

民航东北地区管理局文件

民航东北局发〔2016〕44号

东北管理局关于进一步 加强监管管理工作的意见

各监管局，各中心，机关各部门：

行业监管是民航地区管理局的主要职责，其中安全监管是监管工作中的第一责任和首要任务。目前，行业监管工作的理念和方式已经不能很好适应东北民航快速发展的需要，为切实强化监管管理工作，提升监管效能和品质，推动东北民航安全健康发展，现就进一步加强全局监管管理工作提出以下意见。

一、指导思想

全面落实民航局《加强民航法治建设若干意见》、《民航行政检查工作规则》等要求，以打造服务型、法治型行业管理部门为目标，以全面落实监管责任为核心，构建监管管理体系，健全监

管管理制度，创新监管管理手段，完善监管绩效考核机制，加强监管队伍建设，助推东北民航科学发展和东北地区经济社会全面振兴。

二、总体目标

到 2019 年 5 月底前，基本完成本意见提出的各项任务。初步建成较为完善的监管管理体系，监管职责进一步清晰，行政执法和监管管理制度趋于完善，监管方式持续创新，监管手段不断丰富，执法监督和监管绩效考核机制进一步健全，监管队伍建设取得新的进展，监管管理水平全面提高，全局监管效能和品质显著提升。实现职责明晰顺畅，程序依法高效，管理科学严谨，监管全面有力。

三、主要任务

（一）厘清监管职责，防范责任风险。

1. 落实行业监管职责。以“三定方案”和民航局发布的民航行政权力清单为依据，编制并公布管理局行政权力清单。落实民航局行政审批制度改革部署，承接民航局下放的行政审批项目，做好已取消行政审批项目的后续工作，做好行政审批项目的事中和事后监管。完善管理局行业管理职责细分和事权调整工作，对已完成的事权调整事项进行分析和评估，进一步优化分工和流程，提高工作效能。法律、法规、规章尚不够完善的安全及经济类监管专业，要充分发挥主观能动性，细化检查标准，丰富监管方式，积极向上级部门提出规章立改废建议。完善监管基元

数据库内容，建立基元数据库与法律法规规章修订的联动机制，增加基元数据库更新提醒功能，实现基元数据库的动态管理。

2. 建立监管责任风险防范机制。以“底线思维”理念为指导，编制监管责任清单。指导监察员依据法定职责、按照法律规定、遵循法定程序，正确充分履行职责。梳理监管责任风险点，建立监管责任风险评估体系，编制《东北管理局行政执法工作指南》。指导监察员重点关注“行政检查计划、上级指示要求、举报、明显存在的问题或隐患”等监管任务来源，督促监察员按照“持续跟踪、穷尽手段、及时移交、案卷详实”等基本要求，实现监管工作闭环。

3. 推进监管“一体化”管理模式。固化“条”“块”结合、一体化管理理念，进一步明确局机关和监管局、综合管理部门和业务部门在监管工作中的不同职能和管理关系，进一步理顺业务系统中的协作机制。充分突出机关业务部门对监管局对口部门履行管理、指导、监督和帮扶的职责，明确机关部门在检查计划编制、基元数据分解及执法监督等方面的主导作用，形成“业务以条为主，行政以块为主”的监管格局，实现各专业计划管理一体化、行政检查一体化、监管责任一体化。通过条块结合的矩阵式管理模式，最大程度整合机关部门和监管局监管资源，提升全局监管合力。

（二）创新监管方式，提升监管效能。

4. 探索新的监管模式。在扎实做好基于规章符合性监管方

式的同时，积极探索基于安全绩效的监管模式。充分利用针对安全绩效监管模式的研究成果，提高规章符合性监管水平。充分利用生产经营单位的内部管理体系、视频监控系统和安全管理资源，尝试或推广书面检查、远程检查和委任代表等日常检查新模式，缓解监管资源紧张与监管任务日趋繁重之间的矛盾。建立和完善日常检查与综合检查、专项检查的整合机制。在部分领域尝试“双随机”检查方式。深入研究和探索航空公司大运行下的监管模式，建立与生产经营单位上级主管部门沟通机制，完善与航空公司运行合格证管理部门的工作联动制度，充分发挥监管合力。支持行业内各领域依法成立协会或其它组织，充分发挥社团组织对局方监管工作的支持作用。建立与地方政府及部门的长效协调机制，协同解决保障投入、净空管理、安全内保、无人机、电磁环境和鸟害防治等问题。

5. 督促生产经营单位落实主体责任。落实《安全生产法》中“生产经营单位负责、职工参与、政府监管、行业自律和社会监督”的分工机制，由“保姆式”监管向“盯组织、盯系统”的系统性监管转变。督促生产经营单位全面落实 SMS 和 SeMS 安全管理体系，指导生产经营单位建立自查自报自改的隐患和问题排查治理制度，自觉履行安全生产主体责任。开展抽查复核，评估生产经营单位自查记录的真实性、安全体系的有效性和主体责任落实的充分性。将抽查情况作为对其进行安全绩效评估的重要指标，并采取差异化监管和奖惩措施，引导生产经营单位主动自查

自改，逐步形成“生产经营单位自查为主，局方抽查为辅”的监管格局。督促生产经营单位加强内部安全管理制度建设，强化以安监部门为核心的生产经营单位内部安全管理体系建设。增强与生产经营单位的互动，在一定条件和范围内，共享检查计划和监管基元数据库，指导生产经营单位安全、运行和服务等相关工作。

6. 推进政务服务体系建设。完善行政审批服务中心功能，健全工作制度，加快推进行政审批和政务事项网上办理和现场咨询服务建设，严格审批标准，优化服务水平。持续推进政务公开，定期向社会公布公开管理局的行政权力清单、职责内容、工作程序、服务承诺以及行政审批、行政执法等履行职责的政务活动事项。开通管理局微信公众号、政务投诉举报电话及电子邮箱，畅通社会监督渠道。

（三）加强计划管理，提高检查质量。

7. 完善行政检查计划的编制。修订管理局行政检查计划管理办法，进一步明确计划编制过程中“以机关为主，监管局参与”的分工方式，完善计划编制流程。建立检查计划实施效能的后评估制度，监管局和机关职能部门定期公布检查计划执行、调整情况以及对检查计划项目、频次等内容的评估报告。机关职能部门结合辖区安全、运行和服务等态势和各监管局评估报告，进一步优化调整监管事项、检查频次、检查标准等内容，探索适合不同专业的计划优化调整机制，逐步明确各检查项目科学合理的检查频次。

8. 规范行政检查计划的调整。确立局机关、监管局之间关于检查计划调整的请示、批准及协调机制，形成统一的调整模式。对于计划内任务只涉及调整人员或在季度内调整时间的，由监管局审批，但须确保计划的执行率；涉及增加项目和频次、跨季度调整时间的，由监管局报机关职能部门批准后实施；涉及减少项目和频次的调整，由监管局上报管理局批准，并报民航局备案。对于计划外的临时性检查任务，监管局在报机关职能部门批准后，可通过调整检查时间或增加检查内容的方式，融入当年检查计划后实施；对于无法融入当年检查计划的，应作为新增检查项目组织实施。对于上级要求开展的全局性且无法融入当年计划的临时性检查任务，应由机关职能部门统一增加检查计划，编制或完善基元数据，并组织监管局实施。

9. 提高发现问题和整改反馈的质量。鼓励监察员在提高发现问题数量的同时，着力查找深层次、系统性问题，提高发现问题质量。科学划分问题类型，加强问题根源分析。完善针对问题的风险评估机制，明确问题纳入隐患库的标准。坚持以问题为导向，强化跟踪整改过程管理，力争纳入整改通知书的问题100%得到反馈。统一修订整改反馈报告的格式，编制整改反馈报告样例，规范整改反馈报告填写要求，引导生产经营单位自觉提高安全管理效能。进一步明确整改反馈及整改完成时限设定原则和要求，提高时限设定的科学性。强化整改情况复查力度，做好发现问题的闭环管理。

（四）丰富监管手段，增强执法力度。

10. 综合运用多种监管手段。树立依法运用监管手段的理念，遵照监管手段与监管目的相适应、惩罚幅度与相对人违法过错程度相适应的原则，根据相对人所有制、生产运行规模和水平、违法违规情况，综合运用行政强制、行政处罚、行政许可、行政约见、经济手段、纪律手段、信用手段等多种监管手段，提高执法力度和监管效果。对于法律法规规章明确要求应当采取相关处理措施的，应当正确并全面采用，不得随意变更和减少。运用惩罚性手段的，应当遵循法定程序，包括事先告知相对人、向相对人说明行政行为的依据、理由，听取相对人的陈述和申辩，对当事人提出的事实、理由和证据进行复核，告知相对人救济途径等。

11. 积极融入行业内外的信用监管体系。协助民航局开展关于守法信用记录制度的试点和落实工作。在保证信息安全的前提下，逐步公开行政许可、行政处罚、约束或限制措施、违法或不诚信事项等涉企信息，提升行政执法威慑力和权威性。建立与地方政府和其他行业部门信用约束系统的衔接，通过共享执法数据，推动协同监管和联合惩戒机制的建立，进一步提高监管影响力。

12. 探索建立分类分级监管机制。建立东北民航生产经营单位违法行为信息库，综合分析和运用数据库中生产经营单位的违法信息。根据生产经营单位不同的安全运行水平和守法信用情况，在安全监管、市场监管、资质认定、行政审批、政策扶持等

方面实施分类分级监管。建立监管重点管理机制，区分重点单位、重点岗位、重点环节和重点人员，明确不同的监管工作方式，做到主次有序，重点突出。

13. 加大信息化手段在监管工作中的运用。进一步完善管理局行业监管信息系统，增强数据分析功能，提升系统易用性。密切配合民航局建立统一的监管执法信息平台工作。推动公共信息平台和行业监管信息系统整合升级。推进 FSOP 等专业系统的应用。充分利用互联网通讯新技术，推行移动监管终端的广泛应用，助力监察员随时随地开展执法和调查取证。运用信息化手段，拓展局方内部之间、局方与生产经营单位之间以及行业内外之间数据信息传递和共享。针对积累的监管数据，建立科学有效的分析方式，深入开展数据分析，找出安全、运行和服务等薄弱环节和监管重点，提高监管针对性。结合政府信息公开制度，加强网上行政指导与服务。

（五）强化管理培训，建设过硬队伍。

14. 规范行政执法主体和人员资格。加强监管局执法人员配置，完善局机关与监管局、局方与生产经营单位间人员交流机制，将符合民航行政执法要求的监察员充实到一线，切实强化基层执法力量。深入开展监察员资质排查工作，针对专业岗位，配齐配强专业人员。加强监察员证件和动态信息管理工作，严格资质准入审查和后续管理。强化各单位法制人员和公职律师队伍建设，加强行政应诉工作，提高行政应诉和行政纠纷应对水平。

15. 落实监察员分级管理制度。加快落实监察员分级管理制度，细化分级标准，探索激励机制及具体措施，分阶段实现监察员分级管理目标。建设监察员分级题库，建立监察员参加法律和业务知识培训、办理重大执法案件、承担行业监管课题、担任执法培训师资等电子档案，并将其纳入分级管理的考评依据，鼓励监察员多渠道提高监管业务能力和水平。建立高级监察员管理制度，探索高级监察员集中巡回检查机制，充分发挥其业务“传帮带”作用。

16. 完善监察员培训工作。严格监察员培训计划的制定和落实，以资质排查结果和实际需求为导向，加强法律和业务培训，着力提升监察员执法实践能力和水平。强化监察员法律法规和行政执法培训体系建设，落实监察员网上法律持续培训要求。通过执法培训、交叉执法、案卷评查等形式，不断提高监察员法律素养和执法能力。鼓励高级或资深监察员担任内部培训师资，实现知识和经验共享。着手编写监察员培训教材，大力推进实践教学，搭建模拟仿真培训平台，鼓励参加一线生产岗位实践等方式，使监察员通过实际操作，直观体验，熟悉和掌握民航核心业务知识。充分运用现代信息化技术，挖掘优质网络课程资源，丰富培训内容，增强培训灵活性。对新录用的监察员坚持凡进必训，加大监察员岗前和持续培训力度。建立健全监察员培训考核与评估机制，争取培训工作取得实效。

17. 加强监察员作风建设。进一步加强执法队伍思想作风建

设，强化宗旨意识、责任意识、法治意识和廉政意识，着力解决群众观念淡薄、工作作风不实和工作中“庸懒散”的问题。坚决杜绝违纪违规办事等现象发生。严格遵守党风廉政建设和中央“八项规定”要求，厉行节约，注重实效。强化纪律约束，坚决查处腐败问题和失职渎职行为，弘扬廉洁执法的良好工作文化。

18. 健全执法保障机制。加快监管一线的标准化、规范化、信息化建设，逐步实现执法全过程记录。进一步规范行政执法专用印章的管理和使用。改善执法所需的办公场所、设备和专用装备。完善法律顾问制度，做好执法工作的法律支持和保障工作。

（六）完善绩效考核，深化执法监督。

19. 完善监管绩效考核工作。加强行业监管工作考核，进一步完善年度安全监管绩效考核工作，细化考核内容和标准，提高考核科学性和准确性。在目前对监管局层面开展监管绩效考核的基础上，全面推进对各专业的监管绩效考核工作，重点强化对以局机关为核心的专业系统执法管理及监督责任落实情况的考核。

20. 健全监管责任倒查机制。落实“一事双查”要求，建立健全监管责任倒查制度，强化监管责任意识，提升监管品质。不定期对辖区人为原因事故征候及以上事件或影响较大事件开展监管责任倒查，逐步完善倒查工作程序，细化工作小组成员分工，提高倒查发现问题的准确性，增强改进措施的针对性和可操作性。

21. 履行机关部门统筹管理职能。机关各职能部门每年编制

督查计划，持续做好对本专业检查计划执行情况的监督检查。加强对执法数据的统计和分析，充分发挥对监管局对口部门执法工作的监督和指导作用，及时对存在的问题提出改进要求和措施，形成常态化机制，切实将一体化管理要求落到实处。

22. 构建行政执法监督体系。进一步健全行政执法监督制度体系，建立和完善重大行政执法决策合议机制、行政执法案卷评议考核制度、行政检查计划督查制度及执法过错责任追究制度。依法规范执法程序和自由裁量权，定期开展执法检查或行政执法案卷评查，评估执法效果。建立健全监管工作分析评估体系和工作机制，定期开展分析评估。完善辖区民航监管信息报送制度和行政执法、监管管理工作联系人制度，收集并定期上报执法问题。

四、保障措施

（一）加强组织领导。成立管理局监管管理工作领导小组，管理局主要领导任组长，其他局领导任副组长，成员包括各监管局、机关各有关部门主要负责人，领导小组办公室设在管理局政策法规处。明确领导小组的职责和各成员的分工，强化领导小组办公室力量，为贯彻落实工作打好组织基础。

（二）细化责任分工。认真组织开展本意见中各项任务的细化分解工作，编制任务分解表，明确各项任务的负责部门、落实措施和工作进度，并在此基础上，结合实际抓紧制定具体的实施方案，细化工作内容和分工。任务分解和方案制定要充分发挥机关部门一体化管理作用和监管局主观能动性，确保形成统一部

署、分工协作、上下一体的工作氛围。

（三）强化落实管理。领导小组及其办公室将适时督促检查本意见的落实情况，协调实施中遇到的有关问题，并根据落实情况，进一步细化和完善监管管理工作要求。机关部门要按照任务分解和具体方案，积极组织监管局做好工作落实，对工作进展要实时掌握，加强管理，及时向领导小组办公室反馈发现的问题，力争在规定期限内圆满完成各项工作目标。



抄送：民航局政策法规司，管理局领导。

民航东北地区管理局政策法规处

2016年6月1日印发