

有章可循 贴近实战 ——《上海市生产安全事故调查处理导则》发布

2020年11月，上海市应急管理局发布了《上海市生产安全事故调查处理导则》(以下简称《导则》)，是全国安全生产领域内关于生产安全事故调查处理领域的首创，具有创新性、操作性和指导性，是法制建设的实践经验分析与提炼，进一步规范了事故调查处理工作的调查组织、取证、应急救援评估、原因分析、责任认定整改、统计分析、后评估等各个环节，贴近实战，让一线工作人员更加有章可循，实现生产安全事故调查全流程规范。

一、制定背景

事故调查处理是一项政策性、专业性、技术性很强的工作。原指导事故调查处理的国家标准《企业职工伤亡事故调查分析规则》(GB 6442—1986)已作废，尚没有新标准发布。应急管理部、原国家安全生产监管总局没有出台过系统的指导文件，据查，其他省市都没有类似的工作规范。为适应机构改革与实际工作的需求，2020年，调查评估统计处根据市应急局课题研究总体安排，提出了“生产安全事故调查处理实务规范的研究”的课题，形成《导则》成果。

二、基本做法

(一)统一“手势”。事故调查处理工作“实战性”很强，按照《生产安全事故报告和调查处理条例》的相关规定，报告包含事故发生单位概况、事故发生经过和事故救援情况等6项内容。但是，大家入行时都由经验丰富的“老法师”带，不同的师傅风格不同，“手势”各异，所以最终报告还是存在或多或少的区别。《导则》的出台，进一步规范事故调查处理工作的调查组织、取证、应急救援评估、原因分析、责任认定整改、统计分析、后评估等各个环节，让一线工作人员更加有章可循，实现全流程规范工作。

（二）紧跟“形势”。事故调查强调规范化、程序化、标准化，要严格执行相关的法律法规规章、上级文件的工作要求。为此，《导则》不但谨遵现有法制的步伐，在附则中列有与事故调查处理有关的法律法规标准共65个，事故调查处理所涉及的文书等8份，更是紧跟生产安全事故调查处理的“形势”，吸收了最新的法律法规规章以及相关文件要求，主要体现在《生产安全事故应急条例》和应急管理部关于2个评估工作的要求，一是事故调查中需对应急救援工作进行评估；二是对事故调查处理结束后满1年需进行后评估。实现了对有关安全生产法律法规和文件、相关标准规范整合汇编。

（三）确保“趋势”。在一定程度上，生产安全事故调查报告是政府的公共产品，有着严谨、高标准、高要求等一系列代表政府形象的标签。如何确保调查报告精益求精的趋势，为此，《导则》13个部分的内容从调查的全流程为调查报告的质量提供了衡量的维度。这13个部分内容，分别为总则、生产安全事故定义与分类分级、事故报告、生产安全事故调查组织、生产安全事故调查取证、应急救援评估、事故原因分析、责任认定与防范整改措施、调查报告、事故批复与处理、事故统计与分析、事故调查处理后评估、附则、附件。此外，要确保精益求精的趋势，有维度，更要有深度。《导则》的深度体现在“实用性”，能够有力改变应急系统事故调查薄弱环节的现状。比如，《导则》第5部分“生产安全事故调查取证”中，详细规定了现场勘验、物证收集、书证收集、技术原因分析、人员询问、证据审查、直接经济损失统计等技术性和实操性很强的内容，在具体开展事故调查时，现场勘验、人员询问需要注意哪些细节、询问问题之间存在的逻辑关联、与相关法律法规义务和罚则的衔接等等均在《导则》中有所体现。

三、主要成效

（一）解决了从“无”到“有”的问题。生产安全事故调查处

理工作亟需一个相对统一、规范的指导性文件，但是原指导事故调查处理的国家标准已作废，上级部门亦没有出台过系统的指导文件，其他省市也没有相关的参考规范。“万物得其本者生，百事得其道者成”，近3万字的《导则》为事故调查处理提供了“本”和“道”，在一定程度上填补了国内事故调查处理指导规范的空白，富有创新性、操作性和指导性。

（二）解决了“想干不会干、干不好”的问题。在实际工作中，《导则》经过广泛的培训和实操的运用，已经成为生产安全事故调查处理一线工作人员的常备工具书，更是企业安全生产条线相关管理人员的指导用书。在与基层执法人员沟通《导则》使用反馈的过程中，得到了如下集中的反馈：1.总体结构合理，内容详细；特别是第六部分、第十一部分对对象、时限、内容等进行了规定。2.流程完善，便于操作；3.附件当中梳理了有关法律法规目录，查阅方便；4.附有分则，便于指导，分则详细，涵盖全面，具有较好的实用性和可操作性；5.对于新到岗的同志，在事故调查处理中能够快速上手。《导则》让事故调查从此由“主观题”变成了必须对号入座且能够得高分的“填空题”，解决了“想干不会干、干不好”的问题。

（三）解决了基层工作差异的问题。《导则》以实际需求为导向，是一部生产安全事故调查处理工作指导性文书、实务性手册，具有较强的可操作性，解决了长期以来生产安全事故调查处理实际工作中存在的问题，能结合上海市生产安全事故调查处理的工作实际，把国家和上海市相关工作要求高度融合，结构缜密，对进一步指导上海市及各区的生产安全事故调查处理工作具有十分重要的意义。《导则》以“指导书”、“工具书”的身份，解决了事故调查“手势”不统一从而导致的基层工作差异问题。

四、推广价值

（一）富有创新性。1.集成性创新。主要体现在3个方面集成：

有关安全生产法律法规和文件；相关标准规范；我市长期事故调查处理的工作经验和通常做法，在此基础上形成全流程的指导性文件。

2.紧扣时代性。主要体现在《生产安全事故应急条例》和应急管理部关于2个评估工作要求：（1）事故调查中需对应急救援工作进行评估；（2）对事故调查处理结束后满1年需进行后评估。

（二）拥有操作性。1.形成“路线图”。《导则》形成了全过程覆盖。涵盖了适用范围、事故报告、事故等级、调查过程、调查报告、事故批复、责任追究等必要内容，明确了调查组织和职责、救援评估、整改措施、统计与分析、后评估等环节和具体内容。2.形成“操作表”。在第5部分“生产安全事故调查取证”中，详细规定了现场勘验、物证收集、书证收集、技术原因分析、人员询问、证据审查、直接经济损失统计等技术性和实操性很强的内容。

（三）具有指导性。1.成为操作“指导书”。《导则》规定了调查前期准备，事故调查组、事故调查组组长、事故调查组成员单位职责等事项。明确了事故调查组各工作组内部分工、协调沟通机制等内容。对事故信息发布、善后工作、联合惩戒、档案管理等进行具体规范。2.成为调查“工具书”。《导则》的附则中梳理与事故调查处理有关的法律法规标准目录共65个，增加了事故调查处理所涉及的表格文书8份。