

# 新冠肺炎疫情中的 德国公众沟通研究

陆娇娇 贾文键

**摘 要：**全球第一波新冠肺炎疫情中，德国政府的防疫举措和机制获得了国际认可和肯定。本论文着眼于德国联邦政府的疫情公众沟通，梳理其以危机沟通和风险沟通为核心的公众沟通理念、相关法律制度框架和国家大流行病计划，在此基础上考察德国第一波新冠肺炎疫情中的公众沟通实践，并对其阶段变化和整体特征进行归纳与探究。研究发现，德国新冠疫情公众沟通有着结构清晰、多方联动、积极先行和行之有效的一面，但同时也受制于其联邦制度，并面临着新冠疫情本身的不确定性、反复性和持久性等多方面挑战。

**关键词：**德国； 新冠疫情； 危机沟通； 风险沟通； 公众沟通

**作者简介：**北京外国语大学 德语学院 讲师 北京 100089

北京外国语大学 德语学院 教授 博士生导师 北京  
100089

**中图分类号：**D751.6

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005-4871(2020)04-0130-21

2019年底爆发的新型冠状病毒肺炎疾病迅速席卷全球，发展成21世纪以来影响最大的一场全球性公共卫生危机。在这样一场危机中，国家政府应对疫情方式与公众进行沟通的效果成为疫情防控的关键。德国政府在第一波新冠疫情期间的防疫举措在国际上获得了较多认可。这一良好抗疫成绩离不开德国政府有效沟通所唤

起的民众自律与配合。自疫情发生以来,习近平主席已四度与德国总理默克尔通话,反映出中德双方的“高度政治互信和密切战略沟通”<sup>①</sup>。中德两国都是在抗击新冠疫情斗争中取得较多成果的国家,双方相互借鉴经验有益于国际社会团结一致、携手抗疫的大局。遗憾的是,德国的疫情公众沟通尚未引起国内学者足够关注,目前尚未发现针对德国疫情沟通机制与实践的系统研究。基于以上背景,本研究以德国政府在第一批新冠肺炎疫情时期的公众沟通为切入点,考察其相关沟通机制和实践,一方面为加深对传染病疫情公众沟通的认识,另一方面也为我国进一步提升应对突发重大公共卫生事件的能力和健全公共卫生应急管理体系提供借鉴与参考。

德国政府历来注重突发性公共卫生事件中的公众沟通。尽管传染病防治和疫情应对工作原则上由德国各联邦州自行负责,<sup>②</sup>德国政府仍然在联邦层面制定了针对流行病公众沟通的系列法规,并发布相应的沟通指南和计划预案,为突发性疫情事件下的紧急沟通提供法律制度保障与科学应对方案。下文将对德国政府疫情公众沟通机制中的主要沟通理念、法律制度框架和国家计划预案进行梳理,并在此基础上对德国第一批新冠肺炎疫情中的公众沟通实践进行综合考察。

### 一、疫情公众沟通中的危机沟通和风险沟通

公众沟通(Öffentliche Kommunikation)是指通过公开交流影响特定公众的过程。<sup>③</sup>它突显与特定公众群体的关联,并以实现公众影响和形成公众舆论为核心任务<sup>④</sup>。公众沟通与特定机构或组织处理公共关系的工作密切相关,同时包括单向的信息传播和双向的交流。

危机沟通和风险沟通是公共危机应对中的基本公众沟通类型,对于当今危机和风险频发的社会具有重要意义。德国联邦民众保护和灾难救助局(BKK)把危机沟通(Krisenkommunikation)定义为“在危机期间为防止或减少损害而进行的信息与意见交流”<sup>⑤</sup>,风险沟通(Risikokommunikation)则是“与特定风险的规避、降低和

① 《习近平同德国总理默克尔通电话》,载《人民日报海外版》2020年06月04日,第01版。

② 参见 Bundesministerium des Innern, *System des Krisenmanagements in Deutschland*, Berlin, 2015, S. 7; Robert Koch-Institut, *Epidemisch bedeutsame Lagen erkennen, bewerten und gemeinsam erfolgreich bewältigen*, Berlin, 2019, S. 33.

③ Günter Bentele/Hans-Bernd Brosius/Otfried Jarren, „Vorwort“, in Günter Bentele, Hans-Bernd Brosius, Otfried Jarren (Hrsg.), *Öffentliche Kommunikation. Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2003, S. 7-10, hier S. 7.

④ Bundesregierung, *Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2018*, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1567556/8540f8c61e5e27c287d591791aed160e/2019-01-09-medienbericht-breg-2018-politischer-teil-data.pdf?download=1>, S. 5.

⑤ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, *BBK Glossar: Ausgewählte zentrale Begriffe des Bevölkerungsschutzes*, Bonn, 2018, S. 33.

接受相关的信息与意见交流”<sup>①</sup>区别于“预防性的”的风险沟通，危机沟通是在危机发生后，旨在避免或尽可能降低急性危害造成的损失，试图把危急状态重新恢复为正常状态，从而与公众进行的交流。<sup>②</sup>它通常由紧急、真实和不寻常的形势、危险或具体事件引发。风险沟通则取决于特定机构对国家或社会风险的评估。<sup>③</sup>因而，风险“是建构出来的”，其“本质不在于它正在发生，而是它可能发生”。<sup>④</sup>风险的感知与评价还受社会、政治、文化乃至情感因素影响，<sup>⑤</sup>同等风险信息、意见和知识的传播并不必然产生同样的风险感知和接受度。在新冠肺炎传播初期，其作为健康风险在世界各国的不同认知便很好地印证了这一点。

两类沟通的具体任务有所不同。危机沟通以危机时期的信息告知、行为指导和动员为任务。<sup>⑥</sup>风险沟通任务则在于提高人们对于现有风险或危险的意识、说明风险相关性和通过行为推荐使其有能力采取预防措施。<sup>⑦</sup>简言之，风险沟通应帮助民众形成“风险成熟性”<sup>⑧</sup>(Risikomündigkeit)，即抵御风险的意识与行动能力。而在风险长期存在并有可能发展成危机的情形下，两类沟通间存在紧密联系，具体可如下图所示：

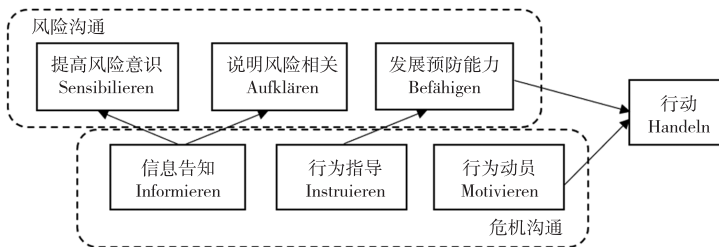


图1 风险沟通与危机沟通的任务及其相互联系

来源：作者自制。

① Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, *BBK Glossar: Ausgewählte zentrale Begriffe des Bevölkerungsschutzes*, Bonn, 2018, S. 46.

② Bundesministerium des Innern, *Leitfaden Krisenkommunikation*, Berlin, 2014, S. 12.

③ Robert Koch-Institut, *Nationaler Pandemieplan Teil II — Wissenschaftliche Grundlagen*, Berlin, 2016, S. 186; Bundesministerium des Innern, *Leitfaden Krisenkommunikation*, S. 12.

④ Adam Barbara/Van Loon Joost, “Introduction: Responding risk; the challenge for social theory”, in Adam Barbara/Beck Ulrich/Van Loon Joost (eds.), *The risk society: Critical issues for social theory*, Sage: Thousand Oaks, 2000, S. 1–31, hier S. 2.

⑤ Lars Günther/Georg Ruhmann/Jutta Milde, *Pandemie — Wahrnehmung der gesundheitlichen Risiken durch die Bevölkerung und Konsequenzen für die Risiko- und Krisenkommunikation*, Berlin: Freie Universität Berlin, 2011, S. 20–21.

⑥ Robert Koch-Institut, *Nationaler Pandemieplan Teil II — Wissenschaftliche Grundlagen*, S. 195.

⑦ Bundesministerium des Innern, *Leitfaden Krisenkommunikation*, S. 11.

⑧ 同上。