

# 重大突发公共卫生事件中政府公信力的困境与路径优化

——基于施信与受信的双维度视角

谢雨晗, 周晨曦

重庆大学, 重庆

Email: xieyuhuan\_xyh@163.com, 770232526@qq.com

收稿日期: 2020年12月19日; 录用日期: 2021年1月19日; 发布日期: 2021年1月27日

---

## 摘要

重大突发公共卫生事件以其传播广泛和危害复杂等特点成为政府当前治理的重难点之一。能否有效应对重大突发公共卫生事件直接影响政府在社会公众眼中的形象, 政府公信力的高低也决定了重大突发公共卫生事件的应对效率和公众的配合度。本文从施信与受信的双维度视角对政府公信力展开分析, 探讨政府公信力与重大突发公共卫生事件的互动关系。提出解决重大突发公共卫生事件中政府公信力的困境, 从信息资源整合和信息公开、强化体制机制建设和部门协作、加强政民互动互信以及网络舆情应对与监管四个方面实现路径优化。

---

## 关键词

重大突发公共卫生事件, 政府公信力, 困境, 路径优化

---

# The Dilemma and Path Optimization of Government Credibility in Major Public Health Emergencies

—Based on the Two-Dimensional Perspective of Trustor and Trustee

Yuhan Xie, Chenxi Zhou

Chongqing University, Chongqing

Email: xieyuhuan\_xyh@163.com, 770232526@qq.com

Received: Dec. 19<sup>th</sup>, 2020; accepted: Jan. 19<sup>th</sup>, 2021; published: Jan. 27<sup>th</sup>, 2021

## Abstract

Major public health emergencies have become one of the most important and difficult problems for the government to deal with because of its wide spread and complex harm. Whether the government can effectively deal with major public health emergencies directly affects the image of the government in the eyes of the public. The level of government credibility also determines the response efficiency and public cooperation degree of major public health emergencies. This paper analyzes the government credibility from the perspective of trustor and trustee, and discusses the interaction between government credibility and major public health emergencies. This paper proposes to solve the dilemma of government credibility in major public health emergencies, and optimize the path from four aspects: information resources integration and information disclosure, strengthening the construction of institutional mechanisms and department cooperation, strengthening government and people interaction and mutual trust, and network public opinion response and supervision.

## Keywords

Major Public Health Emergencies, Government Credibility, Dilemma, Path Optimization

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

2020年春节前夕，新冠肺炎疫情爆发并快速蔓延，对社会公众的身心健康以及社会发展都造成了一定程度的破坏，给政府部门的协调和应对能力带来了严峻的考验。根据《突发公共卫生事件应急条例》，将重大突发公共卫生事件定义为突然发生，造成或可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件[1]。重大突发公共卫生事件的治理因内部各因素的不确定而具有复杂性，具体表现为传播速度快、响应要求高、谣言形成广等特性，若管控不到位不仅会给社会造成不可逆的危害，更会对国家政府公信力造成强烈的冲击。

政府公信力即政府的影响力、民众对政府的满意度和信任度，它不仅是社会公众对政府行为与政府工作的主观评价，也是社会公众衡量政府信用程度的重要标准。2019年，中国信用小康指数调查结果显示政府信用问题高居公众关注之首[2]。由此可见，提升政府公信力已然成为社会关注的热点，如何积极有效应对重大突发公共卫生事件是当前政府公信力建设的重要内容。组织信任理论相关研究中，有学者创新性地提出了整合信任模型(the integrative model of organizational trust)，将信任双方定义为施信者(trustor)和受信者(trustee)。并提出“受到施信者的信任倾向(trustor's propensity)”和“受信者的可信度(trustee's trustworthiness)”是信任产生的两个充分必要条件，任何一方都无法独立影响信任[3]。本文基于此，将政府公信力的双方定义为施信方(社会公众)和受信方(政府)。

在重大突发公共卫生事件的应对过程中，受信方作为治理主体应具备处理该类事件的能力，以提高施信方即社会公众对政府的满意度和信任度。现阶段，我国若要提升社会公众对政府的信任度，缓解快速发展的经济带来的社会矛盾以及社会危机现象，需提高对政府公信力的重视，加强政府公信力建设，使受信方能够激发民众力量，夯实应急管理群众基础，平稳经济社会秩序。

## 2. 重大突发公共卫生事件与政府公信力的耦合关系

政府公信力是政府预防和控制重大突发公共卫生事件的主要屏障。一方面, 良好的公信力能够使受信方在处理重大突发公共卫生事件时获取施信方信任, 充分调动社会资源; 另一方面, 重大突发公共卫生事件的妥善解决, 能够很大程度提升政府公信力和社会形象, 二者之间既相互促进又相互制约(见图1)。另外, 在公共危机频发的社会背景下, 有效处理与解决重大突发公共卫生事件是衡量和反映受信方执政能力水平的关键, 不断提高政府公信力使重大突发公共卫生事件及其引发的群体性事件能够快速妥善地解决, 是受信方面对的重要课题。

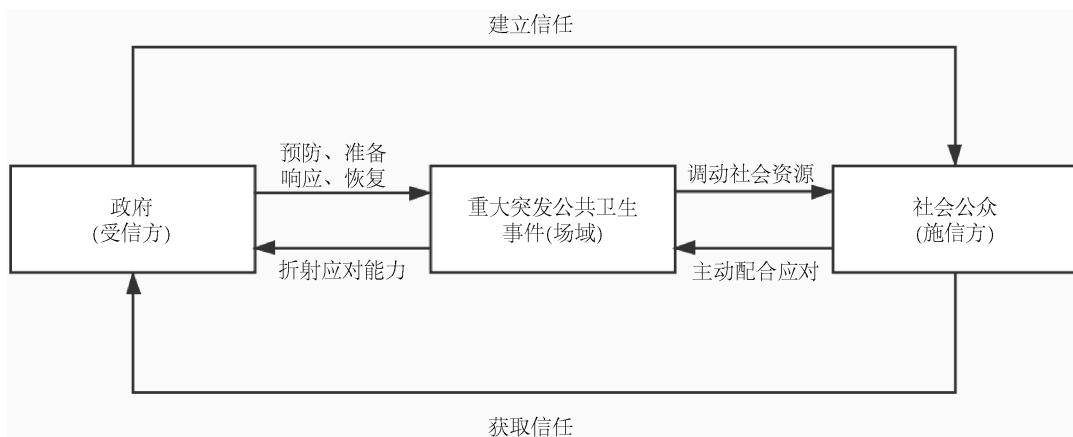


Figure 1. Coupling relationship between major public health emergencies and government credibility

图 1. 重大突发公共卫生事件与政府公信力的耦合关系图

### 2.1. 重大突发公共卫生事件: 政府公信力变迁的场域

重大突发公共卫生事件影响和制约着政府公信力的高低。作为受信方的政府部门主导着重大突发公共卫生事件的治理进程, 肩负着应对该事件的预防、准备、响应、恢复四个阶段的职责和义务。施信方在受信方处理这类事件过程中, 根据受信方的应对情况来衡量其应急能力和公众形象。由于重大突发公共卫生事件具有突发性、公共性、随机性等多种特征, 在应对这类事件的过程中, 政府公信力的变迁面临诸多考验与挑战。重大突发公共卫生事件对政府公信力造成的影响, 关键在于受信方采取的解决方式以及处理事件的时效性与实效性。受信方对事件的高质量治理是提升施信方信任度的核心, 反之则会导致质疑与不信任, 从而对政府公信力产生冲击。在全球一体化的背景下, 互联网和大数据的发展使各国的经济发展紧密结合起来, 重大突发公共卫生事件的出现造成的影响不局限于国家范围以内。各国政府处理重大突发公共卫生事件的态度和行动, 决定了该国政府的国际形象及其具备的国际竞争力。

### 2.2. 政府公信力: 重大突发公共卫生事件应对的枢纽

在重大突发公共卫生事件的有效应对过程中, 政府公信力起到关键性作用。受信方因其强大的统筹能力占据主导地位, 但在这一过程中离不开施信方的密切配合与良性互动, 而政府公信力贯穿于受信方与施信方的整个互动关系之中。政府公信力对重大突发公共卫生事件的影响, 可以从以下几个方面阐释: 一则, 从社会的角度来看, 政府公信力能够维持社会秩序。重大突发公共卫生事件的突然发生, 造成或可能造成社会秩序混乱和公众恐慌。而拥有高公信力的受信方, 在解决重大突发公共卫生事件时能够有效保持社会秩序稳定, 从而提高事件处理效率, 并给施信方带来重要的心理支持。二则, 从公民的角度来看, 良好的政府公信力是民心所向。在受信方的引导下, 施信方主动配合并及时作出相应措施, 有序

参与到重大突发公共卫生事件治理过程中，有助于受信方在应急管理过程中的行政行为更好地达到预期效果。三则，从政府的角度来看，政府公信力可折射出政府应对重大突发公共卫生事件的能力。政府公信力是政府治理能力的重要组成部分，信任度越高的政府越能够合理高效地配置、调动社会上的各类资源并统筹规划，最大限度地减少重大突发公共卫生事件造成的损失。

### 3. 重大突发公共卫生事件中政府公信力弱化的现实困境

#### 3.1. 受信方反应迟缓与信息披露滞后的困境

信息的公开与透明是受信方与施信方相互信任的基本条件。双向沟通渠道的不畅通，会在很大程度上影响政府公信力的建设。一方面，在爆发重大突发公共卫生事件时，政府部门作为主导者，掌握着绝大多数的信息，但无法做到信息的绝对透明化。政府为维持社会秩序的稳定和谐，需严格控制舆论导向，筛选不利信息。但公众因为未知而带来了更大的恐惧，更不利于社会的和谐。一旦事件大规模爆发，公众会感知到各类平台发出的信息，当这些信息与政府的权威信息出现不一致甚至出现矛盾的问题，就会造成社会公众对政府行为的质疑、不配合和不信任，而不论政府是否已经在正确的时间做了正确的事。  
[4]如今社会成员获取各类信息的速度更快范围更广，促使了舆论的产生与传播，进而对政府公信力的建设产生影响。隐瞒信息一定程度上可能有助于遏制公众的恐慌，但一旦公众对其产生质疑，反而对政府公信力的变迁呈负效应。另一方面，出于部分负责人自身实际利益的考量，受信方碍于自身能力、利益以及政治体制压力等因素，在重大突发公共卫生事件爆发时，出现大概率的谎报、瞒报情况。具体表现为对上级部门和社会公众的不断掩饰，和对下级部门下达压制信息的绝对命令。这不利于上级在了解事实的基础之上采取合理的对策，不仅可能造成“行政成本的上升”，也会影响政府公信力的建设。

#### 3.2. 受信方权力运作错位与部门协作低效的困境

政府职能、权力、责任一致，这是体现受信方信用的重要基础。施信方对受信方公信力的衡量依据通常是政府部门在事件过程中所采取的措施和相应机制的实现情况。但在重大突发公共卫生事件中，时常出现政府部门的权力运行错位的现象，如公权私用、权力滥用、越界和寻租等情况，极大程度地破坏了政府部门的形象，丧失了公众对政府的信心，损害了政府长期积累的公信力。对于政府部门行政工作的部分违法违规行为，由于没有实行严格的监管，频频出现“不问不责”、“问而不责”、“责后不问”、“责后再犯”等现象，致使受信方易产生淡薄的责任意识。若要适应整个社会环境的需求变化，国内现行的应急管理制度和体系还应进一步完善。在权力运作的监督方面，有效的监督制度、监督程序、监督途径的缺位，最终也会导致受信方的公信力降低。从部门协调的角度来看，在应对重大突发公共卫生事件时，各个部门之间不能做到同心同力、配合默契，易使其在应对时处于被动地位。若协调工作做不好，部门间出现相互推诿现象，可能会错过处理重大突发公共卫生事件的最佳时机，进而造成国家和公众不必要的损失，引起公众的不满情绪，严重损害政府在社会公众心中的地位并影响政府公信力的建设。

#### 3.3. 受信方与施信方互动与配合意识薄弱的困境

政府的公信力体现着施信方对受信方的合意度和信赖度，而施信方对受信方的认可源于政府和社会成员长期的互动过程中。但由于政府部门长期将经济发展作为主要目标，在消耗大量财政收入和资源的同时，缺乏与公众的互动意识，透支了政府公信力。在过去重大突发公共卫生事件的处理中，受信方往往选择封锁消息和隐瞒私了的方式处理问题，而摒弃了与施信方相互沟通的机会，从而导致了两者之间的信息鸿沟。另外，受信方高度集中的管理体制，排斥社会力量的介入，会出现管理的越位、错位和缺位问题，难以达到公众期许，造成了公众参与突发事件应对的互动意识淡薄。根据“中国网民的政府信任度”调查[5]发现，社会成员对基层政府的信任度最低，由于长期以来政府公信力的弱化，公众对政府

的倡导、决策及执行存在怀疑，而使突发事件应对的互动性不高。重大突发公共卫生事件的产生可能会催化政府与公众的不信任关系，如若政府更看重自身利益，政府与社会力量协调合作会更加困难。应对时则会失去社会成员的配合，缺乏群众基础。诚信建设问题是增强政府公信力的关键，一旦政府不重视诚信建设问题，公信力将会弱化，政府的权威就会大打折扣。长期以来囤积的政府失信行为，使得诚信体系的建设受到了层层阻碍，最终也使得公众在政府应对突发公共事件时的不信任、不配合，不但会使政府负担加重，还会加剧突发公共事态的升级。

### 3.4. 受信方网络舆情应对能力不足与监管机制缺失的困境

新冠肺炎疫情的舆论处置充分暴露了实际工作不到位导致舆论应对的被动，被动的舆论应对又严重拖延了疫情防治工作效率，浪费了宝贵的时间，给社会和国家带来难以估量的损失[6]。重大突发公共危机事件的爆发，必然伴随着网络舆情的发酵，对受信方与施信方产生双重影响。一方面，网络舆情具有传播速度快、传播范围广的特征，在网络上大范围地迅速形成民意，并影响政府的行政行为。另外，网络用户具备匿名性、多样性、广泛性等特征，许多消息来源广泛且未知，真假信息难辨，且极易在网络大范围传播，并演化成舆论危机事件，强烈冲击着政府的公信力基础。另一方面，重大突发公共卫生事件的专业性，若无法妥善处理负面舆情，就会造成严重的舆情危机。其一，目前政府网络舆情意识不够、网络监管机制缺失等问题，使政府在处理网络舆情时无法为公众及时有效地提供权威性、专业性的政务信息，极易造成网络上群体性的不满。其二，政府缺乏完善的舆论预警机制。大数据的迅速发展与广泛应用，加大了舆情的处理难度。若政府介入的时间较晚，就会失去掌握舆论的最佳时机和主导地位。其三，地方政府在应对网络舆情时能力不足。应对方法失当，消极回避网络问责或仓促回应，最终使得突发事件的发展态势进一步恶化。因此，在大数据背景下，政府如何运用互联网有效应对网络舆情，如何通过新闻发布会等媒体报道的力量来及时干预网络舆论的发酵，将会对政府公信力的变迁产生影响。

## 4. 重大突发公共卫生事件中政府公信力的路径优化

### 4.1. 畅通受信方信息公开渠道，实现施信方信息资源共享

政府应急处理行动的好与坏对掌握“平复”事态和“引导”舆论的主动权都是至关重要的，政府不应该以“需要一个漫长且专业的司法判断过程”来回避社会的期待[7]。重大突发公共卫生事件中的信息存在敏感性，受信方在发布相关信息时应注意信息的时效，做到及时准确的公布信息。具体措施如下：其一，建立健全信息公开制度，推进信息公开的法制化建设。对于政府已掌握的可靠信息，做到及时公开、透明，全面缓解公众的恐慌情绪。其二，构建重大突发公共卫生事件专用信息平台，对与疫情相关的信息进行全面、及时地采集与发布，使政府和公众在事件发生时能够快速感知信息，以达到控制事态恶化和提升政府效率的目的。信息的真实性与可靠性也要予以严格保障，避免虚假信息的产生扰乱社会秩序与产生社会恐慌。其三，完善信息上报制度，建立在重大突发公共卫生事件中各级政府信息沟通的绿色通道，更直接、及时、有效地向上一级政府报告，无障碍地实现上下传递，同时节省行政成本和提升行政效率，避免错过重大突发公共卫生事件的最佳处理时期。其四，加强信息公开内外部监督机制建设。确立一套真正有效并且具有可操作性的信息公开监督机制，使政府的相关部门上下级之间进行内部监督。另外，还应引入一些外部有效的监督体制，如社会监督、媒体监督等，以减少信息不对称等问题，避免陷入“塔西佗陷阱”。

### 4.2. 强化受信方体制机制建设，提高施信方信任倾向

政府公信力的具体表现形式复杂多样，如政府部门的行政决策、行政计划和部门协调等。加强受信

方应对重大突发公共卫生事件能力是一项长期而复杂的系统工程，只有对政府运行机制不断地完善，才能获取施信方对受信方的长期信任与配合。第一，完善政府行政问责机制。首先应当保障政府的职能、权力、责任一致，把维持“责”和“权”之间的平衡关系作为重中之重。其次应加强政府在重大突发公共卫生事件中对失职人员的责任追究制度，提高政府的行政效率，树立敢于承担责任的政府形象，获得公众的安全感和信任感。第二，搭建完善的内部沟通机制。使得信息在组织内部充分流动和共享，有利于提高政府部门的工作效率，增强行政人员的责任感和参与积极性。使“多元参与”的决策能更好地推动受信方解决重大突发公共卫生事件，体现决策的科学化和民主化。第三，加强内部协调机制。重大突发公共卫生事件的应急处理过程复杂且庞大，需要各主要部门和相关部门之间的协调与合作，以及时有效地识别、解决突发事件。与此同时为避免由于权责不清而导致的部门之间相互推诿现象，应严格规定和规范不同政府部门在重大突发公共卫生事件中的职能职责。另外，还应充分发挥行业协会等组织的作用，及时发现问题并上报。

#### 4.3. 加强受信方与施信方互动意识，凝聚双方价值共识

新冠肺炎疫情的爆发，使全体公众同时面临着共同的健康与生命安全问题，控制疫情扩散成为了共同的愿望和任务<sup>[8]</sup>。受信方在应对重大突发公共卫生事件的过程中离不开施信方的配合，离不开施信方与受信方的互动参与。长期以来的互动参与意识需要建立在受信方与施信方之间的良性信任关系的基础上，互动意识在两者的关系中起着核心与支柱的作用。首先，政府培育公民参与意识和能力，是构建政府与公民信任关系的重要方面。民众与政府累积的良好信任关系有助于政府在解决突发事件中赢得社会力量的广泛支持，助推政府更好的化解危机。其次，树立社会协作理念，充分调动社会多元化力量。政府应树立社会协作的理念，重视民众力量的支持，采用思想宣传和舆论引导的方式，整合一切社会力量和资源，实现重大突发公共卫生事件的共同应对。再次，政府有责任重塑民众的危机意识与社会责任感，使民众树立起危机预防和积极应对的理念。在突发事件的处理中，公众的高度参与不仅可减少政府与公众之间的误会和矛盾，还是政府与社会各个组织的有效合作的助推剂。最后，重视诚信体系建设，完善责任追究和失信惩戒机制。政府公共形象的树立很大程度上来自于履责过程中的诚信建设，不仅直接影响行政人员的行政效果，还会间接影响公众对政府行为的配合程度。由此可见，在政府的建设过程中，重视与公民的互动互信，有助于政府在处理重大突发公共卫生事件时，更好地整合社会力量，更加有效、和谐地解决问题。

#### 4.4. 重视受信方网络舆情主导权，规范施信方网络舆情参与

以施信方参与互动和受信方回应为主要内容的网络化舆情互动，对施信方的信任倾向和受信方的信任度产生了深刻的影响。掌握舆情主导权为受信方提供了“平复”事态的机会和时间，能够最大程度减少事件带来的负面影响，消除施信方的不满和矛盾，提高信息的权威性和透明度，增强受信方的公信力和影响力。一则，在思想上要正确看待网络舆情。在重大突发公共卫生事件的应对过程中，行政人员要树立正确的舆情观，把网络舆情看作是公众反映现状和诉求的快速渠道，重视公众的网络意见和建议，并以此作为改进危机应对工作的参考标准。二则，在应对网络舆情的过程中，加强受信方引导作用。摒弃以往一味封锁、堵塞、管控消息的做法，妥善对网络舆情进行研究和判断，由政府主导舆情走向，引导信息的发展态势，充分发挥网络舆情披露信息的快速通道作用，主动设置有利于解决重大突发公共卫生事件的网络议题。例如，此次在应对新型冠状病毒事件的初期，因受信方没有理性地看待舆情，造成对疫情的忽略，导致网络上民意发酵。但在政府调整舆论战略，公开疫情的相关数据后，不仅公民的知情权得到了保障，政府也掌握了话语权并有效正向引导了网络舆论。三则，重视加强网络舆情的监管。

互联网是公众关注并参与突发公共事件处理的有效途径，是监督政府人员解决事件的重要平台，是政府发布疫情权威消息和公开数据的重要方式。但因受众庞大、信息数量巨大，导致网络监管难度增加。因此，政府要继续着力完善网络监督的法律体系，明确网络监督的目标，落实监督责任，整合和规范群众的网络行为，明确网络监督界限，避免产生舆论带来的负面影响。总而言之，应不断引导和完善网络舆情管理，发挥媒介合力，整治并加大网络监管力度，构建和谐舆论传媒环境，推动重大突发公共卫生事件有效解决。

## 5. 结论

信任是一种“易碎品”，犹如破镜难圆的道理一般，一旦失去很难重建。为了维护和提升政府公信力，本文通过对重大突发公共卫生事件与政府公信力的分析，梳理了政府在应对过程中面临的现实困境，提出政府应直面挑战和把握机遇、高效整合信息资源畅通公开渠道、加大体制机制建设和部门协作力度、强化施信受信双方的互动互信、加强网络舆情的重视程度与应对能力，并在这四个方面持续作为，促使社会公众对政府建立长久的信任与支持，助推社会良性发展，推进国家治理体系和治理能力现代化。

## 致 谢

感谢重庆大学马克思学院张邦辉老师对本篇论文的指导！

## 参考文献

- [1] 国务院. 突发公共卫生事件应急条例[M]. 北京: 中国方正出版社, 2003.
- [2] 刘彦华. 2019 中国信用小康指数: 89.6 向信用监管迈进[J]. 小康, 2019(22): 46-48.
- [3] Schoorman, F.D., Mayer, R.C. and Davis, J.H. (1995) An Integrative Model of Organizational Trust: Past, Present, and Future. *Academy of Management Review*, **20**, 709-734. <https://doi.org/10.5465/amr.1995.9508080335>
- [4] 王明. 论公共突发事件中信息传播的对称性与政府公信力[J]. 情报杂志, 2015, 34(12): 116-120.
- [5] 张洪忠. 2016 年中国网民的政府信任度报告[R]. 北京: 北京师范大学, 2016.
- [6] 张斯昱. 公共卫生突发事件网络舆情与处置研究——基于新冠肺炎疫情的舆情分析[J]. 视听, 2020(5): 147-149.
- [7] 王明. 公共危机下的政府公信力研究——以信息对称性评价和“庆安枪击案”为基础[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版), 2016, 19(2): 52-57.
- [8] 李桂秋. 重大突发公共危机事件中基层党组织公信力功能与提升[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2020, 37(2): 124-131.