



● 成果报告 Original Articles

# 球场观众暴力突发事件应急管理的理论研究

石岩, 黄鑫

**摘要:**目前我国关于球场观众暴力应急管理的研究还处于起步阶段。从事件特性、事件规模、组织化程度和表现形式多个角度,对球场暴力突发事件进行分级分类。在此基础上,结合能量释放理论和破窗理论对“能量失控”和“暴力升级”过程进行分析,以球场观众暴力突发事件应急管理静态系统为基础,从预防、准备、响应和恢复4个阶段开展动态应急管理工作。在处置球场观众暴力突发事件的过程中,运用“鱼钩—长矛”理论针对不同类型的突发事件进行应对,同时结合应急预案进行有效的应急处置。最后,面对当前我国严峻的赛场安全形势,有必要从“零容忍”策略和“情报主导”策略两方面进行创新,从而更加有效地预防球场观众暴力突发事件的发生。

**关键词:**球场观众暴力 突发事件 应急管理 零容忍 情报主导

中图分类号:G 80-05 文献标识码:A 文章编号:1005-0000(2011)02-0093-08

## Theoretical Research on Field Spectator Violence Emergency Management

SHI Yan, HUANG Xin

(School of Physical Education, Shanxi University, Taiyuan 030006, China)

**Abstract:** At present, the research on the field spectator violence emergency management in China is still at the starting stage. This paper classified and graded the field spectator violence emergency from the perspectives of emergency characteristics, dimensions, systematizing degree and behavior styles. On the basis of Energy Release Theory and Broken Windows Theory, the research studied the "out of control" and the "violence upgrade" process of the field spectator violence emergency. Then, the dynamic management was carried out from reduction, readiness, response and recovery. During the response process of the field spectator violence emergency, the "Hook-Lance" theory could be used to treat the different types of incidents. However, in accordance with the severe stadium security situation in China, it is necessary to improve the stadium security with "Zero Tolerance" and "Intelligence-led" strategies to cope with the field spectator violence emergency more effectively.

**Key words:** field spectator violence; emergency; emergency management; Zero Tolerance; Intelligence-led

球场观众暴力突发事件(Field Spectator Violence Emergency)已经不是一个空洞的理论问题,而成为一个严峻的现实问题。近年来,各类球场观众暴力突发事件频繁发生,规模不断扩大,暴力形式趋于多样,造成的后果和影响日益严重。球场观众暴力作为一种由体育赛事而引起的扰乱赛场秩序的行为,参与人员多、暴力性强,一旦场面失控,将会造成大量的人员伤亡。因此,有必要把这种破坏性极强的社会公共突发事件纳入到应急管理体系当中。

### 1 球场观众暴力突发事件的概念界定

球场观众暴力是指由观看球赛的观众在赛场内外实施的,以殴打、侮辱、破坏或者其他手段对受害人造成身体、精神或者财产上的损害,妨碍赛事的组织管理与正常进行,并造成一定后果的行为<sup>[1]</sup>。

根据2007年11月1日起施行的《中华人民共和国突发事件

应对法》的规定,突发事件是指突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,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。

根据逻辑学中“属”加“种差”的概念界定原则,参考球场观众暴力与突发事件的定义,将球场观众暴力突发事件界定为:在某种必然因素支配下出人意料发生,由观看球赛的观众在赛场内外实施的,以各种手段对受害人造成身体、精神或者财产上的损害,妨碍赛事的组织管理与正常进行,且需要立即处理的危害性事件。

### 2 球场观众暴力突发事件的分类与分级

在球场观众暴力突发事件爆发时,为了更有效地应对,首先应该明确它的类型和级别,以此进行相应的处理。

#### 2.1 球场观众暴力突发事件的分类

球场观众暴力是一种在体育比赛中制造无序状态的集群行为或社会个体行为,往往会造成一定的不良后果。赛场内的观众

收稿日期:2010-11-11;修回日期:2011-01-03;录用日期:2011-01-05

基金项目:山西省回国留学人员科研资助项目(项目编号:晋留管办发[2010]14号);山西省高等学校中青年拔尖创新人才支持计划项目(项目编号:晋教科[2010]4号)

作者简介:石岩(1966-),男,山西汾阳人,教授,博士,博士生导师,研究方向为体育心理学与竞技参赛学。

作者单位:山西大学体育学院,山西太原030006。

暴力具有很长的历史,最早的观众暴力可以追溯到古希腊和古罗马时期<sup>[2]</sup>。许多运动项目,如棒球、篮球、美式足球、英式足球、板球,都发生过球场观众暴力事件。

球场观众暴力突发事件可以从事件性质、事件规模、组织化程度和表现形式 4 个维度进行分类(见图 1)。

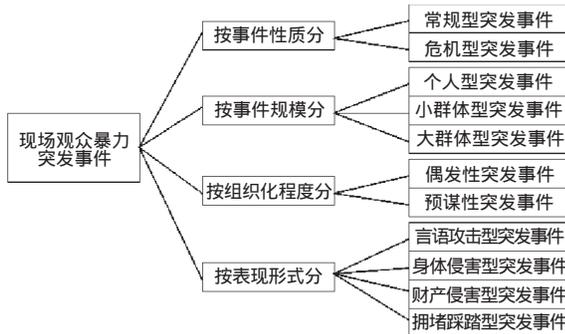


图1 球场观众暴力突发事件分类

2.1.1 按事件性质分类 根据事件性质,球场观众暴力突发事件可以分为危机型和常规型两种。危机型球场观众暴力突发事件是指无法预料其后果,具有明显的复杂性特征和潜在次生衍生危害,破坏性严重,采用常规管理方式难以应对处置的球场观众暴力突发事件。常规型球场观众暴力突发事件虽然也是突然发生且具有危险性,但这类事件发生的可能性、发展过程以及结果一般都具有一定的规律性和可预见性。常规型球场观众暴力突发事件的处理相对简单,但是如果处理不当,常规型事件很容易转化发展成为危机型事件。因此,在处置球场观众暴力突发事件过程中必需掌握防范常规事件转化为危机型事件的规律和办法。

2.1.2 按事件规模分类 根据球场观众暴力突发事件主体的规模差异可以分为个体型、小群体型和大群体型突发事件。

个体型球场观众暴力突发事件是指由个人极端的行方式直接刺激和强化所引发的球场观众暴力突发事件。这类事件虽然是由一个人引起的,但个人的行为方式往往能够得到某些观众的响应、认同或同情,由此而得到他们的呼应、声援、支持和参与。

小群体型球场观众暴力突发事件是指由 2~50 人的小群体引发的球场观众暴力突发事件。根据小群体的关系,又可以分为混合型小群体与结合型小群体球场观众暴力突发事件。混合型小群体球场观众暴力突发事件是指基于共同需求和心理特征临时组成的小群体引发的突发事件。结合型小群体球场观众暴力突发事件是指由社会交往密切且具有一定内聚力的人员结合而成的小群体所引发的突发事件。这种群体成员间具有较强的群体意识和凝聚力,其所引发的事件往往具有一定的预谋性。

大群体型球场观众暴力突发事件是指由 50 人以上群体所引发的较大规模的突发事件。大群体型球场观众暴力突发事件通常目标集中、内聚力强、行动一致,有较强的组织性,事件持续的时间长、范围广,处理难度大。

2.1.3 按组织化程度分类 根据球场观众暴力突发事件的组织化程度,将球场观众暴力突发事件分为偶发性(Spontaneous)突发事件和预谋性(Organized)突发事件<sup>[3]</sup>。

偶发性球场观众暴力突发事件的发生依赖于许多风险因素的影响,如比分变化、裁判判罚、球员犯规等各种内外因素。预

谋性球场观众暴力突发事件经常在欧洲足球联赛中出现,特别在欧洲杯、世界杯等重大赛事中更易发生,这些赛事往往能吸引来自不同国家的核心(hardcore)球迷,这些球迷组成了故意制造混乱的“足球流氓”。相对于偶发性突发事件,预谋性突发事件的破坏性很大,因此正确区分两种突发事件类型对于选择正确的应对策略具有重要的意义。

2.1.4 按表现方式分类 从表现方式来看,球场观众暴力突发事件可分为 4 类:(1)言语攻击型突发事件,即使用言语威胁恐吓、恶意诽谤、辱骂、使用损害自尊的言语以及种族谩骂等方式,造成他人心理伤害的暴力事件;(2)身体侵害型突发事件,包括所有对他人身体的攻击行为,表现为推搡、殴打以及使用工具进行攻击,对他人身体造成伤害;(3)财产侵害型突发事件,即以毁坏公共或私人财产的方式达到扰乱赛场公共秩序为目的的球场观众暴力突发事件;(4)拥堵踩踏型暴力突发事件,主要表现为非法冲入比赛场地、赛前赛后拥堵赛场出入口等暴力行为,拥堵型球场观众暴力突发事件比较容易引发大规模踩踏事件,从而造成大量的人员伤亡<sup>[4-7]</sup>。

## 2.2 球场观众暴力突发事件的分级

在《国家突发公共事件总体应急预案》中,各类突发公共事件依据其性质、严重程度、可控性和影响范围等因素,依次将突发事件分为 4 个等级,即特别重大(Ⅰ级)、重大(Ⅱ级)、较大(Ⅲ级)和一般(Ⅳ级)<sup>[8]</sup>。《国家突发公共事件总体应急预案》对Ⅰ级和Ⅱ级群体性突发事件进行了明确说明,即特别重大群体性事件包括:参与人数 500 人以上,造成重大人员伤亡的群体性械斗、冲突事件;参与人员对抗性特征突出,已发生大规模的打、砸、抢、烧等违法犯罪行为;重大群体性事件包括:参与人数 200 人以上、500 人以下,造成较大人员伤亡的群体性械斗、冲突事件。

球场观众暴力的发生本质是观众的暴力行为意向到与观众的暴力行为的发展过程<sup>[9]</sup>,暴力风险源的激发引起球场观众的暴力意向转化为暴力行为,而球场观众暴力的升级过程主要表现在时空上和强度上的扩展。中国篮球协会在对比赛进行过程中出现的球场观众暴力突发事件进行处罚判定时,将是否造成比赛中断作为事件评定的重要指标。因此,可以将这一指标作为区分Ⅰ级和Ⅱ级球场观众暴力突发事件的重要指标。结合《国家突发公共事件总体应急预案》对群体性突发事件的事件描述,将球场观众暴力突发事件分为 4 级(见表 1)。

球场观众暴力突发事件不同于其他类型的突发事件,其演进呈现非线性的特点,某些风险源的激发可能会导致突发事件直接升级,对于低级别事件的应急处置不当也可能造成球场观众暴力事件由Ⅰ级直接转变为Ⅱ级,这种跨级演进的现象体现出球场观众暴力突发事件发展变化的特殊性。因此,对于管理者而言,应当明确各种不同级别突发事件的参与人数以及具体事件类型,根据实际情况进行有针对性的应急管理。

## 3 球场观众暴力突发事件演进过程

### 3.1 球场观众暴力突发事件的“能量失控”过程

多米诺骨牌理论(Domino Theory)认为事故的发生不是一个孤立事件,而是一系列原因事件相继发生的结果。球场观众

表1 球场观众暴力突发事件的分级

事件级别	事件性质	事件描述	典型事件
特别重大 (一级)	危机型突发事件	参与人数500人以上,或造成重大人员伤亡的群体性球场观众暴力突发事件;参与人员对抗性特征突出,已发生大规模的打、砸、抢、烧等违法犯罪行为	北京5.19事件,西安7.15事件,河南8.18事件
重大 (二级)	危机型突发事件	参与人数200人以上、500人以下,造成较大人员伤亡和财产损失的群体性球场观众暴力突发事件	义乌1.21事件,青岛8.2事件
较大 (三级)	极易转化为危机型的常规型突发事件	参与人数50人以上、200人以下,致使比赛中断1min以上的球场观众暴力事件;或造成比赛中断的个体性球场观众暴力突发事件	太原3.15事件,青岛球迷飞踹主裁事件
一般 (四级)	常规型突发事件	参与人数50人以下的小群体球场观众暴力突发事件(含个体事件),但未造成比赛中断和人员伤亡	京津德比中部分观众向场内投掷杂物

暴力突发事件的发生正是由于诸多风险因素的存在,如比赛的激烈程度、裁判误判、比分、球员的非理智行为以及观众的心理失衡等。这些风险因素就是多米诺骨牌中的“第一块骨牌”,即风险源。球场观众暴力突发事件就是最后那张骨牌。

Haddon(1970)提出能量释放理论(Energy Release Theory),主张所有意外事故的发生均可视为一种“能量失控(Energy is out of control)”的现象。球场观众暴力受多种相关因素的共同影响,如社会环境因素、心理因素和赛场外因素等,这些均可视为赛场上的各种能量模块。许多球场观众暴力突发事件的效果可以被看作能量的累积与释放。球场观众暴力风险源一旦在比赛过程中被激发可以产生“积聚能量”,当能量聚集到一定程度,达到临界点爆发出来,对外也就表现为球场观众暴力突发事件的发生(见图2)。

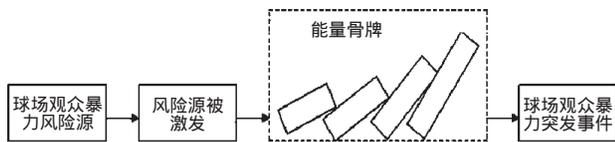


图2 球场观众暴力突发事件的“能量失控”过程

### 3.2 球场观众暴力突发事件的暴力升级过程

球场观众暴力突发事件的暴力升级过程可以利用“破窗理论(Broken Windows Theory)”进行解析。James Q Wilson和George L Kelling(1982)提出此理论。他们认为,如果有人打坏了一个建筑物的窗户,而这扇窗户又未得到及时维修,路人经过后一定认为这个地区是没人关心,没人会管事,别人就可能受到暗示性纵容去打烂更多的窗户。因此引发更多人打破其他窗户,于是从这栋大楼开始蔓延到整条街,扩散到其他邻近街道<sup>[10]</sup>。

在球场观众暴力突发事件的发展过程中,外界因素在事态上可推动事件恶化的发展或阻碍事件恶化的发展,“破窗效应”在球场观众暴力突发事件中更加突出。个别观众对裁判员的投掷物攻击行为如果没有得到及时制止,可以引发其他各个看台的呼应效仿,在处置球迷骚乱的过程中,警察在执法过程中的应对不及时、应对不彻底可能会导致更严重的骚乱事件。因此,放任存在环境中的不良现象,会诱使观众效仿,甚至变本加厉,最终导致球场观众暴力突发事件的暴力升级(见图3)。

## 4 球场观众暴力突发事件应急管理概述

### 4.1 球场观众暴力突发事件应急管理的定义

应急管理总是和突发事件相伴而生,应急管理是和突发事件

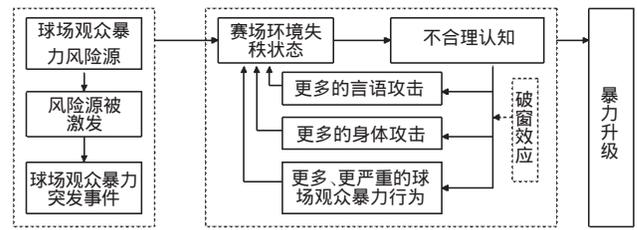


图3 球场观众暴力突发事件的破窗效应

紧密相连的一个概念。结合球场观众暴力突发事件的特点,将球场观众暴力突发事件应急管理定义为:在球场观众暴力突发事件的爆发前、爆发后、消亡后的整个时期内,用科学的方法对其加以干预处理。在应急管理过程中组织针对所发生的各种危及公共利益的观众暴力危机,及时采取有效的手段,整合各种资源,防止危机的发生或减轻危机的损害程度,保护公共利益的管理活动。

### 4.2 球场观众暴力突发事件应急管理的特征

球场观众暴力突发事件不同于其他的突发事件,其应急管理也必须针对这些特点做出及时、迅捷的反应,采取尽可能合理、有效的应对措施对突发事件进行处置。球场观众暴力突发事件的应急管理应该具备以下特征才能达到有效处置突发事件的目的。

(1)及时性和有效性。由于球场观众暴力突发事件具有很大的危害性,并且自身具有在极短时间内迅速蔓延的特点,所以如果不能及时采取措施应对,或者采取的应对措施不正确,那必定会造成事态的恶化和发展。因此,球场观众暴力突发事件应急管理最重要的特性就是及时性和有效性。

(2)动态博弈性。球场观众暴力突发事件的发生时间、发生地点以及发生原因,在事件爆发之前都是不确定的。通过机理分析可以发现,在事件的发展演化过程中,球场观众暴力突发事件的发展路径、速度以及规模也是不确定的。另外,事件造成的负面影响和利益损失同样无法估计。因此,球场观众暴力突发事件的应急管理必须随着事态的发展而不断动态调整应对策略,并且要求在某阶段的事件应对过程中,必须考虑到已采取的行动和所处环境的状态变化,而这种变化过程是应对阶段结果和发展趋势的一个博弈过程。

(3)全周期性。球场观众暴力突发事件的应急管理贯穿于球场观众暴力突发事件爆发前、爆发后、消亡后的整个时期内。应急管理不单是事件爆发之后的应对工作,还要防止危机的“涟漪效应(Ripple Effect)”并引起次生事件,更注重对球场观众暴力事件的风险防范和事后的恢复,从而形成一个闭合的管理循环过程。在事件发生发展的每个阶段都要求采取有力的应急管理措施,从而确保了对球场观众暴力突发事件进行全周期控制。

### 4.3 球场观众暴力突发事件应急管理的流程

在以往的突发事件应急管理研究中,研究者根据研究重心的不同将应急管理进行了不同的阶段划分。J F Nunamaker将应急管理的运作分为“突发事件发生前”、“发生时”和“发生后”3个阶段<sup>[11]</sup>。Michael T Charles和John Choon提出4阶段理论,将应急管理的阶段分为预防(Reduction)、准备(Readiness)、响应(Response)和恢复(Recovery)4个阶段。这也是现在世界各国应对各种突发事件所普遍采用的阶段划分方式<sup>[12]</sup>。Blackly对私人组织

与公共组织应急管理整合模型进行了分析,提出五阶段理论<sup>[13]</sup>。

归纳上述不同阶段论,可以发现其逻辑相似,均是以应急管理的时间阶段为主轴,再配合时间阶段的管理活动为次轴。应急管理的有效性在于先发式(Proactive),而非反应式(Reactive)的管理<sup>[14]</sup>。结合球场观众暴力突发事件特点,将球场观众暴力应急管理划分为预防(Prevention)、准备(Preparedness)、响应(Response)和恢复(Recovery)4个阶段。

预防阶段主要解决风险源的识别与控制,将应急工作“关口前移”,达到“防灾”的目的;准备阶段的核心内容是进行预案管理,完成赛前相关准备工作;响应阶段,按照预案进行突发事件处置,即进行“救灾、减灾”工作;恢复阶段主要指赛场秩序的恢复,包含短期恢复和长期恢复两方面内容(见图4)。

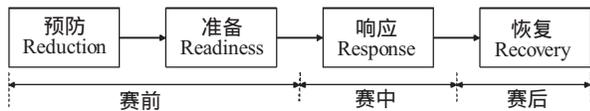


图4 球场观众暴力突发事件应急管理流程

## 5 球场观众暴力突发事件应急管理的静态系统

球场观众暴力突发事件的动态应急管理过程中的每个阶段都需要以静态系统为基础,静态系统包括应急组织体系、应急机制体系和应急法制体系等。静态系统为应急管理动态过程的展开提供了基础和保障。

### 5.1 球场观众暴力突发事件的应急体制

球场观众暴力突发事件应急体制是指预防与处置球场观众暴力突发事件的组织形式。我国建立突发事件应急管理体制的要求是统一领导,综合协调,分类管理,分级负责,属地管理为主<sup>[15]</sup>。针对球场观众暴力突发事件的应急管理而言,也应遵循相同的要求。统一领导,主要是指球场观众暴力突发事件的应对工作要在赛事主办方和各级体育主管部门的领导下,统一指挥、统一协调,综合协调,主要是指球场观众暴力突发事件的应对工作要打破部门分割、条块分割的界限,统筹调度资源,实现协调联动,提高快速反应能力;分类管理,主要是要按照球场观众暴力突发事件的不同类型进行区分应对;分级负责,主要是指根据不同比赛的级别,球场观众暴力突发事件要由不同层级的政府部门牵头负责,属地为主,主要是指球场观众暴力突发事件的应对工作由赛事的主办方和地方政府负主要责任。

### 5.2 球场观众暴力突发事件的应急机制

球场观众暴力突发事件的应急机制是指人们为及时、有效地预防和处置球场观众暴力突发事件而建立起来的带有强制性的应急工作制度、规则与程序。我国突发事件应急管理机制的建设要求是统一指挥,功能齐全,反应灵敏,运转高效<sup>[15]</sup>。相对于应急体制而言,球场观众暴力突发事件的应急机制具有很大的灵活性,一般应包括预防准备机制、预测预警机制、监控与启动机制、处置与协调机制、运行与评价机制、监督与奖惩机制等。

### 5.3 球场观众暴力突发事件的应急法制

法律在球场观众暴力突发事件应对中的作用是为各种应对行动提供一个规则。之所以需要为球场观众暴力突发事件的应急制定特别的规则,是因为在突发事件应对中需要采取特别的

措施,公安机关等行动的主体需要有特别的紧急权利,这些特别的措施必须有法律依据。

《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称《突发事件应对法》)于2007年11月1日开始施行。在《突发事件应对法》颁布之前,球场观众暴力突发事件主要依照《治安管理处罚法》第24条的相关规定进行应对。由于《治安管理处罚法》中对于球场观众暴力突发事件的应对措施、应对机制等方面缺乏兼容性,无法满足赛事安安全周期管理的要求,从而在实际过程中,表现出一定的不适应性。

《治安管理处罚法》第24条规定,有下列6种情形之一,扰乱文化、体育等大型群众性活动秩序的,处警告或者200元以下罚款;情节严重的,处5日以上10日以下拘留,可以并处500元以下罚款。这6种情形包括:强行进入场地的;违反规定,在场内燃放烟花爆竹或者其他物品的;展示侮辱性标语、条幅等物品的;围攻裁判员、运动员或者其他工作人员的;向场内投掷杂物,不听制止的;扰乱大型群众性活动秩序的其他行为。因扰乱体育比赛秩序被处以拘留处罚的人,警方有权同时责令其在12个月内不得进入体育场馆观看同类比赛;如果被处罚人违反规定再次进入体育场馆,一经发现可以强制带离现场。

《治安管理处罚法》第24条的相关规定大多是针对球场观众暴力突发事件发生后的处罚环节制定的,注重对暴力行为的打击,而忽视了防范工作。《突发事件应对法》着眼于构建我国整体突发事件应急框架体系,覆盖了突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建的全过程,同时规定了公共应急基本法律原则和一般规则,提供了应急过程中政府、社会、公民各方权利、义务的系统框架<sup>[16]</sup>。《突发事件应对法》的颁布实施对于球场观众暴力突发事件法律规制具有重要的指导意义。

## 6 球场观众暴力突发事件应急管理动态模型的构建

由于球场观众暴力突发事件在整个发展过程中会表现出不同的特点,因此各个阶段有其不同的应对措施。球场观众暴力有其特定的时间和空间范围,即赛前、赛中及赛后为其发生的特定时间,而球场内、外为其特定的空间<sup>[17]</sup>。

结合球场观众暴力突发事件的发生、发展过程,将应急管理划分为赛前、赛中和赛后3个阶段。同时,按照球场观众暴力突发事件应急管理流程的设计,赛前进行预防和准备工作,即对风险源进行识别评估,然后结合风险评估结果,制定出具体应对措施,最后针对不同类型的球场观众暴力突发事件制定应急预案。赛中,一旦发生球场观众暴力突发事件,立即对其响应,根据突发事件的性质、特点和危害程度,组织相关人员依照先前制定的应急预案进行应急处置,同时要注意赛场秩序的维持,避免由于“破窗效应”而导致球场观众暴力突发事件的暴力升级。赛后进行恢复工作,及时对赛场秩序进行恢复,直至系统重新回到平衡状态。

根据球场观众暴力突发事件的演进顺序,应急管理从预防、准备、响应和恢复4个方面展开,涵盖赛前、赛中、赛后3个阶段,对赛事进行全过程管理,形成一个闭合的循环过程,有效地控制突发事件的升级和扩大(见图5)。

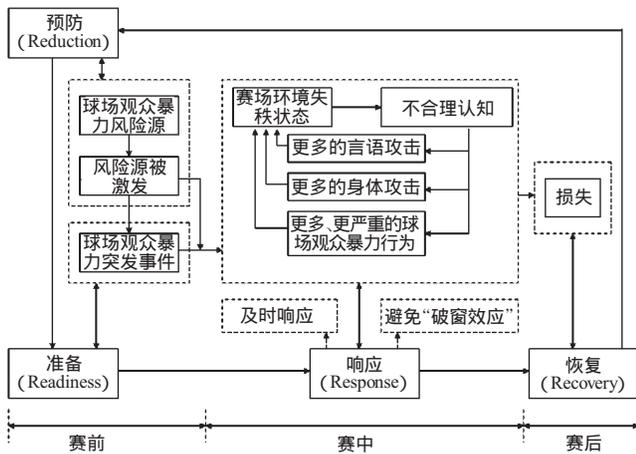


图5 球场观众暴力突发事件应急管理动态模型

### 7 球场观众暴力突发事件应急管理动态模型的应用

球场观众暴力突发事件应急管理动态模型主要从预防、准备、响应和恢复4个阶段对球场观众暴力突发事件进行“全过程”管理,不仅注重对突发事件的应急响应,防止突发事件的危机扩大,更注重对风险的防范和事后的恢复。

#### 7.1 球场观众暴力突发事件应急管理的预防阶段

7.1.1 风险因素评估 由于球场观众暴力突发事件有多种不同的表现形式,所以风险识别不能局限于某一类型的突发事件,而要通过大量案例收集对各类不同球场观众暴力突发事件进行综合分析,才能正确地对其进行风险识别。石岩等根据相关案例以及目前国内外研究资料,通过对球场观众暴力风险源进行追溯分类,将球场观众暴力风险源分为环境风险、观众自身风险、管理风险和比赛风险4组风险源,并且将具体的风险事件进行分类列举<sup>[18]</sup>。

球场观众暴力突发事件的风险评估从风险发生的可能性、风险造成的损失程度和风险可控性3方面进行评估,其目的在于通过风险分析,挖掘事故隐患,寻求有效的应对措施,从而达到控制并减少球场观众暴力突发事件的目的。

在预防阶段,要在日常工作中采取措施,着力降低赛事安保体系的脆弱性,及时汇总分析可能发生的各种球场观众暴力突发事件隐患和预警信息,对各种球场观众暴力突发事件进行风险识别,对于重点的风险源,进行持续的、动态的监测,并开展有效的风险评估。在风险评估的基础上,进行具有针对性的风险处置,从而达到有效减低风险、规避风险的目的。

7.1.2 赛事分类分级 通过对赛事进行分类分级评估,为警方处置球场观众暴力突发事件提供方向性指导。赛事级别可以分为地区级、国家级和国际级3类,赛事级别决定了赛事所具有的吸引力,赛事级别越高,观众数量越多,因此赛事安保工作的难度也就越大。另外,根据比赛双方的关系,按照比赛对抗程度由高到低分为敌对型、竞争型、中性型和友好型4类。评估指标主要包含时间、赛事、情景和后续效应等因素(见表2)。

根据这些指标,可以直观地对赛事进行评估,确定相应的安保级别。安排在节假日的比赛往往可以吸引更多的观众,赛场上座率相对较高,赛事的安保难度也相对较大。赛事重要性、情

表2 赛事分类分级指标体系

因素	指标	变量
时间因素(Temporal)	比赛日(Day of week)	节假日、非节假日
赛事重要性(Importance of game)	赛前因素(Pre-Match factors)	主队联赛排名、积分差距
	火爆程度(Popularity of venue)	赛场上座率
情景因素(Situational factors)	比赛结果(Outcome of current game)	主队取胜、客队取胜、平局
	助推因素(Possible provocations)	主队犯规情况、裁判判罚
后续效应(Lagged effects)	球队属地(Locality of clubs)	主队来自同城、异地
	历史战绩(Last game outcome)	主队取胜、客队取胜、平局

景因素和后续效应通常决定了比赛的对抗程度。联赛排名和积分差距较小的两支队伍之间的比赛往往属于竞争型的比赛,而球队属地和历史战绩则直接关系到比赛的敌对程度,如果两支球队来自同一座城或者临近的城市,这样的比赛通常可以归类为敌对型的赛事,如中超联赛中的“上海德比”和“京津德比”。中性型和友好型比赛的球队往往来自异地,并且在双方以往的比赛也未曾发生过重大的球场观众暴力突发事件。

#### 7.2 球场观众暴力突发事件应急管理的准备阶段

7.2.1 安保指挥体系的建立 体育比赛,尤其是一些全国性的职业体育联赛,作为一种大型社会活动,参与人员多、持续时间长、活动规模大,并且参与人员在一定的时间内高度集中,往往形成活动场地的饱和状态,极易产生各类安全事故的发生,安全保卫工作的难度很大<sup>[19]</sup>。

球场观众暴力突发事件常常与火灾、踩踏、骚乱等突发事件耦合发生,应对这种复合型的突发公共事件需要多个部门的共同协作,建立联合应急机制。球场观众暴力突发事件应急管理工作涉及治安、交通、消防等多项业务,是一项由多部门协同作战的系统工程。因此,在工作中必须建立强有力的指挥体系,保证各部门步调一致,高效地应对各种球场观众暴力突发事件。大型体育赛事安保体系涉及的组织机构和部门主要有以下4类:(1)涉及赛事组织的社会性单位,包括赛事主办方、场地提供方、设备设施提供方、专业保安公司等。(2)涉及安全监督的政府职能部门,包括公安(治安、交通、消防)、安监、质检、卫生防疫等管理部门。(3)涉及一些公益性的支援保障部门,包括气象、医疗、供水、供电等部门。(4)涉及活动的安全评估部门,包括保险公司、赛事风险评估机构等<sup>[19]</sup>。

7.2.2 应急预案的应急要素 球场观众暴力突发事件应急预案是针对可能发生的球场观众暴力突发事件,为保证迅速、有序、有效地开展应急与救援行动、降低事故损失而预先制订的有关计划或者方案。球场观众暴力突发事件应急预案一般应具有以下5个应急要素:情景、应急客体、应急主体、目标设置和处置措施。

(1)情景。球场观众暴力突发事件,特别是危机型(非常规型)突发事件,前兆缺失,发生和演变机理复杂,直接以及次生衍生危害严重,同时事件是具有“情景依赖”的。因此,在危机型(非常规型)球场观众暴力突发事件中,情景是决策者赖以决策的基础和依据。情景往往作为评估应急资源需求,对应急资源进行布局、配置和调度的依据,是对突发事件发生时或发生后有关情形

的一种简单假设。应急预案中所依据的情景,主要是依据历史上的类似事件在突发事件发生前做出的一种虚拟的假设,是一切涉及预案编制和实施的有关突发情况和背景的总称。

(2)应急客体。应急客体即应急预案实施的对象。在球场观众暴力突发事件应急预案中,客体是突发事件中涉及到的不同人群的总称,其中参与球场观众暴力事件的球迷是应急预案实施的主要对象。制定科学球场观众暴力突发事件应急预案的前提就是要对客体进行评估,识别和区分出应急客体。

2006年德国世界杯,柏林警方从赛事、赛时、球迷等不同角度对各种比赛进行科学的评估分类,从而对赛事安保工作提供方向性的指导。德国警方从多年的处置经验中摸索出了对球迷分类的标准,按照球迷危险程度由低到高归为A、B、C 3类球迷(见表3)<sup>[20]</sup>。

表3 德国警方球迷分类标准

球迷类型	危险程度	群体特征
A类	低	A类球迷指纯粹为观看比赛而来,属于消费导向型的普通球迷。这些人的暴力倾向基本上可以排除
B类	中	B类球迷指在一定情况下有暴力倾向或行为的球迷。在根本上有参加暴力行为的意愿,但暴力行为往往不是由自己主动发起的,他们的施暴动因主要受环境的影响,如裁判误判、比赛情绪高涨、对方球迷挑衅或者C类球迷的教唆等
C类	高	C类球迷指完全暴力球迷。该类球迷大部分在20至30岁之间,完全为暴力而来,唯一目标就是到赛场寻找暴力侵害对象,与其他球迷相比,球赛的观赏性对其并不重要。比赛过程中,他们一直在寻找进行斗殴或挑衅的对手,一般情况下可能会和其他一些具有相同想法的人动手,有时甚至会有意和警察发生冲突

因此,球场观众的多元性势必会造成突发事件的性质、目的有所不同。在面对不同类型的球迷时,在进行突发事件应急处置的过程中,需要结合实际情况进行区别对待。

(3)应急主体。应急主体即球场观众暴力突发事件应急预案实施过程中的决策者、组织者和执行者等组织或个人。在一定意义上,决策者对预案正确理解及其正确决策决定了预案实施的成功与否。

在应对球场观众暴力突发事件过程中,赛事安保部门需要将安保人员分成若干小组执行赛场安全工作<sup>[21]</sup>。在德国的足球赛事安保体系中,主要包括先遣组、球迷跟控及堵截勤务组、场地勤务组、刑事追究及羁押勤务组、活动记录组和应急防暴分队等小组。这些小组构成了整个赛事安保执行体系,在应急预案当中,应当明确各个应急阶段的相对应的行动主体、各个行动主体的警务设置情况、各上勤部门通讯方式以及备注等具体情况。

(4)目标设置。目标设置即预案实施所欲达到的目的或效果。球场观众暴力突发事件应急预案的根本目标在于尽可能地减轻球场观众暴力突发事件造成的生命财产损失。在各个应急管理阶段,对于目标的具体设置必须因地因情景而定,并且目标具有很强的关联性。

在比赛过程中,各警力需相互配合确保赛事的正常进行,保证观众人流无障碍地进场退场,避免敌对球迷团体的碰面以及球场观众暴力突发事件的发生<sup>[22]</sup>。以球迷跟控及堵截勤务组为例,在比赛开始前,要按照不同的警情将上勤警力布置到突发事件高发区域及“问题”球迷的见面地点。而在比赛开始以后,主要工作目标则转变为密切关注有暴力倾向的球迷和及时处置突

发事件。赛后,则又要重新按照不同的警情进行警力布置。可见,在球场观众暴力突发事件应急预案当中,不同阶段、不同应急主体的目标设置也有所不同,目标设置要尽可能详细明确。

(5)处置措施。处置措施即球场观众暴力突发事件应急预案实施过程中所采取的方式、方法和手段。在球场观众暴力突发事件预案中,明确紧急状态下具体的处置策略,可以明显提高应急处置工作的效率和可靠性。球场观众暴力突发事件处置措施主要包括强制隔离措施、保护控制措施和封锁限制措施。

强制隔离措施主要针对球迷团体的处置措施。在整个比赛过程中,安保人员需要严密跟控有捣乱倾向的重点球迷团体,特别是在到达或离开体育场的时候,要始终避免敌对球迷团体之间的碰面。国际足联(FIFA)和欧洲足联(UEFA)在赛事安全手册当中明确要求比赛主办方设置专门的客队球迷观赛区,使用物理隔离的方式尽量减少发生冲突的可能性。保护控制措施主要指在球场观众暴力突发事件发生后,赛场特定区域内的人员、车辆、设施等可能遭受破坏的对象进行重点保护,避免事件影响的扩散。封锁限制措施主要是指现场的强制性管制行为。适时的前置安检可以有效排除安全隐患,在比赛过程中和比赛结束后,限制观众在看台间的流动可以有效避免踩踏类球场观众暴力突发事件的发生。

7.2.3 应急预案的编制 球场观众暴力突发事件应急预案的编制内容主要包括总则、组织体系、运行机制、应急保障和监督管理5个部分。

总则主要涉及球场观众暴力突发事件预案编制的目的、依据、适用范围以及对球场观众暴力突发事件的分类、分级规定等。在组织体系这部分内容中,除了要明确出现球场观众暴力突发事件后的应急管理领导机构外,还需要对赛事筹备以及赛事安保工作中涉及到的各个工作机构进行规定。监督管理主要包括对于培训演练的要求和具体的责任奖惩等内容。

球场观众暴力突发事件应急预案的编制必须基于球场观众暴力突发事件风险分析的结果、应急资源的需求和现状以及相关法律法规要求。通常,应急预案的编制过程主要包括成立预案小组、风险识别与风险评估、分级分类、处置措施设计、应急机构及人员职责确定、评审与发布、演练与调整和预案生成。

7.2.4 应急预案的培训与评估 为了使相关人员了解球场观众暴力突发事件应急管理以及预案实施的情况,应该对有关人员进行培训。通过培训可以使应急管理人员、执勤民警、观众等当事人了解一旦发生突发事件,他们应该做什么,能够做什么,如何去,以及怎么样协调各部门的工作等。培训的方式可以是讲座、自学、小组受训和考试等,培训内容包括球场观众暴力突发事件应急管理理论、方法、技术、实践等相关内容。培训应该是一个持续的过程,在一定的时间段内进行多次培训,以达到最佳的效果。

球场观众暴力突发事件应急预案的评估可以从预案本身出发,对预案中的内容全面性、逻辑严密性、操作可行性和法制符合性等多个角度进行定性或定量评估。对应急预案进行评估的主体可以领域行业专家、应急管理人员、赛场安保人员或观众等。

### 7.3 球场观众暴力突发事件应急管理的响应阶段

响应即处置,就是按照应急预案对球场观众暴力突发事件进行处置。在响应阶段,要结合球场观众暴力突发事件的特点,

在实际的应急工作中,赛场安保小组需要结合预案和现场情况形成处置方案。

7.3.1 “情景一应对”模式的提出 在处置危机型球场观众暴力突发事件时,应急决策主体处在高度不确定和紧急的环境中,受到有限的时间、资源和人力等约束条件带来的压力,传统的“预测一应对”模式往往会造成事件影响的扩大,此时应当将应急思路向“情景一应对”的方向转变。

“情景一应对”就是在对以往事件运行规律认识的基础上,形成和制定相应的应对措施。高志凯的“鱼钩-长矛”理论就是一种典型的“情景一应对”模式,可以有效避免由于处置措施不当将常规型的球场观众暴力突发事件转化为危机型球场观众暴力突发事件。

7.3.2 “情景一应对”模式的应用 高志凯(2008)将奥运期间发生的安保事件分为“鱼钩”类和“长矛”类两种类型,并分别采取不同的措施来处理。所谓“鱼钩”类事件,是指事件本身可能不是问题、不严重,但是如果处理不当就会产生恶劣影响。而“长矛”事件是指直接攻击性的事件,对这类事件要绝不姑息,必须严惩<sup>[8]</sup>。

“鱼钩”类事件的特点是事件本身并不引人瞩目,但对事件的处理态度却会引起广泛关注,如处理不当,可能会引来轩然大波。这就像是上了别有用心的人布好的鱼钩,从而导致难以收拾的尴尬结局。C类球迷常常会制造“鱼钩”型的暴力事件,故意挑起组织者或现场警察的过激反应,引诱他们上钩,然后再像波浪式地接二连三地发动持续性的、此起彼伏的抗议活动。受到暴力环境的影响,B类球迷为了发泄自己的不满情绪,在C类球迷的唆使下加入到暴力事件中,从而使球场观众暴力突发事件不断恶化升级成为“长矛”类事件。

在各种球场观众暴力突发事件中,“长矛”类是我们真正应该严阵以待,并且要想办法预防与制止的。其实,“鱼钩”本身并不可怕,可怕的是“上钩”。对付“鱼钩”类事件,宜就事论事,不宜反应过度、小题大做、被下钩者牵着鼻子走。

因此,在处置球场观众暴力突发事件的过程中,应当运用“鱼钩-长矛”理论准确对事件进行类型区分,结合应急预案和现场情况进行有效的应急处理。

#### 7.4 球场观众暴力突发事件应急管理的恢复阶段

赛场秩序的恢复主要指在球场暴力突发事件发生后,防止类似事件和次生事件的发生。球场观众暴力的传播性表现在从赛前到赛后、场内向场外的蔓延传播。

球场观众暴力突发事件的应急管理不仅是赛前的预防、赛时的保卫,还包括赛后的防控,即一个完整的全程防控系统。往往在赛后,容易因为“观众回流”等退场问题而引发其他安全事故,如群体踩踏事故、不同派别球迷碰头后的群殴、对赛事结果不满而引发的人群聚集等。

比赛的结束并不意味着安保工作结束,而是安保重心的转移和方式的改变,如在比赛结束前20 min起,在体育场馆周围重新展示警力,发挥威慑作用,防止球迷退场后发生互殴;比赛结束后应当重点布控酒吧、闹市等娱乐区域,防止足球流氓引发的群体性骚乱事件。

此外,赛后的安保工作总结同样重要。各个相关部门负责

人对比赛的各个安保环节进行分析,找出存在的问题和应急预案中的不足,并提出相应的解决方法,从而完成整个应急管理工

## 8 球场观众暴力突发事件应急管理的策略创新

球场观众暴力突发事件的特征,决定了其应急管理是一个复杂的系统过程,就当前我国球场观众暴力突发事件应急管理现状而言,有必要从应对策略上进行创新。

### 8.1 “零容忍”策略

“零容忍(Zero Tolerance)”策略的提出源于“破窗理论”。所谓“零容忍”,即真正有效的管理必须是一丝不苟、精益求精、近乎苛刻的“零度宽容”,反之,就不能有万无一失的安全保证。

20世纪80年代,美国海关为控制毒品犯罪首先提出来了“零容忍”惩罚政策,对毒品犯罪行为予以严厉惩罚,决不容忍。随后,这一政策也被使用于惩罚诸如环境污染、种族歧视、性暴力等不同领域的违法行为,成为各国警务工作的一个重要策略。

在球场观众暴力突发事件的应急管理过程中,“零容忍”策略的意义在于要求赛事安保人员对于任何扰乱赛场秩序的观众越轨行为,无论大小均一视同仁,依法强制彻底消灭或者打击,绝不妥协。通过对赛场上各种球场观众暴力突发事件的“零容忍”,严厉打击C类球迷,同时使B类球迷认识到赛事安保工作是玩真的而知收敛,促使A类球迷也因警察的强制执行,较往昔更愿意提供情报,并与警察合作。通过“零容忍”策略,从而实现预警式应急管理、快速反应、积极主动应对各类球场观众暴力突发事件,及时避免突发事件的暴力升级(见图6)。在我国赛场安全形势日趋复杂、难度日趋加大的情况下,“零容忍”策略的实施能够有效遏制球场观众暴力突发事件的高发势头,确保赛事的顺利进行。

### 8.2 “情报主导”策略

“情报主导(Intelligence-led)”策略源自情报主导警务(Intelligence-led Policing)。情报主导警务产生于20世纪90年代的欧美各国,是主动先发警务模式的一种延续。情报主导警务的核心词是以犯罪情报的分析与解读作为决策的依据,其强调在每次警务专项活动中,都要以情报为主导,制定科学的情报主导警务计划,情报主导警务计划主要包括5个环节:收集情报(Information Gathering)、分析解读(Analysis and Interpretation)、战略设计(Devising Strategies)、战略实施(Implementation),以及科学评估(Evaluation)<sup>[23]</sup>。

情报主导警务在欧洲国家治理足球流氓的行动中得到了广泛应用。情报收集作为情报主导警务的第一个环节,直接影响到足球流氓的治理效果。欧洲许多国家将情报收集作为赛场安全管理工作中的首要工作。

在“英超”赛场内,看台上的任何一个角落都在闭路监控的捕捉之列。如果有球迷显得过于兴奋,比如持续地大声辱骂球员或对方球迷,都会被看作是危险举动。第一时间,会有负责监控的人来到他身边,提醒他稳定情绪。如果听从劝阻,态度很好,那么他可以继续看比赛。一旦他有不服从的表现,就会被立即请出球场。如果有更为激烈的行为,闹事球迷就会立刻被带到警察局。

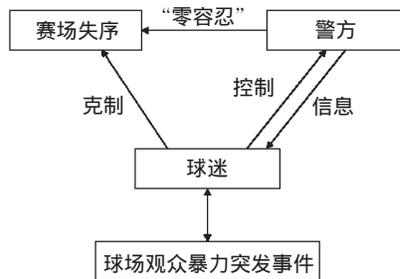


图6 球场观众暴力突发事件应急管理中的“零容忍”策略

在德国的足球赛事组织过程中,体育信息中心是常设机构,其职能是对赛事活动信息以及对处警有重大意义的情报信息,特别是有关“足球流氓”、群体性暴力和观众观赛行为举止的信息进行传递分析。

2008年北京奥运会的比赛门票使用实名制的方式进行销售,每张门票都可以查实在购票人的身份信息,这种实名制票务销售模式对于赛场安全情报的收集工作具有重要的意义,北京奥运会的赛场安全与成功的情报收集是分不开的。然而,在我国的体育职业联赛中,实名制票务模式依然没有落到实处,在所有场馆中也只有少数场馆配备了齐全的监控设施,在比赛过程中,无法对赛场周围进行准备的情报收集和分析。由于我国地域辽阔,各个赛区的球迷文化显现出多元性,球场观众暴力突发事件处置方式也有所不同,因此,不同赛区间合作交流就显得十分必要。但是,从现在的情况看来,这样的交流显然不够。

## 9 小结

(1) 球场观众暴力突发事件界定为:在某种必然因素支配下出人意料发生,由观看球赛的观众在赛场内外实施的,以各种手段对受害人造成身体、精神或者财产上的损害,妨碍赛事的组织管理与正常进行,且需要立即处理的危害性事件。

(2) 球场观众暴力突发事件可以从事件特性、事件规模、组织化程度和表现形式多个角度进行分类。根据事件影响范围和损害程度,可以将球场观众暴力突发事件分为4个等级,即特别重大(Ⅰ级)、重大(Ⅱ级)、较大(Ⅲ级)和一般(Ⅳ级)。

(3) 球场观众暴力突发事件往往会突破某一时间或空间的限制,向更广范围的空间扩张,从而引发更大规模、更高强度的次生事件,球场观众暴力突发事件的暴力升级源于赛场秩序的“破窗效应”。

(4) 根据球场观众暴力突发事件的演进顺序,球场观众暴力应急管理的预防、准备、响应和恢复4个阶段在赛前、赛中、赛后对赛事进行全过程管理,形成一个闭合的循环过程,从而有效地控制突发事件的升级和扩大。

(5) 在处置球场观众暴力突发事件的过程中,应当运用“鱼钩-长矛”理论准确对事件进行类型区分,结合应急预案和现场情况进行有效的应急处置。

(6) 球场观众暴力突发事件的特征,决定了其应急管理是一个复杂的系统过程,就当前我国球场观众暴力突发事件应急管理现状而言,有必要从“零容忍”策略和“情报主导”策略两方面进行创新。

## 参考文献:

- [1] 石岩. 我国足球场观众暴力:现状与问题[J]. 北京体育大学学报, 2004, 27(8): 1013-1015.
- [2] Jayon S. "On or off the field, It's a 'Civility' War out There." [N]. USA Today, 2004-11-30(09).
- [3] O'reilly S. "World cup 2006? An examination of the policing of risk in the context of major football events." [J]. Risk Management: An International Journal, 1999, 1(2): 21-23.
- [4] Lewis J. Sport Fan Violence in North America [M]. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers Inc, 2007.
- [5] Price S. "When fans attack." [J]. Sports Illustrated, 2003, 98: 48-53.
- [6] Young K. Standard deviations: an update on north American sports crowd disorder [J]. Sociology of Sport Journal, 2002, 19: 237-275.
- [7] Ward R. Fan violence: social violence of Moral Panic [J]. Aggressive and Violent Behavior, 2002, 7: 543-475.
- [8] 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.
- [9] I cek A. Theory of planned behavior [J]. Organizational Behavior and Human Decision Processes, 1991(3): 179-211.
- [10] Fagan J, Davies G. Street stops and broken windows: Terry, Race and Disorder in New York City [J]. Fordham Urban Law Journal, 2000, 28: 457.
- [11] Nunamaker J F Jr, Weber E S, Chen M. Organizational crisis management systems planning for intelligent action [J]. Journal of Management Information, 1989(2): 57-60.
- [12] Charles MT, John C K K. Crisis Management: A Casebook [M]. Illinois: Springfield, Charles C Thomas Pub Ltd, 1998: 39-42.
- [13] Blackley A B. Emergency Preparedness and Crisis Management [M]. AEA Technology, United Kingdom: The SRD Association, 1994: 1-7.
- [14] George D H, Jane A B. Introduce to Emergency Management [M]. TX: Butterworth-Heinemann, 2003.
- [15] 王宏伟. 突发事件应急管理: 预防、处置与恢复重建 [M]. 北京: 中央广播电视大学出版社, 2009.
- [16] 韩大元, 莫于川. 应急法制论—突发事件应对机制的法律问题研究 [M]. 北京: 法律出版社, 2005.
- [17] 石岩. 我国球场观众暴力遏制策略的研究 [J]. 体育与科学, 2003, 24(5): 13-16.
- [18] 石岩, 吴洋. 我国球场观众暴力风险发生模型及风险管理研究 [J]. 体育科学, 2009, 29(12): 19-26.
- [19] 程胜军. 大型活动案件工作理论与实务 [M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2010.
- [20] 龙亮. 零距离感受德国警务—北京警察在柏林 [M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2008.
- [21] Stott C, Adang C. Crowd Dynamics, Policing, and "Hooliganism" at "Euro 2004." [R]. Research Report for the Economic and Social Research Council. Grant reference: RES-000-23-0617.
- [22] Arbetter L, Holy P. Major league security hits the minors [J]. Security Management, 1994, 38: 40-45.
- [23] 王大伟. 欧美警察科学原理 [M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2007.