

# 国务院安全生产委员会办公室文件

安委办〔2023〕1号

## 国务院安委会办公室关于进一步加强 公共场所人员聚集安全管理的通知

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团安委会，国务院安委会有关成员单位：

为深入贯彻习近平总书记关于安全生产的重要论述，全面落实党中央、国务院决策部署，深刻吸取近期国内外人员聚集安全事故教训，提高公共安全风险防范意识，完善应急体系建设，经商国务院安委会有关成员单位同意，现就加强人员聚集公共场所和群众自发性聚集活动安全管理提出如下要求：

**一、提高思想认识，切实做好公共场所人员聚集安全管理工作**  
公共场所具有人群高度聚集、流动性强、突发性高、偶然性因

素多等特点,安全管理复杂性不断上升,特别是疫情防控措施调整后,人员聚集性活动显著增多,人员踩踏、设备设施等安全风险更加突出。各地区、各有关部门和单位要进一步提高政治站位,清醒认识公共场所安全基础薄弱、责任落实不到位等现状,坚决贯彻党的二十大报告提出的“提高公共安全治理水平”、“推动公共安全治理模式向事前预防转型”要求,杜绝麻痹思想和侥幸心理,始终坚持人民至上、生命至上,统筹好发展和安全,以“时时放心不下”的责任感,落实落细安全生产责任措施,确保公共场所安全。

## 二、进一步强化责任落实

(一)严格落实属地管理责任。各地区要按照“属地管理、分级负责”的原则,严格落实《地方党政领导干部安全生产责任制规定》,将公共场所人员聚集安全管理纳入党委政府领导干部安全生产“职责清单”和“年度任务清单”,定期研判重大安全风险,及时研究解决重大问题。发挥好街道(乡镇)、社区(村)的网格管理前哨和探头作用,摸清辖区内风险底数,滚动排查重大安全隐患,针对性研究防范化解群众自发性聚集活动安全风险的有效措施,并督促抓好落实。

(二)严格落实部门监管责任。按照“谁审批、谁监管”“谁主办、谁负责”的原则,落实好部门监管责任。公安部门负责大型群众性活动安全许可审批,维持公共场所治安、交通秩序。应急管理部门负责指导有关部门制定应急预案,协调应急救援处置,在属地政府领导下,按规定做好事故调查工作。消防救援机构负责依法

对公众聚集场所消防法规和技术标准落实情况开展监督检查,参与突发事件应急救援。市场监管部门负责人员聚集场所特种设备安全监管,指导受有关单位委托的相关机构开展检验检测等技术服务工作。住房城乡建设部门负责指导公园做好人员聚集活动安全管理。文化和旅游部门负责依法加强演出活动安全管理,指导网吧、KTV等娱乐场所以及旅游景区做好人员聚集活动安全管理。教育部门负责校园人员聚集活动安全管理,督促各学校及幼儿园加强安全教育,定期开展疏散应急演练。交通运输、铁路、民航、民政、卫生健康、体育等部门依职责分别负责机场、客运站、轨道交通车站、养老、福利、救助机构、医疗机构、体育等人员聚集公共场所安全监管。

(三)严格落实企业(单位)主体责任。按照“谁的场地谁负责”“谁举办谁负责”的原则,督促人员聚集场所经营者和大型活动组织者遵守安全生产法、消防法和《大型群众性活动安全管理条例》等法律法规,企业及活动承办单位主要负责人严格履行安全生产第一责任人责任,健全安全管理制度,明确各岗位安全管理职责,科学制定应急预案,合理配置应急救援装备,完善监控设施并进行安全巡查。

### 三、切实加强源头风险管控

(四)强化群众自发性聚集活动的安全管理。建立健全群众自发性聚集活动安全管理制度,以社区(村)网格为基层管理单元,加强信息沟通和资源共享,将人群经常聚集的广场等公共场所纳入

监测网络并进行日常监测,设置安全提示等设施。在群众自发性聚集活动重点时段,加强对重大风险的分析研判,落实场所安全管理责任单位和责任人,第一时间发现和处置人员聚集安全风险,避免管理盲区。

(五)牢牢守住大型群众性活动审批红线。从严审核活动安全工作方案等申办材料,提前对活动场所进行实地踏勘检查,不符合安全管理要求的不予批准。对批准举办的,压紧压实主办方的安全管理主体责任,督促做好安全风险评估,完善安全方案和应急预案,配齐配足安全设施和安保人员,逐项落实相关安全管理措施。加强督导检查,发现安全隐患及时责令整改,确保活动顺利举办。

(六)严格人员聚集公共场所安全许可。公众聚集场所应依法向消防救援机构申请消防安全检查,消防安全责任、消防技术条件、消防安全管理等要符合有关消防法律法规和技术标准的规定。场所投入使用或营业前,应依法依规办理消防设计审查验收手续,取得房屋验收证明。超过设计使用年限的房屋,应按规定进行安全鉴定。

(七)扎实开展安全风险评估。各地区要结合社会公共活动特点、发展趋势、产业结构变化情况,组织对辖区内高密度人员聚集场所重新进行一次风险评估,更新风险底数,精准采取安全防范措施。重要节假日和重大活动举办前,应当根据行业、领域实际情况,组织对可能发生的人员聚集活动风险进行评估并开展安全检查,及时整改安全隐患。

#### **四、提高现场监测预警水平**

(八)强化人流密度实时监测。综合运用巡逻值守、人工智能算法分析、人口密度热力图等多种方式,建立人流密度监测预警系统,重点关注空间狭窄、坡道、台阶等区域和特定风险点,实时监测人员聚集情况,提前预判人流密度、空间分布、流量和运动趋势,及时采取引流、限流、疏散或其他合理避险措施,严防人流对冲等安全隐患。

(九)强化设施设备安全监测。严格按照有关规定,对人员聚集的房屋、桥梁等开展监控量测,确保处于正常、安全的运行状态。对于老旧建筑物、手续不全建筑物,在大型活动和人员聚集期间,要加强对建筑物变形等情况的巡查和监测预判。按规范设计、搭建临时设施并组织验收,保障临时设施结构安全。加强对人员聚集区域的水、电、气、热等地下管网设施和电梯、游乐设施等设备的日常维护保养和检查,保障设备设施安全稳定运行。

#### **五、提升快速反应和应急救援能力**

(十)进一步完善应急预案。针对节假日、重大活动公共场所人员聚集特点,进一步完善突发事件应急预案,加强不同部门、不同层次预案之间的衔接,做到“有组织活动有预案,无组织活动也要有预案”。每半年至少组织1次现场处置方案演练,重大活动应急预案在活动举办前至少进行1次检验性演练,根据演练中发现的问题,对应急预案进行定期评估和修订。

(十一)畅通现场信息报告渠道。公共场所管理(经营)单位要

建立应急值守、监测预警和处置联动制度,设置应急值守电话、紧急呼叫按钮等,优化工作人员的呼应方法和手段,畅通人员聚集现场的紧急信息接收、上报渠道,形成“上下衔接和左右联动”机制。建立自发性人员聚集现场群众通过110、市民热线等方式报送、反馈以及处置机制,做到实时响应、及时处置。

(十二)提高早期应急指挥水平。着力提高人员聚集现场安全态势监测、研判、决策水平,完善现场应急指挥机制,从制度上赋予指挥员在紧急情况下启动预案、实施预案和协调指挥的权力,调集现场公安、消防和医疗等力量立即采取措施,开展先期救援,最大可能疏散、救援被困人员,控制事态发展,防止因响应不及时和初期控制不力造成后果扩大。

(十三)整合提升区域应急救援能力。进一步完善更高层级指挥体系启动机制,确保人员聚集现场应急处置力量不能满足救援需求时,精准抓住“窗口期”,快速启动上一层级应急响应。充分考虑风险分布特点、经济社会发展趋势和应急救援力量建设现状等因素,调整优化应急救援力量规模、结构、布局,补齐短板弱项,提升区域突发性事件的救援能力。

## **六、加强支撑保障**

(十四)加强组织管理。各地区要加强统筹协调,强化资源整合,进一步明确职责和分工,建立健全常态化、全局性、综合性的人员聚集安全管理制度,加强部门间信息沟通和共享,强化对公共活动和城市开放空间的常态化安全管理,细化落实措施,着力解决人

员聚集安全管理的碎片化、临时性等问题,提高安全保障能力和水平。

(十五)提升房屋基础设施质量安全水平。严格开展城市桥梁、隧道、人行天桥等重大基础设施的竣工验收工作,加强古桥、古建筑等修缮保护,提高公共场所建(构)筑物、基础设施的安全水平。加强对安全防范设施的检查力度,对重要设备设施要加大检查频次,及时更换、维修和保养,确保处于良好稳定的工作状态。加强智能化应用,借力大数据和“物联网”,搭建公共场所设备设施监测平台,实时查看、及时反应。

(十六)加强宣传教育。要充分利用现代化信息传播方式,加大对人员聚集安全风险的社会宣传教育力度,不断提升公众安全意识,鼓励和组织群众参与公共场所人员聚集活动疏散的实景模拟演练,提高社会公众的应急处置能力。

  
国务院安委会办公室  
2023年1月16日

(信息公开形式:依申请公开)

---

国务院安委会办公室

2023年1月17日印发

---

承办单位:安全协调司 经办人:桑逢云 电话:64463730 共印100份

