



第七次世界范围航空运输会议
(ATCONF/7)

2026 年 11 月 16 日至 20 日，蒙特利尔总部

议程项目 2： 通过对基础设施、人力资本和伙伴关系的投资，促进航空增长和航空连通性
2.2： 为民航基础设施的发展与现代化投资

赋能机场基础设施投资与长期融资

(由国际机场理事会 (ACI) 提交)

执行摘要

机场是支撑互联互通、贸易、旅游和经济发展的战略资产和关键基础设施。预计到 2040 年代中期，全球客运量将比 2025 年的水平增长近一倍。要满足这一长期需求增长，就需要对机场基础设施进行大量投资。

必须贯彻落实国际民用航空组织 (ICAO) 大会 A42-26 号决议以及《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策》(Doc 9082 号文件)，通过建立稳定、可预测且透明的体制、法律和监管框架，实施透明、有效且相称的经济监督，以及进一步扩大市场准入自由化，从而促进并激励机场基础设施的长期投资和融资。

行动：请会议：

- a) 重申承认机场是战略资产和具有竞争力的业务，应允许其收回成本并为其发展融资；
- b) 鼓励各国在透明、有效且相称的经济监督支持下，继续实施 Doc 9082 号文件；
- c) 敦促各国建立稳定、可预测且透明的体制、法律和监管框架，并营造符合国际民航组织大会 A42-26 号决议的透明、稳定和可预测的投资环境；和
- d) 鼓励各国根据国际民航组织《国际航空运输自由化长期愿景》，推进市场准入自由化，以期所有利害攸关方带来社会经济效益。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标：航空运输经济发展确保实现经济繁荣和全民社会福祉。
-------	--------------------------------------

¹ 中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本由 ACI 提供。

财务影响：	不适用
参考文件：	ICAO 大会 A42-26 号决议：《2025 年国际民航组织航空运输领域持续政策的综合声明》。 Doc 9082 号文件：《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策》，2024 年第十版。 Doc 8632 号文件：《国际民航组织关于国际航空运输领域的征税政策》。 ACI《全球机场业务量预测（2025–2054）》，2026 年。 ACI《全球机场资本支出（CAPEX）需求（2026–2055）》，2026 年。 ACI《世界机场经济报告》，2016 年，2026 年。 ACI《机场发展模式》，2026 年。 ACI《机场开发特许经营协议：公私合作伙伴关系的全球方法与指南》，2025 年。 ACI《为机场私营投资创造肥沃土壤》，政策简报，2018 年。

1. 引言

1.1 机场是战略性资产和具有竞争力的业务，在支持互联互通、贸易、旅游和经济发展方面发挥着根本性作用。要维持这些惠益的可持续性，机场需要保持财务可存续性，并能够吸引长期投资，以促进机场基础设施的发展、现代化和扩张。

1.2 国际民用航空组织（ICAO）大会 A42-26 号决议敦促各国“树立善治，例如，建立有利的体制、法律和监管框架”，并鼓励各国“建立透明、稳定和可预测的投资环境，以支持航空基础设施的发展，例如，让利害关系方参与，使资金来源多样化，并提升私营部门的作用，包括通过私人投资、商业改革、私人融资举措、公私合作伙伴关系和各种激励计划”。

1.3 《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策》（Doc 9082 号文件）规定，机场收费是收回提供机场设施和服务成本以及支持机场基础设施建设的主要手段。然而，在许多国家，国际民航组织收费原则的执行不一致，限制了机场回收成本和为长期基础设施投资筹集资金的能力。这阻碍了机场基础设施的发展，并限制了机场满足未来需求、促进互联互通、推动经济发展以及创造更广泛社会效益的能力。

1.4 根据国际机场理事会（ACI）的长期需求预测，到 2040 年代中期，全球客运量预计将比 2025 年的水平增长近一倍。要满足这一长期需求增长，就需要对机场基础设施进行大量投资。

1.5 国际机场理事会《全球机场资本支出（CAPEX）需求（2026–2055）》研究报告估计，到2055年，机场将需要约4.1万亿美元的投资，这凸显了为长期机场基础设施投资和融资建立支持性政策以及稳定、可预测的监管框架的重要性。这些措施包括适度的经济监督、公平透明的税收制度、市场准入自由化以及增强互联互通。

2. 机场基础设施投资：需求与融资

2.1 预计到 2055 年，全球机场将需要约 4.1 万亿美元的资本投资，以通过扩容、资产现代化和资产更新来满足长期客运需求。资本投资需求分布于所有地区，反映了各地区在预测的客运需求、机场容量要求及基础设施发展需求方面的差异。预计亚太地区将需要约 1.55 万亿美元，其次是北美（1.27 万亿美元）、欧洲（0.75 万亿美元）、中东（0.23 万亿美元）、拉丁美洲和加勒比地区（0.18 万亿美元）以及非洲（0.14 万亿美元）。

2.2 机场资本投资包括绿地（新建）项目和棕地（改扩建）项目。绿地投资估计为 0.35 万亿美元，用于支持新建机场基础设施以满足长期客运需求；而棕地投资估计为 3.77 万亿美元，用于支持现有机场基础设施的扩建、现代化改造和翻新。各地区绿地投资与棕地投资之间的比例各不相同，这反映了机场网络成熟度、容量要求及发展优先级的差异。

2.3 机场是具有竞争性的业务，其收入主要有两个来源：航空业务和非航空业务。航空收入主要来源于机场收费，是全球机场收入的最大来源，约占总收入的 54%。非航空收入来自商业活动，约占 37%。机场还通过非经营性活动产生收入，包括利息收入、拨款和补贴以及财产或资产出售，这些收入占总收入的其余 9%。

2.4 Doc 9082 号文件将机场收费定义为“旨在并专门用于回收提供民用航空机场设施和服务所付成本的一种款项征收”。因此，机场收费是机场发展的主要融资机制，使机场能够回收运营成本、折旧和债务偿还费用，维持财务可持续性并支持长期投资。

2.5 鉴于机场基础设施的规划和投资周期较长，Doc 9082 号文件规定，在特定情况下，可通过机场收费对项目进行预先融资，以协助筹措长期、大规模投资所需的资金，但须接受有效且透明的经济监督，与用户进行磋商，并采取适当的会计保障措施。预先融资可减少对其他资金来源及相关融资成本的依赖，从而支持基础设施的及时发展。

2.6 非航空收入已成为机场基础设施融资日益重要的来源。在双重和混合收益核算方式下，商业（非航空）收入在确定机场收费时被全部或部分排除在外，并由机场保留，从而增强了商业开发、财务可持续性和机场基础设施投资的动力。在单一收益核算方式下，确定机场收费时会将商业收入全额计入，实际上是将商业收入用于抵减航空收费，而非用于资助未来的基础设施投资。

2.7 国际机场理事会的分析表明，全球正持续向双重和混合收益核算法转变，过去十年间，采用这些模式的全球客运量占比从约 60% 上升至 76%。欧洲是一个显著的例子，84% 的客运量是在采用这些模式的情况下处理的。此外，42% 的商业机场涉及私营部门的参与，这些机场约占区域客运量的 81%²。这些趋势反映了机场向商业化企业的演变，并表明以商业为导向的监管框架为长期机场基础设施投资和私营部门的参与提供了更强的激励。

² ACI 《世界机场经济报告》，2016 年，2026 年

3. 机场发展模式

3.1 机场基础设施可通过多种所有权、治理和融资安排进行开发，包括公共所有和运营、公司化公共所有、私有所有，以及通过机场开发特许协议和其他公私合作（PPP）安排实现的私营部门参与。私营部门的参与可采取多种形式，包括管理合同、建设-运营-移交（BOT）模式，以及资产出售或租赁安排。

3.2 随着机场基础设施投资需求持续增长，各国政府认识到仅靠政府资金往往不足以支持机场发展，因此越来越将私营部门参与视为调动资本、运营专长和创新能力的一种选择。目前，全球 90 多个国家的 850 多个机场（约占全球客运量的 49%）都采用了某种形式的私营部门参与模式。

3.3 各国政府必须通过建立制度、法律和监管框架，营造透明、稳定且可预测的投资环境，从而吸引公共和私营资本，进而促进并激励对机场基础设施的长期投资。

4. 促进机场基础设施长期投资与融资的政策支持措施

4.1 国际民航组织大会 A42-26 号决议承认，促进透明、稳定且可预测的投资环境对于推动航空运输基础设施融资至关重要，这需要以适当的体制、法律和监管框架、多元化的资金来源以及在适当情况下私营部门的参与为支撑。根据这些原则，若干政策支持措施有助于支持机场基础设施的长期投资和融资。

4.2 在必要时采取的经济监督应符合机场实际情况，且应相称、透明、有效，并符合 Doc 9082 号文件。这应使机场能够收回成本、获得合理的投资回报，并支持长期基础设施发展。

4.3 税收应保持公平、公正、透明和非歧视性，并符合《国际民航组织关于国际航空运输领域的征税政策》（Doc 8632 号文件）。应明确区分税收与收费，以支持投资、互联互通和可持续增长。国际机场理事会提交的“推进国际民航组织在国际航空运输领域的税收政策”工作文件中载有进一步的政策建议。

4.4 自由化、互联互通和市场准入是促进旅游业和经济发展的重要推动力。自由化通过双边协议消除各国间航空运输的限制，从而实现正式的市场准入。更强的互联互通、竞争和业务量增长，将增强机场基础设施的商业可行性，并支持长期投资和融资。

5. 结论

5.1 作为战略资产和具有竞争力的业务，机场必须保持财务可行性，并能够为自身发展筹集资金，以满足未来的航空运输需求。

5.2 国际民航组织现行政策为机场基础设施投资和长期融资奠定了坚实基础。这些政策的持续实施，加上稳定、可预测且透明的法律和监管框架、相称且有效的经济监督，以及商业上可持续的机场业务模式，将增强机场的财务可行性，并激励长期投资。

5.3 加强这些支持性条件，将促进国际民用航空的安全、安保、效率且经济上可持续的发展，增强全球互联互通，并最大限度地发挥航空运输对各国的经济和社会效益。

— 完 —