



大会 — 第 41 届会议

经济委员会

题目编号 35: 国际航空运输的经济监管 — 政策

题目编号 36: 机场和空中航行服务经济学 — 政策

各国应对 COVID-19 大流行影响的经济和财政措施及经验

(由国际民航组织理事会主席提交)

执行摘要

本文件根据国际民航组织的指南以及理事会航空恢复工作队 (CART) 和 COVID-19 高级别会议 (HLCC 2021) 的建议, 介绍了应对 COVID-19 大流行影响的经济和财政措施。它总结了国家和行业可以探讨的一系列旨在减轻流动性和财务紧张的可能措施, 以及政府支持的关键原则。指南中提供了实施这些措施的具体例子和经验。本文件还介绍了国际民航组织在这方面的未来工作计划, 重点是根
据不断发展演化的情况确定额外的措施, 提供实施援助并促进各方在向航空提供财政支持方面开展合作。

行动: 请大会:

- a) 审查第 3 段中国际民航组织完成的工作;
- b) 核准第 4 段中提出的本组织工作计划; 和
- c) 考虑本文件中包含的信息, 以更新 A40-9 号大会决议, 国际民航组织在航空运输领域持续政策的综合声明。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标 — 航空运输的经济发展。
财务影响:	本文件中提及的各项国际民航组织活动, 预计按照国际民航组织 2023 年至 2025 年业务计划的指导, 在 2023 年至 2025 年经常预算和/或包括自愿航空运输基金 (TRAF) 在内的来自预算外捐助的可用资源范围内开展。

参考文件:	国际民航组织关于缓解冠状病毒爆发对航空影响的经济和财政措施指南 https://www.icao.int/sustainability/Pages/Economic-and-financial-measures.aspx 国际民航组织理事会航空恢复工作队（CART）报告 https://www.icao.int/covid/cart/Pages/default.aspx A41-WP12-EC/2 号文件，关于机场和空中航行服务经济方面发展情况的报告 A41-WP14-EC/4 号文件，附带 COVID-19 后各情景的更新的 长期交通预测报告 A41-WP/17-EC/7 号文件，国际民航组织航空运输领域持续政策的综合声明 国际民航组织 2023 年至 2025 年业务计划
-------	--

1. 引言

1.1 COVID-19 大流行对全球民用航空产生了毁灭性影响。空中交通量的断崖式下跌和由此产生的收入损失给价值链中的所有利益相关者造成了严重的财务紧张，包括但不限于航空公司、机场、空中航行服务提供者和航空航天制造商。为应对经济后果，行业采取了一系列“自救”行动，以期控制成本、尽可能增加流动性和提高运营效率。

1.2 然而，巨大的收入缺口已经超出了行业即使采取最极端的成本削减措施的能力。考虑到航空在国民经济和大流行整体复苏中的关键作用，各国政府为陷入困境的航空业提供了各种形式的支持，使其能够维持财政稳定并继续运营。

2. 国际民航组织理事会航空恢复工作队（CART）和 COVID-19 高级别会议的建议

2.1 国际民航组织理事会航空恢复工作队制定了十（10）项主要原则和二十（20）项建议，用于在全球和地区采取协调统一、相互接受的措施，以实现航空部门的安全、安保和可持续的重启和恢复。主要原则 8 和 9 强调需要财政救济战略以帮助航空业，并确保其经济可持续性，而建议 10 则强调在实施经济和财政措施方面需要“保障”以支持航空业的财务可存活性。

2.2 理事会航空恢复工作队建议 10 写明，“成员国应考虑采取适当的特殊紧急措施，以支持财务可存活性，并保持适当水平的安全、安保和高效的运行，这些措施应包容、有针对性、适度、透明、临时，并符合国际民航组织的政策，同时在不妨碍公平竞争和不损害安全、安保和环境绩效的情况下，在各方利益之间取得适当平衡”。

2.3 2021 年 10 月举行的国际民航组织 COVID-19 高级别会议（HLCC 2021）部长级全会进一步强调了对航空业的支持。在强调需要在必要时继续提供充分的财政和监管支持措施的同时，共同的观点是，面对危机应对资源有限和相互竞争的优先事项的情况下，需要所有相关实体，包括金融机构、国际合作伙伴和私营部门的协同努力。

2.4 2021 年 COVID-19 高级别会议通过的部长级宣言确认“向航空部门提供支持、包括经济和财政支持的重要性，以维持运营并确保提供基本服务，同时保障公平竞争和平等机会。”部长级会议讨论摘要和部长级宣言见于：<https://www.icao.int/Meetings/HLCC2021/Pages/ministerial-plenary.aspx>。

3. 国际民航组织经济和财政措施指南

3.1 根据理事会航空恢复工作队建议 10，国际民航组织制定了关于缓解冠状病毒爆发对航空影响的经济和财政措施指南 (<https://www.icao.int/sustainability/Pages/Economic-and-financial-measures.aspx>)，以帮助各国和行业应对 COVID-19 的经济影响。该指南在国际民航组织网站上以所有国际民航组织官方语言提供。

3.2 认识到各国对其航空复苏负有主要责任，指导材料一开始就强调了各国应遵循的主要原则，然后是各国和业界可以探讨的一系列旨在减轻流动性和财政紧张的措施。还研究了每项措施的潜在影响和局限，以帮助政策制定者和行业领导者根据其独特情况和需求做出适当决定。作为对每项措施指南的进一步补充，还提供了不同地区的国家或行业如何实际实施这些措施的具体示例和经验。

3.3 **国家的经济和财政措施。**政府支持应是当流动性危机的严重程度超出行业无论是传统的还是创新的自助努力时“迫不得已的最后手段”。它有多种形式，即财政、监管或二者的结合。

- a) **国家财政支持**可以通过以下形式直接或间接地向航空业提供：a) 作为赠款注资；b) 政府股权持股；c) 政府贷款和贷款担保；d) 重组融资；e) 运营补贴或特定航路补助金；f) 工资补贴或担保；g) 一般税收减免；h) 减免与航空有关的税收、收费和费用；和 i) 综合财政支持一揽子方案。
- b) **国家监管支持**旨在提供监管救济和运营灵活性，以支持行业在遭受极低需求的环境下维持业务和运营。这些措施包括：a) 暂停机场起降时刻分配规则；b) 暂时缓解对航空货运业务的监管限制；c) 暂时豁免竞争法；和 d) 放宽对市场和资本准入的限制。

3.4 政府支持的类型和持续时间显著影响行业的复苏，并对总体行业 and 市场的未来结构、行为和绩效产生影响。因此，应建立一个明确的国家支持框架和良好的治理。因此，即使在像 COVID-19 大流行这样的特殊时期，也不应忽视从现行国际民航组织经济政策和指南中汲取的七项关键原则，以保障公平竞争并避免市场扭曲。这些原则包括：明确界定的目标、数据驱动的评估、广泛的包容和非歧视性、有针对性和适度、透明度和协商、在所有利益相关者之间取得适当的平衡以及有时限。

3.5 **业界财务和运营措施。**业界可以采取从财务到运营的一系列“自助”步骤，以控制成本、尽可能增加流动性并提高运营效率。

- a) **业界财务措施**通常用于在中短期内补充现金储备和恢复资产负债表，并在需求减少的环境下维持运营。这些措施包括，除其他外：a) 成本控制和管理；b) 与出租人、供应商和/或提供商进行合同谈判；c) 股权融资；d) 债务融资和重组；e) 将飞行常客计划的价值货币化；f) 未来收益和资产证券化；和 g) 根据破产法进行恢复或重组。
- b) **业界运营措施**可有助于优化运营效率，并在寻求外部支持之前实施。这些措施包括：a) 航线合理化和机队规模调整；b) 将过剩的载客能力转移到全货运或包机业务；c) 灵活的票价调整；d) 合作安排；和 e) 并购。预计业界还将尽可能利用上述政府监管支持（如运营灵活性和监管限制的暂时缓解等）带来的机遇。

3.6 虽然指南中列出的措施并非详尽无遗，但各国和行业在制定减轻大流行病的经济影响的战略和行动时可以考虑这些措施。要牢记没有“一刀切”的做法，国家和业界都需要根据自己的处境和需求采用适当的做法。

4. 未来的工作

4.1 随着不断出现新的爆发和新病毒变种的传播继续对旅行造成不利影响，尤其是国际航空交通量将持续低于危机前的水平。即使从长远来看，由于旅行模式的变化，交通量水平可能永久性转向下行（参见 A41-WP/14-EC/4 号文件，附带 COVID-19 后各情景的更新的长期交通预测报告）。因此，航空业可能会长期受困于低迷的旅行需求和财务困境。

4.2 该行业未来经济生存能力的潜在恶化可能影响航空生态系统的平衡，特别是在为满足大流行后能力需求的优质航空基础设施的现代化和开发进行供资和融资方面（参见 A41-WP/12-EC/2 号文件，关于机场和空中航行服务经济方面发展情况的报告）。考虑到不断变化的形势和相关后果，将继续努力支持该行业的安全和高效复苏，并培养其抵御未来外来冲击的经济韧性。根据国际民航组织 2023 年至 2025 年业务计划、运行计划 DEV 1 和 DEV 3 成果，本组织将，除其他外：

- a) 持续监测和评估大流行病不断发展演化的经济不利影响，以确定国家和业界（包括服务提供者）可以采取的额外措施，并在必要时对指南进行更新和扩展，以处理新出现的问题；
- b) 鼓励各国和业界之间通过全球和地区网络研讨会和培训分享经验，并根据需要提供援助，以支持使用国际民航组织的指南实施经济和财政措施；和
- c) 促进国家、金融机构、地区和国际伙伴以及私营部门之间就向航空业提供财政支持开展协调与合作。