

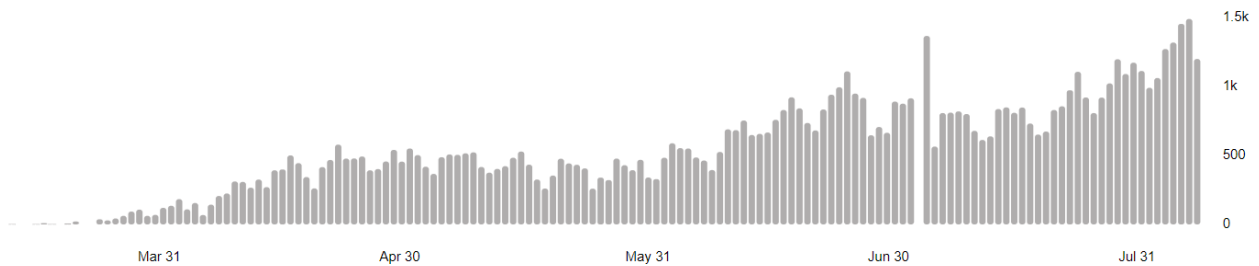
2020年新冠疫情下乌克兰泽连斯基政府的执政困境

周游

一、乌克兰新冠疫情动态与泽连斯基政府的应对

2020年乌克兰新型冠状病毒肺炎（以下简称“新冠”）疫情的发生和发展经历了三个重要节点。首先，2020年3月3日乌克兰卫生部宣布确诊首例新冠感染者，系从意大利归国。3月12日起正式开始逐步实施隔离，具体措施包括：学校停课，禁止各类人员聚集活动，关闭公共场所，关停主要城市地铁和城际交通，逐步关闭海关，与疫情严重的国家暂停航空运输，及限制外国公民入境等。第二，4月19日东正教复活节当天有13万信众进入教堂参与礼拜仪式。¹在此阶段乌克兰迎来了疫情增长的第一个高位阶段，日新增病例稳定在300~600人区间内。第三，考虑到乌克兰国内经济状况、社会稳定和疫情动态，5月11日乌政府开始采取分阶段放松隔离的政策。相较疫情发生之初乌克兰主要面临输入病例风险，隔离放松后国内疾病感染的可能性增加了一倍，6月26日乌克兰日新增病例首次突破1000人（见图1）。从地理上来看，乌克兰西部感染状况整体较其他地区更为严重，大城市和区域中心确诊病例数量更多（见图2）。

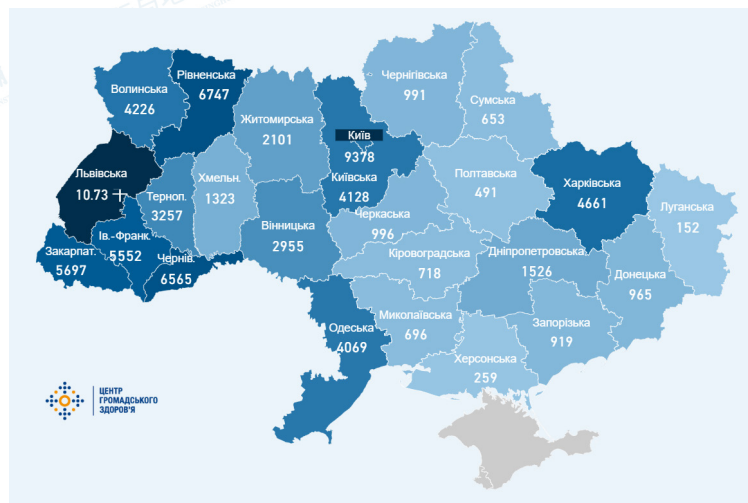
图1 乌克兰新冠感染日新增病例统计图



(截至8月9日，累计确诊80949例)

资料来源: World Health Organization, “Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard: Ukraine situation” (August 9, 2020). <https://covid19.who.int/region/euro/country/ua>.

图2 乌克兰各州确诊人数统计



资料来源: 乌克兰卫生部公民健康中心: 《新型冠状病毒 (COVID-19) 感染情况》, <https://phc.org.ua/kontrol-zakhvoryuvan/inshi-infekciyni-zakhvoryuvannya/koronavirusna-infekciya-covid-19>, 2020年8月9日。

面对疫情乌克兰国内主要决策机构是内阁，隔离的开始、延期和放松及进入紧急状态系在内阁会议上通过决议并由总理公布。作为最高危机管理机构，乌克兰国家安全与防务委员会涉及疫情的决议也以总统令的方式签署并执行。部分防疫措施经乌克兰议会最高拉达表决通过和总统签署成为正式法案，其中包括修订国家预算并建立防疫基金，支持防疫医疗物资和服务采购，增加防疫医务人员收入，处罚违反防疫措施，减轻个人和企业税费负担等。另外，总统每日主持防疫会议，统筹防疫工作，出席会议的还有总理、内阁、议会委员会代表和公检法部门代表等。防疫政策的执行由各部门和地方政府协同负责。

除上述应对措施外，乌克兰中央政府还采取了几项重要举措。首先是从中国的撤侨行动，2月19日45名乌克兰公民和27名其他国家公民从武汉撤回，次日入住波尔塔瓦州新桑扎尔医疗中心进行隔离，引发当地村民强烈抗议，封锁道路并发生了警民冲突，乌政府下大力安抚了当地的抗议行动。其次是最高拉达根据国际货币基金组织改革要求在疫情防控期间通过了两项关键法案：《土地法案》²和《银行改革法案》³。前者最终实现了乌克兰土地市场化，并有望拉动经济增长；后者要求已公有化的银行不得归还私人，打击了寡头利益，尤其是已国有化的 PrivatBank 银行的创始人寡头科洛莫伊斯基，以此换取 IMF 的 50 亿美金贷款援助，有助于暂缓国内经济危机，同时外部资金支持有利于平衡对于寡头的依赖。

总的来说，在疫情发展的初期乌克兰政府反应较为迅速，采取了比较严格的隔离举措，产生了一定效果。医疗系统的准备比较充分，目前没有出现医疗资源挤兑。对于疫情初期防疫物资的短缺和价格飞涨进行了比较及时的控制，药店的口罩、手套、消毒液、酒精等不久便恢复了正常供应，超市及商店内食品和日用品没有出现大量抢购和短缺现象，价格浮动程度不大，据最新统计数据表明通胀率同比为 2.4%⁴，处于低位。

二、影响抗疫的乌克兰政治因素

然而乌克兰政府防疫面临乌政治领域的各种困难和问题，这体现在中央政府和泽连斯基 (Volodymyr Zelensky) 执政班底成员的不稳定、中央政府内部矛盾、央地冲突和民粹主义政治文化的负面影响四个方面。

第一，泽连斯基就任总统以来其执政的一个重要特征表现在频繁的人事变更。乌克兰疫情出现前夕恰逢乌克兰政府临时换届，3月4日前总理冈察鲁科 (Oleksiy Honcharuk) 递交辞呈，最高拉达批准冈察鲁科政府下台。同日总统泽连斯基提名新总理人选什米加尔 (Denys Shmyhal)，并依靠亲总统党在最高拉达的绝对多数地位，在主要反对党一票未投的情况下通过总理任命，继而组建新内阁。泽连斯基上任不到一年时间即更换了整个政府班子，其导火索是今年1月冈察鲁科一份谈话录音曝光，其中他表示自己不懂经济，只是在敷衍总统，以上内容发布到互联网上造成了不良影响。新任总理什米加尔被指为寡头阿赫梅托夫 (Rinat Akhmetov) 服务，这与亲总统党内大量寡头科洛莫伊斯基 (Ihor Kolomoyskyi) 的势力形成了对垒，成为泽连斯基执政中的不稳定因素，尽管从另一个角度来看也是泽连斯基在不同寡头之间寻求平衡的体现。

除了整个内阁的换血，对于防疫十分不利的因素是乌克兰卫生部在总统泽连斯基上任八个月内的三次易主。由于冈察鲁科政府的下台，前卫生部长斯卡列茨卡 (Zoriana Skaletska) 被叶枚茨 (Illia Yemets) 取代，而叶枚茨由于被指任人唯亲和防疫工作不力等，3月30日再次被最高拉达解职，创下了在位仅 26 天的纪录，同时辞职的还有财政部部长。而现任部长斯捷潘诺夫 (Maksym Stepanov) 经过拉达两次投票才获得足够票数上台，成为泽连斯基的第三任卫生部部长。有分析指出斯捷潘诺夫并无医疗领域的从业经验，而且自上任之初卫生部半数岗位空缺，医疗改革关键部门也无人掌管，这表明乌克兰官方并未充分做好应对疫情的准备。⁵ 斯捷潘诺夫推翻了叶枚茨此前启动的医疗体系改革，提出重新修订改革计划。相较于泽连斯基执政以来的三位卫生部长，在民众中享有更高威望的是此前波罗申科时期的卫生部长乌里扬娜·苏普隆 (Ulana Suprun)，其脸书个人主页有超过 34 万的订阅人数，通过此渠道以医生的身份向民众提供防疫指导，兼批评现政府的政策，其发布的脸书状态亦始终得到民众大量支持转发。

除此之外，今年2月叶尔马克 (Andriy Yermak) 接任被总统解职的前乌克兰总统办公厅主任鲍格丹 (Andriy Bohdan)。3月最高拉达通过对总检察长里亚波沙普卡 (Ruslan Riaboshapka) 的不信任案并将其解职。频繁的人事变动意味着政治素人泽连斯基的执政班底组成仍然相对不稳定和不成熟，容易影响到政策的连续性，特别是对疫情至关重要的决策，如医疗体系改革。

第二，乌克兰新政府在防疫问题上的决策过程中声音并不总是一致，这体现在中央政府各部之间存在的矛盾。例如在 3 月 25 日内阁宣布全国进入紧急状态之前，卫生部长曾建议实施紧急状态，但总理公开表示反对。又如基辅市长在隔离放松后提出恢复地铁运营的请求得到了卫生部的支持，而基础设施部则不赞成此举。

第三，地方政府执行防疫措施过程中也频频出现问题，部分城市违反或干脆拒绝落实中央政府出台的防疫措施，反映出乌克兰中央和地方政府间的矛盾与博弈。除了前述波尔塔瓦州新桑扎尔地区爆发的示威，乌克兰中央政府宣布全国隔离之初，媒体就报道了敖德萨市餐馆照常营业并人满为患的情形，⁶而哈尔科夫市曾公开拒绝响应总统关闭地铁的要求。在乌克兰防疫措施最为严格的时期，敖德萨市照常举行建市周年纪念活动，警方还就敖德萨市长和乌克兰东正教会敖德萨都主教是否存在违反隔离措施进行了调查。8 月 1 日实施全国分片区隔离后，被划为红色区域即最高防疫级别的特尔诺波尔市直接拒绝实施更严格的隔离措施，一个重要原因是划入红色区域的地区被要求停开公共交通，此前铁路运输旅客因无法在特尔诺波尔站下车引发暴动，特尔诺波尔市长甚至警告中央政府和警方不要重蹈前总统亚努科维奇独裁的覆辙。被划入次一等级即橙色区域的利沃夫市也提出拒绝加强防疫。

在央地关系上，欧盟一直敦促乌克兰中央政府实施权力下放，尤其在后乌克兰危机时代，分权 (decentralization) 改革成为乌克兰政治的重要任务。继前总统波罗申科 (Petro Poroshenko) 2014 年的“修宪”举措，泽连斯基也对地方自治改革也有所承诺，⁷然而疫情背景却凸显出分权改革下的治理危机。一方面乌克兰的州行政长官由总统任命，因其作为中央在地方的代言人身份而受到诟病，在地方影响力有限，经常与地方精英发生冲突；⁸另一方面由地方选举产生的市行政长官更少受到中央政府制约，有分析指出，特尔诺波尔市政府正是试图以反抗内阁决策的方式，使用广场革命的话语来赢得民众好感，为今年 10 月即将到来的地方选举做准备。⁹疫情是否会影响乌克兰未来的地方自治改革进程，泽连斯基政府将如何协调央地矛盾，还应拭目以待。

第四，从民众的角度来看，疫情冲击下乌克兰社会的民粹主义特征再次凸显。基于长期以来不信任和反对精英的文化，在民众中对于疫情的来源和严重程度广泛存在“上层”阴谋论的观点，而且质疑的对象从国内精英扩展到国外精英，这又是一个对于防疫的不利因素。基辅国际社会学研究所六月发布的社会调查显示，超过 60% 的受调查者认为新冠病毒是被一些国家实验室制造出来的，用于减少人口或意在对其他国家造成损失。¹⁰除此之外，社交网络上在乌克兰官方账号发布的防疫信息下经常可见怀疑疫情严重程度，反对严格的防疫措施的评论。泽连斯基本人依靠民粹主义政治主张与国内民粹主义政治文化上台，但反过来其执政又受其桎梏。

三、疫情对于泽连斯基总统执政的影响

一方面泽连斯基政府面临的内政困境对于抗疫具有负面影响，另一方面疫情爆发也导致泽连斯基总统上任以来又一次面临巨大挑战。当前乌克兰社会面临的几个主要问题包括发展经济和东部停火等，这些问题也是总统大选中几乎所有候选人的共同承诺，疫情当前进一步阻碍了泽连斯基解决以上关键问题。

首先，疫情和经济危机的双重打击使得改善经济民生成为泡影。不仅全球经济不景气，乌克兰还因各国防疫隔离丧失了大量侨汇收入。疫情期间乌克兰国家银行将 2020 年的预期失业率上调为 10%，通胀率上调为 6%，经济增长预计为 -5%。¹¹尽管疫情并不乐观，相较防疫民众更关心的是失业和收入减少，有田野访谈对象称疫情带来了一种“末世感”，也有人直接表达出对于工资收入减少和未来不确定性的焦虑。

其次，疫情背景下乌东问题也未有实际进展。继去年 9 月和 12 月两次换俘之后乌东局势难再推进，乌军被俘战士归国对总统声誉的正面效应也早已消失，疫情期间交火仍在继续，诺曼底会晤筹备暂停。7 月 22 日三方联系小组宣布再次达成停火协议，7 月 27 日起执行，然而截至 8 月 7 日据欧安组织统计双方已 256 次违反停火协议，¹²此次停火很可能同以往一样将以失败告终。反腐和改革寡头体制当然也非短期能够见效。

另外，总统本人的不当言行造成的负面影响在防疫期间被放大。先是餐馆内禁止就餐的隔离措施出台后，6 月 3 日在某社交平台上总统的官方账号下发布了总统、总统办公厅主任、总防疫师、赫梅利尼茨基州州长和赫梅利尼茨基市长等一行人在咖啡馆内不戴口罩聚集就餐的照片，此消息后被内务部证实，而泽连斯基本人也承认将交付罚款。另一事件是泽连斯基总

统曾表示希望亲自染上新冠病毒，体验医治和康复过程，以告诉民众不必害怕，这些言辞引发了舆论不满，更讽刺的是此番言论不久后总统夫人就被证实感染新冠肺炎。

据田野访谈，不少人认为总统泽连斯基是一个讲话不可靠的人，而且对他的失望程度在增加。民调证实了这一看法，据基辅国际社会学研究所6月20-23日的最新民调，总统泽连斯基当前支持率为38%，从上任以来基本一直呈下行趋势，相比之下2019年5月当选时得票率高达73%，而去年十月他的支持率尚有64%。同时内阁支持率目前仅23%，最高拉达仅21%。¹³ 调查机构Rating6月24至28日的调查结果与此接近，对总统泽连斯基执政的满意率为36%，只有22%的乌克兰人认为国家走在正确的发展道路上。¹⁴ 尽管泽连斯基执政迄今以来没有重大失误，但民众认为这位政治素人并不具备彻底改革体制的能力，喜剧演员并不能撼动寡头、旧精英形成的既有格局，而生活水平的下降和惨淡的和平前景只能令现状雪上加霜。一面是疫情下暴露的内政问题，一面是疫情对政治经济领域带来的负面影响，泽连斯基总统可谓面临着一系列执政困境。

周游，清华大学国际与地区研究院政治学方向博士研究生，研究国家为乌克兰。

参考文献

- UNIAN 通讯社：《泽连斯基感谢神职人员和信徒在复活节期间遵守隔离措施》，<https://www.unian.net/society/10965191-pobeda-zhizni-nad-smertyu-zelenskiy-poblagodaryl-svyashchennikov-i-veruyushchih-za-soblyudenie-karantina-na-pashu.html>，2020年4月19日。
- 乌克兰最高拉达官方网站：乌克兰法律《关于修改部分涉及农业用地交易条件的乌克兰法案》，<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text>，2020年3月31日。
- 乌克兰最高拉达官方网站：乌克兰法律《关于修改部分涉及完善银行业务部分机制的乌克兰法案》，<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-20#Text>，2020年5月13日。
- 乌克兰国家银行网站：《2020年7月宏观经济与货币报告》，https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/MM-2020-07.pdf?v=4
- Liga.net 新闻网：《卫生部纷争——斯捷潘诺夫、叶枚茨、斯卡列茨卡、苏普隆：部长更迭之后还剩下什么》，<https://www.liga.net/health/articles/stepanov-emets-skaletskaya-suprun-cho-ostalot-ot-minzdrava-posle-ministerskoy-chehardy>，2020年3月31日。
- UNIAN 通讯社：《敖德萨绝大多数机关忽视隔离措施》，<https://www.unian.net/society/10916777-v-odesse-podavlyayushchee-kolichestvo-zavedeniy-proignorirovalo-ogranicheniya-iz-za-koronavirusa.html>，2020年3月16日。
- 乌克兰总统网：《全乌地方社区的权力将达到新高度》，<https://www.president.gov.ua/ru/news/teritorialni-gromadi-po-vsij-ukrayini-otrimayut-novij-riven-61353>，2020年5月28日。
- 康斯坦丁·斯科尔金：《疫情如何影响乌克兰的内政外交》，<https://carnegie.ru/commentary/81344>，2020年3月24日。
- UNIAN 通讯社评论文章：《逃离红色区域：特尔诺波尔市向中央政府示威》，https://www.unian.ua/society/andriy-vacik-vtecha-z-chervonojizoni-ternopil-kidaye-demonstrativnij-viklik-centralnij-vladi-novini-ukrajini-11100839.html?_ga=2.74907674.982069498.1596521163-1438355280.1591252456，2020年8月4日。
- 基辅国际社会学研究所 (KIIS) 调查报告：《乌克兰民众对于新冠病毒来源和扩散的看法：2020年5-6月》，<http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=952&page=1>，2020年6月29日。
- UNIAN 通讯社：《国际银行行长：经济将下跌5%》，<https://www.unian.net/economics/finance/koronavirus-i-krizis-ekonomika-ukrainy-upadeta-5-nbu-novosti-ukraina-10990184.html>，2020年8月5日。乌克兰国家银行网站：《2020年7月通货膨胀报告》，https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/IR_2020-Q3.pdf?v=4
- 欧安组织官方网站：《欧安组织赴乌克兰特别监督团 (SMM) 每日报告 188/2020》，<https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/459442>，2020年8月8日。
- 基辅国际社会学研究所 (KIIS) 调查报告：《评价政府作为、疫情和对疫情的应对措施》，<http://www.kiis.com.ua/?lang=rus&cat=reports&id=955&page=1>，2020年6月29日。
- Rating：《乌克兰社会政治状况评估》，http://ratinggroup.ua/ru/research/ukraine/ukraina_ocenka_obschestvenno-politicheskoy_situacii.html，2020年7月2日。

《区域观察》	
清华大学国际与地区研究院 海淀区清华园1号 中国, 北京 100084 清华大学中央主楼205室 电话: +86-10-62787747 官方网站: http://iias.tsinghua.edu.cn/	协调人: 张静 本期执行编辑: 王霆懿 编委会 (按姓氏笔画排序): 王霆懿、李宇晴、杨崇圣、何演、周燕、郑楠、 段九州、傅聪聪
未经授权, 请勿转载, 引用请注明出处。	