



咨 询 通 告

中 国 民 用 航 空 局

文 号：民航规〔2024〕39号

编 号：AC-398-06

下发日期：2024年7月8日

民航安全管理体系审核管理办法 (2024年修订版)

1 概述

1.1 目的和依据

为贯彻落实《中国民用航空局关于贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神进一步加强民航安全管理工作的指导意见》关于“加强安全管理体系（SMS）推广应用，健全 SMS 审核机制，更好发挥系统风险管控效能”相关要求，规范 SMS 审核工作，推动 SMS 持续应用、持续完善和持续的效能提升，依据《中华人民共和国安全生产法》《民用航空安全管理规定》等制定本办法。

1.2 适用范围

本办法适用于中国民用航空局（以下简称民航局）、中国民用航空地区管理局（以下简称地区管理局），根据中国民航规章要求建立安全管理体系（SMS）的民航生产经营单位（以下统称特定民航生产经营单位），以及受委托的第三方机构开展的 SMS 审核工作。未要求建立安全管理体系的民航生产经营单位可参照执行。

1.3 管理原则

（1）分类实施。SMS 审核是对特定民航生产经营单位 SMS 运行过程中开展的侧重成熟度和效能的评估，旨在促进 SMS 的持续应用、持续完善和效能提升。基于覆盖范围不同，SMS 审核分为专项审核和综合性审核，前者指对被审核单位的部分部门、部分业务链条或 SMS 部分模块进行的审核，后者指对被审核单位各管理层、安全管理部门、主要生产运行部门和业务职能

部门的全要素审核。基于承办机构和审核人员不同，SMS 审核分为内部审核（以下简称 SMS 内审）和外部审核（以下简称 SMS 外审），前者由特定民航生产经营单位自行组织实施，后者由局方组织实施或特定民航生产经营单位委托具备条件的第三方机构实施。

注：本办法中的 SMS 外审审核员指在“中国民用航空安全信息系统”中公布的审核员。

（2）减负提效。特定民航生产经营单位组织实施的 SMS 内审及自愿组织的 SMS 外审旨在提升 SMS 的成熟度和效能，且能够与法定自查的部分项目结合互认。局方组织的 SMS 外审属于基于监管需求的辅助工具，并非额外监管任务，主要由 SMS 外审审核员或局方监察员具体实施，不同于安全审计和合格审定。

（3）规范化和差异化相结合。《SMS 审核检查单》给出了详细的 SMS 审核标准，SMS 审核应当按照该标准实施，并可根据被审核单位的业务内容、运行规模等特点增加相关专业的审核内容；《SMS 审核报告样例》和《SMS 审核发现问题整改情况备案表》原则上应按统一样式，便于统计分析和检查。

注 1：《SMS 审核检查单》、《SMS 审核报告样例》和《SMS 审核发现问题整改情况备案表》作为本办法的配套文件，详见“民航安全管理体系审核管理系统”公共资料库。

注 2：《SMS 审核检查单》是总结十余年来民航 SMS 审核实践经验，结合《中华人民共和国安全生产法》《安全管理手册》

(Doc. 9859) 最新要求，借鉴国际民航组织及部分国家评估方法编制而成，评估结果可以一定程度上反映被审核单位的 SMS 成熟度，并为安全监管提供决策参考。实际 SMS 审核过程中，民航局各业务司局的专项检查单可在完成《SMS 审核检查单》的基础上增加，增加的评估内容可在审核报告中单独进行统计分析。

2 一般规定

2.1 民航局负责行业 SMS 审核工作管理，包括：

(1) 制定 SMS 审核员培训大纲，建立行业 SMS 审核员库并向行业公布；

(2) 按照工作部署，组织实施或授权地区管理局组织实施 SMS 外审；

(3) 指导 SMS 审核工作的实施；

(4) 组织对行业 SMS 审核质量实施监督。

2.2 各地区管理局对辖区 SMS 审核开展情况进行监督。

2.3 民航行政机关根据行业安全形势以及安全工作需要，视情对特定民航生产经营单位组织实施 SMS 外审。

注：民航局组织实施或授权民航局各业务司局、地区管理局组织实施 SMS 外审，不得收取费用。

2.4 SMS 的综合性审核范围应至少覆盖各管理层、安全管理部门、主要运行部门和业务领域，审核内容应包含 SMS 所有要素，包括但不限于《SMS 审核检查单》中的内容。特定民航

生产经营单位可将《SMS 审核检查单》中涉及法律、法规、规章和规范性文件要求的内容录入法定自查事项清单，特定民航生产经营单位对《SMS 审核检查单》中已录入法定自查事项清单的内容开展的 SMS 内审结果和法定自查结果可在同一年内互相代替。

注：基于“减负提效”原则，对于通过 IOSA 审计的单位，若其 ORG 模块下的 SMS 条款与《SMS 审核检查单》有重复之处，审核中可酌情认可。

2.5 特定民航生产经营单位当年计划组织实施 SMS 外审的，该单位“法定自查工作评价”可作为 SMS 外审的一部分，与 SMS 外审同步进行、分头开展，由符合条件的第三方机构实施。对于 SMS 审核或法定自查发现的安全隐患或者危险源，应按照《民航安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制管理规定》的要求进行治理或者控制。

2.6 特定民航生产经营单位应参照各业务领域相关规章或规范性文件要求的期限开展 SMS 审核。SMS 审核通常应每年进行 1 次综合性内审或外审。SMS 的综合性外审的推荐频次不低于每 5 年 1 次。

2.7 SMS 审核通常应由 SMS 审核员具体实施。

(1) SMS 内审审核员应至少满足以下要求之一：

i) 满足《民航单位法定自查工作规范》中对民航生产经营单位法定自查人员的相关要求；

ii) 参加单位内部按照民航局 SMS 审核员培训大纲组织开展的内审员培训（培训教员应具备 SMS 外审审核员资格）；

iii) 依据《民航安全管理体系（SMS）审核员培训管理办法》获得 SMS 外审审核员的资格。

(2) 担任 SMS 外审审核员应至少满足以下条件：

i) 按民航局发布的 SMS 审核员培训大纲要求参加初始培训并考核合格。2 年内未作为主要审核员参加 SMS 外审审核的，在参与实施 SMS 外审前应重获此项培训经历并考核合格。

注：主要审核员指审核组成员中排前五名或担任审核组内某个专业小组组长的人员（如果分组，审核组最多分为五个小组）。

ii) 具有一定的组织、协调、沟通和管理能力。

iii) 在航空安全管理、飞行运行、适航维修、运行控制、机场管理、空中交通管理、航空运输管理或航空器设计、制造等专业领域具有 3 年以上工作经历，具备较高专业素质；相关工作经历 6 年以上，获得 SMS 外审审核员资格后作为主要审核员，3 年内参加过外审工作 3 次（含）以上的人员，可申请成为资深 SMS 外审审核员。

iv) 民航局认为必要的其他条件。

(3) 局方监察员仅可参与局方组织的 SMS 审核，严禁通过审核取酬。

2.8 SMS 审核组织单位可委托第三方机构承办 SMS 外审，承办机构应满足覆盖特定民航生产经营单位相关部门综合性审核

的基本人数要求（至少具备 7 名 SMS 外审审核员，其中至少含 3 名资深 SMS 外审审核员）。

注：2.7 条款中的“外审审核员”指与承办机构有劳动关系（而非劳务关系）的外审审核员，不包括退休人员、退休返聘人员、劳务派遣人员、实习人员、借调人员、外聘专家等。

2.9 SMS 审核员及其他参与人员应实事求是、客观公正、廉洁自律，具有保密意识，对审核过程中涉及的被审核单位敏感信息或被审核单位要求保密的信息，严禁泄露或传播。

2.10 SMS 审核组织单位和受委托的第三方机构应负责本单位 SMS 审核员管理，确保资质符合要求。一旦发现审核员存在徇私舞弊、弄虚作假、有失公正、违反审核纪律等不良行为，应终止其 SMS 审核工作，并将相关信息及时上报民航局。

注 1：审核员应具有相对的独立性。例如内部审核时，审核员不应审核自己负责或参与的工作；外部审核时，审核员不应由与该单位存在从属关系的人员担任。

注 2：承办 SMS 外审的机构相对被审核单位应具有相对独立性。例如不存在从属关系（从属关系包括：上下级行政管理关系、集团一分子公司关系、参股或控股关系，同属同一法人、同一集团等），且不在安全咨询服务业务结束后两年之内。

注 3：承办 SMS 外审的机构不得因被审核单位未接受其各类咨询服务或者其组织的各类培训等利益关系，对委托人区别对待，甚至提出与 SMS 审核无关的要求。

2.11 民航局可对 SMS 审核报告进行抽查，根据抽查情况监督管理 SMS 审核机构、SMS 审核员和审核情况。

3 工作程序

此工作程序主要针对 SMS 外审，各单位 SMS 内审可参考。

3.1 审核准备

(1) SMS 审核组织单位或受委托的第三方机构应首先确定被审核单位或部门的规模、审核范围、专业特点等，有针对性地选择 SMS 外审审核员组建审核组、设置专业审核小组，并任命审核组长和专业小组组长。

i) SMS 外审审核组应至少包含五名 SMS 外审审核员，其中审核组长应由资深 SMS 外审审核员担任，审核组中承办机构内部审核员占比应不低于 60%。

ii) 局方组织的 SMS 外审，审核组组长也可由民航局、地区管理局根据监管工作需要指定。

iii) 专业审核小组的设置应考虑审核员的相关专业知识和技能等业务背景。

注 1：“内部审核员”指与承办机构有劳动关系（而非劳务关系）的外审审核员，不包括退休人员、退休返聘人员、劳务派遣人员、实习人员、借调人员、外聘专家等。

(2) SMS 审核组应制定审核方案，至少包括以下内容：

i) 审核目的，包括持续监督 SMS 有效性，在规章符合性的基础上评估 SMS 成熟度，以促进 SMS 的持续改进和效能提升，

并为局方安全监管提供决策参考等。

ii) 被审核单位应明确被审核的部门或业务模块，审核内容应明确审核的 SMS 模块或要素。

iii) 审核计划，包括提交 SMS 相关资料和文件审核的时间，现场审核期间的工作计划，以及与被审核单位确认审核报告初稿、完成审核报告终稿的时间。

iv) 审核方法，明确审核过程中将采用的审核方法，如查阅手册程序、台账记录、相关管理工具或系统，下发调查问卷、开展访谈，并明确访谈、问卷的人员要求和场地要求等。

v) 明确资料提交的时间、方式等要求，需事先提交的 SMS 相关资料应至少包括：单位总体介绍，包括规模、运行量、员工数量、组织架构等；SMS 总体情况，包括成效和存在的问题，安全管理机构设置、职责分配和人员配备情况，单位安全管理相关手册、规章制度，部门工作手册中安全管理相关内容，单位和运行部门危险源清单和安全隐患清单，单位和运行部门安全绩效指标，单位和运行部门安全培训大纲、培训档案；近 2 年安委会会议纪要、不安全事件信息及调查报告、年度工作报告、年度安全工作报告；近 2 年接受局方行政检查相关文件、资料；与本次 SMS 审核相关的其他资料。

vi) 审核组联系人，以及审核过程中的其他必要事宜。

(3) 在确定审核方案后，SMS 审核组织单位应以书面形式通知被审核单位或部门。被审核单位或部门接到 SMS 审核方案

后，应指定联络员与审核组对接，做好各项准备工作。

(4) SMS 审核组织单位或受委托的第三方机构应按照《SMS 审核检查单》开展审核。同时，在充分考虑被审核单位业务内容、运行规模等特点的基础上可增加专项审核。

3.2 文件审核

(1) 被审核单位或部门应按照 SMS 审核方案的要求，向 SMS 审核组提交现行有效的相关资料。

(2) SMS 审核组应在现场审核前依据审核检查单完成文件审核，重点关注：是否建立 SMS 相关的制度、程序；制度、程序是否符合 SMS 建设要求且要素齐全、科学合理；制度、程序是否与被审核单位或部门的规模、复杂性相一致；各层级的制度、程序是否相互关联且一致。

3.3 现场审核

(1) SMS 审核组应制定详细的现场工作计划，明确现场审核期间的工作、时间安排，包括审核时间、审核内容、审核地点、联络员等内容，保证审核按时、有序完成。

(2) SMS 审核组应召开准备会，就以下事项进行沟通：现场审核计划，被审核单位或部门提交的审核资料、近 2 年的重要信息和数据、文审发现、典型案例、其他必要信息等。

(3) SMS 审核组和被审核单位或部门应召开 SMS 审核启动会，明确审核方案、现场审核计划、审核组成员及分工、各部门对接人及其他相关事项。

(4) SMS 审核组在文件审核的基础上，按照 SMS 审核检查单，SMS 外审审核员对被审核单位或部门 SMS 各项工作的实施、质量、效果情况进行审核并详细记录，必要时留存重要证据性材料。

(5) SMS 审核组应每日召开沟通会，总结当日审核情况，研究解决审核中出现的问题，推动审核工作顺利开展。

(6) 现场审核结束后，SMS 审核组应与被审核单位或部门召开审核情况通报会。

(7) 现场审核中如果发现被审核单位存在重大安全隐患，被审核单位和承办审核的机构应立即按照《民航安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制管理规定》的流程主动上报。

3.4 审核报告编写

(1) SMS 审核组应在现场审核结束后 20 个工作日内汇总审核结果、完成报告初稿，并发送被审核单位进行确认，同时报 SMS 审核组织单位；被审核单位应在收到报告初稿后 10 个工作日内进行反馈；SMS 审核组在收到反馈后 5 个工作日内，将报告终稿提交 SMS 审核组织单位，并书面说明初稿与终稿的主要修改内容。

(2) SMS 审核报告应根据《SMS 审核报告样例》进行编写，至少包含以下内容：

i) 审核工作概况，包括：审核开展情况、审核组成员、审核方式及内容等；

ii) SMS 建设实施总体情况，从安全政策和目标、安全风险管理、安全保证、安全促进四个模块，以及文件符合性 (P)、适宜性 (S)、执行性 (O)、有效性 (E) 四个方面分别进行概述；

注：文件符合性 (P—Present) 一指有证据表明审核标准要求的关键要素被记录在被审核单位的 SMS 文件中。

适宜性 (S—Suitable) 一指有证据表明被审核单位的标准、流程和程序与安全生产活动的规模、属性、复杂程度及安全风险容忍度相适应。

执行性 (O—Operating) 一指有证据表明被审核单位的标准、流程和程序被执行并产生效果。

有效性 (E—Effective) 一指有证据表明被审核单位的标准、流程和程序被有效执行，取得预期或好于预期的效果，对安全产生积极影响。

iii) SMS 建设实施具体情况，从单位和部门两个层面，依据审核检查结果详细论述 SMS 各要素建设、实施和效果情况，注明相关的证据性材料，并提出改进建议；

iv) 符合条件的第三方机构实施的法定自查工作评价情况 (如有)。

(3) SMS 审核组在编制审核报告时应遵循以下原则：

i) 审核报告中的陈述应以客观事实为基础；

ii) 审核结论应客观、公正，对审核结果和建议的阐述应简明扼要。

3.5 审核整改

被审核单位应在收到审核报告终稿后 10 个工作日内，总结自身 SMS 建设的经验和不足，制定整改计划。整改计划应包括问题、具体措施、实施期限、责任部门等内容。

(1) 对于民航局、地区管理局组织的 SMS 外审，由被审核单位所在地地区管理局或者授权监管局负责后续整改计划的跟踪，并由管理局填写《SMS 审核发现问题整改情况备案表》将整改情况报民航局。

(2) 对于特定民航生产经营单位或其他单位组织的 SMS 内审或外审，由被审核单位负责后续整改计划的跟踪，并填写《SMS 审核发现问题整改情况备案表》将整改情况报所在地监管局，抄报所在地管理局。

4 审核记录管理

4.1 SMS 审核组织单位负责相关资料的保存，包括审核通知、审核方案、审核检查单、审核报告（至少包括初稿、终稿及终稿主要修改内容的书面说明）、整改计划及整改情况备案表等。

4.2 SMS 审核相关资料的电子版档案应采取防篡改处理并长期保存；纸质版档案应至少留存 2 年。

注：SMS 审核检查单应保留每一个检查内容的评判等级，并在“审核证据”描述证明该评判等级的判定依据。

5 审核质量监督管理

5.1 SMS 审核组织单位应在审核报告终稿完成后 15 个工作

日内，向“民航安全管理体系（SMS）审核管理系统”提交审核相关信息和材料，包括：审核通知、审核方案、审核报告（至少包括初稿、终稿及终稿主要修改内容的书面说明）、整改计划及整改情况备案表（至少每3个月更新一次，直至整改完成）等。

注1：审核相关信息和材料除涉及3.3（7）情形外，不作为启动行政检查或处罚的证据，主要用于对审核质量的监控和安全研究分析。

注2：其他业务领域同类型管理系统，应与“民航安全管理体系（SMS）审核管理系统”做好相关数据对接，避免重复填报加重不必要的工作负荷。

注3：“民航安全管理体系（SMS）审核管理系统”正式运行后，将另行发布登录方式补录相关信息和材料。

5.2 民航局指导行业提升SMS审核质量，并组织对行业SMS审核质量实施监督管理，相关审核数据作为差异化精准监管的参考。

5.3 各地区管理局对辖区SMS审核开展情况进行监督。

6 责任追究

6.1 承办SMS外部审核的第三方机构出具失实报告或虚假报告的，参照《中华人民共和国安全生产法》第九十二条予以责令停业、罚款、没收违法所得、职业禁入等处理；构成犯罪的，由相关部门依照刑法有关规定追究刑事责任。同时，将按照民航局关于诚信管理的有关规定进行处理。

6.2 参加 SMS 审核的人员泄露或传播被审核单位敏感信息或其要求保密的信息的，由被审核单位依法追究相关责任。

6.3 违反审核工作要求的 SMS 外审员，视情从审核员库中暂时隐去直至永久删除，并不再受理其 SMS 外审审核员申请。

7 附则

7.1 本办法由民航局负责解释。

7.2 本办法自下发之日起施行，《民航安全管理体系（SMS）审核管理办法》（民航规〔2021〕12号）同时作废。