关于《淮安涟水国际机场净空和电磁环境保护办法》（草案送审稿）的起草说明

为进一步规范淮安涟水国际机场净空和电磁环境保护工作，提高机场安全保障能力和运行效率。根据市政府2023年立法工作计划，结合我市实际，淮安市交通运输局会同淮安机场公司组织起草了《淮安涟水国际机场净空和电磁环境保护办法》（草案送审稿）（以下简称《办法》）。现将起草情况说明如下：

一、制定《办法》的必要性

（一）制定《办法》是依法规范我市机场净空与电磁环境保护行为的需要

航空安全直接关系到国家安全、国防建设和人民生命财产安全，影响经济社会发展和社会稳定大局。由于自然条件的限制，机场净空与城市空间发展的矛盾明显，淮安机场的净空未得到有效保护，对民航的飞行安全和正常运行构成严重影响，2020年底超高风机事件，教训深刻。在此情况下，市委市政府给予了大力支持，机场净空安全转入常态运行。为确保淮安市机场净空及电磁环境不被破坏，现需制定机场净空及电磁环境保护办法，以规范我市机场净空及电磁环境保护行为。

（二）制定《办法》是贯彻落实好有关航空安全法律法规的需要

《中华人民共和国民用航空法》《民用机场管理条例》《江苏省民用航空条例》等法律法规赋予了地方人民政府机场净空及电磁环境保护职能职责，特别是2009年7月1日起施行的《民用机场管理条例》规定了地方人民政府对维护民用机场安全工作的职责，但2014年淮安市制定出台的《淮安涟水机场净空和航空电磁环境保护规定》（以下简称《规定》）并未对各部门具体职责进行划分。由于民用机场净空及电磁环境管理涉及面广、情况较复杂，需要在上位法的基础上，制定《办法》，进一步细化、落实相关部门的管理职责，有利于减少违反净空及电磁环境保护规定的行为、降低民航运行风险、保障民航机场安全稳定，加大机场净空及电磁环境的保护力度。

（三）制定《办法》是民航业管理和机场发展的需要

民航局将机场净空保护管理情况列入对机场考核的重要指标，制定《办法》，明确净空及电磁环境管理的责任单位和相关流程是民航业管理的需要，对机场快速健康发展具有重要意义。2014版《规定》自施行以来，为机场净空和电磁环境管理发挥了积极的作用。但随着国家、交通部、民航局和江苏省相继出台了新的法规、规章、规范性文件，2021年机场总体规划（2021版）获批及城市发展，机场净空保护区域和环境发生了变化，实际管理中也不断出现了一些新问题、新情况，机场净空保护形势日趋严峻，该管理规定已不能满足现阶段机场运行实际的需要。

二、制定《办法》的可行性

《中华人民共和国航空法》《民用机场管理条例》《江苏省民用航空条例》等法律、法规，为淮安涟水国际机场制定完善《办法》提供了上位法支撑，湖北省、天津、青岛、温州等地区净空和电磁环境管理的实践和相关地方立法也为制定《办法》提供了参考和借鉴。同时，市交通局、机场公司等单位也在净空和电磁环境管理工作中积累了一些有益的管理措施。淮安涟水机场净空联席会议制度自2019年出台以来，每年一次的净空联席会议，强化了各成员单位间的协调联动，形成合力，为机场安全平稳发展打下了坚实的基础。因此，无论是各县区人民政府，还是政府各相关职能部门和机场管理机构，都在实践中摸索出很多有益于提升净空和电磁环境保护的经验、做法，这些均可以上升到规范的层面，以便各相关企业和个人能共同遵守，共同促进淮安涟水国际机场安全平稳发展。

三、《办法》制定的过程

淮安市政府将《办法》制定工作纳入2023年立法工作计划。2023年1月，淮安市交通局、淮安机场公司联合成立了《办法》起草工作小组，全面启动《办法》起草工作。

3月份，《办法》形成初稿后，采取座谈交流和书面征求意见形式，与市资规局、市司法局、市公安局、市住建局、市行政审批局、市发改委等部门进行沟通，深度征求职能部门意见建议并开展第一轮修改完善工作。

5月初，淮安市交通局会同淮安机场公司邀请市司法局分管负责同志和立法处相关人员，组成立法调研组赴青岛胶东国际机场开展净空和电磁环境等方面立法调研，借鉴、学习青岛胶东国际机场在净空和电磁环境保护立法方面的先进经验和工作方法，开展《办法》第二轮修改完善工作。5月25日-6月25日，淮安市交通局将《办法》第二次征求意见稿通过淮安市交通局官网公开征求意见，同时向市资规局、市公安局等4家行业主管部门再次征求意见，共收到3条建议和意见，采纳1条。

6月份，淮安市交通局和淮安机场公司委托第三方开展立法风险评估，7月上旬，邀请省交通厅、民航华东管理局、民航飞行学院有关专家对《办法》开展专家论证评估，在此基础上修改完善形成了现在的《办法》送审稿。

四、需要说明的主要问题

《办法》（送审稿）共计三十条，紧紧围绕机场净空和电磁环境保护工作中各部门职责，净空和电磁保护区禁止行为，以及相关法律责任等内容。重点对以下内容进行制定完善：

一是2022年8月11日江苏省办公厅转发《关于进一步落实运输机场净空保护属地责任有关工作的通知》中要求各设区市人民政府强化属地责任，加强协作联动，加大治理力度，持之以恒地抓好运输机场净空保护的各项工作。此次制定的《办法》中，进一步明确了地方政府的主导地位。

二是2019年10月11日市政府办公室下发的《关于同意建立淮安涟水机场净空保护联系会议制度的函》文件中，明确了联席会议成员单位和具体职责，此次制定《办法》，进一步明确联席会议制度和相关职能单位的职责，厘清职责边界。

三是2023年1月12日中国民用航空局和自然资源部联合下发的《民用机场净空区域内建设项目净空审核管理办法》（民航发〔2023〕1号）中明确了净空区域内建设项目审核流程、管理职责和标准等，与2014版《规定》中净空区域内建设项目审核流程、管理职责和标准等要求存在明显的差别，需对此部分内容进行调整。

四是《中华人民共和国航空法》《民用机场管理条例》等上位法中均明确了净空保护区域内的禁止性行为，在此次《办法》制定中未作重复规定，仅对淮安涟水国际机场目前迫切需要解决的问题在上位法框架内进行着重要求，并在法律、法规有依据的情况下，对违反《办法》规定的行为，明确了具体的查处单位、处罚标准等内容。

五是将中国民用航空局2022年8月新出台的指导性文件--《运输机场净空保护管理办法》（民航规〔2022〕35号）首次提出的设立临时性管控措施及机场邻近区域内施工机械类临时障碍物管控机制的规定通过本次立法加以规范，响应了民航总局的要求，有利于地方建设发展和净空保护双赢。

淮安市交通运输局

淮安涟水国际机场有限责任公司

2023年8月29日