

本报记者 潘高峰 沈月明 范洁

21天，对很多人是漫长的等待。但对于一起重大的公共安全责任事件来说，21天给出调查结果，已经很快。媒体记者连日来对调查组主要成员的采访，以及今天上午发布会上中外记者的连续发问，让围绕这一重大事件的疑云渐渐消释。

## “12·31”外滩踩踏为何定性为“事件”而不是“事故”？

调查报告指出，这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。国务院原参事、多次担任国务院重特重大事故调查组组长的国家应急管理专家闪淳昌，是“12·31”外滩陈毅广场拥挤踩踏事件调查组所聘专家组成员，他表示，“我们说，这是踩踏事件而不是生产安全事故，两者确实有差别。首先，它不是一种生产经营活动，第二，它也不是有组织的大规模群众性活动。所以把它列为公共安全责任事件。”

上海市政府法制办副主任刘平说，“事实上，事件和事故在处理上并无重大区别。对最终处理来讲，关键是找法律依据。‘事故’并不一定

## 群众自发聚集活动导致事故，追责会不同吗？

不能否认，上海有着组织大型活动的丰富经验和管理能力。不管是世博会的一天百万人流，还是外滩连续三年政府组织的跨年灯光秀，尽管人满为患，仍井然有序。正因为担心安全会出问题，黄浦区政府对于2014年11月13日向上海市政府请示，新年倒计时活动暂停在外滩风景区举行，将另择地点，活动现场观众将控制在3000人左右，主办单位是黄浦区政府和上海广播电视台。于是，政府每年在外滩紧绷的这根弦，突然就松懈下来。

“在风险管理上，这个叫做变更管理。”闪淳昌说，“我们在风险评估、风险管理、风险沟通上存在问题。”

系统性风险评估中有个原则，一旦坚持的某个恒定状态被打破，风险等级就会陡然提高。“往年外滩都有高强度警力配备，今年突然撤空，这就是变更风险。从往年的数千警力到今年的不到700警力，思想上麻痹大意了。”调查组相关负责人也扼腕痛惜。

对于群众自发组织活动导致安全悲剧的处理，“还真的没有什么先例。”闪淳昌承认。

## 对当晚人流是否缺乏预判？

在今天的发布会上，人民日报记者首先就管理部门“对当晚的反应提出疑问。

市应急办主任熊新光说，12月31日晚上，在外滩举办的倒计时活动，制定了专门的安防方案，而外滩沿线没有组织活动，按照属地管理要求，由黄浦区公安分局负责安保工作。由于黄浦区政府和黄浦区警方未对当

都要处理到人，如天灾造成核泄漏就处理不到人。有的‘事件’也得处理人，如公共安全事件。事件还是事故，和如何问责没有直接关系。关键是看政府有没有作为，是直接过错还是间接责任。”

闪淳昌认为，所谓事故，绝大部分是责任事故，是违反有关规章、法规、规程而导致的。而事件主要分四大类，事故灾难类、自然灾害类、公共卫生事件比如非典、社会安全事件包括群体性事件等。“‘事件’涵盖的内容比‘事故’要广，‘事件’可以包括‘事故’。”刘平介绍，在法律依据上，安全生产事故只是事故灾难类的一种，有特别规定的按规定做，没有特别规定的事件，则适用于《中华人民共和国突发事件应对法》。

“‘事件’和‘事故’并不一定都要处理到人，如天灾造成核泄漏就处理不到人。有的‘事件’也得处理人，如公共安全事件。事件还是事故，和如何问责没有直接关系。关键是看政府有没有作为，是直接过错还是间接责任。”

“此前如北京密云彩虹桥踩踏事件、陕西华山庙会踩踏事件等，都是政府组织的群众性活动。像外滩伤亡这么严重的群众自发性群体踩踏事件，确实还是第一例；而群众自发聚集的安全事件处分如此严厉，这也是第一例。”闪淳昌说。

调查报告指出，这次事件暴露出上海市公共安全管理盲点，特别是对无主办单位的大型群众性活动安全风险评估不足，准备不充分，存在管理空白。“有组织的活动明确了谁主办、谁组织、谁负责，责任条款非常清晰。在公共地点如上海外滩这一群众性聚集场所，谁来具体负责？我们法律条款是不明确的。如果政府部门不能主动作为，就会出现公共安全薄弱点或者说软肋。”闪淳昌坦承。

刘平介绍，国务院第505号令《大型群众性活动安全管理条例》“管了两块，有单位组织的要经过公安部门审批批准，有政府组织的不用审批，但安全措施要跟上。条例中就缺失了一块，没有组织的则没有任何规范——这是国家层面上的立法盲区。既然不要审批，大家就都忽略了。”

晚外滩人员聚集的风险进行评估，缺乏应有的认知，导致准备严重缺失。加之黄浦警方对人流变化的情况也没有及时预警，也没有对市公安局多次提醒作出响应、提出增援需求，造成应对处置失当。因此，事件调查报告认定，黄浦区政府和相关管理部门方准备不足、现场管理不力、应对处置失当，对这次事件负有不可推卸的责任。

# 再问“12·31”外滩拥挤踩踏事件



■ 人民日报记者(括话筒者)在新闻发布会上提问

## 问责以区级领导为主,是否已经到位？

在问责名单上，有11位领导干部，包括黄浦区委书记周伟、区长彭崧的撤职，也包括上海市公安局指挥部的陈昌俊等的行政记大过。而调查报告的原因分析，都集中于区级层面。为什么没有更高层级的领导被追责？

刘平解释说，《中华人民共和国突发事件应对法》《上海市实施<中华人民共和国突发事件应对法>办法》、《上海

直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分……”依据这个法规，突发事件要处分的，就是“直接负责”的责任人。

根据调查，上海市政府同意暂停在外滩风景区举办新年倒计时活动，并另择地点举办的活动，“明确要求‘谁主办、谁负责’，落实属地管辖，切实把责任落到实处。”

依据《中华人民共和国突发事件应对法》、《上海

“调查紧锣密鼓。”上海市安全生产监督管理局局长花克勤介绍，调查组中全脱产38人，先后加盟工作的总计超过100人。这20天，他们都没睡过囫圄觉。市政府办公厅副主任、市应急办主任熊新光解释为什么在20天后才公布调查结果：“关键是必须找到确凿证据，在强有力证据支撑下形成调查报告和对相关人员问责。”

20天里，先后有51位政府工作

本报记者 孙中钦 摄

## 违反八项规定精神 十名干部受到处理

市外滩风景区综合管理暂行规定》等法律法规和政府规章，综合调查结果，调查组据此认定：黄浦区政府和相关部门对这起事件负有不可推卸的责任。

上海市监察局副局长王玉强调，“事件调查必须客观、真实、负责任；对人的处理与责任认定，也要客观、真实、负责任——必须于法有据。大家关心的处分问题，我们是非常严格地按照《中国共产党纪律处分条例》、《行政机关公务员处分条例》来落实的。”

## 群众引颈期盼,为何调查还花了21天？

人员心情沉重地走进宛平路51号的宛平宾馆会议室，接受调查组谈话询问。调查组还先后调查走访受伤人员、值勤民警、市民游客、地铁工作人员等96人，试图还原事件发生经过，调取查看了外滩区域36个监控探头、累计时间总计20天，第21天公布，应该说是很快了。”

根据病情需要，实施了心肺功能支持技术等救治措施。

目前，1名重伤员仍旧处于昏迷状态，自主心律存在，气管插管呼吸机辅助通气当中，生命体征不稳定，病情危重，仍在全力抢救治疗；另一名重伤员目前生命体征稳定。我们每天都会向各级专家组和收治医院多名专家全力救

# 【发布会现场】记者们长枪短炮 快门如雨 调查组发布结果 语调沉重

这可能是近期上海最受关注的一场新闻发布会。上午10时30分，距离市政府新闻发布会还有40分钟，大厅里已经座无虚席。为了尽可能接近新闻发言人，一些记者甚至搬了椅子坐在了走道上。发布厅后方，长长短短21台摄像机抢占了有利地形，如长枪短炮，静静等待发布会开始的一刻。

36条生命消逝在新年到来之前。问责是对逝者的告慰，是对生者的交待，是对全社会的回应，是对未来悲剧不再发生的警醒。记者们的关切，可以理解。上午11时10分，发布会主持人与事件联合调查组成员走上新闻发言台，快门声如雨。调查组成员们面色凝重地入坐。他们包括：副市长、联合调查组副

组长周波，联合调查组成员、市应急办主任熊新光，联合调查组成员、市监察局副局长王玉，联合调查组成员、市政府法制办副主任刘平，联合调查组专家、原国务院参事、国家应急管理专家闪淳昌，联合调查组专家、市人大代表、法学专家沈国明。

熊新光代表联合调查组发布外滩拥挤踩踏事件的调查结果。当读到“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的麻痹”一段时，熊新光提高了语调，加重了语气。当读到“这起公共安全责任事件，后果极其严重，社会影响极其恶劣，教训极其深刻”一段时，每一个“极其”熊新光都用非常大的声音念出，语调沉重。

在王玉宣读问责决定后，副市长周波首先代表市委市政府对记者们在事件发生后的报道表示感谢。周波说，拥挤踩踏事件是一起不该发生、完全可以避免的事件，他用“无比痛心”来表达对事件的感受，为此他代表市委市政府，对逝者表达深深的哀悼，对家属表示深深的歉意。

周波副市长说：“我们无比痛心、极其内疚、十分自责，代表市委市政府再次对事件遇难者表示深深的哀悼，对遇难者家属、对伤者及其家属表示深深的歉意，对全体市民表示深深的愧疚，对参与救援的医疗救护人员、基层干警、市民和游客表示慰问和感谢。”

## 【事件还原】事发前种种信号未被捕捉 跨年夜,令人揪心的细节和遗憾

风起于青萍之末。外滩拥挤踩踏事件的发生令人痛心，如今对照调查报告，可以发现惨剧发生前已经有种种信号和线索，遗憾的是，这些警讯没有彼及时地捕捉并作出果断和有力的反应。

**新年倒计时变更**

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，于2014年11月13日向市政府请示，新年倒计时活动暂停在外滩风景区举行，将另择地点举行，活动现场观众将控制在3000人左右，主办单位是黄浦区政府和上海广播电视台。

对此，市政府同意暂停在外滩风景区举办新年倒计时活动，并另择地点举办的活动，明确要求“谁主办、谁负责”，坚决落实属地管辖，切实把责任落到实处。

2014年12月9日黄浦区政府第76次常务会议决定，2015年新年倒计时活动在外滩源举行，具体由黄浦区旅游局承办。同时，要求区有关部门落实活动的各项保障措施。12月26日，黄浦公安分局出具大型群众性活动安全许可决定书，同意区旅游局举办新年倒计时活动的申请。

12月30日上午9时30分，黄浦区新闻办召开新闻发布会，由黄浦区旅游局对外发布了新年倒计时活动信息。

**黄浦区警力情况**

12月25日，黄浦公安分局曾制定新年倒计时活动安全保卫工作方案，主要内容是设立新年倒计时活动安保工作指挥部，下设现场管控、外滩及南京路沿线秩序维护两个分指挥部。

新年倒计时活动共安排安保警力771名，主办方保安180名。其中，外滩、南京路沿线秩序维护警力350名(陈毅广场60名，阶梯处7名)，其余警力分别用于外滩源活动现场管控、反恐处

突、综合保障、公共安全管理、机动力量武警等。

事发当天，20时25分，黄浦公安分局要求指挥中心收集辖区各派出所可调用警力数。21时09分，对警力部署进行调整。21时13分，黄浦公安分局调集辖区5家派出所40名警力增援南京路沿线，22时左右到岗；21时18分，通知警训队20名警力增援外滩分指挥部，21时44分，警训队20名警力到岗。

21时20分，指挥中心40名警力到达外滩分指挥部增援。

20时27分，依据南京路步行街人员流量警力配置采取“铁马”措施，每隔10米安排1名警力；外滩风景区观景平台人口设立单向通行警戒带。

此后，黄浦公安分局根据人员流量情况，对现有警力部署进行调整。22时44分，要求南京路沿线警力设置拦截线减缓人群往外滩方向流动。

经调查，截至23时30分，黄浦公安分局在外滩风景区、南京路沿线共布置警力510名，其中陈毅广场80名(阶梯处13名)，南京路沿线150名。

陈毅广场位于外滩风景区中部，过大阶梯及大坡道连接的黄浦江观景平台，是外滩风景区最佳观景位置，附近交通便捷，距离轨道交通2号线、10号线南京东路站约580米。

事发地位于陈毅广场东南角通往黄浦江观景平台的上下行人通道阶梯处。阶梯自上而下分为两组共17级，两组阶梯间距2.3米，阶梯两侧有不锈钢条状扶手。阶梯宽度6.2米，最高处距地面高度3.5米，纵深8.4米。

事发当天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。事后，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。

本报记者 范洁 王欣 沈月明