ATConf/7-WP/99[1]
25/9/26

国际民用航空组织

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

## 民用航空作为小岛屿发展中国家经济发展的战略组成部分：多米尼加共和国的模式与经验

(由多米尼加共和国提交)


### 执行摘要

对于小岛屿发展中国家（SIDS）而言，航空连通性是促进旅游、贸易、投资、人员流动和国际融合的基础设施。本文介绍多米尼加共和国的经验，提出一个兼具治理、安全、基础设施、人力资本、连通性、融资和评估等要素的适应性模式。

根据国际民用航空组织（ICAO）与美洲开发银行（IDB）的一项研究，自2006年以来实施的改革措施，使2006年至2012年间人均国内生产总值（GDP）净增长15.5%（人均增长607美元），国内生产总值增加约55亿美元。2025年，国家航空局记录的航班量为217 620班次，客运量为1 968万人次。经验表明，当航空系统各组成部分被整合到一项具有可衡量成果的公共政策中时，其效益便得到提升。

**行动：**请会议：

a) 承认民用航空是小岛屿发展中国家经济发展和韧性建设的战略组成部分，应推动将其纳入国家发展和投资计划;
b) 建议小岛屿发展中国家进行统筹规划，将法律和体制框架、安全、航空基础设施和航行、人力资本、连通性以及国家优先事项纳入其中，并辅之以明确的责任、资金来源和可衡量成果; 和
c) 请国际民航组织就民用航空纳入国家发展和投资计划提供实际指导，包括诊断方法、优先排序标准、融资选项、机构间协调和可比指标。


| | |
|---|---|
| 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和不让任何国家掉队。 |
| 财务影响: | 所提议的措施可能需要资源，用于指导、技术合作和能力建设活动。这些措施的实施将以经常方案可用资源、自愿捐款以及其他适用供资机制的收入为限。 |
| 参考文件: | 《国际民用航空公约》(《芝加哥公约》)<br>关于民用航空的第491-06号法律及修正案 |

[1] 西班牙文文本由多米尼加共和国提供。

| | |
|---|---|
| | 国际民航组织-美洲开发银行, 多米尼加共和国航空改革的影响：社会经济增长与发展的一个模式（2019年）<br>第57-23号法律，商业民用航空的财政激励制度<br>《美国—多米尼加共和国航空运输协定》（2024年12月19日起生效）<br>国家航空局，2017年－2025年运营及旅客统计；多米尼加出口与投资促进局（ProDominicana），2015年－2025年航空货运统计<br>多米尼加共和国中央银行，2015年–2025年按经济活动分类的直接外国投资统计 |

## 1. 引言

1.1 对于小岛屿发展中国家（SIDS）而言，航空连通性对于市场准入、旅游业、贸易和危机响应至关重要。多米尼加共和国的经验包括采取一系列公共政策措施，以实现法律和体制框架的现代化，加强运营安全，投资基础设施和人力资本，开放市场并衡量成效，同时确保主管部门、公共机构、运营人和私营部门之间保持协调。

## 2. 讨论

2.1 多米尼加共和国第 491-06 号法律对航空体系进行了重组，将技术职能与经济职能分开，并赋予民航当局行政和财务自主权，为加强机构能力建设和安全监督奠定了基础。

2.2 国际民用航空组织（ICAO）在美洲开发银行支持下开展的案例研究，为这一改革周期提供了最有力的定量证据。这项研究采用一个涵盖 20 个可比国家的计量经济学模型，估算得出 2006 年至 2012 年间，人均国内生产总值（GDP）实现 15.5%的净增长（人均增长 607 美元），使 GDP 增加了约 55 亿美元；美国与多米尼加共和国之间的客运量增长 23%-27%。这些估计数与该期间实施的一揽子改革相关，不应自动外推至后面的措施。

2.3 统一的航空政策吸收了旨在增强竞争力和扩大市场准入的措施。第 57-23 号法律为商业民用航空提供税收优惠，而《美国—多米尼加共和国航空运输协定》则使这一双边框架实现现代化。这些文书为新航线、班次和服务的开通创造了有利条件，其效果则需借助后续数据作出评估。对于国家航空局而言，这种潜在的扩张对监督、技术能力和空中航行服务提出更高的要求。

2.4 多米尼加经验展现出的连锁效应是：清晰的治理和充足的运营能力有助于促进连通性和市场准入，进而推动旅游、贸易、投资、就业、人员流动和韧性。实现这些效益需要与国家发展政策相协调。就具体操作而言，这个连环序列包括治理（明确的职责、协调与可靠的监管）；安全与能力（监督、基础设施、技术和人力资本）；连通性（航线、班次、目的地、运力及市场准入）；经济渠道（旅游、货运、贸易、投资、就业和人员流动）；以及发展与韧性（生产率、区域一体化和危机响应）。

2.5 2020 年至 2026 年间，航空设备项目投资额增至 6 538 万美元，涵盖监视、空中航行、通信、气象和航空情报等领域。主要活动概要见附录。

2.6 2017年至2025年间，国家航空局记录的航班次数增长20.1%，客运量增长约42%。2026 年上半年与 2025 年同期相比，航班次数增长 6.7%，客运人数增长 9.3%。如下表所示，航空

货运和旅游相关投资也呈增长态势。虽然这些指标并不表明航空政策是唯一原因，但表明系统增强、连通性和依赖航空运输的经济活动，都在同步发展。

| 指标 | 基准年 | 基准值 | 最终年 | 最终值 | 变化 |
|---|---|---|---|---|---|
| 航空运行班次 | 2017 | 181 257 | 2025 | 217 620 | +20,1 % |
| 运送旅客人数 | 2017 | 1390万 | 2025 | 1968万 | ≈ +42 % |
| 航空货运量 | 2015 | 105 439 481 千克 | 2025 | 118 222 137 千克 | +12,1 % |
| 酒店和旅游业外国直接投资 | 2015 | 6.719亿美元 | 2025 | 13.235亿美元 | +97,0 % |

资料来源：国家航空局运行和旅客统计；ProDominicana航空货运统计；多米尼加共和国中央银行旅游业外国直接投资统计。2017年客运量为估计值。

2.7 尽管这些指标本身并不证明存在一种仅与航空政策相关的因果关系，但表明航空系统的增强，市场准入的扩大以及依赖航空连通性的经济部门的绩效等，是在同时发生的。为了保持这一增长，监管和运营能力、安全监督、空中航行服务、基础设施以及人力资本等，均须随着运营规模及复杂性的增长，不断作出调整和适应。

2.8 多米尼加的经验有助于确定一个五阶段规划周期，或可适用于其他小岛屿发展中国家，这五个阶段是：诊断、优先排序、纳入计划及融资、实施和评估。相关模型及最低指标列于附录。

## 3. 结论

3.1 多米尼加经验表明，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。这种做法对于依赖航空运输参与国际市场的小岛屿发展中国家而言，尤其具有现实意义。

3.2 从这一经验中可以学到的，不是照搬某项具体制度、规则或激励措施，而是酌情采纳诊断、排定优先、纳入国家计划、筹资、实施和评估这样一个周期，而其中每个环节都植根于实际需求、生命周期成本和成果指标。针对各国具体情况开展经验交流和技术援助，有助于推动更具包容性、可持续性和韧性的航空运输发展。

— — — — — — — — —