

简析印度联邦政府层面的疫情治理

雷定坤

——“*Jaan Hai to Jahan Hai*” (只要活着, 就拥有全世界), 3月24日。

——“*Jaan Bhi Jahaan Bhi*” (要生命, 也要世界), 4月11日。

——“*Jan Se lekar Jag Tak*” (个体与全人类相联结), 5月11日。

以上三条是由印度总理莫迪为抗击新冠肺炎疫情在不同时期向全国民众所提出的口号。从1月31日印度喀拉拉邦出现第一例拥有国际旅行史的确诊病例, 到3月24日印度进入第一阶段的全国封锁, 再到笔者截稿近4个月时间里, 印度共有确诊病例21万7千多人且单日新增确诊人数尚未出现减少趋势, 6千多人死亡, 约10万人康复, 受疫情冲击最严重的为马哈拉施特拉邦、泰米尔邦和古吉拉特邦。面对疫情, 印度人口超过13亿, 公共医疗水平与欧美发达国家相比相差甚远, 疫情治理整体上面临极大的风险和压力。4个月时间里印度联邦政府(国家层面)做出了一系列应对疫情的举动, 如何认识和评估其疫情治理模式和水平? 本文主要从印度联邦政府政策和治理措施的层面切入, 简要分析印度截止到目前疫情治理的表现。

一、启动慢, 封锁急, 次生危机更严重。

尽管在诸多人士看来, 中国疫情爆发后印度算早期采取行动最快的国家之一, 暂停给中国公民发放签证并限制来自中国的国际航班以及口罩、防护服等医疗物资的出口, 采取了部分的封国策略, 但是需要指出的是彼时印度政府更多忙于迎接2月24日美国特朗普总统访印, 整个古吉拉特邦的锣鼓喧天与安静迟缓的内部防疫行动形成了鲜明对比, 近12万人聚集在萨达尔·帕特尔体育场高呼“Nameste Trump”。而首都德里南部的沙欣巴格区域干道上, 以女性为主的上千民众仍持续进行着针对《公民身份法案》以及印度人民党政府推进“印度教国家”建设等议题的24小时不间断的和平抗议示威, 或许印度人民党政府实在难以腾出太多精力在国家层面上制定防疫的详细政策计划, 而只是简单地诉诸于封国策略。

进入2月份, 从欧洲和中东的输入型病例使得印度的确诊人数在短时间内急速上升。然而直到3月24日, 莫迪总理才面向全国公众进行电视讲话, 并且宣布次日凌晨立即进行全面封锁, 强调生命高于一切, “只要活着就拥有全世界”。但莫迪政府或许没有考虑到的是, 未有征兆的立即进行全面封锁, 尽管最大程度上可以减少损失, 抑制病毒的传播, 但是这种“活着”的呐喊使很多人没有时间去思考和准备如何活着。

早期的缓慢防疫准备, 加上立即性的全面封锁显然延续了莫迪总理早前推行“废钞令”、GST法案的“旋风”风格。不过与早前不同的是, 此次的“旋风行动”似乎拥有更多的合理、合法性, 但造成的次生危机却更加严重。面对封锁令下的工厂关闭、交通停运, 印度社会中的底层群体一夜之间被无情地暴露在大众的视野中。截止到目前, 印度受疫情冲击最严重的群体是那些非正式经济领域靠打零工为生的城市外来务工人员。据印度统计与计划执行部2017-2018年的统计数据显示, 从事非正式经济行业的劳工占比为85.5%, 约4亿5千万人,¹ 而其中绝大多数来自北方邦和比哈尔邦。城市封锁、交通暂停以及经济活动的停滞一方面意味着他们无工可做, 丧失收入来源, 面临生存危机; 另一方面也意味着他们无家可归, 原本蜗居的工厂或狭小场所也因“保持社交距离”的合理要求被强制关闭, 而远离城镇的亚穆纳河岸和桥洞之下成为了仅有的几个“符合标准”栖息场所。他们一觉醒来碰到的是街上拿着棍棒虎视眈眈的警察, 运气不好的被逮住后除了挨打还得当众做着蛙跳、贴地翻滚、抱头深蹲“以儆效尤”, 身体与精神遭到双重惩罚。他们中的多数在封锁令实施后的相当一段时间内吃着腐烂的香蕉充饥, 也期待着尽早能逃离这座赖以生存的城市。

媒体的广泛报道后, 各地方政府开始迫于压力为这一脆弱群体提供免费的食物, 但由于封锁早期政府未能给外来务工者提供充足的应对时间和住宿保证, 大量工人要么被迫群体性聚集在火车站, 要么聚焦在城市边缘地带, “必要的社交距离”要求似乎不适用于该群体。印度进入第四阶段的封锁期后, 大量工人陆续从德里、孟买等大城市返回家乡, 截止到5月19日,

从比哈尔邦政府共检测了 8337 名返乡工人，感染率约 8%，其中从德里返乡的工人中每 4 人就有 1 例确诊，感染率远高于全国平均感染率；而从西孟加拉邦返回比哈尔邦的受检测工人中，感染率更是高达 12%。² 尽管针对返乡工人的检测仍在持续过程中，不过初步可以判定的是，印度政府针对这些城市工人的保护是失败的，且那些早期就被排挤的城市外来工人此刻再一次成为了“社交距离”的保持对象，高感染率、低收入、社会距离感甚至是污名化，印度政府早期缓慢开启防疫行动而又短时间内急速封锁的政策造成了极其严重的次生危机，将使得这一庞大数量的群体变得更加脆弱与无助。

二、姿态足，实惠少，硬核撤侨赢民心。

尽管印度防止疫情蔓延的早期反应缓慢，但印人党联邦政府在疫情治理上仍然做足了应有的姿态。3 月 19 日莫迪宣布成立由财政部长西塔拉曼 (Nirmala Sitharaman) 率领的特别小组，进行相关受影响的行业进行全面评估。此后莫迪总理多次面向全国民众进行电视讲话，宣布或介绍印度联邦政府的一系列政策和呼吁。为充分展现执政党的责任与使命，莫迪在 4 月 6 日印度人民党成立 40 周年之际的讲话中也对全国所有党员提出了期许，要求所有党员做到包括为穷人提供粮食，每人至少向 40 个人介绍“无疾之路 (Aarogya Setu)”手机软件以及为疫情捐款并统一划归“总理关怀基金”等要求。此外，广受讨论的政府姿态还包括呼吁民众敲锣打鼓、拍手呐喊致敬前线医生；号召全国民众夜晚点亮蜡烛照亮夜空，共同为印度人民祈福祝愿等。不得不说，这些感人的瞬间或许将镌刻在印度历史中，但与此同时更残酷的现实是，抗击疫情不仅需要掌声和呐喊，最终还得依靠真金白银。

莫迪政府自封锁令下达以来，前后宣布多项针对不同内容的财政拨款，以及针对特定行业的政策激励，希冀在防疫的同时最大程度刺激经济的发展。而通过梳理莫迪政府的多项财政激励的一揽子计划后不难发现，内容足够丰富，但真正惠及民众，尤其是社会脆弱群体的内容占比并不多。莫迪先是在 3 月 24 日的讲话中宣布为医疗行业提供约 20 亿美金的资金支持，作为新冠肺炎应急响应和医疗系统准备一揽子计划³，其中 777.4 亿卢比属服务于新冠肺炎应急响应措施，而剩下的资金用于中长期医疗系统的完善。³ 次日宣布向 8 亿人提供食物定量配给计划，配给标准为每人每月可领配给粮食共 7 公斤。这些早期最直接的财政转移，应该说对于印度抗疫十分关键。但是考虑印度庞大的人口以及大量的低收入群体，印度政府的投入或许显得仍微不足道。若横向比较二十国集团各组成国截止 5 月初应对新冠肺炎的总投入占该国 GDP 比重发现，印度只有 0.8% 排倒数第二，略高于墨西哥 0.7%，而日本以 21.1% 排名第一。⁴

随着印度国内确诊病例数的持续增长，为遏制疫情的不恶化，莫迪政府于 5 月 12 日第五次面向全国进行电视讲话中宣布了一项约 20 万亿卢比 (约 1.9 万亿人民币) 的特殊救济计划以全面推动莫迪所提出的“印度自力更生运动 (Atmanirbhar Bharat Abhiyan)”。莫迪总理表示该计划支出占印度 GDP 的 10%，将惠及劳工、纳税人、农民、中小微企业、棉纺织业等群体和领域，是一项历史性的创举。次日，印度财政部长西塔拉玛对 20 万亿卢比的经济救济计划的方案进行了部分阐述，宣布了保护合同工人、本土企业等一系列的政府政策，例如 20 亿卢比以内的政府采购不允许国际竞标者参与等。

然而，莫迪所宣布的 20 万亿卢比的一揽子计划并不是直接的政府支出或财政转移，且该 20 万亿中包含不少早前已经宣布的激励政策，实质是将印度央行的货币政策和政府的财政政策相糅在一起。其中 8 万亿卢比为央行的流动性资金注入，而在剩下的 12 万亿卢比中，1.7 万亿属于早前已经公布的一揽子计划，例如包含在 2019 财政计划中的 2 千亿美元的水产业计划 (PMMSY Scheme)。真正算作此次新财政计划的资金大约在 10 万亿卢比左右，且多数依靠未来预期的税收收入支持。其中包含给中小微企业的 3 万亿卢比的无抵押贷款，对输配电行业的 9000 亿卢比的流动性注入，为农业领域提供近 2 万亿卢比的低息贷款，给街头商贩提供近 500 亿卢比的信贷空间，甚至还包含早前几个月里为城市外来务工者所花费的近 350 亿卢比的食物等。因此不难发现，该计划真正的政府支出占 GDP 比重远远低于莫迪所宣称的 10%，而根据英国巴克莱银行等金融机构的计算，印度政府的该刺激计划中仅有约 1.5 万亿卢比为直接的财政支出，仅占 GDP 约 0.75%。⁵ 当然，或许政府的真实支出对于绝大多数民众来说并不重要，20 万亿卢比的数字和富有力量感的演说足以创造出一种情绪，这种情绪或许也足以使得莫迪政府度过疫情前面临的诸多政治危机。

除了“自力更生”的畅想，印度联邦政府从 5 月 7 日起开始了分不同阶段从国外撤回印度侨民，称为“致敬印度行动”。该行动可以算作印度历史上的一次大型的海外“硬核撤侨”。撤侨行动还出动了河马号 (INS Jalashwa) 在内的多艘奥斯汀级登

陆舰以及数架商用客机，第一个阶段跨度一周从12个国家接回约1万5千名滞留在海外的印度人，第二阶段撤侨范围和力度都相对更大，149架专机飞往31个国家（主要为欧洲和中东地区），接回约3万滞留海外印度人。不得不说，抛开实质性的惠民政策或具体的措施，莫迪政府所展现的政府姿态在国家层面上充分展现了政府的责任与担当，在当下对抗疫情的关键阶段，作为政治强人的莫迪再一次抓住机会，赢得民心，至少极大程度上巩固了民族主义者们的票仓。

三、外部紧，内部松，发展封锁矛盾重。

文章最开头的三句口号反映出印度联邦政府在不同阶段做出的全国性的政策方向。最开始莫迪通过“拥有生命就拥有全世界”的口号强调在疫情的冲击下保证人的生命安全高于一切，而其它所有的考量都需要给生命进行让步，因此该时期印度所有的教育、生产经营、娱乐等活动全部取消，要求多数人居家隔离；到了4月11日进入第二阶段的封锁期时，莫迪将口号改为“要生命也要世界”，暗示政府逐步放开部分行业的生产经营活动，重启经济；莫迪在5月11日第三次与各邦首席部长的长达6个小时的视频会议中，在强调根据疫情严重程度进行划区并在疫情稍好的区域重启其经济时指出，面对后疫情时代的生活方式，印度民众要准备接受新常态，“个体与世界相联结”的基本原则，重振信心。

仅从联邦政府针对不同阶段的指示以及传递出的信息来看，印度在疫情治理的过程中似乎有条不紊地推进各个阶段的核心工作，但是不断飙升的确诊人数以及不断延长的封锁令等实际行动都表明，印度疫情治理的真实情况和效果可能并非与总理的口号相吻合。据笔者所了解到的消息，印度各地方省邦在疫情治理期间的具体政策和执行程度都有较大区别，尽管邦际和城际之间的交通受到了严格的限制，但是在进入第二个封锁期后政府管制的力度出现下降，民众也逐步放松了警惕。整体来看，无论从早期对中国的封锁还是印度进入内部全国性的封锁状态，整体都呈现出外紧内松的态势。例如始于3月初并持续数周的塔卜里格·贾马特传教团（Tablighi Jamaat）的活动中有超过9000名传教者齐聚德里。且该传教团早在2月底于马来西亚的传教活动就由于群体性聚集造成超过500多人感染。而3月初全球多国疫情已经爆发，印度也出现了足以引起警惕的信号，但无论是联邦政府还是德里政府都没有及时作出应对措施，最终导致近4000多名感染者与参会人员有直接或间接的接触，同时返乡的参会人员也给各地方控制疫情增添不少难度。又例如，在第一次21天的全国封锁令下达后，4月6日马哈拉施特拉邦沃尔塔地区的立法会议员克奇（Dadarao Keche）仍不顾政府封锁令，在其生日当天聚集大量民众，向他们发放干粮，坚持着政治作秀。

外部紧，内部松的这种防疫模式能有效地防止持续性的输入型病例，但是内部各地方之间对封锁令的执行程度和效率的不同，使得印度的疫情整体上很难得到有效的控制，因此才会出现在国家层面上连续三次延长封锁令的情况。内部相对较松的治理是否就意味着经济活动实际不受封锁令的约束？答案显然是否定的，相对较松的治理更多是因为各地方邦治理能力的不同，从而在诸如疑似病例的检测率、确诊病例接触史、人员集聚的监管、医疗救助等方面的能力相对较弱，从而呈现“松散”的态势，但是对于经济生产活动这一庞大、可控的目标来说，封锁令的实施是有效且产生了实际影响的。而封锁和恢复经济活动之间存在着根本的张力，尽管依据疫情严重程度的不同，区域之间在具体行业领域恢复经济生产上有先后顺序，但是这种渐进式、割裂式的经济活动对发展的推动微不足道，因而联邦政府封锁与求发展的双重政策意向至多也只是一种鼓舞性的、临时性的无奈之举。

本篇短评只是从国家层面上对印度疫情的治理做了简要的分析，截止发稿，印度已经解除了全国性的封锁令，但单日新增确诊人数仍创新高。由于联邦体制的基本设定，印度对于疫情的控制以及推动经济的发展最终还得依靠各地方邦的治理能力。因此，全面理解印度疫情治理还需进一步从各地方邦的层面进行深入分析。

雷定坤，清华大学国际与地区研究院、社会科学学院国际关系学系博士研究生。研究国家为印度，主要研究兴趣包括印度政治制度、省邦政治、经济发展模式与经济特区等。

参考文献

- 1 S V Ramana Murthy, "Measuring Informal Economy in India" in IMF Statistic Forum Session II: Traditional Estimation Practices: Determining the Level and Growth of the Informal Economy.
- 2 "Covid-19: 8% of migrants in Bihar test Positive, State Stares at Big Count," The Times of India, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/covid-19-8-of-migrants-in-bihar-test-positive-state-stares-at-big-count/articleshow/75816082.cms>.
- 3 "Government of India sanctions Rs. 15000 crores for India COVID-19 Emergency Response and Health System Preparedness Package," Ministry of Health and Family Welfare, April 09, 2020. <https://pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=1612534>.
- 4 Erin Duffin. "Value of COVID-19 fiscal stimulus packages in G20 countries as of April 2020, as a share of GDP," Statista, May 4, 2020. see: <https://www.statista.com/statistics/1107572/covid-19-value-g20-stimulus-packages-share-gdp/#statisticContainer>.
- 5 Samrat Sharma. "Modi's Rs 21 lakh cr special economic package actually costs the govt only this much," *Financial Express*, May 18, 2020. <https://www.financialexpress.com/economy/narendra-modis-rs-21-lakh-cr-special-economic-package-actually-costs-the-govt-only-this-much-nirmala-sitharaman-relief-package/1962288/>.

《区域观察》	
<p>清华大学国际与地区研究院</p> <p>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://ias.tsinghua.edu.cn/</p>	<p>协调人: 张静</p> <p>本期执行编辑: 周燕</p> <p>编委会 (按姓氏笔画排序): 王霆懿、杨崇圣、何演、周燕、郑楠、段九州、傅聪聪</p>
<p>未经授权, 请勿转载, 引用请注明出处。</p>	