

## 我国体育赛事重大突发事件发生机制及应对策略研究

许秋红<sup>1</sup>,孙凯歌<sup>2</sup>,严燕<sup>3</sup>,吴香芝<sup>2</sup>

(1.江苏省体育局综合业务处 江苏 南京 210024; 2.江苏师范大学体育学院 江苏 徐州 221116; 3.南京工业大学体育学院 江苏 南京 211816)

**【摘要】**通过文献资料、专家访谈和实地考察法,分析我国体育赛事重大突发事件的发生机制,并提出应对策略。研究认为:环境因素和赛事自身潜在风险,认识层面的安全意识松懈和盲目逐利,预防不到位和监管缺位等各因素相互影响和作用,进而发生一般性突发事件或重大突发事件。当发生一般性突发事件时,如果应急响应缺失则会导致事态恶化而转变成重大突发事件。为降低重大体育赛事突发事件发生概率、减少重大体育赛事突发事件造成的损失,应提升防控能力、提升监管力度和做实应急预案。在提升防控能力方面要提高防范意识、完善防范机制、提升预警能力;在提升监管力度方面要推行防范清单、明确监管内容、提高监管效果;在做实应急预案方面要提升应急意识、编制应急预案、加强应急资源保障。

**【关键词】**体育赛事;重大突发事件;应急意识;应急预案;应急响应

**【中图分类号】**G812

**【文献标志码】**A

**【文章编号】**2096-5656(2022)05-0085-08

**DOI:** 10.15877/j.cnki.nsic.20221013.001

随着人们生活方式的多样化、个性化发展,山地越野、综合格斗、翼装飞行等新兴高危险性体育项目及相关赛事成为人们挑战自我潜能、感受运动魅力、展示自我风采的选择。然而,我国部分新兴高危险性体育项目尚未形成成熟的技术标准和规范,赛事相关安全风险和隐患日益增多<sup>[1]</sup>;社会性或商业性体育赛事因组织管理不规范、防控措施不专业、监管不及时、防控和应急方案不到位等一系列因素,在比赛过程中屡屡出现突发事件,并造成严重的生命财产损失<sup>[2]</sup>。2021年6月,在甘肃省白银市景泰县举办的(第四届)黄河石林山地马拉松百公里越野赛中,突发事件致21名参赛运动员失去生命(以下简称“白银马拉松越野赛事件”)。国家、地方体育部门高度重视,一大批存在风险隐患的体育赛事紧急暂停。2021年7月,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》,2022年3月,国家体育总局发布《关于建立健全体育赛事活动“熔断”机制的通知》,旨在加大体育赛事活动的监管,在出现或者可能出现比较严重突发事件时,能快速中断赛事、防止或者减少生命

财产损失。

体育赛事,尤其是规模大、聚集人群多、环境复杂、安全隐患多的赛事,极易发生突发事件<sup>[3]</sup>。通常情况下,体育赛事突发事件破坏力大、影响范围广,容易造成巨大的生命财产损失<sup>[4]</sup>。当前,学者多围绕体育风险管理<sup>[5-6]</sup>、评估<sup>[1]</sup>与治理<sup>[7]</sup>,以及突发事件的预警管理<sup>[8]</sup>、应急处理<sup>[9]</sup>与预案<sup>[4]</sup>等进行研究。无论是学术研究还是实践操作,尚未深入探究体育赛事重大突发事件的发生机制,对具体应急方案也缺乏足够重视。科学认识体育赛事重大突发事件发生机制、做好赛事风险评估、制定详细应对预案和紧急处理方案,对确保赛事安全、有序进行,具有重要实践价值和理论意义。

收稿日期:2022-02-17

基金项目:江苏省体育局重大体育科研课题(ST213103);教育部人文社会科学研究规划基金项目(19YJA890025)。

作者简介:许秋红(1968—),女,江苏淮安人,双学士,副研究员,研究方向:体育管理。

通信作者:吴香芝(1979—),女,江苏徐州人,博士,副教授,研究方向:体育产业政策法规。

### 1 体育赛事重大突发事件发生机制

《中华人民共和国突发事件应对法》第三条指出“突发事件通常指突然发生,造成或者可能造成严重的社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件”。依据社会危害程度、影响范围,突发事件分为特别重大、重大、较大和一般等4级。根据我国《生产安全事故报告和调查处理条例》规定,体育赛事突发事件若造成10人以上30人以下死亡,或者50人以上100人以下重伤,或者5000万元以上1亿元以下直接经济损失的突发事件则为重大突发事件,该标准以上为特别重大突发事件,该标准以下为较大突发事件或一般突发事件。

体育赛事,尤其是户外具有高风险性的体育赛事,诸如速降滑雪、徒手攀岩、翼装飞行、低空跳伞、

山地越野、潜水等项目,自身依附于极具危险的自然环境;同时,由于这些运动项目具有专业性强、技术性强、危险性高等特征,比赛过程中一旦发生意外事故,极易演变成重大突发事件。2014年,国务院正式取消商业性和群众性体育赛事审批,体育赛事监管面临立法尚未完善、资源供给不足、执行效率低缓、约束效果欠佳等现实困境<sup>[2]</sup>。赛事举办方盲目逐利、心存侥幸心理、安全意识松懈,缺乏针对赛事突发事件安全风险评估和预警管理评估;环境因素和赛事自身潜在风险客观存在,安全意识松懈和盲目逐利导致预防不到位和监管缺位,监管缺位又诱导安全意识松懈和盲目逐利。这些因素相互影响和作用可以直接或间接导致重大突发事件发生,在导致一般性突发事件发生时,则易因应急响应缺失而转化为重大突发事件(图1)。

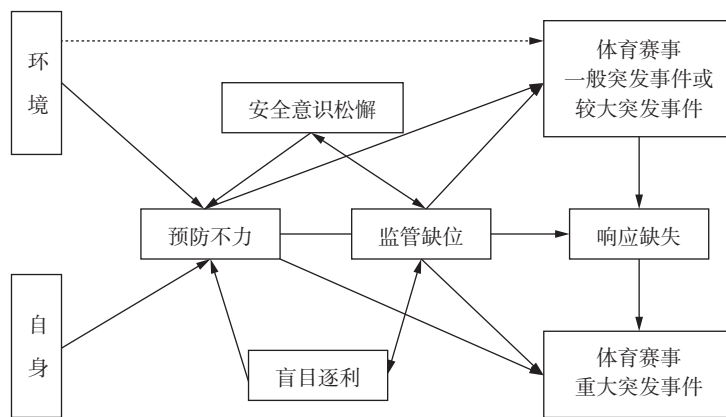


图1 体育赛事重大突发事件发生机制图

Fig.1 Occurrence mechanism of major emergencies of sports events

#### 1.1 客观诱因:环境因素和赛事自身

体育赛事根植于社会环境和自然环境中,通常依托于人工修建的大型体育场馆和独特的自然地理环境。作为不可预知、潜在可能发生的社会事故、自然极端或恶劣天气、卫生和安全事件等,如果在体育赛事间交叉发生,极易形成体育赛事重大突发事件。世界足球史上多起突发事件均与此相关,如1982年10月20日莫斯科惨案,死亡人数340人;2001年4月16日约翰内斯堡惨案,47人丧失生命<sup>[10]</sup>。此外,体育场馆周边安保管、交通秩序、人群聚集、比赛结果以及体育场馆维护不当、硬件老化、服务不到位、管理疏忽等各种要素的瞬息变化、紧密连接、交互叠加,也会酿成体育赛事重大突发事件。2008年北京奥运会以来,我国承办的大型体育赛日益增多,围绕大型体育赛事所涉及的交通、安保、场馆等相关

体育赛事风险防控的治理能力和治理体系日益完善<sup>[11]</sup>,体育场馆内发生的重大突发事件日益减少。

近年来,全民健身热催生了体育项目多元化需求,越来越多的体育爱好者不再局限于传统体育项目,更热衷于冲浪、沙漠穿越、山地越野、登山、滑雪等充满挑战、刺激的项目。在此背景下,越来越多的高危险性、刺激性体育赛事被开发。然而,诸如越野马拉松等超高强度的危险性体育赛事,活动地一般处于户外山地、丘陵、沙漠等区域,通常与险峻自然环境融为一体,场地的难度级别参差不齐、周边环境复杂等因素大大增加赛事风险系数,防控和处置难度大,推高了突发事件的风险因素。此外,赛事相关监管标准不完善,主办方组织运营经验缺乏、安全防控和救援技术不成熟、安全保障和追踪监测不充足,以及部分参赛者缺少参赛经验、盲目从众的参赛行

为等相关人为因素,也成为体育赛事重大突发事件的主要诱因。

### 1.2 发生根源:意识松懈和盲目逐利

赛事环境和赛事自身是导致体育赛事重大突发事件最直接、最根本诱因。纵观现代体育发展历程,体育比赛过程中体育馆倒塌、球迷暴动、恐怖袭击、枪杀失窃等重大突发事件屡屡发生。然而,随着科学技术发展以及体育赛事组织体系的完善,绝大多数(体育场内)体育赛事重大突发事件可以通过组织准备、日常监控和危机管理等预警管理机制得以有效规避<sup>[12]</sup>。然而,自我国体育赛事审批取消以来,国家、地方体育行政部门针对体育赛事的监管力度有所下降。一些备受年轻人喜爱的新兴户外体育赛事,因蕴含巨大的商业价值,大量赛事举办经验不足甚至缺乏的社会组织、社团以及公司等蜂拥而至,参与和组织体育赛事,为赛事安全埋下诸多隐患。

其一,在实际操作层面,赛事举办方存在松懈意识和侥幸心理,忽略赛事举办的专业性和复杂性,忽视赛事安全因素评估,疏于赛事突发事件的预防与应对的风险和预警管理。其二,体育赛事具有重大的商业价值,赛事组织机构和管理机构均有强大的利益诉求,难免为盲目追求利益,缩减赛事安全保障和风险管理预算。部分体育赛事运营公司为获得赛事运营权而压低报价或者虚报办赛成本,相应地在运营过程中,为获取利润而又不得不降低成本削减预算,导致体育赛事风险系数提高。其三,地方政府以及体育行政部门基于体育赛事对于促进城市宣传、拉动经济和提升文化品牌等多方面的积极作用,鼓励、支持社会组织、赛事公司积极举办大规模、有影响力的体育赛事。同时,将赛事筹办、举办权全权交由赛事运营公司主导,在一定程度上弱化了政府的监管职能。其四,部分社会组织和赛事运营公司,在赛事运营能力不足的情况下,盲目提高赛事档次,肆意扩大赛事规模,导致赛事安全防护出现漏洞。此外,部分赛事因筹备阶段缺乏必要风险管理预警机制和突发事件处理预案,本来为一般性突发事件往往因未及时处理而转化为重大突发事件。

### 1.3 主要环节:防控不力、监管缺位和响应缺失

2004年7月1日《中华人民共和国行政许可法》实施以来,国家体育总局和各地方体育行政部门在体育行政审批上有了重大改革。其中,大量的体育

行政许可项目被取消,在高危险性体育项目经营许可方面只对滑雪、游泳、蹦极、潜水、攀岩活动的开展资格进行安全许可、审查和监督。2014年,国务院出台《国务院关于加强发展体育产业促进体育消费的若干意见》,进一步指出“取消商业性和群众性体育赛事活动审批”,除全国综合性运动会、部分国际体育赛事、《全国性单项体育协会竞技体育重要赛事名录》赛事和少数特殊项目赛事采取审批制度外,其他体育赛事审批一律取消。然而,为顺应我国体育事业放管服改革发展,国家体育总局和各地方体育行政部门针对放权后的体育赛事均提出要加强体育赛事监管,但实践中在体育赛事的安全防控方面“具体管什么、怎么管”并没有具体规定。从国家到地方各级政府 and 体育行政部门均未设置相关具体监管事项,导致很多体育赛事的安全防控或流于形式,或停留在书面上。

在政府有效监管下,赛事主办方做到赛前制定突发事件应急预案,赛中实施快速、高效的突发事件响应,在一定程度上可以确保将赛事潜在风险扼制在萌芽之中,切实降低突发事件的发生率。突发事件应急预案主要指针对可能发生的重大事件或灾害,为保证迅速、有序、有效地开展应急与救援行动,减少事故损失,而预先制定的有关计划或者方案<sup>[13]</sup>。突发事件响应是指当突发事件发生时,快速启动急救和援助,以控制事态发展、防止次生灾害、稳定社会秩序等。实践中,二者相辅相成,是赛事安全、顺利进行的基本保障与核心基础,尤其后者针对赛中突发事件,通过快速响应可及时控制事件恶性发展。依据《中华人民共和国突发事件应对法》及相关规定,市、县政府预案应具备一般性体育赛事突发事件的响应能力,省级政府体育赛事应急预案应该具备重大突发事件的应急响应能力。国家在森林火灾、防汛抗旱、地质灾害、海上搜救等传统突发事件的重点领域制定专项突发事件应急预案。但是涉及山地、丘陵、沙漠、水上、空中等诸多领域的体育赛事,并未制定国家应急管理预案,地方性政府应急预案也很少。现实操作层面因为缺少政府专项应急管理预案指引而制定的内部突发事件应急预案,面对赛事突发事件即使能快速做出响应,但通常体现为力度小、速度慢、效果差。类似于白银马拉松越野赛事件,突发事件一旦发生,常因缺少有效的急管理

预案而发展成为体育赛事重大突发事件。

## 2 我国体育赛事重大突发事件应对现状

### 2.1 监管意识高度提升,监管政策快速出台

我国全面取消社会性体育赛事审批以来,体育赛事活动呈现快速增长趋势。如2018年我国共举办800人以上马拉松赛事1581场,同比增长43.46%,参赛人次达583万,我国马拉松赛事体现出“井喷式”的发展态势<sup>[14]</sup>。直至白银马拉松越野赛事件之前,尚无体育赛事发生重大突发事件。虽然,在部分赛事中也存在少量的突发事故,但是依靠政府应急管理体系,赛事主办、承办以及运营机构联合交通、医疗、消防等部门尚能有效应对。

白银越野马拉松突发事件之严重、影响范围之广,引起巨大的社会舆论,同样也引起国家、地方政府、体育行政部门的高度重视。同时,该事件也暴露出我国对高危险性体育赛事在法律规制方面存在的顶层设计缺失、法律制度不完善等问题<sup>[15]</sup>。2021年7月,国家体育总局印发《关于进一步加强体育赛事活动安全监管服务的意见》,强调行政监管与行业自律相结合,并按照规定和职责分工进行监管,加强事中、事后监管,建立完善的追责问责机制。与此同时,各省、市政府也快速出台若干体育赛事监管相关政策文件,重点规范高危险性体育赛事经营,加大监管力度,细化监管内容,明确监管主体和监管责任。如2021年9月8日,四川省出台《体育赛事活动安全监管服务办法(试行)》以进一步强化体育赛事活动安全监管服务。

### 2.2 重视监管防控措施,忽视应急处置方案

我国大型、超大型体育赛事的风险防控一直受国家及各级政府的高度重视,如全运会、奥运会等超大规模体育赛事,经过长期的实践经验积累,已形成比较成熟和完备的安全标准和相对稳定的安全风险防控和监管机制。2014年,在南京举办的第二届青奥会,为应对赛事突发事件,组委会制定了《南京青奥会赛时危机管理计划》,组建35个职能部门明确相关责任职能,共制定365个应急预案,以预防、应对赛事可能出现的各种潜在安全事故。白银马拉松越野赛事件发生后,国家开始高度重视商业性和社会性体育赛事突发事件的预防和监管,但是应急处置预案设置依然比较笼统。

2022年3月5日,国家体育总局印发《关于建立健全体育赛事活动“熔断”机制的通知》,提出体育赛事突发事件发生时的应对机制,要求主办方、承办方、协办方等组织者制定包括“熔断”机制在内的应急处置预案。各地方政府、体育行政部门相继制定规制条款,在一定程度上对办赛主体、参与者、监管者产生了约束力<sup>[16]</sup>。但是,大量的赛事管理办法或规定,对于交通、医疗、公共安全等表述过于“概括化”,缺乏具体的应急处置条款<sup>[17]</sup>。针对赛事安全问题更注重监管防控措施,而忽视应急处置方案的制定、实施、保障等,针对体育赛事重大突发事件“处置什么”“怎么处置”“谁处置”等问题,并没有相应的具体规定或方案。

## 3 我国体育赛事重大突发事件应对策略

### 3.1 提升防控能力

体育赛事种类和数量繁多,赛事主办机构运营能力参差不齐,连同客观的极端自然环境以及若干参赛者的冒险、激进行为等因素,不仅增添诸多安全隐患,同时也进一步加剧应对突发事件的操作难度。《中华人民共和国突发事件应对法》提出突发事件应以预防为主,要对可能发生的突发事件进行综合评估和防控,以减少重大突发事件。相应地,科学有效地防控是减少体育赛事重大突发事件的重要前提和保障。在体育赛事风险防控实践中,应围绕体育赛事涉及监管主体、行业协会、主办和承办机构、运营公司等多元化主体,通过高度重视赛事风险、提高防范意识,做足风险评估、完善防范机制,优化风险监测、提升预警能力等举措提升体育赛事重大突发事件的防控能力。

#### 3.1.1 重视赛事风险、提高防范意识

体育赛事风险与赛事安全相生相伴,且客观存在,尤其是新兴高危险性的户外体育赛事日趋增多,其赛事风险问题备受关注。为确保赛事安全进行,保障参赛者的生命安全,体育赛事监管、主办、协办、承办等相关责任主体必须高度重视体育赛事风险,正确认识体育赛事风险客观存在,树立体育赛事“健康第一,安全至上”的发展理念,有效提高防范意识。首先,主办方针对体育赛事活动参与人员(运动员、教练员、裁判员、工作人员、观众等)进行安全、风险意识宣传和教育,规定各项安全防范义务和责

任,防止出现赛场暴力、打架斗殴、寻衅滋事等行为。其次,赛事活动主办方、承办方、协办方重视安全风险评估,制作详实的风险应对预案。同时,赛事组织内部机构强化赛事各部门管理责任,明确消防、气象、交通等多部门的安全职责。最后,关注体育赛事活动的社会和自然环境条件,统筹协调公安、气象、消防、卫生健康、应急管理等部门,构建责任清晰、分工明确的赛事安全协同运作机制。

### 3.1.2 做足风险评估,完善防范机制

体育赛事风险评估是量化体育赛事可能给人们的生活、生命、财产带来影响或损失的程度,是预防突发事件的重要环节<sup>[7]</sup>;风险防范则是指采取预防措施,以减少损失发生的可能性或者减小损失程度<sup>[18]</sup>。实践中,科学的风险评估和良好的风险防范机制共同构成体育赛事安全管理的基础,二者相辅相成,可以有效预防或降低体育突发事件发生的概率,以及在突发事件发生时能及时、有效控制事件发展<sup>[19]</sup>。其中,赛事风险防范作为核心环节,只有在科学风险评估的基础上,根据各种可能发生的风险制定合理的预防措施和应对方案。随着户外体育项目日益增多,一些在极端环境下举办的高难度、高风险赛事不断出现,在赛事举办前期必须经过专业人士对赛事组织的各个环节、赛场的各个区域和赛事各时段的风险内容、类别和级别进行科学风险评估。此外,在做好前期风险评估的同时,各相关主体间形成有效风险归属协议,明确风险责任归属。根据体育赛事风险内容、性质、级别,以及发生概率、防控成本等相关因素,决定风险类型,确定风险的转移、回避或者自留,并制定相关风险防范方案。

### 3.1.3 优化风险监测,提升预警能力

围绕体育赛事风险管理,在前期做足风险评估、完善防范机制的基础上,赛事运营和主办方还必须在赛事整个运行过程中,实时、精准的监测安全状况,有效使用检测数据,针对异常状况做出快速反应。赛事主办方、协办方和主管部门要及时追踪风险监测状况,对可能诱发突发事件的因素进行快速检查和评估,预判事故发生概率,有针对性地调整风险管理和应急处理方案。与此同时,要借助先进科学技术针对安全状况进行有效监测和分析,以此提升预警能力,并根据预警信息调整赛事进程,从而防止重大突发事件发生。如在体育赛事安全检测中,

若出现大风或暴雨等异常天气的概率较高,或将影响体育赛事正常举办,则必须及时编制风险预警通知;并充分利用卫星通信设备、互联网平台、手机终端、微信公众号、赛事APP、现场电子显示屏等方式及时发布预警通知,有效对外公开、公布风险状况,提升风险信息传播速度和广度<sup>[20]</sup>,通知相关方做好组织防护和自我防护准备。

## 3.2 提升监管力度

白银马拉松越野赛事件后,各级政府、体育行政部门虽然依照国家赛事安全监管的政策要求,出台了大量政策文件,但是在实践工作中应对体育赛事突发事件的重点依然放在强化监督机构、明确监督主体、细化监督内容等安全监督制度建设方面。在具体执行过程中依然面临监督乏力、监管缺位等问题。应该通过紧跟赛事进程推行防范清单,制定监管标准、明确监管内容,或者设置前置审批以提高监管效果。

### 3.2.1 紧跟赛事进程,推行防范清单

体育赛事进程是指体育赛事从开始到结束的全过程轨迹。体育赛事作为一项规模大,影响范围广,涉及领域多,需要多部门协同参与的社会文化活动,不仅体现在赛事活动本身,还涉及赛事报名、签到、开幕、安保、裁判、志愿者服务、直(转)播、颁奖、开闭幕式等若干具体事项。在赛事监管中,必须围绕赛前、赛中、赛后等整个赛事进程,制定和落实各个赛事相关具体事项的防范清单,明确各个事项主要责任人员、防范内容、防范事件节点,设立专门人员依据防范清单进行全程监督,最终实现体育赛事安全防范的系统性、全面性和科学性。

### 3.2.2 制定监管标准,明确监管内容

缺少体育赛事安全监管标准,是难以落实体育赛事安全监管的主要原因。相对而言,我国系统内大型体育赛事均有全面、系统的安全监管标准,但是诸多潜在安全隐患的社会性新兴高危险性体育赛事尚无统一监管标准。防范新兴高危险性体育赛事发生重大突发事件,各级政府、体育行政部门,必须在国家体育总局的引导下,协同单项体育协会、赛事运营机构、赛事和风险管理领域专家,围绕新兴体育(项目)赛事针对风险内容确定、等级划分,制定赛事风险管理标准。同时,在具体实践层面针对赛事举办方、协办方、承办方等相关责任主体,围绕赛前、

赛中、赛后等整个赛事进程,不断强化监督和监管力度,确保赛事风险管理标准得以有效实施。

### 3.2.3 设置行政许可,提高监管效果

体育赛事前置性审批的体育行政许可制度在规范高危险性体育经营行为、减少高危险性体育赛事突发事件方面发挥着重要作用,也是当前最具有监督力度的体育行政管理方式<sup>[21]</sup>。一直以来,我国针对大型体育赛事和特殊体育赛事,一贯实施审批制度,有效保障体育赛事的安全运行。该制度针对外部高危险性体育赛事设置行政许可具有重要的参考价值 and 借鉴意义。设定高危险性体育赛事许可是高危险性体育赛事安全运行的第一道防线,既能确保具备一定资质的机构或组织运营体育赛事,又能淘汰部分赛事运营能力欠缺的组织机构。2022年3月31日,国家体育总局印发《体育总局关于进一步加强户外运动项目赛事活动监督管理的通知》,提出加强户外高危险性体育赛事活动的事中、事后监管,并要求“各户外运动项目管理中心和全国性单项体育协会完成制度标准规范建设工作”,成为我国设置高危险性户外体育赛事行政许可的重要依据。2022年颁布的《体育法》在第一百零六条又专门规定进行高危性体育赛事活动经过行政许可程序。但是至本文成稿前为止,尚未有相关政策细则来指导认定和设定高危险性体育赛事的具体事项和具体范围,需要尽快对之研究、界定和认定。

## 3.3 做实应急预案

重大突发事件具有发生突然、发展速度快、危害程度大、社会影响力大等特点。周密的风险评估和详细全面的防范预案,虽无法杜绝突发事件的发生,却可以有效降低突发事件的发生概率和减少不必要损失。依据国务院制定的《国家突发公共事件总体应急预案》,体育赛事重大突发事件属于二级国家突发公共事件,由省级人民政府负责应对和处置。当体育赛事发生重大突发事件时,通过省级各应急机构快速启动应急预案进入救援状态,是有效控制事态发展的关键环节,而省级体育赛事重大突发事件专项应急预案是应对突发事件的重要依据。因此要做实省级体育赛事重大突发事件应急预案,以及其他县市区配套应急预案的编制和实施。

### 3.3.1 加大宣传教育,提升应急意识

近年来,国家体育总局相继出台《体育赛事活

动管理办法》(2020)、《关于进一步加强体育赛事活动安全监管服务的意见》(2021)等系列文件,指导和规范地方政府、体育行政部门有效预防和应对体育赛事突发事件。但是,在实践中却面临着执行困难,发挥作用有限等问题。如部分体育赛事管理和运行机构对上述文件并不熟悉,即使有所了解也缺少突发事件的安全管理和应急处理意识。另外,部分体育赛事主办方虽具有一定的赛事安全管理意识,但是针对体育赛事重大突发事件的防范措施、响应方式等专业知识相对匮乏。赛事进程中一旦发生突发事件,则可能因为行动不及时、救援效果差,造成更大的生命财产损失。

有效应对体育赛事重大突发事件,必须加大宣传教育,提升应急意识。各级政府、地方体育行政部门责无旁贷:一方面,落实学习和贯彻国家体育总局事关体育赛事管理的相关政策文件精神,结合本地体育赛事发展状况,制定相应的体育赛事突发事件应急预案;另一方面,针对体育赛事运营公司及相关机构积极开展政策解读、学习和宣讲活动,加强对工作人员、志愿者等赛事相关人员的赛事安全管理培训,并组织开展事故预警、应急指挥、疏散和搜救等应急演练。

### 3.3.2 落实组织机构,编制应急预案

2013年10月25日,国务院办公厅印发《突发事件应急预案管理办法》,指出“突发事件的应急预案分为总体应急预案和专项应急预案,根据制定主体不同可分为政府类预案和单位类预案”。其中,重大突发事件政府类应急预案主要由国家和省政府或者相关行政机构制定,具有强制性、行政性和广泛性,并规定具体救援组织机构、救援保障措施,以及相关奖惩机制等。长期以来,我国体育赛事突发事件应急预案主要为体育赛事组织者制定的内部突发事件应急预案。相对于国内外大型、超大型体育赛事具有比较规范的应急预案和配有相应的组织机构加以落实,我国的中、小型商业性和群众性体育赛事,既缺乏国家统一的应急预案标准,也面临着应急预案不规范,内容流于形式,组织机构执行力偏低等问题<sup>[16]</sup>。

加强应对中、小型商业性和群众性的社会性体育赛事潜在的突发事件,必须以《突发事件应急预案管理办法》为依据,编制省级政府类体育赛事重

大突发事件应急预案,落实相应的执行组织机构,一方面,省级政府和体育行政部门应充分利用各种资源,快速推进体育赛事重大突发事件应急预案的编制,加大相关组织和机构的执行力度,有效提高应急能力;另一方面,市、县级政府和体育行政部门也应该制定本地区的体育赛事突发事件应急预案,在重大突发事件救援中有效配合省级救援机构,提升体育赛事重大突发事件的综合应急能力。

### 3.3.3 系统协同推进,加强资源保障

体育赛事重大突发事件作为社会性公共事件,其应急响应行动需要省、市、县(区)各级政府、体育行政部门等多部门协同参与,以及大量的人、财、物等资源作为保障。通常而言,应对较大、一般体育赛事突发事件,指导机构主要为赛事所在地级市及市级以下地方政府、体育行政部门。而重大突发事件,则需要省级政府部门作为应急响应的主要领导机构,为满足应急响应所需的资源保障,还必须调动市、县级的应急、消防、公安、医疗等救援力量,以及更广泛的社会力量。

实践中,针对体育赛事重大突发事件做出快速的应急响应,要及时启动省级政府救援,系统推进多部门协同合作,加强资源保障。一方面,省政府应急专门机构协同市、县(区)各级政府、体育行政部门和其他相关机构的积极配合,统筹省、市、县(区)的医疗、交通、通信、气象等资源,确保各级各类组织的人、财、物等资源充足到位。另一方面,增强各级政府、社会组织机构以及个人的协同救援意识,充分调动群众的积极性和主动性。强化和提升体育赛事参与主体的自防自治、群防群治、自救互救能力,引导社会力量规范有序参与应急救援行动,形成共同维护公共安全,构建社会协同的救助体系。

### 3.3.4 强化救援责任,追究失职责任

在体育赛事重大突发事件的应急救援中,强化各相关主体责任、追究失职责任是保障救援质量的重要环节。体育赛事重大突发事件的救援中,省级政府负责全面统筹指挥,省、市、县(区)各级政府,协同体育、公安、武警、医疗、交通、消防等部门共同承担救援责任。体育赛事重大突发事件的应急救援强调救援行为的反应灵敏性和运转高效性,要加强各部门间的应急联动,在救援过程中如部分救援主体出现反应怠慢、动员缓慢、行动迟钝等失职行为,要

承担相应的行政责任和法律责任。赛事举办方是体育赛事的主要责任方,承担重大突发事件的主要责任。其中,因突发事件涉及相关财产损失、救援支出等主要费用均由赛事举办方承担,其他保险公司、组织机构、运营机构等相关责任主体需要承担连带责任。如果赛事举办方在安全防范方面弄虚作假,未按标准或程序落实风险防控,在救援中未积极配合行动,必须严厉追究其失职责任,承担相应的行政、法律责任。

## 4 结语

体育赛事风险无时无刻不在,虽然无法杜绝此类事件发生,但是可通过安全风险管理和政府监管降低重大突发事件发生概率。其中,体育赛事重大突发事件,带来的财产损失严重、社会影响程度大,应急救援难度高,需要动用大量政府资源。以高危险性、依托自然环境为代表的新兴体育赛事潜在的安全风险也日益增多。大力发展新兴体育赛事,满足全民健身需求,有效应对体育赛事重大突发事件,必须强化各级政府及体育行政部门的监管职能,通过宣传和教育提高监督意识,提高监管力度和综合应急能力,做实政府类专项应急预案,确保体育赛事健康安全。同时,面对突发事件时应建立能快速启动、及时响应的政府救援机制,明确各方救援责任,有效控制赛事重大突发事件发展,尽量减少生命、财产损失。

## 参考文献:

- [1] 姜鑫.中国马拉松参赛者参赛风险评估与控制路径研究[D].长春:东北师范大学,2019.
- [2] 刘露,王庆军,陈叙,等.审批权取消背景下我国马拉松赛事政府监管现状和优化策略[J].体育文化导刊,2021,(11):41-48.
- [3] 殷杰,吴倩倩,郑向敏,等.大型体育节事活动突发事件分析[J].体育文化导刊,2015,(9):30-35.
- [4] 汪全胜,王萌.论我国大型体育赛事突发事件应急预案的制定[J].成都体育学院学报,2022,48(1):92-97.
- [5] 张大超,李敏.国外体育风险管理体系的理论研究[J].体育科学,2009,29(7):43-54.
- [6] 张传昌,王润斌.疫情防控常态化背景下大型体育赛事风险管理的历史经验与现实镜鉴[J].体育学刊,2022,29(3):26-33.
- [7] 曾珍,吕万刚.大型体育赛事公共安全风险精细化治理:动因分析、价值场景与推进路径[J].武汉体育学院学报,

- 2020,54(11): 13-19.
- [8] 陆卫平,柴建设,孟繁林.北京大型体育赛事突发事件应急处理[J].首都体育学院学报,2006,18(1): 26-28.
- [9] 刘亚云,钟丽萍,李可兴,等.大型体育赛事突发事件的预警管理[J].体育学刊,2009,16(9): 32-35.
- [10] 徐邦印.多布杰高温退赛非个例,世锦赛6户外项目近百人未完赛[EB/OL].(2019-10-06)[2022-07-01].http://www.game234.com/haiwai/20191006/7141231.html.
- [11] 傅钢强,魏歆媚,刘东锋.人工智能赋能体育场馆智慧化转型的基本表征、应用价值及深化路径[J].体育学研究,2021,35(4): 20-28.
- [12] 范成文,刘亚云,钟丽萍.从“平安奥运”看大型体育赛事突发事件预警管理[J].首都体育学院学报,2010,22(5): 15-17.
- [13] 计雷,池宏,陈安,等.突发事件应急管理[M].北京:高等教育出版社,2006.
- [14] 敬艳,柳鸣毅,刘建国,等.英美越野跑赛事安全风险防控治理经验与启示[J].体育学研究,2022,36(2): 52-64.
- [15] 汪全胜,张奇.我国高危险性体育项目行政许可条件设置的完善——基于现行法律文本的考察[J].南京体育学院学报,2019,2(12): 1-8.
- [16] 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(12): 121-128.
- [17] 林桥兵,吴钟,兰彦芳,等.重大突发公共卫生事件下我国大型体育赛事风险防范与管理研究[J].吉林体育学院学报,2020,36(3): 30-35.
- [18] 霍德利,仇慧,仇军.大型体育赛事风险预警模型与应对策略研究[J].沈阳体育学院学报,2014,33(5): 6-11.
- [19] 梁华伟,原颜东,薛红卫.基于BP神经网络的体育赛事风险预警模型[J].统计与决策,2018,34(16): 85-88.
- [20] 徐伟康.数据权益:我国体育赛事直播节目私法保护的另一种思路[J].体育学研究,2022,36(3): 102-110.
- [21] 汪全胜,宋琳璘,张奇.我国高危险性体育项目的立法缺陷及其完善[J].武汉体育学院学报,2020,54(6): 46-53.

#### 作者贡献声明:

许秋红:提出论文选题,设计研究框架,撰写论文;  
严燕,孙凯歌:收集资料,撰写论文,校对文字;吴香芝:  
提出论文选题,设计研究框架,撰写、修改论文。

## Occurrence Mechanism and Coping Strategies of Major Emergencies during Sports Events in China

XU Qiuhong<sup>1</sup>, SUN Kaige<sup>2</sup>, YAN Yan<sup>3</sup>, WU Xiangzhi<sup>2</sup>

(1. *Comprehensive Business Office of Jiangsu Provincial Sports Bureau, Nanjing 210024, China*; 2. *School of Physical Education, Jiangsu Normal University, Xuzhou 221116, China*; 3. *School of Physical Education, Nanjing University of Technology, Nanjing 211816, China*)

**Abstract:** Through literature review, expert interviews and field survey, this paper analyzes the occurrence mechanism of major emergencies in Chinese sports events and the countermeasures. This paper claims that the cause for general or major emergencies could be attributed to environmental factors and the potential risks of the event itself, lax safety awareness at the cognitive level and blind pursuit of profit, lack of prevention and supervision etc., and the interactive effect among all the factors. When a general emergency occurs, the lack of emergency response leads to the deterioration of the situation, which will turn into a major emergency. In order to reduce the probability of occurrence of major emergencies in sports events and reduce the losses, suggestions are put forward to improve prevention and control capabilities, enhance supervision, and implement emergency programs. In terms of improving prevention and control, it is necessary to increase awareness of prevention, improve prevention mechanisms, and enhance early warning capabilities; in terms of improving supervision, it is necessary to implement prevention lists, clarify supervision content, and improve supervision effects; in implementing emergency programs, it is necessary to enhance emergency awareness, prepare emergency plans, and strengthen emergency resource guarantees.

**Key words:** sports events; major emergencies; emergency awareness; emergency plan; emergency response