

# 怎样认定 危害公共安全罪

ZENYANG RENDING

WEIHAI

GONGGONG ANQUAN

ZUI

4.304

武彪 编著

上海社会科学院出版社

## 内 容 提 要

本书根据犯罪构成的理论及我国刑法分则第二章的规定，结合典型疑难案例，对正确认定危害公共安全罪所涉及的罪与非罪的界限，犯罪的主客观要件及其特殊复杂性进行了具体的剖析和介绍，内容重点突出，语句通俗易懂，是一本通俗性法律读物，可作为企业、事业单位和法律工作者进行安全教育和法制宣传的参考书。

### 怎样认定危害公共安全罪

武 彪 编著

上海社会科学院出版社出版

(上海淮海中路622弄7号)

新华书店上海发行所发行 上海社会科学院印刷厂印刷

开本 787×1092 1/32 插页 3 印张 2.375 字数 45000

1989年12月第1版 1989年12月第1次印刷

印数 1—5000

ISBN7—80515—493—7/D·71 定价 1.10元

为建设四化

危害公共安全罪  
应依法处理

魏文伯题

# 目 录

|                                    |       |
|------------------------------------|-------|
| 前言.....                            | ( 1 ) |
| 一、导论.....                          | ( 6 ) |
| (一) 什么是危害公共安全罪 .....               | ( 6 ) |
| (二) 当前危害公共安全事故和犯罪频繁发生<br>的原因 ..... | ( 7 ) |
| (三) 惩治危害公共安全犯罪有法可依 .....           | (11)  |
| (四) 国外刑法中有关危害公共安全的某些规<br>定 .....   | (13)  |
| 二、如何认定危害公共安全罪.....                 | (18)  |
| (一) 构成危害公共安全犯罪的一般要件 .....          | (19)  |
| (二). 构成危害公共安全犯罪的特殊要件 .....         | (24)  |
| 三、需要注意的几个问题.....                   | (62)  |
| (一) 事故性质各异,重在具体分析.....             | (62)  |
| (二) 排除干扰,不枉不纵.....                 | (64)  |
| (三) 涉及技术难题,首先作出鉴定.....             | (65)  |
| (四) 分清故意破坏与玩忽职守的界限 .....           | (66)  |

---

## 前 言

随着改革、开放的深入，我国的经济建设蓬勃发展，先进科技和设备被大批引进采用；厂矿企业、事业单位不断增多，生产规模日趋扩大；易燃、易爆、有毒物品和放射性危险物品物质大量集中；更因城市人口集中加快，现代交通运输繁忙，如果忽视公共安全的保卫、检查、监督和管理，势必出现不安全因素，为犯罪分子进行破坏活动提供方便和条件，一旦酿成事故或发生犯罪行为，将导致想象不到的灾难和后果，在政治上和经济上给国家和人民造成巨大的损失，严重干扰和破坏四化建设与改革、开放的顺利进行。例如，众所周知的大兴安岭特大森林火灾，就是由于严重官僚主义，管理混乱，严重违反森林防火规章制度所造成，以致毁灭森林面积达 101 万公顷，烧毁房舍 61.4 万平方米，受害群众 5 万多人，其中死亡 193 人，受伤 226 人，直接经济损失达 300 多亿元，间接损失则无法计数。又如，1982 年“7·25”劫机案犯孙运平和 1983 年“5·5”劫机案犯卓长仁，都是钻了我们安全保卫工作中的空子，胆大妄为，盗窃并抢夺枪支弹药，然后丧心病狂地从事劫机犯罪活动，给广大旅客的生命财产和我国航空运输业造成极为严重的威胁和损害。

20 世纪，尤其是第二次世界大战以来，西方发达国家，都在不同程度上认真对待和制定各种劳动安全法规和技术标

准，加强安全监督制度，以法律手段和经济手段对违反安全与技术规范者严格依法制裁，重视研究“安全经济学”，在安全保卫方面不惜人力和物力，把无事故、无公害定为企业最重要的奋斗目标之一。

美国US钢铁公司董事长E·H·凯里从长期接连不断的事故中引出教训，在1906年颇有远见地首先提出了“安全第一”的口号，将原来的“质量第一、产量第二”的经营方针，改为“安全第一、质量第二、产量第三”。这项方针的改变，带来了企业与雇员之间关系的改善；特别重要的是凯里所推行的一系列强有力的安全措施，既保障了雇员的安全，又使产品产量质量得到了可靠的保证。再如，对于煤矿安全事故的处理，美国虽在1952年就制定了《煤矿安全法》，但内容粗简，安全监察人员又少，显得软弱无力，作用不大。直至1968年12月21日康苏尔煤矿发生瓦斯爆炸事故，死亡78人，激起全国煤矿工人大罢工后，迫使总统尼克松于1969年12月签署了新的《煤矿安全法》，详尽规定了强制性保健与安全标准以及严格的安全监督制度；以后卡特总统又签署了《1977年联邦采矿安全保健修正案》，进一步加强了安全技术和矿工安全训练，对违章行为的处罚也更为严厉。为了保证《采矿安全保健法》的严格贯彻执行，美国劳工部强化了专门负责管理矿工的采矿安全保健局。该局的检验中心对矿用机械和电气设备、材料和炸药进行检验，证明合格后才发给证书；对于即使尚未酿成灾害者，如确有潜在危险，有关部门90天内不采取改正措施，安全保健局有权下令撤出工人，直至封井；劳工部长有权向联邦法院起诉，以制裁不服安全保健局命令的矿主。现美国煤矿死亡1人，全矿要停工1天以示哀悼。

1970年以来，美国煤矿的安全情况有了显著改善。1977年生产商品煤6.25亿吨，折合我国原煤口径为7.2亿吨，全年煤矿事故死139人，平均每生产100万吨煤死0.2人，成为世界产煤国中死亡率最低的国家。

我国是社会主义国家，生产的目的是为了**满足广大人民日益增长的物质和文化需要**。党和国家一贯重视改善生产和工作条件，重视劳动者的健康和公共安全，重视同危害公共安全罪作斗争。在建国初期，党和政府就强调了“安全第一”的生产方针；全国第一届政治协商会议通过的具有宪法作用的《共同纲领》就规定：“实行工矿检查制度，以改进工矿的安全卫生和设备”；1954年宪法和以后修定的宪法中，均规定了改善劳动条件，加强劳动保护的条款，并且先后颁布了大量有关防火、防汛、防毒、防爆炸以及防止工矿责任事故和交通事故的法规，初步建立了各种安全生产的规章制度，开展安全生产教育。但是在十年动乱中，由于林彪、“四人帮”严重干扰，鼓吹无政府主义和打砸抢，社会主义法制和各种规章制度被破坏殆尽，犯罪分子肆意放火、爆炸、投毒、破坏交通工具和通讯设备，各种事故层出不穷，致使社会秩序极端混乱，公共安全毫无保障。

党的十一届三中全会以来，我国加强了社会主义民主与法制。《刑法》分则专章设立“危害公共安全罪”。与此同时，党和国家在立法、监察、管理教育、科研等各个方面加强了劳动保护工作，公共安全明显改观，工业企业职工伤亡事故连续下降。1979年至1982年各与前一年相比，分别下降7.8%、11.2%、10.2%和4.1%。但由于“左”的影响仍未肃清，也由于严重的官僚主义、管理水平不高和体制上的弊端，

至今危害公共安全的隐患仍然大量存在，令人痛心的事故一再发生。1979年11月“渤海二号”钻井船翻沉，损失3735万元，死亡72人；1981年“向阳09号”远洋海洋综合调查船失火，毁于瞬间，损失上千万元；1982年，上海海运局“大庆53号”油轮大爆炸；1983年，上海海运局“战斗67号”翻沉；1984年“神州”轮在上海立丰船厂修理时发生大火；1986年，上海二轻局大楼被大火一夜间吞噬；1987年的大兴安岭特大火灾，损失空前；等等。诸如此类的恶性事故所造成的人民生命和财产的严重损失，对于我们这样一个底子薄、资金十分短缺、在十分困难的条件下从事四化建设的国家来说，犹如芒针刺背，痛不堪首，难以忍受。

同样惊人的是，有些事故完全是出于当事者无知，他们视自己的生命安全和国家财产为儿戏，酿成大祸。如1984年5月2日，4名解放军战士，别出心裁，要抢拍带有火车急驶背影的镜头。当火车奔驰而来时，其中3人跨进铁轨中间，摆好姿态，由另一人充当摄影师。司机老远鸣笛警告，他们竟毫不在意，一心等拍最佳背景。当火车开近到只距他们16米时，“摄影师”才“笃悠悠”按下快门。司机见状紧急刹车，火车仍以19米/秒的强大惯性飞驶，3人就在拍照后的0.88秒，成了可悲的牺牲品。由于无知、愚昧，违反规章制度，危害了公共安全而受到了无情惩罚。这是多么痛心，而又多么愚蠢的典型。

由于生产力的发展与社会进步，人类在与自然作斗争中逐步从必然王国走向自由王国，总结出了一套技术规范，以调整人与自然的关系。违反技术规范，必然导致对生产力的破坏，不仅给违犯者个人带来灾难，而且给社会带来极大的

危害。因此，现代各国都赋予这些属于自然科学领域的技术规范以法律效力，并成为国家法律的重要内容。我国《刑法》特设危害公共安全罪，以防止国民经济建设遭受破坏，保护与发展生产力，维护人民的劳动生产的积极性，惩治那些危害人民生命和公私财产的犯罪分子。这对于保证社会主义现代化建设的顺利实现，是极为重要的。

当前，我们要大力加强法制宣传教育，普及法律知识，提高法制观念。各级厂矿企业、事业单位及经济管理部门的领导和职工群众更要认真学习掌握有关公共安全的各项法律、法令和规章制度，深刻认识危害公共安全犯罪对四个现代化建设的破坏作用；强调“有法可依”、“违法必究”，遵章守纪，消除事故隐患；提高警惕，积极同各种玩忽职守和危害公共安全的犯罪行为作斗争；贯彻“安全第一”的方针，为开创我国公共安全工作的新局面而努力。

## 一、导 论

我国《刑法》分则在紧接第一章反革命罪之后，集中归纳了各种严重危害公共安全的罪行，特设危害公共安全罪，列于普通刑事犯罪之首，作为第二章。这样的安排是国外刑事立法所少见的。这充分说明我国在立法上对公共安全的高度重视；反映了人民民主专政的国家在保卫公民人身安全和辛勤劳动成果、保证社会主义现代化建设顺利进行方面的职能和作用；显示了运用法制，大力纠正社会中漠视安全生产的违法错误倾向，依法惩办危害公共安全犯罪的决心。

### （一）什么是危害公共安全罪

所谓危害公共安全罪，是指故意或者过失地实施危害不特定多数人的生命、健康和重大公私财产安全的行为。所谓不特定，是指犯罪行为不是针对某一个人、某几个人或者某项财产的，其严重后果是犯罪分子事先难以明确确定的。它侵犯的是公共安全。这是危害公共安全罪区别于其他各类犯罪的本质特征。应当指出的是，如果行为人的犯罪行为主观上虽是指向特定的人，而无视对公众的危险，结果却危害了多人的生命、健康或者重大公私财产的安全，则在性质上仍属于危害公共安全的犯罪。例如，某医务所司药甲因贪污被干

部乙揭发而怀恨在心，为了对乙进行个人报复，竟将毒药红白信石粉末放进乙用膳的连队食堂的饭锅里，结果使多人中毒，两人死亡。甲的犯罪行为在主观上尽管直接针对乙个人；但同时对整个连队干部、战士的生命和健康采取放任态度，结果就侵犯了不特定多人的人身权利，因而构成了危害公共安全的投毒罪。但是，如果其主观出于反革命目的，则属《刑法》分则第一章的反革命罪；如果甲将信石粉末投入乙的饭碗里或其家中饭锅内，致使乙和其家人受到人身危害，就是说只危害或威胁特定个别人的人身或财产，或者一家一户的生命安全或财产，那就不属于危害公共安全罪，而应按照《刑法》分则第四章或第五章侵犯公民人身权利罪或侵犯财产罪的规定论处。

## (二) 当前危害公共安全事故 和犯罪频繁发生的原因

当前安全保卫工作虽取得了一定的成就，但不安定的因素仍然大量存在，各种恶性事故和重大危害公共安全的犯罪不断发生，诸如火车相撞、轮船翻沉、森林大火等等重大责任事故以及非法制造、买卖、运输或者盗窃、抢夺枪支弹药、爆炸物等等时有所闻，损失惨重。据公安部统计，仅1986年第1季度，全国发生火灾1.3万多次，死亡985人，伤1千多人，损失折款8.8千万元，自然保护区和重点旅游区如庐山、黄山、九华山等地也先后发生火灾，损失严重。究其原因，主要有如下几个方面：

1. 干部与群众法制观念淡薄，有法不依，有章不循，无

视劳动纪律，违反操作规程的情况，相当普遍。1982年5月28日锦州铁路局193次直达快车在兴隆店站颠覆，造成伤亡100多人，直接损失171万余元，沈山线交通中断达19小时45分钟，各方面间接损失则无法估计。但如此震惊全国的重大交通事故，竟是由于值班养路工为吃冰棍擅离职守，违反操作规程，忘将起道机撤出钢轨而引起的。

2.为数不少的厂矿企业、事业单位及经济管理部门的领导，严重存在官僚主义。他们既不抓紧对职工的经常性安全教育，又不以身作则；主观臆断，不按客观规律办事，对职工生命安全及国家财产的损害无动于衷，麻木不仁；有的领导甚至独断专行，瞎指挥，强令工人违章作业，使事故成为不可避免，人为造成事故。

“渤海二号”翻沉案，就是由于海洋石油勘探局在石油工业部少数领导盲目命令该船紧急迁移井位后，副总调度长违反《富士号自升式钻井船使用说明书》、《渤海二号钻井船使用暂行规程》，擅自作出错误拖轮决定。当船长提出异议时，该局领导由于业务不熟，又玩忽职守，对船长的正确意见不予理睬，坚持违章拖船的决定；尤其是在拖船前得知河北、山东、天津三个气象台同时发布大风警报的情况后，仍一意孤行，盲目蛮干到底，终使“渤海二号”翻沉。事故发生后，船长既不按章发出国际呼救信号和及时测报“渤海二号”准确航位，又不投放救生筏和救生艇，使本可避免的死亡不能幸免于难。而石油部领导对这件空前重大的恶性事故，竟然无动于衷，放任拖宕，不予调查处理，迟迟不按国务院批转国家经委、劳动总局、全国总工会有关严格依法处理职工伤亡事故报告的规定，隐瞒不报达8个月之久！

3. 有的企业、事业单位领导，长期安于当外行，不钻研业务，也不重视职工的科学管理和技术教育，放任职工违章操作，致使事故频繁发生。以上海市为例，几年来各类工伤事故70%左右是违章作业造成的，1984年第1季度竟高达82%。仅上海苏州河及郊县内河中因违章造成的小船事故，1983年就发生600多件，死亡47人，沉船485艘，直接损失达50万元。上港三区某队一个组16名装卸工中，就有9人违章操作出过工伤。而有的事故完全是由于无知而造成的。如某厂将刚赶制出来的、带有一定湿度和余温的漂白粉，装进密不透气的聚氯乙烯薄膜中，再外套聚氯乙烯人造革口袋，然后堆进密不通风的仓库。闷热使部分漂白粉自行水解，产生热量，导致温度急剧升高，突然发生爆炸，引起熊熊大火。事后，领导和管理人员承认，事先对于漂白粉在闷热的仓库里会分解的化学性能一无所知。

不少工矿企业、事业领导的科技知识贫乏，管理水平低下。在生产中他们不仅不能及时发现制止职工的违章作业，而且是某些恶性重大事故的直接制造者。如吉林通化矿务局松树镇煤矿二号井1979年11月23日瓦斯爆炸，就完全是领导不懂装懂违章瞎指挥蛮干造成的。二号井是一个瓦斯超限的矿井。该矿党委副书记兼矿长李连富及副矿长兼该井第一井长李允松，为了盲目突击高产，竟擅自违章决定在该井没有形成生产系统、没有制定操作规程的506采区采矿。李允松还组织了超过通风能力的高产“大会战”，公然违反煤炭部关于“无作业规程不开工”、“瓦斯超限不准生产”的规定，乱采乱掘，甚至蛮干到将应留作支护顶板的煤柱也几乎采光，形成煤空区面积达2322平方米，致使大量瓦斯积聚。当出现危险信

号时，他又拒不理睬安全通风技术人员要求停止生产的正确警告。瓦斯终于爆炸，波及巷道 940 米，死亡工人达 52 人！

4. 某些领导人对事故漫不经心或掩盖、包庇，致使事故屡屡发生。例如，有的领导人本身对发生的事故负有失职责任或玩忽职守的刑事责任，为逃避处罚，乃采取各种手法推卸责任，不得已时，以所谓党纪或政纪处理替代刑事追究，或以批评、教育为名，敷衍塞责，不了了之，让罪犯逍遥法外；有的掩饰事实真相，美其名为“保密”，对上级和社会封锁消息，掩盖罪责，冲淡事故处理的严肃性。这些做法对职工群众不但起不到及时教育与警戒作用，反而使完全可以防止的事故继续不断重复发生。

5. 平均主义和大锅饭体制在客观上助长事故的发生。其表现为个人肇事，国家和集体遭殃。所有大量直接经济损失或罚款，以致被害人的丧葬费、医药护理费、抚恤金等都由国家或集体包下来，肇事者既不负法律责任，也不负经济责任，至多也只是酌扣奖金或略交象征性的罚款，无关痛痒；有的领导为求太平，防止被害者家属上告、哭诉、纠缠，而大慷国家之慨，无原则地一味满足被害家属的无理要求。

6. 政法部门的某些干部对危害公共安全的故事缺乏依法办事的独立性，不能抵制各种干扰。特别是在牵涉到领导干部时，畏首畏尾，退缩不前，不能秉公依法办事。“刑不上大夫”、“官官相卫”的思想还在作怪，或者眼开眼闭，甚至找借口为之开脱；或者等到上级领导表态，而后行动。一些政法部门不能做到重大事故一旦发生，立即按照职权主动立案侦查，弄清事实，依法处理；从而也就不能及时充分发挥社会主义法制有力地保卫四化建设的威慑作用，提高人们的责任

感与警戒性。即使在依法查处的过程中,往往也是被动拖拉,久延不决。据贵州省检察机关的统计,查处一件事故案,需历时 200 至 500 天之久,远远超过了刑事诉讼法规定的期限。

正如董必武同志早在第一届全国人民代表大会上指出的,“对于经济建设中发生的事故,常常只注意政治事故而很少追究责任事故,同时对责任事故又常常只注意单纯的教育,而很少注意用必要的法律制裁”,这样就很难更有效地消灭和预防违法犯罪的现象。

### (三) 惩治危害公共安全犯罪有法可依

严格依法惩处危害公共安全肇事直接责任人和玩忽职守的国家工作人员,已成为群众普遍而迫切的要求。十一届三中全会以来,社会主义法制不断健全,国家为惩处危害公共安全违法犯罪,颁布了一系列法律和法规,一些大中型企业也制定了某些规章制度。应当说,惩治危害公共安全违法犯罪,是有法可依的,虽然这些法律、法令或规章制度还不十分完备、具体,有待不断完善。

现在,在我国《刑法》中,特设有危害公共安全罪专章;在《刑法》的渎职罪中,规定国家工作人员由于玩忽职守而引起责任事故,造成公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的,要依法惩处;《治安管理处罚条例》第 20、21、26 及 27 条所规定的各种妨害公共安全行为,要处 15 日以下拘留, 200 元以下罚款或者警告;《环境保护法》第 13 条规定:对严重污染和破坏环境,引起人员伤亡或者造成农、林、牧、副、渔业重大损失的单位领导人员、直接责任人员或者其他公民,

要追究行政责任、经济责任，直至依法追究刑事责任；交通部《关于切实做好油运防油，制止海域继续污染的紧急通知》规定：凡由于责任事故而造成的跑、冒、滴、漏油以及任意排放超过国家标准洗、压舱水，从而造成沿海水域污染，应严肃处理，赔偿经济损失，担负全部清除污染的费用，对于肇事者要根据具体情节给予必要的行政纪律处分，与事件有关的各级领导均要做出检查，直至纪律处分，情节严重的要依法给予刑事处分；《水污染防治法》明确规定：违反本法规定，造成水污染事故，导致公私财产重大损失或者人身伤亡的严重后果的，对有关人员可以比照《刑法》第 115 条或者第 187 条的规定，追究刑事责任；《消防条例》也规定：违反本条例规定，造成火灾的，对有关责任人员依法追究刑事责任，情节较轻的，由公安机关依照治安管理处罚条例给予处罚，或者由其主管机关给予行政处分。

国务院为切实保障生产安全，严肃执法，发出了一系列文件和条例。于 1979 年发布的《标准化管理条例》，其中要求正式生产的工业产品、重要农产品，各种门类的工程建设、环境保护、安全和卫生条件都要制定标准；1980 年 4 月 7 日批转国家经济委员会、国家劳动总局、中华全国总工会《关于在工业交通企业加强法制教育，严格依法处理职工伤亡事故的报告》中强调指出：对于那些玩忽职守、不负责任、不遵守安全制度、违章作业，以及强迫命令、瞎指挥所造成的重大伤亡事故，要严肃处理。本文下达后，对于负有刑事责任者，必须按照刑法的规定，依法惩处；1982 年发布的《锅炉压力容器安全监察暂行条例》、《矿山安全条例》、《矿山安全监察条例》规定，今后凡新建、改建、扩建的矿山必须符合条例的

规定，否则不准投产。在条例公布以前已经投产的国营矿山达不到条例规定标准的，必须纳入调整计划，限期达到。一些企业制定的安全生产、环境保护的规章制度中，对危害公共安全的行为也作出了规定。《上海石油化工总厂环境保护暂行规定》第21条规定：对于严重污染和破坏环境，引起人员伤亡或者造成农业、渔业、绿化、水体重大损失的单位的领导、直接责任人员，要追究行政责任、经济责任，直至依法追究刑事责任。

如果说过去由于法制不健全，无法无章可依，发生事故，不了了之，放纵了肇事者是历史的过错；那么现在立法机关和行政机关制定了一系列法律法令、行政法规以及各种规章制度，对危害公共安全的违法犯罪再不依法严惩，对人民损失熟视无睹，则本身就是不能容忍的违法犯罪行为！

#### （四）国外刑法中有关危害公共安全的某些规定

1. 当今世界各国基于对“社会防护”的日益重视，一般将危害公共安全作为区别于危害国家安全犯罪的一种侵害社会共同生活权益的严重罪行，从立法上作出刑事处罚的规定。在资本主义国家，由于他们在形式上更为强调罪刑法定主义，一般不得类推适用。如颠覆公共汽车，就不能比照颠覆火车和电车论处。因此，在罪名分类以及犯罪手段和犯罪主体上比较具体。这与我国《刑法》中尚有“其他危险方法”、“其他企业、事业单位的职工”等等较具概括性与伸缩性的规定不同。这种差异是我国法制处于不断完善，政治、经济体制处于改革之中，新情况、新问题在立法时难以确定的具体历史条件