ATConf/7-WP/213
17/11/26

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

报告草案

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

2.1.1 文件

2.1.1.1 在 WP/3 号文件中，秘书处探讨了在为航空基础设施的发展与现代化筹措充足投资以满足当前及未来需求方面所面临的挑战。该文件强调，将航空基础设施规划纳入国家发展和投资框架具有战略意义，有助于支持经济增长、航空连通性和可持续发展。文件进一步检视了既可巩固传统筹资机制，又能拓宽多元化融资渠道的多种融资方式。同时还强调国际民航组织支持各国加强航空基础设施融资的作用，包括提供政策、指导、工具和能力建设。会议应邀审议了一整套由国际民航组织和各国共同执行的行动方案，旨在通过健全的政策框架和切实可行的实施措施，满足航空基础设施的融资需求，加强政策的一致性，增进协调，营造稳定的投资环境，并充分发挥创新型融资机制的作用。

2.1.1.2 多米尼加共和国提交的 WP/99 号文件，借鉴该国在航空业改革方面的经验，强调民用航空作为小岛屿发展中国家（SIDS）经济发展和韧性建设的战略驱动力的作用。该文件表明，当监管、安全、连通性、基础设施、人力资本和投资得到协调管理并具有制度连续性时，民航业便能为经济发展作出重大贡献。该文件提出一个灵活的五阶段规划模型，包括诊断、优先排序、纳入计划及融资、实施和评估，并辅之以可衡量的指标。文件请会议承认将民用航空纳入国家发展和投资计划的重要性，鼓励小岛屿发展中国家采用协调一致的航空规划框架，并请国际民航组织提供包括诊断方法、融资方案和绩效指标在内的实用指导，以支持该模型的实施。

2.1.1.3 多米尼加共和国提交并得到拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）18 个成员国支持的 WP/162 号文件第 1 号修改稿，重点介绍该国在整合航空运输、旅游和基础设施政策以促进经济增长和国际连通性方面的经验。其中概述了多项关键措施，包括设立旅游内阁以协调公共和私营部门各利害攸关方；实现法律与监管框架的现代化；推动航空服务自由化；以及持续对机场基础设施进行投资。文件还介绍了旨在扩大机场容量的重大项目，并指出在不同所有权和特许经营安排下协调机场收费和激励政策所面临的挑战。文件请会议认可多米尼加共和国的经验，强调将民航纳入国家经济发展战略的重要性，并鼓励各机构间的协调和公私合作，从而加强航空连通性和机场基础设施建设。

2.1.1.4 埃塞俄比亚代表非洲民用航空委员会（AFCAC）54 个成员国提交的 WP/52 号文件，提议制定一份《全球航空运输发展计划》（GATDP），并辅之以地区航空运输发展计划和国家规划通用指南，以解决航空业对经济与发展优先事项所采取的零散做法。该文件强调，必须在一个统一贯通、注重成果的规划框架内协调连通性、经济发展、基础设施融资、人力资本和实施支助，并辅之以充分体现地区和国家具体情况的定制化实施路径。文件请会议要求国际民航组织制定《全球航空运输发展计划》，并会同各地区组织制定和试行地区计划，同时提供指导、规划模板和通用绩效指标，以支持国家和地区的实施工作。

2.1.1.5 阿曼提交的 WP/93 号文件阐述航空作为促进经济多元化和可持续增长的赋能因素和经济驱动力的变革性作用。该文件借鉴阿曼的经验，展示了将航空纳入国家规划和投资框架如何通过支持旅游和物流、刺激私人投资，推动实现经济效益的最大化。文中提出一个分析框架，强调航空连通性

与经济增长之间的关系，并为各成员国提供切实可行的经验借鉴。文件请会议敦促各国将航空纳入国家发展和投资计划，鼓励国际民航组织提供指导和能力建设，推广数据驱动的规划和连通性指标，支持包括公私合作伙伴关系在内的可持续且灵活的基础设施融资模式，并促进分享航空对经济发展所作贡献的最佳实践。

2.1.1.6 沙特阿拉伯提交的 WP/116 号文件，强调加强各国制定与国家发展优先事项和国际民航组织《2026-2050 年战略计划》相一致的综合国家民用航空战略的能力的重要性。该文件指出，各国在机构能力、技术专长和战略规划资源方面的差异，可能阻碍它们协调基础设施投资、连通性、监管和人力资本发展的能力。建议国际民航组织评估建立国家航空战略支助框架（NASSF）的可行性；该框架可依托国际民航组织现有机制，采取可调整的规划方法和基于需求的专家协助和实施指导。文件请会议认可国家航空战略的重要性，并评估拟议框架的可行性，同时鼓励各成员国自愿分享其经验、专业知识和良好做法，以支持该框架的制定。

2.1.1.7 国际机场理事会（ACI）和阿拉伯联合酋长国提交的 WP/111 号文件，重点指出小型和区域机场面临的结构性财务挑战。这些机场提供着至关重要的互联互通，并对经济发展、贸易、旅游和社会包容性作出重大贡献，特别是对于最不发达国家（LDC）、内陆发展中国家（LLDC）和小岛屿发展中国家（SIDS）。该文件强调，需要建立有利的体制及法律和监管框架，营造稳定且可预见的投资环境，将机场基础设施纳入国家发展和投资计划，并采取多样化融资方式，包括私营部门参与、混合融资和机场网络。文件请会议承认小型和区域机场是战略性资产，鼓励各国将其纳入国家发展和投资计划，建立有利于投资的框架，并推广多样化融资方式，以维护至关重要的航空连通性。

2.1.2 讨论

2.1.2.1 会议认识到，民用航空在支持经济增长、贸易、旅游、连通性和可持续发展方面具有战略作用。会议认为，将民用航空纳入国家发展和投资计划，对于确保航空发展优先事项在更广泛的国家经济和基础设施规划以及航空业持续发展中得到适当体现至关重要。会议强调，有必要加强民航当局、相关政府部门、金融机构和行业利害攸关方之间的协调，以增强政策一致性、改善投资规划并实现航空运输的最大社会经济效益。

2.1.2.2 一些国家分享了将民用航空纳入更广泛经济发展战略的国家经验，展示了航空运输、旅游、基础设施发展和投资等协调政策所带来的益处。会议强调，制定综合性国家航空战略十分重要，此类战略应以循证评估、明确界定的优先事项和适当的绩效指标为支撑。在这方面，会议支持国际民航组织提供务实指导，协助各国制定和实施国家航空战略，同时确保相关指导具有灵活性，以反映各国不同的发展优先事项、机构能力和资源状况。

2.1.2.3 会议还审议了制定《全球航空运输发展计划》（GATDP）和《国家航空战略支助框架》（NASSF），并由地区计划和国家规划指导材料作为支撑的建议，以促进采用更加协调一致的航空发展做法。会议普遍支持这些建议，认为其有望加强协调并强化国家航空规划工作。一些国家则对资源影响、与国际民航组织现有倡议可能产生的重复，以及鉴于各国情况不同和航空运输发展具有市场驱动性质而采用统一全球框架是否适宜表示关切。会议强调，任何此类框架均应保持自愿性、灵活性，并与国家优先事项一致。

2.1.2.4 会议同样强调，建立有利于促进航空基础设施可持续投资的体制、法律和监管框架十分重要。若干国家和行业利害攸关方支持采取多样化融资方式，以应对小型和区域机场面临的结构性财务挑战。这些机场为保障基本航空连通性以及促进经济发展和社会包容性发挥着重要作用，特别是在最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家。会议强调，应根据各国具体情况采用灵活的机场管理模式，同时应认识到此类机场属于战略性基础设施资产，并应在国家发展和投资规划中充分考虑其作用。

2.1.2.5 关于航空基础设施融资，会议强调必须调动充足投资，同时确保收费具有成本相关性、透明和非歧视性，并符合国际民航组织关于收费的既定政策和《芝加哥公约》第十五条。会议还强调，应将空中航行基础设施现代化纳入国家投资优先事项，并认识到其对安全、容量、效率和韧性的贡献。在这方面，会议普遍支持国际民航组织继续发挥作用，提供务实指导、工具和能力建设，并促进良好做法的交流。一些国家强调，国际民航组织开展相关活动应限于其职责范围和可用资源之内，避免与金融机构和私营部门投资实体的职能产生重复。

2.1.2.6 会议注意到下列信息文件：巴西提交的 WP/180 号文件，印度提交的 WP/199 号文件，马达加斯加提交的 WP/205 号文件，墨西哥提交的 WP/206 号文件第 1 号修改稿和 WP/207 号文件第 1 号修改稿，以及沙特阿拉伯提交的 WP/192 号文件。

2.1.3 结论

2.1.3.1 会议经审议相关文件，并在议程项目 2.1 下对将民用航空纳入国家发展和投资计划问题进行讨论后，得出结论如下：

a) 民用航空在促进国家经济发展、贸易、旅游、连通性和可持续发展方面发挥战略作用。将民用航空纳入国家发展和投资计划，对于确保航空发展优先事项在更广泛的国家规划中得到适当体现至关重要；

b) 有效的航空发展规划需要相关政府主管部门、行业利害攸关方和金融机构采取协调一致的政策和行动，并以适当的体制安排、循证评估、明确界定的优先事项和可衡量的绩效指标作为支撑；

c) 各国在航空发展需求、机构能力和财务资源方面存在差异。因此，国家航空战略和投资规划做法应具有灵活性，并根据各国具体情况加以调整，同时特别考虑最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家面临的挑战；

d) 小型和区域机场在提供基本航空连通性以及促进经济发展和社会包容性方面发挥着重要作用。在国家发展和投资规划中，应充分考虑其特定的运行和财务挑战；

e) 稳定、透明和可预见的体制、法律和监管环境对于吸引民航基础设施投资至关重要。包括公私合作伙伴关系和混合融资在内的多样化融资方式，可作为传统筹资机制的补充，并支持航空基础设施的可持续发展；和

f) 国际民航组织理事会应按照“不让任何国家掉队”战略目标，考虑制定《全球航空运输发展计划》（GATDP），并以国际民航组织现有政策、指导和倡议为基础，以支持协调一致的航空发展规划。

2.1.4 建议

建议 2/1 — 将民用航空纳入国家发展和投资计划

会议建议：

a) 各国应将民用航空纳入国家发展和投资计划，并加强相关政府主管部门、航空利害攸关方和金融机构之间的协调，确保航空发展和投资优先事项保持一致；

b) 各国应制定并加强国家航空发展战略，以循证规划、明确界定的优先事项、适当的实施机制和绩效指标为支撑，同时考虑国家具体情况和机构能力，特别是最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家；

c) 各国应在国家规划中处理小型和区域机场面临的运行和财务挑战，包括采用适当的管理模式和多样化的融资方式；

d) 各国应建立并维持有利的体制、法律和监管框架，提供稳定、透明和可预见的投资环境，并推广包括公私合作伙伴关系、混合融资及其他适当机制在内的多样化融资方式，以支持航空基础设施的可持续发展；

e) 国际民航组织应保持其关于航空基础设施供资、融资和收费的现有政策和指导材料的时效性、前瞻性和适应性，以满足不断变化的需求，同时继续加强各国对其的实施；

f) 国际民航组织应继续制定和完善务实指导、工具和能力建设援助，以支持各国将民用航空纳入国家发展和投资计划，包括评估航空发展需求、确定投资优先事项、评价融资方案和监测实施情况的方法；

g) 国际民航组织应按照“不让任何国家掉队”战略目标，考虑制定《全球航空运输发展计划》（GATDP），并以国际民航组织现有政策、指导和倡议为基础，以支持航空发展规划；和

h) 国际民航组织应促进各国和相关利害攸关方交流国家航空发展规划、机构协调、投资战略和融资方式方面的经验和良好做法，并特别关注最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的需求。

— 完 —