国 际 民 用 航 空 组 织

ATConf/7-WP/75
25/9/26

# 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

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

## 通过充足的机场容量、基础设施现代化和及时的供应链保障，确保航空运输自由化实现经济效益

（由沙特阿拉伯提交）


### 执行摘要

过去几十年来，国际民用航空组织（ICAO）和各成员国一直在各个层面推进自由化和扩大连通性，包括双边、地区和多边层面，并放宽监管，所有这些努力都是为了保证自由化的市场准入，并进一步提高航空运输对整体经济的贡献。继续推进自由化固然必要，但仅靠自由化还不足以使全球空中交通量到 2050 年增长一倍以上的预测成为现实。除非有充足的机场容量、包括空中交通管理（ATM）系统在内的基础设施现代化和及时的供应链保障等因素作为支撑，否则仅靠扩大市场准入、放宽监管或扩大业务权，无法实现预期的增长与繁荣。这种交通量的增长趋势将考验对自由化的承诺以及规划和资本投入的速度与规模，如果基础设施问题未得到解决或解决不力，这种增长可能只能部分实现，或实现得不均衡，从而损害自由化所追求的目标和愿景。

**行动**：请会议通过第3节所列行动。


| | |
|---|---|
| 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： | 不适用。 |
| 参考文件： | 大会A42-26号决议：国际民航组织关于航空运输领域持续政策的综合声明<br>国际民航组织《2026–2050年战略计划》<br>国际机场理事会《2021年全球机场资本支出展望报告》<br>国际航空运输协会《2026年年度审查报告》 |

## 1. 引言

1.1 国际民用航空组织继续在推动自由化方面发挥领导作用，发布指导材料，并持续鼓励各成员国在双边、地区和多边层面采取一切可能措施，进一步扩大业务权，放宽指定以及所有权和控制权方

面的规定。另一方面，各成员国正根据本国国情，以适当步伐推进自由化，并利用一切可用的工具和资源配合这一进程，同时最大限度地发挥其经济效益。

## 2. 讨论

2.1 本次会议正值这一进程的关键时期：自由化进程启动已超过二十年，又刚刚经历了一系列影响重大的外部冲击，而距离 2050 年完成《战略计划》还有二十年时间。这引发了一系列关于自由化体系和理念有效性与韧性的疑问：这一体系是否足以实现上述愿景；如果自由化主要只在特定地区实现，而不顾其他地区进展如何，是否仍有意义；安全与安保合规是否处于核心地位；以及尽管自由化对航空运输具有重大财务和经济影响，但本组织的所有资源和工具是否正在转向各种新兴目标。

2.2 关键是要将自由化的业务权和放宽的经济监管转化为实际的航班、旅客和货物量，并确保在未来直至 2050 年的这段时期内跟上预期增长的步伐。本工作文件将自由化、机场容量、基础设施现代化和供应链视为相互依存的支柱，而非依次推进或彼此独立的政策路径，它们共同支撑国际民航组织《2050 年战略计划》中的“航空运输经济发展”战略目标，同时释放并带动用于基础设施建设和现代化的经济和金融投资。

### 结构性挑战：瓶颈与不匹配导致“虚假自由化”

2.3 全球空中交通量预计到2050年将增长一倍以上。据行业报告谨慎估计，为确保机场基础设施能够满足未来二十年的增长需求，全球需要投入约2.4万亿美元的资本。如此大规模融资的速度很难跟上推动市场准入自由化的步伐。更不用说已登记的积压订单超过17 000架（相当于12年的产能），这导致行业缺口进一步扩大，而业界往往将自由化进程缓慢归因于政治意愿不足。

2.4 这一挑战不仅在于可预见的瓶颈，也不只是导致增长放缓的不匹配问题，还在于可能因拥堵加剧、服务质量下降以及航空连通性转向条件更优越的竞争者而造成市场扭曲的重大风险，从而使自由化更像是一种仅体现在关键绩效指标上的“虚假成就”，而非真正促进市场发展。

### 不作为的代价

2.5 瓶颈和日益加剧的不匹配所带来的挑战，其代价并非抽象概念。行业报告指出，每有 100 万名旅客的出行需求未能得到满足，就会造成约 10 500 个就业岗位和 3.46 亿美元国内生产总值（GDP）的损失。这不仅体现为财务影响，尽管这种影响累积起来已令人深感担忧，而且还将进一步对国际民航组织《2026–2050 年战略计划》及其“航空运输经济发展”战略目标，以及现行自由化体系构成挑战和威胁。

### 综合办法

2.6 本工作文件所呈现的现实情况，引发了两方面讨论：一是自由化体系的有效性，二是在不为投资者提供机场和空中交通管理（ATM）基础设施项目融资平台的情况下，单靠继续推动各国实施自由化，能否奏效。国际民航组织通过发挥领导作用并致力于开发促进二氧化碳减排措施融资的对接平台（“融投资枢纽”），以实现其长期理想目标（LTAG），在这方面树立了良好榜样。建立一个基础设

施项目和基础设施现代化融资平台，对于落实国际民航组织《2026–2050 年战略计划》及其“航空运输经济发展”战略目标至关重要。

## 3. 会议的行动

3.1 请会议：

a) 请秘书处继续努力协助各成员国降低市场准入壁垒和经济监管门槛，同时认识到自由化、基础设施和供应链之间的相互依存关系，通过实现“航空运输经济发展”战略目标，推动国际民航组织《2026–2050 年战略计划》的落实；

b) 请理事会在其附属机构和相关利害攸关方的支持下，在处理自由化、市场准入、增长和容量限制等问题时，充分利用关于基础设施和供应链需求及缺口的现有数据，以确保落实国际民航组织《2026–2050 年战略计划》；

c) 请理事会建立一个为基础设施项目及其现代化提供融资的平台，以推动国际民航组织《2026–2050 年战略计划》的实施；和

d) 敦促各成员国将基础设施项目纳入国家航空优先事项和战略。

— 完 —