

民航发〔2021〕50号

关于修订印发《中国民用航空局直属单位 建设项目管理办法》的通知

民航各地区管理局,直属各单位:

为进一步规范民航局直属单位建设项目管理,保证工程质量安全,提高投资效益,确保项目建设依法合规,民航局依据国家和行业有关法规对《中国民用航空局直属单位建设项目管理办法》(民航发〔2017〕141号)进行了修订,现发布施行。自发布之日起,原《中国民用航空局直属单位建设项目管理办法》(民航发〔2017〕141号)废止。

该管理办法的电子版本可在民航局政府网站“机场司——政

策发布”一栏下载。

中国民用航空局
2021年12月7日

中国民用航空局直属单位建设项目管理办法

第一章 总 则

第一条〔制定依据〕 为进一步规范民航局直属单位(以下简称直属单位)建设项目管理,保证工程质量安全,提高投资效益,确保项目执行依法合规,根据国家和行业有关法规,制定本办法。

第二条〔适用范围〕 使用中央投资且不含运输机场专业工程的直属单位建设项目(以下简称建设项目)适用本办法,含有运输机场专业工程的建设项目按照相关规定执行。

第三条〔职责界定〕 项目法人是项目实施的责任主体,负责建设项目申请报批、组织实施、质量安全、建设进度、资金筹措和管理等。建设、勘察、设计、施工、监理等单位应严格按照《中华人民共和国建筑法》《建设工程质量管理条例》《建设工程安全生产管理条例》等相关规定履行相应责任和义务。

民航局和民航地区管理局根据职责权限负责建设项目的审核、审批和监督。计划部门负责建设项目的建议书、可行性研究报告的审核办理,编制和下达项目投资计划并监督检查执行情况,组织建设项目的评估及后评价。财务部门负责建设项目预算管理、资金支付和使用监督管理。组织人事部门按照干部管理权

限,负责项目法人单位负责人的管理与考核。初步设计审批部门负责项目初步设计、重大设计变更及概算调整的审批。纪检部门负责项目建设过程中违纪违法行为的查办处理。综合部门负责项目建设过程中的档案管理工作。

第四条〔基本原则〕 直属单位建设项目应当严格遵守基本建设程序,严格执行“三重一大”决策制度。

第五条〔一般程序〕 建设项目管理一般应当按照以下程序执行:

- (一)根据相关规划,编制项目建议书;
- (二)根据批准的项目建议书,编制可行性研究报告;
- (三)根据批准的可行性研究报告,依法选取设计单位,编制工程初步设计;
- (四)根据批准的工程初步设计,编制和报送项目预算,开展施工图设计,依法选取工程监理、施工等单位;
- (五)落实建设条件和办理相关开工手续;
- (六)工程实施;
- (七)建设项目按照合同约定的各项内容完成后,组织勘察、设计、施工、监理等单位进行竣工验收;
- (八)竣工验收合格后,移交实物资产;
- (九)竣工财务决算;
- (十)资产交付。

第六条〔特殊程序〕 符合国家及民航相关专项规划,技术相

对简单的建设项目,可以合并编制项目建议书和可行性研究报告。设施设备、房屋购置(不含建筑安装工程)类项目,可直接编制可行性研究报告,在获得批复后按照相关规定进行购置工作。

第二章 项目决策和前期工作管理

第七条[项目规划] 直属单位应当结合本单位中长期事业发展规划,研究制定项目建设计划,纳入民航行业发展规划和有关专项规划。

第八条[立项可研] 直属单位可自行编制或委托编制项目建议书、可行性研究报告。直属单位应当加强建设项目前期工作,保证项目建议书、可行性研究报告的深度达到国家和行业的有关要求。项目建议书主要包括:项目建设的必要性和依据,建设地点,拟建规模、内容和标准,投资估算和资金筹措,项目进度安排等。可行性研究报告主要包括:项目概况,项目建设的必要性,项目建设选址及建设条件,建设规模、内容和标准,环保、节能措施,投资估算和资金来源,投资效益分析,项目建设工期及进度安排,招标组织形式、招标方式,结论,附件等。涉及规划选址、新征用地、社会稳定风险评估、节能审查等前置手续的项目,可行性研究报告应当同时包含建设项目用地预审与选址意见书、社会稳定风险评估报告、节能审查意见等必要的文件。直属单位应当对项目建议书、可行性研究报告以及依法应当附具的其他文件的真实性负责。

项目建议书、可行性研究报告应当按照《民航固定资产投资项目管理暂行规定》的要求报批。直属单位在报批项目建议书、可行性研究报告时,应当在民航投资建设项目管理信息系统(<https://tzjs.caac.gov.cn>)上填写行政审批事项相关信息。

第九条〔初步设计〕 项目法人应当依据批准的可行性研究报告,委托具有相应设计资质的单位编制初步设计。一个建设项目由两个或两个以上设计单位设计时,项目法人应当确定一个牵头单位,牵头单位负责整个建设项目设计文件编制的协调、统一工作,并编制设计总说明和汇总概算。初步设计应当符合批准的可行性研究报告和国家、行业及地方相关规定、标准和规范。初步设计文件应当包含项目进度计划,明确项目建设工期;工程总概算表的序号、工程项目或费用名称应当与批准的可行性研究报告投资估算的内容一致。

建设项目初步设计有下列情形之一的,项目法人应当向原审批单位重新报批可行性研究报告:

- (一)超过批准的可行性研究报告投资估算 10%的;
- (二)变更建设地点或对建设规模、内容、标准等作较大变更的;
- (三)变更建设性质、项目法人的。

第十条〔初步设计报批〕 满足以下条件之一的建设项目初步设计报民航局审批,其他项目初步设计报项目所在地民航地区管理局审批。项目法人在报批初步设计时,应当在民航投资建设

项目管理信息系统(<https://tzjs.caac.gov.cn>)上填写行政审批事项相关信息。

- (一)民航地区管理局为项目法人的建设项目；
- (二)跨地区建设项目；
- (三)批准的可行性研究报告总投资5亿元(含)以上的建设项目；
- (四)民航局认为有必要审批的其他项目。

第十一条〔施工图设计和审查〕 经批准的初步设计是项目建设实施和控制项目总投资的依据,项目法人应当依据批准的初步设计,组织开展施工图设计工作。房屋建筑类项目还应当根据当地住建部门的要求办理施工图设计文件审查的相关手续。

第三章 年度投资计划和预算管理

第十二条〔上报预算〕 项目法人应当按照国家财政和民航预算管理有关规定编制项目预算,民航局审核汇总项目预算后报财政部审批。需要编制初步设计的项目,原则上应当在初步设计获得批复后方可申报预算。

第十三条〔下达投资计划〕 民航局按照国家投资主管部门政府投资年度计划和国家财政部门批准的项目预算,编制和下达建设项目年度固定资产投资计划,并在预算年度内下达。

第十四条〔预算调整〕 年度项目预算一经下达,原则上不得调整。确需调整的,由项目法人按规定报批。

第十五条〔预算执行〕 项目法人应当加强项目预算执行管理,制定相关管理办法,保证预算执行质效。

第四章 建设管理

第十六条〔组织管理〕 项目法人应当建立完善的工程建设组织机构,单位主要领导对项目建设负总责,分管领导应当具备项目管理经验或财务管理经验,并对具体工作负领导责任。项目组织机构应当配备相应的技术、管理人员,机构职能应当包括但不限于计划、基建、财务审计、纪检监察、档案管理,按照职责分工分别负责建设项目的资金管理、组织实施、质量安全、建设进度、造价管理、审计监督、廉政建设、档案管理工作。

第十七条〔委托管理〕 为进一步完善工程建设组织模式,提高投资效益、工程建设质量和运营效率,鼓励项目法人按照国家、行业及地方相关规定、规范采用全过程咨询、工程总承包等现代化管理模式,将项目建设的全过程或部分阶段性工作委托有资质、信誉好的专业化项目管理单位组织实施,确保建设项目有序开展。采用委托管理的单位,仍应参照第十六条落实相关职能。

第十八条〔开工要求〕 项目法人应落实各项开工条件,按照相关规定履行开工建设所需的环境影响评价、质量安全监督、规划报建、土地使用、消防报审等相关开工手续。

第十九条〔招标投标〕 项目法人应当依据《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国政府采购法》等相关规定,实行招

招标投标制度和政府采购制度。

第二十条〔合同管理〕 项目法人应当依据《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国政府采购法》与各参建单位依法签订书面合同,合同签订后不得再签订背离合同实质性内容的其他协议。

第二十一条〔质量、安全和进度管理〕 项目法人是建设项目质量、安全、进度管理的责任主体,应当建立健全工程质量和安全生产管理制度,明确质量和安全生产管理部门或人员,对工程各阶段进行工程质量和安全生产管理,督促有关单位和人员落实工程质量和安全生产责任;应当科学合理制定项目进度计划和工期,并严格按照批准的工期执行。

项目法人应当防止生产安全事故发生。事故发生后,项目法人应当按照《生产安全事故报告和调查处理条例》等要求及时向相关部门报告。事故报告应当及时、准确、完整,任何单位和个人不得迟报、漏报、谎报或瞒报。

第二十二条〔造价管理〕 项目法人是工程造价管理的责任主体,应建立健全工程造价管理制度,明确管理责任部门和工作流程,做好工程造价管理工作。

第二十三条〔档案管理〕 项目法人应当遵守国家 and 地方关于建设项目档案管理的相关规定,做好项目档案管理工作。项目法人应将项目档案管理贯穿于整个建设项目全过程,并进行信息化管理,档案的收集整理原则上应与项目进度同步。

第二十四条〔设计变更和概算调整〕 项目法人应当严格按照批准的建设地点、内容、规模和标准实施。不得擅自进行设计变更和突破批准概算。

建设项目设计变更分为重大设计变更和一般设计变更,有下列情形之一的属于重大设计变更:

- 1.对结构安全、使用安全、系统性能等造成重大影响的;
- 2.单位工程设计变更后,投资超过该单位工程批准概算 5% 的。

除重大设计变更外的其他设计变更为一般设计变更。

确需进行重大设计变更的,应当报原初步设计审批单位批准,未经批准的重大设计变更不得实施。如重大设计变更的建设地点、内容、规模、标准和投资与批准的可行性研究报告变化较大时,应当征得可行性研究报告审批单位同意,并明确导致设计变更的责任主体,以及对相关责任主体、责任人的处理意见。

因国家政策调整、价格上涨、地质条件发生重大变化、不可抗力等原因增加概算的,项目法人应当报原初步设计审批单位批准。原初步设计审批单位原则上应当委托审计机构进行审计后,根据审计结果核定调整概算。经过审查批准的概算调整纳入财务决算。

第二十五条〔信息报送〕 项目法人应当建立健全建设项目信息共享和报送制度,并按规定向可行性研究报告和初步设计审批单位报送。项目法人应当保证报送信息真实、准确和完整。

(一)项目法人应当完成在民航投资建设项目管理信息系统上的登记、报批、报备等工作。

(二)施工图备案后、开工前,项目法人应当以公文形式报告以下事项:

1.项目组织形式(自行管理/EPC/全过程咨询);

2.项目管理制度情况(包括财务管理制度、人力资源管理制度、档案管理制度、审计管理制度、合同管理制度、工程造价管理制度等);

3.施工图设计阶段发生的重大设计变更情况,按照附表1填报。

(三)开工后,项目法人应当对项目建设进度、招标投标、投资计划执行、资金使用、重大设计变更、档案管理、投诉处理和廉政建设等情况进行跟踪统计,以公文形式按季度进行报告,并填写附表2。

第二十六条〔竣工验收〕 建设项目按照合同约定的各项内容完成后,项目法人应当及时组织勘察、设计、施工、监理等单位进行竣工验收。

工程竣工验收应当形成经项目法人、勘察、设计、施工、监理等单位项目负责人签署的工程竣工验收报告(记录),作为工程竣工验收合格的证明文件。

项目法人应当邀请工程质量监督机构参加竣工验收。

第二十七条〔竣工验收的条件〕 竣工验收应当满足以下条件:

(一)已按批准的建设地点、内容、规模和标准建成,各合同段交工验收合格,满足使用要求;

(二)主要工艺设备或设施通过调试具备使用条件,试运行情况良好;

(三)环境保护设施、安全设施、消防设施等已按照要求与主体工程同时建成,并通过有关部门的专项验收或备案;

(四)竣工档案资料齐全,并通过专项验收;

(五)项目法人与各参建单位已签订廉政建设合同。

第二十八条〔竣工验收备案〕 通过竣工验收后,项目法人应当按有关规定办理竣工验收备案手续。

第二十九条〔资产交付〕 建设项目竣工验收合格后,应当及时办理资产交付手续。

第五章 财务与资金管理

第三十条〔总体要求〕 建设项目资金按照财政部《基本建设财务规则》进行管理,专款专用,严格按照批准概算执行,不得挤占挪用。项目法人应当根据项目批准概算、年度预算、建设进度等控制项目资金支出。

第三十一条〔自筹资金管理〕 对有配套自筹资金的建设项目,项目法人应确保自筹资金足额到位。

第三十二条〔资金拨付〕 项目法人应当按照《基本建设财务规则》及配套文件相关要求建立健全建设项目工程资金支付管理

办法和程序,并按照《保障农民工工资支付条例》和《保障中小企业款项支付条例》要求,按时足额支付农民工工资和中小企业款项。

第三十三条〔竣工财务决算〕 基本建设项目完工可投入使用或试运行合格后,应当在3个月内编报竣工财务决算,特殊情况确需延长的,中小型项目不得超过2个月,大型项目不得超过6个月。竣工财务决算的编制要求、编制内容、编制方法、审批原则按照财政部印发的《基本建设项目竣工财务决算管理暂行办法》执行。

以设备购置、房屋以及其他建筑物购置为主并附有部分建筑安装工程的项目,可适当简化竣工财务决算编报和审批内容。

竣工财务决算的审核、评审和报批按照《中国民用航空局基本建设项目竣工财务决算审核评审管理办法》执行。

第三十四条〔资产入账〕 项目法人应当根据竣工财务决算批复及时办理资产入账手续,已办理估价入账的,要根据批复及时调整相关账务。

第三十五条〔结余资金管理〕 项目法人应当按照《政府投资条例》《中央部门结转和结余资金管理办法》《基本建设财务规则》的要求及竣工财务决算批复确认和管理结余资金,并按照有关规定办理。

第六章 监督与评价

第三十六条〔廉政要求〕 项目法人各级领导干部应当严格

执行国家和民航关于严禁领导干部违反规定插手干预建设项目管理行为的规定。

第三十七条〔审计管理〕 项目法人应当建立健全建设项目内部审计制度,规范内部审计工作程序,开展建设项目审计工作。鼓励项目法人开展项目全过程跟踪审计,全过程跟踪审计报告应同信息报送内容一并报送可行性研究报告和初步设计审批单位。

第三十八条〔监督管理〕 民航局和民航地区管理局应当加强对建设项目的监督管理,通过信息报送制度和信息共享平台等手段,掌握项目建设进度、招标投标、投资计划执行、资金使用、重大设计变更、档案管理、投诉处理和廉政建设等情况,及时协调并指导推进项目建设,制止和纠正违法违规行为,组织人事部门将项目实施情况纳入责任领导和人员的年度考核管理,纪检部门对存在违规、违纪行为的责任领导和人员依规、依纪进行处理。

第三十九条〔后评价〕 项目审批单位依照国家有关规定选择部分项目进行后评价,对项目审批、实施、运营等进行全面评价并提出明确意见。

民航局按照财政部有关规定组织项目的绩效评价。

第七章 责任追究与处理

第四十条〔违反罚则〕 民航局和民航地区管理局工作人员在项目审批过程中,存在玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊或违反本办法规定的行为,责令限期改正,并依规、依纪、依法追究相关人员

责任。

直属单位有下列情形的,民航局和民航地区管理局将责令改正,根据具体情况进行处理。情节较轻的,对负有责任的领导和人员给予诫勉谈话、批评教育或者警告、严重警告、记过、记大过等处分,对该直属单位给予通报批评,暂停拨付项目资金或者收回已拨付的资金,暂停或者停止建设活动。情节较重、造成较大损失的,对负有责任的领导和人员给予撤销党内职务、留党察看、开除党籍或者降级、撤职、开除处分,原则上对该直属单位2~5年内不予批准新的建设项目。涉嫌犯罪的,移交司法机关进行处理。

(一)未经批准擅自变更项目的建设地点、内容、规模和标准等;

(二)擅自增加投资概算;

(三)在信息报送过程中弄虚作假,实际建设内容与信息报送内容不符;

(四)选聘施工单位未取得建筑业企业资质或者超越资质等级的,没有资质的实际施工人借用有资质的建筑施工企业名义的;

(五)要求施工单位对项目垫资建设;

(六)无正当理由不实施或者不按照建设工期实施已批准的项目;

(七)未按照规定进行招标投标;

(八)擅自挪用建设资金;

(九)玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊或违反本办法规定的行为;

(十)其他违规、违纪、违法行为。

建设项目发生质量安全事故的,按照国家有关规定,由有关部门依法追究项目法人、项目管理单位和勘察、设计、施工、监理、招标代理等单位以及相关人员的法律责任。

第四十一条〔违规项目处理〕 由于项目法人擅自调整项目建设地点、内容、规模和标准等原因,造成项目投资超出批准的初步设计概算的,初步设计审批单位应当委托审计机构对建设项目开展工程审计后,依据审计结果和第四十条相关条款对项目法人和负有责任的领导、人员进行严肃处理。初步设计审批单位相关部门应当依据职责分工,对建设项目的后续处置方案提出明确意见。

第八章 附 则

第四十二条〔全额自筹项目〕 直属单位全额自筹资金项目不再实行审批制,由直属单位自行决策,并按照有关规定加强资产管理。对需要在国家或地方履行相应核准、备案程序的,按照有关规定办理。

第四十三条〔办法解释〕 本办法由民航局负责解释。

第四十四条〔实施时间〕 本办法自印发之日起施行,《中国民用航空局直属单位建设项目管理办法》(民航发〔2017〕141号)同时废止。

附表 1 施工图设计阶段发生的重大设计变更情况

序号	单项工程	单位工程	变化内容	投资变化	变化原因	备注	填表说明
1		土建工程					
2	例：行政办公楼	暖通工程	供暖方案调整，由地方供热公司供暖调整为自建供暖设施。	较同口径批复初设概算增加投资 500 万元，增加比例 10%。	由于当地供暖缺口，当地供热公司无法保障新建办公楼供暖，因此需自建供暖设施。	预计于 20XX 年第 X 季度上报初步设计变更请示。	
3		...			-		
4		合计	/	较同口径批复初设概算，该单项工程共增加投资 X 万元，增加比例 X%。	/		填写重大设计变更情况
5		XX 单位工程					
6	XX 单项工程	XX 单位工程					
7		...					
8		合计	/		/		

填表人：（签字/签章）
 审核人：（签字/签章）
 签发人：（签字/签章）
 日期：X 年 X 月 X 日

附表 2 实施阶段情况

工期执行情况							
序号	项目	具体内容	时间	工期执行情况	原因	备注	填表说明
1	进度/工期	批复工期		/	/		对照批复工期填写工期执行情况，说明差异原因。
2		计划工期					
重大设计变更情况							
序号	单项工程	单位工程	变化内容	投资变化	变化原因	备注	填表说明
1	例：行政办公楼	土建工程	地基处理方案调整，增加了管桩设计。	较同口径批复初设概算增加投资 600 万元，增加比例 20%。	施工时发现地质条件与前期勘察差异较大。	预计于 20XX 年第 X 季度上报初步设计变更请示。	填写重大设计变更情况。
2		暖通工程					
3		...					
4	合计			较同口径批复初设概算，该单项工程共增加投资 X 万元，增加比例 X%。			
5	XX 单项工程	XX 单位工程					
6		XX 单位工程					
7		...					
8		合计		/		/	

投资及资金拨付情况							
序号	总投资 (万元)	年度	计划完成年度投资 (万元)	年度累计完成投资 (万元)	年度申请预算(万 元)	民航发展基金已拨 付资金(万元)	中央预算资金已拨付资金 (万元)
1		20XX年					
2							
3		合计					
投诉及处理情况							
序号	投诉方	被投诉方	投诉事项	处罚/判决单位	处理进度	处罚结果	填表说明
1							填写对项目法人的投诉。
2							

填表人: (签字/签章)
 审核人: (签字/签章)
 签发人: (签字/签章)
 日期: X年X月X日

