



## 新修订的民用航空法锚定高质量发展

# 统筹发展安全 严格法律责任

## F 新法解读

□ 本报记者 蒲晓磊

近日,十四届全国人大常委会第十九次会议表决通过新修订的民用航空法。该法自2026年7月1日起施行。

新修订的民用航空法共16章262条,主要修改内容包括强化科技支撑、加强适航审定能力建设、加强民用机场规划和建设、支持通用航空发展、优化航空服务、促进民航领域国际合作和对外开放等。

全国人大常委会法制工作委员会经济法室负责人在接受记者采访时指出,本次修改以促进民用航空事业高质量发展为出发点和落脚点,充实完善的内容丰富,涵盖航空器和航空人员管理、飞行服务和飞行保障、机场建设和运输服务、安全管理和服务保障等各方面。同时,增设“发展促进”专章,坚持多方发力、多措并举,为促进民航业发展提供制度保障和政策支持。

### 赋能低空经济

低空经济是新质生产力催生的综合经济形态,日益成为国家战略性新兴产业。在2018年修正民用航空法专门授权国务院、中央军委对无人驾驶航空器的管理作出规定的基础上,本次修改对低空经济发展作出多项制度安排,提供支持保障。

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,确保空域合理、安全、充分、有效利用。

增加无人驾驶航空器适航审定专门规定,体现对无人驾驶航空器适航审定的差异化管理要求。

明确国家促进低空经济发展的政策导向,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和应用相关监管服务平台,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。

发挥部门和地方的作用,要求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。

### 坚守安全底线

安全是民航业的生命线,民航安全关系广大人民群众的生命财产安全,安全第一是贯穿民用航空制度设计的基本原则。本次民用航空法修改,秉持保障民用航空安全的重要宗旨,进一步完善民用航空安全保障制度。

完善公共航空运输企业和经营性通用航空企业准入条件,将具有符合安全运行要求的民用航空器、人员、设备设施、活动场所以及建立安全管理等作为取得相关许可证件的重要条件,规定相关企业安全运营保障能力不足的,国务院民用航空主管部门可以采取相应措施。

加强航空人员管理,在空勤人员中增加航空安全员,要求航空人员按照国务院民用航空主管部门的规定接受训练,要求航空人员所属单位建立完善的劳动保护、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。

加强民用机场保护,依法划定民用机场净空保护区域、电磁环境保护区域、无人驾驶航空器管制空域并向社会公布,明确禁止行为,并规定民用机场对无人驾驶航空器的防范和处置要求。

强化飞行管理和飞行保障,增加规定国家空中交通管理机构依法制定空域和飞行管理有关规章,空中交通管制单位等应当采取有效措施实时掌握民用航空器飞行动态,要求无线电管理机构加强监测,发现民用航空无线电专用频率受到有害干扰的,可以要求有关单位或者个人采取排除干扰等处置措施。

加强民航安全保卫,授予机长在特殊情况下采取必要处置措施的权力,增设专章对民用航空安全保卫管理职责划分、民航安全检查、民航安全保卫方案的制定和备案等作出规定,禁止实施妨害民用航空运输安全和秩序的行为。

### 强化权益保障

随着经济社会发展和人民生活水平提高,人民群众对高品质航空运输服务的需求不断增加。本次民用航空法修改,将旅客权益保护作为重要内容,针对民航服务中的关键环节和群众关心的突出问题作出规定,进一步增强人民群众对民航服务的获得感。

规范运输总条件等格式条款,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。

则确定当事人之间的权利义务,予以公布,在售票环节明确告知旅客,报国务院民用航空主管部门备案。

针对航班延误或取消,一方面要求公共航空运输企业、运输机场运营人减少因自身原因导致的航班延误或取消,另一方面细化公共航空运输企业、运输机场运营人的信息通告义务,并要求其做好客票变更、食宿安排等旅客服务工作。

完善赔偿责任制度,对国内航空运输与国际航空运输适用相同的赔偿责任限额。

强化公共航空运输企业等参与民用航空运输服务的单位在保护旅客个人信息、妥善处理旅客投诉等方面义务。

### 衔接国际规则

民用航空活动具有天然的国际性。我国缔结或参加了多项民用航空相关国际公约,与超过130个国家或地区签署了航空运输协议,协定,国际航线网络通达全球90个国家263个城市。本次民用航空法修改,与多项国际公约对接,完善民用航空涉外法律关系制度。

细化完善民用航空器国籍登记相关规则。

### 明确电子运输凭证的法律效力。

明确承运人对旅客人身损害赔偿责任双梯度原则,加大承运人责任,并明确承运人对航空运输中旅客人身伤亡、行李、货物毁灭、遗失、损坏,以及延误的损害赔偿责任,按照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,在此基础上要求国务院民用航空主管部门予以公布。

完善对第三人损害的赔偿责任相关规定。

明确同一国籍民用航空器发生碰撞的法律适用规则。



## 让群众诉求得到实实在在落实

合肥深入推进践行全过程人民民主实践站建设

## F 民主见证

□ 本报记者 范天娇 文/图

“社区要跟医院加强联动,配备应急救援人员,确保老年人遇到紧急情况时能迅速获得帮助。”

“建议进一步完善数据共享机制,细化适老化服务标准,让‘透明化’覆盖服务全链条。”

近日,安徽省合肥市庐阳区全过程人民民主亳州路街道实践站会议室里暖意融融,以社区智慧养老服务项目为主题的“八仙桌”民主议事会正在召开。

10名人大代表与选民代表、群众代表以及社区居委会、职能部门相关人围坐一堂,目光聚焦在屏幕上的PPT,认真听取项目负责人介绍情况,随后直奔主题,有针对性地提出优化意见和建议。

庐阳区人大常委会亳州路街道工作委员会主任常敏告诉记者,此次讨论的项目是对亳州路街道养老综合体项目的一次升级,也是对群众诉求的精准回应和持续跟进。

据介绍,2024年年初,亳州路街道人大工委组织区人大代表开展一线走访活动时,听到很多老年人反映养老问题,发现“不离家、不离亲、就近养老,能全托,也能上门帮一帮”是居民最集中的养老诉求。

2024年3月起,依托全过程人民民主实践站,亳州路街道人大工委先后召集人大代表、居民代表、相关职能部门等开展了9轮民主协商,反复打磨项目方案。2025年2月,项目方案经完善后,提交街道选民代表会议进行差额票选,入选2025年街道10项民生实事之一。2025年4月8日,在政府引导、市场运作模式下,亳州路街道养老综合体正式建成运营,为老年群体提供“机构+街区+居家”融合养老服务,受到辖区及周边区域居民的欢迎。

众人的事情由众人商量,在亳州路街道成为常态。目前,该街道建有1个全过程人民民主实践站和7个群众联系点,每月固定开展人大协商,把接待桌搬到小区、广场,进一步畅通民意收集渠道。对于社区层面的具体事务,亳州路街道人大工委组织召开“八仙桌”民主议事会进行民主协商。对于街道年度民生实事、重大规划等,严格履行街道选民代表会议制度,通过不记名额票选举来最终确定项目。

“对于票选产生的民生实事,我们成立由人大代表、居民代表、专业人士组成的‘监督小组’,进行全程跟踪监督,推动了一批历史遗留问题和民生关键小事的解决。”常敏说。

在肥西县丰乐镇人大全过程人民民主基层实践站



图为安徽省合肥市庐阳区全过程人民民主亳州路街道实践站召开“八仙桌”民主议事会,商议社区智慧养老服务项目。

站,记者看到站外墙面上张贴着醒目的“群众有建议请扫代表码”展示板,上面印有辖区内市、县、镇三级人大代表的姓名、职务、电话,并附有二维码,群众扫一扫即可向代表留言,实现“诉求直达代表”。

走进站内,接待区、办公区、多功能活动区等区域划分清晰,还专门设立了“丰调持顺”工作室,由人大代表、专职调解员、镇村法律顾问联合组成基层调解队伍,力争把矛盾化解在萌芽状态。

“我们建立完善了代表联系群众、主题监督、协商议事等工作机制,特别是2025年8月出台‘进站会商一件事’工作方案,牵头搭建协商平台,制定会商计划,围绕小区充电桩建设、丰乐莲藕产业发展、党组织领办合作社等议题开两会,促进政府部门与人大代表联动履职,形成凝聚合力、共建共享的工作格局。”丰乐镇人大主席叶明霞说。

滨河苑小区充电设备短缺问题,曾是小区居民的烦心事。2025年9月,该问题被列为实践站“进站会商一件事”的议题。部分县镇人大代表及物业办负责人、物业项目负责人共商对策,提出增加电动自行车充电设施和停车场、分类推进电动汽车充电桩安装的解题路径。

会商的结果很快转化为现实。2025年9月以来,滨河苑小区新建12个电动自行车停车棚,新增120个充电

端口,加上前期建设的42个停车棚、450个充电端口,基本满足小区约一千辆电动自行车的日常充电需求。

“现在方便多了,下楼就能给电动自行车充电。”小区居民吴义春满意地说。

如今,这样的全过程人民民主实践站在合肥已建成132个。各级人大代表、常委会组成人员、国家机关工作人员纷纷进站,听民声、察民情、解民忧,推动解决群众急难愁盼。

为了保障实践站高效运行,合肥市人大常委会出台推进全过程人民民主建设的行动方案,关于进一步促进人大代表密切联系人民群众的意见,制定民生实事项目人大代表票决制、街道居民(选民)代表会议制度等一系列制度规范,以实践站建设为抓手,统筹推进立法、监督、代表等工作,努力将实践站打造成为代表联系群众的桥梁、民主协商的阵地、汇集民智的平台,基层治理的抓手和宣传教育的窗口。

“群众的心声变成实实在在措施的落实,没有拖拉拉,也没有推推搡搡,让我们真切地感受到了温暖。”谈及如今享受到的优质居家养老服务,亳州路街道居民高英芝老人满脸笑意。这份发自内心的真实感受,正是合肥各级人大深入践行全过程人民民主、为群众带来稳稳幸福的生动注脚。

## F 审议直击

### 加强数据资产等新兴资产管理 完善数据资产管理报告要求

□ 本报记者 蒲晓磊

近日,十四届全国人大常委会第十九次会议对国有资产法草案进行分组审议。

段春华委员指出,数据资产作为经济社会数字化转型过程中的新型资产类型,是国家重要的战略资源。2025年10月提请全国人大常委会会议审议的国务院关于2024年度国有资产经营情况的综合报告提出,加强数据资产等新兴资产管理,积极推进数据资产全过程管理试点,探索将相关数据资产纳入国有资产报告体系。近年来,财政部密集出台了《关于加强数据资产管理的指导意见》等政策文件。应在总结实践经验的基础上,增加有关数据资产管理报告方面的基本要求,促进数据资产高质量发展。

甄占民委员提出,随着数字时代、智能时代的到来,做好数据、专利、品牌等无形资产的保护、管理和增值,已成为积累财富、创造财富的重要方面。制定国有资产相关法,应紧跟社会发展步伐,密切关注资产、资本的形态变化,避免出现重“有形”轻“无形”的问题。

为建立健全系统完善的资产类别体系,建议进一步补充完善有关无形资产概念界定、管理使用、监督保护等方面的内容,明确知识资产、数据资产、国资国企品牌等无形资产的产权属性和管理要求。蒋卓庆委员指出,目前,政府投资基金规模庞大、

投向广泛,已成为国有资产参与市场配置的重要载体。但实践中,此类基金多采用有限合伙企业形式,不能被草案中国家出资企业的定义所涵盖。建议对草案中国家出资企业的定义作出扩容修改,明确将国有出资的有限合伙企业纳入其范围,或增设有关条款,将政府投资基金作为其他国有资产予以规范。

夏光委员在政府债务监督调研中发现,地方政府设立的随意性比较大,对地方政府债务的风险积累产生了直接影响。对此,建议在草案第二十四条增加一款规定,“国务院和地方人民政府应当严格规范设立国家出资企业”。

白尚成委员建议,在第三章第二节中增加有关国有资产收益分配的内容。“本节现有内容为总体要求、资产配置、资产使用和维护、资产的收益、资产的处置、风险的管控等,作为一部法律,尤其是人大主导制定的法律,建议增加国有资产收益分配的规定,因为分配是老百姓最关心、全社会最关注的问题。”

汤维建委员指出,目前草案第五章“国有资产监督”中,监督主体仅包括政府、审计机关、财政部门、监察机关、人大常委会、社会公众等,检察机关未在监督主体中出现,应增加检察监督,完善对国有资产的监督体系。对此,建议增加一条作为草案的第五十四条:“人民检察院依法对国有资产管理和监督工作实行法律监督。”

### 健全托育服务监管体系筑牢安全防线 构建权责清晰综合监管机制

□ 本报记者 赵晨熙

十四届全国人大常委会第十九次会议近日对托育服务法草案进行分组审议。参与审议的全国人大常委会委员表示,托育服务法作为保障婴幼儿权益的专门立法,是破解“托育难”问题的关键举措。草案立足“幼有所育”的民生目标,系统划分了政府、家庭及社会在托育服务中的职责边界,构建了权责清晰的托育服务体系,填补了托育服务专项立法的空白,为婴幼儿健康成长筑牢法治屏障,彰显了以法治保障民生的温度与力度。

分组审议中,委员们就如何健全托育服务监管体系、筑牢安全与质量防线提出意见建议。

都平委员指出,当前托育机构备案率不高,存在监管盲区与质量隐患,亟待在国家层面建立统一的评估标准。建议明确民政、卫健、市场监管等部门协同机制,将托育监管纳入行政执法清单。同时,构建常态化巡查、评估体系,将安全管理、人员资质、课程适宜性等作为核心指标,还应建立全国统一的托育服务信息平台,公示机构备案、评估结果等信息,保障家长的知情权与监督权。

张妹芝委员提出健全全链条监管体系。建议明确卫生健康部门主管职责,厘清与教育、公安、消防等部门的监管边界,建立事前审查、事中巡查、事后惩戒的全流程监管机制,畅通社会监督渠道,对违法违规行为依法从重从快查处。

针对当前监管职责交叉、机构备案率低、质量参差不齐等问题,卫小春委员建议,草案应进一步强化监管体系设计,构建权责清晰的综合监管机制,打破多头管理、协同不畅的困境。建议将草案第六十条修改为“县级以上地方人民政府应当建立由卫生健康部门牵头,教育、公安、民政、人力资源社会保障、住房和城乡建设、应急管理、市场监管等有关部门协同的托育服务专项保障机制,落实普惠收费政策。”

育服务综合监管机制,明确各部门职责分工,协调解决监管中的重大问题,组织有关部门依法开展联合执法执法”。

“建议进一步完善防范和惩治侵犯婴幼儿行为的预防、处置、反馈全链条制度体系,构建制度闭环。”蒋卓庆委员从三个方面提出建议。一是要明确强制报告义务,在规定发生侵害事件“必须立即向公安、卫生健康、教育等部门报告”的基础上,进一步强调不能隐瞒不报、谎报或者拖延报告,并规定“任何组织和个人不得干预、阻挠托育机构履行报告义务”。二是强化惩处约束,对于托育机构隐瞒不报、谎报或者拖延报告的,设置罚款、吊销资质等法律责任。三是要求公安机关、卫生健康、教育等部门接到报告后,立即开展登记、调查处理等工作,并在处理过程中向受侵害婴幼儿监护人告知情况,反馈处理结果。

强化特殊群体托育服务保障也是多位委员关注的重点。

李纪恒委员建议进一步细化相关规定,对孤儿、事实无人抚养儿童等困境儿童,保障其免费获得托育服务;对低保家庭、特困人员家庭、残疾人家庭的婴幼儿,给托育费用减免或补贴;对留守儿童、流动儿童等群体,支持在社区、工业园区建设针对性托育设施,提供灵活便捷的托育服务。同时,要求托育机构优先接收特殊群体婴幼儿,配备必要的无障碍设施和专业照护人员。

王宝山委员提出,当前残疾、孤独症等特殊婴幼儿托育资源极度匮乏,家庭照护压力巨大,需要通过立法保障其平等享受托育服务的权利。建议在草案中增设“特殊婴幼儿托育服务”章节或专门条款,要求各地按辖区内特殊需求婴幼儿数量,设置专门托育班或委托专业机构提供服务,将特殊托育服务经费纳入财政专项保障,落实普惠收费政策。

### 补充南极视察程序规定增设具体操作规则 推动中外联合视察机制规范化制度化

□ 本报记者 赵晨熙

南极是全球自然环境和生态系统的重要组成部分。近日,十四届全国人大常委会第十九次会议对南极活动与环境保护法草案进行分组审议。

参与审议的全国人大常委会委员指出,我国多年来积极参与对南极的科学考察、生态保护等,取得了很好的成果,制定南极活动与环境保护法草案,有利于进一步增强南极活动能力,加强我国对南极活动的统筹协调和监督管理,保障我国参与南极全球治理,推动构建人类命运共同体。草案思路清晰、重点突出、层次分明、质量较高。

张勇委员建议将“南极活动与环境保护法”名称修改为“南极法”,他指出,从内容来看,草案并不限于南极活动与环境保护,还包括对南极的和平利用、维护国家利益等规定,“南极法”更能涵盖现阶段草案规定的内容,并能为后续修法过程中进一步扩充本法的内容留出空间。生态环境法典草案已将现行环境保护法中“环境”的概念拓展为“生态环境”,在本法中继续使用“环境”概念,不利于与生态环境法典有机衔接。

在谭天星委员看来,制定南极活动与环境保护法的重点一是相关国际条约的适用和转化,既要履行南极条约规定的义务,也要有效维护我国在南极的利益。因此,建议草案进一步加强与南极条约体系的衔接。

史耀斌委员建议补充南极视察的中外联合视察,在草案第二十七条关于“与其他南极条约国联合开展南极视察”的规定中增设中外联合视察的具体操作规则,推动中外联合视察机制的规范化、制度化运行。

汤维建委员认为,建立稳定长效透明的南极基

