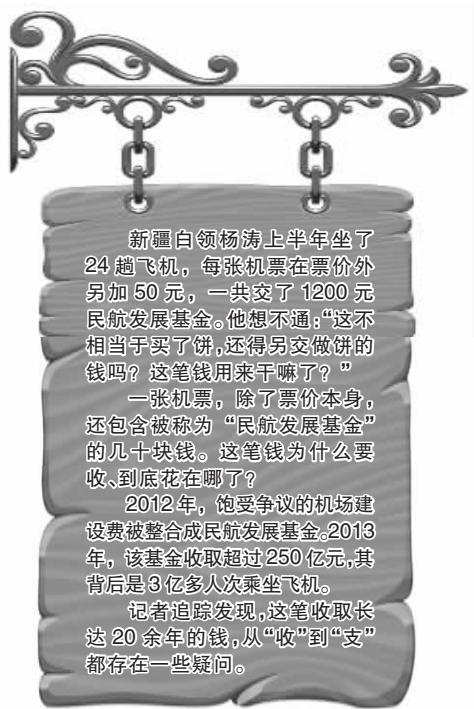


一年卖 3 亿多张 机票里的几十块钱去哪儿了？



应“全额上缴”国库的钱 部分进了企业腰包？

财政部公布的数据显示，2013 年民航发展基金收入 252.63 亿元。根据财政部 2012 年印发的《民航发展基金征收使用管理暂行办法》，民航发展基金收入全额上缴中央国库，并纳入政府性基金预算，专款专用。

实际操作却不尽然。记者查阅首都机场股份有限公司 2013 年年报发现，其营业收入 72.24 亿元中民航发展基金收入 10.6 亿元，占总营收 14.7%。广州白云机场股份有限公司 2013 年年报显示，营业收入 51.41 亿元中机场费收入 6.52 亿元，占总营收 12.7%。海口美兰机场股份有限公司营业收入 7.6 亿元中民航发展基金收入 1.38 亿元，占总营收 18.2%。

既然相关规定要求“全额上缴中央国库”，为何又成了上市企业的营业收入？

白云机场股份有限公司称，2003 年财政部驻广东省财政监察专员办事处曾批复：同意白云机场的机场建设费“扣除按规定应上缴中央国库的部分后，剩余部分作为本公司的营业收入核算”。

2012 年，机场建设费已“变身”民航发展基金。2003 年针对“费”的批复，还能作为将“基金”放入“自家口袋”的依据吗？记者就此联系白云机场，对方称：“这是财政部等部委批准的规定，白云机场严格按照规定执行。除此以外，不做回应。”

但财政部驻广东省财政监察专员办事处对记者表示，2012 年颁布的《民航发展基金征收使用管理暂行办法》第 35 条明确规定：新规定颁布后，原民航机场管理建设费和民航基础设施建设基金的有关规定同时废止。“按照‘后文否定前文’的原则，2003 年的批复不能继续使用”。

财政部驻广东省财政监察专员办事处有关负责人表示，2012 年民航发展基金合并后，白云机场并未就“能否将民航发展基金部分作为营业收入”向他们请示。白云机场在 2013 年年报中继续将部分民航发展基金按 2003 年批复作为公司营业收入的说法，他们并不知情。“如果没有新的批复，应该按照国家有关规定来执行。”这位负责人说。

中国民航大学机场规划研究所所长王志强等专家认为，机场是准公益性企业，承担公共服务职能，中国处于民航高速发展期，机场需要不断改扩建，因此，留下部分民航发展基金补贴是合理的。

而北京师范大学经济管理学院教授李锐、湖北省统计局副局长叶青等专家则表示，机场上市公司是市场主体，本身利润并不少，“如果拿几亿百姓交的钱对几个上市公司进行补贴，不妥”。

一年“其他支出”近 29 亿元 具体流向待解

除了“贴补”企业的钱，其余上缴国库的钱花在哪儿了？

暂行办法规定，民航发展基金的使用范围共七项：民航基础设施建设；对货运航空、支线航空等进行补贴；通用航空发展；民航重大科技项目研发和新技术应用；加强持续安全能力和适航审定能力建设；征管经费、代征手续费以及国务院批准的其他支出。

记者查阅 2012 年民航局关于民航发展基金的收支情况说明，上百亿元巨款只公布了收入 104.48 亿元、支出 104.95 亿元两项总额，而公众最关心的资金支出明细却并未公布。

今年 7 月公布的《2013 年度中国民用航空局部门决算》显示，民航发展基金支出 91.62 亿元，公布的支出明细共 9 项，其中“民航机场建设”4.25 亿元，“通用航空发展”3.9 亿元，而“其他民航发展基金支出”却高达 28.97 亿元。报告对空管系统、机场补贴、民航安全、节能减排甚至是征管经费等 7 项使用范围内的经费都一一列支，为何还有这么大一笔“其他支出”？

位列支出总额第二的“其他民航发展基金支出”究竟是指什么？民航局决算报告的名词解释定义为“除上述项

以外其他用于交通运输方面的支出”。具体用来做了什么，并未提及。

而审计署近两年对民航局的审计发现，在使用民航发展基金的过程中存在种种违规现象。

挪用 审计报告显示：“2012 年，民航局本级未经批准，将所属管干院二期工程自筹资金和银行贷款 7000 万元改由民航政府性基金安排。”“哈尔滨机场空管工程以报建 6250 平方米空管工程为名违规搭车建设 5111 平方米办公楼，工程还存在领导干部办公用房面积超标问题。”

李锐等专家认为，民航发展基金规定要专款专用，“用全民缴交的公益基金来给自筹资金缺口‘填坑’、盖超标办公楼，就成了自家小金库。”

未批先用 审计报告指出：“2009 年和 2013 民航局年，局本级和所属空管局 5 个基建项目在初步设计未获得批复的情况下，向财政部申领政府性基金预算 34450 万元。”

受访专家认为，“钱不乱花”的关键是申报批复流程须合规。“3 亿多元巨款没批复就先花出去了，有生米煮成熟饭的‘逼宫’之嫌，也留下了贪腐空间。”李锐表示，如果不公开、不规范的流程引发的风险和隐患得不到有效控制，即便审计发现问题得到整改，仍难保没有新的问题出现。

争议收费 20 余年，收费依据何在？

自 1992 年起，每张机票另外收取数额不等的几十元钱。22 年间，除了名称与涵盖内容，围绕这笔钱还发生了什么变化？

湖北省政协常委、湖北省统计局副局长叶青等专家告诉记者，在经济发展水平有限的条件下，机场建设费的性质是“老百姓出钱搞建设”，是一笔公益性质的行政收费。“如今，中国政府收入大幅增长，民航发展基金对财政的贡献微不足道。临时性的、克服困难的政府性基金也该取消了。”

财政部公布的数据显示，2013 年民航发展基金的预算收入是 242.82 亿元，同年全国政府公共财政收入 12.9 万亿元，占比不到 2%。

全国人大代表、广东茂名工商联主席陈华伟认为，中国民航事业发展到今天，已逐渐走向市场化，越来越多的民营资本介入。“按照‘谁经营谁付费’的原则，机场应以航空公司为收费对象，而不是旅客。”

但中国民航大学机场规划研究所所长王志强认为，以

国土面积衡量，中国大概需要 500~600 个商务运输机场，而已有的 200 多个机场中亏损的占 60%~70%，因此仍需民航发展基金补贴。“钱从哪来？如果不从买机票的人手里来，就得全民承担。”

2011 年 1 月 1 日起，我国免征支线飞机执飞国内支线航班机场管理建设费。2012 年，机场建设费与民航基础设施建设基金合并为民航发展基金。这样的改变并未完全使民众满意。相反，不少人质疑，支线航空收费取消了，干线航空为何纹丝不动？“建设费”变身“基金”，是否给收费“穿上马甲”？收费依据在哪，是否“花得糊涂，收得也不明不白”？我国《立法法》第八条明确规定：对非国有财产的征收，只能制定法律。叶青认为，税收法定是基本原则，因此，相关部门若要征收费用，应经过立法部门同意，还应让民众了解征收原因，不能发个部门条例就收钱。“目前，预算法正在修订。把权力关在笼子里，其中重要的就是财权。不仅要把握财权关在笼子里，还要把笼子放在阳光下”。

(据新华社电 记者乌梦达、袁汝婷)