

A Proposal to End the COVID-19 Pandemic: Executive Summary

概要

新冠疫情已持续了一年有余。当前，全世界新增病例数量比疫情先前任何一个阶段都更严重。各方需要采取紧急措施，遏制疫情带来的日益严重的人员损失和经济压力——疫情正使本已出现的复苏分化更趋恶化。我们是可以结束这场疫情的，但这需要全球各方进一步协调行动。

许多组织和倡议都在抗击疫情中发挥了领导作用，包括“COVID-19 工具获取加速计划”（ACT 计划）、流行病预防创新联盟、盖茨基金会、全球疫苗免疫联盟、全球基金、世界银行、世界卫生组织和世界贸易组织。本文提出的建议旨在巩固和补充这些重要工作。

众所周知，如果不结束这场健康危机，就无法持久地结束当前的经济危机。因此，抗疫政策就是经济政策。结束这场健康危机对全球宏观经济和金融稳定至关重要，其也对 IMF 及其他经济机构具有极其重要的意义。

因此，本文分析了抗疫工作的多个方面，包括预测各种情景下的全球及各国的疫苗接种率。预测显示，到 2022 年，各国的健康前景仍将极不平等，这将给世界带来重大风险。正如公共卫生官员多次指出，“只有所有地区的疫情结束，这场疫情才算真正结束。”

我们建议，应在国内和多边层面采取务实行动，迅速解决这场全球性的健康危机。我们的提议包括以下目标：（1）到 2021 年底，将所有国家的接种率提高到至少总人口的 40%；到 2022 年上半年，将接种率提高到至少 60%；（2）同时，密切跟踪下行风险并采取应对措施；（3）确保广泛开展病毒检测和追踪，维持充裕的治疗物资储备，在疫苗接种率较低的地区实施公共卫生措施。

根据 ACT 计划的预算编制情况，我们估计这一提议的成本约为 500 亿美元。与更快结束新冠疫情的潜在好处（估计约为 9 万亿美元）相比，这一成本很小。此外，发达经济体将获得约 1 万亿美元的额外税收收入，这意味着为本提议提供的资金可能是有史以来回报率最高的公共投资。

考虑到及时结束新冠疫情是一个全球公共品，在本提议的 500 亿美元总成本中，有充分理由从公共、私人和多边捐助方那里获得至少 350 亿美元赠款，并由各国政府提供剩余资金——它们可能会得到多边机构优惠贷款的支持。

ACT 计划确定的赠款资金缺口约为 220 亿美元——G20 和其他国家政府认为解决这一缺口非常重要。此外，多边开发银行设立的新冠疫情融资机制至少可提供 150 亿美元。这估计可提供 130 亿美元的额外赠款，以实现我们的建议所需的 500 亿美元。这笔额外资金将主要用于将“新冠肺炎疫苗实施计划”（COVAX）的覆盖率提高至 30%、采购更多的新冠病毒测试试剂、扩大生产能力来防范下行风险等。

重要的是，本建议需要的不是承诺资金，而是需要先行提供资金、先行开展疫苗捐赠以及为全世界开展风险投资。应立即提供一切必要的资金，这一点极其重要。本建议的关键措施（见下表）包括：

实现疫苗接种目标

1. 先行向 COVAX 计划提供至少 40 亿美元的额外赠款，将 91 个低收入及中等收入国家（LMICs）的疫苗覆盖率目标从 20% 提高至 30%：这将帮助其完成订单，并启用尚未使用的疫苗生产能力。
2. 确保疫苗原材料及成品的跨境自由流动：目前，这方面的限制措施正造成发展中国家数十亿人难以获得疫苗。
3. 捐赠多余的疫苗：我们预计，即便是各国优先考虑为本国人口接种疫苗，2021 年也至少可捐赠 5 亿个疗程的疫苗（相当于约 10 亿剂疫苗）。应通过 COVAX 计划开展捐款（包括运输费用），以确保在公平的基础上按照公共卫生原则来分享疫苗。

防范下行风险

4. 开展风险投资，实现疫苗生产多样化，并在 2022 年初将疫苗生产能力提高 10 亿剂，以应对下行风险，包括应对新变种病毒的加强针。[80 亿美元]
5. 加强病毒基因组监测和供应链的系统性监控，制定具体的应急计划来应对病毒变异或供应链遭受冲击的情景。在筹备过程中，多边机构、疫苗开发商和制造商、主要国家政府都应参与其中。[30 亿美元]

管理疫苗供应有限的过渡期

6. 确保广泛开展病毒检测、保证充裕的治疗物资、采取足够的公共卫生措施、为疫苗部署做好准备。[300 亿美元]
7. 紧急评估并（在获得批准后）实施延迟接种第二针疫苗的策略，以扩大有效供给。[20 亿美元]

其他所需措施需要 30 亿美元。根据我们的预测，如不出现下行风险，则第 1-3 项措施可能足以在 2021 年底前实现 40% 的疫苗接种率目标、到 2022 年上半年实现 60% 的目标。同时，需要采取第 4-7 项措施来防范下行风险，在过渡时期降低疫情的健康影响。第 4、5、7 项中的几乎所有资金，以及第 6 项的大部分资金，都应以 ACT 计划各部分的赠款形式予以实现。

本分析在很大程度上受益于上述组织开展的工作，同时也得益于与若干领域专家的交流。本建议重点关注了控制当前疫情所需的工作。本建议是对 G20 高级独立小组和 G7 大流行病预防伙伴关系工作组相关研究以及《大流行病预防和应对独立小组报告》等内容的补充——这些研究主要侧重于应对未来的大流行病。我们也注意到，鉴于疫苗和病毒形势的变化，任何此类分析都存在巨大的不确定性。尽管如此，我们希望本建议能为目前全球应对我们这个时代最重要的健康与经济危机提供帮助。

若不采取紧急行动，许多新兴和发展中经济体可能必须等到 2022 年底或更晚时候才能控制住疫情。不论是对这些国家还是对整个世界而言，这都为时过晚了。我们都共同置身于这场危机中。

新冠疫情提议的核心要素

行为方	措施	2021				2022				低收入和中等收入国家及全球公共产品的融资缺口（十亿美元）		
		一季度	二季度	三季度	四季度	一季度	二季度	三季度	四季度	总计（A+B）	其中 赠款（A）	其中 优惠融资（B）
国家当局	实施保持社交距离、戴口罩和其他公共卫生措施；鼓励迅速推广检测、治疗和个人防护用品									4	2	2
	采购足够多的检测试剂、治疗物资和个人防护用品；扩大医院接收新冠病人的能力									20	15	5
	做好准备扩大疫苗分发和接种（包括疫苗储存和运输问题、为优先接种安排好各项系统，打击社交媒体上的虚假信息，以及为紧急使用授权设立快速通道）									6	2	4
	投资于Sars-COV-2病毒变种的基因监测，并持续开展监测									3	2	1
具备生产能力的政府	促进跨境自愿许可和技术转让，目标是在全球范围内建立地区生产能力									1	—	1
	对供应链风险进行系统性监督，确保能够获得关键的原材料和供给品（与多边机构、其他国家和疫苗生产商合作）									< 1	—	< 1
	制定并定期更新应急计划，在出现下行风险时，调整各候选疫苗的生产能力											
疫苗开发机构/监管当局	开展试验，评估疫苗对新病毒株的疗效，可能由捐助方的赠款提供资金支持									2	1	1
	（必要时）开发加强针或多价疫苗，防止可能出现的新变种病毒											
	紧急评估并（在获得批准后）实施延迟接种第二针疫苗的策略，这项工作可能由捐助方的赠款提供资金支持											
多边机构	扩大利用现有的疫情贷款便利；将赠款承诺转换为先行现金出资									< 1	< 1	—
	对疫苗生产的供应链风险开展全球系统性监测；根据情景规划制定应急计划											
	确保高收入国家的新需求（如疫苗加强针、青少年疫苗接种等）不会对低收入和中等收入国家产生挤出效应											
二十国集团/捐助国	向COVAX先行提供40亿美元的现金赠款；并在需要时提供更多赠款和优惠融资，用于疫苗采购									6	5	1
	开展风险投资，以扩大疫苗生产能力，应对下行风险和/或低收入和中等收入国家的长期需求。									8	8	—
	2021年至少捐赠5亿个疗程的多余疫苗（约相当于10亿剂疫苗）*									—	—	—
	承诺维持疫苗相关物资和最终产品的自由出口									—	—	—
总需求										≈ 50	≈ 35	≈ 15
未使用的贷款便利和正在考虑中的捐助承诺 *											22	15
额外需求											13	—

注释：格子颜色越深，表示有关措施在相应季度的重要性越大。我们的预算分析将多余疫苗实物捐赠的额外成本定为零，因为采购大部分属于沉没成本，但非常有必要将对COVAX-AMC的捐赠视作官方发展援助。贷款机制下未利用的融资是基于世界银行和亚洲开发银行的疫情贷款机制。“COVID-19工具获取加速计划”确定的赠款资金缺口约为220亿美元。二十国集团为解决这一缺口非常重要。详见附件六。