

基层政府危机学习行为差异何以生成？^{*}

——基于扎根理论的研究

张桂蓉 张 颖 文 颖^{**}

【摘 要】危机学习是遏制生产安全事故发生的关键环节。既有研究虽探讨了政府危机学习的行为类型、影响因素及生成过程,却无法充分回应“相似行政环境、危机情境以及资源局限下,基层政府为何产生危机学习行为差异”这一现实问题。本文聚焦事故发生后区县(市)政府危机学习行为的差异,基于2013—2023年90起生产安全事故,通过扎根理论的质性研究方法,构建出基层政府危机学习行为差异的生成模型。研究发现:事故属性压力、舆论压力与科层压力共同激发了基层政府的危机学习需求;基层政府的危机学习呈现为单环学习还是双环学习取决于“学习之窗”的开启状态;“学习之窗”的开启状态由组织风险集聚程度与行动共识达成程度共同决定;在学习过程中,上级政府施加的过程关注与事故问责共同发挥了催化作用,塑造了危机学习的特征;严厉的问责未必能改善危机学习效果,但上级支持与督导会提升基层政府的危机学习积极性。根据“学习之窗”开启状态与催化水平的匹配关系,本文归纳出四种危机学习样态:双环探索型、双环遵循型、单环执行型及单环展示型。研究表明,要推动基层政府实现双环危机学习,应增强其风险感知能力,并适当发挥上级政府纵向权力介入的作用。

【关键词】基层政府;生产安全事故;学习之窗;危机学习行为差异;扎根理论

^{*} 本文受2025年度湖南省自然科学基金面上项目“城市极端暴雨灾害系统性风险的演化机理与韧性治理策略研究”(项目批准号:2025JJ50414)、2025年度国家社会科学基金后期资助项目“应急协同的数智驱动机制研究”(项目批准号:24FGLB140)的资助。

^{**} 张桂蓉,中南大学公共管理学院教授、中南大学社会稳定风险评估研究中心主任,zhangguirong@csu.edu.cn;张颖(通信作者),中南大学公共管理学院博士研究生,zhangying101399@163.com;文颖,中南大学公共管理学院硕士研究生。

引文格式:张桂蓉,张颖,文颖. 2025. 基层政府危机学习行为差异何以生成? ——基于扎根理论的研究[J]. 公共管理评论,7(4):24-48.

Cite this article: Zhang G R, Zhang Y, Weng Y. 2025. How do differences in crisis learning behavior among grassroots governments emerge? A grounded theory study based on 90 major and particularly major production safety accidents[J]. *China Public Administration Review*, 7(4): 24-48. (in Chinese)

一、问题提出

危机学习是由事故灾难引发的特定组织学习形式,不仅能提升公共部门管理者对事故灾难的认知与应对能力,还能从根本上优化组织的安全管理体系(文宏和李风山,2023),在实践中具有重要意义。尽管危机学习的正向效应已在实务部门达成共识,然而受工具价值导向影响,政府对危机学习的重视程度不同,具体学习方式也呈现巨大差异(刘一弘和田昊玮,2022)。相较于省市级地方政府,区县(市)级基层政府通常具有更明确的“执行性”与“服务性”(杨秋月 and 邱实,2025),其危机学习行为更易受到资源能力、行动共识等内生因素,以及科层压力、事故问责等外生因素的综合影响。同时,基层政府直接承担着生产安全事故管理责任,最了解事故起因,其危机学习行为对基层应急管理能力的提升影响最大。因此,探究基层政府危机学习行为差异性的生成原因具有重要的理论与实践价值。

《中华人民共和国安全生产法》明确规定,事故发生后相关政府须查清事故原因、明确事故性质与责任,并及时落实整改措施,用“事故教训推动工作”。在法律约束下,相关政府在事故后均会开展危机学习,但具体的学习内容、方式却有所不同。因此,本文所关注的危机学习行为差异性,特指在事故属性、行政环境以及资源局限相似的条件下,基层政府因受到多种内生因素与外生因素不同程度的影响,呈现出差异化的学习生成过程,进而表现出不同层次、不同特征的学习样态,最终形成多样化的学习行为类型。实践中,面对同等级别事故,少部分基层政府能在事故发生后迅速响应,开展综合式的学习;而大部分基层政府的学习则较为有限,或表现为行动式学习,或表现为经验式学习(阿金·伯恩等,2010)^①。这种行为差异并非仅体现在表面上学习方式、内容的不同,更折射出组织在政治压力、资源支持、危机感知及对学习认知等方面的深层次差异。那么,事故发生后,为何相似行政环境与危机情境下的基层政府会采取截然不同的危机学习行为?

既有研究已证实政府危机学习行为存在差异性,并多从结构、制度、文化等维度归纳危机学习的影响因素,但尚未深入分析这些因素对危机学习的影响程度,即未探讨为何采取此类而非其他类型的学习行为。实际上,每次事故发生后,上级政府相关部门都会通过发布通知和部署任务等方式施压,以引起下级部门对危机学习的重视,但其在多大程度上影响了政府危机学习的类型选择仍有待进一步探究。例

① 2019年5月,X市C区发生重大坍塌事故,12人死亡,13人受伤,当地区政府在事故发生后迅速响应,召开紧急会议,启动安全检查,并成立了区房管局安全生产委员会。信息整理自该区内部资料及官方公众号。

2020年3月,C省B市C区发生重大坍塌事故,造成29人死亡,42人受伤,当地政府学习行动主要集中在安全生产整治;信息整理自该区官方公众号。

2020年8月,V省B市C县发生重大坍塌事故,造成29人死亡,28人受伤,该县政府主要开展了会议学习;信息整理自该县官方公众号。

如,上级政府的压力会导致基层政府采取双环学习还是单环学习,事故问责对危机学习起到激励作用还是阻碍作用?随着社交媒体的普及,事故通常会带来高度的社会关注,这种压力是否会影响政府对危机学习的选择仍待论证。除此之外,已有文献关注到危机学习的生成过程,但大多聚焦较高层级的政府组织,较少涉及较低层级组织如区县(市)政府,尤其缺乏从行为差异性视角展开的对比分析。事实上,较低层级政府受能力、资源所限,在危机学习中面临的挑战和压力与较高层级政府组织存在显著差异。

基于此,本文着眼于事故发生后区县(市)政府危机学习行为的差异性,运用扎根理论研究方法探讨基层政府危机学习行为差异的影响因素,厘清基层政府危机学习的不同类型,并深入剖析这种差异性背后的底层逻辑。研究问题聚焦以下两个方面:第一,哪些因素导致了基层政府危机学习行为的差异;第二,这些影响因素是如何相互作用,促使基层政府生成不同类型危机学习行为的。围绕上述问题,本文以2013年至2023年的生产安全事件为研究素材,通过逐级编码的方式深入探究危机学习行为差异的逻辑机理,以期为提升基层政府危机学习效率提供理论依据与实践参考。

二、文献回顾

已有研究多聚焦危机学习的类型、影响因素及生成过程。在危机学习的影响因素方面,相关研究可将其概括为组织、个体、环境三类因素。从组织层面看,部门间协调、跨部门协调及上级批示均可能促进危机学习(陶鹏,2016;Robin et al.,2019;Lund-Tønnesen and Christensen,2023),事故问责对公共组织的危机学习是一把双刃剑(Olejarski et al.,2019),事故调查同样会对危机学习产生双重影响,既可能促进危机学习(Broekema et al.,2025),也可能阻碍危机学习(马奔和程海漫,2017)。在个体层面,决策者的行政级别、公共服务动机、危机处理经验及危机中的领导能力会直接影响学习效果(Broekema et al.,2017;李伟权和曹嘉婧,2020);在环境因素层面,其影响维度则主要包括危机紧迫性、数字技术发展、信息不确定性(Pidgeon and O'Leary,2000;邹伟和李娉,2021;Comfort et al.,2023)等;另有学者指出地理、历史、政治及经济因素同样也会对危机学习产生影响(于文轩,2020)。

在危机学习的类型方面,部分学者采用单一维度进行划分,如根据政府对危机的反应,确定了消极型、适应型与主动型三种学习类型(Boin and Hart,2003)。另有学者根据组织结构划分,认为分散式团队倾向于行为学习,集中式团队则更倾向于认知学习(Deverell,2010)。还有学者以两种维度进行划分,如以地方自主性和工具性价值为变量,提出象征应付型、行政控制型、权益调适型、倡议引导型和自驱主动型五种类型(文宏和李凤山,2022);或以学习时间和学习深度为维度,将其划分为危机中单环学习、危机中双环学习、危机间单环学习、危机间双环学习四种类型(张美

莲和郑薇,2022)。

关于危机学习的生成过程,现有研究较为有限。有研究从组织结构的视角指出组织的灾后危机学习由三个阶段组成:建立韧性、从灾难中学习、通过灾难学习(Nava,2022)。较多研究则从知识管理的视角展开,如有学者指出危机学习包括“信息产生—经验总结—知识传播—制度化”四个环节(何兰萍和曹婧怡,2022),提出涵盖事故报告、事故选择、事故调查、结果传播和实际预防五阶段的危机学习CHAIN模型(Lindberg et al., 2010)。Elliott(2009)认为危机学习的过程是循环的,可概括为组织从危机中学习、知识获取、知识转移到知识同化和知识创造。Comfort et al.(2023)指出灾后危机学习由知识获取、信息分配、解释和组织记忆三个阶段构成。李瑞昌和唐雲(2024)认为政府危机学习的整个路径呈现出从经验学习到行政学习、专业学习再到政治学习的“井环”结构。

基于以上文献梳理发现,有关危机学习因素的研究更多关注单因素对危机学习的影响,如上级政府压力、决策者能力、组织文化,尽管这些研究可详细阐释单因素对危机学习的影响,为后续研究提供较为可靠的论证,但尚未给出危机学习影响因素的全景式勾勒,更未对这些因素如何影响学习层次、类型等方面展开细化分析,也就无法全面解答基层政府危机学习行为差异的原因。有关危机学习过程的研究多集中描述学习环节,往往呈现线性、静态的分析倾向,虽有助于研究者理解其阶段性表现,但缺乏对学习过程的连贯、动态的刻画。实际上,事故发生后,基层政府从初期应对,到开展学习,再到出现不同层次、不同特征的危机学习,是一个不断变化、持续演进的过程。既有研究较少对这一过程进行分析,因而难以回答“基层政府危机学习行为差异何以生成”这一问题。

三、研究设计

本文聚焦区县(市)政府的危机学习行为,希冀通过解释相似危机情境、同类因素作用下基层政府危机学习行为差异的成因,增进对基层政府危机学习的理解。

(一) 研究方法

本文源于对事故发生后基层政府危机学习行为差异化现象的长期观察,旨在探索并解释相似事故情境中基层政府危机学习的异质性及其背后的生成逻辑,属于“现象驱动型”研究,适合采用情境研究方法(Lumineau et al., 2024)。扎根理论研究方法是情境化研究方法论的代表(贾旭东和衡量,2020),要求从资料中归纳提炼出概念和范畴并构建理论(Glaser, 2002),能够较好地克服传统定性研究“过程可追溯性不足”和“结论说服力欠佳”的问题,正适用于本研究。

本文将通过开放式编码、主轴编码、选择性编码对资料进行逐项提炼和归纳,在持续比较、分析、归纳及概括的基础上,对资料中各类概念范畴之间的逻辑关联进行

充分探索,直至理论饱和。

(二) 数据来源

扎根理论的数据来源可实现多样化 (Glaser and Strauss, 1999), 本研究主要通过两个渠道获取扎根理论研究素材 (见表 1)。其一, 选取 M 省 B 市一起特别重大居民自建房倒塌事故作为案例样本开展实地调研^①, 于 2022 年 8 月对 M 省以及 B 市 C 区应急管理局、住房和城乡建设局 (以下简称住建局) 等部门主要负责人开展多轮半结构化访谈, 了解政府危机学习的具体措施、现状等。经整理, 访谈资料共计约 10 万字。其二, 采用网络田野的方法获取文本数据 (张海波, 2021), 收集过程遵循以下程序。第一步, 依托中南大学社会稳定风险研究评估中心, 整理 2013 年 1 月—2023 年 12 月的 191 起重大与特大生产安全事故^②, 按照“省份+城市+区县+时间+性质”的格式统一命名。第二步, 在应急管理部、涉事省级应急管理厅、市级应急管理局官网收集事故调查报告公开文本, 保留报告中前言、事故原因与性质、对事故有关责任人员及责任单位的处理建议、事故防范措施建议四类与研究主题高度相关的内容。第三步, 在涉事地区人民政府官网、应急管理局官网、官方微信公众号等平台收集事故发生至事故调查报告发布一年后^③的危机学习动态^④, 具体包括两方面: 一是涉事省级应急管理厅、市级应急管理局危机学习指示, 如“召开全省安全生产专项整治工作推进会”; 二是涉事区县 (市) 政府的实际学习行动, 如“开展安全生产专项整治行动”。第四步, 在全网进行无差别检索, 收集官媒对事故情况、后续处置的事实性报道。将上述资料汇总后筛选, 筛选标准如下: 一是剔除缺失事故调查报告的案例; 二是剔除缺失危机学习工作动态记录的案例。经筛选, 最终确定 90 起重大及特别重大生产安

-
- ① 遵照相关学术规定, 本文建立了分层级的地区匿名化编码体系, 具体规则如下。针对省级政府, 使用 26 个英文字母以随机排列的形式编号, 鉴于我国省级政府的数量超过英文字母数目, 因此对剩余省份采取两位字母组合 (如 AA、AB…) 的形式编号; 针对市级政府, 从字母 B 开始依照顺序编码, 若同属于一个省份, 则案例出现的第一个地级市编号为 B, 第二个为 C, 依此类推; 针对区县 (市) 级政府, 依照同样原则从字母 C 起顺延编号。
- ② 收录 2013—2023 年期间重大及特别重大生产安全事故的原因: 为防止因数据衰减带来的研究结论偏差, 以党的十八大召开时间 (2012 年) 作为起始时间节点, 仅收集近十年发生的重大及特别重大生产安全事故。
- ③ 收集这一时间段内的资料基于两个原因: 第一, 问责结果通常在事故调查报告中公布, 调查报告发布后, 基层政府危机学习可能进一步深化; 第二, 部分生产安全事故发生后, 官方会开展一周年的警示活动。
- ④ 近年来, 各级政府愈发重视通过官方渠道发布学习动态, 公开展示危机学习的措施和成果。特别是在发生重大及特别重大事故后, 涉事省级及市级政府通常会发布文件或通知, 要求各级政府吸取事故教训、开展安全整治, 提供资源支持, 并通过一系列监管手段 (如督察暗访、事故整改“回头看”“回马枪”) 督促基层政府落实学习行动。在这种背景下, 基层政府不仅会在内部开展相应的学习, 还会通过官方网站等渠道发布学习活动及成果, 对学习过程留痕。本文收集危机学习工作动态记录的原因有二。第一, 基层政府在学习过程中的留痕记录为研究提供了具体的学习活动案例, 这些数据可以与上级政府学习动态进行对比, 从而验证上级推动、上级支持等因素是否对基层政府的危机学习产生了实质性影响。第二, 工作动态记录能够助力深入分析危机学习行为的生成过程及其动态变化。

全事故(见表2),各类文本资料总字数约90万字。

表1 资料收集情况

资料类型	资料来源	资料编号
访谈资料	与M省应急管理厅、住房城乡建设厅主要负责人半结构化访谈	A-
	与B市C区应急管理局、住建局等部门主要负责人半结构化访谈	B-
文本资料	事故调查报告中前言、事故原因和性质、对事故有关责任人员及责任单位的处理建议、事故防范措施建议	C-
	相关省级应急管理厅、地级市应急管理局危机学习动态	D-
	相关区县(市)政府危机学习行动记录	E-
	权威媒体发布的新闻报道	F-

表2 重大和特别重大生产安全事故案例(2013—2023)

序号	案例名称	发生时间
1	K省B市C区“7·23”重大坍塌事故	2023年7月23日
2	S省B市C区“6·21”特别重大燃气爆炸事故	2023年6月21日
3	U省B市C区“5·1”重大爆炸着火事故	2023年5月1日
4	B省B市C区“4·8”重大火灾事故	2023年4月8日
5	AB省B市C县“4·17”重大火灾事故	2023年4月17日
6	R省B市C区“2·22”特别重大坍塌事故	2023年2月22日
7	Q省B市C区县“1·19”重大爆炸事故	2023年1月19日
8	P省B市C县“1·8”重大交通事故	2023年1月8日
9	J省B市C区“11·21”特别重大火灾事故	2022年11月21日
10	D省B市C县“7·23”重大边坡坍塌事故	2022年7月23日
...		...

注:由于篇幅所限,只展示部分案例。

四、编码过程

本研究随机选取80份案例材料作为基础数据,遵循开放性、独立性、灵活性三大原则进行编码工作。编码小组由研究团队的一名教授及两名科研助理组成,经反复研讨,确定最终范畴。

(一) 开放式编码

开放式编码是指将收集整理的数据资料进行拆分、比较、概念化与范畴化的操作化过程(陈向明,2000)。将研究资料导入Nvivo 12软件中进行自由编码,共提炼

出 265 个初始概念;结合研究语境,依据各初始概念的内涵与外延进行范畴化处理,最终形成 27 个初始范畴(部分展示见表 3)。

表 3 开放式编码和编码结果示例

材料内容	概念化	范畴化
这次居民自建房倒塌事故伤亡十分惨重,教训十分惨痛,造成了 50 多人死亡(A-02)	人员伤亡达十人以上	人员伤亡
该化工公司违反《气柜维护检修规程》第 2.1 条和《低压湿式气柜维护检修规程》的规定……长期未按规定检修……(C-02-43)	安全管理疏忽	管理致因
你们可能不知道现场的情况,条件是十分艰苦的……我们的领导都坚持在一线……(A-01)	一把手一线指导	现场指导
我们按照市里的统一布置,对全区自建房开展了一次地毯式摸排,到目前为止是 18155 栋,后来根据省里的要求,我们又重新做了一次摸排,最后是 18552 栋,经营性自建房是 6477 栋(B-02)	按照上级要求	批示指示
省应急管理厅召开全省危险化学品生产储存企业安全生产专项整治工作推进会(D-01-47)	召开整治会	召开会议
……这起事故全网的报道是 46.5 万篇,网上的点击量是 101.94 亿次,讨论量是 4778 万条,民众关注度很高……(A-01)	关注度高	引发讨论
发生这种事……如果不及时、妥善协调……容易出现过激行为,造成社会恐慌……(A-01)	造成社会恐慌	公共安全 风险
……此次工作上升到政治任务高度推进,大家都有这个认知,把它当成一件大事来抓(A-02)	上升政治 任务高度	风险化解 共识
该同志履行安全生产属地监管责任不力……督促船舶工业企业落实安全生产主体责任不到位,对事故发生负有主要领导责任。建议给予其批评教育(C-03-50)	受到批评 教育	教育警示
C 县人民政府:我局于 6 月中旬会同 C 县应急管理局,对你县生产安全工作开展了为期一周的暗查暗访(D-02-47)	上级政府 暗访	督察暗访
省级层面组织设计、施工等单位成立技术专家组,发动 1 万名工程技术人员为县(市、区)提供排查整治工作技术支持(D-01-84)	组织技术 专家	技术支持
现任人大常委会副主任牵头(联合)住房城乡建设厅起草了一份比较有实操性的文件(A-02)	出台相关 文件	文件通知
……	……	……

注:由于篇幅所限,只展示部分初始范畴。A-01 代表 M 省应急管理厅的访谈记录;A-02 代表 M 省住房城乡建设厅的访谈记录;C-02-43 代表第 43 个案例中事故调查报告的事故原因和性质部分;D-01-47 代表第 47 个案例中省级政府危机学习指示。其他照此类推。

(二) 主轴编码

主轴编码是将开放式编码中的各范畴建立彼此间联系,并阐明其联系的过程(陈向明,2000)。根据主轴编码规则对初始编码进行提炼,得到12个主范畴(见表4)。

表4 主轴编码及其主范畴示意

副范畴	主范畴
经济损失 人员伤亡	事故严重性
个体因素 技术因素 管理因素 环境因素	事故致因
批示指示 现场指导	指导部署
召开会议	会议动员
事故发生报道 事故处置跟进	媒体关注
引发讨论	公众关注
公共安全风险 晋升风险 声誉风险	组织风险
风险感知共识 风险化解共识	行动共识
教育警示 严厉惩戒	问责威慑
挂牌督办 督察暗访 定期评估 上级约谈	工作督导
财政支持 技术支持	资源支持
文件通知 任务分配	直接组织

(三) 选择性编码

进一步对主轴编码得到的范畴进行选择性的编码,得到事故属性压力、科层压力、

舆论压力、学习之窗、过程关注及事故问责 6 个核心范畴(见表 5)。

表 5 选择性编码以及核心范畴示意

主范畴	核心范畴
事故严重性 事故致因	事故属性压力
指导部署 会议动员	科层压力
媒体关注 公众关注	舆论压力
组织风险 行动共识	学习之窗
工作督导 资源支持 直接组织	过程关注
问责威慑	事故问责

(四) 理论饱和度检验

理论饱和度检验是扎根理论方法的第四个步骤,其目的在于确保研究结论的信度与效度。在数据编码时,邀请其他编码员对原始资料进行二次编码,及时修正初始编码中可能存在的个人主观性偏差,形成最终编码结果,并用剩余的 10 份案例材料进行理论饱和度检验。经过不断地拆分、命名及提炼,未发现新的范畴与关联,表明当前编码已达到理论饱和,可进入下一步分析阶段。

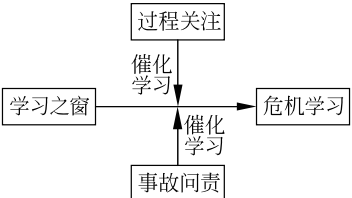
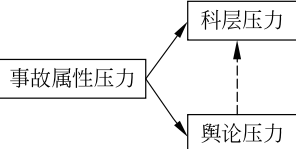
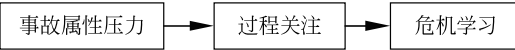
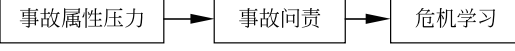
五、基层政府危机学习行为差异的生成模型构建

为更清晰地梳理基层政府危机学习行为差异的生成逻辑,本研究在对 6 个核心范畴进行统合分析后,总结出如下联结机理(见表 6),下文将围绕其展开阐释。

表 6 选择性编码与典型联结机理阐释

联结机理	内涵解释
科层压力 事故属性压力 舆论压力 学习开启	科层压力、事故属性压力、舆论压力三者共同作用,激发了基层政府学习需求,促使其开展危机学习。

续表

联结机理	内涵解释
	学习之窗是基层政府开展双环学习的关键时机,其开启状态决定了危机学习层次。过程关注与事故问责是基层政府在危机学习过程中的催化因素,学习催化程度形塑了危机学习特征。开启状态与学习催化水平的不同组合塑造了危机学习的不同类型。
	事故属性压力会影响上级政府施加的科层压力及社会带来的舆论压力,同时,舆论压力也会进一步加剧科层压力。
	事故属性压力影响上级政府施加的过程关注程度,间接塑造基层政府危机学习的类型。
	事故属性压力影响问责结果,间接塑造基层政府危机学习的类型。

(一) 压力源：基层政府危机学习的开启条件

1. 事故属性压力

事故属性会影响危机学习的规模与范围(Pidgeon and O'Leary, 2000),是基层政府危机学习的压力之一。事故爆发构成基层政府危机学习的触发点,而危机情境的持续存在及变化,会进一步激发基层政府持续学习的需求。一般而言,事故越复杂,影响范围越广,造成的人员伤亡和财产损失越严重,越有可能促进组织内部的危机学习。且事故后果越严重,组织采取全面学习措施的概率越高。具体来看,一方面,基层政府可能从中吸取经验教训,对潜在安全隐患进行“地毯式”排查,开展安全整治,并加大监管力度;另一方面,也可能以此为契机,对现有的安全管理体系、安全规范标准进行改革与优化。

事故致因主要包括个体因素、技术因素、管理因素与环境因素四类,也会影响基层政府对危机学习的重视程度。事故致因为个体因素时,会削弱组织从事故中吸取教训的能力(Sagan, 1993),这类事故的直接原因与基层政府内部的管理体系、制度、组织架构关联度低,事后基层政府往往采取知识宣传、教育警示等表层学习措施。而管理致因明显的事故涉及组织文化、制度等深层问题,事后可能采取出台新制度、完善实施方案等危机学习举措。

2. 舆论压力

个体或组织失误引发的严重事故通常会引起媒体和公众的广泛关注,给基层政

府带来舆论压力(徐明,2021),这种压力将促进信息传播,影响学习结果(李宇环等,2024)。事故往往会在短时间内引来大量的群众讨论,媒体的曝光增加了事故关注度,使危机学习进度展示在公众视野中。“为了回应公众关切,我们一方面要通过媒体网络渠道及时发布消息,一方面也要迅速开展调查和处置工作,给社会交代。”(材料编码:A-01)这种从横向上作用的压力对基层政府起到一定威慑作用,倒逼其在事故发生后迅速采取行动。

3. 科层压力

事故发生后,事故属性压力与舆论压力共同作用,进一步加大上级政府向基层政府施加的科层压力,要求基层政府迅速开展学习,这种压力传导的具体途径如下。(1)指导部署。这主要体现为中央政府的批示以及涉事省市级政府对事故后续处置的指导。事故后的领导批示体现了高层领导者对生产安全事故的关注(许玉镇和刘滨,2020),能够提升地方行政系统对批示涉及事项的重视,从而增强危机学习效果。2023年,S省B市发生一起特别重大燃气爆炸事故^①,事故发生的第一时间中央领导人作出重要批示,相关省市级政府随即作出工作指示,相关区政府迅速反应,开展安全整治与隐患排查。(2)会议动员。召开会议是科层组织中推进工作最重要的动员手段之一,能够有效地传达上级部门信息、聚合下级单位注意力(陈家建,2017)。事故发生后,为迅速动员基层政府开展安全整治、隐患排查等工作,省级或市级政府通常会召开工作推进会,通过“定基调”“传达思路”“落实责任”等方式引导基层政府开展危机学习。

事故发生后,在三重压力推动下,基层政府产生危机学习需求,开展危机学习。然而,危机学习实践多表现为“巴普洛夫”式的学习,具有条件反射的特征,仅为短期应对而非长期改进(Parrado, 2020)。虽有个别基层政府进入深度学习状态,但是这并非三重压力直接推动的结果。

(二) 异质性情景：基层政府危机学习行为差异的生成条件

1. 学习之窗开启状态差异

学习之窗是危机学习的触发机制(文宏和李风山,2022),但在生产安全监管趋严背景下,事故发生后基层政府都会开展某种形式的学习。因此,学习之窗不适用于解释所有类型的危机学习。本文认为,学习之窗是指基层政府在生产安全事故发生后,对系统性、结构性问题进行深入剖析,修正现有应急管理体制机制,调整组织结构与组织文化,进而开展双环学习的关键时机。

(1) 组织风险集聚

组织风险集聚是学习之窗开启的前提条件,指事故爆发带来的多种风险相互叠加、作用的过程。首先,事故的爆发通常伴随着显著的公共安全风险。突发事件易引发公众恐慌与不安,政府须迅速采取措施,防止其扩散引发社会不稳定。在事故

^① 资料参考自官方公布的事故调查报告。

发生后,政府会成立工作小组安抚遇难者家属情绪,“事故发生后家属的情绪比较激动。如果不及时、妥善地进行协调处理,这些情绪可能会引发过激行为,不仅影响事故的正常处理,还会导致更大范围的社会恐慌。”(材料编码:A-01)其次,事故的发生也可能带来声誉风险。如果未能及时回应公众关切,可能会加速舆论发酵,导致公众对政府治理能力产生质疑,进而引发公信力危机。最后,事故发生可能触发晋升风险。在基层政府官员的考核体系中,辖区的稳定和安全是关键指标,任何突发事故将直接影响官员表现评价,甚至导致晋升被“一票否决”(周雪光和练宏,2011)。此时,危机学习成为官员“戴罪立功”、弥补过错的机会。事故爆发后,只有在上述多种风险显著集聚的情况下,基层政府才会意识到事故后果的严重性,从而推动内部行动共识的达成。

(2) 行动共识达成

组织风险的集聚反映了基层政府所面临的客观风险状态,但并不直接推动学习之窗的开启。学习之窗的真正开启依赖于基层政府内部行动共识的达成。当风险集聚不明显时,组织内部对风险的认知存在差异,难以形成有效的行动共识,也就不会进入双环学习。当风险集聚达到一定程度,且组织内部逐渐意识到风险严重性与紧迫性时,才能达成清晰一致的应对共识,推动组织进入双环学习。例如在M省的特大自建房坍塌事故中,M省B市C区住建局局长表示,“这次事故之后,大家也都意识到了自建房安全问题不是单一的事件,问题根源相当复杂……我们做了很多工作,第一,地毯式摸排,对自建房安全隐患按照重大、较大、一般分类……第二,为了在自建房安全监管执法中协调各部门,成立房屋安全科……第三,试点成立房屋安全中心,在每个街道设立房屋安全办……第四,为了避免虚假检测,建立知识库,全市64家鉴定机构必须纳入该库……”(材料编码:B-02)

(3) 学习之窗开启状态

组织学习不仅需要外部风险的推动,而且需要内部达成共识(Vince and Saleem, 2004)。因此,危机学习之窗的开启状态取决于组织风险的集聚程度及行动共识的达成程度。其中,组织风险集聚程度是指事故发生后,基层政府面临的公共安全风险、晋升风险与声誉风险等外部风险因素的累积程度,行动共识达成程度是指基层政府内部对风险严重性及化解方式认知的一致程度。

已有研究显示,政策之窗部分开启时,政府通常会建立有限议程;政策之窗完全开启时,政府则会建立完全议程(杨志军和支广东,2020)。本文认为,学习之窗完全开启时,基层政府表现为双环学习;学习之窗未开启时,基层政府表现为单环学习。以组织风险集聚程度为Y轴,从下至上表示程度增强;以共识达成程度为X轴,从左至右表示程度增强(如图1)。对二者进行组合匹配,得到学习之窗的两种开启状态。

① 象限I,高风险-高共识。当组织面临显著且紧迫的外部威胁时,内部成员迅速达成共识,推动应对行动(Cabrerizo et al., 2015)。在此情境下,学习之窗开启。M

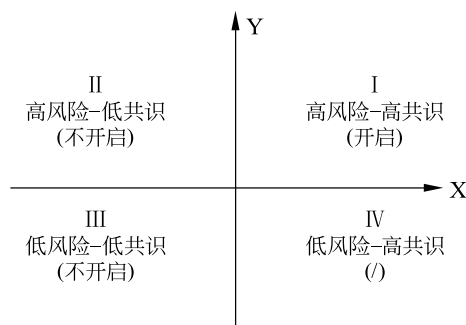


图 1 基层政府危机学习之窗开启状态

省的特大生产安全事故共造成 54 人死亡、9 人受伤,引发了广泛的社会关注,政府的应急管理面临严峻考验。该省住房城乡建设厅某处长谈道:“事故之后,我们下了极大决心,建立了自建房监管系统,对各类信息共享打通。”(材料编码:A-02)事故引发的高风险集聚促使政府内部对问题的严重性及应对措施达成了共识,并以此为契机开启了双环学习,实现治理方式的创新。

② 象限 II,高风险-低共识。虽然外部风险集聚程度较高,但由于组织内部对风险感知不足,因此也难以达成风险化解共识(文宏和李凤山,2022),此时学习之窗不开启,危机学习停留于单环学习。2022 年,J 省 B 市 C 区发生一起特大火灾事故,造成 42 人死亡,社会负面影响较大。事故后涉事政府虽及时开展事故警示、安全整治、隐患排查等工作,但是未能深入探究事故背后的制度性、结构性问题,局限于单环学习。

③ 象限 III,低风险-低共识。由于事件影响有限,风险集聚程度较低,不足以促使基层政府感知到风险,或者基层政府对于化解风险的自我效能感较低,组织内部也难以达成化解风险的共识,学习之窗因此未能开启,危机学习的深度受到限制。2016 年,U 省 B 市 C 区发生一起重大交通事故,致 10 人死亡、20 人受伤。然而该起事故的社会影响较小,涉事政府仅进行交通安全宣传,缺乏系统性整改措施,表现出典型的单环学习特征。

④ 象限 IV,低风险-高共识。风险集聚是行动共识形成的重要前提,当风险集聚程度较低时,组织内部对风险的认知存在较大差异,导致难以形成共识(唐钧,2015)。因此,“低风险-高共识”的情境在实践中难以成立。

2. 学习催化水平差异

(1) 上级政府的过程关注

危机学习开展后,上级政府会给予适当的过程关注,这种关注加快了基层政府危机学习的速度(李娉和杨宏山,2022)。具体而言,过程关注包括如下内容。① 工作督导。工作督导是指上级政府对下级政府危机学习进程的监督和检查,主要包括挂牌督办、督察暗访、定期评估、上级约谈四种形式。其中,挂牌督办是上级政府依托安全治理目标实施硬性约束与任务分解,督促下级政府限期完成治理任务的一种

运动式治理工具(武永超,2021)。挂牌督办能够对下级政府造成一定的压力,推动下级政府更积极地开展危机学习。督察暗访是上级政府为准确评估下级政府安全治理成效,采取不事先通知的“突击式”检查方式,能较真实反映其常态下的危机学习成效。定期评估则是上级政府以更直接透明的方式定期检查下级政府学习进展的督导形式。上级约谈是事故发生后上级政府对下级政府就生产安全中出现的问题予以告诫、纠正的行政手段。②资源支持。事故灾难发生后,上级政府层层调拨多类资源以保障下级政府的危机学习(李瑞昌和唐雲,2024)。在M省特大自建房事故专项整治中,M省与B市政府支援了大量的专业技术人员,辅助区县级政府开展隐患排查与整改工作。一方面,上级部门积极吸纳工程建设类技术人才,为地方提供技术指导,推动自建房安全专项整治工作。另一方面,开展集中培训,培养地方自建房安全监管领域的技术人才。③直接组织。直接组织是指上级政府在事故发生后,通过印发方案、通知、文件等方式直接安排基层政府危机学习,这种带有强制性的命令方式有效推动了基层政府危机学习。上述三种方式在过程激励强度上呈现递进关系,但在实际中往往是并列存在且相互补充的。

值得注意的是,事故属性压力也会影响上级政府给予的过程关注程度。一方面,事故造成的财产损失与人员伤亡越大,所需应急资源越多,上级政府会相应加大技术或资金投入。另一方面,严重的事故会引发中央政府的关注,基层政府危机学习可能被直接安排。

(2) 事故问责的威慑效应

生产安全事故问责对政府官员的行为具有促进效应(姜雅婷和柴国荣,2017),政府官员的行为选择直接关系到政府危机学习的成效。现行体制下,生产安全事故发生后通常都会对相关人员进行问责追责,轻则教育警示,通过书面检查、通报批评、诫勉督导等方式敦促基层官员;重则行政记大过、停职检查、免职撤职等严厉惩戒,对其晋升和前途产生影响。2019年,M省C市(县级市)发生一起烟花厂爆炸事故,事故造成26人死伤,共问责29人,其中5人被追究法律责任^①。严厉的问责对基层政府产生了威慑效果。针对烟花爆竹经营领域暴露出来的突出问题,C市应急局成立烟花爆竹监管中队,专职负责烟花爆竹经营、仓储等领域的安全监管工作。此外,事故问责存在溢出效应,对其他人产生间接威慑压力(Cai et al., 2023)。上级政府公开对事故相关责任人进行问责后,同系统内其他人员的学习意识也会增强,并更积极推动学习行动。

(3) 学习催化水平

由上述分析可知,当过程关注与事故问责的程度不同时,基层政府行为逻辑存在差异,其危机学习的过程也会相应受到影响。可见,过程关注与事故问责在基层政府危机学习过程中发挥了催化作用,其作用大小由过程关注程度与事故问责程度共同决定。

^① 资料参考自该起事故的新闻报道。

其中,过程关注程度是指上级政府在基层政府危机学习过程中给予的支持与督导强度,事故问责程度是指基层政府官员所遭受问责的严厉程度。以过程关注程度为 Y 轴(从下至上表示程度增强),以事故问责程度为 X 轴(从左至右表示程度增强)(如图 2),对二者进行组合匹配,可得到四种组合情况,并发现催化水平的两种状态。

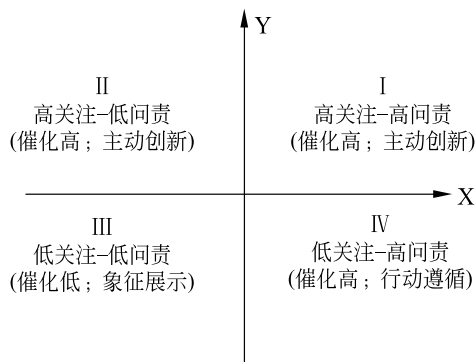


图 2 基层政府危机学习催化水平

① 象限 I,“高关注-高问责”。这是一种“胡萝卜+大棒”式的高危机学习催化状态,基层政府在过程关注与问责压力双重驱动下展现出较强的学习积极性(Dekker and Hansén,2004)。其中,过程关注为基层提供指导与支持,高问责则倒逼其主动调整执行方式,探索新的学习形式。2021 年,U 省 C 市(县级市)某金矿发生重大爆炸事故。省级政府随即启动隐患排查并严格督察涉事下级政府的整改情况。该事故共追责 30 人,其中 2 人被刑拘,27 人受到党纪政务处分。在此背景下,涉事政府迅速对非煤矿山停产整顿,创新安全管理模式并配套下发新安全规定,最终使危机学习效果远超预期。

② 象限 II,“高关注-低问责”。这种情况下,危机学习的催化程度仍然较高。尽管问责力度较轻,但在上级高度关注和支持下,基层政府会在遵循上级要求的基础上自主推进学习,并探索新学习形式。2018 年,V 省 D 县某煤矿发生重大冲击地压事故,省级相关部门当即指示开展全省专项排查并派出技术人员协助下级政府整改。事故仅追责 2 人,问责较轻,但涉事县级政府除按要求整改外,还创新提出了“五个当场”执法检查制度。

③ 象限 III,“低关注-低问责”。由于缺乏上级支持和问责驱动,基层政府危机学习催化水平较低,学习易停滞不前、流于形式,采取最低限度的应对措施,表现为一种象征性展示。2018 年,U 省 E 市(县级市)某货轮发生重大中毒窒息事故。因事故影响范围较小,省市级政府未开展整改行动,也缺乏针对性的督察和支持。同时,事故问责力度相对较轻,仅追责 7 人,且多为批评教育或诫勉处理,未形成实质性的压力。因此,事故发生后当地政府仅开展了安全警示活动。

④ 象限 IV,“低关注-高问责”。该情形下,尽管上级政治关注有限,但问责压力

较大,因此学习催化水平仍较高。严格的问责机制促使组织更注重任务完成度,倾向采用低风险、经过验证的行为(Verwaeren and Nijstad,2022)。2016年,I省B市C区发生重大交通事故。上级政府的关注程度较低,未组织大规模的专项整治,更缺乏督察和支持。但事故问责严格,共追责28人,4名主要官员被立案侦查。当地政府迅速采取事故警示教育、应急培训等常规学习行动。

(三) 差异化学习:基层政府危机学习的样态

前述分析表明,学习之窗的开启状态决定危机学习层次。当学习之窗未完全开启时,基层政府侧重于认知与行动层面的调整,表现为单环学习;当学习之窗完全开启时,基层政府推动制度层面的反思与变革,表现为双环学习。学习催化水平影响学习进程,塑造其学习特征。催化水平较高时,基层政府的危机学习表现为主动创新或行动遵循;催化水平较低时,其表现为象征展示。根据学习之窗开启状态与学习催化水平的匹配关系,可将危机学习划分为四类:双环探索型、双环遵循型、单环执行型、单环展示型(见表7)。

表7 基层政府危机学习类型简表

学习之窗开启状态	学习催化水平	表现形式	学习类型
开启	高	双环+主动创新	双环探索型学习
开启	高	双环+行动遵循	双环遵循型学习
不开启	高	单环+行动遵循	单环执行型学习
不开启	低	单环+象征展示	单环展示型学习

(1) 双环探索型学习。这是基层政府在学习之窗开启且学习催化水平较高的情况下的行为选择。此时,事故风险高、风险防控共识充分,上级推动和社会关注增强了基层政府对风险的感知,促使其主动应对。学习催化水平则须分两种情况讨论。第一,过程关注程度较高且事故问责严厉。这种情况下,基层政府高度重视学习,并在上级支持下适应性地调整学习方式。2019年,O省C县某化工厂发生特别重大爆炸事故,78人死亡,引起社会热议。事故共问责53人,其中15人被法律制裁。事发后,O省指示要做好排查整治工作,并在全省启用危化品安全生产风险监测预警系统。C县政府迅速召开事故警示教育大会,全面开展安全生产大检查,并设立安全生产督察专员制度,投入使用安全生产问题处置监管平台。第二,过程关注程度较高但事故问责相对较轻。这种情况下的危机学习相对依赖上级支持,但仍具创新性。2015年,A省B市C区某中学附近小吃店发生重大燃烧爆炸事故,致17人死亡,其中14人为在校学生,引发广泛讨论。该事故问责较轻,主要为行政记过与党内警告。事故发生的第一时间,A省应急厅部署开展隐患排查并启动“铸安行动”专项整治,B市随即召开工作会议,与各县区签订整治行动责任状,出台小餐饮经营规范。涉事C区政府在市级指导下迅速排查隐患,并结合辖区实际推进适应性执行,于一个月内

出台《中小校园安全“铸安”行动实施方案》。

(2) 双环遵循型学习。该类学习同样产生于学习之窗开启、催化水平较高的情境。但具体有所差异,风险集聚与共识达成程度较高,问责严厉但过程关注有限。事故爆发后,基层政府虽能敏锐感知风险并形成共识,但在严厉问责下,为规避风险,其学习仅限于上级要求范围内,缺乏主动探索。2015 年,AB 省 B 市 C 市(县级市)某工厂发生重大坍塌事故,致 14 人死亡,共追责 22 人,其中市长辞职,副市长被免职。省政府约谈相关负责人,要求落实安全责任并推动监管创新。B 市出台安全生产“黑名单”制度,C 市随即照此执行。

(3) 单环执行型学习。该类学习生成于学习之窗未开启、学习催化水平较高的情境。风险集聚程度高但共识达成程度低,问责严厉但过程关注有限。事故带来决策紧迫感,组织因缺乏风险认知可能进行肤浅的学习(Birkland, 2009)。在严厉问责压力下,基层政府危机学习倾向于规范性遵从,缺少创新动力。2020 年,M 省 C 市 C 市(县级市)某煤矿发生重大透水事故,致 13 人死亡。事故发生后,省纪委监委迅速查处当地多名官员,并对部分官员采取留置措施。C 市政府要求全市煤矿企业停工停产并开展安全生产学习,C 市严格按照上级要求执行落实。两年后,省级政府就此事再次组织安全生产警示活动,C 市在其直属上级部门的安排下,按照规范要求开展警示学习。

(4) 单环展示型学习。该类学习生成于学习之窗未开启、学习催化水平较低的情境。风险集聚程度较低且共识达成程度较低,问责宽松且过程关注有限。基层政府尽管开展了危机学习,但是学习活动是表面的,停留于最基础的认知学习,目的是完成“政治任务”。2018 年,W 省 B 市 C 区内发生重大道路交通事故,致 12 人死亡,社会关注度较低。问责程度宽松,仅对 13 人进行处分,并责成涉事区政府向上级政府作出检查。在这种情况下,涉事基层政府危机学习表现为道路交通安全知识宣传。

经过上述分析,本文构建了基层政府危机学习行为差异的生成模型(如图 3 所示),其生成过程可以通过以下故事线索描述。首先,事故爆发构成了基层政府危机学习的事实基础,这是基层政府第一时间感受到的压力。其次,事故发生后,上级政

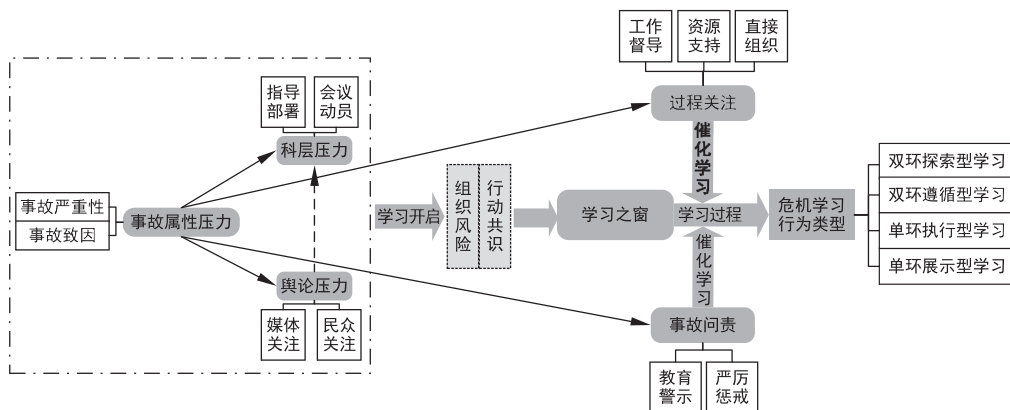


图 3 基层政府危机学习行为差异的生成模型

府会立即作出相应的指示,这使基层政府面临科层压力;事故的发生也会吸引媒体、民众持续关注,政府面临舆论压力,其会加剧基层政府面临的科层压力。多重因素叠加而生的三重压力激发了基层政府学习需求,促使基层政府开展学习。学习之窗是基层政府双环学习的关键变量,其开启状态决定了危机学习层次。过程关注与事故问责催化了危机学习,其程度大小塑造了危机学习特征。

五、结论与讨论

本文聚焦于事故发生后区县(市)政府危机学习行为的差异性,选取了2013—2023年90起重大和特别重大生产安全事故进行扎根理论分析,提炼基层政府危机学习的生成因素,并根据这些因素及其组合作用程度的不同,结合基层政府学习实践,归纳危机学习行为类型,揭示了基层政府危机学习行为差异的生成逻辑,丰富了危机学习的研究图谱。

本文主要得到如下结论。第一,事故属性压力、舆论压力、科层压力、学习之窗、过程关注及事故问责影响了基层政府危机学习的生成过程,这些因素作用程度的差异塑造了不同类型的危机学习行为。第二,在危机学习的生成过程中,科层压力、事故属性压力和舆论压力激发了基层政府对危机学习的需求;学习之窗是开展双环学习的关键时机,其开启状态决定了危机学习的层次。当学习之窗未开启时,危机学习停留于单环学习;当学习之窗开启时,基层政府将开展双环学习。学习之窗的开启取决于组织风险集聚程度及行动共识达成程度,二者同时达到高水平时学习之窗才会开启。该结论深化了“危机学习存在窗口触发”这一观点(文宏和李风山,2023),明确了学习窗口开启的条件,并进一步指出单环学习并不依赖学习之窗,而是常态化存在。相反,双环学习依赖于学习之窗的开启。第三,现有研究初步探讨了上级关注、事故问责在危机学习中的作用,但未能揭示二者组合影响下的学习特征(唐雲和王英,2022;Olejarski et al.,2019)。本文发现,过程关注与事故问责共同催化危机学习,其强弱程度决定危机学习催化水平,进而塑造危机学习特征。其中“高关注-高问责”“高关注-低问责”情境下催化水平高,学习表现为主动创新;“低关注-高问责”情境下催化水平高,学习表现为行动遵循;“低关注-低问责”情境下催化水平低,表现为象征展示。可见,严厉的问责未必会改善危机学习效果,但是上级支持与督导会提高危机学习积极性。第四,危机学习类型不宜以单一或双维度简单划分,各类因素作用程度的不同会导致基层政府采取不同的学习类型。本文综合分析学习之窗开启状态与学习催化水平的匹配关系,发现了四种学习类型:双环探索型、双环遵循型、单环执行型及单环展示型,既回应了现有分类研究的局限性,也揭示了危机学习由单环向双环转变的动态过程。

进一步地,本文的启示如下。第一,应提升基层政府的风险感知能力。基层政府在面对危机时,只有组织内部意识到风险的严重性与紧迫性时,才能形成应对共

识,并推动组织进入双环学习。因此,提升风险感知能力对于提高危机学习有效性至关重要,可通过定期教育培训等方式,增强组织成员对潜在风险的敏感性,确保危机发生时能够迅速形成共识并采取有效行动。第二,应充分发挥上级政府纵向权力介入的作用,这既包括在学习开始阶段通过会议动员、现场指导明确任务给予更多压力,也包括在学习过程中通过督促检查、资源支持、直接部署任务等方式给予基层政府充分关注。第三,事故问责虽然能够加速基层政府危机学习进程,但并不一定能有效提升学习效果。过于严厉的问责可能会引发基层政府避责性学习,使其一味地遵从上级指令。因此,问责应适度,既要促使基层政府开展有效学习,又要避免因压力过大遏制深度学习的动力。

尽管本文取得了一些有意义的结论,但仍存在以下不足。第一,研究结论是否对其他类型突发事件后基层政府危机学习行为差异的生成过程具备解释力,有待进一步验证。第二,本文主要依赖网络田野调查获取文本资料,因案例时间跨度较大,难以避免“数据腐化”问题(张海波,2021)。第三,在资料收集过程中,本文通过限定时间和政府层级等方式,尽可能确保整体行政环境的相对同质性。然而,由于数据的限制,仍无法完全精准控制所有行政环境变量。未来可尝试开展历时性调查,通过对同一政府组织危机学习进行多案例比较研究,进一步精准控制行政环境这一变量。

参考文献

- 阿金·伯恩, 保罗·特哈特, 埃瑞克·斯特恩, 等. 2010. 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, 152-178.
- Boin A, Hart P, Stern E, et al. 2010. The politics of crisis management: Public leadership under pressure[M]. Zhao F P, Hu Y, Fan M H, trans. Zhengzhou: Henan People's Publishing House, 152-178. (translated into Chinese)
- 陈家建. 2017. 政府会议与科层动员——基于一个民政项目的案例研究[J]. 甘肃行政学院学报, (5): 26-34.
- Chen J J. 2017. Governmental conference and bureaucratic mobilization: Based on the case study of a civil affairs project[J]. *Journal of Gansu Administration Institute*, (5): 26-34. (in Chinese)
- 陈向明. 2000. 质的研究方法与社会科学研究[M]. 北京: 教育科学出版社: 333.
- Chen X M. 2000 Qualitative research in social sciences [M]. Beijing: Educational Science Publishing House: 333. (in Chinese)
- 何兰萍, 曹婧怡. 2022. 危机学习推动风险治理制度演进的逻辑——以 2003—2020 年重大突发公共事件为例[J]. 上海行政学院学报, 23(3): 26-38.
- He L P, Cao J Y. 2022. The logic of crisis learning to promote the evolution of the risk governance institutions based on the cases of major public emergencies in 2003—2020 [J]. *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 23(3): 26-38. (in Chinese)

- 贾旭东, 衡量. 2020. 扎根理论的“丛林”、过往与进路[J]. 科研管理, 41(5): 151-163.
- Jia X D, Heng L. 2020. The “jungle”, history, and approach road of the grounded theory[J]. *Science Research Management*, 41(5): 151-163. (in Chinese)
- 姜雅婷, 柴国荣. 2017. 安全生产问责制度的发展脉络与演进逻辑——基于 169 份政策文本的内容分析(2001—2015)[J]. 中国行政管理, (5): 126-133.
- Jiang Y T, Chai G R. 2017. Development and evolution of safe production accountability—A content analysis based on 169 policy texts (2001—2015)[J]. *Chinese Public Administration*, (5): 126-133. (in Chinese)
- 李娉, 杨宏山. 2022. 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, 29(7): 74-80.
- Li P, Yang H S. 2022. Crisis evolution and emergency learning: Framework and logic of urban risk management[J]. *Urban Development Studies*, 29(7): 74-80. (in Chinese)
- 李瑞昌, 唐云. 2024. 纵向干预下政府公共安全学习论[J]. 复旦学报(社会科学版), 66(1): 182-191.
- Li R C, Tang Y. 2024. The “Well Loop” learning theory of government public safety under hierarchical intervention[J]. *Fudan Journal (Social Sciences Edition)*, 66(1): 182-191. (in Chinese)
- 李伟权, 曹嘉婧. 2020. 危机学习效果影响因素研究——以四川木里县森林火灾的灾后学习为例[J]. 贵州社会科学, (10): 70-78.
- Li W Q, Cao J J. 2020. Research on the factors influencing crisis Learning effectiveness: A case study of post-disaster Learning from the Muli county forest fire in Sichuan[J]. *Guizhou Social Sciences*, (10): 70-78. (in Chinese)
- 李宇环, 文佳媛, 于鹏. 2024. 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, 36(6): 266-276.
- Li Y H, Wen J Y, Yu P. 2024. An analysis of government crisis learning paths through event attributes, organizational characteristics and environmental stressors [J]. *Management Review*, 36(6): 266-276. (in Chinese)
- 刘一弘, 田昊玮. 2022. 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, (3): 115-125.
- Liu Y H, Tian H W. 2022. Learning mechanism in the transferring from normal to emergency state—Case analysis based on epidemic prevention and control policies of customs at ports[J]. *Chinese Public Administration*, (3): 115-125. (in Chinese)
- 马奔, 程海漫. 2017. 危机学习的困境: 基于特别重大事故调查报告的分析[J]. 公共行政评论, 10(2): 118-139.
- Ma B, Cheng H M. 2017. The dilemma of learning from crisis: An analysis based on extraordinarily serious accident investigation reports[J]. *Journal of Public Administration*, 10(2): 118-139. (in Chinese)

- 唐钧. 2015. 论政府风险管理——基于国内外政府风险管理实践的评述[J]. 中国行政管理, (4): 6-11.
- Tang J. 2015. On the government risk management—Based on the review of the government risk management practice at home and abroad [J]. *Chinese Public Administration*, (4): 6-11. (in Chinese)
- 唐雲, 王英. 2022. “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), 44(10): 56-71.
- Tang Y, Wang Y. 2022. Can “Learning from Mistakes” lead to “Growing Wiser”? —A study of the spillover effect of crisis learning by local governments in major accidents[J]. *Jinan Journal (Philosophy & Social Sciences)*, 44(10): 56-71. (in Chinese)
- 陶鹏. 2016. 灾害批示与公共组织学习演进机制:以安全生产管理制度为例[J]. 公共行政评论, 9(01):39-54.
- Tao P. 2016. Disaster Politics and Public Organizational Learning after a Crisis: Based on the Case of Safety Management[J]. *Journal of Public Administration*, 9(01):39-54.
- 文宏, 李凤山. 2022. 中国地方政府危机学习模式及其逻辑——基于“央地关系-议题属性”框架的多案例研究[J]. 吉林大学社会科学学报, 62(4): 81-92, 235.
- Wen H, Li F S. 2022. Different models of learning from crises and their logic: A multi-case study based on the “Central-Local Relations and Issue Attribution” framework[J]. *Jilin University Journal Social Sciences Edition*, 62(4): 81-92, 235. (in Chinese)
- 文宏, 李凤山. 2023. 吃一堑长一智: 事后危机学习何以促进事前风险防范? ——基于事故调查报告的程序化扎根分析[J]. 上海行政学院学报, 24(3): 18-32.
- Wen H, Li F S. 2023. A fall into the pit, a gain in your wit: How does crisis learning contribute to risk prevention? —An analysis of procedural grounded theory based on accident investigation reports[J]. *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 24(3): 18-32. (in Chinese)
- 武永超. 2021. 挂牌督办何以有效? ——基于 38 起安全生产事故的 fsQCA 研究[J]. 中国行政管理, (11): 100-107.
- Wu Y C. 2021. How is listing supervision effective? —Based on 38 safety production accidents through fsQCA [J]. *Chinese Public Administration*, (11): 100-107. (in Chinese)
- 徐明. 2021. 公共安全治理中地方政府行为失范及其治理策略——以新冠肺炎疫情为例[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 43(1): 39-63.
- Xu M. 2021. Local government behavior anomie and governance strategy in public safety governance: Taking the epidemic of COVID-19 as an example [J]. *Jinan Journal (Philosophy & Social Sciences)*, 43(1): 39-63. (in Chinese)
- 许玉镇, 刘滨. 2020. 事件属性、科层压力与“关键少数”领导干部决策问责的影响因素——基于 60 起安全生产事故的定性比较研究[J]. 中国行政管理, (6): 144-151.

- Xu Y Z, Liu B. 2020. Event attribute, bureaucratic pressure and influencing factors of decision-making accountability of “Key Minority” leading cadres—Based on 60 safety production accidents through QCA[J]. *Chinese Public Administration*, (6): 144-151. (in Chinese)
- 杨秋月, 邱实. 2025. 职责泛化下的弹性治理: 基层政府“编外扩张”的一个解释框架[J]. *南京社会科学*, (1): 70-81.
- Yang Q Y, Qiu S. 2025. Elastic governance under the generalization of responsibilities: An explanatory framework for the “Extra-Bianzhi Expansion” of grassroots government [J]. *Nanjing Journal of Social Sciences*, (1): 70-81. (in Chinese)
- 杨志军, 支广东. 2020. 完全还是有限: 政策议程建立的型构条件与耦合机理——基于“关键个人”变量的新多源流模型解释[J]. *中国行政管理*, (12): 104-111.
- Yang Z J, Zhi G D. 2020. Full or limited: The formational condition and coupling mechanism of the policy agenda establishment—The explanation of new multiple streams model based on “Key Individual” variable[J]. *Chinese Public Administration*, (12): 104-111. (in Chinese)
- 于文轩. 2020. 突发危机事件与组织学习: 新加坡新冠肺炎疫情应对策略的启示[J]. *城市治理研究*, 5(1): 76-96, 4-5.
- Yu W X. 2020. Crisis and organization learning: Lessons from Singapore’s strategies for COVID-19 outbreak[J]. *Urban Governance Studies*, 5(1): 76-96, 4-5. (in Chinese)
- 张海波. 2021. 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*, 10(3): 42-53.
- Zhang H B. 2021. Quick response study to emergencies (QRSE) as the unique methodology of emergency management discipline[J]. *Public Administration and Policy Review*, 10(3): 42-53. (in Chinese)
- 张美莲, 郑薇. 2022. 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*, (1): 128-137.
- Zhang M L, Zheng W. 2022. How do governments learn from crises: Basic patterns and formation mechanism[J]. *Chinese Public Administration*, (1): 128-137. (in Chinese)
- 周雪光, 练宏. 2011. 政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例[J]. *中国社会科学*, (5): 80-96, 221.
- Zhou X G, Lian H. 2011. Bureaucratic bargaining in the Chinese government: The case of environmental policy implementation[J]. *Social Sciences in China*, (5): 80-96, 221. (in Chinese)
- 邹伟, 李娉. 2021. 技术嵌入与危机学习: 大数据技术如何推进城市应急管理创新? ——基于健康码扩散的实证分析[J]. *城市发展研究*, 28(2): 90-96.
- Zou W, Li P. 2021. Technology-embedded and learning from crisis: How big data technology promotes innovation in urban emergency management? An empirical analysis

- based on Health QR Code diffusion[J]. *Urban Development Studies*, 28(2): 90-96. (in Chinese)
- Birkland T A. 2009. Disasters, lessons learned, and fantasy documents [J]. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(3): 146-156.
- Boin A, Hart P. 2003. Public leadership in times of crisis: Mission impossible? [J]. *Public Administration Review*, 63(5): 544-553.
- Broekema W, Van Kleef D, Steen T. 2017. 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*, 25(4): 326-340.
- Broekema W, Jong W, Perlstein S. 2025. From crisis to inquiry: A framework for designing and assessing crisis inquiries from a learning perspective [J]. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 123: 105355.
- Cabrerizo F J, Chiclana F, Al-Hmouz R, et al. 2015. Fuzzy decision making and consensus: Challenges[J]. *Journal of Intelligent & Fuzzy Systems*, 29(3): 1109-1118.
- Cai W J, Cai X N, Wang Z H, et al. 2023. The spillover effect of penalty against peer firm leaders—Evidence from earnings management[J]. *Finance Research Letters*, 54: 103701.
- Comfort L K, Çelik S, Erkan B B B. 2023. Learning from stress: Transforming trauma into sustainable risk reduction [J]. *Journal of Design for Resilience in Architecture and Planning*, 4(Special Issue): 25-38.
- Dekker S, Hansén D. 2004. Learning under pressure: The effects of politicization on organizational learning in public bureaucracies [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2): 211-230.
- Deverell E. 2010. Flexibility and rigidity in crisis management and learning at Swedish public organizations[J]. *Public Management Review*, 12(5): 679-700.
- Elliott D. 2009. The failure of organizational learning from crisis—A matter of life and death? [J]. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(3): 157-168.
- Glaser B, Strauss A. 1999. Discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research [M]. New York: Routledge: 161-185.
- Glaser B G. 2002. Conceptualization: On theory and theorizing using grounded theory [J]. *International Journal of Qualitative Methods*, 1(2): 23-38.
- Lindberg A K, Hansson S O, Rollenhagen C. 2010. Learning from accidents—What more do we need to know? [J]. *Safety Science*, 48(6): 714-721.
- Lumineau F, Kong D, Dries N. 2024. A Roadmap for navigating Phenomenon—Based research in management[J]. *Journal of Management*, 51: 505-517.
- Lund-Tønnesen J, Christensen T. 2023. Learning from the COVID-19 Pandemic: Implications from governance capacity and legitimacy [J]. *Public Organization Review*, 23(2): 431-449.

- Nava L. 2022. Rise from ashes: A dynamic framework of organizational learning and resilience in disaster response[J]. *Business and Society Review*, 127(S1): 299-318.
- Olejarski A M, Potter M, Morrison R L. 2019. Organizational learning in the public sector: Culture, politics, and performance[J]. *Public Integrity*, 21(1): 69-85.
- Parrado S. 2020. The culture of risk regulation: Responses to environmental disasters[J]. *Regulation & Governance*, 14(3): 599-615.
- Pidgeon N, O'Leary M. 2000. Man-made disasters: Why technology and organizations (sometimes) fail[J]. *Safety science*, 34(1/3): 15-30.
- Robin E, Chazal C, Acuto M, et al. 2019. (Un)learning the city through crisis: Lessons from Cape Town[J]. *Oxford Review of Education*, 45(2): 242-257.
- Sagan S D. 1993. The limits of safety: Organizations, accidents, and nuclear weapons[M]. Princeton: Princeton University Press, 204-249.
- Verwaeren B, Nijstad B A. 2022. What I do or how I do it-the effect of accountability focus on individual exploration[J]. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 31(3): 421-439.
- Vince R, Saleem T. 2004. The impact of caution and blame on organizational learning[J]. *Management Learning*, 35(2): 133-154.

How Do Differences in Crisis Learning Behavior among Grassroots Governments Emerge? A Grounded Theory Study Based on 90 Major and Particularly Major Production Safety Accidents

ZHANG Guirong^{1,2} ZHANG Ying¹ WENG Ying¹

(1. School of Public Administration, Central South University;

2. Center For Social Stability Risk Assessment, Central South University)

Abstract: Crisis learning, as a specific form of organizational learning triggered by accidents and disasters, is a critical component in preventing production safety accidents. However, influenced by instrumental values, governments display considerable variations in how they learn from crises. This variation is most evident at the district and county levels, where crisis learning is more vulnerable to both endogenous factors, such as resource capacity and consensus building, and exogenous factors, such as bureaucratic pressures and accident accountability. Given that grassroots governments bear direct managerial responsibility for production safety accidents and possess the most intimate understanding of their root causes, their crisis learning is crucial for strengthening the capacity for grassroots emergency management. Thus, exploring the underlying logic of

different crisis learning behaviors by grassroots governments is of great practical significance.

Existing research has discussed behavioral types, influencing factors, and learning processes. However, it does not clearly explain why grassroots governments display differing crisis learning behaviors under similar administrative settings, crisis situations, and resource limitations. This study looks at the differences in crisis learning behavior among grassroots governments after the occurrence of accidents. Based on 90 major and particularly major production safety accidents from 2013 to 2023, it uses grounded theory to build a model to explain these variations.

The study finds that accident-related pressures, public opinion pressures, and bureaucratic pressures stimulate demands for grassroots government crisis learning. Different levels of these factors lead to different learning behaviors. Second, these pressures trigger the need for crisis learning, while the choice between single-loop and double-loop learning depends on the learning window. If the window is closed, learning remains at the single-loop level, but if the window is open, grassroots governments may begin double-loop learning, but the window only opens when both the risk concentration and consensus are high. Third, the focus and accountability of higher-level governments act in concert to shape the features of crisis learning. In “high focus-high accountability” and “high focus-low accountability” situations, the catalytic level is high and learning is proactive. In “low focus-high accountability” situations, the catalytic level is high but learning involves compliance. In “low focus-low accountability” situations, the catalytic level is low and learning is merely crisis learning, but support and guidance from higher-level governments can enhance the willingness to learn. Fourth, by combining the state of learning with the catalytic level, four types of crisis learning can be identified: double-loop exploration, double-loop compliance, single-loop execution, and single-loop demonstration.

This study reveals the generative logic underlying variations in crisis learning behavior among grassroots governments and reveals the dynamic shift from single-loop to double-loop learning during periods of crisis. Furthermore, this research makes several recommendations for achieving double-loop learning at the grassroots level: strengthening risk perceptions by grassroots governments and using vertical intervention by higher-level governments in an appropriate way.

Keywords: grassroots governments; production safety accidents; learning window; crisis learning behavioral differences; grounded theory

投稿日期: 2024/10/17

送外审日期: 2024/10/19

首轮外审完成日期: 2024/11/15

录用日期: 2025/4/21

最终修回日期: 2025/9/18