

应急管理系列丛书  案例研究

主 编 / 国家行政学院应急管理案例研究中心

公共场所人群聚集 安全管理

——外滩拥挤踩踏事件案例研究

CROWD SAFETY MANAGEMENT:

Case Study on the New Year's Eve Stampede in Shanghai

钟开斌 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

应急管理系列丛书  案 例 研 究

主 编 / 国家行政学院应急管理案例研究中心

公共场所人群聚集 安全管理

——外滩拥挤踩踏事件案例研究

CROWD SAFETY MANAGEMENT:

Case Study on the New Year's Eve Stampede in Shanghai

钟开斌 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

公共场所人群聚集安全管理：外滩拥挤踩踏事件案例研究 / 钟开斌主编. -- 北京：社会科学文献出版社，2016.10

(应急管理系列丛书·案例研究)

ISBN 978-7-5097-9856-0

I. ①公… II. ①钟… III. ①公共场所-安全管理-案例-上海 IV. ①D631.43

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第254645号

应急管理系列丛书·案例研究

公共场所人群聚集安全管理

——外滩拥挤踩踏事件案例研究

主 编 / 钟开斌

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 曹义恒

责任编辑 / 单远举

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010)59367156

地址：北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：19.25 字 数：309千字

版 次 / 2016年10月第1版 2016年10月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-9856-0

定 价 / 59.00元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

应急管理系列丛书编委会

主 任：龚维斌

副主任：刘 钊 杨永斌

成 员：龚维斌 刘 钊 杨永斌 李雪峰 邓云峰

宋劲松 张小明 钟开斌 李 明

应急管理系列丛书专家评审委员会

主 任：闪淳昌

副主任：刘铁民 薛 澜

成 员（以姓氏笔画为序）：

丁 辉 马怀德 王志坚 尹光辉 全春来 张 侃

陈家强 武和平 袁宏永 柴俊勇 高小平 黄崇福

彭宗超 曾 光

应急管理系列丛书·案例研究工作组

组 长：钟开斌

副组长：张 磊 王 华

成 员（以姓氏笔画为序）：

王永明 王 华 王彩平 李雪峰 邹积亮 张 磊

钟开斌 游志斌

作者简介

钟开斌 国家行政学院应急管理案例研究中心主任、应急管理培训中心（中欧应急管理学院）教授，清华大学管理学博士。主持国家社科基金项目、国家软科学研究计划项目多项。主要研究领域为应急管理、风险治理、危机沟通、公共政策。

董幼鸿 上海行政学院应急管理培训中心教授，华东师范大学法学博士，复旦大学博士后。美国哈佛大学、加拿大阿尔伯塔大学访问学者。主持国家社科基金课题等国家级、省部级课题多项。

容志 上海行政学院应急管理培训中心教授，复旦大学管理学博士。美国哈佛大学、加拿大阿尔伯塔大学访问学者。主持国家社会科学基金课题等国家级、省部级课题多项。

钟雯彬 国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院）合作交流处处长，高级工程师，西南政法大学法学博士。美国加州大学伯克利分校访问学者。负责牵头执行中欧、中美等应急管理国际合作项目。

游志斌 国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院）副教授，中央党校法学博士，先后赴日、德、英、美、法等国相关应急管理机构学习。

张 磊 国家行政学院应急管理案例研究中心副主任，应急管理培训中心（中欧应急管理学院）副教授，国际关系学院法学博士。主要研究网络舆情管理、应急管理制度等。

陶 振 上海行政学院应急管理培训中心副教授，武汉大学管理学博士。主持国家社会科学基金课题、中央党校重点调研课题等国家级、省部级课题多项。

《应急管理系列丛书》总序

全面加强应急管理，是全面履行政府职能的内在要求和重要举措，是各级党委政府和领导干部的重大政治责任。党的十六大以来，党中央、国务院在深刻总结历史经验、科学分析公共安全形势的基础上，审时度势，做出了全面加强应急管理工作的重大决策。经过多年努力，我国应急管理工作取得了重大进展，以“一案三制”（应急预案，应急管理体制、机制、法制）为核心内容的应急管理体系基本形成，应急管理综合能力大幅提升，突发事件应对工作成效显著，切实保障了人民群众生命财产安全，维护了社会稳定大局，促进了经济社会全面、协调、可持续发展。当前，我国正处于发展的重要战略机遇期和社会矛盾凸显期，突发事件风险增多，公共安全形势复杂，人民群众对公共安全的需求日益增长，对应急管理工作提出了新的更高的要求。

应急管理是干部教育培训的重要内容。国家行政学院是培训高级、中级公务员的新型学府，培养高层次管理人才和政策研究人才的重要基地。近年来，国家行政学院把应急管理列为教学、科研、咨询和对外合作的重要内容，发挥了全国应急管理教育培训主渠道、主阵地的作用。2008年，国务院决定，依托国家行政学院筹建国家应急管理人员培训基地；2010年，国家行政学院成立应急管理培训中心；2012年，成立中欧应急管理学院；2014年，成立中国应急管理学会。目前，应急管理已经成为国家行政学院重点发展的特色学科之一，国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院）正致力于建设成为全国应急管理教学与培训中心、应急管理政策与研究咨询中心、应急管理国际交流与合作中心。

为总结近年来各级政府应急管理培训基地教学培训、科研咨询、案例开发工作成果，服务于各级党委政府决策和领导干部应急管理培训工作，国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院）组织编写了应急管

理系列丛书。本丛书包括“学科教材”“理论前沿”“案例研究”三个系列。

“学科教材”系列旨在系统梳理国内外突发事件应急管理的前沿理论与先进经验，为应急管理实际工作者、公共管理专业硕士及理论研究人员提供一般性知识参考框架。该系列力求反映应急管理研究的知识演进脉络，兼顾最新发展趋向。该系列具体又包括两类：一是MPA教材，以在国家行政学院MPA应急管理方向研究生中开设的专业课程为基础，编辑出版MPA教材。二是公务员培训教材，结合国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院）所承办的各类培训班次，分专题组织编写应急管理培训专题教材和通用教材。

“理论前沿”系列旨在跟踪应急管理理论发展与创新，推动应急管理理论研究与学科建设，发挥各级政府应急管理培训基地的学术引领作用，保持其理论研究的前瞻性、前沿性，持续推动高水平应急管理学术专著的出版。该系列的主要领域包括：公共安全与应急管理领域的基础理论、综合研究，自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类突发事件的分类研究，预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等分阶段应急管理研究，国外应急管理理论与实践研究，公务员应急管理培训工作研究等。

“案例研究”系列旨在系统总结和科学评估国内外突发事件典型案例，推进应急管理案例库项目成果开发和应用，逐步建立在国内外有一定影响力的中国应急管理案例库，服务于教学培训、科研咨询和对外合作服务。该系列具体又包括三大类：一是“应急管理典型案例研究报告”，主要收录每年10起左右典型突发事件的案例研究报告。二是“重大突发事件案例研究报告”，主要收录每年重特大突发事件的深度案例研究报告。三是“公共安全创新案例研究报告”，主要收录国家行政学院应急管理案例研究中心组织开展的“中国公共安全创新”评选活动所评出的优胜项目和入围项目，总结、弘扬地方和基层一线在推进公共安全治理创新、健全公共安全体系、提高公共安全水平方面的好做法、好经验。

应急管理在我国是一个跨学科的新兴研究领域，实际部门的经验积累和学术界的理论研究都还比较有限。希望本系列丛书的出版，对我国应急管理理论研究和实践发展能起到积极的推动作用。为全面做好应急管理系

列丛书的组织编写工作，国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理
学院）专门成立了应急管理系列丛书编委会并设立了由应急管理相关领域
领导干部和专家学者组成的专家评审委员会。本丛书在研究和出版过程
中，得到了国家行政学院领导和兄弟部门、应急管理实际部门和理论界相
关人士以及出版社的大力支持和帮助。同时，由于能力和水平有限，本系
列丛书缺点和错误在所难免；欢迎广大同行和读者提出宝贵意见，以帮助
我们不断提高质量。

应急管理系列丛书编委会

2015 年 10 月

《应急管理系列丛书·案例研究》出版前言

俗话说：“亡羊补牢”，“吃一堑、长一智”。建立独立、权威、专业的调查制度，对所发生的突发事件进行深入剖析，全面总结经验教训，在此基础上有针对性地提出整改措施，是应急管理工作的题中应有之义，也是转“危”为“机”、“在历史的灾难中实现历史的进步”的重要手段。《中华人民共和国突发事件应对法》第六十二条规定：“履行统一领导职责的人民政府应当及时查明突发事件的发生经过和原因，总结突发事件应急处置工作的经验教训，制定改进措施，并向上一级人民政府提出报告。”“7·23”甬温线特别重大铁路交通事故发生后，党中央、国务院要求调查处理工作做到“查明白、写明白、讲明白、听明白”。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发生后，习近平总书记强调“用生命和鲜血换取的事故教训，不能再用生命和鲜血去验证”，要做到“一厂出事故、万厂受教育，一地有隐患、全国受警示”。天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故发生后，中共中央政治局常务委员会会议强调，要彻查事故责任并严肃追责，给社会一个负责的交代。

案例研究是推动应急管理教学培训、科研咨询、对外合作、人才培养的重要途径。从教学培训来看，案例教学作为一种行之有效的教学方法，已被广泛运用于法律、医学、工商管理、公共管理等实践性较强的教育培训领域中。从科研咨询来看，通过开展案例研究，建立案例库，有利于及时掌握全国应急管理理论与实践的前沿动态，提高科研咨询的针对性和时效性。从对外合作来看，通过联合进行案例开发、共享案例资料等，有利于建设一个学术信息资源共享的案例库资源平台。从人才培养来看，案例研究有利于推进应急管理理论与实践相结合，形成一支业务熟练、结构合理、分工明确的教学科研队伍。近年来，部分国际组织和发达国家特别重

视突发事件案例库建设。联合国开发计划署（UNDP）、欧盟（EU）、世界卫生组织（WHO）、美国、日本、加拿大、澳大利亚、比利时等国家，以及美国哈佛大学肯尼迪学院（HKS）、锡拉丘斯大学麦克斯维尔（Maxwell）学院、瑞典国防学院危机管理研究与培训中心（CRISMART）等机构，开发建设了各类突发事件案例库或数据库，内容覆盖全球性或本国范围内的各类突发事件。

2014年12月，国家行政学院成立了应急管理案例研究中心，旨在更好地开展应急管理案例研究活动，以优秀案例推动应急管理教学培训、科研咨询、对外合作、人才培养及应急管理实践的发展。围绕应急管理案例研究，国家行政学院应急管理案例研究中心重点开展以下三个方面的工作。一是以“国家应急管理案例库”项目为支撑，按照统一的案例分析框架，进行重特大突发事件案例研究。二是与有关机构合作，开展“中国公共安全创新”评选活动，总结并弘扬地方和基层一线在推进公共安全治理创新、健全公共安全体系、提高公共安全水平方面的好做法、好经验。三是基于数据挖掘技术，进行突发事件实时信息记录跟踪和统计分析，搭建一个多功能、多层次、全范围、宽领域、可视化的应急管理案例库。

为了及时跟踪研究每年发生的典型突发事件，总结推广地方和基层一线公共安全创新的做法和经验，为提高我国应急管理理论研究水平、实践工作能力及开展应急管理国际交流合作提供鲜活的案例素材，国家行政学院应急管理案例研究中心与社会科学文献出版社合作，出版“应急管理系列丛书·案例研究”。“案例研究”系列共包括三类：一是“应急管理典型案例研究报告”，主要收录每年10起左右典型突发事件的案例研究报告。二是“重大突发事件案例研究”，主要收录每年有代表性的重特大突发事件的深度案例研究报告。三是“公共安全创新案例研究报告”，主要收录“中国公共安全创新”评选活动所评出的项目。

为了提高案例研究的规范性和科学性，更好地进行不同案例之间的比较分析和不同地区之间的案例经验交流，我们在借鉴美国哈佛大学肯尼迪学院、锡拉丘斯大学麦克斯维尔学院、瑞典国防学院危机管理研究与培训中心等机构案例研究经验的基础上，组织制定了《国家应急管理案例库案例开发工作方案（试行稿）》，提出了应急管理案例的分类标准和案例研究报告的基本结构，希望通过统一的研究标准、严格的研究程序、科学的研

究方法来保证研究结果的信度和效度，尽量减少研究者的随意性和主观性。

根据研究内容的不同，应急管理案例分为综合性案例和专题性案例两大类。其中，综合性案例是指覆盖突发事件整个应对过程的案例。综合性案例以突发事件为对象，深入探讨突发事件预防和应急准备、监测与预警、应急处置与救援、恢复与重建四个阶段的各个主题。专题性案例是指仅涉及突发事件应对过程中的一个或多个环节的案例。专题性案例以管理环节为对象，围绕应急管理的一个或若干个主题（如应急准备、风险评估、风险监测、突发事件预警、信息报告、应急指挥、危机沟通、社会动员、调查评估、应急保障等）展开讨论。

案例研究报告一般由以下五个部分组成：一是事件的基本情况，即描述整个突发事件的概况和简要的应对经过。二是突发事件应对的主要过程，即按照突发事件应对的时间先后，客观准确地还原预防和应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建四个阶段突发事件应对过程的基本情况。三是关键问题分析，即选择突发事件应对过程中的一个或多个焦点问题，对若干重要节点或专题进行深入分析，发现突发事件应对过程的问题所在。其中，综合性案例要求对突发事件应对全过程各个环节的各个主题进行全面、系统分析，专题性案例只对突发事件应对过程中的某一个专题进行深入分析。四是基本结论与对策建议，即根据相关专题分析，得出基本结论，并提出有针对性的建议。五是附录，即案例相关主要资料，如突发事件应对大事记、政府部门内部和公开的案例相关资料、访谈调研资料、相关案例资料、相关学术文献资料等。

“案例研究”系列的出版，是对应急管理案例研究阶段性成果的总结和回顾。由于应急管理是一个实践性、操作性很强的领域，部分突发事件案例研究具有一定的敏感性和特殊性，应急管理案例研究是一项难度比较大的工作，需要在实践中不断探索、积累经验。“案例研究”系列的相关案例研究，得到了很多专家学者和有关机构的理解、支持和帮助，在此深表谢意。同时，也恳请研究同行、应急管理工作者、广大读者朋友在使用和阅读的过程中，随时反馈意见 and 建议，帮助我们不断完善和改进。

摘 要

公共场所人群聚集安全管理，是公共安全的重要内容。2014年12月31日23时35分，上海市黄浦区外滩陈毅广场东南角通往黄浦江观景平台的人行通道阶梯处发生拥挤踩踏，造成36人死亡、49人受伤，后果非常严重，教训极其深刻。上海市政府联合调查组调查认定，“这是一起对群众性活动预防准备不足、现场管理不力、应对处置不当而引发的拥挤踩踏并造成重大伤亡和严重后果的公共安全责任事件”。“对事发当晚外滩风景区特别是陈毅广场人员聚集的情况，黄浦区政府和相关部门领导思想麻痹，严重缺乏公共安全风险防范意识，对重点公共场所可能存在的大量人员聚集风险未作评估，预防和应对准备严重缺失，事发当晚预警不力、应对措施不当，是这起拥挤踩踏事件发生的主要原因。”

为全面评估“12·31”事件应对过程，深入总结经验教训，本书以《突发事件应对法》对突发事件应对的普遍规定——“突发事件预防与应急准备（事前）—监测与预警（事发）—应急处置与救援（事中）—事后恢复与重建（事后）”的应急管理四阶段模型为基础，结合《大型群众性活动安全管理条例》、《上海市公共场所人群聚集安全管理办法》等对人员密集场所和人群聚集活动的特殊规定，构建“风险管理（事前）—人员流量监测预警（事发）—综合响应（事中）—调查学习（事后）”的拥挤踩踏事件全过程管理分析框架，通过文献梳理、调查访谈、专家座谈、综合分析等，对“12·31”事件进行综合性评估和专题性评估。

评估发现，在“12·31”事件全过程应对中，事前工作出现重大失误，事中工作存在部分不足，事后工作有亮点和创新。具体表现在如下几个方面。

一是活动变更风险管理失误，导致应急准备工作严重缺失。黄浦区政府对有组织的外滩源新年倒计时活动进行了安全评估并做了相应准备，但

对不再举办活动的外滩风景区可能出现的人员聚集安全风险没有进行评估；对活动变更信息公告不及时、不到位、不充分，在信息发布时机、渠道和内容方面存在重大失误；对缺乏相关规定的无组织大型群众聚集活动安全风险认识不到位，安全责任认识有偏差；对活动变更风险识别、评估、沟通、更新等存在失误，致使思想意识、安保力量、限流管控、应急设施装备等各方面的应急准备严重缺失。

二是对开放式场地人员流量监测预警失误，导致人员干预和疏导滞后。黄浦公安分局对事发当晚外滩人员流量监测手段比较传统，监测渠道比较单一，研判时过于乐观，未探索运用手机通信基站、Wi-Fi嗅探、视频监控自动识别、客流眼等技术手段，对上海市公安局多次提醒的形势研判要求未作响应，未能精确识别各时段人员流量快速递增的变动情况并及时采取有效措施。预警信息发布的时机、渠道、内容存在严重不足，未采取灵活多样、实用管用的方式，及时发布安全提示预警信息，导致大量不知跨年迎新倒计时活动变更的市民游客依然专门至外滩风景区观看。

三是应急处置中信息报告和协调联动不足，导致应急联动处置效能不高。拥挤踩踏事件发生后，现场先期处置和医疗救治工作总体迅速有效，有效降低了事件影响和损失。应急处置与救援中存在的最大问题，是信息报告和协调联动不足——事件发生后，黄浦区政府未按规定及时向上海市政府报告，黄浦公安分局未及时向本级政府和上级主管部门报送突发事件信息；城市运行管理中“条块分割、条线分割、各自为政”的现象仍然存在，突发事件应急联动处置体制机制和响应程序不够科学规范，指挥协同能力有待提高，应急联动处置效能有待进一步提升。

四是迅速开展善后救助与调查评估，事后整改、学习、提高积极有效。拥挤踩踏事件发生后，医疗救治、抚慰救助、事件调查等各项工作持续跟进。依法依规、客观公正开展调查，认真细致梳理事件全过程，痛定思痛，深刻反思吸取教训，及时对外发布事件调查报告。同时，制定出台《上海市公共场所人群聚集安全管理办法》和《上海市人民政府关于进一步加强公共安全风险管理和隐患排查工作的意见》等，建立制度化、规范化、科学化的城市公共安全长效机制。依托“智慧城市”建设工作，在上海市主要公共场所、知名景点，开展人员流量监控、智能识别、自动预警等技术应用的先行先试，运用大数据这一现代信息技术，为人员流量监测

与研判提供支持。

在对“12·31”事件进行评估的基础上，本书就做好公共安全特别是人员密集场所和人群聚集安全管理工作提出如下建议。一是增强各级领导干部的安全意识和责任意识。要全面贯彻落实中央提出的安全发展理念，按照“党政同责、一岗双责、失职追责、齐抓共管”的要求，进一步健全安全责任体系，切实做到守土有责、守土负责、守土尽责。二是完善安全管理相关法律法规。要总结《上海市公共场所人群聚集安全管理办法》的经验，组织修订完善《突发事件应对法》和《大型群众性活动安全管理条例》等，特别是加强对公共场所群众自发聚集活动的管理，填补无组织群众活动的管理空白。三是利用科技手段提高安全管理水平。要运用互联网、云计算、大数据等现代信息技术，加快建立上下贯通、左右衔接、互联互通、信息共享、互有侧重、互为支撑的应急平台体系，强化信息共享和指挥协同，实现安全隐患实时检查、风险态势动态感知和预警信息快速发布。四是健全突发事件调查评估和学习机制。要细化《突发事件应对法》相关规定，按照独立、权威、专业的原则，建立健全现代突发事件调查制度，以便全社会吸取教训。五是提高全社会公共安全意识和应急技能。要进一步把公共安全知识纳入干部培训和国民教育体系，广泛开展公共安全知识进农村、进社区、进机关、进企业、进学校活动，建立重大危险源公示制度，提高全民安全意识和自我防范能力。

目 录

第一部分 综合评估

一 事件概况和相关背景	003
二 分析框架：应急管理四阶段模型	017
三 案例分析：对“12·31”事件的综合评估	044
四 基本结论与主要建议	102

第二部分 专题评估

专题一 管理体制机制	115
一 问题的提出	115
二 大型活动安全管理体制机制的分析模型	116
三 现有大型活动安全管理体制机制存在的问题	121
四 优化大型活动安全管理体制机制的对策思考	126
专题二 安全风险评估	133
一 大型活动安全风险评估的框架与方法	133
二 “12·31”事件中风险评估工作存在的主要问题	135
三 近年来部分大型活动风险评估的主要经验	141
四 主要政策建议	143
专题三 网络舆情管理	148
一 舆情演变概述	148