

我国大型体育赛事公共安全应急社会参与研究

钟丽萍^{1,2}, 范成文², 刘亚云²

(1.湖南师范大学 体育学院, 湖南 长沙 410006; 2.湖南工业大学 体育学院, 湖南 株洲 412007)

摘 要:我国目前大型体育赛事公共安全应急(以下简称应急)管理体系是政府主导的多元应急社会参与体系,其中社会力量主要包括青年志愿者、保安公司保安队伍、企事业单位的安全应急力量以及群众团体、民间组织、基层自治组织。这一机制存在主要问题:应急管理体系的不完善;应急专业志愿者不足,志愿者二次使用率不高;社会保安力量薄弱、素质不高、专业化水平低;应急社会组织官方色彩浓厚,民间组织发挥作用的空间有限;体育赛事应急宣传的不足,公众应急意识与应对技能的缺乏;突发事件应急减缓意识不强,降低人身与财产风险的社会专业力量参与不够。完善我国大型体育赛事公共安全应急社会动员机制的途径包括:转变观念,完善大型体育赛事应急管理的顶层体系与制度设计;大力扶持和培育应急社会组织,提升其公信力与影响力;设置专门应急宣传教育与培训部门,增强社会公众危机应对意识,掌握危机应对技能;建设适应大型活动专业化的安保队伍,使其成为大型体育赛事应急管理的主力军;完善志愿者的管理机制,鼓励志愿者投身大型体育赛事应急管理;鼓励保险企业参与大型体育赛事的应急管理,提升安全级别,降低风险。

关 键 词:大型体育赛事;公共安全;应急管理;社会参与

中图分类号:G80-05 文献标志码:A 文章编号:1006-7116(2018)05-0058-05

A study of social participation in Chinese major sports game public safety emergency

ZHONG Li-ping^{1,2}, FAN Cheng-wen², LIU Ya-yun²

(1.School of Physical Education, Hunan Normal University, Changsha 410006, China;

2.School of Physical Education, Hunan University of Technology, Zhuzhou 412007, China)

Abstract: Currently Chinese major sports game public safety emergency (hereinafter referred to as emergency) management system is a multiparty emergency social participation system lead by the government, wherein social forces mainly include young volunteers, security companies' security teams, enterprises' and institutions' safety emergency forces, mass groups, civil organizations, and grassroots self-governing organizations. This mechanism has the following main problems: imperfect emergency management system; insufficient emergency professional volunteers, not high volunteer secondary usage rate; weak strength, not high quality and low professional performance of social security; too rich official sense of emergency social organizations, limited spaces for civil organizations to exert their functions; insufficient sports game emergency promotion, the public's lack of emergency awareness and response skills; not strong emergency alleviation awareness, insufficient social professional force participation in lowering personal and property risks. The ways to perfect the Chinese major sports game public safety emergency social mobilization mechanism include the followings: change the conception, perfect the top level system and system design of major sports game emergency management; vigorously support and cultivate emergency social organizations, promote their credibility and influence; set up specialized emergency promotion education and training departments, enhance social public's emergency response awareness, master emergency response skills;

收稿日期: 2018-04-19

基金项目: 湖南省哲学社会科学基金项目(11YBA108); 国家社会科学基金项目(11BTY007)。

作者简介: 钟丽萍(1973-), 女, 副教授, 博士研究生, 研究方向: 体育管理。E-mail: 909016826@qq.com

construct professional security teams suitable for major activities; encourage insurance companies to participate in major sports game emergency management, raise the security level, lower risks.

Key words: major sports game; public safety; emergency management; social participation

大型体育赛事应急管理,是指国家为了有效地应对大型体育赛事过程中的各种突发事件,最大限度地减少突发事件的负面影响,整合各种社会力量所进行的预防和处置突发事件的全过程^[1]。社会参与是相对于公共危机管理中的政府主导地位而言的。大型体育赛事的应急社会参与是指社会力量参与大型赛事的安全管理,成为赛事公共安全应急管理重要的组成部分。其中社会力量是指除政府常规安保力量(公安、消防等)之外的志愿者组织、企事业单位、社会团体、个体公民等力量。

研究表明,我国传统的政府主导的社会动员机制,由于政府内部组织结构、资源和信息沟通制约的问题,难以有效吸收社会力量的参与,并从“联动机制”“协同治理”的角度探索改进的办法,试图构建有效的多元危机治理模式^[2-3]。同时,公共安全应急管理主体多元化成为大势所趋。政府能力和理性的有限性已是现代公共管理的基本常识,以非常规突发事件对资源和能力需求之巨大,政府已经无法独力支撑,必然需要建立起多元共治的公共危机管理格局^[4]。因此,发动社会力量的参与,缓解政府或主办方的资源需求与管理的压力,充分发挥社会力量参与的积极性就成为大型体育赛事公共安全应急管理的重要课题。

1 我国大型体育赛事公共安全应急社会参与力量的构成

我国现阶段的应急参与体系是政府主导的多元社会应急参与体系,在北京奥运会、广州亚运会、深圳大运会、南京青奥会等大型体育赛事中发挥了越来越重要的作用。其中,各级政府是应急的主导力量,社会力量的参与是我国公共安全应急救援的辅助力量。我国大型体育赛事应急参与的社会力量主要包括青年志愿者、安保公司保安队伍、企事业单位的安全应急力量以及群众团体、民间组织、基层自治组织、社会公众。

1) 青年志愿者。

自从现代奥运会创始人顾拜旦基于志愿精神创立了奥林匹克运动以来,志愿者服务已发展为大型体育赛事管理与服务体系的重要内容,在大型赛事中发挥了重要作用。近年来,随着我国体育事业的发展,我国举办国际性的大型赛事越来越多,在这些赛事中也招募和使用了大量的志愿者。志愿者为大赛提供翻译、宣传、接

待、咨询、秩序维持、联络、竞赛训练、安全保卫等服务,这些服务为赛事提供强有力的支持。如北京奥运会最终录用了来自98个国家和地区的74 615名志愿者为奥运会和残奥会服务^[5]。志愿者担任大型赛事活动的安保工作,既为公安部门节省了大量警力,其亲和力又让观众感觉亲切,效果显著。

2) 安保公司保安队伍。

安保公司提供有偿安全服务是公共安全市场化与社会化改革的重要实践方式,已渗透到社会安全和诸多行业^[6]。国外大型活动安保工作中,专业化的保安公司发挥了非常重要的作用。我国自1984年成立第一家保安服务公司至今,已成为世界上保安人员最多的国家。2010年底,全国已有保安服务企业2 966家,保安从业人员421万人。保安人员在社会公共安全应急工作方面发挥了重要作用。2010年,各地保安从业单位和保安员共参加各种大型活动安全保卫工作3.05万次,出动保安员121.6万人次,参与突发事件处置2.02万起,出动保安员41.1万人次;预防灾害事故6.19万起,为客户和群众直接挽回经济损失57.73亿元^[7]。我国大型体育赛事活动以及职业化的中超、CBA联赛以及部分体育商业赛事活动中已经开始大量采用保安公司安保人员进行体育赛事的安全防控工作,并取得了较好的效果。

3) 企事业单位的安全应急力量。

在突发事件不断增多的现代社会,企事业单位在做好本单位安全管理工作的同时,还有责任响应政府号召,为应对公共突发事件贡献力量,这也是企业应当承担的社会责任。我国许多企业不仅拥有雄厚的财力与物质资源,还有企业用于公共安全应急的技术和产品,可直接参与突发事件的救灾活动。大型体育赛事中企事业单位的公共安全应急参与主要体现在落实行业主体安全管理责任、发挥行业自律自治功能,参与社会治安管理,为警方提供社会面安全信息资源、协助警方加强社会治安管控、保障公共安全应急物质的生产和供给,优先运送救灾物质等方面。

4) 群众团体、民间组织、基层自治组织。

群众团体是指中国公民自愿组成,为实现会员共同意愿,按照其章程开展活动的非营利性社会组织^[8]。民间组织尤其是各种非政府组织(NGO)如中国红十字会、中华慈善总会、中国青年志愿者协会、各类基金会等。基层自治组织是指农村、城市居民在自愿的基

础上建立自我管理、自我教育、自我服务的与群众直接联系的基层组织。在突发事件紧急应对中,这些组织在灾害防范、公共安全应急救援、医疗救护、灾后重建等方面都发挥了重要作用。

5) 社会公众。

社会公众有接受应急社会动员的义务。社会公众在大型体育赛事期间的作用主要表现在两个方面:一是服从并协助政府的工作安排,参与体育赛事的安全管理。具体是指在体育赛事期间社区居民利用工作或者生活之便为大型体育赛事安全管理发挥作用,这种作用主要体现在赛事期间协助社会面的安全管理方面。如承载了亚运会开闭幕式主办地的广州猎德街开启了“结天网”“设暗哨”的安保防范措施,环卫工人、报纸投递员、家政服务人员、停车场管理人员、士多和路边书报亭经营人员等也被发展成街道治安信息员,利用他们长期固定在某区域工作以及对辖区了如指掌的优势,为亚运安保发挥“眼线”和“耳目”作用^[9]。二是体育赛事公共安全应急意识的培育与应急技能的获取。体育赛事期间公民个体通过网络、电视、视频、报纸等途径,主动去了解主办方有关体育赛事安全与应急知识宣传,参加政府组织公共安全应急知识的培训与预案演练,增强赛事安全防范意识,学习应急救援的知识与方法,从而为体育赛事突发事件的防范与应急救援做好准备。

2 现阶段社会力量参与大型体育赛事公共安全应急管理存在的问题

2.1 大型赛事公共安全应急管理体系的不完善

我国目前的应急管理还存在政府政治动员能力强、社会动员能力弱,尚未建立起一个能够有效组合政府、市场和第三部门各种力量应对突发事件的社会参与机制^[10],表现在除了特大型体育赛事采用政府社会动员的形式保证了赛事的公共安全外,多数大型体育赛事和其它大型活动采用的还是以公安机关为主导的公共安全应急管理体制。这一应急管理模式的实际运行中出现了应急警力不足、执行效果不佳、责任不清等诸多问题,不能很好地满足安全需求日益提升的大型体育赛事的公共安全应急需求。

2.2 公共安全应急专业志愿者不足,志愿者二次使用率不高

志愿者队伍是大型体育赛事社会力量的主力军。大型体育赛事志愿者可分为两种:专业性服务志愿者和非专业性服务志愿者。专业性服务志愿者是指具备应急专业知识或技术服务资格,如安检、裁判、医疗救护、数据处理、翻译等类型的志愿者。专业服务志

愿者大多数是在其专业领域内一直在从事相关工作并有志愿服务经验的人员,可以不经培训直接投入到赛事志愿者活动中去。然而,我国大型体育赛事的志愿者大多都是临时招募的,其中绝大多数是高校的大学生,属于非专业的志愿者。非专业的志愿者不熟悉志愿服务,培训成本高,缺乏应急志愿服务的经验,极大地影响了志愿服务的工作效率。同时,由于地域的限制以及志愿者信息档案的缺乏,大型体育赛事中进行过应急管理培训的志愿者再次或者多次投入赛事应急志愿服务者不多。由此也带来大型赛事中有公共安全应急经验的志愿者不足以及志愿者资源的浪费。

2.3 社会保安队伍力量薄弱、素质不高、专业化水平低

目前我国保安从业人员还存在综合素质差、专业技能不足的问题。这些问题严重影响了社会安保参与大型赛事急服务的质量与效果。造成以上问题的原因:一方面,我国保安人员多为社会闲杂人员、退伍军人、下岗工人、退休职工,在自身工作岗位上没有经过安保专业知识的培训,专业技能缺乏,处警能力低。同时,保安公司也存在安保专业化水平不高、分工不明确、技术装备差的问题。这些问题导致保安公司在参与体育赛事公共安全应急管理活动中许多潜在的问题。另一方面,我国大型赛事的保安培训工作也还存在缺乏统一的公共安全应急培训标准,赛事应急培训内容不一,不注重公共安全应急技术、公共安全应急管理、公共安全应急服务意识的培养等问题。

2.4 参与公共安全应急的社会组织官方色彩浓厚,民间组织发挥作用的空间有限

我国在应对体育赛事突发事件中起到明显作用的大多是与政府关系密切的非政府组织,如城镇社区组织等,纯粹的民间组织作用不明显。因为真正独立于政府的民间组织目前基本上处于零散的弱组织状态。从一定意义上说,非政府组织行政化使得在赛事公共安全应急工作中,政府与社会组织力量很难建立起一种平等的合作关系,长期以来采取的都是政府主导下社会组织的有限参与。尽管各种社会组织力量日益显示出强劲的发展势头,但对社会力量在应急管理中的地位和作用都缺乏足够的认知,社会力量在应急管理这种非常态的紧急事件中发挥的作用有限,参与体育赛事安全管理的积极性与主动性都没有充分发挥出来。

2.5 体育赛事公共安全应急宣传的不足,公众公共安全应急意识与应对技能的缺乏

大型国际赛事不仅是一项综合性的体育比赛,更是一项国际性的社会活动,整个社会都将参与到赛事的全部过程。因此,公共安全应急宣传、应急意识和

应对赛事突发事件的能力教育等非常重要。我国政府职能部门中,民政、公安、教育、卫生、体育等部门的职责范围均与赛事公众应急教育有一定关系,但没有一个部门明确有开展公共安全应急教育的职责,也没有一个部门在应急教育上开展系统工作,采取全面公共安全应急教育措施。政府公共安全应急宣传的不足导致大型体育赛事安全宣传零散,不够系统,也不够专业;同时,由于媒体缺乏直面突发事件与风险的正确态度,对于赛事中发生的突发事件倾向于采取“报喜不报忧”的做法,导致社会大众对大型体育赛事潜在的风险了解不够、预知危机意识不强。两方面的不足最终导致一旦危机发生,民众危机自救、互救技能的匮乏。

2.6 突发事件应急减缓意识不强,降低人身与财产风险的社会专业力量参与不够

突发事件中的应急减缓是指通过削减风险而降低突发事件发生的可能性,人们采取特定的减缓措施,可以有效地预防突发事件,避免社会公众的生命、健康与财产遭受重大损失^[10]。公共安全领域的应急减缓包括各种预防突发事件的措施与物质储备,还包括一旦风险变成事实之后减少风险损失的保险行为。目前我国公共安全领域的应急管理过程中,应急响应与处置环节非常重视,但应急减缓意识不强。原因在于:应急减缓需要动用大量社会资源,尤其是经济资源来应对发生概率很小的突发事件。以大型体育赛事中的场馆安全保险为例,主办方投保意识不强的原因有:一是认为场馆安全事件属于小概率事件,严防死守基本上不会出现大规模的财产和人生风险;二是不愿意承担高额投保费用。场馆建设费用高,投保费用较高,无力承担高额保费。以上原因导致我国大型体育赛事中应急中社会化的保险公司参与不够,未能很好地发挥保险在重大损失方面的分散与转移风险的作用。

3 社会力量参与大型体育赛事公共安全应急管理的路径完善

3.1 转变观念,完善大型体育赛事公共安全应急管理的顶层体系与制度设计

当前,在“国家-社会协调治理”^[11]成为公共治理的大趋势下,明确政府和社会的分工凸显必要。“政府主导”不等于“政府包揽”,在政府责任不应或无法覆盖的领域中,在政府作用低效率的领域中,应该充分发挥社会各方面的力量,鼓励市场组织和社会组织发挥作用^[12]。政府应急管理的有效性不仅取决于政府的作用,而且体现在政府有效协调社会力量参与体育赛事的应急管理。因此,随着举办大型体育赛事逐渐增多,公共安全应急管理经验日渐丰富,我国社会公共

安全应急力量逐渐成长,除了影响特别大的体育赛事如北京奥运会可以采取非常规的完全政府主导的公共安全应急社会动员模式,其它大型体育赛事都可以在政府的引导下充分发挥社会应急参与的作用。

3.2 大力扶持和培育公共安全应急社会组织,提升其公信力与影响力

一是完善法律法规,明确社会组织的法律地位。健全应急社会参与的法律制度,依法动员,不只是规定社会组织的参与责任,具体规定社会组织的参与途径、方式,使社会组织有序参与体育赛事的应急管理;二是在大型体育赛事中大量起用社会应急社会组织,通过赛事应急参与实践培育和提升应急社会组织的专业素养和服务能力;三是加大媒体的宣传力度,全方位报道参与大型体育赛事公共安全应急管理社会组织服务的具体情况,提升其公信力与社会影响力;四是建立善后补偿专项资金,扶持鼓励社会应急组织。在经济上,根据合理补偿的原则,建立善后补偿专项资金,对参加赛事应急的企事业单位以及社会组织进行动态补偿,支出后再及时补充专项资金,保证专项账户资金的动态平衡,以此鼓励企业平时做好应急人力与物质储备;五是在社会整体应急体系下,培育大型体育赛事所需要的日常社会公共安全应急力量。只有日常应急储备充足,大型体育赛事所需要临时性应急力量才有可能在短期内迅速组建并整合成为赛事公共安全应急的重要力量。

3.3 设置专门公共安全应急宣传教育与培训部门,增强社会公众危机应对意识,掌握危机应对技能

大型体育赛事有必要成立专门的应急宣传与培训部门,系统地对社会公众进行体育赛事公共安全应急宣传,并配合社区力量与单位组织进行应急救援知识与技能的培训。专门宣传部门针对社会大众的应急宣传工作包括以下两个方面:一是培养公众危机意识和临危状态下的心理调控能力。对赛事已发生过或者潜在的危机事件进行多方宣传,强化公众危机意识,提升公众对危机的接受能力,增强公众危机状态下的“自救”“共救”“公救”意识。二是强化公众应急自救知识教育。赛事主办方可通过电视科教片、预案演练、公益广告、免费发放赛事应急知识手册、宣传单及场馆疏散路径示意图等方式,进行公众安全防范教育、危机应对知识和技能宣传以及应急体验性训练,使公众了解相关疏散场所、疏散路径,学习特定危机状态下如何科学有效地开展自救,避免盲目和恐慌。

3.4 建设专业化的安保队伍,使其成为赛事应急管理的主力军

安保队伍的专业化可从以下几方面着手:一是扩

大保安服务范围,推动保安服务业发展。公安部门内部需要解放思想,更新观念,整合公安机关内部的管理资源,打破部门限制,明确治安、科技、消防、交通管理和通信、指挥等这些领域的社会服务也是属于保安服务范畴。二是积极培育保安服务市场,尽快破除地域封锁、部门垄断问题,培育全国统一、开放、竞争、有序的保安服务市场,促进保安服务业企业的健康成长。三是大力培育保安骨干企业。规模化、集约化是市场经济发展的客观规律与必然结果。发展和培育全国性骨干保安集团企业,并以此来带动全国保安行业的发展是我国保安行业做大做强,继而在大型活动中担当重任的重要途径之一。四是规范保安培训,统一培训标准,尽快提高我国保安队伍素质。加强对保安培训市场的监管,明确培训机构的资质条件。尽快对保安人员进行科学分类、分级,根据工作性质与要求,制定相应的学习培训标准,并颁发相应类型与级别的资质证书。

3.5 完善志愿者的管理机制,鼓励志愿者投身赛事公共安全应急管理

一是培养稳定的专业化应急志愿者队伍。我国可以在一些承办大型体育赛事比较多的城市大力培育专业技术要求较高的应急志愿者。这对于提升志愿者的专业化水平、提高志愿者再次使用率、提升志愿者服务质量、体现大都市与赛事的国际形象具有重要意义。二是完善体育志愿者立法,明确赛事应急志愿者的责任与义务,维护赛事应急志愿者的基本权益。三是完善应急志愿者招募机制,定向招募与社会招募相结合。定向招募在校大学生是我国大型体育赛事志愿者招募的主要途径,但对于专业技术要求比较高的体育赛事应急管理来说,向社会招募企事业单位的专业应急技术人才更有必要,这样可以节约应急培训成本,提高志愿者应急服务的质量。四是完善志愿者激励机制,鼓励应急专业志愿者投身于大型体育赛事的应急管理。

3.6 鼓励保险企业参与赛事公共安全应急管理,提升安全级别,降低风险

国家法律法规支持发展保险事业,以转移和减少突发事件的风险和损失。《中华人民共和国突发事件应对法》第 35 条规定:国家发展保险事业,建立国家财政支持的巨灾风险体系,并鼓励单位和公民参加保险^[13]。对大型体育赛事进行全应急保险的作用体现在以下两个方面:一方面可以促使主办方或是安保服务部门更加重视大型体育赛事安全准备工作,安全工作不达标

不会通过保险企业的评估;另一方面,一旦发生安全事故,也能够通过保险公司的赔偿将大型体育赛事突发事件造成的损失减小到更低程度。大型体育赛事应急管理过程中保险企业参与内容包括:运动员的人身伤害保险、体育场馆财产保险、观众人身安全保险以及参与赛事应急管理人员尤其是警察、保安、武警等的人身保险。大型体育赛事投保方式可以采取主办方就安全问题与保险公司达成协议以及保安服务公司同保险公司之间达成风险评估转移协议的方式。

参考文献:

- [1] 中国行政管理学会课题组. 建设完整规范的政府应急管理框架[J]. 中国行政管理, 2004(4): 8-11.
- [2] 凌学武, 廖敏. 政府危机管理中协调联动机制建设研究[J]. 理论界, 2007(9): 51-52.
- [3] 张立荣, 冷向明. 协同治理与我国公共危机管理模式创新——基于协同理论的视角[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2008, 47(2): 11-19.
- [4] 林鸿潮. 论非常规突发事件应对中的市场机制——从社会动员的缺陷说起[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2015(4): 40-47.
- [5] 2008年北京奥运会志愿者人数比计划增加近5000人[EB/OL]. [2018-02-10]. www.gov.cn/jrzg/2008-07/16/content_1047053.htm.
- [6] 李礼. 我国社区保安服务满意度测评研究[J]. 华侨大学学报(哲学社会科学版), 2015(1): 57-65.
- [7] 中国保安业走过 27 年[EB/OL]. [2018-02-10]. http://cpc.people.com.cn/GB/64093/82429/83083/15569334.html.
- [8] 国务院令 第 666 号. 社会团体登记管理条例(2016 年修订版)[Z]. 2016.
- [9] 亚运开幕地猎德织天网设暗哨 确保亚运平安[N]. 南方都市报, 2010-06-09.
- [10] 王宏伟. 应急管理的理论与实践[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.
- [11] 薛澜, 刘冰. 应急管理体系新挑战及其顶层设计[J]. 国家行政学院学报, 2013(1): 10-14+129.
- [12] 薛澜, 陶鹏. 从自发无序到协调规制: 应急管理体系中的社会动员问题[J]. 行政管理改革, 2013(6): 30-33.
- [13] 中华人民共和国突发事件应对法[M]. 北京: 法律出版社, 2007.