

# 欧洲国家体育赛场突发事件 应急管理及其经验借鉴

罗 恒,钟丽萍

(湖南工业大学 体育学院,湖南 株洲 412007)

**[摘要]**对英国、德国、意大利体育赛场突发事件应急管理的应急组织体制、预测预警机制、应急处置机制、法律保障体系以及应急预案体系5个方面的成功做法与经验进行了详细介绍,并结合我国体育赛场突发事件应急管理的实际情况,提出对我国的启示:完善体育赛事突发事的应急法制体系;加强体育赛事突发事件预测预警系统的建设;构建体育赛事突发事件应急管理信息系统;加强体育赛事突发事件应急管理队伍建设。

**[关键词]**体育赛场;突发事件;应急管理

**[中图分类号]**G811.2 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1674-117X(2015)06-0123-06

## On Emergency Management and Experiences Study in Sports Field in European Countries

LUO Heng, ZHONG Liping

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

**Abstract:** In view of the detailed introduction on five aspects of successful practice and experience of emergency organization and emergency management system, forecasting and warning mechanism, emergency disposal mechanism, legal security system and emergency plan system in the sports fields of UK, Germany, Italy, it put forward some enlightenments by combining with the actual situation of our country sports game of emergency management, such as: perfecting the sports legal system under the emergency things; strengthening the construction of sports events in order to predict warning system; building sports event of emergency management information system; strengthening the sports team construction of emergency management.

**Key words:** sports field; emergency; emergency management

随着社会经济与科学技术的快速发展,影响体育赛事安全的不确定因素日益增多,体育赛场突发事件的发生概率以及严重性都在上升。如2003年的SARS危机事件,使得原定於9月至10月在中国举行的女足世界杯异地举行,这对原赛事组委会和赞助商造成了严重的经济损失;2013年4月15日,波士顿马拉松赛遭遇恐怖袭击,共造成三人死

亡,百余人受伤,等等。这些赛场突发事件不仅对公民人身与财产安全造成了严重威胁,同时对赛事举办国家的经济、社会乃至政治都产生了重大影响。因此,构建体育赛场突发事件应急管理体制、机制已经成为世界各国以及国际社会共同关注的热点问题。“他山之石,可以攻玉”。欧洲国家因其经济发展快,社会转型早,职业体育发展的成熟度

收稿日期:2015-11-16

基金项目:国家社会科学基金项目资助(11BTY007);湖南省社科基金项目(11YBA108)

作者简介:罗恒(1990-),男,湖南郴州人,湖南工业大学助教,硕士,研究方向为体育教育训练学。

较高,体育赛场突发事件应急管理体制及其机制建设也因此较为完善,有着丰富的应急管理经验。本文选取英国、意大利、德国的足球赛事进行个案研究,分析其突发事件应急管理的相关经验及做法,力求为我国体育赛场突发事件应急管理体系及其机制建设提供启发和借鉴。

## 一 英国足球赛场突发事件应急管理

### (一) 应急组织体制

英国体育赛事突发事件应急管理体制大致可分为:国家、大区、郡以及郡下管辖的市政四个层级。在国家层面,英国首相是应急管理的最高行政官,其内阁紧急应变小组(COBR)则是中央政府应急管理和协调的最高机构,通常在面临重大危机并且需要跨部门协同应对时,以召开紧急会议的方式运作;大区在英国不是一级政府,其主要负责协调中央与地方政府应急管理工作;郡政府是英国应急管理的重要执行部门;郡辖管地区的市政则主要按照所属郡议会的要求来开展具体的应急管理工作。<sup>[1]</sup>一般性的突发事件由俱乐部所在的地方政府负责处置,其他地方政府以及非政府组织予以协助和支持。只有当突发事件超出地方政府处置范围和产生大范围影响的紧急情况才交由中央政府主导应对。<sup>[2]</sup>如1985年的“海瑟尔惨案”,1989年的“希尔斯堡惨案”,2010年12月1日伯明翰德比所引发的暴力冲突事件等,相关决策都是由COBR做出或提请首相决定的。

### (二) 预测预警机制

英国警察部门针对足球赛场突发事件分别制定了不同类型的突发事件应急预案,对各类突发事件的预测预警作出规范或要求。其中主要包括球迷骚乱、爆炸案件、球员斗殴、酒吧闹事以及球场坍塌事故等事件的处置预案,并配有相应的警力分工图表,以便根据不同的情况进行处理,并同俱乐部进行定期演练,测试预案的有效性,以不断完善。此外,其预测预警技术组织体系发展较为完善,英超联赛的球场大都安装了智能化的监控设备,用来发现或监控那些臭名昭著的足球流氓。智能化的监控设备可以从场馆的一端监控到另一端,并保持高速行为以及面貌识别特征,当某一运动物体满足一定条件时,该智能监控设备就会发出报警信号,从而通知监视人员对其进行处理。<sup>[3]</sup>如有球迷闹

事,其录像还可以法庭处理的依据。英国警察部门根据比赛的激烈程度以及赛前所掌握的相关信息,由低到高将比赛分为A、B、C三个危险等级,即不出问题的比赛、有可能会出问题的比赛、要出现问题的比赛,并根据不同的危险等级制定安保方案,部署不同的警力。例如,定位A级的比赛,场内警察较少,大约30人。而定为C级的比赛,则必须要有骑警和巡逻警察参加场外控制,赛场外还要有直升飞机、防暴车等到现场待命。<sup>[4]</sup>

### (三) 应急处置机制

英国政府为解决警察、消防、医护等主要应急部门在处置足球赛场突发事件时存在处置方式不同、通讯联络不畅以及缺乏协作配合等突出问题,提出实行“一元化”的组织领导体制,分“金、银、铜”三级应急机制,该应急机制既是一种应急处置模式,又是一个应急处置工作系统。一方面,根据突发事件的性质和大小形成不同的“金、银、铜”组织结构;另一方面,确定应急处置“金、银、铜”三个层级,各层级人员职责分工明确,并通过逐级下达命令的方式构成一个处置系统。“金”层应急组织主要解决“做什么”的问题,由一名高级指挥官负责指挥协调。该层主要从战略层面对突发事件进行总体控制,制定行动计划下达给“银”层级;“银”层级的应急机构主要解决“如何做”的问题,是从战术层面对突发事件的应急管理,由三名中级警官组成,其主要职责是带领警察执行命令,并及时反馈信息。“铜”层级别的应急组织机构则负责具体的应急工作,由警员、工作人员以及志愿者构成。<sup>[5]</sup>该层执行“银”层下达的命令,在合适的时间,以合适的方式做合适的事情。

### (四) 法律保障体系

英国是世界上较早制定有关足球赛场突发事件应急管理法律法规的国家。最早涉及到维护球场公共秩序,制止球场暴力等突发事件的英国法律可以追溯到1975年颁布了《体育场地安全法案》,该法案对比赛所使用场馆的安全性能作出了明确规定,并且必须获得当地政府颁发的安全证书。随后制定的《体育赛场火险和安全法》(Fire Safety and Safety of Place of Sport Act)对安全证书的要求作了更为详细、具体的说明。1985年的《体育赛事(酒水控制)法》(the Sporting Events (Control of Alcohol) Act),是英国政府首次正式针对足球流氓行

为所制定的法律,该法对于赛事期间酒精饮料的销售作出了明确规定。1985年海塞尔惨案发生后,英国政府又陆续制定了《足球观众法案》《足球竞赛法案》《足球犯罪法案》《足球骚乱法》《刑事审判和共次序法案》等一系列专项法案,这项法律赋予了国家以及地方政府在应对足球赛场突发事件行政上强大的公共权力,有效地维护了足球赛场秩序。<sup>[6]</sup>

## 二 德国足球赛场突发事件应急管理

### (一) 应急组织体制

德国足球赛场突发事件应急管理是在德国联邦政府运作机制的框架下运行的,分别在联邦政府、州政府以及地方政府三个层次上开展应急工作。在联邦政府层次上,2004年5月成立的联邦公民保护与灾难救助局(BBK)是德国政府应急管理的核心机构。在该机构负责下,由内政部牵头在北威州设立的体育赛事警情总中心(ZENTRLE STELLE FUER SPORTINFO)负责体育赛事方面的应急管理事务,其具体工作由北威州刑警局承办。该中心主要负责对国内外相关的体育赛事信息进行汇总、分析和流转,同时和各州的体育信息分中心、联邦警察以及各地“足球流氓”打击队专家保持着密切的合作,奠定了德国对全德体育赛事警情进行全面和准确评估的基础。<sup>[7]</sup>此外,在州政府和各地方政府分别设立了体育赛事警情分中心。该分中心并不是一个为了比赛而成立的临时机构,而是一个常设机构,主要负责对本地区举行的各类大型体育赛事(主要为足球)进行警情评估,做出相应决策。

### (二) 预测预警机制

在德国,每个州的警察部门都设有体育赛事警情分析中心,组合成一个联邦范围内的信息共享和预警网络体系,并且德国警情分析的预警系统针对不同性质的案件预警设置了不同声效的警报。比如在奥林匹克球场发生了重大球迷骚乱事件,柏林体育赛事警情分析中心会马上被预警,并且及时调动相应警力,对闹事球迷采取限制人身或其他强制措施。此外,在举办大型足球赛事时,赛前德国警方会牵头召开由场地方、赛方以及警方三方参加的勤务协调会,当勤务要点达成共识后,警方会再次浏览柏林大型活动数据库VDB,确保当天其他所有

的赛事及娱乐活动和该活动在警力配置、设备车辆以及交通线路等问题上不会相互冲突或影响。在2006年德国世界杯开始前,德国每个部门的业务专家都要分析预测足球世界杯期间本部门管辖范围内可能发生的与比赛直接或间接相关的案件类别,将之制成案件目录并提出相应的解决方案。

### (三) 应急处置机制

德国关于体育赛事重大突发事件的应急处置机制由三级指挥系统构成,第一级指挥部为前线指挥系统,即在事故发生现场设立临时指挥部,负责勤务的具体策略和安排,提出解决突发事件的具体方案;第二级指挥部是由高级警员组成,设在比赛场馆所在地的地方分局或市局的体育赛事警情分析中心,一般情况不对前线指挥部在具体战术方针作出过多干涉(因为前线人员是处理突发事件的专家),主要是对前线提供的解决方案进行审核和决策,以及对政治高层进行咨询;第三层级指挥部为最高层指挥系统,设在市局的体育赛事警情分析中心或联邦内政安全部门的联合指挥中心,由政府首脑和警方的高层领导等组成,其主要职责是对突发事件从政治层面作出决策和考虑,不插手警方具体操作过程。针对“足球流氓”的暴力行为,每一个德甲俱乐部所在地的警察部门都成立了一个被称为VB EG HOOLIGAN的机构,即“足球流氓”处置队,由常年和足球迷打交道的专业人士组成。

### (四) 应急预案体系

德国警方针对大型足球赛事的应急预案总体上分为三个层次:第一个层次是框架预案(RAHMENBEFEHL),通常被称为一号预案。是对足球赛制定的基础预案,其中对足球赛事的基本情况、常态上勤力量、勤务的基本内容和目标以及基本的安保标准进行描述,以之作为制定其他预案的基础,既保证此类安保任务能够得到统一执行,又避免了每次大型赛事再重新制定预案;第二个层次是实施预案(DURCHFUEHRUNGSPLAN),该预案是针对每一项具体赛事的预案。由赛事的勤务指挥部门针对某项具体的赛事情况,在基准预案的框架下制定具体实施预案。根据赛事的影响程度确定上勤的部门,根据必要情况进行赛事安全风险评估,根据活动的规模确定上勤的总警力数等;第三个层次是EINSATZAUFTRAG,即勤务指挥部下设各勤务组的分案,同时也被称为任务分案。这是应对赛事

突发事件的实际方案,上勤部门通过此方案达到设定的目标。该层次方案的制定一般分为赛前、赛中、赛后三个时间段。

### 三 意大利足球赛场突发事件应急管理

#### (一)应急组织体制

1992年意大利内政办成立了国家民事救援办,并设有计划评估与灾害预防办公室、应急管理办公室、重大突发事件基础设施后勤保障办公室等8个下属机构。2002年意大利国家应急指挥委员会成立,主要由海陆空三军代表以及警察、消防、内政(包括专门设立的足球处)、交通等最高长官组成,负责重大突发事件的应急决策与协商。2004年建立了应对突发事件应急信息共享、资源配置体系、决策指挥系统和联合办公机制等的应急指挥中心大楼,并将突发事件按其严重程度分为能由某一级政府独立应对的事件、需要不同部门协调应对以及需要动用国家各力量联合应对的事件。<sup>[8]</sup>当意大利足球赛场突发事件能由当地政府独立应对时,则由市一级的应急部门直接负责应对处置,解决不了则可请求上级政府帮助解决;当突发事件达到国家级后,国家应急指挥体系将立即启动,确定应对方案,并制定总体行动计划。2007年2月,西西里球迷炮制了震惊世界的“拉齐蒂事件”,骚乱发生后的第一时间,意大利总理普罗迪就发表了重要声明,并就其善后工作作出了重要指示。

#### (二)预测预警机制

2004年建立的意大利应急指挥中心大楼内建有专门的监控和情报分析中心,主要利用网络信息通信技术与各机关的突发事件监测系统相连,实时获得各种可能发生的突发事件信息。为了对意大利足球赛场突发事件的监测预警更具有针对性,意大利政府还在中央和地方公安部门设立专门的足球处,其主要职责是收集与分析重要的足球情报信息,并对国内足球赛事的安全保卫工作进行指导。此外,每个职业足球俱乐部所在地区警察局均设有一名专职警事联络官,负责与俱乐部联系以及协调赛事的安全保卫工作。在意大利的大多数足球场内都设有安全指挥中心,中心内设有通讯以及监控系统,指挥官可对场内的安全保卫工作进行观察和指挥,并能将有关指令迅速传达给场内的执勤警官。赛场内的摄像监控探头还可将图像传到当地

公安部门指挥中心,必要时监控录像还可以作为法庭处理的重要依据。当足球赛场内一有风吹草动,整个预警系统就会迅速展开行动,防止事态的进一步扩大。为成功应对突发事件,意大利公安部门制定了一系列相关的应急预案,并且会定期的进行预案演练。<sup>[4]</sup>

#### (三)应急处置机制

意大利的国家民事保护部是国内应急事故处置的总牵头部门,主要职责包括:重大突发事件的预测;指导各类突发事件应急预案的制定,预防突发事件的发生;突发事件发生后的救助工作以及事后的恢复重建工作。意大利的每个大区均设有独立的民事局,负责本区的应急处置工作。各省、市均设立民事办公室,负责当地突发事件应急处置工作。<sup>[9]</sup>在意大利直接参与足球赛场突发事件应急处置的是宪兵和公安部门,其次还包括消防部门、卫生医疗部门等。对于足球赛场的安全保卫,意大利公安部门主要采取的是警察与足协、俱乐部分工合作的方法,公安部门主要负责赛场内外突发事件的处置及安全执法工作,场内除客队球迷看台由一些警察管理外,其余看台由协和俱乐部培训的社会志愿人员进行引导观众,维护秩序,警察进行巡逻和指导。意大利公安部门十分重视足球比赛突发事件的处置,并且会根据相关应急预案进行定期的演练。对于意大利足球赛场发生频率较高的球迷骚乱的演练,其内容主要包括:警戒、控制、变换增援以及突然出击等科目。意大利公安部门对于类似的模拟演练,一年要进行多次,做到常态化、实战化。

#### (四)法律保障体系

意大利最早的足球赛事保护法律是2001年10月颁布的《反足球暴力法》。该法案是打击一切违反足球法的人和事的工具,它对球场暴力等突发事件作了更为清晰的界定。《反足球暴力法》规定根据球场闹事情节轻重不同,可以做出不同的处罚,此法赋予了执法者更加严厉的执法武器。由于《反足球暴力法》的颁布,2001-2002年赛季,因球场暴力行为所致的伤害事件较以往下降了21%。然而在2002/2003赛季初,由于《反足球暴力法》中增加的警方拘捕闹事者权利被国会以“违反宪法”和“有碍人权”为由取消了。<sup>[10]</sup>为了进一步打击足球流氓的暴力行径,意大利国会于2003年2月通过

了最新的《反足球暴力法》。在2007年,意大利国会颁布了一项最新的反暴力法,其中有部分关于足球暴力、球迷骚乱等突发事件的专门条款。

#### 四 欧洲国家体育场突发事件应急管理经验借鉴

##### (一)完善体育赛事突发事件的应急法制体系

体育赛事重大突发事件的应急管理应从应急体制、应急机制、应急法制几方面入手,而应急法制必须先行,只有依法行政才能有法可依、责权明确。2012年12月16日,由公安部和国家体育总局制定的《加强全国足球比赛安全管理工作的规定(试行)》中明确指出,对于赛场内外出现的治安问题和突发事件要依法予以处置。然而我国目前针对体育赛事突发事件应对存在着法律依据不足、相关法律法规较为匮乏等问题,远远不能满足现实体育赛事突发事件应急法治化的需求。我国目前关于防治适体育赛事突发事件的主要法律法规有:《戒严法》《突发事件应对法》《中华人民共和国体育法》《群众性文体活动治安管理办法》《中华人民共和国治安管理处罚法》以及各单项运动协会的竞赛管理规定等。此类仅依靠行政管理,缺乏有效的应对突发事件的法律手段,多少让人感觉有点“力不从心”。因此,我们应充分借鉴英国、意大利、西班牙等国家的相关立法经验,结合我国体育赛事突发事件的实际特点以及立法的实际需求,在《突发事件应对法》的基础上,从国家、地区以及各单项赛事层面出发,出台相应的应急处置法律法规,明确体育赛事突发事件的应对制度,保证突发事件应对工作有法可依、有章可循。例如针对中超赛场出现较多的球迷赛后围堵攻击客队乘坐车辆,危及球员人身安全的现象,以及向赛场投掷杂物引发球迷骚乱等现象,可加强对球迷骚乱现象的法律规制,出台相应的法律法规,并真正做到有法必依,执法必严,发挥法律对足球暴力行为的约束作用。

##### (二)加强体育赛事突发事件预测预警系统的建设

2007年我国颁布实施了《突发事件应对法》,该法案从法律层面上规范了公共突发事件预测预警工作的组织体系及运行机制,而涉及到体育赛事突发事件预测预警工作方面的相关文件较少,这与当前突发事件发展形势的要求极不相称。为了加

强赛场硬件设施的建设,由公安部和国家体育总局制定的《加强全国足球比赛安全管理工作的规定(试行)》对足球赛场视频监控系统、出入口通道等设施应达到的标准作出了具体的规定。在此《规定》出台后,大多数中超赛场都安装了监控设备,但其使用仅仅停留在监控和指挥调度上,在突发事件预警方面发挥作用的较少。此外我国的体育赛事预测预警存在着监测预警与应急响应两个环节严重脱节的现象,没有体现以结果为向导。因此,我们应充分借鉴欧洲国家预警管理经验,加强我国体育赛事突发事件预测预警系统建设。一方面要充分利用现代化的监控技术,完善体育赛场的监控系统,建立快捷通畅的通讯系统,对体育赛事活动中的重要致灾因素:人、场馆、环境及管理四大因素进行预警监测,并实行分类分级预警,以保证应急信息的收集和传达,以及对赛场安全状况准确掌握。另一方面要健全体育赛事突发事件应急预案,提高对突发事件的反应和决策时效。在《大型体育赛事或群众体育活动突发公共事件应急预案》的指导下,体育赛事管理层应根据具体情况,编制不同级别赛事的应急预案。

##### (三)构建体育赛事突发事件应急管理信息系统

英国、德国、意大利等国家都极为重视足球赛事以及大型体育赛事的信息管理,在中央和地方政府均设有专门的足球处或足球情报处。例如在德国,由内政部牵头在北威州设立了一个联邦层面的体育赛事警情总中心,负责对国内外相关体育信息进行汇总、分析和流转,同时和各州体育信息中心保持密切合作。与这三个国家相比,我国体育赛事的信息管理明显不足,应急管理过程中各部门的沟通和信息共享不足,缺乏体育赛事信息管理的常设机构以及有效的舆论引导机制。在我国的大多数职业体育联赛中,都未能实行实名制购票,加之大多数场馆的监控设施不齐全,这无疑对赛事的相关情报信息的收集工作增加了难度。因此,我国应加强体育赛事突发事件的应急管理信息系统建设,借助先进的管理技术和科技技术,构建多层次和全方位的常设体育赛事应急信息管理中心。中心主要负责从各方面收集、分析、发布国内外体育赛事突发事件的相关数据以及球迷组织的走向,为我国大型体育赛事的安全保卫工作和突发事件的应急

处置提供可科学依据。同时,确保当突发事件发生时相关部门能够迅速收集到相关信息,并依此做出正确的判断和决策,从而有效的开展应急管理工作。

#### (四)加强体育赛事突发事件应急管理队伍建设

正所谓“工欲善其事,必先利其器”,如德国针对发生频率较高的“足球流氓”暴力事件,自1998年起,每个德甲俱乐部所在的城市警察部门都成立了专门的“足球流氓处置队”。与欧洲国家相比,我国体育赛事应急管理队伍还存在着组织体系不全、人才短缺以及缺乏常设的应急管理机构等问题,我国对于大型体育赛事突发事件的应急管理,大多是成立临时的赛事应急小组或在爆发重大突发事件后组建临时应急指挥中心,其人员流动性较大。在2007年中超第4轮河南建业对山东鲁能,赛后爆发球迷骚乱,鲁能队大巴遭遇球迷疯狂围攻,现场一片狼藉,并持续近一个多小时。因此,我们要进一步健全体育赛事突发事件应急管理队伍体系,完善组织体系,提高应急管理能力。一是构建大型体育赛事突发事件应急管理常设机构。成立统一的应急管理指挥协调机构,整合各部门资源,协调、指挥行动,而不是在突发事件发生时再成立临时的应急小组;各地地方政府因地制宜,设置地方应急反应机构,组织专人负责,明确机构的成员及职责。二是要增强公众危机意识。公众危机意识的培养,可以通过电视、媒体、网络对当前发生的体育赛事重大突发事件进行详细介绍来树立公众的危机意识,还可以通过组织体育赛事重大突发事件的应急演练来开展应急教育,使公众在面临突发事件使能够积极应对。三是建立体育赛事突发事件应急管理人才的培训体系。如可以针对我国体育赛事突发事件的特点,以及对应急管理人才的需求,对不同层次、不同身份的应急管理人员,开展

具有针对性的培训。四是积极增派体育赛事应急管理人才到英国、德国、意大利等国家进行交流,学习其成功的应急管理经验。

#### 参考文献:

- [1] 庞宇. 英国郡级辖区应急预案的做法及启示——以牛津郡为例[EB/OL]. (2012-10-02)[2015-07-01]. [http://www.gdemo.gov.cn/yjyj/tsyts/201210/t20121002\\_168422\\_5.htm](http://www.gdemo.gov.cn/yjyj/tsyts/201210/t20121002_168422_5.htm), 2012-10-02.
- [2] 国务院办公厅“公共安全管理能力培训团”. 英国应急管理考察报告[EB/OL]. (2007-11-27)[2015-09-11]. <http://www.gdemo.gov.cn/yjyj/gjyj/>, 2007-11-27.
- [3] 那罡. 智能化监控捕捉足球流氓[J]. 中国计算机用户, 2007(23).
- [4] 魏峰. 英国、意大利足球比赛安全保卫工作一瞥[J]. 人民公安, 2002(5): 50-51.
- [5] STOTT C. Tackling Football Hooliganism a Quantitative Study of Public Order[J]. Policing and Crowd Psychology, 2008: 108-109.
- [6] 米歇尔·贝洛夫、蒂姆·克尔、玛丽·德米特里. 体育法[M]. 郭树理, 译. 湖北: 武汉大学出版社, 2008: 83.
- [7] 龙亮. 零距离感受德国警务[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2008: 178-180.
- [8] 张维平. 美国、加拿大、意大利应急管理现状和对中国的启示[J]. 中国公共安全(综合版), 2006(11): 143-149.
- [9] 魏岩. 健全环境风险防范机制, 建立统一调度的应急管理指挥体系——赴意大利参加突发环境事件应急处置及损失评估学习启示[J]. 北方环境, 2011(Z1): 175-177.
- [10] 黄世席. 足球暴力法律规制之比较研究——以英意西为例[J]. 体育与科学, 2008(1), 33-36.

责任编辑: 李珂