

大型体育赛事风险管理法律制度构建

岳明, 许青

摘要: 主要采用文献资料法、归纳法和演绎法, 在对“风险管理”与“体育风险管理”概念界定的基础上, 对大型体育赛事风险管理的特征进行分析, 发现大型体育赛事风险管理法律制度方面存在的不足, 并提出完善措施。

关键词: 大型体育赛事; 风险管理; 法律构建

中图分类号: G80-05 文献标识码: A 文章编号: 1006-1207(2011)02-0084-04

Establishing a Legal System for Risk Management of Major Sport Events

YUE Ming, XU Qing

(Shanghai University of the Political Science and Law, Shanghai 201701 China)

Abstract: By the ways of document consultation, induction and deduction, the paper analyzes the characteristics of risk management of major sport events on the basis of defining the concepts of risk management and sports risk management. It reveals the shortcomings of the legal system for risk management of major sport events and sets forth the measures for perfection.

Key words: major sport event; risk management; legal establishment

风险管理被广泛应用金融管理、企业管理等领域, 并且在各自领域已经形成了较成熟的风险管理理论。但在体育赛事运作中, 风险管理还处于刚刚起步的阶段, 从而对大型体育赛事风险管理法律制度的研究更是少之又少, 这与我国经济的发展以及体育赛事自身的成长极不相称, 这就需要提高对体育赛事风险的管理, 管理的效果应当需要法律制度的保证。因此, 对大型赛事风险管理的法律制度构建进行研究是非常必要的, 其最终目的是为赛事的成功运作提供保障。

1 风险管理的历史发展

风险管理起源于美国。20世纪30年代, 风险管理的思想理论开始萌芽。风险管理的运用是始于20世纪50年代初。到50年代中期, 学术界开始关注风险管理。最早的文献之一是加拉格尔于1956年发表的一篇论文《哈佛商业评论》, 在论文中作者提出了一个在当时具有革命性意义的观点, 他认为组织中应该有专门负责管理该组织纯粹风险的人: “这篇文章的目的是为了概述风险经理在工作中最重要的原则, 应该认为, 在一定程度上应将风险交给专门人员处理, 在大公司里这样的人被称为全职风险经理。”

20世纪60年代后期起, 风险管理的概念、实践和原理已经从它的起源传播到加拿大以及欧洲、拉丁美洲、亚洲的一些国家和地区。在欧洲, 1973年成立的日内瓦协会是推动欧洲风险管理的最主要组织。1976年8月, 《风险和保险管理》由日内瓦协会创刊。在亚洲地区, 风险管理工作方面日本是开展较早的, 在20世纪70年代和80年代初, 一些日本教授到美国的多所大学研究风险管理的理论与实务, 回国后就开展了有关的研究工作。之后, 我国的台湾和香港地区的部分学者也先后对风险管理进行理论研究和应用。

2 “风险管理”与“体育风险管理”概念的界定

“体育风险管理”一词, 大约在20世纪70年代初出现于美国, 当时主要使用的是“体育风险管理策略”、“体育风险管理技术”。通过查阅书籍文献发现, 国外研究者有关“体育风险管理”概念的理解各持不同的观点, 从众多观点分析看, “体育风险管理”概念的主旨主要有两点: 一是最大限度地控制体育赛事中风险的发生或使风险的不利影响降低到最低限度; 二是准确预测体育赛事中可能存在的风险。研究者对体育风险管理概念的共鸣为: “体育风险管理是指策划、管理和控制一个体育组织或者机构的资源, 可以使由于该组织或机构举行的体育赛事活动造成对他人、社会和它本身造成的人身伤害和财产损失降低到最低限度的过程。”^[1]

3 大型体育赛事风险管理的特征

3.1 特殊性

大型体育赛事风险管理的对象具有特殊性, 对象是举办赛事过程中的突发事件、意外事故等可能造成的损失的风险, 风险管理对象的专门性决定了风险管理的对象具有特殊性。

3.2 广泛性

大型体育赛事风险管理是关系到多方面所有风险的管理, 大型体育赛事风险的影响不会局限于任何可预测的范围之内, 一个单独的事件可以同时比较容易的影响组织的不同领域, 而且其后果远远超出当时的影响。这风险的复杂性和普通性决定了大型体育赛事风险管理具有广泛性。

3.3 全面性

大型体育赛事风险管理是一个全面性的管理, 反应大型体育赛事风险管理单位对风险和不确定性的理解、衡量和管

收稿日期: 2011-03-05

第一作者简介: 岳明, 男, 助教。主要研究方向: 体育法学。

作者单位: 上海政法学院 体育部, 上海 201701



理决策。任何缺乏全面性的大型体育赛事风险管理,都有可能导导致大型体育赛事风险管理的失败。

4 大型体育赛事风险管理的重要性

重要性包括以下几个方面:(1)有助于提高战略计划制定的效率;(2)合理更好地控制举办体育赛事成本;(3)使暴露风险进一步得到认识和理解;(4)找出系统的、彻底的和做决策的方法;(5)有利于资源更好地得到利用;(6)使损失降到最小;(7)能为客户创造一个更安全的运动场所,建立良好的经历^[1]。

5 大型体育赛事风险管理法律制度构建

5.1 大型体育赛事风险管理法律制度构建的必要性

获得高效率的管理离不开相应的法律制度。制度就是“大家共同遵守的办事规程或行动准则。”体育赛事风险管理法律制度构建对体育赛事的成功运作起着及其重要的作用。完善的风险管理制度可以整合、协调体育赛事中不同参与者之间的利益关系,解决各种利益关系之间存在的矛盾,免除不必要的浪费。另外,法律制度是一种约束人们活动的规范体系,它规范着人们行为的选择方向,规定了人们采取适当的行为,所以,完善的风险管理制度对体育赛事组织者的行为和体育赛事发展具有激励和导向作用。目前,我国体育赛事的管理者还缺乏一定的风险意识,另外再加上风险的不确定性和突发性,如果采取临时性措施难度比较大,所以从平常就应该加强对体育赛事的风险管理制度构建,这样才能顺利完成风险管理工作。

5.2 大型体育赛事风险管理的现状

由于举办大型体育赛事活动所在位置往往具有人口密度大、流动性强、环境特殊等特点,如组织和监管不力,极易引发安全事故,由此所产生的政治影响以及对经济建设和社会发展所造成的损失十分惊人。如何有效地预防和控制大型体育活动事故的发生,控制大型体育活动的风险,已成为世界各国政府高度重视的问题。

由于大型体育赛事活动重大灾难事故的频繁发生,使得国内外都十分重视大型体育赛事活动的事故预防与控制对策措施的研究。国外发达国家在这方面的研究开始比较早,也比较成熟。如在美国,为了成功举办大型体育赛事活动,需要在活动前拟订大型体育赛事活动的风险计划,其中就包括制订保证美国公众和知名人士安全的措施等;在英国,为了遏制球场暴力事件的发生,出台了一系列的法律,其中就有:严禁在足球场附近出售酒类物品,严禁醉汉入场观战;而在1985年6月27日,西欧21国体育部长也通过了一项旨在反对体育场内暴力行为的条约;而在被视作当今世界上规模最大、规格最高、影响最为深远的大型活动——奥运会,各主办国更是竭尽所能做好风险管理工作;在欧美国家,为了有效预防控制人群聚集事件的发生,进行“人群管理”人员的培训,这在我国目前尚属空白。正是由于国外发达国家对大型体育赛事活动的风险管理关注较早,经验较丰富,管理体系较完善,所以,发生大型社会活动重大灾难事故的频率相对较小,后果也较轻^[2]。

近年,我国也举办了几项大型体育活动,如2008年北京

第二十九届全国夏季奥林匹克运动会、2009年第十一届全国运动会、2010年广州第十六届亚运会等,举办这些大型活动使我国在预防和处理大型活动突发事件方面积累了宝贵的经验,同时,我国也制定了相关安全法规,使大型体育活动的安全管理基本做到有法可依,但是由于我国在这方面的研究工作开展得较晚,还存在很多急待解决的问题。

5.2.1 民众风险意识和应急能力不强

广大民众的安全意识不强。在我国尚未形成安全教育体系,广大民众的安全意识不强,也没有紧急情况下应对常识,同时对自身应急的行为规范要求以及逃生、救生常识不十分了解,缺乏最基本的识灾、防灾能力和自我保护意识。主办方对大型体育活动的安全问题重视不够。一方面表现在主办方在活动中为追求经济效益和商业效益而忽视安全;另一方面表现在体育活动举办过程中,主办方对体育赛事安全宣传教育不够全面,对应急能力建设不够到位等问题的普遍存在,使活动的安全管理人员和活动参与者的安全意识和应急能力不够强,也就是说不能全面地认清大型社会活动中存在的危险、有害因素,也不知道在面临危险时,该怎样应对。

5.2.2 大型体育赛事活动风险管理法律法规建设不完善

北京市在大型体育活动的法律法规建设方面是走在全国的前头,《北京市大型社会活动安全管理条例》是当前北京市大型体育赛事活动安全管理的主要法律依据,但是,这条例并不能满足现有的管理需求,表现在:

第一,这些法律法规对大型体育活动安全责任的规定过于原则、过于概括,导致在实际工作中谁主办、谁负责不能落到实处。

第二,大型体育活动安全工作的法规、政策透明度不够,指导大型体育活动安全工作的一些法规、条例、通知和内部规定,并没有通过有效渠道向社会公开,体育活动主办单位或有关媒体对相关规定并不了解,造成工作上的不便。这必然会使安全工作陷入被动,也会影响安全管理的及时有效运转。

第三,有一些管理规定及政策与体育活动主办单位的市场动作需要相矛盾。如《北京市大型社会活动治安管理规定》第8条规定“未取得公安机关核发的《举办大型社会活动治安登记证》的,不得擅自向社会发布举办大型活动的具体时间、地点等有关信息”,而现在的一些体育活动的主办方为了提高知名度和客流量,往往提前几个月开始宣传,从而使规定条款不能实际落实。

第四,随着我国加入世界贸易组织,出现了一些新情况、新难题,法律上缺乏相关规定,使大型体育赛事活动管理难度增大。可见,我国针对大型体育活动安全管理的法律法规与发达国家相比缺陷较多,而且是滞后的^[3]。

5.2.3 大型体育赛事活动相关方职能不清、责任不明

举办大型体育赛事活动所涉及到的相关方较多,如:主办方、承办方、场地提供方、体育赛事赞助商等,同时,所涉及到的行政职能部门也比较多,如体育文化、交通、公安、消防等,加上历年来对大型体育赛事活动风险管理工作基本上采取的是经验式管理,这些往往可能会导致各相关方的职责分不清,任务执行不到位。同时,也存在着大型体育赛事活动风险管理干部专业性不强、工作规范性差,一些相关职能部门的管理干部对法规、工作规范不够了解,掌握不熟,加



之身兼数职、经常调换等问题，导致大型体育赛事风险管理工作混乱，致使责任不清，任务不明^[3]。

5.3 完善大型体育赛事风险管理的法律制度构建

大型体育赛事活动的数量和规模呈逐年上升的趋势，在国民经济和地方经济中所占的比重也呈上升的势头，但是与其相应的法律法规却不完整，没有形成一整套完整的制度体系，无法与实际情况相适应，不符合国内大型体育赛事活动的健康发展以及建设法治社会的要求，必须结合中国的实际，加快大型活动的法制建设，尽快形成完整的配套制度，以保障大型体育赛事活动沿着健康的轨道发展。

从大型体育赛事活动数量和规模增长迅速的实际情况和目前存在的问题看，应当加快推进大型体育赛事风险管理的立法工作，统一对大型体育赛事的认识，对大型体育赛事风险管理的监管范围等做出统一的规定，明确风险管理的方面或者说是风险管理的审查标准，建立责任分配、风险评估等制度。

5.3.1 建立“谁主办谁负责和谁管理谁负责相结合”的责任制度

应当改变现有的“谁主办谁负责”的责任制度，建立“谁主办谁负责和谁管理谁负责”的责任制度，严格区分政府主办和企业及个人举办的大型体育赛事活动，区分营利性和公益性活动，明确主办方、承办者的权力和义务，明确风险管理主管机关。

责任分担的基础应当是与利益的分配成正比的，这是市场经济规律的要求。在大型体育赛事活动中获得利益较多的一方应当承担更多的责任，现在多数的大型体育赛事活动都属于商业性活动，都是走市场化的道路，以盈利为目的。主办方或承办方从大型体育赛事活动中获得收益，就应当对活动的风险管理负有责任。

5.3.2 确立大型体育赛事活动的风险评价制度

大型体育赛事活动风险评价制度应根据其具体情况的不同进行风险评价，例如，体育赛事举办的地点是室外场地还是室内的场地；参加活动的人员组成以及举办时间和预计的天气等对比赛构成风险的情况，应对这些情况进行综合研究判断，看是否会发生踩踏、火灾、倒塌以及恐怖袭击等安全事故，合理确定大型体育赛事活动的安全风险等级，再根据安全风险等级开展各项安保工作，直到主办者对风险等级高的采取相应高等级的安全保卫措施，对风险等级低的采取一般等级的安全保卫措施，并确定公安机关不同的监管措施和指导力度，改变大型体育赛事活动安全保卫工作中凭经验办事，缺乏科学依据的现象。

5.3.2.1 风险评价的概念

风险评价是指在风险识别和风险衡量的基础上，把损失频率、损失程度以及其他因素综合起来考虑，分析风险的影响，并对风险的状况进行综合评价。风险评价是风险管理者进行风险控制和风险融资技术管理的基础。

5.3.2.2 风险评价的原则

赛事风险整体性原则是风险评价的最基本原则。风险造成的损失往往是多方面的，风险评价必须考虑整体，系统地考虑造成损失的各种因素，并研究这些因素之间的相互联系和互相作用，因此，在评价潜在损失程度时，有同一事件所引起的各方面损失必须一起考虑。

赛事风险均衡原则。由风险的客观特性可知，体育赛事运作中也一定会存在诸如一些无法回避，但可以接受的风险，该原则需要确定赛事组织者最大限度地可以接受风险的程度。

赛事风险处理成本最小原则。对赛事进行风险管理，不是为了增加开支，而是为了最大限度地降低赛事运作中的不确定性因素可能带来的损失，所以进行风险管理有经济性的要求。赛事组织者或者专业风险管理人员都在尽力寻找处理风险的最佳临界点，即以足够小的风险处理成本消除不利因素，则可以接受该风险。

赛事风险成本/效益比原则。我国学者对大型体育赛事效益方面的研究较多，大型体育赛事不仅具有经济效益，而且具有良好的社会效益。因此进行体育赛事风险管理的基本出发点就是以最节省的经济、社会资源消耗来高效地保障赛事预定目标的实现。在赛事运作中，风险水平通常与风险收益成正比，因此，处理成本与风险收益如果相匹配，或者风险处理成本很小而收益很大，则说明风险管理活动是有积极意义和有效的^[4]。

5.3.2.3 大型体育赛事风险级别评价方法

通过查阅有关风险管理的书籍及文献，笔者认为：第一，大型体育赛事比较容易查到相应赛事风险事故发生的可能性；第二，评价方法简单易掌握，所以风险度评价法和检查表评价法较为适合大型体育赛事风险级别评价。

风险度评价是指风险管理单位对风险事故造成故障的频率或者损害的严重程度进行评估。风险度评价可以分为风险事故发生频率评价和风险事故造成损害程度评价。一般来说，风险度评价可以分为1至10级，级别越高，危险程度越重（见表1）。

表1 赛事风险发生的评价标准和评价分值

Table 1 Assessment Standard & Assessment Indices for Event Risks

赛事风险事故发生的可能性	可能发生的概率	风险度评价
很高：赛事风险事故的发生	$\geq 1/2$	10
几乎是不可避免	1/3	9
高：赛事风险事故的发生与以往赛事经常发生的事故相似	$\geq 1/8$	8
中等：赛事风险事故的发生与以往赛事有时发生的事故有关，但是不占主要工艺的过程有关	1/20	7
低：赛事风险事故的发生较少与以往赛事偶尔发生的事	1/80	6
故有关	1/400	5
很低：赛事风险事故的发生很少与过去赛事极少发生的事故完全相同	1/2000	4
极低：赛事风险事故不太可能发生，与过去赛事极少发生的事	$\geq 1/15000$	3
故完全相同	1/15000	2
	1/150000	1

根据安全检查表，将检查对象按照一定标准给出分数，对于重要的项目确定较高的分值，对于次要的项目确定较低的分值。再按照每一检查项目的实际情况评定一个分数，



每一检查对象必须满足相应的条件时,才能得到这一项目的满分,当条件不满足时,按一定的标准将得到低于满分的评定分,所有项目评定分的总和不超过100分,由此,就可以根据被调查风险单位的得分,评价风险的程度和等级。例如,某城市举行一项大型室内篮球赛风险管理单位用检查表风险评价法对防火检查表进行评价(见表2)。

表2 某城市大型室内风险管理单位防火检查表部分项目
Table II Some Items in the Fire Checklist of a Certain City's Major Indoor Risk Management Unit

管理内容	检查项目	赛事场馆状况	得分线
吸烟管理	吸烟场所	设有指定吸烟处	5
		不设置指定吸烟处	0
	标志	设置“禁止吸烟”等标志	2
		不设置标志	0
	烟灰缸	在烟灰缸内放点水后使用	3
		烟灰缸内不放水	0
用专用的容器处理		3	
烟点处理	没有专用容器,但是处理	3	
	前用水处理		
	没有特别措施	0	

从表2可以看出不同检查项目、不同的状况都对应不同的分值。吸烟管理中,是否指定吸烟地点是引发火灾的重要风险因素,因此,设置的最高为5分;而是否设置“禁止吸烟”标志,设置的分值最低。在吸烟管理中,如果举办篮球赛场馆被评估能够达到10分为合格,若低于10分为不合格。

5.3.3 确立大型体育赛事强制保险制度

体育保险是一项处理体育风险传统有效的措施,体育赛事组织、运动员和比赛观众面临的各种体育风险损害,一部分可以通过控制的方法减少或消除,但全部消除体育风险是不可能的。面对各种体育风险造成的损失,单靠体育赛事组织自身力量解决,就需要提留与自身财产价值等量的后备基金,这样既造成资金浪费,又难以解决巨灾损失的补偿问题。转移就成为体育赛事风险管理的重要手段,体育保险作为转移体育赛事风险较为有效方法之一,是近年来被国内外职业运动队和运动员所关注的处理体育风险的手段^[5]。

目前,在举办大型体育赛事活动时,主办者对体育赛事活动进行公众责任险投保的情况比较少,对活动的风险发生,持有侥幸心理,同时也有认识不足的因素。在这种情况下,应当设立强制保险制度,引导主办方或承办方在大型体育赛事活动前,投保公众责任险,既可以增加主办方、承办方的安全责任成本,使其从观念上就引起重视,又可以分摊社会风险,加强了对主承办方的保护,有利市场的稳定和发展。大型

体育赛事活动的主办方和承办方没有投保公众责任险,一旦风险成为现实,损失就由组织者来承担,而当出现组织者无力赔偿局面时,损失只能由受害者自己承担,这样既不利于大型体育赛事活动市场的发展,也不利于社会的稳定,因此有必要设立强制保险制度,以维护社会的稳定,促进大型体育赛事活动市场的发展。

6 结语

大型体育赛事由于涉及面广,影响因素多,在组织和筹办过程中的风险是客观存在的,并应该受到组委会的高度重视。在赛事启动时成立专门的风险管理机构,负责赛事从筹备到举办阶段的全部风险管理事务;赛事正式启动以后,在风险管理专家、保险经纪公司和专业的保险公司的参与下分析、了解赛事所面临的内外环境,对赛事风险必须进行识别、评估;确立风险应对策略,在此基础上制定赛事的风险管理计划。高效的管理离不开完善的法律制度,但是我国的现状是大型体育赛事活动风险管理方面法律制度建设并不完善,现在需要做的应该是进一步完善大型体育赛事活动风险管理方面法律制度的构建,以保证对风险管理的顺利进行,最终达到维护城市安全的目的。

参考文献:

- [1] 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年(第29卷)第7期:44-45
- [2] 夏保成.《西方公共安全管理》(第一版)[M].北京:化学工业出版社安全科学与工程出版中心,2006.23-45,P127~129
- [3] 中国灾害预防协会.《市民公告安全应急指南》(第一版)[M].北京:北京人学出版社,2006,30-36
- [4] 黄海峰.大型体育赛事风险管理研究[M].武汉:武汉体育学院,2009:16
- [5] 凌平.王清.论体育运动的风险与体育保险[J].北京体育大学学报,2003,(9)
- [6] 乔明.项目管理中的风险管理分析[J].工程建设与设计,2003,(12).
- [7] 郭明方,孔平.对北京2008年奥运会风险及管理对策的研究[J].体育科学.2003,(1):36-38.
- [8] 《风险管理》编写组.风险管理[M].成都:西南财经大学出版社,1994,47-56.
- [9] 金磊.安全奥运论[M].北京:清华大学出版社,2004:12-23.

(责任编辑:陈建萍)