

# 大型群众性活动公共安全标准化建设探析

## ——基于创意警务角度的研究

何 祎, 董 寅

(中国人民公安大学, 北京 100038)

**摘 要:**大型群众性活动具有参加人员多、危险系数高、安全问题突出的特点。大型群众性活动公共安全标准化建设,契合创意警务的内在要求,有助于公安机关警务活动的优化。

**关键词:**大型群众性活动;公共安全;标准化建设;创意警务;无增长改善理论;警务现代化

**中图分类号:**D631.1;D922.14

**文献标志码:**A

**文章编号:**1674-2494(2012)06-0068-04

大型活动公共安全管理中贯彻标准化建设,对于负有维护安全职责的公安机关来说,能够以较少的成本支出获得较高的回报,而这也正是创意警务所追求的目标。毕竟,大型活动由于参与人数多,存在诸多的不确定因素,所以,对大型活动加强安全管理,以确保大型活动安全举办,具有重要的意义。大型活动中,场地设施的问题、主办方的安全意识以及日益严峻的国际形势等等,都对大型活动公共安全管理提出了严格要求,这也要求公安机关按照创意警务的要求,深化管理体制,明确标准,落实责任,在大型活动公共安全管理方面以创意求发展,把加强机关实战功能和加强机关职能整合配套抓起来,提高创意的系统性、改革的彻底性<sup>[1]</sup>。在大型活动公共安全管理中,通过标准化建设,有助于公安机关警务活动的优化,更契合了创意警务的实质,能够推动创意警务的不断发展深化。

### 一、大型群众性活动公共安全管理的的发展趋势

大型活动即大型群众性活动,是指法人或者其他组织面向社会公众举办的每场次预计参加人数达到1000人以上的活动,主要包括体育比赛、文艺演出、展览展销、庆典、民间传统活动等。大型群众性活动具有规模大、参加人员多、危险系数高、安全问题突出等特点。因此,大型活动公共安全管理在社会治安管理中占有重要的地位,历来是各级公安机关特别是大中型城市公安机关的一项重要工作。

大型活动公共安全工作不仅跨行业,而且特点鲜明。笔者对我国现有的相关标准及法规进行梳理,发现目前我国虽然在生产安全、食品安全、公共卫生安全等方面已经出台了为数不少的法规和标准,可用于大型活动公共安全管理,但是在标准规划、制定、实施过程中,由于各方主体缺乏良好的交流互通,导致我国迄今为止没有一个边界完整、协调统一的大型活动公共安全标准体系。由于分散和孤立于各行业的相关标准缺乏整体性,不仅不利于查找和使用,也难以发挥标准间的协同作用,因此,为抓好大型活动安全管理工作,有必要紧扣大型活动的特点、要素、环节,构建系统、全面、实用的公共安全标准体系,明确界定标准体系的用途和定位,有机融合食品、卫生、信息、公安、安监等领域已有的标准,相互支撑、相互配合、相互补充,切实指导大型活动主办方单位和监督管理单位共同做好公共安全保障。

收稿日期:2012-09-30

基金项目:中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“大型活动公共安全管理标准研究”(YX11099)

作者简介:何 祎(1988-),女,河北鹿泉人,硕士研究生,主要研究方向为行政管理学。

近二十多年来,世界各国都高度重视参与公共安全国际标准化工作,美国、日本等发达国家均将其作为标准化战略的重点领域而大力推动,特别是在参加相关国际标准化活动中表现出争夺主导权、占领制高点的竞争态势,不仅积极参与 ISO 相关技术委员会,还积极争取承担有关国际标准的起草工作。

美国除 ASME 和 UL 等协会组织出台具体的安全标准外,国家标准学会还专门成立了国土安全标准工作组(ANSI—HSSP),推动全国的安全标准化工作,并积极参与 ISO 公共安全标准化活动。美国制定了《应急活动计划》、《紧急通道的维护和运行》等一系列应急救援标准,2004 年制定的《国家事故管理系统》,不仅为美国联邦、州、地方各级政府部门有效管理事故建立起制度机制,同时也为应急救援管理提供了一个模板。在英国,标准化协会(BSI)很早就制定了一系列与应急救援技术、产品、管理相对应的标准,如应急照明、声音系统、便携式呼吸器、应急通风设备的要求,等等。加拿大制定了《加拿大危险管理国家标准》和《加拿大应急预案国家标准》。日本制定了包括《业务持续性计划指南》、《风险管理体系指南》、《信息技术和信息安全管理体系规范》、《企业危机管理手册》和《企业地震对策指南》等 30 多项较为完善的指南和标准。标准化为公共安全管理的准备、应对、减灾、恢复等各个环节的检查评估提供了极为重要的衡量尺度,有利于发现问题、解决问题和改进管理水平。标准化还为有序应对、科学决策、迅速行动以及资源的有效供给提供了指南,使得毫无公共安全管理经验的工作人员面对突发事件也能够有效地处理,同时也为工作人员和公众的公共安全培训提供了方便。另外,西方国家公共安全管理部还通过采用先进的地理信息系统(GIS)、全球定位系统(GPS)、卫星遥感系统(RS)及通讯网络系统等,大大提高了公共安全管理的效率。

为了确保我国大型活动的健康有序运行,保障社会秩序的平稳和人民的生命健康、财产安全,加快大型活动公共安全管理工作的标准化刻不容缓。通过研究国内外大型活动安全规范和公共安全管理标准,对我国现有相关标准进行整合、补充,制定出符合我国国情的统一的大型活动公共安全管理标准体系,从而提高政府和社会的应对能力,维护社会秩序稳定,保护人民的生命财产安全。

## 二、大型群众性活动公共安全管理标准化建设

### 1. 标准化的意义

标准化的重要意义在于:第一,标准化为科学管理奠定了基础。第二,促进经济社会全面发展,提高经济社会效益。标准化应用于管理,可促进统一、协调、高效率等。第三,标准化是科学研究、生产服务、成果使用三者之间的桥梁。第四,标准化为组织现代化生产、提供社会现代化服务创造了前提条件。第五,促进资源的合理利用,维护社会当前和长远的利益。第六,提高应变能力,更好地满足社会需求,提高在国际市场上的竞争能力方面具有重大作用。

### 2. 大型群众性活动公共安全管理的标准化

我国每年举办的大型公共活动数量众多、人员流动大、情况很复杂,对大型公共活动的秩序进行维护以及保证活动的安全,是公安机关的责任所在。为了应对大型活动公共安全管理中存在的诸多问题,应在大型公共活动的公共安全管理中落实标准化措施,这些标准化措施落实得好,就会既节省人力、物力、财力,又能保证大型公共活动有序进行,有助于对大型公共活动进行更好的管理。

《大型群众性活动安全管理条例》第十六条规定,对经安全许可的大型群众性活动,公安机关根据安全需要组织相应警力,维持活动现场周边的治安、交通秩序,预防和处置突发治安事件,查处违法犯罪活动。所以,对大型群众性活动的监管是公安机关一项经常性的工作。公安机关依法对大型群众性活动的安全工作进行监管,包括依法管理大型群众性活动承办者、大型群众性活动场所管理者和参加大型群众性活动人员的有关安全工作。公安机关应当履行下列职责:(1)审核承办者提交的大型群众性活动申请材料,实施安全许可;(2)制订大型群众性活动安全监督方案和突发事件处置预案;(3)指导对安全工作人员的教育培训;(4)在大型群众性活动举办前,对活动场所组织安全检查,发现安全隐患及时责令改正;(5)在大型群众性活动举办过程中,对安全工作的落实情况实施监督检查,发现安全隐患及时责令改正;(6)依法查处大型群众性活动中的违法犯罪行为,处置危害公共安全的突发事件。

为了做好对大型群众性活动有针对性的监督管理工作,为了提高监管的效率,将各种处置措施制度化,制定大型活动公共安全管理标准是一种有效的方式。而大型公共活动的管理中的标准化建设,在某种程度上与创意警务之间存在着契合。

### 三、创意警务与大型群众性活动公共安全管理优化

#### 1. 创意警务的涵义

随着社会管理和服务群众任务的加重,公安工作对警力的需求呈现大幅度增长态势,也对传统警务管理提出了新的挑战。2009年初,苏州警方在全国率先提出了创意警务理念。在创意警务的实践中,苏州警方充分激发创新意识和创新潜能,积极推进警务机制、警务手段的设计革新,最大限度地智力成果转化成为实战能力,实现了以最小成本获取最大效益,推动了公安工作的高效发展。

创意警务是指在科学发展观的指导下,广大警员学习先进的理念,掌握科学的思维方法,充分激发创意潜能,以科技手段为后盾,推进警务机制、警务手段的优化革新,最大限度地智力成果转化为现实战斗力,以新思路解决警务难题,实现内涵式发展、无增长改善的警务活动。创意警务具有以下涵义:第一,创意警务来自于警员的创新思维和创造能力,是警员的智力成果。第二,创意通过包括引进、移植、嫁接各领域先进理念和模式对警务工作进行创新设计,也包括提高性移植、吸收后再创新。第三,创意警务是以科技为重要支撑的,善于运用科技把各种元素、功能进行混合重组设计创新。第四,创意一定要有实践产品,不仅要从实践中来,而且必须要回到实践中去,是理论研究成果的付诸实践、推广运用。第五,创意警务要着眼于提高警务效能、改善警务工作发展的质态,着眼于优化,把落脚点放在实现警务工作无增长改善、可持续发展上。而与传统警务相比,创意警务表现为,其核心的要素不再是投入大量的物质资源、警力和资金,而是以知识和文化等无形要素为主,运用人的智力、创造力,以消耗较少的资金和物质成本,实现内涵式发展。

创意警务的精髓在于解放思想、转变观念、激发潜能,化智力成果为现实战斗力,实现用创意的办法破解警务工作的难题、困境。创意警务是一个永无止境的过程,只要警务工作面对的社会环境不断变化,就需要我们不断的思考,并及时将警员智慧转化成群体效能从而最终促进组织效果的改进。创意警务的过程,必须摒弃原有警务活动只顾眼前、不计成本的弊端,摒弃只追求数字指标的绩效观,代之更加注重统筹协调,提升投入产出比,追求效率、效益、效果的统一。

#### 2. 提高警务工作实效,优化大型群众性活动公共安全管理

综观世界现代警务的发展,经历了四次大的警务革命。第一次以警察的职业化为标志;第二次以警察的专业化为标志;第三次以警察的现代化为标志。第三次革命发生在20世纪30年代至70年代,当时的欧美国家警察数量与人口总量的比值很高,但犯罪量仍然有增无减并导致公众不满。在这种背景下,第四次警务革命孕育而生。这次革命打破了人多物好就是现代化的思维桎梏。无增长改善论正是在此期间应运而生。1976年,英国德文郡前警察局局长约翰·安德逊提出了无增长改善理论,认为警力远远超过了社会的承受能力,现代化不应是警力高比例,无增长改善是创意警务的本质属性。

无增长改善论,就是警察在不增加人员编制、器材装备的前提下改善与提高警力,也就是在不增加警察数量的情况下努力提高警察素质,从而增强警力的理论。结合我国公安工作实践,运用创意警务的无增长改善理论,其对优化大型群众性活动公共安全管理具有多方面的作用。第一,增加实战警力。美国警学专家沃克曾指出:“警力不是多少人,而是这些人在干什么。”在总量恒定的情况下,通过对警力布局的调整,将能执法、会执法的向一线转移,同时最大限度削减后方的辅助力量,以此提高一线实战警力和整体作战水平,就是在无增长前提下的一种改善。第二,优化系统功能。公安机关本身是一个大的系统,有诸多子系统及要素组合而成。无增长改善论就是在没有外力作用的前提下,调整内部各系统及要素之间存在的内外、上下、左右关系,将各种力量融合成为新的力量,产生 $1+1>2$ 的效果,从而实现公安系统整体功能的放大化。第三,以质量胜数量。通过以必要的物质动力和精神激励,充分调动每名民警的工作积极性、主动性和创造性,做到人尽其才、各尽所能,一样可以提高工作效率,达到改善警力的效果。此外,通过有效的组织管理和教育培训,提高警察素质,也是无增长改善论所渗透的要义之一。第四,借助社会资源。这是第四次世界警务革命的特质。充分相信群众、密切联系群众、紧紧依靠群众,是公安工作的优势和传统,群众中蕴藏着巨大能量和资源,借助群众的力量,利用好社会资源,警力问题将会得到极大缓解。

综上,警务工作最终是以公众的需求为导向的,每个运作环节都应根据公众需求精心设计,形成以公众满意为追求的警务发展模式。创意警务在运作过程中投入少、产出多、功能价值比较合理得当,能够较好地满足公众安

(下转第112页)