

加强民航法治建设若干意见

为了贯彻落实党中央全面推进依法治国的战略部署，进一步做好民航法治建设工作，推动民航安全健康发展，提出以下意见。

一、 总体要求

(一) 指导思想

深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，以强化民航行政机关依法行政、民航经营者依法从业和民航消费者依法维权为出发点，以完善民航法规体系、健全民航行业监管机制、增强民航市场主体守法意识为重点，全面推进民航法治建设，维护民航安全和运行秩序，保护民航经营者和民航消费者的合法权益，确保民航改革发展在法治轨道上稳步前行，为建设民航强国提供有力的法治保障。

(二) 基本原则

坚持统筹衔接，把“优立法、严执法、强守法、善用法”融为一体，统筹设计、整体推进，提高民航法治建设工作的系统性和协调性。

坚持协同共进，正确处理法治建设与深化改革的关系，更好发挥“两个车轮”的协同效应，共同推进民航安全健康发展。

坚持包容兼蓄，立足国情和行业实际，与民航国际公约和国际惯例有效对接，推动我国民航标准国际化，增强在国际民航事务中的话语权和影响力。

坚持高效有序，把握正确的方向，前瞻性与实用性相结合，超前谋划，分轻重缓急，积极稳妥推进民航法治建设。

（三） 总体目标

民航法治建设的总体目标是建立完善的民航法治体系，全面推进民航治理法治化。到 2020 年，完成本意见提出的各项任务，基本建成以《民航法》为核心，覆盖行业各领域和各环节，科学规范、层次分明、配套衔接的民航法规体系；民航法治政府建设取得新的进展，行业监管体制机制进一步完善，监管效能显著提升；民航法律法规普及深度和广度明显增加，从业人员依法办事水平全面提高，民航消费者守法用法意识普遍增强，矛盾纠纷化解更加及时有效。

二、 主要任务

（一） 完善民航法规体系

1. 建立立法规划指导

编制民航“十三五”立法规划，发挥立法在法治体系中的龙头作用，科学指导民航法治建设。

建立立法规划动态调整机制，明确调整权限和程序，维护立

法规划的严肃性和稳定性。

民航局法制部门要做好立法规划的归口管理和综合协调，建立权责清晰、运行有效的规划实施机制。

2. 提高立法工作质量

完善民航规章制定程序，严格规章起草、论证、审查、决策工作规则，健全立法后评估制度。

加强立法前期调研和支撑性研究工作，完善征求意见、沟通协商、咨询论证制度，立法草案应做到科学合理、全面具体，切实增强针对性和可操作性。

改进公众参与民航立法方式，扩大参与的覆盖面和渠道，健全意见处理机制。民航企事业单位、社团组织要建立参与立法的工作机制，深入参与立法进程。

严格民航局法制部门对合法性审查的主体责任，未经合法性审查或经审查与法律、行政法规不符的，不得提交决策机构讨论。

加强立法与改革决策的衔接，既要为改革保驾护航，又要为改革留有空间。

3. 推动重点领域立法

积极配合全国人大、国务院做好《民航法》修订和《航空法》制定工作，组织力量认真研究，做好基础工作。

推动《民用航空安全保卫条例》等法规修订，以及《通用航

空条例》、《民用航空事故调查条例》和《民用航空飞行标准管理条例》等法规制定。

以保障民航安全、完善通用航空管理、维护民航市场秩序、保护民航消费者合法权益等领域为重点，加紧制定或修订有关规章，完善民航规章体系。

4. 完善法规协调机制

强化规章与上位法之间、不同规章之间的立法衔接，形成系统完备、功能配套的法规体系。

加强规章颁布后的持续管理，根据上位法的变化情况、规章在执行中暴露的问题，及时开展立改废释工作。

完善规范性文件合规性审查机制，对拟制定发布规范性文件的合理性、合法性、公文规范性等方面进行审查。

按照国务院要求，建立健全民航规章和规范性文件清理的常态机制，完善定期清理和公告制度，规章每隔5年、规范性文件每隔2年清理一次，每年向社会公布有效的规章和规范性文件清单。

(二) 加强监管能力建设

5. 提高依法决策水平

规范决策程序，严格执行民航行政机关党政领导班子议事规则、工作规则。

坚持依法科学决策，关系行业安全发展的重大决策要广泛征求行业意见，关系社会公众利益的重大决策要坚持公众参与。

健全决策风险评估机制，对于重大事项要通过专家论证、合法性审查等方式评估风险。

完善重大决策法律审核制度，未经法律审核或者审核未通过的，不得作出决定。

严格决策失误问责，建立重大决策终身责任追究制度，对违规决策、决策严重失误或者久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究责任。

6. 完善行业监管机制

坚持职权法定原则，按照简政放权、发挥市场配置资源决定作用的要求，梳理规范民航行政机关职责，编制民航行政权力清单并向社会公布。

合理划分和依法规范各级民航行政机关职责和权限，继续下移监管重心。

完善监管机构设置，确保监管力量与监管职责相适应。严格落实监管责任制度。

强化各级民航行政机关法制机构设置和人员配备，适当调剂编制、及时招录，为依法履职提供保障。

健全政务信息公开制度，加强航线安排、时刻分配、重大建

设项目等社会公众关注度高的重点领域、重点事项的信息公开工作。

7. 规范行政执法行为

各级民航行政机关要按照法定职责和权限，进一步细化执法责任，不留“死角”。

严格依法依规执法，统一并完善执法程序和操作流程，推进行政执法工作规范化。

严格执行法定执法程序，加大执法监督力度，建立执法评议制度，推动规范执法。

统一规范民航行政执法裁量制度，细化裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度。

建立健全民航企事业单位守法和诚信记录，形成扬善抑恶的制度机制。

建立民航监管信息报送制度，建立统一的行业监管信息平台。

8. 改革行政审批制度

落实国务院行政审批制度改革部署，进一步简政放权，继续取消和下放行政审批项目。

行政审批改革与加强监管措施相同步，做好对取消和下放行政审批事项的事中和事后监管。

坚持行政审批于法有据，杜绝任何没有依据的审批、或者以其他方式变相审批。

完善审批工作机制，健全审批服务体系，推行网上审批，优化审批流程，提高审批效率。

强化行政审批监督问责机制，严肃查处违法违规审批行为。

9. 强化监管队伍建设

加强监察员准入管理，严格执行持证上岗制度，加大对监察员资质情况的动态审查，严格执行监察员证件注销、收留等管理规定。

加强监察员培训体系建设，完善各专业监察员培训大纲，加大监察员岗前培训，完善管理考核，提高培训的针对性、实用性和有效性。

加强监察员激励机制建设，细化监察员分级标准，鼓励监察员提高监管业务能力水平。

(三) 强化行业依法运行

10. 引导行业依法治理

民航企事业单位要不断健全依法治理体系，构建全面覆盖、全程管理的法律风险防范机制。

健全重大决策法律审核机制，凡是涉及安全生产、经营、消费者权益等重大决策要经过法律审核，建立重大决策终身责任追究

究制度。

加强所属机构法律风险防范管理，建立健全所属机构重大事项报告制度。

强化民航企事业单位法律机构建设，按照行业和各有关部门要求，逐步实现法律工作机构、岗位、职责的三个到位，提高法律人员专职率和持证上岗率。

推行法律顾问制度，发挥法律顾问在决策和依法治理中的作用。建立健全企事业单位总法律顾问制度，完善法律风险管控机制。

11. 发挥社团服务作用

民航社团组织要完善法人治理结构和内部制度建设，提升行业自治能力和专业化服务水平，发挥在规范市场秩序、开展行业自律、参与制定行业标准等方面的重要作用。

积极开展社团组织与行政机关、社团组织之间的交流，健全民航社团组织参与行业治理、维护行业利益的机制和渠道，主动承接政府购买服务工作。

加大民航产业政策法律问题研究，系统跟踪研究国际航空运输中主要国家和地区的法律环境和法律风险，为成员单位规避风险提供服务。

12. 优化外部法律环境

完善民航行政机关、企事业单位和社团组织之间的协作机制，研究影响和制约行业发展的外部法律环境因素，提出相关法律法规的立改废意见建议，深度参与民航国际公约的制定修订。

积极配合司法机关工作，通过司法解释、指导案例等多种形式，形成有利于行业发展的司法环境。

加大对地方立法支持，实现行业立法和地方立法有机衔接，促进民航业与经济社会发展深度融合。

推动中国民航标准的国际化，维护国家利益和行业发展空间。

（四） 增强守法用法观念

13. 增强行业法治思维

完善民航行政机关各级领导干部学法制度，发挥党委（党组）中心组学习平台作用，加强领导干部法治思维培养。

把领导干部尊法守法情况、学法用法能力、推进法治建设实绩作为干部考核的重要内容，充分发挥领导干部的关键少数作用。

各级民航行政机关要把法治培训作为业务培训的重要内容，确保工作人员熟练掌握与本岗位职责有关的法律法规，提高法治素养和依法办事能力。

民航企事业单位和社团组织应根据本单位实际，建立常态化

的学法制度，以多种方式开展形式多样、行之有效的法治培训。

14. 加大行业普法宣传

按照“谁执法谁普法”的原则，明确各级民航行政机关的普法责任，建立由法制部门牵头、监管部门和法律顾问等参与的释法制度。

民航地区管理局及其监督管理局要积极协调地方政府，结合地方政府在机场净空、电磁环境保护和机场安全保卫等方面的事权，将相关内容纳入地方政府普法体系。

开展简便易行、通俗易懂的民航普法宣传活动，借助新媒体新技术拓宽普法渠道，引导民航消费者理性表达诉求、用法维护权益，切实提高普法实效。

完善行业诚信建设机制，大力开展行业守法诚信教育，培育行业尚德法治诚信的价值取向。

15. 健全纠纷预防机制

依法规范航空运输安全“旅客黑名单”制度，明确列入“旅客黑名单”的事项原由、条件认证和办理程序。

航空公司和机场要加强联合协作，针对航班延误等突出问题，依法健全完善应急服务体系。

加强航空服务质量监管，完善投诉处理机制，依法维护民航消费者合法权益。

健全民航行政复议制度，强化解决纠纷功能。加强行政应诉工作，依法积极应诉，认真研究落实人民法院的司法建议。

将信访纳入法治化轨道，引导、支持信访人依照法律法规和程序解决信访问题。

16. 加强法治人才培养

充分发挥民航院校的基础保障作用，进一步加强行业法治教育培训，为民航法治建设提供人才储备。

加强高校师资队伍、民航科研单位法律专业队伍人才培养，提高民航法律理论研究与应用水平。

健全民航行政机关、企事业单位和院校法治队伍交流机制，实现理论人才和实践人才双向促进，法律教育与行业发展深入结合。

三、 保障措施

（一） 加强组织领导

各级民航行政机关、企事业单位、社团组织要充分认识民航法治建设的重要意义，党政主要负责人作为本单位民航法治建设的第一责任人，要切实承担起领导责任，把法治建设作为一项重要工作抓好做实。

（二） 完善工作机制

加强法治建设工作的归口管理，建立统一指导、协调实施的

工作机制，全面系统推进民航法治建设。民航局法制部门要按照民航局党组的部署和要求，督促检查本意见的落实情况，协调实施中遇到的有关问题。民航地区管理局和民航企事业单位、团组织要按照本意见的要求，结合实际，研究制定实施方案，细化责任、明确主体，健全责任落实机制，确保法治建设的各项部署落到实处。