# 杨宏山：差异化+精细化：疫情防控的方法论

人民论坛网：2020年8月25 日

分区分级差异化：常态化疫情防控的新要求

在疫情防控常态化背景下，国务院联防联控机制印发《关于科学防治精准施策分区分级做好新冠肺炎疫情防控工作的指导意见》（以下简称《意见》），要求各地根据实际情况，以县域为单位，确定不同的风险等级，制定差异化防控策略。《意见》将地区疫情风险分为低、中、高三级，低风险地区实施“外防输入”策略，中风险地区实施“外防输入、内防扩散”策略，高风险地区实施“内防扩散、外防输出、严格管控”策略。

中央提出差异化防控要求，既是对少数地方的极端举措的纠正，也是对常态化疫情防控的具体要求。统筹疫情防控和经济社会活动，需要根据实际情况，采取差异化防控策略，并动态调整防控措施。新冠肺炎疫情暴发后，一段时间里，一些地区采取封村封路、禁止人员往来等举措，致使部分企业无法复工复产，经济社会活动难以恢复正常。推进分区分级差异化防控，就是要避免不论青红皂白，采取“一刀切”做法。

我国传染病防治坚持“四早”原则，即“早发现、早报告、早诊断、早隔离”。落实“四早”原则，需要以风险识别为抓手，提升突发疫情的风险溯源能力。突发疫情发生后，疾控人员需要迅速开展流行病调查，摸清患者发病前的活动轨迹和密切接触人员，基于调查结果进行疫情溯源。进而通过环境采样和监测确定感染来源，及时启动风险预警，面向公众进行风险沟通。

推进差异化防控，需要区分不同地区的风险级别，有针对性地采取精准防控措施，建立动态调整机制。对于疫情较为严重的高风险地区，须采取严格管控措施，对发生疫情的社区实行封闭式管理，全面排查密切接触者及相关人员，对确诊病例开展追踪溯源，对密切接触人员实施隔离观察，对人员密集场所暂停营业，全力阻断疫情传播链条；中风险地区须采取必要的防控措施，守护好“外防输入、内防反弹”防线，对工作和生活活动场所采取适度限制措施；低风险地区疫情防控的重点是预防输入性病例，可适当放开经济社会活动场所。

北京市新一波新冠肺炎疫情的时间轴

2020年6月11日，北京市新增1例新冠肺炎确诊病例，它打破了本地连续近两个月无新增确诊病例的纪录。该病例的确诊患者“西城大爷”自述近两周无出京史，无外来人员密切接触史。这一情况迅速引起了疾病防控和卫生行政部门重视。新增本土病例出现后，疾控人员对患者进行了详细的流行病学调查。借助通讯服务商提供的大数据，疾控人员帮助患者全面回顾了发病前的活动轨迹，确定了所有密切接触者和可疑暴露场所。根据调查信息，疾控人员迅速对可疑场所进行环境采样和检测，对密切接触者进行调查和隔离管理。经过20多个小时的持续工作，北京市锁定新发地市场为新一波疫情的风险地。

6月12日起，北京市关闭新发地市场，实行暂时休市，对市场周边小区实行封闭管理，对该市场的从业人员进行集中医学观察。6月14日，新发地市场所在的丰台区花乡（地区）乡被确定为疫情高风险地区。

随着流行病学调查的跟进，北京市对新一轮疫情传播途径有了更为清晰的认识。6月16日，北京市将突发公共卫生事件应急响应由三级上调至二级，全面升级疫情防控措施，具体包括：中高风险街乡、新发地市场相关人员严禁离京；确需离京人员，须持核酸检测阴性证明；停止高校毕业班学生返校工作；恢复社区封闭式管理，调整公共交通限流比例，控制满载率；停止举办会展、体育赛事和演出活动，停止开放境内跨省区团队旅游业务等。

在新发地疫情防控中，北京市共有47个街乡出现确诊病例。为全面排查可能受感染人群，北京市持续提升核酸检测能力，力求对重点人群、重点行业和重点区域实行“应检尽检”，对市民做到“愿检尽检”。从6月11日到7月6日，北京市累计完成了1100万人次的检测量，约占全市常住人口的一半。从6月11日至7月2日，在上报的331例确诊病例中，172例由核酸筛查发现，占比达52%。

随着差异化、精细化防控措施付诸实施，新一波疫情的社区传播途径受到控制，新增确诊病例逐日减少。7月6日，北京市再次实现新增确诊病例、疑似病例“零增长”。此后，北京市连续14天无新增确诊病例，全市高风险街乡全部清零，中风险街乡仅剩1个。7月19日，北京市宣布将突发公共卫生事件应急响应级别由二级调整为三级。

精细化管理：坚持“一个核心”、统筹“两面防控”、守护“三条防线”、落实“四方责任”

回顾北京市疫情防控所采取的行动策略，可以看到一种“差异化+精细化”的辩证法和方法论。差异化即分区分级实行不同的防控策略，不搞“一刀切”。新发地市场新冠肺炎疫情发生后，北京市丰台区宣布进入“战时状态”。针对小规模复发疫情，北京市在局部范围内采取了刚性管控措施，紧急关闭相关批发市场，对从业人员进行核酸检测。面对新一波疫情，北京没有在全市范围内按下“暂停键”，有关防控措施也力求减少对生产生活造成影响。北京市以街道（乡镇）为单位，依据新增确诊病例情况，划分低、中、高疫情风险等级，及时公布中、高风险地区名单。根据疫情变化，北京市动态调整中高风险地区名单，引导各区适时转换工作重点。

“精细化”即通过扎实细致的工作，确保疫情防控高效、协同和规范运作。在新一波疫情应对的风险识别、风险预警、风险处置中，北京市采取了一系列精细化防控措施，取得了显著成效。面对卷土重来的局部疫情，北京市紧急关停新发地市场，对周边小区实行封闭式管理，依靠通讯服务商提供的大数据，结合单位和社区的摸排行动，在全市范围内筛查近期有过新发地市场接触史的人群。对可能受感染人群核酸检测全覆盖，做到“应检尽检”。

城乡社区是疫情联防联控的第一线，是“外防输入、内防扩散”的关键防线。在疫情防控中，北京市充分发挥基层组织的作用，实施社区封闭式管理，把防控力量、资源、措施向社区下沉，组建专兼结合的工作队伍，面向社区和村庄开展防控工作，把精细化管理落实到每个社区。这种精细化管理可概括为坚持“一个核心”、统筹“两面防控”、守护“三条防线”、落实“四方责任”。

坚持“一个核心”，即以人民利益为核心。北京市坚持一切从人民利益出发，以保护居民的身体健康为重点，强化疫情防控工作，守好管理防线。面对局部疫情，北京市准确把握疫情变化，做出推进差异化防控的决策部署，针对中高风险地区强化疫情防控，低风险地区做好排查工作，做到全面摸排、分类管理、精准防控，尽量不影响人民群众的正常生产生活秩序。

统筹“两面防控”，即统筹落实“内防扩散、外防输入”工作。内防扩散方面，对疫情较为严重的高风险地区，严格实施封闭式管理，做好确诊病例密切接触人员的隔离观察工作，由街道干部、社工、社区保健医生组成专门队伍，通过下派名单和社区自查两种方式，分类做好防控工作。各单位、社区守护好通行卡口，落实出入证通行工作，做好接收入境返京居民医学观察工作，落实管控责任。

守护“三道防线”，即守护好辖区、小区和个人三道防线。首先，在各街道连接外围的主要通行路口设立巡查巡视点，形成第一道辖区外围防线，重点关注外地返京人员、外地车辆等进出情况；其次，在居住小区出入口设立往来人员登记处，形成第二道防线，设立专人负责登记返京人员信息、测量进入人员体温；最后，面向社区居民做好宣传和沟通工作，强化居民防控意识，从自身做起，守好个人健康。

落实“四方责任”，即属地、部门、单位、个人四方主体分别落实各自的防控责任。街道作为属地管理的主要责任单位，承担着辖区疫情防控的指挥领导职责，需要统筹协调辖区内多方主体履行各自职责；政府部门按照各自的职责定位，负责做好本行业、本系统的防控工作；辖区内各单位要承担本单位的疫情防控和复工复产责任，社区负责出入证发放和管理，承担各个卡口的管控任务，负责做好居家观察管理与服务工作；个人有责任协助、配合政府部门开展防控工作，做好自我防护，如实提供相关信息。

北京市新冠肺炎疫情防控的基本经验

突发传染病防控的第一原则是阻断传播链条，而掌握疫情风险地点及受感染人群是阻断传播的关键。只有及时识别风险地，才能将风险控制在最小范围内。新发地市场疫情防控取得显著成效，其中既有患者及时就诊并采取避险措施的“功劳”，也与大数据助力疫情调查及精细化管理高度相关。依靠大数据支持，疾控机构及时锁定新发地市场为集聚性疫情的发生地，并在超大规模城市的茫茫人海中，迅速筛查出与该市场有过接触的人员。依靠大数据赋能，北京市准确把握差异化防控与精细化管理的辩证法，为新一轮疫情防控赢得了主动权。

第一，运用大数据技术，提升突发疫情的风险溯源能力。面对突发疫情带来的重大风险，疫情防控需要以风险溯源为抓手，及时采取防控措施。回顾北京市新发地市场疫情防控的完整过程，一条重要经验是应用大数据提升风险识别能力。北京市出现新增确诊病例后，依靠通讯商提供的大数据，流调人员帮助患者精确回忆了发病前的所有活动轨迹和接触人员，为锁定新发地市场为风险地提供了有力支持。在筛查近期内与该市场有接触的人员中，充分应用信息化手段和大数据技术，并发挥了重要作用，依靠智能化的数据采集途径及在线交易支付记录，北京市快速筛查出高风险场所的暴露人员。

第二，推进分区分级差异化防控，针对高风险地区采取精准防控行动。在锁定疫情源头后，北京市依据新增确诊病例，划分疫情重点地区和重点人群，实施差异化防控策略。在确定新发地市场发生了集聚性疫情后，北京市立即关闭了该市场，对市场内工作人员全部进行核酸检测，并封闭转运至集中医学观察点；对市场周边小区实施封闭管理，对周边居民进行居家隔离；通过社区“敲门”行动，全面排查近期内与新发地市场有过接触的人员。针对出现疫情的社区，疾控部门根据病例数量划分风险等级，采取差异化措施，并动态调整风险等级。对于实行封闭式管理的社区，尽可能细化管控单元，尽量减少大范围“停摆”，实现了疫情精准防控与经济正常运行两不误。

第三，对可能受感染人群实行“应检尽检”，有效阻断病毒传播链条。为防止疫情全面暴发，坚决遏制重大风险，北京市针对新发地市场疫情的风险人群开展大规模核酸检测。检测对象包括：新发地市场工作人员及到访人员；出现病例的小区的居民；出现病例或环境检测阳性场所的人员；农贸市场、菜市场、餐饮店、单位食堂工作人员；中高风险街道的居民等。

第四，及时发布疫情信息，增进风险沟通，最大限度地凝聚社会共识。新发地市场疫情发生后，北京市建立了高效的信息发布制度，每日举行新闻发布会，在第一时间发布权威信息，回应不实流言甚至谣言。在疫情初期，北京市每日召开两次发布会，及时公布疫情相关信息，包括确诊病例基本情况、活动场所、防控薄弱环节、防控策略、健康提示等。“西城大爷”病例公布后，患者瞒报旅行史的流言开始传播，面对不实流言，西城区卫健委及时辟谣，向社会通报确诊病例近期没有外出旅行史，家庭密切接触者的核酸和血清抗体检测结果均为阴性，身体无不适症状。持续的信息发布及时回应了社会关切，消除公众恐慌心理，凝聚了社会共识，并引导公众注意保持个人卫生，做好个人防护。

第五，运用科技创新成果，为风险防控提供有力支撑。科学技术是应对重大风险的有力武器，面对具有高度传染性的新型冠状病毒，提升防控能力离不开科技创新。北京市依靠智能化的数据采集手段，获取个人行动轨迹，将“健康宝”等大数据成果应用于疫情防控，提升了风险人员识别效率。大数据技术为辅助流行病学调查、开展疫情趋势研判、支持人员有序流动、推动企业复工复产提供了有力支撑。

（作者为中国人民大学公共管理学院副院长、教授、博导）