

• 体育社会科学 •

我国大型体育赛事公共安全面临的问题及应对机制

孙麒麟, 张建新

(上海交通大学 体育系, 上海 200030)

摘 要: 在阐述大型体育赛事建立公共安全应对体系必要性的基础上, 分析了我国大型体育赛事公共安全所面临的现行公共安全应急法制不健全、公众安全意识淡薄、经济和社会转型带来的风险、公共安全信息管理系统有待完善等问题, 并从建立大型体育赛事公共安全的预警机制、反馈机制、处理机制等3个方面提出了相关应对思路。

关 键 词: 大型体育赛事; 公共安全; 预警机制

中图分类号: G80-05 文献标识码: A 文章编号: 1006-7116(2008)06-0014-04

Problems faced by public security for big sports events in China and their response mechanisms

SUN Qi-lin, ZHANG Jian-xin

(Department of Physical Education, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200030, China)

Abstract: By applying such scientific research methods as literature data retrieval, expert interview and field investigation, and on the basis of expatiating on the necessity for establishing a public security response system for big sports events, the authors analyzed such problems faced by public security for big sports events in China as incomplete existing public security response legal system, weak public security awareness, risks brought by economic and social transformation, and to be perfected public security information management system, and put forward relevant ideas for response in such three aspects as establishing an early warning mechanism, a feedback mechanism and a handling mechanism for public security for big sports events.

Key words: big sports event; public security; early warning mechanism

在今天, 世界各地每天都有各种形式和规模的体育赛事在进行。大型体育赛事的举办, 对一个城市甚至一个国家的发展都将产生巨大的推动作用。“凭借举办大型体育赛事的机会, 一些国家和城市实现了后发超越式发展, 而一举跨入发达国家或世界大都市行列”^[1]。但是, 在大型体育赛事承办权成为“香饽饽”的同时, 公共安全也成为所有体育赛事组织者最关心也最头疼的问题之一。虽然组织者为体育赛事的安全顺利举办投入了大量的人力和物力, 但还时不时会发生各种各样的安全事故。如1972年慕尼黑奥运会劫持人质案、1996年亚特兰大奥运会爆炸案、2002年欧洲足球冠军杯赛前连环爆炸案、欧洲“足球流氓”的暴力事件、2004年奥运会开幕前期雅典的突然大面积停

电, 等等, 不仅令体育赛事组织者忧心忡忡, 也令参赛运动员、观众、记者为自身安全感到担忧, 大型体育赛事的公共安全问题也因此变得更为敏感与重要。

1 我国大型体育赛事公共安全面临的问题

在北京成功举办1990年亚运会且成功申办2008年奥运会后, 国人对体育的认识上升到了一个前所未有的高度。成功举办奥运会能对中国带来何种荣誉和效益, 也成为公众和体育学者关心的热门话题。只是, 2003年“SARS”肆虐时, 也给了中国体育当头一棒——国际足联基于种种考虑, 取消了中国2003年女足世界杯的举办权。“世界杯易址给中国方面造成的直接损失就高达1亿元人民币, 至于尚无法统计上来的隐

收稿日期: 2008-03-31

基金项目: 国家体育总局体育社会科学研究项目(1000SS06132)

作者简介: 孙麒麟(1969-), 男, 教授, 博士研究生导师, 研究方向: 运动竞赛和高校体育管理。

性损失则更加难以估量”^[2]。但是，中国体育代表团在2004年雅典奥运会取得的骄人战绩，似乎很快就使国人忘却了体育曾经带来的耻辱和痛苦。虽然我们没有出现类似英国的“黑五月”足球惨案、“1972慕尼黑奥运会劫持人质案”等骇人听闻的悲剧，但“中国足坛暴力排行”“5.19球迷事件”等，使我们意识到中国的大型体育赛事还存在着公共安全隐患，特别是在2008年奥运会即将到来之际，我们更应冷静思考我国大型体育赛事公共安全所面临的问题。

1.1 现行公共安全法制不健全

在2003年之前，我国颁布了一些与体育赛事及公共安全相关的法律法规，如《国家安全法》《集会游行示威法》《传染病防治法》《防震减灾法》等，只是这些法律法规在突如其来的“SARS”面前显得“软弱无力”。疫情结束后，国家痛定思变，颁布了《突发公共卫生事件应急条例》《军队参加抢险救灾条例》《营业性演出管理条例》等法律法规，还出台了《国家突发公共事件总体应急预案》《北京奥运会及其筹备期间外国记者在华采访规定》等与体育赛事息息相关的应急预案和行政法规，完成了《奥运安保初步战略计划》《奥运会安全风险评估工作计划》。可是与大型体育赛事关联最大的《大型体育赛事及群众体育活动突发公共事件应急预案》和《公共文化场所和文化活动突发事件应急预案》却迟迟未出台。虽然在现有的法律和政府指令的要求下，我国目前的应急预案体系初步建立，且《国家突发公共事件总体应急预案》给予了大型体育赛事公共安全一定的法律保障，但是缺乏一个专门的预案，再加上行业条块分割，共存的多个应急预案之间没有实现有机整合，从而使其作用得不到有效发挥。这些，均不利于大赛组委会快速有效地依法保证赛事期间的公共安全。

1.2 公众安全意识淡薄

人们都承认突发公共安全事件的危害性，但是由于这类事件发生几率小，在大型体育赛事期间发生的几率就更小，因而国人并未真正形成危机意识，多数人公共安全意识 and 自我保护意识还不够强，再加上国人的忌讳心理，许多人对政府部门或单位编发的应对突发公共安全事件类的书籍束之高阁，造成安全防范和紧急避险常识缺乏，自救能力差。“2004年发生在俄罗斯的地铁事件中，司机和乘客听从指挥，忙而不乱，处置紧张有序，反映出政府和公民具有较高的公共安全素质和应急指挥处置水平。对照2003年以来发生在我国的重大伤亡事故、特大火灾事件中，遇难群众多为妇女、老人和儿童的情况，反映出城市在安全教育、救援训练和应急处置等方面存在薄弱环节”^[3]。

目前，北京奥组委在《北京奥运会志愿者培训教材》中编制了“安全风险防范知识”内容，有助于大赛参与者安全意识的提高，但这显然不够。“安全风险防范知识”的培训还应面向所有大赛工作者，更应走进居民社区。

1.3 经济和社会转型带来的风险

德国社会学家乌尔里希·贝克早在20世纪80年代就提出“风险社会”理论，20世纪后期英国著名社会学家吉登斯又发展了贝克和卢曼的风险社会理论。在全球化过程中，风险无处不在，也无法避免。国际经验表明，一个国家人均GDP达到1000美元，其经济社会结构将发生深刻变化。在经济和社会的转型中，公共安全特别是城市安全将面临着十分严峻的挑战。“一个国家和地区的人均GDP处于1000~3000美元的发展阶段时，恰好进入‘非稳定状态’的危机频发期。目前我国的人均GDP突破1000美元，北京以及不少大城市人均GDP已经达到或超过3000美元，这标志着北京和这些大城市进入快速建设期和发展期，同时迈入了‘非稳定状态’的危机频发期。中国城市问题专家提出，‘十一五’时期，中国将进入一个‘突发事件高发期’，尤以城市安全问题最为突出”^[4]。当前，我国每年因安全事故、自然灾害以及社会治安等公共安全问题造成的GDP损失高达6%，约有20万人被夺去生命^[5]。在这一社会大环境影响下，大型体育赛事的公共安全也将面临严峻考验。

1.4 公共安全信息管理系统有待完善

“我国突发公共事件的应急系统一般是由不同的行政级别和不同的业务体系的功能单位协作构成的功能系统，从管理学角度上来讲，这种多层次、多业务体系的功能整体，需要有一个高效、透明、畅通的信息交流系统的支持”^[6]。大赛组委会应建立一个统一、权威的信息平台，在危机发生的第一时间，利用一切渠道对外公布一致、可靠的公共安全信息，对社会公众进行有效的舆论引导，帮助人们作出快速反应。只是，悉尼奥运会单就安保指挥中心而言，就“由许多行动和职能区域组成，其中包括：战略指挥、奥林匹克周围与地区行动中心、奥林匹克区域指挥、比赛地点指挥奥林匹克情报中心、炸弹管理、要人与运动员保卫单位、交通与运输、航空安全、海上安全、住所保卫、各州赛场、州应急工作、国家反恐计划管理奥林匹克通讯、媒体管理等”^[7]。如果加上其它部门，可想而知，规模更大的2008年北京奥运信息管理系统将面临多大的挑战。我们不得不面对这样的问题：北京奥运信息系统建设的多个相关项目如何统筹？怎样处理应急信息系统建设和业务处理系统的关系？应急信

息系统的功能边界应该如何划分?等等。

2 我国大型体育赛事公共安全事件的应对机制

2.1 建立大型体育赛事公共安全的预警机制

建立预警机制主要是通过信息情报监控系统及时发现大型体育赛事期间突发公共安全事件的端倪,适时发布预警信号。但由于“大型体育赛事的突发公共安全事件具有突发性、公共性、不确定性、多变性、多样性和危害性等特征”^[6],单独依靠某一部门做出预测几乎是不可能。因此,大型体育赛事的举办城市,必须在原有公共安全体系的基础上,针对赛事的级别做出专门的应急预案,即赛事突发公共安全事件应急预案。

大赛组委会应组织专家对赛事可能面对的各种公共安全风险做出评估,评估最根本的目的就是要真正了解赛事参与者特别是工作人员到底掌握多少应对突发性公共安全风险的知识。如果赛事参与者不清楚这些风险的类别以及应对各种风险的知识,那么所有的赛事公共安全应急管理也就失去了基础。在风险评估的基础上,对赛事举办城市或其它举办城市已经发生过的突发性公共安全事件进行分析,总结优点和不足,以便对尚缺乏的问题做出预见;并对从未发生过的风险以及应对这种风险的各种知识有预见。在评估、预见之后,就是大型体育赛事突发性公共安全事件应急预案的制定。在编制预案时,应根据赛事的规模、城市环境而制定,但无论如何,都应包括“应急控制指挥中心、应急管理延续性、政府授权、应急行动列表、专家咨询组、援助和救援、警告等关键要素”^[8]。随后,大赛组委会应根据预案的要求,普及应对公共安全风险知识,除了对各种应对大型体育赛事突发性公共安全事件的知识进行多种形式的宣传、培训外,大赛组委会的应急控制指挥中心必须通过实地演习来检测应急处置部门的相应速度和质量,了解应对突发性公共安全风险的知识是否达到要求水平,评估预案在何种条件下可以发挥作用,反省大赛组委会在应对过程中所需改进之处。完善的预警机制,可以使赛事组织者掌握较为完备的赛事公共安全监测指标,对赛事期间的公共安全形势做出综合分析判断,在认为达到一定“应急阈值”时,向赛事应急控制指挥中心发出公共安全的危机警报,以便采取有效防范措施,减少公共安全事件的发生。

2.2 建立大型体育赛事公共安全的反馈机制

“发现某种社会信号后,要及时反馈,这是反馈机制的功用”^[9]。建立大型体育赛事公共安全反馈机制的目标在于把公共安全事件的实际情况及时、有效地

往上反馈,达到信息传递通道的畅通。大型体育赛事应以大赛组委会为核心,自下而上逐级建立赛事公共安全反馈系统,实行分级分部门责任制。反馈机制一方面是要将预警机制所监测到的赛事公共安全状况及时、准确地向有关部门上报,另一方面也包括在赛事突发性公共安全事件发生之后,向有关部门上报相关情况,以便赛事应急控制指挥中心有效指挥赛事的公共安全防护,减少损失,并保障赛事顺利进行。除了建立面向赛事工作人员的反馈机制外,大赛组委会还应建立面向公众的反馈机制,以便公众能方便、快捷地将信息传达给大赛组委会的应急控制指挥中心,扩大预防突发公共安全事件的信息源。并且,大赛组委会还应应对结果意见的收集、评估标准的确立、评估方法的选择、奖惩实施、反馈结果利用等做出适当安排,特别是要注意发挥信息和通讯技术在大赛公共安全防护中的作用,做到上情下达,实现双向反馈。赛事的反馈机制必须是快捷、通畅和灵敏的,其网络应是多元化、立体化的,只有这样才有可能将突发公共安全事件在发生的初期阶段即得到妥善处理,不致对赛事及社会造成更大的影响和损失。

2.3 建立大型体育赛事公共安全的处理机制

大型体育赛事公共安全的处理机制是管理应对突发事件的核心环节。当突发公共安全事件一旦成为事实,则应急处理机制必须迅速启动、运转。一是大赛应急指挥中心即刻启动,根据事件的危害程度,审定、启动相应等级应急,实施公共安全事件的应急组织指挥工作;二是大赛的安保部门应立即进入紧急状态,随时候命出发;三是启动信息发布平台。以大赛信息管理系统为依托,组建公共安全事件信息发布的主平台,及时有效发布权威的公共安全信息;四是发挥专业救援队伍的主导作用。大赛组委会应建立一支训练有素的紧急救援专业队伍,平时要对其反应性、协调性、应战性进行检查和训练,以便发挥应急救援的主力军作用。并发挥民间救援队伍的力量,构建紧急救援群众力量体系,形成“多位一体”的应急救援系统。五是做好善后协调工作。危机情形一旦被控制或消除后,有关部门除了查找产生安全事件的原因、进行事故分析外,还应应对公众进行安抚,并追究有关人员的责任。

与美国等发达国家比较而言,我国的公共安全应急管理体制还有待进一步完善,应急管理专业化水平还有待进一步提高,应急管理信息化程度仍旧不高;还存在着可能因东西方文化差异、文化冲突引起的安全事件。这些,都是我国在举办大型体育赛事过程中

应该注意并加以改进的地方。但是，“从古至今，危机无处不在，无法应对危机的组织和个人，是不成熟的，也是很难生存的”^[4]。我们应该正视自己的不足，在借鉴国际经验的基础上，建立适合中国国情的大型体育赛事公共安全应对体系，保障赛事的顺利进行。

参考文献：

- [1] 陈锡尧,吴惠明. 对当今国际性重大体育赛事的价值认识及其发展趋势的研究[J]. 上海体育科研, 2003(4): 25-27.
- [2] 张松. 世界杯易址中国女足损失有多大? 夺冠指标难以实现[EB/OL]. (2003-05-08).<http://sports.sina.com>.
- [3] 苟君厉. 城市公共安全面临的问题及预防机制[J]. 中国公共安全, 2006(8): 52-55.
- [4] 吕实珉. 奥运安保与公共安全危机管理[J]. 北京人民警察学院学报, 2005(3): 4-8.
- [5] 公安部深探我国公共安全现状资金是“瓶颈”[N/OL]. (2006-03-06). <http://new.qq.com/a/20060306/000225.htm>
- [6] 周勇,徐小峰,宋桂梅. 大型体育活动应对突发公共事件的干预与对策研究[J]. 体育与科学, 2006(3): 17-20.
- [7] 王新建. 澳大利亚悉尼奥运会安保工作探讨[J]. 中国人民公安大学学报, 2003(3): 97-100.
- [8] 胡望洋. 突发公共事件应急预案指南[M]. 北京: 高等教育出版社, 2007: 49.
- [9] 郭星华. 健全公共安全应急反应机制势在必行[J]. 人民论坛, 2005(12): 49-50.

[编辑: 黄子响]