

大风起于青萍之末：法律风险系统化对民航企业风控管理的新挑战

来源：中国民航报 作者：民航局政策法规司副司长郭仁刚

2017年2月14日，民航局和证监会联合发布了《关于开展信息共享和监管协作有关事项的通知》（证监发【2017】14号），没有新闻发布会，也没有大张旗鼓，文件也不长，核心的内容包括：信息共享、监管协作、联合惩戒。简单来说，就是民航局和证监会要联手，对违规企业进行联合惩戒，被民航局惩处的企业，证监会将在一定期限内不允许其上市、发行证券融资、实行股权激励等，对于违法失信当事人，限制其担任上市公司的高管。所谓静水流深，大音若希，其实这件事情对于民航企业来讲，确实属于天大的事情，因为，监管环境发生了重大变化。

而这也只是民航局近年来采取的若干种加大行业管控处理手段的一种。2016年，民航局下发了《关于全面规范运用行业监管手段的指导意见》（民航发【2016】91号），对综合运用行业多种监管手段的原则、方法和要求进行明确。近期，民航局还要出台专门的行业守法信用信息记录制度，对企事业单位和从业人员进行信用的全方位管理。这些陆陆续续生效的文件，核心都是一个，加大违法成本，提高企业依法运行和经营的自觉性。

如何提高企业违法成本，特别是有主观故意情节违法行为的成本，主要是通过全面适用法律法规规章和多部门联合惩戒两个方式，将处理手段系统化、协同化，而对于民航企事业单位和从业人员来说，全面了解当前局方这种行业监管政策变化，以便系统性准确评估违法成本，则是当务之急。

一、是什么：法律风险的系统化

2016年，一家民航企业为了让机长多飞一些小时，以便多执行一些航班，故意违法超时，由于该行为被民航行政机关处以了大额罚款，从而被证监会终止了正在审查的20多亿元的融资债券申请，且3年内不得再次申请，可谓损失惨重。然而这件事更让企业感到震动的是，从来没有想到，企业会因为违反了一部民航规章，而在资本市场上受到限制，局部的违法行为，要以牺牲企业的整体发展来承担。

2016年，一家境外公务机托管公司，在一次申请飞大陆的公务机飞行计划中，因为缺少对材料把关核实的内控环节，导致了使用不真实的材料申请飞行计划，该违法行为后来在执行中被发现，该公司因为违反了预先飞行计划管理的规章和行政许可法，在受到罚款的同时，还被责令3年之内不得申请此类许可。由于该公司一多半的飞行活动都是飞往大陆的，3年之内不得申请到大陆的飞行计划这个处理决定导致了该公司经营严重受挫。一个内部工作流程控制环节的疏漏，导致了企业整体发展受到严重制约。

违反了某一部规章的行为，是否仅仅会受到该部规章的处理？很多企业从事安全运行和管理的人员，往往有这样的错误认识，并且基于这样的理解和认识，往往会错误评估违法行为的成本，结果带来了企业整体发展受限的系统性风险，大风起于青萍之末。

从实践中看，违法行为导致企业整体发展受限的情形有 2 种：

第一种是违法行为性质严重，理应受到严肃处理，但是企业却没有意识到。民航安全是国家安全生产管理的有机组成部分，是社会管理的重要事项，一个违法行为往往会破坏多个社会管理秩序，因此，单个违法行为的法律责任后果，必须要在社会主义法律体系里进行评估，才能全面认识，充分评估。《航班正常管理规定》（CCAR-300）第二十条规定，承运人及其航空销售代理人在售票时应当将旅客联系方式等必要信息准确录入旅客订座系统，并负责及时通告旅客航班动态信息。第五十九条和第六十二条分别对承运人、销售代理人没有及时告知旅客航班动态信息的，给予警告，并处 1 万元的罚款；情节严重的，处 2 万元以上 3 万元以下的罚款。在售票环节没有准确录入旅客信息的，是不是仅仅违反了 CCAR-300 这部规章呢？《民用航空安全保卫条例》第十七条规定，承运人及其代理人出售客票，必须符合国务院民用航空主管部门的有关规定；对不符合规定的，不得售予客

票。第三十六条规定，有第十七条情形的，可以对有关单位处以警告、停业整顿或者 5 万元以下的罚款；民航公安机关可以对直接责任人员处以警告或者 500 元以下的罚款。显然，对 CCAR-300 第二十条的风险评估，必须要包括《安保条例》的规定。没有意识到，主要是对整个法律体系掌握不够。

第二种是违法行为被处理这件事，本身就是重大利空。《公司债券发行与交易管理办法》第十七条规定，企业存在下列情形之一的，不得公开发行公司债券，其中，第一项就是最近 36 个月内公司存在其他重大违法行为。而证券管理类的规定远远不止这一个，还有其他的法律和大量的红头文件的规定，企业如果没有系统全面地进行梳理，会很难作出准确的评估。

二、为什么：系统性风险的产生机制

企业违法的系统性风险在当前体现得相对集中，主要原因有两个方面。

首先是行政执行的越来越严格。十八届四中全会提出依法治国的目标，其中依法行政是依法治国的重要组成部分。中央和国务院围绕推动行政机关依法作为、依法行事方面陆陆续续出台了多个文件，截至到去年年底，专门或提及到依法行政工作要求的中办或国务院、国办的文件就有 24 个之多，几乎每项工作都有后续的督查要求。行政机关有法必依、执法必严是依法行政的最基本要求，在这个背景下，民航各

级行政机关不断在工作手段、方法、制度、程序上下功夫，制定大量具体的规范性要求，使得行政机关执法的规范性和严格性得到了极大的加强，从程序上进一步保证了对发现问题的全面处理。同时，就监察员个人而言，由于监管责任追究日趋严格，任何一起安全生产责任事故，局方监察员都有可能在责任倒查中承担应当处罚而不处罚的责任，有效规避被追究监管责任的做法就是，在日常监管和发现问题的处理中，努力做到履职尽责、法律适用充分全面。

行政机关面临的监管责任压力的变化，最明显的体现就是“8·12”天津港爆炸事件对相关人员的处理，对比之前类似的“11·22”青岛东黄输油管道泄漏、“8·24”伊春空难等事件的处理，这个事件对于行政机关人员的处理明显严格。在这种背景下，对企业违法行为的处理会严格按照应当处理务必处理的原则严格执行。

其次是以信用为基础的联合惩戒手段的逐步使用。信用是社会管理的重要手段，是治理体系和治理能力现代化的重要内容。2011年中央和国务院在《加强和创新社会管理的意见》中，就提出了要“建立健全社会诚信体系”，2012年十八大报告中提出要加强“政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信”建设，十八届三中全会、四中全会分别从建立社会征信体系、完善公民和社会组织的信用记录、完善守法诚信褒奖和违法失信联合惩戒机制等方面进行了细化，2014年

出台的《国务院关于印发社会信用体系建设规划纲要

（2014-2020）》从基本思路、重点领域等6个方面全面阐述了具体的要求、内容、路线图，是当前社会信用建设和管理的总的指导方针。围绕这些要求，以国家发改委为牵头单位，不同部委分别参与，陆续出台了17个协同监管、联合惩戒的合作备忘录，其中民航局参加了12个。

不同的合作备忘录适用于不同的领域，其共同的核心是让孩子一处违法处处受限。企业在一个行业的信用体系中被列为严重不良信用信息单位后，通过信息的推送机制，自动共享给其他的合作单位，并且自动向社会进行公布公开，通过这样的方式来对违法企业从四个方面进行限制：行政性约束，包括行政许可审批受限、资源分配从紧、取消财政资金扶持等；市场性约束，包括限制高消费、风险性定价等；行业性约束，包括协会等行业组织进行谴责、劝退等；社会性约束，包括舆论监督、公益诉讼等。

联合惩戒手段简单来说就是一个风险放大器，是法律责任的加杠杆，使企业的单位违法行为受到更多的限制，提高了企业的违法成本，从而约束企业更加严格地依法运行、依法经营。

三、怎么办：如何规避系统性风险

确保企业在法律法规划定的范围内活动，是规避违法风险的根本性做法。从多年的行业执法实践来看，民航企业违

法的情形既包括故意，也包括过失。所谓故意，就是一些单位或存在侥幸心理，或“算账”：通过自己评估，认为违法成本低于收益时，有时会铤而走险，但是如同上面提到的 20 多亿元融资债券申请被终止的例子一样，由于企业缺少对法律风险的全面系统评估，导致了得不偿失，只算了小账，忽视了大账。

在过失的情形下，有由于人为因素带来的偶发性事件，也有因为管理环节制度缺陷、执行不力、监控不到位带来的系统性问题。对于这些问题的防范，国际民航组织和我国民航各级行政机关一直在通过强化安全管理水平，要求使用更为有效的管理工具以最大程度的避免。近些年广泛推广使用的“安全管理系统”SMS 就是其中之一。

安全管理系统虽然庞杂，内容丰富，工具繁多，但是从其本质上来说，其实就是以数据驱动的质量管理体系，再融入安全文化的内容。民航的安全文化内涵丰富，而核心就是诚信意识和手册意识。坚持 SMS 的管理理念和做法，有助于企业生产运营的合规管理。

企业的生产运行关系到“人机料法环”等多种因素，完全避免违法行为虽是最理想的办法，但是从企业的资源投入上、内部管理的逐步规范过程上、管理工作的持续有效性上来看，违法问题的发生都是难以完全避免的，但是要避免出现系统性的法律风险。为此要对风险进行系统的评估，在精

力和资源投入有限的情况下，必须要关注主要矛盾和矛盾的主要方面。

对法律风险进行系统性评估，既需要对民航行业规章体系有全面充分的了解和认识，又要对社会主义法律体系有全面的了解和认识。许多问题虽然直接违反了民航安全管理规章，但是可能会间接违反了其他法律规范，其法律后果很可能会更严重。从现实的情况来看，民航企事业单位的法务人员对于社会主义法律体系相对来说比较熟悉，并且是更加侧重于商事法律规范，但是对于民航行业法律相对陌生，而企业从事安全管理部门的人员则恰恰相反，缺少能够融会贯通的人员，或者缺少能够将两者沟通交流的工作机制，往往会带来风险评估结构上的真空，不能全面系统地分析和评价就成为了常态和必然。

培养全员的合规经营意识，弘扬民航行业诚信文化和手册意识的良好安全文化传统，改进和完善法务人员的知识结构，建立法律部门和安全生产、经营管理部门的协调工作机制，是民航企事业单位规避系统性法律风险的不二选择。

（本文表达系作者个人观点）