

防范潜在风险演化成致命灾难

——孟加拉国拉纳广场大楼坍塌事故的警示

□ 唐 溢

2013年4月24日，孟加拉国首都名为“拉纳广场”的8层商业大楼倒塌。事故造成至少1134人丧生，数千人受伤。大部分受害者是在拉纳广场大楼内服装工厂工作的工人。在全球化背景下，孟加拉国作为全球第二大纺织品出口国，纺织工业相关的生产要素大规模跨境流入和集聚，对原本薄弱的安全生产基础造成巨大压力，各类承灾体暴露度、脆弱性大幅增加，潜在风险源不断增多，加之安全生产监管能力严重不足，导致重大安全事故层出不穷。拉纳广场大楼的坍塌，事后被称为当代最致命的建筑安全事故，也是工商业领域最严重的灾难性事件。

一场震惊全球的事故灾难及原因

孟加拉国制衣业年产值达200亿美元，是为全球品牌生产廉价服装的最大出口国之一。孟加拉国首都有许多服装大楼，拉纳大厦就是其中之一，它共有8层，大楼里有许多独立的服装工厂，包括贝纳通集团、沃尔玛、普利马克等大型品牌的服装生产厂，共有约5000多名雇员，还有几家商店和一家银行。

2013年4月23日，孟加拉国首都的拉纳广场大楼突发了强烈的震动并传出巨响，楼内5000多名雇员因此被疏散，随后经工程师检查发现大楼的承重墙体有明显裂缝，存在巨大危险，他建议工厂立即撤离所有工人并封闭大楼。但楼内的几家工厂不但没有采纳他的安全建议，反而在第二天通过威胁的手段让工人返回岗位，一场可见的灾难就这样上演。4月24日上午8点45分，工厂因停电问题启动了楼顶的4台大功率柴油发电机，强烈的机械震动导致整栋大楼瞬间由顶到底坍塌，大楼内的工人瞬间坠向了黑暗的深渊，数千人伤亡。事故引发孟加拉国内工人举行了大规模游行示威活动和国际舆论的强烈谴责。

事故发生后经过有关部门调查，

大楼坍塌之所以会导致如此严重的伤亡结果，一方面，当地政府对安全隐患的排查监管严重不到位，拉纳广场大楼在2006年获准修建时为4层商业楼，但在2008至2012年间业主违规加建了4层，建筑总高达8层，且加建的楼层均无承重墙，大楼加盖完成后由商业楼调整为工业楼，顶部6层租给了几家大型的制衣工厂，大楼内安置了沉重的生产机器和几台大功率柴油发电机，机械设备的重量和震动都大大超出大楼结构的承载能力，埋下了严重的坍塌风险隐患。遗憾的是，当地政府均未能对大楼非法扩建、建筑用途违规调整等隐患进行排查治理，特别是大楼坍塌前一天，当地的电视频道、报纸等都针对大楼存在的安全隐患作出了预警，但政府部门也没有及时采取强力措施阻止危机的恶化，最终酿成悲剧。另一方面，孟加拉国的应急响应机制严重滞后，事发后的救援行动无序且混乱。由于缺少专业救援队伍和便携式救援装备，现场救援力量主要是缺少装备的志愿者，更让人痛心的是，他们还拒绝了联合国主动提出的救援请求，使得救援效率极低，导致事故当天仅救出87名人员。

事故发生后孟加拉国内和国际的应对

事故大楼内的服装工厂主要为来自至少29家欧美国家的知名跨国品牌代工生产，这引发了国际舆论对欧美国家政府、跨国公司失责行为的严厉谴责。一方面，事故发生前，主要由孟加拉国政府独自承担对服装加工业的安全与劳动监管责任。另一方面，事故发生后，除了孟加拉国内进行了改革，比如，修订了劳动法，成立专门的委员会来重新制定服装工人的工资标准，承诺加大对工厂安全的检查力度，以及支持企业成立工会等，同时在国际舆论压力的作用下，欧盟、美国、加拿大等也与孟加拉国政府共同签署了《可持续发展协议》，参与到

孟加拉国的劳工权利、建筑结构安全等问题的治理。此外，国际非政府组织与全球品牌商还联合签署了具有一定法律约束力的《孟加拉国消防和建筑安全协议》，致力于改善孟加拉国服装生产工业的安全和工作条件。事后表明，这些国际多方力量的合作行动对孟加拉国安全生产、劳动权益保护等起到一定的积极作用。

大楼坍塌事故带来的警示

孟加拉国塌楼事故，正是因为无视危险信号，置工人安危于不顾，最终成为世界上因建筑物倒塌罹难人数最多的灾难事件。为此，通过对孟加拉国塌楼这一事故的回顾与总结，唯有时时刻刻敲响安全警钟，才能把安全隐患消灭在萌芽状态。

打造“断链减灾”综合防灾模式。随着城镇化的不断发展，城市中某一风险源引发多种类型事故的现象越来越普遍，并且灾害事故也不会孤立发展，而是呈现出明显的链式效应，即原生灾害引发次生灾害，次生灾害引发更多灾害事件，最终演化为多灾齐发的局面。因此，面对城市中某一风险源引发多种类型事故现象，一方面除了要基于风险源进行风险管控、降低灾害风险外，还要增强对灾害链演化规律的分析，以抑制灾害链中各灾种的规模与活动性为断链原则，构建以潜在灾害链为核心的风险管理体系，形成综合的灾害风险管理机制。另一方面当灾害链条前端的风险呈现出灾害苗头时，需要通过对全链条的监测预警，进而对该节点的风险进行有效防控，同时还要根据风险的特征，对后续节点进行精准的断链

操作，阻断灾害风险的传导路径，综合减少灾害事故的发生。

强化临灾预警“叫应”工作机制。梳理国内外曾发生的特重大安全生产事故，不难发现，它们都是能够预见但未能及时响应导致的严重后果。预警预报是提前转移避险、赢得抢险救灾先机的重要环节，遗憾的是，孟加拉国当地的工程师、电视台在大楼坍塌前都进行了临灾预警，但缺失“叫应”机制导致灾难发生。一方面，要加强临灾“叫应”的法规制度保障，完善自然灾害、安全生产等“吹哨人”制度建设，落实“预警、叫应、行动、反馈”工作闭环，严防预警成为摆设、防范成为口号。另一方面，要加强智慧预警“叫应”体系建设，特别是针对本身具有高危特点的行业，要充分利用灾害事故大数据、人工智能、智能机器人等技术，深化对安全风险的远程感知与响应能力建设，对灾害风险做到有“叫”必“应”。

完善灾害协同治理国际合作框架。当前，全球都面临重大安全风险挑战，灾害事故风险高，应对能力总体薄弱，亟需防灾减灾救灾国际合作。为此，一是需要进一步完善海外灾害救援、援助的法律法规体系建设，推动国际标准和规则互认，增进国际应急管理合作的畅通性。二是加大应急管理国际合作的理论研究和专业人才培养力度，破解国际应急管理领域高层次人才短缺的困境。三是加强国际应急通信网络等基础设施系统建设，提升灾害监测、预警技术共享，保障及时对国家灾害事故的应急响应。同时，我国仍须持续将国际上各类灾害风险的协同治理工作与国家战略紧密结合，不断引领国际社会共同防范化解发展中的灾害风险挑战。

风险治理与应急管理典型案例

从规模化市场化专业化着力破解种地难题

□ 何 阳 李少楠

“民非谷不食，谷非地不生。”耕地是保障国家粮食安全的根本，是我国最为宝贵的资源。习近平总书记强调，无论社会现代化程度有多高，14亿多人口的粮食和重要农产品稳定供给始终是头等大事。但是，目前我国土地规模化程度低，农业生产效率和比较收益低，加上农村老龄化速度加快，未来“谁来种地”问题会愈发凸显。同时，当前农民对具有“生活保障”功能的土地依赖性比较强，不利于土地规模化、农业现代化的推进。围绕着从传统农业向现代农业突围，“谁来种地”“怎么种地”的问题一直是焦点问题，需要从以下几个方面着力。

有序推进农业适度规模化是重要前提。人多地少是我国的基本国情，目前我国人均耕地面积为1.35亩，按照平均4口之家规模测算，户均耕地只有5亩多一点，即使亩均土地产出在现有技术条件下已达到最大化，仅靠耕地种植所获收入也十分有限。同时，受城镇化进程加快、农村劳动力外流等因素影响，“荒弃田”“摆荒田”在不同地方并不鲜见。为此，2023年中央一号文件明确提出，“引导土地经营权有序流转，发展农业适度规模经营”。在实际工作中，需要总结地方“小田并大田”等经验，探索在农民自愿前提下，结合农田建设、土地整治逐步解决细碎化问题。据此，各地在抓牢“土地”根子、因时因势的基础上，持续创新土地流转、土地

托管方式，让“小田变大田”，相继探索出适度规模经营模式，即通过统一规划管理等方式进行营利，农民领“年薪”，同时实施农业生产托管服务项目，通过整合农机资源、土壤改良修复、全程种植服务等措施，全方位提升农业产业化水平。但是，需要注意的是，在推进土地适度规模经营过程中，需要政府建立起规范土地流转、土地托管程序的市场体系，引导农民签订正式的土地流转、土地托管合同以替代目前的口头承诺，要通过规范化的土地流转或托管，推进农业适度规模经营。

促进农业运营市场化是关键环节。在农业适度规模化基础上，实现农业市场化运营既可以提高投入产出效益，鼓起农民“钱袋子”，又可以激发新型农业经营主体的积极性，提供高质量的社会化服务。需要指出的是，农业市场化运营主要是促使各农业参与主体按照市场导向，驱动供需关系的要素匹配，实现效益最大化。因此，一方面，政府要减少对农业土地流转或托管的行政干预，由市场化手段自由调节土地流转的模式及价格选择，鼓励民营企业、家庭农场、种粮大户等主体按照市场化原则自由参与到土地流转、托管以及为提高农业产出进行的高标准农田建设运营的全过程中。另一方面，引导土地、资金、人才、农业技术、农机设备等农业资源通过市场化途径自由配置形成集聚，不断降低农业生产成本，增加

农业生产产出，从而达到适度规模经营投入产出效益最大化的目的。此外，农业经营者是实现农业适度规模化经营的主体，经营管理水平决定了农业规模化经营的发展效益。从实践经验来看，只有市场化程度高的主体才会为追求利润最大化而不断提高经营管理水平，并且能够围绕农业全产业链将农业各个环节的效益激发出来。比如，一些农业公司探索拉长农业产业链，打通从研发育种到土地流转或托管，到高标准农田建设“投融资建运营一体化”，再到后端农产品供应链，实现了农业全链条的无缝衔接。

培育专业化农业经营主体是重要支撑。即使是实现了土地规模化种植，那么具体“谁来种地”，会对农业产出效益及其可持续性产生重要影响。党的二十大报告强调，“发展新型农业经营主体和社会化服务”。2024年中央一号文件也提出，“构建现代农业经营体系。聚焦解决‘谁来种地’问题，以小农户为基础、新型农业经营主体为重点、社会化服务为支撑，加快打造适应现代农业发展的高素质生产经营队伍”。目前，我国新型农业经营主体主要包括农业专业大户、家庭农场、农民合作社与农业产业化龙头企业以及其他经营性农业社会化服务组织。由此可见，新型农业经营主体普遍存在规模化程度还不够大、专业化经营还不够好、合作联合还不够强等问题。针对这些问题，需要从以下几方面下功夫。一要大力培养新

型职业农民，主要包括专业大户、家庭农场主、专业合作社带头人等，以家庭生产经营为基本单元，充分依靠农村社会化服务，开展规模化、集约化、专业化和组织化生产。二要鼓励农民以土地经营权、林权、闲置农宅、技术等多种生产要素作价出资入社，引导农户从“单打独斗”走向“共同发展”，从而扩大新型农业经营主体发展规模与数量。三要建立健全新型农业经营主体相关的专业制度，探索建立长效运营机制。四要创新新型农业经营主体的合作方式，引导新型农业经营主体与村集体、小农户之间形成更具稳定性、约束力和竞争力的经营联合体。

由此来看，发展农业适度规模经营，有利于促使更多技术和资金投入农业生产领域，进而促进农业经营的市场化，有效提升新型农业经营主体规模数量、市场竞争能力，从而增强农业产业发展优势、提升农业产业发展效率。因此，农业适度规模化、农业经营主体专业化和农业运营市场化既不可分裂开来，也不可混为一谈，处理好三者有效衔接才能真正破解未来“谁来种地”“怎么种地”难题。



基层强则国家强，基层安则天下安。基层是现代国家治理的末梢，是贯彻党中央决策部署的“最后一公里”，也是党委政府联系服务群众的“最先一公里”。基层干部的精神面貌和工作状态直接影响基层治理的整体效能。因此，我们党一直以来高度重视基层减负，为基层干部减压赋能。今年以来，从湖北的港中坪村，到重庆九龙坡区谢家湾街道民主村社区，习近平总书记深入多地考察，多次强调要为基层减负。特别是在重庆考察时强调为基层减负要明确权责，不能什么事都压给基层，基层该承担哪些工作，要把职责事项搞清楚。党的二十届三中全会《决定》提出，“制定乡镇（街道）履行职责事项清单，健全为基层减负长效机制”，这不仅强调了基层减负应该深入探索的重要内容，而且对当前基层减负工作提出了明确要求。

近年来，为基层减负一直深受各方重视。特别是自2019年“基层减负年”以来，从中央到地方各级政府都推出了一系列减负举措。严抓狠治文山会海，减文减会，大大释放了基层干部的手脚。严格控制“一票否决”事项，防止基层干部被动辄签订的“责任状”所困惑。综合设定考核督查事项，避免多头重复考评。考核检查不做表面文章，不搞机械地留痕台账……对于基层干部而言，持续的松绑减负不仅纾解了紧张的工作情绪，而且有了更多的时间和精力抓实抓细为民服务的具体实际工作。可以说，减负道出了广大基层干部的心声，减负带来的效能感正在增强基层干部尽职尽责的责任感。

当前基层干部对减负工作仍有诸多期待，基层减负仍在路上。多重因素影响制约基层减负达到预期目标。比如，减负方式单一，未能发挥综合治理的作用；问责评价、激励考核等机制不科学、不完善。究其原因，主要症结还是基层治理的权责体系不尽健全。一些基层干部反映，权责边界模糊、职责不明是目前基层减负工作面临的最大“拦路虎”和“障碍物”。

权责一致并实现科学合理的配置是公共事务得以有效治理的重要支撑。近年来上下级政府之间的权责关系逐渐理清。但是，有些领域的权责不匹配问题依然存在。这导致基层需要承担的事务仍然较多，面临的负担仍然较重。由此可见，推动基层减负必须深入权责体系层面，解决权责关系不畅、权责失衡的困局。

破解因权责失衡而加重基层负担的困局，需要从权力与责任的双重视角寻求解决之道。一方面，要明确权责边界，以清晰的责任划分来减轻基层负担。另一方面，为基层赋权需要加强基层治理能力建设。同时，积极关注干部的自主性和能动性，激发广大干部干事创业的活力。

合理划分权责边界。不清晰的权力与责任，是基层负担加重的重要原因。因此，要想减轻基层负担，就需要制定权责清单，合理划分上下级政府之间的权力与责任。权责清单是构建权责明晰的纵向政府关系的“施工图”。正因如此，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确提出要“建设职责明确、依法行政的政府治理体系。深化简政放权、放管结合、优化服务改革，全面实行政府权责清单制度”。这就意味着，要按照“依法下放、能放即放、权责一致”的原则，在广泛深入调研的基础上，明确省、市、县（市、区）和乡镇（街道）的职责，并确保权限及时下放、规范承接、有序运转。特别是要合理设定“属地管理”事项，通过负面清单的方式明确规定不宜层层转移给基层的事项，避免出现事项“层层转移”、基层无奈“责任兜底”的局面，进而真正回答基层该“管”好哪些事项、承担哪些责任等问题。

动态调整权责事项。根据实际情况的变化对各级政府该承担的职责作出及时研判和调整。一方面，对于新出现的事项，及时

以明确的权责为基层减负

□ 陈朋

划分上下级政府之间的权责关系，划分彼此的责任归属和权责范围。另一方面，对于已经过时、不再合理的事项，及时作出清理、规范和调整。采取因地制宜、应时而动的方式动态调整权责事项。一是结合各地的实际情况，不搞“一刀切”，确保权责事项与基层实际相吻合。具体而言，明确哪些工作该由基层政府承担，进而坚持“人按职责干、事按制度办”，在科学合理、动态调整的权责清单指引下各司其职、各负其责。二是面对突发性事项和临时性任务，要有特事特办、灵活处置的能力，而不能僵化地等待“命令”。

激励基层干部担当作为。基层治理事情多、任务重，能不能对基层干部实施有效激励，不仅影响干部队伍的精神状态，而且直接影响基层治理效能。因此，在合理划分政府间权责关系的同时，建立健全基层干部的责任清单，让基层干部履职有据可循，办事有章可按，明晰“干什么活、办什么事、担什么责”，进而消除被问责的忧虑。同时，还要建立健全容错机制，认真落实“三个区分开来”的要求，通过明细划分容错事项，明确哪些错可容、哪些错不可容、该坚持哪些容错程序，对“无心之失”“探索之误”等依法依规予以宽容，消解基层干部因担心问责而来的避责动机，全方位强化对干部干事创业的激励，让广大基层干部放下思想包袱敢闯、敢干。同时，还要充分运用大数据平台和现代信息技术，革除各层级和部门之间的“数据壁垒”，推动系统内的数据资源共建共享，进而真正实现数据“多跑路”、基层干部真减负。

