

关于民航专业工程安全生产费的分析及解决方案

李婧一* 张滕腾

民航机场规划设计研究总院有限公司华北分公司, 北京 100621

摘要:《民航专业工程安全生产费用管理办法(试行)》发布实施是填补民航专业工程安全生产费用管理的空缺,是规范管理、保障安全生产的一项举措,但是该办法在实施过程中却存在一些问题。本文从各个角度进行了分析并提出建议的解决方案。

关键词: 民航专业工程安全生产费; 安全文明施工费; 分析研究

Analysis and Solution of Safety Production Cost of Civil Aviation Professional Engineering

Jing Li*, Teng-Teng Zhang

North China Branch of Civil Aviation Airport Planning, Design and Research Institute Co., Ltd., Beijing 100621, Beijing, China

Abstract: “The Promulgation and Implementation of the Measures for the Management of Safety Production Expenses of Civil Aviation Professional Engineering (Trial)” is a measure to fill the vacancy, standardize management and ensure safety production, but there are some problems in the implementation of the measures. This paper analyzes from various angles and puts forward some proposed solutions.

Keywords: Safety production cost of civil aviation professional engineering; Safe and civilized construction cost

一、引言

2012年,财政部安全监管总局发布了关于印发《企业安全生产费用提取和使用管理办法》的通知(财企〔2012〕16号)^[1],在安全生产费用的适用范围、含义、提取标准以及如何使用等方面做了详细阐述。虽然该文件的适用范围中并未提及民航机场项目,但民航局机场司积极响应国家建立企业安全生产投入长效机制,加强安全生产费用管理,保障企业安全生产资金投入,依据《中华人民共和国安全生产法》^[2]等有关法律法规和《国务院关于加强安全生产工作的决定》(国发〔2004〕2号)^[3]、《国务院关于进一步强化企业安全生产工作的通知》(国发〔2010〕23号)^[4]及《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》^[5],编制了《民航专业工程安全生产费用管理办法(试行)》(AP-165-CA-2020-01)^[6],其中安全生产费用的适用范围(中华人民共和国应急管理部办公厅发布的《企业安全生产费用提取和使用管理办法》(2019)^[7]已取代2012年文件,增加一条适用范围)及提取标准等则是参考了建设工程施工企业的相关规定。

文中特别提到,安全费用应按照“企业提取、政府监管、确保需要、规范使用”的原则进行管理。众所周知,安全生产费用存在于工程从决策、设计、招标到施工的全寿命周期中。那么,如何在各阶段更好地结合国家文件在民航业内合理规范执行、如何便于各管理机构监管等成为迫在眉睫。安全生产费用的类别归属、从各角度分析各级文件其包含范围、如何满足国家级文件要求按照固定投资计列、计列标准是什么,这些都是需要明确的首要任务,针对以上方向我们逐一进行梳理分析并寻找适合民航业的合理解决方案。

*通讯作者:李婧一,1988年11月,女,汉族,北京西城人,任职于民航机场规划设计研究总院有限公司华北分公司,工程师,本科。研究方向:工程经济。

二、什么是安全生产费用？各角度所称的安全生产费（用）内容是否一致？

提到安全生产四个字，首先联想到的就是工程费用中措施费的安全文明施工费，但国家应急管理部提及的企业安全生产费与之还是有一定差别的。以下从工程经济学、各地区定额文件、国家应急管理部文件、民航局机场司文件这四个角度逐一分析。

（一）工程经济学角度

安全文明施工费是指工程项目施工期间，施工单位为保证安全施工、文明施工和保护现场内外环境等所发生的措施项目费用。通常由环境保护费、文明施工费、安全施工费和临时设施费组成。

1. 环境保护费，施工现场为达到环保部门要求所需要的各项费用。
2. 文明施工费，施工现场文明施工所需要的各费用。
3. 安全施工费，施工现场安全施工所需要的各费用。
4. 临时设施费，施工企业为进行建设工程施工所必须搭设的生活和生产用的临时建筑物、构筑物和其他临时设施费用。包括临时设施的搭设、维修、拆除、清理费或谈消费等。

（二）定额角度

以北京市概算定额（2016）为例，安全文明施工费是指按照国家及北京市现行的建筑施工安全、施工现场环境与卫生标准等有关规定，购置和更新施工安全防护用具及设施、改善现场安全生产条件和作业环境所需要的费用，包括环境保护、文明施工、安全施工及临时设施等费用。以上四项的详细解释也与前面工程经济学角度的解释基本一致。且纵观华北地区其他省份（内蒙、山西、河北、天津）关于安全文明施工的定义也与北京定额基本一致。

（三）中华人民共和国应急管理部文件角度

应急管理部办公厅发布的《企业安全生产费用提取和使用管理办法》（2019年）^[7]第一章总则第三条关于安全费用定义及管理原则的表述，“本办法所称安全生产费用（以下简称安全费用）是指企业按照规定标准提取，在成本中列支，专门用于完善和改进企业或项目安全生产条件的资金”。

1. 安全费使用范围

文件第十九条【建设工程施工企业使用范围】建设工程施工企业安全费用应当按照以下范围使用。

（1）完善、改造和维护安全防护设施设备支出（不含“三同时”要求初期投入的安全设施），包括施工现场临时用电系统、洞口、临边、机械设备、高处作业防护、交叉作业防护、防火、防爆、防尘、防毒、防雷、防台风、防地质灾害、地下工程有害气体监测、通风、临时安全防护等设施设备支出。

- （2）配备、维护、保养应急救援器材、设备支出和应急救援队伍建设与应急演练支出。
- （3）开展重大危险源和事故隐患评估、监测监控和整改支出。
- （4）安全生产检查、评价（不包括新建、改建、扩建项目安全评价）、咨询和标准化建设支出。
- （5）配备和更新现场作业人员安全防护用品支出。
- （6）安全生产宣传、教育、培训支出。
- （7）安全生产适用的新技术、新标准、新工艺、新装备的推广应用支出。
- （8）安全设施及特种设备检测检验支出。
- （9）安全生产责任保险支出。（本条是较财企[2012]16号新增内容）
- （10）其他与安全生产直接相关的支出。

2. 对安全费使用范围的分析

（1）第一条描述中大部分属于措施费中安全文明施工费四子项的安全施工范畴，但施工现场临时用电系统也可归入临时设施中的临时供电管线、防尘应归入环境保护中工程防扬尘洒水费用、通风应归入文明施工中现场工人的电风扇费用，即该条描述内容与工程经济学中安全文明施工费四子项均有重叠，并不是仅与安全施工重叠。

（2）第二条、第五至第八条描述属于措施费中安全文明施工费四子项的安全施工范畴。

（3）第三、四条重大危险源和事故隐患评估、安全生产评价两项，遵从有约定从约定的原则，如果由建设单位支付，那么应该计入工程其他费。

（4）第九条安全生产责任保险描述属于工程其他费中工程保险费的一种。

综上所述，国家应急管理部对安全生产的范围已经不仅仅是工程费用，也可能涉及部分工程其他费。

(四) 中国民用航空局的文件角度

民航局机场司编制的《民航专业工程安全生产费用管理办法(试行)》(AP-165-CA-2020-01)^[6]文件内容表述，所称安全生产费用是指专门用于完善和改进工程项目安全作业环境、安全施工措施和条件所需的资金。

文中第十七关于安全生产费使用范围与中华人民共和国应急管理部办公厅发布的《企业安全生产费用提取和使用管理办法》(2019年)^[7]完全一致，仅缺少安全生产责任保险支出。各项理解同应急管理部文件内含分析结论。

从以上四个角度可以得出，民航的安全生产费用与工程经济中的安全文明施工费不是被包含关系，仅部分内容属于部分安全文明施工费(大部分与安全施工重叠)，且有安全文明施工费以外的属于工程其他费的费用。

三、民航专业工程安全生产费用单独计算是否可行

我们已经分析出安全生产费用有部分与各地定额中安全文明施工费(不只安全施工费)有重叠，那么扣除措施费中重叠部分是否可行?

抛开安全生产费用存在属于工程其他费(二类费)的情况，安全生产费用与安全文明施工费并不完全重叠，结合民航项目遍布全国的特殊性，编制投资的依据均按照地方规定，安全文明施工费计费方式各不相同。下面以列表方式比较华北地区各地安全文明施工费与民航局机场司文件中1.5%结果(表1)。

表1 华北地区各地安全文明施工费与民航局机场司文件中1.5%比较

地区	北京		内蒙古		河北		山西	
	土建	安装	土建	安装	土建	安装	土建	安装
初设概算阶段名称	安全施工		安全文明施工费(安全文明施工与环境保护费+临时设施费)		安全生产、文明施工费(在费用汇总中计列)		安全文明施工费(无细项拆分)	
计费基数	人工费+机械费+技术措施项目人工费+技术措施项目机械费	人工费+机械费	分部分项人工费+技术措施项目人工费		直接费+企业管理费+规费+利润+价款调整+独立费-设备费		直接费+主材费+设备费+技术措施项目直接费+技术措施项目主材费+技术措施项目设备费+只取税金项预算价合计-不取费项预算价合计	
建安工程费1.5%与软件中相应名称对比	>	<	>	>	<	<	>	<

由于各地区措施项目计费方式不同，我们可以从表1看出只有北京地区的安全施工费单独计列，而内蒙古、河北及山西地区安全文明施工费无更详细拆分项。极端案例为北京安装专业，民航标准1.5结果是小于地方规定的。

当然我们可以遵从国家应急管理部文件第十五条【提高标准规则】的解决办法，即企业在上述标准的基础上，根据安全生产实际需要，可适当提高安全费用提取标准。

本办法公布前，各省级政府已制定下发企业安全费用提取使用办法的，其提取标准如果低于本办法规定的标准，应当按照本办法进行调整；如果高于本办法规定的标准，按照原标准执行。

无论从安全文明施工费与安全生产费用的计费方式还是费用对比上看，目前没有一刀切的好办法。

四、民航专业工程安全生产费应如何计列?

为满足安全生产费用在各阶段合理合规的计列，同时避免与《民航建设工程概算编制办法》《民航专业工程工程量清单计价规范》的规定冲突，个人有两点建议。一是可研阶段仍按照指标估算方式，无须体现安全生产费用；二是初步设计概算阶段的处理方式有三种。

第一种，依然按照出台民航专业工程安全生产费用前的模式计费。为了方便后期针对民航专业工程安全生产费用的统一管理，可以以建安工程费为基数按照现行规定费率核算出各民航专业单位工程的安全生产费用，单独加合列表出版，并附带文字说明。文字说明要把地区安全文明施工费范围、民航文件中安全生产费范围均表述清楚，若后期确

实出现突破中标时安全文明施工费的情况,按照签证调整即可。通常情况下,在项目招标时都会采用概算降点等方式招标,竞争后的中标金额大概率会比初设批复概算总值低,因为安全生产费用在整个投资中仅仅只是很少一部分,即使突破些许投资,也不会影响很大。

第二种,依然按照出台民航专业工程安全生产费用前的模式计费,同时计取以建安工程费为基数、按照现行规定费率核算出的各民航专业单位工程安全生产费用,该笔费用以单项工程的形式在工程费用中专门列一项民航专业工程安全生产费体现加合总数。此种方法无疑会有重复计取的问题,这就要求设计单位在概算编制阶段文字表述清楚地区安全文明施工费范围、民航文件中安全生产费范围,符合地方规定的内容不得动用民航专业工程的安全生产费用,以防施工单位随意提交相关进度款申请。

第三种,在各民航专业单位工程的工程造价中均扣除以建安工程费为基数、按照现行规定费率核算出各民航专业单位工程的安全生产费用,以单项工程的形式在工程费用中专门列一项民航专业工程安全生产费体现加合总数。这样操作在数值上不会出现安全生产费重复计取、漏计的情况,与2020年前的做法只相比是在工程费范围内移动了计费位置。但这种方法务必在说明中明确民航专业工程的措施费中的安全文明施工费要扣除安全生产费。

五、安全生产费计取标准建议

2019年,中华人民共和国应急管理部为进一步落实企业安全费用提取使用管理制度,对财政部、原国家安全监管总局印发的《企业安全费用提取和使用管理办法》(财企〔2012〕16号)进行了修订,形成了《企业安全费用提取和使用管理办法(征求意见稿)》。内容中提到原办法在实际运行中仍然存在政策贯彻落实不到位、提取标准与行业的快速发展不适应、使用范围和适用的企业范围亟待进一步明确与调整、税收优惠等配套政策需进一步落实等问题。主要调整了原办法结构、适用行业范围、提高部分行业企业安全生产费用提取标准、扩大了企业安全生产费用使用范围等。

结合目前中华人民共和国应急管理部办公厅关于征求《企业安全费用提取和使用管理办法(征求意见稿)》意见的函(应急厅函〔2019〕428号)^[8],文件明确提出了应提高部分行业企业安全生产费用提取标准,也就意味着民航局文件规定的1.5%已经偏低。但该文件适用范围中并未提及民航机场项目,那么我们可以参考其中相近行业的计费标准,即文件第七条中的有关规定。一是房屋建筑工程、水利水电工程、电力工程为2.5%;二是市政公用工程、冶炼工程、机电安装工程、化工石油工程、港口与航道工程、公路工程、通信工程为2%。以上二项标准可作为民航专业工程安全生产费计取的相应参考标准。如区域管制中心、终端管制中心、塔台、通道口、灯光变电站、消防泵房的土建可参照房屋建筑工程2.5%标准。

机场场道工程、房屋单体的安装工程、通信工程、导航工程、监视工程、航空气象、航行情报工程、目视助航工程、航站楼及货运站的工艺流程、民航专业弱电系统工程、航空供油工程等可参照2%标准。周界安防中心、助航灯光管理中心等视情况而定。

六、结束语

综上所述,本文从各个角度对《民航专业工程安全生产费用管理办法(试行)》进行了深入分析并提出了在实践中更好践行的建议解决方案,更加合理合规地响应财政部关于安全生产费用在工程计价阶段的计列。

参考文献:

- [1]财政部安全监管总局发布了关于印发《企业安全生产费用提取和使用管理办法》的通知(财企〔2012〕16号);
- [2]《中华人民共和国安全生产法》;
- [3]《国务院关于加强安全生产工作的决定》(国发〔2004〕2号);
- [4]《国务院关于进一步强化企业安全生产工作的通知》(国发〔2010〕23号);
- [5]《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》;
- [6]《民航专业工程安全生产费用管理办法(试行)》(AP-165-CA-2020-01);
- [7]中华人民共和国应急管理部办公厅发布的《企业安全生产费用提取和使用管理办法》(2019);
- [8]中华人民共和国应急管理部办公厅关于征求《企业安全费用提取和使用管理办法(征求意见稿)》意见的函(应急厅函〔2019〕428号);