九龙坡文旅委发〔2025〕26号

重庆市九龙坡区文化和旅游发展委员会

# 关于印发《旅游景区超大客流安全风险防范与

# 应对方案》的通知

机关各科室（队、中心）、委属各基层单位、各旅游景区经营（管理）单位：

《旅游景区超大客流安全风险防范与应对方案》已经区文化旅游委2025年第5次主任办公会审议通过，现印发给你们，请认真贯彻落实。

重庆市九龙坡区文化和旅游发展委员会

2025年5月16日

（此件公开发布）

# 旅游景区超大客流安全风险防范与应对方案

**一、总体要求**

**（一）目的与依据**

为深入贯彻市、区工作部署，提升旅游景区安全风险防范和应急处置能力，切实维护人民群众生命和财产安全，以高水平安全保障高质量发展，助力打造“东西一体化、全域现代化”大美九龙坡，依据《中华人民共和国旅游法》《大型群众性活动安全管理条例》《重庆市突发事件应急条例》《景区游客高峰时段应对规范（LB/T 068—2017）》等法律法规和国家行业标准，按照《市文化旅游委关于印发<旅游景区超大客流安全风险防范与应对总体方案>的通知》（渝文旅发〔2025〕43号）文件要求，结合工作实际，制定本方案。

**（二）适用范围**

**1.**本方案适用于指导和规范全区景区主管部门、旅游主管部门、专项监管部门和属地镇街做好旅游景区因人群聚集活动产生的拥挤踩踏、交通拥堵瘫痪、大面积人员滞留、公共秩序混乱等安全风险防范与应对工作。

集会、游行、涉访等群体性事件，不适用本方案。

**2.**本方案所称旅游景区，是指以旅游资源为依托，具有明确的空间边界、必要的旅游服务设施和统一的经营管理机构，以提供游览服务为主要功能的场所或区域。

**3.**本方案所称旅游景区超大客流，是指社会公众为观光、游览等相同主题或意愿，在相同时间自发聚集到相同地点（区域或线路），导致旅游景区内人员数量达到或超过旅游景区最大承载量百分之八十的情况。

4.开放式景区景点（含非A级景区景点、未经开发开放但游客较多的旅游资源点等）在景区主管部门、属地镇街指导下参照执行，确保责任明确，应对有力。

**（三）工作原则**

**1.生命至上，科学筹划。**始终将人民群众生命安全放在首位，采取有力措施，统筹调配资源，最大限度降低旅游景区人群聚集风险危害。统筹考虑时空和场所、设施等因素，科学规划旅游线路，在保护人民群众生命安全的同时，促进经济社会各项事业产业繁荣发展。

**2.预防为主，降低风险。**加强景区人群聚集风险的监测预警和评估管控，科学测算承载能力，针对潜在场景提前分析研判，严格落实组织、力量、设施、技术、预案等防范措施，及时有效降低风险。

**3.强化预判，突出重点。**坚持底线思维，加强对旅游景区重点场所区域在重要节假日、重大活动日、宣传推广期等重点时段人群聚集效应的分析预判，找准薄弱环节，加强机制建设，严密布控、重点把守。

**4.压实责任，快速处置。**坚持“谁主管、谁负责，谁运营、谁负责”以及“谁的场地谁负责”，层层压实景区主管部门、旅游主管部门、经营（管理）单位、活动主办（承办）单位、专项监管部门、安全许可部门和属地镇街等各方责任，强化信息共享，因情施策、科学指挥、迅速采取应急措施，最大程度遏制意外事件发生和负面舆情炒作，以最快速度平息事态。各景区主管部门应指导督促本领域旅游景区经营（管理）单位结合实际，制定旅游景区超大客流安全风险防范与应对预案。

**二、人群聚集活动场景**

本区旅游景区典型的人群聚集场景，主要包含交通出行、集中游览等。

**（一）交通出行活动场景**

因公众采取自驾方式集中前往同一旅游景区产生的风险，具有车流集中、停车空间受限、通景道路狭窄、车辆无序停放等风险因素导致拥堵，人群出行目的性强且情绪易急躁，疏导难度大。

**1.重点场所**

主要包括重庆动物园、重庆华岩旅游区、重庆建川博物馆、166舰陈列展等热门旅游景区周边道路。

**2.风险诱因**

时间因素：“清明”“五一”“六一”“十一”、元旦和春节等节假日，传统民俗及佛教重要节日，以及景区主题活动举办期间集中前往。

天气因素：晴好天气游客数量较多，同时也易受暴雨、雷电、大风、大雾、冰雹等灾害性天气及地震、山体滑坡等地质灾害影响。

管理因素：预警信息发布不及时；旅客流线设计和疏导不合理；现场工作人员和设施设备数量严重不足等。

**3.风险特征**

短时间内前往景区的旅客数量庞大，在景区周边道路、景区停车场、轨道交通站点等点位往往聚集大量车流和人群，极易引发拥堵、停留，并影响公共交通接驳效率和质量，造成恶性循环，在多种不利条件耦合作用下，甚至造成大规模长时间滞留。同时，易引发其他关联交通站点的车辆瞬时聚集，以及周边区域的交通拥堵。

**（二）游客集中游览场景**

特殊日期和活动期间，旅游景区游客集中游览的人群数量大、构成复杂、流动性大、流线交叉，且受景区内地形、通行条件、建筑设施以及灾害性天气影响较大，容易引发拥挤踩踏事故。人群流量超出接待能力时，还可能引发秩序混乱、争抢救助资源、高台挤落、落水等情况。

**1.典型景区景点**

重庆动物园、重庆华岩旅游区等景区。

**2.风险诱因**

时间因素：“清明”“五一”“六一”“十一”、元旦和春节等节假日期间，传统民俗及佛教重要节日，以及寒暑假等旅游旺季。

天气因素：晴好天气游客数量较多，同时也易受暴雨、雷电、大风、大雾、冰雹等灾害性天气及地震、山体滑坡等地质灾害影响。

活动因素：在各景区内开展的热门主题活动。

**3.风险特征**

热门景区内的游客高度聚集、人群流动随意性强，各个方向人流互相交叉，易产生对冲阻塞风险，并对周边交通站点带来客流激增压力。

**三、应对等级**

根据旅游景区内游客量达到或超过景区主管部门核定的日最大承载量的百分比，将超大客流安全风险防范应对等级分为一级、二级和三级，分别用红色、橙色和黄色标示，一级为最高级别。

**（一）三级。**指旅游景区内游客数量达到景区主管部门核定的日最大承载量的80%及以上，用黄色标示。

**（二）二级。**指旅游景区内游客数量达到景区主管部门核定的日最大承载量的90%及以上，用橙色标示。

**（三）一级。**指旅游景区内游客数量达到景区主管部门核定的日最大承载量的95%及以上，用红色标示。

**四、职责体系**

区文化旅游委成立由主要领导为组长，分管领导为副组长，办公室、广电传媒科、资源开发科、市场管理科、文化遗产科等科室负责人为成员的旅游景区人群聚集风险的防范与应对指挥领导小组，统筹协调指导全区旅游景区超大客流安全风险防范与应对工作。其他相关科室，按照事件发生的实际情况及各自职责，负责与旅游景区人群聚集活动相关的安全管理和应急处置工作。各镇街做好辖区内旅游景区超大客流安全风险防范与应对工作。各景区主管部门、经营（管理）单位履行日常安全管理和应急处置主体责任。

**（一）区文化旅游委职责**

1.统筹协调指导全区旅游景区超大客流安全风险防范与应对工作，会同相关部门健全完善本辖区旅游景区超大客流安全风险防范与应对职责体系，完善相关工作制度。

2.统筹协调各景区主管部门、专项监管部门、属地镇街、各经营（管理）单位做好旅游景区和周边区域的人群聚集风险管控工作，加强隐患问题排查整治，压实主体责任、监管责任、属地责任，对全区旅游景区人群聚集风险进行研判，并及时向景区主管部门、属地镇街、经营（管理）单位发布预警。

3.会同相关部门将旅游景区易造成人群聚集的区域、道路等开放性场所纳入监测网络，确定监测点，明确监测项目，设置必要的监控设施，利用现有电子显示屏和应急广播等安全提示设施，发布预警信息和其他提示信息，根据需要提请区政府或有关部门增设提示设施。

4.针对在旅游景区直接举办的各类主题活动、推广活动等，会同活动主办部门、景区主管部门及属地镇街按职责督促指导承办单位做好人群聚集风险防范与应对工作；加强与相关部门和单位的协同配合与联动，共同做好风险防范。

5.针对公众自发前往网红打卡点等开放街区形成的人群聚集风险，会同相关部门统筹指导属地镇街和经营（管理）单位加强风险研判与防范应对。

6.接到报告或者监测发现可能发生旅游景区超大客流导致人流聚集事件，应立即研判风险，及时采取预防性处置措施，并及时报告；已经发生的，按照《重庆市九龙坡区文化和旅游行业突发事件应急预案》要求，立即依职责组织开展应急处置并报告信息。

**（二）内设机构职责**

**办公室：**负责突发事件的信息接收、传递工作；负责做好交通、就餐等后勤保障工作。

**广电传媒科：**负责加强对网络上可能引发公众集中前往网红打卡点、热门景区等苗头性信息的监测，及时向领导小组和属地镇街通报信息，并配合做好网络信息引导工作。负责做好人群聚集突发事件的网络舆情监测，会同有关部门做好舆情引导。

**资源开发科：**统筹协调指导全区旅游景区超大客流安全风险防范与应对工作；对全区旅游景区人群聚集风险进行研判，并及时向景区主管部门和属地镇街发布预警；指导景区主管部门、属地镇街、经营（管理）单位做好超大客流应对处置和善后工作，负责事件的信息汇总和报送。

**市场管理科：**负责会同公安、交通、市场监管、城管等部门加强旅游景区周边市场环境整治，统筹协调公安、交通、卫健、应急、消防等相关部门及属地镇街根据现场情况开展应急处置，及时采取各类措施维护现场秩序，开展紧急疏散救援。配合资源开发科做好应对处置和善后工作。

**文化遗产科：**负责统筹指导全区博物馆、文物保护单位做好超大客流安全风险防范与应对工作。

**（三）旅游景区经营（管理）单位职责**

**1.日常安全管理**

负责开展人群聚集活动风险评估，根据场所最大瞬时安全容量和日安全容量管控风险；设置应急广播、应急照明等应急救援设施和安全提示设施，并定期维修保养，确保其正常运行；设置必要的监控设施，对场所内人员流动、聚集情况进行监测；显著标明安全撤离的通道、路线，并保证安全通道、出口的畅通；经常性巡查场所，采取相应的安全防范措施；明确达到应对等级游客量的报告机制，结合应对等级修订相关应急预案，明确预警等级、响应等级，完善与景区主管部门、旅游主管部门、专项监管部门、属地镇街及其它相邻企业（单位）应急预案衔接，并结合实际情况开展应急演练。

**2.应急处置**

负责建立本景区应急工作体系，与相关部门和属地镇街建立联动机制，做好干预措施准备，制定本景区超大客流安全风险防范与应对预案，按要求向预案主管部门备案并组织演练；做好实时风险监测预警，落实信息共享、突发情况报告、协同处置等工作机制。遇有突发事件时全力应对，根据应急预案，达到或预估达到应对等级游客量事件发生时，立即启动响应程序，并向相关部门报告。

**五、风险防范**

**（一）风险防范准备**

**1.**风险评估和隐患治理。强化对旅游景区人群聚集风险管理的统筹协调，组织景区主管部门、旅游主管部门、专项监管部门及属地镇街进行会商研判，开展全面的风险评估，综合考虑活动组织、空间布局、设施分布、人流特点、天气变化、交通站点等安全因素，整合各类数据，科学评估安全风险，识别关键风险点位和风险突出时段，加强通行设施隐患排查治理，清理和疏通场所空间和通道。

**2.**明确安全容量和预警等级。景区主管部门应会同相关部门，按照《大型群众性活动安全管理条例》《建筑设计防火规范》《城市客运交通枢纽设计标准》《景区最大承载量核定导则》等相关法规、政策、标准，综合考虑活动和场所特点，采用定量与定性、理论与经验相结合的方法，做好旅游景区和周边区域客流流量、流向和分布的预测，结合场所空间、服务设施和历史客流数据，根据有关规定科学合理确定景区瞬时安全容量和日安全容量，并进行客流量控制。制定人流量预警分级标准，并制定配套的分级管控措施，明确采取限流、关闭、疏散等各级应对措施的客流量阈值。

**3.**制定应急预案和工作方案。根据风险评估制定全面的应急预案和工作方案，针对旅游景区节假日、重大活动人群聚集特点，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”，防止因响应不及时和初期控制不力造成后果扩大。通过预案建立“上下衔接、左右联动”应对机制，加强相关部门和属地镇街间的协同配合。加强应急演练和安全管理队伍的技能培训，根据演练中发现的问题，对应急预案进行定期评估和修订。

**4.**优化空间布局和设备设施。确保旅游景区周边交通道路畅通，合理设计旅游景区空间和道路布局，根据需要设置分割区域，开设临时应急通道。开放性旅游景区可围绕热点景观设立围挡形成临时管控边界，建立售票、检票控制方案，控制日客流总量；实行分时游览控制瞬时人数，防范人群聚集点客流量超过安全容量。根据旅游景区特点，科学设置客流出入路线，采取单循环方式，引导客流流向，合理分流，避免流线交叉，防止人员对冲拥挤。加固临建设施，确保消防、电力设施以及应急物资充足完好。出入口、乘车路线、应急通道、消防安全警示的标识齐全清晰。安装人流采集设施设备，实时掌握人群聚集区域整体态势。

**5.**做好场所安全检查和检测。旅游景区经营（管理）单位要按照风险隐患自查自改要求，对景区进行定期和节假日、大型活动前临时性检查与检测，确保场地安全、设施设备稳固完好、预防和处置措施准备到位。重点检查疏散通道畅通、疏散出口数量充足且分布合理，疏散方案完善且培训到位，以应对可能出现的人群聚集突发事件。

**6.**提前预估和做好提示防范。关注互联网、自媒体发布的可能诱发人群聚集信息，根据旅游景区特点、活动性质、人群规模等分析人群聚集程度。旅游景区经营（管理）单位、景区主管部门应提前预估人流量情况，提前预判风险，会同旅游主管部门、专项监管部门、属地镇街商定防范或预警等级，并采取有力防范措施，做到有备无患、防患于未然。通过广播、电视、互联网等多种渠道提前发布预警及交通管制信息，通过分区域引导、分时段入场等提示信息有效引导客流，避免集中出行前往。在现场充分利用显示屏、指示牌传递场所或活动的信息，提醒公众做好风险防范。

**（二）实时监测预警**

**1.**组织有关工作人员、执法执勤人员、保安员、志愿者、群防群治等各类力量，加强现场引导、服务和巡查检查，实时报告人群聚集苗头隐患和突出情况。

**2.**在进出口、瓶颈点、打卡点、人员汇集区域等关键点位安排固定人员值守看护，必要时景区主管部门应商请有关部门安排力量加强点位管控。

**3.**充分利用卡口计数、WiFi嗅探、基于位置的服务（LBS）、激光、红外、区域人流量视频分析等技术算法，对总体人流量、瞬时人员密度异常变化进行实时监测，分析评估预测人群聚集安全状况，为疏导分流工作及时启动提供决策依据。

**4.**在关键点位设立信息提示屏，动态更新显示客流量、密集区域瞬时人数、拥挤点排队时长等信息。当客流接近或达到预警线时，及时利用应急广播、LED屏等工具发出预警提示。

**5.**旅游景区经营（管理）单位、景区主管部门发现即将或已经发生人群聚集拥堵时，立即向区文化旅游委（区文化旅游应急指挥部办公室）报告预警信息，内容包括事发区域、人群规模和影响范围等。

**（三）网络监测与引导**

**1.**旅游主管部门应会同网信部门加强对网络上可能引发公众集中前往网红打卡点、热门景区等苗头性信息的监测，及时通报景区主管部门和属地镇街。

**2.**景区主管部门和属地镇街应立即核实并加强引导，强化管控，提前部署力量，采取防范措施，化解苗头性风险，避免事态扩大。

**六、应对措施**

根据预警情况，视情采取限流、分流、限行、单向通行、远端疏导等措施。

**（一）指挥层级**

三级（黄色）应对等级时，应急指挥机构应由旅游景区主导。做好应急准备，增设临时服务点提供基础医疗、投诉受理及信息咨询等服务，增调车辆做好疏散接驳准备，开放全部游客通道加强重点区域人员疏导，迅速调集应急所需物资、设备、工具。提前向社会公告并向区文化旅游委（区文化旅游应急指挥部办公室）报告。

二级（橙色）应对等级时，应急指挥机构应由景区主管部门主导。加强监测，有序疏导人员，采用停止售票、限制进场、景区内单向通行等方式控制场所内人员数量，并协调公安、交通部门和属地镇街做好交通运力动态调整、周边道路管控、景区内停车控制、车辆调度控制等引导分流工作。

一级（红色）应对等级时，应急指挥机构由区文化旅游应急指挥部主导。旅游景区启用备用进出口，内部只出不进，采取分流、限行、单向通行等措施，在险要、易拥堵路段安排专人从事引导和疏散工作，快速减少场内人员；在远端采取分流、疏堵、限入、劝返、单循环等措施，快速有效控制周边人流热度。

**（二）疏导响应措施**

**1.**应急指挥机构根据现场事态发展和控制能力，逐级采取以下措施。

**1.1**紧急管控：启动应急响应，开展先期处置，对拥挤人流进行渠化，设移动式护栏、绕行告知牌，加强人群管控和疏导。对通往旅游景区和主要集散地的外围道路进行车流监测，做好景区外围道路车辆引导、分流和截流准备。

**1.2**卡控关键点位：在进出口、瓶颈点、打卡拍照点、人员汇集区域等关键点位安排安保力量加强管控，限制拍照停留等阻滞行为，督促人员有序流动。

**1.3**分流疏导：充分利用场所空间，及时采取人群分流、局部限流、单向通行等措施，防范人群局部过量聚集。

**1.4**打格划片：建立分区管控队伍，对人群拥挤区域进行穿插隔离，控制每个网格人数，控制分区人群流动秩序，防范人群涌动传播。

**1.5**增派力量：按照人群聚集规模控制需要，加大现场人流车流疏导、秩序维护、医疗保障等力量投入。

**1.6**远端限流：以拥挤区域为中心，考虑旅游景区和周边空间布局、交通方式因素，相关部门利用铁马、栏杆、警戒带等分隔标识设立远端限流点，对旅游景区毗邻道路进行交通管制，限制人流、车流向中心拥挤区域聚集。

**1.7**临时扩容：采用启用备用场地、临时征用、交通管制等方式，将旅游景区内外的广场、道路等公共空间资源转为临时活动空间，利用指示牌、现场广播等方式引导人群合理分布，降低中心区人群聚集密度。

**1.8**人群疏散转移：启用应急疏散区、紧急避难区，组织相关部门将受影响游客转移至疏散或安置点，合理分配安排疏散点位，防止发生拥堵。协调公交、大巴、轨道交通等单位采取延时运营、空车接送、加密班次、增派摆渡车等措施，集中转移疏散人员。做好转移疏散点交通秩序应急保障和现场秩序维护。

**1.9**远端交通管控：视情在远端部署警力，引导和调整社会面车辆通行路线，缓解事件现场周边交通压力。通过道路提示屏、导航软件、地铁广播和站台公告等多种渠道发布交通管控等提示信息，引导公众避免前往事件现场周边区域。

**1.10**终止活动：遇到旅游景区内人群聚集密度过高以及极端情况可能导致拥挤踩踏时，立即启用熔断措施，对外围进行封控，人员只出不进，做好后续退票和滞留人员疏散工作，并通过现场显示屏、广播向游客发布提示信息。

**1.11**人员救援：发生拥挤踩踏导致人员伤亡时，120急救力量立即进行现场急救及伤员转运。协调周边医院做好受伤人员救治。秩序维护、安保等力量及时分隔危险区，开辟救援通道。

**1.12**舆情引导：人群聚集突发事件产生后，围绕舆论关注的焦点、热点和关键问题，统筹开展信息发布和舆论引导工作，及时回应并对公众活动进行引导，做好舆情监测管控。

**1.13**综合保障：应急指挥机构全力做好现场处置工作，调派各类资源进行支持。

**2.**当事态较为严重时，启动《重庆市九龙坡区文化和旅游行业突发事件应急预案》，根据分级程度，提级由区级或市级应急指挥机构统一指挥处置工作。