

大型群众性活动 安全风险管理的

丁辉 等编著



化学工业出版社

大型群众性活动 安全风险管控

丁辉 朱伟 王瑜 马英楠 编著



化学工业出版社

· 北京 ·

为了遏制大型群众性活动事故发生,减少人员伤亡及财产损失,保证活动能够安全、顺利进行,本书对大型群众性活动的风险识别、风险预测预警、风险评估与控制等方面进行了系统的介绍,并阐述了大型群众性活动事故统计分析以及活动中的人群管理等,规范了我国大型群众性活动的安全管理体系。

本书可供大型群众性活动的安全管理和安全监察人员参考阅读,也可供大专院校安全工程专业的师生阅读。

图书在版编目(CIP)数据

大型群众性活动安全风险管控/丁辉,朱伟,王瑜,马英楠编著.
北京:化学工业出版社,2011.8

ISBN 978-7-122-10940-8

I. 大… II. ①丁…②朱…③王…④马… III. 群众文化-文
娱活动-安全管理 IV. D035.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 061967 号

责任编辑:周永红 杜进祥
责任校对:宋 玮

装帧设计:刘丽华

出版发行:化学工业出版社(北京市东城区青年湖南街 13 号 邮政编码 100011)

印 装:化学工业出版社印刷厂

710mm×1000mm 1/16 印张 11½ 字数 247 千字 2012 年 2 月北京第 1 版第 1 次印刷

购书咨询:010-64518888(传真:010-64519686) 售后服务:010-64518899

网 址: <http://www.cip.com.cn>

凡购买本书,如有缺损质量问题,本社销售中心负责调换。

定 价:30.00 元

版权所有 违者必究

前言

2008年北京奥运会、2010年上海世博会、2010年广州亚运会的成功，表明随着我国经济社会的飞速发展和在国际大都市中地位和声誉的提高，越来越多的各种大型群众性活动在我国举办。大型群众性活动具有人、财、物相对集中，观众骤聚骤散等特点，活动影响因素多、复杂，不确定性突出，面临的风险也越来越多，风险所致的损失也越来越大。一旦活动过程中组织和监管不力，很小的疏忽都可能造成无可挽回的损失。

大型群众性活动的安全问题作为公共安全重要的组成部分，已经引起了国家及政府部门的高度重视。2005年北京市政府出台了《北京市大型社会活动安全管理条例》，首次要求大型社会活动的主办方应在事前进行风险评估，提交风险评估报告。2007年8月29日，国务院第190次常务会议通过《大型活动安全管理条例》（自2007年10月1日起施行）。条例明确了大型活动承办者、活动场所管理者的安全责任以及公安机关的职责，规定了举办大型活动的安全条件、安全许可制度以及安全保障措施，对参加大型活动人员的行为做出了规范，这些举措使得大型群众性活动的安全管理基本能做到有法可依。但是由于我国在这方面的研究工作开展得较晚，在安全管理上还存在很多亟待解决的问题。这些都促使我们从理论上和实践上重视对大型群众性活动安全管理的研究。

风险管理是大型活动安全管理工作中最重要的手段之一，更是制订安保方案、采取应对措施、部署应急方案的基础。大型群众性活动的风险管理是一项十分复杂的系统工程，需要立足国情，在分析大型群众性活动的类型、特点的基础上，运用科学的风险评估方法，提出大型群众性活动安全风险识别、预测预警、评估体系，从而合理评价安全状况，选择最佳的风险控制措施。大型活动的安全尤其需要重视人群和场地的安全设计，有效的应急处置策略，这些都能起到降低风险、减少灾害发生的作用。

本书共分为九章。第1章是绪论，主要研究了活动的概念、我国活动管理体系以及活动的安全影响；第2章到第5章从事故分析、风险识别、预测预警、风险评

估与控制的角度，对活动风险管理的主要内容进行剖析；第6章和第7章针对活动的特点，对活动人群管理和活动场地设计两个重要方面进行了专题研究；第8章和第9章提出降低活动风险的应对措施，包括活动预案编制、应急处置策略以及活动各方面的具体管理措施。

本书借鉴和参考了国内外同行的现有研究成果及有益经验，引用了相关作者的部分文献和研究成果，在此对相关研究者表示由衷的感谢。本书完成过程中得到了中国职业安全健康协会、北京市劳动保护科学研究所、中南大学、南开大学等单位和一些学者的帮助，在此向他们表示衷心的感谢。大型群众性活动安全风险管理完整的理论研究在国内属于前沿学术问题，鉴于本书作者水平有限，难免有疏漏和不足之处，敬请广大读者批评指正。

作者
2011年10月

目 录

第 1 章 大型群众性活动安全管理概述	1
1.1 大型群众性活动的概念	1
1.1.1 大型群众性活动的定义	1
1.1.2 大型群众性活动的分类	3
1.1.3 大型群众性活动的特点	5
1.2 大型群众性活动的影响	6
1.2.1 活动带来的影响	6
1.2.2 活动带来的效益	7
1.2.3 活动带来的安全问题	8
1.3 国外大型群众性活动管理现状	9
1.3.1 美国大型群众性活动的安全保卫计划	9
1.3.2 德国大型群众性活动安保策略	11
1.3.3 特大体育赛事的管理措施	11
1.4 我国大型群众性活动安全管理	13
1.4.1 安全文化	13
1.4.2 安全法制	13
1.4.3 安全责任	15
1.4.4 安全技术	15
1.4.5 安全投入	16
第 2 章 大型群众性活动事故统计分析	17
2.1 大型群众性活动事故特征	17
2.2 活动的事致因理论分析	18
2.3 大型活动事故案例	20
2.3.1 国内人群事故案例	20
2.3.2 国外人群事故案例	27
2.4 事故案例分析	39
2.4.1 活动类型分析	39
2.4.2 事故死亡人数分析	40
2.4.3 事故类型分析	40
2.4.4 事故原因分析	43
第 3 章 大型群众性活动风险识别	45
3.1 风险识别的特点和原则	45
3.1.1 风险识别的特点	45
3.1.2 风险识别应遵循的原则	45
3.2 风险识别方法	46
3.2.1 常用工具	46
3.2.2 方法和方式	47
3.3 风险识别所需信息	48
3.3.1 人群的情况	48
3.3.2 场所及设备设施的信息	48
3.3.3 周边环境信息	48
3.3.4 活动管理相关信息	48
3.4 活动风险影响因素分析	49
3.4.1 活动本身特性分析	49
3.4.2 人的因素分析	50
3.4.3 物的因素分析	51
3.4.4 环境因素分析	55
3.4.5 管理因素分析	55
第 4 章 大型群众性活动风险的预测预警	57
4.1 预测预警理论	57
4.1.1 预测预警理论的产生和发展	57
4.1.2 预测预警的理论基础	58
4.1.3 预测预警的功能	60
4.1.4 预测预警的要求	61

4.2 活动预测预警系统	61	4.2.2 活动预控对策	63
4.2.1 活动预警分析	61	4.3 活动风险预测预警的主要内容	64
第5章 大型群众性活动风险评估与控制	66		
5.1 活动常用风险评估方法	66	5.3.2 评估可能性	80
5.1.1 常用的评估方法比较	66	5.3.3 评估严重性	80
5.1.2 活动评估方法选择	67	5.3.4 确定风险等级	81
5.1.3 常用评估方法应用	69	5.4 活动风险控制	81
5.2 活动评估单元划分	77	5.4.1 风险控制策略	82
5.3 活动风险评估	79	5.4.2 风险控制优先秩序	83
5.3.1 风险评估流程	79	5.4.3 反馈与更新	84
第6章 活动人群管理	85		
6.1 活动人群行为特征分析	85	6.3 人群拥挤踩踏事故风险模型	100
6.1.1 活动的人群组成分析	85	6.3.1 拥挤事故发生的概率分析	100
6.1.2 人的意识行为分析	86	6.3.2 拥挤踩踏事故的后果分析	102
6.1.3 紧急情况下群集事故的行为 分析	87	6.3.3 拥挤踩踏事故风险的确定	104
6.1.4 恐慌人群行为特征分析	89	6.3.4 人群聚集对风险事故的扩大 效应	104
6.1.5 骚乱者心理及行为分析	91	6.4 人群管理对策	105
6.2 人群拥挤踩踏事故风险理论	93	6.4.1 人员流动事故成因分析	105
6.2.1 聚集人群的风险特点	93	6.4.2 常态下的人流的预测、引导 和控制	106
6.2.2 事故发生的必要条件	94	6.4.3 活动场地的布局的合理性	106
6.2.3 事故发生过程“瓶颈”区域 定义	96	6.4.4 人员容量管理	106
6.2.4 事故发生、演变过程描述	97	6.4.5 人员紧急疏散与关键部位 通行能力	110
6.2.5 事故风险形成阶段分析	98		
第7章 活动场地安全设计	113		
7.1 选址及组织方式	113	7.3.2 消防设备设施	118
7.1.1 公共场所的定义与分类	113	7.3.3 悬挂物	119
7.1.2 周边环境要素	114	7.3.4 照明	120
7.1.3 交通状况要素	115	7.3.5 特种设备(游艺设施)	121
7.2 场地规划	116	7.3.6 无障碍设施	122
7.2.1 总体分区	116	7.4 导向标识的设计	123
7.2.2 缓冲区的设计	116	7.4.1 活动导向标识的组成	123
7.2.3 出入口	116	7.4.2 导向标识设计的原则	124
7.2.4 楼梯	117	7.4.3 导向标识的安全性能分析	125
7.2.5 停车场	117	7.4.4 导向标识设计标准	127
7.3 设备设施	117	7.4.5 导向标识布局标准	128
7.3.1 电气设备的安全	117		
第8章 活动应急预案与应急处置策略	130		
8.1 突发事件应急救援体系概述	130	8.1.1 应急预案的意义	130

8.1.2 应急预案的层次和结构	131	8.4.2 演练实施的基本过程	141
8.2 应急预案的编制	133	8.4.3 演练结果的评价	141
8.2.1 评审已有的应急预案	133	8.5 应急恢复与善后	142
8.2.2 筛选应急预案类型	133	8.5.1 恢复期间的管理	142
8.2.3 应急预案内容的确定	134	8.5.2 恢复功能	142
8.2.4 应急预案的基本组成程序	135	8.6 大型群众性活动应急预案的策 划与编制	144
8.2.5 应急救援预案的编写	137	8.6.1 大型群众性活动应急预案 概述	144
8.2.6 确保与其他预案的结合	137	8.6.2 大型群众性活动应急预案 的生成与建立	147
8.2.7 预案的复查与修改	137	8.6.3 预案的基本框架	148
8.3 应急培训	138	8.7 大型群众性活动的应急处置	151
8.3.1 工作和任务分析	138	8.7.1 突发事件处置的一般原则	151
8.3.2 制定学习目标	139	8.7.2 大型群众性活动应急处置 策略	152
8.3.3 设置课程	139		
8.3.4 准备课程	139		
8.3.5 考核受训者	140		
8.4 应急预案的演练	140		
8.4.1 演练的类型	141		
第9章 活动安全管理措施	154		
9.1 网格化管理	154	任矩阵	159
9.1.1 网格化管理优点	154	9.3 事故控制对策措施	161
9.1.2 活动网格划分方法	155	9.3.1 提高人群安全的对策措施	161
9.1.3 网格管理响应者	156	9.3.2 提高物安全的对策措施	163
9.2 责任矩阵计划	156	9.3.3 提高活动环境安全的对策措 施建议	166
9.2.1 活动部门的职责划分	158	9.3.4 提高安全管理能力的对策措 施建议	168
9.2.2 安全管理责任切换	158		
9.2.3 大型群众性活动安全管理责 任矩阵	159		
附录 大型群众性活动安全管理条例	171		
参考文献	175		

第1章

大型群众性活动安全管理概述

1.1 大型群众性活动的概念

近几年，随着我国社会文化事业的快速发展，那些既能活跃人们文化生活，又能促进经济发展的各类大型群众性活动越办越多。据统计，近年来，本市各类大型活动平均每年500余项、2000余场次，涵盖了经济、文化、体育、旅游、教育等各个领域。2006年沈阳世界园艺博览会、2008年北京第29届夏季奥运会、2010年上海第41届世界博览会、广州第16届亚运会在中国顺利举办。我国大型群众性经营活动数量逐年增多，规模不断扩大，国际化程度不断提高，商业性活动所占比例不断加大，已经初步形成了大型群众性活动经济载体。

1.1.1 大型群众性活动的定义

在当今社会，大型群众性活动正被越来越多地应用到体育、教育、旅游、休闲、市场营销、公共关系等领域中，活动的管理组织模式也越来越朝着商业化、市场化、专业化方向发展。当我们追溯大型群众性活动的根源时，可以发现它起源于人类早期的宗教仪式，例如世界上最具影响力的国际性大型活动奥林匹克运动会，就是起源于古希腊奥林匹亚的地方性祭祀仪式，而如今奥运仪式也成为人类最为盛大的大型群众性活动。原始宗教活动中的饮食、歌舞、祭祀等元素，是很多大型群众性活动的重要内容。大型群众性活动是社会发展和人类进步的产物，其形式内容、参与主体随着社会的发展和进步在不断变化。

人们对大型群众性活动的定义目前没有统一的认识，不同的行业有不同的看法。但一般来说，大型群众性活动的认识可从两个方面入手，第一是“大型”，大型旨在说明活动的规模，涉及的人、财、物和部门、组织多，结构及关系复杂；第二是“活动”，活动在《辞海》中的解释是“人对于外部事件的一种特殊的对待方式，是由主体心理成分参与的积极主动的运动形式。”活动的英文翻译为“event”，翻译为事件。在旅游业中将活动归为事件(event)，认为“事件是短时发生的一系列活动项目(activity program)的总和；同时，事件也是其发生时间内环境/设施(setting)，管理(management)和人员(people)的独特组合”。对于大型群众性

活动, 英文的翻译为“Mega-event”或“large event”, 也有称其为重大事件。从规模和重要性来看, 大型群众性活动是能够使主办地区和目的地产生较高的旅游和媒体覆盖率、获得良好名声或产生经济影响的事件。在实际的运作中, 重大事件一般称为“大型活动”。

关于大型活动或大型群众性活动的概念有很多, 不少学者对其都有相关的说明描述, 我们相关法律法规中对大型群众性活动也有明确的定义。

① 万斌在《大型活动项目管理指导手册中》给出的定义为: 大型活动是一项有目的、有计划、有步骤地组织众多人参与的社会协调活动。约翰尼·艾伦(Johnny Allen et al, 2002)指出: 大型活动经过精心计划而举办的某种仪式、演讲、表演和庆典, 大型活动标志着某个特殊场合要达到的特定目标。里奇提出了大型活动的定义: 从长远或短期目的出发, 举办一次性或重复性举办延续时间较短、主要目的在于加强外界对旅游目的地的认同、增加其引力、提高其经济收入的活动。要使其获得成功, 主要依赖其独特性的地位、具有创造公众兴趣并吸引人们注意的时代意义。霍尔(Hall)对这一定义作了进一步的补充, 他提出大型活动的举办需要公共资金投入和公众支持, 以建立硬件设施建设和目的地形象再塑的机制。盖茨(Getz)提出特大活动的定义是: 活动容量应超过 100 万观众, 资本成本至少为 5 亿美元, 并且其声誉应是一个“必看的”活动。从规模和重要性来看, 特大活动是指能为东道主创造极高层次的旅游、媒体报道、声望和经济影响的活动。

② 加拿大旅游情报全国工作组(1989 年)的大型活动划分和表现特征标准为: a. 对公众开放; b. 主要目的是庆祝或展示一个特定主题; c. 一年举办一次或者举办频率更低; d. 有事先确定的开幕和闭幕日期; e. 没有永久性的组织机构; f. 包括多个单独的活动; g. 所有的活动都有在同一区域举行。

③ 《北京市大型群众性活动安全管理条例》中的定义: 大型群众性活动(简称大型活动), 是指主办者租用、借用或者以其他形式临时占用场所、场地, 面向社会公众举办的文艺演出、体育比赛、展览展销、招聘会、庙会、灯会、游园会等群体性活动。国内的各类规章如《辽宁省大型群众性活动安全保卫办法》、《太原大型群众活动安全保卫管理规定》等也都有相关说明。

④ 大型群众性活动安全管理条例中的定义: 大型群众性活动, 是指法人或者其他组织面向社会公众举办的每场次参加人数达到 1000 人以上的下列活动, 包括: a. 体育比赛活动; b. 演唱会、音乐会等文艺演出活动; c. 展览、展销等活动; d. 游园、灯会、庙会、花会、焰火晚会等活动; e. 人才招聘会、现场开奖的彩票销售等活动。

不同行业对大型活动或大型群众性活动的定义不一, 但其基本内涵基本一致, 它是一种“非日常性”的人类社会实践活动, 它与日常性活动有很大的区别, 无论在性质、发生概率、组织机构等方面都不相同, 如表 1.1。

上述内容给出了大型群众性活动的定义, 对于大型群众性活动的某些概念还存在一些不够清晰的地方, 以下给出了部分内容的诠释。

(1) 人员规模

对于大型群众性活动的人员规模, 各类规定、标准界定不一。《北京大型群众

性活动安全管理条例（试行）》以 1000 人为界，分为：①活动制发售票 1000 以上；②组织参加人数在 1000 以上；③预计参加人数 1000 以上；④无法预测。

表 1.1 大型群众性活动与日常性活动的对比

类 别	大型群众性活动	日常性活动
性质	当地的重要活动	日常工作生活中的活动
发生频率	少或不经常发生	多,经常发生
参加人数	临时聚集	常规性
社会影响力	大	小
专门组织机构	有,且组织健全、结构严密	无,多为自发
规模场面	大	小
涉及面	大	小

(2) 社会性

社会性主要体现为对公众开放，不包括那些单位场所内举办或虽在公共场所举办但参加者均为本单位（系统）人员的各类内部活动，同时也不包括那些只允许特定人员参加的高层会议（宗教活动除外）。

(3) 组织机构

大型群众性活动应当具有组织机构，而群众自发的活动不属于大型群众性活动。

(4) 非日常性活动

大型群众性活动范围不包括像公园或公共娱乐场所、商店、物资交流中心日常开展的群众性游览及物资交流活动，影剧院、音乐厅、公园、娱乐场所等在其日常业务范围内举办的活动管理也适用于大型群众性活动管理。

1.1.2 大型群众性活动的分类

(1) 根据活动内容分类

按照大型群众性活动的目的或内容对大型群众性活动进行划分是最常见的分类方法。Getz 把事先经过策划的大型群众性活动（planned event）按其内容分为几个大类。

- ① 文化庆典。包括庆典活动、狂欢节、宗教事件、大型展演、历史纪念活动。
- ② 文艺娱乐事件。包括音乐会、其他表演、文艺展览、授奖仪式。
- ③ 商贸及会展。包括展览会/展销会、博览会、会议、广告促销、募捐及筹资活动。
- ④ 体育赛事。包括职业比赛、业余竞赛。
- ⑤ 教育科学事件。包括研讨班、专题学术会议、学术讨论会，学术大会，教科发布会。
- ⑥ 休闲事件。包括游戏和趣味体育、娱乐事件。
- ⑦ 政治或政府事件。包括就职典礼、授职或授勋仪式。

⑧ 私人事件。包括个人庆典、宗教礼拜、节庆、同学及亲友联欢会。

不同内容活动的风险可能存在较大差别，如部分活动中含有“危险作业”，包括极限运动、燃放烟火等，就需要采取更为有效的管理办法。

(2) 根据活动规模分类

《大型群众性活动项目管理》(作者：约翰·艾伦)一书中根据大型群众性活动规模表现出的不同特点将大型群众性活动划分为特大活动、特点活动、重要活动。

特大活动是指那些规模庞大以至于影响世界经济，并在全球媒体中引起反响的活动。它包括奥林匹克运动会和世界展览会，但是很多其他活动很难归入这一类。Getz 对特大活动的定义为：特大活动的容量超过 100 万观众，资金成本超过 5 亿美元，并且其声誉应是一个“必看的”活动。从规模和重要性来看，特大活动是能为东道主创造极高层次的旅游、媒体报道、声望以及经济影响的活动。另一位活动和旅游领域的研究者 Hall 给出了如下定义：特大活动，例如世界展览会、世界杯足球总决赛或奥林匹克运动会，是指以国际旅游市场为明确目标的活动，从他们出席人数、目标市场、公共影响、电视报道程度、设施建设以及对东道主的经济和社会结构所造成的影响，规模上应该称为“特大”的。

观光事业研究者 Ritchie 给特点活动以下定义：有一定持续时间的一次性或重复发生的重要活动，它主要是为了提高某一旅游点的知名度、吸引力和收益而举办的。这类活动的成功依赖于独特性、地位和适时的重要性来引发兴趣和吸引注意力。

从范围和媒体关注的程度来说，重要活动就是那些能吸引大量观众、媒体报道和获取巨大经济利益的活动。很多顶级国际体育锦标赛像 F1 方程式赛等都属于这一类活动，并且在国际重要活动的竞争中，越来越多的国家体育组织和政府正在寻找和申办这类活动。

Roche 从事件的现代性角度出发，综合事件的规模、目标观众及市场、媒体类型覆盖面等标准，把公众事件划分为重大事件、特殊事件、标志性事件和社区事件四类，如表 1.2 所示。

表 1.2 公共事件的类型和规模 (Hall, 1989and IOC, 1996)

事件类型	实 例	目标观众/市场	媒体类型覆盖面
重大事件 Mega-event	世界博览会、奥运会、足球世界杯	全球	全球观众
特殊事件 Special event	国际汽车大奖赛(Grand Prix-F1)	世界/国内	世界/国内电视
	区域性体育赛事(泛美运动会 Pan-Am Games)		
标志性事件	国家体育赛事(澳大利亚运动会)	区域	国家电视台
	大城市体育赛事/节目	区域/地方	本地电视
社区事件	乡镇事件(Rural Town Event)	地方	本地电视/报刊
	地方社区/事件		本地报刊

对于重大事件，马里斯(1987 年)指出，重大事件从规模上看应该有超过 100 万的参观人数，从活动费用上看花费应不少于 500 万加元，从声誉影响上看它应该

是一次对参观者来说非参与不可的活动。在实际运作中,重大事件或者特大活动一般也称为“大型群众性活动”。

(3) 根据活动场地分类

按活动举办的场所可以将大型群众性活动分为开放空间类活动及受限空间类活动,也可分为露天场所及室内场所活动。开放空间类是指商业街、集贸市场、公园、广场等举办的大型群众性活动;受限空间类是指高层建筑、地下商场、室内体育馆等举办的大型群众性活动。

(4) 根据活动性质分类

大型群众性活动的其他分类方法还可根据活动性质分为政治类、经济类、文化类活动;也可依据活动的具体内容多少划分为综合性大型群众性活动和单一型大型群众性活动。

① 政府行为类活动 主要指政府牵头、有关部门承办、非盈利性质的政治或社会方面的活动。

② 商业行为类活动 主要指承办者以盈利为目的组织的各种大型商业活动。

③ 文艺行为类活动 主要指庆祝有关重大节日的各种文艺类活动及有关大型的国内、外文艺团体的专场演出或文艺交流活动。

④ 体育行为类活动 主要指有关的重大体育赛事如足球联赛、篮球联赛等。

⑤ 群众行为类活动 主要指各种以大众参与型行为为主的活动,如游园会、花灯会、庙会、山会等。

(5) 根据参与者分类

观众活动,如世界杯足球赛、博览会、节庆活动等;参与者活动,如马拉松、自行车赛、交易会等;电视活动,如高尔夫锦标赛、APEC会议等。也有人认为节庆(festival)公众是参与者。对于大型群众性活动而言,公众是观众,以此作为区分大型群众性活动和节庆的一个依据。

1.1.3 大型群众性活动的特点

当前的大型群众性活动朝着人数众多、周期漫长、形式多样、内容庞杂、投资巨大的方向发展。不少节、会活动常历时三五天或一周、甚至数周以上,从形式上看,大型群众性活动还出现融合之势,或是涵盖了数个规模比较小,内容形式不同的活动。其特征主要表现在以下几个方面。

① 大型群众性活动参与人数众多,并且在一定的时间内高度集中,往往形成活动场地的饱和状态。如2005年日本爱知世博会,仅在前3个月,总入场人数便已超过1000万人。2010年上海世博会在短短的184天内,有190个国家,56个国际组织,7308万游客参与其中。

② 大型群众性活动举办周期越来越长,如杭州西湖博览会、绍兴乌篷风情旅游节历时都在一个月以上,2005年日本爱知世博会则是持续达185天之久,2006年沈阳世界园艺博览会持续了6个月,2010年上海世博会也持续184天。

③ 大型群众性活动形式多样,内容庞杂。从目的看,有盈利性的,也有非盈

利性的公益活动等；从形式上看，有体育比赛、展览展销、庆典、游园等；即使是在同一大型群众性活动中，也会出现融合之势或者涵盖了数个规模相比较小，内容形式不同的活动。

④ 大型群众性活动投资巨大。一些节、会的开幕式、烟花燃放和文艺演出活动费用巨大，少则几十万，多则上千万。而对于像奥运会这样的国际盛会，投资更是惊人。2008年北京奥运会的场馆建设方面的投入，包括新建场馆、改扩建、临建等都在内，大约投资130亿元。从2001年申奥成功以来，北京在城市建设方面的投资预计在2800亿元。以安全投资为例，2004年雅典奥运会投入了15亿美元，动用了7万军警、数十艘战舰、数架预警机、几十架战机以及导弹防御系统等。

此外，大型群众性活动通常在不同的场地举行，有临时搭建的活动场地，也有租用广场、公共道路或者公园的活动场地，形式多样。近年来，大型群众性活动呈现频次增加，规模增大，参与人数增多，活动时间增长等特点，随之而来的是大型群众性活动风险增大，安全问题突出，主要因为以下方面。

(1) 场地临时

大型群众性活动的场地大多是被临时占用的，为了满足活动的需求，经常会有一些临时搭建物或新增的设备设施，有时还可能会改变固有场地的使用性质。这些新增的搭建物和设备设施，大多没有经过试运行的安全检验，在活动举办过程中容易出现一些不安全状态。

(2) 人群聚集

大型群众性活动本身目的就是吸引更多的人参与、关注。参与人数在一定的时间内高度集中，使活动场地处在饱和状态。在这种人员饱和状态下一旦有矛盾摩擦，很容易激化，轻则造成大型群众性活动秩序的混乱，重则造成人员挤压伤亡事故。这些人群中的大部分人都都不熟悉所在场地环境的安全情况，不了解活动中应注意哪些安全事项。人们对活动安全知识的缺乏很容易导致一些不安全行为，尤其在高密度人群聚集环境中，最容易因突发事件引起人群慌乱而导致拥挤踩踏事故。

(3) 多方参与

举办大型群众性活动涉及多个相关方，包括主办方、承办方、协助方、场地提供方、活动赞助商等。同时，大型群众性活动的安全运行还涉及多个行政职能部门，如果缺乏协调和沟通，容易出现安全管理盲点和死角。在组织大型群众性活动的过程中，给我们成功与失败的计划只有一次。一旦由于事先未考虑到的突发状况或者人为疏忽造成事故，往往后果严重。大型群众性活动的组织需要考虑到各个可能发生的事情，严格组织，周密实施才能保证大型群众性活动的顺利举行。

1.2 大型群众性活动的影响

1.2.1 活动带来的影响

大型群众性活动涉及我们生活的每一个方面，不论是文化、经济、环境还是政

治。活动对东道主城市将产生巨大的影响，这些影响有些是积极的，有些是消极的，具体见表 1.3。宣传作用是活动本身最大的正面作用，同时活动引起的环境破坏和污染、交通拥堵等也伴随活动产生。活动的积极方面产生的收益，是活动流行并得到政府、社会各界和人们支持的重要原因。预测这些影响，然后对它们加以管理，使各方面都能取得最佳效果，使活动整体具有积极性，是摆在东道主面前的一个重要课题。

表 1.3 大型群众性活动的影响

活动影响的领域	积 极 影 响	消 极 影 响
社会文化领域	使传统得以延续	社区被异化
	形成社区自豪感	造成负面的社区形象
	提高社区参与程度	滥用资源
	引进新理念	社区定位错误
	扩大文化视野	失去舒适性
物质与环境领域	美化环境	造成环境破坏和污染
	增强环保意识	历史遗产破坏
	基础设施建设	
	改善交通工具	交通拥堵
	城市改造和更新	
政治领域	赢得国际威望	丧失国际地位
	改善城市形象	发展不均衡
	促进投资	缺乏责任制
	增强社会凝聚力	宣传鼓噪
旅游和经济领域	促进旅游产业发展	社区对旅游业的抵制
	增加就业机会	造成机会成本
	增加税收收入	剥削
	成为旅游目的地	失去纯朴性

1.2.2 活动带来的效益

大型群众性活动能够迅猛发展是由于其能产生巨大的效益，包括经济效益和社会效益，体现在直接效益和间接效益两个方面。直接效益是从电视转播、公司赞助和场馆门票等方面获得的，主要是经济效益；间接效益主要是由于主办大型群众性活动而改善了目的地的硬软件环境，提升了目的地的整体形象和声誉，从而促进了旅游、投资、通信、贸易等行业的发展。

大型群众性活动的影响力很大，具体表现在四个方面，即社会与文化（social and cultural）、设施与环境（physical and environmental）、政治（political）、旅游和经济（tourism and economic）。活动项目如果有着良好的组织与运作方式，将会

在社会文化、经济政治等方面产生积极影响。如 2000 年在舟山举办的国际沙雕节，就吸引了许多来自美、欧、日等国的沙雕爱好者与艺术家，同时吸引了成千上万的旅游者，收到了良好的社会效益与经济效益。看一下奥运会带来的巨大经济效益，1984 年洛杉矶奥运会给南加利福尼亚地区带来了 32.9 亿美元的收益；1992 年巴塞罗那奥运会给加泰罗尼亚地区带来了 260.48 亿美元的经济效益；1996 年亚特兰大奥运会为乔治亚州带来了 51 亿美元的总效益；2000 年悉尼奥运给澳大利亚的新南威尔斯州带来了 63 亿美元的收益。据北京奥运经济研究会的专家初步计算，包括奥运营销、奥运商业推广、赞助商活动、广告、场馆建设、门票收入、转播权收入等，北京奥运经济内涵意义上的总收入大约为 20 亿美元，算上旅游、商业、地产、建筑、交通、体育、科技信息、电信等因奥运而受益的外延产业，从 2003 年至 2010 年的 8 年间，北京奥运会所产生的总体经济影响将达到 717.06 亿美元。

所有的活动首先会对参与者产生某种的社会和文化影响，有时候甚至对广大的主办社区乃至东道主国家人民产生这种影响。北京的奥运会从申办到准备无时无刻不牵动着全国人民的心，当宣布 2008 年奥运会将在北京举行的时候，每个炎黄子孙心中充满了自豪感。有些活动能留下某种遗产，即人们对体育和文化活动有更强的意识，更多的参与其中。还有一些活动则扩大了人们的文化视野，使他们接触到新的、富有挑战性的人、习惯和思想。2005 年法国文化年举办的很多大型展览和演出活动增进了不同国度人们之间的了解和友谊。

研究表明，地方社区通常看重特点活动的“感觉良好”的方面。而且，由于这些活动带来的兴奋，以及人们预期它们能改善当地的设施和景观，所以当地社区通常乐意忍受暂时的不便和混乱。每年八月举行的青岛啤酒节不但带动了当地的旅游业，还大大提升了当地的基础设施建设。因此建立起来的啤酒城每年接待大量的游客，成为当地重要的旅游景点。

此外，世界各地的政府已经认识到各种活动能够提高城市和国家形象。活动吸引来访者，因而创造经济收益和工作岗位。这些影响使得各地政府成为申办、主办、发动活动的主要角色。

1.2.3 活动带来的安全问题

成功举办某项活动可能会给某个企业甚至是承办地区、城市带来很高的经济收入及声誉，相反一旦发生重大事故，其负面影响同样巨大。活动，尤其是特殊活动，可吸引众多媒体的播报，众人关注。巨额投资、聚集人群等因素使得活动一旦发生事故，即存在引发多人伤亡的可能性；存在对场馆设施的破坏可能性；存在由于活动推迟、停办造成的经济损失巨大的可能性。因此，活动的安全问题是关系到活动成功举办的基本保障。

大型群众性活动具有人、财、物相对集中，观众骤聚骤散等特点，因而活动影响因素多、复杂、不确定性突出。一旦活动过程中组织和监管不力，一点点疏忽都可能造成无可挽回的损失。从公安机关对大型群众性活动前的安全检查情况看，有不少活动存在各种安全问题，如消防门、消火栓等被遮挡；安全通道宽度不足、出口标识不清；灯具、电器安装不合规范；现场未进行安全评估、舞台高度超规

定等。

历史上不乏这样的事例，如足球史上著名的海瑟尔惨案，39 名球迷被压死，300 多人受伤，直接导致赛后所有英国球队被禁止参加欧洲赛事长达 5 年；1996 年亚特兰大奥林匹克公园内的爆炸，成为了奥运会史上难以抹去的创伤。2010 年 11 月 22 日晚间，柬埔寨金边钻石岛一座斜拉桥在送水节欢庆活动中发生严重踩踏事件，死亡人数为 456 人，其中 347 人在送往医院后被宣告死亡，另有 109 人在事件现场当场死亡，还有 700 多人受伤。

1.3 国外大型群众性活动管理现状

由于大型活动重大灾难事故的不断发生，使得国内外都十分重视大型群众性活动的事故预防与控制对策措施的研究。国外发达国家在这方面的研究开始比较早，也比较成熟。如在美国，为了成功举办大型群众性活动，需要在活动前拟订大型群众性活动的安全计划，其中就包括制定保证美国公众和知名人士安全的措施等；在英国，为了遏制球场暴力事件的发生，出台了一系列的法律，其中就有：严禁在足球赛场附近出售酒类物品，严禁醉汉入场观战；而西欧 21 国在 1985 年 6 月 27 日也通过了一项旨在反对体育场内暴力行为的条约；在欧美国家，为了有效预防人群控制事件的发生，进行“人群管理”人员的培训。在被视作当今世界上规模最大、规格最高、影响最为深远的奥运会上，各主办国更是竭尽所能做好安全工作。

1.3.1 美国大型群众性活动的安全保卫计划

在美国，为了成功地拟订大型群众性活动的安全计划，负责大型群众性活动的安全主管必须评估活动的安全需求，实施一些能够保证美国公众和知名人士安全的措施。安全计划必须强调以下几个步骤：先期调查、任务陈述、场地巡查、形成计划和选择人员。

(1) 先期调查

先期调查可以采取现场调查或电话询问的方法，其主要内容包括以下方面。

① 活动的类型。例如音乐会会吸引比较年轻的观众；体育活动可能会导致观众骚乱；政治演讲可能会招致情绪激烈的抗议者。

② 活动的组织者是如何考虑安全因素。例如，需要了解活动主办者雇佣的安保人员是为了提供活动每一个方面的安全保卫还是仅仅为了控制出入口、巡逻场地或者提供要人的人身安全保卫？

③ 了解活动举办场地的环境。不仅仅是活动场地所在的城市环境和周边社区环境，还需要了解所使用场地的类型，例如是开放型还是封闭型。

④ 明确活动参与人群。是向公众开放还是仅仅邀请部分人参加，以及参加活动人员的数量，有无知名人士、政治家、运动员，具体是哪些人。

此外，活动的安全主管还要掌握活动的起止时间和主要日程安排，尽管日程安排会由于活动的组织情况而变化，但这对安全主管来说是安全工作开始的关键，会