



# 咨询通告

中国民用航空局

---

文 号：民航规〔2023〕51号

编 号：AC-398-05

下发日期：2023年12月15日

## 关于落实民航安全责任的管 理办法

---

# 目 录

1 总则 .....	1
1.1 目的 .....	1
1.2 适用范围 .....	1
1.3 定义和缩略语 .....	1
1.4 基本原则 .....	2
2 主体责任 .....	2
2.1 民航生产经营单位的安全主体责任 .....	2
2.2 推动以全员安全生产责任制落实安全主体责任 .....	7
3 监管责任 .....	11
3.1 民航行政机关安全监管责任 .....	11
3.2 推动以安全监管责任清单落实安全监管责任 .....	13
4 领导责任 .....	13
4.1 民航生产经营单位的安全领导责任 .....	13
4.2 民航行政机关的安全领导责任 .....	14
5 岗位责任 .....	14
5.1 民航生产经营单位职工的安全岗位责任 .....	14
5.2 民航行政机关工作人员的安全岗位责任 .....	15
6 安全责任追究 .....	16
6.1 基本原则 .....	16
6.2 责任追究方法 .....	16

6.3 注意事项 .....	18
7 生效与废止 .....	19
附件 1 民航生产经营单位在机场同一作业区域的管理要求 .....	20
附件 2 影响民航安全的承包、承租单位的管理要求 .....	22
附件 3 民航生产经营单位安全管理体系接口样例 .....	25
附件 4 民航生产经营单位安全责任清单样例 .....	26
1. 单位主要负责人的安全责任 .....	26
2. 单位党委（党组）主要负责人的安全责任 .....	27
3. 专职安全生产分管负责人的安全责任 .....	28
4. 单位分管生产运行或者其他业务负责人的安全责任 .....	29
5. 安全管理部门的安全责任 .....	30
6. 生产运行部门的安全责任 .....	31
7. 业务职能和保障部门的安全责任 .....	32
8. 工会的安全责任 .....	33
附件 5 民航生产经营单位内部安全责任考核标准样例 .....	34
附件 6 民航地区管理局安全生产权责清单样例 .....	37
附件 7 综合考量追责尺度的指南 .....	40
附件 8 安全责任追究思维导图样例 .....	43

## 1 总则

### 1.1 目的

为指导民航安全管理体系建设，推动民航安全生产领域“四个责任”落实，根据《中华人民共和国民用航空法》《中华人民共和国安全生产法》《生产安全事故报告和调查处理条例》《生产安全事故应急条例》《民用机场管理条例》及国务院相关文件，并参考《应急管理行政裁量权基准暂行规定》制定本管理办法。

### 1.2 适用范围

本办法适用于中华人民共和国境内依法设立从事民用航空生产经营活动的单位（以下统称民航生产经营单位）、民航行政机关的民航安全体系建设和实施。

注：民航生产经营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。根据《最高人民法院关于适用若干问题的意见》，“其他组织”是指合法成立、有一定的组织机构和财产，但又不具备法人资格的组织，包括法人依法设立并领取营业执照的分支机构。

### 1.3 定义和缩略语

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。

注：本办法前五章所述“责任”主要指代前者，第六章介绍后者的基本逻辑。

民航安全责任：是指民航安全工作中应当履行的职责和义

务，包括民航生产经营单位的主体责任、民航行政机关的监管责任、单位负责人的领导责任和职工的岗位责任四个责任。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”的责任制度和体系。

#### 1.4 基本原则

“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”是落实安全责任的基本原则和根本保障。聚焦主责主业，履行好“四个责任”，是落实安全责任的主线。树立“严”的导向，强化责任追究，是落实安全责任的必要手段。

## 2 主体责任

### 2.1 民航生产经营单位的安全主体责任

2.1.1 民航生产经营单位的安全主体责任包括但不限于：守法合规、安全投入、健全责任制、应急管理、事故预防、安全检查、信息管理、事件调查、教育培训，以及接口管理 10 个方面责任。

注 1：相关内容主要来源于《安全生产法》、国际民航组织附件 19 及国内相关规章规定。

注 2：民航生产经营单位内部管理中也会设定“监管责任”，作为履行其主体责任的一部分。通常用以描述内部安全管理部门

对其他部门，或母公司对其独资或控股的子公司的监督管理责任。如《中央企业安全生产监督管理暂行办法》（国务院国有资产监督管理委员会令 第 21 号）第十一条所述情形。

#### （1）守法合规责任

遵守并符合安全生产及民航有关的法律、法规等要求，建立健全本单位安全生产规章制度和操作规程，开展本单位法定自查工作。

#### （2）安全投入责任

具备安全生产条件所必需的资金、物资、技术、人员投入，安排用于配备劳动防护用品、进行安全生产教育和培训的经费，满足法律、法规、规章和国家标准或者行业标准等规定的安全生产条件，设置所需的安全管理部门，配备专兼职安全管理人员。

#### （3）健全责任制责任

建立健全并落实本单位全员安全生产责任制，明确各岗位的责任人员、责任范围和考核标准等内容；建立相应的机制，加强对全员安全生产责任制落实情况的监督考核，保证全员安全生产责任制的落实；开展本单位安全责任追究。

#### （4）应急管理责任

建立应急管理体系，制定针对性的、与相关方有效衔接的应急预案，定期组织演练；建立应急救援和应急值守机制，按法律、行政法规、部门规章等要求配备消防人员和物资，对从业人员进行应急教育和培训。

#### (5) 事故预防责任

构建并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，及时消除安全隐患，有效防范化解安全风险。

#### (6) 安全检查责任

经常性检查本单位安全生产状况；对检查发现的安全问题立即处理；如实记录检查及处理情况。

注：检查发现的安全问题，其处理的路径在民航局发布的《民航安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制管理规定》有明确表述。

#### (7) 信息管理责任

及时、如实报告民用航空器事故（以下简称“事故”）、民用航空器征候（以下简称“征候”）和民用航空器一般事件（以下简称“一般事件”）等安全信息，不得瞒报、谎报或迟报。将本单位重大危险源及有关管控措施、应急措施报所在地地方人民政府应急管理部门和所在地监管局（运行办）备案，并抄报所在地地区管理局；向所在地监管局（运行办）报告本单位重大风险控制情况和重大安全隐患排查治理情况。向职工告知作业场所和工作岗位存在的危险因素、防范措施及事故应急措施，以及安全隐患排查治理情况。

#### (8) 事件调查责任

按规定或授权开展或参与并积极配合事件调查。调查过程，应当查明原因，提出安全建议，防止类似事件再次发生。

### (9) 教育培训责任

制定安全生产教育和培训的大纲和计划，对所有从业人员进行安全生产教育和培训，确保其得到培训并能胜任其安全责任。建立从业人员的安全生产教育和培训档案。积极开展安全作风和文化建设，不断提升从业人员的安全素养和能力。

注 1：教育培训责任包含《安全生产法》规定的“专门的安全生产教育和培训”及《民用航空安全管理规定》规定的“安全管理培训和复训”的内容。

注 2：民航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，严格落实岗位安全责任，防范从业人员行为异常导致事故发生。

### (10) 接口管理责任

识别内外部接口，对内外部接口进行监测和管理，控制与接口有关的安全风险。其中外部接口的管理还应满足以下要求：

i) 在同一作业区域内存在两个以上生产经营单位同时进行生产经营活动，可能危及对方安全的，应当签订安全生产管理协议，明确各自安全生产管理职责、安全风险管控措施和安全隐患治理措施，并指定专职安全管理人员进行安全检查与协调。（样例见附件 1）

ii) 民航生产经营单位不得将生产经营项目、场所、设备发包或者出租给不具备安全生产条件或者相应资质的单位或者个人。生产经营项目、场所发包或者出租给其他单位的，民航生产



经营单位应当与影响本单位民航安全的承包、承租单位签订专门的安全生产管理协议，或者在承包合同、租赁合同中约定各自的安全生产管理职责；民航生产经营单位对承包、承租单位的安全生产工作统一协调、管理，定期进行安全检查，发现安全问题的，应当及时督促整改。（样例见附件 2）

iii) 民航生产经营单位委托其他生产经营单位提供安全生产技术、管理服务的，保证安全生产的责任仍由本单位负责。

注 1：民航生产经营单位应当按照“可能危及对方安全”为必要条件，尽可能精确划分“同一作业区域”，范围不宜过于宽泛。

注 2：承包单位是指按照约定的规范、条款或者条件向民航生产经营单位提供服务的外部单位。承包单位也被称为“外包方”、“外委方”或“代理人”。外包是指对外部单位执行民航生产经营单位的部分职能或者业务做出安排。

注 3：民航生产经营单位与民航安全相关的接口单位可能还包括地方政府、其他相关单位等外部接口，以及民航生产经营单位内部接口。民航生产经营单位应当与接口单位协调，界定接口和相关安全责任等方式，管理和监测影响本单位生产安全的接口。（样例见附件 3）

注 4：依法设立的为安全生产提供技术、管理服务的机构，依照法律、行政法规和执业准则，接受民航生产经营单位的委托为其安全生产工作提供技术、管理服务。民航生产经营单位委托

前款规定的机构提供安全生产技术、管理服务的，保证安全生产的责任仍由本单位负责。

2.1.2 按要求建有 SMS 的民航生产经营单位，其主体责任至少还应包含如下内容：

(1) 建立、实施与本单位的规模、范围及其航空产品或服务的复杂性相适应的 SMS，开展相应的 SMS 审核和管理评审，持续改进本单位 SMS，从而加强安全生产标准化。

(2) 制定、评审并有效地沟通传达本单位的安全政策和安全目标，建立与本单位运行类型、规模和复杂程度相适应的安全绩效指标和安全绩效目标，监测本单位安全绩效，验证安全风险管控的有效性和安全目标的达成情况。

(3) 识别可能影响其航空产品或者服务有关的变化情况，制定行动计划，开展变更管理。

(4) 建立内外部安全沟通渠道和机制，确保从业人员对 SMS 的了解达到与其职位相称的程度。

## 2.2 推动以全员安全生产责任制落实安全主体责任

民航生产经营单位应当将本单位安全主体责任中的各项内容自上而下进行分解，逐步建立健全本单位的全员安全生产责任制。通过落实全员安全生产责任制，最终落实民航生产经营单位的安全主体责任。

### 2.2.1 全员安全生产责任制的建立

(1) 民航生产经营单位的全员安全生产责任制应当明确界定

整个单位安全责任的分工，包括单位主要负责人、单位党委（党组）主要负责人、专职安全生产分管负责人、单位其他负责人（包括单位分管生产运行或者其他业务负责人、以及其他单位层级领导），以及下设安全管理部门、生产运行部门、职能和保障部门、工会等各部门及部门下设岗位的安全责任。（样例见附件4）

（2）民航生产经营单位的全员安全生产责任制应当结合单位类型、规模、性质特点，以及组织架构和内部运行管理模式，依据不同岗位的性质、特点和具体工作内容，覆盖民航生产经营单位所有层级、所有部门和所有岗位。

注：民航生产经营单位的全员安全生产责任制涵盖本单位包括高层领导、中层管理干部、基层管理干部和其他职工等单位上下所有层级和岗位，且相关责任应当以书面形式载明，如编入本单位的安全管理手册、部门工作手册或者岗位说明书等手册或文书之中。

（3）民航生产经营单位应当将法律、法规、规章、规范性文件等各类法律规定中安全相关的法定职责和义务逐级分解到部门、分解到岗位，并纳入本单位的全员安全生产责任制之内。

（4）民航生产经营单位不得为推卸责任而增设管理层级、设置“防火墙”。不同层级的部门和岗位的安全责任应当符合法律、法规、规章和规范性文件等要求，且简明扼要、内容完整、表述清晰、更新及时，避免职责之间的冲突。

注：以《安全生产法》规定主要负责人“建立健全并落实本单位全员安全生产责任制”的职责为例，在确定本单位主要负责人安全责任时，不得变更描述为“组织建立健全并落实本单位全员安全生产责任制”。“建立健全”与“组织建立健全”在责任体系中有所区别，前者更加强调亲力亲为、亲自审批、亲自把关。

(5) 民航生产经营单位内部应当根据实际，围绕安全责任履职情况，建立内容全面、易于理解、操作性强的安全责任考核标准，并根据不同层级、不同部门、不同业务属性（与安全生产的关联程度）而有所区分，促进积极的安全文化。（样例见附件5）

#### 2.2.2 全员安全生产责任制的落实

全员安全生产责任制应当落实到本单位的规章制度、操作规程，以及各层级人员的责任清单和实际工作之中。

注：以主要负责人“组织制定并实施本单位安全生产教育和培训计划”的法定职责为例，该职责不仅应当体现在单位主要负责人的安全责任中，还应当体现在该单位的安全生产教育和培训管理相关的规章制度和工作之中。

#### 2.2.3 全员安全生产责任制的公示

民航生产经营单位应当在适当位置，或者以体现在本单位或者部门的手册等形式，对本单位全员安全生产责任制进行长期公示。公示的内容主要包括：所有层级、部门和岗位的责任人员、安全责任、安全责任考核标准等。

#### 2.2.4 全员安全生产责任制的教育培训

民航生产经营单位应当将全员安全生产责任制教育培训工作纳入年度安全生产教育和培训计划，对所有职工进行全员安全生产责任制教育培训，并将相关教育培训情况等如实记录在安全教育培训档案中。

注：全员安全生产责任制教育培训的主要内容至少包括该岗位应当履行的职责和义务，未履行或未正确履行职责和义务时应当承担的不利后果，并了解与自身履职密切相关的部门或岗位的责任。

#### 2.2.5 全员安全生产责任制的监督考核

民航生产经营单位应当建立全员安全生产责任制落实的监督考核机制，由主要负责人牵头、相关部门人员组成监督考核领导机构，自上而下监督并定期考核本单位全员安全生产责任制的落实情况，并协调处理全员安全生产责任制执行中的问题。主要负责人安全责任的考核由其上级单位实施。

注 1：全员安全生产责任制落实情况的监督考核机制出自《安全生产法》要求，侧重于安全责任的履职考核。

注 2：民航生产经营单位应当成立或指定已有的组织机构作为本单位全员安全生产责任制的监督考核领导机构，该机构可包括安全管理、人力、财务、法务等相关部门。

注 3：民航生产经营单位可将安全责任考核与安全生产奖惩措施挂钩，如对履职较好对航空安全做出贡献的部门或者岗位给予奖励。

### 3 监管责任

#### 3.1 民航行政机关安全监管责任

民航行政机关根据“三定”职责和民航局、民航地区管理局及其民航安全监督管理局（或者运行办）行业管理职责分工履行安全监管责任，包括但不限于：拟定法律、政策标准规划，飞行安全和地面安全监管，空管安全监管，机场安全监管，适航审定监管，空防安全监管，事故调查及突发事件应急处置 7 个方面的安全监管责任。

##### (1) 拟定法律、政策标准规划

起草相关法律法规草案、规章草案、政策和标准。提出民航行业发展战略和中长期规划、与综合运输体系相关的专项规划建议，按规定拟订民航有关规划和年度计划并组织实施和监督检查。

##### (2) 飞行安全和地面安全监管

负责民用航空器运营人、航空人员训练机构、民用航空产品及维修单位的审定和监督检查，负责危险品航空运输监管，负责民用航空器运行符合性评审工作，负责机场飞行程序和运行最低标准监督管理工作，承担民航航空人员资格管理工作，承担民用航空卫生监督管理工作。

##### (3) 空管安全监管

负责空管运行安全、民航通信导航监视、航行情报、航空气象的监督管理，负责民航无线电管理工作，组织协调民用航空器

的搜寻救援工作。

#### (4) 机场安全监管

负责民用机场安全运行的监督管理，民用机场的场址、总体规划、工程设计审批以及机场命名、使用许可管理工作，承担民用机场的环境保护、土地使用、净空保护等有关管理工作，负责民航专业工程质量和安全生产监督管理，承担机场内供油企业安全运行监督管理工作。

#### (5) 适航审定监管

负责民用航空产品及其零部件的适航审定工作，开展民用航空产品及零部件的设计批准、生产批准、适航批准并实施监督检查，开展民用航空油料和民用航空化学产品的适航批准并实施监督检查，开展民用航空器国籍登记工作，发布适航指令。

#### (6) 空防安全监管

负责民航安全保卫的监督管理，承担处置劫机、炸机及其他非法干扰民航事件相关工作，负责民航安全检查、机场公安及消防救援的监督管理。

#### (7) 事故调查及突发事件应急处置

依法组织或参加中国境内发生的民用航空器事件调查；根据我国批准的国际公约的有关规定，参与或组织境外发生的民用航空器事故和征候调查；依法向社会公布事故和严重征候最终调查报告或者调查进展情况；按规定程序督促相关单位落实民用航空器事件调查中制定的安全建议，并做好安全建议的闭环管理工

作；组织协调民航突发事件应急处置。

### 3.2 推动以安全监管责任清单落实安全监管责任

民航各级行政机关应当在对应的县级以上人民政府的组织下，依法编制安全生产权力和责任清单。已在县级以上人民政府组织下制定安全生产权责清单的民航安全监督管理局，应当由其所属民航地区管理局对安全生产权责清单内容合法性、合理性和必要性进行审核确认，并进行公布，接受社会监督。

注：《安全生产法》第十七条规定，县级以上各级人民政府应当组织负有安全生产监督管理职责的部门依法编制安全生产权力和责任清单，公开并接受社会监督。（样例见附件6）

## 4 领导责任

### 4.1 民航生产经营单位的安全领导责任

民航生产经营单位主要负责人是本单位安全生产第一责任人，对本单位的安全生产工作全面负责；党委（党组）主要负责人对党委（党组）职责范围内的安全生产工作全面负责。民航生产经营单位的其他负责人（如各生产经营单位分管运行、分管维修、分管财务等单位层级副职领导）对职责范围内的安全生产工作负责。民航生产经营单位可以设置“专职安全生产分管负责人”，协助主要负责人履行安全生产管理职责。

注1：根据国务院安委会“十五条硬措施”，单位主要负责人通常指生产经营单位法定代表人、实际控制人、实际负责人。单位主要负责人具体职务因民航生产经营单位的法律组织形式不



同，其名称有所不同，对于有限责任公司和股份有限公司，主要负责人通常是公司董事长和总经理；对于非公司制的企业，主要负责人为行政“一把手”。

注 2：董事长和总经理均是单位主要负责人时，其安全责任应当至少包括附件 4 “1. 单位主要负责人的安全责任”中的所有内容，并在职责清单中明确两者的履职分工。

注 3：党政同责是指单位党委书记和行政“一把手”同样对安全生产工作负责，但不表示民航生产经营单位行政“一把手”和党委书记负有同样的责任。

注 4：民航生产经营单位应当在其手册或者安全生产制度中明确本单位担任主要负责人的具体职务，并确保其是生产经营单位开展生产经营活动的主要决策人，拥有本单位包括安全生产事项等生产经营活动的最终决定权。

#### 4.2 民航行政机关的安全领导责任

民航行政机关主要负责人是辖区民航安全监管第一责任人，对本辖区民航安全监管工作负领导责任；党委（党组）主要负责人对党委（党组）职责范围内的安全监管工作负领导责任。民航行政机关其他各级领导对职责范围内的安全监管工作负责。

### 5 岗位责任

#### 5.1 民航生产经营单位职工的安全岗位责任

民航生产经营单位的职工应当依法依规履行安全生产方面的职责和义务，其安全岗位责任包括但不限于：在管理和生产运行

过程中，遵守本单位的安全生产和安全管理制度和操作规程，正确佩戴和使用劳动防护用品，服从管理，配合监管；接受安全生产教育和培训，掌握本职工作所需的安全生产知识，提高安全生产技能，提升安全素养，增强事故预防和应急处理能力；及时、如实报告安全隐患或者其他不安全因素；落实本单位全员安全生产责任制中的规定职责。

注1：《安全生产法》仅规定了上述一般性责任，民航生产经营单位应当在此基础上，结合本单位安全主体责任和工作特点进一步健全职工的安全岗位责任。

注2：民航生产经营单位的各级管理干部不仅承担职责范围内的安全相关责任，也履行作为民航生产经营单位职工的安全岗位责任（如接受安全生产教育和培训），如飞行干部参与飞行时需要履行作为飞行员的安全岗位责任。

## 5.2 民航行政机关工作人员的安全岗位责任

民航行政机关工作人员的安全岗位责任主要包括：监督检查生产经营单位，调阅有关资料，向有关单位和人员了解情况；当场纠正或者要求限期改正监督检查中发现的安全生产违法行为；依法做出行政处罚决定或者提出处罚建议；责令民航生产经营单位立即排除并治理监督检查中发现的安全隐患；依法查封或者扣押监督检查发现的不符合保障安全生产的国家标准或者行业标准的设施、设备、器材，以及违法生产、储存、使用、经营危险物品的作业场所；法律、法规、规章、“三定”规定及规范性文件

规定民航行政机关工作人员应当履行的其他安全岗位责任。

注 1：此条款规定的民航行政机关工作人员安全岗位责任来源于《安全生产法》的要求。除了此条款规定的安全岗位责任之外，民航行政机关工作人员还应当遵守其他法律、法规、规章、规范性文件等法规和上位文件规定民航行政机关工作人员应当履行的责任。例如：《中国民用航空监察员管理规定》规定的“监督检查民用航空活动符合民航法律、行政法规、部门规章、规范性文件等规定的情况，制止违法行为”等职责。

注 2：民航各级行政机关领导干部不仅承担领导工作职责范围内的安全相关责任，如同时从事直接业务工作，也需履行其业务职责对应的安全岗位责任。

## **6 安全责任追究**

### **6.1 基本原则**

安全责任追究应当根据依法依规、公平公正、事实清楚、证据确凿、尽职免责、失职追责、错责相当、宽严相济的原则进行。

### **6.2 责任追究方法**

责任追究方法可参照适用于民航生产经营单位内部、民航行政机关内部以及民航行政机关对民航生产经营单位及从业人员的安全责任追究。

(1) 确定责任归属。引起安全责任追究的事件发生后，应当首先在调查事实清楚的基础上，明确后果严重性，并判断责任

归属。

i) 按责任占比来划分，可分为全部责任和无责任、主要责任和次要责任、同等责任等三种情形；

ii) 从涉事单位来划分，可分为主体责任和监管责任；

iii) 从行为和后果的关联性划分，可分为直接责任、间接责任。

注1：“直接责任人”是指在其职责范围内，不履行或者不正确履行自己的职责，对造成的损失或者后果起决定性作用的人员。

注2：领导责任和监管责任属于典型的间接责任。“主要领导责任”是指在其职责范围内，对直接主管的工作不履行或者不正确履行职责，对造成的损失或者后果所负的直接领导责任。“重要领导责任”指在其职责范围内，对应管的工作或参与决定的工作不履行或者不正确履行职责，对造成的损失或者后果所负的次要领导责任。

(2) 确定追责处理范围。依据相关法律、法规、规章、规范性文件等，对照拟追责单位和人员的责任及其相关负面行为的严重性，来确定追责处理范围。并非每一起事件或事由均需追究所涉及的所有单位和人员责任。

(3) 确定追责处理尺度。为了培育积极的安全文化，在安全责任追究中既树立严的导向，又鼓励主动报告，体现宽严相济的处理原则，应当依法依规依纪在自由裁量范围内综合考虑是否主

动报告，是否主动采取措施防止危害扩大，以及主观过错和损害后果等因素，确定追责处理的尺度。（相关指南见附件 7）

注：附件 7 不适用于行政处罚，民航行政机关关于行政处罚的裁量指南由法制部门另行制定。

（4）形成追责处理的文书。相关文书中应当写明追责原因和责任类型（相关指南见附件 8），以及违法违规违纪的具体条款。参考借鉴法律法规和纪律规定中的规范用语，追责处理文书中的相关描述尽量不使用“不到位”、“不严”、“不深入”、“不彻底”等模糊性词语。

### 6.3 注意事项

（1）责任追究过程中，应当避免责任追究的泛化，并非每起事件均需要追究所有层级的领导责任或监管责任，具体责任判定应当按照“谁调查、谁处理”的原则来确定。同时应当考虑被追究责任单位的内部机构设置，责任追究层级和范围取决于触发事件后果及负面行为的严重性程度。根据国务院安委会“十五条硬措施”，对为了层层推卸责任而故意增加管理层级、设置追责“防火墙”的单位，发生重特大事故应当追究到集团公司主要负责人、分管负责人的责任。

（2）在责任追究中，针对同一事件，通常主体责任定责大于监管责任、直接责任大于间接责任、主要领导责任大于重要领导责任。

（3）安全责任追究所判定的“职责范围”，包括依照其规定

职务所应当承担的具体职责和特定义务，也包括组织临时安排或抽调其从事的某项工作任务；“不履行职责”是指没有实施职务所要求实施的行为；“不正确履行自己的职责”是指履行了职责，但没有按照相关规定履行职责。

(4) 撰写处理情况时，在部门和单位责任问题部分，明确列出与追责事件有关的职责，使相关事实、责任划分、追责与建议之间的关联度尽量直观明晰，同时注明适用的法律、法规、规章或者单位的安全生产规章制度和操作规程名称及具体条款内容，体现依法行政、依法定责、依法处理的法治精神。

注：事件调查应当与以追究责任为目的的其他调查分开进行。

## **7 生效与废止**

本咨询通告自 2023 年 12 月 15 日生效，《关于落实民航安全生产管理责任的指导意见》（民航发〔2015〕133 号）和《民航安全监管若干政策意见》（民航发〔2009〕62 号）同时废止。

本咨询通告生效起一年内为过渡期，期间各级行政机关及民航生产经营单位应当制定过渡期本单位安全责任体系的建设实施方案，按照实施方案逐步完善本单位相关的安全责任体系。

## 附件 1

# 民航生产经营单位在机场同一作业区域的管理要求

对于民航安全领域而言，同一作业区域内存在两个以上生产经营单位同时进行生产经营活动，可能危及对方安全的场景，主要体现在两个以上民航生产经营单位在机场控制区的管理要求。可依托于机场安全管理委员会等机制，机场、航空运输企业及其他驻场单位共同签署安全生产管理协议，明确各自的安全生产管理职责和应当采取的安全措施，并指定专职安全管理人员进行安全检查与协调。

安全生产管理协议可以包括下列内容：

(1) 各方安全生产管理职责，明确各方在生产运营、机场管理过程中的权利和义务；

(2) 适用时，各方安全生产管理的区域范围；

(3) 明确各方安全风险管控措施和安全隐患治理措施，以及其他应当采取的安全措施；

(4) 关于指定专职安全管理人员进行安全检查与协调的事项；

(5) 事故、征候和一般事件等安全信息报告，配合调查处理的约定。

注：机场对同一作业区域内驻场单位的管理，可以采取以下方式：一是通过机制管“主体”。如通过机场安全管理委员会、

飞行区机坪运行管理委员会、FOD 管理委员会或其他协调议事机构来实现，确保对机场相关方主体的协调管理做到全覆盖（主体过多可通过程序选出部分单位代表），协调解决安全问题的同时，督促各单位依规“共同保障运输机场的安全运营并承担相应的责任”。机场按照规章规定负责在跑道防侵入、空防安全、运行安全、航空器活动区道路交通等方面提出相关要求，组织对相关人员进行培训，对航空器活动区的单位及其作业人员进行监督。二是通过“平台化”管理航空器活动区内其他单位（含其外包及分包单位）。建议机场要进一步明确对所有相关方主体进行统筹管理的部门，具体模式可借鉴成熟综合商务平台的管理模式，如通过进入“平台”时的提示，健全提醒各类主体认可统一的制式安全协议或安全承诺书的简易程序，包含符合《安全生产法》的“基础款”责任义务以及机场安全管理的基本要求，事前告知对“平台入驻方”的管理模式，确保“安全责任拼图”完整，并通过与控制区证件管理单位和管理系统协同联动等方式实现管理功能。



## 附件 2

# 影响民航安全的承包、承租单位的管理要求

对于涉及影响民航安全的生产经营项目、场所、设备发包或者出租给其他单位的，民航生产经营单位承担主体责任，承包或承租单位对其现场的安全生产负责。

### （一）发包、出租单位的安全生产管理职责

#### 1. 安全生产管理制度

民航生产经营单位应当制定针对影响民航安全的承包、承租单位管理的安全生产管理制度并落实安全生产管理职责，对承包、承租单位等的资格预审、准入、培训、安全检查、发现问题督促整改等进行管理。制度中应当明确影响民航安全的不同类别的承包、承租单位的准入条件，与承包、承租单位签订安全生产管理协议或者在承包、承租合同中约定各自的安全生产管理职责，定期对其进行安全检查，发现问题督促整改。

#### 2. 准入条件

民航生产经营单位应当明确影响民航安全的不同类别的承包、承租单位的准入条件，准入条件中至少应当体现民航生产经营单位不得将生产经营项目、场所、设备发包或者出租给不具备安全生产条件或者相应资质的单位或者个人等内容。

#### 3. 安全生产管理职责

民航生产经营单位应当明确与所有影响民航安全的承包、承

租单位签订安全生产管理协议或者在承包、承租合同中约定各自的安全生产管理职责。安全生产管理职责包括下列内容：

(1) 双方关于发包或者承包的生产经营项目，或者出租或者承租的场所方面的责任；

(2) 双方关于安全风险分级管控和安全隐患排查治理的责任；

(3) 双方关于安全检查和问题整改的责任；

(4) 适用时，双方关于安全生产规章制度和操作规程、安全投入保障、安全生产教育和培训、安全信息报告等方面的责任；

(5) 双方关于生产安全事故报告的责任。

注：承包、承租单位可以不建立安全风险分级管控和安全隐患排查治理机制，但需遵守甲方安全风险分级管控和安全隐患排查治理的机制要求，报告危险源和安全隐患，制定职责范围内安全风险控制措施和整改措施。

#### 4. 定期安全检查和问题督促整改

民航生产经营单位应当定期对其承包、承租单位的安全生产资质、安全生产规章制度和操作规程、安全投入保障、安全生产教育和培训、安全信息报告等进行安全检查；发现承包、承租单位存在安全问题的，应当督促其立即整改。

注 1：若民航生产经营单位通过 IOSA 审计认证并持续保证其有效的方式来对承包单位、承租单位进行定期安全检查，发包单位应当派人参加 IOSA 审计或认证，并且督促整改审计过程中

发现的问题。

注 2：对中国境外和行业外的承包单位、承租单位的安全检查可以将定期安全检查等事项纳入合同中。

注 3：对于承包单位、承租单位的定期安全检查可以采用现场检查、远程检查等方式进行。

## （二）承包、承租单位的安全生产管理职责

承包、承租单位应当依照有关法律、法规、规章和国家标准、行业标准的规定，与发包、出租单位签订安全生产管理协议或者在发包、出租合同中约定各自的安全生产管理职责，按照安全生产管理职责约定组织生产运行，确保民航运行安全。

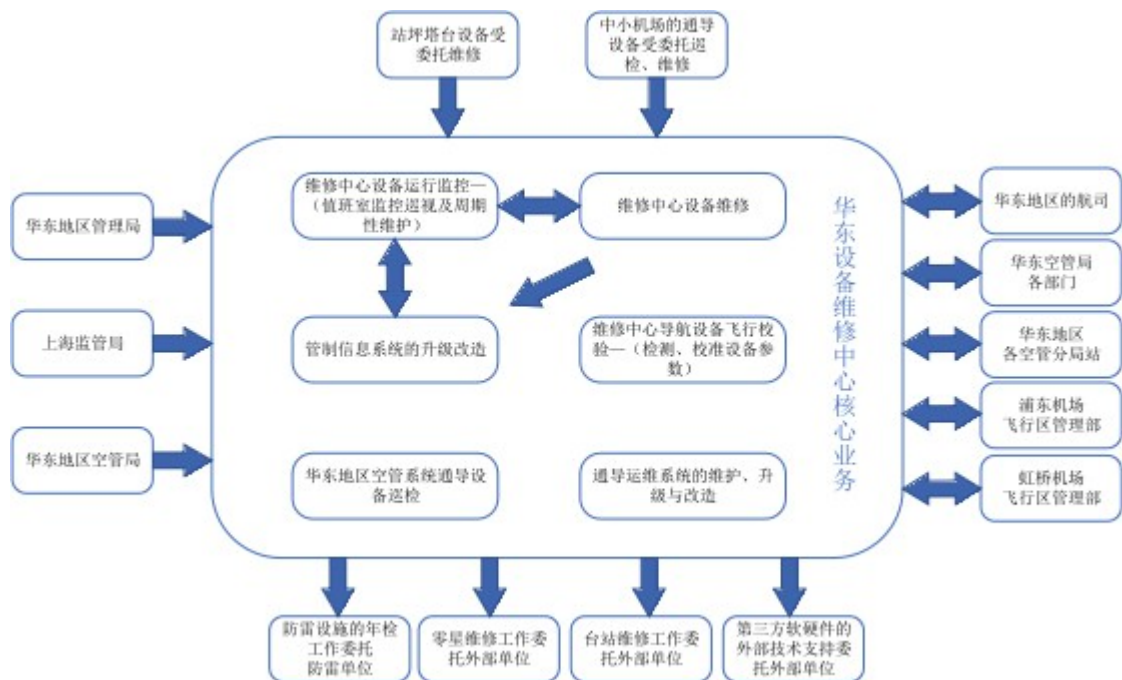
承包单位有权拒绝发包单位的违章指挥和强令冒险作业。承包单位应当加强现场运行管理，及时发现安全隐患，落实各项安全生产规章制度和操作规程。承包单位发现安全隐患后应当立即治理；不能立即治理的应当采取必要的防范措施，并及时书面报告发包单位协商解决，消除安全隐患。承包单位应当接受发包单位组织的安全生产教育和培训，加强对本单位从业人员的安全生产教育和培训，保证从业人员掌握必需的安全生产知识和操作技能。

### 附件 3

## 民航生产经营单位安全管理体系接口样例

民航生产经营单位应当以关注与其业务活动相关的内外部接口，并在 SMS 系统描述中体现。下图以地区空管局下独立法人的设备维修中心为例展示内外部接口示意图（系统描述的文字部分省略）。

下图中框内的内容表示该单位自身完成的工作，边框下面的属于该单位发包或者出租给其他单位的工作，边框上方的属于该单位作为其他单位的承包单位或者承租单位承担的工作，边框左边的属于该单位的上级单位和监管方，边框右边的是与该单位在同一作业区域的安全相关单位。



## 附件 4

# 民航生产经营单位安全责任清单样例

本样例仅供参考，用于理解按要求建有 SMS 的民航生产经营单位相应岗位或部门的安全责任清单。其中的安全责任来自于附件 19 安全管理（第二版）、DOC9859 安全管理手册（第四版）和《安全生产法》等要求，民航生产经营单位应当在此基础上将其他适用的法律、法规、部门规章、规范性文件等对相应部门或机构安全责任的要求，以及本单位所有安全主体责任分解的安全责任一并纳入本单位相应的岗位或机构的安全责任。

### 1. 单位主要负责人的安全责任

民航生产经营单位主要负责人是本单位安全生产第一责任人，对本单位安全生产工作全面负责，其安全责任至少包括：

(1) 对实施和保持本单位有效的 SMS 负责，组织制定并批准本单位的安全政策和安全目标。

(2) 建立健全并落实本单位全员安全生产责任制，加强安全生产标准化建设。

(3) 组织制定并实施本单位安全生产规章制度和操作规程。

(4) 组织制定并实施本单位安全生产教育和培训计划，推动安全作风建设和安全文化建设。

(5) 保证本单位安全生产投入的有效实施。

(6) 组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重

预防工作机制，督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除安全隐患。

(7) 组织制定、实施并签署本单位的生产安全事故应急救援预案。

(8) 及时、如实报告生产安全事故，发生事故时立即组织抢救，在事故调查处理期间不得擅自离职守。

(9) 召集本单位安全生产委员会、SMS 管理评审。

注：(1) 和 (9) 是建有 SMS 的民航生产经营单位主要负责人的安全责任。

## 2. 单位党委（党组）主要负责人的安全责任

对于设有党委（党组）的民航生产经营单位，其党委（党组）主要负责人安全责任至少包括：

(1) 落实党中央、国务院关于加强安全生产工作的方针、政策和决策部署。

(2) 将安全生产工作纳入党委（党组）重要议事日程，定期听取安全生产工作汇报，研究安全生产工作，解决安全生产工作中的重大问题。

(3) 加强安全管理组织机构和干部队伍建设。

(4) 把安全生产纳入领导干部考核体系，建立健全领导干部考核体系，作为对各级领导干部考核的重要内容。

(5) 将安全生产宣传教育纳入党的思想工作，引导广大从业人员全面参与、主动支持安全生产工作，开展全员安全生产

活动和安全作风、文化建设、充分发挥安全文化的引领和推动作用。

(6) 领导纪检机构调查处理安全工作中的失职和腐败问题，落实对党员干部的责任追究。

### 3. 专职安全生产分管负责人的安全责任

对于设有专职安全生产分管负责人的民航生产经营单位，其安全责任至少包括：

(1) 协助主要负责人履行安全生产管理职责，向单位主要负责人提供安全生产管理事宜方面的建议等。

(2) 领导本单位安全管理部门和安全管理人員开展安全生产管理工作，其他法律法规另有规定的，从其规定。

(3) 组织建立、实施本单位 SMS 并保持其有效性。

(4) 组织或者参加本单位安全会议，协调和沟通单位的安全问题。

(5) 必要时，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必要的协调和沟通。

注 1：(3) 是建有 SMS 的民航生产经营单位专职安全生产分管负责人的安全责任。

注 2：“专职安全生产分管负责人”源于《安全生产法》中的非强制性岗位。主要负责人可以直管本单位安全管理部门，也可以设置“专职安全生产分管负责人”协助履行安全生产管理职责。“专职安全生产分管负责人”在不同单位可能称谓不同，可

以与 Doc9859《安全管理手册》9.3.6 SMS 中的“(首席)关键管理人员”为同一个人，从而同时满足分管安全管理部门的独立性和向主要负责人的直接报告路径的要求。“专职安全生产分管负责人”与 SMS 中的“(首席)关键管理人员”也可以不是同一个人，例如由安全管理部门负责人作为本单位 SMS 的“(首席)关键管理人员”，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。

#### 4. 单位分管生产运行或者其他业务负责人的安全责任

民航生产经营单位分管生产运行或者其他业务负责人对职责范围内的安全生产工作负责，其安全责任至少包括：

(1) 按照“三管三必须”，对职责范围内的安全生产工作负责。

(2) 组织分管领域的安全生产检查，及时消除安全隐患。

(3) 组织制定分管领域跨部门危险源的风险控制措施和跨部门安全隐患的整改措施。

(4) 组织开展分管领域的安全生产教育和培训，参与事件调查处理。

(5) 组织分管领域开展应急救援演练。

注：专职安全生产分管负责人的任命应当不导致与安全管理的任何利益冲突。因此同时分管安全管理部门和生产运行部门（或其他职能部门）的负责人不属于《安全生产法》中的“专职安全生产分管负责人”，属于《安全生产法》第五条所述的“其



他负责人”。该管理模式可能会导致安全管理部门履职时的额外压力和公正性。

#### 5. 安全管理部门的安全责任

安全管理部门以及安全管理人员，其安全责任至少包括：

(1) 组织或者参与拟订本单位安全生产规章制度、操作规程和生产安全事故应急救援预案。

(2) 组织或者参与本单位安全生产教育和培训，如实记录安全生产教育和培训情况，组织开展安全作风和文化建设。

(3) 组织开展危险源识别、风险分析和评价分级，拟定或者组织其他业务部门拟定相关安全风险控制措施，督促落实本单位重大危险源、重大风险的安全管理措施。

(4) 组织或者参与本单位应急救援演练。

(5) 检查本单位的安全生产状况，及时排查安全隐患，提出改进安全生产管理的建议。

(6) 如实记录本单位安全隐患排查治理情况，并向从业人员通报。

(7) 制止和纠正违章指挥、强令冒险作业、违反操作规程的行为。

(8) 督促落实本单位安全生产整改措施。

注1：《安全生产法》中要求的“安全生产管理机构”应当是企业内部设立的独立主管安全生产管理事务的部门，且该部门的所有人员均属于专职安全生产管理人员，均应当参加局方认定的

安全培训并考核合格。通常，民航生产经营单位中的“安监、航安、安质、安管”等部门本质上都是《安全生产法》中要求的“安全生产管理机构”，企业在组织架构中如将除此以外的其他部门划定为“安全生产管理机构”，则须确保该部门的所有人员由具备条件的安全培训机构实施并考核合格。

注2：《安全生产法》中要求运输单位设置安全管理部门或者配备专职安全管理人员。如果民航生产经营单位未配备安全管理部门，那么“5. 安全管理部门的安全责任”将由该单位所配备的专职安全管理人员履行。

#### 6. 生产运行部门的安全责任

生产运行部门的安全责任至少包括：

(1) 制定并实施本部门安全生产规章制度、操作规程，遵守本单位安全生产规章制度和操作规程。

(2) 组织或者参与制定生产安全事故应急救援预案。

(3) 建立健全并落实本部门全员安全生产责任制。

(4) 开展本部门危险源识别、风险评价和风险控制工作，制定本部门职责范围内的风险控制措施。

(5) 检查本部门的安全生产状况，及时排查治理本部门职责范围内的安全隐患，制定本部门职责范围内的安全隐患整改措施，如实记录本部门安全隐患排查治理情况，并向本部门从业人员通报。

(6) 开展本部门安全生产教育和培训，如实记录安全生产教

育和培训情况，开展本部门安全作风和文化建设。

(7) 组织或者参加本单位应急救援演练。

注：“生产运行部门”指民航生产经营单位内部所从事的工作直接影响民航安全的部门。

## 7. 业务职能和保障部门的安全责任

业务职能和保障部门的安全责任通常包括：

(1) 建立健全并落实本部门全员安全生产责任制，制定职责范围内安全生产规章制度或操作规程，遵守本单位安全生产规章制度和操作规程。

(2) 组织或者参与制定生产安全事故应急救援预案。

(3) 组织或参与本单位安全风险管理工作，制定本部门职责范围内的风险控制措施。

(4) 及时排查治理本部门职责范围内的安全隐患，制定本部门职责范围内的安全隐患整改措施，如实记录本部门安全隐患排查治理情况并向本部门从业人员通报。

(5) 组织或参与本单位安全生产教育和培训，如实记录安全生产教育和培训情况。

(6) 组织开展或参与本单位应急救援演练。

注：“业务职能和保障部门”指除安全管理部门、生产运行部门、工会之外的部门，如飞行技术管理、机务工程管理等业务主管部门，以及人力资源、财务、市场、后勤等其他部门。

## 8. 工会的安全责任

工会的安全责任至少包括：

(1) 依法对安全生产工作进行监督，依法组织职工参加本单位安全生产工作的民主管理和民主监督，协助和督促企业依法落实工会与职工安全生产方面的知情权、参与权、监督权和紧急避险权。

(2) 对本单位制定或者修改有关安全生产的规章制度，提出意见。

(3) 有权依法参加事故调查，向有关部门提出处理意见，并要求追究有关人员的责任。

(4) 发现单位违章指挥、强令冒险作业或者发现安全隐患时，有权提出解决的建议。

(5) 有权要求纠正生产经营单位违反安全生产法律、法规的行为，侵犯职工合法权益的行为。

(6) 发现危及职工生命安全的情况时，有权向单位建议组织职工撤离高危场所。

## 附件 5

## 民航生产经营单位内部安全责任考核标准样例

为落实《安全生产法》“建立相应的机制，加强对全员安全生产责任制落实情况的监督考核，保证全员安全生产责任制的落实”的要求，民航生产经营单位内部应当结合自身特点建立适合本单位的安全生产责任落实情况考核标准。下表以“主要负责人”为例给出样例，其中所述评分要点、检查要点、分值等仅为相关概念的示意性说明，不作为行政检查依据。

安全责任	分值	安全责任考核评分要点	检查要点	扣分原因
1、对实施和保持本单位有效的 SMS 负责，组织制定并批准本单位的安全政策和安全目标	15	(1) 建立 SMS 或等效的安全管理机制，并确保其有效运转； (2) 由主要负责人签发的安全政策； (3) 由主要负责人签发的安全目标； (4) 将安全生产标准化与 SMS 有机融合。	(1) 通过局方 SMS 审定的记录； (2) 安全政策； (3) 安全目标； (4) 安全管理手册。	
2、建立健全并落实本单位全员安全生产责任制，加强安全生产标准化建设	15	(1) 主持审议、审定并签发全员安全生产责任制； (2) 单位的全员安全生产责任制已经覆盖所有职能、所有层级和所有职工，且与相关制度保持一致，无职责交叉、空缺等； (3) 每年至少组织开展一次对全员安全生产责任制落实情况的考核，推动全员安全生产责任制的落实。	(1) 全员的安全责任清单，以及安全责任考核标准； (2) 全员安全责任清单与制度的符合性； (3) 审定年度安全责任落实考核和奖惩记录。	
3、组织制定并实施本单位安全生产规章制度和操作规程	15	(1) 明确不同层级安全生产规章制度和操作规程的制定流程； (2) 组织开展对本单位安全生产规章制度和操作规程落实情况的监督检查。	(1) 安全生产管理制度、操作规程审定签发记录； (2) 本单位的安全生产规章制度和操作规程。	

<p>4、组织制定并实施本单位安全生产教育和培训计划，推动安全作风建设和安全文化建设</p>	<p>5</p>	<p>(1) 组织编制本单位年度安全生产教育和培训计划（可编制专门的安全生产教育和培训计划，也可以把安全生产教育和培训内容纳入单位职工安全生产教育和培训计划）； (2) 确保本单位安全生产教育和培训计划实施的人、财、物等资源，督促相关部门按计划开展培训工作； (3) 按要求参加法定安全生产教育培训。</p>	<p>(1) 教育和培训计划签批记录； (2) 对涉及教育培训所需人、财、物等文件/议题的研究和批示； (3) 参加培训的报名、签到记录； (4) 安全培训合格证。</p>	
<p>5、保证本单位安全生产投入的有效实施</p>	<p>15</p>	<p>(1) 确保安全资源的有效配置，设置安全管理部门、配备专兼职安全管理人员； (2) 组织编制本单位年度安全生产费用预算； (3) 组织对安全生产费用使用统计情况进行跟踪检查。</p>	<p>(1) 安全管理部门设置、部门职能和人员配备文件记录； (2) 安全生产费用预算签发； (3) 安全生产费用报表； (4) 对涉及安全费用等文件/议题的研究和批示。</p>	
<p>6、组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制，督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除安全隐患</p>	<p>15</p>	<p>(1) 组织建立符合行业要求和本单位运行实际的安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制； (2) 确保本单位管控安全风险和治理安全隐患所需的人、财、物等资源投入； (3) 组织开展对安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制落实情况的监督检查； (4) 带队对本单位重大安全隐患排查整治情况开展检查，及时掌握、消除重大安全隐患； (5) 每年至少组织和参加一次综合安全检查，组织分析检查中发现的突出或系统性问题，确定整改措施，及时消除隐患； (6) 督促开展综合、季节性、专项等安全检查。</p>	<p>(1) 安委会或者党委会的会议纪要； (2) 带队开展安全检查报告签字记录和整改回复报告、照片、签到表； (3) 年度安全隐患排查治理工作方案、安全检查工作汇报的会议纪要； (4) 管控重大危险源、重大风险的风险控制措施以及治理重大安全隐患措施的台账。</p>	

<p>7、组织制定、实施并签署本单位的生产安全事故应急救援预案</p>	<p>10</p>	<p>(1) 组建应急领导机构并担任主要负责人；                  (2) 组织制定本单位生产安全事故应急预案；                  (3) 组织编制本单位年度生产安全事故应急预案演练计划；                  (4) 确保应急资源（资金、设备、设施、物资、人员等）的有效配置；                  (5) 发生突发事件后，应按照规定启动预案，组织应急处置和救援。</p>	<p>(1) 生产安全事故应急预案及审定签发记录；                  (2) 年度生产安全事故应急预案演练计划及签发记录；                  (3) 应急资金、物资、人员等文件批示和相关议题研究记录。</p>	
<p>8、及时、如实报告生产安全事故，发生事故时立即组织抢救，在事故调查处理期间不得擅自离岗</p>	<p>5</p>	<p>(1) 收到事故报告后，按规定迅速向地方政府和上级单位报告事故情况，签发事故快报；                  (2) 组织成立工作组，开展应急处置工作；                  (3) 配合有关部门对事故的调查处理。</p>	<p>(1) 事故报告记录；                  (2) 应急处置工作记录；                  (3) 配合调查和处理的相关记录。</p>	
<p>9、召集本单位安委会、SMS 管理评审</p>	<p>5</p>	<p>(1) 担任本单位安委会主任；                  (2) 参加本单位安委会会议并就安全生产工作进行部署要求；                  (3) 参加本单位 SMS 管理评审会。</p>	<p>(1) 安委会成立发文；                  (2) 安委会会议纪要；                  (3) SMS 管理评审的会议纪要。</p>	

## 民航地区管理局安全生产权责清单样例

序号	权利类型	事项名称	行使主体	设定依据	履责方式	追责情形
1	政策制定	发布XX地区安全通报、指令、信息安全文件。	地区管理局/民航安全办公室	<p><b>【法律】</b></p> <p>1. 《中华人民共和国民用航空法》</p> <p>第三条 国务院民用航空主管部门对全国民用航空活动实施统一监督管理；根据法律和国务院的决定，在本部门的权限内，发布有关民用航空活动的规定、决定。国务院民用航空主管部门设立的地区民用航空管理机构依照国务院民用航空主管部门的授权，监督管理各该地区的民用航空活动。</p> <p><b>【“三定”规定】</b></p> <p>1. 《中国民用航空地区行政机构职能配置机构设置和人员编制规定》（国办发〔2002〕63号）</p> <p>（一）民航地区管理局的主要职责：发布安全通报和指令。</p> <p><b>【部门规章】</b></p> <p>1. 《民用民航安全信息管理规定》（中华人民共和国交通运输部令2016年第8号）</p> <p>第三十六条 民航局负责发布全国范围的民用民航安全信息；地区管理局和监管局负责发布辖区的民用民航安全信息。</p> <p>第三十七条 局方和企事业单位应当根据民用民航安全信息分析情况，开展安全警示、预警工作，适时发布民航安全文件。</p>	<p>一、具体条件</p> <p>（1）通过行业民航安全信息管理系统收集安全信息；</p> <p>（2）对收集的安全信息进行分析；</p> <p>（3）基于分析结果确定是否需要发布辖区民航安全文件（安全预警警示、安全通告、通报等）。</p> <p>二、工作程序</p> <p>（1）制定XX地区安全信息管理制度；</p> <p>（2）按规定开展安全运行形势分析；</p> <p>（3）对发布的安全通报、指令等安全文件执行情况进行检查；</p> <p>三、监督措施</p> <p>（1）对民航安全通报、指令等安全文件发布中的问题进行解释。</p> <p>（2）对民航安全通报、指令等安全文件要求落实情况跟踪评估，视情调整安全监管要求。</p> <p>（3）对发布的民航安全通报、指令等安全文件归档备查。</p> <p>四、与相关部门间职责衔接无。</p>	国务院民用航空主管部门和地区民用航空管理机构的工作人员，玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。



2	行政处罚	违反民用航空危险品运输管理规定的处罚	地区管理局/运输管理处	<p><b>【部门规章】</b></p> <p>1. 《民用航空危险品运输管理规定》（2016年4月13日） 第一百二十三条 民航管理部门依法对与危险品航空运输活动有关单位进行监督检查时，行使以下职权：（二）对检查中发现的违法、违规行为，当场予以纠正或者要求限期改正；对依法应当给予行政处罚的行为，依照本规定和其他有关法律、法规的规定作出行政处罚决定。</p> <p>2. 《民用航空行政处罚实施办法》（2021年9月1日经第23次部务会议通过，现予公布，自公布之日起施行。） 第三条 民航地区管理局依照法律、行政法规和规章的规定在所辖地区范围内实施行政处罚。</p>	<p>一、具体条件</p> <p>(1) 违法行为符合被处罚的相关要求。</p> <p>(2) 民航行政机关具有处罚权。</p> <p>(3) 违法行为未超过追溯时效。</p> <p>二、工作程序</p> <p>(1) 对危险品航空运输活动主体的违规行为进行调查，收集有关证据。</p> <p>(2) 作出行政处罚决定。</p> <p>三、工作要求</p> <p>(1) 对违法案件进行检查、调查、取证的监察员不得少于两名，并应当出示监察员证。</p> <p>(2) 询问或者检查应当制作笔录。</p> <p>(3) 监察员和当事人有直接利害关系的，应当回避。</p> <p>(4) 依法出具行政处罚告知书，告知救济权利。</p> <p>(5) 依法作出行政处罚决定，出具行政处罚决定书。</p> <p>四、监督措施</p> <p>处罚情况在民航行业监管执法信息系统（SES）中保存、备查。</p> <p>五、与相关部门间职责衔接</p> <p>无。</p>	<p>因不履行或不正确履行行政职责，有下列情形之一的，行政机关及相关工作人员应承担相应的责任：</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 没有法律或者事实依据实施行政处罚的；</li><li>2. 未按法定程序实施行政处罚的；</li><li>3. 指派不具备行政执法资格的人员实施行政处罚的；</li><li>4. 擅自设立处罚种类或者改变处罚幅度、范围的；</li><li>5. 违反“罚缴分离”规定，擅自收取罚款的；</li><li>6. 对当事人进行罚款、没收财物等行政处罚不使用法定单据的；</li><li>7. 行政处罚显失公正的；</li><li>8. 玩忽职守，对违法行为不予制止、处罚，致使公民、法人或其他组织的合法权益、公共利益和社会秩序遭受损害的；</li><li>9. 徇私舞弊、包庇纵容违法行为的；</li><li>10. 在行政处罚过程中发生腐败行为的；</li><li>11. 其他违反法律法规部门规章文件规定的行为</li></ol>
---	------	--------------------	-------------	--	---	---

3	行政检查	对运输机场(含军民合机场民用部分)运行安全是否按要求开展监督检查	<p><b>【法律】</b></p> <p>1. 《中华人民共和国民用航空法》(中华人民共和国主席令第十三号)</p> <p>第三条 国务院民用航空主管部门设立的地区民用航空管理机构依照国务院民用航空主管部门的授权, 监督管理该地区的民用航空活动。</p> <p><b>【部门规章】</b></p> <p>1. 《民航行政检查工作规则》(交通运输部令 2016 年第 40 号)</p> <p>第九条 管理局制定落实民航局行政检查规定和制度的实施办法, 在本辖区范围内组织、指导民航安全监督管理局(以下简称监管局)开展行政检查。</p> <p>2. 《运输机场运行安全管理规定》(中华人民共和国交通运输部令 2018 年第 33 号)</p> <p>第三条 中国民用航空地区管理局对辖区内机场的运行安全实施监督管理。</p>	<p>一、具体条件</p> <p>(1) 民航行政机关为履行法律规定的职责, 需要开展监督检查。</p> <p>(2) 民航行政机关接到举报, 需要通过监督检查对举报情况进行核实。</p> <p>(3) 民航行政机关接到上级要求开展监督检查的指令。</p> <p>二、工作程序</p> <p>(1) 制定或修改检查计划</p> <p>1. 制定次年检查计划, 确定检查任务, 明确检查时间、检查对象、检查人员等事项。</p> <p>2. 视情对检查计划进行修改, 增加新检查任务或对既有检查任务进行修改或删除。</p> <p>(2) 按计划依法对民航生产经营单位运行安全工作进行监督检查。</p> <p>(3) 检查发现民航生产经营单位运行安全工作未按要求开展的, 依法进行处理。</p> <p>三、工作要求</p> <p>(1) 遵循依法、公开、便民、合理原则。</p> <p>(2) 对在行政检查中了解到的当事人的商业秘密或者个人隐私承担保密责任, 不得擅自向他人披露。</p> <p>四、监督措施</p> <p>检查情况在民航机场安全监管系统(ASOP)中保存、备查。</p> <p>五、与相关部门间职责衔接</p> <p>无。</p>	<p>民航行政机关实施行政检查, 有下列情形之一, 由上级行政机关或者有关部门责令改正, 造成严重后果的, 应当对直接负责的主管人员和其他责任人员依法给予行政处分:</p> <p>(一) 未能按时完成检查计划且无合理理由的;</p> <p>(二) 不按规定及时上报或者隐瞒被检查人违法情况的;</p> <p>(三) 违反相关规定, 不履行法定检查职责或者超越权限实施检查行为的;</p> <p>(四) 违反规定的行政检查程序实施检查行为的。</p>
---	------	----------------------------------	--	---	--

## 综合考量追责尺度的指南

除特殊时期的特殊要求外，应着力构建具有一致性、稳定性的追责方法，从而在树立“严”的导向的同时，促进积极的安全文化。该样例仅供参考，不作为后续行政检查依据。

### 1. 确定考量指标

在依法依规依纪追责处理时，应当从主动报告情况、主观过错情况、后果严重程度三个方面进行考量：

(1) 报告行为分为：A 主动报告（**主要指按规定或在调查组要求的时限内，主动如实报告调查组尚未掌握或难以掌握的有效信息**）、B 未主动报告（包括报告中存在漏报、瞒报、谎报问题）；

(2) 主观因素分为：C 非主观过错（包括技术性失误、疏忽性差错等）、D 主观过错（包括无视提醒、明知故犯、心存侥幸、未主动消除或减轻违规行为后果等）；

(3) 后果严重程度分为：E 后果轻微、F 后果严重（包括人员伤亡、经济损失、社会影响等各方面考量）。

### 2. 追责原则

在依法依规依纪追责处理时需综合考量主动报告情况、主观过错情况、后果严重程度三个方面，其中从轻或者减轻、从重处理的原则如下：

(1) 当事人有下列情形之一的，应当从轻或者减轻处理：

- i) 主动报告；
- ii) 减轻违法行为或者事故危害后果的；
- iii) 法律、法规、规章规定其他应当从轻或者减轻处理的。

参考系数如下表所示：

代号	情况描述	参考系数 a
ACE	主动报告、非主观过错、后果轻微	(0)
ADE	主动报告、主观过错、后果轻微	(0—0.5)
ACF	主动报告、非主观过错、后果严重	(0.25—0.5)
ADF	主动报告、主观过错、后果严重	(0.7—0.9)
BCE	未主动报告*、非主观过错、后果轻微	(0.3—0.6)
BCF	未主动报告*、非主观过错、后果严重	(0.6—0.8)
BDE	未主动报告*、主观过错、后果轻微	(0.7—0.9)

注 1：违法违规违纪行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，不予处理；当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予处理；初次违法违规违纪且危害后果轻微并及时改正的，可以不予处理。

注 2：对有关违法违规违纪行为作出不予处理决定的，应当经作出处理决定单位的负责人组织集体讨论决定。对当事人的违法行为不予处理的，作出处理决定的单位应当对当事人进行教育。

注 3：\* 未主动报告可能额外导致信用惩戒。

(2) 当事人有下列情形之一的，应当从重处理：

- i) 未主动报告、主观过错、后果严重；
- ii) 法律、法规、规章规定其他应当从重处理的。

### 3. 综合确定尺度

在安全责任追究的过程中，应当在该事件原有处理标准的基础上，结合本单位所指定的责任追究办法中的“参考系数”，综合考量追责尺度。

假定对某事件调查处理中拟处以暂停飞行的期限为 1—6 个月，则  $T_1 = 1$  个月， $T_2 = 6$  个月；其他可量化的追责处理手段以此类推。

追责处理时，可在上表中查找每种情况代码对应的参考系数  $a$  的取值范围，按照“谁调查、谁处理”的原则和“错责相当”的原则，在取值范围内选择最合适的数值  $a$ ，则实际的追责处理尺度

$$T = T_1 + a \times (T_2 - T_1)。$$

注：对于非量化的追责处理手段（如警告、严重警告等），可综合考量报告行为情况、主观因素情况、后果严重程度，按原则作出处理决定。

## 附件 8

# 安全责任追究思维导图样例

下图以民航行政机关调查处理的事件为例，仅为相关概念的示意性说明。并非每一起事件或事由均需追究下图所涉及的所有单位和人员责任，具体责任判定应当根据事件性质、严重程度等因素由调查确定或参考事件调查的原因分析来确定。

