

• 情报理论与前瞻观点 •

面向突发公共卫生事件的多主体协同应对策略研究 ——以“新冠疫情”为例的中、美、英三国应对策略比较分析

赵月华^{1,2} 达婧玮¹ 万强¹ 林克柔¹ 沈喆¹ 宋金倍¹ 苏新宁^{1,2}

(1. 南京大学信息管理学院, 江苏南京 210023;

2. 江苏省数据工程与知识服务重点实验室, 江苏南京 210023)

摘要: [目的/意义] 为探究疫情期间不同主体的应对策略及相互影响, 本文对新冠肺炎疫情期间中国、美国、英国3个国家的政府、媒体和民众的多维度数据展开分析。[方法/过程] 在收集各个国家疫情感染数据、国家发布政策、新闻等公共媒体信息及社交媒体数据的基础上, 利用主题模型和内容分析方法对不同主体的应对策略进行揭示, 并分析归纳疫情发展过程中政府、媒体和民众应对策略的演化。[结果/结论] 根据分析结果, 进一步探究应对策略三方主体(政府、媒体、民众)在突发公共卫生事件应对中所扮演的角色, 以及不同主体间的应对策略如何相互影响, 为健全突发公共卫生事件应对机制提供政策建议。

关键词: 新冠肺炎疫情; 突发公共卫生事件; 应对策略; 中国; 美国; 英国

DOI: 10.3969/j.issn.1008-0821.2021.12.004

(中图分类号) G203 (文献标识码) A (文章编号) 1008-0821 (2021) 12-0038-10

Collaborative Coping Strategies for Public Health Emergencies from a Multi-agent Perspective

——A Comparative Analysis of the Coping Strategies of China, the United States and the United Kingdom in the COVID-19 Outbreak

Zhao Yuehua^{1,2} Da Jingwei¹ Wan Qiang¹ Lin Kerou¹ Shen Zhe¹ Song Jinbei¹ Su Xinning^{1,2}

(1. School of Information Management, Nanjing University, Nanjing 210023, China;

2. Jiangsu Key Laboratory of Data Engineering and Knowledge Service, Nanjing 210023, China)

Abstract [Purpose/Significance] In order to explore the coping strategies and interaction of different subjects during the epidemic, this paper analyzes the multi-dimensional data of the government, media and people of China, the United States and the United Kingdom during the COVID-19. [Method/Process] The coping strategies of different agents were revealed by subject extraction and content analysis, and the evolution of coping strategies of government, media and people in epidemic was analyzed and summarized. [Result/Conclusion] According to the analysis results, the role of the three agents of response strategies (government, media and people) was further explored in response to public health emergencies, and how the response strategies among different subjects affected each other, so as to provide policy suggestions for improving the response mechanism of public health emergencies.

Key words: COVID-19; public health emergencies; coping strategies; China; the United States; the United Kingdom

收稿日期: 2021-10-30

基金项目: 教育部人文社会科学基金青年项目“多源网络环境下虚假医疗健康信息智能识别研究”(项目编号: 20YJC870014); 国家自然科学基金青年项目“基于深度学习的多源异构网络虚假健康信息识别研究”(项目编号: 72004091)。

作者简介: 赵月华(1989-), 女, 助理研究员, 博士, 研究方向: 健康信息学、科学计量学。达婧玮(1997-), 女, 硕士研究生, 研究方向: 健康数据分析。万强(1999-), 男, 硕士研究生, 研究方向: 信息检索与处理。林克柔(1998-), 女, 硕士研究生, 研究方向: 科学评价、自然语言处理。沈喆(1997-), 女, 硕士研究生, 研究方向: 信息检索, 科学评价。宋金倍(1996-), 女, 硕士研究生, 研究方向: 区块链应用与数据分析。苏新宁(1955-), 男, 教授, 博士生导师, 研究方向: 信息智能处理与检索, 信息分析与科学评价。

2019年12月起，新冠肺炎疫情在全球蔓延。此次疫情传播速度之快，波及范围之广，远远超出人们的预判，是一起“因显著人传人特征的病毒伴随着高度密集的人口流动造成的迅速蔓延，形成的全球性突发公共卫生事件”^[1]。我国《突发公共卫生事件应急条例》界定突发公共卫生事件为突然发生、造成或者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^[2]。突发公共卫生事件不只是医学问题，更是一个社会问题，不仅关系本国人民健康和经济社会发展，甚至会跨越国界，成为阻碍政治、经济、外交的重大问题^[3]。通过对此次疫情中各政府应对策略的分析比较，发现不足，总结经验，对于建立健全突发公共卫生事件政府应急管理有重要意义。

在重大突发公共卫生事件面前，应对策略是网络舆情应急处置的“成功密码”^[1]。新闻媒体有着报道、传播事实的义务，在面对突发公共卫生事件时，其应对策略会影响民众的信息接收，甚至关系到国家的形象和社会的稳定。此外，通过分析民众在应对疫情时采取的策略，对于突发公共卫生事件的舆论引导和信息公开等方面都具有一定的意义。

1 相关研究

近年来，突发公共卫生事件的典型事件有埃博拉疫情暴发、新冠肺炎疫情暴发等。王丹丹等总结了突发公共卫生事件的突出特征，概括而言，可以总结为：突发性、强大破坏性、多变与多元性、社会性。突发公共卫生事件还具有典型的周期性^[4]。其经典理论包括美国知名危机管理专家史蒂文·芬克提出的四阶段划分方法，即潜伏期、爆发期、延续期和痊愈期^[5-6]；罗伯特·希斯的5R模型，即减少、预备、响应、恢复以及韧性阶段^[7]。生命周期理论被广泛应用于突发事件的应急管理研究。Bon-giovanni I 等利用美国医疗风险管理协会所识别的医疗设施突发事件管理的4个阶段，着重分析了医院火灾响应在实施与响应阶段以及恢复阶段的最佳实践^[8]。赵岩等通过抽取10个突发事件的典型特征，总结突发事件网络舆情的生命周期，并对各阶段的应急管理提出建议^[9]。梁小艳等将影响突发事件信息传播生命周期的关键要素抽象到贝叶斯网

络模型中，构建了突发事件信息生命阶段研判模型^[10]。突发公共卫生事件在不同阶段往往呈现较鲜明的差异。

政府应对策略研究多从政策、法律等角度入手。李文豪等梳理了2019年12月—2020年3月中国的主要应对策略及措施，总结出“全国一盘棋”、医疗力量调集、调动全社会力量等中国特色应对策略^[11]。代海军总结了中国现行的处理突发公共卫生事件的综合法与单行法，建议完善体系，制定严格意义上的紧急状态法^[12]。冯峥分别分析中央政府与地方政府的职责与应对策略，指出中央领导地方同时需要依据地方政府信息反馈进行决策^[13]。李全利等侧重于基层政府的应对策略分析，指出其对于疫情信息掌控与传播能力尚存不足^[14]。

目前的媒体应对研究多为学者针对特定媒体的具体分析。彭琪月通过分析长春长生疫苗事件的报道文本，将媒体在突发公共卫生事件中的角色概括为信息告知类角色、引导动员类角色和舆论监督类角色3种^[15]。李敏智认为，突发公共卫生事件中媒体报道的方式和决策过程对风险感知放大和减弱具有重要作用^[16]。王贞就突发新冠肺炎公共卫生事件所引发的舆情状况进行分析，探讨主流媒体在新媒体环境下如何有效进行舆情引导^[17]。景嫔嫔指出，新冠疫情期间主流媒体在新媒体端成绩突出，主动设置议题纾解大众情绪，让权威信息跑在谣言前面，营造了良好的国际环境^[18]。Hagen L等^[19]通过研究2015—2016年美国Zika病毒暴发期间Twitter的使用，探讨了突发公共卫生事件中社交媒体对危机沟通和应急管理的价值。Hadi T A等^[20]认为，社交媒体之所以能在应急响应方面发挥作用，不仅在于能够快速传达官方和关键事实信息的能力，而且还在于它是可以为领导层提供决策参考的重要信息来源。

研究民众应对策略主要从社交媒体及问卷调查着手，罗琳等在预防手段维度设置7个条目8题：防护工具（口罩选择）、个人卫生（洗手场景、洗手方法）、环境措施（避免与人近距离接触）、合理营养（均衡膳食）、乐观心态（积极自我监督）、生活习惯（规律作息）、增强体质（积极锻炼）^[21]。李文豪等对1138份问卷进行分析，发现总体的防控意识较好，超过90%的被调查者能够在公共场所佩

戴口罩，保持手部卫生并正确洗手，劝阻朋友聚会等^[22]。齐晔等共收集3 165份问卷，分析结果显示，咳嗽或打喷嚏时遮掩口鼻、避免手部接触眼口鼻、保护手卫生、出门佩戴口罩、避免接触呼吸道病人、尽量少去人多且封闭的场所6种防护行为在被调查人群中均超过85%^[23]。Zhao Y X等学者对微博上新冠相关话题进行热点分析^[24]，Noor S等通过SPM挖掘推特中相关推文，调查人们对疫情暴发的反应^[25]。

通过文献调研可知，从2003年起对于突发公共卫生事件的研究逐渐深入，从政府、媒体、民众等不同主体视角展开的应对策略研究也逐渐成熟，在对研究现状的梳理分析基础上，各学者也给出了许多合理建议，例如：加快建设人才队伍、信息透明化、健全相关法律规定等。但目前的研究中，尚未有对政府、媒体、民众应对策略彼此之间影响的

系统分析。因此，本文选取中国、美国、英国3个国家，通过对官方政策、媒体报道以及普通民众的应对策略进行比较，系统分析和归纳在突发公共卫生事件发生后，各国应对主体的策略有何异同，以便为突发公共卫生事件的应对策略进行建议。

2 研究方法与数据

2.1 研究框架

本研究对疫情期间各国政府、媒体和民众的多维度数据进行分析，运用定性方法分析了疫情发展过程中政府、媒体和民众彼此应对策略的影响，最后对突发公共卫生事件中政府应对策略的改进方向进行了分析和总结，图1为本研究的研究框架。在国家选取上，考虑到新冠肺炎累计确诊人数在一定程度上代表某一国家(地区)疫情的严重性，此外，综合考虑媒体数据的可获取性后，本研究最终选定美国、英国及中国进行国家层面的对比。

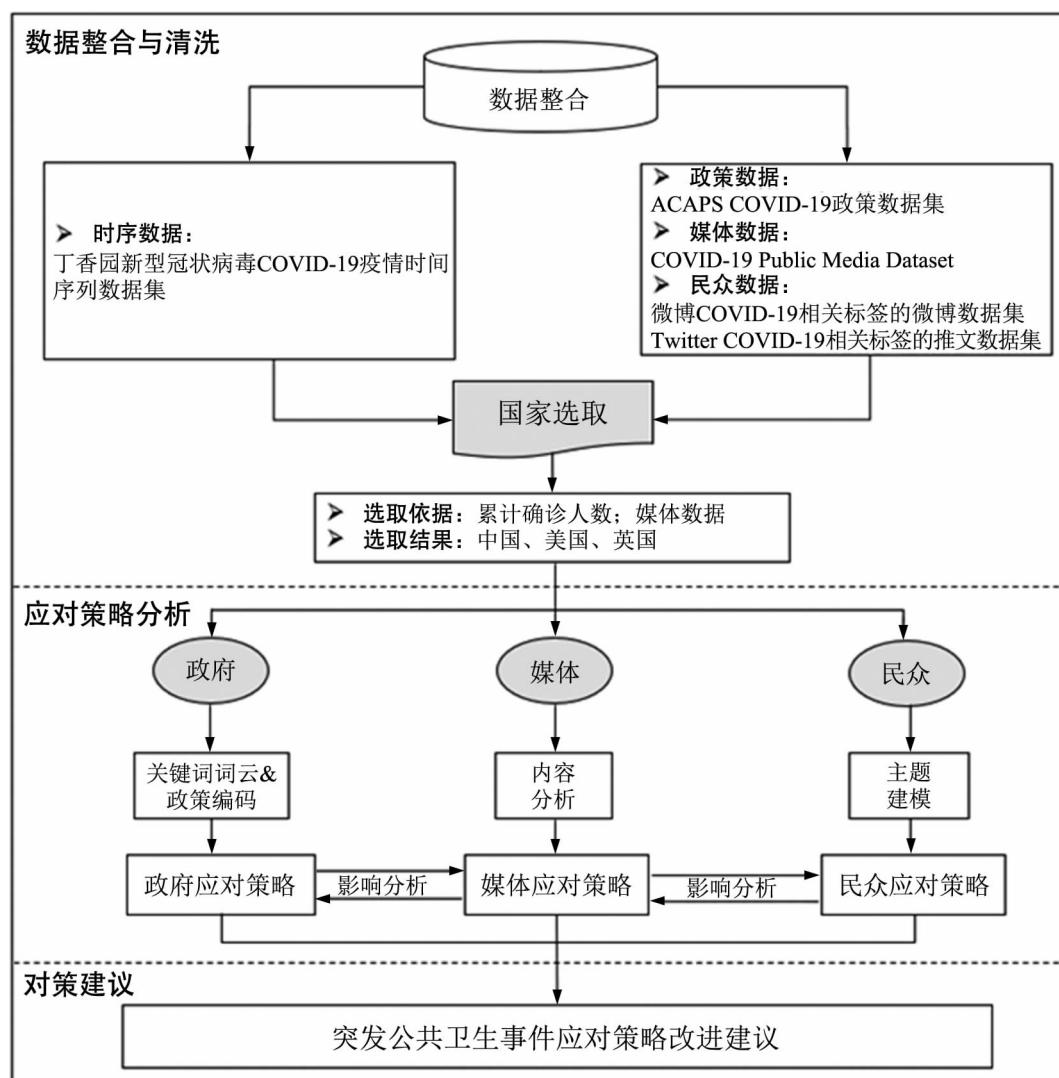


图1 研究框架

2.2 数据集

为了分析政府、媒体、民众的多角度应对策略，本研究综合采用了多个数据集，包括：丁香园新型冠状病毒(COVID-19)疫情时间序列数据集^[26]、新型冠状病毒COVID-19相关标签的推文(Twitter)数据集^[27]、ACAPS COVID-19: Government Measures Dataset^[28](对各国在疫情期间发布的政策进行

梳理和汇总)、Weibo-Sentiment-Analysis-During-COVID-19^[29](包括从微博中获取的国内COVID-19相关微博，时间窗口为2020/01/20—2020/03/09)、COVID-19 PUBLIC MEDIA DATASET^[30]。此外，国内的累计确诊数据参考国家卫健委官方网站通告。表1列出了各个国家分析时所用的数据集。

表1 各个国家分析时所用的数据集

国家	分析所用数据集		
	政府应对策略	媒体应对策略	民众应对策略
美国	ACAPS COVID-19: Government Measures Dataset	COVID-19 PUBLIC MEDIA DATASET	新型冠状病毒 COVID-19 相关标签的推文(Twitter)数据集
英国	ACAPS COVID-19: Government Measures Dataset	COVID-19 PUBLIC MEDIA DATASET	新型冠状病毒 COVID-19 相关标签的推文(Twitter)数据集
中国	ACAPS COVID-19: Government Measures Dataset	丁香园新型冠状病毒(COVID-19)疫情时间序列数据集	Weibo-Sentiment-Analysis-During-COVID-19

2.3 主题建模

本研究使用主题建模分析和内容分析方法，基于媒体新闻报道和民众在推特和微博上的文本数据分析媒体和民众的应对策略。主题建模提供了一个从内容中识别潜在内容模式的强大工具，它将文档视为概率主题的混合物，并帮助发现出现在文档集合中的一组主题^[31]。本研究使用了由Griffiths T L等于2004年提出的LDA文档主题生成模型提取文本特征。LDA也被称为三层贝叶斯概率模型，包含词、主题和文档3层结构，其核心思想是文档可以表示为一系列潜在主题的随机混合，其中每一个主题都代表了在所对应的文档集中全部词的概率分布，与潜在主题相关的词的概率分布较高。本文使用Gibbs抽样推断方法在Python中用Sklearn包实现了LDA模型。基于LDA模型提取的主题，运用内容分析法对媒体和民众的应对策略进一步分析归纳。

3 研究结果

3.1 政府应对策略分析

3.1.1 政策类型分析

参考ACAPS，本研究将政府发布的相关政策主要划分为5类，包括公共卫生措施、行动限制令、社交隔离、治理、社会经济措施和封锁。具体

定义及内涵如表2所示。

表2 政策类型

政策类型	定义及内涵
公共卫生措施	主要包括官方的一些宣传、检疫、建设等措施。包括宣传运动、隔离和检疫政策、一般性建议、机场和边境口岸的健康检查、心理援助与医疗社会工作、加强公共卫生体系建设、在公共场合穿防护装备/口罩/手套的要求、殡葬条例修正案和其他公共卫生措施
行动限制令	主要包括与出入境、境内交通、签证等相关的政策等。包括边境检查、边境关闭、完全关闭边境以及国内设检查站；国际航班停飞、签证限制、国内旅行限制、宵禁、监视与监控等
社交隔离	主要包括对社交的一些限制。包括限制公众集会、取消公共活动、停止商业和公共服务、学校的关闭以及监狱相关政策的变化
治理和社会经济措施	主要包括政府采取的一些经济和治理措施。包括经济补助政策、建立或启动紧急行政机构、宣布紧急状态、军事部署等
封锁	包括部分封锁和完全封锁。部分封锁包括居民无特殊原因不得离开房屋，与餐饮和药店无关的所有商店都不营业；完全封锁指关闭所有不必要的服务并停止生产等

根据上述政策编码，将各国在疫情应对过程中

发布的政策进行统计分析，结果如图2所示。可以看出，美国集中在公共卫生措施相关政策的发布。初期的政策主要集中在建立应急管理结构、研究/宣传新冠病毒上；在宣布国家进入紧急状态之后，重点关注COVID-19的诊断、测试、相关指南、经济投资及疫苗研究等，也开始了边境检查和签证限制；随着累计确诊人数的增长，颁布了更多的相关政策，关闭了与加拿大及墨西哥的边境，宣布华盛顿进入紧急状态，并发布了较多经济相关的措施；同时依然集中在COVID-19的测试、检测及医疗和经济措施；后期的措施主要在加强公共卫生体系和对签证等的行动限制。

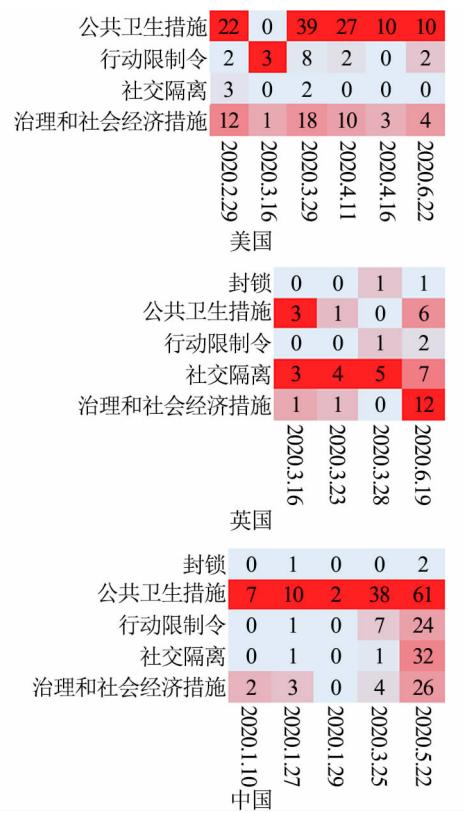


图2 政策类型分布

英国则是更多地聚焦于社交隔离相关的政策。从初期开始发布了社交隔离相关政策，并出台了经济补助措施；中期继续加强社交隔离，关闭学校、公共场所、电影院等；后期全国实行了全面封禁，限制两人以上的集会；在2020年5月上旬开始放松限制，恢复商业和公共服务，出台了较多经济措施。

中国在初期的政策主要集中在公共卫生措施，官方启动应急响应，出台多版诊疗方案，推迟学校开学；随后，中国所有省份相继启动对COVID-19

的应急响应，取消大规模活动，限制国内旅行，开始限制公众集会；中期各地因地制宜，陆续降低省级突发公共卫生事件响应级别，逐步取消交通限制，开始对韩国、意大利、伊朗、日本等入境旅客进行检疫，防止境外输入；之后，随着武汉解除封锁，恢复商业和公共服务，学校也重新开学；加强边境检查和隔离检疫，严防境外输入；后期主要对国际航班进行了限制，实施海外检疫，降低了对COVID-19的限制，来自低风险区的人不需要再隔离14天。

3.1.2 政策文本分析

利用政策文本构建词云，并根据词云中的重点词条对政府应对策略进行内容层面的揭示。如图3所示，横坐标为疫情发展时段，纵坐标为确诊人数，图中的曲线分别代表3个国家的确诊人数变化趋势。总体而言，各国政府的应对策略在内容上具有较多的相似之处，可以归纳为3方面。首先，控制疫情扩散的措施。包括：①边境管制：对来自高风险国家(地区)的旅客进行健康检查或强制隔离，航班停飞、限制入境；②社交隔离：限制集会，暂停开放公共场所和公共服务，关闭学校等；③“封城”：限制居民出行，关闭不必要的服务并停止生产。其次是维持经济社会稳定的措施。包括：①紧急机构的建立或启动；②经济措施：财政政策和经济政策，推出经济刺激和财政援助计划，支持卫生和医疗建设，支持弱势群体和小微企业，保持经济社会稳定；③社会措施：对疫情的宣传和建议，对弱势群体的帮助，医疗资源和防护设备的调度与发放；④军事部署。此外，还包括推动疫情诊疗的措施。包括：①开展新冠病毒的研究；②研制疫苗；③发布诊疗方案；④其他相关研究和资讯。

通过对不同国家在疫情发展过程中的政策进行分析发现，在疫情发展初期，各国都较早采取了边境管制措施，但在对内的隔离和“封城”中，不同国家的政策有所差别。通过政策文本分析发现，我国较早开始实施隔离措施，以相对较快的速度控制住了疫情发展。此外，各国也或多或少关注到了维持经济社会稳定，国家政府拨款用于抗疫，对中小企业、弱势群体的经济援助，以及灾后恢复。美国政府提供财政救济，并斥巨资拯救股市。从政府应对

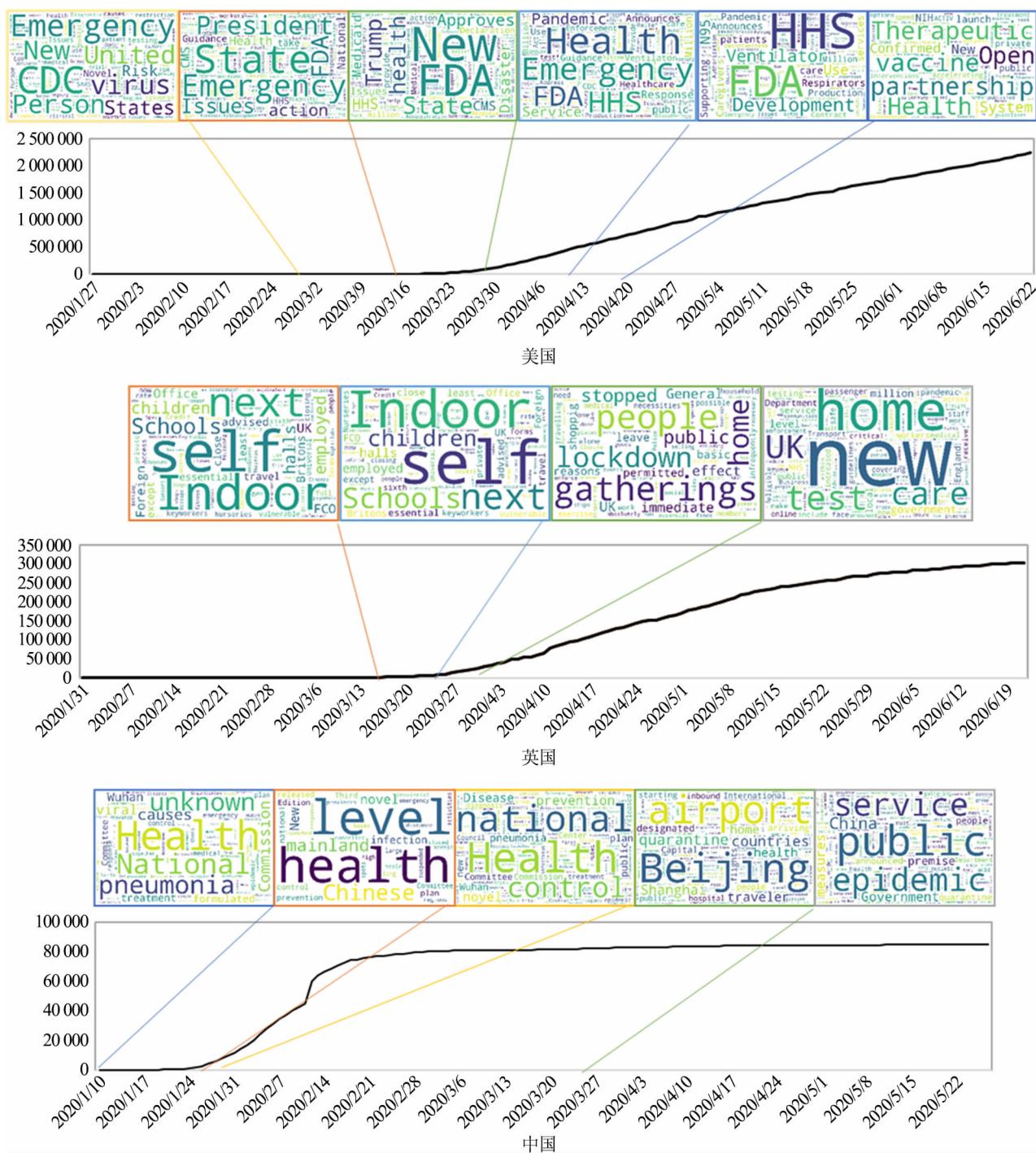


图3 政策词云图

策略层面来看，我国较早开始分离毒株和研制疫苗。美国CDC、HHS、CMS、FDA等多个医疗健康相关机构也多次资助新冠疫情的诊断、测试、研究。

3.2 媒体应对策略分析

本文选取各国有影响力的媒体，摘取其在数据分析时间范围内发布的疫情相关内容，并对各媒体报道进行主题提取和内容分析，各国媒体相关报道主题分布如图4所示。整体来看，各国媒体在疫情

期间主要起到了信息传达、政策宣传、舆论监督、以及安抚和疏导公众情绪的作用。在信息传达方面，在整个疫情发展过程中，各国媒体的应对策略主要包括及时通报疫情的发展情况，报道疫情期间各行业受灾状况，发布大型文体活动和赛事推迟或取消的消息，报道名人的病情等。在政策宣传方面，媒体及时传达政府出台的相关政策，使得民众能够快速了解最新的各地区的政策制度，并且能够

在一定程度上起到通过舆论监督政府权力的作用。在安抚公众和疏导情绪方面，通过讲述疫情期间的典型事迹、报道社会各界的抗疫举措、报道疫苗研发等科学研究进展等，增强民众对抗疫情的信心和积极情绪。此外，各国媒体都讨论了疫情对社会、经济、人民生活等方面的影响。

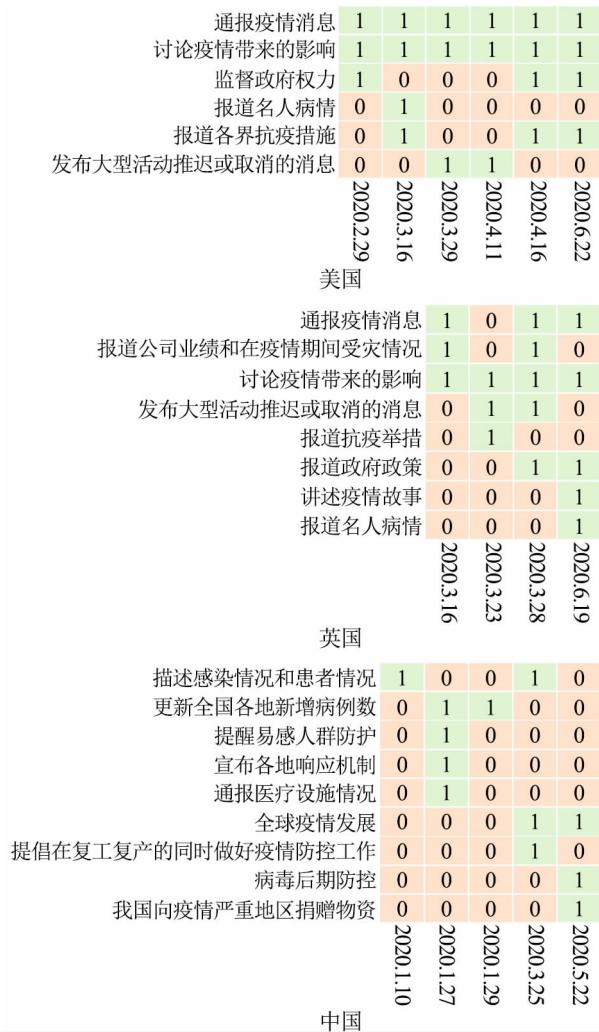


图4 媒体应对策略主题分布

3.3 民众应对策略分析

社交媒体平台上用户发布的内容能够在一定程度上反映民众应对疫情的心理以及应对策略。对推特上的推文数据进行主题提取，可以揭示出美国和英国民众的应对策略；同样，基于新浪微博平台上关于新冠疫情的数据，可以得出中国民众的相应的应对策略。

美国的民众在疫情初期主要讨论政府发布的政策，大多数民众表示支持边境管制。对总统特朗普的讨论也是该时期的主要主题。与此同时，美国民

众对国内的病毒检测表示质疑，认为病毒检测的范围不够大，检测效率过低，无法有效地检测出病毒感染者。美国民众在这期间还采取了一系列应对行为，民众在疫情初期开始注重锻炼身体，并在社交媒体上呼吁其他人进行体育锻炼以增强免疫力。为了保证居家期间物资充足，美国民众开始在超市中抢购厕纸等生活必需品。在意大利疫情严重时期，美国民众在推特上表达对意大利人民的关注和鼓励，带着“*We Stand with Italy*”的标签进行讨论。

英国的民众在初期主要讨论中国的疫情，另外也呼吁大家采取洗手、戴口罩等应对行为。在疫情后续发展中，民众在社交媒体上指责首相不负责任，采取不合理的措施，对国内疫情的发展表示担忧，并呼吁政府作为。同时，抢购行为也相继出现，包括在超市中抢购厕纸等生活必需品。除此之外，英国民众还关注欧冠受疫情的影响，民众的大量推文建议赛事方将比赛转为线上收费观看，减少疫情引起的损失。此后，英国民众开始向意大利表示关心和鼓励，参与“*We Stand with Italy*”的标签讨论并继续居家挑战，进行在线工作学习。在这期间，很多民众向抗疫前线的医护人员表达了感谢之情。

中国民众在2020年1月底较为关心疫情的发展和感染症状，由于正值春节期间，民众自发劝诫呼吁身边的人避免聚集性活动，响应社交隔离的政策，并且转发家庭防疫知识、地区防控措施等。民众对于食用野生动物、不服隔离管制等危害到公共健康安全的行为表现出极端厌恶的情绪，持有坚决抵制的态度并希望有关部门加强监督和管理。此外，对疫情重灾区的援助也是民众关注的焦点。基于社交媒体传播快、影响力大的特征，很多民众在社交媒体上发布求助信息，打通援助渠道等，缓解患者求医难和医护人员防护难的问题。到了2020年2月初，由于治愈病例的增多，在关注疫情发展的基础上，民众对其讨论度也相应增加，取消聚餐、避免外出等个人应对策略开始普及。随着疫情缓解，民众应对策略还包括：开始复工复产；呼吁需严防境外输入，防止病毒再次回流；关注有效治疗方案和病毒疫苗的研究并热议国外抗疫措施。

总体来说，对新冠疫情期间各国民众的应对策略进行归纳发现，主要应对行动涵盖以下4个方

面。首先是积极讨论疫情发展。民众最直接的应对策略是在社交媒体上讨论疫情的发展，包括对病毒症状的讨论、对病毒来源的讨论、全球或各国家（地区）的疫情现状讨论等。此外，还包括关注和评论相应政策。在政府政策发布后，民众随即开始在社交媒体上开启讨论，对航班停飞、签证限制、国内旅行限制、宵禁等行动限制令的讨论尤其激烈。由此，一些不合理政策的颁布也在一定程度上使得民众对政府信任降低。在疫情早期，美国民众在推特上表达出对于政府的不满和质疑。“不负责任”“不合理”等词常与“特朗普”“政府”共同出现，表现出美国民众在疫情初期对于政府的不信任；但随着疫情发展和政府不断发布新政策，类似主题很少再被提及。另外，民众也自发呼吁采取积极应对行为。在推文数据及微博数据的主题提取中，发现各国民众都采取了一系列应对措施，包括：呼监听从医生建议戴口罩、洗手；取消出行计划；“居家挑战”线上学习、工作；抢购食物、厕纸等物资；向医院医护人员捐赠物资等。

3.4 政府、媒体、民众应对策略的相互影响

3.4.1 政策主导媒体宣传，为民众提供行为规范和指南

政策主导媒体的宣传内容。我国主流媒体在疫情应对过程中肩负起提炼并发布关于疫情防控的决策信息、分析国家防疫的战略部署、报道各组织机构的作用，向民众传达出国家抗疫的行动力和决心，安抚人民恐慌情绪。类似地，英国政府在3月初开始出台了多项社交隔离的政策，英国媒体也积极响应了国家的政策，例如通报各项赛事、俱乐部活动取消的消息，提倡民众居家隔离和在家办公。

同时，政策也引发媒体对政策影响的讨论。美国在2020年3月初宣布了国家进入紧急状态，重点关注COVID-19的诊断、测试、相关指南、经济投资及疫苗研究等，也开始了边境检查和签证限制，之后加强了边境管理，并发布了较多经济相关的措施。美国媒体相应地也更关注疫情给经济、政治造成的影响，从对行业、国家发展的负面影响体现疫情的危害性。

此外，政策是民众行为的规范和指南。我国通过全面推行社交隔离、封锁等措施隔断疫情传播

链，并采取严惩瞒报谎报、免医疗费、建立方舱医院等战略，助力民心安定，未出现大规模的慌乱和冲突。

3.4.2 媒体推动政策实施，监督政策制定与推行

媒体报道加速政府采取应对措施。新闻媒体的基本功能和职责使命在于客观全面地报道真相，新闻媒体传递出的重要信息能够帮助政府收集政策制定的依据。钟南山院士证实新冠病毒存在“人传人”现象，政府随即出台了武汉“封城”政策，各省级地区纷纷启动高级应急响应，采取限制公众集会的措施。与国内不同的是，英国疫情的暴发较晚，前期媒体报道的内容主要是描述中国的疫情以及全世界范围内的病毒传播和研究，但是对于英国本土情况的忽视在一定程度上降低了政府和民众对病毒的警惕性。

此外，媒体报道也会对政策制定形成一定的舆论压力。美国《新闻周刊》《华盛顿邮报》等知名媒体曾公开发文指责美国政府在疫情应对工作上的不力。在疫情初期，媒体对检测、防护措施缺失的批评，以及对总统言行的指责也影响了防疫策略的改变，此后政府逐步提高了对疫情的重视程度。

媒体报道也是民众制定应对策略的依据。主流媒体受到公众普遍的依赖和信任，媒体传播的信息是个人采取防疫措施的指南和依据。我国对于病毒传播途径的宣传，使得民众开始采取购买口罩、取消春节聚会、减少外出、学习家庭防疫知识等措施。同样，美国媒体在提高公众防疫意识上，以通报公众人物的感染情况来宣传病毒传播性强的特点。民众在国家政策和媒体宣传的双重影响下，采取了如居家隔离、在线办公、锻炼身体等诸多抗疫措施。

3.4.3 民众需求引发媒体服务与政策制定

民众的应对策略引发媒体服务的优化。在国内疫情暴发早期，民众由于未知和恐慌情绪，容易偏听偏信，在此情况下，多家媒体联合网络社交平台推出辟谣服务，减少不实信息的传播。另外，社交媒体平台让个人能够使用更快更广的发声渠道。面对各种求助信息，民众自发为受困群众、医护人员捐款捐物，为了令物资落到实处，媒体也相应地搭建起正规的抗疫救助的渠道，例如接受捐赠的医院

信息和打通运输渠道，提高疫情防控效率的同时减少疫情防控中的不必要损失。

民众需求引发相关政策的及时制定。在重大公共安全危机中，难以避免有个别人出现了个人利益损害公众利益的行为。我国政府及时出台了有针对性的政策，例如加强感冒药销售的管控，引导有呼吸道症状或者发烧的病人及时到医院就诊，使得国内疫情得到了很好的控制，避免了重大危机事件再次发生。

4 突发公共卫生事件应对策略改进建议

本研究以新冠肺炎疫情期间，中国、美国、英国三国政府、媒体及民众在应对突发公共卫生事件过程中采取的策略进行了比较分析，并在此基础上对突发公共卫生事件应对策略提出以下建议。

4.1 强化政策引领，建立健全国家统筹协调和应急指挥机制

由此次疫情发展过程可见，政策颁布的滞后性，以及强制措施的缺位，可能导致疫情防控工作面临巨大挑战。在政策动态的发展方面，各国政策制定路径较为相似。首先进行边境限制，再逐步加强社交隔离和城市封锁，并关注社会稳定，待疫情缓解后逐渐解除封锁，恢复社会经济。疫情确诊数较多的国家，在一开始的政策及时性和力度上确实有不足之处，确诊人数由一开始的缓慢增加到之后的迅速飙升，在采取强制隔离措施后，疫情发展状况均有所缓解。此次疫情中，我国快速启动公共卫生突发事件一级响应机制，全国实施了严格的管控政策，依靠科学手段不断完善新冠肺炎的防治举措，我国国内的疫情得以快速控制^[32]，可见建立健全国家统筹协调和应急指挥机制对于有效地防控疫情起到至关重要的作用。

4.2 提升媒体动员，充分发挥舆论监督功能

面对重大突发公共卫生事件，尤其是在疫情初期各种不确定性信息爆发增长时期，媒体作为联结政府以及民众之间的桥梁，肩负着宣传政策措施、传播科学信息、抢占舆论高地、凝聚民心力量、动员社会力量的重要职责使命。研究结果表明，各国媒体在疫情发展过程中，均起到了信息传达、政策宣传、舆论监督及安抚和疏导公众情绪的作用。尤其是媒体的舆论监督功能是疫情防控的重要环节。

此次疫情期间，美国媒体对疫情的报道和讨论也对相关政策的制定起到了影响。在全媒体环境下，要强化媒体的舆论监督功能，让媒体在疫情期间发挥最大作用，阻断谣言传播，报道真实有效的信息，为疫情的群防群治提供正确的信息和舆论支撑^[33]。

为了切实推进政策传达效力，政府部门应加强在政策发布前与媒体和民众的沟通。把握全媒体时代公众话语体系的特征，通过官方媒体、政务微博等形式，对公众关心问题进行及时地解答，继而通过媒体的广泛宣传和动员，实现政策的有效落实。此外，正因为媒体的公信力、影响力强，媒体在发布信息前应多方证实，核查信息可信度，既要从源头杜绝虚假信息产生，也要及时辟谣阻断虚假信息传播。

4.3 多主体相互作用，形成政府—媒体—民众协同应对体系

在突发公共卫生事件应对中，政府、媒体以及民众之间相互作用、相互影响。政府通过媒体把信息及时传达给民众，民众利用接收到的信息进行危机研判并采取应对措施，同时通过在政府信息公开平台以及政务微博留言等方式将信息需求反馈给政府。此次疫情应对过程中，民众在国家政策和媒体宣传的双重影响下，采取了诸多应对行动。政府和媒体也在感知到民众需求后及时出台和建立了有针对性的措施。

总体来说，虽然各国行政体制有所区别，但是突发公共卫生事件的应对是全人类卫生健康命运共同体面临的巨大挑战，需要各国政府及相关部门的迅速反应与精诚合作，以期实现政府统筹、媒体协调、民众响应的协同应对体系。

参 考 文 献

- [1] Zhu N, Zhang D, Wang W, et al. A Novel Coronavirus from Patients with Pneumonia in China, 2019 [J]. N Engl J Med, 2020, (8): 727–733.
- [2] 国务院. 突发公共卫生事件应急条例 [EB/OL]. http://www.gov.cn/zwqk/2005-05/20/content_145.htm, 202-06-24.
- [3] 张义. 突发公共卫生事件中政府应急管理研究 [D]. 长春: 吉林大学, 2011.
- [4] 王丹丹, 杨艳妮, 张瑞. 系统功能语言学理论视角下突发公共卫生事件谣言用户立场识别研究——以 COVID-19 疫情为例

- [J]. 现代情报, 2021, 41 (2): 19–29.
- [5] Fink S. Crisis Management: Planning for the Inevitable [M]. New York: American Management Association, 1989.
- [6] Burkholder B T, Toole M J. Evolution of Complex Disasters [J]. The Lancet, 1995, 346 (8981): 1012–1015.
- [7] Robert H. Emergency Management [M]. Beijing: China Citic Press, 2004: 22.
- [8] Bongiovanni I, Leo E, Ritrovato M, et al. Implementation of Best Practices for Emergency Response and Recovery at a Large Hospital: A Fire Emergency Case Study [J]. Safety Science, 2017, 96: 121–131.
- [9] 赵岩, 王利明, 杨菁. 公共危机事件网络舆情生命周期特征分析及对策研究 [J]. 经济研究参考, 2015, (16): 57–69.
- [10] 梁小艳, 庄亚明. 基于贝叶斯网络的突发事件信息生命阶段研判方法 [J]. 情报科学, 2016, 34 (4): 35–39.
- [11] 李文豪, 熊鹏, 赵心海, 等. 中国应对新型冠状病毒肺炎本土疫情的策略和经验 [J]. 上海预防医学, 2020, 32 (9): 704–711.
- [12] 代海军. 我国《突发事件应对法》修改研究 [J]. 行政管理改革, 2021, (1): 61–69.
- [13] 冯峰. 从全球治理、国家治理到地方治理: 重大疫情应对中的三层治理角色及其互动 [J]. 东北亚论坛, 2020, 29 (5): 76–85, 128.
- [14] 李全利, 周超. 4R 危机管理理论视域下基层政府的危机应急短板及防控能力提升——以新冠肺炎疫情应对为例 [J]. 理论月刊, 2020, (9): 73–80.
- [15] 彭琪月. 突发公共卫生事件中网络主流媒体和自媒体的角色对比研究 [D]. 广州: 暨南大学, 2020.
- [16] 李敏智. 突发公共卫生事件风险感知与信息传播机制分析——以 2009 年甲型 H1N1 流感为例 [J]. 新闻知识, 2012, (11): 30–32.
- [17] 王贞. 广电主流媒体在新媒体环境下的舆情应对与引导——以“突发新冠肺炎公共卫生事件”为例 [J]. 中国广播电视台学刊, 2020, (6): 89–91.
- [18] 景媛媛. 新冠肺炎疫情期间的网络舆情、媒体表现及应对策略观察 [J]. 视听, 2020, (8): 129–131.
- [19] Hagen L, Keller T E, Neely S R, et al. Crisis Communications in the Age of Social Media: A Network Analysis of Zika-Related Tweets [J]. 2017, 36 (5): 523–541.
- [20] Hadi T A, Fleshler K. Integrating Social Media Monitoring Into Public Health Emergency Response Operations [J]. Disaster Medicine & Public Health Preparedness, 2016, 10 (5): 775–780.
- [21] 罗琳, 曾晓进, 廖欣, 等. 新冠肺炎疫情期间公众疾病认知、应对方式及锻炼行为调查 [J]. 中国公共卫生, 2020, 36 (2): 156–159.
- [22] 李文豪, 刘博, 刘敏, 等. 湖北省内外公众对新型冠状病毒肺炎的知信行调查分析 [J]. 暨南大学学报: 自然科学与医学版, 2020, 41 (2): 186–193.
- [23] 齐晔, 陈刘欢, 张栗, 等. 新型冠状病毒肺炎的公众认知、态度和行为研究 [J]. 热带医学杂志, 2020, 20 (2): 145–149.
- [24] Zhao Y X, Cheng S X, Yu X Y, et al. Chinese Public's Attention to the COVID-19 Epidemic on Social Media: Observational Descriptive Study [J]. Journal of Medical Internet Research, 2020, 22 (5): 1–8.
- [25] Noor S, Guo Y, Hamad S, et al. Analysis of Public Reactions to the Novel Coronavirus (COVID-19) Outbreak on Twitter [J]. Kybernetes, 2020.
- [26] BLANKER. 2019 新型冠状病毒疫情时间序列数据仓库 [EB/OL]. <https://github.com/BlankerL/DXY-COVID-19-Data>, 2020-06-06.
- [27] Sososo. 新型冠状病毒 COVID-19 相关标签的推文数据集 [EB/OL]. <https://www.heywhale.com/mw/dataset/5e830205246a590036b907e2/content>, 2020-06-07.
- [28] Acaps. ACAPS COVID-19: Government Measures Dataset – Humanitarian Data Exchange [EB/OL]. <https://data.humdata.org/dataset/acaps-covid19-government-measures-dataset>, 2020-06-20.
- [29] ShuangWu1997. BT5153-Group-Seventeen/Weibo-Sentiment-Analysis-During-COVID-19 [EB/OL]. BT5153-Group-Seventeen, 2020 [2020-06-18]. <https://github.com/BT5153-Group-Seventeen/Weibo-Sentiment-Analysis-During-COVID-19>.
- [30] Anacode. Download: Covid-19 Public Media Dataset [EB/OL]. <https://anacode.de/download-covid-19-public-media-dataset/>, 2020-06-17.
- [31] Griffiths T L, Steyvers M. Finding Scientific Topics [J]. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 2004, 101 (1): 5228–5235.
- [32] 王卓然, 李明穗, 蒋慧莉, 等. 我国突发公共卫生事件应急防控体系建设研究 [J/OL]. 中国工程科学: 1–6 [2021-10-28]. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.4421.g3.20211020.1634.010.html>.
- [33] 梁新华, 赵丽. 基于 DEMATEL 方法的突发公共卫生事件信息公开关键影响因素识别研究 [J]. 科技情报研究, 2021, 3 (4): 80–94.

(责任编辑: 郭沫含)