

“12·31” 上海外滩踩踏事件的调查与思考

闪淳昌

内容提要 “12·31”外滩陈毅广场拥挤踩踏事件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,教训极其深刻,应当认真总结,切实提高我国城市公共安全管理水平。

关键词 踩踏事件 调查 思考 公共安全 应急管理

闪淳昌,国家减灾委专家委副主任、国务院应急管理专家组组长
教授级高级工程师 100713

2014年12月31日23时35分,上海市黄浦区外滩在群众自发进行的迎新年活动中发生拥挤踩踏事件。这起事件发生在敏感时间(除夕之夜辞旧迎新的时刻)、敏感地点(上海外滩陈毅广场)、敏感人群(伤亡主体是青年人和外地人),后果极其严重,社会影响极其恶劣,教训极其深刻。

踩踏事件发生后,习近平总书记立即作出重要指示,要求上海市全力以赴救治伤员,做好各项善后工作,抓紧调查事件原因,深刻汲取教训。春节、元宵节将至,不少地方都有一些群众聚集娱乐活动,各地一定要把人民群众生命财产安全放在第一位,精心组织安排,确保安全措施到位,坚决避免类似事件发生。李克强总理也就伤员救治和加强安全管理作出批示,要求千方百计减少因伤死亡,精心安抚家属,各有关部门要督促各地切实做好节日期间人员密集场所的安全管理,落实各项防范保障措施,严防重特大事件发生,确保人民群众生命和社会稳定。

事件发生后,上海市委、市政府的领导迅速成立了上海市“12·31”外滩陈毅广场拥挤踩踏事件联合调查组,我应上海市人民政府的邀请参加了调查工作。联合调查组依据《中华人民共和国突发事件应对法》和《上海市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》等有关法律法规,通过现场勘查、调查取证、专家论证、综合分析等,紧张而有秩序地开展了调查工作,并于2015年1月21日全文发布了《“12·31”外滩陈毅广场拥挤踩踏事件调查报告》(以下简称调查报告)。应当讲,调查是认真负责的,结论是实事求是的,问责是严肃的,整改建议是具体可行的,工作效率是高的。

一、领导干部思想麻痹是城市公共安全的最大隐患，安全责任落实不力是城市公共安全的最大威胁。

上海是我国城市管理水平最好的现代化国际大都市之一，成功举办过2010年世博会等一系列重大活动，当时每天几十万人流没有出过问题，怎么现在还会发生这么严重的踩踏事件呢？调查报告认为，“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。”大量事实证明，事故和灾难往往在人们思想麻痹、将其淡忘的时候就来临了。正像上海市委书记韩正同志所说，如果我们各级领导干部安全意识更强些，如果我们各项安全防范措施落实更到位，这起事件完全可以避免。

发生踩踏事件的主要因素是人员非常拥挤、人流涌动对冲，如果发生在坡道后果就尤为严重。这几个因素在“12.31”上海外滩踩踏事件中都出现了。陈毅广场是上海市人民群众和外来游客辞旧迎新、观赏新年倒计时的最佳标志性景点，是外滩风景区人员流量最大、密度最高的区域。但是，黄浦区政府和相关部门预防与准备严重缺失，黄浦公安分局编制的新年倒计时活动安全保卫工作方案，仅对外滩源新年倒计时活动进行了安全评估，未对外滩风景区安全风险进行专门评估。黄浦公安分局仅会同黄浦区市政委等有关部门在外滩风景区及南京路沿线布置了350名民警、108名城市管理和辅助人员、100名武警，安保人员配置严重不足（往年举办外滩灯光秀是7000多警力）。22时37分，外滩陈毅广场东南角北侧人行通道阶梯处的单向通行警戒带（当时警力仅有7名，后来也只有13名）被拥挤的人流冲破以后，现场值勤民警竭力维持秩序，但仍有大量市民游客逆行涌上观景平台。23时23分至33分，上下人流不断对冲后在阶梯中间形成僵持，继而形成“浪涌”。23时35分，僵持人流向下的压力陡增，造成阶梯底部有人失衡跌倒，继而引发多人摔倒、叠压，致使拥挤踩踏事件发生。

二、缺乏对变更风险的研判与沟通是导致踩踏事件的重要原因。

变更管理(MOC, Management of Change)是工业领域安全管理的基本概念，是上个世纪90年代由美国化学工程师学会化工过程安全中心(CCPs)提出的，并将其作为化工安全管理的要素之一。由于不重视变更管理，1974年，英国Flixborough化工厂发生了泄漏爆炸事故，造成28人死亡、89人受伤，教训非常惨痛。变更管理的关键问题是，如何变更？变更是否安全？如何确保在变更实施过程中不会引入新的危害？是否将变更风险与相关人员沟通并进行培训，以使他们能够充分、准确地了解变更内容和安全事项。

2011年起，黄浦区政府、上海市旅游局和上海广播电视台连续三年在外滩风景区举办新年倒计时活动。鉴于在安全等方面存在一定的不可控因素，黄浦区政府经与上海市旅游局、上海广播电视台协商后，经向市政府请示，2015年新年倒计时活动改在外滩源举行，具体由黄浦区旅游局承办，并经黄浦公安分局作出了大型群众性活动安全许可决定书。从外滩到外滩园，一字之差，地点改变了，主办单位调整了，但是黄浦区政府及相关部门未能对变更风险进行全面评估和研判，缺乏应有认知，导致判断失误，而且新年倒计时活动变更信息的宣传严重不到位。我们在调查中，许多上海的同志都不知道外滩源在哪？外滩灯光秀与外滩源灯光秀有什么区别？所以大量市民游客认为外滩风景区仍会举办新年倒计时活动，像往年一样聚集到上海外滩，这是这起踩踏事件发生的又一重

要原因。如果此次上海外滩的跨年活动切实加强了科学的“变更管理”,对变更风险进行全面评估和控制,并把变更风险及时向公众宣传告知到位,踩踏事件就不一定会发生或伤亡程度不一定那么严重。

那么外滩灯光秀改为外滩源灯光秀,这样重要的变更信息为什么没有及时向公众沟通呢?这里既有思想认识问题,也有如何运用现代通讯技术手段的问题。广大人民群众既是我们保护的主体,也是搞好公共安全依靠的主体。但是,有些领导同志在新时期忘记了依靠群众的好传统,也缺乏依法保障公民的意识,没有充分保障群众的知情权、参与权、表达权和监督权。直至12月30日,黄浦区旅游局才对外正式发布了新年倒计时活动信息,对“外滩”与“外滩源”的区别没有特别提醒和广泛宣传,信息公告不及时、不到位、不充分。其实,只要黄浦区政府及相关部门的领导有与公众沟通的意识,通过广播电视、短信群发、广播车、互联网等现代通讯手段是完全可以吧变更信息及时、正确地告知广大公众的。遗憾的是我们不少领导同志没有这种群众意识和沟通意识。党的十八届四中全会强调,坚持以公开为常态、不公开为例外的原则,推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开,这是必须牢记的。

实践证明,“变更管理”及变更风险对于公共安全管理具有重要的借鉴意义。如公路上车辆变线时、飞机在起飞或降落时、企业关停并转时等最容易发生事故。如果进一步拓展和延伸,现在我们国家处于工业化、城镇化、信息化的转型、转轨、转变时期、快速发展期和矛盾凸显期,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,人们思想观念深刻变化,再加上民族宗教等问题的影响,国内外敌对势力的破坏,不稳定、不确定、不安全因素肯定增加,我们应当予以高度重视。

三、动态监控、信息沟通、及时研判和预警不够是事态发展、恶化的重要原因。

事件发生当晚外滩风景区人员流量的变化情况通过外滩区域的视频监控是基本掌握的。事发当晚20时起,外滩风景区人员进多出少,大量市民游客涌向外滩观景平台,呈现人员逐步聚集态势。20时27分,上海市公安局指挥中心要求黄浦公安分局指挥中心每半小时上报外滩风景区和南京路步行街人员流量情况。20时31分,上海市公安局主要领导致电黄浦区副区长兼公安局长周正,要求重视外滩风景区人员流量情况,落实安保措施。22时,上海市公安局副局长陈臻、俞烈、陆民在市局指挥中心大厅,通过视频监控查看外滩风景区等区域人员流量情况。陈臻通过视频电话提示周正,外滩风景区人员已经很多,要求其进行安全评估,如有增加警力等需求及时提出。对此,黄浦公安分局未提出需求,特别是身为黄浦区副区长兼公安局长的周正同志对12月31日晚监测到的人员流量变化情况风险评估不足,未及时提出预警,应对处置措施不力,也未及时向本级政府主要领导和上级主管部门报送突发事件信息,对上级主管部门的要求执行不力。

现在,有的领导同志过于自负,不知深浅、不知利害,没有确立早发现、早报告、早研判、早处置、早解决的理念和应急处置原则。但事态的发展是不以个人意志为转移的,结果小事拖大、大事拖炸。根据上海市通信管理局、上海市公安局、地铁运营企业(即申通集团)等部门单位提供的数据综合分析,事发当晚外滩风景区的人员流量,20时至21时约12万人,21时至22时约16万人,22时至23时约24万人,23时至事件发生时约31万人。如果及时加强监控和研判,及时增加警力,采取交通管制,并通过广播车、短信群发等手段及时向外滩公众预警,这个事件链也会被斩断。实践证明,当灾难和危机迫在眉睫或正在发生的时候,每个指挥人员的行动是否正确合理,往往就决定了危机处置的成败,关系到党和政府的公信力,关系到人民生命财产的安全,当然也关系到他们个人的前途。所以,必须准确判断、科学决策、快速处置,建立健全源头治理、动态监控、应急处置相结合的机制。

四、坚持实事求是，权责一致，公开公正，依法依规的原则，严肃行政问责，认真回应社会关切。

鉴于上海外滩踩踏事件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。上海市委、市政府决定对周伟(市委委员,黄浦区区委书记)给予撤销党内职务处分,对彭崧(黄浦区区委副书记、区长)给予撤销党内职务、行政撤职处分,对周正(黄浦区副区长,黄浦公安分局党委书记、局长)给予撤销党内职务、行政撤职处分。此外,对吴成(黄浦区区委常委、副区长)等8位同志分别给予撤职、记大过、严重警告等处分。《突发事件应对法》明确规定,“国家建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制。”“县级人民政府对本行政区域内突发事件的应对工作负责”。但是,这些领导同志贯彻落实国家和本市有关突发事件应急管理工作的法律法规不力,对辖区内相关部门履行突发事件应急管理工作职责不到位的问题失察。在抓干部守土有责、守土尽责的教育管理上失责。未严格落实中办、国办关于“严格执行24小时专人值班和领导带班制度”的要求。未能及时了解事发情况并及时赶到事发现场。特别是周伟、彭崧同志,本应是人民群众的“守夜人”,结果事发当夜在参加新年倒计时活动后,违反中央八项规定精神,公款吃喝,造成十分恶劣的社会影响,当然应当严肃处理。现在,有的干部对安全工作不在状态,热衷于忙一些无关紧要的事,不知利害。但是,当官当得太潇洒准要出事。

那么这次为什么不叫踩踏事故而叫踩踏事件呢?为什么问责没有问责到上海市领导呢?其实事故与事件没有什么本质区别,《突发事件应对法》把我国的突发事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类,事故灾难也是突发事件。考虑到这次事件不是发生在生产经营活动过程中,也不是有组织的大规模群众性活动,所以没有叫事故。但不管是事故,还是事件,都要依法依规实事求是地查清原因,吸取教训,严肃问责。

实行突发事件应急管理行政问责,要根据政府及其部门管理职责、个人岗位职责和突发事件应急预案的责任分工,确定行政机关及其工作人员在突发事件应急管理中的责任,坚持权责一致、惩教结合、公开公正、实事求是、依法依规,把问责的要求贯穿于突发事件的预防与准备、监测与预警和应急管理的全过程,并与改进工作紧密结合,督促各级行政机关及其工作人员更好地履行职责,进一步提高突发事件应急管理工作的能力和水平。经查,2014年12月19日和24日,上海市公安局先后召开两次党委会议,专题研究部署元旦春节安保维稳工作。12月25日和28日,又召开各公安分局领导专题会议,转发公安部《关于切实做好2015年元旦春节期间安保维稳工作的通知》,就做好元旦春节安保维稳工作提出明确要求。12月30日,上海市公安局主要领导在安保维稳工作动员部署视频会上强调,上海中心的亮灯和灯光秀仪式可能造成陆家嘴、外滩等相关区域短时间内游客大量聚集,要按照“一活动一方案”、“一点一方案”的要求,制定周密的安保工作方案和应急处置预案,加强活动现场警力配置。事发当晚20时31分,上海市公安局主要领导还致电周正,要求重视外滩风景区人员流量情况,落实安保措施。此外,多年来在问责过程中都有一个统筹考虑,一般来讲,如果发生一次伤亡10-29人的重大事故,可能要对县处级领导干部问责;如果发生一次伤亡30人以上的特大事故,可能要对地厅级领导干部问责;如果发生一次伤亡100人以上的特别重大事故,可能要对省部级领导干部问责。当然,这不是绝对的,还要具体情况具体分析。这次踩踏事件没有对上海市领导问责并不是说上海市领导没有领导责任,市委书记韩正同志说,这起事件,发生在群众高高兴兴迎接新年之际,发生在上海的重要地标外滩,36名年轻人失去了宝贵的生命,这是血的教训,极其惨痛,我们无比痛心、

内疚、自责。市长杨雄同志等市领导也多次向上海市人民作了深刻检查,并要求举一反三,深刻吸取教训。总之,应当尽量处理好确责、履责、问责的关系,不能简单地按一些群众的情绪问责,也不能被互联网上有些舆论左右,应当实事求是,经得起历史检验。

五、几点思考

针对上海“12·31”外滩踩踏事件,调查报告提出了五点切实可行的整改建议:一是切实落实安全责任制,大力增强“红线”、“底线”意识。二是切实加强对大人流场所和活动的安全管理,进一步落实和完善相关制度规定。三是切实加强监测预警,进一步提升突发事件防范能力。四是切实加强应急联动,进一步强化应急处置能力。五是切实加强宣教培训,进一步提升全社会公共安全意识和能力。这些建议不仅对上海市提高城市公共安全管理能力和水平有重要意义,对其他城市同样有借鉴意义。

1. 坚持以人为本、科学发展、安全发展。习近平总书记强调,“人命关天,发展决不能以牺牲人的生命为代价。这必须作为一条不可逾越的红线。”但这些年来,一些城市不同程度存在着重处置,轻预防;重效益,轻安全;重地上,轻地下;重表面,轻基础;重眼前,轻长远;重速度,轻质量;重产出,轻投入;重硬件,轻管理等。而现代城市灾难的突发性、复杂性、多样性、连锁性、集中性、严重性、放大性等特点越来越突出,城市脆弱性也越来越凸显。同时,我国又是高风险的城市,不设防的农村并存。为此,首先必须转变理念:即发展决不能以牺牲人的生命为代价;应当从举国救灾向举国减灾转变;从不惜一切代价应急处置向千方百计做好预防与应急准备转变;从政府包揽向政府主导、社会协同、公众参与、法制保障转变,并充分发挥市场机制作用。而且要坚持底线思维,立足于应对大灾、巨灾和危机,切实提高应急管理能力和水平,包括加强以风险治理为核心的应急管理基础能力建设、监测预警能力建设、信息与指挥系统能力建设、应急救援队伍能力建设、物资保障能力建设、紧急运输能力建设、通讯保障能力建设、恢复重建能力建设、科技与产业支撑能力建设和应急管理科普宣教能力建设等。

2. 公共安全与应急管理应当融入智慧城市建设。智慧城市首先应当是安全城市。应当尽量采用先进的监测、预测、预警、预防和应急处置技术及设备。安全、和谐、幸福的城市关键是首先解决好人民群众的衣食住行、生老病死、安居乐业这12个字,应当实施互联网+衣食住行、生老病死、安居乐业。应当利用大数据加快构建城市统一的公共安全信息平台,完善指挥协调和情报信息共享机制,加强互联互通和信息共享,真正使应急资源备得有,找得到,调得快,用得好。应当推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开,进一步加强信息发布和预警信息沟通,在重要场所设立显示屏和高音喇叭等安全提示设施,充分利用应急广播、新闻媒体、网络等平台发布预警信息和相关提示,规范引导市民游客采取合理避险措施。加强城市公共安全理论研究和实务研究,加强自然科学与社会科学等各类学科的融合,开展对旅游景点、商业设施、体育场馆、娱乐场所、公园、学校、地铁、机场、车站、码头等人员密集场所和大人流场所及活动的科学研究,进而制定相关规定和标准。

3. 深入学习和贯彻实施《突发事件应对法》。这次上海市人民政府依据《突发事件应对法》第六十二条的规定,履行职责,及时查明了踩踏事件的发生经过和原因,总结了突发事件应急处置工作的经验教训,制定了改进措施,并向国务院提交了调查报告,这是对贯彻实施《突发事件应对法》的一次非常有益的实践。但是,《突发事件应对法》确立的预防为主、预防与应急相结合的原则,建立统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效的应急管理机制,有效应对突发事件的原则和公开透明等原则;统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地为主的管理体制,预防与应急准备制度,特别是应急预案和风险评估制度,监测与预警制度,应急处置与救援制度,恢复重建制度,问责制度等在许多地方和部门并没有落实,需要重新学习,认真实施。与此同时,还需要抓紧制定和完善相关配套办法,比

如目前我国对没有统一组织的群众性活动就缺乏明确的管理办法,一些行政部门又不能主动作为,甚至“因噎废食”,这就成为目前我国公共安全的薄弱环节和软肋。为此,上海市提出“有组织活动有预案,群众自发活动也要有预案”的要求,并正在制定相关规定。

4. 把城市公共安全状况的根本好转,建立在加强基层基础管理、提高公众的忧患意识和自救互救能力的基础上。大量事实证明,事故往往在那些管理最薄弱,隐患最多又得不到治理的地方或单位爆发,灾难往往使那些最无准备、最弱势的人群遭受最严重的伤害。所以,提高全民的忧患意识和风险意识,普及灾害中安全常识,提高公众的自救互救能力,是减少突发事件发生概率及其造成损失的最有效、最经济、最安全的办法。应当让公共安全与应急管理工作真正进社区、进学校、进企业、进农村、进机关、进家庭,使基层有机构、有预案、有队伍、有必要的应急物资储备、有科普宣传。要切实将安全责任逐级落实到基层、落实到岗位、落实到人头。而且,必须从娃娃抓起,切实加强大中小学安全教育。鼓励非政府组织积极有序地参与公共安全与应急管理。社会和谐人人有责,和谐社会才能人人共享。

5. 提高各级领导应对突发事件的能力和水平。当危机迫在眉睫或正在发生时是最需要领导权威的,但现实生活中又往往最缺乏领导权威,而领导权威的缺失往往成为危机处理失败的开始,因为等待的过程就是失败情绪发酵、蔓延的过程。这就要求各级领导在应对突发事件中要勇于负责,敢于决策,善于用改革的办法、创新的办法有效应对,做到准确判断、科学决策、快速处置,对上有报告,对下有行动,对有关地区和单位有通报、对社会和媒体有声音。目前,有些领导同志不同程度存在着对安全工作不想管、不想干、被动干、不作为和碰运气等想法,急需问责与奖励并行,制定一些激励的措施和办法。在突发事件应对过程中最能检验领导者的能力和素质,最能发现勇于负责、敢于担当的优秀人才。我们在有关制度和办法中,应当鼓励指挥员在危机处置中科学、冷静、果断决策,并在强化问责制的同时,对危机处置中考虑不周的言行予以“宽恕”,使他们敢于负责,敢于决策,在实践中不断提高应对突发事件的研判力、决策力、掌控力、协调力和舆论引导力。

参考文献

- [1]《“12·31”外滩陈毅广场拥挤踩踏事件调查报告》,[上海]《解放日报》2015年1月22日第1版。
[2]《突发事件应对法》中央人民政府网。

[责任编辑:方心清]

Investigation and Thinking on Dec.31, 2014 Shanghai Stampede

Shan Chunchang

Abstract: Shanghai Stampede, occurring on Dec. 31, 2014 near Chen Yi Square on the Bund, is an event of public safety and security caused by insufficient preparation for mass activities, ineffective crowd control measures, and inappropriate countermeasures, leading to heavy casualties and serious consequences. We should learn from the bitter lesson to effectively improve China's urban public safety and security management.

Keywords: stampede; investigation; thinking; public safety and security; emergency management