

民航发〔2019〕9号

关于印发《民航局关于推进精准监管工作的意见》的通知

民航各地区管理局,各运输(通用)航空公司、服务保障公司、机场公司,局属各单位,局机关各部门:

为推进民航精准监管工作,现将《民航局关于推进精准监管工作的意见》印发你们,请遵照执行。

中国民用航空局

2019年2月26日

民航局关于推进精准监管工作的意见

转变政府职能、创新监管方式是党的十九大报告的明确要求。为全面贯彻落实党中央、国务院对行政机关加强监管工作、提升监管水平的决策部署，民航局党组立足行业实际，提出实施精准监管，进一步提高行业监管效能，加强行业治理能力现代化建设的有关要求。为贯彻落实党组要求，推进精准监管工作，现提出如下意见。

一、总体要求

(一) 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，全面深化民航体制机制改革，实现治理体系和治理能力现代化，不断提高监管资源配置能力，实现各监管要素的协调和均衡，促进行业高质量发展。

(二) 主要内容

精准监管是根据监管实际，合理调配准确投放监管资源，实施有针对性的监管，实现监管资源使用效率的最大化。创新监管思路，区分民航安全管理和经济管理、通用航空与运输航空的不同特点，结合企业的自我管理意愿与能力，对监管对象和监管事项进行分级分类，不断聚焦监管重点。提高检查计划编制的针对性，提升

处理问题的有效性,实现分类施策,让有限的监管资源发挥更大的监管效能,监管计划编制更为科学,监管资源配置更趋合理,监管效能发挥更加充分,有效化解行业发展提出的高质量监管需要和监管水平不足的矛盾。

(三) 工作原则

坚持法治方式。积极建章立制,为精准监管推进工作明确依据,提供指引,将精准监管纳入到法治轨道上来,有效固化工作成果。

坚持实事求是。在确保统一、规范的基础上,各单位结合自身实际情况,积极主动,制定合理的落实方案和推进计划。鼓励各单位因地制宜、更新理念、大胆实践,不断探索创新工作机制,防止因循守旧、生搬硬套。

坚持稳步推进。聚焦监管实际,不断完善信用管理、企业自查等执法制度,及时总结推广有益经验和有效做法,着力解决现有问题,注重措施的有效性和针对性,便于理解和操作,切实提高监管效率。

坚持统筹协调。统筹推进精准监管各项工作,加强资源整合、信息共享,做到各项工作有机衔接,各项制度高度融合,防止各行其是、重复建设。

(四) 工作目标

精准监管理念成为行业共识。民航行政机关和民航各单位对精准监管理念认识统一,对精准监管的概念、原则、任务和目标正

确理解,按照精准监管的理念主动开展工作。经过三到五年的努力工作,实现精准监管要求有效落实,精准监管工作取得实质性突破,行业监管效能显著提升,监管资源配置更加合理,监管能力不断增强。

精准监管制度体系基本建立。初步建成企业自律、行业自治、政府精准监管的行业监管体系。安全领域和经济领域监管各有侧重,运输航空和通用航空监管各具特色,技术管理、行政管理各专其长。民航行政机关监管责任和监管边界清晰明确,企业主体合法权利切实保障和主体法定责任全面履行。

精准监管队伍建设初见成效。局方监察员队伍管理科学,培训系统,业务精进,水平提升。企业法定自查检查员队伍资质标准明确,权责范围清晰,工作水平逐步提高,促进作用逐步显现。

精准监管支撑体系基本完善。以民航行业监管执法信息系统(以下简称 SES)为主体,对各类监管业务信息系统的数据加强整合归集,并在此基础上实现数据多维度统计和深度分析,初步建成以“互联网+监管”为目标的民航行业监管系统,与“互联网+政务服务”系统共同构成民航行政机关管理行业、服务行业的工作平台。

二、主要任务

(一)精准调配监管资源

1.加强监察员培训管理。建立更加科学合理的监察员培训制度,对监察员的各类培训的形式、质量、管理作出明确规定。制定

各专业的监察员培训大纲,每年的法律和业务的初始培训、持续培训的培训计划报监察员培训主管部门认可后,对外公布。丰富监察员培训内容,不断充实网络培训课程,将精准监管、符合性判断标准、涉嫌犯罪案件移送等内容作为现场培训必训课程。严格监察员培训纪律,规范培训管理秩序,加强监察员培训考核,确保监察员培训效果。采取委托方式开展监察员培训的,委托方要加强对受委托培训机构管理,设定准入门槛,明确办学条件,定期进行考核评价,督促培训机构提升培训组织和管理能力。

2.精准调配监管资源。落实《航空公司差异化精准安全监管工作指导意见》和《航空公司差异化精准安全监管工作实施程序》要求,依据航空公司运行安全综合水平和安全绩效监管结果,合理调整分配监管资源,对发现的重点安全关切实施有针对性的监管。同时探索其他民航监管领域精准调配监管资源的可能性。

3.加强监管事项库管理。不断强化 SES 监管事项库(以下简称事项库)在行业监管中的核心地位,除 FSOP 检查单外,未纳入事项库的,一律不得作为行业监管事项开展行政检查。完善事项库管理办法,不断优化和改进事项库的管理,确保符合性判断标准、智能法规库、相对人的适用类型等内容同检查内容一并更新,保证各项内容协调一致。设置事项库更新定期生效日,杜绝事项库频繁调整。加强事项库审核,新的事项库内容需要事项库管理部门先行审核的,未经审核的一律不得生效,不需要事项库管理部门先行审核的,对于其指出的问题应当立即改正。逐步统一事项

库和 FSOP 检查单编制思路和编写格式。

(二) 精确把握监管思路

4. 统一事项库检查内容的符合性判断标准。统一事项库带有 SID 编号的检查内容(以下简称“事项库 SID”)的符合性判断标准,选取典型企业编制符合性判断标准,经民航局机关部门和管理局审核后确定为全国通用的符合性判断标准。严格遵守工作时限,把握工作进度,2019 年一季度完成通用航空领域符合性判断标准建立工作,年底前初步建立公共运输航空和机场领域符合性判断标准,2020 年完成其他领域符合性判断标准建立工作。

5. 提升企业守法的意愿和能力。支持企业提高守法合规的意愿和能力,各级民航行政机关应当组织辖区内企业培训,面向企业领导开展强化安全管理责任意识培训,面向企业一线员工开展安全生产的法律责任意识教育,面向企业法定自查检查员开展法定自查培训,引导广大从业人员从责任角度强化作风建设,充分认识到安全生产中的法律责任问题,认识到“过度自信”“疏忽大意”等作风问题,是直接导致诸多刑事法律责任的因素。支持企业建立法定自查检查员的能力素质模型,明确检查员的担任条件,确定检查员的工作职权和工作职责,对于检查员的免责情形要做出专门规定。支持第三方机构开展能力培训。正确区分行政检查与法定自查,鼓励企业全面深入发现自身存在的不合规问题,并采取有效措施积极改正,民航行政机关不得把企业的法定自查作为行政检查的前置检查,要求企业上报法定自查结果,作为行政检查的线索。

6.放松经济类事项监管。全面梳理事项库 SID,明确划分经济类和安全类事项。对于经济类事项,能够从监管事项库中删除的坚决删除,确需保留的,要减少事中监管,提升法定自查事项的比例,以信用为支撑加强事后监管,加大处理力度。经济类事项的事中监管要以“双随机、一公开”全覆盖为原则,明确检查事项年抽查比例、年抽查企业比例,全覆盖周期等。允许经济类事项监察员跨专业检查,研究探索逐步取消经济类事项监察员专业区分。

7.放松通航事项监管。坚持“放管结合、以放为主、分类管理”的思路,按照管理事项、管理标准、管理方式和管理程序四个方面,根据风险程度的高低,对不同类型通航活动规定不同的监管事项与管理方式,满足通航法规体系框架的要求。加大通航企业法定自查、局方不做行政检查的范围,确需保留的监管事项,要根据通航实际降低符合性判断标准,放松对风险较低的通航非载客非经营事项的监管。采用自律和他律相结合、以自律为主的方式,依托法定自查、使用信用手段实施管理。尝试采用“告知承诺制”的方式简化许可程序,增加非现场监管的比例。

8.发挥行业自治的积极作用。按照中央关于打造共建共治共享社会治理格局的部署,以及放管服改革的整体工作要求,充分发挥行业协会在行业自治方面的积极作用和优势作用,形成政府监管和行业自治的有机结合和良性互动,加强行政机关与行业协会的沟通交流,健全行业协会参与行业治理的机制和渠道,提升监管的针对性、有效性和精准度。

(三)精准编制监管计划

9.科学管理行政检查计划。依托数据分析,做好检查计划的编制调整工作,确保监管工作与企业实际、检查实际、安全实际等内容相匹配,提升监管效能。将检查计划编制调整与企业实际挂钩,对于守法意愿高守法能力强、法定自查工作开展好、信用水平持续良好的企业要减少检查。将检查计划编制调整与检查实际挂钩,对于检查过程中发现的存在问题较多的 SID,要加强检查。将检查计划编制调整与安全实际挂钩,要将不安全事件暴露出来的问题对应到具体的 SID,对于近期频发不安全事件的 SID 要增加检查。将检查计划编制调整与 SID 数据挂钩,全面梳理和分析行业现有数据,将与监管工作联系紧密的数据作为检查计划调整的依据。要建立相关数据模型,实现数据可视化,以数据是否拟合作为工作评价的指标。

10.规范临时性检查任务下达。梳理现有的临时性检查任务类型,制定标准,明确哪些类型的临时性检查任务下达时,对应的事项库 SID 必须一并下发。对于这类临时性检查任务,今后一律通过 SES 系统下发,任务下发部门未附带对应的事项库 SID 的一律不得下发,确保各管理局和各监管局能够顺利完成临时性检查。

11.全面应用“双随机、一公开”检查方式。“双随机、一公开”作为市场监管的基本手段和方式,是放松监管的重要手段。在通航领域将重点监管与双随机监管相结合。编制并公开随机抽查事项清单,在 SES 系统中开发相关功能模块,支持“双随机、一公开”

的实现。

12.广泛采用非现场监管方式。出台非现场监管规范性文件,明确非现场监管方式的实施条件、操作程序、证据留存等内容,为非现场监管方式提供制度依据。探索扩大事项库中能够采用非现场监管方式的检查内容的比例,为非现场监管的应用创造空间。提倡鼓励监察员积极采用非现场监管方式开展检查,进一步节约监管资源。

(四)精准抽取监管样本

13.加强科学抽样数据模型研究。在 SES 系统中增加科学抽样模块,选取新疆管理局、内蒙古监管局、江苏监管局、湖南监管局、重庆监管局、甘肃监管局、吉林监管局为试点单位,依托模块在实际检查工作中广泛收集数据,为模型研究提供数据支撑。做好模型完善工作,充分利用收集上来的数据,优化适用于科学抽样的事项库 SID 范围。做好数据验证工作,由试点单位依托模块在实际检查工作中充分验证数据的合理性,为模型的全面应用奠定基础。

14.提升系统性原因分析水平。加大对系统性原因分析工作的指导和培训,对已开展的系统性原因分析工作进行梳理,选取部分监管局和企事业单位,编制典型案例,通过案例讲解,帮助局方和企业正确开展系统性原因分析,不断提升系统性原因分析水平。采用线上和线下培训相结合的形式,充分发挥线上培训范围广,线下培训效果强的优势,切实提升培训水平。

15.加强 SES 系统建设。贯彻落实国务院“互联网+监管”要求,适时启动 SES 二期建设工作,为全面整合归集各专业系统的数据提供支撑。建立 SES 系统接口标准,支持企业系统接入 SES 系统获取监管数据。完善 SES 系统功能,做好 SES 系统行政处罚、监管管理等模块的开发工作,支持执法反馈和跨地区跨部门跨层级监管工作协同联动,建立执法决定发布、撤销、更新机制,支持向执法人员推送办案规范、相似案例。加强 SES 数据深入分析功能建设。

(五)精确采取监管手段

16.全面规范运用行业监管手段。修订《民航局关于全面规范运用行业监管手段的指导意见》(以下简称《指导意见》),进一步发挥《指导意见》的统领作用,规范民航各级行政机关综合运用监管手段行为,提升综合运用监管手段水平。建立企业法定自查容错机制。对于民航行政机关发现的违法问题,企业在法定自查中已将该问题与事项库 SID 明确对应,并按计划整改的,民航行政机关可以在运用行政处罚、限制许可措施或者经济管理等多种手段进行处理时,依法采取免于处理、减轻处理或者从轻处理的方式。研究探索将容错机制与行政许可的容缺受理机制等进行融合,一并纳入企业信用管理范围,引导鼓励企业强化自查自律自我管理的能力和水平。

17.充分发挥信用管理手段作用。修订《民航行业信用管理办法》及其配套文件,完善信息采集流程,明确信用修复条件,进一

步增强文件的可操作性。启动一般失信行为豁免清单研究,通过数据统计、意见征集、实地调研等方式,明确豁免清单内容并定期更新,为2020年一般失信行为条款生效做好准备。引导企业建立健全内部信用制度,在严格遵守民航法规的基础上实现全面合规,树立典型企业,推进行业信用建设迈上新台阶。理顺信用信息双公示和失信旅客告知机制。

18.建立健全重大执法决定法制审核制度。重大执法决定法制审核是确保民航各级行政机关作出的重大执法决定合法有效的关键环节。民航各级行政机关作出重大执法决定前,要严格进行法制审核,未经法制审核或者审核未通过的,不得作出决定。通过建立健全重大执法决定法制审核制度,明确审核机构、审核范围、审核内容、审核责任,有效提升重大执法决定合法性和科学性。

三、保障措施

(一)加强组织领导

民航各级行政机关要高度重视全面推进精准监管工作,要明确分管领导,逐步建立完善工作机制,明确职责,确保工作落实到岗、责任到人。要严格考核,督促本单位、本部门积极落实工作各项要求。要深入充分思考,及时解决工作过程中遇到的问题和总结经验。

(二)健全制度体系

全面推进精准监管工作过程中要高度重视建章立制工作,制度欠缺的要及时补充,制度过时的要及时更新。既要提前制定依

据,为工作开展铺平道路,又要将好的经验和做法及时上升为工作制度,有效固化工作成果。通过不断健全制度体系,使精准监管工作各项要求切实落地,各项工作顺利开展。

(三)严格执法监督

要通过执法指导和监督,督促民航各级行政机关重视全面推进精准监管工作。要重点评查临时检查任务下达情况,检查计划科学编制调整情况,监管效能和检查质量提升情况。通过评查,鼓励先进、鞭策后进,解决问题、总结经验,推进精准监管工作走向深化。