

关于《中华人民共和国民用航空法 (修订草案)》的说明

——2025年2月24日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议上

交通运输部部长 刘伟

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国民用航空法（修订草案）》（以下简称修订草案）作说明。

一、修订背景和过程

党中央、国务院高度重视民用航空事业发展。习近平总书记多次作出重要指示批示，指出民航业是重要的战略产业，要始终坚持安全第一，严格行业管理，强化科技支撑，着力提升运输质量和国际竞争力。党的二十届三中全会对发展通用航空和低空经济作出部署。李强总理在2024年《政府工作报告》中明确提出积极打造低空经济等新增长引擎。

现行民用航空法自1996年3月1日起施行，此后曾6次修改过部分条款。这部法律对于维护国家领空主权和民用航空权利，保障民用航空活动安全有序进行，保护民用航空活动各方当事人合法权益，促进民用航空事业发展发挥了重要作用。随着经济社会发展，民用航空领域出现一系列新情况新问题，现行民用航空法已不能完全适应实践需要，亟待修改完善：一是民用航空器适航管理制度有待进一步完善；二是民用航空活动安全保障存在制度短板；三是发展通用航空和低空经济对制度建设提出新的要求；四是民用航空

旅客权益保护有待加强；五是对民用航空活动的监督管理需要强化。在总结实施经验的基础上对现行民用航空法进行修改完善，是贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神和党中央、国务院决策部署的重要举措，是新时代推动民用航空事业高质量发展的客观要求。民用航空法修订已分别列入全国人大常委会和国务院2024年度立法工作计划。

司法部会同交通运输部、中国民航局深入调查研究，向社会公开征求意见，两次征求中央有关单位、地方政府、相关企业和行业组织以及研究机构和专家学者等方面意见，开展实地调研，对有关问题深入研究论证，反复研究修改，形成了修订草案。修订草案已经国务院常务会议讨论通过。

二、修改的总体思路

民用航空法修改坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平法治思想，全面贯彻落实党中央、国务院关于民用航空事业高质量发展的决策部署，主要把握以下三点：一是全面总结现行民用航空法实施经验，准确把握民用航空实践发展的制度诉求，着力增强修法的针对性、实效性。二是把保障民用航空安全放在突出位置，聚焦事关民

用航空安全的关键环节和重点要素完善制度设计，着力提升民用航空安全保障水平。三是统筹行政管理规范和民商事规范，做好民用航空法与民商事法律以及有关国际公约的衔接协调。

三、修改的主要内容

修订草案共 15 章 255 条，对现行民用航空法作了较为全面的修改完善。主要修改内容如下：

（一）明确民用航空事业高质量发展的总体要求。明确规定民用航空事业高质量发展坚持中国共产党的领导，坚持以人民为中心，坚持安全第一，统筹发展和安全，为全面建设社会主义现代化国家提供有力支撑。

（二）强化民用航空活动安全保障。一是为治理“机闹”行为，授予机长在特殊情况下采取必要处置措施的权力，以列举方式对擅自开启航空器应急舱门、在航空器内寻衅滋事，以及散布关于民用航空安全的谣言等扰乱民用航空运输秩序的行为作了明确禁止性规定。二是进一步加强民用机场保护，明确规定依法划定民用机场净空和电磁环境保护区域，禁止在保护区域内从事影响机场净空和电磁环境的行为，并要求民用机场具备对无人驾驶航空器的防范和处置能力，依法配备必要的探测、反制设备。三是强化飞行保障，规定空中交通管制单位、公共航空运输企业、民用机场等单位应当采取有效措施实时掌握民用航空器飞行动态；用于空中交通服务的设备应当满足开放运行条件。四是完善公共航空运输企业和经营性通用航空企业准入条件，确保民用航空运营主体具备相应的安全保障能力。五是强化民用航空安全保卫，增设专章对民用机场公安机关的安全保卫职责、民用航空安全检查制度、

民用航空安全保卫方案的制定和备案、航空人员等人员的安全背景审查等作了明确规定。

（三）促进通用航空和低空经济发展。一是明确国家鼓励发展通用航空，加快构建通用航空基础设施网络，培育通用航空市场，地方人民政府应当采取措施支持通用航空产业发展。二是拓展通用航空业务范围，允许通用航空企业从事部分定期运输业务；整合简化通用航空企业准入审批程序，将现行的经营许可证和运行合格证两项行政许可合并为统一的运营许可证；明确对通用航空业务实施分类管理，进一步增强市场活力。三是促进通用机场发展，在“民用机场”一章中专设“通用机场”一节，对国家统筹运输机场和通用机场协调发展、省级人民政府因地制宜推进通用机场建设以及组织编制通用机场布局规划等作了规定。四是保障低空经济发展对空域利用的合理需求，明确划分空域应当兼顾低空经济发展需要。

（四）加强对旅客权益的保护。一是在“公共航空运输”一章中专设“旅客权益保护”一节，对公共航空运输企业公布其运输总条件等格式条款并明确告知旅客、航班延误或者取消时及时发布信息通告并做好旅客服务工作、旅客个人信息保护、投诉的受理处理和反馈等作了明确规定。二是要求公共航空运输企业、运输机场等制定民用航空器事故家属援助计划，事故发生后有关方面按照计划做好家属援助工作。三是统一国内航空运输和国际航空运输承运人的赔偿责任限额，使国内国际航空运输事故中的旅客、货主能够按照相同的标准获得赔偿。

（五）完善涉外法律关系制度设计。一是强化与相关国际规则的对接融通。根据我国参加的《统一国际航空运输某些规则的公约》（1999 年蒙特利尔公约）的最新修改情况，明确了电子运

输凭证的法律效力，调整了关于公共航空运输承运人对旅客人身伤亡、行李货物损失，以及旅客、行李、货物延误所应承担的损害赔偿责任的归责原则、免责事由等制度。参考《关于外国航空器对地（水）面上第三者造成损害的公约》（1952年罗马公约）的最新修改情况，将航空器承担相关责任的时间由发动机启动到关闭修改为所有外部舱门关闭到任一外部舱门开启，加大了对第三人的保护力度。二是强化对我国国家权益的保护。明确有关涉外关系适用外国法律或者国际惯例的，不得危害中华人民共和国主权、安全、发展利益，不得违背中华人民共和国的社会

公共利益。

（六）强化对民用航空活动的监督管理。增加“监督管理”一章，对国务院民用航空主管部门及其工作人员履行监督检查职责可以依法采取的措施和当事人的协助、配合义务，运用现代信息技术手段提高监督管理工作能力和水平，有关单位按照要求提供自身掌握的相关数据信息，以及建立民用航空安全信息收集、分析和发布制度等作了明确规定。

（七）严格法律责任。相应调整应受处罚的违法情形，加大对违法行为的处罚力度。

修订草案和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国民用航空法（修订 草案）》修改情况的汇报

——2025年6月24日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 袁曙宏

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十四次会议对民用航空法修订草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将修订草案印发有关省（区、市）人大和中央有关部门、部分基层立法联系点、研究机构等征求意见；通过代表工作信息化平台征求全国人大代表的意见；在中国人大网全文公布修订草案，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、财政经济委员会和法制工作委员会联合召开座谈会，听取全国人大代表、中央有关部门、地方人大和基层立

法联系点、有关行业协会和企业、专家学者的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会到北京调研，进一步听取有关单位的意见。宪法和法律委员会于6月5日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对修订草案进行了逐条审议。财政经济委员会、司法部、交通运输部、中国民用航空局有关负责同志列席了会议。6月16日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将民用航空法修订草案主要问题修改情况汇报如下：

一、一些常委会组成人员、全国人大代表和部门、地方、企业、社会公众提出，民用航空法颁布三十年来，我国民用航空研发制造能力不断增强，运输市场规模不断扩大，服务质量不断提升，低空经济蓬勃发展，建议贯彻落实党中央有关决策部署，在修订草案的基础上进一步充实促进民用航空事业发展的举措内容。宪法和法律委员会经研究，建议增加“发展促进”专章（第十三章），并对有关条款予以完善：一是，将修订草案第七条修改为：国家加强民用航空基础设施建设，鼓励和支持民用航空科学研究和教育事业，加大民用航空专业人才培养力度，提升民用航空安全保障水平和服务质量，推动民用航空事业高质量发展；二是，增加规定：国家完善以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的民用航空制造业创新体系，支持关键核心技术研发，提高大型飞机和先进发动机等研发设计能力，推进科技创新成果产业化，促进民用航空制造业发展；三是，增加规定：国家完善民用航空器适航审定组织体系和标准规范，加强适航审定人才培养，建立健全基于风险的分級分級适航管理方式，提升适航审定能力和水平；四是，增加完善民用机场布局，加快民用航空枢纽建设，构建覆盖广泛、优质高效的民用航空服务体系等内容；五是，增加规定：国家采取措施优化低空空域资源配置，推动建设民用低空飞行相关服务监管平台，建立健全适应低空经济发展要求的适航审定、飞行管理等制度和标准，拓展应用服务领域，促进低空经济发展；六是，增加促进民用航空领域国际合作和表彰、奖励等内容。

二、一些常委会组成人员、全国人大代表和部门、地方、企业、社会公众提出，安全是民用航空的生命线，建议在修订草案的基础上完善保障民用航空安全的内容。宪法和法律委员会经研

究，建议对修订草案作以下修改：一是，细化第五十六条有关规定，对妨碍民用机场净空保护的行为作具体列举；二是，增加规定：国务院有关部门、空中交通管制单位、航空运输企业等应当依照法律、行政法规和国家有关规定，制定民用航空器事故应急预案，并定期开展应急演练；三是，明确规定：实施危害民用航空安全或者扰乱民用航空秩序的行为，构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

三、一些常委会组成人员和地方、行业协会、社会公众建议，完善旅客运输合同格式条款、航班延误服务保障相关内容，进一步加强旅客权益保护。宪法和法律委员会经研究，建议对修订草案作以下修改：一是，在第一百五十二条第二款关于运输总条件等格式条款应当包括的内容中增加“客票销售、退票与变更、乘机、行李运输”；二是，将第一百五十三条第一款中的“餐饮安排”修改为“食宿安排”。

四、一些部门、专家提出，修订草案对旅客、行李、货物损失的赔偿责任限额作了规定，建议相关内容与有关国际公约做好衔接。宪法和法律委员会经研究，建议对修订草案作以下修改：一是，将第一百三十四条第一款修改为：对于根据本法第一百二十六条规定所产生的赔偿责任，按照造成损害的事故发生时我国参加的相关国际民用航空公约规定的赔偿责任限额确定；二是，增加一条，明确本法规定的承运人赔偿责任限额，由国务院民用航空主管部门公布。

五、有的意见建议，对通过双边协定深化航空运输对外开放作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：中华人民共和国政府根据与外国政府签订的协定、协议开放航权，允许该

外国的民用航空器运营人经营相关国际航班运输或者不定期航空运输。

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

修订草案二次审议稿已按上述意见作了修

改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

修订草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国民用航空法（修订 草案）》审议结果的报告

——2025年12月22日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 袁曙宏

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十六次会议对民用航空法修订草案进行了二次审议。会后，法制工作委员会将修订草案印发中央有关部门征求意见；在中国人大网全文公布修订草案，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会到北京调研，听取意见；并就修订草案有关问题与有关方面交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于12月1日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对修订草案进行了逐条审议。财政经济委员会、司法部、交通运输部、中国民用航空局有关负责同志列席了会议。12月16日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，修订草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委委员和部门建议，根据改革后的消防救援管理体制和消防救援工作的特殊性，在民用航空器范围中排除执行消防救援飞行任务

的航空器。宪法和法律委员会经研究，赞同上述意见，建议将修订草案二次审议稿第十条修改为：本法所称民用航空器，是指除用于执行军事、海关、警务、消防救援飞行任务外的航空器。

二、有的常委会组成人员、全国人大代表和部门建议，在本法中对无人驾驶航空器的适航审定作出规定，体现差异化管理要求。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定：从事民用无人驾驶航空器的设计、生产、进口、维修和飞行活动，应当按照国家有关规定向国务院民用航空主管部门申请取得适航许可，按照规定无需取得适航许可的除外。从事民用无人驾驶航空器生产的机构应当按照国家有关规定为其生产的无人驾驶航空器设置唯一产品识别码。

三、有的常委委员、全国人大代表和部门、社会公众提出，航空人员对于保障民航运输安全和服务质量至关重要，应当加强航空人员劳动和健康权益保护。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：航空人员所属单位应当按照规定建立

完善的航空人员劳动保护、健康管理制度，为航空人员保持良好的身体和心理状态提供保障。

四、有的常委委员、全国人大代表和部门、社会公众建议，进一步强化民用航空安全保障，细化安全管理相关规定。宪法和法律委员会经研究，建议对修订草案二次审议稿作以下修改：一是，增加规定：禁止设置影响机场目视助航设施使用的“激光”；二是，对影响机场电磁环境的禁止行为作出具体列举；三是，规定航空运输企业、民用机场安全运营保障能力不足时可以采取相应措施。

五、有的部门提出，近年来，党中央部署推进国家空中交通管理体制、民航公安机关管理体制、改革，建议根据改革成果和需要，在本法中明确国家空中交通管理机构依法管理全国空域资源和制定有关规章的职权，并为继续推进民航公安机关管理体制、改革留出必要的空间。宪法和法律委员会经研究，建议对修订草案二次审议稿作以下修改：一是，规定：国家空中交通管理机构依照法律、行政法规和国家有关规定管理全国空域资源，制定空域和飞行管理有关规章；二是，在第一百六十一条中增加国务院公安部门的有关职责，同时，增加一款：国家对民用航空安全保卫管理职责作出调整的，依照其规定。

六、有的常委委员、全国人大代表和社会公众建议，针对航班延误、取消这一群众关心的问题增加相应规范，加强旅客权益保障。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：公共航空运输企业、运输机场运营人应当合理安排运力、调配资源，加强对设施设备的检查和维护，减少因自身原因导致的航班延误或者取消；同时，要求公共航空运输企业、运输机场运营人及时、准确发布信息通告，告知旅客航班延误或者取消原因以及航班动态。

七、根据有关方面的意见，宪法和法律委员

会经研究，建议对修订草案二次审议稿中法律责任有关条款予以完善，进一步区分违法情形，合理设置处罚措施和处罚幅度，对部分违法行为加大处罚力度。

八、有关方面建议，对有关国家可能在民航领域对我国采取不合理限制等措施，增加必要的反制措施。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：任何国家或者地区在民用航空运输和民用航空器制造相关领域对中华人民共和国采取歧视性的禁止、限制或者其他类似措施的，中华人民共和国可以根据实际情况对有关国家或者地区采取相应的措施。

此外，还对修订草案二次审议稿作了一些文字修改。

12月5日，法制工作委员会召开会议，邀请有关全国人大代表、专家学者和基层立法联系点、地区民航管理机构、地方交通运输部门以及民航制造、运输、机场运营企业的同志，就修订草案主要制度规范的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。与会人员普遍认为，修订草案贯彻落实党中央决策部署，适应民航事业发展新形势新要求，充实完善规范民用航空活动、保障民用航空安全和支持民航制造业、运输业、低空经济发展的各方面制度措施，对于推动民航事业高质量发展具有重要意义。修订草案的主要制度规范针对性、可操作性较强，是可行的，建议进一步修改完善后审议通过。与会人员还对修订草案提出了一些具体修改意见，宪法和法律委员会进行了认真研究，对有的意见予以采纳。

修订草案三次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

修订草案三次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国民用航空法（修订 草案三次审议稿）》修改意见的报告

——2025年12月26日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月23日下午对民用航空法修订草案三次审议稿进行了分组审议。普遍认为，修订草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于12月23日晚召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对修订草案进行统一审议。财政经济委员会、司法部、交通运输部、中国民用航空局有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，修订草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、有的常委委员提出，划分空域应当确保空域利用的安全性。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在修订草案三次审议稿第七十四条中增加空域“安全”利用的内容。

二、有的常委委员建议，增加监测、处置干扰民航无线电使用活动的内容，以保障民用航空安全。宪法和法律委员会经研究，建议在修订草案三次审议稿第九十五条中增加一款，规定：无线电管理机构应当加强监测，发现民用航空无线电专用频率受到有害干扰的，应当要求有关单位

或者个人迅速采取排除干扰等处置措施。

三、根据有的常委委员的意见，宪法和法律委员会经研究，建议在修订草案三次审议稿第一百五十三条中增加规定：公共航空运输企业制定运输总条件等格式条款应当“遵循公平原则确定当事人之间的权利和义务”。

四、有的常委会组成人员建议，进一步充实完善促进低空经济发展的相关规定。宪法和法律委员会经研究，建议在修订草案三次审议稿第二百二十五条中增加一款，规定：国务院有关部门和省级人民政府根据需要制定低空经济相关发展规划，完善支持政策措施，鼓励低空经济领域技术创新和应用拓展，促进低空经济发展。

经与有关部门研究，建议将修订后的民用航空法的施行时间确定为2026年7月1日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对修订草案三次审议稿作了一些文字修改。

修订草案修改稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

修订草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。