

论危机传播中政府信任的形成与构建

——兼谈大众媒介的角色扮演

欧阳云玲

摘要：结合传播学、公共管理学、社会学的相关理论，通过对政府信任的发生机制与过程的探讨，指出危机传播中政府信任的形成源于安全的需要、专家系统的依赖和过往互动经验。形成政府信任，必须要在危机发生的各个阶段保证危机的事实性信息公开、政府决策与制度安排的信息公开、相关领导人以及新闻发言人的信息公开。大众媒介扮演着政府信任形成的桥梁和纽带，同时它也是培育公民社会，促使公众参与危机治理的重要力量。

关键词：危机传播；政府信任；媒介角色

作者简介：欧阳云玲，女，讲师，中国传媒大学博士生。（中南大学 文学院，湖南 长沙，410083）

中图分类号：G206.3 **文献标识码：**A **文章编号：**1008-6552（2011）01-0052-05

一、危机传播中的政府信任

（一）政府信任的内涵

对信任（trust）的研究，从上世纪初就已经在西方开始。心理学家、社会学家、经济学家等分别从不同的角度给予其内涵和定义。按照我国学者郑也夫的说法，信任是一种主观的态度，即相信合作伙伴的行为和周围外部的环境会朝着主体所希望的方向发展；^[1]我们认为信任是一种基于利益基础上的心理期待，也是期望他人行为和能力的一种信念。社会的信任结构包括人际信任和系统信任两个层面，政府信任属于后者。系统信任实际上是对社会秩序的信任，系统信任的缺乏容易导致社会的“西西里化”和“那不勒斯化”。^[2]

对政府信任（government trust）的学术研究兴起于20世纪中期，政府信任作为重塑政府和公众之间关系，解决西方各国执政危机的重要工具，进入学者的研究视野。所谓政府信任，实质上是公众与政府两者互动所形成的一种关系，既包含政府对民众的信任，也包含民众对政府的信任，但学术界的研究，一般指公众对政府及其行政人员行使公共权力，从事公共管理活动的一种信任心理。^[3]笔者主要指公众对政府的信任。其中，公众是政府信任的主体，政府是信任关系的客体。政府作为信任关系的客体，主要包括对政府行政人员、政府机构、行政制度以及政府提供的公共产品和服务（包括公共服务质量和公共政策绩效）等方面的信任。信任本身是嵌入在社会结构和制度之中的一种功能化的社会机制。^[4]政府信任与社会的制度和结构的转型、变迁相关，不同的社会制度与结构，能产生不同的政府信任。

对于人际信任的重要性，西方哲学家史里斯·博克曾指出，“信任是我们必须保护的东西，因为它就像空气和水源一样，一旦受损，我们所居住的社会就会土崩瓦解”。^[5]政府信任的重要性，一方面它是政权合法性的来源，也是政府实施行政职能，制定公共政策的基础，另一方面也能维护社会秩序的

稳定和社会内部的整合,提高政府的行政绩效。政府信任的建立,有利于整个社会信用体系的建构。政府信任过低,将意味着目前的政治体系或政府行为丧失了公众的支持,这样的政府在制定和执行政策的时候将会遇到更多的反对和阻力,并付出更大的社会成本。^[6]在现代社会,提升政府信任成为一个诚信政府必要的能力和责任。

(二) 危机传播中的政府信任

随着全球化以及科技的高速发展,危机事件发生的频率越来越高,破坏性也越来越大。本文中的危机指的是公共危机,公共危机与“一般危机”相比,影响范围广,对一个社会的基本价值观和行为准则影响较大,需要以政府部门为主的公共部门在时间压力和不确定性极高的情况下做出关键性决策。^[7]危机事件如果处理不当,极易产生政府信任危机。危机传播指的是在危机前后以及发生过程中,政府部门、组织、媒体、公众之内和彼此之间进行的信息交流和沟通的过程,它包含了人际传播、组织传播、大众传播等类型。基于当今社会大众媒介的影响力与渗透力,本文主要涉及以大众媒介为主体的危机传播,公众也就是危机传播中的受众。在公共危机状态下,政府的危机管理实质上是对信息传播的管理,公众、政府和大众媒介三者构成其基本要素。危机传播中的政府信任是一个复杂、多维的现象,它与非危机状态下的政府信任是一脉相承,而不是简单的割裂和对立。社会常态下的政府信任是危机传播中政府信任的基础,危机传播中的政府信任是常态社会下政府信任的集中与延伸。

在危机传播中,当通过大众媒介渠道传达出来的政府的言行举止,与公众的期望在较大程度上达成一致时,政府就能在领导公众战胜危机的过程中获得理解、认同、信任、支持与配合。也就是在危机传播中,政府能快速传递危机信息,及时发出预警,同时通过制定一系列预警机制和政策,合理指挥资源配置,协调部门运作,在最大程度内减轻社会和民众的损失,恢复社会常态。当前,西方各国政府都已经意识到媒体的重要性,将危机传播纳入了危机管理的一部分。

公共危机传播中的政府信任,可以降低传播成本,提高危机治理绩效。美国学者福山将信任作为一种社会资本来考察,他认为“社会资本是由社会或社会一部分普遍信任所产生的一种力量”,^[8]它是创造社会经济繁荣的动力。在危机管理过程中,信任资本对政府而言既是一种重要的社会资本,又是一种脆弱的社会资本。政府对信息的瞒报、迟报或漏报,都有可能摧毁危机传播中的政府信任。

二、危机传播中政府信任产生的机制与基础

(一) 安全性需要与自我保护需要

在危机传播中,政府信任的产生首先基于公众安全性需要和自我保护需要,也就是面对危机发生的非常态社会环境,民众对政府的行为持有心理预期,通过信任来保证生命、财产的安全,逃避不可预知和不可控风险。社会学家卢曼认为有三种情况促使信任产生:一是未来的不可预测性,二是未来的不可控性,三是人们发现自己正处于孤立无援、无能为力的情况下。^[9]在危机状态中,为了缓解这种心理焦虑产生的不适,人们往往选择信任他人或组织。同时,危机事件的复杂性和不可控性,让人们不自觉地期望外部力量——政府给予支援,信任便自然产生了。

(二) 对专家系统的依赖

社会学家吉登斯认为,现代社会的信任关系是建立在契约的基础上,人们的生活依赖专家系统提供的知识。^[10]根据西方政治学中社会契约理论的理解,政府的组建源于公众的委托与权力让渡,政府权力的行使是以增进和保护公民的权利为根本目的。在公众与政府的委托——代理的关系中,必然要包

含信任的内容。而这种信任与熟人社会中的道德信任不同,是一种制度、系统的信任。社会学家卢曼认为,制度作为信任的保障机制,能够对受信人(Trustee)进行充分的监控。

随着社会分工越来越精细化以及现代工业和科技的进步,人们越来越依赖和信任那些在某一特定领域的具体技能或专门知识的人。专家系统指的是由技术成就和专业队伍所组成的体系,正是这些体系编制着我们生活于其中的物质与社会环境的博大范围。^[10]面对危机发生时社会的复杂化和多样化,人们需要依赖相应的专家以及决策者对事件作出对策,而政府拥有这个社会最健全的信息收集与统计体系,是集中和综合了各专家系统之地,同时也拥有专业的行政管理队伍。对政府的信任是这个社会知识分工化、学科化的一个必然结果。

(三) 受过往互动经验的影响

根据信任产生的一般原理,信任行为的发生是嵌入于过往的互动经验之中并受其制约的。^[11]从经济学的角度来说,信任是一个包含风险与回报算计过程的理性行为。在危机传播中,当公众感知其信任受到重视,会选择延续政府信任。反之,当政府信任受到破坏时,将会出现公众对政府行为的抵制和拒绝。我国媒体在早期公共危机事件的报道中,瞒报、迟报、不报的现象常有发生。

三、危机传播中政府信任的构成

美国学者斯蒂芬·芬克根据危机在不同阶段的不同特征,将危机分为潜伏期、爆发期、延续期、痊愈期和评估期。但不管在哪个阶段,公众都要通过以下几种信息的传播建立起政府信任:

(一) 危机本身的事实性信息

在危机传播中,公众最为关注的是危机本身。政府对信息资源的垄断性,使其具有权威性和可靠性。特别是危机的爆发期,此时社会舆论活跃,如果政府不公开和透明,公众极易陷入恐慌之中,造成社会的不稳定与谣言横生。事实证明,完全封闭信息源,会使政府的形象大打折扣。而发生在2008年的汶川地震中,由于政府选择有控制地公开信息源,社会并没有出现混乱无序的局面,相反,民众齐心协力,共度难关,表现出中华民族的传统美德。^[12]

(二) 政府决策与制度安排

在危机传播中,公众不仅仅关注伤亡者的数字或者其他反映灾难破坏力的数字,他们更关注政府是否可靠,是否能控制局势。^[13]即民众对于政府政策的科学性、合法性与有效性要给予认同。从根本上说,公众所能信任的只能是制度。信任不仅仅只是一种可以指望于个人修养的私德,而是一种与制度安排联系在一起的政治公德。^[14]比如在危机的潜伏期,政府是否建立起相关的预警和应急机制;在危机爆发期是否采取相应的行动调配资源,减低危机状态的蔓延,减轻民众伤亡和损失;在危机的延续期是否能倾听公众的声音,提出各种解决方案,并对其作出解释;在危机的痊愈期是否能对危机中暴露出来的不足进行制度纠偏……如2007年11月1日,《中华人民共和国突发事件应对法》的正式实施,正是“非典”事件发生后的制度纠偏。它不仅制定了应对各类危机事件的预案,而且在制度、人员、物资、技术等方面都对应对危机事件作了充分的准备。因此,政府是否执政为民,危机治理机制是否完善,提供的公共产品和服务是否到位,是危机传播中政府信任形成的重要部分。

(三) 相关部门的领导人以及新闻发言人

政府信任的组成部分中,包含了对政府行政人员的信任,这种信任包含了能力的信任和道德的信任。在危机传播中,涉及危机事件的相关部门领导人以及新闻发言人的品质、信誉和行为,在某种程

度上代表着政府的形象。一方面，霍夫兰的劝服理论表明，信源的可靠与权威能增强说服的效果，另一方面，领导行为学派也认为，领导与公众信任关系的塑造，至少应当在三个维度上做出努力：关怀结构、激发结构和价值结构。^[15]也就是政府相关部门领导人以及新闻发言人，要在危机传播中建立可靠、严谨的形象；不仅要对民众表示同情和关注，还要适时到危机现场进行鼓励和安慰，以获得民众的信任与支持。在2008年的汶川地震中，温家宝总理亲临灾区，多次看望受灾群众，大大增强了公众对政府的信任感。

四、大众媒介的角色：政府信任形成的推进器

在危机传播中，公众相对政府、媒体来说是现实中的弱势群体。一方面，他们需要从政府层面寻求实际的救济和行动指南，另一方面，要从大众媒介层面获得有关危机事件以及政府行为的各种信息。公众政府信任的形成，离不开大众媒体这个中间力量的推进。在危机传播中，争取大众媒体的支持，提升政府的公信力，是政府在危机管理中的重要组成部分。具体在危机传播中，大众媒介应然的报道策略有：

(1) 建立起以公共利益为导向的报道策略，合理进行议程设置。危机突发带来的不确定和复杂多变，要求媒体报道更凸显公益性，承担相应的社会责任。一方面，大众媒体需要通过了解公众不同阶段的需求，将公众议程、政府议程整合为媒介议程，建构公开、及时、平衡的媒体价值体系。^[16]如在危机的爆发期及时公布政府方面的权威数据和政策；在危机的延续期，传达政府危机治理中所做的政策安排以及相关公共产品信息；在危机的评估期引导公众进行制度反思等等。另一方面，媒介通过及时报道危机征兆与危机动态，帮助政府调整危机管理策略，防止次生危机的出现。危机传播中，大众媒体是公众形成政府信任的桥梁和纽带，媒体的公共性是其报道策略的根本出发点。

(2) 提供公共空间，引导公众以及其他社会主体参与政府危机治理。在实际危机过程中，相对于原子化的、缺乏足够集体行动和交涉能力的公众而言，政府把握着在信息、资源等方面的绝对优势。美国学者福山认为，要建立社会普遍信任，必须大力发展社会中间组织。^[8]即培育健全的公民社会，使之能在社会与政府之间建立有机的联系，展开互动与对话。按照西方政治哲学的观点，公民社会强调公民的公共参与与对国家权力的制约。而大众媒体在社会发展过程中承担着培育公民社会的职责，这需要大众媒体在民主意识、道德、法律意识上对公众进行舆论引导，培养现代化人格；其次，“无论是国家、市场还是被许多人寄予厚望的公民社会都无法单独承担起应对风险的重任”，^[17]公共危机的紧迫性和威胁性也要求人人参与、全面动员。西方公共管理学中的治理理论，也强调了政府治理的多元主体性。大众媒体应建构公共领域，给每一位公民提供表达的空间；通过不同意见的交流形成舆论，影响政府的危机决策和参与危机治理。

(3) 对危机传播中的政府行为展开有效舆论监督，促使政府不断完善危机治理。政府信任的形成，关键是作为危机治理的主体——政府能充分认识到自身公信力的重要性，从而通过行政改革以及公共关系的处理，提升自身执政的合法性和有效性。但是在现实语境中，由于政治改革远远落后于经济改革，传统文化下官本位的思维以及相关制度缺失，政府特别是地方政府，对自身公信力重视不够，可能引发公众的信任危机。在民主社会中，大众传媒是监督公权的有效渠道。而现实语境中的大众媒体，由于市场力量与政治力量的双重挤压，无形当中部分地消弭了传媒的公共性；如何保障大众传媒的公共性，成为当代社会的新课题。而web2.0时代的到来，为公共危机事件中公众的舆论表达与政府的权

力监督提供了新的空间。

因此,危机传播中的政府信任,源于现实层面的需要。它作为脆弱的社会资本,需要政府与媒体的精心维护。要建构危机传播中的政府信任,需要政府及时从管制型政府转向服务型政府,建立起服务的意识与理念,提高自己的公信力。而通过完善公共危机管理法制的建设,才是政府信任形成之根本。非典公共事件的爆发,凸显出我国当前公共危机管理法制状况的严重不足,如立法较分散,权利保障不够。因此,从不同方面、在特定领域建立、健全公共危机管理法制体系,是当前风险社会政府的主要目标。

参考文献:

- [1]郑也夫.“信任”:焦虑中的美德[N].文汇报,2002-03-03.
- [2]孙立平.断裂[M].北京:社会科学文献出版社,2003:143.
- [3]韩艳丽.服务型政府视阈下提高我国政府信任关系研究[J].西安石油大学学报,2008(2).
- [4]王强.民主行政视野下政府信任及其构建研究[EB/OL].<http://202.197.69.2/kns50/detail.aspx?QueryID=96&CurRec=1>.
- [5]Nicholson,N. eds.,Encyclopedic Dictionary of Organizational Behavior. Malden:Blackwell Publishers Inc. 1998,586.
- [6]马得勇.政治信任及其起源[J].经济社会体制比较,2005(5).
- [7]张小明.公共部门危机管理[M].北京:中国人民大学出版社,2006:13.
- [8]福山.信任:社会美德与创造经济繁荣[M].海南:海南出版社,2001.序4(8-30).
- [9]彼得·什托姆普卡.信任[M].台北:中华书局,2005:25-33.
- [10]吉登斯.现代性的后果[M].上海:译林出版社,2000:24.
- [11]谢坚钢.嵌入的信任:社会信任的发生机制分析[J].华东师范大学学报,2009(1).
- [12]陈曼丽.从四川地震报道看我国危机传播中的信息源管理[J].对外传播,2008(7).
- [13]史安斌.危机传播与新闻发布[M].广州:南方日报出版社,2004:24.
- [14]秋风.如何让民众信任政府和媒体[N].南方都市报,2003-09-22.
- [15]王华.公共危机处置:政府与民众信任关系的构建[J].中国浦东干部学院学报,2008(4).
- [16]喻国明.新闻的三重价值:公开、及时、平衡——关于国家应急机制中媒体价值构建的思考[J].新闻与写作,2008(8).
- [17]杨雪冬.全球化、风险社会与复合治理[J].马克思主义与现实,2004(4).