

大规模传染病的风险特征和应对策略

清华大学经管学院 陈秉正

新冠肺炎爆发以来，已经对中国乃至全球人民的健康和社会经济发展带来了巨大影响和损失，已经成为了一场名副其实的“巨灾”。传统上，人们对巨灾的定义主要限于自然灾害，后来扩展到人为灾祸如大规模恐怖袭击。对巨灾风险的研究也多集中在对自然巨灾的研究，如地震、洪水、台风等。但我们看到，大规模传染病的爆发同样给人类社会带来了巨大人员伤亡和财产损失，并且它的影响方式和自然巨灾有着显著不同。因此，我们需要对大规模传染病发生的风险进行专门的研究和采取更有针对性的应对策略。

一、大规模传染病是一种巨灾风险

巨灾风险是指由巨灾引起的巨大人员伤亡或财富损失的不确定性，包括灾害发生的可能性、可能达到的破坏程度和可能造成的损失程度。根据这样一个对巨灾风险的理解，大规模传染病风险无疑是一种巨灾风险。首先，它的发生具有非常大的不确定性，也就是一个小概率事件。例如根据有关模型的分析，像1957年那样导致近百万人死亡的“亚洲流感”大约40年发生一次；像1918年那样导致全球数千万人死亡的“西班牙型流感”大约475年发生一次。其次，大规模传染病一旦发生就可能造成巨大的人员伤亡和经济损失。这次新冠肺炎爆发以来，我国政府除了对重点地区进行了紧急救助外，在全国几乎所有地区都采取了空前严厉的防控措施，所有省市自治区全部启动了突发公共卫生事件一级响应机制，很多地区和行业的生产经营活动基本陷入停顿。应该客观地说，此次新冠肺炎的爆发，已经在短期内给我国人民的正常生活、社会活动特别是生产活动带来了巨大影响，经济损失是巨大的。例如，我国政府各级财政截至2月6日，已经安排了疫情防控资金667.4亿元，其中中央财政170亿元；截止到2月19日，各省区医保部门提前拨付定点医疗救治机构专项资金为171.79亿元。然而，最大的经济损失还是来自于由于疫情防控需要导致的生产经营停顿而带来的间接损失。保守估计，即使由于疫情的影响导致我国第一季度GDP的增长率减少一个百分点的话，就意味着减少了2000亿的国内生产总值。因此，像新冠肺炎这样的大规模传染病的确是一场给国家和人民带来的巨大灾害。

二、大规模传染病风险的基本特征

和自然灾害及人为灾祸不同的是，大规模传染病具有以下几个基本特征。

(1) 成灾具有渐进性。尽管某种病毒传染病的发生具有突然性，但病毒的传播需要一个时间，因而形成大规模爆发可能会需要几周甚至几个月。因此，尽早发现，及时采取有力的控制措施切断其传播路径，是应对此类风险的最主要且有效的策略。例如此次新冠肺炎在武汉首次被确诊发现的时间大致在2020年12月上旬，到2020年1月22日时累计确诊病例为258人，但到了2月28日已经达到了48137人。

(2) 损失的不确定性更高。以此次新冠病毒肺炎为例，由于人们对这种新型病毒的了解还十分有限，对是否能进行有效控制和研制出有效的治疗药物并无把握，因而对病毒的扩散范围、持续时间等难以给出判断，导致难以对可能出现的损失进行估计。

(3) 间接损失远大于直接损失。大规模传染病爆发时期，往往会导致的大规模的停工、停产、停学、停止公共活动等，使生产陷入停滞，由此带来的经济损失往往比用于防控措施和医疗救治的成本高得多。

(4) 对病毒的未知所导致的恐惧和恐慌。新型病毒的出现极易给民众带来恐惧，进而形成恐慌气氛。实际上，在自然界存在的 4000 多种病毒中，人们所了解的只有不到 5%，而且还有很多新的变异后的病毒不断出现。对新发现病毒的未知，使得人们主观上容易放大对新型病毒的风险感知，并用这样的感知去指导自己的行为。

(5) 非物质损失巨大。事实上，大规模传染病带来的非物质损失或许更为巨大，并且是难以估量的。例如，疾病对人们健康的影响，投资者信心的下降，特别是学校可能会停课甚至达数月之久，使数以千万计的学生中断学业。

三、加强对大规模传染病风险的分析 and 应对策略研究

自从 2003 年“非典”发生后，我国在对大规模传染病的防控方面作出了很多积极努力，尤其是在基础设施和相关防控机制建设方面。但是，此次新冠病毒肺炎的发生表明，我国仍然需要加强对发生大规模传染性疾病的风险进行更深入的分析，并制定更为有效的应对策略。

在风险分析方面，我们需要针对大规模传染性疾病的特征，在事前、事中、事后三个阶段上加强对此类风险的分析，为防控疾病大规模流行、制定科学合理有效的应对策略提供依据。事前分析是指应该加强对大规模传染病发生的风险因素进行分析，如人员流动、环境变化、生活习惯、工作及生产方式等，力争从源头减少传染病大规模流行的可能性；事中分析就是应加强传染病发生期间对未来疫情变化和发展趋势作出及时预判，以帮助社会各方和政府及时调整应对策略；事后分析是应该特别注意加强的一个环节，主要是指对疫情造成的经济损失和社会影响进行全面评估，包括直接的和间接的，物质的和非物质的，这样会有助于我们在大灾之后科学地总结经验教训，为未来对重大传染性疾病的防控提供参考。

在应对策略的研究方面，应该说我国目前已经拥有了一整套适合国情的、行之有效的应对大规模传染病爆发的体制基础和机制建设，如已经建立的突发重大公共卫生事件响应机制、建立在中央政府领导下强有力的全社会联防联控机制、建立在举国体制上的资金保障和资源调配体系等。但是，对大规模传染病这类巨灾风险，我们在应对策略方面仍然有很多需要改进和完善的地方。

(1) 加强巨灾风险治理和管理体系建设。巨灾风险不同于一般风险，通常需要协调多方面力量进行应对，此次为了应对新冠病毒肺炎，国务院临时成立了联防联控机制。我们可以研究是否将这样一种机制常态化，建立一个负责对各类巨灾风险进行管理的综合性部门，使巨灾风险治理体系成为国家治理体系中的重要组成部分。

(2) 加强全民预防体系建设。巨灾风险不同于一般风险的一个显著特征是：发生的概率不大，但造成的损失会非常巨大。因此，在风险发生后，受灾体一方面难以拥有足够的力量应对，另一方面也很难获得来自保险公司的补偿。所以，国内外已经形成的普遍共识是：对巨灾风险最好的应对策略就是尽可能采取必要的防损和减损的措施，将风险发生的可能性或风险造成的损失降低。对大规模传染病风险也是如此。在预防体系建设方面，需要从全面健康意识培养和健康保障体系建设两个方面入手，作出更多的努力。

(3) 加强金融支持力度。从我国应对多次巨灾的实践看，大多是以政府的财政支持和救济为主，包括此次应对新冠病毒肺炎也是如此。巨灾作为一种突发的系统性风险，无疑需要政府在组织应对方面发挥主导作用，但同时也给政府的财政带来了巨大冲击。并且某些救灾支出从长期和全面的角度看，其科学性、合理性也存在质疑。在我们强调治理能力现代化和依法治国的今天，应该重视加强利用金融手段应对巨灾风险。2015年非洲埃博拉病毒出现后，世界银行就着手建立了一个大规模传染病紧急融资机制（PEF），这是世界银行与世卫组织、瑞士再保险等全球再保险公司合作开发的一种金融应对机制，以便于在大规模疾病爆发时能为受援国快速提供资金。

总之，我们应该将大规模传染病视为一类特殊的巨灾风险，对其从风险治理和管理层面加强研究，不断提升我国应对巨灾风险的能力，助力国家治理体系和治理能力的现代化。