

生产安全事故报告和调查处理条例

中华人民共和国国务院令

第 493 号

《生产安全事故报告和调查处理条例》已经 2007 年 3 月 28 日国务院第 172 次常务会议通过，现予公布，自 2007 年 6 月 1 日起施行。

总 理 温家宝
二〇〇七年四月九日

生产安全事故报告和调查处理条例

第一章 总 则

总则一章共八条，主要规定了本条例的立法目的，适用范围、生产安全事故的分级、事故报告的总体要求、事故调查处理应当遵循的原则以及事故调查处理的内容和任务，有关人民政府在事故调查处理工作中的职责、工会在事故调查处理中的作用以及对事故报告和调查处理中的违法行为的举报制度等内容。

第一条 为了规范生产安全事故的报告和调查处理，落实生产安全事故责任追究制度，防止和减少生产安全事故，根据《中华人民共和国安全生产法》和有关法律，制定本条例。

【释义】本条是关于本条例的立法目的和立法依据的规定。

（一）本条例的立法背景

生产安全事故的报告和调查处理，是安全生产工作的重要环节。目前，事故报告和调查处理的主要法律依据是国务院 1988 年颁布施行的《特别重大事故调查程序暂行规定》和 1991 年公布施行的《企业职工伤亡事故报告和调查处理规定》，这两部行政法规对规范事故报告和调查处理起到了重要的作用。近年来，随着我国社会主义市场经济的迅速发展，社会经济活动日趋活跃和复杂，安全生产领域也出现了一些新情况、新问题。主要表现在：

一是，生产经营单位的经济成分、组织形式日益多样化，已由过去以国有和集体所有为主发展为多种所有制的生产经营单位并存，特别是私营、个体非所有的生产经营单位在数量上占据多数，并且出现了公司、合伙企业、合作企业、个人独资企业等多样化的组织形式，生产经营单位的内部管理和决策机制也随之多样化、复杂化，给安全生产监督管理提出了新的课题。

二是，在经济持续快速发展的同时，安全生产面临着严峻形势，特别是矿山、危险化学品、建筑施工、道路交通等行业或者领域事故多发的势头没有得到根本遏制，重大、特大生产安全事故时有发生。

三是，安全生产监管体制发生了较大的变化，各级政府特别是地方政府在安全生产工作中负有越来越重要的职责。

四，社会各界对于生产安全检查事故报告和调查研究处的关注度越来越高，强烈呼吁采取更加有效的措施，进一步规范事故报告和调查处理。

在这种情况下，《特别重大事故调查程序暂行规定》和《企业职工伤亡事故报告和调查处理规定》两部行政法规已经不能完全适应安全生产形势的需要，有必要要在总结两个条例实施经验的基础上，制定一部全面、系统地规范生产安全事故报告和调查处理的行政法规。国务院领导同志对制定该条例高度重视，多次听取国务院有关部门意见并达成一致的基础上，对送审稿充分研究论证和修改完善，形成了较为成熟的草案，于2006年底报请国务院常务会议审议。2007年3月28日，国务院第172次常务会议讨论通过了条例草案。温家宝总理于2007年4月9日签署第493号国务院令颁布了条例，自2007年6月1日起施行。

（二）本条例的立法目的

1、规范生产安全事故的报告和调查处理。生产安全事故的报告和调查处理是一项非常严肃的工作，涉及的面很广，必须从法律上明确相应的“操作规程”，对事故报告和调查处理的组织体系、工作程序、时限要求、行为规范等作出明确规定，特别是明确事故发生单位及其有关人员，政府、有关部门及其有关人员以及其他单位和个人在事故报告和调查处理中的责任，以保证事故报告和调查处理工作在规范的基础上顺利开展，做客观、公正、高效。因此，规范生产安全事故的报告和调查处理，是制定本条例的基本目的之一。

2、落实生产安全事故责任追究制度。生产安全事故责任追究制度是指对事故责任者根据其责任性质和责任大小，相应追究其行政责任、民事责任或者刑事责任的制度。《安全生产法》明确规定，国家建立生产领域的一项基本法律制度。《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》对政府及其有关部门领导人的行政责任追究作了明确规定，其他有关安全生产的法律、行政法规也对事故责任追究作了规定。实行事故责任追究，是安全生产工作所必需的。实践中，很多事故都是人为的责任事故，即“三分天灾，七分人祸”。对于事故责任人，只有严肃追究其责任，才能体现法律的严肃性和权威性；才能促使人们增强责任心，更好地履行安全生产职责，避免

3、防止和减少生产安全事故。近年来，经过各方面的努力，安全生产呈现总体稳定，趋于好转的发展态势。一方面，事故的总量有较大幅度下降。2006年事故总起数627158起，比上年下降了12.6%，死亡人数112822人，下降了11.2%，比上年少死亡14267人。亿元GDP事故死亡率是0.558，下降了20.3%。另一方面，重特大事故明显减少。没有发生一次死亡百人以上事故。仅管如此，我国的安全生产工作形势依然严峻，不容乐观。主要表现在：

一是，事故总量仍然偏大，相对指标仍然比较落后。比如亿元GDP事故死亡率我国是0.558，发达国家是0.02~0.05，我国几乎是发达国家的十倍。交通事故万车死亡率我国是6.2，发达国家是2左右；煤矿百万吨死亡率我国是2.041，波兰、印度等发展中国家在0.5左右，发达国家是零点零几。

二是，煤矿、危险化学品、烟花爆竹等行业和领域事故多发，频发的现状没有得到扭转。

三是，一些地区安全检查生产善不稳定，甚至出现反弹。

“安全第一，预防为主”是安全生产工作的根本方针。安全生产工作的最终目的是防止和减少生产安全事故的发生。事故报告和调查处理作为安全生产工作的重要环节，其最终目的同样是为了防止和减少生产安全事故的发生。事故报告、事故调查处理甚至事故责任追究都不是最终目的，而只是一种手段。因此，条例明确把防止和减少事故发生规定为立法目的之一。

（三）制定本条例的立法依据

《安全生产法》第五章对生产安全事故的应急救援与调查处理作了规定。其中第七十三条明确规定：事故调查和处理的具体办法由国务院制定。这是制定本条例最直接的立法依据，条例的内容必须与《安全生产法》有关事故报告和调查处理的规定保持一致。此外，现行有关安全生产的其他法律，如《消防法》、《道路交通安全法》、《海上交通安全法》等，也对相关领域事故的报告和调查处理作了规定，这也是条例的立法依据，条例规定应当与这些法律相衔接。

第二条 生产经营活动中发生的造成人身伤亡或者直接经济损失的生产安全事故的报告和调查处理，适用本条例；环境污染事故、核设施事故、国防科研生产事故的报告和调查处理不适用本条例。

【释义】 本条是关于本条例适用范围的规定。

法律、行政法规的适用范围是指其效力作用的时间、地域和对象等。本条主要规定了条例适用的对象范围。首先，本条例适用于生产经营活动中的生产安全事故的报告和调查处理。“事故”的含义比较宽泛，种类也比较多。条例作为《安全生产法》的配套行政法规，其适用范围限于生产经营活动中的生产安全事故。这就意味着，不属于生产安全事故的社会事件、自然灾害事故、医疗事故等的报告和调查处理，不适用本条例的规定。

其次，事故必须造成人身伤亡或者一定的直接经济损失。职果虽然发生了事故，但没有造成人身伤亡或者直接经济损失，也不适用本条例的规定。这里首先体现也以人为本的理念。当然，对没有造成人身伤亡或者直接经济损失的事故也要总结经验教训，查找安全生产工作中的漏洞，尽早采取必要措施，防止酿成更大的事故。

此外，本条还明确了三类事故的报告和调查处理不适用本条例，这三类事故是环境污染事故、核设施事故、国防科研生产事故。这样规定，主要是考虑到上述三类事故的技术性、专业性或保密性都比较强，其报告特别是调查处理具有较强的特殊性，实践各已经形成了一套比较成熟的作法，不宜按照本条例规定的程序已经形成了一套比较成熟的作法，不宜按照本条例规定的程序办理，而且有的事故的报告和调查处理已经在相关法律法规中作出了规定。

第三条 根据生产安全事故（以下简称事故）造成的人员伤亡或者直接经济损失，事故一般分为以下等级：

（一）特别重大事故，是指造成 30 人以上死亡，或者 100 人以上重伤（包括急性工业中毒，下同），或者 1 亿元以上直接经济损失的事故；

（二）重大事故，是指造成 10 人以上 30 人以下死亡，或者 50 人以上 100 人以下重伤，或者 5000 万元以上 1 亿元以下直接经济损失的事故；

（三）较大事故，是指造成 3 人以上 10 人以下死亡，或者 10 人以上 50 人以下重伤，或者 1000 万元以上 5000 万元以下直接经济损失的事故；

（四）一般事故，是指造成3人以下死亡，或者10人以下重伤，或者1000万元以下直接经济损失的事故。

国务院安全生产监督管理部门可以会同国务院有关部门，制定事故等级划分的补充性规定。

本条第一款所称的“以上”包括本数，所称的“以下”不包括本数。

【释义】 本条是关于生产安全事故等级划分的规定。

（一）事故一般分为四个等级

事故等级划分是一项重要的基础性工作，直接关系到事故报告的级别、事故调查组的组成以及事故责任的追究。明确生产安全事故的分级，区分不同的事故级别规定相应的报告和调查处理要求，是顺利开展事故报告和调查处理工作的前提，也是规范事故报告和调查处理的必然要求。多年来，事故报告和调查处理工作中虽然有相应的事故分级标准，但在行政法规层面一直没有明确、统一的标准。

根据国务院2005年1月26日印发的《国家突发公共事件总体应急预案》的规定，按照事故造成的伤亡人数多少或者直接经济损失的事故：重大事故，是指造成人以上30人以下死亡，或者50人以上100人以下重伤，或者5000万元以上1亿元以下直接经济损失的事故；较大事故，是指造成3人以上10人以下死亡，或者10人以上50人以下重伤，或者1000万元以上5000万元以下直接经济损失的事故；一般事故，是指造成3人以下死亡，或者10人以下重伤，或者1000万元以下直接经济损失的事故。其中，事故造成的急性工业中毒的人数，也属于重伤的范围。可以看出，事故造成的伤亡人数越多、直接经济损失越大，事故的等级也就越高。需要说明的是，条例规定的事故分级，包括伤亡人数的标准以及相关事故等级的名称，与目前实践中掌握、执行的事故分级可能不完全一致。这是条例对事故等级划分作出的新的统一规定。条例实施后，在事故报告和调查处理工作中，有关部门、事故发生单位等各个方面应当对现有作法作相应的调整，严格按照条例规定的事故等级划分标准开展事故报告和调查处理工作。此外，这里所说的“以上”包括本数，“以下”不包括本数。比如，10人以上30人以下，实际上是指10~29人；3人以上10人以下，实际上是指3~9人。这可能与其他法律、行政法规中所称的“以上”、“以下”的含义有所不同。因此，条例专门对此作出了明确解释。

（二）可以制定事故等级划分的补充性规定按照条例的规定，事故一般分为特别重大事故、重大事故、较大事故和一般事故四个等级。由于生产经营活动涉及众多行业和领域，各个行业和领域事故的情况都有各自的特点，发生事故的情形比较复杂，差别也比较大，很难用一个标准来划分各个行业或者领域事故的等级。多年来，消防、民用航空、铁路交通等领域实际上都执行了不完全相同的事故等级划分标准。比如，飞机相撞或者坠落，即使未造成人员伤亡或者人员伤亡数量很少，也可能被确定为特别重大事故。因此，针对一些行业或者领域事故的实际情况，条例还授权国务院安全生产监督管理部门可以会同国务院有关部门，制定事故等级划分的补充性规定。这一规定体现了原则性和灵活性的统一，符合实际情况。这就要求国务院安全生产监督管理部门在条例施行后，会同国务院有关部门抓紧研究制定相关行业或者领域事故等级划分的补充性规定，为事故报告和调查处理提供依据。这里所说的制定“补充性规定”，应当理解为将本条例规定的

标准作为最低标准。比如，造成 30 人以上死亡的，必须确定为特别重大事故，但对某些行业或者领域，可以规定造成 30 人以下死亡的事故也作为特别重大事故。

第四条 事故报告应当及时、准确、完整，任何单位和个人对事故不得迟报、漏报、谎报或者瞒报。

事故调查处理应当坚持实事求是、尊重科学的原则，及时、准确地查清事故经过、事故原因和事故损失，查明事故性质，认定事故责任，总结事故教训，提出整改措施，并对事故责任者依法追究责任。

【释义】 本条是关于事故报告的总体要求以及事故调查处理的原则和任务的规定。

(一)对事故报告的总体要求事故报告应当及时、准确、完整，任何单位和个人对事故不得迟报、漏报、谎报或者瞒报，这是条例对事故报告提出的总体要求。这一规定是根据实践中事故报告存在的主要问题作出的，具有很强的现实针对性。事故报告是事故调查处理的前提。事故发生后，及时、准确、完整地报告事故，对于及时、有效地组织事故救援，减少事故损失，顺利开展事故调查具有非常重要的意义。因此，及时、准确、完整是事故报告的客观要求。实践中，一些单位和个人，包括事故发生单位有关人员、地方政府、部门及其有关人员在事故发生后，不及时报告事故，或者漏报、谎报、瞒报事故的情况时有发生。有的甚至采取破坏现场、销毁证据甚至转移尸体等恶劣手段。仅在 2007 年前几个月，就出现了多起谎报、瞒报事故的事件，在社会上造成了很坏的影响。究其原因，有的是不负责任，造成迟报、漏报；有的则是为了逃避事故责任追究，故意谎报或者瞒报。无论什么原因，无论什么人，这种行为都是不允许的。针对实践中事故报告中存在的主要问题，条例从正反两个方面，对事故报告提出了上述总体要求。

(二)事故调查处理应当坚持的原则

事故调查处理是一项比较复杂的工作，涉及方方面面的关系，同时又具有很强的科学性和技术性。要搞好事故调查处理工作，必须有正确的原则作指导。因此，条例规定，事故调查处理应当坚持实事求是、尊重科学的原则。上述原则与《安全生产法》的有关规定也是一致的。

(1)实事求是的原则。实事求是唯物辩证法的基本要求。这一原则有几个方面的含义。一是必须全面、彻底查清生产安全事故的原因，不得夸大事实或缩小事实，不得弄虚作假；二是一定要从实际出发，在查明事故原因的基础上明确事故责任；三是，提出处理意见要实事求是，不得从主观出发，不能感情用事，要根据事故责任划分，按照法律、法规和国家有关规定对事故责任人提出处理意见；四是总结事故教训、落实事故整改措施要实事求是，总结教训要准确、全面，落实整改措施要坚决、彻底。

(2)尊重科学的原则。尊重科学，是事故调查处理工作的客观规律。生产安全事故的调查处理具有很强的科学性和技术性，特别是事故原因的调查，往往需要作很多技术上的分析和研究，利用很多技术手段。尊重科学，一是要有科学的态度，不主观臆想，不轻易下结论，防止个人意识主导，杜绝心理偏好，努力做

到客观、公正；二是要特别注意充分发挥专家和技术人员的作用，把对事故原因的查明、事故责任的分析、认定建立在科学的基础上。

(三) 事故调查处理的任务

根据条例的规定，事故调查处理的主要任务和内容包括以下几个方面：

(1) 及时、准确地查清事故经过、事故原因和事故损失。查清事故发生的经过和事故原因，是事故调查处理的首要任务和内容，也是进行下一步工作的基础。事故原因有可能是自然原因，即所谓“天灾”，也有可能是人为原因，即所谓“人祸”，更多情况下则是自然原因和人为原因共同造成的，即所谓的“三分天灾，七分人祸”。无论什么原因，都要予以查明。事故损失主要包括事故造成的人身伤亡和直接经济损失。这是确定事故等级的依据。查清事故经过、事故原因和事故损失，重在及时、准确，不能久查不清或者含含糊糊，似是而非。

(2) 查明事故性质，认定事故责任。事故性质是指事故是人为事故还是自然事故，是意外事故还是责任事故。查明事故性质是认定事故责任的基础和前提。如果事故纯属自然事故或者意外事故，则不需要认定事故责任。如果事故是人为事故和责任事故，就应当查明哪些人员对事故负有责任，并确定其责任程度。事故责任有直接责任，也有间接责任；有主要责任，也有次要责任。此外，对政府及其有关部门的负责人来说，还有一个领导责任的问题。

(3) 总结事故教训，提出整改措施。安全生产工作的根本方针是安全第一、预防为主。通过查明事故经过和事故原因，发现安全生产管理工作的漏洞，从事故中总结血的经验教训，并提出整改措施，防止今后类似事故再次发生，这是事故调查处理的重要任务和内容之一，也是事故调查处理的最根本目的。

(4) 对事故责任者依法追究责任。生产安全事故责任追究制度是我国安全生产领域的一项基本制度。安全生产法明确规定，国家建立生产安全事故责任追究制度。结合对事故责任的认定，对事故责任人分别提出不同的处理建议，使有关责任者受到合理的处理，包括给予党纪处分、行政处分的行政处罚或者建议追究相应的刑事责任。这对于增强有关人员的责任心，预防事故再次发生，具有重要意义。

以上规定较好地体现了事故调查处理的“四不放过”原则，即：事故原因不查清不放过，防范措施不落实不放过，职工群众未受到教育不放过，事故责任者未受到处理不放过。“四不放过”是我国安全生产工作长期实践经验的总结，实践也证明其是行之有效的。

第五条 县级以上人民政府应当依照本条例的规定，严格履行职责，及时、准确地完成事故调查处理工作。

事故发生地有关地方人民政府应当支持、配合上级人民政府或者有关部门的事故调查处理工作，并提供必要的便利条件。

参加事故调查处理的部门和单位应当互相配合，提高事故调查处理工作的效率。

【释义】 本条是关于有关人民政府在事故调查处理中的职责以及参加事故调查处理的部门应当互相配合的规定。

(一) 县级以上人民政府在事故调查处理中的职责

各级人民政府的宗旨是为人民服务，代表和维护人民群众的根本利益。在社会主义市场经济条件下，加强对安全生产工作的领导，支持和督促有关部门履行安全生产监督管理的职责，保护人民群众生命财产安全，是各级人民政府的一项重要职责。事故调查处理是安全生产工作的重要环节，县级以上人民政府在事故调查处理中也同样负有重要职责。

按照本条规定，县级以上人民政府应当依照本条例的规定，严格履行职责，及时、准确地完成事故调查处理工作。这里所说的“县级以上人民政府”，包括县级人民政府本身、设区的市级人民政府、省级人民政府以及中央人民政府也就是国务院。根据本条例的规定，在事故调查处理中，县级以上人民政府的主要职责有两项：

一是负责组织事故调查。对事故调查处理，本条例坚持了“政府统一领导、分级负责”的原则。除法律、行政法规或者国务院另有规定外，事故按照不同的级别，分别由县级以上人民政府或者其授权的部门组织事故调查组进行调查。这与其说是一项权利，不如说是一项义务或者职责。无论是直接组织事故调查组还是授权有关部门组织事故调查组进行调查，组织事故调查的职责都属于县级以上各级人民政府。有关人民政府在接到事故报告后，应当按照本条例的规定，及时组织有关部门成立事故调查组，或者授权有关部门及时组织事故调查组，尽快开展事故调查工作。有关人民政府还应当指定事故调查组组长，负责领导事故调查组的工作。在事故调查中，有关人民政府应当加强指导，确保事故调查组能够在规定的期限内，顺利完成事故调查，提出事故调查报告。

二是及时作出事故批复。事故调查组向负责组织事故调查的有关人民政府提出事故调查报告后，事故调查工作即告结束。有关人民政府应当按照条例规定的期限，及时作出批复，并督促有关机关、单位落实事故批复，包括对生产经营单位的行政处罚，对事故责任人行政责任的追究以及整改措施的落实等。在批复中，有关人民政府要严格把关，。特别是要保证对事故责任人的追究做到严肃、公正、合法。

（二）事故发生地有关地方人民政府配合事故调查处理的职责

事故调查处理涉及的面很广，工作量很大，而且非常具体。无论是上级人民政府还是有关部门进行事故调查，都不可能离开事故发生地有关地方人民政府的支持。有关地方人民政府也应当对事故调查处理工作予以配合。这是保证事故调查处理工作顺利开展的必要条件。因此，本条明确规定，事故发生地有关地方人民政府应当支持、配合上级人民政府或者有关部门的事故调查处理工作，并提供必要的便利条件。

这里所称的“有关地方人民政府”，包括乡镇人民政府、县级人民政府、设区的市级人民政府和省级人民政府。无论是上级人民政府直接组织事故调查组进行事故调查，还是有关部门受政府委托组织事故调查组进行事故调查，事故发生地有关人民政府都应当予以支持、配合。事故发生地有关人民政府配合事故调查处理工作，通常有以下几个方面：

一是，按照上级人民政府或者有关部门的要求，及时指定人员参加事故调查组。

二是，采取有效措施保护事故现场，防止破坏现场，销毁证据等行为发生，对需要采取强制措施的事故责任人员及时控制，防止其逃匿或者转移资金、财产等。

三是，为事故调查组提供调查所需的有关情况信息，包括事故发生单位及其有关人员的情况和信息、有关部门的监管情况和监管信息等。

四是，协助做好事故伤亡人员的赔偿、家属安抚等工作，确保当地社会秩序稳定。

五是，根据上级人民政府依法做出的事故批复，落实或者督促有关部门落实对事故发生单位及其有关人员的行政处罚，对事故责任人员予以处分，督促有关部门对事故发生单位落实整改措施的情况进行监督检查。

此外，事故发生地有关人民政府还应当为上级人民政府或者有关部门的事故调查处理提供必要的便利条件，包括交通、办公场所等。为事故调查处理创造有利的环境。

(三)参加事故调查处理的部门和单位应当互相配合

事故调查处理，关键是要做到客观、公正、高效。依照本条例的规定，事故调查组是由多个部门和单位共同派人组成的。因此，要顺利地开展工作，提高事故调查处理的效率，参加事故调查处理的有关部门就必须要有全局意识、大局意识和高度的工作责任心，互相配合，严格履行各自的职责，不能互相扯皮，互相推诿。

第六条 工会依法参加事故调查处理，有权向有关部门提出处理意见。

【释义】 本条是关于工会参加事故调查处理以及向有关部门提出处理意见的权利的规定。

我国的工会是职工自愿结合的工人阶级的群众组织，工会组织在维护全国人民总体利益的同时，代表和维护职工的合法权益。依法维护职工的合法权益，包括职工在安全生产方面的合法权益，是工会的基本职责之一。事故调查处理是安全生产的重要

环节，工会参加事故调查处理，是其法定权利，《安全生产法》、《工会法》等法律对此都作了规定。《安全生产法》第七条规定：“工会依法组织职工参加本单位安全生产工作的民主管理和民主监督，维护职工在安全生产方面的合法权益。”根据《工会法》的规定，工会主要通过以下具体工作来参加本单位安全生产工作的民主管理和民主监督，维护职工在安全生产方面的合法权益：

1. 生产经营单位违反劳动法律、法规规定，不提供劳动安全卫生条件的，工会应当代表职工与生产经营单位交涉，要求生产经营单位采取措施予以改正；生产经营单位应当予以研究处理，并向工会作出答复，生产经营单位拒不改正的，工会可以请求当地人民政府作出处理。

2. 工会依照国家规定对新建、扩建生产经营单位和技术改造工程中的劳动条件和安全卫生设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用进行监督。对工会提出的意见，生产经营单位应当认真处理，并将处理结果书面通知工会。

3. 工会发现生产经营单位违章指挥、强令工人冒险作业，或者生产过程中发现明显重大事故隐患和职工危害，有权提出解决问题的建议，生产经营单位应

当及时研究答复；发现危及职工生命安全的情况时，工会有权向生产经营单位建议组织职工撤离危险现场，生产经营单位必须及时作出处理决定。

4. 工会有权对生产经营单位侵犯职工合法权益的问题进行调查，有关单位应当予以协助。

5. 涉及从业人员因工伤亡事故和其他严重危害从业人员健康问题的调查处理，必须有工会参加。工会应当向有关部门提出处理意见，并有权要求追究直接负责的主管人员和有关负责人员的责任。对工会提出的意见，有关部门应当及时研究，给予答复。当然，工会有权向有关部门提出关于事故处理的意见，是指在查清事故原因、分清事故责任的基础上，要求追究有关人员的责任。

多年来，工会一直参与事故的报告和调查处理，并发挥了重要作用，实践证明效果是良好的。为了落实工会参与事故调查处理的规定，条例有关条款明确规定事故调查组的组成单位包括工会，而且工会属于“常务会员单位”。

第七条 任何单位和个人不得阻挠和干涉对事故的报告和依法调查处理。

【释义】 本条是关于不得阻挠和干涉对事故的报告和依法调查处理的规定。

（一）不得阻挠和干涉对事故的报告依照本条例的规定，事故发生后，有关单位和个人应当及时、准确、完整地报告事故，不得迟报、漏报、谎报或者瞒报，这是对事故报告的总体要求，有关单位和个人必须按照这个总体要求报告事故。为了切实达到这个要求，本条进一步明确规定任何单位和个人不得阻挠和干涉对事故的报告。

所谓阻挠和干涉对事故的报告，既包括不允许他人报告事故、要求他人不要报告事故或者不如实报告事故，也包括为他人报告事故设置障碍等情形，具体方法和手段可能表现为强制命令、威逼利诱以及通过事实行为设置障碍等，可以是明示，也可以是暗示或者授意别人进行。实践中，阻挠和干涉对事故报告的，一般不是普通职工和群众，而往往是事故发生单位的主要负责人及有关主管人员，或者是地方政府、有关部门及其有关人员等。这些单位和个人阻挠和干涉事故报告的目的，大都是为了隐瞒事故真相，逃避事故责任追究。同时，这些单位和个人由于地位较为特殊，也有能力阻挠和干涉对事故的报告，极有可能对事故报告产生较大的消极影响，甚至导致事故被谎报或者瞒报。因此，为了保证事故报告做到及时、准确、完整，明确规定任何单位和个人不得阻挠和干涉对事故的报告是非常必要的。这是一项严格的禁止性规范，违反该规定的，应当依法承担相应的法律责任。

（二）不得阻挠和干涉对事故的依法调查处理

事故发生后，有关人民政府或者有关部门和单位应当依照本条例以及其他有关法律、行政法规的规定及时进行调查处理。依照本条例的规定，除了法律、行政法规或者国务院另有规定的以外，事故发生后，一般应当组成事故调查组对事故进行调查。其中特大事故由国务院或者国务院授权有关部门组织事故调查组进行调查，重大事故、较大事故和一般事故，分别由省级人民政府、设区的市级以及县级人民政府组织事故调查组或者授权、委托有关部门组织事故调查组进行调查。调查终结后，负责组织事故调查的有关人民政府应当及时作出批复，妥善处理事故。

依法进行事故调查处理，对于查明事故原因，明确事故责任，落实事故责任追究，总结事故经验教训，完善事故防范措施，防止事故再次发生，都具有十分重要的意义，是安全生产工作一个不可或缺的环节。为了保证事故调查处理的顺利进行，必须从制度上排除一切干扰和阻力。因此，本条明确规定任何单位和个人不得阻挠和干涉对事故的依法调查处理。同时，这一要求也是作为安全生产领域基础性法律的《安全生产法》所明确规定的(第七十四条)。

按照条例规定，生产经营单位及其有关人员、地方人民政府及政府有关部门及其工作人员以及其他任何单位和个人，都不得阻挠和干涉对事故的依法调查处理。实践中，阻挠、干涉对事故的依法调查处理，可以是在多个环节。比如，在事故调查组组长组成过程中阻挠和干涉事故调查组的组成；阻挠和干涉事故调查的过程，包括故意破坏事故现场或者转移、隐匿有关证据，无正当理由拒绝接受事故调查组的询问或者拒绝提供有关情况、资料或者作伪证、提供虚假情况，或者为事故调查设置障碍；干涉对事故性质的认定或者事故责任的确定；阻挠和干涉对有关事故责任人员进行处理，等等。对阻挠、干涉依法调查处理事故的单位和个人，必须依法严肃处理。构成犯罪的，依法追究刑事责任；不构成犯罪的，依法给予行政处罚或者处分。

需要强调的是，本条规定的是不得阻挠、干涉对事故的依法调查处理。也就是说，依法进行的事故调查处理不受阻挠和干涉。如果事故调查处理不合法，比如事故调查组的组成不合法，事故调查的程序不合法，对事故责任人的处理不符合法律规定等，有关方面可以提出意见，有关人民政府或者有关机关也可以要求纠正。这些都不属于阻挠和干涉对事故的依法调查处理。

第八条 对事故报告和调查处理中的违法行为，任何单位和个人有权向安全生产监督管理部门、监察机关或者其他有关部门举报，接到举报的部门应当依法及时处理。

【释义】 本条是关于单位和个人向有关部门举报事故调查和处理中的违法行为的权利以及有关部门应当依法及时处理的规定。

(一)单位和个人对事故调查和处理中的违法行为的举报权

向有关部门举报违法行为，是单位和个人的一项重要权利。为了及时发现、制止并有效制裁事故报告和调查处理中的违法行为，必须建立起一种有效的监督机制，充分发动单位和个人的积极性，把事故报告和调查处理工作置于群众的监督之下。因此，条例明确规定，任何单位和个人对事故报告和调查处理中的违法行为，有权向安全生产监督管理部门、监察机关或者其他有关部门举报。对单位和个人的违法行为举报权，《安全生产法》第六十四条第一款也作了明确规定：“任何单位或者个人对事故隐患或者安全生产违法行为，均有权向负有安全生产监督管理职责的部门报告或者举报。**事故报告**和调查处理是安全生产工作的重要环节，赋予单位和个人举报事故报告和调查处理中的违法行为的权利，也是《安全生产法》的题中应有之义。

事故报告和调查处理中的违法行为，包括事故发生单位及其有关人员的违法行为，还包括政府、有关部门及其有关人员的违法行为，其种类主要有以下几种：(1)迟报、漏报、谎报或者瞒报事故；(2)伪造或者故意破坏事故现场；(3)转移、隐匿资金、财产，或者销毁有关证据、资料；(4)事故调查处理期间擅离职守；(5)

拒绝接受调查或者拒绝提供有关情况和资料；(6)在事故调查中作伪证或者指使他人作伪证；(7)事故发生后逃匿；(8)阻碍、干涉事故调查工作；(9)对事故调查工作不负责任，致使事故调查工作有重大疏漏；(10)包庇、袒护负有事故责任的人员或者借机打击报复；(11)故意拖延或者拒绝落实经批复的对事故责任人的处理意见，等等。

实践中，要特别重视生产经营单位内部有关管理人员和从业人员的举报。他们处在生产经营第一线，对本单位存在的违法行为最为了解，其举报具有十分重要的价值。同时，也要鼓励其他单位和个人的报告和举报。他们通常与被举报单位没有直接利益关系，能摆脱生产经营单位内部人员的局限性，从而提供重要的线索。举报的内容应当真实，不得捏造违法行为，诬告、陷害有关单位和人员。对有诬告、陷害行为的，将依法追究法律责任。当然，实践中要注意错误举报与诬告、陷害的区别。

此外，根据安全生产法的规定，对举报安全生产违法行为包括事故报告和调查处理中的违法行为的有功人员，还应当给予奖励。

(二)受理举报的部门

1. 安全生产监督管理部门。《安全生产法》第九条第一款规定：“国务院负责安全生产监督管理的部门依照本法，对全国安全生产工作实施综合监督管理；县级以上地方各级人民政府负责安全生产监督管理的部门依照本法，对本行政区域内安全生产工作实施综合监督管理。”据此，安全生产监督管理部门是安全生产工作的综合监督管理部门，有关单位和个人当然可以向安全生产监督管理部门举报事故报告和调查处理中的违法行为。

2. 监察机关。《行政监察法》第二条规定：“监察机关是人民政府行使监察职能的机关，依法对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员实施监察。”据此，对属于监察机关监察对象的单位和个人，包括地方人民政府、有关部门及其工作人员在事故报告和调查处理中的违法行为，单位和个人可以向监察机关举报。

3. 其他有关部门。其他有关部门，是指安全生产监督管理部门以外的其他负有安全生产监督管理职责的部门。由于安全生产涉及各行各业的生产经营单位，领域十分广泛，各行业的情况和特点又有很大的差别，其安全生产监督管理也具有很强的专业性，因此，安全生产监督管理必须充分发挥专门的行业安全生产管理部门的优势和作用。否则，安全生产监督管理的目标很难实现。根据我国现行有关安全生产的法律、行政法规和有关部门的职责分工，负有安全生产监督管理职责的其他有关部门主要有：公安部门，煤矿安全监察机构，建筑行政部门，铁路、民航、交通部门，特种设备安全监察部门，电力监管部门，等等。对相关行业和领域事故报告和调查处理中的违法行为，单位和个人可以向负有安全生产监督管理职责的其他有关部门报告。

(三)有关部门对于违法行为举报应当及时依法处理

要保证举报制度取得实效，就必须要求受理举报的部门在接到举报后应当依法及时处理。一般来说，对于举报的事实线索比较明确，又属于本部门职责范围的，受理举报的部门应当及时进行调查，违法行为经查证属实的，依法给予行政处罚或者处分；构成犯罪的，移送司法机关依法追究刑事责任。对不属于本部门

职责范围的举报，应当及时移交有权处理的部门。受理举报的部门还应当为举报人保密。

第二章 事故报告

事故报告一章共十条，主要规定了事故报告的主体、事故报告的原则、事故报告的程序、事故报告的时限、事故报告的内容以及事故的补报，接到事故报告后采取的措施、事故现场保护、公安机关、安全监管部门和有关部门的职责等内容。事故报告制度是安全生产工作的重要环节。

第九条 事故发生后，事故现场有关人员应当立即向本单位负责人报告；单位负责人接到报告后，应当于1小时内向事故发生地县级以上人民政府安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门报告。

情况紧急时，事故现场有关人员可以直接向事故发生地县级以上人民政府安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门报告。

【释义】 本条是关于事故现场有关人员和单位负责人报告事故的规定。

在各类生产经营活动中，由于主客观等多方面的原因，往往导致生产安全事故的发生。发生事故后及时向单位负责人和有关主管部门报告，对于及时采取应急救援措施，防止事故扩大，减少人员伤亡和财产损失起着至关重要的作用，也是开展事故调查处理工作的第一个环节。

原《特别重大事故调查程序暂行规定》和《企业职工伤亡事故报告和处理规定》对事故现场有关人员和单位负责人报告事故作出了规定，但是规定得还不够具体，且带有明显的计划经济色彩。为适应市场经济的发展和行政管理体制的变革，《安全生产法》第七十条规定，生产经营单位发生生产安全事故后，事故现场有关人员应当立即报告本单位负责人；单位负责人接到事故报告后，应当按照国家有关规定立即如实报告当地负有安全生产监督管理职责的部门，不得隐瞒不报、谎报或者拖延不报，不得故意破坏事故现场、毁灭有关证据。

本条的规定是对《安全生产法》第七十条规定的继承和发展。一是明确规定事故发生后，事故现场有关人员应当立即报告本单位负责人；二是明确规定了单位负责人接到事故报告后，应当报告当地人民政府安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门；三是对单位负责人报告事故作出了“1小时”的严格时间限制；四是规定了事故现场有关人员在紧急情况下可以直接向安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门报告。

对于本条第一款的理解，首先，应当明确几个用词的含义。这里的“事故现场”是指事故具体发生地点及事故能够影响和波及的区域以及该区域内的物品、痕迹等所处的状态。“有关人员”主要是指事故发生单位在事故现场的有关工作人员，既可以是事故的负伤者，也可以是在事故现场的其他工作人员；对于发生人员死亡或重伤无法报告，且事故现场又没有其他工作人员时，任何首先发现事故的人都负有立即报告事故的义务。“立即报告”是指在事故发生后的第一时间用最快捷的报告方式进行报告。“单位负责人”可以是事故发生单位的主要负责人。也可以事故发生单位主要负责人以外的其他分管安全生产工作的副职领导或其他负责人。根据企业的组织形式，主要负责人可以是公司制企业的董事长、总经理、首席执行官或者其他实际履行经理职责的企业负责人，也可以是非公司制企业的厂长、经理、矿长等企业行政“一把手”。当然，由于事故报告的紧迫性，

现场有关人员报告事故不可能也没有必要完全按照正常情况下企业的层级管理模式来进行。只要报告到事故单位的指挥中心(如调度室、监控室)即可。

其次，正确理解单位负责人报告事故的“1 小时”限制性规定。本《条例》第四条明确规定事故报告应当及时，这是报告事故的原则性规定。为了增强可操作性，必须有明确的时间限制。一般来说，单位负责人接到事故报告后，需要立即赶赴事故现场，核实事故情况，组织应急救援工作，这些都需要耗费一定的时间。在现代通讯技术比较发达的条件下，作出“1 小时”限制性规定是较为切合实际的，既能保证事故单位相关应急措施的采取，又能保证安全生产监管部门和其他负有安全生产监管职责的有关部门较快地获取事故的相关情况。

最后，明确事故单位负责人既有向县级以上人民政府安全生产监督管理部门报告的义务，又有向负有安全生产监督管理职责的有关部门报告的义务即事故报告是两条线，实行双报告制。这是由我国现行的综合监管与专项监管相结合的安全生产管理体制决定的。《安全生产法》第九条规定：“国务院负责安全生产监督管理的部门依照本法，对全国安全生产工作实施综合监督管理；县级以上地方各级人民政府负责安全生产监督管理的部门依照本法，对本行政区域内安全生产工作实施综合监督管理。国务院有关部门依照本法和其他有关法律、行政法规的规定，在各自的职责范围内对有关的安全生产工作实施监督管理；县级以上地方各级人民政府有关部门依照本法和其他有关法律、法规的规定，在各自的职责范围内对有关的安全生产工作实施监督管理。”《国务院办公厅关于印发国家安全生产监督管理总局主要职责内设机构和人员编制规定的通知》(国办发[2005]11号)规定，国家安全生产监督管理总局依法行使国家安全生产综合监督管理职权，按照分级、属地原则，指导、协调和监督有关部门安全生产监督管理工作。

在一般情况下，事故现场有关人员应当向本单位负责人报告事故，这符合企业内部管理的规章制度，也有利于企业应急救援工作的快速启动。但是，事故是人命关天的大事，应当在情况紧急时，允许事故现场有关人员直接向安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门报告。至于何种情况属于“情况紧急”，应当作较为灵活的理解，比如单位负责人联系不上、事故重大需要政府部门迅速调集救援力量等情形。对于负有安全生产监督管理职责的部门和具体工作人员来说，只要接到事故现场有关人员的报告后，不论情况是否属于“情况紧急”，都应当立即赶赴现场，并积极组织事故救援。

第十条 安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门接到事故报告后，应当依照下列规定上报事故情况，并通知公安机关、劳动保障行政部门、工会和人民检察院：

(一) 特别重大事故、重大事故逐级上报至国务院安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门；

(二) 较大事故逐级上报至省、自治区、直辖市人民政府安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门；

(三) 一般事故上报至设区的市级人民政府安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门。

安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门依照前款规定上报事故情况，应当同时报告本级人民政府。国务院安全生产监督管理部

门和负有安全生产监督管理职责的有关部门以及省级人民政府接到发生特别重大事故、重大事故的报告后，应当立即报告国务院。

必要时，安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门可以越级上报事故情况。

【释义】 本条是关于安全生产监督管理部门和负有安全生产监管职责的有关部门接到事故报告后上报事故并通知有关部门的规定。

(一)安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门接到事故报告后，应当按照规定向上级安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门报告事故情况，同样是两条线报告制度。

第一，这是由安全生产分级管理的体制决定的。一般来说，各级安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门负责本行政区域内的安全生产工作，同时，指导、协调、监督下级安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门的工作。

第二，这是由不同等级事故调查处理职责分工决定的。事故的报告和调查处理是紧密相连的两个环节，在职权的划分上需要密切衔接。本《条例》在第十九条规定：“特别重大事故由国务院或者国务院授权的部门组织事故调查组进行调查。”“重大事故、较大事故、一般事故分别由事故发生地省级人民政府、设区的市级人民政府、县级人民政府负责调查。省级人民政府、设区的市级人民政府、县级人民政府可以直接组织事故调查组进行调查，也可以授权或者委托有关部门组织事故调查组进行调查。”因此，本条在事故报告环节上作出相应规定，特别重大事故、重大事故逐级上报至国务院安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门；较大事故逐级上报至省、自治区、直辖市人民政府安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门；一般事故上报至设区的市级人民政府安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门。

第三，这是上级安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门及时掌握事故信息，快速开展应急救援工作的需要。尽管事故发生后，事故单位负责人和最初接到事故报告的安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门都应当迅速赶赴事故现场，组织应急救援工作，但是，实际工作中往往存在事故会否进一步扩大不确定、事故伤亡人数不确定等情况，这就需要向上级安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门报告，以便集中力量开展应急救援和相应等级的事故调查工作。

(二)安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门上报事故时，应当通知有关部门和单位

《安全生产法》第九条第二款规定，国务院有关部门依照本法和其他有关法律、行政法规的规定，在各自的职责范围内对有关的安全生产工作实施监督管理；县级以上地方各级人民政府有关部门依照本法和其他有关法律、法规的规定，在各自的职责范围内对有关的安全生产工作实施监督管理。这是安全生产法对政府有关职能部门在安全生产工作中的职责分工，对事故的报告也应当体现出这样的职责分工。

第一，应当通知公安机关。从近年发生事故的调查处理情况来看，一些事故单位的直接责任人和主要负责人的行为已经触犯刑律。为加大对安全生产违法犯罪行为的打击力度，全国人大常委会于2006年6月29日通过了《刑法修正案(六)》，对安全生产有关犯罪行为作出了相应规定，并且提高了量刑的幅度。公安机关作为刑事案件侦查部门，主要负责生产安全事故中涉嫌犯罪行为的调查。为及时有效地打击安全生产犯罪行为，安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门上报事故时，应当通知同级的公安机关：本规定与本条例第十条相呼应，以便公安机关的作用，迅速开展调查取证工作以及对犯罪嫌疑人采取强制措施，防止其逃匿，同时维护事故现场秩序，保护事故现场对逃匿的，由公安机关迅速追捕归案。

第二，应当通知劳动保障行政部门。《劳动法》第九条规定：“国务院劳动行政部门主管全国劳动工作。县级以上地方人民政府劳动行政部门主管本行政区域内的劳动工作。”生产安全事故是劳动者在劳动过程中发生的事故，劳动行政部门在了解各类事故的有关情况并进行统计分析后，能够在自身职能范围内制定出更加具有针对性的劳动政策和规定。另外，《工伤保险条例》第五条规定：“国务院劳动保障行政部门负责全国的工伤保险工作。县级以上地方各级人民政府劳动保障行政部门负责本行政区域内的工伤保险工作。”工伤事故的认定主要由劳动保障行政部门负责。从实际情况来看，生产安全事故大多属于工伤事故，且往往直接涉及工伤认定和工伤保险赔偿等一系列具体问题。因此，劳动保障行政部门有必要及时获知事故及人员伤亡的有关情况的信息。

第三，应当通知工会。主要是因为本条例总则第六条规定“工会依法参加事故调查处理”，本条例第二十二条规定“工会派人参加事故调查”。另外，《工会法》第二条规定：“工会是职工自愿结合的工人阶级的群众组织。中华全国总工会及其各工会组织代表职工的利益，依法维护职工的合法权益。”第六条第一款规定：“维护职工合法权益是工会的基本职责。工会在维护全国人民总体利益的同时，代表和维护职工的合法权益。”在各类生产安全事故中首当其冲的受害者就是工人。一些生产经营单位平时不进行安全投入、不对工人进行安全教育和培训，甚至强迫工人在不安全环境下作业，正是这些侵犯工人权益的行为为生产安全事故埋下了隐患。工会作为工人权益的代表，不仅在平时要主动维护工人权益，在事故发生后更要掌握情况，积极参与事故调查，充分发挥工人权益维护者的作用。

第四，应当通知人民检察院。人民检察院是国家的公诉机关，除了代表国家对一般刑事案件向人民法院提起公诉，还负责对国家机关工作人员的失职、渎职、贪污腐败等犯罪行为直接立案侦查。依法查办重大安全生产责任事故中涉及的渎职失职、贪污贿赂等职务犯罪，是检察机关的法定职责，另外，本条例第二十二条对人民检察院参加事故调查作了规定。

现实表明，在一些重特大事故的背后往往存在官商勾结、权钱交易的现象。这不仅给人民群众的生命财产安全造成了重大损失，也严重影响了党和政府的形象。对于这类安全生产职务犯罪行为必须予以严惩，坚决打掉事故背后的保护伞。安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门，上报事故时通

知人民检察院，能够让检察机关及时介入事故的调查，为职务犯罪的侦查作好相应准备。

(三)各级安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门上报事故情况时，应当同时报告本级人民政府

《安全生产法》第八条规定：“国务院和地方各级人民政府应当加强对安全生产工作的领导，支持、督促各有关部门依法履行安全生产监督管理职责。县级以上人民政府对安全生产监督管理中存在的重大问题应当及时予以协调、解决。”作为政府的组成部门，安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门向本级政府报告事故情况，这是行政管理体制的基本要求。同时，本条例也在第三章“事故调查”中确立了县级以上

人民政府直接组织事故调查的原则。政府及时掌握事故的有关情况，才能更快地为事故的调查处理作好准备。因此，要求有关部门同时向本级人民政府报告事故情况是十分必要的。条例还特别规定，国务院安全生产监督管理部门和负有安全生产监管职责的有关部门以及省级人民政府接到特别重大事故、重大事故的报告后，应当立即报告国务院。

(四)必要时可以越级上报事故

在一般情况下，安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门应当逐级上报事故情况，这是安全生产分级管理制度的具体体现。但是，作为一部应对特别事件的行政法规，必须充分考虑到各种可能性，应当在必要时突破一般情况下行政管理的层级限制，允许越级上报事故。这样才能体现原则性和灵活性相结合的原则，符合实际情况。例如，事故现场条件特别复杂，难以准确判定事故等级，情况十分危急，上一级部门没有足够能力开展应急救援工作，或者事故性质特殊、社会影响特别重大时，就应当允许越级上报事故。

第十一条 安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门逐级上报事故情况，每级上报的时间不得超过2小时。

【释义】 本条是关于安全生产监督管理部门和负有安全生产监管职责的有关部门逐级上报事故的时间要求的规定。

上报事故的首要原则是及时。本条关于事故上报时间的要求，核心词语是“2小时”。作出“2小时”的规定，既增加了及时原则的可操作性，又给下级安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门核实情况和开展应急救援工作留出了足够的时间，是比较切合实际的。所谓“2小时”起点是指接到下级部门报告的时间，以特别重大事故的报告为例，取报告时限要求的最大值计算，从单位负责人报告县级管理部门，再由县级管理部门报告市级管理部门、市级管理部门报告省级管理部门、省级管理部门报告国务院管理部门，直至最后报至国务院，总共所需时间为9小时。之所以对上报事故作出这样限制性的时间规定，主要是基于以下原因：

第一，快速上报事故，有利于上级部门及时掌握情况，迅速开展应急救援工作。经验表明，在煤矿和非煤矿山事故、建筑施工中的坍塌事故以及危化品、烟花爆竹爆炸事故中，除当场造成一定伤亡外，往往还导致部分作业人员被困井下或者被埋在瓦砾之中。抢救险情，挽救生命，刻不容缓。上级安全管理部门可以

及时调集应急救援力量，发挥更多的人力、物力等资源优势，协调各方面的关系，尽快组织实施有效救援。

第二，快速上报事故，有利于快速、妥善安排事故的善后工作。事故的发生，不仅给受害者本人造成了伤痛，甚至使其失去生命，同时也给受害者的家属带来了巨大的感情伤害。特别是在群死群伤的事故中，受害者家属的悲伤情绪互相感染、扩大，容易导致群情激愤，如果处理不当，易造成社会的不稳定。还有一些事故，例如油气田井喷事故、危险化学品泄漏事故等不仅造成当事者的伤亡，而且直接影响事故发生地点周边群众的生命安全，需要在极短时间内安排群众安全转移。这些情况的处理，都需要上级管理部门迅速掌握事故有关情况，做好思想上、经济上以及物资调度上的各项准备。

第三，快速上报事故，有利于及时向社会公布事故的有关情况，正确引导社会舆论。随着安全生产工作的深入开展，人民群众对生命、对安全的关注程度越来越深，对安全的呼声也越来越高。各类生产安全事故的有关情况也频频见诸媒体。特别是随着网络这一新兴传媒的不断发展壮大，信息的传播速度、波及范围以及造成的影响已经发生了前所未有的变化。由于事故往往涉及到行政违法行为、侵犯工人合法权益的行为、安全生产犯罪行为，有时甚至涉及到监管部门的渎职失职等行为，再加上有些媒体为了吸引眼球，不负责任地追求轰动效应，有些报道不可避免地失之于真、失之于准，从而误导广大群众。快速上报事故，才能让上级管理部门全面准确地了解事故情况，适时地向社会进行公布，从而掌握新闻宣传的主动权，正确引导社会舆论。

与快速报告事故相对应的是对事故的瞒报。随着近年来我国安全生产法制的逐步健全和安全生产专项整治、联合执法等工作的不断深入，对安全生产违法行为的打击力度越来越大。一些不法业主为逃避责任，无视法律、无视监管、无视生命，胆大妄为、铤而走险，不惜采取各种手段隐瞒真相；个别公务人员不履行职责、失职失察，甚至丧失立场、参与瞒报。2007年一季度，一些省份就连续发生多起恶性隐瞒矿山事故的事件，延误了事故抢救的最佳时机，给人民生命财产造成了巨大损失，性质极其恶劣，社会影响极坏。现实要求，在加大对瞒报行为惩处力度的同时，各级监管部门必须严格按照法规规定的时限要求来上报事故。

第十二条 报告事故应当包括下列内容：

- （一）事故发生单位概况；**
- （二）事故发生的时间、地点以及事故现场情况；**
- （三）事故的简要经过；**
- （四）事故已经造成或者可能造成的伤亡人数（包括下落不明的人数）和初步估计的直接经济损失；**
- （五）已经采取的措施；**
- （六）其他应当报告的情况。**

【释义】 本条是关于报告事故应当包括的内容的规定。

条例第四条规定了事故报告应当完整的原则，本条全面规定了报告事故所应当包括的内容，是完整性原则的具体体现。现将各项内容分述如下：

- （一）事故发生单位概况**

事故发生单位概况应当包括单位的全称、所处地理位置、所有制形式和隶属关系、生产经营范围和规模、持有各类证照的情况、单位负责人的基本情况以及近期的生产经营状况等。当然，这些只是一般性要求，对于不同行业的企业，报告的内容应该根据实际情况来确定，但是应当以全面、简洁为原则。

(二) 事故发生的时间、地点以及事故现场情况

报告事故发生的时间应当具体，并尽量精确到分钟。报告事故发生的地点要准确，除事故发生的中心地点外，还应当报告事故所波及的区域。报告事故现场的情况应当全面，不仅应当报告现场的总体情况，还应当报告现场的人员伤亡情况、设备设施的毁损情况；不仅应当报告事故发生后的现场情况，还应当尽量报告事故发生前的现场情况，便于前后比较，分析事故原因。

(三) 事故的简要经过

事故的简要经过是对事故全过程的简要叙述。核心要求在于“全”和“简”。“全”就是要全过程描述，“简”就是要简单明了。但是，描述要前后衔接、脉络清晰、因果相连。需要强调的是，由于事故的发生往往是在一瞬间，对事故经过的描述应当特别注意事故发生前作业场所有关人员和设备设施的一些细节，因为这些细节可能就是引发事故的重要原因。

(四) 人员伤亡和经济损失情况

对于人员伤亡情况的报告，应当遵守事实求实的原则，不作无根据的猜测，更不能隐瞒实际伤亡人数。在矿山事故中，往往出现多人被困井下的情况，对可能造成的伤亡人数，要根据事故单位当班记录，尽可能准确地报告。对直接经济损失的初步估算，主要指事故所导致的建筑物的毁损、生产设备设施和仪器仪表的损坏等。由于人员伤亡情况和经济损失情况直接影响事故等级的划分，并因此决定事故的调查处理等后续重大问题，在报告这方面情况时应当谨慎细致，力求准确。

(五) 已经采取的措施

已经采取的措施主要是指事故现场有关人员、事故单位负责人、已经接到事故报告的安全生产管理部门为减少损失、防止事故扩大和便于事故调查所采取的应急救援和现场保护等具体措施。这些措施在接下来的第十四条、第十五条、第十六条将作进一步明确具体的规定。

(六) 其他应当报告的情况

这是报告事故应当包括内容的兜底条款。对于其他应当报告的情况，应当根据实际情况具体确定。如较大以上事故还应当报告事故所造成的社会影响、政府有关领导和部门现场指挥等有关情况。另外，特别需要指出的是，事故发生原因的初步判断在原《特别重大事故调查程序暂行规定》中属于应当报告的内容，本次在制定《生产安全事故报告和调查处理条例》时，考虑到实际工作中很多时候事故原因需要进一步调查之后才能确定，为谨慎起见，没有将其列入应当报告的事项。但是，对于能够初步判定事故原因的，还是应当进行报告。

从上述情况来看，应当报告的内容涵盖的范围比较广泛。因此，要求事故现场有关人员、事故单位负责人、县级以上人民政府安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门三个不同层次的事故报告主体依照同样的标准来报告事故，是不切实际的，也是没有必要的。对于事故现场有关人员，只需

要准确报告事故的时间、地点、人员伤亡的大体情况就可以了；对于事故单位负责人则需要进一步报告事故的简要经过、人员伤亡和损失情况以及已经采取的措施等；对于安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门向上级部门报告事故情况，则需要其严格按照本条规定内容进行报告。

第十三条 事故报告后出现新情况的，应当及时补报。

自事故发生之日起 30 日内，事故造成的伤亡人数发生变化的，应当及时补报。道路交通事故、火灾事故自发生之日起 7 日内，事故造成的伤亡人数发生变化的，应当及时补报。

【释义】 本条是关于事故补报的规定。

关于事故报告后出现新情况后的及时补报，原《特别重大事故调查程序暂行规定》和《企业职工伤亡事故报告和处理规定》中都没有作出规定。在实际工作中，事故发生后的一定时期内，往往会出现一些新的情况，尤其是伤亡人数会发生一定的变化。由于这方面的法律规定不够全面，各行业和地方在新情况的界定和补报时限的把握上不完全一致，给事故统计、调查处理以及伤亡赔偿等善后事宜带来了一定的难度。为了规范事故的补报工作，条例特别对应当补报的新情况和补报时限进行了明确规定，并且对一些特定领域事故新情况的补报期限作了特别规定。

之所以要求对出现的新情况及时补报，是因为有些不确定的状态需要经过一段时间才能转为确定状态。比如，由于危险因素没有彻底排除，事故没有得到有效的控制，导致发生次生事故，引起了新的人员伤亡有时甚至是救援人员的伤亡和新的财产毁损，增加了直接经济损失。又如，对失踪人员的搜救和对被困人员的营救能否取得积极的结果，重伤者经过抢救能否脱离生命危险，损坏的设备设施能否进行修复，等等，都需要经过一段时间以后才能确定。这些都直接影响到伤亡人数的确定和直接经济损失的认定，而伤亡人数和直接经济损失情况直接关系到事故等级的划分和事故的调查处理权限等具体问题。

根据本条规定，事故伤亡人数自事故发生之日起 30 日内发生变化的应当及时补报。实际工作中，有些矿山事故和水上交通事故有时搜救被困人员和失踪人员持续的时间较长；在对重伤者进行救治时，也要较长的时间来判断伤者的生命状态。作出 30 日的规定，能够使安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门更加合理地安排救援和善后等相关工作，同时也有利于事故受害者及其家属权益的保护。

本条对道路交通事故、火灾事故伤亡人数发生变化的补报时限作出“自发生之日起 7 日内”的规定，主要是为了与行业现有规定相衔接。例如，公安部 1991 年发布的《关于修订道路交通事故等级划分标准的通知》（公通字[1991]113 号）规定，在事故统计中，死亡仍以事故发生后 7 天内死亡的为限。公安部、劳动部、国家统计局 1996 年重新印发的《火灾统计管理规定》（公通字[1996]82 号）第七条规定：“凡在火灾和火灾扑救过程中因烧、摔、砸、炸、窒息、中毒、触电、高温、辐射等原因所致的人员伤亡列入火灾伤亡统计范围。其中死亡以火灾发生后七天内死亡为限，伤残统计标准按劳动部的有关规定认定。”

对于道路交通事故中伤亡人数的认定还直接决定肇事者的行为是构成犯罪还是非罪，并影响对其量刑的幅度。因为，《刑法》第一百三十三条规定：“对

违反交通运输管理法规，因而发生重大事故，致人重伤、死亡或者公私财产遭受重大损失的，处三年以下有期徒刑或者拘役；交通运输肇事后逃逸或者有其他特别恶劣情节的，处三年以上七年以下有期徒刑；因逃逸致人死亡的，处七年以上有期徒刑。”《最高人民法院关于审理交通肇事刑事案件具体应用法律若干问题的解释》第二条第一款规定：“交通肇事具有下列情形之一的，处三年以下有期徒刑或者拘役：（一）死亡一人或者重伤三人以上，负事故全部或者主要责任的；（二）死亡三人以上，负事故同等责任的；（三）造成公共财产或者他人财产直接损失，负事故全部或者主要责任，无能力赔偿数额在三十万元以上的。”

值得注意的是，对于直接经济损失的情况发生变化而需要补报时，其统计按照国家安全生产监督管理总局《关于加强生产安全事故经济损失统计工作的通知》（安监总统计[2006]54号）规定执行，即：工矿商贸企业事故（含非伤亡事故）直接经济损失按照《企业职工伤亡事故经济损失统计标准》（GB6721—86）进行统计；其他行业和领域事故直接经济损失按有关部门制定的统计标准进行统计。

第十四条 事故发生单位负责人接到事故报告后，应当立即启动事故相应应急预案，或者采取有效措施，组织抢救，防止事故扩大，减少人员伤亡和财产损失。

【释义】 本条是关于事故单位负责人组织应急抢救工作的规定。

关于生产经营单位应当开展应急救援工作，《安全生产法》第十七条规定，生产经营单位的主要负责人负责组织制定并实施本单位的生产安全事故应急救援预案；第七十条第二款规定，单位负责人接到事故报告后，应当迅速采取有效措施，组织抢救，防止事故扩大，减少人员伤亡和财产损失。

生产经营单位在生产经营过程中发生事故，往往会造成人员伤亡、财产损失、环境污染，或者造成生产经营活动的中断。为减少事故造成的人员伤亡和经济损失，必须加强应急管理，制定应急预案。应急管理主要是对生产经营中的各种生产安全事故和可能带来人员伤亡、财产损失的各种外部突发公共事件，以及可能给社会带来损害的各类突发公共事件的预防、处置和恢复重建等工作，是生产经营单位安全生产管理的重要组成部分。加强应急管理，是生产经营单位自身发展的内在要求和必须履行的社会责任。

加强应急管理的一个重要方面就是制定并组织实施生产安全事故应急预案，即生产经营单位根据本单位的实际情况，针对可能发生的事故的类别、性质、特点和范围等情况制定的事故发生时进行紧急救援的组织、程序、措施、责任以及协调等方面的方案与计划。应急预案主要包括：应急救援的指挥与协调机构；有关部门和组织在应急救援工作中的职责和分工；危险目标的确定和潜在危险性的评估；应急救援组织及其人员、装备；紧急处置、人员疏散、工程抢险、医疗救护等紧急方案；社会支持援助方案；应急救援组织的训练与演习；应急救援物资的储备和经费保障等。

事故发生后，生产经营单位应当立即启动相关应急预案，采取有效处置措施，组织开展先期应急工作，控制事态发展，并按照有关规定向有关部门报告。对危险化学品泄漏等可能对周边群众和环境产生危害的事故，生产经营单位应当在向地方政府及有关部门进行报告的同时，及时向可能受到影响的单位、职工、群众发出预警信息，标明危险区域，组织、协助应急救援队伍和工作人员救助受害人

员，疏散、撤离、安置受到威胁的人员，并采取必要措施防止发生次生、衍生事故。应急处置工作结束后，各企业应尽快组织恢复生产、生活秩序，配合事故调查组进行调查。

第十五条 事故发生地有关地方人民政府、安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门接到事故报告后，其负责人应当立即赶赴事故现场，组织事故救援。

【释义】 本条是关于事故发生地有关人民政府及其有关部门组织应急救援工作的规定。

事故发生地有关地方人民政府、安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门在接到事故报告后，其负责人应当立即赶赴事故现场，组织事故救援。这里的“有关地方人民政府”一般是指按照事故报告要求的人民政府及其下级人民政府，“安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门”是有关人民政府的部门。作出这样的规定是基于：

第一，这是由人民政府的性质决定的。我国是人民民主专政的社会主义国家，人民是国家的主人，政府的一切权力属于人民，权力的运行一切为了人民。当人民的利益遭受侵害时，政府及其有关部门必须义不容辞、挺身而出，采取尽可能的手段，调动尽可能的资源，挽救人民群众的生命财产安全，用实际行动表明党和国家以人为本、安全发展的理念和对安全生产工作的重视；进一步融洽与人民群众血肉相连的亲情关系。

第二，这是由安全生产工作的特点决定的。安全生产关系人民群众的生命财产安全，关系改革发展和社会稳定大局。安全生产工作总体来看，主要包括市场准入、事前监管、应急救援和调查处理四个环节。我国安全生产状况总体上趋于稳定好转，但目前安全生产形势依然严峻，煤矿、道路运输、建筑等领域伤亡事故多发的状况尚未根本扭转。事故的发生具有突然性和紧迫性，要求政府及其负有安全监管职责的部门必须作出快速反应，迅速赶赴事故现场，组织事故救援。

第三，政府及其有关部门组织救援能够取得更加积极的效果。我国目前安全生产工作总体上来说是属于政府主导型，这一点在应急救援方面尤其明显，当然，这也是世界上大多数国家的通行做法。前面第十四条提到，一般来说，首先组织事故应急救援的是事故发生单位本身，但是，一方面事故发生单位的应急救援力量比较有限，可能没有足够的能力开展有效的救援；另一方面，事故导致的混乱状态对事故发生单位负责人会造成一定的心理压力，从而影响救援工作的开展。政府及其安全生产监管部门，运用法律赋予的职权，能够在短时间内调动各种资源，并协调好各方面的关系，保证救援工作的顺利开展。从近几年的实际情况来看，事故发生后当地政府及有关部门负责人都能够迅速赶赴事故现场，组织事故救援，促进了现场救援工作的开展，减少了人民群众生命财产的损失。

第四，这也是有关法律法规的规定。例如，《安全生产法》第八条规定：“国务院和地方各级人民政府应当加强对安全生产工作的领导，支持、督促各有关部门依法履行安全生产监督管理职责。县级以上人民政府对安全生产监督管理中存在的重大问题应当及时予以协调、解决。”第七十二条规定：“有关地方人民政府和负有安全生产监督管理职责的部门的负责人接到重大生产安全事故报告后，

应当立即赶到事故现场，组织事故抢救。”再如，《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》第四条规定：“地方各级人民政府及政府有关部门应当依照有关法律、法规和规章的规定，采取行政措施，对本地区实施安全监督管理，保障本地区人民群众生命、财产安全，对本地区或者职责范围内防范特大安全事故的发生、特大安全事故发生后的迅速和妥善处理负责。”第十七条规定：“特大安全事故发生后，有关地方人民政府应当迅速组织救助，有关部门应当服从指挥、调度，参加或者配合救助，将事故损失降到最低限度。”

第十六条 事故发生后，有关单位和人员应当妥善保护事故现场以及相关证据，任何单位和个人不得破坏事故现场、毁灭相关证据。

因抢救人员、防止事故扩大以及疏通交通等原因，需要移动事故现场物件的，应当做出标志，绘制现场简图并做出书面记录，妥善保存现场重要痕迹、物证。

【释义】 本条是关于事故现场保护的规定。

关于事故现场的保护，《安全生产法》第七十条第二款规定，单位负责人接到事故报告后，应当迅速采取有效措施，组织抢救，不得故意破坏事故现场、毁灭有关证据。原《特别重大事故调查程序暂行规定》第六条规定：“特大事故发生后，事故发生地的有关单位必须严格保护事故现场。”原《企业职工伤亡事故报告和处理规定》第八条规定：“发生死亡、重大死亡事故的企业应当保护事故现场，并迅速采取必要措施抢救人员和财产，防止事故扩大。”可见，保护事故现场是法律、行政法规的历来要求。

事故现场是追溯判断发生事故原因和事故责任人责任的客观物质基础。从事故发生到事故调查组赶赴现场，往往需要一段时间。而在这段时间里，许多外界因素，如对伤员的救护、对险情的控制，周围群众的围观等都会给事故现场造成不同程度的破坏，有时甚至还有故意破坏事故现场的情况。间隔时间越长，影响事故现场失真的外界因素就越多，现场遭到破坏的可能性就越大。事故现场保护的好坏，将直接决定和影响事故现场勘查，事故现场保护不好，一些与事故有关的证据就难于找到，不便于查明事故的原因，从而影响事故调查处理进度和质量。总之，保护现场是取得客观准确证据的前提，有利于准确查找事故原因和认定事故责任，保证事故调查工作的顺利进行。

事故现场保护的主要任务就是要在现场勘查之前，维持现场的原始状态，既不使它减少任何痕迹、物品，也不使它增加任何痕迹、物品。本条规定的事故现场保护主体是有关单位和人员，主要是指事故发生单位和接到事故报告并赶赴事故现场的安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门及其工作人员。此外，任何不特定的主体，即任何单位和个人，都不得破坏事故现场、毁灭相关证据。

保护事故现场，必须根据事故现场的具体情况和周围环境，划定保护区的范围，布置警戒，必要时，将事故现场封锁起来，禁止一切人进入保护区，即使是保护现场的人员，也不要无故进入，更不能擅自进行勘查，禁止随意触摸或者移动事故现场上的任何物品。特殊情况需要移动事故现场物件的，必须同时满足以下条件：第一，移动物件的目的是出于抢救人员、防止事故扩大以及疏通交通的需要；第二，移动物件必须经过事故单位负责人或者组织事故调查的安全生产监

督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门的同意；第三，移动物件应当做出标志，绘制现场简图，拍摄现场照片，对被移动物件应当贴上标签，并作出书面记录。第四，移动物件应当尽量使现场少受破坏。

在对事故现场实施妥善的保护措施之后，安全管理部门即应抓紧一切时机，采取各种不同形式，向事故单位负责人、职工以及其他有关知情人了解事故情况

第十七条 事故发生地公安机关根据事故的情况，对涉嫌犯罪的，应当依法立案侦查，采取强制措施和侦查措施。犯罪嫌疑人逃匿的，公安机关应当迅速追捕归案。

【释义】 本条是关于公安机关对涉嫌犯罪人员依法立案侦查采取强制措施和侦查措施的规定。

根据条例第十条规定，安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门接到事故报告后，应当通知公安机关。公安机关接到通知后，应当迅速赶赴事故现场，一方面加强对事故现场的保护，另一方面可以尽早搜集相关证据，查明是否存在犯罪行为以及对犯罪嫌疑人采取强制措施。

根据《刑法修正案(六)》和《最高人民法院、最高人民检察院关于办理危害矿山生产安全刑事案件具体应用法律若干问题的解释》，涉及到安全生产的犯罪行为主要有：在生产中违反有关安全管理的规定、强令他人违章冒险作业、安全生产设施或者安全生产条件不符合国家规定、举办大型群众性活动违反安全管理规定，因而发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果的行为；在安全事故发生后，负有报告职责的人员不报或者谎报事故情况，贻误事故抢救，情节严重的行为；安全中介机构的人员故意提供虚假证明文件，情节严重的行为；以及国家机关工作人员滥用职权或者玩忽职守的行为。事故统计分析表明，生产安全事故绝大部分都属于责任事故，很多情况下有些责任人的行为很有可能会触及刑律。特别是随着事故责任追究力度的加大，一些事故责任人在发生事故后，为逃避责任追究，不惜破坏现场，毁灭证据，对事故进行瞒报，或者干脆仓惶逃匿。必须严厉打击这种安全生产犯罪行为。

按照《刑事诉讼法》和有关司法解释的规定，刑事案件的侦查由公安机关负责，国家工作人员的渎职犯罪由检察院立案侦查。人民检察院侦查的案件涉及到公安机关的管辖时，应当将属于公安机关管辖的刑事案件移送公安机关。另外，根据国务院 2001 年颁布的《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》，组织事故调查的安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门，发现事故责任者涉嫌构成犯罪，依法需要追究刑事责任的，应当主动向公安机关进行移送。

公安机关发现有犯罪行为的，或者在接到检察机关、安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门移送的涉嫌犯罪案件后，应当依法立案进行侦查，并对犯罪嫌疑人采取强制措施。依照《刑事诉讼法》的规定，公安机关对犯罪嫌疑人可以依法采取拘传、取保候审、监视居住、拘留、逮捕等五种强制措施。对于已经逃匿的犯罪嫌疑人，要立即采取通缉、堵截等紧急措施，将其追捕归案。

第十八条 安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门应当建立值班制度，并向社会公布值班电话，受理事故报告和举报。

【释义】 本条是关于安全生产监督管理部门和负有安全生产监管职责的有关部门建立受理事故报告和举报的值班制度的规定。

值班制度是保证各级政府及其部门工作正常运转的基本制度。安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门在工作中也逐步建立了相应的值班制度，对于全面准确掌握各方面的安全生产动态，确保生产安全事故的有效处置发挥了重要作用。条例第一次以法规的形式对生产安全事故值班制度作出明确规定。

第一，这是执行条例规定的事故报告制度，保证及时、准确上报事故的需要。

第二，这是事故信息来源渠道的有益补充，对于揭露谎报、瞒报事故有重要作用。

第三，这是维护公民检举、举报权利，确保人民群众民主权利的重要措施。

总之，本条的规定既是实际工作经验的总结，也对进一步规范值班制度提出了新的要求。

各级安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门，要高度重视安全生产值班制度的建设。第一，要研究安全生产值班工作的具体措施，制定规章制度，特别是要明确值班人员的职责及具体工作要求，建立值班责任制。第二，加强安全生产值班信息体系建设，要向社会公布值班电话、电子信箱等，完善信息报送平台，确保信息通畅。第三，要加强对值班人员的教育和培训，提高值班工作的业务水平，搞好值班工作与安全生产其他方面工作的有效衔接，特别是要衔接好与事故调查处理相关工作的衔接。第四，要加强对值班制度执行情况的监督检查，对值班人员的工作表现要定期进行评议考核。

第三章 事故调查

事故调查一章共十三条，是本条例最关键的一章，重要规定了事故调查权、事故调查组的组成、事故调查组成员具备的资格条件、事故调查组的职责、事故调查组的权利义务、事故调查的时限和事故调查报告的内容等等。全面把握本章规定对事故调查工作意义重大。

第十九条 特别重大事故由国务院或者国务院授权有关部门组织事故调查组进行调查。

重大事故、较大事故、一般事故分别由事故发生地省级人民政府、设区的市级人民政府、县级人民政府负责调查。省级人民政府、设区的市级人民政府、县级人民政府可以直接组织事故调查组进行调查，也可以授权或者委托有关部门组织事故调查组进行调查。

未造成人员伤亡的一般事故，县级人民政府也可以委托事故发生单位组织事故调查组进行调查。

【释义】 本条是关于组织生产安全事故调查的规定。

首先，本条规定进一步明确了事故调查工作实行“政府领导，分级负责”的原则，这样规定有利于进一步落实各级政府安全生产行政首长负责制；有利于加强安全生产监督管理工作；有利于事故调查的公正，减少或者避免地方或者部门保护；有利于准确认定事故原因，吸取事故教训；有利于追究事故责任，避免事故再次发生。

其次，本条规定体现了“以人为本”、“安全发展”的理念，明确要求凡造成人身伤亡的，都要由各级政府或授权委托部门组织调查。该规定按照事故等级划分事故调查权，能够最大限度地保护从业人员的安全生产权利，落实“安全发展”；能够提高事故调查的效率，减少事故调查成本；能够及时吸取事故教训、惩戒事故单位和追究事故责任者。

最后，本条规定符合当前事故调查的实际情况，适应市场经济的要求，符合安全生产监管改革的方向，是对原《特别重大事故调查程序暂行规定》和《企业职工伤亡事故报告和处理规定》的完善和发展。原《特别重大事故调查程序暂行规定》第十六条规定：“特大事故发生后，按照事故发生单位的隶属关系，由省、自治区、直辖市人民政府或者国务院归口管理部门组织成立特大事故调查组，负责特大事故的调查工作。涉及军民两个方面的特大事故，组织事故调查的单位应当邀请军队派员参加事故的调查工作。”第十七条规定：“国务院认为应当由国务院调查的特大事故，由国务院或者国务院授权的部门组织成立特大事故调查组。”原《企业职工伤亡事故报告和处理规定》第九条规定：“轻伤、重伤事故，由企业负责人或其指定人员组织生产、技术、安全等有关人员以及工会成员参加的事故调查组，进行调查。”第十条规定：“死亡事故，由企业主管部门会同企业所在地设区的市(或者相当于设区的市一级)劳动部门、公安部门、工会组成事故调查组，进行调查”；“重大死亡事故，按照企业的隶属关系由省、自治区、直辖市企业主管部门或者国务院有关主管部门会同同级劳动部门、公安部门、监察部门、工会组成事故调查组，进行调查”；“前两款的事事故调查组应当邀请人民检察院派员参加，还可邀请其他部门的人员和有关专家参加”。本条规定在总结以上做法经验的基础上，结合近年来政府机构改革和企业改革的实际情况，对事故调查的组织作了相应完善和调整，一是根据当前我国安全生产工作和事故调查的实际情况，继承了以上两个规定关于事故调查工作的“行政主导”原则；二是随着深化企业改革，企业的组织形式越来越多样化，政府和企业的隶属关系越来越淡化，大多数企业已经没有计划经济体制下那样明确的主管部门；三是劳动部门负责安全生产的职责已改由各级安全生产监管部门行使，这样劳动保障部门参加事故调查已没有必要。

(一)对本条整体的理解要把握两层意思

一是事故调查工作实行“政府领导、分级负责”的原则，也可理解为事故调查实行“政府负责、分级实施”的原则。也就是说，不管哪级事故，其事故调查工作都是由政府负责的；不管是政府直接组织事故调查还是授权或者委托有关部门组织事故调查都是在政府的领导下，以政府的名义进行的，都是政府的调查行为，不能理解为是部门的调查行为。

二是事故调查工作是通过事故调查组完成的(一般事故除外)，政府直接组织事故调查还是授权或者委托有关部门组织事故调查都要按照本条例组织事故调查组进行，未按照本条例组织事故调查组进行事故调查属于程序或者行政行为不当，其调查结果没有法律效力。

(二)对本条各款的理解

对本条第一款“特别重大事故由国务院或者国务院授权有关部门组织事故调查组进行调查”的理解：

一是，对特别重大事故国务院可以直接组织事故调查组进行调查。由国务院直接组织事故调查组进行调查的特别重大事故，事故调查组组长既可以由国务院有关领导同志担任，也可以由国务院指定有关部门负责同志担任。近年来，国务院特别重大事故调查组组长国务院一般指定国家安全生产监督管理总局局长、副局长或者国家煤矿安全监察局局长担任。

二是，特别重大事故国务院可以授权有关部门组织事故调查组进行调查。这里所说的“授权”既可以是国务院或者国务院办公厅以规范性文件的形式一揽子授权，也可以是国务院领导同志根据事故的具体情况用批示的形式个别授权。这里所说的“有关部门”，一般是指国家安全生产监督管理总局或者国家煤矿安全监察局，也可以是国务院其他有关部门，如火灾、列车出轨颠覆事故、船舶碰撞沉没事故、飞机碰撞事故等，国务院可以授权公安部、铁道部、交通部、民航总局等组织事故调查组进行调查。

对本条第二款“重大事故、较大事故、一般事故分别由事故发生地省级人民政府、设区的市级人民政府、县级人民政府负责调查。省级人民政府、设区的市级人民政府、县级人民政府可以直接组织事故调查组进行调查，也可以授权或者委托有关部门组织事故调查组进行调查”的理解：

(1) 本款规定充分体现了“分级负责”的原则。这样规定是根据当前我国安全生产工作的现状作出的，便于操作和落实。

(2) 本款规定明确了事故调查的“属地”原则。也就是说，事故调查权在事故发生地的有关人民政府。

(3) 本款规定的“有关部门”一般是指负责安全生产监督管理的部门，也可以根据实际情况授权或者委托其他负有安全生产监督管理职责的部门。

(4) 对重大事故，省级人民政府可以直接组织事故调查组进行调查，也可以授权或者委托有关部门组织事故调查组进行调查。这里的省级人民政府仅仅是指各省、自治区、直辖市人民政府，不包括按副省级管理的设区的市级人民政府。

(5) 对较大事故，设区的市级人民政府可以直接组织事故调查组进行调查，也可以授权或者委托有关部门组织事故调查组进行调查。这里所说的设区的市级人民政府，包括地区行署、州、盟人民政府，和按副省级管理的设区的市级人民政府。

(6) 对一般事故县级人民政府可以直接组织事故调查组进行调查，也可以授权或者委托有关部门组织事故调查组进行调查。这里所说的县级人民政府不仅包括各县人民政府，也包括县级市人民政府和旗人民政府，同时还包括按县级管理的设区的市人民政府。一般事故的调查以明确授权或者委托安全生产监督管理部门或有关部门组织事故调查组进行调查为妥。

本条第三款“未造成人员伤亡的一般事故，县级人民政府也可以委托事故发生单位组织事故调查组进行调查”的规定，特指只造成了轻伤或直接经济损失在1000万元以下的事故，县级人民政府可以委托事故发生单位进行调查，事故单位要按要求组织事故调查组，调查结果要报告。这主要是考虑到一般事故数量很大，这样规定是为了减轻政府负担，提高工作效率。

第二十条 上级人民政府认为必要时，可以调查由下级人民政府负责调查的事故。

自事故发生之日起 30 日内(道路交通事故、火灾事故自发生之日起 7 日内),因事故伤亡人数变化导致事故等级发生变化,依照本条例规定应当由上级人民政府负责调查的,上级人民政府可以另行组织事故调查组进行调查。

【释义】 本条是关于提级调查和变更事故调查权的规定。

事故调查应当按照本条例第十九条规定的原则进行。为落实各级政府的事事故调查权,一般情况下不应进行提级调查。但事故的情况很复杂,有的事故等级虽不高,但可能情况复杂,影响较大,需要由上级政府调查。因此,建立一种灵活机制,规定上级人民政府必要时可以调查由下级人民政府调查的事故,是非常必要的。

(一)上级人民政府可以调查下级人民政府调查的事故对本条第一款“上级人民政府认为必要时,可以调查由下级人民政府负责调查的事故”的理解,应注意几个方面:

一是如何理解“上级人民政府”。这里的上级人民政府既可以是上一级人民政府,也可以是再上级人民政府,甚至是国务院,如吉化事故就是国务院组织事故调查组调查的。

二是如何理解“认为必要时”,一般有以下情形:

1. 事故性质恶劣、社会影响较大的;
2. 同一地区连续频繁发生同类事故的;
3. 事故发生地不重视安全生产工作、不能真正吸取事故教训的;
4. 社会和群众对下级政府调查的事故反响十分强烈的;
5. 事故调查难以做到客观、公正的。

三是上级人民政府何时开始调查由下级人民政府负责调查的事故,一般有以下情形:

1. 事故发生后上级人民政府直接组织调查由下级人民政府负责调查的事故;
2. 根据下级人民政府请求提级调查;
3. 发现下级人民政府负责调查的事故存在重大疏漏后的提级调查。

(二)另行组织事故调查组

本条第二款规定,“自事故发生之日起 30 日内(道路交通事故、火灾事故自发生之日起 7 日内),因事故伤亡人数变化导致事故等级发生变化,依照本条例规定应当由上级人民政府负责调查的,上级人民政府可以另行组织事故调查组进行调查”。这主要是考虑到,实践中,有的事故已经由有关人民政府组成了事故调查组开始调查,但由于伤亡人数的变化,导致事故等级提高,应当由上级人民政府调查,因此,应当有一个机制,使上级人民政府另行组织事故调查组,以保证事故调查的严肃性和客观、公正。理解本条要考虑三个方面:

一是事故的等级因伤亡人数的变化而变化,比如,原先死了 25 人,后来又增加到 30 人,事故等级由重大变为特别重大;

二是事故等级因伤亡人数的变化而提级的期限,道路交通事故、火灾事故自事故发生之日起 7 日内,其他事故自事故发生之日起 30 日内发生的伤亡计入伤亡人数;

三是已经组成了事故调查组。

上级人民政府可以根据实际情况，终止原事故调查组进行的调查工作，另行组织事故调查组进行调查，也可以由原来的事故调查组继续调查。

第二十一条 特别重大事故以下等级事故，事故发生地与事故发生单位不在同一个县级以上行政区域的，由事故发生地人民政府负责调查，事故发生单位所在地人民政府应当派人参加。

【释义】 本条是关于跨行政区域发生的事故调查的规定。

由于生产经营活动具有流动性特征，实践中，事故发生地与事故发生单位不在同一个县级以上行政区域的情况时有发生，在事故调查中往往产生一些纠纷，影响事故调查的正常进行。如，事故发生地人民政府与事故单位所在地人民政府要么争抢事故调查权，要么互相推诿，不组织、不参与事故调查。针对实践中的上述问题，本条对跨行政区域的事故的调查作了明确规定，目的在于明确这类事故的调查责任，保证事故得到及时调查。本条主要有三层意思：

一是，本条只适用于特别重大事故以下等级的事故。因为这类事故由国家或者国务院授权的部门负责组织调查，而国务院或者国务院授权的部门管辖全国范围，不存在跨区域出现争议的问题。

二是，对跨区域事故原则上仍实行本条例第十九条规定的“事故发生地政府调查”，即明确由事故发生地有关人民政府按照事故等级，相应组成事故调查组进行调查，而不是由事故发生单位所在地人民政府组织调查。

三是，事故发生单位所在地人民政府应当派人参加。这既是权利，但更是义务，体现了互相配合的指导思想，有利于更好地调查事故。事故发生单位所在地人民政府不得以任何理由拒绝派人参加由事故发生地人民政府组织的事故调查工作。

第二十二条 事故调查组的组成应当遵循精简、效能的原则。

根据事故的具体情况，事故调查组由有关人民政府、安全生产监督管理部门、负有安全生产监督管理职责的有关部门、监察机关、公安机关以及工会派人组成，并应当邀请人民检察院派人参加。

事故调查组可以聘请有关专家参与调查。

【释义】 本条是关于事故调查组的组成原则和组成人员的规定。

（一）事故调查组的组成原则

事故调查是由事故调查组进行的，要提高事故调查工作的效率，首先事故调查组的组成要精简、效能。这是缩短事故处理时限，降低事故调查处理成本，尽最大可能提高工作效率的前提。但现实情况是事故调查成本一直较高，如不采取相应措施，事故调查处理成本有继续上升的趋势。因此，为防止事故调查组人员和组成部门过多，提高事故调查的效率，尽量避免和减少事故调查的相互推诿扯皮，本条第一款规定了事故调查组的组成原则是“精简和效能”；本款规定与本条例总则第五条第三款的规定相呼应，是提高事故调查处理工作效率的保证。

（二）事故调查组组成

原《特别重大事故调查程序暂行规定》规定：“特大事故发生后，按照事故发生单位的隶属关系，由省、自治区、直辖市人民政府或者国务院归口管理部门组织成立特大事故调查组，负责特大事故的调查工作”；“国务院认为应当由国务院调查的特大事故，由国务院或者国务院授权的部门组织成立特大事故调查

组。”原《企业职工伤亡事故报告和处理规定》规定：“轻伤、重伤事故，由企业负责人或其指定人员组织生产、技术、安全等有关人员以及工会成员参加的事故调查组，进行调查”；“死亡事故，由企业主管部门会同企业所在地设区的市（或者相当于设区的市一级）劳动部门、公安部门、工会组成事故调查组，进行调查”；“重大死亡事故，按照企业的隶属关系由省、自治区、直辖市企业主管部门或者国务院有关主管部门会同同级劳动部门、公安部门、监察部门、工会组成事故调查组，进行调查”；“前两款事故调查组应当邀请人民检察院派员参加，还可邀请其他部门的人员和有关专家参加”。

条例在总结《特别重大事故调查程序暂行规定》、《企业职工伤亡事故报告和处理规定》实施经验的基础上，针对近年来安全生产监管体制变化实际情况，对事故调查组的组成作出了明确规定，有以下几层意思：

一是根据事故的具体情况，确定事故调查组的组成，即根据事故的行业和领域，决定哪些部门参加事故调查组。比如，建筑工程事故，应由建筑行政部门派人参加事故调查组。

二是事故调查组由以下部门、单位派人组成或参加：

1、有关人民政府，包括组织事故调查的有关人民政府以及事故发生地有关人民政府；

2、安全生产监督管理部门；

3、负有安全生产监督管理职责的有关部门；

4、监察机关；

5、公安机关；

6、工会；

7、人民检察院，属于邀请参加的单位。

三是事故调查组可以聘请有关专家参与调查。

从上述规定可以看出，有关人民政府、安全生产监管部门、监察机关、公安机关、工会和人民检察院属于必须参加的常设部门和单位。负有安全生产监督管理职责的有关部门，则根据具体情况，决定哪个部门参加。事故调查组应当明确的几个问题：

一是事故调查组的组成必须依照本条例执行；

二是事故调查组的成员履行事故调查的行为是职务行为，代表其所属部门、单位进行事故调查工作；

三是事故调查组成员都要接受事故调查组的领导；

四是事故调查组聘请的专家参与事故调查，也是事故调查组的成员。

第二十三条 事故调查组成员应当具有事故调查所需要的知识和专长，并与所调查的事故没有直接利害关系。

【释义】 本条是关于事故调查组成员条件的规定。

（一）事故调查组成员的基本条件

首先，事故调查是一项技术性、专业性很强的工作，一般需要深入事故现场、事故现场勘查、进行对比分析、检验检测、直接原因确定、间接原因认定等过程；其次，事故调查也是一项政策性很强的工作，要求事故调查组成员要全面了解事

故经过、查找有关文件和资料、询问与事故有关人员等调查取证过程，再就是应当调查情况和原因分析，要提出事故防范和整改措施，并对事故责任者提出处理建议。因此，事故调查组成员责任重大，任务艰巨。作为事故调查组成员应当具备一定的条件，否则就很难客观、公证、高效地完成事故调查工作。

原《特别重大事故调查程序暂行规定》和《企业职工伤亡事故报告和处理规定》对事故调查组成员的资格作了规定，本条例沿用了原来的规定，即：一是具有事故调查所需要的知识和专长，包括专业技术知识、法律知识等。专业技术知识和专长，应当根据不同行业和领域不同类型的事故具体掌握。二是与所调查的事故没有利害关系，主要是为了保证事故调查的公正性，防止徇私。这里所说的“事故调查组成员与所调查的事故没有直接利害关系”，有以下两层意思：

- 1、事故调查组成员与事故发生单位没有直接利害关系；
- 2、事故调查组成员与事故单位的主要负责人、主管人员、有关责任人没有直接利害关系。

实践中需要强调几个问题：

1、事故调查组组长组成时，有关部门、单位中与所调查的事故有直接利害关系的人员应当主动回避，不应参加事故调查工作。

2、事故调查组组长组成时，发现被推荐为事故调查组成员的人选与所调查的事故有直接利害关系的，组织事故调查的人民政府或者有关部门应当将该成员予以调整。

3、事故调查组组长组成后，有关部门、单位发现其成员与所调查的事故有直接利害关系的，事故调查组应当将该成员予以更换或者停止其事故调查工作。

第二十四条 事故调查组组长由负责事故调查的人民政府指定。事故调查组组长主持事故调查组的工作。

【释义】 本条是关于事故调查组组长及其职权的规定。

原《特别重大事故调查程序暂行规定》和《企业职工伤亡事故报告和处理规定》对事故调查组组长的设置没有做具体规定，本条款是本条例新设立的，是事故调查法律制度的创新和发展。设事故调查组组长为事故调查工作所必须，是当前事故调查工作的一贯做法，是多年来事故调查实践经验的总结。

设立事故调查组组长的目的是及时协调事故调查工作中的重大问题，对分歧意见作出决策，体现事故调查的时效性和权威性，提高事故调查的效率。

设立事故调查组组长是今后事故调查的必经程序，不设置事故调查组组长，事故调查工作没有法律效力，其调查结果无效。

(一)事故调查组组长的产生

事故调查组组长由负责事故调查的人民政府指定。这是一种简单明了、操作性的规定。由政府直接组织事故调查组进行事故调查的，其事故调查组组长由负责组织事故调查的人民政府指定；由政府委托有关部门组织事故调查组进行事故调查的，其事故调查组组长也由负责组织事故调查的人民政府指定。

由政府授权有关部门组织事故调查组进行事故调查的，其事故调查组组长确定可以在授权时一并进行，也就是说事故调查组组长可以由有关人民政府指定，也可以由授权组织事故调查组的有关部门指定。

参照当前事故调查的一些成熟做法，今后事故调查组的内部机构一般为：

1、设事故调查组组长一名，事故调查组组长由负责事故调查的人民政府指定。

2、事故调查组应当根据事故的具体情况和事故等级，设事故调查组副组长1—3人，副组长一般情况下应当是有关地方政府或者有关部门的负责人，副组长在事故调查组成员中产生，协助组长开展事故调查工作。对一般等级的事故可只设组长一名，不再设置副组长。

3、对重大、特别重大事故，在事故调查组下还可设置具体工作小组，负责某一方面的具体调查工作。目前一般分为综合组、技术组、管理组等。其他等级的事故调查组内分工由事故调查组组长确定。

(二)事故调查组组长的职责

事故调查组组长主持事故调查组的工作。具体职责是：全过程领导事故调查工作；主持事故调查会议，确定事故调查组各小组的职责和事故调查组成员的分工；协调事故调查工作中的重大问题，对事故调查中的分歧意见作出决策，等等。

第二十五条 事故调查组履行下列职责：

- (一) 查明事故发生的经过、原因、人员伤亡情况及直接经济损失；
- (二) 认定事故的性质和事故责任；
- (三) 提出对事故责任者的处理建议；
- (四) 总结事故教训，提出防范和整改措施；
- (五) 提交事故调查报告。

【释义】 本条是关于事故调查组职责的规定。

事故调查组履行本条规定的各项职责是事故调查工作的核心。事故调查工作能否做到“实事求是、尊重科学”，事故调查处理能否做到“四不放过”，通过事故调查处理能否真正防止和减少事故、避免事故重复发生，关键就是看本条规定的事故调查组的职责能否正确履行。

(一)查明事故发生的经过

- 1、事故发生前，事故发生单位生产作业状况；
- 2、事故发生的具体时间、地点；
- 3、事故现场状况及事故现场保护情况；
- 4、事故发生后采取的应急处置措施情况；
- 5、事故报告经过；
- 5、事故抢救及事故救援情况；
- 6、事故的善后处理情况；
- 7、其他与事故发生经过有关的情况。

(二)查明事故发生的原因

- 1、事故发生的直接原因；
- 2、事故发生的间接原因；
- 3、事故发生的其他原因。

(三)人员伤亡情况

- 1、事故发生前，事故发生单位生产作业人员分布情况；
- 2、事故发生时人员涉险情况；
- 3、事故当场人员伤亡情况及人员失踪情况；

- 4、事故抢救过程中人员伤亡情况；
- 5、最终伤亡情况；
- 6、其他与事故发生有关的人员伤亡情况。

(四) 事故的直接经济损失

- 1、人员伤亡后所支出的费用，如医疗费用、丧葬及抚恤费用、补助及救济费用、歇工工资等；
- 2、事故善后处理费用，如处理事故的事务性费用、现场抢救费用、现场清理费用、事故罚款和赔偿费用等；
- 3、事故造成的财产损失费用，如固定资产损失价值、流动资产损失价值等。

(五) 认定事故性质和事故责任分析

通过事故调查分析，对事故的性质要有明确结论。其中对认定为自然事故(非责任事故或者不可抗拒的事故)的可不再认定或者追究事故责任人；对认定为责任事故的，要按照责任大小和承担责任的不同分别认定下列事故责任者：

- 1、直接责任者：是指其行为与事故发生有直接因果关系的人员。如违章作业人员等。
- 2、主要责任者：是指对事故发生负有主要责任的人员。如违章指挥者等。
- 3、领导责任者：是指对事故发生负有领导责任的人员。主要是政府及其有关部门的领域人员。

(六) 对事故责任者的处理建议

通过事故调查分析，在认定事故的性质和事故责任的基础上，对责任事故者的处理建议主要包括下列内容：

- 1、对责任者的行政处分、纪律处分建议；
- 2、对责任者的行政处罚建议；
- 3、对责任者追究刑事责任的建议；
- 4、对责任者追究民事责任的建议。

(七) 总结事故教训

通过事故调查分析，在认定事故的性质和事故责任者的基础上，要认真总结的事故教训，主要是在安全生产管理、安全生产投入，安全生产条件等方面存在哪些薄弱环节、漏洞和隐患，要认真对照问题查找根源：

- 1、事故发生单位应该吸取的教训；
- 2、事故单位主要负责人应该吸取的教训；
- 3、事故单位有关主管人员和有关职能部门应该吸取的教训；
- 4、从业人员应该吸取的教训；
- 5、政府及其有关部门应该吸取的教训；
- 6、相关生产经营单位应该吸取的教训；
- 7、社会公众应该吸取的教训，等等。

(八) 提出防范和整改措施

防范和整改措施是在事故调查分析的基础上针对事故发生单位在安全生产方面的薄弱环节、漏洞、隐患等提出的，要具备以下性质：

- 1、针对性；
- 2、可操作性；

3、普遍适用性；

4、时效性。

(九)提交事故调查报告

事故调查报告在事故调查组全面履行职责的前提下由事故调查组作出。这是事故调查最核心的任务，是其工作成果的集中体现。

事故调查报告在事故调查组组长的主持下完成；事故调查报告的内容应当符合本条例第三十条的规定，并在规定的提交事故调查报告的时限内提出。

第二十六条 事故调查组有权向有关单位和个人了解与事故有关的情况，并要求其提供相关文件、资料，有关单位和个人不得拒绝。

事故发生单位的负责人和有关人员在事故调查期间不得擅离职守，并应当随时接受事故调查组的询问，如实提供有关情况。

事故调查中发现涉嫌犯罪的，事故调查组应当及时将有关材料或者其复印件移交司法机关处理。

【释义】 本条是关于事故调查组职权和事故发生单位有关人员配合事故调查的义务的规定。

(一)事故调查组的职权

事故调查组要完成本条例第二十五条规定的各项职责，就必须赋予其相应的权利。

1、了解情况，即事故调查组有权向有关单位和个人了解与事故有关的情况。这里的“有关单位和个人”是一个广义的概念，不仅包括事故发生单位和个人，而且包括与事故发生有关联的单位和个人，如设备制造单位、设计单位、施工单位等，还包括与事故发生有关的政府及其有关部门和人员，等等。

2. 文件资料获得权，即事故调查组有权要求有关单位和个人提供相关文件、资料，有关单位和个人不得拒绝。这里的“有关单位和个人”与前边讲的概念一样；这里的“相关文件、资料”也是一个广义的概念，包括与事故发生有关的所有文件、资料。

(二)事故发生单位有关人员的配合义务

事故发生单位的负责人和有关人员在事故调查期间不得擅离职守，并应当随时接受事故调查组的询问，如实提供有关情况。要求事故发生单位的负责人和有关人员在事故调查期间不得擅离职守，随时接受事故调查组的询问，如实提供有关情况，这是事故发生单位有关人员的法定义务，必须遵守，否则就要承担相应的法律责任。这对保障事故调查组顺利开展事故调查工作具有重要意义。

此外，事故调查中发现涉嫌犯罪的，事故调查组应当及时向司法机关移交涉嫌犯罪者有关材料或者复印件。这里的“及时”就是在第一时间内，目的是能对涉嫌犯罪者及时追究刑事责任。既可以在事故调查工作进行移交中，也可以是在提交事故调查报告时向司法机关移交。这一规定体现了事故调查工作和刑事责任追究的配合和衔接。

第二十七条 事故调查中需要进行技术鉴定的，事故调查组应当委托具有国家规定资质的单位进行技术鉴定。必要时，事故调查组可以直接组织专家进行技术鉴定。技术鉴定所需时间不计入事故调查期限。

【释义】 本条是关于事故调查中进行技术鉴定的规定。

事故发生不仅涉及人的操作行为、管理行为等不安全行为，而且会涉及生产作业环境的安全状态和设备、设施的安全状况，所以在事故调查中进行技术鉴定往往是确定事故发生的直接原因的有效途径和技术支持。本条规定有以下几层意思：

1、要不要进行技术鉴定以及技术鉴定的范围，应当由事故调查组根据事故调查的实际需要决定。

2、要谁进行技术鉴定由事故调查组委托，不能由事故发生单位决定。

3、承担技术鉴定的单位要具备国家规定的资质。进行事故技术鉴定的单位资质一般由国务院安全生产监管部门或者省级安全生产监管部门、省级煤矿安全监察机构或者有关部门授予。不具备国家规定资质的单位作出的技术鉴定结果无效。事故调查组也不能委托其进行技术鉴定。’

4、必要时，事故调查组可以直接组织专家进行技术鉴定，专家要有代表性、权威性，能得到业内的认可，这里的专家一般不是事故调查组成员。

5、当事故调查组认为需要进行技术鉴定时，技术鉴定的时间不计入事故调查期限，也就是说“自事故发生之日起 60 日内提交事故调查报告”不包括技术鉴定所用的时间。来自哪个部门和单位，均是事故调查组的一员，除具备本条例第二十三条规定的条件外，事故调查组成员要讲诚信，要公正地参与事故调查工作，要全面了解事故调查中的有关情况，不得偏听偏信，影响事故调查。

第二十八条 事故调查组成员在事故调查工作中应当诚信公正、恪尽职守，遵守事故调查组的纪律，保守事故调查的秘密。

未经事故调查组组长允许，事故调查组成员不得擅自发布有关事故的信息。

【释义】 本条是关于事故调查组成员行为规范的规定。

本条规定有以下几层意思：

事故调查不是一项普通的工作，为保证事故调查的客观、公正、高效，事故调查组成员必须遵循一定的行为规范。

1、事故调查组成员要有品德操守。事故调查组的成员不管来自哪个部门和单位，均是事故调查组的一员，除具备本条例第二十三条规定的条件外，事故调查组成员要讲诚信，要公正地参与事故调查工作，要全面了解事故调查中的有关情况，不得偏听偏信，影响事故调查。

2、事故调查组成员要有工作操守。事故调查组成员要恪尽职守，兢兢业业，严格履行职责，发挥专业特长和技术特长，按期完成事故调查组交办的事故调查任务。

3、事故调查组成员要守纪、保密。事故调查组成员要遵守事故调查组的纪律，服从事故调查组的领导，廉洁自律，认真负责，协调行动，听从指挥，同时，要严格保守事故调查中的秘密。

4、事故信息发布工作应当由事故调查组统一安排，未经事故调查组组长允许，事故调查组成员不得擅自发布有关事故的信息。

第二十九条 事故调查组应当自事故发生之日起 60 日内提交事故调查报告；特殊情况下，经负责事故调查的人民政府批准，提交事故调查报告的期限可以适当延长，但延长的期限最长不超过 60 日。

【释义】 本条是关于事故调查时限的规定。

提出事故调查报告,意味着事故调查工作的结束。对事故调查工作设定时限,是提高事故调查效率的保障,是针对当前事故调查久拖不决、不能按时提交事故调查报告的情况较为普遍而作出的硬性规定,对落实“四不放过”原则、及时吸取事故教训意义重大。本条规定有以下几层含义:

1、原则上,事故调查组应当自事故发生之日起60日内提交事故调查报告。这是法定期限,并且应当按自然日历计算,不是特指工作日。事故调查报告一般应在上述期限内提出。当然,需要技术鉴定的,技术鉴定所需时间不计入该时限,其提交事故调查报告的时限可以顺延。

2、特殊情况下,经负责事故调查的人民政府批准,提交事故调查报告的期限可以适当延长,但延长的期限最长不超过60日。这里说的“特殊情况下”,一般是指事故等级较高事故现场不能及时勘查、事故原因一时不易查清、事故责任认定需要大量调查工作等,如煤矿爆炸造成调查员不能深入井下,60日内难以达到本条例第三十条规定要求;是要延长事故调查报告提交的期限,就应当经负责事故调查的人民政府批准这一程序,对授权有关部门组织事故调查组调查的,也可以由组织事故调查的部门批准;三是延长的期限可以是10日或20日,但最长不得超过60日。

上述关于提出事故调查报告期限的规定,给事故调查组的工作效率提出了较高要求。条例实施后,事故调查组要进一步改进工作方法,提高工作效率,确保按期提出事故调查报告。提交事故调查报告的方式没有作出具体规定,可以按照现行做法执行。

第三十条 事故调查报告应当包括下列内容:

- (一)事故发生单位概况;
- (二)事故发生经过和事故救援情况;
- (三)事故造成的人员伤亡和直接经济损失;
- (四)事故发生的原因和事故性质;
- (五)事故责任的认定以及对事故责任者的处理建议;
- (六)事故防范和整改措施。

事故调查报告应当附具有关证据材料。事故调查组成员应当在事故调查报告上签名。

【释义】 本条是关于事故调查报告内容的规定。

事故调查组按照规定履行事故调查职责,目的就是要提交事故调查报告。事故调查报告是事故调查组工作成果的集中体现,是事故处理的直接依据,在条例中对事故报告的内容作出规定,有利于事故报告内容的规范、完整。同时,其内容应当与本条例第二十五条关于事故调查组任务、职责的规定有效衔接。事故发生单位概况一般包括事故发生单位性质、事故发生单位的主要负责人情况、事故发生单位相关行政许可情况、事故发生单位的用工情况、生产工艺以及近期事故发生情况,等等;事故调查报告的其他内容参考本条例第二十五条的释义。

对本条第二款“事故调查报告应当附具有关证据材料,事故调查组成员应当在事故调查报告上签名”的理解包括以下几层含义:

1、事故调查报告附具的有关证据材料是事故调查报告的重要组成部分,可作为事故调查报告的附件一并提交。提出这项要求是

为了增加事故调查报告的科学性、证明力、公信力。

2、事故调查报告附具的有关证据材料应当具有真实性，并作为事故调查报告的附件予以详细登记，必要时有关当事人及获得该证据材料的事故调查组成员应当在证据材料上签名。

3、事故调查组成员在事故调查报告上的签名页是事故调查报告的必备内容，没有事故调查组成员签名的事故调查报告，可以不予批复。签名应当由事故调查组成员本人签署，特殊情况下由他人代签的，要注明本人同意。事故调查中的不同意见在签名时可一并说明。

第三十一条 事故调查报告报送负责事故调查的人民政府后，事故调查工作即告结束。事故调查的有关资料应当归档保存。

【释义】 本条是关于事故调查结束和调查资料存档的规本条规定应重点把握以下几点：

1、条例第二十九条规定的时限是事故调查组提交事故调查报告的时限，事故调查报告报送负责事故调查的人民政府后，事故调查工作即告结束。这时，事故调查组的使命已经完成。

2、事故调查报告报送负责事故调查的人民政府后，进入事故处理程序，按照本条例第四章的规定执行。

3、事故调查有关资料的保存一般应当由政府授权或者委托的有关部门实施，在事故调查中可以委托专人保管事故调查组成员的调查资料，调查工作结束后统一归档；也可以先分别由事故调查组成员分别保管，但所有调查资料应当共享最后统一归档。事故调查结束后，事故调查的有关资料事故调查组成员不得私自保存。归档保存应当符合《档案法》的有关规定。

第四章 事故处理

第三十二条 重大事故、较大事故、一般事故，负责事故调查的人民政府应当自收到事故调查报告之日起 15 日内做出批复；特别重大事故，30 日内做出批复，特殊情况下，批复时间可以适当延长，但延长的时间最长不超过 30 日。

有关机关应当按照人民政府的批复，依照法律、行政法规规定的权限和程序，对事故发生单位和有关人员进行行政处罚，对负有事故责任的国家工作人员进行处分。

事故发生单位应当按照负责事故调查的人民政府的批复，对本单位负有事故责任的人员进行处理。

负有事故责任的人员涉嫌犯罪的，依法追究刑事责任。

【释义】 本条是关于事故调查报告的批复主体、批复时限及批复如何落实的规定。

(一) 事故调查报告的批复

1. 批复的主体。事故调查报告是事故调查组履行事故调查职责，对事故进行调查后形成的报告，其内容既包括事故发生单位概况、事故发生经过和事故救援情况、事故伤亡和直接经济损失情况、事故发生原因和事故性质等客观情况，也包括事故调查组对事故责任的认定、对责任者的处理建议以及事故防范和整改措施等内容。因为事故调查组是为了调查某一特定事故而临时组成的，不管是有

关人民政府直接组织的事故调查组，还是授权或者委托有关部门组织的事故调查组，其形成的事故调查报告只有经过有关人民政府批复后，才具有效力，才能被执行和落实。因此，条例明确规定，事故调查报告批复的主体是负责事故调查的人民政府。

根据本条例关于组织事故调查的规定，特别重大事故由国务院或者国务院授权有关部门组织事故调查组进行调查；重大事故、较大事故、一般事故分别由事故发生地省级人民政府、设区的市级人民政府、县级人民政府负责调查。相应地，不同等级事故的调查报告由不同级别的人民政府批复，即：特别重大事故的调查报告由国务院批复；重大事故、较大事故、一般事故的事故调查报告分别由负责事故调查的有关省级人民政府、设区的市级人民政府、县级人民政府批复。

2、批复的时限。为了保证事故得到及时处理，提高事故处理工作的效率，条例对有关人民政府批复事故调查报告的时限作出了明确规定，要求有关人民政府应当在规定的时限内对事故调查报告作出批复。重大事故、较大事故、一般事故的调查报告的批复时限为15日，起算时间是接到事故调查报告之日，这是一个硬性规定，在任何情况下，15日的期限不得延长。考虑到特别重大事故一般情况比较复杂，涉及面较广，事故调查报告批复的主体是国务院，条例规定，特别重大事故的批复时限为30日，起算时间也是接到事故调查报告之日。同时规定，在有些特殊情况下，比如需要对事故调查报告的部分内容进行核实、对事故责任人的处理问题进行研究等，对特别重大事故的调查报告确实难以在30日内作出批复的，批复时限可以适当延长，但对延长的期限作了严格限制，最长不超过30日。这就要求有关人民政府一定要提高工作效率，按照条例规定的期限如期作出批复。

（二）有关机关对批复的落实

1、落实的主体。有关人民政府对事故调查报告作出批复后，有关机关应当按照批复进行落实。这里的“有关机关”不是特定主体，可能是一个机关，也有可能是多个机关，应当根据批复的内容不同而不同。一般来说，“有关机关”包括作出批复的人民政府的有关部门、下级人民政府及其有关部门。

2、依照法定权限和程序落实。有关机关落实批复，必须依照法律、行政法规规定的权限和程序，这是依法行政的必然要求。首先，有关机关只能在法定职责权限范围内行使职权，不得越权。《行政处罚法》明确规定：行政处罚由具有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施。《行政监察法》及其他有关规定对处分的实施权限也有明确要求。其他有关法律、行政法规对有关机关的权限也都有明确规定。其次，程序必须合法。在现代法治国家，程序合法、正当成为一种普遍要求，程序正当是结果正当的必要条件。落实有关人民政府对事故调查报告的批复，对事故发生单位和有关人员进行行政处罚，对负有事故责任的国家工作人员进行处分，必须严格依照法律、行政法规规定的程序。在具体操作中，有关机关实施不同行政处罚或者处分，要按照有关法律、行政规定的相应程序进行。

3、落实的内容。按照条例的规定，有关机关落实批复的主要内容有两项：一是对事故发生单位和有关人员进行行政处罚；二是对负有事故责任的国家工作人员进行处分。行政处罚，是对有行政违法行为的单位或者个人给予的行政制裁。按照《行政处罚法》的规定，行政处罚的种类包括警告、罚款、没收违法所得、

没收非法财物、责令停产停业、暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照、行政拘留等。本条例规定的行政处罚，主要包括罚款及吊销有关证照、执业资格证书等。

处分是对国家工作人员及国家机关委派到企业、事业单位任职的人员的违法行为，由所在单位或者其上级主管机关或者有关机关给予的一种制裁性处理。根据《行政监察法》和《公务员法》的有关规定，处分的种类包括警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等。

（三）事故发生单位对批复的落实

生产经营单位作为安全生产的责任主体，发生事故后，除了接受法律、行政法规规定的行政处罚外，还有义务按照负责事故调查的人民政府的批复，对本单位负有事故责任的人员进行处理。事故发生单位负责处理的对象是本单位对事故发生负有责任的人员，这种处理是根据有关规章制度，对有关责任人员所做的内部处理，包括两种情况：一是本单位中有关人员对事故发生负有责任，但该人员的行为既不构成犯罪，也不属于法律、行政法规规定的应当给予行政处罚或者处分的行为，事故发生单位可以根据本单位的有关规章制度对该负有事故责任的人员进行相应的处理；二是对事故发生负有责任的有关人员的行为已经涉嫌犯罪，或者依照法律、行政法规应当由有关机关给予行政处罚或处分的，事故发生单位也可以根据本单位的规章制度作出处理。

需要强调的是，事故发生单位虽然是按照负责事故调查的人民政府的批复，对有关人员进行处理，但这种处理属于事故发生单位的内部管理行为，其依据主要是本单位的规章制度，不属于行政处罚或行政处分的范畴。

（四）刑事责任的追究

条例明确规定，负有事故责任的人员涉嫌构成犯罪的，依法追究刑事责任。这是对事故责任人最严厉的处罚。实践中需要注意的问题，一是有关部门要及时移送司法机关追究刑事责任，不能拖延，更不能以罚代刑；二是司法机关要严格依法判处，不能畸轻畸重。

第三十三条 事故发生单位应当认真吸取事故教训，落实防范和整改措施，防止事故再次发生。防范和整改措施的落实情况应当接受工会和职工的监督。

安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门应当对事故发生单位落实防范和整改措施的情况进行监督检查。

【释义】 本条是关于防范和整改措施的落实及其监督的规定。

（一）事故发生单位负责落实防范和整改措施

事故调查处理的最终目的是预防和减少事故。本条例明确规定，事故调查组在调查事故中要查清事故经过、查明事故原因和事故性质，总结事故教训，并在事故调查报告中提出防范和整改措施。这样规定的目的，就是要明确事故调查不只是为调查事故而调查事故，不是为了追究事故责任而追究责任，而是要在通过事故调查查明事故原因的基础上，提出防范和整改措施，进而防止事故再次发生。事故发生单位作为安全生产工作的责任主体也应当是落实防范和整改措施的主体。

按照条例的规定，事故发生单位要认真吸取事故教训，落实防范和整改措施。我国每年发生的安全生产事故中，绝大多数是责任事故，主要是生产经营单位及

其有关人员违反安全生产法律、法规、标准和有关技术规程、规范等人为原因造成的。如，生产经营活动的作业场所不符合安全生产的规定；安全生产规章制度和操作规程不健全；未对职工进行安全教育和培训；管理人员违章指挥；职工违章冒险作业，事故隐患未及时排除，等等。事故发生单位应当认真反思，吸取教训，查找安全生产管理方面的不足和漏洞，吸取事故血的教训。对于事故调查组在查明事故原因的基础上提出的有针对性的防范和整改措施，事故发生单位必须不折不扣地予以落实。

（二）工会和职工的监督

安全生产直接关系到职工的生命安全，特别是事故发生后，事故发生单位是否落实了防范和整改措施，排除了事故隐患，直接关系到广大职工的根本权益能否得到保障。实践中，确实存在一些事故发生单位由于经济利益驱动，在未落实防范和整改措施的情况下，便急于重新开始生产经营活动，置职工的生命安全于不顾。由于职工直接参与单位的生产经营活动，对事故发生单位是否落实防范和整改措施，了解和掌握得比较清楚。因此，明确职工有权对事故发生单位落实防范和整改措施的监督，具有重要意义。

《工会法》第六条第一款明确规定：“维护职工合法权益是工会的基本职责。工会在维护全国人民总体利益的同时，代表和维护职工的合法权益。”该法第二十二条明确了企业、事业单位不提供劳动安全卫生条件的，工会应当代表职工与企业、事业单位交涉，要求企业、事业单位采取措施予以改正。工会作为职工的群众组织有权利也有义务维护职工的合法权益，帮助职工维权是工会工作的核心内容。相对于生产经营单位而言，职工个人往往处于弱势地位，工会作为职工组织，代表职工对单位实施监督责无旁贷。事故发生单位落实防范和整改措施直接关系到职工的生命安全，工会应当代表职工与单位进行交涉，要求其落实防范和整改措施，保障职工在安全的条件下从事劳动。因此，明确事故发生单位落实防范和整改措施的情况要接受工会的监督，具有重要的现实意义。

工会和职工对防范和整改措施的落实情况进行监督的手段主要有两种：一是直接与单位进行交涉，敦促事故发生单位落实防范和整改措施；二是向有监督管理职权的部门反映情况，由有关部门督促事故发生单位落实。事故发生单位应当本着对职工生命安全高度负责的精神，积极、主动将落实情况告知单位职工和工会，自觉接受监督。

（三）有关部门的监督检查

《安全生产法》第九条规定：“国务院负责安全生产监督管理的部门依照本法，对全国安全生产工作实施综合监督管理；县级以上地方各级人民政府负责安全生产监督管理的部门依照本法，对本行政区域内安全生产工作实施综合监督管理”。“国务院有关部门依照本法和其他有关法律、行政法规的规定，在各自的职责范围内对有关的安全生产工作实施监督管理”。“县级以上地方各级人民政府有关部门依照本法和其他有关法律、法规的规定，在各自的职责范围内对有关的安全生产工作实施监督管理。”上述规定明确了我国目前安全生产监督管理的基本体制：安全生产监督管理部门对安全生产实施综合监督管理，各有关部门对各自领域的安全生产实施监督管理。安全生产监督管理部门是指安全生产监督管理总局和各级安全生产监督管理局，负有安全生产监督管理职责的有关部门是指

除本级政府安全生产监督管理部门外，依照法律、行政法规和职责分工，对安全生产负有监督管理职责的部门。如按照《建筑法》和国务院关于建设部“三定”方案的规定，建设部门是建筑工程安全生产领域负有安全监督管理职责的部门。事故发生单位落实防范和整改措施的情况属于安全生产工作的重要内容，安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门应当对落实情况进行监督检查，这是履行安全生产监督管理职责的要求。所谓监督检查，主要是指通过信息反馈、情况反映、实地检查等方式及时掌握事故发生单位落实防范和整改措施的情况，对未按照要求落实的，督促其落实；经督促仍不落实的，依法采取有关措施。

第三十四条 事故处理的情况由负责事故调查的人民政府或者其授权的有关部门、机构向社会公布，依法应当保密的除外。

【释义】 本条是关于事故处理情况向社会公布的规定。

事故处理情况是指事故发生后，经过事故调查对事故发生单位及事故责任人的处理意见以及落实的情况和信息。具体内容包括对事故发生单位及其有关人员的行政处罚及其落实情况，对事故责任人的处理意见及其落实情况，防范和整改措施及其落实情况等。

建立事故处理情况向社会公布制度，主要有三个方面的作用：

一是，公布事故处理情况，具有宣传、教育和警示的作用。首先是对那些安全生产管理存在薄弱环节甚至重大隐患的生产经营单位及其主要负责人具有警示和提醒作用，促使其吸取教训，对照本单位存存的问题，加强安全生产管理，增加安全生产投入，改善安全生产条件，认真排除事故隐患，更加重视安全生产工作，进而达到预防和减少事故的效果。同时，也有助于使广大社会公众受到教育，提高全社会的安全生产意识，形成人人关心安全生产工作的良好社会氛围。

二是，有利于充分发挥社会的监督作用。将事故处理情况向社会公布，让社会公众了解、掌握事故处理的有关情况，有利于社会公众对事故处理情况以及政府及其有关部门、生产经营单位安全生产管理工作情况的监督，有利于促进事故处理的客观、公正，进一步改进安全生产工作。

三是，有利于建设公开透明的政府。事故处理情况属于政府公共信息的范畴，依照《政府信息公开条例》的规定，应当向社会公布。这对于建设透明政府，改进政府工作，具有重要的意义。

需要强调的是，向社会公布事故的处理情况，对于依法应当保密的内容，不向社会公布。这里所说的依法应当保密的内容既包括依据《保守国家秘密法》、《国家安全法》等规定的属于国家秘密的信息，也包括依据其他有关法律、行政法规规定，应当保密的企业商业秘密等。

事故处理情况可以由负责事故调查的人民政府直接向社会公布，也可以由其授权的有关部门、机构负责向社会公布。实践中，根据不同的事故等级，公布的主体也会有所不同。特别重大事故的处理情况由国务院或者其授权的有关部门、机构向社会公布；重大事故、较大事故、一般事故的处理情况分别由负责事故调查的有关省级人民政府、设区的市级人民政府、县级人民政府或者其授权的有关部门、机构向社会公布。向社会公布事故处理情况应当采用社会公众容易获知的形式，可以是一种形式，也可以同时采用多种形式。

第五章 法律责任

第三十五条 事故发生单位主要负责人有下列行为之一的，处上一年年收入 40%至 80%的罚款；属于国家工作人员的，并依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- （一）不立即组织事故抢救的；
- （二）迟报或者漏报事故的；
- （三）在事故调查处理期间擅离职守的。

【释义】 本条是关于事故发生单位主要负责人在事故发生后的有关违法行为应当承担的法律责任的规定。

（一）违法行为及其责任主体

本条规定的违法行为及其责任主体是事故发生单位主要负责人。主要负责人是指对生产经营单位的生产经营活动负有领导责任，对单位的生产经营活动有决策权、指挥权的人。事故发生单位主要负责人的具体所指，根据事故发生单位的组织形式不同而有所不同：对于公司制的事故发生单位，根据《公司法》的规定，公司法定代表人依照公司章程的规定，由董事长、执行董事或者经理担任，并依法登记，因此，公司制生产经营单位的主要负责人一般应当是担任法定代表人的董事长、执行董事、经理等。对于非公司制的企业，主要负责人一般是企业的厂长、经理、矿长等负责企业经营管理的人。如《全民所有制工业企业法》规定，企业实行厂长(经理)负责制，厂长是企业的法定代表人，对企业负全面责任。总之，事故发生单位主要负责人需要根据该单位的实际情况确定，对于一个特定的生产经营单位，其主要负责人是特定的。特别要注意的是，对于有些虽然名义上不在生产经营单位任职，但实际上控制生产经营单位的管理和经营活动的实际控制人。也要作为生产经营单位的主要负责人承担责任。对此，《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》作了明确规定。

（二）违法行为的种类

1、不立即组织事故抢救。在事故发生后立即组织事故抢救，是生产经营单位主要负责人的法定义务。《安全生产法》第五条规定，生产经营单位的主要负责人对本单位的安全生产工作全面负责。该法第七十条规定，单位负责人接到事故报告后，应当迅速采取有效措施，组织抢救，防止事故扩大，减少人员伤亡和财产损失。本条例第十四条也明确规定：“事故发生单位负责人接到事故报告后，应当立即启动事故相应应急预案，或者采取有效措施，组织抢救，防止事故扩大，减少人员伤亡和财产损失。”实践证明，抢救的效果与组织抢救是否及时密切相关。在一般情况下，事故发生单位主要负责人是最先接到事故报告的，事故发生单位主要负责人能否在第一时间组织抢救，直接关系到能否挽救更多的生命，尽量减少财产损失。实践中，一些事故发生单位的主要负责人接到事故报告后，第一反应不是立即组织事故抢救，而是如何逃避事故责任，或者麻木不仁，贻误时机，导致事故扩大、人员伤亡增加或财产损失增加等后果。这是一种严重不负责任的行为，必须给予严厉的法律制裁。这里所讲的不立即组织抢救，是指事故发生单位主要负责人客观上能够组织抢救，而不立即组织抢救的情形，不包括事故发生单位主要负责人客观上不能立即组织抢救的情形。

2、迟报或者漏报事故。及时、准确、如实、完整地报告生产安全事故，是《安全生产法》第十七条规定的生产经营单位主要负责人的一项重要职责。本条例第四条也明确规定了事故报告应当及时、准确、完整，任何单位和个人对事故不得迟报、漏报、谎报或者瞒报的总体要求；第九条更是明确要求单位负责人接到事故报告后，应当于1小时内向有关部门报告。所谓迟报事故，是指未按照规定的时间要求报告事故，事故报告不及时的情况。所谓漏报，是指对应当上报的事故而遗漏未报的情形，漏报是事故发生单位主要负责人非主观故意实施的行为，主要是不负责任所致，区别于瞒报事故。事故报告是一个自下而上的链锁式系统，事故发生单位主要负责人及时、准确报告事故是这个链锁系统中极为重要的一环，如果事故发生单位主要负责人迟报和漏报事故，必然会引起连锁反应，导致以后环节中事故报告难以及时、准确，并影响到事故救援的组织实施和事故调查的开展。因此，对事故发生单位主要负责人迟报、漏报事故的行为应当追究其法律责任。

3、在事故调查处理期间擅离职守。本条例第二十六条明确规定，事故发生单位的负责人和有关人员在事故调查期间不得擅离职守，并应当随时接受事故调查组的询问，如实提供有关情况。在事故调查处理过程中，事故发生单位主要负责人应当坚守岗位。一方面，事故调查组要查清事故经过和事故原因等，需要向事故发生单位的有关人员了解情况，事故发生单位的主要负责人负责单位的经营管理，对企业的情况最清楚，要求其坚守岗位，有利于事故调查组随时向其了解情况。另一方面，事故发生单位的主要负责人往往是事故责任人，要求其坚守岗位，防止其逃匿，有利于对其追究事故责任。因此，对于事故调查期间擅离职守的主要负责人，应当追究其法律责任。

（三）法律责任的种类和幅度

1、罚款。事故发生单位主要负责人构成本条规定的三种违法行为之一的，首先要给予罚款的行政处罚，罚款的数额为事故发生单位主要负责人上一年年收入的40%~80%。这里没有规定固定的罚款数额，主要是考虑到，随着市场经济的发展，市场主体多元化趋势明显，生产经营单位已经由国有企业、集体企业为主，逐步演变为目的的国有企业、股份制企业、私营企业、外商投资企业、个体工商户等多种形式共存，不同组织形式的企业，其主要负责人的收入存在较大甚至是很大的差别。如果规定固定数额的罚款，对于一些高收入的单位负责人根本就“无关痛痒”，起不到罚款应当具有的威慑和惩罚作用，而有些收入低的单位主要负责人则可能无法承受。因此，条例规定按照上一年年收入的一定比例罚款，更为科学、合理。同时，罚款的比例较高，最高可处其上一年年收入80%的罚款，体现了力大处罚力度的指导思想。

2、处分。如果事故发生单位主要负责人属于国家工作人员，除对其处上一年年收入40%—80%的罚款外，还应当根据《公务员法》等有关法律、行政法规的规定，给予处分。具体处分种类包括警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等。这里的国家工作人员是指国家机关委派到企业事业单位任职的人员。

3、刑事责任。上述三种违法行为构成犯罪的，依法追究刑事责任。具体来讲，不立即组织事故抢救或者在事故调查处理中擅离职守可能构成《刑法》第一百六十八条规定的国有公司、企业单位人员失职的犯罪。构成该犯罪的几个条件，

一是主体是国有公司、企业的工作人员。事故发生单位属于国有企业的，其主要负责人符合该条件。二是实施了严重不负责任或者滥用职权的行为。发生事故后，不立即组织抢救，是一种严重不负责任的行为。三是在客观上造成了严重损失。事故发生后，不立即组织抢救，可能导致事故扩大，造成严重损失。根据《刑法》第一百六十八条的规定，构成本罪的，处3年以下有期徒刑或者拘役；致使国家利益遭受特别重大损失的，处3年以上7年以下有期徒刑。

迟报或者漏报事故，如果情节严重，可能构成《刑法修正案(六)》所规定的谎报或者瞒报事故罪。《刑法修正案(六)》第“四”项规定：在刑法第一百三十九条后增加一条，作为第一百三十九条之一：“在安全事故发生后，负有报告职责的人员不报或者谎报事故情况，贻误事故抢救，情节严重的，处三年以下有期徒刑或者拘役；情节特别严重的，处三年以上七年以下有期徒刑”。

第三十六条 事故发生单位及其有关人员有下列行为之一的，对事故发生单位处100万元以上500万元以下的罚款；对主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员处上一年年收入60%至100%的罚款；属于国家工作人员的，并依法给予处分；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- (一) 谎报或者瞒报事故的；
- (二) 伪造或者故意破坏事故现场的；
- (三) 转移、隐匿资金、财产，或者销毁有关证据、资料的；
- (四) 拒绝接受调查或者拒绝提供有关情况 and 资料的；
- (五) 在事故调查中作伪证或者指使他人作伪证的；
- (六) 事故发生后逃匿的。

【释义】 本条是关于事故发生单位及其有关人员法律责任的规定。

(一) 违法行为及其责任主体

本条规定的违法行为及其责任主体是事故发生单位及其有关人员，包括事故发生单位主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员。“直接负责的主管人员”是指对事故发生单位的安全生产管理、安全生产设施或者安全生产条件不符合国家规定并导致事故发生负有直接责任的单位负责人(不包括主要负责人)、管理人员等；“其他直接责任人员”则是指事故发生单位除主要负责人和直接负责的主管人员以外的其他对事故发生直接负有责任的任何人员。

(二) 违法行为种类

1、谎报或者瞒报事故。谎报事故是指不如实报告事故，比如，谎报事故死亡人数，将重大事故报告为一般事故等。瞒报事故是获知发生事故后，对事故情况隐瞒不报。谎报或者瞒报事故比迟报、漏报事故性质更恶劣，后果更严重，直接导致有关机关得到错误的事故信息或者根本不知道发生了事故，也就谈不到有效组织事故抢救和开展事故调查。实践中，事故发生后，事故发生单位及其有关人员为了减轻或者逃避事故责任，谎报或者瞒报事故的现象屡有发生，法律的尊严被践踏，社会影响十分恶劣，对此种违法行为应当给予严厉的法律制裁。

2、伪造或者故意破坏事故现场。事故现场是查找事故发生原因、判定事故性质最主要的信息来源，真实、完整的事故现场是事故调查组开展事故调查工作的必要条件。因此，保护事故现场是发生事故后的一项重要工作。《安全生产法》

第七十条明确规定单位负责人不得破坏事故现场。条例第十六条第一款也明确规定：“事故发生后，有关单位和人员应当妥善保护事故现场以及相关证据，任何单位和个人不得破坏事故现场、毁灭相关证据。”对伪造事故现场或者破坏事故现场的行为，必须依法追究。

3. 转移、隐匿资金、财产，或者销毁有关证据、资料。事故发生单位及其有关人员为了逃避罚款的处罚和应承担的经济补偿责任，在事故发生后以及事故调查处理期间，往往将资金或者财产转移、隐匿，导致在事故责任追究中，对其实施罚款的行政处罚难以落实，对事故受害者或者其家属的经济补偿不能实现，最后政府不得不为企业事故“埋单”，这种事例在现实中已屡见不鲜。因此，条例对转移、隐匿资金、财产的行为，规定了相应的法律责任。

同时，本条例第十六条明确规定，有关单位和人员应当妥善保护事故现场以及相关证据，任何单位和个人不得破坏事故现场、毁灭相关证据。对销毁有关证据、资料的行为，也必须追究法律责任。

4、拒绝接受调查或者拒绝提供有关情况和资料。事故发生后，事故发生单位及其有关人员应当配合事故调查组进行事故调查，包括接受询问，提供有关情况和资料等。本条例第二十六条第一款和第二款对此作了明确规定：“事故调查组有权向有关单位和人员了解与事故有关的情况，并要求其提供相关文件、资料，有关单位和个人不得拒绝。事故发生单位的负责人和有关人员在事故调查期间不得擅离职守，并应当随时接受事故调查组的询问，如实提供有关情况。”事故发生单位主要负责人和其他有关人员不履行上述配合义务的，要追究其法律责任。

5、在事故调查中作伪证或者指使他人作伪证。实践中，事故发生单位及其有关人员为了开脱责任，故意作伪证或者指使他人作伪证，严重干扰、阻碍事故调查的正常开展，甚至使事故调查误入歧途。因此，条例对作伪证或者指使他人实施作伪证的行为规定了明确的法律责任。

6、事故发生后逃匿。一旦发生责任事故，事故责任人往往要受到行政处罚甚至刑事追究，事故发生单位的主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人是事故责任追究的主要对象，也是事故发生后最可能逃匿的人员。为了顺利调查事故，有效追究事故责任，必须防止上述人员在事故发生后逃匿。本条例第十七条规定了犯罪嫌疑人逃匿的，公安机关应当迅速追捕归案。因此，对于逃匿的有关人员，都应追究其相应的法律责任。

(三)法律责任的种类和幅度

1、罚款。构成本条规定的六种违法行为之一的，首先要受到罚款的行政处罚。其中，对事故发生单位处100万元以上500万元以下的罚款，具体数额的确定由执法机关考虑情节轻重以及造成后果的程度等因素确定。对主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处上一年年收入60%—100%的罚款，具体比例由执法机关考虑上述人员实施违法行为的主观恶性、情节轻重、造成的后果等因素进行裁量。可以看出，本条规定的罚款力度是比较大的，对生产经营单位最低罚款起点是100万元，最高可达500万元，对有关人员最高可处其上一年年收入100%的罚款。这主要是因为，本条规定的几项违法行为，性质都比较恶劣，影响很坏，必须加大处罚力度。

2、处分。如果事故发生单位的主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员属于国家工作人员，除对其进行上述罚款的行政处罚外，还应当依照有关法律、行政法规规定的处分种类及程序对其进行处分。

3、治安处罚。《治安管理处罚法》第六十条规定了伪造、隐匿、毁灭证据或者提供虚假证言、谎报案情，影响行政执法机关依法办案的行为可以构成违反治安管理的行为。本条规定的六种违法行为中，伪造或者破坏事故现场可能构成伪造或者毁灭证据的行为；作伪证或者指使他人作为伪证可能构成提供虚假证言的行为；销毁证据、材料属于毁灭证据的行为。根据《治安管理处罚法》第六十条的规定，构成该违反治安管理行为的，处五日以上十日以下拘留。

4、刑事责任。违法行为人有本条规定的违法行为，构成犯罪的，依法追究刑事责任。比如，2006年6月29日全国人民代表大会常务委员会通过的《刑法修正案(六)》，专门增加规定了不报或者谎报事故罪。谎报或者瞒报事故的行为可能构成不报或者谎报事故的犯罪。该犯罪的主体是负有报告责任的人员，事故发生单位主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员属于负有事故报告责任的人员；主观方面是主观故意实施的行为；客观实施了不报或者谎报事故情况的行为，造成了贻误事故抢救的后果。瞒报或者谎报事故的行为符合该犯罪的构成要件。构成该犯罪的，处三年以下有期徒刑或者拘役；情节特别严重的，处三年以上七年以下有期徒刑。

对于伪造或者故意破坏事故现场，转移、隐匿资金、拒绝接受调查或者拒绝提供有关资料的行为，还有可能构成《刑法》第二百七十七条规定的妨害公务罪。

第三十七条 事故发生单位对事故发生负有责任的，依照下列规定处以罚款：

- (一) 发生一般事故的，处10万元以上20万元以下的罚款；
- (二) 发生较大事故的，处20万元以上50万元以下的罚款；
- (三) 发生重大事故的，处50万元以上200万元以下的罚款；
- (四) 发生特别重大事故的，处200万元以上500万元以下的罚款。

【释义】 本条是关于对事故发生负有责任的事故发生单位法律责任的规定。

生产经营单位是安全生产的责任主体，《安全生产法》及有关法律、行政法规对生产经营单位的安全生产责任作了明确规定。《安全生产法》第四条规定：“生产经营单位必须遵守本法和其他有关安全生产的法律、法规，加强安全生产管理，建立、健全安全生产责任制度，完善安全生产条件，确保安全生产。”其安全生产职责主要包括：(1) 保证生产条件符合法律、行政法规和国家标准或者行业标准的规定；(2) 设立安全生产管理机构或者配备安全生产管理人员；(3) 对从业人员进行安全生产教育或培训，保证从业人员具备必要的安全生产知识，熟知有关的安全生产规章制度和安全操作规程；(4) 对安全设备进行维护、保养，并定期检测，保证正常运转；(5) 安全设备的安装、使用、检测、改造和报废符合国家标准或行业标准；(6) 为从业人员提供符合国家标准或者行业标准的劳动防护用品；等等。

所谓事故发生单位对事故发生负有责任的，是指事故发生单位没有履行相应的安全生产职责，导致事故发生的情形。作为安全生产责任主体的生产经营单位不落实安全生产责任，是我国目前事故多发的重要原因之一。生产经营单位的安

全生产意识不高，“重生产、轻安全”的现象还较为普遍地存在，有些生产经营单位从减少生产成本考虑，不注重改善安全生产条件；有些生产经营单位由于利益驱动，违法、违规从事生产。为了加大事故成本，促使生产经营单位切实落实安全生产责任，促进安全生产形势的进一步好转，预防和减少事故，应当对负有责任的事故发生单位施以重罚。

按照本条规定，事故发生单位对事故发生负有责任的，根据所发生事故的等级，处以较大数额的罚款。事故等级越高，处罚也就越严厉。具体是：发生一般事故的，处10万元以上20万元以下的罚款；发生较大事故的，处20万元以上50万元以下的罚款；发生重大事故的，处50万元以上200万元以下的罚款；发生特别重大事故的，处200万元以上500万元以下的罚款。对发生不同等级事故负有责任的单位的罚款数额相互衔接，每一等级事故的罚款数额都有一定的幅度，罚款的具体数额由执法机关根据发生事故严重程度、事故发生的原因、事故责任单位应负责任等情况裁量确定。

需要说明的是，本条虽然规定对事故发生单位根据事故等级处以罚款，但并不属于单纯的“事故罚”，即一出事故就罚款，而是在事故发生单位对事故发生负有责任的情况下才处以罚款，目的是加大事故成本，促使生产经营单位加强安全生产工作。

第三十八条 事故发生单位主要负责人未依法履行安全生产管理职责，导致事故发生的，依照下列规定处以罚款；属于国家工作人员的，并依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- （一）发生一般事故的，处上一年年收入30%的罚款；
- （二）发生较大事故的，处上一年年收入40%的罚款；
- （三）发生重大事故的，处上一年年收入60%的罚款；
- （四）发生特别重大事故的，处上一年年收入80%的罚款。

【释义】 本条是关于事故发生单位主要负责人未依法履行安全生产管理职责的法律责任的规定。

（一）违法行为及其责任主体

本条规定的违法行为及其责任主体是事故发生单位的主要负责人。主要负责人的具体含义前面已经讲过，这里不再重复。

（二）违法行为种类

本条规定的违法行为是事故发生单位的主要负责人未履行安全生产管理职责，导致事故发生的行为。《安全生产法》第五条明确规定，生产经营单位的主要负责人对本单位的安全生产工作全面负责；第十七条具体列举了生产经营单位的主要负责人对本单位安全生产工作负有的职责，包括：（1）建立、健全本单位安全生产责任制；（2）组织制定本单位安全生产规章制度和操作规程；（3）保证本单位安全生产投入的有效实施；（4）督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除生产安全隐患；（5）组织制定并实施本单位的生产安全事故应急救援预案；（6）及时、如实报告生产安全事故。此外，其他有关安全生产的法律、行政法规对生产经营单位主要负责人的具体安全生产管理职责也有规定。生产经营单位的主要负责人应当严格履行法定的安全生产管理职责。如果生产经营单位的主要负责人

未依法履行安全生产管理职责，并且导致事故发生的，要依照本条的规定追究其法律责任。

(三) 法律责任的种类和幅度

1、罚款。生产经营单位的主要负责人未依法履行安全管理职责，导致事故发生的，首先要处以罚款的行政处罚。罚款以其上一年年收入为基数，并根据发生事故的等级确定具体的比例。事故等级越高，罚款的幅度越大。具体是：发生一般事故的，处上一年年收入 30% 的罚款；发生较大事故的，处上一年年收入 40% 的罚款；发生重大事故的，处上一年年收入 60% 的罚款；发生特别重大事故的，处上一年年收入 80% 的罚款。罚款的数额是上一年年收入的特定比例，没有自由裁量幅度。

本条关于罚款的规定，将事故等级与罚款数额直接挂钩，具有一定的创新性，体现了后果与责任相适应的理念，根本目的还是促使生产经营单位主要负责人依法严格履行安全生产管理职责，防止和减少生产安全事故的发生。

2、处分。如果事故发生单位的主要负责人属于国家工作人员，除对其进行上述罚款的行政处罚外，还应当依照有关法律、行政法规的规定，对其给予处分。

3、刑事责任。事故发生单位主要负责人未依法履行安全生产管理职责，导致事故发生，构成犯罪的，依法追究其刑事责任。具体来讲，其可能构成的犯罪主要是《刑法》第一百三十四条、第一百三十五条、第一百三十六条、第一百三十七条、第一百三十九条规定的安全事故犯罪。需要注意的是，《刑法修正案(六)》对《刑法》第二百三十四条、第一百三十五条作了修改，应按照修改后的《刑法修正案》执行。

实践中执行本条要注意两个问题：一是本条规定并不是单纯的“事故罚”。只有事故发生单位的主要负责人未履行安全生产管理职责，导致事故发生的，才依照本条规定处罚。如果主要负责人已经依法履行了安全生产监管职责，事故仍然发生的，则不应当追究其责任。二是生产经营单位主要负责人未履行安全生产管理职责，但未导致事故发生的，应依照其他有关安全生产的法律、行政法规的规定处罚，不能依照本条规定处罚。

第三十九条 有关地方人民政府、安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门有下列行为之一的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- (一) 不立即组织事故抢救的；
- (二) 迟报、漏报、谎报或者瞒报事故的；
- (三) 阻碍、干涉事故调查工作的；
- (四) 在事故调查中作伪证或者指使他人作伪证的。

【释义】 本条是关于有关地方人民政府、有关部门及其人员法律责任的规定。

(一) 违法行为及其责任主体

本条规定的违法行为主体是有关地方人民政府、安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门，责任主体则是有关地方人民政府、安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门直接负责的主管人员和其他直接责任人员。有关地方人民政府既包括乡镇政府，也包括县级、设区的

市级及省级人民政府。上述单位如果有本条规定的四种违法行为之一，对该单位的直接负责的主管人员和其他直接责任人员进行相应的处罚。

(二)违法行为的种类

1. 不立即组织事故抢救。本条例第十五条明确规定：“事故发生地有关地方人民政府、安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门接到事故报告后，其负责人应当立即赶赴事故现场，组织事故救援。”组织事故抢救是有关地方人民政府、安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门的法定职责。事故发生后，事故发生单位应当在第一时间组织事故救援，当事故报告到有关人民政府、安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门后，政府和有关部门的负责人应当立即赶赴事故现场，组织事故救援。不立即组织事故抢救是指上述单位在接到事故报告后，出于种种原因，没有在第一时间组织进行事故救援的情形。

2. 迟报、漏报、谎报或者瞒报事故。事故报告由事故发生单位或者事故现场有关人员报告有关政府部门后，接到事故报告的政府部门应当根据本条例的规定及时、准确地逐级上报事故。特别重大事故、重大事故逐级上报至国务院安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门；较大事故逐级上报至省、自治区、直辖市人民政府安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门；一般事故上报至设区的市级人民政府安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门。每级上报的时间不得超过2小时。不管是最初接到事故报告的部门还是接到上报事故的部门，如果需要上报事故，都应当按照规定的时间及时、准确地上报事故。不能拖延不报，更不能漏报、谎报或者瞒报。

3. 阻碍、干涉事故调查工作。事故调查工作是依法组成的事故调查组查明事故原因，分清事故责任的活动。要保证事故调查工作顺利进行以及事故调查结果客观、公正，就需要事故调查组能够独立开展事故调查工作。因此，本条例第七条明确规定了任何单位和个人不得阻挠和干涉对事故的报告和依法调查处理。实践中，有关地方人民政府、安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门有时可能与发生的事故具有利害关系，为了保护地方利益或者部门利益，以各种方式阻碍、干涉事故调查工作，其性质恶劣，后果严重，社会影响很坏，应当追究有关人员的法律责任。

4. 在事故调查中作伪证或者指使他人作伪证。事故调查中，有关地方人民政府、安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门应当密切配合事故调查组做好事故调查工作。事故发生地有关地方人民政府、安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门往往与事故发生单位具有监督管理关系，在一定程度上掌握和了解事故发生单位的有关情况，在事故调查中应当如实提供有关材料、情况。实践中，有的地方人民政府、安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门出于隐瞒事故真相、逃避事故责任，大事化小、小事化了等意图，在事故调查中作伪证或者指使他人作伪证，这种行为严重干扰、影响事故调查的顺利进行，使事故调查难以客观、公正，影响事故性质的认定以及事故责任人的责任追究等，必须依法予以严惩。

(二)法律责任的种类和幅度

1、处分。有关地方人民政府、安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门构成上述违法行为之一的，对该单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员根据《行政监察法》和《公务员法》等有关法律、行政法规的规定给予处分。

2、刑事责任。有上述违法行为，构成犯罪的，依法追究刑事责任。其中，不立即组织事故抢救和阻碍、干涉事故调查工作及作伪证或者指使他人作伪证三种行为可能构成《刑法》第三百九十七条规定的国家机关工作人员滥用职权、玩忽职守的犯罪。构成本条犯罪的条件是：一是主体为国家机关工作人员；二是客观上实施了滥用职权、玩忽职守的行为；三是客观上造成了公共财产、国家和人民利益遭受重大损失。本条规定的有关单位不立即组织事故抢救和阻碍、干涉事故调查工作及作伪证或者指使他人作伪证三种行为符合上述要件。根据《刑法》的规定，构成本罪的，处三年以下有期徒刑或者拘役；情节特别严重的，处三年以上七年以下有期徒刑。

迟报、漏报、谎报或者瞒报事故可能构成《刑法修正案(六)》规定的谎报或者瞒报事故的犯罪。构成该罪的条件：一是主体是负有报告职责的人员；二是客观上实施了不报或者谎报事故的行为；三是客观上造成了贻误事故抢救的后果。有关地方人民政府、安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门迟报、漏报、谎报或者瞒报事故符合上述条件，构成该罪，情节严重的，处三年以下有期徒刑或者拘役；情节特别严重的，处三年以上七年以下有期徒刑。

需要说明的是，由于本条规定的违法行为责任主体是有关地方人民政府、安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门直接负责的主管人员和其他直接责任人员，这些人都属于国家公务员，因此，条例没有对其规定罚款的处罚。依法给予处分，构成犯罪的追究刑事责任，比较适合其特点。

第四十条事故发生单位对事故发生负有责任的，由有关部门依法暂扣或者吊销其有关证照；对事故发生单位负有事故责任的有关人员，依法暂停或者撤销其与安全生产有关的执业资格、岗位证书；事故发生单位主要负责人受到刑事处罚或者撤职处分的，自刑罚执行完毕或者受处分之日起，5年内不得担任任何生产经营单位的主要负责人。

为发生事故的单位提供虚假证明的中介机构，由有关部门依法暂扣或者吊销其有关证照及其相关人员的执业资格；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十条 事故发生单位对事故发生负有责任的，由有关部门依法暂扣或者吊销其有关证照；对事故发生单位负有事故责任的有关人员，依法暂停或者撤销其与安全生产有关的执业资格、岗位证书；事故发生单位主要负责人受到刑事处罚或者撤职处分的，自刑罚执行完毕或者受处分之日起，5年内不得担任任何生产经营单位的主要负责人。

为发生事故的单位提供虚假证明的中介机构，由有关部门依法暂扣或者吊销其有关证照及其相关人员的执业资格；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

【释义】 本条是关于事故发生单位及其有关责任人员的资格罚以及提供虚假证明的中介机构法律责任的规定。

资格罚，又称行为罚或者能力罚，是行政处罚的一种形式，是限制或者剥夺违反行政法规范的行政相对人特定的资格(能力)的一种行政处罚。因为在特定行

政管理领域，行政相对人的特定行为须经行政许可才能获取相应资格。因此，这种限制或者剥夺特定资格、资质的处罚往往被视为仅次于人身罚的一种严厉的行政处罚，主要包括责令停产停业、暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照等种类。

（一）对事故发生单位的资格罚

为了加大对事故发生单位的惩处力度，从源头上遏制事故发生，根据各有关方面的建议，条例在对生产经营单位给予数额较大的罚款处罚的同时，还从严格市场准人的角度，对负有责任的事故发生单位规定了相应的资格罚，即：事故发生单位对事故发生负有责任的，由有关部门依法暂扣或者吊销其有关证照。

事故发生单位的有关证照，是指其依法取得的各类许可、审批证件以及营业执照，具体种类根据其所从事的生产经营活动的不同面有所不同。比如，矿山企业、建筑施工企业和危险化学品、烟花爆竹、民用爆破器材生产企业，需要取得安全生产许可证，其中煤矿企业还要有采矿许可证和煤炭生产许可证。暂扣或者吊销有关证照，必须依法由颁发该许可证或执照的行政机关实施，其他任何机关和个人都无权吊扣不属于自己颁发的证照。这就是本条中所称的“由有关部门依法暂扣或者吊销”的含义。比如，依据《安全生产许可证条例》的有关规定，安全生产监督管理部门负责非煤矿山企业和危险化学品、烟花爆竹生产企业安全生产许可证的颁发和管理；煤矿安全监察机构负责煤矿企业安全生产许可证的颁发和管理；建设主管部门负责建筑施工企业安全生产许可证的颁发和管理。吊销上述单位的安全生产许可证，应当分别由有关机关依法实施。吊销采矿许可证，应当由地质矿产主管部门实施。事故发生单位营业执照的吊扣，只能由工 由于暂扣或者吊销有关证照构成对行政相对人权利的限制甚至剥夺，这一行政处罚必须有明确的适用对象。本条规定的资格罚适用于对事故发生负有责任的事故发生单位，即只有在事故单位负有事故责任的情况下，有关部门才可以暂扣或者吊销事故发生单位的有关证照。由事故调查组提交的、经组织事故调查的有关人民政府批复的事故调查报告对于事故责任的认定，是判断事故发生单位是否负有事故责任的依据，也是有关部门对事故发生单位适用资格罚的依据。

（二）对事故发生单位负有事故责任的有关人员的资格罚

对事故发生单位负有事故责任的有关人员，依法暂停或者撤销其与安全生产有关的执业资格、岗位证书。与安全生产有关的执业资格、岗位证书，是指生产经营单位有关人员从事与安全生产有关的活动，按照法律、行政法规或者国家有关规定必须取得的资格、证书等。如矿长资格证和矿长安全资格证、特种作业人员的特种作业操作资格证书等。

实施暂停或者撤销有关安全生产的执业资格、岗位证书的主体同样是有权颁发或授予该执业资格和岗位证书的部门，这里不再赘述。

（三）对事故发生单位主要负责人的资格罚

事故发生单位主要负责人受到刑事处罚或者撤职处分的，自刑罚执行完毕或者受处分之日起，5年内不得担任任何生产经营单位的主要负责人。作为《安全生产法》的配套行政法规，条例的这项规定是对《安全生产法》第八十一条规定的具体些、特定化。目前，这种关于主要负责人等高级管理人员资格消极条件的

规定越来越多地被现代立法所采用，如新修订的公司法、证券法以及企业破产法都有类似的规定。本项规定具体包括以下内容：

一是，本项规定的适用对象仅限于事故发生单位主要负责人。

二是，只有在主要负责人被判处刑罚或者属于国家工作人员的主要负责人受到撤职的行政处分的情况下，才能被科以上述资格限制。其中，主要负责人受过的刑事处罚一般应当限于因安全生产事故责任而受到的刑事处罚，既包括受到管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑等主刑的处罚，也包括受到罚金、剥夺政治权利、没收财产等附加刑的刑事处罚。依据《公务员法》和《行政监察法》的有关规定，行政处分从轻到重依次分为警告、记过、记大过、降级、撤职和开除。本项规定的主要负责人受到的行政处分仅限于撤职，不包括警告、记过、记大过、降级的处分。当然，对于受到开除行政处分的主要负责人同样适用。

三是，这项资格罚的时间限制为5年。即自刑罚执行完毕或者受撤职处分之日起计算，5年内不得担任任何生产经营单位的主要负责人，5年后则不再受到上述处罚的限制。

（四）提供虚假证明的中介机构及其相关人员的法律责任

本条所称中介机构，是指接受有关生产经营单位或者安全生产监管部门以及事故调查组委托，进行安全评价、认证、检测检验、鉴定等技术服务的中介机构。安全评价、认证、检测检验、鉴定是安全生产工作的重要环节。安全生产技术服务的结果已经成为生产经营单位安全管理以及安全生产监管部门执法检查的重要参考，甚至成为对有关安全生产特殊行业市场准入的审批、决策依据。因此，为安全生产提供技术服务的机构，应当遵守相关法律法规的规定，遵循职业道德、执业准则的要求，恪守其社会责任，客观、中立、公正地出具安全评价报告以及认证、检测检验、鉴定的结论、证明。同时，也需要依法加强对中介机构执业行为的监管，明确其违法行为的法律责任。

《安全生产法》对为安全生产提供技术服务的中介机构作出了两项基本规定：一是，承担安全评价、认证、检测、检验的机构应当具备国家规定的资质条件，并对其作出的安全评价、认证、检测、检验的结果负责；二是，明确规定了出具虚假证明的中介机构承担连带赔偿的民事法律责任以及罚款、没收违法所得、撤销其相应资格的处罚等行政法律责任，构成犯罪的依法追究刑事责任。在《安全生产法》的基础上，条例进一步规定，为发生事故的单位提供虚假证明的中介机构，由有关部门依法暂扣或者吊销其有关证照及其相关人员的执业资格；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

1、资格罚。为发生事故的单位提供虚假证明的中介机构，由有关部门依法暂扣或者吊销其有关证照及其相关人员的执业资格。这里所称“提供虚假证明”是指，提供技术服务的中介机构虚构事实、隐瞒真相，提供与实际情况严重不符的安全评价报告，认证、鉴定结论或者有关检测检验数据的证明文件等。这里所称“有关部门”，是指颁发或授予中介机构及其相关人员证照或资格的有关部门和组织。依据国家有关规定，安全生产领域的技术服务资质和相关人员的执业资格主要包括安全评价机构甲级资质证书和乙级资质证书等相关资质以及安全评价人员资格、注册安全工程师资格，等等。

2. 刑事责任。按照本条规定，为发生事故的单位提供虚假证明的中介机构及其相关人员，构成犯罪的，依法追究刑事责任。这里主要是与《刑法》作了衔接性的规定。《刑法》第二百二十九条规定，承担资产评估、验资、验证、会计、审计、法律服务等职责的中介组织的人员故意提供虚假证明文件，情节严重的，处五年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金。据此，提供虚假证明文件罪的构成要件为：

第一，该罪侵犯的客体是安全生产监督管理制度和社会主义市场经济秩序。第二，客观方面，有提供虚假证明文件的行为并且情节严重。“情节严重”主要是指提供虚假证明文件手段恶劣或者虚假的内容严重失实并造成重大安全事故等严重后果。第三，主体是从事资产评估、验资、验证、会计、审计、法律等服务的中介组织的个人；第四，主观方面，故意提供虚假证明文件。同时，《刑法》第二百三十一条规定：“单位犯本节第二百二十一条至第二百三十条规定之罪的，对单位判处罚金，并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依照本节各该条的规定处罚。”据此，提供虚假证明文件罪，既包括个人犯罪形态，也包括单位犯罪形态。

第四十一条 参与事故调查的人员在事故调查中有下列行为之一的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）对事故调查工作不负责任，致使事故调查工作有重大疏漏的；

（二）包庇、袒护负有事故责任的人员或者借机打击报复的。

【释义】 本条是关于参与事故调查的人员有关违法行为应当承担的法律责任的规定。

（一）违法行为及其责任主体

本条规定的违法行为及其责任主体是参与事故调查的人员。依据条例第二十二的规定，事故调查组由有关人民政府、安全生产监督管理部门、负有安全生产监督管理职责的有关部门、监察机关、公安机关以及工会的人员组成，并应当邀请人民检察院派人参加。事故调查组可以聘请有关专家参与调查。此外，对于一般事故，事故发生地县级人民政府可以委托事故发生单位自行调查。因此，参与事故调查的人员包括有关人民政府、有关部门、工会以及发生事故的企业的人员以及专家等。

（二）参与事故调查的人员的违法行为

1. 对事故调查工作不负责任，致使事故调查工作有重大疏漏。事故调查是一项非常重要、非常严肃的工作，需要参与事故调查的人员具有高度的责任心，认真、负责地完成。本条例第二十八条规定，事故调查组成员在事故调查工作中应当诚信公正、恪尽职守，遵守事故调查组的纪律，保守事故调查组的秘密。这是对事故调查组成员行为规范的基本要求。对于在事故调查中不负责任，致使事故调查工作有重大疏漏的行为，必须追究其法律责任。

对事故调查工作不负责任，既有主观上的态度，如思想不重视、责任心不强，也表现在具体行为上，如行为懈怠、拖拉，不履行或者不适当履行工作职责等。致使事故调查工作有重大疏漏，是指对事故调查工作不负责任的后果。“事故调查工作有重大疏漏”是指因参与事故调查的人员对事故调查工作不负责任，导致事故原因、经过没有查明或者难以查明，事故责任无法认定，对事故责任人的处

理建议依据不足等情形。如果只是一般的不负责任，没有造成严重后果的，则不按照此条追究法律责任，可以作其他处理。同时，对工作不负责任与事故调查工作有重大疏漏之间须有直接因果关系。

2、包庇、袒护负有事故责任的人员或者借机打击报复。本条第二项规定的违法行为的主观过错属于故意。所谓“包庇、袒护”，是指在事故调查过程中，参与事故调查的人员为负有事故责任的人员提供隐藏处所或财物资助以帮助其逃匿，或者通过隐瞒事实、掩盖真相的做法，意图使应当承担事故责任的人员逃避追究责任或者只追究较轻的责任等。“借机打击报复”则指参与事故调查的人员利用参与事故调查的工作之便，对有关人员打击、报复，公报私仇的行为。

（三）参与事故调查人员的法律责任

1、处分。参与事故调查的人员在事故调查中有上述行为之一的，首先是依法给予处分。其中，行政处分适用于参加事故调查的国家工作人员，主要包括在国家机关中从事公务的国家机关工作人员，国有公司、企业、事业单位、人民团体中从事公务的人员，国家机关以及其他国有单位委派到非国有单位从事公务的人员以及其他依照法律从事公务的人员，不适用于参与事故调查的有关专家以及负责组织调查的事故发生单位的非国家工作人员。对其他人员，可以依法给予相应的纪律处分等。

2. 刑事责任。参与事故调查的人员在事故调查中有上述违法行为之一，构成犯罪的，依法追究刑事责任。需要特别说明的是，这里构成犯罪、承担刑事责任的主体不限于国家工作人员，而是包括前述所有参与事故调查的人员。这里讲的构成犯罪，依法追究刑事责任，主要是指可能构成《刑法》规定的以下犯罪：

一是，《刑法》第三百九十七条规定的滥用职权罪、玩忽职守罪，即“国家机关工作人员滥用职权或者玩忽职守，致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的，处三年以下有期徒刑或者拘役；情节特别严重的，处三年以上七年以下有期徒刑。本法另有规定的，依照规定。国家机关工作人员徇私舞弊，犯前款罪的，处五年以下有期徒刑或者拘役；情节特别严重的，处五年以上十年以下有期徒刑。本法另有规定的，依照规定。”

二是，《刑法》第三百一十条规定的窝藏、包庇罪，即“明知是犯罪的人而为其提供隐藏处所、财物，帮助其逃匿或者作假证明包庇的，处三年以下有期徒刑、拘役或者管制；情节严重的，处三年以上十年以下有期徒刑。犯前款罪，事前通谋的，以共同犯罪论处。”

三是，《刑法》第二百五十四条规定的报复陷害罪，即“国家机关工作人员滥用职权、假公济私，对控告人、申诉人、批评人、举报人实行报复陷害的，处二年以下有期徒刑或者拘役；情节严重的，处二年以上七年以下有期徒刑。”

四是，《刑法》第二百五十五条规定的打击报复会计、统计人员罪，即“公司、企业、事业单位、机关、团体的领导人，对依法履行职责、抵制违反会计法、统计法行为的会计、统计人员实行打击报复，情节恶劣的，处三年以下有期徒刑或者拘役。”

第四十二条 违反本条例规定，有关地方人民政府或者有关部门故意拖延或者拒绝落实经批复的对事故责任人的处理意见的，由监察机关对有关责任人员依法给予处分。

【释义】 本条是关于有关地方人民政府或者有关部门不依法落实对事故责任人的处理意见的法律责任的规定。

对事故责任人依法追究责任的，是事故报告和调查处理工作的重要内容，也是贯彻落实“四不放过”原则的要求。这就要求，首先在事故调查报告中要根据调查结论对事故责任人提出客观、公正的处理建议，有关人民政府要依法作出批复。依法作出的批复具有法律效力，有关地方人民政府和有关部门必须及时、认真落实，不得拒绝或者拖延。否则，有关责任人员就应当承担相应的法律责任。

1、这里所说的“违反本条例规定”，主要是指违反本条例第三十二条第二款的规定。按照该款的规定，有关机关应当按照人民政府的批复，依照法律、行政法规规定的权限和程序，对事故发生单位和有关人员进行行政处罚，对负有事故责任的国家工作人员进行处分。

2、本条规定的违法行为的主体是有关地方人民政府或者有关部门。

3、本条规定的违法行为是故意拖延或者拒绝落实经批复的对事故责任人的处理意见。这一违法行为由主观要件和客观要件共同构成。首先，主观上必须是故意的。因不可抗力、客观不能或者其他合理原因无法落实对事故责任人的处理意见的，不符合这一违法行为的构成要件，因而也就不需要承担相应的法律责任。其次，客观上必须有拖延或者拒绝落实对事故责任人处理意见的行为。所谓拖延，是指久拖不办，或者阳奉阴违，使事故责任人迟迟得不到处理。拒绝落实，既包括有关人民政府或者有关部门以明示的方式表示拒绝落实，也包括其通过外在的行为拒不落实的情况。

4、本条规定的承担责任的主体是地方人民政府或者有关部门的有关责任人员。有关地方人民政府或者有关部门故意拖延或者拒绝落实经批复的对事故责任人的处理意见的，应当追究其有关责任人员的责任。这里实际上是对个人责任的追究，这样规定是比较有针对性的。有关责任人员，包括直接负责的主管人员和其他直接责任人员，可能是政府或者有关部门的领导人员或者一般工作人员。实践中要根据具体情况准确确定责任人员。

5、本条规定实施处分的主体是监察机关。即由监察机关对地方人民政府或者有关部门的有关责任人员给予处分。根据《行政监察法》规定，国务院各部门及其国家公务员，国务院及国务院各部门任命的其他人员，省、自治区、直辖市人民政府及其领导人员，由国务院监察机关实施监察。县级以上地方各级人民政府监察机关对下列机关和人员实施监察：（1）本级人民政府各部门及其国家公务员；（2）本级人民政府及本级人民政府各部门任命的其他人员；（3）下一级人民政府及其领导人员。由监察机关对有关责任人员依法给予处分，是监察机关依法对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员实施行政监察的具体体现。同时，依据《行政监察法》的规定，监察机关履行下列职责：（1）检查国家行政机关在遵守和执行法律、法规和人民政府的决定、命令中的问题；（2）受理对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员违反行政纪律行为的控告、检举；（3）调查处理国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员违反行政纪律的行为；（4）受理国家公务员和国家行政机关任命的其他人员不服主管行政机关给予行政处分决定的申诉，以及法律、行政法规规定

的其他由监察机关受理的申诉。条例的规定与《行政监察法》的相关规定是衔接的。

6、条例规定的法律责任是依法给予处分。监察机关依法给予处分，主要是指依据《行政监察法》、《行政监察法实施条例》以及《公务员法》等有关法律、行政法规的规定，对有关地方人民政府或者部门的责任人员给予处分。2007年4月22日公布、自2007年6月1日起施行的《行政机关公务员处分条例》，为处分不同类型的公务员的违法违纪行为提供了明确的法律依据。《行政机关公务员处分条例》第二十二条规定，对于发生重大事故、灾害、事件或者重大刑事案件、治安案件，不按规定报告、处理的，给予记过、记大过处分，情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分。此外，2006年11月22日，监察部、国家安全生产监督管理总局公布的《安全生产领域违法违纪行为政纪处分暂行规定》，也为监察机关对负有事故处理责任的有关责任人员给予处分提供了法律依据。《暂行规定》第九条规定：“国家行政机关及其公务员有下列行为之一的，对有关责任人员，给予警告、记过或者记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：（一）阻挠、干涉生产安全事故调查工作的；（二）阻挠、干涉对事故责任人员进行责任追究的；（三）不执行对事故责任人员的处理决定，或者擅自改变上级机关批复的对事故责任人员的处理意见的。”据此，监察机关可以依据《行政监察法》、《公务员法》、《行政机关公务员处分条例》、《安全生产领域违法违纪行为政纪处分暂行规定》的相关规定，对不依法落实经批复的对事故责任人处理意见的有关责任人员给予处分。

第四十三条 本条例规定的罚款的行政处罚，由安全生产监督管理部门决定。

法律、行政法规对行政处罚的种类、幅度和决定机关另有规定的，依照其规定。

【释义】 本条是关于行政处罚的决定机关、种类和幅度的规定

（一）本条例规定的罚款的行政处罚由安全生产监督管理部门决定

本条例规定的罚款的行政处罚，是指条例第三十五条、第三十六条、第三十七条及第三十八条所规定的对事故发生单位及其主要负责人及其他有关人员的罚款。为了便于执法，条例明确规定，本条例规定的罚款的行政处罚，由安全生产监督管理部门决定。这主要是考虑到，安全生产监督管理部门是安全生产综合监管部门，本条例坚持了事故调查处理“政府负责、分级管理”的原则，由安全生产监督管理部门代表政府统一决定罚款的行政处罚，比较适当。同时，明确由一个部门决定罚款的行政处罚，也有利于方便生产经营单位。

具体由哪一级安全生产监督管理部门决定罚款的行政处罚，条例没有明确规定。原则上，县级以上人民政府安全生产监督管理部门都可以作出决定。由于本条例规定的罚款都与事故有关，而事故是由有关人民政府负责组织调查并对事故调查报告作出批复的，因此，从实际操作上考虑，可以由作出批复的人民政府决定由哪一级安全生产监督管理部门决定罚款的行政处罚。

安全生产监督管理部门决定罚款的行政处罚，需要注意以下几个问题：

一是，“一事不二罚”。依据《行政处罚法》第二十四条的规定，对同一个违法行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚。安全生产监督管理部门决定罚款的行政处罚时，也应当遵守这一规定。

二是，依据《行政处罚法》第四十六条的规定，作出罚款决定的安全生产监督管理部门应当与收缴罚款的机构分离。

三是，罚款与罚金的折抵。依据《行政处罚法》第二十八条的规定，违法行为构成犯罪，人民法院判处罚金时，行政机关已经给予当事人罚款的，应当折抵相应罚金。据此，在有关单位和人员依据本条例第三十五条、第三十六条、第三十八条规定被安全生产监督管理部门处以罚款，同时又被法院依法判处罚金的情况下，有关单位和人员已经缴纳的罚款可以折抵相应数额的罚金。

(二)法律、行政法规对行政处罚的种类、幅度和决定机关另有规定的，依照其规定

本条例规定的行政处罚主要包括罚款、暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照、暂停或者撤销执业资格等，并对罚款的幅度和决定机关作了规定。同时，考虑到事故的报告和调查处理涉及多个行业和领域，现行法律、行政法规对有些行业和领域事故的报告和调查处理已经作了规定，包括对本条例规定的违法行为可能另行规定了处罚的种类、幅度以及处罚的决定机关等。比如：《安全生产法》规定，事故发生单位主要负责人在事故发生后逃匿的，由公安机关处15日以下拘留。依据《治安管理处罚法》的规定，治安管理处罚包括警告、罚款、行政拘留、吊销公安机关发放的许可证等。本条例第三十六条规定的行为构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚，等等。因此，为了与有关法律、行政法规相衔接，条例规定，法律、行政法规对行政处罚的种类、幅度和决定机关另有规定的，依照其规定。