

国家社会科学基金项目

治安灾害事故社会防范研究

主 编 郭太生



ZHIAN ZAIHAI
SHIGU SHEHUI
FANGFAN YANJIU

中国人民公安大学出版社

国家社会科学基金项目

台湾灾害事件社会环境研究

著 者 廖文雄

ZHONG GUO
SHI GUO SHI
FANGYAN YU JI

中国出版集团 中国出版

治安灾害事故社会防范研究

主 编 郭太生

副主编 王新建

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

王淑合 王章学 王新建

台运启 任大任 张 弘

郭太生 寇丽平

中国人民公安大学出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

治安灾害事故防范研究/郭太生主编. —北京:

中国人民公安大学出版社, 2001.1

ISBN 7-81059-586-5

I. 治... II. 郭... III. 灾害-防治 IV. X45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 81491 号

治安灾害事故社会防范研究

ZHIANZAIHAI SHIGUSHEHUI FANGFANYANJIU

郭太生 主编

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 河北省涿州市蕴铂印刷有限责任公司

版 次: 2001 年 1 月第 1 版

印 次: 2004 年 6 月第 2 次

印 张: 10.625

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数: 257 千字

印 数: 1501~2500 册

ISBN 7-81059-586-5/D·477

定 价: 18.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83905728

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

序 言

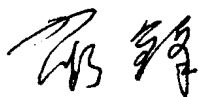
治安灾害事故是当今社会发展中的一大问题。它不仅给国家、集体和人民的生命财产造成巨大的损失，而且影响到国家的经济文化建设和社会的稳定与发展。为此，世界各国都在积极地从理论和实践上寻求和探索预防治安灾害事故的途径和方法，以保障人们在安全、稳定的社会环境中工作、学习和生活。

我国是社会主义国家，为了人民群众的安居乐业和保障生命财产的安全，党和政府历来重视治安灾害事故的预防工作。但是由于治安灾害事故预防工作的复杂性 with 艰巨性，我国治安灾害事故预防工作的形势依然十分严重，是世界上治安灾害事故多发的国家之一。每年由于治安灾害事故所造成的经济损失和人员伤亡不仅数字非常惊人，而且给国家在政治、经济、社会治安等各个方面都造成了不良影响。特别是近几年来，随着经济的快速发展，治安灾害事故高发的势头始终没有得到有效的遏制，群死群伤的恶性事故时有发生。对此，江泽民总书记等中央领导曾多次批示要加强对治安灾害事故的预防工作，以确保国家和人民群众的生命财产安全，表明了党和政府对国家和人民群众的生命财产安全高度负责的态度。

公安机关作为维护社会治安的主管部门，对预防治安灾害事故的工作有义不容辞的责任，特别是对火灾、爆炸、中毒、交通事故等类常见的治安灾害事故的预防，有法定的职责。多年来，我国的各级公安机关根据有关法律法规的规定和国家有关安全生产的方针政策，在预防治安灾害事故，保卫国家和人民的生命财产安全方面，作出了突出的成绩和贡献。但是我们也应当看到，

导致治安灾害事故发生的因素不仅越来越复杂，涉及到社会生活的各个领域，而且治安灾害事故发生的种类和范围也越来越多。因此，对治安灾害事故的预防工作仅依靠公安机关的努力是远远不够的，必须把它看作是一个社会系统工程，组织、发动和依靠全社会的力量共同参与和努力，提高每一个社会成员的安全意识和安全素质，使每一个社会组织和成员都充分地认识到自身的安全要靠自身作出努力。从此意义上说，《治安灾害事故社会防范研究》这一课题从理论和实践上都作了有益的探索，对推动我国治安灾害事故防范工作的社会化，具有重要的意义，是适应我国预防治安灾害事故实际情况的一项基础性的研究和建设工作。

我非常高兴地看到由中国人民公安大学治安系郭太生同志主持研究的国家社科基金项目《治安灾害事故社会防范研究》一书的出版。该项目的参加人员有的是长期从事某一领域事故研究的专业人员，有的是有丰富实践经验的、长期从事灾害事故预防处理实际工作的同志。他们在长期的工作实践和教学科研中不仅对我国的情况有深入的研究，积累了大量的资料，而且对国外的情况也有了解和研究，为我们了解和掌握国外的情况，并提高我国的工作和研究水平，提供了可资借鉴和学习的可能。我希望随着该书的出版，全社会都能够关心和重视治安灾害事故的预防工作，就像该书在绪论中指出的那样，全社会共同承担起治安灾害事故防范工作的责任。



2000 年 11 月

编者的话

《治安灾害事故社会防范研究》课题是 1992 年获准列入国家资助的国家社会科学基金研究项目，由原公安大学治安系主任郑焕祥副教授主持。按照原定计划，应于 1995 年底完成。郑焕祥同志退休后，经其推荐，并报请公安大学科研处、教育部社政司、全国哲学社会科学规划办公室批准，于 1997 年 7 月正式将该项目主持人更换为郭太生同志。在原有的研究基础上，经过课题组成员一年多的努力，终于完成了该课题的研究工作。

在治安灾害事故日益严重危害公共安全，对国家和人民的生命财产造成巨大损失，国际社会也在为之作出关注和努力的情况下，我们希望该课题的研究成果能够为治安灾害事故的预防工作以及进一步的理论研究提供一种新的思路和途径；对于提高全社会的安全意识，唤醒每一个社会组织和成员积极地参与灾害事故的预防工作，共同承担起预防灾害事故的社会责任，增强工作责任感，自觉地遵守现代社会的工作和生活规范有所帮助与启迪。

在本课题的研究过程中，国家哲学和社会科学规划办公室、教育部社政司、中国人民公安大学科研处、公安部治安局、国家经贸委安全生产局、北京市公安局重大责任事故调查处等单位给予了热情支持和帮助。原课题组负责人郑焕祥同志在课题的立项初期，做了一些基础性的准备工作。中国人民公安大学出版社更是大力支持该课题的研究成果的出版工作。对此，课题组表示衷心的感谢。

本书的研究与撰写分工情况如下：

绪论、第一章、第二章、第四章由郭太生同志撰写；

第三章由寇丽平同志撰写；

第五章由张弘和郭太生同志共同撰写；

第六章由王淑合同志撰写；

第七章、第十章由王新建同志撰写；

第八章由王章学同志撰写；

第九章由任大任、台运启同志撰写；

第十一章由王新建、郭太生、张弘、台运启整理并撰写。

全书由该课题的项目主持人郭太生同志统一修改、定稿。

由于治安灾害事故的防范研究在我国无论是从研究人员队伍，还是从研究的深度和广度来讲尚属一个较薄弱的领域，基础性研究成果较少，再加上研究经费等方面的原因，本课题的研究成果可能存在许多不足之处，一些该涉及的领域和该研究的问题可能还未涉及和研究，对某些问题的认识还需要进一步深化。对此，课题组成员希望广大读者多提宝贵意见。

《治安灾害事故社会防范研究》课题组

2000 年 10 月

目 录

绪 论	(1)
第一章 治安灾害事故概述	(8)
第一节 治安灾害事故的含义与特征	(8)
第二节 治安灾害事故的分类	(13)
第三节 我国治安灾害事故的现状	(19)
第四节 治安灾害事故的一般规律	(25)
第五节 治安灾害事故的社会危害	(32)
第二章 治安灾害事故社会防范的指导性理论	(43)
第一节 社会防范的含义	(43)
第二节 治安灾害事故预防的对策理论	(49)
第三节 系统失效理论	(55)
第四节 治安灾害事故预防的综合治理理论	(60)
第三章 治安灾害事故的社会原因分析与防范的 基本途径	(66)
第一节 治安灾害事故与安全文化的普及	(66)
第二节 治安灾害事故与法制建设	(73)
第三节 治安灾害事故与安全教育	(81)
第四节 治安灾害事故预防与安全生产管理体制	(89)
第五节 充分发挥保险在事故预防中的作用	(92)

第四章 治安灾害事故社会防范力量	(99)
第一节 公安机关.....	(100)
第二节 单位内部的保卫机构和组织.....	(108)
第三节 保安服务公司.....	(112)
第四节 保险公司.....	(116)
第五节 各级政府的安全生产管理机构.....	(120)
第六节 社会的其他减灾组织和力量.....	(124)
第五章 国外治安灾害事故防范研究	(128)
第一节 危险源的控制.....	(128)
第二节 不同学科对治安灾害事故的研究.....	(131)
第三节 治安灾害事故的处置 ——社会防范工作的延伸.....	(136)
第四节 治安灾害事故预防与政府的责任.....	(144)
第六章 火灾事故的社会预防	(152)
第一节 影响我国火灾事故的因素.....	(152)
第二节 我国火灾事故的原因分析.....	(160)
第三节 我国火灾事故的基本情况.....	(171)
第四节 火灾事故社会防范的基本途径与对策.....	(178)
第七章 民用爆炸物品爆炸事故的社会预防	(189)
第一节 民用爆炸物品的范围和种类.....	(189)
第二节 民用爆炸物品爆炸事故的现状和特点.....	(192)
第三节 民用爆炸物品爆炸事故的原因分析.....	(197)
第四节 民用爆炸物品管理中的主要隐患.....	(200)
第五节 民用爆炸物品爆炸事故社会防范的基本途径与 对策.....	(205)
第八章 建筑事故的社会防范	(215)
第一节 建筑事故综述.....	(215)

第二节	建筑事故直接原因分析	(218)
第三节	建筑事故间接原因分析	(226)
第四节	建筑事故防范对策	(233)
第九章	道路交通事故的社会预防	(246)
第一节	我国道路交通事故的现状	(247)
第二节	我国道路交通事故的特点	(252)
第三节	道路交通事故的原因分析	(256)
第四节	道路交通事故社会防范的基本途径与对策	(263)
第十章	中毒事故的社会防范	(271)
第一节	中毒事故的表现形式	(271)
第二节	引起中毒事故的常见物质	(275)
第三节	中毒事故的原因分析	(282)
第四节	中毒事故预防中的漏洞和管理中存在的 问题	(284)
第五节	中毒事故的主要预防对策	(288)
第六节	中毒事故社会防范的基本途径与对策	(292)
第十一章	重大治安灾害事故案例分析	(298)
第一节	阜新市艺苑歌舞厅特大火灾事故分析	(298)
第二节	深圳“8·5”爆炸事故分析	(302)
第三节	重庆綦江彩虹桥垮塌事故分析	(306)
第四节	湖南桃江“2·23”特大交通事故分析	(314)
第五节	“大舜”号“11·24”海难事故分析	(320)
参考书目与文献		(326)

绪 论

治安灾害事故防范——社会共同的责任

20 世纪已经过去，处于新世纪开端的中国人民在回顾 20 世纪所取得的各项建设事业的辉煌业绩的同时，也在为 21 世纪在社会、经济、文化、科技等方面取得更大的成就而规划蓝图。在 20 世纪的一百年中，中国人民和世界各国的人民一样，经过自己不断的努力和创造，在生产力和科学技术的各个领域都取得了巨大的成就，生活水平日益提高，工业、农业等各个生产领域的现代化进程日益加快，人们享受着科学技术发展和产业革命带来的种种优越、便利的工作和生活条件。生产力发展了，科学技术进步了，生活水平提高了，人们对安全的需求很自然地就增加了。一方面是人们对物质享受和安全的需求增加，另一方面是随着现代科学技术的高速发展和工业生产的日益大型化和复杂化而带来的对人类的安全问题所造成的威胁和危害日益严重，危害人类安全生存环境的各种治安灾害事故呈现出规模和数量日趋严重的现象。这种明显的反差，使人们在面临各种发展机遇的同时，也面临着严重的挑战，迫使人们在展望未来的同时，也必须对生存环境的安全问题给予普遍和高度的关注。

说到治安灾害事故，人们不禁会想到震撼世界的印度博帕尔市农药厂的毒气泄漏事故，前苏联的切尔诺贝利核电站的核泄漏事故，我国于 1987 年发生的大兴安岭森林火灾事故，1994 年发生在新疆克拉玛依的特大火灾事故，以及接二连三地发生的烟花爆竹爆炸事故。这些事故不仅造成了大量的人员伤亡和直接经济损失，而且对环境、生态、资源、人们的社会心理、社会治安等

方面都造成了不可低估的损失和影响，有些影响很难在短期内予以消除。就世界范围来看，治安灾害事故绝不仅仅是个别国家和地区的问题，而是在任何国家和地区的社会发展过程中都普遍存在的问题。特别是在发展中国家，这个问题比发达国家更显严重。据统计，在 20 世纪的后 50 年中，死亡人数上百的空难事故在全世界共有 48 起，其中中国（包括台湾）就占到 6 起；1900 年以来，国内发生的死亡人数上百的特大火灾共有 17 起。面对灾害事故日益严重的发展趋势，人们自然会问，为什么事故会越来越多？事故的发生有无规律和特点可循？在现代社会中如何预防和控制事故的发生？对事故应当采取什么样的态度和观念？

从辩证唯物主义和历史唯物主义的观点来看，治安灾害事故既是人类社会发展到一定程度的必然产物，也是伴随着人类社会生产过程出现的一种社会现象，尤其是和生产力的发展有密切联系。从对事故的研究情况来看，人类和事故作斗争的历史基本上可以分为三个阶段。在工业革命以前，人类社会的生产劳动以农业生产和手工劳动为主，这种相对落后的生产方式决定了事故发生数量、种类和所造成的损失很有限，再加上人们对事故还没有树立正确的观念，预防事故的方法和手段基本上处于经验阶段。在工业革命期间，由于工业生产的发展所带来的安全问题日益严重，产业安全问题就成为人们关注的普遍问题。人们普遍地认识到，生产力和科学技术像一把双刃利剑，它在给人类带来幸福的同时，也使人类自身付出了沉重的代价。事故的发生正是人类在征服自然和改造自然的过程中人与自然界相互作用的结果。正如革命导师恩格斯在《自然辩证法》中所指出的：“我们不要过分陶醉于对自然界的胜利，对于每一次这样的胜利，自然界都报复了我们。”（《马克思恩格斯选集》，第三卷，517 页）在这个时期，虽然一些企业家和安全学家在预防事故的措施上、理论研究方面取得了一定的成果，但仍然处于把安全问题作为一

般的常识看待的阶段，对事故发生的社会原因考虑的较少。随着科学技术的发展，生产过程的日益复杂化和危险物品生产、使用数量与种类的增加，随着人类社会生存环境中人造自然的成份越来越多，作为生产力的人和生产资料之间的矛盾也日益尖锐和复杂，而且事故发生原因的社会性也表现得越来越明显，各种原因之间相互作用、相互放大的现象也日益突出，治安灾害事故和社会之间的关系越来越密切。人们在预防事故的实践中越来越认识到，在现代社会中预防事故的发生已经不是用一般的常识所能解决的问题，而必须用综合的、系统的方法和理论来分析事故的原因，并解决事故的预防问题。特别是大量的由人为因素造成的治安灾害事故，其发生和影响因素涉及到社会安全文化的普及、人们的安全意识和所受的安全教育水平、社会的预防与控制能力以及人们的安全价值观念等诸多因素，而这些因素是单纯地依靠发展安全技术与对物质危险因素的控制所无法解决的，必须依靠和运用现代科学所提供的方法指导和研究事故的预防工作。

我国是世界上治安灾害事故发生较多的国家之一。火灾事故、爆炸事故、中毒事故、道路交通事故、建筑物倒塌事故……一起起治安灾害事故的发生不仅给国家和人民的生命财产造成了巨大的损失，而且对我国的经济文化事业也造成了较大的影响。和世界上其他国家发生的灾害事故一样，在每一起事故的后面，都隐藏着复杂的社会原因。其中既有对物质危险因素管理控制不严的问题，也有事故所涉及到的有关人员安全意识和安全知识不够的问题；既有企业的管理者惟利是图、单纯追求经济效益而对安全问题漠视的问题，也有在市场经济条件下，有关部门对事故预防的问题缺乏深入研究，而无法从体制上加以解决的问题；既有在工程建设和安全检查中有关人员的腐败问题，也有有关人员在安全管理工作中不负责任、玩忽职守的问题。可以说，每一起事故的发生都是众多原因综合作用的结果。在如此众多的

复杂原因中，如果忽视其中的任何一个方面，或在预防工作中控制不力，都有可能引发治安灾害事故的发生。而要对所有的因素加以预防和控制，就必须组织和动员社会的各个有关部门和组织，甚至每一个社会成员参与。从此意义上说，对治安灾害事故进行社会防范，是人类社会发展到一定阶段的一种必然趋势。

对治安灾害事故进行社会防范，也是世界各国的实际工作者和理论工作者所形成的共识。早在 80 年代，以美国科学家 Frank Press 为首的一批科学家在一次国际会议上就提出倡议，呼吁世界各国的科学家、各国政府、社会组织和学术团体，于本世纪的最后十年在世界范围内开展“国际减灾十年”活动。此倡议得到了全世界的普遍响应。几乎与此同时，联合国世界环境与发展委员会用多种文字向全世界公开发表了一份题为《我们共同的未来》的报告，引用了大量的历史资料、统计数字和专家评论，全面论述了当今急剧改变地球和危害人类生存的若干问题，其中有一些问题就和治安灾害事故有密切关系，如工业伤害、化学工业品的生产和使用、空气和水源的污染等问题。1989 年，联合国在第 44 届年会上正式宣布：“国际减灾十年”活动从 1990 年开始。虽然减灾活动重在自然灾害，但其中也涉及化工厂、核电站、危险品仓库等容易发生灾害事故的公共设施所带来的灾害。“国际减灾十年”活动的宗旨在于唤起人类社会对生存环境安全的关注，发动和组织社会各个方面的力量，共同承担起这个责任，在每一个与灾害相关的环节和领域，全面地做好预防工作和灾后的处置与恢复工作。在各国政府有关部门的积极组织下，国际减灾活动收到了明显的成效，使人们对灾害事故产生的原因以及预防的途径有了比较明确的认识。治安灾害事故的预防作为减灾活动中的一项重要内容，必须和减灾活动遵循同样的原则，即组织和动员全社会的力量，运用多种学科的知识并通过多种方法与途径，在与事故有关的各个环节和领域中，全面地做好预防

工作。因为在现代社会的条件下，治安灾害事故预防所涉及的领域和范围越来越广泛，不仅和社会有紧密联系，存在于社会生活的一切时间和空间，而且原因的社会性日益突出。每一个社会成员不仅可能会成为治安灾害事故的受害者，而且也可能由于自身的行为过失而对其他的社会成员造成危害。

维护公共安全，预防和处理治安灾害事故，保护人民群众的安全和利益不受侵害，是法律赋予公安机关的责任。长期以来，公安机关在安全检查与监督、抢险救灾、预防和打击重大责任事故犯罪以及和事故有关的其他犯罪等方面作了大量的工作，为国家的经济建设和维护公共安全做出了突出的贡献。但实践证明，对于治安灾害事故的预防，仅依靠公安机关一个部门是远远不够的。公安机关依据法律法规的有关规定，可以在管理方面行使一定的行政管理权和指导与监督的权力，但对于全面、有效地进行预防，无论在能力上，还是在其他方面，都是不够的。治安灾害事故的预防既是防灾减灾工作的一部分，也是我国安全生产和维护社会治安秩序稳定的一个重要组成部分，必须发动和依靠社会力量的广泛参与，必须把治安灾害事故的预防和社会的减灾活动结合起来，和全国的安全生产结合起来。从预防的职责角度讲，我国的劳动部门、工会组织、企事业单位内部的安全技术部门和安全保卫组织都有预防治安灾害事故的职责；从预防的途径和方法手段来讲，技术的、教育的、法律的、行政管理的手段和方法都是必不可少的。原全国安全生产委员会主任、国务院副总理邹家华同志在 1994 年的安全生产工作会议上曾指出：“必须进行安全生产的综合治理”，“安全生产工作是十分重要的工作，涉及到社会的各个领域，要动员全社会的力量，搞好安全生产。”原劳动部部长李伯勇同志也指出：“要动员全社会的力量，来共同关心安全生产工作，提高全社会的安全意识。”原公安部副部长牟新生同志也曾指出：“过去发生的许多重、特大火灾，都不同程

度地反映出不少群众缺乏防火、灭火、逃生自救的起码知识，缺乏应有的法制、道德素养。因此，消防宣传教育要面向社会，广泛深入地开展起来，注重社会性，促使全社会更加了解、关心和支持消防事业。”这些论述都从不同的侧面说明了对治安灾害事故进行社会防范的重要性。在此意义上说，对治安灾害事故进行社会防范研究，对公安机关来讲，既有重要的理论意义，也有实际的指导价值。

对治安灾害事故社会防范的意义还不仅仅限于事故发生前的预防，事故发生之后的处置和恢复过程，也是防范工作的继续和延伸。组织和动员社会力量在灾害事故发生后进行救援、处置与恢复，和灾害事故发生前的预防一样，具有同样重要的意义。这主要是由于在当今社会治安灾害事故的发生规模和损失日益增大的情况下，事故的救援、处置和恢复工作不仅需要社会力量的共同参与，而且需要科学的决策和分工配合，其社会性丝毫不亚于对灾害事故发生前的预防。从国外对灾害事故的处置研究和我国的实践来看，社会参与的程度越高，处置和恢复的工作就越能有效地进行，在稳定社会秩序、减少事故损失等方面都能收到较好的效果。当然，这需要进行有效的组织与管理。

对于治安灾害事故预防重要性的认识，我国古代就有“亡羊补牢，不如曲突徙薪”的典故；我国东汉时期政论家、史学家荀悦也说过，“进忠有三术：一曰防，二曰救，三曰戒。先其未然谓之防，发而止之谓之救，行而责之谓之戒。防为上，救次之，戒为下。”这充分说明了预防工作的地位和重要性。这些论述不仅对于治安灾害事故的预防有重要的指导作用，而且对其他的损失预防工作也具有指导意义。中共中央总书记、国家主席江泽民同志对治安灾害事故的预防也有过重要的论述和指示。在他担任上海市市长的时候，就在《责任重于泰山》的著名讲话中指出：“隐患险于明火”，“防范胜于救灾”。1998年5月，江泽民同志