



Committed to Improving  
Economic Policy.

## Research Note

2020.4.21(Y-Research RN117)

来源：《金融时报》、Ifo 经济研究所

翻译：邵玉蓉/第一财经研究院研究员

shaoyurong@yicai.com

[www.cbnri.org](http://www.cbnri.org)

研究简报

热点

# 用渐进式风险适应性战略为欧洲“解禁”

## 摘要

尽管欧洲的疫情形势依旧严峻，欧洲多国政府已开始为解除“封城”状态并放宽限制筹划相应方案。法国、西班牙、比利时和芬兰等多个国家已成立了专家委员会，以避免出现第二波感染潮为前提，针对为一些企业和学校逐步放宽居家工作和学习的限制进行审查。Ifo 经济研究所主张一种以风险为基础的“风险适应性”（risk-adapted）战略，将放宽社会与经济限制与持续有效的卫生防护相结合，让某些年龄段、地区、社会和商业职能部门可以优先恢复活动。

## 正文

随着新冠疫情在欧洲的不断蔓延，欧洲多国陆续采取了社交隔离和出行限制等公共卫生措施，一些国家甚至下发了“封城”令，以期能够通过减缓感染速度来避免出现医疗卫生系统超负荷运转的现象，从而减少重症病例和死亡病例的数量。面对如今依旧严峻的疫情态势，这些对经济造成了极大冲击的公共卫生措施仍将在未来几周内继续影响人们的生活。然而，欧洲多国政府已开始为解除“封城”状态并放宽限制筹划相应方案。法国、西班牙、比利时和芬兰等多个国家已成立了专家委员会，以避免出现第二波感染潮为前提，针对为一些企业和学校逐步放宽居家工作和学习的限制进行审查。

### 逐步显现的解禁意愿

西班牙首相桑切斯于当地时间4月4日宣布拟第二次延长西班牙国家紧急状态至4月26日，但非必要生产活动（包括制造业与建筑行业）将不受此次延长的限制。桑切斯表示：“当（感染）曲线得到控制时，我们将逐步走向一种新的正常状态，并逐步重建我们的经济。我们已组成了一个由流行病学家组成的特别小组，为重启经济和社会活动制定相应计划。”

意大利民事保护部门负责人、新冠病毒应急委员会专员博雷利表示，从下个月开始，意大利或许会进入“封城”的“第二阶段”。博雷利表示：“我并不能确定具体日期，但是，从现在到5月16日期间，我们或许会获得更多表明可以恢复正常活动的积极数据，随后我们便可

以进入‘封城’的第二个阶段。”

法国总理菲利普表示，在解除因疫情而实施的封锁时，并没有可参考的先例，因此这一过程将“复杂得令人害怕”。他补充道：“我们如今正在摸索的‘解禁’方案或许并不是一种对所有地区的所有人都绝对适用的方案。”

作为欧洲最早采取停工措施并推封锁边境的国家之一，丹麦成为了第一个推出解禁计划时间表的国家。丹麦首相弗雷德里克森于3月30日表示：“如果所有丹麦人在未来的两周内能够继续在遵守社交隔离的情况下‘并肩’作战，且一直持续到复活节之后，那么当疫情的有关数字能够在合理范围内保持稳定，政府将开始以一种渐进、安定且有控制的方式再次开放社会。”

其余的一些政府则并未表现出制定明确的解禁计划时间表的意愿，而这主要是由于大多数专家认为这意味着各国必须首先大规模地提升检测能力。许多人也担心，随着复活节假期的来临、天气的逐渐转暖，以及人们因过去几周的禁闭和收入减少而逐渐感到的烦躁不安，居家隔离的限制力度或许会遭到削弱。

### 开放战略还是撤离战略

德国已着手准备一项被某官员称为“逐步撤离”（phase-out）的计划，且该计划“从卫生政策角度而言是可以接受的”。对此，德国政府发言人斯特芬·塞伯特（Steffen Seibert）表示：“鉴于我们如今所处的阶段，我们尚未到可以宣告放宽相关限制的时候。人们自然可以先为此做好心理准备，但是我们目前所要传达的最重要的信息依旧是居

家隔离。”

然而，一些专家认为，如今的一大错误是没有让公众参与到有关放宽限制的辩论当中。克里斯蒂亚娜·伍本（Christiane Woopen）是科隆大学（University of Cologne）医疗卫生伦理、权利、经济和社会科学中心（Centre for Ethics, Rights, Economics, and Social Sciences of Health）的教授，同时也是德国人口最多的北莱茵-威斯特伐利亚州政府的科学顾问。她认为：“公众应当参与到这一讨论中，因为他们已经历了许多困难，而且他们必须信任其政治领导者在未来几个月中的所作所为。”

总部位于慕尼黑的 Ifo 经济研究所（Ifo economics institute）日前发表了一份报告，该报告的作者团队由十几位流行病学家、医生、律师和经济学家组成，而伍本教授便是其中之一。她表示：“虽然我们如今显然还无法确定何时可以恢复社会开放，但我们可以先讨论一下该如何恢复。”鉴于在可靠的新冠病毒疫苗研发成功且被广泛接种之前，我们尚且无法让一切恢复如常，而这又可能仍需几个月的时间，因此，该报告试图构建的是伍本教授所说的“开放战略，而不是撤离战略”。

### 应用渐进式风险适应性战略

#### ● 目标和标准

Ifo 经济研究所的这份报告主张的一种以风险为基础的“风险适应性”（risk-adapted）战略，将放宽社会与经济限制与持续有效的卫生防护相结合，让某些年龄段、地区、社会和商业职能部门可以优先恢复活动。该战略的核心目标是：

- 防止病毒再次大规模地迅速传播，同时缓慢提升公众的自然免疫力（natural immunity）；

- 强化医疗卫生体系，确保为尽可能多的新冠病毒感染者及其他严重疾病的患者提供最佳治疗；

- 保护易感染新冠病毒的高危人群；

- 尽可能地避免抗争疫情对公众造成社会和心理上的困难；

- 在不危害公众健康的前提下使恢复经济活动成为可能；

- 依据比例原则将对公众基本权利的限制降低到最低。

报告指出，在制定该战略方案时可基于以下四个标准：感染新冠病毒的风险、出现重症新冠肺炎病例的风险、与经济和社会生活的相关程度，以及实施并维持防护措施的可能性。在制定具体的措施时则可以根据地区、人群、社会生活领域，以及经济部门进行区分。

而依据上述框架，可以在给予高危人群特殊关注的同时为逐步恢复社会活动做好健康防护准备，相关措施可包括：为公众提供有关必要卫生措施的全面资料和培训；针对不同风险级别区域，为医疗防护设备的使用附以全面的指导及规范信息；进行统一协调且大规模的检测，以监测病毒的传播情况以及人群中自然免疫力的提升情况；恢复面向所有公众的全线医疗卫生服务。

## ● 前提和方法

该报告的另一位作者，德国伍兹堡大学（University of Würzburg）药理学教授马丁·洛赫（Martin Lohse）表示，任何放宽限制的举措都必须伴随着检测能力的提升。他表示，虽然世界各地迄今为止所推出的

各种测试尚未有能被公认为是足够准确的，但无论如何，抗体检测（antibody testing）将是必不可少的。同时，政府也应提高各类防护设备的产量，并利用手机应用程序进行更为严格的接触者追踪。

报告还指出需要着重关注疫苗研发和药物生产能力的提升，并且加强区域内及区域间的呼吸机协调，指定优先可使用呼吸机的中心并稳定按需生产；同时，需基于信息技术建立起协调及战略规划系统，并扩大其使用范围。

在渐进式放宽限制时，报告中给予了以下这些可参照的标准（在采取健康防护措施的前提下）：

- 应首先为感染风险较低的领域及较不容易受感染的人群放宽限制，例如高度自动化的工厂以及日托中心和学校（丹麦和比利时正在考虑将学校的班级和每周的上课时间一分为二，以更好地实现社交隔离）；
- 必须考虑到各部门之间的互补性，例如学校停课会对有工作的父母造成额外负担；
- 可以优先考虑恢复不能通过居家办公与数字化办公工作的部门；
- 可以优先考虑恢复具有高附加值的部门，例如部分制造业；
- 可以优先考虑放宽可能会对公众造成高度社会或心理压力的限制；
- 感染率及传播潜力较低的地区更容易恢复开放；
- 在形成自然免疫后，可以恢复开放免疫能力尤其强劲的地区；
- 具有充足医疗卫生资源的地区更容易恢复开放。

## ● 关注和沟通

除了恢复日常的社会与经济活动之外，伍本教授认为，缓解人们因疫情而产生的社会与心理压力同样十分重要。报告指出，目前所采取的这些公共卫生措施在给经济与医疗卫生体系带来冲击的同时，也会对人们的身心健康造成影响，尤其会影响在社会经济中处于不利地位的人、老年人、残疾人、单亲家庭、子女尚幼的家庭、独居者、无家可归者、病患以及精神障碍患者。因此，急需为这些群体制定并推出援助计划，并尽力提高这些计划的融资能力。

而相较于统一的居家隔离指令，洛赫教授认为，在放宽限制时进行区别化处理的确将不可避免地令公众产生更大的困惑，因为这样的计划极为复杂，而人们因此所产生的威胁感却是非常真实的。因此，需要“透明的沟通，需要将这一方案背后的困难与希望都传达给公众。”如报告中所写，为了在危急情况下赢得公众的支持，需要推动客观、一致且令人信服的沟通，应促进公众的团结意识，并确保信息的实事求是与透明。此时此刻，既不能轻视风险，也不能夸大风险。

为了成功实现社会活动和复工复产的逐步恢复，相关计划必须及早提出并传达，以便相关人员和组织机构能够尽早为此制定计划与安排。同时，还应当提醒公众，很可能需要付出巨大的努力和代价，并花费较长的时间才可以恢复使一切恢复如常。需要采取区别性更大、更适应于风险，并且更加坚定的行动，而如果能够得到更多公民的支持并辅之以适当的政策措施，那么这些行动就越有可能取得成功。（如有侵权，请联系我们。）

参考文献:

1) Ben Hall & Guy Chazan, Europe prepares to ease coronavirus lockdowns, Financial Times

2) Andrea Abele-Brehm, Horst Dreier, Clemens Fuest et al., Making the Fight against the Coronavirus Pandemic Sustainable, Ifo Institute, 2 April 2020

