



管理程序

中国民用航空局航空器适航审定司

编 号:AP-11-AA-2010-01

下发日期:2010年6月12日

适航规章和环境保护要求 制定和修订程序

目 录

1 总则	(1)
1.1 目的	(1)
1.2 依据	(1)
1.3 撤消	(1)
1.4 相关文件	(1)
1.5 适用范围	(1)
2 定义	(2)
2.1 适航文件体系组成	(2)
2.2 适航部门	(3)
2.3 规章研究责任部门	(3)
2.4 中国民用航空规章	(3)
2.5 适航指令(CAD)	(3)
2.6 中国技术标准规定(CTSO)	(3)
3 规章制定和修订程序	(4)
3.1 规章制定和修订的一般要求	(4)
3.2 规章制定和修订程序	(6)
3.2.1 立项	(6)
3.2.2 计划外项目申请	(8)

3.2.3 起草	(9)
3.2.4 规章制定和修订的送审	(15)
3.3 规章废止的管理程序	(16)
3.4 存档	(17)
4 规章的修改标记	(18)
5 附则	(18)

适航规章和环境保护要求制定和修订程序

1 总则

1.1 目的

为了规范与中国民用航空局航空器适航审定司职责相关的适航规章和环境保护要求制定、修订和废止,保证规章质量,结合规章制定工作实际,制定本程序。

1.2 依据

本程序依据《中国民用航空总局规章制定程序规定》(CCAR-11LR-R2)制定。

1.3 撤消

自2010年6月12日起,1994年4月6日生效的《适航规章及规范性文件的制定和修订程序》(AP-01-02R1)撤消。

1.4 相关文件

(1)《中国民用航空总局职能部门规范性文件制定程序规定》(CCAR-12LR-R1)

(2)《民用航空材料、零部件和机载设备技术标准规定》(CCAR-37)

(3)《民用航空器适航指令规定》(CCAR-39)

(4)《适航指令的颁发和管理》(AP-39-01R1)

1.5 适用范围

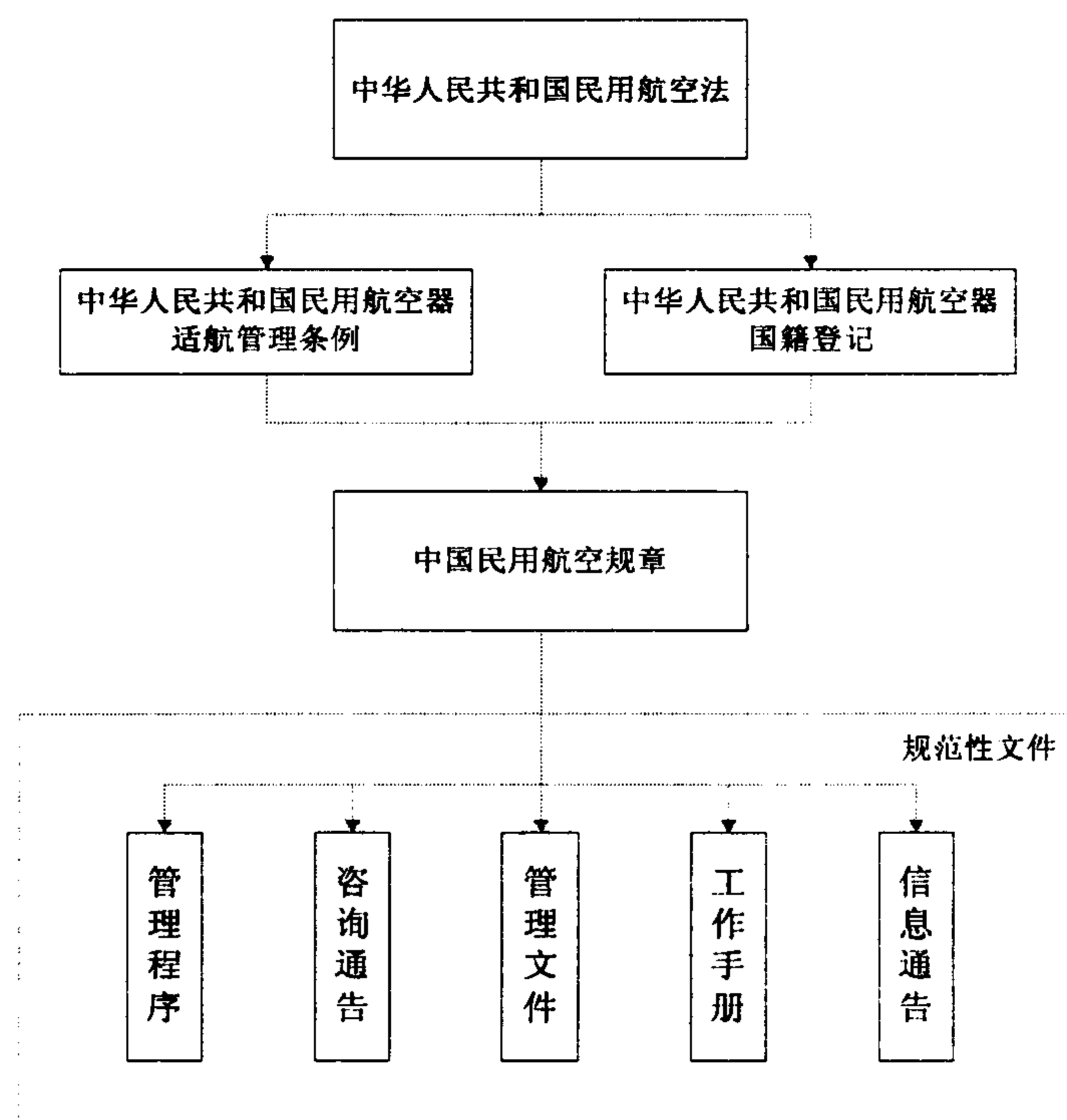
(1) 本程序适用于 2010 年 6 月 12 日以后与中国民航局航空器适航审定司(以下简称适航司)职责相关的适航规章和环境保护要求(以下简称规章)的制定、修订和废止,如 CCAR-21,CCAR-23,CCAR-25,CCAR-27,CCAR-29,CCAR-31,CCAR-33,CCAR-34,CCAR-35,CCAR-36,CCAR-45,CCAR-53,CCAR-55,CCAR-183 等。凡制定或修订规章的人员,必须执行本程序的规定。

(2) 适航指令(CCAR-39)的颁发程序按《适航指令的颁发和管理(AP-39-01)》办理。

(3) 中国技术标准规定(CCAR-37)由民航局局长授权适航司司长根据 CCAR-37 规定批准和颁发。

2 定义

2.1 适航文件体系组成



2.2 适航部门

适航部门,指适航司、民航各地区管理局适航审定处、民航各适航审定中心、民航局航空安全技术中心适航室、民用航空器适航审定技术与管理研究中心。

2.3 规章研究责任部门

按适航司授权负责对某项规章进行持续研究和日常管理的适航部门,主要工作包括:收集对该部规章的意见和建议,研究该部规章涉及的标准、政策及符合性方法,并定期向适航司提出相关的建议文稿等。

2.4 中国民用航空规章

中国民用航空规章是指中国民用航空局根据法律和国务院的行政法规、决定和命令,在本部门的权限范围内制定的,或者与国务院有关部门在各自权限范围内联合制定的,以民航局令的形式公布的规范性文件。

2.5 适航指令(CAD)

适航指令是针对在型号合格审定后的、在某一民用航空器上发现的、很可能存在于或发生于同型号设计的其它航空器中的不安全状态,所制定的强制性检查要求、改正措施或使用限制。

每一份适航指令均作为 CCAR-39 的一部分。

2.6 中国技术标准规定(CTSO)

中国技术标准规定是对于民用航空器上指定的航空材料、零部件或机载设备最低性能标准的规定。

每一份中国技术标准规定均作为 CCAR - 37 的一部分。

3 规章制度和修订程序

3.1 规章制度和修订的一般要求

3.1.1 制定和修订规章,应当遵循下列原则:

- (1) 国家法制统一原则;
- (2) 依照法定职权和程序制定原则;
- (3) 职权和责任相一致原则;
- (4) 维护公民法人和其他组织合法权益原则;
- (5) 保障行政机关依法行使职权原则。

3.1.2 起草规章,应当符合下列基本要求:

(1) 切实保障公民、法人和其他组织的合法权益,在规范其义务的同时,还应当规定其享有的权利以及保障权利实现的途径;

(2) 符合社会主义市场经济发展的客观要求和政府职能转变的要求,不得设定有行业保护、阻碍市场流通和其他妨害公平竞争等内容的条款;

(3) 在赋予有关行政机关必要职权的同时,还应当规定其行使职权的条件、程序和应当承担的责任;所规定的管理措施、办事程序,应当有利于提高工作效率,方便行政管理相对人;

(4) 应当从本行业实际出发,内容具体、明确、详尽,具有可操作性。

3.1.3 规章制定不得与相关法律、法规相抵触;没有相关法律、法规规定的,可以根据适航司的职责范围,对涉及到的内容进

行规定。

3.1.4 规章制定应当结构严谨,内容完备,形式规范,条理清晰,用词准确,文字简洁。

3.1.5 规章制定和修订的启动条件

制定规章的条件:

民航规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项;需要规定行政许可、资质、资格、行政性收费、行政处罚措施的,应当制定规章。

民航规章所规范的内容,相关法律、法规已有规定的,只能对其相关条款进行细化,或根据相关条款对具体操作办法和实施细则进行规定,不得与相关法律、法规相抵触;没有相关法律、法规规定的,可以根据民航局的职责范围,对涉及到的内容进行规定。

规章有下列情况之一的,应予修订:

(1) 基于政策或实际的需要,有必要增减内容的,如:

- (a) 事故调查部门给出建议;
- (b) 民航局相关安全部门进行安全分析的结果;
- (c) 对新技术适用性的研究成果;
- (d) 航空公司运行的改变;
- (e) 与其他国家航空规章进行协调一致;
- (f) 基于公众提出规章修订的建议;

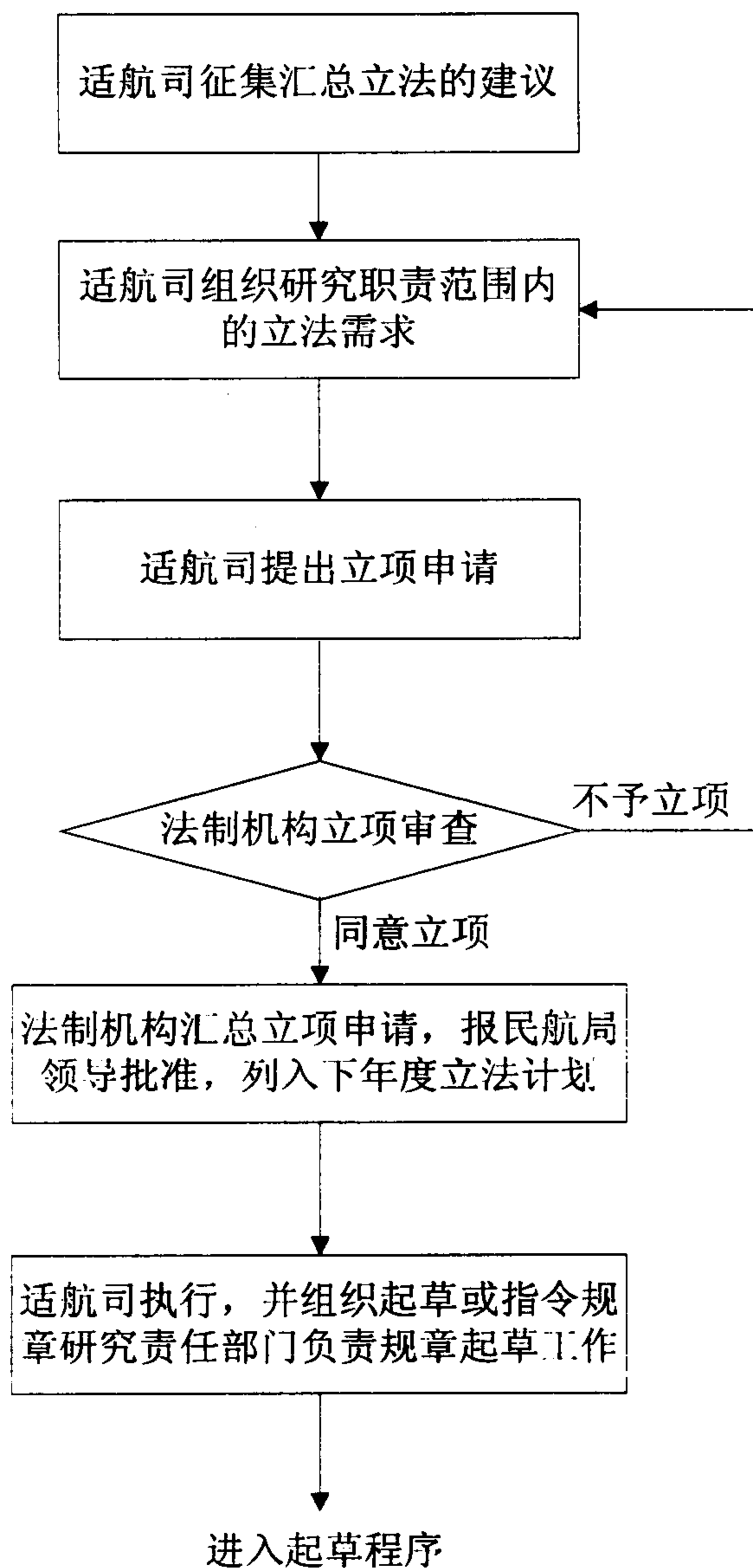
(2) 因有关法律、行政法规的修正或者废止而应作相应修改的;

- (3) 规定的主管机关或者执行机关发生变更的；
- (4) 同一事项在二个以上规章中有规定并且规定不相一致的；
- (5) 其他需要修改的情形。

3.2 规章制定和修订程序

3.2.1 立项

3.2.1.1 立项流程图



3.2.1.2 适航司通过以下方式征集并汇总立法建议：

(1) 任何单位和个人均可向适航司提出规章制定、修订和废止的建议。

(2) 规章研究责任部门应对其负责的规章进行跟踪研究，并在每年 10 月前向适航司提出针对规章的下一年度立法建议。规章研究责任部门在提交立法建议前，应完成下列工作：

(a) 主动与相关部门(如事故调查部门、民航局安全部门、航空公司、民机设计、制造单位等)了解所研究规章的相关信息。

(b) 跟踪研究世界先进民用航空适航当局(如 FAA、EASA)相关规章的修订动态，对 FAA、EASA 正式发布的规章修订应在 1 个月内向适航司提交研究简报，同时启动对修订背景、技术要求、符合性方法、对规章及民机产品影响的分析研究，并向适航司提出立法建议。

(c) 对适航司收集的规章制定和修订的意见与建议完成评估处理。

(3) 适航司在每年 3 月之前发出规章制定和修订的征求意见通知，并在民航局网页(<http://www.caac.gov.cn>)“意见征集”栏同步发布，收集相关单位和公众对规章制定和修订的意见与建议，当年 6 月底之前结束意见征集。

3.2.1.3 适航司在 10 月底前，根据本程序第 3.1.5 节“规章制定和修订的启动条件”组织研究职责范围内的立法需求，不限于征集来的立法建议。并制定规章制定和修订的年度计划，为上报

法制机构立项申请做准备。

3.2.1.4 适航司认为需要制定和修订规章的,应当在每年的11月底前提出立法项目申请。

该申请书应说明制定和修订规章的必要性、可行性,制定和修订规章的基本思路和拟解决的主要问题、拟确立的主要制度以及项目负责人、经办人、拟完成起草的时间等内容。

3.2.1.5 规章制定和修订立法项目申请应提交法制机构审查,并报民航局领导批准。

3.2.1.6 适航司针对法制机构的审查意见,研究决定是否继续开展调研、补充材料或其他相关工作以启动再次申请。

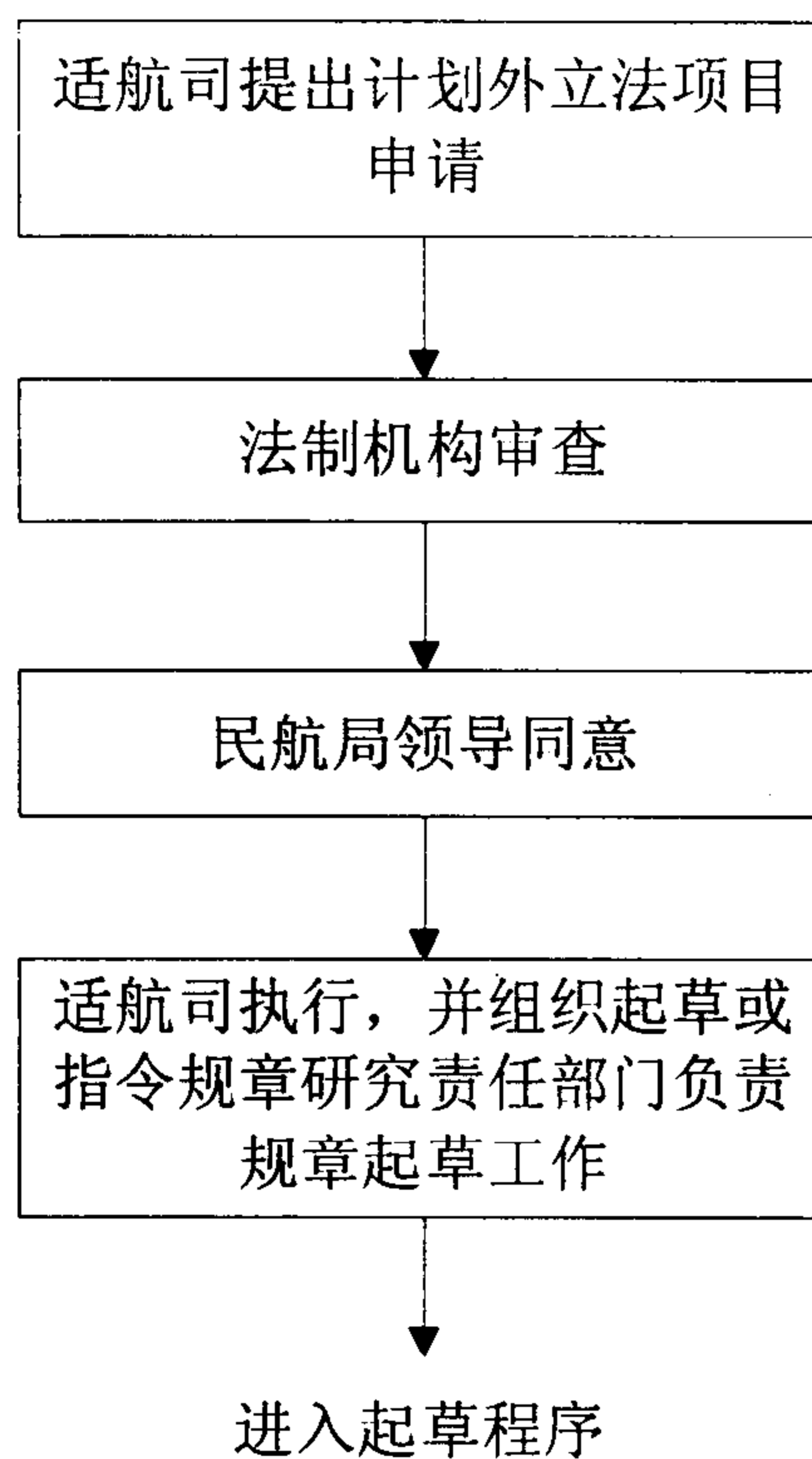
适航司对法制机构确定不予立项的项目,完成归档工作。

3.2.1.7 适航司按民航局领导批准的年度立法计划执行,对已有规章的修订,适航司指令该规章研究责任部门负责起草工作。对新规章则由适航司组织起草或授权相关规章研究责任部门负责。

3.2.1.8 适航司或相关规章研究责任部门应当按照规章制定工作计划如期完成起草工作;不能如期完成起草工作的,应当及时向适航司领导报告情况,说明原因。

3.2.2 计划外项目申请

3.2.2.1 计划外项目申请流程图

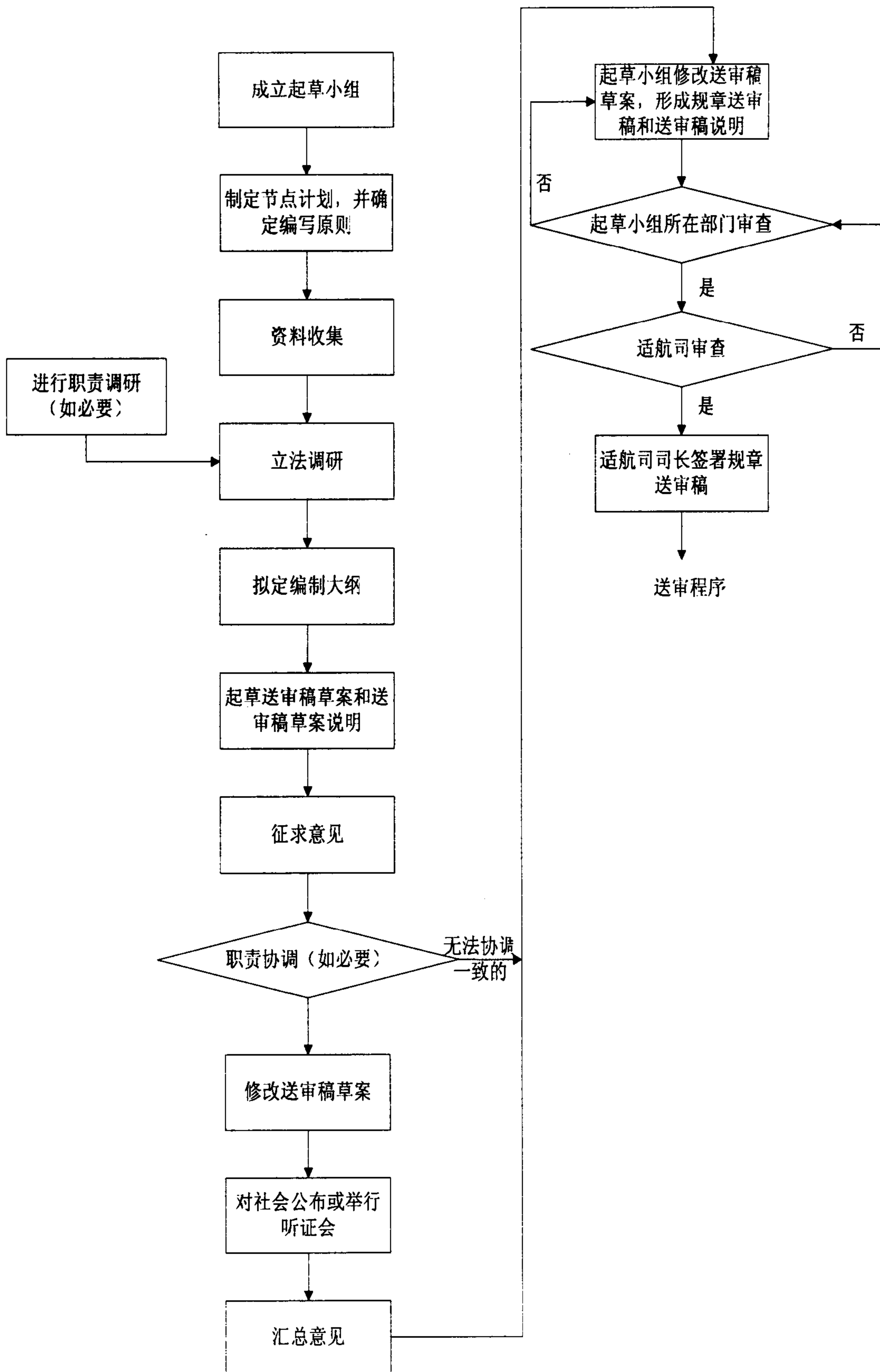


3.2.2.2 对于拟增加的年度立法计划外项目,适航司应提出计划外立法项目申请,经法制机构审查,报民航局领导同意后列入当年规章制定工作计划。

3.2.2.3 适航司按本程序第 3.2.1.7 和 3.2.1.8 节程序执行民航局领导同意的规章制定工作计划。

3.2.3 起草

3.2.3.1 起草流程图



3.2.3.2 成立起草小组

适航司或相应的规章研究责任部门组织成立起草小组。

起草小组应至少包括项目负责人。

针对技术性较强的规章,起草小组内还应包括相应专业的技术人员。

3.2.3.3 制定节点计划并确定编写原则

起草小组依据年度立法计划制定规章项目的编制节点计划,确定编写原则,经起草小组所在部门报适航司认可。

3.2.3.4 资料搜集

起草小组根据确定的编写原则,搜集国内外相关资料。包括 FAA 或 EASA 有关的资料,如修订背景,评论意见及处理和修订正文等内容。

3.2.3.5 立法调研

起草小组应根据实际情况组织开展立法调研,调研内容常包括收集国内外的先进经验并了解实践中存在的问题。

必要时起草小组应与相关单位进行职责调研,了解相关规定和要求;到民用航空产品设计、制造和使用部门实地调研,并向专家咨询。

调研前应准备调研提纲,调研后应完成调研记录或调研报告。

3.2.3.6 编制大纲

起草小组依据编写原则及调研结果,拟定编制大纲,经起草小组所在部门报适航司认可。

编制大纲应包括下述内容：

- (1) 编制目的；
- (2) 编制依据；
- (3) 解决的问题；
- (4) 编写的基本原则；
- (5) 拟参考的国内外的先进经验；
- (6) 职责协调的结果；
- (7) 涉及到的主要问题的拟处理方法。

3.2.3.7 起草规章送审稿草案和规章送审稿草案说明

根据编制大纲,起草小组按本程序第3.2.3.9节起草《规章送审稿》(草案)和按本程序第3.2.3.8节起草《规章送审稿(草案)说明》。

3.2.3.8 规章送审稿说明应当包括以下内容：

- (1) 拟规范事项的现状和主要问题；
- (2) 起草规章的指导思想与宗旨；
- (3) 规定的主要措施及其法律依据；
- (4) 施行的可行性及预期效果；
- (5) 对不同意见的处理情况；
- (6) 职责协调情况说明,适用时；
- (7) 需要说明的其他问题。

3.2.3.9 规章送审稿一般包括如下内容,但可根据规章的具体情况进行调整：

- (1) 制定的目的和依据；
- (2) 适用范围；
- (3) 主管机关或部门；
- (4) 管理原则；
- (5) 具体管理措施和办事程序；
- (6) 民航行政机关和行政管理相对人的权利和义务关系；
- (7) 法律责任；
- (8) 施行日期；
- (9) 其他需要规定的内容。

3.2.3.10 征求意见

起草小组可以通过书面和召开座谈会、研讨会、论证会等多种形式,广泛听取有关机关、组织和个人的意见。

规章内容涉及一般性问题的,起草小组应当组织召开座谈会,听取有关机关、组织和管理相对人的意见;涉及重大法律问题或者特殊专业技术问题的,应当召开论证会,听取有关方面专家或者其他专业人员的意见。

起草小组完成“规章送审稿(草案)”和“规章送审稿(草案)说明”,经所在部门评审后报适航司。

适航司将规章送审稿草案向公众征求意见。

适航司可视情再次或多次下发征求意见。

3.2.3.11 职责协调

起草内容涉及民航局内其他职能部门工作的,适航司应认真

听取意见,主动协调,按协调结果指令起草小组对送审稿草案进行修改;无法协调一致的,将有关意见与规章送审稿一同报送。起草内容涉及国务院其他部门的职责或与其关系紧密的,适航司与法制机构沟通,由法制机构负责组织协调。

起草的规章涉及有关管理机制,职能调整等应当由民航局决策的重大问题,适航司应当先行报请民航局决定。

3.2.3.12 向社会公布或召开听证会

起草的规章直接涉及公民、法人和其他组织切身利益,有关机关、组织或者公民对其有重大意见分歧的,应当向社会公布,或者举行听证会。

向社会公布时应在民航局网站(<http://www.caac.gov.cn>)意见征集栏中刊登。

举行听证会应向与会人员介绍规章起草情况、内容以及对修改意见的处理等,征求其对规章的修改意见,对其内容和可行性进行讨论,并做好相关的会议记录。视情可召开一次或多次公众听证会。

3.2.3.13 形成规章送审稿和规章送审稿说明

3.2.3.14 起草小组汇总征求意见阶段及各次听证会的公众意见,对规章送审稿草案和规章送审稿说明进行修改,并形成规章送审稿和规章送审稿说明。

3.2.3.15 起草小组所在部门审查

起草小组所在部门应对规章送审稿和送审稿说明进行审查,

审查通过后提交适航司。

起草小组应根据所在部门的审查意见进行修改(如适用)。

3.2.3.16 适航司审查

适航司负责的处室应对规章送审稿和送审稿说明进行审查,审查通过后,经适航司内部会签,交适航司负责人签署。

3.2.3.17 适航司负责人签署规章送审稿后提交法制机构,法制机构按《中国民用航空总局规章制定程序规定》(CCAR-11LR-R2)的相关要求进行审查。

3.2.4 规章制定和修订的送审

3.2.4.1 规章送审

适航司报送法制机构规章送审稿时,适航司应当提交下列文件和材料:

- (1) 报送审查的报告;
- (2) 规章送审稿正文及其电子文本;
- (3) 规章送审稿说明及其电子文本;
- (4) 有关机关、组织和个人对规章送审稿的主要问题有不同意见,召开听证会的,应当附有听证会记录;
- (5) 有关法律依据;
- (6) 职责协调意见(如适用);
- (7) 其他有关材料。

3.2.4.2 对不符合本程序第3.2.3.8,3.2.3.9和3.2.4.1节要求,需补充材料的规章送审稿,适航司在接到法制机构通知后,

应在 15 日内补齐相关材料。

3.2.4.3 对法制机构缓办或退回的规章送审稿,适航司应视情进行修改。对修改后符合报审条件的,按规定程序重新报送法制机构审查。

3.2.4.4 局务会审议

审议规章草案时,法制机构负责人就审查情况进行说明;适航司对规章草案作起草说明。

3.2.4.5 规章草案经局务会审议后,适航司根据审议中提出的修改意见会同法制机构对草案进行修改,形成草案修改稿。

3.2.4.6 对审议中存在重大分歧意见未予通过的草案,由适航司根据局务会要求,会同法制机构、有关职能部门和有分歧意见的部门再次协调、讨论,提出修改稿,提交局务会再次审议。

3.2.4.7 规章的签署和发布按《中国民用航空总局规章制定程序规定》(CCAR-11LR-R2)的相关要求进行。

3.3 规章废止的管理程序

3.3.1 规章有下列情况之一的,应予废止:

(1) 规定的事项已执行完毕,或者因情势变迁,无继续施行必要的;

(2) 因有关法律、行政法规的废止或者修改,失去立法依据的;

(3) 同一事项已被新规章规定,并发布施行的;

(4) 规章规定的施行期限届满的。

3.3.2 适航司和法制机构均可提出规章废止的建议。经适航司与法制机构协商并将协商意见上报后,参照规章制定的有关程序规定办理。

3.4 存档

3.4.1 存档主体

起草小组负责起草过程中所有相关资料的搜集、整理和归档工作。规章研究责任部门负责相关资料的电子版文档和纸质版文档的存档并长期保存,电子版文档报适航司备案。

3.4.2 纸质版文档存档要求需进行存档的纸质版文档应至少包括以下文件:

- (1) 所有归档材料的目录清单;
- (2) 送审时提交的材料和文件;
- (3) 编制原则;
- (4) 编制大纲;
- (5) 规章送审稿及其历次版本;
- (6) 规章送审稿说明;
- (7) 规章所有历史版本;
- (8) 调研记录;
- (9) 各讨论会、座谈会、听证会等会议记录和会议纪要、评论意见及反馈;
- (10) 其他有关材料。

3.4.3 电子版文档存档要求

需存档的电子版文档应包括所有纸质版存档文件的扫描件，并且只读。

4 规章的修改标记

对规章进行修改时，本次修改涉及到修改的内容用【】符号将其括起来；条款后注明本条款的历史修订记录及修订时间。

5 附则

5.1 本程序由中国民用航空局航空器适航审定司负责解释。

5.2 本程序自 2010 年 6 月 12 日起生效。