

DAXING HUODONG  
ANQUAN GUANLI

# 大型活动

张胜前◎著

# 安全管理

长江出版传媒  
湖北人民出版社

DAXING HUODONG  
ANQUAN GUANLI

# 大型活动

张胜前◎著

# 安全管理



长江出版传媒  
湖北人民出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

**大型活动安全管理/张胜前著.**

武汉:湖北人民出版社,2015.1

ISBN 978-7-216-08435-2

I. 大… II. 张… III. 活动-安全管理-中国

IV. D631.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第267576号

出品人:袁定坤

责任部门:高等教育分社

责任编辑:易简

封面设计:张弦

责任校对:范承勇

责任印制:杜义平

法律顾问:王在刚

---

**出版发行:**湖北人民出版社

**印刷:**武汉市福成启铭彩色印刷包装有限公司

**开本:**787毫米×1092毫米1/16

**版次:**2015年1月第1版

**字数:**286千字

**书号:**ISBN 978-7-216-08435-2

**地址:**武汉市雄楚大道268号

**邮编:**430070

**印张:**16.5

**印次:**2015年1月第1次印刷

**插页:**2

**定价:**36.00元

---

本社网址: <http://www.hbpp.com.cn>

本社旗舰店: <http://hbrmcbs.tmall.com>

读者服务部电话: 027-87679656

投诉举报电话: 027-87679757

(图书如出现印装质量问题,由本社负责调换)

# 前 言

近年来,随着我国经济社会的持速发展,我国举办的大型群众性活动(以下简称大型活动)越来越多,尤其是2008年北京奥运会、2010年上海世博会、2010年广州亚运会、2011年深圳大运会、2011年西安园博会及2014年南京青奥会等大型活动成功举办,极大地提高了举办城市的地位和声誉,获得了良好的社会效益和经济效益。同时,也必须看到由于大型活动本身具有人、财、物高度集中,社会关注度高等特点,影响活动安全的不确定因素不断增多且日趋复杂,活动面临的暴力恐怖袭击、群体性事件、拥挤踩踏等安全风险和威胁越来越大,因此大型活动安全管理工作的任务也越来越重要。

大型活动作为社会生活中的重大特殊事件,“安全”是活动成功举办的前提和保障。大型活动安全管理涉及社会公共秩序和人民群众生命财产安全,因而成为社会公众关注的焦点。大型活动安全管理就是为保障活动的安全顺利举办,实现活动效益的最大化,在活动举办过程中投入和运用各种资源,最大限度地降低活动参与者人身和财产的安全风险,消除危害活动安全因素及其产生的原因和条件,保障大型活动顺利进行的过程。对大型活动安全管理的内涵,可从以下三个方面来理解:

第一,大型活动安全管理的主体是承办责任主体。根据国务院《大型群众性活动安全管理条例》中“坚持承办者负责,政府监管的原则”的规定,承办者应当履行承办大型活动的安全职责。虽然明确规定了承办者对大型活动安全负责,但并不意味着承办者要承担无限的安全责任。根据规定,活动承办者、场所管理者及公安机关等需要承担相应的安全职责,只是大型活动组织机构对大部分安全管理工作负第一责任。

第二,大型活动安全管理的客体是活动安全。也就是说,承办者、协办者、

政府部门之间依据法律法规规定责任的不同,安全管理的内容也不相同。大型活动的安全管理不仅涉及承办者,而且还涉及场所管理者、社会组织和公安机关等政府有关部门,安全管理是一个系统工程。依据规定,公安机关的基本职责是安全监管。大型活动安全监管是指通过依法安全许可、开展安全检查、监督责任落实、制定监管方案、组织现场勤务和处置突发事件等工作环节,维护大型活动现场秩序,确保活动安全顺利进行的工作过程。

第三,大型活动安全管理的过程必须是依法有效进行的安全管理过程。即在安全管理系统中,安全责任主体借助技术的、社会的和认识的各种手段认识和改造客体时,该系统在维持其基本性质不变的前提下所呈现的一系列变化状态。在安全管理过程中,公安机关必须以它的法定身份和地位、法定权力和程序介入,确保安全管理活动合法和有效率,公安机关必然要成为安全管理活动中高效运转的中枢机构。

长期以来,我国大型活动安全管理工作主要由公安机关负责。每一次大型活动的举办,当地公安机关需动用大量警力,安全管理工作任务十分繁重。在社会主义市场经济体制下,大型活动的安全管理工作,必须适应社会经济发展的需要和人民群众的要求,走社会化的道路。“社会化”是相对于“政府部门化”而言,大型活动安全管理社会化是指将公安机关主导的大型活动安全管理工作转化为由承办单位负责的,多个组织或单位依照协议和职责共同做好活动的安全管理工作,公安机关依照法定职责对大型活动安全工作进行指导检查和监督。可以看到,我国大型活动安全管理社会化是社会发展的—种必然趋势,应当按照“政府监管、市场运作、社会参与”的主体多元合作模式发展,充分发挥政府、市场和社会力量的作用,共同做好大型活动安全管理工作。

本书主要以国务院《大型群众性活动安全管理条例》为依据,遵循大型活动“承办者负责、政府监管”、“安全第一、预防为主”等原则,以大型活动安全管理的过程为主线,以大型活动安全管理的需求为导向,着重对涉及大型活动安全管理的安全许可、风险评估、工作预案、票证管理、安全检查、道路交通管理及突发事件应对等关键环节进行剖析,并探讨了相关安全管理的工作措施。本书结构上力求有所创新,如安全许可、票证管理、道路交通管理、突发事件应对等内容专章详述,阐述和借鉴了最新大型活动安全管理的相关研究成果;内

容上务求理论联系实际,既有对大型活动相关法律法规的理论解读和运用,也有大型活动安全管理的具体规定和做法作为实例参考。因此,本书既可作为大型活动承办者及活动安保单位等实务部门的业务参考书,亦可作为高等院校治安学、公共管理等专业教学用书。

笔者在研究过程中,得到了湖北省公安厅治安总队、中国人民公安大学治安学院、北京警察学院治安系、山东警察学院治安系、浙江警察学院治安系、云南警官学院治安管理学院、湖南警察学院治安系等单位的大力帮助,同时借鉴和引用了许多大型活动安保专家、学者的相关研究成果,在此一并表示真诚的谢意!需要说明的是,本书内容不涉及公安机关业务机密,书中参考、引用的行政法规、规范性文件、活动管理规定等均引自政府、公安机关和活动举办者的官方网站及公开出版物,并已注明出处。

本书出版过程中得到了湖北警官学院科研处的倾力帮助,系湖北警官学院公安中心工作项目“大型活动安全管理研究”(项目编号:2014GZ004)的研究成果之一,得到了该项目额度经费的支持,在此深表谢意!

由于笔者学术水平和研究能力所限,研究资料不足,本书难免存在一些疏漏或错误,恳请各位专家、学者和读者不吝赐教。

# 目 录

<b>第一章 大型活动安全管理概述</b> .....	<b>1</b>
第一节 大型活动的分类和治安特点 .....	1
一、大型活动的概念和分类 .....	1
二、大型活动的安全特点 .....	5
第二节 大型活动安全管理的原则 .....	6
一、承办者负责、政府监管 .....	6
二、安全第一、预防为主 .....	8
三、统一指挥、协调配合 .....	9
四、内紧外松、确保重点 .....	10
第三节 大型活动安全管理的责任 .....	11
一、大型活动承办者的安全责任 .....	11
二、大型活动场所管理者的安全责任 .....	16
三、活动参与人员的安全责任 .....	18
四、公安机关安全监管的职责 .....	20
<b>第二章 大型活动的安全许可</b> .....	<b>23</b>
第一节 大型活动安全许可的权限与条件 .....	23
一、大型活动安全许可的含义 .....	23
二、大型活动安全许可的权限 .....	25
三、大型活动安全许可的条件 .....	26

---

第二节 大型活动安全许可的实施程序 .....	28
一、申请 .....	28
二、受理 .....	29
三、审查 .....	31
四、决定 .....	33
五、变更与取消 .....	34
<b>第三章 大型活动的安全风险评估 .....</b>	<b>40</b>
第一节 大型活动安全风险评估概述 .....	40
一、风险评估理论的几个基本概念 .....	40
二、大型活动安全风险评估的概念 .....	42
三、大型活动安全风险评估的特点 .....	43
四、大型活动安全风险评估的意义 .....	45
第二节 大型活动安全风险因素及风险等级 .....	47
一、大型活动安全风险因素分析 .....	47
二、大型活动安全风险等级及安保等级划分 .....	52
第三节 大型活动安全风险评估的过程 .....	55
一、大型活动安全风险识别的范畴 .....	55
二、大型活动安全风险识别的途径 .....	59
三、大型活动安全风险评估的方法 .....	60
四、大型活动安全风险的综合测评 .....	65
五、大型活动安全风险的控制措施 .....	67
<b>第四章 大型活动安保工作预案 .....</b>	<b>71</b>
第一节 大型活动安保工作预案概述 .....	71
一、大型活动安保工作方案与预案的概念 .....	71
二、大型活动安保工作预案的特点 .....	72



---

三、大型活动安保工作预案的作用·····	73
第二节 大型活动安保工作预案的编制·····	75
一、大型活动安保工作预案的分类·····	75
二、大型活动安保工作预案的基本内容·····	76
三、大型活动安保工作预案编制的基本程序·····	83
第三节 大型活动安保工作预案的培训与演练·····	86
一、大型活动安保工作预案的培训·····	86
二、大型活动安保工作预案的演练·····	89
<b>第五章 大型活动的票证管理·····</b>	<b>94</b>
第一节 大型活动票证的种类·····	94
一、大型活动票证的概念·····	94
二、大型活动票证的种类·····	95
第二节 大型活动票证管理的作用·····	97
一、实行票证管理是有效控制大型活动现场人员、车辆 数量的重要方式·····	98
二、实行票证管理对于区别大型活动参与人员的身份， 明确其工作岗位和职责有着重要意义·····	98
三、实行票证管理是加强大型活动安全管理的重要措施·····	99
第三节 大型活动票证管理的措施·····	100
一、制定《票证管理实施办法》·····	100
二、大型活动票证的设计与制作·····	104
三、大型活动票证的发售(放)·····	108
四、大型活动票证的查验·····	114
<b>第六章 大型活动的安全检查·····</b>	<b>115</b>
第一节 大型活动安全检查概述·····	115

---

一、大型活动安全检查的概念 .....	115
二、大型活动安全检查的目的 .....	116
三、大型活动安全检查的范围和程序 .....	117
第二节 大型活动安全检查的方法 .....	121
一、直观检查法 .....	121
二、仪器检查法 .....	123
三、动物(生物)检查法 .....	126
第三节 大型活动场地安全检查 .....	127
一、室内场地的安全检查 .....	128
二、室外场地的安全检查 .....	130
三、场地安全检查应注意的问题 .....	132
第四节 大型活动人身及随身物品安全检查 .....	132
一、人身及随身物品安全检查的人员和器材配备 .....	133
二、人身安全检查的实施 .....	134
三、随身物品安全检查的实施 .....	136
四、人身及随身物品安全检查应注意的问题 .....	137
第五节 大型活动车辆安全检查 .....	139
一、车辆安全检查的人员和器材配备 .....	139
二、车辆安全检查的程序 .....	139
三、车辆安全检查的重点部位 .....	140
四、车辆安全检查应注意的问题 .....	141
<b>第七章 大型活动的道路交通管理 .....</b>	<b>142</b>
第一节 大型活动道路交通的影响因素 .....	142
一、大型活动道路交通的特点 .....	142
二、大型活动道路交通的影响因素 .....	143
第二节 大型活动交通需求管理 .....	145

---

一、减少出行总需求 .....	145
二、调整出行方式 .....	148
三、发布交通动态信息 .....	151
第三节 大型活动交通组织管理 .....	151
一、信号灯控制 .....	152
二、停车管理 .....	152
三、行人交通管理 .....	158
第四节 大型活动道路交通管制 .....	159
一、专用道沿线及延伸路线交通管制 .....	160
二、场馆内部及周边区域交通管制 .....	162
三、大型活动道路交通管制措施实施时注意事项 .....	169
<b>第八章 大型活动突发事件的应对 .....</b>	<b>171</b>
第一节 大型活动突发事件概述 .....	171
一、大型活动突发事件的概念和种类 .....	171
二、大型活动突发事件的特点 .....	179
第二节 大型活动暴力恐怖事件的应对 .....	181
一、恐怖主义、恐怖活动及恐怖组织的认定 .....	181
二、大型活动遭受暴力恐怖威胁的原因 .....	184
三、我国大型活动面临的暴力恐怖威胁 .....	187
四、大型活动暴力恐怖事件的应对 .....	191
第三节 大型活动群体性事件的应对 .....	203
一、大型活动群体性事件的成因分析 .....	203
二、大型活动群体性事件的防范 .....	211
三、大型活动群体性事件的处置 .....	214
第四节 大型活动人群踩踏事件的应对 .....	218
一、大型活动人群踩踏事件的概念 .....	219

---

二、大型活动人群踩踏事件的成因分析 .....	220
三、大型活动人群踩踏事件的应对 .....	225
<b>附录一 大型群众性活动安全管理条例 .....</b>	<b>233</b>
<b>附录二 湖北省公安机关大型群众性活动安全管理工作规范 .....</b>	<b>239</b>
<b>参考文献 .....</b>	<b>250</b>

# 第一章 大型活动安全管理概述

## 第一节 大型活动的分类和治安特点

### 一、大型活动的概念和分类

#### (一) 大型活动的概念

##### 1. 大型活动的概念。

关于大型活动的概念,不少学者对其都有相关的定义和描述。近年来,各种对大型活动表述较多,如大型群众性活动、大型社会活动、大型公众活动、大型公共活动等;但是,大型活动应有特定的内涵和范畴,需要有相关法律法规对其作出明确的界定。

(1) 国外大型活动管理专家约翰尼·艾伦认为,大型活动往往指经过精心计划而举办的某个特定的仪式、演讲、表演或庆典,大型活动标志着某个特殊场合或要达到的特定的社会、文化或社团的目标或目的。<sup>①</sup>

(2) 美国的《大型活动出行管理手册》中定义为,大型活动是指有预定时间和地点的公共活动,服务于某一特定而明确的目的,如体育比赛、文艺演出、人才招聘会或其他专业会议等,活动期间会产生大量的交通出行,并可能降低活动场所周围道路的运行状况。<sup>②</sup>

---

① 杜学主编. 大型活动的组织与管理[M]. 旅游教育出版社, 2003: 04.

② Steven P. Latoski, Walter M. Dunn. Managing Travel for Planned Special Events[M]. FHWA - OP - 04 - 010, 2003.

(3)我国大型活动安保专家华敬锋认为,大型活动是指由单位(社团)主办或政府组织,在特定时间内、面向社会、临时占用或者租借公共场所举办的、由不特定多数人参加的公共活动。<sup>①</sup>

(4)在公安院校教材《治安秩序管理》中定义为,大型活动是指由政府组织或者社会团体、单位举办的规模较大、参与人数较多、具有一定社会影响的有益的社会活动,包括各种庆典、大型会议、文艺演出、体育比赛、展览展销、招聘会、游园会、灯会、庙会等。<sup>②</sup>

(5)我国一些地方法规对大型活动的表述也不尽相同。2005年9月北京市人大常委会通过并颁布的《北京市大型社会活动安全管理条例》,对大型活动表述为大型社会活动;而2010年7月修订的《北京市大型群众性活动安全管理条例》中规定,大型群众性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。

(6)国务院行政法规《大型群众性活动安全管理条例》对于大型活动的参与人数、活动范围作出了明确的界定,专指大型群众性活动。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预计参加人数达到1000人以上的活动,包括:体育比赛活动,演唱会、音乐会等文艺演出活动,展览、展销等活动,游园、灯会、庙会、花会、焰火晚会等活动,人才招聘会、现场开奖的彩票销售等活动。而影剧院、音乐厅、公园、娱乐场所等在其日常业务范围内举办的活动不作为大型群众性活动的范畴,因其已经通过相关部门的依法经营许可,其安全问题可以纳入日常公共安全进行管理。

归纳以上观点,笔者认为,大型活动是指由法人或者其他组织,在特定时间内、面向社会公众、租借或者临时占用公共场所举办的、由不特定多数人参加的社会活动。

## 2. 大型活动的基本属性。

尽管对大型活动的概念表述不一,但其基本内涵是一致的,都有其内在基本属性。

(1)活动有明确的组织机构。大型活动一般都有主办者、承办者、协办者及场地管理者等组织机构,这些组织机构是指除个人以外的、具有合法性的机

---

<sup>①</sup> 华敬锋编著. 大型活动安全保卫工作的理论与实务[M]. 中国人民公安大学出版社, 2006:01.

<sup>②</sup> 王精忠等主编. 治安秩序管理[M]. 中国人民公安大学出版社, 2007:104.

关、企事业单位、社团或者其他组织。这里的其他组织,是指依法成立的不具有法人资格的组织,如村民委员会、居民委员会等基层群众自治组织。而群众自发的活动,不属于大型活动的范畴。

(2)活动参与者为不特定多数人。大型活动是面向公众开放,参与人员是不特定的人群。对于机关、企事业单位内部举办的联欢会、运动会等活动,由单位内部负责安全管理。大型活动一般每场次预计参与人数达到1000人以上;对于1000人以下的活动,主要是纳入日常公共安全管理范畴。

(3)活动地点在公共场所。大型活动举办的场地,多是临时占用、租用、借用公共道路、广场、公园、体育场(馆)等公共场所。为了满足活动的需求,承办者经常在活动场地新增临时搭建物和设施设备,有时还可能改变固有场地的使用性质。这些临时搭建物和设施设备,如果没有通过相应资质部门的安全检查,在活动举办过程中就会出现一些不安全状态。

(4)活动受公众关注度高。凡是大型活动必是受到公众普遍关心、媒体舆论广泛关注的,而且大部分活动都有在更大范围内吸引公众注意的要求,因为这正是活动举办者的本意。大型活动吸引公众的关注点,体现在活动进行过程中有很强的现场性。活动的筹备期往往是很长的,可能是举办时间的十余倍或者数十倍(如奥运会、世界杯足球赛等),在筹备过程中不断会有新闻媒体进行宣传报道,因此公众是非常急切地盼望这一时刻的到来(如世界杯足球赛的观赛球迷等)。而活动给予举办者的机会只有一次,正因为如此,集中在单位时间上的来自公众和舆论的压力通常会被急剧地放大。

(5)活动属性为非日常性。大型活动是一种特定时间内、非日常性的人类社会实践活动,它与日常活动有很大的区别,无论在性质、发生概率、组织机构等方面都不相同<sup>①</sup>。约翰尼·艾伦认为,大型活动是一次性的、不会重复发生至少不是经常发生的<sup>②</sup>。大型活动的这一属性使其与日常进行的活动或例行事务相区别开来,对公众而言是提供了正常选择范围以外或非日常经历的一种体验。单位内部的例会虽然可能会有较多的人员参加,但因为是例行事务中的一种,不具有非日常性的属性,因而也就不能称其为大型活动。

① 丁辉等编著. 大型群众性活动安全风险[M]. 化学工业出版社, 2012:02.

② 杜学主编. 大型活动的组织与管理[M]. 旅游教育出版社, 2003:04.

## (二) 大型活动的分类

按照不同的划分标准,大型活动有不同的分类。

1. 按照活动的组织者或主办单位的不同划分,大型活动可以分为两类。

(1) 政府行为类活动,主要指政府牵头、有关部门承办、非营利性质的政治或社会方面的活动,包括党委政府组织的政治性或公益性活动;

(2) 民间行为类活动,包括公民、法人和其他社会组织申请举办的各类大型活动。

2. 按照活动的性质不同划分,大型活动可以分为以下五类。

(1) 政治性活动,主要是指政府主办、有关部门承办、非营利性质的政治或社会方面的活动,如由党委政府组织的会议,重大仪式,特别重大、具有政治色彩的文艺演出和体育比赛等活动;

(2) 民俗性活动,是指在重大民俗性传统节日期间,群众自发聚集进行庆祝或纪念的活动;

(3) 公益性活动,包括各种公益性的演出、仪式、推广推介等活动;

(4) 商业性活动,主要是指承办者以营利为目的组织的各种大型商业活动,包括各种以营利为目的的演出、展览展销和比赛等;

(5) 涉外活动,主要是指在一项活动当中,参加的境外人员达到一定比例,具有一定国际影响的活动,这是近年来出现,相对比较特殊的一类活动。

3. 按照活动内容不同划分,大型活动可以分为以下六类。

(1) 大型会议,主要是指国际性、地区性、全国性或者其他类型的重大会议,如亚太经合组织(APEC)会议、世界妇女大会、世界大城市首脑会议、中非合作论坛峰会、全国人民代表大会、全国政治协商会议以及各省、自治区、直辖市人大会议、政协会议等;

(2) 大型庆典、庆祝活动,主要是指国庆庆祝大会、历史纪念活动等;

(3) 大型体育比赛,主要是指国际性、地区性、全国性综合或者单项体育赛事以及民间竞赛等群众性体育活动,如奥运会、亚运会、全运会、工人运动会、农民运动会等;

(4) 大型文艺演出;

(5) 大型展览、展销、招聘活动,主要是指国际性、地区性、全国性大型商品展销会、展览会、交易会、人才招聘洽谈会等商贸活动;

(6) 游园会、灯会、庙会、花会、焰火晚会等活动。



## 二、大型活动的安全特点

### (一) 参与人数众多,成分复杂,人流密集,易发生群死群伤事故

大型活动普遍具有一定的规模,参与人数众多,并且参与人员在一定时间内高度密集,容易造成活动场地的饱和状态,超出活动场地、交通系统或者组织者管理能力的负荷。

从大型活动的组织者来看,既有党政部门组织的,也有工农商学不同职业组织的;既有共青团、妇联等社团组织的,也有民间组织的,甚至还有很多宗教活动。组织工作中,活动的主办者、承办者、协办者、赞助商相互交织;政府行为、商业行为、民间行为相互交织,参加者成分复杂。从大型活动的参与者来看,参加大型活动的人员中既有运动员、裁判员、演职员,也有工作人员、服务员,还不乏境外人员;既有党政领导,也有普通民众,甚至有不少不法分子混迹其间。由于大型活动涉及政治、经济、社会、科技、国防、体育、文化等各个领域,其广域性是任何单项工作都不能比拟的。大型活动的内容和目的复杂,普遍具有一定的规模,参与人数众多,并且参与人员在一定时间节点内高度密集,极易造成活动场地的饱和状态,一旦发生矛盾、摩擦和意外情况,极易出现现场及周边秩序混乱,引发拥挤和踩踏风险,加之可能存在管理不善或指挥失当的因素,群死群伤事故的发生就在所难免。

### (二) 具有一定的社会影响,易成为暴力恐怖分子袭击的重要目标

随着国家开放度的增加,经济日益发展,群众物质文化水平的提高,特别是一些地方政府将举办各类大型活动作为招商引资、吸引游客、展示地方特色文化以及推销商品的重要平台。近年来,大规模、高档次、多层面的大型活动越来越多。大型活动一般由政府或者单位主办,也有国际组织主办,主要内容涉及政治、经济、文化、体育等社会发展的重要方面,参与者众多,规模较大,因而具有一定的社会影响度。

大型活动一般具有重大的社会影响,甚至是国际影响。当前,由于国际恐怖分子、民族分裂分子的活动猖獗,敌对分子、刑事犯罪分子、邪教组织的敌视和破坏,以及社会中存在的一些消极因素,都有可能借大型活动举办之际,实施爆炸、暗杀等暴力恐怖活动和煽动闹事等其他破坏活动。这些恐怖活动和破坏活动,严重危害了公共安全和广大人民群众的生命财产安全。如奥林匹