

新《安全生产法》对体育赛事风险防控的影响

赵毅¹, 曹田夫², 徐坚¹

(1.苏州大学 王健法学院, 江苏 苏州 215006; 2.暨南大学 体育学院, 广东 广州 510632)

摘要: 新《安全生产法》对于体育赛事风险防控的意义, 既在于强化赛事组织者的安全保障义务, 也在于引导赛事参加者树立正确户外安全观。体育赛事的安全监管主体有安全生产委员会、应急管理部门、体育行政部门、其他行政部门和体育协会。在阶段性监管过程中, 事前监管的重心应向预警监测转移, 在过程督导中实现事中监管, 完善事后评估与信用监管。体育赛事的应急救援机制应回应新时代安全发展理念提出的新要求, 实现赛事应急救援预案编制的再优化。与新《安全生产法》相适应, 应通过制定高危险性体育赛事目录, 编制体育赛事安全责任清单, 建设体育赛事安全监管信用机制, 发挥体育赛事责任保险作用, 进一步完善体育赛事风险防控机制。

关键词: 体育法; 体育赛事; 风险防控; 安全生产; 安全生产法

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2022)05-0040-07

The impact of the new Work Safety Law on risk prevention and control for sports events

ZHAO Yi¹, CAO Tianfu², XU Jian¹

(1.Kenneth Wang School of Law, Soochow University, Suzhou 215006, China;

2.School of Physical Education, Jinan University, Guangzhou 510632, China)

Abstract: The significance of the new Work Safety Law for risk prevention and control for sports events lies both in strengthening the safety and security obligations of event organizers and in guiding event participants to establish a correct view of outdoor safety. Sports events are supervised by safety committees, emergency management departments, sports administrative departments, other administrative departments and sports associations, which should be reconstructed by shifting the focus of prior supervision to early warning monitoring, in the process of supervision to achieve supervision, post-event assessment and credit supervision to achieve stage supervision. The emergency rescue mechanism of sports events should respond to the new requirements put forward by the concept of safe development in the new era, and realize the re-optimization of the preparation of emergency rescue plans for events. In line with the new Work Safety Law, the risk prevention and control mechanism of sports events should be further improved by developing a catalogue of high-risk sports events, compiling a list of responsibilities for the safety of sports events, building a credit mechanism for the safety supervision of sports events, and bringing into play the role of sports event liability insurance.

Keywords: sports law; sports events; risk prevention and control; work safety; Work Safety Law

随着全球化浪潮的推进, 风险的影响愈加普遍, 现代社会特征的彻底化和普遍化也意味着风险化, 各种变革迫使人们越来越多地从风险防控角度考虑问题^[1]。

以风险防控为目标的安全发展理念对安全生产治理体系和治理能力现代化特别是安全生产法治化水平提出更高要求。2021年6月10日第十三届全国人民代表

收稿日期: 2022-01-19

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“反兴奋剂法治体系及防控机制研究”(20&ZD337)。

作者简介: 赵毅(1979-), 男, 教授, 博士, 博士生导师, 研究方向: 民商法与体育私法。E-mail: xiaozhaoleon2006@163.com

通信作者: 曹田夫

大会常务委员会第二十九次会议对2002年通过的《安全生产法》进行了大修,新法已于2021年9月1日起施行。对于体育行业特别是体育赛事的风险防控而言,新《安全生产法》会带来持久、深远的影响。

在《安全生产法》修订实施的背景下,重新反思白银景泰“5·22”事件及其带来的体育赛事风险防控困境,具有重要的现实意义和理论价值。2021年5月22日在甘肃省白银市景泰县黄河石林大景区举行的“第四届黄河石林山地马拉松百公里越野赛”比赛期间,突发大风、降水、降温极端天气,造成21名参赛者死亡。根据甘肃省人民政府公布的调查报告,这是一起“赛事组织管理不规范、运营执行不专业,导致重大人员伤亡的公共安全责任事件”。2021年6月25日国家体育总局联合其他10个部委共同印发《关于进一步加强体育赛事活动安全监管服务的意见》(体规字[2021]3号,以下简称《体育赛事监管意见》),要求统筹发展和安全,强化监管举措,牢牢守住体育赛事活动安全风险的底线。因此,本研究以新《安全生产法》施行为契机,力求在梳理体育赛事安全生产保障、安全生产监管、应急救援机制3大问题脉络的基础上,结合体育行业的特殊性,提出完善体育赛事风险防控机制的建议。

1 体育赛事的安全生产保障机制

1.1 赛事组织者安全保障义务之强化

赛事组织者是否属于《安全生产法》第2条规定的“生产经营单位”?这是研究展开的重要前提。根据立法机关对《安全生产法》的释义,“生产经营”是一个广义概念,既有产品的加工、制作活动,也有各类娱乐服务业活动;“生产经营单位”则包括各类企事业单位、个体经济组织和政府部门^[1]。体育赛事是一种作为竞赛产品和竞赛服务的特殊生产经营产品,赛事组织者一般是办赛公司、政府部门或协会,属于《安全生产法》的适用主体。

体育赛事风险防控的首要内容是建立安全生产保障机制,这也是本次《安全生产法》修订的重要内容。新《安全生产法》在安全生产保障机制上,要求建立安全风险分级管控与隐患排查的双重预防工作机制,开展危险源辨识与评估,保护安全生产设施与数据,加大信息公开力度,健全责任保险制度,这对进一步强化赛事组织者的安全保障义务也意义重大。

第一,在准确进行危险源辨识与评估的基础上,建立符合体育赛事特征的安全风险分级管控与隐患排查治理机制。体育赛事的危险源可分为3个级别:运动固有风险、赛事固有风险和现实风险。运动固有风

险是运动本身客观蕴含的风险^[2],赛事固有风险是作为危险源的体育赛事本身客观存在的风险,对这两类固有风险的分析、评估与控制,可以有效降低危险源对参赛者人身安全与身体健康的危害。现实风险则是对固有风险采取控制措施后仍存在风险。风险分级管控的目的在于有效控制固有风险,转化为可控的现实风险,隐患排查治理则是对风险控制措施的补充与修复,最大限度降低现实风险^[3]。

第二,运用大数据手段,建设体育赛事安全生产数据信息库。大数据优势体现在,通过将危险源辨识评估后的风险清单录入安全生产数据信息库,形成风险数据自动分析及数据库的动态更新,实现数据化的风险分级管控和隐患闭环体系。国家体育总局2019年发布的《关于进一步加强体育赛事活动监管和服务工作的通知》要求“建立体育行业的‘互联网+监管’系统”。新《安全生产法》第40、41条为各部门进行信息互通、完善安全生产数据信息库建设提供法律依据,有利于提高我国赛事安全生产信息化水平,保障安全办赛,预防和减少赛事安全事故。

第三,建立体育赛事安全生产强制责任保险机制。责任保险功能体现于保障赛事组织方在组织活动过程中因过错造成第三者人身伤亡或财产损失而依法承担的赔偿责任^[4]。在体育领域,长期以来缺乏通过保险预防体育伤害风险的法律机制,导致纠纷频发。国家体育总局2019年新颁布《体育赛事活动管理办法》第15条已经规定“体育部门主办的体育赛事活动,应当主动购买公众责任方面的保险”,但该规定对非体育部门主办的体育赛事并不适用,新《安全生产法》第51条就此提供法律依据。

1.2 赛事参加者户外安全观之树立

赛事组织者的安全保障义务相较于一般生产经营单位具有显著特殊性,这是因为赛事的组织运行离不开赛事参加者的能动作用。赛事组织者安全保障工作的顺利进行,在相当程度上有赖于赛事参加者的配合。在马拉松、越野跑、山地赛等体育赛事中,客观存在可辨识的危险源,特别表现于参赛者自身身体素质、突发极端天气等不可预测因素。户外运动与固有风险总是如影随形,在体育赛事的安全保障过程中,让参加者树立正确的户外安全观至关重要。

从《民法典》的自甘风险规则看,如果赛事组织者已经尽到了安全保障义务,则参加者应自己承担参加体育比赛带来的风险。在风险社会背景和新《安全生产法》实施的当下,虽然包括赛事组织者在内的各类生产经营单位承担的安全保障职责日益增多,但仍然需要明确,如果赛事组织者已经尽到了安全保障义

务,则即使出现参加者伤亡事件,组织者也不应承担民事或行政法律责任。云南省宾川县人民法院(2018)云 2924 民初 1081 号民事判决书显示,袁文杰因参加“天下大理·纯境宾川”山地马拉松赛受伤而将承办方宾川县文化体育广播电视局告上法庭,法院认为被告实施设置临时急救站、沿途供水等安全措施,在参赛手册和竞赛规程中明确要求参赛人员做健康承诺与免责声明,故因尽到了合理的安全注意事项义务而不承担责任。在厦门马拉松蹭跑者猝死案中,虽然赛事组织者存在资格审查不严等组织瑕疵,但司法上并没有认定组织者存在违约或侵权责任^[6]。而且,根据《民法典》,即使赛事组织者有违反安全保障义务的情形,但如果参加者亦有过错,组织者还可被减轻责任,损失由双方共担。

从新《安全生产法》的角度,从业人员有知情权、培训权、拒绝权、撤退权和报告权,有增加安全知识与技能的义务,这也适用于赛事参加者。所以,强调参加者树立正确的户外安全观意味着,户外运动应是科学指导下的体育运动,而非无视安全的鲁莽冒险。参加者不应只是被动接受组织者的安全保障,也应主动采取措施,使自身与外在环境相容,及时根据突发情况撤离、躲避或调整自身状态。

2 体育赛事的安全生产监管机制

2.1 赛事安全监管主体之明确

新《安全生产法》规定,“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”。这对明确体育赛事安全生产监管主体具有重要指导意义。

第一,安全生产委员会对体育赛事安全发挥协调监管职责。新《安全生产法》要求各级人民政府加强对安全生产的领导工作,确保安全生产工作协调机制的建立健全。实践中,各级政府通过设置安全生产委员会履行此项职责。安全生产委员会的法律地位是协调机构,在体育赛事举办过程中,可以发挥支持、督促各有关部门依法履职、协调解决重大问题的监管职责。

第二,应急管理部门是体育赛事安全的综合监管主体。新《安全生产法》要求政府应急管理部门对本行政区域内安全生产工作实施综合监督管理,一方面履行对本级政府有关部门和下级政府安全生产工作的指导协调、监督检查、巡查考核职责,另一方面负责相关政策法规标准的制定、执法监督、事故调查处理、应急救援管理、宣传教育统计等综合性工作^[7]。这种综合监管是综合性、全局性、全面性的监管,不解决技术性、业务性的问题,后者有赖于作为行业主管部门的体育行政部门开展工作。

第三,体育行政部门是体育赛事安全的主要行政监管主体。根据新《安全生产法》第 10 条第 3 款,负有安全生产监管职责的部门除应急管理部门,还有对相关行业、领域安全生产实施监管的部门。同条第 2 款则规定,政府各部门在自身职责内对相关行业、领域的安全生产实行监管。在体育领域,根据《体育法》和《体育赛事活动管理办法》,体育行政部门应当承担对体育赛事安全的主要行政监管职责,具体包括:一是审批职责。《体育赛事活动管理办法》第 7 条第 2 款规定,部分重要国际体育赛事由国家体育总局审批。二是执法职责。体育行政部门应进入赛事组织单位检查、调阅安全生产资料,当场纠正或要求限期改正安全生产违法行为,作出行政处罚决定,责令立即排除事故隐患,查封、扣押不符合安全生产标准的设施、设备、器材、物品。三是宣传职责。比如,国家体育总局《关于进一步加强马拉松赛事监督管理的意见》(体政字[2017]125 号)即规定体育行政部门充分利用多元传媒手段,加大对马拉松的科学宣传和正面引导,引导参赛者理性参赛。

第四,其他行政部门对体育赛事安全承担相应行政监管职责。体育赛事的顺利举行,也需要除体育行政部门之外其他行政部门的配合。《体育法》第 4 条规定,国务院其他各相关部门依各自职权管理体育工作。就许可而言,《大型群众性活动安全管理条例》第 11 条规定公安机关对 1 000 人以上群众性体育赛事实行安全许可制度;《体育赛事活动管理办法》第 6 条规定全国综合性运动会和部分国际体育赛事的审批机关是国务院,部分国际体育赛事的审批机关是有外事审批权的地方政府或其有关部门。就执法监督检查而言,上述审批机关和其他有关行政部门亦需履行职责。比如,根据《海上交通安全法》第 49 条,在水上水下开展的体育赛事,应当遵守海上交通安全管理规定,监管机构为海事管理机构。《体育赛事监管意见》明确要求公安、卫健、应急、交通、市场监管、气象、文旅、通信、自然资源、银保监等部门依照职责做好体育赛事的安全监管工作。

第五,体育协会发挥安全监管补充作用。新《安全生产法》第 14 条要求发挥协会组织的自律作用,促进生产经营单位加强安全生产管理。在行政机关和社会组织脱钩的背景下,体育协会作为社会团体法人,需通过行业自律发挥监管的补充功能。行业自律能有效填补行政监管的漏洞,这是因为,行政资源的有限性和行政制度的稳定性并不能对体育赛事安全做到无缝监管^[8]。一方面,行政机制具有滞后性,监管并不总能回应赛事风险防控中出现的新问题;另一方面,行

政监管的资源有限,而体育赛事种类繁多,呈现较强技术性和专业性。《体育赛事活动管理办法》明确要求全国性单项体育协会制定包括安全风险风控在内的本项目赛事管理办法。体育协会的行业自律可以与行政监管形成有效互补。

2.2 风险防控中的阶段性监管

危机从被动风险管理转向主动风险管理的过程呈现出动态性、常态性和阶段性特点,导致体育赛事的阶段性监管应在事前、事中、事后有不同侧重。

第一,事前监管的重心向预警监测转移。从安全生产基本原理看,预警监测机制失灵是赛事故频发的主要原因。早期预警系统被广泛认为是预防全球灾害的最重要机制之一^[9],预警监测是风险防范的第一步,“通过监测获取的信息越可靠、越及时,对重大事件的预警就越能起到期望的效果”^[10]。《体育赛事监管意见》提出,各类体育赛事均要制定应对灾害性天气等突发事件的风险防范和应急处置预案,包括风险预警、实时风险评估、风险防范、比赛中止或延期、及时救援等,这是对预警监测机制明确回应。体育赛事的预警监测,首先就是对赛事举办信息的监测,既包括需要审批登记的信息,也包括其他无须审批的赛事信息。其次,确定专职信息员,分别负责治安、保卫、消防、交通、气象、公共卫生、场地设施等领域内安全预警信息的监测采集和汇报。再次,赛事组织方应当具备信息采集的能力和条件,建立完善预警信息工作网络和信息采集工作制度,并有条件地利用科技手段对体育赛事进行安全监测。然后,建立预警信息审查、发布、调整和解除机制。最后,重视突发事件预警支持系统建设,运用先进技术,建立快捷畅通的通讯网络,使信息的采集、传送、反馈和确认等程序简捷迅速。预警支持系统侧重于监测采集影响赛事举办的自然灾害信息、事故灾害信息、公共卫生事件信息以及观众骚乱、球迷暴力等群体性事件信息和网络信息安全事件信息,并做好及时分析和实时监控工作。

第二,在过程督导中实现事中监管。体育赛事的危险源众多,如何做到监管全覆盖,杜绝监管盲区和真空,成为安全生产事中监管如何有效开展的重要问题。国家体育总局在回应白银景泰“5·22”事件时专门指出,目前“放管服”工作应当在做好“放”的同时,做好“管”和“服”的工作,“管”的力度强度应跟上“放”的节奏^[11]。事中监管的重心是做好过程督导。一方面,要督导办赛主体是否已经严格依照监管要求,落实安全措施。比如,中国田径协会《关于加强马拉松赛事安全管理工作的通知》(田径字[2016]315号)提出,“要加强赛中医疗救治部署,严格按照中国

田径协会相关文件设立固定医疗点和救护站,加强移动救护力量,并保证比赛全程 AED 覆盖”;中国田径协会《关于加强 2019 年全国马拉松赛事组织工作的通知》(田径字[2019]164 号)要求,“全国各类马拉松赛事及相关活动的‘安全工作领导小组’要对所承接的赛事活动、仪式进行全面的分析和研究,对重点问题和难点问题要做好应急预案,确保能够迅速有效地处理各类事件”。但是,白银景泰“5·22”事件反映出上述监管要求并未得到落实。另一方面,要督导突发事件发生时,相关主体是否按照监管要求,开展应急响应工作。《体育赛事监管意见》明确提出,建立“熔断机制”,确保出现紧急情况能够果断采取措施。这意味着,监管主体应当向赛事组织者明确出现紧急情况时暂停或中止比赛的条件,并严格督导执行。在突发事件发生时,应根据事前的应急处置预案,督导开展信息报告、先期处置、分级响应、现场处置、信息发布等工作,注重监管主体的协同联动,及时控制危险源,将突发事件的影响降低到最小程度。

第三,将赛后评估和信用监管作为事后监管的重要内容和方式。通过赛后评估,体育行政部门可提升安全监管能力,体育协会则可对体育赛事实施等级评定。事后监管应当通过信用监管创新监管方式,形成监管合力。国家体育总局《关于进一步加强和规范体育领域中事后监管的若干意见》(体规字[2019]8 号)提出,既要依托“互联网+监管”系统,将行政检查、行政处罚等信息以及违法失信、抽查抽检等数据信息进行关联整合,又要根据体育市场主体信用的不同,采取差异化管理措施,区分抽查比例和频次,实现信用分级分类监管。可见,事后监管是安全生产体系形成闭环的关键,是从“重赔偿轻反思”向“预防总结并重”监管思路转变的重要环节。

3 体育赛事的应急救援机制

3.1 安全发展理念对应急救援之新要求

体育赛事应急救援机制应回应新时代安全发展理念提出的新要求,具体表现为以下 3 个方面。

第一,增强体育赛事应急救援的统筹与协调机制。内部体系视角下,应急救援机制需要厘清府际关系。市级以上政府部门制定的体育赛事应急预案,既需统筹体育赛事安全工作,明确安全发展大方向,为县级政府部门以及风景区等主体确定应急体系框架,又需具备可操作性,以便于市本级举办和管理体育赛事,且给予下级应急救援义务主体可参照的范本,保持体育赛事应急救援体系自上而下的融贯性。县级政府部门与风景区等其他基层主体在市级政府部门确定的体

育赛事应急预案框架下,应构建符合地方特点、因地制宜的体育赛事应急救援体系。外部体系视角下,应急救援机制需要各政府部门间的配合。新《安全生产法》第 84 条规定,所有单位与个人都应当提供一切便利条件,支持、配合事故抢救。体育赛事应急救援体系的构建与应急措施的执行依赖于体育、公安、气象、交通、卫健等多部门的有效协作。通过确保协调机构权威、部门信息共享、构建激励机制等方式,可以克服协作意愿不足、协作方式无序等固有缺陷,使体育赛事应急救援协作制度化、科学化。

第二,提升体育赛事应急救援的响应速度。救援速度是应急救援的根本要求,应谋求在最短的时间内减少人员伤亡、防止危害扩大。提升应急救援响应速度有赖于提升应急救援的专业性和熟练程度。《常州市大型体育赛事活动和公共体育场馆突发事件应急预案》的应对是,大型体育赛事活动举办前,应当至少举行 1 次应急演练^[12]。当然,实战演练有成本支出。还可利用大数据优势,结合事故机理模型与三维动态展示的科学算法,通过模拟体育赛事举办,有效促成体育赛事应急预案的数字化演练。

第三,完善体育赛事应急救援的动态体系。风险分级、事前监管等方式固然可使安全关口前移,现实风险并不可能完全被规避,事故的发生也不可能绝对被阻断。风险所固有的内生性与延展性决定了风险不可能被消灭,且会随着科技的发展不断增强^[13]。因此,需要持续保持体育赛事应急救援体系的动态更新与完善。首先是实现风险的动态监控。通过对体育赛事各类重大危险源及典型事故应急救援经验的智能处理,提升监管的精准化、智能化水平^[14]。其次是保持应急救援体系的动态运作。数字化虚拟演练和实战演练有助于清扫应急预案和风险监控的死角,使新增现实风险充分暴露,再及时填补体育赛事风险监控的漏洞。还需注意事后评价体系的动态更新。新《安全生产法》对应急处置工作评估和事故总结整改提出明确要求,这也包括评估体育赛事演练暴露的问题,可将之输入风险动态防控系统,形成“防控-演练(事故)-评估-再防控”的完善动态闭环体系^[15]。

3.2 赛事应急救援预案编制之再优化

应急救援预案是应急救援体系建设的基础。相关实证研究显示,各级政府部门已经在有意识开展不同级别应急预案的编制分工。但在新《安全生产法》出台的背景下,还可结合体育赛事的特殊性,从主体、结构、内容 3 个方面,再行优化体育赛事应急救援预案之编制。

第一,体育赛事应急预案编制主体的再优化。润

滑政府部门与赛事组织者在应急预案编制中的衔接,是体育赛事应急预案编制主体再优化的关键。根据新《安全生产法》第 81 条,生产单位应当编制应急救援预案,与所在地政府制定应急救援预案相衔接,且风景区等基层主体亦有制定应急预案的义务。承办越野赛、山地赛的风景区编制的应急预案会侧重于景区内可能产生的风险,赛事组织方的应急预案更多偏向体育赛事自身风险,两者编制的应急预案各有所长,各有优势。体育赛事组织者在赛前应将景区等场地提供单位的应急预案纳入本场体育赛事应急预案,并主动与政府部门衔接,接受监管与审查。在赛事应急预案编制中,还应充分发挥安全生产与体育领域专家的作用。

第二,体育赛事应急预案编制结构的再优化。早期的应急预案重视救援,应急响应的内容多;现在要求安全关口前移,重视风险预警,监测预警部分的体量逐渐充实。然而,事后的调查、评估、总结一直被轻视。后者是体育赛事应急救援管理形成闭环的关键,有利于责任承担的落实,增强风险防控的针对性。而且,现行的应急预案大都缺乏修订条件与程序^[16]。《常州市大型体育赛事活动和公共体育场馆突发事件应急预案》就此进行的探索是,体育赛事举办方要注意了解突发事件的新种类、新变化、新特点以及应急措施的新技术、新方法等,并结合自身活动规律,及时完善预案。所以,动态导向的应急预案编制,还需增强应急预案修订部分的可操作性。

第三,体育赛事应急预案编制内容的再优化。实证研究发现,市区两级出台的应急预案存在一定程度的同质化。由于体育赛事的专业性,体育赛事应急预案编制重点在于强化应急预案的专业性、专属性和精细性,改变过去相当多应急预案模糊化、象征化、空心化的弊病^[17]。2021 年 12 月 15 日中国田径协会和中国医学救援协会联合发布《马拉松赛事现场医疗保障人员配置要求》《马拉松赛事现场医疗保障设施设备配置要求》两项标准,为各类体育赛事应急预案提供可供参照的量化标准。此外,体育赛事应急预案不能忽略事故发生初期“权利真空”的问题^[15]。“权利真空”是事故发生初期政府部门尚未介入或正在调动的时间段出现的管理缺失,而该时间段的救援往往最为有效,应急预案就此应当明确此时的紧急指挥权行使主体^[18]。

4 完善体育赛事风险防控的建议

4.1 制定高危险性体育赛事目录

体育赛事的安全风险多发于高危险性赛事领域。但是,我国目前仅有高危险性体育项目目录,缺乏高危险性体育赛事目录。根据《全民健身条例》和《经

营高危险性体育项目许可管理办法》,对高危险性体育项目的监管侧重的是经营活动的监管,而非赛事安全监管。2021年5月28日国家体育总局办公厅发布《关于暂停相关体育活动的通知》(体发电[2021]53号),暂停山地越野、超长距离跑、戈壁穿越、翼装飞行等新兴高危体育赛事活动。这显示,体育行政部门已经意识到体育赛事安全监管的重点应在于识别高危体育赛事而非高危体育项目。所以,在现行的高危险性体育项目许可制度之外,还有必要建立专门的高危险性体育赛事许可制度,制定高危险性体育赛事目录,通过强化对高危险性体育赛事的监管,实现各类体育赛事的安全风险分级防控。2021年10月19日十三届全国人大常委会第三十一次会议审议的《体育法》(修订草案)采纳此项思路,除规定举办高危险性体育赛事活动应向县级以上地方人民政府体育行政部门提出申请外,还规定由国务院体育行政部门会同相关部门制定、调整高危险性体育赛事活动目录。《高危险性体育赛事活动许可管理办法》的起草亦被列入国家体育总局《2022年全国体育政策法规规划工作要点》。高危险性体育赛事的选择应在综合考虑赛事举办的时间、场所和气象影响、应急救援难度、项目自身固有风险、受众、历史事故数据、协会评估与专家论证等指标的基础上确定。此外,还需明确高危赛事目录调整机制,依固定周期修订目录,以保持目录实时更新。

4.2 编制体育赛事安全责任清单

体育赛事的安全监管主体多,涉及应急管理、体育、公安、交通、卫健、气象、市场监管等部门。在安全监管职权分散的情况下,多部门监管可能导致监管交叉、监管空白、资源浪费、责任推诿等问题。新《安全生产法》第17条规定,各级人民政府应当组织安全生产监管部门编制安全生产权力和责任清单,并接受社会监督。体育赛事的安全监管应落实该条要求,通过多部委联合颁布的部门规章或者规范性文件明确规定体育赛事举办过程中各部门安全生产的监管责任和责任清单。当然,由于体育行政部门是体育赛事的主要行政监管主体,体育行政部门在该项清单中应当被赋予相对独立的安全生产执法权力。比如,前文已经述及的《体育赛事监管意见》规定“熔断机制”,目的在于确保体育赛事出现突发、紧急情况时能够暂停或中止比赛。那么,该“熔断”决定由哪个主体作出呢?《体育法》(修订草案)第90条第3款的建议是:体育赛事活动因极端天气、疫情等突发公共安全事件,不具备办赛条件的,县级以上人民政府应当及时予以终止。这意味着,“熔断机制”决定权是县级以上人民政府。但是,如果由县级以上人民政府执行此项权力,

可能无法排除政府内部科层等级众多贻误决定的可能性。从安全事故发生的瞬时性、紧迫性特点考量,“熔断机制”列入体育行政部门而非本级政府责任清单更有效率。从《安全生产法》对监管主体的职责分配看,政府本级作为监管主体,主要通过其设置的安全生产委员会发挥协调职责,而不宜被分配具体的监管责任。故而,体育赛事安全责任清单的编制重点是做好同级政府不同部门间的责任分配。

4.3 建设体育赛事安全监管信用机制

在数据信息时代,体育赛事的安全监管应充分发挥信用机制的作用。新《安全生产法》第78条规定,有关部门应对存在失信的生产经营部门采取加大执法频次、暂停项目审批、行业或者职业禁入等惩戒措施,加强对生产经营单位违法信息的归集、共享、应用和公开。这意味着,信用机制应纳入体育赛事安全监管的事前、事中、事后全过程。就事前审批而言,如果未来实行高危体育赛事审批制度,作为“软件”的信用审查机制与其他“硬件”条件同样重要。在《体育法》(修订草案)中,高危体育赛事的审批条件有“具备相应资质的技术人员”“配置标准的场地、设施、器材”“制定应急救援保障措施”3项,皆是办赛“硬件”内容,还应增加作为“软件”的办赛主体信用审查条件。就各类体育赛事的事中事后监管而言,建设体育赛事安全生产数据信息库可以作为构建体育赛事安全监管信用机制的重要抓手。体育赛事安全生产数据信息库的主要内容包括:危险源的识别、登记,事故经验的评估、总结,各地体育赛事的数据信息联动。各类数据信息的分析、汇总能够有效降低体育赛事风险防控成本,提高赛事安全保障、安全监管和应急救援的效率。一些体育协会已经先行开展探索,如《中国篮球协会关于进一步加强篮球赛事活动监督管理的函》(篮协字[2018]404号)规定建立数据库,对办赛主体进行信用监管,建立信用管理制度。中国登山协会亦已建成登山户外运动事故信息平台。整体而言,通过信用机制建设,可有效发挥数据信息在体育赛事安全监管上的优势,通过增加违法成本促使办赛主体提高风险防控意识并主动增加风险防控投入,安全监管成本和事故后果则可显著降低。

4.4 发挥体育赛事责任保险作用

在风险社会,保险是风险转移的重要机制。新《安全生产法》的一大亮点是将高危行业经营单位投保责任保险的“鼓励”规定改为“应当”机制,目的在于以强制性责任保险的方式移转事故风险。就体育赛事而言,同样应当在高危赛事和非高危赛事二分的情况下,建立高危赛事强制组织者投保责任保险、非高危

赛事鼓励组织者投保责任保险的机制。一些体育协会已经在探索开展赛事强制责任保险。比如,《中国马拉松及相关运动赛事管理办法》第32条规定,“确保组委会有公众责任险”。公众责任险是责任保险中独立、适用范围特别广泛的险种,可以承保体育赛事组织者在发生人身伤亡或财产损失后应由其承担的民事赔偿责任^[9]。责任保险除可以事后赔偿方式转移体育赛事中的事故损失,对于体育赛事风险防控的作用还特别表现在,一旦赛事组织者投保责任保险,就可促使保险公司在赛前加强对赛事安全的评估,积极协助投保单位提出有效防灾减损方案,以消除事故隐患,将风险控制可在可保的范围内^[20]。而且,若保险公司认为体育赛事安全情况不容乐观且难以改善,就可通过提高保费甚至拒绝承保的方式增加赛事组织者的保险成本,反向迫使赛事组织者主动改善安全生产环境,降低体育赛事安全风险。

就体育赛事的风险防控而言,风险的识别、监测、评估、模拟、预警等,都是提高体育赛事风险管理水平的重要保障。本研究的主要贡献是在新《安全生产法》实施的背景下,倡导体育赛事的利益相关方将导致危机被动的风险管理过程替换为主动的风险管理过程,明晰赛事组织者的安全保障义务,引导赛事参加者树立户外安全观,确立监管者的阶段性监管和应急救援机制,最终实现体育赛事风险防控从粗放型治理转向精细化治理。

参考文献:

- [1] 安东尼·吉登斯,吉里斯多弗·皮尔森.现代性——吉登斯访谈录[M].尹宏毅,译.北京:新华出版社,2001:77.
- [2] 尚勇,张勇.中华人民共和国安全生产法释义[M].北京:中国法制出版社,2021:4.
- [3] GREER A. Extreme sports and extreme liability: The effect of waivers of liability in extreme sports[J]. DePaul J Sports L & Contemp Probs, 2012, 9(1): 81-106.
- [4] 黄典剑.安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制建设探讨[J].中国安全生产,2017,12(7):36-38.
- [5] THORPE D, BUTI A, DAVIES C, et al. Sports law[M]. Third edition. South Melbourne: Oxford University Press Australia & New Zealand, 2017: 326-330.
- [6] 朱文英.马拉松蹭跑者损害的民事责任承担[J].体育学刊,2018,25(6):43-48.
- [7] 李遐楨.应急管理部门“安全监管”范围辨析[J].劳动保护,2021(10):25-28.
- [8] 田川颐,闫俊涛.依法治体:体育赛事安全合作监管模式研究[J].北京体育大学学报,2021,44(10):121-128.
- [9] ALÁNTARA-AYALA I, OLIVER-SMITH A. Early warning systems: Lost in translation or late by definition? A FORIN approach[J]. International Journal of Disaster Risk Science, 2019, 10(3): 317-331.
- [10] 邵勇宏.重大事件预警监测机制的构建[J].江苏警官学院学报,2017,32(2):48-52.
- [11] 国家体育总局等十一部门联合印发《关于进一步加强体育赛事活动安全监管服务的意见》[EB/OL].(2021-07-06)[2022-03-17].http://www.gov.cn/xinwen/2021-07/06/content_5622734.htm
- [12] 常州市体育局产业处.常州市大型体育赛事活动和公共体育场馆突发事件应急预案[EB/OL].(2020-12-25)[2022-03-17].http://tyj.changzhou.gov.cn/html/tyj/2020/FMAJPNIE_1225/19265.html
- [13] 杨雪冬.风险社会理论述评[J].国家行政学院学报,2005(1):87-90.
- [14] 桑海泉,刘骥,魏利军,等.重大危险源动态监管与应急救援平台建设研究[J].中国安全科学学报,2007(7):81-88+177.
- [15] 曹海峰.新时期国家应急预案体系再定位与系统重构[J].国家行政学院学报,2018(6):68-72+188-189.
- [16] 张红.我国突发事件应急预案的缺陷及其完善[J].行政法学研究,2008(3):9-15.
- [17] 陶鹏.论应急预案编制与管理的政策过程面向[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2021,42(2):26-31.
- [18] 刘亚云,罗恒,钟丽萍.英超赛场突发事件预测预警机制及对我国的启示[J].体育学刊,2014,21(3):58-61.
- [19] HOWELL B, KAVANAGH J, MARRIOTT L. No-fault public liability insurance: Evidence from New Zealand[J]. A Journal of Policy Analysis and Reform, 2002, 9(2): 135-149.
- [20] 钟丽萍,范成文,刘亚云.我国大型体育赛事公共安全应急社会参与研究[J].体育学刊,2018,25(5):58-62.