

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

●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
 ● 论文		
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
 ● 英文目录与摘要		196

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^①，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

^① 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^①。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。

^① 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）。

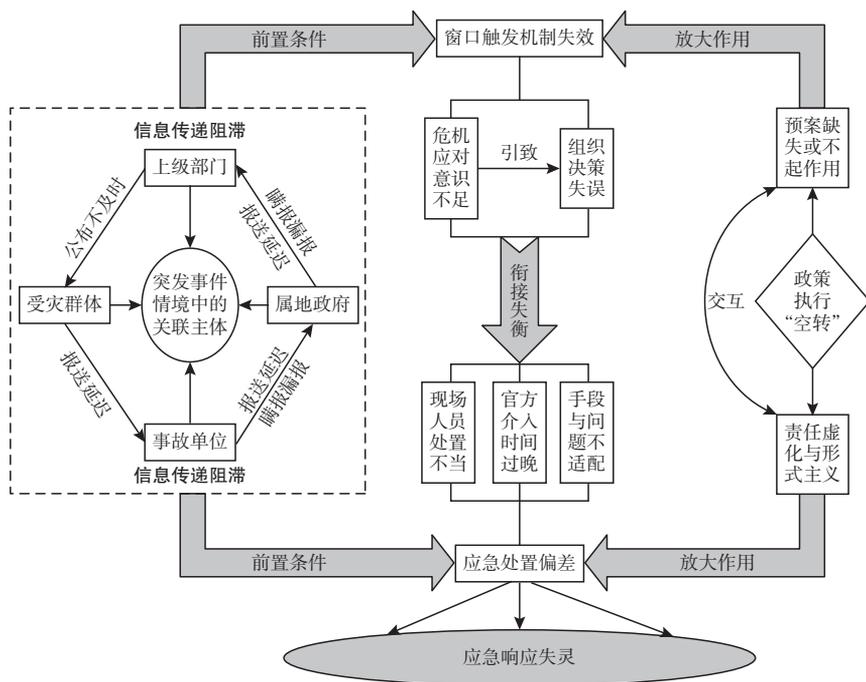


图 1 突发事件应急响应失灵的理论解释模型

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^①。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

^① 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。

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。

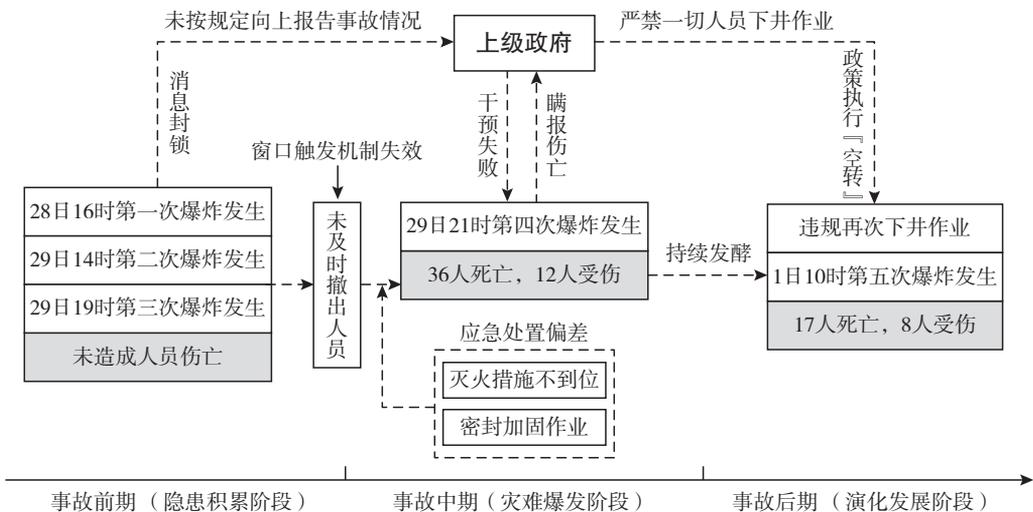


图2 “3·29”吉林八宝煤矿瓦斯爆炸事故原因分解

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，应急管理工作者们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 with 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.
- 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. (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

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

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