

第1章 前言

1.1 背景與目的

舉辦大型活動時，人潮會蜂擁至同一地點，若群眾在完全不知情狀況下遭遇突發事件，即有可能產生「恐慌」，進而產生推擠、踩踏、慌亂等行為，為導致災害的最大主因。因此，有限的空間內聚集大量民眾，就必須考量公眾安全等問題。104年6月27日新北市發生八仙樂園派對粉塵暴燃事故，造成多人傷亡，為因應於事故短時間內，疏散、救助及緊急救援與後送等應變作業，內政部隨即於104年11月2日函頒《大型群聚活動安全管理要點》，供活動主辦者及審核機關共同依循，提高活動主辦者之自我應變能力及當地政府機關事先應備與採取適當預防作業。

為使地方政府辦理大型活動時，能有妥善之安全應變作為，參考美國、英國等國家的大型活動辦理準則及機制，同時結合國內現行相關法令及作業準則，提供「大型群聚活動安全管理作業指引（以下簡稱本指引）」作為參考。

本指引旨為提供明確可依循之相關原則，協助活動主辦單位撰擬活動安全工作計畫及相關申請文件，透過事先規劃以降低活動可能風險，有助全面地顧及大型活動群眾安全；審核單位、場地主管單位亦能根據本指引檢視主辦單位規劃是否符合要求。

此外，本指引內容為提供方式或原則作為參考，實際活動申辦及相關許可申請等資訊，仍須洽詢地方政府相關業務主管單位辦理，並遵照既有法規或各單位內部作業流程規範。

1.2 參考依據

本指引參考美國、英國等國家的大型活動辦理準則及機制，並結合我國及地方政府現行相關法令及作業準則所研擬，國外內參考依據分別為：

一、國外：

1. 美國聯邦緊急管理總署 (Federal Emergency Management Agency, FEMA) 《大型活動緊急應變規劃準則：工作輔導手冊 (IS-15: Special Events Contingency Planning: Job Aids Manual)》。
2. 英國數位、文化、媒體暨體育部 (Department for Digital, Culture, Media & Sport, DCMS) 《體育場館安全作業指南 (Guide to Safety at Sport Grounds)》。
3. 英國安全衛生署 (Health and Safety Executive, HSE) 《群眾與安全管理：會場與活動主辦者指南 (Managing crowds safely: A guide for organisers at events and venues)》。

二、國內：

1. 內政部《大型群聚活動安全管理要點》。
2. 各地方政府大型群聚活動安全管理自治條例或相關管理辦法。

1.3 適用範圍

本指引以大型群聚活動安全管理相關事項為主，使用對象含括主辦者、審核單位及場地主管單位，並根據活動辦理時序（活動前、中、後）過程研擬規劃事項及原則，使用對象應視活動類型、規模等條件評估應完成的事項為原則。因此，本指引所制定之項目及原則為依活動條件評估需求應用，若無必要或無此風險時，得調整項目，其內容及各式表單應依各中央、地方政府組織編制、業管權責、自治法規命令、環境特性、災害特性等依地方性質不同之事項據以調整、增列相關內容。另建議於活動規劃與執行時，特別考量特殊事項，應符合相關法規且依規定取得許可，例如：職業安全、無障礙設施與服務、菸害防制、防疫措施、環境保護（包含但不限於：環境清潔、廁所清潔、飲用水檢驗、噪音控管、粉塵、特殊氣體及物質之污染防治）等。

1.4 名詞定義

一、大型群聚活動定義

《大型群聚活動安全管理要點》第3點，大型群聚活動定義為每場次預計參加或聚集人數達1千人以上，且持續2小時以上之活動，並要求活動主辦單位應負責活動安全，與場地管理者及其他協辦單位簽訂安全協定，明訂各自安全責任。

美國《大型活動緊急應變規劃準則：工作輔導手冊（IS-15: Special Events Contingency Planning: Job Aids Manual）》（以下簡稱美國手冊）針對大型活動與大型集會定義為「能聚集大量群眾的非常態性活動」，並針對其緊急應變核心重點，著重大型活動中，群體能否因應大規模緊急事務、災害或特殊急難需求的應變能力與影響，而非活動參與人數的多寡。此外，大型活動還須有地方緊急應變單位與公共安全機關，共同參與活動的事前規劃、整備，以及減災等相關作業。

二、活動中涉及的角色類別

主要角色分別有執行活動的**主辦者**、審核活動的**審核單位**及場地**主管單位**，以及參加活動的**參與群眾**，各角色相關說明如下：

1. 主辦者

活動發起者，負責擬定活動安全工作計畫、活動申請文件等資料，並根據擬定完成的活動安全工作計畫執行辦理。主辦者職責除確保活動順利進行外，重要為須負責活動參與群眾的安全。

2. 審核單位

活動審核者，為政府機關，主要為協助、指導主辦者對於活動安全管理之規劃，並從旁監督或提供支援，指導須依各中央、地方政府大型群聚活動安全管理之自治條例、相關管理辦法或規定，以促使主辦者得以自主管理，確保活動參與群眾的安全。

3. 場地主管單位

活動場地負責者，係為確保活動場地（包含設備、人員）使用的安全性，須

掌握活動辦理規劃，並與審核單位共同從旁監督主辦單位活動規劃及實際辦理情形。

4. 參與群眾

活動參與者，為共同追求特定或不特定目的聚集於某處，成員組成較為複雜，通常參與人數過多時，參與群眾若缺乏公共安全相關資訊與經驗，相較容易發生秩序混亂或意外。

三、活動申請及審查程序

主辦單位在辦理活動前，應依相關規定向活動所在地之直轄市或縣（市）政府報備或申請許可，填送活動安全工作計畫、相關申請文件等，依各直轄市、縣（市）政府權責分工，由業務主管機關受理申請，業務主管機關應召集相關業務單位（含場地主管單位）組成審核團隊，針對主辦單位提送的活動安全工作計畫、申請文件等資料進行檢核或審查。

活動中，主辦單位根據活動前擬定之活動安全工作計畫執行，並依據過程中的缺失調整計畫及管理整體資源，審核團隊則負責監督主辦單位是否依照原訂活動安全工作計畫執行，並持續記錄過程，若遇未依規定辦理情形，則可依法查處或要求活動中止。

活動後，主辦單位應彙整活動紀錄及撰寫檢討報告提報業務主管，做為未來辦理相關活動之參考。活動前、中、後办理流程詳見〔圖1〕；本指引規劃的文件操作對象及內容詳見〔表1〕說明。

本指引提供活動前、中、後規劃參考，主辦單位可參考本指引擬定活動安全工作計畫，審核單位、場地主管單位亦可參考本指引，助於檢視主辦單位規劃之周全性。但指引所提的原則並非完全適用於所有活動，仍須由主辦單位、審核單位及場地主管單位因時、地制宜，視情況或需要調整修正。

表 1 大型群聚活動安全管理指引規劃文件

項目	使用對象	使用時機	用途
大型群聚活動安全管理作業指引	主辦單位	活動前、中、後	提供辦理活動整體程序、規劃及作法等相關參考準則。
	審核單位		
	場地主管單位		
大型群聚活動安全工作計畫	主辦單位	活動前、中、後	根據本指引完成研擬的計畫。
大型群聚活動事前安全檢核表 (參考) 〔附件 A〕	主辦單位	活動前、中	為本指引輔助性表單工具，協助主辦單位、審核單位及場地主管單位共同檢視整體規劃完整性。
	審核單位		
	場地主管單位		
大型群聚活動安全管理審核權責表(參考) 〔附件 B〕	審核單位	活動前	各項安全管理項目對應相關權責機關及檢核內容列表。
	場地主管單位		
大型群聚活動安全工作計畫 〔附件 C〕	主辦單位	活動前、中、後	根據本指引完成研擬的計畫。

資料來源：馬士元、王价巨、方潤強 2018 臺中世界花卉博覽會大型活動-安全作業指引（以常見重大災害為例）研究暨教育訓練案。

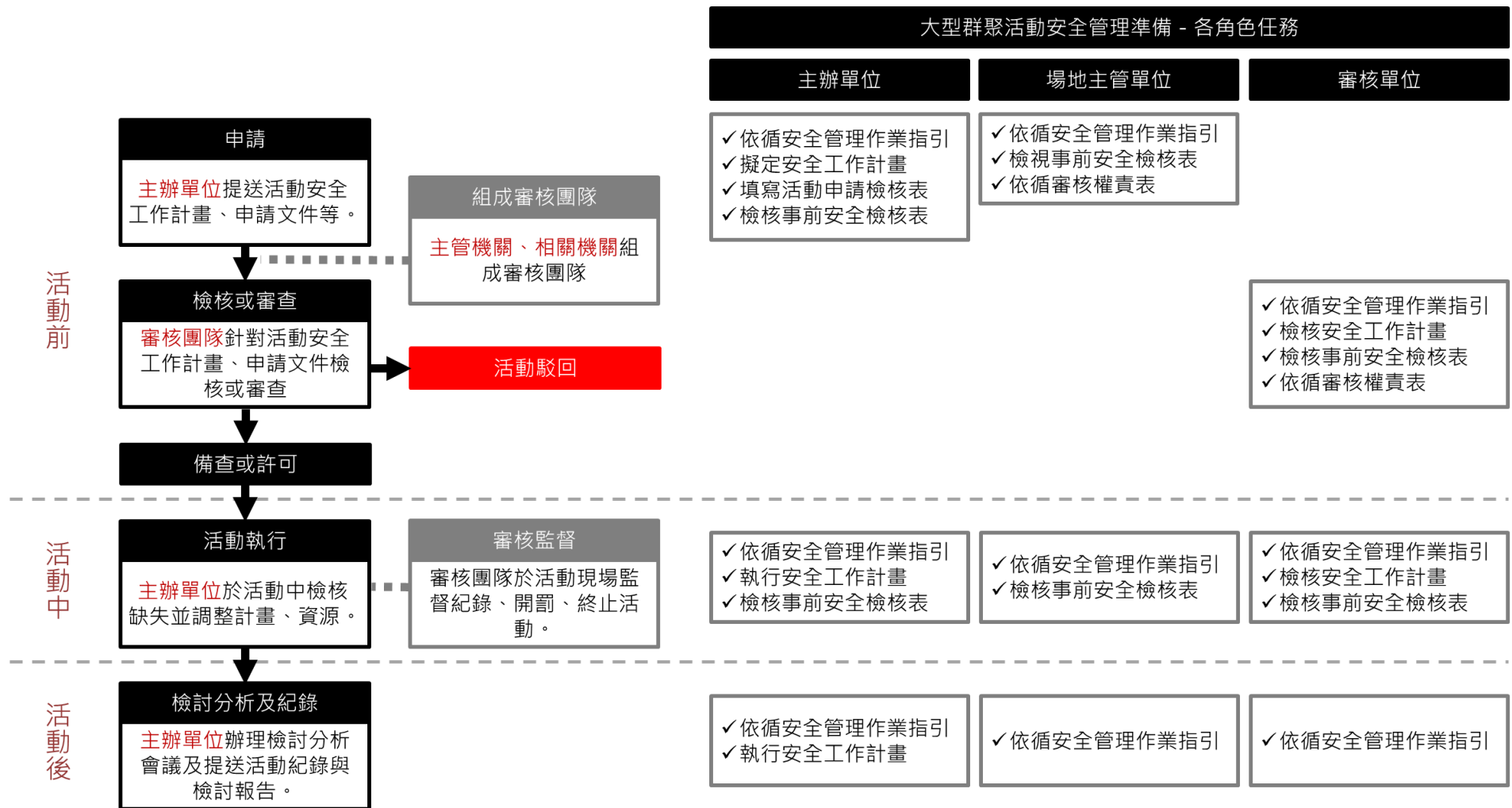


圖 1 活動前、中、後辦理流程圖

資料來源：修正自馬士元、王价巨、方潤強 2018 臺中世界花卉博覽會大型活動-安全作業指引(以常見重大災害為例)研究暨教育訓練案

1.5 指引架構

本指引共分為4個章節，第1章為前言、第2章為大型活動前籌備階段、第3章為大型活動中辦理階段、第4章為大型活動後檢討階段，及附件大型群聚活動事前安全檢核表、大型群聚活動安全管理審核權責表、相關法規列表。本指引架構詳見〔圖2〕。



圖 2 大型群聚活動安全管理指引架構

資料來源：修正自馬士元、王价巨、方潤強 2018 臺中世界花卉博覽會大型活動-安全作業指引(以常見重大災害為例)研究暨教育訓練案

一、第1章 前言：包含背景與目的、參考依據、適用範圍、名詞定義；首先讓指引使用者瞭解本指引目的及用途，同時說明活動相關名詞。

二、第2章 大型活動前籌備階段：本章為活動前規劃整體活動內容的籌備階

段，內容為活動籌備注意事項，以協助主辦單位研擬活動安全工作計畫及相關申請文件。

三、第3章 大型活動中辦理階段：本章說明活動中正在進行辦理的階段，主辦單位、審查單位及場地主管單位的任務及注意事項。

四、第4章 大型活動後檢討階段：本章說明活動結束後，檢討分析會議及檢討報告的重要性。

五、附件：包含大型群聚活動事前安全檢核表(列表)〔表2〕及大型群聚活動事前安全檢核表(參考)〔附件A〕、大型群聚活動安全管理審核權責表〔附件B〕、活動安全工作計畫〔附件C〕，輔助主辦單位、審核單位、場地主管單位使用本指引規劃活動之輔助性檢核表單及相關參考資料。

表 2 大型群聚活動事前安全檢核表（列表）

表單名稱	填表單位	主要權責單位
表 1.0 活動申請檢核表	主辦單位	審核單位
表 2.0 場地管理檢核表	— (由審核單位審核主辦單位撰寫的大型活動安全工作計畫)	審核單位 及場地主管單位
表 2.1 交通安全檢核表		交通主管機關
表 2.2 建物設施檢核表		建築主管機關
表 2.3 治安防恐檢核表		警政主管機關
表 2.4 消防防災檢核表		消防主管機關
表 2.5 衛生醫療檢核表		衛生醫療主管機關

*備註：本表僅供參考，應依各地方政府組織編制、業管權責、自治法規命令、環境特性、災害特性等依地方性質不同之事項據以調整、增列檢核表、審核單位及相關內容。

資料來源：修正自馬士元、王价巨、方潤強 2018 臺中世界花卉博覽會大型活動-安全作業指引(以常見重大災害為例)研究暨教育訓練案