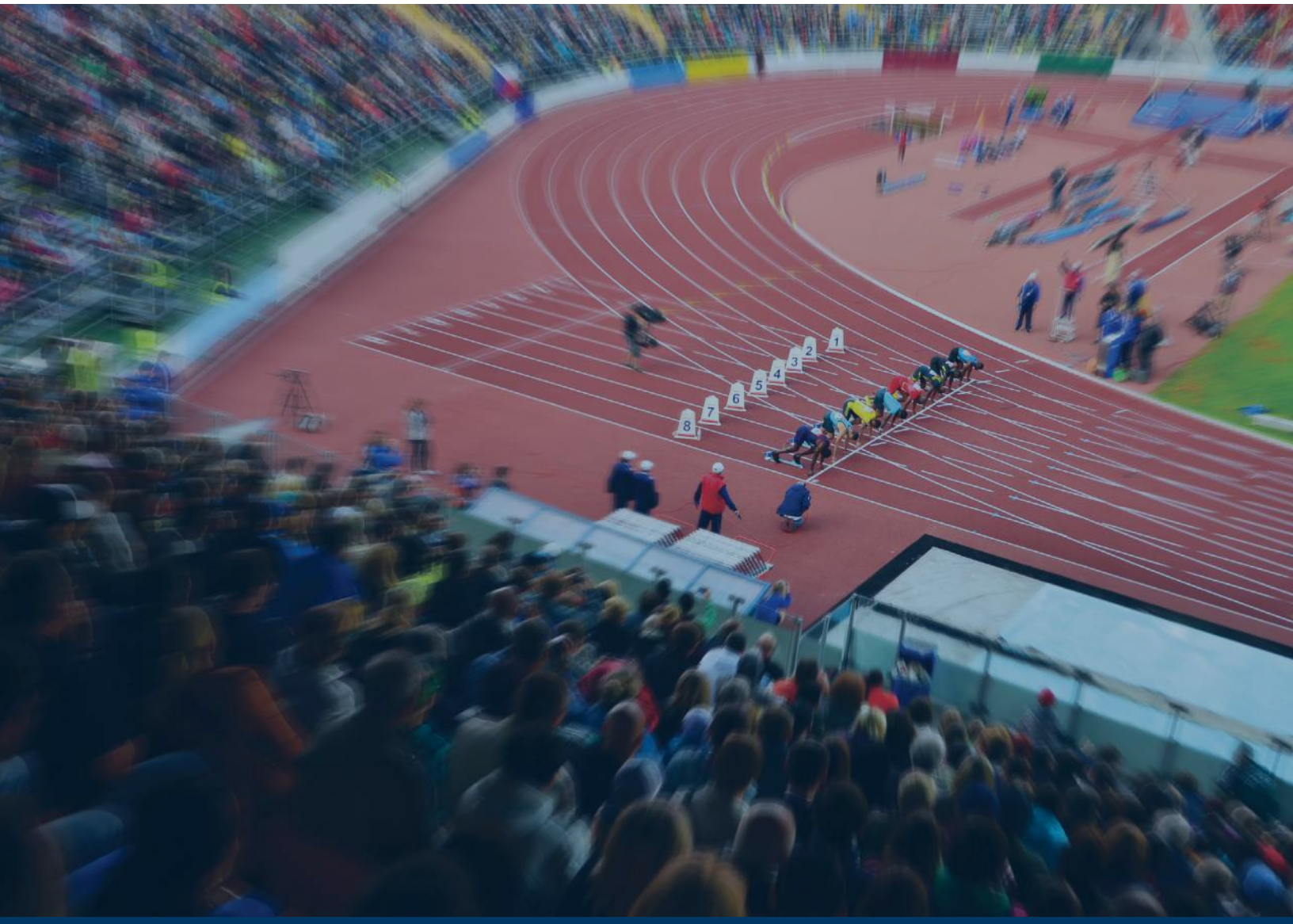
联合国
反恐怖主义办公室

UNAOC
United Nations Alliance of Civilizations

unicri
United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute

ICSS
Safeguarding Sport



重大体育赛事安保指南

促进可持续安保和遗产

SPORTS

重大体育赛事安保指南：

促进可持续安保和遗产

在联合国重大体育赛事安保与促进利用体育及其
价值观防止暴力极端主义全球方案框架下提出

联合国反恐怖主义办公室（反恐办）协同
联合国区域间犯罪和司法研究所（犯罪司法所）
联合国不同文明联盟（不同文明联盟）和国际体育安全中心

并与反恐怖主义委员会执行局（反恐执行局）协商后共同实施

联合国
反恐怖主义办公室

unicri
United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute

UNAOC
United Nations Alliance of Civilizations

ICSS
Safeguarding Sport

目录

简称和缩略语 3

序言 6

鸣谢 9

主要建议 12

导言 23

一. **指南** 26

目的、范围和目标受众 26
威胁 28
方法 31
办法 33

二. **重大体育赛事的政治、经济和社会层面** 34

三. **重大体育赛事安保的基础** 37

领导力和愿景 37
协调、连贯、合作、沟通 39
善治 42
正确估算安保费用 43

四. **申办之前和申办期间的安保考虑因素** 45

探索阶段 46
申办阶段 47

五. **法律和体制框架** 49

国际法律和体制框架 50
- ▶ 恐怖主义和其他犯罪威胁 51
- ▶ 重大体育赛事的安保规划和管理 58
- ▶ 尊重人权 58
- ▶ 数据保护和新技术 60
- ▶ 保障重大体育赛事安全的统一方法 60

加强保障重大体育赛事安全的国家法律和体制框架 61

六. **利益攸关方合作** 64

益处和挑战 65
贯穿规划过程始终的合作 66
利益攸关方有效合作的基础 68
利益攸关方合作的类型 69

七. **安保规划** 84

系统 86
- ▶ 安保规划系统的特征 86

- 安保规划系统的关键要素 88

规划工具（交付成果） 95

- 计划类别 96
- 三阶段流程 97

赛后评价和知识传承 109

- 赛后评价 109
- 知识传承和行动后报告 110

八. **传播策略** 113

九. **共同主办重大体育赛事的安保影响** 118

十. **COVID-19 对重大体育赛事安全和安保的影响** 124

十一. **遗产考虑因素** 126

词汇表 131

附件 139

阿根廷 139
澳大利亚 140
巴西 141
加拿大 142
法国 146
德国 148
希腊 148
日本 150
中华人民共和国 151
大韩民国 152
南方共同市场 153
菲律宾 154
波兰 154
俄罗斯联邦 156
卡塔尔国 158
南非 161
西班牙 163
乌克兰 165
大不列颠及北爱尔兰联合王国 167
美利坚合众国 171
多国申办：加拿大、墨西哥和美利坚合众国联合申办 171
国际板球理事会板球世界杯 174
欧洲足联 175

countries
preparations
effective
including
Establish
resources
assessments
provide
involved
organisations
stage
governance
Design
process
support
Chapter
event
venues
local
infrastructure
agencies
Develop
costs
MSE
Ensure
law
Set
communication
approach
planning
operations
civil
sharing
strategy
protection
time
levels
stakeholders
security
security-related
measures
international
management
public
acts
enforcement
information
private
legal
Engagement

简称和缩略语

AAR	事后报告
AFRIPOL	非洲警察合作组织
AIMC	阿拉伯内政部长理事会
AMERIPOL	美洲警察共同体
API	预报旅客资料
ASEANAPOL	东盟警察首长协会
C2ConOps	指挥与控制行动构想
CAF（非洲足联）	非洲足球联合会
CAGR	复计年增长率
CAZ	控制准入区
CBC	跨界合作
CBM	协同边境管理
CBRN（化生放核）	化学、生物、放射及核
CoE	欧洲委员会
COJO（奥组委）	奥林匹克运动会组织委员会
CONMEBOL（南美足联）	南美洲足球联合会
CRG	社区关系小组
DDS	无人机拒止系统
DDoS	分布式拒绝服务攻击
DPF	数据保护框架
EMS	应急管理系统
Eurojust（欧洲司法合作署）	欧洲联盟刑事司法合作署
EUROPOL（欧警署）	欧洲联盟执法合作署
EVD	埃博拉病毒病
FIFA™	国际足球联合会
Fire-EMS	消防-医疗急救服务

GCCPOL	海湾阿拉伯国家合作委员会总秘书处
GIS	地理信息系统
IAEA（原子能机构）	国际原子能机构
ICC	国际板球理事会
ICSS	国际体育安全中心
IBIS	诚信博彩情报系统
IMEST	国际刑警组织重大活动支助队
IMIT	信息管理信息技术
INTERPOL（国际刑警组织）	国际刑事警察组织
IOC（国际奥委会）	国际奥林匹克委员会
ISAO	信息共享和分析组织
ISCT	综合安保传播小组
ISF（国际体育联合会）	国际体育运动联合会
ISO（标准化组织）	国际标准化组织
ISU	综合安全股
IZ	阻截区
JOPG	联合业务规划小组
LGBTQIA+	男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者、间性者和无性恋等
LOC	当地组委会
MSE	重大体育赛事
OECD（经合组织）	经济合作与发展组织
OSAC	海外安全顾问委员会（美国国务院）
OSCE（欧安组织）	欧洲安全与合作组织
PNR	旅客姓名记录
PPP	公私伙伴关系
PSA	行人筛查区
PWGSC	加拿大公共工程和政府服务部

RAM	责任和问责矩阵
RAZ	限制准入区
SET	高级执行团队
SKMS	体育场馆项目的知识管理系统
SoPs	标准作业程序
TRA	威胁风险评估
UEFA（欧洲足联）	欧洲足球协会联盟
UNOCT（反恐办）	联合国反恐怖主义办公室
UNSDGs	联合国可持续发展目标
UNTOC（打击有组织犯罪公约）	联合国打击跨国有组织犯罪公约
VANOC	温哥华组委会
VSA	车辆安检区
WHO（世卫组织）	世界卫生组织

序言

反恐办

2020年是联合国成立75周年。1945年《联合国宪章》所载价值观旨在使全世界成为所有人的更美好家园。大会正是本着同样的精神，于2017年通过了第71/291号决议，设立了联合国反恐怖主义办公室（反恐办），并认识到必须打击恐怖主义和防止暴力极端主义。在努力让世界变得更美好及打击和防止恐怖主义与暴力极端主义的过程中，很少有像体育及其价值观这般强大的盟友。

回顾历史，恐怖主义团体曾试图对体育赛事发动袭击，并且仍在这么做。体育赛事之所以成为袭击目标，不仅是因为有大量人员参加，还因为这些赛事代表了恐怖分子力图在我们社会和全世界所要摧毁的东西。体育是积极价值观的卓越创造者，具有无与伦比的团结力量，能够打破文明和文化隔阂。体育和体育赛事可推动增强青年和妇女权能并促进融合，从而在应对和防止暴力极端主义方面发挥重要作用。体育促使人们变得更好，力争实现更高远的目标。体育促进宽容和性别平等、加强社区、增强韧性，并以友好和睦的方式疏导自然竞争本能。

体育是真正的人类基本价值观。正因如此，反恐怖主义办公室自豪地推出了这份《重大体育赛事安保指南：促进可持续安保和遗产》。本指南是在反恐办重大体育赛事安保与促进利用体育及其价值观防止暴力极端主义全球方案下制定的，并得到了联合国不同文明联盟（不同文明联盟）、联合国区域间犯罪和司法研究所（犯罪司法所）和国际体育安全中心的宝贵合作与支持。本指南旨在帮助所有相关的利益攸关方，特别是政策制定者和从业者筹备、组织和管理体育赛事，同时减轻不断演变的恐怖主义威胁。

各会员国、国际组织、区域组织、体育协会、私营部门和学术界为本出版物作出了重大贡献，特别感谢反恐怖主义委员会执行局（反恐执行局）、国际刑事警察组织（国际刑警组织）、国际足球联合会（国际足联）、欧洲委员会、非洲足球联合会（非洲足联）、亚洲足球联合会（亚洲足联）和欧洲足球协会联盟（欧洲足联）。

最后，我想感谢所有支持本文件编写工作的官员与合作伙伴，衷心感谢中华人民共和国通过联合国和平与发展信托基金提供的慷慨捐助以及卡塔尔国和大韩民国的大力资助。在他们的资助下，本出版物成功付梓，全球方案的总体工作也得以顺利推进。

弗拉基米尔·沃龙科夫先生

主管联合国反恐怖主义办公室副秘书长

联合国
反恐怖主义办公室

不同文明联盟

联合国不同文明联盟（不同文明联盟）是全球方案的合作伙伴并为此感到自豪，合作伙伴还包括联合国反恐怖主义办公室（反恐办）、联合国区域间犯罪和司法研究所（犯罪司法所）与国际体育安全中心。不同文明联盟坚信，体育能够打破人与人之间的隔阂，无论其信仰、种族或文化如何，因而有能力防止暴力极端主义。但是，必须让世界各地的人们在和平的环境中观看及从事体育运动。本指南就重大体育赛事组织工作各阶段的安保问题为关键决策者提供了出色指导，并呼吁同相关利益攸关方积极合作，包括同了解当地情况的社区领袖和青年开展合作。

米格尔·安赫尔·莫拉蒂诺斯先生阁下

联合国不同文明联盟事务高级代表

UNAOC
United Nations Alliance of Civilizations

犯罪司法所

犯罪司法所过去20年来为70多个会员国提供技术援助，在重大活动安保领域积累了广泛的专业技能，我们很高兴在此基础上为本指南作出贡献。2006年，犯罪司法所建立了重大活动期间安全措施国际常设观察机构，经社理事会在其第2006/28号决议中对此表示欢迎。在这一框架下，犯罪司法所推动采取最卓有成效的方法，保障世界各地重大活动的安全和安保。我们自豪地与全球方案分享我们的专业知识和经验教训，欣见这份重要出版物反映了我们所查明的关键要素，即统筹规划、公私伙伴关系、社区参与和区域合作的重要性。本指南完美阐释了如何采取整体办法来加强重大体育赛事的安保工作，让世界各地的每一个人都能享受赛事。

安东尼娅·玛丽·德梅奥女士

犯罪司法所所长

unicri
United Nations Interregional Crime and Just Research Institute

国际体育安全中心

本指南凝聚了几代政策制定者和决策者的经验，以及他们对如何规划重大体育赛事安保工作的构想，包括对遗产因素、可持续性和跨部门合作的构想。本指南详尽概述了国际社会可为保护重大体育赛事提供的各种支持和互助形式，此类赛事不仅符合各国的共同利益，而且是变革的催化剂和全球公民的集结地。国际体育安全中心分享了成立至今积累的知识，并动员所在团体共同拟定了这份文件，我们为此感到自豪，并相信本指南就安保挑战和机遇提供了宝贵的高层指引，从最初决定申办重大体育赛事起就应考虑到这些挑战和机遇。

穆罕默德·汉扎卜先生

国际体育安全中心主席

ICSS
Safeguarding Sport

鸣谢

联合国反恐怖主义办公室（反恐办）、联合国区域间犯罪和司法研究所（犯罪司法所）、联合国不同文明联盟（不同文明联盟）和国际体育安全中心衷心感谢为这份《重大体育赛事安保指南：促进可持续安保和遗产》作出贡献的各界专家和官员。

本指南既是重大体育赛事安保与促进利用体育及其价值观防止暴力极端主义全球方案安保部分的基石，也是实现该方案关于为符合国际社会共同利益的重大体育赛事提供保护这一目标的基础。

全球方案的成功推出得益于中华人民共和国（通过联合国和平与发展基金）、卡塔尔国和大韩民国提供的慷慨捐助和支持。

全球方案的合作伙伴希望衷心感谢反恐办副主任、特别项目和创新处处长Mauro Miedico先生对方案各部分的督导和持续推动；感谢国际体育安全中心首席执行官Massimiliano Montanari先生对本指南的战略贡献和监督；感谢国际体育安全中心的Carol Jimenez女士协调起草过程，来自体育、安保、学术和国际合作领域的杰出而敬业的专家和官员团体共同参与了起草工作。

特别感谢推动完成本指南的各工作组主席，包括全球方案协调员、反恐办的Valerio De Divitiis先生；反恐执行局的Anne-Maria Seesmaa女士和Jean-Philippe Morange先生；犯罪司法所的Duccio Mazarese先生；感谢各工作组的主要起草人和协调员，包括Esteban Giudici先生和Brendan Heffernan先生；国际体育安全中心官员Diogo Guia先生和Dale Sheehan先生，以及Eddie Marshbaum先生、Stefano Betti先生和Brian London先生，你们的专业技能、知识和敬业精神使本指南成功付梓。

真诚感谢Richard Chalk先生、Travis Heneveld先生、Stuart Hodge先生、Howie Lodder先生和Giovanni Pisapia先生在起草本指南特定章节时提供的专业知识和作出的贡献。

还要特别感谢Alex P. Schmid先生和Anna Korula女士审阅并整合内容。

感谢参与这项工作的反恐办特别项目和创新处官员：Guadalupe Megre女士、Sereena Karsou女士和Khalil Otmane先生。非常感谢你们在起草过程各阶段提供的支持。

还要感谢国际体育安全中心的工作人员为支持本指南而开展的所有研究工作：感谢Magda de Lange女士提供宝贵的分析支持，非常感谢Fred Lord先生、Steven Fleming先生、Massimiliano Di Cola先生、Michelle Maxwell女士、Max Mumford先生和Alain Van Thiel先生在整个过程中作出的可贵贡献。

此外，全球方案还要衷心感谢在起草指南的整个过程中积极参与专家会议和访谈并对咨询文件作出答复的下列专家和官员：Mahfoud Amara先生（卡塔尔大学文理学院）；Antony Anderson先生（牙买加警察部队）；Luis Manuel Andre Elias先生（葡萄牙国家警察）；Maurizio Barbeschi先生（世界卫生组织，世卫组织）；Joseph Callixtus先生（加勒比共同体犯罪和安全问题执行机构）；Louis Chiasson先生、Augusto Coriglioni先生、Christian Emeruwa先生（非洲足球联合会，非洲足联）；Paulo Valente Gomes先生（欧洲委员会）；Adam Lewis先生（阿迪达斯）；Alphonse MacNeil先生；Francesco Norante先生（加拿大莱昂纳多）；Shahin Rahmani先生（亚洲足球联合会）；Domenico Paterna先生和Janet Williams女士（交付和遗产最高委员会）。

还要特别感谢参加专家访谈的人士，你们提供的专业知识和丰富信息极为有益：Gregory Bujac先生（美国国务院海外安全顾问委员会）；Richard Caborn先生（申办2012年伦敦奥运会和2018年英格兰国际足联世界杯™期间时任部长）；Jane Fernandes女士（澳大利亚足球联合会）；Alex Marshall先生（国际板球理事会）；Eloy Mazon先生(4Global)；Alexander Protosov先生（2018年国际足联世界杯™俄罗斯联邦）；Andrey Reis先生（国际足联™）；Mark Rowley爵士（伦敦都市警部前高级警官兼特别行动助理警长）；Peter Ryan先生；Andreas Schaer先生和Kenny Scott先生（欧洲足联）；Katharina Steinberg女士（国际足联™）；Marc Timmer先生（欧洲足联）。

感谢参加2020年2月3日和4日在纽约举行的专家组会议的成员，以及所有为重大体育赛事规划和实施工作提供宝贵信息和洞察的人士：Ebrahem Abdulaziz Ali Al Mohannadi先生（卡塔尔国内政部）；Fares M. Almalik先生（沙特阿拉伯王国准将）；Tonya Ayow女士（加共体犯罪和安全问题执行机构）；Eva-Maria Engdahl女士（欧洲联盟委员会移民和内政总司D2股——反恐）；Carlos Fernandez先生（中美洲和加勒比足球协会）；Paola Fernandez女士（美洲国家组织）；Sandy Harvey女士（加拿大联邦警务国家安全部门）；Eric Heip先生（法国内政部）；Jay Jadeya先生（足球促进和平组织）；Changmin Kim先生（大韩民国行政安全部）；Hyun-tae Kim先生（大韩民国国家反恐中心）；Kevin LeClair先生(VISA)；Aldric Ludescher先生（国际奥林匹克委员会）；Jorge Gonçalves Mauricio先生（国际刑警组织）；Donal McCarthy先生（优步）；William G. Raisch先生（纽约大学企业准备度国际中心）；Tofig Seyfullayev先生（阿塞拜疆共和国内务部国家中心局国际刑警组织处副处长）；Helmut Spahn先生（国际足联™）；John Stevens勋爵（国际体育安全中心董事会成员）；Hilde Vandevoorde女士（欧洲司法合作署）；Philip Walker先生（美国国务院海外安全顾问委员会）。

全球方案希望感谢参加各工作组的各国政府当局、工商部门、学术界和国际专家提供的协助。这些工作组通过各类咨询文件为收集关键的相关信息作出了贡献：Hans Das先生（欧洲联盟）；Daniela Giuffre女士（意大利皮斯托亚Provincial街警察）；Jesus Gomes Hernandez先生（西班牙国家警察）；Arturo Gonzalez先生（联合国毒品和犯罪问题办公室，毒品和犯罪问题办公室）；Brian Johnson先生（亚洲足球联合会）；Edgar Moreno先生（Telemundo公司和拉丁美洲全球安保副总裁）；Denys Movchan先生（乌克兰内务部）；Guenther Sablattnig先生（欧洲联盟）；Andrea Volkmer女士（欧洲联盟委员会）。

我们还感谢Keitaro Aoki先生（亚洲足球联合会）、Rod Buckingham先生（加拿大足球联赛）、Ronnie Francis M. Cariaga先生（菲律宾国家警察）、Miguel Angel Diaz Monzon先生（西班牙国民警卫队）、Denis Movchan先生和Kamilla Swart-Arries女士（Hamad Bin Khalifa大学）提供的支持。

此外，全球方案衷心感谢在“COVID-19对重大体育赛事安保的影响”在线会议上专门发言的小组成员作出的贡献。你们的发言有助于确定良好做法，并推动关于卫生法规对重大体育赛事所造成影响的全球对话：Falah Al-Dosari先生（国际刑警组织）；Erik Bekaert先生（法国内政部）；Maxime Bornon先生（法国内政部）；Mike Hopmeier先生（Unconventional Concepts公司）。

最后，全球方案感谢David Winch先生对本指南进行编辑，使来自各个部门和背景的读者更易于理解指南内容。

主要建议

本节依照指南的结构顺序，汇总了在各章节末尾重点提出的建议。本节概述了决策者在筹备和举办重大体育赛事期间在安保领域需要考虑的关键步骤和方法。

重大体育赛事安保的基础（第三章）

领导力和愿景

- 根据过往的道德操守记录，选择负责重大体育赛事安保工作的领导者。
- 确保安保领域的领导者严格依法行事，充分致力于多元、包容、性别平等、种族平等的价值观。
- 将安保使命纳入重大体育赛事更宏大的愿景中，确保安保考虑因素与重大体育赛事的核心组织价值观相一致。

协调

- 在规划和管理重大体育赛事的安保流程时，让广泛的国家主管部门（例如内政部、司法部、国防部、安全部、外交部、体育部、财政部、规划部、交通部和卫生部）参与决策过程。
- 确保安保协调工作反映东道国的多层级体制安排（国家和地方各级政府在安保领域的职责分工）。
- 让企业界和民间社会参与安保相关决策过程。
- 确保安保规划和管理得到适当的法律法规框架的支持，这些框架尤其应制定清晰流畅的程序，用于明确职责、时限以及等级和报告机制。

- 聘用高素质的工作人员从事安全安保任务，并就举办重大体育赛事所涉事项为其提供专门培训。聘用的私营安保机构工作人员也应接受适当培训。
- 创建可互操作的数据库、沟通和信息交换系统，确保机构间开展有效协调。

连贯

- 以可持续和务实的方式进行安保规划（如规划预算、人力资源），尽量减少规划与交付之间的时间差风险，这一风险会影响最终交付的安保质量和范围。
- 确保所有利益攸关方在整个赛事规划和交付过程中充分理解、认可并落实安保目标，特别是在人员有变的情况下。
- 建立机制，持续评估安保系统和程序是否正常运作，并评估这些系统和程序在安保环境不断变化、技术进步、机构重组等情况下是否依然适用。

合作

- 按照多机构、多部门联合参与的理念，推动建设有利环境，使所有承担安保相关责任的利益攸关方秉持相同价值观和协作精神。
- 鼓励参与安保规划、组织和交付的所有利益攸关方彼此之间自愿并且积极主动地共享知识和提供技术支持。

沟通

- 制定并积极推广综合沟通策略，供公共和私营部门所有执行重大体育赛事安保相关任务的利益攸关方采用。
- 配备适当的基础设施和信息/通信技术，以便各参与机构内部及时、安全地交流业务信息。
- 在整个重大体育赛事周期持续开展协商，定期汇总所有利益攸关方的安保相关反馈。

善治

- 确保“善治”的各项基本原则为重大体育赛事安保相关决策过程的所有阶段提供指导。

- 制定健全的善治模型，确保向参与重大体育赛事安保相关任务的所有机构传播这些模型。

正确估算安保费用

- 在赛事规划过程中，根据对国家 / 城市举办赛事和保护赛事免受可预见威胁和干扰的能力的评估，尽早对安保费用进行初步估算。
- 不仅要核算保护赛事场馆的费用，还要核算保护关键基础设施（如配电网）和比赛区域周边潜在软目标（如粉丝可能聚集的拥挤酒吧）的所需费用。
- 编列足够的预算应急款，用于应对初始规划假设发生变动差异的情况。
- 如果设想聘请私营安保公司，则应在预算中编列征聘、培训、制服、装备、住宿和交通费用。
- 将安保费用视为一项造福社区的中长期投资，而不仅仅视为一次性赛事安保费用。

申办之前和申办期间的安保考虑因素（第四章）

- 从探索阶段起就进行安保相关评估（挑战、威胁、机会、所涉费用问题），并预见到随着赛事临近需要进行连续评估，以便将新的和正在出现的威胁考虑在内。
- 在适当和可行的情况下，利用预测分析和基于人工智能的模型作为工具，提高安保相关评估的质量和精度。
- 在早期阶段利用执法机构提供的参考意见和趋势分析，尽快选定场馆地点。选址时应尤其考虑到犯罪热点和周边高风险社区等因素。
- 成立技术申办小组，并与国际刑事警察组织（国际刑警组织）等国际安全和执法机构以及区域机构建立有效工作关系。
- 对招标文件中概述的安保技术要求进行透彻分析，以便确定所需资源水平，并预计重大体育赛事之前和期间当地社区受到社会经济干扰和影响的程度。

- 预先估计可有效部署到重大体育赛事的军事/执法资源的类型和水平（例如，考虑一些特遣队可能已被指定执行国际维和任务，从而影响可部署至重大体育赛事的资源数量）。

法律和体制框架（第五章）

- 在早期阶段全面评估本国主办重大体育赛事的法律准备情况，特别要考虑到通过本国的规范性和科层式流程开展立法/监管改革所需的时间。

- 在进行上述法律评估时，尤其要确定以下方面的不足之处和改革需要：a) 国内法律框架是否有足够的能力预防和打击可能影响重大体育赛事组织工作的恐怖主义和其他犯罪行为；b) 是否有适当的规章用以规范重大体育赛事的安保规划和管理工作；c) 本国立法和体制框架是否规定了有效措施和保障，以确保遵守国际人权标准（如合法性、相称性、不歧视）。

- 确定应在多大程度上强化法律，是颁布明确聚焦即将举行的重大体育赛事的立法/规章，还是作为另一选项，通过/修正普遍适用的规范性工具（如刑法）。

- 在筹备重大体育赛事的过程当中，考虑优先批准（在适用的情况下）和（或）执行下列文书：
  - 关于预防和制止国际恐怖主义的国际（联合国）法律文书；
  - 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书；
  - 《欧洲委员会网络犯罪公约》；
  - 《联合国全球反恐战略》；
  - 安全理事会关于保护关键基础设施免遭恐怖主义行为的第2341(2017)号决议；
  - 安全理事会关于外国恐怖主义作战人员的第2396(2017)号决议和2015年《马德里指导原则》的2018年增编（外国恐怖主义作战人员）；
  - 《欧洲委员会关于足球比赛和其他体育赛事安全、安保和服务的建议》(Rec(2015))；
  - 《欧洲委员会足球比赛和其他体育运动赛事安全、安保和服务综合办法公约》；
  - 《欧洲委员会关于在自动处理个人数据方面保护个人的公约》；
  - 《欧洲委员会关于犯罪收益的清洗、搜查、扣押和没收问题以及资助恐怖主义问题的公约》；

- 《欧洲委员会防止恐怖主义公约》；
- 《欧洲制止恐怖主义公约》；
- 《关于犯罪收益的清洗、搜查、扣押和没收问题的公约》；
- 《欧洲暴力罪行受害者赔偿公约》；
- 《欧洲委员会反兴奋剂公约》；
- 《欧洲委员会关于操纵体育比赛问题的公约》。

利益攸关方合作（第六章）

一般原则

- 在共同价值观的基础上理解“利益攸关方协作”是为重大体育赛事营造安全环境的先决条件。确保在最初的规划阶段就建立密切有效的利益攸关方协作，并将这种协作一直保持到赛后阶段。
- 动员并鼓励广泛的利益攸关方分享其特定的安保相关关切（例如国家警察、消防部门、红十字会、卫生主管部门、参与的体育运动组织、以及负责体育场馆、后勤、平民保护、志愿者、贵宾私人和公共安全、交通（航空和公路）、网络和信息技术的各主管部门）。
- 利用多学科专题专家提供的意见和分析进行能力评估，确定每个合作伙伴的能力，并为建设所需整体安保能力提供路线图。
- 针对直接参与安保规划和实施工作的个人建立审查系统。
- 制定施工、场馆建设、餐饮、清洁、志愿者和交通领域的安保规程。此类规程可涉及传播策略、培训、员工审查要求和场地准入授权。

国际合作与外联

- 确保国家情报和安全部门在与国际合作伙伴（包括预计粉丝团体大量涌出的国家）定期开展密切协商的情况下进行威胁评估。
- 考虑与国际合作伙伴签署特定的双边和（或）多边协议，作为在筹备和举办重大体育赛事期间巩固合作、支持采取切实行动的工具。

- 利用国际和区域组织在重大体育赛事之前和期间能为各国规划和执行安保措施提供的广泛援助。

- 让所有派代表参加重大体育赛事的国家参与安保准备工作并共享资源，以此作为加强安保能力、减少潜在威胁和风险的一个条件。

信息共享

- 为支持利益攸关方合作制定有效的信息共享安排，包括：a) 建立符合适用法规的信息技术平台，用于利益攸关方之间安全无缝地共享数据；b) 为参与的国家建立针对相关赛事的平台，用于收集和分析有关的安保信息。

- 利用国际和区域执法组织提供的安全渠道与其他国家交流行动信息。

与私营部门互动协作

- 在重大体育赛事期间发展有效的公私伙伴关系，以加强安保工作，保护公众安全。

- 鼓励私营部门的利益攸关方为包容性信息交流作出贡献，以期分享风险评估，提升安保对话的价值/效率/深度，并酌情制定安保解决方案。应通过缔结具体协议来支持公共与私营部门之间的信息共享。

- 在整个安保规划和实施过程中，让以下人员参与讨论：a) 将向重大体育赛事提供基本服务的关键基础设施的所有者和管理者；b) 可能成为重大体育赛事相关攻击目标的场所例如软目标）的所有者和管理者。

- 定期举行赞助商、安保组织者和执法部门之间的安保通报会，以便除其他外：a) 讨论可采取哪些安保措施，保护可能成为犯罪或恐怖主义袭击目标的赞助商；b) 探讨赞助商如何为安保规划和运营做出贡献；c) 利用赞助商的营销专长，围绕安保措施进行适当的信息推送。

与民间社会互动协作

- 认识到民间社会（以当地社区、非政府组织、支持者组织和有影响力的观众个体的形式）在重大体育赛事安保规划中发挥的关键作用，并预先确定民间社会在处理安保相关事件的后果方面可以作出哪些贡献。

- 鼓励来自民间社会组织的利益攸关方推动包容性信息交流，以期分享风险评估，提升安全对话的价值/效率/深度，并酌情制定安保解决方案。
- 与包括地方社会正义组织在内的非政府组织合作，以期：a) 围绕关键的人权问题分享知识、建设能力和加强问责；b) 就如何将种族主义、歧视、贫困或公民权利等问题纳入安保准备和运营工作征求意见。
- 与支持者组织进行互动，以形成最佳做法，最大限度地减少粉丝群体之间的冲突或对安保人员的强烈抵制。

安保规划（第七章）

一般原则与治理

- 认识到安保规划是确保行动可执行、体育比赛不受干扰以及所有在场人员获得积极体验的先决条件。同时，应确保安保工作是对整个赛事体验的补充而非障碍。
- 确保负责安保工作的主管部门根据重大体育赛事的总体任务和战略确定其安保行动愿景。所有参与者都应理解并遵循这一愿景。
- 动员“整个政府”的力量开展安保规划工作，尽早开始规划，并让在安保领域发挥作用和承担责任的所有利益攸关方广泛参与，包括让重大体育赛事的当地组委会和商业部门参与。
- 确保由一个部门担任政府中负责重大体育赛事的牵头安保机构重大体育赛事。
- 确保安保规划系统汇集不同背景的多个机构，并让他们以执行领导、高级领导、中层管理者和战术规划者的身份参与各级工作。

领导

- 确保负责安保工作的领导准备好接受和建立值得信赖的关系，并在处理相互竞争或冲突的问题时采取调解式做法。
- 征聘一名在战略规划、风险和项目管理方面经验丰富的首席安保规划师。

对安保规划采取的战略办法

- 确保安保机构的可见度，尽管谨慎行事，但仍能让在场人员注意到，这样既可对潜在恶意行为起到威慑作用，又能传递得到保护的感觉。
- 制定可调整和可扩缩的安保计划（在范围和资源方面增/减），以便在规划阶段应对不断变化的威胁环境。
- 在“兼顾所有危害”的方法框架内，为应对最坏的情况（如恐怖主义袭击、暴力抗议、地震等自然灾害）制定计划，同时也为更有可能发生的犯罪情况和事件作好准备。
- 在整个规划周期内，通过强有力的演习对安保计划进行测试和验证，从而达到宣布行动就绪的状态。
- 将计划归类分组，以便采用系统的管理办法，确保互操作性，并确保随计划的演变更有效地利用资源。
- 考虑采用多层级办法保护重大体育赛事的场馆和其他场地。
- 从规划阶段伊始就推行“知识传承流程”，以便从整个重大体育赛事项目中获取关键洞察，使未来规划者能够根据汲取的经验教训降低风险和成本。

安保设计

- 从一开始就根据国际标准和最佳实践进行安保设计，以防代价高昂的重新设计或安保解决方案不起作用的情况。
- 将安保设计当作一项多学科的工作，安保设计人员应与建筑师、景观设计师、机电管道工程师、信通技术工程师、消防和生命安全部门、人群建模师、交通运输建模师、照明工程师等保持联络。
- 在每个阶段开始安保设计之前，应先就设计达成一致，以便将重新设计的任何潜在风险降至最低。

资源管理规划

- 最大限度地利用现有基础设施和设备，以减少成本和采购的延误。

- 促进利用“联合采购”机会，即在多个当地组委会或政府实体可能需要相同货物或服务（如订购酒店房间或满足招待要求）的情况下联合采购。
- 确保多组织综合安保系统具有确保计划互操作性的内置机制。
- 考虑让执法实体参与，例如让海岸警卫队、公园管理员、养护官员、渔业官员或国家/区域/地方各级所有具备能力的其他专业执法官员参与，以加强安保并产生力量倍增效应。
- 考虑利用专业和训练有素的私营安保人员来加强官方安保力量和创造成本效益。

传播策略（第八章）

- 设计强健的内外部传播策略，旨在 a) 建立和保持公众对安保措施的信心，b) 与媒体和其他外部利益攸关方进行透明和及时的互动；c) 及时进行内外部沟通。
- 建立综合安保传播小组，负责分享信息，处理可能影响重大体育赛事安保的传播/媒体问题。
- 通过综合安保传播小组传递所有对外传播请求，以确保一致性并避免发出相互矛盾的信息。
- 制定一项在重大体育赛事周期所有阶段及规划阶段与公共受众进行沟通的策略。
- 成立社区关系小组，负责与可能直接或间接受到重大体育赛事筹备工作影响的所有利益攸关方（如当地企业经营者和社区居民）建立并保持开放透明的沟通渠道。
- 指定社区活动人士联络人，确保与活动人士进行持续对话，并确保他们的抗议权得到承认，同时告知警方的期望、行动和后果。可借助社区活动人士联络人落实商定的指定抗议区。
- 让媒体及时了解影响广大公众利益的事实和情况。
- 计划直接与当地媒体和公众接触，以解决关于赛事可能对当地社区产生何种影响的关切。

共同主办重大体育赛事的安保影响（第九章）

- 提前做好联合筹备工作，包括在各国政府和相关多国工作组之间达成协议。
- 确立清晰的整体警务战略和协调结构。
- 与参与国、过境国、邻国和其他国际组织订立谅解备忘录。
- 协调统一东道国之间与安保有关的立法。
- 设计统一的边境管制框架。
- 协调统一与安保安排有关的媒体和传播政策。
- 组织考察访问，分享实践经验。
- 协调统一可跨境适用的公私伙伴关系。

COVID-19 对重大体育赛事安全和安保的影响（第十章）

- 将危机和灾害应急规划纳入主办方的筹备工作。
- 考虑主要的国际卫生和体育管理机构发布的指导文件。
- 在尚未普遍推行 COVID-19 疫苗大规模接种的情况下，保持高度防备并作出特别安排。

遗产考虑因素（第十一章）

- 确保专为重大体育赛事落实的战略、基础设施、政策和体制安排在赛事结束后继续为社会和经济带来重大、积极、系统性的影响。

- 在规划阶段，尤其要考虑如何设计和实施全面的安保相关措施和安排，以期：
  - 根据国际标准加强法律和体制框架；
  - 进一步发展城市或国家的基础设施，包括改造升级设施、场馆、交通系统和相关安保组成部分；
  - 根据重大体育赛事中获得的初步伙伴关系经验，加强政府机构与私营部门之间的关系；
  - 将基于人权的办法纳入安保政策的设计、实施、监测和评价工作；
  - 为处境不利社区的成员改善经济和社会前景，特别要利用重大体育赛事创造的就业机会；
  - 促进城市发展或复兴。

导言

> 重大体育赛事不仅是体育竞赛，也是共同庆祝人类成就的契机，参与者或主办者都为此感到自豪。近年来，准备好举办重大体育赛事的国家已经遍布各个大洲。卫星电视直播使观众人数增至数亿人，观众不仅观赏重大体育赛事本身，还可观赏相关的赛事活动。主办国或主办城市由此便能进入全球观众的心象地图。成功举办重大体育赛事的国家还能进而实现旅游业增长、新建或改善基础设施、获得外国投资和其他益处。

不过，举办重大体育赛事向世界展示自我的机会也存在不利的一面。如果筹办工作低于运动员和公众的预期标准，就可能向世界投射该国的负面形象。一些外部因素也会损害重大体育赛事的形象和人们对它的印象，即这些赛事的遗产。外部威胁造成的安全事故可能引发这种情况，而恐怖主义袭击或违法网络攻击只是其中的两个主要风险。

有鉴于此，《重大体育赛事安保指南：促进可持续安保和遗产》详尽分析了重大体育赛事安保的所有要素，供关键决策者考虑。随着近期在传统地区以外组织和主办重大体育赛事的机会日渐普及，寻求主办重大体育赛事的城市和国家范围也进一步扩大，本指南正是在此背景下出版的。指南剖析了跨文化和跨地区复杂性与特殊性，系统概述了关键决策者在重大体育赛事安保工作中需要考虑的主要因素。

本指南在阐述总体背景后，对重大体育赛事的政治、社会和金融层面进行了深入分析。毕竟在当下的安保威胁面前，没有任何国家能够幸免，而且不能也不应孤立地应对社会安保面临的诸多威胁。但在重大体育赛事的安保问题上，“没有放之四海而皆准的办法”。[1] 每项赛事都将面临独特的威胁环境，应对这些威胁的能力和方法不尽相同，重大体育赛事所处的政治、社会和经济条件都会对其产生影响。各类赛事面临的安保不确定性也存在差异，下文各节将对此作出详细探讨。

在查明重大体育赛事的东道主及其所处情况和地缘政治气候的特殊性之后，研究重大体育赛事高效安保行动的特征具有重要意义。推出安保计划将能展现重大体育赛事东道国代表的领导力和远见，此种计划应表明协调、连贯、合作和沟通的优先地位。安保计划应建立在善治和透明的坚实基础上，并基于对有效开展重大体育赛事安保行动所需成本作出的现实、准确和适当的估计。

1 Horizon 2020 PASAG, 2017, EU, 2018.

所有这些基本措施都将在重大体育赛事周期的最初阶段予以落实。事实上，从一开始就必须适当考虑安保问题，甚至在准备申办之前就应早早加以考虑。潜在的东道主应在这一探索阶段和此后的申办过程中确定可靠的基础和想法，说明相关的申办文件将提出怎样的安保提案。

在获得主办权之后直至赛事交付期间，必须建立坚实的法律和体制框架，确保重大体育赛事安全开展。这些框架很可能涉及国际层面，需要相关体育管理机构、地方当局和主办方的国家立法者之间开展细致沟通。[2] 必须认真考虑主办重大体育赛事的法律影响，包括反恐、人群控制、情报报交流和重大体育赛事的安保行动等问题。必须始终在上述工作与对人权的基本尊重之间保持平衡。此外，重大体育赛事可以成为一座城市或一个国家实现立法升级的契机，从而在赛事周期结束后依旧产生持久的影响。

有一个章节专门阐述利益攸关方合作，剖析机构间、国际和跨部门合作的复杂性。这些合作领域在适用重大体育赛事的安保工作方面存在细微，而每一部门对安全举办重大体育赛事都具有至关重要的意义。应在规划和运营层面上对这种合作加以周密考虑并妥善执行。事实上，重大体育赛事将带来契机，可为此种形式和层面的合作奠定坚实基础，并为主办城市和国家创造有利于所有人的遗产。此外，合作过程包含一个固有概念，即应将从一场重大体育赛事中获得的知识传授给下一场赛事。举办重大体育赛事是一项集体努力，必须让所有相关的合作伙伴和机构参与其中，第七和第八章对此作了详细探讨。必须保护技术专门知识，并在组织委员会之间传递这些知识，这是开展有效的多利益攸关方合作的基石。

在建立并顺利推进这种复杂的利益攸关方合作后，需要落实重大体育赛事本身的安保规划系统和交付成果。由于重大体育赛事所涉事项的数量、复杂性和多层面性质，筹划和举办此类赛事对任何东道国或城市而言，都构成一项特别挑战。紧迫的时限以及不同利益攸关方和参与者（如观众、运动员、贵宾和记者）的特定预期也常常对组织部门产生影响。[3] 除了这些错综复杂的问题以外，重大体育赛事还可能引来令人不安的威胁，例如恐怖主义、流氓行为、有组织犯罪和网络犯罪，需要予以妥善处理。在此背景下，重大体育赛事的安保规划和保障工作显然需要对各种活动和行为体加以协调。

第九章探讨了对联合主办重大体育赛事的一些安保建议，联合主办是比较新式的多国主办重大体育赛事的现象，包括2012年波兰和乌克兰联合主办欧洲足联欧洲杯或2023年澳大利亚和新西兰联合主办国际足联女足世界杯。这些赛事将在开展有效安保行动方面各自面临挑战，主要涉及跨境和跨文化考虑因素、体育协会的期望、各国当局间的跨境合作以及多国赛事的相关后勤挑战对安保的影响。

2 主办方：负责组织重大体育赛事的实体或主管部门。可指城市、地区或国家政府或组织机构。在大多数情况下，东道国政府是指公共部门实体，而主办方组委会则指私人实体。

3 Giovanni Pisapia. Major Sport Events Safety and Security Framework´s Core Elements. International Journal, Italian Team for Security, Terroristic Issues & Managing Emergencies, issue 2/2016, p. 139/158.

第十章将本指南的话题引向深入探讨COVID-19对体育界和重大体育赛事的影响，它对未来赛事的安保意味着什么，接着还讨论了传播策略和赛后评估的总体领域。

最后，本指南阐述了遗产的概念，主要侧重于重大体育赛事的安保遗产。我们借用现代奥林匹克运动会创始人的一番话来说明这一内容：

> *“最近几届奥运会往往开支高昂，其中相当一部分开支用于建造永久性建筑物，而这没有必要，因为临时建筑完全够用；建造永久性建筑物的唯一后果是，以后要增加吸引大批观众的场合，从而鼓励使用这些建筑物；如果这些开支使得各个（小）国家今后对申办奥运会望而却步，那将非常令人遗憾。”*[4]
>
> **（1911年，皮埃尔 · 德 · 顾拜旦）**

本指南主要侧重于遗产的安保要素，但这番话在其发表100多年后的现代社会依然适用。在对重大体育赛事的安保领域作出这些投资时，我们必须始终着眼大局，思考对东道社区未来的积极影响。

4 见https://stillmed.olympic.org/Documents/Reports/EN/en_report_725.pdf, p.3。

一. 指南

1 目的、范围和目标受众

《重大体育赛事安保指南：促进可持续安保和遗产》旨在专门从安保角度出发，全面概述组织重大体育赛事给主办方和国际社会带来的挑战和机遇。

就重大体育赛事而言，安保是指制定各项机制和措施，保护运动员、观众、支助人员和政要免受潜在伤害。安保规划的重点是预防恶意行为以及制定快速干预机制和缓解措施，以管控可能妨碍安全、和平举办赛事的各类事件。

本指南考虑到了欧洲委员会《圣但尼公约》所定义的安保、[5] 各类安全措施[6]和服务[7]三者间的相互联系。三者的方方面面都可能从安保角度影响赛事的最终结果。

本指南回顾了各类重大体育赛事，包括奥运会、国际足联世界杯™足球赛以及任何其他需要国际安保合作、涉及大型集会的国际、各大洲/区域或多国体育比赛。[8] 本指南大力提倡的方针是，确保针对特定重大体育赛事作出的安保相关安排既给主办方的安保能力留下持久遗产，同时也推动促进人权和社会经济发展。

为此，本指南全面阐述了政策制定者和决策者在考虑本国举办重大体育赛事的可行性时所应考虑的主要安保方面，目的是推动采取先进政策、创建生态系统，以便更好地识别、理解、预防和应对威胁，进而减轻重大体育赛事背景下发生暴力事件的风险。

本指南力求提供有关国家经验和现有国际合作机制的信息，为此整理并分析了有关该主题的现行准则和文书。本指南还可作为参考文件，用于进一步作好准备，充分应对可能影响重大体育赛事（包括影响场地、基础设施和人员）的潜在袭击或不利情况。

本指南所载建议旨在概述国际、区域和国家层面在重大体育赛事安保领域的最佳做法、经验和机遇。本指南认识到举办各种重大体育赛事的背景不同，因此将各类文化、立法框架和可用资源数量的差异都考虑在内，所有这些都会不可避免地影响重大体育赛事安保业务的运作方式。本指南无意给出规范性或确定的模式，但应被视为在反恐办保护脆弱目标免遭恐怖主义行为袭击的全球方案框架下正在开发的指导和参考工具不可或缺的专门组成部分。[9]

5 **安保**概念涵盖所有旨在震慑、防止和处罚体育场馆内外与足球或其他体育赛事有关的任何暴力或不当行为事件的措施。***安保***概念尤其包括风险评估、警方与其他相关机构之间的合作以及采取处罚措施。见 https://www.coe.int/en/web/sport/a-multi-agency-integrated-approach。

6 **安全**概念涵盖与保护人们在体育赛事期间免受伤害或免遭健康和福祉风险有关的措施。这些措施包括体育场馆基础设施和认证、应急计划以及针对酒精消费的措施。安全措施还为前往赛事途中和在场馆外公共观看区观赛的人们提供保护。见 https://www.coe.int/en/web/sport/a-multi-agency-integrated-approach。

7 服务概念涵盖所有旨在使体育赛事为所有人带来愉悦、受欢迎体验的措施，无论是在体育场馆，还是观众和支持者在赛事之前、期间和之后聚集的公共场所。这一概念包括物质方面，例如良好的餐饮和卫生间设施；但最重要的是，它侧重于人们在赛事全程受到欢迎和对待的方式。见 https://www.coe.int/en/web/sport/a-multi-agency-integrated-approach。

8 犯罪司法所的国际常设观察机构规划模型给出了重大活动的定义，其中列出了一些适合描述重大体育赛事的特征：具有历史或政治意义或知名度；被媒体广泛报道（或）有大量国际媒体出席；有不同国家的公民和（或）各类可能的目标群体参加；有贵宾和（或）政要出席；参加人员众多，存在潜在威胁，因此需要国际合作与协助。见 http://www.unicri.it/topics/major_events_security/the_house。世卫组织将大型集会定义为“参加人数可能造成东道社区或东道国的规划或应对资源吃紧的有计划或自发的活动”。见 https://www.who.int/news-room/q-a-detail/what-is-who-s-role-in-mass-gatherings。

9 在该全球方案下，反恐办正在重点与反恐执行局、不同文明联盟和犯罪司法所合作（并与包括国际刑警组织在内的其他组织密切协商），编写四份良好做法手册，内容分别涉及城市中心保护、旅游景点保护、礼拜场所保护以及无人驾驶航空系统带来的威胁。反恐办还正在为反恐办与反恐执行局 2018 年编写的《保护关键基础设施良好做法简编》起草模块化增编部分。

本指南主要作为参考文件，供广大利益攸关方使用，重点针对国家和地方政府机构中负责规划、组织和举办重大体育赛事或承担探索阶段职能的政策制定者和决策者（下称主办方）。本指南还可供以各种方式参与支持重大体育赛事安保规划工作的非政府和企业实体使用，包括供国际、区域和国家各级体育运动联合会、申办委员会、组织委员会以及任何其他相关利益攸关方的决策者使用。

本指南所载建议、关键步骤和办法既可供各国政府部门或各国际体育运动联合会使用，也可供地方政府部门或区域体育实体使用，既适用于现场业务层面，也适用于国家政府层面。

2 威胁

本指南确定了包括恐怖主义在内的若干犯罪威胁。这些威胁，包括新出现的威胁，例如利用无人机和网络攻击对重大体育赛事的配套设施或结构发动袭击，可能破坏重大体育赛事的成功举办。由于重大体育赛事产生的和与之相关的全球曝光度，包括全球各地的媒体亲临现场，对重大体育赛事发动实体和虚拟攻击对一些恶意行为体而言颇具吸引力。这些行为体既包括在家中利用信通技术系统入侵重大体育赛事内部通信频道的个人，也包括利用化学、生物、放射及核（化生放核）材料等各类武器和工具策划动能袭击的复杂犯罪和恐怖主义组织。

就本指南而言，重大体育赛事面临的主要安保威胁包括但不限于：

- 关于预防和制止国际恐怖主义的国际文书所界定的行为；
- 破坏公共秩序行为和其他违法行为（依据东道国的法律框架）；
- 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》（《打击有组织犯罪公约》或《巴勒莫公约》）及其附加议定书所界定的行为；[10]
- 网络攻击，即通过互联网和《欧洲委员会网络犯罪公约》[11]界定的其他计算机网络实施的犯罪；

10 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书，见 https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html。

11 2001年《布达佩斯网络犯罪公约》，见 https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185。

- 恶意引发健康危害，例如在公共场所释放有毒物质；
- 新出现的威胁，例如在体育赛事期间或赛事临近时使用无人机袭击重大体育赛事场馆或基础设施；
- 《欧洲委员会防止恐怖主义公约》所界定的行为。

恐怖主义分子为何要以重大体育赛事为目标？

1975年，美国恐怖主义问题专家布莱恩·詹金斯指出："恐怖主义分子希望有很多人在看，很多人在听，而不是很多人死亡。"[12] 在此3年前，全世界有多达8亿人通过电视收看了慕尼黑奥运会。对于袭击并杀害11名以色列运动员的8名"黑九月"恐怖主义分子来说，如此庞大的观众群体可能是他们选择1972年奥运会举办地作为目标地点的主要原因。[13]

12 Brian Michael Jenkins, "International Terrorism: A New Mode of Conflict," in David Carlton and Carlo Schaerf (eds.), International Terrorism and World Security (London: Croom Helm, 1975), p. 15.

13 Alex P. Schmid and Janny de Graaf. Violence as Communication. Insurgent Terrorism and the Western News Media. London, Sage, 1982, p. 30.

这就提出了恐怖主义分子通常如何选定目标的问题。要理解这个问题，需要区分4种不同类型的恐怖主义目标：[14]

- 暴力行为的实体目标（直接受害者），
- 恐怖行径的心理目标（认同实际受害者的人），
- （胁迫性）要求的目标（通常为政府），
- 寻求关注的目标（某一类或多类受众）。

如果仅仅关注恐怖主义暴力行为的直接受害者，就忽略了恐怖主义袭击的更深层次用意。而如果没有实际的人身受害者，恐怖主义分子的暴力信息就得不到广泛倾听，因此也就无法达成其在通常情况下的主要目的。恐怖主义的潜在袭击目标几乎无穷无尽，如果一个实体软目标得到强化保护，恐怖主义分子可以从看似无限的软目标中挑选下一个目标。换言之，更换目标可以使强化保护特定目标的努力成为徒劳，因为恐怖主义分子可以从受保护程度高的地点转至安保程度低的地点（例如，从体育场馆转至场馆外售票处前的队列）。对许多（也许是大多数）恐怖主义分子而言，通过电视广播和网络向世界展示其存在才是重要目标。换言之，对他们来说，重要的是他们的袭击是否最终会在电视上被广泛报道，如今还包括是否会通过互联网在社交媒体上被广泛报道。在我们这个互联互通的世界里，新闻事件的实际发生地往往已经沦为次要。尽管如此，恐怖主义分子仍喜欢在有许多新闻工作者和记者在场的地方发动袭击，因此，全球直播的重大体育赛事有可能成为恐怖主义袭击的目标。

资料来源：Alex P. Schmid. Layers of Preventive Measures for Soft Target Protection against Terrorist Attacks. Chapter 27 in：Alex P. Schmid (Ed.). Handbook of Terrorism Prevention and Preparedness. The Hague：ICCT, 2020/2-21（即将出版）。

从天而降的恐怖主义威胁？日益严峻的无人机问题

恐怖分子劫持客机始于1960年代，其中一些客机被挟持撞向人群密集地区，这其中又以2001年9月11日在纽约和华盛顿特区发生的袭击最为臭名昭著。然而自2016年以来，又出现了一种新的威胁：恐怖分子使用搭载武器的无人驾驶飞行器，即人们熟知的“无人机”。迄今，无人机袭击尚未造成大规模伤亡，但一些袭击针对民用而非军事目标。70%以上的无人机袭击成功命中预定目标。这表明，在防御避开雷达飞行的武装无人机问题上，相关对策的制定工作才刚刚起步。

14 Alex P. Schmid. Political Terrorism. Amsterdam: North-Holland Publication, 1984, p. 111.

就重大体育赛事而言，一个令人担忧的问题是利用无人机对政要和贵宾实施爆炸袭击，例如在重大体育赛事开幕式上。

重大体育赛事组织者面临的一个风险场景是，运动员和观众聚集的体育场馆受到袭击，一架或数架无人机在飞过观众和运动员上空时释放生物制剂。2019 年，法国反恐部门反恐协调股在一份机密报告中警告称，“可搭载生物战剂的无人驾驶飞机可能对足球场发动恐怖主义袭击”，欧洲联盟安全事务专员朱利安 · 金也多次提到这种新出现的威胁。

向人员和场馆本身释放污染物的行为不仅可能破坏重大体育赛事，还可能损害主办方的声誉。虽然已经使用射频干扰和激光束等技术开发了一些打击无人机的系统，但它们在人员密集场所及其周边未经试用，可能存在问题。如果不是一架，而是一整群无人机（有些搭载武器，有些则没有）同时攻击一座体育场馆，那么即使先进的防御系统也可能难以招架。利用搭载化学、生物、放射及核（化生放核）材料的无人机发动袭击的风险可能仍然很低，但负面后果会很严重。筹备重大体育赛事安保工作时主要着眼于风险高 / 后果轻的袭击是合理的做法，但不能排除风险低 / 后果严重的使用化生放核材料发动的袭击。

资料来源：Haugstvedt, Håvard, and Jan Otto Jacobsen. “Taking Fourth-Generation Warfare to the Skies? An Empirical Exploration of Non-State Actors’ Use of Weaponised Unmanned Aerial Vehicles (UAVs – ‘Drones’)”, Perspectives on Terrorism, Vol. XIV, Issue 5, October 2020（即将出版）。

Doffman, Zak. “Warning Over Terrorist Attacks Using Drones Given By EU Security Chief - Liteye Systems, Inc.” Liteye Systems, Inc, 4 Aug. 2019，见 https://liteye.com/warning-over-terrorist-attacks-using-drones-given-by-eu-security-chief/。

3 方法

2020 年 2 月，在纽约联合国总部的一次闭门会议上，成立了重大体育赛事安保问题国际专家组。来自安全和执法机构、国际和区域体育运动联合会、参与重大体育赛事安保或与重大体育赛事有直接利害关系的私营公司和技术实体的 160 多名与会者以及 80 个会员国的代表出席了会议。该国际专家组由多部门的专家群体和曾经主办过或计划主办重大体育赛事的会员国组成。2020 年 3 月，有关本指南起草工作的协商进程正式在线启动。国际专家组成员加入了五个工作组，分别涉及背景、法律和体制框架、利益攸关方合作、系统和交付成果（规划工具）。每个工作组由一名主席、一名协调员 / 起草人以及八至十名专家成员组成。各工作组与执行伙伴、业务伙伴、协调小组和项目协调员定期举行在线（受 COVID-19 影响）协商会议。

工作组提倡采取共同的信息收集和分析办法，第一步是发放6份不同的调查问卷来收集信息，共收到77份回复，内容涉及本指南所涉议题的相关信息、最佳做法实例和经验教训。此外，还与主要政府机构的代表以及负责重大体育赛事安保的当地组委会、私营部门、国际体育运动联合会（欧洲足联、国际足联、国际板球理事会）和其他机构的成员举行了17次视频会议。非正式商谈还有助于发现在先前协商和研究中可能被忽略的各方关心的新议题。2020年7月，专家组再次召开会议，200多名与会者讨论了COVID-19对重大体育赛事安保的影响。会上，与会者集中探讨了当前和未来的挑战和威胁，重点讨论了COVID-19给重大体育赛事的安保筹备、赛事管理和赛事举办带来的短期和长期影响。

为了进一步探讨重大体育赛事安保规划的关键方面，还进行了案头研究。这包括汇总有用工具，收集过往招标文件、主办和安保准则，审查报告和文件。开发了一个汇集23个过去和即将举办的重大体育赛事的数据集，以便利益攸关方选择与本指南特别相关的案例研究。在此数据集的基础上，反恐办向在组织和主办重大体育赛事方面拥有丰富经验和专门知识的会员国[15]分发了一份问卷。该问卷侧重安保方面，根据欧洲、亚洲、非洲和美洲国家的经验编写。

问卷答复、半结构化访谈、非正式商谈和案头研究等定性研究为本指南提供了实证基础。还实施了验证流程，与相关专家和会员国代表分享本指南的最终内容，并征求他们的反馈意见。

15 阿尔及利亚、安哥拉、巴西、加拿大、中国、哥伦比亚、埃及、墨西哥、德国、加纳、印度、印度尼西亚、日本、摩洛哥、巴拿马、菲律宾、大韩民国、塞内加尔、南非、斯里兰卡、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。

4 办法

《重大体育赛事安保指南：促进可持续安保和遗产》提倡采取统筹、包容、可扩展、可问责、可持续、可互操作及合乎道德的办法，筹备、组织和落实重大体育赛事，最终目标是确保为所有参与者和利益攸关方提供安全、有保障的环境，同时为观众营造受欢迎的环境。

这一办法具体说明如下：

- **统筹：** 根据欧洲委员会《圣但尼公约》的定义，统筹办法（下称“3S办法”）的依据是“认识到安全、安保和服务措施，无论其主要目的如何……总是存在重叠，其影响相互关联，需要加以平衡，不能孤立地设计或实施”。[16]
- **包容：** 包容办法支持以下理念，即应当开展多机构、多部门、多层级的互动协作，接纳参与安全安保不同要素的所有利益攸关方并推动其积极参与，包括采取措施吸引所有社会群体参与重大体育赛事，并平等对待这些群体，尤其是妇女、儿童、老年人，残疾人、少数民族、难民和寻求庇护者等最弱势群体。
- **可扩展：** 可扩展办法是指，无论赛事规模如何，本指南中阐述的办法可适用于任何重大体育赛事，并且可对规划迅速作出调整，以确保赛事最终取得成功。
- **可问责：** 可问责办法意味着对安保计划的规划和交付工作建立明确的问责制。
- **可持续：** 可持续办法支持以下理念，即各项决定必须具有长期影响，始终保持适切性，并一贯考虑到环境、社会和经济因素。
- **可互操作：** 可互操作办法旨在确保安保计划、政策、沟通和人力资源在重大体育赛事期间协调一致，发挥合力。
- **合乎道德：** 除上述办法外，本指南始终强调安保与人权之间不可分割的联系，呼吁尊重保护人权的主要国际公约所载的各项普遍、基本的道德原则。

16 多机构统筹办法，见 https://www.coe.int/en/web/sport/a-multi-agency-integrated-approach。

二. 重大体育赛事的政治、经济和社会层面

对主办方而言，举办重大体育赛事是项浩大工程，组织如此国际规模的体育赛事，其动机通常超出体育领域，牵涉到国际关系领域。

客观上很难准确估算举办重大体育赛事的实际经济成本，而且近年来许多公民对重大体育赛事越来越持怀疑态度，但不可否认的是，重大体育赛事一再在国际上发挥重要作用，有时甚至在地缘政治方面发挥重要作用。重大体育赛事还可为促进东道国内部以及整个国际社会的积极变革提供机会。重大体育赛事具有社会、政治和外交层面，为加强国际对话提供了机会。

重大体育赛事为主办方提供了绝佳机遇，不仅能向世界展示其文化遗产，展现举办地城市是生活、工作、经商的理想地点，而且同样重要的是，该城市还是从事体育运动的理想地点。

举办重大体育赛事的决定还关乎声誉，决策者应充分认识到，严谨的安保规划在这方面发挥核心作用。一方面，积极的安保体验可以让东道国或东道城市从赛事中赢得声望，展示其作为全球旅游和商业目的地的形象。另一方面，如果发生严重的安保事件，则可对某项重大体育赛事产生决定性影响，有可能造成极其有害的影响，尤其会严重打击旅游业。

重大体育赛事往往是主办方实现地方或全国基础设施现代化、在立法上对接国际标准和规范、促进人类发展以及推广“我们同属一个世界”理念的独特助推手段。重大体育赛事还可以证明各国在实现联合国可持续发展目标方面取得的进展，并可被纳入各国使用的自愿报告框架。

在社会经济影响方面，组织重大体育赛事是一个多层面的机遇期，有望带来短期、中期和长期效益。

- 短期来看，虽然举办重大体育赛事的费用高昂，但赛事期间的附带经济利益会非常可观，社区可以马上直观地感受到旅游业繁荣、临时就业机会增加、经济活动增长等效益。[17]
- 中期来看，修建基础设施或改造升级现有基础设施可以为社区带来附加值，包括复兴城市、新建体育设施、发展体育事业。[18]
- 成功组织和举办重大体育赛事还可以对外树立卓有成就的形象，彰显主办方有能力凝心聚力，实现那些可改善旅游部门、经贸状况和国际关系的共同目标。
- 长期来看，主办方积累了可用于其他活动的专业知识。

关于重大体育赛事的经济层面，大多数研究表明，组织重大体育赛事往往给主办方造成短期净财政损失。[19] 这种负面结果似乎是由庞大的直接费用和有限的可计量回报造成的。[20] 1992年

17 这方面的例子有1984年洛杉矶夏季奥运会、国际足联世界杯足球赛。见http://www.pages.drexel.edu/~rosenl/sports%20Folder/Economic%20Impact%20of%20Olympics%20PWC.pdf。

18 这方面的例子有在巴塞罗那、希腊或里约热内卢举办的夏季奥运会，或欧洲足联2004年欧洲杯，见https://www.olympic.org/news/athens-infrastructure-boosted-by-olympic-games-2004。

19 见Cornelissen 2009；Peters, Matheson and Szymanski 2014；Pillay and Bass 2008). Zimbalist (2015,p. 40-43) reviews 19 academic studies of hosting the Olympics and the World Cup but could not find a single case that showed consistently positive economic effects. In: Theiner, Patrick.“Faster, Higher, Stronger? The Political Effects of Sports Mega-Events”. Baltimore: ISA Annual Convention Paper, 2017。

20 Flyvbjerg和Stewart（2012年）对50多年间举办过奥运会的主办方进行了研究，他们发现，每届奥运会都预算超支，按实际价值计算的支出是预计费用的179%。作者得出结论认为，举办奥运会是一场有风险的财政赌博。Flyvbjerg, Bent, and Allison Stewart.“Olympic Proportions: Cost and Cost Overrun at the Olympics 1960-2012.”SSRN Journal. Elsevier BV (doi:10.2139/ssrn.2238053.)；另参考Patrick Theiner,“Faster, Higher, Stronger? The Political Effects of Sports Mega-Events”, Baltimore: ISA Annual Convention Paper, 2017, p. 2。

在巴塞罗那举行的夏季奥运会似乎可以算是这种趋势为数不多的例外情况。[21]

随着时间的推移，各区域举办重大体育赛事的意愿有所不同。进入二十一世纪后，组织和举办重大体育赛事的机会开始向传统举办区域以外转移。重大体育赛事的这一“民主化”过程用时较长，不过时至今日，各大洲都已举办过至少一项重大体育赛事。亚洲自1980年代以来在举办重大体育赛事方面尤为积极，其中又以日本、大韩民国和中国最为突出。拉丁美洲自1930年代起开始陆续举办重大体育赛事。最近两次是由巴西分别于2014年和2016年主办国际足联世界杯™和奥运会。与此同时，非洲曾于1995年在南非举办橄榄球世界杯，2010年在南非举办国际足联世界杯™，并将于2026年在塞内加尔举办青年奥运会。

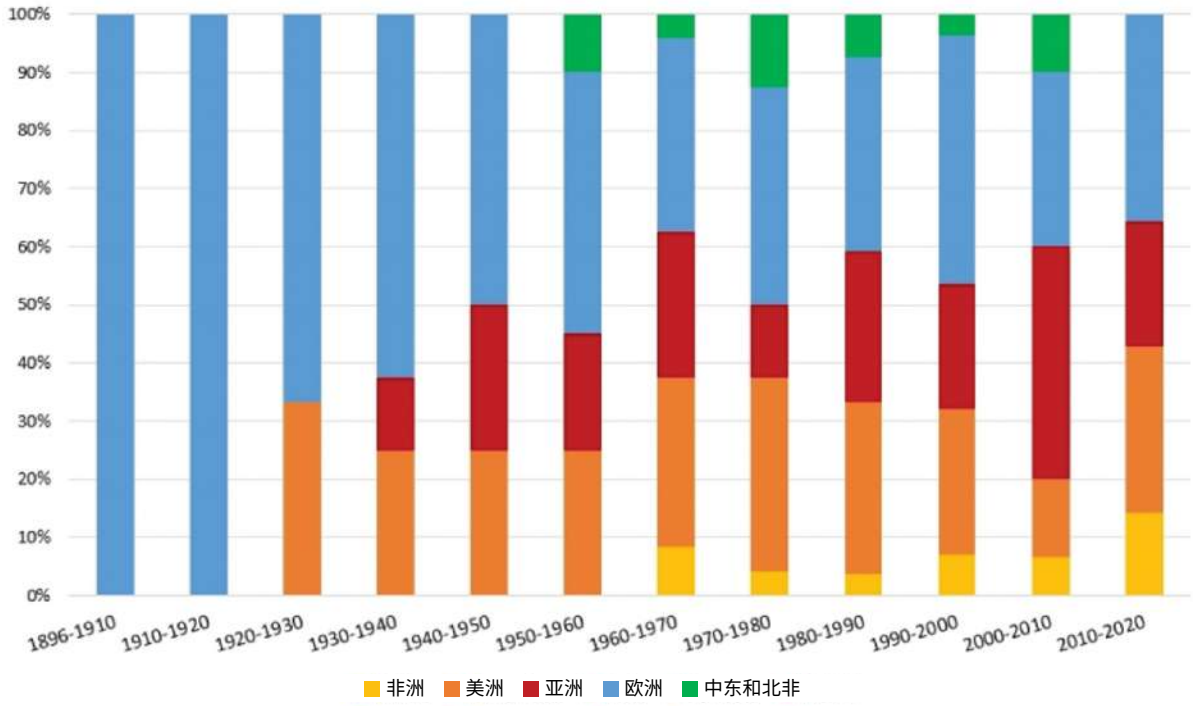


图1：按区域分列的重大体育赛事举办情况（含1969-2017年情况）。[22]

21 自1990年代初以来，实现“巴塞罗那效应”一直是各国际重大体育赛事组委会的一大主要目标。实际上，这一理念可以追溯到1984年洛杉矶奥运会，这届奥运会实现了2.25亿美元的经济正回报。1992年巴塞罗那奥运会同样取得了如此正向的回报。这表明，如果一项赛事从一开始就规划得当，确实有可能获得切实的（并且可计量的）效益。

22 Patrick Theiner，同前，第20页。

三. 重大体育赛事安保的基础

在规划、交付和落实重大体育赛事的安保工作时，某些要素至关重要。尽管这类要素的侧重点和平衡可能会因重大体育赛事的不同而有所差异，但下面描述的要素对于安保业务取得成功至关重要。

1 领导力和愿景

领导层需要在筹备、规划和交付重大体育赛事安保工作的过程中达成平衡。赛事之复杂，所涉利益攸关方数量之多，都突显了有效领导的必要性。为了让参与赛事的众多安保机构最大限度

地发挥效力，应由一位领导或一个很小的团队负责决策、规划和筹备事宜，并由其他团队负责安保交付事宜。主办方、当地组委会和私营部门伙伴的预期有时相左，管控预期并不容易。

经验表明，存在两种截然不同的领导风格，即关系型领导[23]和任务型领导。[24] 两种风格都同样有效，取决于具体情况。此外，由于重大体育赛事是必须精心规划、认真实施的项目，必须掌握一套适当的管理技能。

成功的关键在于选择一位已被证明具备管理复杂项目和建立关系的技能、并且得到同事和合作伙伴信任的领导者（或小型领导团队）。在多机构、多任务进程中，当管辖权、资源指挥和控制以及上下级统属关系受到挑战并威胁到重大体育赛事的成败时，建立信任是领导者必须具备的最重要的能力之一。领导者必须赢得共事者的信任。这种信任源于实力、能力和关照，是团队所有其他价值观的基础。

必须认识到，有效领导不仅关乎能力，而且关乎道德操守。领导者有责任确保建立严格的道德行为标准，为整个组织奠定基调。重大体育赛事的领导者必须始终遵循合法性和相称性原则，尊重多元、包容、性别平等、种族平等的价值观，并且廉洁奉公。道德操守领导力包括以尊重他人权利和尊严的方式进行领导。在涉及多国合作伙伴的业务中，这一点的重要性更加突出。在组织重大体育赛事时，必须根据过往的道德操守记录来选择领导者。

一旦重大体育赛事由探索阶段进入交付阶段，中央组织实体必须立刻确定赛事愿景，赛事应在生活质量、安全和安保方面给整个国家和地方社区带来什么影响，以及赛事力求展示何种形象、留下何种遗产。必须从一开始就确定愿景，并且从规划阶段到最终交付都将其牢记在心。应当为愿景配备清晰的任务说明、责任分工和合理的任务分配。

23 这种风格在外交中被用来加强与战略伙伴的关系以及对承担安保规划任务的规划者的需求表达关切。

24 这种风格侧重于激励团队执行任务，具体做法是设定目标、实行适当监督、确保规划不偏离正轨。

建议

领导力和愿景

- 根据过往的道德操守记录，选择负责重大体育赛事安保工作的领导者。
- 确保安保领域的领导者严格依法行事，充分致力于多元、包容、性别平等、种族平等的价值观。
- 将安保使命纳入重大体育赛事更宏大的愿景中，确保安保考虑因素与重大体育赛事的核心组织价值观相一致。

2 协调、连贯、合作、沟通

本指南大力提倡采用*协调*、*连贯*、*合作*、*沟通*的概念（4C概念），作为重大体育赛事安保筹备各阶段均须遵守的关键成功因素。对这些因素具体说明如下：

▸ 协调

就重大体育赛事的安保筹备工作而言，协调是指有能力营造支持领导架构的环境。这种领导架构具备协调一致的指挥系统，这一系统应体现重大体育赛事的安保愿景，为建立重大体育赛事的安保系统采取必要的准备措施，并成功交付赛事。

重大体育赛事是一项极为复杂的多部门、多机构工程，其成败很大程度上取决于是否存在精诚合作的精神，这也证明了健全有效的多机构协商是重大体育赛事安保系统和赛事运作的核心。确保公共和私营安保服务无缝衔接是协调的内容之一。

建议

协调

- 在规划和管理重大体育赛事的安保流程时，让广泛的国家主管部门（例如内政部、司法部、国防部、安全部、外交部、体育部、财政部、规划部、交通部和卫生部）参与决策过程。

- 确保安保协调工作反映东道国的多层级体制安排（国家和地方各级政府在安保领域的职责分工）。
- 让企业界和民间社会参与安保相关决策过程。
- 确保安保规划和管理得到适当的法律法规框架的支持，这些框架尤其应制定清晰流畅的程序，用于明确职责、时限以及等级和报告机制。
- 聘用高素质的工作人员从事安全安保任务，并就举办重大体育赛事所涉事项为其提供专门培训。聘用的私营安保机构工作人员也应接受适当培训。
- 创建可互操作的数据库、沟通和信息交换系统，确保机构间开展有效协调。

▸ 连贯

连贯是指在重大体育赛事的探索、申办、规划、组织和实施的所有阶段，制定并不间断地落实总体任务和相关的安保概念。鉴于从初始探索阶段到重大体育赛事的实施之间存在时间间隔（关键职位和行政部门的人员可能在赛事举办前出现变动），连贯要素对于保障稳步推进和及时交付赛事至关重要。此外，连贯要素还可确保传承预期的遗产，从而保证重大体育赛事的良好记录得到保存。

建议

连贯

- 以可持续和务实的方式进行安保规划（如预算、人力资源），尽量减少规划与交付之间的时间差风险，这一风险会影响安保的质量和范围。
- 确保所有利益攸关方在整个赛事规划和交付过程中充分理解、认可并落实安保目标，特别是在人员有变的情况下。
- 建立机制，持续评估安保系统和程序是否正常运作，并评估这些系统和程序在安保环境不断变化、技术进步、机构重组等情况下是否依然适用。

▸ 合作

必须从早期规划阶段开始就与地方和国际上的公共和私营伙伴以及所有其他关键利益攸关方，包括卫生部门的利益攸关方进行密切合作，并且这种合作必须一直持续到赛后阶段。这一要素不同于协调要素，它意味着自发共享信息、主动给予支持、乐意效劳和分享知识，以此为手段推动赛事的成功举办，而不仅仅是遵守上级层层下达的命令。

建议

合作

- 按照多机构、多部门联合参与的理念，推动建设有利环境，使所有承担安保相关责任（例如交通运输、卫生、警务和消防）的利益攸关方秉持相同价值观和协作精神。
- 鼓励参与安保规划、组织和交付的所有利益攸关方彼此之间自愿并且积极主动地共享知识和提供技术支持。

▸ 沟通

沟通计划和策略对于确保重大体育赛事所有阶段取得成功至关重要。广大利益攸关方群体必须从早期阶段就达成明确共识，确定应由谁负责制作、传播和接收信息，以及如何在有知情需要的各方之间开展纵向和横向沟通。

建议

沟通

- 制定并积极推广综合沟通策略，供公共和私营部门所有执行重大体育赛事安保相关任务的利益攸关方采用。
- 配备适当的基础设施和信息 / 通信技术，以便各参与机构内部及时、安全地交流业务信息。
- 在整个重大体育赛事周期持续开展协商，定期汇总所有利益攸关方的安保相关反馈。

3 善治

近年来，国际发展机构提倡“善治”概念。1996年，国际货币基金组织（基金组织）执行董事会确定，“促进全面善治，包括确保法治、提高公共部门效率、完善公共部门问责制、解决腐败问题，是实现经济繁荣所需框架的基本要素”。[25]

善治的概念经一些联合国机构和方案进一步发展，并被引入联合国各个领域。联合国人权事务高级专员认为，[26] 善治的核心要素包括透明度、廉正、合法性、健全的政策、参与、问责、快速响应以及杜绝腐败和不当行为。人权事务高级专员办事处提出了如下关键问题：“治理机构是否切实保障人们享有健康、适当住房、充足食物、优质教育、司法和人身安全的权利？”[27]

建议

善治

- 确保“善治”的各项基本原则贯穿重大体育赛事安保相关决策过程的所有阶段。
- 制定健全的善治模型，确保向参与重大体育赛事安保相关任务的所有机构传播这些模型。

25 见https://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf。

26 联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）和https://www.ohchr.org/EN/pages/home.aspx。

27 https://www.ohchr.org/zh/good-governance/about-good-governance。

4 正确估算安保费用

鉴于安保相关预算规模巨大，及其对赛事总体预算和主办方经济的影响，仔细、现实地估算费用是一国自我评估其主办重大体育赛事能力的一个重要步骤。

近年来，随着新的复杂威胁的出现，与组织重大体育赛事相关的安保费用稳步上升，[28] 因此更有必要细致地计算预算。必须对照以往重大体育赛事的安保费用，谨慎评估新赛事可能需要的费用。

由于安保费用高昂，建议将安保经费视为一项有价值的长期投资，类似于对基础设施发展的投资，而不仅仅视为组织者和当地社区不可避免的一次性支出。
安保费用估算与两个主要因素密切相关：

- 与招标文件规定的赛事规模相关的主办重大体育赛事所需**安保安排水平**。
- 可分配用于安保系统规划和运行的**投资数额**。

为了在规划过程的早期阶段正确估算安保费用，需要研究支出增加的可持续性以及一个国家或城市主办赛事并保障赛事免受可预见的威胁和干扰的能力。通常的做法是，在探索阶段评估招标文件期间，对费用进行首次正确估算，同时顾及以下因素和考虑：

- 与招标要求规定的赛事规模相关的主办重大体育赛事所需**安保安排水平**。
- **初步估计数**与国情和国力相似国家过去举办的同类赛事的实际最后安保支出的比较情况。
- 东道国经济中可用于提供主办重大体育赛事所需安保机制的现有**资本数量**，即东道国已经拥有所需设备还是需要购买全新设备？

28 Richard Giulianotti and Francisco Klauser (2010), 'Security Governance and Sport Mega-events: Toward an Interdisciplinary Research Agenda', Journal of Sport & Social Issues 34 (1)；见https://www.researchgate.net/publication/43108443_Security_Governance_and_Sport_Mega-events_Toward_an_Interdisciplinary_Research_Agenda。

重大体育赛事的安保总预算由东道国政府一级商定和管理。该项预算包括执法机构为确保重大体育赛事不受干扰地和平举办所产生的规划和运营费用。安保投资通常需要由多个公共资金流来维持，具体取决于主办方的政治制度和经济财富。

预算不仅应考虑到保护赛事场馆的所需费用，还应编列重大体育赛事期间保护关键基础设施和潜在软目标（包括位于周边区域的关键基础设施和潜在软目标，例如公共场馆、粉丝区、公共观看区、广场、交通和疏散路线以及公共交通工具）的所需费用。[29]

从这个意义上说，私营安保公司是重要的预算项目。在计算这类服务时必须列入征聘、培训、制服、装备、住宿和交通费用。

建议

正确估算安保费用

- 在赛事规划过程中，根据对国家/城市举办赛事和保护赛事免受可预见威胁和干扰的能力的评估，尽早对安保费用进行初步估算。
- 不仅要核算保护赛事场馆的费用，还要核算保护关键基础设施（如配电网）和比赛区域周边潜在软目标（如粉丝可能聚集的拥挤酒吧）的所需费用。
- 编列足够的预算应急款，用于应对初始规划假设出现变动差异的情况。
- 如果设想聘请私营安保公司，则应在预算中编列征聘、培训、制服、装备、住宿和交通费用。
- 将安保费用视为一项造福社区的中长期投资，而不仅仅视为一次性赛事安保费用。

29 Security of the spectacle – The EU’s guidelines for security at major events (2011)；见https://www.statewatch.org/analyses/no-207-major-events-public-order.pdf。

四. 申办之前和申办期间的安保考虑因素

对于任何重大体育赛事而言，申办过程都至关重要，因为主办赛事和编制有竞争力的申办文件往往是一项艰巨且耗资不菲的工程。因此，在启动申办程序之前，应深入思考主办重大体育赛事的安保挑战、机遇和所涉费用问题。一旦决定要申办某项重大体育赛事，则应在编制申办文件时将安保条件视为最重要的考虑因素，因为这类条件是相关国际体育运动联合会开展评估程序时的重要评估内容。

1 探索阶段

该阶段从国际体育运动联合会公布申办要求（即重大体育赛事规格、对东道方的要求以及具体时间表）开始。该阶段的工作范围和所需资源数量很大程度上取决于重大体育赛事的规模。

在探索阶段就应全面分析包括技术安保要求在内的各项申办要求，确定需要哪些资源以及是否能够提供这些资源。因此，随着赛事的临近，需要反复进行安保风险评估。从考虑申办到交付赛事，可能要经过8至13年的时间，[30] 这意味着赛事的举办环境和安保条件可能发生变化。地缘政治和国内问题可以极大地改变重大体育赛事所处的安全和经济格局。本指南中讨论的无人机技术和新型网络漏洞以及区域流行病或全球大流行病都是近年来出现的新型安保威胁的实例。当前举办的一些重大体育赛事在最初探索和确定费用时，都不曾考虑到这些情况。劳资纠纷、设备供应短缺或推迟交付也会造成费用快速增加。在可行的情况下，应将预测分析和基于人工智能的模型纳入已知的可能性。必须编列足够的预算应急款，用于应对初始规划假设出现变动差异的情况。另外，不妨考虑与对新的或正在出现的威胁和风险抱有关切的利益攸关方建立伙伴关系和（或）赞助关系。

除了上述在决定提交重大体育赛事申办文件前要初步考虑的因素外，必须尽快确定的重要事项是：举办重大体育赛事的具体地点或场地。只有了解并适当考虑到重大体育赛事举办地具体且特有的文化、社会、经济等特点，才有可能确定和采取最适当、相称、有效的措施成功开展安保业务。执法机构应在选址早期阶段提供参考意见。选址时须分析犯罪热点和趋势以及周边是否存在高风险社区。与此相对的是，可以在遗产计划中纳入街区（再）改造升级计划。

如果这一阶段的评估结果良好，则应提出服务水平构想，明确界定职责分工和相应的安保费用。

30 奥运会——2020年东京奥运会于2011年开标，2013年确定举办地，因此东道方有7年时间来筹备赛事。国际足联世界杯的情况是，2022年赛事的申办程序于2009年1月启动。当时，组委会有1个月时间来登记主办该项重大体育赛事的意向。24个月后，即2010年12月，国际足联执行委员会投票决定赛事举办国。因此卡塔尔有12年时间来筹备这项赛事。不过，2010年，国际足联执行委员会还投票决定了2018年国际足联世界杯的主办权，这给了俄罗斯联邦8年的时间来筹备这项赛事。2006年，国际板球理事会将2011年赛事举办权提前5年授予孟加拉国、印度和巴基斯坦，将2015年赛事举办权提前9年授予澳大利亚和新西兰，将2019年的赛事举办权提前13年授予英格兰和威尔士。橄榄球世界杯的情况是，有一年的意向表达阶段，供主办方表明其举办赛事的意向。两年后，会就世界杯的举办地做出决定。因此东道方有6年时间来筹备赛事。

2 申办阶段

根据重大体育赛事的具体情况，申办程序通常在选定主办方前一两年启动，国际体育运动联合会此时会公布申办流程和时间表。

起草申办文件是一项极为复杂的工作。这项工作通常由技术申办小组牵头，小组成员包括相关政府部门（如体育部和内政部）、相关体育运动联合会或协会、地方当局的代表以及企业界和民间社会的代表，这些人集重大体育赛事经验和高超商业才能于一身。

建议技术申办小组从早期阶段起就与国际刑事警察组织（国际刑警组织）等国际警察组织以及东盟警察首长协会、非洲警察合作组织、欧警署、美洲警察共同体、海湾阿拉伯国家合作委员会总秘书处、阿拉伯内政部长理事会等区域机构建立有效的工作关系，具体视重大体育赛事的地理位置而定。

申办文件通常根据技术要求列出重大体育赛事安保组成部分的信息，包括有能力安全举办赛事的切实证据、预期安保遗产相关内容、安保费用估算和费用可持续性。这些内容有望增进国际体育运动联合会对重大体育赛事取得预期成果的信心。

在申办阶段，国际体育运动联合会的赛事专家会进行一系列访问，他们组成申办考察组，与地方/国家政府当局进行互动。申办流程完成后，国际体育运动联合会的成员会进行投票，将赛事主办权授予申办成功的国家。

国际体育运动联合会的评估委员会在评估申办文件的安保内容时应特别注意：

- 是否具备强健的监管框架，可据此落实重大体育赛事的拟议安保规划；
- 是否有明确的安保业务专项拨款；
- 如遇恐怖主义事件，是否具备复原力和响应力，是否具备快速应对威胁或袭击的总体能力；
- 是否真正关心安保遗产。

建议

申办之前和申办期间的安保考虑因素

- 从探索阶段起就进行安保相关评估（挑战、威胁、机会、所涉费用问题），并预见到随着赛事临近需要进行连续评估，以便将新的和正在出现的威胁考虑在内。
- 在适当和可行的情况下，利用预测分析和基于人工智能的模型作为工具，提高安保相关评估的质量和精度。
- 在早期阶段利用执法机构提供的参考意见和趋势分析，尽快选定场馆地点。选址时应尤其考虑到犯罪热点和周边高风险社区等因素。
- 成立技术申办小组，并与国际刑事警察组织等国际安全和执法机构以及区域机构建立有效工作关系。
- 对招标文件中概述的安保技术要求进行透彻分析，以便确定所需资源水平，并预计重大体育赛事之前和期间当地社区受到的社会经济干扰和影响程度。
- 预先估计可有效部署至重大体育赛事的军事/执法资源的类型和水平（例如，考虑一些特遣队可能已被指定执行国际维和任务，从而影响可部署至重大体育赛事的资源数量）。

五. 法律和体制框架

> 重大体育赛事的规划、组织和举办需要在强健的法律和体制框架内进行，这些框架应促进满足各项安保要求，同时保障运动员、观众、工作人员以及所有参与筹备、建设和维护必要设施的人员的人权得到充分尊重。为此，东道国必须确保建立适当的法律和体制框架，涵盖所有相关事项。

本章介绍和分析与提供重大体育赛事安保有关的现有法律机制和文书。本章力求增进对现有法律资源的知识和认识，协助各国克服组织重大体育赛事可能带来的多重法律挑战。

在举办重大体育赛事时需要拥有适当的法律框架，这一点至关重要。重大体育赛事期间发生的许多情况可能需要负责安保的官员和工作人员立即采取果断行动，但所有这些措施都需要在完全遵守适用法律标准的情况下进行，目的是减轻赔偿责任问题、保护参与组织重大体育赛事的所有个人和利益攸关方的利益。此外，如果缺少与外国或国际组织接触包括便利及时交换信息的适当法律依据，国际合作可能无法进行或进行得不顺利。例如，在最近举办的国际足联世界杯™比赛期间，赛事组织部门阻止了数名暴力或危险的外国球迷入境。这一行动之所以能取得成功，得益于与一个国家签订了一项互助协定。该国以其部分球迷（流氓）的恶劣行为而闻名，而这些球迷对重大体育赛事的和平举办和安保构成威胁。

要涵盖与成功规划、组织和举办重大体育赛事相关的所有法律方面，需要了解现有的国际和国家机制和文书，并充分了解其实施情况和影响。按照国际标准，适当的重大体育赛事安保战略应重点包括下列关键要素：

- 预防和打击犯罪威胁的各项标准和要求；
- 旨在促进参与安保进程的各机构开展合作、及时交流信息的坚实的法律和体制基础，通常为国际一级的法律和体制基础；
- 确保保护人权的健全法律规定；
- 规范与安保事务有关的公私伙伴关系的基本原则。

1 国际法律和体制框架

重大体育赛事由于其多国属性，可能会吸引跨国活动、手段高明的专业罪犯，因此，在考虑安保因素时，必须评估相关的国际标准。

与重大体育赛事安保有关的国际法律框架由若干不同种类的文书组成。有些文书专门旨在加强重大体育赛事安保，例如，《欧洲委员会足球比赛和其他体育运动赛事安全、安保和服务综合办法公约》（下称《圣但尼公约》）和欧洲委员会常务委员会《关于足球比赛和其他体育赛事安全、安保和服务的建议》。

另一些文书并非专为支持重大体育赛事安保而制定，但对实现安保目标至关重要，因为这些文书有助于整体保护广大社区和可能会在重大体育赛事过程中受到攻击的众多脆弱目标。例如，2006年《联合国全球反恐战略》（由大会第60/288号决议通过；见A/RES/60/288号文件）；[31]或安全理事会关于保护关键基础设施免遭恐怖主义行为袭击的第2341(2017)号决议、[32] 安全理事会关于软目标问题的第2396(2017)号决议、安全理事会2015年《关于外国恐怖主义作战人员的指导原则》（《马德里指导原则》）和《马德里指导原则增编（2018年）》。这些文书与《欧洲委员会防止恐怖主义公约》和《欧洲委员会网络犯罪公约》一样，就保护关键基础设施、脆弱目标或软目标以及旅游景点提供了进一步指导。

以下各分节概述国际法律框架所涉及的重大体育赛事安保领域的关键问题，即：1) 恐怖主义和其他犯罪威胁；2) 重大体育赛事的安保规划和管理；3) 尊重人权；4) 数据保护和新技术；5) 保障重大体育赛事安全的统一方法。

▸ 恐怖主义和其他犯罪威胁

重大体育赛事的组织者和安保规划者要事先评估和防备若干威胁，例如，对关键基础设施的恐怖主义袭击、破坏公共秩序的犯罪行为（如流氓行为）、有组织犯罪、腐败和网络攻击。建议重大体育赛事东道国的政策制定者落实旨在预防和打击犯罪行为的各种国际文书和工具。

毒品和犯罪问题办公室反恐怖主义技术援助方案

毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处是向会员国提供反恐法律技术援助的主要联合国实体。

根据联合国大会的授权，预防恐怖主义处应请求协助会员国开展全球反恐法律框架的批准、纳入立法和执行工作。

资料来源：https://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/index.html

恐怖主义袭击

恐怖主义行为被广泛认为是对重大体育赛事组织工作的头号威胁。正如一组作者所指出：

31 见《联合国全球反恐战略》，A/RES/60/288。

32 见联合国安全理事会第2341(2017)号决议。

体育赛事被认为是一国关键基础设施和关键资产的组成部分。恐怖主义活动的主要目标是摧毁关键基础设施和关键资源，或使其陷入瘫痪，造成大规模死亡，削弱经济，打击国民士气和信心。[33]

重大体育赛事可能会成为对恐怖主义组织尤其有吸引力的目标，其中一个原因是，恐怖主义组织常寻求实现最大范围的宣传。

目前，没有专门旨在打击重大体育赛事背景下的恐怖主义的国际法律文书。但自1960年代以来，国际社会在区域和国际两个层面通过了一系列关于预防和制止国际恐怖主义的决议、条约和战略。

违反公共秩序和其他反社会行为

各类重大体育赛事特别是足球比赛经常引发流氓行为、对立粉丝团体的暴力、骚乱、种族主义行为和其他扰乱公共秩序的情况。从法律角度来看，这给负责重大体育赛事安保的主管部门提出了相当大的挑战，他们需要保障参加重大体育赛事的所有观众、运动员和其他人员的健康和舒适，同时还要保持愉悦的氛围，让所有人享受体育赛事并受到热情欢迎。

30多年来，欧洲委员会在这一领域通用标准的国际化方面发挥了重要作用。1985年，在布鲁塞尔举行的欧洲杯决赛期间，发生了踩踏事件，导致39名观众遇难，经历了此次不幸之后，欧洲委员会通过了《防止体育比赛特别是足球比赛中的观众暴力和不当行为欧洲公约》（1985年）。[34] 1985年《公约》旨在预防和管控体育赛事期间的暴力和不当行为，确保观众安全。

2015年，为了更好地实现上述保持愉悦氛围和保障参与人员健康的双重目标，欧洲委员会以1985年《公约》为基础制定了新的文书。2015年，欧洲委员会防止观众暴力公约常务委员会[35]发布了《关于足球比赛和其他体育赛事安全、安保和服务的建议》(Rec (2015))。[36] 该文书于2019年修订，并于2020年通过，整合并更新了常务委员会过去30年通过的所有26项建议。重要的是，该文书就建议的最佳做法提供了具体指导，协助各国解释和执行上述1985年《公约》和新的欧洲委员会《圣但尼公约》（2016年）。[37]

33 Hall, Stacey A., et al. Security Management for Sports and Special Events: An Interagency Approach to Creating Safe Facilities. Human Kinetics 1, 2012.

34 见《欧洲委员会条约汇编》，第120号。

35 见防止观众暴力公约常务委员会。

36 见常务委员会建议Rec (2015) 1。

37 见欧洲委员会《圣但尼公约》。

《圣但尼公约》

2016年7月3日，《欧洲委员会足球比赛和其他体育运动赛事安全、安保和服务综合办法公约》开放供签署。《公约》是旨在建立安全、安保和服务综合办法的唯一具有约束力的国际文书，其中规定根据欧洲制定的最高安全、安保和服务标准采取措施。根据《公约》第1条，各国可将《公约》规定适用于任何其他体育运动，包括非职业比赛。

资料来源：https://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/index.html

《圣但尼公约》强调，在重大体育赛事当中，安全、安保和服务这三大概念彼此交织、相互关联，因此需要平衡执行。为此，它建议采取有力措施，促进参与规划、组织和实施重大体育赛事的所有公共和私人利益攸关方之间开展合作。各机构的职责和行动要协调、互补和相称，并应作为安全、安保和服务综合战略的组成部分加以执行。欧洲委员会防止观众暴力公约常务委员会的建议（2015年）[38]支持《圣但尼公约》，并为其有效执行提供了重要导则。

有组织犯罪

有组织犯罪可通过若干方式影响重大体育赛事，如洗钱、操控体育比赛、网络犯罪、贩运毒品和武器、“杀手”服务、恐吓、以劳工剥削或性剥削为目的贩运人口、由粉丝或流氓团体组成的犯罪团伙发动暴力袭击，以及犯罪组织侵犯来自另一国家的粉丝或流氓团体。此外，基础设施的建设运营工作是重大体育赛事的基石，而有组织犯罪网络可能会渗透在建设运营工作中发挥重要作用重大体育赛事的材料供应过程，例如在材料中注入假冒伪劣部件。据报告，在组织国际足联世界杯™等重大体育赛事期间，曾发生过几起涉及体育场馆建造和安保材料采购违规的情况：

- 据报告，在一些案件中，拉丁美洲的毒枭掌控着主要的足球队，利用球队清洗犯罪所得，为其他犯罪产业输送资源；[39]
- 有很多专为洗钱而组织体育赛事的例子，例如友谊赛；[40]
- 操控体育比赛（“操纵比赛”）；[41]

38 2019年修订并于2020年通过的欧洲委员会防止观众暴力公约常务委员会建议（2015年）：https://www.coe.int/fr/web/sport/recommendation-2015-1。

39 见https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/10-formas-futbol-crimen-organizado-mezclan-latinoamerica/。

40 同上。

41 见https://www.coe.int/en/web/sport/t-mc。

- 一些粉丝和流氓是危险犯罪团伙成员，而这些团伙专门从事各种犯罪活动，如贩运毒品和武器、“杀手”服务、恐吓、暴力袭击等。[42] 这类活动不一定发生在重大体育赛事的实际比赛期间；但是，鉴于这类流氓的特征，他们就算只是出现在重大体育赛事中，都有可能构成切实的威胁。

在筹备重大体育赛事时，应当考虑的一项关键国际文书是《联合国打击跨国有组织犯罪公约》（《打击有组织犯罪公约》）。[43]《打击有组织犯罪公约》特别要求缔约国：

- 将有助于犯罪组织活动的行为定为刑事犯罪，特别是：参加有组织犯罪集团、腐败、洗钱和妨碍司法；
- 制定适当的侦查工具，如特殊侦查手段（电子或其他形式的监视、特工行动等）。这些措施要有立法保障，以保护人权；
- 建立证人保护计划，针对配合办案的犯罪行为人制定激励措施；
- 建立法律基础和渠道，以便利国际执法和司法合作（例如，引渡、交换刑事证据、没收犯罪所得）。

网络攻击

很难想象如何不依赖计算机技术而组织一场重大体育赛事，因为组织工作的几乎每一个方面都受到计算机和网络技术运行的影响（见关于安保规划的第七章，行动计划一节）。遗憾的是，信息技术在互联互通方面带来的大多数优势都伴随着代价。信息技术领域无节制、无监管的发展，造成了可被恶意行为体利用的漏洞。因此，在保障重大体育赛事安全方面，减轻网络攻击影响已成为一个核心问题。[44]

负责组织重大体育赛事的高级执行团队，包括政府机构、组委会和私营部门伙伴，要做好应对网络攻击的准备，并且了解网络安全的挑战。[45]

42 同上。

43 见《联合国打击跨国有组织犯罪公约》（《打击有组织犯罪公约》）。

44 Wells, D. et al (2016). “Challenges priorities and policies: mapping the research requirements of cybercrime and cyberterrorism stakeholders”; in: Combatting cybercrime and cyberterrorism: challenges, trends and priorities. B. Akhgar and B. Brester (eds.) Cham: Springer, 2016, pp.39-52.

45 DiChristopher, Tom, ‘Execs: we´re not responsible for cybersecurity’. 见https://www.cnbc.com/2016/04/01/many-executives-say-theyre-not-responsible-for-cybersecurity-survey.html。

简而言之，网络风险体现在三个主要方面：[46]

- **运营风险：**这一风险指网络攻击可能会击垮负责安保的单位、机构或实体的核心运营系统，妨碍系统运作，甚至完全阻断运营系统完成任务的能力。赛事组织者在努力保障重大体育赛事安全时可能会陷入严重的麻烦，特别是物联网的问世，连通了从体育场照明到报警系统的多套工业设备。[47]

- **法律和诉讼风险：**发生网络攻击时，负责安保的组织者可能会被受攻击影响的第三方人员追责。有许多私营公司曾在发生网络攻击后，因为公司安保系统被认定不达标，其对攻击的响应被认定为迟缓或无效，而遭到客户起诉。在重大体育赛事情况下，组织者可能会因为丢失其安保人员的隐私相关信息而承担责任，从而造成一系列可能引发民事责任诉讼的问题。

- **声誉风险：**任何类型的既遂网络攻击，都可能对重大体育赛事组织者的形象造成重大声誉损害。

与此同时，鉴于信息技术发展迅速，在减轻网络风险方面，重大体育赛事的组织者必须超前行动，既避免运营失控的损失，又预防卷入民事责任诉讼。为此，政府机构、主办委员会和私营部门伙伴应当在现有文书的基础上，通过行之有效的网络安全框架，这些现有文书包括：

- 国家标准和技术研究所《提升关键基础设施网络安全的框架》。[48] 该框架由美国国家标准和技术研究所（国家标准和技术研究所）制定，其中建议将网络安全风险视为组织整体风险管理流程的组成部分。该框架文件虽然是为了提升关键基础设施的网络安全风险管理而制定，但也可用于任何部门或领域，包括重大体育赛事；

- 国际标准化组织/国际电工委员会《安全控制标准》。[49] 国际标准化组织和国际电工委员会制定的这一框架旨在有效管理信息风险。

46 McQuitty, Jake, David Cook, “Cyber Security: the Reputational, enforcement and litigation risks”. 见https://www.eversheds-sutherland.com/global/en/what/articles/index.page?ArticleID=en/Litigation_Support/lawyer-article-cybersecurity。

47 Matt Burgess, “What is the Internet of Things? WIRED explains”. 见https://www.wired.co.uk/article/internet-of-things-what-is-explained-iot。

48 国家标准和技术研究所《提升关键基础设施网络安全的框架》：见https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/CSWP/NIST.CSWP.04162018.pdf。

49 国际标准化组织/国际电工委员会《安全控制标准》；见https://www.iso.org/isoiec-27001-information-security.html。

卫生相关事件

组织部门还要考虑卫生相关威胁，如传染病，或恐怖主义组织和犯罪组织利用化学、生物、放射及核（化生放核）物质进行敲诈勒索的恶意攻击。鉴于重大体育赛事是大批观众聚集的活动，数千人集中于一处，既会发生天然健康风险，也会造成人为健康风险。恐怖分子和犯罪分子为了干扰重大体育赛事的成功举办，可能会使用任何手段，包括释放病原体。但是，疾病的暴发也可能并非源于恶意；例如，在卫生标准未得到遵守的情况下，疾病暴发就并非源于行为的实施，而是因为行为的缺失。

确保公共卫生体系做好应对这种威胁的准备，是一项复杂艰巨的任务，需要进行彻底的风险评估，并建立灵活的医疗响应机制。2015年，世卫组织发布了新版《大型集会的公共卫生：关键考虑因素》，[50] 涵盖了大型活动组织和实施期间涉及卫生领域威胁的最相关内容。世卫组织的这份出版物聚焦于需要考虑的主要卫生相关问题，提供了用于应对突发事件的一系列工具和资源（另见关于COVID-19对重大体育赛事安保的影响的第十节）。应当指出，有一些国际文书、法律资源和标准可供主办方使用，以在组织重大体育赛事期间减轻和预防卫生相关威胁。

根据世卫组织出版物《大型集会的公共卫生：关键考虑因素》，[51] 主管部门尤其还要解决对重大体育赛事十分关键的下列问题：

- 公共卫生监测系统和态势感知：主管部门要认真评估重大体育赛事的规模，以加强监测、检测实验室和其他监控系统（如症状监测系统）。
- 环境卫生（食物、水、空气质量等）：改进卫生培训和检测。
- 公共卫生意识/理解：开展卫生宣教活动，强化公众的风险意识。
- 国家和国际两级的沟通和协调：开展演习和培训，确保紧急情况下的正常运转等。
- 解决潜在的化生放核风险（见下文f分节）。

化学、生物、放射及核（化生放核）

在筹备和组织重大体育赛事的过程中，任何旨在切实预防化学、生物、放射及核（化生放核）事件的战略，都需要在国家、区域和国际各级进行高层合作与协调。因此，政策制定者要确保适用的法律和体制框架明确界定参与相关工作的所有行为体的责任。

50 见https://www.who.int/publications/i/item/public-health-for-mass-gatherings-key-considerations。

51 见https://www.who.int/publications/i/item/public-health-for-mass-gatherings-key-considerations。

如前文所述，重大体育赛事可能会受到犯罪组织和恐怖主义组织出于敲诈或恐吓目的的化生放核袭击。因此，这就要求组织部门开展风险评估和能力建设活动，以侦测、预警和应对化生放核事件；制定化生放核防备和响应系统；确保在国家、区域和国际各级进行灵活的跨部门合作。

在打击化生放核威胁方面，各国可能需要使用的规定和机制分散于若干法律文书之中，而这些文书之间有时存在重叠。因此，组织部门应当考虑各种工具和平台，并相应调整本国的立法、规章和政策。

打击化生放核威胁的工具和平台

- 毒品和犯罪问题办公室出版物《打击化生放核恐怖主义的国际法律框架》。该模块是一项用于培训目的的技术援助工具，旨在帮助政策制定者、决策者和反恐从业人员熟悉相关国际法律文书的要求，协助法律起草者和刑事司法官员有效执行相关文书。
- 世卫组织出版物《大型集会的公共卫生：关键考虑因素》，其中有一章涉及化生放核问题。该文件从卫生安保角度出发，介绍了关键考虑因素、指导原则、最佳做法和实用建议。
- 原子能机构出版物《大型公共活动的核安保系统和措施》。该出版物介绍了为加强重大体育赛事的总体安保而可能需要建立或执行的核安保系统和措施。
- 政府主管部门还可参考犯罪司法所的化生放核风险缓解和安保治理方案。该方案旨在促进国家一级减轻化生放核风险的综合响应工作。为此，犯罪司法所提出了评估以下各方面运作和准备情况的具体指标：1) 机构间协调；2) 行动沟通；3) 与非政府利益攸关方的协作；4) 区域和国际合作；5) 规划；6) 国家、区域和国际标准。
- 国际刑警组织设有专门的化生放核炸工作部门，负责防止放射及核恐怖主义、生物恐怖主义、化学和炸药威胁。该方案由三大支柱组成：1) 为警察部门提供情报分析；2) 开展防止化生放核炸材料非法流散的方案；3) 应对和调查化生放核炸威胁和恶意事件。

资料来源：https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1546_web.pdf

负责规划、组织和实施重大体育赛事的政策制定者和其他相关部门可以此为契机，加快制定能在重大体育赛事过后继续发挥效用的国家化生放核风险缓解战略。

▸ 重大体育赛事的安保规划和管理

为了应对重大体育赛事过程中的恐怖主义和其他犯罪威胁，组织者要创建并有效管理有力的安保体系（见关于安保规划的第七章）。一些国际文书可以从法律角度为此提供有用的工具。

治理：政府、主办方组织者和私营部门伙伴

公共主管部门（如部委、执法机构）、国际体育联合会（如国际足联、欧洲足联、国际奥林匹克委员会、国际板球理事会）、主办委员会和私营部门伙伴（如场馆业主、私营安保、赞助商）需要通力协作，以保障运动员、观众和公众的安全。为实现这一目标，必须明确界定职责和角色，包括指挥系统，建立具体的问责规章和应急计划，并制定各方合作的全面纲领。简言之，安保规划体系要建立在有力的善治模式基础之上。

人力和物力资源（私营安保和采购）

为了保障安全，重大体育赛事的组织者必须大力投资建设人力资源和物质资产（见关于安保规划的第七章，统筹规划进程一节）。过去几十年，这一领域的国际标准发生了变化，要求组织者确保公共和私营部门的所有相关人员都具备有效履行各自职能所需的设备和训练（《圣但尼公约》第5.6条）。

赛事组织部门越来越多地转向私营安保提供商和其他专业人员的服务，特别是在体育场馆和毗连地区，若仅靠国家警力和军事支撑单位，可能无法充分保障重大体育赛事的安全，因此，这些地方的安全和安保工作往往完全由私营公司承担。在这种情况下，由私营实体执行的任务，应接受国家执法机构的监督，这些执法机构通常也负责核证和批准私营安保公司的活动。

保障重大体育赛事安全的任务还需要大量的物质资源，包括技术、基础设施建筑材料、车辆等。公共和私营部门的组织者都必须建立公开、透明的采购程序，并辅之以有力的审计和公共监督措施。遗憾的是，过去几十年曾发生过几起在重大体育赛事筹备过程中购置/采购低效、腐败和行为失检的案件。

▸ 尊重人权

在为了保障重大体育赛事安全而订立新法或修正现有法律时（例如，关于打击恐怖主义、管控流氓行为和粉丝寻衅滋事的法律），各国政府要认真评估立法措施对人权的影响。

为了打击重大体育赛事过程中的潜在恐怖主义威胁，主管部门可以对特定权利施加限制，但限制措施必须符合国际人权法规定的条件。特别是，任何限制措施都必须由法律作出规定，必须与所要实现的正当目的相称，而且不应具有歧视性。[52] 对特定人权的临时限制，必须按照情势危急之所需，符合相关威胁的严重程度，而且必须足以高效应对威胁。

国际组织也制定了一些标准，专门用于打击种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为，这些现象都有可能在重大体育赛事过程中发生。虽然体育赛事可以成为促进各国人民和国家之间团结凝聚的有力催化剂，但也有一些体育赛事曾因公然实施的种族主义行为而受到了影响。为了支持联合国《消除一切形式种族歧视国际公约》所载的原则，[53] 欧洲足联、国际足联和国际奥林匹克委员会等体育组织制定了若干旨在减少和防止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的规章和政策。还要解决体育运动中对妇女的歧视问题。联合国人权理事会对出于种族、性别或任何其他歧视理由而歧视妇女和女童的体育规章和做法表示了关切。人权理事会吁请各国确保体育协会和机构按照国际人权规范和标准执行政策和做法。[54] 联合国《消除对妇女一切形式歧视公约》[55]规定，缔约国应确保妇女在参加体育运动方面享有与男子同等的机会。

在筹备重大体育赛事期间，遵守国际人权标准、包括劳工权利标准也至关重要。不幸的是，以往有若干赛事出现过为建造场馆强迫迁离人员、工人事故发生率高以及移民工人遭受剥削和劳动条件恶劣的情况。[56] 为了减少这些风险和侵权行为，国家主管部门应参照切实规定了劳工标准的国际劳工组织（劳工组织）公约和建议，[57] 以及明确界定了雇主遵守人权规范义务的联合国《工商企业与人权指导原则》。[58]

52 人权事务委员会，关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质的第31号一般性意见（2004年）。

53 见https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cerd.aspx。

54 见A/HRC/RES/40/5号文件。

55 见https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx。

56 见https://www.sporthumanrights.org/en/resources/mega-sporting-event-lifecycle-embedding-human-rights-from-vision-to-legacy。

57 劳工组织的公约，见http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm。

58 见联合国《工商企业与人权指导原则》：https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf。

▸ 数据保护和新技术

应当考虑到的一点是，世界各地正在加快颁布数据保护法，许多国家也已承诺将隐私和数据保护视为基本权利。国际人权法为保护隐私权提供了明确、普遍的框架。[59] 许多新技术或特殊侦查手段的运用大大提高了执法机构收集和存储数据的能力，在这种背景下，数据得到保护的权利在重大体育赛事的安保领域也有极为相关的意义。在这方面，建议重大体育赛事主办方遵守适用的条例和标准，如《关于在自动处理个人数据方面保护个人的公约》（又称《第108号公约》，[60] 是世界上唯一一项关于数据保护的国际条约，凡是本国法律与之相符的国家都可以加入）、或欧洲《一般数据保护条例》和欧洲联盟执法指令。[61] 专门从事警察合作的国际组织也开发了协助执法界的工具，例如：

- 国际刑警组织《数据保护框架》，旨在规范警务信息的交流，确保充分遵守数据保护标准。此外，国际刑警组织还定期实施方案，帮助国家执法机构熟悉人脸识别等新技术的使用。[62]
- 欧警署数据保护部门定期制定准则并提出程序建议，以提高警察部队在行动中充分遵守数据保护标准的能力。[63]

▸ 保障重大体育赛事安全的统一方法

在规划、组织和交付重大体育赛事的过程中，组织者必须确保顺畅开展机构间合作、公私伙伴关系、战略沟通和国际合作。

各国要准备好法律和体制框架，以便有效执行重大体育赛事安保综合办法的这些核心环节。这些内容已经载入若干国际文书、战略文件和准则。为了在规划、组织和实施重大体育赛事的过程中有效落实这些工作，主办方应当查明本国立法中存在的不足，借助适用的国际标准加以弥补，特别是应当参考：

59 见https://www.ohchr.org/EN/Issues/Privacy/SR/Pages/Internationalstandards.aspx。

60 见https://rm.coe.int/convention-108-convention-for-the-protection-of-individuals-with-regar/16808b36f1。

61 见https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection_es。

62 见https://www.interpol.int/How-we-work/Forensics/Facial-Recognition。

63 见https://www.europol.europa.eu/functions/data-protection-function-dpf。

- **《圣但尼公约》：**[64] 关于国内协调安排的第4条；关于体育场馆安全、安保和服务的第5.6和5.7条；关于突发和紧急事件响应规划的第7条；关于与支持者和当地社区互动协作的第8条；关于警务战略和行动的第9.3条；关于国际合作的第11条；

- **安全理事会关于保护关键基础设施的第2341(2017)号决议：**[65] 关于加强国际和区域合作，以保护关键基础设施，包括区域互联互通项目和相关跨界基础设施的执行部分第1和8段；

- **《联合国打击跨国有组织犯罪公约》（《打击有组织犯罪公约》）：**[66] 关于没收事宜国际合作的第13条；关于引渡的第16条；关于司法协助的第18条；关于联合调查的第19条；关于加强与执法当局合作的措施的第26条；关于执法合作的第27条；关于收集、交流和分析关于有组织犯罪性质的资料的第28条；关于技术援助的第29条；

- **2001年《欧洲委员会网络犯罪公约》（《布达佩斯公约》）：**[67] 关于实时收集计算机数据的第二章篇目5；关于国际合作的第三章。

2 加强保障重大体育赛事安全的国家法律和体制框架

在着手组织重大体育赛事之前，国家政策制定者应当：

- 清楚了解与组织重大体育赛事有关的适用国家法律和体制框架的影响和意义，包括国际文书和主持相关赛事组织工作的体育组织的具体规则和条例（国际足联、国际板球理事会、国际奥林匹克委员会、非洲足联、南美足联、国际田联、国际篮联、欧洲足联等）；

- 对适用的国家法律框架进行“摸底调查”，以检查在现有框架的基础上可能还需要哪些新的法律和司法权力、机制或文书。

64 见https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680666d0b。

65 见https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2341%282017%29&referer=/english/&Lang=E。

66 见https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html。

67 见https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185。

参与安保相关事务的政策制定者尤其应当认真评估以下方面：

- 是否有必要的法律工具，用于预防和打击影响重大体育赛事规划或执行的恐怖主义和其他犯罪威胁，例如，暴力事件、流氓行为、歧视和其他仇恨犯罪、有组织犯罪、网络攻击等。
- 是否有适当的规章，用于规范重大体育赛事安保规划的所有必要方面，包括人力和物力资源的确定工作和采购问题；这包括涉及所有安保管理事项的法律，如关于执法机构和私营安保公司的职责和问责、信息管理、卫生计划等方面的规章。
- 相关的国家立法和体制框架是否提供了有效的措施和保障，以确保在重大体育赛事的过程中尊重人权。
- 现有的法律和体制框架是否支持以综合方式开展重大体育赛事的规划、组织和实施工作，以便顺利进行机构间合作和国际合作，及时交流信息，并开展战略沟通。

关键在于，上述评估应在规划阶段的早期进行，留出足够时间对国家法律和规章进行必要修正和修改。最重要的是，东道国不仅要早早在“运营层面”作好准备，还要在“法律和体制层面”提前准备到位。总体而言，东道国可通过以下两种方法调整本国法律和体制框架，以满足重大体育赛事规划、组织和实施工作的多重要求：

- 各国可制定新法和（或）修正现有立法，以处理与重大体育赛事的规划和举办相关的各种安保问题；或者
- 各国可颁布一部总括性法律，专门规范即将举行的重大体育赛事或体育运动的安保工作。

建议

国际法律和体制框架

- 在早期阶段全面评估本国主办重大体育赛事的法律准备情况，特别要考虑到通过本国的规范性和科层式流程开展立法/监管改革所需的时间。
- 在进行上述法律评估时，尤其要确定以下方面的不足之处和改革需要：a) 国内法律框架是否有足够的能力预防和打击可能影响重大体育赛事组织工作的恐怖主义和其他犯罪行为；b) 是否有适当的规章用以规范重大体育赛事的安保规划和管理工作；c) 本国立法和体制框架是否规定了有效措施和保障，以确保遵守国际人权标准如合法性、相称性、不歧视）。
- 为了强化法律，确定应在多大程度上颁布明确聚焦即将举行的重大体育赛事的立法/规章，还是选择采用/修正普遍适用的规范性工具（如刑法）。
- 在筹备重大体育赛事的过程当中，考虑优先批准（在适用的情况下）和（或）执行下列文书：
  - 关于预防和制止国际恐怖主义的国际（联合国）法律文书；
  - 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书；
  - 《欧洲委员会网络犯罪公约》；
  - 《联合国全球反恐战略》；
  - 安全理事会关于保护关键基础设施免遭恐怖主义行为的第2341(2017)号决议；
  - 安全理事会第2396(2017)号决议和2015年《马德里指导原则》的2018年增编（外国恐怖主义作战人员）；
  - 《欧洲委员会关于足球比赛和其他体育赛事安全、安保和服务的建议》(Rec(2015))；
  - 《欧洲委员会足球比赛和其他体育运动赛事安全、安保和服务综合办法公约》；
  - 《欧洲委员会关于在自动处理个人数据方面保护个人的公约》；
  - 《欧洲委员会关于犯罪收益的清洗、搜查、扣押和没收问题以及资助恐怖主义问题的公约》；
  - 《欧洲委员会防止恐怖主义公约》；
  - 《欧洲制止恐怖主义公约》；
  - 《关于犯罪收益的清洗、搜查、扣押和没收问题的公约》；
  - 《欧洲暴力罪行受害者赔偿公约》；
  - 《欧洲委员会反兴奋剂公约》；
  - 《欧洲委员会关于操纵体育比赛问题的公约》。

六. 利益攸关方合作

> 为确保重大体育赛事规划为观众、运动员、政要、志愿者、支助人员和记者营造安全的环境，开展国际和多部门协作极为重要。政府、执法机构、国际及区域组织、国际、区域及国家体育机构、组委会、工商界、民间社会和当地社区之间结成伙伴关系，可以利用所有实体的专长和资源，为赛事交付的各个领域带来互补的视角。

本章旨在概述安保规划方面的协作，简要介绍主办方特别是安保部门的关键考虑因素。本章还建议在相关及可能的情况下纳入《联合国全球契约》[68]规定的10项原则和联合国可持续发展目标，[69]与民间社会组织和社区团体等所有利益攸关方通力合作。

68 见https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc和https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles。

69 见https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/。

各主办方都可以从合作伙伴关系中受益，以便评估风险，制定综合战略，建立高效的组织结构，挖掘、定位和提供资源，以支持在重大体育赛事期间规划和实施有效的安保工作。[70] 为了开展协作，这些联盟必须设法驾驭复杂的政治、社会和经济环境，从而：

- 加强法律和体制能力，以增进对现行法律和行为规范的了解（见关于法律和体制框架的一章）；
- 制定建立信任措施，以支持稳定、可持续的关系；
- 完善关键行为体合作机制，以改进信息和情报交流、态势感知和响应协调；
- 创造条件，以促进不同国家共享人力、物力和技术资源；
- 强化危机管理机制和程序。

1 益处和挑战

有许多实例证明各利益攸关方在重大体育赛事申办、规划和安保执行方面开展合作的益处。动员来自民间社会、公共部门、私营部门和国际社会的各个利益攸关方参与相关工作，进行兼容并包的交流，可以帮助分担风险，有利于安保架构增加价值、提高效率和扩大范围，可支持制定囊括各种必要视角和资源的解决方案，以充分应对当代重大体育赛事的安保挑战。

这种协作还可以在地方、国家和国际各级带来更加广泛的益处，包括：

- 改善国际和跨部门互动协作、透明度和问责制；
- 长久提升韧性，改善安保生态系统；
- 加强国家之间的正式和非正式合作框架；

70 Pisapia, G. 2017. Major Sport Events Safety and Security Framework’s Core Elements. 见https://www.researchgate.net/publication/333827474_Major_Sport_Events_Safety_and_Security_Framework's_Core_Elements。

- 扩大就潜在威胁共享信息和情报的能力；
- 通过学习外部经验，增加实用知识；
- 为文化、语言或业务问题制定可行的解决方案；
- 使执法合作、综合边境管理和刑事司法系统领域的现有协同关系更加有效；
- 提升体育领域以外的信任和能力建设，以加强各方在共同关心的其他部门或领域的合作。

2 贯穿规划过程始终的合作

为了成功筹备和实施重大体育赛事，与国际及其他关键利益攸关方的合作必须从早期规划阶段开始，并一直持续至赛后阶段。

▸ 探索阶段

正在考虑主办重大体育赛事的国家，不仅必须考虑本国成功主办赛事的能力，还必须考虑潜在伙伴的现有能力和承诺水平。早期进行的安保相关审议工作，应当评估潜在风险和整体威胁环境，包括周边国家和（或）参赛国家可能影响赛事的任何现有或新出现的地缘政治紧张局势。安保主管部门还应对安全因素进行初步评估，盘点自身和潜在捐助方的现有财政及其他资源情况。与各主要利益攸关方的早期协商，对于在重大体育赛事规划和实施过程中建立有效的工作关系至关重要（见关于申办之前和期间的考虑因素的第五章）。

▸ 申办阶段

在申办阶段，建议聘请有相关能力的国际利益攸关方参与其中，由他们向准备申办赛事的国家全面介绍“实地”的安保挑战、要求、预期和机会。这项工作基于在探索阶段进行的初步协商，可能涉及下列内容：

- 由申办委员会和本国安保主管部门代表联合组成观察团，走访其他重大体育赛事，从机会和挑战两个方面清晰、全面、深入了解安保考虑因素；

- 对威胁或地缘政治因素进行跨国评估，了解国际上可供利用的能力储备（即可用资源和支持）；或者
- 与其他主办方交流最佳做法和经验教训。

规划阶段

在这一阶段，规划部门应当为各方协作奠定基础，包括制定任务目标、战略和行动计划。这一阶段需要各利益攸关方广泛协调，为各方协作制定法律和结构框架（见关于法律和体制框架的第六章），评估和缓解风险环境，盘点可用资源，协调各个环节（见关于安保规划工具的第七章）。

实施阶段

在赛事进行期间，各利益攸关方特别是执法机构和实地安保人员之间的持续协作和沟通，将解决实时威胁监测和评估、边境管制和安保资源协调等问题。

赛后阶段

赛后对安保工作的评价十分关键，有助于衡量业绩、总结最佳做法和不足之处（见关于安保规划的第七章，关于赛后评价和知识传承的第3节）。合作伙伴可以此阶段为契机评估协作关系的效果，了解可继续发扬的优势领域，并找出需要加以改进的领域，以支持未来的合作。还可借此阶段提供的重要机会编写用于流传推广的工具、最佳做法和建议等材料，供其他潜在的主办方参考借鉴。

3 利益攸关方有效合作的基础

与赛事直接相关的国家，无论是参赛国家、邻近国家或发挥其他作用的国家，都可以借重大体育赛事安保规划领域的协作机会，在知识和信息交流方面发展有益关系。这可以改善和加强每一个伙伴国家监测和应对本国境内威胁的能力。

对于民间社会或私营部门的利益攸关方而言，这为推动重要社会问题议程或扩大商业前景提供了机会。公共警务机构与私营安保机构之间的合作，可能会促进加强日常警务行动中的合作（例如，培训或专业要求较低的任务，可由私营安保服务提供商承接）。确保就如何实现安保目标和如何将方法付诸实践达成共识，对有效协作不可或缺。

加强各利益攸关方之间的合作，应以共同价值观为基础。各方相互理解，彼此承诺践行道德标准、善治、政治中立和不歧视，都是确保合作伙伴实现安保相关目标必不可少的条件。

4 利益攸关方合作的类型

本节将解释利益攸关方合作的三种主要类型：机构间合作；国际合作；多部门合作及公私伙伴关系。

▸ 机构间合作

机构间合作是保障重大体育赛事安全的关键组成部分。[71] 这种合作将用于赛事安保的几个方面，包括监测和监视、现场警务和安保、公共卫生和应急响应。机构间合作往往需要地方、国家、区域和国际伙伴的协调。虽然这些伙伴可以显著增进知识、加强专业技能和改善资源条件，但彼此沟通和后勤协调十分复杂，而且可能因不同机构目标各异、利益冲突甚至相互竞争而进一步复杂化。在持续时间较短的重大体育赛事当中，这一问题尤其突出，因为通常没有足够时间建立坚实、有凝聚力的合作机制所需的系统和基础设施。等级式组织所面临的挑战在于，如何以最优方式配置负责管理工作的伙伴以及协调任务和资源以支持赛事的机制。

逐步建立起关系也十分重要，以便降低并最终打破机构间的壁垒。可以为此采取正式手段，例如，任命联络人员，负责向各个机构和组织部门传达和澄清各自的职能、责任和预期。还应当鼓励各机构之间建立非正式联系，如相熟之人或以往同事之间的互动，以加强机构间合作。

此外，包括指南和书面协议在内的印刷和在线文件，对加强机构间合作非常有用。

建立这种关系网络的目的是：

- 在地方、国家和国际安保机构以及参与重大体育赛事安保工作的私营部门实体之间建立或加强联系；
- 促进包括执法部门和赛事雇用的私营公司的各利益攸关方收集、分析和共享情报和安保数据。[72]

71 Bistaraki, Angeliki and McKeown, Eamonn and Kyratsis, Yiannis. (2018). “Leading interagency planning and collaboration in mass gatherings: public health and safety in the 2012 London Olympics”. Public Health, 166, 19-24.

72 Ludvigsen, J.A.L., (2020). “The more, the merrier? Euro 2020, transnational collaboration, opportunities and challenges”. (DOI: 10.1080/14927713.2020.1745673).

▸ 国际合作

虽然安保相关问题牵涉面广、涉及的利益攸关方众多，但需要考虑的主要方面可以归纳为双边和多边协议、威胁风险评估、信息共享、资源共享、能力建设和技术援助、观察人员和安保网络。

双边和多边协议

国际伙伴之间的双边和（或）多边协议支持在重大体育赛事期间就边境管控或共享情报或资源（如执法人员、技术或最佳做法）等议题开展国际合作；这类协定规定各国的承诺和相关财政义务。在有些情况下，可在现有双边协议的基础上增订协议。

虽然通常认为多边形式的合作更加有效，是协调国家间互助的标准手段，但双边解决办法可以更好地对接具体国家的需要，便于制定更有力的协作措施，或发展更长远、更复杂的安保框架。

威胁 / 风险评估

甄别一场重大体育赛事的特有威胁情况，并确定如何预防或应对这些威胁，需要高水平的国家协调，也需要国际警务机构、体育联合会和专业安保团队等一系列国际利益攸关方的投入。威胁评估和评价是贯穿重大体育赛事规划和实施阶段的一个持续过程。

信息共享和情报交流

实时犯罪活动数据的信息共享和情报交流机制可向持续的监测活动反馈信息，用以在整个赛事期间查明和评估威胁。信息共享旨在提供必要的信息，以在重大体育赛事之前或期间消除潜在的安全威胁或打击犯罪活动。

交流直接涉及国家安全的敏感信息尤其具有挑战性，且可能因立法、操作方法、程序、地缘政治环境或缺乏双边或多边条约而进一步受阻。在有些情况下，一些国家的政府可能认为共享某些信息会对本国利益或形象产生不利影响。有些国际组织也可能不愿共享参赛人员的个人数据，用于预先开展安全检查和威胁评估。在这种情况下，国际刑警组织等国际性警察组织和东盟警察首长协会、非洲警察合作组织、欧警署、美洲警察共同体、海湾阿拉伯国家合作委员会总秘书处、阿拉伯内政部长理事会等区域性警察机构可以支持、促进和加强各国执法机构之间的合作。

重大体育赛事安保方面的信息共享机制往往建立在与其他国家的现有关系基础之上；在不存在这种关系的情况下，则应在现有的国际情报交流基础设施内设立信息共享机制。例如，自1996年亚特兰大奥运会以来，每届奥运赛事的组织者都设立了奥林匹克情报中心，根据有100多个

国家和国际组织参与的合作和信息共享协议，汇集信息和开展风险评估。国际警务机构的支持对于情报收集和共享十分关键。

资源共享

借调警官支持东道国的警队，不仅能够扩大现场执法力量和能力，而且有“本国”警察在赛事现场，也会引起粉丝共鸣。视围绕具体赛事查明的威胁性质而定，还可将这种借调扩大至应急响应、卫生和其他安保相关领域。主办方还可受益于向国际伙伴借用的设备或技术平台。但是，每个利益攸关方的能力或资源贡献水平不尽相同。建议参考多学科专题专家的意见和分析进行能力评估，以确定每个伙伴的能力，为建设必要的安保能力制定路线图（见关于安保规划的第七章）。

观察人员

作为国际合作协定的一部分，国际伙伴可以提供经验丰富、具备资质的观察人员，他们熟悉参赛团队支持者群体，可帮助警察和安保人员更好地把握预期，了解可能会扰乱重大体育赛事的潜在问题。

在重大体育赛事期间，指定的观察人员[73]在现场收集关于支持者的相关信息和情报，确保适当部署警务或安保资源，为警务行动提供支持。他们还可以充当社区工作人员，特别是在足球赛事当中，作为警察与俱乐部支持者群体之间的联络渠道。观察人员可以帮助提高主管部门与支持者群体之间的信任和信心。此外，观察人员作为拥挤环境中极易辨认的制服人员，是明显可见的犯罪预防工具，可以影响人群行为。

能力建设和技术援助

国际和区域组织可以在规划和执行安保措施方面向主办方提供广泛的援助，包括提供技术支持、促进能力建设。与其他国际利益攸关方一样，国际和区域组织应尽早参与规划进程，并能在多个领域发挥重要的支持作用。在确保安保规划者获得必要信息、资源和观点以创建全面有效的行动计划方面，下列组织发挥着关键作用。

73 College of Policing.（日 期 不 详）。Policing football。 见https://www.app.college.police.uk/app-content/public-order/policing-football/#football-spotter。

犯罪司法所重大活动期间安全措施国际常设观察机构：[74]
犯罪司法所重大活动期间安全措施国际常设观察机构：在以往重大活动的基础上积累知识和专业技能，吸取、整合经验教训，并以便于使用的格式和工具提供给提出请求的国家当局。国际常设观察机构还通过由曾在重大活动中担任重要安保职务的人士组成的全球专家库，应要求向重大活动的安保规划者提供一系列指导和质量保证服务。

国际刑警组织体育场馆项目：[75] 正在努力通过培训方案和专家组会议制定国际标准，并在重大国际体育赛事之前、期间和之后收集良好做法和经验教训。体育场馆项目的知识管理系统还提供关于新的事件、赛事和紧急情况的实时信息，包括：

- 涵盖重大体育赛事安保各方面良好做法的综合知识库，所有成员国均可为此作出贡献并从中受益；
- 在线合作平台，该领域的专家可以通过这个平台分享、讨论、分析和发布重大体育赛事安保领域不断变化的各方面信息。

欧洲联盟刑事司法合作署（欧洲司法合作署）：[76] 为各种与体育相关的安保问题提供支持，包括预防、调查和起诉重大体育赛事中的足球流氓犯罪、使用兴奋剂和交易非法兴奋剂物质以及数字犯罪。

欧洲联盟执法培训局（欧洲警察学院）：[77] 提供关于大型活动期间公共秩序-人群管理和安保-公私伙伴关系 (House-EUSEC) 课程，旨在加深对大型活动安保和大型活动中跨界合作所需安保水平的了解，并提高这方面的能力。课程还旨在改进对重大公共活动的威胁评估和管理，以防止/有效遏制由单独行动的恐怖分子或单独行动的暴力犯罪分子实施的袭击。

74 见 http://www.unicri.it/index.php/。

75 见 https://www.interpol.int/en/How-we-work/Project-Stadia。

76 见 http://www.eurojust.europa.eu/pages/home.aspx。

77 见 https://www.cepol.europa.eu/education-training/what-we-teach/residential-activities/432017-public-order-security-during-major。

欧洲安全与合作组织（欧安组织）[78]**：**该国际组织总部设在维也纳，有57个成员国。该组织对安保问题采取综合办法，涵盖政治军事、经济、环境和人的方面等各维度。该组织通过举办讲习班等形式，例如举办关于保护欧安组织地区关键基础设施免遭恐怖主义袭击的区域讲习班，开展各种活动推进反恐工作。

世界卫生组织（世卫组织）[79]**：**体育赛事中的大型集会吸引着数以百万计的国际游客和东道国国内游客，他们可能会面临感染当地的地方性传染病的风险。在2013至2016年西非暴发埃博拉病毒病期间，该区域举行了三次重大体育赛事，大量非洲国家参加了这些赛事。世卫组织派团访问了主办方，向其提供快速技术支持[80]以增强公共卫生能力，并就具体的预防和应对战略提出了建议。世卫组织还作出了其他跨国安排，支持公共卫生安全，例如在机场筛查旅客、使用专门的实验室检测设施。

78 欧安组织区域讲习班，见www.osce.org。

79 见https://www.who.int/publications/i/item/key-planning-recommendations-for-mass-gatherings-in-the-context-of-the-current-covid-19-outbreak。

80 见https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance。

在冠状病毒病大流行期间和之后，世卫组织迅速召集全球一级和各大洲的所有主要体育机构和专门机构，促进采取共同的方法。体育机构和相关利益攸关方制定了关于COVID-19相关威胁背景下大型集会的主要规划建议。

国际原子能机构（原子能机构）：[81] 原子能机构是全球核领域科学技术合作的主要政府间论坛。作为重大体育赛事等公共活动安保规划的一部分，原子能机构提供探测设备、工作人员培训和信息，以应对有可能造成严重健康、社会、心理、经济、政治和环境后果的核安保威胁。

原子能机构制定了《重大公共活动核安保系统和措施实施指南》。该指南通过总结过去经验奠定了坚实基础，可提高人们对适用于此类活动的核安保系统和措施的认识。

北约国防和相关安保能力建设倡议：[82] 通过帮助合作伙伴提高国防和相关安保能力及复原力，支持投射稳定性。该倡议涵盖各种类型的支持，包括就国防和安全部门改革及体制建设提供战略咨询、通过教育和培训发展地方部队、或在后勤或网络防御等专门领域提供咨询和援助。

欧洲委员会：欧洲委员会防止观众暴力公约（《欧洲条约汇编》第120号）常务委员会与圣但尼公约（《欧洲委员会条约汇编》第218号）体育赛事安全和安保委员会针对举办重大体育赛事的国家开展监测活动，并与国家和跨欧洲公共和私营利益攸关方合作提供技术援助。

较小型的区域组织也可以指定安保官员。在许多情况下，体育组织通过专门的联络官与国家和国际利益攸关方进行互动。联络官参与规划会议，分享相关信息和建议，并充当安保规划者和组织之间的联系纽带。

81 见https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1546_web.pdf。

82 北约。北大西洋公约组织，见https://www.nato.int/。

▸ 多部门合作和公私伙伴关系

重大体育赛事的安保规划者有机会利用广泛的跨部门组织来支持安保规划和作业。来自体育界、商界和民间社会的每一个利益攸关方都有其特殊的知识以及获取信息、经验和资源的渠道，他们可以为加强安保工作提供独特的协助。

当地组委会和国际体育运动联合会

当地组委会、国际体育运动联合会和负责确保重大体育赛事安保的主办方之间在开展联合规划和广泛协商进程时，必须根据具体情况、条例和主办方的法律规定进行微调。

当地组委会和主办方的执法机构之间进行联合协调时，应借鉴国际最佳做法、以往重大体育赛事的经验教训和各类准则。主办方、国际体育运动联合会和负责重大体育赛事地方一级组织工作的当地组委会通过缔结一系列协议，使这种合作正式化。

一旦授予某重大体育赛事主办权后，通常会成立当地组委会。当地组委会可采取公共、私有或混合等不同的法律形式。此后，国际体育运动联合会与当地体育运动联合会之间开始起草具有约束力的协议（例如《国际足联与南非足球协会之间关于2020年国际足联俱乐部世界杯™的组织协会协议》），主办城市与当地组委会之间也会开始起草这种协议。这是国际体育运动联合会和当地体育运动联合会签署的具约束力的协议中规定的条款之一。当地组委会通常完全依赖于东道国协会并受其控制，东道国协会对整个赛事的组织、筹备和举办承担最终责任。

角色和职责

尽管在项目的生命周期中，当地组委会安保部门扮演的角色不断变化，但其主要职责是在场馆一级协调和执行重大体育赛事的所有安保措施。要为当地组委会管理的所有官方场馆起草详细的业务计划，包括为赛事场馆和比赛期间举行的平行活动（如奥林匹克公园、国际足联球迷节）制定运营计划。这些计划须经政府执法机构审查批准，政府执法机构对重大体育赛事的安全和安保承担最终责任。

内部合作和相互合作

当地组委会是由提供体育、后勤、交通和礼宾等功能的独立职能部门组成的复杂大型组织。当地组委会安保部门和其他职能部门之间需要进行内部协调，确保其他职能部门将安保要求纳入其运营工作。例如，各职能部门（如当地组委会的礼宾、交通、体育部门）在规划阶段起草的场馆客户服务级协议，可为影响场馆安全布局的场馆设计、临建和出入点安排提供信息。

在与重大体育赛事安保措施的实施、培训和准备能力相关的每个方面，执法机构都会监督决策过程，因为针对重大体育赛事制定的许多措施将作为遗产保留下来，帮助东道国在赛事结束后有效高效地维持治安。

当地组委会各职能部门与政府外部公共安全机构之间也需要相互合作，因为许多职能部门在开展活动时都依赖于安全保障。

此外，需要制定统筹计划，对当地组委会和执法机构在赛事安保方面的责任进行地理划分。

当地组委会和国际体育运动联合会之间的关系

国际体育运动联合会在重大体育赛事安保方面发挥的作用不尽相同，视赛事性质和威胁环境而定。在大多数情况下，国际体育运动联合会因拥有特殊知识（例如对粉丝和支持者行为的深入了解）、熟谙最佳做法、掌握经验教训，将成为安保规划者的重要资源；或基于其在以往重大体育赛事中发挥的作用，可为安保规划者提供监管指导。这些联合会还经常在下列方面发挥核心作用：向运动员和教练人员传达安保措施和程序，提供所有必要的培训，以及建立报告机制，使运动员和工作人员能够报告可疑情况或可能的犯罪活动。

此外，国际体育运动联合会还可以为当地利益攸关方，包括为体育场 / 场馆运营商、私营安保机构或重大体育赛事供应链涉及的任何组织提供额外的价值（例如提供各种资源、培训和提高认识计划）重大体育赛事。

根据协议（如《组织协会协议》）提出的要求，东道国国家体育运动协会对整个赛事的组织、筹备和举办承担最终责任。因此，成立当地组委会的目的是履行这一职能，但东道国国家体育运动协会应根据国际体育运动联合会发布的规则和条例，作为比赛权利持有人，保留充分指导和控制当地组委会在组织筹办该重大体育赛事时开展的所有决策和活动的能力。

与商业部门的关系

公私伙伴关系是一种越来越受到欢迎的加强重大体育赛事安全保障的工具。这种伙伴关系最重要的好处之一是资源共享，包括实时情报收集和分析、社交媒体监测、威胁和行为分析、态势感知、滥杀枪手 / 袭击者培训、工作场所暴力预防和认识、简易爆炸装置爆炸物培训、经验教训和最佳做法。

在大多数情况下，商业部门伙伴也是增加有限政府资源的重要资金来源。他们为重大体育赛事业务的许多方面带来了更高的效率和灵活性，并提高了赛事活动的整体质量。他们也是“力量倍增手段”，可减少安全事件中警察和国家安全机构的工作量，缩短反应时间。他们通常拥有专门知识，能为邻近赛场及其他场地的安保规划和威胁 / 风险评估的不同方面提供宝贵投入，特别是在技术和网络安全方面。

然而，扩大安保相关事项网络，使之包含私营部门利益攸关方，确实可能会带来风险和挑战。最大的风险是敏感信息可能被滥用。就政府而言，执法部门可能不愿意，甚至在法律上可能不被允许分享与安保有关的信息，而商业部门的公司可能也不愿意让特许保密的商业信息进入公共记录档案。建议对直接参与安保规划和实施的人员进行审查，并与私营部门伙伴达成正式的信息共享协议。

易受攻击目标的所有人 / 管理者

虽然政府对保护设施，包括对防范恐怖主义袭击负有主要责任，但此类场所的私人所有者和（或）经营者也必须采取措施满足相关安保需求，减少设施的脆弱性。政府、社区领袖和私营部门行为体必须开展合作，找出减轻相关风险和威胁的方法，并最终防止此类袭击发生。在重大体育赛事期间建立这些伙伴关系，不仅可以保护与赛事有关的场馆，还可以保护周边社区的软目标。[83] 要有效保护这些目标，不仅需要实施实体保护措施，还需要发展坚韧强大的社区，并与民间社会和当地的领导层密切接触。

与所有合作领域一样，公共当局和关键基础设施运营商之间开展信息交流至关重要。这些交流中的最佳做法表明，合作伙伴之间的双向信息流动涉及以下方面：

- **威胁：** 执法和情报部门应传达威胁信息，以便运营商进行必要的风险评估，并采取缓解措施。运营商必须将这些结果反馈给当局，以确保更好地调整缓解计划。
- **可疑活动：** 关键基础设施运营商应报告异常情况，这些情况可能不足以触发警报，但若参照类似事件或在有确证消息来源的情况下进行调查，可能会揭示即将发生的威胁。
- **事件数据：** 从以往事件中吸取经验教训，包括借鉴已采取的行动，可以在赛事期间为开展预防、风险管理和从类似情况中恢复提供重要深层认知。[84]

83 见犯罪司法所《公私伙伴关系手册》。软目标包括公园、市场、购物中心、火车站和汽车站、旅馆和度假村、文化、历史、宗教和教育中心、多国公司所在地和金融中心、游轮和旅游客车。

84 联合国（2018 年）。《保护关键基础设施免受恐怖主义袭击：良好做法简编》。反恐怖主义委员会执行局、反恐怖主义办公室，第 96 页。见 https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/eng_compendium-cip-final-version-120618.pdf。

官方赞助商和公司

赞助商和大公司在重大体育赛事的财务可持续性方面发挥重要作用。这些关系不仅带来最终投资回报，还提供机会将商业与体育固有的积极价值观结合起来。[85] 由于体育赛事与赞助商的品牌具有直接关联，并且公司在赛事期间部署了大量员工，因此重大体育赛事的安全保障事关重大体育赛事官方赞助商的根本利益。

重大体育赛事组织者、安保主管部门和赞助商之间的合作具有双重性质：一方面，规划者必须考虑采取安保措施，以保护赞助商的资产；另一方面，须确定赞助商如何为安保规划和作业作出贡献。

安保规划必须包含对可能成为犯罪或恐怖主义袭击目标的赞助商和公司的保护措施。在这些情况下，赛事和组织安保团队之间的协作将有助于评估威胁环境，并确定现有能力和资源以缓解已查明的威胁。

同时，大多数企业和赞助商组织将雇用经验丰富的退休执法专业人员，他们在以往赛事活动中工作过，可以就最佳做法提供意见和想法。赞助商、安保组织者和执法部门之间定期进行安全通报，可以为信息交流提供有用的平台，也可以让赞助商安心。

可以通过多种方式优化赞助商和其他企业利益攸关方之间的合作。建议让他们尽早参与关于规划工作的对话，因为这可能带来新的视角、信息或方法，可供纳入更广泛的安保计划。例如，全球性公司的安保文化、程序和风险评估/缓解模型可能为安保规划者提供重要的见解。在早期能力评估中纳入赞助商和公司，也有利于加强和协调安保资源。根据以往经历或专业经验，建立公私合作关系也可以促进知识共享和采取最佳做法。

大数据

可否获得及如何使用在国际一级收集的大数据，是主办方面临的重大挑战，但同时也是重要机遇。收集、分析和使用大量数据的能力可能成为重大体育赛事安保准备工作的关键要素。

85 Fuller, J. (2016).Promoting integrity in sport: A sponsor’s perspective. In Global Corruption Report: Sport. Transparency International. 见https://www.transparency.org/files/content/feature/6.5_PromotingIntegritySponsors_Fuller_GCRSport.pdf。

正如IBM（联合王国）所描述的那样：

- 大数据具有以下一个或多个特征：数量大、速度快或种类多。人工智能、移动、社交和物联网不断产生新形式、新来源的数据，导致数据的复杂性日益增加。例如，传感器、设备、视频/音频、网络、日志文件、事务性应用程序、互联网和社交媒体都会产生大数据，其中大部分是实时生成的，规模十分庞大。

- 大数据分析使分析师、研究人员和企业用户能够利用以前无法访问或无法使用的数据，从而做出更好更快的决策。企业可以使用文本分析、机器学习、预测分析、数据挖掘、统计和自然语言处理等高级分析技术，独立地或结合现有企业数据从未经开发的数据源中获得新的见解。[86]

就重大体育赛事而言，这种能力将涉及从购票到犯罪现场预测模型和恐怖分子特征分析的各个方面。新的数据处理技术是重大体育赛事规划的组成部分，但如果使用不当，或者如果该技术所依赖的数据包含固有偏见，那么这种数据处理技术则会自带一套人权关切和安保相关问题，包括网络攻击、隐私和侵犯隐私权、平等和不歧视。

例如，在旋转栅门处收集体育场入场数据（例如时间和人数），可以帮助安保人员跟踪人流，并改进安保部署或人群管理和应急计划的模型流。生物识别和数据分析也是关键的创新领域，使国际刑警组织和欧警署等国际执法机构，或欧洲边境和海岸警卫队机构等边境管制机构能够应对当今的安保挑战。包括面部识别技术在内的生物识别技术可以成为从视频监控录像中识别罪犯的重要工具。数据情报分析也是确定犯罪模式、在犯罪人和调查之间建立联系以及确定威胁的关键所在。

然而，也有需要考虑到的挑战。[87] 如关于法律和体制框架的第五章所述，重大体育赛事组织者和利益攸关方必须设法驾驭复杂的数据隐私法（包括数据收集法和数据保护法）以及道德规范。各国在这方面的法律和规范不尽相同，因此主管部门可以访问或共享的数据类型也存在差异。

从规划的角度来看，组织者应该利用私营部门合作伙伴的知识、经验和专长，制定和纳入适当的措施，以防止或应对网络威胁。（见第一章：指南。）

86 见https://www.ibm.com/uk-en/analytics/hadoop/big-data-analytics。

87 见https://journalofbigdata.springeropen.com/track/pdf/10.1186/s40537-019-0206-3。

服务提供商

每场重大体育赛事都需要在施工、场馆建设、餐饮、清洁和交通等众多领域与私营部门服务提供商合作，满足运动员、官员、观众和媒体的需求。还可能会有大量志愿者加入，支持这些实体的工作。从安保的角度看，组织者需要为每个领域制定安保规程。这些规程应包括沟通策略、培训、员工审查和提供进入场地的授权。

应让许多外部服务提供商参与安保规划过程。应在早期规划阶段让环卫、交通（如航空、铁路、公共汽车、地铁）、食品和饮料、水电设施、急救和卫生保健以及其他经认证的提供商集体参与进来，以达成认同并建立标准。

私营安保

私营安保公司在安保规划中发挥着特别重要的作用。由于对道德和专业标准以及服务质量的关切，公共机构有时会很不愿意与私营部门合作，在这种情况下，公共与私营部门之间的关系可能就颇具挑战性。通过确保参与的私营安保公司符合公认标准，如ISO 18788:2015标准（总部设于日内瓦的国际标准化组织制定的私营安保公司作业管理体系），[88] 可以在一定程度上缓解这一问题。该标准为安保作业管理体系提供了一个框架，并概述了专业行为、对适用法律责任的追究以及尊重人权的要求。不过，公共机构确实认识到自己能力有限，无法提供组织重大体育赛事所需的一切安保，这些机构承认有必要与私营部门合作，以达到预期的安全保障水平。

在制定业务安保计划时，必须明确界定私营安保公司和执法部门之间的角色和任务分工，而且这些利益攸关方之间必须不断交流信息。

与民间社会组织的关系

民间社会通过当地社区、非政府组织、支持者组织和观众个人（尤其是那些在社交媒体上有影响力的人）在重大体育赛事安保规划中发挥重要作用。这些团体的成员不仅可提供当地情报，还可以就人权或对当地社区的影响等关键问题提供重要的视角和见解。让民间社会代表尽早参与规划进程，可以建立重要的合作关系，确保赛事取得成功。

- 当地社区。建立与当地社区团体联系、协商与合作的机制，有助于改善安保规划和作业的一些具体方面。例如，致力于防止青年激进化和防止暴力极端主义等特殊问题的非政府组织有助于加强对当地情况的了解，并提供可能对安保规划有用的专门知

88 见https://www.iso.org/standard/63380.html。

识和工具。当地社区还能就安保领域提供信息，例如提供关于在人群管理中或在安全检查站应得到额外考虑的残疾人等有特殊需要者的信息。

- 支持者组织。尽早与支持者组织互动有助于形成最佳做法，最大限度地减少粉丝群体之间的冲突或减少对安保人员的强烈抗拒。这些组织还可以提供机会，向粉丝开展积极的宣传推广，或是直接或通过欧洲足球支持者等较大型网络促进支持者组织之间的合作，分享想法并建立重要关系，从而支持和平开展体育竞赛。

所有成功的合作（包括那些打破公共部门、私营部门和民间社会之间界限的合作）都拥有共同的主题

- 接纳关键利益攸关方
- 明确的任务说明和详细的职责分配
- 促进协作的通用管理文件或框架
- 来自公共和私营部门的强有力领导
- 参与者之间的善意、信任和尊重
- 互动中的透明度和问责制
- 通过情报共享建立态势感知
- 定期开展有效沟通
- 关于危机管理相关主题的圆桌讨论
- 赛事结束后的“事后”审查和分析

资料来源：国际警察首长协会（2004年）。《建立私营安保/公共治安伙伴关系，以预防和应对恐怖主义和公共秩序混乱》；见 https://www.theiacp.org/sites/default/files/2018-08/ACFAB5D.pdf。

建议

利益攸关方合作

一般原则

- 在共同价值观的基础上理解“利益攸关方协作”是为重大体育赛事营造安全环境的先决条件。确保在最初的规划阶段就建立密切有效的利益攸关方协作，并将这种协作一直保持到赛后阶段。

- 动员并鼓励广泛的利益攸关方分享其特定的安保方面关切（例如国家警察、消防部门、红十字会、卫生主管部门、参与的体育运动组织、以及负责体育场馆、后勤、平民保护、志愿者、贵宾私人和公共安全、交通（航空和公路）、网络和信息技术的各主管部门）。
- 利用多学科专题专家提供的意见和分析进行能力评估，确定每个合作伙伴的能力，并为建设所需整体安保能力提供路线图。
- 针对直接参与安保规划和实施工作的个人建立审查系统。
- 制定施工、场馆建设、餐饮、清洁、志愿者和交通领域的安保规程。此类规程可涉及传播策略、培训、员工审查要求和场地进入授权。

国际合作与外联

- 确保国家情报和安全部门在与国际合作伙伴（包括预计粉丝团体大量涌出的国家）定期开展密切协商的情况下进行威胁评估。
- 考虑与国际合作伙伴签署特定的双边和（或）多边协议，作为在筹备和举办重大体育赛事期间巩固合作、支持采取切实行动的工具。
- 利用国际和区域组织在重大体育赛事之前和期间能为各国规划和执行安保措施提供的广泛援助。
- 让所有派代表参加重大体育赛事的国家参与安保准备工作并共享资源，以此作为加强安保能力、减少潜在威胁和风险的一个条件。

信息共享

- 为支持利益攸关方合作，制定有效的信息共享安排，包括：a) 建立符合适用法规的信息技术平台，用于利益攸关方之间安全无缝地共享数据；b) 为参与的国家建立针对相关赛事的平台，用于收集和分析有关的安保信息。
- 利用国际和区域执法组织提供的安全渠道与其他国家交流行动信息。

与私营部门互动协作

- 在重大体育赛事期间发展有效的公私伙伴关系，以加强安保工作，保护公众安全。
- 鼓励私营部门的利益攸关方为包容性信息交流做出贡献，以期分享风险评估，提升安保对话的价值/效率/深度，并酌情制定安保解决方案。应通过缔结具体协议来支持公共与私营部门之间的信息共享。
- 在整个安保规划和实施过程中，让以下人员参与讨论：a) 将向重大体育赛事提供基本服务的关键基础设施的所有者和管理者；b) 可能成为重大体育赛事相关攻击目标的场所例如软目标）的所有者和管理者。
- 定期举行赞助商、安保组织者和执法部门之间的安保通报会，以便除其他外：a) 讨论可采取哪些安保措施，保护可能成为犯罪或恐怖主义袭击目标的赞助商；b) 探讨赞助商如何为安保规划和作业作出贡献；c) 利用赞助商的营销专长，围绕安保措施进行适当的信息推送。

与民间社会互动协作

- 认识到民间社会（以当地社区、非政府组织、支持者团体和有影响力的个人观众的形式）在重大体育赛事安保规划中发挥的关键作用，并预先确定民间社会在处理安保相关事件的后果方面可以做出哪些贡献。
- 鼓励来自民间社会组织的利益攸关方推动包容性信息交流，以期分享风险评估，提升安全对话的价值/效率/深度，并酌情制定安保解决方案。
- 与包括地方社会正义组织在内的非政府组织合作，以期：a) 围绕关键的人权问题分享知识、建设能力和加强问责；b) 就如何将种族主义、歧视、贫困或公民权利等问题纳入安保准备和作业工作征求意见。
- 与支持者组织进行互动，以形成最佳做法，最大限度地减少粉丝群体之间的冲突或对安保人员的强烈抵制。

七. 安保规划

> 一旦授予重大体育赛事的主办权，就必须立即启动安保规划，创建一个全面的系统，确保建立有效的赛事安保体系。

安保规划必须利用提交申办材料时制定的愿景（见关于重大体育赛事安保的基础的第三章，领导力和愿景一节”），确保整个流程的连续性，并根据全球、区域和地方各级可能出现的新挑战和新变化对愿景进行审查，为举办赛事制定清晰的路线图。

本章旨在使安保规划过程得到重视，为此重点阐述了主要合作伙伴及其任务，以及他们如何在规划阶段和运营期间进行合作以最大限度地利用资源，并为控制成本找到其他增效办法。

本章还重点介绍了确保适当管理的要求，并考虑到推动安保规划的基础和所有要素，包括领导力、善治、公私伙伴关系、情报、对人力物力资源的合理利用以及有效沟通。

就重大体育赛事而言，建立由政府机构、组委会和商业部门最高级代表组成的高级执行团队对赛事的成功至关重要。高级执行团队的主要职责是，确保各方着力实现重大体育赛事的总体使命并保持协调一致。需要为重大体育赛事组织工作的各职能领域（包括安保）建立类似的支持框架。其他这些框架将与高级执行团队形成直接和相互依存的关系。

下文提出的规划系统汇集了具有不同背景的多个机构，并让他们以执行领导、高级领导、中层管理者和战术规划者的身份参与各级工作。

- 由一个部门担任政府中负责该赛事的主要安保机构，是政府在高级执行团队中的代表。
- 体育部（如果没有专门的体育部，可以是内政部或其他部）为其管理范围内的赛事活动提供必要的行政、后勤和监督支持。对于奥运会或国际足联世界杯™赛事等重大体育赛事而言，政府通常会额外建立内阁级基础架构，以加强治理和服务交付。
- 由总理/总统或指定的部长成立内阁委员会并进行领导，该委员会由来自财政、安保、公共工程等部门的高级内阁部长组成。内阁委员会对与重大体育赛事相关的政府政策、支出和立法进行监督。
- 赛事交付部门确保采取“整个政府一盘棋”的办法，使财政、内政、公共安全、国防、卫生、交通、司法、移民、边境服务、基础设施和外交等多个部委都参与进来。
- 国家、国际安全和情报机构建立一个独立的平行实体（有时被称为安保委员会），负责赛事活动的安全安保。
- 政府各部门提供授权服务，支持赛事活动，并将与当地组委会和国际体育运动联合会协调服务工作（见关于利益攸关方合作的第六章，关于多部门合作的第4分节）。

在概述重大体育赛事更广泛的相互依赖性之后，就可以更好地理解任务、领导力和治理之间的层级联系了。

正如导言中提到的，每场重大体育赛事都应反映一个愿景和与体育有关的价值观，以便为实现期望的最终目标提供指引。这也将为以合乎道德的方式处理“棘手”情况提供办法，并成为多向沟通策略的基础。

需要在各级建立强有力的领导层，确保规划以任务为重点并符合协作治理模式，这一模式应纳入所有的参赛团体和组织，确保商定的政策和程序得到遵守。因此，必须认真选择合适的领导者，即拥有能力和经验、人际交往和沟通技巧出众、并能基于明确任务与人和谐共事的人物。

1 系统

重大体育赛事的安保规划是一项复杂庞大的任务，需要高级政府官员、当地组织者和商业部门合作伙伴进行积极的战略思考和参与。

规划工作不能基于一组临时的思路和想法，而是需要深思熟虑，克服可能影响规划进程的各种困难。多个合作伙伴必须齐心协力，这样才能奉行相同的价值观、携手完成共同的使命、确定人力物力资源需求、并提供建立和落实可持续规划系统的方法，这些正是牵头的安保机构必须应对的一些挑战。

从最基本的层面而言，系统由三个主要部分组成：输入、处理和产出。本章后续部分将说明这一概念。

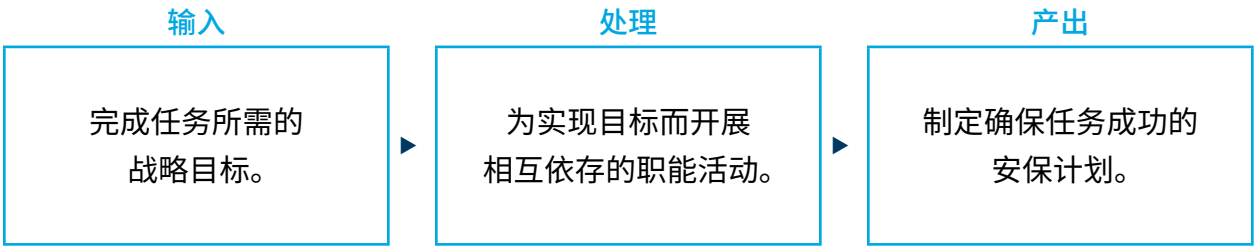


图2：本流程图展示了安保规划的主要系统活动。

安保规划系统的特征

为了构建一个接受输入、处理输入并产出成果以实现组织目标的充分协调的系统，需要了解该系统有效运行所需的特定特征。就在不断变化的环境中为多机构组织创建安保计划的系统要求而言，该规划系统应具备以下特征：

- 应该能够制定出完成赛事任务所需的计划类型。在给定的可用时间内，系统各组成部分在工作范围内是否高效？

- 就人力和物力资源而言，应该有能力在关键时间窗口内处理大量工作。
- 应该能够克服需要快速反应的意外挑战。场地变更、人力资源短缺、技术故障、责任分歧、流动性问题、公共卫生问题和天气状况，这些只是必须创造性应对的突发事件的一些例子。

图3：安保规划系统的特征和要素。

▸ 安保规划系统的关键要素

一个成功的安保规划系统需要围绕一些关键要素来构建；下文列出了主要的要素。

领导力

经验表明，两种截然不同但互为补充且同等重要的领导风格，即面向关系的领导和面向任务的领导，都是领导职能的必要组成部分。关系型领导需要施展高超的外交技能，加强与战略伙伴的关系，并对必须执行安保规划任务的规划者的需求予以关注。以任务为导向的领导者需要激励和强调任务绩效，为此须设定目标，确保适当监督，并确保规划保持重点突出、未偏离正轨。在一个多伙伴参与、不断变化、长期面临相互竞争的压力的环境中，这两种能力都是必要的。

善治

以往赛事的经验教训表明，至关重要的一点是：庞大而复杂的规划组织必须拥有善治体系，以确保其成员遵循任务规定所述的既定流程、政策和运作。正如本指南导言部分所解释的那样，善治的概念除其他外，体现了尊重多样性和文化、保护人权、性别平等、包容性和可持续环境办法等价值观。

人力和物力资源

决策者必须了解安保规划工作的复杂性，以及来自所有利益攸关方、具备丰富经验和技能的工作人员在赛事各阶段（探索、申办、规划和运营交付阶段）需要提供的投入。

为建立强健的安保系统，需要进行大量研究，以确保具备适当的实力和能力，能够应对与任务相关的已知需求和新出现的挑战。为了使规划系统正常运作，必须对人力和物力资源需求进行评估。

需要通过具体的职权范围来界定安保系统的各个职能组成部分，说明其任务，明确角色和职责，并确保问责。

这些要素包括但不限于咨询小组、高级管理人员、联合业务规划小组、综合风险管理小组、问题管理小组和规划人员（见上图3）。同时，经验表明，在这些职位上安排未经培训、缺乏经验的规划人员，有可能导致系统崩溃、压力增加、管理层丧失信心、无法在关键期限前完成工作。出于这些原因，并根据要求为安保人员提供适当装备和培训的《圣但尼公约》（见关于法律和体制框

架的第六章），应认真考虑提供培训，重点就具体重大体育赛事的规划原则和要求进行培训，确保受训者了解公共和私营安保人员的角色、职责以及对他们的期望。

安保设计

可将安保设计或安保工程描述为用于重大体育赛事的技术安保系统的设计。安保设计是整体综合缓解战略的一部分。该战略应尽可能方便用户，并最大限度地减少额外作业的安保需求，从而确保重大体育赛事的整体安保尽可能有效。一些安保要素通过智能技术来实现比通过人工实现更为高效。例如，使用人工智能技术挖掘公共域和社交媒体上的威胁相关信息，已经成为重大体育赛事安保工作的一个重要方面。

安保设计流程应由重大体育赛事组委会启动，越早在设计流程中启动越好。风险责任人（如政府、地方议会、内政部、组委会）应负责在项目设计的各个阶段管理和审查安保设计流程。应在当地组委会的安保部门和主要安保利益攸关方之间建立清晰的沟通渠道。

共同要素——安保设计

电子安保设计

- 视频监控系统
- 门禁系统
- 入侵检测系统
- 安保管理系统
- 安保网络设计和布线

实体安保设计

- 围栏 / 栅栏
- 防爆 / 防弹
- 恶意车辆拦截
- 加固区域

网络安全设计

- 网络安全设计是电子安保设计流程的一部分，例如安保网络设计、安保布线等。应将网络安全设计纳入体育赛事的整体设计流程。

技术

从技术角度来看，信息管理系统对于赛事的规划、实施和赛后阶段至关重要。计算机和电信网络接口大大提高了内部通信和信息管理能力。对办公空间、家具、交通和住宿方面的房地空间需求的评估需要额外的资源。

在大多数人的日常生活中，技术无处不在。对于重大体育赛事的安保解决方案而言，情况同样如此。虽然评价、选择和最终实施技术设备和服务可能看似复杂，但遵循一些简单明了的指南，可以使事情变得简单。在本节中，我们首先界定技术发挥关键作用的相关领域，然后与读者分享适用于许多重大体育赛事的一些最佳实践方法。

在评价重大体育赛事的信息技术解决方案时，关键是要在三个相互重叠的领域中寻找可用选项。

图 4：技术解决方案的领域。

第一个解决方案领域涵盖主流的商用网络、设备和应用程序。其中包括专注于向市场提供企业对消费者解决方案的信息技术供应商、服务提供商和增值转销商。其次是针对行业和政府的解决方案，专注于交通运输、公共安全和公用事业等具体业务。大多数成熟的赛事和娱乐场所会至少在这方面作出一些投资。第三个领域涵盖专用于赛事管理的解决方案，重点是易于部署、访问和身份控制以及指挥中心操作。每个解决方案领域都与其他领域互为补充，通过适当整合和规划后即可一同部署。

决策者应该侧重于经过全面测试的成熟技术，并寻找用户认可的可用解决方案。在可能的情况下，规划者应该避免尝试未经测试的新解决方案。采用既有解决方案不仅更易于编制预算、能够更好地理解所涉费用问题、与赛事的参考客户交流，而且这种方案已经针对本地情况调整了需求。

在可行的情况下，应采用与遗留系统兼容的开源技术。开源软件中用于创建程序的源代码可供公众免费查看、编辑和重新发布。与闭源代码或专有软件相反，开源许可证鼓励对解决方案的开发、扩展和未来兼容性采用社区共享办法。[89] 应当注意的是，重大体育赛事的开源解决方案应该只采用那些使用既有格式、规范和程序的开源技术。此外，根据安全性和其他需求，采用结合开源和闭源技术的混合模型可能会有帮助。

企业合作伙伴和赞助商

正如关于利益攸关方合作的第六章所深入探讨的那样，主要企业合作伙伴和赞助商在交付及成功举办重大体育赛事方面发挥着重要作用。在赛事安保网络方面同样如此。主要合作伙伴和赞助商在专门知识、人力物力资源和财务方面进行了重大投资，因此政府安保规划者必须最大程度地尊重同这些伙伴和赞助商达成的协议以及他们提出的期望。在安保事务上进行合作往往能带来互利互惠的机会，因为大多数主要合作伙伴都有自己的安保机构，拥有安保从业人员和情报专业人员（通常是前政府官员）。企业合作伙伴还拥有可以共享的物质资产，可用于支持实现共同的安保目的/目标。如果企业合作伙伴和赞助商的员工中有真正的安保专业人员，则应将他们纳入适当的联合业务规划小组，如下图5所示。

89 见https://www.esri.com/news/arcnews/spring11articles/open-source-technology-and-esri.html。

战略沟通渠道

以合适的方式与适当受众进行无缝沟通非常重要。因此，有效的内部和外部沟通策略是规划系统的重要组成部分。最重要的是，在发生重大安保事件时，应该有明确的事件响应和危机沟通计划，同时安保团队内部的日常沟通也同样需要无缝衔接。

情报收集和交流

在大型人群集会（如在重大体育赛事中）面临恐怖主义威胁的时代，情报收集的作用越来越重要。在保障任何重大体育赛事的安全方面，关键是要利用国际和国家情报界、以及参与保障赛事安全的各级公共和私营利益攸关方通过既有渠道分享的情报和及时信息（见关于利益攸关方合作的第六章，关于信息共享和情报交流的一节）。许多国家都有双边或多边信息共享安排，必须在重大体育赛事规划的早期启动这些安排。

情报对于了解威胁和评估风险至关重要。情报信息将决定资源的优先排序，并决定整个赛事期间安保行动的相对强度。虽然官方的政府情报网络是信息收集和传播的基础，但不应低估私营部门和企业情报能力的价值和深度，应设法利用这些情报能力。

主要安全机构和关键基础设施的利益攸关方必须对赛事场馆以及场馆以外的重要场所进行威胁和风险评估。还应在赛事开始之前，早早地从关于可疑活动或秘密行动的开源实时数据中收集信息。情报来源必须在整个赛事规划阶段提供及时准确的报告，从而确保不断调整各项计划和缓解策略，以应对重大体育赛事面临的安保威胁。这方面的一个范例是2012年伦敦奥运会，联合王国政府当时采取了特定方法，用于查明可能阻碍有效举办安全有保障的重大体育赛事的风险类型和相对级别，从而为战略层面的决策和规划提供信息。[90]

许多重大体育赛事延续多日且在不同地点举行活动，需要动员足够的资源和能力应对大量可能发生的威胁，在这一过程中存在重大的安保和公共安全挑战。安保规划者需要确保在落实“人人可及”的概念和尽可能减少感知风险的需要之间达成微妙平衡。

90　见Olympic Safety and Security Strategic Risk Assessment (OSSSRA), UK Home Office, 2011。

▸ 统筹安保规划战略

在规划重大体育赛事时，整体战略必须统筹一致。难点在于让多个实体携手实现共同的使命，同时落实其各自的任务、政策和指令。

因此，牵头的安保机构必须在规划系统内实施战略，确保机构间协作，避免组织内发生冲突及出现规划漏洞。例如，不同的机构可能都对直接影响场馆运行的关键基础设施（交通运输系统、电力、淡水、水道等）进行监督。如果在比赛期间体育场突然断电，或者主要交通系统停止运行，会造成什么影响？

需要对关键基础设施进行保护。然而，规划工作的要求比这更广泛，因为规划还应涵盖负责边境保护、空中行动、海上行动和陆地行动的机构。

统筹一致和互操作性

统筹规划和互操作能力的一个重要方面是，在赛事安保规划中需要考虑非官方场所/活动。这将影响发生重大事件时的应急计划和用于快速部署的资产配置。专业设备和人员等资产是有限的，因此他们通常用于共同承担的任务。

统筹规划系统的“产出”将是制定可互操作的联合、统筹一致、独立运行的计划。因此，统筹一致的多组织系统必须建立机制来确保各项计划的互操作性。下文关于规划工具（交付成果）的第2节将进一步阐述这一机制。

主办方将决定如何设计实施用于其特定赛事的重大体育赛事安保系统。没有任何一个安保规划系统是适用所有国家的，因为每个赛事都因面临不同的机会、挑战、威胁和地缘政治环境而具有独特性。政府监督、政治驱动的政策、财政限制以及在规定时限内调动人力物力资源的能力，都会对安保规划和交付产生影响。正因如此，规划系统必须具备适应挑战的能力。

下图5是一个经过测试和验证的用于规划重大体育赛事的统筹安保规划系统。该系统包含本章提到的所有组成元素。

安保规划系统

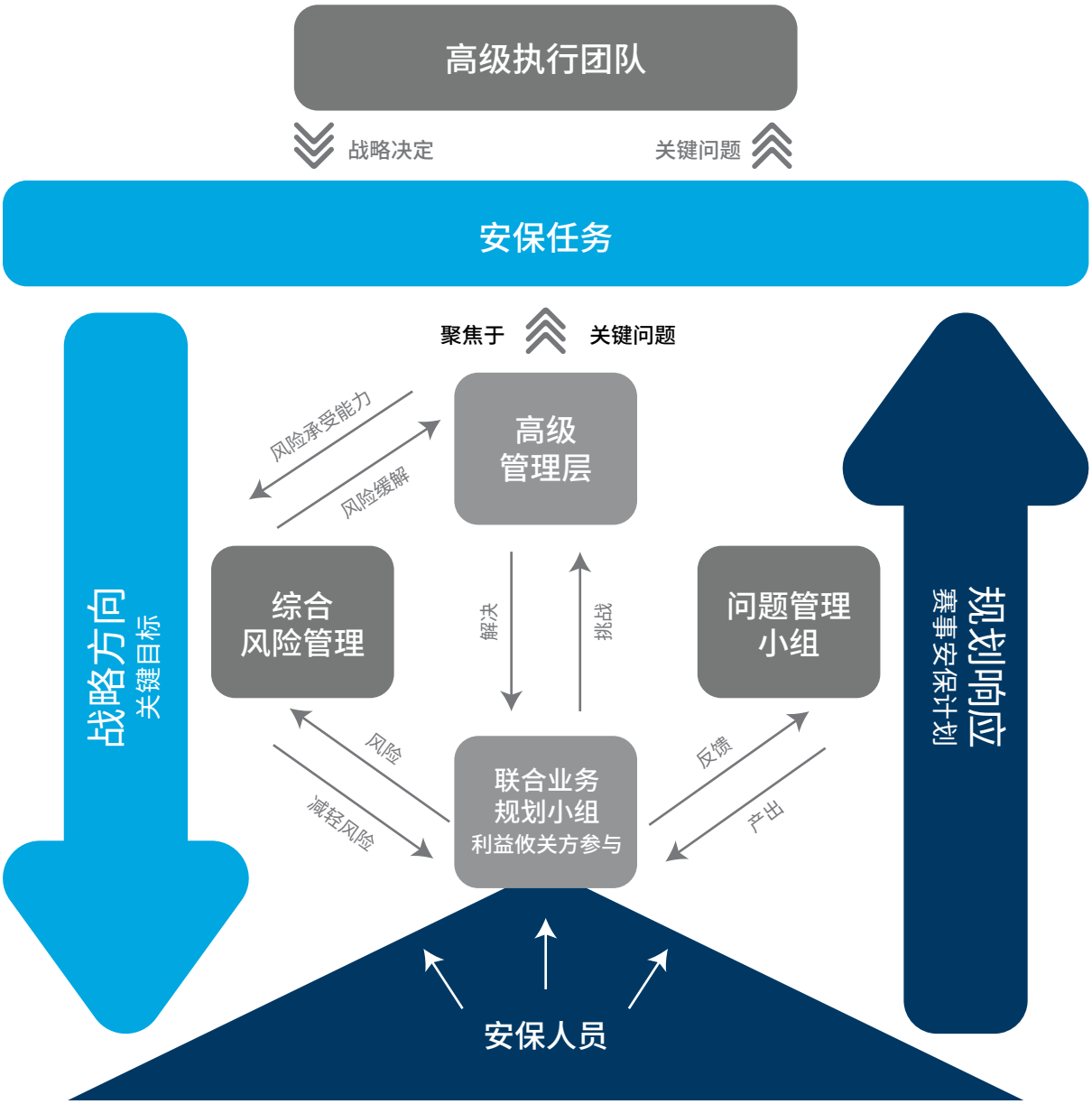


图 5：安保规划系统。战略投入用红色表示，战术运营响应用蓝色表示。

2 规划工具（交付成果）

本节提供战略指导，旨在促进对关键安保职能进行更详细的规划。本节有助于预测预算额、查明规划缺口和物力人力资源需求。本节还提供框架，用于确定和管理不同类别的计划，及其从规划阶段到可成功执行阶段的发展演变。[91] 最后，本节建立了一个质量控制流程，有助于确保各项计划在被纳入总体安保计划之前就具有互操作性且没有业绩差距。

如上所述，重大体育赛事已经成为恐怖分子和其他犯罪行为体的目标，因此需要采取有效的安保计划，包括关于场馆安保、交通系统、关键基础设施、应急行动和网络安全防御的计划。

对所有重大体育赛事的成功至关重要的一点是，必须尽早开始规划，并在赛事的安保基础设施硬件与轻松氛围之间达成平衡。安保措施应强劲有力、富有成效、无所不在，但又不能显得具有威胁性或过于严格而让人难以承受。部署明显可见的安保力量十分重要，但不应让人感到恐惧或过度担忧。

在详细解释计划及其制定流程之前，有必要再次强调安全和安保这两个相互关联的概念之间的差别，因为当涉及重大体育赛事时，这两个概念会引起政府、主办委员会和商业部门合作伙伴的极大关注。安全和安保这两个术语经常互换使用，但根据所在地区的不同，人们对它们的解释也有所差异。规划者必须理解这些紧密联系的概念之间的区别，因为它们是规划响应的基础。

- 就重大体育赛事而言，可将安全理解为没有伤害或损害的危险或风险。安全措施标志着一种“稳定状态”，为运动员、观众和赛事工作人员营造出一种信任感。安全规划必须侧重于预防和缓解措施，以应对偶然和意外的负面事件。
- 就重大体育赛事而言，安保指的是采取措施，防范那些想利用漏洞制造有害变化的敌对势力可能造成的伤害或破坏，并从中恢复。例如，恐怖主义袭击对软目标构成严重安保风险。安保规划必须侧重于侦查、预防和干预，以保护受益人（运动员、观众、工作人员）免受恶意行为的侵害。

91 以下是基于重大体育赛事的常见运营考虑因素、制定和调整计划的概念性方法。这一方法不适用于制定具体的计划。

安全示例

- 用于燃料发电机的汽油等危险材料如果储存在运动员或观众看台附近，会带来严重的安全风险。
- 需要在举办赛事的各个地点战略性地部署专业医疗保健团队，并为其配备护理人员、救护车、除颤器等。
- 需要明确标识疏散路线，让所有工作人员都可以看到，同时需要为公众设立适当标志。

安保示例

- 必须制定用于侦查和防止恐怖主义行为的计划。及时准确的情报、秘密行动、网络安全和周边安全不仅有助于打击恐怖主义行为，也有助于打击暴力抗议和破坏财产等其他蓄意行为（见关于法律和体制框架的第五章）。

▸ 计划类别

如同能够相当快速地打造不同产品的工厂一样，规划系统可被视为打造可执行蓝图的“工厂”。在打造或制定重大体育赛事的安保计划时，有两个主要的规划考虑因素。

首先，计划必须满足赛事方案的安保需求（如方案范围、何时何地发生何种情况、持续多长时间，以及个别方案活动的具体性质）。第二，必须对运动员、观众和在场工作人员的安保进行威胁评估。从计划的早期形成阶段到贯穿整个规划阶段的演变过程中，必须始终关注重视这两个考虑因素，直至计划被认定为可以付诸实施。

重大体育赛事规划的另一个特点在于，需要制定大量计划以满足各种安保要求。因此，将具有共同目标的计划归纳于同一组或一类很有裨益。就行动意图而言，这些计划类别相辅相成并相互依赖。对计划进行分类可推动采取系统的管理办法，有助于确保互操作性、进行差距分析和更有效地利用资源。

政府政策、经济压力、地理现实或威胁程度都会影响规划者对计划进行分类的方式。本章将计划分为如下类别：

- **行动计划：**更具战术性的计划，旨在为场馆和非场馆等特定区域提供保护或安全保障。行动计划还包括具有特定职能要求（如网络安全、交通运输、认证、公共秩序和反恐怖主义）的专门计划；
- **支助计划：**旨在提供适当的后勤和资源，使行动计划得到执行。支助计划可包括但不限于私营安保、传播、后勤、人力资源调动、知识传承、信息技术等领域；
- **应急计划：**旨在管理赛事期间或实施阶段对安全和安保工作的修改或调整，是对行动计划和支助计划的补充；
- **总体安保计划：**是各类计划的总汇。总体安保计划也应被纳入关于重大体育赛事的更宏大计划。

▸ 三阶段流程

以下三阶段流程描述了计划如何从第一阶段（基本状态）向第二阶段（验证流程）再向第三阶段（确认演习）演变的过程。经过这一流程，计划将达到可在行动阶段付诸实施的“就绪状态”。

第一阶段（基本状态）

在本阶段，规划人员根据所在组织在总体安保框架中发挥的作用，共同努力制定各自的计划。在此过程中，规划人员为支持关键任务目标和任务核心价值而调整各项活动。此时，这些计划处于形成状态或基本状态，尚未经过机构间验证流程（见下图6）。

为便于演示，此处列示一些较为重要的计划，本图采用的类别与图8所列类别相同，即行动计划、支助计划和应急计划。随着计划制定流程的展开，计划之间的相互依存关系将更加明显。

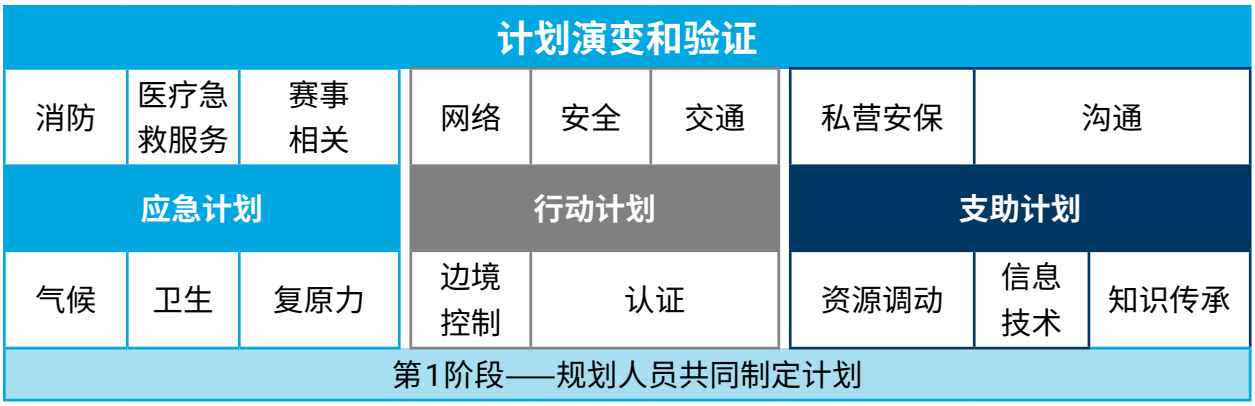


图 6：第一阶段或基本状态的直观视图。其中明确了与三个规划类别相关的若干规划主题。各标题下所列计划代表与每一类别相关的更多计划。

行动计划

行动计划必须足够灵活，允许公众进入所有场馆，作为观众参与重大体育赛事，同时采取适当的安保措施，保护运动员和公众免受任何企图在社区制造混乱、伤害或恐惧的人员的影响。这些计划应涵盖广泛领域，包括空中、陆地和海洋部分，并侧重于威慑和干预，制止旨在严重损害或伤害他人以及破坏财产的恶意行为。如前所述，必须在方案要求和威胁风险评估的基础上制定这些计划。在制定基本阶段的行动计划时，需要考虑下列这组较为关键的因素。

交通运输和交通管理

公共交通系统网络以开放式为主且普遍缺乏保护，因而容易成为犯罪分子和恐怖分子的袭击目标。在最坏的情况下，对交通运输系统某一领域的重大攻击可能会使整个网络瘫痪，而无论实际场馆是否是攻击目标，都会对重大体育赛事造成影响。

车辆交通管理

在重大体育赛事的相关要素中，交通管理通常会受到仔细审查重大体育赛事。由于观众人数众多、赛事的配套基础设施面临压力，重大体育赛事通常造成交通拥堵、绕行和封路。安保规划者必须与交通运输官员、交通工程师、公用事业、消防-医疗急救服务和其他部门合作，确保观众、企业和整个社区在赛事期间的日常生活受到的干扰降至最低。可出于安全或安保原因决定暂时关闭街道和停止通行、重新安排交通路线、或改变当地的常规程序。最关键的是要让这些调整造成的影响保持在适当限度内，并且仅在真正需要时才作出这些调整。

建议规划者考虑设立：

- 赛事专用车道；
- 有足够的安全检查区和上下车区域的材料装卸站；
- 与场馆保持一定距离的观众停车场，持票人可在此预先接受检查并乘专车前往场馆。

商业部门也可协助开展交通运输安保规划，因为许多私营公司拥有成熟和专业的安全和安保基础设施，可用于支持更大规模的重大体育赛事安保框架。公司可以成为有效的安保合作伙伴，应考虑酌情将其纳入联合工作小组。

网络安全

由于组织者在举办赛事的成功方面高度依赖于技术，因此关键信息基础设施和其他接入互联网的网络尤其容易遭到来自国家和非国家行为体的各种形式攻击。因此，需要制定广泛的网络防御战略（见关于法律和体制框架的第五章）。

重大体育赛事网络安全防御计划应补充、并最大限度地利用现有的国家网络安全机构体系和打击网络犯罪的国际伙伴关系。重大体育赛事的综合网络安全团队成员应包括：政府和私营部门中值得信赖的信息管理信息技术安全专家，以及执法调查人员。他们需要为应对网络攻击共同制定实施以“检测、响应和恢复”能力为基础的全面计划。此类计划应包括保护计算机、服务器、移动设备、电子系统及其他网络组件的防御机制。

认证

认证可被视为安保的基石和第一道防线。政府官员、当地组委会、商业部门伙伴和参与者必须充分了解认证流程中的缺陷或失误可对重大体育赛事成败造成的影响。认证错误如果超出偶发差错范畴，甚至会在重大体育赛事结束后很长时间内影响东道国的国际声誉。

认证的目的是确认重大体育赛事中的人员及其职能，并为他们提供履行职责所需的准入权限。认证不是特权或地位的标志，而是重要的工作手段，用于管理参加体育赛事的大量人员，并以安全而灵活的方式为其行动提供便利。

认证：

- 确保只有具备适当资格和符合条件的人员才有权参加重大体育赛事或履行官方任务和职能；
- 只允许人员进入履行公务所需区域，未经授权的个人不得进入安全区和行动区；
- 对所有申请人进行背景调查，以防范安保风险。

认证流程提供了一个框架，用于确保申请人准确完成认证申请，利用执法安全背景调查对需要认证的人员进行适当审查，并确保未经授权者不会获得认证。认证流程所用平台包括准入证件（身份识别卡），该证件通常可对接重大体育赛事的许多后勤功能。除授予准入权限外，这些证件通常附有条形码，可用于获得餐饮、住宿和交通服务。身份识别卡内置安保功能，如射频识别、生物特征识别、蓝牙低能耗信标和全球定位系统技术。

场馆和非场馆安保

应考虑采取多层级办法保护重大体育赛事场馆。

大型体育赛事场馆——安保区

安保区由围绕实际赛事场地的同心安保环以及垂直安保屏障（禁飞区）组成

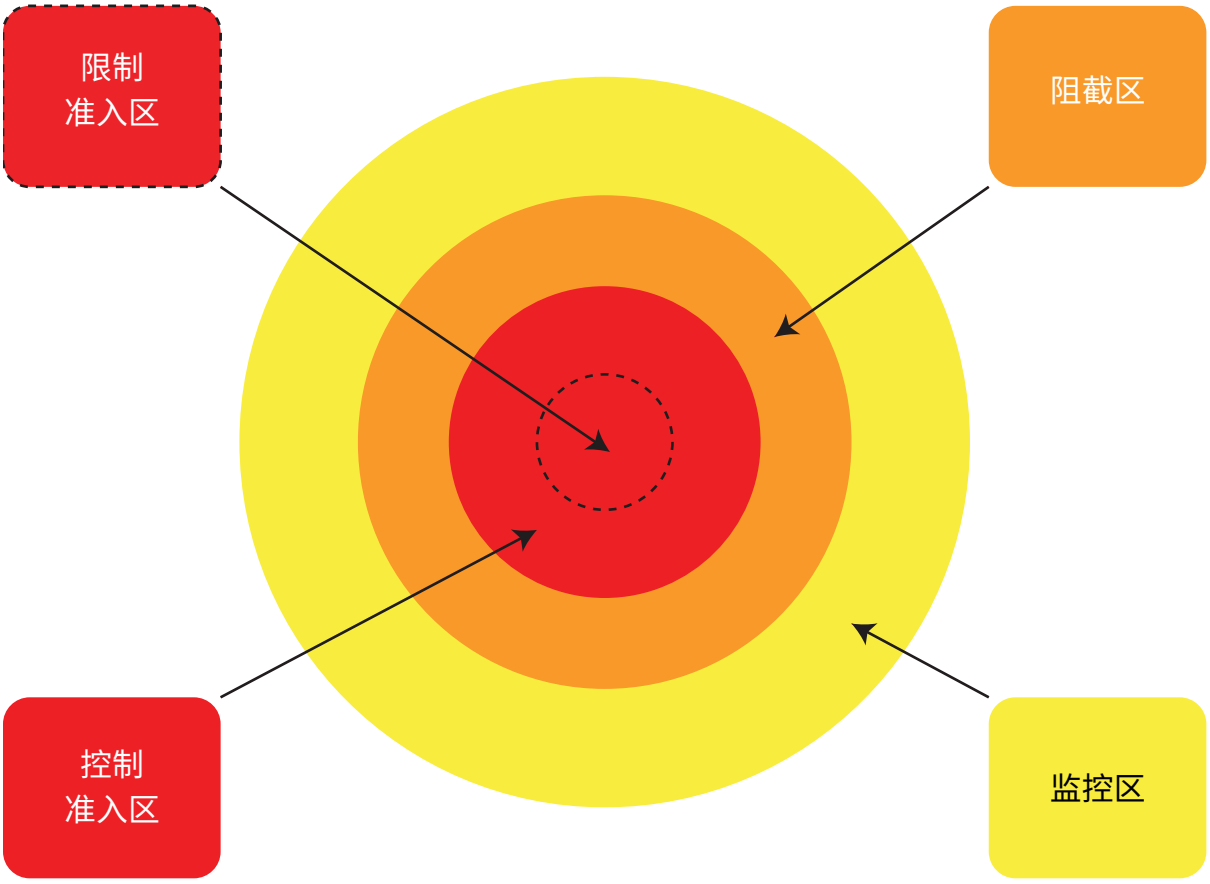


图7：场馆安保层级（区）。本图解释了同心安保环的布局，建议采用这一布局保护重大体育赛事的场馆，该布局还可为周边城区的非场馆地点提供力度稍弱的保护。

上图7解释了重大体育赛事场馆的保护层级以及每个层级提供的安全保护覆盖类型。处于战略位置的警察和私营安保人员应根据分派的职责部署在场馆内部和外围，以确保安全保护的覆盖范围。

- **限制准入区：**是指只有符合资格的人员才能进入的比赛场地，如场地维护人员、电视/媒体、比赛和现场官员、裁判、医生、急救小组、参赛者、运动员和安保人员。区内还有参赛者或运动员更衣室和医疗设施以及维修人员区域。这一区域的准入应受到高度限制。

- **控制准入区：**是指包括体育场座位区和场内有商贩和餐厅区域的内围。赛事临建区域通常会显著扩展实际场地，以便将电台广播和电视媒体空间以及赞助商的活动考虑在内。任何车辆（服务、团队或官员车辆）或行人进入控制准入区前应在车辆安检区和行人安检区接受安检。这一区域内的安保责任包括保护生命，确保防止设备遭到破坏，制止场馆范围内的任何有害不当行为或其他威胁。

- **阻截区：**是指体育场馆的周边或外围。安保人员的主要任务是确保开展适当的人群管理并禁止任何犯罪活动。

- **监控区：**是阻截区外的公共领域。部署在该区域的人员主要负责开展常规警务和公共安全活动，同时也监测、识别和应对任何可能干扰赛事顺利进行的异常或可疑活动。

监控设备的部署和使用

对人力资源的部署应辅之以在战略位置安装周界入侵装置和360度闭路电视摄像系统，以便进行实时监控和入侵监测。关于法律和体制框架的第五章和关于利益攸关方合作的第六章已重点指出，在部署和使用监控设备的过程中，需要始终适当考虑对人权的潜在影响，特别应考虑到适用的数据保护立法和隐私权。在采购和部署监控设备方面，规划者应考虑探索建立公私伙伴关系的机会。技术公司通常与国际体育运动联合会或当地组委会有联系，在公共采购条例允许的情况下，可以就有价实物赞助安排进行谈判。

边境控制

重大体育赛事的安保规划人员必须确保行动计划的这一组成部分与国家边境服务和移民当局建立直接联系。任何全面综合的国家反恐怖主义战略都必须确保有效保障边境安全，各国和相关的国际和区域组织需要为此采取集体行动。例如，依照协同边境管理战略的要求，各边境地点的主管当局应开展密切协调。事实多次证明，这一战略是管理国家边境的极有效工具。

支助计划

在第一阶段（基本状态），支助计划的目的是概述适当的后勤工作和资源，使行动计划能够付诸实施。支助计划包括但不限于私营安保、传播、后勤、人力资源调动、知识传承、信息技术等领域。

私营安保的作用

私营安保人员在重大赛事牵头警察机构的监督下，在世界各地的重大体育赛事中履行某些特定职责，这已成为一种常见现象。事实证明，利用私营安保可成功补充牵头警察机构及其警察和军事安保伙伴的职能。这么做使官方安全部队能够专注于其核心安保任务，并在赛事期间提供更加高效的安全保障。[92] 私营安保干事以及管理者和安保志愿者则成为支持重大体育赛事安全和安保任务的“力量倍增器”。

然而，为确保私营安保机构和牵头警察机构完全同步，必须考虑以下几项要素：

- 必须在重大体育赛事开始前至少6个月雇用私营安保人员，而且必须在雇用前完成对每个候选人的安全背景调查；
- 私营安保人员应接受适当和全面的履职培训和认证；
- 私营安保人员必须在牵头警察机构的监督下参加重大体育赛事前的“模拟演习”或测试活动；
- 私营安保人员在重大体育赛事期间必须保持合同关系。合同应提供足够的激励措施，以确保私营安保人员不会离职而受雇于在最后时刻招募更多赛事工作人员的最高出价方。合同时限奖励可被用作留住临时工作人员的激励措施；
- 应将私营安保人员纳入载有安保人员具体行动的应急规划。

传播和社交媒体策略

正如关于利益攸关方合作的第六章和关于传播策略的第八章强调指出，强有力的传播策略对于成功举办重大体育赛事至关重要。这项策略的目标应是建立和保持公众对安保措施的信心，与媒体进行透明和及时的互动，同时保护安保行动的完整性，并及时开展对内和对外的传播工作。

92 Addressing the role of private security companies within security sector reform programmes；见https://www.files.ethz.ch/isn/39540/PSC_report.pdf。

建议设立综合安保传播小组，负责分享信息和解决可能影响重大体育赛事安保的传播/媒体问题。传播小组应制定并实施协调和综合的对外传播和社交媒体策略，向所有参与重大体育赛事和受其影响的各方传递清晰、透明、及时、一致和协调的信息。

信息管理信息技术

重大体育赛事规划的规模、复杂性和多变性决定了必须建立强大和安全的数据管理和传输平台。正在进行的数据革命要求重大体育赛事的合作伙伴具备可靠、可互操作和可访问的现代化信息管理信息技术环境，允许以协作和安全的方式共享信息和数据。应在规划流程开始时引入将要使用的平台，并保持足够灵活性，以便在持续多年的规划周期中进行安保升级。该平台必须具备保护能力措施，重点保护敏感数据，进行分层级防御以减少本章前文提到的网络威胁风险，还必须具备便于使用的教育模块，重点提高安全意识。

应急计划

无论是为应对赛事日程的简单变化，还是处理更加多变的情况，如火灾、极端天气条件、自然灾害或健康危害和疾病流行等潜在高风险的安全或安保事件，应急计划都必不可少。

应急计划应采取“兼顾所有危害”的全面办法，确保协调一致、有条不紊地应对在赛事期间可能发生的任何紧急情况。安保规划人员不仅需要设计强有力的综合应急计划，而且要确保建立管理系统，以执行和管理有效的应对措施。所有应急计划都必须兼顾业务连续性和复原力。应急计划必须考虑某些主题领域，以下是其中两个实例。

卫生应急计划

全球卫生问题在许多重大体育赛事的规划和运营过程中一直普遍存在。2006年意大利都灵冬季奥运会前，H5N1（禽流感）在全球快速变异传播；2016年巴西里约奥运会前，寨卡病毒流行肆虐；COVID-19（冠状病毒）大流行导致2020年日本夏季奥运会推迟；这些都是影响重大体育赛事的卫生问题实例。从局部的食物中毒到更广泛的疾病爆发，多种类型的卫生问题都可能对观众、运动员和整个重大体育赛事的工作人员造成负面影响。

世界卫生组织关于COVID-19的建议（2020年5月29日）

任何限制、修改、推迟、取消或继续举行大型集会的决定都应以严格的风险评估工作为基础，并视活动的具体情况而定。应由地方和国家公共卫生当局和活动组织者进行风险评估，由相关主管当局（紧急情况、交通运输、安全和安保等）提供投入，并应基于以下考虑因素：

- 举行活动的规范性背景和流行病学背景——东道国现有的公共卫生法规以及为控制COVID-19传播而采取的与地区传播强度相称的社会措施；
- 评价与活动相关的风险因素——评估活动导致COVID-19传播的可能性以及此类传播超出卫生服务能力的可能性；
- 采取预防和控制措施的能力——采取行动以减少活动相关风险的能力。

与大型集会活动相关的整体风险是一个流程的结果，其中包括：a) 与活动有关的COVID-19传播扩散的风险及其对卫生系统的预期负担；b) 卫生当局和活动组织者预防和控制此类风险的能力。[93]

资料来源：世界卫生组织，关于COVID-19背景下大型集会的主要规划建议，2020年5月29日临时指南；见https://www.who.int/publications/i/item/10665-332235。

安全管理应急计划

安全管理是参与重大体育赛事的所有利益攸关方共同承担的普遍责任。虽然在体育场馆内外举行的有组织赛事中，保障安全的主要责任应由赛事主要组织者承担，但国家的协调安排在提供清晰明确的立法和监管框架方面发挥着至关重要的作用，这些框架赋予安全人员权能，使其能够有效地履行义务。

为此，应设计并实施多层面的国家级安全基础设施，以便：

- 法律、法规和行政框架明确规定组织者、体育场馆安全官员、警察和其他紧急服务部门的作用和责任；
- 法律、法规和行政框架责成体育场馆安全官员（代表组织者和/或场馆管理者）为所有参与者和观众提供安全的场馆环境；

93 世界卫生组织，关于COVID-19背景下大型集会的主要规划建议，2020年5月29日临时指南；见https://www.who.int/publications/i/item/10665-332235。

- 体育场馆应为所有社区和普通民众提供包容友好的环境，而且除其他外，为所有观众（包括儿童、老年人和残疾支持者）提供适当的卫生和茶点设施，作出妥善的观赛安排；
- 法律、法规和行政框架明确规定市政当局、警察、其他紧急服务和相关组织者在体育场馆以外公共场所举行的赛事中各自应发挥的作用和承担的责任。[94]

第二阶段（计划验证）

在此之前，规划一直处于形成或发展阶段，所有利益攸关方都在根据关键任务目标和组织核心价值制定计划。如前所述，这可能导致多个机构制定大量计划。在基本状态下，存在单独制定计划的风险；因此，这些计划必须经过相互验证，确保其相互依赖的要求之间彼此衔接。第二阶段通过验证工作推进计划，以确保各项计划能够发挥预期功能，注重计划之间的相互依赖关系，确保有效利用资源，并查明任何业务绩效差距。计划验证是一项结构化流程，规划人员在此流程中将参加综合演习，其目的是确保各项计划协调一致，并为第三阶段的演习测试做好准备。

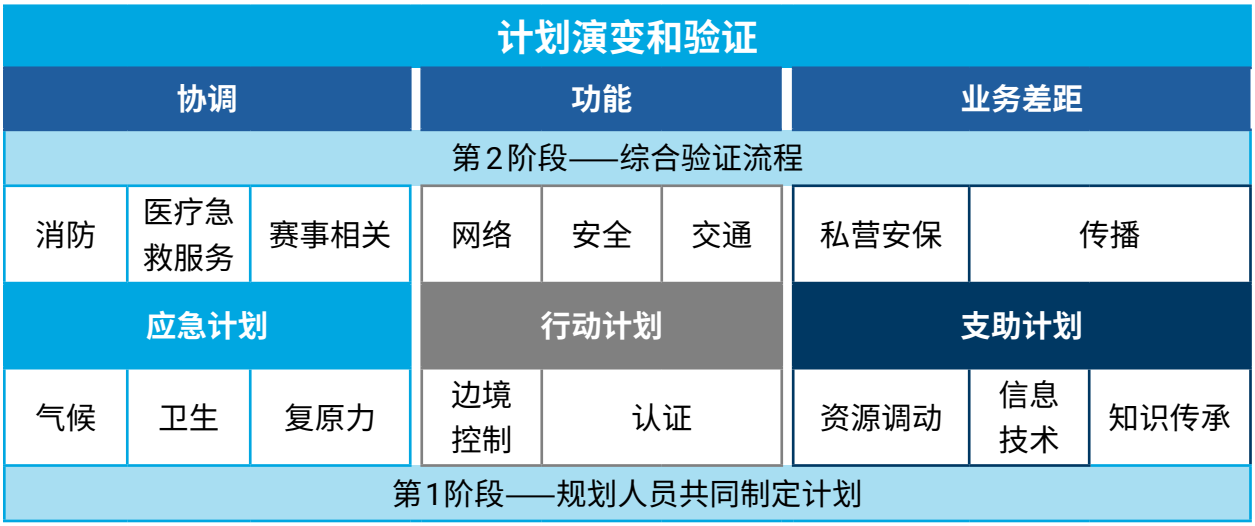


图8：第一阶段和第二阶段直观视图。第二阶段代表综合验证流程，重点关注各项计划在协调、功能和业务差距方面的关系。

94 欧洲委员会常务委员会关于足球比赛和其他体育赛事安全、安保和服务的第2015(1)号建议。见https://www.coe.int/en/web/sport/recommendation-2015-1。

验证流程是联合业务规划小组负责开展的活动（见第七章图3），旨在形成一种综合办法，供规划人员共同审查各种计划并跟踪计划之间相互依赖的要求。规划人员可在此过程中相互评论并提出改进建议。

验证流程是按照赛事规模为依据的，并可在整个规划阶段随安保需求的变化而重复进行。经验表明，开展这一流程的有效方法是通过书面形式或使用演示软件，按类别审查计划。演示者应解释其计划支持的关键任务目标，概述人力和物力资源要求，并记录任何其他支助需求。

通常，在重大体育赛事申办阶段提出的预计活动或拟议竞赛或非竞赛场馆并不真正落实，而是在举办实际赛事时采用了替代方案。从申办时最初设想的设计到赛事阶段的最终交付成果，其间发生的转变会对最初用于预测赛事安保成本的预算产生重大影响。最初假设是根据当时掌握的最全面信息提出；不过，随着赛事方案的变化且信息愈加准确，必须从成本差异的角度跟踪（每个假设）变化的程度。这一流程使财务负责人能够具体说明相对于最初预测的预算，成本如何随赛事的发展而增加或减少（后者可能性较小）。如前所述，这项工作的范围不属于计划验证流程。不过，对变化差异的跟踪采用了类似的方法。因此，变化控制协调人可履行这一双重职能。

第三阶段或综合演习流程（测试状态）

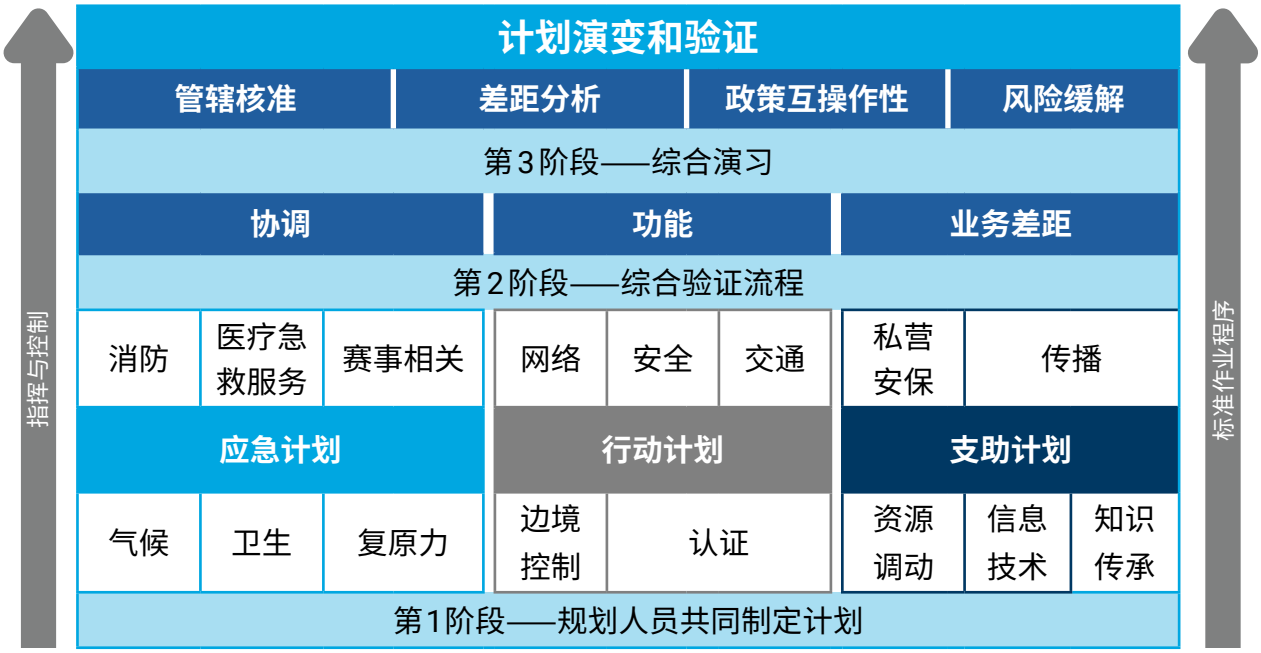


图9：第三阶段，以“演习”为重点，是在进入行动阶段前需要达到的最后要求。

一旦计划经过验证流程，就可以进入第三阶段，即确定行动就绪程度的测试阶段。必须尽早制定演习方案，以便落实及观察相关的安保和安全计划、作业程序、指挥与控制、情报流程及政府范围内的信息管理工作。

每次演习（桌面演习或职能演练）的规划周期可涵盖以下活动：

- 初次会议：确定演习范围。
- 后续会议：讨论演习的组织工作和人员配置构想、情景设计和时间表的制定、时间安排、后勤和行政要求。
- 编写材料的会议：按时间顺序制定行动清单，为演习场景提供补充信息，如赛事概要、参与者的预期反应、要实现的目的和核心能力目标以及负责人员。

演习验证的范围

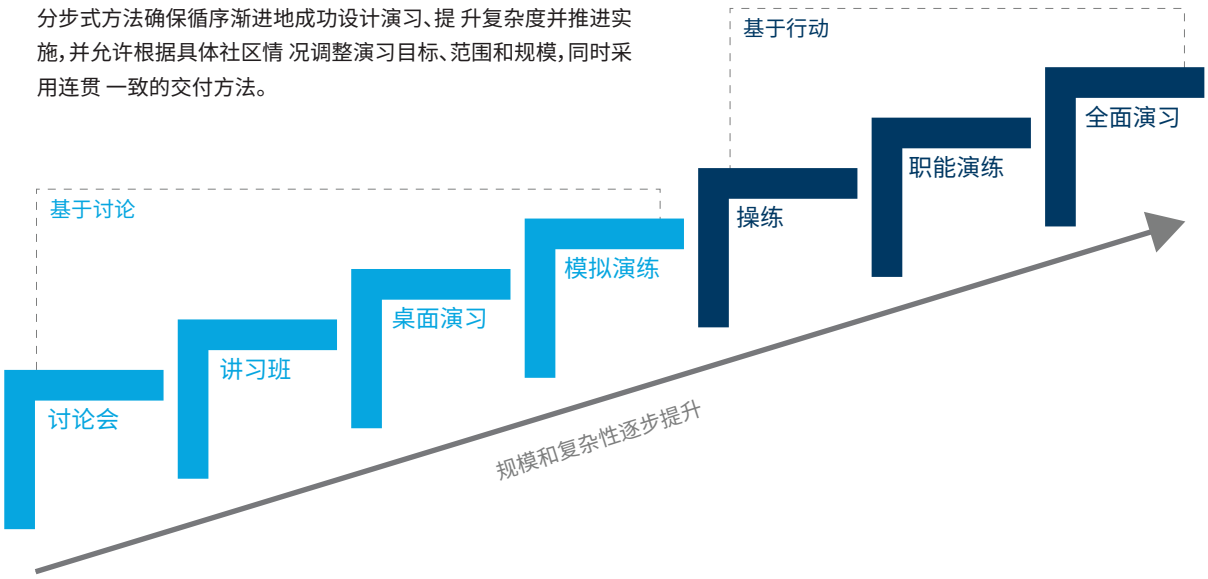


图10：展示对验证和测试演习采用的分步渐进式方法。

对验证和测试演习采用分步渐进式方法可确保循序渐进地成功设计演习、提升复杂度并推进实施。这一方法允许根据具体社区情况调整演习目标、范围和规模，同时采用连贯一致的交付方法。

本指南通篇强调指出，安保工作是一项艰巨的工程，不仅涉及肩负特定安保任务的人员，而且还涉及企业合作伙伴。在整个第三阶段，应在安全体系各层级举行一系列桌面演习，对计划进行测试。所有测试演习的设计都应考虑到验证计划要求所要达到的具体目标，例如：

- 确认流程和程序，并确认提供共享态势感知的机制，以便统筹应对威胁或紧急情况。

- 确认安保指挥/协调和控制安排，以及为重大体育赛事提供支持的信息共享和决策过程。
- 确认安保官员和有管辖权的合作伙伴在内外部共享信息（见下文关于最后阶段的指挥与控制行动构想一节）。
- 确认在辖区内和辖区之间分配专门资源的计划和流程（政策互操作性，管辖核准）。
- 测试及保障传播网络和信息系统的完整性和互操作性。
- 确保查明并缩小计划中存在的差距。
- 确保计划经过风险评估，并确保既定缓解战略足以降低风险。

最后阶段（就绪状态）

至此，本指南一直在讨论对规划流程至关重要的活动。一旦计划经过验证和测试，而且组织者确信已达到演习的目标，就可认为这些计划已经就绪，可以付诸实施或执行。

然而，在宣布进入“就绪状态”之前，计划付诸实施还需要具备两个关键要素。上图9中深蓝色箭头所代表的指挥与控制行动构想和标准作业程序是计划演变过程中的最后要素。如下所述，需要在最后阶段创建指挥与控制行动构想和标准作业程序。

指挥与控制行动构想

为在综合环境中实现有效协作，所有合作伙伴在进入行动阶段之前必须了解彼此的政策和指令。即使计划已经历三阶段演变流程，并被认为可付诸行动，但它们仍然只是“计划”。需要建立一个承认并认可组织、文化和技术方面差异的流程，作为开展综合行动的手段，从而使目前可互操作的计划付诸实施。

这一流程载于对赛事运行有管辖权的安保实体制定的指挥与控制行动构想文件。在国际上，有各种指挥结构；因此，本指南没有建议采用单一流程。此处重点强调必须制定按层级结构编写的指挥文件，使该文件满足行动安保要求并确定决策机构。必须从第一阶段开始编制这一文件，并逐步调整文件，直至第三阶段，这与其他类别的计划并无不同。图9中贯穿三阶段流程的灰色垂直箭头直观呈现了这一演变流程。该图展示了如何根据赛事运行环境，实施用于协调计划执行的商定系统。

标准作业程序

标准作业程序是规定工作人员如何开展常规活动的详细书面说明。易于理解的标准作业程序应解释流程的每个细节。必须认识到良好的标准作业程序不是侧重于需要做什么，而是侧重于应该如何做。每个场馆和非场馆的管理者都要制定针对具体场所的标准作业程序，确保工作人员反复查阅这些程序，并确保程序清晰可见，这一点至关重要。

标准作业程序示例

- 逮捕和释放程序
- 场所安全程序
- 针对具体场所的作业程序
- 管理醉酒者和扰乱秩序者
- 报告被盗财产
- 保护犯罪现场
- 护照丢失
- 贵宾规程
- 运动员管理问题
- 寻求庇护者
- 观察人员规程

3 赛后评价和知识传承

在重大体育赛事结束之际，组织者应采取两个关键步骤，这两个步骤可在赛事结束后的很长一段时间内继续发挥影响力。赛后评价通过分析所用策略的成功之处和价值，对未来赛事的发展和改进具有关键作用。此外，知识传承行动也对未来赛事的策划者至关重要。

▸ 赛后评价

赛后评价应包括评估哪些预期结果已经实现及其实现的程度，同时评估在重大体育赛事期间所用战略或流程的价值及成败得失，以便吸取重要的经验教训并确定最佳做法。

政府和赞助方提供了资金或物质资产，用于支持特定的安保规划要求，规划人员则需要向政府和赞助方报告情况，因而此类赛后评价对规划人员很有帮助。在这一方法中，主要问题在于“是否值得”，可以针对特定规划战略的价值提出问题，而且这一问题也恰好对未来的规划者有益。评价的关键重点在于“物有所值”，以及活动和战略是否高效利用了时间。主办方应该认识到，这是与私营部门服务提供者及注重平衡成本与效益的政府进行互动协作的重要部分。

为实现这一目标，赛后评价需要运用逻辑模型、投入产出分析以及衡量价值大小的其他方法。因此，为从评价中获得有价值的结果，必须从一开始就了解以分析系统投入及其预期产出为基础的方法。被指定负责评价流程的牵头团队必须掌握运用数据分析开展评价流程的专业知识。

▸ 知识传承和行动后报告

除了采用赛后评价方法之外，还需要传承知识和编制行动后报告。

为井然有序、卓有成效地开展知识传承计划，应确定、记录和传播从整个重大体育赛事项目中获得的关键经验，从而使未来重大体育赛事的规划人员能够根据汲取的经验教训减少风险和成本。如果没有此类信息，未来的规划者就有可能重复代价高昂的错误。

正如关于利益攸关方合作的第六章所述，赛后评价和行动后报告也是编制遗产资料的重要机会，这些资料可供未来即将主办赛事的相关部门借鉴。在某些情况下，体育运动联合会负责编写报告，记录具体赛事的关键问题和结果并提出建议，这些报告可用于未来赛事，或与执法机构、其他体育学科、重大赛事组织者、卫生当局或私营部门合作伙伴分享。

国际奥林匹克委员会的奥运会知识管理方案是一个良好的工作实例。该方案提供了综合性服务和文件平台，在协助新组织者开展奥运会筹备工作的同时，也促进组委会之间的知识传承。

奥运会知识管理方案由三个主要部分组成：信息、服务和个人经验，还有官方奥运会报告、技术手册、知识报告，以及其他一系列有用的文件和出版物，这些资料均可在专门外联网上查阅，组委会可在整个生命周期内调用。[95]

建议

安保规划

一般原则与治理

- 认识到安保规划是确保行动可执行、体育比赛不受干扰以及所有在场人员获得积极体验的先决条件。同时，应确保安保工作是对整个赛事体验的补充而非障碍。
- 确保负责安保工作的主管部门根据重大体育赛事的总体任务和战略确定其安保行动愿景。所有参与者都应理解并遵循这一愿景。
- 动员“整个政府”的力量开展安保规划工作，尽早开始规划，并让在安保领域发挥作用和承担责任的所有利益攸关方广泛参与，包括让重大体育赛事的当地组委会和商业部门参与。
- 确保由一个部门担任政府中负责重大体育赛事的牵头安保机构重大体育赛事。
- 确保安保规划系统汇集不同背景的多个机构，并让他们以执行领导、高级领导、中层管理者和战术规划者的身份参与各级工作。

领导

- 确保负责安保工作的领导准备好接受和建立值得信赖的关系，并在处理相互竞争或冲突的问题时采取调解式做法。
- 征聘一名在战略规划、风险和项目管理方面经验丰富的首席安保规划师。

对安保规划采取的战略办法

- 确保安保机构的可见度，尽管谨慎行事，但仍能让在场人员注意到，这样既可对潜在恶意行为起到威慑作用，又能传递得到保护的感觉。

95 “Olympic Games Knowledge Management Programme Provides ‘Essential’ Resource For Games Organisers,” International Olympic Committee, 22 Feb. 2014；见 https://www.olympic.org/news/olympic-games-knowledge-management-programme-provides-essential-resource-for-games-organisers。

- 制定可调整和可扩缩的安保计划（在范围和资源方面增/减），以便在规划阶段应对不断变化的威胁环境。
- 在“兼顾所有危害”的方法框架内，为应对最坏的情况（如恐怖主义袭击、暴力抗议、地震等自然灾害）制定计划，同时也为更有可能发生的普通犯罪情况和事件做好准备。
- 在整个规划周期内，通过强健的演习对安保计划进行测试和验证，从而达到宣布行动就绪的状态。
- 将计划归类分组，以便采用系统的管理办法，确保互操作性，并确保随计划的演变更有效地利用资源。
- 考虑采用多层级办法保护重大体育赛事的场馆和其他场地。
- 从规划阶段伊始就推行“知识传承流程”，以便从整个重大体育赛事项目中获取关键洞察，使未来规划者能够根据汲取的经验教训降低风险和成本。

安保设计

- 从一开始就根据国际标准和最佳实践进行安保设计，以防需要代价高昂的重新设计或安保解决方案不起作用的情况。
- 将安保设计当作一项多学科的工作，安保设计人员应与建筑师、景观设计师、机电管道工程师、信通技术工程师、消防和生命安全部门、人群建模师、交通运输建模师、照明工程师等保持联络。
- 在每个阶段开始安保设计之前，应先就设计达成一致，以便将重新设计的需要降至最低。

资源管理规划

- 最大限度地利用现有基础设施和设备，以减少成本和采购延误。
- 促进利用“联合采购”机会，即在多个当地组委会或政府实体可能需要相同货物或服务（如订购酒店房间或满足招待要求）的情况下联合采购。
- 确保多组织综合安保系统具有确保计划互操作性的内置机制。
- 考虑让执法实体参与，例如让海岸警卫队、公园管理员、养护官员、渔业官员或国家/区域/地方各级所有具备能力的其他专业执法官员参与，以加强安保并产生力量倍增效应。
- 考虑利用专业和训练有素的私营安保人员来加强官方安保力量和创造成本效益。

八. 传播策略

强有力的内外部安保传播策略对于重大体育赛事的成功至关重要。其目标应是建立和保持公众对安保措施的信心，与媒体和其他外部利益攸关方开展透明和及时的互动，同时保护安保行动的完整性，并及时开展内外部传播工作。

1 与重大体育赛事的安保利益攸关方进行有效沟通

促进与利益攸关方进行有效沟通的策略一般围绕6个核心基准制定：[96]

96 世界卫生组织。世卫组织促进有效传播的战略传播框架。2017年，见https://www.who.int/mediacentre/communication-framework.pdf?ua=1。

- **易于获取：**利益攸关方必须能够获取作出知情决策所需的信息，并在安保规划和行动中发挥各自作用。组织者应查明所有可用渠道，摸清这些渠道接触重点受众的能力。
- **可信和可靠**：建立开放透明的环境以促进利益攸关方之间的合作，对于确保利益攸关方采取适当措施支持安保行动至关重要。组织者需要展示能力、证明自己值得信赖，并表现出尽早开始与利益攸关方经常互动的意愿。
- **及时：**组织者的沟通方式必须确保利益攸关方能感觉到被融入，让他们有时间作出知情决定并采取适当行动。
- **可付诸行动：**为取得成功，组织者必须了解受众的知识、态度和行为，以便提供信息，用以消除障碍并鼓励决策者采取所建议的步骤。
- **适切：**有效的传播需要对目标受众有用和有所帮助。
- **易于理解：**参与安保规划的各利益攸关方具备不同领域的专长和技术知识水平。主办方组织者必须确保针对特定受众进行传播，并确保信息准确、易于理解，可明确传达希望受众采取的行动。

有效的传播策略

- 支持者组织是向计划参加赛事的粉丝传播安全规程信息的直接渠道。
- 作为规划工作的一部分，组织者将努力鼓励合作伙伴为支持赛事安保而开展特定活动或采取特定行为。
- 来自全球各国政府的合作伙伴可能不需要得知场馆安保细节，但需要获悉在国家层面可能对其造成影响的风险（例如，其参赛运动员的安全和安保、警察部队的借调等）。同样，安保行动可能包括应急管理、公共卫生、交通、公共工程和私营部门，但并非每个利益攸关方都需要同样详细的信息。

2 内部传播策略

如上所述，在涉及安保事务时，有效的内部传播将为适当和专业的外部传播奠定基础。除了在当地组委会中设立传播专家（但一般会负责对外传播）职务外，还建议成立综合安保传播小组，负责分享信息和处理可能影响重大体育赛事安保的传播/媒体问题。传播小组应制定执行协调统一的外部传播和社交媒体策略，向所有参与重大体育赛事和受其影响的人员传达清晰、透明、及时、一致和协调的信息。

综合安保传播小组需要考虑以下一些问题：

- 与公众、企业界、活动人士团体和媒体开展并保持公开对话，以解决关切问题，协力举办和平与安全的重大体育赛事。应促进参与赛事的安保部门、政府、组委会、体育场馆赛事规划者和企业伙伴之间的合作伙伴关系，这对重大体育赛事至关重要。
- 充分利用互联网和社交媒体，向包括公众在内的所有利益攸关方通报所采取的安保措施，说明这些措施将对他们造成什么影响（例如，封闭道路和设立赛事专用车道，采取特殊的公共交通措施）。
- 使用工具监测社交媒体趋势，从而提供对当前赛事的态势感知；将结果发送给特定赛事的统一指挥中心；并采取适当行动。社交媒体上的网络交流可用于阐释公众情绪，在某种程度上甚至可以预测人们在特定情况下可能作出的行为。规划人员可以利用社交媒体加强态势感知并改进传播策略。对社交媒体的监测应始终符合法律规定，并适当尊重现有的隐私法规。

3 外部传播策略

▸ 与公众沟通

在重大体育赛事生命周期的下列所有阶段，与公众沟通的策略都极为重要：

- 在探索和申办阶段，该策略应有助于在社区内创造势头、调动热情、促进参与、激发共同的使命感；

- 在规划阶段，该策略应保持势头、获得民众支助和政治支持，并使公共资源的使用方式公开透明；
- 在执行阶段，良好的外部传播策略应使观众和工作人员适当了解情况，这也有助于更好地监测和发现威胁；
- 在赛后阶段，该策略应传播重大体育赛事对社区和主办方的积极影响。

社区关系小组

建立社区关系小组是确保公众适当参与的关键，也是传播策略中需要考虑的最重要的因素之一。该小组的任务是与所有可能直接或间接受到重大体育赛事筹备工作影响的利益攸关方（如当地的企业经营者和社区居民）建立和保持开放、透明的沟通渠道。建立与这些群体的协商与协作机制有助于改善安保规划和行动的具体方面，例如建立地方团体，专门处理青年激进化和防止暴力极端主义等特殊问题。这可以加强对当地情况的了解，提供可能对安保规划有用的信息。在安全领域，当地社区也可提供关于弱势群体或残疾人的知识，在进行人群管理时或在安全检查站应顾及这些群体。

与其他外部利益攸关方沟通

与公众沟通的另一个关键要素是将所有相关利益攸关方当作安保系统中值得信赖的合作伙伴。在实践中，这意味着：

- 安保规划人员既要了解情况，又要提供关于决策的咨询建议，从而形成双向沟通。
- 必须让组织委员会、政府机构和商业部门实体参与涉及安保问题的决策过程。

媒体参与

媒体有能力以积极或消极的方式影响公众对安保进程的看法。必须制定一项战略，让媒体了解影响广大公众利益的相关信息。必须制定和实施让当地媒体和公众直接参与的计划，以解决关于赛事可能对当地社区产生何种影响的关切。这方面的一个实例是对2012年伦敦奥运会安保战略所作的宣传：一张在泰晤士河上载有导弹发射器的战舰照片被用作奥运会安保行动的象征。若能让媒体更深入地参与并制定更好的传播计划，这一军事力量展示本可通过更加积极的方式呈现。

▸ 社交媒体

社交媒体已成为触及各类受众的有力工具，包括在宣传安保措施方面。此外，当地组委会利用社交媒体平台经常进行沟通，可与公众持续开展对话，从而在社区建立信任，进而加强安保。

建议

传播策略

- 设计强有力的内外部传播策略，旨在 a) 建立和保持公众对安保措施的信心，b) 与媒体和其他外部利益攸关方进行透明和及时的互动；c) 及时进行内外部沟通。
- 建立综合安保传播小组，负责分享信息，处理可能影响重大体育赛事安保的传播 / 媒体问题。
- 通过综合安保传播小组传递所有对外传播请求，以确保一致性并避免发出相互矛盾的信息。
- 制定一项在重大体育赛事周期所有阶段及规划阶段与公共受众进行沟通的策略。
- 成立社区关系小组，负责与可能直接或间接受到重大体育赛事筹备工作影响的所有利益攸关方（如当地企业经营者和社区居民）建立并保持开放透明的沟通渠道。
- 指定社区活动人士联络人，确保与活动人士进行持续对话，并确保他们的抗议权得到承认，同时告知警方的期望、行动和后果。可借助社区活动人士联络人落实商定的指定抗议区。
- 让媒体及时了解影响广大公众利益的事实和情况。
- 计划直接与当地媒体和公众接触，以解决关于赛事可能对当地社区产生何种影响的关切。

九. 共同主办重大体育赛事的安保影响

过去20年来，共同主办国际体育赛事的趋势日益明显。重大体育赛事既可由两国共同举办，例如2012年欧洲杯由波兰和乌克兰主办；也可由多个主办方共同举办，如2020年欧洲杯安排在12个欧洲国家举行。2019年，经修订的《奥林匹克宪章》允许奥林匹克赛事在多个城市、地区举行，甚至可由相邻国家共同举办，而此前的奥林匹克赛事仅限一国主办。

面对全球经济挑战以及重大体育赛事安保工作日益复杂的性质，包括成本、人员、跨国及公私伙伴关系不断增加的影响力以及可感知的恐怖主义威胁，采取共同主办方式有助于减轻风险，降低成本，确保以安全和可持续的方式举办赛事。伙伴关系可以为潜在主办方提供更多机会，对于原本无法单独承受财政负担也无力建造此类大型赛事所需运营设施的小国而言尤为如此。

1 提前做好联合筹备工作，包括在各国政府和相关多国工作组之间达成协议

在筹备工作的早期阶段，东道国之间应达成协议，以尽可能密切地开展合作。这些协议应涉及如下事项：制定联合组织和规划战略，建立透明的组织结构，交流全面的信息和数据，借调专家，以及采取安全和安保措施。这些协议应作为与邻国、过境国或参与国之间其他正式或临时安保安排（如边境安保、警务信息交流或空域安保）的补充。

例如，波兰政府和乌克兰内阁于2008年签署共同组织2012年欧洲杯的合作协议，包括安全和安保规划。2010年，波兰和乌克兰签署路线图，其中明确规定了筹备2012年欧洲杯的合作领域。这些领域包括运输联通（航空、公路和铁路）、信息安全领域的协调和医疗援助协调。[97]

安全和安保工作组可以帮助伙伴国家制定共同或相似的安全和安保标准，提供兼容的规划、管理和业务人员培训，并建立适当的信息交流渠道。

例如：

- 2020年欧洲杯期间，所有12个东道国都必须根据欧洲足联制定的概述基本安保要求的模板，提出安全和安保战略。虽然不期望每个国家都达到最高安保标准，但这么做可确保每个主办方都能达到欧洲足联规定的最低标准。
- 欧洲委员会防止观众暴力公约常务委员会在2016年成立了一个特设工作组，负责监测2020年欧洲杯的安全、安保和服务筹备工作。此后，该工作组每期都会召开会议，并采用了关于赛事警察指挥官之间进行协商访问和同行审查的方案，在12个东道国中的一半国家进行了此类访问和审查，特别是在阿塞拜疆、匈牙利、西班牙、意大利、联合王国和荷兰。[98]
- 2020年，体育场馆安全管理局和欧洲体育场和安全管理协会签署一项协议，以支持进一步改善整个欧洲足球场馆的安全和安保。该协议涵盖以下联合工作领域：让粉丝参与安全和安保，以及根据专门创建的指导文件，开发、共同托管和认证与安全相关的培训模块。[99]

97 Liedel, K., and Piasecka, P. (2012). EURO 2012 Security as a Joint Task of Poland and Ukraine – A Challenge for National and International Security Systems. Polish-Ukrainian Bulletin, pp. 41-54.

98 欧洲委员会：进行监测考察，以确保成员国遵守承诺。

99 见https://sgsa.org.uk/promoting-safety-across-europe/。

- 欧洲警察学院作为专门培训欧盟执法人员的机构，开设了泛欧足球安保课程。[100] 该课程旨在使在欧洲举行的国际性足球比赛的警务工作更加有效和协调一致，授课对象是足球警察指挥官、国家足球信息点联系人、足球情报官员、观察人员和监测人员。

2 确立清晰的整体警务战略和协调结构

强烈建议在风险评估和粉丝预期行为的基础上，确立合理的行动理念以及开展密切国际警务合作和信息交流的手段。

虽然国内赛事的大部分安保准备工作和行动将由东道国的地方当局执行，但应与共同东道国及其他各方进行一定程度的合作。

例如：

- 鼓励共同东道国制定关于警察接受度的共同标准（这样粉丝就可以预期每个东道国都会采取相似的限制措施），调整或制定关于支持部署到访的警察代表团的协议，并作出适当的后勤安排（如确定和采购所需设备，为到访的警察代表团提供住宿等）。部署来自其他国家的执法官员尤其被视为警务合作的典范形式，这么做可在公民和当地警察之间以及在粉丝和“该国警察”之间建立相互信任。
- 警务信息和协调中心可进一步支持合作式警务。应在每个东道国设立警务信息和协调中心，负责处理与赛事有关的具体安保问题，并纳入来自参与国和邻国的联络官员。例如，在2008年欧洲杯期间，尽管奥地利和瑞士之间没有开展大规模警务交流活动，但奥地利和瑞士互派联络官员前往设在对方主办城市的合作中心。瑞士当局还应地区警察部队委员会的请求，要求从共同东道国境外提供支持，帮助管理实地活动。因此，在瑞士主办城市部署了德国和法国警察部队，为当地警察提供支持。[101]
- 团队安保联络官员也经证明是共同主办赛事中非常有效的组成部分。这些东道国警官负责陪同参赛团队，是团队和警察之间联系的纽带。

100 见https://www.cepol.europa.eu/education-training/what-we-teach/residential-activities/612020-pan-european-football-security。

101 见https://www.dw.com/en/euro-2008-co-hosts-clear-championship-hurdles-mostly/a-3253238。

3 与参与国、过境国、邻国和其他国际组织订立谅解备忘录

建议东道国和其他相关国家达成部长级协议，以解决以下问题：

- 共享人力资源；
- 交流关于体育相关事件和有组织犯罪、恐怖主义或其他出于政治动机的犯罪的数据；
- 共享高风险粉丝的个人数据；
- 防止可能实施暴力的支持者前往东道国。

所有这些工作都应与设在当地组委会和主管部门的媒体联络专业人员密切合作完成。

与其他国际机构（如国际刑警组织、欧洲边境和海岸警卫队机构、欧警署、欧洲铁路警察网络和欧洲交通警察网络）建立密切的合作关系也对开展有效的安保行动十分重要。

4 协调统一东道国之间与安保有关的立法

协调统一关于安保相关事项的立法可显著加强安保行动，加强赛事的整体安保工作。建议组织赛事的国家协调统一关于赛事相关暴力的立法，特别是在刑事处罚以及罪犯的处理和引渡方面的立法。还建议东道国和参赛国考虑建立关于交换相关个人数据的法律框架，并采取措施防止高风险支持者前来参加赛事。

5 设计统一的边境管制框架

统一的边境管制制度可以简化安保人员之间的国际合作，同时改善游客体验，从而增加赛事价值。例如：

- 在筹备2007年国际板球理事会西印度群岛板球世界杯的过程中，加勒比共同体各国总理在世界杯期间将九个主办场地指定为“一个国内空间”，这样人们在这些国家之间旅行就无需海关和移民部门经办手续。另外，在赛事期间，不要求个人取得每个国家的入境签证，而是设立了单一的加共体签证。[102]
- 同样，在瑞士和奥地利主办的2008年欧洲杯期间，创建了简化的签证程序，允许个人持单一签证进入这两个国家。不过，由于瑞士不是欧洲联盟成员，仍需进行边境管制。在2008年欧洲杯期间，签订了一项临时协议，建立由两国人员组成的联合边境巡逻队。
- 对于2026年国际足联世界杯™，联合申办方（加拿大、墨西哥和美国）表示，将成立一个工作组，负责在游客获得签证后采用多国球迷身份识别系统，以便采取跨境运输、移民和国际流动方面的措施。[103]

6 协调统一与安保安排有关的媒体和传播政策

应持续采取积极的传播和媒体策略，对安全和安保措施进行宣传，这是共同主办赛事取得成功的关键。主办国的警务机构应与政府机构、体育组织、支持者团体和媒体等各类组织密切合作，制定实施全面而协调一致的策略。

有效的策略将为各方、特别是当地社区和参加赛事的游客提供重要的安全和安保信息，包括计划实施的安保筹备工作和措施、旅行建议、场馆进出路线、适用立法以及预先确定的可接受的行为尺度。

102 见https://www.espncricinfo.com/story/dehring-historic-caricom-measures-for-icc-cwc-2007-252746。

103 见https://resources.fifa.com/image/upload/2026-fifa-world-cup-bid-evaluation-report.pdf?cloudid=yx76lnat3oingsmnlvzf。

7 组织考察访问，分享实践经验

建议进行考察访问，以便为未来的组织者提供关于安保行动的实用深层知识。考察访问可以是定期赛事安保方案的一部分（如欧洲足联欧洲杯锦标赛的情况），也可以单独安排。例如，2016年，香港警察部队的代表参加了对法国国家警察的考察访问，讨论反恐怖主义战略、大型赛事的安保规划、公共赛事的警务工作和内部安保事项。访问期间，重大体育赛事部际代表团团长和反恐协调股副股长就举办国际足球赛事的良好做法和挑战交流了经验重大体育赛事。[104]

8 协调统一可跨境适用的公私伙伴关系

赛事组织者在为共同主办的重大体育赛事作出安排时，也应探索跨境适用公私伙伴关系的可行性。例如，招待行业的安保职能通常可由私营公司履行。赛事组织者应牢记聘用私营提供者的跨境挑战，例如，服务提供者是否有国内业务和相关许可证，相关政府利益攸关方是否同意聘用某些私营提供者。在涉及安保要求的技术层面和特定技术设备跨境流动的挑战时，也应考虑到相同的因素。尽管所有这些领域都存在挑战，但通过妥善的预先规划，针对公私伙伴关系的统一协调办法应成为顺利开展重大体育赛事安保行动的无缝流程。

104 见https://www.police.gov.hk/offbeat/1074/eng/4597.html。

十. COVID-19对重大体育赛事安全和安保的影响

COVID-19大流行造成的经济负担

在疫后的世界里，申办和主办重大体育赛事可能会面临更多风险，东京奥运会的情况就是如此。原定于2020年夏天举行的奥运会被推迟到2021年7月，但赛事规模可能缩小。在本报告编写之时（2021年4月），仍然存在许多不确定因素。COVID-19大流行造成的经济、社会和医疗负担可能会影响未来多年重大体育赛事的申办和安保要求。

自第一次世界大战末期暴发西班牙流感以来，国际社会从未见过像目前的冠状病毒（COVID-19）大流行这样严重的突发公共卫生事件。由于围绕冠状病毒的高传播率存在许多不确定因素，COVID-19大流行和随即实行的封锁对每个人的生活方式都造成了严重限制，并给包括体育界在内的全世界带来了前所未有的挑战。在编写本报告时（2021年4月），全球已有约1.3亿人感

染该病毒，210个国家和地区的270多万人因此失去生命。[105] 虽然世界卫生组织（世卫组织）以及区域和国家卫生与疾控部门正在监测并试图控制大流行病的进程，但到2021年4月，疫苗仍未得到普遍接种。[106]

通常需要8到13年或更长筹备时间的那类重大体育赛事的规划者很容易作出的一种假设是，等到举行“他们自己的”重大体育赛事时，一切都将已经恢复正常。然而，对于那些在几年前成功申办并计划在不久的将来举办赛事（如日本夏季奥运会）的主办方而言，情况则完全不同，“等待观望”的方法并不可行。推迟赛事和重新安排时间会带来特有的问题和成本。然而，只要没有普遍推行COVID-19大规模疫苗接种，那么即使重新排期的赛事得以举行，组织者也必须采取非常谨慎的预防措施并作出特别安排。

联合国经济和社会事务部[107]与世界卫生组织[108]提供了关于预防措施和安排的现成指南。世卫组织还设有专门处理大型集会相关挑战的特别事务股，负责向国际体育运动联合会提供支助。世卫组织目前提供的部分指导文件如下：

- 世卫组织，关于COVID-19背景下大型集会的主要规划建议：临时指南，2020年；[109]
- 世卫组织，体育运动联合会/体育赛事组织者在COVID-19背景下规划大型集会时的考虑因素，临时指南，2020年；[110]
- 世卫组织，大型集会（体育赛事）风险评估，2020年。[111]

所有重大体育赛事组织者现在都必须作出大量额外的努力，探讨和了解组织重大体育赛事与灾害防备和管理之间的联系。重大体育赛事的规划和筹备工作比以往任何时候都更需要纳入增强韧性的内容。

COVID-19大流行对全球社会造成的影响突出表明，重大体育赛事的主办方必须将危机和灾害应急规划纳入其筹备工作。

105 截至2021年3月28日；见https://www.ecdc.europa.eu/en/geographical-distribution-2019-ncov-cases。

106 https://www.bbc.com/news/world-56237778.

107 参阅“我们将帮助全世界在COVID-19之后变得更加强大。”联合国经社部｜联合国经济和社会事务部；见https://www.un.org/development/desa/en/covid-19.html。

108 见https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance-publications。

109 见https://www.who.int/publications-detail/key-planning-recommendations-for-mass-gatherings-in-the-context-of-the-current-covid-19-outbreak。

110 见https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331764/WHO-2019-nCoV-Mass_Gatherings_Sports-2020.1-eng.pdf。

111 见https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/points-of-entry-and-mass-gatherings。

十一. 遗产考虑因素

安保遗产的一个定义是："为盛大体育赛事制定的一系列有形和无形安保战略与架构以及这些赛事带来的（积极和消极）影响，它们在赛事结束后仍将具有重要意义"。[112] 除此定义之外，本章还对Giulianotti和Klauser（2010年）提出的重大体育赛事安保遗产的分类稍作修改，并在此基础上探讨与重大体育赛事相关的五类安保遗产，分别是：[113]

112 Preuss, H. (2007b), 'The conceptualisation and measurement of mega sport event legacies', Journal of Sport & Tourism, 12(3-4), pp. 207-228.

113 参阅Giulianotti, R. and Klauser, F., "Security Governance and Sport Mega-events: Toward an Interdisciplinary Research Agenda"； 见https://www.semanticscholar.org/paper/Security-Governance-and-Sport-Mega-events%3A-Toward-Giulianotti-Klauser/aeaeb821bfbda2a7914082b98679cb0e845a16bc。这些作者建议分为以下六个类别：1. 技术；2. 做法；3. 政府政策和新立法；4. 外部强加的社会变革；5. 社会和跨社会关系的普遍变化；6. 城市改造。

1. 技术、基础设施和实践
2. 国际和机构间合作与公私伙伴关系
3. 政府政策和新立法
4. 社会转型和跨社会关系的变化
5. 城市复兴。

1 技术、基础设施和实践

重大体育赛事可以成为在大型城市中心开发安保技术的平台，例如为举办赛事而安装新的交通系统和其他监控系统。如下文信息框所示，重大体育赛事为此已被公认为引入新安保系统（如闭路电视网络）的“实验室”。

同样，重大体育赛事可以成为开发城市或国家安保基础设施的理想平台。与此密切相关的是场馆的选择、现有基础设施的适应能力以及决策者利用城市部分地区举办重大体育赛事的政治意愿。因此，在探索阶段评估城市的相关基础设施和场馆将是一个重要步骤，但始终要关注这些决定对安保产生的影响。

相比之下，在缺乏前瞻性规划和愿景的情况下，一个城市可能不得不从零开始修建场馆和系统，为此建造的临时基础设施可能在赛事生命周期结束后便失去作用。

2 国际和机构间合作与公私伙伴关系

重大体育赛事必然会成为加强国际对话、促进机构间合作以及与私营部门开展更广泛接触的平台。所有这些要素都包含内在的安保因素，而其中哪些要素将成为重大体育赛事的安保遗产，则取决于政府官员及当地私营部门合作伙伴的进取精神。

在重大体育赛事过程中建立的安保网络可继续增进战略伙伴关系、知识交流和专业知识，用于解决持续存在的安保问题。同样，这可能促成新的思维形式，以应对新出现的威胁，并成为未来赛事主办方商讨的要点。同样，公共和私营部门经营者可采用行之有效的模式和方法交流信息，在此基础上提出的最佳做法可作为经验教训适用于未来体育赛事的组织工作。

3 政府政策和新立法

关于法律和体制框架的第五章解释道，重大体育赛事往往是引入新政策和立法的平台，同时也是在某些问题上采用国际标准和遵守适用的国际法律文书的契机。可借此机会引入旨在处理社区警务问题和安保工作的特定立法（如2014年在巴西举办的国际足联世界杯™），或使东道国承诺遵守国际人权标准。重大体育赛事还可促成新的社区相关法案出台，这些法案早就应该出台或正在制定中，本指南的其他部分对此进行了探讨。这些赛事还可成为各国情报机构加强跨界合作的起点。

从法律角度来看，当涉及到安全问题时，可利用组织重大体育赛事的契机实现下列目标：

- 在机构间和国际合作方面形成良好做法；
- 根据国际标准加强法律和体制框架，并加强旨在保护人权的警务和司法示范系统；
- 充实公私合作领域的实践；
- 分享国家和国际两级的良好做法；
- 为增进政府机构与政党之间的合作创造平台。

在采用国际规范和遵守国际人权标准方面，可以借助每次重大体育赛事的机会树立良好做法典范，将基于人权的方法纳入安保政策和行动的设计、执行、监测和评价工作，以此：

- 向国际社会发出强有力的讯息；
- 提高公民对安保问题的认识；
- 加强系统的整体韧性；
- 宣传体育运动、主办方和赛事赞助商的正面形象；
- 通过展示政府对公民及其人权的尊重，为预防暴力极端主义做出贡献；
- 产生能够改善和增强参与国人民权能的遗留影响。[114]

114 根据欧洲联盟委员会等机构，2018年。

4 社会转型和社区间关系的变化

重大体育赛事稍纵即逝，但其产生的影响经常不会消失。在任何特定城市地区为举行重大体育赛事开展的安保工作也会在东道国环境中留下可供传承的理念和做法，对当地今后的安保工作产生影响。这些遗产和“赛事软机制”遗产都会传承下来，后者包括立法、知识和做法，可能会影响当地未来多年内采取的安全和安保措施。

将当地社区纳入重大体育赛事规划工作而营造出的友好氛围构成一种社会资本，可以持续很长一段时间。

重大体育赛事可以提供机会，增强社会中贫困弱势阶层的权能，并抵御弱势青年暴力激进化等威胁。伴随重大体育赛事而产生的工作机会、就业培训、基础设施改善、金融投资和利润分享方案可以为处境不利社区中的成员改善经济和社会前景。更直接的活动也可发挥作用：在2010年国际足联南非世界杯™期间，国际足联组织了一场足球比赛，当地青年可以在一个安全和充满乐趣的环境中进行友好和公平的竞争，体验重大体育赛事的氛围。此外，其他非政府组织通过提供免费的艾滋病毒检测和其他社区服务，向该赛事提供支持。这种经历可以对青年，包括对一些可能容易受到激进化或犯罪影响的青年产生积极、持久的结果。

5 城市复兴

组织重大体育赛事可以成为促进城市发展或复兴的起点。清理贫民窟，再加上为受影响的人提供替代住房，可以为当地社区带来持久的遗产。

建议

遗产考虑因素

- 确保专为重大体育赛事落实的战略、基础设施、政策和体制安排在赛事结束后继续具有重大意义，为社会和经济带来积极、系统性的影响；
- 在规划阶段，尤其要考虑如何设计和实施全面的安保相关措施和安排，以期：
  - 根据国际标准加强法律和体制框架；
  - 进一步发展城市或国家的基础设施，包括改造升级设施、场馆、交通系统和相关安保组成部分；
  - 在从重大体育赛事中获得的初步伙伴关系经验的基础上，加强政府机构与私营部门之间的关系；
  - 将基于人权的办法纳入安保政策的设计、实施、监测和评价工作；
  - 为处境不利社区的成员改善经济和社会前景，特别要利用重大体育赛事创造的就业机会；
  - 促进城市发展或复兴。

词汇表

活动人士联络人	积极主动地与活动人士的领导人探讨抗议或示威问题的警务联络官。他们通过制定抗议准则和规则来管理预期。
事后报告	描述对事件的响应情况以及与事件期间卫生或安保系统响应性能相关的调查结果的文件。
机构	在体育场内外筹备和实施与重大体育赛事相关的任何安全、安保或服务措施方面负有宪法、立法、监管或其他责任的任何公共或私营机构。
大数据网络	对大量数据的收集、分析和使用，这些数据通常来自非结构化、或大多不受监管的各种来源。
双边协议	在两个国家之间、或与主办方有职能关系的两个组织之间达成的协议。

生物鉴别身份核查	一个有效工具，可以抵御嫌疑人分子企图利用伪造旅行证件进行国际旅行的威胁。利用指纹、数字照片或其它生物识别能力，例如基于人工智能的面部识别。
生物识别技术	通过测量具有个体差异的生理或行为特征（如行走方式、指纹、面部、虹膜、视网膜或耳部特征）来识别个人身份的自动化手段。
生物恐怖主义	故意使用微生物、毒素、遗传物质或来自活生物体的物质造成死亡或疾病。
边境管理	执行与授权人员和货物流动有关的措施，同时通过查明证件欺诈、走私、贩运和相关犯罪的责任人，防止未经授权的流动。
僵尸网络	僵尸网络这一术语可理解为："已被恶意软件（计算机病毒）感染的计算机网络"。这种受损计算机（"僵尸"）的网络可以被激活来执行特定动作，例如攻击信息系统（网络攻击）。这些僵尸可以由另一台计算机控制，受损计算机的用户通常对此并不知情。这台"控制"计算机也被称为"指挥控制中心"。网络犯罪公约委员会指导说明2。
内阁委员会	监督政府政策、支出和立法，由负责向重大体育赛事提供政府服务的内阁部长组成。
能力	安全规划人员可支配的人力、物力和技术资源。
能力建设	在共同感兴趣的部门或领域加强合作和能力的过程，通常是通过分享知识、技能、设备、工具和技术等其他资源。
变化控制协调人	评估成本和资源要求所需变化的各个方面、并与受影响的其他规划者进行联络的人员。
指挥与控制行动构想	在明确界定的责任范围内，通过适当的指挥系统，对分配和派遣的人员和设备统筹和有组织地行使权力和提供指导，以完成任务。
遵守或解释机制	将自愿遵守与涉及法律义务（法律、法规或上市规则）的公司治理法规相结合，以宣告遵守法规或解释偏离法规的情况。最早用于联合王国。
制约	限制和调节可应用能力的数量或范围的可量化因素。
应急计划	后备计划，旨在管理正在进行的赛事期间对安全和安保措施的修改或调整，以便作出适当反应。
受控制准入区	内围，包括体育场座位区和场内可能会有商贩和餐馆的临建区域。

公约	国家和（或）国际组织之间签订的正式国际协定。
协同边境管理	过境地点主管当局之间保持密切协调。
COVID-19	一种由冠状病毒引起的高度传染性疾病，主要通过呼吸道飞沫传播，但也可在接触物体或污染表面时传播。典型症状包括发热、咳嗽、嗅觉丧失和呼吸急促。截至2021年初，210个国家和地区超过1.37亿人受到影响，约270万人死亡（截至2021年4月）。
关键信息基础设施	互联的信息系统和网络，若其服务中断或遭到摧毁，则将对公民的健康、安全、安保或经济福祉，或对政府或经济的有效运作产生严重影响。
关键基础设施	对维持重要社会功能（特别是与卫生、电力、通信、国家安全以及金融和经济机构有关的功能）至关重要的资产、系统或其一部分，若其服务中断、遭到蓄意破坏或摧毁，则将对政府和（或）社会的运作产生深远影响。
人群管理	为确保重大体育赛事期间秩序井然而采取的措施，旨在保护观众、运动员、政要和工作人员免受身体伤害。
人流聚集场所	根据预测，大量人员容易前往的地点。
网络攻击	个人、团体或秘密国家行为体出于破坏、勒索、欺诈、名誉损害或其他目的，蓄意破坏目标组织或赛事的信息系统的恶意企图。
网络恐怖主义	借助计算机和互联网实施的暴力行为，目的是煽动恐惧、造成伤害及推动实现政治、意识形态或宗教目标。
数据保护	为防止未经授权使用通过计算机和互联网存储或传输的私人或官方信息而设计和（或）采取的措施。
交付成果	作为项目结果或产出交付给客户的有形或无形的货物或服务（例如报告、计划、安保安排）。
灾难	破坏正常生存条件并造成一定程度的痛苦和损失、对受影响社区的应对能力提出挑战的自然或人为事件。
歧视	不作为或作为，进行不合理的区分，导致基于种族、阶级、肤色、族裔、性别、语言、宗教、政治见解、民族或社会出身、出生或其他身份等理由对个人的排斥和限制。歧视导致所有人在平等基础上承认、享有或行使人类依法享有的所有权利和自由受到损害或剥夺。

分布式阻断服务攻击	通过大量互联网流量使目标服务器难以招架、服务或网络或其周边基础设施，从而中断目标服务器、服务或网络的正常流量的恶意企图。
埃博拉	由埃博拉病毒引起的出血热，特点是出现高烧、严重的胃肠道不适和出血。它主要通过人体体液传播，具有高度传染性，平均一半的感染者死亡。
紧急情况	需要立即采取行动的突发事件，或为避免影响人类健康和/或安全的意外情况而暂停正常程序并采取非常措施的状态。
应急管理	管理社区面临的风险和特殊情况所造成事件的一系列措施。
应急计划	国家或地方当局/组织者为处理在重大体育赛事场馆或其附近发生的重大事件而制定和执行的一系列措施。
赛事交付主管部门	综合性高级政府部门，负责确保设施和基础设施及时建成并在赛事运行期间投入使用。
探索阶段（申办前）	潜在申办人收集与成本和效益相关的信息、以便初步决定是否继续提交申办请求的阶段。
面部识别	一种基于摄像机的工具，用于从视频监控录像中识别个人（特别是已知的闹事者和罪犯）。
汇总中心	各利益攸关方的协调中心，负责接收和合并公开来源信息和秘密情报流，并对其进行分析，以识别和应对威胁。
良好做法	在一种情况下被证明是成功的实践或行动方法，可以转用于其他背景下的类似情况。
善治	以高效、负责和透明的方式处理公共事务和管理集体资源。
流氓行为	在体育赛事尤其是足球比赛中与其中一个参赛队伍有联系的观众群体实施的破坏性和扰乱秩序的行为，这些观众通常是年轻人且经常是醉酒者。
主办方	负责组织重大体育赛事的实体或主管部门。可指城市、地区或国家政府或组织机构。在大多数情况下，东道国政府是指公共部门实体，而主办方组委会则指私人实体。
主办城市保证	主办城市在申办阶段向国际体育运动联合会作出的涉及赛事有效交付和运作的承诺。

主办协议	国际体育运动联合会与主办方签署的协议。
信息交流	个人、公司和组织相互传递信息的行为，尤其是以电子方式传递，或使他们可以传递信息的系统。
信息管理系统	用于在利益攸关方之间创建、传送、管理、存储和检索计划、信件、地图、行政或工资单明细等内容的计算机硬件和软件系统，用于支持赛事和形成历史记录。
信息共享	跨组织交流共同感兴趣的信息。
统筹办法	高层规划战略，实施该战略可汇集多个规划和执行机构，携手准备取得共同的成果。
统筹规划	根据各利益攸关方的投入编写联合成果的结构化和标准化框架。
阻截区	体育场馆的周边或外围，必要时可在此观察和阻止行人和/或车辆通行。
国际代表团	其他国家前来参加重大体育赛事的人员团体，包括参赛运动员和支助人员（教练、教员、行政人员），往往因其官方身份而享有专门特权。
互操作性	不同来源的仪器可以跨越技术和其他障碍相互通信，通过同步实现无缝交互。
联合业务规划小组	由来自主要安保规划机构的中层规划人员组成，由牵头安保机构负责管理。
牵头安保机构	负责交付赛事安保一揽子方案的主要机构。牵头安保机构负责监督伙伴安保机构。传统上，国家警察局充当牵头安保机构，确保规划始终侧重于战略方向，但其他机构也可被指定为牵头安保机构。
遗产	因举办一次令人难忘的重大体育赛事而发展和保留的有益而宝贵的资产或能力。
特别法	管辖特定主题事项的特别法。在某些情况下，通常是在国家范围内，特别法优先于其他（更早的）现有一般法。
当地组委会	负责组织、筹划和主办重大体育赛事的官方认可机构。
多边协议	三个或三个以上国家之间关于经济、法律、军事或其他事项的协议。
多部门	涉及多个部门；还指从各种角度解决问题的方法。

行动指挥架构	规定重大体育赛事期间安全和安保行动指挥权力的架构，包括正常行动、事件指挥和权力移交规程。
业务计划	由单个单位或集体制定的赛事期间行动交付计划。包括常规活动的标准作业程序。
备选方案分析	在计划阶段评估可取得预期结果的一切可能途径的做法。
组织的相互依赖性	一个单位的行动（或不行动）对共同产生联合产品（如重大体育赛事）的一个或多个其他单位的运作产生（负面）影响的情况。
规划部分	规划结构的一部分，有其自身的特点，需要以协调一致的方式将其纳入更大框架，确保取得成功的结果。
准备就绪	在志愿或专业单位的规划和实践（培训）的基础上，采取积极主动和先发制人的措施，以减少风险和威胁，如果事实证明这还不够，则通过一系列旨在加强准备和韧性的预防措施，减少意外事件的负面影响。
预防	采取措施消除不良发展的原因或阻止不良情况的发生；通过抑制、劝阻或威慑潜在的恶意行为体以及创造使有害活动更加难以进行的环境，减少个人或集体伤害或损害的社会和技术安排。
私营安保	得到许可履行某些维护公共秩序职能的商业企业聘用训练有素的人员（通常不携带武器、没有逮捕权），使其在官方警察部队的管理监督下，在重大体育赛事期间履行特定职责。
公共卫生安全	为尽量减少个人和群体在面对危及福祉的已知健康危害时的脆弱性，而必须主动和被动开展的活动。
责任和问责矩阵	一种项目管理工具，将责任分配给组织中的各方/合作伙伴，并让他们负责完成任务或为推动项目的整体进展提供交付成果。
限制准入区	公众进出最受限的区域，例如只有运动员/球员和某些场地维护人员、电视/媒体、比赛和场地官员、裁判员、医生、急救队、球员和安保人员才能进入的比赛场地。
风险评估	通过评估给定的风险水平并将其与预先确定的标准、目标风险水平或其他标准进行比较，确定当前或未来特定情况下的风险水平的过程。
风险管理	查明、应对和减少与自然灾害和人类活动有关的各种风险的系统性办法。

法治	支持所有公民在法律面前一律平等、确保政府不会恣意妄为、以及更普遍地防止任意使用权力的机制、程序、体制、做法或规范。
安全	免受伤害或不良结果（包括健康危害或对人身完整的攻击）的状态。也可以指正常、低风险或可接受风险的情况。
安保	就重大体育赛事而言，安保概念包括旨在威慑、防止和处罚体育场内外任何暴力事件或有害不当行为的所有措施。
安保措施	旨在威慑、防止和处罚体育场内外与体育赛事有关的任何暴力事件或有害不当行为的所有措施。
安保行动	合法当局采取的行动，如逮捕危险人物或刑事罪犯，搜查和没收某人可能携带的武器，以及调查某一事件。
安保规划	包含设计、实施、监控、审查和改进做法的活动，以便为计划举行的赛事创造安全有保障的环境。
高级执行团队	来自政府和主办组委会的赛事主要利益攸关方的负责人。
服务	服务的概念涵盖使所有人享受重大体育赛事并受到欢迎的所有措施，其范围不仅包括体育场，还包括观众和支持者在赛事之前、期间和之后聚集的公共场所。
服务措施	使所有人享受赛事并受到欢迎的所有措施。
软目标	大量人员可轻易进入、但因安保或保护措施有限而容易受到攻击的地点和场所。
体育外交	政府有意识、战略性地利用体育赛事为本国创造有利的国际形象，即“通过其他方式延续政治”，体育、民族主义、外交和商业因此变得密不可分。
观察人员	通过实时收集关于观众和支持者群体的相关信息和情报来支持警务行动的人员。
利益攸关方	观众、当地社区或其他有关各方，他们没有立法或监管责任，但可以在体育场内外帮助确保重大体育赛事的安全保障和舒适性方面发挥重要作用。
标准作业程序	关于工作人员如何执行日常任务和活动的详细书面说明。

管理者	赛事管理部门雇用的私营安保和服务提供商。他们协助观众，回应投诉，对事件和紧急情况作出反应，并根据需要为警察和应急服务部门提供帮助。
系统投入	若以井然有序的方式汇集这些贡献，便可构成战略组合，实现预期目标。
系统建设	系统建设包含三大要素。这些系统由本身也就是系统的子系统构成；其组成部分包括相互作用和/或相互依赖的过程或活动；旨在实现特定的目标和目的。系统由投入、过程和产出组成。
目标受众	筹备活动的对象群体。就重大体育赛事而言，这一群体可包括来自内政部/安全部/公共秩序部/体育部、国际、大洲和国家体育运动联合会、申办委员会或当地组委会的政策制定者、决策者和规划负责人，具体视赛事目标而定。
内阁委员会	高级别政府委员会，成员包括负责赛事相关资源、授权和服务的部长。
条约	各国或国际组织之间缔结的受国际法管辖、并具有法律约束力的国际协定，不论其载于一项单独文书还是两项或以上相关法律文书内。
统一指挥中心	重大体育赛事中的行动指挥中心，涵盖所有主要的安全和安保服务提供者，包括来自公共和私营部门的主要安保利益攸关方。
车辆和行人筛查	在任何车辆（服务、团队或官员）或行人进入控制准入区之前进行的目视管理或实物管制过程。
来访警察	来自重大体育赛事组织方以外国家、身穿制服的警察部队，受邀陪同运动员、球员、公职人员或贵宾。

附件

阿根廷

法律和体制框架

布宜诺斯艾利斯足球赛事综合制度

过去几十年来，阿根廷和其他国家一样饱受足球流氓问题的困扰。十八(18)个主要体育场经常举办重大体育赛事，而球迷暴力和流氓行为持续构成威胁。为了减轻这一威胁，该国通过了若干法律和条例，从将具体行为定为刑事犯罪直到建立全面制度，这一决定对创建最新框架以保护国际重要体育赛事产生了积极影响。

2017年，政府批准了布宜诺斯艾利斯自治市足球赛事综合制度。新法律侧重于安保方面，如观众和参与者的人身安全，以及减轻流氓行为和球迷暴力的对策。然而，综合制度并未根据《圣但尼公约》载入的服务方面内容，作出旨在保持愉悦气氛、使人们享受赛事和感到舒适的规定。2016年建立的布宜诺斯艾利斯自治市综合安保系统为2017年推出的综合制度奠定了基础。

在组织青年奥运会（2018年布宜诺斯艾利斯青奥会）期间，布宜诺斯艾利斯安全部发布了关于这一重大体育赛事私营安保工作的第179/ISSP/18号决议。[115] 该决议批准成立一个工作组，旨在发展能力及制定措施和政策，以加强青奥会期间的主要安保工作。特别值得一提的是，工作组开展的努力基于足球赛事综合制度和布宜诺斯艾利斯自治市的综合安保系统。

澳大利亚

安保规划系统

计划类别

实例——澳大利亚保护人群密集场所免遭恐怖主义袭击的战略，2017年
保护场馆和公共场所免遭恐怖主义袭击的强有力计划应包括下列要点：

- 在政府和私营部门之间建立牢固、可持续的伙伴关系；
- 推动加强信息共享；
- 实施有效的实体安保防护措施；
- 增强韧性。[116]

遗产考虑因素

最重要的遗产之一是从以往重大体育赛事中吸取的经验教训。例如，国际足联女足世界杯™的一名代表在接受采访时承认，澳大利亚在申办2023年世界杯时对安保问题的介绍非常具有说

115 见https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/ck_PE-RES-MJYSGC-ISSP-179-18-5464.pdf。

116 Australia-New Zealand Counter-Terrorism Committee. “Australia’s Strategy For Protecting Crowded Places From Terrorism.” Australian National Security, 2017；见https://www.nationalsecurity.gov.au/Securityandyourcommunity/Pages/australias-strategy-for-protecting-crowded-places-from-terrorism.aspx。

服力。澳大利亚和新西兰赢得2023年世界杯主办权的部分原因是，澳大利亚曾在2015年主办了亚洲杯。

巴西

重大体育赛事安保的基础

正确估算安保费用

为特定重大体育赛事或明确为处理一般体育安保问题而通过的法律在一定程度上可能会减损现有法律和条例（作为特别法），但前者的首要作用是作为一个协调工具，确保顺利适用现有国家法律下已有的法律和机构权力。例如，东道国可能希望避免因零散或重叠的法规而危及重大体育赛事筹备工作的情况。又例如，若难以确定应由哪个机构负责体育场馆以外区域的卫生服务，便可能会出现这种情况。这可能会造成组织上的摩擦，而颁布一项关于重大体育赛事的总括性法律可以避免这种摩擦。

例如，巴西关于2013年国际足联联合会杯和2014年国际足联世界杯™[117]的法律设立了一个特别制度，以协调所有安保和组织事项。同样，巴西政府为筹备巴西奥运会通过了2016年里约战略，[118] 旨在以谨慎和对球迷友好的方式保障安全。该战略涉及与公共安全、国防和情报有关的所有服务，这些服务被认为是保证当地民众、游客和奥运会参与者享有安全与和平的环境所必需的，可确保在重大体育赛事的组织和实施工作中没有相互矛盾之处。

法律和体制框架

专为重大体育赛事出台、旨在加强现有法律框架的战略和法律

巴西在2014和2016年分别举办了两届重大体育赛事：国际足联世界杯™以及夏季奥运会和残奥会。鉴于巴西现有的社会紧张局势，即街头暴力和犯罪频频发生，该国在保障观众、参与者及参与组织和实施这两项重大体育赛事的所有其他人员的安全方面遇到重大挑战。为此，巴西颁布了具体法律，其中规定了责任归属，使执法和军事力量能够在重大体育赛事的特定背景下有效运作。

117 见https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1032211/lei-12663-12。

118 见http://www.rededoesporte.gov.br/es/presskit/archivos/fact-sheet-seguridad。

2014年，国防部批准了MD33-M-10号文件“法律和秩序保障(Garantia da Lei e da Ordem)”，[119]其中界定了军事力量的行动范围。该政策文件包括上文提到的几项国际标准，如协调与合作措施、信息交流以及分享情报和有效沟通的综合办法。

巴西政府还通过了一项关于2013年国际足联联合会杯™和2014年国际足联世界杯™的法律，[120]用于在主办这些重大体育赛事期间设立特别制度。在体育场内和邻近地区的安保方面，该法参照了《私营安保机构联邦警察法规》，其中对私营安保的所有方面作出规定。[121] 巴西政府针对奥运会通过了2016年里约战略。[122] 该战略涉及与公共安全、国防和情报有关的所有必要服务，旨在保证为奥运会游客和参与者提供安全和平的环境。

实例——“保护巴西”

“保护巴西”是一款为平板电脑和智能手机开发的应用程序，旨在帮助查明和通告重大体育赛事背景下侵犯儿童权利的行为。这款应用程序于2013年推出，在2014年国际足联巴西世界杯™和2016年里约奥运会关于保护儿童和青少年免遭身体暴力、童工境遇、性剥削、忽视和歧视的活动中，对应用程序进行了广泛宣传。

资料来源：“保护巴西”。拯救梦想，http://savethedream.org/2019/06/30/proteja-brazil/

加拿大

重大体育赛事安保的基础

领导力和愿景

本组织认为必须实现的价值观应在早期阶段确定。应将组织核心价值观纳入整个赛事的任务说明和行动方案，以便安保机构等所有组织团体都能根据各自的任务调整其战略。因此，重大体育赛事的安保任务应被纳入重大体育赛事的广泛愿景，并与组织核心价值观保持一致。

例如，2015年泛美运动会安保功能区的任务说明是：“为举办2015年泛美运动会/泛美残疾人运动会提供安全有保障的环境，同时为运动员和参与者提供开放、无障碍的真正体验；目标是

119 见https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2014/mes02/md33a_ma_10a_gloa_2eda_2014.pdf/view。

120 见https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1032211/lei-12663-12。

121 见https://www.gov.br/pf/pt-br。

122 见http://www.rededoesporte.gov.br/es/presskit/archivos/fact-sheet-seguridad。

尽量减少对居民、企业和游客的干扰”。同样，与泛美运动会交通职能有关的任务说明是，“将为所有获得认证的运动员和官员提供安全、有保障和可靠的交通服务，确保在所有住宿和运动会场馆之间及时接送”。[123]

安保规划系统

2010 年温哥华冬季奥运会和残奥会私营安保服务

私营安保人员在重大赛事牵头警察机构的监督下，在世界各地的重大体育赛事中履行某些职责，这已成为一种常见现象。事实证明，利用私营安保可成功补充牵头警察机构及其警察和军事安保伙伴的职能。这么做使官方安全部队能够专注于其核心安保任务，并在赛事期间提供更加高效的安全保障。[124] 私营安保干事以及管理者和安保志愿者则成为支持重大体育赛事安全和安保任务的“力量倍增器”。

实例——奥运会和残奥会以及泛美运动会和泛美残疾人运动会中的私营安保

在奥运会和残奥会以及泛美运动会和泛美残疾人运动会等重大体育赛事中，利用私营安保成功执行了下列任务：

- 门票和资格认证（观众和游客控制系统）；
- 场馆和运动员村的门禁；
- 招待活动的准入系统；
- 行人筛查区的筛查职能（行李、手提包和背包的检查搜索设备、搜身棒）；
- 出入证发放和控制；
- 在指定场所或地区巡逻；
- 监控并响应入侵和安全警报。[125]

123 Let’s GO! Toronto 2015 Pan Am / Parapan Am Games Strategic Framework for Transportation Version 4.2 – February 2014, Volume 1, pg. 3, Queen’s Printer for Ontario； 见http://www.mto.gov.on.ca/english/panam-games/pdfs/strategic-framework-for-transportation-volume-1-en.pdf。

124 Addressing the role of private security companies within security sector reform programmes； 见https://www.files.ethz.ch/isn/39540/PSC_report.pdf。

125 《关于使用私营安保公司的武装安保服务的准则》，见https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Mercenaries/WG/StudyPMSC/GuidelinesOnUseOfArmedSecurityServices.pdf。

实例——2010 年温哥华冬季奥运会和残奥会的私营安保服务[126]

该私营安保服务提供商签订了合同，为 2010 年冬季奥运会提供多项赛事服务。订约人与加拿大皇家骑警综合安全股、加拿大公共工程和政府服务部以及温哥华组委会建立了公私伙伴关系并开展合作。订约人为奥运会赛事服务方案、资产保护方案和奥运会安保筛查服务提供了全套私营安保服务。总体范围涵盖超过 35 个场馆、400 名管理人员和 12 000 名赛时工作人员。

私营安保合同：简要情况

- 26 个场馆、350 个执勤日 (24/7)
- 100 000 以上班次的协同时间表
- 约 60 000 次出勤（交通）/ 高峰日 2 150 次
- 发放 72 000 余件个人制服
- 高峰日部署 5 200 名工作人员
- 筛查 200 万人
- 提供每天 16 小时的培训，每周 7 天，为期 5 个月
- 收到 7 500 份简历，招聘 300 多名全职管理人员
- 审查 20 000 份其他申请
- 60 000 个床夜
- 1 000 个无线电设备
- 180 000 份餐食
- 合同期限：11.5 个月

赛时工作人员征聘

- 征聘起始日期：2009 年 7 月 25 日
- 法语——628 名法语流利人员
- 从国外征聘——1 150 人

126　资料由加拿大 CSC 公司总裁兼首席执行官 Stephen V. Mirabile 提供。

- 第6 000次录用：2009年11月17日
- 第一民族——550名工作人员
- 平均年龄：36.6岁（女性）和37.4岁（男性）

成果

- 与综合安全股/公共工程和政府服务部/温哥华组委会建立了积极的工作关系（注：各方有共同目标）；
- 没有出现重大安全事故：2010年温哥华奥运会当时拥有加拿大最大的私营安保队伍；
- 统筹业务规划和报告的成功模式；
- 协调一致的传播和公共关系战略；
- 成功的征聘、培训、发展和支持方案。

传播策略

社区关系小组

社区关系小组应在综合安保传播小组与所有利益攸关方/外部各方之间建立信任、相互理解和尊重的关系。社区关系小组应与受影响的社区成员积极互动，对他们进行教育，让他们了解重大体育赛事及其可能产生的影响。应创建一个社区活动人士联络人部分，以确保开展对话，承认活动人士的抗议权。应告知他们警察的预期、行动和后果。可借助社区活动人士联络人的力量，帮助落实指定的抗议区。

实例——2010年温哥华冬奥会“精神列车”被活动人士阻挡

2010年，活动人士在奥运“精神列车”（又称“Cheesy Choo Choo”）驶近多伦多时封锁了铁轨，挡住了列车，并占据了一座铁路桥。这一高度协调一致且执行到位的非暴力行动是为了声援不列颠哥伦比亚抵制奥林匹克网络、海岸萨利希人土著青年运动和温哥华消除贫困委员会，他们呼吁采取行动抵制精神列车和2010年奥运会的所有相关活动。局势一度很紧张，但活动人士联络人与警察进行了谈判，在三个半小时的封锁后，以和平方式缓和了局势，没有人被捕。[127]

127 “Departure Of Olympic ‘Spirit Train’ Met With Protesters In B.C.” Thestar.Com， 见https://www.thestar.com/news/canada/2008/09/21/departure_of_olympic_spirit_train_met_with_protesters_in_bc.html。

法国

法律和体制框架

加强保障重大体育赛事安全的国家法律和体制框架

最重要的是，东道国不仅要在“操作层面”作好准备，而且要在“法律和体制层面”准备到位。东道国可通过两种方法调整本国法律和体制框架，以满足重大体育赛事规划、组织和实施工作的多重要求：

- 各国可制定新法和（或）修正现有立法，以处理与重大体育赛事的规划和举办相关的各种安保问题；或者
- 各国可颁布一部总括性法律，专门规范即将举行的重大体育赛事或体育运动的安保工作。

前者的一个例子是2018年法国为举办2024年奥运会颁布的法律，[128] 这部法律是专为这一特定赛事而颁布的。后者的一个例子是2009年哥伦比亚颁布的关于体育赛事安保的法律。它具有广泛性和一般性，旨在管理该国举办的所有体育赛事。[129]

关于2024年巴黎奥运会的法律

法国于2018年3月26日，距奥运会开幕还有六年之际颁布了针对2024年巴黎奥运会的法律。[130] 该法涵盖与重大体育赛事安保有关的所有方面，遵循国际标准，并明确规定了负责每个事项的主管部门。其中包括在重大体育赛事实施过程中特定法规暂时失效的规定。例如，将暂停执行城市规划法的特定规定（第10条）。该法还规定，它将由后续法令予以补充，例如建立一个机构间协调委员会。该法在很大程度上参考了国家反恐战略“安保警戒计划”[131]而已升级该计划，作为对2015和2016年法国发生的重大恐怖袭击的回应。

128 见https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000036742943?r=2Xd1Gp7YbJ。

129 见https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37645。

130 见https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000036742943?r=55PGTjBBGC。

131 见https://www.gouvernement.fr/vigipirate。

安保规划系统

安保警戒计划

安保警戒计划是法国反恐战略的核心工具。该计划列出了适用于设施、建筑物和大型集会等13个行动领域的300项措施。计划基于三大支柱（警戒、预防和保护），涉及所有行为体，包括国家、地方当局、企业和公民。自2015年以来，法国优先保护软目标，包括礼拜场所和体育场馆。

传播策略

负责任运动会社会宪章

实例——2024年巴黎奥运会

为支持2024年巴黎奥运会，工会和雇主团体与巴黎市政府和奥运会组委会签署了《负责任运动会社会宪章》，以保护工人，确保具有中长期成果的社会和经济发展成为2024年奥运会遗产的组成部分。随后，政府打算振兴圣但尼地区，并为巴黎郊区居民提供机会。[132]

遗产考虑因素

技术、基础设施和实践

重大体育赛事可以成为主要城市中心发展安保技术的平台，并已被公认为引进闭路电视网络等新安保系统的“实验室”。

在最理想的情况下，重大体育赛事可以成为升级改造设施、场馆、交通系统和相关安保组成部分的平台。例如，为举办1998年国际足联法国世界杯™而建造的基础设施被用于2007年橄榄球世界杯、2016年欧洲足联欧洲杯和2019年国际足联女足世界杯™。同样，2022年国际足联卡塔尔世界杯™的组织者打算建造一些模块化体育场，在世界杯结束后可将这些体育场运往海外，在新的地点重新投入使用。在大多数情况下，可将综合安保要素转移到新的环境。

132 Charte Sociale des Jeux Olympiques et Paralympiques, Paris 2024； 见https://cdes.fr/2021/10/06/les-jeux-de-paris-2024-des-opportunites-pour-toutes-et-tous/#:~:text=Paris%202024%20organisait%20jeudi%2030,et%20des%20repr%C3%A9sentants%20de%20branches。

德国

利益攸关方合作

安保风险管理战略、双边协议

重大体育赛事安保方面的信息共享机制往往建立在与其他国家的现有关系基础之上。如果尚未建立这种关系则应在现有的国际情报交流基础设施内建立这种机制。例如，自1996年亚特兰大奥运会以来，每届奥运赛事的组织者都设立了奥林匹克情报中心，根据有100多个国家和国际组织参与的合作和信息共享协议，汇集信息和开展风险评估。国际警务机构的支持对于情报共享十分关键。

实例——2006年国际足联德国世界杯™ [133]

为支持2006年国际足联德国世界杯™，德国根据与其他36个国家签订的双边协议制定了安保风险管理战略，这些协议曾用于往届欧洲锦标赛和2004年雅典奥运会，并以针对流氓行为且不断更新的现有信息流为基础。德国还与所有参与国以及几个邻国和过境国签署了双边协议，目的是控制和限制“不良”球迷过境，以减少流氓事件。

希腊

利益攸关方合作

2004年雅典夏季奥运会安保网络：资源共享

借调警官支持东道国的警力，不仅能够扩大执法力量和能力，而且有“本国”警察在赛事现场，也会引起粉丝共鸣。这种类型的借调也可扩展到应急响应、卫生和其他安保相关部门。主办方还可受益于向国际伙伴借用的设备或技术平台。但是，每个利益攸关方可贡献的能力或资源水平不尽相同。建议参考多学科专题专家的意见和分析进行能力评估，以确定每个伙伴的能力，并为建设必要的安保能力制定路线图（见关于安保规划的第七章）。

133 Aas, Katja Franko. Technologies of In Security. Routledge, 2008.

实例——2004年雅典夏季奥运会安保网络

2004年雅典夏季奥运会的筹备工作是在多学科专题专家提供的意见和分析基础上进行能力评估的典范。当时，澳大利亚、法国、德国、以色列、西班牙、联合王国和美国这七个国家组成了奥林匹克安保咨询小组。该小组向希腊提供了协调一致的安保建议和培训，捐赠了设备，并以紧密团结和透明的方式开展工作，以解决具体的脆弱性问题，确保希腊得到尽可能充分的支持。[134]

反情报安保股

实例——希腊开展面向未来的安全机构改革

2004年雅典奥运会是9/11事件后举办的第一届奥运会，恐怖主义袭击极大地改变了重大体育赛事的安保环境。政府对希腊情报局作出改革，并设立了下列机构：

- 支持科学组织、大学和专门研究机构相互合作的研究中心。该中心研究并分析希腊情报局感兴趣的专题；
- 战略工作人员规划委员会（指导委员会），负责进行危机管理和执行政策；
- 培训局，使对工作人员的培训符合当代要求；
- 全国性问题分局；
- 国际合作局，负责改善与联盟服务部门的信息交流；
- 希腊情报局国际恐怖主义和有组织犯罪分局。

反情报安保股升级为局级部门，负责处理新的安保问题。

遗产考虑因素

社会转型和社区间关系的变化

重大体育赛事稍纵即逝，但其产生的影响不会消失。在任何特定城市地区为举行重大体育赛事开展的安保工作也会在东道国环境中留下可供传承的理念和做法，对当地今后的安保工作产生影响；这些遗产和“赛事软”机制遗产都会传承下去，后者包括立法、知识和做法，可能会影响当地未来多年内采取的安全和安保措施。

134 同上。

实例——2004年雅典奥运会和残奥会

雅典为主办2004年奥运会和残奥会改善了基础设施并从中受益，其中包括：

- 启用埃莱夫塞里奥斯·韦尼泽洛斯国际机场（2019年迎来25 500 000名乘客）
- 新建道路90公里，改善道路120公里
- 新的计算机化交通管理系统
- 新的经翻修的地下交通系统，目前每天运送100万乘客（占该市人口的20%）
- 随后几年的游客人数增加，而举办奥运会是其中的部分原因。[135]

日本

利益攸关方合作

国际合作

虽然安保相关问题牵涉到广泛的利益攸关方，但需要考虑的主要方面可以归纳为双边和多边协议、威胁风险评估、信息共享、资源共享、能力建设和技术援助、观测人员和安保网络。

加强第18届亚运会和第30届东南亚运动会安保工作的能力建设

2018年，日本通过官方发展援助向第18届亚运会东道国印度尼西亚提供了面部识别系统和行为检测系统。此外，日本通过组织“东盟-日本促进使用生物识别技术加强安保讲习班”提供了能力建设援助，旨在利用向印度尼西亚提供的系统，提高东盟成员国机场安保官员的能力。

2019年，日本政府资助的国际刑警组织“激流项目”旨在打击外国恐怖主义作战人员在东南亚的活动，国际刑警组织在此项目下向第30届东南亚运动会派出重大活动支助队，并逮捕超过25名国际通缉犯。[136]

135 “Athens Infrastructure Boosted by Olympic Games 2004.” International Olympic Committee, 19 Jan. 2016； 见https://www.olympic.org/news/athens-infrastructure-boosted-by-olympic-games-2004。

136 资料来源：日本常驻联合国代表团。

公私伙伴关系：
海外安全顾问委员会与2020年东京奥运会

可以采用多种方式来优化赞助商和其他企业利益攸关方之间的合作。建议东道国让他们尽早参与规划对话，因为这可能会带来新的视角、信息或方法，可将其纳入更广泛的安保计划。例如，全球性公司的安保文化、程序和风险评估/缓解模型可能为安保规划人员提供重要的见解。让赞助商参与早期能力评估，也有利于加强和协调安保资源。建立公私合作关系还可以促进在以往的经验或专业经验的基础上分享知识及采取最佳做法。

海外安全顾问委员会与2020年东京奥运会

在探索阶段，美国国务院海外安全顾问委员会在包容各方、井然有序的合作模式下，组织赞助组织和政府官员开展了面对面的讨论。

中华人民共和国

法律和体制框架

重大体育赛事安保的经验与实践

中国法律规定，重大体育赛事是指由某一实体或其法人组织、面向公众举办的、每场次预计参加人数超过1 000的所有体育赛事。中国政府将安保作为举办重大体育赛事的优先事项，为此将反恐怖主义措施纳入国家安全战略。根据体育赛事规模，设立了国家级安保联络机构，以加强收集恐怖主义相关情报信息的能力、知名人士的安保、场馆安保和身份检查、街道巡逻、交通管制和重大体育赛事安全活动。

中国《刑法》下其他相关法条规定了对流氓行为等扰乱秩序行为的惩罚。此外，为加强体育赛事等大型群众性活动安保，保护公民生命和财产，维护公共秩序和安全，中国政府颁布并实施了《大型群众性活动安全管理条例》。该条例旨在创建公共安保指挥系统，完善安全管理措施，规范参与者行为，规定违法行为的法律后果。上述法律法规构成了一套法律框架，为中华人民共和国境内重大体育赛事的安保和反恐怖主义活动提供了切实法律依据。

共同主办重大体育赛事

组织考察访问，分享实践经验

建议进行考察访问，以便为未来的组织者提供关于安保行动的实用洞察。考察访问可以是定期赛事安保方案的一部分（如欧洲足联欧洲杯锦标赛的情况），也可以单独安排。例如，2016年，香港警察部队的代表参加了对法国国家警察的考察访问，讨论反恐怖主义战略、大型赛事的安保规划、公共赛事的警务工作和内部安保事项。访问期间，重大体育赛事部际代表团团长和反恐协调股副股长就举办国际足球赛事的良好做法和挑战交流了经验重大体育赛事。[137]

大韩民国

重大体育赛事的政治、经济和社会层面

对主办方而言，举办重大体育赛事是项浩大工程，组织有如此国际影响力的体育赛事，其动机往往不止体育本身。

客观上很难准确估算举办重大体育赛事的实际经济成本，而且近年来许多公民对重大体育赛事越来越持怀疑态度，但不可否认的是，重大体育赛事一再在国际上发挥重要作用，有时甚至在地缘政治方面发挥重要作用。重大体育赛事还可为促进东道国内部以及整个国际社会的积极变革提供机会。重大体育赛事具有社会、政治和外交层面，为加强国际对话提供了机会。

重大体育赛事的历史还表明，主办方可利用组织重大体育赛事的机会，进行积极变革，缓解政治紧张局势，2018年平昌冬奥会便是一例，该届冬奥会拉近了朝鲜民主主义人民共和国和大韩民国的距离。

法律和体制框架

重大体育赛事安保和反恐准则

大韩民国国会颁布了《国际体育比赛支持法》，[138] 随后颁布了国家政府和地方政府开展行政和财政合作的规定。根据该法，可设立一个组织委员会，在国家或地方政府的财政援助下筹备和主办体育比赛。

137 见https://www.police.gov.hk/offbeat/1074/eng/4597.html。

138 2018年10月16日，第15812号法。

针对2018年平昌冬奥会和残奥会，出台了专门的法律和执行条例，为本届冬奥会量身定制反恐措施。为有效执行这些措施，国家反恐中心和国家情报局根据《保护公民和公共安全反恐怖主义法》（《反恐法》）共同组成了反恐怖主义对策总部，并与组织委员会、国际奥林匹克委员会和有关国家的其他机构密切联络。

至于韩国的其他重大体育赛事，韩国政府根据国际竞赛支持法成立了一个组织委员会，并与国家反恐中心和国家情报局一道设立了恐怖主义安全应对总部。

南方共同市场

在许多重大体育赛事安保专家看来，多边办法是首选。在制定安保框架时，为确保较小或经验较少的国家能受益于经验较多或富裕国家的知识、建议和资源，也必须采取多边办法。然而，由于多边合作更复杂，因此往往要比双边协议花费更多时间精力用于协商谈判。[139]

实例——多边协议：南方共同市场缔约国和联系国举办国际足球赛事的安全事项准则

2012年6月7日，南方共同市场（南共市）缔约国签署了一项多边协议，旨在促进制定公共政策准则，防止成员国国家队或体育机构之间在国际足球赛事中发生暴力行为。该多边协议还旨在正式创建参与国际足球比赛发展的主要行为体和机构之间的联系人网络，以便能够协调行动，优化国际足球赛事之前、期间和之后的安保。该多边协议还确定了交流的信息的类型，并推广了符合国家和国际标准的信息交流机制，特别是涉及保护个人数据标准的信息交流机制。[140]

139 Adhikari, S. (2019, December 23). 10+ Differences between Bilateral and Multilateral Cooperation. Public Health Notes； 见 https://www.publichealthnotes.com/10-differences-between-bilateral-and-multilateral-cooperation。

140 资料来源：智利内务与公共安全部。

菲律宾

安保规划系统

2019 年菲律宾东南亚运动会

应考虑采取多层级办法保护重大体育赛事场馆。

实例——2019 年菲律宾东南亚运动会

在 2019 年东南亚运动会期间，高级工作队与运动会组委会合作，为以下区域作出安保安排：

- 公共区包括城市、场馆区域以外的区域和交通枢纽。
- 专属区包括与赛事特别相关的商业活动区域。
- 外围区包括场馆外围，警察和保安在这里进行安全检查，开展出入控制行动。在外围区内的场馆附近确定了应急集结区。
- 内部区包括场馆外部和内部的分界线。只有持有效门票和适当证件的人可穿过分界线进入场馆，其中包括观众安全庇护区。

波兰

共同主办重大体育赛事

提前做好联合筹备工作，包括在各国政府和相关多国工作组之间达成协议

2008 年，波兰政府和乌克兰内阁签署了合作举办 2012 年欧洲杯的协议，涉及安全和安保规划。2010 年，波兰和乌克兰签署了一份路线图，明确规定 2012 年欧洲杯的筹备合作领域。合作领域包括交通连接、信息安全领域的协调和医疗支援协调。[141]

安全和安保工作组可以帮助伙伴国家制定共同或相似的安全和安保标准，提供兼容的规划、管理和业务人员培训，并建立适当的信息交流渠道。

141 Liedel, K., & Piasecka, P. (2012). EURO 2012 Security as a Joint Task of Poland and Ukraine – A Challenge for National and International Security Systems. POLISH-UKRAINIAN BULLETIN, pp. 41-54.

遗产考虑因素

超越重大体育赛事生命周期的安保措施：技术、基础设施和实践

重大体育赛事可成为主要城市中心发展安保技术的平台，使重大体育赛事成为引进新安保系统的“实验室”。

实例——2012 年波兰欧洲足联欧洲杯

2012 年波兰欧洲杯组织方为比赛实施了以下安保措施，这些措施在该重大体育赛事生命周期后依旧延续，并融入了社区和城市：

- 体育场馆及其周边反恐安保系统；
- 综合人群控制系统；
- 群众行为视听记录；
- 对管理人员的培训；
- 公共机构和市政当局使用的闭路电视系统；
- 车辆和人员识别系统。[142]

142 见 https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-207-major-events-public-order.pdf。

俄罗斯联邦

针对国际足联世界杯™和2020年欧洲足联重大体育赛事的特别法

2013年6月，俄罗斯联邦颁布了关于筹备和举办2018年国际足联俄罗斯世界杯™、2017年联合会杯、2020年欧洲足联锦标赛以及修改俄罗斯联邦单独法律条例的联邦法律。[143] 该法集成了适用于国际足联和欧洲足联重大体育赛事的规划、组织和实施工作的相关条例。该法涵盖了与重大体育赛事安保有关的若干方面，包括进入俄罗斯联邦、离境和移民登记、与执行国际足联和欧洲足联赛事活动有关的安全事项、开发通信和信息技术以及管理城市规划活动。

实例——2018年在俄罗斯联邦举办的国际足联世界杯™：配置和保障赛事系统和基础设施的必要步骤

从规划角度看，组织方应利用私营部门伙伴的最佳做法，制定并纳入适当措施，以防止或应对网络威胁。

2018年国际足联俄罗斯世界杯™受到各种网络攻击，在这些经验教训的基础上制定了更好地配置和保护赛事系统和基础设施的必要措施：

- 在赛事之前、期间和之后收集威胁情报，以评估安保形势和潜在威胁；
- 实施适当的进出控制，以管理信息流，防止对服务器和端点的任何入侵；
- 检查系统和应用程序漏洞，这有助于确定哪些地方需要实时更新或修复；
- 对承包商或支持组织进行安全合规审计和认证，以尽量减少威胁行为体可能攻击的弱点；
- 对所有人员进行网络安全基础培训，特别是负责重要系统的人员；
- 实施网络攻击应对和恢复计划，以处理事件的后果，包括最坏的情况。[144]

143 见https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=60361

144 Sporting Event Threats, 2018；见https://www.trendmicro.com/vinfo/us/security/news/cybercrime-and-digital-threats/sporting-event-threats-lessons-from-the-2018-fifa-world-cup。

安保规划

责任问责矩阵

无论何时规划涉及国际合作的赛事，都必须采取手段，尽早确定组织和个人的角色和责任以及对他们的期望，以避免误解和争议。在规划过程中，使用由所有参与者同意并签署的责任问责矩阵图表系统，有助于确定和分配具体的个人或机构的责任，使之对赛事所需的各种交付成果负责和/或接受问责（财务和服务交付）。该图表还确保对进程和关系有宏观了解，并在需要解决冲突时提供帮助。

实例——2018 年国际足联俄罗斯世界杯™

2018 年国际足联俄罗斯世界杯™期间，创建了责任问责矩阵，这是一个强调多利益攸关方伙伴关系和对话的详细矩阵。该矩阵进行了明确的责任分工，并明确了公共和私营安保公司的使用。

该矩阵包括三个支柱：

- 志愿者的作用和所需志愿者的准确数量；
- 利用公私伙伴关系处理重大体育赛事的财务要求；
- 不同利益攸关方（即公共和私营部门、联邦和地方、场馆和城市、不同安保部门之间的协调等）之间的对话，就责任分配和对每个实体的要求达成协议。[145]

志愿者——2018 年国际足联俄罗斯世界杯™：人力和物力资源

必须确定在何时需要哪些人力资源，并确定领导和管理岗位所需的专业知识深度。为重大体育赛事的业务交付确定和选择数量足够且技术熟练的人力资源是一项重要任务，需要从规划角度进行大量协调。当地组委会将管理包括受薪员工和志愿者在内人员的征聘活动。当地组委会的一部分志愿者骨干可以与安保团队共享，以适当履行相关的安保职责。2018 年国际足联俄罗斯世界杯™取得成功的一个重要因素是，受过良好训练且配合密切的大量志愿者为世界杯作出了贡献。[146]

145 资料来源：专家访谈，2020 年 4 月。

146 见 https://resources.fifa.com/image/upload/yjibhdqzfwwz5onqszo0.pdf and expert interview。

遗产考虑因素

实例——俄罗斯联邦：与体育运动联合会合作使用管理者，以促进安保（特别是人群管理）

在2018年国际足联俄罗斯世界杯™之前，俄罗斯联邦对16 500名管理者进行了人群管理培训。培训以欧洲足球比赛期间获得的经验为基础，如欧洲足联欧洲杯锦标赛、欧洲足联欧洲冠军联赛和欧洲足联欧洲联赛。[147]

卡塔尔国

重大体育赛事安保的基础

正确估算安保费用

鉴于安保相关预算规模巨大，及其对赛事总体预算和主办方经济的影响，仔细、现实地估算费用是一国自我评估其主办重大体育赛事能力的一个重要步骤。

随着新的复杂威胁的出现，与组织重大体育赛事相关的安保成本近年来有所上升，[148] 因此更有必要细致地计算预算。须谨慎评估先前重大体育赛事安保成本与新赛事可能成本之间的关系。

根据申办评估报告，2018-2026年期间编入预算的安保费用：

- 2022年卡塔尔：6 180万美元
- 2026年摩洛哥：1 100万美元（注：编入预算的安全和安保费用1 100万美元被认为低于基线，而2026年联合申办中编入预算的安全和安保费用9 900万美元被认为高于基线。）[149]
- 2026年联合申办（加拿大、美国、墨西哥）：9 900万美元

147 见https://tass.com/sport/968754。

148 Richard Giulianotti and Francisco Klauser (2010), “Security Governance and Sport Mega-events: Toward an Interdisciplinary Research Agenda”, Journal of Sport & Social Issues 34 (1)；见https://www.researchgate.net/publication/43108443_Security_Governance_and_Sport_Mega-events_Toward_an_Interdisciplinary_Research_Agenda。

149 2026年国际足联世界杯™申办评估报告；见https://resources.fifa.com/image/upload/bid-evaluation-report-2026-fifa-world-cuptm.pdf?cloudid=ir3g14juxglqbbteevvf。

重大体育赛事的政治、经济和社会层面

2030年卡塔尔愿景

政治和经济发展使体育外交成为软实力工具。自古希腊时代以来，体育一直是国家博弈的工具。最近使用体育软实力的一个例子是，卡塔尔决定将战略重点放在挖掘体育外交的潜力上，同时也通过体育改善国民健康，促进经济的和生态可持续的现代化、多样化，提升吸引力，摆脱对传统天然气和石油部门的依赖。[150] 在卡塔尔赢得2022年世界杯主办权的两年前，卡塔尔领导层发布了《2030年卡塔尔国家愿景》。[151] 该国计划利用举办体育比赛的机会，展示现代化、精干和创新的理想，并将卡塔尔塑造为乐于合作、积极响应和亲善友好的国际社会成员，努力追求和平与安全的普遍理想。

体育已被定位为《2030年卡塔尔国家愿景》的核心要素，并成为卡塔尔人文、社会、经济和环境发展的催化剂。体育也是在国际发展和合作领域更广泛的方案框架内促进国际对话和提供关怀的工具。根据这一愿景，自2006年以来，卡塔尔主办了若干重大体育赛事。有些赛事目前正处于规划阶段，如2022年国际足联卡塔尔世界杯™，这是在阿拉伯世界举行的首届世界杯。

体育是卡塔尔身份的一个组成部分，在该国以和平、开放、自由并符合国际人权标准的方式不断成长和持续发展的道路上，体育发挥着重要作用。发起的多项地方倡议都体现了卡塔尔体育文化的价值，这些倡议包括官方公共假日“国家体育日”，以及“多哈目标”倡议，后者是世界领导人通过体育发起全球进步倡议的绝佳平台。[152]

实例——国际足联申办评估报告中的安保反馈

俄罗斯联邦在申办2018年国际足联世界杯™时，围绕“安全城市”倡议提出了一个安保概念，将人的因素（征聘和培训高素质军官）与最佳做法和智能技术相结合。在申办过程中，确定了作为成功里程碑的四项原则：友善、信念、力量和前进。虽然俄罗斯联邦提交了全面而条理清晰的安保信息，但国际足联在其申办评估报告中得出结论认为，俄罗斯世界杯仅仅“有可能”满足国际安全和安保标准。

国际足联使用严谨的评估模型以评估申办书。国际足联向每个申办国政府发出一份申办评估报告，根据所提供的信息，论述安保战略的弱点和差距。对于2022年国际足联卡塔尔世界杯™，

150 中东研究所；见https://www.mei.edu/publications/qatars-soft-power-sports-diplomacy。

151 见https://www.gco.gov.qa/en/about-qatar/national-vision2030/。

152 多哈目标，见http://www.dohagoals.com/en/home。

报告指出，关于如何应对确保有效人群管理这一挑战的细节不足。不过，报告认为，卡塔尔提出的紧凑世界杯概念提供了安保方面的优势。

2026年世界杯将由加拿大、墨西哥和美国共同主办。这将是首次由地理上毗连的三个国家共同主办世界杯。不同于单个国家主办（如由卡塔尔主办，该国只有哈马德国际机场这一个入境点），国际足联在其2026年申办评估报告中表示，在北美三国如何从安保角度确保跨境整合、合作和协调一致方面，尚有一些问题需要回答。

在2026年申办技术评估的评分系统概述中，国际足联简要地提到了安保问题，作为与国际足联球迷狂欢节有关的子标准。报告的重点是赛事的基础设施和商业方面。在国际足联的《申办程序指南》中，安保问题只在“政府支持”部分仅有两句话的段落中提到过一次。

2023年国际足联女足世界杯™申办评估报告显示，澳大利亚和新西兰的申办书提供了大量安保方面的细节，包括两国政府及其安保机构如何通过使用动态风险评估在赛事的规划和实施方面开展合作。[153]

法律和体制框架

关于私营安保和反恐怖主义的法律

卡塔尔已经立法保障重大体育赛事的规划、组织和实施，目前正在调整其法律和战略，整合国际足联在体育场馆、设施、后勤和宣传方面的要求，以迎接2022年国际足联卡塔尔世界杯™。

卡塔尔已制定关于规范提供私营安保服务的具体立法（2009年第19号法），为私营安保公司，包括将参与2022年国际足联卡塔尔世界杯安保工作的公司提供了行动依据。该法规定，私营安保公司与服务提供商之间的关系受双方商定的合同管辖，私营安保服务应完全符合卡塔尔法律。

为补充关于重大体育赛事的法律，卡塔尔于2019年12月27日颁布了关于打击恐怖主义的第27号法，其中规定了打击恐怖主义的新制度。该法加强了对恐怖主义罪行的惩罚，规定了恐

153 2018年国际足联世界杯™申办评估报告：俄罗斯，见https://img.fifa.com/image/upload/mjwq4omnm58mcbwzd2pt.pdf；另见，2026年国际足联世界杯™的申办过程。申办技术评估的评分系统概述。见https://resources.fifa.com/image/upload/overview-of-scoring-system-for-the-technical-evaluation-of-2026-fifa-world-cup-b.pdf?cloudid=eg1fnzj6q9ik5gmggkwi。2026年国际足联世界杯™申办程序指南；见https://img.fifa.com/image/upload/hgopypqftviladnm7q90.pdf。2023年国际足联女足世界杯申办评估报告，见https://resources.fifa.com/image/upload/fwwc-2023-bid-evaluation-report.pdf?cloudid=hygmh1hhjpg30lbd6ppe。

怖主义的定义，提高了检察官的调查能力，并设立了卡塔尔国家反恐怖主义委员会，[154] 该委员会负责协调几个政府机构开展的反恐怖主义工作，履行联合国安全理事会决议中规定的义务和其他与打击恐怖主义有关的义务。[155]

安保规划系统

安保设计

实例——2022年国际足联卡塔尔世界杯™

卡塔尔成立了交付与遗产最高委员会，负责交付2022年卡塔尔世界杯。最高委员会设立了一个安保部门（下称安保小组），由参与过其他重大体育赛事安保设计的专业人员组成。安保小组编制了详细介绍国际最佳做法的指导文件，并提出了如何在体育场馆设计中落实安保工作的看法。安保小组审查了安保设计师，以保证参与项目工作的人员有适当资质且经验丰富。

安保小组向安保顾问提供了一份国家威胁评估，用于安保风险评估。威胁评估中包括为每个体育场馆制定的减少安保风险的技术性措施，为体育场馆安保设计奠定了基础。

安保小组在各个设计阶段始终与安保咨询人和国家安全利益攸关方保持互动协作，审查设计并提出改进建议。承包商最终确定了工程咨询公司提出的设计方案，而安保小组则设法安排承包商落实这些方案。

通过开展安保设计、利用咨询方和客户方中经验丰富的人员、并遵循国际最佳实践，为多个体育场馆完成了有效的安保设计。[156]

南非

重大体育赛事的政治、经济和社会层面

很难准确估算举办重大体育赛事的实际经济成本，而且近年来许多公民对重大体育赛事越来越持怀疑态度，但不可否认的是，重大体育赛事一再在国际上发挥重要作用，有时甚至在地缘政治

154 见https://portal.moi.gov.qa/wps/portal/NCTC/Home/!ut/p/a1/dY1Nb8IwEER_ja_ZLTQhcKPhI6IBFBQJ8KVyJBMskqyxF_j7pQgOCDq3GT3NAwkbkK06m0qxoVbVf11GP2Gajaef37iIJ7MQ82WejdJ-3sVlBGuQz8i0V3xdkU5aRKu0g_hxB_CfDBFmIKuayp-tuO2zLblyBdHqnnXbByV3nPbP1A4ECLTlWddCQCSo6B0cl8GL9Yxe4SIpEoCrpxAk1jWHWWqDT3lLrTWlqw0b7d6I9eYbNyz_Yw2E353D7C4qIiII!/dl5/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/。

155 见https://blogs.loc.gov/law/2020/03/falqs-qatars-new-counterterrorism-law/。

156 见https://www.qatar2022.qa/en/about。

方面发挥重要作用。重大体育赛事还可为促进东道国内部以及整个国际社会的积极变革提供机会。重大体育赛事具有社会、政治和外交层面，为加强国际对话提供了机会。

实例——1995年南非橄榄球世界杯

在1995年橄榄球世界杯期间，纳尔逊·曼德拉（马迪巴）展示了体育的力量，体育除了能重塑一国的国际形象外，还能将人们团结起来。橄榄球世界杯起到了调解作用，在一个社会经济严重分裂的国家，加强社会凝聚力，治愈创伤。马迪巴知道体育对南非人民意味着什么，他利用体育，让所有社区都感到自己是属于南非的平等一员，他利用体育建设了国家。正如马迪巴所说："体育有改变世界的力量。体育有鼓舞人心的力量。体育有使人团结的力量，其他方式很难比拟。体育能用年轻人理解的语言与他们对话。体育可以在曾经只有绝望的地方创造希望。"[157]

重大体育赛事的政治、经济和社会层面

信息管理信息技术

在整个重大体育赛事的规划环境中，应使用若干独立且相互协作的数字技术平台。规划重大体育赛事的安全和安保措施，需要依靠空间数据和地理参考地图来确定资源和实体安保要求。重大体育赛事尤其需要这些数据和地图，而对重大体育赛事本身产生的运输系统、后勤业务和交通进行整体管理也需要这些数据和地图。解决这一挑战的关键工具是地理信息系统技术。地理信息系统技术能使安全和安保措施更加精准，并能在赛事期间实时管理和监测这些措施。地理信息系统技术可以将空间信息集成到单一的整体画面，从而创建一个动态的通用操作地图，使每个人都能看到相同的信息并相应地部署资源。[158]

实例——地理信息系统技术：2010年国际足联南非世界杯™

将地理信息系统技术实际用于2010年国际足联南非世界杯™的安全和安保规划，是约翰内斯堡大都会警察局工作的一部分。地理信息系统技术将所有与赛事相关的信息采集到一个空间地理数据库中，其中包括：

- 交通枢纽及路线
- 临时设施（如公园和游乐设施、公园和步道、轨道交通站、公交车站）；

157 见https://www.sportanddev.org/en/article/news/nelson-mandela-and-power-sport。

158 Pispia, Giovanni. (2015). A Case Study Analysis on the Implementation of GIS Technology for Safety and Security Planning during Major Sport Events. 见https://www.researchgate.net/publication/333827308_A_Case_Study_Analysis_on_the_Implementation_of_GIS_Technology_for_Safety_and_Security_Planning_during_Major_Sport_Events。

- 安全层（如交通警戒区、无交通区、内围、体育场周边）；
- 封路（例如交通控制站、车辆许可检查站）；
- 永久性建筑物（如体育场馆）；
- 临建区域（如围栏和包袋检查区），以及为交通管理进行的警务人员部署。

空间相关信息有助于制定与赛事安全和安保措施以及交通管理计划有关的准确文件，居民和企业可从中受益。地理信息系统还被用来向公众传达国际足联世界杯™的相关信息。

遗产考虑因素

社会转型和社区间关系的变化

将当地社区纳入重大体育赛事规划工作而营造出的友好氛围构成一种社会资本，可以持续很长一段时间。

重大体育赛事可提供机会，增强社会中处境不利阶层的权能，并抵御弱势青年暴力激进化等威胁。重大体育赛事往往会带来就业、基础设施改善、金融投资和利润分享方案，可以改善处境不利社区成员的经济和社会前景。更直接的活动也可发挥作用：在2010年国际足联南非世界杯™期间，国际足联组织了一场足球比赛，当地青年可以在一个安全和充满乐趣的环境中进行友好和公平的竞争，体验重大体育赛事的氛围。此外，该活动还得到了其他非政府组织的支持，这些组织提供免费的艾滋病毒检测和其他社区服务。

西班牙

遗产考虑因素

城市复兴

组织重大体育赛事可以成为促进城市发展或复兴的起点。清理贫民窟，再加上为受影响的人提供替代住房，可以为当地社区带来持久的遗产。

实例——1992 年巴塞罗那奥林匹克运动会

奥运会对城市复兴的影响是可持续性的支柱之一，而可持续性也会影响为社区带来的持久遗产。1992 年巴塞罗那夏季奥运会是巴塞罗那历史上最重要的城市变革之一，也是举办重大体育赛事可能对城市或国家产生影响的范例。奥运会带来了改造破败、荒废的工业区的机会。重建和复兴巴塞罗那的宏伟战略通常与“巴塞罗那模式”联系在一起，被誉为其他城市复兴的典范。

巴塞罗那奥运会的投资计划起到催化作用，为复兴提供了必要的基础设施，计划的内容包括：翻修奥林匹克体育场和建造体育馆；建设高速公路环线和公路基础设施；提供 4 500 套新住房；扩建机场；提供新的文化设施；重整 110 公顷的公园和开发 5 公里的新海滩。在奥运会前，环城公路项目加快进度，成功将市中心交通减少 15%。环路让城市呈现新面貌，见证了巴塞罗那规模的扩大，从一个城市转变为一个大都市。虽然奥林匹克公园现在是一个受欢迎的旅游目的地，但滨水区和普布罗诺（工业）区集中体现了奥运会如何作为工具，促进整个城市的复兴。奥运会还促进了巴塞罗那成为西班牙和欧洲的旅游中心（1990 年接待了 170 万名游客，而在接下来的 14 年里，游客数量增至 600 多万），这反过来又创造了经济繁荣，带来了重要的基础设施变化，从而满足更大规模人群的需求。[159]

2019 年马德里欧洲冠军联赛决赛：球迷信息小组

游客和观众：通过社交媒体、支持者组织或其他渠道咨询潜在观众，可以为安保安排提供有用的反馈，因为这些安排往往涉及到与之前赛事的观众进行直接互动，比如边界入口处的程序、现场安全检查站或球迷区。观众可以为改进安全和安保措施提供切实的“实地”建议。

实例——2019 年马德里欧洲冠军联赛决赛——球迷信息小组

在马德里举行的 2019 年欧洲冠军联赛决赛中，球迷信息队在分隔对方球队支持者的球迷区进行了巡逻。信息小组成员包括警官和俱乐部支持者协会的代表，他们直接与球迷互动，解决问题并收集信息。[160]

159 巴塞罗那实地研究中心；见 https://geographyfieldwork.com/OlympicLegacies.htm。

160 Badcock, J., and T. Morgan.:Police Plan Unprecedented Security Operation for “High Risk” Champions League Final:, The Telegraph, 28 May 2019; 见 https://www.telegraph.co.uk/football/2019/05/28/police-plan-unprecedented-security-operation-high-risk-champions/。

乌克兰

法律和体制框架

保障足球比赛的具体法律

在筹备2012年欧洲足联欧洲足球锦标赛的过程中，乌克兰颁布了一项具体法律，其中包括前几节分析的若干国际标准。乌克兰的这部法律确保与筹备和举行足球比赛有关的公共秩序和安全，[161] 旨在将体育安保领域的所有其他相关法规整合在一起，并制定了足球场安保相关技术和组织要求清单。它主要关注的是体育场馆的安保组织要求，这些要求必须为每个体育场馆单独制定。此外，该法还规定了足球比赛组织方、体育场馆所有者、足球俱乐部、体育场馆（足球俱乐部）安保服务部门的责任，以及观众的权利和义务。

根据该法，足球比赛的组织方、体育场馆所有者和足球俱乐部负责场馆安保，而警方则负责非场馆安全，包括疏散路线、交通路线等。如有需要，警方也可维持体育场内的公共秩序。该法规定为每场比赛设立协调小组，以确保参与组织足球比赛的所有利益攸关方之间适当合作。

2012年欧洲足联欧洲杯213乌克兰利沃夫体育场的技术

投资模式	由公共财政出资并由国家委托建造新体育场。 属于自负盈亏的体育和娱乐设施项目的一部分。
运营挑战	满足欧洲足联对体育场馆的要求。 可容纳35 000名观众的有遮挡座位、450个贵宾包厢、音乐厅、公共球迷区和地下停车场。 避免警察造成过度打扰。 控制进入体育场的人数。 对设施进行24小时监控。 将体育场的监控系统与其中央管理套件集成。 帮助确保访客的舒适度，大幅改善球迷体验。

161 见https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=46091。

技术要求	在摄像机数量、存储、多远程位置和带宽限制方面，扩展视频系统。 让用户从任何地点都可以安全访问，以增强协作。 支持各种供应商设备（摄像机、编码器、访问控制系统）和应用程序（指挥与控制、视频分析）。 将视频与其他网络应用程序集成。 利用无线网络部署无现金支付系统，减少在电子销售点终端的排队。
技术解决方案	视频系统管理平台，可依照政策在平台上安全访问实时和录制视频。 Wi-Fi 接入点。 在体育场内外部署视频监控网络摄像机。 实体安保软件，在单个互联网协议平台上汇集数据、语音、视频、安全和安保、数字标牌、销售点和建筑物管理。 数字媒体播放器、通信网关和转换设备。
成果	从中心位置加强对人员和资产的保护。 对观众 / 人群的安全和专业管理受到广泛赞誉。 实现与第三方视频分析应用程序 “适应未来的” 集成兼容性。 多用途设备可针对未来赛事进行调整和定制。 通过增加广告商和赞助商的兴趣来扩大商机。
未来的可能性	扩展视频系统平台以集成视频分析应用程序和监控馈送分析程序，而无需大量设备技术升级或基础设施升级。

共同主办重大体育赛事

提前做好联合筹备工作，包括在各国政府和相关多国工作组之间达成协议

例如，波兰政府和乌克兰内阁于 2008 年签署共同组织 2012 年欧洲杯的合作协议，包括安全和安保规划。2010 年，波兰和乌克兰签署路线图，其中明确规定了筹备 2012 年欧洲杯的合作领域。这些领域包括运输联通（航空、公路和铁路）、信息安全领域的协调和医疗援助协调。[162]

162 Liedel, K. and Piasecka, P. (2012). EURO 2012 Security as a Joint Task of Poland and Ukraine – A Challenge for National and International Security Systems. Polish-Ukrainian Bulletin, pp. 41-54.

大不列颠及北爱尔兰联合王国

重大体育赛事安保的基础

伦敦奥运会和残奥会的总体愿景：领导力和愿景

为完成重大体育赛事的安保任务，需要同步统筹对规划过程至关重要的几个目标或战略目标。每项赛事都有与众不同之处；因此，组织方和规划者必须根据他们所处的具体环境来确定要实现的目标，以完成他们的使命。

实例——2012 年伦敦奥运会

伦敦奥林匹克委员会对2012 年奥运会和残奥会的总体愿景是：“举办一届鼓舞人心、安全和包容的奥运会和残奥会，为伦敦和联合王国留下可持续的遗产”。由此，安全和安保职能部门制定了战略，总体宗旨是“按照奥林匹克文化和精神，举办一届安全和有保障的奥运会”。

他们确定了实现其宗旨所需达成的目标：

- 保护奥运会和残奥会场馆、赛事和配套交通基础设施，以及参加赛事和使用场馆和交通基础设施的人员；
- 为可能严重破坏奥运会安全和安保的事件做好准备，并确保有能力减轻其影响；
- 查明和瓦解对奥运会安全和安保的威胁；
- 指挥、控制、筹划安全和安保行动并提供资源；
- 与国际和国内合作伙伴及社区接触，以加强安保，确保我们的战略取得成功。

只有具备适当的能力，有效地利用这些能力，并与奥运会整体交付所依赖的其他关键领域相结合，特别是与交通、政府运作、城市运作和奥运会运作相结合，才能实现所有这些运作成果。[163]

163 2012年伦敦奥运会和残奥会的安全和安保战略；见https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97983/olympic-safety-security-strategy.pdf。

法律和体制框架

立法打击流氓行为和恐怖主义

除恐怖主义威胁外，在过去几十年中，流氓行为也给英国政府带来了巨大挑战。英国政府已通过立法应对这一挑战，这些立法有利于国家组织常规体育比赛和重大体育赛事。为扼制流氓行为，政府制定了几项法规，涉及重大体育赛事的支持者和组织方，例如：1989年《足球观众法》、[164] 1999年《足球（犯罪和扰乱秩序）法》、[165] 2006年《减少暴力犯罪法》[166] 和2011年《体育场馆安全管理局法》。[167] 这些法律包括若干管理大量人群和打击流氓行为的措施，如：

- 使用体育相关犯罪数据库；
- 禁止离境，警察拘留；
- 设立具体罪行，如在醉酒或持有酒精的情况下进入体育场，或向球场投掷任何物体；
- 燃放烟花爆竹、高喊种族主义口号；以及
- 采取措施，确保所有观众就座，以应对人群挤压风险。

为补充这些关于重大体育赛事的具体规定，制定了旨在打击恐怖主义的各种准则。例如，《拥挤场所指南》[168] 指出，联合王国面临着来自恐怖主义和拥挤场所造成的实际威胁，拥挤场所包括购物中心、体育场馆、酒吧、酒馆和俱乐部。

《大型赛事网络安全》[169] 概述了如何将网络风险管理流程纳入大型赛事规划。该指南针对的是举办重大体育赛事的组织，但所概述的步骤和程序也可以被纳入一般的活动规划中。该指南提到，大型赛事越来越依赖数字系统和技术，网络攻击会影响这些系统的保密性、完整性和可用性，产生破坏性影响，导致财务和声誉损失。

164 见 https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/37/contents。

165 见 https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/21/contents。

166 见 https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/38/contents。

167 见 https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/6/contents/enacted。

168 见 https://www.gov.uk/government/publications/crowded-places-guidance。

169 见 https://www.ncsc.gov.uk/guidance/cyber-security-for-major-events。

利益攸关方合作

机构间合作

成功的机构间合作在很大程度上依赖于强有力的指挥和控制结构，应在早期规划过程中明确界定每个政府机构的领导角色、决策过程和责任。例如，在2012年伦敦夏季奥运会之前，举行了机构间演习，测试对紧急事件的机构间反应。然而，在关于火炬传递的一个场景中，参与者显然不知道在发生火灾的情况下，由谁负责改变火炬传递路线。这种责任不明的情况在预备演习中造成了混乱，但在真正的紧急事件中可能导致更严重的后果。

此外，包括指导手册和书面协议在内的印刷和在线文件，对加强机构间合作大有裨益。例如，英国的《绿色指南》[170]和《紫色指南》[171]是英国政府资助的关于运动场地观众安全的指导手册，明确了负责决策的专业人员和服务机构。各机构之间使用成文的原则和程序，使领导机构的角色和责任更加明确，有利于机构间合作（见关于安保规划的第七章）。

私营公司的参与

在货物、服务和资产可共享的情况下，只要符合要求的法律、伦理、经济和道德标准，就可利用效率最高和效果最好的采购途径，这么做合情合理。在使用公共部门采购程序时，必须遵守适用的国际贸易协定（见关于法律和体制框架的第五章）。

必须建立公开、透明的采购程序，并配以强有力的审计和公众监督机制。有组织犯罪渗透供应链，提供假冒或低于标准的建筑材料，这些非法行径往往出现在大型多年期建筑项目中。还应适当考虑长期建筑项目中与劳工有关的问题。

实例——2012年伦敦奥运会——私营公司的参与

在筹备2012年伦敦奥运会的过程中，英国安保行业协会为其成员定期举行简报会，并在其网站上开辟了一个奥运会专区，提供商业上有用的信息，并让其成员了解最新进展和机会。[172]

170 见https://www.eventsindustryforum.co.uk/index.php；另见https://sgsa.org.uk/greenguide/；和https://www.thestadiumbusiness.com/2018/11/05/sgsa-publishes-updated-green-guide-stadia/。

171 见https://www.thepurpleguide.co.uk/。

172 Silke, Andrew, et al. Terrorism and the Olympics: Major Event Security and Lessons for the Future. Routledge, 2010.

传播策略

民间社会：实例——2012年伦敦奥运会与2012年我的梦想

在2012年伦敦奥运会筹备过程中，开展了一项名为“2012年我的梦想”的宣传活动，意在抵消因奥运会正值神圣的斋月而产生的越来越多关于此届奥运会“违背伊斯兰教”的说法。该宣传活动包括播放纪录片和进行广播，介绍参加奥运会的穆斯林运动员，是深入到穆斯林社区的一个重要手段。[173]

安保规划系统

牵头安保机构和关键基础设施利益攸关方必须对赛事场馆和重要的非场馆场地进行威胁和风险评估。还应在举行赛事前早早从公开来源的实时数据中收集关于可疑活动或秘密行动的信息。情报来源必须在整个赛事规划阶段产出及时、准确的报告，以确保计划和减轻风险战略不断演进，以应对重大体育赛事的安保威胁。

2012年伦敦奥运会提供了安保规划系统的范例。英国政府制定了专门方法，用来确定风险类型和相对水平，这些风险可能阻碍有效交付安全和有保障的重大体育赛事，因此该方法可为战略层面的决策和规划提供信息。[174]

组织方之间的整合

奥运会组织方之间的整合是一个关键挑战，英国奥林匹克运动会组织委员会国际奥委会协调委员会最终报告对此得出的一项结论是：

“关键是避免职能团体和利益攸关方团体各自在‘孤岛’上运作，无法彼此有效合作和沟通。奥林匹克运动会组织委员会（奥组委）有责任在所有合作伙伴和利益攸关～方中传扬一种组织文化，鼓励加强整合，改善沟通，并找到新的方法来促进对奥运会组织方之间各种交叉领域的认识和理解。”[175]

173 关于重大赛事安保的专家组会议，2020年2月，纽约。

174 见Olympic Safety and Security Strategic Risk Assessment (OSSSRA), U.K. Home Office, 2011。

175 国际奥林匹克委员会，国际奥委会协调委员会的最后报告，2010年。见https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/Games/Summer-Games/Games-Beijing-2008-Olympic-Games/Final-Report-of-the-IOC-Coordination-Commission/Final-Report-of-the-IOC-Coordination-Commission-Beijing-2008.pdf。

美利坚合众国

传播策略

社交媒体与2013年波士顿马拉松爆炸案

社交媒体已成为深入到各类受众的有力工具，包括在宣传安保措施方面。此外，当地组委会利用社交媒体平台经常进行沟通，可与公众持续开展对话，从而在社区建立信任，进而加强安保。

2013年4月15日，波士顿马拉松赛期间发生了两起炸弹袭击事件，造成3人死亡，多人受伤，从该事件可以看出，社交媒体在应对过程中发挥了不可或缺的作用，尤其是对现场人员而言。许多受影响的人通过脸书和推特来获取最新信息，并向他们的家人和朋友发送消息。社交媒体也给安保人员和场地工作人员提供了一个分享有关情况细节和安全出口路线的经确认信息的机会。爆炸事件发生后，一些家庭成员在爆炸尚未得到主要媒体关注前，就已收到了亲人通过推特发来的消息。[176]

多国申办：加拿大、墨西哥和美利坚合众国联合申办

重大体育赛事安保的基础

正确估算安保费用

仔细、现实地估算费用是一国自我评估其主办重大体育赛事能力的一个重要步骤。随着新的复杂威胁的出现，与组织重大体育赛事相关的安保成本近年来持续上升，[177] 因此更有必要细致地计算预算。须谨慎评估以往重大体育赛事的安保成本与新赛事可能成本之间的关系。

176 Phillips, Ted. “Boston Marathon Bombing Reaction Unfolds on Facebook, Twitter Updates”, Newsday, 16 Apr. 2013；见https://www.newsday.com/news/nation/boston-marathon-bombing-reaction-unfolds-in-facebook-twitter-updates-1.5078588。

177 Richard Giulianotti and Francisco Klauser (2010), “Security Governance and Sport Mega-events: Toward an Interdisciplinary Research Agenda”, Journal of Sport & Social Issues 34 (1)；见https://www.researchgate.net/publication/43108443_Security_Governance_and_Sport_Mega-events_Toward_an_Interdisciplinary_Research_Agenda。

根据申办评估报告，2018-2026年期间编入预算的安保费用

- 2022年卡塔尔：6 180万美元
- 2026年摩洛哥：1 100万美元（注：编入预算的安全和安保费用1 100万美元被认为低于基线，而2026年联合申办中编入预算的安全和安保费用9 900万美元被认为高于基线。）[178]
- 2026年联合申办（加拿大、美国、墨西哥）：9 900万美元

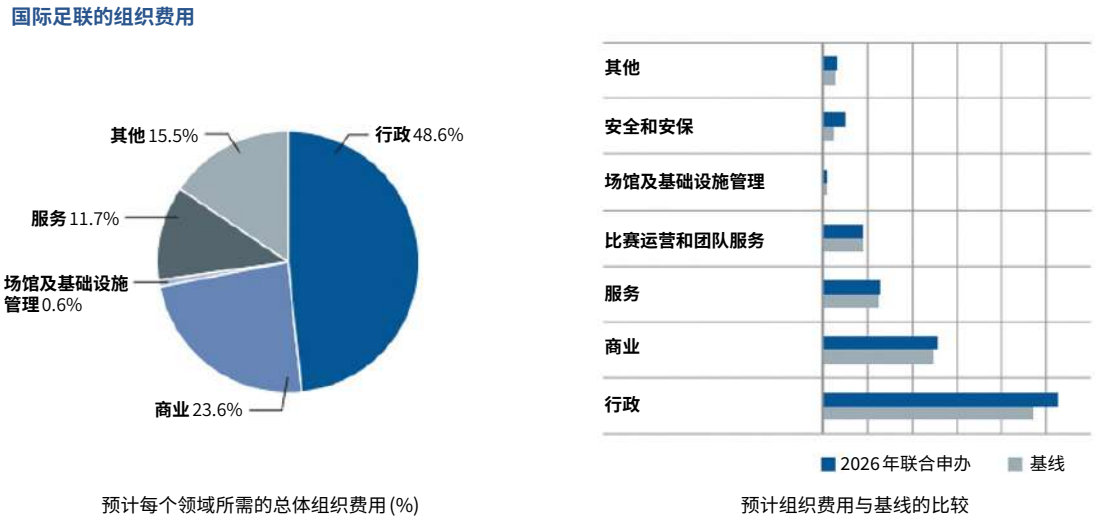


图11：国际足联的组织费用

利益攸关方合作

利益攸关方有效合作的基础

支持各类利益攸关方合作的一个关键要素是，对人权的共同理解和尊重。联合国所有会员国都有义务保护其管辖范围内人民的人权不受任意干涉。这些权利包括生命权、人身安全权、不受

178 2026年国际足联世界杯™申办评估报告。见https://resources.fifa.com/image/upload/bid-evaluation-report-2026-fifa-world-cuptm.pdf?cloudid=ir3g14juxglqbbteevvf。

酷刑的权利、不被任意逮捕的权利、公正审判权、不受歧视权、结社自由权、表达自由权、工作权、健康权、从事娱乐活动权和从事文化活动权等，都受到国际人权条约的保障。[179]

实例——加拿大、墨西哥、美国联合申办

加拿大、墨西哥和美国的“联合”申办取得成功，代表申办国编制的报告概述了必须在跨国背景下考虑的几个人权问题，包括：

- 工人、球迷、观众、记者和球员在国家之间的自由流动；
- 涉及到对廉价劳动力和性剥削的需求增加的跨境人口贩运；
- 将人权考虑纳入执法机构和私营安保公司的政策和业务程序；
- 制定申诉和补救机制综合框架，以处理侵犯人权行为。[180]

共同主办重大体育赛事

设计统一的边境管制框架

统一的边境管制制度可以简化安保人员之间的国际合作，同时也改善游客体验。例如：

- 在筹备2007年国际板球理事会西印度群岛板球世界杯的过程中，加勒比共同体各国总理在世界杯期间将九个主办场地指定为“一个国内空间”，这样人们在这些国家之间旅行就无需海关和移民部门经办手续。另外，在赛事期间，不要求个人取得每个国家的入境签证，而是设立了单一的加共体签证。[181]

179 见联合国《公民及政治权利国际公约》（1966年）和联合国《经济社会文化权利国际公约》（1966年）以及各种区域文书。

180 见https://img.fifa.com/image/upload/w3yjeu7dadt5erw26wmu.pdf。

181 见https://www.espncricinfo.com/story/_/id/22996366/‘historic-caricom-measures-icc-cwc-2007。

- 同样，在瑞士和奥地利主办的2008年欧洲杯期间，创建了简化的签证程序，允许个人持单一签证进入这两个国家。不过，由于瑞士不是欧洲联盟成员，仍需进行边境管制。在2008年欧洲杯期间，签订了一项临时协议，建立由两国人员组成的联合边境巡逻队。

- 对于2026年国际足联世界杯™，联合申办方（加拿大、墨西哥和美国）表示，将成立一个工作组，负责在游客获得签证后采用多国球迷身份识别系统，以便采取跨境运输、移民和国际流动方面的措施。[182]

国际板球理事会板球世界杯

从1987年锦标赛开始，各国根据非官方轮换制度共同主办赛事，国际板球理事会的14个成员在锦标赛中至少主办一次比赛。世界上每个“打板球的区域”都有机会主办这项赛事。2006年，国际板球理事会将2011年板球世界杯举办权授予孟加拉国、印度和巴基斯坦。2015年轮到澳大利亚和新西兰主办，2019年赛事在英格兰和威尔士举行。2023年国际板球理事会世界杯计划首次由印度独立主办。印度过去曾三次与他国联合主办板球世界杯。

共同主办重大体育赛事

协调统一东道国之间与安保有关的立法

协调统一关于安保相关事项的立法可显著加强安保行动，加强赛事的整体安保工作。建议组织赛事的国家协调统一关于赛事相关暴力的立法，特别是在刑事处罚以及罪犯的处理和引渡方面的立法。还建议东道国和参赛国考虑建立关于交换相关个人数据的法律框架，并采取措施防止高风险支持者前来参加赛事。

比如：为举办2007年国际板球理事会西印度群岛世界杯，在2007年设立了加共体行动、规划和协调工作人员组织，并得到所有参加国的批准。[183] 还设立了一个区域情报汇总中心，作为常设情报核心机构，负责管理区域情报和威胁评估，并设立了一个联合区域通信中心。2007年板球世界杯的成就有助于获得关于区域安全威胁的全面情报和了解这些威胁、制定由加共体管理和

182 见https://resources.fifa.com/image/upload/2026-fifa-world-cup-bid-evaluation-report.pdf?cloudid=yx76lnat3oingsmnlvzf。

183 2007年第14号法，（加共体成员国）安保援助法，2007年。

资助的与文化相关的区域安保战略和计划、升级区域边境安保和情报基础设施、创新地使用技术、以及采用新的信息和通信技术系统。

欧洲足联

利益攸关方合作

双边和多边协议

国家之间可以缔结双边协议，组织之间也可以缔结双边协议。对于2008年的欧洲足联赛事，瑞士和奥地利的警察机构都发表了与欧警署开展合作的联合声明。就瑞士而言，这是现有双边行动合作协议（2004年瑞士联邦与欧警署签订的协议）的延伸。[184]

实例——双边协议：2008年欧洲足联欧洲杯足球锦标赛和2006年国际足联德国世界杯™

在瑞士和奥地利共同主办的2008年欧洲足联欧洲杯足球锦标赛之前，为进行国际数据交换，并防止有暴力倾向的个人进出，瑞士联邦警察局与所有参赛国以及最重要的过境国启动了双边部长级协议（基于现有条约）。[185]

实例——2008年在奥地利和瑞士举行的欧洲足联欧洲杯

在2008年欧洲杯之前，来自20多个国家和其他国际执法机构（包括国际刑警组织、欧警署、欧洲边境和海岸警卫队机构、铁路警察与安全服务合作组织以及欧洲司法合作署）的警察代表参加了三次2008年欧洲杯邻国、过境国和参赛国安保会议。

这些会议提供了一个平台，共同探讨一系列与赛事有关的安保问题，包括数据交换和防止暴力犯罪者出入。此后，根据与参加2008年欧洲杯的所有国家和最重要的过境国的现有条约，发表了双边部长级声明，从而正式确定了执行安排（瑞士联邦国防部，2007年）。

184 Verhage, A., Terpstra, J., Deelman, P., Muylaert, E., & Van Parys, P. (Eds.). (2010). Policing in Europe. Journal of Police Studies, 2010/3(16)；见https://books.google.com/books/about/Policing_in_Europe.html?id=OiRTW_kc7VoC。

185 资料来源：瑞士联邦国防部，2007年。

共同主办重大体育赛事

虽然国内赛事的大部分安保准备工作和行动将由东道国的地方当局执行，但应与共同东道国及其他各方进行一定程度的合作。

警务信息和协调中心可进一步支持合作式警务。应在每个东道国设立警务信息和协调中心，负责处理与赛事有关的具体安保问题，并纳入来自参与国和邻国的联络官员。例如，在2008年欧洲杯期间，尽管奥地利和瑞士之间没有开展大规模警务交流活动，但奥地利和瑞士互派联络官员前往设在对方主办城市的合作中心。瑞士当局还应地区警察部队委员会的请求，要求从共同东道国境外提供支持，帮助管理实地活动。因此，在瑞士主办城市部署了德国和法国警察部队，为当地警察提供支持。[186]

与邻国和国际组织的谅解备忘录

与其他国际机构（如国际刑警组织、欧洲边境和海岸警卫队机构、欧警署、欧洲铁路警察网络和欧洲交通警察网络）密切合作，对于开展有效的安保行动也很重要。例如，在2008年欧洲杯期间，向欧洲边境和海岸警卫队机构对外边境安保局派遣人员的国家派官员前往奥地利和瑞士开展工作。同样，在2012年欧洲杯之前，波兰和乌克兰警方与国际刑警组织的代表会面，审查安保准备工作并确定合作领域。应波兰当局要求，欧警署提供了风险分析，向各个安全部队介绍情况。波兰警方还访问了欧洲禁止进入体育场馆的人员数据库。

安全和安保工作组可以帮助伙伴国家制定共同或类似的安全和安保标准，提供兼容的规划、管理和业务人员培训，并建立适当的信息交流渠道：

- 2020年欧洲杯期间，所有12个东道国都必须根据欧洲足联制定的概述基本安保要求的模板，提出安全和安保战略。虽然不期望每个国家都达到最高安保标准，但这么做可确保每个主办方都能达到欧洲足联规定的最低标准。
- 欧洲委员会防止观众暴力公约常务委员会在2016年成立了一个特设工作组，负责监测2020年欧洲杯的安全、安保和服务筹备工作。此后，该工作组每期都会召开会议，并采用了关于赛事警察指挥官之间进行协商访问和同行审查的方案，在12个东道国中一半的国家进行了此类访问和审查，特别是在阿塞拜疆、匈牙利、西班牙、意大利、联合王国和荷兰。[187]

186 见https://www.dw.com/en/euro-2008-co-hosts-clear-championship-hurdles-mostly/a-3253238。

187 欧洲委员会：进行监测考察，以确保成员国遵守承诺。

设计统一的边境管制框架

统一的边境管制制度可以简化安保人员之间的国际合作，同时改善游客体验，从而为赛事创造价值。

例如，在瑞士和奥地利主办的2008年欧洲杯期间，创建了简化的签证程序，允许个人持单一签证进入这两个国家。不过，由于瑞士不是欧洲联盟成员，仍需进行边境管制。在2008年欧洲杯期间，签订了一项临时协议，建立由两国人员组成的联合边境巡逻队。

组织考察访问，分享实践经验

例如，欧洲委员会防止观众暴力公约常务委员会，通过其2020年欧洲足联欧洲杯安全、安保、服务筹备工作特设工作组，在2018年至2019年期间对12个组织国中的6个国家进行了4次监测考察和2次同行审查。特别值得一提的是，在伦敦和阿姆斯特丹组织的同行审查，使东道城市的赛事警察指挥官能够就警务战术和行动方面的良好做法和经验教训进行交流，从而促进整个欧洲在这一重大赛事期间采取协调一致的做法。

21-12786

联合国
反恐怖主义办公室

UNAOC
United Nations Alliance of Civilizations

unicri
United Nations
Interregional Crime and Justice
Research Institute

ICSS
Safeguarding Sport