

上海市人民政府办公厅文件

沪府办规〔2025〕18号

上海市人民政府办公厅关于 印发《上海市民用无人驾驶航空器 飞行安全管理暂行办法》的通知

各区人民政府,市政府各委、办、局,各有关单位:

《上海市民用无人驾驶航空器飞行安全管理暂行办法》已经市人民政府同意,现印发给你们,请认真按照执行。

2025年12月26日

(此件公开发布)

上海市民用无人驾驶航空器 飞行安全管理暂行办法

第一章 总 则

第一条 (目的和依据)

为规范本市民用无人驾驶航空器飞行以及相关活动,促进无人驾驶航空器产业健康有序发展,维护航空安全、公共安全、国家安全,根据《中华人民共和国民用航空法》《无人驾驶航空器飞行管理暂行条例》《民用无人驾驶航空器运行安全管理规则》等规定,结合本市实际,制定本办法。

第二条 (适用范围)

本市行政区域内民用无人驾驶航空器飞行安全管理,适用本办法。

军用无人驾驶航空器以及警察、海关、应急管理等部门辖有的无人驾驶航空器的管理,民用无人驾驶航空器在室内飞行,不适用本办法。

第三条 (职责分工)

本市与空中交通管理机构、民用航空管理部门建立协同管理机制,加强民用无人驾驶航空器有关管理工作。

市交通部门按照空中交通管理机构、民用航空管理部门有关要求,负责统筹本市民用无人驾驶航空器飞行空域使用需求,协同推进飞行活动管理、飞行服务保障等工作,对市民用无人驾驶航空器飞行服务机构(以下简称“市飞行服务机构”)实施行业管理。

市公安部门负责民用无人驾驶航空器公共安全管理,参与民用无人驾驶航空器飞行活动申报管理,防范和制止危害公共安全的民用无人驾驶航空器飞行活动,对涉嫌违法违规的飞行活动依法开展调查并作出相应处置。

市经济信息化部门负责民用无人驾驶航空器信息通信基础设施建设,开展民用无人驾驶航空器无线电管理、唯一产品识别码备案检查,指导无线电反制设备设置、使用。

市数据部门负责推进市民用无人驾驶航空器飞行综合监管服务系统(以下简称“市综合监管服务系统”)的建设和运行维护,统筹民用无人驾驶航空器飞行数据管理,推进民用无人驾驶航空器物联感知体系和“低空一张图”共性能力支撑体系的建设。

市市场监管部门负责对生产、销售等环节的微型、轻型、小型民用无人驾驶航空器系统进行监督管理。

市应急管理部门负责将民用无人驾驶航空器安全应急管理纳入突发事件应急管理体系,指导相关部门开展应急管理工作。

市发展改革、规划资源、农业农村、文化旅游、卫生健康、体育、城管执法、消防救援、通信管理、气象等部门,按照各自职责做好民

用无人驾驶航空器飞行安全管理有关工作。

区人民政府及其有关部门按照职责分工负责本行政区域内民用无人驾驶航空器有关管理工作。

第四条 (市飞行服务机构)

市飞行服务机构根据空中交通管理机构、民用航空管理部门和本市有关要求,依托市综合监管服务系统,通过“随申办”提供飞行活动受理服务,配合相关部门和机构开展空域管理、态势监视、航行情报、安全应急等工作。

市飞行服务机构工作人员应当经过专业培训,从事空中交通管制、航行情报、航空气象等专业的人员应当依法取得相应资质。

空中交通管理机构、民用航空管理部门和市公安部门等按照职责对市飞行服务机构开展业务指导。

第五条 (市综合监管服务系统)

市综合监管服务系统应当具备相应的空域管理、飞行活动管理、态势监视、信息推送、统计分析服务等功能,并与国家无人驾驶航空器一体化综合监管服务平台互联互通,与公安等部门和相关机构的监管服务系统数据共享。

本市民用无人驾驶航空器飞行活动的相关运行管理信息,应当接入市综合监管服务系统。

第六条 (社会共治)

本市鼓励专业院校、培训机构、行业协会等单位和组织依法参

与民用无人驾驶航空器飞行宣传教育、人才培养、安全治理等工作。

第二章 航空器与操控人员管理

第七条 (实名登记)

民用无人驾驶航空器所有者、使用者应当按照国家和本市有关规定进行实名登记，并保证信息登记的准确性。

第八条 (从事飞行活动的单位和人员要求)

使用除微型以外的民用无人驾驶航空器从事飞行活动的单位，应当依法取得民用无人驾驶航空器运营合格证。从事常规农用无人驾驶航空器作业飞行活动，无需取得运营合格证。

操控小型、中型、大型民用无人驾驶航空器飞行的人员，应当依法取得操控员执照。操控微型、轻型民用无人驾驶航空器飞行的人员，无需取得操控员执照，但应当熟练掌握有关机型操作方法，了解风险警示信息和有关管理制度。

从事常规农用无人驾驶航空器作业飞行活动的人员，无需取得操控员执照。农用无人驾驶航空器操控人员应当按照农用无人驾驶航空器操控员培训管理有关规定进行培训，经考核合格取得操作证书，并参照植保无人驾驶航空器安全作业技术要求开展作业飞行。

第九条 (租赁和借用管理)

民用无人驾驶航空器租赁活动经营者、出借方应当提供符合法律法规规章有关规定和强制性国家标准的民用无人驾驶航空器，并在交付时提示承租人、借用方依法使用。

第十条 （责任保险）

使用民用无人驾驶航空器从事经营性飞行活动，以及使用小型、中型、大型民用无人驾驶航空器从事非经营性飞行活动，应当依法投保责任保险。

使用微型、轻型民用无人驾驶航空器从事非经营性飞行活动，鼓励投保责任保险。

第十一条 （信息采集）

市公安、经济信息化等部门根据《无人驾驶航空器飞行管理暂行条例》第二十三条第二款规定，按照职责分工采集民用无人驾驶航空器生产、登记、使用的有关信息，并采取相应措施保障信息安全。

民用无人驾驶航空器生产企业、所有者、操控人员应当依法配合信息采集工作。

第三章 空域协同管理

第十二条 （管制空域和临时管制空域）

市交通部门会同相关部门向空中交通管理机构提出管制空域和临时管制空域的划设需求，空中交通管理机构确定具体范围后，

由市交通部门报请市人民政府审定公布。市飞行服务机构根据相关部门和机构要求发布航行情报。

第十三条 (空域数据底座)

市数据部门建立跨部门互联互通的统一数据底座,支撑本市民用无人驾驶航空器飞行相关数据的归集,依法共享城市地理信息、空域网格、起降点、通信、导航、监视、气象等数据。

第十四条 (空域需求统筹)

市交通部门协助空中交通管理机构统筹本市民用无人驾驶航空器飞行空域和航路使用需求,协同相关部门完善低空空中交通保障。

市飞行服务机构负责收集本市民用无人驾驶航空器飞行空域使用需求。

第十五条 (空域容量评估)

市飞行服务机构在市交通部门指导下,协助空中交通管理机构开展民用无人驾驶航空器飞行相关空域容量评估工作,建立相关空域资源使用的评估调整机制。

第四章 飞行活动管理

第十六条 (飞行活动申报)

除本办法第十七条第一款规定的情形外,组织民用无人驾驶航空器飞行活动的单位、个人,应当在拟飞行前1日12时前,向空

中交通管理机构提出飞行活动申请。

经批准在固定空域内实施常态飞行活动的,应当在拟飞行前1日12时前,将飞行计划报空中交通管理机构备案。

执行反恐维稳、抢险救灾、医疗救护等紧急任务的,应当在计划起飞30分钟前,向空中交通管理机构提出飞行活动申请。执行特别紧急任务的,使用单位可以随时提出飞行活动申请。

飞行活动已获得批准的单位、个人,应当在计划起飞1小时前,向空中交通管理机构报告预计起飞时刻和准备情况,经空中交通管理机构确认后方可起飞。

本市在“随申办”提供服务入口,受理上述飞行活动申请、常态飞行计划备案和起飞前报告。

第十七条 (无需申请的情形及例外规定)

下列飞行活动无需提出飞行活动申请,但起飞前,操控人员应当通过“随申办”查询空域情况:

- (一)微型、轻型、小型民用无人驾驶航空器在适飞空域内的飞行活动;
- (二)常规农用无人驾驶航空器作业飞行活动;
- (三)法律法规规定的其他情形。

前款规定的飞行活动存在下列情形之一的,应当提出飞行活动申请:

- (一)通过通信基站或者互联网进行民用无人驾驶航空器中继

飞行；

(二)运载危险品或者投放物品(常规农用无人驾驶航空器作业飞行活动除外)；

(三)飞越集会人群上空；

(四)在移动的交通工具上操控民用无人驾驶航空器；

(五)实施分布式操作或者集群飞行；

(六)使用农用无人驾驶航空器从事作业飞行活动以外的飞行活动。

第十八条 (审核建议)

公安部门可以根据公共安全管理相关要求,就民用无人驾驶航空器飞行活动申请、常态飞行计划备案、起飞前报告向空中交通管理机构提供审核建议。

第十九条 (信息服务)

市飞行服务机构负责向民用无人驾驶航空器提供空中交通态势、运行环境等信息服务。

第五章 安全管理

第二十条 (主体责任)

使用民用无人驾驶航空器从事飞行活动的单位、个人,应当遵守相关法律法规规章,主动采取事故预防措施,对飞行安全承担主体责任。

第二十一条（禁止行为）

操控民用无人驾驶航空器实施飞行活动,不得实施下列行为:

- (一)违法拍摄军事设施、军工设施或者其他涉密场所;
- (二)扰乱机关、团体、企业、事业单位工作秩序或者公共场所秩序;
- (三)妨碍国家机关工作人员依法执行职务;
- (四)投放含有违反法律法规规定内容的宣传品或者其他物品;
- (五)危及公共设施、单位或者个人财产安全;
- (六)危及他人生命健康,非法采集信息,或者侵犯他人其他人身权益;
- (七)非法获取、泄露国家秘密,或者违法向境外提供数据信息;
- (八)偷窥、偷拍他人隐私;
- (九)干扰其他航空器正常飞行秩序;
- (十)未经批准进入管制空域;
- (十一)未经批准进入临时管制空域,干扰重大活动或者军事任务、反恐维稳、抢险救灾、医疗救护等紧急任务;
- (十二)受到酒精类饮料、麻醉剂或者其他药物影响时操控民用无人驾驶航空器;
- (十三)法律法规禁止的其他行为。

第二十二条 （实时报送及自动发送）

民用无人驾驶航空器应当依法更新安全数据,实时报送及自动发送身份和飞行动态数据,在运行时不得关闭报送功能。

第二十三条 （空中交通态势监视）

市飞行服务机构在空中交通管理机构、民用航空管理部门和市公安部门指导下,协同监视民用无人驾驶航空器空中交通态势。

第二十四条 （数据安全）

市飞行服务机构应当妥善保管民用无人驾驶航空器飞行活动数据记录,防止数据泄露、丢失或者被篡改。飞行动态数据记录应当至少保存 12 个月,飞行活动申请数据记录应当至少保存 15 个月。

本市其他民用无人驾驶航空器飞行活动数据的使用、存储方,应当确保数据安全,防止数据泄露、丢失或者被篡改。

第二十五条 （反制设备管理）

警察以及由公安部门授权的高风险反恐怖重点目标管理单位,可以依法配备无人驾驶航空器反制设备,在公安部门的指导监督下从严控制设置和使用。

设置、使用无线电反制设备的,应当依法向市经济信息化部门提交相关申请。市经济信息化部门会同相关部门开展无线电反制设备设置、使用的无线电影响联合评估,并指导相关单位规范使用。

任何单位、个人不得非法拥有、使用无人驾驶航空器反制设备。

第二十六条 （人群聚集活动安全管理）

使用民用无人驾驶航空器开展飞行表演等活动，达到公共场所人群聚集活动相关标准的，应当按照《上海市公共场所人群聚集安全管理办法》等有关规定管理。

公安部门应当依法做好安全管理和应急处置工作，并指导、监督活动承办方落实安全主体责任。

第二十七条 （违规举报）

任何单位、个人发现民用无人驾驶航空器飞行相关违法违规行为的，可以向公安等部门和相关机构举报。收到举报的部门和机构应当及时依法进行处置。

第六章 应急处置

第二十八条 （应急预案）

公安等部门和相关机构应当依法制定有关民用无人驾驶航空器飞行安全管理的应急预案，定期开展演练，提高应急处置能力。

第二十九条 （纳入应急管理体系）

市、区应急管理部门应当将民用无人驾驶航空器安全应急管理体系纳入突发事件应急管理体系，健全信息互通、协同配合的应急处置工作机制。

第三十条 (应急救援预案)

在本市使用民用无人驾驶航空器从事飞行活动的单位应当按照国家和本市安全生产相关规定,制定应急救援预案。

第三十一条 (异常情况处理)

市飞行服务机构负责向民用无人驾驶航空器提供告警服务。

民用无人驾驶航空器飞行过程中遇到异常情况,操控人员应当立即采取处置措施,并向市飞行服务机构报告。

市飞行服务机构发现或者接报飞行异常情况后,应当向空中交通管理机构、民用航空管理部门和公安部门等报送信息,及时发布受影响空域和避让信息。

第三十二条 (对不明情况和违规飞行的处置)

对空中不明情况和民用无人驾驶航空器违规飞行,公安部门在条件有利时,可以对飞行目标实施先期处置,并负责违规飞行民用无人驾驶航空器落地后的现场处置。公安部门和有关单位按照职责分工组织查证处置,其他有关部门应当予以配合。

市飞行服务机构应当做好协助工作。

第三十三条 (紧急处置措施)

民用无人驾驶航空器违反飞行管理规定、扰乱公共秩序或者危及公共安全的,公安部门可以依法采取必要技术防控、扣押有关物品、责令停止飞行、查封违法活动场所等紧急处置措施。

公安部门依托市综合监管服务系统,与空中交通管理机构、民

用航空管理部门等建立紧急处置信息通报机制。

第七章 附 则

第三十四条 (施行日期)

本办法自 2026 年 2 月 1 日起施行,有效期至 2028 年 1 月 31 日。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

上海市人民政府办公厅

2025年12月26日印发