DOI：10. 13766/j. bhsk. 1008−2204. 2021. 0836

地方政府公共危机回应的影响因素研究
——基于“主体−事件−客体”框架的组态分析

雷玉琼，梁晓鸣
（湖南大学 公共管理学院，湖南 长沙 410082）

摘　要：基于“主体−事件−客体”分析框架，结合中国 60 起公共危机典型事件，利用模糊集定性比较分析（fs/QCA）方法来分析影响地方政府公共危机回应有效性的必要条件和组态情况。研究发现：地方政府公共危机回应极具复杂性，不存在促成地方政府公共危机回应有效性的单个必要条件；三种类型构成了地方政府公共危机回应有效性的实现路径，即“主体驱动型”“主体−事件平衡型”“综合型”；实现地方政府公共危机回应的有效性，需要“主体−事件−客体”合力完成。

关键词：公共危机；政府回应；组织制度；组织能力；组态分析
中图分类号：D63　　**文献标志码：**A　　**文章编号：**1008−2204（2023）01−0090−11

Influencing Factors of Local Government’s Response to Public Crisis: Configuration Analysis Based on the Framework of “Subject-Event-Object”

LEI Yuqiong, LIANG Xiaoming
（School of Public Administration, Hunan University, Changsha Hunan 410082, China）

Abstract: Based on the analytical framework of “subject-event-object”, and 60 typical events of public crisis in China, the paper analyzes necessary conditions and configuration situations that affect the effectiveness of local government’s response to public crisis by using fuzzy set Qualitative Comparative Analysis (fs/QCA). It is found that the local government’s response to public crisis is extremely complex, and there is no single necessary condition that can make it effective. Moreover, the three types that constitute the realization path of the effectiveness of local government’s response to public crisis are “subject-driven” “subject-event balanced” “comprehensive”. The effectiveness of local government’s response to public crisis needs to be realized with the joint efforts of “subject-event-object”.

Keywords: public crisis; government’s response; organizational system; organizational skill; configuration analysis

一、问题的提出

公共危机是指对一定范围内的社会秩序、人身财产安全造成重大影响的紧急事件或状态[1]，因为其具有极强的破坏性和不可预见性，所以要求公共危机的管理主体具备相应的应急能力。处于社会转型期的中国面临着社会公共治理方面的新问题，近年来，党和国家高度重视公共危机管理，对地方政府提高公共危机应对能力提出了新要求。2019 年，党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》明确提出，要“构建统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制，优化国家应急管理能力体系建设”[2]。同年 11 月，中共中央政治局第十九次集体学习会议提出，“应急管理是国家治理体系和治理能力现代化

收稿日期：2021−10−15
基金项目：国家社会科学基金（2020MYB051）；湖南省社会科学成果评审委员会重点课题（XSP20ZDI025）
作者简介：雷玉琼（1977—），女，湖南株洲人，教授，博士，研究方向为地方政府治理、数字政府治理.

的重要组成部分”“积极推进我国应急管理体系和能力现代化”[3]，赋予了应急管理工作全局地位，坚持强调从源头化解重大安全风险，推动应急管理向危机管理延伸。上述举措为地方政府推进公共危机管理体系和实现社会危机管理能力现代化指明了努力方向、提供了根本遵循。

在公共危机管理中，政府回应可以充分体现出政府的资源调动能力、组织协调能力以及公众需求满足能力，是政府公共危机管理的核心与关键。政府回应是新时代政府公共事务管理能力的外在表现，是政府进一步稳定社会关系，转变为服务型、开放型政府的基础。当前，中国正处于社会转型期，公共危机事件类型不断增多、频次不断增强、强度不断升级，若政府回应缺失，很可能会危及社会的全面、协调及可持续发展。政府作为公共服务的提供者和公共事务的管理者，在公共危机回应中必然起着主导作用[4]。对公共危机的回应，反映的是地方政府对公共危机的管理水平，同时也反映出地方政府在应对危机时的治理能力。从某种意义上来讲，现阶段公共危机事件的发生在社会生产生活中难以避免。面对这一形势，地方政府能否及时有效地回应公共危机，是实现政府公共危机管理有效性的重要标识。与此同时，地方政府对公共危机的有效回应是回应型政府和服务型政府建设的关键环节，提升地方政府的公共危机回应性势在必行。当前，地方政府公共危机回应存在着回应不及时、回应动力不足以及回应无法满足公众需求等现实问题，而实现公共危机的有效回应不仅取决于公共危机处理主体，还取决于公共危机事件本身以及公共危机涉及的对象。因此，研究地方政府公共危机回应的影响因素，不仅可以洞悉决定地方政府公共危机有效回应的核心因素，还可以为提高地方政府公共危机回应提供科学合理的对策建议，有利于突破新时期中国公共危机管理的现实困境，推进中国公共危机管理的发展进程，从而实现政府管理能力的提高与转型。如何实现地方政府对公共危机的及时有效回应、提高地方政府在公共危机事件中的回应性已成为各级地方政府必须面对的重要课题。

然而，当前关于地方政府公共危机回应的影响因素还尚待深入研究。就公共危机与政府回应的研究而言，学界主要探讨了公共危机的政府信任修复[5-6]、公共危机的政府信息公开[7-8]以及公共危机中的政府与其他组织的协作[9]等议题，而关于地方政府公共危机回应的总体情况及其影响因素的研究，无论是在数量上还是质量上都仍有待拓展探讨和深入研究。具体而言，一方面，学界缺少对地方政府公共危机回应影响因素的系统性阐释；另一方面，学界对地方政府公共危机回应还缺少实证性探讨。笔者拟从经验层面来探讨地方政府公共危机回应的影响因素，以期能够为地方政府提高公共危机回应性提供实质性的参考和借鉴，从而为地方政府公共危机回应提供有益的补充。

鉴于此，笔者尝试研究如下问题：当前地方政府公共危机回应总体情况如何？影响地方政府实现公共危机有效回应的因素有哪些？

二、理论基础与分析框架

（一）公共危机回应的影响因素

总观已有关于政府公共危机回应的研究成果，大部分认为，政府回应行为是内部系统和外部压力的共同产物[10]55-59。从回应互动主体性质上来看，政府回应程度是直接影响政府公共危机管理中回应的因素，回应中主客体的参与决定了公共危机中政务新媒体的回应效果。从回应主体上来看，政府工作人员的技能素养、政府机构的效率、回应的政府层级和政府公信力等因素是影响公共危机政府回应的重要因素。从回应客体上来看，回应是指政府行动符合公民意愿的行为[11]，公民的参与和关注程度对公共危机中政府的回应会产生直接影响[12]。从公共危机属性上来看，类型不同的公共危机事件，其发生的原因、回应事件的部门、政府的处置策略、危机产生的后果和影响等不同，都会影响政府在公共危机中的回应。有学者从危机事件处理过程的角度来进行分析，认为公共危机发生后信息透明、上级政府是否施压和官员问责等都会对政府回应产生影响[13]；也有学者发现，中国东、中、西部三大地带间的不同人群对地方政府回应的满意度有着明显的不同[14]；还有学者将影响政府回应的因素划分为两类，即直接因素和间接因素，其中直接因素是指政府直接对

回应行为产生贡献的因素，如官方响应、信息透明、地方公信力等，而间接因素是指政府为了有效转型为开放型政府而对其他相关特征、制度所进行的转变因素，如动态反应、官员问责和网络技巧等[15]；亦有学者根据社会运动理论，提出影响政府公共危机回应的四个视角：资源视角、政治视角、个体视角和文化视角[16]。

（二）分析框架构建

综上所述，当前学界关于公共危机中政府回应的影响因素研究，主要依据社会运动理论和内外部系统模型来开展。如前所述，社会运动理论提出了影响政府公共危机回应的四个视角，其中，资源视角包括新媒体联动和意见引导者，政治视角包括公众参与和媒体支持性报道，个体视角包括行动主体与行动策略，文化视角主要是指框架使用[10]55-59。在内外部系统模型中，内部因素主要包括回应主体、信息透明公开、上级政府施压、涉事官员问责等因素；外部因素主要包括回应客体、公共危机事件属性、事件发生地区的社会经济状况等因素[17]49-57。可见，对于地方政府公共危机回应的影响因素仍然缺少一个具有整体性、系统性的分析框架，尚未有学者从“主体-事件-客体”这一逻辑视角出发来对地方政府公共危机回应的影响因素进行探讨。鉴于此，笔者拟遵循社会运动理论和内外部系统模型，根据“谁来回应-回应什么-回应谁”的逻辑，从“主体-事件-客体”三个维度来构建地方政府公共危机回应影响因素的分析框架；选取2010—2020年发生的公共危机典型事件，从“主体-事件-客体”三个维度构建一个整体性的分析框架，如图1所示，并运用fs/QCA方法来开展分析，以期能够展现当前中国地方政府公共危机回应的总体情况，为提升中国地方政府公共危机回应性提供一定的参考和借鉴。

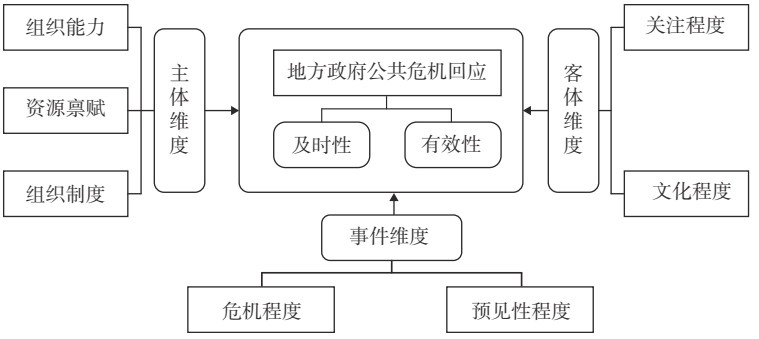


图1　地方政府公共危机回应分析框架

1. 主体维度

公共危机回应主体是指通过媒体等渠道出面回应公共危机事件的机构或人员。主体维度符合内部行政驱动模型的基本观点，认为组织行为是由组织能力、资源禀赋、组织制度等组织内部因素所驱动的[17]49-57。首先，在组织能力方面，公共危机的处理依靠单一主体的力量很难完成，往往需要多个部门、多元主体协同应对。在公共危机回应中，各职能部门之间有效的资源共用、信息传递以及行动同步是必要条件，组织的协同性是地方政府在公共危机回应中的组织能力的重要体现。因此，组织协同性越强，表明地方政府的组织能力越强，越有利于实现其对公共危机的回应。其次，在资源禀赋方面，地方政府的资源禀赋是实现公共危机有效回应的重要保障，在公共危机回应中，财政资源和信息资源是地方政府实现有效回应的关键资源。财政资源体现为地方政府公共危机的事后补救能力，信息资源体现为地方政府的信息公开能力，有利于提升公众对地方政府的信任度。因此，财政资金越充足、信息开放平台越完善、信息公开越及时，越有利于地方政府实现对公共危机的有效回应。最后，在组织制度方面，在公共危机管理的实践中，应急预案的建设是实现地方政府公共危机有效回应的制度保障。

2. 事件维度

公共危机事件的性质特点影响着回应主体对公共危机事件的回应行为，从而决定回应是否有效[18]47-54。公共危机事件的性质特点往往由其发生时所处的环境决定，因此，事件维度符合组织场域理论的基本逻

辑，即认为组织采取的行动策略是由组织或事件发生的具体环境所决定的[19]101-113，事件维度包括危机程度和预见性程度两个子维度。一方面，不同严重程度的公共危机对公众的伤害程度、对社会的影响程度不同，从而导致地方政府在应对不同严重程度的公共危机时具有异质性；另一方面，从公共危机本身来看，类型不同的公共危机事件，其发生的原因、回应事件的部门、政府的处置策略、危机产生的后果和影响等也不同，这一系列因素决定了公共危机事件的预见性难度有所差异，从而也会影响政府在公共危机中的回应。

3. 客体维度

公共危机的回应客体是指受到公共危机事件影响的人员以及关注公共危机事件的广大公众。从政府的回应目的上来看，政府回应是指政府能够积极地对公众的需求作出回应，并采取积极的措施，公正、有效率地实现公众的需求和利益；从政府回应的作用上来看，政府的有效回应是实现政民良性互动的落脚点。因此，在“为民服务”的行政要求下，满足公众诉求是实现公共危机有效回应的关键因素。公共危机事件的客体维度包括关注程度和文化程度两个子维度：一方面，公共危机发生后，公众对危机事件的关切程度会影响地方政府对公共危机的回应，公众对公共危机的关注程度较高，会使公共危机信息迅速传播、不断发酵，从而引起地方政府的关注，基于公众呼声和舆论热潮等外部压力，地方政府往往会采取行动来回应公共危机，从而影响地方政府对公共危机的回应；另一方面，地区公众的文化程度也是影响地方政府公共危机回应的因素之一，不同文化程度的公众在面对同一公共危机事件时的风险感知、心理调节以及诉求表达都会存在一定的差异[20]31-45，文化程度高的公众其诉求表达往往较为理性有序，文化程度较低的公众则往往易听信谣言，甚至导致事件的恶性发酵，从而影响地方政府对公共危机的回应。

三、研究方法与数据来源

（一）研究方法：定性比较分析

笔者尝试在主体–事件–客体视角的基础上分析地方政府公共危机回应的多元驱动机制，因此采用 fs/QCA 方法来开展实证检验。在定性比较分析（QCA）方法中，研究者可以通过多案例比较，找出不同因素的匹配模式与结果之间的逻辑关系，即“条件变量的哪些组态可以导致结果变量的出现，哪些条件组态又会导致结果变量的消失”，从而进一步在承认因果复杂性的前提下识别多重条件变量的协同效应[21]。相较于以回归分析为主的定量研究和以案例分析为主的定性研究，QCA 方法的优势在于：第一，通过对大、中、小等样本的跨案例比较，研究者可以在识别条件变量作用机制的基础上，确保一定程度上实证结果的外部推广度。第二，研究者可以识别出具有等效结果的条件组态，帮助人们理解不同案例场景下所导致的结果产生的差异化驱动机制，并进一步讨论条件间的适配与替代关系。第三，研究者还可以进一步比较导致结果产生与消失的条件组态，拓宽其对特定研究问题的理论解释维度。原因在于，在“因果不对称性”的逻辑前提下，导致结果变量出现的条件与导致结果变量的“否集”出现的条件可能并不相同[22]81-94。QCA 方法包括清晰集定性比较分析（cs/QCA）方法、fs/QCA 方法和多值集定性比较分析（mv/QCA）方法 3 个基本类别。相较于 cs/QCA 方法和 mv/QCA 方法只适合处理类别问题的特点而言，fs/QCA 方法还能够进一步处理有关程度变化抑或部分隶属的问题[22]81-94。正因如此，近年来 fs/QCA 在相关实证研究中被广泛使用。

（二）数据来源

为了研究地方政府在公共危机事件中回应的表现和考察影响地方政府在公共危机中回应的因素，笔者通过检索人民网、各大新闻网站以及中国知网来搜集 2010—2020 年的公共危机事件，最终收集到公共危机典型事件 60 起。其中，按事件类型划分：自然灾害 17 起、事故灾难 21 起、公共卫生事件 8 起、社会安全事件 8 起、群体性事件 6 起，案例详情如表 1 所示。按危机程度划分：特别重大危机事件 12 起、重大危机事件 7 起、较大危机事件 12 起、一般危机事件 29 起。

表1 公共危机事件案例详情

事件类型	事件名称及发生时间
自然灾害	舟曲泥石流（2010年）、玉树地震（2010年）、云南盈江地震（2011年）、四川芦山地震（2013年）、威海森林火灾（2014年）、深圳滑坡（2015年）、河北邢台暴雨（2016年）、河北邢台大贤村洪灾（2016年）、宁乡泥石流（2017年）、湖南特大洪灾（2017年）、雾锁琼州海峡公共危机（2018年）、郑州猪瘟疫情（2018年）、山东寿光洪灾（2018年）、贵州水城特大山体滑坡（2019年）、云南巧家地震（2020年）、新疆伽师地震（2020年）、云南春夏连旱（2020年）
事故灾难	胶州路火灾事故（2010年）、甬温线特别重大铁路交通事故（2011年）、哈尔滨大桥坍塌事故（2012年）、成都传化物流基地火灾事故（2012年）、上海外滩踩踏事故（2014年）、浙江奉化塌楼事故（2014年）、西安地铁“问题线缆”事故（2014年）、天津港爆炸事故（2015年）、成都洛带古镇隧道爆炸事故（2015年）、江西丰城发电厂冷却塔施工平台坍塌事故（2016年）、当阳热电厂爆炸事故（2016年）、宁波小区爆炸事故（2017年）、重庆公交车坠江事故（2018年）、福建泉港碳九泄漏事故（2018年）、张家口化工厂爆炸事故（2018年）、葫芦岛车辆撞小学生事故（2018年）、大同煤矿集团同生安平煤业瓦斯爆炸事故（2019年）、葫芦岛企业爆炸事故（2020年）、孝义有毒气体泄漏事故（2020年）、张掖硫化氢气体中毒事故（2020年）、吉安医药公司爆炸事故（2020年）
公共卫生事件	双汇瘦肉精事件（2011年）、黄浦江漂猪事件（2013年）、山东非法疫苗案（2016年）、桃江四中疫情暴发事件（2017年）、长春长生疫苗事件（2018年）、成都七中实验学校食品安全问题事件（2019年）、湖南邵阳禽流感（2020年）、云南食用野生菌中毒事件（2020年）
社会安全事件	成都爆炸案（2010）、北京金水桥事件（2013年）、昆明火车站砍人事件（2014年）、银川公交纵火事件（2016年）、携程亲子园虐童事件（2017年）、红黄蓝幼儿园虐童事件（2017年）、长沙县广场舞致死事件（2018年）、陕西米脂学生遇袭事件（2018年）
群体性事件	四川什邡钼铜事件（2012年）、仙桃垃圾焚烧发电事件（2015年）、常州外国语学校污染事件（2015年）、泸县太伏中学死亡事件（2017年）、湖南新化教师维权事件（2018年）、宁波镇海PX项目事件（2020年）

（三）数据赋值

1. 结果变量

笔者所关注的结果是地方政府公共危机回应，而地方政府的回应能力主要体现在回应的及时性和回应的有效性两个方面。回应的及时性以人民网舆情风险管理机制设定的危机回应“黄金4小时法则”为依据，即以公共危机事件发生的时间为标准，在4小时（含）之内通过新媒体进行回应的视为“及时”，超过4小时或者从始至终没有作出任何回应的视为“不及时”。对于回应的有效性，需要尽可能包含与公共危机事件相关的信息，参考相关专家提出的“4确认5发布”的做法[23]，在内容上尽可能公开公共危机事件的相关信息，包括事件发生的时间、地点、人物、经过、原因、处理结果等。笔者依据上述指标对事件进行赋值：若地方政府在公共危机中回应及时且有效，则事件赋值为1，否则赋值为0。

2. 条件变量

（1）组织能力

地方政府在公共危机回应中的组织能力，主要体现在各职能部门的协同能力上，而职能部门之间的协同性是一个潜变量，无法直接观测，但根据现有研究，部门之间的协同程度可以通过特定集体行动中的表现来测量[24]。有学者指出，行政审批中心是部门协同与功能整合的体现[25]，因此，笔者采用各事件发生地区当年是否入驻行政审批中心、行政审批局以及行政服务中心等作为测量指标，入驻则事件赋值为1，否则赋值为0。

（2）资源禀赋

资源禀赋主要包括财政资源和信息资源两个子维度。财政资源根据事件发生当年中国各省（自治区、直辖市）财政预算收入排名作为测量指标，排在前15名（含）的省（自治区、直辖市）表明财政资源充足；排在15名之后的省（自治区、直辖市）则表明财政资源欠缺；信息资源则根据公共危机发生当年该地方政府是否建立了数据开放平台。基于此，若地方政府在公共危机回应中财政资源与信息资源都充足，则事件赋值为1，否则赋值为0。

（3）组织制度

根据公共危机发生时所在地方政府应急预案的完备性，从应急准备的合理性、预防预警的有效性、应急处置的高效性、各模块作业的协调性以及后期处置的完善性等方面来评估其应急预案的完备性[26]，若应急预案完备，则事件赋值为1，否则赋值为0。

（4）危机程度

2007年3月28日，国务院第172次常务会议通过的《生产安全事故报告和调查处理条例》规定：“根据生产安全事故造成的人员伤亡或者直接经济损失，事故一般分为以下等级：特别重大事故、重大事故、较大事故、一般事故。”[27] 笔者将一般事故和较

大事故视为低危机程度事件, 赋值为 0; 将重大事故和特别重大事故视为高危机程度事件, 赋值为 1。

(5)预见性程度

不可预见性是公共危机事件的重要特征之一, 公共危机事件的可预测性和可控可防性是决定公共危机事件预见性程度的关键要素。2006 年 1 月, 国务院颁布的《国家突发公共事件总体应急预案》规定: “根据突发公共事件的发生过程、性质和机理, 突发公共事件主要分为以下四类: 自然灾害、事故灾难、公共卫生事件以及社会安全事件。”[28] 由于自然灾害和事故灾难的可预测性和可控可防性较高, 笔者将其视为高预见性程度事件, 赋值为 0; 由于公共卫生事件和社会安全事件一般具有潜伏期, 其复杂性也导致其难以预测和控制, 因此, 笔者将其视为低预见性程度事件, 赋值为 1。

(6)关注程度

作为国内较为顶尖的搜索引擎, 百度的国内用户量极大, 其搜索指数具有一定的代表性, 因此, 笔者采用公共危机事件的“百度搜索指数”来衡量公众对公共危机事件的关注程度。

(7)文化程度

有研究表明, 不同文化程度的公众在面对同一公共危机事件时的风险感知、心理调节以及诉求表达都会存在一定的差异[20]31-45, 因此, 笔者采用事件发生地区普通高等学校在校生人数来表示该地区公众的文化程度。

笔者研究的结果变量和条件变量的赋值, 如表 2 所示。

表 2　变量赋值

变量类别	变量名称	变量赋值
结果变量	地方政府公共危机回应	当政府对事件作出回应的时间小于4小时（含）且做到信息公开，则认为事件回应及时有效，并将事件赋值为1，否则赋值为0
条件变量	组织能力	事件发生地区当年是否入驻行政审批中心、行政审批局以及行政服务中心等作为测量指标，若入驻则事件赋值为1，否则赋值为0
	资源禀赋	事件发生所在省（自治区、直辖市）当年财政预算收入排在前15名（含）且建立了数据开放平台，则表明当地政府的财政资源与信息资源都充足，将该事件赋值为1，否则赋值为0
	组织制度	事件发生当年地方政府预案的完备性，应急预案完备事件赋值为1，否则赋值为0
	危机程度	一般事故和较大事故视为低危机程度事件，赋值为0；重大事故和特别重大事故视为高危机程度事件，赋值为1
	预见性程度	自然灾害和事故灾难视为高预见性程度事件，赋值为0；公共卫生事件和社会安全事件视为低预见性程度事件，赋值为1
	关注程度	事件的百度搜索指数
	文化程度	事件发生地区普通高等学校在校生人数

笔者研究中的条件变量的设计是依据国内文献[17]49-57[18]47-54[19]101-113[20]31-45 中已被初步论证过的作用要素来进行校准的, 如表 3 所示。

表 3　条件变量校准

条件变量	完全隶属	交叉点	完全不隶属
组织能力	1	0.41	0
资源禀赋	1	0.30	0
组织制度	1	0.43	0
危机程度	1	0.30	0
预见性程度	1	0.37	0
关注程度	1	0.41	0
文化程度	1	0.47	0

四、数据分析与实证结果

(一) 必要条件分析

在对条件组态进行分析前, 首先, 需要逐一对各条件的必要性进行单独检验, 即进行各条件的必要条件分析, 如表 4 所示; 其次, 需要对无法单独作为必要条件的各条件展开充分条件分析, 并通过布尔代数最小化来识别出对目标案例解释力度最大的条件组态。

表 4 中高水平回应的必要条件分析结果显示: 其一, 各条件的一致性相对较高, 对结果具备一定的解释力; 其二, 所有条件的一致性均低于阈值 0.90, 说明没有哪个条件能够单独构成高/低回应水平的必

表 4　必要条件分析

条件变量	高回应		低回应	
	一致性	覆盖度	一致性	覆盖度
高组织能力	0.79	0.59	0.52	0.41
高资源禀赋	0.34	0.56	0.26	0.44
完备组织制度	0.83	0.92	0.06	0.07
高危机程度	0.48	0.78	0.13	0.22
高预见性程度	0.37	0.50	0.35	0.50
高关注程度	0.69	0.59	0.45	0.41
高文化程度	0.47	0.48	0.48	0.52
低组织能力	0.21	0.29	0.48	0.71
低资源禀赋	0.66	0.45	0.74	0.55
欠缺组织制度	0.17	0.14	0.95	0.85
低危机程度	0.52	0.36	0.87	0.64
低预见性程度	0.62	0.47	0.65	0.53
低关注程度	0.31	0.35	0.55	0.65
低文化程度	0.53	0.49	0.52	0.51

要条件。这一结果显现了地方政府公共危机回应的复杂性，只有主体–事件–客体联动匹配，才能实现地方政府公共危机的有效回应。

（二）组态条件分析

笔者采用 QCA 方法来呈现分析结果。该呈现形式的优点在于，能够比较清晰地表明各条件在组态中的相对重要性。用以解释高水平地方政府公共危机回应的 7 条驱动路径，如表 5 所示。

表 5　高水平地方政府公共危机回应的组态分析

条件组态	路径1	路径2	路径3	路径4	路径5	路径6	路径7
组织能力	▲	▲	○	▽	▲	●	▲
资源禀赋		▽	▲	▽	●	▽	▽
组织制度	●	●	●	▲	▲	▽	▽
危机程度	▲	▲	▽	●	▲	▽	●
预见性程度	▽	▲	●		●	●	▽
关注程度	▲	▽	▲	▽	●	▽	▽
文化程度	▲	▽	▲	●		●	●
一致性	1	1	1	1	1	0.90	1
覆盖度	0.152	0.252	0.178	0.205	0.286	0.212	0.172
唯一覆盖度	0.004	0.017	0.015	0.015	0.024	0.022	0.021
解一致性	0.657						
解覆盖度	0.984						

注：●和○表示该条件为核心条件；▲和▽表示该条件为边缘条件；●和▲表示条件变量取值较高；○和▽表示条件变量取值较低；空格表示条件变量的存在对结果而言无关紧要。

由表 5 可知：解的一致性为 0.984，表明在所有满足这 7 类条件组态的公共危机事件的案例中，98.4% 的案例呈现出高水平的地方政府公共危机回应；解的覆盖度为 0.657，表明 7 类条件组态可以解释 65.7% 的高水平地方政府公共危机回应案例。

1. 类型1——主体驱动型

路径 1 表明，当回应主体组织能力高、组织制度完备，且回应事件危机程度高、预见性程度低，以及回应客体关注程度高、文化程度高时，地方政府能够实现公共危机的高水平回应。在此路径下，主体维度中的组织制度是核心条件，能够发挥主导作用，因此，笔者将其命名为“主体驱动型”。该路径能够解释 15.2% 的高水平地方政府公共危机回应案例。具有代表性的是胶州路火灾事故和天津港爆炸事故，如图 2 所示。

路径 2 表明，当回应主体组织能力高、组织制度完备，且回应事件危机程度高、预见性程度高，以及回应客体关注程度低时，即使回应主体资源禀赋低、回应客体文化程度低，地方政府也能够实现公共危机的高水平回应。在此路径下，主体维度中的组织制度依然是核心条件，能够发挥主导作用，因此，笔者也将其命名为“主体驱动型”。该路径能解释约 25.2% 的高水平地方政府公共危机回应案例。具有代表性的是银川公交纵火事件，如图 2 所示。

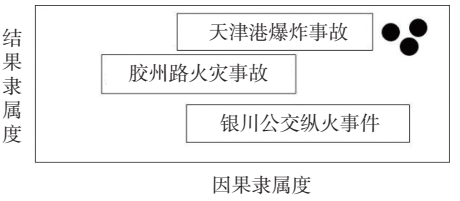


图 2　类型 1——主体驱动型案例

2. 类型2——主体–事件平衡型

路径 3 表明，当回应主体资源禀赋高、组织制度完备，且回应事件危机程度低、预见性程度高，以及回应客体关注程度高、文化程度高时，即使回应主体组织能力低，地方政府也能够实现公共危机的高水平回应。在此路径下，主体维度中的组织能力和组织制度以及事件维度中的预见性程度是核心条件，因此，笔者将其命名为“主体–事件平衡型”。该路径能够解释约 17.8% 的高水平地方政府公共危机回

应案例。具有代表性的是宁波小区爆炸事故和当阳热电厂爆炸事故，如图 3 所示。

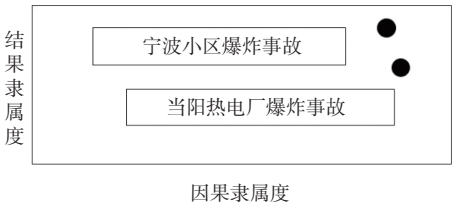


图 3　类型 2——主体–事件平衡型案例

3. 类型3——综合型

路径 4 表明，当回应主体组织制度完备，且回应事件危机程度高，以及回应客体关注程度低、文化程度高时，即使回应主体组织能力低、资源禀赋低，地方政府也能够实现公共危机的高水平回应。在此路径下，事件维度中的危机程度以及客体维度中的文化程度是核心条件，两个维度的变量都发挥了作用，因此，笔者将其命名为“综合型”。该路径能够解释约 20.5% 的高水平地方政府公共危机回应案例。具有代表性的是江西丰城发电厂冷却塔施工平台坍塌事故，如图 4 所示。

路径 5 表明，当回应主体组织能力高、资源禀赋高、组织制度完备，且回应事件危机程度高、预见性程度高，以及回应客体关注程度高时，地方政府能够实现公共危机的高水平回应。在此路径下，主体维度中的资源禀赋、事件维度中的预见性程度以及客体维度中的关注程度是核心条件，三个维度的变量都发挥了作用，因此，笔者将其命名为“综合型”。该路径能够解释 28.6% 的高水平地方政府公共危机回应案例。具有代表性的是深圳滑坡，如图 4 所示。

路径 6 表明，当回应主体组织能力高，且回应事件危机程度低、预见性程度高，以及回应客体关注程度低、文化程度高时，即使回应主体在资源禀赋低、组织制度欠缺，地方政府也能够实现公共危机的高水平回应。在此路径下，主体维度中的组织能力、事件维度中的预见性程度以及客体维度中的文化程度是核心条件，三个维度的变量都发挥了作用，因此，笔者将其命名为“综合型”。该路径能够解释 21.2% 的高水平地方政府公共危机回应案例。具有代表性的是仙桃垃圾焚烧发电事件，如图 4 所示。

路径 7 表明，当回应主体组织能力高，且回应事件危机程度高、预见性程度低，以及回应客体关注程度低、文化程度高时，即使回应主体在资源禀赋低、组织制度欠缺，地方政府也能够实现公共危机的高水平回应。在此路径下，事件维度中的危机程度和客体维度中的文化程度是核心条件，两个维度的变量都发挥了作用，可以将其命名为“综合型”。该路径能够解释 17.2% 的高水平地方政府公共危机回应案例。具有代表性的是重庆公交车坠江事故，如图 4 所示。

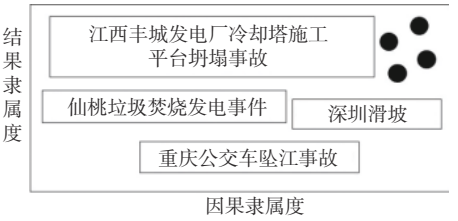


图 4　类型 3——综合型案例

五、稳定性检验

根据上述研究，可以探究出促成地方政府公共危机回应的路径，但这些条件因素与公共危机回应的因果机制还需进一步检验，下文将运用线性回归模型(OLS)来进行验证。

(一) 变量操作

变量测量与数据来源，如表 6 所示。

(二) 描述性统计与共线性诊断

所有变量的描述统计数值以及自变量的多重共线性诊断结果，如表 7 所示。从描述统计结果可以看出，在所选取的公共危机事件中，公共危机事件的回应指数显示出偏低的公共危机回应水平；从自变量来看，除了关注程度，其他核心变量的均值都比较接近中间值，说明笔者所选的公共危机事件较为合理。为了判断加入模型的变量是否具有严重的多重共线性，笔者检验了各变量的容忍度(TOL)和方差膨胀因子(VIF)，结果显示所有变量 VIF<10，TOL>0.1，因此不存在严重的多重共线性。

(三) 回归结果与分析

OLS 回归结果，如表 8 所示。模型 1 仅纳入事件维度的变量，可以看出危机程度和预见性程度正向显著影响地方政府对公共危机的回应性；模型 2 在事件维度的基础上又纳入了客体维度变量，这时事件维度变量对地方政府公共危机回应的正向作用

表6 变量测量与数据来源

变量类别	变量名称	变量测量	数据来源
因变量	地方政府公共危机回应指数	及时性：是否在事发4小时（含）之内作出回应，是=1，否=0；全面性：是否符合“4确认5发布”原则，是=1，否=0	作者自行整理
自变量	组织能力	事件发生城市当年是否入驻了行政审批中心、行政审批局以及行政服务中心等，是=1，否=0	作者自行整理
	资源禀赋	若地方政府在公共危机中回应中财政资源与信息资源都充足，赋值为1，否则赋值为0	城市统计年鉴
	组织制度	是否具有完备的应急预案，是=1，否=0	作者自行整理
	危机程度	一般事故=1，较大事故=2，重大事故=3，特别重大事故=4	作者自行整理
	预见性程度	低预见性=0，高预见性=1	作者自行整理
	关注程度	事件的百度搜索指数	百度搜索引擎
	文化程度	事件发生地区每万人中普通高等学校在校生人数	城市统计年鉴

表7 描述统计与共线性诊断结果

变量类别	变量名称	样本量	最大值	最小值	均值	标准差	容忍度	方差膨胀因子
因变量	地方政府公共危机回应指数	60	1.00	0	0.63	0.74		
自变量	组织能力	60	1.00	0	0.65	0.48	0.78	1.28
	资源禀赋	60	1.00	0	0.37	0.49	0.79	1.27
	组织制度	60	1.00	0	0.50	0.50	0.76	1.32
	危机程度	60	4.00	0	2.08	1.12	0.73	1.37
	预见性程度	60	1.00	0	0.37	0.49	0.89	1.12
	关注程度	60	23 000 000.00	0	3 095 821.67	4 684 571.16	0.87	1.15
	文化程度	60	99.35	0	27.21	28.32	0.53	1.44

表8 OLS回归结果

自变量		模型1	模型2	模型3
事件维度	危机程度	0.533***	0.525***	0.132*
		（0.075）	（0.078）	（0.055）
	预见性程度	0.221*	0.221*	0.080
		（0.174）	（0.180）	（0.114）
客体维度	关注程度		0.056	0.002
			（0.001）	（0.001）
	文化程度		0.020	0.118*
			（0.003）	（0.002）
主体维度	组织能力			0.250**
				（0.145）
	资源禀赋			0.688
				（0.131）
	组织制度			0.688***
				（0.122）
常数		−0.228	−0.332	−0.172
		（0.204）	（0.140）	（0.198）
样本量		60	60	60
拟合优度（R^2）		0.281	0.284	0.749

注：因变量为地方政府公共危机回应指数；括号中的数值为回归系数的标准误差；*** 表示p<0.01的显著水平；** 表示p<0.05的显著水平；* 表示p<0.1的显著水平。

依旧显著，但客体维度变量对地方政府公共危机的回应无影响；模型3在事件维度和客体维度的基础上还加入了主体维度变量，这时事件维度对地方政府公共危机回应性的作用有所削弱，说明组织机制

对地方政府公共危机回应行为的影响机制较为复杂，组织能力和组织制度均对地方政府公共危机回应性具有正向显著影响。由此可见，OLS 回归结果和 QCA 分析结果具有一致性，实证结论依旧成立。

六、结论与讨论

笔者从主体-事件-客体视角出发，结合社会运动理论和内外部系统模型来提取条件变量，通过 fs/QCA 方法对 60 个公共危机典型事件进行了系统比较分析，旨在发现影响地方政府公共危机回应差异的条件及组态情况，并寻求提高地方政府公共危机回应性的启示。从必要条件变量来看，可以发现不存在决定地方政府公共危机回应的单个必要条件，说明地方政府实现公共危机有效回应颇为复杂。

结合上述条件组态路径进行分析，可得到如下启示：

第一，地方政府公共危机回应性总体偏低，在不同组织能力、资源禀赋、组织制度、危机程度、预见性程度、关注程度以及文化程度等方面出现了较大差异。

第二，在地方政府公共危机回应中，不存在促成高水平地方政府公共危机回应的单一必要条件，也说明处理公共危机这种非常态化的情境具有一定的复杂性，地方政府要想实现对公共危机的有效回应，就必须实现主体维度、事件维度以及客体维度的有机结合和联动匹配。

第三，实现高水平地方政府公共危机回应有 7 条解释路径，可分为“主体驱动型”“主体-事件平衡型”“综合型”3 种类型。其中：“主体驱动型”与公共危机的回应主体相关，包括组织能力和组织制度；“主体-事件平衡型”与主体维度和事件维度相关，主体维度中的组织能力、组织制度以及事件维度中的预见性程度是实现公共危机有效回应的核心条件；“综合型”与主体维度、事件维度以及客体维度皆相关，体现了实现公共危机有效回应的综合性和复杂性。可见，主体维度不论在哪一条条件组态路径中都发挥着极其重要的作用，在公共危机事件中，政府作为回应主体，应着力于提高自身的组织能力、补齐资源禀赋、完善组织制度。

此外，笔者研究仍存在一定的局限性：一是 QCA 方法对于甄别影响结果的必要条件有显著优势，但对作用有限的因素的排除能力略显不足；二是笔者选择的皆是近年来较具代表性的公共危机事件，在样本选择上的随机性不足；三是笔者对类型条件变量进行赋值和将连续型变量进行二分，或许会带来一定的偏误；四是笔者虽然对变量的因果机制进行了回归检验，但是缺乏对时间效应的考量。未来的研究中，笔者将进一步改进研究方法以排除作用有限的因素，通过延长时间线来提高样本选择的随机性，并在实证模型中增加固定效应来克服时间要素的影响等。

参考文献：

[1] 张国清. 公共危机管理和政府责任——以SARS疫情治理为例[J]. 管理世界, 2003(12): 42—50.

[2] 新华社.中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定 [EB/OL]. (2019-11-05)[2021-09-30]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm?ivk_sa=1024320u.

[3] 新华社.习近平在中央政治局第十九次集体学习时强调 充分发挥我国应急管理体系特色和优势 积极推进我国应急管理体系和能力现代化[EB/OL]. (2019-12-01)[2021-09-30]. https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/201911/t20191130_96393.html.

[4] 王学军, 王子琦. 政民互动、公共价值与政府绩效改进——基于北上广政务微博的实证分析[J]. 公共管理学报, 2017, 14(3): 31—43,155.

[5] 李燕凌, 苏青松, 王珺. 多方博弈视角下动物疫情公共危机的社会信任修复策略[J]. 管理评论, 2016, 28(8): 250—259.

[6] 许玉镇, 孙超群. 公共危机事件后的社会信任修复研究——以突发公共卫生事件为例[J]. 上海行政学院学报, 2019, 20(6): 33—42.

[7] 赵金旭, 傅承哲, 孟天广. 突发公共危机治理中的数字政府应用、信息获取与政府信任[J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2020, 40(4): 12—22.

[8] 魏娜, 杨灿, 王晓珍. 重大突发公共危机事件中政府信息发布对公众心理的影响——基于COVID-19疫情的数据分析[J]. 江苏社会科学, 2020(3): 10—22,241.

[9] 康伟, 陈茜, 陈波. 基于SNA的政府与非政府组织在公共危机应对中的合作网络研究——以“4·20”雅安地震为例[J]. 中国软科学, 2014(5): 141—150.

[10] 吴群芳, 刘志林. 微博反腐背景下的政府回应能力建设——以

“刘铁男事件”为样本的分析[J]. 湖北行政学院学报, 2015(2): 55—59.

[11] ROBERTS A, KIM B. Policy responsiveness in post-communist Europe: Public preferences and economic reforms [J]. British Journal of Political Science, 2011, 41(4): 819—839.

[12] 原光, 曹现强. “涉官”网络舆情中政府回应效果的影响因素分析——基于139个案例的实证研究[J]. 情报杂志, 2019, 38(8): 126—135.

[13] 孟天广, 郑思尧. 信息、传播与影响: 网络治理中的政府新媒体——结合大数据与小数据分析的探索[J]. 公共行政评论, 2017, 10(1): 29—52, 205—206.

[14] 杨蓉蓉. 提高我国地方政府回应能力问题研究——基于人民网《地方领导留言板》的分析[J]. 理论导刊, 2014(6): 30—33.

[15] 马得勇, 孙梦欣. 新媒体时代政府公信力的决定因素——透明性、回应性抑或公关技巧?[J]. 公共管理学报, 2014, 11(1): 104—113,142.

[16] 万筠, 王佃利. 中国邻避冲突结果的影响因素研究——基于40个案例的模糊集定性比较分析[J]. 公共管理学报, 2019, 16(1): 66—76,172.

[17] 程安林. 内部控制制度变迁演化的动因选择: 外力驱动还是内生驱动?[J]. 审计与经济研究, 2015, 30(3): 49—57.

[18] 钟伟军, 杨则扬. 地方政府在公共危机中的新媒体回应能力及其影响因素——以危机事件中的政府微博为分析对象[J]. 电子科技大学学报(社科版), 2019, 21(1): 47—54.

[19] 陈怀超, 范建红. 组织场域研究脉络梳理与未来展望[J]. 现代财经(天津财经大学学报), 2016, 36(2): 101—113.

[20] 章燕, 邱凌峰, 刘安琪, 等. 公共卫生事件中的风险感知和风险传播模型研究——兼论疫情严重程度的调节作用[J]. 新闻大学, 2020(3): 31—45,118.

[21] 杜运周, 贾良定. 组态视角与定性比较分析(QCA): 管理学研究的一条新道路[J]. 管理世界, 2017(6): 155—167.

[22] 谭海波, 范梓腾, 杜运周. 技术管理能力、注意力分配与地方政府网站建设——一项基于TOE框架的组态分析[J]. 管理世界, 2019, 35(9): 81—94.

[23] 人民网.舆情研究: 政务舆情回应需把握好五个原则[EB/OL]. (2016-12-20) [2021-09-30]. https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/201911/t20191130_96393.html.

[24] 孙静, 马海涛, 王红梅. 财政分权、政策协同与大气污染治理效率——基于京津冀及周边地区城市群面板数据分析[J]. 中国软科学, 2019(8): 154—165.

[25] 何文盛, 姜雅婷, 唐序康. 行政审批制度改革可以提升地方政府绩效吗?——基于中国15个副省级城市2001—2015年面板数据的分析[J]. 公共行政评论, 2019, 12(3): 118—138, 192—193.

[26] 张丽, 柏萍, 汪忠雨, 等. 基于层次分析与模糊综合评价的事故应急预案评估[J]. 中国安全生产科学技术, 2015, 11(9): 126—131.

[27] 国务院.生产安全事故报告和调查处理条例[EB/OL]. (2017-03-28)[2021-09-30]. https://www.sohu.com/a/122083523_114731.

[28] 国务院.国家突发公共事件总体应急预案[EB/OL]. (2006-01-08) [2021-09-30]. https://www.pkulaw.com/chl/0686cdb020c3a261bdfb.html?keyword=《国家突发公共事件总体应急预案》&way=listView.