

## 【航空文化研究】

## 我国民航领域地方立法的检视与优化

丰晓倩

(中国民航大学 法学院, 天津 300300)

**摘要:**因民航事权的特殊性,地方立法机关对民航领域的立法积极性远不如其他领域。相较于民航业的快速发展,我国民航领域地方立法相对滞后,存在立法范围越权化、立法范式机械化、立法事项单一化等问题。通过明确地方立法权限,立法前准备和立法后评估优化立法内容,探索区域协同立法,营造多元主体层级立法,有助于实现我国民航领域地方立法体系化与实效化。

**关键词:**民航领域;地方立法;立法进程;立法权限;立法体制;立法方式

**中图分类号:** D 927 **文献标识码:** A **DOI:** 10.13486/j.cnki.1673-2618.2024.01.006

2015年,国家民航局正式印发《加强民航法治建设若干意见》(民航发〔2015〕36号),指出要加大对地方立法的支持,实现行业立法和地方立法有机衔接,以此来促进民航业与经济社会发展深度融合。多年来,我国民航领域立法沿着中央和地方两条路线不断推进。由于民航事权属性的特殊性,学界对于民航立法的研究多偏重于中央立法,尤其是对完善《民用航空法》的研究,对地方立法的理论研究成果相对较少。目前,仅有少数学者对我国民航领域局部地方立法做了初步研究,例如从四川省本地需求视角去分析该区域民航地方立法的必要性及主要立法内容<sup>[1]</sup>;立足于区域地方立法协同的逻辑起点和目前已有的实践探索及策略选择来分析我国机场群区域立法协同的法律解释<sup>[2]</sup>,以及以宁夏地区地方立法为例探讨地方立法对民航安全的保障作用<sup>[3]</sup>;等等。

经过对现有文献的综合梳理发现,我国现有民航立法研究存在着一些问题,如部分理论研究限缩了研究对象,部分学者对我国民航领域地方

立法的研究只集中于机场地方立法,或者针对某一地区的立法进行探讨,从宏观层面分析我国民航领域地方立法现状的研究较少,这在一定程度上缩小了研究对象的涵摄范围。除此之外,多年来地方民航领域立法是否贯彻实施上位法,是否与上位法相配套?这些与我国民航领域地方立法实施成效相关的重要评估指南都需要加强研究。因此,探析我国民航领域地方立法进程与立法规范内容,审视地方立法对民航上位法的理解、执行与发展情况,反思其不足,对于推进地方民航法治建设与经济发展尤为重要。

### 一、我国民航领域地方立法的多维观察

以北大法宝为主要检索工具,以“航空”为标题检索关键词,以“机场”为标题检索条件,以“地方性法规”和“地方政府规章”为效力位阶设置条件,同时在时效条件设置中排除“已经修改的”法律文本以及其他重复项后,截止到2023年4月,符合检索条件的地方性法规和地方政府规章分别为18部和55部。

收稿日期:2023-07-11

作者简介:丰晓倩(1998—),女,山西朔州人,在读硕士研究生,主要从事航空法学、行政法学研究。

E-mail:15869136806@163.com

### (一)时间维度:阶段性强且受限多

根据预设检索条件,目前可搜索到的最早关于民航事项的地方立法规范为1991年《南京市人民政府关于批转〈南京机场治安交通管理暂行规定〉的通知》,其对机场地区的治安交通管理进行了相应规制,开创了我国民航领域地方立法的先河。2002年,根据国务院颁布的《国务院印发关于民航体制改革方案的通知》,全国绝大部分机场开始移交地方政府管理。机场所在的省(区、市)政府承担起机场的空防安全工作,部分地方立法机关开始对机场净空及电磁环境保护事项进行立法规制。2009年,国务院出台了《民用机场管理条例》,强调地方人民政府应当采取必要的措施来促进民用机场发展,从法规层面赋予了地方政府管理机场的权限和职责,机场属地化改革日渐深化,各地方政府为了加强对民用机场的管理和监督,开始加快立法步伐。按照这一时间线进行梳理发现,我国民航领域地方立法以2009年为界,表现出明显的阶段性特征:2009年以前,各年份民航地方立法规范数量多为1—2部,部分年份甚至没有;而在2009年之后,地方立法规范数量相较于之前明显增加,各年份地方立法规范数量大多为3—5部,最多时达8部(2010年、2017年、2019年),虽然个别年份有所回落,但整体而言增长趋势较为明显。

总而言之,我国民航领域地方立法工作起步较晚,并且地方立法机关真正将其作为体系化和常态化的重点立法任务主要发生在2009年后,相较于其他立法领域明显处于滞后状态。同时,民航领域的地方立法主要是在中央立法的指导下进行,受限颇多。随着民航管理体制的改革深化和民航业发展战略的实施与推进,后续出台的我国民航领域地方立法表现出一定的发展性。

### (二)空间维度:区域差异明显但与经济发展呈正相关

我国实行“民航局—地区管理局”两级垂直行政管理体制,民航局下设的管理局将我国民航业划分为华北、东北、华东、中南、西南、西北、新疆七个管理区域。按照地区管理局划分,目前仅有东北管理局和中南管理局管辖下的黑龙江省、广西壮族自治区和海南省尚未制定民航领域地方立法,华东地区的地方立法数量最多,其次是

西南地区,数量最少的则为新疆管理区。已制定出台民航地方立法的行政区划呈现出较大的区域差异性。

我国民航领域的地方立法分布格局与区域内的经济发展程度之间呈现出一定的正相关性。区域发展不平衡是我国长期以来的基本国情,民航领域的地方立法也与经济发展程度具有一致性,华东地区、西南地区地方立法出台比例远高于东北、西北、新疆地区。立法规范数量较多的省市有重庆、江苏、贵州、上海、广东等,均为经济较为发达的省市,这表明民航领域的地方立法完善程度与经济发展程度存在一定契合。整体而言,经济发展水平是影响我国民航领域地方立法的主要因素,经济发展程度越高,地方政府发展民航的热情也越高,对民航业的监督管理需要更重视,相应的立法规范也更为完善健全。完善的地方立法更能积极促进区域民航业的发展,带动区域经济的发展,二者相辅相成。因此,地方立法主体应当完善立法,发挥立法的引领和推动作用,以此来推动地方民航的发展。

### (三)效力维度:效力层级多样化且设区的市政府规章显著增加

2015年,《立法法》修改赋予了设区的市制定地方立法的权限,我国地方性法规和规章的立法权限由此扩张至设区的市。根据预设检索条件,在我国民航领域的地方立法中,省级地方政府规章有34部、地方性法规有17部;设区的市地方政府规章有21部、地方性法规有1部,各层级的立法均对民航领域相关问题做出了规定,效力层级上具有多样化的特征。其中,省级立法规范数量最多的是四川省(3部),非省级立法规范数量最多的是江苏省(6部);非省级立法数量高于省级立法数量的省份有5个,分别为山东省、贵州省、江苏省、广东省、福建省,均为经济较为发达的省份。在部分经济较为发达的省份中,各设区的市在一定程度上成为我国民航领域地方立法的主力军。例如,《广州市民用运输机场管理办法》《厦门市民用无人驾驶航空器公共安全管理暂行办法》等,其立法事项范围已然覆盖了民用机场的净空保护、电磁环境保护及对无人驾驶航空器等小型飞行器的公共安全管理。而欠发达地区的我国民航领域地方立法多由省级综合式

立法组成,如《西藏自治区民用机场保护条例》等。换言之,欠发达地区各设区市关于民航领域的立法积极性远低于经济发达地区。

从时间、空间、效力三个维度对我国民航领域地方立法进行全局考察后,可总结出如下规律:第一,各地区民航领域的地方立法处于明显的不完善状态,地方民航领域立法对于中央立法的变通执行、漏洞补充与体系协调等具体功能尚未得到充分实现;第二,民航领域的地方立法深受经济发展水平影响,也深刻影响着地方经济的发展;第三,目前来看,在地方性法规和地方规章层面,省级地方立法规范在我国民航领域地方立法体系中占有较高的比例,非省级地方立法存在较大的地区差异。

## 二、我国民航领域地方立法的问题检视

民航事权的中央属性决定了其具有较强的原则性和政策驱动性,但民航业的发展日新月异且地区发展不均衡,基于“立法”“地方立法”“地方促进型立法”的三重定位,从立法权限、立法范式、规范事项三重视角检视民航领域的地方立法,可以全面且深刻地研究其问题所在。

### (一)立法范围越权化

由于民航事权属性的特殊性以及事项的专业性,实践中也存在着部分地方立法与上位法存在差异甚至冲突的情形。“有的地方政府规章规定:‘市和县区人民政府在审批民用机场净空保护区域内超过限制高度或者不符合与航空安全相关的控制要求的建设项目,以及民用机场净空保护区域外建设高度超过150米的建设项目,应当书面征求民用航空管理部门的意见。民用航空管理部门应当在收到征求意见书之日起15日内作出书面答复。’这类条款存在两个问题,一是《机场条例》规定县级以上政府审批‘净空保护区域内的建设项目’时,要书面征求所在地地区民航管理机构的意见。但是,上文提到的地方规章的条款则给净空区建筑物附加了条件——既缩小了范围,但又增设了净空区域外项目的审批义务。这与《机场条例》现行规定是不相符的。二是对民航管理部门提出了工作时限的要求。考虑到二者并无隶属关系,这一规定超出了地方立法的权限范围。”<sup>[4]</sup>再如《山西省民用机场净空和

电磁环境保护办法》规定:“违反规定使用无线电台(站)或者其他仪器、装置,干扰民用航空无线电专用频率的,由民用机场所在地无线电管理部门给予警告,责令限期改正;可以处20000元以上100000元以下的罚款或者依法吊销其电台执照。”<sup>[5]</sup>《民用机场管理条例》第80条规定:“违反本条例的规定,使用的无线电台(站)或者其他仪器、装置,对民用航空无线电专用频率的正常使用产生干扰的,由民用机场所在地无线电管理机构责令改正;情节严重的,处2万元以上10万元以下的罚款。”<sup>[6]</sup>二者相较,前者对上位法规定的行政处罚的类型进行了扩张,与上位法的规定不一致。

### (二)立法范式机械化

较之于中央立法,我国民航领域地方立法表现出“继承有余、创新不足”的发展趋势,其主要表现形式便是立法范式的机械化。

一是对上位法的机械“重复”。有些地方立法规范基本是套用《民用航空法》和国务院及国家民航局制定颁布的与民航法相配套的行政法规、规章,再加上几条根据各机场实际情况和实际需要做出的规定,真正带有地方特点和解决实际需要的只有几条<sup>[7]</sup>。如《内蒙古自治区民用机场管理办法》在立法名称、章节结构上与国务院《民用机场管理条例》呈现出高度的趋同性,<sup>[8]267</sup>并且该规章中所表述的大部分条款,如第10条、第13条是直接照搬《民用机场管理条例》的原文条款。

二是对同级立法的机械“照抄”。在相同法律效力层级上,不同地区的立法主体之间彼此抄袭。有的地方将其他地区已经出台的相关法规直接“移植”过来,如大部分省份出台的关于民用机场净空保护和电磁环境保护的立法规范,在有关保护原则、管理机构、禁止事项范围、法律责任等核心条款的内容上呈现出明显的同质化特征。这样的立法规范地方特色不突出,严重降低了地方立法在该区域的可实践性。

### (三)立法事项单一化

现行有效的民航领域地方立法主要集中在机场的管理和保护方面,仅有极少部分省市针对通用航空与无人驾驶航空器的安全管理等做出了相应的规定。纵观近年来各地的民航立法,大

多内容相似、视野狭窄,缺乏特色,且局限于对机场的管理,这样的地方立法既难以满足地区民航业的发展,也跟不上全球民航业发展的大趋势。民航领域的地方立法需要立足于地区民航业的发展,从整体出发,不能仅仅局限于民航业中的机场管理这一部分。

### 三、我国民航领域地方立法的优化路径

#### (一)明确我国民航领域地方立法权限

根据《立法法》的相关规定,地方立法事项可以分为执行性立法事项、地方性立法事项、先行性立法事项等三类。<sup>[9]</sup>据此可对我国民航领域地方立法权限做如下界定。

第一,我国民航领域地方立法的执行性事项。在《民用航空法》出台后,考虑到地区经济社会发展的不平衡与民航工作开展的差异,《民用航空法》对我国民航领域的各项基本制度只做了概括性和原则性规定,具体事项则由地方立法根据本行政区的实际情况加以规定,这有利于地方根据实际情况更好地制定和实施法律。《民用航空法》和《民用机场管理条例》中涉及地方政府职责的条款亦均为原则性的规定,民航领域地方性法规可以主要就地方政府的职责做出执行性规定:包括地方人民政府整合各类规划,明确地方民用航空发展规划、运输机场建设规划、通用航空专项规划等;明确机场管理机构的职责,赋予其相应的执法主体资格,从而加强对运输机场的管理;对运输机场的运营、管理、服务和安全环境进行管理监督,明确机场净空保护和电磁环境保护要求,保障航班运行正常;对机场地区餐饮、零售、停车场等经营性服务的规范和监管,对经营者、机场管理机构和有关行政部门的职责进行具体细化;此外,在民航业经济管理、民航产业发展、消费者保护等方面都需要进行详细规定。

第二,我国民航领域地方立法的先行性事项。民航领域的地方性事务是与民航业全国性事务相对应的。随着民用机场划归地方,《民用机场管理条例》第3条规定:“各级人民政府应当采取必要的措施,鼓励、支持民用机场发展,提高民用机场的管理水平”<sup>[6]</sup>。该条款的规定在法律层面上为地方立法提供了立法依据,并且地方作为发展民用机场的第一责任主体,也应当发挥积

极性和主动性。我国民航领域地方立法在属于地方性事务的事项方面具有广泛的立法空间。就民航领域的地方事务而言,涉及有关区域内的生态环境保护、城乡建设、社会保障等行政工作。具体来说,有以下两点。一是地方政府的保障职责。地方政府要保障地方民航的发展,对本区域的运输机场的布局、建设规划、政策决定和相关审批工作等工作职责,要根据全国机场布局和建设规划来制定本行政区域内的运输机场建设规划,主动承担机场布局建设规划产生的费用,明确地方政府在本区域内的运输机场建设规划工作中的职责分工,分阶段推进各项建设工作,并纳入相关考核内容。二是明确地方运输机场民航管理机构等部门的职责。地方立法需要地方政府明确机场管理机构的职责,包括负责运输机场的安全和运营管理等,以及机场公安的主要职责,包括治安防控、突发事件处置、机场警卫安保、公安调查职能<sup>[10]</sup>。

在分析我国民航领域地方立法的先行性事项时,需要特别注意一个问题,即修改后的《立法法》赋予设区的市在城乡建设管理等三个方面的事项制定地方性法规,其中民用机场的布局和建设规划等许多事项自然属于“城乡建设”的范围,因此,民航业发展程度较高的设区市也可以就这方面的内容进行立法规范。

第三,我国民航领域地方立法的先行性事项。根据《立法法》规定,除专属于《民用航空法》规定的事项外,其他事项本应由该法规定又尚未规定的,可以先制定地方性法规。根据各地的实际工作需要,这些事项集中体现在民航业的新事物及新需求方面,包括通用机场空域管理、无人机等航空器的安全运营管理、机场群的布局建设规划等。以上事项可以由地方性法规现行规定,这是立法坚持问题导向的基本要求,对于解决民航发展过程中存在的困境具有积极意义<sup>[11]</sup>。针对这些问题的地方立法已经出台或正在筹划,如《湖南省通用航空管理条例》。这些已出台的或者正在筹备的立法规范,不仅要满足《立法法》的规定,还需满足民航法律体系的相关规定,若《民用航空法》在此后进行了修改或有其他法律法规对相关内容进行了规范,地方立法规范中同其相抵触的规定即为无效,制定机关应当及时进行修

改或者废止<sup>[12]</sup><sup>114</sup>。

## (二)完善我国民航领域地方立法体制机制

立法评估是立法科学化发展和质量型立法的重要途径之一。《立法法》第39条和第67条分别对法律案的“立法前评估”和“立法后评估”做出规定,确立了我国立法评估制度。近年来,随着地方立法数量的激增,为解决地方立法质量参差不齐问题,立法评估制度也逐渐应用在地方立法规范评估体系之中。

地方立法前评估主要是评估和确认立法项目的合法性和合理性、必要性和可行性,避免重复立法,降低立法过程以及后续的执行成本<sup>[13]</sup>,从而使立法规划和计划的编制更具科学性和可行性。这在民航领域方面具体体现为在法规规章草案提交审议之前,地方立法机关应当组织或者委托相关专家学者等第三方人员对民航领域地方立法的必要性与合法性、合理性等进行全面评估。需对民航立法草案的合理性进行系统考量,全面评估地方立法与地方民航事业发展的契合度,科学衡量该地方立法项目的体例结构、立法原则、地方政府责任等具体事项的合理性。

除此之外,因民航领域事权属性的复杂程度,在民航领域进行地方立法时不仅需要纳入关于地方特色的条款,也要考虑中央立法机关的意见。在地方立法主体对相关民航领域进行立法工作的准备前期,应当建立起立法沟通协调配合机制,负责研究和协调相关事项在地方立法过程中涉及的问题,包括将地方民航立法纳入全国民航甚至综合交通运输法律体系的全局视野中加以布局,并且要通过纵向层级、横向部门、其他地方立法主体之间的协商探讨积极进行信息交互。对于地方机构设置、权责不清等问题,沟通协调机制的双方成员也要积极沟通,民航管理部门需主动阐明其中的利弊关系。对于地方提出的立法草案,沟通协调机制中的成员,尤其是民航管理部门要认真研究,对于不合法与不合理的内容及时提出建议,地方立法主体方面也要充分征集并考虑各相关方的意见和建议。

立法后评估主要侧重有效检验地方立法的实施效果,既包括已经取得的成绩也包括存在的问题,以此来促进地方治理的法治化,为地方立法的修改、废止提供依据。其体现在民航领域则

表现为通过对地方立法的实施效果进行分析,把民航建设发展和监督管理实践中遇到的现实问题作为立法后评估的研究要点和重要依据,并对这些现实问题及时补充、修订、废止,以确保每一条民航领域地方立法条款都具备相应的立法技术,符合民航发展的实际需求。

## (三)探索区域协同立法的新型立法方式

在民航业迅速发展的同时,我国运输机场的数量和规模也大幅增长,并且正在积极打造世界级机场群,如京津冀机场群、长江三角洲机场群以及珠江三角洲机场群。机场群布局建设和发展规划是民航发展的现实需求,完善配套的法治环境是机场群建立和运行的基本保障,而区域协同立法是机场群法治建设的前提条件。

区域地方立法协同是指两个或两个以上行政区域立法主体所采取的各种立法合作与协调的行为。<sup>[14]</sup>在民航领域,区域协作立法主要作用在机场群的法制保障建设方面,我国各地也积极开展跨区域协同立法的探讨和磋商,如京津冀机场群法治实践、铜仁机场跨区域管理实践等等。京津冀已有区域协同立法的实践,如《关于加强京津冀人大协同立法的若干意见》就属于区域地方性法规,此外,在民航局出台的《民航局关于推进京津冀民航协同发展的意见》的指导下,近十年间三地区都结合各自区域的机场建设的管理模式和周边环境等情况,制定了相应的机场管理条例和制度规范。事实上,虽然各地都很注重机场立法规范,但因各地特色等原因,在管理模式、执法标准和法治力度等方面还是存在较大的差异,由各地联合出台的民航领域的区域协同立法规范阙如。换言之,不同行政区域的法制化差异阻碍了机场跨行政区划协同发展的步伐。

2023年修订的《立法法》第83条增加了协同制定地方性法规,建立区域协同立法工作机制的规定。这一规定实质上为地方区域协同立法提供了合法性依据。破解民航领域的区域协同立法的困境,需要各区域群根据具体情况构建协同立法机制,从协调机制建设、专门立法机构设置、数据信息共享推进、执法协同保障四个方面<sup>[15]</sup>来平衡不同行政区域间的法制化差异,通过不断地实践和纠错来完善机场群协同立法工作。机场群协同立法工作的每一步进展,都有利

于我国区域法治实践和理论探索的创新,有利于完善我国机场群建设的法制保障,能够促进我国地方民航法治和民航经济的发展。

#### 四、结语

囿于地方立法规范、体制机制和政策保护措施滞后,地方民航的发展受到一定程度的制约。尽管如此,我国民航领域地方立法工作不能

是地方政府为应急处置而发布的红头文件,也不能是地方职能部门为经济利益等而发布的单一化立法规范。我国民航领域地方立法应当是在中央立法的指导下,针对本区域民航业发展的目标、现实需求以及存在的问题,回应各方需求的立法。地方政府要积极推动民航领域进入地方立法内容,用地方立法主体之力,推动民航法治建设。

#### 参考文献:

- [1]车彤,饶璟,曾星.四川省民用航空地方立法问题研究[J].中国民航飞行学院学报,2020(6):22-26.
- [2]李群.京津冀机场群区域地方立法协同的法律解释[J].民航管理,2017(11):62-64.
- [3]孙伟社,张倩慧.地方立法与民航安全关系的思考[J].民航管理,2015(12):19-21.
- [4]张君周,王若源.民用机场净空保护职责划分研究:以《民用机场管理条例》修订为视角[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2021(6):107-117.
- [5]山西省人民政府.山西省民用机场净空和电磁环境保护办法[EB/OL].(2018-12-25)[2023-06-30][https://www.shanxi.gov.cn/zfxxgk/zfxxgkzl/fdzdgknr/lzyj/szfl/202205/t20220513\\_5978848\\_gzk.shtml](https://www.shanxi.gov.cn/zfxxgk/zfxxgkzl/fdzdgknr/lzyj/szfl/202205/t20220513_5978848_gzk.shtml).
- [6]中国民用航空局.民用机场管理条例[EB/OL].(2009-04-13)[2023-06-30][http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/FLFG/201510/t20151029\\_2785.html](http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/FLFG/201510/t20151029_2785.html).
- [7]肖海波.机场管理的立法[J].中国民用航空,2007(5):73-75.
- [8]贺富永.中国航空立法研究[M].南京:东南大学出版社,2020.
- [9]俞祺.论与上位法相抵触[J].法学,2021(5):57-69.
- [10]宋莎莎,李玉红.如何发挥好机场公安机关在联合监管中的作用[J].民航管理,2021(11):62-65.
- [11]杨柳.论社区矫正地方立法的权限范围[J].法学杂志,2018(7):75-83.
- [12]武钦殿.地方立法专题探究:以我国设区的市地方立法为视角[M].北京:中国法制出版社,2018.
- [13]宋才发.地方立法的质量、困境与出路研究[J].山东行政学院学报,2022(3):30-39.
- [14]李群.京津冀机场群区域地方立法协同的法律解释[J].民航管理,2017(11):62-64.
- [15]首都机场集团公司法律事务部.机场跨地域发展的法治协同研究:以北京大兴国际机场跨地域运营和京津冀机场协同发展视角[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2019(6):103-109.

(责任编辑:周新颜)

---

## 本 刊 声 明

本刊已许可中国知网(中国学术期刊(光盘版)电子杂志社)、北京万方数据股份有限公司(万方数据电子出版社)、重庆维普资讯有限公司、超星期刊出版平台等在其各自的系列数据库产品中以数字化方式复制、汇编、发行及在信息网络传播本刊全文。作者著作权使用费和稿酬(即包括印刷版、光盘版和网络版等各种使用方式的报酬)一并支付。如作者对本声明持有异议,请在投稿时说明。