



咨询通告

中国民用航空局飞行标准司

编 号:AC-121-FS-2014-122

下发日期:2014年11月20日

对代码共享的外国航空运营人 安全审计指南

对代码共享的外国航空运营人安全审计指南

1. 总则

1.1 目的

本咨询通告为国内航空运营人对外国航空运营人(以下简称外国运营人)实施代码共享安全审计提供了指南,以确认外国运营人达到并持续满足可接受的安全水平。本通告也用于指导局方审核与监督国内航空运营人的代码共享安全审计工作。

1.2 适用范围

a.本咨询通告适用于与外国运营人实施代码共享的 CCAR-121 部合格证持有人(以下简称运营人)。外国运营人一般为航班的实际承运人。

b.对于与香港、澳门特别行政区航空运营人代码共享的 CCAR-121 部合格证持有人,同样适用于本咨询通告。

1.3 背景

航空运营人在世界各地不断形成代码共享联盟以扩展市场或提高竞争力。随着中国经济的发展,中国与其他国家的交流合作越来越多,国人出行的意愿不断增强,许多国内运营人采取与外国运营人代码共享的方式参与和延伸其国际运行,航班的实际承运人为外国运营人。因此,代码共享的外国运营人安全运行水平与

中国公民的生命财产安全和中国民航的国际声誉密切相关。

国际民用航空公约中指出：“本公约的任何规定不得妨碍两个或两个以上缔约国组成航空运输的联营组织或国际性的经营机构，以及在任何航线或地区联营航班。但此项组织或机构和联营航班，应遵守本公约的一切规定”。国际民用航空组织（以下简称 ICAO）Doc8335 文件中指出：“运营人之间代码共享合作，不管是国内或国际的，须接受相关国家民用航空局的监督”，“在决定是否批准代码共享安排时，运营人所在国可能考虑这一安排是否符合公众利益。当代码共享涉及另一国家的运营人时，确定这样的公众利益应包括考虑外国运营人的运行是否达到可接受的安全水平，是否按照达到或高于的最低国际标准进行运行”，“在考虑涉及来自另一国的拟议代码共享时，负责当局应考虑要求对该运营人在进行运行时所保持的标准进行审计”。实施审计有利于判断代码共享的外国运营人是否满足 ICAO 公约及相关附件的要求。

1.4 定义

以下定义适用于本咨询通告：

a. 代码共享：是指使用某一航空运营人的航班号，但其服务由另一家航空运营人提供，该服务通常被明确和告知是由另一家航空运营人所提供的。

注：代码共享的实现可以是某一航空运营人允许另一家航空运营人在一个航班上使用其航空运营人代码，或采取不同形式由两家航空运营人在一个航班上共用同一航空运营人代码。

b.代码共享安全审计(以下简称审计):对外国运营人进行结构化和客观化的评估,以确定其是否符合 ICAO 的标准和运营人的要求。

c.合格证管理局:运营人主运行基地所在地的民航地区管理局。

d.外国航空运营人:持有外国民用航空管理当局颁发的批准其实施公共航空运输飞行的航空运营人合格证或其他等效证件的运营人。

e.代码共享安全审计方案:用于审计代码共享的外国运营人安全运行水平的方案,由运营人制定并由合格证管理局外航监管部门认可。

f.代码共享安全审计报告:审计的正式记录,该记录应详细覆盖审计过程和审计结果。运营人使用该报告评估与其代码共享的外国运营人是否符合适用的标准。

g.审计员:运营人认可其资格,并按照审计方案实施对外国运营人审计的人员。

h.审计生效日:确认在审计中发现的所有问题项关闭,且运营人与合格证管理局均签署《代码共享安全审计评估表》的日期。

i.审计有效期:自审计生效日起 24 个日历月。

j.第三方审计机构:独立的代码共享安全审计机构。

1.5 参考资料

a.国际民用航空公约(芝加哥公约)

b.国际民用航空公约附件 1、附件 6、附件 8、附件 18

- c.《运行检查、核证和持续监督程序手册》(ICAO Doc8335)
- d.《国际航空运输管理手册》(ICAO Doc9626)
- e.《美国交通运输部和联邦航空局代码共享安全项目的指南》

2.总体要求

2.1 运营人

a.应建立对外国运营人代码共享安全审计和持续监控的系统,包括组织机构、人员、流程等。

b.应制定《代码共享安全审计方案》,并据此完成审计工作,依据审计结果,开展或暂停或终止与外国运营人的代码共享合作。

c.实施或委托第三方审计机构实施审计,审计结果应真实反映外国运营人实际安全水平。

d.应持续监控外国运营人的运行状况。

e.若代码共享的外国运营人安全运行水平明显下降,并严重影响到公众利益时,运营人应及时启动审计,如外国运营人无法满足安全要求,应暂停或终止代码共享合作。

f.本咨询通告生效日起 20 个工作日内,运营人应将实施代码共享合作的外国运营人名称清单报合格证管理局外航监管部门备案。如外国运营人名称清单发生变更,应自变更日起 20 个工作日内,报合格证管理局外航监管部门备案。

2.2 合格证管理局

a.合格证管理局外航监管部门负责审核运营人的《代码共享安全审计方案》,以《认可函》(附件 1)的形式认可,对运营人代码

共享安全审计开展情况以及运营人对外国运营人持续监控的情况进行监督检查。

b.若已实施代码共享合作的持有有效 CCAR-129 部运行规范的外国运营人安全水平明显下降,并严重影响到公众利益时,合格证管理局可建议运营人启动审计;若外国运营人的 CCAR-129 部运行规范失效或效力中止时,合格证管理局应要求运营人启动审计或暂停或终止与外国运营人的代码共享合作。

c.若实施代码共享的非 CCAR-129 部外国运营人的安全运行水平明显下降,并严重影响到公众利益时,合格证管理局可建议运营人启动审计,可建议或要求运营人暂停或终止与外国运营人的代码共享合作。

3.代码共享安全审计流程

a.运营人对外国运营人进行预先评估,以确定是否需要代码共享安全审计。

b.运营人应依据合格证管理局认可的《代码共享安全审计方案》实施或委托第三方审计机构实施审计,对审计中发现的问题,应要求外国运营人及时关闭问题项以符合安全运行要求。

c.完成审计后,形成《代码共享安全审计报告》、《代码共享安全审计评估表》(附件2)和《代码共享安全审计声明》(附件3),由运营人向合格证管理局外航监管部门提交。

d.合格证管理局外航监管部门应于 20 个工作日内审核《代码共享安全审计报告》和《代码共享安全审计评估表》,监督运营人

是否严格按照《代码共享安全审计方案》实施每一次审计,在《代码共享安全审计评估表》中填写安全建议并反馈运营人。

e.自审计生效日起,运营人可向民航局主管部门提交与外国运营人代码共享合作的申请,获得代码共享批准后实施代码共享合作。

f.运营人应在审计有效期满日前完成复审。

4.代码共享安全审计工作要求

4.1 代码共享安全审计方案

基本要素至少包括:

- (1) 审计的原则;
- (2) 审计的目的及适用标准;
- (3) 审计的范围;
- (4) 审计的方法;
- (5) 审计项目的评估;
- (6) 问题报告及纠正;
- (7) 持续监控;
- (8) 审计的时限要求;
- (9) 审计员资质;
- (10) 审计的委托(如适用)。

4.2 审计的原则

a.对于持有效 CCAR-129 部运行规范的外国运营人,运营人可免于对其实施本咨询通告规定的审计。必要时,运营人可以对

其实施代码共享安全审计。

b.对于不持有有效 CCAR-129 部运行规范的外国运营人,运营人可通过不同途径预先评估其安全运行水平,以确定其是否具备审计的前提条件,是否委托第三方审计机构实施。途径包括:外国运营人运行的记录,ICAO、有关民航当局、国际或地区合作组织对外国运营人运行评估的记录等。

c.运营人确定审计的原则,对通过预先评估需要进行审计的外国运营人启动安全审计。

4.3 审计的目的及适用标准

a.目的:确认外国运营人符合适用的 ICAO 标准,本通告的要求,以及运营人的要求。

b.适用标准:下列 ICAO 公约附件中涉及外国运营人系统、政策、计划、程序、流程、措施、航材部件、设施、工具设备等项目的规定,以及与运行相关的文件和指导性材料:

- (1)附件 1 人员执照;
- (2)附件 6 航空器运行;
- (3)附件 8 航空器适航性;
- (4)附件 18 航空危险品安全运输。

4.4 审计的范围

审计应制定标准化检查单,内容至少包括:运营人的组织架构、飞行运行、运行控制、机务维修、货物运输、客舱运行、地面服务及安保等项目。

4.5 审计的方法

a. 审计方式和地点：原则上以文件审查为主，在运营人主运行基地实施，运营人应确保能够获得外国运营人的相关文件和资料、以及运行的相关记录，进行审核检查。如必要，可以赴外国运营人主运营基地或在我国的办事机构实施现场审计。

b. 审计的流程：应包括审计的必要步骤和时间节点。

4.6 审计项目的评估

运营人应对审计中各个项目进行评估和分类：

a. 符合项：运营人运行记录或实际运行情况符合 ICAO 标准、本咨询通告和其他适用的程序，无系统缺陷、故障或其他需立即纠正的不安全项目。

b. 问题项：审计中基于事实证据记录下的外国运营人不符合相关 ICAO 标准和本咨询通告的项目。

c. 不适用项：所使用的评估标准和范围不适用外国运营人的实际情况，或者认为当前状态不适合被评估。

d. 建议项：有选择性的非强制执行的标准。

4.7 问题报告及纠正

a. 运营人在发现不符合 ICAO 标准时必须记录该问题项，并及时将发现问题通知外国运营人。

b. 运营人应确保外国运营人建立了相关程序，能识别正常以及特殊情况下发生的各种问题，能够分析每个发现的问题，以识别是否存在系统问题，针对此问题制定纠正措施。纠正措施需要考虑：

- (1) 需采取的是短期补救措施还是长期补救措施；
- (2) 是否需要文件、手册、工作流程和运行等环节进行修改；
- (3) 是否需指定人员负责后续的工作；
- (4) 通过分析纠正情况来判别纠正措施的有效性。

4.8 持续监控

运营人应建立对外国运营人实施持续监控的程序,该程序应能够记录和评估影响安全的风险指标。运营人的《代码共享安全审计方案》应持续对以下要素实施监控:

- a. 事故或事故征候发生率。
- b. 财务状况、公司所有权以及经济状况。
- c. 管理能力、运行历史、现有组织成熟程度和稳定性,包括关键人员的变更和罢工等。
- d. 设备的使用年限,订购和退租的设备。
- e. 运营能力,例如:国际业务或仅有国内业务、自有基础设施、局方批准的维修机构、模拟机等。
- f. 公司历史和发展前景。
- g. 外国运营人的国际代码共享能力,例如:安全、运行、维修。
- h. 运营人与外国运营人的交流和合作情况,通过会谈、会议等形式加强人员交流和分享数据,以及此类活动的频次。
- i. 外国运营人的运营设施。

4.9 审计的时限要求

- a. 申请与某一外国运营人进行代码共享合作的运营人,应在

与该外国运营人签订代码共享协议前 120 个日历日内完成并通过对其初次审计。

b. 审计通过后,应在下一个审计有效期满日前 120 个日历日内完成复审。如复审不通过,则应暂停或终止代码共享协议。

4.10 审计员资质

a. 审计组长资质要求。除满足审计员的要求外,还需满足以下要求:

(1) 能够制定和协调审计方案,确认审计组成员,编制审计日程,全程参与审计;

(2) 能够有效的执行审计方案,运用审计方法识别、记述、沟通审计发现问题;

(3) 能够客观的识别和记述所发现的问题,评估纠正措施是否有效;

(4) 能够掌握使用质量控制工具、统计学和采样理论知识;

(5) 有较强的领导能力,能协调沟通审计组成员与外国运营人的代表。

b. 审计员资质要求。

(1) 审计员应具有组织上的独立性,可以向运营人的安全总监直接报告审计情况;

(2) 熟悉代码共享方法和知识,以及能够运用这些知识完成代码共享安全审计的技巧和经验;

(3) 完全了解审计内容和运营人与外国运营人之间的代码共

享运行环境；

(4) 拥有飞行、维修、签派员执照或航空相关专业背景,具备至少 5 年的本专业工作经验；

(5) 掌握国际民用航空公约及其附件、相关的文件、指导性材料和 中国民用航空规章,并熟悉相关业务；

(6) 接受过质量管理体系培训；

(7) 较强的英语表达和读写能力；

(8) 较强的沟通协调能力。

c. 回避与限制。审计员与外国运营人无任何经济利益,无直系亲属供职于该公司。

4.11 审计的委托

a. 运营人可以委托第三方审计机构实施审计,但应按照运营人制定的《代码共享安全审计方案》实施,应由运营人向局方提交《代码共享安全审计报告》、《代码共享安全审计评估表》和《代码共享安全审计声明》,运营人应对安全审计的结果负责。

b. 第三方审计机构的审计标准和程序应符合本通告的要求。

c. 第三方审计机构应与外国运营人或其政府没有任何直接或间接的经济利益往来。

注:目前,国际上普遍接受的代码共享安全审计是国际航协运行安全审计(IOSA)项目。

4.12 代码共享安全审计报告

a. 总体要求。

每次审计完成后,运营人或委托的第三方审计机构都应准备一份符合要求的书面审计报告,记录审计结果。审计报告的内容应该简单易懂、独立、客观、公正、有建设性、表述清晰,包含的信息应有充分的依据,针对符合项、问题项、不适用项和建议项应有详细的说明。审计员应谨慎专业地采用适用的标准,书面记录不适用项,并附以支持性文件。在无法遵照适用标准进行审计时,审计员应在审计报告中注明未遵照适用标准的原因和审计结果。

所有发现问题都应归档以用于趋势分析,在审计过程中已关闭的问题也应归入该文档。审计报告完成后,应将审计情况和结果告知外国运营人。

b. 审计报告的内容。

《代码共享安全审计报告》应该包含以下内容:

(1) 标题:能够明确的标明被审计外国运营人、负责审计的运营人或第三方机构;

(2) 签字和日期:审计组长应签字并注明日期;

(3) 审计组成员名单;

(4) 接受审计的主要维修场所的清单;

(5) 接受审计的培训机构清单;

(6) 目的和范围:报告中应有审计目的和范围供参考,应明确审计涉及的区域(如:需审计的设施和机构的地点)和方面,审计的持续时间;

(7) 完成情况;

(8) 发现问题和纠正措施；

(9) 明确审计的主要项目和符合性情况。报告不应只说明当前情况,应对未来代码共享合作提出建设性的意见。审计结果和建议可视为后续纠正措施的指南。填写完成的检查单应能反映每项审计标准是否适用,同时明确运营人是否符合该标准;

(10) 审计员的工作记录和支持审计结果的证据。

c. 代码共享安全审计评估表。

运营人应依据《代码共享安全审计报告》和审计情况,填写《代码共享安全审计评估表》。

4.13 代码共享安全审计声明

运营人应提供由安全总监签发的《代码共享安全审计声明》以表明对代码共享外国运营人已完成安全审计,并符合各项标准。《代码共享安全审计声明》应在外国运营人完成所有的问题项纠正措施后递交。《代码共享安全审计声明》至少应包含以下内容:

a. 对外国运营人完成安全审计的日期。

b. 严格按照《代码共享安全审计方案》对外国运营人进行了审计。

c. 代码共享外国运营人的运行符合所有适用的 ICAO 标准。

d. 如使用第三方审计机构,应在代码共享安全审计声明中注明机构名称。

4.14 审计材料的保存

a. 《代码共享安全审计方案》、《认可函》、《代码共享安全审计报告》、《代码共享安全审计评估表》、《代码共享安全审计声明》及

相关的支持性的文件应在运营人主运营基地保存至少 5 年。5 年的保存期自最近的一次审计生效日算起。

b.《代码共享安全审计方案》、《代码共享安全审计评估表》、《代码共享安全审计声明》应在合格证管理局外航监管部门备案。

5.生效日期

本咨询通告自 2015 年 1 月 1 日起生效。本通告生效日前,与某一外国运营人至少已在 1 条航线上实施代码共享合作的运营人,应在本通告生效日起 24 个日历月内完成对该外国运营人的初次安全审计。如审计不通过,应暂停或终止代码共享合作协议。

附件 1. 认可函样例



《代码共享安全审计方案》认可函

XX局〔201X〕XX号

XXX航空公司：

我局已完成对你公司制定的《代码共享安全审计方案》的审查，认为该方案符合《对代码共享的外国航空运营人安全审计指南》（AC-121-FS-2014-122）的要求。我局将依据此方案监督你对代码共享的外国运营人的安全审计工作。

民航XX地区管理局

XX年XX月XX日

（加盖公章）

附件 2. 代码共享安全审计评估表样例

代码共享安全审计评估表

一、 运营人填写部分

(一) 基本信息

代码共享的外国运营人	
外国运营人所在国	
是否为 CCAR-129 运营人	
外国运营人运行合格证 (AOC) 编号	
外国运营人运行合格证 (AOC) 的有效日期	
审计开始日期	
审计生效日期	
审计方 (运营人或第三方机构)	
审计结论	

(二) 审计组成员

审计组长	审计员

(三) 外国运营人的机队情况

机型	客机	货机	客/货混合	数量
总计				

(四) 外国运营人的运行情况

项目	是	否	备注
国际运行			
RVSM			
MNPS			
RNP/RNAV			
EGPWS			
委托运行控制			
ETOPS			
LVO			
ELT			
危险品运输			
其他特殊运行项目			

(五) 审计结果统计

部门	发现问题项	建议项	不适用项
组织架构			
飞行运行			
运行控制			
机务维修			
客舱运行			
地面操作			
货物运输			
安 保			
总计			

(六) 训练机构和地点

飞行员	客舱乘务员	签派员	维修人员

(七) 维修机构和地点

定检	航线维修	外委维修

(八) 发现的所有问题项是否关闭?

(是或否, 如否请予以说明)

二、 合格证管理局填写部分

对本次审计的安全建议:

民航 XX 地区管理局
XX 年 XX 月 XX 日

(加盖公章)

XXX 航空公司
XX 年 XX 月 XX 日

(加盖公章)

附件 3：代码共享安全审计声明样例

代码共享安全审计声明

我公司依据《代码共享安全审计方案》完成了对XXX公司（外国运营人）的代码共享安全审计。经审计，XXX公司的运行符合适用的ICAO相关标准和我公司的运行相关政策。我公司将在安全审计有效期内将对代码共享的XXX公司进行持续监控，确保其持续符合安全要求。

XXX航空公司

安全总监：

XX年XX月XX日