

柴俊勇◎主编



城市大人流 风险管理



上海市社会科学界联合会课题组◎编著

 上海人民出版社

城市大人流风险管理

上海市社会科学界联合会课题组◎编著 柴俊勇◎主编

图书在版编目(CIP)数据

城市大人流风险管理/上海市社会科学界联合会课题
组编著;柴俊勇主编.—上海:上海人民出版社,
2015

ISBN 978-7-208-13363-1

I. ①城… II. ①上… ②柴… III. ①城市-公共场
所-风险管理-研究-中国 IV. ①D631.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 248114 号

责任编辑 鲍 静 罗 俊 沈骁驰

封面设计 零创意文化

城市大人流风险管理

上海市社会科学界联合会课题组 编著

柴俊勇 主编

世 纪 出 版 集 团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 江阴金马印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 23 插页 10 字数 261,000

2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-13363-1/D·2751

定价 78.00 元

为人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安编织全方位、立体化的公共安全网。

习近平

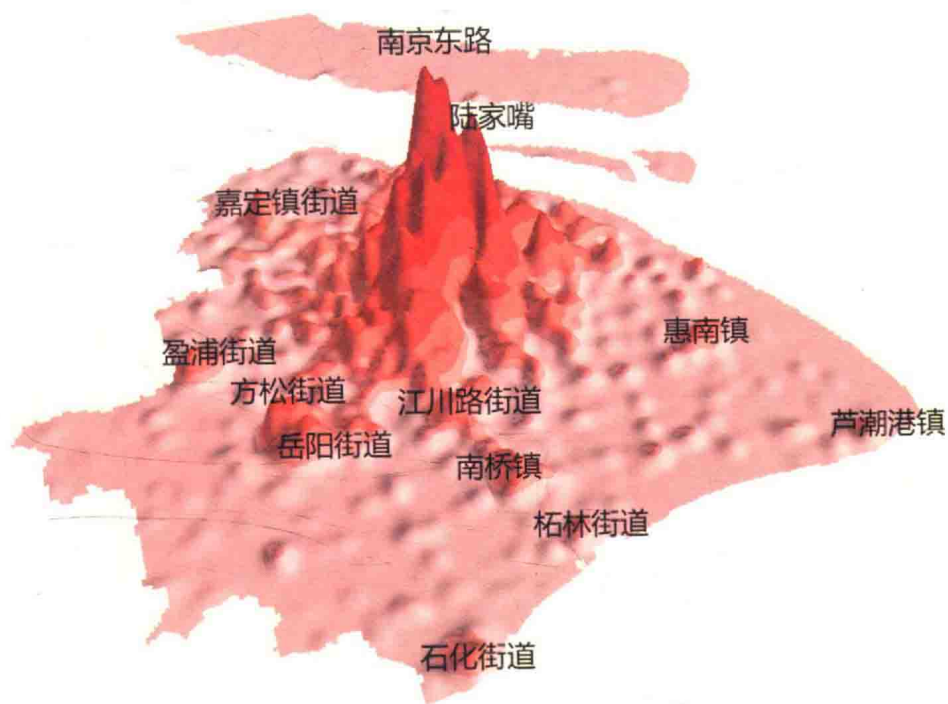


图1-1 日间(9:00—17:00)上海人口分布(三维)

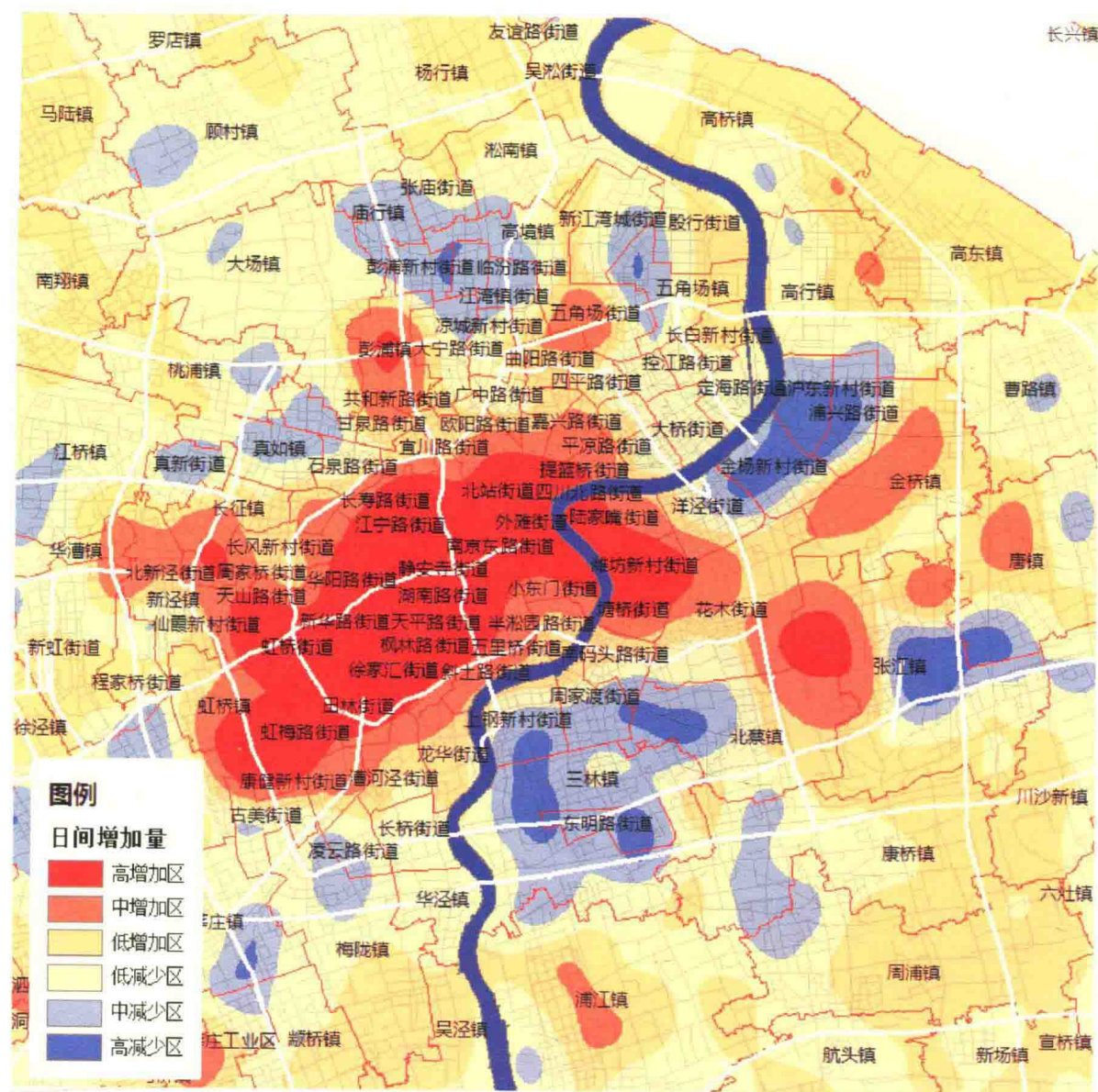


图1-2 日间 (9:00—17:00) 上海人口流动 (平面)

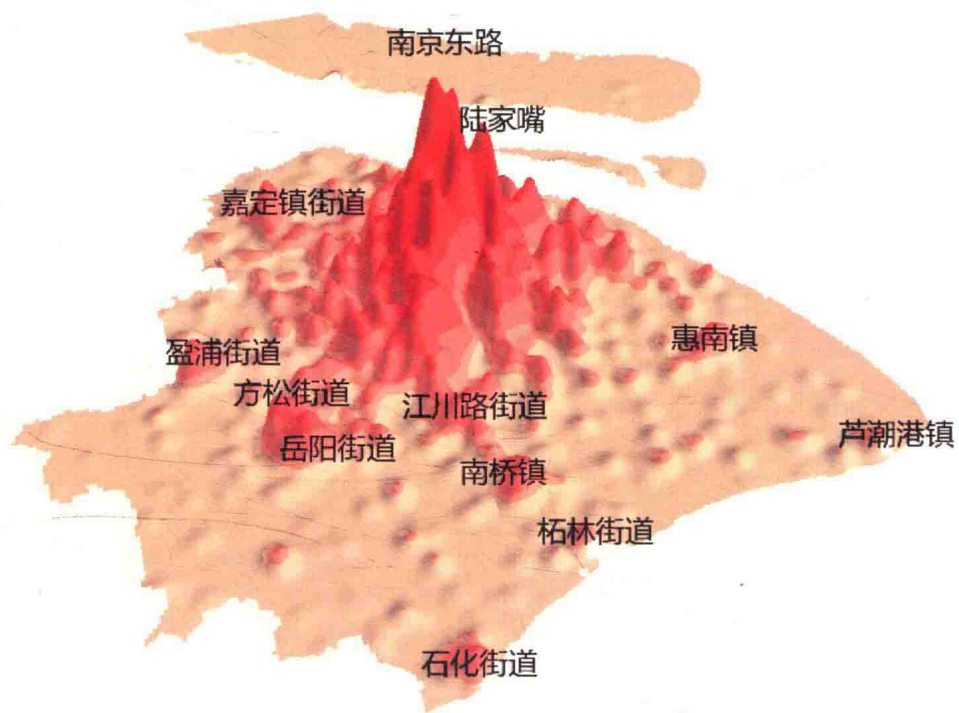


图1-3 傍晚（18:00—22:00）上海人口分布（三维）

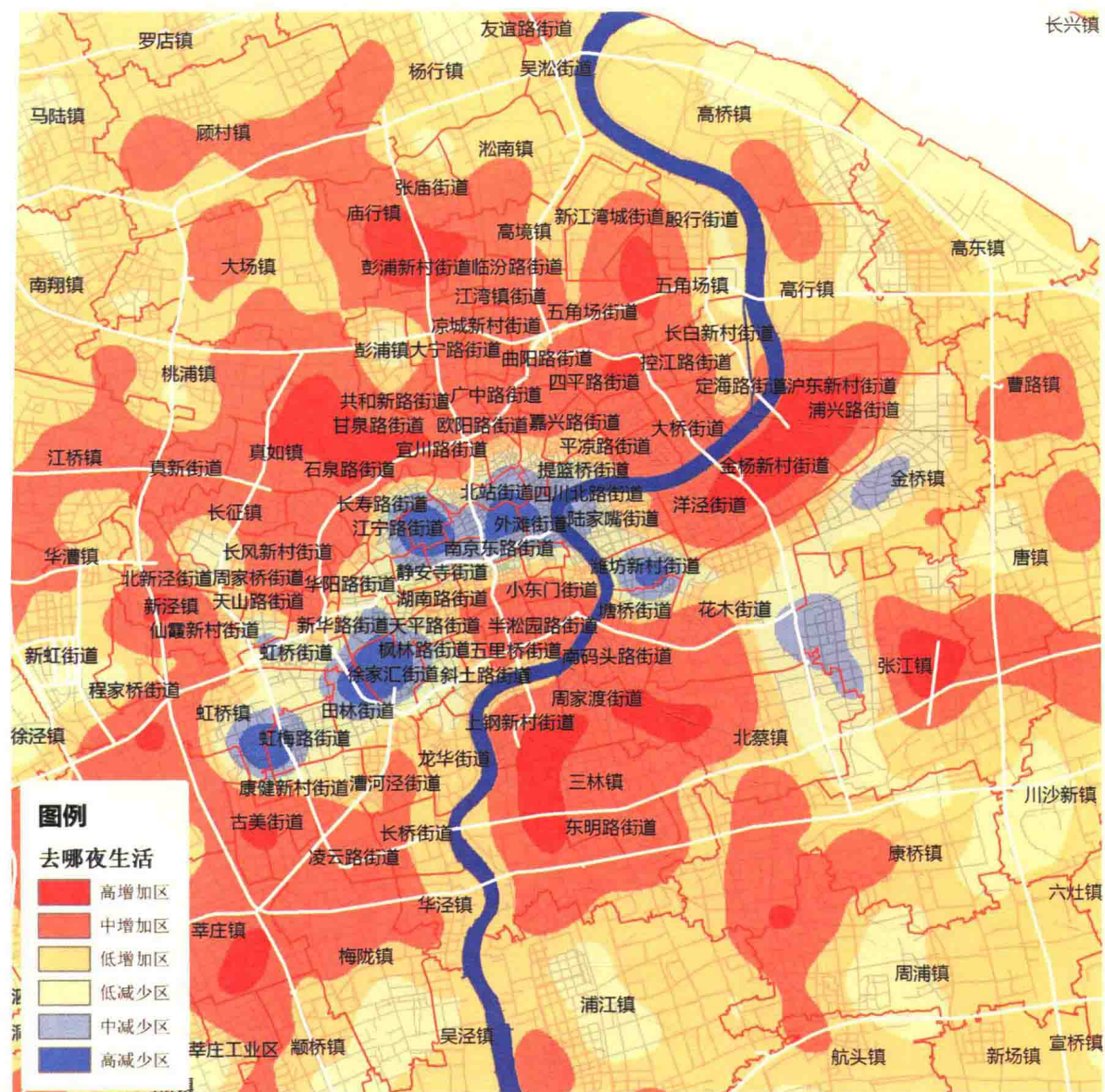


图1-4 傍晚（18:00—22:00）上海人口流动（平面）

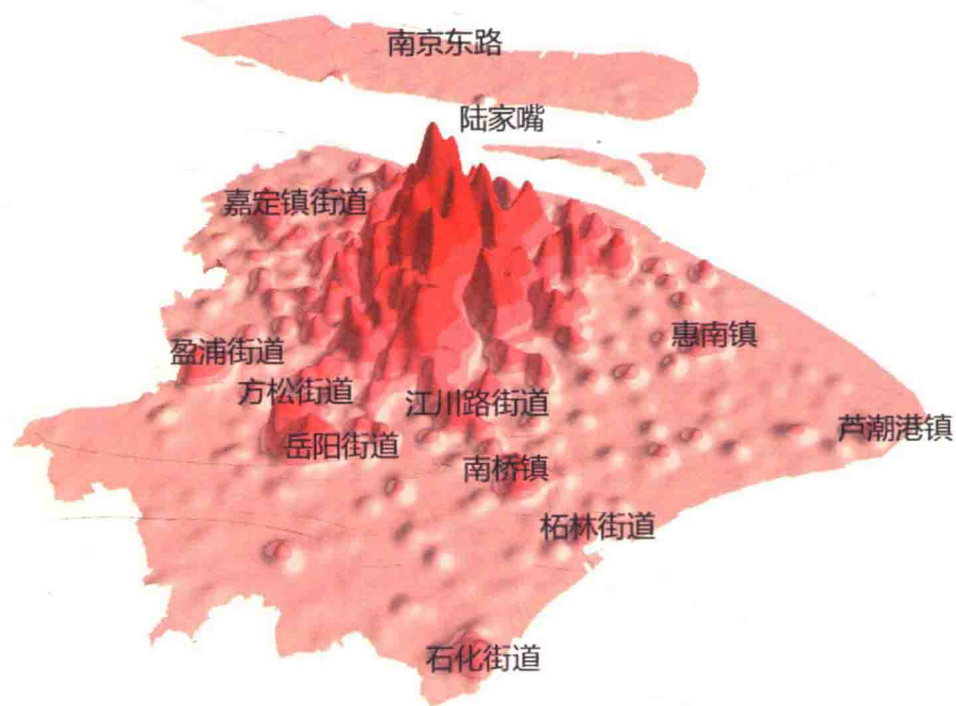


图1-5 深夜（0:00—6:00）上海人口分布（三维）

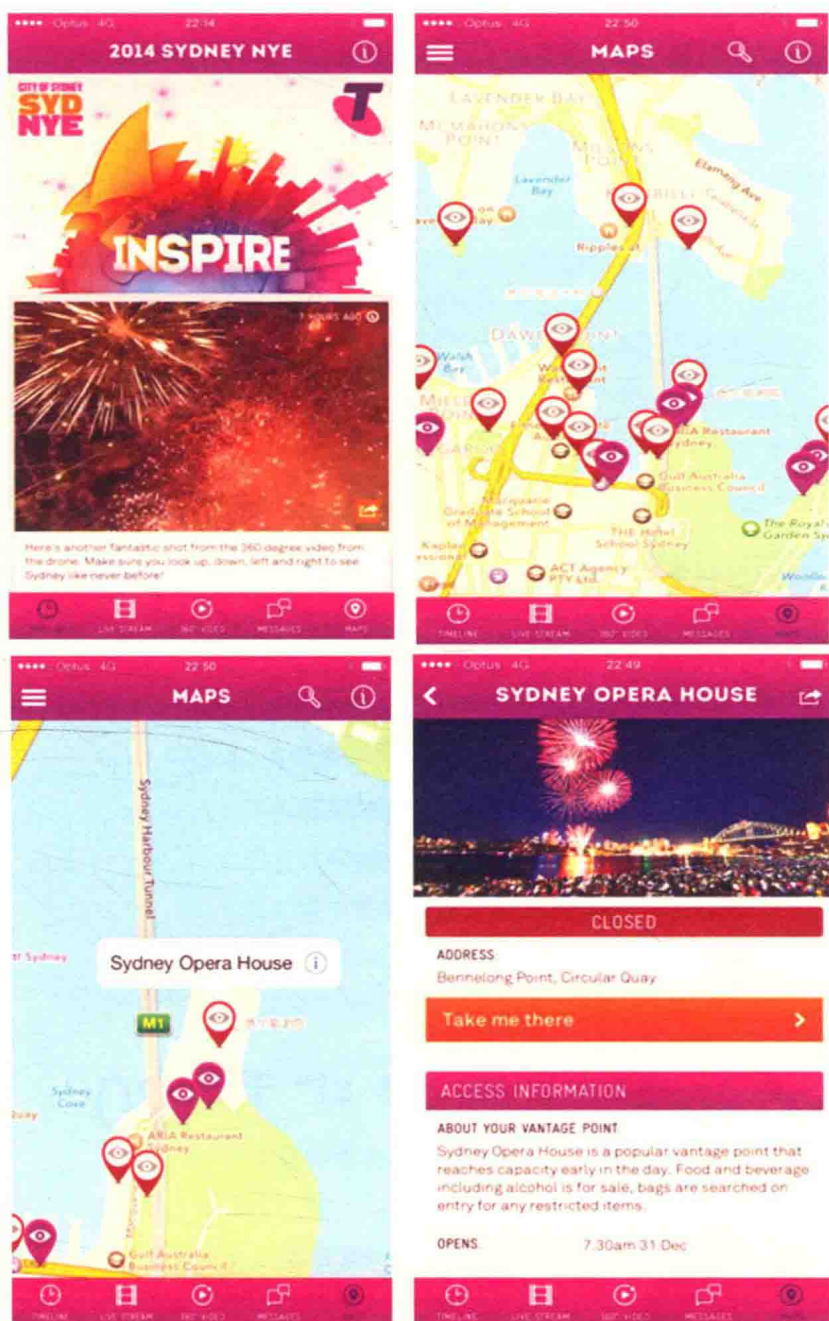


图2-3 名为“悉尼跨年夜”的手机应用APP

。 绪 言 。

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。事件发生后，社会各界都在认真研究、深刻反思，不断汲取教训。为更好推进我国城市公共安全建设、提升城市治理能力，上海市社会科学界联合会特组织开展“城市大人流风险管理——外滩拥挤踩踏事件剖析与反思”课题研究工作。

（一）课题设立的背景与意义

随着经济发展、社会进步和文明程度的提高，大量人口流向城市，成为我国社会发展的常态化趋势。诸如在城市轨道交通日常出行、节假日旅游、大型或特大型会展，以及在政治、文化、体育、宗教、传统纪念等活动中，参加人员的数量往往较多，巨大的人流向相对较小的城市公共场所空间汇聚，短时间人流强度很高。城市大人流活动日趋频繁，带来的公共安全风险也更

加凸显。

城市大人流集聚存在的三大显著特征极易产生公共安全风险：1. 难以预测。公共场所的大人流活动具有多维的群体结构，人数众多、行动不一，要统一指挥、统一行动十分困难。大人流群体的统一性低于小规模群体，人员结构的复杂性更导致整个群体的行为难以预测。2. 难以控制。城市公共场所大人流高度集聚、流动性大，对活动场所和设施造成很大压力，且由于活动内容的影响，集聚的人流一般比较兴奋，情绪容易激动，情绪失控的个体更增加了听从指挥的难度，极易引发事故。3. 风险巨大。公共场所当大人流集聚密度到达一定的比例，就成为风险爆发的潜伏地带，而且这种风险和威力会随着大人流集聚密度和流动强度的增长而加剧。一旦有偶然事故发生，人流的高度集聚又可能会扩大该事故的原有影响，导致危害范围和程度的升级。

人群的集聚和流动通常并不会直接导致事故发生，但在某些特定环境和特定条件下，大人流的集聚和失控就可能引发城市公共安全重大风险，最典型的的就是发生人群拥挤踩踏事故，造成大量人员伤亡和恶劣的社会影响。世界多数国家和地区都发生过由于大人流风险管理不当导致的严重拥挤踩踏事故。拥挤踩踏事故以人群的高度集聚和流动为条件，在大人流密集区发生率较高，尤其在城市的地标性建筑区域、著名景区、交通枢纽、运动场馆、歌（影）剧院附近等人流量集聚的地方更易发生。公共场所大人流拥挤踩踏事件具有突发性、公共性、严重危害性等社会特点。可能发生的时间和空间均难以预测，有可能发生于各种大人流活动场地，也有可能发生于建筑物的楼梯、走廊、出入口，甚至发生于建筑外的开阔地带等。事故一旦发生便会在很短的时间中扩大到较大范围，在造成伤亡的同时使局面失控并导致更大的伤亡。无论是救援行动还是疏散指挥工作，都难以及时作出有效的反应。

从世界各国城市公共安全风险管理的演进过程和研究现状来看,各国的城市公共安全理念都建立在各国不同的国情之上,在不同的发展阶段也有其特定的发展模式和发展历程。计划经济时代,我国城市面临的主要是自然灾害以及交通事故、火灾、违法犯罪等较为单一的公共安全威胁。随着改革开放和城市化进程的加快,经济社会高速发展、城市人口激增、城市功能定位的转变以及城市生活水平的提升和生活方式的深刻变迁,都给城市带来了更多、更复杂的不安全因素。进入 21 世纪以来,我国城市公共安全风险管理更是成为一个涉及面更广、影响因素更多、复杂多变的综合系统。尤其是在大中型城市,人口多、密度大、流动快,人员构成复杂,居民生活态度、生活方式差异较大,文体娱乐场所广泛,很容易产生公共场所大量人员的集聚和流动。近年来,影响我国城市公共安全的事件不断出现,大人流拥挤踩踏悲剧在国内城市多次发生,伤亡人数也呈增长趋势,引起各级政府和广大人民群众的极大关注。

长期以来,我们并没有对城市公共安全管理给予应有重视,尤其对城市大人流集聚的安全风险缺乏理性专业的认知。虽然上海外滩拥挤踩踏事件是偶发的,但却暴露出现代化超大型城市公共安全风险管理态势的严峻性,揭示出强化城市公共安全风险管理和城市安全治理的迫切性。我国城市化建设迫切需要将城市大人流风险管理提升到一个更高的水平,才能适应当前人口不断向大中城市集聚的态势,才能满足城市在安全秩序和良好规则下有序运行的需求。城市大人流风险管理,是创新社会治理的需要,是保障和实现人民福祉的需要,是全面建成小康社会的需要。

我国是世界上人口最多的国家,理应在城市大人流风险管理方面为全世界提供经验和借鉴。2015 年 3 月全国“两会”期间,习近平总书记在参加上

海代表团审议时强调，上海要继续当好全国改革开放排头兵和创新先行者，坚持以制度创新为核心，努力走出一条符合特大城市特点和规律的社会治理新路子，为全国改革发展稳定大局作出更大贡献。习近平强调，加强和创新社会治理，关键在体制机制创新，核心是人，只有人与人和谐相处，社会才会安定有序。要加强人口服务管理，更多运用市场化、法治化手段，促进人口有序流动，控制人口总量。作为我国的经济中心和超大型城市的上海在公共安全管理方面有基础、有条件、有经验也有教训，理应在城市大人流风险管理方面先行先试，努力探索、创设出具体管用的对策和可行的规则。

（二）课题研究工作概况

大人流集聚风险是对当前我国城市公共安全管理的重要挑战。遗憾的是，在理论研究层面，我国城市公共安全管理还只是一门刚刚起步的新兴学科，发展时间很短，既没有形成较为完整的理论体系，也没有在研究的基础上形成合理规范的规则体系。具体就城市大人流的风险管理而言，其基本理论尚处于空白状态，相关的专业性的、具有可操作性的管理导则的研究更是无从谈起。在实践层面，我国正处于城市公共安全危机的多发时期，但城市公共安全管理仍处于粗放型的“初级阶段”，既没有一部全国统一的公共安全管理法，部分城市公共安全领域至今也仍没有法律法规，且已有的法律法规存在操作性不强、实施不到位或公共安全管理法律依据缺失等缺陷或不足，在城市大人流风险管理领域更是制度缺位。上海市社联“城市大人流风险管理”课题的设立和开展，正是在这一领域进行初步的理论和实践探索。

课题研究自 2015 年 3 月启动，正式成立专题课题组，确定了课题研究

分工和工作方案。在系统搜集、分析国内外相关文献资料的基础上，课题组在北京、上海等地专程访谈相关党政领导同志和资深专家学者 10 余人，集中召开系列专题座谈会数十场，召开课题组工作推进会 10 余次，开展研究工作历时半年。课题研究采取文献分析方法、比较分析方法、案例研究方法、理论联系实际的方法以及专题座谈与个别访谈相结合的形式，深入地剖析与反思外滩拥挤踩踏事件，全面地研究借鉴国内外大人流公共安全管理经验教训，融合管理学、治安学、社会学、统计学、心理学以及设计、规划、教育、法学等多领域、多学科、多角度的专业理论与实践。

课题研究紧紧围绕主题展开：一是城市大人流；二是拥挤踩踏风险；三是管理导则，研究的重点和核心就是管理导则的制定。导则的来源主要包括四个方面：一是从我们国家现行相关法律法规中寻求依据；二是从反思、走访、座谈中提炼加工；三是从国内外经验教训分析中比较借鉴；四是从国情出发面对现实总结研究创制。管理导则较好地反映了时代特征、中国特色、上海特点，力图达到可操作、易推广、能复制，为切实加强城市公共场所大人流风险管理，进一步落实和完善相关法律法规和制度性规定，提供有价值、有意义的参考和借鉴。

绪 言 // 001

01 大人流集聚已成为我国城市运行的常态

(一) 上海的24小时——城市大人流动态掠影 // 003

1. 大人流是上海的常态
2. 上海须预警的大人流集聚风险时点
3. 上海须预警的大人流集聚风险地点

(二) 城市大人流的形成原因 // 016

(三) 城市大人流对公共安全管理挑战 // 020

(四) 城市公共安全是最大的民生 // 022

02 关于“12·31”拥挤踩踏事件

(一) 媒体相关报道 // 035

(二) “12·31”拥挤踩踏事件调查报告 // 041

(三) 记者追问 // 059

(四) 访谈录 // 066

1. 沈国明：大人流安全管理需要可执行的规范