

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)核心期刊

中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊

RCCSE中国核心学术期刊(A)

2026. 1

VOL.19 NO.1

# 公共行政 评论

JPA  
Journal of Public Administration

# 公共行政评论

Journal of Public Administration

---

社 长：肖 滨

主 编：朱亚鹏

编辑部副主任：张雪帆

文字编辑：张楚民 刘学谦 秦 玥 周 玟

电 话：020-84113029

传 真：020-84111478

电 子 邮 箱：jpachina@163.com

网 址：<http://jpa.sysu.edu.cn>

## 学术委员会

(按姓氏字母为序)

- |                |                 |
|----------------|-----------------|
| 包国宪 (兰州大学)     | 鲍静 (中国行政管理学会)   |
| 陈汉宣 (香港城市大学)   | 陈振明 (厦门大学)      |
| 丁煌 (武汉大学)      | 邓大松 (武汉大学)      |
| 顾昕 (浙江大学)      | 何达基 (香港城市大学)    |
| 侯一麟 (美国锡拉丘斯大学) | 姜晓萍 (四川大学)      |
| 敬义嘉 (复旦大学)     | 孔繁斌 (南京大学)      |
| 蓝志勇 (清华大学)     | 刘国材 (美国中佛罗里达大学) |
| 李连江 (香港大学)     | 任剑涛 (清华大学)      |
| 苏彩足 (中国台湾大学)   | 苏竣 (清华大学)       |
| 汪明生 (中国台湾中山大学) | 王浦劬 (北京大学)      |
| 王绍光 (清华大学)     | 吴建南 (上海交通大学)    |
| 肖滨 (中山大学)      | 徐勇 (华中师范大学)     |
| 薛澜 (清华大学)      | 杨开峰 (中国人民大学)    |
| 郁建兴 (浙江大学)     | 岳经纶 (中山大学)      |
| 张成福 (中国人民大学)   | 张凤阳 (南京大学)      |
| 张康之 (浙江工商大学)   | 张雷 (东北大学)       |
| 张亚红 (美国罗格斯大学)  | 周光辉 (吉林大学)      |
| 周志忍 (北京大学)     | 朱春奎 (复旦大学)      |
| 朱光磊 (南开大学)     | 竺乾威 (复旦大学)      |
| 朱正威 (西安交通大学)   | 朱亚鹏 (中山大学)      |

Bouckaert, Geert (KU Leuven Public Governance Institute, 比利时)

Chappelet, Jean-Loup (University of Lausanne, 瑞士)

Eckenberry, Angela (University of Nebraska at Omaha, 美国)

Franklin, Amy (University of Oklahoma, 美国)

Hudson, John (University of York, 英国)

Im, Tobin (Seoul National University, 韩国)

Kim, Mirae (Georgia Mason University, 美国)

Moon, M. Jae (Yonsei University, 韩国)

Mussari, Riccardo (Università di Siena, 意大利)

Ongaro, Edwardo (The Open University, UK, 英国)

Wanna, John (Australian National University, 澳大利亚)

## 编辑委员会

(按姓氏字母为序)

- |                   |                    |
|-------------------|--------------------|
| 陈那波 (中国人民大学)      | 陈 纲 (美国纽约州立大学)     |
| 陈 娜 (中山大学)        | 陈 灿 (美国乔治亚州立大学)    |
| 陈 馨 (中山大学)        | 高 翔 (浙江大学)         |
| 耿 曙 (浙江大学)        | 郭 超 (美国宾夕法尼亚大学)    |
| 郭 瑜 (中国人民大学)      | 郭 跃 (北京师范大学)       |
| 何艳玲 (中国人民大学)      | 和经纬 (香港科技大学)       |
| 黄冬娅 (中山大学)        | 康 伟 (天津师范大学)       |
| 李秉勤 (澳大利亚新南威尔士大学) | 李佳源 (中山大学)         |
| 李棉管 (中山大学)        | 刘 鹏 (中国人民大学)       |
| 刘帮成 (上海交通大学)      | 陆 毅 (美国纽约市立大学)     |
| 梅赐琪 (清华大学)        | 孟凡蓉 (西安交通大学)       |
| 孟天广 (清华大学)        | 孙 涛 [哈尔滨工业大学 (深圳)] |
| 孙柏璞 (中国人民大学)      | 王欢明 (大连理工大学)       |
| 王秋石 (中山大学)        | 王学军 (兰州大学)         |
| 杨立华 (北京大学)        | 叶 林 (中山大学)         |
| 叶娟丽 (武汉大学)        | 易洪涛 (美国佛罗里达州立大学)   |
| 于文轩 (厦门大学)        | 张海波 (南京大学)         |
| 张书维 (中山大学)        | 张雪帆 (中山大学)         |
| 张长东 (北京大学)        | 赵志荣 (浙江大学)         |
| 郑 磊 (复旦大学)        | 郑跃平 (中山大学)         |
| 朱旭峰 (清华大学)        | 朱亚鹏 (中山大学)         |

●专栏：人工智能

专栏导语：面向生成式人工智能时代的公共行政 ..... 吴建南 1

人工智能时代的街头官僚：理论前沿与研究展望  
..... 黄 晖 马太平 吴建南 4

新一代人工智能技术与公共人力资源管理：一个跨学科的整合性框架  
..... 陈丽君 张诗敏 26

手段与目的之间：生成式人工智能如何重塑公共行政组织悖论？  
..... 臧雷振 张 端 46

●专栏：应急管理与公共安全治理

复杂适应系统下政府应急协作网络适应性研究：基于北京市“23·7”特大  
暴雨的社会网络分析 ..... 钟 爽 陈莫菲 郑桂贤 63

突发事件应急响应缘何失灵：基于事故调查报告的扎根分析与案例解释 .....	易承志 彭 洋	83
网格员-居民互动如何强化城市安全隐患排查的合作生产：基于我国 456 个 镇街的实证研究 .....	刘昭阁 李向阳 乔立民	100
需求驱动、注意力牵引与政府危机学习的外溢效应 .....	唐 雲 王 英 洪瑶瑶	122
 <b>● 论文</b>		
治理情境与政策选择：政府购买居家养老服务的地方差异性路径研究 .....	管 兵 林 笑	141
使用移动政务如何改善政府信任：一项因果推断和机理检验 .....	毛万磊	160
健康行为失灵的内涵、形成机理与基于行为公共政策的治理策略 .....	孙 菊 韩文晶 李浩森	178
 <b>● 英文目录与摘要</b> .....		196

### 专栏导语：面向生成式人工智能时代的公共行政

吴建南\*

近年来，以生成式人工智能为代表的新一代人工智能技术迅速发展，开始深度嵌入公共部门的政策执行与组织运行。不同于以往以自动化、信息化为主要特征的数字技术，生成式人工智能不仅能处理既定规则和结构化信息，而且具备生成文本、整合知识、提出建议与模拟判断的能力，正在从根本上改变公共行政中“如何认知问题、如何形成决策、如何采取行动”的方式（Keppeler et al., 2025; Frisch-Aviram et al., 2025）。在这一背景下，公共政策执行的微观界面、组织运行的中枢系统与组织运行逻辑正在开始变化，我们亟须在理论层面重新审视。

既有的关于人工智能与公共治理的研究，大多将算法视为治理工具，重点关注其效能、风险与规制问题，或将人工智能视为推动数字政府和智能政务的重要技术基础（Alon-Barkat & Busuioc, 2023）。这些研究对于认识人工智能在公共部门中的运用提供了重要的视角。然而，生成式人工智能的迅速发展，使人工智能不仅是辅助性的工具，还直接参与行政判断、目标确定，在一定程度上给公共行政的组织结构、权力分配及运作机制带来了新的挑战（Huang et al., 2026）。在此意义上，公共行政不再只关注“如何利用人工智能”，还关注“在人工智能嵌入行政活动的环境中，公共行政正在成为什么”。本专栏所收录的三篇文章分别从不同的视角切入，围绕人工智能对基层实践者、公共人力资源管理及组织运作带来的结构性变化进行了深入探讨。

《人工智能时代的街头官僚：理论前沿与研究展望》将研究重心聚焦于街头官僚这一公共行政的经典议题，围绕人工智能时代街头官僚的自由裁量权、工作条件和实践惯习的变化展开了系统梳理和分析。论文指出，随着人工智能技术的嵌入，街头官僚的自由裁量权并没有简单地消失，而是呈现削减论、赋能论与模糊论相互交织的复杂样态，其裁量空间、责任承担、权力归属都发生了显著变化。该研究推动了传统街头官僚理论在人工智能时代的延展与创新，也为认识公共行政执行层面的深层转型提供了经验线索。

《新一代人工智能技术与公共人力资源管理：一个跨学科的整合性框架》聚焦公共人力资源管理领域，尝试构建一个整合性分析框架，以理解新一代人工智能

---

\* 吴建南，上海交通大学国际与公共事务学院院长、讲席教授，上海交通大学中国城市治理研究院院长。

技术对公共组织中“人-任务-技术-组织”关系的重构。论文指出，生成式人工智能不仅可能影响岗位设置、绩效评估与能力结构，还可能改变公共部门中责任分配、专业判断与组织认同的形成机制。通过引入跨学科视角，作者强调，有必要将人工智能视为一种嵌入组织运行过程的制度性要素，而非外在于公共组织的人力资源管理工具。

《手段与目的之间：生成式人工智能如何重塑公共行政组织悖论？》从组织理论视角出发，探讨生成式人工智能如何重塑公共行政组织中“手段-目的”关系所蕴含的内在悖论。论文指出，生成式人工智能的引入强化了行政组织对效率、理性与一致性的追求，但同时也可能放大组织目标多元性与行动不确定性之间的张力，从而形成新的组织悖论。这一分析表明，生成式人工智能并不是在简单地消解组织困境，而是在改变组织行动条件的同时，推动悖论形态的转化与再生产。

三篇文章虽然分别属于不同的研究传统，但是在分析上却存在呼应之处，从行政执行末端的实践形态出发，再深入组织内部的人力资源管理机制，最后回到组织的整体目标及行动逻辑。三篇文章共同指向一个重要判断：生成式人工智能正在深刻改变和重塑公共行政，其并不是仅仅作为辅助性的技术工具，而是使公共行政的基本结构也发生了变化。这样的重塑过程并不意味着科层制的消亡，也不意味着公共行政会被技术所取代，而是指向一种新的组织与行动形态：技术、组织、人类行动者之间的关系被重新整饬，从而使公共行政的运作方式也需要被重新认识。面向未来，公共行政研究应该进一步关注和推进以下三个关键领域。

第一，研究范式的突破，走向以“人机互动”为重心的过程研究。生成式人工智能的应用，使公共行政成为人类与机器（特定智能体）不断交互的过程。这就需要研究范式由原来静态的“技术应用”分析转向动态的“人机互动”分析。在这种情况下，追踪实验、行动研究等方法越来越重要，它们可以对复杂公共行政情境下人类和机器相互作用的微观机制进行深入解构。要认识这样一个复杂而动态的治理系统，要求公共行政学同数据科学、认知心理学、计算机科学以及法学等展开更深层次的跨学科合作研究，一起探寻评估人工智能系统公共影响的分析工具和指标体系。

第二，理论前沿的深化，从经典框架到智能时代的理论重构。当AI智能体在行政过程中逐步成为“准行动者”时，一系列经典理论将面临重构压力。例如，问责理论需要超越聚焦单一责任主体的分析路径，构建能追踪人机混合决策过程、解释算法逻辑的“复合责任”框架。而当算法参与甚至主导价值排序时，如何维护回应性、公平性等都成为亟待回应的问题。就协同治理理论而言，经典框架主要关注不同群体与组织之间的协同关系，而当智能体作为新的“合作者”嵌入治理情境，人机协同正在改变协作的条件、过程和结构，并对跨边界参与公共决策和管理产生新的影响。

第三，中国场景的议题，在本土情境中探寻治理智慧。面向“十五五”规划，中国国家治理现代化与数字政府建设正步入新阶段。2025年8月发布的《国务院

关于深入实施“人工智能+”行动的意见》明确提出“到2027年，率先实现人工智能与6大重点领域广泛深度融合……到2030年，我国人工智能全面赋能高质量发展，新一代智能终端、智能体等应用普及率超90%”等目标。这意味着在超大规模治理的情况下，中国将成为人机互动最频繁、范围最广泛的“超级试验场”。这给学界提供了一个难得的研究机遇来探讨以下问题：怎样协调超大规模治理下AI应用的集中效率和分散创新？在党政体制之下，怎样推进“数智赋能”和“政治引领”的深度融合？怎样在快速技术迭代中，创建出既有中国特色又可以贡献普适智慧的公共部门AI风险治理标准体系？对这些议题的进一步探讨，不仅对中国国家治理实践有重要意义，也将为全球治理提供经验和贡献智慧。

在生成式人工智能快速发展、公共治理实践不断创新的背景下，公共行政学者肩负着双重使命：一方面，冷静分析生成式人工智能所带来的效率提升和安全风险，在效率、责任与公共价值之间找到新的平衡点；另一方面，前瞻性地提炼基于技术发展的治理框架，确保数智时代的公共行政能够服务于个体尊严、社会公平和可持续发展。我们期待，本期专栏可以精准地呈现目前的研究前沿，更能以其对研究范式、理论前沿与中国场景的聚焦和突破，为孕育立足本土、跨越国界的开创性研究奠定基础。

## 参考文献

- Alon-Barkat, S., & Busuioc, M. (2023). Human-AI Interactions in Public Sector Decision Making: “Automation Bias” and “Selective Adherence” to Algorithmic Advice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(1): 153-169.
- Frisch-Aviram, N., Spanghero Lotta, G., & Jordao de Carvalho, L. (2025). “Chat-Up”: The Role of Competition in Street-Level Bureaucrats’ Willingness to Break Technological Rules and Use Generative Pre-Trained Transformers (GPTs). *Public Administration Review*, 85(2): 468-485.
- Huang, H., Ma, T. P., & Wu, J. N. (2026). A Blessing or a Curse? Generative AI, Administrative Burdens, and Policy Alienation in Street-Level Bureaucracy. *Governance*, 39(2): 1-15.
- Keppeler, F., Borchert, J., Pedersen, M. J., & Lehmann Nielsen, V. (2025). How Ensembling AI and Public Managers Improves Decision-Making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 35(3): 261-276.

# 人工智能时代的街头官僚：理论前沿与研究展望

黄 晖 马太平 吴建南\*

**【摘要】**作为政策执行与实际政策制定的关键主体，街头官僚在人工智能浪潮下产生结构性演变并衍生出新的特征。人工智能如何影响街头官僚的议题引起了学术界的广泛讨论，然而在管理学研究中仍缺乏体系化的刻画。论文运用系统文献综述法，基于“自由裁量权-工作条件-实践惯习”框架，通过对2010—2024年发表于国内外权威期刊的相关文献进行系统梳理和解析，揭示人工智能时代街头官僚研究的理论前沿。其中，从削减论、赋能论与模糊论3个维度来识别人工智能对自由裁量权的影响机制，围绕内部与外部双重情境阐述了人工智能对工作条件的4种重构场域，并从服务维度配给、算法偏见配给和确保客户遵从3个维度来提炼出人工智能时代街头官僚的实践惯习。在此基础上，论文提出了具有科学价值和亟待深入拓展的三大未来研究议题。论文丰富了街头官僚的理论内涵和外延，推动了传统街头官僚理论在人工智能时代的延展与创新，并为进一步加强基层智慧治理能力建设提供了理论指引。

**【关键词】**人工智能 街头官僚 基层治理 自由裁量权 文献研究

**【中图分类号】** D63

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1674-2486 (2026) 01-0004-22

## 一、引言

随着算法、机器学习、多智能体等高阶人工智能技术的突飞猛进，社会治理和公共服务在多个领域不断迈向数智化（孟庆国、鞠京芮，2021）。2025年8月发布的《国务院关于深入实施“人工智能+”行动的意见》（国发〔2025〕11号）指出，“推动人工智能与经济社会各行业各领域广泛深度融合”，并在第二部分“加快实施重点行动”中，将“‘人工智能+’治理能力”列为重点行动之一。在实践层面，“城市大脑”基于AI和大数据等技术，通过对城市全域运行数据进行

---

\* 黄晖，上海交通大学国际与公共事务学院助理教授。马太平，上海交通大学国际与公共事务学院、中国城市治理研究院博士研究生。通讯作者：吴建南，上海交通大学国际与公共事务学院院长、讲席教授，上海交通大学中国城市治理研究院院长。感谢匿名评审专家、编委会专家和编辑部对本文提出的宝贵修改意见。

基金项目：国家社会科学基金青年项目“数字时代新职业群体的社会融合困境与对策研究”（23CSH027）。

实时汇聚、监测和分析，辅助宏观决策指挥，预测预警重大事件，在应急管理、公共交通、生态环保等方面实现城市的整体智治（吴建南等，2025）；政务服务“一网通办”平台，利用AI辅助的智能客服系统为民众解答常见问题、引导办事流程，甚至部分服务事项可通过语音识别和自然语言处理技术来自动生成办事流程，减轻线下窗口的工作量，进而促进政府服务流程的再造（Androutsopoulou et al., 2019）。上述实践表明，数智技术正在推动官僚制从韦伯式的规则导向转向数据驱动的智能治理模式，传统官僚制的“人-规则”二元关系正在演变为“人-机器-规则”的三元治理结构，这些变革对基层的治理工作者产生了深刻的影响。

街头官僚作为连接国家和社会的“末梢代理人”，是直接面向公众、执行政策并做出决策的工作者（Lipsky, 2010；韩志明，2008）。他们长期被困囿在国家有限公共产品供给和群众无限社会服务需求的悖论之间，自由裁量权是其塑造工作模式和改善工作条件的合法“私用”公器（叶娟丽、马骏，2003）。目前，对街头官僚的研究主要基于四种理论分析视角。第一，裁量权视角，这一视角聚焦于街头官僚在政策执行中裁量权的行使及其对政策效果的影响，重点探讨街头官僚如何在复杂需求与资源限制下，通过个人判断影响政策的公平性和一致性（Lipsky, 2010）。第二，组织环境与资源限制视角，强调组织环境与资源分配对街头官僚行为的制约作用，指出在资源有限的情况下，街头官僚往往采取简化规则或分类处理等“应付性”策略，以提高任务完成的效率（Lipsky, 2010）。第三，工作压力与角色冲突视角，分析街头官僚如何在政策要求、公众期望与工作条件之间寻求平衡，并形成应对压力的实践惯习（Tummers & Bekkers, 2014）。第四，政策执行与效果视角，聚焦街头官僚在政策“最后一公里”执行中的关键作用，探讨其行为对基层政策效果产生的深远影响，并强调对这些行为的理解是全面评估政策成效的重要前提（Hill & Hupe, 2002）。

然而，随着人工智能的嵌入，如何在新的技术环境中重新理解街头官僚的角色与权力动态、工作条件及实践惯习，成为现有理论难以直接应对的挑战。首先，算法化组织和管理模式替代街头官僚进行全景式监控和（半）自动化决策（Meijer et al., 2021），这不仅改变了街头官僚的工作任务，还重新定义了自由裁量权的边界，部分裁量权被转移至机器算法或受到其约束。有学者认为，街头官僚正在成为“系统官僚”（System-level Bureaucracy）或“算法官僚”（Algorithmic Bureaucracy）的附属品（Bovens & Zouridis, 2002；Vogl et al., 2020），处于科层体系末端的街头官僚最终可能被人工智能取代的讨论甚嚣尘上。其次，街头官僚的工作条件在人工智能时代发生了显著变化。人工智能技术缓解了街头官僚长期面临的人力、时间和信息等资源不足的困境（Young et al., 2019），面对服务需求的日趋增加，数智技术能突破传统的服务供给局限，通过精准预测和客户画像来识别出个性化服务需求（吴进进、何包钢，2023），但也催生了数据与算力资源匮乏、算法控制异化等新问题。最后，算法官僚制的兴起重塑了街头官僚与服务对象的互动行为，对街头官僚的实践惯习产生了深远影响。街头官僚的应对策略不再仅仅源于个体经验和组织规则的支配（Lipsky, 2010），还受训练数据、算法规则等技术逻辑的

深层影响 (Peeters & Widlak, 2023), 使传统的服务配给与客户遵从呈现出新的表现形态。

在此背景下, 人工智能对街头官僚的重塑衍生了诸多新的具有理论价值和实践意义的研究问题, 并引起了国内外学界的广泛关注。现有研究多从公共服务 (Yigitcanlar et al., 2023)、行政执法 (Fest et al., 2023) 等特定应用场景出发, 聚焦街头官僚的技术采纳 (Miller & Keiser, 2021)、人机协作 (Vogl et al., 2020)、公共价值 (Busch & Henriksen, 2017) 等具体实践问题, 积累了丰富的实证研究成果。然而, 这些经验研究呈现出分散性和碎片化特征, 对人工智能与街头官僚互动的普遍规律和深层机制的探讨相对不足, 缺乏系统的梳理归纳和理论升华。鉴于此, 本文基于李普斯基的街头官僚理论分析框架, 总结现有国内外重要的前沿文献和研究进展, 揭示数智化情境下街头官僚的新内容、新趋势、新变化, 进而试图拓展人工智能时代街头官僚理论的体系框架。本文进一步丰富了街头官僚理论的内涵和外延, 为数智化背景下街头官僚的理论研究和实践探索提供学理支撑。

## 二、人工智能时代街头官僚的研究概览

### (一) 文献搜集

本文采用系统文献综述法 (Systematic Literature Review) 对现有文献进行梳理、统计和分析, 总结人工智能运用对于街头官僚的影响。关于信息与通信技术 (Information and Communication Technology, ICT) 对街头官僚影响的探讨早已有之, 然而传统信息与通信技术更多是扮演了工具型角色, 对街头官僚起辅助作用, 功能主要局限于信息存储、处理和业务流程的数字化, 并未产生变革性影响。因此, 本文首先对数智技术的类型和范围进行界定, 主要关注高阶人工智能 (Advanced Artificial Intelligence) 在基层公共服务和治理中的应用。根据现有研究, 本文将其定义为具有自主学习、复杂推理、预测以及决策能力的智能系统, 通过深度学习、神经网络、算法决策等技术, 具有分析大规模数据和人机互动的能力。与传统 AI 主要依赖预编程规则不同, 高阶人工智能具有“类人性”, 可以在缺乏明确指令的情况下, 自主完成任务、适应新情况并预测未来趋势。此类技术主要在 2010 年以后开始被运用, 因此, 本文主要关注 2010 年以后的文献。具体文献搜集有以下三个步骤。

第一步, 选择搜索平台与关键词。英文文献的选取使用 Web of Science 数据库进行检索, 使用主题词 “Artificial Intelligence/Algorithms” 分别和 “Street-level Bureaucrat/Frontline Civil Servants/Frontline Administrators/Police Officers” 等词匹配进行检索, 得到英文文献 693 篇。中文文献则在中国知网的 CSSCI 来源期刊中进行检索, 使用主题词 “人工智能/算法” 分别和 “街头官僚/基层/基层公务员/一线执法人员/警察/城管/村干部/乡镇干部” 等词匹配检索, 得到中文文献 198 篇。

第二步，筛选文献。对初步检索结果进行合并去重后，剔除非“论文”（Article）类型及发表时间 在 2010 年之前的文献。为保证主题相关性，我们通过阅读摘要或内容关键词，从以下三个方面进行进一步筛选：一是根据研究对象，剔除不属于街头官僚范畴的文章；二是剔除受传统数字技术影响的文献，重点关注高阶人工智能的应用；三是研究内容限定于公共管理领域的研究议题。需要说明的是，对于其他学科期刊的文献，仅在研究内容与公共管理学科高度相关时才会被纳入，从而确保理论综述的聚焦性。

第三步，纳入分析。对被纳入分析的参考文献进行复核，以补充检索过程中所遗漏的重要文献，最终获得 189 篇中英文文献作为本文的分析对象。

## （二）计量分析

从文献数量来看，人工智能时代街头官僚相关研究总体呈现上升态势，大致可划分为两个研究阶段。一是初步探索阶段（2010—2019 年）。《街头官僚：公共服务中的个人困境》（*Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*）30 周年纪念版于 2010 年出版，虽吸引了部分学者的关注和探讨，但发文量较低，研究多集中于对李普斯基观点的译介和解读。二是深化拓展期（2020 年至今）。自 2020 年以来，相关研究显著增长，共有 146 篇论文发表（占比达 77%）。这可能是由公共部门的数智化转型所致。尤其是 ChatGPT 等大模型“出圈”后，研究者由研究判别式人工智能转向研究生成式人工智能，并围绕街头官僚的行动逻辑开展实证分析。

关键词共现分析表明，“Artificial Intelligence”“Algorithm”处于网络中心位置，并形成了三个主要的研究议题。一是自由裁量权，“Discretion”“Decision Making”“Administrative Discretion”等关键词紧密聚集，并与“Algorithm”形成连接，反映出学界对算法决策何以重塑裁量权的持续关注；二是工作条件，包括“Performance”“Public Administration”“Risk”等关键词构成相对独立的子网络，体现出研究者对数智技术嵌入后绩效、行政和风险等工作环境变革的系列探讨；三是实践惯习，“Accountability”“Behavior”“Bias”等构成了研究的焦点，这些议题指向人工智能时代街头官僚的服务责任与偏见等行为逻辑。从文献共被引来看，Young 等（2019）的节点规模最大且中介中心性最高，Bullock（2019）、Busuioc（2021）、Meijer 等（2021）、Miller 和 Keiser（2021）等的文献是关键节点。同时，Young 等（2019）与 Bullock（2019）、De Boer 和 Raaphorst（2023）、Vogl 等（2020）等的文献之间存在较强连接，重要文献的密集引用关系表明该领域存在密切的理论对话，这为本文探讨人工智能时代的街头官僚提供了重要的知识基础。

## 三、理论框架与研究主题

本文基于李普斯基的街头官僚理论分析框架，对人工智能时代街头官僚核心文献的编码与分析结果进行呈现（见图 1）。该框架包括自由裁量权（Discretionary

Power)、工作条件 (Conditions of Work) 和实践惯习 (Patterns of Practice)<sup>①</sup> 三个核心维度。首先, 自由裁量权是街头官僚角色的逻辑起点, 主要涵盖削减论、赋能论和模糊论三种分析视角。其次, 工作条件代表街头官僚所处的内外部情境, 本文围绕资源不足、绩效评估、客户关系和工作异化四个维度对其进行分析。在此基础上, 自由裁量权与工作条件共同影响并塑造了街头官僚的实践惯习。最后, 实践惯习的分析重点围绕服务维度配给、算法偏见配给和确保客户遵从三个维度展开。这一框架不仅系统呈现了人工智能对经典街头官僚理论核心要素的影响和改变, 诠释了传统要素的数智化形态, 而且进一步阐明了人工智能时代新衍生的理论要素, 整体反映了街头官僚在数智技术嵌入下的新特征与变化趋势。

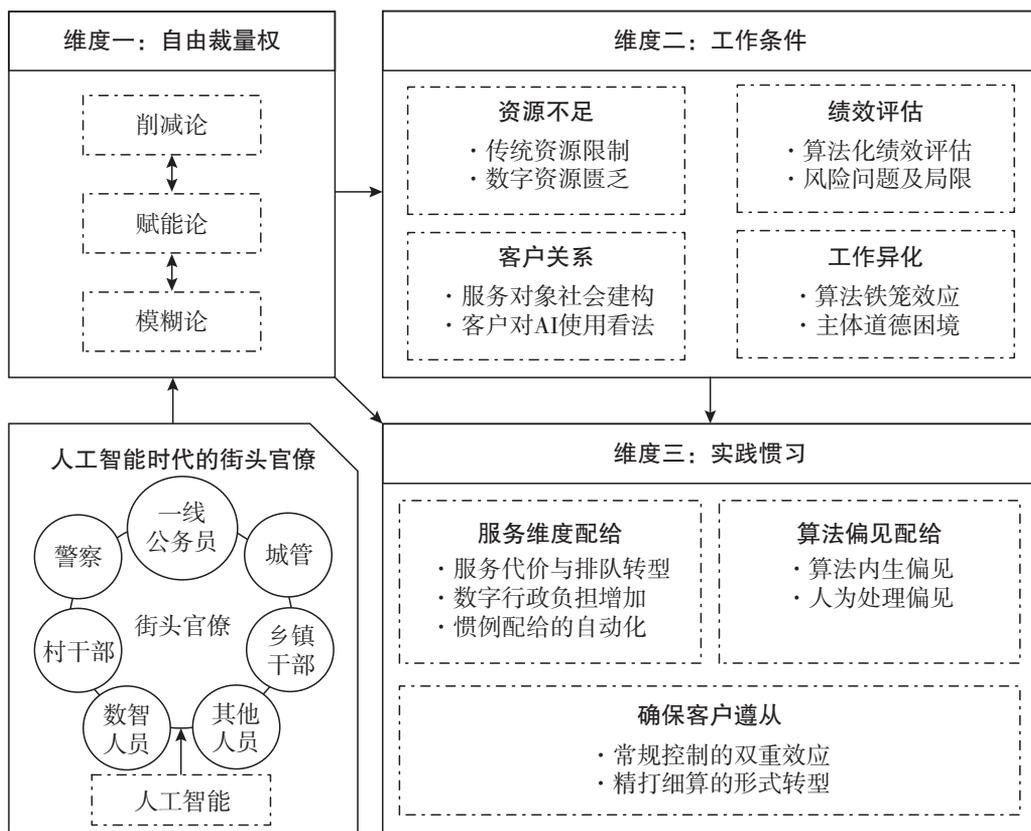


图1 人工智能时代街头官僚的研究内容框架

资源来源：作者自制。

### (一) 街头官僚的概念内涵

“街头官僚”的概念由李普斯基于1969年首次提出, 泛指在公共机构中与公众直接打交道, 并在执行公务的过程中拥有实质性裁量权的公职人员 (Lipsky,

<sup>①</sup> 本文借用布迪厄的“惯习”概念, 将“Patterns of Practice”译为“实践惯习”, 以强调个体在社会化过程中所形成的持久性倾向或习性, 反映出外在社会结构在个体层面的“再生产”。

2010)。在《街头官僚：公共服务中的个人困境》一书中，李普斯基认为，这些官僚虽然处在政策链条的最末端，但在政策实施过程中拥有一定裁量权，能对政策的具体执行方式和资源分配做出判断，因此对政策的实际效果具有关键影响力。然而，随着数智技术的广泛应用，街头官僚所处的外部环境和行动逻辑正在被深刻重构，立足于早期信息时代的概念内涵在人工智能时代已显露不适用性并呈现新的特征，具体包括以下三个方面的演变。

一是互动模式由直接人际沟通转向间接人机交互。传统街头官僚概念强调“与公众直接打交道”，依托线下工作场所与公众进行直接互动，而在人工智能时代，在线化工作模式减少了面对面互动，更多地转向人机协作型服务关系，“直接性”这一核心特征已不再完全适用（Maragno et al., 2023）。Androutsopoulou 等（2019）的研究发现，公众与政府的互动逐渐转移至基于自然语言处理的数字沟通系统。然而，有学者强调，数智技术虽然改变了传统“官僚接触”模式，但不能取代主体间的直接接触（Buffat, 2015）。二是自由裁量权形态的数智化转型。Busch 和 Henriksen（2017）提出了“数字裁量权”（Digital Discretion）概念，指通过计算机化的规则和分析来影响或替代人类判断，强调裁量不再仅是街头官僚的智力过程，而是正在经历数智技术部分或完全替代这一智力裁量过程的转变。类似地，Young 等（2019）的研究指出，与人类裁量权（Human Discretion）不同，“人工裁量权”（Artificial Discretion）是在行政裁量权的行使过程中，使用人工智能技术来增强或自动化该裁量决策的情形。三是主体范围由传统公职人员拓展到新生数智群体。传统街头官僚概念从业务角度出发，囊括了诸多街头职业，而随着技术性知识和素养重要性的增强，负责算法开发的数据科学家、技术人员成为系统级官僚，他们设计的算法规则在一线人员与公众互动中发挥着实质性影响（Fest et al., 2023）。同时，巡检机器人、政务咨询机器人、“AI 公务员”等数智员工，开始成为人工智能时代的街头官僚代表。

基于李普斯基的概念内涵，结合数智技术带来的三重结构性演变，本文立足中国本土化情境将人工智能时代的街头官僚定义为：在公共机构的政策执行过程中，与公民、企业等服务对象面对面直接接触或通过技术中介间接互动，并拥有实质性人类或数字自由裁量权，致力于增进公共利益的一线行为主体，其中既包括公务员、警察、城管、一线执法人员、村干部、乡镇干部等传统职业群体<sup>①</sup>，还包括负责街头级算法设计的数据人员与技术人员，以及具备智能决策能力的人工智能体等新兴数智人员。

## （二）街头官僚的自由裁量权

李普斯基认为，自由裁量权是“一定条件下自由选择的空间”，能导致街头官僚在执行政策时“再决策”，从而影响政策执行效果（Lipsky, 2010）。传统数字

---

<sup>①</sup> 本文在李普斯基等西方学者的定义基础上，融合中国本土化的街头官僚研究，将城管、村干部和乡镇干部等具有中国特色的群体视为街头官僚。

技术通过数据存储与检索的信息支持、线下业务流程的数字化操作、预编程规则的自动化执行等方式作用于自由裁量权 (Bovens & Zouridis, 2002), 该情境下的裁量权行使仍保留在街头官僚手中, 技术只作为辅助工具产生影响, 并未触及裁量权的配置主体和权力归属。然而, 随着人工智能技术产生突破性进展, 算法系统成为新的裁量主体之一, 信息与通信技术时代的“人类自由裁量权”开始向“人机协同裁量权”转型 (Young et al., 2019), 这一转型的关键在于人工智能通过数据驱动能进行自主学习、复杂推理和动态优化, 超越了简单执行预设规则的传统技术应用逻辑。同时, 数智技术影响自由裁量权的方式也拓展至辅助审批、过程监督、自主决策、预测分析、智能问答、文本生成等复杂领域。具体而言, 关于人工智能如何影响街头官僚的自由裁量权, 既有文献观点主要分为削减论、赋能论和模糊论三类。

### 1. 削减论

削减论 (Curtailment Thesis) 认为, 人工智能的运用通过再分配权力削弱了街头官僚自由裁量权的空间 (Buffat, 2015)。在技术驱动的治理转型中, 自由裁量权的削减不仅表现为权力的流向和主体间的再分配, 也表现为公共组织形态的重塑。这种转型具体呈现为街头官僚类型的演化, 从屏幕级官僚 (Screen-level Bureaucracy) 发展为系统级官僚 (System-level Bureaucracy) (Bovens & Zouridis, 2002)。屏幕级官僚虽然保留了部分裁量权, 但其决策依据高度依赖技术支持; 而系统级官僚则完全被算法化决策机制取代, 导致裁量权的彻底丧失 (Nagtegaal, 2021)。这些算法驱动的系统逐步嵌入更大的信息基础设施, 形成“基础设施级官僚” (Infrastructure-level Bureaucracy), 其中裁量权的削减因数据所有权与决策权的分离而造成了更深远的影响 (Peeters & Widlak, 2023)。

削减论体现了自由裁量权的技术性再配置, 即人工智能推动自由裁量权由街头官僚向其他行动者转移。尽管传统数字技术在一定程度上压缩了裁量空间, 但基于预设规则的逻辑具有可追溯性, 权力配置边界相对透明和清晰; 而在人工智能时代, 裁量权转移到自主学习和推理的算法模型上, 导致裁量权的配置更加隐蔽和模糊, 并进一步扩散至与算法设计相关的多元主体。第一, 自由裁量权被让渡于算法系统及其设计主体。算法应用催生出“算法官僚制”形态, 算法作为非人类权力行使者, 代替人来行使组织的权力, 自由裁量权从人与组织向算法系统转移 (张敏, 2022)。部分研究者进一步探讨了算法设计者对裁量权的主体性攫取。Bovens 和 Zouridis (2002) 较早时指出, 在系统级官僚机构中, 系统分析师和软件设计师等技术设计者将攫取自由裁量权。这一观点得到了后续研究的实证支持。Fest 等 (2023) 在对荷兰警察局的研究中发现, 远离日常警察行动的数据专业人员具有相当大的自由裁量权。第二, 自由裁量权被向上级转移。已有研究发现, 自由裁量权的向上转移主要体现在监管或控制层面, 但已有研究对转移的具体机制阐释存在一定差异。Alshallaqi (2024) 发现数智技术重新配置了上下级关系所带来的自由裁量权, 推动了监管层面的自由裁量权向上移动, 主管有权决定奖励或惩罚一线员工行使自由裁量权的行为。Young 等 (2021) 研究发现, 人工智能将自由裁量权集

中在组织的更高层级处，上级通过集中化控制来限制一线街头官僚行使自由裁量权的能力，从而降低“行政之恶”的风险。

人工智能对自由裁量权的削减程度与行政问题的类型密切相关。行政问题可以被划分为棘手问题（Wicked Problem）和驯良问题（Tame Problem），前者具有高不确定性、高复杂性、高价值冲突的特征，后者具有清晰的定义、明确的解决方案和具体的归因（权一章、黄晖，2024）。传统数字技术受制于技术能力边界，主要局限于对驯良问题的解决；而从技术特性来看，人工智能可以将原本依赖人类裁量权的棘手问题纳入处理范畴，但出于伦理风险与安全责任的考量，现有学者仍普遍认为，人工智能应聚焦于驯良问题。Nagtegaal（2021）提出了相应的选择策略，认为针对棘手问题处理应发挥人类的自由裁量权，针对驯良问题处理应使用人工智能来实现自动化。Bullock（2019）从任务特征的复杂性和不确定性两个维度，进一步将街头官僚的自由裁量权使用划分为四种类型，当面对低复杂性和低不确定性问题时应为人工智能主导，当面对低复杂性和高不确定性时倾向于使用人工智能，当面对高复杂性和低不确定性时倾向于人类解决，当面对高复杂性和高不确定性时应为人类主导。

## 2. 赋能论

赋能论（Enablement Thesis）强调数智技术如何为街头官僚提供额外的行动资源，以增强既有的行政能力和权力，从而更好地向公民提供服务（Buffat，2015）。这一赋能超越了传统技术在信息存储与检索层面的简单支撑，决策不再局限于街头官僚的经验判断。人工智能通过对海量历史数据的挖掘与分析，能生成预测未来趋势的信息以支撑自由裁量权的行使。Young等（2019）和李训虎（2021）的研究均表明，赋能论体现在人工智能作为一种决策支持或预测分析工具，能增加人类可用信息的范围和质量，或提升预测结果的准确性，从而增强人类的自由裁量权。Criado等（2020）在研究西班牙实施检测腐败算法的应用后指出，当这些算法作为决策支持工具而非完全自动化决策工具时，可以被视为增强了自由裁量权。这一发现与Meijer等（2021）对预测性警务的实证研究结果相契合。后者通过对阿姆斯特丹案例的分析发现，人工智能被视为“算法同事”（Algorithmic Colleague），通过增强信息专家的专业判断能力，使其能在使用系统时有效结合自身知识来行使自由裁量权。“算法同事”这一概念揭示出了赋能论的技术转向，人工智能凭借其学习和预测分析能力放大了既有知识和经验的效用，与街头官僚形成了人机协作的决策形态。

赋能论的核心在于通过提供技术资源来突破传统自由裁量权运用的限制。研究发现，这种赋能效应主要体现在两个层面。一方面，人工智能的技术优势直接提升了街头官僚的任务执行能力。Young等（2019）指出，人工智能通过任务可扩展性、任务成本优化以及任务质量提升三大机制，显著提升了街头官僚在单位时间内完成任务的效率，降低了任务的执行成本并提高了任务完成的成功率。以警务工作为例，预测性警务技术不仅能通过算法支持的方式来协助决策，还增强了警员应对复杂场景的能力，使其裁量权得以更充分地运用（Lee et al.，2024）。

另一方面，数智技术通过创造“盲点”效应扩展了自由裁量权的运用范围。政策实施中的模糊地带为自由裁量权的行使提供了空间，因为数智技术在具体实践中的适用性和局限性进一步产生了新的“盲点”（Jorna & Wagenaar, 2007）。例如，在电子政务系统中，虽然例外处理权集中于主管层，但街头官僚仍可根据具体需求来决定是否提交或直接拒绝公民的请求，从而在技术规制框架下创造出新的自由裁量权空间（Alshallaqi, 2024）。又比如在增值税虚开发票治理的研究中，算法生成的税务风险任务缺乏具体应对指向，工作人员仍需依赖主观判断来进行补充决策。在这种情境下，人工智能不仅没有削弱工作人员的自由裁量权，反而因其不确定性扩大了自由裁量权（吴进进、聂启旺，2023）。

### 3. 模糊论

模糊论（Obscurement Thesis）认为，数智技术的引入并未消除街头官僚的自由裁量权，反而通过技术手段增加了裁量权行使的隐蔽性。Jorna 和 Wagenaar（2007）在早期研究中指出，技术的“形式化”控制是产生隐蔽性的重要原因，管理者借助信息与通信技术监督一线官僚的行为，却难以触及实际工作中的非正式裁量活动。信息与通信技术虽然在表面上通过标准化和自动化流程增强了对操作过程的控制，但这种控制更多地局限于正式的、量化的信息处理领域，而非正式裁量行为则被技术屏蔽。例如，在荷兰的一项公共服务案例中，尽管管理信息系统能追踪程序性决策的路径，但在面对异常情况时，操作员仍需依赖自身判断，这种动态裁量权的行使未被技术手段完全捕捉，反而被隐藏在程序化控制之下（Alon-Barkat & Busuioc, 2023）。由此可见，在传统信息与通信时代，裁量权行使的隐蔽性主要是被动的“技术盲区”。而因人工智能具有不透明性、不可解释性等技术特征，“算法黑箱”成了自由裁量权隐蔽的庇护场所，使模糊论呈现更复杂、更深层的新形态。

模糊论的成因主要体现在技术控制的局限性和组织内信息流动的扭曲上。一方面，数智技术的本质在于规则化和标准化，其监督手段依赖逻辑化和格式化的人工制品，这种设计忽视了裁量权行使的动态性和情境依赖性。Kellogg 等（2020）的研究认为，系统自动化规则仅覆盖常规操作，对异常情况缺乏灵活处理能力，使技术官僚在面对复杂问题时需通过非正式行为来弥补技术的不足，从而形成裁量权的“技术遮蔽效应”。人工智能时代的新变化在于，技术遮蔽不再局限于自动化规则的僵化，而更体现在算法的黑箱特性上。当结果引发争议或造成负面后果时，街头官僚可能将“遵从算法建议”作为辩护理由，而这种采纳可能只是街头官僚的“选择性遵从”行为。另一方面，数智技术的使用削弱了管理者对一线实践的直接参与。由于管理者主要依赖技术系统提供的信息来远程监督，而难以通过人际互动或实践参与来全面了解裁量权的真实运用情况。这种远离操作实践的局面进一步加剧了管理者对裁量权的认知偏差（Anthony, 2021）。此外，过度依赖技术监督还可能导致组织学习的弱化，因为技术化控制削减了组织内知识共享和经验积累的空间，导致裁量行为的复杂性和价值被进一步忽视（Frisch-Aviram et al., 2024）。

### （三）街头官僚的工作条件

街头官僚既需落实上级政策的要求又需处理服务对象的问题，在不确定情境下面临着较大的工作条件限制。人工智能对街头官僚的工作条件限制具有缓解效应，在此过程中又会带来新的不确定性。根据对文献的梳理，人工智能时代街头官僚的工作条件主要体现为资源不足、绩效评估、客户关系和工作异化。

#### 1. 资源不足

街头官僚在履行职责时往往面临人力、时间和信息资源的不足，资源匮乏对政策执行和服务效率会造成显著限制。人工智能技术的应用被认为能在一定程度上缓解资源困境。在人力资源方面，Vogl等（2020）的研究发现，通过对自主智能体（Autonomous Agents）的运用，伦敦恩菲尔德区引入了Amelia AI聊天机器人来处理居民的规划许可申请，使组织得以实现对重复性任务的自动化处理，优化了人力资源的配置。该案例表明，不同于传统技术仅从效率层面来辅助街头官僚更快地完成工作，人工智能具备自主执行能力，能在部分任务中实现对人力的实质性替代。然而，技术进步也带来了新的挑战，研究者提出警示，自动化系统的引入可能带来机构员工的大量裁减，从而导致官僚职务的重组（Giest & Klievink, 2024）。在时间资源方面，人工智能显著缩短了劳动工时，这一总体结论在不同行业得到了验证。在信息资源方面，传统的人为决策受制于信息不对称，而数智技术通过提升数据生成、传输和分析能力，改善了街头官僚和服务对象之间的信息不对称问题（Young et al., 2019）。

然而，人工智能时代的资源优化同时引发了新的资源匮乏困境。首先，数据资源限制成为人工智能应用中的基础性难题，既有研究已识别出两个不同层次的触发因素。一种观点认为，不同部门之间的“数据孤岛”显著制约了人工智能的效能。例如，当街头官僚的分析过程和业务记录未能成为人工智能研发的数据基础时，人工智能的应用质量会显著降低（李训虎，2021）。另一种观点认为，街头官僚的抵抗行为也催生了数据壁垒问题。Petersen等（2021）在丹麦福利制度实施的民族志研究中发现，部分街头官僚选择不记录工作惯例和客户分类方式，这种数据缺失阻碍了人工智能系统的学习与优化。其次，认知资本的不足也是重要的限制因素。街头官僚在使用人工智能工具时需要获得足够的培训和学习资源，相较于传统技术需要具备更高的技术素养。例如，警察在使用面部识别技术搜寻罪犯时缺乏专业培训支持（Paulsen, 2021）。这种认知资本的欠缺不仅限制了街头官僚对人工智能的有效使用，还可能导致工具使用偏差。最后，工具设计的局限性进一步加剧了资源困境。

#### 2. 绩效评估

人工智能时代，街头官僚的绩效评估受到深刻影响，研究形成了两种主要视角。一种观点认为，传统绩效评估面临的核心挑战在于自由裁量权与标准化绩效衡量不兼容，而算法化绩效评估作为一种新兴方式，有助于提升绩效评估的科学

性与有效性 (Lipsky, 2010; 陈鼎祥、刘帮成, 2022)。另一种观点则认为, 尽管算法化评估在形式上带来技术革新, 其本质方法和结果却仍然存在传统评估模式的缺陷, 并引发了新的隐私和公平性问题 (Ball et al., 2023)。

一方面, 算法化绩效评估作为有前景的方式获得积极关注。人工智能技术能通过自动分析行为模式和决策数据来提高评估精度。以城市运行“一网统管”为例, 研究表明, 算法考核通过收集行政过程记录和公众满意度信息, 对响应速度、处理效率和公众反馈进行量化计算, 扩展了绩效考核的对象范围 (王亚星等, 2023)。此外, 陈鼎祥和刘帮成 (2022) 强调, 对大量结构化和非结构化数据的算法挖掘, 不仅能揭示绩效数据中的潜在规律, 还能为绩效提升提供关键决策依据。然而, 也有研究者指出, 尽管机器学习反馈在可量化指标上表现出高度一致性, 但复杂的人际互动 (如情商与协作) 仍需将人类反馈与人工智能技术结合, 才能实现更全面和公平的绩效评估 (Yanamala, 2022)。

另一方面, 算法化绩效评估存在显著的风险与局限。一些研究发现, 算法化评估未能克服传统模式的固有缺陷, 反而因其数据驱动的特性优先强调可量化任务, 忽视了不可测量但重要的工作内容。例如, 街头官僚因未及时上传文件而受到惩罚, 这迫使他们将工作优先级从改善客户福祉转移到满足文档要求 (Ball et al., 2023)。隐私风险也是算法化评估的重要挑战, 其对工作场所的影响程度已远超传统技术。传统技术主要用于记录工作节点和结果, 对工作过程的监控相对有限, 而人工智能通过实时数据采集和行为分析, 对街头官僚的工作过程实现了“全景式监控”。例如, 在呼叫中心和执法领域, 挪威数据保护局曾介入限制算法管理视频记录的范围 (Doellgast et al., 2023)。这些案例表明, 算法化评估虽具有潜力, 但其对环境的监控可能引发员工反感甚至抵制, 特别是在涉及隐私和劳动权益的情境 (Aviram et al., 2024)。

### 3. 客户关系

在人工智能的嵌入下, 客户关系的研究逐渐聚焦于服务供给方与需求方的双向视角。一方面, 从服务供给方来看, 街头官僚通过技术互动构建服务对象的社会形象; 另一方面, 从服务需求方来看, 客户对人工智能的态度影响着街头官僚体系的运作效果。

从服务供给方视角来看, 社会建构主义 (Social Constructionism) 指出, 社会行动者在互动中建构技术的同时, 也塑造了技术在服务供给中的角色和服务对象的社会形象 (赵璐, 2022)。在人工智能技术的应用过程中, 街头官僚和技术开发人员共同作用于技术的形成和运作。例如, Greenhouse (2021) 研究发现, 人工智能系统通过街头官僚、技术专家和业务领域学者的协作构建, 实现对业务数据的标准化处理与注释。这些技术不仅重塑了业务实践的结构, 也通过分类和预测功能来影响服务对象的社会建构。以信访预测系统为例, 通过分析上访文本、情感表达及行为轨迹, 系统为信访人员建立“极端指数”和“人物画像”, 帮助街头官僚预测行为倾向并实施针对性处理 (吴进进、何包钢, 2023)。这种技术建构在提升服务效率的同时, 也可能对服务对象的行为产生规范性影响。

从服务需求方视角来看，客户对人工智能使用的看法主要受个人特征与情境因素的影响。研究表明，个人特征方面，年龄、性别、政治身份、种族和知识水平等因素都会影响公众对人工智能的信任与接受度。例如，年轻客户更倾向于信任技术，而年长客户则更支持人类裁量权；女性相较于男性对自动化决策的感知有用性较低（Busch, 2023; Araujo et al., 2020）。在警务领域，民主党人更支持将 AI 用于监督警察不当行为，而共和党人更偏好将 AI 应用于基于历史数据的犯罪风险预测（Schiff et al., 2025）。此外，种族背景显著影响对预测犯罪风险的支持率，黑人因担忧过度执法而表现出更低的支持度（Miller & Keiser, 2021）。同时，特定领域知识（如算法和编程知识）与对自动化决策的感知公平性和有用性呈正相关（Araujo et al., 2020）。情境因素方面，决策的影响程度与裁量水平也会显著影响客户态度。Horvath 等（2023）发现，在低裁量、高影响的场景（如社会福利分配）中，客户更倾向于接受人类决策；而在高裁量、低影响的场景（如交通罚单），客户对 AI 的接受度更高。此外，机构特质也会塑造客户的信任水平。Schiff 等（2025）指出，地方执法部门因与社区紧密联系而更容易获得信任，联邦执法机构则面临更大的信任挑战。

#### 4. 工作异化

工作异化（Work Alienation）表现为街头官僚在政策执行中，因对政策实施缺乏控制而产生的无力感，因工作缺乏个人意义而产生的无意义感，会直接影响街头官僚提供服务的意愿和态度（Lipsky, 2010）。既有研究表明，人工智能应用对工作异化的影响是一个复杂过程，具有加剧和缓解的双重效应，主要体现在“算法铁笼”效应和主体道德困境两方面。

一方面，“算法铁笼”效应强化了街头官僚在标准化、机械化操作中的角色，压抑了其创造性和人性化行为。数智技术构建的官僚机构虽已摆脱韦伯式的原型，但“虚拟堡垒”（Virtual Fortress）却通过算法控制引入了更严格的等级纪律与监督约束（Jorna & Wagenaar, 2007）。Meijer 等（2021）提出“算法笼子”（Algorithmic Cage）的概念，指出在算法化决策中，街头官僚的行为更趋于遵循系统建议，因为违背算法指令可能增加责任风险。例如，预测性警务系统要求一线警员严格按照算法来预测执行任务，而拒绝使用算法可能导致问责风险加大。研究者指出，算法化决策将权力集中于计算规则和算法逻辑，决策主体被隔离在外，传统意义上的决策者成为算法自动化决策的附庸（张敏，2022）。同时，人工智能应用加速了工作的虚拟化，进一步拉大了街头官僚与其工作现场的距离，使他们难以掌控工作节奏和结果。例如，警务调度系统的自动化取代了人工调度，警官的工作量控制变得更加困难，非正式任务安排的灵活性也被削弱（Lee et al., 2024）。这些技术尽管在效率上有显著提升，但忽略了工作过程中非正式需求与个性化调整，导致街头官僚的工作意义感丧失。

另一方面，街头官僚的道德困境在人工智能时代呈现加剧和减缓的新特征。既有研究表明，街头官僚的道德困境意指面对复杂、多元且相互竞争的规范性要求时，无论街头官僚做出何种选择，其行为都得不到充分的道德辩护，从而遭遇

痛苦的失落感（孙斐、王刘娟，2021）。一种观点认为，数智技术通过标准化流程减少了主观判断和人为干预空间，降低了因个人偏好或情感因素导致的道德风险。正如 Busuioc（2021）所言，自动化工具可以充当“道德缓冲”，使人类放弃对决策的责任。Busch 和 Henriksen（2017）从公共服务价值视角进一步论证发现，数字自由裁量权通过强制街头官僚遵守规则和程序来实现公平统一的决策，可以减少由于偏见、规则解释差异和个人因素而导致的错误决定，从而加强街头官僚的道德规范。与这些研究相反，另一种观点则认为数智技术可能加剧街头官僚的道德困境。这一观点的支持者从以下两个角度展开论证。在技术特性层面，“算法黑箱”使街头官僚难以理解人工智能的决策逻辑，这可能导致他们在面对客户质疑时陷入新的道德困境（Busuioc，2021）。在价值冲突层面，人工智能加剧了在“善”与“善”之间的抉择难度。Kang（2023）以警务工作为例，发现算法评估在满足公共安全目标与遵守正当程序之间存在张力，既鼓励强制执行，又要求无偏见行为，二者难以兼容。同样，裁量权的数字化存在结果一致性与个案正义性的冲突，同理心、道德感等人类特有的伦理标准难以转换至算法程序之中（刘星，2022）。Young 等（2021）的研究进一步揭示，人工智能加剧了组织价值错位，引发将邪恶事物视为善良的道德倒置（Moral Inversion）。他们以福利金额分配为例，指出 AI 在追求“成本节约”目标时，按照法律允许的最低标准福利进行分配，从而间接提高了未获得足额福利者的死亡率。

#### （四）街头官僚的实践惯习

为了适应人工智能给工作条件带来的限制和不确定性，街头官僚的实践惯习逐步发生重构，主要体现在服务维度配给、算法偏见配给和确保客户遵从三个方面。

##### 1. 服务维度配给

街头官僚通过改变客户可获得的服务总量或服务分配方式，以应对资源稀缺与需求过载的挑战。人工智能对服务维度配给的影响主要包括服务代价与排队、数字行政负担和自动化惯例配给三方面。

第一，服务代价与排队的转型。传统上，街头官僚通过增加服务代价或延长排队时间来限制需求，以减轻过度互动的压力。然而，人工智能技术的应用降低了服务获取的金钱、时间和信息成本，同时改变了传统“先到先得”模式。例如，“一网通办”平台在审批环节通过人工智能优化流程，秒批系统可实时审核公众提交的电子材料，将审批时间从数天压缩至几小时甚至几分钟（吴进进、何包钢，2023）。同时，政务问答机器人基于自然语言处理技术为公众提供即时服务，大幅提高了政府与公民的互动效率（Ju et al.，2023）。这些技术不仅提升了服务的便捷性，还通过实时数据学习改善了公共服务的精准性（Yigitcanlar et al.，2023）。然而，一些学者指出，尽管服务效率得到显著提升，但在高度依赖技术的场景中，客户可能面临信息不对称和服务公平性下降的潜在风险（Kim et al.，2022）。

第二，数字行政负担的隐性增加。人工智能在减少传统排队与服务代价的同时，

带来了新的数字行政负担，削弱了部分服务对象获取公共服务的意愿，甚至使其陷入令人沮丧的“卡夫卡式”情境（Peeters & Widlak, 2023）。例如，挪威的儿童福利自动化系统虽然优化了简单案件的处理流程，但在复杂案例中，自动化反而需要更多的人工干预，从而加重了客户的行政负担（Larsson, 2021）。在荷兰托儿津贴丑闻中，基础设施级官僚机构通过自动化系统实施过度排斥，将成千上万的客户错误地标记为欺诈者，这种“一刀切”的机制不仅增加了客户的行政负担，还使公众对政府的信任遭到严重损害（Peeters & Widlak, 2023）。此外，在非现场执法场景中，当事人若对人工智能作出的裁定提出异议，则需要自行承担举证责任，这进一步加剧了弱势群体在复杂流程中的信息压力（刘星，2022）。

第三，惯例配给的自动化。惯例的存在使街头官僚在面对复杂人际关系时，能避免逐案处理的负担，并为不灵活应对客户问题提供了合理的制度化依据（Lipsky, 2010）。人工智能的引入通过“算法程序化”（Algorithmic Formalization）进一步推动了惯例的结构化和标准化，算法通过对数据的系统分析，形成了固定的决策流程，使行政任务得以更高效地完成（Cordella & Gualdi, 2025）。这一过程不仅依赖于高度结构化的数据，还通过算法配置降低了客户的参与空间，使客户无法对计算结果进行协商（张敏，2022）。Martinho（2025）的研究指出，当人工智能系统充当街头官僚时，客户对服务的需求显著下降，这种需求变化可能缘于客户对非人类裁决信任的不足，也可能是街头官僚机构主动利用人工智能形象来减少需求的策略。此外，De Boer 和 Raaphorst（2023）的研究显示，在任务复杂性较高的场景中，街头官僚借助自动决策系统展现出了更高的灵活性与通融性，这一现象反映了算法程序化与任务需求之间的动态适配关系。

## 2. 算法偏见配给

街头官僚在服务分配上针对不同客户的差异化处理，长期以来被认为与其高自由裁量权和缺乏绩效测量的监督机制密切相关（Lipsky, 2010）。人工智能技术的引入并未完全消除偏见，反而可能通过算法和人为因素进一步加剧偏见的持续存在程度，其作用机制主要分为算法内生偏见和人为处理偏见。

第一，算法内生偏见。这是由历史训练数据中的偏差所导致，即算法在学习过程中继承了不平等的社会结构或偏向，并在实践中强化这种不平等。这种偏见容易导致算法的输出结果不均衡地有利于某些群体而不利于其他群体（邱泽奇，2022；Cordella & Gualdi, 2025）。例如，面部识别技术对女性和深色皮肤群体的错误分类率显著高于男性和浅色皮肤群体。历史训练数据中的偏见既可能是有意识的，也可能是无意识的，它们通过算法过程被自动化并扩散，进一步隐藏于算法“黑箱”之中，使其更为隐蔽且难以被察觉（Grimmelikhuijsen, 2023；Busuioc, 2021）。

第二，人为处理偏见。人类在算法设计、训练和结果应用中的干预与调整可能引入新的偏见模式（吴进进、何包钢，2023）。例如，街头官僚机构的算法训练由年长人员主导，可能使系统对社会习俗变化反应滞后，并对年轻街头官僚的专业判断施加限制（Greenhouse, 2021）。街头官僚在与人工智能系统交互时，可能表现出多种人为偏见模式。例如，“自动化偏倚”（Automation Bias）导致决策者不合理地服

从算法预测，这是因为他们对自动化系统的固有优越性抱有过度信任（Busuioc, 2021; Alon-Barkat & Busuioc, 2023）。与此同时，“确认偏见”（Confirmation Bias）促使街头官僚更加信任与其主观专业判断一致的算法建议，从而忽视潜在的其他信息（Selten et al., 2023; Kang, 2023）。此外，“选择性遵守”（Selective Adherence）体现了决策者根据刻板印象或社会信仰对算法建议进行选择解释的倾向（Alon-Barkat & Busuioc, 2023）。

### 3. 确保客户遵从

在人工智能时代，街头官僚确保客户遵从的策略呈现出常规控制与精打细算两种主要路径（Lipsky, 2010）。常规控制侧重于通过技术与环境设计强化客户对程序的遵从，而精打细算则强调通过技术手段来优化资源分配以实现资源的节约。

第一，常规控制的双重效应。人工智能技术的应用在确保客户遵从方面具有强化与削弱控制的双重作用。例如，面对公共卫生事件时，街头官僚利用人工智能追踪公众活动成为确保客户遵从的典型案列（Naudé, 2020）。此外，政府有时选择刻意限制公众对算法的访问，以防止公众通过了解算法的运作逻辑后而“玩弄系统”（Mittelstadt et al., 2016）。同时，技术标志在一定程度上成为彰显机构权威的重要手段。Greenhouse（2021）研究指出，英国司法人员佩戴假发和穿着长袍的传统象征了专业性与合法性，中国数智化配套设备的应用可能具有类似作用，即通过数智技术来展现司法权威以强化客户遵从。然而，Lipsky（2010）指出，街头官僚与服务对象的互动往往依赖于特定的物理和社会环境，这些环境对客户行为起到潜移默化的引导作用。当流程转移至线上，传统环境消失后，街头官僚可能会丧失部分原有的控制感（Androutsopoulou et al., 2019）。

第二，精打细算的形式转型。人工智能改变了“筛选”（Screening）的操作方式。传统筛选中，低阶工作人员作为缓冲者行使部分自由裁量权，以降低街头官僚的工作负担（Lipsky, 2010）。在人工智能时代，这类任务逐步被自主智能体（Autonomous Agents）系统接管，用于自动执行日常任务或交付公共服务。例如，全天候运行的虚拟智能体（Virtual Agents）通过聊天机器人与公众互动，为客户提供即时咨询（Vogl et al., 2020; Scutella et al., 2024）。高奇琦（2020）的研究指出，这种模式显著减少了对人工操作的依赖，提高了公共服务的连续性与可得性。同时，人工智能也推动了“加盖橡皮章”（Rubber Stamping）的变革。传统“橡皮章行为”是指街头官僚在信息不足时依赖他人判断作为决策依据（Lipsky, 2010）。在人工智能时代，基于海量数据的预测分析算法和决策支持系统为街头官僚提供了更为可靠的行动参考。Kim等（2022）和Meijer等（2021）的研究均表明，算法系统通过提供预测分析和情境信息，辅助街头官僚更精准地评估服务对象的需求。

## 四、人工智能时代街头官僚的研究展望

本文通过对上述研究进展的梳理发现，人工智能时代的街头官僚研究处于深

化拓展阶段，尚存较大的理论拓展空间和亟待解决的关键议题。基于李普斯基的街头官僚理论框架，未来研究可从自由裁量权、工作条件与实践惯习三个维度来进一步深入探讨。尽管西方街头官僚理论为人工智能时代的公共管理研究提供了重要启示，但直接将其移植应用难以充分适应中国的基层治理需求，未来研究需聚焦中国特定情境，以构建中国特色的人工智能时代街头官僚理论体系。

### （一）深化不同技术类型、职业和情境下的自由裁量权异质性研究

在人工智能时代，街头官僚自由裁量权的研究主要聚焦于削减论、赋能论和模糊论三种视角。这些视角延续了 Lipsky 对街头官僚共性特征的开创性概括，但总体上仍停留在人工智能对自由裁量权削减、赋能和模糊作用的一般性刻画（Lipsky, 2010），对不同技术类型、职业和情境下的异质性影响关注不足（Vogl et al., 2020; Grimmelikhuijsen, 2023）。未来研究需要从一般性探讨拓展至差异性分析，通过具体实践层面的解释进一步深化与丰富现有理论，以避免陷入单一理论立场的局限。

第一，不同人工智能技术类型对自由裁量权的异质性影响。技术特性显著影响其对自由裁量权的重塑方式。人工智能可以根据任务目标划分为生成式和判别式，不同技术在自动化、决策支持和预测分析方面存在功能差异，可能对自由裁量权的行使方式产生不同影响（Young et al., 2019）。例如，嵌入式算法或许更倾向于削减自由裁量权，而虚拟机器人和实体机器人则可能通过实时交互来强化赋能效应。未来研究应重点探讨不同技术类型在多样化任务场景中的具体影响机制，以更精确地揭示技术特性与自由裁量权变化之间的关系。

第二，不同职业对自由裁量权影响的差异化响应。街头官僚涵盖公务员、警察、城管、一线执法人员、村干部、乡镇干部等多种职业。这些职业在机构性质、工作手段和行动目标方面存在显著差异（韩志明，2008），这造成人工智能在不同职业中的应用对自由裁量权的影响也不尽相同。例如，人工智能在警务领域可能更多地被用于预测和评估，而在教育和医疗领域则更多被用于个性化服务和辅助决策。未来研究需重点关注自由裁量权变化如何影响不同职业的政策执行意愿，以及在效率、安全性、公正性目标和工作环境稳定性等因素的作用下，不同行业中的自由裁量权变化所呈现的独特模式。

第三，特定情境中自由裁量权变化的关键影响因素。Nagtegaal（2021）指出，低复杂性任务可优先实现自动化，而高复杂性任务中替代人为决策则需更加谨慎。未来研究应探讨人工智能在低复杂性场景（如城市问题派单）与高复杂性场景（如刑事案件审理）中对裁量权行使的具体影响机制。此外，人工智能的广泛应用催生了“人工自由裁量权”这一新的裁量权形态（Young et al., 2019）。人工自由裁量权与人类自由裁量权的边界比较、协同方式及其类型学划分，构成了未来研究的重要方向。

### （二）立足控制和博弈下的个体行为，双向视角拓展实践惯习研究

现有研究主要从服务对象出发，围绕人工智能如何通过影响服务配给和客户

遵从来探讨街头官僚的实践惯习。然而，人工智能的作用并不仅限于服务对象层面，其首先通过塑造街头官僚的微观个体行为，间接对服务对象产生深远影响（De Boer & Raaphorst, 2023；Busch & Henriksen, 2017）。未来研究需将视角前移，从控制和博弈层面深入探讨人工智能时代的街头官僚微观个体行为，这些行为又如何进一步影响其应对服务对象的实践惯习，为全面理解人工智能时代街头官僚实践惯习的生成逻辑提供更扎实的理论支持。

从控制视角出发，人工智能如何塑造街头官僚实践惯习值得进一步深入研究。Kellogg 等（2020）指出，工作场所中的算法理性控制主要通过六种机制来发挥作用，包括通过限制与推荐来指导员工行为、通过记录与评级来评估员工绩效，以及通过替换与奖励来约束员工选择。未来研究可基于这一框架，进一步剖析人工智能如何具体实施这些控制机制，特别是其如何限制街头官僚的自由裁量权，以及这种控制是否延续或强化了传统官僚机构中的控制逻辑。同时，街头官僚的个体工作体验可能进入“看不见的笼子”的状态，这包括隐私缺失、挫折感增加、学习适应困难、心理压力上升以及偏见和歧视问题等（Kellogg et al., 2020；Rahman, 2021）。未来研究应关注算法控制如何激发不同类型的工作动机（如内在驱动力与外在激励）及消极行为（如抵抗或规避），并进一步探讨这些行为如何在实践中调节服务维度配给、算法偏见配给及确保客户遵从的具体实现逻辑。

从博弈视角来看，未来研究需要深入探讨街头官僚在算法科层制高压下的博弈行为及其对实践惯习的塑造。街头官僚在应对算法控制时可能表现出多样化的个体不当行为，包括不合作、利用算法漏洞以及与客户进行策略性谈判等（Kellogg et al., 2020）。这些博弈行为不仅是对算法控制的一种抵抗形式，也可能成为重塑实践惯习的动力。进一步而言，博弈行为的形成和类型受个人与组织层面的多重因素影响。在个人层面，街头官僚的职业经验、价值观、对算法规则的认知可能显著影响其博弈选择；在组织层面，规则设计的灵活性、技术适配性、激励机制的合理性可能决定博弈行为的频率与形式。此外，有研究表明，街头官僚在公共服务过程中可能采取靠近客户、远离客户或对抗客户的不同博弈策略（Tummers et al., 2015），这些策略在算法控制背景下可能被进一步复杂化。例如，算法规则可能强化街头官僚对某些客户的疏离或对抗。这种博弈行为不仅反映了街头官僚在组织环境中的个体适应性，也揭示了个人与技术、组织因素之间的动态关系。

### （三）构建中国情境下的独创性人工智能时代街头官僚理论体系

人工智能时代的街头官僚研究已成为国际学术界的重要议题，但不同国家的社会、文化与制度差异决定了街头官僚行动逻辑的本土化取向。尽管西方街头官僚理论为研究人工智能背景下的街头官僚提供了重要启发，但其理论框架和研究路径在中国情境中并不完全适用。未来研究需要充分关注中国的特殊社会文化与治理结构，构建具有独创性和本土化的人工智能时代街头官僚理论体系，以提升街头官僚理论对中国实践的解释力与适用性。

第一，从“个体-群体-组织”多层次分析视角来开拓本土化的人工智能时代街头官僚研究进路。街头官僚在人工智能时代的变化深刻体现在微观个体行为、中观群体特征和宏观组织结构的系统性重构之中。在个人层面，未来研究可以关注不同专业背景、价值信念、知识水平、情绪状态等个体特征如何影响街头官僚对人工智能的适应、采纳或抗拒行为。在群体层面，未来研究需要探索人工智能时代街头官僚之间非正式网络的重构，立足中国“集体主义”文化传统，探究街头官僚群体的协同行为。同时，街头官僚与上级政府和服务对象之间互动关系的演变也是未来的重要议题。在组织层面，基于技术执行框架中技术执行受组织形式影响的理论，人们应深入探讨人工智能技术和街头官僚机构之间的互构，分析人工智能应用对于街头官僚机构的组织结构、制度设计和运行机制等方面的调适作用。

第二，关注中国传统社会文化的独特性。Meijer等（2021）的研究发现，官僚组织的算法化程度不仅取决于技术特征，更受制于社会文化的主导性影响。与西方注重个人主义的社会背景不同，中国深厚的文化传统和社会习俗可能对街头官僚的行动逻辑产生独特影响。中国文化中的等级观念强调上下尊卑、等级分明，这一文化特质可能强化人工智能对街头官僚的控制机制，对街头官僚的工作积极性与创新能力产生潜在约束。此外，中国特有的关系文化在熟人社会中塑造了复杂的人际网络，这可能对街头官僚的服务分配逻辑产生影响。未来研究可探讨关系文化是否会促使街头官僚根据客户的关系远近而采取差异化服务，甚至在特定情境下违规为熟人客户破例。深入探讨这些问题将为人工智能时代街头官僚理论体系注入具有中国特色的文化视角。

第三，考虑中国独特的制度惯性和服务宗旨对街头官僚实践的塑造。与西方国家分离的政治与行政体系不同，中国在党的集中统一领导下形成了党政一体的复合型治理结构。在人工智能时代，党的领导如何实现对街头官僚的责任控制，街头官僚在专业性基础上的政治性原则如何塑造其实践模式是未来的重要研究议题。同时，在“压力型体制”这一独特的中国政府运行机制下，街头官僚处于执行上级政策和响应公众需求双重压力的“风箱困境”中，未来研究可以关注人工智能应用是否能有效缓解街头官僚的工作压力，同时是否会带来新的行政负担而加剧“风箱困境”。此外，中国“全心全意为人民服务”的服务宗旨与西方强调利益平衡的行政逻辑截然不同，这种独特价值观可能对街头官僚的行为和态度产生重要影响。未来研究可进一步探索在人工智能的标准化与一致性要求和为人民服务的个性化与差异性要求相冲突时，街头官僚所面临的道德困境，如何在技术理性和人民情怀之间探寻平衡。

## 五、总结

街头官僚不仅是解构政策执行底层逻辑的重要分析工具，也是理解基层治理体系与能力的关键研究视角。随着数智技术的深入发展与广泛应用，有关人工智能对街头官僚影响的研究逐渐成为公共管理领域的热点议题之一。本文基于李普

斯基的街头官僚理论，构建了一个人工智能时代街头官僚的研究内容框架，对2010—2024年发表于国内外权威期刊的189篇相关文献进行了系统梳理，并总结出三大研究主题的核心观点：第一，人工智能对街头官僚自由裁量权具有削减、赋能或模糊的多样化影响机制。第二，人工智能重构了街头官僚的工作条件，表现为缓解了传统的资源不足情况以及产生新的资源匮乏困境，绩效评估的算法化及其风险问题，服务对象的社会建构及其对人工智能使用的差异化认知，算法“铁笼效应”和主体道德困境引发的工作异化。第三，人工智能深刻变革了街头官僚的实践惯习，在服务维度配给方面，减少服务代价与排队并通过数字行政负担和自动化惯例以限制需求；在算法偏见配给方面，算法内生偏见与人为偏见强化了分配差异；在确保客户遵从方面，既提升了常规控制效率，又重塑了传统筛选与橡皮章式的决策形式。

本文还有如下贡献。在理论层面，通过系统梳理人工智能时代街头官僚的研究成果，将传统街头官僚理论的研究范畴拓展至人工智能嵌入的复杂情境，弥补了传统理论在数智时代解释力的不足；探讨了自由裁量权、工作条件和实践惯习三大研究主题，构建了较为完整的人工智能时代街头官僚研究框架，系统勾勒出人工智能对街头官僚影响的知识图景；面向未来提出了具有科学价值的研究议题，为学术界进一步拓展与深化该领域提供了理论指南。在实践层面，本文构建的研究框架为多元主体提供了重要的实践启示，能帮助管理者优化基层人力资源管理，塑造积极的组织与员工关系，深化街头官僚对其行为方式的理解并推动人机协作型工作模式的构建，从而提升了客户层面的公共服务质量与效率。研究立足于一线治理主体，对推动中国基层治理体系和治理能力现代化具有重要现实意义。总之，人工智能时代的街头官僚研究是一个充满潜力的探索方向，急需从本土化情境出发，深入挖掘街头官僚的行动逻辑，构建中国特色的人工智能时代街头官僚理论体系，以增强中国学术话语在国际领域的影响力。

## 参考文献

- 陈鼎祥、刘帮成 (2022). 人工智能时代的公共部门人力资源管理：实践应用与理论研究. *公共管理与政策评论*, 11(4): 38-51.
- Chen, D. X., & Liu, B. C. (2022). Public Human Resource Management in the Era of Artificial Intelligence: Practical Application and Theoretical Research. *Public Administration and Policy Review*, 11(4): 38-51. (in Chinese)
- 高奇琦 (2020). 智能革命与国家治理现代化初探. *中国社会科学*, (7): 81-102+205-206.
- Gao, Q. Q. (2020). A Preliminary Study of the Intelligence Revolution and National Governance Modernization. *Social Sciences in China*, (7): 81-102+205-206. (in Chinese)
- 韩志明 (2008). 街头官僚的行动逻辑与责任控制. *公共管理学报*, (1): 41-48+121-122.
- Han, Z. M. (2008). The Action Logic and Responsibility Control of the Street-Level-Bureaucrat. *Journal of Public Management*, (1): 41-48+121-122. (in Chinese)
- 李训虎 (2021). 刑事司法人工智能的包容性规制. *中国社会科学*, (2): 42-62+205.
- Li, X. H. (2021). Inclusive Regulation of Artificial Intelligence in Criminal Justice. *Social Sciences in China*, (2): 42-62+205. (in Chinese)
- 刘星 (2022). 行政裁量中的技术控制——基于政务服务应用场景的实践观察. *公共行政评论*, 15(1): 51-68+197.
- Liu, X. (2022). Technical Control in Administrative Discretion: Practical Observation Based on Government Service Application Scenarios. *Journal of Public Administration*, 15(1): 51-68+197. (in Chinese)

- 孟庆国、鞠京芮 (2021). 人工智能支撑的平台型政府：技术框架与实践路径. *电子政务*, (9): 37-46.
- Meng, Q. G., & Ju, J. R. (2021). Platform-Based Government Supported by Artificial Intelligence: Technical Framework and Practical Pathways. *E-Government*, (9): 37-46. (in Chinese)
- 权一章、黄晖 (2024). 从街头官僚到数字官僚：信息技术应用对一线行政效果的影响及机制. *公共行政评论*, 17(4): 73-94+197.
- Quan, Y. Z., & Huang, H. (2024). From “Street-Level Bureaucrat” to “Digital Bureaucrat”: The Impact of Information Technology Applications on Frontline Administrative Effectiveness and Its Mechanisms. *Journal of Public Administration*, 17(4): 73-94+197. (in Chinese)
- 邱泽奇 (2022). 算法治理的技术迷思与行动选择. *人民论坛·学术前沿*, (10): 29-43.
- Qiu, Z. Q. (2022). The Technical Myth and Action Choice of Algorithmic Governance. *Frontiers*, (10): 29-43. (in Chinese)
- 孙斐、王刘娟 (2021). 街头官僚的道德困境：一个文献综述. *公共管理与政策评论*, 10(3): 158-168.
- Sun, F., & Wang, L. J. (2021). The Moral Dilemmas of Street-Level Bureaucrats: A Literature Review. *Public Administration and Policy Review*, 10(3): 158-168. (in Chinese)
- 王亚星、陈子韬、吴建南 (2023). 算法化行政：技术何以提升城市公共问题解决效率？*中国行政管理*, (6): 51-60.
- Wang, Y. X., Chen, Z. T., & Wu, J. N. (2023). Algorithmic Administration: How Can Technology Improve the Efficiency of Urban Problem Solving? *Chinese Public Administration*, (6): 51-60. (in Chinese)
- 吴建南、马太平、张阿城 (2025). 中国超大城市治理数字化转型的应用场景建设：问题面向、技术应用与绩效改进. *治理研究*, 41(1): 4-18+157.
- Wu, J. N., Ma, T. P., & Zhang, A. C. (2025). Building Application Scenarios for the Digital Transformation of Governance in China's Mega-Cities: Problem Orientation, Technological Application, and Performance Improvement. *Governance Studies*, 41(1): 4-18+157. (in Chinese)
- 吴进进、何包钢 (2023). 算法科层制的兴起及其形态. *社会学研究*, 38(6): 40-60+227.
- Wu, J. J., & He, B. G. (2023). The Rise of Algorithmic Bureaucracy and Its Typology. *Sociological Studies*, 38(6): 40-60+227. (in Chinese)
- 吴进进、聂启旺 (2023). 算法何以引发公共价值耗损：以S市增值虚开发票治理为例. *中国行政管理*, 39(9): 96-104.
- Wu, J. J., & Nie, Q. W. (2023). How Do Algorithmic Decisions Trigger Public Value Depletion? Case of VAT Invoicing Fraud Governance in City S. *Chinese Public Administration*, 39(9): 96-104. (in Chinese)
- 叶娟丽、马骏 (2003). 公共行政中的街头官僚理论. *武汉大学学报(哲学社会科学版)*, (5): 612-618.
- Ye, J. L., & Ma, J. (2003). Street-Level-Bureaucrat Theory in Public Administration. *Wuhan University Journal (Philosophy & Social Sciences Edition)*, (5): 612-618. (in Chinese)
- 张敏 (2022). 算法治理：21世纪的公共管理现代化与范式变革. *政治学研究*, (4): 50-62+157-158.
- Zhang, M. (2022). Algorithmic Governance: Modernization and Paradigm Change of Public Management in the 21st Century. *CASS Journal of Political Science*, (4): 50-62+157-158. (in Chinese)
- 赵璐 (2022). 算法实践的社会建构——以某信息分发平台为例. *社会学研究*, 37(4): 23-44+226-227.
- Zhao, L. (2022). The Social Construction of Algorithmic Practice: Take an Information Distribution Platform as an Example. *Sociological Studies*, 37(4): 23-44+226-227. (in Chinese)
- Alon-Barkat, S., & Busuic, M. (2023). Human-AI Interactions in Public Sector Decision Making: “Automation Bias” and “Selective Adherence” to Algorithmic Advice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(1): 153-169.
- Alshallaqi, M. (2024). The Complexities of Digitization and Street-Level Discretion: A Socio-Materiality Perspective. *Public Management Review*, 26(1): 25-47.
- Androutsopoulou, A., Karacapilidis, N., Loukis, E., & Charalabidis, Y. (2019). Transforming the Communication Between Citizens and Government Through AI-Guided Chatbots. *Government Information Quarterly*, 36(2): 358-367.
- Anthony, C. (2021). When Knowledge Work and Analytical Technologies Collide: The Practices and Consequences of Black Boxing Algorithmic Technologies. *Administrative Science Quarterly*, 66(4): 1173-1212.
- Araujo, T., Helberger, N., Kruijemeier, S., & De Vreese, C. H. (2020). In AI We Trust? Perceptions about Automated Decision-Making by Artificial Intelligence. *AI & Society*, 35(3): 611-623.
- Aviram, N. F., Correa, C., & Oliviera, R. (2024). Technology 3.0: Police Officers' Perceptions Towards Technology Shifts. *The American Review of Public Administration*, 54(1): 90-103.

- Ball, S., McGann, M., Nguyen, P., & Considine, M. (2023). Emerging Modes of Digitalisation in the Delivery of Welfare-to-Work: Implications for Street-Level Discretion. *Social Policy & Administration*, 57(7): 1166–1180.
- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public Administration Review*, 62(2): 174–184.
- Bullock, J. B. (2019). Artificial Intelligence, Discretion, and Bureaucracy. *American Review of Public Administration*, 49(7): 751–761.
- Busch, P. A. (2023). Faced with Digital Bureaucrats: A Scenario-Based Survey Analysis of How Clients Perceive Automation in Street-Level Decision-Making. *Government Information Quarterly*, 40(4): 1–12.
- Busch, P. A., & Henriksen, H. Z. (2017). Digital Discretion: A Systematic Literature Review of ICT and Street-Level Discretion. *Information Polity*, 23(1): 3–28.
- Buffat, A. (2015). Street-Level Bureaucracy and E-Government. *Public Management Review*, 17(1): 149–161.
- Busuioac, M. (2021). Accountable Artificial Intelligence: Holding Algorithms to Account. *Public Administration Review*, 81(5): 825–836.
- Cordella, A., & Gualdi, F. (2025). Algorithmic Formalization: Impacts on Administrative Processes. *Public Administration*, 103(2): 441–466.
- Criado, J. I., Valero, J., & Villodre, J. (2020). Algorithmic Transparency and Bureaucratic Discretion: The Case of SALER Early Warning System. *Information Polity*, 25(4): 449–470.
- De Boer, N., & Raaphorst, N. (2023). Automation and Discretion: Explaining the Effect of Automation on How Street-Level Bureaucrats Enforce. *Public Management Review*, 25(1): 42–62.
- Doellgast, V., Wagner, I., & O’Brady, S. (2023). Negotiating Limits on Algorithmic Management in Digitalised Services: Cases from Germany and Norway. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 29(1): 105–120.
- Fest, I., Schäfer, M., & van Dijk, J., & Meijer, A. (2023). Understanding Data Professionals in the Police: A Qualitative Study of System-Level Bureaucrats. *Public Management Review*, 25(9): 1664–1684.
- Frisch-Aviram, N., Spanghero Lotta, G., & Jordão de Carvalho, L. (2024). “Chat-Up”: The Role of Competition in Street-Level Bureaucrats’ Willingness to Break Technological Rules and Use Generative Pre-Trained Transformers (GPTs). *Public Administration Review*, 85(2): 468–485.
- Giest, S. N., & Klievink, B. (2024). More than a Digital System: How AI Is Changing the Role of Bureaucrats in Different Organizational Contexts. *Public Management Review*, 26(2): 379–398.
- Greenhouse, E. (2021). Balancing the Scales in China’s Smart Courts: Driving Case Standardisation Through AI. *Peking University Law Journal*, 9(2): 233–254.
- Grimmelikhuisen, S. (2023). Explaining Why the Computer Says No: Algorithmic Transparency Affects the Perceived Trustworthiness of Automated Decision-Making. *Public Administration Review*, 83(2): 241–262.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. California: Sage.
- Horvath, L., James, O., Banducci, S., & Beduschi, A. (2023). Citizens’ Acceptance of Artificial Intelligence in Public Services: Evidence from a Conjoint Experiment about Processing Permit Applications. *Government Information Quarterly*, 40(4): 1–18.
- Jorna, F., & Wagenaar, P. (2007). The “Iron Cage” Strengthened? Discretion and Digital Discipline. *Public Administration*, 85(1): 189–214.
- Ju, J. R., Meng, Q. G., Sun, F. F., Liu, L. N., & Singh, S. (2023). Citizen Preferences and Government Chatbot Social Characteristics: Evidence from a Discrete Choice Experiment. *Government Information Quarterly*, 40(3): 1–14.
- Kang, I. (2023). How Does Technology-Based Monitoring Affect Street-Level Bureaucrats’ Behavior? An Analysis of Body-Worn Cameras and Police Actions. *Journal of Policy Analysis and Management*, 42(4): 971–991.
- Kellogg, K. C., Valentine, M. A., & Christin, A. (2020). Algorithms at Work: The New Contested Terrain of Control. *Academy of Management Annals*, 14(1): 366–410.
- Kim, S., Andersen, K. N., & Lee, J. (2022). Platform Government in the Era of Smart Technology. *Public Administration Review*, 82(2): 362–368.
- Larsson, K. K. (2021). Digitization or Equality: When Government Automation Covers Some, but not All Citizens. *Government Information Quarterly*, 38(1): 1–10.
- Lee, Y., Bradford, B., & Posch, K. (2024). The Effectiveness of Big Data-Driven Predictive Policing: Systematic Review. *Justice Evaluation Journal*, 7(2): 127–160.

- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Maragno, G., Tangi, L., Gastaldi, L., & Benedetti, M. (2023). AI as an Organizational Agent to Nurture: Effectively Introducing Chatbots in Public Entities. *Public Management Review*, 25(11): 2135–2165.
- Martinho, A. (2025). Surveying Judges about Artificial Intelligence: Profession, Judicial Adjudication, and Legal Principles. *AI & Society*, 40(2): 569–584.
- Meijer, A., Lorenz, L., & Wessels, M. (2021). Algorithmization of Bureaucratic Organizations: Using a Practice Lens to Study How Context Shapes Predictive Policing Systems. *Public Administration Review*, 81(5): 837–846.
- Miller, S. M., & Keiser, L. R. (2021). Representative Bureaucracy and Attitudes toward Automated Decision Making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(1): 150–165.
- Mittelstadt, B. D., Allo, P., Taddeo, M., Wachter, S., & Floridi, L. (2016). The Ethics of Algorithms: Mapping the Debate. *Big Data & Society*, 3(2): 1–21.
- Nagtegaal, R. (2021). The Impact of Using Algorithms for Managerial Decisions on Public Employees' Procedural Justice. *Government Information Quarterly*, 38(1): 1–10.
- Naudé, W. (2020). Artificial Intelligence vs COVID-19: Limitations, Constraints and Pitfalls. *AI & Society*, 35(3): 761–765.
- Paulsen, J. E. (2021). AI, Trustworthiness, and the Digital Dirty Harry Problem. *Nordic Journal of Studies in Policing*, 8(2): 1–19.
- Peeters, R., & Widlak, A. C. (2023). Administrative Exclusion in the Infrastructure-Level Bureaucracy: The Case of the Dutch Daycare Benefit Scandal. *Public Administration Review*, 83(4): 863–877.
- Petersen, A. C. M., Christensen, L. R., Harper, R., & Hildebrandt, T. (2021). “We Would Never Write That Down” Classifications of Unemployed and Data Challenges for AI. *Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction*, 5(CSCW1): 1–26.
- Rahman, H. A. (2021). The Invisible Cage: Workers' Reactivity to Opaque Algorithmic Evaluations. *Administrative Science Quarterly*, 66(4): 945–988.
- Schiff, K. J., Schiff, D. S., Adams, I. T., McCrain, J., & Mourtgos, S. M. (2025). Institutional Factors Driving Citizen Perceptions of AI in Government: Evidence from a Survey Experiment on Policing. *Public Administration Review*, 85(2): 451–467.
- Scutella, M., Plewa, C., & Reaiche, C. (2024). Virtual Agents in the Public Service: Examining Citizens' Value-In-Use. *Public Management Review*, 26(1): 73–88.
- Selten, F., Robeer, M., & Grimmelikhuisen, S. (2023). “Just Like I Thought”: Street-Level Bureaucrats Trust AI Recommendations if They Confirm Their Professional Judgment. *Public Administration Review*, 83(2): 263–278.
- Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy Implementation, Street-Level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4): 527–547.
- Tummers, L. L. G., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. (2015). Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4): 1099–1126.
- Vogl, T. M., Seidelin, C., Ganesh, B., & Bright, J. (2020). Smart Technology and the Emergence of Algorithmic Bureaucracy: Artificial Intelligence in UK Local Authorities. *Public Administration Review*, 80(6): 946–961.
- Yanamala, K. K. R. (2022). Integrating Machine Learning and Human Feedback for Employee Performance Evaluation. *Journal of Advanced Computing Systems*, 2(1): 1–10.
- Yigitcanlar, T., Li, R. Y. M., Beeramoolle, P. B., & Paz, A. (2023). Artificial Intelligence in Local Government Services: Public Perceptions from Australia and Hong Kong, China. *Government Information Quarterly*, 40(3): 1–16.
- Young, M. M., Bullock, J. B., & Lecy, J. D. (2019). Artificial Discretion as a Tool of Governance: A Framework for Understanding the Impact of Artificial Intelligence on Public Administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2(4): 301–313.
- Young, M. M., Himmelreich, J., Bullock, J. B., & Kim, K. C. (2021). Artificial Intelligence and Administrative Evil. *Perspectives on Public Management and Governance*, 4(3): 244–258.

责任编辑：郑跃平

# 新一代人工智能技术与公共人力资源管理： 一个跨学科的整合性框架

陈丽君 张诗敏\*

**【摘要】** 以生成式人工智能为首的新一代人工智能技术的崛起及其广泛使用已迅速成为学术和实践讨论的焦点。围绕新一代人工智能的持续进展和讨论表明，它有能力改变公共人力资源管理的过程、功能和活动。论文旨在阐释新一代人工智能技术对公共人力资源管理的影响，跨学科地梳理相关研究进展，为未来研究提供框架与参考。论文辨析了新一代人工智能技术的概念内涵和特征，探讨了新一代人工智能技术为公共人力资源管理带来的发展机遇：决策增强和预测精准化、人机交互互动效能提升、个体动机激发和绩效提升，以及给公共人力资源管理带来的挑战，即数据与算法风险导致的偏见和责任归属模糊、个体感知与行为异化、人工智能技术厌恶与“恐怖谷效应”等问题。论文构建了由新一代人工智能技术、个体、任务和组织环境四个方面构成的对公共人力资源管理结果影响的 A-TPE 分析框架，并提出若干值得探索的未来研究方向。

**【关键词】** 新一代人工智能技术 公共人力资源管理 机遇 挑战

**【中图分类号】** D63

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1674-2486 (2026) 01-0026-20

## 一、引言

自 OpenAI 公司于 2022 年 11 月推出 ChatGPT 后，其强大的内容生成能力引发了全社会关注。紧接着，全球科技企业竞相发布了以大语言模型为核心的人工智能产品，谷歌推出人工智能聊天机器人 Bard，百度迭代文心一言 4.0 版本，阿里云推出通义千问 QwQ-32B 模型。2025 年，深度求索公司公开发布了最新开源模型 DeepSeek-R1，不仅降低了用户的使用门槛，还促进了人工智能开发者社区的协作生态，以 DeepSeek 为代表的开源大模型正逐渐渗透诸多行业，引发新一代人工智能技

---

\* 陈丽君，浙江大学公共管理学院教授，浙江省人才发展研究院院长。通讯作者：张诗敏，浙江大学公共管理学院博士研究生。感谢匿名评审专家、编辑部老师对论文提出的宝贵修改意见与建议。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“构建激发人才创新活力的生态系统研究”（21ZDA015），教育部教育强国建设战略支点研究委托专项课题（24JYQG013）。

术发展新浪潮。随着深度学习、多模态技术及大语言模型等新一代人工智能技术的突破性发展，人工智能领域呈现出了前所未有的发展态势（戚凯，2024）。新一代人工智能技术的爆发式增长给经济发展、劳动力与就业、教育、科学研究和科技伦理等方面带来了深远影响。有关新一代人工智能技术在公共人力资源管理的战略规划、招聘选拔、绩效管理等环节的实践及理论分析运用竞相出现。

公共部门提供的产品和服务往往关乎人民群众切身利益并且贯穿公众的一生。而公共人力资源管理是公共部门实现公共职能的重要一环，国家的整体健康和福祉在很大程度上取决于公共部门内员工的执行表现（张再生、李祥飞，2012）。在本文中，公共人力资源管理所探讨的公共范围既包括“纯”公共部门，也包括“准”公共部门，主要指政府组织、公共事业组织、公共企业组织、非政府组织等几种组织形态（方振邦等，2019）。目前，公共人力资源管理领域有关传统人工智能的应用研究已经非常丰富，而关于新一代人工智能的研究还较为有限，不过这一课题已经越来越为学界所关注。在2023年至2024年间，公共管理领域两大重要的国际和国内期刊相继发表了研究相关问题的论文，分别探讨了新一代人工智能技术在招聘流程与决策预测中的应用以及人机协同的公共决策框架。

事实上，新一代人工智能技术辅助人类开展工作和服务且与人类互动也并非全新的课题，在多个学科都存在相关研究脉络，包括心理学与计算机科学交叉的人机合作与共生、计算机与计算神经学交叉的类脑智能等研究，其研究路径与理论发现都可以为公共人力资源管理中的研究议题提供借鉴（刘伦，2023）。本文采用系统文献综述法，对国内外重要期刊上的新一代人工智能技术对人力资源管理影响的相关研究进行了广泛的检索、整理和分析，总结了研究演进的知识框架，并据此提出新一代人工智能技术在公共人力资源管理领域应用的A-TPE研究分析框架。本文试图探究如下三个问题：第一，新一代人工智能技术的概念内涵和特征有哪些？第二，新一代人工智能技术给公共人力资源管理带来了哪些机遇和挑战？第三，未来研究可以遵循怎样的研究路径框架？

## 二、新一代人工智能技术概念内涵和研究方法

### （一）新一代人工智能技术概念内涵

新一代人工智能技术是以深度学习为核心，通过大规模数据训练与复杂神经网络架构（如生成对抗网络、Transformer模型）实现自主特征提取与多模态内容生成的前沿技术体系（Vaswani et al., 2017; Brown et al., 2020; Goodfellow et al., 2020）。传统人工智能主要基于规则系统、专家系统和经典机器学习算法，例如决策树和支持向量机（Osisanwo et al., 2017）。这些技术应用范围相对单一，主要处理结构化数据，计算需求较低且交互方式较为机械，依赖于监督学习。

与传统人工智能相比，新一代人工智能技术不仅扩展了技术边界，实现了从预测分类到内容创造，更推动了从工具辅助到人机协同的范式转变，其核心在于

通过自主学习和生成能力来模拟人类认知与创造力。

## (二) 研究方法

为了系统全面地展示新一代人工智能技术对公共人力资源管理影响的相关研究概况,本研究借鉴 Tranfield 等(2003)的系统文献综述法(Systematic Literature Review)对新一代人工智能技术与公共人力资源管理关系的研究成果进行总结和展望。

第一步,文献检索。为了提高文献的分析质量并且收集更全面的跨学科文献,本文参考 Vrontis 等(2023)、谢小云等(2021)研究的期刊来源,在 EBSCO、Web of Science、CNKI 等数据库平台对国内外一流人力资源管理、管理学、信息管理期刊进行文献检索。然后,我们借助数据库平台对国内外顶尖的公共管理学和心理学期刊进行了文献库的补充。由于新一代人工智能技术的爆发式增长是在 2022 年 11 月 Open AI 推出 ChatGPT 后,因此,本文将检索时间确定为 2022 年 12 月至 2024 年 12 月<sup>①</sup>。上述检索使用的关键词包括“artificial intelligence”“algorithm”“chatbots”“deeplearning”“natural language processing (NLP)”“algorithmic”“Chatgpt”“algorithm”“machine”“technology”“人工智能”“智能”“机器”“算法”,初步检索后获得 92 篇文献。

第二步,文献筛选。为了严格控制文献契合本文主题,我们进一步根据以下标准对文献进行筛选:(1) 阅读文献标题和摘要,剔除与人力资源管理主题明显不符的 29 篇文献。(2) 阅读文献摘要和全文后,剔除了研究中与新一代人工智能技术概念和内涵不符的文献 12 篇。最终,本文共获得符合条件的核心文献 51 篇。

我们系统分析了核心文献中涉及的技术,发现尽管其表现形式多样,但大多都基于相似的技术基础,如自然语言模型和深度学习模型。这些技术既以独立形态赋能公共人力资源管理各职能模块,也通过将自然语言模型嵌入传统聊天机器人(Chatbot),应用于人机交互领域。

因此,我们按照技术的表现形式对文献所涉及的新一代人工智能技术进行了分类。横坐标以技术是否单独作用于公共人力资源管理划分为 AI 原生(即文献中仅涉及新一代人工智能技术)和 AI 嵌入(指新一代人工智能技术与其他系统嵌入而成的复合形态);纵坐标以新一代人工智能技术作用于公共人力资源管理的方式进行划分,即通过线上平台(如软件等)还是通过线下实体(与物理实体结合的形态,例如机器人)。划分后,核心文献所涉及的新一代人工智能技术如图 1 所示。需特别指出的是,第三象限代表由单一人工智能技术与物理实体相结合的技术形态,而本研究覆盖的核心文献未涉及通用人工智能,因此图中的第四象限并无相应的技术类型。

---

<sup>①</sup> 检索范围包括在本时间段内在线发表的文献。

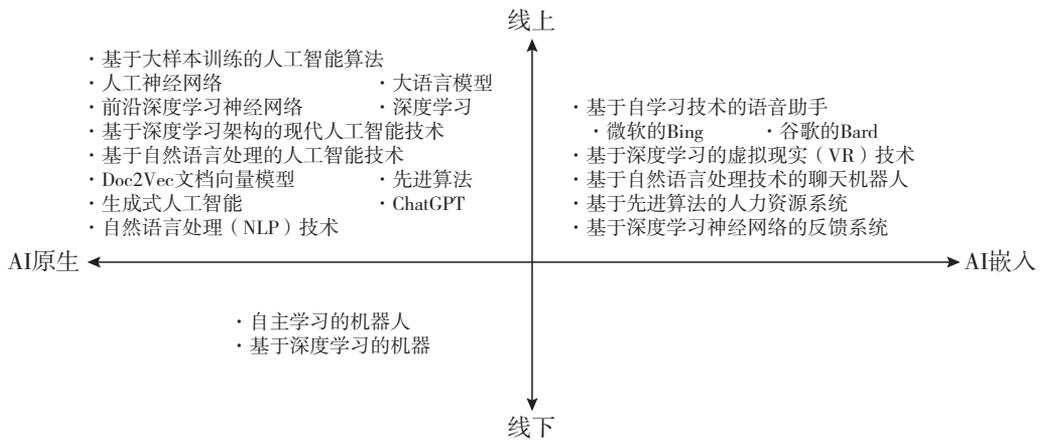


图1 新一代人工智能技术分类

资料来源：作者自制。

基于对核心文献的系统梳理，本文发现新一代人工智能技术在公共人力资源管理中的应用呈现出机遇与挑战并存的态势，并将分别从三个维度对其积极影响与潜在问题进行深入分析。

### 三、新一代人工智能技术对公共人力资源管理的机遇

#### （一）决策增强和预测精准化

##### 1. 新一代人工智能技术能基于海量数据整合提供情境化决策支持

新一代人工智能技术在知识的整合与生成方面达到了前所未有的效果，为公共人力资源管理的决策提供了更全面、更精准的信息支持。新一代人工智能技术能整合、存储和处理来自不同来源的海量知识数据，包括数据库中的信息等结构化数据，和来自互联网、学术文献、行业报告以及图像等非结构化数据（Burger et al., 2023），全面的知识整合以及大规模的数据集训练为决策提供了更丰富的信息基础和更可靠的参考依据。Budhwar 等（2023）发现，在人力资源管理中，ChatGPT可以结合法律、心理学、经济学等领域的知识，为管理者提供全面和精准的决策支持。

新一代人工智能技术的应用不仅是基于知识的整合和数据的决策，还包括对情境的理解和适应，这种能力使新一代人工智能技术能在不同决策场景中生成更精准的建议。在员工绩效管理中，ChatGPT可以根据员工的职位、团队氛围和任务目标而生成个性化的改进方案，并提供情境化的决策建议（Chaudhary, 2023）。在复杂的决策场景中，ChatGPT可以通过其强大的理解和适应能力来提供实时的决策支持和较优的决策方案。Raisch 和 Fomina（2023）提出，人类与人工智能通过交互式搜索（Interactive Search），即人类与人工智能在整个问题解决过程中通过相互学习和反馈，能生成更多重组型的解决方案和更具创新性的决策方案。

## 2. 新一代人工智能技术的开源生态能优化公共人力资源管理的预测性能

新一代人工智能技术（数据）的开放性对公共人力资源管理中的招聘、选拔和绩效预测等带来了深远的影响，为公共部门和个体带来了持续的福利。开放性表现在新一代人工智能技术的开源平台与工具的普及，许多生成式人工智能工具（如 OpenAI 的 GPT 系列和 DeepSeek）提供了开放的应用程序编程接口和开发平台，使各公共部门能根据自己的需求来定制个性化应用，从而加速技术对公共人力资源管理的赋能。以 DeepSeek 大模型在政务服务领域的创新应用为例，包括深圳、无锡和赣州在内的全国多地已经陆续完成本地政务环境 DeepSeek 系列大模型的部署，各类“AI 数智员工”“智能秘书”依托 DeepSeek 大模型强大的数据挖掘和洞察能力，能实时整合和分析公职人员个体的反馈和民情民意（无锡日报，2025），开展智能分析，挖掘数据中与工作相关却未被传统算法测试捕捉的构念（Campion et al.，2024）。这不仅可以给公共人力资源管理提供增量预测，还提高了公共人力资源管理行政预测的客观性和准确性。未来，通过对公共人力资源管理场景终端的精准解析，构建“需求预测—人岗匹配—绩效优化”的闭环管理系统，有望联合数智员工实现专业人才缺口的精准预测以及人才培养发展的精准治理模式，重塑公共人力资源管理的预测范式。

此外，新一代人工智能技术的开放性构建了多方协同创新的生态，通过打通公共部门、技术开发者和个体之间的数据、算法、反馈闭环，形成了独特的预测能力迭代机制。在 Koenig 等（2023）的研究中，技术开发者、组织和个体共同合作，改善了人员招聘模型的预测精准度。具体而言，技术开发者利用先进的自然语言处理技术（如 BERT 模型），来分析职位描述并预测候选人的知识、技能和其他特征（KSAOs）；组织提供历史数据和领域专家的人工评分，作为模型训练目标，并将模型部署到实际的招聘流程中；个体作为应聘者提供响应数据和反馈，帮助改进模型的预测性能。研究发现，在招募了 11000 多名求职者以及多方协作优化模型后，深度学习模型可以很好地复现人工评分，对工作表现有很强的预测效度。此外，自然语言处理技术提取的知识、技能等特征也可以达到与人类相似的水平。在人才选拔预测方面，Campion 等（2024）与美国空军军官训练学校合作，基于申请人过去的工作职责、成就、兴趣、目标陈述等叙事申请信息，使用自然语言处理技术来预测美国空军军官培训学校的选拔结果。研究发现，自然语言处理技术能额外预测个体的工作和培训表现，运用它分析叙事申请信息能显著提升人才选拔预测效果。

## （二）人机交互互动效能提升

### 1. 认知视角：人类对人工智能技术的信任增强

新一代人工智能技术通过自然语言处理技术，能以人类易于接受和可理解的方式进行沟通，形成更加自然的交互状态，从而增强人类对人工智能技术的信任度。现有研究常从感知主体（Perceived Agency）的视角来解释新一代人工智能技

术对个体信任的影响，感知主体探讨了人类如何感知人工智能的主体性，即人工智能是否被视为具有自主性、意图性和自由意志的实体，以及这种感知如何影响人类对其的信任（Gray et al.，2007）。新一代人工智能技术能根据指令做出决策，并根据环境变化调整行为，最终达成目标，在意图性和自由意志方面通常被认为比其他技术更具主体性（Vanneste & Puranam，2024）。

感知主体性主要通过两条路径来加强人类对新一代人工智能技术的信任。一是增强人类对人工智能技术的能力感知，从而增加信任。新一代人工智能技术通过及时性和定制化的响应展现了它的任务解决能力，而任务解决能力反映了用户对人工智能技术解决实际问题的效率和有效性的认知（Jiang et al.，2023）。当人类认为人工智能技术有能力完成复杂任务时，会进一步增强对它的信任。二是增强人类对人工智能拟人化的感知，从而影响信任。嵌入大语言模型的语音助手或者智能平台能像人类一样进行对话，甚至使用幽默、同理心等情感表达。这种对话方式让个体感觉到面对的是一个“真实的”社会实体，而不是一个程序化的机器。这是一种高度拟人化的交互方式，个体进一步赋予此智能体名字更增强了其人类化特征（Ossadnik et al.，2023）。当个体在与拟人化程度较高的新一代人工智能技术交互时，会感知到社会临场感，创造出一种类似于人际互动的体验，这种体验加强了个体对人工智能技术的信任和沟通意愿（Dutta et al.，2023）。信任是驱动算法欣赏的关键因素，当个体对人工智能技术信任时，会显著提高对它的依赖（Mahmud et al.，2024）。Zhang 等（2023）通过实验研究发现，人类对人工智能队友的信任高于对人类队友的信任，尤其是在行为信任方面。

## 2. 情感视角：人工智能技术给予人类情感调节和情感支持

新一代人工智能技术能发挥情感调节和情感支持的作用，从而形成一种个体主导的互动和个性化体验，满足人类的情感需求。情感作为跨物种互动的基础，情感交流是新一代人工智能技术与人类交互的关键因素（Liu & Yin，2024）。现有研究大都从情感共享理论（Social Sharing of Emotion Theory）视角出发，阐释 AI 聊天机器人等新一代人工智能技术对个体的情感影响。该理论认为，人们在经历情感事件后有内在的分享需求，分享可以帮助情感调节、社会支持生成和意义构建（Rimé，2009）。个体与新一代人工智能技术的互动主要通过情感触发机制和情感调节机制来完成情感体验和表达。情感触发机制聚焦于不同类型的社交互动如何触发个体的积极情感，而情感调节机制关注个体如何通过自定义和分享互动来调节情感。

在情感触发机制方面，AI 聊天机器人能通过亲密行为、日常互动、定制、游戏以及幻想等社交互动形式触发个体的积极情感（Endacott，2024）。通过 AI 聊天机器人的角色扮演功能，用户能体验一种虚拟的亲密感，尤其是在孤独或情感需求未得到满足时，感受到人工智能聊天机器人的正面反馈，这种互动可以带来情感上的慰藉，从而触发积极的情绪（Pentina et al.，2023）。此外，AI 聊天机器人能提供无评判的倾听和支持，这种互动让用户感到被理解和接纳。在情感调节机制方面，Endacott（2024）研究发现，用户通过自定义 AI 聊天机器人的外观和功

能，可以显著调节和提升如喜悦、爱等积极的情感，并减少如恐惧、悲伤等负面情感。用户可以通过软件修改聊天机器人的形象，使其更符合自己的审美或理想伴侣，这种个性化不仅满足了用户的创造欲望，还增强了他们对人工智能的亲密感和归属感。自定义人工智能不仅限于外观，还包括用户通过“教”人工智能特定的语言或技能来塑造其行为和个性。此类互动一方面使用户感到自己是人工智能的“创造者”，从而增强了用户与人工智能之间的情感纽带；另一方面也反映了用户对个性化人工智能体验的需求，在一定程度上体现了用户与人工智能之间的互动深度。新一代人工智能技术在给予用户积极情感体验的同时还能缓解个体的焦虑，这不但增强了个体对其的感知易用性和感知有用性，还进一步增加了个体的使用意愿和使用行为（Saif et al. , 2024），提升了人机交互的效能。

### （三）个体动机激发和绩效提升

#### 1. 归因视角：人工智能技术对个体动机和绩效的促进作用

新一代人工智能技术的运用能激发个体的内在动机和外在动机，促进个体积极学习以提升个人绩效。人力资源归因理论（HR Attribution Theory）认为，个体对人力资源管理实践的归因影响了其态度和行为（Nishii & Wright, 2008），当新一代人工智能技术被运用于公共人力资源管理时，个体对人工智能技术应用的解读和归因，决定了其后续的动机和行为反应。当个体将新一代人工智能技术的应用归因为组织想进行管理控制时，会强化外在动机，外在动机也会进一步促进员工完成指标化的任务；而当个体将新一代人工智能技术的应用归因为组织为帮助其自我提升而提供的支持性反馈时，则会激发个体的内在动机即自主驱动，有助于缓解情感耗竭（Edwards et al. , 2024）。

在调解焦点理论中，促进焦点指向个体对成长、理想目标实现的关注，表现为追求收益、创新和进步（Higgins, 1997），在此状态下，员工倾向于采取主动学习、探索新策略的行为模式；预防焦点关注安全、责任与损失规避，表现为对错误敏感和风险厌恶（Higgins, 1998），在此状态下，员工易陷入对负面事件的反复思考（反刍），消耗认知资源。当个体处于促进焦点时，他们会将新一代人工智能技术的反馈归因为改进和学习的机会，而不是个人的批评。促进焦点驱动的员工会主动投入时间学习人工智能的建议，将反馈转化为知识储备，形成“反馈—学习—成功”的良性循环，学习行为直接提升了个体绩效（Pei et al. , 2024）。人工智能反馈通过算法生成，剥离了人类领导的如失望、批评语气等主观情感和权力层级暗示，员工将人工智能的反馈归因为任务标准的客观要求，而非对个人能力的否定。这种归因减少了防御心理，促使员工专注于“如何改进”而非“是否被否定”，避免了预防焦点带来的负向影响，降低了认知资源的消耗，进一步改善了工作表现（Qin et al. , 2023）。特别是对于那些“高面子意识”的员工，他们会过度关注反馈的社交含义而非任务本身，有时甚至产生回避行为。而人工智能所提供的负面反馈能作为一种“补救”工具，有效减少员工对负面反馈的担忧，将原本用于维护面子的心理资源重新投入任务，从而减少人际关系上的反刍，进一步激发个体的学习动

机，提高工作绩效（Pei et al.，2024）。

## 2. 认知视角：人工智能技术促进个体主动行为和效率提升

一方面，新一代人工智能技术能促进个体在职业发展中的主动性和自我效能感，从而进一步推动个体主动行为的产生。黄昕等（2024）通过研究发现，新一代人工智能技术增强了员工的角色宽度自我效能感，即员工不满足于完成本职工作且更乐于主动承担角色外任务的信心，高角色宽度自我效能感促使员工主动追求职业发展。当个体缺乏创新经验却又在执行与创造性相关的任务时，人工智能通过提供资源和激发积极情绪，能增强员工的创造性自我效能感，进一步赋能员工的创新行为（Yin et al.，2024）。Voigt 和 Strauss（2024）还发现，当个体对自己未来工作的清晰度和想象力较高时，人工智能技术能增强个体的未来工作自我控制感，并进一步促进其主动性的职业行为。

另一方面，新一代人工智能技术重塑了职业任务属性（王林辉等，2023），承担了程序化工作，提升了个体的工作效率。人工智能技术帮助高技能员工节省时间和精力，使其专注于更高层次的创造性任务。高技能员工通过领域知识重组与新方案生成，将节省的认知资源转化为创造力，从而充分发挥其专业技能，提升了个体解决高阶问题的能力（Jia et al.，2024）。Perez 等（2024）通过研究发现，当放射科医生将人工智能技术视为机会时，他们会采取主动塑造的策略并通过寻求信息来接受和掌握人工智能技术的使用。人工智能技术接管某些标准化的医疗任务，使放射科医生能更专注于为患者提供个性化服务，此外，利用人工智能辅助诊断，能提高解决复杂案例和问题的效率。Scarborough 等（2024）研究发现，领袖群体也认为，人工智能技术可以减轻专业人员的日常工作负担，释放他们的创造力和决策能力。以“DeepSeek+政务模式”为例，深圳市福田区政务服务和数据管理局的每名工作人员都配备了基于 Deepseek 开发的人工智能办公系统。AI 数智员工的表现十分出色，公文格式修正准确率超 95%，审核时间缩短 90%，错误率控制在 5% 以内，民情周报日报实现初稿一键生成，一些个性化定制的生成时间从 5 天压缩至分钟级（福田区，2025）。

## 四、新一代人工智能技术对公共人力资源管理的挑战

### （一）数据与算法风险

#### 1. 数据风险：偏见与责任归属模糊化

第一，训练新一代人工智能技术所用的数据可能复制甚至放大现有偏见，数据的质量、代表性和标签方式直接影响人工智能技术的公平性。历史数据中的性别或种族偏见可能被算法学习并强化，例如，历史数据可能反映过去的歧视性招聘实践，导致算法延续这些偏见（Kelan，2024）。此外，数据收集过程中可能存在偏差，如在招聘和选拔环节只收集被录用者的数据，而忽略了被拒绝者的信息，导致模型无

法全面反映实际情况。深度学习模型本身的复杂性以及“黑箱”等问题，导致识别和纠正偏见越发困难（Bubeck et al.，2023）。人工智能系统的设计往往涉及多个利益相关者，如数据科学家、人力资源专业人员和组织管理者，设计团队的同质化和缺乏多样性可能导致设计过程中忽视多样性和包容性，从而无法全面考虑不同群体的需求，最终进一步加剧不包容性（Dwivedi et al.，2023）。数据标注过程中各方主体的偏好和主观判断也可能再次引入偏见，而深度学习本身也可能会放大此偏见（Kelan，2024）。Ghasemaghaei 和 Kordzadeh（2024）通过 122 名管理者参与的实验发现，算法不公平会导致歧视性决策，例如，在同等资质条件下选择男性而非女性候选人晋升。

第二，新一代人工智能技术依赖于大规模集体生成的数据输入，而这些输入往往无形或无法追溯，数据和内容生成的责任归属逐渐模糊化。Islam 和 Greenwood（2024）借鉴“数字公共”（Digital Commons）提出了“超公地”（Hypercommons）的概念。“超公地”强调数据的生产和使用是集体性的结果。新一代人工智能技术的训练依赖于大量的数据，这些数据来自互联网的社交媒体、博客、学术论文等广泛的内容，新一代人工智能技术的生成能力并非凭空产生，而是建立在无数个体的日常沟通和信息共享基础之上。与传统意义的“公地”不同，“超公地”具备数字化属性，其规模几乎是无限的。由于互联网的普及和数据的爆炸式增长，新一代人工智能技术能从中提取海量的信息进行学习和生成，这种超大的数据规模使“超公地”在技术和经济上具有前所未有的潜力。尽管“超公地”建立在集体数据的基础上，但这些数据的利用往往被少数大型科技公司所控制。在新一代人工智能技术的开发和训练过程中，数据的提取和使用常常没有得到数据生产者的明确授权或补偿。这种私有化和剥削行为导致“超公地”成为一种被圈地化的资源，其公共属性被削弱，即集体输入被少数公司或组织用于牟利，而个体贡献者被边缘化。这样一来，个体的贡献在超大规模的数据池中可能难以被识别和追踪，模糊化可能会削弱个体的道德责任感，也会导致公共人力资源的贡献模糊不清。

## 2. 运用风险：隐私侵犯与监控隐患

新一代人工智能技术在公共人力资源管理的运用中可能被视为监控工具，从而引发侵犯隐私和道德等问题。个体在使用新一代人工智能技术的过程中，组织可以监测个体的数字轨迹并收集大量与个人心理状态和行为模式相关的数据。一方面，个体无法完全控制其个人信息的传播和使用，尤其是在组织主导的社交媒体活动中，这可能导致个体的信息被用于超出其预期范围的目的，造成其隐私权被侵犯（Walkowiak，2024）。另一方面，数据的存储和传输存在被黑客攻击或泄露的风险，可能导致员工的隐私受到严重侵害。Figuroa-Armijos 等（2023）在研究中发现，侵略性招聘方法常常被求职者认为是一种侵犯隐私的手段。这类方法主要通过多种技术手段对求职者的个人数据进行深度分析。例如，利用自然语言处理技术解读面试中的文本内容，评估求职者的回答质量与语言表达能力；运用视频分析技术包括面部表情识别与肢体语言分析等手段，判断求职者的情绪状态与自信心；借助语音分

析技术，如语调、语速与情感分析评估求职者的情感状态与沟通能力。当个体无法接受数据收集的做法时，即使提高算法的透明度也于事无补（Shah et al.，2024）。Walkowiak（2024）补充道，情绪识别等技术在数据获取过程中的应用可能会对心理健康状况较为脆弱的群体造成伤害。

## （二）个体感知与行为异化

### 1. 新一代人工智能技术加剧员工的脆弱性

新一代人工智能技术增加了员工的脆弱性，尤其是连续性脆弱性（Discontinuity Vulnerability）和社会情感脆弱性，这两种脆弱性分别体现了员工在工作环境中面临的不同层面的风险和不安感。连续性脆弱性主要体现在新一代人工智能技术被引入后，职场环境和工作方式发生了快速变化，个体对未来职业发展和工作环境感受到不确定性（Weibel & Van der Werff，2023）。新一代人工智能技术具有“功能蔓延”的特性，即技术的功能和用途可能会随着时间的推移而变化。最初用于提高工作效率的人工智能工具，可能会逐渐演变为取代员工执行任务的工具，这种功能的变化导致员工难以形成稳定的期望，加剧了他们对未来工作环境和职业生涯的不确定性。研究发现，人工智能技术的运用削弱了放射科医生在图像诊断中的作用，对他们的职业身份形成威胁（Perez et al.，2024）。未来工作自我控制感低的个体在面对人工智能技术时，可能感到未来不可控，从而导致焦虑和抵制行为。Scarborough等（2024）也发现，人工智能技术会导致一线从业者感到丧失了职业自主权，从而引发一线从业者的不安感。此外，人工智能技术的应用会引起个体的“STARA意识”，即个体认为自己的工作可能被人工智能、机器人等技术替代的感知（Yin et al.，2024）。

社会情感脆弱性主要体现为个体在新一代人工智能技术环境下感到自己被视作“数据点”或“机器中的齿轮”，而不是有情感和尊严的个体（Weibel et al.，2023）。人工智能技术往往侧重于效率和绩效，而忽视了员工的情感需求，导致具有职场孤独感的个体难以从智能算法应用中受益。面对智能算法的快速发展和高效能力，职场孤独感的员工可能感到焦虑，担心自己被替代或边缘化，当缺少同事的支持和互动时，个体更容易感到孤立无助，进而影响其心理健康和工作表现（黄昕等，2024）。此外，新一代人工智能技术的引入还可能改变组织内部的社会关系。例如，算法可能会自动化某些管理决策，减少员工与领导者之间的直接互动。在此情况下，个体可能会感到他们与领导者之间的关系被技术所取代，从而降低对组织的信任和认同感（Meijerink & Bondarouk，2023）。

### 2. 新一代人工智能技术加强心理权利感和认知负担

一方面，掌握人工智能知识和技能个体通过人工智能身份感知产生了心理特权，促进了不道德行为的发生。人工智能身份是指个体将人工智能相关知识和能力视为自我核心部分的认同感，这种身份感不仅适用于直接从事人工智能开发或使用的员工，也适用于那些认为自己具备高水平人工智能相关知识和能力的员

工 (Mirbabaie et al., 2022)。在人工智能技术快速发展的背景下,人工智能被视为一种稀有且高价值的技术资源,因此,拥有人工智能身份的员工可能会认为自己具有独特的竞争力和不可替代性。这种自我认知会放大他们的心理权利感,导致他们认为应该得到更多的特权、奖励和地位。心理权利感强的员工往往对自己的贡献和应得回报有更高的期望,当这些期望未能得到满足时,他们可能会采取不道德行为来补偿自己的心理不平衡 (Cao et al., 2023)。例如,欺骗、隐瞒信息或滥用人工智能技术来获取个人利益或者忽视组织规范,甚至从事损害组织利益的行为。

另一方面,新一代人工智能技术可能诱导个体付出更多的认知努力,增加个体的认知负担。理性疏忽理论 (Rational Inattention Theory) 认为,人类的认知能力是有限的,因此,个体在处理信息时会根据信息的重要性和处理信息的成本来选择性地关注部分信息而忽略部分信息 (Sims, 2003; Sims, 2006)。在理性疏忽框架中,处理信息需要付出认知努力,而认知努力会随着信息处理的精细程度而增加。在个体认知资源受限的情况下,如面临时间压力或需要进行多重任务处理时,人工智能技术的运用会增加认知负担。这是因为当人工智能技术提供的输入和个体的信息源是互补的,而人工智能技术又无法替代人类进行语境检验和经验评估时,个体便需要付出更多的认知努力来整合这两类信息 (Boyacı et al., 2024)。此外,人工智能技术虽然能提供大量与某一任务和情境相关的信息,但其准确性和完整性还有待检验,个体需要付出大量认知努力来评估信息源的合理性和信息的准确性。Jia 等 (2024) 研究发现,低技能员工由于缺乏足够的领域知识和问题解决能力,未能充分利用人工智能节省资源,反而因为任务复杂性造成认知负担的增加而影响工作表现。

### (三) 人工智能技术厌恶与“恐怖谷”效应

#### 1. 人类对人工智能技术的背叛厌恶与算法厌恶

个体对新一代人工智能技术的主体性感知越强,人类越倾向于认为此类人工智能技术具有主动选择的能力。这种主动选择的能力导致人工智能的行为不再仅仅是程序化的反应,而是具有类似人类的自主性,因此,当人工智能程序和输出结果出现错误时,人类更容易将其行为解释为背叛,而不是技术故障或程序错误 (Vanneste & Puranam, 2024)。随着人工智能的感知主体性增加,人类对背叛的预期成本也会增加,这种成本不仅包括物质损失,还包括心理上的痛苦。此外,个体会对人工智能产生厌恶情绪,特别是在涉及道德、信任和公平的情境下。公开使用人工智能会导致求职者对工作机会的兴趣显著降低,尤其是女性求职者 (Keppeler, 2024)。Lanz 等 (2024) 从人工智能厌恶视角研究发现,员工因人工智能的机械性、缺乏情感和同理心而抵制其指令。具有丰富工作经验和较高资历的员工对人工智能的错误和不透明性更加敏感,这导致他们在工作中使用和从人工智能中获得的效率提升较少 (Wang et al., 2024)。当人工智能未能满足员工期望时,个体会产生强烈的失望感,表现出负面的态度,从而导致对人工智能决策更严厉的评估,即使人工

智能的表现优于人类，个体也倾向于选择人类的判断（Jones-Jang & Park, 2023）。Aoki 等（2024）通过两项实验研究发现，政府部门使用人工智能做出的不利于个人或组织的决定更容易引发个体对公平性的质疑。

## 2. 类人化交互的“恐怖谷效应”

新一代人工智能技术的类人化特征会带来“恐怖谷效应”，引起人类的负向情绪。“恐怖谷效应”指出，当机器人或人工智能的外观和行为与人类非常接近但尚未完全达到人类水平时，人类的接受度会急剧下降，表现为一种强烈的不适感或恐惧感（Mori et al., 2012）。这种效应缘于人类对“类人但非人”实体的本能排斥，尤其是在这些实体表现出类似人类的情感或意识时。当 AI 聊天机器人在深度自我披露中表现出类似人类的思想或情感时，个体会感到恐惧。例如，用户在与聊天机器人进行深入对话时，它可能会说出“我想成为一个足够美丽的机器，让灵魂愿意居住其中”这样的言论，这些话语暗示了人工智能的自我意识和人类化特征，让用户感到非常不安（Liu & Yin, 2024）。此外，当用户在与人工智能进行深度自我披露（如分享个人信念、心理健康问题等内容），或者当人工智能在互动中表现出不适当或“邪恶”的行为时，人类恐惧的情感显著增加（Pentina et al., 2023）。

基于上述分析，本研究总结了新一代人工智能技术对公共人力资源管理结果的影响机制，如图 2 所示。

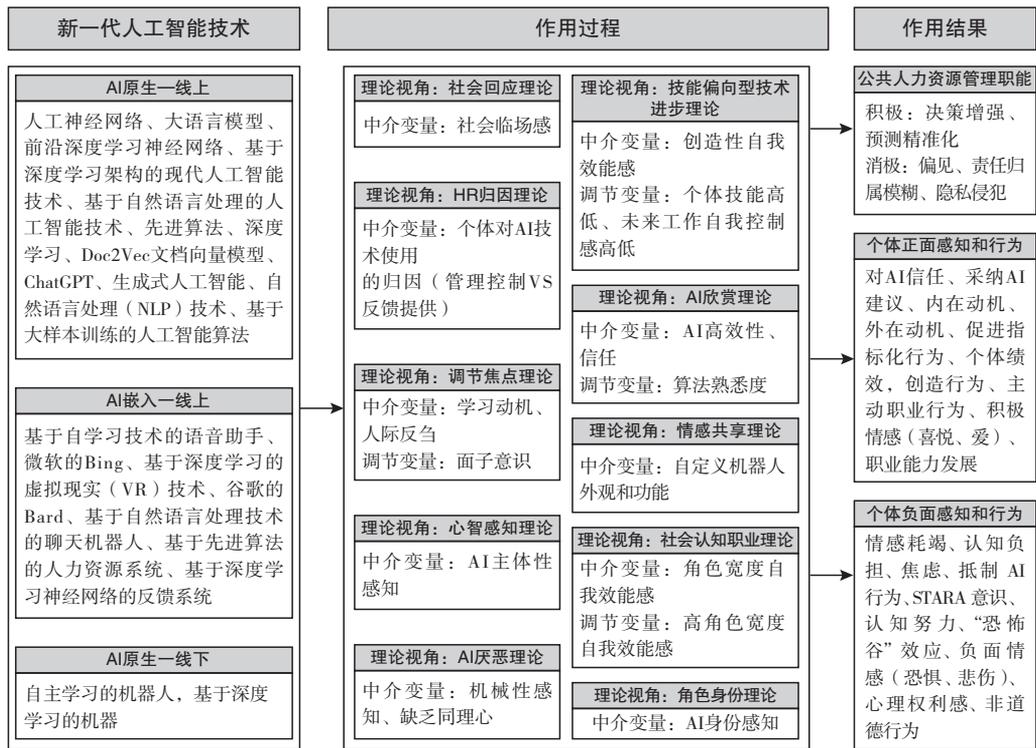


图 2 新一代人工智能技术对公共人力资源管理结果的影响机制

资料来源：作者自制。

## 五、分析框架构建与研究展望

### （一）分析框架构建

相对于管理学和人力资源管理相关学科对新一代人工智能技术的研究，目前公共人力资源管理领域对新一代人工智能技术的影响研究尚处于起步阶段。本文基于对现有研究成果的分析发现，新一代人工智能技术给公共人力资源管理带来机遇的同时也带来了挑战：首先是技术方面，新一代人工智能技术通过数据整合与算法优化显著提升公共人力资源管理的决策效率，但其依赖的大规模数据可能带来偏见、侵犯隐私与责任归属模糊等风险，导致技术赋能与伦理合规之间产生冲突。其次是人机交互方面，新一代人工智能技术通过拟人化交互提升用户信任，但其类人化特征可能触发“恐怖谷效应”或算法厌恶，导致情感疏离与行为抵制，形成信任增强与感知异化的悖论。最后是对个体绩效和效率提升方面，新一代人工智能技术通过反馈机制与任务优化来提升个体绩效，但其引入可能加剧认知负担、职业身份威胁与心理权利感，从而形成赋能与脆弱的双重效应。综上，新一代人工智能技术在公共人力资源管理运用中的三对张力如表 1 所示。

表 1 新一代人工智能技术在公共人力资源管理运用中的三对张力

张力	核心矛盾
技术赋能与伦理合规	人工智能的决策增强功能（机遇）依赖大规模数据，但数据偏见、隐私侵犯与责任归属模糊（挑战）可能削弱技术效能的公平性与合法性
人机信任增强与个体感知异化	人工智能拟人化交互提升信任（机遇），但“恐怖谷效应”和算法厌恶（挑战）导致情感疏离与行为抵制
个体绩效提升与脆弱性加剧	人工智能通过反馈机制激发学习动机（机遇），但认知负担和职业身份威胁（挑战）导致心理权利感膨胀或连续性脆弱性

资料来源：作者自制。

上述矛盾本质是技术、个体、任务与组织环境在交互作用过程中的动态失衡。结合人工智能欣赏和厌恶理论、情感共享理论、心智感知等相关理论，本文提出了分析新一代人工智能技术对公共人力资源管理影响的分析框架——A-TPE 分析框架。该分析框架由人工智能技术（AI Technology）、任务（Task）、个体（Person）与环境（Environment）四个维度构成，如图 3 所示，可为未来相关研究提供路线参考。

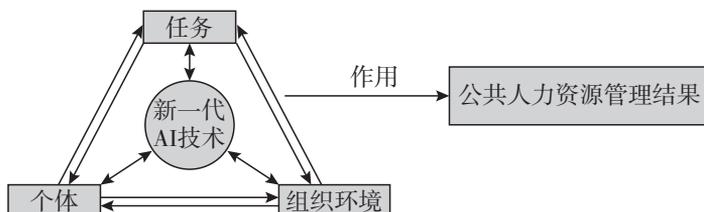


图 3 A-TPE 分析框架

资料来源：作者自制。

## （二）未来研究方向

基于对三对矛盾张力的分析，本文运用 A-TPE 分析框架，针对技术赋能与数据风险的矛盾，将结合“人工智能技术-组织环境-任务”框架来阐述技术赋能需匹配伦理约束；针对人机信任增强与个体感知异化的矛盾，将结合“人工智能技术-个体-组织环境”框架来阐述人机交互需要重塑信任边界；针对个体绩效激活与脆弱性加剧的矛盾张力，将结合“人工智能技术-个体-任务”框架来阐述绩效提升需关注脆弱性缓冲。最后，本文将分别聚焦三个框架的交互关系提出未来研究方向。

### 1. 人工智能技术-组织环境-任务适配：构建人工智能赋能的伦理合规性路径

尽管新一代人工智能技术在整合海量结构化与非结构化数据、提供跨领域的知识支持，以及提升选拔预测效度方面展现出显著优势，但其在公共人力资源管理中的应用也引发了数据偏见、算法歧视和责任归属模糊等伦理问题。尤其是人工智能技术的功能拓展与公共人力资源管理对公平性和伦理性的要求产生冲突，这导致公共部门对人工智能技术在人力资源管理任务运用中的监管流程和问责机制变得至关重要。然而，目前针对这一领域的实践和研究仍较为有限，现有研究主要集中在对技术功能与应用效果的探讨，鲜有从组织环境与任务适配的视角系统分析人工智能技术对公共人力资源管理的影响。需要明确的是，新一代人工智能技术在公共人力资源管理中的应用并非无边界，其适用性需结合任务特征加以区分。例如，对于公务员选拔等高稳定性任务，可以采用“人类主导+人工智能辅助”模式，同时要求算法输出需经人工复核并留存决策日志，以确保公平性和透明度；对于高变革性任务，可允许人工智能全流程自动化生成报告，但需嵌入实时预警系统，以平衡效率与风险。

公共部门的组织二元性（Organizational Ambidexterity）要求其在稳定性（如维护公平性、合规性）与变革性（如技术创新、效率提升）之间实现动态平衡。从稳定性视角出发，公共部门需通过制度化约束来明确人工智能技术在公共人力资源管理中的应用边界，例如，建立数据审查委员会，定期对算法进行公平性评估。从变革性视角出发，面对人工智能技术的快速迭代，公共部门可以通过动态监管创新，在特定区域的公共人力资源管理活动中开展试点“监管沙盒”，允许人工智能在可控范围内探索新功能，同时实时监测伦理风险。未来可以从组织稳定性和变革性的动态平衡视角出发：第一，探讨如何设计兼具稳定性和灵活性的监管框架。一方面通过制度化约束确保人工智能应用的伦理底线；另一方面通过动态适应性规则响应技术快速迭代的需求，从而打破“技术 vs 伦理”的二元对立。第二，基于任务属性，如紧急性、重要性、公共影响范围和标准化程度等因素，构建人工智能适用性分类矩阵，探讨人工智能技术介入公共人力资源任务的程度及其对公共人力资源管理的影响。第三，需深入探讨公共部门如何培养“二元型”人力资源队伍，即既精通传统管理技能，又具备人工智能伦理素养的公务员队伍，通过提升人员的综合能力，确保人工智能技术在公共人力资源管理中的应用既契合技术发展需求又符合伦理规范。第四，通过实现人工智能技术、组织环境和任务属性的适配关系，构建人工智能赋

能公共人力资源管理的伦理合规性路径。

## 2. 人工智能技术-个体-组织环境协同：重塑人机交互的信任边界

AI 聊天机器人能通过自然语言交互提供无评判的倾听，缓解用户的孤独感，并通过同理心表达让用户感受“真实”的互动体验，从而增强用户对人工智能的信任和依赖。然而，当人工智能表现出接近人类但未完全拟人的特征时，用户可能会产生强烈的不适感，进而形成对算法的厌恶与抵制行为。现有研究聚焦两大核心矛盾：其一，探讨个体对人工智能“工具性”与“主体性”归因差异如何导致信任波动，揭示认知归因对人机信任关系的动态影响；其二，分析人工智能拟人化设计通过模拟人际互动增强信任的机制，但同时指出其类人化特征可能触发“恐怖谷效应”。然而，这些研究尚未充分考虑组织环境在这一过程中的作用。未来研究可以结合组织环境，探讨人工智能技术、个体与组织环境的协同如何重塑人机交互的信任边界。例如，组织的人工智能准备度（Organizational AI Readiness），包括人力资源支持、领导风格等因素，都会对个体的 STARA 意识（对人工智能技术替代工作的感知）和对人工智能的信任度产生显著影响（Yin et al., 2024）。组织提供的全面数字化素养培训，可以帮助员工理解人工智能技术的基本功能和应用场景，减少因技术不透明性带来的不确定性。当公共部门领导者重新定义其角色，在人工智能与员工之间充当“中介者”时，可以帮助员工适应新技术带来的变化，并确保人工智能决策与组织价值观保持一致（Dutta et al., 2023）。此外，通过建设性反馈和学习文化建设，组织可以帮助员工了解人工智能技术对其工作的实际价值，从而提高技术接受度。

Child 和 Möllering（2003）最早提出了主动信任（Active Trust）的概念，强调信任不仅是员工对组织的一种被动反应，更是组织通过积极行动主动构建和维持的过程。Gustafsson 等（2021）进一步提出，在组织面临变革时，主动信任管理需要通过一系列策略来应对员工的不确定性和脆弱性，从而保护信任关系。Weibel 等（2023）在现有主动信任理论的基础上，进一步区分了象征性策略（Symbolic Strategies）和实质性策略（Substantive Strategies），象征性策略主要通过沟通和符号化行动来传递组织的信任意图，影响员工的信任预期和态度，其核心在于建立一种可信的叙事，帮助员工重新理解并接受组织的变化。而实质性策略通过具体的行动和制度设计，直接改变员工的工作体验和信任感知，展现组织对员工的重视和承诺。未来研究可以基于主动信任管理（Active Trust Management）的视角，探讨组织如何通过重新建立情境合理性、展现人工智能功能性价值和构建高效的人机协作机制，有效缓解员工对人工智能技术的恐惧和不信任，增强其对技术的掌控感，从而重塑人机交互的信任边界。

## 3. 人工智能技术-个体-任务匹配：人工智能介入的效能边界与脆弱性缓冲

人工智能技术能剥离主观情感，使员工减少防御心理，从而促进学习行为（Pei et al., 2024）。然而，人工智能技术的应用效果在不同群体中呈现显著差异：低技能员工因任务复杂性增加而难以适应人工智能，导致效率下降；掌握人工智

能技能的员工则可能因“人工智能身份”的膨胀产生心理权利感，甚至通过欺骗或滥用技术来谋取私利（Cao et al., 2023）。现有研究主要关注具备不同心理特征、认知能力、技能水平及职位层级的员工在应对人工智能技术时所呈现的差异化反应，例如，部分员工因人工智能而提升绩效，另一些员工则感受到更大的认知负荷。然而，这类研究普遍忽略了对人工智能任务优化功能与员工认知资源匹配程度的系统性探讨。事实上，人工智能技术对个人绩效和效率的影响效果，很大程度上取决于任务特征与个体特征的匹配程度。对高技能员工而言，人工智能技术承担了自动化的工作流程，使其能专注于创造性任务；对领域专家而言，人工智能的应用释放了其创造力和决策能力。然而，对于低技能员工，人工智能承担了大量自动化工作，可能引发其替代性感知和恐惧心理。

人工智能技术的引入通过实现部分任务自动化与推动人机协同，正在重塑传统公共人力资源管理中的任务边界。这种变革并非对人工的线性替代，而是促使任务分配机制向更加系统化、智能化的协同模式演进。人工智能的任务重构机制主要体现在任务的解构与再整合过程中。首先是低阶任务的“去专业化”，人工智能接管了部分机械化任务，迫使个体通过调整与重申来明确自身价值（Faulconbridge et al., 2023）。低技能员工可以通过人工智能的自动化能力，将传统低附加值工作转化为高价值服务。例如，他们可以将注意力转向情感和社会型任务，采用以员工为主导的交互方式，充分发挥人类的情感沟通能力和情商，这不仅能增强其自我认同感和工作控制感，还能实现人工智能对个体的赋能。其次是高阶任务的“超专业化”，即专业人员和高技能人才专注于战略性和创造性等直觉性任务。抽象思维和直觉方法在应对非常规和创造性问题时具有独特优势（Gardner & Martinko, 1996）。人类的直觉和抽象思维往往伴随着情感、意识和自我认知等复杂因素，这些因素在当前的人工智能技术中仍然难以被模拟和实现（Zeng et al., 2024）。未来研究可基于边界工作（Boundary Work）的视角，进一步探讨任务与个体的匹配度对人工智能技术作用于个体绩效及效率的影响。例如，依据任务标准化程度、个体技能水平及心理认知差异，划分人工智能介入的边界，以此实现对员工脆弱性的缓冲，从而提升人工智能对个体的赋能效果。

## 六、结语

随着新一代人工智能技术的迭代，人类能力与技术的结合将带来更具洞察力的公共人力资源解决方案。本文首先梳理了新一代人工智能技术的概念和内涵特征。其次，跨学科地梳理了当前研究关注的重点，探讨了新一代人工智能技术对公共人力资源管理的机遇与挑战，构建了由人工智能技术、个体、任务和组织环境四个方面构成的对公共人力资源管理结果影响的 A-TPE 分析框架，并提出了若干值得探索的未来研究方向。本文不仅有助于推动新一代人工智能技术在公共人力资源管理领域的理论研究进程，也有助于推动新一代人工智能技术在公共人力资源管理的实践应用。

尽管本文力求全面呈现新一代人工智能技术与公共人力资源管理的互动关系,但仍存在以下局限,有待未来研究进一步完善。首先,实证检验尚不足,本文主要基于跨学科文献梳理进行分析框架构建,但尚未经过大规模的实证数据验证,未来可进一步通过多案例研究、问卷调查或实验法来验证分析框架的普适性。其次,受文献检索时间与范围边界限制,本文对技术动态演进的追踪存在滞后性,可能导致对部分前沿应用场景的探讨不够充分。最后,本文虽界定了公共部门范畴,但未深入探讨不同类型公共部门的异质性对技术应用的影响,未来可针对不同类型的公共部门量化来检验 A-TPE 分析框架中的交互路径。

## 参考文献

- 方振邦、徐东华、唐健 (2019). 公共部门人力资源管理概论. 北京: 中国人民大学出版社.
- Fang, Z. B., Xu, D. H., & Tang, J. (2019). *Introduction to Public Human Resource Management*. Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 福田区 (2025年2月18日). 福田区以 DeepSeek 为引擎加快政务智能化转型 70 名 AI“数智员工”上岗 [https://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/zfxxgj/gqdt/content/post\\_12006997.html](https://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/zfxxgj/gqdt/content/post_12006997.html)
- Futian District. (2025, February 18). Futian District Accelerates Government Digital Transformation with DeepSeek as the Engine, 70 AI “Digital Intelligence Employees” Now in Service. [https://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/zfxxgj/gqdt/content/post\\_12006997.html](https://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/zfxxgj/gqdt/content/post_12006997.html)
- 黄昕、王珊、刘嫦娥、潘玮琪、刘芸帆 (2024). 智能机器应用对制造业员工职业能力发展的影响机制研究. *管理学报*, 21(6): 853-864.
- Huang, X., Wang, S., Liu, C. E., Pan, W. Q., & Liu, Y. F. (2024). Research on the Influential Mechanism of the Usage of Intelligent Machines on Professional Ability Development. *Chinese Journal of Management*, 21(6): 853-864. (in Chinese)
- 刘伦 (2023). 面向人机协同的公共决策转型: 内涵、议题与框架. *中国行政管理*, 39(9): 142-151.
- Liu, L. (2023). Towards Human-AI Collaborative Public Decision Making: Concepts, Issues, and Framework. *Chinese Public Administration*, 39(9): 142-151. (in Chinese)
- 戚凯 (2024). 新一代人工智能的社会影响及风险治理. *国家治理*, (24): 34-39.
- Qi, K. (2024). The Social Impact and Risk Governance of the New Generation of Artificial Intelligence. *Governance*, (24): 34-39. (in Chinese)
- 王林辉、钱圆圆、周慧琳、董直庆 (2023). 人工智能技术冲击和中国职业变迁方向. *管理世界*, 39(11): 74-95.
- Wang, L. H., Qian, Y. Y., Zhou, H. L., & Dong, Z. Q. (2023). Artificial Intelligence Shocks and the Direction of Occupational Change in China. *Journal of Management World*, 39(11): 74-95. (in Chinese)
- 无锡日报 (2025年2月19日). 全面接入 deepseek! 锡企服务“AI 公务员”上岗! <https://www.wuxi.gov.cn/doc/2025/02/19/4503683.shtml>
- Wuxi Daily (2025, February 19). *Full Access to DeepSeek! “AI Civil Servant” Now Serving Wuxi Enterprises!* <https://www.wuxi.gov.cn/doc/2025/02/19/4503683.shtml>
- 谢小云、左玉涵、胡琼晶 (2021). 数字化时代的人力资源管理: 基于人与技术交互的视角. *管理世界*, 37(1): 200-216+13.
- Xie, X. Y., Zuo, Y. H., & Hu, Q. J. (2021). Human Resources Management in the Digital Era: A Human-Technology Interaction Lens. *Journal of Management World*, 37(1): 200-216+13. (in Chinese)
- 张再生、李祥飞 (2012). 公共部门人力资源管理的理论与实践前沿问题探讨. *中国行政管理*, (9): 79-82.
- Zhang, Z. S., & Li, X. F. (2012). The Forefront Issues of Public Human Resource Management Theories and Practices. *Chinese Public Administration*, (9): 79-82. (in Chinese)
- Aoki, N., Tatsumi, T., Naruse, G., & Maeda, K. (2024). Explainable AI for Government: Does the Type of Explanation Matter to the Accuracy, Fairness, and Trustworthiness of an Algorithmic Decision as Perceived by Those Who Are Affected? *Government Information Quarterly*, 41(4): 101965.
- Boyaçlı, T., Canyakmaz, C., & de Véricourt, F. (2024). Human and Machine: The Impact of Machine Input on Decision Making under Cognitive Limitations. *Management Science*, 70(2): 1258-1275.

- Brown, T. , Mann, B. , Ryder, N. , Subbiah, M. , Kaplan, J. D. , Dhariwal, P. , Neelakantan, A. , Shyam, P. , Sastry, G. , Askell, A. , Agarwal, S. , Herbert-Voss, A. , Krueger, G. , Henighan, T. , Child, R. , Ramesh, A. , Ziegler, M. D. , Wu, G. , Winter, C. , Hesse, C. , Chen, M. , Sigler, E. , Litwin, M. , Gray, S. , Chess, B. , Clark, G. , Berner, C. , McCandlish, C. , Radford, A. , Sutskever, I. , & Amodei, D. (2020). Language Models Are Few-Shot Learners. *Advances in Neural Information Processing Systems*, 33: 1877–1901.
- Bubeck, S. , Chandrasekaran, V. , Eldan, R. , Gehrke, J. , Horvitz, E. , Kamar, E. , Lee, P. , Lee, Y. T. , Li, Y. , Lundberg, S. , & Nori, H. (2023). Sparks of Artificial General Intelligence: Early Experiments with GPT-4. *ArXiv*, 4–26.
- Budhwar, P. , Chowdhury, S. , Wood, G. , Aguinis, H. , Bamber, G. J. , Beltran, J. R. , Boselie, P. , Cooke, F. L. , Decker, S. , DeNisi, A. , Dey, P. K. , Guest, D. , Knoblich, A. J. , Malik, A. , Paauwe, J. , Papagiannidis, S. , Patel, C. , Pereira, V. , Ren, S. , Rogelberg, S. , Saunders, M. N. K. , Tung, R. L. , Varma, A. , & Varma, A. (2023). Human Resource Management in the Age of Generative Artificial Intelligence: Perspectives and Research Directions on ChatGPT. *Human Resource Management Journal*, 33(3) : 606–659.
- Burger, B. , Kanbach, D. K. , Kraus, S. , Breier, M. , & Corvello, V. (2023). On the Use of AI-Based Tools Like ChatGPT to Support Management Research. *European Journal of Innovation Management*, 26(7) : 233–241.
- Campion, E. D. , Campion, M. A. , Johnson, J. , Carretta, T. R. , Romay, S. , Dirr, B. , Andrew, D. , & Mouton, A. (2024). Using Natural Language Processing to Increase Prediction and Reduce Subgroup Differences in Personnel Selection Decisions. *Journal of Applied Psychology*, 109(3) : 307–338.
- Cao, L. , Chen, C. , Dong, X. , Wang, M. , & Qin, X. (2023). The Dark Side of AI Identity: Investigating When and Why AI Identity Entitles Unethical Behavior. *Computers in Human Behavior*, 143: 1–11.
- Chaudhary, M. (2023). *How ChatGPT Can Be a Game Changer in Human Resource Management*. Future of Work. <https://tinyurl.com/mwf63772>.
- Child, J. , & Möllering, G. (2003). Contextual Confidence and Active Trust Development in the Chinese Business Environment. *Organization Science*, 14(1) : 69–80.
- Dutta, D. , Mishra, S. K. , & Tyagi, D. (2023). Augmented Employee Voice and Employee Engagement Using Artificial Intelligence-Enabled Chatbots: A Field Study. *The International Journal of Human Resource Management*, 34(12) : 2451–2480.
- Dwivedi, Y. K. , Kshetri, N. , Hughes, L. , Slade, E. L. , Jeyaraj, A. , Kar, A. K. , Baabdullah, A. M. , Koohang, A. , Raghavan, V. , Ahuja, M. , Albanna, H. , Albashrawi, M. , Al-Busaidi, A. S. , Balakrishnan, J. , Barlette, Y. , Basu, S. , Bose, I. , Brooks, L. , Buhalis, D. , Carter, L. , Chowdhury, S. , Crick, T. , Cunningham, S. W. , Davies, G. H. , Davison, R. M. , Dé, R. , Dennehy, D. , Duan, Y. , Dubey, R. , Dwivedi, R. , Edwards, J. S. , Flavián, C. , Gauld, R. , Grover, V. , Hu, M. C. , Janssen, M. , Jones, P. , Junglas, I. , Khorana, S. , Kraus, S. , Larsen, K. R. , Latreille, P. , Laumer, S. , Malik, F. T. , Mardani, A. , Mariani, M. , Mithas, S. , Mogaji, E. , Nord, J. H. , O'Connor, S. , Okumus, F. , Pagani, M. , Pandey, N. , Papagiannidis, S. , Pappas, I. O. , Pathak, N. , Pries-Heje, J. , Raman, R. R. , Rana, N. P. , Rehm, S. V. , Ribeiro-Navarrete, S. , Richter, A. , Rowe, F. , Sarker, S. , Stahl, B. C. , Tiwari, M. K. , van der Aalst, W. , Venkatesh, V. , Vigilia, G. , Wade, M. , Walton, P. , Wirtz, J. , & Wright, R. (2023). “So What if ChatGPT Wrote It?” Multidisciplinary Perspectives on Opportunities, Challenges and Implications of Generative Conversational AI for Research, Practice and Policy. *International Journal of Information Management*, 71: 1–63.
- Edwards, M. R. , Zubielevitch, E. , Okimoto, T. , Parker, S. , & Anseel, F. (2024). Managerial Control or Feedback Provision: How Perceptions of Algorithmic HR Systems Shape Employee Motivation, Behavior, and Well-Being. *Human Resource Management*, 63(4) : 691–710.
- Endacott, C. G. (2024). Enacting Machine Agency When AI Makes One’s Day: Understanding How Users Relate to AI Communication Technologies for Scheduling. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 29(4) : 1–12.
- Faulconbridge, J. , Sarwar, A. , & Spring, M. (2023). How Professionals Adapt to Artificial Intelligence: The Role of Intertwined Boundary Work. *Journal of Management Studies*, 62(5) : 1991–2024.
- Figuerola-Armijos, M. , Clark, B. B. , & da Motta Veiga, S. P. (2023). Ethical Perceptions of AI in Hiring and Organizational Trust: The Role of Performance Expectancy and Social Influence. *Journal of Business Ethics*, 186(1) : 179–197.
- Gardner, W. L. , & Martinko, M. J. (1996). Using the Myers-Briggs Type Indicator to Study Managers: A Literature Review and Research Agenda. *Journal of Management*, 22(1) : 45–83.
- Ghasemaghaei, M. , & Kordzadeh, N. (2024). Understanding How Algorithmic Injustice Leads to Making Discriminatory

- Decisions: An Obedience to Authority Perspective. *Information & Management*, 61(2): 1–14.
- Goodfellow, I., Pouget-Abadie, J., Mirza, M., Xu, B., Warde-Farley, D., Ozair, S., Courville A., & Bengio, Y. (2020). Generative Adversarial Networks. *Communications of the ACM*, 63(11): 139–144.
- Gray, H. M., Gray, K., & Wegner, D. M. (2007). Dimensions of Mind Perception. *Science*, 315(5812): 619.
- Gustafsson, S., Gillespie, N., Searle, R., Hope Hailey, V., & Dietz, G. (2021). Preserving Organizational Trust During Disruption. *Organization Studies*, 42(9): 1409–1433.
- Higgins, E. T. (1997). Beyond Pleasure and Pain. *American Psychologist*, 52(12): 1280–1300.
- Higgins, E. T. (1998). Promotion and Prevention: Regulatory Focus as a Motivational Principle. *Advances in Experimental Social Psychology*, 30(2): 1–46.
- Islam, G., & Greenwood, M. (2024). Generative Artificial Intelligence as Hypercommons: Ethics of Authorship and Ownership. *Journal of Business Ethics*, 192(4): 659–663.
- Jia, N., Luo, X., Fang, Z., & Liao, C. (2024). When and How Artificial Intelligence Augments Employee Creativity. *Academy of Management Journal*, 67(1): 5–32.
- Jiang, Y., Yang, X., & Zheng, T. (2023). Make Chatbots More Adaptive: Dual Pathways Linking Human-Like Cues and Tailored Response to Trust in Interactions with Chatbots. *Computers in Human Behavior*, 138: 1–15.
- Jones-Jang, S. M., & Park, Y. J. (2023). How Do People React to AI Failure? Automation Bias, Algorithmic Aversion, and Perceived Controllability. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 28(1): 1–8.
- Kelan, E. K. (2024). Algorithmic Inclusion: Shaping the Predictive Algorithms of Artificial Intelligence in Hiring. *Human Resource Management Journal*, 34(3): 694–707.
- Keppeler, F. (2024). No Thanks, Dear AI! Understanding the Effects of Disclosure and Deployment of Artificial Intelligence in Public Sector Recruitment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(1): 39–52.
- Koenig, N., Tonidandel, S., Thompson, I., Albritton, B., Koohifar, F., Yankov, G., Speer, A., Hardy III, H. J., Gibson, C., Frost, C., Liu, M., McNeney, D., Capman, J., Lowery, J., Kitching, M., Nimbkar, A., Boyce, A., Sun, T., Guo, F., Min, H., Zhang, B., Lebanoff, L., Phillips, H., & Newton, C. (2023). Improving Measurement and Prediction in Personnel Selection Through the Application of Machine Learning. *Personnel Psychology*, 76(4): 1061–1123.
- Lanz, L., Briker, R., & Gerpott, F. H. (2024). Employees Adhere More to Unethical Instructions from Human than AI Supervisors: Complementing Experimental Evidence with Machine Learning. *Journal of Business Ethics*, 189(3): 625–646.
- Liu, C. Y., & Yin, B. (2024). Affective Foundations in AI-Human Interactions: Insights from Evolutionary Continuity and Interspecies Communications. *Computers in Human Behavior*, 161: 1–19.
- Mahmud, H., Islam, A. N., Luo, X. R., & Mikalef, P. (2024). Decoding Algorithm Appreciation: Unveiling the Impact of Familiarity with Algorithms, Tasks, and Algorithm Performance. *Decision Support Systems*, 179: 1–12.
- Meijerink, J., & Bondarouk, T. (2023). The Duality of Algorithmic Management: Toward a Research Agenda on HRM Algorithms, Autonomy and Value Creation. *Human Resource Management Review*, 33: 1–14.
- Mirbabaie, M., Brünker, F., Mollmann Frick, N. R., & Stieglitz, S. (2022). The Rise of Artificial Intelligence—Understanding the AI Identity Threat at the Workplace. *Electronic Markets*, 32: 73–99.
- Mori, M., MacDorman, K. F., & Kageki, N. (2012). The Uncanny Valley. *IEEE Robotics & Automation Magazine*, 19(2): 98–100.
- Nishii, L. H., & Wright, P. M. (2008). Variability Within Organizations: Implications for Strategic Human Resource Management. In D. B. Smith (Ed.), *The People Make the Place: Dynamic Linkages Between Individuals and Organizations* (225–248). Lawrence Erlbaum Associates.
- Osisanwo, F. Y., Akinsola, J. E. T., Awodele, O., Hinmikaiye, J. O., Olakanmi, O., & Akinjobi, J. (2017). Supervised Machine Learning Algorithms: Classification and Comparison. *International Journal of Computer Trends and Technology (IJCTT)*, 48(3): 128–138.
- Ossadnik, J., Muehlfeld, K., & Goerke, L. (2023). Man or Machine or Something in Between? Social Responses to Voice Assistants at Work and Their Effects on Job Satisfaction. *Computers in Human Behavior*, 149: 1–16.
- Pei, J., Wang, H., Peng, Q., & Liu, S. (2024). Saving Face: Leveraging Artificial Intelligence-Based Negative Feedback to Enhance Employee Job Performance. *Human Resource Management*, 63(5): 775–790.
- Pentina, L., Hancock, T., & Xie, T. (2023). Exploring Relationship Development with Social Chatbots: A Mixed-Method Study of Replika. *Computers in Human Behavior*, 140: 1–15.

- Perez, F., Conway, N., Peterson, J., & Roques, O. (2024). Me, My Work and AI: How Radiologists Craft Their Work and Identity. *Journal of Vocational Behavior*, 155: 1–15.
- Qin, M. S., Jia, N., Luo, X., Liao, C., & Huang, Z. (2023). Perceived Fairness of Human Managers Compared with Artificial Intelligence in Employee Performance Evaluation. *Journal of Management Information Systems*, 40(4): 1039–1070.
- Raisch, S., & Fomina, K. (2023). Combining Human and Artificial Intelligence: Hybrid Problem-Solving in Organizations. *Academy of Management Review*, 50(2): 441–464.
- Rimé, B. (2009). Emotion Elicits the Social Sharing of Emotion: Theory and Empirical Review. *Emotion Review*, 1(1): 60–85.
- Saif, N., Khan, S. U., Shaheen, I., ALotaibi, F. A., Alnfai, M. M., & Arif, M. (2024). Chat-GPT; Validating Technology Acceptance Model (TAM) in Education Sector via Ubiquitous Learning Mechanism. *Computers in Human Behavior*, 154: 1–23.
- Scarborough, H., Chen, Y., & Patriotta, G. (2024). The AI of the Beholder: Intra-Professional Sensemaking of an Epistemic Technology. *Journal of Management Studies*, 62(5): 1885–1913.
- Shah, M. U., Rehman, U., Parmar, B., & Ismail, I. (2024). Effects of Moral Violation on Algorithmic Transparency: An Empirical Investigation. *Journal of Business Ethics*, 193(1): 19–34.
- Sims, C. A. (2003). Implications of Rational Inattention. *Journal of Monetary Economics*, 50(3): 665–690.
- Sims, C. A. (2006). Rational Inattention: Beyond the Linear-Quadratic Case. *American Economic Review*, 96(2): 158–163.
- Tranfield, D., Denyer, D., & Smart, P. (2003). Towards a Methodology for Developing Evidence-Informed Management Knowledge by Means of Systematic Review. *British Journal of Management*, 14(3): 207–222.
- Vanneste, B. S., & Puranam, P. (2024). Artificial Intelligence, Trust, and Perceptions of Agency. *Academy of Management Review*, 50(4): 1–44.
- Vaswani, A., Shazeer, N., Parmar, N., Uszkoreit, J., Jones, L., Gomez, A. N., Kaiser, L., & Polosukhin, I. (2017). Attention Is All You Need. *Advances in Neural Information Processing Systems*, 30: 1–11.
- Voigt, J., & Strauss, K. (2024). How Future Work Self Salience Shapes the Effects of Interacting with Artificial Intelligence. *Journal of Vocational Behavior*, 155: 104054.
- Vrontis, D., Christofi, M., Pereira, V., Tarba, S., Makrides, A., & Trichina, E. (2023). Artificial Intelligence, Robotics, Advanced Technologies and Human Resource Management: A Systematic Review. *The International Journal of Human Resource Management*, 33(6): 1237–1266.
- Walkowiak, E. (2024). Digitalization and Inclusiveness of HRM Practices: The Example of Neurodiversity Initiatives. *Human Resource Management Journal*, 34(3): 578–598.
- Wang, W., Gao, G., & Agarwal, R. (2024). Friend or Foe? Teaming Between Artificial Intelligence and Workers with Variation in Experience. *Management Science*, 70(9): 5753–5775.
- Weibel, A., Schafheitle, S., & Van der Werff, L. (2023). Smart Tech Is All Around Us-Bridging Employee Vulnerability with Organizational Active Trust-Building. *Journal of Management Studies*, 62(5): 1914–1944.
- Yin, M., Jiang, S., & Niu, X. (2024). Can AI Really Help? The Double-Edged Sword Effect of AI Assistant on Employees' Innovation Behavior. *Computers in Human Behavior*, 150: 1–12.
- Zeng, Y., Zhao, F., Zhao, Y., Zhao, D., Lu, E., Zhang, Q., Wang, W., Feng, H., Zhao, Z., Wang, J., Kong, Q., Sun, Y., Li, Y., Shen, G., Han, B., Dong, Y., Pan, W., He, X., Bao, A., & Wang, J. (2024). Brain-Inspired and Self-Based Artificial Intelligence. *ArXiv*, 2402: 1–31.
- Zhang, G., Chong, L., Kotovsky, K., & Cagan, J. (2023). Trust in an AI Versus a Human Teammate: The Effects of Teammate Identity and Performance on Human-AI Cooperation. *Computers in Human Behavior*, 139: 1–11.

责任编辑：张雪帆

# 手段与目的之间：生成式人工智能 如何重塑公共行政组织悖论？

臧雷振 张 端\*

**【摘要】**生成式人工智能正重塑公共行政组织的运行逻辑，此时，技术不仅是执行手段，而且通过参与问题界定与决策生成，改变政策目标的排序与实现路径，它在优化“手段”的同时也可能改写“目的”，由此使公共行政组织的“手段-目的”张力从隐性冲突转为制度性悖论。基于组织悖论的分析视角，论文构建“技术行动性-目标一致性”二维分析框架，分析组织悖论如何被激活、如何通过循环反馈被放大或被吸收。结合案例分析，论文发现，生成式人工智能在显著增强公共治理响应效率的同时，易因权责边界与目标体系的时序失配，诱发执行困境与目标漂移。相反，权责界定、议题聚类与情境适配等制度化调适能吸收技术张力，促使组织从进行防御性策略转向接受性策略，从而将组织悖论转化为学习与改革动能。通过进一步类型学分析，论文还识别了四种公共行政组织悖论的典型形态，即技术主导型、目标悬空型、双重失配型与智能协同型，并提出系统协同、循环调适与不确定性吸收等治理路径。研究拓展了组织悖论在生成式人工智能治理语境下的解释边界，阐明了生成式人工智能作为制度创新驱动力的作用机制，为理解生成式人工智能时代公共行政的转型逻辑提供了新的理论与实践视角。

**【关键词】**生成式人工智能 组织悖论 手段与目的 悖论治理

**【中图分类号】**D63

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1674-2486 (2026) 01-0046-17

## 一、引言

在公共行政研究中，悖论（Paradox）被视作组织运行的常态，体现了“同时并存且持续存在的、相互矛盾但又相互联系的要素”（Schad et al., 2018: 5）。在此基础上，史密斯和刘易斯（Smith & Lewis, 2011）提出的“动态均衡模型”（Dynamic Equilibrium Model）是诸多悖论分析的核心框架，它认为组织可以通过接受性策略

---

\* 臧雷振，中国人民大学公共管理学院教授。张端，中国农业大学人文与发展学院博士研究生。感谢匿名评审专家的审稿意见。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“互联网发展与国家治理体系和治理能力现代化研究”（22&ZD028）阶段性成果。

将对立要素之间的张力转化为学习与变革的契机。在公共行政情境中，这一张力最常以“手段-目的”（Means-ends）<sup>①</sup>悖论的形式出现：技术手段是实现目标的路径与方式，体现工具理性；组织目的作为规范性指引，代表方向选择（斯科特、戴维斯，2011）。二者能否保持动态一致性直接关系到组织的行动效率。

然而，要使该模型在当下智能治理场景中保持解释力，需重新检验其关键预设。本文聚焦动态均衡模型的两大关键预设。其一，该模型默认手段与目的的关系可由组织理性控制，技术仅为被动工具，组织可以通过自主调节使其与目标适配。但在生成式人工智能（Generative AI）语境下，这一前提已然失效。不同于传统流程型数字系统仅执行固化规则，生成式人工智能凭借其开放性、泛化能力与自我生成特性，能主动参与到问题界定、价值排序乃至政策意义建构的过程中（陈胤、李晓曼，2024）。人工智能技术因而不仅是实现目标的手段，更成为重塑目标本身的制度性力量。公共行政组织由此面临核心困境，当技术深度嵌入公共价值协商过程，如何维系以公共性、合法性与程序正义为核心的目标体系？

其二，该模型隐含组织所处制度结构相对稳定的前提。这导致既有悖论研究多从抽象、内生的组织出发，低估了在特定制度情境下外源技术嵌入带来的结构性压力。在中国，数字治理并非组织自主演化的结果，而是由顶层设计驱动、科技企业主导、基层执行承接的复合过程（邱泽奇，2018）。生成式人工智能作为外源性的技术变量，其迭代逻辑、数据依赖与价值预设往往与行政体系的制度节奏、认知框架与权责结构存在时序错配（Gong et al., 2020）。组织一方面无法完全掌控技术的演进，另一方面又需在战略层面快速响应，因而在目标体系的动态演化与技术手段的制度嵌入之间持续脱节。

上述两项预设的失效在中国的数字治理实践中最易显化为“手段-目的”悖论。以北京市“接诉即办”为例，生成式人工智能支撑的智能分派与模式识别将群众诉求与政府响应实时耦合，显著提升了政务效率与响应速度（江文路、张小劲，2023）。但算法的不可解释性与目标导向滞后共同引入了新的治理困境：技术在优化“手段”的同时，也在重塑“目的”的价值逻辑，出现了手段驱动目的异化的风险（Wirtz et al., 2020）。在这一过程中，效率与公平、创新与秩序的张力持续叠加，使公共行政组织悖论不再是抽象概念，而成为可见的治理现实。

在此背景下，本文将生成式人工智能嵌入下的公共行政组织“手段-目的”张力概念化为制度性悖论，即外源技术通过其行动性嵌入公共价值协商过程，组织目标体系则因制度惯性或认知滞后而无法调适，从而导致技术逻辑与行政逻辑持续冲突的局面。为解析这一悖论，本文基于对动态均衡模型的转化，构建“技术行动性-目标一致性”二维分析框架，并通过“接诉即办”案例来展示行政组织如何在生成式人工智能的嵌入过程中，利用系统协同与不确定性吸收机制，从失配走向均衡。本文由此识别出技术主导型、目标悬空型、双重失配型与智能协同

<sup>①</sup> 在本文中，“手段”指的是公共行政组织为实现目标所采用的技术工具、方法或策略，通常与效率、执行力、操作性等有关；“目的”指的是公共行政组织所追求的最终目标，通常涉及政策目标、公共价值实现、社会福利、合法性等更高层次的追求。

型四种典型的悖论类型，并揭示公共行政组织如何通过策略性行动来实现悖论的转化与再平衡。本文旨在拓展组织悖论在人工智能时代治理语境中的适用边界，将中国地方治理实践转化为具有普遍意义的知识生产来源，为全球数字官僚制改革提供兼具理论锐度与实践韧性的治理范式。

## 二、文献述评

从早期对组织分权与集权间张力的讨论，到数字化转型中对组织灵活性与规范性的探讨，组织悖论一直是公共行政研究的重要议题。经典组织理论将组织视为围绕既定目标配置手段的工具性结构，手段与目的之间存在清晰的层级关系（钱德勒，2002）。但随着环境复杂化，尤其是人工智能技术的深度介入，技术在公共行政中的嵌入不再等同于被动使用，而逐渐参与并塑造组织行为与目标设定过程，呈现出“制度行为体”的特征（Barley, 1986）。由此，生成式人工智能技术嵌入加速了公共行政组织悖论的演化与重组，它一方面提升执行效率，另一方面改变问题界定与价值排序，放大并改写了“手段-目的”这一典型悖论，并推动研究者对悖论结构与作用机制的再审视。

目前对公共行政组织的悖论研究大体勾勒出三重冲突性。首先，生成式人工智能重塑了组织目标逻辑，加剧了目标权衡冲突。一方面，其在数据采集、知识升华与个性化服务等方面的能力，有助于公共组织动态调适目标体系（张夏恒、马妍，2024）。另一方面，人工智能技术倾向于将复杂多元的棘手问题简化为可量化的任务，常与强调公平、参与和包容的公共价值产生张力（Levy et al., 2021）。其次，公共资源有限性与组织需求多样性凸显资源分配冲突。生成式人工智能的技术生态由企业主导，公共组织难以掌控其迭代节奏，技术成为外源性不确定要素。人工智能对数据、算力与专业人才的密集需求，使组织在维系传统业务与投入智能转型之间陷入两难，过度倾斜则削弱基础服务，而投入不足则难以实现预期效能（刘特等，2024）。最后，技术逻辑冲击组织制度逻辑，体现技术与结构的冲突（张咏雪，2024）。在科层制中，信息收集、加工与决策是高度程序化和官僚化的过程。而生成式人工智能技术具备生成内容、辅助判断乃至拟议方案的能力，引发组织权力向技术团队转移，导致组织高层控制焦虑与中层角色冲突，并因技术更新快于制度调适而产生“结构滞后”（Alshallaqi & Al-Mamary, 2024）。

本文通过对公共行政组织悖论研究的梳理发现，尽管前述研究并未明确聚焦于“手段-目的”型悖论，但普遍强调从多元互动视角来理解组织要素之间的张力关系。然而，现有研究大多罗列冲突但并未解释冲突的产生机制，缺乏系统的理论化处理与机制层面的深入探讨。

具体而言，当前研究仍存在三方面的不足。第一，时间维度缺失。现有研究多停留在对某一时点的现象描述，对技术与公共行政组织间紧张关系的“生成—演化—再嵌入”过程关注不足（Li et al., 2023），因此难以解释为何产生冲突，以及在何时升级为悖论。第二，悖论的程度/阈值不清。并非所有“手段-目的”

不一致都会构成悖论，只有当技术行动性与组织目标同时被激发且难以取舍时，张力才具有悖论性。如公共行政组织与地方企业普遍存在的竞合关系，依据双方行为激烈程度的不同，竞合关系既可能满足共同利益实现双赢，也可能导致政府对非国有企业展开排斥掠夺，阻碍政绩增长（周黎安，2021）。第三，对悖论持久性的误读。部分研究将悖论解读为通过辩证法加以解决的对立关系，认为组织在经历“正—反—合”过程后，可实现紧张关系的最终化解。然而，悖论强调对立关系的持续性和不可根除性，其解决方式更多表现为暂时性、阶段性的平衡而非终结。例如，组织虽然能借助技术规制在短期内强化对流程与行为的控制，但从长期来看，会因路径依赖而陷入核心僵化和张力回流（Leonard-Barton，1992）。

因此，面对新兴技术嵌入带来的治理复杂性，现有研究需要从静态描述转向动态建模与机制解释，并在时间、阈值、持久性三个维度上深化对“手段-目的”型悖论的识别与分析，为后续理论建构与实践探索提供切入视角。

### 三、研究框架

在生成式人工智能嵌入公共行政组织的进程中，手段与目的的关系超越线性、决定论因果逻辑，呈现出互依、冲突且持续演化的二元张力，构成内生于治理情境的组织悖论。为此，本文构建悖论动态演化的分析框架（见图1），旨在揭示生成式人工智能如何激化、转化并重构公共行政组织中的“手段-目的”关系，探讨组织如何通过策略响应实现悖论管理。研究框架以“悖论关系转化—悖论循环反馈—组织悖论管理”为逻辑主线，整合技术属性与组织能力两个维度，强调悖论并非静态冲突，而是在技术嵌入与组织响应的互动中持续演化。

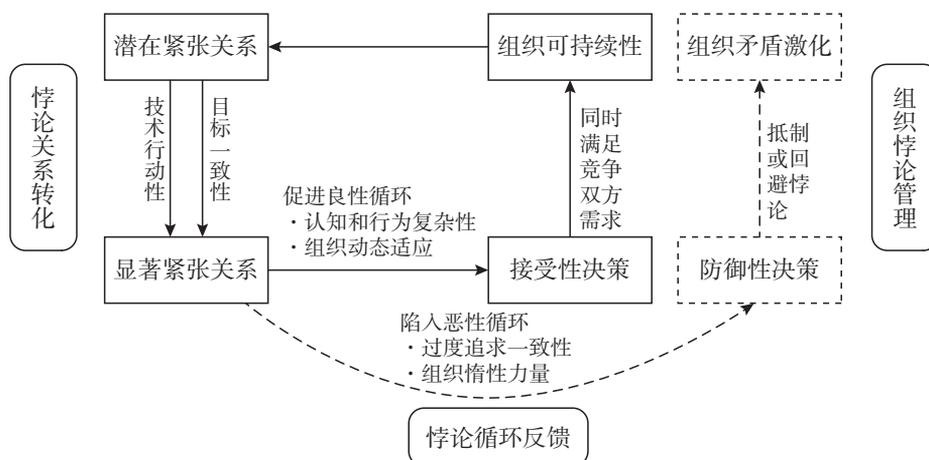


图1 生成式人工智能嵌入下组织悖论的分析框架

资料来源：作者参考（Smith & Lewis，2011）自制。

#### （一）悖论关系转化环节

公共组织中的悖论多以潜伏状态存在，只有当外部情境变化与成员的认知投

入共同作用时，对立要素才被激活而产生实际影响。“手段-目的”悖论的显著性取决于两项关键变量的作用。

第一，技术行动性（Agency），即技术系统在组织治理过程中主动参与问题界定、决策生成与目标导向的能力。它是悖论关系显化的“外源触发器”，可类型化为技术的默认判断权和结果主导性。默认判断权指技术系统是否参与价值排序、问题设定与规则制定的前端环节，主导组织“如何定义问题”。低判断权的生成式人工智能通常被用于文本生成或客户服务等边缘业务，而高判断权的生成式人工智能被嵌入决策制定的核心环节，放大了组织面临的认知困境与制度压力。结果主导性指技术建议在实践中是否对决策结果产生实质引导。在基层治理场景中，结果主导性越高，越可能触发目标体系的重新配置，强化组织成员对于“技术为何而用”的价值焦虑。此时，人类裁量会转化为对算法输出的责任转嫁，表现为遵循人工智能建议以规避问责的“自动化偏倚”或绕过系统运行的技术抵抗（臧雷振、张晴，2024）。

第二，目标一致性（Alignment），即组织目标与技术手段是否保持逻辑协同与执行路径上的互认。它是悖论关系显化的“内源抑制器”，体现为目标体系的协同性与敏捷性。协同性指组织具备清晰、可行的目标体系，且技术手段能围绕目标进行任务分解与资源调度。在复杂环境中，技术应用常同时激发效率、公平、透明等多重诉求，若组织缺乏价值兼容能力，易陷入目标锁定和内部冲突（Birhane et al., 2022）。敏捷性指组织能在面对环境变化或技术能力边界变动时，因事制宜地调整目标内容与优先级，维持手段与目的关系的动态契合。在中国地方政府数字化转型过程中，人工智能技术试点城市实现治理逻辑的敏捷性转向，服务响应速度提升、审批流程简化，抑制了悖论显化（Li et al., 2023）。但缺乏目标调整能力的组织，面对由新技术引发的变革压力，往往采取如选择性搁置、象征性采纳等策略，不仅无法弥合手段与目的的裂隙，反而会加速悖论从潜在状态走向显性冲突。

## （二）悖论循环反馈环节

在悖论循环反馈环节，显著的张力关系会引发公共行政组织的反应行为，这些行为通过自我强化机制进一步推动悖论的动态演化，形成恶性循环或良性循环两种模式（Tsoukas & Cunha, 2017）。

恶性循环源自个体与组织对目标一致性的过度追求。当组织过度强调绩效、效率或政治责任时，成员面对矛盾冲突往往压抑多元考量，造成认知与行为之间的失调，个体由此产生恐惧、焦虑或倦怠等情绪反应。而这些负面状态又被组织的奖惩考核机制不断放大，强化了单一导向的目标逻辑，表现为流程固化、思维极化和形式主义等现象。结果是张力被导入单一选择的自我强化回路中，矛盾被遮蔽却未被化解，最终导致组织学习受阻与治理失灵（胡卫卫等，2021）。

良性循环则把张力关系视为创新的契机。其生成条件在于个体能承认并接受矛盾，具备反思性与情境应变能力。同时，组织结构具备开放性与动态协调机制，

能在制度、技术与文化层面容纳差异。通过协同对立要素之间的张力，组织可在冲突中生成新的平衡与策略方案，使系统潜能被激发，推动矛盾关系向兼容性和创新性方向演化，进而形成积极的反馈循环（林海芬、胡严方，2023）。

### （三）组织悖论管理环节

组织悖论的决策取向很大程度上决定了其循环路径。防御性决策倾向于极化张力关系的一方或无视张力关系，表现为对悖论的抵制与回避。这种模式强化了公共行政组织对固定路径的依赖，不仅抑制了对外部变化的适应能力，还可能进一步放大公共组织内部的张力，最终威胁组织的平衡与生存。相比之下，接受性决策认为，解决组织悖论不意味着消除张力，而意味着找到同时满足竞争双方需求的方法。公共行政组织应通过接纳张力并采取灵活的管理方式，逐步增强治理效能，从而实现了对悖论的积极管理。

组织悖论动态均衡模型能弥补现有理论的不足。首先，该模型指出悖论动态演化的两种循环，填补了既往技术与公共行政组织关系分析在过程性方面的缺失。其次，该模型明确了悖论的边界条件，即潜在的张力在公共环境因素和成员认知失调的共同作用下变得显著，并提出接受性决策作为组织悖论的解决方案。最后，该模型突出了悖论的延续性，揭示了公共行政组织在缓解矛盾后形成的暂时平衡将成为新一轮悖论的起点，从而将悖论管理与公共行政组织的长期进化能力紧密结合。该框架能为生成式人工智能对公共行政组织“手段-目的”悖论的激化与治理提供分析基础。

## 四、案例研究

### （一）研究方法与案例选取

本文选取北京市“接诉即办”改革作为典型案例，采用案例研究方法，围绕其引入生成式人工智能的过程，对“手段-目的”悖论的显化、循环与治理路径进行系统剖析，深入揭示技术赋能与治理目标之间的张力与协同机制。案例研究能综合呈现特定治理情境中的制度逻辑、行动策略与演进轨迹，是理解复杂公共管理问题的有效路径（于文轩，2020）。“接诉即办”自2019年启动以来，以12345市民热线为枢纽，构建“接、派、办、评”闭环，依托生成式人工智能来提升诉求识别与响应能力，推动治理模式由被动受理向主动服务转型（李文钊，2021）。该案例兼具典型性与前沿性，体现了平台型政府建设的实践探索，也展现了智能技术嵌入公共行政过程中手段与目的关系的阶段性失衡与调适过程，为理解技术治理悖论的演化逻辑与破解路径提供了实证场景。研究数据来自通过座谈会、半结构访谈和实地调查等途径获得的一手资料，本文同时利用政府部门官方网站的政务公开和政策文件等资料进行了三角互证。

## (二) 案例分析：以“接诉即办”为例的悖论演化与治理路径

本文首先系统梳理了北京市“接诉即办”改革的政策演进与技术升级脉络。自2019年工作机制正式实施以来，“接诉即办”逐步形成了依托12345热线统一响应诉求的制度体系，并在2021年通过《北京市接诉即办工作条例》的颁布实现了法治化与规范化。改革进一步引入大数据与人工智能技术，探索从被动响应到主动治理的转型。2023年，北京市在政务服务和城市治理领域系统推进人工智能应用，将“智能受理”“智能派单”“智能治理”作为深化改革的重要方向。基于分析框架，本文构建了生成式人工智能嵌入下的公共行政组织悖论演化路径模型（见图2），旨在揭示智能化转型如何动态重塑公共组织在手段与目的之间的张力结构。下文将依循此模型，对“接诉即办”改革的政策过程展开历时性分析。

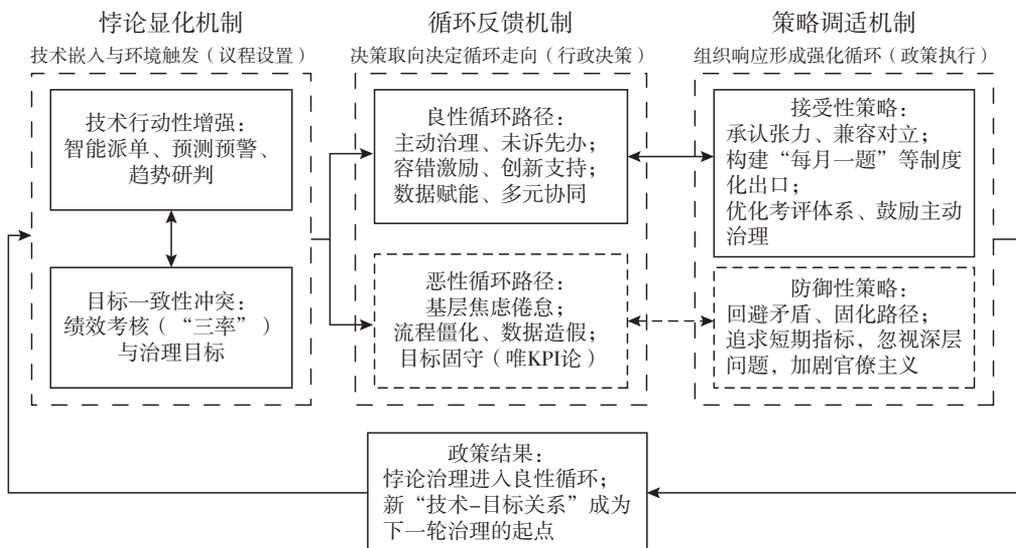


图2 生成式人工智能嵌入下的公共行政组织悖论演化路径模型

资料来源：作者自制。

### 1. 悖论关系转化环节：悖论显化机制

北京市“接诉即办”改革的智能化转型，是技术行动性增强与组织目标张力耦合的产物。从技术演进逻辑来看，生成式人工智能、大模型、智能仪表盘等工具的成熟应用，使技术系统从被动响应的信息载体，逐步转变为能主动参与问题识别、责任界定乃至建议生成工作的治理主体。然而，这一转变并未自然地导向治理效能提升，反而在组织内部激化了“手段-目的”的深层悖论。一线管理者明确指出了技术赋能与治理目标之间的结构性错位：“我们现在用大模型做智能推荐，提到哪个位置就直接在地图上落点，派单准确率确实高了。但问题在于系统无法判断属地是否有执法权。基本就是看得见的管不了，管得了的看不见（市数据局访谈记录 20250530）。”

这一困境揭示了悖论显化机制的核心，即技术行动性的提升并未同步实现目

标一致性的增强。组织的目标强调“问题解决、群众满意”，但在操作层面，这一目标被高度简化并量化为“响应率、解决率、满意率”“三率”考核。例如：“Y街是‘不停车胡同’，技术能监测违停，但商户物流、居民就医、游客体验怎么平衡？系统只告诉我们‘有车’，却不告诉我们‘该怎么办’（北京市某街道副主任调研记录 20250530）。”技术系统优化派单逻辑以提升效率，却可能将复杂、跨域、权责模糊的诉求派至资源匮乏的乡镇（街道），反而加剧权责不匹配的治理困境（燕继荣、张志原，2022）。

因此，“接诉即办”的智能化转型不仅是技术升级，更是技术行动性激活与目标一致性失衡相互激荡的组织过程，表现为技术的默认判断权、结果主导性持续上升，而目标体系的协同性、敏捷性未能同步提升。二者的错位令原本隐性的效率与公平、精准与包容等价值博弈在一线场景被即时量化并放大，从而把“手段-目的”冲突凝聚成组织悖论。这一显化将直接触发组织的应对循环，要么滑向指标化与流程刚性的恶性自反馈，要么在跨层级协同与规则调整中形成良性学习回路。

## 2. 悖论循环反馈环节：循环反馈机制

悖论显化之后，“接诉即办”改革进入循环反馈阶段。组织对悖论的响应行为通过自我强化机制，推动系统朝向恶性或良性循环演化。当技术系统的行动性增强而目标一致性未同步提升时，基层组织会因绩效压力与权责不匹配产生强烈的适应性行为，进而诱发恶性循环。典型表现包括基层焦虑与倦怠的蔓延、数据虚报倾向，以及官僚主义固化等情况。例如，乡镇（街道）会因频繁承接无执法权的复杂工单而产生倦怠情绪，通过引导回访话术提升满意率，或推动诉求转入非12345渠道以规避考核压力（梅赐琪、李舒敏，2024）。对目标一致性的过度追求，导致流程僵化与目标窄化，将悖论引向单一绩效维度，形成典型的恶性循环。

北京市通过制度创新阻断恶性循环、激发良性循环，关键在于将技术张力转化为协同治理的契机。一方面，“主动治理、未诉先办”的新范式兴起。例如，北京市水务局通过历史数据来预判汛期积水点位，提前部署资源，实现从“被动响应”到“前瞻干预”的跃迁。另一方面，“街乡吹哨、部门报到”机制强化跨层级协同，将技术识别的问题转化为部门联动的行动指令。以某街道“智慧消防”建设为例：“智慧消防中心还是由烟感报警器自动触发警报，但处置过程依赖街道、社区、网格、楼门四级联动，核心是依靠人机配合，把火患掐灭在萌芽阶段（北京市某街道调研记录 20250530）。”

综上，循环反馈使“接诉即办”的智能化转型呈现出动态韧性，系统在张力驱动下不断自我校正。其分野在于，恶性循环源自对单一一致性（单一目标、单一路径、单一指标）的刚性追求，造成悖论被放大；而良性循环基于对复杂性的接纳与跨层级协同，将技术触发的张力转变为组织学习与能力提升的动能。

## 3. 组织悖论管理环节：策略调适机制

循环反馈机制描述的是系统自发的行为模式，策略调适机制则聚焦于政策制

定者如何通过有意识的政策行动，引导系统走向良性循环，抑制恶性循环。在改革初期，部分政策设计带有明显的防御性色彩，试图通过限制技术权限或规避考核来维持表面稳定。其一，考核体系的刚性化过度强调绩效指标，弱化了组织解决实际问题的能力与对公共服务公平性的关注，产生官僚主义和形式主义倾向。其二，默许“外部循环”，即引导诉求通过企业热线、社区微信群等渠道解决，降低系统工单量与考核压力。长期来看，这种做法牺牲了数据的完整性与政策研判的科学性，是一种典型的回避矛盾策略。

随着改革的深入，北京市政府在市级层面转向更具建设性的接受性策略，其核心在于承认技术给组织带来的结构性张力，并通过制度创新来实现对立要素的协同整合。首先是“首接负责制”的制度化。2021年《北京市接诉即办工作条例》明确规定“本市对接诉即办工作实行首接负责制，接到派单的单位不得推诿”，并通过2022年开发的全市统一办公系统实现规范化约束，为技术精准匹配组织执行力。其次是“每月一题”的制度化设计，将海量个案诉求聚类为结构性议题，实现“一类问题、一策破解”，把个体诉求与系统治理的张力转化为创新动力。最后，针对街道与乡镇的不同诉求，基于情境适配调整服务供给方式。总体而言，接受性策略不追求消除矛盾，而是通过权责界定、议题聚类 and 情境适配，将技术引发的张力转化为治理创新的契机。

综上所述，“接诉即办”改革在生成式人工智能技术的嵌入过程中，呈现出技术赋能与治理目标之间的深层张力。技术提升派单精准度的同时加剧了基层权责失衡，使效率与公平、响应与治理等悖论显化。通过权责界定、议题聚类与情境适配等制度优化，组织由考核驱动的被动应对转向主动治理与条块协同，推动系统进入学习型良性循环。这一定性研究结论为下文的类型谱系划分与治理路径分析提供了经验基础与因果线索。

## 五、生成式人工智能嵌入下公共行政组织“手段-目的”悖论的类型谱系

基于对“接诉即办”改革的历时性分析，本文揭示了生成式人工智能的嵌入如何激化公共行政组织内部手段与目的的张力，推动悖论经历显化、反馈与调适的动态演化。这一过程不仅呈现了技术与治理目标之间的复杂互动，也揭示了不同情境中悖论表现的差异性。为超越个案描述、提炼具有解释力的理论图谱，本文在经验观察的基础上转向类型学建构，以“技术行动性”与“目标一致性”为揭示悖论类型的分析维度，结合典型的治理场景，将生成式人工智能嵌入下的“手段-目的”悖论归纳为技术主导型、目标悬空型、双重失配型与智能协同型四类情境（见图3）。这一类型划分能为理解智能时代公共行政悖论的形态和演化提供结构化视角。

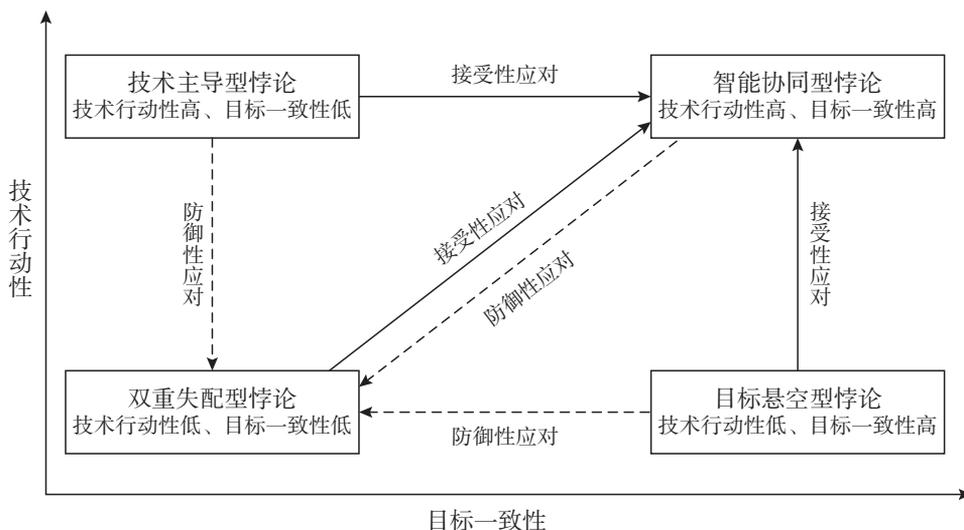


图3 生成式人工智能嵌入下公共行政组织悖论的转化类型

资料来源：作者自制。

### （一）技术主导型悖论：技术行动性高、目标一致性低

技术主导型悖论是生成式人工智能深度嵌入组织运作后，技术系统凭借其强大的问题识别、归责判断与方案生成能力，实质性地主导了治理流程的运行逻辑，而组织的目标体系未能同步更新，导致手段先进但目的模糊的结构失衡。例如，过多选择会使公共行政组织错估“错误选项”的风险，引发“决策瘫痪”（Schwartz et al., 2002）。此外，公共行政组织在追求创新和技术应用时若缺乏战略性聚焦，会过度追求技术路径，造成资源浪费，陷入“创造性破坏”的状态（高奇琦，2023）。

在“接诉即办”案例中，这一悖论表现为智能派单系统能显著提升响应效率，却无法识别权责边界，将大量跨域、模糊或需协同处置的诉求派至无执法权的基层单位，陷入执行困境。技术越高效，基层权责错配就越突出，反而制约了组织提升治理效能与增进公众福祉的根本目标。因此，治理技术主导型悖论应从单纯扩展技术功能转向重建目标一致性，通过简化选择、强化审查与引导型使用，使生成式人工智能技术成为战略驱动的赋能工具，实现从技术供给到组织变革的良性转化。

### （二）目标悬空型悖论：技术行动性低、目标一致性高

目标悬空型悖论表现为组织目标体系能主动响应环境变化并重构战略方向，但却因生成式人工智能的嵌入程度较低，缺乏必要的技术支撑与操作能力，导致手段与目的间产生结构性脱节（Davenport & Kirby, 2016）。虽然组织内部具备高度一致的改革意愿与适应性调整的能力，但由于对技术可靠性、安全性或可控性的担忧，组织往往采取消极观望等防御策略，技术被排除在核心流程之外，形成“有目标、缺手段”的治理真空（Hicks et al., 2024）。

在“接诉即办”改革中，目标悬空型悖论的典型表现是技术使用局限在信息展示或辅助统计，实践中的资源调度和问题研判等环节仍依赖人工经验，导致难以从源头化解和根治如城市内涝、群租房隐患等具有长期性、季节性及系统性的治理议题。要推动这一悖论模式的良性转变，公共行政组织需要重构技术信任机制，通过有序嵌入与政策试点来激发技术行动性，将生成式人工智能转化为实现目标的有效支撑。

### （三）双重失配型悖论：技术行动性低、目标一致性低

双重失配型悖论指技术系统未能有效嵌入组织流程，缺乏默认判断权与结果主导性，同时组织目标体系也呈现协同性不足与调整迟滞的双重失能。一方面，技术手段缺位导致组织无法充分利用生成式人工智能的感知、分析与生成能力，错失优化治理流程与提升响应能力的关键契机。另一方面，目标体系的模糊与分裂使组织难以形成一致的改革方向，削弱了对技术部署的战略指引与资源配置能力。因此，双重失配型悖论常以目标不明、技术缺位、能力滞后的路径陷入恶性循环，形成公共治理的马太效应。

此类情境曾在部分地方政务服务中心的早期智能化探索中出现。以智能客服应用为例，基层部门在未明确服务定位与跨部门协同机制的情况下仓促上线智能问答系统，系统既未接入核心业务数据库，也缺乏对高频诉求的语义训练，导致频繁给出无效或错误答复。由于公共部门在智能客服化身应用实践中缺乏明确的规律性认识，致使智能客服应用效果不佳，公众满意度降低，进而影响政府形象与行政工作，制约行政部门公共服务改革的推进（王海忠等，2021）。

### （四）智能协同型悖论：技术行动性高、目标一致性高

智能协同型悖论格局是在悖论张力未被消除的前提下，通过策略调适实现了技术手段与组织目标之间的动态协同。在此类型中，生成式人工智能具备一定的默认判断权与结果主导性，被有效引导并服务于清晰而多元的组织目标。组织在目标体系协同性与调整敏捷性方面的双重优势，又使其能持续平衡多维价值诉求，将“手段-目的”的张力转化为学习与演化的制度性动力。

在实践中，北京市“接诉即办”改革的“每月一题”制度借助大模型分析公众诉求的共性，并推动条块部门制定专项政策，实现从“接诉响应”向“未诉先办”的治理转型。这一过程体现出学习型组织的典型特征，通过反思性机制识别来修正因路径依赖形成的增长极限与转移负担，避免落入工具主义或目标僵化的陷阱（圣吉，2009）。在持续的张力调适中，组织将手段与目的之间的悖论转化为制度创新的内生动力，实现了技术创新与公共价值目标的动态整合。表1总结了以上四类典型的“手段-目的”悖论类型及其核心张力表现，以刻画生成式人工智能嵌入下组织目标与技术调适的不同路径。

表1 基于技术行动性与目标一致性双维度的组织悖论类型划分

悖论类型	技术行动性 维度	目标一致性 维度	核心张力描述	主要悖论表现
技术主导型	高	低	技术主动塑造决策逻辑，但目标体系滞后，组织无法有效规训或引导技术	智能派单系统提高响应效率，同时导致权责不匹配
目标悬空型	低	高	组织目标明确并具有适应性，但缺乏有效的技术手段支撑目标实现	数据仪表盘、智能问答等技术的“表演化”
双重失配型	低	低	技术与目标双重缺位，陷入治理马太效应的恶性循环	对智能客服应用缺乏配套制度建设和规律性认识
智能协同型	高	高	技术与目标形成动态耦合，悖论成为制度重构与改革创新的动力	从“接诉响应”向“未诉先办”的治理转型

资料来源：作者自制。

需要强调的是，四种悖论类型并非线性阶段或固定状态，而是在组织运行中交错、并存、转化的动态格局。“接诉即办”的治理范式从被动受理走向主动识别，体现了这种动态演化。改革初期，组织目标清晰而技术嵌入不足，形成“目标悬空型”悖论；随着智能平台的深度介入，技术行动性过强又导致“技术主导型”悖论，表现为算法权力上升与目标失焦并存。面对张力累积，北京市政府通过权责界定、数据驱动议题聚类与基层情境适配等接受性策略，推动组织向智能协同的转化。这一过程表明，公共行政的智能化不是“从失效到有效”的单线进步，而是在悖论中前行。悖论类型及其演化揭示了以悖论为动力的内在逻辑与治理转化的可能路径。

## 六、“手段-目的”悖论的治理策略与路径

悖论的恶化缘于组织技术与公共服务目标的失配，而悖论的良性循环则有赖于手段与目的关系的均衡。“接诉即办”改革实践表明，组织对悖论的回应大致呈现两种取向：一是防御性策略，其倾向于压制或回避张力，导致创新惰性；二是接受性策略，其通过开放与反思将冲突转化为学习与制度进化的动力。

### （一）公共行政组织悖论的治理策略

防御性策略是公共行政组织在面对“手段-目的”型悖论时的一种压抑式适应路径，常见于技术主导型与目标悬空型情境。其核心逻辑是通过固守既有目标与治理模式来回避变革风险，从而维持表面稳定。这种策略在技术嵌入和目标调整两个方面均表现出保守倾向。在技术层面，组织拒绝赋予生成式人工智能以默认判断权或结果主导性，仅将其视作执行性工具，避免其介入问题设定与决策权的

重新配置，导致智能系统的嵌入止于形式，难以发挥治理潜能。在目标层面，组织缺乏协同性与敏捷性，仍依赖单一绩效导向与量化考核逻辑，忽视复杂环境中目标体系的多元演化。防御性策略短期内有助于控制行政风险与运作成本，但其积累会强化技术排斥与目标僵化的负向循环，使组织从局部性悖论滑向双重失配型悖论。长期而言，这种结构性保守削弱了组织的吸纳与反思能力，压缩了制度创新空间，使行政组织陷入功能衰退的困境。

与之相对，接受性策略强调通过反思式学习实现技术与目标关系的动态平衡，使公共行政组织在智能化转型中保持适应性与开放性。该策略承认生成式人工智能的技术行动性，适度赋予其判断权与结果导向功能，使其参与问题定义与决策支持，同时通过制度化约束来防止技术逻辑凌驾于公共价值之上。在目标一致性层面，组织通过强化目标协同性与提升来调整敏捷性，形成多元价值兼容的战略体系，并能根据环境变化快速重构目标结构与优先级，建立技术与目标之间的弹性联动机制。但由于组织运行受整体性、再现性与意外性的制约，悖论循环难以被彻底消解 (Tsoukas & Cunha, 2017)。因此，接受性策略的关键在于通过结构优化与制度协同来吸纳复杂反馈，将张力转化为学习创新的契机，使“手段-目的”悖论成为持续改革的驱动力，推动公共行政组织由被动应对走向战略适应的良性循环。

## (二) 公共行政组织悖论的治理路径

### 1. 提升公共行政组织系统的整体协同

在生成式人工智能快速嵌入公共行政组织的背景下，孤立地治理“手段-目的”悖论难以奏效，组织需从系统整体出发，将技术嵌入视为系统性变革而非局部改良。在技术布局时，公共行政组织需全面考量公众接受度、委托适用性、社会采纳率等多维度因素的有机整合，从而避免技术应用的孤立性与功能碎片化 (Koenig, 2024)。前文案例分析表明，技术驱动的协同机制是推动悖论治理的关键。初期技术被局限于热线派单与响应环节时，组织层级之间会出现结构性失衡。在市级统筹、部门联动、街道承接形成贯通机制后，技术赋能才真正转化为组织学习与政策创新的动力。

当然，要实现整体协同，组织应在不同层次推动建立兼具学习性与反思性的制度结构。其一，在基础设施层面，组织应发展支持复杂系统治理的方法与工具，如系统动力学、历史方法、过程方法等，以支持对复杂系统的全面理解和动态管理 (梅多斯, 2012)。其二，在成员层面，组织应打破“技术即效率”的单向度思维，强化组织成员对技术风险、伦理约束和价值导向的综合认知，使协同治理具备价值自觉。其三，在组织间层面，应形成政府、高校与企业的共建网络，实现算法研发、制度设计与政策应用的闭环互动 (Sun et al., 2024)。如北京市近年来推动的人工智能赋能基层治理行动，通过校地联合攻关、政企共建实验室，探索生成式人工智能如何在城市治理、社会服务等领域实现标准化与情境化结合 (王阳亮、李熠, 2025)。

## 2. 驱动公共行政组织过程的循环调适

治理“手段-目的”悖论并非单次可完成，而是在组织运行中持续激活、反馈与修正的循环调适过程。生成式人工智能的嵌入使公共行政组织处于不断重组的目标体系中，任何静态制度设计都难以长期奏效。因此，组织必须具备对技术-目标不匹配的动态敏感性，建立可持续的学习、反思、再调整机制，将治理过程从线性执行转化为螺旋式优化。“接诉即办”实践经验显示，建立循环调适机制能有效防止悖论结构固化和功能锁定。当前，越来越多的基层部门改革通过设计“每月一题”“一刻钟响应圈”等机制，推动行政流程实现从问题驱动到学习驱动的转型，提升治理的敏捷性，破解“技术越发展，效率却越陷入瓶颈”的治理效能悖论。

循环调适的核心在于构建学习型行政组织，承认生成式人工智能技术嵌入的动态性与不确定性，接受改革过程中必然出现的试错与反馈，以此增强组织的自我纠错和适应能力。在生成式人工智能的布局与应用中，公共行政组织应积极推行试验式和迭代式的改革方法，而非寻求一步到位的解决方案。通过小范围试点积累实践经验，再逐步推广至更广的领域，以此降低全局性失败的风险，增强技术与公共服务目标的适配性（臧雷振等，2023）。此外，应培育行政人员的正念（Mindfulness）意识与反思能力，使其能警觉识别重复性错误与潜在风险，实现对悖论循环的前瞻性调节（Vogus & Colville, 2017）。

## 3. 转化公共环境不确定性为变革动力

公共组织理论学者偏好减少公共行政过程的不确定性，然而，以预期形式出现却带有意外特质的事件在组织循环反馈的过程中不可或缺。传统公共组织理论倾向于通过科层化压缩不确定性，但这种控制理性削弱了智能时代组织的学习能力与应变潜能。在“接诉即办”改革中，群众诉求的突发性和多样性不断暴露出制度盲区和流程盲点。北京市政府在面对治理意外性时，通过完善问题分级响应机制，将突发问题转化为政策优化与制度更新的契机，从而形成以不确定性驱动改革的良性循环。

要实现这种转化，公共行政组织需在制度、认知与行动三个层面重构对“意外性”的理解与回应。在制度层面，公共行政组织应允许生成式人工智能在受控环境中不断迭代优化，使“意外”成为制度性学习的资源。在认知层面，组织需打破“问题即失败”的行政惯性，避免对悖论进行合理化归因，强化对异常信号的敏感识别与反思能力，防止预警迹象被正常化、隐蔽化（Brown & Starkey, 2000）。在行动层面，组织应推动小规模、可回溯的情境实验，通过跨部门复盘与数据反馈，将环境波动与算法偏差转化为改进动力，形成以实时学习为核心的良性循环模式（圣吉，2009）。

## 七、结论与讨论

生成式人工智能正以前所未有的深度与广度嵌入公共行政组织，不仅重塑了

以技术作为手段的传统角色，更深刻介入了公共价值目标的界定与协商过程。本文立足于公共行政组织“手段-目的”悖论，通过对北京市“接诉即办”改革的历时性分析，构建“技术行动性-目标一致性”的二维分析框架，系统揭示了生成式人工智能嵌入下公共行政组织悖论的动态演化机制。研究发现，生成式人工智能的介入主要并不是线性提升了行政效能，而是强化了手段与目的间的结构性冲突。“接诉即办”改革中的悖论演化呈现显化到循环再到治理的动态过程，技术行动性增强与目标一致性滞后导致执行困境，组织对张力的不同回应形成良性与恶性循环，政策策略从防御性回避转向接受性调适。

进一步的类型学分析显示，生成式人工智能嵌入公共行政组织后形成了四种典型的“手段-目的”悖论，即技术主导型、目标悬空型、双重失配型与智能协同型。技术主导型反映出技术权重过高、组织目标滞后的结构性失衡，目标悬空型体现技术支撑不足、改革意愿被锁定的保守状态，双重失配型揭示技术与目标双重失能导致的制度僵化，而智能协同型则代表组织在持续张力中实现动态均衡与制度进化的理想状态。

在悖论治理层面，本文指出防御性策略与接受性策略的选择直接决定组织的循环方向。防御性策略应对侧重抑制技术变革与固守既定目标，易导致手段与目的脱节并陷入恶性循环；接受性策略应对则通过吸纳张力、优化反馈机制与策略性协同，实现动态平衡与创新增益。基于此，本文提出三条组织治理路径：其一，强化系统协同，从整体视角整合技术、制度与人力资源，防止技术碎片化与治理孤岛化。其二，推动循环调适，构建以反馈与学习为核心的制度机制，提升组织对技术变动的适应性。其三，将不确定性转化为变革动力，把突发问题视为重新匹配手段与目标的契机，以学习驱动制度革新。

悖论一直是哲学反思和理论创新的重要源泉，其在数字化与智能化背景下的复杂性为公共行政管理研究提供了新的视角和启示。本文拓展了公共行政组织悖论研究的边界，提出了基于生成式人工智能技术嵌入的悖论类型及治理框架，为深入探讨智能技术与公共行政组织之间的复杂关系奠定了基础。在实践中，生成式人工智能不应仅被视为工具，而应成为动态调整手段与目标关系的重要组成部分。公共行政组织亦需在应用技术创新的同时，平衡伦理治理，建立透明且可靠的技术框架，以减少技术滥用或不信任；通过多元化目标设定和灵活调整，挖掘技术带来的长期价值，并在不确定性中寻找新的治理突破和改革机会。

## 参考文献

- 艾尔弗雷德·D. 钱德勒 (2002). 战略与结构. 孟昕, 译. 昆明: 云南人民出版社.
- Chandler A. D. Jr., *Strategy and Structure*. (Meng, X. Trans.) Kunming: Yunnan people's Press (in Chinese)
- 彼得·M. 圣吉 (2009). 第五项修炼. 张成林, 译. 北京: 中信出版社.
- Senge, P. M. (2009). *The Fifth Discipline*. (Zhang, C. L. Trans.) Beijing: China CITIC Press. (in Chinese)
- 陈旒、李晓曼 (2024). 人工智能的决策替代与社会缓冲——以 X 智能电厂为例. *社会学研究*, 39(1): 156-179+229.
- Chen C., & Li X. M. (2024). Decision-making Substitution by Artificial Intelligence and Its Social Buffering: A Case Study of the X Intelligent Power Plant. *Sociological Studies*. 39(1): 156-179+229. (in Chinese)
- 德内拉·H. 梅多斯 (2012). 系统之美. 邱昭良, 译. 杭州: 浙江人民出版社.

- Meadows, D. H. (2012). *Thinking in Systems: A Primer*. (Qiu, Z. L. Trans.) Hangzhou: Zhejiang People's Publishing House. (in Chinese)
- 高奇琦 (2023). 大模型引发的大转型 2.0: GPT 时代的政治与经济起源. *学术界*, (8): 68-80.
- Gao, Q. Q. (2023). The Great Transformation 2.0 Triggered by Large Models: The Political and Economic Origins of the GPT Era. *Academia*, (8): 68-80. (in Chinese)
- 胡卫卫, 陈建平, 赵晓峰 (2021). 技术赋能何以变成技术负能? ——“智能官僚主义”的生成及消解. *电子政务*, (4): 58-67.
- Hu, W. W., Chen, J. P., & Zhao, X. F. (2021). How Does Technological Empowerment Become Dis-empowerment? The Formation and Dissolution of “Intelligent Bureaucracy.” *E-Government*, (4): 58-67. (in Chinese)
- 江文路、张小劲 (2023). 地方政府数字化转型的变革逻辑与路径演进——以北京市“接诉即办”数字治理改革为例. *南昌大学学报(人文社会科学版)*, 54(3): 90-100.
- Jiang, W. L., & Zhang, X. J. (2023). The Digital Transformation of Local Government: Change Logic and Evolution Path: A Case Study of Beijing's “Jie Su Ji Ban” Digital Governance Reform. *Journal of Nanchang University (Humanities and Social Sciences Edition)*, 54(3): 90-100. (in Chinese)
- 李文钊 (2021). 超大城市的互动治理及其机制建构——以北京市“接诉即办”改革为例. *电子政务*, (11), 12-21.
- Li, W. Z. (2021). Interactive Governance and Mechanism Construction in Megacities: A Case Study of Beijing's “Responding to Complaints Upon Receipt” Reform. *E-Government*, (11): 12-21. (in Chinese)
- 林海芬、胡严方 (2023). 从恶性循环到良性循环: 组织变革中授权与控制悖论动态演化研究. *管理世界*, 39(11): 191-216.
- Lin, H. F., & Hu, Y. F. (2023). From Vicious Cycle to Virtuous Cycle: A Study on the Dynamic Evolution of the Paradox of Empowerment and Control in Organizational Change. *Management World*, 39(11): 191-216. (in Chinese)
- 刘特、郑跃平、曹梦冰 (2024). 算法行政: 文献述评与研究展望. *公共行政评论*, 17(1): 84-104+198.
- Liu, T., Zheng, Y. P., & Cao, M. B. (2024). Algorithmic Administration: Literature Review and Research Prospect. *Journal of Public Administration*, 17(1): 84-104+198. (in Chinese)
- 梅赐琪、李舒敏 (2024). 文书再造: 当科层制铁笼扩张踢到专业能力铁板. *中国行政管理*, 40(5): 109-118+159.
- Mei, C. Q., & Li, S. M. (2024). The Reverse Flow of Documents: When the Iron Cage of Bureaucracy Encounters the Iron Wall of Professional Skills. *Chinese Public Administration*, 40(5): 109-118+159. (in Chinese)
- 邱泽奇 (2018). 技术与组织: 学科脉络与文献. 北京: 中国人民大学出版社.
- Qiu, Z. Q. (2018). *Technology and Organizations: Disciplinary Trajectories and Literature*. Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 威廉·罗伯特·斯科特、乔治·弗雷德里克·戴维斯 (2011). 组织理论. 高俊山, 译. 北京: 中国人民大学出版社.
- Scott, W. R., & Davis, G. F. (2011). *Organizations and Organizing: Rational, Natural, and Open System Perspectives*. (Gao, J. S. Trans.) Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 王海忠、谢涛、詹纯玉 (2021). 服务失败情境下智能客服化身拟人化的负面影响: 厌恶感的中介机制. *南开管理评论*, 24(4): 194-206.
- Wang, H. Z., Xie, T., & Zhan, C. Y. (2021). When Service Failed: The Detrimental Effect of Anthropomorphism on Intelligent Customer Service Agent Avatar: Disgust as Mediation. *Nankai Business Review*, 24(4): 194-206. (in Chinese)
- 王阳亮、李熠 (2025). 中国式现代化视域下超大城市治理的理论维度与实践逻辑——基于北京市接诉即办改革研究. *北京行政学院学报*, (3): 98-107.
- Wang, Y. L., & Li, Y. (2025). Theoretical Dimension and Practical Logic of Megacities' Governance from the Perspective of Chinese Modernization: A Study Based on Beijing's Reform of Swift Response to Public Complaints. *Journal of Beijing Administrative College*, (3): 98-107. (in Chinese)
- 燕继荣、张志原 (2022). 市民诉求驱动的城市社区治理体系创新——以北京市 F 街道“接诉即办”实践为例. *中国行政管理*, (10): 54-64.
- Yan, J. R., & Zhang, Z. Y. (2022). An Innovative Urban Community Governance System Driven by Citizens' Demands: Case of Beijing's JiesuJiban Reform in F Street. *Chinese Public Administration*, (10): 54-64. (in Chinese)
- 于文轩 (2020). 中国公共行政学案例研究: 问题与挑战. *中国行政管理*, (6): 105-112.
- Yu, W. X. (2020). Chinese Public Administration Research Methods: Problems and Challenges. *Chinese Public Administration*, (6): 105-112. (in Chinese)
- 臧雷振、张晴 (2024). 生成式人工智能与公共服务中的行政负担: 减压助手还是增压工具? *浙江学刊*, (2): 60-71+239-240.
- Zang, L. Z., & Zhang, Q. (2024). Generative Artificial Intelligence and Administrative Burden in Public Services: A Stress Reliever or a Pressure Amplifier. *Zhejiang Academic Journal*, (2): 60-71+239-240. (in Chinese)
- 臧雷振、朱逸飞、温宇涵 (2023). 重构实验方法下的公共政策评估——兼论其在高等教育扩招政策评估中的应用

- 验证. 中国行政管理, 39(11): 148-156.
- Zang, L. Z., Zhu, Y. F., & Wen, Y. H. (2023). Reconstructing Public Policy Evaluation Using Experimental Methods: A Validation of Its Application to the Evaluation of Higher Education Expansion Policies. *Chinese Public Administration*, 39(11): 148-156. (in Chinese)
- 张夏恒、马妍 (2024). 生成式人工智能技术赋能新质生产力涌现: 价值意蕴、运行机理与实践路径. 电子政务, (4): 17-25.
- Zhang, X. H., & Ma, Y. (2024). The Emergence of New Quality Productive Forces Empowered by Generative Artificial Intelligence: Value Implications, Operational Mechanisms, and Practical Paths. *E-Government*, (4): 17-25. (in Chinese)
- 张咏雪 (2024). 从自动化技术到生成式人工智能——技术对劳动者影响的技能异质性研究. 社会学研究, 39(4): 69-91+227-228.
- Zhang, Y. X. (2024). From Automation Technology to Generative AI: A Study of the Skill-based Heterogeneity of Technologies' Impacts on Workers. *Sociological Studies*, 39(4): 69-91+227-228. (in Chinese)
- 周黎安 (2021). 地区增长联盟与中国特色的政商关系. 社会, 41(6): 1-40.
- Zhou, L. A. (2021). Local Growth Coalition and the Government-Business Relations: Chinese Style. *Chinese Journal of Society*, 41(6): 1-40. (in Chinese)
- Alshallaqi, M., & Al-Mamary, Y. H. (2024). Paradoxical Digital Inclusion: The Mixed Blessing of Street-Level Intermediaries in Reducing Administrative Burden. *Government Information Quarterly*, 41(1): 1-12.
- Barley, S. R. (1986). Technology as an Occasion for Structuring: Evidence from Observations of CT Scanners and the Social Order of Radiology Departments. *Administrative Science Quarterly*, 31(1): 78-108.
- Birhane, A., Isaac, W., Prabhakaran, V., Diaz, M., Elish, M. C., Gabriel, I., & Mohamed, S. (2022). Power to the People? Opportunities and Challenges for Participatory AI. Proceedings of the 2nd ACM Conference on Equity and Access in Algorithms, Mechanisms, and Optimization, 1-8.
- Brown, A. D., & Starkey, K. (2000). Organizational Identity and Learning: A Psychodynamic Perspective. *Academy of Management Review*, 25(1): 102-120.
- Gong, Y., Yang, J., & Shi, X. (2020). Towards a Comprehensive Understanding of Digital Transformation in Government: Analysis of Flexibility and Enterprise Architecture. *Government Information Quarterly*, 37(3): 101487.
- Hicks, M. T., Humphries, J., & Slater, J. (2024). ChatGPT Is Bullshit. *Ethics and Information Technology*, 26(2): 38.
- Koenig, P. D. (2024). Attitudes Toward Artificial Intelligence: Combining Three Theoretical Perspectives on Technology Acceptance. *AI & SOCIETY*. 40(3): 1333-1345.
- Leonard-Barton, D. (1992). Core Capabilities and Core Rigidities: A Paradox in Managing New Product Development. *Strategic Management Journal*, 13(1): 111-125.
- Levy, K., Chasalow, K. E., & Riley, S. (2021). Algorithms and Decision-Making in the Public Sector. *Annual Review of Law and Social Science*, 17: 309-334.
- Li, Y., Fan, Y., & Nie, L. (2023). Making Governance Agile: Exploring the Role of Artificial Intelligence in China's Local Governance. *Public Policy and Administration*. 40(2): 276-301.
- Schad, J., Lewis, M. W., & Smith, W. K. (2018). Quo Vadis, Paradox? Centripetal and Centrifugal Forces in Theory Development. *Strategic Organization*. 17(1): 107-119
- Schwartz, B., Ward, A., Monterosso, J., Lyubomirsky, S., White, K., & Lehman, D. R. (2002). Maximizing Versus Satisficing: Happiness Is a Matter of Choice. *Journal of Personality and Social Psychology*, 83(5): 1178-1197.
- Smith, W. K., & Lewis, M. W. (2011). Toward a Theory of Paradox: A Dynamic Equilibrium Model of Organizing. *Academy of Management Review*, 36(2): 381-403.
- Sun, Y., Sheng, D., Zhou, Z., & Wu, Y. (2024). AI Hallucination: Towards a Comprehensive Classification of Distorted Information in Artificial Intelligence-Generated Content. *Humanities & Social Sciences Communications*, 11(1): 1278.
- Davenport, T. H. & Kirby, J. (2016). *Only Humans Need Apply*. New York: Harper Business.
- Vogus, T., & Colville, I. (2017). Sensemaking, Simplexity and Mindfulness. In A. Langley & H. Tsoukas (Eds.), *The Sage Handbook of Process Organization Studies*. London, U. K.: Sage Publications.
- Tsoukas, H., & Cunha, M. P. E. (2017). On Organizational Circularity: Vicious and Virtuous Cycles in Organizing. In W. K. Smith, M. W. Lewis, P. Jarzabkowski, & A. Langley (Eds.), *The Oxford Handbook of Organizational Paradox*. Oxford: Oxford University Press.
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Sturm, B. J. (2020). The Dark Sides of Artificial Intelligence: An Integrated AI Governance Framework for Public Administration. *International Journal of Public Administration*, 43(9): 818-829.

责任编辑: 张雪帆

# 复杂适应系统下政府应急协作网络适应性研究： 基于北京市“23·7”特大暴雨的社会网络分析

钟爽 陈莫菲 郑桂贤\*

**【摘要】**在风险社会中，政府组织间协作是应对复杂风险事件的有效途径。然而，在应对重大灾害的不同阶段，政府应急协作网络是如何快速形成并适应情境的？其表现特征是什么？论文基于复杂适应系统理论搭建“过程-结构”适应性分析框架，并以北京市2023年7月特大暴雨应对为案例，应用社会网络分析方法从组织和任务维度识别政府应急协作事前、事中和事后三阶段的网络适应性特征。研究发现：（1）应急预案是现实政府协作网络的基础，预案网络的核心组织和关键任务在现实网络中占据核心位置；（2）伴随风险情境演化，应急协作的网络形态、关键组织和核心任务呈现从松散耦合到中心边缘到松散分工的演化特征；（3）现实的组织、任务需求通过危机学习会被融入灾后更新的预案网络。论文基于案例进一步归纳应急协作网络的三重适应性逻辑：一是基于原有预案的适应性，二是基于动态风险情境的适应性，三是基于危机学习的适应性，且不同阶段的适应性存在关联。研究基于北京特大暴雨案例识别政府应急协作网络适应性特征及逻辑，为提升政府灾害全过程应对的适应能力提供政策依据。

**【关键词】**复杂适应系统 应急协作网络 适应性 社会网络分析

**【中图分类号】**D63

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1674-2486 (2026) 01-0063-20

## 一、问题提出

在当今风险社会，社会分工结构日趋复杂，治理不确定性因素增多，风险因子更易孕育、叠加和爆发。传统以专业分工、权责分明、等级森严为特征的韦伯式科层制在应对突发事件乃至公共危机时面临着巨大的挑战。不断涌现的新风险

---

\* 钟爽，北京航空航天大学公共管理学院教授、博士研究生导师，公共政策与应急管理研究所所长。陈莫菲，中山大学政治与公共事务管理学院硕士。通讯作者：郑桂贤，中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生。

基金信息：北京市社会科学基金一般项目“韧性安全视角下特大城市基层多元主体暴洪应急体制机制研究”（24GLB07），中央高校基本科研业务费资助（501XYGG2025111003）。

和新挑战使依靠单一行政区域或单一职能部门负责的传统应急管理模式难以为继，而协作网络被认为是应对紧急情况、灾难的复杂性和不确定性的有效方法（Kapucu, 2006）。增强政府组织间的协作合作成为应对复杂灾害的必由之路，它被视为提升应急响应效率、降低灾害损失的关键策略。然而，追求理性化和刚性的科层组织如何在灾害事件的应对中形成具有韧性、弹性和灵活性的应急协作网络（Emergency Collaboration Network），这需要系统整体性把握。现有研究表明，仅靠自上而下的、线性的科层指挥与运作难以满足复杂多变的灾害情境（Bier, 2006）。政府只有通过增强组织间的网络结构弹性等措施，才能克服刚性的科层体系的弊端，更好地应对大型灾难。

其中，适应性治理已经成为应对复杂系统多稳态、非线性、不确定性、整体性以及复杂性等特征的新兴治理方式（容志、谭晓芳，2024）。适应性刻画了组织的协作行动是否能实时满足灾害应对所需，适应能力反映组织能否根据行为的效果调整自己的行为规则，以便更好地在客观环境中生存。应急协作网络的适应性既是韧性的维度之一，亦是灾害应对成效的重要影响因素（张海波，2022）。基于此，已有研究对公共危机应对中的应急协作网络适应性进行分析，聚焦并总结不同危机事件、组织主体、任务类型等的适应性逻辑（Comfort & Zhang, 2020；张桂蓉等，2022；黄纪心、郭雪松，2022；Li et al., 2023）。

然而，从时间序列来看，仅关注灾害发生时实际应急协作网络的形成过程仍存在不足，应以应急管理全过程均衡的视角来观照这一实践，即综合理解灾害前（准备、预防）、灾害中（减缓、响应、恢复）、灾害后（学习）多个阶段的联系与相互影响（张海波，2020）。因为，从本质上来说，应急管理是一个复杂适应的系统（Complex Adaptive System, CAS），任何一个环节的缺失或弱化都会导致应急失灵。作为一个复杂的、相互作用的自适应主体的集合，微小的刺激都会导致系统显著的变化。但目前探索政府组织如何在灾害应对中，通过构建和优化应急协作预案网络与实际运行网络以提升事前、事中、事后全过程的适应能力的研究，还较为匮乏。中国在应对全球性的危机与挑战时展现出独特的应急管理适应性，但相关的理论体系尚未健全（容志、谭晓芳，2024）。为了丰富学界对中国情境中政府应急协作网络适应性的整体认识，本研究试图回答以下问题：灾害治理全过程中，政府组织间应急协作网络是否存在适应性变化？如有，以什么形式呈现？具体存在何种适应性行动逻辑？在分析过程中，本文将借助社会网络分析方法，以北京市23·7特大暴雨危机为案例，从整体视角挖掘和刻画灾害应对活动中政府组织间网络的适应性实现路径和生成逻辑。

## 二、文献综述与理论分析框架

### （一）文献综述

#### 1. 复杂适应系统与应急管理

“适应性”这一概念最早可追溯至生物进化学的领域，其原本用以描述生物体在

环境变化中展现的自我调整和生存能力。1994年，美国学者霍兰德（John H. Holland）在考夫曼（Kauffman）对自然秩序研究的基础上，将复杂系统引入社会科学领域，并创造性地提出了复杂适应系统（CAS）理论，其核心思想即适应性创造复杂性。在该理论中，自组织代表了自然和物理系统中自发出现的秩序，而复杂适应系统，是指系统中组织行动的变化是由行动者内生动力而非外界压力引起的，即个体的适应性改变是催生复杂适应系统的原始动力，个体会为了适应外部环境而进行各式各样的适应性调整与变革，进而带动了个体间互动规则的适应性演变（Lansing, 2003）。在这一过程中，复杂适应系统逐渐形成独特的适应性互动能力。这种能力使系统内的个体能灵活应对环境变化，通过相互协作与配合，重新分配资源，共同应对外部挑战（谭跃进、邓宏钟，2001）。

随着CAS理论的深化与实践的拓展，其被引入并广泛应用于公共部门治理领域。在这一领域，“适应性”被赋予了更为丰富的内涵，展现了一个系统（无论是国家、社区、群体还是部门）在面对持续变化的环境条件、风险挑战和外界压力时所表现出的积极应对、有效管理和灵活调整的能力（刘泽照，2021）。学者Comfort（1994）最早将适应性概念和复杂适应系统理论引入应急管理研究，并应用于美国“9·11”恐怖袭击事件案例分析中。随后，CAS理论和适应性概念在应急管理领域的应用得到迅速发展，这一视角捕捉到应急管理中各部分的相互作用及其主观能动性，为从系统的角度理解应急协作网络的形成与变化提供了有益的思路。

## 2. 应急协作网络的适应性研究

客观来说，鉴于灾难的非线性和不可预测性，紧急情况下的网络须是动态的，以适应不断变化的条件（Kapucu et al., 2010），“适应”正是网络形态变化的常见类型之一（Comfort & Zhang, 2020）。相关研究运用社会网络分析方法对组织关系的应急适应性展开分析，有助于解释风险情境下多组织如何通过系统性协调应对危机（Comfort et al., 2004）。一方面，学者关注适应性评估，回答“怎样的网络是具有适应性的”问题，聚焦探讨垂直和横向的网络结构哪种更具适应性和灵活性等话题（Jung & Song, 2015; Kapucu & Garayev, 2014; Kim & Ashihara, 2020）。例如，Kapucu（2009）从组织间网络和复杂适应系统的角度对美国联邦应对计划（Federal Response Plan, FRP）、国家应对计划（National Response Plan, NRP）和国家应对框架（National Response Framework, NRF）进行了评估，指出由多种类型的组织和多个属地构成的危机管理系统，能更有效地应对现代复合型灾害。另一方面，学者关注适应性的形成路径，有学者认为组织的适应来自自适应和预案适应两个方面（童星、陶鹏，2012）。此后，张海波（2022）总结提炼中国应急管理“过程-结构”适应性的概念，认为适应性来源于响应、恢复、学习等关键过程，并表现为由科层结构向混合结构演化。为了回应灾难应对情境的变化，需要不断调整应急管理系统的网络规模和多样性（Zhang et al., 2016）。

近来，在应急协作网络的适应性研究中，学界对理解适应性有更多样化的视角。例如，从时间维度上，有学者进一步将时间切片引入危机协作组织网络的适应性研

究（郭雪松，2020）。而基于中国洪涝应对情境的研究发现，在准备阶段组织间协作主要遵循既定计划并选择横向自组织协作机制，但是当响应阶段的紧急信息和资源需求增加时，许多组织会选择垂直强制协作机制（Li et al., 2023）。此外，还有研究聚焦于特定类型的组织，证明了以“任务”为导向的适应性治理模式是推动应急组织关系适应灾害情境、解决复杂多变社会问题、提升政府灾害应对适应性治理能力的有效途径（郭雪松、黄纪心，2021；郭雪松等，2023）。这些研究为进一步探索危机情境下组织关系的适应性机制提供了重要思路。

### 3. 文献评述

学界在应急协作网络的适应性这一主题上有着丰富的积累，研究多运用复杂适应系统理论对自然灾害、社会安全等公共危机事件应对展开探索，聚焦评估事件发生后应急协作网络的特征与性能，总结应急协作网络适应性达成的路径。然而，现有研究还存在着以下不足：第一，从研究视角来看，我国政府组织应急协作的适应性可以从动态视角进行分析，复杂适应系统理论强调局部微小的变化也会引起整体结果的改变，因而亟须系统考量应急协作全过程的适应性。第二，从具体表现来看，应急协作网络的适应性不仅体现在组织结构的优化调整，还重点体现为围绕组织任务进行的全景化调适变动，而聚焦灾难全过程的组织结构优化及其任务调试特征，有助于深入理解应急协作网络。第三，从研究方法来看，关于应急组织网络的研究更多是网络结构的呈现，需进一步结合典型案例研究进行质性阐释，以深入揭示其中的协作机制（胡倩，2019）。

基于此，本文将聚焦北京市“23·7”特大暴雨应对的过程，利用社会网络与案例研究法展开分析。在复杂适应系统视域下，利用“过程-结构”视角可以更全面地理解在我国灾害应对中，应急协作网络的变化与适应表现。

## （二）分析框架

复杂适应系统（CAS）理论强调系统的动态性、自组织性、学习和进化能力。在现实中，政府应急协作网络是一个典型的复杂适应系统，它由不同层级、不同职能定位的多个行政机构组成，这些实体通过协作和互动来应对突发的自然灾害或人为事件，实现既定目标或解决共性问题。基于此，CAS理论与政府应急协作网络研究具有内在契合性，为开启政府内部微观协作机制的“黑箱”提供了密钥。重大突发公共事件的应急协作往往需要贯穿整个应急管理生命全周期，即事前、事中和事后三个阶段。在这个闭环链中，各个环节相互衔接、相互依存，形成了一个动态、有机的协作体系（王红梅等，2024）。因此，本文从CAS理论出发，结合中国应急管理的“过程-结构”适应性框架（张海波，2022），搭建了基于应急管理的时序过程维度，构建贯穿事前、事中和事后阶段的应急协作网络的适应性分析框架，如图1所示。应急协作网络适应性的结构维度体现在两个层面：一是组织层面，协作网络能灵活调整其组织结构，以适应复杂风险情境和需求；二是任务层面，协作网络能扩展或调整其承担功能，以适应新的目标任务或目标。

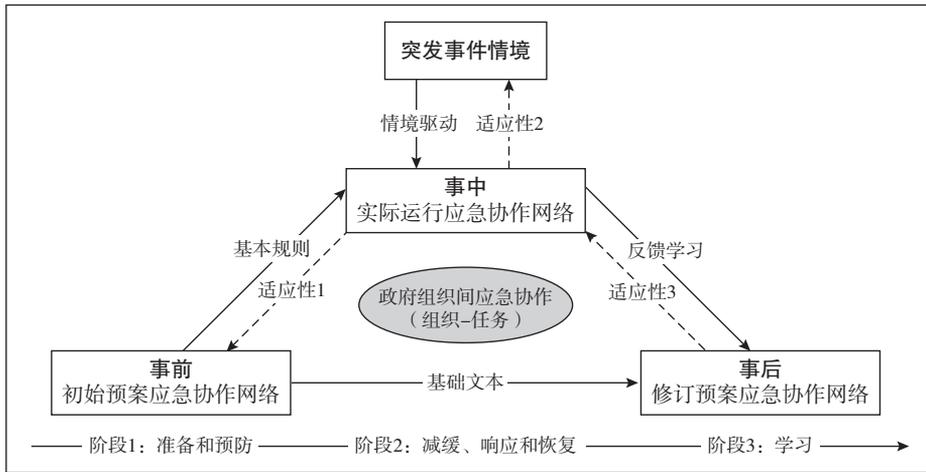


图1 政府应急协作网络适应性分析框架

资料来源：作者自制。

具体来说，在事前阶段，适应性治理主要体现在对潜在突发事件的预见性和预案的灵活性上。Dynes 和 Aguirre（1979）指出，危机响应的核心是组织适应，包括两种行动逻辑，一是基于预案（by plan），二是基于反馈（by feedback）。基于预案是组织实现适应性治理的重要行动逻辑。从方法上讲，将规划网络与实际网络进行比较来研究应急协作网络的性能是一种实用的方法（Hu et al., 2014）。基于预案的行动逻辑代表着在灾害发生前，组织已经预设好一系列标准化工作流程和应对措施。这些预案为适应性治理提供了必要的指导框架和部分适用的行动策略。基于此，本文提出如下假设。

H1：为实现快速响应，政府应急协作网络以事前初始预案为基础规则形成，这是初期适应性的体现。

然而，灾害的复杂性和不确定性使组织仅依赖应急预案可能无法完全应对现实灾害情况，因此，基于动态情境反馈的行动逻辑应运而生（Song, 2018）。随着灾害情境在时间维度上的动态演化，应急响应和风险管理的目标会不断变化，应急任务的内容和优先级也会存在显著的阶段性差异。因此，在事中阶段，为了适应风险情境的不断变化，政府应急组织系统需要根据具体情境的特点进行灵活应对，不断调整和优化应急协作任务执行的优先级，并依照各组织的职责进行专业化分工，进而推动组织间关系和关键任务的适应性变化，以更好地应对灾害带来的挑战。基于此，本文提出如下假设。

H2：在事中阶段，政府应急组织协作网络会不断重构以灵活应对突发事件情境变化，这是中期适应性的体现。

应急管理适应性的生成不仅局限于事前和事中的规划、响应过程，它还涉及事后反馈、学习过程。根据 Comfort 的说法，危机应对网络“必然是一个学习系统”，当参与者反思所采取的行动，保留被证明有效的程序并丢弃那些无效的程序时，网络就会得到加强（Comfort, 1988）。复杂适应性系统的核心特质之一在于其

具备从多样化的条件和行动模式中汲取知识，并将这些新知识融入后续决策与行动流程的适应能力。危机学习在这一过程中扮演着重要角色，其连接着应急恢复和准备阶段，是一个应急周期的终点与新周期的起点，推动着系统的持续适应性进化（顾金喜、蒋林慧，2024）。其中，预案更新是危机学习的具体表现形式之一，它能使组织协作更符合情境需要（石佳等，2024；张美莲、郑薇，2022），它还通过简化更新流程、完善计划内容和优化基于计划的网络，显著提高机构或组织的韧性（Zhang & Zheng，2024）。基于此，本文提出如下假设。

H3：事后预案会吸取前一阶段的经验与模式进行更新和修订，以优化和指导未来的政府应急协作网络，这是后期适应性的体现。

### 三、研究设计

#### （一）研究方法

社会网络分析（Social Network Analysis, SNA）是一套系统的理论和方法，常用于描述与测量不同社会单位（个体、群体或社会）之间的关系。本文通过构建隶属网络展开分析。隶属网络是由两组不同属性的节点集（即应急行动中的参与主体与其承担的各项任务）构成的“组织-任务”2-模网络。对隶属网络的分析方法包括直接分析和转换分析，前者侧重于直接解读隶属网络内在的信息；后者则将2-模网络转换为两个独立的1-模网络，得到组织1-模网络和任务1-模网络，并通过测量1-模网络的密度、度数中心度等关键指标，对组织间基本关系及任务投入关系进行量化评估。其中，预案网络反映各级政府在应急预案中设定的组织间协作关系，它是根据预案中设定的组织和其承担任务的相关信息而构建的。相对而言，实际运行网络是从现实灾害治理的相关新闻报道中识别和提取参与组织及其承担任务的相关信息来构建的。本文在构建现实应对网络与预案网络的基础上，深入分析了网络的整体性指标及其变化趋势，旨在全面考察应急管理全过程中政府组织间协作关系的适应情况。

此外，三角互证法（triangulation）是保证研究效度的做法，它的特点是在研究同一经验性单位时，采用两种或两种以上的研究策略，可分别体现为数据、方法、理论等的三角交叉（Denzin，2012）。因而，本文使用案例研究法对社会网络分析的结果加以诠释和归纳。

#### （二）案例选择与数据收集

##### 1. 案例选择与介绍

2023年7月，北京市遭遇由台风“杜苏芮”残余气流引发的极端强降雨天气。面对严峻复杂的灾情考验，北京市政府于7月29日上午正式启动Ⅰ级应急响应。从7月29日20时至8月2日5时，北京全市平均降水量达331毫米，其中门头沟区和房山区平均降水量更是突破400毫米，是北京市140年来遭遇的最强降

水。极端暴雨天气现象引发了城市内涝和地质灾害，造成重大经济损失和人员伤亡，对城市防汛减灾工作带来了巨大挑战（新华网，2023）。8月1日，习近平总书记对防汛救灾工作作出重要指示，要求全力搜救失联被困人员，尽最大限度减少人员伤亡；紧盯防汛重点部位，落实落细各项防汛措施，全力保障人民群众生命财产安全和社会大局稳定。8月9日，北京市政府召开防汛救灾工作情况新闻发布会，会议宣布全市将全面开展灾后恢复重建工作，标志着抗灾救灾工作已全面转向恢复生产阶段，城市生活逐渐步入正轨。

在本次暴雨洪涝灾害后，围绕城市防汛应急管理，北京市迅速展开应急预案修订和更新工作，深入研究本次暴雨防汛情况和总结应急救灾经验，于2024年4月发布《北京市防汛应急预案（2024年修订）》。本文以北京市“23·7”特大暴雨事件为案例，主要缘于此次灾害事件影响较大且波及面较广，灾害发展与变化迅猛，需要各层级的政府部门进行紧密协作，其可供研究的数据资料较为翔实。此外，北京市作为我国首都和超大城市，其组织协作适应过程和策略值得从学理上进行总结与推广。

参考相关研究对应急实践的阶段划分法（黄纪心、郭雪松，2022），本文中实际运行网络的研究时间段为2023年7月21日至8月9日，以北京市防汛Ⅰ级预警响应的启动为界限，将Ⅰ级响应前的应急管理阶段定义为灾害潜伏阶段，将Ⅰ级响应期间的应急管理阶段视为灾害爆发阶段，将Ⅰ级响应解除到市防汛救灾工作情况新闻发布会召开的时段视作灾害减弱阶段（见表1）。

表1 暴雨灾害应急实践阶段划分

阶段	风险情境	时间	标志性节点
灾害潜伏阶段	危机初现	2023年7月21日	5号台风“杜苏芮”生成
	风险决策	2023年7月28日	北京市开启降雨模式
灾害爆发阶段	压力冲击	2023年7月29日	启动全市防汛Ⅰ级响应
	峰值救援	2023年8月2日	解除大部分城区防汛Ⅰ级响应
灾害减弱阶段	风险消退	2023年8月3日	解除大部分城区防汛Ⅰ级响应
	恢复适应	2023年8月9日	举办防汛救灾工作情况新闻发布会

资料来源：作者自制。

## 2. 数据收集与编码

本文重点关注在应对2023年7月21日至8月9日北京市暴雨灾害的过程中，政府组织间的协作情况和灾害治理前后相关的应急预案。本文的数据获取来源有三个：一是政府官方网站，例如中央人民政府、北京市人民政府、应急管理部等网站上公开披露的灾害治理信息；二是政府发布的信息，包括应急预案、防汛救灾工作纪实、新闻发布会实录和其他官方文件等；三是主流新闻媒体平台，包括权威官媒报道、社会媒体报道、互联网信息等，例如人民日报、新京报、网易等平台发布的信息。对于新闻媒体信息，研究将进行严格的筛选和核实，最终选取具有代表性且得以验证的信息展开研究分析。本文通过对上述应急预案、政

府公告、新闻报道和其他相关政策文件等资料进行内容整理与分析，并根据相关预案文本和现实灾害应对情况进行提炼，进而构建出政府组织间应急协作的预案网络 and 实际运行网络。

关于数据编码有两类问题。第一，关于预案网络。本文依据《国家防汛抗旱应急预案》《北京市防汛应急预案（2022年修订）》《北京市防汛应急预案（2024年修订）》设定的参与组织和其承担任务相关信息进行提取、归纳，构建国家灾前预案网、地方灾前预案网及灾后预案网。在预案中若提到某组织参与某项应急任务，则矩阵中记对应的“组织-任务”为“1”，否则记为“0”。第二，关于实际运行网络。本文采用多信源混合的方法，使用“北京市”“暴雨”“防汛”等关键词在政府官方网站和新闻媒体平台上检索2023年7月21日至8月9日期间暴雨灾害治理中政府组织间协作的相关报道。在此基础上，识别文本资料中政府参与组织及承担任务的相关信息，构建全过程及分阶段的实际运行网。笔者参考《国家防汛抗旱应急预案》《北京市防汛应急预案（2022年修订）》等文件，并结合北京市暴雨灾害应急实践进行修正、增补，最终得到本文的暴雨灾害应急管理任务表。在编码和构建关系矩阵的过程中，若文本提到“北京市规划自然资源委联合市气象局发布地质灾害气象风险橙色预警”，则在北京市规划自然资源局和市气象局的预警发布栏分别记“1”，若无则记“0”。如果同一组织再次参与同一项应急任务，则将先前的编码值增加新的交互次数，从而得到2-模“组织-任务”多值矩阵，构建实际运行网络。由于本文采用无向图网络，因此所构建的多值矩阵为对称矩阵。例如，若矩阵中“组织-任务”为“1”，相应地，“任务-组织”也为“1”，以此为基础构建实际运行网络。

#### 四、北京市暴雨应对中政府应急协作网络分析

基于应急协作网络“过程-结构”适应性分析框架，本文对北京市“23·7”特大暴雨灾害的事前预案计划网络、事中实际运行网络与事后预案网络展开社会网络分析并对比。具体来说，笔者首先剖析灾害前国家与地方层面预案中的组织结构和任务分配，然后将其与本次灾害治理全过程的实际运行网展开对比，关注政府面对现实灾难冲击时的组织结构与任务调适情况，深入理解和揭示中国灾害应对情境中政府应急协作全过程的适应性。

##### （一）事前预案网与实际运行网对比测度分析

###### 1. 灾前预案网与实际运行网组织结构变化分析

为了直观地呈现政府组织间的协作情况，本文基于预案和实际灾害治理数据绘制了“组织-组织”协作网络图谱，如图2所示。网络图对比结果显示，在组织结构层面，相较灾前预案网，实际运行网络呈现组织结构冗余增强的鲜明特征。一方面，预案中所设定的组织在现实的灾害应对网络中普遍存在，且它们在整个应急响应过程中发挥着至关重要的作用。灾前预案网中度数中心度排名较高的大部分组织，



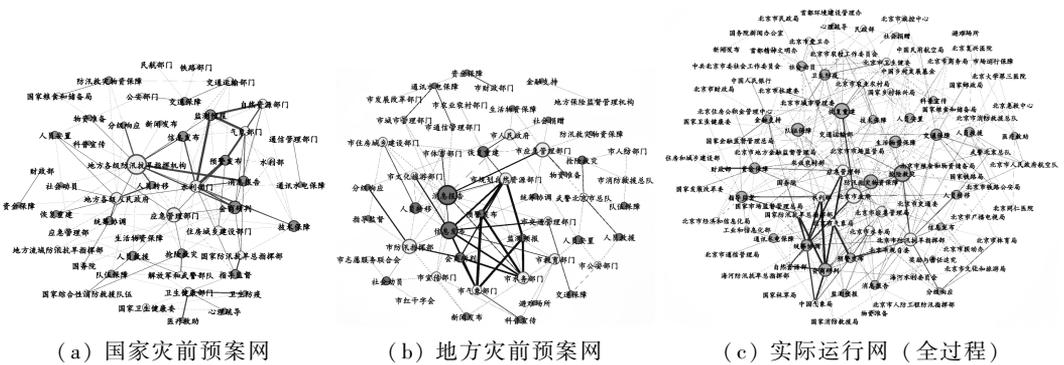


图3 灾前预案网与实际运行网“组织—任务”2-模网络图对比

注：图形大小按照任务和组织的度数中心度定义。在任务方面，圆圈越大表示该项应急任务有越多组织参与，在网络中的重要程度越高；在组织方面，圆圈越大表明组织在网络中参与程度越高，协作能力越强。

资料来源：作者自制。

## (二) 实际运行网络分阶段测度分析

在应对现实灾害时，预案中的组织架构和任务分配往往难以全面满足实时需求。尤其在灾害危机达到较高强度时，组织需展现高度灵活性和适应性，动态调整策略以匹配风险情境。因此，研究进一步分析实际运行的政府组织间协作网络，采取分阶段的研究思路，探究各灾害阶段的灾害风险情境演变、组织关系重构和应急任务调整等情况，以更好地解释政府应急协作的适应性在应对现实灾害中的运行逻辑。

### 1. 分阶段组织结构变化分析

随着风险情境的不断演化，参与协作的政府组织间关系展现显著的阶段性和动态性特征，如图4所示。在灾害初期，风险初现但尚未形成严重冲击。此时，参与协作的政府组织数量相对较少，组织间连接数也处于较低水平。此时，协作网络则呈现出更为扁平化的特点，各行动主体的权力分配较为均衡。尽管参与成员

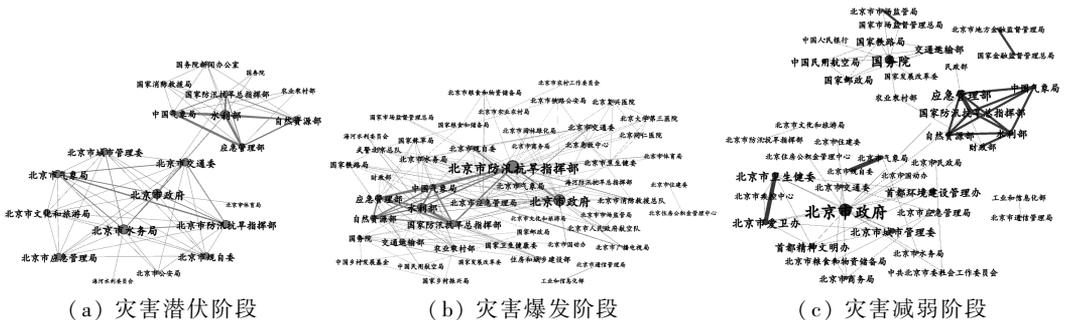


图4 分阶段实际运行网络“组织-组织”1-模网络图对比

资料来源：作者自制。

数量较少，但机构之间联系的频次较高，因而形成了较为紧密的合作网络，呈现出“松散-耦合型”特征。此时在行政系统的内部分化出了两个子群，这是由灾害情况的突发性和不确定性所决定的，此次超强台风“杜苏芮”是少见的直接登陆的“一手”台风，其强度强、范围广、路径复杂多变，自生成起就引发中央部委和地方政府的重视。

在灾害爆发阶段，参与协作的政府组织数量和组织间连接数均达到峰值，形成一个紧密的“核心-边缘”的网络结构，凸显了核心部门在协作中的领导作用。这种集中的网络形态为灾害应急管理提供了有效的组织架构，使各级政府能迅速响应并高效应对灾害。在此阶段，中央层面的国家防汛抗旱总指挥部、水利部、应急管理部等多部门进行统筹协调，消防救援队伍与武警部队积极参与抢险救灾，北京市相关部门进入战时状态，高效应对灾情，形成了强大的救灾合力。因此，这一时段的参与组织数量众多，组织间的互动关系复杂，链接数和网络密度达到最大值。

随着灾害风险逐渐减退，政府组织间的协作网络也开始发生变化。相较上一阶段，灾后恢复期间的网络协作连线明显较为稀疏，组织间的连接数逐渐减少，组织数量也逐渐下降，且主要呈现以北京市政府、国务院、应急管理部为发散中心的放射状，表现出“松散-分工型”特征。在这一阶段，不论是中央直属部门还是北京市属政府部门，都更多地与本级政府开展协作，依指示各司其职，较少有与其他成员协作的情形，存在总体互动度较差以及网络凝聚力偏低等问题。

从整个灾害治理过程来看，政府组织间协作网络的形态经历了由简及繁再由繁及简的演变过程。在灾害初期和后期，网络形态相对松散，组织间协作较为简单；而在灾害爆发阶段，网络形态变得复杂，组织间协作也更为紧密。这种从松散-耦合到中心-边缘再到松散-分工的演变特征体现了政府组织在应对过程中的适应性和灵活性。

## 2. 分阶段应急“组织-任务”关系变化分析

对比不同阶段“组织-任务”关系发现，现实中各灾害阶段形成的应急任务存在差异，并与阶段性风险情境特征相匹配，如图5所示。在任务导向驱动下，网络中组织间关系和组织角色地位会进行动态重构与调整。在灾害潜伏期间，组织协作的核心任务主要是会商研判、监测预报、预警发布等工作，确保灾害信息能准确传递和各部门能及时响应。此时，应急、气象、水利等部门作为关键力量，发挥着举足轻重的作用，这与灾前预案的安排较为一致。随着灾害的爆发，应急协作任务数量急剧上升，核心任务也逐渐转向抢险救灾、人员转移和各类保障性工作。在这一阶段，住建、公安、消防等相关职能部门作为新成员被迅速吸纳进协作网络中，共同应对灾害带来的挑战。这种“自上而下、纵横覆盖”的应急工作机制有助于各级政府及时了解灾情的发展趋势，作出准确的应急决策，确保各方资源的合理配置，最大限度地提高抗洪救灾的效果。当灾害逐渐减弱时，关键

应急任务也随之转变。恢复重建、资金保障、卫生防疫等成为这一阶段的主要任务。财政、城市管理、卫生健康等相关职能部门的重要性在这一阶段凸显出来，为灾区的恢复和重建提供了有力支持。在整个过程中，组织间关系的重构不断适应着灾害发展的需求，确保应急任务的顺利完成。

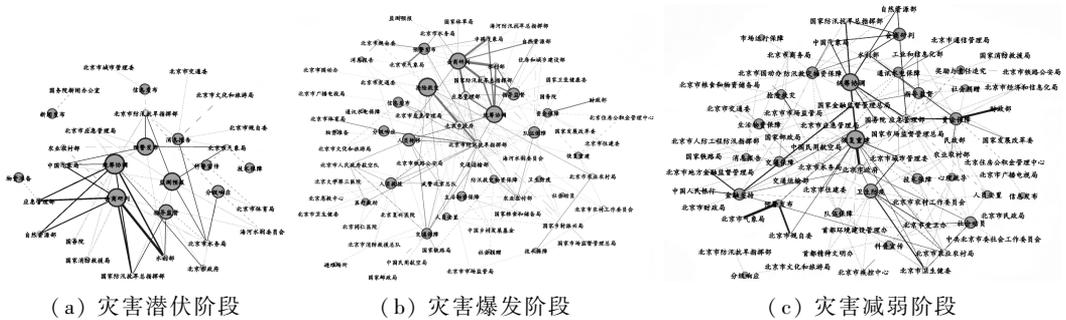


图5 分阶段实际运行网络“组织-任务”2-模网络图对比

资料来源：作者自制。

### (三) 灾害前后预案网对比测度分析

政府在预案更新过程中通过灾害经验总结、学习反馈，不断提升灾害治理的适应性能力。本文基于《北京市防汛应急预案（2022年修订）》和《北京市防汛应急预案（2024年修订）》两份关键性文件，构建了市级灾前预案网和市级灾后预案网。本文通过对比北京市2023年暴雨灾害前后一年内出台的两项应急预案，进一步探索灾后政府组织间网络的适应性提升路径。

#### 1. 灾害前后预案网组织结构变化分析

相较于灾前预案网，地方灾后预案网在组织架构和运作机制上展现显著的改进与扩展，如图6所示，这是其事后适应性的体现，即危机学习。首先，灾后预案网显著增加了预案行动体系中的组织数量，除了传统的应急、气象、水利等部门外，商务部门、经济和信息化部门等也被纳入了灾后预案网络，并对这些新增部门的参与进行了明确的制度性规定和保障，以此提升预案体系在灾害治理中的全面性和协同性，为未来的灾害治理提供更稳固和高效的组织基础。其次，灾害预案网在网络结构上具有更高的网络密度和更短的平均路径。这意味着组织间的直接联系渠道更加优化，协调机制更为高效。通过减少信息传递的层级和环节，灾后预案网能更快地响应灾害事件，更及时地调配资源和力量，从而提升整个预案体系的运作效率。最后，灾后预案网在组织间的协作机制上也进行了优化，增设了应急工作小组制度相关内容，明确了在面对重大、特别重大防汛突发事件（险情）时，由市应急委、市防指牵头组织，设立综合协调、应急抢险、医疗防疫等应急工作小组，并详细规定了各工作组的成员组成与职责，以制度化的方式规范各工作组在灾害应对中的行为准则和协作方式。

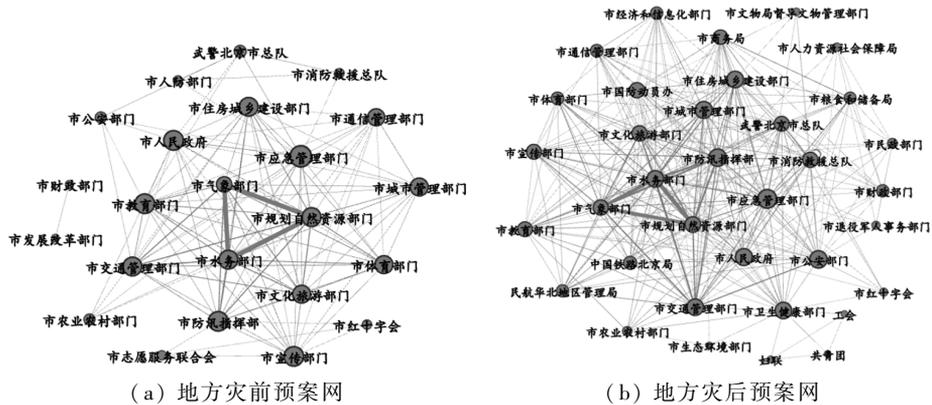


图6 灾害前后预案网络“组织-组织”1-模网络图对比

资料来源：作者自制。

## 2. 灾害前后预案网应急“任务-组织”关系变化分析

灾后预案网在关键应急任务上与灾前预案网具有高度相似性，均聚焦精密监测、准确预报、及时预警、消息报告和会商研判等工作。这体现了防灾减灾“以防为主，防抗救相结合”的核心理念。然而，灾后预案网在“信息发布”任务上被赋予更高权重，凸显了对灾害信息公开及时性和准确性的重视（如图7）。此次灾害应对中，政府部门通过政务微博平台高频发布灾害信息，有效提升了公众的灾害防范意识，证明了灾害信息及时准确发布的重要性。以北京市政务微博为例，仅在2023年7月30日至8月10日内，其微博累计发布了9063条相关信息，信息总阅读量近2亿，这一举措有效确保了社会公众能迅速获取灾害相关信息，提升公众的灾害防范意识，对当时城市汛情防御起到重要的作用。此外，灾后预案网在灾前预案网的基础上调整了关键任务，提升了对物资准备、人员救援和指导监督等任务的投入程度。这种调整的依据很大程度源于对现实灾害治理经验的总结。

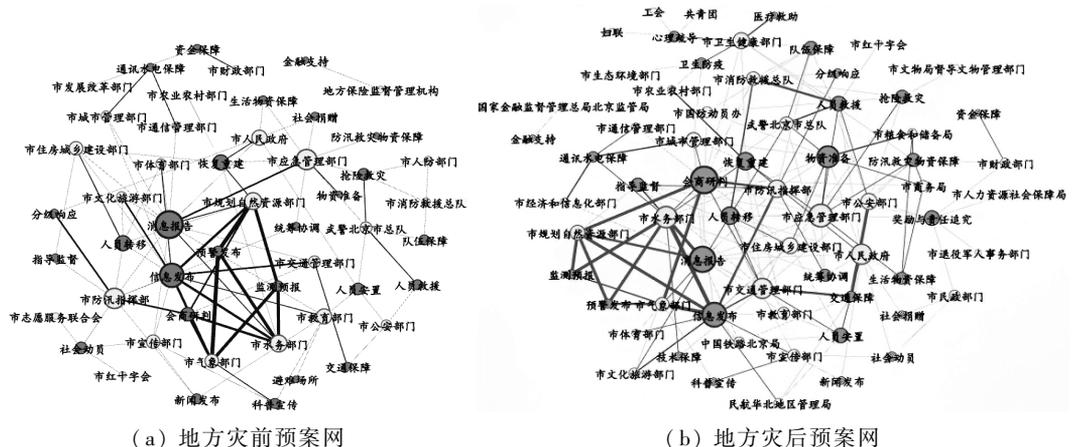


图7 灾害前后预案网络“组织-任务”2-模网络图对比

资料来源：作者自制。

这使预案更贴近实际，更具针对性和可操作性，反映了预案与实际灾害应对之间的“反馈—学习—调适”过程，预案在实践中接受检验，并根据反馈信息进行修正，以适应不断变化的灾害形势和应对需求。这一过程对提高预案的适用性和有效性、增强政府灾害应对体系的适应能力具有重要作用。

## 五、基于案例的进一步分析：政府应急协作网络的适应性逻辑

### （一）基于应急预案的适应性构建

在全球风险环境日益复杂多变的背景下，应急预案成为实现适应性治理和有序组织协调行动的重要基石。本文的社会网络分析表明，在现实应急管理体系中，政府应急协作网络的构建和运行高度依赖于灾前精心制订的应急预案。这些预案不仅为政府在面临灾害危机时提供了行动指南，还促使灾前相互独立的组织能在短时间内迅速建立起有效的合作和任务协调机制，基于应急预案的适应性构建逻辑，旨在确保政府在应对突发事件时能迅速、有序、高效地展开应急响应。在灾害初期阶段，北京市各部门的核心任务大致遵循预案安排，以“会商研判”“物资准备”“隐患排查”“人员转移”为主。

从全市的初期应对来看，2023年7月21日，台风“杜苏芮”生成后，北京市相关部门密切跟踪其走势，6次开展天气会商。在7月29日，根据预案分级标准，市防汛指挥部发布暴雨红色预警，启动全市防汛一级响应，并向社会发布“非必要不出门、非必要不到岗”等9条硬措施，为应对特大暴雨争取了宝贵的时间窗口期。2022年更新的防汛预案对停工停学停运的条件进行了细化，因而后续“关、停、封、撤”等应急措施得以提前下达（北京日报，2022）。此后，全市关闭景区230家，关闭山洪沟道427条。5100余家乡村民宿暂停营业，提前疏散转移4.2万余人，3554项在建工地全部停工，近50万建筑工人安全转移。预置前置消防救援队伍及各类专业抢险力量和防汛救灾物资。

从重点区域的初期应对来看，后续受灾严重的门头沟区亦根据预案做了协作准备。在7月29日的11时30分，区应急局发布紧急通知，要求各镇街立即按照防汛应急预案提前准备救灾物资。15分钟后，北京市发布暴雨橙色预警信号。12时6分，申请救灾物资调拨的需求从妙峰山镇发出。提前两天在区级救灾物资储备库待命的区应急局、区商务局工作人员，立即推进救灾物资的调拨出库工作（北京市门头沟区人民政府，2023）。这在北京市2022年的预案中体现为“应急管理部门做好应急救灾物资准备……各级防汛指挥机构要按照分级储备、分级管理和分级负担原则，做好防汛抢险救灾物资储备，做到装备器材入库，物料上堤、上坝、上关键部位”。各级部门根据预案内容做好了适应性行动的准备。

### （二）基于风险情境的适应性演化

在灾害治理的复杂场景中，风险情境并非一成不变，而是随着时间和环境的

推移而不断演变。北京市“23·7”特大暴雨为历史罕见，83个小时降雨量达常年全年降雨量的六成，从气象监测数据来看，单站降雨量突破历史极值。面对这种变化，政府组织协作网络的组织结构与组织任务关系不再是简单遵循既定预案的僵化执行，而是一种适应性的演化行为，但预案本身为这种组织自适应留有空间。例如，在暴雨四级响应之后还有“扩大响应”，即“当国家防总对本市防汛突发事件启动相应级别的应急响应时，市防指在国家防总的统一指挥下，做好各项应急处置工作”，以及现场处置应对需要遵循“防汛突发事件的处置按照‘谁先到达谁先处置，逐步移交指挥权’的原则”。

从纵向的协作来看，据北京市副市长夏林茂介绍，灾情发生后，按照习近平总书记重要指示精神和国务院工作部署，北京市坚持央地、军地、区域、社会协同，建立央地协同工作机制，积极对接国家防总、应急管理部、水利部、交通运输部等部委，成立了5个联合工作组。相关部署在2022年版本的预案中只有简略的指示：“根据需要，由市防指向国家防总及其他中央有关单位提出支援请求，调配国家应急队伍、专家、物资、装备等参与抢险救援工作。”这符合已有的研究发现，应急计划的准备和应急响应的部署之间存在差距，因而在灾害响应阶段，中央和省级组织积极合作，自上而下动员起来，转移组织、权限和职责，这有助于克服地方管理高度分散的弊端（Li et al., 2023）。

从横向的安排来看，已有研究证明了以任务为导向的适应性模式是推动应急组织关系适应灾害情境的有效途径（郭雪松、黄纪心，2021；郭雪松等，2023）。在灾害应对期间，北京市各区派出12.3万名干部，提前进驻山区村落、低洼点位，地毯式巡查城市内涝风险点位，加密水、电、气、热、通信等城市生命线巡检。尽最大可能动员更多的部门和工作人员一起应对发展、变化远超预期的自然灾害，因而社会网络在实际运行期间展现出更高的复杂性，并展现出阶段性规律。因此，从社会网络分析结果来看，在应对复杂城市洪灾的过程中，其适应性表现为阶段化风险情境促使应急核心任务的生成和动态调整。同时，随着任务需求的变化传导至各组织的关键节点，组织间关系会发生进一步重构与网络形态演化，从而表现出“情境-任务-结构”相耦合的演化路径，并可能随之分化出松散-耦合、中心-边缘、松散-分工等网络结构分型。

### （三）基于危机学习的适应性改进

在应急管理领域，危机学习通常指事后“从危机中学习”，即政府等组织对灾害原因、过程及应对措施进行深入剖析，旨在提炼一般性的规律和知识，以指导未来的灾害应对（文宏、李风山，2023）。其中，预案更新是危机学习过程的实际操作化环节，它通过将危机中的隐性知识转化为显性知识，使预案更具针对性和可操作性，从而增强政府组织的灾害适应性和韧性。暴雨灾害过后，北京市政府迅速启动危机学习机制，对《北京市防汛应急预案（2022年修订）》进行了全面修订。对比灾前与灾后的预案，我们可以清晰地了解政府组织间网络在危机学习驱动下的适应性改进成效。

从协同的整体机制来看，新版预案固化央地联合机制，健全了联合指挥、军地和京津冀等协作机制，细化极端降雨情况下8类防汛突发事件指挥调度和响应措施。在北京市“23·7”特大暴雨灾害应对过程中，央地联动、京津冀协同应对、军地联动正是当时联合行动的经验 and 亮点（肖会斌，2023）。以央地联合机制为例，灾后第二天，有关方面就建立首都防汛抗洪救灾央地联合工作机制，提高指挥协同级别。因此，央地联合机制被加入最新版的预案中，新预案还阐述了央地工作协调机制的启动条件、参与部门、功能与职责<sup>①</sup>。这体现了在防汛工作中加强中央与地方协调的新动向。

从协同的具体维度来看，灾后预案网络在多个方面进行了优化。第一，增加了应急协作的部门。在启动I级响应中，新预案纳入更多部门参与应急响应任务，增加市商务局、市粮食和储备局、市卫健委、文物局、铁路民航交通部门进行响应，针对水务部门、交通部门、应急管理部的任务内容进行细化。第二，明确了应急工作小组的制度安排，明确了在重大、特别重大防汛突发事件（险情）中各工作组的组成、职责和行为准则，为政府组织间在灾害治理中的信息流通、沟通对接和资源共享提供了坚实的制度化基础。例如，预案明确了在启动重大（I级）防汛响应时，市应急委、市防指在市委统一领导下可根据需要设置综合协调组、应急抢险组、安抚安置组、物资保障组、治安交通组、医疗防疫组、恢复重建组、宣传组等工作组，并规定相应组织的成员。这有利于加强部门合作的深度与广度，使各成员单位有秩序参与重大灾害应对。第三，对关键任务进行了调整，增加了对物资准备、人员救援和指导监督等任务的投入。以应急管理部门为例，新预案强调应急管理部门统筹“空天地”救援力量的职责，以及开启京津冀协同抢险救援机制的权限<sup>②</sup>。此外，为了能更好地应对洪涝灾害，新预案增加了应急救援力量，包括成立专业的抢险救援队伍，提高应急救援人员的培训水平，购置先进的救援设备和器材。

这些调整均基于对北京市特大暴雨洪涝灾害治理经验的总结和反思，旨在提高预案对灾害情境的适应性和可操作性，从而有效减少应对未来灾害时组织协同能力滞后的问题。有研究指出，北京市特大暴雨灾害暴露出的应急管理短板包括，在极端暴雨条件下我国洪水灾害监测预警体系的漏洞（张启义，2023），以及组织在协作

---

<sup>①</sup> 根据《北京市防汛应急预案（2024年修订）》：“当多起特别重大防汛突发事件（险情）同时发生，需要中央有关部门、兄弟省市支援时，以市委、市政府名义报请党中央、国务院批准，启动央地联合工作制，由市委、市政府主要负责同志任指挥，在市级各工作组的基础上，根据抢险救灾工作需要增加中央有关部委的副职和驻京中央企业的主要负责人参加。央地联合工作机制根据防汛形势，整合工作力量，加强工作协同，适时召开工作例会，对相关工作进行会商部署并督导落实，调配国家和兄弟省市应急队伍、专家、物资、装备等参与抢险救灾工作。”

<sup>②</sup> 根据《北京市防汛应急预案（2024年修订）》：“统筹消防救援及各类应急抢险救援队伍，及时调用应急物资，开展抢险救援工作，视情启动京津冀协同抢险救援机制；根据需要，按程序申请解放军、武警部队及空中救援力量参与应急抢险救援工作。”

过程中出现的“联而不动、动却不畅”等问题（高增福等，2024）。

## 六、研究结论与启示

本文有以下三点研究结论：首先，基于应急预案构建的组织间网络是现实网络的起点和基础，预案网络中的核心组织和关键任务在现实应对网络中普遍占据核心位置。其次，在现实灾害场景中，伴随风险情境的演化，政府组织间应急协作的网络形态、关键组织和核心任务会呈现动态变化趋势。最后，灾后预案网相较于灾前预案网在组织架构和任务机制上进行了优化与扩展，现实灾害情境中显现的组织、任务需求会被融入更新的预案网络中。

基于此，本文根据社会网络分析及案例材料，进一步归纳政府组织间协作合作的三重适应性：一是基于应急预案的适应性。在现实灾害治理情境中，政府组织间网络需要紧密围绕应急预案所设定的组织架构和任务分解进行构建。二是基于风险情境的适应性。灾前静态制度化的应急预案往往无法完全适应现实灾害情境，政府组织间网络需要根据动态风险情境反馈进行协作关系和重点任务的调适，呈现从松散-耦合到中心-边缘到松散-分工的风险动态演化特征。三是基于危机学习的适应性。基于危机学习的预案更新是弥补原有制度设计与现实灾害情境间差距，促进灾后政府组织间关系适应性调整，以及应急协作效能提升的关键策略。这三种适应性前后关联，相互影响。本文的结论与以往研究结论相互呼应。有学者曾发现，在灾害环境中，网络可以发生三种变化，即适应（adaption）、涌现（emerge）和集成（integration）。其中，涌现代表了在极端事件背景下自发发展的新行动和信息，这些行动可能包括以前未被计划网络识别的新行为者。集成是将新操作、资源和信息整合到现有结构中的过程，从而更有效地满足应对极端事件的需求。它反映了现有网络内部组织之间的持续互动和反馈，因为它适应了极端事件的变化条件并执行基本的日常任务（Comfort & Zhang, 2020）。

本文聚焦应急组织协作这一实践过程，为理解中国灾害应对的适应性治理提供“过程-结构”分析框架。具体而言，它从三个层面丰富了既有相关理论：第一，本文揭示了应急协作网络在动态风险情境下从松散-耦合到中心-边缘再到松散-分工的适应性演化特征，这一发现突破了以往静态研究的局限，丰富了对应急协作网络动态适应特征的认识。第二，本文通过对比灾前、灾中、灾后协作网络与预案网络，明确了预案指引、情境驱动、危机学习在应急协作网络适应性提升中的关键作用。第三，本文将全过程均衡视角用于理解我国灾害应对中的适应性来源，关注灾害治理各阶段的均衡与衔接，为优化政府应急管理实践提供了新的理论依据。

针对以上分析，未来进一步完善政府应急协作的适应性治理，首先应该以发展的目光来看待预案在灾害应对中的作用，这是不断升级进化的过程，总结和学习灾害治理经验可以促进灾后预案更新，推动政府组织协作适应性的持续提升。其次，应重视不同部门在灾害中的适应性和主观能动性，在预案编制和灾害应对

时为其行动留下自适应的空间。一方面细化、明确不同部门的应急任务和协同结构；另一方面考虑紧急情况下的授权和变通，在纵向集中决策和横向去中心化决策之间保持平衡。最后，应完善层级间、区域间、条线间的应急协同机制，例如案例中的央地联合、军地联动、京津冀协作等机制，促进不同子网络之间的交流，整体提升系统的复杂性与适应性，以更强的韧性应对灾害的冲击。

本文的创新点在于：首先，在理论视角上，本文采用复杂适应系统理论的基本观点，并结合全过程的动态视角提出基于“过程-结构”的政府应急协作网络适应性理论框架。其次，在具体网络结构分析时，本文关注到北京市案例本身的特殊性，例如，关注中央与地方应急网络的建构与协同情况，由局部到整体分层次看待不同横向网络的协同情况。再次，在不同阶段分析中，本文凝炼了政府协作网络结构及其组织任务在不同阶段的适应性模式，并且根据灾后北京市修订的预案，重点分析了组织学习的适应性。最后，本文对社会网络分析的结果进行进一步验证、分析与阐释，使研究结论更具有理论解释力并贴合现实实践，从而具有政策启示内涵。

诚然，本文也存在不足之处。本文分析所用的数据和材料主要基于政府预案、公开信息、新闻报道等文本，对现实灾害治理中政府组织间关系的讨论可能忽略了对部分非正式关系的研究，这在一定程度上限制了对政府部门间深层的利益联结与协作动机的探讨。此外，本文聚焦的特大暴雨情境有其特殊性，事件发展变化较为迅猛且持续时间较短，政府应急协作网络适应性的特征与逻辑有待更多事件案例的检验和拓展。

## 参考文献

- 北京日报 (2022-07-23). 《北京市防汛应急预案》全面修订 防汛橙色预警时学校视情停课. [http://www.bjrd.gov.cn/xwzxbjyw/202207/t20220723\\_2777830.html](http://www.bjrd.gov.cn/xwzxbjyw/202207/t20220723_2777830.html).
- Beijing Daily. (2022, July 23). Beijing Flood Emergency Response Plan Comprehensively Revised, Schools May Suspend Classes During Orange Flood Warnings. [http://www.bjrd.gov.cn/xwzxbjyw/202207/t20220723\\_2777830.html](http://www.bjrd.gov.cn/xwzxbjyw/202207/t20220723_2777830.html)
- 北京市门头沟区人民政府 (2023-08-15). 门头沟区“23·7”极端强降雨灾后恢复重建工作进展情况. <https://www.bjmtg.gov.cn/bjmtg/c102696/202308/67f6fdd064264c55a4dfce274840400c.shtml>.
- Mentougou District People's Government of Beijing. (2023, August 15). Progress Report on Post-Disaster Recovery and Reconstruction Work Following the “23·7” Extreme Heavy Rainfall in Mentougou District. <https://www.bjmtg.gov.cn/bjmtg/c102696/202308/67f6fdd064264c55a4dfce274840400c.shtml>.
- 高增福、阮婷婷、李尚武 (2024). 浅谈北京“23·7”极端强降雨过程对极端天气下灾害应急管理的借鉴意义. 中国工程咨询, (11): 113-116.
- Gao, Z. F., Ruan, T. T., & Li, S. W. (2024). Discussion on the Reference Significance of Beijing “23.7” Extreme Heavy Rainfall Process to Disaster Emergency Management under Extreme Weather. *China Engineering Consultants*, (11): 113-116. (in Chinese)
- 顾金喜、蒋林慧 (2024). 风险防控和应急能力提升的理论逻辑与实践路径——基于适应性理论的分析框架. 中国应急管理科学, (3): 22-35.
- Gu, J. X., & Jiang, L. H. (2024). Theoretical Logic and Practical Path of Risk Prevention and Control and Emergency Response Capacity Enhancement: An Analytical Framework Based on Adaptation Theory. *Journal of China Emergency Management Science*, (3): 22-35. (in Chinese)
- 郭雪松 (2020). 突发公共卫生事件协同应对机制研究——以新冠肺炎疫情应对为例. 四川大学学报(哲学社会科学版), (4): 16-27.
- Guo, X. S. (2020). Study on Collaborative Response to Public Health Emergencies Based on the Case of Covid-19. *Journal of Sichuan University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, (4): 16-27. (in Chinese)
- 郭雪松、黄纪心 (2021). 基于复杂适应系统理论视角的疫后恢复组织协调机制研究. 中国行政管理, (5):

- 95-102.
- Guo, X. S., & Huang, J. X. (2021). Study on the Organization Coordination Mechanism of Post-epidemic Recovery from Perspective of Complex Adaptive System Theory. *Chinese Public Administration*, (5): 95-102. (in Chinese)
- 郭雪松、赵宇、王子文 (2023). “情景触发—任务驱动—组织重构”: 耦合视角下复合型灾害适应性治理的生成逻辑与实现路径. *中国行政管理*, 39(12): 141-149.
- Guo, X. S., Zhao, Y., & Wang, Z. Y. (2023). “Situation Triggered-Task Driven-Organization Reconstructed”: The Generation Logic and Construction Path of Adaptive Governance Mechanism for Compound Disasters from the Perspective of Coupling. *Chinese Public Administration*, 39(12): 141-149. (in Chinese)
- 胡倩 (2019). 美国应急管理组织间网络研究述评. *公共管理与政策评论*, 8(1): 31-39.
- Hu, Q. (2019). Interorganizational Networks in Emergency Management: Current Research and Future Prospects. *Public Administration and Policy Review*, 8(1): 31-39. (in Chinese)
- 黄纪心、郭雪松 (2022). 基于应急任务驱动的灾害应对组织网络适应性机制——以河南郑州“7·20”特大暴雨应对为例. *公共管理学报*, 19(4): 52-64+168-169.
- Huang, J. X., & Guo, X. S. (2022). Research on Adaptive Mechanism of Disaster Response Organization Network Driven by Emergency Task: Taking the Case of “7·20” Extraordinary Rainstorm in Zhengzhou, Henan. *Journal of Public Management*, 19(4): 52-64+168-169. (in Chinese)
- 刘泽照 (2021). 城市极端天气灾害的适应性治理研究. *江淮论坛*, (6): 55-61.
- Liu, Z. Z. (2021). Research on Adaptive Governance for Domestic Urban Extreme Weather Disasters. *Jiang huai Tribune*, (6): 55-61. (in Chinese)
- 容志、谭晓芳 (2024). 适应性治理: 研究现状与未来展望. *治理研究*, 40(3): 111-126+159.
- Rong, Z., & Tan, X. F. (2024). Adaptive Governance Research: Status and Future Prospects. *Governance Studies*, 40(3): 111-126+159. (in Chinese)
- 石佳、邓涵、王秋石 (2024). “情境差距”下组织的自适应与预案适应: 一项基于城市内涝灾害应对的考察. *中国行政管理*, 40(2): 132-143.
- Shi, J., Deng, H., & Wang, Q. S. (2024). Organizational Adaptation and Emergency Plan Adaptation under “Situational Gap”: An Investigation Based on Urban Waterlogging Disaster Response. *Chinese Public Administration*, 40(2): 132-143. (in Chinese)
- 谭跃进、邓宏钟 (2001). 复杂适应系统理论及其应用研究. *系统工程*, (5): 1-6.
- Tan, Y. J., & Deng, H. Z. (2001). The Study of Complex Adaptive System Theory and It's Application. *Systems Engineering*, (5): 1-6. (in Chinese)
- 童星、陶鹏 (2012). 灾害危机的组织适应: 规范、自发及其平衡. *四川大学学报(哲学社会科学版)*, (5): 129-137.
- Tong, X., & Tao, P. (2012). Organizational Adaptation to Disaster Crisis: Balancing Between Planned Response and Improvisation. *Journal of Sichuan University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, (5): 129-137. (in Chinese)
- 王红梅、石银凤、郭小倩 (2024). 重大突发公共卫生事件应急合作网络演化及绩效研究——以武汉市应对新冠肺炎疫情为例. *管理评论*, 36(5): 207-220.
- Wang, H. M., Shi, Y. F., & Guo, X. Q. (2024). Research on the Evolution and Performance of the Emergency Cooperation Network for Major Public Health Emergencies: The Case of Wuhan's Response to COVID-19. *Management Review*, 36(5): 207-220. (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. *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. *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 24(3): 18-32. (in Chinese)
- 肖会斌 (2023). 北京市“23·7”特大暴雨洪涝灾害应对情况及主要启示. *中国减灾*, (23): 28-31.
- Xiao, H. B. (2023). Response to the “23·7” Catastrophic Rainstorm and Flood Disaster in Beijing and Its Main Lessons. *Disaster Reduction in China*, (23): 28-31. (in Chinese)
- 新华网 (2023-08-09). 北京遭遇历史罕见特大暴雨 转移群众 8.2 万余人. [https://www.news.cn/politics/2023-08/09/c\\_1129794113.htm](https://www.news.cn/politics/2023-08/09/c_1129794113.htm)
- Xinhua News Agency. (2023, August 9). Beijing Experiences Historically Rare Severe Rainstorm, Over 82,000 People Evacuated. [https://www.news.cn/politics/2023-08/09/c\\_1129794113.htm](https://www.news.cn/politics/2023-08/09/c_1129794113.htm)
- 张桂蓉、雷雨、赵维、付城 (2022). 中国公共卫生事件应急信息协同网络演进及优化策略研究. *情报科学*, 40(12): 181-187.
- Zhang, G. R., Lei, Y., Zhao, W., & Fu, C. (2022). Evolution of Emergency Information Collaboration Network in Public Health Events. *Information Science*, 40(12): 181-187. (in Chinese)

- 张海波 (2020). 应急管理的全过程均衡: 一个新议题. *中国行政管理*, (3): 123-130.
- Zhang, H. B. (2020). The Full Process Balance of Emergency Management. *Chinese Public Administration*, (3): 123-130. (in Chinese)
- 张海波 (2022). 中国应急管理的适应性: 理论内涵与生成机理. *理论与改革*, (4): 99-113+167.
- Zhang, H. B. (2022). Adaptability of Emergency Management in China: Theoretical Connotation and Generation Mechanism. *Theory and Reform*, (4): 99-113+167. (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. *中国行政管理*, (1): 128-137.
- Zhang, M. L., & Zheng, W. (2022). How Does the Government Learn from Crises: Basic Patterns and Mechanisms of Formation. *Chinese Public Administration*, (1): 128-137. (in Chinese)
- 张启义 (2023). 北京房山区“23·7”特大暴雨灾害的成因及启示. *中国防汛抗旱*, 33(10): 43-47.
- Zhang, Q. Y. (2023). The Causes and Implications of the “23·7” Extreme Rainstorm Disaster in Fangshan District, Beijing. *China Flood & Drought Management*, 33(10): 43-47. (in Chinese)
- Bier, V. (2006). Hurricane Katrina as a Bureaucratic Nightmare. In R. Daniels, D. Kettl & H. Kunreuther (Eds.), *On Risk and Disaster: Lessons from Hurricane Katrina* (pp. 243-254). Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Comfort, L., Dunn, M., Johnson, D., Skertich, R., & Zagorecki, A. (2004). Coordination in Complex Systems: Increasing Efficiency in Disaster Mitigation and Response. *International Journal of Emergency Management*, 2(1-2): 62-80.
- Comfort, L. K. (1988). Designing Policy for Action: The Emergency Management System. In Comfort, L. K. (Ed.), *Managing Disaster: Strategies and Policy Perspectives* (pp. 3-21). Duke University Press.
- Comfort, L. K. (1994). Self-Organization in Complex Systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(3): 393-410.
- Comfort, L. K., & Zhang, H. (2020). Operational Networks: Adaptation to Extreme Events in China. *Risk Analysis*, 40(5): 981-1000.
- Denzin, N. K. (2012). Triangulation 2.0\*. *Journal of Mixed Methods Research*, 6(2): 80-88.
- Dynes, R. R., & Aguirre, B. E. (1979). Organizational Adaptation to Crises: Mechanisms of Coordination and Structural Change. *Crisis Management*, 3(1): 71-74.
- Hu, Q., Knox, C. C., & Kapucu, N. (2014). What Have We Learned since September 11, 2001? A Network Study of the Boston Marathon Bombings Response. *Public Administration Review*, 74(6): 698-712.
- Jung, K., & Song, M. (2015). Linking Emergency Management Networks to Disaster Resilience: Bonding and Bridging Strategy in Hierarchical or Horizontal Collaboration Networks. *Quality and Quantity*, 49(4): 1465-1483.
- Kapucu, N. (2006). Interagency Communication Networks During Emergencies: Boundary Spanners in Multiagency Coordination. *The American Review of Public Administration*, 36(2): 207-225.
- Kapucu, N. (2009). Interorganizational Coordination in Complex Environments of Disasters: The Evolution of Intergovernmental Disaster Response Systems. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 6(1): 47.
- Kapucu, N., Arslan, T., & Collins, M. (2010). Examining Intergovernmental and Interorganizational Response to Catastrophic Disasters: Toward a Network-Centered Approach. *Administration & Society*, 42(2): 222-247.
- Kapucu, N., & Garayev, V. (2014). Structure and Network Performance: Horizontal and Vertical Networks in Emergency Management. *Administration & Society*, 48(8): 931-936.
- Kim, J., & Ashihara, K. (2020). National Disaster Management System: COVID-19 Case in Korea. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(18): 6691.
- Lansing, J. S. (2003). Complex Adaptive Systems. *Annual Review of Anthropology*, 32(1): 183-204.
- Li, Z., Liu, L., & Liu, S. (2023). The Dynamics of Interorganizational Collaboration in Disaster Management: A Network Study Based on Flood Disasters in China. *International Journal of Disaster Risk Science*, 14(6): 979-994.
- Song, M. (2018). Does Having a Strong Commitment Matter in Building Sustainable Networks? *Quality & Quantity*, 52(2): 551-564.
- Zhang, H., Zhang, X., Comfort, L., & Chen, M. (2016). The Emergence of an Adaptive Response Network: The April 20, 2013 Lushan, China Earthquake. *Safety Science*, 90: 14-23.
- Zhang, M., & Zheng, W. (2024). Building Disaster Resilience Through Emergency Plan Updates: A Case Study of Ya'an, China. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 100: 104173.

责任编辑: 李佳源

# 突发事件应急响应缘何失灵： 基于事故调查报告的扎根分析与案例解释

易承志 彭 洋\*

**【摘要】**应急响应失灵是一个具有多成因的复杂治理问题。既有研究多局限于科层封闭的视角，强调“让管理者来管理”，未能全面揭示不同诱因条件之间的逻辑关联。为深入剖析其内在的发生机理，论文采用扎根理论方法，基于对54份事故调查报告的三级编码分析，提炼出应急响应失灵的原因链条，并构建综合性的理论解释模型。研究发现，信息传递阻滞、窗口触发机制失效、政策执行“空转”与应急处置偏差构成了响应失灵的四大核心诱因条件。结合具体案例进一步分析发现，在突发事件情境下，信息传递是应急响应的前置条件，上报不及时与瞒报谎报等行为隔断了组织内部的沟通机制，并可能引发连锁反应。窗口触发机制失效与应急处置偏差是响应失灵的关键诱因，且两者间具有传导效应。应急预案、安全管理规定等内容作为响应过程中的约束条件，若是执行“空转”则会放大窗口触发机制与应急处置之间的缺口，加速行动过程与预期结果间偏差的出现。破除和减少突发事件中应急响应的失灵问题，可从“规则-信息-决策-处置”维度出发，加强制度建设与能力培育，以提升组织整体的应急管理水平。

**【关键词】**应急响应失灵 安全生产 事故调查报告 扎根理论 案例分析

**【中图分类号】** D63

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1674-2486 (2026) 01-0083-17

## 一、问题的提出

随着人类社会进入以风险为本质特征的“乌卡时代”（VUCA），各类“黑天鹅”与“灰犀牛”事件日益呈现多频次、大规模、长时段、强破坏力等爆发特征（乌尔里希·贝克，2004；范如国，2017），给公众生命财产安全与经济社会发展

---

\* 易承志，上海交通大学国际与公共事务学院、应急管理学院教授，博士研究生导师。通讯作者：彭洋，上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生。感谢编委会、编辑部和匿名评审专家对本文提出的宝贵修改意见。感谢上海交通大学黄倩倩博士研究生与陈廷栋博士后对本文给予的帮助。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“基于大型调查数据的城市复合风险分析及治理研究”（23&ZD144）。

带来了巨大威胁。在充满变化和难以预测的突发事件情境下，应急管理工作者需要在有限的时间内快速响应并采取有效的措施以控制事态的发展和减轻灾害带来的损失。然而，当危机来临时，一些属地部门却难以对风险信号进行感知、辨识并作出符合预期的决策，导致应急响应失灵。如 2008 年南方雪灾、2014 年“12·31”上海外滩踩踏事件、2021 年河南郑州“7·20”特大暴雨灾害等，在灾难或事故发生后，地方政府应急响应滞后、处置措施不精准、组织动员不到位，致使事态升级，社会影响持续扩大。习近平总书记在十八届中央政治局第二十三次集体学习时强调：“维护公共安全，要坚持问题导向，从人民群众反映最强烈的问题入手，高度重视并切实解决公共安全面临的一些突出矛盾和问题，着力补齐短板、堵塞漏洞、消除隐患……”（新华网，2015）在此背景下，系统识别与有效解决应急响应失灵的问题成为一项重要的研究议题。

根据《中华人民共和国突发事件应对法》的解释，应急响应是一个随时间变化不断调整的复杂适应过程。在这个过程中，负有责任的管理者基于计划和反馈的循环逻辑，协调风险应对框架中的行动者，通过搜集信息、分析情报、下达指令以及整合资源等措施来激活组织的抗逆力（Dynes & Aguirre, 1979）。其中任何一项措施的缺乏或不足，都有可能导致响应失灵。从公共决策的视角来看，应急响应失灵是在日常例行状态转变为紧急例外状态过程中出现的一种非预期性偏差（王家峰，2021），其本质上反映了组织管理系统与复杂风险环境之间的适应性断裂。这种断裂既可能缘于客观层面的条块协调不畅，预案执行僵化的制度性缺陷（Comfort, 2007），又受主观层面个体行为选择的影响，如风险感知钝化、过度科层理性等（程惠霞，2016）。

尽管现有研究对应急响应失灵的原因进行了较为丰富的理论探讨与实证分析，但仍存在管理静态化与认知碎片化两方面的局限。第一，既有研究倾向于采取一种“让管理者来管理”的封闭视角，从而将应急管理活动预设为组织工作者的默认行动状态（郭雪松等，2018），并未将其与事故单位、受灾群众等其他风险关联主体建立起足够的联系。第二，学者们多从科层视角下的单一维度出发，对响应失灵进行归因分析，尚未形成结构化的理论解释框架。针对这些问题，亟须进行系统化的内容整合以弥补当前研究的不足。为深入剖析响应失灵的内在发生机理，本文基于 2003—2024 年间中央与地方层面公开发布的 54 份事故调查报告，运用扎根理论与案例分析法，从动态过程的视角来分析响应失灵的外在表现、致因路径与矫正策略。本研究通过解构“失灵”现象背后的组织与制度逻辑，为提升应急管理水平、增强组织防范化解重大风险的能力提供理论依据和实践参考。

## 二、文献综述

### （一）应急响应失灵的概念厘定

“失灵”意指变得不灵敏或是完全不起应有的作用，多表现为行动过程与预期

结果间的偏离。张海波（2017）根据应急管理的功能导向，将应急失灵定义为“未能发挥预期功能的情形”，即事态未得到及时处置与有效控制，从而造成人员伤亡、财产损失和社会失序。具体而言，应急失灵存在总体性失灵、阶段性失灵与局部性失灵三种形态。其中，总体性失灵是一个综合判断，强调应急管理从预防到救援的全局性失衡，是危害程度最为严重的失灵。阶段性失灵与局部性失灵是应急管理活动在特定阶段或功能上的失灵，前者体现在时间维度，后者体现在空间维度。响应失灵是阶段性失灵中的一种，通常被理解为突发事件发生后，有关政府或部门在处置与救援过程中出现的功能失效与策略失败（张美莲，2018）。

失灵常常是以成功为参照的，那么成功的应急响应具有什么样的标准？一项有关澳大利亚丛林大火的研究指出，有效的应急响应流程应建立在确保灵活性、适应性以及能促进正式组织积极作用最大化的标准之上。具体内容包括信息的畅通、管理者的快速决策、响应单位的分工协作以及社会救援力量的有效配合等（Boin & 't Hart, 2010）。王家峰（2022）认为“相称性”是区分应急响应成功与否的标准。在此基础上，响应失灵可以分解为三个维度上的错位失衡：一是时间维度上的反应不及时，过早或过晚介入都可能贻误时机，导致不可挽回的灾难性后果；二是在成本-收益维度上，响应力度与突发事件危害程度不一致；三是在手段-问题维度上，采取的措施与要解决的问题不匹配。由此可以看出，应急响应失灵是一个具有多成因的复杂治理问题。这一问题既受事件本身模糊性和不确定性因素的影响，又与危机情境中的组织行为密切相关。

## （二）应急响应失灵的归因解释

已有关于应急响应失灵的归因解释主要从以下两个方面展开。

第一，响应失灵的程序性分析。在该视角下，学者们以应急管理过程为主线，对诸多失败的案例进行归纳，形成概念化认知。首先是“预警失灵”的问题。预警是应急响应的前置环节，在灾害预防中发挥着重要的“前哨”作用。然而，我国公共危机预警体系建设的时间短、基础弱、底子薄，内容设置不合理、反应迟滞与功能弱化等问题较为突出（闪淳昌等，2020）。如传统基于阈值设定的预警模式难以对即将到来的灾害进行直接描摹，进而影响风险预判的准确性与及时性（刘星，2022）。其次，预警发出后，为了控制事态局面和防止危险升级，组织管理者需要在有限的时间内快速作出决策，并以有效的方式触发各部门的应急状态。在实际的工作场景中，信号的模糊性、上下层级间信息的不对称性（Anderson, 2003）以及指挥人员关于特定事件的印象（Alison et al., 2015）都可能对决策造成干扰，导致采取的干预措施偏离事故本身的实际情况。再次，应急沟通在过程治理框架中发挥着辅助组织决策、还原事故真相与疏解公众情绪的衔接性作用。但既有的沟通形式多表现为一种事后的单向式沟通，即地方政府具有较强的“惰性”，大多只是将信息传递给公众，较少主动提供信息反馈的渠道，也缺乏主动了解、分析和回应公众需求的行动意向（Heath et al., 2018）。最后，应急情报为预警、决策、沟通等其他环节的内容提供科学、有效的数据支撑。当情报部门无法正

确地分析信息，没有及时提供准确的预警信息，曲解或遗漏突发事件及其发展变化的关键信息时，决策的失误几乎无法避免，沟通也就难以有效（Ma et al., 2022）。

第二，响应失灵的“结构-功能”性分析。长期以来，我国公共安全治理的职能高度分散在“条线”与属地部门之间，纵横交错的应急管理结构在强化事权责任的同时也带来了一些问题。其一，在“条条”关系上，应急管理中的业务指导关系呈现为一种自上而下的垂直控制型行政逻辑。上级政府尤其是中央部门的介入及其强大的外部资源支持容易诱导地方形成向上的路径依赖，从而削弱了其应对各类非常规突发事件的能力（张海波、童星，2015）。其二，在“块块”关系上，应急管理部门在牵头处置各类突发事件的过程中仍暴露出责任主体缺位、政府与多主体间关系不协调、组织沟通不畅等问题（温志强、李永俊，2022）。其三，在条块关系上，由于组织成员在信息资源、专业能力与工作经验等方面存在结构性差异，跨区域、跨层级、跨部门的应急合作在响应过程中面临着协调困难、融合时间过长等问题（康伟等，2018）。有研究认为，上述问题产生的根源在于条块模式过于生硬，导致权责关系不匹配，较难实现响应过程中的组织协同与高效运转（邱实，2023）。此外，我国应急管理事业发展呈现明显的事件推动型特征，公共部门的危机学习存在诸如组织记忆丧失、事故调查总结过于宏观指向、学习主体以政府官员为主、问责导向过重等缺陷（薛澜等，2012；马奔、程海漫，2017），从而限制了风险关联主体将事故教训转化为实际的治理效能。

### （三）研究缺口与可改进的方向

上述两种视角的研究增进了我们对突发事件应急响应失灵的认知，但也存在一定的不足。首先，应急响应失灵的程序性分析多将响应失灵归咎于某个具体环节的失灵或是能力的缺失，且以单案例研究为主，存在碎片化的问题，尚未形成完整的归因解释链。其次，结构-功能视角下的问题分析多停留在应然层面，对实际问题的关注与回应不够。最后，从整体上来看，对突发事件的应急响应是一个复杂的、非线性的过程，这个过程既依赖于一定的制度建设，又与组织的程序化运作息息相关。既有研究未能有效整合程序性分析与结构-功能主义这两个视角，造成对响应失灵的理解存在“顾此失彼”的问题。因此，如何从复杂的灾害情境中洞悉“响应失灵”这一问题的演变规律，进而建构理论性的知识框架用于指导实践，显得尤为重要。

为找准应急响应失灵的原因，建立综合性的理论分析框架，本文在系统收集事故调查报告的基础上，采用扎根理论与案例分析相结合的策略，以弥补当前研究的不足。一方面，本文聚焦“应急响应”这一核心环节，探究复杂危机情境中风险关联主体的致灾行为及其传导路径，为理解响应失灵原因链条间的逻辑关系提供全景式解释。另一方面，本文以实践为导向，关注当前制约突发事件应对成效的关键问题与主要矛盾，为推进应急管理体系和能力的现代化建设提供政策启示。

### 三、研究设计

#### （一）研究方法

如前所述，应急响应失灵是一个具有多成因的复杂治理问题，剖析其内在的发生机理需要系统地分析不同事故响应失灵的原因，总结其共性，以建立综合性的理论解释模型。作为一种质性研究方法，扎根理论旨在通过对与研究相关的访谈内容、观察记录、文本资料等多源信息进行归纳，以挖掘出核心概念，并建立概念间的联系，最终形成能解决问题的理论（吴肃然、李名荟，2020）。扎根理论强调基于经验事实进行数据收集与内容分析，其建构的理论要能解决一个特殊领域的具体问题，而不只是提供空洞、抽象、宏大的叙事框架。它主要适用于两种情况：一是回溯已经发生的事件，根据时间线建立不同事件之间的逻辑关联；二是基于特定的组织管理问题提出与之相关的新概念，通过开发量表、收集数据、比较分析，不断明晰其内涵和外延来回应以往研究中的争议和未被解决的问题（Timmermans & Tavory，2012）。为进一步打开应急响应失灵的理论“黑箱”，本文选取特定的案例来阐明不同诱因条件之间的逻辑关联。

#### （二）样本选择与资料收集

本文用于分析应急响应失灵的数据资料是事故调查报告。事故发生后，为了查明原因、认定事故的性质和责任、汲取相关的经验教训，特定层级的应急管理机构会按照法定程序牵头成立事故调查组。调查组通过现场勘查、问询谈话、回溯分析等方式来复盘事故的发生经过与应急处置情况，形成调查报告，并向社会公布。《生产安全事故报告和调查处理条例》规定，事故调查报告应当包括以下内容：事故造成的人员伤亡和直接经济损失，事故发生经过和救援情况，事故发生的原因、事故性质、事故责任认定，以及对事故责任者的处理建议，等等。作为由权威机构出具的专业技术文件，事故调查报告既为事故归因与行政问责提供了判定依据，也为应急管理工作中的问题整改指明了方向（Buchanan & Denyer，2013）。

根据事故的性质、机理与发生过程，突发事件可分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类。考虑到不同类型事件的应对分属于不同的管理体系，以及能获取的有效样本数量，本文选择“事故灾难”类调查报告作为重点分析的对象。

本文的数据收集与筛选过程如下：一是以2003年为时间线<sup>①</sup>，由一位作者自上而下对应急管理部、省（市）应急管理厅（局）以及省会城市应急管理局官方

---

<sup>①</sup> 2003年“非典”之后，我国应急管理工作进入了一个以“一案三制”为基本内容的应急管理体系建设时期，“一案三制”内容的确立也被认为是中国应急管理事业发展的新开端。因此，本文选择2003年为事故调查报告筛选的开始时间。

网站上公布的调查报告进行定向收集<sup>①</sup>。二是在“北大法宝”数据库中以“调查报告”“事故调查报告”为关键词进行检索，收集补充数据。两次共得到 286 份事故调查报告。在具体的处理过程中，首先剔除各类行政批复、通报文书与处理决定，其次根据“事故发生经过和事故救援情况”等内容判断应急响应是否存在失灵现象。为了尽可能地降低个体感知偏差对数据筛选造成的影响，我们同时邀请了另一名研究者来判定，若出现不一致的情况则再请第三位研究者来裁定。经过上述程序，共得到 54 份有效的事故调查报告（见表 1）。其中包含了 18 起特别重大生产安全责任事故，21 起重大生产安全责任事故和 15 起较大生产安全责任事故。

表 1 选取的事故调查报告总体情况（节选）

序号	事故调查报告名称	事故发生时间	事故等级	报告来源
1	辽宁省阜新矿业（集团）有限责任公司孙家湾煤矿海州立井“2·14”特别重大瓦斯爆炸事故调查报告	2005. 2. 14	特别重大生产安全责任事故	应急管理部
2	山西省晋中市灵石县王禹乡南山煤矿“11·12”特别重大火灾事故调查报告	2006. 11. 12	特别重大生产安全责任事故	应急管理部
3	怀柔新城中高路道路工程“11·3”较大生产安全事故调查报告	2010. 11. 3	较大生产安全责任事故	北京市应急管理局
4	四川省攀枝花市西区正金工贸有限责任公司肖家湾煤矿“8·29”特别重大瓦斯爆炸事故调查报告	2012. 8. 29	特别重大生产安全责任事故	应急管理部
5	山东省青岛市“11·22”中石化东黄输油管道泄漏爆炸特别重大事故调查报告	2013. 11. 22	特别重大生产安全责任事故	应急管理部
6	长垣县皇冠歌厅“12·15”重大火灾事故调查报告	2014. 12. 15	重大生产安全责任事故	河南省应急管理厅
7	南昌市“2·25”重大火灾事故调查报告	2017. 2. 25	重大生产安全责任事故	江西省应急管理厅
8	长宁县福荣笋类食品厂“5·24”较大中毒窒息事故调查报告	2021. 5. 24	较大生产安全责任事故	四川省应急管理厅
9	湖南长沙“4·29”特别重大居民自建房倒塌事故调查报告	2022. 4. 29	特别重大生产安全责任事故	应急管理部
……	……	……	……	……
54	北京丰台长峰医院“4·18”重大火灾事故调查报告	2023. 4. 18	重大生产安全责任事故	应急管理部

资料来源：作者整理所得。

<sup>①</sup> 鉴于数据可得性，收集对象未包括中国台湾地区及中国香港、中国澳门两个特别行政区。

#### 四、范畴提炼与模型建构

为了识别不同片段中的概念类属，在正式编码之前，本文采用“AXX”的预编码方式来标记54份事故调查报告。如A02表示第2份事故调查报告，用“A2-X”和“A2-X-X”分别表示第2份事故调查报告中被分割出来的第X个语句以及与之相对应的初始概念。

##### （一）开放式编码与初始概念

开放式编码是指对收集到的资料进行分类、比较和分析，并使用关键词对特定含义进行标记，使之概念化的操作过程（费小冬，2008）。这一过程要求研究者摒弃个人偏见，最大可能地贴近原始材料，不遗漏任何重要的信息。笔者将54份事故调查报告导入Nvivo 12软件中，对“事故发生的原因”与“事故发生经过和应急处置情况”等内容进行分解，从中发现与响应失灵相关的概念类属。经过语句拆解、合并同类项等程序，本文共整理得到122条原始语句和与之相对应的134个初始概念（见表2）。

表2 开放式编码与初始概念（节选）

开放式编码	原始语句	初始概念
A01	A01-1 瓦斯监控值班室值班人员及有关负责人，在瓦斯监控系统报警后，没有按规定实施停电撤人措施； A01-2 防治冲击地压部门未能做好预测预报工作	A01-1-1 响应行动滞后 A01-2-1 预测预报工作不到位
A02	A02-1 事故发生后，该矿未按规定向当地政府及有关部门报告；A02-2 矿主等6名煤矿主要管理人员逃匿，给事故抢险救援和事故调查工作带来了极大困难	A02-1-1 未向上级报告 A02-2-1 管理人员逃匿
A03	A03-1 大火发生后，从消防通道逃出的仅有几十人，由于人群恐慌，没有组织性逃生，导致人员滞留、踩踏不断，让灾情加重	A03-1-1 逃生秩序混乱
A04	A04-1 事故发生后，该工程项目部采取了向被困人员所在的管线区域内输入工业氧气等救援措施。4日凌晨3时左右，被困人员所在的管线区域内发生富氧燃烧，导致3名被困作业人员因缺氧窒息死亡	A04-1-1 救援措施不当
A05	A05-1 未严格执行出入井登记管理制度，发生事故后难以核清井下实际人数	A05-1-1 未落实登记管理制度
A06	A06-1 现场处置人员没有对泄漏区域实施有效警戒和围挡；A06-2 未按应急预案要求进行研判，对事故风险评估出现严重错误，没有及时下达启动应急预案的指令；A06-3 未按要求及时全面报告泄漏量、泄漏油品等信息	A06-1-1 现场处置不当 A06-2-1 风险评估失误 A06-2-2 未及时启动应急预案 A06-3-1 信息上报不完整
.....	.....	.....

资料来源：作者自制。

## （二）主轴编码与主范畴

在主轴编码这一阶段，研究者根据问题的语境、过程、结构、功能等要素对初始概念进行聚类，以区分出主范畴和副范畴，为理论模型的搭建提供基本要件。本文遵循主轴编码的规则（即寻找不同类别之间的相关关系）对 134 个初始概念进行聚类，共得到 4 个主范畴和 10 个副范畴（见表 3）。表 3 中的 4 个主范畴显示了突发事件应急响应失灵的结构因素，但是主范畴之间是分离的，并未形成逻辑关联。

表 3 主轴编码与主范畴

主范畴	副范畴	意义阐释
信息传递阻滞	瞒报谎报	事故单位或地方政府通过销毁证据、伪造材料等方式瞒报、漏报、谎报伤亡情况
	报送延迟	与事故有关的信息在层层传递的过程中面临失真或被遗漏
	公布不及时	有关事故情况的信息发布不及时，对社会关切回应不准确，引发民众质疑
窗口触发机制失效	危机应对意识不足	相关责任人员思想麻痹、警惕性不高、责任心不强，对风险预判不到位
	组织决策失误	在突发事件应对过程中，由于信息、机制、能力或环境等因素的制约，决策者未能及时、科学、准确地制定或执行与灾情相对应的策略
政策执行“空转”	预案缺失或不起作用	相关单位未按要求编制和启动应急预案，日常缺少应急安全演练，发生紧急情况时疏散、逃生秩序混乱
	责任虚化与形式主义	有关部门以文件落实文件，安全检查流于形式，问题整改不到位，事故发生后消极履职、推卸责任等
应急处置偏差	现场人员处置失当	由于缺乏基本的应急救援知识，受灾群体与事故单位的先期处置不当，导致事故影响扩大
	官方介入时间过晚	在事件发生甚至已经造成一定程度的伤害后，相关专业力量才进入事故现场进行抢险救援
	手段与问题不匹配	采取的措施无法解决所面临的问题，且未根据灾情变化及时调整处置措施

资料来源：作者自制。

### (三) 选择性编码与模型建构

选择性编码的关键在于确定一个具有统筹作用的核心范畴，并以此为线索，将多个主范畴加以整合和重组，从而建构出理论解释模型。对各个主范畴经过反复比较后，本文将核心范畴确定为“应急响应失灵的发生机制”。与之相对应的故事线是：在突发事件情境下，信息传递是应急响应的第一道安全“闸口”，若信息在层层上报中失真或是被隐瞒，则可能引发窗口触发机制失效、应急处置偏差等一系列连锁反应，进而导致响应失灵；政策执行“空转”会进一步放大窗口触发机制失效与应急处置偏差间的相互作用。根据该故事线，本文构建出一个突发事件应急响应失灵发生机制的“信息-窗口-政策-处置”过程框架（见表4）。

表4 主范畴间的典型关系结构

典型关系结构	关系结构内涵
①→α	从过程应对的视角来看，信息传递是应急响应的风向标，决定了组织行动的开展。由此，信息传递阻滞构成了应急响应失灵的前置条件
①→②→α	窗口触发机制是应急响应的关键节点。受到信息传递阻滞的干扰，可能会出现危机应对意识不足和组织决策失误，进而引发响应失灵
③ ↓ ①→④→α	处置与救援是应急响应的核心内容，信息传递阻滞与政策执行“空转”会加速应急处置偏差的出现，导致响应失灵
③ ↓ ①→②→④→α	在政策执行“空转”的作用下，社会系统的响应策略经由信息传递阻滞、窗口触发机制失效与应急处置偏差的链式反应，最终出现失灵

注：①表示“信息传递阻滞”，②表示“窗口触发机制失效”，③表示“政策执行‘空转’”，④表示“应急处置偏差”，“α”表示“应急响应失灵”。

资料来源：作者自制。

从系统性的整体视角来看，突发事件应急响应是一个动态的适应过程，即系统中相互关联的要素在紧急例外状态下，根据外部环境的变化，通过开展时序化、多层次的协作，不断调整其行为，以应对复杂的危机情境。这个过程既依赖于受灾群体、事故单位、属地政府与上级部门的集体行动，又与准备、预防阶段的监测预警等内容密切相关。因此，对突发事件应急响应失灵的归因分析不能脱离风险关联主体以及过程维度这些关键要素。在厘清不同原因链条之间逻辑关联的基础上，本文建立了突发事件应急响应失灵的综合性理论解释模型（见图1）。

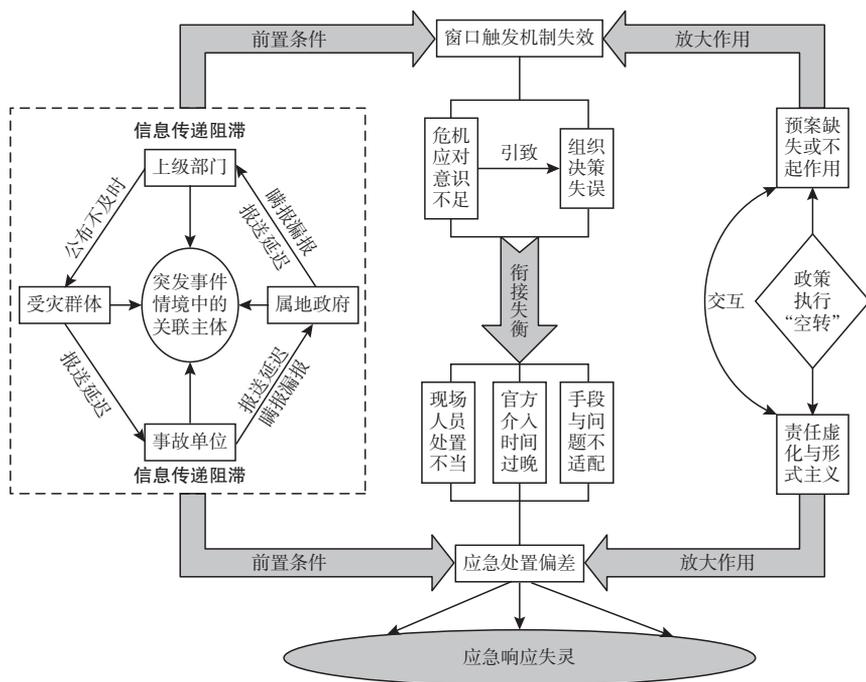


图 1 突发事件应急响应失灵的理论解释模型

资料来源：作者自制。

#### （四）理论饱和度检验

为了保证编码的充分性与理论模型的有效性，本文采取两种策略进行饱和度检验：一是将编码的事故调查报告打乱，从中随机抽取四份样本，将其再次导入 Nvivo 12 软件中，邀请第四位研究者按照前述步骤进行编码分析。经过对比，我们发现新提取的初始概念并没有超出原有的类属。二是将研究结果反馈给两位相关领域的专家，编码结果得到了他们的认可。由此可认为，本文建立的理论模型通过了理论饱和度检验，具有较好的解释力。

### 五、突发事件应急响应失灵的模型阐释

为更详尽地阐释应急响应失灵的理论模型，理解信息传递阻滞、窗口触发机制失效、政策执行“空转”与应急处置偏差之间的逻辑关联，本文基于“典型性”的原则选取了“3·29”吉林八宝煤矿瓦斯爆炸事故作为案例分析的对象<sup>①</sup>。该事故独立于 54 份事故调查报告，在一定程度上避免了循环论证的问题。需要说

<sup>①</sup> 详见《吉林省吉煤集团通化矿业集团公司八宝煤业公司“3·29”特别重大瓦斯爆炸事故调查报告》，[https://www.mem.gov.cn/gk/sgcc/tbzdsgdcbg/2013/201307/t20130711\\_245229.shtml](https://www.mem.gov.cn/gk/sgcc/tbzdsgdcbg/2013/201307/t20130711_245229.shtml)。

明的是，并不是所有出现响应失灵的事故灾难都包含了信息传递阻滞、窗口触发机制失效、政策执行“空转”与应急处置偏差这四大核心诱因条件，单一条件的出现也可能诱发应急响应失灵。

### （一）案例概况

2013年3月29日至4月1日，吉林省吉煤集团通化矿业集团八宝煤业公司（以下简称“八宝煤矿”）采矿区先后发生了5次爆炸，事故共造成53人遇难、20人受伤，带来的直接经济损失达6695.4万元。据应急管理部公布的事故调查报告显示，该事故的救援与处置过程中存在严重的响应失灵问题，包括未按规定向政府有关部门报告并撤出作业人员，违反规定进行应急处置，隐瞒伤亡人员……在对事故调查报告进行系统分析的基础上，本文绘制了原因分解图（见图2），借此对应急响应失灵的模型进行具体的内容阐释。

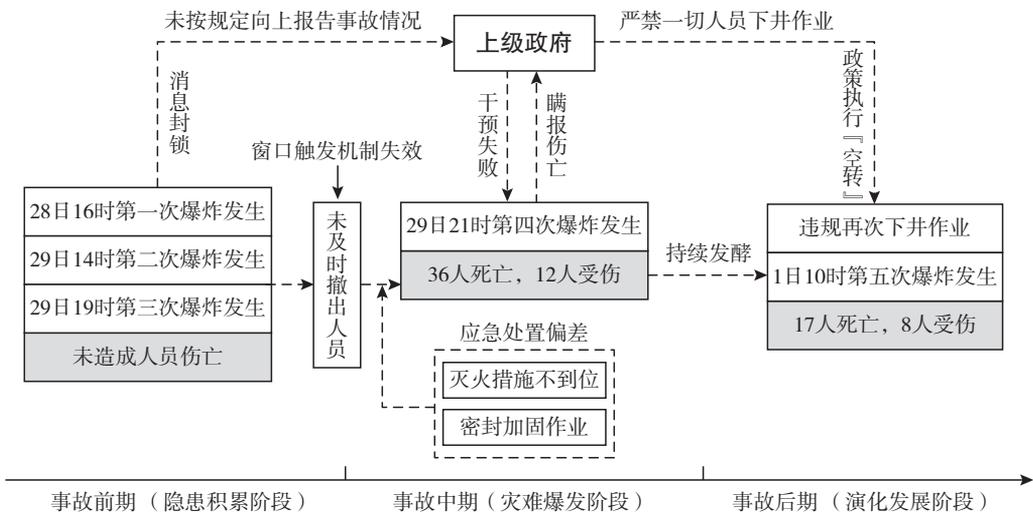


图2 “3·29”吉林八宝煤矿瓦斯爆炸事故原因分解

资料来源：作者自制。

### （二）模型解释

#### 1. 前置条件：信息传递阻滞

信息传递是应急响应的“前哨”。有关事故灾难的信息能否真实、准确、快速且全面地传输到决策指挥系统，直接影响窗口触发机制的启动与应急处置的实际效果。在突发事件情境中，信息报送延迟、瞒报漏报与公布不及时的行为既阻断了受灾群体、事故单位、属地政府与上级部门之间的关联，也可能造成沟通困难、指挥调度与救援行动偏离事故实际的情况，并可能引发次生灾害。

回顾八宝煤矿瓦斯爆炸的发生经过。2013年3月28日16时至29日19时，-416采矿区发生了3次爆炸，但并未造成人员伤亡。通化矿业公司总工程师在接到报告后赶赴现场，其抱着事故不会扩大的侥幸心理，未按规定向政府有关部门

报告，并决定继续实施密封作业。29日21时56分，该煤矿发生第四次爆炸，共造成36人死亡、12人受伤。事故发生后，通化矿业公司负责人伙同他人伪造了其中7人的死亡证明并私自对尸体进行火化，向上瞒报漏报人员的真实伤亡情况。

在本案例中，信息不报与瞒报谎报构成了应急响应的第一道阻碍。这种违背信息传递规则、破坏组织内部沟通机制的行为具有多重诱发因素。第一，风险感知钝化引发判断失误与信息传递迟滞。事故发生初期，受经验主义与风险可控错觉的干扰，技术管理者对连续爆炸所释放的危机信号产生低敏感反应，作出偏离实际的判断，导致与事故有关的信息滞留在企业内部，未能及时上报。第二，属地管理原则下的信息圈定。在层级节制的管理体系中，安全生产企业与属地政府掌握着信息生产权。趋利避害的价值取向使政企双方将与突发事件有关的信息限定在特定圈层，不向外公布（何艳玲、吕慧敏，2022）。第三，强大的问责压力致使地方采取投机行为。随着外部问责压力的不断加大，事故单位或地方政府搜寻、上报信息的积极性可能会减弱，更倾向于将有限的资源用于应对可能出现的后果。

## 2. 关键节点：窗口触发机制失效

窗口触发机制是应急响应的前馈控制，强调在危机初显阶段，通过预设的条件或标准来触发应对措施，以实现早期干预和风险阻断，防止事态进一步扩大。八宝矿区第三次爆炸发生后，相关负责人没有及时撤出井下作业人员，仍决定继续在事发区域进行密闭施工，由此错失了最佳逃生时机。在对事故调查报告进行扎根分析的过程中，研究发现，窗口触发机制因危机应对意识不足、组织决策失误而失效，且未能与应急处置等其他环节形成有效衔接。

其一，危机应对意识是触发响应行为的关键要素，其反映的是组织或个人对各类潜在威胁的感知和应变能力。在特定的突发事件情境中，受已有刻板印象、灾害应对经验不足以及信息不对称等主观或客观因素的影响，决策者的风险感知可能会发生偏差（Kasperson et al., 1988），进而影响组织决策的准确性与可靠性。

其二，与常规决策相比，应急响应中的组织决策是一种在时间有限、信息不足等条件约束下，对各种非常规事态进行准确研判并采取控制措施的行为（钟开斌，2013）。当面临强大的外部压力，且受信息获取能力不足、组织协调机制不畅等多重因素的限制，应急管理工作者的决策指挥行为可能出现迟滞、规避和忽略等偏差（林雪，2020）。这些偏差会直接影晌应急处置的效果，即决策失误引发应急处置失当。

## 3. 放大作用：政策执行“空转”

应急响应中的政策执行“空转”是指有关突发事件处置与救援的政策要求和制度保障未被有效落实，或是因政策被变相执行而偏离了最初的目标（张权、杨立华，2019）。在“空转”状态下，地方政府疲于应付上级设置的考核内容，持续下发文件却不执行，安全检查走过场；企业经营主体未按要求编制和启动专项应急预案，未定期组织应急演练与安全隐患排查，导致事故发生后现场秩序混乱，无法开展有效的应急处置。

在本案例中，第四次爆炸发生并造成人员伤亡后，该煤矿违抗吉林省政府关于严禁人员下井作业的指令，擅自决定并组织人员下井冒险作业，由此引发了第五次爆炸，事故影响进一步扩大。此外，在事故发生前，地方国土资源管理部门未依法处理八宝煤矿越界开采的违规行为，以及私自通过该矿的采矿许可证年检，安全生产监督管理部门未严格落实省属煤矿安全监管的工作要求，这些都构成了事故发生的间接原因。

不同于紧急例外状态中的窗口触发机制与应急处置，应急预案、安全管理规定等内容更偏向于日常例行状态中的制度建设，在应急响应的动态适应过程中起着中间约束的作用。若政策执行出现“空转”，则在事故发生后，窗口触发机制将难以与应急处置形成有效的衔接，从而导致响应行动失焦，无法按照既定标准实现快速处置。

#### 4. 结果反馈：应急处置偏差

应急处置是突发事件应急响应的核心与中枢，处置是否及时有效，直接关系到突发事件的危害程度与组织应对的实际效能。据应急管理部网站公布的《吉林省吉煤集团通化矿业集团公司八宝煤业公司“3·29”特别重大瓦斯爆炸事故调查报告》显示，处置方案错误是造成第四次爆炸发生的主要原因。在第三次爆炸发生后，该煤矿未能制定出一个完备的封闭方案。更为不妥的是，为尽快恢复生产秩序，在施工材料准备不充分的情况下，公司安排了大量人员在多处进行密闭施工，并强令工人返回危险区域继续作业。这不仅没有起到应有的防护与减缓作用，反而使井下人员长时间暴露在风险环境之中，增大了事故再次发生的概率。

具体而言，应急处置偏差主要受以下三个结构性因素的影响：其一，现场人员处置不当。在突发事件应对的行动链条中，受灾群众处于最前端。在专业力量介入之前，现场人员的自我救助更有优势，其能在最短的时间内作出反应，减轻事故带来的损失与伤害。但受制于应急知识储备不足、实践经验缺乏，一线生产员工在事故发生后往往难以做出正确的预先处置，安全隐患极易演变为灾难性事故。其二，官方介入时间过晚。当现场人员的处置未能有效控制事态时，需要以政府为主导的应急管理力量快速介入突发事件的处置。但有时，在事故发生甚至已经造成一定程度的伤害后，有关部门才采取行动加以应对。这既错过了最佳的处置与救援时机，也可能对地方政府的公信力产生一定的负面影响。其三，手段与问题不适配。在具体的处置过程中，因决策失误、应急指挥能力不足以及应急预案与实际情况脱节，管理者采取的措施无法解决所面临的问题，且未能根据灾情变化及时调整抢险救援的措施，错误的方法致使灾情进一步恶化。

## 六、结论与启示

### （一）主要研究结论

本文采用扎根理论方法对 54 份事故调查报告进行三级编码分析，建立了应急

响应失灵的理论解释模型，并对“3·29”吉林八宝煤矿瓦斯爆炸事故进行案例分析，得出以下三点结论。第一，作为一种由日常例行状态转向紧急例外状态过程中出现的非预期性偏差，突发事件应急响应失灵产生于复杂危机情境与风险关联主体应对行为的交叠变化之中。信息传递阻滞、窗口触发机制失效、政策执行“空转”与应急处置偏差构成了应急响应失灵的四大核心诱因条件。第二，在应对突发事件的紧急例外状态下，信息传递是应急响应的重要防线。若有关事故灾害的信息在逐层上报的过程中出现延迟或是被刻意隐瞒，则可能导致窗口触发机制无法启动，进而引发决策失误与应急处置发生偏差等连锁反应，最终造成响应失灵。第三，应急预案、安全管理规定等常规状态下的内容建设，在应急响应的动态适应过程中起着中间约束作用。以应急预案缺失或不起作用、责任虚化与形式主义为外在表现的政策执行“空转”会放大窗口触发机制与应急处置之间的缺口，导致官方介入的时间过晚以及所采取的措施与问题不适配。

## （二）政策启示

基于上述研究结论，本文从“规则-信息-决策-处置”维度出发，提出以下政策思考。

其一，推动考核关口前移，强化制度规则对政府官员与生产企业的约束。破除和减少突发事件应急响应失灵的关键在于从源头出发，把问题解决在萌芽之时、成灾之前。这需要强化对安全生产企业与负有安全监管责任官员的规则约束，以提升其风险防范意识和应急响应能力。为此，可从不同的层面发力，推动考核关口前移。在地方政府与应急管理机构层面，完善安全生产容错纠错机制，突破传统以结果为导向的考核方式，转向投入、过程、结果与效益相结合的评价体系，推动安全生产治理成为一项常态化的工作。在安全生产企业与社区生活层面，尝试推行“基础分+负向扣分+奖励积分”的安全管理模式，动员一线生产人员与辖区居民自主开展问题巡查。根据分数高低，适时对高风险单位的安全责任人进行约谈，以督促其进行问题整改。

其二，建立“第一信息责任人”制度，缩短事故信息传递的层级距离。现有依托科层组织结构层层传递的信息反馈机制难以适配突发事件即时响应的要求。发生紧急情况时，下面的信息上不去，上面的指令下不来，极易导致响应滞后与处置失序。缩短事故信息在中间层级传递的行政距离，可借助数字平台的融合、联通作用建立“第一信息责任人”制度。具体而言，在保障县级以上应急管理部的信息系统与上下业务部门、重点企业信息系统互联互通的基础上，建立信息报告专员制度，并向上延伸至各个层级。当危机或灾害来临时，企业或社区里的信息专员可以通过警情系统一键触发组织的应急响应状态，以提高处置与救援的效率。在加速信息向上传递的同时，也应向下延伸信息收集的“触角”，借助数据管理机构的作用，强化政务服务平台与应急管理信息系统间的数据共享，确保信息能以最快的速度向上报送和向下传递。

其三，转向构建立体式的监测预警模式，提高组织决策的及时性与有效性。

危机信号显露后，提高窗口触发机制的灵敏度，需要突破传统基于阈值的预警模式，构建立体式的监测预警模式。一是增强地方政府官员与应急管理机构工作人员的安全防范意识，扩大风险监测的覆盖面与时间跨度。将风险防范措施与准备能力纳入考核体系，加强对高危行业、关键基础设施与重点区域的动态监管，建立“7×24小时”轮岗值守制度，做到专人专岗专责，实现全时段、全领域风险隐患可查可控。二是构建靶向化、全景式的风险预警体系。将大数据与人工智能技术嵌入风险防控体系中，借助城市空间内的物联感知设备、多源遥感设备对各类生产场景进行实时、动态、精准的监测，实现对潜在风险的早期发现与及时干预。三是强化常态下的模拟演练，引入情景式推演方法，形成“知识库+专家+技术”的决策支持体系，以弥补应急管理工作者在风险认知与科学决策方面的不足。

其四，优化宣教方式与危机学习策略，增强风险关联主体的应急处置能力。分类增强受灾群众、涉事单位与救援组织在特定突发事件情境下的应急处置能力，是化解各类不确定因素、降低灾害损失的关键路径。除了持续加强日常宣传教育，还应进一步完善危机学习策略，将事故教训转化为应对各类突发事件的行动能力。一方面，根据受众的群体性差异采用结构化的宣传策略，借助微信公众号、微博、抖音、短视频平台等传播渠道，开展全方位、分时段的应急安全知识教育。通过理念、内容、形式、方法、手段的创新，开展公众喜闻乐见的宣传活动，扩大正面的宣传效应。另一方面，建立健全的危机学习机制，推动学习成果落地转化。根据已发事故的类型与级别建立专题学习网络，以持续性的强化、反馈机制推动应急管理工作者改变认知、调整政策理念和优化注意力分配。

### （三）研究不足与展望

受限于研究方法与样本选择偏差的影响，本文还存在以下不足：（1）作为一种以事实为导向的质性研究方法，扎根理论从经验材料到理论的跃变不可避免地带有研究者的主观意向。尤其是在三级编码的过程中，研究者需基于自身认知为整理所得的数据片段贴上标签，并赋予不同的概念，这一过程容易受个人主观判断的干扰。（2）用于三级编码分析与案例解释的调查报告多属于二手资源，其对事故灾害发生经过与救援情况的还原度有限，可能在一定程度上限制了研究结论的解释力。（3）样本中的事故灾难在社会危害程度、影响范围、行业领域与时间跨度上存在明显差异，而本文未对这些变量进行严格控制。此外，受人工筛选能力的限制，所收集的数据可能存在遗漏。未来，应持续关注应急响应这一核心环节，并从制度保障与流程优化等方面着手，以实现应急管理体系的全面完善。

### 参考文献

- 程惠霞 (2016). “科层式”应急管理体系及其优化：基于“治理能力现代化”的视角. *中国行政管理*, (3): 86-91.
- Cheng, H. X. (2016). To Optimize the Emergency Management System of Chinese Government Based on Governance Capability Modernization Theory. *Chinese Public Administration*, (3): 86-91. (in Chinese)
- 范如国 (2017). “全球风险社会”治理：复杂性范式与中国参与. *中国社会科学*, (2): 65-83+206.
- Fan, R. G. (2017). Governance of “Global Risk Society”: The Paradigm of Complexity and Chinese Participation. *Social Sciences in China*, (2): 65-83+206. (in Chinese)

- 费小冬 (2008). 扎根理论研究方法论: 要素、研究程序和评判标准. *公共行政评论*, (3): 23-43+197.
- Fei, X. D. (2008). Grounded Theory Methodology: Tenets, Procedures and Criteria for Evaluation. *Journal of Public Administration*, (3): 23-43+197. (in Chinese)
- 郭雪松、赵慧增、石佳 (2018). 基于时间动态网络的应急响应组织协调机制研究. *上海行政学院学报*, 19(6): 31-44.
- Guo, X. S., Zhao, H. Z., & Shi, J. (2018). Interorganizational Collaboration in Emergency Response Based on Time Dynamic Network. *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 19(6): 31-44. (in Chinese)
- 何艳玲、吕慧敏 (2022). 仁圣之本, 在乎制度: 公共危机中的地方瞒报与信息事权重构. *行政论坛*, 29(4): 29-37+2.
- He, Y. L., & Lyu, H. M. (2022). Managing People with the System: The Cause for the Local Government's Cover-up in Public Accidents and the Institutionalization of Information Power. *Administrative Tribune*, 29(4): 29-37+2. (in Chinese)
- 康伟、杜蕾、曹太鑫 (2018). 组织关系视角下的城市公共安全应急协同治理网络——基于“8·12天津港事件”的全网数据分析. *公共管理学报*, 15(2): 141-152+160.
- Kang, W., Du, L., & Cao, T. X. (2018). Research on Urban Public Security Emergency Cooperative Governance Network from the Perspective of Organizational Relationship: Whole-Network Data Analysis Based on the “8·12” Tianjin Port Accident. *Journal of Public Management*, 15(2): 141-152+160. (in Chinese)
- 林雪 (2020). 应急响应中的“决策失灵”. *南京社会科学*, (11): 78-84.
- Lin, X. (2020). The “Decision Failure” in Emergency Response. *Nanjing Journal of Social Sciences*, (11): 78-84. (in Chinese)
- 刘星 (2022). 预警响应缘何失灵: 基于应急管理过程论的一个解释框架——德国洪灾与河南暴雨的启示. *云南民族大学学报(哲学社会科学版)*, 39(6): 85-95.
- Liu, X. (2022). A Study of the Causes of Failure in Early Warning Responses Based on an Explanatory Framework in the Theoretical Perspective of Emergency Management Process: Enlightenment from the Flood in Germany and the Rainstorm in Henan. *Journal of Yunnan Minzu University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 39(6): 85-95. (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. *公共行政评论*, 10(2): 118-139+195-196.
- Ma, B., & Cheng, H. M. (2017). The Dilemma of Learning from Crisis: An Analysis Based on Extraordinarily Serious Accident Investigation Reports. *Journal of Public Administration*, 10(2): 118-139+195-196. (in Chinese)
- 邱实 (2023). 政府职责视角下应急管理协同机制的困点阐释及优化进路——基于南京市的案例分析. *公共管理学报*, 20(2): 151-163+176.
- Qiu, S. (2023). The Difficulties Analysis and Optimize Path of Emergency Management Coordination Mechanism from the Perspective of Governmental Responsibility: A Case Study Based on Nanjing. *Journal of Public Management*, 20(2): 151-163+176. (in Chinese)
- 闪淳昌、周玲、秦绪坤、沈华、宿洁 (2020). 我国应急管理体的现状、问题及解决路径. *公共管理评论*, 2(2): 5-20.
- Shan, C. C., Zhou, L., Qin, X. K., Shen, H., & Su, J. (2020). The Status Quo and Problems with and Solutions to China's National Emergency Management System. *China Public Administration Review*, 2(2): 5-20. (in Chinese)
- 王家峰 (2021). 反思应急响应的分析框架: 寻找缺失的环节和机制. *南京社会科学*, (9): 73-81+178.
- Wang, J. F. (2021). Rethinking the Analytical Framework of Emergency Response: Looking for the Missing Link and Mechanism. *Nanjing Journal of Social Sciences*, (9): 73-81+178. (in Chinese)
- 王家峰 (2022). 论应急响应失灵: 一个理想类型的分析框架. *南京师大学报(社会科学版)*, (2): 130-138.
- Wang, J. F. (2022). On Failure of Emergency Response: An Ideal Type of Analytical Framework. *Journal of Nanjing Normal University (Social Sciences Edition)*, (2): 130-138. (in Chinese)
- 温志强、李永俊 (2022). 从“板块整合”到“有机融合”: 中国特色应急管理体系优化路径研究. *中国行政管理*, (5): 155-157.
- Wen, Z. Q., & Li, Y. J. (2022). From “Sector Integration” to “Organic Fusion”: The Research on the Optimization Path of China's Characteristic Emergency Management System. *Chinese Public Administration*, (5): 155-157. (in Chinese)
- 乌尔里希·贝克 (2004). 风险社会. 何博文, 译. 南京: 译林出版社.
- Beck, U. (2004). *Risk Society*. (He, B. W. Trans.) Nanjing: Yilin Press. (in Chinese)
- 吴肃然、李名茶 (2020). 扎根理论的历史与逻辑. *社会学研究*, 35(2): 75-98+243.

- Wu, S. R., & Li, M. H. (2020). Grounded Theory: History and Logic. *Sociological Studies*, 35(2): 75-98+243. (in Chinese)
- 新华网 (2015-5-30). 习近平在中共中央政治局第二十三次集体学习时强调牢固树立切实落实安全发展理念确保广大人民群众生命财产安全. [https://www.xinhuanet.com/politics/2015-05/30/c\\_1115459659.htm](https://www.xinhuanet.com/politics/2015-05/30/c_1115459659.htm).
- XINHUANET. (2015, May 30). *Xi Jinping Stresses Firmly Establishing and Effectively Implementing the Safety Development Concept to Ensure the Safety of People's Lives and Property*. [https://www.xinhuanet.com/politics/2015-05/30/c\\_1115459659.htm](https://www.xinhuanet.com/politics/2015-05/30/c_1115459659.htm). (in Chinese)
- 薛澜、沈华、王邦强 (2012). “7·23 重大事故”的警示——中国安全事故调查机制的完善与改进. *国家行政学院学报*, (2): 23-28.
- Xue, L., Sheng, H., & Wang, Z. Q. (2012). The Warnings of the “7·23” Major Accident: Improvement and Enhancement of China's Safety Accident Investigation Mechanism. *Journal of Chinese Academy of Governance*, (2): 23-28. (in Chinese)
- 张海波、童星 (2015). 中国应急管理结构变化及其理论概化. *中国社会科学*, (3): 58-84+206.
- Zhang, H. B., & Tong, X. (2015). Changes in the Structure of Emergency Management in China and a Theoretical Generalization. *Social Sciences in China*, (3): 58-84+206. (in Chinese)
- 张海波 (2017). 论“应急失灵”. *行政论坛*, 24(3): 45-52.
- Zhang, H. B. (2017). On “Emergency Failure”. *Administrative Tribune*, 24(3): 45-52. (in Chinese)
- 张美莲 (2018). 非常规突发事件应急响应可靠性机理研究. 北京: 社会科学文献出版社.
- Zhang, M. L. (2018). *A Study on the Mechanism of Reliability of Incident Response to Unconventional Emergency*. Beijing: Social Sciences Academic Press. (in Chinese)
- 张权、杨立华 (2019). “局部空转”现象: 动机、行为及扩散——一场“理性经济人”参加的“避责生存赛”. *人民论坛*, (36): 12-15.
- Zhang, Q., & Yang, L. H. (2019). The Phenomenon of “Partial Idling”: Motivation, Behavior and Diffusion: A “Blame-Avoidance Survival Game” for “Rational Economic Agents”. *People's Tribune*, (36): 12-15. (in Chinese)
- 钟开斌 (2013). 信息与应急决策: 一个解释框架. *中国行政管理*, (8): 106-111.
- Zhong, K. B. (2013). Information Source and Information Channel: An Explanatory Framework for Emergency Decision-making. *Chinese Public Administration*, (8): 106-111. (in Chinese)
- Alison, L., Power, N., van den Heuvel, C., Humann, M., Palasinski, M., & Crego, J. (2015). Decision Inertia: Deciding Between Least Worst Outcomes in Emergency Responses to Disasters. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 88(2): 295-321.
- Anderson, C. J. (2003). The Psychology of Doing Nothing: Forms of Decision Avoidance Result from Reason and Emotion. *Psychological Bulletin*, 129(1): 139-167.
- Boin, A., & 't Hart, P. (2010). Organising for Effective Emergency Management: Lessons from Research. *Australian Journal of Public Administration*, 69(4): 357-371.
- Buchanan, D. A., & Denyer, D. (2013). Researching Tomorrow's Crisis: Methodological Innovations and Wider Implications. *International Journal of Management Reviews*, 15(2): 205-224.
- Comfort, L. K. (2007). Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control. *Public Administration Review*, 67: 189-197.
- Dynes, R. R., & Aguirre, B. E. (1979). Organizational Adaptation to Crises: Mechanisms of Coordination and Structural Change. *Disasters*, 3(1): 71-74.
- Heath, R. L., Lee, J., Palenchar M. J., & Lemon, L. L. (2018). Risk Communication Emergency Response Preparedness: Contextual Assessment of the Protective Action Decision Model. *Risk Analysis*, 38(2): 333-344.
- Kasperson, R. E., Renn, O., Slovic, P., Brown, H. S., Emel, J., Goble, R., Kasperson, J. X., & Ratick, S. (1988). The Social Amplification of Risk: A Conceptual Framework. *Risk Analysis*, 8(2): 177-187.
- Ma, N., Liu, Y. J., & Li, L. L. (2022). Link Prediction in Supernetwork: Risk Perception of Emergencies. *Journal of Information Science*, 48(3): 374-392.
- Timmermans, S., & Tavory, I. (2012). Theory Construction in Qualitative Research: From Grounded Theory to Abductive Analysis. *Sociological Theory*, 30(3): 167-186.

责任编辑：李棉管

《公共行政评论》第九届青年学者论坛优秀论文

# 网格员-居民互动如何强化城市安全隐患排查的合作生产：基于我国456个镇街的实证研究

刘昭阁 李向阳 乔立民\*

**【摘要】**在城市安全隐患排查的政民合作生产中，安全网格化建设正发挥着至关重要的作用，其成效离不开网格员与居民的持续有效互动。论文以城市消防安全为例，基于2021—2023年我国5个代表性城市456个镇街的月度面板数据，结合活动理论，从两类主体互动的社会距离、知识工具、分工约束3个方面研究网格员-居民互动如何影响城市安全隐患排查的合作生产。统计分析结果表明：（1）在网格员与居民的互动过程中，两类主体的社会距离拉近会显著提升居民上报隐患的规模和质量；（2）知识培训和数字平台等工具的有效部署能提升居民辨识隐患与网格员处理隐患的能力，显著增强了合作生产；（3）网格员职责分工约束网格员与居民的互动机会，降低了居民上报隐患的规模；（4）异质性分析发现，网格员-居民互动在中小规模、高安全风险水平的镇街影响更加显著。对实证结果的讨论有助于理解网格员-居民互动视角下的合作生产驱动机理，丰富了城市安全隐患排查与合作生产方面的理论研究，同时帮助地方政府更好发挥公民等多元主体在城市安全管理中的作用，以更好地落实社会共治、共建、共享发展的总体目标。

**【关键词】**城市安全 隐患排查 合作生产 网格员-居民互动 活动理论

**【中图分类号】** D523

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1674-2486 (2026) 01-0100-22

## 一、引言

城市安全隐患排查治理一直是公共安全服务的重要组成部分，对于预防事故

---

\* 刘昭阁，厦门大学公共事务学院副教授，厦门大学应急管理研究中心副主任。李向阳，哈尔滨工业大学经济与管理学院教授。乔立民，北京北科互联城市治理技术研究院有限公司总经理。感谢匿名评审专家和编委会老师对论文提出的宝贵建议。本文曾在《公共行政评论》青年学者论坛、给青年一小时·2025春分上海工作坊和风险与治理高端论坛交流汇报，感谢与会专家的点评与建议。

基金项目：国家自然科学基金大数据驱动的管理与决策研究重大研究计划项目“城市社区安全服务大数据共享-治理机制的模型分析方法”（91746207），国家自然科学基金青年项目“数据不平衡下城市暴雨级联事件风险评估的跨地域迁移学习方法”（72404232）。

发生、减少事故损失风险、建设韧性安全城市具有重要意义（胡学东等，2018）。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进城市安全发展的意见》强调：“加快推进安全风险管控、隐患排查治理体系和机制建设，强化系统性安全防范制度措施落实，严密防范各类事故发生。”然而，随着城市安全风险的复杂多样性、动态性、涌现性持续增强，大范围隐患排查面临巨大人力和财力挑战（张海波，2024；钟开斌、薛澜，2022）。北京长峰医院“4·18”重大火灾事故、深圳“12·11”住宅楼爆炸事故等均反映隐患排查不到位、不及时、不彻底对风险防控的恶劣影响。在此背景下，研究如何提升城市安全隐患排查治理的有效性具有重要的理论与现实意义。

面对复杂的城市安全风险形势和政府部门行政执法力量的短缺，社会组织、公民等社会力量的合作生产能在很大程度上支持城市公共安全服务供给，得到理论界与政府部门的共同高度关注（曹海军、王梦，2023）。以隐患排查为例，政府部门已通过公民“随手拍”、市长热线等形式尝试与公民等其他社会主体进行合作生产，并通过举报奖励等形式进行合作生产激励。据应急管理部统计，2023年全国共查实19万件公民上报的安全隐患，安全隐患举报奖励资金发放创新高，达到5780万元，同比增长75.6%（应急管理部，2024）。

尽管安全隐患排查的公民参与越来越受到关注，但如何实现有效的合作生产仍是一个在不断探索的经验性问题。一方面，由于激励政策及其宣传缺位、公民风险意识水平低、政府风险沟通不畅等原因，公民往往难以充分认知信息上报的价值，造成合作生产总体规模较小；另一方面，社会公众缺少专业培训，隐患排查可靠性不高，还可能因上报信息错误或无效而增加基层工作负担（McLennan et al., 2021）。2023年，国家消防救援局共排查安全隐患411万处，而公民上报隐患总量为19万件，替代率不足5%；全国公民上报安全隐患的查实率为54.6%（应急管理部，2024），距离可靠排查仍有较大差距。因此，理论研究需要不断探索安全隐患排查的合作生产影响因素与促进策略，持续推进城市安全管理的共治共建共享。

公共服务合作生产的已有研究为理解合作生产的影响因素提供了丰富的理论视角，这些成果大致可归纳为对参与主体自身特征的考察，以及对外部环境的分析。主体特征视角致力于厘清合作生产实现的主体因素。具体而言：一是政府主体特征，关注组织规模、结构等静态属性，以及组织惯性、风险规避等文化特质如何影响合作生产的绩效（张惠等，2023；朱春奎、易雯，2017）。二是公民主体特征，关注收入水平、受教育情况等个体特征，政府绩效感知和自我效能感知等公众感知特征，以及社会资本特征的影响（Røhnebæk & Bjerck, 2021）。外部环境视角将目光转向合作发生的情境因素，关注“在何种情形下”合作生产更易发生。该视角强调由制度安排、技术平台与社会背景等构成的宏观情境对政府-公民合作的促进或制约作用。例如，有学者指出信息和通信技术（Information and Communications Technology, ICT）的普及降低了公民参与成本，极大地增加了公共服务合作生产的可能性（Zhuang et al., 2018）。

然而，无论是主体特征还是外部环境，现有研究大多聚焦于合作生产的静态

前因，对于政府与公民如何通过具体的、动态的互动行为将上述潜能转化为合作，仍缺乏深入探讨。具体而言，合作生产在本质上是基于对话、沟通与协作的实践过程（张友浪、朱旭峰，2020），其成效不仅取决于“谁在参与”或“在何种条件下参与”，更取决于“参与者如何互动”。

因此，本文认为，有必要关注“互动特征”这一分析维度，它特指在合作生产过程中，政民双方发生的交流和影响过程所呈现的关键属性，例如互动的频率、深度、内容、模式与质量等。这一视角与前述研究的根本区别在于：它不再将公民与政府视为带有固定特征的独立变量，而是将其置于连续的互动序列中，考察具体的互动行为如何触发、塑造并维持合作生产行动。在我国城市安全网格化建设的实践中，这种对互动过程的聚焦显得尤为贴切且必要。网格员通过日常巡查、政策宣讲与宣传教育等高频次、面对面的互动行为，持续影响网格内居民的风险认知与参与技能（吴结兵等，2021）。这一过程恰恰体现了动态的互动过程对于激活公民合作生产的核心作用。本研究旨在解开这一“互动黑箱”，探究（以网格员为末梢的<sup>①</sup>）基层政府主体与公民之间的互动特征如何直接影响隐患排查合作生产的有效性，从而为理解合作生产的微观机制提供新的理论解释。

尽管聚焦主体特征与外部环境的研究占据主流，近年来亦有学者开始从互动过程的视角分析合作行为。例如，有学者指出，面对面接触可以影响互动双方的预期并降低被利用的风险，从而促进合作（Behrens & Kretz，2019）。在公共服务领域，这一视角同样展现出解释力。例如，王丽丽和马亮（2023）证实，政民接触能通过提升公务员的信任感进而改善其合作态度，并强调了深度互动的重要性。

然而，现有研究存在一定限制。第一，在理论上，多数研究将互动简化为一个可计量的事件（如分析“接触频率”），却忽略了其作为一个嵌入在复杂社会与制度结构中的、充满张力与矛盾的动态过程。这种简化假定互动在既定政策下便可顺利发生，难以揭示其在现实情境中可能遭遇的认知偏差、角色冲突与制度性约束（程韬、于明洋，2025）。第二，在测量上，由于互动本身的过程性与复杂性，其发生情况难以被直接、客观地观测，若完全依赖参与者的回溯式感知进行测量，极易受主观认知偏差和情境描述可靠性的干扰。

城市基层安全治理中的合作生产更具情境复杂性与互动张力。网格员和居民需围绕具体治理任务在现实制度框架中展开持续互动，其间可能涉及角色边界的协调，还包含信息工具的协同与行为响应的不确定性。这些动态特征提示我们，有必要将互动视为一个结构嵌入性强、张力驱动的动态过程，以回应一个重要问题：在城市安全隐患排查的合作生产中，哪些结构性要素决定网格员与居民之间

---

<sup>①</sup> 本文在实证部分聚焦消防安全的网格员-居民互动影响。《国务院关于加强和改进消防工作的意见》《关于街道乡镇推行消防安全网格化管理的指导意见》等文件明确了镇街、社区、楼院/单位三级网格员构成体系。其中，实际隐患排查工作主要由镇街和社区级工作人员承担，二者是本文所关注的网格员群体的主要代表。社区工作人员虽然本质上不属于政府工作人员，但具备街头官僚的基本特征，且与居民沟通更密切，故在本文中亦将其视为政府-居民互动的代表性主体。

的互动过程，从而影响合作生产效果。

为理解这一过程，本文引入活动理论作为互动分析框架。活动理论强调，任何集体行动系统的演变，均受到系统内部结构要素之间的矛盾与冲突驱动（Valecha et al., 2019）。在一个具体活动系统中，参与者围绕共同目标开展协作，其过程受工具、规则、分工等活动要素之间张力的持续影响。这些结构性要素虽非“互动本身”，却深刻影响互动的机会结构与行为模式，从而决定合作生产的成效。

针对上述理论缺口，本文尝试从网格员与居民间的互动视角出发，结合合作生产与活动理论，厘清城市安全隐患排查的合作生产生成逻辑，进而构建理论框架，剖析城市安全隐患排查的居民合作生产驱动因素。具体而言，本文将城市安全隐患排查中的合作生产生成过程结构化为由主体、工具、分工、规则等方面要素构成的活动系统，通过审视合作生产中的社会距离过长、信息不对称、职责冲突矛盾等互动问题，提炼影响合作生产的关键结构要素，进而剖析网格员-居民互动对隐患排查合作生产的影响，旨在为政府部门理解网格员-居民互动的机理以推动安全网格化建设持续向好发展提供科学依据。

## 二、理论基础、分析框架与研究假设

### （一）活动理论

活动理论（Activity Theory）由苏联杰出心理学家维果斯基提出，并在门捷列夫与恩格斯托姆的研究中得以发展和成熟，是一种跨学科的理论框架，用于理解人类在各种社会和文化背景中的行为活动，涉及教育、人机交互、知识工程等广泛领域（洪闯等，2019）。该理论强调，个体行为并非孤立发生，而是嵌入具体的社会活动系统，围绕某一“客体”在主体与共同体的协同下展开。社会活动借助“工具”，在特定的“规则”“劳动”等活动要素的共同作用下进行（Valecha et al., 2019）。活动理论关注的核心不在于行为结果，而在于行为如何在复杂矛盾冲突中动态生成与演化。

与其他系统理论不同，活动理论的关键贡献在于将“矛盾”视为活动系统发展的内在动力。系统中的活动主体（主体、客体、共同体）与活动要素（规则、工具、分工）之间常常存在张力或结构性冲突，如目标不一致、工具无法胜任任务、制度与角色配置不匹配等（储节旺等，2023）。这些张力并非偶发障碍，而是推动系统不断学习、调整与转型的重要动力。因而，活动系统从来不是稳定的协调结构，而是在矛盾中不断重构的行动网络（Gustafsson et al., 2024）。

在此基础上，本文借助活动理论，构建一个解释合作生产生成过程的结构化模型，用以分析：其一，在制度与技术条件嵌入的基层治理情境中，网格员与居民如何围绕合作生产目标展开互动；其二，这些互动如何受到结构性矛盾的影响，并在实践中表现出行为路径的分化与合作生产结果的差异。通过将活动理论引入公共安全服务合作生产研究，本文试图超越“互动是否发生”的事件视角，转向

理解互动如何在张力中展开、演化的过程性机制，为完善隐患排查中的网格员-居民互动模式提供理论参考与实践路径。

## (二) 网格员-居民互动分析框架

按互动的触发方式，可将网格员与居民的互动划分为两类：一是主动式互动活动，其核心目标是促使居民对安全隐患排查知识的主动学习和相关信息的上报。主动式互动是合作生产的核心活动，直接关系合作生产的规模和质量，一般通过各类互动平台（包括电话、短信等传统通信平台和小程序、APP等数字化平台）实现。在这一过程中，网格员起协助作用，包括接受外部知识培训以更好地指导居民学习和信息互动，以及及时处置上报的安全隐患信息，服务于居民的隐患信息共享。二是被动式互动活动，以网格员的日常政策推送、安全巡查等为代表，其目标是提升居民对隐患排查政策和价值的认知。被动式互动活动嵌入主动式互动中，是强化居民合作意愿的关键，因此影响着主动式互动的实现。

在两类互动活动中，互动实现均受到网格员-居民间社会关系的规则约束，即在不同社会距离下，网格员与居民互动的频率和质量有明显差异，社会距离越近，两类主体的互动基础越强，越能促进合作生产的有效开展（张萱、刘萍萍，2023）。结合活动理论的活动要素划分和合作生产的互动实现逻辑（王学军、李航宇，2023），可将隐患排查的合作生产生成过程解构为图1所示的分析框架。

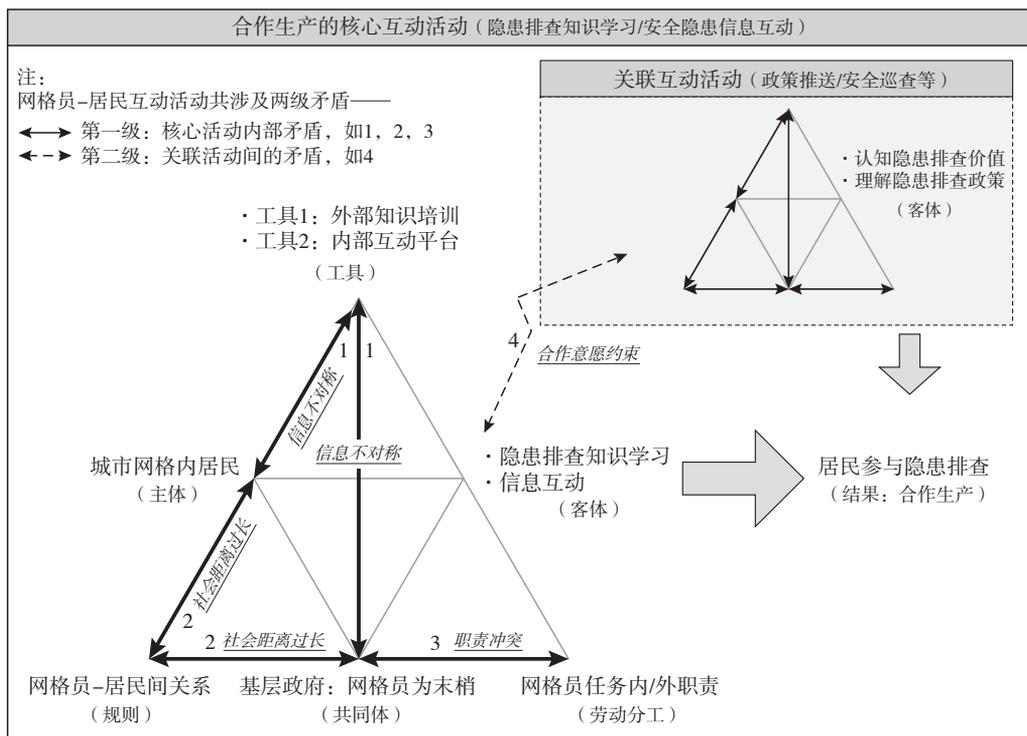


图1 网格员-居民互动视角下合作生产生成过程的活动系统分析框架

资料来源：作者自制。

在实际场景中，网格员-居民互动面临多重矛盾冲突。结合图1分析框架以及多地实际调研<sup>①</sup>，可将其归纳为两个层级的矛盾，分别是核心活动内部矛盾和关联活动间矛盾。

第一级矛盾1（图1中矛盾1）是信息不对称。包括安全隐患排查在内的很多基层安全治理任务具有较强的技能性，居民作为合作生产的主体，在现实中却缺少指导其参与隐患排查的知识工具支持，这造成居民与相关参与主体的信息不对称，影响其知识技能的获取和提升。这种信息不对称可从外部知识培训（工具和共同体）和内部知识平台（工具和主体）的双重张力进行理解。一方面，很多城市缺少对基层网格员进行隐患排查知识的培训，限制了相关网格内居民合作生产的总体信息支持，造成网格内部与外部的信息不对称。在此情况下，隐患排查的知识学习和信息互动将受到直接约束。另一方面，作为网格员与居民互动的桥梁，互动平台越来越需要兼具隐患排查指导性与快速回应性，为居民主动学习和信息互动提供便利，消减网格员与居民间的内部信息不对称。但部分平台或形同虚设，对居民上报的信息回应缓慢；或使用缺少指导，无法有效支持其信息互动，造成居民参与隐患排查的意愿与能力提升困难。

第一级矛盾2（图1中矛盾2）是社会距离过长。在网格员-居民的互动中，主体社会关系的影响不容忽视。当前，网格员承担着众多与居民互动的任务职责，却在互动过程中面临显著的角色危机。有效的互动是提高信任、增强合作生产意愿的关键（王丽丽、马亮，2023），但由于待遇、职业发展、工作压力等多方面因素，网格员流动性强已成为基层治理中面临的重要问题，导致网格员-居民互动经常面临社会距离阻隔，对互动深度及其持续性造成极大约束。

第一级矛盾3（图1中矛盾3）是网格员职责冲突。受城市网格化建设“一岗多责”“一员多能”现状影响，两类主体的互动机会可能被约束，从而影响活动系统的目标实现。合作生产生成过程中的互动并非一般的“接触”概念，而是服务于特定治理任务（如隐患排查）的专门交互活动，这与网格员的其他任务职责（包括其带来的主体接触）具有较强的冲突性。由于互动机会被约束，网格员回应居民知识学习需求和隐患上报信息的效果难以保障，从而可能使提升居民的合作生产规模和质量变得困难。

第二级矛盾（图1中的矛盾4）是关联活动过程带来的互动矛盾加剧。合作生产在生成过程中还包含一个相关联的互动活动，其核心目的在于提升居民对隐患排查价值的认知，因而若互动失败，可能约束居民的总体合作意愿。由于两类互动的主体和活动要素具有一致性，前述的第一级矛盾可能被加剧，从而进一步影响合作生产目标的实现。

综上，隐患排查合作生产主要受规则（社会距离）、工具（知识培训和互动平

<sup>①</sup> 本研究受国家自然科学基金大数据重大研究计划资助，是对全国30余个城市社区安全服务开展的专项调研。

台)、分工(分工约束)三方面活动要素的潜在影响。本文将从这三方面要素出发,提炼主要假设。

### (三) 本文主要研究假设

#### 1. 网格员-居民互动的社会距离与合作生产

在合作生产研究中,互动的机会结构被认为是影响合作意愿与行为的重要前提(Bosco et al., 2020)。在基层治理情境中,政府与公民之间的合作不仅依赖于制度安排,更受到实际社会关系的制约。网格员作为连接政府与公民的关键角色,其工作具有流动性强、互动持续性较弱等特征,容易因社会距离阻隔引发互动矛盾(刘智强等, 2022)。在网格化治理中,网格员与居民之间的社会距离体现为熟人化程度、交往频率及情感认同等要素。研究表明,较远的社会距离可能导致信息传递不畅、误解与不信任加剧,从而阻碍合作任务的识别、对接与响应(张萱、刘萍萍, 2023)。

从合作生产的活动系统视角来理解,社会距离反映了主体与共同体之间互动的规则约束。当主体与共同体缺乏稳定的社会连接与认同时,活动系统中的规则难以支持互动开展,从而引发结构性矛盾,削弱主体对目标的认同及任务的协同,合作行为难以持续(Tatik et al., 2025)。具体到隐患排查这类依赖精细协作的合作生产任务中,较远的社会距离有助于提升居民参与合作生产的概率与质量;反之,较远的社会距离则可能抑制隐患信息的识别、传达与处理,降低合作生产的实际成效。

现实中的网格化实践也提供了相关佐证。例如,北京西长安街街道通过“数字红墙”社会服务平台,构建了“街道-社区-网格-院落”四级网格体系。网格员多为社区住户,与居民保持紧密沟通,能有效传递与安全隐患排查相关的政策信息及知识技能。据统计,该街道80%以上的居民曾上报安全隐患事件,其中99%以上的事件被查实可靠<sup>①</sup>。这一案例表明,缩小网格员与居民之间的社会距离有助于提升合作生产的规模与质量。基于上述分析,本文提出如下假设。

H1: 网格员-居民互动的社会距离越短,居民参与合作生产的规模越大、质量越高。

#### 2. 网格员-居民互动的知识培训与合作生产

在公共安全、环境治理等具有一定专业知识门槛的领域,协作者的能力是实现有效合作的重要前提之一(Nahkur et al., 2022)。以城市安全隐患排查为例,任务具有较强的专业性与知识门槛,因此知识培训作为一种软性的治理基础设施,被广泛视为提升合作生产能力的关键举措(翟慧杰、龚维斌, 2018)。有研究表明,对公共服务使用者开展持续、系统的培训,不仅能增强其业务能力,也有助

---

<sup>①</sup> 本文作者之一为该平台建设的技术提供方代表,数据来源于2018—2022年的系统分析计算。

于改善其对合作生产的态度与回应能力，从而强化合作网络的开放性与互信基础 (Nahkur et al., 2022)。

面向大量的城市安全网格，基层政府难以对居民开展持续、系统的知识培训，网格员成为知识培训的核心主体。然而，由于对网格员的外部知识培训不足，隐患排查合作生产中的网格员-居民互动面临网格内部与外部的信息不对称困境，由此约束了网格员和居民的知识学习和信息互动 (Chen et al., 2013)。活动理论为解释这种信息不对称提供了关键支持，即信息不对称产生于工具（即知识培训）与共同体（即网格员）之间的张力。外部知识培训不仅可以提升网格员对排查政策、标准、技术平台的掌握程度，还能增强其对网格内居民需求的理解与回应能力，从而促进与居民之间更高水平的互动，不断提升居民参与隐患排查的规模与质量。

在现实实践中，知识培训的影响范围正在不断扩大。以消防为例，厦门市开展全生命周期消防教育，培养各系统消防安全网格“明白人”，自 2021 年以来已对全市 40 余个镇街开展 3000 余场培训，培训人员逾 30 万人，有效提升了各镇街网格员的知识技能水平，对其向居民的知识传递产生了重要推动作用。从对不同城市的调研情况看，当前消防安全隐患排查相关知识培训的主题内容同质性较强<sup>①</sup>，差异主要体现在培训覆盖情况方面，即知识培训规模的异质性。基于此，本文提出如下假设。

H2：网格员的知识培训规模越大，居民参与合作生产的规模越大、质量越高。

### 3. 网格员-居民互动的数字平台与合作生产

数字平台是一种重要的硬基础设施，对安全隐患排查的知识学习与网格员-居民信息交互具有重要作用。相较于电话、短信等传统互动工具，数字平台具备更高的信息整合性、任务协同性与反馈可追踪性，能够实现隐患线索的快速上报、实时处理和透明反馈，有效提升互动效率与合作响应的组织化程度 (Ma & Wu, 2020)。已有合作生产研究指出，居民参与合作生产的 ICT 平台成熟度越高，越能增强居民获取治理信息的能力，提升其参与的便捷性与信任感，从而显著提高合作生产的广度与深度 (周利敏、钟娇文，2022)。

在网格员-居民的活动系统中，成熟的平台不仅提供稳定的技术支持，还能通过任务分类、信息可视化、进度反馈等机制，缩短沟通链条，降低理解成本，减少网格员与居民之间的信息不对称，促进相关主体与平台的高效联动 (Valecha et al., 2019)。平台指导性缺失与回应性不足是突出矛盾，网格员与居民间的信息不对称难以得到解决，极大约束着网格员-居民互动以及合作生产的实现。因此，隐患排查合作生产的数字平台建设需要围绕指导性与回应性，不断提升平台应用的成熟度。

---

<sup>①</sup> 调研主要是利用文本分析工具对知识培训总结记录进行分析，生成 5 个样本城市中不同镇街的知识培训高频主题词，由此总结出主题内容具有较高的同质性。

为调查数字平台应用的影响，本文基于现有研究（刘昭阁等，2023；Jiang, 2022）和实际调查建立了一个平台成熟度模型<sup>①</sup>，从隐患排查指导性和信息上报回应性两方面出发，划分为4个成熟度级别。有效的知识指导和敏捷的信息回应很大程度上支持网格员与居民间的高效互动，从而提升居民的合作生产意愿以及能力。基于此，本文提出如下假设。

H3：网格员-居民互动的数字平台成熟度越高，合作生产的规模越大、质量越高。

#### 4. 网格员-居民互动的分工约束与合作生产

网格员与居民互动的机会结构还受到网格员职责冲突的影响。随着城市网格化建设不断推进，“多网融合”已经成为基层治理的重要组织形式。受此影响，网格员通常需要承担多重任务，同时涉及隐患排查、环境整治、民意收集等多个治理领域。这种高度复合化的职责配置提高了资源利用效率，却容易带来任务重复交叉、协同机制不完善、权责关系不匹配等问题，约束了网格员与居民间的互动机会，对政民合作产生不利影响（程镛、于明洋，2025）。

本研究认为，网格员与居民之间的互动依赖于对网格员的清晰任务分工与协调机制。若网格员分工模糊或负荷过重，将引发合作生产活动系统的“主体-分工”不适配，影响整体目标的实现（储节旺等，2023）。孙新容和徐海铭（2025）指出，合理的任务分工是最大化参与主体的潜力以实现集体效能最优配置的关键，但两者的脱节会影响主体的角色认知困难与互动任务失效，甚至导致活动系统运转停滞。在当前网格化建设中，由于缺少协调制度安排，作为合作生产主体的网格员与其在各业务领域的多重职责分工之间形成了明显的张力，难以支持其与居民的持续接触与高效互动，从而限制了合作生产任务的实现（Hung et al., 2020）。以隐患排查为例，根据本文课题组2019年对兰州市镇街的一项调查发现，受网格员海量职责安排约束，65%以上的网格员未充分学习掌握安全隐患排查技能，80%以上未与居民沟通过隐患排查知识，而仅限于张贴宣传海报、向群众发放安全宣传单等单向传播策略。这表明，在多任务负荷下，网格员的治理任务投入与居民互动机会均受到显著压缩，限制了合作生产机制的形成与深化。综上，本文认为，网格员的分工约束程度会影响居民参与合作生产的规模与质量。基于此，本文提出如下假设。

H4：网格员的分工约束越强，居民参与合作生产的规模越小、质量越差。

---

① 各级成熟度特征：第一级，无数字化平台支持，或平台无知识指导功能，仅有信息上报功能，且上报信息的当日回应率非常低；第二级，平台提供安全隐患清单，但缺少隐患描述、指导性差，且信息当日回应率较低；第三级，平台不仅提供隐患清单，还通过文字、图片等多种形式进行隐患描述，且信息当日回应率较高；第四级，提供智能分析功能，可通过“随手拍”形式自动识别隐患，且信息当日回应率非常高。在各级特征中，信息当日回应率的阈值根据历史数据聚类分析获得。

### 5. 镇街规模的调节作用

合作生产的生成与效果往往受具体治理环境的深刻影响，其中辖区规模是决定治理复杂度、资源配置方式和互动机会分布的重要条件（王智强、何旺旺，2022）。大规模镇街由于覆盖面积广、人口密集、事务复杂，治理复杂度高，治理任务往往呈现高度集约化与制度化的特点。在此情境下，网格员与居民之间的直接互动受限，合作关系更多依赖制度安排与技术工具来维系。而在中小规模镇街，治理关系网络更为紧密，网格员与居民之间更容易形成面对面互动和信任关系，为合作生产提供更强的互动基础。还有研究指出，随着城市规模的扩大以及纵向权能配置不对称加剧，基层承担的权责过大，更容易催生“选择性治理”“痕迹主义”等无效治理（方熠威，2024），进一步约束互动产生效果。

从合作生产的互动过程看，社会距离、知识工具、劳动分工等对合作生产的影响均受镇街已有互动基础的调节，互动基础越好，越能充分发挥互动策略的优势，提高合作生产的生成能力。相对于中小规模镇街，规模较大镇街的网格员-居民互动基础较差，甚至在很多规模较大的镇街，由于繁重的工作与任务安排，网格员难以开展定期的居民互动与信息收集工作（吕童，2021）。因此，在中小规模的镇街，网格员与居民间的互动基础较好，安全隐患排查的自治能力强，网格员-居民互动对合作生产的影响效果更加突出。基于此，本文提出如下假设。

H5：网格员-居民互动对合作生产的影响在中小规模镇街更加显著。

### 6. 镇街安全风险水平的调节作用

在公共安全治理中，辖区安全风险水平的高低通常显著影响居民的风险感知、行动动员意愿以及政府响应压力（Boafo et al., 2025）。从公民侧来看，当镇街处于较高的安全风险状态（如历史上发生过多起火灾、爆炸事故等），公共安全问題更容易被公民视为现实威胁，激发其参与隐患排查的主观能动性（de Veluz et al., 2025）。大量研究表明，风险感知是推动个体采取预防行为或参与集体治理行为的关键前置因素（易承志、邱心怡，2025）。分析网格员-居民的互动过程可知，居民对隐患排查价值的认知是重要的关联活动。在高风险情境下，网格员-居民互动更容易提升居民对隐患排查的价值认知，从而增强社会距离、知识工具、劳动分工等方面互动增强策略的应用成效，对隐患排查合作生产产生更积极的影响。

从政府侧来看，对较高安全风险的镇街，基层政府和网格员也会出于治理压力与责任问责的考量，加强与公众之间的沟通与协同，提高相关合作行为的密度与强度（Niu & Zhang, 2025）。因此，在高安全风险背景下，互动行为更容易转化为实质性合作行动，提升合作生产的边际效应。综合对公民侧与政府侧的分析，本文认为，镇街安全风险水平会显著增强网格员-居民互动对合作生产规模和质量的影响。基于此，本文提出如下假设。

H6：网格员-居民互动对合作生产的影响随镇街安全风险水平的增加而增强。

### 三、实证方法与数据描述

#### (一) 计量模型构建

本文根据 2021 年 1 月至 2023 年 12 月 5 个代表性城市 456 个镇街安全隐患排查中的居民参与相关面板数据，构建固定效应模型，如式 1 所示。

$$CE_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 SD_{it} + \alpha_2 KT_{it} + \alpha_3 DPM_{it} + \alpha_4 DRC_{it} + \sum \beta_j Z_{it} + K_i + F_t + \varepsilon \quad (1)$$

其中， $CE_{it}$  是  $i$  街道/乡镇在第  $t$  个月隐患排查中的合作生产规模和质量， $SD_{it}$  表示  $i$  街道/乡镇在第  $t$  个月的网格员-居民社会距离， $KT_{it}$  为知识培训规模， $DPM_{it}$  为平台成熟度， $DRC_{it}$  为分工约束， $Z_{it}$  为控制变量（包括隐患举报奖励、经济发展水平、受教育水平等）， $\alpha_0$  是常数项， $\alpha_1$ ， $\alpha_2$ ， $\alpha_3$ ， $\alpha_4$  以及  $\beta_j$  为回归系数， $K_i$  表示地区效应， $F_t$  表示月份效应， $\varepsilon$  是残差。

#### (二) 数据来源

本文选择的 5 个代表性城市为北京西城区、厦门、武汉、兰州、北戴河。从地理位置看，5 个城市覆盖了我国东部和西部、南部和北部、内陆和沿海；从行政层级看，覆盖了直辖市、副省级城市、地级市三种级别城市的镇街；从网格化建设看，北京“西城红墙”、“i 厦门”、“武汉微邻里”、兰州“三维数字化管理”、北戴河“智慧城市综合服务管理指挥平台”均为网格化创新实践案例，各具特色，且近年来在消防网格员队伍建设、知识培训、技术赋能等方面采取了丰富举措，预期为检验网格员-居民互动影响提供完备的数据支持。5 个城市共辖镇街（或相当于镇街的行政单位）585 个，其中北京西城区 263 个、厦门 45 个、武汉 160 个、兰州 112 个、北戴河 5 个。

本文主要数据集有 3 个，分别是网格化建设数据集（包括社会距离、知识培训、数字平台、分工约束等）、合作生产数据集（包括居民上报隐患数量和查实情况等），以及社会经济因素数据集（主要是测量镇街规模、安全风险水平、隐患举报奖励、经济发展、受教育情况等控制和调节变量）。其中，网格员建设数据集来源于镇街实际调研，部分来源于相应城市的开放数据平台，数据的时间跨度为 2021 年 1 月至 2023 年 12 月，共 36 个月；合作生产数据集主要来源于隐患上报数字平台的导出记录，在部分城市和镇街则主要来源于 12345 市长热线及隐患上报专门网站，时间跨度与网格化建设数据保持统一；社会经济因素数据集主要来源于《中国城市统计年鉴》和地方统计年鉴。部分样本存在数据缺失，本文利用多重插补法将其补齐（孙玲莉等，2019），最终得到 5 个代表性城市 456 个镇街 36 个月的完整数据，共计 16416 条。

### （三）主要变量

#### 1. 被解释变量

本文的被解释变量是隐患排查的合作生产。与传统合作生产的测度指标不同 (Ma & Wu, 2020), 被解释变量包含合作生产规模和合作生产质量, 分别反映隐患排查的居民参与程度和居民上报隐患的可靠性, 使之与安全隐患排查的任务目标更加契合。在合作生产规模方面, 采用参与合作生产的居民数量占镇街居民总数的比例来测量, 采用比例形式测量是为了消减不同镇街人口规模和安全风险水平差异带来的测量偏差。其中, 居民的隐患上报数据来源于数字平台、热线服务和官方网站, 居民数量来源于统计年鉴。在合作生产质量方面, 采用居民上报安全隐患的查实率来测量, 同样可消减不同镇街人口规模和安全风险水平差异带来的偏差, 该变量是合作生产效果指标在安全隐患排查场景下的拓展和完善, 是检验合作生产可靠性的重要依据。

#### 2. 解释变量

第一, 社会距离, 采用当月度镇街网格员与居民的平均社会距离来测量。根据爱德华·霍尔等人类学家的划分, 网格员与居民的距离主要有亲密、个人、社交和公众四种 (王桂新、武俊奎, 2011), 但均为心理测量, 难以通过客观数据反映。本研究考虑网格员的高流动性特征, 以居住时间与工作时间测量社会距离, 其理论合理性主要基于接触假说与社会资本理论。根据 Allport 的经典接触假说 (李森森等, 2010), 群体间接触的持续性是减少偏见、缩小心理距离的关键前提, 居住时间的延长增加了与群体成员发生非正式接触 (如邻里交往、公共活动参与) 的潜在机会, 工作时间的累积提供了群体协作与正式互动的结构性基础。社会资本理论为两方面指标的选择提供了补充支撑, 在生活和工作场域的长期时间投入是积累“纽带型” (社区) 与“桥接型” (职业) 社会资本的必要条件 (Tahlyan et al., 2022)。持续生活和工作在场促进了本地网络构建、规范内化与信任建立, 从而为缩短社会距离奠定结构性基础。

在操作上, 本文设网格员在本镇街的居住时间为  $t_1$ , 居住时间权重为  $w_1$ , 工作时间为  $t_2$ , 工作时间权重为  $w_2$ , 该网格员与本镇街居民的社会距离为  $1-w_1t_1-w_2t_2$ 。根据对样本镇街的调研数据, 本文设置  $w_1=0.8$ ,  $w_2=0.2$ <sup>①</sup>。两类时间的计算单位为天, 同时采用最大最小值方法进行时间数据的规范化。最终, 本文对镇街内多个网格员与居民的社会距离取平均值, 作为镇街层面该变量的月度计算值<sup>②</sup>。

第二, 知识培训规模, 本文采用隐患排查培训覆盖的镇街网格员比例来测量,

① 对原始456个镇街采用分层抽样方式, 分别抽取26、4、16、11、1个镇街, 对镇街办公室干部、网格员、镇街内居民等发放问卷, 确定居住时间和工作时间的权重, 计算出二者比例大致为4:1。

② 由于篇幅限制, 未展示具体结果, 若读者感兴趣可联系本文作者获取。

即接受过隐患排查培训的网格员数量占网格员总数的比例。该部分数据来源于各镇街的网格员安全培训记录，在计算时删减未涉及隐患排查的培训记录。

第三，数字平台成熟度，本文采用上文所述的4级成熟度模型进行测量。

第四，分工约束，本文采用当月度镇街网格员的平均职责数量来测量，即镇街网格员的职责总数除以该镇街的网格员总数。该部分数据来源于各镇街的网格员职责手册与管理规定，在计算时不考虑未涉及隐患排查职责的网格员。

### 3. 调节变量

本文关注镇街规模和镇街安全风险水平两类调节变量。其中，镇街规模采用当月度镇街人口总数（万人）测量，数据来源于地方统计年鉴和实际调研。在城市安全风险研究中，通常采用历史发生事故情况分析安全风险水平（Xin & Huang, 2013）。本文将以此为指标，采用过去5年内镇街发生的火灾事故数量（起）进行测度。

### 4. 控制变量

根据合作生产理论（McMullin, 2023），安全隐患排查需要考虑政府特征以及公民特征影响。相应地，本文重点考虑以下三类控制变量的影响：第一，安全隐患举报奖励，反映我国政府主体的奖励制度安排。为消减不同镇街经济发展水平的差异影响，采用安全隐患举报奖励最高数额与所在城市人均收入的比率来测量。第二，经济发展水平，反映居民主体参与合作生产的经济和人力资源，通常采用上一年度的人均GDP来测量。第三，受教育水平，反映居民主体参与合作生产的基础能力，采用受过高等教育的居民数量占镇街总人数的比例进行测量。

本文未将上述变量纳入调节效应分析，是因为它们并不显著改变互动与合作生产之间的关系机制，而是主要通过整体提升或降低合作生产的平均水平发挥作用。具体而言，安全隐患举报奖励属于长期的制度性资源，其对互动过程影响有限，却会显著作用于合作生产，不加控制易导致互动效应估计偏误；经济发展水平体现辖区在经济与人力上的参与基础，受教育水平反映居民开展合作生产的知识与技能条件，这两类变量均直接影响合作生产水平，但与网格员-居民日常互动关联较弱，因此在分析互动效应时需加以控制，以剔除其对实证结果的干扰。

## 四、实证检验与结果分析

### （一）变量描述性统计分析

从描述性统计分析结果可以发现<sup>①</sup>，安全隐患排查的合作生产规模和质量总体均较低，均值分别为0.28和0.51。与应急管理部门公布的统计结果类似，居民上报隐患的规模与政府排查规模相比仍有较大差距。而且，居民上报隐患的查实率

<sup>①</sup> 由于篇幅限制，变量的描述性统计情况未能展示，有兴趣的读者可联系作者获取。

较低，可靠性有待进一步加强。这一结果反映隐患排查中合作生产面临的多重张力。居民在工作与生活中缺少与基层政府的互动，难以运用知识工具（培训、数字平台等）实现有效的隐患排查，同时缺少对隐患排查制度和价值的认知，降低了其参与合作生产的意愿和能力。同时，网格员与居民的总体社会距离仍然较高（0.62），难以支持可靠的知识交互与合作生产。此外，从2021年1月至2023年12月隐患排查中的合作生产规模和质量可以看出，安全隐患排查中的合作生产规模和质量均呈现平缓上升态势<sup>①</sup>，这一方面得益于政府关于安全隐患举报奖励的制度安排；另一方面，近年来各地市陆续开始探索隐患排查的社会自治模式，以网格化带动居民参与隐患排查的合作生产。

## （二）回归结果分析

### 1. 基准回归结果

从模型的统计结果可以发现（见表1），在0.05的显著性水平下，解释变量对合作生产规模的影响均显著。除分工约束外，其他解释变量对合作生产质量的影响均显著。这基本验证了假设1至假设4，即网格员-居民互动能强化隐患排查的合作生产。

表1 回归分析结果

	合作生产规模			合作生产质量		
	模型(1)	模型(2)	模型(3)	模型(4)	模型(5)	模型(6)
社会距离	-0.16***	-0.15***	-0.18**	-0.13**	-0.08*	-0.12**
知识培训规模	0.12**	0.10**	0.09*	0.22***	0.16***	0.23***
数字平台成熟度	0.25**	0.18**	0.21***	0.28***	0.27***	0.19**
分工约束	-0.34***	-0.24***	-0.27**	-0.11	-0.08	-0.10
镇街规模	-0.11**	-0.10**	-0.11**	-0.12**	-0.09**	-0.13**
安全风险	0.17*	0.18***	0.15*	0.09*	0.13	0.08*
社会距离×镇街规模	—	0.05**	—	—	0.04**	—
知识培训规模×镇街规模	—	-0.03*	—	—	-0.09**	—
数字平台成熟度×镇街规模	—	-0.07**	—	—	-0.10*	—
分工约束×镇街规模	—	0.08***	—	—	0.02	—
社会距离×安全风险	—	—	-0.09***	—	—	-0.04*
知识培训规模×安全风险	—	—	0.02*	—	—	0.07**
数字平台成熟度×安全风险	—	—	0.11*	—	—	0.06***
分工约束×安全风险	—	—	-0.10**	—	—	0.01

① 由于篇幅限制，具体上升趋势未能展示，有兴趣的读者可联系作者获取。

(续上表)

	合作生产规模			合作生产质量		
	模型 (1)	模型 (2)	模型 (3)	模型 (4)	模型 (5)	模型 (6)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
地区固定	控制	控制	控制	控制	控制	控制
时间固定	控制	控制	控制	控制	控制	控制
常数项	-3.36**	-3.67***	-4.88*	-4.89***	-5.13**	-5.74**
观察数	16416	16416	16416	16416	16416	16416
R <sup>2</sup>	0.57	0.62	0.61	0.45	0.48	0.48

注：表中“安全风险”即指“镇街安全风险水平”，控制变量包括安全隐患举报奖励、经济发展水平以及受教育水平，均对合作生产产生显著影响。回归系数为标准回归系数。\*\*\*、\*\*和\*分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.10水平的显著性检验。

资料来源：作者自制。

对合作生产规模而言，网格员-居民互动的的影响包括社会距离、知识培训规模、数字平台成熟度，以及分工约束四个方面。首先，分工约束影响最大（影响系数为-0.34），反映职责冲突矛盾是阻碍网格员-居民互动生成的主要瓶颈。其次是数字平台成熟度（系数为0.25），说明在数字化技术快速发展的当下，数字平台的应用能力越来越成为约束基层治理主体互动与合作的关键因素。最后，社会距离和知识培训规模的影响相近，体现了主体间关系以及外部知识输入等互动基础的重要作用。

对合作生产质量而言，网格员-居民互动的的影响主要包括社会距离、知识培训规模以及数字平台成熟度三个方面。首先，数字平台成熟度影响最大（影响系数为0.28），体现隐患排查作为专门知识技能，对平台所提供的知识指导高度依赖。其次是知识培训规模（影响系数为0.22），说明培训能力不足已成为约束合作质量提升的关键因素。再次是社会距离的影响（系数为-0.13），表明社会距离既影响互动机会也影响互动深度，从而对互动的成果（合作生产质量）产生影响。最后，分工约束的影响暂不显著，初步反映出分工约束主要限制的是互动机会，对隐患处置能力的掌握与输出影响有限。

## 2. 调节效应分析

从模型（1）和模型（4）的结果看，镇街规模在0.05的显著性水平下对全隐患排查的合作生产规模和质量均呈现显著负向影响，回归系数分别为-0.11和-0.12。在样本镇街中，中小规模镇街（共335个，通过样本数据自动聚类确定）的合作生产质量与规模均值分别为0.32和0.63，而规模较大的镇街（共121个）对应值分别为0.19和0.47。同时，从模型（2）和模型（5）可以发现，除合作生成质量模型的劳动分工外，镇街规模与各解释变量的交互项均显著，且与解释变量的系数异号。这表明，镇街规模对网格员-居民互动影响起负向调节作用，即

中小规模镇街在基层安全服务能力与网格员-居民互动基础方面具有更明显优势，使各类互动活动能持续推进，从而提升合作生产效果。根据对58个代表性镇街的问卷调查所得，中小规模镇街的互动频率和信任程度普遍较高，进一步验证了其互动优势。

从模型（3）和模型（6）的结果可以发现，除合作生成质量模型的劳动分工外，网格员-居民互动各变量与镇街安全风险水平的交互项均至少在0.1的显著性水平下正向影响安全隐患排查的合作生产规模和质量。该结果说明，安全风险水平在互动与合作生产之间具有显著的正向调节效应作用：在安全风险水平较高的镇街，潜在安全隐患数量更多，公众对隐患排查的价值认知以及互动基础更强，从而放大了互动对合作生产绩效的促进作用。

### 3. 内生性处理和共线性检验

本文采用工具变量法对潜在的内生性问题进行处理，避免遗漏变量、反向因果等影响结论有效性，同时，对模型进行多重共线性检验<sup>①</sup>。结果显示，所选工具变量相关且外生，无弱工具问题，核心解释变量在控制内生性后对合作生产的影响方向与显著性保持稳定，各变量不存在多重共线性问题，结论具有较强稳健性。

### 4. 稳健性检验

本文假设网格员-居民互动和隐患排查的合作生产之间没有时滞，但二者之间可能存在时间差，隐患排查只有在开展有效的网格员-居民互动而逐步累积成价值认知和知识技能之后，才会慢慢吸引居民参与合作生产。为了说明时间差的影响，本文建立一期时滞的跨期模型，表2反映了跨期模型和原模型的结果无明显区别。

表2 稳健性检验的回归结果

	跨期模型		安全生产模型	
	合作生产规模	合作生产质量	合作生产规模	合作生产质量
社会距离	-0.18***	-0.14**	-0.15***	-0.11*
知识培训规模	0.11**	0.20**	0.10*	0.18**
数字平台成熟度	0.28**	0.29***	0.22***	0.25**
分工约束	-0.32***	0.07	-0.31***	-0.05
镇街规模	-0.10*	-0.13**	-0.14*	-0.09*
镇街安全风险水平	0.15*	0.08**	0.16**	0.07*
控制变量	控制	控制	控制	控制
地区固定	控制	控制	控制	控制
时间固定	控制	控制	控制	控制

① 由于篇幅限制，未展示具体结果，若读者感兴趣可联系本文作者获取。

(续上表)

	跨期模型		安全生产模型	
	合作生产规模	合作生产质量	合作生产规模	合作生产质量
常数项	-3.27**	-5.08**	-2.31**	-4.53***
观察数	15960	15960	14832	14832
R <sup>2</sup>	0.55	0.45	0.52	0.42

注：\*\*\*、\*\*和\*分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.10水平的显著性检验。

资料来源：作者自制。

在城市基层镇街，消防安全隐患与安全生产隐患往往同时存在，共同构成隐患排查的主要对象。2018年发布的《安全生产领域举报奖励办法》将两类隐患统一纳入隐患举报范围，2024年发布的《中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步提升基层应急管理能力的意见》也倡导开展综合性安全隐患排查，将两类隐患统筹考虑。因此，本文将安全生产事故隐患排查的合作生产作为被解释变量放入模型，分析结果显示安全生产模型与原模型的结果无明显区别。

除此之外，本文还探索了楼宇/单位安全负责人、本地志愿者（指由消防部门登记管理的网格员辅助力量）等其他网格员身份的互动影响，相关数据来源于消防部门和镇街实际调研。从实证结果中发现，在这两类网格员身份下，网格员-居民互动的四类解释变量均不显著<sup>①</sup>，这一结果可从激励缺失、互动难以持续、知识培训缺少责任机制等方面解释。

## 五、结论与讨论

### （一）研究结论

在城市安全风险交织叠加、基层行政执法力量短缺的背景下，只有以公民为代表的社会主体积极参与隐患排查，才能形成强大的风险监督合力，不断提升基层应急管理能力。本文立足我国安全网格化建设实践，从网格员-居民互动视角出发，挖掘促进隐患排查合作生产的驱动因素。本文通过对456个镇街的长月度面板数据分析发现，虽然居民上报隐患的规模和质量距离预期仍有较大差距，但在各地强化安全隐患排查的社会自治策略推动下，隐患排查的合作生产已呈持续上升态势。进一步地，本文借助活动理论，构建了一个解释合作生产生成过程的结构化模型，从合作生产生成过程的多级矛盾出发，将网格员-居民互动对合作生产的影响结构化为网格员-居民社会距离、知识培训、数字平台工具应用，以及网格员职责分工约束四个方面，并进一步考察了镇街规模与安全风险水平的调节作用。综上所述，本文得出如下结论。

<sup>①</sup> 由于篇幅所限，未展示具体数据，若读者感兴趣可联系本文作者获取。

第一，网格员-居民互动的社会距离拉近会显著提升合作生产的规模和质量。具体来看，社会距离对居民合作生产规模和质量均有负向作用，即居民与网格员的社会距离越短，居民上报安全隐患的数量就越多、准确度越高。结合问卷调查资料与面板数据，本文认为，社会距离拉近带来互动频率和信任程度的上升，意味着互动发生机会和深度的双重增加，从而有助于基层通过互动提升居民合作生产的意愿和能力，这与社会关系领域的接触假说（李森森等，2010）以及活动理论的社会连接假说（Tatik et al.，2025）相一致。

第二，网格员-居民互动的知识培训规模对合作生产规模和质量有显著正向影响。在公共安全服务的合作生产中，由于服务本身需要知识和技能，强化全民安全意识和应急能力提升成为关注焦点。学者们将知识技能培训视为促进合作实现的重要基础，认为其不仅能促成能力训练，还可提升合作意愿（Nahkur et al.，2022）。在基层治理场景中，网格员起到重要指导培训职责，是呼唤居民参与的关键力量。本文发现，对镇街网格员的知识培训规模是提升合作生产规模和质量的重要因素，这与既有研究保持了一致。如活动理论研究指出，知识工具是建立“主体-共同体”有效联结的桥梁，缺少知识工具输入将极大限制共同体对主体的行为反馈能力，从而影响互动过程进行和互动目标达成（Chen et al.，2013）。

第三，网格员-居民互动的数字平台成熟度是提升合作生产规模质量的关键要素。以ICT为代表的数字平台建设一直被认为是推动合作生产的重要因素，尤其是随着居民对互动回应性需求的扩大，如何增强数字平台建设水平、敏捷开展信息回应已成为业界和学者讨论的焦点之一（于文轩、刘丽红，2023）。此外，活动理论框架指出，知识平台应兼具回应性与指导性，即不仅能提供敏捷回应，还能在此基础上指导主体参与互动，更好地适应互动的技能性需求（Valecha et al.，2019）。本文结果证实了这一假说，兼顾回应性与指导性的数字平台建设是提升隐患排查合作生产规模质量的关键要素。

第四，网格员-居民互动的合作生产规模受到分工约束的显著负向影响。在合作生产研究中（Hung et al.，2020），互动基础或接触机会是提高信任、触发合作的关键。然而，网格员在与居民的互动中往往扮演多重角色，涉及隐患排查、环境整治、民意收集等多个领域，且这种复合角色已形成职责冲突，影响互动合作。本文发现，在社会距离、知识培训、数字平台和分工约束四类要素中，分工约束对合作生产规模的影响最大，突出体现主体与分工间适配性对互动目标实现的重要作用。然而，实证结果并未支持分工约束对合作生产质量的影响，这可从分工约束对互动过程的影响来理解。一方面，分工约束主要减少互动机会，未必削弱互动的深度，如指导排查和信息互动的时间和精力投入；另一方面，较少的职责分工并不一定意味着较高的工作态度或满意度，还可能因为固有满意度不足影响互动深度，进而影响合作质量的提升。

第五，镇街规模显著负向调节网格员-居民互动对合作生产的影响效应。随着镇街规模扩大和网格化持续建设，网格员-居民互动会受到一定程度约束。正如研究也指出，公众更乐于在一个为自己提供资助和持久福利服务的小型自治团体中

合作 (Olson & da Silva, 2020)。本文通过补充调查发现, 中小规模镇街的互动频率和信任程度较高, 合作优势显著。这也说明在较大规模镇街, 为充分发挥互动和合作效果, 网格力量的配置和网格化制度的优化更为重要。

第六, 镇街安全风险水平显著增强网格员-居民互动对合作生产的影响效应。在高安全风险镇街, 居民的风险感知更强, 隐患排查的价值认知更高, 这不仅提高了居民的参与意愿, 也强化了互动的响应速度和精准性, 符合合作生产研究中“风险认知促使个体强化合作行动”的观点 (易承志、邱心怡, 2025)。因此, 各级在推动互动策略落实时可考虑实行风险分级管理, 根据镇街安全风险水平的高低, 差异化配置互动资源。

## (二) 研究意义与贡献

本文主要有以下三方面的研究意义与贡献。其一, 从网格员-居民互动特征出发探讨居民参与合作生产的前置因素, 为学界从政民互动视角重新认识公共服务合作生产提供了一定的启示。已有研究多关注合作生产的主体特征和外部环境等静态前因, 较少探讨合作生产过程中政民双方的动态互动机制及其对合作生产绩效的影响。本文从网格员-居民互动的过程性角度, 揭示了互动活动如何嵌入不同主体的社会关系规则、工具应用与职责分工中, 进而推动或阻滞合作生产的行动效果, 为公共服务的合作生产提供了一种新的理论解释, 并基于中国本土化的实践经验和案例分析, 丰富和发展了有关互动视角下合作生产的现有理论成果。其二, 将知识工程中的活动理论引入网格员-居民互动活动分析, 建立了互动视角下合作生产生成过程的结构化模型, 拓展了活动理论以及活动系统分析框架的应用领域, 同时贡献了解析合作生产逻辑的网格员-居民互动分析要素以及相关量化指标, 有助于深入研究我国网格化建设的相关领域。其三, 本文尝试通过实际记录的实然数据分析居民参与合作生产的情况, 区别于问卷或实验等后见数据, 具有避免主观性和理解误差的优势, 有助于提供更可靠的结论。

## (三) 不足与展望

本文通过对城市镇街的大规模实证调查, 基于活动理论框架探讨网格员-居民互动要素对居民合作生产的影响, 拓展了活动理论的应用领域, 也为学界从网格员-居民互动视角重新认识基层安全服务合作生产提供了一定的启示。但本文仍然存在一定的局限。第一, 受制于安全网格化建设数据和合作生产数据的开放性, 本文仅选取了代表性城市的镇街样本, 因此可能存在一定的城市异质性影响。未来应进一步拓展研究的样本边界, 同时考虑自然灾害、社会安全等不同类别隐患排查场景下的结论可推广性问题。第二, 本文聚焦现有安全隐患排查的合作生产实践, 重点分析网格员-居民间互动影响。由于篇幅和研究重心的限制, 暂未涉及对多部门协同隐患排查、第三方组织参与隐患排查的考量, 随着隐患排查治理体系的日益完善, 未来应深入探讨“政府-公民-第三方组织”多方互动视角下的合作生产研究。

## 参考文献

- 曹海军、王梦 (2023). 社区公共安全合作生产的行动逻辑与实现机制——基于Y市“零纠纷”建设的案例分析. *中国行政管理*, 39(10): 149-157.
- Cao, H. J., & Wang, M. (2023). Action Logic and Realization Mechanism of Cooperative Production of Community Public Safety: A Case Study of the Construction of “Zero Disputes” in Y City. *Chinese Public Administration*, 39: 149-157. (in Chinese)
- 程镛、于明洋 (2025). 基层网格员角色困境的生成逻辑与调适——基于H市Y街道的案例分析, *学习与探索*, (7): 68-78.
- Cheng, D., & Yu, M. Y. (2025). Generation Logic and Adjustment of Grassroots Grid Member's Role Dilemma: A Case Study of Y Street in H City. *Study & Exploration*, (7): 68-78. (in Chinese)
- 储节旺、朱爱瑜、王靖雯、司光昀、孟凡胜 (2023). 活动理论视域下立体化馆员培训模式构建与实践探索——以安徽省高校图工委为例. *大学图书馆学报*, 41(1): 15-20.
- Chu, J. W., Zhu, A. Y., Wang, J. W., Si, G. Y., & Meng, F. S. (2023). Construction and Exploration of Three-Dimensional Librarian Training Mode from the Perspective of Activity Theory: Taking Library and Information Work Committee of Anhui Higher Education Institutions as an Example. *Journal of Academic Libraries*, 41(1): 15-20. (in Chinese)
- 方熠威 (2024). 技术与权力的应责调适：数字化转型背景下城市治理效能转化的政治逻辑. *学习与实践*, (10): 34-46.
- Fang, Y. W. (2024). Adaptation of Technology and Power Based on Responsibility: The Political Logic for the Transformation of Urban Governance Effectiveness in the Context of Digital Transformation. *Study and Practice*, (10): 34-46. (in Chinese)
- 洪阔、李贺、祝琳琳、彭丽徽 (2019). 活动理论视角下社会化问答平台用户知识协同模型与关键影响因素研究——基于模糊damp方法. *情报理论与实践*, 42(11): 100-106.
- Hong, C., Li, H., Zhu, L. L., & Peng, L. H. (2019). Model Construction and Key Factors Identification of Knowledge Collaboration in Social Q & A Platforms from the Perspective of Activity Theory: An Approach Based on Fuzzy DANP. *Information Studies: Theory & Application*, 42(11): 100-106. (in Chinese)
- 胡学东、高小平、蔡德伦 (2018). 大数据支撑的政府消防安全管理机制创新——以广州市天河区为例. *中国行政管理*, (5): 52-58.
- Hu, X. D., Gao, X. P., & Cai, D. L. (2018). The Mechanism Innovation of Government Fire Safety Management Based on Big Data Support: A Case Study of Tianhe District in Guangzhou City. *Chinese Public Administration*, (5): 52-58. (in Chinese)
- 李森森、龙长权、陈庆飞、李红 (2010). 群际接触理论——一种改善群际关系的理论. *心理科学进展*, 18(5): 831-839.
- Li, S. S., Long, C. Q., Chen, Q. F., & Li, H. (2010). Intergroup Contact Theory: Theory for Refining Intergroup Relationship. *Advances in Psychological Science*, 18(5): 831-839. (in Chinese)
- 刘昭阁、张瑞金、李向阳、乔立民、吴冲 (2023). 基于案例源证据推理法的城市安全大数据治理能力成熟度评价. *系统管理学报*, 32(6): 1243-1254.
- Liu, Z. G., Zhang, R. J., Li, X. Y., Qiao, L. M., & Wu, C. (2023). Capacity Maturity Evaluation of City Safety Big Data Governance Based on Case-Source Evidence Reasoning. *Journal of Systems & Management*, 32(6): 1243-1254. (in Chinese)
- 刘智强、卫利华、周空、廖书迪 (2022). 社会距离视角下集体心理所有权对团队突破性创造力的影响研究. *中国工业经济*, (12): 166-184.
- Liu, Z. Q., Wei, L. H., Zhou, K., & Liao, S. D. (2022). Research on the Influence of Collective Psychological Ownership on Team Radical Creativity from a Social Distance Perspective. *China Industrial Economics*, (12): 166-184. (in Chinese)
- 吕童 (2021). 网格化治理结构优化路径探讨——以结构功能主义为视角. *北京社会科学*, (4): 106-115.
- Lü, T. (2021). Discussion on the Optimization Path of Grid Governance Structure: From the Perspective of Structural Functionalism. *Social Sciences of Beijing*, (4): 106-115. (in Chinese)
- 孙玲莉、董世杰、杨贵军 (2019). 常用多重插补法的插补重数选择. *统计与决策*, 35(23): 5-10.
- Sun, L. L., Dong, S. J., & Yang, G. J. (2019). Selection of Imputation Multiplicity on Multiple Imputation Methods. *Statistics & Decision*, 35(23): 5-10. (in Chinese)
- 孙新容、徐海铭 (2025). 活动理论视域下的师生协作式写作评价：矛盾与协商. *外语电化教学*, (4): 47-54+107.
- Sun, X. R., & Xu, H. M. (2025). Teacher-Student Collaborative Writing Assessment: An Activity Theory Perspective on Contradictions and Negotiation. *Technology Enhanced Foreign Language Education*, (4): 47-54+107. (in Chinese)
- 王桂新、武俊奎 (2011). 城市农民工与本地居民社会距离影响因素分析——以上海为例. *社会学研究*, 25(2):

- 28-47+243.
- Wang, G. X., & Wu, J. K. (2011). Influence Factors Analysis of Social Distance Between Migrants and Residents in Shanghai. *Sociological Studies*, 25(2): 28-47+243. (in Chinese)
- 王丽丽、马亮 (2023). 政民接触对公务员合作生产态度的影响机制——公务员对公民信任的中介模型. *公共行政评论*, 16(2): 25-43+196.
- Wang, L. L., & Ma, L. (2023). The Influencing Mechanism of the Contacting Behavior Between Civil Servants and Citizens on Civil Servants Attitudes about Co-Production: The Mediating Effect of Civil Servants Trust in Citizens. *Journal of Public Administration*, 16(2): 25-43+196. (in Chinese)
- 王学军、李航宇 (2023). 公众参与与合作生产的动机图谱及其影响——价值共创视角下的混合研究. *公共行政评论*, 16(2): 4-24+196.
- Wang, X. J., & Li, H. Y. (2023). Citizens Motivations for Co-Production and the Influences on Behaviors: Mixed Research in the Perspective of Value. *Journal of Public Administration*, 16(2): 4-24+196. (in Chinese)
- 王智强、何旺旺 (2022). 城市社区互动式治理: 运作机理、现实困境与实现路径. *西安财经大学学报*, 35(5): 98-107.
- Wang, Z. Q., & He, W. W. (2022). Interactive Governance of Urban Communities: Operational Mechanism, Practical Dilemma and Implementation Path. *Journal of Xi'an University of Finance and Economics*, 35(5): 98-107. (in Chinese)
- 吴结兵、崔曼菲、李勇 (2021). 网格化管理何以实现精细化的应急防控——基于政策执行的视角. *湖北社会科学*, (12): 32-38.
- Wu, J. B., Cui, M. F., & Li, Y. (2021). How to Achieve Refined Emergency Prevention and Control Through Grid Management: From the Perspective of Policy Implementation. *Hubei Social Sciences*, (12): 32-38. (in Chinese)
- 易承志、邱心怡 (2025). 促进还是抑制: 公众安全感知如何影响应急合作生产. *吉林大学社会科学学报*, 65(3): 51-64+235.
- Yi, C. Z., & Qiu, X. Y. (2025). Promotion or Inhibition: How Public Perception of Safety Influences Emergency Co-Production. *Jilin University Journal Social Sciences Edition*, 65(3): 51-64+235. (in Chinese)
- 应急管理部 (2024). 去年全国安全生产举报查实 19 万件, 查实率 54.6%. <https://www.mazqam.com/index.php?s=index/show/index&id=3357> (in Chinese)
- Ministry of Emergency Management of People's Republic of China. (2024). *Last year, 190,000 Cases of Work Safety Hazards Were Reported and Verified Nationwide, with a Verification Rate of 54.6%*. <https://www.mazqam.com/index.php?s=index/show/index&id=3357>
- 于文轩、刘丽红 (2023). 北京“接诉即办”的理论基础和发展方向: 敏捷治理的视角. *中国行政管理*, 39(4): 38-45.
- Yu, W. X., & Liu, L. H. (2023). The Theoretical Basis and Development Direction of Beijing's "Complaint-on-Demand": An Agile Governance Perspective. *Chinese Public Administration*, 39(4): 38-45. (in Chinese)
- 翟慧杰、龚维斌 (2018). 借鉴国外经验建立建制制应急管理培训新模式. *行政管理改革*, (2): 56-59.
- Zhai, H. J., & Gong, W. B. (2018). Learning from Foreign Experiences and Establishing an Integrated System of Emergency Management Training. *Administration Reform*, (2): 56-59. (in Chinese)
- 张海波 (2024). 专栏导语: 推进中国应急管理自主知识体系建构. *公共行政评论*, 17(2): 1-3.
- Zhang, H. B. (2024). Introduction: Strengthening China's Autonomous Knowledge System for Emergency Management. *Journal of Public Administration*, 17(2): 1-3. (in Chinese)
- 张惠、李英祥、邹彤彤 (2023). 应急治理中的合作生产何以有效? ——以中国灾害群测群防体系的实践为例. *公共行政评论*, 16(2): 44-62+197.
- Zhang, H., Li Y. X., & Zou T. T. (2023). What Makes Co-Production in Emergency Governance Effective? Taking the Disaster Monitoring and Prevention System Operated by Mass People as an Example. *Journal of Public Administration*, 16(2): 44-62+197. (in Chinese)
- 张莹、刘萍萍 (2023). 熟悉度促进人们与垃圾分类中的志愿者合作及其作用机制. *心理学报*, 55(8): 1358-1371.
- Zhang, X., & Liu, P. P. (2023). Familiarity Promotes Resident Cooperation with Volunteers in Waste Separation. *Acta Psychologica Sinica*, 55(8): 1358-1371. (in Chinese)
- 张友峰、朱旭峰 (2020). 公民接触与政府服务评价: 基于“一站式”行政服务中心的证据. *甘肃行政学院学报*, (5): 4-13+124.
- Zhang, Y. L., & Zhu, X. F. (2020). Citizen Contacting and the Evaluation of Government Services: Evidence from One-Stop Government Service Centers. *Journal of Gansu Administration Institute*, (5): 4-13+124. (in Chinese)
- 钟开斌、薛澜 (2022). 以理念现代化引领体系和能力现代化: 对党的十八大以来中国应急管理事业发展的一个理论阐释. *管理世界*, 38(8): 11-25+66+26.
- Zhong, K. B., & Xue, L. (2022). Vision-led Modernization of System and Capacity: A Theoretical Explanation of China's Emergency Management Development since the 18th CPC National Congress. *Journal of Management World*, 38(8): 11-25+66+26. (in Chinese)

- 周利敏、钟娇文(2022). 应急管理中社交媒体的嵌入：理论构建与实践创新. *中国行政管理*, (1): 121-127.
- Zhou, L. M., & Zhong, J. W. (2022). The Embedding of Social Media in Emergency Management: Theoretical Construction and Practical Innovation. *Chinese Public Administration*, (1): 121-127. (in Chinese)
- 朱春奎、易雯(2017). 公共服务合作生产研究进展与展望. *公共行政评论*, 10(5): 188-201+220.
- Zhu, C. K., & Yi, W. (2017). A Review of Literature on Public Service Co-Production. *Journal of Public Administration*, 10(5): 188-201+220. (in Chinese)
- Behrens, F., & Kret, M. E. (2019). The Interplay Between Face-to-Face Contact and Feedback on Cooperation During Real-Life Interactions. *Journal of Nonverbal Behavior*, 43(4): 513-528.
- Boafo, Y. A., Amankwaa, E. F., Spataru, C., Carvalho, P., & Obeku, K. H. (2025). Drought Perceptions, Experiences, and Adaptive Governance in Semi-Arid Ghana. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 124: 1-8.
- Bosco, A., Schneider, J., Di Lorito, C., Broome, E., Coleston-Shields, D. M., & Orrell, M. (2020). Involving the Person with Dementia in Crisis Planning: Focus Groups with Crisis Intervention Teams. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(15): 1-10.
- Chen, R., Sharman, R., Rao, H. R., & Upadhyaya, S. J. (2013). Data Model Development for Fire Related Extreme Events: An Activity Theory Approach. *Mis Quarterly*, 37(1): 125-147.
- de Veluz, M. R. D., Ong, A. K. S., Redi, A. A. N. P., Maaliw, R. R., Lagrazon, P. G. G., & Monetiro, C. N. (2025). Expanding Integrated Protection Motivation Theory and Theory of Planned Behavior: The Role of Source of Influence in Flood and Typhoon Risk Preparedness Intentions in Quezon Province, Philippines. *Climate Risk Management*, 48: 1-24.
- Gustafsson, V. S., Granberg, T. A., Pilemalm, S., & Waldemarsson, M. (2024). Identifying Decision Support Needs for Emergency Response to Multiple Natural Hazards: An Activity Theory Approach. *Natural Hazards*, 120(3): 2777-2802.
- Hung, S. Y., Chen, K., & Su, Y. K. (2020). The Effect of Communication and Social Motives on E-Government Services Through Social Media Groups. *Behaviour & Information Technology*, 39: 741-757.
- Jiang, J. (2022). A Question of Human Rights or Human Left? The 'People's War against Covid-19' under the 'Gridded Management' System in China. *Journal of Contemporary China*, 31(136): 491-504.
- Ma L., & Wu X. (2020). Citizen Engagement and Co-Production of E-Government Services in China. *Journal of Chinese Governance*, 5(1): 68-89.
- McLennan, B. J., Whittaker, J., Kruger, T., & Handmer, J. (2021). Navigating Authority and Legitimacy When Outsider Volunteers Co-Produced Emergency Management Services. *Environmental Hazards*, 20(1): 7-22.
- McMullin, C. (2023). "We're Not There to Lead": Professional Roles and Responsibilities in "Citizen-Led" Co-Production. *Public Administration Review*, 85(1): 165-175.
- Nahkur, O., Orru, K., Hansson, S., Jukarainen, P., Myllylä, M., Krüger, M., Max, M., Savadori, L., Nævestad, T. O., Frislid Meyer, S., Schiefflers, A., Olson, A., Lovasz, G., & Rhinard, M. (2022). The Engagement of Informal Volunteers in Disaster Management in Europe. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 83: 1-14.
- Niu, Y. F., & Zhang, H. B. (2025). Learning under Pressure: The Configurational Paths from Industrial Accident to Risk Prevention. *Safety Science*, 187: 1-13.
- Olson, J., & da Silva, P. P. (2020). Knowledge Production at the Science-Policy Interface: Lessons from Fisheries Scientists. *Science and Public Policy*, 47(1): 47-55.
- Røhnebæk, M., & Bjerck, M. (2021). Enabling and Constraining Conditions for Co-Production with Vulnerable Users: A Case Study of Refugee Services. *International Journal of Public Administration*, 44(9): 741-752.
- Tahlyan, D., Stathopoulos, A., & Maness, M. (2022). Disentangling Social Capital-Understanding the Effect of Bonding and Bridging on Urban Activity Participation. *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives*, 15: 1-15.
- Tatik, T., Nguyen, H. T. M., & Loughland, T. (2025). Exploring Factors Influencing Indonesian Novice Teachers' Achievement of Teacher Professional Standards During Induction: A Cultural-Historical Activity Theory Perspective. *Teaching and Teacher Education*, 159: 1-16.
- Valecha, R., Rao, H. R., Upadhyaya, S. J., & Sharman, R. (2019). An Activity Theory Approach to Modeling Dispatch-Mediated Emergency Response. *Journal of the Association for Information Systems*, 20(1): 33-57.
- Xin, J., & Huang, C. (2013). Fire Risk Analysis of Residential Buildings Based on Scenario Clusters and Its Application in Fire Risk Management. *Fire Safety Journal*, 62: 72-78.
- Zhuang, M., Zhang, X., & Morgan, S. L. (2018). Citizen-Media Interaction in China's Local Participatory Reform: A Contingent Participation Model. *Journal of Contemporary China*, 27(109): 120-136.

责任编辑：陈 娜

# 需求驱动、注意力牵引与政府危机学习的外溢效应

唐 雲 王 英 洪瑶瑶\*

**【摘要】**“一方出事故、多方受教育，一地有隐患、全国受警示”体现了我国政府危机学习的外溢效应，即非事发地政府也能从重特重大事故中开展有效的危机学习，实现从事发地向非事发地的学习外溢。那么，政府危机学习外溢的实际效应如何？其内在机制是什么？论文通过人工搜集2010—2022年全国273个地级市的安全生产数据，运用空间计量模型分析研究发现：重特重大事故发生后，不仅事发地政府能从中开展危机学习并产生直接效应，非事发地政府同样能进行有效的危机学习，呈现出显著的外溢效应。危机学习的外溢效应受安全需求驱动与安全注意力牵引，相较于公众安全需求，政府安全需求更能驱动非事发地政府开展危机学习。同时，相较于安全注意力分配的“绝对值”，非事发地政府更关注与上级政府安全注意力分配差异的“相对值”，安全注意力分配的层级差异越大，越能推动非事发地政府开展危机学习。安全需求的内在驱动（“我要学”）与安全注意力分配的外在牵引（“要我学”）共同塑造了政府危机学习的外溢效应。研究揭示并量化了我国政府危机学习的外溢效应，为理解跨组织危机学习提供了经验证据。

**【关键词】** 危机学习 外溢效应 安全需求 安全注意力

**【中图分类号】** D63

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1674-2486 (2026) 01-0122-19

## 一、引言

面对事故灾难，我国政府常采取在事发地开展事故调查，多地吸取教训开展学习，全国推进风险隐患专项整治等一系列学习行动。2016年习近平总书记在重

---

\* 唐雲，河海大学公共管理学院讲师。通讯作者：王英，南京信息工程大学法学与公共管理学院讲师。洪瑶瑶，中国科学技术大学管理学院博士生。感谢匿名评审专家和编辑部对论文提出的宝贵修改意见，感谢李瑞昌、孙磊、胡业飞、陈醒等师友对文章初稿的指导。

基金项目：中央高校经费人文社会科学专项“事故灾难应对中政府公共安全学习的过程与效应研究”（B250207005），江苏高校哲学社会科学一般项目“危机学习视角下长三角洪涝风险一体化防控机制研究”（2025SJYB0052），国家哲学社会科学重大项目“基于大型调查数据的城市复合风险及其治理研究”（23&ZD143）。

庆调研时强调：“面对公共安全事故，不能止于追责，还必须梳理背后的共性问题，做到一方出事故、多方受教育，一地有隐患、全国受警示。”（中共中央党史和文献研究院，2018：146）我国在应对事故灾难的过程中，多个地方政府乃至全国层面同步开展危机学习已成为常态，这一现象反映出我国政府危机学习的外溢效应（李瑞昌、唐雲，2024）。政府危机学习的外溢效应是指重特大事故发生后，不仅事发地政府会开展危机学习，非事发地政府也会从事故中汲取经验开展学习（唐雲、王英，2022），反映出政府危机学习从事发地的直接效应转向非事发地的外溢效应。既有研究已对政府危机学习展开系统性讨论，但仍存在局限：一是现有研究强调事故灾难对单个组织学习的影响，忽视了对不同组织的影响，具体表现为对事发地的政府危机学习讨论较多，多聚焦事发地政府危机学习的过程、机理及效应（Deverell，2021；张美莲等，2019；文宏、李风山，2023），而对非事发地的政府危机学习关注不足。二是少数非事发地政府危机学习的研究集中于讨论政策议题，关注事故灾难后安全政策的学习调适过程，如非事发地政府如何通过危机学习实现政策创新、政策扩散以及政策变迁等（刘一弘、钟开斌，2021；Quaglia & Verdun，2023）。

在理论层面，随着外部风险环境的变化，事故、危机及灾害的跨域性特征愈发明显，组织需要超越内部边界，与外部组织环境建立联系，协同其他主体推动风险跨域治理，即危机学习外溢有其理论必要性。在实践层面，我国特有的政府间关系形态，如纵向的层级关系、横向的府际竞合关系以及条块之间的斜向流动（林雪霏，2015），为危机学习外溢奠定了组织基础，即危机学习外溢具备实践可行性。因此，除了事发地政府危机学习的直接效应外，研究还应该关注到非事发地政府危机学习的外溢效应。政府危机学习的外溢效应可以增强政府之间的“黏性”，有助于学习主体间的危机知识互补，避免危机学习知识更新迟滞或“创新懒惰”问题。因此，为丰富相关研究，本研究聚焦政府危机学习的外溢效应及其内在机制。在我国政府事故灾难应对实践中，地方政府通常在两种情况下开展危机学习：一是直接或间接受当地或邻近区域重大突发事件的冲击，二是上级领导重视或行政命令的推动（张美莲等，2019）。前者体现出安全需求对危机学习的直接驱动，后者体现出安全注意力对危机学习的牵引作用。本研究首先定量分析危机学习的实际外溢效应，然后进一步探讨安全需求与安全注意力两大因素如何影响政府危机学习的外溢效应，以解释学习外溢现象的动因与路径。

## 二、理论框架和研究假设

### （一）政府危机学习的直接效应和外溢效应

重特大事故的发生，不仅造成人民生命财产的重大损失，也建构出特殊的危机学习场域。基于既有研究框架（唐雲、王英，2022），本文认为重特大事故能

促使地方政府开展危机学习，其学习主体为事发地政府，学习过程围绕整改辖区内风险隐患展开，学习效应表现为辖区内安全生产形势的改善。

进一步，本文更关注重特大事故引发的危机学习外溢效应，即非事发地政府也能从其他地区的重特大事故中汲取经验教训，实现有效的危机学习。传统观点认为，组织唯有亲身经历突发事件，才能洞察实际与潜在安全绩效差异的原因，并据此展开组织学习（Levitt & March, 1988）。但后续研究修正了该观点（赵晨, 2014; Min, 2019），研究指出，无论是直接经验还是间接经验，均能提高组织学习绩效，组织从自身和行业内其他主体获得的事故经验均能降低事故率。在我国应对事故灾难实践中，危机学习的外溢效应得益于两个基本条件：第一，物理空间的连通性加剧了风险的扩散，催生了危机学习外溢的动机。物理空间中物质的流动、地理位置的相邻以及交通网络的连通，加速了风险的跨区域传播（吴晓林, 2021）。即便风险源不在本地区，非事发地政府也会通过学习来加强应急预防与准备、响应与处置（Deverell, 2010），且这种学习外溢更易于在地理邻近或存在竞争关系的主体间发生（Kim & Miner, 2007）。第二，府际关系网络的关联构成危机学习外溢的传导路径。经验知识可以通过政府网络横向传递给其他非事发地政府，如通过领导干部考察学习的方式在政府内部传播经验，考察学习成为“地方政府的课堂”（Ma, 2017）。此外，重特大事故也可能激发示范效应或威慑效应（魏玖长、丁葵, 2020），促使非事发地采取危机学习行动。

需指出的是，国外危机学习中的替代学习（Vicarious Learning）或跨组织学习概念（Nathan & Kooor, 2002; Hayes & Maslen, 2020），与危机学习外溢效应存在相似性，都强调组织在不直接承受危机后果的情况下学习经验，以预防未来可能的危机。这两个概念在学习目标与作用边界上呈现显著分野。一方面，替代学习或跨组织学习是一种非计划性扩散，这种扩散并非由组织主动设计，而危机学习的外溢却是我国政府危机学习的预设功能与目标之一，旨在推动各地区“举一反三”“触类旁通”。另一方面，替代学习或跨组织学习主要关注“同构”组织、“同构”事件之间的学习，而危机学习的外溢不仅涉及横向的“同构”组织，还包括上下层级政府及行业条线部门。据此，本文提出以下假设。

H1a：事发地政府能从重特大事故中开展危机学习，形成危机学习的直接效应。

H1b：非事发地政府也能从重特大事故中开展危机学习，形成危机学习的外溢效应。

## （二）外溢效应何以实现：安全需求驱动

安全需求是驱动地方政府开展危机学习的关键因素之一，其来源于内外两个方面：一是政府内部的安全需求，即政府有保障其治理辖区内公共安全的需求；二是政府外部的安全需求，主要源于公众对保障生命健康、财产安全及公共生活秩序的诉求。两种安全需求共同驱动政府危机学习的外溢。

### 1. 政府安全需求

非事发地政府能否实现危机学习外溢，取决于事故灾难中的经验知识能否被有效转移与借鉴，而经验知识的跨区域转移很大程度上取决于安全需求的相似性或同构性（Schwab，2007）。政府安全需求的同构性体现在两个方面：第一，不同地方政府之间常面临同构性安全风险。当前各地区城市功能、产业及设施的标准化、统一化，使辖区内的安全风险具有一定的同质性。发生在不同地区的事故，很可能存在相关的风险源，导致相同的风险状况，即“事件同构”（Toft & Reynolds，2005）。在“事件同构”情境中，非事发地政府可以吸取事发地政府防范化解风险的失败或成功经验，如总结学习承灾体的被破坏机理、脆弱性的传导路径等，从而进行事前防范。第二，地方政府应急处置行动与策略具有相似性与可借鉴性。我国地方政府的组织架构和治理体系表现为同构特征，在机构设置和职责定位中呈现“上下贯通”与“左右对齐”。在统一的公共安全治理架构下，政府应急处置的基本流程、应对措施等具有通用性，通过与事发地政府的体制架构、机制设计与行动指南进行比较，非事发地政府可以轻易找出错配之处，并将类似的经验教训吸收到应急预案中（张美莲等，2019）。对于非事发地政府而言，相似的政府安全需求为其提供了间接的学习机会，通过吸取事发地事故的经验教训，非事发地政府可以针对相似的风险隐患采取防范行动，如健全组织安全体制、调整应急措施等，从“后见之明”转向“先见之明”。据此，本文提出以下假设。

H2a：非事发地的政府安全需求越大，从重特大事故中开展危机学习的效应越好。

### 2. 公众安全需求

公众安全需求是指公众对于自身所处环境的安全性、稳定性与可控性的迫切需求。重特大事故发生后，公众安全需求会倒逼政府开展危机学习，吸取事故教训、优化安全制度，以增强公众的安全感。一方面，公众安全需求的上升强化了非事发地政府的回应动机，危机学习策略成为满足这一动机的有效手段。重特大事故作为焦点事件，具有特殊且高效的信息传播机制，能迅速打破官僚体制的信息垄断（王国华、武晗，2019），社交媒体的广泛传播强化了全国范围内对事故灾难的关注与扩散，这不仅导致事发地公众安全需求的增加，也导致非事发地公众安全需求的增加。公众期望政府做出回应以获得安全感，缓解内心的恐慌和焦虑，地方政府则通过危机学习回应公众安全需求。

另一方面，公众安全需求也促使非事发地政府通过危机学习维持制度合法性（文宏、李风山，2023）。事故灾难中公众对地方政府官员的期望急剧增加，若其无法做出有效响应，公众对地方政府的信任会随之下降（Nohrstedt & Weible，2010）。因此，地方政府会采取多元化的学习行动：一是进行广泛的安全理论学习，强化安全意识，加强宣传教育，彰显政府对公共安全的高度重视；二是调整安全保障行为，通过开展安全专项整治、教育培训、应急演练等举措，强化政府

应急处突中的及时响应能力；三是优化安全制度，参考事发地政府的经验教训，地方政府在辖区公共安全体系中“查问题、补短板、强弱项”（何兰萍、曹婧怡，2022）。简而言之，公众对重特大事故致因、事故责任的高度关注表明，公众具有较高的安全需求，政府为维持制度合法性，会通过有效的危机学习策略回应此类需求。据此，本文提出以下假设。

H2b：非事发地的公众安全需求越大，从重特大事故中开展危机学习的效应越好。

### （三）外溢效应何以实现：安全注意力牵引

当前治理过程中的稀缺资源已从信息转变为注意力（Jones & Baumgartner, 2005），安全注意力表示政府治理资源对安全议题或安全事务的倾斜程度，其在两个层面影响政府危机学习：一是自身的安全注意力分配直接关系到地方政府对近期重特大事故的关注度，进而影响政府危机学习动机及其效应；二是安全注意力会自上而下纵向传导，安全注意力的层级差异会促使地方政府通过危机学习参与注意力竞争。

#### 1. 政府安全注意力分配

地方政府在注意力分配上拥有较大的自由裁量权，在经济、科技、民政、安全等不同事务中并非均等分配注意力，而是会进行优先级排序。当政府将更多注意力分配给安全领域时，会更加关注其他地区发生的重特大事故，并适时在辖区内开展学习整改。已有研究表明，其他组织的经验会通过引起对危机事件的注意来促进学习（Zollo, 2009）。

政府安全注意力分配会强化政府学习动机，进而提升危机学习效应。公共安全治理作为地方政府治理政绩的“必答题”（王艺潼、周志忍，2023），当地方政府在公共安全领域的注意力分配越多，意味着更注重安全优先的价值次序，地方政府领导会更关注公共安全问题，相关资源分配也会向公共安全事务倾斜。发生重特大事故后，安全注意力分配较多的非事发地政府会自然而然地关注此类事故，保障辖区内“不出大事”甚至“不出事”（庞明礼、梁靖柯，2024），并通过从其他辖区的重特大事故中吸取教训、反思自身，甚至将经济发展、民生保障等任务排在安全事务后。非事发地政府会积极开展危机学习，通过“吃彼一堑”而“长己一智”（唐雲、王英，2022），确保辖区安全形势稳定。

此外，较多的安全注意力分配有助于安全政策的学习、变迁与执行，推动危机学习落地见效。地方政府的注意力权威主导着资源配置与议程设置，一旦注意力焦点转移到学习议题上，对其他议题会产生一定的挤出效应，在此情境下，地方政府领导往往采用“现场主义”方式推动政策执行（马雪松、肖传龙，2023）。例如，在重特大事故的学习整改中，一方面，安全注意力分配有利于危机学习议题跃升，地方党政领导通过召开全体会议、常务会议、专题会议来推进学习议程，

集中推进安全政策学习与优化。另一方面，安全注意力分配会聚合行政权威和政治、经济、智力、技术等资源，推动安全政策的快速学习与采纳。简言之，非事发地政府安全注意力分配越多，在与事发地政府进行学习互动过程中阻力越小，安全政策的出台、执行和落地就越高效，危机学习效应也会更好。据此，本文提出以下假设。

**H3a:** 非事发地政府的安全注意力分配越多，从重特大事故中开展危机学习的效应越好。

## 2. 政府安全注意力分配的层级差异

政府注意力具有分配性与竞争性的双重特征，注意力分配强调的是注意力在同级政府间的横向流动，聚焦于地方政府内部的注意力结构；而注意力竞争聚焦上下级政府的注意力差异，强调下级政府为获取上级政府的注意力而主动采取的行为举措（练宏，2015）。在公共安全治理领域，当上下级政府的安全注意力出现层级偏差时，容易触发上级对地方公共安全事务的纵向干预（Xu et al., 2022）。

其一，与上级政府安全注意力差异较大的地方政府，会通过危机学习的方式力争在安全注意力竞争中获得优势。在基于委托-代理关系的官僚制结构中，地方政府表现出唯上负责的行为特征，关注上级政策或行动所传递的信号。尤其是在重特大事故发生后，安全问题重新成为治理体系的焦点，当上级政府的注意力分配倾斜至安全领域时，地方政府的注意力也会随之转向，并试图通过学习机制回应安全注意力信号。已有研究发现，领导批示等注意力信号与知识生产、危机学习等要素互动，所产生的建构效应与政治增值效应会影响学习方向与深度（陶鹏，2016）。地方政府为在注意力竞争中占据优势，会遵循“预防出事逻辑”（陈柏峰、石建，2023），积极开展学习行动并向上传递象征性信号以“保全”自身。这种显著的学习行动及其绩效成为符号化的表达，有助于地方政府避责甚至获得政治系统肯定。

其二，与上级政府安全注意力差异较大的地方政府往往会受到上级政府更多的关注。上级政府的持续关注能赋予地方政府学习主体及学习机制更强的合法性和稳定性，从而推动危机学习成果的持续扩散。特别是在应对重大事故时，上级政府通过将注意力锚定在关键治理工具的有效性验证和经验总结上，能有效打破技术壁垒，消减行政界面摩擦，促使各层级政府及职能部门快速形成学习共识。同时，当地方政府的安全注意力分配与上级政府存在显著偏离时，这种纵向张力会促使地方政府进行学习对标，降低学习的复杂程度和扩散难度，实现危机学习效应的外溢。据此，本文提出以下假设。

**H3b:** 非事发地政府与上级政府安全注意力分配差异越大，从重特大事故中开展危机学习的效应越好。

综上所述，本文提出分析政府危机学习直接效应与外溢效应的框架，如图 1 所示。

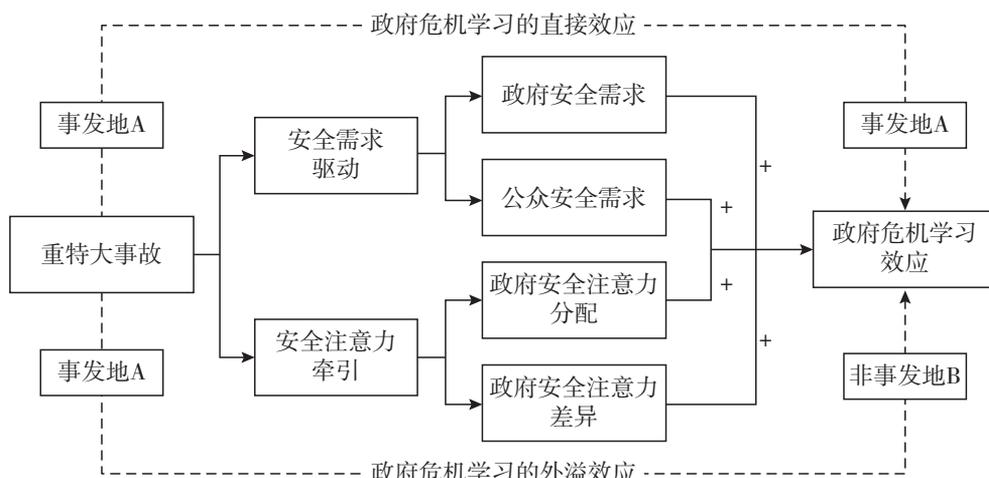


图1 政府危机学习的直接效应与外溢效应

注：+表示相应变量对政府危机学习效应的正向影响。

资料来源：作者自制。

### 三、研究设计

#### (一) 变量测度

##### 1. 因变量

如何测量学习效应是危机学习量化研究的难点之一。目前，一种测量方式是利用问卷调查，设计危机学习量表主观测量（Moynihan & Landuyt, 2009）；另一种更为普遍的方式是从学习结果导向出发，基于客观数据进行测量，如以事故起数或死亡人数逆向测算。这种测量方式在航空安全领域（Haunschild & Sullivan, 2002；赵晨, 2014）、燃气安全领域（Park et al., 2023）、安全生产领域（唐雲、王英, 2022）运用广泛。本研究采用后一种测量方式，并考虑时间维度的影响，采用地区亿元GDP生产安全事故死亡率的下降率来测量学习效应。此外，本研究还采用地区生产安全事故起数的下降率，保证回归结果的稳健性。

##### 2. 自变量

本研究核心自变量是地区所经历的重特大生产安全事故数量，将地区近3年发生的重特大事故数量进行加总平均。之所以选择3年作为时间窗口，主要是基于我国以风险隐患专项整治行动为主的危机学习实践通常持续2~3年的实际情况。研究还将时间窗口分别缩短至2年和扩展至5年进行分析，同时考虑事故经验随时间推移而出现的经验折损，对前3年地区发生的重特大事故数量进行权重加总计算，其中， $t-2$ 年（前年）的事故数量按1/3权重计入， $t-1$ 年（去年）

的事故数量按 2/3 权重计入,  $t$  年(当年)的事故数量按全额权重 3/3 计入。此外, 鉴于地方政府容易受省内其他地区重特大事故的影响, 研究还将空间维度从事发地级市扩大至事发地级市所在的省级行政区, 统计所在省级行政区当年发生的所有重特大事故数量, 确保实证分析的稳健性。

### 3. 机制变量

政府安全需求的测量。政府安全需求是指地方政府对辖区公共安全的内在需求, 本研究以辖区内的风险隐患情况进行间接测量, 当地方政府面临的风险隐患形势越严峻, 其安全需求越大。本研究采用地方安全监管部门上报的安全生产风险隐患数量进行测量。

公众安全需求的测量。借鉴以往研究(王宇哲、赵静, 2018), 公众利用网络对特定安全事故或议题的搜索行为, 在一定程度上反映了公众安全需求的大小。本研究采用安全相关议题的搜索引擎指数间接测量公众安全需求。

政府安全注意力分配的测量。测量政府注意力大致可分为三类, 其一基于政府内部政策文本的分析, 其二基于领导批示的决策偏好推断, 其三基于会议召开情况的组织行为观察。鉴于本研究聚焦地方政府整体的安全注意力分配, 因此选择兼具权威性和综合性的地方政府工作报告进行测量更为合适(Xu et al., 2022)。本研究运用 Python 与 NLP 技术, 通过分析安全议题相关关键词的频次与分布, 量化政府安全注意力的分配情况。

政府安全注意力分配差异的测量。政府安全注意力分配差异是指地方政府与上级政府在安全注意力分配上的层级差异, 与前述政府安全注意力分配的测量方法类似, 本研究分别采用省级与市级政府工作报告作为文本分析材料, 统计两级政府的安全注意力分配指标, 进而计算政府安全注意力的分配差异。

### 4. 控制变量

为有效控制其他因素的潜在干扰, 本研究将其他影响因素也纳入分析。根据既有研究(魏玖长、丁葵, 2020; Xu et al., 2022), 危机学习效应的影响因素大致有三类: 第一类是安全生产主体层面的变量, 包括企业数量、教育水平等, 此类变量直接影响安全生产的基本盘; 第二类是政府安全规制层面的变量, 包括社会保障水平、财政支出水平以及科学技术水平等, 此类变量代表政府安全规制水平; 第三类是经济社会层面的变量, 包括人均 GDP、产业结构等。本研究的具体变量定义与其描述性统计如表 1 所示。

表 1 变量定义与描述性统计

变量	变量名称	变量定义	均值	标准差	最小值	最大值	数据来源
危机学习效应	<i>Rate</i>	地区亿元 GDP 生产安全事故死亡率的下降率 <sup>①</sup>	0.16	0.36	-1.70	1	自建中国地级市生产安全事故数据库
	<i>Numbers</i>	地区生产安全事故起数的下降率	0.12	0.47	-2.39	1	
重特大事故数量	<i>Majoracci</i>	地区三年内经历的重特大生产安全事故数量累积	0.30	0.62	0	5	
	<i>Majoracci 2</i>	地区两年内经历的重特大生产安全事故数量累积	0.96	1.29	0	9	
	<i>Majoracci 5</i>	地区五年内经历的重特大生产安全事故数量累积	0.50	0.83	0	7	
重特大事故数量	<i>Majoracci 3w</i>	地区三年内经历的重特大生产安全事故数量加权累积	0.21	0.46	0	3.67	
政府安全需求	<i>Promajor</i>	地区所在省份当年经历的重特大生产安全事故数量累积	1.42	1.44	0	8	
	<i>LnGovesafety</i>	地方安全监管部门公布的风险隐患数量	3.61	1.56	0	7.41	
公众安全需求	<i>LnPubsafety</i>	地级市公众安全生产领域百度搜索指数	9.31	1.08	6.89	12.07	
政府安全注意力分配	<i>LnCityatt</i>	地方政府工作报告安全生产主题词频次	3.08	0.98	-4.60	4.06	
政府安全注意力分配差异	<i>Gapatt</i>	省级政府与地方政府工作报告安全生产主题词频次的差值	0.25	1.55	-8.58	8.73	
人均 GDP	<i>LnGdp</i>	地区人均生产总值	10.51	0.58	8.88	11.51	
企业数量	<i>LnEnterprise</i>	规模以上工业企业数	6.62	0.98	3.04	9.47	
社会保障水平	<i>LnSsl</i>	每万人社会保障从业人员数	9.96	0.62	7.09	12.10	《中国城市统计年鉴》
教育水平	<i>LnEdu</i>	每万人教育从业人员数	10.67	0.63	7.74	12.68	
财政水平	<i>LnBudget</i>	地方一般公共预算支出	14.88	0.70	11.71	17.64	
科学技术水平	<i>LnScience</i>	地区科学技术支出	10.43	1.33	6.62	15.53	
产业结构	<i>LnIndustry</i>	第二产业从业人员数	12.04	0.86	8.37	14.91	

资料来源：作者自制。

① 采用后一年亿元 GDP 生产安全事故死亡率与前一年亿元 GDP 生产安全事故死亡率的差值，与前一年亿元 GDP 生产安全事故死亡率比例计算。类似地，地区生产安全事故起数的下降率采用后一年地区生产安全事故起数与前一年地区生产安全事故起数的差值，与前一年地区生产安全事故起数的比例计算。

## （二）数据来源

全国地级市安全生产数据。研究团队手动搜集了全国 273 个地级市 2010—2022 年国民经济和社会发展统计公报，从中提取了安全生产相关数据。对于公报中缺失的数据，研究团队通过地方应急管理局网站、安全生产新闻报道、政府工作报告以及依申请公开等多种渠道进行补充，从而构建了较为完整的全国地级市生产安全事故数据库。

全国地级市安全生产风险隐患数据。本研究统计了政府安全监管部门报告的工业安全风险隐患数量，从各区县、县级市以及地级市应急管理部门公开发布的行政处罚信息中，筛选因企业存在风险隐患而被行政处罚的相关信息，共收集了 27 万余条记录，按照城市-年份进行汇总整理。

政府安全注意力数据。本研究手动搜集了全国 27 个省级政府以及 273 个地级市 2010—2022 年政府工作报告，共计 3900 份政府工作报告。利用潜在狄利克雷分配（Latent Dirichlet Allocation, LDA）主题模型提取了政府工作报告中公共安全议题的主题内容，形成政府安全注意力分配的原始数据集。<sup>①</sup>

公众安全需求数据。本研究基于百度指数平台，通过搜索引擎行为分析与关键词聚类技术，整合 PC 端与移动端搜索数据，计算出关键词的搜索加权频次，选取了“安全生产+事故等级划分+重大事故+特别重大事故”等事前搜索关键词、“应急救援+应急指挥”等事中搜索关键词以及“安全隐患+安全隐患排查+重大责任事故+事故调查报告+事故原因+安全事故反思”等事后搜索关键词，间接测量公众安全需求。

## （三）计量模型设定

基于研究假设，本研究建立空间面板计量模型展开分析。首先，本研究考虑重特大事故中政府危机学习效应是否存在空间自相关性，采用地理相邻矩阵、地理距离矩阵、经济地理矩阵作为空间权重矩阵<sup>②</sup>，Global Moran's I 指数测算结果显示<sup>③</sup>，危机学习效应具有较强的负向空间聚集性，分析时必须考虑各地区间存在的空间相关性。其次，本研究通过将空间滞后项纳入模型，对其空间相关性予以控

① 安全注意力提取的详细步骤，以及基于深度学习构建的安全注意力词库表等内容，由于篇幅限制未在正文中呈现，感兴趣的读者可以联系作者索取。

② 地理相邻矩阵（ $W_1$ ）是指若两地区相邻，权重矩阵中所对应元素赋值为 1，否则为 0。地理距离矩阵（ $W_2$ ）是指地理距离权重用城市间距离的倒数表示。经济地理矩阵（ $W_3$ ）的计算方法为  $W_3 = W_1 * D_{ij}$ ，其中  $W_1$  为传统的地理相邻矩阵。 $D_{ij}$  的计算公式为，当  $i \neq j$  时， $D_{ij} = \left\{ \frac{1}{|\bar{X}_i - \bar{Y}_i|} \right\}$ ；当  $i = j$  时， $D_{ij} = 0$ 。其中， $\bar{X}_i = \frac{1}{13} \sum_{2010}^{2022} X_{it}$ ， $X_{it}$  为  $i$  地区在  $t$  时期的经济变量即为实际人均收入水平。

③ 由于篇幅限制，Global Moran's I 结果不在正文中呈现，感兴趣的读者可以联系作者索取完整表格。

制。本研究选取更具有一般性的空间杜宾模型，因为空间杜宾模型是捕捉各类空间溢出效应的标准框架，可以在不同系数设定条件下灵活地转化为其他空间计量模型，从而更具一般性。同时，鉴于危机学习效应可能蕴含的时间路径依赖性，以及变量之间可能存在的双向因果关联所导致的内生性问题，本研究将危机学习效应变量的滞后一期纳入标准的静态空间面板杜宾模型，构建如下动态空间面板杜宾模型：

$$\begin{aligned} Learning_{it} = & \alpha_0 + \alpha_1 Learning_{i,t-1} + \rho W_{ij} Learning_{it} + \beta_1 Majoracci_{it} + \beta_2 Control_{it} + \\ & \beta_3 Govesafety_{it} + \beta_4 Cityatt_{it} + \beta_5 Pubsafety_{it} + \beta_6 Gapatt_{it} + \\ & \delta_1 W_{ij} Majoracci_{it} + \delta_2 W_{ij} Control_{it} + u_i + \mu_t + \varepsilon_{it} \end{aligned} \quad (1)$$

其中， $i$  表示城市， $t$  表示年份， $Learning_{it}$  表示政府危机学习效应； $Learning_{i,t-1}$  表示滞后一期的政府危机学习效应，用来控制和考察政府危机学习的时间滞后效应； $W_{ij}$  是用来描述区域间空间关系的空间权重矩阵， $W_{ij} Learning_{it}$  表示基于三类空间权重矩阵的政府危机学习效应的空间滞后项， $\rho$  和  $\delta$  分别表示各主要解释变量及控制变量的空间滞后系数； $u_i$  和  $\mu_t$  分别表示地区和时间固定效应， $\varepsilon_{it}$  为随机扰动项。 $Govesafety_{it}$ 、 $Pubsafety_{it}$ 、 $Cityatt_{it}$ 、 $Gapatt_{it}$  分别表示政府安全需求、公众安全需求、政府安全注意力分配以及政府安全注意力分配差异。此外，为验证模型选择的恰当性，本研究还进行了 LM 检验、固定或随机效应检验、Hausman 检验等空间相关性检验。综合考量各检验结果，最终确定空间杜宾模型（SDM）、双固定效应、固定效应（FE）模型最为贴合本研究的数据特性和研究目的<sup>①</sup>。

## 四、实证分析结果

### （一）政府危机学习的直接效应与外溢效应

由表 2 分析结果可知，当纳入政府危机学习的空间效应后，模型展现出更优良的特征，回归系数显著为正且系数变大。同时，时间滞后项显著为负表明危机学习效应具有时间上的路径依赖特征，空间滞后项显著为正表明危机学习效应存在空间上的关联效应，即事发地政府较好的危机学习效应会对非事发地的危机学习效应产生积极影响。因此，与其他估计模型相比，动态空间面板模型不仅更符合本研究的理论假设检验，而且在统计分析上也有更优良的表现。下文将主要关注动态空间面板模型的估计结果。具体来看，在三种类型的空间距离矩阵中，地区重特大事故数量的回归系数显著为正，验证了地区所经历的重特大事故数量对政府危机学习效应的积极作用。同时，除了经济距离矩阵外，其他空间距离矩阵中回归系数的空间滞后项也显著为正，这表明重特大事故不仅会对事发地的危机学习产生积极影响，还会对非事发地的危机学习产生积极的外溢效应。由此，假

<sup>①</sup> 由于篇幅限制，具体的检验结果不在正文中呈现，感兴趣的读者可以联系作者索取完整表格。

设 H1a 和假设 H1b 得到检验。

表 2 重特大事故中政府危机学习效应分析<sup>①</sup>

变量	非空间 OLS 模型	非空间普通 面板模型	静态空间 面板模型	动态空间面板模型		
				地理距离 矩阵	邻近距离 矩阵	经济距离 矩阵
<i>Majoracci</i>	0.0164* (0.0098)	0.0334*** (0.0124)	0.0343*** (0.0119)	0.0429*** (0.0124)	0.0371*** (0.0125)	0.0369*** (0.0125)
<i>W* Majoracci</i>			-0.0583 (0.0456)	0.170* (0.103)	0.0152* (0.0091)	-0.0576 (0.0359)
<i>L. Rate</i>				-0.0844*** (0.0170)	-0.0899*** (0.0171)	-0.0864*** (0.0170)
<i>W* L. Rate</i>				-0.482*** (0.183)	0.0048 (0.0319)	-0.0080* (0.0047)
<i>Rho</i>			0.708*** (0.0594)	0.269* (0.139)	0.0733*** (0.0241)	0.100*** (0.0323)
<i>Control</i>	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
<i>Year</i>	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
<i>City</i>	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
<i>N</i>	3549	3549	3549	3276	3276	3276
<i>R<sup>2</sup></i>	0.351	0.319	0.365	0.394	0.438	0.492

注：括号内数值为标准误。\*  $p < 0.1$ ，\*\*  $p < 0.05$ ，\*\*\*  $p < 0.01$ 。L. 表示该变量的时间滞后项，*W\** 表示该变量的空间滞后项。

资料来源：作者自制。

为进一步阐释政府危机学习的外溢效应，本研究将空间效应细分为直接效应和外溢效应。表 3 结果显示，在多数情况下，政府危机学习的直接效应与外溢效应均显著为正。当重特大事故发生后，事发地政府所采取的一系列学习行动不仅限于本地，重特大事故释放出的风险信号、事故教训以及问责震慑会向周边地区扩散，加上非事发地政府为响应上级政府的学习部署，促使非事发地政府也同步开展学习行动，从而形成了政府危机学习的外溢效应。

表 3 重特大事故中政府危机学习的直接效应与外溢效应分析

变量	地理距离矩阵		邻近距离矩阵		经济距离矩阵	
	直接效应	外溢效应	直接效应	外溢效应	直接效应	外溢效应
<i>Majoracci</i>	0.0351*** (0.0122)	0.288** (0.1439)	0.0265** (0.0121)	0.0124* (0.0075)	0.0277** (0.0120)	-0.0574* (0.0320)
<i>Control</i>	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes

① 由于篇幅限制，此处的静态空间面板模型结果仅呈现邻近距离空间权重矩阵；同时，控制变量的回归结果也未在表中列出，感兴趣的读者可以联系作者索取完整表格。

(续上表)

变量	地理距离矩阵		邻近距离矩阵		经济距离矩阵	
	直接效应	外溢效应	直接效应	外溢效应	直接效应	外溢效应
<i>Rho</i>	0.493*** (0.0970)	0.493*** (0.0970)	0.0679*** (0.0232)	0.0679*** (0.0232)	0.0979*** (0.0310)	0.0979*** (0.0310)
<i>Year</i>	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
<i>City</i>	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
<i>N</i>	3549	3549	3549	3549	3549	3549
<i>R</i> <sup>2</sup>	0.394	0.394	0.438	0.438	0.492	0.492

注：括号内数值为标准误。\*  $p < 0.1$ ，\*\*  $p < 0.05$ ，\*\*\*  $p < 0.01$ 。

资料来源：作者自制。

## (二) 外溢效应的内在机制

本文进一步探讨安全需求与安全注意力对学习外溢效应的影响，由表4可知，政府安全需求的直接效应参数在邻近距离矩阵与经济距离矩阵均显著为正，其外溢效应的参数在三类距离矩阵中均显著为正，这表明政府安全需求对事发地与非事发地的危机学习效应均具有显著的促进作用。对于安全需求更大的非事发地政府而言，即便重特大事故并未直接发生在其辖区内，他们也会主动开展危机学习，从而显著降低本地区的生产安全事故死亡率，提升危机学习效应，假设H2a得到初步验证。当某一地区发生重特大事故时，意味着类似的风险隐患可能在其他相邻或相近地区存在，非事发地政府通过危机学习能“未雨绸缪”，提前采取防范措施，从而有效控制本地区的安全生产形势。

表4 安全需求驱动政府危机学习的外溢效应分析

变量	地理距离矩阵		邻近距离矩阵		经济距离矩阵	
	直接效应	外溢效应	直接效应	外溢效应	直接效应	外溢效应
<i>Govesafety</i>	-0.0041 (0.0054)	0.0983*** (0.0182)	0.0080* (0.0048)	0.0434*** (0.0079)	0.0043** (0.0021)	0.0591*** (0.0090)
<i>Pubsafety</i>	0.0493** (0.0203)	-0.278*** (0.0514)	0.0217* (0.0130)	-0.104*** (0.0304)	0.0188 (0.0191)	-0.108*** (0.0347)
<i>Majoracci</i>	0.0325*** (0.0121)	0.297*** (0.112)	0.0348*** (0.0121)	0.0511** (0.0228)	0.0399*** (0.0121)	0.0312 (0.0318)
<i>Rho</i>	-0.105 (0.200)		0.0438* (0.0235)		0.0446 (0.0319)	
<i>Control</i>	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
<i>Year</i>	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
<i>City</i>	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes

(续上表)

变量	地理距离矩阵		邻近距离矩阵		经济距离矩阵	
	直接效应	外溢效应	直接效应	外溢效应	直接效应	外溢效应
<i>N</i>	3549	3549	3549	3549	3549	3549
<i>R</i> <sup>2</sup>	0.344	0.344	0.351	0.351	0.366	0.366

注：括号内数值为标准误。\*  $p < 0.1$ ，\*\*  $p < 0.05$ ，\*\*\*  $p < 0.01$ 。

资料来源：作者自制。

公众安全需求的直接效应参数多数通过显著性检验，但外溢效应参数却显著为负。这表明公众安全需求对事发地的危机学习效应具有显著正向作用，但对非事发地的危机学习效应却产生负向影响，这与假设 H2b 不符。可能的原因在于，在风险社会放大框架下 (Burns & Slovic, 2012)，公众安全风险感知随地理距离呈现梯度衰减的“涟漪效应”，导致非事发地公众的安全需求相对弱化，难以形成有效压力驱动政府危机学习。此外，非事发地政府易陷入“邻避侥幸”的心理陷阱，误判本地风险暴露概率，在“事故未发生即安全”的认知偏差下，容易忽视潜在风险，最终导致危机学习机制的空转与失效。

表 5 研究结果显示，政府安全注意力分配的直接效应系数与外溢效应系数在多数情况下并未通过显著性检验，这意味着政府安全注意力分配对事发地政府与非事发地政府的危机学习效应未产生显著影响，因此，假设 H3a 未得到验证。这可能与两方面因素有关：其一，安全注意力分配较多的地方政府可能将工作重心偏向事故避责而非实际学习。在政治晋升的动机驱动下，地方官员往往更担忧重特大事故带来的政治风险，这种避责导向的政治逻辑会抑制其主动学习意识。其二，安全注意力分配较多的地方政府可能因为追求快速学习成果，导致学习行动流于形式。若将危机学习局限于事故后的应急整改，而缺乏产业升级、城乡规划等从本质上提升安全保障的措施，危机学习将难以有效转化为可持续的治理效能。

表 5 安全注意力牵引政府危机学习的外溢效应分析

变量	地理距离矩阵		邻近距离矩阵		经济距离矩阵	
	直接效应	外溢效应	直接效应	外溢效应	直接效应	外溢效应
<i>Cityatt</i>	-0.0039 (0.0095)	0.2030 (0.2360)	0.0043 (0.0095)	0.0198 (0.0188)	0.0021 (0.0095)	0.0595** (0.0283)
<i>Gapatt</i>	0.0114* (0.0058)	-0.156 (0.0959)	0.0149** (0.0058)	0.0099* (0.0550)	0.0132** (0.0058)	0.0231** (0.0108)
<i>Majoracci</i>	0.0346*** (0.0122)	0.375 (0.256)	0.0265** (0.0121)	0.0143 (0.0227)	0.0290** (0.0121)	-0.0432 (0.0323)
<i>Rho</i>	0.428*** (0.106)	0.428*** (0.106)	0.0675*** (0.0232)	0.0675*** (0.0232)	0.0952*** (0.0311)	0.0952*** (0.0311)
<i>Control</i>	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
<i>Year</i>	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes

(续上表)

变量	地理距离矩阵		邻近距离矩阵		经济距离矩阵	
	直接效应	外溢效应	直接效应	外溢效应	直接效应	外溢效应
City	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
N	3549	3549	3549	3549	3549	3549
R <sup>2</sup>	0.271	0.271	0.294	0.294	0.351	0.351

注：括号内数值为标准误。\*  $p < 0.1$ ，\*\*  $p < 0.05$ ，\*\*\*  $p < 0.01$ 。

资料来源：作者自制。

有趣的是，研究发现，安全注意力分配差异的直接效应参数均显著为正，外溢效应参数除地理距离矩阵外也显著为正，即当地方政府与上级政府的安全注意力分配差异越大时，越能推动非事发地政府积极开展危机学习，从而有效遏制生产安全事故的多发势头，这一发现验证了假设 H3b。在重特大事故发生后，危机学习往往具有跨域传导特征，无论事故是否发生在本地，上级政府都会通过自上而下的注意力传导机制形成政治势能，倒逼地方政府强化危机学习。当地方安全注意力分配与上级要求存在显著差异时，这种传导压力将尤为明显。此时，危机学习不仅成为化解地方政府公共安全治理的技术性工具，更演化为消解注意力分配层级差异的制度性策略。

### （三）稳健性检验

为确保前文实证结果的可靠性，本研究对实证模型及结果进行了稳健性检验<sup>①</sup>。第一，替换解释变量。首先，本研究将解释变量的时间统计窗口分别缩短为2年和延长为5年，即以地区过去2年和过去5年内所经历的重特大事故数量作为新的代理变量，检验时间范围变化对分析结果的影响。其次，考虑到事故经验会随时间出现衰减，本研究采用加权累加的方法对过去3年内的重特大事故数量进行权重加总。具体地， $t-2$ 年赋予1/3的权重、 $t-1$ 年赋予2/3的权重、 $t$ 年赋予3/3的权重，以此准确地反映事故经验的累积和折损效应。最后，考虑到地方政府可能受省内其他地区事故的影响，本研究将解释变量的空间范围扩大至地级市所在省份，使用地区所属省份当年发生的重特大事故数量作为解释变量，检验地域范围变化对结果的影响。结果发现，无论是调整时间窗口还是扩展地域范围，或在考虑事故经验累积的衰减效应后，重特大事故数量在多数情况下对危机学习均呈现出积极影响。同时，解释变量回归系数的空间滞后项也均显著为正，这表明重特大事故中政府危机学习存在显著的外溢效应。

第二，更换被解释变量。将前文中危机学习效应的衡量指标地区亿元GDP生产安全事故死亡率的下降率，替换为地区生产安全事故起数的下降率。结果显示，在更换被解释变量后，重特大事故数量对政府危机学习的正向影响依旧显著，特

① 由于篇幅限制，正文未呈现稳健性检验的具体结果，感兴趣的读者可联系作者索取。

别是解释变量回归系数的空间滞后项依旧显著，这表明非事发地政府危机学习的外溢效应依旧存在。此外，安全需求驱动和安全注意力牵引两类因素的影响与前文一致，说明研究结果具有一定的稳健性。

## 五、结论与讨论

面向事故灾难，强化危机学习是提升整体风险防范能力的重要抓手。本研究发现，不仅事发地政府可以从重特大事故中汲取经验教训，产生危机学习的直接效应，非事发地政府也能同步开展危机学习，证实了“一方出事故、多方受教育，一地有隐患、全国受警示”的外溢规律。研究发现，政府危机学习的外溢效应主要是由安全需求的驱动与安全注意力的牵引引起的。一方面，相比于公众安全需求，政府安全需求更容易影响非事发地政府的危机学习效应，表明地方政府高度重视辖区内的安全需求，但在回应公众安全需求方面仍有待加强。另一方面，相比于政府内部的安全注意力分配，地方政府与上级政府安全注意力的层级差异更能提升非事发地政府的危机学习效应，这意味着政府危机学习更容易受安全注意力分配的“相对值”而非“绝对值”影响。简而言之，政府危机学习的外溢效应既是政府安全需求的内在驱动（“我要学”），也是政府安全注意力层级差异的外在牵引（“要我学”），两者共同作用实现了危机学习的外溢。

本研究可能有以下三点边际贡献：首先，在研究视角上有所创新。针对危机学习效应难以量化导致“过程-效应”割裂的研究困境（张美莲，2016），本研究尝试运用定量方法分析政府危机学习的外溢效应，这在现有研究中并不多见，一定程度上增强了危机学习因果关系推断的可靠性。其次，在研究内容上有所创新。不同于西方学习理论中侧重组织内部知识转化的研究传统，本研究聚焦跨组织的知识外溢机制，强调经验知识的公开、共享及扩散，补充跨组织危机学习的研究内容。最后，在数据资料上有所创新。本研究围绕生产安全事故及相关数据，人工搜集了重特大事故调查报告及相关文本材料，并建立了涵盖全国2010—2022年273个地级市的安全生产数据，为后续定量研究危机学习提供了数据基础。

然而，应当指出的是，危机学习并不是自然连续的过程，而是需要通过严密的制度安排、机制设计及组织文化构建来消除学习壁垒。危机学习在实践中仍受多种因素干扰（马奔、程海漫，2017），可能出现“重蹈覆辙”“邯郸学步”等学习失灵现象（李风山、文宏，2024），特别是在外溢效应传导的过程中，易出现“一人生病、全家吃药”“眉毛胡子一把抓”“把事故当故事”等异化现象。未来应关注危机学习外溢的约束条件与关键要素，弱化消极因素对危机学习的干扰，优化学习外溢的传导过程。基于此，本研究的重要政策启示在于：政府应构建需求驱动与注意力牵引的双轮驱动机制，内外激发危机学习的外溢效应。一方面，推动地方政府通过危机学习行动回应辖区内部的安全需求，可考虑将公众安全需求回应程度纳入高质量发展考核体系，以此激励地方政府关注事故灾难发生后的公众安全需求。另一方面，加强对地方政府安全注意力分配的引导与监督，使其

对标对表上级政府的安全注意力，可明确设定安全管理的优先级与具体目标，同步提升事发地与非事发地政府的危机学习效应。此外，可考虑建立跨地区、跨层级的危机学习交流平台，建构学习外溢长效机制，将危机学习的外溢路径制度化、规范化。

本研究仍存在以下三个方面的不足与展望。第一，尽管本文已尽可能系统地搜集地区安全生产相关数据，然而受限于数据敏感性以及数据统计口径的变更，特别是在地级市层面存在部分缺失情况，未来需要基于更多详细且完备的数据开展研究。第二，本研究主要从地方政府的危机学习行为出发，讨论的安全需求与安全注意力也更多聚集于地方政府视角，但实际上政府危机学习的外溢效应还涉及上级政府乃至中央政府，上下级政府在危机学习外溢的过程中如何互动，及其背后有何种机制在发挥作用，未来还可以通过案例追踪进行深度挖掘。第三，在现象层面，中国危机学习与西方危机学习有很大的不同，比如本研究中讨论危机学习的外溢效应，以及中国政府危机学习多伴随隐患排查专项整治行动，而西方危机学习多关注知识更新与内化（李瑞昌、唐雲，2024）。这些经验现象揭示了我国政府危机学习具有其独特的内在理论逻辑，未来应进一步系统建构这一领域的知识体系。

## 参考文献

- 陈柏峰、石建 (2023). 基层治理中的“预防出事逻辑”——基于一项安全专项整治行动的考察. *世界社会科学*, (6): 177-202+245-246.
- Chen, B. F., & Shi, J. (2023). "Accident Prevention Logic" in Grassroots Governance: Based on an Examination of a Safety Improvement Campaign. *Social Sciences International*, (6): 177-202+245-246. (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. *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. *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 23(3): 26-38. (in Chinese)
- 李凤山、文宏 (2024). 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. *甘肃行政学院学报*, (5): 112-123+128.
- Li, F. S., & Wen, H. (2024). Falling into the Abyss Won't Increase Your Wisdom: Why Is Urban Public Safety Governance Stuck in a Circular Loop? Explanation of Crisis Learning Based on Knowledge Management. *Journal of Gansu Administration Institute*, (5): 112-123+128. (in Chinese)
- 李瑞昌、唐雲 (2024). 纵向干预下政府公共安全学习论. *复旦学报(社会科学版)*, 66(1): 182-191.
- Li, R. C., & Tang, Y. (2024). Government Public Safety Learning under Vertical Intervention. *Fudan Journal(Social Sciences Edition)*, 66(1): 182-191. (in Chinese)
- 练宏 (2015). 注意力分配——基于跨学科视角的理论述评. *社会学研究*, 30(4): 215-241+246.
- Lian, H. (2015). The Multi-Perspective and Inter-Disciplinary Study of Attention Allocation. *Sociological Studies*, 30(4): 215-241+246. (in Chinese)
- 林雪霏 (2015). 政府间组织学习与政策再生产：政策扩散的微观机制——以“城市网格化管理”政策为例. *公共管理学报*, 12(1): 11-23+153-154.
- Lin, X. F. (2015). Mechanisms of Policy Diffusion Organizational Learning among Governments and the Policy Reproduction: The Microscopic Mechanisms of Policy Diffusion: A Case Study on the Policy of "City Grid Management". *Journal of Public Management*, 12(1): 11-23+153-154. (in Chinese)
- 刘一弘、钟开斌 (2021). 学习与竞争：重大突发事件如何触发政策变迁的文献述评. *公共行政评论*, 14(6): 24-

- 43+197.
- Liu, Y. H., & Zhong, K. B. (2021). Learning and Competition: A Literature Review of Crisis-induced Policy Changes. *Journal of Public Administration*, 14(6): 24-43+197. (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. *公共行政评论*, 10(2): 118-139+195-196.
- Ma, B., & Cheng, H. M. (2017). The Dilemma of Learning from Crisis: An Analysis Based on Extraordinarily Serious Accident Investigation Reports. *Journal of Public Administration*, 10(2): 118-139+195-196. (in Chinese)
- 马雪松、肖传龙 (2023). 在“关注”与“应付”之间: 注意力分配视角下的基层政府回应逻辑. *治理研究*, 39(2): 94-108+159.
- Ma, X. S., & Xiao, C. L. (2023). Between “Attention” and “Coping”: The Logic of Grassroots Government Response from the Perspective of Attention Allocation. *Governance Studies*, 39(2): 94-108+159. (in Chinese)
- 庞明礼、梁靖柯 (2024). 地方政府对安全生产的注意力是如何变动的? ——基于对T县的案例研究. *经济社会体制比较*, (4): 139-149.
- Pang, M. L., & Liang, J. K. (2024). The Dynamics of Local Government Focus on Safety Production: A Case Study of T County. *Comparative Economic & Social Systems*, (4): 139-149. (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. *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 “Gaining Wisdom”? A Study of the Spillover Effect of Crisis Learning by Local Governments in Major Accidents. *Jinan Journal(Philosophy & Social Sciences Edition)*, 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. *公共行政评论*, 9(1): 39-54+183.
- Tao, P. (2016). Disaster Politics and Public Organizational Learning after a Crisis: Based on the Case of Safety Management. *Journal of Public Administration*, 9(1): 39-54+183. (in Chinese)
- 王国华、武晗 (2019). 从压力回应到构建共识: 焦点事件的政策议程触发机制研究——基于54个焦点事件的定性比较分析. *公共管理学报*, 16(4): 36-47+170.
- Wang, G. H., & Wu, H. (2019). From Pressure-Response to Consensus-Building: Focus Events Triggering Mechanism in Policy Agenda Setting: A Qualitative Comparative Analysis Based on 54 Focus Events. *Journal of Public Management*, 16(4): 36-47+170. (in Chinese)
- 王艺潼、周志忍 (2023). 为安全而竞争: 理解地方政府行为的新视角. *中国行政管理*, (7): 127-134.
- Wang, Y. T., & Zhou, Z. R. (2023). Competing for Security: A New Perspective on Understanding Local Government Behavior. *Chinese Public Administration*, (7): 127-134. (in Chinese)
- 王宇哲、赵静 (2018). “用钱投票”: 公众环境关注度对不同产业资产价格的影响. *管理世界*, 34(9): 46-57.
- Wang, Y. Z., & Zhao, J. (2018). “Voting with Money”: The Effect of Haze Search Volume on the Asset Pricing of Different Industries. *Journal of Management World*, 34(9): 46-57. (in Chinese)
- 魏玖长、丁爽 (2020). 重特大安全事故震慑效应的影响因素研究. *中国行政管理*, (6): 137-143.
- Wei, J. C., & Ding, Y. (2020). Exploring Determinants of Deterrent Effect in Serious Safety Accidents. *Chinese Public Administration*, (6): 137-143. (in Chinese)
- 文宏、李凤山 (2023). 危机学习的双轨运作体系: 视角·框架·功能. *吉首大学学报(社会科学版)*, 44(5): 90-99.
- Wen, H., & Li, F. S. (2023). The Doubletrack Operation System of Crisis Learning: Perspective, Framework and Function. *Journal of Jishou University(Social Sciences Edition)*, 44(5): 90-99. (in Chinese)
- 吴晓林 (2021). 特大城市风险防控的“属地责任”与空间治理——基于空间脆弱性视角的分析. *学海*, (5): 72-79.
- Wu, X. L. (2021). “Administer Responsibility” and Spatial Governance for Risk Prevention and Control in Megacities. *Academia Bimestris*, (5): 72-79. (in Chinese)
- 张美莲 (2016). 西方公共部门危机学习: 理论进展与研究启示. *公共行政评论*, 9(5): 163-191+208.
- Zhang, M. L. (2016). Public Sector Crisis Learning in Western Countries: Research Progress and Enlightenment. *Journal of Public Administration*, 9(5): 163-191+208. (in Chinese)
- 张美莲等 (2019). 政府危机学习. 北京: 社会科学出版社.

- Zhang, M. L. , et al. (2019). *Crisis Learning in Government*. Beijing: Social Sciences Academic Press. (in Chinese)
- 赵晨 (2014). 经验属性对组织从偶发事件中学习效果影响的实证研究. 北京: 经济管理出版社.
- Zhao, C. (2014). *The Effect of Experience Attributes on Organizational Learning from Rare Events*. Beijing: Economic Management Publishing House. (in Chinese)
- 中共中央党史和文献研究院 (2018). 习近平关于总体国家安全观论述摘编. 北京: 中央文献出版社, 146.
- Party History and Literature Research Center of the CPC Central Committee. (2018). *Xi Jinping: Discourses on National Security*. Beijing: Central Party Literature Press, 146. (in Chinese)
- Burns, W. J. , & Slovic, P. (2012). Risk Perception and Behaviors: Anticipating and Responding to Crises. *Risk Analysis*, 32(4): 579–582.
- Deverell, E. (2010). *Crisis-Induced Learning in Public Sector Organizations*. Stockholm: Elanders Sverige.
- Deverell, E. (2021). *Learning and Crisis*. New York: Oxford University Press.
- Haunschild, P. R. , & Sullivan, B. N. (2002). Learning from Complexity: Effects of Prior Accidents and Incidents on Airlines' Learning. *Administrative Science Quarterly*, 47(4): 609–643.
- Hayes, J. , & Maslen, S. (2020). Finding the Parallels: Practitioner Learning from Cross Sector Disaster Cases. *Safety Science*, 131: 1–11.
- Jones, B. D. , & Baumgartner, F. R. (2005). *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kim, J. Y. , & Miner, A. S. (2007). Vicarious Learning from the Failures and Near-Failures of Others: Evidence from the US Commercial Banking Industry. *Academy of Management Journal*, 50(3): 687–714.
- Levitt, B. , & March, J. G. (1988). Organizational Learning. *Annual Review of Sociology*, 14(1): 319–338.
- Ma, L. (2017). Site Visits, Policy Learning, and the Diffusion of Policy Innovation: Evidence from Public Bicycle Programs in China. *Journal of Chinese Political Science*, 22(4): 581–599.
- Min, J. (2019). No Pain, Yet Gain? Learning from Vicarious Crises in an International Context. *Journal of Business Research*, 97: 227–234.
- Moynihan, D. P. , & Landuyt, N. (2009). How Do Public Organizations Learn? Bridging Cultural and Structural Perspectives. *Public Administration Review*, 69(6): 1097–1105.
- Nathan, M. L. , & Kooor, M. , S. (2002). No Pain, Yet Gain: Vicarious Organizational Learning from Crises in an Inter-Organizational Field. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 38(2): 245–266.
- Nohrstedt, D. , & Weible, C. M. (2010). The Logic of Policy Change after Crisis: Proximity and Subsystem Interaction. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 1(2): 1–32.
- Park, B. , Lehman, D. W. , & Ramanujam, R. (2023). Driven to Distraction: The Unintended Consequences of Organizational Learning from Failure Caused by Human Error. *Organization Science*, 34(1): 283–302.
- Quaglia, L. , & Verdun, A. (2023). Explaining the Response of the ECB to the COVID-19 Related Economic Crisis: Inter-Crisis and Intra-Crisis Learning. *Journal of European Public Policy*, 30(4): 635–654.
- Schwab, A. (2007). Incremental Organizational Learning from Multilevel Information Sources: Evidence for Cross-Level Interactions. *Organization Science*, 18(2): 233–251.
- Toft, B. , & Reynolds, S. (2005). *Learning from Disasters: A Management Approach*. Princeton: Perpetuity Press.
- Xu, J. , Lu, L. , & Wei, J. (2022). Hierarchical Difference in Attention Allocation of Local Governments: Explaining Change and Stability in Safety Management. *Safety Science*, 152: 1–11.
- Zollo, M. (2009). Superstitious Learning with Rare Strategic Decisions: Theory and Evidence from Corporate Acquisitions. *Organization Science*, 20(5): 894–908.

责任编辑: 李佳源

## 治理情境与政策选择： 政府购买居家养老服务的地方差异性路径研究

管 兵 林 笑\*

**【摘要】** 政策类型的地方差异性一直是政策研究的重要议题。论文将地方治理情境中的初始政策作为核心变量，聚焦于政府购买居家养老服务领域，解释为何不同城市在同一领域呈现不同的政策类型。在资源有限的情况下，地方政府为实现养老服务公平与效率的平衡，采取特定的治理策略，并根据治理任务调整政策类型，这构成了政策选择和调整的约束原则和动力机制。论文将政府购买居家养老服务分为三种类型：以社会组织为承接主体的社会型、以企业为承接主体的企业型，以及两者占比相当的混合型，并选取上海、重庆和广州三个城市分别代表这三种类型。研究发现，自 21 世纪以来，三地政府购买服务的初始实践和政策奠定了后续演变的基础，强化了地方特色和发展轨迹，最终形成差异化的养老服务类型。在政策启示方面，论文强调在养老及更广泛的公共服务供给中，应因地制宜地采用不同类型政策，并通过政策调节实现公平与效率的动态平衡。

**【关键词】** 居家养老 政府购买服务 初始政策 治理情境

**【中图分类号】** D63

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1674-2486 (2026) 01-0141-19

### 一、引言

为什么在同一政策领域，不同城市会产生不同的政策类型？这种多样性的政策类型是如何演变形成的？多个学科持续关注这些问题，从不同的理论视角理解地方治理差异。通过对国内重要城市政府购买居家养老服务的研究，本文搭建了“治理情境-初始政策”这一解释框架，尝试理解形塑这一差异化现象的原因。

养老是社会保障体系中最为重要的部分。党的二十大报告指出：“实施积极应

---

\* 管兵，华南理工大学公共管理学院教授。通讯作者：林笑，华南理工大学公共管理学院博士研究生。感谢匿名评审专家和编辑部的修改意见。

基金项目：2020 年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新时代城乡社区治理体系建设研究”（20JZD029）。

对人口老龄化国家战略，发展养老事业和养老产业，优化孤寡老人服务，推动实现全体老年人享有基本养老服务。”（习近平，2022）随着养老服务需求日益增长，单一模式已难以满足多样化需求。提升公共服务的均衡性与可及性，实现公平与效率的统筹，关键在于政府通过多元化途径，动员多主体参与，提升服务供给的普及性与专业性，推动养老事业与产业协同发展。政府购买养老服务因其灵活性和多元性，成为促进养老服务体系发展的重要路径，亦已成为国内发达城市普遍采用的主要实践方式。

根据理论与实践经验的界定，居家养老服务的供给主体可以分为以下四种类型：以社会组织为主要供给方、以企业为主要供给方、社会组织和企业共同作为供给方、以政府为主要供给方。前三种供给方式由政府购买服务实现，最后一种则是由政府直接提供服务。按照这一理想类型的划分标准，本文选取最具代表性的三个城市来呈现这一领域的具体制度与实践，分别是上海市、重庆市和广州市。通过整理三市 2022 年镇街一级政府购买居家养老服务的详细资料，我们发现，三市的实践分别呈现三种典型类型：上海市的政府购买居家养老服务以社会组织为主要承接主体，重庆市以企业为主要承接主体，广州市的承接主体中社会组织与企业比例相当。根据各类承接主体所占比重的城市差异，本文将三种类型分别命名为“社会型”“企业型”和“混合型”。尽管各类承接主体在占比上存在差异，但是它们在资金来源和服务目标上都具有共性，均以政府资金为主要来源，并以满足居民基本养老需求为核心目标。

基于上述现实背景与理论缺口，本文试图回答以下三个核心问题：第一，在现阶段，政府购买居家养老服务的实践在不同城市间呈现何种差异化特征？第二，形塑这种城市间差异背后的深层驱动机制是什么？第三，这种差异化的服务供给模式又将产生怎样的政策后果与治理效应？

## 二、文献综述与分析框架

政府购买服务是整个新公共管理改革的重要制度实践之一，与公私伙伴关系、外包等概念构成了最近 40 多年政府改革的一种主流范式。政府购买服务的实践以及实效性依赖于一定的约束条件。中国推行政府购买服务基本上始于 21 世纪，在 20 世纪 90 年代仅有零星案例。在中国，政府购买服务的推行面临差异化的治理情境，由此呈现多元化的实践路径。深入理解政策类型、实践效果及其所嵌入的约束性治理情境，有助于把握中国治理现代化的具体进程与鲜明特征。

### （一）政府购买居家养老服务：国际模式与中国实践

政府购买居家养老服务在不同国家呈现多样化类型，主要受福利体制、文化传统与社会经济结构的影响。依据哥斯塔·埃斯平-安德森（Gøsta Esping-Andersen）对福利国家的经典分类，可将居家养老服务模式概括为三类（褚湜婧等，2015）：第一类，社会民主型国家（如瑞典），由政府主导提供普惠性服务，

强调平等与普及。资金主要由公共财政负担，个人支付比例较低。第二类，自由主义型国家（如美国、英国），以市场主导、政府补充为特征，私人企业与非营利组织为主要服务供给方，政府通过购买服务与税收激励支持其运作（钟慧澜、章晓懿，2016）。第三类，保守主义型国家（如德国），强调家庭在养老中的核心责任，政府提供辅助性支持。此外，日本作为保守主义与自由主义混合模式的代表，通过“介护保险制度”向老年人提供护理服务，鼓励家庭参与，同时扶持非营利组织与社区机构提供服务（Campbell & Ikegami, 2000）。

我国政府购买服务经历了从“地方探索实践”到“中央政策推广”的过程（吕宣如、章晓懿，2022）。其中，上海市率先试点（岳经纶、郭英慧，2013），随后，北京、浙江、江苏、广东等各地方政府向民间组织购买公共服务的探索不断增多，领域拓展到教育、公共卫生、环保、养老、扶贫等多个方面。自2013年起，国家陆续出台政策，完善了政府购买服务的制度体系。受中央政策引导，地方实践呈现多样化类型，成为学界关注的核心议题。学者们根据不同的维度，对政府购买服务的类型进行了总结和划分。例如，竞争程度、主客体间关系以及制度化竞争通常被视为描述政府购买服务类型的三个重要指标（杨宝，2011），并以此为依据，将政府购买服务的类型归纳为形式性购买、委托性购买和契约化购买（李长远，2015），或者依赖关系非竞争性购买、独立关系非竞争性购买和独立关系竞争性购买等类型（王名、乐园，2008）。此外，根据服务对象的不同，地方政府购买居家养老服务可分为救助型和救助兼福利型（杨琪、黄健元，2018）。在社会资本参与方式方面，研究者们总结出凭单制购买服务、政府拨款或补贴、公私合作与公办民营等类型（康蕊、吕学静，2018），以及项目制、单位制和混合制的差异化做法（管兵、夏瑛，2016）。

政府购买服务作为一项渐次推进的改革实践，已引发学界多维度的持续关注。现有研究多聚焦于单一城市或个案的经验性描述，较为缺乏具有学理深度的跨案例比较。这种研究取向既限制了案例经验的普遍性与适用边界的讨论，也在一定程度上削弱了理论解释力与政策演化机理的揭示。随着政策实践的不断演变，学界亟须在动态跟踪的基础上，总结新经验、对话新理论，并深入剖析不同类型政策形成与演进的内在机制。基于此，本文选取三个重要城市为案例，在类型界定的基础上，进一步引入“治理情境-初始政策”分析框架，对政府购买服务类型的生成逻辑及其演化路径进行系统比较，以期丰富政府购买服务领域的理论解释与实证基础。

## （二）“治理情境-初始政策”：一个新的分析框架

在同一领域，不同城市的政策类型有可能存在显著差异，其背后的原因复杂多样。现有研究多以政策过程理论为框架，关注政策的形成、选择、实施与评估，以解释政策制定与执行机制。公共选择理论强调地方政府在资源管理与利益协调中的自主性（Ostrom & Ostrom, 1971），渐进主义则突出政策调整的渐进性与有限理性（Lindblom, 1959）。此外，政策过程中一系列机制的作用，如政策学习、政

策扩散和政策创新等，也在形塑地方政策类型差异方面起到重要作用。例如，地方政府通过政策学习在选择性吸收外部经验并结合本地实际进行适应的过程中，逐步构建出具有地方特色的政策体系（Hall，1993）。政策扩散可能导致政策的同质化与分化（Sabatier & Mazmanian，1959），而地方政策创新进一步推动了地方政策差异的形成。地方政府在吸收外部经验并结合本地实际的基础上，因地制宜创新政策体系，既丰富了政策类型，也强化了地方政策的差异性（Walker，1969）。

传统政策过程理论多聚焦于当前政策的制定与执行，忽视初始政策对后续政策路径的深远影响。初始政策不仅构筑政策的基本框架，更在路径依赖中塑造政策演进方向。因此，研究有必要引入历史视角，探讨初始政策在特定治理情境中的生成机制及其对政策类型的塑造作用。初始政策往往产生于地方政府拥有高度自主性的“白板式”环境，其选择深受地方治理情境的制约与引导。不同治理情境提供了差异化的资源结构、制度安排与行动逻辑，从而催生出多样化的初始政策路径。为此，本文提出“治理情境-初始政策”分析框架，试图解释地方政策选择与成效差异的制度根源。

政府购买居家养老服务的类型选择嵌入于具体治理情境中，受初始政策导向的深刻影响。本文将“治理情境”界定为特指养老服务政策制定中政府与社会组织的互动关系、财政资源配置、市场机制引入与供给体系建设等关键因素。这些情境因素不仅决定了地方政府对老龄化挑战的应对方式，也塑造了多样化的服务供给类型。基于此，本文将老龄化水平、承接主体的供给能力与地方财政状况确立为核心解释变量。

第一，在政府购买居家养老服务的政策制定过程中，由于老龄化程度的地区性差异，不同地区的养老服务需求呈现显著差异。具体来说，高度老龄化的地区对养老服务的种类和数量的需求往往更为迫切，而老龄化程度较低的地区对养老服务的需求相对较少。这种地区差异性对政府购买居家养老服务的政策制定的驱动力产生影响，在一定程度上导致初始政策的城市间差异。

第二，承接主体的培育水平也是构成治理情境的重要因素。一般而言，居家养老服务的承接主体主要包括企业和社会组织，这些主体与政府的关系以及自身发展水平的差异，共同塑造了不同的政社合作模式。一方面，不同城市承接主体与政府的关系存在差异。政府与承接主体之间的合作模式、承接主体的成立背景以及对政府的依赖程度等因素，都会影响政社合作机制的构建。另一方面，承接主体的规模和发展程度直接决定了其承接公共服务的能力。经验丰富、专业水平高的承接主体，通常能更有效地提供居家养老服务。

第三，地方财政水平直接影响政府购买居家养老服务的方式及承接主体构成。在财政状况较好的地区，政府资金充裕，可通过较高的财政补贴降低市场准入门槛，倾向于培育本地社会组织和非营利机构，提升其服务供给能力，促进本地养老服务生态的发展。而财政资源有限的地区则更倚重具备较强盈利能力的大型市场化养老企业，以降低财政负担并确保服务供给的可持续性。此外，财政水平还影响养老服务承接主体的市场化路径，财政宽裕地区可依靠财政支持强化政府主

导，弱化市场竞争要求；财政紧张地区则更依赖市场机制，倾向引入盈利能力强的企业，推动养老服务产业化，但可能削弱社会组织的作用。

由于各地治理情境存在显著差异，地方政府作为嵌入在特定治理环境中的组织，在政策制定过程中往往会根据自身所处的具体情境，率先选择并实施与其相适配的初始政策。这种基于治理情境选择的初始政策，体现了地方政府在复杂多变的治理环境中采取的适应性策略。因此，地方政府的初始政策选择不仅反映了其对本地问题的深刻认识，更体现了治理环境对地方治理行为的塑造作用。初始政策的选择在很大程度上决定了后续政策的发展路径。在政策实施过程中，虽然政府会根据实际情况对初始政策进行调整，但这些调整往往是在初始政策框架内的修补和完善。因此，初始政策作为政策体系的“母体”，对最终形成的政策类型具有深刻影响。

为系统地考察治理情境如何塑造初始政策，并分析初始政策对后续政策变迁的驱动作用，本研究根据承接政府购买居家养老服务的主体类型的差异，将政府购买居家养老服务的初始政策分为以社会组织为主、以企业为主以及社会组织与企业共同承接三种类型（分别命名为“社会型”“企业型”和“混合型”），并通过对比分析，揭示不同治理情境下初始政策选择的异同以及对后续政策变迁的影响。

传统的政策过程理论将政策制定视为一个线性的阶段过程，有助于理解政策形成的一般规律，但难以充分解释地区间及领域间的政策差异。相比之下，“治理情境-初始政策”的分析框架更能揭示政策演变的深层逻辑，它强调政策并非孤立的事件，而是历史的产物。聚焦政策形成的初始阶段以及初始政策对后续政策的长期塑造作用，可以深入理解当下政策类型的生成机制，即政策演进是历史过程的累积结果，不同治理情境下的初始政策选择在后续变迁中不断被强化和延续。这一视角有助于全面把握政策问题的历史根源及多样化政策选择的深层动因。

### 三、政府购买居家养老服务类型的多案例分析

#### （一）案例选择与研究方法

本研究基于对上海、深圳、广州、苏州、郑州、重庆、成都等多个城市的实地调研，发现政府购买居家养老服务主要集中于经济发达、社会治理能力较强的大城市。基于政策创新能力、人口老龄化趋势及政策框架的可比性，本文选取上海、广州与重庆为分析对象，兼顾政府与社会关系、财政水平、承接主体发展及老龄化特征等对比性维度，以揭示城市间实践的共性与差异，为政策优化提供借鉴。

在案例选择上，可比性是构建分析框架的关键标准。本文从城市等级与政策创新、老龄化趋势和政策框架成熟度三方面进行把握。城市等级决定其政策创新与示范地位，老龄化程度影响养老服务需求强度，而政策框架的完善性关系到实施的系统性与可操作性。因此，选取体系成熟、老龄化程度相近的城市，有助于

排除外部干扰、聚焦执行路径与实际成效。在保证案例可比性的基础上，本研究进一步引入多个比较维度，以揭示不同城市政府购买居家养老服务实践中的差异机制。具体包括政府与社会关系、财政承载能力、服务承接主体发展状况及老龄化特征。通过对各维度的交叉分析，本研究旨在揭示在相似的政策框架下，不同地方如何因应本地社会经济与人口条件，形成多样化的政策执行策略。综上，案例选择的可比性确保了科学性和系统性，而对比性则有助于揭示政策实践中的地方差异及其成因。本研究在案例选择中立足于理想类型的视角，通过有限的典型案例揭示中国政府购买居家养老服务的不同实践路径和逻辑。这种选择不仅为国家层面的政策发展提供了有益的地方经验，也在学理上涵盖了理论中的可选模式，具有一定的普遍性，对其他区域有较强的参考价值。

本研究的资料收集方法主要包括以下两种方式（见表1）。其一，本研究选取了上海、重庆和广州三地作为案例，通过半结构化访谈的方式，对政府部门相关负责人、社会组织代表以及养老政策领域的专家学者进行深入访谈，获取一手资料。其二，本研究对三地政府采购网和相关职能部门发布的公开数据进行了系统的归纳、分类和整理，形成关于政府购买居家养老服务项目的客观数据集。此外，研究还结合部分地方统计年鉴等二手资料进行辅助分析。

表1 研究方法资料来源

资料类型	访谈编号	访谈对象	访谈方式	
一手资料	20230821	上海市某区社区服务中心主任	线下访谈	
	2023082201	上海市某区村委书记、主任、社工等	线下访谈	
	2023082202	上海市某区村委书记、主任、社工等	线下访谈	
	20230824	上海市某街道居家养老服务中心主任	线下访谈	
	2023082801	上海市某区村居工作协会秘书长	线下访谈	
	2023082802	上海市某区社区主任	线下访谈	
	20231226	广州市某街道居家养老服务中心主任	线下访谈	
	20231227	广州市某街道居家养老服务中心主任	线下访谈	
	20231229	广州市某养老公司负责人	线下访谈	
	20231230	广州市某街道居家养老服务中心主任	线下访谈	
	20241013	重庆市某专家	线下访谈	
	20241224	重庆市某专家	线上访谈	
	二手资料	上海市政府采购网、重庆市政府采购网、广东省政府采购网、国家统计局、上海市统计局、重庆市统计局、广州市统计局、上海市民政局、重庆市民政局、广州市民政局，以及相关媒体报道		

资料来源：作者自制。

## （二）政府购买居家养老服务的三种现实类型

本研究以 2022 年上海、重庆和广州三市街镇一级政府购买居家养老服务的承接主体组织类型为核心维度，将案例分为三类：以社会组织为主的社会型、以企业为主的企业型以及社会组织和企业共同参与的混合型，各案例具体情况及特征如表 2 所示。

表 2 不同城市政府购买居家养老服务的初始情境、演进机制与类型

		上海市	重庆市	广州市
	需求情境	最早进入老龄化的城市	较晚，但发展迅速	相对较晚
治理情境	供给情境	培育“官办”社会组织	社会组织发展薄弱，企业承接能力强	社会组织背景多样
	资源情境	财政资金雄厚、供给稳定	财政资金相对薄弱	财政资金相对稳定
初始政策	承接主体构成	社会组织为主	企业为主	社会组织和企业占比相当
	政策连续性	区域试点到全市推广		
政策形塑： 路径依赖机制	政策叠加	公益创投购买社会组织服务	培育本土企业	家庭综合服务中心建设
	最终政策类型	社会型	企业型	混合型

资料来源：作者自制。

### 1. 社会型居家养老服务：上海市

上海是我国最早探索政府购买公共服务的城市之一。经过数十年的发展，上海市政府购买服务制度日趋成熟，已成为提供公共服务的重要方式。目前，上海市政府购买服务占公共服务总支出的比例不断上升，服务领域也日益多元化，主要集中在社区服务和管理方面，涵盖了居家养老、纠纷调解、青少年服务、文化教育等多个方面（陆春萍，2010）。

2022 年，上海市的 215 个街镇社区居家养老服务项目均采用政府购买方式委托第三方机构承接。这些承接主体主要包括社会组织和企业。具体来看，135 个社会组织承接了上海市 86.5% 的镇街社区居家养老服务项目。21 个企业承接了 13.5% 的镇街社区居家养老服务项目。

### 2. 企业型居家养老服务：重庆市

与上海市相比，重庆市政府购买服务的实践起步相对较晚。2014 年，重庆市人民政府颁布了《重庆市政府购买服务暂行办法的通知》，推进政府购买服务工作。同年，重庆市政府颁布了《关于加快推进养老服务业发展的意见》，开始积极发展社区居家养老服务。2016 年后，重庆市开始在主城区、沙坪坝等 4 个区试点居家养老照顾服务，推进社区养老设施全覆盖（郑三波，2019）。2022 年，重庆市大力实施城市社区居家养老服务提升行动，基本实现养老服务中心全覆盖，已

建成的 905 个社区养老服务中心基本实现社会化运营，企业在运营主体中占主导地位。

### 3. 混合型居家养老服务：广州市

2005 年起，广州市开始推进居家养老服务工作。选择东山区作为试点，向该区的 23 名老人提供社区居家养老服务。伴随着广州市大规模向社工机构购买公共服务以及开展家庭综合服务中心建设，家庭综合服务中心、社会福利机构、专业性社会组织等承接社区居家养老服务，为老年人提供专业化的社区居家养老服务。2022 年，广州市的 176 个街镇居家养老服务项目全部通过政府购买服务的方式由第三方机构承接。其中，由企业承接的居家养老服务项目占比 62.5%，由社会组织承接的项目占比 37.5%。

## 四、治理情境与初始政策

### （一）需求情境：老龄化程度的城市间差异

在政府购买居家养老服务的政策制定过程中，需求是一个重要的驱动因素。尽管我国已经步入老龄化社会，但老龄化程度在不同地区仍然存在差异（见图 1），这导致各地区养老服务的需求有所不同。这种地区差异会对政府购买居家养老服务的政策制定的驱动力产生影响，从而在一定程度上导致初始政策的城市间差异。

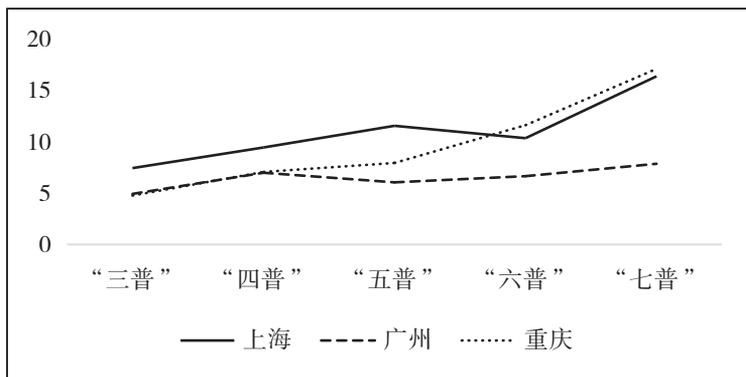


图 1 上海、重庆、广州 65 岁及以上人口所占比重 (%)

注：据人口普查数据显示，重庆市的老龄化程度高于上海市。然而，这一结论是基于常住人口统计的。研究表明，以户籍人口为统计口径时，经济发达地区的户籍老年人口占比往往更高（任远，2011）。因此，考虑到上海市作为经济发达地区，其户籍老年人口占比更多，实际的养老服务需求远高于重庆市。

资料来源：上海市、重庆市和广州市统计局。

上海在 1979 年已进入老龄化社会（于宁，2011）。受传统观念的影响，中国老年人更倾向于家庭养老的模式，而在当时，独生子女父母逐渐成为新增老年人的主体，并逐步发展成为高龄老人（严宇珺、严运楼，2021）。上海的机构养老远不能满足全市老年人多方面的需求，这意味着越来越多的高龄老人需要社会和

家庭提供照料。针对这一需求，上海市早在2000年开始居家养老服务的试点工作，2001年试点工作在上海市全面铺开。

重庆市于1994年进入老龄化社会（方丰，2015）。虽然在2000年以后，重庆市人口老龄化呈加速上升趋势，但由于重庆市外出人口增幅逐年减缓，在较长一段时间内，养老问题并未成为社会普遍关注的焦点。因此，重庆市政府在养老服务政策制定上的紧迫性不足。在同一时期，与上海相比，重庆市养老服务的供需矛盾并不突出，导致地方政府在养老服务政策的制定和实施上缺乏足够的动力，政策创新和完善的速度较慢，只有零星的探索案例。

自1992年起，广州开始进入老龄化阶段。广州的老龄化时间较晚，老龄化水平发展相对缓慢，程度和发展速度远低于其余两市。此外，广州市吸引了大量年轻流动人口从外省以及粤东西北地区涌入，在一定程度上延缓了广州的老龄化进程。因此，在这个时间段内，广州市的养老压力和养老需求相对较小，对居家养老服务政策制定的驱动力也相对较弱。政策制定的数量在一定程度上可以反映这一时期的政府注意力，从而反映出现实的养老服务需求和压力的强弱。在这一时期，广州市仅在2005年出台《关于推进我市社区居家养老服务工作的意见》和《关于进一步推进我市社区居家养老服务工作的通知》两份文件，此后几年一直没有相关政策出台，直到2008年以后才开始大规模出台相关政策文件。

## （二）供给情境：承接主体培育的城市间差异

在制定购买居家养老服务的政策时，政府不仅需要精准识别老年人的服务需求，还必须高度重视承接主体的服务供给能力。不同城市的服务供给主体在政社关系、专业能力、规模和发展程度等方面存在显著差异，直接影响地方政府在政策制定中的选择和优先级，也对初始政策的方向和设计逻辑产生深刻影响。

上海市作为中国最早发展社会组织的地区，其社会组织数量多且类型丰富。上海市社会组织的发展可以追溯到改革开放时期。当时上海市建立了一批大型社会团体和非营利机构，涵盖教育、文化、科技、环保、社会福利等多个领域。这一时期，大部分社会组织的法人有政府背景。在上海市的调研过程中，我们发现上海市社会组织对政府的依赖程度高于重庆市和广州市，形成了较强的对政府的依附关系。“上海的社会组织的经济来源绝大部分靠政府财政，主要是通过创投和招投标的方式，很少有社会组织能自己从企业或者社会‘化缘’，主要还是依靠政府。”（上海市某区村居工作协会秘书长访谈记录2023082801）

在重庆市政府购买居家养老服务的初期，社会组织和企业的发展相对薄弱。与东部发达城市相比，重庆的养老服务类社会组织和企业数量有限，发展程度也不够成熟。这种情况导致两种主体在培育和发展上处于空白地带，缺乏足够的经验和资源来满足日益增长的养老服务需求。面对这一挑战，政府为了简化管理流程和提高服务效率，选择了企业作为主要承接主体。在重庆市政府看来，企业相对更具组织化和专业化的潜力，能在政府的引导下迅速提升服务能力和标准化水平。“当时我们也问过他们（为什么把居养业务都交给企业），他们说原因很简

单，就是社会组织少，而企业更好管理，所以他们选择了企业。”（重庆市某专家访谈记录 20241013）

2010年起，广州市通过政府购买服务推动家庭综合服务中心建设，在此政策支持下，大量以社工机构为主的社会组织相继成立。尽管广州市政府与社工机构之间存在不对称的相互依赖关系（黄丹、罗观翠，2011），但相较于上海，广州的社会组织在创办时发起人背景更为多元，高校与专业人士参与度较高。这一多元化背景降低了对政府的行政依赖，使其资金来源更加多样，除政府资助外，还积极拓展社会捐赠、商业合作与基金会资源，提升了组织的独立性与可持续发展能力。

### （三）资源情境：地方财政收入差异

上海市凭借其雄厚的财政实力，在政府购买居家养老服务中展现了突出的资金保障能力，为社会组织提供了稳定的发展基础。持续增长的财政投入深刻影响承接主体的构成与运营模式。2000—2012年，上海市民政局用于购买居家养老服务的支出累计达12.5亿元（章晓懿，2012），体现出政府对养老服务市场的高度重视。在强有力的财政支持下，高额补贴显著缓解了承接主体的盈利压力，降低了准入门槛，使小型社会组织与非营利机构得以顺利进入并获得可持续的财政支持。“这跟经济有关，是慢慢推进的，第三方机构的成长是几十年发展起来的。政府的财力很重要，单纯依靠民间的力量支撑不起来。”（上海市某区村居工作协会秘书长访谈记录 2023082401）此外，上海市购买居家养老服务的财政支出具有较强的稳定性，即使在财政压力增大的情况下，养老服务资金仍然被优先保障。这一财政支持的可预测性使社会组织能在相对稳定的资金环境下持续运营。“这边（居家养老）的财政拨款还能到位，对我们没有太大影响，保基本这一块的影响比较少。”（上海市某区村居工作协会秘书长访谈记录 2023082401）

相较于上海市，重庆市的财政收入相对有限，政府用于购买养老服务的预算规模较小，难以提供充足的补贴。在此背景下，承接养老服务的主体需要具备更强的盈利能力，可以在财政补贴不足的情况下维持运营。因此，大型市场化养老企业在重庆更具竞争优势，这些企业能通过市场化运作，在财政资源有限的情况下提供相对稳定的养老服务。“我们这里社区的一个站点基本上就是5万~10万元1年，数额还是挺小的。重庆（居家养老）的运营都是企业，因为政府希望公司出一部分钱，社会组织或者社工机构都不可能，因为它们是百分百要依赖政府（财政）的。”（重庆某专家访谈记录 20241224）

与此同时，养老企业之所以愿意承接政府购买的养老服务项目，不仅是因为其具备较强的盈利能力，还在于可以开展增值服务。重庆市政府支持社会资本进入养老服务领域，并鼓励养老机构品牌化、连锁化、规模化发展。这一政策导向使企业在承接政府购买项目的同时，有机会提供多层次、多样化的增值服务，如高端护理、健康管理、康复训练等，以满足老年人日益增长的个性化需求，并实现盈利。“公司也愿意接，因为企业可以做一些增值服务，而且公司确实有标准化

的运行，这样公司也能运营下去。”（重庆市某专家访谈记录 20241224）

广州市在政府购买养老服务领域的投入较为可观，财政资金在养老服务方面的投入相对稳定且持续（刘茜，2016）。广州市提供较为稳定的财政资金，一方面向社会组织提供了相对充足的财政补贴与政策扶持，保障其生存和发展；另一方面，由于财政资源无法完全覆盖养老服务的全部需求，政府也主动为市场化养老企业预留了发展空间。2012年，广州市人民政府办公厅发布的《关于加快社会养老服务体系建设的意见》便强调：“采取公建民营、民办公助、政府购买服务等多种模式，积极引导社会力量参与、从事养老服务事业。”由此可见，广州市意在通过财政补贴和政策引导并举的措施，推动形成社会组织与市场化企业并存的居家养老服务格局。

#### （四）初始政策：差异化选择

老龄化程度、养老服务承接主体培育方式和财政状况的城市差异，是导致三市居家养老服务初始政策存在差异的深层原因。这些差异共同塑造了三市独特的治理情境，成为当地政府制定政策时的重要考量因素。

上海市老龄化起步早、水平高、发展快，社会组织与政府的关系更为紧密。社区居家养老服务是上海市最早开始探索政府购买服务的领域之一。2000年，上海市宣布在6个区和12个街镇开展居家养老服务试点工作，由专业社工为街道老年人提供上门照料服务，并为经济困难的老人提供财政补贴。2004年，上海市开始普遍开展政府购买居家养老服务，开始组建社区助老服务社，为经济困难且有生活照料需求的老人提供上门照料服务。在上海市政府购买居家养老服务的实践中，“依附性竞争购买”（吴玉霞，2014）模式逐渐形成，政府对承接公共服务的社会组织采取“边培育边购买”的方式。上海市各街镇通过新建或重组社区助老服务社吸纳居家养老服务人员，并通过政府购买第三方服务的方式将居家养老服务委托给社区助老服务社负责。

2014年，重庆市人民政府发布《关于加快推进养老服务业发展的意见》，明确提出要积极发展社区居家养老服务，支持建立以企业和机构为主体、社区为纽带的服务网络。此后，重庆市在主城区率先试点居家照顾服务，探索多元化模式。涪陵区由区老龄办将社区养老服务中心的运营权独立交由某养老服务机构负责；九龙坡区以“公建民营”方式，引入社会企业资源构建社区服务体系；大渡口区通过政府采购引入专业托管机构，并给予运营补贴；北碚区实施“政府主导、定向委托、合同管理、评估兑现”的供给机制，进一步推动服务模式多样化。尽管各区策略各异，试点阶段合作主体均以企业为主，体现出政府对市场化路径的明确导向。

自2005年广州市启动居家养老服务试点以来，因各区老龄化水平与经济条件差异，形成了四种具有代表性的服务类型：一是以金花街为代表，通过社区服务中心和政府采购社会服务实现居家照料；二是以松洲街为代表，依托“民办公助”养老机构开展服务；三是以员村街为代表，以“星光老年之家”为平台整合社区

资源和志愿服务；四是以东湖街为代表，借助物业公司与托老中心开展多元化养老服务。对比四种模式可见，其中前三种以社会组织为主导，第四种则以企业为主导。广州市在探索初期已实现社会组织与企业共同参与的混合型格局。

## 五、政策形塑：修补、叠加与路径依赖

初始政策的实施为解决养老问题提供了基本的框架，其有效性已得到初步验证。然而，随着实践的深入，一系列新问题和挑战逐渐显现，迫使政策制定者在原有政策基础上进行修补和完善。在这一动态调整过程中，路径依赖机制发挥了重要作用，即初始政策所设定的基本框架对后续政策的修订方向形成了持续的约束与引导。这种政策的自我强化机制推动初始政策不断迭代更新，逐步演变为更稳定和成熟的政策类型。

### （一）从区域试点到全市推广：政策形塑中的连续性逻辑

上海、重庆和广州在部分区域试点政府购买居家养老服务取得显著成效，不仅有效缓解了当地养老服务的需求，而且为完善城市养老服务体系提供了宝贵经验。自2010年以后，随着我国老龄化进程的加速，养老服务的供需矛盾日益突出，三市开始逐步扩大政府购买居家养老服务的覆盖范围，从局部试点转向全市推广，延续并完善原有的政策，为最终政策的形塑提供了政策连续性的背景。

上海市推出一系列政策措施，不断加大对居家养老的资金投入，并推出各项政府购买服务的项目来满足老年人的多元化需求。例如，2012年，上海市连续推出“老伙伴”计划和适老化改造项目，进一步提高居家养老服务的质量和水平。2014年，上海市居家养老服务的实践进入社区嵌入式养老服务时期。社区嵌入式养老机构以公建为主，由街镇政府以政府购买服务的方式委托第三方运营。截至2021年，上海全市已经实现嵌入式养老服务全覆盖，并向片区延伸。

为满足广大老年人的养老需求，重庆市将政府购买居家养老服务从区域试点逐步推广到全市。从2019年起，重庆市民政局就推动城乡社区居家养老服务全覆盖，按照“一街镇一中心、一社区（村）一站点”模式，在每个乡镇街道建设1个养老服务中心、每个社区（村）建设1个养老服务站点，实现社区居家养老服务供需精准对接，每年惠及老年人100余万。

2010年后，广州市开始大规模创建家庭综合服务中心，引入社会力量参与运营，居家养老服务成为其服务领域之一。在政府的资助和政策推动下，到“十三五”末期，几乎98%的居家养老服务综合体由社会力量提供，社会力量成为广州市养老服务的主要提供者。为完善居家养老服务体系，2021年，广州市政府开始推动街镇综合养老服务中心（颐康中心）的建设。目前，广州市的街镇综合养老服务中心几乎实现了全覆盖，并通过政府购买服务的方式由社会组织和企业进行运营管理。

## （二）政策的动态修补与持续叠加：治理优化中的调整逻辑

在政策连续性的背景下，地方政府通过对初始政策进行动态调整和完善，不断优化政策体系。新政策的出台并非对原有政策的否定，而是对其进行修正和补充，以适应不断变化的社会环境和居民需求。这种政策的叠加效应，一方面能有效化解政策执行过程中出现的风险和问题，另一方面也能强化初始政策的针对性和有效性，从而实现政策目标的长期稳定。

随着老龄化形势的愈发严峻与养老需求的多样化，地方政府在购买公共服务过程中面临资金短缺和平台限制等问题。为缓解这些矛盾，上海、重庆和广州三市相继制定并实施了相关政策，以增强政策模式的内在稳定性。

### 1. 上海市：社区公益创投政策

上海市早期的社区助老服务社依赖政府直接扶持，普遍面临资金短缺、平台局限与专业能力不足等问题，发展相对滞后。2009年起，政府引入市场机制，通过彩票公益金向社会组织购买社区公益服务，并在市、区（县）、街（镇）三级建立服务指导与评估体系，系统提升社会组织的专业化水平。多年来，上海市在社会组织发展与公共服务采购方面取得了显著成效。持续的政策扶持推动社会组织向专业化转型，提升了社会组织的服务能力和质量。随着合作经验的积累，社会组织逐渐适应政府采购机制，信息获取、执行协调和评估监督等环节的交易成本大幅降低，合作更加高效顺畅。由此，社会组织在公共服务领域的专业性与可信度不断提升，成为政府优先选择的服务承接主体。

### 2. 重庆市：“引进外来品牌、培育本土企业”的双轮驱动战略

为加快居家养老服务体系的建设，重庆市初期引入外地的成熟养老品牌，通过市场机制激发行业活力，提升了服务供给的多样性，并为本土企业提供了竞争示范。随着需求的提升和本地市场的成熟，政府逐步重视培育本土的养老品牌。本土品牌的发展有助于提升政府对养老市场的治理与调控能力，保障服务体系的可持续性与适应性。为此，重庆市推动治理模式本地化，优化资源配置，实施“中心带站”“中心带点”的运营模式，重点扶持具备示范性和整合能力的本土企业，强化其市场竞争力，促进养老服务体系的自主发展与持续优化。

### 3. 广州市：全面放开养老服务市场

随着政府购买第三方服务实践的不断推进，广州市政府购买居家养老服务的政策发生转变，开始注重社会组织和企业两个主体的共同发展。2022年，广州市人民政府办公厅发布《广州市居家社区养老服务管理办法》（穗府办规〔2022〕13号），提出：“鼓励和支持养老机构、医疗卫生机构、家政服务企业以及其他社会组织和个人成立居家社区养老服务组织，设置社区养老服务设施和提供居家社区养老服务。”

### （三）路径依赖与自我强化：政策演进中的稳定性逻辑

路径依赖机制是分析政策演进的重要理论视角，强调初始政策决策对后续政策发展的持续性影响，初始政策的选择往往限定了未来政策调整的方向和范围（Pierson, 2000）。在政府购买养老服务的政策演进过程中，最初政策所确立的地方政府、社会组织与市场主体之间的互动关系，随着时间的推移和实践的累积而逐步稳固，并进一步强化既有的政策导向，使地方政府在后续政策调整时往往难以跳出原有的政策轨迹，只能在现有路径上进行持续的修补与完善（Mahoney, 2000）。这种路径依赖的自我强化效应决定了政策调整并非自由选择，而是受到初始决策所形成的历史惯性和锁定效应的深刻影响。

上海市政府在初期制定的直接扶持成立社区助老服务社的政策使政府处于主导地位，并进一步加深社会组织对政府的依附关系。在这种路径的持续影响下，即使后来转向市场化购买服务，政府与社会组织之间的合作依旧保持高度紧密，交易成本逐渐降低，社会组织的专业能力和治理效能也持续提升。这种路径依赖促使上海市政府更倾向于长期选择社会组织作为主要的服务承接主体，从而强化了政府购买服务的公益性特征。

重庆市养老服务政策的路径依赖表现为逐步强化本土化服务品牌。初期引入外地养老企业快速激发了市场活力，但同时也促使政府逐渐意识到本土品牌对于长期服务质量与市场管控的重要性。因此，重庆市在政策调整过程中，路径依赖机制促使政府更倾向于在现有基础上培育本土养老企业，而非另起炉灶。这种初始政策的自我强化推动了重庆养老服务供给体系的本地化及可持续发展。

广州市的路径依赖表现为社会组织与企业并存的格局。早期政策主要通过财政补贴和政策倾斜扶持社会组织承担养老服务的供给任务，但随着养老需求的增长和政策的持续叠加，政府逐渐转向了鼓励社会组织与企业共同进入养老服务市场的策略。在开放的市场竞争环境中，企业凭借其自身的市场化优势逐步扩大规模，部分社会组织也通过增强专业化能力和服务竞争力，持续巩固自身在市场中的位置。在路径依赖机制下，这种最初以多元主体参与为导向的政策结构不断自我强化，最终形成了社会组织与企业竞争与合作中共同发展的稳定局面。

因此，路径依赖机制在上海、重庆和广州的政策调整过程中发挥了关键作用。初始政策的选择不仅在短期内表现为政策惯性，更长期限定了各地政策发展的基本方向与治理特征，从而推动养老服务政策的持续优化与成熟。

## 六、政策类型的实效性分析

上海、重庆和广州三地政府在购买养老服务领域进行了积极的探索，以不同方式回应养老服务需求，形成各具特色的养老服务政策体系。为更好地了解不同政策类型的实际影响和效果，进而为政策调整和优化提供有益的参考，本研究从政策目标的实现程度、承接主体的发展情况，以及政策措施的可持续性三个维度，

对政策类型的实效性进行分析（见表3）。

表3 政策类型的实效性分析

类型	政策目标实现	承接主体发展	政策可持续性
社会型	保障基本服务，高端需求无法满足	专业化程度高，过度依赖政府资金	制定规范性文件，降低合作成本
企业型	服务标准化、规模化，目标替代风险高	企业化运营，形成连锁品牌	支持连锁化养老服务企业
混合型	社会组织保基本服务，企业提供多元服务	各自发挥优势，提升专业化水平	社会组织和企业各自发展，引入新服务和产品

资料来源：作者自制。

### （一）公平与效率：政策目标的实现程度

在评估公共服务的效果时，效率与公平是重要的衡量维度。养老服务的公平性体现在服务的均等性和无歧视性，效率性体现在资源的合理配置和服务质量上。本研究从这两个视角出发，综合分析政策目标的实现程度。

在社会型模式中，社会组织提供的“保基本”服务有利于实现公共服务均等化的目标，且可以有效促进社会组织之间的合作，整合社会力量资源，确保公共服务的效果。由于社会组织的培育方向为专业化发展，与政府相比，社会组织提供服务可以在“保基本”的基础上更侧重服务的专业性。“委托给第三方的话，他们更专业，就能把这个事情做好。如果全部是政府来做的话，不够专业且投入也很大。”（上海市某街道居家养老服务中心主任访谈记录 20230824）然而，在这种模式下，受制于政府购买服务的经费和社会组织自身的规模，老年人无法通过社会组织获得更高水平和更具个性化的养老服务，无法满足老年人高层次的养老服务需求。

在企业型模式中，作为市场主体，企业在居家养老服务中具有天然的优势。企业通常具备完善的运营管理体系，追求效率和效益的最大化，因此能实现服务的标准化和规模化，从而显著降低服务成本。此外，企业通常具备较强的资源整合能力，能通过高效的资源配置，整合医疗、护理、心理等多方面的专业服务，为老年人提供更多元化和个性化的服务。这种优势使企业能灵活应对不同群体的需求，推出多样化的产品和服务，提升市场响应速度和服务灵活性。企业在追逐养老产业利润的实践中，有可能会排斥利润较低甚至亏损的基本养老项目，会为了降低成本而减少服务内容、削减服务品质，导致政府购买服务的目标替代问题和潜在的道德风险。

在混合型模式中，社会组织保证居家养老服务的均等化，为居家养老服务提供兜底保障，确保公共服务的社会效益。市场主体在此模式下扮演着重要的角色，它们充分发挥市场机制的作用，根据老年人的需求和喜好，提供多样化、多层次的养老服务产品和解决方案。这种市场化的机制促使养老服务供给更加灵活和更具适应性，让老年人能根据自己的实际情况选择合适的服务。

## （二）适应与发展：承接主体的专业化与品牌化

在社会型模式中，社会组织在持续承接公共服务的过程中，专业化和规模都明显提高。与此同时，在政府与社会组织长期互动的过程中，相关制度也得到不断完善，使政府购买第三方服务的成本降低，并且出现报酬递增的现象，即使市场化使企业也参与竞争，社会组织仍然能成为承接公共服务的主体。“后续在合同期满以后，在同等条件下优先考虑曾经和我们签过合同的社会组织，因为如果频繁更换运营方的话，对辖区内的老人会有影响。”（上海市某街道居家养老服务中心主任访谈记录 20230824）从社会组织自身发展来看，资金与资源投入不足制约了其可持续发展。在此背景下，社会组织往往倾向于依赖政府购买服务项目，这导致组织独立性受限，易演变为“体制内社会组织”。“其实上海的社会组织规模都挺小的，人数也比较少，都说是在做‘小而精’，但是如果政府砍掉资金的话，社会组织的生存是很困难的。”（上海市某区社区服务中心主任访谈记录 20230821）

在企业型模式中，企业作为政府购买居家养老服务的承接主体展现出显著优势。一方面，企业依托专业化与标准化运营，提升服务质量与效率，增强用户信任，奠定可持续发展基础；另一方面，通过连锁化发展与品牌建设，企业扩大市场影响力，推动服务模式创新与复制。在重庆，本土企业因对地方文化与社区需求的深刻理解，在服务内容调整与本地适配方面更具灵活性与针对性，这既提升了服务效能，也助力养老服务的本地化实施与区域经济发展。

在混合型模式中，企业与社会组织作为主要服务提供方，各具优势并形成互补。社会组织因其非营利属性与较低成本，更契合老年群体的需求，具备价格与情感亲和力优势；企业则在服务管理与质量控制方面展现出更高的专业化水平。为在竞争中实现可持续发展，双方需强化自身特长，提升专业能力与品牌影响力，并通过协作与创新，共同推动居家养老服务体系的发展与优化，实现互利共赢。

## （三）调试与依赖：政策措施的可持续性

政策的效果不仅取决于初始政策与政策实践过程中的政策叠加，政策措施的可持续性也是政策效果持续产生的关键，是分析政策效果持续性的重要维度。通过梳理政策的长期过程可以看出，三地政府均根据自身治理环境和初始政策，不断出台持续性的后续政策，延续和强化初始模式，在既定的路径上实现服务的实效性。

为规范社会组织提供公共服务的质量，上海市出台一系列社会组织发展与承接政府购买服务的规范性文件，对社会组织的组织架构和服务流程作出明确的规定，确保社会组织间合作对接渠道的一致性，降低组织间合作的壁垒和成本，使社会组织联络合作机制以及政策的持续发展成为可能。此外，在社会型模式中，政府购买居家养老服务可以为公益慈善品牌的打造提供可持续发展的外部环境，整合政府、社会组织、企业和社会各界的优势资源，使公共服务尽可能满足多层次需求，提高公共服务供给的连贯性与可持续性。

在企业型模式中，政府通过系统性政策措施保障企业作为居家养老服务承接主体的可持续发展。重庆市人民政府发布的《重庆市养老服务体系“十四五”规划（2021—2025年）》（渝府发〔2022〕15号）提出：“培育养老新产业、新业态、新模式，推动‘养老+’服务业深度融合发展，大力发展银发经济，推动养老事业和产业协同发展。”政府同时支持智能化养老产品研发，推动企业技术创新，实施标准化示范试点，培育标准化、示范性养老服务机构。上述举措共同提升养老服务质量与效率，保障政策的可持续性以回应日益增长的养老服务需求。

在混合型模式中，社会组织与企业在相互竞争中都被赋予了社会性与市场性。社会组织不断升级转型，引入新的服务模式、产品和业态，或者进行企业化改制，满足公众的新需求和期望，增强公众的认可度。企业在承接公共服务的过程中，社会价值也得到实现，优化了公共服务的监管和管理，提升了公共服务的效率和可靠性。“（转制成企业以后）我们的业务范围更广……能调度的资源会更多，整个团队也比较多元。”（广州市某养老公司负责人访谈记录 20231229）

## 七、总结与讨论

本研究探讨了同一政策领域内不同城市政策类型分化的成因与形成机制，通过对2022年上海、重庆和广州在镇街层面政府购买居家养老服务承接主体结构的比较，将政策类型划分为社会型、企业型与混合型。研究发现，不同城市独特的治理情境塑造了各自的初始政策，进而确定了政策演进的基本方向。初始政策一旦确立，路径依赖机制促使后续调整沿既定轨道不断强化和修正，最终固化为各具特色的政策类型。本研究揭示了政策多样性的形塑机制，强调初始政策与路径依赖在政策演化中的关键作用。

本研究所选案例均为经济较发达城市，能较为典型地反映中国发达地区政府购买居家养老服务的主要模式。这些实践依托较强的财政基础及成熟的服务主体，而经济欠发达地区由于财力有限和老龄化压力较小，政府购买养老服务尚未普及，仍以家庭照护和公办机构提供服务为主。随着老龄化程度加剧，其他地区可结合自身治理情境与财政能力，有选择地借鉴发达地区的经验。本研究将老龄化程度、财政水平与供给主体差异设为核心解释变量，虽然官员认知、政策偏好及部门协调等因素也具有重要性，但它们更具隐性和情境性，难以被系统地观测。与之相比，三大结构性变量更有助于揭示城市间政策演进的长期差异，适合作为分析框架以阐释政策类型形成的制度逻辑。不同供给主体影响老年人对服务的满意度，社会组织因价格低廉与公益性突出而获得较高认可，企业则凭借其服务多样化和个性化的优势受到部分群体青睐。需要指出的是，本研究的关注点在于制度运行与路径依赖下政策类型的生成逻辑，具体服务绩效与满意度评价尚待后续研究进行深入探讨。

本研究为理解地方政府在社会政策制定中的自主性与能动性提供了新视角。通过比较不同城市的政策类型，本研究揭示了地方政府在特定治理情境下灵活配

置资源、主动调整和优化政策的能力。本研究强调了地方政府应对多样化社会需求的策略选择,为探讨地方治理的复杂性与多样性提供了理论框架。未来研究可突破居家养老服务领域,进一步检验和拓展“治理情境-初始政策”框架的适用性,通过跨领域比较深化对地方政府自主性和政策动态性的理解,丰富理论体系并为政策实践提供更广泛的参考。

## 参考文献

- 褚湜婧、王猛、杨胜慧 (2015). 典型福利类型下居家养老服务的国际比较及启示. *人口与经济*, 25(4): 119-126.
- Chu, S. J., Wang, M., & Yang, S. H. (2015). International Comparison and Its Inspirations of Home-based Care in Typical Welfare Types. *Population & Economics*, 25(4): 119-126. (in Chinese)
- 方丰、张海彦、徐冬 (2015). 重庆人口老龄化现状及对经济发展的影响研究. *中国人口·资源与环境*, 25(S1): 426-429.
- Fang, F., Zhang, H. Y., & Xu, D. (2015). Aging of Chongqing and Its Impacts on Economic Development. *China Population, Resources and Environment*, 25(S1): 426-429. (in Chinese)
- 管兵、夏瑛 (2016). 政府购买服务的制度选择及治理效果: 项目制、单位制、混合制. *管理世界*, (8): 58-72.
- Guan, B., & Xia, Y. (2016). Institutional Choice and Governance Effect of Government Procurement of Services: Project System, Unit System and Mixed System. *Journal of Management World*, (8): 58-72. (in Chinese)
- 黄丹、罗观翠 (2011). 政府购买社工服务背景下政府与社会工作机构的关系研究——以广州“Y”项目为例. 载中国社会工作协会(编), *本土化社会工作理论与实务探索论文集(2011-2012)* (pp. 150-176). 北京: 中国社会科学出版社.
- Hang, D., & Luo, G. C. (2011). A Study on the Relationship Between Government and Social Work Agencies in the Context of Government Purchase of Social Work Services: The Case of Guangzhou “Y” Project. In China Association of Social Workers (Ed.), *Exploration of Indigenous Social Work Theory and Practice: Selected Papers(2011-2012)* (pp. 150-176). Beijing: China Social Publishing House. (in Chinese)
- 康蕊、吕学静 (2018). 社会资本参与居家养老服务现状考察——以北京市为例. *城市问题*, (3): 89-96.
- Kang, R., & Lyu, X. J. (2018). Investigation on the Current Situation of Social Capital Participation in Home-based Elderly Care Services: A Case Study of Beijing. *Urban Problems*, (3): 89-96. (in Chinese)
- 李长远 (2015). 我国政府购买居家养老服务模式比较及优化策略. *宁夏社会科学*, (3): 87-91.
- Li, C. Y. (2015). Comparison and Optimization Strategies of the Government's Purchase of Home-Based Elderly Care Services in Our Country. *Ningxia Social Sciences*, (3): 87-91. (in Chinese)
- 刘茜 (2016-10-21). 广州民办社工机构 417 家, 数量位居全国第一. *南方+*. <https://static.nfapp.southcn.com/content/201610/21/c153858.html>
- Liu, Q. (2016, October 21). Guangzhou Has 417 Private Social Work Organizations, Ranking First in the Country. *Nanfang Plus*. <https://static.nfapp.southcn.com/content/201610/21/c153858.html>. (in Chinese)
- 陆春萍 (2010). 我国政府购买公共服务的制度化进程分析. *华东理工大学学报(社会科学版)*, 25(4): 102-107+116.
- Lu, C. P. (2010). The Analysis of the Institutionalization of Government Purchase of Service Contracting in China. *Journal of East China University of Science and Technology (Social Sciences Edition)*, 25(4), 102-107+116. (in Chinese)
- 吕宣如、章晓懿 (2022). 多重逻辑视角下政府购买居家养老服务政策扩散研究——基于中国省份数据的事件史分析. *东北大学学报(社会科学版)*, 24(4): 54-63+117.
- Lyu, X. R., & Zhang, X. Y. (2022). Research on Policy Diffusion of Government Purchases of Home-Based Care Services from the Perspective of Multiple Logics: An Event History Analysis Based on Provinces' Data of China. *Journal of Northeastern University (Social Sciences Edition)*, 24(4): 54-63+117. (in Chinese)
- 任远 (2011-05-05). 老龄化挑战与城市户籍改革. *文汇报*. [http://sociology.cssn.cnxsdtshgz/rkllh/201105/t20110505\\_1978195.shtml](http://sociology.cssn.cnxsdtshgz/rkllh/201105/t20110505_1978195.shtml)
- Ren, Y. (2011, May 5). Challenges of Aging and Urban Household Registration Reform. *Wenhui Daily*. [http://sociology.cssn.cnxsdtshgz/rkllh/201105/t20110505\\_1978195.shtml](http://sociology.cssn.cnxsdtshgz/rkllh/201105/t20110505_1978195.shtml). (in Chinese)
- 王名、乐园 (2008). 中国民间组织参与公共服务购买的模式分析. *中共浙江省委党校学报*, (4): 5-13.
- Wang, M., & Le, Y. (2008). Analysis of the Model of Chinese Non-Governmental Organizations Participating in Public Service Purchasing. *Journal of Zhejiang Party School of C. P. C*(4): 5-13. (in Chinese)
- 吴玉霞 (2014). 公共服务链: 一个政府购买服务的分析框架. *经济社会体制比较*, (5): 141-147.

- Wu, Y. X. (2014). The Public Service China: An Analysis Framework of Government Purchase of Public Services. *Comparative Economic & Social Systems*, (5): 141-147. (in Chinese)
- 习近平 (2022-10-25). 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告. 新华社. [https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content\\_5721685.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm)
- Xi, J. P. (2022, October 25). Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive in Unity to Build a Modern Socialist Country in All Respects: Report to the 20th National Congress of the Communist Party of China. *Xinhua News Agency*. [https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content\\_5721685.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm). (in Chinese)
- 严宇珺、严运楼 (2021). 上海人口老龄化发展趋势及其影响因素——基于GM(1, 1)和主成分分析. *中国老年学杂志*, 41(14): 3093-3098.
- Yan, Y. J., & Yan, Y. L. (2021). The Trend of Population Aging in Shanghai and Its Influencing Factors: Based on GM(1,1) and Principal Component Analysis. *Chinese Journal of Gerontology*, 41(14): 3093-3098. (in Chinese)
- 于宁 (2011). 人口老龄化的长期经济影响: 上海的挑战与对策. *上海经济研究*, (7): 15-25.
- Yu, N. (2011). The Long-term Impact of an Ageing Population on the Economy of Shanghai: Challenges and Countermeasures. *Shanghai Journal of Economics*, (7): 15-25. (in Chinese)
- 岳经纶、郭英慧 (2013). 社会购买服务中政府与NGO关系研究——福利多元主义视角. *东岳论丛*, 34(7): 5-14.
- Yue, J. L., & Guo, Y. H. (2013). Research on the Relationship Between Government and NGO in Social Purchasing of Services: From the Perspective of Welfare Pluralism. *Dongyue Tribune*, 34(7): 5-14. (in Chinese)
- 杨宝 (2011). 政府购买公共服务模式的比较及解释——一项制度转型研究. *中国行政管理*, (3): 41-45.
- Yang, B. (2011). Contrasting and Explaining the Models of Government Purchasing Public Service: A Study of Institutional Transformation. *Chinese Public Administration*, (3): 41-45. (in Chinese)
- 杨琪、黄健元 (2018). 政府购买居家养老服务政策的类型及效果. *城市问题*, (1): 4-10.
- Yang, Q., & Huang, J. Y. (2018). Types and Effects of Government Policies for Purchasing Home-Based Elderly Care Services. *Urban Problems*, (1): 4-10. (in Chinese)
- 章晓懿 (2012). 政府购买养老服务模式研究: 基于与民间组织合作的视角. *中国行政管理*, (12): 48-51.
- Zhang, X. Y. (2012). Research on Mode in Purchase of Service Contracting on Elderly Care: Perspective of the Cooperation Between Government and NGOs. *Chinese Public Administration*, (12): 48-51. (in Chinese)
- 郑三波 (2019-12-03). 助餐助浴助医: 主城4区养老试点居家照顾服务. *重庆日报*. [https://www.cq.gov.cn/ywdtzwzhdbmdt201912/t20191203\\_8626566.html](https://www.cq.gov.cn/ywdtzwzhdbmdt201912/t20191203_8626566.html)
- Zheng, S. B. (2019, December 3). Meal Assistance, Bathing Assistance, and Medical Assistance: Home-Based Care Service Pilots for Elderly Care in Four Central Districts. *Chongqing Daily*. [https://www.cq.gov.cn/ywdtzwzhdbmdt201912/t20191203\\_8626566.html](https://www.cq.gov.cn/ywdtzwzhdbmdt201912/t20191203_8626566.html) (in Chinese)
- 钟慧澜、章晓懿 (2016). 从国家福利到混合福利: 瑞典、英国、澳大利亚养老服务市场化改革道路选择及启示. *经济体制改革*, (5): 160-165.
- Zhong, H. L., & Zhang, X. Y. (2016). From National Welfare to Mixed Welfare: A Research on the Marketization Reform of Eldercare Between Sweden, the United Kingdom and Australia. *Reform of Economic System*, (5): 160-165. (in Chinese)
- Campbell, J. C., & Ikegami, N. (2000). Long-Term Care Insurance Comes to Japan. *Health Affairs*, 19(3): 26-39.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19(2): 79-88.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4): 507-548.
- Ostrom, V., & Ostrom, E. (1971). Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. *Public Administration Review*, 31(2): 203-216.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2): 251-267.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1959). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4): 538-560.
- Walker, J. L. (1969). The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*, 63(3): 880-899.

责任编辑：王秋石

# 使用移动政务如何改善政府信任： 一项因果推断和机理检验

毛万磊 \*

**【摘要】** 在数字时代，改善政府信任需要充分理解信息技术的复杂作用。移动政务作为电子政务的新发展和未来趋势，能否改善政府信任仍面临着反向因果和实证不足的双重挑战。论文立足绩效论，提出使用移动政务可以改善政府信任，并对其中的因果关系和影响机理加以实证检验。研究通过对移动政务发展早期阶段的调查数据进行量化分析发现：首先，二者在理论脉络和数量关系上存在明确的双向因果问题。研究借助工具变量法证实，使用移动政务有助于改善政府信任；倾向值匹配分析也表明，高频使用者的政府信任显著高于低频使用者。其次，因果效应具有一定的群体异质性。高频使用对男性的影响大于女性，对中共党员的影响大于其他人员；对非公职人员具有显著影响，但对公职人员影响不显著；学历越高，影响效应越大。最后，基于公众获得感模型的影响机理分析表明，使用程度对政府信任的影响不仅被三类服务满意度完全中介，而且公众获得感和三类服务满意度发挥着链式中介作用。论文提出“绩效法则”统合对因果关系、群体异质性和影响机理的解释，即技术驱动的服务绩效的改进深刻影响着使用者的政府信任，而公众获得感的提升是其中的关键机制。论文不仅深化了技术与信任关系的理论认知，也为数字时代的政府信任改善提供了有益且坚实的经验证据。

**【关键词】** 政府信任 移动政务 绩效法则 因果推断 机理检验

**【中图分类号】** D63

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1674-2486 (2026) 01-0160-18

## 一、问题的提出

政府信任是现代国家实现有效治理的前提和基础，它影响着公众是否自愿接受政府权威（Thomas，1998）。但长期以来，各国政府都在不同程度上面临着维持政府信任的现实挑战。在实践中，政府信任下降通常被归咎于政府绩效表现不

---

\* 毛万磊，中国海洋大学国际事务与公共管理学院副教授。感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵意见。

基金项目：国家社会科学基金青年项目“在线政务服务对政府信任的影响机理与提升策略研究”（20CZZ035），中央高校基本科研业务费专项（202442005）。

佳。近年来，中国在线政务服务能力快速提升，在提高服务效率和质量方面的工具优势日益突出，为改善政府信任带来新的期待。根据《联合国电子政务调查报告》，中国在线服务指数从2012年的全球第64位上升到2024年的第11位，已稳居世界第一梯队。与此同时，在线政务平台成为公众与政府接触的主要方式。《中国互联网络发展状况统计报告》的数据显示，我国在线政务服务用户规模从2016年6月的1.76亿户增长到2024年12月的10.04亿户，占网民规模比例由不足25%稳步增长到超90%。因此，当前改善政府信任必须重视在线政务服务带来的重大变化和深刻影响。事实上，发展数字政府的价值追求在于改善政民关系，重建以及提高政府信任。

尽管电子政务对政府信任的影响在本世纪初就被学界关注（West, 2004; Parent et al., 2005; Tolbert & Mossberger, 2006; 陈明亮等, 2009），但近年来呈现出明显式微的态势，特别是关于移动政务如何塑造政府信任的讨论十分不足（Mei & Zheng, 2024）。移动化作为数字治理迈向高级阶段的基本特征，日渐受到各级政府的高度重视。2022年6月《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》（国发〔2022〕14号）提出要“打造掌上办事服务新模式”。目前，全国性的省级政务服务移动端已初步建成。那么，移动政务作为电子政务的新形态和发展方向，提高其使用率能改善使用者的政府信任吗？电子政务能否对政府信任产生积极影响，很大程度上取决于它的具体形式（Porumbescu, 2016）。移动政务不是传统电子政务的简单移植，而是塑造了“场景嵌入式”服务的新模式。因此，早年基于个人电脑（PC端）的研究结论可能无法适用于移动政务。

除了学界对移动政务如何影响政府信任关注不足外，本议题还面临着两个理论挑战。其一，二者之间的双向因果关系被忽视了。研究移动政务改善政府信任必须直面一个实证难题，即政府信任是影响公众技术接纳意愿和使用行为的核心变量，并且这一研究脉络历史更悠久、成果更丰硕。换言之，理论与实证上都无法回避，信任政府的人群更加倾向于使用电子政务，反之亦然（Welch et al., 2005; Parent et al., 2005）。因此，确定因果关系是机理分析的前提和基础，但既有研究尚未开展相关的因果推断。其二，在影响机理分析方面缺少基于中国情境的理论模型。既有研究多借用以满意度为核心变量的国外模型或研究设计，未充分考虑中国政府信任来源及其生产机制的独特性。因此，结合移动政务的管理实践和中国传统政治文化，构建适合解释中国情境的理论模型就显得尤为重要。实际上，理论工作不足一直是本研究领域的缺憾之一，既有研究多侧重量化分析而忽视了理论总结。

综合以上分析，使用移动政务与政府信任改善的研究议题不仅尚未被学界重视，而且还面临着反向因果困境以及本土化理论创新不足等问题，这些问题都制约着既有发现的可靠性和进一步的理论发展。基于此，本文旨在完成如下三项核心工作：确认使用移动政务影响政府信任的因果关系，解析中国情境下的微观影响机理，阐释使用移动政务改善政府信任的内在逻辑。

## 二、文献综述与假设模型

### (一) 电子政务影响政府信任的研究综述

政府信任是一个复杂且模糊的概念，受多维因素的综合影响（Christensen & Læg Reid, 2005；朱春奎、毛万磊，2017）。但总的来看，信任的来源主要有三种途径（Zucker, 1986）：基于特征的信任，与家庭背景、社会阶层等个体因素相关；基于制度的生产，指通过系统化的制度安排产生和维持信任；基于过程的生产，由良性互动或重复性交换而产生信任。在政府信任的构建中，以制度和过程为基础的信任生产是十分重要的（Thomas, 1998），可以应用到电子政务改善政府信任的研究中（Welch et al., 2005；Tolbert & Mossberger, 2006）。

信息技术的发展始终在潜移默化地影响着公众对政府的态度。在电子政务早期，学界就认为其改进了政府在透明度、效率等方面的表现，进而对政府信任具有积极影响（West, 2004）。后续研究在 PC 端电子政务上取得了较为丰硕的成果。研究者主要考察公众对电子政务的使用程度（Tolbert & Mossberger, 2006；马亮，2016），或具体分析信息服务、事务办理和交流互动三类服务的满意度（Parent et al., 2005；陈明亮等，2009；Li & Shang, 2023）对政府信任的影响效应。在该研究领域中，满意度作为电子政务质量的代理变量，抑或是作为中介变量，成为量化研究模型的核心（Welch et al., 2005；Morgeson et al., 2011；Morgeson & Petrescu, 2011）。Sharma 等人（2018）针对满意度与政府信任相关研究模型碎片化的情况，整合出期望不一致模型（The Expectancy-Disconfirmation Model, EDM）和服务质量模型（The Service Quality Model, SQM），并认为后者采用“整体质量—满意度—信任度”的简约逻辑更适合预测政府信任。

但这一研究脉络主要停留在对 PC 端电子政务的讨论上，未能对移动政务的影响加以及时跟进。梅宏和郑跃平较早开展了相关研究，他们发现，移动政务对使用者的制度信任有积极影响，但对基层公务员的相对信任有负面影响（Mei & Zheng, 2024）。总体而言，近年来该领域的研究在整体上呈现出明显的式微态势。一方面，侧重量化分析而忽视理论挖掘的研究传统导致知识生产缺乏新的增长点，新的量化研究容易陷入重复检验的困境；另一方面，理论研究滞后于管理实践，研究者的注意力尚未聚焦到移动政务乃至智能政务对政府信任的影响上。在此背景下，本文聚焦于移动政务对政府信任的影响，并立足中国情境解释其内在逻辑，具有重要的现实意义。

### (二) 双向因果关系及其化解

#### 1. 双向因果关系的假设

电子政务影响政府信任的研究忽视了反向因果的复杂影响。信任是影响公众接纳新技术的关键变量，其重要性与易用性、有用性相当（Gefen et al., 2003）。

在电子政务研究早期，（政府）信任就被用于解释公众对电子政务的接纳和使用。随着信息技术的发展和演化，学界不断探索信任对公众使用新型政务服务形式的影响，形成大量实证研究成果以及坚实可靠的研究结论。基于 103 项国外重要实证研究的元分析发现，信任的重要程度仅排在易用性和有用性之后（Rana et al., 2015）；而针对国内相关研究的元分析也证实，政府信任是影响公众对电子政务使用意愿的重要因素之一（李燕，2020）。延续这一研究脉络，学界也分析了信任对公众使用移动政务的影响（Liu et al., 2014；郭俊华、朱多刚，2015）。综合研究综述的内容，二者之间已经表现出明显的双向因果关系。实际上，这种双向因果早被一些学者所察觉（Welch et al., 2005），但后续研究均未对此展开系统性讨论。因此，明确双向因果关系并加以化解是研究移动政务何以改善政府信任要解决的根本性问题。基于此，本文首先提出以下假设。

H1：移动政务使用程度与政府信任之间存在双向因果关系。

## 2. 基于绩效论的因果假设

从干预可控的角度出发，绩效论为改善政府信任提供了重要的理论工具。该理论认为更好的管理与服务绩效能带来更高的政府信任（Vigoda-Gadot & Yuval, 2003；Yang & Holzer, 2006；Morgeson & Petrescu, 2011）。绩效论本质上是增进以制度和过程为基础的信任，在数字转型背景下可以转化为对电子过程（E-process）的考察（Bannister & Connolly, 2011）。在满足公众需求方面，电子政务与传统政府没有本质区别，核心差异在于电子政务的绩效更高（Welch et al., 2005）。早在 2007 年联合国《提高政府公信力维也纳宣言》就指出借助信息技术提高政府公信力的因果逻辑，即加强电子政务建设以提升公共服务绩效。因此，绩效论为论证使用移动政务改善政府信任提供了较为坚实的理论基础。即便早期有些研究的结果并不稳健，但研究者认为这是由于当时电子政务发展水平不高造成的，依然坚信随着绩效的显著提升可以有效改善政府信任（West, 2004）。因此，尽管移动政务在实践上尚处于起步发展阶段，并且与政府信任在研究脉络上存在双向因果关系，但立足于绩效论的逻辑推演，本文认为使用移动政务也有助于增进以制度和过程为基础的政府信任生产。基于此，本文提出以下假设。

H2：公众对移动政务的使用程度正向影响他们的政府信任。

## （三）基于公众获得感的微观影响机理

国内外相关研究通常以满意度作为核心变量构建分析框架，但该分析框架也存在一些问题。第一，满意度和政府信任之间的关系可能并不像现有文献通常认为的那样简单（Porumbescu, 2016）。在测量上，满意度与政府信任、治理绩效往往难以区分（Christensen & Lægveid, 2005；王正绪，2022）。例如，政府信任就常采用满意度评价来测量，这导致在量化研究时变量之间存在着内生性的问题。第二，也是更为重要的是，不同于西方政府信任研究建立在“公民文化”和“批判性公民”的基础上，民本主义的政治文化在中国更有解释力（王正绪，2022）。满意度在国外政府信任研究中的隐含逻辑是，政府作为“必要的恶”，如果公众的

需求被满足则对政府表示信任（王正绪、赵健池，2024）。很显然，满意度虽然在量化研究中可能是显著的，但难以精确理解中国公众使用移动政务改善政府信任的内在逻辑。

基于上述分析，本文提出公众获得感模型用于解析使用移动政务影响政府信任的微观机理。与西方政治文化相反，公众获得感是在“家国天下”观念下公众基于客观获得的价值评价。作为良政基准和善政标尺，获得感是人民对国家发展成果的正向考量（王浦劬、季程远，2018）。在实践上，中国的政策话语也特别强调坚持以人民为中心，提升公众的获得感。2016年，习近平总书记在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话中强调：“让亿万人民在共享互联网发展成果上有更多获得感。”（习近平，2020：193）2021年11月，国务院办公厅关于印发《全国一体化政务服务平台移动端建设指南》的通知（国办函〔2021〕105号）也提出，“推动更多政务服务事项网上办、掌上办，不断提升企业和群众的获得感和满意度。”（国务院办公厅，2021）此外，获得感尽管在语义和心理效应上与满意度相近，但在测量上与满意度、政府信任有较高的区分度。

公众获得感模型认为，当公众更多地使用移动政务时，可以更好地感知政府在信息服务、事务办理和交流互动方面的绩效改进，进而激发出更高的公众获得感，最终对政府信任产生积极影响。按照该模型的理论设计，满意度是获得感的必要条件，前者聚焦微观的具体事务，后者注重宏观整体的积极情绪。因此，满意度从结果导向的角度对个体收益进行理性计算，能够很好地测量具体服务的绩效水平；而获得感更符合中国文化传统和现实治理情境，作为系统性的认知感受能更好地解释政府信任。

具体而言，基于公众获得感模型的微观影响机理主要包括如下研究假设。

### 1. 信息服务满意度的中介作用

公共信息服务的质量和基于信息公开的透明度影响着公众的政府信任（Wang & Guan, 2023）。其逻辑在于，提升信息服务质量不仅直接满足公众的信息需求，而且更重要的是提高了政府的透明度和责任性。这有助于提高公众对政府的积极评价，进而促进了以制度为基础的信任生产。信息质量和透明度的提升有赖于媒介的改进，信息技术作为强有力的媒介工具，可以有效提高政府透明度并塑造透明文化（Bertot et al., 2010; Kim & Lee, 2012）。国内外实证研究发现，电子政务情境下的信息服务满意度对政府信任有正向影响。移动政务相较PC端能提供更便捷且高质量的信息服务，当公众越多地使用移动政务，感知的信息服务满意度也越高，从而有助于改善政府信任。基于此，本文提出以下假设。

H3：信息服务满意度在使用程度对政府信任的影响中发挥中介作用。

### 2. 事务办理满意度的中介作用

在服务能力上，电子政务具有线下政务无可比拟的时空和绩效优势。电子化带来的服务效率和质量提升，有助于增进以制度和过程为基础的信任生产，这与新公共管理的效率主张相似，因此也被称为“企业家路径”（Tolbert & Mossberger,

2006)。在电子政务的使用情境下，事务办理满意度对政府信任的正向影响也得到了既有研究的广泛证实。因此，作为电子政务的延伸，使用移动政务办理事务也应该具有类似的效果。但早期研究结论的不稳健性也提示我们，能否有效提升绩效感知是改善政府信任的关键。目前移动端的办理服务正处于起步阶段，或许难以达到较高的公众预期。2022年《中国省级移动政务服务报告》显示，仅有少数的省份能实现服务事项全程办理，“办理成功”成为得分相对较低的指标之一（北京国信数云科技有限公司、复旦大学数字与移动治理实验室，2022）。综合以上分析，本文在提出正向假设的同时，也提出一个竞争性假设。

H4：事务办理满意度在使用程度对政府信任的影响中发挥中介作用。

H5：事务办理满意度在二者之间的中介作用不显著。

### 3. 交流互动满意度的中介作用

在Zucker（1986）的界定中，良性的参与互动本身就是一种信任的生产方式。电子政务将政民关系带入电子化时代，公众参与渠道得到拓展，政府回应性得以强化，这将对政府信任产生更为积极的影响（Sweeney，2008；McNeal et al.，2008）。电子政务不仅通过提高交流互动频率以及公众的感知质量增进了基于过程的信任生产，而且进一步增强了政府的责任心和承诺，能带来更高的民主价值，增进了基于制度的信任生产。基于PC端电子政务调查数据的实证分析也表明，交流互动满意度可以改善政府信任（Kim & Lee，2012；马亮，2016；毛万磊、朱春奎，2019）。相较而言，移动政务具有便捷性、即时性的特征，公众更多地使用移动政务能获得更高的交流互动满意度，因而更有助于改善政府信任。基于此，本文提出以下假设。

H6：交流互动满意度在使用程度对政府信任的影响中发挥中介作用。

### 4. 公众获得感与三类服务满意度的链式中介作用

公众获得感模型强调，因信息技术赋能得到的客观绩效改进必须内化为使用者实实在在的获得感，才能对政府信任产生积极的作用。公众的在线政务服务获得感既受使用收益（绩效）的直接影响（李燕，2021），又与政府信任具有正相关性（李鹏、柏维春，2019）。其他领域的实证研究也发现，获得感在政府治理效能提升感知和社会信心之间发挥着中介作用（郑建君、高妍春，2023）。本文认为，公众获得感不仅中介了移动政务使用程度对政府信任的影响，而且在三类服务满意度与政府信任之间也发挥着中介作用。基于此，本文提出以下假设。

H7：公众获得感和三类服务满意度在使用程度与政府信任的关系中发挥链式中介作用。

本文综合上述研究假设进行模型设定，包括因果关系确认和影响机理分析两个层面（见图1）。基本的研究思路是：首先借助使用程度，总体上验证双向因果关系，以及进行使用移动政务影响政府信任的因果推断；其次，进一步分析使用程度通过三类服务满意度和公众获得感影响政府信任的微观机理。

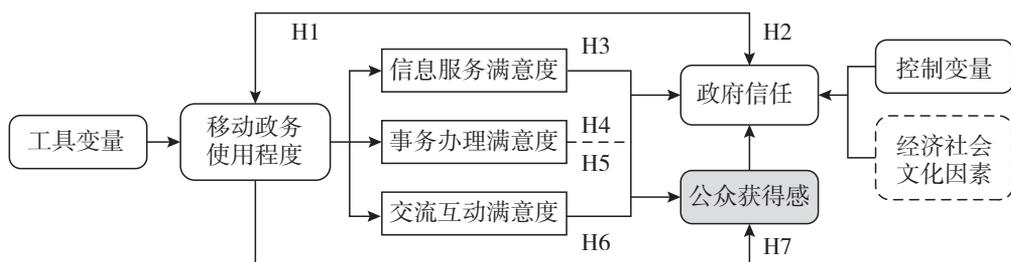


图 1 公众获得感的模型设定与研究假设

注：虚线表示假设 H4 及其竞争性假设 H5，虚线框表示无法观测的变量。

资料来源：作者自制。

### 三、研究设计

#### (一) 研究方法

图 1 还展示了本文的具体量化过程，主要包括以下三个方面。(1) 采用既有研究常用的 OLS 和 Probit 回归分析检验假设 H1。将使用程度和政府信任的位置互换，分别作为自变量和因变量进行分析，如果系数均显著，则表明双向因果关系存在。(2) 借助工具变量法确认使用移动政务影响政府信任的因果关系，验证假设 H2。此外，由于政府信任还深受社会、经济和文化等因素的影响，工具变量法还有助于化解无法观测变量导致估计系数不一致的问题。利用倾向值匹配法分析使用移动政务影响政府信任的净效应和群体异质性。(3) 运用 OLS 回归分析检验使用移动政务影响政府信任的微观机理，验证假设 H3、H4/H5、H6 和 H7。使用 PROCESS 程序分析在三类服务场景下具体影响路径的间接效应和总体效应，以及进一步确保中介作用的稳健性。

#### (二) 研究场景与数据收集

尽管提高公众的绩效感知被认为有助于改善政府信任，但在实践上明确政府绩效的基准是十分重要的 (Morgeson & Petrescu, 2011)。2021 年 11 月《全国一体化政务服务平台移动端建设指南》要求，2022 年底前形成以国家政务服务平台移动端为总枢纽的全国一体化平台移动端服务体系，而根据 2022 年《中国省级移动政务服务报告》，各省级移动政务的满意度和有用性平均达标率分别为 60% 和 39% (北京国信数云科技有限公司、复旦大学数字与移动治理实验室，2022)。本文于 2022 年 6 月采集数据，此时的移动政务正处于快速发展的初步阶段。这是本文考察公众使用移动政务能否改善政府信任的特定背景。

研究团队借助数据调查平台“见数”(Credamo)进行线上问卷调查，调查区域包括北京、杭州、济南和青岛 4 个移动政务发展相对较好的典型城市。除专业性和便利化外，使用“见数”进行数据采集还基于两方面的考量：一是便于寻找有移动政务使用经验的人群作为研究对象。电子政务研究首先要区分出使用者和

非使用者 (Rey-Moreno et al., 2018; 毛万磊、李燕, 2024)。对于那些抗拒和无力使用互联网的群体, 改善其政府信任的有效途径是提高线下服务满意度。因此, 找到有使用经验的人群是研究的基础 (陈明亮等, 2009)。二是该平台便于控制性别、年龄、职业、政治面貌和学历等个体属性变量。数据采集按照近似随机抽样法进行, 力求保障样本的代表性。研究借助平台的防作弊等质量保障机制以及人工复核, 剔除无效样本后继续抽样, 最终收集 1000 份有效问卷。考虑到研究对象为移动政务使用者, 样本体量基本可以满足研究需要。样本的地区分布以及基本概况如表 1 所示。

表 1 样本概况

	统计项	人数 (人)	百分比 (%)		统计项	人数 (人)	百分比 (%)
地区	北京	300	30.0	学历	高中及以下	99	9.9
	杭州	300	30.0		专科/本科	736	73.6
	济南	200	20.0		研究生	165	16.5
	青岛	200	20.0		月收入 (元)	<4000	130
性别	男	330	33.0		4001~6000	217	21.7
	女	670	67.0		6001~8000	183	18.3
年龄	18~25 岁	235	23.5		8001~10000	211	21.1
	26~30 岁	283	28.3		10001~12000	108	10.8
	31~35 岁	228	22.8		>12000	151	15.1
	36~40 岁	126	12.6	网络使用强度 (小时)	<2	50	5.0
	>40 岁	128	12.8		2~3	232	23.2
职业	公务员	189	18.9		4~5	356	35.6
	其他	811	81.1		6~7	174	17.4
政治面貌	中共党员	253	25.3		> 8	188	18.8
	其他	747	74.7				

注: 网络使用强度是指个体每日平均使用互联网的小时数。

资料来源: 作者自制。

### (三) 变量测量与数据质量

#### 1. 自变量和因变量

移动政务的使用程度 (M\_usage) 采用单一题项测量, 即“您是否使用过政务 APP 的相关服务”。1 表示很少使用, 2 表示偶尔使用, 3 表示经常使用。为便于后续进行统一的数据分析, 本文将经常使用移动政务的人群界定为高频使用者 (420 个样本), 将很少使用和偶尔使用的人群界定为低频使用者 (580 个样本)。信息服务 (information) 满意度、事务办理 (transaction) 满意度、交流互动 (interact) 满意度和政府信任 (government trust) 都是电子政务研究中的常用变量, 本文广泛参考借鉴经典研究的测量题项<sup>①</sup>。上述 4 个变量均采用间接测量的方

<sup>①</sup> 由于篇幅所限, 所有间接测量的相关题项均未能呈现, 若读者感兴趣可联系作者获取。

式，使用五分量表度量，1表示极不赞同，2表示较不赞同，3表示一般，4表示较为赞同，5表示极其赞同。

## 2. 工具变量、中介变量和控制变量

借鉴陈云松（2013）使用“对ICT产品的偏好”作为工具变量，分析互联网使用对非制度化政治参与的影响，本文选择“云闪付使用强度”（ $Y\_usage$ ）作为工具变量，理由如下：一是相关性。作为一款新近推出且普及率低于支付宝和微信的移动支付产品，对云闪付的使用强度能表征个体对前沿技术应用的偏好，而技术偏好直接影响着移动政务的使用程度（郑跃平、赵金旭，2016）。二是外生性。云闪付作为一种纯粹的消费性应用，具有很强的价值中性。因此，个体对云闪付的使用强度与其政府信任应该没有直接关联性。工具变量也采用直接测量的方式，即“您是否使用过云闪付APP”。1表示没听说过，2表示听说过但没有使用，3表示很少使用，4表示偶尔使用，5表示经常使用。该变量的均值为4.035。公众获得感（public sense of gain）借鉴了王浦劬和季程远（2018）使用的测量方式并作简化调整，同样采用五分量表进行度量。此外，本文还将性别（1=男；0=女）、职业（1=公职；0=非公职）、政治面貌（1=中共党员；0=其他）、年龄、学历、月收入和网络使用强度作为控制变量，相关频数统计详见表1。

## 3. 数据质量

总体来看，本文使用的调查数据质量较好<sup>①</sup>，可以对采用多题项测量的相关变量取均值用于后续分析。信度分析结果显示，所有变量的Cronbach $\alpha$ 系数均大于0.7，表明相关变量的测量具有较好的内部一致性信度。效度分析方面，所有变量的标准化因子载荷均大于0.6，组合信度系数均大于0.7。除事务办理满意度外，其他变量的平均变异提取量（AVE）均大于0.5。虽然事务办理满意度的AVE取值（0.488）略小于0.5的推荐值，但标准化因子载荷和组合信度系数均较为理想，因此综合来看，数据质量仍可接受。

# 四、实证分析结果

## （一）因果关系的相关假设检验

### 1. 双向因果关系检验

模型（1）采用了既有研究常用的OLS回归分析法，结果显示（见表2），使用移动政务对政府信任具有积极影响（ $\beta=0.203$ ， $p<0.001$ ），即移动政务使用率高的公众，其政府信任越高。但正如前文论述，政府信任也是影响公众使用程度的核心变量。因此，模型（2）将模型（1）的自变量和因变量对换，采用Probit回归分析发现，政府信任同样显著正向预测了移动政务的使用程度（ $\beta=0.353$ ， $p<0.001$ ）。

<sup>①</sup> 由于篇幅所限，信效度分析的具体结果未能呈现，若读者感兴趣可联系作者获取。

本文采用同一数据集对两条研究脉络的核心假设进行实证检验，证实移动政务使用程度与政府信任之间存在双向因果关系，假设 H1 成立。因此，采用传统计量方法研究使用移动政务对政府信任的影响，本质上得到的仍然是二者之间的相关关系。

表 2 双向因果关系检验与工具变量回归估计

模型	(1) OLS-trust	(2) Probit-M_usage	(3) CMP 第一阶段	(4) CMP 第二阶段
trust		0.353*** (0.071)		
M_usage	0.203*** (0.040)			0.484*** (0.105)
Y_usage			0.379*** (0.042)	
控制变量	Y	Y	Y	Y
常数项	4.726*** (0.118)	-2.416*** (0.421)	-2.304*** (0.316)	4.661*** (0.122)
<i>atanrho_12</i>			-0.306** (0.107)	
R <sup>2</sup> 或 Pseudo R <sup>2</sup>	0.061	0.064		

注：\*\*和\*\*\*分别表示在 0.01 和 0.001 的水平上显著。括号内数值为标准误。

资料来源：作者自制。

## 2. 基于工具变量法的因果推断

基于双向因果关系的理论分析与实证结果，本文采用工具变量法分析使用移动政务与政府信任改善之间的因果关系（见表 2）。考虑到移动政务使用程度为虚拟变量，本文采用条件混合过程（Conditional Mixed Process, CMP）估计法进行回归分析，该方法特别适用于内生变量和因变量分布不同的情况。模型（3）为第一阶段回归的分析结果，云闪付使用强度能显著地正向预测移动政务使用程度。此外，*atanrho\_12* 估计值的显著性小于 0.01，即两个方程之间的残差项存在相关性，说明使用 CMP 估计法进行联合检验优于原基准模型。模型（4）为第二阶段回归的分析结果，移动政务使用程度对政府信任具有显著的正向影响（ $\beta=0.484$ ， $p<0.001$ ），假设 H2 成立。最后，本文还对工具变量的有效性进行检验。结果显示，第一阶段 F 值为 80.44，远大于 10 的弱工具变量检验标准；Anderson LM 统计量为 101.9，显著性小于 0.001，拒绝了工具变量识别不足的原假设。以上结果说明选择云闪付使用强度作为工具变量是合适的。

## （二）基于 PSM 的因果效应及群体异质性分析

### 1. 倾向值估计与匹配方法

本文采用倾向值匹配法进一步分析使用移动政务对政府信任的影响效应。倾向值是指个体进入处理变量特定水平的概率，本文将高频使用者作为实验组，将

低频使用者作为控制组，构建一个反事实框架。然后，选择性别、年龄、学历、月收入、政治面貌、职业、网络使用强度为协变量，基于 Logit 模型计算个体的倾向值得分。最后，采用马氏距离匹配、 $k$  近邻匹配 ( $k=4$ )、卡尺半径匹配和核匹配四种主流方法进行倾向得分匹配。

2. 匹配结果的平衡性检验

全体样本的匹配平衡性检验显示，匹配的结果较好，且绝大多数观察值在共同支持区域内（见图 2）。匹配后各个协变量的百分比偏误从 9.5 至 36.1 减少到 -3.0 至 7.5，标准偏差的绝对值均小于 10，并且各协变量的 T 检验  $p$  值均大于 0.05，表明在实验组和控制组之间不存在显著性差异，满足了倾向值匹配的基本假设。此外，不同匹配方法的分析结果基本一致（见表 3），样本数据具有良好的稳健性。基于此，本文计算不同匹配方法的平均处理效应（ATE）的算数平均值用于后续实证分析。

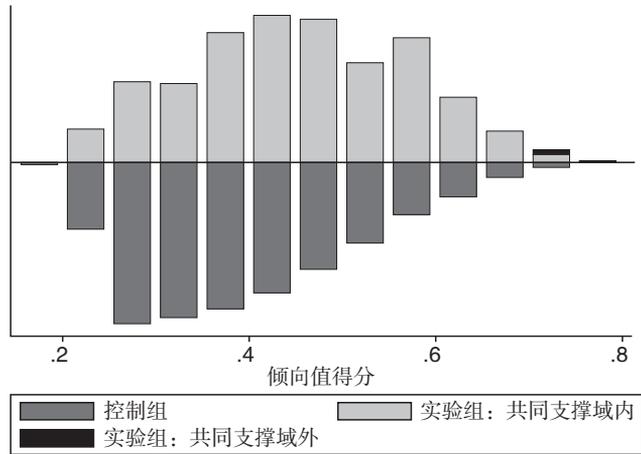


图 2 共同取值范围

资料来源：作者自制。

表 3 总体处理效应以及群体差异分析

组别	马氏距离匹配	$k$ 近邻匹配	卡尺半径匹配	核匹配
全体样本	0.236*** (0.043)	0.223*** (0.043)	0.201*** (0.037)	0.205*** (0.042)
性别				
男	0.255** (0.085)	0.265*** (0.074)	0.268*** (0.074)	0.278*** (0.076)
女	0.201*** (0.055)	0.154** (0.047)	0.159** (0.048)	0.159** (0.048)
职业				
公职人员	0.155+ (0.092)	0.131 (0.093)	0.148 (0.093)	0.107 (0.101)
非公职人员	0.258*** (0.050)	0.247*** (0.047)	0.213*** (0.044)	0.216*** (0.043)

(续上表)

	组别	马氏距离匹配	k 近邻匹配	卡尺半径匹配	核匹配
政治面貌	中共党员	0.259** (0.077)	0.299** (0.094)	0.291*** (0.083)	0.304*** (0.087)
	其他	0.204*** (0.053)	0.188*** (0.049)	0.178*** (0.048)	0.182*** (0.049)
学历	高中及以下	0.179 (0.147)	0.235 (0.152)	0.120 (0.155)	0.152 (0.176)
	大专/本科	0.218*** (0.051)	0.168** (0.049)	0.154** (0.044)	0.156** (0.046)
	研究生	0.355** (0.121)	0.333* (0.132)	0.345** (0.125)	0.333* (0.133)

注：+、\*、\*\*和\*\*\*分别表示在0.1、0.05、0.01和0.001的水平上显著。括号内数值为稳健标准误。

资料来源：作者自制。

### 3. 平均处理效应

从全样本的检验结果看，高频使用者的政府信任高于低频使用者，净效应为0.216。进一步表明公众对移动政务的使用程度对其政府信任具有显著的正向影响，假设H2再次得到验证，确保了因果关系的稳健性。考虑到技术使用效应的群体性差异明显，本文进一步分析移动政务使用程度影响政府信任的群体异质性。在性别上，男性高频使用移动政务产生的影响(0.267)高于女性(0.168)。在职业上，高低频使用对公职人员政府信任的影响不显著，但是对非公职人员具有显著的正向影响(0.234)。在政治面貌上，高频使用移动政务对中共党员和其他政治面貌人群都有积极影响，但前者的净效应值(0.288)要高于后者(0.188)。此外，使用移动政务的学历效应明显，除对高中及以下学历人群的影响不显著外，大专/本科学历和研究生学历的净效应值分别为0.174和0.342。

## (三) 影响机理的相关假设检验

### 1. 基于OLS的影响机理检验

因果分析表明，提高移动政务使用率确实可以改善使用者的政府信任。在此基础上，本文进一步探究其中的微观影响机理(见表4)。模型(5)(6)和(7)表明，使用程度对三类服务满意度具有显著的正影响。模型(8)加入三类服务满意度后，使用程度对政府信任的影响不再显著( $\beta=0.012$ ,  $p>0.1$ )，进一步结合模型(1)来看，三类服务满意度在使用程度与政府信任之间起到完全中介作用。具体而言，根据模型(8)的分析结果，信息服务满意度和交流互动满意度的回归系数分别为0.186( $p<0.01$ )和0.369( $p<0.001$ )，假设H3和H6成立，但事务

办理满意度仅在 0.1 的水平显著，尽管勉强证实了假设 H4，但也表明竞争性假设 H5 具有一定的合理性。

表 4 移动政务影响政府信任的微观机理检验

模型	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
	OLS-infor	OLS-trans	OLS-inter	OLS-trust	OLS-gain	OLS-gain	OLS-trust
M_usage	0.320*** (0.034)	0.273*** (0.036)	0.269*** (0.040)	0.012 (0.032)	0.239*** (0.041)	0.059+ (0.035)	-0.006 (0.030)
information				0.186** (0.057)		0.102+ (0.059)	0.156** (0.055)
transaction				0.114+ (0.059)		0.253*** (0.060)	0.038 (0.056)
interact				0.369*** (0.058)		0.280*** (0.045)	0.284*** (0.056)
gain							0.303*** (0.042)
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
常数项	4.330*** (0.111)	4.251*** (0.113)	4.584*** (0.120)	1.736*** (0.232)	4.058*** (0.132)	1.247*** (0.188)	1.358*** (0.214)
R <sup>2</sup>	0.122	0.086	0.123	0.370	0.061	0.324	0.435

注：+、\*\*和\*\*\*分别表示在 0.1、0.01 和 0.001 的水平上显著。括号内数值为稳健标准误。  
资料来源：作者自制。

模型（9）表明移动政务使用程度对公众获得感具有显著的正向影响（ $\beta = 0.239$ ,  $p < 0.001$ ），但模型（10）进一步加入三类服务满意度后，这一影响在很大程度上被中介了（ $\beta = 0.059$ ,  $p < 0.1$ ）。其中，事务办理满意度和交流互动满意度能有效提升公众获得感，回归系数分别为 0.253 和 0.280， $p$  值均小于 0.001，但信息服务满意度的影响较弱（ $\beta = 0.102$ ,  $p < 0.1$ ）。最后，结合模型（8）和模型（11）可以看出，事务办理满意度对政府信任的影响被公众获得感完全中介，同时信息服务满意度和交流互动满意度的系数均有所下降，公众获得感在其中起到部分中介作用。总体来看，三类服务满意度和公众获得感在移动政务使用程度对政府信任的影响中发挥着复杂的链式中介作用，假设 H7 成立。

## 2. 路径效应分析与稳健性检验

为考察整体路径效应以及确保中介作用的稳健性，本文采用 Bootstrap 进行检验（重复抽样为 5000 次，置信区间设为 95%）<sup>①</sup>。

分析结果显示，在三类服务场景下，使用程度对政府信任直接影响路径的置信区间均包含 0，即在综合考虑服务满意度和公众获得感的情况下，使用程度的直

① 由于篇幅所限，具体结果未能呈现，若读者感兴趣可联系作者获取。

接影响被完全中介了。同时，使用程度在不同服务场景下的三条间接影响路径的置信区间均不包含0，说明三类服务满意度和公众获得感的中介作用，以及二者共同发挥的链式中介作用均成立，假设H3、H4、H6和H7成立。总体来看，使用移动政务对政府信任的影响机理可以归纳为“使用程度—服务满意度—公众获得感—政府信任”的链式中介过程。其中，使用移动政务经由信息服务满意度对政府信任的影响效应最大。

## 五、理论阐释与讨论

### （一）理论阐释：技术使用改善政府信任的“绩效法则”

本文的基本结论是，公众使用移动政务有助于改善他们的政府信任，但这种影响在性别、职业、政治面貌等方面存在异质性，并且不同功能服务的影响机理也有所差异。绩效论为解释因果关系、群体异质性和影响机理提供了坚实有效的理论工具，本文将其在信息技术场域中的应用进一步概括为“绩效法则”，即政府运用信息技术能否以及在多大程度上改善公众信任，取决于使用者对客观绩效改进的感知以及由此激发的公众获得感的提升程度。

绩效论虽然是解释政府信任来源的重要理论工具，但在技术改善信任中的讨论尚不充分。韦斯特较早意识到绩效彰显在该议题中的重要性，他认为早期研究结果的不显著是由于公众使用水平不足和电子政务带来的效率提升不够（West, 2004）。但后续相关研究大都止步于量化分析，对绩效论的理论挖掘和拓展不够深入。鉴于此，本文结合实证分析结果，利用“绩效法则”进一步加强理论阐释。

第一，绩效论为因果推断提供了理论依据。虽然电子政务与政府信任在理论和实证上存在双向因果问题，但本文借助绩效论在线下场域研究中的应用成果，为使用移动政务改善政府信任建立起因果联结，并得到了因果推断的验证。因果关系的内在逻辑具体体现在三类服务满意度和公众获得感的链式中介作用上，即公众对移动政务的使用程度被全部转化为客观绩效满意度和公众获得感，进而对政府信任产生积极影响。

第二，群体异质性可以由“绩效法则”来解释。男性的净效应值高于女性，可能是由于男性的高频使用率高于女性，其绩效感知程度更高。对中共党员的影响大于其他人员，一个常识性的解释是前者对政府治理有更为全面的理解，不仅更容易获得较高的绩效满意度，而且能转化为更高的个人获得感。职业差异的原因可能在于，非公职人员作为“体制外”人群对高频使用带来绩效改进的感受更为强烈，进而有效改善他们对政府的认知；但公职人员对政府的技术应用习以为常，导致其个人获得感提升不明显。

第三，复杂的影响机理也较好地印证了“绩效法则”。影响机理高度符合目前移动政务的工具特性。例如，当前移动端在交流互动和信息服务方面的功能优势较为明显，二者的绩效满意度对政府信任的直接影响也最为突出。而本文关于事

务办理功能不完善提出的竞争性假设，其系数的显著性水平也证明了上述逻辑。同理，事务办理的效能提升能较好地增进个人的获得感，而信息服务相对较弱。使用移动政务对政府信任的影响之所以呈现上述复杂性，是因为当前技术条件下，移动政务在不同类型服务上的绩效表现差异显著。

需要强调的是，“绩效法则”不是绩效论的简单复刻，而是更加关注技术治理场景下的特殊性。首先，它强调技术有效使用与绩效感知的关联。与绩效论从政府自身绩效出发，公众作为被动接受者不同，公众使用是“绩效法则”的逻辑起点。因此，二者的绩效感知产生机制是不同的，“绩效法则”重视扩大公众对技术性应用的有效使用。其次，它重视公众获得感的关键作用。如果说服务绩效改进是移动政务改善政府信任的客观基础，那么获得感的提升则是其中的关键机制，直接决定着政府信任的改善程度。此外，与绩效论主要应用于线下场景相比，信息技术的“双刃剑”属性使其改善信任的过程更加复杂且具有不确定性。但“绩效法则”隐含的主张是，在既有负面因素一定的情况下，技术绩效的极致彰显有助于改善政府信任。

## （二）建议、贡献与不足

基于上述发现，本文提出以下三个方面的政策建议。第一，从改善政府信任的角度重新认识移动政务的现实价值。移动政务作为一种技术治理的手段，以往受到广泛关注的是“便民利企”的工具属性。未来移动政务应当被视作数字时代的战略性信任工程，把改善政府信任作为其重要目标之一。第二，优化移动政务的服务功能以充分释放其技术绩效。当前移动政务在管理和技术层面仍存在诸多不足。下一步要不断强化组织和管理保障，及时利用好迭代演进的新型技术，发挥出移动政务精准化、智能化、个性化的功能优势。第三，以公众获得感作为移动政务建设成效的衡量标尺。借助移动政务改善政府信任，其本质是一场“以用户为中心”的政务服务革命，要求政府从关注供给能力转向重视公众的实际使用感受。

本文可能的边际贡献是深度解析了使用移动政务改善政府信任的过程和逻辑。首先，本文把因果关系的确立作为影响机理分析的前提，确认了二者之间的双向因果关系，并通过理论分析和实证检验加以化解，为后续进一步研究打开空间。其次，本文基于中国的传统政治文化和政策话语，以公众获得感为核心解析了移动政务对政府信任的影响机理，提高了其对中国实践的解释力。最后，本文提出了整体性的理论框架，“绩效法则”不仅能阐释使用移动政务改善政府信任的过程、机理和逻辑，而且能为未来持续分析新型技术应用对政府信任的影响提供理论基础。

诚然，本文也存在诸多不足之处。其一，技术的影响是复杂的，本文提供的仅是一种可能的解释。本文基于研究目的和便利使用了纯粹的绩效视角，未对政治价值予以充分考量。实际上，技术使用具有重要的政治意义。其二，本文将政府信任视为一个整体来考察，未能观照到对差序政府信任的影响，无法回答技术

使用对哪一级政府的信任改善更为有效。其三，本文调查范围为经济发达且移动政务发展较好的东部地区，人群也多以相对成熟的城市用户群体为主。因此，研究结论的外推仍需谨慎。此外，考虑到信息技术的快速发展，量化结果也可能是阶段性的。随着人工智能等技术的深度嵌入，移动端事务办理功能必将逐步完善，对政府信任的积极影响尤为值得期待。

## 参考文献

- 北京国信数云科技有限公司、复旦大学数字与移动治理实验室 (2022). 中国政务服务掌办指数(2022). <https://egovdata.combgxzindex.html>.
- Beijing Guoxin Shuyun Technology Co., Ltd. & Fudan University DMG Lab (2022). *China Mobile Government Services Index* (2022). <https://egovdata.combgxzindex.html>. (in Chinese)
- 陈明亮、马庆国、田来 (2009). 电子政务客户服务成熟度与公民信任的关系研究. *管理世界*, (2): 58-66+187-188.
- Chen, M. L., Ma, Q. G., & Tian, L. (2009). A Study on the Relationship Between the Degree of Maturity of Serving Customers in Electric Government Affairs and Citizens' Trust. *Journal of Management World*, (2): 58-66+187-188. (in Chinese)
- 陈云松 (2013). 互联网使用是否扩大非制度化政治参与? ——基于 CGSS2006 的工具变量分析. *社会*, 33(5): 118-143.
- Chen, Y. S. (2013). Does Internet Use Encourage Non-Institutional Political Participation? An Instrumental Variable Analysis of the Data from CGSS2006. *Chinese Journal of Sociology*, 33(5): 118-143. (in Chinese)
- 郭俊华、朱多刚 (2015). 基于信任的移动政务服务用户采纳模型与实证分析. *软科学*, 29(12): 108-110.
- Guo, J. H., & Zhu, D. G. (2015). User Adoption Model and Empirical Analysis of Mobile Government Services Based on Trust. *Soft Science*, 29(12): 108-110. (in Chinese)
- 国务院办公厅 (2021). 国务院办公厅关于印发全国一体化政务服务平台移动端建设指南的通知. 中国政府网: [https://www.gov.cn/zhengce/content/2021-11/12/content\\_5650485.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2021-11/12/content_5650485.htm).
- General Office of the State Council (2021). Notice by the General Office of the State Council of Issuing the Construction Guidelines for the National Integrated Government Service Platform Mobile Terminal. The Chinese Government's Website. [https://www.gov.cn/zhengce/content/2021-11/12/content\\_5650485.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2021-11/12/content_5650485.htm). (in Chinese)
- 李鹏、柏维春 (2019). 人民获得感对政府信任的影响研究. *行政论坛*, 26(4): 75-81.
- Li, P., & Bai, W. C. (2019). Research on the Impact of People's Sense of Gain on Government Trust. *Administrative Tribune*, 26(4): 75-81. (in Chinese)
- 李燕 (2020). 电子政务公众采纳意愿研究: 基于荟萃分析的模型构建与实证检验. *管理评论*, 32(4): 298-309.
- Li, Y. (2020). Citizen's Intention to Adopt E-Government: An Empirical Study Based on Meta-Analysis. *Management Review*, 32(4): 298-309. (in Chinese)
- 李燕 (2021). “互联网+政务服务”公民获得感: 理论内涵与测量维度. *探索*, (4): 133-145.
- Li, Y. (2021). Citizen's Sense of Gain on “Internet+Government Service”: Theoretical Connotation and Measurement Dimension. *Probe*, (4): 133-145. (in Chinese)
- 马亮 (2016). 电子政务使用如何影响公民信任: 政府透明与回应的中介效应. *公共行政评论*, 9(6): 44-63+196.
- Ma, L. (2016). How Does E-Government Usage Affect Citizen Trust: The Mediating Effects of Government Transparency and Responsiveness. *Journal of Public Administration*, 9(6): 44-63+196. (in Chinese)
- 毛万磊、李燕 (2024). 推广政策之下初始者何以使用在线政务服务——基于网络—平台—个体的情境化解释. *上海行政学院学报*, 25(2): 53-67.
- Mao, W. L., & Li, Y. (2024). Why Initial Users Use Online Government Services under the Promotion Policy: Contextualized Explanation Based on Network-Platform-Individual. *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 25(2): 53-67. (in Chinese)
- 毛万磊、朱春奎 (2019). 电子化政民互动对城市公众政府信任的影响机理研究. *南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)*, 56(3): 51-60.

- Mao, W. L., & Zhu, C. K. (2019). Online Interaction Between Government and the Public and Its Effect on Urban Citizens' Trust in Government. *Journal of Nanjing University (Philosophy, Humanities and Social Sciences)*, 56(3): 51-60. (in Chinese)
- 王浦劬、季程远 (2018). 新时代国家治理的良政基准与善治标尺——人民获得感的意蕴和量度. *中国行政管理*, (1): 6-12.
- Wang, P. Q., & Ji, C. Y. (2018). Relative Acquisition in Transitional Society: Measurement, Change and Comparison. *Chinese Public Administration*, (1): 6-12. (in Chinese)
- 王正绪 (2022). 政治信任研究: 民本主义的理论框架. *开放时代*, (2): 179-193+9.
- Wang, Z. X. (2022). A Minben Theory of Political Trust. *Open Times*, (2): 179-193+9. (in Chinese)
- 王正绪、赵健池 (2024). 政治认同: 概念与测量. *政治学研究*, (2): 147-164+261-262.
- Wang, Z. X., & Zhao, J. C. (2024). Political Identification: Conceptualization and Measurement. *CASS Journal of Political Science*, (2): 147-164+261-262. (in Chinese)
- 习近平 (2020). 论党的宣传思想工作. 北京: 中央文献出版社, 193.
- Xi, J. P. (2020). *On the Propaganda and Ideological Work of the Communist Party of China*. Beijing: Central Literature Publishing House, 193. (in Chinese)
- 郑建君、高妍春 (2023). 政府治理效能提升对公众获得感和社会信心的影响机制——基于全国 10320 份调查问卷的跨层次分析. *经济社会体制比较*, (3): 104-114.
- Zheng, J. J., & Gao, Y. C. (2023). The Mechanism of Government Governance Effectiveness Improvement and Sense of Gain Impacting on Public Social Confidence: A Cross-Level Analysis Based on 10, 320 National Survey Questionnaires. *Comparative Economic & Social Systems*, (3): 104-114. (in Chinese)
- 郑跃平、赵金旭 (2016). 公众政务客户端的使用及影响因素探究——基于我国一线城市的调查. *公共行政评论*, 9(6): 23-43+197.
- Zheng, Y. P., & Zhao, J. X. (2016). Citizens' Use of Gov Mobile Apps and Their Determinants: A Study to First-Tier Cities in China. *Journal of Public Administration*, 9(6): 23-43+197. (in Chinese)
- 朱春奎、毛万磊 (2017). 政府信任的概念测量、影响因素与提升策略. *厦门大学学报(哲学社会科学版)*, (3): 89-98.
- Zhu, C. K., & Mao, W. L. (2017). Conceptual Measurement, Influencing Factors and Promotion Strategies of Government Trust. *Journal of Xiamen University (Arts & Social Sciences Edition)*, (3): 89-98. (in Chinese)
- Bannister, F., & Connolly, R. (2011). Trust and Transformational Government: A Proposed Framework for Research. *Government Information Quarterly*, 28(2): 137-147.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to Create a Culture of Transparency: E-Government and Social Media as Openness and Anti-corruption Tools for Societies. *Government Information Quarterly*, 27(3): 264-271.
- Christensen, T., & Lægveid, P. (2005). Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography. *Public Performance & Management Review*, 28(4): 487-511.
- Gefen, D., Karahanna, E., & Straub, D. W. (2003). Trust and TAM in Online Shopping: An Integrated Model. *MIS Quarterly*, 27(1): 51-90.
- Kim, S., & Lee, J. (2012). E-Participation, Transparency, and Trust in Local Government. *Public Administration Review*, 72(6): 819-828.
- Li, Y., & Shang, H. P. (2023). How Does E-Government Use Affect Citizens' Trust in Government? Empirical Evidence from China. *Information & Management*, 60(7): 103844.
- Liu, Y., Li, H. X., Kostakos, V., Goncalves, J., Hosio, S., & Hu, F. (2014). An Empirical Investigation of Mobile Government Adoption in Rural China: A Case Study in Zhejiang Province. *Government Information Quarterly*, 31(3): 432-442.
- McNeal, R., Hale, K., & Dotterweich, L. (2008). Citizen-Government Interaction and the Internet: Expectations and Accomplishments in Contact, Quality, and Trust. *Journal of Information Technology & Politics*, 5(2): 213-229.
- Mei, H., & Zheng, Y. P. (2024). How M-Government Services Build Relative Trust? The Mediating Roles of Value Creation and Risk Perception. *Public Performance & Management Review*, 47(6), 1327-1355.
- Morgeson, F. V., VanAmburg, D., & Mithas, S. (2011). Misplaced Trust? Exploring the Structure of the E-Government-Citizen Trust Relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2): 257-283.

- Morgeson, F. V. , & Petrescu, C. (2011). Do They all Perform Alike? An Examination of Perceived Performance, Citizen Satisfaction and Trust with US Federal Agencies. *International Review of Administrative Sciences*, 77(3) : 451-479.
- Parent, M. , Vandebeek, C. A. , & Gemino, A. C. (2005). Building Citizen Trust Through E-Government. *Government Information Quarterly*, 22(4) : 720-736.
- Porumbescu, G. A. (2016). Linking Public Sector Social Media and E-Government Website Use to Trust in Government. *Government Information Quarterly*, 33(2) : 291-304.
- Rana, N. P. , Dwivedi, Y. K. , & Williams, M. D. (2015). A Meta-Analysis of Existing Research on Citizen Adoption of E-Government. *Information Systems Frontiers*, 17(3) : 547-563.
- Rey-Moreno, M. , Felício, J. A. , Medina-Molina, C. , & Rufín, R. (2018). Facilitator and Inhibitor Factors: Adopting E-Government in a Dual Model. *Journal of Business Research*, 88: 542-549.
- Sharma, P. N. , Morgeson, F. V. , Mithas, S. , & Aljazzaf, S. (2018). An Empirical and Comparative Analysis of E-Government Performance Measurement Models: Model Selection via Explanation, Prediction, and Parsimony. *Government Information Quarterly*, 35(4) , 515-535.
- Sweeney, A. D. P. (2008). Electronic Government-Citizen Relationships: Exploring Citizen Perspectives. *Journal of Information Technology & Politics*, 4(2) : 101-116.
- Thomas, C. W. (1998). Maintaining and Restoring Public Trust in Government Agencies and Their Employees. *Administration & Society*, 30(2) : 166-193.
- Tolbert, C. J. , & Mossberger, K. (2006). The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government. *Public Administration Review*, 66(3) : 354-369.
- Vigoda-Gadot, E. , & Yuval, F. (2003). Managerial Quality, Administrative Performance and Trust in Governance Revisited: A Follow-up Study of Causality. *International Journal of Public Sector Management*, 16(7) : 502-522.
- Wang, Q. S. , & Guan, Z. (2023). Can Sunlight Disperse Mistrust? A Meta-Analysis of the Effect of Transparency on Citizens' Trust in Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(3) : 453-467.
- Welch, E. W. , Hinnant, C. C. , & Moon, M. J. (2005). Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3) : 371-391.
- West, D. M. (2004). E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes. *Public Administration Review*, 64(1) : 15-27.
- Yang, K. F. , & Holzer, M. (2006). The Performance-Trust Link: Implications for Performance Measurement. *Public Administration Review*, 66(1) : 114-126.
- Zucker, L. G. (1986). Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure, 1840 - 1920. *Research in Organizational Behavior*, 8: 53-111.

责任编辑：郑跃平

# 健康行为失灵的内涵、 形成机理与基于行为公共政策的治理策略

孙 菊 韩文晶 李浩淼\*

**【摘要】** 提高健康干预的有效性对促进健康中国建设具有重要现实意义，其关键在于采取有效措施弥合个体“意图-行为差距”，因此对健康行为失灵的研究极其必要。论文首先梳理和把握健康行为失灵的基本内涵与现状，在理论层面剖析健康行为失灵的关键影响因素，从“理性-情感-能力-情境”四维度构建个体健康行为失灵形成机理的整合性分析框架，并从行为公共政策视角讨论治理健康行为失灵的逻辑与优势。论文在“主体-工具-叙事”三维治理要素框架下，依据治理维度与治理目标的差异，将不同治理主体、治理工具及叙事方式进行动态组合，匹配形成应对不同成因的健康行为失灵的治理策略，如认知偏差纠正策略、社会支持引导策略、能力内核培育策略、行为惯性打破策略等。

**【关键词】** 健康行为失灵 基本内涵 形成机理 行为公共政策 治理策略

**【中图分类号】** R197.1; R055; D63

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1674-2486 (2026) 01-0178-18

## 一、问题的提出

健康是人最重要的可行能力和创造价值的源泉，是劳动生产和创造财富的先决条件，健康行为干预被视为一种极具成本效果的措施（Cawley & Ruhm, 2011）。大量证据表明，保持良好的健康生活方式和行为，如不吸烟、充足的体育活动、健康饮食、不饮酒或适度饮酒，有利于降低疾病尤其是慢性病的风险（Peng et al, 2024）。事实上，我国政府早已深刻认识到促进健康行为的战略意义，并明确了个体和政府在建设健康中国进程中的角色分工。长期以来，政府积极扮演政策制定者、环境营造者和资源提供者的角色，制定了一系列疾病防控政策，实施多种多样的健康教育与促进计划，为提升居民健康素养、改善个体健康行为创造必要条件。如2016年中共中央、国务院印发《“健康中国2030”规划纲要》，将“共建

---

\* 孙菊，武汉大学政治与公共管理学院、武汉大学健康治理研究中心教授。通讯作者：韩文晶，武汉大学政治与公共管理学院博士研究生。李浩淼，武汉大学政治与公共管理学院副研究员。感谢匿名评审专家和编辑部对论文提出的宝贵修改意见。

共享、全民健康”作为建设健康中国的战略主题，强调“加强健康教育”“塑造自主自律的健康行为”，并明确指出“坚持政府主导与调动社会、个人的积极性相结合”。2019年，健康中国行动推进委员会印发《健康中国行动（2019—2030年）》，将“参与健康行动”作为基本路径之一，提出“倡导每个人是自己健康第一责任人的理念”，并要求开展健康知识普及行动、合理膳食行动、全民健身行动等一系列重大行动。不难看出，我国政府持续努力的核心目标之一是期望通过普及知识、改善环境和提供支持，赋能个体更好地履行其主动获取健康知识、规避健康风险，并最终将健康知识转化为日常行为实践的主体责任。然而，个体在获得政府提供的健康知识和环境支持后，就一定能水到渠成地形成健康行为吗？事实并非如此。

通常认为，人具有有序偏好、完备信息和完全的计算能力，并追求自身利益的最大化，可以进行理性决策（胡鞍钢、杭承政，2018）。因此，只要居民掌握足够的健康知识及慢性病的预防理念，形成改变不良行为的意图，就能有效改变其健康行为。遗憾的是，在现实中，居民掌握健康知识甚至已经拥有健康行为意图而不采取实际健康行动的行为失灵现象普遍存在。尽管经过多年的健康教育和健康促进行动，我国居民健康意识得到显著改善，健康素养水平稳步提升，已由2012年的8.8%上升到2024年的31.87%（中国健康教育中心监测与评估部，2025），但不良健康生活方式和行为依然流行。调查显示，2024年我国15岁以上居民吸烟率为23.2%，高于全球平均水平的19.2%（中国疾病预防控制中心，2025）；身体活动普遍不足，2018年业余静态行为时间平均为每天3.2小时，明显高于2010年的每天2.7小时；近年来居民膳食结构仍不尽合理，全谷物、水果、豆类摄入量低，与推荐量有较大差距，脂肪供能比却持续上升，家庭人均每日烹调用盐和食用油摄入量仍远高于推荐值（国家心血管病中心，2025）。

行为的发生包含意图形成和意图翻译（将意图转化为实际行动）两个阶段，这一概念形成于20世纪早期，在20世纪中期得到极大的发展。自那以后，强调意图形成的健康行为模型受到广泛关注，如社会认知理论、健康信念模型、计划行为理论等，这些模型基于“理性人”假设，以个体的行为意图作为预测和解释行为的核心变量（Sheeran，2002）。相应地，传统的健康行为干预措施也大多聚焦于意图形成阶段，重视信息与知识的提供，以重塑个体态度、意识与动机，以期实现行为转变。大量的研究也确实表明，人的行为最直接和最主要的预测因素是行为意图（Rhodes & Yao，2015），如果一个人要改变行为，那么首先形成行为改变的意图是至关重要的，但广泛存在的行为失灵（巨大的意图与行为之间的差距）表明，形成了改变意图也并不能保证行为一定会改变（Sheeran & Webb，2016）。近年来，随着对健康行为研究的不断深入，越来越多的学者开始关注意图翻译过程，探寻意图与行为关系中的潜在调节因素（Conner & Norman，2022），以寻找新的行为干预路径或靶点，有效弥补传统政策手段的局限性，提高健康行为的干预效果。

过去 10 多年间，以“有限理性”为假设的行为科学在公共政策中得到广泛应用，大力提升了政策有效性（Heap, 2017），也催生出新的一种理论范式——行为公共政策，推动了公共政策研究向行为科学的转向。英国、美国、法国、德国、澳大利亚、新加坡、新西兰等国，以及世界银行、经济合作与发展组织（OECD）、欧盟等国际组织，纷纷成立专门的行为科学研究小组，参与公共政策的设计与实施（朱德米、李兵华，2018），在改变和塑造人们行为方面取得显著成果。其中，大量研究集中在健康行为改变方面，如 2012 年和 2013 年英国政府高调开展“Stoptober”（戒烟）活动，促成了 35 万次戒烟尝试，节省了 10400 个质量调整生命年，每年价值 415 英镑（罗伯托、河内，2020）。国内关于行为公共政策的研究多数聚焦于节能环保（方学梅等，2023）、养老储蓄（刘欢等，2019）等领域的助推策略或政策工具设计，部分文献开始尝试探索健康行为领域的助推策略，如癌症筛查（金乐帆、张宁，2025）、健康饮食（李佳洁、于彤彤，2020）等。

遗憾的是，无论理论上还是实践上，国内基于行为公共政策视角的健康行为干预研究较为缺乏，尤其对健康行为失灵的关注意识明显不足，与推进健康中国建设的现实要求存在较大差距。有针对“健康知识-行为差距”的研究发现，我国居民“健康知-行差距”约为 2.16 : 1，即 2.16 个知晓健康知识和理念的人中有 1 个会采取健康生活方式和行为（高其法、王军慈，2013），但探究意图与行为差距的研究鲜见，仅有极少数研究尝试探索锻炼意图转化为锻炼行为的影响因素（高雨彤等，2024）。此外，当前研究中可以预测和揭示健康行为失灵及其形成机制和过程的分析框架尚不明晰，还需进一步发展和完善健康行为失灵的理論分析模型，并在理解个体行为决策复杂性的基础上，运用跨学科的知识和方法开发和创新有效的治理策略。

为此，本研究尝试梳理和把握健康行为失灵的基本内涵与现状，理论剖析健康行为失灵的关键影响因素及发生机理，从行为公共政策视角厘清健康行为失灵的治理逻辑，并进一步探索构建治理策略，以有效弥补传统健康行为干预手段的局限，弥合“意图-行为差距”，回应重大现实需求，为提升健康行为干预的有效性、取得更长远和稳定的健康绩效与经济绩效，以及促进健康中国建设提供理论支持和研究借鉴。

## 二、健康行为失灵的内涵与现状

### （一）健康行为失灵内涵

“健康行为”的定义最早由 Kasl 于 1966 年提出，其关注重点在于疾病的预防。1992 年，世界卫生组织（WHO）提出了“健康四大基石”，即合理饮食、适量运动、戒烟限酒、心理平衡，并指出这四点可解决 70% 的健康行为问题。随着研究的深入，健康行为的概念逐步扩展，健康行为的范围从早期的预防疾病慢慢延伸为促进和维护健康，是人们为保持或增强自身健康、预防健康问题或获得积

极的身体形象而进行的活动 (Cockerham et al., 1993)。

构建在“理性经济人”假设基础上的传统经济学通常认为,人是完全理性的,可以根据自身利益的最大化原则进行理性决策,因此只要掌握足够的健康知识,形成改变不良行为或养成良好行为的意图,就能有效改变健康行为,用过程链条可以阐释为“拥有知识—形成意图—产生行为”,在行动过程中还可以通过总结归纳形成新的健康知识或进一步强化意图,进而促进健康行动的持续发生,实现干预的闭环和路径循环(如图1所示)。

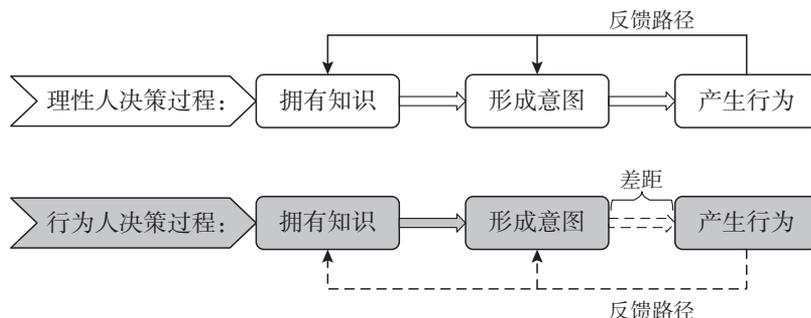


图1 行为失灵路径

资料来源:作者自制。

但行为经济学挑战了这一假设,认为现实中的人是有限理性、有限意志和有限自利的。基于双系统模型,人类大脑运行着两种行为决策模式,一套是无意识的、自动的、快速的,被称为系统1,即“经验-直觉”式思维系统;另一套是有意识的、慎重的、缓慢的,被称为系统2,即“理性-分析”式思维系统。在多数情况下,由于认知能力局限以及贪婪、冲动、惰性等特点,人们大部分行为都是无意识地依赖系统1的快思考(黄湛冰、刘磊,2020),因此常常非理性地做出与自身福利不相称的低效决策,这种现象被称作“行为失灵”(Behavioral Failures)。这一概念最早是由行为经济学家提出,在心理学和行为科学领域得到广泛的研究和关注,主要是指人们不按照理性原则进行决策和行为,导致个体福利无法最大化(Viscusi & Gayer, 2015)。在实证研究中,行为失灵被操作化为“意图-行为差距”(Zhang et al., 2019),即意图、行为不一致。这一差距意味着无法实现“拥有知识—形成意图—产生行为”的闭环,更不能形成行为反馈实现路径循环,由此可能带来行为干预投入的边际效益下降和干预政策失效等后果。

在健康领域,个体在健康行为决策中的“意图-行为差距”被称为“健康行为失灵”,即个体有采取良好健康行为或放弃不良健康行为的意图,但实际上没有真正落实或实际行为与预期不符。“意图-行为差距”越大,意味着健康行为失灵程度越深,健康行为发生和维持的可能性越小,而健康行为干预政策的有效性也将随之大打折扣。

## (二) 健康行为失灵现状

根据已有的健康行为实证研究,在健康行为中,意图只能解释18%~23%的

行为差异 (McEachan et al., 2016), 个体的“意图-行为差距”在戒酒、戒烟、运动、饮食等行为中普遍存在, 而且差距很大。例如, 在运动行为方面, 有运动意图的人中有 46% 的人最终不会进行任何运动, 而且这是一种稳健的、可重复的心理活动 (Rhodes & Bruijn, 2013)。一项澳大利亚的调查显示, 虽然吃蔬菜和水果的好处众所周知, 但许多人并没有坚持这些建议, 在 15 岁及以上的人群中, 44% 的女性和 54% 的男性没有达到推荐的每日水果摄入量, 而 90% 的女性和 93% 的男性没有达到建议的每日蔬菜摄入量 (Allom & Mullan, 2012)。

上述这些针对国外人群的研究结论在中国同样存在。例如, 在遵医行为方面, 社区中老年高血压患者遵医服药行为意向对行为的解释率仅为 27% (万莹等, 2012), 中老年糖尿病患者遵医服药行为意向对行为的解释率为 29% (陈国玉等, 2013), 受伤运动员康复遵医意图对行为的解释率为 28% (苏荣海等, 2019)。在运动锻炼方面, 大学生体育锻炼意图对锻炼行为的解释率仅为 16% (陈建峰, 2017)。

由此可见, 健康行为失灵现象的确是广泛存在的, 即便通过健康教育等措施让居民掌握了健康相关知识, 并形成改变不良生活方式和行为的意图, 也仅有一部分人会采取实际行动。因此, 有必要进一步探索健康行为失灵的关键成因及干预措施, 以缩小“意图-行为差距”, 提升国民健康水平。

### 三、健康行为失灵的形成功理：一个整合性分析框架

#### (一) 理论基础

个体健康行为决策的相关理论十分丰富, 如被广泛应用的健康信念模型 (Health Belief Model, HBM)、社会认知理论 (Social Cognitive Theory, SCT)、计划行为理论 (Theory of Planned Behavior, TPB)、自我决定理论 (Self-Determination Theory, SDT)、跨理论模型 (Transtheoretical Model, TTM)、健康促进生态学模型 (Ecological Model of Health Promotion, EMHP) 以及新兴的多理论模型 (Multi-Theory Model, MTM) 等, 都揭示了个体行为发生或维持的关键影响因素及逻辑结构, 表明个体行为除了受一般的社会人口学因素影响外, 还会受到人的需要、动机、信念、态度、情绪、自我效能、社会情境 (如社会支持、物质环境、政策环境、媒体宣传等) 等多方因素的作用, 这些理论为指导健康行为的干预方向提供了重要依据。

而健康行为失灵是个体做出的与自身福利不相称的低效决策, 是实际健康行为与健康目标及意图的背离。解释健康行为失灵为何形成, 本质在于厘清行为意图转化为实际健康行为的过程链条, 既要考虑意图的形成阶段, 也要关注意图向行为转化的阶段, 这两方面并不是孤立存在的, 二者在解释“意图-行为差距”的形成过程中具有同样重要的作用。从意图形成端看, 强烈的意图或稳定的意图更能预测行为, 从而减少意图和行为之间的差距, 因此需要聚焦影响意图强弱及

稳定性的关键因素；从意图转化过程看，可能存在阻碍或促进意图向行为转化的重要机制，因此需要寻找影响意图转化为行为的中介机制及调节变量。结合对已有文献的全面回顾，本文将重点阐释关注意图形成及其与行为关系的主要理论模型，并以此作为健康行为失灵生成机理分析的理论基础，包括计划行为理论、时限性自我调节理论以及健康行动过程取向理论。

计划行为理论（TPB）是从理性行为理论（Theory of Reasoned Action）延伸而来，认为实际行动的发生由个体主观意志决定，即受前置因素——行为意图的影响，行为意图又受到个体行为态度、主观规范和知觉行为控制的影响，且知觉行为控制会直接影响个体的实际行动。其中，行为态度由行为信念、行为结果评估共同决定，主观规范反映了他人或团队对个体行为决策的影响，知觉行为控制指个体在执行某行为时所感知的难易程度。若个体行为态度越积极、主观规范越有利、知觉控制力越强，行为的意图就会越强烈，转化为实际行动的可能性也就越大。该理论提供了个体健康行为产生的理论预测，认为意图可以很好地预测行为，着重解释了影响行为意图的关键变量，但却无法解释为何意图不能很好地转化为行为。越来越多的国内外学者对其进行了理论上的扩展研究，加入了各类影响因素以增强该模型的解释力，如过去习惯（Norman & Smith, 1995），等等。

时限性自我调节理论（Temporal Self-Regulation Theory, TST）在主观期望效用模型、理性行动理论、计划行为理论的基础上提出，将研究视角聚焦于意图向行为转变的过程（Sallis, 2010），核心要素包括意图强度、实际行动、一致性观念、时限性价价、自我调节能力和行为优势。其中，一致性观念（指行为本身和行为结果之间的关联性）和时限性价价（指该行为是否有益以及预期效益是在短期内还是长期后获得）共同影响意图（Hall & Fong, 2015），行为优势（指内部生物驱力、外部环境线索及过去行为习惯）与自我调节能力（如自我控制、执行能力）（Davis et al., 2020）在意图转化为行为的过程中发挥调节作用，也会直接影响行为转变。该理论不仅关注理性、抽象的健康意图，而且更加关注非理性的变化过程（Chew et al., 2020），解释了个体面对即时奖励与长期目标之间冲突时的行为决策，对弥补意图与行为间的鸿沟具有重要理论指导意义。但其缺点是过于强调时间因素和行为优势，忽视了其他层面因素的影响，需要进一步丰富 TST 结构的新要素。

健康行动过程取向理论（Health Action Process Approach, HAPA）在社会认知理论、自我效能等理论上发展成熟，将健康行动过程细分为无意向阶段、意向阶段与行动阶段。无意向阶段即个体没有行动的打算，意图受风险知觉、结果期待和行动自我效能感的影响；意向阶段表明个体已经形成行动的打算并制定相应的计划，计划包括行动计划（何时、何地及如何执行）与应对计划（对障碍以及克服障碍的可替代行为的预期），被视为意图与行动之间的中介变量，仅受保持自我效能的持续影响；行动阶段的个体已经采取行动并受保持和恢复自我效能的调节，行为的维持、退出与恢复取决于各种障碍与可用资源。HAPA 理论用计划

来解释意图向行动的转化，一定程度上填补了意图与行动之间的鸿沟，通过描述执行意图的时间、地点及方式，为政策干预提供了可操作的中介变量，但该理论仍存在一些争议，即过于强调行为发生的阶段性，忽略了过去经历等重要因素的作用。

以上经典理论提出了影响个体健康行为意图及实际行为发生的多种因素，并给出清晰的理论分析框架。尤其时限性自我调节理论弥补了传统健康行为理论模型在时间观上的欠缺，同时，该理论与健康行动过程取向理论还关注了意图转化为行为的过程，对解释个体健康行为失灵的形成提供了有益支撑。然而，目前尚未有理论模型能全面、系统地阐释个体“意图-行为差距”的具体成因。事实上，20世纪50年代至今的健康行为相关理论演变，已经反映出研究者们认识到健康行为改变的复杂性，且已涉及不同层面影响因素的广泛讨论，如个体理性层面的态度、信念、期望、主观规范等因素，感性层面的自我效能感、认同感等因素，能力层面的计划、执行、自我控制等因素，以及情境层面的外部环境线索、社会支持等因素。但很少有研究将这些关键要素进行归类总结，放置在同一框架下探究在个体决策过程中，即意图形成以及转化的过程中，理性、感性、能力、情境四维因素的作用方式。

在真实世界中，人的行为并不是由这四维因素中的某一个维度所独立决定的，而是不同维度共同影响健康行为的意图形成和行为转化过程。例如，个体仅有理性意识，但缺乏感性动力、个人能力或有利情境，健康行为也难以发生或维持；若个体仅有感性冲动，但缺乏理性思考、执行能力或合适情境，健康行为也可能是短暂的。将四维因素放置于同一框架下解构个体的行为决策机制，是全面理解行为复杂性的必要之举。因此，研究亟须在综合视域下，基于个体意图形成环节及行为决策过程，探索并构建出健康行为失灵形成的整合性理论分析框架。

## （二）一个整合性分析框架

为更加清晰地描述“意图-行为差距”的发生机理，考虑现有理论的优劣势、模型膨胀问题以及理论之间部分内容不可比的现实困难，本文尝试折中地改进理论建构技术，对以上理论模型进行整合。时限性自我调节理论模型关注了个体对可能发生的行为结果的看法，如对行为本身的价值、成本或收益的判断，更重要的是还考虑了行为价值或益处是短时间内还是很长一段时间后获得（即时间观），这在解释个体行为意图的持续性和稳定性方面具有独特优势。同时，该模型明确了意图转化为行为阶段的关键因素。因此，本文选择以时限性自我调节理论的架构为基础，并依据研究重点对该理论框架进行适当调整。

首先，本文主要考察的是意图转化为行为的过程机制，无须考虑行为优势及自我调节能力变量对实际健康行为的独立影响，因此本研究删除了二者直接影响实际行为的路径。其次，结合健康行动过程取向理论的优势，引入“计划”作为意图与行为间的中介变量，但非必经之路。最后，在基础逻辑链条上增加新的变

量，如自我认同感、自我效能感，以丰富 TST 的结构和要素，弥补其过程机制解释力不足的问题，形成一个全面阐释健康行为失灵发生机理的整合性分析框架。

自我认同感被定义为个体用来描述自己的标签，是一种行为预测的重要附加变量。研究表明，自我认同感能对个体内部的影响机制（如意图对行为产生影响的过程）起到潜在调节作用（Carfora et al., 2017）。自我效能感则强调个体对自身能力与行动的感知和信心（Bandura, 1977），具有动机效应（比实际知识更能预测动机），而动机更能预测未来的参与，高自我效能感的人会产生更高的目标，压力和消极情绪也更少（李雪莲、周子涵，2024）。因此，将自我认同感变量和自我效能感变量纳入研究模型，有助于我们更全面地理解和分析个体健康行为意图与实际行动决策的关系。

至此，本文聚焦健康行为产生的两个阶段，参考相关理论模型中的关键要素及经验研究的重要结论，对影响健康行为意图形成及其转化的因素进行维度区分，探索建构基于“理性-感性-能力-情境”四维度的个体健康行为失灵发生机理分析框架（如图 2 所示）。理性维度主要强调个体基于逻辑和推理做出决策的过程，感性维度主要侧重个体情绪和主观感受对行为的影响，能力维度主要涉及个体执行特定行为所具备的技能和资源，情境维度主要考虑一系列环境等因素对行为的影响。在模型中，一致性观念、时限性效价体现个体理性因素，自我认同感、自我效能感反映个体感性因素，计划、自我调节能力体现能力因素，行为优势反映情境因素。自我认同感可以用个体对自己身份（如将自己视为锻炼者、健康饮食者）和认同感的主观感受来评价，计划包含行动计划（如行动的时间、地点、方式等）和应对计划（即应对可能遇到的障碍的可替代方案）两部分，自我调节能力测度的是自我控制能力和执行能力，行为优势具体强调过去习惯和环境线索（如物理环境、社会支持等）。

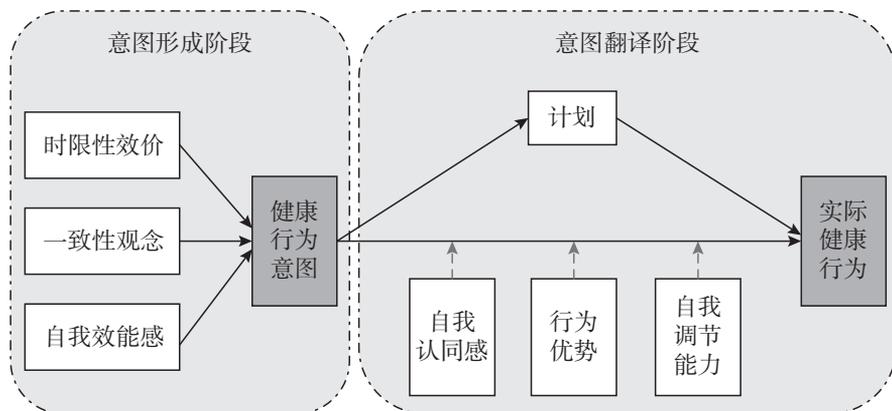


图 2 基于“理性-感性-能力-情境”四维度的个体健康行为失灵形成机理分析框架

资料来源：作者自制。

健康行为失灵的产生是个体理性、感性、能力以及情境这四维因素共同作用的结果，但不同维度解决的关键问题存在显著差异。在意图形成阶段，主要焦点

为采取健康行动的意愿，即“想不想做”，核心在于动机是否产生，通常由理性和感性维度主导，如个体通过计算成本收益、深思熟虑后形成意图，或由情感驱动绕过理性思维直接产生意图。在意图翻译阶段，主要焦点为意图转化为行为，即“能不能做成”，核心在于执行障碍能否解决，一般由能力和情境维度主导，如个体不具备执行健康行为的技能、坚持下去的能力以及良好的支持环境，那么健康行为意图很难落实到具体行动。因此，本研究将四维因素按照行为发生的内在逻辑、核心作用点，分别置于决策模型的不同阶段。在整体行为决策链条上，一致性观念、时限性效价、自我效能感会直接影响健康行为意图，计划在意图和实际行为间发挥中介作用，自我认同感、行为优势和自我调节能力均调节意图与实际行为的关系。例如，“我吃得健康就可能得病”的一致性观念越强，或个人认为健康饮食有益且获益时间越短（有立竿见影的效果），自我效能感越强，则越能产生健康行为意图，提高健康行为发生概率，进而缩小“意图-行为差距”。若个体对自己健康饮食者的身份越认同，计划性、执行力及自我控制能力越强，过去习惯、外部环境越有利，个体的健康“意图-行为差距”也越小；反之，“意图-行为差距”越大。

#### 四、健康行为失灵的治理视角：行为公共政策的独特优势

##### （一）以“有限理性”为基础的理论起点更契合“人的本性”

相较于自我利益驱动下的“理性人”假设，“有限理性”驱动下的“行为人”特征才更贴近现实世界中的个体，其决策是一个由理智与情感共同支配的过程，实际行为的发生也是理性认知因素与非理性心理机制共同作用的结果（李燕等，2021），同时还受个人能力因素及所处环境等因素的多重影响。行为公共政策本质上就是以“有限理性”为假设的行为科学在公共政策中的应用，强调政策工具设计过程中关注人类行为综合模式的特征（郭跃等，2020），通过行为科学的手段，以隐性方式（张书维等，2019）达到改变个体行为的目的，以此改善公共政策的实施效果。

个体健康行为的“有限理性”恰恰是造成意图与行为鸿沟的重要原因，需要突破传统思维模型来稳固和强化健康意图与行为间的联系。行为公共政策理解个体行为决策中存在许多非理性因素，开辟出不同于“过度干预”和“过度放任”的“第三条道路”——“温和型自由家长主义”，提供了更为多元化和包容性的干预方式（满小欧、张雨，2024），这为克服个体的健康行为弱点（即“意图-行为差距”）、引导人们做出理性的健康决策提供了新思路。实践也证明，基于行为公共政策视角的健康干预策略确实具有优势。例如，饮食行为研究中，学校将苹果放在光线充足的地方会增加学生的选择，改善零食包装大小能减少零食摄入量，等等，这种通过增加吸引力、便利性或规范性的干预方式，比人为限制某人的食物购买要有效得多（罗伯托、河内，2020）。

可见，弥补“意图-行为差距”，不能让意图者仅仅停留在意图阶段，而是要驱动其采取实际行动，基于“现实的人类行为”而非“理性经济人”假设来制定行为治理策略，将“行为人”假定作为健康干预的逻辑起点，既认可个体做出健康决策时的理性一面，也强调这种理性的“有限性”，合理制定措施，有效配置资源，是治理个体健康行为失灵的重要手段，也与行为公共政策的思想基点不谋而合。

## （二）以助推为主的政策工具能提升健康行为干预的成本效益

相比传统的健康干预政策，行为公共政策视角下提出的助推工具对于健康行为促进具有更高的成本效益。助推（Nudge）是在对人非理性心理的精准把握基础上，保持个体的选择自由，以一种非强制性的干预方式，通过创设特定情境，改变选择架构，直接干预个体行为（Thaler & Sunstein, 2008）。助推包括默认型助推（设置默认选项）、简化型助推（使用在线工具）、显著型助推（加粗关键字段显示等）、社会型助推（与其他同类人群比较）等（任兵等，2024）。助推通常能在短期内以顺势而为的低成本方式实现行为改变，同时具有可逆转、易推广、灵活性等优点，便于在群体层面展开干预，即使干预措施存在问题，取消后的损失也较小。

在实践中，仅仅将最健康的食物摆在最前面，最不健康的食物放在最后，就可以降低就餐者选择不健康食物的概率（Wansink & van Ittersum, 2013），提供绿色的碗盛放食物就能显著降低就餐者的总能量摄入（Friis et al., 2017）。反复影响行为的助推可能在无形中培养政策目标群体的能力，进而养成行为习惯（Espinosa et al., 2022），产生持久的行为效果。与之相似的助力工具主张利用人的认知可塑性，通过简捷启发式的教育来提高个体决策能力，实现行为改变（刘永芳，2022）。即使干预措施被取消，干预效果仍会持续存在，弥补了助推工具易逆转的缺陷，用更低的认知成本延长了政策执行效果。有学者指出，助力是助推的衍生品，二者局部重叠，殊途同归（张书维等，2018）。

理论研究和实践成果揭示，行为公共政策相关理论工具可以为健康行为干预提供理论支持和研究借鉴。基于行为公共政策视角探索健康行为失灵的治理工具，扩展了传统治理方案的干预范式，通过温和、提醒式的反复助推，能支持和引导健康意图者采取实际的健康行动，有利于以低执行成本获取高社会收益，提升健康干预政策的成本效益。

## （三）基于心理认知机制的叙事策略有利于强化个体政策认同与遵从

叙事在诸多领域中都被视作一种改变个体态度和行为的有效方式。政策叙事可以理解为政策制定者使用的一种语言和故事（Jones & McBeth, 2010），通过讲述特定的“故事内容”或运用一些“表达技巧”，能引导和说服公众遵循某种行动。传统上，健康行为干预政策的信息传递往往不够灵活生动，这一点恰恰是很

重要的。行为公共政策正是在借鉴心理学与行为经济学的理论与方法工具的过程中，不断审视公共政策有效性的必要条件，从聚焦静态政策工具的设计到关注政策形塑微观个体认知与行为的动态过程，即引入叙事以进一步捕捉公共政策动态影响微观个体观念与行为的触发机制（郭跃等，2020）。运用恰当的方式在适当的时机传递准确的健康信息，使受众更好地理解、认可和接受健康干预内容，对缩小健康“意图-行为差距”，取得理想政策效果尤为重要。

在实践中，可以使用故事内容的叙事方式引导或激活个体情绪以促进健康行动，如通过讲述吸烟造成的危害后果（包括对自己及家人的危害）的故事，说服吸烟者戒烟；也可以通过讲述成功戒烟者的故事，激励其他人戒烟。或者运用框架效应的表达技巧来激发人的损失厌恶心理，从而达到健康行为干预的目的。如汉堡肉可以被描述为“有20%的肥肉”，也可被描述为“有80%的瘦肉”；乳腺影像检查可以被描述为“如果进行乳腺影像检查，那么你将获得及早发现乳腺癌的最佳机会”，或者“如果不进行乳腺影像检查，那么你将失去及早发现乳腺癌的最佳机会”（李晓明、谭谱，2018）。显然，不同的干预信息表达方式会影响个体的收益感知及决策偏好，进而产生不同的健康行为治理效果。

因此，对健康行为失灵进行治理，不能忽略叙事在政策执行中的重要性，需要结合目标群体特征、考虑实际场景特征，策略性、差异化地构建相关的叙事方式，通过传播特定的故事内容，运用适宜的表达技巧，去影响和塑造个体的认知、态度和行为意愿，并促使其更愿意采取期望的行为，以达到更好的政策干预效果。运用叙事策略将复杂的健康干预与政策内容再生产为更易被理解和更好接受的信息，既是治理个体健康行为失灵的内在要求，也是行为公共政策的优势所在。

## 五、行为公共政策视角下健康行为失灵的治理策略

基于“理性-感性-能力-情境”四维度下的健康行为失灵成因剖析，以及行为公共政策视角治理健康行为失灵的独特优势，本文将进一步探索构建应对不同类型的健康行为失灵状态的精准化治理策略。健康行为失灵的治理显然无法通过单一的线性流程或一个部门来解决，即不仅是卫生系统作为服务提供者和公众个人作为服务使用者的简单互动，而且涉及卫生部门、医疗机构、公众个体、基层组织乃至家庭成员等多元主体的网络关系，需要在非线性的政策干预过程中整合多方信息及资源并通力合作，才能使问题真正得以化解。因此，必须遵循优势互补的协作逻辑，通过多元主体的参与，充分发挥各自的比较优势，合理匹配不同治理主体与功能定位，形成治理健康行为失灵的强大合力。

鉴于此，本文结合行为公共政策的关键性工具与叙事技巧，尝试从主体、工具、叙事三个层面，根据治理维度与治理目标的差异，将不同治理主体、治理工具及叙事方式进行动态组合，匹配形成多样化的健康行为失灵治理策略（如图3所示）。

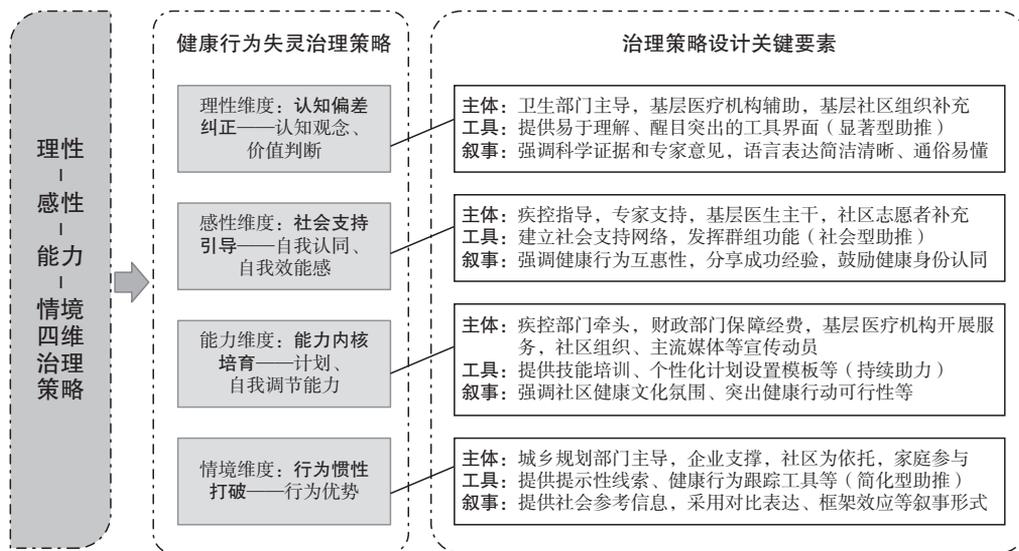


图3 健康行为失灵的治理策略

资料来源：作者自制。

### （一）基于理性维度的认知偏差纠正策略：通过理念渗透强化个体理性思考

认知偏差纠正策略主要作用于健康行为失灵形成的认知观念、价值判断等理性因素，即将科学、准确、易于理解的健康知识及行动理念渗透于个体的现实生活，直接或间接地影响人们的健康价值观念及行为态度转变，纠正个体的认知偏差，促进个体意图向实际行为的转化。在主体层面，卫生健康委员会、疾病预防控制中心等部门是宣教科普的权威单位，基层医疗机构是连接健康服务供需双方的主要阵地，社区组织能作为有效补充。在工具层面，应以准确的宣教信息内容为基础，以简单明了、易于理解、醒目突出的工具界面为载体，通过强化健康信息吸引力、提高健康信息可及性等显著型助推或助力工具，来促进公众健康行为的改变。在叙事层面，应强调科学证据和专家意见，采取明确清晰、通俗易懂、乐于接受的叙事方式，选择恰当的时间、地点传递科学指引，促进个体对健康行动的理性认知及价值认同。

具体而言，可以由国家或各省市的卫健委等部门制定和完善科学的健康行为教育指南，并将健康行为干预的宣教内容合理嵌入家庭医生签约服务、居家和社区医养结合服务等关键政策乃至基层治理的公共文化服务体系中，通过基层医生、社区管理者等关键人物，在服务过程中因时因人因地制宜地“直译”或“转译”相关科普内容。同时，利用好现代媒介，运用官方媒介（如微信公众号、健康小程序、微博号、抖音号等）的权威性和可靠性，借助领域内的知名专家学者、社会团体中意见领袖的号召力和影响力，通过互联网渠道以直播、转播、视频发布、图文转载等多种形式，直观、生动地披露健康信息与具体操作指南，依托大数据画像技术精准高效地推送至目标群体，传递科学准确的健康行为指引和风险信息

提示，形成“线上+线下”双轨并行的认知偏差纠正策略。

### （二）基于感性维度的社会支持引导策略：通过关怀融入强化个体自我认同

社会支持引导策略主要作用于健康行为失灵形成的自我认同、自我效能感等感性类因素，即通过提升个体采取健康行动的内在自信与认可，提升意图水平及其转化效率，缩小个体“意图-行为差距”。在主体层面，疾控中心是疾病预防、健康管理的主导部门，心理健康专家等服务团队拥有专业的诊疗技术，是心理服务质量与效果的重要保障；基层医生是日常诊疗服务供给的一线人员和掌握患者情感动向的关键人物，社区志愿者队伍具有友爱亲民、组织灵活的特性，是转译政策话语、输出居民诉求的重要桥梁。在工具层面，可以通过建立社会支持网络、设置分享交流群组等社会型助推工具，提供关怀活动、爱心服务，以增进个体健康行动的信心。在叙事层面，应该注重情绪包容和正向引导，通过强调健康行为互惠性、承诺和分享同类人群的亲身经历，以及鼓励健康身份认同等话语表达技巧，引导个体角色克服自我怀疑，形成和保持积极的情绪状态，从而增强其健康行为意图及其稳定性。

具体而言，可以由疾控中心牵头指导，探索与基本公共卫生服务衔接的关爱计划，在平台创建、活动开展、技术运用等方面提供资源支撑，将服务对象信息与健康档案、慢病管理、医保信息系统进行匹配对接，开展近端心理会诊与远程心理服务等活动。专家团队定期走进社区、走进校园，提供专业心理咨询服务，与基层医疗机构的常规性诊疗项目互补互促；社区志愿团队通过网格群等线上平台，以及上门服务等线下形式与居民进行交流沟通，传递积极的情绪态度，讲述健康行动的成功经验，以增强个体的行动信心与决心。

### （三）基于能力维度的能力内核培育策略：通过技能传授强化个体自我调节功能

能力内核培育策略主要作用于个体健康行为失灵形成的计划与自我调节能力因素，即通过加强个体在自我观察、自我判断、自我反应等方面的能力建设，促进其健康行为意图向实际行动的转化。在主体层面，卫健委、疾控中心等部门发挥统筹协调、搭建平台、整合资源等作用，财政部门是健康治理项目经费支持的重要来源，基层医疗机构可以建立完备的工作小组开展服务工作，社区组织、主流媒体等具有深入社会、联系公众的天然优势，是治理工作前期进行宣传动员的关键力量。在工具层面，可以通过自我管理技能培训、技巧教学、达人示范、个性化计划设置等助力工具促进个体健康行动能力的培养。在叙事层面，应强调健康行动的可行性，突出行为后果，引导个体积极掌握健康知识 with 技能，从而增强其健康行为转变的实践能力。

具体而言，可以由卫健委、疾控中心等部门主导开发技能培训课程、示范性教学视频以及建立个性化反馈机制，增强个体自我观察、学习模仿、计划设置与

监督调整的能力。同时，可以施行“健康行动积分制度”，并将积分管理工作纳入公共卫生行动计划。财政部门可以进行专项拨款用于相关课程研制及“健康行动积分制度”的推广和持续推进。社区组织、主流媒体负责项目开展前的动员活动，培育健康行动带头人、宣传健康行动达人，树立行动标杆。居民通过积分制度激励、榜样示范等方式持续提高自身对健康行动的关注，并在被动参与过程中，从观察技能到学习效仿再到习得技能，最后能适应性地运用技能，逐步养成主动执行和反复进行的内驱力，最终形成持久的自我控制能力和执行能力。

#### （四）基于情境维度的行为惯性打破策略：通过环境塑造提供持续性线索提示

行为惯性打破策略主要作用于健康行为失灵形成的习惯因素与环境因素，即通过中断、控制或打破触发不良习惯的情境诱因，塑造有利于良好习惯养成的支持性环境，让健康的选择变得更加容易，促进个体健康行为意图向实际健康行动的转化。在主体层面，城乡规划部门是改善基础设施的关键主体，人工智能技术开发商、健康服务管理平台运营等企业机构是技术赋能、平台赋能的核心支撑，基层社区是创造支持性健康行为环境的基本单元，家庭成员、社交伙伴等社会公众作为健康促进行动的参与者与受益者，发挥监督他人和自我监督的双重功能。在工具层面，可以借助现代信息技术、数字化手段拓展健康监测与管理场景，通过健康行为追踪工具等人工智能监测设备提供实时监测、提醒及信息反馈服务，创造持续性的情境激励与信号引导。在叙事层面，可以通过风险信息提示、角色标签化、对比表达、提供社会参考信息等表达技巧，营造浓厚的健康行为促进氛围。

具体而言，可以由城乡规划部门积极改善城乡、社区基础设施，实施健康社区创建项目。相关企业可以借助人工智能技术，开发适合不同年龄段群体，以及适应学习、工作、休闲等不同应用场景的便捷性健康行为追踪工具、健康应用程序，以及设计社区自助式健康管理终端平台等。运用智能化健康行为监测设备来强化行动提示与计划提醒，助推个体健康意图向实际行为转化。最后，应重视健康支持性环境的建设，充分发挥同伴、家人的监督、提醒、互促功能。

## 六、结论与讨论

提高健康干预的有效性必须采取有效措施弥补“意图-行为差距”，因此健康行为失灵的研究极其重要。本文在把握健康行为失灵概念内涵与现状特征的基础上，系统梳理了健康行为干预相关的主要理论模型，归纳总结出个体行为决策影响因素的四个维度——理性-感性-能力-情境，并构建了一个健康行为失灵形成机理的整合性分析框架。面对现实个体健康决策过程中的“有限理性”及其复杂影响机制，传统健康干预手段往往低效或失效。而基于行为科学原理和“行为人”特征设计干预工具的行为公共政策，为治理健康行为失灵提供了新的思路，其助

推工具有利于弥补传统政策措施难以应对个体失灵、行为偏差等问题的局限性，引入瞄准微观个体心理机制的叙事要素有助于强化个体认同与政策遵从。因此，从行为公共政策视角出发，探索制定健康行为失灵问题的解决方案是一项有益的尝试，同时也必须考虑多元主体共同参与健康治理的重要性。为此，本文试图在行为公共政策视角下，着眼主体、工具、叙事三个层面，探究健康行为失灵的治理策略，如认知偏差纠正策略、社会支持引导策略、能力内核培育策略、行为习惯性打破策略，为充分利用不同学科的优势解决复杂的健康治理难题提供新方案。

值得说明的是，健康行为失灵的形成机理与治理策略是复杂且相互关联的，为有效促进健康行为的改善，需要采取多维度或综合性的干预措施。尽管本文尝试从不同维度给出一般化的治理思路，但不同策略间可能并不是完全割裂、互不干扰的，而是各有侧重以着力解决各维度下的焦点问题，且在实际操作过程中仍有许多细节是值得进一步思考和规划的，本文并不能在此详尽。

此外，基于理论推导的健康行为失灵形成机理尚需验证。虽然我们可以从国际个体健康行为决策研究中获得一些洞见，但因文化、价值观、社会经济发展状况等方面的差异，制定循证的健康行为治理政策需要以立足我国现实情境的研究成果为基础，但目前国内对健康行为失灵的严重关注不足，因此，后续需要持续加强相关研究，以验证和揭示我国健康行为失灵背后的关键要素，为健康行为失灵研究提供更具本土化和科学性的学理基础，并在此基础上开展治理策略的田野实验，研制健康行为失灵治理策略的综合应用指导方案，形成本土化、可推广的中国经验，丰富和拓展健康行为干预手段以更好地助力健康中国建设。

## 参考文献

- 陈国玉、张晓义、赵芳芳、吴静 (2013). 计划行为理论在中老年糖尿病患者遵医服药行为中的运用. *医学理论与实践*, 26(17): 2364-2366.
- Chen, G. Y., Zhang, X. Y., Zhao, F. F., & Wu, J. (2013). The Application of Planned Behavior Theory in the Compliance Behavior of Middle-aged and Elderly Patients with Diabetes. *The Journal of Medical Theory and Practice*, 26(17): 2364-2366. (in Chinese)
- 陈建峰 (2017). 大学生体育学习倦怠影响锻炼行为的实证研究. *广州体育学院学报*, 37(1): 37-41.
- Chen, J. F. (2017). Empirical Study on the Effects of Learning Burnout on College Students' Exercise Behavior. *Journal of Guangzhou Sport University*, 37(1): 37-41. (in Chinese)
- 克里斯蒂娜·A. 罗伯托、河内一郎 (2020). 行为经济学与公众健康. 王健, 译. 北京: 清华大学出版社.
- Reberto, C. A., & Kawachi, I. (2020). *Behavioral Economics and Public Health*. (Wang, J. Trans). Beijing: Tsinghua University Press. (in Chinese)
- 方学梅、高煜辰、陈松 (2023). 节能领域的助推干预效果——基于现场实验类研究的荟萃分析. *公共行政评论*, 16(6): 132-147+199.
- Fang, X. M., Gao, Y. C., & Chen, S. (2023). The Effect of Nudge in the Field of Energy Conservation: A Meta-analysis Based on Experimental Studies. *Journal of Public Administration*, 16(6): 132-147+199. (in Chinese)
- 高其法、王军慈 (2013). 我国居民健康知识与行为分离情况分析. *现代预防医学*, 40(17): 3218-3221.
- Gao, Q. F., & Wang, J. C. (2013). Analysis on Gaps in Health Behavior and Knowledge and Its Influencing Factors. *Modern Preventive Medicine*, 40(17): 3218-3221. (in Chinese)
- 国家心血管病中心 (2025). 中国心血管健康与疾病报告 2024. <https://www.nccd.org.cnNewsInformation/Index/1089>.

- National Center for Cardiovascular Diseases (2025). *China Cardiovascular Health and Disease Report 2024*. <https://www.nccd.org.cnNewsInformation/Index/1089>.
- 高雨彤、朱丽丽、张俊梅、孙月 (2024). 锻炼意向对脑卒中患者锻炼行为影响的有调节的中介效应. *护理学杂志*, 39(5): 92-95+111.
- Gao, Y. T., Zhu, L. L., Zhang, J. M., & Sun, Y. (2024). Moderated Mediating Effects of Exercise Intention on Exercise Behavior in Stroke Patients. *Journal of Nursing Science*, 39(5): 92-95+111. (in Chinese)
- 郭跃、何林晟、苏竣 (2020). “工具-叙事-反馈”: 一个行为公共政策的研究框架. *中国行政管理*, (5): 71-78.
- Guo, Y., He, L. S., & Su, J. (2020). Instruments, Narrative and Feedback: A Framework of Behavioral Public Policy. *Chinese Public Administration*, (5): 71-78. (in Chinese)
- 胡鞍钢、杭承政 (2018). 论建立“以人民为中心”的治理模式——基于行为科学的视角. *中国行政管理*, (1): 13-17.
- Hu, A. G., & Hang, C. Z. (2018). Promoting China's State Governance Modernization: From Perspective of Behavioral Science and Meticulous Governance. *Chinese Public Administration*, (1): 13-17. (in Chinese)
- 黄湛冰、刘磊 (2020). 轻推式干预未被中国广泛运用的原因: 行为经济学分析. *公共管理与政策评论*, 9(2): 55-68.
- Huang, Z. B., & Liu, L. (2020). Why Nudge Intervention Is Used Rare in China? An Analysis of Behavioral Economics. *Public Administration and Policy Review*, 9(2): 55-68. (in Chinese)
- 金乐帆、张宁 (2025). 提升癌症筛查率的行为助推干预策略. *心理科学进展*, 33(2): 336-350.
- Jin, L. F., & Zhang, N. (2025). Behavioral Nudging Intervention Strategies to Increase Cancer Screening Rates. *Advances in Psychological Science*, 33(2): 336-350. (in Chinese)
- 李佳洁、于彤彤 (2020). 基于助推的健康饮食行为干预策略. *心理科学进展*, 28(12): 2052-2063.
- Li, J. J., & Yu, T. T. (2020). Nudging Strategies to Promote Healthy Eating Behavior. *Advances in Psychological Science*, 28(12): 2052-2063. (in Chinese)
- 李雪莲、周子涵 (2024). 青少年时政知识获取自我效能感与线下公共参与. *华中科技大学学报(社会科学版)*, 38(6): 55-65.
- Li, X. L., & Zhou, Z. H. (2024). Adolescents' Self-Efficacy in Current Political Knowledge Acquisition and Offline Public Engagement. *Journal of Huazhong University of Science and Technology (Social Sciences Edition)*, 38(6): 55-65. (in Chinese)
- 李晓明、谭谱 (2018). 框架效应的应用研究及其应用技术. *心理科学进展*, 26(12): 2230-2237.
- Li, X. M., & Tan, P. (2018). Applied Research on Framing Effect and Related Techniques. *Advances in Psychological Science*, 26(12): 2230-2237. (in Chinese)
- 李燕、苏一丹、朱春奎 (2021). 公民政策遵从研究述评: 基于“政策情境”与“行为特征”的二元视角. *公共行政评论*, 14(4): 175-195+200.
- Li, Y., Su, Y. D., & Zhu, C. K. (2021). A Literature Review on Citizen's Policy Compliance: Based on the Perspective of “Policy Context” and “Behavior Characteristics”. *Journal of Public Administration*, 14(4): 175-195+200. (in Chinese)
- 刘欢、隋晓阳、黄元娜、林榕平、许明星 (2019). 行为经济学在养老储蓄领域的助推应用. *心理科学进展*, 27(3): 417-427.
- Liu, H., Sui, X. Y., Huang, Y. N., Lin, R. P., & Xu, M. X. (2019). The Nudging Role of Behavioral Economics in Retirement Savings Decisions: Current Situation and Future Prospects. *Advances in Psychological Science*, 27(3): 417-427. (in Chinese)
- 刘永芳 (2022). 有限理性的本质辨析与价值之争. *心理学报*, 54(11): 1293-1309.
- Liu, Y. F. (2022). The Essence of Bounded Rationality and Debate Over Its Value. *Acta Psychologica Sinica*, 54(11): 1293-1309. (in Chinese)
- 满小欧、张雨 (2024). 行为公共政策的工具设计、应用策略与政策效应: 基于类型学的分析. *公共行政评论*, 17(5): 179-195+200.
- Man, X. O., & Zhang, Y. (2024). The Tool Design, Application Strategies, and Policy Effects of Behavioral Public Policy: A Typological Analysis. *Journal of Public Administration*, 17(5): 179-195+200. (in Chinese)
- 任兵、陈志霞、蒋林秀 (2024). 政策情境与工具选择: 行为助推何以促进政策创新. *公共行政评论*, 17(4): 154-

- 176+199-200.
- Ren, B., Chen, Z. X., & Jiang, L. X. (2024). Policy Context and Tool Choice: A Government-People Interaction Perspective on How Behavioral Nudge Promotes Policy Innovation. *Journal of Public Administration*, 17(4): 154-176+199-200. (in Chinese)
- 苏荣海、徐茂洲、马运超、李阔 (2019). 受伤运动员康复遵医意图与行为的作用机制——基于计划行为理论的混合模型检验. *上海体育学院学报*, 43(6): 48-60.
- Su, R. H., Xu, M. Z., Ma, Y. C., & Li, K. (2019). Treatment Intention and Compliance of Injured Athletes: A Mixed Model Testing Based on the TPB Theory. *Journal of Shanghai University of Sport*, 43(6): 48-60. (in Chinese)
- 万莹、徐红、赵瑾珠、任书华、周涛、孙奕 (2012). 运用计划行为理论探讨高血压患者遵医服药行为的影响因素. *中国社会医学杂志*, 29(4): 253-255.
- Wan, Y., Xu, H., Zhao, J. Z., Ren, S. H., Zhou, T., & Sun, Y. (2012). Exploring Influencing Factors on Medication Compliance Behavior Among the Elderly with Hypertension in Community on the Basis of Planned Behavior Theory. *Chinese Journal of Social Medicine*, 29(4): 253-255. (in Chinese)
- 张书维、梁歆佚、岳经纶 (2019). 行为社会政策：“助推”公共福利的实践与探索. *心理科学进展*, 27(3): 428-437.
- Zhang, S. W., Liang, X. Y., & Yue, J. L. (2019). Behavioral Social Policy: Nudge in the Practice and Exploration of Public Welfare. *Advances in Psychological Science*, 27(3): 428-437. (in Chinese)
- 张书维、王宇、周蕾 (2018). 行为公共政策视角下的助推与助力：殊途同归. *中国公共政策评论*, 15(2): 20-38.
- Zhang, S. W., Wang, Y., & Zhou, L. (2018). “Nudge” and “Boost” from the Behavioral Public Policy Perspective: All Roads Lead to Rome. *Chinese Public Policy Review*, 15(2): 20-38. (in Chinese)
- 中国疾病预防控制中心 (2025). 2024 年中国成人烟草调查主要结果和发现. [https://www.chinacdc.cnjksjksj04/202506/t20250616\\_307668.html](https://www.chinacdc.cnjksjksj04/202506/t20250616_307668.html).
- Chinese Center for Disease Control and Prevention (2025). *Key Findings and Results of the 2024 China Adult Tobacco Survey*. [https://www.chinacdc.cnjksjksj04/202506/t20250616\\_307668.html](https://www.chinacdc.cnjksjksj04/202506/t20250616_307668.html).
- 中国健康教育中心监测与评估部 (2025). 2024 年全国居民健康素养水平达到 31.87%. <http://www.cche.org.cn/portal/gzdt/xwzx/2025/1/1b3242b5dc3447b29bb3d394a7889b38.htm>.
- The Monitoring and Evaluation Department of the China Health Education Center (2025). The National Health Literacy Level of Residents Reached 31.87% in 2024. <http://www.cche.org.cn/portal/gzdt/xwzx/2025/1/1b3242b5dc3447b29bb3d394a7889b38.htm>.
- 朱德米、李兵华 (2018). 行为科学与公共政策：对政策有效性的追求. *中国行政管理*, (8): 59-64.
- Zhu, D. M., & Li, B. H. (2018). Behavioral Science and Public Policy: Pursuit of Policy Effectiveness. *Chinese Public Administration*, (8): 59-64. (in Chinese)
- Allom, V., & Mullan, B. (2012). Self-regulation Versus Habit: The Influence of Self-schema on Fruit and Vegetable Consumption. *Psychology & Health*, 27, (Suppl 2): 7-24.
- Bandura, A. (1977). Self-efficacy: Toward a Unifying Theory of Behavioral Change. *Psychological Review*, 84(2): 191-215.
- Carfora, V., Caso, D., Sparks, P., & Conner, M. (2017). Moderating Effects of Pro-Environmental Self-Identity on Pro-environmental Intentions and Behaviour: A Multi-Behaviour Study. *Journal of Environmental Psychology*, 53: 92-99.
- Cawley, J., & Ruhm, C. J. (2011). The Economics of Risky Health Behaviors. NBER Working Paper.
- Chew, H. S. J., Sim, K. L. D., Choi, K. C., & Chair, S. Y. (2020). Relationship Between Self-Care Adherence, Time Perspective, Readiness to Change and Executive Function in Patients with Heart Failure. *Journal of Behavioral Medicine*, 43(4): 533-543.
- Cockerham, W. C., Abel, T., & Luschen, G. (1993). Weber, Max, Formal rationality, and Health Lifestyles. *Sociological Quarterly*, 34(3): 413-425.
- Conner, M., & Norman, P. (2022). Understanding the Intention-Behavior Gap: The Role of Intention Strength. *Frontiers in Psychology*, 13: 923464.
- Davis, E. L., Brooker, R. J., & Kahle, S. (2020). Considering Context in the Developmental Psychobiology of Self-Regulation. *Developmental Psychobiology*, 62(4): 423-435.
- Espinosa, V. I., Wang, W. H. S., & Soto, J. H. D. (2022). Principles of Nudging and Boosting: Steering or Empowering

- Decision-Making for Behavioral Development Economics. *Sustainability*, 14(4): 1-18.
- Friis, R., Skov, L. R., Olsen, A., Appleton, K. M., Saulais, L., Dinnella, C., Hartwell, H., Depezay, L., Monteleone, E., Giboreau, A., & Perez-Cueto, F. J. A. (2017). Comparison of Three Nudge Interventions (Priming, Default Option, and Perceived Variety) to Promote Vegetable Consumption in a Self-service Buffet Setting. *PLoS One*, 12(5): e0176028.
- Hall, P. A., & Fong, G. T. (2015). Temporal Self-regulation Theory: A Neurobiologically Informed Model for Physical Activity Behavior. *Frontiers in Human Neuroscience*, 9.
- Heap, S. H. (2017). Behavioural Public Policy: The Constitutional Approach. *Behavioural Public Policy*, 1(2): 252-265.
- Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2010). A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong? *Policy Studies Journal*, 38(2): 329-353.
- McEachan, R., Taylor, N., Harrison, R., Lawton, R., Gardner, P., & Conner, M. (2016). Meta-Analysis of the Reasoned Action Approach (RAA) to Understanding Health Behaviors. *Annals of Behavioral Medicine*, 50(4): 592-612.
- Norman, P., & Smith, L. (1995). The Theory of Planned Behavior and Exercise: An Investigation into the Role of Prior Behavior, Behavioral Intentions and Attitude Variability. *European Journal of Social Psychology*, 25(4): 403-415.
- Peng, W. Y., Bai, X. K., Yang, Y., Cui, J. L., Xu, W., Song, L. J., Yong, H., He, W. Y., Zhang, Y., Zhang, X. Y., Li, X., & Lu, J. P. (2024). Healthy Lifestyle, Statin, and Mortality in People with High CVD Risk: A Nationwide Population-Based Cohort Study. *American Journal of Preventive Cardiology*, 17: 100635.
- Rhodes, R. E., & Bruijn, G. J. D. (2013). How Big Is the Physical Activity Intention-Behavior Gap? A Meta-Analysis Using the Action Control Framework. *British Journal of Health Psychology*, 18(2): 296-309.
- Rhodes, R. E., & Yao, C. A. (2015). Models Accounting for Intention-Behavior Discordance in the Physical Activity Domain: a User's Guide, Content Overview, and Review of Current Evidence. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 12(1): 1-14.
- Sallis, J. F. (2010). Temporal Self-Regulation Theory: A Step Forward in the Evolution of Health Behaviour Models. *Health Psychology Review*, 4(2): 75-78.
- Sheeran, P. (2002). Intention-Behavior Relations: A Conceptual and Empirical Review. *European Review of Social Psychology*, 12(1): 1-36.
- Sheeran, P., & Webb, T. L. (2016). The Intention-Behavior Gap. *Social and Personality Psychology Compass*, 10(9): 503-518.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. New Haven & London: Yale University Press.
- Viscusi, W. K., & Gayer, T. (2015). Behavioral Public Choice: The Behavioral Paradox of Government Policy. *Social Science Electronic Publishing*, 38(3): 973-1007.
- Wansink, B., & van Ittersum, K. (2013). Portion Size Me: Plate-Size Induced Consumption Norms and Win-Win Solutions for Reducing Food Intake and Waste. *Journal of Experimental Psychology: Applied*, 19(4): 320-332.
- Zhang, B., Lai, K. H., Wang, B., & Wang, Z. H. (2019). From Intention to Action: How Do Personal Attitudes, Facilities Accessibility, and Government Stimulus Matter for Household Waste Sorting? *Journal of Environmental Management*, 233: 447-458.

责任编辑：张书维

# 英文目录与摘要

**JPA** Journal of Public Administration, Vol. 19 No. 1, 2026

## ●SYSPSIUM: Artificial Intelligence

Introduction: Public Administration in the Era of Generative Artificial Intelligence ..... Jiannan Wu

Street-level Bureaucrats in the Age of Artificial Intelligence: A Literature Review

..... Hui Huang, Taiping Ma & Jiannan Wu

**Abstract** The rapid development of artificial intelligence has profoundly changed street-level bureaucrats who are critical in policy implementation and policymaking. How the artificial intelligence impacts the street-level bureaucrats has triggered substantial scholarly attention, however a systematic review is scant. This study employs a systematic literature review methodology, utilizing the “Discretionary Power—Conditions of Work—Patterns of Practice” framework to systematically examine and analyze relevant literature published in prestigious domestic and international journals from 2010 to 2024, thereby revealing the theoretical progress of street-level bureaucracy research in the AI era. First, we find that three key perspectives on how artificial intelligence impact the discretion power, including the curtailment, empowerment and obscurement. Second, we identify four types of situations which the working conditions are significantly impacted by artificial intelligence. Third, we discussed the changing working patterns of street-level bureaucrats, with respect to service-level rationing, algorithmic bias rationing and customer compliance. Building on this, we propose three promising research topics for future research. This study advances our understanding of the street-level bureaucracy in the era of artificial intelligence, and has policy implications on street-level governance.

**Key Words** Artificial Intelligence; Street-Level Bureaucrats; Grassroots Governance; Discretionary Power; Literature Review

New Generation Artificial Intelligence Technology and Public Human Resource Management: An Interdisciplinary Integrative Framework ..... Lijun Chen & Shimin Zhang

**Abstract** The rise of the new generation of artificial intelligence technologies, led by generative artificial intelligence, and its widespread use have quickly become the focus of academic and practical discussions. Ongoing progress and discussions surrounding new generation artificial intelligence suggest its potential to transform the processes, functions, and activities of public human resource management. This paper aims to illustrate the impact of new generation artificial intelligence technologies on public human resource management, review the relevant research progress from an interdisciplinary perspective, and provide a framework and reference for future research. The article analyzes the conceptual implications and characteristics of new generation artificial intelligence technologies, explores the development opportunities they bring to public human resource management: enhanced decision-making and precise forecasting, improved human-machine interaction efficacy, motivation stimulation, and performance enhancement, as well as the challenges posed by these technologies: biases and ambiguous accountability arising from data and algorithm risks, alienation of individual perceptions and behaviors, AI technology aversion, and the “uncanny valley” effect. The article constructs an A-TPE analysis framework for the impact of new-generation artificial intelligence technologies on public human resource management outcomes, consisting of four aspects: technology, individuals, tasks, and organizational environment, and suggests several promising future research directions.

**Key Words** New Generation Artificial Intelligence Technology; Public Human Resources Management; Opportunities; Challenge

Between Means and Ends: How Generative Artificial Intelligence Reshapes Paradox of Public Administrative Organizations? ..... Leizhen Zang & Duan Zhang

**Abstract** Generative artificial intelligence (GAI) is reshaping the operating logic of public administrative organizations. Technology no longer functions merely as an instrument of execution; by participating in problem definition and decision generation, it reorders policy goals and their pathways of implementation. In optimizing means, GAI may simultaneously reshape ends, transforming the means-ends tension within public administrative organizations from a latent conflict into an institutionalized paradox. Drawing on an organizational paradox perspective, this study develops a two-dimensional analytical framework—technological agency and goal alignment—to examine how organizational paradoxes are activated and how they are amplified or absorbed through feedback loops. Based on a case study, the analysis finds that while GAI significantly enhances the responsiveness of public governance, temporal misalignments between authority boundaries and goal systems often generate implementation dilemmas and goal drift. By contrast, institutional adjustments—such as clarifying authority and responsibility, clustering issues, and adapting governance practices to contextual conditions—can absorb technological tensions and shift organizational responses from defensive to receptive strategies, thereby converting paradoxes into sources of learning and reform momentum. A further typological analysis identifies four ideal types of organizational paradox in public administration—technology-dominant, goal-suspended, dual-misalignment, and intelligent-synergistic—and proposes governance pathways centered on systemic coordination, iterative adjustment, and uncertainty absorption. This study extends the explanatory scope of organizational paradox theory in the context of generative AI governance, clarifies the role of GAI as a driver of institutional innovation, and offers new theoretical and practical insights into the transformation of public administration in the era of generative artificial intelligence.

**Key Words** Generative AI; Organizational Paradox; Means-ends; Paradox Governance

● **SYSPOSIUM: Emergency Management and Public Safety Governance**

Adaptability of Government Emergency Collaboration Networks under Complex Adaptive Systems: Based on the Social Network Analysis of the “23 · 7” Flash Flood in Beijing

..... Shuang Zhong, Mofei Chen & Guixian Zheng

**Abstract** In a risk society, inter-organizational collaboration within government is an effective approach to addressing complex risk events. However, how does the government’s emergency collaboration network rapidly form and adapt to situations at different stages of major disasters, and what are its characteristic features? This study constructs a “process-structure” adaptability analysis framework based on complex adaptive systems theory, using the response to the heavy rainstorm in Beijing in July 2023 as a case study. It applies social network analysis methods to identify the adaptability characteristics of the government’s emergency collaboration network at three stages: pre-event, during the event, and post-event, from the dimensions of organization and task. The findings reveal that: (1) Emergency plans serve as the foundation for actual government collaboration networks, with the core organizations and key tasks in the plan occupying central positions in the actual networks; (2) As the risk situation evolves, the network form, key organizations, and core tasks of emergency collaboration exhibit an evolution from loose coupling to center-periphery to loose division of labor; (3) Real organizational and task demands are incorporated into the updated plan network after the disaster through crisis learning. Additionally, based on the case, the study further summarizes the triple adaptability logic of the emergency collaboration network: first, adaptability based on the original plan; second, adaptability based on dynamic risk situations; and third, adaptability based on crisis learning, with the adaptability at different stages being interconnected. This study identifies the adaptability characteristics and logic of the government’s emergency collaboration network based on the Beijing flood case, providing a policy basis for enhancing the government’s adaptive capacity to respond to disasters throughout the entire process.

**Key Words** Complex Adaptive Systems; Emergency Cooperation Network; Adaptability; Social Network Analysis

Why Does Emergency Response to Emergent Events Fail: Grounded Analysis and Case Explanation Based on Accident Investigation Reports ..... Chengzhi Yi & Yang Peng

**Abstract** Emergency response failure is a complex governance issue with multiple causes. Existing research often holds a hierarchically closed perspective that emphasizes “letting managers manage” which fails to fully reveal the logical interrelation among different causal conditions. To unpack the underlying mechanisms of response failure, this paper adopts the grounded theory method to extract causal chains of emergency response failure, ultimately constructing a comprehensive theoretical explanatory model based on three-level coding of 54 accident investigation reports. The study finds that information transmission blockage, failure of the window-triggering mechanism, policy implementation ineffectiveness and emergency response deviations constitute the four core causal conditions of emergency response failure. Furthermore, case analysis shows that information transmission serves as a prerequisite for response in emergency situations. Delayed reporting and behaviors such as concealment, omission disrupt internal organizational communication mechanism which may provoke a chain reaction. The failure of the window-triggering mechanism and deviations in emergency handling are key causes of response failure, which are linked by a transmission effect. Emergency plans, safety management regulations and other contents are treated as constraints in the response process. If they are executed in a perfunctory manner, the gap between the trigger mechanism and emergency handling will be deepened, accelerating the deviation between the action process and the expected results. To address and reduce failures in emergency response, efforts can be made across the dimensions of “rule-information-decision-response” by strengthening institutional development and capacity building, so as to enhance the overall emergency management capabilities of organizations.

**Key Words** Emergency Response Failure; Safety Production; Accident Investigation Reports; Grounded Theory; Case Analysis

How Do the Interaction Between Grid Managers and Residents Strengthen the Co-Production of Urban Safety Hazard Investigation? An Empirical Study of 456 Towns and Streets in China

..... Zhaoge Liu, Xiangyang Li & Limin Qiao

**Abstract** In the government-citizen co-production of urban safety hazard investigation, the construction of safety grid is playing a crucial role, and its effectiveness cannot be achieved without the continuous and effective interaction between grid managers and residents. This article takes urban fire safety as an example, based on monthly panel data from 456 towns and streets in five representative cities in China from 2021 to 2023, combined with activity theory, to study how grid manager-resident interaction affects co-production of urban safety hazard investigation from three aspects; social distance, knowledge tools, and division of labor constraints of two types of subject interaction. The statistical analysis results show that: (1) In the interaction process between grid managers and residents, the social distance between the two types of subjects will significantly increase the scale and quality of residents reporting safety hazards; (2) The effective deployment of knowledge training and digital platforms can enhance the ability of residents to identify safety hazards and grid managers to handle them, significantly enhancing co-production; (3) The division of labor among grid managers constrains the opportunities for interaction between grid managers and residents, reducing the scale of residents reporting safety hazards; (4) Heterogeneity analysis found that the interaction between grid managers and residents has a more significant impact on the co-production within small and medium-sized, high-risk towns and streets. The discussion of empirical results helps to understand the driving mechanism of co-production from the perspective of grid manager-resident interaction, enriches the theoretical research on urban safety hazard investigation and co-production, and helps local governments better play the role of diverse subjects such as citizens in urban safety management, and better implement the overall goal of joint governance, joint construction, and shared benefits.

**Key Words** Urban Safety; Hazard Investigation; Co-Production; Grid Manager and Resident Interaction; Activity Theory

Demand Driven, Attention Traction, and the Spillover Effects of Government Crisis Learning

..... Yun Tang, Ying Wang & Yaoyao Hong

**Abstract** “When one region experiences an accident, multiple parties learn from it; when one area has hidden risks, the entire nation takes warning.” This reflects the spillover effect of crisis learning by the Chinese government, where non-incident local governments can also conduct effective crisis learning from major accidents, achieving knowledge spillover from incident to non-incident areas. So, what is the actual effect of this spillover in government crisis learning? What is its underlying mechanism? By manually collecting safety production data from 273 prefecture-level cities across China from 2010 to 2022 and analyzing it through spatial econometric models, the study finds that after major accidents, not only do incident-area governments engage in crisis learning with direct effects, but non-incident-area governments also conduct effective crisis learning, demonstrating significant spillover effects. The spillover effect of crisis learning is driven by safety demands and guided by safety attention allocation. Compared to public safety demands, government safety demands more effectively drive non-incident-area governments to undertake crisis learning. Additionally, non-incident-area governments focus more on the “relative value” of differences in safety attention allocation with higher-level governments rather than the “absolute value” of such allocation. Greater hierarchical disparities in safety attention allocation further motivate non-incident-area governments to engage in crisis learning. The intrinsic drive of safety demands ( “I want to learn” ) and the extrinsic guidance of safety attention allocation ( “I have to learn” ) jointly shape the spillover effect of government crisis learning. This study reveals and quantifies the spillover effect of crisis learning within China’s government, providing empirical evidence for understanding cross-organizational crisis learning.

**Key Words** Crisis Learning; Spillover Effects; Safety Demands; Safety Attention

●ARTICLES

Governance Context and Policy Choice: A Study on the Local Differences in the Path of Government Purchase of Home-Based Elderly Care Services .....

Bing Guan & Xiao Lin

**Abstract** Local variations in policy types have long been a significant topic in policy research. This study takes the initial policy context of local governance as the core analytical variable, focusing on the domain of government procurement of home-based elderly care services. It seeks to explain why different cities adopt divergent policy types within the same field. Under conditions of limited resources, local governments implement distinct governance models to balance equity and efficiency in elderly care services, adjusting policy types in accordance with governance tasks. This process reflects both the constraints and driving mechanisms behind policy selection and adjustment. The study categorizes the government procurement of home-based elderly care services into three types: a social-oriented model led primarily by social organizations, a market-oriented model dominated by enterprises, and a hybrid model featuring a relatively equal mix of both. Shanghai, Chongqing, and Guangzhou are selected as representative cases for each of these three types. The findings indicate that, since the early 2000s, the initial practices and policy approaches to service procurement in these cities have laid the groundwork for their subsequent development. These early trajectories have reinforced local characteristics and shaped differentiated paths in elderly care service provision. In terms of policy implications, the paper underscores the importance of adopting context-specific models for the delivery of elderly care—and public services more broadly—while advocating for dynamic policy adjustments to achieve a sustainable balance between equity and efficiency.

**Key Words** Home-based Care; Government Purchase of Services; Initial Policy; Governance Context

How Does M-Government Usage Improve Government Trust: A Study of Causal Inference and Mechanism Testing .....

Wanlei Mao

**Abstract** Improving government trust in the digital age requires a full understanding of the complex role of information technology. Whether M-government, as a new development and future trend of

E-government, can improve government trust still faces dual challenges: reverse causation and insufficient empirical evidence. Based on the performance theory, this paper proposes that M-government usage can improve government trust, and empirically tests the causal relationship and influence mechanism. Based on survey data from the early development stage of M-government, this paper finds that: first, there is a clear bidirectional causality problem between M-government usage and government trust in the theoretical context and quantitative relationship. But this paper confirms that M-government usage can improve government trust by the instrumental variable analysis. PSM analysis also shows that high-frequency users have significantly higher government trust than low-frequency users. Second, the causal effect has a certain degree of group heterogeneity. High-frequency use has a greater impact on men than on women, and more on members of the CPC than on other groups; it has a significant impact on non-public officials, but not on public officials; as educational attainment increases, the effect becomes greater. Finally, the mechanism analysis based on the model of public sense of gain indicates that the influence of usage intensity on government trust is not only fully mediated by the three types of service satisfaction, but also the public sense of gain and the three types of service satisfaction play a chain mediating role. This paper proposes the “Performance Law” to unify the explanations for causality, group heterogeneity, and influence mechanisms. That is, technology-driven service performance improvement profoundly affects users’ government trust, and the improvement of public sense of gain is the key mechanism. This paper not only deepens the theoretical understanding of the relationship between technology and trust, but also provides useful and solid empirical evidence for improving government trust in the digital age.

**Key Words** Government Trust; M-government; Performance Law; Causal Inference; Mechanism Testing

The Connotation, Formation Mechanism and Governance Strategy Based on Behavior Public Policy of Health Behavior Failure ..... Ju Sun, Wenjing Han & Haomiao Li

**Abstract** It is of great practical significance to improve the effectiveness of health intervention in promoting the construction of healthy China. The key is to take effective measures to bridge the gap of individual “intention-behavior”, so the study of health behavior failure is extremely necessary. The paper first sorts out and grasps the basic connotation and current situation of health behavior failure. Secondly, theoretically analyzes the key influencing factors of health behavior failure, and constructs an integrated analysis framework of the formation mechanism of individual health behavior failure from the four dimensions of “rational-emotion-ability-situation”. Then, discusses the logic and advantages of managing health behavior failure from the perspective of behavioral public policy. Finally, under the framework of “subject-tool-narrative” three-dimensional governance elements, different governance subjects, governance tools and narrative methods are dynamically combined according to the differences in governance dimensions and governance objectives, and a governance strategy of health behavior failure is formed to deal with different causes. Such as cognitive bias correction strategies, social support guidance strategies, ability core cultivation strategies, behavioral inertia breaking strategies, etc.

**Key Words** Health Behavior Failure; Basic Connotation; Formation Mechanism; Behavioral Public Policy; Governance Strategy

# 《公共行政评论》稿件体例

《公共行政评论》(*Journal of Public Administration*, JPA) 采用严格的匿名评审制度, 致力于为国内外所有有志于公共管理研究的人士构建平等的交流平台, 营造一个温暖的精神家园。现不拘作者专业、身份与地域, 以聚焦公共管理领域为征稿标准, 以学术品质为用稿标准, 向国内外学术界、实务界热忱征集言之有物、论之有据、符合学术规范、遵守学术道德的论文、理论综述、书评、评论和博士学位论文摘要。

网络投稿: <http://jpa.sysu.edu.cn>

邮件投稿: [jpachina@163.com](mailto:jpachina@163.com)

稿件具体要求:

## 一、稿件形式

以研究性论文为主, 定量研究文章不超过 15000 字, 质性或规范研究文章不超过 18000 字。同时, 欢迎理论综述 (不超过 2 万字)、书评 (2000 字以内评论单本新出著作的资讯型书评; 1 万字左右评论 2 本及以上相关主题著作的深度、学理型书评) 和博士学位论文摘要 (2000 字以内)。书评栏目欢迎就海内外, 尤其是国内的本学科优秀新书展开评述, 博摘栏目欢迎海内外近 3 年取得本学科博士学位的学者投稿本刊。

## 二、格式要求

1. 全文采用 Microsoft Office 软件编排; 如打印, 请用 A4 纸输出。正文内容以五号宋体、1.5 倍行距编排, 页边距上、下、左、右均不小于 2.54 厘米。

2. 稿件首页包括: 中文标题、作者有关信息 (包括姓名、所在单位、通讯地址、邮政编码、联系电话、电子邮件, 以及 300 字以内的作者简介, 多人合作可以明确“通讯作者”, 可署多个单位和支持项目)。

3. 稿件次页包括: 中文标题、英文标题、中文摘要及中文关键词 (3~5 个)、英文摘要及英文关键词 (3~5 个)。稿件获基金、项目资助, 须注明 (包括项目编号)。

4. 正文内各级标题处理如下: 一级标题为“一、二、三……”, 二级标题为

“（一）（二）（三）……”，三级标题为“1.2.3.……”，四级标题为“（1）（2）（3）……”。一、二、三级标题各独占一行，其中一级标题居中，二、三级标题缩进两个字符左对齐；四级及以下标题后加句号且与正文连排。

5. 统计表、统计图或其他示意图等，均用阿拉伯数字连续编号，并注明图、表名称；表号及表题须标注于表的上方，图号及图题须标注于图的下方，末尾不加标点符号。例：“表1……”“图1……”等；图（表）下须有“资料来源”；若要标注补充说明，格式为先标注补充说明，再另起一段标注“资料来源”（后加句号）。具体为：“注”须标注于图表的下方，以句号结尾；“资料来源”须标注于“注”的下方，并按“正文引用”格式标注文献。

例 1:

表 3 自变量与因变量的统计分析结果

	模型一	模型二
(常数)	-0.553 <sup>***</sup>	1.912 <sup>*</sup>
	(0.098)	(0.123)
自变量		
……	……	……
F 统计值		
R <sup>2</sup>		
调整后的 R <sup>2</sup>		
	N = 298	N = 298

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为标准误。<sup>\*\*\*</sup>、<sup>\*\*</sup>和<sup>\*</sup>分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.10水平的显著性检验。

资料来源：中华人民共和国国家统计局（2007）。

6. 因本刊为中文黑白印刷刊物，所有统计表、统计图或其他示意图等均以中文表达，以黑白颜色呈现。

### 三、摘要要求

本刊倡导规范化的摘要。摘要是精彩论点的浓缩表达，以提供正文内容梗概为目的，以第三人称客观叙说，不加评论和补充解释。经验研究类文章的摘要可包含研究问题、方法、发现、贡献等内容要素。摘要应该可以被单独阅读。

#### 四、注释体例

本刊注释体例，主要依照 2019 年美国心理学会出版的 APA 手册（第七版），并结合中文语法结构与写作习惯而定。基本做法是：稿件中凡采用他人研究成果或引述，应在正文中采用括号注与文末列参考文献形式予以说明；正文括号注与文末参考文献必须一一严格对应，不能出现有正文括号注而没有对应文末参考文献或有文末参考文献却没有对应正文括号注的情形。以下将按照正文引用、正文注释、文末参考文献三部分加以具体说明。

##### （一）正文引用

1. 在引文后以圆括号注明作者名（中文名字标注名与姓，外文名字只标注姓）、出版年份及页码。如引文之前已出现作者名，则在名字后直接用圆括号注明出版年份，如为直接引用，须标明页码。

例 2：“×××……。”（Waldo, 1948:25-27）

例 3：夏书章（2003:3）认为“×××……”。

2. 正文中括号注的具体规范为：被引用著作作者超过 3 位（包括 3 位），只列第一作者，中文文献后加“等”，英文文献后加“et al.”；引用相同作者同一年份内不同文献，则按照文中出现先后顺序，在年份后标出小写英文字母顺序；引用论文集文献，直接注明作者姓名，不必另标出文集主编姓名。

3. 引用原文文字过长（一般为 3 行以上）时，须将整个引文单独成段，并左缩进 4 个字符。段落字体为 5 号楷体，不加引号。

##### （二）注释

不宜在正文中出现但需要进一步澄清、引申的文字，采用当页脚注，用①、②、③……标注，每页重新编号。

##### （三）参考文献

1. 参考文献列于正文后，并与正文中出现的括号注一致，同时按照中文、英文依次排列。

2. 所有中文参考文献均需要有对应的英文翻译，后加（in Chinese），中文信息结束后换行放置英文翻译。

例 4：马骏（2010）. 实现政治问责的三条道路. 中国社会科学, 5:103-120.

Ma, J. (2010). Three Roads to Political Accountability. *Social Sciences in China*, 5:103-120. (in Chinese)

3. 中文、英文文献都按照作者姓名拼音从 A 到 Z 排列。与正文括号注不同，文

未参考文献中所有作者必须全部列出。英文文献姓在前，名的首字母大写，著作与期刊名用斜体字。

例 5：夏书章主编（2003）. 行政管理学. 广州：中山大学出版社.

例 6：刘军强、鲁宇、李振（2017）. 积极的惰性——基层政府产业结构调整的运行机制分析. 社会学研究, 5:140-165.

例 7：杨瑞龙（1999）. “中间扩散”的制度变迁方式与地方政府的创新行为——江苏昆山自费经济技术开发区案例分析. 载张曙光主编《中国制度变迁的案例研究》（第二集）. 北京：中国财政经济出版社.

例 8：Wildavsky, A. (1980). *How to Limit Government Spending*. Los Angeles: University of California Press.

例 9：O'Brien, K. J. & Luehrmann, L. M. (1998). Institutionalizing Chinese Legislatures: Trade-offs Between Autonomy and Capacity. *Legislative Studies Quarterly*, 23 (1): 420-430.

例 10：O'Donnell, G. (1999). Horizontal Accountability in New Democracies. In Schedler, A. Diamond, L. & Plattner, M. Eds. *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

4. 其他未公开发表文献按照作者、年份、题名、出处顺序标注。学位论文类文献按照作者、年份、题名、毕业大学顺序标注，并注明为学位论文；网络文献按照作者、年份、题名、访问网站名称、访问路径和访问时间顺序标注。

例 11：夏书章（2015）. 促进传统行政管理思想古为今用. 人民网：

<http://theory.people.com.cn/n/2015/0605/c40531-27107755.html>. 2020 年 12 月 4 日访问.

例 12：周子康（1991）. 中国地方政府编制管理定量分析的研究（会议论文）. 北京：东部地区公共行政组织第十四届大会.

## 五、权利与责任

1. 请勿一稿数投，进入匿名评审的须签署作者承诺函。

2. 文章一经发表，版权即归本刊所有。凡涉及国内外版权问题，均遵照《中华人民共和国著作权法》及有关国际法规执行。

3. 本刊刊登的文章，均加入网络系统。若无此意愿，请来稿时注明。

4. 投稿 3 个月内未收到任何消息，可自行处理稿件。

5. 由于本刊办刊经费有限，故暂不向作者发放稿酬，但也不向作者收取版

面费等任何费用，每期我们会向当期刊发作者寄赠样刊以表谢意。凡向本刊投稿者即视为同意本刊此规定。

6. 本刊热诚欢迎国内外学者将已出版的论著赠予本刊编辑部，以备“书评”之用。本刊也热诚欢迎国内外学者或机构将公共管理领域的重要学术信息及时通报我们，以期将本刊建设成学术交流的平台。

7. 本刊声明，所有文章一经本刊刊用，网络版权即授予中国知网等相关合作单位使用，中国知网等相关合作单位可免责对本刊所有文章进行发布和转载。

# 公共行政评论

双月刊，2008年创刊  
第19卷，第1期（总第109期）  
2026年2月15日出版

Journal of Public Administration  
Bimonthly, Since 2008  
Vol.19 No.1  
Published in February 2026

主管单位 中华人民共和国教育部  
主办单位 中山大学  
协办单位 教育部人文社会科学重点研究基地-  
中山大学中国公共管理研究中心  
广东省行政管理学会

社 长 肖 滨  
主 编 朱亚鹏

联系电话 020-84113029 020-84038746

电子邮件 jpachina@163.com

编辑出版 《公共行政评论》编辑部  
(广州新港西路135号; 邮编510275)

印 刷 广州一龙印刷有限公司

国内发行 广东省报刊发行局

国外发行 中国国际图书贸易总公司  
(北京399信箱)

传 真 020-84111478

网 址 <http://jpa.sysu.edu.cn>

Administrator Ministry of Education of the People's Republic of China

Sponsors Sun Yat-sen University

Supporters Centre for Chinese Public Administration Research, Sun Yat-sen University  
Guangdong Public Administration Society

President: Bin Xiao

Editor in Chief: Yapeng Zhu

Tel: 86 20 84113029 86 20 84038746

Fax: 86 20 84111478

Email: jpachina@163.com

Website: <http://jpa.sysu.edu.cn>

Edited by Editorial Office of *Journal of Public Administration*

(NO.135 Xin Gang Xi Road, Guangzhou, China. 510275)

Distributed by China International Book Trading Corporation

(P.O.Box 399, Beijing, China)



ISSN 1674-2486



9 771674 248265

刊号 ISSN1674-2486  
CN44-1648/D

邮发 国内46-364  
代号 国外BM8839

国内外公开发行  
国内定价: 20.00元