



体育强国背景下我国体育赛事的组织管理与优化策略

徐士韦¹, 嵇慧慧², 倪京帅^{3*}

摘要: 体育赛事是体育事业发展的重要内涵和抓手,也是建设体育强国的重要内涵指标。运用文献资料研究、专家访谈、逻辑分析等方法,在阐释赛事审批权取消后体育赛事举办主体参差不齐现状的基础上,分析黄河石林山地马拉松百公里越野赛事件暴露出的我国体育赛事组织管理上的缺陷。进而对未来我国体育赛事组织管理提出对策建议:强化赛事安全保障的底线思维;强化办赛执行标准,明确办赛责任清单;构建健全的赛事法律责任体系;细化高危性体育运动项目目录标准,强化高危性运动项目开展的监管;强化健全的赛事监管体系,提高赛事准入门槛;规范赛事准入制度,提高赛事运营门槛;强化落实赛事风险评估及应急体系建设。

关键词: 体育强国;体育赛事;责任制度;监督管理;安全健康

中图分类号:G80-05 文献标志码:A 文章编号:1006-1207(2022)01-0037-08
DOI:10.12064/ssr.20220105

Organization, Management and Optimization Strategies of Sports Events in China under the Background of Sports Power Construction

XU Shiwei¹, JI Huihui², NI Jingshuai^{3*}

(1. Sports Law Institute of Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai 201701, China; 2. Sports Institute of Shanghai Normal University, Shanghai 200234, China; 3. Sports Department, Shanghai University of International Business and Economics, Shanghai 201620, China)

Abstract: Sports events are not only an important content and a foothold for the development of sports, but also an important index for building a Sports Power. Using the methods of literature review, expert interview and logical analysis, this paper first expounds the uncertain host of sports events after the cancellation of the competition approval rights of the 4th Yellow River Shilin Mountain Marathon 100 km Cross-country Race, and then analyzes the defects in the organization and management of sports events exposed by the Yellow River Shilin Mountain Marathon 100 km Cross-country Race. The paper finally puts forward strategies and suggestions for the organization and management of sports events in China in the future: to promote the bottom-line thinking so as to guarantee sports event safety; to strictly implement the standards of hosting a competition and clarify the responsibility list of the competition; to build a sound legal liability system for sports events; to detail the standards of high-risk sports and strengthen the supervision of the high-risk sports events; to enforce a sound sports event supervision system and raise the entry threshold for competitions; to standardize the sports event access system and increase the sports event operation threshold; and to implement sports event risk assessment and emergency system construction.

Keywords: Sports Power; sports events; liability system; supervision and management; safety and health

收稿日期: 2021-09-26

基金项目: 国家社会科学基金项目(16CTY009);上海市教育科学研究项目(C2021026);上海政法学院青年科研基金项目(2021XQN25)。

第一作者简介: 徐士韦,男,博士,副教授,硕士生导师。主要研究方向:体育法治。E-mail:shiweixu82@163.com。

* 通信作者简介: 倪京帅,男,博士,副教授,硕士生导师。主要研究方向:体育社会科学。E-mail:nijingshuai@163.com。

作者单位: 1.上海政法学院 体育法治研究院,上海 201701;2.上海师范大学 体育学院,上海 200234;

3.上海对外经贸大学 体育部,上海 201620。



《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035远景目标》中明确提出到2035年我国将建成体育强国。体育强国是国家体育综合实力的集中展现,蕴涵的是竞技体育、全民健身、青少年体育、体育产业、体育文化等领域全方位发展的科学化、规范化、法治化。无论对于竞技体育、全民健身、青少年体育、体育产业等领域来讲,体育赛事的组织管理都是推进其繁荣发展的重要内容和抓手。《体育强国建设纲要》在“广泛开展全民健身活动”部分中指出:要坚持以人民健康为中心,制定并实施全民健身计划,普及科学健身知识和健身方法,因时因地开展全民健身活动;建立群众性竞赛活动体系和激励机制,探索多元主体办赛机制。同时在“提升竞技体育综合实力,增强为国争光能力”部分中指出:建立中国特色现代化竞赛体系;推进竞赛体制改革,建立适应社会主义市场经济、符合现代体育运动规律、与国际接轨的体育竞赛制度;支持全国性单项体育协会举办高水平体育赛事活动,鼓励社会力量举办形式多样的系列赛、大奖赛、分站赛等^[1]。不难发现体育赛事对于普及体育运动发展、弘扬体育文化、提升体育消费、培育体育人才、提升城市和国家的体育综合实力,具有现实意义和价值。但是2021年(第四届)黄河石林山地马拉松百公里越野赛暨乡村振兴健康跑(简称黄河石林山地马拉松百公里越野赛)事故惨剧发生后,全国新兴高危运动项目均被叫停^[2]。同时体育赛事粗放式发展存在的潜在风险及问题,如赛事安全保障意识薄弱、赛事监管缺位、赛事的专业服务水平低下、赛事的风险评估缺失、赛事应急预案缺失等,被暴露无遗。以体育强国的标准审视当前体育赛事的组织和管理水平,实现体育强国的建成目标任重而道远。基于此,在建设体育强国的时代背景下,本文以黄河石林山地马拉松百公里越野赛为切入点,探讨建设体育强国进程中未来体育赛事的组织管理和优化对策。

1 赛事审批权取消后赛事举办主体呈现多元化趋势

为加快发展体育产业,促进体育消费,广泛开展新时代全民健身运动,2014年国务院印发的《关于加快发展体育产业 促进体育消费的若干意见》,取消了商业性和群众性体育赛事的审批权,社会力量办赛的门槛降低了,在顶层设计政策利好的驱动下,社会和市场的活力被彻底激活,体育赛事活动一夜之间成为社会资本竞相追逐的对象。近年来,各类群众性全民健身活动赛事呈现井喷式增长。数据表明,

2019年800人以上的路跑和300人以上的越野跑赛事达1 828场次。在赛事审批权取消之前,全国性的马拉松赛事只有上海国际马拉松赛、北京马拉松、广州国际马拉松赛等为数不多的比赛,而在赛事审批权取消之后,现在已经发展到每年300余场次的规模(受新冠肺炎疫情影响,一些马拉松等全民健身赛事被取消或延迟举办)^[3]。

赛事审批权取消后赛事举办主体呈现多元化趋势的同时,赛事举办主体的专业管理能力、组织运营水平、对突发状况的应对能力也参差不齐。随之而来的还有赛事举办主体职责模糊、责任不清,赛事举办路径不清,赛事举办过程指导服务不够,赛事应急预案缺乏等一系列组织管理问题也迫切需要解决。以黄河石林山地马拉松百公里越野赛为例,该赛事是白银市、景泰县的地方特色体育赛事,创建于2018年,2021年5月22日举行的是该项赛事的第四届,该赛事未向中国田协申请认证^[4]。黄河石林山地马拉松百公里越野赛在项目设置上包括5公里乡村振兴健康跑、21公里越野赛、100公里越野赛3个组别,其中5公里乡村振兴健康跑参加人数约为1 700人(不含游客);21公里越野赛报名人数为120人,实际参赛93人;100公里越野赛实际参赛172人。从事后联合调查组的报告(简称《报告》)来看,赛事举办主体前期的准备不足,加之比赛期间又遭遇突发降温、降水、大风天气,最终导致了公共安全责任事件的发生。在100公里越野赛中造成21名参赛选手死亡,8人受伤。事件发生后,赛事的组织管理引起广泛的舆论质疑,中央作出重要指示批示,要求做好事故的应急救援、伤员救治、善后处理、事件调查等工作,深刻汲取教训,加强风险防范,完善体育赛事组织管理并依法依规严肃追究责任等^[45]。

《报告》表明,承担赛事运营的甘肃晟景体育文化发展有限公司成立于2016年,为自然人投资或控股的有限责任公司,法定代表人吴某,注册资本人民币500万元,股东张某、吴某(系夫妻关系),员工12人。公司经营范围主要包括企业营销策划、企业形象策划、会展服务、文化艺术交流活动策划、体育赛事活动策划等。2018年至今,公司先后参与运营了4届该项赛事。从该公司法人、股权结构和注册资本看,专业能力和公司实力层次等均为一般水平,与本次赛事的规模对赛事举办主体的要求不匹配。赛事承办主体的运营能力和赛事规模的失衡是导致事故的重要原因,事件发生后,不仅赛事运营公司的能力和水平广受质疑,公司业务的规范性、科学性、



专业性等深受质疑,也引发了对未来我国体育赛事的组织管理与发展对策的深入思考。

2 黄河石林山地马拉松百公里越野赛暴露出我国体育赛事组织管理上的缺陷

事件发生后,联合调查组对事件产生的原因进行了深入的调查。联合调查组依据《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国招标投标法》及国务院《大型群众性活动安全管理条例》、国家体育总局《体育赛事活动管理办法》、中国田径协会《中国越野跑运动赛事组织标准》、《甘肃省实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》等法律法规及文件规定,参照国务院《生产安全事故报告和调查处理条例》等规章制度,通过现场勘查、调查取证、专家论证、综合分析等方式,对事件进行调查。联合调查组最终对事件定性为:一起由极限运动项目 100 公里越野赛在强度难度最高赛段遭遇大风、降水、降温的高影响天气,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。从联合调查组对事件的致因和定性来看,本次事件的发生显示出我国体育赛事组织管理制度上的漏洞^[4]。

2.1 赛事举办主体对天气影响越野跑的举办,缺乏足够重视

客观天气方面,比赛当日,随着比赛进程的推进,当海拔上升到 1 500~3 000 m 的时候,也就是 CP2 到 CP3 爬升段,天气变得十分恶劣。据白银市一位领导介绍,当时 100 公里越野赛高海拔赛段 20~31 km 处(CP2 附近),突遭灾害天气,短时间内突降冰雹、冻雨,并伴有大风,气温骤降。主观重视程度方面,据景泰县气象局相关负责人介绍,赛前已为本次比赛提供了气象信息专报,并作出大风蓝色预警。但是从《报告》来看,赛事运营方并没有对气象部门提供的天气预警作出正确判断和应有的应对预案,也未及时尽到向参赛选手通报可能天气突变的义务。令人费解的是在白银市气象台和景泰县气象台相继发布风力将达 5~6 级、阵风 7 级以上的大风蓝色预警后,赛事运营方理应通过各种途径和方式及时提醒参赛选手,遗憾的是赛事运营方对此并没有足够的重视并作出天气预警。而且,赛事运营方也未落实执行赛事相关的强制装备标准,在恶劣的大风,大幅度降温、降雨(冰雹)环境下,大多数参赛选手都未携带冲锋衣等保暖装备,导致部分选手失温而酿成惨剧^[6]。

2.2 赛事组织方对赛事风险的安全防范意识不够,甚至缺失

从《报告》对事件经过的描述来看,本次赛事组织方的风险防范意识严重缺失,如赛事运营方在赛前已经收到气象部门的信息专报和大风蓝色预警后,也未采取有效应对措施,未将天气可能变化的信息告知参赛选手;赛事运营方也未按照高海拔赛事标准和要求,将防风保暖装备列入强制装备清单;赛道设计方面,在补给点的设置上也不合理,在最难最险的高海拔赛段(2 230 m)未设置医疗救助和补给点;未采取加强和改善通讯条件的措施,导致最危险时刻通讯联络不畅。而且,赛事承办执行和运营单位组织、管理、运营水平低下,未按规定制定专项应急预案和安保措施,应急救援力量准备严重不足;在收到请求救援、大范围退赛信息后,前期救援统筹不够、组织不力^[4]。这一切都充分说明了赛事组织各方对赛事安全风险防范认识的严重不足和缺失,最终导致了事件的发生。

2.3 赛事组织管理不到位、不规范

根据《报告》,本次赛事的组织管理工作可谓全方位缺失。《报告》内容显示,依据《2021 年(第四届)黄河石林山地马拉松百公里越野赛暨乡村振兴健康跑活动方案》(简称《活动方案》),本次赛事的主办单位为白银市委、白银市政府,承办单位为白银市体育局、景泰县委、景泰县政府,协办单位为白银市委办公室、市政府办公室、市委宣传部等 17 个部门^[1],执行单位为黄河石林大景区管委会,推广和实际执行单位为景泰黄河石林文化旅游开发有限公司,运营单位为甘肃晟景体育文化发展有限公司^[4]。

不难发现,本次赛事涉及部门很多。在赛事准备日程上,5 月 22 日举行赛事活动,5 月 19 日主办单位才下发《活动方案》,从下发方案到比赛举行只有 3 天时间,若去掉《活动方案》下发当日,留给如此多相关部门的准备时间只有 2 天,考虑到这些部门还需要时间动员落实,短暂的时间最终致使相关单位部门准备不足,不能采取有效的落实措施,更别提极端情况的紧急预案了。而且作为承办单位,只上报赛事的实施方案,不下发实施方案,也导致相关部门职责不清、工作混乱;景区管委会作为协办单位,未能制定赛事的应急预案以及赛事安保方案;甘肃晟景体育文化发展有限公司作为赛事运营单位,其标准和专业人士配备严重不足。根据《报告》内容,11 名工作人员负责 43 项赛事工作,其中最多 1 人负责 9 项赛事,而赛事医疗、安保、志愿者服务 3 个总指挥均



由1名临时聘用人员担任。而且,由于赛前的组织管理不规范,对赛事风险的准备不足,对紧急情况的应对不力。从整个《报告》的内容来考察,赛事的组织管理工作粗放到令人目瞪口呆和震惊的程度。

2.4 “放管服”改革不到位,赛事的安全监管缺失

“放管服”就是简政放权、放管结合、优化服务的简称。“放”即简政放权,降低准入门槛。“管”即创新监管,促进公平竞争。“服”即高效服务,营造便利环境。“放而不管,放而不服”显然不是体育深化“放管服”改革的内在精神。从本次赛事的管辖地来看,地县两级体育行政部门均未认真落实体育赛事的安全监管职责,用“放而不管,放而不服”描述管辖地体育行政管理部门对本次赛事的监管一点也不为过。如此一来,按照“放管服”的改革要求,群众性、商业性赛事的审批权已经取消,即本次赛事没有事前审批,事中事后的监管又由于“放管服”改革不到位也随之被忽视,赛事组织方未能主动为本次赛事的竞赛组织、参赛保障、安全管理等方面提供业务指导、技术支持和咨询服务等。地县两级体育行政部门未按照大型群众性赛事活动的要求,对赛事运营单位甘肃晟景体育文化发展有限公司应有的安保方案和措施、紧急情况下的应急预案进行有效的监管,导致源头隐患和安全风险未得到及时发现和整改,出现救援不力情形,最终酿成惨剧。

2.5 赛事安保和紧急救援严重缺失

在首届赛事上,当地政府的主要负责人曾指出赛事的举办必将进一步推动白银市旅游业的大发展;可以有效提高白银市旅游的知名度;推动旅游基础设施的改善;能够提高城市旅游营销管理水平;有效改善白银市的旅游客源结构等。但是根据《报告》内容显示,自2018年该项赛事创办,虽然已经举办了3届,但是赛场通讯条件、赛场医疗保障、应急物资等仍准备不足,惨剧发生后赛事组织方才开始增派救援力量、救援物资、救援车辆等。赛道网络信号弱,部分赛段甚至没有信号覆盖,导致紧急情况发生后,参赛选手的求助信息、人员伤亡信息不能及时得到传递,严重影响了救援和施救,部分赛段打卡点未设置医疗人员和救护设施,导致紧急情况发生后,打卡点也无法及时进行施救等^[7]。

3 体育强国背景下我国体育赛事组织管理的优化策略

黄河石林山地马拉松百公里越野赛导致的伤

亡事件发生后,造成了深远的负面影响,也带来了沉痛的教训和启示。2021年5月22日事件发生后,2021年6月2日《体育总局办公厅关于暂停相关体育活动的通知》(简称《通知》)发布,国家体育总局为切实保障人民群众身体健康和生命安全,从《通知》发布之日起,暂停了山地越野、戈壁穿越、翼装飞行、超长距离跑等管理责任不清、规则不完善、安全防护标准不明确的新兴高危体育赛事活动,并指出国家体育总局将对体育赛事活动进行全面梳理,加快完善管理制度,健全标准规范,全面加强对体育赛事活动安全的管理保障。黄河石林山地马拉松百公里越野赛充分暴露出体育赛事活动管理存在不少薄弱环节和漏洞。为统筹发展和安全,进一步加强体育赛事活动安全监管服务,保护人民群众生命安全和身体健康,2021年6月25日国家体育总局印发了《关于进一步加强体育赛事活动安全监管服务的意见》,从明确监管原则、夯实监管责任、完善监管标准、加大监管力度、强化安全保障、严肃追责问责等方面提出了意见。结合本次赛事中暴露出的一系列问题,本文认为本次赛事的惨痛教训为未来我国体育赛事活动的组织、管理、筹办带来了深刻的启示。

3.1 强化赛事安全保障的底线思维

保障参赛运动员的身体健康和生命安全是举办体育赛事的底线思维,特别是像越野跑这类高危险性运动项目。根据媒体报道来看,该赛事前三届赛事都将冲锋衣列入强制装备,但是2021年却没有这一强制装备规定。一定程度上可能是因为前三届强制规定的冲锋衣没有被使用,反而增加了比赛过程的负担,参赛选手们对“无用”强制装备表现出一定程度的不满,导致赛事组委会作出错误判断,思想上对强制装备有了松懈,安全保障的底线思维丧失^[8]。赛事执行部门对越野跑存在的风险认识严重不足,更别提对赛事的风险评估、应急预案。安全保障意识的严重不足体现在本次赛事筹办过程中的各主体、各任务领域、比赛过程的全时段。赛事组委会的安全保障完全流于形式,甚至完全缺失,这与越野跑作为高风险体育运动项目对安全标准的规定形成了鲜明的反差^[9]。究其原因,本文认为主要是思想认识不足以及监管的缺失。“放管服”不是“放而不管,放而不服”,任其发展。因此,未来体育赛事的举办,应通过健全的制度建设和严格的赛事监管,强化赛事主办方、承办方、协办方等赛事安全保障的底线思维。增强赛事风险的防范意识,强化属地



管理责任,采取切实有效的精细措施防范、化解风险。围绕组织运营、服务保障、安全管理、应急救援、疫情防控、地质条件、天气因素等方面,对所有赛事活动开展全面风险排查。对存在安全隐患的赛事组织环节一律深入研究,严防体育领域安全事件发生,将赛事安全风险的可能性降到最低,并形成完备的紧急应对预案^[10-14]。

3.2 强化办赛执行标准和明确办赛责任清单

中共十八大以来,随着全面深化改革的推进,取消体育赛事的审批制度是体育行政部门积极贯彻落实“放管服”改革的重要举措,再加上全民健身上升为国家战略,出现社会赛事井喷的局面^[15]。然而全面放开赛事审批之后,虽然已由之前的行政办赛向社会办赛转变,但办赛机制、办赛观念、办赛过程中权责变化的明确等都还没有成熟^[16]。不仅如此,办赛标准、监督机制、安全保障、事中事后监管、问责制度等尚未形成或完善^[17-18]。从《报告》来看,办赛标准模糊、职责不明确、权责不清等问题十分突出。从办赛主体来看,行政机关作为赛事的主办方,将赛事的安全保障责任交给赛事的执行方,导致了法律上的权责错位。而赛事实际执行者的法律地位是协办方,对于赛事的安全保障问题,在思想上存在侥幸心理、政府兜底的依赖心理,导致实践中赛事的安全保障责任落实不到位,甚至出现“真空”地带,再加上监管机制的缺失,赛事的举办责任完全处于放任状态^[19-21]。

基于此,本文认为可以通过完善赛事举办协议,明确赛事筹办过程中各方责任,并适时出台举办赛事协议的范本,发挥引领和示范作用。《中华人民共和国体育法》授予全国性单项体育协会在全国范围内负责开展该项运动的权力,应制定符合运动项目特征的全国性的强制标准,在此基础上,省级体育行政主管部门及地方单项体育协会依据地方实际情况,结合全国性的强制标准,制定地方办赛标准,这既满足办赛实践的需求,也为赛事监管部门提供了监管依据。

3.3 构建健全的赛事法律责任体系

民事法律责任方面。根据《中华人民共和国民法典》(简称《民法典》)第1176条规定:“自愿参加具有一定风险的文体活动,因其他参加者的行为受到损害的,受害人不得请求其他参加者承担侵权责任;但是,其他参加者对损害的发生有故意或者重大过失的除外。活动组织者的责任适用《民法典》第1198条

至1201条的规定。”《民法典》第1198条规定:“宾馆、商场、银行、车站、机场、体育场馆、娱乐场所等经营场所、公共场所的经营者、管理者或者群众性活动的组织者,未尽到安全保障义务,造成他人损害的,应当承担侵权责任。因第三人的行为造成他人损害的,由第三人承担侵权责任;经营者、管理者或者组织者未尽到安全保障义务的,承担相应的补充责任。经营者、管理者或者组织者承担补充责任后,可以向第三人追偿。”本次事件中,虽然各位参赛选手都属于自愿报名参加比赛,具有适用自甘风险的情形,但是出现这样的安全事件,自甘风险不能成为赛事活动组织者免责的依据。从《报告》中不难发现,所有赛事组织相关方明显没有尽到对参赛运动员的安全保障义务。因此,自甘风险显然不能成为本次赛事责任方免责的理由,赛事组织各方显然要承担侵权责任。今后,体育赛事组织方要引以为戒,充分了解法律或法规的标准规范和规定,依法依规办赛,保障各方的权益。

行政法律责任方面。《全民健身条例》第32条规定,企业、个体工商户经营高危险性体育项目的,应当符合下列条件,并向县级以上地方人民政府体育主管部门提出申请:(一)相关体育设施符合国家标准;(二)具有达到规定数量的、取得国家职业资格证书的社会体育指导人员和救助人员;(三)具有相应的安全保障制度和措施。依据《报告》,本次赛事的相关组织方显然没有达到《全民健身条例》的规定标准,依法还应承担相应的行政法律责任。再如,依据《大型群众性活动安全管理条例》第5条规定:“大型群众性活动的承办者,对其承办活动的安全负责,承办者的主要负责人为大型群众性活动的安全责任人。”第6条还规定:“举办大型群众性活动,承办者应当制订大型群众性活动安全工作方案。”这个活动安全方案显然包含了制定“应急救援预案”。根据《报告》,赛事组织的相关方,并没有制定相应的应急救援方案。第21条:“承办者或者大型群众性活动场所管理者违反本条例规定致使发生重大伤亡事故、治安案件或者造成其他严重后果构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,对安全责任人和其他直接责任人员依法给予处分、治安管理处罚,对单位处1万元以上5万元以下罚款。”《体育赛事活动管理办法》第41条规定,违反本办法规定的行为,有关法律、法规、规章已有处罚规定的从其规定。主办方或承办方违反本办法规定,有造成人身财产伤害事故或重大不良社会影响的,其他侵犯他人或其他组织合法权益等情形的,由地方体育部门或其委托的



综合行政执法部门责令改正,情节恶劣的视情节处以3万元以下罚款,属于非经营活动的处以1000元以下罚款等。这些相关的法律法规为体育赛事举办中行政责任的问责提供了依据。依据法律法规,事件中赛事组织方除了要承担相应的民事责任外,还要承担法律法规规定的行政法律责任,这些法律法规为今后依法办赛、体育赛事的依法科学运行提供了保障。

刑事法律责任方面。依据法律法规,赛事组织方除了要承担相应的民事责任、行政责任之外,还应该依法承担相应的刑事责任。《体育赛事活动管理办法》第42条规定体育赛事活动主办方、承办方、协办方及相关人员在体育赛事活动中的行为涉嫌欺诈或造成重大安全责任事故等情形的,体育部门应当配合公安、市场监管等部门依法依规处理,构成犯罪的依法追究刑事责任。第45条规定体育部门及其工作人员在体育赛事活动监管工作中有滥用职权、徇私舞弊、玩忽职守等行为的,依法予以查处,对负有直接责任的主管人员和其他责任人员依法、依规、依纪给予处分,构成犯罪的依法追究刑事责任等。《中华人民共和国刑法》第135条规定:“举办大型群众性活动违反安全管理规定,因而发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,处三年以下有期徒刑或者拘役;情节特别恶劣的,处三年以上七年以下有期徒刑。”根据联合调查组的《报告》显示,相关责任人员已经身陷囹圄,受到刑法的制裁,也为今后依法依规办赛,带来了深刻的启发和思考。

3.4 细化高危性体育运动项目目录标准,强化高危性运动项目开展的监管

高危性体育项目是指专业技术性强、危险性大、安全保障要求高的体育项目。为落实《全民健身条例》对高危性体育项目经营活动管理的相关要求,保障人民群众参与高危性体育项目的人身安全。2013年5月1日,国家体育总局、人力资源和社会保障部、国家工商行政管理总局、国家质量监督检验检疫总局、国家安全生产监督管理总局联合发布了《第一批高危性体育项目目录公告》(简称《目录》),具体项目包括游泳、高山滑雪、自由式滑雪、单板滑雪、潜水、攀岩。同时规定,各高危性体育项目经营单位和相关部门应按照《全民健身条例》的规定,做好高危性体育项目经营的申报和管理工作^[22]。

《目录》自2013年发布以来,至今没有任何补

充更新。与此同时,随着全民健身国家战略的实施,体育+旅游等深度融合发展,全民健身的内涵和形式也不断丰富,一些新兴的极限运动纷纷得以发展,但是像跳伞、翼装飞行、瀑降、越野跑等运动项目并没有被列入《目录》中。《目录》在一定程度上已经与新兴极限运动的实践脱节,导致无法以高危性运动的监管标准对其监督和管理,也反映了体育行政部门对新兴高危体育运动项目市场监管的反应不够及时^[23]。因此,本文认为本次赛事带来的惨痛教训之一就是要及时完善《目录》,同时完善高危性体育项目许可管理办法,提高准入标准,强化监督和管理,促进全民健身市场的健康有序发展。

3.5 强化健全的监管体系,提高赛事准入门槛

中共十八大之后,随着国家层面“放管服”整体改革的推进,群众性、商业性体育赛事的事前审批权被取消。赛事举行的难度和成本也随之下降,赛事市场的活力也彻底得以释放,如新冠肺炎疫情暴发之前,各项马拉松赛事每年举办场次以近乎30%的速度增长,呈现井喷式发展的趋势^[24]。取消赛事审批权、助力赛事市场繁荣发展的同时,也导致了赛事监管缺失的问题,特别是比赛过程中暴露的人身安全问题也随之增加^[25]。一方面,运动过程中运动员的猝死人数增加,据报道2015—2016年,各类马拉松猝死人数就达到14人^[26]。2016年广东清远马拉松发生1.2万例伤病,清远马拉松也因此被调侃为史上最受伤马拉松^[27]。除此之外,根据中国反兴奋剂中心的官网,近年来马拉松赛场上的兴奋剂案例屡见不鲜,且有逐年增加的趋势。另一方面,各类商业性、群众性体育赛事数量和规模不断扩张,赛事举办问题也不断增多。所有这些问题不仅给赛事的监管提出更大的挑战,也对赛事举办主体的准入提出更高的要求。

赛事审批制度的取消,要求的是对体育赛事的事前审批监管转为注重事中、事后监管模式。从《报告》来看,本次赛事的主办方、承办方、协办方除赛事安全保障意识薄弱外,事中、事后的监管更是缺失,可以看出,在取消赛事审批权后,监管主体没有很好适应转变后的监管模式。体育行政部门对体育赛事治理模式的转型升级,降低了举办赛事的门槛,大大提高了效率和赛事市场的活力。未来体育赛事的监管除了必要的行政监管外,更要注重事中事后的市场监管,除此之外,健全和完善行业负面清单制度,构建以单项体育协会为主体的行业监管机制,逐步



形成必要的行政监管、市场监管、行业监管等多元化的监管体系。

3.6 规范赛事准入制度,提高赛事运营的门槛

赛事审批制度被取消后,全国各地掀起了群众性、商业性体育赛事的办赛热潮,催生出众多体育赛事公司,但在这些争夺赛事的公司中多以中小型赛事公司为主,真正有实力、有影响力的大型赛事公司屈指可数。《报告》显示,2018年至今甘肃晟景体育文化发展有限公司先后参与4届越野赛运营。从《报告》对事故原因的分析来看,公司人力资源严重不足是导致本次赛事事故的重要原因之一。让人费解的是这样一个规模的公司,公司的资质、公司的层次、业务能力的专业化水平等都不占据优势,能够准入运营,中标高风险类的体育赛事,体育赛事运营市场的低门槛是最终造成本次赛事伤亡的一个重要原因。

从《报告》揭示的内容来看,甘肃晟景体育文化发展有限公司作为本次赛事中标的运营单位,涉嫌串通投标;未能落实山地马拉松越野赛相关标准和要求;未落实中标协议内容;赛事组织管理不力,未审核参赛人员资格,运营服务、赛事准备不足;未开展最危险赛点风险评估;制定虚假赛事应急处置预案;未对气象预警信息采取有效的应对措施,安全保障措施不力;接到求救信息后未及时作出停赛决定,对事件的发生负有直接责任。运营行为属于严重不规范范畴,目前公司相关人员根据具体情况,已被相应问责。因此,建议可以考虑未来对群众性、商业性体育赛事进行分级分类,然后根据赛事不同级别和规模,确定赛事运营的准入标准,并严格执行体育赛事运营的相关标准。

3.7 强化落实赛事风险评估及应急体系建设

风险评估与应对是体育赛事治理的永恒话题,特别是对体育赛事安全风险的评估和防范更是举办体育赛事应遵守的底线原则。体育赛事举办过程中,各种无法预知的风险随时可能发生。赛事举办既可以促进经济社会文明程度的提升,同时赛事举办也是一把达摩克利斯之剑,其举办过程中的风险时刻威胁着体育赛事的顺利举办^[28]。随着审批权的取消,体育赛事举办的数量和规模也在不断增加和扩大,对体育赛事风险评估体系的研究,始终是体育赛事研究的重要领域^[29]。本次赛事事件中,所有赛事主体对赛事风险的认知不足是导致事件惨剧的重要原因。在赛事举办之前,相关赛事主体若对赛事风险有精准的评估和判断,并给予足够的重视,做好相应的

应对策略和应急预案,不仅可以大大降低赛事风险的发生,也可以最大限度减少风险发生后造成的损害或损失。遗憾的是本次赛事中这些都没有做到,最终导致了巨大的伤亡事件。除了对赛事风险认识上的不足之外,在本次赛事中,赛事组织方对突发情况的应对也十分业余。在事故发生的初始阶段,原本可以投入救援力量却没有有效组织,现场救援力量严重不足,在场的赛事公司人员、志愿者、安保等也没有发挥紧急情况下应有的救援作用,究其原因,仍然是赛事组织者对赛事风险的认识不足和应急预案的缺失所致。

组织一场规范的体育赛事涉及多个部门。实践中往往会出现权责不清、多头管理的现象,相关部门不能明确责任所在,显然在实践中也难有作为。未来体育赛事的举办必须要专题研究赛事风险和职责所在,专门布置赛事任务分工,并做好健全完善的应急预案。

4 结束语

黄河石林山地马拉松百公里越野赛惨剧的发生,除了带给伤亡运动员家属巨大的伤害和悲痛之外,也给我国未来体育赛事的举办带来了沉痛的教训和深刻的启示。在本次赛事惨剧发生之后,国家体育总局发布了《通知》,国家体育总局为切实保障人民群众身体健康和生命安全,从《通知》发布之日起,暂停了山地越野、戈壁穿越、翼装飞行、超长距离跑等管理责任不清、规则不完善、安全防护标准不明确的新兴高危体育赛事活动。本文认为,保障人民群众身体健康和生命安全与赛事的规范发展并不矛盾。全面叫停新兴高危体育赛事活动应该是暂时的,不应因噎废食。国家体育总局、各单项体育协会通过对体育赛事活动进行全面梳理,积极健全和完善相关制度建设,构建精细科学的赛事标准规范,强化赛事主管部门的事中和事后监督,健全责任制度建设,全面强化对体育赛事活动安全的管理保障,促进体育赛事的科学、规范发展才是今后体育赛事理论和实践应该关注和解决的问题。

注释:

【注1】协办单位包括白银市委办公室、市政府办公室、市委宣传部、市文广旅局、市财政局、市公安局、市卫生健康委、市交通运输局、市市场监管局、市应急局、市工信局、团市委、市融媒体中心、市气象局、黄河石林大景区管委会、中国电信白银分公司、中国移动白银分公司。



参考文献:

- [1] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于印发体育强国建设纲要的通知[EB/OL].(2019-08-10)[2021-09-20]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-09/02/content_5426485.htm.
- [2] 体育总局办公厅. 体育总局办公厅关于暂停相关体育活动的通知[EB/OL].(2021-06-02)[2021-09-20]. <https://www.sport.gov.cn/n315/n20001395/c20997017/content.html>.
- [3] 蔡创. 打造一流赛事之都 上海规范办赛主体[N]. 青年报, 2018-08-28(A13).
- [4] 省委省政府联合调查组. 白银景泰“5·22”黄河石林百公里越野赛公共安全事件调查报告[EB/OL]. (2021-06-25)[2021-09-20]. <http://www.gansu.gov.cn/gsszf/c100002/c100010/202107/1643566.shtml>.
- [5] 张富贵. 传达学习习近平总书记重要指示精神 专题部署黄河石林越野赛公共安全事件善后处置工作[N]. 甘肃日报, 2021-5-25(1).
- [6] 新华社. 一场山地马拉松为何成为“夺命跑”? : 还原甘肃景泰山地马拉松越野赛惨剧经过[EB/OL]. (2021-05-23)[2021-09-20]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1700559526333178520&wfr=spider&for=pc>.
- [7] 商晨迪, 张业安. 大数据时代体育赛事媒体传播效果评估: 实践需求与理论模式[J]. 体育科研, 2021, 42(3): 19-25.
- [8] 冯蕾, 刘昕彤. 强化底线思维 压实安全责任 体育总局召开全国体育系统加强赛事安全管理工作会议[N]. 中国体育报, 2021-05-24(1).
- [9] 人民资讯. 越野跑悲剧告诉人们, 没有什么比敬畏之心和专业素养更重要[EB/OL]. (2021-05-24)[2021-09-20]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1700576420842694798&wfr=spider&for=pc>.
- [10] 朱洪军, 张建辉, 梁婷婷, 等. 国外体育赛事政府监管服务标准化研究[J]. 西安体育学院学报, 2020, 37(6): 648-655.
- [11] 朱洪军, 华康. 体育赛事多元主体参与困境和策略研究[J]. 体育科研, 2021, 42(3): 37-45.
- [12] 陈蔚, 李燕燕, 黄明明, 等. 基于改进风险矩阵法的学校体育竞赛风险评估研究[J]. 武汉体育学院学报, 2020, 54(10): 72-79.
- [13] 吴宝升. 我国商业性体育赛事行政审批制度变革: 基于制度变迁视角[J]. 体育与科学, 2018, 39(4): 104-112+103.
- [14] 石磊, 时广彬. 马拉松赛事竞赛组织风险与评估研究[J]. 体育文化导刊, 2017(12): 22-26.
- [15] 赫立夫, 张大超. 中国马拉松金牌赛事运营管理及对策[J]. 北京体育大学学报, 2019, 42(3): 88-100.
- [16] 朱洪军, 梁婷婷. 审批权取消背景下体育赛事运营绩效评估研究[J]. 北京体育大学学报, 2021, 44(5): 102-112.
- [17] 梁波, 李伟, 李峻峰. 城市承办大型体育赛事生态风险评估体系的构建研究[J]. 成都体育学院学报, 2020, 46(2): 34-41.
- [18] 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.
- [19] 杨光, 南尚杰, 李松洋. 我国群众体育赛事治理困境与优化策略[J]. 体育文化导刊, 2019(8): 59-64.
- [20] 王凯, 陈明令. 我国体育赛事的引致需求、现实问题与供给侧优化[J]. 北京体育大学学报, 2018, 41(9): 43-48+58.
- [21] THOMAS A B, 陈书睿. 大型体育赛事的主要风险管理: 源自国外的观点[J]. 上海体育学院学报, 2015, 39(4): 6-11.
- [22] 冯剑. 群众体育赛事从管理到治理: 动力、逻辑与路径[J]. 西安体育学院学报, 2018, 35(3): 334-337.
- [23] 冯加付, 郭修金, 陈玉萍. 中国群众性体育赛事治理动因、困境与破解[J]. 成都体育学院学报, 2020, 46(5): 8-14.
- [24] 李慧, 勾庆华. 马拉松“热”背后的冷思考: 冒险性户外体育赛事中的人文关怀问题研究[J]. 体育与科学, 2021, 42(4): 69-75.
- [25] 冯加付, 郭修金. 全运会改革“热”背后的“冷”思考: 以增设群众组赛事为视角[J]. 武汉体育学院学报, 2019, 53(12): 11-16.
- [26] 搜狐网. 近3年马拉松比赛猝死14人: 如何预防运动性猝死? [EB/OL]. (2016-12-12)[2021-09-20]. https://www.sohu.com/a/121335220_545560.
- [27] 刘秋宜. 广东清远马拉松: 两万人参赛 发生1.2万例伤病[EB/OL]. (2016-03-23)[2021-09-20]. <https://www.chinanews.com.cn/sh/2016/03-23/7809060.shtml>.
- [28] 晏慧, 王英丽, 曲怡. 比较研究视角下中国自主品牌体育赛事创意保护路径[J]. 体育科研, 2020, 41(6): 32-38+44.
- [29] 李崑, 李刚, 黄海燕. 全球体育城市视域下上海体育赛事体系构建战略[J]. 上海体育学院学报, 2020, 44(3): 17-26.

(责任编辑: 晏慧)