

国外如何应对公共安全事件

完善机制 未雨绸缪

突发性的社会公共意外常常让人猝不及防，其带来的沉痛后果往往不可估量。为此，建立比较完备的公共安全管理体系势在必行。从国外管理经验看，应注重事前的预防，尽量做到未雨绸缪，防患于未然，针对薄弱环节采取相应的预防措施，减少发生灾难的可能性。



节假日，英国伦敦牛津街上人来人往，非常热闹。

本报驻伦敦记者 蒋华栋摄

英国：体系全面 运作成熟

本报驻伦敦记者 蒋华栋

在英国，从年中、年末的打折消费季到演唱会、英超等大型赛事活动，再从一年一度的伦敦新年烟火到备受瞩目的皇室活动，各式各样的大型活动非常频繁。为了保障大型活动安全顺利地举行，英国各级政府建立了一套全面而成熟的政治体系。

在所有的大型活动筹备过程中，英国政府明确要求安全问题必须是筹备工作核心之一，公共安全在整体规划中的比重必须随活动规模和风险的增加而不断提升。活动计划中必须明确安全保障团队的人员构成和分工情况；计划必须依据活动的类型、规模、地点、时长、参与者类型、举办时间等因素，对潜在风险、安全保障资源和设施情况进行评估；最为重要的是，要根据上述风险评估制定安保计划、提升自身安全保障措施，并与应急部门进行协调。

在活动开展过程中，英国政府要

求活动组织者从管理、协调、信息和监管评估四个方面入手，确保活动安全。在管理方面，英国政府在提供警察和应急部门人员支持的同时，要求活动组织者在活动的各个阶段都有足够的管理人员对活动参与者进行引导和协助。在协调方面，由于人手不足，活动组织者往往将安全保障活动外包给专业公司。针对这一情况，英国政府要求在活动的各个阶段，组织者必须负责与第三方公司、政府机构支援团队保持高度协调。在信息方面，活动组织者除了要直接向政府和安保团队提供相关风险评估信息外，要通过信息牌、邮件、短信等形式向活动参与者明确活动场地的潜在风险和控制措施，提示活动场地及周边的交通情况、应急设施情况、活动路线情况等。在监管评估方面，政府要求组织者必须在活动组织期间定期检查和测试各

项风险管理设施设备情况。尤其是对于大型活动，活动组织者必须指定专门团队负责相关检查和测试。

在上述常规安全管控外，英国政府要求大型活动组织者必须对可能出现的问题和紧急事件制定周密的应对计划。政府要求活动组织者必须充分考虑到极端天气、交通堵塞、人员过度集中、个别人员突发健康状况等突发事件影响；必须与警察、消防、急救以及其他应急处理团队进行充分沟通，制定应急预案。相关预案必须能够满足在短时间内疏散活动参与者、召集应急处理团队、处理伤亡人员、安置其他参与人员和保护资产的要求。

在大型活动安全应急事件处理上，政府要求组织者、安保团队以及志愿者在事件发生的第一时间以警报的方式通知所有参与者，然后在联系和安排救护、消防和警察等部门进行

应急处置的同时，迅速按照预案进行密集人群管理、疏导。在急救方面，政府要求活动组织者必须与英国国家医疗服务体系当地的医院和急救部门密切联系，在事先确保足够的医疗能力的同时，保证第一时间救助受伤人员；在人员疏导方面，要在事先确保安全通道畅通和清晰可见的同时，保证安保人员在安全通道关键节点指挥和疏导，警方则会通过必要的交通管制和引导，确保人员有序离场。

英国各级政府和警察部门在向活动组织者提供支持和协助的同时，往往会在活动结束后与活动组织者进行深入的探讨，同时也鼓励组织者与其他应急机构和政府部门进行交流，不断总结和思考活动过程中的经验和教训。正如英国安全与健康执行署所强调的，直面所有的问题，才能更好保障大型活动的公众安全。

美国：

防范风险 分而治之

本报驻纽约记者 张伟

美国一直较为注重风险防范与危机处理，执法与管理部门根据相关法律承担责任，进行公共风险预防与管控，降低公共安全风险，并且不断完善应急机制，尽可能减少突发事件所带来的人身伤害与财产损失。

纽约时代广场的倒计时跨年活动，始于1904年，已经成为世界上最著名的庆祝活动之一，每年吸引成千上万的人参与其中，近年来的规模高达百万之众。有效管控如此庞大的人潮，对纽约市政当局而言，不啻于每年一度的大考。经历了上百年的操练，纽约相关部门也积累了极为丰富的经验。

时代广场的倒计时活动一般从新年前夜晚上6点开始，一直持续到新年凌晨时分。为了确保人们有序入场，纽约警方在入场时间上进行严格控制，入场时间从下午2点开始，在5点半左右停止进场。人群密度是衡量公共场所安全程度的重要指标。美国在许多公共空间和场所都有非常具体的人数上限，并且制定了相关法律。在时代广场，纽约警方通过区域隔离的方式，确保每个区域内的人员在安全范围之内，不能过分拥挤。他们通常按照街区，将时代广场分成若干区域，在十字路口和道路中间，用隔离栏将时代广场分成若干隔离带，将人群分成一个个相对独立、易于控制的小片区域。

除了区域分隔，纽约警方在入场节奏上也有非常细致的考虑。下午2点多开始安检放人后，一个街区一个街区的按照顺序填满，并且依次封闭路口。采取先到先得的原则，先到者获得最好的观景点，来得越晚，离中心舞台越远。因此，要想占据舞台最前面的位置，必须在中午12点以前就去排队，如果下午才去排队的话，好区域已经满员关闭，去晚了只能远远地观望，或者看附近临时安装的大型电视墙。

在交通方面，纽约市政当局在广场周边明确划出禁止停车区域，鼓励搭乘公交系统，提醒驾车者避开活动区域以及周边可能发生的交通堵塞。晚上7点以后，地铁在活动区域附近的地铁站不再停车。入口一般设在广场东西向的街道，易于警方管控。

为了让参与者了解相关信息，纽约市政当局提前通过各种媒介将活动时间、地点、内容、规则、交通等注意事项广而告知，让所有打算参加活动者知晓行为规范，例如不许携带双肩背包、含有酒精的饮料，必须进行安检，活动区域内没有公厕等。据其间媒体报道，纽约市政当局每年为了这场大型活动动用数千名警力维持秩序，管控人潮。除治安警察外，医疗救护、消防队、缉毒和反恐警察及警犬也在现场随时待命以防不测。“9·11”事件之后，时代广场的反恐问题成为纽约警方的关注焦点。入场安检非常严格，除了金属探测器，还有探测爆炸物的警犬。记者曾应邀前往位于时代广场的戴上律师事务所参加倒计时活动，不仅需要邀请方提供的具有防伪功能的邀请函，还必须从指定的街口进入，进入大楼还要核对证件。

新加坡：

强化管控 确保安全

本报驻新加坡记者 刘威

新加坡每年都会举办各种各样的大型活动，面对“人多难控”的局面，如何维护公共秩序、保障民众安全，新加坡摸索出一套适合自身特点的公共安全管理经验。

首先，事前评估，制定管控方案。新加坡交通管理部门通常会在举办人流密集的大型活动之前，对交通及人流量事先进行模拟和评估，并依据评估结果制定周密细致的交通管制方案。在活动举办前（通常1小时左右）预先封闭活动区域的部分路段，并且在活动期间禁止机动车通行及在活动场所附近周边道路停放。同时，新加坡陆路交通管理局会预先通过电视、广播、网络、电子交通提示牌等各种公共媒体平台发布提醒信息，鼓励公众选择公共交通工具参加活动，预警即将受活动影响的区域和路段。

其次，投入充足警力，维护现场秩序。每当新加坡举行大型活动时，新加坡警察系统各部门都会派出相应的执勤警员，相互协调，共同维持公共秩序。在举办大型活动的重点地区，新加坡政府通常会投入充足的警力，一方面，警察、辅警以及交通指挥员各司其职，相互协助，共同维持活动秩序。另一方面，为应对可能发生的突发情况，新加坡武装部队也会参与其中，确保参加活动民众的安全。

再次，单向引导，设置缓冲区。为避免人潮过于拥挤，新加坡交通管理部门通常会在举办大型活动的重点区域和路段采取限制人流量的措施。比如，交通管理部门会提前在活动场所周边马路设置单向导围栏，控制人流流动方向，避免人流逆行，发生对冲。同时，在人流行进的路段，每隔一定距离设置充足的缓冲区，预留空间，既可以缓解人流压力，也可在紧急情况下起到疏散人群的作用。此外，在举办大型活动场所内一般设有多个出口及紧急出口，用于加强人流的疏导和分流。

最后，调整交通运行，缓解分流压力。为缓解在大型活动结束时对人流疏散的压力，新加坡交通管理部门通常会预先协调公共交通企业，调整活动举办地点周边公共交通的运行时间和线路。比如，在大型活动举办期间，途经举办地的公共交通将停止载客，并且在活动结束后提供足够的公共交通运行线路和时间，确保人员疏散的顺畅。

此外，新加坡在举办各种大型活动中，能够成功应对“人多难控”问题的一个非常重要的原因在于平时对民众有序安全知识的普及和教育。新加坡曾发生因地铁故障导致大量乘客滞留在地铁站内的情况，但并未产生严重后果。究其原因，很大程度上是得益于民众的安全意识，在紧急情况发生时，依然能够临危不乱、听从指挥，有序、依次离开，成为了维护公共安全的一大保障。

德国：

事前预防 增强安保

本报驻柏林记者 王志远

德国人十分喜爱在户外搞大型聚会，但随着聚集人数的增多，大型聚会背后也隐藏着巨大的危险。为避免踩踏悲剧的发生，德国警方积累经验、总结教训，形成了一套行之有效的安保工作方法。

2010年7月，德国杜伊斯堡市在举行“爱的大游行”电子音乐狂欢节时发生严重踩踏事件。据统计，事故造成21人死亡，超过500人受伤。这次事故发生在通向音乐节活动现场的一个狭窄的地下通道里。当时，活动正接近尾声，但仍有大量观众通过隧道赶往活动现场，而另一批观众则打算回家，人群在地下通道里发生拥堵，造成恐慌性踩踏事件。

由此可见，人多地方小常常是踩踏发生的主要原因，当狭小空间内的人群密度达到一定程度后，空间内的人就很难出来。因此，大型活动首先要慎选场地、控制人流。德国首都柏林的主干道——“6·17”大街每次举办大型活动时，都会划出一段大约两公里的封闭区域，用于举办晚会或集体观赛活动。活动人数要严格控制并实时监测，当人数达到上限时便关闭入口，只许出不许进。在刚刚过去的迎接2015跨年庆典活动中，由于采取了限流措施，街上的人员被控制在100万左右，没有出现过度拥挤的情况。另外，大型活动出入口通常容易出现拥堵，因此必须多设出入口，并把出入通道设为单行线，以隔离不同方向的人流。

在德国，举办大型活动的安保主要是主办方的责任和义务。主办方应该做出详细的安全预案。主办方应该对活动进行科学分类，然后确定警方和保安人员的职责。活动前，组织者必须对举办活动的场地、设施、人群状况等进行充分考察，并对活动和场地的危险性进行分析评估。现阶段，德国大型活动安保措施主要包括：配备足够的安保和医护人员，限制入场人数，避免狭窄出入口、用隔离带将人群分流、保障足够的逃生和救援通道、设置醒目指示牌、提前提醒人们可能出现的危险等。活动过程中，组织者需时刻关注现场情况，留意人群动向。活动结束后，组织者仍然需要控制离场人流，避免人群同时涌向地铁站台等狭小区域。

一旦发生踩踏事件，无论组织者还是参与者都要尽量保持冷静。对于组织者来说，最重要的是冷静决策，最好能在踩踏发生初期就采取行动，向人群传递真实、明确的信息，并按照预案尽快疏散人群。对于遭遇踩踏事件的个人来说，应尽可能避免被恐惧情绪传染，尝试找到紧急出口的位置，并朝出口移动。



韩国警方分
层隔离在首尔普
信鸽前等待新年
钟声敲响的人
群，严防发生踩
踏事故。
丁洁芸摄

法国：公民参与 提高意识

本报驻巴黎记者 陈博

在法国，志愿者、民间组织等群众力量是一支不可忽视的处突救援力量，法国政府在确立自身保障正常社会秩序主导地位的同时，还积极引导民众参与公共安全管理，有效扭转了大众在突发公共危机中“政府出手，群众待救”的惯性思维定势。

首先，法国2004年通过的《国民安全现代化法律》明确规定，“法国公民是公共安全的第一参与者”，法国政府与民间双轨制参与公共安全管理的模式由此可见一斑。在国家立法的强力支持下，位于法国第戎市的“国民安全防护联盟总部”已经成为法国第一大民间救助机构，迄今已有超过30000名志愿者在此接受过公共突发事件与自然灾害的处置技能培训。此外，《国民安全现代化法律》对社会各类生产经营对象详细划分了义务和责任，电力、邮政、运输等部门必须在紧急状态下保障民众正常生活需要。这些义务和责任均被写进了攸关方的运营

化”也是有效降低公共意外风险和损失的有效措施。同许多国家一样，在法国，消防员也是处置社会公共安全突发事件的主力军。但有别于大多数国家的是，法国超过20万注册消防队员中，志愿者人所占比例超过了80%。法国每天有近千名志愿者正在不间断地接受着严格的消防培训。1995年在巴黎曾发生举世震惊的圣米歇尔地铁爆炸案。由于事发地点靠近巴黎圣母院，游人流量大，商铺密度高，营救善后的工作难度大，但具备良好专业素养的民间志愿者有效配合了政府的善后工作，圣米歇尔地铁站附近的咖啡店被高效率地改造成了临时救护所，巴黎圣母院前开阔的广场在民众的配合下，迅速成为符合急救直升机起降条件的临时机场。

虽然这是一起骇人悲剧，但法国民众在公共危机中体现出来的训练有素正是法国政府一贯重视民间力量“专业化”的体现。

本版编辑 李红光