

# 2001~2022年中国政府公信力研究的演进及趋势分析

## ——基于CiteSpace的文献计量可视化分析

吴晓琴

重庆大学公共管理学院, 重庆

收稿日期: 2022年4月13日; 录用日期: 2022年5月13日; 发布日期: 2022年5月20日

### 摘 要

政府公信力是社会稳定与发展的前提, 更是提升国家治理体系和治理能力现代化的重要途径, 梳理其发展脉络有利于为政府公信力研究更新提供借鉴。以2001~2022年间中国知网收录的以政府公信力为主题的2099篇中文文献为研究对象, 运用CiteSpace文献计量软件分析政府公信力研究领域的历史演进、研究热点及发展趋势。结果显示: 1) 相关研究发文数量总体呈先增长后减少的“单驼峰”趋势; 2) 发文作者上共现频次最高的是孟财和吴晶妹; 3) 研究资源集中在公共管理学科; 4) 近五年爆发性关键词为政府治理、政务诚信、网络舆情以及领导干部。未来研究可以从实际国情出发精细化地进行深入研究, 加强机构间合作, 从交叉学科视角出发等方面扩展政府公信力的研究框架。

### 关键词

政府公信力, 文献计量, CiteSpace

# Research on the Evolution and Trend of the Government Credibility of China from 2001 to 2022

## —Visual Analysis of Bibliometrics Based on CiteSpace

Xiaoqin Wu

School of Public Affairs, Chongqing University, Chongqing

Received: Apr. 13<sup>th</sup>, 2022; accepted: May 13<sup>th</sup>, 2022; published: May 20<sup>th</sup>, 2022

## Abstract

Government credibility is not only the premise of social stability and development, but also an important way to improve the modernization of national governance system and governance capacity. Sorting out its development is conducive to the update of government credibility research. Taking 2099 Chinese documents collected in China National Knowledge Infrastructure database with the theme of government credibility from 2001 to 2022 as the research object, this paper uses CiteSpace software to analyze the historical evolution, research hotspots and development trend of the research field of government credibility. Results show that: 1) The number of papers on government credibility generally shows a “single hump” trend; 2) Cai Meng and Jingmei Wu are the most frequent co-authors; 3) The research resources are concentrated in public management discipline; 4) The explosive keywords are government governance, government integrity, network public opinion and leading cadres in the past five years. Future research can carry out detailed in-depth research from the actual national conditions, strengthen inter agency cooperation, and research from an interdisciplinary perspective to expand the research framework of government credibility.

## Keywords

Government Credibility, Bibliometrics, CiteSpace

Copyright © 2022 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

党的十九大报告提出增强政府公信力的要求，十九届五中全会进一步提出“十四五”时期经济社会发展主要目标之一为显著提升公信力，表明提升政府公信力已被纳入国家战略层面。政府公信力是责任政府政治合法性的基石，是社会稳定与发展的前提，具有良好信用的政府能够增强公民的社会信任感和归属感[1]。近年来，受新冠肺炎的影响，全球范围内出现了普遍的政府信任度下降[2]，《小康》杂志公布的政府公信力指数仅为 75.5 分且政府信用问题高居公众关注的信用领域前列[3]，政府公信力提升是政府需面对的现实任务。

政府公信力的产生来源于以卢梭、马克斯·韦伯等思想家对于政府的政治合法性的讨论[4]。20 世纪中后期以来，以福利国家为代表的西方国家普遍遭遇信任危机，政府公信力问题因此得到学术界的广泛关注[5]。国内关于政府公信力的研究起步较晚，韦伯、福山等西方学者对中国政府信用的过低评价引发了关于中国政府信用问题的激烈争论[6]。政府公信力是“公信力”在政府行政行为视域中的概念。就国内而言，新闻传播领域的研究学者较早对公信力进行研究[7]。

目前国内关于政府公信力的研究丰富。在政府公信力的概念上，学者莫衷一是，主要按照所涉及的实施行政行为的政府和对政府行政行为作出评价的公众两个主体分为以下三种观点：观点一认为政府公信力是社会公众对于政府行为的一种主观认知和信任评价，对于政府认知和评价的内容包括政府绩效、政府形象、公共服务、政府公职人员等[8] [9]。观点二认为政府公信力是政府通过自身行为来获取公众信任的客观能力和执政资源[10]。观点三注重公众与政府的互动与共同作用，认为政府公信力是政府与公众

互相信信的产物，是政府行政能力的客观结果与公众的主观评价与认可的结合[11]。近年来随着研究的深入，学术界对政府公信力的研究逐渐由侧重两者中任一主体的研究视角转向对政府与公众之间双向互动关系的研究[12]。

在政府公信力的前因因素的研究上，主要从政府、公众以及环境三个角度展开。基于政府的角度认为，政府绩效尤其是经济绩效[13]、公共服务质量[14]等能够正向预测公民对政府的信任度。从公众角度出发，个体特征如年龄、性别、受教育程度、政治面貌、家庭经济状况等以及公民参与行为均会影响政府公信力水平[14] [15]。从环境角度出发，自然环境[16]、舆论环境[17]、根植于社会文化环境中的价值观等会对政府公信力产生影响。

本文利用 CiteSpace 软件作为工具，采用知识图谱的方式，对 2022 年 3 月 1 日前中国知网数据库中以政府公信力为主题的所有中文文献进行全景式的分析，梳理政府公信力的研究热点、研究前沿及演化规律，绘制出直观的可视化知识图谱，为后续研究提供参考。

## 2. 研究方法与数据来源

### 2.1. 研究方法

本研究采用 CiteSpace 软件作为分析工具。CiteSpace 软件由陈超美教授开发，主要基于“共现聚类”思想，在 Java 环境下首先对科学文献中的关键词、主题词、作者、机构、参考文献等信息单元进行提取，然后根据信息单元间的联系类型和强度进行重构，形成不同意义的网络结构，最后通过对节点、连线及网络结构进行测度、统计分析和可视化分析，发现文献中隐含的特定学科和领域知识结构的模式及规律[18]。近年来 CiteSpace 软件被广泛应用于自然科学和社会科学的多个学科领域，并逐渐成为研究学科发展、挖掘学科热点、捕捉学科前沿的重要工具。本研究采用 CiteSpace 软件版本为 2021 年 11 月份更新的 CiteSpace 5.8.R3 (64-bit)。

### 2.2. 数据来源

本研究采集的数据来自中国知网(China National Knowledge Infrastructure, CNKI)。中国知网是中国最大的持续更新、覆盖领域广的学术文献数据库，也是国内综合影响力最高的期刊收录平台。检索时间为 2022 年 3 月 1 日，具体的检索方法为：进入中国知网主页，选择“高级搜索”，在总库中选择“学术期刊”，不设置时间跨度，仅选择中文文献，文献来源类别选取全部期刊，检索“主题词 = 政府公信力”的文献，共计 2332 篇。然后对检索结果进行整理、查重，经过人工去重以及去除会议综述、书评、学术信息、图书推介、时论摘要和新闻等无关文献，共得到有效文献 2099 篇。

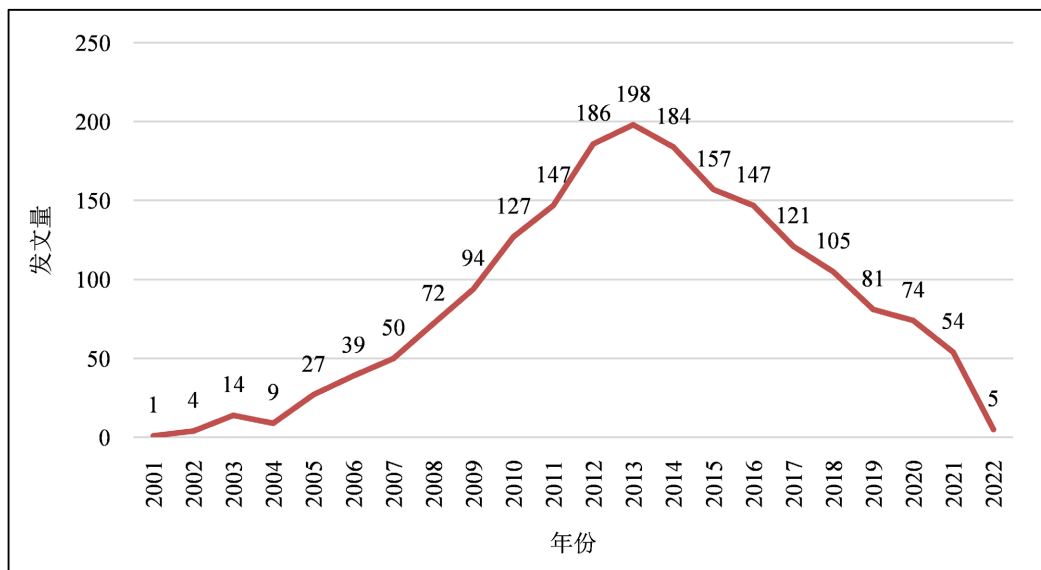
## 3. 文献分布

从年发文量、高影响力作者、研究机构和关键词分析四部分阐述文献分布情况。

### 3.1. 年发文量分析

发文数量体现了该研究领域的活跃程度，政府公信力研究领域论文发表的年度分布见图 1。可以看出，在中国知网数据库中，政府公信力的发文数量总体呈先增长后减少的“单驼峰”趋势，驼峰顶点在 2013 年。政府公信力领域的第一篇文章在 2001 年发表于《甘肃社会科学》，张希仁提出，西部大开发既要靠市场的推动力，又要靠政府的推动力，这就要求政府建设成有公信力权威性的责任有效政府[19]。2003 年突如其来的“非典型肺炎”不仅给中国的公共卫生安全造成了史无前例的深远影响，由非典引发的民众心理恐慌对政府的危机处理能力以及政府的公信力造成了极大的挑战[6]并引起了学者的思考，年

发文量达 14 篇。2006 年，温家宝总理在第十届全国人大四次会议中提出的“建立健全行政问责制，提高政府执行力和公信力”首次政府公信力写入《政府工作报告》，因而掀起了学术界关于政府公信力与执行力的广泛探讨，年发文量为 50 篇，此后发文量爆发式增长。



**Figure 1.** Distribution of papers published in government credibility  
**图 1.** 政府公信力发文量年度分布

2013 年发文量达到二十余年政府公信力发文量的最大值，发文量 198 篇。2012 年左右，互联网技术的发展、微博等传播媒体的兴起带来的权力结构的分散化、意见表达的平民化、政治心理的传染性和政治动员的便捷性，挑战了传统媒介的权力体系与话语权。期间，“我爸是李刚”、“郭美美”、“表哥”事件等揭露和监督政府官员失范行为的事件以及其他涉及到民众切身利益的突发事件能够迅速成为民众关注的焦点，这些负面事件极大损害了政府形象，建设透明政府、及时应对网络舆情成为现代政府公信力建设的必要途径之一，学者对此进行了诸多相关研究。2014 年 3 月，习近平在讲话中指出，塔西佗陷阱是指“当公权力失去公信力时，无论发表什么言论、无论做什么事，社会都会给以负面评价”，陷入塔西佗陷阱会危及党的执政基础和执政地位。这掀起了学界对于塔西佗陷阱的讨论，学者认为自媒体的迅猛发展以及公民社会的崛起，公众表达的各种阻碍被消除，公共话语领域中公众以极高的热情和责任感参与社会治理，导致政府更容易陷入“塔西佗陷阱” [20]，跨越塔西佗陷阱需要增强社会治理的权威性、重建网络信任、提升政府公信力。此后政府公信力相关研究发文量逐年下降。

### 3.2. 高影响力作者分析

文献的发文作者是进行科学研究的主体，通过分析相关领域的发文作者可以发掘出研究领域中的重要研究团队和处于核心位置的科研人员，政府公信力发文作者合作网络图谱如图 2。图谱中共有节点 582 个，链接 94 条，网络密度为 0.0006，呈现出整体分散、局部集中的特征。共现频次较高的依次为孟财(10 次)、吴晶妹(8 次)、吴光芸(6 次)、杨畅(5 次)。

孟财、吴晶妹、吴光芸分别形成了以个人为核心的较大的研究团队，团队内部合作众多。南京政治学院的孟财所做的研究集中于政府公信力、社会公平正义以及全面深化改革，在政府公信力方面的研究多以质性研究方法探讨政府公信力的建设和提升，并于杨宁有过多次合作。中国人民大学财政金融学院

教授、信用管理学科带头人吴晶妹一直关注社会信用体系建设及评价，而政府公信力是社会信用体系建设的重要部分，政府职能部门之间的协调分工、多主体横向协作、全流程政府管理、现代智能信息体系以及网络舆情五大政府运作机制对政府公信力产生了极大的影响[21]，提升政府公信力政府需进行管理体制变革。南昌大学公共管理学院的吴光芸主要研究领域为社会资本、民间组织、公共服务、政府公信力等，她认为社会资本能够形成政府与公众之间的信任关系、增强公民的政治认同感、优化政府行为、增强政府与公众的互动，从而可以提升政府公信力[22]，并通过实地问卷调查提出了地方政府公信力的影响因素。

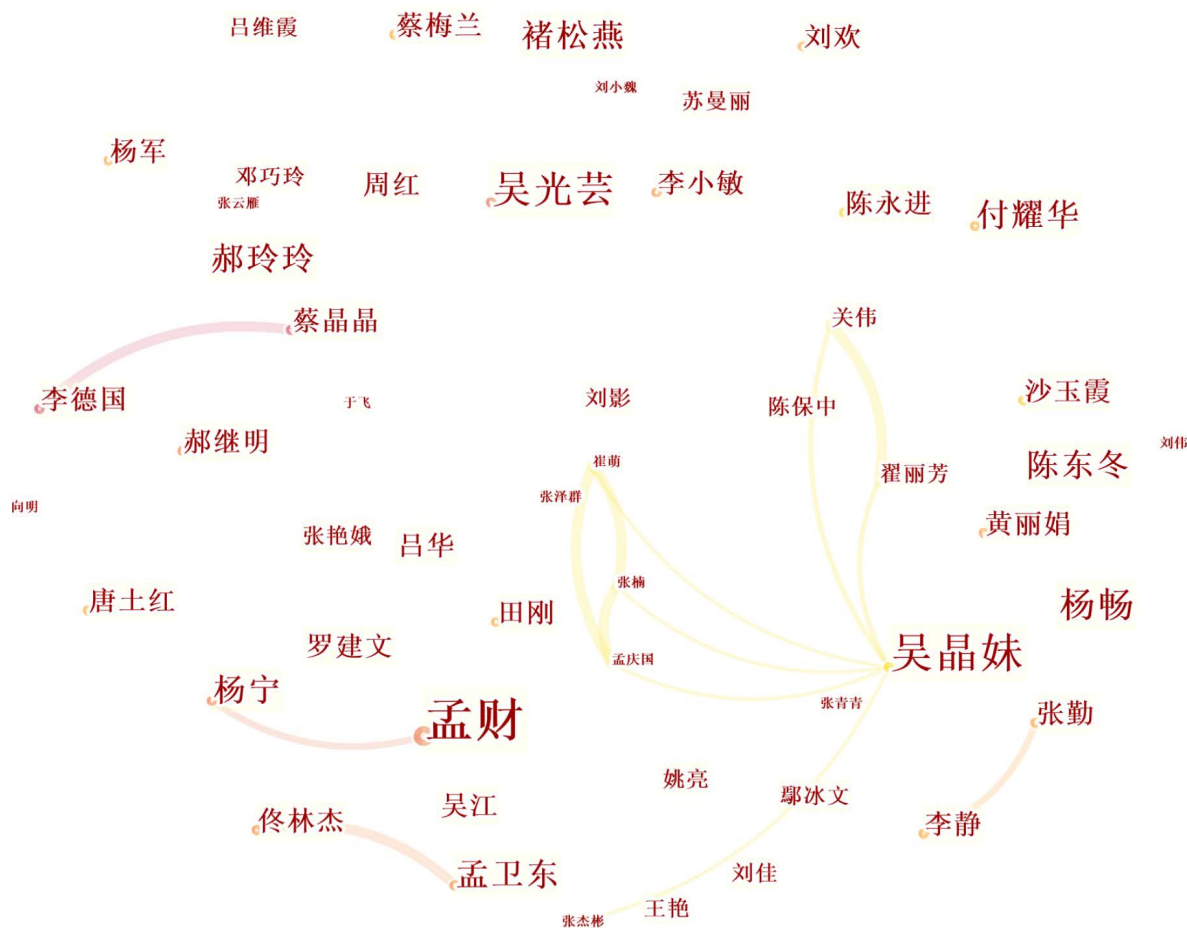


Figure 2. Map of cooperation networks of researchers

图 2. 发文作者合作网络图谱

### 3.3. 研究机构分析

科研机构的发文数量表明其在该研究领域的积累和投入，以作者所在机构为统计指标得到研究机构合作网络图谱(见图 3)，图谱中共有节点 512 个，链接 57 条，网络密度为 0.0004。整体来看，发文量在 6 篇以上的机构依次为：南开大学周恩来公共管理学院(23 篇)、福建师范大学公共管理学院(23 篇)、中国人民大学财政金融学院(8 篇)、湖南师范大学公共管理学院(8 篇)、西北师范大学政法学院(8 篇)、安徽大学管理学院(8 篇)、吉林大学行政学院(7 篇)。从机构类型来看，公共管理学科所在学院、省市委党校以及马克思主义学院发文数量较大，这说明在政府公信力研究方面，公共管理学科机构的科研资源非常集



中。在各机构的合作上，整体上机构间的联系不甚紧密，联系紧密的机构多基于相近地域形成合作关系，其他机构的联系有待进一步加强。

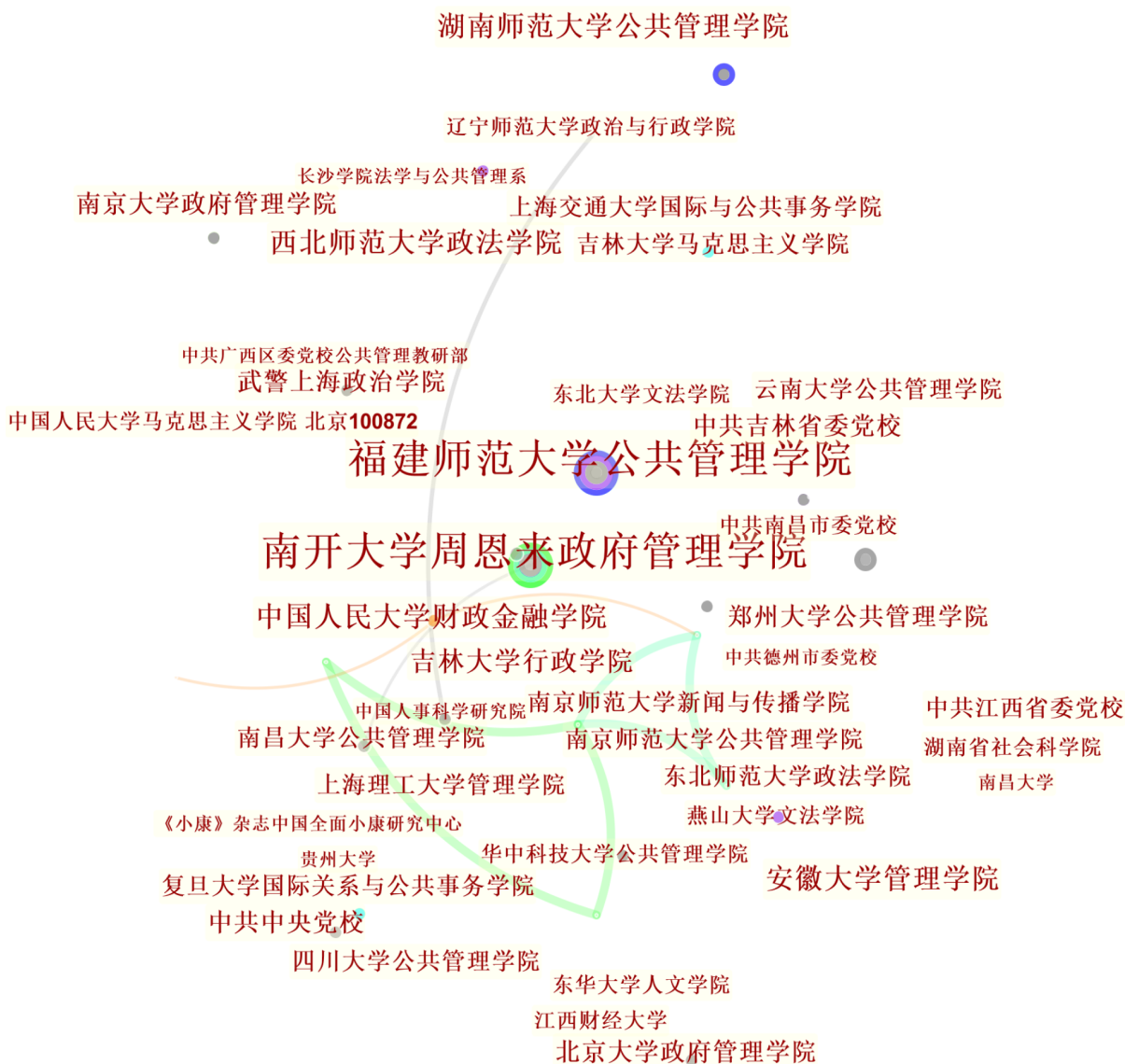


Figure 3. Map of cooperation networks of research institutions

图 3. 研究机构合作网络图谱

### 3.4. 关键词可视化

CiteSpace 软件根据输入文献中词组的出现频次和中介中心性提取关键词，并选取频次最高的 50 个关键词进行一定规律的计算，然后生成关键词贡献图谱(见图 4)。关键词节点及字体大小代表关键词出现频次的高低，关键词之间连线的粗细表明联系的紧密程度。本研究中共现关键词共 613 个，连线 1212 条，连接密度为 0.0065。政府公信力的相关研究关键词较为集中，呈现出紧密的内在关联。地方政府是公共服务的主要提供者，因而地方政府的公信力成为学术界关注的热点[9]。互联网的发展以及传播方式的改变催生了政府公信力中对于网络舆情、突发事件和政务公开的关注[17]。



务院印发《关于加强政务诚信建设的指导意见》，也指出加强政务诚信建设对于深化“放管服”改革、增强政府公信力具有的重要而紧迫的现实意义。

### 3) 大数据

大数据技术对政府治理能力的提升及治理模式的创新提供了机遇。与大数据相伴而生的一个概念是区块链，区块链能够提高数据真实性以创建政府治理的信息基础，能够促进政府各层级各部门之间、政府与社会之间的信任，实现数据共享以提高政府治理的效率，更能够保障数据安全以提高政府治理的合法性和公信力。将大数据、区块链技术等嵌入政府治理流程可能为破解大数据时代政府治理的数字难题，为实现国家治理现代化提供良好契机。

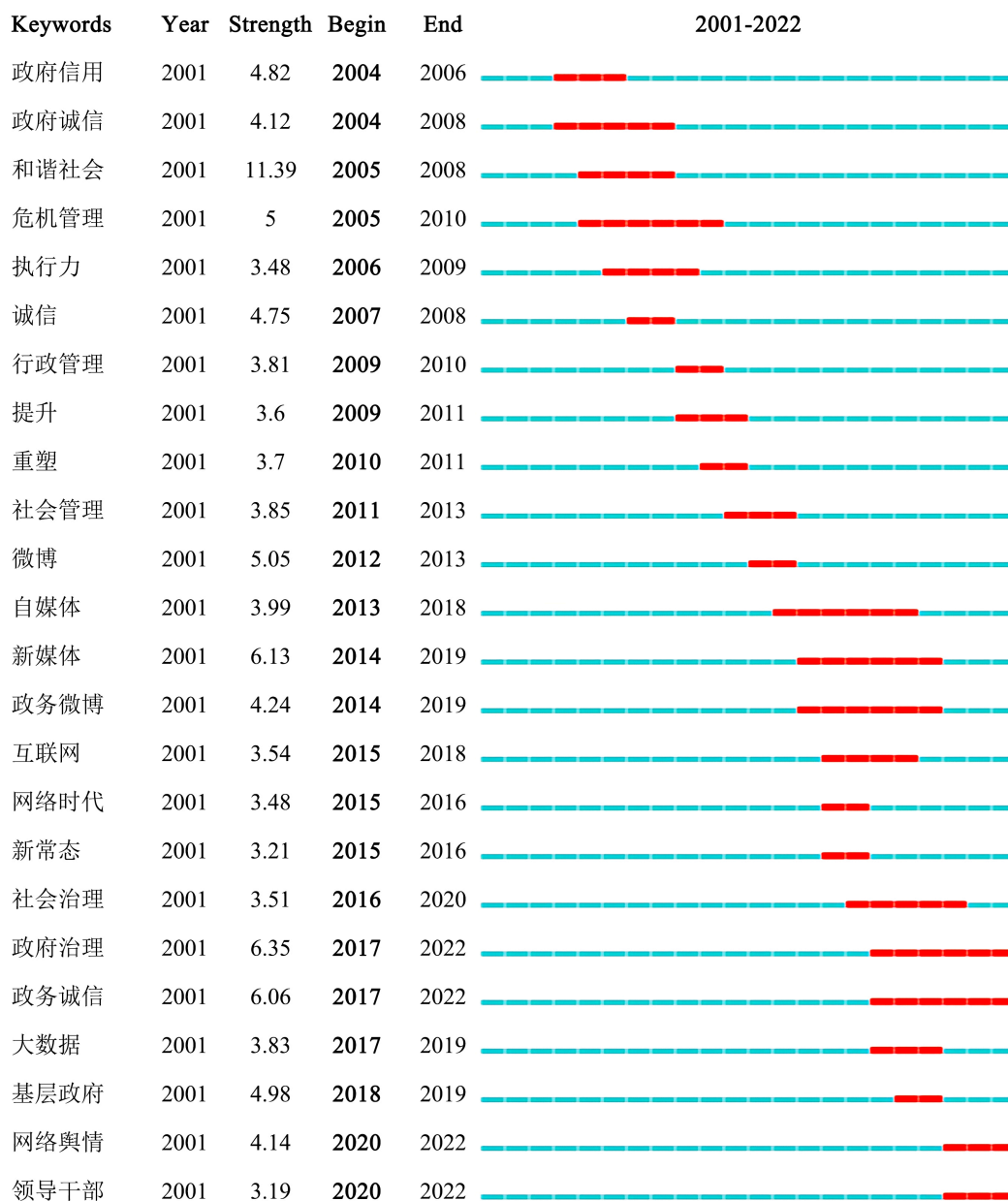


Figure 5. Keywords highlight diagram of government credibility

图 5. 关键词的爆发性检测



#### 4) 基层政府

基层政府指直接面向社会公众提供公共服务与产品的政府层级。就国内而言，中央政府的所有政策都需要各级基层政府予以执行、落实，基层政府直面地方民众，直接反映政府的公信力和形象。正如习近平总书记所言，论文应该“写在祖国的大地上”，近年来政府公信力相关研究愈发细化和深入。中国政府公信力流失问题主要出现在基层[24]，因此对于基层政府公信力的研究兼具理论价值和实践价值。

#### 5) 网络舆情

网络舆情是公众基于互联网对社会公共热点事件或者与自身利益相关的公共事务发表观点、表达情绪、交流意见的综合[17]，是社会舆情在互联网上的集中反应，反映着公众的社会政治态度。网络舆情与政府公信力建设紧密相连，网络舆情与政府公信力在主体上具有重叠，均涉及公众与政府之间的关系；深究其本质，网络舆情是以网络为载体，表达个人利益或公共利益诉求，以期对政府决策产生影响，而政府以提供公共服务和公共产品、实现公共利益为目标获取公信力。网络舆情领域在带来危害的同时也可能成为政府公信力提升的突破口。

#### 6) 领导干部

政府公务人员是国家形象的展现者和政府公信力的代言人，公务人员的业务素质与行政道德水平以及领导干部队伍的影响力是政府公信力的重要影响因素。随着乡村振兴战略、精准扶贫战略的不断推进与深入，特别是2020年新冠肺炎疫情初期，领导干部尤其是基层领导干部纷纷通过“直播带货”的方式帮助民众增产增收、促进产业发展。直播带货的形式改变了传统方式中领导干部与民众单线的信息传递，而实现了领导干部与民众之间的双向沟通。从本质上看，领导干部直播带货是政府公信力及以政府形象为基础的领导干部的品牌化，在直播带货的过程中，所推销商品与政府公信力之间建立了以领导干部为纽带的连接关系，市场商品质量的不确定性则可能会联动带来政府公信力的损害[25]。

此外，学者还注意到了由于领导干部岗位调动带来的“短命政策”及“新官不理旧账”现象。公共政策是公共组织为了实现组织利益、促进社会发展目标而与社会或者公民形成的一种契约，公共政策的稳定性与连续性是维护社会稳定、提高政策效果的基本要求，朝令夕改会破坏政府与社会之间的互信关系，造成政府公信力的丧失。

## 4. 总结与展望

国内学术界对于政府公信力的研究经历了从简单到复杂、由宏观到微观、由浅显到深入的发展历程，目前相关研究成果丰硕。但2020年初以来，突发的新冠肺炎疫情对中国乃至全世界政府的公信力均造成了不小的冲击，公众对政府提供公共服务、实现公共利益等多方面提出了更高的要求，这将成为未来政府公信力研究进一步深入的重要契机。未来相关研究可以从以下几个方面展开：

1) 从发文量分布来看，国内对于政府公信力的研究始于本世纪初，目前相关研究成果丰硕，但近年学界对于政府公信力的研究热情下降，发文量逐渐减少并趋于平稳。从实际来看，政府公信力建设与提升政府治理效能、推进国家治理体系和治理能力现代化有密切联系，新冠肺炎疫情为我国在突发公共危机事件尤其是突发性公共卫生事件的应对上敲响了警钟，基层政府公信力弱化问题仍然突出。未来研究还需要立足国情，更加精细化地对相关问题进行深入研究。

2) 从研究机构分布来看，政府公信力的研究机构较多，在公共管理学科中研究资源集中，但整体上呈现出研究团队分散、机构间合作较少的特征。未来还需要通过建立长效机制，加强政府公信力研究的平台建设及科研人员队伍建设，强化机构间合作，保障政府公信力研究的良性循环。

3) 从研究关键词分布来看，研究关键词较为集中，但相关研究呈现出研究范式单一化的特征，囿于“问题-原因-对策”的范式，文章多为对政府失信现象的描述、对已有理论的验证以及对政府公信力

现状的思考, 较少提出新理念, 缺乏多学科、多视角的研究。且政府公信力定量研究不足, 研究不够深入, 结论主观性较大。随着社会发展和知识与方法的更新, 目前的科学研究运作方式与具体的研究方法有了更加丰富的选择, 因此政府公信力的研究体系可以进一步扩展, 借鉴国内外相关学科的先进经验或最新的研究方式方法, 从交叉学科视角出发, 扩展政府公信力研究框架。

## 参考文献

- [1] 唐铁汉. 提高政府公信力建设信用政府[J]. 中国行政管理, 2005(3): 8-10.
- [2] 刘腾, 胡象明. 公共卫生风险中的政府信任: 挑战与建构[J]. 西北民族大学学报: 哲学社会科学版, 2021(4): 149-156.
- [3] 刘彦华. 2021 中国现代信用发展指数 66.9 信用监管下一站, 市场唱戏[J]. 小康, 2021(22): 54-56.
- [4] 吴威威. 良好的公信力: 责任政府的必然追求[J]. 兰州学刊, 2003(6): 24-27.
- [5] 陈丽君, 张存如. 政府诚信: 政府公信力的源泉和基础——西方政府诚信研究及其启示[J]. 中共宁波市委党校学报, 2008(3): 26-33.
- [6] 龚培兴, 陈洪生. 政府公信力: 理念、行为与效率的研究视角——以“非典型性肺炎”防治为例[J]. 中共中央党校学报, 2003(3): 36-40.
- [7] 黄晓芳. 公信力与媒介的权威性[J]. 电视研究, 1999(11): 22-24.
- [8] 毛寿龙, 谭沂丹. 公众相信政府的四种境界——政府公信力的成长之道[J]. 人民论坛, 2012(18): 24-25.
- [9] 翁列恩, 陶铸钧. 地方政府公信力影响因素研究[J]. 理论探讨, 2019(3): 44-49.
- [10] 朱光磊, 周望. 在转变政府职能的过程中提高政府公信力[J]. 中国人民大学学报, 2011, 25(3): 120-128.
- [11] 刘细良, 刘秀秀. 基于政府公信力的环境群体性事件成因及对策分析[J]. 中国管理科学, 2013, 21(S1): 153-158.
- [12] 马冰婕, 宋典. 政府公信力的量表开发研究[J]. 西部学刊, 2020(10): 20-22.
- [13] 姜涛, 赵文龙, 边卫军. 地方政府公信力评价指标体系构建[J]. 统计与决策, 2019(7): 46-49.
- [14] 吕维霞, 王永贵. 基于公众感知的政府公信力影响因素分析[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2010, 49(4): 33-39.
- [15] 孟天广. 转型期的中国政治信任: 实证测量与全貌概览[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2014, 53(2): 1-10.
- [16] 王晓红, 胡士磊, 张奔. 环境污染对居民的政府信任和政治参与行为的影响[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2020, 22(2): 31-40.
- [17] 金飞. 网络舆情与地方政府公信力互动关系研究[J]. 理论月刊, 2018(3): 173-177.
- [18] 陈悦, 陈超美, 刘则渊, 胡志刚, 王贤文. CiteSpace 知识图谱的方法论功能[J]. 科学学研究, 2015, 33(2): 242-253.
- [19] 张希仁. 西部大开发呼唤有效政府[J]. 甘肃社会科学, 2001(3): 7-10.
- [20] 韩宏伟. 超越“塔西佗陷阱”: 政府公信力的困境与救赎[J]. 湖北社会科学, 2015(7): 29-34.
- [21] 吴晶妹, 武芳芳. 政府公信力的影响机制及提升对策研究——以重要公共危机事件应对为例[J]. 首都师范大学学报: 社会科学版, 2021(1): 38-50.
- [22] 吴光芸. 社会资本与提升政府公信力[J]. 广东行政学院学报, 2009, 21(3): 19-22.
- [23] 李艳. 政务诚信建设的本质、价值取向及其实现路径[J]. 求索, 2014(5): 22-25.
- [24] 古洪能. 基层政府公信力流失的博弈机制与出路探究[J]. 行政科学论坛, 2019(1): 50-54.
- [25] 周作斌, 李宁. 领导干部“直播带货”的法律风险考量[J]. 领导科学, 2020(19): 13-15.