

民航安全文化建设管理办法

(征求意见稿)

第一章 总则

第一条 【制定目的】为深入贯彻落实习近平总书记关于安全生产的重要论述和对民航安全工作的系列重要指示批示，贯彻落实党中央、国务院关于安全生产和安全文化建设的若干重大决策部署，进一步规范民航行业安全文化建设工作，构建长效工作机制，筑牢安全发展根基，依据《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》《国务院安委会办公室关于大力推进安全生产文化建设的指导意见》《民用航空安全管理规定》(CCAR398)以及国际民航公约附件19《安全管理》、国际民航组织9859文件《安全管理手册》等政策要求、规章规定和国际标准，制定本办法。

第二条 【适用范围】本办法适用于在中国境内成立的从事民航生产经营活动的单位(含航空公司、机场、空管、维修单位、航校、通航企业)，以及民航行政部门开展安全文化建设的管理和监督工作。

第三条 【工作原则】安全文化建设坚持党的领导、生命至上，知行合一、重在实践，系统推进、持之以恒，守正创新、开放包容的原则。

第四条 【术语定义】本办法所指的安全文化，是指民航行业在民用航空安全实践活动中逐渐形成、占主导地位并为绝大多数安全从业者所接受的，对待民航安全的观念、态度、价值取向和行为方式的总称。民航安全观念文化和行为文化是民航安全文化的基本内涵，也是基本形态。

第五条 【基本内涵】新时代民航安全文化的基本内涵，是指以习近平总书记关于安全生产重要论述、对民航安全工作系列重要指示批示以及总体国家安全观为指导，以社会主义核心价值观为引领，以新中国民航优秀传统安全文化为源头，以中国民航英雄机组精神、劳模精神、劳动精神和工匠精神等为基础，以国际民航先进安全文化为借鉴，以生命至上、安全第一、遵章履责、崇严求实为主要价值理念，以忧患文化、责任文化、法治文化、诚信文化、协同文化、报告文化、公正文化、精益文化、严管厚爱文化、求真务实文化为主要价值体系，以提升行业从业人员安全素养，促进民航安全治理体系和治理能力现代化，构建更高水平航空安全，推动民航高质量发展为目标，充分体现新时代民航安全工作实践特征的行业文化。

第二章 管理职责

第六条 【行政机关职责】民航局统一指导和监督行业民航安全文化建设和管理工作，各地区管理局负责指导和监督本辖区安全文化建设和管理工作。

第七条 【生产经营单位职责】民航生产经营单位要建立健全单位统一领导、安全管理部门主导实施、相关部门分工负责、全体从业人员积极参与的安全文化建设工作机制。各级安全委员会办公室加强统筹协调，综合安全管理部门具体负责日常工作。

第三章 任务管理

第八条 【贯彻总体国家安全观】坚决贯彻总体国家安全观，深刻把握总体国家安全观的基本要求和核心要义，结合民航安全实际融入安全文化建设，加强总体规划和统筹协调，把维护国家安全贯穿民航安全文化建设的各方面全过程。

第九条 【树牢安全发展理念】牢固树立安全发展理念，坚持人民至上、生命至上，坚持安全第一、预防为主，坚持“安全是发展的前提，发展是安全的保障”，正确处理安全与发展、安全与效益、安全与正常、安全与服务的关系，构建更高水平航空安全，确保高水平安全与高质量发展良性互动、动态平衡。

第十条 【建设忧患文化】建设忧患文化，始终对安全风险保持清醒头脑和高度警惕。坚持居安思危、未雨绸缪，防微杜渐、抓早抓小，凡事做最充分的准备，朝好的方向努力，争取最好的结果，牢牢把握风险防范主动权。强化底线思维，提高风险意识，及时发现和处置苗头性、倾向性问题，防范各类“黑天鹅”“灰犀牛”事件发生，推动安全治理模

式向事前预防转型。突出问题导向，完善安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，把工作基点放在防范化解各类重大风险上。

第十一条 【建设责任文化】建设责任文化，增强做好安全工作的强烈责任感。健全完善“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”“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”的责任体系，认真落实民航安全生产的主体责任、领导责任、岗位责任、监管责任，健全全员安全生产责任制。坚持在安全管理中科学明责、认真履责、严肃问责，反对形式主义、官僚主义。建立安全激励机制和容错纠错机制，处理好尽职与免责的关系，实现明责、履责、考责相贯通。

第十二条 【建设法治文化】建设法治文化，提升安全工作法治水平。持续开展教育培训，强化对法律法规、规章标准的尊崇，将依法依规开展安全工作固化为行业的基本共识和思想自觉。建立健全科学规范、系统完备的安全工作制度、程序、标准和手册体系，将规章程序意识和遵章守纪作风贯穿到日常安全生产全过程，确保安全管理和生产运行的规章符合性。

第十三条 【建设诚信文化】建设诚信文化，提高行业安全管理自律度。严格落实国务院和民航局有关信用管理制度，依法合规使用行业信用信息，褒扬诚信、惩戒失信，充分发挥信用对民航安全发展的促进作用。深入开展形式多样

的安全诚信教育，增强诚信理念、规则意识和契约精神，推动诚实守信成为从业人员的价值追求和行动自觉，营造“守信光荣、失信可耻”“诚信做人、诚信做事”的良好诚信文化氛围。

第十四条 【建设协同文化】建设协同文化，强化生产组织和安全管理的系统性。科学统筹安全与发展、安全与效益，防止超安全保障能力发展、超安全裕度运行。加强安全管理体系建设，持续优化各项安全政策、机制和措施，做到全局和局部相配套、治本和治标相结合、渐进和突破相衔接，更好发挥“人机环管”等关键领域的整体效能。激发全员参与的积极性，建设人人尽责、人人享有的安全共同体，形成主动协作、责任共担、风险共治的文化氛围。

第十五条 【建设报告文化】建设报告文化，提升安全管理信息化程度和决策科学性。认真落实安全信息管理制度，强化信息平台建设，完善及时收集、深入分析和充分利用的信息处理机制，提升信息管理水平。研究探索“人工智能+安全信息管理”模式，加强对安全报告信息的深度挖掘和有效应用，实现各类安全信息的广泛共享。健全安全信息强制报告、自愿报告、信息共享、安全举报等制度及奖励办法，鼓励从业人员及时报告安全风险隐患，防止迟报漏报，严惩瞒报谎报。

第十六条 【建设公正文化】建设公正文化，切实保护和激发干部员工的积极性创造性。建立清晰明确的行为规范

和操作规程，通过宣传让员工清楚安全运行和管理中可接受与不可接受的行为。建立科学的奖惩机制和标准，依规确定事件等级，公正判定事件性质，准确界定事件原因，科学区别故意、无意、习惯、过失等不同性质行为并区别处理，避免以罚代管、一罚了之。保护安全信息主动报告的积极性，落实好自愿、保密和非处罚（减免责）原则，保障报告的组织和个人得到公平公正对待。

第十七条 【建设精益文化】建设精益文化，不断提升安全管理效能和设施设备适航性。大力弘扬劳模精神、劳动精神、工匠精神，引导员工干一行、爱一行、钻一行，树立终身学习理念，敢于对标世界一流，勇于突破技术瓶颈，做到执着专注、精益求精、一丝不苟、追求卓越。依托安全班组建设，开展名师带徒、技能研修、岗位练兵、技能竞赛、技术交流等活动，鼓励改进工作程序、操作流程和工艺设备，持续提升人员技术水平和设施设备适航性，形成追求极致、勇于突破、精益求精的浓厚氛围。

第十八条 【建设严管厚爱文化】建设严管厚爱文化，做到约束与激励兼顾。坚持“严是爱、松是害”，做到严字当头、从严管理，做到严在责任落实、严在规章执行、严在生产组织、严在监督检查。对发生责任原因重大不安全事件的，严肃追责问责。加强员工关心关爱，因地制宜、分类施策做好思想政治工作，既加强正面引导，注重思想上解惑、精神上解忧、心理上解压，也注重解决员工的实际问题。健

全心理服务机制，引领员工养成理性平和、积极向上的心态，切实维护好队伍稳定。

第十九条 【建设求真务实文化】建设求真务实文化，坚决反对形式主义、官僚主义等不良作风。善于调查研究，突出问题导向和目标导向，把安全问题和薄弱环节摸清摸透。善于在安全实践中总结经验、把握规律，用发展的安全理论指导实践，避免经验主义，防止僵化保守。把“实”作为安全工作底色，以实事求是的态度谋实招、严谨务实的方法干实事、实实在在的措施求实效。牢固树立大抓基层、强基固本的鲜明导向，持续推进基层、基础和基本功建设，不断夯实安全基础。

第四章 方法管理

第二十条 【宣传教育】民航生产经营单位应及时跟进、持续深入、联系实际学习习近平总书记关于安全生产的重要论述和对民航安全工作的重要指示批示，开展形式多样的宣传、教育和培训，以科学理论武装头脑，确保思想上政治上行动上同党中央保持高度一致。把安全文化有机融入到民航安全主题、形势、政策、警示、成就和典型等主题宣传教育，融入“安全生产月”“安康杯”等主题活动，纳入民航文化价值体系总体规划，融入于基础教育、职业教育和安全专题培训，充分利用传统和新兴媒体，拓展宣教渠道，丰富宣教形式，扩大宣教覆盖面。

第二十一条 【示范引领】民航生产经营单位各级领导干部和管理者带头学习、率先垂范，当好积极安全文化的宣传者、倡导者，做好示范、树好榜样。把安全文化建设成效作为安全先进班组和个人评选条件，讲好典型单位、模范班组和先进个人的安全文化故事和优秀事迹，及时总结提炼可复制可推广的好经验好做法，发挥好示范引领作用。加强交流学习，结合实际主动吸收借鉴国内外和行业内外安全文化建设先进经验与成果，继承发扬民航优秀安全传统文化，推动创新发展。

第二十二条 【实践养成】民航生产经营单位应积极引导安全管理和生产人员将安全文化融入思想涵养、专业素养、实践培养、文化滋养和自我修养，根植安全理念、强化安全意识。把抓基层、打基础、苦练基本功作为安全文化实践养成的重要平台和渠道，推动安全文化进班组、进中队、进院校。把安全文化贯穿依法监管、依规运行、按章操作全过程，推动安全文化日常化、具体化、可感化。在落细落小落实上下功夫，促进安全文化外化、物化、显化，营造日用而不觉的良好安全环境。

第二十三条 【制度规范】民航生产经营单位和行政机关应统筹好安全文化建设与国家民用航空安全方案（SSP）、安全管理体系（SMS）的关系，将安全文化作为 SSP 和 SMS 的重要组成部分一并建设。注重把安全文化主要价值理念融入制度体系，以良好法治环境保障建设成效。建立安全文化

评估机制，适时评估安全文化成熟度。把安全文化与安全作风建设一体谋划、同步推进，以积极的安全文化塑造和培育从业人员正确的工作态度和优良的行为习惯。持续开展基础性理论研究，科学把握民航安全文化的内涵特征、生成机制、变化规律和运行逻辑，在实践中推动创新性发展。

第二十四条 【政策支撑】民航生产经营单位应坚持以安全发展理念指引中长期规划和重大政策制定，做到经济效益与安全等社会效益有机统一，努力实现高质量发展和高水平安全良性互动。统筹好整体安全与局部安全，对标行业安全文化价值理念和主要任务，构建具有本单位本领域特征的安全文化体系。将安全文化深度融入企业文化建设，作为必要组成部分和重要任务一并规划、同步推进，防止相互割裂。建立政策评估和纠偏机制，防止出现发展理念、政策措施与安全发展理念相悖离等问题。

第五章 评估管理

第二十五条 【评估机制】为准确把握安全文化成熟度，民航生产经营单位应及时采取针对性改进措施，提升安全文化建设水平和实际成效，应开展安全文化评估。应坚持客观性、专业性和保密性的基本原则，参考《民航安全文化评估机制指南（试行）》，建立符合自身实际的安全文化评估机制并组织实施。

第二十六条 【评估实施】民航生产经营单位安全文化评估机制应包含评估责任、评估要素、评估实施和评估结果利用等内容，明确评估目标、维度、对象、指标、方法以及结果反馈，准确评估阶段性安全文化建设的总体情况、取得成效、创新做法以及薄弱环节，提出加强和改进安全文化建设的有关方案，并认真组织实施。如评估过程中发现安全隐患，应及时纳入双重预防机制进行整治。

第六章 组织保障

第二十七条 【组织领导】民航生产经营单位应把安全文化建设摆到重要位置，加强统筹协调、组织实施、督促落实，及时研究解决建设中的重要问题。建立安全文化建设支持政策，加大投入力度，确保建设效能。民航局有关部门应加强对行业安全文化建设工作的引领和指导，并根据有关规章制度规定将安全文化建设等纳入日常监管。

第二十八条 【健全机制】民航生产经营单位应注重发挥安全、宣传、教育、工会、共青团等部门合力，齐抓共管、统筹推进安全文化建设。安全管理和生产运行领域中的基层党组织和一线党员，应在安全文化培育和践行中发挥战斗堡垒作用和先锋模范作用，带头继承和弘扬积极向上的安全文化。

第七章 附则

第二十九条 【解释权限】 本办法由民航局航空安全办公室负责解释。

第三十条 【试行时间】 本办法自 2026 年 X 月 X 日起施行。

《民航安全文化管理办法》制定说明

一、制定的必要性

为贯彻落实习近平总书记关于安全生产的重要论述、国务院安委会政策要求以及国际民航公约要求、国际民航组织标准等，民航局于2023年4月印发了《关于加强新时代民航安全文化建设的意见》，首次对行业加强安全文化建设提出全面性、系统性指导意见，很好促进了新形势下行业安全文化建设工作。

结合近两年来的行业安全文化建设实际，同时衔接好正在修订的《民用航空安全管理规定》(CCAR398)，以及符合即将生效的国际民航公约19有关规定，有必要在《关于加强新时代民航安全文化建设的意见》基础上，吸收采纳行业的有效做法和最佳实践，制定《民航安全文化管理办法》，作为CCAR398的规范性文件，更好规范和促进行业安全文化建设，更好支撑和保障国家民用航空安全方案（SSP）和安全管理体系（SMS）建设的有效性，不断提升人的整体安全意识和素养。

二、制定的依据

安全文化建设旨在树立从业人员的安全思想，树牢安全发展理念，强化风险意识和底线思维，培育强烈的安全责任心、积极向上的安全工作态度和优良的工作作风。近年来，

党中央、国务院和国际民航组织等就有关方面多次作出部署、提出要求，这也是民航安全文化建设的遵循和指南。主要依据如下：

（一）习近平总书记 2018 年接见“中国民航英雄机组”时作出重要指示：“危急关头表现出来的沉着冷静和勇敢精神，来自你们平时养成的强烈责任意识、严谨工作作风、精湛专业技能。。。。要牢固树立以人民为中心的思想，正确处理安全与发展、安全与效益的关系，始终把安全作为头等大事来抓。要加大隐患排查和整治力度，完善风险防控体系，健全监管工作机制，加强队伍作风和能力建设，切实把安全责任落实到岗位、落实到人头，确保民航安全运行平稳可控。”

（二）习近平 2019 年 11 月 29 日在十九届中央政治局第十九次集体学习时的讲话指出：要完善公民安全教育体系，推动安全宣传进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭，加强公益宣传，普及安全知识，培育安全文化。

（三）《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》（2016 年 12 月）：（三十）健全安全宣传教育体系。推进安全文化建设，加强警示教育，强化全民安全意识和法治意识。”

（四）《安全生产法》四十四条：“生产经营单位应当关注从业人员的身体、心理状况和行为习惯，加强对从业人员的心理疏导、精神慰藉，严格落实岗位安全生产责任，防范

从业人员行为异常导致事故发生。”

(五)《国务院安委会办公室关于大力推进安全生产文化建设的指导意见》(安委办〔2012〕34号),是全国各行业深入推进安全文化建设的专题性指导文件,要求“各地区、各有关部门和单位要自觉地把安全文化建设纳入社会主义文化建设总体布局,准确把握经济社会发展对安全生产工作的新要求,准确把握推动安全文化事业繁荣发展的新任务,准确把握广大人民群众对安全文化需要的新期待,紧密结合安全生产工作实际,抓住机遇,乘势而上,不断把安全文化建设推向深入。”(十四)要求“大力推进企业安全文化建设。积极开展企业安全文化建设培训,加强基层班组安全文化建设,提高一线职工自觉抵制“三违”行为和应急处置的能力。”

(六)《“十四五”国家安全生产规划》(安委〔2022〕7号)“九、国家社会共治安全格局。(一)提高全民安全素质。鼓励安全文化作品创作,丰富安全生产宣传产品,创新安全文化服务方式和手段……加快推进企业安全文化建设。”

(七)国务院安委会《安全生产治本攻坚三年行动方案(2024-2026年)》总方案中“深化安全文化示范创建”,以及子方案(民航系统)中大力开展民航安全文化建设、细化制度建设等要求。

(八)国际民航公约附件19《安全管理》:第三章(SSP)国家的安全管理职责中,3.2.3.3:各国应该制定可反映其安

全承诺的安全政策和安全目标，并为在航空界推广积极安全文化提供便利；3.5.1：国家应建立促进安全的手段，以实现其安全目标，并在国家航空组织、整个航空界以及影响航空安全的其他利益相关者中发展积极的安全文化；第五章各国必须采取必要措施，包括推广积极的安全文化，以鼓励通过5.1.2和5.1.3述及的制度进行安全报告。

（九）安全管理体系（SMS）的框架中，1.1.1 服务提供者必须根据国际与国家要求界定其安全政策。安全政策必须： a) 反映机构对安全的承诺，包括促进积极的安全文化。。。。。

（十）《民用航空安全管理规定》（CCAR398）：第五条民航生产经营单位应当开展从业人员安全作风和安全文化建设，提升安全生产水平；第十四条安全政策应当至少包括“对安全的承诺，培育和践行积极的安全文化”；第三十一条民航行政机关应当加强安全生产的法律、法规、规章和安全生产知识的宣传，积极推动民航安全作风和安全文化建设。