

兩岸舉辦大型活動有關安全管理與規範之研究

虞義輝(銘傳大學安全管理系專任助理教授)

摘要

近年來，大型活動每年至少有上百場以上的表演分別在台灣和大陸各地舉行，而一次主要的運動競賽、宗教或演藝活動便可能吸引成千上萬的愛好者聚集在某個場地。因此，這些大型活動就成為媒體、社會、甚至國際關注的焦點。但這些活動、表演的成功與否，最終的關鍵並非完全在於演出內容的精彩度或卡司陣容的大小多少，而是在於有無意外發生或順利進行、圓滿完成。

例如2011年1月14日在印度南部喀拉拉邦，群眾參加一座山廟大型宗教活動後，因疏散道路未能有效安排與規劃，結果引發群眾恐慌，造成嚴重踩踏事件，導致104人死亡，50餘人受傷的慘案。再如，2009年7月18日國際知名藝人瑪丹娜，原訂於法國馬賽舉辦的巡迴演唱會，因舞台倒塌造成1死9傷的悲劇，致使演唱會被取消。諸如此類意外，對當事人、主辦單位、甚至引頸期盼的觀眾，都造成很大的傷害與遺憾。

正因如此，各大型活動的主辦單位或負責機關，通常在活動前數月或數年，就開始著手規劃準備，採取各種安全保衛措施、各種規範，來確保表演者、競技者、觀賞者或演出場地，甚至周邊地區的安全。其目的無他，就是希望所有參與這場盛會的人員都能享有一個平安、順利，安全無虞的過程。

未來因應社會的進步、交通的便捷與資訊的發達，大型活動的舉辦必將愈來愈多，同時參與盛會的人數也會不斷攀升，而大型活動的安全問題，勢將日益突出與重要。因此，本文試圖從兩岸在舉辦大型活動安全管理與規範上有何值得相互借鏡學習之處，加以探討研究，或許可以提供兩岸有關單位未來在舉辦大型活動時之參考。

關鍵字：大型活動 安全保衛 安全管理 公共安全 意外事件

目次

壹、前言

貳、大型活動認知

一、「大型活動」的概念

二、「大型活動」的類型

三、「大型活動」的特徵

四、兩岸對大型活動的認知參、大型活動安全管理的四個面向

肆、兩岸大型活動在四階段所做的規範

伍、結論與建議

壹、前言

近年來，大型活動每年至少有上百場以上的表演分別在台灣和大陸各地舉行，



而一次主要的運動競賽、宗教或演藝活動便可能吸引成千上萬的愛好者聚集在某個場地。因此，這些大型活動就成為媒體、社會甚至國際關注的焦點。但這些活動、表演的成功與否，最終的關鍵並非完全在於演出內容的精彩度或卡司陣容的大小多少，而是在於有無意外發生或順利進行、圓滿完成。

正因如此，各大型活動的主辦單位或負責機關，通常在活動前數月或數年，就開始著手規劃準備，採取各種安全保衛措施、各種規範，來確保表演者、競技者、觀賞者或演出場地，甚至周邊地區的安全。其目的無他，就是希望所有參與這場盛會的人員都能享有一個平安、順利，安全無虞的過程。

未來因應社會的進步、交通的便捷與資訊的發達，大型活動的舉辦必將愈來愈多，同時參與盛會的人數也會不斷攀升，而大型活動的安全問題，勢將日益突出與重要。因此，本文試圖從兩岸在舉辦大型活動安全管理與規範上有何值得相互借鏡學習之處，加以探討研究。

貳、大型活動認知

在探討大型活動有關安全管理與規範之前，首先需對「大型活動」有一基本的認知，什麼是「大型活動」？在今天我們的社會中，有那些類型的大型活動？這些大型活動有何特徵？台灣和大陸對大型活動各有何不同的認知？以下僅就上述問題先作一探討。

一、「大型活動」的概念

通常所謂大型活動係指在特定時空所舉辦，超出一般規模的社會活動，除了參與人數眾多，成員複雜、對社會造成相當程度的影響外，亦直接、間接衝擊活動周邊的交通運輸、承載狀況，以及住家與辦公場所的寧靜與不便。大型活動的舉辦對於那些熱衷參與來自四面八方粉絲而言，固然是一件既期待又興奮的大事，但對於造成諸多不便與困擾的一般百姓來說，或許就會心生怨尤與不滿，因此大型活動的舉辦，潛藏著諸多不確定的因素與危機，甚至造成公共安全的問題。因此，我們可以發現，其實大型活動的舉辦猶如刀的兩面刃，即能帶來社會的繁榮進步與宣傳效果，但也可能給心懷不軌、有所圖謀的人，帶來千載難逢的作案機會，或因主辦機關的顧慮不周、疏忽造成意想不到的重大意外事件。

有些學者從活動性質加以界定，認為大型活動通常是指非日常性的活動，對活動組織者而言，大型活動是贊助廠商或組織機構舉辦的非常規性的一次性或不經常性的活動，對於活動觀察者言，他是為人們提供非正常選擇範圍內的或非日常經歷的娛樂、社交或文化經歷的機會。¹但也有學者從組織機能界定大型活動，認為大型活動是一項有目的、有計畫、有步驟地組織眾多參與的社會協調活動。也有研究者從參加者人數來觀察，認為大型活動是在特定的時空中所進行的、有眾多參與，且極易引發秩序混亂，甚至安全事故的社會活動。²上述這些可以說都是一般人對大型活動的基本概念。

1 程大興，〈大型活動旅遊效益最大化戰略初探〉（北京：北京第二外語學院學報第一期，2003）夏保成、張平吾，《公共安且概論》（台北：銘傳大學銘新出版社，2010），頁312。

2 公安部治安管理局，《治安系統民警任職資格考試複習題要》（北京：群眾出版社，2001），頁161。

二、「大型活動」的類型

依據學者專家的各種標準，大型活動可分為以下幾種不同的類型：

（一）根據活動的內容分：大型活動可以分文體類、商業類、民間傳統類、慶典類、宗教類等。

（二）根據活動的級別分：國內大型活動與跨國大型活動。

（三）根據活動的場所分：館內大型活動、廣場上的大型活動、水上大型活動、道路上的大型活動、和景區內大型活動等。

（四）根據活動是否以營利為目的分：區分營利性大型活動和非營利性大型活動，其中非營利性大型活動，也就是一般常說的公益性大型活動，如各類大型運動會、嘉年華會、大型募捐活動、國慶遊行活動等均屬之。³美國學者蓋茲(Getz)將經過事先策劃的活動事件區分以下八大類：

（一）文化慶典類：包括節日、狂歡節、宗教事件、歷史紀念活動等。

（二）文藝娛樂類：包括音樂會、文藝展覽、聯歡晚會、授獎儀式。

（三）商貿會展類：包括展覽、展銷會、博覽會、廣告促銷活動、募款活動等。

（四）體育活動類：包括職業性運動比賽、業餘性運動競賽。

（五）教育科學類：包括一般性研討會、學術性會議、研討會、學術論壇、文教發表會。

（六）休閒活動類：包括遊戲、趣味競賽、旅遊博覽會、娛樂活動等。

（七）政治活動類：包括就職典禮、授勳儀式、國慶活動、皇家婚禮、上海合作組織會議、東協會議、高峰會議等。

（八）私人活動類：包括個人慶典、畢業舞會、聯歡會等⁴

以上對活動的分類未必完全符合大型活動的要求，但也可以看出各種活動的類型與多樣化。

三、「大型活動」的特徵

大型活動既不同於日常活動，也與特殊活動有所區別，因此，大型活動的界定必須考慮以下幾個因素：活動規模、非日常性、以及對社會的影響。其主要特徵表現如下：⁵

（一）規模大

（二）參與人數多

（三）場面大

（四）相關活動多

（五）時空性強

（六）非日常性

（七）意外事件發生機率高

四、兩岸對大型活動的認知

3 李永明，《大型活動安全許可研究》（山東：山東大學出版社，2006），頁8。

4 夏保成，《中國的災害與危險》（北京：長春出版社，2008），P.313。另參Alan A. Lew 2005。

5 同註一，頁314。



對大型活動有了初步認知後，再來分別探究台灣與大陸相關機構對於大型活動的認知與界定。

(一) 在台灣方面：

行政院迄今並無頒佈明確的大型活動相關規定，亦無對大型活動做一界定，僅要求公部門如係依政府採購法辦理勞務委外作業，招標機關及得標廠商雙方應依政府採購法及行政院公共工程委員會訂定之「勞務採購契約範本」訂定契約。及頒佈「申請辦理各項活動作業要點」及訂定「辦理各項活動未依申請規定處理原則」。因此各縣市政府依據此一要點，訂定「辦理各項大型活動安全管理作業要點」。

1. 依據高雄市政府「辦理各項大型活動安全管理作業要點」第2條規定，所謂之大型活動，係指機關學校考量活動規模、層級、屬性、天候、場地等因素，顯有安全之虞時，經本府召開會議研商定案並列管之各項活動。換言之，高雄市政府對大型活動並無明確定義，完全視活動規模、層級、屬性、天候與場地等因素來衡量有無安全顧慮，再決定，如果納入列管就是大型活動，否則為一般活動。⁶

2. 而嘉義市政府於2006年7月7日亦訂定「嘉義市政府辦理大型活動安全管理作業要點」⁷，其第2條規定，所謂之大型活動係指：機關學校考量活動層級、規模、屬性、期程、天候、場地等因素，顯有安全之虞時，經嘉義市政府召開會議研商定案並列管之各項活動。其第四條規定，大型活動依其性質區分為下列三類：

(一) 國際性活動。

(二) 全國性活動。

(三) 全市性活動。

前項活動總經費達新台幣五百萬元以上者，應依本要點規定辦理申請。

與高雄市政府所規範的定義基本一致，除多了期程、性質及金額外，並無太多差異。

3. 另依據新竹縣政府「辦理大型活動安全管理作業要點」⁸規定，該要點第2條所稱大型活動係指文教藝術、體育競技、育樂休閒、慈善公益、生活新知及良俗節慶等活動及其他經本府指定辦理之大型活動。大型活動依其性質區分為下列二類：

第一類：國際性、全國性活動。第二類：全縣性活動。

(二) 在大陸方面：

2007年8月29日，中國國務院第190次常務會議，國令(第505號)通過，同年10月1日施行的「大型群眾性活動安全管理條例」第二條，將大型活動界定為：是指法人或者其他組織面向社會公眾舉辦的每場次預計參加人數達到1000人以上的下列活動⁹：

(一) 體育比賽活動；

(二) 演唱會、音樂會等文藝演出活動；

(三) 展覽、展銷等活動；

(四) 遊園、燈會、廟會、花會、焰火晚會等活動；

(五) 人才招聘會、現場開獎的彩票銷售等活動。

6 高雄市政府2000年12月19日頒佈「辦理各項大型活動安全管理作業要點」，<http://db.lawbank.com.tw/FLAW/FLAWDAT01.asp?lsid=FL037982>。

7 嘉義市政府2006年7月7日頒佈「辦理大型活動安全管理作業要點」，<http://db.lawbank.com.tw/FLAW/FLAWDAT01.asp?lsid=FL055842>。

8 新竹縣政府2005年7月26日頒佈「辦理大型活動安全管理作業要點」，db.lawbank.com.tw/FLAW/FLAWDAT01.asp?lsid=FL037942。

9 國務院第190次常務會議，國令(第505號)，2007年8月29日通過，同年10月1日施行「大型群眾性活動安全管理條例」，www.gov.cn 2007年09月21日 新華社。

這種定義突出了大型活動的規模和類型，並明確規範「影劇院、音樂廳、公園、娛樂場所等在其日常業務範圍內舉辦的活動，不適用本條例的規定。」

1. 依據「北京市大型社會活動安全管理條例」¹⁰第二條規定，本條例適用於在本市行政區域內舉辦大型社會活動的安全管理。安全生產、消防、集會遊行示威以及其他法律、法規另有規定的，從其規定。

前款所稱大型社會活動(以下簡稱大型活動)，是指主辦者租用、借用或者以其他形式臨時佔用場所、場地，面向社會公眾舉辦的文藝演出、體育比賽、展覽展銷、招聘會、廟會、燈會、遊園會等群體性活動。

2. 另依據「青島市大型活動安全管理規定」¹¹

青島市人民政府令，於1998年3月9日經第5次市政府常務會議審議通過，第80號，市長 王家瑞 於一九九八年三月二十六日發佈施行之「青島市大型活動安全管理規定」 第一條 為加強大型活動安全管理，保障國家、集體財產和公民生命財產的安全，根據國家有關法律、法規的規定，結合本市實際情況，制定本規定。 第二條 凡在本市舉辦下列大型活動，應當遵守本規定：（一）在露天公共場所舉辦的慶典、文體、展覽、經貿等活動，共同參加人數在10000人以上的；（二）在室內公共場所舉辦的慶典、文體、展覽、經貿等活動，共同參加人數在3000人以上的。

3. 上海市則依據國務院通過之「大型群眾性活動安全管理條例」一體適用，並未另外訂定上海市之相關規定。

從上述資料可以看出，台灣與大陸在規範大型活動上，顯然有很大的差異，台灣方面並無具體之規定，僅作原則之說明，而大陸方面則明確規範參加人數及那些活動項目屬大型活動。

參、大型活動安全管理的四個面向（預防、準備、應變、復原）

一、安全管理在實踐上的完善和在理論上的成熟，表現出來的就是對應急事態管理的災害生命週期理論(Disaster life cycle)¹²，該理論論述的應急事態管理的災害生命週期也就是災害處理的四個階段，其構想是建立在「全方位的安全管理」概念上，因此不管是大型活動或各類活動，要做好安全管理，基本上都脫離不了這四個階段，也就是「預防、準備、應變、復原」。

依據美國和澳大利亞將應急管理的內容，以時間順序劃定為四個階段(the Four Phases)或一個完整的生命週期(Emergency Lifecycle)。

準備 > 應對 > 恢復 > 減除

另依據Chales和Kim的觀點，同樣將危機發展分為四階段¹³：一、事件爆發前的舒緩期。二、事件爆發前的準備期。三、事件爆發中的回應期。四、事件爆發後的恢復期。其用語或許有不同，但實際在關注與處理的重點，基本上是一致的。

二、四個階段的重點

（一）預防（減除）

預防階段的重點，主要係透過各種因應措施，如各種規劃與法令去防止可能發生之災害或減輕災害之影響，或藉由安全觀察、情資蒐集掌握各種可能危害的來

10 北京市人民代表大會常務委員會公告，第37號〈北京市大型社會活動安全管理條例〉。(www.chinacourt.org/flwk/show1.php?file_id=105019)

11 青島市人民政府令，於1998年3月9日經第5次市政府常務會議審議通過，第80號，市長 王家瑞 於一九九八年三月二十六日發佈施行之「青島市大型活動安全管理規定」。(http://scholar.ilab.cn/A-%E8%AE%B0%E5%BD%95ID-D370027817.html)

12 同註一，頁185。另參〈西方应急管理学科内涵初探〉，2010-03，www.zhuzhou.gov.cn，夏保成，《中国应急管理》。

13 李宗勳，《安全管理》（台北：智勝文化出版，2011），頁50。



源。因此預防事故的發生，需建立在安全觀察的三個基本思考問題上：第一，什麼樣的行為需要增加或減少，以便防止意外事故的發生。第二，什麼樣的環境或條件，包括人與人之間的連結關係，會讓不期望的事故容易發生，或能減少不期望的意外成型。第三，什麼樣的現場氣氛或值勤條件能減少或增加不適當的行為擴大或強化他的正當性。¹⁴這些都是安全觀察與情資蒐集事先需掌握之處。事實上，任何活動最重要的安全重點就是在預防與準備階段。每當災難過後，人們痛定思痛，考慮能否找到一種方法，在突發事件發生之前做點什麼，避免它們的發生；即使不能避免，也要把它不良後果和危害降到最低限度。將這些想法如何去付諸實踐，就產生了預防和災害減除的概念。因此，預防的階段就是要做到「防患未然、彌禍無形」。

（二）準備

準備階段的工作就是要將預防階段發現的問題、可能的危險源，事先將其改善、消除及建構萬一在面臨災害時的各種處理能力，其中包括設計災害發生時的應變計畫、建立預警系統、建立災害運作中心、建立災變資訊溝通網路與資源運輸管理計畫等¹⁵。因此，對於各項救災人力、物力、通訊能否適時到位，立刻展開運用。以及事先有無制定各項防救災演習計劃，實地進行大規模演習，加強防救災技巧及熟悉救災流程，當災害發生時，能有效進行災害防救處理以阻止災害持續擴大就顯得非常重要。在準備階段對於過去3-5年發生的意外事故案例，仔細研究其成因，分析未來現場是否重複可能發生意外，是很重要的準備項目。許多事後檢討報告中，會將意外的發生歸咎於「不小心」、「不注意」或「沒想到」，這是過去從事安全管理經驗中發現最常用的理由，也是今天應避免使用的錯誤觀念，因為每一次意外事故的發生，都有一個以上的原因，這些原因可能是外來的，也可能是當事者本身造成，而不小心只是意外發生的表象，只是其中很小的一部分，但主事者往往為減輕責任或其他原因反將其擴大，而掩蓋或忽視了真正造成意外的原因，而使問題一再重複發生。¹⁶因此在準備階段，絕對不能有因「不小心」或「不注意」而疏忽了該準備的工作。

澳大利亞方面對準備有兩個概念：（1）在緊急事態發生時，能確保其影響所需要的全部資源和服務能夠有效地動員和配置的安排。（2）在緊急事態發生時，能確保其所有動員的資源和服務能滿足其影響的範圍。¹⁷因此，準備階段要抱著「不怕一萬、只怕萬一」的心理去落實各項準備工作。

（三）應變

應變是對突發事件本身所採取的快速反應與行動。事實上，只要預防和準備工作能思慮周密、落實執行各項演練，相信應變工作就能順利進行。美國「全國突發事件管理系統」中「應變」係指：致力於一場突發事件的短期的、直接的後果的行動。它包括拯救生命、保護財產和滿足基本的人道需求的迅即行為；也包括實施緊急事態行動預案，以及旨在限制生命損失、人員傷害、財產損壞和其他不利後果的災害減除行動。應變階段最擔心的就是，狀況發生時，發現這個沒有準備！那個聯絡不上！當初怎麼沒有想到！為什麼會這樣？因此，要做好應變工作，簡單的說就是「打什麼、有什麼」「要什麼、有什麼」。讓應變過程中執行搶救工作者不會有補給不上，支援不到的遺憾。

（四）復原

復原是公共安全管理週期的最後一個階段，也是最困難與漫長的階段，是在災難事件結束之後，遭受災難的地區和人們能恢復原有的秩序像災前正常的生活和運

14 虞義輝，《安全管理與社會》（台北：文史哲出版，2011），頁160。

15 <西方应急管理学科内涵初探> www.zhuzhou.gov.cn，2010-03。

16 同註14，頁109。

17 同註15。

作。它開始於突發事件結束後，終止於受損地區完全從災難的後果中復原。澳大利亞將復原既看作是一個過程，又當作是一系列措施。復原是支持受緊急事態影響的地區重建有形的基礎設施、恢復人們心理上、社會上、經濟上和物質上正常的運作過程。因此復原階段要抱著「同理心」「人飢己飢、人溺己溺」的心態來處理協助復原工作。

從四個階段的重點觀之，每一個環節看似獨立，但實質上是息息相關，相互牽連，任何一環未能做好事前之準備工作，必然會影響下一個環節，而造成整個搶救應變過程中的疏失與遺憾。

肆、兩岸大型活動在四階段所做的規範

在安全管理的過程中，能否將上述四個階段做到最完善的地步，將決定舉辦大型活動能否成功，同時也全面考驗各大型活動的主辦機關與負責人。以下僅就這四個面向探討台灣與大陸在大型活動的安全管理作為與規範。

從上述對大型活動在安全管理的實踐和理論上的論述，可以知道要成功舉辦一場大型活動，做好每一階段的工作是基本的要求，以下就針對台灣與大陸方面在大型活動法規上較完整之縣市，如何對預防、準備、應變、復原四個階段所做的規範做一探討。

預防階段

從現行各相關機關所定之「大型活動安全管理條例」中探討有那些屬預防性之規範。

1. 台灣方面：

(1) 在行政院方面，要求公部門辦理勞務委外作業時，招標機關及得標廠商雙方應依政府採購法及行政院公共工程委員會訂定之「勞務採購契約範本」訂定契約。而內政部「集會遊行法」於七十七年一月二十日制定公佈，並歷經八十一年及九十一年二次修正；施行迄今，¹⁸其目的主要是對人民集會自由基本權利及社會公益之維護，對大型活動四個面向似乎均未談及。反而各縣市政府，因應現實需要制訂相關法規。

(2) 根據高雄市政府「辦理各項大型活動安全管理作業要點」第三條，機關學校辦理各項大型活動，依其行政隸屬、專業地位、主導角色、權責範圍區分，均有做明確之規範。第五條，有關機關學校辦理各項大型活動有關場地之選擇應有所考量，其中對人數、交通、場地大小、及可能發生之災害、逃生路線都有要求。¹⁹

(3) 依據新竹縣政府辦理大型活動安全管理作業要點第三條規定，同樣對指導單位、主辦單位、承辦單位、合辦單位、協辦單位等行政隸屬、專業地位、主導角色、做權責範圍區分。第5條規定，對辦理大型活動之場所選擇、活動性質、交通、動線、適法性及災害發生時應如何應變、逃生有所規定。²⁰

(4) 根據「嘉義市政府辦理大型活動安全管理作業要點」中第三點，對權責機關與分工有明確記載。第5點有規定審查單位與人員，第7點、規範市政府與民間單位共同主辦時應注意及遵守之規定均有記載。²¹

2、大陸方面：

18 在台灣，行政院並未對大型活動訂定相關規定，僅要求公部門辦理勞務委外作業時，招標機關及得標廠商雙方應依政府採購法及行政院公共工程委員會訂定之「勞務採購契約範本」訂定契約。行政院災害防救委員會於2007年訂定「災害防救基本計畫」，主要對建築、地震、颱風、土石流等天然災害基本規範，亦未對大型活動有所著墨。

19 同註6。

20 同註8。

21 同註7。



(1) 國務院制訂之「大型群眾性活動安全管理條例」在第一章總則則，第一條開宗名意即說明：為了加強對大型群眾性活動的安全管理，保護公民生命和財產安全，維護社會治安秩序和公共安全，制定本條例。第三條 大型群眾性活動的安全管理應當遵循安全第一、預防為主的方針，堅持承辦者負責、政府監管的原則。第四條 縣級以上人民政府公安機關負責大型群眾性活動的安全管理工作。縣級以上人民政府其他有關主管部門按照各自的職責，負責大型群眾性活動的有關安全工作。第五條 大型群眾性活動的承辦者對其承辦活動的安全負責，承辦者的主要負責人為大型群眾性活動的安全責任人。另依據第十二條 大型群眾性活動的預計參加人數在1000人以上5000人以下的，由活動所在地縣級人民政府公安機關實施安全許可；預計參加人數在5000人以上的，由活動所在地設區的市級人民政府公安機關或者直轄市人民政府公安機關實施安全許可；跨省、自治區、直轄市舉辦大型群眾性活動的，由國務院公安部門實施安全許可²²。可見國務院對大型活動在預防方面有明確的規範。在地方政府方面亦訂有相關規定，如

(2) 北京市大型社會活動安全管理條例第一條即說明為了加強大型社會活動安全管理，維護首都社會秩序、公共安全和社會穩定，保護國家、集體財產和公民生命、財產安全，促進經濟和社會協調發展，根據本市實際情況，制定本條例。

第三條對大型活動的安全、預防、主辦、責任做了釐清。第五條對於加強大型活動安全工作的督促、監督、管理職責，及時協調、解決問題規範。同時對公安消防、公安交通等政府有關部門職責說明²³。

(3) 有關青島市「處置大型活動突發重特大意外事件預案」第一條目的有明文規定，為做好大型活動的安全保衛工作，及時、有序、高效地處置大型活動中發生的人員傷亡、火災和建築物、設施倒塌等意外事件，保護國家、集體和人民群眾的生命和財產安全，特制定本預案。在第二條應急處置體系，處置機構的組織體系及職責，提到集中統一，分級負責的原則，處置大型活動中的意外事件。並明訂指揮人選。在第三條預警預防機制中規定要透過預防機制，分析預警資訊，判斷危險程度，採取預防措施，防止事故發生，降低事故造成的損失。預警資訊包括：安保、氣象、海洋、水文、地質災害等預報資訊；相關單位監測、發現的異常資訊；可能威脅大型活動參與人員生命、財產、環境安全的資訊或其他類似資訊。²⁴準備階段

1、在台灣方面

(1) 高雄市政府辦理各項大型活動安全管理作業要點，第六條規定機關學校辦理各項大型活動在活動前應注意事項，其中包括：1. 明確工作分組與職掌劃分 2. 動線規劃 3. 活動項目 4. 參與對象 5. 參與人數 6. 場地建物結構安全 7. 場地消防安全 8. 活動特殊效果之設計及安全防範（如燃放煙火等安全評估） 9. 交通動線 10. 救護設施 11. 環保衛生之規劃 12. 天候影響活動之應變措施。13. 工作人員之分工 14. 意外事故之保險工作 15. 緊急事故之因應措施：成立危機處理小組，建立健全的指揮、回報系統 16. 參加人員膳宿問題等考量。²⁵

(2) 根據「嘉義市政府辦理大型活動安全管理作業要點」第8點，機關學校辦理各項活動，亦場地之選擇應遵循之原則。第9點，機關學校辦理各項活動在活動前應注意事項，如：動線之規劃、場地消防安全之認證、搭建臨時建築物之規項、特殊效果之設計及安全防範、人員保險、緊急事故之因應措施等考量。²⁶

2. 大陸方面

(1) 國務院制訂之「大型群眾性活動安全管理條例」第六條規定，舉辦大型

22 同註9。

23 同註10。

24 同註6。

25 同註6。

26 同註7。

群眾性活動，承辦者應當制訂大型群眾性活動安全工作方案。其中安全工作方案包括下列內容：活動的時間、地點、內容及組織方式；安全工作人員的數量、任務分配和識別標誌；活動場所消防安全措施；活動場所可容納的人員數量；治安緩衝區域的設定及其標誌；入場人員的票證查驗和安全檢查措施；車輛停放、疏導措施；現場秩序維護、人員疏導措施；應急救援預案。第七條 承辦者具體應負責。第八條 大型群眾性活動的場所管理者具體負責事項。第九條 參加大型群眾性活動的人員應當遵守下列規定。第十條 公安機關應當履行下列職責等。

在地方政府方面：

(2) 北京市大型社會活動安全管理條例，第七條規定大型活動主辦者應當履行下列安全職責：包括(一)進行安全風險預測或者評估，制定安全工作方案和處置突發事件應急預案；(二)建立並落實安全責任制度；(三)配備與大型活動安全工作需要相適應的專職保安等專業安全工作人員；(四)為大型活動的安全工作提供必需的物質保障；(五)組織實施現場安全工作，開展安全檢查，發現安全隱患及時消除；(六)對參加大型活動的人員進行安全宣傳和教育，及時勸阻和制止妨礙大型活動秩序的行為，發現違法犯罪行為及時向公安機關報告；(七)接受公安等政府有關部門的指導、監督和檢查，及時消除安全隱患。同時規定大型活動承辦者、主辦者應當簽訂安全協定，共同落實安全工作。²⁷ (3) 青島市「處置大型活動突發重大意外事件預案」第三條之二預警預防行動規定：預警預防資訊在活動前報總指揮部辦公室發佈後，總指揮部成員單位要立即採取相應的防範措施，做好應急處置行動的準備工作，包括：1) 密切注視形勢的發展；(2) 加強值班職守，落實防範措施；(3) 組織專業救助力量；(4) 做好應急保障隊伍、醫療人員、應急設備物資準備。並要求需不斷督導檢查。²⁸

(三) 應變階段

1、台灣方面

(1) 高雄市政府辦理各項大型活動安全管理作業要點，第2點，規定活動中應確實依各項活動現場安全須知執行，並落實下列措施：1. 場地、器材設施於活動前再檢查，以及活動進行之適度補充。2. 活動項目實施前安全注意事項加強說明。3. 場內、外人員安全、秩序之維護。4. 注意嚴防器材、設備一切可能之破壞。5. 防範活動突發狀況之發生，注意現場氣氛及群眾情緒之掌握，避免鼓躁、推擠之情況。6. 噪音、環保、交通問題之影響。²⁹

(2) 根據「嘉義市政府辦理大型活動安全管理作業要點」第9-2條規定，活動中應注意事項與高雄市雷同，但多一項，活動期間如涉及銷售行為應向稅捐處辦理稅捐相關事宜。

2、大陸方面

(1) 國務院制訂之「大型群眾性活動安全管理條例」第十六條 對經安全許可的大型群眾性活動，公安機關根據安全需要組織相應警力，維持活動現場周邊的治安、交通秩序，預防和處置突發治安事件，查處違法犯罪活動。第十七條 在大型群眾性活動現場負責執行安全管理任務的公安機關工作人員，憑值勤證件進入大型群眾性活動現場，依法履行安全管理職責。第十八條 承辦者發現進入活動場所的人員達到核准數量時，應當立即停止驗票；第十九條 在大型群眾性活動舉辦過程中發生公共安全事故、治安案件的，安全責任人應當立即啟動應急救援預案，並立即報告公安機關。³⁰

(2) 在北京市大型社會活動安全管理條例，第九條規定公安機關在大型

27 同註10。

28 同註11。

29 同註6。

30 同註9。



活動安全監督管理工作中應當履行下列職責，對現場秩序混亂，可能導致安全事故或者危害公共安全的緊急情況和其他突發事件，及時進行處置；第二十一條 主辦者在大型活動舉辦期間，應當落實各項安全措施，配備足夠的工作人員維持現場秩序，必要時可以申請公安機關協助。在人員相對聚集時，主辦者應當採取控制和疏散措施，確保參加活動的人數在安全條件允許的範圍內。第二十二條大型活動現場安全工作人員應當遵守下列規定：（一）掌握安全保衛工作方案和處置突發事件應急預案的全部內容；（二）能夠熟練使用應急廣播和指揮系統；（三）能夠熟練使用消防器材，熟知安全出口和疏散通道位置，理解本崗位應急救援措施；（四）掌握和運用其他安全工作措施。第二十三條對參加大型活動的人員亦有明文規定應遵守事項。第二十五條 公安機關根據公共安全的需要，可以組織對進入大型活動場所的車輛和人員所攜帶物品進行安全檢查。³¹

（3）青島市對於「處置大型活動突發重特大意外事件預案」對各階段規定最為明確，在應急反應與處置中，除需快術反應並編成「現場搶險組」，「現場安保組」，展開各項搶救、疏散、交管、逮捕、取證等工作外。並對萬一發生在室內體育場（館）、影劇院等公共場所該如何應變亦有明確規範。如照明車輛和搜救犬、生命探測儀等特種設備或，力量不足時，亦可報告總指揮部，請求駐軍部隊出動直升飛機救援行動。³²可以說是，所有大型活動規定中最具體、完整與細密的。

（四）復原階段

1、在台灣方面

（1）高雄市政府辦理各項大型活動安全管理作業要點，第6-3條，活動後的規定做一說明，如

1. 器材清點、檢查、歸還與保管等工作。2. 場地之復原及整理工作。3. 活動項目、場地、器材、設備等使用後之總檢討。4. 活動結束後，主辦單位應依活動類別檢附活動辦理情形、活動績效評估檢討報告、經費支出稽核報告、成果照片等相關資料，報請本府或各該主管機關及相關機關核備或備查。³³

（2）根據「嘉義市政府辦理大型活動安全管理作業要點」第9-3條規定，活動後之事項與高雄市相同。

2、大陸方面

（1）國務院制訂之「大型群眾性活動安全管理條例」第二十一、二十二、二十三條分別對違反規定者如何處罰或就責加以規範³⁴。並未度復原工作上有所指示。

（2）北京市大型社會活動安全管理條例，與國務院相同，僅制訂相關罰則，亦未對復原實際工作多所規定。

（3）青島市「處置大型活動突發重特大意外事件預案」，第4-6點「善後處理」規定，誰負責善後領導，如何對現場遇難人員進行善後處理，查找遇難者家屬，做好遇難人員的遺體保管工作等。並由「專家處置組」分析現場發生意外事件的原因，及目前處置工作的對策，為處置工作提供技術支援和保障。第4-8點「宣傳報導組」，在重特大意外事件發生後，及時、準確、有序地進行新聞報導，把握正確的輿論導向。更仔細規範涉外、涉台、涉僑組之對外聯絡工作。³⁵由此可以看出青島市「處置大型活動突發重特大意外事件預案」的確有許多值得各單位學習之處。

31 同註10。

32 同註11。

33 同註6。

34 同註9。

35 同註11。

伍、結論與建議

從上述資料可以看出臺灣方面與大陸方面對大型活動的安全管理與規範，各有其不同的關心重點和相互可以參照之處。台灣方面，行政院要求公部門辦理勞務委外作業時，招標機關及得標廠商雙方應依政府採購法及行政院公共工程委員會訂定之「勞務採購契約範本」訂定契約。而內政部於七十七年制定公佈，並歷經二次修正，施行迄今的「集會遊行法」，其目的主要是針對台灣地區人民從戒嚴到解嚴，社會上面臨的各種脫序現象做一規範，尤其是人民集會自由的基本權利及社會公益之維護均能兼顧，對大型活動的舉辦應注意的四個面向似乎均未具體規範。反而各縣市政府，為因應社會實際需要，自行依據相關規範制訂適當之「大型活動安全管理規定」，以為遵行。

從尊重地方自治的角度看，確實給予各縣市保持了很大的彈性和自主性；但缺點是，各縣市政府製定相關規約時，則無具體之準則與依據。因此，形成兩種現象，一種是模仿，看別縣市如何訂，就依樣畫葫蘆，所以發現高雄市與嘉義市的規範大同小異；另一種是，依自己想要或需要制訂，但就發現相關法規未盡周延，這縣市可以的，另一縣市卻不行，會給人民有鑽法律漏洞或引發爭議之處，但也因為如此，各機關在執行時，主辦單位或負責機關則有較大之彈性空間。

在大陸方面，由國務院統一發佈明確制訂「大型群眾性活動安全管理條例」，頒佈全國遵行，對各省市而言，簡單明確，容易執行。如上海市即完全遵照國務院之規定，未再另訂相關大型活動條例；而北京市與青島市則在國務院的規範下再制訂自己的相關條例，優點是根據地方上實際需要，在不違反國務院法規下，讓縣市制訂的「大型群眾性活動安全管理條例」內容更能因應環境需要，及落實可行。尤其青島市制訂的安全管理規範，幾乎按照安全管理的標準作業程序訂定，無論在預防、準備、應變、復原各階段都鉅細靡遺。雖然相關執行機構一目了然，但也因為規定太細，使執行者缺乏彈性與應變之空間。

如前所述，任何活動、表演的成功與否，最終的關鍵並非在於演出內容的精彩度或卡司陣容的大小多少，而是在於有無意外發生或順利進行、圓滿完成，而有無意外發生或順利進行，又決定於事前的預防和準備。如果主辦單位或負責機構事前已做了萬全的準備，但仍無法保證絕對不出意外，一般群眾較能體諒，相關法治單位也較能理解。反之，後果就很難想像。

以上探討資料雖無法代表兩岸對大型活動舉辦做到全面的觀察與瞭解，但從這些代表城市可以看出兩岸之間確有可以相互學習與觀摩之處，未來如有機會，兩岸聯手辦一個大型活動，相互截長補短，這篇研究就有其意義與價值。