

忽视劳动者权益和安全的致命灾难

——美国纽约内衣厂火灾事件的启示

□ 李 明

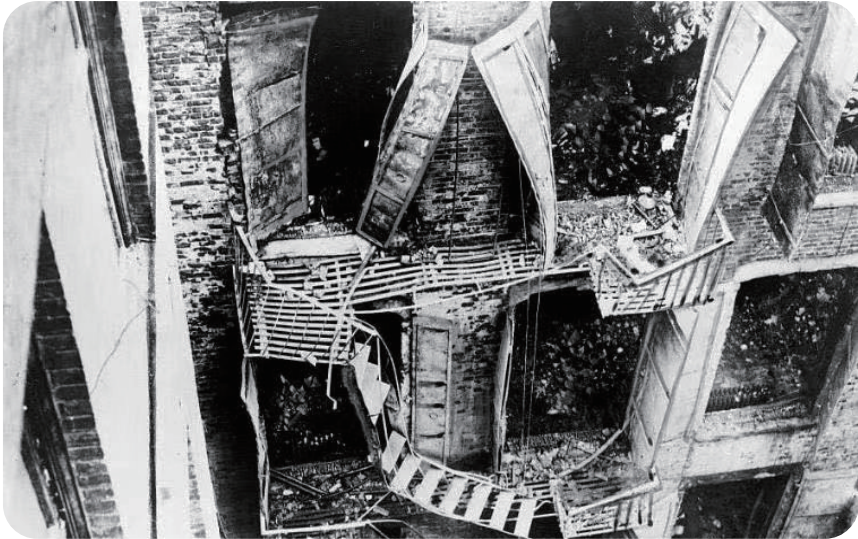
20世纪初，正值美国经济高速发展的镀金时代，民众的核心诉求集中在工资收入、劳动时间等个体化内容，对社会安全等公共性议题关注较少。纽约内衣厂火灾则改变了注意力焦点，改写了政策议程，改变了美国社会。这场大火唤醒了纽约的社会良心，也震动了全美国，并且引发了一连串的社会改革。因此，它被称为“改变了美国的大火灾”，写入美国劳工运动史、妇女运动史和中学教科书，其教训值得汲取。

内衣厂火灾前的状况及事件经过

20世纪初，美国经济高速发展，城市化日新月异，欧洲移民蜂拥而至，但劳动环境危险恶劣，生命健康难以保障，火灾更是层出不穷。如，芝加哥剧院大火造成602人死亡，纽约港轮船火灾导致693人死亡等。引发剧烈社会变革的纽约内衣厂火灾，就是当时的惨剧之一。虽然此次事件死亡人数不是最多的火灾，但对美国社会的影响却是最大的。

在纽约曼哈顿南部百老汇和第六大道之间，有一个叫作华盛顿广场的长方形绿地。广场旁边有一栋10层的建筑，现在属于纽约大学。一百年前，许多年轻女孩每天穿过狭窄的街道进入大楼，但她们不是去上课，而是去内衣厂工作。当时的员工500多人，其中4/5是女性。火灾前，厂方经常锁闭车间、禁止交谈、限制使用卫生间，上班还要自备针、线等生产用具，并动辄被罚款。工人们不但经常加班到深夜，还没有加班费，下班还被搜身检查，这都导致了劳资关系紧张。女工们为争取权益，纷纷加入女装工人联合会，厂方为此开除了150多人。之后，纽约、费城等地举行4万多人的大罢工进行声援，这也是美国女工的首次大罢工。

1911年3月25日下午内衣厂突发火灾，大火先在8楼燃起，火焰和浓烟迅速蔓延整个车间。有人跑到消防栓取出水龙头，但发现软管腐烂，水阀生锈，水龙头无法开启。不久，火焰通过窗户进入车间，人们瞬间被吓坏，试图冲下楼梯，但发现门被锁闭。之后，人们慌乱中又尝试穿过车间冲出，但又被织机和工具绊倒。突然，楼梯间的机油桶爆炸，完全切断了退路。楼侧有太平梯，但通道被关闭，人们将百叶窗砸开，才



爬上摇摇晃晃的铁质太平梯。在烈焰和重压下，太平梯突然绷断，梯上的人全部跌落地上摔死。

大火导致146人死亡，其中大部分是女工。地方检察官以过失杀人罪对厂主提起公诉，但陪审团无法确定被告是否知道车间被锁，因此判厂主无罪。厂主在事后获得20万美元的财产保险赔偿，后来还进行业务重组，疑似规避民事诉讼。受害者家属只能对大厦所有者提起民事诉讼，最后每人仅获赔75美元。

事件后的政策评估、议程设定和制度改进

内衣厂火灾事件震惊全美，在纽约市历史上的影响仅次于后来发生的9·11恐怖袭击事件。在此之前，美国各级政府认为劳动安全属企业内部事务，一般不去介入。此事件后，纽约各界纷纷行动，展开大规模调查，推动联邦以及州、市立法提高安全生产标准，改善工作环境。1911年6月，在这一事件的推动下，纽约州议会设立了调查委员会，并邀请各界人士参加，全面调查全市事故隐患。

在调查委员会推动下，纽约州先后通过了沙利文—霍伊法等36项立法，包括要求企业设置太平梯、消防出口、防火隔离、火灾警报和消防演习以及工作场所严格制定通风、照明、电梯、禁止吸烟和卫生标准。同时，还明确了企业雇主保障工人安全的责任与保护妇女和儿童的特别规定等制度。为确保实施，

纽约还改组劳工部，大幅增加监管人员数量，授予劳动部门管理规章创制权。1915—1916年间，纽约还全面修改建筑法规，首次规定公共建筑物出口设置要求并严禁占用，以及旧建筑物改为工厂必须按新标准改造。为确保实施，纽约还扩展建设部职能，增加其检查营业场所、责令修缮改造、处罚违法行为等。后续几年间，纽约又通过了一系列新法案，在社会管理领域改革方面具有划时代的意义。

内衣厂火灾成为社会领域改革的催化剂，也是保护妇女权利的节点，成为国际劳动妇女节的重要推动性事件之一。同时，也对国际劳工权利、生产安全、工作环境等改革起到了促进作用。

内衣厂火灾事件的启示

纽约内衣厂火灾倒逼了社会领域改革，并通过后续调查评估机制，完善了一系列法律法规，并逐步推广到全国。这场火灾客观上成为美国推动社会进步的标志性事件，其经验教训也为后人带来一些启示。

统筹各领域发展，保持协调推进。20世纪初，美国经济总量已跃居世界首位，但其他领域发展严重滞后，贫富悬殊、种族歧视、贪污腐败、劳动保护、

环境污染、食品卫生等问题令人触目惊心。作家乔治的《进步与贫困》开启了号称“扒粪运动”的揭露文学序幕，作家辛克莱的著作《屠场》，对芝加哥一个肉食加工厂污秽不堪环境的暴露描述，使得公众舆论哗然，最终在全国进行了专门肉类加工调查，推动了肉肉类检查法的制定。这些启示我们：经济发展的同时，要做到与其他领域统筹协调，社会政策与经济政策要进行目标一致性评估，才能最终保障经济的高质量发展。

利用倒逼机制，做到变危为机。纽约内衣厂火灾事件发生后，推动了美国历史上空前的社会领域改革。4月5日，一个阴沉的下午，12万工人组成了一条长长的、沉默的河流，河流载着椎心之痛，从曼哈顿的心脏淌过。那是一场沉默的游行，除了哭泣，没有口号。在此之前，纽约人并不关心这些近在咫尺的“血汗工厂”里工人们的境遇，但这次灾难唤醒了纽约人的良知。之后，纽约建立了有25个成员的“改进工作场所安全委员会”。委员会头一年就在纽约视察了1836个工作场所，听取了222个人的相关证言。委员会的第一个4年任期，是大家公认的“工厂立法修法的黄金时期”。《劳动法》就是在这时期通过的。根据委员会的建议，到1914年，纽约州共通过了34项改善工人工作条件和劳动安全的法律。这些法律的通过，被看作是“进步时代”最重要的成果。

完善政策评估机制，深度推进制度变迁。事件发生后，纽约州议会组织了调查委员会进行调查评估，并邀请了社会各界广泛参与。1911年10月到1912年12月间，先后举行了59次听证会，走访了47名目击证人，对20多家企业的3385个工作场所进行调查，完成了调查评估报告。委员会主席瓦格纳后来还在美国国会推动社会安全立法、失业保险、劳动赔偿、建设公共房屋和保护贸易联盟。因此，事件评估除了要找原因、分责任、严问责之外，更要开展政策调查评估，查找法律法规漏洞，全面推进制度完善，真正做到举一反三，防止惨剧重演。

风险治理与应急管理

典型案例

当前，我国65%以上的人口生活在城市，居民主要生活在社区。社区虽小，连着千家万户。做好群众衣食住行与娱教医养社区的社区服务，提升群众身边的公共服务水平，是“关键小事”，更是“民生大事”。开展城市社区嵌入式服务设施建设，让优质公共服务资源下沉到社区，更好满足社区居民多样化多层次生活需求。发展城市社区嵌入式服务最大的一个特点是“嵌入”，为的是提升社区公共服务水平，让社区居民在家门口就能享受到优质普惠的公共服务。

把服务设施“嵌入”社区居民的家门口

□ 张晓波

开展嵌入式服务设施建设，不是服务空间的外延扩张，“大拆大建”，而是服务空间的内涵提升，“用好方寸之地”。这意味着，嵌入式服务设施的建设，要下足“绣花”功夫。

首先，在设施布局上，以城市为单位整体谋划，查找社区在服务设施配置上的短板问题，为优化布局、开展设施建设提供科学依据。

其次，在建设方式上，集约高效利用社区空间。对老旧小区而言，加快周边闲置的厂房、集体房屋、仓库、低效商业设施等存量资源的盘活，唤醒社区居民家门口“沉睡”的空间，把腾退的空间资源优先用于嵌入式服务设施建设。同时，在新建社区及未来社区，加强配套社区嵌入式服务设施建设。

最后，注重资源整合，强化共建共享。从服务层次看，通过社区嵌入式服务综合体的服务供应，整合机构、社区资源，在碎片化的资源中挖掘空间，既解决推进嵌入式服务设施建设的空间场地问题，也形成服务合力。同时，这种嵌入式服务综合体打破了原有服务设施零散分布、功能单一、彼此孤立的旧格局，还为社区居民提供一站式服务，并与社区现有服务设施统筹兼顾，实现服务设施共建共享。此外，社区嵌入式服务设施建设还要与城镇老旧小区改造、完整社区建设、“15分钟社区生活圈”建设等做好工作衔接，在完善社区服务设施基础上把不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感作为出发点和落脚点，实现更多服务设施来到社区居民的家门口。

把服务功能配置“嵌入”社区居民的需求中

社区嵌入式服务应把满足居民需求摆在重要位置，完善服务设施的功能配置，并有机融入到社区居民的日常生活中。做到精准嵌入服务，才能有效发挥服务居民的作用。

一要问计于民，及时感知居民的操心事、烦心事、揪心事，精准回应。在具体实践中，要依托社区规划师的沟通桥梁作用，找准居民对社区服务的新要求、新期待，有针对性地优化社区服务，配置服务功能。畅通反馈机制，及时跟进居民的诉求，完善社区服务功能。

二要按照可拓展、可转换、能兼容的要求，摸清社区居民实际需求，根据社区缺什么，就嵌入什么，因地制宜设置服务场景，避免“一刀切”“想当然”。比如，在“一老一小”服务方面，大多数老年人愿意选择居家养老方式，社区不同家庭有着全日托、半日托、计时托、临时托等不同形式的婴幼儿托育托管需要，针对我国许多城市社区“一老一小”服务功能不完善、服务不到位的问题短板，优先配置具有短期托养功能的护理型养老、婴幼儿托育托管等功能性服务。同时，要预留调整空间，考虑到不同社区特点，社区人口结构的未来变化，为保障社区居民未来需求留有一定空间。

三要增强全龄友好服务功能，找准社区居民中需求的“最大公约数”，完善社区服务体系。具体来讲，推动全龄化服务方式，不仅服务老人和儿童，也涵盖社区不同年龄层次居民的需求，包括在社区助餐、家政便民、健康服务、文化休闲、体育健身、儿童游憩等领域的衍生服

把更多优质服务『嵌入』社区

务，让服务“嵌入”到群众的心坎上。此外，我国城市已经进入存量发展阶段，在服务空间有限的情况下，服务设施的综合设置、复合利用、错峰使用，不失为社区嵌入更多服务功能的有益思路。

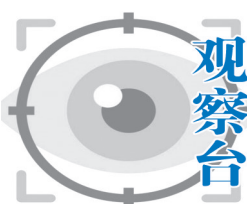
把服务的运营模式在机制上“嵌入”社区

实现服务可持续发展的关键，在于疏通服务运营机制。需要坚持有效市场和有为政府的更好结合，推进服务模式创新，注重运营过程中的赋能。

首先，通过市场择优选择、托管运营等方式，引导一批专业化程度高、有社会责任感的专业性机构参与嵌入式服务设施运营，让专业的经营理念、优质资源和服务等运用于社区嵌入式服务中，提高服务运营的品质和活力。

其次，推动品牌化发展。不同地方在社区服务的规范化、服务标准、规模等方面存在差异，这不仅使得服务质量难以保障，也阻碍了服务可持续发展。积极探索在养老托育、社区助餐、家政便民等领域培育“领跑者”企业和品牌，建立标准化的服务体系，支持连锁化发展，将经营性空间嵌入公益性空间。同时，又与完全市场化的运营模式区分开来，统筹好运营成本与合理利润、普惠性与经营性业态之间的关系，形成可持续的服务模式。从服务主体来看，既有公益性的社会组织，也有经营性的各类经营主体，注重发挥规模效应和品牌效应，以质量和效益提升让服务空间和业态得到可持续发展。

最后，积极运用公建民营、民办公助、政府购买服务等建设运营模块，有效降低服务主体的运营成本，激活、鼓励社会组织、志愿团队、事业单位等多元主体参与服务运营。同时，社区物业在给社区居民提供因地制宜的生活服务方面具有“近水楼台”的先天优势。需要加强社区物业服务管理，推动有条件的社区物业发展助餐、生活护理、家政等普惠社区服务业务，对实现社区嵌入式服务可持续发展意义重大。通过赋能，让社区嵌入式服务保持旺盛生命力。



从五个方面统筹做好第三轮土地承包

□ 陈明星

今年《政府工作报告》提出，启动第二轮土地承包到期后再延长30年整省试点。这为进一步深化农村土地制度改革作出了新部署。土地制度是一项关乎国家基础性、全局性的制度安排，鉴于多数地方农村土地第二轮承包是在2028年到期，第三轮承包期与全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标的时间节点高度重合，做好第三轮土地承包意义重大，既要解决第二轮承包期间新形势新变化所带来的新问题，又要着眼中国式现代化“两步走”的总的战略安排。因此，需要总结吸收此前市、县、乡层面试点的经验，科学统筹“再延长”之后的土地权属观念、土地权能设置、适度规模经营、细碎化治理、依法自愿有偿退出等“五篇文章”，推动第三轮土地承包蹄疾步稳，充分发挥应有的政策效能，充分释放应有的改革红利。

推动土地权属观念的再回归，促进权利保障与顺畅流转协同。始于农村的改革开放，在成就历史性巨变的同时，历经40多年的实践，“统分结合的双层经营体制”在一些农户的观念中，已渐渐把“承包权”模糊为“所有权”，并由此形成对土地流转、“小田并大田”的根深蒂固的观念障碍。因此，在第三轮承包中，可进一步加大政策宣传力度，让农户厘清农村土地所有权、承包权、经营权的关系，推动土地权属观念回归到“土地集体所有、家庭承包经营”的基本制度上来，并让农户科学理解“保持土地承包关系稳定并长久不变”的政策内涵，在充分保障农户依法承包集体土地基本权利的同时，促进农业适度规模经营更加顺畅地开展。

推动土地权能设置的再重塑，促进效率增进与公平正义协同。正确处理农民和土地关系这一改革主线，科学界定“三权”内涵、权利边界及相互关系，充分发挥“三权”的各自功能和整体效用，不断健全归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村土地产权制度，是完善“三权分置”办法的初衷和目的所在。随着第二轮土地承包期间农村生产力的飞速发展，第三轮土地承包所面临的实际情况、所要解决的问题都更加复杂，需要对承包权属关系在“三权分置”框架下进行再重塑，回归到农村土地集体所有制这一根本制度的本质上。比如，针对2023年中央一号文件部署的“小田并大田”、解决细碎化问题，可视不同情况采取不同的方式，对于土地被整理、界址被打破的，可在所涉整片土地测量定位的基础上，采取虚拟还原、按序排位等农民认可的办予以确权确地；对于以土地股份合作形式流转、整村整组流转等情况的，则可确权（确股）不确地，这样才能在事实上实现土地经营权的出租、入股、抵押等“物权”权能。此外，对“增人不增地、减人不减地”办法下所产生的事实上的不公平和不利于促进农民农村共同富裕问题，也可采取虚拟确权（确股）的方式，保证新增人口本应享有的集体所有制土地的承包权和收益权。当然，这些要顺利推进，需要有前置条件的限制，比如整村流转或整村推进土地整理，或者流转率、土地整理覆盖率在村（组）达到一定程度才能有效实施。

推动规模经营“适度”的再审视，促进资源配置与功能定位协同。推进农业适度规模经营，是发展现代化大农

业、把农业建成大产业的必由之路，也是加快推进农业农村现代化、建设农业强国的迫切要求。尽管当前一些中西部传统农村土地流转出现瓶颈期，2018年以来流转率基本处于徘徊状态，但随着生产力的持续发展，尤其是城乡融合的深入推进，第三轮土地承包期间，适度规模经营将是大势所趋。但“适度”如何界定，如何应对“过度”并建立预警触发和介入机制，是第三轮土地承包需要进行再审视的问题。由于要素资源匹配、优质品种选育、高产栽培技术、技术集成标准、田间日常管理等因素，大面积流转土地的粮食亩产均产一般都明显低于当地平均产量，甚至有极个别出现与同区域相比严重过低的情形，虽然并没有“非粮化”“非农化”，但因异常减产导致事实上的“减粮化”，也有违适度规模经营的初衷。因此，在第三轮土地承包时，有必要根据粮食生产功能区 and 重要农产品生产保护区等功能区划要求，建立健全相对完善的流转标准、流转面积、流转用途、品种选择等指引或规范，对规模经营主体建立“白名单”“黑名单”机制。

推动土地细碎化治理路径的再优化，促进产业发展与土地利用协同。当前，土地细碎化是制约耕地流转、推进适度规模经营的突出问题，不仅增加大型农机、先进农艺配套难度，也带来种植成本和管理成本的增加。在第三轮土地承包时，可与高标准农田建设、土地整理等项目推进有机结合，优化土地细碎化治理路径。在高标准农田建设上，可积极创新“投融建运管”一体推进机制，探索“承包权不动、经营权连片”的具体确权方式方法，并将适度规模经

营主体经营土地优先纳入高标准农田建设规划，优先实施建设，优先配套农产品烘干、预冷、秸秆利用等设施设备。同时，探索产业发展项目与土地整理项目结合，推进产业与土地的有效嫁接，实现产业发展与土地利用的协同。比如，同步推进现代农业产业园和土地整理，新增高标准农田用于保证产业发展的原料支撑，新增耕地则通过增减挂钩机制转换形成用地指标，重点用于推进一二三产业融合发展。

推动依法自愿有偿退出办法的再创新，促进专业化与市民化协同。生产力决定生产关系，农业适度规模经营水平往往取决于区域发展的整体水平，发达地区土地流转率能达到60%—80%乃至更高，且租金仍保持在正常水平。只有区域发展到一定程度，农民的“惜地”心理才能缓解，才能更倾向于融入市民化进程。与之相关联的是，当地的营商环境，农民的契约意识、诚信意识、法律意识等才能更好，才能避免发生丰收季节“哄抢”舆情，否则既影响投资主体信心，也损害区域形象。因此，第三轮土地承包时，要顺应农业转移人口市民化的趋势，对土地承包经营权依法自愿有偿退出这一原则性规定尽可能具体化，尤其是对其实现方式方法作进一步的相对具体化处理，既充分保障退出的合法权益，为农业“专业化”经营创造更好条件，又以城乡保障体系的不断健全，解决市民后顾之忧。

