

# 中国民用航空总局规章制定程序规定

## 第一章 总 则

**第一条** 为了规范民航规章的制定程序，保证民航规章质量，促进依法行政，根据《中华人民共和国立法法》和《规章制定程序条例》，结合民航规章制定工作实际，制定本规定。

**第二条** 本规定所称民航规章，是指中国民用航空总局（以下简称民航总局）根据法律和国务院的行政法规、决定和命令，在本部门的权限范围内制定的，或者与国务院有关部门在各自权限范围内联合制定的，以民航总局令的形式公布的规范性文件。

民航总局、民航总局职能部门或者民航地区管理局制定并对外发布的涉及行政管理相对人权利、义务、具有普遍约束力的其他规范性文件不得与民航规章相抵触。

**第三条** 民航规章只能以民航总局的名义制定，民航总局的职能部门不得以自己的名义制定规章。

**第四条** 制定民航规章，应当遵循下列原则：

- (一) 国家法制统一原则；
- (二) 依照法定职权和程序制定原则；
- (三) 职权和责任相一致原则；
- (四) 维护公民法人和其他组织合法权益原则；
- (五) 保障行政机关依法行使职权原则。

**第五条** 民航总局法制机构（以下简称法制机构）负责对规章制定工作的指导和监督，承担规章起草计划汇总、审查监督等工作，负责与全国人大法制机构、国务院法制机构进行联系、协调及规章备案工作。

民航总局职能部门负责规章的立项申请、起草和组织起草工作。

民航总局空管局、民航地区管理局的法制工作部门负责在本单位的权限范围内研究执行民航法律、法规、规章的措施和办法，审查本部门依据民航法律、法规、规章起草的贯彻执行的具体制度、规定，提出立法建议。

**第六条** 民航规章应当结构严谨，内容完备，形式规范，条理清晰，用词准确，文字简洁。

## 第二章 立项

**第七条** 民航规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项；需要规定行政许可、资质、资格、行政性收费、行政处罚措施的，应当制定规章。

民航规章所规范的内容，相关法律、法规已有规定的，只能对其相关条款进行细化，或根据相关条款对具体操作办法和实施细则进行规定，不得与相关法律、法规相抵触；没有相关法律、法规规定的，可以根据民航总局的职责范围，对涉及到的内容进行规定。

**第八条** 民航总局实行立法年度制度，每年的1月1日起至12月最后一日为一个立法年度，按照立法年度制定年度立法计划，确定需要制定、修订规章的项目。

**第九条** 民航总局职能部门认为需要制定、修订规章的，应当在新的立法年度开始前向法制机构提出立项申请。

报请立项时应当说明制定规章的必要性、可行性，制定规章的基本思路和拟解决的主要问题、拟确立的主要制度以及起草部门项目负责人、经办人、拟完成起草的时间等内容。

**第十条** 法制机构负责立项审查。

立项必要性不充分，与有关法律、行政法规、规章相抵触，不符合社会主义市场经济发展和政府职能转变要求的，不予立项。

**第十一条** 法制机构对制定、修订规章的立项申请进行汇总、协调，制定下一年度立法计划，报民航总局领导批准后执行。

年度立法计划应当包括规章的名称、起草部门、项目负责人、拟完成时间等。

起草部门应当按照规章制定工作计划如期完成起草工作；不能如期完成起草工作的，应当向民航总局领导报告情况，说明原因。

**第十二条** 年度立法计划应当严格执行。法制机构负责对年度立法计划执行情况进行检查、督促，通报计划执行情况。

**第十三条** 规章制定工作计划可以根据实际情况予以调整。拟增加的计划外项目，经民航总局领导同意后可以列入当年规章制定工作计划。

### 第三章 起 草

**第十四条** 规章由报请立项的部门起草。

规章内容复杂、涉及若干职能部门的，民航总局可以确定由其中一个部门或者由法制机构起草或者组织起草。

起草规章可以邀请有关专家或者组织参加，也可以委托有关专家或者组织起草。

起草规章所需经费，按照民航总局的有关规定执行。

**第十五条** 起草规章，应当符合下列基本要求：

（一）切实保障公民、法人和其他组织的合法权益，在规定其义务的同时，还应当规定其享有的权利以及保障权利实现的途径；

（二）符合社会主义市场经济发展的客观要求和政府职能转变的要求，不得设定有行业保护、阻碍市场流通和其他妨害公平竞争等内容的条款；

（三）在赋予有关行政机关必要职权的同时，还应当规定其行使职权的条件、程序和应当承担的责任；所规定的管理措施、办事程序，应当有利于提高工作效率，方便行政管理相对人；

（四）应当从本行业实际出发，内容具体、明确、详尽，具有可操作性。

**第十六条** 起草规章，应当根据情况进行立法调研，了解实践中存在的问题，研究国内外的先进经验，并可以通过书面和召开座谈会、论证会、听证会等多种形式，广泛听取有关机关、组织和个人的意见。

**第十七条** 规章内容涉及一般性问题的，起草部门应当组织召开座谈会，听取有关机关、组织和管理相对人的意见；涉及重大法律问题或者特殊专业技术问题的，应当召开论证会，听取有关方面专家

或者其他专业人员的意见；起草的规章直接涉及公民、法人和其他组织切身利益，有关机关、组织或者公民对其有重大意见分歧的，应当向社会公布，或者举行听证会。

**第十八条** 起草的内容涉及国务院其他部门的职责或与其关系紧密的，或者涉及民航总局其他职能部门工作的，起草部门应当认真听取意见，主动协调；无法协调一致的，应当将有关意见与规章送审稿一同报送。

起草的规章涉及有关管理体制，职能调整等应当由民航总局决策的重大问题，起草部门应当先行报请民航总局决定。

**第十九条** 规章送审稿应当经起草部门负责人集体讨论决定，由起草部门负责人签署后报送法制机构进行审查。几个部门共同起草的规章送审稿，应当由起草部门负责人共同签署后报法制机构审查。

**第二十条** 报送规章送审稿时，起草部门应当提交下列文件和材料：

- (一) 报送审查的报告；
- (二) 规章送审稿正文及其电子文本；
- (三) 规章送审稿说明及其电子文本；
- (四) 有关机关、组织和个人对规章送审稿的主要问题有不同意见，召开听证会的，应当附有听证会记录；
- (五) 有关法律依据；
- (六) 其他有关材料。

**第二十一条** 规章送审稿说明应当包括以下内容：

- (一) 拟规范事项的现状和主要问题；
- (二) 起草规章的指导思想与宗旨；
- (三) 规定的主要措施及其法律依据；
- (四) 施行的可行性及预期效果；
- (五) 对不同意见的处理情况；
- (六) 需要说明的其他问题。

**第二十二条** 规章送审稿一般包括如下内容：

- (一) 制定的目的和依据；
- (二) 适用范围；
- (三) 主管机关或部门；

- (四) 管理原则;
- (五) 具体管理措施和办事程序;
- (六) 民航行政机关和行政管理相对人的权利和义务关系;
- (七) 法律责任;
- (八) 施行日期;
- (九) 其他需要规定的内容。

**第二十三条** 规章送审稿不符合本规定第二十条、第二十一条、第二十二条要求的，法制机构可以要求起草部门在 15 日内补充相关材料。

起草部门未按要求补充相关材料或者起草工作不符合本规定第十八条、第十九条要求的，法制机构可以将规章送审稿退回起草部门。

## 第四章 审 查

**第二十四条** 规章送审稿由法制机构负责统一审查，审查内容包括：

- (一) 是否符合本规定第四条规定的原则；
- (二) 是否符合法定权限和程序；
- (三) 是否正确处理了有关机关、组织和个人对规章送审稿的不同意见；
- (四) 是否符合立法技术要求；
- (五) 需要审查的其他内容。

**第二十五条** 法制机构可以书面征求有关部门对规章送审稿的意见，也可以根据需要将规章送审稿发送有关组织和专家征求意见。

规章送审稿内容涉及重大问题的，法制机构可以召开由有关组织、专家参加的座谈会、论证会，听取意见，研究论证。

规章送审稿内容直接涉及公民、法人或者其他组织切身利益，存在重大意见分歧，起草部门在起草过程中未向社会公开征求意见，也未举行听证会的，经民航总局批准，法制机构可以向社会公开征求意见，也可以举行听证会。

审查规章所需经费，按照民航总局的有关规定执行。

**第二十六条** 法制机构在审查过程中应当客观公正、实事求是地对待各种不同意见。

有关单位或者部门对规章送审稿涉及的主要措施、管理体制、

权限分工等问题有不同意见的，法制机构应当进行协调，力求达成一致意见；不能达成一致意见的，法制机构应当报请民航总局决定。

**第二十七条** 规章送审稿有下列情形之一的，法制机构可以予以缓办或退回起草部门：

- (一) 不符合起草规章的基本原则的；
- (二) 制定规章的条件尚不成熟的；
- (三) 设定的主要制度缺少实践基础，需要重新调查研究的；
- (四) 规章内容涉及有关部门，起草部门未与有关部门进行协商的；
- (五) 有关部门对送审稿的内容有较大争议且理由较为充分的；
- (六) 送审稿所附材料不齐全的；
- (七) 未按规定程序办理的；
- (八) 其他不宜报送民航总局局务会议（以下简称局务会）审议的情况。

被缓办或退回的规章送审稿经起草部门修改、符合报审条件的，可按规定程序重新报送法制机构审查。

**第二十八条** 法制机构综合各方面的意见，对规章送审稿进行修改，会同起草部门根据审查意见形成规章草案及其说明。说明应当包括制定规章拟解决的问题、确定的主要措施以及与有关部门协调的情况等。

规章草案和说明由法制机构负责人签署，会签相关职能部门后，提请局务会审议。

## 第五章 决定、公布和备案

**第二十九条** 规章应当由局务会审议决定。

审议规章草案时，法制机构负责人就审查情况进行说明，起草部门负责人对规章草案作起草说明。

**第三十条** 规章草案经局务会审议后，起草部门根据审议中提出的修改意见会同法制机构对草案进行修改，形成草案修改稿，报请民航总局行政首长签署命令，予以公布。

对审议中存在重大分歧意见未予通过的草案，由起草部门根据

局务会要求，会同法制机构、有关职能部门和有分歧意见的部门再次协调、讨论，提出修改稿，提交局务会再次审议。

**第三十一条** 民航总局与国务院其他部门联合发布的规章应当在草案经局务会通过并由民航总局行政首长签发后送联合发布的部门签发。

由国务院其他部门主办并与民航总局联合发布的规章应当在经过法制机构的审查后，由民航总局行政首长及联合制定部门的行政首长共同署名公布，使用主办机关的命令序号。

**第三十二条** 规章应当自公布之日起 30 日后施行，但涉及国家安全以及公布后不立即施行将有碍规章施行的，可以自公布之日起施行。

**第三十三条** 规章签署后，应当在民航总局网站([www.caac.gov.cn](http://www.caac.gov.cn))、《中国民用航空总局公告》或《中国民航报》上公布或以其他方便公众周知的途径及时公布。

《中国民用航空总局公告》刊登的规章文本为标准文本。

**第三十四条** 规章公布后 30 日内，由法制机构按照《法规规章备案条例》规定的程序和要求向国务院法制机构办理规章备案手续。

## 第六章 解释、评估、修改与废止

**第三十五条** 规章解释权属于民航总局，民航总局职能部门、民航地区管理局无权对规章进行解释。

规章有下列情况之一的，由民航总局解释：

- (一) 规章的规定需要进一步明确具体含义的；
- (二) 规章制定后出现新的情况，需要明确适用规章依据的。

民航地区管理局可以向民航总局提出规章解释申请；公民、法人和其他组织认为需要对民航规章作出解释的，可以向民航总局提出规章解释建议。

规章解释可以由规章的原起草部门起草，也可以由法制机构起草。规章解释起草完毕后应当连同起草说明一并报法制机构参照规章送审稿审查程序提出意见，报请民航总局批准后公布。

规章解释同规章具有同等效力。

**第三十六条** 在民航行业内或者社会公众反映强烈的规章，公布施行后由民航地区管理局将本辖区内实施规章的情况报告民航总局。

报告的主要内容应包括：

- (一) 规章颁布后学习、宣传情况；
- (二) 规章实施中取得的效果；
- (三) 为实施规章而制定的配套文件或采取的主要措施；
- (四) 执行中存在的问题和建议。

民航地区管理局报告规章实施过程中存在比较突出问题的，民航总局可以组织进行立法评估。

**第三十七条** 规章有下列情况之一的，应予修改：

- (一) 基于政策或实际的需要，有必要增减内容的；
- (二) 因有关法律、行政法规的修正或者废止而应作相应修改的；
- (三) 规定的主管机关或者执行机关发生变更的；
- (四) 同一事项在两个以上规章中有规定并且规定不相一致的；
- (五) 其他需要修改的情形。

**第三十八条** 规章有下列情况之一的，应予废止：

- (一) 规定的事项已执行完毕，或者因情势变迁，无继续施行必要的；
- (二) 因有关法律、行政法规的废止或者修改，失去立法依据的；
- (三) 同一事项已被新规章规定，并发布施行的；
- (四) 规章规定的施行期限届满的。

**第三十九条** 规章的修改、废止，可以由规章的起草部门提出，也可以由法制机构提出。起草部门与法制机构协商并将协商意见上报后，参照规章制定的有关规定办理。

规章修改后，应当及时发布新的规章文本。

## 第七章 附 则

**第四十条** 民航总局代国务院草拟法律、行政法规建议稿的程序，参照本规定的有关规定执行，组织起草、协调工作由法制机构负责。

**第四十一条** 民航规章汇编可以由法制机构在对现行民航规章清理的基础上编辑出版。

**第四十二条** 本规定自发布之日起 30 日后施行。1990 制定、1995 年修订的《中国民用航空总局规章制定程序规定》(中国民用航空总局令第 45 号) 自本规定施行之日起废止。