

城市大型活動之反恐維安策略

官 政 哲^{*}

目 次

壹、前言	捌、城市大型活動安全的省思與
貳、城市的發展	挑戰
參、城市競爭的時代	玖、城市大型活動之風險評估
肆、城市安全就是國土安全	拾、城市大型活動之維安規劃
伍、城市大型活動定義	拾壹、結語與建議
陸、都市大型活動之安全風險	
柒、都市大型活動易引發恐怖攻擊	
企圖	

摘 要

首先敘述城市發展與城市安全之挑戰，說明大型活動之不同定義；次就城市舉辦大型活動所面臨之安全風險加以析述，再以恐怖主義對城市大型活動之為威脅，列述與奧運相關之恐怖主義攻擊活動；探討城市大型活動安全的省思與挑戰。

另以城市大型活動之風險評估為基礎，探討城市大型活動之維安反恐之作為與規劃原則及整備策略，並歸納國際上城市舉辦大型活動之成功經驗作為參考，最後以針對未來我國城市舉辦大型活動或國際賽事應有之策略，作為結論與建議。

壹、前 言

全球化的時代，舉辦大型國際性活動，乃是國家與城市競爭力的重要指標，也是國家整體實力的表現。

2008年的北京奧運、2010年的上海世博會與廣州亞運、2012年英國倫敦奧運；台灣也於2009年舉辦高雄世運、台北聽障奧運與2010年之台北花博，吸引國際媒體的廣泛的報導，除增進國內民眾的凝聚力與光榮感，也顯著提升各該都市在國際社會的能見度與國家地位。

2017將在台北市舉辦之世界大學運動會，將成為台灣歷年來規模最大的體育賽事，如何能在安全與順利中圓滿舉行，將再度挑戰台灣舉行國際大型活動的能力！

大型活動或國際賽事，聚集大量人潮，相對也增高相關的安全風險，可能引發恐怖主義攻擊之企圖，在維安工作上確實是一項巨大的挑戰。

^{*} 彰化縣警察局局長

貳、城市的發展

都市是人類文明的象徵，亞里斯多德曾說過：「都市是人類爲了崇高目的所居住的地方。」在不同的時代裡，都市有著不同的名稱，最古老的原始都市我們稱之爲「聚落或部落（settlement）」，而封建時代在四周有城郭、河流保護的我們稱作「城市（city）」，在十八世紀工業革命以後出現的城市我們稱之爲「都市（urban）」。

第二次世界大戰以後形成的大都市，人口超過100萬以上的，我們稱之爲「都會（metropolis）」，現今的二十一世紀，人口超過1,000萬以上的超級大都會，我們稱之爲「國際都市（cosmopolis）」。

根據聯合國統計，目前全球已有超過半數的人口居住於都市之中，全球人口急遽增加且都市化現象持續發展，而且以每星期約 100 萬人的速度往都市移居。預估到2030年，全球將有60%的人口居住於都市。預估到 2050年全球將約有70%的人口居住在城市。

參、城市競爭的時代

由於世界經濟全球化，係建構在一個以全球爲範圍的流動空間（the space of flows）所組織而成的網絡基礎上，流動空間需要有地理的節點，城市遂逐漸成爲競爭力的焦點。

美國科羅拉多州前丹佛市市長Wellington E. Webb說：「十九世紀是帝國世紀，二十世紀是國家世紀，二十一世紀將是城市世紀。」都市化已是全球發展的趨勢，『城市』的品牌形象將逐漸大於『國家』，國家之間的經濟競爭儼然成爲城市間的競爭。

因爲城市不容小覷的力量，讓城市治理與發展議題成爲新顯學，世界各國莫不絞盡腦汁讓在地城市發聲，站上國際舞台，與全球連結，吸引世人目光，故稱City can talk!。

城市是全球資本（人流、物流、資金、資訊流）與市場連結的空間基礎點，也是全國與全球兩個不同空間層級經濟活動的交會處，更成爲國內與國際之人口遷移之中繼站或終點站。

如何提供城市居民安居樂業的宜居環境已成爲政府最大的挑戰。因此，城市安全治理更是城市治理最重要的課題與挑戰。

肆、城市安全就是國土安全

人口高度匯集於城市的現象，也製造出許多在能源、水資源、交通、防災、環境、教育、衛生、環保、經濟、治安、污染、醫療照護、勞動人口、高齡化等問題。如何建構安全的城市，成爲每個政府最重要的課題。世界各國政府都在積極研究如何面對與解決城市安全的難題。

國家及城市面臨的安全威脅區除傳統安全威脅之外，更面臨非傳統安全威脅。包括自然災害、安全事故、公共衛生事件、社會事件、恐怖攻擊、犯罪問題、緊急事件等，還有大自然形成的天然災難，如地震、風災、水災、火山爆發、海嘯及其引發的後續衝擊等。

例如1999年台灣921大地震、2001年美國911恐怖攻擊事件、2004年年底的南亞大海嘯、2005年美國卡崔娜風災、2009年台灣88（莫拉克）風災、2011年挪威大屠殺、日本311東北地震、2013年波士頓馬拉松爆炸案、台灣高鐵被置放爆裂物等。不僅造成大量

的人員傷亡，更使都市嚴重受創，所以城市安全就是國土安全！

伍、城市大型活動定義

各類大型活動大都選擇在交通便利與人口聚集之城市地區舉行，吸引大量觀眾參與，才能達到促進觀光效益與都市行銷及經濟與商業利益之目的；並藉由大型活動之舉辦達成都市更新發展之建設價值。如上海世博會選擇在浦東地區、倫敦奧運選擇在倫敦東區舉行。

依據學者McDonnell, Johnny Allen, William O' Toole (1999) 將重大活動作如下之分類與定義：

一、超大型活動mega-events

規模龐大，足以影響整個社會的經濟，還會吸引全球媒體的大篇幅報導及社會發展，如萬國博覽會、奧林匹克運動會(the Olympic Games)、世界杯足球賽 (Soccer World Cup)、亞洲運動會(the Asian Games)、歐洲杯足球賽(European Soccer Championship)、美式足球超級杯(Super Bowl)、F1 大賽車(F1 Grand Prix)、G8 高峰會等。

二、大型活動hallmark event：

偶爾舉辦一次或經常性舉辦，但持續時間有限的活動，其主要目的是為吸引民眾對於舉辦地的注意及興趣，進而創造當地觀光產業的商機，如巴西里約嘉年華、慕尼黑啤酒節、愛丁堡藝術節等。

三、重要活動major event：

可以吸引數量相當的參觀人潮、媒體報導以及經濟效益的各式活動，如1998雪梨帆船節、1997墨爾本、雪梨全澳相撲大賽等。此外尚有活動(event)特殊節慶(special event)節慶(festival)展覽會(fair)之分類。

「全國性特別安全之活動事件」(National Special Security Events, NSSEs) 美國國土安全部針對涉及特別安全之大型活動事件也做如下定義：

「依據美國聯邦政府所擬定之全國應變計畫(FRP)定義之國內或國際性大型活動事件，依其形式規格或地位，具有重大象徵性意義與重要目標意涵，且涉及國家(土)安全威脅，為防制恐怖主義或人為及天然破壞，而須要特別加強安全整備規劃與執行之活動事件，乃稱之「全國性特別安全之活動事件」(National Special Security Events, NSSEs)」

至於是否符合「全國性特別安全之活動事件(NSSEs)」，依據美國總統指令，係由國土安全部負責認定，而由「全國性特別安全之活動事件(NSSEs)」之領導機關美國秘密勤務署負責安全勤務的規劃執行。

中國對大型群眾性活動之定義

中共國務院於2007年10月1日起頒佈施行《大型群眾性活動安全管理條例》對“大型群眾性活動對”作如下界定：

「大型群眾性活動，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1,000人以上的下列活動：體育比賽活動；演唱會、音樂會等文藝演出活動；展覽、展銷等活動；遊園、燈會、廟會、花會、焰火晚會等活動；人才招聘會、現場開獎的彩票銷售等活動。」

陸、都市大型活動之安全風險

一、複雜的都市環境

城市隨著社會經濟發展而形成，大量異質性的居民聚居，形成具有社會與市場功能的綜合體，因此城市係指在一定地域內，聚集著一定密度或一定數量的人口，從事都市型職業，因此，結構複雜的人口特性與其多元複雜的經濟活動，形成多元複雜的城市風貌。

都市中複雜的交通運輸系統與頻繁的文化活動、商業活動與生活機能之便利性等，多樣化之都市建設公共設施與人文薈萃，成為人類活動的中心。

人多、車多與活動紛雜及多元性人際關係與社會結構及貧富落差，政治經濟與文化體育等各項頻繁的活動中，形成諸多的人際關係與社會衝突與矛盾，都市中的安全風險自也相對提高。

二、大型群眾性活動之風險

大型群眾性活動本已是十分複雜的人、機、環境系統工程，影響其安全的不安全狀態和不安全行為的因素繁多複雜。眾多難以掌控的不安全狀態和不安全行為形成了大型活動的各類風險。

大型活動的不安全行為，包括管理人員、基層工作人員和群眾的不安全行為。

造成不安全行為的主要原因包括：

安全意識不足，培訓教育不夠，安全能力欠缺；安全工作不夠重視，組織領導不力，安檢不仔細，準備不到位；人員警惕性不高，現場安全意識與應處能力不足；群眾安全認知不夠，自我防護能力差等。

如為國際賽事或活動，政治經濟社會因素與複雜之國際政經情勢等國際性安全因素相互影響，使得活動安全的因素更複雜化，安全威脅的風險程度更高。

突發事件在發生發展過程中還可能出現事件性質、類別級別、影響範圍及區域等方面的多元變化，這種變化也常是資訊不對稱與無法完全識別的過程。

近年來，大型群眾性活動呈現國際化、頻次增加，規模增大，參與人數增多，活動時間增長等特點，隨之的是活動風險增大，安全問題突出，主要因為：

(一) 臨時性場地，安全性不足

臨時搭建建物或新增設備設施，未經安全檢驗，活動過程中易出現不安全狀態。

(二) 人群聚集，成分複雜

短時間內聚集大量人群。人群不熟悉場地環境，不瞭解活動中應注意安全事項，容易導致不安全行為，尤其在高密度人群聚集環境中，易因微小的突發事件擾動，造成擁擠踩踏事故。

(三)多方參與，缺乏協調和溝通

舉辦大型活動涉及到多方參與，缺乏協調和溝通，容易出現安全管理盲點死角。

(四)不安全狀態和行為造成危害

突發事件之事故誘因多樣：突變的天氣、火災爆炸、高空墜落物，搭建物倒塌、暴力襲擊、謠言散佈、人群騷亂、危險化學品或食物中毒，其中最嚴重的是由於微小擾動導致人群踩踏或人為破壞，如恐怖攻擊事件。

(五)突發事件不易預防

當任何一個環節出現不安全狀態和不安全行為時，就會發生擾動，可能使活動偏離初始計畫，並造成嚴重危害與負面影響。

柒、都市大型活動易引發恐怖攻擊企圖

恐怖行動的目的就是要讓社會及群眾產生最大的負面心理影響，恐怖行動選擇的方法，就是造成大量的毀滅與災難。

大型活動為聚集大量人潮，往往選擇在都市地區舉行，因此也成為恐怖行動選擇的最佳目標與地點，藉此就能將恐怖行動透過媒體的大量曝光，讓世人注意其動機與行動。因此都市的大型活動或國際賽事就成為遂行恐怖行動的最佳目標。

一、奧運與恐怖攻擊相關事件

恐怖主義攻擊的陰影籠罩國際大型活動

自1972年於德國慕尼黑發生之奧運恐怖攻擊以來，自此以後各屆奧運與國際賽事盛會即受到恐怖主義攻擊的陰影所籠罩；象徵著和平、歡樂的奧運會或賽事卻暗藏著緊張與恐怖肅殺的氣氛。

自1972年後奧運至2000相關之國際賽事與恐怖主義攻擊事件如下：

1988南韓奧運因北韓欲協辦而被婉拒，導致2顆炸彈威脅；

1992西班牙巴塞隆納的奧會時恐怖分子以炸彈破壞開幕式；

1996亞特蘭大奧運，反墮胎極端分子在百年紀念公園放置炸彈

2000雪梨奧運開始啟動情報系統及預警機制，成功防止恐怖組織攻擊企圖。

911恐怖攻擊對奧運產生新的反恐效應

2001年美國911恐怖攻擊紐約雙子星大樓後與奧運相關之反恐維安又是另一新階段的開始。恐怖活動更已成為奧運會或國際賽會的主要威脅；成為籌畫國際都會大型活動與運動賽會中首要的風險管理課題，導致活動主辦單位必須對現場觀眾採取大範圍且更嚴格的安檢標準。

2002年鹽湖城冬季奧運即提高維安等級與增加大量警力，以高警力可見度，全面提高安全警戒措施。

2004年雅典奧運被稱為「反恐奧運會」

2004年希臘雅典奧運是「9.11」事件後首次夏季奧運會，根據評估，雅典奧運既面臨國內恐怖主義威脅，同時也面臨國際恐怖主義的威脅。

國內的「11月17日組織」、「人民革命鬥爭」、「革命核心」等恐怖組織雖然不斷遭到嚴厲打擊，但仍是奧運的威脅。

希臘政府必須將恐怖主義列為頭等威脅，投入大量擴大維安方面經費預算與大量的人力、物力，防範恐怖主義的威脅，奧委更會獲北大西洋公約組織協助，首度成立規模龐大之奧運賽會維安部（OGSD）（The Olympic Game Security Division）。以致於雅典奧運會一度被成爲「反恐奧運會」。

在希臘政府全力防制之下，仍發生數起攻擊事件。包括雅典奧運國際奧委主席來訪時，兩政府官員坐車遭燃燒彈攻擊炸毀。馬德里通勤火車被炸彈攻擊事件，致200人死傷。

2008年北京奧運恐怖主義被列為最重大的安全威脅

2008年中國北京奧運也面臨多方面的風險，包括自然災害、流行病、犯罪活動、群體性事件、國際衝突等傳統安全和非傳統安全的風險；其中恐怖主義被列為影響奧運順利舉行的首要和最重大的威脅。北京奧運面臨的主要恐怖威脅如下：

「東突厥斯坦伊斯蘭運動」（ETIM，以下簡稱「東伊運」）等「疆獨」恐怖組織。受國際恐怖勢力及「疆獨」恐怖組織蠱惑、煽動的境內極端勢力。

激進「藏獨」、邪教等勢力與國際恐怖主義勢力。

北京政府投入資金約363億美金，其中，花在奧運安全保護之經費就達3億美金，以全國之力，投入大量人力資金，舉國上下全力做好維安與防制恐怖攻擊工作。但仍發生恐攻事件。

北京政府在肅清疆獨的「東突」恐怖分子時擊斃18疆獨份子，造成兩名武警喪生。

有一架由新疆烏魯木齊飛往北京的南方航空班機，數名疑似疆獨分子攜帶汽油登機企圖造成傷害，幸虧機組人員成功制止，未造成人員傷亡。

2012年倫敦奧運風險評估：恐怖主義列為最高威脅

英國國家安全委員會（The National Security Council）預判未來影響國家安全的主要風險如下：

國際恐怖主義及北愛爾蘭恐怖主義可能進行放射性或核生化恐怖攻擊。

組織性犯罪和恐怖主義分子可能進行之網絡攻擊。

國際衝突衍生之軍事危機。

突發性之重大事故或重大天然災害。

2012年倫敦奧運安全之風險評估（OSSRA）報告，也認爲有四種可能危害奧運賽事進行，包括：恐怖主義、重犯罪、內激進份子及公安事件、然災害。其中以恐怖主義列為最高風險與主要防制目標。

二、波士頓馬拉松爆炸案

美國波士頓於4月15日舉行第117屆波士頓馬拉松大賽，波士頓科普里廣場在下午2時50分突然發生2起爆炸事件。有兩枚炸彈分別於終點線附近觀眾區及一家體育用品店先後引爆。此次爆炸造成至少3人死亡，183人受傷，17人情況危急，中有多達30人因爆炸而必須於現場緊急截肢。

捌、城市大型活動安全的省思與挑戰

「安全」是城市永續發展基本的保障，而維護城市安全是政府的基本職責，各個城市由於規模急遽擴張、公共建設內密外疏、缺乏公共安全規劃、基礎設施系統脆弱、綜合防護能力不足及欠缺財政支持與專業能力不足，而面臨許多安全上的挑戰。

911事件之後，資訊科技已成為恐怖攻擊的新武器。全球化及網際網路的發達更造成非傳統安全威脅的擴散與提升。

在預防性的安全作為中應加強對IT的發展與運用，傳統的反恐維安策略必須作「典範轉移」的思考，而以情資導向與風險管理及預測性警政策略（Predictive policing）為思考方針。

從歷次奧運與國際賽事或活動之反恐維安經驗與最近波士頓馬拉松恐怖爆炸及台灣高鐵被置放爆裂物案件，給予我們對都市大型活動安全產生一些新的省思與挑戰：

恐怖攻擊對民主社會的威脅仍然存在，仍須居安思危，提升偵防整備與能量。必須持續加強都市安全防衛設施與安防科技之建設，強化城市安全與應變能量。國土安全政策與反恐維安策略必須考量都市環境特性，因地制宜與通盤調整因應。資通安全已是涉及都市安全的重要關鍵基礎設施，萬全的應變措施更是要務。運用資訊科技力量，強化智慧安全城市之科技建設，提升都市安全治理效能。運用社群媒體與加強民眾參與及國際合作，建置情資蒐報與整合分享機制。加強安全專業人才培育，善用智能分析科技，發展情資分析運用之能量。

玖、城市大型活動之風險評估

一、風險評估為安全規劃的基礎

風險識別是大型活動風險評估的重要前提。從活動類型、活動規模、場所容量、場地設計、人員的危險行為（如滋事，攜帶危險物品）、酒類物品的銷售、人流疏導的管理和危險品的儲存等方面盡可能尋找危險有害因素。

針對重大活動事件可能造成之危害或威脅事件，應先期進行正式與客觀的風險評估，這是進行後續安全規劃作業程序中最重要之基礎。

風險識別與評估是一個持續開展的過程，直至活動結束才算完結。活動進行期間業仍需持續蒐集情資，持續進行風險評估作業，即時回饋維安行動。

（一）風險評估之重點：

1、鑑別潛在之威脅

對重大活動事件所有可能造成之危害或威脅事件，包括一般犯罪事故與其他所有之危害或威脅，如強盜、搶劫、竊盜、縱火、破壞、災害、抗爭、恐怖攻擊、幫派犯罪等，均應加以蒐集相關情資，據以客觀分析判斷，鑑別所有可能對重大活動之危害。

2、破壞與影響性分析

分析上述各種危害或威脅如果發生，可能對重大活動造成之破壞性或影響之程度與損失及影響狀況加以分析評估。

3、可能性分析

分析與判斷所有各類威脅或破壞性事件發生之可能性與發生之機率。

4、評定風險等級

依據各項風險狀況，分析發生可能性之機率與研判所有可能造成危害與破壞或影響之程度加以分析判斷，據以評定該活動事件之風險等級。

(二) 美國聯邦調查局 (FBI) 與國土安全部 (DHS) 之風險評估因素

美國聯邦調查局 (FBI) 與國土安全部 (DHS) 與國際會展管理協會 (The International Association of Assembly Managers (IAAM)) 等依據風險威脅程度與安全水準律定對重大活動之特別安全事件的維安等級標準與維安建議。

1、發生風險之可能因素評估：(可能性評估)

- (1)、活動事件之規模大小。
- (2)、威脅情資之蒐集分析 (已知對活動事件之威脅或警告)。
- (3)、活動事件之歷史與政治及宗教因素上之象徵意義。
- (4)、活動期間長短與日期範圍。
- (5)、活動地點與場所配佈狀況。
- (6)、出席或參與者之文化政治與宗教背景。
- (7)、媒體報導之廣泛程度。
- (8)、重要或指標人物之出席狀況。

2、風險造成之危害或後果評估 (危害嚴重性評估)

如發生危害或威脅事件，對重大活動事件所可能造成之危害或後果程度。

- (1)、對人員生命身體之危害程度。
- (2)、對財務或設施破壞之嚴重性。
- (3)、對重大活動之破壞或妨礙活動進行之嚴重性。
- (4)、造成之法律責任或民事財務負擔之程度。
- (5)、對重大活動之聲譽或主辦者形象之損失程度。

FBI 根據上述風險因素與地方執法機關能力，加以綜合性風險評估，將重大活動區分為4項分類標，作為預期需要聯邦政府與FBI支援的程度，策定維安工作計畫與執行依據。

(三) 國土安全部SEAR安全等級區分

美國土安全部統一認定涉及最高安全等級的全國性之特別安全活動事件 (NSSEs) 之外，美國聯邦政府跨部門之特殊事件工作小組也將FBI與DHS之分類結合成為新版的特殊事件安全等級制度 (Special Event Assessment Rating 簡稱SEAR)。

新版的特殊事件安全等級制度 (SEAR) 係運用風險管理概念，將特殊事件之風險區分為七項風險因素，再依據風險評估結果，將特殊事件安全規劃與執行予以分級管理，七項風險因素分析評估區分如下：

- 1、一般民眾參與人數與群眾屬性分析 (General Attendance)。
- 2、重要或指標人物參與狀況之分析 (Dignitary Attendance)。
- 3、活動之象徵意義分析 (Significance)-活動所具之歷史政治宗教或其他象徵意義。
- 4、場所之複雜性與安全保護困難程度 (Venue Site)。

- 5、臨時或緊急狀況等因素，導致資源調度支援之困難性（Duration）。
- 6、活動地點易招致攻擊之可能性分析（Location）。
- 7、安全維護能力分析——州與地方執法機構之維安能量評估（Preparedness）。

美國土安全全部依據上述七項風險因素之分評估結果，形成五等級之特殊事件之安全維護等級（Five Special Event Assessment Rating）：

從最高等級之SEAR-1：聯邦政府須全力支持或支援之特殊安全事件；

到第五級（SEAR-V）：僅需動用州或地方政府力量與資源支持或支援之特殊安全事件。

（四）國際會展管理協會風險等級與維安行動建議

國際會展管理協會（The International Association of Assembly Managers, IAAM）特將美國土安全全部之特殊事件之五項安全風險等級（Five Special Event Assessment Rating）結合安全措施提出下述之維安行動建議表：

IAAM Suggested Risk Levels at Special Events

DHS等級	風險等級	對活動威脅	安全措施	行動建議
情況嚴重	5	取消活動	嚴密保安	封鎖管制巡守
高度警戒	4	最高保安	安全管控	安檢管制執法
提高警戒	3	提升保安	一般管控	區域臨檢盤查
一般警戒	2	中度保安	保護措施	管制入場預檢
低度警戒	1	低度保安	正常措施	例常管制措施

（五）倫敦奧運安全與安全策略風險評估

倫敦奧運安全與安全策略風險評估報告「(The Olympic Safety and Security Strategic Risk Assessment 簡稱OSSRA)即根據各項情資與情勢判斷，指出威脅與危害倫敦奧運會期間安全與維安措施之風險類型，主要之風險源自五個不同領域：

- 恐怖主義（Terrorism）
- 重大犯罪與組織犯罪（Serious and organized crime）
- 國內極端主義（Domestic extremism）
- 群眾失序或騷亂（Public disorder）
- 重大事故與天然災害（Major accidents and natural events）

大型活動的風險評估工作要從系統的每個層面識別和分析大型活動可能發生的突發事件，建立預測預警系統，有針對性地制定風險處置措施。

拾、城市大型活動之維安規劃

「及時有效與嚴密周詳的規畫作業」與「充分的溝通互動及嚴謹落實的訓練」是重大活動事件維安整備的最主要關鍵與基本原則。

任何大型活動均各有其特殊性與環境因素，除依循一般原則之外，更必須因地制宜，先進行客觀的風險評估。

依據風險評估，預擬維安之目標願景與政策方針，律定指導方向與原則，再進行嚴密周詳的規畫作業，並在過程中應有充分的溝通互動，建構靈活的指揮管制命令系統及

先期嚴謹落實的訓練與實地演訓，驗證各項維安計劃與設施之可靠度。

更應建置迅捷靈通的資訊與情資蒐報分析整合運用機制與快速緊急應變的機制與能量。

(一) 三階段規劃模式

依據活動事件之規模特性與環境及資源需求，一般採取三階段的規劃模式：

- 1、活動期前規劃階段 (Pre-event planning)
- 2、活動期間維安執行階段 (Managing Security during the Event)
- 3、活動期後之檢討改進 (Postevent Activities)

1、活動期前規劃階段 (Pre-event planning)

通常在活動事件開始前12至18個月，其中涉及主辦單位獲得政府或主管機關授權辦理該活動事件而開始籌劃辦理。

在此階段，主辦單位應建立活動安全之目標與使命願景，整合參與協辦單位，形成工作團隊，召開籌備會議，擬定工作計畫書與相關計畫，包括風險評估、維安計畫與應變計畫擬定，裝備設施與技術之獲取設置與人力需求與訓練等。

2、活動期間維安執行階段 (Managing Security during the Event)

在此一階段包括設置通訊指揮中心與建置通訊監控系統、事件報告系統、人力部署、入場證件與出入安檢管制、場地勘查檢視、機動應變小組、設立前進指揮所、交通運輸與管制措施、群眾或人潮控制、事故應變處理、安全情資蒐集與支援運用、違法違規取締與逮捕作業、緊急醫療系統建立等。

3、活動後之檢討改進 (Postevent Activities)

活動結束後應即進行分項檢討、記錄優缺點、檢視場所設施與維修復原、人力歸建等，並提出綜合性檢討報告，以利日後改進學習。

(二) 大型活動之維安規畫與整備作業

以負責維安行動之執法機關立場，所應強調的維安整備原則如下：

1、以最壞情況劇本為計畫腳本：

如極端的犯罪，暴力的抗議者，可能的恐怖攻擊，自然災害的衝擊等。包括對一般犯罪和治安事件（扒手，偷竊），違序行為等防控作為。

2、評估風險與安全需求：

先期進行風險評估與預期安全需求及可能需要採取之安全措施例如，交通規劃與道路封鎖，現場勘查，維安特勤等能促使活動順利安全愉快進行。

3、靈活有效之任務編組：

設計指揮命令系統與任務管理機制之組織架構和溝通聯繫的網絡與方法。

4、遵循法律與政策規範：

除確保活動安全順利進行以外，並應兼顧憲法保障之言論和集會自由。

5、預擬應變方案：

活動事件前應預估發生非計畫性或意外的事件，考量如發生爆量的人潮時之因應與應變措施。

6、兼顧社會正常運作：

不論活動規模大小，除確保活動區域安全之外，其他轄區內之治安與交通安全

也應能兼顧，維持社會生活正常運作。

7、先期溝通協調：

活動事件如涉及上級政府參與時應提前告知，並先期溝通協調，以期能獲致上級相關機關之協助與支援。例如特勤或重大災難事件時。

8、建立跨部門協調機制：

活動事件涉及跨部門參與時，應建立跨部門之協調溝通運作機制與聯絡通訊方式。

9、重視社會參與：

重大活動事件可能衝擊社區居民生活環境時，在規劃過程中應將社區與相關機構與企業之功能納入，以利社區機構與相關企業之參與，減少對活動事件的負面影響。

10、維安人力訓練演習：

各活動主辦機構應將加強相關維安訓練；並強化參與單位聯合實務演訓，以驗證與檢測各項維安計畫與行動之可行性及設施之可靠度。

11、建立積極之媒體關係：

活動事件需要協請媒體報導活動內容並提供民眾協力遵守安全注意事項。建置媒體服務中心，提供媒體採訪所需設施與服務。

(三) 參考國際城市舉辦大型活動之成功經驗

全球化時代，威脅國際賽事或活動安全的風險來源也是全球化而無國境限制，需要全球合作應對；而全球各地也經常舉行國際賽事或大型活動，歷年成功舉行之國際賽事或活動均可做為學習之參考。

尤其近年成功舉行之案例，如2008北京奧運與2012倫敦奧運皆面臨恐怖主義攻擊的威脅陰影之下，但都能成功圓滿，贏得全球的好評與尊敬。在反恐維安上已塑造新的成功模式，更殊值參考。

例如倫敦奧運的反恐維安策略，從國家層次之反恐策略到奧運維安策略規劃、風險評估與管理、中央到地方跨部門與跨區域之垂直與水平整合的架構與運作機制，多層次勤務指揮管制系統，計畫與監督及分區管制執行的勤務策略等等。

其所形成之廣域性、多度空間、多面性、多層次、多元性、系統性與軟硬兼具，建構完整綿密之維安網絡的維安反恐之新策略。所塑造之新的成功運作模式及其執行經驗，可作為我國未來舉行各種國際性與超大型活動之維安規劃與執行之最佳參考案(範)例。

綜觀歷屆奧運與國際大型活動之其主要成功關鍵要素如下：

- 一、政府應提出維護賽事或活動安全之承諾與保證。
- 二、以全國之力與跨部門合作，貫徹對活動安全的承諾與保證。
- 三、從國家安全的高度，參酌國內外安全情勢，擬定整體性反恐維安政策。
- 四、進行先期情資蒐整與風險評估，確定保安需求方向與範圍。
- 五、策定維安目標願景與策略方針及基本策略計畫與原則。
- 六、建構維安領導機制及律訂中央與地方分工合作事項。
- 七、研擬維安策略之政府部門分工協調事項與相關之各項計畫與機制。
- 八、建立高效率指揮系統，統合國家安全、國防安全、外交安全、防災安全、軍警維安等力量。

九、結合社會與民間力量積極參與，構建多層次嚴密的維安網路。

十、強化國際外交關係與建立國際情治合作及情資交換與經驗分享機制。

拾壹、結語與建議

2017年之世界大學運動會之維安工作將是十分艱鉅的重大維安挑戰，特以下述結語作為建議。

城市大型活動或奧運會等國際賽事是一個規模龐大的國際性盛會，它需要一個綜合的安全環境，任何城市或國家面對大型活動或國際賽事，其潛在之公共安全威脅與如何進行風險管理與危機應變整備，將受到嚴格的檢驗與挑戰。

任何城市大型活動或國際賽事均必須以風險管理理論為基礎，透過客觀嚴謹科學程序進行風險評估，建立維安目標願景與基本策略。

應以國家安全戰略高度進行政策指導規劃，進行客觀之風險評估作業，確認維安需求，先期律定維安願景與策略目標。

建構維安統合領導組織，預擬維安策略與計畫，寬籌維安經費預算，建置指揮管制與資通體系，形成統合之領導與指揮管制系統。

以多層次安全部署之「以面保點策略」，以鞏固整體安全環境為基礎，確保活動城市之安全，再保障活動區域與場管安全。

結合最新資訊科技力量，建置城市安全科技防衛網絡，運用科技力量，結合治安管理、群眾管理、場館管理、應急管理等進行規劃與落實執行。

全球化時代之安全威脅可能來自世界各地，應強化國際情治合作及國際安保資源的利用，建立情資蒐報與整合分享機制，如與國際刑警組織或各國情治機關之聯繫合作。

加強先期各項整備與人力招募訓練、各項安防設施建置及裝備測試演練、場館安全檢測、交通運輸安全、入出境安全、人員保護、住宿安全等。

最後必須動員與整合所有可用資源，建立公私合作機制，預擬志工民力動員運用與社會參與計畫等。