

# 运输机场运行安全偏离和豁免管理办法

## (试行)

### 第一章 总 则

**第一条** 为规范运输机场运行安全偏离和豁免工作，确保飞行安全和机场正常运行，依据《运输机场使用许可规定》(CCAR-140)、《机场—机场设计和运行》(《国际民航组织公约》附件14第I卷)，制定本办法。

**第二条** 运输机场(包括军民合用机场民用部分，以下简称机场)运行安全偏离和豁免的申请、批准和实施工作，适用本办法。

**第三条** 偏离是指当机场某项运行安全的保障条件不完全符合规章、行政规范性文件或者标准时，经安全评估能达到同等安全水平或者基于国家和公共利益的需要，由民航管理部门按照规定予以批准的行为。

豁免是指机场某项运行安全的保障条件不符合运行安全规章、行政规范性文件或者标准时，经安全评估能达到同等安全水平或者基于国家和公共利益的需要，由民航管理部门按照规定予以批准的行为。(见附件1)

偏离可以有期限，也可以长期有效；豁免应当有期限，且一般不超过三年。

民航局机场司负责对全国机场运行安全偏离和豁免实施统一监督管理；民航地区管理局负责对辖区内机场运行安全偏离和豁免实施监督管理。

**第四条** 机场管理机构负责偏离和豁免的申请，并严格执行批准的偏离和豁免；相关驻场单位应当配合机场管理机构做好涉及偏离和豁免的安全评估以及实施工作。

## **第二章 申请和受理**

**第五条** 在运行安全规章、行政规范性文件或者标准中有明确允许偏离相关描述的，方可申请偏离。

**第六条** 对于运行安全规章、行政规范性文件或者标准没有明确允许偏离相关描述的，机场管理机构在提出恰当的理由、采取相应的安全风险缓解措施（包括替代措施、运行程序和运行限制等）并经安全评估认为相关安全风险缓解措施能够保证同等安全水平或者基于国家和公共利益需要的情况下，方可申请豁免。

对于运行安全规章、行政规范性文件或者标准允许偏离的条款不得申请豁免。

**第七条** 对于新建机场，机场管理机构在编制机场使用手册过程中，应当对运行安全保障条件进行全面梳理，涉及偏离或者豁免的，向机场所在地民航地区管理局提交申请。

对于在用机场，运行安全保障条件不完全符合或者不符合规定，拟实施偏离或者豁免的，机场管理机构应当至少在 90 日前

向机场所在地民航地区管理局申请。

在特殊紧急情况下，基于运行安全、国家和公共利益的需要，民航局或者民航地区管理局可以直接决定偏离或者豁免，并通知机场管理机构以及相关单位予以实施。

**第八条** 申请偏离或者豁免的，机场管理机构应当提交下列材料：

（一）申请文件；

（二）拟偏离或者豁免的规章、行政规范性文件或者标准的条款、理由、受影响等情况，危险源识别和分析结果，风险评估情况，为保障同等安全水平拟采取的安全风险缓解措施，安全评估结论，其他需要说明的情况，拟生效的日期及持续时限等一览表；（见附件2）

（三）安全评估报告（含受偏离或者豁免影响的单位的专项安全评估报告）等证据性材料。

机场管理机构应当对申请材料的真实性负责。

**第九条** 民航地区管理局根据下列情况对偏离或者豁免申请分别作出处理：

（一）申请事项属于本办法适用范围，申请材料齐全、符合规定形式，或者机场管理机构按照要求及时提交全部补正申请材料的，应当予以受理；

（二）申请材料不齐全或者不符合规定形式的，应当当场或者在5日内一次告知机场管理机构需要补正的全部内容，逾期不

告知的，自收到申请材料之日起即为受理。

### 第三章 审查和批准

**第十条** 民航地区管理局收到符合要求的偏离或者豁免申请材料后，应当根据申请的事项选定机场等有关专业的监察员负责审查，必要时可以邀请空管、航空公司和其他机场等单位的专家参加审查。

**第十一条** 民航地区管理局应当按照以下要求开展审查：

（一）相关规定对同等安全水平有明确界定的，偏离或者豁免未超出该界定的，负责审查的人员可以直接通过审查；超出界定的，负责审查的人员可以直接不通过审查；

（二）相关规定对于同等安全水平没有明确界定、事项相对简单，且已达到同等安全水平的，负责审查的人员可以直接通过审查；事项相对复杂的，负责审查的人员应当听取机场管理机构以及航空公司、空管等利益相关方的意见，集体研究安全评估报告以及其他补充论证性材料，确定是否达到同等安全水平，并裁定是否通过审查。

**第十二条** 民航地区管理局在审查偏离或者豁免的材料时，应当做好以下工作：

（一）充分听取相关单位的汇报，研究相关意见和建议；

（二）确认机场管理机构提交的证据材料中，涉及偏离或者豁免情形的安全评估是否全面、准确和到位；

(三) 采取的安全风险缓解措施是否能够达到同等安全水平，以有效应对风险；

(四) 计划实施的时间是否可行，时限是否可接受。

**第十三条** 经审查符合要求，民航地区管理局应当在 20 日内出具同意偏离或者豁免的书面批准文件，并详细说明批准偏离或者豁免的规章、行政规范性文件或者标准条款，为保障同等安全水平拟采取的安全风险缓解措施，拟生效的日期及持续时限等。

如有必要，民航地区管理局可以在批准的书面意见中对偏离或者豁免增加其他限制条件和要求。

不同意偏离或者豁免的，民航地区管理局应当向机场管理机构出具不予偏离或者豁免的书面意见，并说明理由。

**第十四条** 民航地区管理局应当将涉及偏离、豁免的文件资料，纳入机场使用许可文件资料中一并存档。

**第十五条** 预计在偏离或者豁免期满时，仍然无法符合规章、行政规范性文件或者标准要求时，机场管理机构应当至少提前 90 日重新申请。

## 第四章 安全评估

**第十六条** 拟申请偏离或者豁免的，机场管理机构应当组织开展安全评估。

机场运行安全相关规章、行政规范性文件和标准中涉及的航

空研究和安全风险评估均属于安全评估。

**第十七条** 安全评估流程包括排查机场运行安全保障不合规情况、危险源识别和分析、风险评估、制定安全风险缓解措施及其实施计划等步骤。（见附件 3、4）

**第十八条** 安全评估应当结合实际考虑但不限于下列因素的影响：

（一）机场布局，包括跑道构型、跑道长度、滑行道、机位滑行通道和停机坪机位构型、目视助航设施、机场应急救援基础设施和保障能力等；

（二）拟在机场运行的航空器类型及其尺寸、性能特点；

（三）跑道运行类别、跑道运行模式、飞行区指标、可使用的最大机型、道面等级号、交通密度和分布情况；

（四）机场地面勤务；

（五）陆空通信及话音与数据链通信时间参数；

（六）监视系统的类型和能力，为管制员提供支持和告警功能的系统可用性；

（七）仪表飞行程序和相关机场设备；

（八）协同决策（CDM）等复杂运行程序；

（九）高级地面活动引导和控制系统（A-SMGCS）或者其他助航设备等；

（十）机场内或者机场附近的障碍物或危险活动；

（十一）机场内或者机场附近计划的施工或者维护工程；

(十二) 当地或者区域危险气象条件 (如大风、冰雪、风切变、低能见度等);

(十三) 空域复杂性、航线结构和空域分类等。

**第十九条** 机场管理机构应当组织受到偏离或者豁免影响的相关单位参与安全评估。必要时, 相关单位可以开展专项安全评估。

**第二十条** 安全评估完成后, 应当形成安全评估报告。报告应当至少包括下列内容:

(一) 拟偏离或者豁免事项、理由和依据、受影响情况等;

(二) 危险源识别和分析结果;

(三) 风险评估情况;

(四) 能够达到同等安全水平的安全风险缓解措施方案及实施计划;

(五) 安全评估结论;

(六) 其他需要说明的情况。

**第二十一条** 对于安全运行影响较大的、偏离或者豁免事项较为复杂的等情形, 机场管理机构可以组织相关单位及专家对安全评估报告进行专题论证, 民航地区管理局应当指派监察员参与论证。

## 第五章 管理要求

**第二十二条** 偏离或者豁免批准后, 机场管理机构应当将需

要采取的等效安全风险防控措施纳入机场使用手册，并按程序报机场所在地民航地区管理局审查。

**第二十三条** 民航地区管理局应当在机场使用许可证中注明机场偏离或者豁免的情况（仅需注明批准文号）。

机场管理机构应当向航空情报服务机构提供机场管理机构和相关单位在实施偏离或者豁免时所采取的安全风险防控措施方面的航空情报原始资料，由航空情报服务机构在航空资料中予以公布。

**第二十四条** 机场管理机构应当严格落实民航地区管理局批准的安全风险防控措施，定期评估偏离或者豁免措施的有效性和完备性。发现安全风险较高、安全风险缓解措施不到位，不能保证安全的，机场管理机构应当立即暂停或者中止偏离或者豁免，并向民航地区管理局进行报告。

**第二十五条** 民航地区管理局应当加强对机场偏离或者豁免的监督检查，对安全风险缓解措施执行不到位的，应当立即暂停或者中止偏离或者豁免。

民航地区管理局可以基于机场运行安全、国家和公共利益的需要，随时撤销偏离或者豁免。

**第二十六条** 发生突发事件时，机场运行安全的保障条件不符合或者不完全符合法定条件时，为避免或者减少生命财产损失需立即采取临时安全风险缓解措施的，机场管理机构可以书面或者口头向民航地区管理局紧急申请偏离或者豁免。

民航地区管理局应当对紧急申请偏离或者豁免迅速进行认定，并以书面或者口头方式作出准许或者不准许决定。

## 第六章 附 则

**第二十七条** 对于涉及飞行区场地平面尺寸等物理特性偏离或者豁免情形的，机场建设项目法人单位应当在项目前期阶段进行专项安全评估。

**第二十八条** 本办法中的运行安全是指机场地面车辆和人员跑道侵入防范管理、飞行区场地管理、目视助航设施管理、除冰雪管理、外来物防范管理、净空保护管理、鸟击和野生动物防范管理等。

**第二十九条** A类通用机场可以参照本办法执行。

**第三十条** 本办法由民航局机场司负责解释。

**第三十一条** 本办法自2022年7月1日起施行。

## 附件 1

# 偏离和豁免情形及示例

## 一、偏离

### (一) 偏离的情形

当规章、行政规范性文件 and 标准有关条款中有“原则上”“一般”“可适当减少”“除非经…特别许可”“除非经航行研究认为”等词汇或类似的短语时，表明这些条款的执行具有一定的灵活性，机场管理机构可以申请偏离。

### (二) 偏离的示例

示例 1：《运输机场外来物防范管理办法》第十六条 配备能对跑道道面状况进行持续监测的外来物自动探测设备（应当为通过试验验证或者相关目录、公告中的设备）的机场，在探测设备持续有效运行 1 年（含）以上，经评估后，在探测设备正常运行期间，被监测区域的中间动态巡视检查次数可以适当减少，减少的次数由机场管理机构根据探测设备功能、性能稳定性和人机协同能力等因素研究确定。

示例 2：《民用机场飞行区技术标准》4.8.3 无线电高度表操作场地的宽度宜自跑道中线延长线向每侧横向延伸 60m。在特殊环境下，经航行研究表明不会影响飞机运行安全时，每侧横向延伸可减小至不小于 30m。

示例 3：《民用机场飞行区技术标准》5.2.8 在机场障碍物限

制范围内超过起飞爬升面、进近面、过渡面、锥形面以及内水平面的现有物体应予拆除或搬迁，除非该物体被另一现有不能搬迁的障碍物所遮蔽，或经过航行研究后确定该物体不致有害地影响飞行安全或严重地影响飞机正常的运行，该物体应按规定设置障碍灯和（或）标志。

示例 4：《民用机场飞行区技术标准》7.3.2 PAPI 和 APAPI 系统应符合下列要求：现有高出 PAPI 的障碍物保护面以上的物体应移除或降低高度，不允许新建物体或加高物体突出于障碍物保护面以上。除非经航行研究认为该物体不致对航空器安全造成不利影响时，才可免于移除。

## 二、豁免

### （一）豁免的情形

对于运行安全规章、行政规范性文件或者标准允许偏离的条款不得豁免。

### （二）豁免的示例

《运输机场运行安全管理规定》第一百七十条 机场净空保护区范围内的巡视检查，每周应当不少于一次；机场内无障碍区的巡视检查，每日应当不少于一次。

如某机场属于岛礁机场，或者某机场地势较高，周边城市远低于机场标高，同时周边建筑活动少，障碍物超高情况极少发生，机场管理机构经安全评估之后，可以向民航地区管理局申请豁免，不按照《运输机场运行安全管理规定》有关规定开展净空巡视检查。

附件 2

## 偏离或者豁免申请资料一览表

申请类别	偏离 <input type="checkbox"/> 豁免 <input type="checkbox"/>
机场名称	
法定代表人	
拟偏离或者豁免的事项	
涉及条款	
申请理由	
受影响情况	
危险源识别和分析结果	
风险评估情况	
安全风险缓解措施方案	
安全风险缓解措施实施计划	
安全评估结论	
拟生效日期	
持续时限	
其他需要说明的情况	

联系人：

联系电话：

(单位盖章)

## 安全评估程序

### 一、排查机场运行安全保障不合规情况

(一) 详细描述发现任何的安全问题，包括出现的时间点、持续时间、位置、涉及或者受影响的任何利益相关方，以及它们对具体的过程、程序、系统和运行的影响等方面；

(二) 对发现的安全问题进行分析，确定安全危险源或者安全隐患是否已经消除，并留存安全风险已经得到解决的证据；

(三) 对机场与规章、行政规范性文件和标准的符合性进行初步评估，并将评估情况进行记录；

(四) 确定问题涉及的领域，与所有利益相关方开展安全评估的其他步骤。

### 二、危险源识别和分析

(一) 与机场基础设施、系统或者运行程序相关的航空安全危险源一般使用以下方法识别：

1. 与具有相关行业知识和经验的人进行头脑风暴，
2. 与所有利益相关方召开专题会，
3. 开展专项检查、调查，
4. 基于本机场和行业数据库，查找本机场和其他机场发生的事故、征候和不安全事件，分析导致安全问题发生的原因和关键因素，
5. 同样运行环境下已发生的安全问题，以及类似安全问题得

到解决之后发生的事件，

6. 从其他机场发生的事件中吸取的教训，

7. 内部和外部检查、审核/计的结果；

(二) 危险源识别可以通过考虑：

1. 现有机场设施设备情况，

2. 机场运行环境，

3. 在机场运行的航空器类型及其性能特点，

4. 航空器运营类别（即运输航空、包机或者通用航空），

5. 当前或者打算使用机场及其设施的航空器运行性质（即低能见度运行、窄跑道运行、长航程运行），

6. 在实施计划变更期间或之后可能出现的潜在新危险源；

(三) 应识别并记录每个已识别危险源的所有潜在结果或者后果；

(四) 参考公认的标准、惯例，以及现有机场系统的安全性、其他对类似系统的接受认可程度、适用明确的安全风险水平，机场管理机构应当对每类危险源提出恰当的安全目标。

### **三、风险评估**

(一) 了解航空器在机场起降、滑行、停放和保障作业存在的安全运行风险，是制定适当和有效的安全风险缓解措施的基础；

(二) 通过进行安全风险评估来估计每个已识别的潜在后果的风险水平。安全风险评估将根据经验以及任何可用数据（例如

事故、征候、不安全事件数据库、安全问题报告) 以及后果的可能性和严重性来确定后果的风险水平;

(三) 在某些情况下, 可以采用定量方法。在其他情况下, 例如操作环境或者程序的变化, 定性分析可能更为合适;

(四) 一旦根据潜在影响识别和分析了每个危险源, 并评估了其发生的可能性和严重性, 必须确定所有相关风险都可以得到适当的管控。

#### **四、制定安全风险缓解措施及其实施计划**

(一) 在确定任何其他安全风险缓解措施之前, 机场管理机构需要对现有安全风险缓解措施进行初步确定;

(二) 机场管理机构应当组织所有利益相关方制定安全缓解措施;

(三) 所有安全风险缓解措施, 无论是目前正在实施还是仍在编制中, 都需要评估其风险管理能力的有效性;

(四) 针对所有危险源, 机场管理机构均应当组织所有利益相关方制定编制安全风险缓解措施的计划。实施计划应包括:

1. 每项要实施的安全风险缓解措施,
2. 实施每项安全风险缓解措施所需的任务细项,
3. 被指派负责完成每项任务的人,
4. 要求完成每项任务的日期;

(五) 机场管理机构应当确保拟定的安全风险缓解措施及时有效地实施, 并监督每项安全风险缓解措施的有效性。

### 安全评估流程图

