

民航行业标准
《民航安全管理体系要求》
(征求意见稿)

编制说明

《民航安全管理体系要求》编制工作组
2026年2月

一、工作简况

（一）任务来源

《民航安全管理体系要求》为 2023 年标准计划内项目，标准编制周期为 12 个月。由民航局航安办提出，牵头起草单位为中国民航大学安全质量研究所。

（二）主要起草单位和编制组成员

主要起草单位：中国民航大学、中国民航科学技术研究院、南京航空航天大学等。

编制组成员：王永刚、陈艳秋、王海玥、王华伟、刁琳等。

（三）标准制定的背景、目的和意义

2006 年起，国际民用航空组织（以下简称 ICAO）在附件 6《航空器的运行》（以下简称附件 6）、附件 11《空中交通服务》（以下简称附件 11）和附件 14《机场》（以下简称附件 14）中提出对各缔约国航空运营人、空中交通服务和机场等服务提供者建立安全管理体系的要求，后续逐步扩大到附件 1《人员执照的颁发》、附件 8《航空器适航》和附件 13《航空器事故和事故征候调查》的训练机构、适航、事故调查等相关领域。2013 年 ICAO 将上述附件中与安全管理体系相关的要求汇集起来，形成了附件 19《安全管理》（以下简称附件 19），并于 2016 年和 2025 年对其相关要求进行了修订和完善。民航建立健全安全管理体系既是附件 19 对缔约国的强制性要求，也是 ICAO 普遍安全监督审计（以下简称 USOAP）在安全管理领域的重点审查内容。

根据民航规章要求需建立安全管理体系的民航生产经营单位被称为“特定民航生产经营单位”，这些单位的安全生产工作具有高复杂性、跨组织接口密集等特征，安全风险点多面广，建立并有效运行民航安全管理体系，是推动其安全生产标准化建设的重要内容。与此同时，民航安全管理体系具有显著的行业特征，需要同时满足 ICAO 相关附件要求及国内安全生产法律法规，这些要求在映射到目前通用的国家标准时通常以原则性、框架性条款呈现，难以直接解决民航安全管理体系与国际接轨、对标和可操作性等现实需求，有必要形成面向民航运行与行业监管特点的统一标准。

国务院安委会办公室和民航局印发的《民航系统安全生产治本攻坚三年行动方案（2024-2026）》也将制定民航安全管理体系行业标准作为主要任务，目的在于：将《中华人民共和国安全生产法》（以下简称《安全生产法》）关于民航安全风险分级管控和隐患排查治理、全员安全生产责任制等要求融入附件 19 关于民航安全管理体系的要求，建立符合附件 19 的民航安全管理体系标准，明确适用于特定民航生产经营单位的安全管理体系要素框架、关键过程要求、接口管理要求，支撑特定民航生产经营单位建立、保持并持续改进安全管理体系；同时为民航行政机关实施合格审定、行政检查、安全管理体系审核提供一致依据与工具支撑。本行业标准的出台将有利于推进民航安全管理体系标准化，促进大型飞机公共航空运输承运人、运输机场、维修单位和空管单位等不

同类型单位之间的横向沟通与对标交流，提高行业治理效能与政府监管效率。

（四）主要工作过程

1. 组建编制组

2023年7月，成立由中国民用航空局航空安全办公室指导的标准编制组，具体编制工作由中国民航大学承办。工作安排如下：

（1）调研 ICAO 附件 6、11、14、19 等国际相关要求；

（2）进行符合 ICAO 附件 6、11、14、19 等要求的安全管理体系标准方案、结构设计；

（3）将民航安全管理体系结构中融入《安全生产法》、CCAR-398 相关要求设计；

（4）将民航安全管理体系各要素设计及要求编制，民航局航安办进行审查；

（5）编制组集体进行逻辑审查、体系审查，形成安全管理体系要求标准。

（6）在不同类型规模的民航单位调研验证、确认主要技术内容；

（7）编制组召开评审会，根据专家意见进一步修订，形成标准建议稿。

2. 调研

（1）2022年7月对南航、南航货运等单位进行调研，了解 SMS 实施情况及存在的问题；

(2) 2022年8月对空管局、情报中心、气象中心等单位进行调研，了解SMS实施情况及存在的问题；

(3) 2022年11月对首都机场等单位进行调研，了解SMS实施情况及存在的问题；

(4) 2022年12月对成都航空等单位进行调研，了解SMS实施情况及存在的问题。

3. 开题评审

2023年6月20日，中国民航科学技术研究院（以下简称“航科院”）组织召开了标准开题评审会，专家组质询并一致同意开题。

4. 标准起草

2023年7月至2025年9月，开展标准起草工作。

(1) 2023年9月设计完成民航安全管理体系标准方案、结构；

(2) 2023年10-12月再次就民航安全管理体系标准方案、结构对首都机场空管局、情报中心、气象中心、成都航空等单位进行调研，征求意见；

(3) 2024年1-12月进行民航安全管理体系各要素设计及要求编制，完成标准初稿；

(4) 2024年8月在中国民航大学组织了研讨会对民航安全管理体系标准草稿进行调研，征求意见，形成修订稿草案；

(5) 2025年1-8月对民航安全管理体系标准草稿进行修改，结合国内运行需求，项目组对标准草案内容进行了进一步调整与优化，形成标准征求意见稿，尤其对照正在修订的

附件 19 和 CCAR-398 的内容进行调整,以确保与国际标准及我国民航规章保持一致。

5. 中期评审

2025 年 11 月 28 日,航科院组织召开了标准中期评审会,专家组一致同意通过中期评审,专家组逐条审阅并提出意见,建议修改完善后尽快提交征求意见稿。主要意见如下:

(1) 从 SMS 实施角度进行完善。

(2) 与 CCAR398 规章修订的最新要求、各专业 SMS 建设要求保持一致。

(3) 对个别要素增加落实及效果跟踪方面的要求。

4、鉴于目前行业正在制定安全管理部门及人员配备的规范性文件,对于 4.4.3 安全管理人员配备只做原则性要求,不做定量要求。

5、安全隐患的英文翻译 safety hazard 建议进一步斟酌。

编制组按照专家组提出意见的意见,并结合最新附件 19、DOC9859 以及 CCAR398 规章要求,尤其是民航局航安办的意见,对标准征求意见稿中与现行规章衔接的部分内容进行了修改。

6. 形成标准征求意见稿

2025 年 12 月至 2026 年 2 月初,编制组根据中期评审专家意见建议,形成标准征求意见稿。

二、编写原则和主要内容(如技术指标、参数、公式、性能要求、试验方法、试验规则等)的编写论据(包括计算、

测试、统计等数据)，修订标准时应说明主要技术内容修改情况

（一）标准编写原则

本标准以满足 ICAO 附件 19 和我国 CCAR-398 等规章中有关安全管理体系的要求为基本遵循，融合《安全生产法》以及 DOC9859《安全管理手册》等文件中与安全管理体系相关的要求与方法，确保标准的合规性、协调性与可操作性。

（二）标准主要内容

本标准共包括 7 章正文。

第 1、2、3 章，为标准的常规性描述，包括范围、规范性引用文件、术语和定义。

第 4 章，为管理者承诺、安全责任、任命关键安全人员、应急预案的协调、安全管理体系文件的要求，包括对安全政策、安全目标、安全委员会、专职安全生产分管负责人、安全管理部门、安全管理体系手册、系统描述、安全管理体系记录等的要求。

第 5 章，为危险源识别、安全风险评价和控制的要求，包括对启动时机、危险源识别要求、安全风险评价与控制总则、安全风险评价、安全风险控制等的要求。

第 6 章，为安全表现监测、变更管理、安全管理体系持续改进的要求，包括对安全报告、安全检查、安全管理体系审核、事件调查、安全信息综合分析、安全隐患排查治理、安全表现管理、安全管理体系持续改进总则、安全管理体系管理评审等的要求，

第7章，为培训和教育、安全交流的要求。包括对培训和教育总则、培训与教育需求分析、培训与教育大纲、培训与教育的监控与评价等的要求，。

(三) 修订标准新、旧版本主要技术内容改变率说明
本标准为新编制标准。

三、是否涉及专利，涉及专利的，说明专利名称、编号及相关信息

本标准不涉及专利。

四、主要试验或验证的分析、综述报告、技术论证、预期的经济效益和社会效益

(一) 主要试验或验证的分析、综述报告、技术论证

本标准和管理标准，不涉及试验或验证。该标准是基于民航安全管理体系近20年的建设、实施及审核的实践经验进行编制的。

(二) 预期的经济效益

统一的安全管理体系要求将推动民航安全管理体系标准化，降低大型飞机公共航空运输承运人、运输机场、维修单位和空管单位等特定民航生产经营单位的安全管理体系在横向沟通与对标交流中的制度转换成本与接口协同成本，提高政府监管的效率，从而节约监管资源与管理成本。

(三) 预期的社会效益

统一的安全管理体系要求将有利于提升不同类型特定民航生产经营单位安全管理体系实施的一致性与有效性，增强

行业横向沟通与对标交流，提高监管一致性和可比性，促进安全管理体系实施效能改进，进一步提升行业整体安全水平。

五、采用国际标准和国外先进标准的程度以及与国际、国外同类标准水平的对比情况

本标准不存在版权问题。本标准跟踪调研了我国民航安全管理体系实施的现状，参考了 ICAO 附件 19 及 DOC9859 《安全管理手册》，兼顾与 ICAO 相关建议的协调一致，并满足我国民航法规和运行需求，具有先进性和适用性。

六、与有关的现行法律、行政法规、民航规章和国家标准、行业标准的关系

本标准与国内现行法律、法规和国家标准、行业标准相一致，无冲突。

七、重大不同意见的处理和依据

无。

八、贯彻标准的要求和措施建议（包括组织措施、技术措施、过渡办法等）

建议本标准发布实施后，在中国民航全行业内进行下发，并在本标准发布实施后，行业标准化管理部门及时组织本标准宣贯，强化标准内容对各领域 SMS 建设和运行的指导。

九、废止现行有关标准的建议

无。

十、重要内容的解释和其他应说明的事项

无。