

# 民用航空安全管理规定实施说明

# 目 录

1 概述 .....	1
1.1 依据和目的 .....	1
1.2 适用范围 .....	1
1.3 附则 .....	1
2 规章定位和职责划分 .....	1
3 落实安全管理要求 .....	2
3.1 安全管理体系 .....	2
3.1.1 安全管理体系推进 .....	2
3.1.2 等效安全管理机制建立 .....	4
3.1.3 安全管理体系审核 .....	4
3.2 安全绩效管理 .....	5
3.3 安全隐患排查治理 .....	6
3.4 事故调查与安全信息管理 .....	7
4 实施安全监督管理 .....	7
4.1 中国民航航空安全方案 .....	7
4.2 安全监管实施 .....	8
4.3 安全管理责任落实 .....	10

# 民用航空安全管理规定实施说明

## 1 概述

### 1.1 依据和目的

本实施说明依据《民用航空安全管理规定》(中华人民共和国交通运输部令 2018 年第 3 号,以下简称《规定》)制定。

本实施说明目的是为《规定》的执行提供操作层面的指导。

### 1.2 适用范围

本实施说明适用于中华人民共和国领域内民用航空生产经营活动的安全管理。主体涉及中华人民共和国境内依法设立的民用航空器运营人、飞行训练单位、维修单位、航空产品型号设计或者制造单位、空中交通管理运行单位、民用机场(包括军民合用机场民用部分)以及地面服务保障单位等民航生产经营单位,以及中国民用航空局和中国民用航空地区管理局(以下统称民航行政机关)。

### 1.3 附则

本实施说明由中国民用航空局航空安全办公室负责解释。

## 2 规章定位和职责划分

为了配合《规定》的实施,切实解决规章在实际执行过程中的细节和操作问题,将《规定》与安全管理领域其他相关规章的关

系,以及职责范围说明如下:

《规定》与其他相关规章共同形成我国民航安全管理的通用性加特殊性要求。即《规定》明确我国民航安全管理的框架和原则性要求,其他相关规章可在原则性要求的前提下,结合各自领域的特点,制定特殊性和细致化的规定。因此,民航生产经营单位应当优先满足基本要求。

《规定》不改变现有的管理机制和职责范围,着眼为现有安全管理工作提供规范,为各业务系统制定新的安全管理要求提供统一的框架和依据,从而保证我国民航安全管理规章体系的系统性、一致性,提高规章防范风险的整体效能,推进我国民航航空安全方案(SSP)、安全管理体系(SMS)和安全监管的有效实施。

民航行政机关根据具体工作职责,针对《规定》所述的民航生产经营单位安全管理要求开展监管工作,如:安全管理体系、隐患排查治理工作的监督检查,安全绩效管理的监督检查及其行动计划、统计分析报告的备案,以及等效安全管理机制的备案等,仍然由各业务系统根据各自职责分工对其行政相对人开展监督检查或备案。

### **3 落实安全管理要求**

#### **3.1 安全管理体系**

##### **3.1.1 安全管理体系推进**

为推进系统安全管理,实现从事后到事前、从开环到闭环、从个人到组织、从局部到系统的安全管理,建立以风险管理为核心、

以安全绩效管理为手段的安全管理长效机制,促进民航生产经营单位实现可接受的安全绩效水平,提高安全风险防控能力和效率,民航局于 2007 年发布《中国民用航空安全管理体系建设总体实施方案》,之后通过规章的修订和规范性文件的发布,在《大型飞机公共航空运输承运人运行合格审定规则》(CCAR-121)、《民用机场运行安全管理规定》(CCAR-140)、《民用航空空中交通管理运行单位安全管理规则》(CCAR-83)和《民用航空器驾驶员学校合格审定规则》(CCAR-141),以及《关于航空运营人安全管理体系的要求》(AC-121/135-FS-2008-26)、《机场安全管理体系建设指南》(AC-139/140-CA-2008-1)、《维修单位的安全管理体系》(AC-145-15)、《民航空管安全管理体系建设指导手册》(MD-TM-2011-001)、《危险品航空运输安全管理体系建设指南》(MD-TR-2016-01)和《驾驶员学校质量管理体系和安全管理体系指南》(AC-141-FS-2017-07)中明确了航空公司、机场、空管单位、维修单位、危险品运输企业、飞行训练单位等的 SMS 建设要求。

民航局正在民用航空产品设计、制造单位开展 SMS 实施试点。2018 年 9 月发布了《民用航空产品设计制造单位安全管理体系建设试点方案》和《民用航空产品设计制造单位安全管理体系建设指南》(AC-398-AA-2018-01)。未来将会在民用航空产品设计、制造单位全面展开 SMS 建设工作。

上述涉及的民航生产经营单位应当按照相关规定建立和实施安全管理体系,并接受对其负有安全监管责任的民航行政机关的

监督。

### 3.1.2 等效安全管理机制建立

国际民航组织(ICAO)要求各缔约国的民用航空器运营人、飞行训练单位、维修单位、航空产品型号设计或者制造单位、空中交通管理运行单位、民用机场 7 类民航服务提供者都应建立 SMS。结合我国民航安全管理的实际需要,《规定》针对尚未明确 SMS 建设要求的民航生产经营单位提出了建立等效安全管理机制的要求,以确保在日常运行中落实各项安全管理工作,有效管控运行风险。在民航局出台针对性 SMS 建设要求之前,此类民航生产经营单位应当按照《规定》的要求建立等效安全管理机制。

等效安全管理机制应包含 SMS 的核心要素,如风险管理、安全检查、安全信息管理、安全绩效监测、安全培训教育等,至少具备以下功能:查明危险源及评估相关风险,制定并实施必要的预防和纠正措施以保持可接受的安全绩效水平,持续监测与定期评估安全管理活动的适宜性和有效性。后续将研究出台指导材料。

### 3.1.3 安全管理体系审核

SMS 审核参考 ICAO 附件 19《安全管理》,依据我国民航规章和相关规范性文件的要求,在特定的安全形势和条件下,由民航局安委会指派行政监管单位、技术支持单位组织实施对民航生产经营单位 SMS 的建设实施状况和体系效能进行综合评估,客观评价其 SMS 成熟度,为局方安全监管提供决策参考。SMS 审核是民航局履行《规定》第四十六条,对民航生产经营单位 SMS 或者等效安

全管理机制进行持续监督,评价其运行有效性的重要手段之一。不同于局方行政监察和以往开展的安全审计、合格审定,SMS 审核不仅关注规章符合性,更关注体系实施取得的效能。

2011 年,民航局提出关于推进 SMS 审核的工作要求,陆续启动了对多家航空公司和机场的调研和试点审核,制定了 SMS 审核方案和程序,编制了 SMS 审核检查单,开发了审核系统和工具。2012 年至 2018 年,民航局和各地区管理局组织或委托第三方机构先后对 20 余家民航生产经营单位开展了 SMS 审核,形成了成熟的 SMS 审核组织模式、完善的 SMS 审核检查单、科学的 SMS 评估方法和实用便捷的 SMS 审核工具,为在全行业系统开展 SMS 审核工作奠定了良好的基础。后续将在 SMS 审核管理办法中,进一步规范 SMS 审核的启动时机、职责、工作程序和相关要求等。

### 3.2 安全绩效管理

安全绩效管理是 SMS 的重要要素之一,通过设计关键适用的指标,监测指标数据并实施控制,使组织的安全水平达到可接受的状态。中国民航积极推进安全绩效管理的研究、试点和推广工作,实施既符合 ICAO 要求又满足中国民航实际需要的安全绩效管理。

2010 年民航局开始正式选取试点单位启动安全绩效管理试点工作,2015 年进一步在 7 个地区管理局辖区选取单位开展安全绩效管理试点工作。2017 年民航局发布《民航安全绩效管理推进方案》,明确了安全绩效管理是验证和检验风险控制措施有效性

的重要手段,要求安全绩效管理推进工作应有计划、有步骤、有层次地在全行业开展,并持续完善。同年发布的管理文件《民航生产经营单位安全绩效管理指导手册》,为各单位实施安全绩效管理提供技术指导。2018年民航局发布《运输航空公司差异化安全监管工作指导意见》,明确将民航生产经营单位的安全绩效监测结果用于安全监管工作的调整,作为开展精准化安全监管的重要依据,同时促使民航生产经营单位安全管理体系的自我完善。后续有关基于安全绩效监管的指导文件,将进一步阐述基于安全绩效监管的方式方法。

### 3.3 安全隐患排查治理

《中华人民共和国安全生产法》中明确要求各生产经营单位必须开展安全隐患排查治理工作,党中央国务院及国家领导人也多次对民航安全工作做出重要指示批示。目前,国家安全生产主管部门和民航局都对民航生产经营单位开展安全隐患排查治理工作做了明确要求。2017年5月,民航局下发《民航安全隐患排查治理工作指南》(MD-AS-2017-02),对全行业的安全隐患排查治理工作提出了总体要求,并从安全隐患排查、安全隐患治理和安全隐患排查治理工作履职三个方面对“安全隐患零容忍”进行了深入解读。

2019年3月,民航局颁布了《民航安全隐患排查治理长效机制建设指南》(民航规〔2019〕11号),替代上述工作指南,从机制建设层面进一步规范行业的安全隐患排查治理工作。



### 3.4 事故调查与安全信息管理

为规范事故调查和安全信息管理工作,民航局已发布了《民用航空器事故和飞行事故征候调查规定》(CCAR-395)和《民用航空安全信息管理规定》(CCAR-396),制定了《民用航空器事故征候》(MH/T 2001-2015)、《民用航空器事故和事故征候调查程序》、《事件样例》(AC-396-08)等标准或程序。

《规定》是民航安全管理的综合性规章,阐述了民航事故调查和安全信息管理的原则,明确了事故或事故征候的报告、调查配合、纠正措施制定的要求,在行业和民航生产经营单位安全信息管理方面,提出了安全数据收集、安全信息分析、保护、交流、发布等要求。《规定》与 CCAR-395、CCAR-396 在事故调查和安全信息管理方面的要求形成通用性和特殊性的关系,实施过程中应当根据原则性与具体细化的工作需求遵照执行。

## 4 实施安全监督管理

### 4.1 中国民航航空安全方案

2007年起,ICAO陆续对《国际民用航空公约》附件1、6、8、11、13、14和18进行修订,要求各缔约国建立并实施SSP,并将在未来对其实施审计。2009年初,民航局将编制《中国民航航空安全方案》纳入年度重点任务,启动了制定和部分实施工作,并将相关工作内容列入《中国民航安全生产“十二五”规划》。2015年,民航局正式发布《中国民航航空安全方案》,全面阐述了中国民航SSP四大框架及各个要素的现状和需要完善的内容。

中国民航稳步推进 SSP 的实施,在多个方面取得了较大进展。逐步完善行业安全监管体系,安全监管更加规范化和系统化。全面落实国家安全风险管理,推动服务提供者安全管理体系建设。创新安全监管机制,建立数据驱动、基于风险和绩效监测的运输航空公司差异化监管模式。强化基于数据驱动的安全管理,持续推动局方飞行品质监控基站建设,实现中国民航运输主力机型监控全覆盖。

结合评审修订机制,将依据 ICAO 最新发布的附件 19 第二版和 Doc 9859 第四版,对《中国民航航空安全方案》开展评审和修改完善,将安全监管的八个要素与 SSP 相融合。

#### 4.2 安全监管实施

《规定》第八条所述 SMS 的审定要求,保持现有的管理机制和职责权限不变,由民航地区管理局(含监管局)原有处室按照原定审定模式进行。

《规定》第四十四条明确了民航局应建立安全监管制度,以保证安全监管全面、有效开展,安全监管制度应包括基本民用航空法律和法规、具体运行规章、安全监管机构/人员及职能、监察员资质和培训等八个方面的内容。这八个方面的内容是参考了 ICAO 普遍安全监督审计计划(USOAP)对安全监管系统进行评估的八个关键要素,并结合中国民航实际情况而制定的。这些关键要素是搭建有效安全监管系统的基石,关键要素的有效实施水平可反映一国的安全监管能力。

《规定》第四十五条提出,民航局应制定年度可接受的安全绩效水平。后续基于安全绩效评价的行业安全绩效分析方法,将通过各类安全信息数据(如企业安全绩效数据、行业安全信息数据以及行业监管信息等)的综合分析和利用,实现对行业安全状态的综合评价和监测;开发基于数据驱动的安全监管标准以及分析工具,实现对全行业安全运行情况的监控和预警,向基于安全绩效水平的安全监管方式逐步推进。

民航局通过制定并实施持续的检查、审计和监测计划,对民用航空生产经营活动进行监察。除此之外,民航局还通过对民航生产经营单位 SMS 进行审核和对等效安全管理机制进行备案等多种形式,对民航生产经营单位进行持续监督,以确保其运行的有效性。

《规定》诸条款涉及的备案机制(如等效安全管理机制、安全绩效管理行动计划、安全绩效统计分析报告等),是指相应的民航生产经营单位应向地区管理局(含监管局)相关处室备案。对于大型航空运营人、通用航空公司、机场等有运行合格证管理的单位,应当向颁发运行合格证的部门进行备案。对于不需要运行合格证的下列单位:(1)在机场内运行的;(2)承担配载等职能的;(3)其他民航局安委会认为应该纳入管理的,应当向民航地区管理局(含监管局)机场管理部门备案。其他单位,不属于《规定》的管辖范围内,不需要进行备案。

《规定》所述的安全绩效管理行动计划、安全绩效统计分析报

告等内容和形式,民航局航空安全办公室有明确指导材料的,按其要求的内容和形式进行备案;没有明确要求的,按各业务主管单位的要求进行。

### 4.3 安全管理责任落实

为贯彻国家对落实安全生产责任的要求,2015年,民航局下发《关于落实民航安全生产管理责任的指导意见》,构建安全生产责任体系和工作格局,以“党政同责、一岗双责、失职追责”为指导思想,以监管责任和主体责任为主线,以领导责任和岗位责任为主要内容,系统阐述了民航系统中各类型单位、各岗位人员的安全生产责任——主体责任是根本,领导责任是关键,岗位责任是基础,监管责任是保证,规范了各类型单位的安全生产责任划分,强化了各岗位人员安全生产责任的落实。

《规定》第四十七条要求各级民航行政机关通过落实安全监管责任,采取有效措施,强化民航生产经营单位的安全生产主体责任,加强各岗位人员安全生产责任的落实。各级民航行政机关及其工作人员,依据国家《安全生产监管监察职责和行政执法责任追究的规定》、《中国民用航空监察员规定》、《中国民用航空监察员行政执法手册》以及持续建设中的监管事项库等,按照职责分工开展监管工作,全面落实安全监管责任。