

民用航空安全管理规定

(CCAR-398)

(征求意见稿)

2024年3月

目 录

第一章 总 则	1
第一条 【目的和依据】	1
第二条 【适用范围】	1
第三条 【安全工作方针】	1
第四条 【生产经营单位】	1
第五条 【民航行政机关】	2
第二章 安全管理体系要求	2
第一节 一般规定	2
第六条 总体要求	2
第七条 安全管理能力	2
第八条 安全管理体系实施计划	2
第九条 管理体系融合	2
第二节 安全政策、目标和资源	3
第十条 管理者承诺	3
第十一条 安全责任	4
第十二条 任命关键安全管理人员	4
第十三条 应急预案的协调	5
第十四条 安全管理体系文件	5
第三节 安全风险	6
第十五条 危险源识别	6
第十六条 安全风险评价和控制	6
第四节 安全保证	6
第十七条 安全绩效监测与评估	6
第十八条 变更管理	7
第十九条 安全管理体系持续改进	7
第五节 安全促进	7
第二十条 培训和教育	7
第二十一条 安全交流	8
第三章 安全监督管理	8
第二十二条 【安全监督管理体制】	9
第二十三条 【航空安全方案的内容】	9
第二十四条 【行业安全绩效】	9
第二十五条 【合格的技术人员】	9
第二十六条 【技术指导、工具及提供重要的安全信息】	9
第二十七条 【颁发执照、合格审定、授权和批准】	10

第二十八条 【监察义务】	10
第二十九条 【安全监管方式】	10
第三十条 【民航生产经营单位安全管理机制监督】	10
第三十一条 【安全数据和安全信息收集、分析和利用】	10
第三十二条 【解决安全问题】	11
第三十三条 【安全生产宣传教育】	11
第三十四条 【安全生产科学技术研究】	11
第三十五条 【安全生产举报制度】	11
第三十六条 【违法失信】	11
第三十七条 【安全主体责任追究手段】	11
第三十八条 【监管责任追究】	12
第三十九条 【表彰和奖励】	12
第四章 法律责任	12
第四十条 【基本原则】	12
第四十一条 【民航行政机关及其工作人员】	12
第四十二条 【全员安全生产责任制、建立安全管理体系或等效机制、设置安全管理部门或配置安全管理人员】	12
第四十三条 【双重预防机制】	13
第四十四条 【安全绩效】	13
第五章 附则	13
第四十五条 【定义】	13
第四十六条 【施行日期】	15

第一章 总 则

第一条 【目的和依据】

为了加强民用航空安全管理工作，防止和减少航空安全事故，保障人民群众生命和财产安全，根据《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国民用航空法》等法律、行政法规，以及《国际民航公约》附件 19《安全管理》，制定本规定。

第二条 【适用范围】

本规定适用于民航行政机关和在中华人民共和国境内注册的民航生产经营单位的民用航空安全管理工作。

第三条 【安全工作方针】

民用航空安全管理工作坚持中国共产党的领导，坚持人民至上、生命至上，贯彻落实总体国家安全观，牢固树立安全发展理念，坚持安全第一、预防为主、综合治理的方针，遵循“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”的原则，强化和落实民航生产经营单位主体责任与民航行政机关监管责任，建立民航生产经营单位负责、职工参与、民航行政机关监管、行业自律和社会监督的机制，从源头上防范化解重大安全风险。

第四条 【生产经营单位】

（一）民航生产经营单位是安全生产的责任主体，应当遵守本规定和其他有关安全生产的法律、法规、规章，建立健全并落实全员安全生产责任制和安全生产规章制度，加大对安全生产资金、物资、技术、人员的投入保障力度，改善安全生产条件，依法设置安全生产管理部门或者配备足够的安全管理人员，开展对从业人员的安全生产教育和培训，构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，开展安全从业人员工作作风建设，促进本单位形成积极的安全文化，提升安全生产水平。

(二) 根据中国民航规章建立安全管理体系 (SMS) 的民航生产经营单位 (以下简称特定民航生产经营单位) 还应当满足第二章的要求, 加强民航安全生产标准化、信息化建设。未要求建立安全管理体系的民航生产经营单位应当按照本条第 (一) 款的要求建立等效安全管理机制, 并报其主管民航地区管理局备案。

第五条 【民航行政机关】

中国民用航空局 (以下简称民航局) 对全国民用航空安全实施统一监督管理, 民航地区管理局对辖区内的民用航空安全实施监督管理, 各级民航行政机关应当处理好综合监管与专业监管的关系, 对职能交叉和新业态新风险, 按照“谁主管谁牵头、谁为主谁牵头、谁靠近谁牵头”的原则及时明确监管责任, 依法加强安全生产监督管理工作。

第二章 安全管理体系要求

第一节 一般规定

第六条 总体要求

特定民航生产经营单位应当按照本章框架要素, 建立和管理涵盖规定的产品和服务范围的安全管理体系, 通过相关组织接口的识别得到支撑, 并充分考虑人的因素影响。

第七条 安全管理能力

特定民航生产经营单位的主要负责人、安全生产分管负责人和安全生产管理人员必须具备与本单位所从事的民航生产经营活动相应的安全生产知识和管理能力, 并按要求考核合格。

第八条 安全管理体系实施计划

特定民航生产经营单位应当制定安全管理体系建设实施计划, 以促进安全管理体系的实施。

第九条 管理体系融合

特定民航生产经营单位的安全管理体系应当被相关民航行政机关认可。持有多项安全管理体系批准的单位，可选择在单一安全管理体系范围下纳入所有批准。

第二节 安全政策、目标和资源

第十条 管理者承诺

（一）安全政策

特定民航生产经营单位应当根据国际与国家要求界定其安全政策。安全政策应当包括：

1. 对安全的承诺，促进积极的安全文化；
2. 为实施安全政策提供必要资源的明确声明；
3. 安全报告程序；
4. 明确指出与航空活动有关的不可接受的行为类型，以及不适用惩戒的情形。

安全政策应当由本单位主要负责人签署发布，在整个单位内传达并得到认同，同时应定期评审，以确保其保持相关性和适用性。

（二）安全目标

特定民航生产经营单位应当在适当考虑安全政策的情况下确定安全目标。安全目标应当构成安全绩效评估与监测的基础，反映本单位的安全承诺以保持或持续改进安全管理体系整体有效性，在整个单位内进行传达，并定期评审，以确保其保持对于本单位的相关性和适宜性。

（三）安全投入

特定民航生产经营单位应当具备的安全生产条件所必需的资金投入，由特定生产经营单位的决策机构、主要负责人或者个人经营的投资人予以保证，并对投入不足导致的后果承担责任。对于在民航企业安全保障财务考核中不合格的企业，可视为安全投入不足。

第十一条 安全责任

特定民航生产经营单位应当：

（一）明确代表本单位对实施并保持有效的安全管理体系负责的主要负责人。

（二）清晰界定单位内部安全问责的范围，包括高管方面的直接问责。

（三）明确所有管理层和员工在本单位安全绩效方面的责任。

（四）将安全责任及权限在整个单位内文件化并传达。

（五）定义有权对安全风险容忍度进行决策的各管理层级。

第十二条 任命关键安全管理人员

（一）安全管理部门的设置及安全管理人员配备

特定民航生产经营单位中的航空公司和机场应当按照下列规定设置安全管理部门或者配备专职安全管理人员。

1. 从业人员不足五十人的，至少配备一名专职安全管理人员。

2. 从业人员五十人以上不足一百人的，至少配备两名专职安全管理人员或者设置安全管理部门。

3. 从业人员一百人以上不足三百人的，至少配备三名专职安全管理人员。

4. 从业人员三百人以上的，设置专门的安全管理部门，并按照不低于从业人员百分之一的比例配备专职安全管理人员。

前款规定以外的其他特定民航生产经营单位，应当按照下列规定设置安全管理部门、配备安全管理人员：

1. 从业人员不足一百人的，应当配备专职或者兼职安全管理人员。

2. 从业人员一百人以上不足五百人的，应当配备专职安全管理人员。

3. 从业人员五百人以上的，应当设置安全管理部门，并配备两名以

上专职安全管理人员。

（二）安全总监的设置和安全责任

特定民航生产经营单位应当任命安全总监，协助本单位主要负责人履行安全生产管理职责，负责组织建立、实施本单位安全管理体系并保持其有效性，领导安全管理部门和安全管理人员开展日常安全管理工作，组织或参加本单位安全会议，协调和沟通安全问题，负责安全水平的持续监督和定期评估，就安全有关事务提出建议，规划并推动员工安全培训等。同时在手册中明确一条向单位主要负责人进行直接报告的路径。必要时，应当就本单位安全相关事宜与民航行政机关或应急管理部门进行协调沟通。安全总监的任命还应考虑与其他职务和职能之间的潜在利益冲突。

第十三条 应急预案的协调

特定民航生产经营单位应当针对民用航空器事故和民用航空器征候及其他航空紧急情况制定和保持本单位的应急预案，在提供产品和服务期间确保其与接口单位应急预案进行适当协调，并定期组织演练。

第十四条 安全管理体系文件

（一）安全管理体系手册

特定民航生产经营单位应当制定并保存安全管理体系手册，包括：

1. 安全政策、目标和资源。
2. 安全管理体系的要求。
3. 安全管理体系的流程和程序。
4. 有关安全管理体系流程和程序的责任和权限。

5. 对安全管理体系边界予以明确的系统描述，至少包括该单位的组织机构、业务流程、可能涉及的设施设备、运行环境、规章制度和操作规程以及接口的描述，并在上述内容发生变更时及时修订。

（二）安全管理体系运行记录

特定民航生产经营单位应当建立并维护安全管理体系运行记录，作为其安全管理体系文件的组成部分。

第三节 安全风险管理

第十五条 危险源识别

特定民航生产经营单位应当制定并保持一个流程，综合使用被动和主动的方法识别与其航空产品或服务以及接口相关的危险源。

危险源的内部识别途径主要包括：系统描述、正常运行监测、自动监测系统、安全报告系统、法定自查、内部审计、培训反馈、安全调查等。外部识别途径主要包括：事故调查报告、国家强制和自愿的安全信息系统、行政机关监督检查、外部审计、行业协会及其他信息交换系统等。

第十六条 安全风险评价和控制

特定民航生产经营单位应当制定并保持一个流程，从而采用一致性、系统性的方法对安全风险进行评价，确定安全风险等级，按照安全风险等级实施分级管控，确保对与识别的危险源有关的安全风险进行分析、评价和控制。

第四节 安全保证

第十七条 安全绩效监测与评估

特定民航生产经营单位应当基于危险源识别的内外部途径及时排查治理安全隐患，并与安全风险管理流程保持有机联动，以确保安全风险分级管控的有效性，是安全保证的重要作用。特定民航生产经营单位应当建立内部审核、安全绩效监测、安全隐患治理等一系列衡量和监测本单位安全绩效表现、实现安全目标的进展，以及验证安全风险控制有效性的方法。

特定民航生产经营单位应当按照客观、公正、深入、全面的原则，组织开展本单位相关事件调查，或配合民航行政机关开展事件调查工作，及时、准确地查清事件原因，提出针对性安全建议，制定并落实可消除安全隐患或管控安全风险和改进措施，防止类似事件重复发生。

第十八条 变更管理

特定民航生产经营单位应当制定并保持一个流程，以确定可能影响与其航空产品或服务有关的安全风险等级的变更，并识别和管理这些变更可能产生的安全风险。

变更管理的流程应当包括：

（一）了解和定义变更。

（二）了解和界定受变更影响的组织机构、设施设备、系统、过程、人员、制度程序等。

（三）回溯到安全风险管理流程，识别与变更有关的危险源和安全隐患。

（四）制定变更活动的行动方案，明确人员分工、任务排序和时限，包括缓解安全风险、治理安全隐患所需采取的行动。

（五）由负责人确认变更可安全实施，并签署相关方案。

（六）制定并实施保障方案，确定变更后需采取的宣贯、额外审计等后续行动。

第十九条 安全管理体系持续改进

特定民航生产经营单位应当监测和评估其安全管理体系过程，以便保持或持续改进安全管理体系的整体有效性。

第五节 安全促进

第二十条 培训和教育

（一）安全培训大纲

特定民航生产经营单位应当制定并保持安全培训大纲，确保从业人员得到培训并能胜任履行其安全管理体系的责任。安全培训大纲的范围应当与各级员工参与安全管理体系的程度相适合。

特定民航生产经营单位应当开展培训需求分析，根据各级员工的安全责任，制定并保持安全培训大纲，确保从业人员得到培训并能胜任履行其安全管理体系的责任。安全培训大纲的范围应当与各级员工参与安全管理体系的程度相适合。

安全培训大纲包括初训和复训要求，确保本单位的各级人员保持其履行安全责任的胜任能力。初训应当至少包括安全政策与目标、安全责任，安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制、安全报告体系、安全管理体系的流程和程序以及人为因素等。安全复训应当侧重于安全管理体系政策、流程和程序的变更，并强调本单位有关的任何具体安全问题和经验教训。

（二）安全作风和文化建设

特定民航生产经营单位应当立足本单位安全实际，建立并完善安全作风和文化建设长效机制。

第二十一条 安全交流

特定民航生产经营单位应当建立并保持一个正式的安全交流措施，从而：

（一）确保从业人员对安全管理体系的了解达到与其职位相称的程度。

（二）传达关键的安全信息。

（三）解释采取特定行动来改善安全的原因。

（四）解释推行或修改安全程序的原因。

第三章 安全监督管理

第二十二条 【安全监督管理体制】

民航行政机关应当与其他负有安全生产监督管理职责的部门或地方人民政府加强安全生产工作协调。民航局、民航地区管理局分别在国务院和地方人民政府支持、协调和督促下依法履行安全监督管理职责，民航局作为国务院安全生产委员会成员单位，接受国务院安全生产工作考核，各地区管理局在各省的派出机构作为所在省级政府安全生产委员会成员单位，接受各省级政府安全生产工作考核。

第二十三条 【航空安全方案的内容】

民航行政机关应当按照职责分工推动实施中国民航航空安全方案，规范民用航空安全监督管理工作，督促、指导民航生产经营单位加强安全管理体系建设，推进行业安全治理体系和治理能力现代化，持续提升民用航空整体安全水平。该方案应包括国家安全政策、目标和资源，国家安全风险管理，国家安全保证，国家安全促进等内容。

第二十四条 【行业安全绩效】

民航局制定年度安全目标，建立行业安全绩效指标体系，用于衡量并监测行业安全绩效以及为实现安全目标所取得的进展。

第二十五条 【合格的技术人员】

民航局应对承担中国民航航空安全方案职能分工的各类人员制定基于能力的培训方案，包括培训需求分析和初训、复训计划，提供相应的安全管理培训，并保存培训记录。

第二十六条 【技术指导、工具及提供重要的安全信息】

民航行政机关应向技术人员提供适当的设施、全面和最新的技术指导材料和程序、重要的安全信息、工具和设备，使其能够按照既定程序，以一种标准化的方式有效地履行其安全监督职能，并向航空业提供执行相关规章的技术指导。

第二十七条 【颁发执照、合格审定、授权和批准】

民航行政机关应执行成文的流程和程序，以确保民航生产经营单位及从业人员只有在符合既定要求之后，方可获准行使执照、许可证、授权或批准所赋予的进行相关航空活动的权利。

第二十八条 【监察义务】

民航行政机关应当实施成文的监察流程，不断地明确细化检查、审计和监测计划和内容，确保航空执照、许可证、授权和批准的持有人及局方委任代表持续符合既定要求。

第二十九条 【安全监管方式】

民航安全监督管理工作应当坚持系统观念，推动安全监督管理模式创新，将安全评估、安全审计与日常安全监管有机结合，根据各业务领域特点实施差异化精准监管，并通过对审核标准、审核机构、审核培训机构等实施监督管理，推动民航生产经营单位定期实施安全管理体系外审和内审。

第三十条 【民航生产经营单位安全管理体系监督】

民航行政机关对民航生产经营单位安全管理体系或者等效的安全管理体系进行持续监督，以确保其运行的有效性。

第三十一条 【安全数据和安全信息收集、分析和利用】

民航局应当制定安全情报开发战略，建立安全数据收集和处理系统，实现安全数据和安全信息收集、储存、整合、处理和分析功能。民航局和地区管理局建立民用航空安全数据和安全信息收集、分析和利用机制，各监管局按照规定的流程分专业收集、分析安全数据，针对辖区发现的安全问题，每月对相关危险源及其风险进行审查，确定重点风险领域，明确阶段性安全监管重点。民航行政机关应当建立健全民用航空安全信息保护制度。

第三十二条 【解决安全问题】

民航行政机关应当使用成文的流程，通过安全数据和安全信息的收集分析、事故和征候调查等途径识别行业安全问题，采取适当措施（包括强制措施）及时解决已查明的安全问题。在此过程中，应在系统中对民航生产经营单位和从业人员为解决问题所采取的行动和进展进行监测和记录。

第三十三条 【安全生产宣传教育】

民航行政机关应当加强安全生产的法律、法规、规章、规范性文件和安全生产知识的宣传，积极推动民航安全作风和文化建设。

第三十四条 【安全生产科学技术研究】

民航行政机关鼓励和支持安全生产科学技术研究，推广应用先进的安全生产技术、管理经验，提高安全生产水平。

第三十五条 【安全生产举报制度】

民航行政机关建立安全生产举报制度，公开网站、电话或者电子邮件等举报方式，对举报的事件信息、安全隐患和安全生产违法行为依法等组织核实、调查和处理，并对举报人信息予以保密，保护举报人合法权益。举报事项经核查属实的，按照有关规定对举报人给予奖励。

第三十六条 【违法失信】

民航局设立全国统一的信用记录，全面记录相对人的信用信息，并按照有关规定进行公示。民航行政机关依法使用民航行业信用信息实施信用管理、联合惩戒。

第三十七条 【安全主体责任追究手段】

民航行政机关依法综合运用行政强制、行政处罚、行政许可、行政约见、经济调控、纪律惩戒、信用管理和社会监督等多种手段促进民航生产经营单位落实安全生产主体责任，加强行业风险防范化解和安全隐

患排查治理，预防事故发生。

第三十八条 【监管责任追究】

民航局应当建立民航行政机关安全监管责任追究制度，明确责任追究原则、启动条件、追责主体、调查程序、处理手段、减免责情形、申诉和纠正等内容。

第三十九条 【表彰和奖励】

民航行政机关对保证飞行安全、空防安全、地面安全以及在突发事件处置、应急救援等方面有突出贡献的各类集体和个人，按照有关规定给予表彰和奖励。

第四章 法律责任

第四十条 【基本原则】

民航生产经营单位及其相关责任人违反本规章规定的行为，法律、行政法规已规定法律责任的，从其规定。

第四十一条 【民航行政机关及其工作人员】

民航行政机关及其工作人员违反本规章规定滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为的，依法给予处分；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

民航行政机关工作人员的安全生产责任追究，应当根据岗位职责，综合考量履职情况、报告情况、主观过错、产生后果等因素，确定相关责任。

第四十二条 【全员安全生产责任制、建立安全管理体系或等效机制、设置安全管理部门或配置安全管理人员】

民航生产经营单位有下列行为之一的，民航行政机关对存在重大事故隐患的民航生产经营单位作出停产停业、停止施工、停止使用相关设施或者设备的决定，民航生产经营单位应当依法执行，及时消除安全隐

患。民航生产经营单位未采取措施消除安全隐患的，民航行政机关依据《安全生产法》第一百零二条责令立即消除或者限期消除，处五万元以下的罚款；生产经营单位拒不执行的，责令停产停业整顿，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五万元以上十万元以下的罚款；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任：

（一）违反本规定第四条，未按照要求建立全员安全生产责任制的；

（二）违反本规定第四条，未按照要求建立并运行安全管理体系或者等效的安全管理机制的；

（三）违反本规定第四条，未按照规定设置安全生产管理机构或者配备足够安全生产管理人员的。

第四十三条 【双重预防机制】

民航生产经营单位违反本规定第四条，未按照规定构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制的，民航行政机关依据《安全生产法》第一百零一条责令限期改正，处十万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿，并处十万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款。

第四十四条 【安全绩效】

特定民航生产经营单位有下列行为之一的，由民航行政机关责令其限期改正；逾期未改正的，给予警告，并处一万元以上三万元以下的罚款。

（一）违反本规定第十六条，未按规定开展安全绩效管理工作的；

（二）违反本规定第十九条，未按规定制定安全培训大纲的。

第五章 附则

第四十五条 【定义】

本规定涉及相关定义如下：

（一）民航生产经营单位，是指在中华人民共和国境内依法设立的与民用航空器安全运行有关或者直接支持其安全运行的单位，包括从事民用航空活动的独立法人单位以及其他组织。

（二）安全，与航空器的运行有关或直接支持航空器运行的航空活动的风险，被降低并控制在可接受水平的状态。

（三）责任，包含两层含义，一是指应当履行的职责和义务，二是指未履行或未正确履行职责和义务时应当承担的不利后果。

（四）全员安全生产责任制，指民航生产经营单位通过定岗位、定人员、定安全责任，加强教育培训、强化管理考核和严格奖惩等方式，建立起的安全生产工作“层层负责、人人有责、各负其责”的责任制度和工作体系。

（五）安全管理体系，是指管理安全的系统做法，包括必要的组织机构、责任、政策和程序。

（六）安全目标，是指对理想的安全结果的陈述。

（七）危险源，是指可能导致民用航空器事故（以下简称“事故”）、民用航空器征候（以下简称“征候”）以及一般事件等后果的条件或者物体。

（八）安全风险，是指危险源后果或结果的可能性和严重程度。根据容忍度不同，分为可接受、缓解后可接受、不可接受三级。

（九）安全隐患，是指民航生产经营单位违反法律、法规、规章、标准、规程和安全管理规定，或者因风险控制措施失效或弱化可能导致事故、征候及一般事件等后果的人的不安全行为、物的危险状态和管理上的缺陷。

（十）安全信息，是指用于安全管理的目的，在特定情况下处理、组织或分析的安全数据。

（十一）航空安全方案，是旨在积极主动管理安全的一套完整的法律、规章、政策、目标、流程和活动。

（十二）技术人员，是指为国家或代表国家履行安全职能的人员。

（十三）安全绩效，是指通过安全绩效指标评估国家或民航生产经营单位对安全的可衡量影响，必要时辅以定性手段。

（十四）安全绩效指标，是指用于衡量和监测国家或民航生产经营单位实现安全目标进展的度量或定量手段。

（十五）安全数据，是指从各种航空相关来源收集到的、用于维护或促进安全的一整套事实或安全数值。

（十六）安全监督，是指国家为确保从事航空活动的个人和组织遵守与安全有关的国家法律和法规而履行的职能。

（十七）监察，是指国家通过检查和审计主动核实航空执照、许可证、授权或批准文件持有人是否继续满足国家规定的胜任能力及安全水平的既定要求和职能所开展的各种国家活动。

第四十六条 【施行日期】

本规定自 2024 年 XX 月 XX 日起施行。2018 年 3 月 13 日发布施行的《民用航空安全管理规定》同时废止。