



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

2.1：将民用航空纳入国家发展和投资计划

增强小型和区域机场的财务可行性

(由国际机场理事会 (ACI) 和阿拉伯联合酋长国提交)

执行摘要

小型和区域机场提供着至关重要的互联互通，并对区域经济发展、贸易、旅游业及社会包容性作出了重大贡献。其中许多机场位于最不发达国家 (LDC)、内陆发展中国家 (LLDC) 和小岛屿发展中国家 (SIDS)，在这些地区，航空运输对社会经济发展至关重要。然而，许多机场面临着长期存在的结构性财务挑战，这限制了其长期财务可持续性。

根据国际民航组织大会 A42-26 号决议，要增强小型和区域机场的长期财务可持续性，需要建立有利的体制、法律和监管框架，以及透明、稳定且可预测的投资环境。此外，还需将航空基础设施纳入国家发展和投资计划，并采取多元化的融资方式，包括私营部门参与、混合融资和机场网络。

行动：请会议：

- 重申承认小型和区域机场是战略性资产，能够提供必要的连通性并带来显著的社会经济效益；
- 鼓励各国将小型和区域机场纳入国家发展和投资计划，确保机场基础设施需求体现在国家运输、经济、基础设施和融资优先事项中；
- 鼓励各国建立有利的体制、法律和监管框架，营造透明、稳定且可预测的投资环境，以按照国际民航组织大会 A42-26 号决议，促进对小型和区域机场的长期投资和多元化融资；和
- 鼓励各国酌情支持机场网络建设、私营部门参与以及混合融资等互补性融资方式，以确保小型和区域机场的长期财务可持续性，并维护必要的连通性。

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国际机场理事会提供。

财务影响:	无
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 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《机场开发模式》, 2026 年 ACI《机场网络与小型机场的可持续性》, 政策简报, 2019 年 ACI《全球机场业务量报告》, 2026 年 ACI《世界机场经济报告》, 2026 年 ACI《全球机场业务量预测(2025-2054)》, 2026 年 ICAO 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 ATAG《航空: 跨越国界的惠益 — 区域分析》

1. 引言

1.1 机场会产生强大的乘数效应: 就业(直接、间接和诱发就业)、贸易和旅游带来的催化效应, 以及供应链的发展, 这些效应远远超出了机场的范围。区域经济往往依赖可靠的航空连接来保障投资、时效性强的货运和游客流动。机场 — 特别是小型和区域机场 — 还通过确保偏远和孤立社区的通达性、支持领土凝聚力以及促进包括医疗保健、教育和应急响应在内的基本服务的获取, 提供重要的社会效益。新兴的航空出行模式, 通过为区域互联互通和支线航线衔接创造新的机遇, 或将进一步扩大这些机场的作用。

1.2 机场基础设施具有资本密集度高、投资周期性和回收期长的特点。空侧跑道、航站楼、安全与安保系统以及环境保护都需要巨额前期投入; 规划和建设周期较长; 通常只有在业务量达到足以覆盖折旧、债务偿还和运营成本的规模后, 才能产生回报。因此, 相对于初始投资风险, 机场的现金流往往集中在后期。

1.3 各国正越来越多地着眼于传统公共融资以外的模式, 以满足日益增长的机场基础设施投资需求。为调动资本、专业知识并提高运营效率, 各国正在考虑不同程度的商业化、私有化和公私伙伴关系(PPP)。在此背景下, 国际民航组织大会 A42-26 号决议: 国际民航组织航空运输领域持续政策的综合声明“敦促各成员国树立善治, 例如, 建立有利的体制、法律和监管框架”, 并“鼓励各成员国建立透明、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, 让利害攸关方参与, 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、公私伙伴关系和各种激励计划”。

2. 小型和区域机场的作用及规模经济

2.1 不同司法管辖区对小型和区域机场的定义各不相同, 通常基于客运量、机场功能或公共政策目标来界定。为保持分析的一致性, 本文件采用国际机场理事会的定义, 即年旅客吞吐量(ppa)在 500 万

人次及以下的机场。其中许多机场位于最不发达国家（LDC）、内陆发展中国家（LLDC）和小岛屿发展中国家（SIDS），在这些地区，航空运输对于交通连接、贸易、旅游和社会经济发展至关重要。

2.2 根据航空运输行动组织（ATAG）的《航空：跨越国界的惠益》分析报告²，航空为小岛屿发展中国家提供了 200 万个就业岗位和 460 亿美元的国内生产总值（GDP），相当于总就业人数的 8.7%和 GDP 的 12.8%；而在内陆发展中国家，航空则提供了 290 万个就业岗位和 240 亿美元的 GDP。

2.3 国际机场理事会的数据表明，全球约 90%的机场年旅客吞吐量在 500 万人次及以下，这凸显了小型和区域机场在全球机场网络中的结构性重要性。

2.4 机场的财务表现与规模密切相关。小型和区域机场的业务量有限，限制了其实现规模经济的能力。固定成本 — 包括折旧、债务偿还、基本人员配置以及强制性安全与安保要求 — 不会随客流量成比例变化。

2.5 这些结构性特征反映在机场的财务可行性上。年旅客吞吐量低于 500 万人次的机场，其单位成本显著高于大型机场，其中年旅客吞吐量低于 100 万人次的机场成本最高。年旅客吞吐量低于 100 万人次的机场也是投资资本回报率（ROIC）为负的唯一机场规模类别。2024 年，年旅客吞吐量不足 100 万人次的机场中，超过 60%出现净亏损；若剔除非经营性收入，这一比例将升至约 80%。因此，对于许多年旅客吞吐量不足 500 万人次的机场而言，补贴、拨款及其他非经营性收入仍是维持财务可行性及保障航空通达性的关键所在。

2.6 长期交通流量预测表明，许多小型和区域机场，特别是服务于岛屿社区的机场，将继续面临结构性增长制约。国际机场理事会预测，太平洋岛国及领地的年客运量增长率为 2.3%，加勒比国家及领地为 1.8%，均低于 3.0%的全球平均水平。这些预测进一步凸显了制定支持性政策框架和采取多元化融资方式的必要性，以确保小型和区域机场的长期财务可持续性。

3. 全球政策：国际民航组织大会 A42-26 号决议

3.1 国际民航组织大会 A42-26 号决议：国际民航组织航空运输领域持续政策的综合声明敦促各成员国建立良好的治理机制，例如：建立有利的体制、法律和监管框架；采用数据驱动的方法；以及在运输主管部门与负责相关事务的其他部委之间开展合作并实现决策协调，这些措施可为促进航空基础设施投资提供强有力的推动力。

3.2 该决议还鼓励成员国营造透明、稳定且可预测的投资环境，以支持航空基础设施发展，例如通过与利害攸关方开展合作、多元化融资渠道以及提升私营部门的作用，包括通过私人投资、商业改革、私营融资举措、公私合作伙伴关系和各种激励计划等方式。

² ATAG, abbb2024_small-island-states.pdfabbb2024_lldcs.pdf

4. 私营部门的参与和机场网络：小型和区域机场的融资方式

4.1 根据国际民航组织大会 A42-26 号决议，鼓励各国通过多样化融资来源和提升私营部门的作用，营造透明、稳定和可预测的投资环境，以支持机场基础设施的发展。

4.2 私营部门的参与涵盖从管理合同和租赁到特许经营以及部分或全部资产剥离等一系列安排，反映了私营投资、运营责任和风险转移水平的不断提高。

4.3 对于商业可行性有限的小型 and 区域机场，混合融资可将公共资金与私人投资相结合，以提高项目的银行可融资性，并在仅靠商业融资可能不足的情况下促进长期基础设施发展。

4.4 私营部门的参与目前已在全球范围内得到广泛确立。90 多个国家的 850 多个机场采用了某种形式的私营部门参与，占全球客运量的 49%。欧洲、拉丁美洲和加勒比地区提供了领先的范例，其商业机场中分别约有 42% 和 56% 采用了私营部门参与模式。在这两个地区，这些机场处理了约 81% 的区域客运量³。

4.5 国际机场理事会还认可机场网络的价值，即一国境内两个或多个机场在同一所有权、管理、财务框架和控制结构下运营，这有助于维持那些在财务上不可行但提供基本连通性和社会经济效益的机场。

4.6 机场网络是支持小型和区域机场长期可持续运营的一种成熟模式。据 ACI 统计，78% 的国际民航组织成员国已建立某种形式的机场网络安排，而全球 55% 的机场隶属于机场网络。值得注意的是，全球 56% 的小型机场均在机场网络内运营⁴。

4.7 机场网络通过整合管理、采购、行政、融资和商业活动，产生规模经济和范围经济。它们还使大型机场能够对小型机场进行交叉补贴，从而帮助维护必要的连通性，并维持那些作为独立运营可能在财务上不可行的机场的运营。

5. 结论

5.1 小型和区域机场是支持互联互通、经济发展和社会包容的战略资产。解决其结构性融资挑战，需要国家层面的综合规划、支持性的体制、法律和监管框架，以及多元化的融资方式。机场网络、私营部门的参与以及混合融资模式，既能增强小型和区域机场的长期财务可行性，又能维护必要的互联互通。

— 完 —

³ ACI 《机场开发特许经营协议》，2025 年。

⁴ ACI 《机场网络与小型机场的可持续性》，政策简报，2019 年。