



大会 — 第 40 届会议

经济委员会

议程项目 33：机场和空中航行服务的经济问题 — 政策

优质航空基础设施发展的融资

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

本工作文件根据国际民航组织第三次和第四次世界航空论坛 (IWAF) 的成果，提出了一种全面、整体和变革式做法来处理航空基础设施融资的挑战。它审查了国际民航组织在制定政策、指导和在线工具以便利各国为航空基础设施融资方面的工作，并提交了国际民航组织关于该领域的未来工作计划。

行动：请大会：

- a) 审查第 2 和第 3 段所述的国际民航组织已完成工作；
- b) 核准第 4 段所述的本组织工作方案；和
- c) 审议本文件所载的信息，以更新大会第 A39-15 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。

战略目标：	本工作文件涉及所有战略目标，尤其是航空运输的经济发展。
财务影响：	所附大会文件中提到的活动将根据 2020 年至 2022 年经常方案预算和、或包括航空运输自愿基金 (TRAF) 在内的预算外捐助的可用资源情况进行。
参考文件：	Doc 10075 号文件 — 《大会有效决议》(截至 2016 年 10 月 6 日) A40-WP/18-EC/3 号文件 — 关于机场和空中航行服务经济方面的发展情况报告 A40-WP/22-EC/7 号文件 — 国际民航组织关于航空运输领域持续政策的综合声明 第三次世界航空论坛《闭幕公报》 ( <a href="https://www.icao.int/Meetings/iwaf2017/Documents/Communique2017.pdf">https://www.icao.int/Meetings/iwaf2017/Documents/Communique2017.pdf</a> ) 第四次世界航空论坛《闭幕公报》 ( <a href="https://www.icao.int/Meetings/iwaf2018/Documents/IWAF%20Communique%202018.pdf">https://www.icao.int/Meetings/iwaf2018/Documents/IWAF%20Communique%202018.pdf</a> ) 《非洲航空基础设施发展行动计划宣言和框架》 ( <a href="https://www.icao.int/Meetings/iwaf2017/Pages/Declaration.aspx">https://www.icao.int/Meetings/iwaf2017/Pages/Declaration.aspx</a> ) 《泛美地区通过航空运输发展和可持续性促进连通性的宣言 — 2020-2035 年愿景》 ( <a href="https://www.icao.int/Meetings/iwaf2018/Pages/Declaration-for-the-Pan-American-Region.aspx">https://www.icao.int/Meetings/iwaf2018/Pages/Declaration-for-the-Pan-American-Region.aspx</a> ) 国际民航组织 2020 年—2022 年业务计划

## 1. 引言

1.1 根据国际民航组织的长期业务量预测，未来 15 年的航空业务量将翻一番。要使增长迅猛的航空业务量和增强的空中连通性持续下去，就必须在全球统一的监管框架支持下继续发展航空基础设施、能力和技术。至关重要的是，所有国家都应建立优质的航空基础设施，以确保安全、安保和有效地管理航空业务量的增长，同时充分实现业务量增长带来的潜在经济效益。

1.2 大会第 39 届会议要求“要求理事会继续制定或酌情完善关于为航空运输基础设施、适当的监督职能以及航空运输系统筹资的指导，包括支持全球航空系统组块升级模块中所述运行改进的各种机制。”（见于 10075 号文件中的 A39-15）。联合国 (UN) 可持续发展目标 (SDG) 具体目标 9.1 的目的是“发展优质、可靠、可持续和有抵御灾害能力的基础设施，重点是人人可负担得起并公平利用上述基础设施”，这也直接关系到航空及其在全球为之服务的经济。国际民航组织是该目标的保管机构。

## 2. 航空基础设施融资做法

2.1 为航空基础设施发展提供资金的主要挑战是配合预计的业务量增长，长期取得有保障的大量投资来进行优质航空基础设施的发展、现代化和扩建。然而，对许多国家来说，特别是考虑到许多发展中国家存在的公共财政和成本因素限制，筹集长期财务资源变得更加困难而且挑战严峻。

2.2 航空基础设施融资一直是前两次国际民航组织世界航空论坛 (IWAF) 的中心主题，该论坛自 2015 年成立以来，聚集了来自成员国、国际和区域组织、行业，捐助界以及多边开发银行和其他金融机构的高级别与会者。

2.3 第三次世界航空论坛 (2017 年 11 月，尼日利亚阿布贾) 处理了航空基础设施发展和能力建设发展面临的现有和未来融资挑战，特别是非洲，并通过了非洲联盟“洛美行动计划” (2017 年—2019 年) 框架内的“航空基础设施发展行动计划宣言和框架”。后续的第四次世界航空论坛 (2018 年 9 月，巴西福塔莱萨) 则重点关注航空业成长战略，探索航空投资机会，并通过了《泛美地区通过航空运输发展和可持续性促进连通性的宣言—2020-2035 年愿景》。

2.4 第三次和第四次世界航空论坛的成果呼吁各国采取全面、整体和变革式的做法，以各级政策和良好治理为基础，处理航空基础设施融资挑战。该项做法除其他外包括：

- a) 根据强有力的商业案例分析、预测需求与当前能力的差距分析、以及完整寿命周期分析等，配合国际民航组织全球计划，制定国家和/或地区航空基础设施方案和计划、以及战略基础设施具体目标；
- b) 根据适当平衡的运输模式发展，包括多模式和城市规划举措，调整和整合航空基础设施方案和计划；将其与国家或区域发展计划和战略挂钩，并与国际经济和金融框架保持一致并得到经济合作的支持，在必要时酌情获得国际发展援助支持；
- c) 建立良好的治理，例如建立有利的体制、法律和监管框架以及监测和评估机制，特别是通过私营部门的参与和在处理性质复杂的项目融资交易方面，这将为推动航空部门投资提供强大动力；

- d) 尽可能结合航空、旅游和贸易基础设施的规划和发展工作，同时协调监管框架、平衡这些经济部门的利益、促进各运输当局和负责包括财政、经济规划、能源、环境、贸易和旅游业等相关事务的其他部委之间的合作和兼容决策；
- e) 通过向公众(包括投资者)以清晰、可预测、问责和开放获取的方式提供法律、法规、政策、做法以及相关信息和数据，从而提高透明度，继而为监管决策创造可信用度，并通过尽量消弭政府、行业和投资者之间的信息不对称和降低投资风险和不确定性，从而提高商业信心；和
- f) 建立透明、稳定和可预测的投资环境以支持航空发展，例如通过吸引多方利害攸关方、使资金来源多样化和提升私营部门的作用，包括通过私人投资、商业改革、私人融资举措、公私合作关系(PPP)和各种激励计划等。

2.5 尽管航空的跨领域性质和与其他经济部门联系千丝万缕，目前可用于航空基础设施项目的国际公共财政和发展援助仍数量有限，对此一直存在关切。可通过混合或汇集基础设施融资和风险缓解来使用国际公共财政和援助，借此释放额外资金。对于获得投资资金有限的国家而言，将主要航空基础设施项目列入国际公共财政和援助优先清单至关重要。

### 3. 国际民航组织的政策与指导

3.1 与其他运输方式不同，航空业一直在支付其自身基础设施成本的绝大部分，而不是通过税收、公共投资或补贴来筹集资金。基础设施成本通过用户收费来支付，其中大部分费用都增加在机票票价中。存在的风险是，在航空旅行和航空货运需求减少时，过度的收费和税收可能会抵消经济效益。因此，敦促各国和服务提供者遵守国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策(Doc 9082 号文件)和国际民航组织关于国际航空运输领域税收的政策(Doc 8632 号文件)。

3.2 除了收费和税收政策外，“机场经济手册”(Doc 9562 号文件)和“空中航行服务经济手册”(Doc 9161 号文件)载有关于机场和空中航行服务基础设施融资的详细指导。还就机场和空中航行基础设施的投资，制定了关于成本效益分析、商业案例研究、经济影响分析和融资等的具体指导材料，特别是在航空系统组块升级(ASBU)模块实施方面。关于这方面的补充资料载于 A40-WP/18-EC/3 号文件“关于机场和空中航行服务经济方面的发展情况报告”。此外，作为国际民航组织民用航空数据解决方案(iCADS)的一部分，正在开发一种新的在线分析工具，用于对已确定的航空基础设施项目进行成本效益分析。

### 4. 未来工作

4.1 航空基础设施/系统融资是国际民航组织 2020 年至 2022 年业务计划中确定的航空新问题之一，即如何通过提升私营部门的作用和有效利用国内资源和国际发展资金，配合预测的业务量增长水平、并根据国际民航组织全球计划，促进多样化供资和融资来源，以实现优质航空基础设施/系统的发展和现代化。

4.2 以“航空发展不受基础设施容量、技术和财务资源掣肘”为前提，未来工作的重点和优先事项将放在为各国采取如上所述的全面、整体和变革式做法提供指导和援助，缩小基础设施差距，以实现航空运输的最大潜力。在开展这项工作时，本组织除其他外将：

- a) 根据需要更新现有指南并加强 iCADS 下的相关在线工具，以支持各国审议有关航空基础设施发展和现代化的投资决策；
- b) 加强对话、增进共识、应对业务需要，为各种形式的国际公共财政和航空发展援助提供便利，包括官方发展援助(ODA)和南南合作；
- c) 以世界航空论坛等活动作为工具，促进捐助方、投资者和有需要的国家之间建立有效的伙伴关系；加强对话、增进对业务需要的共识和回应；促进筹集资源；在“不让任何国家掉队”(NCLB)倡议下，为有需要的国家确定、协调和提供援助；和
- d) 继续开展国际民航组织各种活动和行动的跟进工作，根据现有安排，特别是在国际民航组织非洲航空安全全面的地区实施计划(非印计划)项下，实施《非洲航空基础设施发展行动计划宣言和框架》，并使用非印计划中的具体衡量尺度和特定指标向大会报告工作进展。