

“问题不同解”:地方政府危机学习类型的差异及其生成机制

张桂蓉^{1,2}, 张颖¹

(1. 中南大学公共管理学院; 2. 中南大学社会稳定风险研究评估中心)

摘要:面对同一类型的突发事件,同一层级的地方政府危机学习内容与形式却截然不同,形成了危机学习中的“问题不同解”现象。以89起生产安全事故为研究样本,综合运用扎根理论与社会网络分析方法,全面揭示地方政府危机学习的类型及其生成机制。研究发现:认知、行动、制度等学习内容的复杂组合构成了基础认知型、整合行动型、综合叠加型共3种危机学习类型,且其选择受到了“事故属性”“上级推动”“社会压力”“自我驱动”“惩戒威慑”等生成因素的综合影响。进一步分析发现,“上级推动”是3类学习的共同生成因素,但其生成过程受到其他因素的交织影响,形成了独特的生成机制:“上级推动-属性驱动”机制生成了基础认知型危机学习,“上级推动-内外驱动”机制生成了整合行动型危机学习,“上级推动-自我驱动”机制生成了综合叠加型危机学习。因此,需针对不同类型危机学习的特点提出具体策略,旨在为地方政府危机学习效果的改善及危机管理能力的提升提供有效参考。

关键词:公共安全治理;地方政府;安全生产;危机学习;组织学习;压力型体制;生成机制

一、问题的提出:危机学习中的“问题不同解”现象

党的十八大以来,党中央高度重视安全生产工作。习近平总书记明确指出:“一厂出事故、万厂受教育,一地有隐患、全国受警示”^[1],强调用危机学习推动安全生产治理。2018年,《地方党政领导干部安全生产责任制规定》要求地方政府“每年定期组织分析安全生产形势”,并“组织开展生产安全事故责任追究和整改措施落实情况评估”^[2];2021年修订的《中华人民共和国安全生产法》(以下简称《安全生产法》)明确指出要“及时、准确地查清事故原因,

查明事故性质和责任,评估应急处置工作,总结事故教训,提出整改措施”^[3];《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》也着重强调,要“在发展中固安全,在安全中谋发展,强化底线思维,有效防范化解各类风险”^[4]。绝大部分安全事故由人为因素引起,因此在事故发生后及时进行危机学习不仅能够增强公共部门管理者对危机的理解^[5]、强化组织的应急准备与应急预防等策略,更能促进组织制度变革^[6],有效预防人为因素造成的事故灾难。在一系列政策要求下,危机学习被广泛纳入地方政府安全生产治理实践。然而,在高度相似的制度环境与政策要求下,即便面对性

引用本文:张桂蓉,张颖.“问题不同解”:地方政府危机学习类型的差异及其生成机制[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2026,28(4):80-91.

基金项目:国家社会科学基金后期项目(24FGLB140);湖南省自然科学基金面上项目(2025JJ50414);湖南省学位与研究生教学改革项目(2025JGYB038)

作者简介:张桂蓉(1967—),女,教授,博士,主要从事应急管理研究。E-mail:zhangguirong@csu.edu.cn

质相似、等级相同的生产安全事故,地方政府在危机学习的内容和形式上仍表现出巨大差异。如,2020年3月,F省某市发生重大坍塌事故,致29人死亡、42人受伤,学习活动集中于专项整治与隐患排查等^①;同年8月,S省某市发生重大坍塌事故,致29人死亡、28人受伤,当地政府于事故后立即开展了“召开会议、贯彻落实中央精神”等学习活动^②;2021年7月,J省某市发生重大坍塌事故,致17人死亡、5人受伤,地方政府不仅开展事故警示教育、组织建筑施工领域安全隐患排查整治活动,而且出台了《房屋使用安全分类管理办法》,推动房屋安全监管体系不断完善^③。这类“问题不同解”的现象表明,地方政府的危机学习并非简单的流程响应,更不是遵循统一模板,而是受多种因素交织影响的复杂实践。那么,同一层级的地方政府为什么会出现差异化的危机学习?

目前,学界关于危机学习的研究多集中在影响因素、类型及学习过程等方面。其一,聚焦于“为什么学习”,学者主要探讨了推动危机学习的影响因素,涉及官员个体及组织层面等,前者包括领导者的危机处置经验^[7]、危机领导力^[8]、公共服务动机^[9]等,后者涵盖了数字技术^[10]、政治压力^[11]、邻近区域带来的学习示范效应^[12]等。与此同时,阻碍危机学习的因素也是重要的探讨内容,主要指政府组织的内部制度,如体制机制僵化^[13]、危机学习机制缺失^[14]、严厉的问责制度^[15]及事故调查制度的行政性与官僚性等^[16]。其二,关于危机学习类型的探讨,已有研究大多采用二维分析视角将危机学习划分为不同的组合类型,如刘一弘等基于信息来源与学习主体将危机学习划分为系统反馈式、控制集中式、压力反应式及沟通回应式等^[17];文宏等基于上级政府的权威介入程度与下级政府的自主选择空间,将危机学习划分为纵向干预型、自主驱动型和双向平衡型^[18];也有学者根据单一维度进行分类,如Deverell等基于组织结构认为,分散式团队在危机发生后倾向于行为学习,而集中式团队则倾向于认知学习^[19]。其三,聚焦“如何开展学习”,可概括为知识管理、组织结构及情境驱动3种视角。

知识管理视角的研究主要基于知识管理理论提炼危机学习的过程,如知识获取—信息分配—信息解释与内化^[20-21];组织结构视角的研究强调组织在应急状态下为推动危机学习所作出的结构性调整,揭示科层组织纵向干预下政府危机学习的演进过程^[22-23];情境驱动视角的研究强调外部情境对政府危机学习的塑造,如地方政府实现双环学习的关键在于满足上级任务导向、学习问题导向及利益主体需求导向^[24]。

这些研究构成了危机学习议题丰富的研究成果,但仍难以解释危机学习中的“问题不同解”现象。一方面,现有研究虽识别了危机学习的影响因素,但缺少对不同因素作用程度的讨论,难以解释制度环境、政策要求相似因素下的学习差异;另一方面,虽然有研究讨论了不同的危机学习类型,但多停留于危机学习行为本身的分析,学习过程的研究与类型的研究衔接不够,且大部分关注描述层面,缺少对地方政府危机学习底层逻辑的考量,更缺乏从差异化的视角解构危机学习的生成。基于此,本研究以2012—2024年的89起生产安全事故为研究样本,聚焦地方政府危机学习的异质性及其生成机制,尝试回答以下问题:地方政府危机学习的类型有哪些、是什么因素导致地方政府生成了不同类型的危机学习、这些危机学习类型背后的生成机制分别是什么。通过解决这些问题,本研究以期深化对地方政府危机学习的理解,旨在为优化危机学习实践、提升危机学习效果提供决策参考。

二、研究设计

1. 研究方法

本研究的起点是对地方政府在事故发生后

① 数据来源:相关事故调查报告、涉事政府应急管理局公众号发布的《致全省生产经营单位安全隐患大排查大整治的公开信》《致全市生产经营单位安全隐患大排查大整治的公开信》等。

② 数据来源:相关事故调查报告、县官方公众号《全县安全生产工作沉思推介会召开》。

③ 数据来源:相关事故调查报告、涉事政府应急管理局公众号发布的《强化风险隐患治理 筑牢安全生产底线——召开安全生产现场警示教育大会》、涉事政府官网发布的《区委书记带队督查既有建筑安全隐患排查整治工作》等。

危机学习呈现差异化现象的长期观察,属于“现象驱动型”研究,适合采用规范可塑的情境研究法^[25]。扎根理论是情境研究方法论的典型^[26],且具有可追溯性,能够较好地克服传统定性研究过程难以追踪的问题^[27]。但是,扎根理论难以把握各生成因素在不同类型学习中的作用强度与重要程度,从而影响危机学习生成机制的进一步揭示。已有研究指出,从社会网络视角出发能有效解释危机中组织学习的生成^[28],以弥补扎根理论在机制分析方面的不足。因此,本研究采用扎根理论识别地方政府危机学习的生成因素及其类型,继而通过社会网络分析将生成因素视为网络节点,构建共现关系网络,识别不同类型学习中生成因素的作用强度,进而揭示具体的生成机制。

2. 数据收集

本研究的研究材料包括两个方面(表 1):一是采用访谈法获得 H 省 C 市特别重大居民经营性自建房倒塌事故的实地调研资料,为解释地方政府危机学习的生成提供微观、细致的实证依据。二是采用网络田野法获取的文本资料^[29],这部分文本资料的获得步骤如下:第一步,在全网无差别检索并收集 2012 年 1 月至 2024 年 8 月发生的 203 起生产安全事故^①。第二步,在确定事故名称、发生日期等信息的基础上,进一步收集事故调查报告、涉事政府部门发布的危机学习动态、权威媒体的新闻报道等。其中,事故调查报告包含事故详细过程、原因分

析及教训总结,在危机学习研究中被广泛应用^[30];政府官方发布的学习动态直观体现了涉事地方政府危机学习的情况;新华社、《人民日报》等权威媒体发布的新闻则可对上述文本资料进行补充与验证。

由于案例时间跨度较大,部分案例存在“数据腐化”问题,为确保数据质量,在正式开展研究前对案例进行筛选,标准如下:一是可获得性,资料处于公开状态,且来源于政府官网、官方媒体等渠道,以确保数据真实合法;二是完整性,每起事故须有相应的事故调查报告及学习动态,以确保数据丰富;三是代表性,所选案例应涵盖多种类型的事故(如道路交通事故、建筑施工事故、煤矿事故等),以提高研究结论的推广性与适用性。基于这些标准,本研究确定了 89 起生产安全事故^②,文本资料总计约 180 万字。

三、地方政府危机学习的生成因素及类型识别

1. 编码过程

遵循一致性、开放性、独立性、灵活性原则,由 3 名编码员对研究材料进行编码。具体操作方式为:首先,开放性编码共得到 265 个一级编码,进一步凝练形成 44 个二级编码^③。其次,开展选择性编码,对 44 个二级编码进行筛选、剔除,得到 17 个副范畴。最后,对 17 个副范畴进行主轴编码,确定“上级推动”“社会压力”“自我驱动”“事故属性”“惩戒威慑”“学习内容”等 6 个主范畴(表 2)。

表 1 资料来源及其类型

资料类别	资料来源	编号
访谈资料	半结构化访谈	a
	事故调查报告	b
	涉事政府事故发生至调查报告公布一年内发布的学习动态 ^④	c
	新华社、《人民日报》等权威媒体发布的新闻	d

① 为防止因“数据腐化”带来的研究结论偏差,选取 2012 年以来发生的生产安全事故。

② 留索备查。

③ 留索备查。

④ 收集该时间段资料主要基于两方面原因:一方面,可以侧面观察到地方政府危机学习的调整和优化,及这些调整是如何应对外部环境和内部需求变化的,以更加深入地了解地方政府为何会生成不同类型的危机学习;另一方面,事故调查报告发布后,地方政府开展危机学习需要时间,且对于一些重特大事故,官方会进行一周年讨论活动。

表 2 编码形成的主范畴及其副范畴

主范畴	副范畴
上级推动	指导部署
	会议动员
	工作督导
	资源支持
	直接组织
社会压力	舆论关注
自我驱动	责任意识
	风险意识
事故属性	事故严重性
	事故类型
	事故致因
惩戒威慑	轻度问责
	中度问责
	重度问责
学习内容	认知类学习
	行动类学习
	制度类学习

2. 地方政府危机学习的生成因素

根据上述分析发现,地方政府危机学习涉及如下生成因素:①“事故属性”激发了学习需求,地方政府在事故类型、致因和严重性的基础上形成初步的学习判断。②“上级推动”通过指导部署、工作督导、会议动员、资源支持等方式引导地方政府开展学习行动。③“社会压力”通过舆论关注督促地方政府提升学习能力。④“自我驱动”反映了地方政府在风险意识、责任意识等方面的主动性,是危机学习的正向驱动。⑤“惩戒威慑”体现了事故问责对危机学习的反向驱动。5类因素在危机学习生成过程中以不同的作用方式,共同塑造了地方政府的危机学习行为。

3. 地方政府危机学习的类型识别

危机学习具有明显的结构性分层^[31]。阿金·伯恩等认为,组织危机学习可划分3类:以经验为基础、以能力或技术为基础、以解释为基础,分别强调组织对危机的认知、技术或能力提升及对制度流程的理性分析^[32]。结合扎根理论的分析结果,本研究发现地方政府危机学习内容包括认知、行动与制度3种类型:认知类学习侧重提升组织对危机性质、成因的理解,通过总结经验教训、开展应急培训、宣传知识科普等方式强化组织对危机的认知;行动类学习超越

了认知层面,聚焦具体学习措施的实施,如通过应急培训、隐患排查、专项整治、应急设备升级、应急演练等切实的行动提升危机应对能力;制度类学习则是对组织结构、规章制度等方面进行更新,包括统一标准、机构改革、制度创设、机制优化、方案完善等,体现了变革取向的学习逻辑。

尽管面向生产安全事故的危机学习内容包括认知、行动与制度3个基本维度,但回顾案例材料可发现,地方政府危机学习绝非局限于单一内容,而是在不同内容维度上各有侧重。一些地方政府集中于警示教育、宣传培训等认知类学习活动,在行动与制度层面的学习活动较少;一些地方政府不仅开展认知学习,还实施专项整治、技术改进等具体行动类学习活动;部分地方政府在认知与行动类学习的基础上,进一步推动组织制度层面的改变。基于这一观察,将地方政府危机学习划分为3种类型,分别对应地方政府在认知、行动、制度3方面的侧重程度(表3)。

表 3 地方政府危机学习类型

学习类型	学习内容	学习特点
基础认知型	认知类	强认知-弱行动-弱制度
整合行动型	认知类 & 行动类	强认知-强行动-弱制度
综合叠加型	认知类 & 行动类 & 制度类	强认知-强行动-强制度

①类型1:基础认知型学习。这类学习具有“强认知-弱行动-弱制度”的特点,即地方政府危机学习主要表现为从事故中吸取教训,但行动和制度方面学习内容薄弱,以至于在研究资料中难以发现。此类学习强调知识内化,要求组织成员从事故中提取关键信息,并将其转化为经验教训。

②类型2:整合行动型学习。这类学习具有“强认知-强行动-弱制度”的特点,地方政府在事故发生后采用认知、行动兼而有之的策略,但在制度层面的学习仍相对不足。整合行动型学习是基础认知型学习的延伸,通过具体的行动策略提升组织危机应对能力。

③类型3:综合叠加型学习。这类学习呈现“强认知-强行动-强制度”的特点,地方政府在事故发生后先后或同时采取认知、行动、制度

类的学习。综合叠加型学习是对前述两种类型学习的进一步深化,表现为采取全方位、多维度的学习措施,不仅着眼于组织成员知识的增强及组织整体行动的优化,而且会调整组织的制度、方案与体系等。

四、地方政府不同类型危机学习的关键生成因素

1. 不同类型危机学习的案例匹配

在进行社会网络分析之前,须根据3种类型危机学习的特点进行案例匹配。经筛选,分别确定基础认知型学习的17个案例、整合行动型学习的53个案例、综合叠加型学习的19个案例。其中,整合行动型学习融合了认知与行动两种学习内容,在实践中较为普遍,因此获得案例最多。为便于后续数据分析,依据材料丰富程度与事故时间,对整合行动型学习的53个案例进行二次筛选,最终确定18个案例(表4)。

2. 不同类型危机学习生成因素共现矩阵构建

当社会网络分析的数据源自互联网的“书

面记录”时,须根据这些信息的内在逻辑对节点赋值^[33]。本研究将扎根理论得到的生成因素(即二级编码结果)作为社会网络分析的节点进行赋值:一方面,对各起事故的研究资料进行文本分析;另一方面,对照生成因素,根据案例中的具体信息逐一赋值。为确保准确性,采用随机抽样复核的方式,在完成所有案例生成因素的赋值后,从中随机抽取案例重新赋值。

各生成因素之间相互影响且不涉及因果方向性,因此本研究采用无向矩阵。以每种类型危机学习对应生产安全事故为行,以生成因素为列,结合生成因素的编码规则,统计每类危机学习生成因素频次,构建危机学习类型*i*的生成因素数据集 Y_i (图1)。对数据集进行转化,基于共现原则构建危机学习生成因素共现矩阵。

3. 不同类型危机学习的关键生成因素识别

基于危机学习生成因素共现矩阵,运用Ucinet 6.0软件进行网络内部结构分析及中心度分析。其中,网络内部结构分析包括凝聚子群分析与核心-边缘分析,采用块模型进行凝聚子群分析^[34]148-175,采用离散模型进行核心-边

表4 部分案例^①

学习类型	序号	事件	日期	学习内容
基础认知型	1	RA省B市C县“7·23”重大边坡坍塌事故	2022.07.23	事故警示
	2	RB省B市C县“8·14”重大溃砂溃泥事故	2021.08.14	事故警示、应急培训
	3	RC省B市C县“7·26”重大道路交通事故	2021.07.26	事故警示、加强道路交通安全教育
	4	RD市B区“12·4”重大火灾事故	2020.12.04	事故警示、应急培训
整合行动型	1	XA省B市C县“2·23”火灾事故	2024.02.23	事故警示、消防宣传、消防安全隐患排查
	2	XB省B市C区“7·23”重大坍塌事故	2023.07.23	事故警示、安全专项整治、安全隐患专项排查
	3	XC省B市C区“6·21”特别重大燃气爆炸事故	2023.06.21	事故警示、安全专项整治、隐患排查
	4	XC省B市C县“4·17”重大火灾事故	2023.04.17	事故警示、安全专项整治
综合叠加型	1	DA省B市C县“1·24”特别重大火灾事故	2024.01.24	消防安全宣传、安全培训、消防演练、出台《渝水区较大及以上火灾事故应急预案》《渝水区突发事件能源保障应急预案》
	2	DB省B市C县“1·12”重大煤与瓦斯突出事故	2024.01.12	应急培训、安全设施改造升级、出台《关于征集重大事故隐患问题线索的公告》
	3	DC市B区“4·18”重大火灾事故	2023.04.18	安全检查、专项督导检查、大排查大整治、应急演练、出台《关于完善公共安全治理体系 以高水平安全保障高质量发展的工作意见》
	4	DD省B市C区“7·15”重大透水事故	2021.07.15	事故警示、安全检查、区政府成立应急救援中心

注:限于篇幅,每类危机学习只展示4个案例,各类危机学习具体案例留索备查。

① 为避免学术敏感性,对收集的事故信息进行匿名处理,具体命名规则如下:针对省级政府,从A开始顺延编号;针对市级政府,统一表示为B;针对区县级政府,统一表示为C。为区分学习类型,在每个案例编号前添加学习类型缩写字母,其中,基础认知型学习案例为“R”、整合行动型学习案例为“X”、综合叠加型学习案例为“D”。



图1 危机学习生成因素的数据集

缘分析^{[34]266-286}。中心性分析包括点度中心性分析与中介中心性分析:点度中心度越大,表明各因素越重要;中介中心度越高,表示节点发挥的“桥”的作用越大,所处的位置越核心。根据二八法则,选取点度中心度与中介中心度排名前20%的生成因素^①。

结合社会网络分析结果,依据以下标准判断该因素是否为关键生成因素:第一,该因素处于网络核心区域或核心子群;第二,该因素的点度中心度或中介中心度位于前20%。基于此,识别了不同类型危机学习的关键生成因素(表5)。

五、地方政府不同类型危机学习的生成机制解析

由上述分析可知,3类危机学习存在共同关键生成因素:F1(中央批示)和F4(现场指导),二者均属于上级推动类因素。其中,F1(中央批示)代表了中央政府对事故的关注与重视,尽管并非正式的政务公文,但以非制度化的方式发挥着制度化的作用,通过自上而下的指令进行有效的学习动员^[35];F4(现场指导)体现了上级政府在事故后为涉事地方政府提供的学习指示,有助于提升地方政府危机学习的效果。这说明,上级政府的注意力配置及行动性介入是地方政府开展危机学习不可或缺的核心因素,前者通过政治注意力与象征性权威推动了学习开启,后者落实了地方政府危机学习的具体行动路径。然而,危机学习的生成过程还受到多方因素(如事故属性、问责强度、舆论关注及官员主观认知与态度等)的综合影响,这些因素相互交织,直接作用于生成过程,最终形塑了危机学习的多样形态。

1. 基础认知型学习:“上级推动-属性驱动”机制

基础认知型学习是“上级推动”“事故属性”“惩戒威慑”“社会压力”共同作用的结果。首先,F1(中央批示)、F2(中央指示)、F4(现场指导)、F6(挂牌督办)构成了典型的“自上而下”机制,是中国治理情境下推动危机学习的重要因素。其次,事故本身的特征对基础认知型学习的生成具有重要影响,如F23(交通安全)与F29(人为操作失误)说明该类学习主要体现在交通安全事故上,而此类事故通常归因于人为错误、设备故障等偶发性因素,与地方政府安全工作关联度较低,且其指向的问题通常超出了政府直接干预的范围。面对这类事故,地方政府不仅在行动层面难以展开危机学习,且在制度反思空间上也相对受限,导致危机学习浅层化。再次,社会压力类相关的生成因素F14(舆论关注)反映了社会的期望和压力,在媒体聚焦与公众舆情的作用下,地方政府通过事故警示、宣传教育等对外展示“正在学习”,在此过程中,危机学习更多地被功能化为一种策略性沟通工具。最后,F18(轻度问责)说明地方政府在事故发生后所需承担的责任较轻,意味着地方政府面临的直接后果并不严重,也不会对地方政府官员的职务与政治前途产生较大影响。在此情况下,地方政府倾向选择低成本的认知学习,而非行动调整或制度改革。

表5 不同类型危机学习的关键生成因素

学习类型	关键生成因素
基础认知型	F1(中央批示)、F2(中央指示)、F4(现场指导)、F6(挂牌督办)、F14(舆论关注)、F18(轻度问责)、F23(交通安全)、F29(人为操作失误)
整合行动型	F1(中央批示)、F4(现场指导)、F6(挂牌督办)、F12(文件部署)、F14(舆论关注)、F15(预防风险)
综合叠加型	F1(中央批示)、F4(现场指导)、F7(督查暗访)、F12(文件部署)、F15(预防风险)、F17(领导责任)

① 留索备查。

但需说明,“事故属性”类生成因素为独立风险源且位于多个核心子群,这意味着该类因素在基础认知型学习的生成过程中具有结构性主导地位。相比之下,F14(舆论关注)和F18(轻度问责)虽对学习生成产生影响,但更多体现为催化作用,且在事故属性明确后才得以显现。换言之,基础认知型学习生成更多取决于事故本身的特征,“社会压力”与“惩戒威慑”类因素则加速并催化了学习进程。因此,基础认知型学习的生成机制可概括为“上级推动-属性驱动”(图2)。

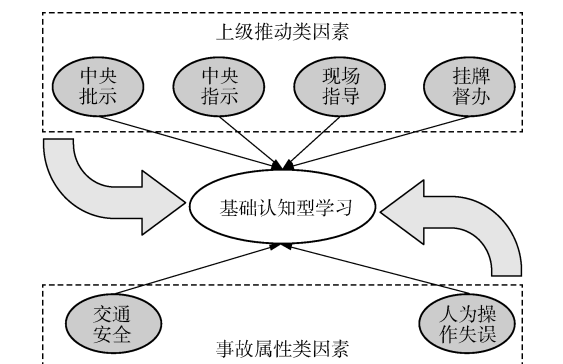


图2 “上级推动-属性驱动”机制

2. 整合行动型学习:“上级推动-内外驱动”机制

整合行动型学习是上级推动、外部社会压力与内部风险意识共同作用的结果。首先,在上级推动方面,除F1(中央批示)、F4(现场指导)等常规因素,F6(挂牌督办)与F12(文件部署)也发挥了重要作用。其中,挂牌督办体现了较高的政治站位,超出了常规的治理模式,强化了上级政府对地方安全管理的监督力度,提高了地方政府对危机学习的重视程度。挂牌督办也影响了基础认知型危机学习的生成过程,但该因素在整合行动型学习中的中心度远大于在基础认知型学习中的数值^①。在网络结构、节点数、节点内容一致情况下,若因素的点度中心度与中介中心度在两个网络中数值存在差异,相对于数值低的网络,该因素在数值高的网络中作用更为关键,影响力也更为突出^[36]。因此相对于基础认知型学习,挂牌督办在推动地方政府采取整合行动型学习中发挥了更加显著的作用,说明当挂牌督办传导的压力更突出时,地方政府更有可能采取具体的学习行动。已有研究指出,上级政府的任务导向是地方政府开展危机学习的

重要驱动因素^[24],文件部署是一种更加清晰的指示,以正式的方式向地方政府下达了学习指令,明确了危机学习的内容与要求。其次,F14(舆论关注)使政府行动时刻处于社会监督中,倒逼政府积极回应、认真学习。该因素在整合行动型学习中的点度中心度与中介中心度大于在基础认知型学习的数值^②,说明“舆论关注”对整合行动型学习的作用更显著。整合行动型学习涉及具体行动的落实,也更易引起社会的关注和重视。最后,F15(预防风险)体现了深层次的内部驱动力,反映了地方政府具有较强的风险意识,促使其积极采取行动查漏补缺。值得注意的是,社会网络分析结果显示,F14(舆论关注)的中心度均大于F15(预防风险)^③,这说明地方政府采取整合行动型学习更多地受到外部压力影响,也侧面反映了地方政府内部认知的不足是没有出现深层次学习的原因之一。

综上所述,在上级政府的制度性推动下,社会舆论压力构成外生力量,内部风险认知构成内生力量,共同推动地方政府危机学习从认知回应拓展至行动调整,因此,整合行动型学习的生成机制可概括为“上级推动-内外驱动”(图3)。

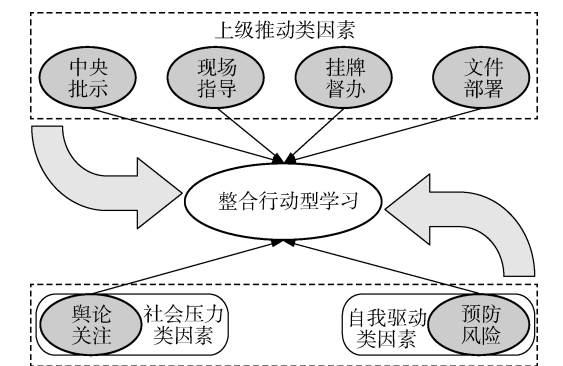


图3 “上级推动-内外驱动”机制

3. 综合叠加型学习:“上级推动-自我驱动”机制

综合叠加型学习是上级推动类因素与自我

① F6(挂牌督办)在基础认知型学习的点度中心度为17,中介中心度为7.95;在整合行动型学习的点度中心度为30,相对中介中心度为9.24。

② F14(舆论关注)在基础认知型学习的点度中心度为15,中介中心度为5.61;在整合行动型学习中的点度中心度为30,中介中心度为9.24。

③ F14(舆论关注)点度中心度为30,中介中心度为9.24;F15(预防风险)点度中心度为28,中介中心度为9.24。

驱动类因素共同作用的结果。首先,F1(中央批示)、F4(现场指导)在综合叠加型学习中仍具有重要作用,F7(督查暗访)、F12(文件部署)同样构成了该类学习的关键因素。其中,F7(督查暗访)是综合叠加型学习的特有生成因素。督查暗访作为一种“突击式”的检查,通常能够准确地反映地方政府在常态下的危机学习情况,能够有效检验地方政府危机学习的效果,有效避免形式主义的危机学习;F12(文件部署)体现了上级政府对下级政府的任务型指令,其内容具有高度的操作性和指向性,其在综合叠加型学习中的点度中心度与中介中心度均低于在整合行动型学习中的数值^①,说明该因素在推动地方政府开展整合行动型学习的作用更显著。其次,F15(预防风险)、F17(领导责任)均属于自我驱动因素,说明地方政府采取综合叠加型学习明显受内部认知影响。F15(预防风险)反映了地方政府的风险意识,该因素在综合叠加型学习中的点度中心度大于在整合行动型学习中的数值^②,这说明其在综合叠加型学习的生成中处于更核心的位置,侧面反映有风险意识的政府会更乐于采取深层次的学习,与整合行动型学习“舆论关注”作用大于“预防风险”的发现相印证,进一步说明综合叠加型学习的生成具有更高程度的内生性。F17(领导责任)反映了地方政府的责任意识,不仅驱动地方政府积极学习和吸取教训,更促使其在学习过程中深入反思、持续改进。

综上所述,综合叠加型学习的生成既依赖上级政府制度性推动的作用,也受地方政府内部自我驱动的影响,因此其生成机制可概括为“上级推动-自我驱动”(图4)。

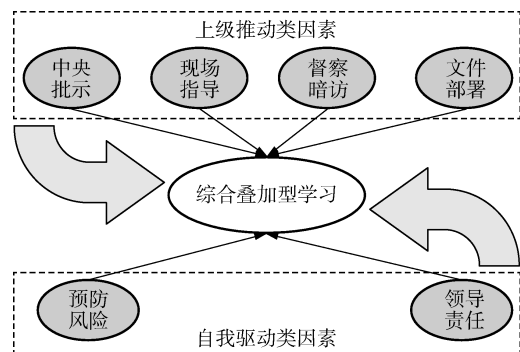


图4 “上级推动-自我驱动”机制

六、结论与讨论

2025年11月,香港宏福苑火灾造成严重的人员伤亡,引发广泛关注。事实上,香港历史上多次发生类似火灾,暴露出公共部门危机学习反复失灵的困境,也再次凸显了有效危机学习的紧迫性。作为危机管理的末端环节,危机学习不仅承载着事故教训的转化功能,更是从“亡羊补牢”到“未雨绸缪”转变的关键。然而,在实践中,危机学习表现出较大的差异性与不确定性,其生成过程长期处于“黑箱”状态。本研究的创新之处在于探究了不同类型危机学习的生成因素及生成过程,揭开了这一“黑箱”,以指导地方政府改善危机学习效果,提升应急管理的能力。得到的主要结论如下:

第一,已有研究多以单一维度或二维度为标准划分学习类型,本研究从实证材料中归纳发现,面对同一类型的突发事件、同样的上级推动,同一层级地方政府危机学习的内容不同,这些内容的不同组合构成了不同的学习类型:基础认知型、整合行动型、综合叠加型。其中,基础认知型学习侧重认知内化,具有“强认知-弱行动-弱制度”的特点;整合行动型学习在认知基础上开展具体的行动整改,具有“强认知-强行动-弱制度”的特点;综合叠加型学习是对前两种学习的深化与扩展,具有“强认知-强行动-强制度”的特点。

第二,在现有研究初步探讨了危机领导力、学习动机等个体因素及结构、制度等组织因素对危机学习影响的基础上,本研究进一步发现,地方政府危机学习的差异根源于生成因素的作用强度与组合差异。生成因素可归纳为5类:“上级推动”“社会压力”“自我驱动”“惩戒威慑”“事故属性”,不同因素的作用强度及组合塑造了地方政府危机学习的不一样态。基础认知型学习生成过程中起主导作用的为“上级推动”类(中央批示、中央指示、现场指导、挂牌督

① F12(文件部署)在整合行动型学习中的点度中心度为30,中介中心度为9.24;在综合叠加型学习中的点度中心度为29,中介中心度为5.83。

② F15(预防风险)在整合行动型学习中的点度中心度为28,在综合叠加型学习中的点度中心度为29。

办)与“事故属性”类因素(交通安全、人为操作失误);整合行动型学习生成过程中起主导作用的为“上级推动”类(中央批示、现场指导、挂牌督办、文件部署)、“社会压力”类(舆论关注)与“自我驱动”类(预防风险);综合叠加型学习生成过程中起主导作用的为“上级推动”类(中央批示、现场指导、督查暗访、文件部署)与“自我驱动”类(预防风险、领导责任)。值得注意的是,本研究发现人员伤亡与财产损失虽然是地方政府开展危机学习的事实基础,但并非决定学习类型的核心因素。

第三,以中央批示与现场指导为代表的“上级推动”类因素,是3类学习的共同关键生成因素,体现了上级政府的注意力配置及行动性介入对地方政府危机学习的重要性,凸显中国情境下地方政府危机学习的动员特征,这一发现是对经典组织学习理论的有益补充。Argyris等认为组织学习是组织基于内部反思、目标调整与制度修正的渐进过程^[37]。然而,本研究发现在中国的治理情境中,组织的学习行为并非完全依赖组织自主认知的内发性演进,而是受到自上而下传导的制度性要求与动员影响。此外,挂牌督办与舆论关注是基础认知型学习与整合行动型学习的共同关键生成因素,其对后者的作用更显著,侧面反映了整合行动型学习受到外部压力与内部动能的共同驱动。预防风险是整合行动型学习与综合叠加型学习的共同关键生成因素,其对后者的作用更加明显,这说明深层次的危机学习往往依赖于学习主体内部能动性的激活^[38]。督查暗访是综合叠加型学习中特有的关键生成因素,通过突击式的检查方式倒逼地方政府深入地展开危机学习。

第四,各类学习的关键生成因素表现出结构性差异,进而呈现不同的生成机制。基础认知型学习受事故属性影响,多见于交通安全事故或由操作失误引发的事故,这些事故与政府的管理体系、监管措施关联不紧密,因此地方政府多采用低成本的认知学习,形成“上级推动-属性驱动”机制;整合行动型学习受到舆论关注与风险意识的驱动,形成“上级推动-内外驱动”机制;综合叠加型学习源于地方政府内部

的风险意识与责任意识,形成“上级推动-自我驱动”机制。尽管3类危机学习的生成机制存在显著差异,但“上级推动”在3类机制中作为结构性常量始终存在,凸显了压力型体制下地方政府面临的刚性要求与自我能动性之间的张力。一方面,事故爆发后,地方政府在上级政府的要求下以学习回应上级政府传导的压力,实现了危机学习的激活^[39];另一方面,地方政府在治理能力、危机认知、资源禀赋等方面的差异,又使其在相似的压力环境下做出了不同的学习选择,呈现不同的学习内容与形式,这恰恰说明危机学习不仅是响应上级要求的被动行为,更是地方政府在具体情境下的主动选择。该发现不仅呼应了“危机学习受到外部推动与组织内部驱动共同影响”这一观点^[40],更拓展了压力型体制对地方政府危机学习行为的解释力^[41]。

基于上述研究结论,提出加强地方政府危机学习的政策建议:

一方面,不同类型的危机学习反映了不同的学习层次,为此可分类施策,推动地方政府危机学习实现“认知-行动-制度”的逐级跃升。针对基础认知型学习,定期总结和分享经验,促进知识内化和传播,制定跨部门学习计划,如建立跨部门的知识共享平台,汇集各类案例分析和实践经验。同时,要使其“学有所用”,鼓励地方政府将认知学习成果转化为落地的行动方案。针对整合行动型学习,应推动地方政府将隐患排查、设备升级等行动类学习措施常态化,避免运动式学习。针对综合叠加型学习,应进一步放大其示范效应,推动制度修订、结构重塑、职能优化等纳入地方政府危机管理常规体系。

另一方面,提升上级推动的精准性与适配性,强化对地方政府危机学习的系统性引导。研究发现,“上级推动”类因素在3类危机学习中均发挥着重要作用,因此,若要提升危机学习效能,可根据地方政府危机学习的类型实施差异化推动策略:对于基础认知型学习,应强化高层政治信号传递,提升地方政府问题意识;对于整合行动型学习,可通过督查暗访、文件部署等强化外部约束,倒逼其推进制度创新与机制调

整;对于综合叠加型学习,可鼓励地方政府形成可推广的学习经验。

尽管本研究取得了一些建设性的研究结论,但仍有许多值得拓展的问题,有待后续研究进一步加强:首先,本研究揭示了地方政府危机学习的不同类型,但并未进一步讨论不同类型危机学习的适用条件与实际效果,未来可通过更为严密的实证分析,对不同类型学习的适用性与有效性展开评估。其次,本研究虽然识别了不同类型危机学习的生成机制,却未能揭示各类学习的转换条件与机制。不同类型的危机学习之间可能存在阶段性演化,未来研究可采用过程追踪法,识别何种情境下地方政府危机学习会由“基础认知型”转向“综合叠加型”,以更深入揭示危机学习的差异性。最后,本研究的数据时间跨度涵盖 2012—2024 年,尽管已选取信息公开充分、材料完整的案例,但对于 2024 年的个别案例,地方政府的危机学习可能尚未完全展开,这对研究结论的稳定性带来潜在影响。未来研究可在本研究现有样本基础上,对 2024 年的案例进行持续性跟踪与补充,以提高研究的时效性。

参考文献:

[1] 习近平:认真吸取教训注重举一反三 全面加强安全生产工作[N]. 人民日报,2013-11-25(01).

[2] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《地方党政领导干部安全生产责任制规定》[EB/OL]. (2018-04-18) [2025-12-01]. https://www.gov.cn/zhengce/2018-04/18/content_5283814.htm.

[3] 全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国安全生产法》的决定[EB/OL]. (2021-06-11) [2025-12-01]. http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202106/t20210611_311937.html.

[4] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要[M]. 北京:人民出版社,2026:7.

[5] 文宏,李凤山.“接力棒的传递”:理解危机学习的可持续性及其机制[J]. 中国行政管理,2023(6): 120-128.

[6] Argote L, Lee S, Park J. Organizational learning processes and outcomes: major findings and future research directions [J]. Management Science, Articles in Advance,2021,67(9):1-31.

[7] 李婷,杨宏山. 危机演化与应急学习:城市风险管

理的运作逻辑[J]. 城市发展研究,2022,29(7): 74-80.

[8] Buhagiar K, Anand A. Synergistic triad of crisis management: leadership, knowledge management and organizational learning [J]. International Journal of Organizational Analysis, Articles in Advance,2023,31(2):1-18.

[9] Broekema W, Porth J, Steen T, et al. Public leaders’ organizational learning orientations in the wake of a crisis and the role of public service motivation[J]. Safety Science,2019,113:200-209.

[10] 李燕凌,李若涛. 数字技术赋能政策执行中的危机学习研究——基于策略行动场域理论的案例分析[J]. 理论探讨,2025(5):58-68.

[11] Broekema W, Van Kleef D, Steen T. What factors drive organizational learning from crisis? Insights from the Dutch food safety services’ response to four veterinary crises [J]. Journal of Contingencies and Crisis Management,2017,25(4):326-340.

[12] 唐雲,王英.“吃一堑”能“长一智”吗? ——重特大事故中地方政府危机学习的溢出效应研究[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2022, 44(10):56-71.

[13] Omezzine F, Oruganti V, Bodas Freitas I M. Learning from crisis: repurposing to address grand challenges[J]. Innovation and Development,<https://doi.org/10.1080/2157930x.2021.1930397>.

[14] 易承志,杜依灵,张翔. 公共灾害性事件缘何“再发生”——基于危机学习的理论视角[J]. 学术月刊,2023,55(10):88-98.

[15] 曾凡军,曾瀚文. 整体性学习共同体:公共部门危机学习碎片化的治理策略[J]. 四川行政学院学报,2024(2):34-45.

[16] 张美莲. 危机学习面临的挑战——一个事故调查报告的视角[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2016,37(1):91-99.

[17] 刘一弘,田昊玮. 从常态到应急态过程中的学习机制——基于口岸海关疫情防控政策的案例分析[J]. 中国行政管理,2022(3):115-125.

[18] 文宏,李凤山. 面向韧性治理的城市间危机学习:差异化路径及知识生产逻辑[J]. 理论探讨,2025(4):61-73.

[19] Deverell E, Olsson E K. Learning from crisis: a framework of management, learning and implementation in response to crises[J]. Journal of Homeland Security and Emergency Management,

- 2009,6(1):1-20.
- [20] Comfort L K, Çelik S, Erkan B B B. Learning from stress: transforming trauma into sustainable risk reduction[J]. *Journal of Design for Resilience in Architecture & Planning*, 2023, 4 (Special Issue): 25-38.
- [21] 李风山,文宏.吃一堑不长一智:城市公共安全治理缘何陷入循环怪圈?——面向知识管理的危机学习解释[J]. *甘肃行政学院学报*, 2024(5): 112-123.
- [22] 李瑞昌,唐雲.纵向干预下政府公共安全学习论[J]. *复旦学报(社会科学版)*, 2024, 66(1): 182-191.
- [23] 王晟昱,何兰萍,李想.社会组织参与应急管理的危机学习-协同治理机制研究[J]. *河海大学学报(哲学社会科学版)*, 2023, 25(3): 80-92.
- [24] 王郅强,彭睿.邻避项目如何冲出“一闹就停”的怪圈?——基于H市Z区政府“双环危机学习”的纵向案例观察[J]. *公共管理学报*, 2020, 17(2): 141-151.
- [25] Lumineau F, Kong T D, Dries N. A roadmap for navigating phenomenon-based research in management[J]. *Journal of Management*, 2025, 51(2): 505-517.
- [26] 贾旭东,衡量.扎根理论的“丛林”、过往与进路[J]. *科研管理*, 2020, 41(5): 151-163.
- [27] Creswell J W. Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches [M]. California: Sage Publications, 2007: 62-67.
- [28] Paraskevas A. Conclusion: towards a research agenda for organizational learning in crisis management [M]//Ghaderi Z, Paraskevas A. *Organizational learning in hospitality and tourism crisis management*. Berlin: De Gruyter Publishing, 2021: 235-239.
- [29] 张海波.作为应急管理独特方法论的突发事件快速响应研究[J]. *公共管理与政策评论*, 2021, 10(3): 42-53.
- [30] Van Der Schaaf T, Kanse L. Biases in incident reporting databases: an empirical study in the chemical process industry[J]. *Safety Science*, 2004(42): 57-67.
- [31] Carroll J S. Organizational learning activities in high-hazard industries: the logics underlying self-analysis [J]. *Journal of Management Studies*, 1998, 35(6): 699-717.
- [32] 阿金·伯恩,保罗·特哈特,埃瑞克·斯特恩,等.危机管理政治学——压力之下的公共领导能力[M].赵凤萍,胡杨,樊红敏,译.郑州:河南人民出版社,2010: 155-157.
- [33] Jensen K B. A handbook of media and communication research: qualitative and quantitative methodologies [M]. London: Routledge, 2002: 274-279.
- [34] 刘军.社会网络分析导论[M].北京:社会科学文献出版社,2004.
- [35] 许玉镇,王光臣.组态视角下突发事件提级问责结果的影响因素研究——基于29个案例的模糊集定性比较分析[J]. *湖北社会科学*, 2023(12): 59-70.
- [36] Li Y H, Yang H W, Xie K. Network node importance measurement method based on vulnerability analysis [C]//Proceedings of the 4th International Conference on Computer Engineering and Networks: CENet 2014. Cham: Springer International Publishing, 2015: 1281-1289.
- [37] Argyris C, Schön D A. Organizational learning: a theory of action perspective [J]. *Reis*, 1997(77/78): 345-348.
- [38] 张美莲,郑薇.政府如何从危机中学习:基本模式及形成机理[J]. *中国行政管理*, 2022(1): 128-137.
- [39] 沙勇忠,傅全宝,牛春华.公共组织危机学习:理论源流、议题框架与研究展望[J]. *中国行政管理*, 2025, 41(6): 112-123.
- [40] 李宇环,文佳媛,于鹏.事件属性、组织特征与环境压力:政府危机学习路径的组态分析[J]. *管理评论*, 2024, 36(6): 266-276.
- [41] 杨雪冬.压力型体制:一个概念的简明史[J]. *社会科学*, 2012(11): 4-12.

“Same Problem, Different Responses”: Types of Local Governments’ Crisis Learning and Their Generative Mechanisms / Zhang Guirong^{1,2}, Zhang Ying¹ (1. School of Public Administration, Central South University; 2. Center for Social Stability Risk Assessment, Central South University)

Abstract: When confronted with the same type of emergency, local governments at the same administrative level may adopt significantly different approaches to crisis learning, resulting in the phenomenon of “same problem, different responses”. Drawing on 89 production safety accidents, this study employs grounded theory and social network analysis to examine the types of local governments’ crisis learning and their generative mechanisms. The findings identify three types of crisis learning based on different combinations of cognitive, behavioral, and institutional learning: foundational cognitive learning, integrated behavioral learning, and comprehensive overlay learning. Their formation is shaped by five factors: accident attributes, superior-driven factors, social pressure, self-driven factors, and deterrence and punishment. Further analysis shows that superior-driven factors are common to all three types but interact with other factors to produce distinct mechanisms: the “superior-driven and attribute-driven” mechanism for foundational cognitive learning, the “superior-driven and internal-external-driven” mechanism for integrated behavioral learning, and the “superior-driven and self-driven” mechanism for comprehensive overlay learning. Therefore, it is necessary to develop differentiated strategies tailored to different types of crisis learning to improve the effectiveness of local governments’ crisis learning and strengthen crisis management capabilities.

Key words: public safety governance; local government; work safety; crisis learning; organizational learning; pressure-based system; generative mechanisms