

《民用航空飞行标准管理条例》立法说明

飞行标准管理是中国民用航空主管部门（即中国民用航空局）用来保证民用航空活动安全水平在可接受范围内的一个关键性抓手，通过对民用航空飞行活动的空中和地面运行实施安全监管，保证民用航空安全水平满足公众利益的需求。《民用航空飞行标准管理条例》（行政法规）的立法将理顺国家政府部门和民航行业以及相关人员单位之间的行政监管关系，确定权利和义务范围，从而实现科学化、规范化管理，为相关行业的健康发展提供根本保证，在保证民航运行具有足够安全水平的同时，兼顾民航运行的效率和效益。

一、立法原则

立法过程中，始终保持着几个主要的原则：

- 1、公众利益的基础性。明确引入公众利益概念，使立法的根本目标更加具象化，更容易掌握，并在立法目的和具体条文制定中充分体现了以公众利益为基础的这一基本理念，在涉及到根本性原则的考量时，最终都是以公众利益作为唯一标尺进行评估衡量的。
- 2、管理范围的完整性。尽量保证覆盖民用航空器运行的各个相关领域，使上位法授权的飞行标准管理范围与实际运行监管需求相匹配。

- 3、条文描述的原则性、准确性和开放性。尽量保证语言的精炼概括，强调用语的准确性，条文内容原则性较强，考虑了未来可能的发展，预留出了一定的政策空间。
- 4、法律法规的一致性和协调性。对现行有效的上位法、有关行政法规和规章进行了梳理，条例编写时着重考虑了一致性和协调性问题，对飞行标准管理领域涉及到的权利与义务进行了明确规定，其中包括行政许可设立、监管授权、法律责任等重要内容，起到了良好的承上启下作用。

二、考虑因素

立法过程中考虑的几个重要因素：

1、党中央和国务院对全国安全生产高度重视，《民用航空飞行标准管理条例》是对依法安全监管的积极落实。

习近平总书记曾在政治局常委会会议上对全面加强安全生产工作提出明确要求，强调重特大突发事件，不论是自然灾害还是责任事故，其中都不同程度存在主体责任不落实、隐患排查治理不彻底、法规标准不健全、安全监管执法不严格、监管体制机制不完善、安全基础薄弱、应急救援能力不强等问题。习总书记对加强安全生产工作提5点要求，其中明确指出必须强化依法治理，用法治思维和法治手段解决安全生产问题，加快安全生产相关法律法规制定修订，加

强安全生产监管执法，强化基层监管力量，着力提高安全生产法治化水平。李克强总理在2016年政府报告中指出“加强安全生产监管，事故总量和重特大事故、重点行业事故数量继续下降”，“生命高于一切，安全重于泰山。必须坚持不懈抓好安全生产和公共安全，加强安全基础设施和防灾减灾能力建设，健全监测预警应急机制，提高气象服务水平，做好地震、测绘、地质等工作。完善和落实安全生产责任、管理制度和考核机制，实行党政同责、一岗双责、失职追责，严格监管执法，坚决遏制重特大安全事故发生，切实保障人民生命财产安全。”

《民用航空飞行标准管理条例》作为民航运行安全管理领域的重要行政法规，对落实党中央和习总书记“强化依法治国，用法治思维和法治手段解决安全生产问题”有着重要的现实作用，是“对加快安全生产相关法律法规制定修订”的积极落实，是实现坚持不懈抓好安全生产，坚决遏制重特大安全事故发生，切实保障人民生命财产安全的重要措施。长期来看，该条例对我国民航运行安全领域有着举足轻重的影响，是完善飞行标准管理法规体系不可或缺的关键一环。

2、 国家层面的法律法规将为行业内法规提供法律依据。

目前，民航运行安全主要依据民航行业内的法规进行管理。其中，与民航运行安全管理有关的民航规章（CCAR）共

18部，相关配套文件300余个，这些行业内法规在一定程度上基本维持了民航行业现在的安全形势。

但这些行业内法规缺少有效上位法的支撑，在法律上的合法性和效力明显不足。随着我国市场经济更加成熟、政府权限更加明确、行政执法边界更加清晰、社会组织形态更加丰富，仅依靠行业内法规保证民航运行安全明显不能适应新形势下的需要，在面对跨部门、跨行业管理时明显力不从心。因此，急需出台国家层面的民航运行安全法规。

3、《民用航空飞行标准管理条例》将进一步完善民航法律法规体系。

目前民航安全运行管理的法规体系需要进一步完善。《中华人民共和国民用航空法》对民航安全运行管理作出了宏观规定，民航行业内相关规章作出了详细要求，两者之间缺少国家层面的关于民航安全运行管理的法规。《民用航空飞行标准管理条例》将有效的填补此空白，完善民航运行安全管理的法律体系。

现已颁布的与民航行业相关的条例尚未完全覆盖民航行业的各个领域，《民用航空飞行标准管理条例》将增加法律法规的覆盖范围，完善民航法律法规体系。

4、民航安全运行管理的现实情况需要《民用航空飞行标准管理条例》支持。

民航运行安全管理的行政相对人涉及众多单位和个人，

如境内外航空公司、境内外维修公司、境内外院校、境内外培训机构、航空器制造厂、机场，监察员、委任代表、飞行人员、乘务员、飞行签派员、维修人员、体检医师等。由于不同机构和人员的隶属关系不同，在日常管理中，民航运行安全管理涉及大量跨系统、跨行业的管理和协调，需要各级政府、不同社会机构的支持与配合。管理现实的情况需要国家层面的条例予以支持。

5、 《民用航空飞行标准管理条例》的出台具有紧迫性。

民用航空作为快速发展的行业，行业发展日新月异，行业规模不断扩大，行业相关单位和人员迅速增多，安全管理新问题不断出现。伴随着各地政府促进民航政策的不断出台和航空产业园的建设，民航行业在未来必将迎来大发展。党的十八届四中全会提出，法律是治国之重器，良法是善治之前提。建设中国特色社会主义法治体系，**必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用**，抓住提高立法质量这个关键。新一轮改革的一个明显特点就是“立法先行”，民航行业的运行安全管理必须在行业大发展前予以完善，才能引导行业的安全、健康、快速发展。《民用航空飞行标准管理条例》的出台体现出“立法先行”的理念，对于保证行业的长期运行安全具有重要意义。

2021年5月7日