

生产安全事故调查阶段性行为性质及其应用

王明高, 王岸东

(湖南工商大学法学院, 湖南长沙, 410205)

摘要: 由于未区分事故调查、事故调查报告形成、事故调查报告批复三种不同行为, 现有关于生产安全事故调查性质的认识存在欠缺。该三种行为的性质应当重新讨论: 事故调查是包括勘验、鉴定、物证收集、言词证据形成、视听资料制作、检验检测、损失认定等多种行为在内的复合体, 事故调查的性质应当为行政综合执法; 事故调查报告的内容具有复合性、结论具有裁判性、制作具有职权性, 且确定了责任人员及责任类型, 事故调查报告形成的性质属于制作非规范性法律文件, 且其随附的材料属于证据; 事故批复行为关涉相关单位和人员的法律身份及其权利义务, 故其性质属于具体行政行为。三种行为均涉及行政相对人和利害关系人的权利义务, 因而都是可诉的。我国现有的生产安全事故调查法律制度, 应当从“事故调查主体的中立、专业、权威”“规范事故调查组证据收集与采取行政强制措施权力”“事故调查报告的形成规则”“设立事故调查报告的公开制度和异议制度”等方面进行完善。

关键词: 生产安全事故调查; 事故调查报告形成; 事故调查报告批复; 事故调查制度完善

中图分类号: D922.1

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2023)03-0077-12

在理论界与司法界, 生产安全事故调查(以下简称“事故调查”)遭遇着“冰火两重天”的窘境。一方面, 生产安全事故犯罪案件常见多发^①, 事故调查报告俨然成为事故类刑事案件的“必杀神器”: 无报告不立案(公安机关对于没有事故调查报告的生产安全事故一般不予刑事立案)^[1]、有报告必批捕(检察机关对于事故调查报告中认定需要承担刑事责任的人员一般会批准逮捕)^{[2](695)}、质疑报告不支持(法院对于律师就事故调查报告提出的质证意见一般不予采纳)^[3]。另一方面, 作为事关众多人员前途命运、事关责任原则、事关证据理论、事关诉讼救济、事关人权保障等问题的“事故调查”, 在理论界一直被束之高阁、鲜有论及, 仅有的讨论也是歧论多于共识, 且往往囿于部门法学之隅。“事故调查”的性质可谓问题群中的元问题, 故而本文拟略陈管见, 希冀能

为推动学界对事故调查的关注助一己之力。

一、既有事故调查性质学术主张评析

由于缺乏理论指导, 实务界在裁断“事故调查”的案件时规则迥异: 就生产安全事故调查的批复行为是否可诉, 内蒙古自治区高级人民法院认为, 涉案的生产安全事故调查报告的批复行为对上诉人的权利义务产生直接影响, 故可诉; 北京市高级人民法院认为, 国家煤矿安全监察局的批复行为并未直接侵犯当事人的合法权益, 不可诉。对此, 学术界亦有“行为论”“性质论”“效力论”等不同主张: “行为论”认为, 如若事故调查的批复对相对人的权利义务产生实际直接影响的, 属于具体行政行为, 可诉^[4]; “性质论”

收稿日期: 2022-10-25; 修回日期: 2023-04-29

作者简介: 王明高, 男, 湖南君山人, 管理科学与工程博士, 湖南工商大学法学院教授, 主要研究方向: 廉政学、行政法学、监察法学, 联系邮箱: 13007411172@163.com; 王岸东, 男, 湖南邵阳人, 湖南工商大学法学院硕士研究生, 主要研究方向: 行政法学、监察法学

认为,政府批复事故调查报告的行为属于对事实的确认,而不是对法律关系的确认,即便认定责任追究,也仅为建议,并不直接影响当事人权利义务,不可诉^[5]。“效力论”认为,事故调查组系临时工作机构,而非独立行政主体,事故调查报告并不具有独立、直接的法律效力,故不应赋以复议或者诉讼救济^[6]。细叩之下,上述分歧实缘于对“事故调查”的性质各执一端。

关于“事故调查”的性质有“行政调查说”^[7]和“行政认定说”两种观点^[8]。两种观点虽各有其理论贡献,但也存在弊端:

第一,两种观点均未区分事故调查、事故调查报告形成、事故调查报告批复在法律行为、行为主体、法律后果上的差异。事故调查、事故调查报告形成、事故调查报告批复在法律行为、行为主体、法律后果方面均存在显著差异。首先,事故调查、事故调查报告与事故调查报告批复的法律行为主体不同。事故调查虽由事故调查组统一进行,但具体的事故调查法律行为主体为事故调查组相关人员,而不是事故调查组集体,如谈话由两个以上的调查组成员实施,勘察由部分事故调查组成员实施。其次,制作事故调查报告的行为主体为调查组集体,而事故批复的行为主体为人民政府或者人民政府有关部门。最后,事故调查、事故调查报告形成与事故调查报告批复的法律后果不同。根据《生产安全事故报告和调查处理条例》第32条的规定,有关人民政府或者政府机构对事故调查报告做出批复后,有关机关按照法定的程序和权限对相关单位和人员实施行政处罚、纪律处分,对涉嫌犯罪的移送司法机关。因而从法律后果上看,事故调查是形成事故调查报告的事实基础,事故调查报告是包含证据、鉴定意见、附生效条件的结论性意见等多种内容的综合性法律文件,事故批复是直接实施行政处罚、纪律处分以及移送犯罪线索至司法机关的法定依据。

第二,两种观点均存在将复杂问题简单化的弊端。不论是事故调查还是事故调查报告形成,均具有复合性特点。根据国家安全生产监督管理总局、国家煤矿安全监察局《煤矿生产安全事故报告和调查处理规定》第32条规定,事故调查

的归档资料包括现场勘验材料、鉴定意见、尸检报告、物证、证人证言、相关图纸、视听资料、经济损失认定材料。因此事故调查并非单一行为,而是包括勘验、鉴定、物证收集、言词证据形成、视听资料制作、检验检测、损失认定等多种行为。事故调查报告形成不仅包括基于事故调查行为收集的证据对事实的确定,还包括对事故原因的分析、事故处置的评估、事故类型的判断、整改措施的意见、事故责任的意见。事故批复则是针对事故报告的行政确认。

第三,两种观点的认识差异也缘于行政法学界行政行为理论体系尚未构建的现状。行政行为一直是我国行政法学理论构建的核心,但对于这一基础性概念,究竟是继续沿袭“行政行为”的概念,还是为适应行政任务的复杂化与行政活动的多样化而改用“行政决定”“行政处理”或者“行政活动”的概念,学界尚未达成基本共识。对于“行政行为”的功能,究竟是继续突出行政行为服务于行政诉讼的功能,还是强调行政行为的功能应回归“对行政活动的类型化法律规制功能”,尚无定论。就某一行为是否可诉的分歧,不仅因为存在“过程性行政行为”“阶段性行政行为”以及“程序性行政行为”等性质界定差异,也缘于当下不少行政行为存在多主体、多阶段、多程序的复合性特点^[9]。

因此,对于“事故调查”性质的判断,应在区分事故调查、事故调查报告形成、事故调查报告批复三种不同行为的基础上,结合我国行政法学理论的相关主张来进行。

二、事故调查三阶段行为的性质

“事故调查”包含事故调查、事故调查报告形成、事故调查报告批复这三种前后相继的行为。之所以将“事故调查”的性质分为调查组的事事故调查、事故调查报告形成、事故调查报告批复三个阶段性行为进行讨论,主要基于如下考虑:一是“事故调查”虽以事故调查组的名义统一实施,但事故调查工作实则由众多单个调查行为组合而成。如事故调查组成员违法扣押物品,

虽然这一行为可能被认定为违法,但这一行为并不影响其他调查行为的合法性,更不影响事故调查报告的合法性。因而事故调查应当与事故调查报告形成进行区分。二是事故调查报告形成与事故调查报告批复的主体及职责完全不同,因而应当分别进行讨论。三是现有法律规定虽将事故报告批复规定在“事故处理”阶段,但由于事故报告批复是事故报告发生效力的法定条件,而且事故报告批复并不直接对责任人员和责任单位进行处理,实质上与“事故处理”无关,因而应并入“事故调查”阶段讨论。

(一) 事故调查的性质

由于事故调查是包括勘验、鉴定、物证收集、言词证据形成、视听资料制作、检验检测、损失认定等多种行为在内的复合体,其具有行政调查、鉴定、其他行政职权行为等多重性质的复合性。

1. 行政调查

行政调查是指行政机关为实现特定行政目的,依职权实施的收集资料、调取证据、查明事实等多种类型行为的复合活动。学术界关于何为行政调查存在“事实行为说”“程序行政行为说”和“中间行政行为说”等多种主张。笔者赞同行政调查是多种类型行为复合体的主张^[10],或者说是兼具实体法与程序法意义的行政行为^[11]。因此,事故调查的大部分行为应归于行政调查,理由如下:

第一,事故调查源于授权。根据《生产安全事故报告和调查处理条例》第19条的规定,特别重大事故、重大事故、较大事故、一般事故由上至国务院或国务院授权的有关部门,下至各级政府组织事故调查组进行调查。根据《生产安全事故报告和调查处理条例》第22条的规定,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专家参与调查。因而事故调查组的组成、事故调查行为的启动均源于授权。

第二,事故调查行为兼具局部性和独立性。一方面,事故调查是事故调查报告形成的基础,

事故调查报告批复以事故调查报告为对象,三者共同构成生产安全事故调查这一整体,因而事故调查、事故调查报告形成、事故调查报告批复相对于生产安全事故调查这一整体而言,均具有局部性。另一方面,事故调查在现场勘验、收集物证、制作言词证据、制作视听资料等过程中,必然关涉相关单位和个人的权利义务,属于强制性调查^[12]。例如,进入事故现场进行勘验,进入医院、有关单位谈话或者制作视听资料时,可能影响或者侵害有关单位或者个人的财产权、经营权、隐私权、人身自由权、住宅安宁权、隐私权等,所以又是独立行政行为。

第三,事故调查是集多种行政行为于一体的复合活动。事故调查所包括的勘验、物证收集、谈话、视听资料制作、检验检测等,既有调查手段、方法上的差异,也涉及有关单位和个人的财产权、经营权、隐私权、人身自由权、住宅安宁权、隐私权等权利的不同,在行为类型与干预权利类型方面均具有复合性。因而事故调查是不同类型行政调查的复合体。

2. 鉴定

根据《生产安全事故报告和调查处理条例》第27条的规定,事故调查组可以委托具有国家规定资质的单位进行技术鉴定。根据应急管理部、公安部、最高人民法院、最高人民检察院《安全生产行政执法与刑事司法衔接工作办法》第25条第1款的规定,依法在事故调查过程中制作的检验报告、鉴定意见、勘验笔录、检查笔录等,可以作为刑事诉讼中的证据。因而在事故调查过程中形成的专家技术鉴定报告、损失认定书等,均属于鉴定。鉴定由相关专业技术人员实施,其虽属于行政调查的组成部分,但与狭义的行政调查在行为主体、行为性质及法律后果等方面均存在明显差异。

3. 其他行政职权行为

在事故调查过程中,事故调查组组长有主持开展事故调查工作及明确事故调查小组成员、确定事故调查组成员分工、批准发布事故信息、批准移送有关材料至司法机关等职权和职责;事故调查组有对事故中隐瞒过程和隐瞒事故真相的

查明、对事故救援情况的确认、提出防范和整改措施的意见等的职权和职责。这些均属行政职权行为。

综上所述,“事故调查”具有多种行为的组合特点,兼具行政调查、鉴定、其他行政职权行为等多重性质,并且涉及政府有关部门、安全生产监督部门、监察机关、公安机关等诸多部门的权力运行,因而“事故调查”行为的性质应当为行政综合执法^[13]。

(二) 事故调查报告形成的性质

根据《生产安全事故报告和调查处理条例》第30条的规定,事故调查报告的内容包括“事故发生单位概况”“事故发生经过和事故救援情况”“事故造成的人员伤亡和直接经济损失”“事故发生的原因和事故性质”“事故责任的认定以及对事故责任者的处理建议”“事故防范和整改措施”,此外,事故调查报告还应当附具有关证据材料。因此,事故调查报告形成也并非仅具有单一性质,而是多种性质的复合体。

承前文所述,在刑事诉讼中,事故调查报告所附具的证据及经过批复的事故调查报告,都是证据。

与此同时,事故调查报告形成还具有行政认定的属性。作为行政确认的一种类型,行政认定是指“行政主体依法对管理相对人的法律地位和权利义务进行甄别给予确定或否定并予以宣告的具体行政行为”^[14]。基于如下理由,事故调查报告中的结论性意见属于行政认定:

第一,形成事故调查报告的结论性意见需要行使裁量权。首先,对事实的确定需要行使裁量权。事故调查报告确定的事故事实,不是事故调查所收集证据的简单堆砌,而是需要事故调查组成员运用其所具有的知识和专长,对事故调查收集的证据进行分析加工,并在事故事实的认定方面进行甄别,从而包含着事故调查组成员的主观加工,并非纯粹的事实描述。其次,对事故原因的确定需要行使裁量权。事故原因是确定责任事故或者意外事件的依据。事故调查组成员需要根据收集的证据确定事故原因,也体现了事故调查组成员的知识运用。再次,对事故责任的确定需

要行使裁量权。如果事故属于责任事故,究竟哪些人的行为(包括作为与不作为)与导致事故发生具有因果关系、具有哪种类型的因果关系等,均需事故调查组成员作出判断。该判断需要事故调查组成员结合相关法律规定对责任归属予以认定,因而实际上属于适用法律的过程。最后,结论性意见是议决的。从现有法律规定来看,事故调查报告的结论性意见是通过开会讨论的方式加以确定的,这也是裁量权的体现。

第二,事故调查报告具有拘束力。根据《生产安全事故报告和调查处理条例》第32条的规定,负责事故调查的人民政府对事故调查报告作出批复,有关机关按照批复对事故发生单位和有关人员进行行政处罚,对负有责任事故的国家工作人员进行处分,事故发生单位按照批复对单位相关责任人员进行处理。在实践中,虽然批复机关会对事故调查报告进行会审,并且会对事故调查报告的内容提出修改、调整的要求,但一般情况下,批复机关能够认可事故调查组对事故原因、事故类型等作出的基础性判断,因而事故调查报告批复本质上属于程序性事项。而且一旦事故调查报告确定了行政相对人或者关联人的法律身份、法律地位,除非事故调查报告被推翻,否则就会发生一系列的行政行为或者纪律行为,并由此产生一系列的法律后果。事故调查报告确定的行政相对人会被予以行政处罚,关联人中的国家工作人员会被纪律处分,涉嫌犯罪的人会被移送司法机关进行立案调查。因此,事故调查报告虽然在刑事案件中并不必然导致有罪判决,但其能触发相关行政执法程序及纪律处分程序,因而具有拘束力。

第三,形成事故调查报告具有权力的不充分性。国家安全生产监督管理总局、国家煤矿安全监察局《煤矿生产安全事故报告和调查处理规定》第33条及国家安监总局《关于生产安全事故调查处理中有关问题规定的通知》第11条均设置了“征求政府意见”的前置程序,而且规定:“……事故调查组成员对事故的原因、性质和事故责任者的处理建议不能取得一致意见时……经协调仍不能统一意见的,应当报请本级

人民政府裁决。”可见, 事故调查组并不能完全、充分地对事故调查报告内容进行独立的判断和取舍, 而是一定程度上受到地方政府的影响, 而且在事故调查组成员无法就事故调查报告达成一致意见时, 地方政府拥有裁决权。此外, 批复机关往往在会审阶段对事故调查报告提出修改、调整等要求。因此, 事故调查组作出事故调查报告的权力具有不充分性的特点。

综上所述, 由于事故调查报告认定事故类型、责任人员及责任类型、责任大小, 事故调查报告形成的主要性质应当为制作非规范性法律文件的行为。同时, 其随附的材料属于证据。

(三) 事故调查报告批复的性质

2012年4月16日, 中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《党政机关公文处理工作条例》(2012年7月1日起施行)第8条第12项规定, 批复是适用于答复下级机关请示事项的公文。相关机关对事故调查报告进行批复, 主要开展如下工作: 一是审查, 具体包括审查事故调查工作是否合法, 审查事故调查报告对事故原因和事故性质的认定是否准确, 审查事故调查报告对于责任人员以及责任方式的认定是否适当, 审查事故调查报告要求的事故防范与整改措施是否科学; 二是确认, 如果前述审查事项均无问题, 即予以确认; 三是指示, 即指示相关单位依照法律、行政法规规定的权限和程序, 对相关单位和个人进行行政处罚、行政处分和纪律处分。

关于行政批复究竟是内部行政行为还是具体行政行为, 学界存在不同观点。以往学界大多认为行政批复属于内部行政行为, 但随着行政批复的广泛适用, 行政批复也呈现出区别于以往实践的诸多特点, 特别是行政批复不仅具有“上令下行”的效果, 而且直接影响着有关单位和个人的权利义务, 因而目前主流观点认为实质影响行政事项相对人权益的行政批复属于具体行政行为^[15]。具体到事故调查报告批复的性质, 观点也不一致^[4-6]。

对于事故调查报告批复的性质, 应结合其内容进行区分。如前文所述, 事故调查批复的内容有“审查”“确认”“指示”三个方面, 其中的“审

查”当然属于内部行政行为, “确认”与“指示”还需针对不同的类型确定其性质。第一种类型是认定相关国家工作人员违法渎职行为以及由此要求下级机关对相关国家工作人员进行行政处分、纪律处分的指示, 属于行政机关对行政机关工作人员的奖惩行为; 第二种类型是认定相对人的法律身份并由此要求相关机关按照法律规定追究相对人的法律责任。

实际上, 第二种类型的事故调查报告批复行为, 也属于具体行政行为, 理由在于:

第一, 此类批复行为直接决定了相关单位和人员的法律身份并影响了其权利义务。从形式上看, 似乎是其后的立案、处罚等行为单独对相关单位和个人的权利义务产生影响, 而实质上, 行政批复是随后的立案、处罚等行政行为的源头。一方面, 批复是不可逆的, 只要批复作出, 就必然发生立案、处罚等行政行为; 另一方面, 批复的内容也是不可更改的, 批复对事故类型、责任人员、责任程度、责任方式等内容的确定直接决定着随后的立案、处罚行为。

第二, 此类批复行为符合“外部化”要件。最高人民法院在指导案例第22号“魏永高、陈守志诉来安县人民政府收回土地使用权批复案”中确定了“外部化”要件, 即内部行政行为只要实际影响行政相对人的权利与义务, 就已经实际“外部化”, 行政相对人不服批复提起诉讼的, 属于人民法院的受案范围^[16]。就第二种类型的事故调查报告批复行为而言, 确实并未对行政相对人直接予以处罚, 但实际影响行政相对人的权利与义务, 符合“外部化”要件^[17]。

第三, 此类批复行为有权利救济的需要。如果认为第二种类型的批复不属于行政行为, 必然导致相对人事实上无法实现权利救济。因为如果仅允许对处罚行为进行司法审查, 却不对批复行为进行司法审查, 处罚机关就会以批复处罚依据而进行抗辩, 而如果批复行为本身无法进入司法审查, 便无法改变批复内容。由此必将导致只要处罚行为没有其他程序实体违法, 就无法认定处罚行为违法, 因而权利救济产生不可逾越的障碍。

第四,批复行为与处罚行为成立共同行政行为。由于事故调查报告批复行为与随后的处罚行为共同决定了有关单位与个人的权利义务,因而批复行为与处罚行为本质上属于两个以上行政机关共同作出的行政行为。两个以上行政机关共同作出行政行为不仅包括两个以上行政机关同时作出某一行政行为,也应包括两个以上行政机关前后相继先后作出某一行政行为。根据《行政诉讼法》第26条第2款“经复议的案件,复议机关决定维持原行政行为的,作出原行政行为的行政机关和复议机关是共同被告”的规定,作出原行政行为的行政机关与复议机关的行政行为是先后实施的,其本质上也属于共同作出了行政行为。

三、事故调查阶段性行为性质在司法中的应用

对事故调查报告三种阶段性行为性质的判断,涉及司法中的诸多问题,现就争议较大的三个主要问题分析如下。

(一) 可诉性问题

前文所述,对于事故调查阶段性行为是否可诉存在截然相反的观点。基于前述关于事故调查阶段性行为的性质界定,事故调查、事故调查报告形成、事故调查报告批复均属于行政行为,因而均应纳入行政诉讼的范畴,理由在于:第一,三个阶段性行为均为行政行为。一般认为,行政权是行政行为成立的一般要件,其他要件均为特殊要件,如意思要素、法律效果^[5]。如前所述,三个阶段性行为均系行政权的具体实现方式,因而三个行为均系行政行为。第二,三个阶段性行为均具有权利义务影响性。三个阶段性行为均可能对具体单位和个人的权利义务产生影响,因而具有成立可诉的权利义务影响性要件^[18]。第三,三个阶段性行为均在某些方面已然“成熟”。“成熟”意味着某一行政行为对相对人产生了实际不利影响,并已适于法院审查^[19]。第四,三个阶段性行为均在某些方面具有终局性。虽然事故调查的三个阶段性行为之于实现事故调查的目的而言,

均为阶段性行为或者过程性行为,但三个阶段性行为并非仅具有阶段性、过程性,而是在某些方面均具有终局性。如事故调查组成员在实施调查行为过程中,可能对有关单位和个人的财产权、经营权、人身自由权、住宅安宁权、隐私权等产生侵害。虽然事故调查报告要经过批复机关批复后生效,且批复机关可以对批复报告内容提出修改、调整的要求,但鉴于批复机关不会改变事故调查报告的基础性认定与判断,并且事故调查报告一经作出,随后的批复行为、处罚行为均不可逆转,而是必定随即发生,因而事故调查报告与批复行为共同影响了相关单位和个人的权利义务。

明确了事故调查三阶段行为的可诉性之后,在制度安排方面还需要考虑针对三个阶段性行为的司法审查,是通过分别赋予先后连续行为独立的争讼可能予以实现,还是通过“行政行为的违法性继承”予以实现^[20]。鉴于三个阶段性行为均在某些方面具有终局性,而且由于“违法性继承问题”的根源在于存在权利救济的必要,却又因某种法律制度被截断的法定先后关系行为,因而通过“违法性继承问题”在审查后续行为的过程中,一并审查先行行为的合法性。这不仅因为仅审查先行行为的违法性无法实现撤销具体行政行为所欲达到的诉讼追求,而且因为宏观层面的评判与微观层面的评判存在评价对象、评价标准等方面的巨大差异,可能导致某些对相对人权利的重大侵害在整个事故调查中变得“轻微”而被遮蔽。如事故调查组成员违法扣押某一自然人的财物,在整个事故调查合法与否的评判中可能微不足道,但对于该自然人而言,却可能属于重大侵害。如果只允许在事故批复行为的诉讼中一并审查事故调查、事故调查报告形成的合法性,则这一之于自然人是重大侵害的行为会因为在整个事故调查工作中显得“轻微”,而无法被评价为属于可以撤销或者部分撤销的“明显不当”情形,因而并不可行。

具体而言,三个阶段性行为中可诉的具体情况包括事故调查中,对相对人权利义务产生影响的单个具体调查行为、信息发布行为^[21]等行为。

事故调查报告形成中的“认定”(包括“事实认定”“性质认定”“责任认定”)以及“要求”(对相关单位或个人在事故防范与整改措施方面提出要求),都属于可诉的对象。对于与此类似的其他行政认定,也有学者主张可诉,如针对“恐怖活动组织或者人员”的行政认定,事实上确认了特定组织或个人为“恐怖活动组织或者人员”的法律身份,不仅会对其财产权产生直接影响,如财产被冻结,也会对其名誉、声誉产生直接影响,因而该行政确认是可诉的^[22]。事故报告批复中的“确认”(对公职人员以外的其他相关人员法律身份的确认)与“指示”(要求有关机构、部门对公职人员以外的相关单位及个人追究法律责任),均属于可诉的对象。

(二) 事故调查报告的证据类型及其审查

按照法律规定,因为事故而启动了刑事诉讼程序时,事故调查的过程中依法收集制作的物证、书证、视听资料、电子数据、检验报告、鉴定意见、勘验笔录、检查笔录等证据材料,都可以作为刑事诉讼过程中的证据。经依法批复的事故调查报告,也属于刑事诉讼中的证据。值得关注的是,事故调查报告的证据类型及其审查需作更深层次的讨论。

1. 事故调查报告的证据类型

理论界关于事故调查报告的证据类型存在多种主张,有的学者认为包括事故调查报告在内的行政认定是一种司法认知^[23],有的学者认为其属于公文书证^[2](693-694)];有的学者认为其属于鉴定意见^[24],有的学者认为其属于行政鉴定^[25],有的学者认为其属于行政机关对某种犯罪构成要件事实的意见和判断^[26];有的学者认为事故调查报告属于结论性行政文书^[7]。

关于事故调查报告的证据类型,应当考虑如下几个方面:首先,事故调查报告不是单纯的认知、意见或判断。事故调查报告不仅内含事故调查组对事故的认识与判断,也包括事故调查过程中事故调查组收集的证据所反映的事实。其次,事故调查报告不是书证,因为书证应当以其载明的内容来证明案件事实,且应当是案件发生之前或者发生过程中形成的,而事故调查报告是案件

发生之后形成的。再次,结合前文在事故调查报告形成的性质中已分析了事故调查报告与鉴定意见或者行政鉴定的区别,事故调查报告不是鉴定意见或者行政鉴定。最后,事故调查报告的形成过程并不包含鉴定意见必须具备的鉴定过程、鉴定方法等要素,并且事故调查报告的形成本就基于既有的鉴定意见,事故调查报告不可能是鉴定意见之后的另一个鉴定意见。

因此,事故调查报告的证据类型应当归于行政机关制作的非规范性法律文件,理由如下:

第一,事故调查报告的内容具有复合性。事故调查报告不仅包括了对事故调查收集证据的综合运用,对事故原因的判断,对事故因果关系的判断,对责任承担主体、责任类型、责任轻重的判断,对事故损失的认定,还有对事故防范与整改措施的意见。因而其并不仅仅是对事实的认定,也有专业知识的运用,还有对法律规定的适用,因此,将其作为单一的证据类型并不准确。

第二,事故调查报告的结论具有裁判性。由于事故调查不仅需要对是否属于责任事故进行判断,而且需要对责任人员、责任类型等进行判断,还需要对防范事故和整改事项提出意见,因而事故调查报告具有裁判性。

第三,事故调查报告的制作具有职权性。由于事故调查组开展事故调查工作、形成事故调查报告是依据法律的规定进行的,与基于委托而启动的鉴定意见存在区别,因而事故调查报告的制作具有职权性。

因此,虽然《安全生产行政执法与刑事司法衔接工作办法》规定了经过批复的事故调查报告可以作为证据使用,但由于事故调查报告并不属于法定的证据类型,因而只能作为法定证据类型之外的其他证据对待。

2. 事故调查报告的审查

事故调查报告作为法定证据类型之外的其他证据,判断其是否值得采信需要区分报告中的不同内容,分别进行审查判断。

第一,事故调查报告中有关事实的认定,需要结合案件的其他证据进行审查判断。一方面,事故调查报告关于事实的认定部分才属于认

定案件事实的证据,事故调查组作出的相关判断不应作为认定案件事实的依据。另一方面,事故调查报告关于事实认定的内容能否在刑事案件中采信,还应当结合案件的其他证据进行综合判断。比如,由于企业经过多次转让却并未在工商部门办理变更登记,事故调查报告对于事故发生时生产单位的哪些人员属于该单位的实际控制人、股东、经营者的身份认定,与公安机关侦查查明认定的情况存在差异,对于相关人员身份的,就应当按照侦查查明的事实和证据来认定,而不应采信事故调查报告中对相关人员身份的认定。

第二,事故调查报告中判断有关人员责任的内容,只能作为刑事案件定性量刑的参考。事故调查报告虽然确定了有关单位和个人的责任类型、责任大小,而且经过批复后可以直接作为行政处罚、纪律处分的法定依据,但不能将事故调查报告有关责任的认定直接作为刑事案件定性、责任类型、责任大小的依据。与经过公安机关调查查明的事实和收集的证据相比,事故调查报告确定的责任人员可能存在不该追责的追责、该追责的却并未列入责任人员名单等情形。在此种情形下,只能依据查明的事实和证据,结合法律规定和刑法理论来确定刑事案件中的责任人员。

(三) 事故调查组成员的法律身份

事故调查组成员如果严重不负责任或者滥用职权,也可能涉嫌犯罪,这就需要讨论事故调查组成员的法律身份。在司法实践中,对于事故调查组成员及关联人员的渎职行为应当按照哪一法律身份承担相应的责任还存在争议,如事故调查组成员在履职过程中违法,究竟是按照鉴定人的身份,还是按照国家机关工作人员的身份追究其责任,实践中有不同观点。鉴于“事故调查”属于行政综合执法活动,事故调查组不同组成人员及关联人员的法律身份并不相同,而是分别属于以下一种类型:

第一,鉴定人。事故调查过程中需要对特定事项进行鉴定,聘请的鉴定人员在鉴定过程中就属于鉴定人。如果鉴定人有违法行为,其应当按照鉴定人员的身份承担相应法律责任。

第二,行政执法人员。在鉴定事项以外的事事故调查活动中,调查组成员属于行政执法人员。即便是聘请的鉴定人员,参与鉴定以外的事事故调查活动,如参与谈话等证据收集工作、参与事故调查报告的讨论等工作时,也属于从事公务的国家机关工作人员。如果事故调查组成员有渎职行为,其应当按照国家机关工作人员的身份承担相应法律责任。

第三,调查工作的监督人员。湖南省人民政府印发的《湖南省生产安全事故调查处理办法》(湘政发〔2022〕9号)第10条规定:“根据事故的具体情况,事故调查组由有关地方人民政府、应急管理部门、负有安全生产监督管理职责的有关部门、公安机关以及工会派人组成,并应当及时邀请同级纪检监察机关介入事故调查工作。纪检监察机关派员列席事故调查组成立会议,也可根据情况自行启动介入事故调查工作。”因此,纪检监察人员虽然不属于事故调查组成员,但其列席会议、介入事故调查工作,本质上属于调查工作的监督人员。

四、事故调查阶段性行为的性质在立法完善方面的应用

我国现行的事故调查实践中存在利害关系单位及人员参与调查、调查过程不透明、不公开调查信息等问题^[7],法律制度方面存在行政相对人与利害关系人的程序参与权缺失、信息公开制度缺失、听证程序缺失等问题^[27]。鉴于“事故调查”属于行政综合执法活动的这一性质,应当仿照交通运输部出台的《交通运输行政执法程序规定》,制作一部完整的《生产安全事故调查执法程序规定》。在制定执法程序规定的过程中,应主要完善如下几个方面的规定。

(一) 完善调查主体的相关规定

事故调查主体规定的完善,主要围绕“主体中立、主体专业、主体权威”来构建^[7]。具体而言:

第一,在“主体中立”方面,虽然《生产安

全事故报告和调查处理条例》和《煤矿生产安全事故报告和调查处理规定》中均有“与所调查的事故没有直接利害关系”的规定,但并无回避受理机关、受理程序以及异议处理等方面的具体规定,因此,在完善事故调查法律制度时,为确保事故调查主体的中立性,建议至少要规定调查组成员身份公开制度和回避受理及处理制度。

第二,在“主体专业”方面,虽然《生产安全事故报告和调查处理条例》和《煤矿生产安全事故报告和调查处理规定》中均有“应当具有事故调查所需要的知识和专长”的规定,但缺少具体的资质要求。由于事故调查系行政综合执法活动,在事故调查工作和形成事故调查报告的工作中,既有对事故类型、事故原因认定方面的专业需求,也有对证据收集方面的专业需求,还有对确定责任人员方面的法律适用专业需求。因此,在确定事故调查组成员时,应当全面满足前述三个方面的需求。

第三,在“主体权威”方面,目前我国事故调查组是基于事故等级的大小来确定组织成立事故调查组的级别。不可否认,高级别的国家机关组织成立的事故调查组在一定程度上保证了调查的权威。但与此同时,一方面,事故调查发现的事实是一个不断变化的过程,事故报告的等级与调查查明的等级并不一定完全相同,事故等级发生变化必然引起调查组级别的变化,进而出现新的调查组进入调查工作时的交接与承续问题;另一方面,事故调查工作是否“权威”,实际上主要取决于事故调查组成员是否“中立”、是否“专业”,因而应当根据事故报告等级大小以及调查工作的难易程度,对事故调查组成员的安排进行全面充分的考虑。

第四,在明确不同人员法定身份的方面,事故调查组的组成人员具有多元性,相关人员之所以参与事故调查,是因为其所在单位具有查清事故原因、认定事故责任的法定职责或者对相关单位的执法活动有监督职责,因而不仅应当分类明确相关国家机关工作人员的法定身份,而且应当明确不同单位来源人员的具体工作职权与职责。此外,事故调查过程中聘请的专业技术人员并非

国家机关工作人员,而是专业技术人员,其权利和义务应按照中立的第三方机构人员进行明确。

(二) 完善调查权力的相关规定

《中华人民共和国安全生产法》及《生产安全事故报告和调查处理条例》对于事故调查组行使事故调查权力方面的规定还有欠缺,需要从行使权力的规范与措施类型的规范两个方面予以完善。

具体而言,主要涉及以下四个方面:一是事故调查组行使特定调查职责的主体资格方面。由于事故调查组调查职责涉及多种职责的行使,需要明确每一种事故调查职责应当由事故调查组中的哪些成员行使。例如,勘验时应当由具备事故勘验技术与资质的人员行使相关职权;检查身体时应当由具备医学知识的人员行使相关职权;移送监察司法相关时应当由具备专业法律知识的人员行使相关职权。二是调查措施的实施规则方面。事故调查组需要运用多种调查措施,但每一种调查措施的实施均需要特定的规则予以规范。比如,询问应当由二人以上的事故调查人员实施,并且进行询问的地点应当予以专门规定;传唤应当明确被传唤者的范围、被传唤方式以及被传唤者拒不配合传唤工作时的处理方法。三是调查工作实施方面。调查工作实施主要包括事故调查组的分工与合作、事故调查方案的制定、事故调查过程中重要事项的决定等。四是事故调查的期限方面。事故调查的期限包括事故调查的整体期限、事故调查行为的起始时间及终结时间的确定、事故调查的中止、事故调查的恢复、事故调查的终结等。就事故措施类型的规范而言,事故调查措施至少应当包括传唤、查验证件、询问、勘验、检查、查封场所、扣押财物物品、资料收集调取、公告、通知、送达、行政建议、移送监察司法等内容。其中传唤适用于当事人;查验证件适用于当事单位、当事人及与案件密切关联的证人;询问适用于当事人、证人;勘验适用于事故现场及关联场所;检查适用于事故关联场所、物品及人身;查封场所适用于事故现场及关联场所;扣押财物物品适用于与事故密切关联的当事人的财物物品;资料收集调取适用于与事故密切

关联的资料、文件;公告适用于事故调查组组成人员信息、相关人员的权利义务及线索收集等信息的发布;通知适用于与事故调查有关的人员与单位;送达适用于相关法律文书的交付;行政建议适用于为保障事故调查顺利进行而对关联机关、单位提出要求;移送司法机关是指事故调查组将涉嫌犯罪的线索及材料移送监察机关、司法机关。

(三) 完善事故调查报告形成的相关规定

诚如学者所言,行政行为法条款以程序条款为核心^[28],事故调查报告形成的程序性规定应进行重大调整。关于事故调查报告的形成,《生产安全事故报告和调查处理条例》和《煤矿生产安全事故报告和调查处理规定》虽已有较为全面的规定,但仍存在如下问题需要予以解决:

第一,事故调查报告的议事规则方面。《关于生产安全事故调查处理中有关问题规定的通知》第11条“……事故调查组成员对事故的原因、性质和事故责任者的处理建议不能取得一致意见时,事故调查组组长有权提出结论性意见;仍有不同意见的,应当进一步协调;经协调仍不能统一意见的,应当报请本级人民政府裁决”的规定,并未充分考虑事故调查报告内容的复合性及专业性。建议修改时考虑如下方面:首先,应当区分事故报告内容的不同专业领域,对特定专业领域的事故报告内容只能由专业人员表决,非专业人员不得对该特定专业领域的问题进行表决;其次,对特定专业领域的问题不能取得一致意见时,应当由该特定专业领域的成员投票决定,并按照得票半数以上的决议内容确定最终意见与结论。

第二,事故调查报告的公开制度和异议制度方面。在事故调查结论形成之前,事故调查组应当告知行政相对人和利害关系人可能涉及其权利义务的事项和依据,同时,应当听取行政相对人的意见和建议。在事故调查结论形成之后,事故调查组应当将事故调查报告中与行政相对人和利害关系人有关的事实和处理意见部分,及时送达行政相对人和利害关系人。若行政相对人和利害关系人对事故调查报告不服,可以申请听

证、提起复议或者诉讼。

第三,事故调查报告的内容方面。由于事故调查报告也是证据的一种,为便于以后的司法审查以及责任认定,应当对事故调查报告的内容进行相应的完善:一是应当在事故调查报告中明确每一个调查组成员所实施的具体调查行为。如果事后因为事故调查报告存在问题,需要追究调查组成员的责任时,应当以每一个调查组成员各自实施的调查行为、每一调查组成员在决策过程中发表的意见为依据。因而事故调查报告就应当对这些内容予以明确。二是应当在事故调查报告中对随附证据的形成进行必要的描述和说明。由于事故调查过程中收集证据的数量较大,而这些证据以后可能用于相应的诉讼当中,因而证据是如何收集的、如何形成的等内容应当得到必要的描述和说明,以便于质证工作的开展。

(四) 完善事故调查报告批复的相关规定

《生产安全事故报告和调查处理条例》和《煤矿生产安全事故报告和调查处理规定》对事故调查报告批复的规定较为粗疏。实践中,负责事故调查的批复机关往往通过召开会议的方式对事故调查报告进行审议,并会就事故调查报告的表述方式、事故调查的原因分析、事故的责任人员及责任形式等提出意见,事故调查组往往会根据批复机关的意见及要求,对事故调查报告进行相应的调整、修改和补充。如此,便会导致事故批复机关的权限、批复机关与事故调查组的关系、事故调查报告的形成依据模糊等问题。完善事故调查法律批复制度,应当对“批复机关”和“事故调查组”的关系进行重新定位。一方面,基于事故调查“中立”“专业”“权威”的要求,批复机关应当定位为事故调查工作的合法性审查机构,而不是事故调查报告形成的共同参与机构。另一方面,就规范设置完善方面,建议如下:第一,批复机关对事故调查工作的合法性进行审查并确认其合法性,对于违法的调查工作提出纠正意见;第二,批复机关对于调查组成员存在玩忽职守或者滥用职权行为的,建议由相关单位立案查处;第三,批复机关在事故调查报告报送之前,派员对事故调查工作进行指导和监督。与此

同时,对于现行事故调查报告批复过程中常见的批复机关直接提出事故调查报告具体内容和处理意见的规定,建议予以删除。

注释:

- ① 2021年,全国检察机关起诉重大责任事故等危害安全生产犯罪4135人。参见《最高人民检察院工作报告》,《全国人民代表大会常务委员会公报》2022年第2期。
- ② 参见内蒙古自治区高级人民法院(2019)内行终315号《行政裁定书》。
- ③ 参见北京市高级人民法院(2017)京行终1197号《行政裁定书》。

参考文献:

- [1] 李薇薇. 行政认定的证据类型及审查判断规则初探——以内幕交易案件为视角的分析[J]. 证据学论坛, 2012(17): 144-154.
- [2] 翁自力, 沈蔚林. 行政认定在刑事诉讼中的证明力及审查判断规则探析[C]//全国法院第25届学术讨论会获奖论文集: 公正司法与行政法实施问题研究(上册). 北京: 人民法院出版社, 2013: 692-700.
- [3] 杨滩陌. 行政认定在刑事诉讼中适用路径探析——基于SIPOC流程管理模型的视角[J]. 山东法官培训学院学报, 2018, 34(5): 112-124.
- [4] 于喜良. 事故调查报告批复的可诉性问题探讨[J]. 劳动保护, 2020(12): 49-52.
- [5] 郭玉梅, 王高峰. 生产安全事故调查处理中若干问题探讨——兼论《生产安全事故报告和调查处理条例》有关规定[J]. 华北科技学院学报, 2015, 12(6): 66-72.
- [6] 安文. 事故调查报告和事故处理批复的法律属性[J]. 安全与健康, 2009(2): 24-25.
- [7] 单飞跃, 刘勇前. 公共灾难事件行政调查: 目的、主体与机制[J]. 社会科学, 2014(11): 108-114.
- [8] 薛晓蔚. 鉴定意见的一种新类型——行政认定意见[J]. 太原师范学院学报(社会科学版), 2013, 12(5): 40-45.
- [9] 罗智敏. 行政法典化背景下我国行政行为理论研究的挑战与应对[J]. 行政法学研究, 2022(5): 29-42.
- [10] 皮纯协, 张成福, 主编[M]. 行政法学. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 262.
- [11] 王麟. 行政调查中权力的可能边界[J]. 法律科学, 2008(6): 121-126.
- [12] 汤俪瑾. 论行政调查权的授予[J]. 行政法学研究, 2012(4): 28-33.
- [13] 谭宗泽, 杨抒见. 综合行政执法运行保障机制建构[J]. 重庆社会科学, 2019(10): 48-60.
- [14] 杨小君. 关于行政认定行为的法律思考[J]. 行政法学研究, 1999(1): 57-62.
- [15] 莫良元, 王君慈. 政府视域下行政批复的类型化研究[J]. 常州大学学报(社会科学版), 2021(3): 33-41.
- [16] 石磊. 《魏永高、陈守志诉来安县人民政府收回土地使用权批复案》的理解与参照[J]. 人民司法, 2014(6): 106-110.
- [17] 周伟. 法律效果不是行政行为成立的一般要件[J]. 法商研究, 2015(3): 108-109.
- [18] 程时菊, 黄欣. 论出生医学证明的可诉性——以公共行政职能为视角[J]. 行政法学研究, 2011(1): 29-30.
- [19] 石佑启. 在我国行政诉讼中确立“成熟原则”的思考[J]. 行政法学研究, 2004(1): 62.
- [20] 王贵松. 论行政行为的违法性继承[J]. 中国法学, 2015(3): 98-119.
- [21] 邓刚宏. 论行政公告行为的司法救济[J]. 行政法学研究, 2009(1): 74-78.
- [22] 戚建刚. 反恐行政认定行为的不可诉性商榷[J]. 中外法学, 2018, 30(4): 976-991.
- [23] 王崇青. 行政认定不应作为行政犯认定的前置程序[J]. 中国刑事法杂志, 2011(6): 17-21.
- [24] 时延安, 黄烜璇. 行政认定的刑事司法审查[J]. 人民检察, 2017(17): 11-15.
- [25] 罗翔. 论行政权对司法权的侵蚀——以刑事司法中行政鉴定的乱象为切入[J]. 行政法学研究, 2018(1): 56-67.
- [26] 刘玫, 胡逸恬. 行政认定的证据能力——以刑事庭审实质化为视角[J]. 甘肃政法学院学报, 2018(6): 134-144.
- [27] 方世荣, 谢建义. 正当程序视域下我国生产安全事故调查程序的完善[J]. 江汉论坛, 2021(3): 133-137.
- [28] 翟翌, 罗实. 系统论视野下行政法的“反思性”——兼论我国行政法学之调适[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2022(5): 41-54.

On nature of phased act in production safety accident investigation and its application

WANG Minggao, WANG An'dong

(School of Law, Hunan University of Technology and Business, Changsha 410205, China)

Abstract: As the three different acts including investigation of production safety accidents, the formation of the investigation report, and accident report approval have not been differentiated, there exists deficiency in understanding the nature of production safety accident investigation. And the nature of these three behaviors should be re-discussed. Production safety accident investigation is the combination of surveying, authentication, evidence collection, verbal evidence formation, audio-visual material production, testing and investigating, loss recognition and many other behaviors, and so the nature of the accident investigation should be deemed as administrative comprehensive law enforcement. The content of the accident investigation report is complex, the conclusion is adjudicative, the production is authoritative, and the responsible personnel and the type of responsibility are determined, so the formation of the accident investigation report belongs to the production of non-normative legal documents, and at the same time, the materials accompanying it belong to evidence. The act of accident approval involves the legal identity of relevant units and personnel, as well as their rights and obligations, and the nature of accident investigation approval is a specific administrative act. All three acts involve the rights and obligations of the administrative counterparts and interested parties, so they are all actionable. Legislative amendments of our country's regulations of production safety accident investigation should be improved according to “the neutrality, professionalism and authority of the subject of accident investigation”, “the power of the accident investigation team in collecting evidence and taking administrative compulsory measures”, “the rules for the formation of accident investigation reports”, and “the disclosure system of accident investigation reports”.

Key Words: investigation of production safety accidents; the formation of the investigation report; accident report approval; legislative amendments of regulations of accident investigation system

[编辑: 陈一奔]