

“十四五”民航立法专项规划

编制立法规划是推动民航行业法规建设与时俱进、推进行业治理体系和治理能力现代化的重要手段。为了统筹行业立法各项工作，发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障、规范、引领作用，民航局编制《“十四五”民航立法专项规划（2021-2025年）》。

一、总体要求

（一）发展形势

“十三五”期间，民航法规建设遵循科学民主依法的原则，民航法律法规规章体系（以下简称“民航法规体系”）与时俱进。首部行业五年立法规划出台，有效发挥引领作用；部局立法关系进一步理顺，明确了大部制下民航法规制定程序；《民用航空法》全面修订送审稿正式报送国务院并完成3次局部条文修正；“通用航空法规体系重构框架”制定，23部相关规章开展修改；立改废并重，规章新制定15部，修订80部，废止5部；“放管服”改革、军民融合、生态文明、公平竞争、证明事项、产权保护等领域法规清理及时开展；行业和公众全覆盖的立法建议征集机制、民航局和管理局行政规范性文件合法性审核制度全面建立。五年来，民航法规体系的系统性、科学性和针对性持续提升，为贯彻落实民航总体工作思路提供了必要的制度供给，行业立法工作的保

障、规范和引领作用得到有效发挥。与此同时，法规建设仍然存在不少问题。一是立法资源严重紧缺与持续旺盛的行业立法需求之间的矛盾比较突出；二是立法领域贯彻系统观念、提高立法质量的能力和水平有待进一步提升；三是项目立项、起草阶段论证评估不充分，立法规划和计划的执行力受到影响。

习近平法治思想为新时代全面依法治国提供了根本遵循和行动指南，《法治中国建设规划（2020-2025年）》《法治社会建设实施纲要（2020-2025年）》《法治政府建设实施纲要（2021-2025年）》为“十四五”期间全面推进法治建设明确了路线图和施工图。法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程，完备的民航法规体系是推进民航法治政府建设的基础性制度保障，对民航安全发展改革具有重要的保障、规范、引领作用。当前，我国民航迈上了从单一航空运输强国向多领域民航强国跨越的新征程，确保人民群众生命财产安全、满足人民美好航空出行需求，都对民航法规体系建设提出了新的更高要求。

（二）指导思想

“十四五”期间，民航立法工作的指导思想是：坚持党的全面领导，始终坚持以人民为中心，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届历次全会和中央全面依法治国工作会议精神，认真贯彻落实

实习近平法治思想和党中央重大决策部署，围绕“十四五”时期民航总体工作思路，有效发挥民航法律法规规章体系应有的固根本、稳预期、利长远的保障、规范、引领作用，坚持法治体系建设正确方向，加快重点领域立法，为开启新时代民航强国建设新征程、推进民航治理体系和治理能力现代化、实现民航高质量发展提供法治保障。

（三）工作原则

推进“十四五”期间的民航立法工作，要按照“控总量、调结构、严标准、提质量、优体系”思路，遵循以下原则：

一是坚持法规建设与时俱进。行业实践是法规建设的基础，民航法规体系要随着实践发展而发展。坚持改革和法治相统一相协调，在法治下推进改革，在改革中完善法治。不断增强立法的适应性、前瞻性，为新业态、新模式、新技术应用和智慧民航建设留出空间。

二是坚持科学立法、民主立法、依法立法。从我国民航发展实际出发，遵循法规建设的内在规律。牢固树立“人民为中心”的理念，“开门立法”、问计于民，持续完善立法意见征集处理机制。坚守法治“底线”和“红线”，合理规划立法项目，严格立项和法规审查标准，切实避免越权立法、重复立法、盲目立法。

三是坚持立法质量和进度并重。良法是善治的前提，高质量的发展需要高质量的立法。突出提升立法质量，加强立

法评估论证，充分有效发挥法规建设的制度供给功能。不断提升立法工作的效率，持续增强法规建设的针对性、及时性和有效性。

四是坚持立法的中国特色。民航法规建设深深植根于中国民航发展实际，在充分借鉴国际民航有益经验的同时，要增强制度自信，及时将中国民航行业监管的生动实践和成熟经验上升为制度规定、转化为立法成果。持续完善涉外领域立法，注重国内法与国际航空法的衔接。

五是坚持统筹兼顾。遵循系统观念，注重制度集成，优化民航法规体系内部结构。做好规章修订的同时，加大法律、行政法规制修力度。开展“贯穿式”审查，从体例上整合相关规章，适当控制规章总量。提升制度工具优选能力，有效发挥法律法规规章、行政规范性文件、技术标准、政策文件、行业自律等的不同功能。加强业外相关法律法规制修的参与深度，拓宽立法空间。

二、工作目标

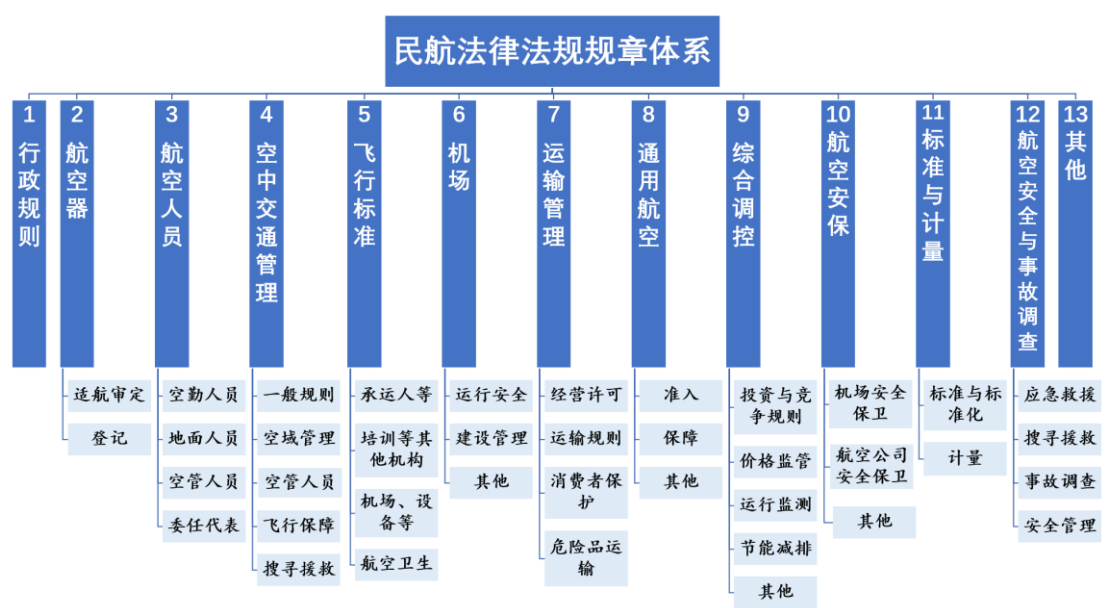
（一）主要目标。集中有限的立法资源，紧紧围绕民航强国建设发展阶段转换期、发展质量提升期、发展格局拓展期的新特点、新需求，瞄准民航法规建设领域不适应民航高质量发展的问题和矛盾，从基础制度、安全、发展三方面，加强重点领域法规建设，推进重大立法项目的开展，增强适应性、引领性、前瞻性，持续完善民航法律法规规章体系。

（二）立法重点。紧紧围绕重点领域和重大立法项目，开展“十四五”民航法律、法规、规章制修，推进民航法规建设。

——持续完善基础制度。加快推进《中华人民共和国民用航空法》（以下简称《民航法》）修订，深入开展《航空法》制定研究。开展事故调查、机场管理、飞行标准、适航审定等重点领域的法规制定修订。配合做好无人机、突发公共卫生事件等领域法律法规完善。研究术语定义、行政处罚、监管数据等方面的规章制定。

——筑牢安全基础。持续完善适航审定、飞行标准、民用机场、安全保卫、网络安全、综合安全等领域的立法。

——引领高质量发展。完善航空运输、无人机以及改革相关领域的制度建设。



民航法律法规规章体系子系统框架图

三、主要立法项目

（一）持续完善基础制度

1. 贯彻新时代民航强国战略要求，加快推进《民航法》修订，深入开展《航空法》制定研究，筑牢法治民航之基。

——继续贯彻“急用先修”的要求，推动《民航法》整体修订，适时开展局部修订。（起草部门：政法司、各相关司局）

——做好《民航法》修订工作的基础上，深入开展《航空法》制定研究，配合有关部门开展立法工作。（各相关司局）

专栏一： 《中华人民共和国民用航空法》（修订）

《民用航空法》1995年10月颁布，1996年3月1日施行。二十多年来，为保障民用航空活动安全和秩序，保护民用航空活动当事人各方的合法权益，促进民用航空事业发展发挥了重要作用。近些年来，民用航空面临的形势发生了很大变化，相关国际公约大幅修订，国内相关立法作出修改，民航相关管理体制作出调整，民航安全形势对安全管理的要求不断提高，有必要认真总结《民用航空法》实施实践，借鉴和吸收国内外民航立法及民航国际公约的新成果，突出强化航空安全监管和消费者权益保护，促进民用航空事业发展，为建设民航强

国和高质量发展提供有力的法治保障。

2. 围绕推动民航高质量发展，完善重点领域的法规修订制定，有效发挥法规在支撑法律、补强规章等方面的功能。

——积极推进《民用航空飞行标准管理条例》《民用航空器事故调查条例》制定、《民用机场管理条例》《民用航空器适航管理条例》《民用航空安全保卫条例》修订。（各相关司局）

专栏二：《民用航空飞行标准管理条例》（制订）

飞行标准管理是国务院民用航空主管部门对民航飞行活动的空中和地面运行实施安全监管的重要职能。《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“强化依法治理，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。目前，民航飞行运行安全很多重要领域的法律依据位阶较低，监督管理依据部门规章和文件情况较普遍，制定行政法规将有效的填补此空白，有利于民航运行安全管理法规体系的完善，强化对民航运行的安全水平的制度保障。

专栏三：《民用航空器事故调查条例》（制订）

民用航空器事故调查工作是事故预防工作的起点。民用航空器事故调查工作专业性强、实施难度大。改革开放以来，我国航空器数量增长快，民用航空器事故调查工作面临新的形势。有必要根据《民用航空法》和国际民航公约附件 13 的要求，结合我国调查工作的需要，制定行政法规，对事故调查的目的、事故等级的划分、事故调查的权限和机构、专业事故调查员队伍、民用航空器和国家航空器双方事故的调查、非法干扰事故的调查、外国参加事故调查、安全建议管理以及事故调查中的法律责任做出规定。

——配合有关部门完成《无人驾驶航空器飞行管理条例》出台；协助有关部门研究开展《中华人民共和国飞行基本规则》等空中交通管理法规的修订制定。（各相关司局）

3. 结合新冠疫情防控工作实践，密切关注并配合有关部门开展法律修订制定，补齐疫情防控法律短板和不足。

——配合有关部门做好《传染病防治法》《国境卫生检疫法》《突发事件应对法》等修订工作，将行业行之有效的

防控措施在法律上作出明确安排。（各相关司局）

——积极参与《突发公共卫生事件应对法》制定，争取形成有利于中央垂直管理部门有效发挥作用的顶层设计。

（各相关司局）

——根据《突发事件应对法》等上位法修订制定情况，及时启动《中国民用航空应急管理规定》修订评估、研究修订《民用运输机场突发事件应急救援管理规则》等工作，持续完善民航应急管理制度。（起草部门：综合司、运控中心、机场司，各相关司局参加）

4. 增强“系统观念”，继续探索适当的途径和手段，不断增强民航法规建设的系统性、协调性、科学性、有效性。

——在“十三五”课题研究的基础上，制定出台《民航术语和定义》，探索克服立法“碎片化”的有效途径。（起草部门：政法司，各相关司局参加）

——加强和规范监管数据管理，保障监管数据安全，研究制定《民航监管数据管理规定》。（起草部门：政法司，各相关司局参加）

——根据《行政处罚法》修订情况，研究修订完善《民用航空行政处罚实施办法》《外国航空运输企业常驻代表机构审批管理办法》的相关内容。（政法司、国际司）

（二）筑牢民航强国建设的安全基础

1. 强化规章标准源于产品、源于实践的理念，提升基于

实践的“立法定标”能力，完善适合中国国情的航空器适航审定法规体系，持续加强适航审定能力。（起草部门：适航司）

——完善适航审定行政法规。结合《民航法》第四章规定，研究修订《中华人民共和国民用航空器适航管理条例》，为适航审定规章完善提供必要空间。

——加强适航审定管理。创新适航管理思路，完善管理制度，修订《民用航空产品和零部件合格审定规定》《民用航空器适航指令规定》《民用航空器国籍登记规定》。探索完善无人机适航管理政策，参与《民用无人驾驶航空器运行安全管理规则》中登记管理、适航管理章节的编写，明确无人驾驶航空器适航管理要求。

——创新完善审定标准。服务国家航空产业发展战略。根据航空产品类别完善审定标准，修订《正常类、实用类、特技类和通勤类飞机适航规定》《运输类飞机适航标准》《运输类飞机的持续适航和安全改进规定》《正常类旋翼航空器适航规定》《运输类旋翼航空器适航规定》《载人自由气球适航规定》《航空发动机适航规定》《螺旋桨适航标准》，制定《飞艇适航规定》。完善环保审定标准，修订《涡轮发动机飞机燃油排泄和排气排出物规定》《航空器型号和适航合格审定噪声规定》。完善航油航化审定标准，修订《民用航空用化学产品适航管理规定》《民用航空油料适航管理规定》。

——加强民航标准化管理。贯彻《标准化法》修订和民航标准化管理工作最新成果，修订《民用航空标准化管理规定》。优化计量管理，修订《中国民用航空计量管理规定》。

专栏四：《民用航空器适航管理条例》（修订）

民用航空器的适航管理，是根据国家有关规定，对民用航空器的设计、生产、使用和维修，实施以确保飞行安全为目的的技术鉴定和监督。为保障民用航空安全，维护公众利益，促进民用航空事业的发展，1987年5月4日国务院制定并颁布了《民用航空器适航管理条例》，6月1日实施。条例共计29条，规定了我国民用航空器适航管理的管理机构、标准、程序以及有关适航审查许可、国籍登记、外国航空器进口、航空器加改装、维修等基本制度。条例与《民用航空法》第二章、第四章共同构成民航适航类规章的上位法依据。制定34年来，未作修改，有必要结合实践研究完善。

2. 坚持安全底线，持续加强“三基”建设，创新监管方式，完善飞行标准领域顶层设计，与时俱进完善规章，推进依法治理，不断提升运行安全水平。（起草部门：飞标司）

——加强顶层制度设计。配合做好《民用航空法》有关

飞行标准规定的完善、修订，开展《民用航空飞行标准管理条例》制定，及时梳理总结成熟的监管实践，从法律、行政法规层面引领安全发展。

——完善资格资质准入。狠抓“三基”建设，优化飞行、签派、维修等基础环节的证照标准、程序、权责，修订《民用航空飞行签派员执照和训练机构管理规则》《民用航空器维修单位合格审定规定》《民用航空器维修培训机构合格审定规则》《飞行训练中心合格审定规则》《民用航空人员体检合格证管理规则》。

——创新完善监管方式。按照通航法规体系重构要求，修订发布《一般运行和飞行规则》《民用航空器驾驶员学校合格审定规则》《一般商业运输和空中游览运营人运行合格审定规则》，制定发布《特殊商业运营人运行合格审定规则》。依据上位法，构建系统的无人机监管规章制度，制定《民用无人机安全管理规定》。

3. 围绕民用机场建设和运营，提升基础保障能力和安全管理，优化完善机场法规制度，推进国家综合机场体系和平安、绿色、智慧、人文机场建设。（起草部门：机场司）

——完善机场法律法规。配合做好《民用航空法》第六章修订，做好立法评估和研究工作，开展《民用机场管理条例》修订。

——强化机场运行安全。补充跑道安全管理等内容，优

化机场规章之间结构关系，修订《运输机场运行安全管理规定》《运输机场使用许可规定》。适应通用机场运行实际，保障通航发展，制定出台《通用机场管理规定》。针对专用设

专栏五： 《通用机场管理规定》(制定)

为贯彻《国务院办公厅关于促进通用航空业发展的指导意见》精神，民航局将分类作为核心管理手段，对通用机场建立了分类分级的管理体系。贯彻民航局推进通用航空法规体系重构工作部署，进一步调整优化通用机场分类分级方式，明确各类各级通用机场全生命周期内建设管理、使用许可及备案、运营管理各个阶段的行业管理要求，切实提高通用机场建设及运营管理的规范性，进一步降低通用机场领域制度性交易成本、破除通用机场建设发展阻力做好政策保障，需要制定通用机场管理规章加以明确。《通用机场管理规定》拟规范通用机场的定义和分类分级、管理主体和职责、场址管理、命名、使用许可及备案、运营管理等事项。

备管理领域的新问题，修订《民用机场专用设备管理规定》。研究制定《民用机场航空燃油供应安全运营许可管理规定》。

——规范建设监管制度。简化审批程序，明确权责划分，

规范相关行为，保障机场基础设施建设，修订《运输机场建设管理规定》。结合监督职责变化，修订《民航专业工程质量监督管理规定》。

4. 按照改革要求，深化研究，积极完善顶层制度安排，持续开展空中交通管理领域规章修订，建设“四强空管”，增强空管对行业发展的引领支撑能力。（起草部门：空管办）

——配合完善顶层设计。贯彻改革部署，配合做好《民航法》修订、《航空法》制定涉及空域管理等相关工作。配合研究并做好《中华人民共和国飞行基本规则》《通用航空飞行管制条例》等法规修订。研究修订《民用航空使用空域办法》。

——加强安全管理。规范民用航空空中交通管理运行单位的安全监督和管理，衔接国际民航组织有关文件和《民用航空安全管理规定》，提高空中交通运行安全水平，修订《民用航空空中交通管理运行单位安全管理规则》。根据《中华人民共和国无线电管理条例》，完善行业无线电管理，修订《民航无线电管理规定》。修订《民用航空导航设备开放与运行管理规定》《民用航空通信导航监视设备飞行校验管理规则》《民用航空气象探测设施及探测环境管理办法》。

——提升空管运行效率。调整间隔标准，明确实施条件、程序，扩容增效，高效使用空域，修订《民用航空空中交通管理规则》。适应机场多跑道构型发展变化，做好空管运行

与机场规划建设的衔接，修订《平行跑道同时仪表运行管理规定》。适应航空情报服务向航空情报管理过渡要求，围绕新航空情报服务体系及其运行新要求，修订完善《民用航空情报工作规则》。优化预先飞行计划管理的程序，修改《民用航空预先飞行计划管理办法》。

——加强资格资质管理。贯彻“三基”要求，加强管制员、情报员、电信人员、气象人员执照、培训管理工作，修改《民用航空情报员执照管理规则》《民用航空空中交通管制培训管理规则》《民用航空情报培训管理规则》《民用航空电信人员执照管理规则》《民用航空气象人员执照管理规则》。

——落实“放管服”等改革要求。适应民航气象服务新要求，提高民航气象服务水平，调整民航气象管理思路，优化行政许可事项，简化流程，修订《民航气象工作规则》。落实“放管服”要求，按照机坪管制移交工作方案等要求，修订《民用航空空中交通管制员执照管理规则》。

5. 加强安保体系建设，持续完善安保法律法规规章，提升安保能力，建设平安民航。（起草部门：公安局）

——完善民航安保法规体系。配合研究《民航法》修订，新增“安全保卫”专章。落实改革要求，研究《民用航空安全保卫条例》修订工作。加强民航消防制度建设，研究制定《民航消防安全管理规则》。

——制修安保运行规章。适应航空公司、机场安保工作的发展新需求，修订《公共航空运输企业航空安全保卫规则》《民用航空运输机场航空安全保卫规则》《公共航空旅客运输飞行中安全保卫工作规则》，研究制定《外国航空运输企业安全保卫规则》，修订《航空安全员合格审定规则》。

——做好其他方面立法。制定《民用航空安全保卫信息规则》。进一步规范航空器活动区交通管理秩序，研究修订《民用机场航空器活动区道路交通安全管理规则》。贯彻有关改革精神，研究修订《民用航空安全检查规则》，制定《通用航空安全保卫管理规则》。

6. 加强民航网络安全管理，构建相关制度，进一步规范和指导行业网络安全工作。（起草部门：人教司）

——制定行业管理规定。深入研究《网络安全法》等上位法，结合行业实际，建立健全民航网络安全保障体系，保障民航网络与信息系统安全可靠运行，推进《民用航空网络安全管理规定》制定。

7. 持续完善航空安全基础性规章制度，强化民航运行协调决策等制度。

——结合民航安全管理实践，研究修订完善《民用航空安全管理规定》（起草部门：航安办）。

——加强民航运行协同决策管理，规范 A-CDM 运行程序、权责，在相关标准制定基础上，研究论证制定民航协同运行

管理相关规章。（起草部门：运控中心，各相关司局参与）

（三）引领民航行业高质量发展

1. 不断提升航空运输服务品质，注重制度系统集成，全面完善航空运输法规规章，增强竞争力和影响力。（起草部门：运输司）

——提升系统性建设。深化《民航法》修订涉及运输基本法律制度的研究。加强运输法规建设的系统性，从体例上加大现行运输类规章的整合力度，推进制度集成。

——完善航空运输规则。修订《中国民用航空旅客、行李国内运输规则》《中国民用航空旅客、行李国际运输规则》，合并制定《公共航空运输旅客服务管理规定》。推进特殊需求旅客出行服务，论证相关规则，研究制定《公共航空运输特殊需求旅客服务管理规定》。研究修订《航班正常管理规定》和《民用航空器飞行事故应急反应和家属援助规定》。

——完善运输市场监管。修订《中国民用航空国内航线经营许可规定》。强化对外航监管，维护企业的市场主体地位，总结实践，及时修订《外国航空运输企业航线经营许可规定》与《外国航空运输企业不定期飞行经营许可细则》，研究合并为一部新规章。落实我国市场准入负面清单制度，规范民航计算机定座系统服务行为，确保公共安全和信息安全，保障航空消费者合法权益，修改《外国航空运输企业在中国境内指定的销售代理直接进入和使用外国计算机定座

系统许可管理暂行规定》，制定《民航计算机定座系统服务管理规定》。结合民航运输市场发展，深化研究制定《民用航空运输市场监管办法》。适时启动修订《公共航空运输企业经营许可规定》。

——促进航空物流业发展。立足于中国民航货运市场发展实际，提升航空货运能力，推进传统航空货运企业向航空物流企业转型升级，促进多种运输方式的协同，修订《中国民用航空货物国内运输规则》《中国民用航空货物国际运输规则》，合并制定《公共航空货物运输管理规定》。

——完善危险品运输管理立法。满足新形势下危险品航空运输的发展和管理需要，落实企业安全主体责任，进一步简政放权，促进危险品航空运输的安全、规范、高效，修订《航空运输危险品管理规定》（制定《公共航空危险品运输管理规定》）。

2. 适应新领域、新业态发展，从适航审定、人员资格、空管服务、运营等多环节推动民用无人机领域制度建设，维护航空安全，促进无人机行业健康有序发展。

——配合做好顶层设计。配合有关部门加快《无人驾驶航空器飞行管理暂行条例》制定进程，推动早日出台。（政法司牵头，各相关司局参加）

——构建民航相关制度。依据《民航法》《无人驾驶航空器飞行管理暂行条例》，加快民用无人机领域发展和管理

研究，正确处理安全与发展的关系，制定《民用无人驾驶航空器运行安全管理规则》。（起草部门：飞标司，各相关司局参与）

专栏六：《民用无人驾驶航空器运行安全管理规则》 （制订）

为了规范民用无人机的安全运行管理工作，作为起草中的《无人驾驶航空器飞行管理暂行条例》的配套措施，拟制定适用于民航领域的规章（CCAR92）工作职责、重要定义、相关分类、监管平台等基本内容做出规定。经营管理方面，明确市场主体准入条件、经营范围、管理要求、保险购买及电子证监管等规定。驾驶员管理方面，明确执照和等级的要求，教员、航空器等级、考试的一般程序、训练和运行记录、执照的变更或补发等；实名登记管理方面，明确基本要求、登记程序、登记标志及其展示、登记信息变更、注销等要求；适航管理方面，明确设计、生产等审定方面的要求；空中交通管理方面，明确飞行空域和飞行间隔、空中交通管理功能及参与方职能、发展阶段、隔离空域内飞行等；运行方面，规定运行分类和安全评估方法，分别明确开放类运行、

许可类运行的程序。同时，补充有关法律责任。

3. 优化通航发展环境，持续推进通用航空法规体系重构工作，着力加强制度供给，及时总结经验，固化改革成果。

——通航法规重构。完成《一般运行和飞行规则》《民用航空器驾驶员学校合格审定规则》《特殊商业运营人运行合格审定规则》《通用航空安全保卫管理规则》《民用航空器维修单位合格审定规则》修订、《一般商业运输和空中游览运营人运行合格审定规则》制定。（起草部门：飞标司、公安局）

——常态化工作。通航法规体系重构涉及的主要规章修改任务完成后，相关工作纳入常态化立法工作安排，按照年度计划和立法规划有序推进。

——短途运输发展。研究论证短途运输属性，同步完善相关法规，促进短途运输规范健康发展，完善民航服务网络。

——提升服务能力。深化“放管服”改革，进一步优化通航发展制度环境，修订《非经营性通用航空登记管理规定》，明确非经营性通用航空信息备案规范要求；修订《通用航空经营许可管理规定》，降低企业经营的制度成本。

4. 深化改革，推动有利于行业发展的内外部制度环境，更好发挥民航业的战略性先导性作用。

——建设绿色民航。跟踪国家有关气候变化、碳排放交

易机制、环境保护等领域法律法规完善，研究论证民航行业节能减排相关规章制度建设。（起草部门：计划司）

——重视各相关领域法律制度建设，运用多种平台，及时形成立法需求。加强综合运输、军民融合、放管服改革、地方机场管理等相关领域跟踪研究。（各相关司局参与）

四、保障措施

（一）坚持党的领导。民航法规建设领域，要坚持正确的政治方向，坚决贯彻落实党中央、国务院全面依法治国和重大决策部署，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，将党的领导贯穿到民航立法全过程，将社会主义核心价值观的要求体现到民航法规建设之中，认真贯彻执行请示报告制度，推动各部门主要负责人在民航法规建设领域切实履行“第一责任人”职责。

（二）完善工作流程。从源头加强和完善立法工作流程，不断提升立法质量。正确处理改革与法治的关系，有法规“立改废”需求的主责部门要主动同法制部门衔接，及时启动相关程序。严格立项管理，所有项目均应主动申请立项，开展必要性论证，切实避免越权立法、重复立法、盲目立法；纳入规划计划的项目，起草部门要按时开展，做好评估论证等工作，坚持问题导向和目标导向，力争将重大问题、重大分歧解决在起草阶段。有效衔接好立法规划和年度立法计划，用好项目年度更新滚动机制。

（三）加强立法沟通。贯彻民主立法的要求，提升立法工作的回应性，巩固民航法规“三网”公众公开征求意见制度，坚持并完善面向全社会全行业征集立法建议工作机制。加强立法工作的针对性，加强调查研究，探索建立立法工作联络点制度，听取有关行业协会学会、科研院所、市场主体等重点单位和一线群体的意见，“问计于民”。有效衔接立法与执法，及时收集研究法规实施中发现的立法问题。论证建立立法建议信息系统，研究制定民航立法建议管理办法。

（四）整合立法资源。统筹民航法规研究力量，依托现有平台，加强与行业内外法律院系、研究机构、学术团体的合作与交流，探索建立民航立法研究支撑体系，夯实立法能力提升的智力基础，有效发挥各类资源在立法论证、第三方评估、立法培训等专业服务方面的作用。对民航立法技术专门机构建设给予支持，培育并不断增强立法协助功能。加强理论思维，重视基础性问题的研究和储备。

（五）提升立法能力。加强民航立法工作，坚持在法治的轨道上推进行业治理体系和能力现代化，必须要有一支德才兼备的高素质工作队伍。要加强理想信念教育，推进革命化、正规化、专业化、职业化建设，建立局方专门人员、公职律师、行业和支撑机构专家学者以及法律顾问在内的立法工作人员队伍。紧密结合工作实际，有计划多渠道地开展立法工作培训，加强各部门履行法规起草、自查、审查职责的

各类立法工作人员的能力建设。

（六）重视法制宣传。要深入开展法制宣传教育，在全行业弘扬社会主义法治精神，传播法律知识，培养法律意识，坚持法制宣传教育与法治实践相结合，坚持“谁执法谁普法”，持续开展《民航法》和民航法规体系主要法规、规章的宣传教育，切实落实“三个敬畏”要求，形成守法光荣的良好氛围。

（七）保障经费支持。民航立法工作是一项系统性很强的基础工程，研究、起草、论证、审查等环节需要投入大量的人力、物力。各部门、各单位要高度重视，按照预算管理相关规定做好立法工作经费保障。

附件：1. 民航法律法规规章体系框架（2021 年版）

2. 民航局 2021－2025 年立法规划项目表（2021 年版）

附件 1：民航法律法规规章体系框架（2021 版）

一、民航法律

《中华人民共和国民用航空法》是民航和航空领域的基础法律，是中国特色社会主义法律体系的重要组成。作为民航法律法规规章体系的龙头，《中华人民共和国民用航空法》是民航法规、民航规章制定修订的基本依据。

《中华人民共和国民用航空法》应当与时俱进，适时完善。同时，应当积极开展《中华人民共和国航空法》制定的研究工作，正确处理两法关系。

二、民航法规规章

民航领域的专门法规、规章，与《中华人民共和国民用航空法》共同构成了民航法律法规规章体系，这是一个相对完整、有机的法规制度体系。民航法规发挥着支干功能，民航规章则是有力支撑《中华人民共和国民用航空法》实施的主体部分。以职责分工为主要标准，初步将民航法律法规规章体系分为十二个子系统。

1. 行政规则

民航术语和定义 ※

规章制定程序规定
行政许可工作规则
行政处罚实施办法
行政检查工作规则
行政复议办法
行政赔偿实施办法
监察员管理规定
民航监管数据管理规定※

2. 航空器

2.1 适航审定

——中华人民共和国民用航空器适航管理条例
民用航空产品和零部件合格审定规定
正常类、实用类、特技类和通勤类飞机适航规定
运输类飞机适航标准
运输类飞机的持续适航和安全改进规定
正常类旋翼航空器适航规定
运输类旋翼航空器适航规定
载人自由气球适航规定
航空发动机适航规定

涡轮发动机飞机燃油排泄和排气排出物规定

螺旋桨适航标准

航空器型号和适航合格审定噪声规定

民用航空材料、零部件和机载设备技术标准规定

民用航空器适航指令规定

民用航空用化学产品适航管理规定

民用航空油料适航管理规定

2.2. 登记

2.2.1 国籍登记

——中华人民共和国民用航空器国籍登记条例

民用航空器国籍登记规定

2.2.2 权利登记

——中华人民共和国民用航空器权利登记条例

中华人民共和国民用航空器权利登记条例实施办法

3. 航空人员

3.1 空勤人员

民用航空器驾驶员合格审定规则

民用航空器领航员、飞行机械员、飞行通信员合格审定规则

航空安全员合格审定规则（参见 10.1）

3.2 地面人员

民用航空飞行签派员执照管理规则

民用航空器维修人员执照管理规则

民用航空空中交通管制员执照管理规则

民用航空空中交通管制培训管理规则

3.3 空管相关

民用航空电信人员执照管理规则

民用航空气象人员执照管理规则

民用航空情报员执照管理规则

民用航空情报培训管理规则

民用航空空中交通管制员执照管理规则

民用航空空中交通管制培训管理规则

3.4 体检合格

民用航空人员体检合格证管理规则

3.5 委任代表

民用航空器适航委任代表和委任单位代表的规定

中国民用航空计量技术委任代表和委任单位代表规定

民用航空飞行标准委任代表和委任单位代表管理规定

4. 空中交通管理

——中华人民共和国飞行基本规则

——中华人民共和国通用航空飞行管制条例

4.1 一般规则

民用航空空中交通管理规则

民用航空空中交通管理运行单位安全管理规则

平行跑道同时仪表运行管理规定

4.2 空域管理

——空域管理条例※

——外国航空器临时进出中华人民共和国领空管理规定※

——民用航空运输不定期飞行管理暂行规定

——外国民用航空器飞行管理规则

民用航空预先飞行计划管理办法

民用航空使用空域办法

4.3 空管人员（详见 3.3）

4.4 飞行保障

民用航空通信导航监视工作规则

民用航空导航设备开放与运行管理规定

民用航空通信导航监视设备飞行校验管理规则

民用航空空中交通通信导航监视设备使用许可管理办法

民用航空情报工作规则

民用航空气象工作规则

民用航空气象探测设施及探测环境管理办法

——中华人民共和国无线电管理条例

中国民用航空无线电管理规定

4.5 搜寻援救

——中华人民共和国搜寻援救民用航空器规定

5. 飞行标准

——民用航空飞行标准管理条例※

5.1 承运人等

大型飞机公共航空运输承运人运行合格审定规则

外国公共航空运输承运人运行合格审定规则

小型航空器商业运输运营人运行合格审定规则

一般运行和飞行规则

维修和改装一般规则

5.2 培训等其他机构

民用航空器驾驶员学校合格审定规则

飞行训练中心合格审定规则

民用航空器维修单位合格审定规定

民用航空器维修培训机构合格审定规定

5.3 机场、设备等

民用运输机场低能见度运行规则※

机场飞行程序和运行最低标准管理规定

飞行模拟设备的鉴定和使用规则

6. 机场

——民用机场管理条例

——国务院、中央军委《关于军民合用机场使用管理的若干暂行规定》的通知（国务院、中央军委 1985 年 12 月 30 日联合发布）

——国务院批转中国民用航空局关于成立民用机场管理委员会的请示的通知（国发〔1984〕30 号）

6.1 运行安全

民用机场使用许可规定

通用机场管理规定※

民用运输机场突发事件应急救援管理规则

民用机场运行安全管理规定

民用机场专用设备使用管理规定

民用运输机场低能见度运行规则※

民用机场航空燃油供应安全运营许可管理规定※

6.2 建设管理

——国务院办公厅、中央军委办公厅印发《关于建设机场和合用机场审批程序的若干规定》的通知（国办发〔1985〕49号）

民用机场建设管理规定

民航专业工程质量监督管理规定

7. 运输管理

7.1 经营许可

民用航空运输市场监管办法 ※

公共航空运输企业经营许可规定

外国航空运输企业航线经营许可规定

外国航空运输企业不定期飞行经营许可细则

定期国际航空运输管理规定

中国民用航空国内航线经营许可规定

外国航空运输企业在中国境内指定的销售代理直接进入和使用外国计算机订座系统许可管理暂行规定

外国航空运输企业常驻代表机构审批管理办法

7.2 运输规则

公共航空货物运输管理规定

7.3 消费者保护

民用航空器飞行事故应急反应和家属援助规定

国内航空运输承运人赔偿责任限额规定

公共航空运输旅客服务管理规定

航班正常管理规定

7.4 危险品运输

民用航空危险品运输管理规定

8. 通用航空

——国务院关于通用航空管理的暂行规定（国发〔1986〕2号）

——通用航空飞行管制条例（国务院、中央军委令第371号）

8.1 准入

通用航空经营许可管理规定

境外通用航空企业在中国境内开展经营活动管理规定※

8.2 保障

通用机场管理规定※（参见6.1）

通用航空安全保卫规则※（参见10.1）

8.3 其他：其他规章中通用航空相关内容

9. 综合调控

9.1 投资与竞争规则（参见2.2.2）

国内投资民用航空业规定

9.2 价格管理

国际航空运输价格管理规定

9.3 运行监测

民用航空统计管理规定

民用航空财经信息管理办法

民航企业安全保障财务考核办法

10. 航空安保

——国务院、中央军委关于加强机场地面安全措施的通知
(国务院、中央军委〔1982〕9号)

——国务院关于加强民用航空安全工作的通知(国发〔1993〕
82号)

——国务院批转民航总局、公安部关于组建民航公安机构的
请示报告(国发〔1981〕109号)

——中华人民共和国民用航空安全保卫条例

10.1 安保规则

公共航空运输企业航空安全保卫规则

公共航空旅客运输飞行中安全保卫规则

民用航空运输机场航空安全保卫规则

通用航空安全保卫规则※

航空安全员合格审定规则

出境入境航空器载运人员信息预报预检实施办法（与公安部联合发布）

10.2 安全检查

民用航空安全检查规则

10.3 其他

民用机场航空器活动区道路交通安全管理规则

11. 标准与计量

11.1 标准与标准化

民用航空标准化管理规定

11.2 计量

中国民用航空计量管理规定

中国民用航空部门计量检定规程管理办法

12. 航空安全与事故调查

12.1 安全管理

民用航空安全管理规定

民用航空安全信息管理规定

民用航空网络安全管理规定※

12.2 应急救援

民用航空应急管理規定

12.3 搜寻援救（参见 4.5）

12.4 事故调查

——民用航空器事故调查条例※

民用航空器事件调查规定

民用航空器飞行事故应急反应和家属援助规定

13. 其他：

——无人驾驶航空器飞行管理条例 ※

民用无人驾驶航空器安全运行管理规定 ※

※为需要新制定的项目

附件 2：民航局 2021—2025 年立法规划项目表（2021 版）

一、法律（2 项）

- 政法司：《中华人民共和国民用航空法》修订
- 政法司：《航空法》研究

二、法规（共 5 项：制定 2 项，修订 3 项）

（一）拟制定（2 部）

- 航安办：《民用航空器事故调查条例》
- 飞标司：《民用航空飞行标准管理条例》

（二）拟修订（3 部）

- 公安局：《中华人民共和国民用航空安全保卫条例》
- 机场司：《民用机场管理条例》
- 适航司：《中华人民共和国民用航空器适航管理条例》

（三）配合制修订（4 部，不纳入统计）

- 修订《中华人民共和国飞行基本规则》
- 修订《通用航空飞行管制条例》
- 制定《无人驾驶航空器飞行管理暂行条例》
- 制定《空域管理条例》

三、民航规章（共 73 项：其中制定 14 项、修订 59 项）

（一）政法司（2 部：1 部制定，1 部修订）

1. 研究制定《民航监管数据管理规定》（未送审）
2. 修订《民用航空行政处罚实施办法》（已送审）

（二）运输司（10 部：2 部制定，8 部修订）

1. 修订《民用航空危险品运输管理规定》（制定《公共航空危险品运输管理规定》）（已送审）

2. 修订《公共航空运输旅客服务管理规定》（已发布）

3. 修订《中国民用航空货物国内运输规则》《中国民用航空货物国际运输规则》，整合后制定《公共航空货物运输管理规定》（已送审）

4. 修订《外国航空运输企业在中国境内指定的销售代理直接进入和使用外国计算机订座系统许可管理暂行规定》（制定《民航计算机订座系统服务管理规定》）（已送审）

5. 修订《航班正常管理规定》（2023 年送审）

6. 研究修订《外国航空运输企业航线经营许可规定》和《外国航空运输企业不定期飞行经营许可细则》，整合后制定新规章（2023 年送审）

7. 研究修订《通用航空经营许可管理规定》（暂定 2021 年送审，需结合上位法制定情况确定）

8. 研究制定《公共航空运输特殊需求旅客服务管理规定》（未送审，2023 年送审）

9. 研究制定《境外通用航空企业在我国境内开展经营活动管理规定》（2023 年送审）

10. 修订《民用航空器飞行事故应急反应和家属援助规定》（2023 年送审）

（三）飞标司（10 部：2 部制定，8 部修订）

1. 修订《民用航空器维修培训机构合格审定规则》（已送审）
2. 修订《民用航空器驾驶员学校合格审定规则》（已送审）
3. 修订《民用航空飞行签派员执照和训练机构管理规则》（已送审）
4. 修订《一般运行和飞行规则》（已送审）
5. 修订《外国公共航空运输承运人运行合格审定规则》（2021 年送审）
6. 修订《一般商业运输和空中游览运营人运行合格审定规则》（已送审）
7. 修订《民用航空器维修单位合格审定规定》（已送审）
8. 制定《民用无人驾驶航空器管理规定》（暂定 2021 年送审，需结合上位法制定情况确定）
9. 制定《特殊商业运营人运行合格审定规则》（已送审）
10. 修订《民用航空人员体检合格证管理规则》（未送审，2023 年送审）

（四）适航司（18 部：1 部制定,17 部修订）

1. 修订《民用航空产品和零部件合格审定规定》（已送审）
2. 修订《正常类、实用类、特技类和通勤类飞机适航规定》（已送审）

3. 修订《运输类飞机适航标准》（未送审，2024 年送审）
4. 修订《运输类飞机的持续适航和安全改进规定》（未送审，2024 年送审）
5. 修订《正常类旋翼航空器适航规定》（未送审，2023 年送审）
6. 修订《运输类旋翼航空器适航规定》（未送审，2023 年送审）
7. 修订《载人自由气球适航规定》（已送审）
8. 制定《飞艇适航规定》（未送审，2022 年送审）
9. 修订《航空发动机适航规定》（未送审，2025 年送审）
10. 修订《涡轮发动机飞机燃油排泄和排气排出物规定》（已送审）
11. 修订《螺旋桨适航标准》（未送审，2022 年送审）
12. 修订《航空器型号和适航合格审定噪声规定》（未送审，2022 年送审）
13. 修订《民用航空器适航指令规定》（未送审，2023 年送审）
14. 修订《民用航空器国籍登记规定》（已送审）
15. 修订《民用航空用化学产品适航管理规定》（未送审，2022 年送审）
16. 修订《民用航空油料适航管理规定》（未送审，2022 年送审）

17. 修订《民用航空标准化管理规定》（已送审）
18. 修订《中国民用航空计量管理规定》（已送审）

（五）机场司（6部：1部制定，5部修订）

1. 修订《运输机场使用许可规定》（未送审）
2. 修订《民用机场专用设备管理规定》（已送审）
3. 修订《运输机场建设管理规定》（已送审）
4. 修订《运输机场专业工程质量管理规定》（已送审）
5. 修订《运输机场运行安全管理规定》（未送审）
6. 制定《通用机场管理规定》（已送审）

（六）空管办（13部：13部修订）

1. 修订《民航无线电管理规定》（2022年送审）
2. 修订《中国民用航空气象工作规则》（2023年送审）
3. 修订《民用航空空中交通管理运行单位安全管理规则》（2024年送审）
4. 修订《民航电信人员执照管理规则》（2021年送审）
5. 修订《民用航空预先飞行计划管理办法》（2021年送审）
6. 修订《民用航空空中交通管制员执照管理规则》（未送审）
7. 修订《民用航空情报员执照管理规则》（2022年送审）

8. 修订《民用航空空中交通管制培训管理规则》（2023年送审）

9. 修订《民用航空情报培训管理规则》（2023年送审）

10. 修订《民用航空空中交通管理规则》（2022年送审）

11. 修订《民用航空情报工作规则》（2022年送审）

12. 修订《平行跑道同时仪表运行管理规定》（2022年送审）

13. 修订《民用航空使用空域办法》（2024年送审）

（七）公安局（10部：4部制定，6部修订）

1. 修订《民用航空安全检查规则》（未送审）

2. 修订《民用机场航空器活动区道路交通安全管理规则》（未送审）

3. 修订《民用航空运输机场航空安全保卫规则》（已送审）

4. 制订《外国航空运输企业航空安全保卫规则》（未送审）

5. 制定《通用航空安全保卫规则》（已送审）

6. 制定《民用航空安全保卫信息规则》（已送审）

7. 制定《民航消防安全管理规则》（未送审）

8. 修订《航空安全员合格审定规则》（未送审）

9. 修订《公共航空旅客运输飞行中安全保卫工作规则》（未送审）

10. 修订《公共航空运输企业航空安全保卫规则》（未送审）

（八）人教司（1部：1部制定）

制定《民用航空网络安全管理规定》（未送审）

（九）国际司（1部：1部修订）

修订《外国航空运输企业常驻代表机构审批管理办法》
（未送审）

（十）运控中心（2部：2部制订）

1. 研究制订《民用航空协同运行管理办法》
2. 研究制订《民用航空运行数据共享开放管理办法》