



大会 — 第 42 届会议

经济委员会

议程项目 26：航空运输的经济发展

航空连通性的障碍与消费者

（由国际机场理事会（ACI）和埃塞俄比亚提交）

执行摘要

繁重的政治和经济障碍阻碍了机场、航空公司和更广泛的航空生态系统为实现可持续发展目标（SDGs）充分发挥社会经济效益。这些障碍在许多辖区依然存在，阻碍了流动性，给航空运输消费者带来了成本，限制了航空的积极经济乘数效应。这些障碍主要包括：1. 某些市场对航空运输自由化的执行力度有限；2. 对航空征收歧视性和扭曲性税收；3. 机场基础设施运营的特许费过高；和 4. 繁琐的签证和入境要求。

行动：请大会：

- a) 认识到本工作文件中列出的航空旅行障碍继续阻碍着公平的互联互通和航空社会经济效益的充分实现；
- b) 鼓励各国重申在国际民航组织第 41 届大会上根据 A41-24 号决议“航空对联合国 2030 年可持续发展议程的贡献”和 A41-27 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”做出的关于航空运输自由化的承诺；和
- c) 鼓励各国在其管辖范围内执行《国际民航组织关于国际航空运输领域税收的决议和政策》（Doc 8632），并请所有有关国家当局考虑 Doc 8632 号文件。

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

¹ 英文、阿拉伯文、中文、法文、俄文和西班牙文文本由ACI提供。

参考文献:	ACI政策简报：国际航空运输和机场税收 — 经济效益和成本，2020 年 ACI机场经济关键绩效指标 IATA世界航空运输统计 IATA：为什么游客比以往任何时候都更需要电子签证（2024） 航空运输行动小组（ATAG）的《航空：超越国界的惠益》，2024年版 Doc 8632号文件：《国际民航组织关于国际航空运输领域的税收政策》，第3版，2000年 Doc 9082号文件：《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策》，第10版，2024年 世旅组织《联合国旅游业报告：开放度已恢复到大流行病前水平》（2024 年）
-------	---

1. 引言

1.1 国际民用航空组织（ICAO）的《2026-2050 年战略计划》包括航空业的理想目标，即“成为繁荣、互联、无障碍、包容和经济实惠的人员和货物运输系统的一个有机组成部分，为社会经济发展做出贡献，同时确保不让任何国家掉队”。根据航空运输行动小组（ATAG）2024 年版的《航空：超越国界的惠益》，航空支持着当今全球约 8650 万个工作岗位，占全球经济活动的 3.9%，按价值计算占世界贸易运输的三分之一，运输 58%的游客，并将地球上的人们联系在一起。航空业在实现 2030 年联合国可持续发展目标（SDGs）方面也发挥着至关重要的作用。

1.2 除了全球收入水平的提高之外，客运量增长的另一个主要驱动力是旅行价格的持续下降，这与航空器技术进步和服务效率提高有关。20 世纪 80 年代航空市场放松管制以及航空运输持续自由化，为增加选择、竞争和连通性铺平了道路，最终通过降低航空运输的总体成本使旅客（消费者）受益。

1.3 尽管航空业在推进可持续发展目标方面发挥了显著作用，但持续存在的政策和财政障碍仍在破坏航空连通性，并给消费者带来不合理的负担。这些障碍包括：1. 某些市场对航空运输自由化的执行力度有限；2. 对航空征收歧视性和扭曲性税收；3. 机场基础设施运营的特许费过高；和 4. 繁琐的签证和入境要求。

2. 航空公司和机场成本

2.1 机场是资本密集型、不流动、固有风险的投资，基础设施运营人面临着许多高昂的固定成本。这包括建造固定资产的成本和基础设施的融资成本。同样，与机场一样，航空公司的许多成本也是固定或半固定的。例如，航空器燃料和机油等的价格主要由全球市场决定。燃料和机油占航空公司运营成本的 30%，尤其是国际定期航班。考虑到这些财务制约，最大限度地减少政府对航空利益相关者施加的外生成本和障碍，最终将降低旅行公众的成本。

3. 自由化的有限实施阻碍了互联互通

3.1 航空运输自由化是旅游业和经济发展的推动力。通过双边协议取消对国家间航空运输的限制，自由化转化为正式的市场准入。减少保护主义政策会导致航空运输供应者之间的竞争加剧、更多创新和消费者选择，从而带来交通增长，刺激创造就业机会并增加区域国内生产总值（GDP）。行业研究表明，航空服务协议自由化后，交通量的平均增长在 12%至 35%之间。²

3.2 航空连通性成为自由化的一个重要副产品。就机场而言，连通性有两种定义：直接连通性，即 X 机场提供的飞往所有其他机场的直飞定期航班总数；或间接连通性，即 X 机场提供的经由中间机场飞往其他目的地的间接连接航班总数。二者的结合表明了特定机场的整体连通性水平。

3.3 在世界许多地区，缺乏政治承诺、保护主义政策、缓慢的经济监管措施以及制度瓶颈，阻碍了市场自由化和市场准入的进展。因此，加速自由化和实施区域协定（如单一非洲航空运输市场（SA ATM）、东南亚国家联盟（ASEAN））至关重要。鼓励各国重申在国际民航组织第 41 届大会上根据 A 41-24 号决议“航空对联合国 2030 年可持续发展议程的贡献”和 A41-27 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”做出的承诺。

4. 航空旅行和高税收

4.1 国际航空运输的税率很高。一些国家利用对机票征税来创收，其影响与进出口关税相同。旅客的购买决定是基于全包机票价格；歧视性和过高的税收抬高了消费者的成本，抑制了航空旅行的需求，从而限制了航空对包容性经济增长的贡献。

4.2 应注意收费和税收之间的重大区分。正如国际民航组织《关于机场和空中航行服务收费的政策》（Doc 9082）所述，“收费是专门为收回民航设施和服务成本而设计和实施的征税，而税收则是为增加国家或地方政府收入而设计的征税，一般不完全用于民航，也不按特定成本征收”。

4.3 根据国际民航组织的《国际航空运输领域税收政策》（Doc 8632），对航空运输征收独特的税收或歧视性的税收而优待其他运输方式有悖于国际民航组织的政策。根据国际机场理事会（ACI）的一项研究“政策简报：国际航空运输和机场的税收 — 经济效益和成本”，取消 900 亿美元的航空运输税负将增加 520 万个工作岗位和超过 1800 亿美元的全球 GDP。

5. 基础设施成本和高昂的特许费

5.1 新机场基础设施的规划、审批和建设涉及巨额资本支出和复杂性，这意味着这些投资的长期期限存在一定程度的风险。也就是说，资本投资集中在短期内，而现金流和投资资本的预期回报则是在较长时期内感知到的。除了这些资本成本外，在某些司法管辖区，特别是在有私营部门参与的地方，机场运营人往往需要向政府支付一定的费用，以获得占用土地和/或运营的权利。这些特许权费是机场运营人的固定成本。

² InterVISTAS-ga2, 2006 年。《航空服务自由化的经济影响》。

5.2 向政府支付的租赁费或特许费平均高达机场总成本的 23%；私营机场的这一比例高达 30%，而政府拥有和运营的机场仅为 15%；在亚太地区、南美和中东等地，许多世界最大的枢纽机场的特许费支出占总运营支出的 50%以上。

5.3 政府负有从土地和房地产资产中获得适当回报的财政责任，因此，特许权费应当公平和相称。过高的费用增加了机场运营人的成本，并通过用户付费成本回收机制，对基础设施用户和旅行公众产生重要影响。在降低旅客出行成本和提高连通性与政府实现机场资产货币化以缓解财政压力的目标之间，需要取得明智的平衡。

6. 限制性签证要求

6.1 由于签证制度的原因，国际和区域内的人员流动继续面临挑战，这可以通过统一的数字解决方案和国家间的互惠安排来解决，如互免签证、区域电子签证平台和针对经常旅行者和商务旅行者的快速入境协议。根据联合国世界旅游组织（UN Tourism）的数据，世界上 47%的人口在旅行前需要获得传统签证³。国际航空运输协会（IATA）和 ACI 支持从复杂的签证和旅行授权框架向交互式数字解决方案转变。

6.2 维护边境安全固然重要，但许多签证申请程序也存在现代化的机会。一些国家通过采用电子签证（或称 E-签证）取得了长足进步，这是在简化旅行程序方面取得的积极进展。电子签证是政府的有效工具，可以改善边境管理，为游客和商务旅客的顺畅流动提供便利。⁴

6.3 虽然电子签证系统的实施为旅行提供了便利并改善了出入境情况，但也出现了对电子签证程序货币化的担忧。第三方中介机构和非官方服务提供商可能会通过收取过高费用、误导申请人或在未经适当授权的情况下运营来利用该系统。为保障国家安全和公众信任，应通过明确的指导方针、认证和定期审计，对电子签证服务提供商进行严格监督。

7. 结论

7.1 对航空运输设置的各种障碍和繁重的费用阻碍了航空运输的发展，也阻碍了为当地社区和更广泛的经济带来的利益。尽管全球在航空运输自由化方面取得了进展，但长期存在的执行差距，如限制性市场准入、有限的基础设施、高昂的运营成本、分散的监管框架以及不均衡地应用区域自由化倡议（开放天空或多边航空服务协定），继续阻碍着公平的互联互通和航空社会经济效益的充分实现。

— 完 —

³ 联合国世旅组织报告称，开放程度已恢复到大流行前的水平（2024年）

⁴ 为什么游客比以往任何时候都更需要电子签证（国际航空运输协会，2024年）