



工 作 文 件

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

通过持续投资基础设施和人力资本，维持航空运输自由化的惠益

（由日本提交）

执行摘要

自第六次世界范围航空运输会议（ATConf/6）以来，航空运输自由化与市场准入扩大极大推动了国际航空运输网络的发展。随着航空运输需求预计将持续增长，对航空基础设施和人力资源投资的重要性日益凸显。

本工作文件提出，未来的国际航空运输政策不仅应侧重于通过扩大市场准入实现增长，还应当重视对航空基础设施与人力资源的投资，并营造有利于此类投资的有利环境。在此背景下，本文件论述了具备可预测性的长期政策愿景、多元化机场管理模式、利害攸关方合作、现有基础设施高效利用以及人力资源投资的重要意义。

行动：请会议：

- a) 认识到，尽管航空运输自由化与扩大市场准入在国际航空发展中持续发挥重要作用，但对航空基础设施和人力资源进行充足投资，对维持该类增长所带来的惠益正变得愈发重要；
- b) 认识到通过提升运营环境的可预测性，营造有利于航空基础设施和人力资源长期投资的环境具有重要意义；和
- c) 认识到允许各国采取符合本国国情的做法的重要性，以及推动政府、机场运营人、航空公司及其他利害攸关方开展合作，促进基础设施建设、容量提升以及现有基础设施有效利用的重要性。

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。

财务影响： 无。

参考文件：	无。
-------	----

1. 引言

1.1 自第六次世界范围航空运输会议（ATConf/6）召开以来，航空运输自由化与扩大市场准入一直被作为国际民用航空的关键政策优先事项加以推进。在日本，国际航空运输网络的发展，不仅依托开放天空政策的实施，也得益于多项举措，包括提升东京都市圈等主要机场的容量，以及改进空中交通管理系统。

1.2 长期而言，全球航空运输需求预计将持续增长，到 2050 年，客运量预计将达到 2024 年水平的约 2.7 倍。亚太和中东地区的增长势头尤为强劲，进一步凸显出投资航空基础设施与人力资源以支撑增长的重要性。

1.3 本工作文件旨在发起关于航空基础设施与人力资源投资的讨论，以期能够长期维持航空运输自由化产生的各项惠益。

2. 讨论

2.1 自由化取得的成效与持续投资的必要性

2.1.1 航空运输自由化和市场准入的扩大，极大促进了国际航空运输网络的发展，提升了旅客的便利度。日本通过实施开放天空政策，配合提升都市圈机场容量、鼓励低成本航空公司（LCCs）进入市场等举措，提升了国际航空的连通性。结果每周国际航班频次从 2010 年日本启动开放天空政策时的 2,649 班增加到截至 2025 年 10 月底的 5,679 班，在此期间实现翻倍以上增长。

2.1.2 随着运输量增长，进一步扩大拥堵机场和空域的容量以及保障人力资源供给已成为重要的政策挑战。为应对不断增长的需求，日本采取多项举措，包括提升都市圈机场容量、完善空中交通管理系统、以及有计划培养飞行员和维修人员等航空专业人员。此外，新冠肺炎疫情后航空运输需求的复苏与增长，也凸显出保障充足地面服务人员和航空安保人员的必要性。

2.1.3 这些经验表明，自由化带来的增长，唯有依靠对航空基础设施和人力资源的持续投资才能够得以维系。因此，未来的国际航空运输政策，除继续通过扩大市场准入推动增长之外，还应更加重视航空基础设施与人力资源投资，并打造便于开展该类投资的有利环境。

2.2 打造长期投资的有利环境

2.2.1 立足国家战略的长期政策愿景

2.2.1.1 航空基础设施（尤其是机场）属于长寿命公共资本资产，其规划、建设、运营、更新需要漫长周期，并且可在多年内持续产生惠益。因此，航空基础设施的开发与扩建，需要立足长远视角开展

持续、周密规划的投资。

2.2.1.2 与此同时，航空运输需求可能因经济状况、流行病、自然灾害和其他外部因素而在短期内出现大幅波动。为便于机场运营人、航空公司及私人投资者作出知情的长期投资决策，通过稳定和长期的政策框架确保运营环境的可预测性十分重要。就此而言，各国应当在本国国家战略和发展计划中明确航空基础设施开发和运营的方向，并提供长期且可预测的政策指导。

2.2.1.3 自二十世纪 60 年代起，日本就在国家战略与综合发展计划中将航空基础设施定位为社会经济基础，立足长远视角持续发展。因此，日本现已建成各类航空基础设施，既有作为主要国际门户的机场，也有为地方社区提供支持的机场，共同构筑起日本航空运输网络的基础。这一经验表明，长期政策愿景与可预测的投资环境，对于航空基础设施的稳步发展十分重要。

2.2.2 多元化机场管理模式及利害攸关方合作

2.2.2.1 机场在规模、功能和市场条件方面差异显著。虽然部分机场作为国际航空运输网络的关键节点运行，另一些机场则在支持地方社区方面发挥重要作用。旅客量、收入结构以及私营部门参与的机会也因机场而异。因此，日本采用多种机场管理模式，包括国家管理机场、地方管理机场和公司化机场（包括以特许经营安排运营的机场），以反映各个机场和地区的特征和情况。

2.2.2.2 无论采用何种管理模式，要满足未来航空运输需求并实现必要的投资和容量提升，都离不开包括政府、机场运营人、航空公司和地方当局在内的广泛利害攸关方的参与。尤其是，机场扩容和劳动力发展等举措无法依靠单一主体完成，必须通过多个利害攸关方合作推进。在日本，此类举措同样是通过利害攸关方的密切协作来推进的。为促成此类合作，国家战略与发展计划应当明确阐述航空基础设施发展和运营的方向，促使各利害攸关方树立共同长期目标，并按照各自的作用和责任共同努力。

2.2.3 营造有利环境的考量因素

2.2.3.1 应对未来航空运输需求增长，除新建基础设施投资之外，还需要有效利用现有的基础设施并对支持航空业的人力资源进行投资。

2.2.3.2 日本除通过跑道和航站楼建设提升机场容量外，还通过修订飞行程序、完善空管系统等方式提升能力。此外，目前正在努力通过推动机场、航空公司与边境管制机构（CIQ）密切协调来提升旅客处理能力，以期推动整个机场的数字化。

2.2.3.3 同时，受人口结构变化以及后疫情时代需求增长的影响，日本地面服务、航空安保等领域面临人员短缺问题。为应对上述挑战，日本正通过推进数字化和自动化提升生产率，并加强人员招募与培训。

3. 结论

3.1 航空运输自由化和扩大市场准入对国际航空业发展贡献突出。但想要长期巩固已有成果，必须持续对航空基础设施和人力资源进行投资。因此未来国际航空运输政策，应在持续推动市场准入的同时，

将航空基础设施和人力资源投资列为关键政策优先事项。

3.2 各国宜在国家战略与发展计划中明确航空基础设施的作用，提升运营环境的可预测性，以促进长期投资。

3.3 各国宜采用适合其自身情况的机场管理机制，创造有利条件，推动政府、机场运营人、航空公司以及其他利害关系方共同努力，提供满足未来航空运输需求增长所需的基础设施与容量提升。

3.4 除新建基础设施外，高效利用现有基础设施和投资人力资源对于实现国际航空的可持续增长也十分重要。

— 完 —