



从三里岛核事故看现代应急管理制度变革

□ 刘 凤 李 明

三里岛核事故是美国历史上的一次重大事故，也是世界民用核设施首次五级以上事故。尽管三里岛核事故没有造成人员死亡，也没有导致核电站被毁，但该事件的影响巨大。受此影响，美国核管理委员会后来裁定，三里岛核事故不是一次“非常核事故”。三里岛核事故的发生，教训是深刻的，它推动了美国核能运营协会和国家核培训学院的建立，提升了核电行业的安全水平，并为核能的发展提供了宝贵的经验。

三里岛核事故发生前的美国应急管理体制

20世纪前，美国各地灾害救援由地方主导。1803年，联邦政府介入新罕布什尔州的普利茅斯大火，这是历史上的首次。但联邦及州政府一直缺乏体系化、制度化的应急管理职能。1933年，成立了国家应急管理委员会，但此处的“应急”主要是应当时的“大萧条”之急。二战前后，美国形成了应战为主的民防体制，冷战前期颁布了《国家安全法》《联邦灾害救援法》《联邦民法法》等，重点仍是民防理念。肯尼迪政府面对自然灾害频发的局面，划分民防和自然灾害管理职能，于1961年成立应急规划办公室（后改为应急准备办公室）应对自然灾害。直到70年代，1974年中西部龙卷风使数百人死亡，1977年田纳西河洪灾，发生多起溃坝事件，使得应急管理需求凸显。但当时美国灾害管理的联邦机构多达上百个，应急管理碎片化严重，直到三里岛核事故直接推动了变革。

1979年3月28日凌晨4时，美国宾夕法尼亚州的三里岛核电站第2组反应堆的操作室里，红灯闪亮，汽笛报警，涡轮机停转，堆芯压力和温度骤然升高，2小时后，大量放射性物质溢出。紧接着，反应堆二次回路冷却水泵出现故障。这一系列失误造成的结果是反应堆堆芯冷却水逐渐丧失，部分燃料棒锆包壳和铀燃料熔化，大量

放射性物质，特别是氙、氪之类的气体与碘一道从反应堆释放出来，并有少量放射性物质随部分冷却水的泄漏而释放。直到6天后，出事反应堆堆芯温度才开始下降，蒸汽泡消失——引起氢爆炸的威胁消除了。100吨铀燃料虽然没有熔化，但有60%的铀棒受到损坏，反应堆最终陷于瘫痪达到一个稳定状态，事故进程得以终止。

三里岛核事故推进美国应急管理制度改进

事故发生后，美国联邦政府开始了全面应急管理制度建设过程，一方面建立了应对传统和非传统型危机的全国应急管理体系，同时开展了核安全应急法律体系建设。另一方面开始健全核应急管理体制和机制，推动了美国历史上具有时代意义的制度变迁。

确立集中统一的全国性应急管理体系。卡特总统于1979年3月31日签发第12127号总统令，宣布成立联邦应急管理署，由国家消防局、联邦保险局、联邦广播系统、民防防备机构、联邦灾害援助局、联邦准备局等合并而成，旨在防灾减灾和民事保护。该机构的成立体现了“综合性应急管理”理念，实现从单灾种向多灾种的应对转变，推动灾害减缓、准备、响应与恢复的全过程管理。此后，美国建立了全国性的应急反应枢纽，各级政府均设立应急管理办公室，负责应对各种突发事件，包括核打击。

建设更加注重预防准备的应急管理制度。三里岛核事故暴露出美国应急准备和预案不足。因此，1982年3月美国在核工业领域设立联邦核事件应急协调委员会，1985年制定《联邦核事件应急计划》，成为各核应急机构的应急管理指南。1988年，里根总统签署了两个总统令，分别应对国家安全紧急情况和民用核电站事故。其中，第12656号总统令成为应对突发性事件的总纲领。1992年，调整了应急管理政策，由防核为主转向综合减灾，重点从灾后恢复转为灾前减

损，体现了预防准备在应急管理中的重要性。

建立明确分工、内外兼顾、软硬兼施的核安全管理制度。事故发生后，美国强化了核安全运营管理体制，明确各级政府和核设施运营单位在核安全管理中的职责。在核设施内部，设立专门的安全管理部门和技术支持团队，同时建立沟通机制，确保各部门之间及时传递和处理安全信息。对外建立核电运行研究所，各国联合建立国际核能运行组织，共享经验、技术和管理方法，研究解决核电技术难题，促进技术创新。同时，强化了核电站安全管理和技术升级，建立完善的培训体系，对不同岗位的员工进行针对性培训。各核电站均建有模拟控制室供操作员定期训练。同时，改进警报装置以简化报警顺序，提升技术支持的硬件基础。

三里岛核事故的启示

三里岛核事故提升了全球对新兴的现代工业中生产安全的关注，使各国重新审视生产安全问题，推动应急管理制度发生重大变革。虽然三里岛核事故已过去几十年，但它时刻向世人敲响警钟，更对我国核能高质量发展具有重要启示。

一是安全是发展的前提。安全是发展的前提，发展是安全的保障，统筹发展和安全、以新安全格局保障新发展格局是应急管理的重要内容。可以说，安全生产是实现这一目标的重要手段。通过加强安全生产管理，可以预防和减少事故发生，降低事故造成的人员和财产损失，从而保障生产活动安全进行、生产环境安全稳定，

风险治理与应急管理典型案例

让数字技术更好融入乡村治理实践

□ 郭倩倩

乡村治理现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要构成，是乡村振兴的助推器，也是社会主义现代化强国建设的内在要求。数字技术不断创新治理模式和重塑治理格局，在很大程度上重塑乡村治理的主体间关系、治理过程与内容、治理策略与方式，推动决策依据从经验向数据转变，权力运行从管理导向向服务导向转变，治理架构从单一平面向复合立体转变。因此，通过数字技术对乡村治理实践的嵌入，可以提升乡村治理的前瞻化、精细化、系统化和智慧化水平，助推乡村治理的形态嬗变，成为提升基层治理效能的有效途径。

新时代以来，数字技术充分运用于乡村治理领域，全面介入乡村公共事务的需求表达、信息挖掘、协同治理、评价反馈等全流程，推动乡村治理模式创新，有效提升乡村治理水平。但也要看到，乡村借助数字技术实现治理现代化转型中仍存在不少现实挑战。

首先，数据碎片化导致缺乏联动效应。乡村数字化过程中容易重手段轻质量，衍生出治理数据碎片化、传递单向化等问题，导致数据低质、构成复杂，制约了数字平台整合效应的发挥。现实中，仍存部门本位主义，不同部门出于工作、绩效考核等目的相继开发线上数字平台，“条”和“块”之间的互不兼容更不共享导致存在数字平台重复建设、数据重复收集等问题，缺乏数据信息的联通共享。在遇到需要多部门联动治理任务时，推诿扯皮和消极作为难以避免，一站

式服务机制尚不完善。可以说，对于基层工作者而言，基层政务服务的APP软件纷繁复杂，各种不同工作群不断增加，“指尖上工作”任务倍增，这也是造成基层工作负担加重的重要原因。其次，警惕乡村治理中的数字形式主义。随着大数据的广泛应用，上级对基层的监督考核呈现出数字化趋势。数字化的监督考核方式，使得基层重视“数字形式”大于数字背后的实际成效，过于关注数字平台的各项指标，而忽视日常工作改进，甚至通过各种措施“生产”上级政府需要的“考核数字”。“数字生产”不仅包括乡村真实数字，还有不切实际的“水分数字”，影响上级政府的决策判断。同时，在工作过程中过度关注痕迹管理，超越了内容本身，处处留痕甚至虚假造假，违背了基层治理的初衷，结果也适得其反。

最后，数字乡村治理的内源动力不足。国家有关方面重视为数字乡村治理提供政策保障和技术支撑，从软件 and 硬件双重维度为乡村治理构筑起数字介入支持体系，形成数字赋能乡村治理的外源动力。但在数字技术运用过程中也会出现乡村治理主体内源动力不足的情形。数字乡村中的制度建设和技术手段容易脱离农民实际生活，造成数字乡村治理的“悬浮”特征。由于政府部门借助目标责任考核机制和网格化管理机制，将村民委员会嵌入政府的治理体系之中，使得数字技术加重了行政对自治的消解。同时，村民自身诉求难以达成和村民自治能力弱化，将导致乡村治理主体运

用数字技术赋能乡村治理的动能不足。

为应对上述挑战，需要注重外部资源注入与内生力量培育，以及数字技术与乡村治理需求的有效对接，推动乡村治理有“智”更有质。

切实减轻乡村治理中的数字负担。构建公正合理的数字治理规则和科学合理的考评机制，以实际治理效能为监督考核导向，将量化指标与实地调查相结合，避免基层的应付式“数字生产”，减少数字化“隐形工作”。一方面，推进共建共治共享的数字治理体系，明确乡镇政府和村级组织在数字乡村治理中的工作角色和内容，更好划定数字治理边界，破除依赖技术方能治理的思维方式，避免陷入数据迷信，打破凡事均向技术寻求“帮助”的技术依赖怪圈。另一方面，建立技术为人服务的行为边界，将“以人为本”而不是“以技术为本”的数字治理理念贯穿全过程，有效推动电子政务建设的人本化、规范化、智能化，避免拼凑应对式的治理行为，为基层干部从结构层面释放压力和技术层面减负。

着力实现数据融合与共享。打破部门主义和本位主义束缚，强化跨部门、跨组织的技术统筹和主体间协同合作，依靠建立各类数据资源库和数据共享平台，出台数据开放共享清单，对各种数据开放和共享的时序、程序、评估等进行界定和规范。一方面，通过大数据云平台的科学设置和精准运用，统筹信息资源，打破数据壁垒和“信息孤岛”，有效处理信息系统重复建设等问题，凸显数据的集群效

促进经济社会安全发展。

二是加强预防和应急准备。随着技术进步和工业规模扩大，生产过程中的风险不断增加，需加强安全管理和技术创新。实现党的二十大报告中提出的“公共安全治理模式向事前预防转型”。一方面，完善安全生产相关法律法规，强化技术与组织层面的安全管理。同时，制定应急预案并明确各级人员的职责权限，确保紧急情况下迅速有效响应。另一方面，推广先进的安全技术和设备并及时排查安全隐患，提高本质安全。同时，加强员工安全教育培训，提升安全意识和应急能力。

三是进一步强化资源与力量统筹。应急管理体制改革在一定程度上改变了不同部门之间“各自为政”“九龙治水”的碎片化治理局面。一方面，要进一步深化应急管理体制改革，整合不同资源和力量，形成应急管理的整体合力。同时，确保各部门既各司其职，又协同联动，实现全风险与全过程管理。另一方面，不断推进信息化建设和提高智能化应用水平，以科技为支撑加强信息沟通与联系，促进资源与力量统筹，探索将信息化成果转化为应急管理体制改革的动力。

四是提高第一响应人的应急能力。三里岛核事故中，问题扩大的重要原因之一是一线操作人员对预警的漠视。为此，应急管理中，政府、学校、媒体等要加大应急管理知识宣传，通过开展应急管理讲座、技能培训、应急演练等活动，提升公众应急技能，提升基层应急管理能力。同时，鼓励公众参与应急管理和监督工作，听取公众意见，形成全社会共同关注安全发展的氛围，实现“人人讲安全、个个会应急”。

习近平总书记指出，“老年人是人的生命的重要阶段，是仍然可以有作为、有进步、有快乐的重要人生阶段”。我国在人口总体步入老龄化的进程中，拥有丰富的老龄人力资源存量，也积淀了丰厚的老龄人力资本总量。通过合理的开发与利用，老年人群体能够直接或间接地转变为物质财富的生产者和精神文明的建设者。目前，我国已经出台了一些支持老年人再就业的政策和措施。2024年《政府工作报告》把实施积极应对人口老龄化国家战略融入一系列政府工作部署中，老年人再就业已经成为一个重要的社会议题。因此，我们应在深刻把握与人口老龄化相关的潜在变化趋势的基础上，进一步完善老龄人力资源的政策措施，使之成为我国积极应对人口老龄化挑战的主要方式之一。

老龄人力资源开发面临的现实挑战

积极开发老龄人力资源具有极端必要性和充分可能性，但是，我国社会仍存在一些制约老龄人力资源开发的因素，有利于老年人就业的良好环境并未完全形成。

非理性社会认知影响老年人自身价值的发挥。有些人在主观上错误地将老年人与劳动能力不足、劳动生产率低下、非就业群体等负面评价联系在一起，这在某种意义上是一种潜在的年龄歧视。这种狭隘认知，不仅会降低老年人的自我效能感，也会影响社会成员对老年群体的态度，还会使制度化的老年政策和实践囿于提升养老待遇、优化养老服务等“老有所养”内容，并限制其向更广义的“老有所为”方向延伸。

老龄人力资源开发的相关政策尚未形成合力。当前，我国老龄人力资源管理服务总体呈现“碎片化”状态。一是老年人力资源管理职能相对分散，各部门在各自职能范围内孤立地处理各种老龄相关问题，“老有所为”方针落实总体处于缺少统筹协调的方位。二是由于老年人并非传统意义上的就业重点人群，公共部门也尚未设计更具规范性、指导性和可操作性的一揽子就业服务顶层规划和中观制度。

整体性老龄就业支持政策体系尚未建立。老年人再就业受限于现行社会保障制度的“滞后”设计。事实上，人力资源的惯性和耐久性确保了部分老年人退休时仍保有相当的劳动能力，较低的法定退休年龄反而限制了老龄人力资源的价值再创造。当前社会保障体系也尚未体现出鼓励退休群体增加劳动供给的价值导向。同时，由于特殊家庭成员照料责任的社会化分担相当有限，以致在老年群体中，非正式劳动对正式劳动形成了较为明显的挤出，其中尤以女性为代表。

老龄人力资源开发的法律法规体系尚不健全。由于老年人退休后再就业的劳动关系认定要素不足，退休人员与用人单位之间通常只能建立劳务关系而非劳动关系。这就是说，非标准型劳动关系意味着老龄劳动者将被总体置于正式劳动保障之外，损失部分基本劳动权益，抗风险能力较弱。特别是，老年人群体更容易受到与年龄相关的就业歧视。这些问题均需要国家适时介入矫正。

老年普通和职业教育体系欠缺。年龄限制和能力不足是影响老年人就业市场整体竞争力的重要因素，结构性再就业矛盾持续存在。究其原因，一是当前老年教育着眼于满足老年人娱乐需求，就业导向不足，“老有所教”资源供给滞后于社会现实需要。二是老年人终身职业技能培训制度尚未健全。随着新兴技术变革的纵深发展，许多老龄劳动者面临技能过时的挑战，面临被市场淘汰的风险。

开发老龄人力资源的积极应对之策

面对老龄人力资源开发的障碍和挑战，公共政策更应当秉持系统理念，协同达成促进老年人经济社会充分参与的一致目标。

树立正确的老龄经济参与观念。价值理念是制度设计的精神内核。我们不仅要界定符合中国价值体系的积极老龄化概念，谋划适当的政策工具推进中国式老龄人力资源开发进程，还要优化老年人力资源开发利用的人文环境，做好舆论

老龄人力资源开发需更多政策支持

□ 毕林丰 李志明

宣传工作，及时积极回应社会关切，引导民众正确认识和理解人口老龄化新常态。同时，还要充分尊重老年人按照自我意志和价值观念自由配置退休生活的权利。

设计与老年人就业相匹配的规划、政策和服务。通过加强顶层设计建设包容性人力资源市场。一方面，要提升老龄人力资源开发在政府工作中的优先次序，将老龄人力资源开发纳入国民经济和社会发展规划，系统推进相关工作。另一方面，要结合老年人就业意愿对接符合老龄人力资源特点和利用规律的就业机会，完善老年人人才供需对接平台，及时提供个性、精准、多元的老年人就业公共服务。

系统调整老龄人力资源开发的配套支持政策。从广义福利视角出发构建老年人就业友好型社会，既要贯彻落实渐进式延迟法定退休年龄并辅之以弹性退休政策，鼓励延迟退休并适当限制提前退休行为，也要通过适当调整老年福利制度中的财政激励举措撬动老年人就业意愿，还可以通过增加社会化服务供给的方式置换家庭内富余老龄人力资源，特别是通过提高老年女性劳动参与率直接或间接地扩大老年人再就业规模。

建立健全老年人就业法律法规。在立法层面明确政府、企业及个人所应承担的老年人就业责任范围。一是破除现行法律中有关劳动关系认定的规范瓶颈，为特殊用工关系提供基本保障，并通过科学立法和严格执法来预防年龄歧视。二是塑造老年劳动者与用人单位的正当互动关系，通过税收优惠、财政补贴、精神褒奖等举措激励用人单位雇用退休老年人，支持用人单位重新设计工作内容并探索创新方式来吸纳老龄劳动者。

建立就业导向的老年普通教育和职业教育体系。消除老年人再就业障碍最好的方式，就是通过全生命周期的教育培训体系提升其就业能力。具体来讲，就是积极为老年人提供平等的学习和提高职业技能的教育培训机会，赋予老年人重返就业市场的权利和必备技能，提高其劳动生产效率和人职匹配程度，使老年人更加充分地参与社会经济活动，在“老有所养”的基础上尽力实现“老有所为”。

