

“风险思维”，确保景区“安全的未来”



旅游景区 安全管理

席建超 / 编著



旅游教育出版社

“风险思维”，

旅游景区 安全管理

席建超 / 编著



本书获国家旅游局“旅游目的地安全风险管理体系提示制度”项目资助



旅游教育出版社
· 北京 ·

策 划: 赖春梅

责任编辑: 陈 志

图书在版编目(CIP)数据

旅游景区安全管理 / 席建超编著. --北京 : 旅游教育出版社, 2015. 5

ISBN 978-7-5637-3180-0

I. ①旅… II. ①席… III. ①旅游区—安全管理
IV. ①F590.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第112165号

旅游景区安全管理

席建超 编著

出版单位

地 址

邮 编

发行电话

本社网址

E-mail

印刷单位

经销单位

开 本

印 张

字 数

版 次

印 次

定 价

旅游教育出版社

北京市朝阳区定福庄南里1号

100024

(010) 65778403 65728372 65767462(传真)

www.tepcb.com

tepx@163.com

北京京华虎彩印刷有限公司

新华书店

710毫米×1000毫米 1/16

22

316千字

2015年5月第1版

2015年5月第1次印刷

46.00元

(图书如有装订差错请与发行部联系)

作者简介

席建超，博士后。现为中国科学院地理科学与资源研究所创新基地副研究员，硕士生导师；中国科学院旅游研究与规划设计中心主任助理；国家基金委基金评审专家、国家旅游局A级景区评审专家、中国国际工程咨询公司旅游项目咨询专家。长期致力于区域旅游发展规划、旅游环境效应、旅游城镇化和旅游安全风险管理等领域的科学研究工作。

先后主持国家自然科学基金项目、国家科技部科技支撑项目、中科院创新工程项目、国家旅游局科研项目10余项；主持或参与主持国家和地方旅游规划项目40余项；主持起草国家旅游安全标准1项；在国内外学术刊物发表论文70余篇。

|| 前 言 ||

人类已经进入风险时代。我们生活在一个“除了冒险别无选择”的社会。风险无处不在、无时不在，在各个方面影响到了我们的生活，并成为我们社会生态系统中的一个组成部分。风险社会的到来，对传统的安全管理模式提出了新的挑战，探索出一条符合当今社会需要的“安全管理”机制和模式已经成为一项紧迫的任务。

20 世纪 70 年代以来，我国旅游业从无到有，从小到大，发展迅速，在短短 30 余年里，成为现代中国最大的产业集群之一，并成为驱动全球旅游业发展格局不断变化的最活跃因素。然而，我国旅游业的快速发展也同时催生并放大了旅游安全风险。由于缺乏必要的风险防范意识、有效的管理机制和手段，以及相关的设备和技术，旅游安全事故频发，损失逐年攀升。

旅游景区是旅游业发展的核心要素。过去 30 年，我国景区开发建设经历了发展最快、最为活跃的时期，景区以每年递增 1 000 个的速度扩张，至今，全国景区数量超过 2 万家。景区作为旅游者最为集中的地方，当然也成为旅游风险系数最高、安全事故最易发生的地区。复杂而多变的地形地貌和变幻无常的气候环境往往是形成景区的必要自然条件，但也是造成崩塌、滑坡、泥石流、洪水、雷电等地质和气候灾害的主要因素，另外，这些地带还会常有违法犯罪分子出没和活动。面积较大、远离城镇、缺乏便利的交通和安全保障设施，增大了景区的风险隐患，加剧了景区安全事故发生的概率，在客观上给景区的安全管理带来了困难。另外，景区内一些特殊的景点或地段，如悬崖、桥梁、湍急河流等一切可能威胁到人身安全的地点，任何疏于管理或防护设施的不完善都将成倍地增加安全事故发生的概率。

尽管我国各级旅游主管部门和学术研究机构已充分意识到了景区安全管理的重要性，并把安全管理作为衡量景区开发建设和管理水平的重要标志。但从国内安全事故统计数据上看，我国的景区安全研究和管理工作的确需要

进一步加强。在研究层面上，我们缺乏完整的景区风险与安区管理理论框架、缺乏符合我国国情的景区安全管理模式，甚至缺乏具有很好借鉴意义的个案研究；在管理层面上，因诸多原因，景区管理者风险与安全意识淡薄、组织混乱、职责不清。据估计，我国至少有三分之二的景区没有制定风险防范和管理规划，没有建立风险信息传送渠道，没有制定完整的事故应急救援措施。

本书分别从基本概念、问题诱因、管理对象、管理系统流程建构、保障体系建构等方面对景区风险和安全管理问题进行了探讨，并简要介绍了国内外景区安全管理个案分析。全书由七章构成。第一章和第二章主要介绍国内外旅游安全管理以及景区安全管理的背景与相关概念；第三章借助风险管理理论阐述旅游景区安全管理的流程体系；第四章和第五章对景区安全管理体系中的对象和内容以及景区安全管理组织和保障体系建设进行探讨；第六章和第七章按照景区安全管理流程体系设计，结合国内外旅游景区安全管理实践，进行实际案例分析。各章节的执笔人分别是：第一、二、四、六章由席建超撰写；第三、七章由刘浩龙、席建超撰写；第五章由许韶立、肖建勇撰写，全书由席建超统稿编排。在编写过程中，曾得到中国科学院地理科学与资源研究所孙惠南研究员、李炳元研究员、宁志忠规划师的指导和帮助。谨此致谢。

如有错漏，敬请谅解。

席建超

二〇一四年十月

|| 目 录 ||

前 言	01
-----------	----

第一章 背景分析：旅游业发展与景区安全管理	001
-----------------------------	-----

第一节 国际视野旅游安全问题的变迁 / 002	
一、“二战”后世界旅游业的发展 / 002	
二、国际旅游安全问题的变迁 / 003	
第二节 高速发展阶段的中国的旅游安全问题 / 005	
一、中国旅游业的发展 / 005	
二、中国的旅游安全问题 / 006	
第三节 旅游业快速发展进程中的景区安全管理 / 009	
一、改革开放后国内景区的发展建设 / 009	
二、景区安全管理问题的表现形态 / 010	
三、安全管理在景区经营管理中的作用和地位 / 012	
第四节 本书的结构框架 / 015	

第二章 景区安全与景区安全管理	017
-----------------------	-----

第一节 景区安全的概念与特征 / 018	
一、旅游景区 / 018	
二、旅游安全 / 020	
三、旅游景区安全事故的特征 / 022	

- 四、旅游景区安全事故的分类 / 026
- 第二节 景区安全事故诱因模式分析 / 029
 - 一、诱因理论的演进 / 029
 - 二、诱因理论模式 / 033
 - 三、旅游景区安全事故诱因分析 / 046
- 第三节 景区安全管理及其流程设计 / 054
 - 一、与景区安全管理相关的概念辨识 / 054
 - 二、景区安全管理的界定与分类 / 057
 - 三、基于风险管理理论的景区安全管理流程设计 / 059
 - 四、景区安全管理案例分析 / 065

第三章 景区安全管理体系构建——系统流程..... 067

- 第一节 景区安全风险管理目标制定 / 068
 - 一、主要风险管理目标控制 / 068
 - 二、景区安全风险管理原则 / 069
 - 三、景区安全风险管理机构的建立 / 070
 - 四、景区安全风险管理计划书的编制 / 070
- 第二节 景区安全风险源的识别 / 070
 - 一、景区安全风险源的识别 / 070
 - 二、景区安全风险源识别的基本原则 / 072
 - 三、景区安全风险源识别标准 / 073
 - 四、景区安全风险源识别方法与关键问题 / 075
- 第三节 景区安全风险的评估 / 087
 - 一、景区安全风险评估概念 / 087
 - 二、景区安全风险评估原理 / 089
 - 三、景区安全风险评估类别 / 092
 - 四、景区安全风险评估内容 / 093
 - 五、景区安全风险评估方法 / 095
- 第四节 景区安全风险的应对 / 104
 - 一、景区安全风险应对目标 / 104

- 二、景区安全风险应对原则 / 104
- 三、景区安全风险应对阶段构成 / 105
- 四、景区安全风险预防阶段的应对 / 106
- 五、景区安全风险准备阶段的应对 / 110
- 六、景区安全风险反应阶段的应对 / 112
- 七、事故恢复重建阶段的应对 / 114

第五节 景区安全风险管理体系决策 / 117

- 一、景区安全风险管理体系决策的意义 / 117
- 二、景区安全风险管理体系决策的原则 / 117
- 三、景区安全风险管理体系决策的技巧 / 118
- 四、景区安全风险管理体系应对的重点措施 / 120
- 五、景区安全风险多向沟通渠道的建设 / 125
- 六、景区安全风险管理体系信息化导向 / 131

第四章 景区安全管理体系构建——对象与内容 135

第一节 景区人的不安全行为管理 / 136

- 一、人的不安全行为的一般规律 / 136
- 二、人的不安全行为表现 / 140
- 三、人的不安全行为管理 / 143

第二节 景区环境安全管理 / 146

- 一、社会环境安全管理 / 146
- 二、自然环境安全管理 / 149
- 三、生态环境安全管理 / 154

第三节 景区安全生产管理 / 158

- 一、景区交通安全管理 / 158
- 二、景区饮食安全管理 / 166
- 三、景区住宿安全管理 / 172
- 四、景区消防安全管理 / 176
- 五、景区特种设备与设施安全管理 / 189
- 六、景区（点）和工作场所安全生产管理 / 200

第五章 景区安全管理体系构建——保障体系 203

第一节 景区安全教育培训 / 204

- 一、景区安全教育培训的意义 / 204
- 二、景区安全教育培训的目标 / 206
- 三、景区安全教育培训的内容与方法 / 208
- 四、景区安全教育培训的对象 / 210
- 五、景区安全教育培训制度的建立 / 213

第二节 景区安全生产政策法规体系 / 214

- 一、景区安全生产政策法规体系的现状 / 214
- 二、景区安全生产政策法规体系的作用 / 216
- 三、景区安全生产政策法规体系存在的问题 / 217
- 四、景区安全生产政策法规体系的构成 / 218
- 五、景区安全生产政策法规体系的构建措施 / 220

第三节 景区安全生产制度 / 221

- 一、景区安全岗位责任制 / 221
- 二、景区安全技术标准 / 225
- 三、景区安全监查制度 / 226
- 四、景区安全考评制度 / 227
- 五、景区安全突发事件应急救援制度 / 228

第四节 景区安全救援体系 / 228

- 一、景区安全救援体系的作用 / 228
- 二、景区安全救援体系的构建原则 / 230
- 三、景区安全救援体系框架的构成 / 231
- 四、景区安全救援体系的构建措施 / 237

第五节 景区安全保险系统 / 238

- 一、景区安全保险的意义 / 239
- 二、景区安全保险选择的原则 / 240
- 三、景区安全保险存在的问题 / 241
- 四、景区安全保险的基本构成 / 243

	五、景区安全保险体系的构建措施 / 247
第六节	景区安全管理政府效能 / 251
	一、景区安全管理政府的作用 / 251
	二、景区安全管理政府应对原则 / 253
	三、景区安全管理政府各部门职能 / 254
第七节	景区安全文化建设 / 257
	一、景区安全文化的概念与特征 / 257
	二、景区安全文化的作用 / 258
	三、景区安全文化形态体系 / 261
	四、景区安全文化建设的措施 / 262
第六章	国外借鉴——加拿大国家公园安全管理…………… 265
第一节	加拿大国家公园安全管理体系 / 266
	一、主体管理机构 / 266
	二、外围协管组织 / 268
第二节	国家公园专项安全管理 / 269
	一、公园雪崩等各类灾害风险源的专项管理 / 269
	二、水路交通安全的专项管理 / 277
	三、户外运动人身安全的专项管理 / 279
	四、景区物种风险安全的专项管理 / 291
	五、景区财产风险的专项管理 / 294
	六、景区生态环境资源安全管理——班夫山岳公园 / 300
第三节	景区公共安全管理计划 / 302
	一、发展历程 / 302
	二、公园公共安全管理计划的主要特点 / 304
第四节	旅游安全信息沟通 / 306
	一、加拿大国家公园署网站 / 306
	二、“聪明探险”(adventure smart)网站景区安全信息发布 / 308
	三、加拿大健康部(阳光安全)网站 / 310
	四、交通部的水上安全信息发布 / 313

五、加拿大雪崩协会的风险管理信息发布 / 313

第七章 景区安全管理的中国实践——黄山旅游区安全管理剖析 315

第一节 景区安全管理组织机构 / 317

第二节 景区安全生产管理 / 317

一、景区交通安全风险防范与管理 / 317

二、景区饮食安全风险防范与管理 / 319

三、景区特种设备安全风险防范与管理 / 320

四、景区消防安全风险防范与管理 / 322

五、重视与旅游者进行安全风险沟通 / 324

六、制定景区安全事故应急救援预案 / 324

第三节 景区地质灾害安全风险防范与管理 / 325

一、加强景区的地质灾害普查和调查 / 325

二、制定景区地质灾害的防范措施和标准 / 326

第四节 景区社会治安安全防范与管理 / 327

一、构筑立体化的景区社会治安防范网络 / 327

二、积极整治、规范旅游市场秩序 / 328

三、加强制度建设，设立专门社会治安管理机构 / 328

四、规范旅游服务管理，实施“温馨工程” / 328

第五节 景区生态环境和旅游资源保护与管理 / 329

一、重视景区规划，保障景区的有序开发 / 329

二、创新遗产保护手段，强化旅游资源保护 / 331

三、依法治山，实现景区规范化管理 / 333

主要参考文献 335

第一章

背景分析： 旅游业发展与景区安全管理

第一节 国际视野旅游安全问题的变迁

一、“二战”后世界旅游业的发展

第二次世界大战以后,大规模的国际旅游开始真正形成。西方发达国家的旅游业普遍经历了一个持续稳定的发展时期。由于国际环境的相对稳定、科学技术的高速发展、人们生活和消费观念的改变、交通运输业的发达、人们收入的大幅提高、带薪休假的逐步兴起,引发人们的旅游需求日益高涨。特别是20世纪80年代末期以来的经济全球化浪潮,把越来越多的国家带进了国际分工的全球生产体系,从而使得旅游业的发展也更为迅速。在上述因素的作用下,1992年,国际旅游业的收入已超过石油和汽车工业,成为世界第一大产业。1996年,世界旅游业总产值已达到3.6万亿美元,占世界国内生产总值的10.7%;旅游总投资7660亿美元,占世界总投资的11.9%;旅游业总税收为6530亿美元,占世界税收总额的10.4%;旅游业就业人数达2.55亿人,占世界总就业人数的1/9(数据来自谭再刚:世界旅游行业的发展简史, http://money.163.com/editor/011030/011030_65606.html)。从全球旅游业的发展趋势来看,呈现这样一些特点,首先是加快发展旅游业成为很多国家的战略决策,中国把旅游业定位成战略性的支柱产业和现代服务业来加以培育,出台了《旅游法》。美国发布了国家旅游发展战略,提出了促进旅游业发展的一揽子措施,其中包括针对中国游客的签证便利化措施。俄罗斯政府批准了2011—2018年的发展旅游业目标计划。从全世界范围来看,第二个特点是旅游业在GDP中所占的比重持续提高。第三个特点是世界旅游业的发展重心在逐步东移,在2012年时,欧洲仍然是最大的入境旅游目的地,占全球的比重达到51.6%。从未来来看,预测亚洲旅游市场的国际接待量占全球比重2020年将达到30%,2030年将超过36%,而欧洲的比重将分别会降到49%和41%。从全世界范围来看,旅游业还呈现了第四个特点,就是融合发展的趋势明显,在经济全球化的带动下旅游跨国界、跨领域、跨行业、跨产业、跨部门融合发展的趋势日益明显。据世界旅游组织统计,2012年全球国际旅游人数已超过10亿人,较2011年增加了4000万人,旅游收入达到1万

亿美元。2012年亚太地区的国际旅游继续保持强劲的增长势头，入境游客共达到2.34亿人，比上一年增加了1500万人；旅游总收入3300亿美元，同比增长50%。亚太地区这一强劲增长势头延续到了2013年，领先其他区域。中国已成为世界上最大的出境旅游国。2030年前，国际旅游的重心会从西方逐渐转向东方，亚太地区将成为全世界旅游目的地的重心。世界旅游组织预测，从2013年至2030年，亚太地区平均每年至少保持1700万人的国际游客增长数。

二、国际旅游安全问题的变迁

随着全球经济一体化进程加快，国际间交流合作日益密切，越来越多的人走出国门，游历世界。显然，与世界旅游的快速发展相对应，旅游安全问题也因全球范围内旅游活动的开展而产生潜在的可能。周游世界的旅游者，在欣赏美景的同时也会碰到一些意外。远在异国他乡，对陌生环境的适应需要时间，语言和文化差异又增加了交流困难。此外，难以防范的景区自然灾害、社会治安不稳定因素等，也常会降临到旅游者身上，造成安全事故。换言之，哪里有旅游活动哪里就有旅游安全风险，只是风险程度随环境背景和管理状况而有大有小，这些安全风险有的是人们身心可接受的，有的则不是。且随着世界旅游业的快速发展，旅游者“撞上”安全事故的概率也比以往高出几成。可以说，旅游安全问题几乎存在于旅游业发展的任何时期、任何地方。这一切不仅仅过去如此，而且在将来仍会长期存在。综观近年来旅游业的发展，世界旅游安全问题表现出一些新的趋势和特点：

（一）安全问题表现形式趋于多元化

旅游业作为全球最大的新兴产业，其安全问题依然离不开天灾人祸这个永恒的现象。以前没有的，现在有了；以前轻微的，现在严重了。在传统旅游安全问题的基础上，旅游安全具体形态呈现出多元化的趋势。传统的“天灾人祸”依然是旅游活动安全问题的重要诱因，在部分国家甚至有不断恶化的倾向。特别是自20世纪90年代以来，因为世界政治、经济和文化格局的重组，在经济全球化的进程中，南、北经济发展差距逐步拉大。在许多国家内部贫富差距悬殊，一些国家枪支泛滥，失业率居高不下，社会治安环境恶劣，黑社会和犯罪组织活动猖獗，外国旅游者更是武装歹徒袭击的对象。而因全球环境变化所引发的极端的自然灾害和传染性疾病事件，也给世界旅游业发

展不断蒙上阴影。此外,恐怖活动成为威胁世界旅游业发展的新型安全问题。由于全球和地区局势冲突激化,各种国际社会经济矛盾加深,为恐怖主义的滋生提供了土壤。在一些矛盾激化的地区,如以色列、伊拉克、阿富汗、非洲及东南亚等国家和地区的总体安全环境恶化。虽然恐怖组织和极端势力屡遭打压,活动空间在缩小,但恐怖分子为制造影响和捞取政治利益而不惜滥杀无辜,成为近年来国际旅游的重大威胁。

(二) 安全事故的破坏力和负面效应不断扩大

世界旅游安全问题呈现另外一个新的特点,就是其破坏力和负面影响不断加大。旅游安全不仅只威胁旅游者的生命财产安全,同样也会影响旅游业健康发展,甚至对所在地的社会、政治乃至经济发展产生强烈的冲击,进而发展演变成为全面的、区域性的社会、政治和经济危机。如2005年10月印度尼西亚巴厘岛恐怖事件发生后,雅加达股市连续3日下跌,股市综合指数下降了2.2%。受巴厘岛爆炸事件最直接影响的是占印度尼西亚国内生产总值5%的旅游业。事发第二天,美国、澳大利亚等到印度尼西亚游客最多的一些国家纷纷发出警告,要求本国公民近期内不要去印度尼西亚旅游。不少已经预定的旅游团组宣布取消印度尼西亚行程。而有380万人口的巴厘岛收入的80%来自旅游业。印度尼西亚经济分析人士甚至警告说,巴厘岛将有50%的人因爆炸事件而失业,同时也使经济增长率将因此下降0.3%。事发后,当地机场涌现外国游客离境潮。印度尼西亚观光事业、经济命脉大受影响,旅游业一下跌到谷底。

(三) 发展中国家成为安全事故的高发地

虽然安全问题是世界旅游业发展过程中的普遍现象,但是从全世界旅游事故发生的地区分布看,发展中国家则成为旅游安全事故的高发地区。其原因有三:第一,从安全事故发生的基本规律看,世界范围内,如果GDP较高,产业结构以第三产业为主,事故发生的可能性会降低很多;而人均GDP在三四千美元以下时,发展越快,事故越多。同样,这种规律也适合于旅游安全领域,因为一个国家和地区旅游业的发展是与所在区域的社会经济发展背景水平息息相关的。对于经济初步起飞的国家,人们的外出旅游动机开始出现,旅游需求旺盛。旅游业过快的发展速度同样也蕴含着巨大的安全隐患。在缺乏有效的防范手段、政府安全管理能力不足、游客安全经验缺少的情况下,发展中国家往往诱发大量的旅游安全事故。第二,随着经济全球化的快

速推进，发展中国家和发达国家之间经济差距逐步拉大，即便是在发达国家内部贫富差距也相差悬殊。而发展中国家则往往是各种社会矛盾集中的焦点地区。居高不下的失业率和不断加大的贫富差距，使许多发展中国家政权更迭频繁，社会治安环境恶劣，黑社会和犯罪组织活动猖獗，同时也成为滋生恐怖主义的温床。而旅游者，特别是来自于西方发达地区的旅游者更容易成为犯罪分子和恐怖分子袭击的对象。第三，发展中国家是全球旅游业发展的最后处女地。随着全球化时代的到来，这些国家保持完好的原生生态环境和土著文化也成为吸引国际旅游者的重要旅游吸引物。然而由于旅游环境的复杂性，又无形中增加了旅游安全事故发生的概率。

第二节 高速发展阶段的中国的旅游安全问题

一、中国旅游业的发展

中国旅游业起步较晚，但是发展十分迅速。自从 20 世纪 70 年代末中国旅游业开始发展，经过 20 多年的时间，旅游业已经成为中国第三产业中最具活力与潜力的新兴产业，在国民经济中的地位不断得到巩固和提高，成为国民经济的重要增长点。从 1978 年以来，中国旅游业发展从无到有、从小到大，特别是近 10 年来，增势强劲，中国已经成为发展速度最快、对全球旅游业发展格局影响最大的国家。改革开放初期的 1978 年，中国入境旅游人数只有 181 万人次（其中外国人 23 万人次），国际旅游外汇收入只有 2.63 亿美元，世界排名在第 40 位以后。

2013 年，我国旅游业总体保持健康较快发展，国内旅游市场继续较快增长，入境旅游市场小幅下降，出境旅游市场持续快速增长。国内旅游人数 32.62 亿人次，收入 26 276.12 亿元人民币，分别比上年增长 10.3% 和 15.7%；入境旅游人数 1.29 亿人次，实现国际旅游（外汇）收入 516.64 亿美元，分别比上年下降 2.5% 和增长 3.3%；中国公民出境人数达到 9 818.52 万人次，比上年增长 18.0%；全年实现旅游业总收入 2.95 万亿元人民币，比上年增长 14.0%。2013 年《旅游法》的出台和实施，标志着中国旅游业法制化建设实现了根本性的突破，进入了依法治旅、依法兴旅的新阶段。值得注意的是，