



新《突发事件应对法》实施背景下我国群众性体育赛事活动风险治理优化

窦贤军^{1,2}, 蒋亚斌¹, 金涛^{1*}

摘要: 作为国家应急法律规范体系的重要组成部分,2024年新修订的《突发事件应对法》为新时代我国群众性体育赛事活动风险治理提供了更为全面、科学的法律指导与保障。运用逻辑分析法、案例分析法等,基于突发事件应对视角系统探讨我国体育赛事活动风险治理问题。认为:目前,我国群众性体育赛事活动风险治理主要存在治理架构整合性不强、治理机制常态化水平不高、治理方式创新性不佳、治理内容系统性不足等现实问题。而新修订的《突发事件应对法》从4个方面提供了重要助益:完善群众性体育赛事活动应急响应能力建设;构建群众性体育赛事活动突发事件信息报告和发布机制;强化群众性体育赛事活动应急资源保障;健全群众性体育赛事活动安全监管体系。基于此,可结合新《突发事件应对法》相关要求,逐步推动群众性体育赛事活动风险治理架构由分散式向综合式转变、治理机制由应急响应向常态化管理转变、治理方式由传统型向现代化转变、治理内容由重点环节向全流程管理转变,以有效提升我国群众性体育赛事活动风险治理效能。

关键词: 新《突发事件应对法》;群众性体育赛事活动;风险治理;优化

中图分类号:G805 文献标志码:A 文章编号:1006-1207(2025)06-0062-09

DOI: 10.12064/ssr.2024121901

Research on Optimization of Risk Management for Mass Sports Events in China in the Context of Implementing the New *Emergency Response Law of the People's Republic of China*

DOU Xianjun^{1,2}, JIANG Yabin¹, JIN Tao^{1*}

(1. School of Physical Education, Anhui Normal University, Wuhu 241002, China; 2. School of Physical Education, Shanghai University of Sport, Shanghai 200438, China)

Abstract: As an important component of the national emergency legal norms system, the systematic revision of the *Emergency Response Law of the People's Republic of China* in 2024 provides more comprehensive and scientific legal guidance and protection for the risk management of mass sports events in China in the new era. This article employs research methods such as logical analysis and case analysis to systematically explore the risk governance issues of sports events in China from the perspective of emergency response. The research holds that currently, the risk governance of mass sports events in China mainly faces practical problems such as weak integration of governance structure, low level of normalization of governance mechanisms, poor innovation in governance methods, and insufficient systematicness in governance content. The revision of the new *Emergency Response Law of the People's Republic of China* provides significant assistance in four aspects: First, improving the emergency response capacity building for mass sports events; Second, establishing an information reporting and release mechanism for emergencies in mass sports events; Third, strengthening the emergency resource guarantee for mass sports events; and fourth, perfecting the safety supervision system for mass sports events. Based on the above, the study holds that it is possible to combine the relevant requirements of the new *Emergency Response Law of the People's Republic of China* to gradually

收稿日期: 2024-12-19

基金项目: 国家社会科学基金一般项目(20BTY009)。

第一作者简介: 窦贤军,女,博士研究生。主要研究方向:体育人文社会学。E-mail: 1935616494@qq.com。

*通信作者简介: 金涛,男,博士,教授,博士生导师。主要研究方向:公共体育服务。E-mail: 15055302122@139.com。

作者单位: 1.安徽师范大学体育学院,安徽 芜湖 241002; 2.上海体育大学体育教育学院,上海 200438。



promote the transformation of risk governance structure of mass sports events from decentralized to comprehensive, the governance mechanism from emergency response to normal management, the governance methods from traditional to modern, and the governance contents from key links to whole-process management, in order to effectively improve the risk management efficiency of mass sports events in China.

Keywords: newly revised *Emergency Response Law of the People's Republic of China*; mass sports events and activities; risk governance; optimization

1 问题的提出

《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称“新《突发事件应对法》”)是专门针对自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全等突发事件应对管理制定的国家法律规范,旨在确保突发事件发生时能迅速、高效组织应急救援和恢复工作。然而,2007年施行的《突发事件应对法》已难以适应当前我国突发事件频发的严峻形势,修法势在必行。2024年6月28日,第十四届全国人民代表大会常务委员第十次会议审议通过了新《突发事件应对法》,于2024年11月1日生效。新《突发事件应对法》从强化党的领导、健全信息报送和发布机制、完善应急保障体系等方面,全面提升我国突发事件应对及治理的效率和水平,对保护人民生命财产安全、维护国家安全和社会秩序意义重大。

理论上,若体育赛事活动风险事件未能有效预防或应对,极易演化为具有“突发性”的紧急事件,如2021年甘肃白银景泰“5·22”事故^[1]。但现实中,并非所有类型的体育赛事突发事件都符合“应急管理”的要件。只有当事件具备突发性、危害性、紧急性等特征,对社会秩序、公共安全、群众生命财产安全等产生重大影响时,才视为《突发事件应对法》所定义的“突发事件”。群众性体育赛事活动因其举办数量庞大、参与人数众多、办赛水平参差不齐,且涉及环境、交通、公共卫生等诸多要素,具有明显的“乌卡(VUCA)”特征,与突发事件的突发性、紧急性等特征高度契合,因此需要通过《突发事件应对法》所规定的应急管理机制进行有效处置。尽管《中华人民共和国安全生产法》(以下简称“新《安全生产法》”)和《中华人民共和国体育法》(以下简称“新《体育法》”)均已修订完成并颁行,为健全和完善我国体育赛事活动安全风险治理机制提供了坚实的法律基础,但两者对突发事件应对问题的关注并不充分。因此,新《突发事件应对法》的实施有望从应急管理出发,进一步补足我国群众性体育赛事活动风险治理的体制机制性短板。基于此,本文以新《突发事件应对法》实施为背景,通过系统梳理我国群众性体育赛事活动风险治理现实问题,针对性提出完善建议,以期助力实

现我国体育赛事治理体系和治理能力的现代化提供理论参考。

2 突发事件应对视角下我国群众性体育赛事活动风险治理的实践审视

一般而言,群众性体育赛事活动风险指在申办、举办过程中可能发生的不利事件。作为一种集文化娱乐、体育竞技等多重属性于一体的偶发性集众活动,群众性体育赛事活动在全生命管理周期中潜藏着诸多风险,具体包括但不限于竞技结果的不确定性、参与者人身伤害风险、赛事财务风险、赛事环境安全风险(如自然灾害、场地设施隐患)及政治风险等。理论上,风险是突发事件的前置条件,突发事件是风险失控的结果,当风险超出系统承受能力,就会演化为突发事件。因此,更好应对群众性体育赛事活动举办过程中突发事件的本质是有效治理风险。事实上,除了理论联系,群众性体育赛事活动风险与突发事件之间也存在着较为密切的实践联系,如群众性体育赛事活动人群大规模聚集的特点可能造成踩踏事件、暴力冲突、恐怖袭击等;在户外举办的赛事活动可能会受自然灾害和极端天气的影响;大规模的赛事活动还可能引发突发公共卫生事件(如新冠病毒等)。上述潜在风险一旦失控,不仅会威胁参与者的生命财产安全,还可能对社会秩序和公共安全造成严重影响,需要对此给予足够重视。

2.1 治理架构的整合性不强

治理架构是实施群众性体育赛事活动治理时所采取的制度框架和模式策略,能够系统反映治理理念、权力配置以及机制设置等内容,直接影响赛事活动风险的治理效益。从现有的实践样态来看,我国群众性体育赛事活动风险治理架构整体较为分散,易导致不同主体的参与程度较低、应急响应资源获取受限等问题,继而引发主体间权利义务关系失衡,抑制各主体间的良性互动,使治理陷入不可持续状态。

(1)治理主体间缺乏必要的协同联动机制,治理的系统性较弱。理论上,群众性体育赛事活动风险治理既包括常态化的安全监管,也涵盖非常态化的突发



事件应对。但由于两者在规制目标、管理制度、信息共享和资源整合等方面的差异,常态化安全监管与突发事件应对融合效果不佳。新《体育法》和新《体育赛事活动管理办法》等体育法律规范主要聚焦于赛事活动的常态化安全管理,通过明确相关主体的安全责任来落实治理义务,如要求制定风险预案、配置安全保障力量等,但未单独设置系统化的突发事件应对机制,而是将应急管理责任赋予赛事组织方及体育主管部门。相比之下,新《突发事件应对法》多侧重于突发事件的动态应急处置,以社会安全为核心,突出政府主导下的资源整合与应急响应能力,适用范围更广,可为包括体育领域在内的多种突发事件提供共性的制度支持。但现行法律并未对二者的衔接与融合问题进行规定,导致缺乏必要的协同联动机制,进一步加剧了“条块分割”的治理架构问题,削弱了治理效能。

(2)不同主体的权责分配较为模糊,治理架构的整合效能偏弱。实践中,无论是常态化的赛事安全监管,还是非常态化的突发事件应对,均涉及体育、公安、医疗、消防等权责主体。依据新《体育法》第10章和新《突发事件应对法》第2章部分条款,两者在群众性体育赛事活动突发事件应对中存在一定的责任交叉,易导致不同主体间责任范围和权限界定的不清晰。这种权责边界模糊可能引发权责推诿或重复管理,不仅会削弱群众性体育赛事活动风险治理架构的整合效能,还可能影响治理体系的统一性。此外,治理架构整合性不强还体现在社会及公众参与赛事活动风险治理的程度较低。在现有治理架构中,社会主体及公众的治理作用未能充分发挥,缺乏有效的公众意见征集、风险教育及信息反馈机制,导致以政府力量为主导、全社会(如志愿者团队、民间组织、社区居民等)共同参与的治理模式未能真正形成,限制了突发事件应对和风险防范的实际效果。

2.2 治理机制的常态化水平不高

群众性体育赛事活动风险治理机制的常态化建设成效是影响突发事件应对效能的关键因素之一。但由于相关体制机制落实不到位及主要责任主体治理能力、意识不足等问题,群众性体育赛事活动风险治理机制的常态化建设水平整体不高。①制度化建设尚不完善,法律法规和监管机制存在缺失。目前,群众性体育赛事活动风险治理体系的制度化建设仍存在不足,尤其是在安全监管的法律法规、政策标准和监管机制方面,存在不同程度的缺失或不统一。例如,新《体育法》和《体育赛事活动管理办法》均明确提出要建立分级分类管理制度,但除了部分原则性规定

外,针对不同运动项目的分类分级标准和规范仍存在立法空白,无形中增加了赛事活动运行的风险隐患^[2]。②风险评估预警机制覆盖范围与准确性有待提升。当前,群众性体育赛事活动的风险评估预警机制尚未实现全面覆盖和精准化。部分赛事组织者与管理者在风险识别和评估中主要依赖自身经验,缺乏科学、系统的管理手段和技术工具支持,且多以赛中环节的监管为主。同时,安全监督检查尚未实现常态化,多以突击检查或形式化操作为主,难以建立起持续有效的监督体系,影响了赛事活动安全保障的整体效能。③应急响应能力和专业队伍建设不足,难以满足办赛需求。与群众性体育赛事活动广泛开展形成鲜明对比的是,专业监管执法队伍及其能力建设仍显不足,普遍存在人员短缺和专业化水平较低的问题。例如,2021年北京市共开展各级各类群众性体育赛事9660场,参与人次达304.2万,但相应的监管执法人员配备却存在较大缺口。加之群众性体育赛事活动安全管理本身项目数量众多、任务繁杂,极易导致监管工作流于形式^[3]。④赛事活动组织者与社会公众的风险意识有待加强。由于多元主体参与群众性体育赛事的动机和利益诉求各异,容易在风险治理中形成认知偏差^[4]。不仅如此,赛事活动组织者存在一定的松懈意识和侥幸心理,忽视赛事的专业性与复杂性,未能充分评估安全风险,导致预防和应对突发事件效率低下,尤其针对新兴体育项目的风险管理问题更为突出^[5]。

2.3 治理方式的创新性不佳

群众性体育赛事活动风险治理方式是指在群众性体育赛事领域内,为实现风险控制、资源管理、问题解决等目标而采取的管理和决策方法。具体来看,是赛事组织者及相关利益主体通过制定规则、规划流程、实施监管和应急响应等手段管理赛事运行中的各类风险。实践中,面对数量庞大且日益繁杂的群众性体育赛事活动监管需求,现有的治理方式亟待革新。①治理方式较为单一,缺乏灵活性和创新性。当前,群众性体育赛事活动风险治理主要依赖传统的法律规范和行政手段的刚性约束,缺乏新型治理工具的有效应用。单一化的治理方式导致行政主体对赛事活动举办信息掌握不全面、对赛事组织方的资质缺乏充分了解^[6]。例如,对赛事活动的赛前监管多采用行政备案的方式,即要求办赛主体报送赛事组织方案、应急处置方案、安全防控方案等,但这种方式过于简单、笼统,易导致行政备案管理主体与备案义务人信息不一致,难以实现对赛事活动风险的精细化管控^[7]。②数智技术应用不足,智能化治理水平较低。在当前



的群众性体育赛事活动风险治理中,大数据、人工智能等先进技术的应用仍处于初级阶段,未能充分发挥其精准化和智能化治理的潜力。动态风险评估模型、沉浸式模拟演练、社交媒体舆情监测等技术的创新应用进展滞后,不仅限制了科技在风险治理的潜能释放,也在一定程度上影响了风险治理效率和精度的提升。例如,赛事活动的风险预警和应急响应仍主要依赖传统手段,缺乏对实时数据的动态分析和智能化决策支持,难以应对复杂多变的赛事环境。③数据共享机制不健全,信息壁垒问题突出。传统的群众性体育赛事活动风险治理多依赖于行政主体的“巡回式”“拉网式”等常规性监管方式,其信息追溯功能相对较弱,导致各类涉及赛事风险的数据(如人群流动数据、场馆设备状态、天气预报等)在不同部门、机构和组织之间共享效率偏低。不同主体间的“信息壁垒”问题较为突出,对赛事活动风险治理决策影响较大。例如,浙江省虽然建立了“大型群众性活动安全管理信息系统”,要求办赛主体提交安全许可申请和风险评估报告,但平台维护成本高、企业信息更新不及时、各部门之间的信息共享机制不健全等问题,导致数据传输不畅,无法充分支持赛事活动应急管理^[1]。

2.4 治理内容的系统性不足

在传统的群众性体育赛事活动风险治理模式中,多存在“重赛前审批,轻赛中赛后监管”的现象。虽然以重点环节管理为主的模式能够有效应对赛事活动申办举办中的特定风险,但忽视了赛事活动其他环节的风险,容易导致应急资源分布不均,进而影响风险治理整体效能。①风险治理环节涵盖不全面。现有的群众性体育赛事活动风险治理主要聚焦于赛事筹备和现场安全管理,忽视了赛前风险预警、赛中应急响应以及赛后复盘评估等关键环节的系统性覆盖。例如,针对赛中和赛后可能出现的舆情风险和影响评估等,缺乏系统的治理机制。在全民参与体育传播内容生产的当下,仅单一依靠政府主体进行网络规制显然是不恰当的^[1]。②风险治理重点领域覆盖不均。传统模式中,群众性体育赛事活动风险治理内容更倾向于偶发性事件的应急处理,或是对赛事运营基本要素的管理,而对长效性风险(如赛事网络舆论、场地设施设备老化、赛事举办环境、体育数据安全等)、新兴运营内容的治理关注度不足。此外,现有模式也缺乏对不同类型赛事(如大型群众性赛事、区域性比赛、社区运动会)风险治理的差异化措施,治理内容“一刀切”的现象较为突出,无法有效满足赛事活动分级分类治理的现实需求。

3 新《突发事件应对法》对群众性体育赛事活动风险治理优化的理论助益

3.1 完善群众性体育赛事活动应急响应能力建设

2021年甘肃白银景泰“5·22”事件调查报告明确指出,“安全监管措施不落实”“救援力量准备不到位”和“安全保障条件不充分”是事故的主要原因,深刻暴露出体育赛事活动风险治理机制的不健全^[8]。新《突发事件应对法》通过明确县级以上人民政府及应急管理、卫生健康、公安等有关部门的职责,加强跨部门跨地区协同合作,提升应急预警响应能力,完善应急物资储备和调配机制,强化社会力量参与,健全应急信息公开等方式,全面补齐和强化了国家应急管理体系的综合性、协调性、科学性和法治性,整体提升了国家应对突发事件的能力和效率。依托于国家应急管理体系的优化与完善,群众性体育赛事活动应急响应能力亦随之显著提升,在突发事件出现时,相关责任主体能够更快速、高效动员资源和协调各方力量以充分应对风险。此外,新《突发事件应对法》关于应急救援队伍建设等具体应急防范机制的规定,为群众性体育赛事活动风险治理提供了新的抓手。例如,通过明确国家综合性消防救援队伍的骨干地位,鼓励支持乡村层面建立基层应急救援队伍,逐步形成“专兼结合”“央地一体”的综合应急救援队伍体系,真正实现应急资源的优化整合,充分发挥新型举国体制的制度优势和最广泛的人民力量,构建更加完善、高效、协同的应急救援体系,为群众性体育赛事活动尤其是户外赛事活动提供更坚实的应急救援保障。

3.2 构建群众性体育赛事活动突发事件信息报告和发布机制

群众性体育赛事活动(规模较大的),一般具有较为广泛的社会影响力和关注度。而在全媒体传播环境中,群众性体育赛事活动突发事件的国内外舆情影响更为显著。以2021年甘肃白银景泰“5·22”事件为例,有数据显示:自2021年5月22日14:00至2021年5月26日11:45,互联网上共监测到相关舆情629293条,事件负面舆情占比68.9%,正面舆情占比0.6%。因此,做好群众性体育赛事活动突发事件信息报告和发布工作,对回应社会关切、维护群众利益、确保社会稳定及体育工作大局具有重要意义^[9]。然而,长期以来,我国体育突发事件报道主要遵循政策驱动思维,过于注重突发事件信息报道的宣传效果,未能充分体现应急管理思维。例如,国家体育总局颁布的《关于健全和完善体育总局系统突发事件舆论引



导应急管理机制的实施意见》(体宣字〔2017〕28号)虽然明确了各类新闻媒体具有信息发布和舆论监督的权限,但并未对媒体舆论监督的具体权利作出规定。如果仅依靠行政手段管控体育突发事件的报道,不仅可能导致“政策截留”“政策变通”等问题,而且也会对媒体舆论监督权的正当行使产生一定制约^[10]。

新《突发事件应对法》确认了新闻媒体突发事件舆论监督权的法律地位。理论上,舆论监督权的法定化可以确保权利更加具体化、更有强制力和可执行性^[11]。在此情况下,如果被不正当地阻止行使舆论监督权,则权利主体(新闻媒体)可以通过多种权利救济方式及时恢复或保障自我权利的行使^[12]。而权利法定化对于切实发挥新闻舆论应有的监督约束功能具有重要意义。对群众性体育赛事活动突发事件应对而言,突发事件新闻采访报道制度和舆论监督权的确立,有助于进一步畅通和拓展赛事信息传播渠道。建立健全突发事件信息发布和新闻采访报道制度,可以有效确保在群众性体育赛事活动中突发事件的信息能够及时上传下达,确保有关信息的透明和公开,避免因信息不对称而引发恐慌和误解,提升各级人民政府及体育行政部门的社会公信力。同时,还有助于强化群众性体育赛事活动应急通信系统的建设工作。在突发事件发生时,应急通信系统能够最大程度确保赛事信息传递的畅通无阻,并使得各相关主体可以迅速协调和应对,以减少突发事件的负面影响。即便突发事件未发生,赛事组织主体也能通过完备的应急通信系统,实时监测和管理赛事运作的全过程,更好保障赛事活动的顺利开展。此外,新闻采访制度和舆论监督权的确立也有助于切实发挥舆论的监督作用,促进群众性体育赛事活动突发事件应对工作的改进与完善,进而有效推动体育突发事件应对措施优化,助力提升体育行业内部应急管理水平。

3.3 强化群众性体育赛事活动应急资源保障

应急资源是有效开展群众性体育赛事活动突发事件应对工作的基础与关键^[13]。2021年甘肃白银景泰“5·22”事件报告明确指出,赛事相关主体在工作方案和相关预案中存在应急资源保障不到位的问题^[9]。实际上,应急资源不仅包括物资,还包括应急人力资源、应急场地场馆资源、应急物流等其他要素。

一方面,基于应急管理本身需要,应急资源保障是应急管理体系不可或缺的一环。因此,新《突发事件应对法》通过多项条款的修改,进一步弥补了现行立法的不足,以夯实国家应急管理的物质基础。如第45条规定国家按照集中管理、统一调拨、平时服

务、灾时应急的原则,建立健全应急物资储备保障制度,促进安全应急产业发展。第46条强调地方各级政府,尤其是设区的市级政府以及突发事件呈现高频、多发态势的县级政府,应建立应急救援物资、生活必需品和应急处置装备的储备保障制度,并依法与企业签订协议,确保物资的生产和供给。另一方面,完善应急资源要素配置体制机制也是国家统一要素资源市场发展大局的重要组成部分。2020年3月,中共中央、国务院发布《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》^[14],明确“把要素的应急管理和配置作为国家应急管理体系建设的重要内容,适应应急物资生产调配和应急管理需要,建立对相关生产要素的紧急调拨、采购等制度,提高应急状态下的要素高效协同配置能力”。

上述立法变化对体育赛事活动应急资源保障工作的优化与完善具有重要的推动作用。群众性体育赛事活动不同于其他性质的群体活动,其类型不一、规模多样、涉及要素广泛、应急保障需求各异。目前,我国在举办大型综合性体育赛事的过程中积累了相对丰富的风险治理经验,可以较好兼顾赛事运行安全和城市运行安全两个层面的各种需要,但对大众参与程度较高的高危险性和新兴运动项目的应急管理工作水平仍有待提升^[15]。因此,有序、稳步推动大型体育赛事应急管理经验向其他类型和规模的赛事活动“迁移”,是强化群众性体育赛事活动全周期风险管理的关键步骤。在此过程中,应当高度重视并强化应急资源储备的建设与管理,因为其不仅是应对突发事件、减轻社会风险的基础保障,更是提升群众性体育赛事活动整体风险治理能力的核心要素。通过科学合理的应急资源储备规划,可以确保在赛事筹备、举办及后续阶段,各类必要的应急资源(包括人、财、物等)能够迅速调配到位,有效支撑赛事风险识别、预防、应对及恢复等各个环节的工作,确保群众性体育赛事活动开展的安全、稳定和有序。如丰富群众性体育赛事活动资源保障储备与管理,使其更加符合未来综合风险管控的需要,即兼顾赛事常规风险与突发风险治理,尤其是赛事医疗、后勤保障等重点领域。在应急管理领域,应急运输保障体系的建设至关重要。除规模较大的群众性体育赛事活动外,其他多数赛事活动较少配备体系完善、功能健全的应急运输保障体系。但群众性体育赛事活动突发事件出现时,时间紧、任务重、可用交通工具少且参与救援主体多,导致应急运输的供需矛盾明显。更为重要的是,这类突发事件的应急管理涉及体育、交通、公安、医疗和应急管理等多部门协调,以确保通过最精简的程序、最



快捷的方式,有效供应救援所需的各类资源。这需要相关责任主体在准备应急预案时,依据群众性体育赛事活动的类型、规模以及潜在风险的治理需要,全面统筹应急资源配置,进而为赛事活动的安全开展提供更为坚实的保障。

3.4 健全群众性体育赛事活动安全监管体系

群众性体育赛事活动安全监管是在开展各类以运动竞技为主题的集众性活动过程中,以防范赛事活动安全风险、保障相关人员人身财产安全为目的而实施的社会性监管^[16];作为新时代中国特色社会主义事业有机组成的突发事件应对工作,是更好满足人民日益增长美好生活需要的重要内容,两者相互依存、共同促进。一方面,群众性体育赛事活动安全监管是有效应对突发事件的前提和基础,通过强化安全监管能够显著降低突发事件发生的概率,减轻危害程度。另一方面,合理应对群众性体育赛事活动突发事件是安全监管的延伸与保障,在突发事件发生时,相关主体可以及时有效采取应对措施,最大限度减少赛事参与主体的财产损失。新《突发事件应对法》的颁行有望进一步促进我国群众性体育赛事活动安全监管的健全与完善。

(1)进一步强化以人民为中心的基本原则。新《突发事件应对法》在总则部分,通过新增关于人民性的规定、优化完善突发事件应对措施比例原则的规定、加强公民个人信息保护的内容、新增关于未成年人等特殊群体优先保护条款等方式,充分体现以人民为中心的发展思想,切实贯彻尊重和保障人权的宪法原则。同时,新《突发事件应对法》也着重加强了突发事件应对工作中特殊群体的保护,高度凸显应有的人文关怀。群众性体育赛事活动的受众人群众较广、年龄跨度较大、办赛条件不确定性较强,故相应的突发事件处置需要密切关注特殊群体的安全需求,并针对性地制定差异化的应急预案与保障措施,以确保其在突发事件发生时能够得到有效保护。

(2)进一步提高应急管理的科学性和精准性。新《突发事件应对法》要求突发事件应对措施应与突发事件可能造成的社会危害的性质、程度和范围等相适应,突出强调了应急防控手段的科学性、精准性与有效性,这对于未来我国群众性体育赛事活动“熔断”机制的建立健全具有重要的指导意义。依据既有的政策法规内容,目前我国体育赛事活动“熔断”机制主要侧重于如何触发,如国家体育总局《关于建立健全体育赛事活动“熔断”机制的通知》(体规字〔2022〕3号)、《关于进一步加强体育赛事活动监督管理的意

见》(体规字〔2022〕3号)等政策文件,具体规定了赛事活动熔断的情形和条件等,而针对触发之后的有序运行问题则未能有效细化。新《突发事件应对法》的出台意味着后续群众性体育赛事活动突发事件应对措施制定需要基于风险评估和实际情况,选择对人民权益损害和生态环境影响较小的措施,并根据情况变化及时调整。这不仅有利于提高体育领域应急管理工作的实效性、保障人民的生命财产安全,也能进一步增强群众性体育赛事活动监管的服务属性,助力提升安全监管的全面性。

(3)进一步理顺和完善应急管理体制机制。群众性体育赛事活动的风险防范并不局限于体育,涉及应急管理、气象、市场监管等多部门主体。新《体育法》第102条明确规定“县级以上人民政府公安、市场监管、应急管理等部门按照各自职责对体育赛事活动进行监督管理”。而新《突发事件应对法》通过诸多条款系统性地建立了统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制与综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的工作体系。基于制度系统性,新《突发事件应对法》可与新《体育法》相衔接,共同理顺并健全我国群众性体育赛事活动应急管理体制机制,以确保在突发事件发生时能够迅速响应、有效应对,避免以行业主管部门为单位的分灾种应对模式的制度弊端。例如,新《突发事件应对法》第21条既以列举的方式明确了应急管理、卫生健康和公安3个主要职能部门的权责,以便“三驾马车”依法履职,也以“等有关部门”等模糊立法的形式为包括体育、市场监管、气象、交通管理等在内的其他有突发事件应对管理职责的行政机关提供了应急行动指导^[17]。

4 新《突发事件应对法》实施背景下群众性体育赛事活动风险治理优化的可行路径

4.1 推动群众性体育赛事活动风险治理架构由分散式向综合式转变

不断推动治理架构由传统的分散式治理转向综合式转变,是有效实现群众性体育赛事活动风险治理体系化、提升治理整体效能、保障赛事活动安全有序开展的关键基础。在实际构建过程中,应紧密结合国家应急管理体制的内在规定和具体要求,以治理主体多元化与应急响应机制系统化为核心抓手,持续推动以“一案三制”为核心的应急管理体系与群众性体育赛事活动风险治理体系相融合。

(1)加快多主体协同治理机制的构建。全面贯彻新《突发事件应对法》、新《体育法》、新《安全生产法》



及《关于建立健全体育赛事活动“熔断”机制的通知》(体规字〔2022〕3号)等法律规范的精神和要求,进一步优化和完善群众性体育赛事活动风险治理机制体系。切实构建以应急管理部门和体育行政主管部门为核心的多元协同治理机制,涵盖行业组织、社会和市场主体。在实践中,应通过政策激励、资金支持、业务培训和数字平台建设等制度性和技术性手段,推动各治理主体间的良性互动和联动协作。同时,积极建立健全多元主体治理协作和交流的载体与平台,强化信息共享和沟通机制,鼓励社会组织、企业和公众等各类社会力量积极参与群众性体育赛事活动风险治理。

(2)优化风险分类分级管理制度及其权责配置。强化相关法律法规和政策制度的协调性与系统性。除体育法外,国家应急管理规范、安全生产法规等,在特定情形下也适用于群众性体育赛事活动风险治理。但不同法律体系所规范的法律关系各有侧重,如何有效协调不同法律体系间的交集与冲突,以确保它们在群众性体育赛事活动风险治理中能够相互衔接、协同运作,是细化各部门和社会主体职责权限的关键。实践中,可通过制定专项法律解释或行业性文件,明确各个法律在群众性体育赛事活动风险治理中的适用顺序;也可通过建立跨部门的法律协调委员会或联席会议,定期研讨和评审各项法律规范,及时发现并解决不同法律间可能出现的冲突,确保风险治理过程中法律适用的统一规范。以此为据,进一步明确不同部门在群众性体育赛事活动突发事件中的具体权责,避免法律适用上的空白或重叠,并对其协作流程、责任分配和资源整合等加以细化,确保其在不同类型、不同规模的群众性体育赛事活动中能够顺畅运行、高效运作,真正实现应急资源的快速整合与响应。

4.2 推动群众性体育赛事活动风险治理机制由应急响应向常态化管理转变

新《突发事件应对法》主要特色之一在于确立了突发事件应对由应急响应转变为常态化管理。对群众性体育赛事活动风险治理而言,积极推动其由应急响应向常态管理转变,不仅能够有效减少和降低突发事件的发生概率及其后续影响,也能够及时消除潜在风险,从而切实保障参赛者、观众和工作人员等相关主体的人身财产安全。

(1)应在理顺既有法律规范关系的基础上,进一步建立健全关于群众性体育赛事活动风险治理的规范体系。基于群众性体育赛事活动风险治理的特殊性,系统梳理和整合现行法律规范中关于突发事件应

急处置的规定,明确赛事活动中的安全责任边界与具体管理要求。例如,可依据不同类型群众性体育赛事的特点,将新《突发事件应对法》里预警、预案、应急资源配置等条款细化,形成具体规范与指引,确保法律规范能够与赛事实际需求相契合。或者,以正在进行的《体育赛事活动管理条例》立法为契机,通过专门章节或条款,规定群众性体育赛事活动风险评估、应急预案和危机处置的严格标准和流程,从而在补足体育立法体系不足的同时,提升赛事活动的法律位阶,最大程度实现风险治理的规范化、法治化。

(2)在准确把握赛事活动内在规律的基础上,进一步强化风险治理机制的动态调整能力。一方面,可根据群众性体育赛事活动的实际情况和风险评估结果,及时调整和优化安全管理策略和措施。赛事活动的安全管理应以风险评估为基础,实时监控赛事活动中的潜在风险,并依据风险评估结果适时对安全管理措施进行动态调整。例如,在赛事的不同阶段(准备期、进行期、结束期)或面对不同规模和类型的赛事时,灵活调整安保措施、应急预案和人员配备,确保应对措施与实际风险匹配。另一方面,鼓励在群众性体育赛事活动的安全管理中引入新技术、新方法和新理念,积极推动风险治理从“应急处置”向“预防为主”转变,并逐步将应急管理预案工作融入赛事整体规划中,确保各相关方(赛事组织者、安全保障、医疗等)在同一套预案下协同运作,形成以防范为核心的常态化治理模式。

(3)立足赛事活动管理不同岗位的现实需求,逐步提升各个主体的风险意识水平。通过多样化的培训与宣传,提升赛事活动相关利益主体的风险管理认知,如开展定期的风险管理培训、组织典型赛事风险案例分享、全媒体渠道宣传等,不断深化赛事组织者及参与者对风险管理的基本认识。重视赛事活动风险管理专业人才队伍与执法队伍建设。在明确赛事活动风险管理需求的前提下,以社会化、市场化的方式招聘和培养能够有效适应风险治理需要的人才,如具备熟悉体育赛事活动的相关法律法规、掌握安全规范与标准、精通应急处理流程与技巧等专长的人才。构建从基础到进阶、涵盖风险管理基础理论和赛事安全规范等基础知识的全方位培训体系,以全面提升赛事活动组织团队应急处理和专业能力。鼓励社会主体参与赛事活动风险监督与反馈。赛事参与者、观众等主体也是赛事活动的重要组成部分,通过建立有效的反馈机制并激励其参与赛事活动的安全监督与反馈,有助于及时了解赛事活动管理中的漏洞和不足,进而不断改进、优化赛事活动风险治理体系。



4.3 推动群众性体育赛事活动风险治理方式由传统型向现代化转变

传统的群众性体育赛事活动风险治理方式在数字信息获取、分析和共享等方面存在一定局限,导致其对关键信息把握不足,影响风险识别和应对措施及时性,且无法根据实时情况灵活调整治理资源,造成一定的治理资源浪费。不仅如此,传统方式在人力、物力和时间成本上消耗较大,跨部门和跨领域的协同效率低下,信息共享和沟通不畅,进而影响风险治理的整体效果,尤其在大型群众性赛事中,问题更为明显。

推动群众性体育赛事活动风险治理方式向现代化转型的主要方式在于将部分与治理需求相适配的数字技术创新应用于赛事风险识别与评估、赛事风险预警与监测以及赛事管理平台建设等方面^[18]。首先,继续提高行政备案的准确性和可操作性。立足于群众性体育赛事活动治理实践需要,不断改进赛事活动的行政备案流程,增加备案的具体要求和审批内容。如要求赛事组织方不仅要提交基本的赛事组织方案和应急预案,还应提供更详细的风险评估报告,涵盖不同风险类别(如场地安全、天气变化、观众管理等)及应对措施等,以确保备案信息的全面性和实用性。其次,有序推动数智技术在风险治理领域的创新应用。借鉴上海等省市地方的成熟经验,引入数字化监管备案系统,通过在线平台提交和审批赛事活动的各类安全管理文件,确保赛事信息的及时更新和实时监控,从而避免因信息滞后而产生的风险隐患。或是开发基于大数据和人工智能的智能预警与监测系统,能够实时监控赛事中的各类风险指标,如事故率、违规行为、运动员伤病率、环境卫生情况等,提前识别潜在风险并发出预警,极大提高应急响应的及时性与精准性。最后,不断完善跨部门信息共享机制。除科技手段外,还要以“人的联系”为纽带,积极建立常态化的跨部门协作机制,强化赛事组织者与其他相关部门及参与主体的信息共享与协作。例如,通过建立统一的赛事信息共享平台,确保赛事组织者、相关部门及有关参与主体能够及时获取有关赛事活动的各类信息,保障信息传递的及时性和准确性,以助力提升赛事活动中突发事件的协作应对能力和效率。

4.4 推动群众性体育赛事活动风险治理内容由重点环节向全流程管理转变

群众性体育赛事活动通常涉及赛事策划、组织、执行、观众管理、媒体传播等诸多环节,而每个环节都可能存在一定的风险因素。若单纯聚焦于某一环

节的风险治理可能忽视其他环节的潜在风险,导致应急响应的滞后或不全面。因此,需要结合群众性体育赛事活动管理的实际特点,积极推动风险治理内容由重点环节向全流程管理转变,以助力提高赛事活动风险治理的整体水平。

首先,从时间维度上看,群众性体育赛事活动风险治理应全面涉及赛事活动的各时间段。赛前可通过多种形式的审查、检查,对群众性体育赛事活动风险治理的各项内容进行全面梳理,以有效促进赛前风险应对机制的构建和完善。如对赛事场地设施、组织人员资质、应急预案制定与演练等核心内容进行审查,确保其符合开展竞赛的基本要求。赛中通过制度性和数智化等多重手段,对赛事活动现场、赛事信息发布等重要流程进行全面、动态的监测,及时发现潜在的风险隐患,并采取相应的措施。如在有物质条件的赛事活动现场部署智能监控设备(包括高清摄像头、人脸识别系统等),对现场进行全方位、全天候的监控,并通过视频分析等技术,自动识别异常行为和潜在风险点,及时发出预警。赛后可着眼于赛时风险管理效果评估、利益相关者信息反馈等环节,以有选择、有重点地对赛事活动风险治理机制进行优化与完善。具体实践中,可以综合依据赛事过程性回顾和效果性评价,在全面梳理、总结风险应对工作实施过程中的问题和不足,并有针对性地加以改进,持续推动赛事应急工作效率的提高。

其次,从内容维度上看,系统的群众性体育赛事活动风险治理,除了要针对安全问题外,还应涵盖舆论、财务、环境等风险。群众性体育赛事通常具有较高的公众关注度和媒体曝光度,因而需要密切关注赛事相关的舆论动态,从而及时、准确回应公众关切,避免不实信息或负面舆论的扩散,维护赛事的良好形象和社会声誉。群众性体育赛事活动的申办举办通常会涉及大量的资金投入和经济收益,如场地租赁、设备购置、人员薪酬、宣传推广等,应通过建立专门的赛事活动财务风险预警机制,对赛事活动预算、收支、成本控制等进行严格管理,避免出现财务风险。作为具有公共性质的群众性体育赛事活动可能会对举办地的环境带来多方面影响,既包括短期的直接效应,如交通拥堵、噪音污染和垃圾处理,也可能产生长期的间接影响,如生态平衡的微妙变化、城市基础设施的压力增加等^[19]。在制定环保措施时,未考虑环境因素可能会引发一系列的环境问题和社会矛盾。更为重要的是,气候变化等自然因素会显著影响群众性体育赛事活动的举办进程,故需要将环境因素纳入群众性体育赛事活动风险治理的总体范畴之中。



最后,从空间维度上看,群众性体育赛事活动风险治理应关注场地设施安全等核心要素,因为其不仅涉及运动员、观众、工作人员等参与者的行为管理,还紧密关联着举办地的物理空间环境。对此,一方面要对赛事活动所使用的场地和场馆进行全面的风险评估,包括评估其结构安全性、设施完备性、紧急疏散能力等,以确保在赛事期间能够承载大量人流并应对可能发生的紧急情况。另一方面要不断优化赛事活动场地设施的空间布局,以确保观众、运动员和工作人员能够顺畅流动,减少拥堵和冲突的可能性。例如设置清晰的指示标识和导览系统,提高参与者的便利性和安全性;按照有关的国家和行业标准,科学配置消防设施、监控设备、应急照明等必要的安全设施等。

5 结束语

新《突发事件应对法》的颁行对进一步完善我国群众性体育赛事活动风险治理机制、推动体育赛事行业的健康可持续发展意义重大,其不仅可以强化体育赛事活动应急管理体系的建设,提升体育行业的治理能力和效率,还能与新《体育法》、新《安全生产法》等法律法规协同配合,共同构建我国体育赛事活动的安全“防护网”。

参考文献:

[1] 徐士韦,嵇慧慧,倪京帅.体育强国背景下我国体育赛事的组织管理与优化策略[J].体育科研,2022,43(1):37-44.

[2] 李论,何红宇,王晓阳,等.新时代背景下我国群众性体育赛事活动安全监管体系构建研究[J].体育文化导刊,2024(12):61-66.

[3] 陈叙,刘露,王占坤.我国群众性体育赛事安全监管困境及优化策略[J].体育文化导刊,2024(2):75-81.

[4] 刘玉焯.风险预防原则在体育风险治理中的适用[J].体育科研,2022,43(3):73-79.

[5] 姚芳虹,钱俊伟,王东敏.大型体育赛事危机源头治理:基于奥运公共卫生危机的经验与启示[J].体育与科学,2023,44(1):78-86.

[6] 柏景岚,马宁.协同治理视域下体育赛事活动行政监管

的现实困境与破解之道[J].沈阳体育学院学报,2024,43(5):102-108.

[7] 袁钢,孔维都.体育赛事行政备案制度:规范冲突、功能重构与实现路径[J].上海体育学院学报,2023,47(5):39-49.

[8] 徐磊,王庆军,王锴.智媒时代大型体育赛事网络舆论生态治理路径研究[J].体育学研究,2024,38(6):59-70.

[9] 人民网.白银马拉松事件调查结果公布:27名相关人员被追责[EB/OL].(2021-06-11)[2024-02-08].<http://gs.people.com.cn/GB/n2/2021/0611/c183283-34773506.html>.

[10] 网络舆情监测.甘肃马拉松事故事件网络舆情分析报告[EB/OL].(2021-05-26)[2024-02-08].<http://www.jiayus.com/?p=1427>.

[11] 陈堂发.从政策到法治:中国突发事件报道的规制演进:基于《突发事件应对法》设立“新闻采访制度”条款的分析[J].传媒观察,2024(7):43-49.

[12] 陈红岩,尹奎杰.论权利法定化[J].东北师大学报(哲学社会科学版),2014(3):77-81.

[13] 杜一娜,隋明照.提高全社会突发事件应对水平[N].中国新闻出版广电报,2024-07-16(5).

[14] 王付宇,汤涛,李艳,等.重大突发灾害事件下应急资源供给与配置问题研究综述[J].自然灾害学报,2021,30(4):44-54.

[15] 中国政府网.中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见[EB/OL].(2020-04-09)[2024-02-08].https://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5503537.htm.

[16] 张敏,徐文标,韩迪.说奥运 看大运 迎亚运:三地共话大型体育赛事安全保障[J].中国应急管理,2023(9):6-15.

[17] 蒋亚斌,张恩利,孔维都,等.新《体育法》实施背景下我国体育赛事活动安全监管立法:现状、问题及优化[J].体育学研究,2023,37(3):76-86.

[18] 代海军.我国突发事件应对管理体制改革的法治化成果及其制度内涵[J].中国应急管理,2024(7):20-24.

[19] 刘兵,吕万刚,邹溪楠,等.马拉松赛事风险政府协调治理的理论内涵、现实困境与实现路径[J].武汉体育学院学报,2022,56(12):29-35.

(责任编辑:黄笑炎)