



大会 — 第 40 届会议
法律委员会

议程项目 40：由法律委员会审议的其它问题

中国民用航空局精准监管工作的介绍

（由中华人民共和国提交）

执行摘要

中国民用航空局重视提高行业监管效能，加强行业治理能力现代化，在开展民航行业监管模式调整改革的基础上，立足行业实际，进一步提出精准监管的理念，紧密联系监管实际，创新监管思路，聚焦监管重点，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。

行动：相关工作行之有效，希望得到国际民航组织的支持以对精准监管工作进一步完善，并愿意与其他国家民航主管部门分享经验，推广精准监管工作。

战略目标：	安全、能力与效率
财务影响：	不适用。
参考文件：	不适用。

¹ 中文和英文版本由中国提供。

1. 中国民用航空局精准监管工作的背景

1.1 近年来，中国民航快速发展，旅客运输量从 2016 年的 4.9 亿人次增长到 2018 年的 6.1 亿人次。航空运输业的快速增长对行业的安全监管提出了新的要求。因此，中国民用航空局决定开展民航行业监管模式改革工作，通过推行精准监管提高行业监管的效能。

1.2 2016 年至 2018 年，民航行业监管模式改革工作历经试点、试用、全面推广三个阶段，所开展工作，取得了显著效果，主要包括 5 方面内容：

- a) 明确监管职责边界，规范行政执法行为；
- b) 开展系统性原因分析，提升监管效能；
- c) 建立检查计划灵活调整和融合机制，减轻企业迎检负担；
- d) 建立法定自查制度，助力企业提升安全水平；和
- e) 推广非现场监管工作方式，提高监管公正性、规范性。

1.3 在民航行业监管模式改革工作的基础上，中国民用航空局积极探索，提出了精准监管的理念，开始推行精准监管工作。

2. 中国民用航空局精准监管工作的内容

2.1 确保国内外的民航行政相对人按照中国民航规章标准运行和经营，是中国民用航空局和企业共同的目标。为实现这个目标，中国民用航空局通过推动精准监管实现局方和企业的三个统一，理念统一，方法统一，数据统一。理念的统一是指局方和企业将追求行业的安全运行和合规经营作为共同的努力目标，各自对监管责任和主体责任负责；方法的统一是指局方的监管和企业的行业合规管理，共同遵循统一行业监管事项库；数据的统一是指局方主动向企业提供影响企业安全运行的监管数据，这些数据将被局方用于制定、调整行政检查计划。最终通过局方和企业的共同努力，实现民航业的安全运行。

2.2 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。

2.3 推行精准监管，具体包括以下内容：

- a) **精准编制检查计划。**中国民用航空局依托数据分析，做好检查计划的编制工作，确保监管工作与企业实际、检查实际、安全实际等内容精准匹配，提升监管效能。将检查计划编制与企业实际挂钩，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减少检查。将检查计划编制与检查实际挂钩，对于检查过程中发现的存在问题较多的检查内容加强检查。将检查计划编制与安全实际挂钩，将不安全事件暴露出来的问题对应到具体的检查内容，对于近期频发不安全事件的检查内容增加检查。将检查计划编制与检查内容数据挂钩，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编制的依据。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；
- b) **精准采取监管措施。**中国民用航空局根据相对人的差异，采取不同的监管措施，与其诚信水平、自律水平、合规水平相适应，精准实施监管。对诚信、自律的相对人，允许其适用容错机制，在行政处理中予以合法、合理容错，以鼓励企业深入开展法定自查、鼓励企业和从业人员诚实守信、合法合规。对严重失信、不自律的相对人，在行政处理中加强信用管理，加大行政检查频次，从重处罚，运用多种手段采取惩戒措施，并禁止其适用容错机制，督促企业和从业人员诚实守信、合法合规；
- c) **精准抽取监管样本。**中国民用航空局针对民航行政检查中的部分检查内容涉及大量检查对象，无法做到全部检查的问题。通过建立数据模型，科学确定需要检查的对象数量，精准抽取监管样本。通过对这些样本检查，代替对总体的检查并正确得出总体的实际情况，提升监管效能；和
- d) **支持企业法定自查。**企业法定自查不同于企业一般的自查，是企业的义务，自查不力将被追责。开展企业法定自查，有利于落实企业主体责任，促进行业健康发展。中国民用航空局支持企业开展法定自查，在管理的基础上帮助，重视企业内因发挥，服务企业自身成长。通过引入容错机制、加强信用管理、开展提升企业守法意愿的培训，提升企业开展法定自查的意愿；通过建立并向企业提供监管事项库、开展提升企业守法能力的培训，提升各企业开展法定自查的能力。

3. 中国民用航空局精准监管工作的进展

3.1 2019年2月，中国民用航空局出台《民航局关于推进精准监管工作的意见》，对精准监管的指导思想、主要内容、工作原则和工作目标进行了阐述，对工作任务进行了明确，为民航各级行政机关推进精准监管的工作提供了依据。2019年5月，中国民用航空局印发《民航局推进精准监管工作任务分解表》，进一步明确了每项任务的工作内容、办理部门、完成时限，增加了工作的计划性和执行性。中国民航局对包括外国航空公司在内的企业围绕精准监管开展了政策宣贯和专题培训，并按照相关要求，推进精准监管工作：

- a) **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；
- b) **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；
- c) **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；和
- d) **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。

4. 结论

4.1 精准监管理念已经被证明是符合实际和充满潜力的，中国民用航空局希望得到国际民航组织的支持以进一步完善精准监管工作。如果国际民航组织认为精准监管工作有推广的必要，中国民用航空局愿意提供必要的帮助，愿意与其他国家民航主管部门分享经验，交流心得。