

中国民用航空局深入推进法治建设 实施方案（2021-2025年）

为深入贯彻落实《法治中国建设规划（2020-2025年）》《法治政府建设实施纲要（2021-2025年）》《法治社会建设实施纲要（2020-2025年）》精神，深入推进民航法治建设，结合民航系统工作实际，制定本方案。

一、总体要求

（一）指导思想。

高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，全面贯彻习近平法治思想，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，把牢法治体系建设总抓手，坚持法治政府、法治行业一体建设，把法治建设放在民航事业发展全局中统筹谋划，加快构建职责明确、依法行政的政府治理体系，在法治轨道上推进民航治理体系和治理能力现代化，提升行业治理的法治化、智慧化水平，充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的重要作用，为推动“十四五”时期民航强国建设提供有力法治保障。

（二）主要原则。

坚持党的全面领导，确保民航法治建设正确方向；坚持以人民为中心，确保人民群众生命财产安全，满足人民美好航空出行需求；坚持问题导向，紧盯行业改革发展急需的法治建设薄弱环节，切实解决人民群众反映强烈的突出问题和行业治理现代化面临的突出问题；坚持改革创新，继续探索民航特色法治建设模式和路径，充分发挥数字化对民航法治建设全过程的驱动、赋能作用；坚持统筹推进，实现法治政府、法治行业一体建设，推动法治建设、深化改革协同发展，行业法治、涉外法治相互促进，加强战略性布局、整体性推进。

（三）总体目标。

到 2025 年，民航各级行政机关依法行政水平和能力大幅提高，民航法规体系的系统性、整体性、协同性显著增强，行业监管机制规范高效，突发事件应对能力稳步提升，行业法治工作队伍服务保障更加有力，基本形成民航行业在法治轨道上高质量发展、规范化运行的新格局，为到 2035 年基本建成民航法治政府、法治行业，建设多领域民航强国奠定坚实基础。

二、主要任务和具体措施

（一）健全政府机构职能体系。

1.推进机构职能优化协同高效。系统优化民航行政组织机构设置和职能配置，统筹推进空中交通管理、通用航空等

领域的行政机构设置，调整完善民航局、地区管理局、监管局三级职责分工，防止职责交叉和监管空白。持续优化基层监管机构设置，构建精简高效的基层监管机构，合理调配监管资源，推进编制资源向监管局下沉，进一步提高民航基层监管机构实施行业管理和依法行政的能力。

2.强化制定实施规划标准等职能。出台民航“十四五”规划，提升规划实施效能，在更高层面、更高水平、更宽领域充分发挥民航战略产业作用。构建新型民航标准体系，加强行业重点领域和新兴领域标准有效供给，引领行业创新发展。

3.厘清政府职责边界。2022年上半年前编制完成并公布民航局权责清单，建立清单动态调整机制，做好与行政许可清单、政务服务事项基本目录、监管事项目录的衔接。制定完善权力运行流程图和办事指南，优化办事流程、提升服务效能。推动有效市场和有为政府更好结合，有效提升航权、时刻、基础设施等行业发展要素资源配置效率。

4.深化行政审批改革。不断完善民航局行政许可清单，继续推动取消、下放民航局行政许可事项，切实推进民航行政职能深刻转变，释放市场活力。坚决防止以备案、登记、行政确认、征求意见等方式变相设置行政许可事项。在条件成熟的领域探索推进行政审批流程改革，按照安全托底的原则，实现“一证准营”、跨地互认通用。推行审批服务“马上

办、网上办、就近办、一次办”，提升审批服务便利化水平。按照国务院统一部署，持续深化民航“证照分离”改革，对涉企经营许可事项实施清单管理，分类明确改革方式，完善相关配套措施。制定并动态调整民航证明事项清单，推行民航领域告知承诺制，对证明事项适时开展清理，持续“减证便民”。

5.创新行业监管机制。投入更多行政资源到事中事后监管上来，以系统监管理念为指导，以精准监管为目标，加强重点监管，发挥“双随机、一公开”监管和“互联网+监管”作用，夯实信用监管基础。推进线上线下一体化监管，完善与行业创新创造相适应的包容审慎监管方式。在编制、调整和执行检查计划过程中强化数据驱动，确定差异化的监管内容、方式和频次，提高监管精准化水平。持续优化监管事项库，进一步统一监管标准和执法尺度。

6.提升行业监管效能。加强监管一线调研，研究提升通过行政检查发现深层次问题的效率，提高监管的深度和精准度。建立监管效能评价指标体系，在考量监管规范性基础上，加强对监管效果和效率的考量。加强监管理论研究，不断完善监管理念，探索新型监管手段和工具的应用研究，提升监管效能。

7.提高政务服务效能。增强民航行政审批服务平台服务能力，推进线上线下深度融合。优化大厅“一站式”功能，全

面提升服务水平，完善首问负责、一次告知、一窗受理等制度，加快推进审批服务“跨省通办”。

8.优化民航营商环境。进一步健全完善民航营商环境制度体系，持续做好民航领域营商环境方面的法规、文件、政策措施的立改废释工作。完善民航公平竞争审查机制，修订民航公平竞争审查规则，及时清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，保护和促进民航公平竞争的市场环境。进一步推进民航领域制度型开放，动态调整民航市场准入负面清单、外商投资负面清单及跨境服务负面清单中民航条目，健全民航领域外资准入配套制度。

（二）健全依法行政制度体系。

9.加强民航法律法规顶层制度建设。出台“十四五”民航立法规划，提升民航法规建设的体系性、针对性和有效性。协调推动《民航法》整体修订工作，深入开展《航空法》制定研究。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。

10.强化重点领域规章制定与完善。加强行业治理的制度供给，加快填补航空货运、旅客服务等领域的制度空白。开展“贯穿式”审查，整合部分规章、控制规章总量。持续完善民用航空规章，推进通用航空飞行运行、安全保卫和通用机场等方面规章的制修，加快运输机场建设与安全运行、签

派员及其训练机构资格资质准入规定的优化。

11.完善立法工作机制。提高立法精细化精准化水平，继续以“与时俱进”为指针，聚焦实践问题和立法需求，立管用之法、精细之法。完善民航法规规章制定程序，全方位规范法规规章立项、起草、论证、协调、审议工作流程。探索完善各阶段立法评估制度，加大立法前评估力度，充分研究立法项目必要性、合理性与可行性。建立健全立法风险防范机制，将风险评估贯穿立法全过程。

12.提高立法公众参与度。积极运用新媒体新技术拓宽立法公众参与渠道，完善立法听证、民意调查机制，坚持并完善面向全社会全行业征集立法建议工作机制。加强立法调查研究，探索建立立法工作联络点制度，多方听取意见。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。

13.依法制定行政规范性文件。民航各级行政机关不得越权发文，严控发文数量、严格制发程序，加强行政规范性文件合法性审核。健全民航地区管理局行政规范性文件备案监督制度，健全行政规范性文件动态清理工作机制。

（三）健全行政决策制度体系。

14.强化依法决策意识。牢固树立依法决策意识，严格遵循法定权限和程序，确保决策内容符合法律、法规、规章及党规党纪要求。作出重大决策前，应当听取合法性审查机构

的意见，注重听取法律顾问、公职律师或者有关专家的意见。把是否遵守决策程序制度、做到依法决策作为对民航各地区管理局党委开展巡视巡察和对主要负责人开展考核督察、经济责任审计的重要内容，防止个人专断、搞“一言堂”。

15.规范重大行政决策程序。严格执行《重大行政决策程序暂行条例》，提高公众参与实效，增强专家论证质量，充分发挥风险评估作用，确保所有重大行政决策严格履行合法性审查和集体讨论决定程序。逐步推行重大行政决策事项年度目录公开制度。涉及社会公众切身利益的重大规划、重要政策措施等，应广泛听取意见。严格执行民航重大行政决策事项记录和材料整理归档制度。

16.加强行政决策执行和评估。完善行政决策执行机制，民航各级行政机关应当在决策中明确执行主体、执行时限、执行反馈等内容。建立健全重大行政决策跟踪反馈制度。依法推进决策后评估工作，将决策后评估结果作为调整重大行政决策的重要依据。重大行政决策一经作出，未经法定程序不得随意变更或者停止执行。严格落实重大行政决策终身责任追究制度和责任倒查机制。

（四）健全行政执法工作体系。

17.完善行政执法体制机制。通过“盯组织、盯系统”提升源头治理水平。稳步将基层管理迫切需要且能有效承接的行政执法事项下放给基层，坚持权随事转、编随事转、钱随事

转，对于已经下放的事项，要全面评估，确保接得住、管得好、有监督，存在问题的要依法收回。完善民航行政执法与刑事司法衔接机制。推动制定民航监察员行政执法装备配备标准。

18.加大重点领域执法力度。分领域梳理群众反映强烈的突出问题，指导民航各地区管理局加大航空安全、服务质量等关系群众切身利益的重点领域执法力度。推动民航安全管理体系（SMS）与安全风险分级管控和隐患排查治理双重防控机制、法定自查的有机融合，加强清单化管理，指导行业有效管控传统、新型以及疫情衍生风险。落实上位法规定，丰富处罚手段、提高罚款限额，让严重违法者付出应有代价。畅通违法行为投诉举报渠道，做好分类处理。

19.完善行政执法程序。全面严格落实行政执法“三项制度”。不断优化执法公示信息要素，推进执法全过程记录，动态更新重大行政执法决定法制审核目录，确保重大行政执法决定应核尽核。统一行政执法案卷、文书基本标准，加强执法案卷审核，提高执法案卷、文书规范化水平。全面梳理、规范民航行政处罚事项，不符合法律法规规定的一律予以清理。科学编制检查计划，规范涉企行政检查。按照行政执法类型，制定完善行政执法程序规范。更新完善民航行政执法文书格式，全面严格落实告知制度。民航行政机关内部会议纪要不得作为行政执法依据。

20.创新行政执法方式。注重发挥说服教育、劝导示范、警示告诫、指导约谈等方式在行政执法中的作用，努力做到宽严相济、法理相融，探索柔性监管，让执法既有力度又有温度。建立民航轻微违法行为依法免罚清单并持续更新。深入推进企业法定自查，出台法定自查工作指南，开展法定自查评价，督促企业落实主体责任。全面收集、整理民航各地区管理局监管经验和监管案例，发布指导案例，增进基层相互交流学习。

（五）健全突发事件应对体系。

21.完善突发事件应对制度。根据上位法的修订，及时修订应急类规章、规范性文件，重点围绕机场应急救援、残损航空器搬移、民航应对突发公共卫生事件等方面不断完善工作机制和法规、预案建设，不断完善民航各级各类突发事件应急预案。推动有条件的机场建设应急救援区域中心，提升行业应对重特大突发事件时的应急物资保障能力。

22.提高突发事件依法处置能力。增强风险防范意识，强化民航各单位安全管理责任。积极推进《民航应急预案管理办法》落地落实，完善行业应急预案备案和演练计划备案制度，不断健全应急演练评估督导工作机制，定期开展机场应急救援综合演练，增强应急处置的针对性和实效性。按照平战结合原则、不断强化与各部门的应急联动工作机制，提升协同应对能力。加强突发事件应急处置法律法规教育培训，

增强应急处置法治意识。

（六）加强社会矛盾纠纷预防调处化解。

23.加强投诉调解工作。修订《公共航空运输旅客服务投诉管理办法》，进一步完善投诉调解工作机制，加强投诉调解队伍专业化建设。优化升级民航服务质量监督平台功能，加强统计分析和结果应用。

24.加强行政复议工作。强化行政复议工作保障。推进行政复议规范化、专业化、信息化建设，不断提高办案质量和效率。健全优化行政复议审理机制，加大行政复议监督纠错力度。建立行政复议决定书以及行政复议意见书、建议书执行监督机制，实现个案监督纠错与倒逼依法行政的有机结合。全面落实行政复议决定书网上公开制度。

25.加强和规范行政应诉工作。认真执行行政机关负责人出庭应诉制度。健全行政争议实质性化解机制。支持法院、检察院开展行政诉讼案件审理、检察监督，切实履行生效裁判，积极主动履行职责或者纠正违法行为。认真做好司法建议、检察建议落实和反馈工作。

（七）健全行政权力制约和监督体系。

26.形成监督合力。突出党内监督主导地位，强化权力运行监督，严肃执纪问责，对民航各级行政机关公职人员违法行为严格追究法律责任，依规依法给予处分。推进纪律监督与干部监督、审计监督、执法监督、舆论监督、群众监督有

机贯通，不断健全完善行政权力制约和监督体系，形成监督合力。坚持严管和厚爱结合、激励和约束并重，依规依纪依法问责，正确对待处理信访举报，严肃查处诬告陷害行为。落实“三个区分开来”要求，建立健全担当作为的激励和保护机制。

27.加强和规范政府督查工作。完善督查工作机制，细化专题台帐，严格实施闭环管理，高质量推动习近平总书记对民航工作重要指示批示精神、党中央国务院对民航工作决策部署以及民航局党组重要工作部署的贯彻落实，促进民航行政机关更好履行法定职责、提升行政效能。统筹规范、依法依规开展政府督查，加强综合协调，形成督查合力，减轻基层负担。积极推进督查检查结果在政策制定、资源配置、人事管理、纪律检查等方面的共享应用，发挥督查激励作用。定期组织业务培训，进一步提高民航行政机关开展政府督查的科学性、针对性、实效性。

28.加强对行政执法制约和监督。全面落实行政执法责任，严格按照权责事项清单分解执法职权、确定执法责任。加强和完善行政执法案卷管理和评查、行政执法机关处理投诉举报、行政执法考核评议等制度建设。整治执法领域突出问题，重点解决程序不规范、不作为、乱作为等问题，督促落实整改。按照国家统一部署，探索建立民航行政执法监督员制度。推动开展监管审计和监管自查，加强对基层执法工

作的事后核查。

29.全面落实政务公开。定期梳理民航行政机关公开目录，更新公开范围，做到决策、执行、管理、服务、结果“五公开”。进一步完善依申请公开流程，提升依申请公开办理的工作质量。加强公开平台建设，坚持月度新闻发布制度，及时解读民航重要政策文件、重点工作进展。加强与公众的互动交流，及时反馈公众留言，收集整理公众集中反映的问题并加强研究。

（八）健全法治建设科技保障体系。

30.加快推进信息化平台建设。巩固政务信息资源整合共享工作成果，拓展政务信息化对智慧民航发展战略的支撑范围。完善民航局法律法规规章行政规范性文件公开查询系统，丰富查询功能，提升用户体验。

31.加快推进政务数据有序共享。研究制定民航领域数据治理方面规范标准，提升行业数据质量，推动数据协同共享。建立民航政务数据共享管理机制，拓宽数据共享范围，规范数据使用。发挥大数据对行业监管的驱动、引领作用，加强监管数据的共享和分析利用，丰富行业风险预警等功能，提升监管的智慧化水平。

32.深入推进“互联网+”监管执法。推进中国民航智慧监管服务项目建设，为实现民航监管“一平台”搭建基础底座。加强信息化技术、装备的配置和应用，推进掌上执法。推进

非现场监管中心建设，探索深化监管智慧化程度，加强非现场监管与现场监管的综合运用，提升监管效能。加强自动化监管和预测性监管研究。

（九）健全行业依法治理体制机制。

33.完善行业治理体制机制。打造共建共治共享的行业治理格局。突出企业主体责任，发挥行业协会作用，实现政府监管和企业自治、协会自律的良性互动。加强政企、政会沟通，推进政会沟通常态化，在制定修改行政法规、规章、行政规范性文件过程中充分听取企业和行业协会意见。

34.加强行业法治文化建设。全面落实“谁执法谁普法”普法责任制，把向行政相对人和社会公众的普法融入执法中，及时普法、精准普法。加大全民普法力度，制定民航系统法治宣传教育第八个五年规划，提升行业法治素养。行业协会要切实推动法治文化与行业文化的有机融合，营造良好的行业法治文化氛围。

35.促进企业守法诚信。民航各企业要树立合规意识，切实增强企业管理者和职工的法治观念。推进提升依法治理能力和水平，健全法治建设组织体系和制度体系，完善各项规章制度，加强法律与业务的深度融合，强化法治工作队伍建设，运用法治方式解决各项问题，及时防范化解风险，成为治理完善、经营合规、管理规范、守法诚信的法治企业。

36.促进行业协会在行业治理中发挥更大作用。出台促进

行业协会健康发展的指导意见，支持行业协会健全行规行约，加强行业自律和诚信建设，规范市场秩序；支持行业协会参与政府购买服务，鼓励行业协会参与制定相关立法、政府规划、公共政策、行业标准和行业数据统计等事务。

37.参与国际民航治理体系建设。积极参与国际民航组织有关议题讨论和规则制定，向国际民航组织推送专业人才，逐步增强我国在国际民航法律事务和国际民航治理体系变革中的影响力和话语权，为全球民航治理提供中国智慧。

（十）加强党对法治建设的领导。

38.把党的领导贯彻到法治建设全过程和各方面。各级党委和民航行政机关要深入学习领会习近平法治思想，把全面依法治国重大决策部署转化为民航法治建设的生动实践。各级党委要切实履行推进法治建设领导职责，安排听取有关工作汇报，及时研究解决影响法治建设重大问题。各级民航行政机关要在党委统一领导下，履行法治建设主体责任，谋划落实好法治建设各项任务。各级民航行政机关及其部门主要负责人要切实履行推进本辖区本部门法治建设第一责任人职责，作为重要工作定期部署推进、抓实抓好，并将履行推进法治建设第一责任人职责情况列入年终述职内容。各级民航法治建设领导小组及其办公室要加强法治建设的协调督促推动。

（十一）全面加强依法行政能力建设。

39.深入学习习近平法治思想。民航各级行政机关要深刻学习领会习近平法治思想，抓好领导干部这个重点，把习近平法治思想作为党委（党组）理论学习中心组学习重点内容、党校重点课程，不断深化思想认识、筑牢理论根基，提高领导干部运用法治思维和法治方式开展工作的本领，切实把习近平法治思想贯彻落实到民航法治建设全过程和各方面。

40.强化人员法治意识。健全领导干部学法用法机制，开展民航系统法治专题培训。加强各级法治机构建设，充实一线法治工作力量，在地区管理局、监管局选优配强法治工作人员，确保各监管局至少设置一个法制专岗，保障人员力量、经费等与其职责任务相适应。建立民航行政机关工作人员应知应会法律法规清单，把法治教育纳入监察员入门通识暨民航公务员入职培训和民航各级行政机关工作人员任职培训，不断增强全体工作人员特别是各级领导干部依法办事的意识和能力。对在法治建设中作出突出贡献的单位和个人，按规定给予表彰奖励。

41.加强法治队伍建设。完善立法人员培训制度，做好立法人才培养和储备。深化监察员资质能力建设，制定监察员培训规划，规范监察员培训体系，加强监察员培训质量评估。按照世界一流标准，建设民航监察员培训学院。继续加强监察员分级分类管理，选拔、激励高级监察员，持续做好为监管一线“加压、减负、撑腰、充电”相关工作。在完成

政治理论教育和党性教育学时的基础上，抓紧实现每人每年分别接受不少于 30 学时的业务培训和法律法规培训。加强行政复议工作队伍专业化职业化建设，提升行政复议工作人员能力。加强法律顾问和公职律师队伍建设，提升法律顾问和公职律师参与重大决策的能力水平，在 2025 年底前实现各单位、各部门公职律师全覆盖，在规章及行政规范性文件制定、行政诉讼等涉法涉诉案件、合同签署及其他行政决策中应有公职律师进行审核把关，建立外聘法律顾问队伍，充分发挥其在依法决策中的支撑作用。加强涉外法治专业人才培养，充分发挥相关院校和机构的平台作用，提升涉外法治工作能力和水平。

（十二）加强理论研究和舆论宣传。

42.加强法治建设的理论和舆论支撑。建立法治建设评估专家库，提升评估专业化水平。建立涉外法治工作智库，支持相关国际航空法研究机构加强国际法、国际航空法律制度研究，促进理论与具体法律实践更好结合，提升涉外法治保障。及时总结法治建设经验，做好相关典型的宣扬学习。

（十三）完善法治建设推进机制。

43.加大考核和公开力度。加大考核力度，将依法行政情况作为对民航地区管理局领导班子和领导干部年度考核、任期考核，以及年度安全生产考核的重要内容，强化指标引领、合理设置权重，充分发挥考核在推动民航依法行政方面的风

向标和助推器作用。严格执行法治政府建设年度报告制度，按时向社会公开。

三、组织保障

成立深入推进民航法治建设专项工作组，组长由政法司领导担任，成员由综合司、航安办、计划司、财务司、人教司、国际司、运输司、飞标司、适航司、机场司、空管办、公安局、政工办、监控中心、国际合作中心等部门（单位）领导担任。工作组各成员单位要加强统筹协调，增强沟通对接和协作联动，系统谋划、深入推进民航法治建设，确保法治建设工作的系统性、整体性、协同性。

实施方案确定的各项重点任务和长期任务，由《中国民用航空局深入推进法治建设实施方案（2021-2025年）重点任务分解表》《中国民用航空局深入推进法治建设实施方案（2021-2025年）长期任务分解表》所确定的主办部门负责组织实施，其他部门按职责分工积极配合。各项重点任务的主办部门要紧盯目标任务、紧扣时序进度、紧抓工作落实，定期报送工作进展情况，确保按时保质完成。