

民航华北地区管理局安全监管风险管理制度

第一章 总则

第一条 为切实落实安全监管主体责任，强化安全风险管理工作，建立和完善民航华北地区管理局（以下简称管理局）安全监管风险防控长效机制，确保实现安全工作目标，制定本制度。

第二条 本制度适用于管理局安全监管单位和部门在实施安全监管过程中对安全监管风险的管理工作。

第三条 本制度所称的安全监管风险是指具有民航安全监管职能的单位和部门在实施安全监管过程中因为决策、管理、协调和组织实施等行为失当或偏差所带来的安全生产风险和行政责任风险。风险类别分为：决策风险、管理风险和外部环境风险。

第四条 本制度所称的安全监管风险管理是指应用风险管理和质量管理的方法，对安全监管过程中的决策风险、管理风险和外部环境风险进行评估、监控、采取预防和纠正措施，使其风险值控制在可接受水平的管理过程。

第五条 本制度所称安全监管单位和部门是指具有民航安全监管职能的管理局机关各部门、各监管局及其部门。

第六条 管理局各安全监管单位和部门应当按照国家、民航局有关安全监管法律、法规、规章、规范性文件和程序以及管理局安全监管职能分工细化制度、《航空安全管理手册》开展各项工作，并按规定保持各项记录，做到程序规范、记录完整

和闭环管理。

第二章 安全监管风险管理的主体和管理机制

第七条 管理局各安全监管单位和部门是防范监管风险的责任主体，负责安全监管风险管理的组织实施，其主要领导是本单位（部门）安全监管风险管理的第一责任人。

各类跨部门的审定组、检查组实行组长负责制，负责审定、检查过程中的监管风险管理。各安全监管部门内部成立的审定组、检查组实行单位（部门）负责制，单位（部门）主要领导负责审定、检查过程中的监管风险管理。

第八条 管理局安全监管风险管理按照“落实责任、控制偏差、系统评价、持续改进”的工作原则建立各项工作机制。各安全监管单位和部门应当结合各自监管工作实际情况、监察人员情况、管理特点、重点和难点，定期和不定期的分析安全监管上存在的问题和突出矛盾，识别监管风险，并按职责分工，制定和实施有效的改进或风险防护措施，将监管风险控制在可接受的水平。

第九条 管理局任何工作人员在工作中发现存在监管风险后，均有义务向所在单位（部门）报告；接到报告后，有关单位（部门）应立即组织核实并采取相应措施，如涉及的风险属其它单位（部门）责任范围的，应当立即移送有关单位（部门）或管理局航空安全办公室处理，并做好记录、备查。

第十条 各安全监管单位和部门应建立安全监管风险档案，内容包括：风险类别、发现时间，内容描述、可能造成的危害、拟采取的措施、责任人、预计完成时限，完成情况，关闭时间等。

第十一条 管理局对各安全监管单位和部门的安全监管风险管理工作实施监督和考核，监督和考核结果纳入管理局安全监管绩效考核。

第三章 决策风险管理

第十二条 安全监管决策风险是指管理局在做出行政许可、行政审批等行政决定时，由于主、客观不确定因素，导致决策活动不能达到规定的标准或预期目的的可能性及其后果。

第十三条 管理局对所承担的行政许可事项实行分类、分级管理，所有许可项目均应编入行政许可工作程序的许可目录中，任何单位和部门不得对未列入行政许可目录的事项实施许可、审批。

第十四条 承担行政许可、审批职能的安全监管单位、部门或审定组在承办行政许可、审批事项时，应严格按照规定程序，严格评审审批事项对相关法律、法规、规章、标准的符合性，对于在评审过程中发现的不符合项目应要求相对人加以改进。承办单位、部门或审定组负责人对审定工作的程序合法性、内容完整性以及审定结论负责。

第十五条 对行政许可、审批事项采取等效方法的，由承办单位、

部门或审定组评估后批准或认可。对行政许可、审批事项采取豁免、偏离措施的，承办单位、部门或审定组应按法律、法规、规章或上级规范性文件规定的批准程序执行，没有规定的由该许可事项批准人报其上一级决定。

第十六条 对于采取等效方法、偏离或豁免法定要求的项目，承办单位、部门或审定组应从措施的可行性、可能造成后果的严重程度、风险控制措施的有效性以及对管理局监管工作造成的影响等方面进行风险分析，并使用风险矩阵（附件一）确定风险等级。风险等级分为高、较高、中、低四级。

第十七条 行政许可、审批承办单位、部门或审定组应在审定工作完成后，形成完整的审定报告。审定报告应包含审定工作的简要描述、所有评审项目的符合性结论、采取等效方法、豁免或偏离项目清单、采取的风险控制措施、风险评估结论、审定结论和建议等。审定报告应按照管理局行政许可工作程序规定的职能分工进行审核和批准。

第十八条 审定报告经批准后，承办单位、部门或审定组负责人应按规定将所有采取等效方法、豁免或偏离项目填入规定文件，如法律、法规、规章或上级规范性文件无规定的，采取等效方法、豁免或偏离项目清单应作为许可证件的附件移交监管部门。相关项目应按照《民航华北地区管理局安全生产隐患排查治理工作制度》要求录入隐患排查数据库并实施管理，在相对人风险控制措施有效地条件下，这些隐患可视为暂时关闭。

承办单位、部门或审定组完成审定工作后应与监管部门共同制定运行初期前六个月的专项检查计划，确保运行平稳、安全。

第十九条 监管部门在开展后续安全监管活动时，应认真督促相对人落实批准的与等效、豁免或偏离项目相关的各项风险控制措施。在批准的风险控制措施保持有效的条件下，这些安全隐患仍视为暂时关闭。审定部门应对监管部门的监管活动进行指导和协助。

第二十条 监管部门在监管中发现行政许可、审批存在缺陷，可能导致许可、审批被撤销或变更的，应及时向许可、审批责任部门做出书面报告，由其决定是否变更许可批准，报告应包括发现存在缺陷的许可、审批项目的名称、类别、许可承办部门、存在缺陷的描述、可能造成的后果和改进建议等。报告应同时抄报管理局航空安全办公室和政策法规处。

第二十一条 批准的风险程度为较高以上的等效、偏离或豁免项目，应作为管理局重点监管项目进行跟踪并持续评估其安全风险。

第四章 管理风险的防控

第二十二条 安全监管管理风险是指在监管工作的管理过程中因信息不畅、机制制度不完善、管理不善、资源配置缺陷、判断失误等因素影响，使管理不能达到预期目的的可能性及其后果。

第二十三条 管理局安全监管管理风险防控采取自上而下的形式进行，即由各安全监管单位和部门主动组织管理风险分析，识别安全监管中存在的问题和风险，制定和落实风险控制和治理措施，持续改进安全监管工作。

第二十四条 各安全监管单位和部门应于每年 9 月组织开展安全监管管理风险评估工作，从安全监管责任落实、监管方法和手段、组织机构、人员配置和人员资质能力、资源配置、培训和训练管理等方面，对管理风险进行识别和分析（见附件二），并使用风险矩阵确定风险等级，风险等级分为高、较高、中、低四级。风险评估应形成书面的管理风险评价报告（见附件三），报告经监管局局长或管理局分管局领导批准后，随年中和年度工作总结上报管理局。对于经评估风险级别为高或较高的，评估报告应提前上报管理局。

第二十五条 当区内生产单位发生责任原因飞行事故、航空地面事故、通用航空事故、航空事故征候、重大空防安全事件后，相关安全监管单位和部门应开展安全监管反思，识别、评估管理风险（见附件四），查找是否存在与事故、事件原因相关的监管漏洞，制定针对性的改进措施。

相关安全监管单位和部门应于事故、事件调查报告发布之日起的 30 日内向管理局安委会提交安全监管反思报告。

第二十六条 辖区发生《民航华北地区管理局安全监管责任制度》第四十七条规定的情况时，管理局局务会或安委会将决定是否启

动安全监管责任调查和处理程序，由相关单位、部门组成调查组开展调查，并于 30 日内提交调查报告。

第二十七条 当安全监管单位、部门发现某安全隐患涉及到多部门、多专业标准的关联性，可能导致其它专业系统出现较大安全隐患时，除按照《民航华北地区管理局安全生产隐患排查治理工作制度》对隐患进行处理外，还应及时通报承担相关行政许可、审批职能的组织单位（部门），由该部门组织相关单位（部门）对隐患可能在其它专业带来的安全生产和监管风险进行评估，并将评估结果报管理局航空安全办公室备案。

第五章 外部环境风险管理

第二十八条 安全监管外部环境风险指因法律、法规、规章、标准或规范性文件上的缺陷、上级机关行政指令、相对人施加的外部影响等管理局外部法律、行政、文化等环境的影响，导致监管活动不能按照正常程序进行或不能达到预期目的的可能性及其后果。

第二十九条 管理局工作人员发现法律、法规、规章、标准或管理程序存在缺陷时，应按照《民航华北地区管理局立法建议征集管理办法》规定提交相关意见和建议。对于法律、法规、规章、标准或管理程序缺陷影响做出行政决定时，应向管理局相关专业部门和政策法规处报告，由相关专业部门以管理局

名义向上级机关做出书面请示并按照答复执行。对于确需在无法律、法规、规章、标准支持下做出行政决定的，应报请管理局局务会或安委会研究。

第三十条 管理局各安全监管单位或部门执行上级机关的决定或命令时，如认为上级机关的决定或命令有错误的，应向上级机关提出改正、撤销该决定或者命令的意见；上级机关不改变该决定或者命令，或者要求立即执行的，各单位、部门应当执行该决定或者命令。当各单位、部门发现上级机关决定或命令明显违法时，应报请管理局局务会或安委会研究。

第三十一条 当上级机关要求、相对人生产需求或社会舆论等外部环境因素给安全监管工作带来影响时，承担安全监管工作的工作人员应评估是否存在影响执行监管工作程序、标准以及做出客观结论的风险。如确有影响的，应立即向该监管工作的责任单位（部门）报告，责任单位（部门）认为确有风险的，应立即报告管理局分管局领导。

第六章 监管风险管理工作的监督和考核

第三十二条 管理局对各安全监管单位和部门监管风险管理工作实施监督和考核。每年10月10日前各单位、部门应将开展监管管理风险评价报告提交管理局安委会，安委会将对各单位、部门监管风险管理进行测评。测评结果纳入管理局安全监管绩效考核

之中。

第三十三条 对监管风险管理工作的监督检查将结合管理局行政执法案卷评查或安全监管体系内部审核等内部监督工作一并进行，主要检查、评估各安全监管单位和部门监管风险管理工作的开展的情况和效果。

在风险识别、分析和检查过程中发现的违规违纪行为由管理局相关责任部门按照有关规定处理。

第七章 附则

第三十四条 本制度由管理局授权航空安全办公室负责解释。

第三十五条 本制度自下发之日起执行。

附件

- 一、 监管风险分析矩阵
- 二、 管理风险识别要点
- 三、 管理风险评价报告模板
- 四、 事故事件监管反思要点

附件一：监管风险分析矩阵

严重程度 可能性	灾难性的	危险的	严重的	轻微的	可忽略的
极可能	高	高	较高	中	中
经常的	高	较高	中	中	中
偶然的	较高	中	中	中	低
罕见的	中	中	中	中	低
几乎不可能	低	低	低	低	低

严重程度；

可忽略的：几乎没有影响。

轻微的：可能增加监管活动难度或导致增加监管工作量。

严重的：可能导致发生不安全事件或许可审批事项变更的后果。

危险的：可能导致发生严重不安全事件或影响较大事件或许可审批事项被撤销的后果。

灾难性的：可能导致发生灾难性安全事件或管理局被直接追究行政责任的后果。

可能性：

几乎不可能：发生的可能性几乎为零

罕见的：在5年内可能发生一次

偶然的：每年均有可能发生

经常的：每月均有可能发生

极可能：每年发生上百次

附件二：管理风险分析要点

一、监管责任落实

1、对于安全监管工作，在管理局、部门（单位）手册、程序中有没有明确的职能划分，各项管理职能有没有被明确定位，职责是否被管理者和工作人员所了解，是否存在多单位（部门）同时管理，主责单位（部门）不明确，影响安全监管责任落实的情况。

2、手册、程序中有没有对于安全监管重点工作的管理办法，工作责任有没有层层分解，明确落实到岗位或责任人，是否存在多岗位（人）同时管理，而主责岗位（人）不明确，影响监管责任和岗位责任落实的情况。

3、在工作分工上是否做到权力责任的统一，监管工作中的规章、规定、标准等依据是否明确。

4、对安全监管工作有没有评价监督机制，评价监督机制有没有完全覆盖本单位（部门）全部安全监管工作。

二、管理方法和手段

1、现有的监管方法和手段能否有效满足安全监管要求。

2、有没有结合本单位（部门）实际情况建立具体、细化管理程序，程序是否完善、是否具备可操作性，能否保证有效地监督生产单位将规章、标准要求落实到位。

3、对生产单位安全生产的关键环节或数据是否具有有效的监控、收集、分析等手段，能否及时、有效发现较大安全生产隐患。

4、行政许可、检查过程中是否严格掌握标准，程序是否规范，记录是否完整；所有许可、审批和检查过程是否都明确了承办实施、审核、批准或认可环节。

5、是否有效执行了管理局《航空安全管理手册》以及国家、

民航局和管理局有关安全监管工作标准和程序。

三、组织机构、人员配置和人员资质能力

- 1、监管人员配备是否充足，是否影响到监管职能的落实。
- 2、监管人员专业结构是否合理，是否与监管需求相匹配。
- 3、有没有明确的人员资格要求和资格审查、监控制度。
- 4、是否存在监管人员资质和能力不满足岗位职责要求，且对安全监管影响较大的情况。
- 5、部门对监察人员的工作质量和效果进行了评价？是否对于监管工作给与了足够的关注和支持？

四、资源配置

- 1、监管工作所必须的软、硬件系统、工具、设备、设施配备是否存在较大漏洞、缺陷或薄弱环节，可能导致行政许可、审批出现重大偏差或重大隐患不能及时发现、应急处置不能有效开展的后果，是否影响到安全监管工作的正常开展。
- 2、安全监管中的突出矛盾或问题能否得到有效解决。

五、培训管理

- 1、有没有建立覆盖所有岗位的培训要求，培训能否有效提升监管人员工作能力，能否保证监管人员能够接受足够的、职责要求所必须的培训。
- 2、是否具备足够的培训资源。
- 3、培训与监管工作的矛盾是否突出，是否影响到培训计划的正常完成，或严重影响培训质量。

附件三：

报告单位（部门）：

报告编号：

关于 的管理风险评价报告

一、管理风险描述

二、原因分析

三、管理风险严重度分析

1、管理风险严重度分析：分为高、较高、中、低。

2、管理风险严重度排序：此管理风险在本单位严重度排序为第 位。

四、本单位采取的控制措施

包括责任部门、责任人和完成期限。

五、希望管理局协助解决的问题

此报告。

附件四：

安全监管反思提纲

通过逐条对照事故、事件调查中发现的不符合项、分析存在安全隐患的原因，并举一反三，反思监管工作在规章制度、组织建设、队伍管理、机制建设等方面的得失以及开展监管工作的困惑与困难。从职责入手，从“职责、工作、流程、记录、评价”五个环节认真总结监管工作，重点关注以下几个方面：

（一）本单位、部门在思想上对安全监管工作是否保持了足够警觉性，认真落实了安全监管责任？

（二）对事件相关单位的监管职能是否明确并被管理者和工作人员所了解？

（三）根据职能，本单位（部门）承担的对事件相关单位的监管工作范围是否明确？

（四）在工作分工上是否做到权力责任的统一，做到了“权力在那里，责任就到那里”，各项工作是否有明确可行的工作程序？

（五）与事件相关的规章、规定、标准等依据是否明确？

（六）与事件相关的行政许可、审批的承办实施、审核、批准或认可环节是否严格执行了标准？程序是否规范，记录是否完整？各环节的岗位职责和领导职责是否明晰？与事件相关的许可、审批结果是否有效、及时的通知了监管单位、

部门？

（七）在日常监管中，是否发现相关单位存在相同或类似问题？是否依法要求单位进行了整改？对于问题发生的原因是否要求单位进行了原因分析并进行了系统改进？

（八）对于问题的纠正或纠正措施是否进行了评估并接受？对整改效果是否进行了验收？是否发现单位存在问题重复发生或长期不整改的现象？采取了何种措施？

（九）监管活动中能否及时得到事发相关单位各类问题的信息？信息渠道是否畅通？各项工作记录是否完整，是否记录了适用的标准和整个工作过程；

（十）在监管工作的组织过程中，本单位、部门和承担工作的监管人员是否了解事件相关单位的安全管理特点、存在的主要问题，对于事发单位存在的安全隐患是否心中有数？这些特点、问题和隐患是否反映到相应的检查计划和日常管理措施当中？对重大安全隐患的整改工作是否进行了跟踪监督？

（十一）相关责任监管人员在掌握标准、检查技能等方面是否存在能力不足的现象？能否及时有效地发现安全问题？

（十二）单位、部门对责任监察人员的工作质量和效果是否进行了评价？是否对于其监管工作给予了足够的关注和支持？能否及时发现工作上的失误？

（十三）是否存在发现或得知可能存在问题的信息后未加处

理或未通知相关责任单位或部门的现象？

（十四）安全监管管理风险评价工程中是否发现过相关监管风险？采取了何种措施？

（十五）局机关对监管局的工作是否做到指导到位、帮助到位？管理局对安全监管工作的服务保障工作是否到位？