

中国民用航空总局令

第 155 号

《民用航空器飞行事故应急反应和家属援助规定》
(CCAR-399) 已经 2005 年 8 月 31 日中国民用航空总局局
务会议通过，现予公布，自 2006 年 1 月 1 日起施行。

局长：杨元元

二〇〇五年十月七日

民用航空器飞行事故应急反应和家属援助规定

第一章 总则

第一条 为提高对民用航空器飞行事故的应急反应能力,减轻事故危害,为事故罹难者、幸存者、失踪者及其家属提供必要的援助,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》和国务院有关规定,制定本规定。

第二条 本规定适用于发生在中华人民共和国领域内(不含香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区)依照 CCAR-121 部和 CCAR-135 部进行商业运行的航空器发生的、依法由国务院民用航空主管部门组织调查的重大事故、国务院授权组织调查的特别重大民用航空器飞行事故。

第三条 本规定下列术语定义如下:

民用航空器飞行事故,是指在公共航空运输过程中,任何人自登上航空器准备飞行起,直至到达目的地离开航空器为止的期间内发生的与该航空器运行有关并导致人员受伤或者死亡的事故。

重大、特别重大民用航空器飞行事故,是指按照《民用航空器飞行事故等级》(国家标准 GB14648—93)所定义的重大、特别重大民用航空器飞行事故。

事故处理协调小组,是指根据《国家处置民用航空器飞行事故应急预案》,由国家处置飞行事故指挥部指定的,负责在发生民用航空器飞行事故的公共航空运输企业和罹难者、幸存者、失踪者及其家属以及其他政府部门和机构之间协调、联络,以便向罹难者、幸存者、失踪者及其家属提供援助的组织机构。

罹难者,是指由于民用航空器飞行事故直接导致死亡的人员,包括机组人员、持有运输凭证的旅客、免费旅客以及第三人。

幸存者,是指在民用航空器飞行事故中,没有因为事故受到致命伤害或者受到致命伤害经抢救而存活的人员。

失踪者,是指由于民用航空器飞行事故直接导致失踪的人员。

家属,是指与民用航空器飞行事故罹难者、幸存者、失踪者有下列关系的人员:配偶、子女、父母;兄弟姐妹、祖父母、外祖父母。

第四条 中国民用航空总局(以下简称民航总局)负责民用航空器飞行事故应急反应和家属援助的监督检查,督促公共航空运输企业

家属援助计划的制定和实施，根据《国家处置民用航空器飞行事故应急预案》履行其他各项职责。

中国民用航空地区管理局（以下简称民航地区管理局）及其派出机构在本地区管辖范围内，协助民用航空器飞行事故应急反应和对家属援助工作。

第五条 民用航空器飞行事故采取立即报告制度，公共航空运输企业为事故报告主体。事故报告应当及时、准确，不得隐瞒不报、谎报或者拖延不报。

第六条 民用航空器飞行事故应急反应工作，应当遵循预防为主，常备不懈的方针，贯彻统一领导、统一协调、各负其责、反应及时、加强合作的原则。

第七条 家属援助工作应当遵循及时、便利、以人为本的基本原则，为罹难者、幸存者、失踪者及其家属提供物质的和精神的帮助。

第二章 事故报告

第八条 民用航空器飞行事故发生后，发现事故的单位或者个人应当立即将事故信息报告民航总局、当地民航地区管理局或其派出机构、当地人民政府。

当地民航地区管理局或其派出机构接到事故信息后，应当立即报告民航总局，并保持与民航总局联络畅通，同时通报当地人民政府。

事故发生地人民政府在接到事故相关信息后，按照有关规定报告上一级人民政府和当地民航地区管理局或其派出机构。

第九条 空中交通管制部门在规定的时间内同民用航空器失去联络的，应当在第一时间内报告民航总局。

第十条 民航总局接到事故相关信息后，应当立即报告国务院及国务院安全生产监督管理部门和新闻宣传主管部门，并做好续报工作。

第十一条 民用航空器飞行事故发生地的民航地区管理局和发生事故的公共航空运输企业，应当在规定的时间内向有关部门填报民用航空飞行不安全事件初始报告表，报告事故简要情况。

填报时间、报送部门及报告内容等要求按照《国家处置民用航空器飞行事故应急预案》、《民用航空安全信息管理规定》及其附件一执行。

第十二条 发生民用航空器飞行事故的公共航空运输企业报告事故后，伤亡人数发生变化或者出现其他新情况的，应当及时续报。

第三章 政府部门的应急准备与反应

第十三条 民用航空器飞行事故发生后，根据国务院授权和《国家处置民用航空器飞行事故应急预案》的有关规定，民航总局负责组织、协调、指挥民用航空器飞行事故的应急处置，按照国家有关规定组织事故调查，并且负责对家属援助工作的督促和协调。

第十四条 民航总局应当采取积极措施，预防民用航空器飞行事故的发生，控制事故影响，稳定航空运输，尽快恢复生产。

第十五条 民航总局按照《国家处置民用航空器飞行事故应急预案》，在本部门的职责权限内，制定民航总局处置民用航空器飞行事故应急预案。

应急预案包括以下主要内容：

- (一) 应急处置指挥部的组成和相关部门的职责；
- (二) 民用航空器飞行事故信息的报告系统，包括信息的收集、分析、报告、通报制度；
- (三) 民用航空器飞行事故的应急反应；
- (四) 民用航空器飞行事故的应急保障；
- (五) 民用航空器飞行事故的后期处置；
- (六) 民用航空器飞行事故的信息公布制度；
- (七) 其他有关内容。

第十六条 民航地区管理局及其派出机构应当根据本地区实际，制定本地区的民用航空器飞行事故的应急预案，并报民航总局批准。

第十七条 民用航空器飞行事故应急预案应当根据客观情况的变化和实施中发现的问题及时进行修订、补充。

第十八条 民用航空器飞行事故发生后，民航总局和民航地区管理局应当根据事故情况，迅速启动应急预案。

第十九条 民航总局在启动民用航空器飞行事故应急预案的同时，应当在本部门的职责权限范围内，组织有关人员立即赶赴事故现场，参与事故抢救，避免损失的扩大。

第二十条 应急预案启动后，对于属于本规定适用范围内的民用航空器飞行事故，由国家处置飞行事故指挥部在第一时间指定事故处理协调小组，负责协调民用航空器飞行事故的应急处置，协调公共

航空运输企业和家属之间的联络，并协助事故调查小组开展调查工作。

第二十一条 事故处理协调小组应当公布电话号码和联络方式，以便获取有关民用航空器飞行事故的进一步信息、寻找罹难者、幸存者、失踪者信息和身份鉴定工作、事故调查及其他有关信息，方便家属联络。

第二十二条 事故处理协调小组有权向发生民用航空器飞行事故的公共航空运输企业索取机上人员信息，公共航空运输企业应当立即提供。

第二十三条 事故处理协调小组有权会同公共航空运输企业共同检查罹难者、幸存者、失踪者家属的后勤援助工作，包括安全问题、居住地点的设施设备质量、家属隐私的保护。

第二十四条 事故处理协调小组应当与发生民用航空器飞行事故的公共航空运输企业、事故发生地地方人民政府共同组成家属援助联合行动中心，协调对家属的各项服务和活动。

第二十五条 事故处理协调小组应当与发生民用航空器飞行事故的公共航空运输企业保持联系，及时获得其与罹难者、幸存者、失踪者家属联系的最新进展情况。

第二十六条 事故处理协调小组应当及时组织召开发生事故的公共航空运输企业、事故发生地地方人民政府代表参加的协调会议，解决相关问题，适时调整家属援助行动。

第二十七条 事故处理协调小组应当及时向已经查明的罹难者、幸存者、失踪者家属提供必要的信息，以便家属了解相关情况。

第二十八条 事故处理协调小组应当就有关家属援助情况以适当方式发布相关消息。

第四章 公共航空运输企业的应急反应和家属援助

第二十九条 公共航空运输企业在本企业发生民用航空器飞行事故后，应当对涉及事故的罹难者、幸存者、失踪者及其家属提供物质的和精神的援助。

第三十条 公共航空运输企业应当制定民用航空器飞行事故应急预案，并应当每年组织一次应急演练，以便及时修正应急预案中可能存在的问题。

第三十一条 公共航空运输企业应当向民航总局提交家属援助计

划，该计划应当至少包含下列内容：

（一）确保民用航空器飞行事故发生后能够迅速开通的电话号码并提交经过训练有能力处理来自旅客家属电话的人员名单；

（二）及时通知旅客家属的程序；

（三）及时向主管部门提供、并更新机上人员信息的渠道；

（四）保证与旅客家属协商处理罹难者遗体、个人财物等事宜；

（五）保证对其职员和代理人的训练，以在必要时满足事故罹难者、幸存者、失踪者家属的需要；

（六）赔偿计划与程序，罹难者后事处理的程序与组织；

（七）保证为实施这一计划的足够资源。

公共航空运输企业对家属援助计划的任何修改均应在修改后 10 日内报民航总局备案。

第三十二条 公共航空运输企业得知发生民用航空器飞行事故后，应当立即启动应急预案，并在第一时间报告民航总局。

公共航空运输企业报告事故信息除应遵守本规定第十一条的要求外，还应当在报告时提供以下信息：

（一）事故发生后采取的应急处置措施；

（二）主要联络方式，包括事故现场总负责人的姓名、联络方式；指定提供家属援助的旅馆名称、电话及所在地点；负责提供机上人员信息的人员姓名及联络方式；负责通知家属的人员及联络方式；

（三）与事故有关的其他情况。

第三十三条 公共航空运输企业应当立即公布供罹难者、幸存者、失踪者家属查询的电话号码。

第三十四条 公共航空运输企业应当尽快向已经初步获知的罹难者、幸存者、失踪者家属发出通知，并应当根据与登机资料核对后的机上人员信息加以修正。

第三十五条 公共航空运输企业应当向事故协调小组提供经核正的机上人员信息复印件，并及时报告进一步核实情况。

第三十六条 公共航空运输企业应当向罹难者、幸存者、失踪者家属提供援助，包括：

（一）家属出发、到达、离开事故现场的交通便利；

（二）为家属选择符合要求的居住和活动场所和其他必要的后勤保障；

（三）派出经过训练的人员为家属提供精神抚慰；

- (四) 为罹难者、幸存者、失踪者及其家属提供必要的医疗卫生保障；
- (五) 为实施家属援助提供必要的经费；
- (六) 其他与民用航空器飞行事故相关的必要援助。

上述援助费用由公共航空运输企业承担。

第三十七条 公共航空运输企业应当及时公布家属联络等工作进展情况，以便与罹难者、幸存者、失踪者家属的进一步联络。

第三十八条 发生民用航空器飞行事故的航空器上有外籍旅客的，公共航空运输企业应当向事故协调小组及时报告外籍旅客的必要信息，以便外交部门及时与有关的外国使馆取得联系。

第五章 民用机场的应急响应

第三十九条 民用运输机场（以下简称机场）在本机场及其邻近区域内发生民用航空器飞行事故后，应当对事故现场组织救援，避免损失的扩大。

第四十条 机场应当对发生在机场及其邻近区域内的民用航空器飞行事故作出快速反应，采取适当措施，避免或者减少人员伤亡和财产损失，并为公共航空运输企业的救援和援助工作提供必要的支持。

机场及其邻近区域内是指机场围界以内及距机场基准位置点 8 公里范围内的区域。

第四十一条 机场管理机构制定机场应急救援计划，并负责机场及其邻近区域内民用航空器飞行事故应急救援的全面协调。

机场的应急救援计划应当按规定报民航总局或者民航地区管理局批准，应急救援计划的修改应当报原批准机关备案。

第四十二条 机场管理机构应当定期组织应急演练，应急演练的具体要求按照有关规定办理。

第四十三条 机场应当成立由当地人民政府、民航地区管理局或其派出机构、机场管理机构、空中交通管理部门、公共航空运输企业和其他驻场单位共同组成的机场应急救援领导小组，负责机场及其邻近区域内民用航空器飞行事故应急救援的组织与协调。

第四十四条 对于发生在机场及其邻近区域内的民用航空器飞行事故，机场应急救援领导小组应当在第一时间内组织实施救援行动，协调机场内的消防部门、医疗部门、公安机关等派出救援力量。

第四十五条 机场管理机构应当协助发生民用航空器飞行事故的

公共航空运输企业的家属援助工作，在交通、住宿等方面提供便利条件。

第四十六条 参与应急救援的单位在应急救援过程中应当保护事故现场以及相关证据，避免移动任何航空器残骸、散落物、罹难者遗体。

因抢救人员、防止事故扩大等原因需要移动事故现场的，应当拍照、录像或做出标志、绘制现场简图，作出书面记录。

航空器驾驶舱内的任何仪表、操作部件、伤亡人员，在移动前，必须拍照、绘图及作记录。

第六章 附则

第四十七条 本规定自2006年1月1日起施行。

第四十八条 本规定以外的其他民用航空器飞行事故，参照本规定执行。

第四十九条 在本规定生效之前已经取得经营许可证的公共航空运输企业，应当在本规定生效后 180 天内按照本规定的要求向民航总局提交家属援助计划。本规定生效后申请取得公共航空运输企业经营许可证的申请人，应当在申请经营许可时提交该计划。

第五十条 本规定未做出具体规定的涉及民用航空器飞行事故处理的事项，按照国家有关规定办理。

关于《民用航空器飞行事故应急反应和家属援助规定》的说明

民用航空器飞行事故是发生在公共航空运输领域意外的、灾难性的事件，尽管随着现代科技的发展以及在民用航空领域的运用，航空安全记录已经有所改善，但航空运输量的增加，特别是大型和超大型航空器在公共航空运输中的应用，使得发生重大及其以上民用航空器飞行事故的几率呈现上升的趋势。近年来，我国的民用航空运输总周转量逐年上升，整个民用航空业处于良好的发展势头。因此，研究如何预防民用航空器飞行事故以及事故发生后如何减少负面影响，协调航空运输企业给予罹难者、幸存者、失踪者及其家属必要的帮助，恢复公众对民用航空运输业的信心，帮助发生民用航空器飞行事故的公共航空运输企业尽快恢复生产，应当是政府担负的重要责任。

一、国际民航组织的总体要求

考虑到航空器事故遇难者及其家属的迫切需要，国际民航组织在1998年10月召开的第32届大会上审议了关于援助航空器事故遇难者及其家属的议题，并通过了第A32-7号决议，呼吁各缔约国重申它们支援民用航空事故遇难者及其家属的承诺，敦促有关国家制定家属援助计划。2001年，国际民航组织发布了《航空器事故遇难者及其家属援助指南》（国际民航组织通告285-AN/166），作为提供给各缔约国制定此类规定的参考文件。

二、其他国家关于空难旅客家属援助的立法情况

从我们目前掌握的情况看，美国是较早制定空难旅客家属援助规

定的国家。1996年10月9日，经美国国会通过并由克林顿总统签署了《1996年空难家庭援助条例》，该条例赋予国家运输安全委员会（NTSB）以帮助发生在美国领土上的空难遇难者家属的附加责任。这一法律由1996年9月9日的《总统行政备忘录》加以补充，在该备忘录中克林顿总统指定国家运输安全委员会为向重大交通灾难遇难者家属提供联邦服务的协调机构，此外，参与家庭援助的联邦机构和其他机构还包括：美国红十字会（ARC）、国务院（DOS）、卫生和公共服务部（DHHS）、联邦紧急事务管理局（FEMA）、司法部（DOJ）、国防部（DOD）。国家运输安全委员会为有效实施这一法令，还先后与上述机构签署了谅解备忘录。此外，为及时、充分地掌握发生事故的航班的旅客信息，美国运输部还制定了《旅客舱单信息》（243部），收录在美国法典第49集第14分集中，对旅客信息的收集和保存、空难后的信息传递等作出了明确、具体的规定。上述法令为美国有效实施空难旅客家属援助提供了法律上的保证。

三、与我国现行法律法规的衔接问题

在一起具体的民用航空器飞行事故中，要有成效地为旅客家属提供必要的援助，必须各有关部门的通力协调和配合。而我国的现行法律、法规中，包括《中华人民共和国民用航空法》、《中华人民共和国安全生产法》等均没有关于家属援助的具体规定或要求。按照立法法的相关规定，作为部门规章，我局不能为其他部门和机构设定权利与义务。更为重要的是，与美国不同，我国对于民用航空飞行事故的调查权力按照国家目前的相关规定，对于特大（一次死亡10人以上29

人以下) 以上的事故, 主要由国务院或国家安全生产监督管理部门组成事故调查组进行调查, 特大以下的事故由主管部门和相关部门组成调查组进行调查。有鉴于此, 规定中明确由民航总局在职责权限范围内指定事故处理协调小组, 协调公共航空运输企业与家属之间的联络。

围绕民用航空器飞行事故应急反应和家属援助问题, 规定着重了与现行规章的衔接问题。如关于事故信息报告, 主要与 2005 年 4 月 7 日起施行的《民用航空安全信息管理规定》相衔接, 此外, 还考虑了与《民用航空器飞行事故调查规定》、《民用运输机场应急救援规则》等规章的协调、统一的问题。

四、规定的出发点和基本内容

尽管有上述立法方面的困难, 我们无法在短时期内出台一个类似美国模式的家属援助条例, 但是从现实的需要考虑, 我们认为, 应当在国务院赋予我局的行业管理权限内, 制定一个相关规定, 重点在于要有一套民用航空器飞行事故应急处理机制, 尤其是公共航空运输企业, 要建立民用航空器飞行事故应急处理程序和家属援助计划, 并应当定期组织演练, 以避免一旦发生民用航空器飞行事故出现的混乱局面, 特别是要给旅客家属以必要的精神抚慰和援助。本规定围绕上述原则, 主要涉及了这样几方面的内容:

1、关于适用范围

按照我国现行的民用航空器事故等级标准, 我国的民用航空器事故划分为三个等级, 尽管从理论上说, 不论事故的规模多大, 罹难者

及其家属均应该得到适当的援助，但由于航空器事故的大小和情况不同，提供家属援助所需资源的多少相差很大。考虑到我国公共航空运输的载客量等特点，规定将适用范围限定在重大及其以上的民用航空器飞行事故。

2、关于主管部门的职责

自 2002 年国务院关于民航体制改革方案实施后，我局作为国务院民用航空主管部门对公共航空运输企业行使行业管理职责，已彻底改变体制改革前政企不分的局面。因此，在民用航空器飞行事故的处理中，行业主管部门的职责定位是一个值得认真思考的问题。

我们认为，作为行业主管部门，应当从政府的角度制定可行的应急预案，以便有需要时启动应急程序。这一应急程序关注的应当是与其他政府部门和机构的协调、配合、各自职责分工。在一起具体的民用航空器飞行事故中，按照我国现行的事故调查职责分工，行业主管部门的主要职责应当是配合或组织进行事故调查以及督促、协调事故的善后处理，在后者的处理中行业主管部门更多地应当充当督促和协调角色，重视政府信息的公布，具体的家属援助工作、赔偿工作应当由事发航空运输企业承担，做到既不越位，也不缺位。

3、关于航空运输企业的责任

在民用航空器飞行事故的处理中，最为重要的是当事方公共航空运输企业的应急反应能力。根据我们调研中了解的情况，我国公共航空运输企业的应急反应能力是值得行业主管部门特别重视的问题。尽管有的企业已经制定了针对民用航空器飞行事故的应急预案，但在必

要时是否能够迅速激活整套程序，使之有成效地发挥作用，仍是值得怀疑的。针对这些情况，规定了航空运输企业不仅应当将应急预案报行业主管部门，而且应当定期组织应急演练。

在民用航空器飞行事故的善后处理中，航空运输企业是家属援助方面的具体实施者。因此，运输企业应当向行业主管部门上报家属援助计划，以保证发生民用航空器飞行事故后，能够为家属提供必要的帮助和抚慰。这就要求航空运输企业要为此计划的实施提供人力、物力、财力方面的保障，规定相应地提出了原则要求。

4、关于对外国公共航空承运人能否适用问题

美国在公布空难家庭援助法案后，又通过了关于要求国家运输安全委员会和外国航空承运人满足涉及外国航空承运人的航空器事故所涉旅客家属需要的规定，要求飞美国的外国航空承运人要向运输部长和国家运输安全委员会主席提交一份关于满足该外国航空承运人控制下的航空器造成大量人员死亡的事故所涉家属需要的计划。考虑到我国的实际情况，规定对通航我国的外国航空承运人未提此类要求。

特此说明。