



国际民用航空组织

缓解冠状病毒爆发对航空影响的
经济和财政措施指南

2020年12月

第1.2版

经济和财政措施指南

目录

1. COVID-19 对航空的经济影响	1
2. 国际民航组织理事会航空恢复工作队关于经济和财政措施的建议	2
3. 国家经济和财政措施的主要原则	3
4. 国家经济和财政措施的形式	8
4.1. 国家财政支持措施	8
4.2. 国家监管支持措施	16
4.3. 为国家监督职能提供支持	20
5. 业界措施的形式	21
5.1. 业界财务措施	21
5.2. 业界运营措施	27
6. 评估国家对航空财政支持所创造的价值	33
7. 需要适当的经济和财政措施以促进未来航空业的抵御能力	35
附录 A	36
附录 B	38

1. COVID-19 对航空的经济影响

COVID-19 大流行不仅是一场健康危机，也是一场经济、社会和人道主义危机。为了遏制疫情爆发并保护人们的健康，世界各地政府在全球范围内实施了全部或部分封锁、关闭边界、实行严格的旅行限制并发布避免非必要旅行的咨询通告。由于这些措施导致航空旅行需求空前暴跌，航空已成为受创最严重的行业之一。

航空运输的急剧下降给航空业造成了严重的流动性紧张，其财务可存活性面临风险，并危及依赖航空业的数百万个工作岗位。所有航空利益攸关方，包括但不限于航空公司、机场、空中航行服务提供者（ANSP）和航空航天制造商，以及整个价值链上的所有利益攸关方，都面临对其业务连续性乃至能否存活挑战。

最新的[国际民航组织 COVID-19 对民用航空的经济影响分析](#)¹ 显示，2020 年，全球客运量急剧下降了约 60%，相当于与 2019 年相比减少了约 27 亿人次。据估计，客运量断崖式下跌导致航空公司总营业收入暴跌 3700 亿美元；机场和空中航行服务提供者的收入损失分别达 1,150 亿美元和 130 亿美元。近期展望显示，预计该行业将长期在需求低迷中挣扎。

航空业未来经济生存能力的潜在恶化可能会影响航空生态系统的平衡，其连锁反应可能会对更广泛的经济各个层面发生深远的影响。因此，航空公司迫切需要立即采取大胆的措施，以加强其财务状况并减轻巨大的收入缺口带来的影响。同样重要的是，各国应采取适当行动稳定和支持陷入困境的航空业；以便航空业可以继续发挥其关键作用，提供连通性，驱动国民经济的发展和就业，并成为整体经济复苏的能动力。

本《经济和财政措施指南》总结了各国和航空公司可以探索的一系列可能措施，以应对大流行对经济的不利影响，减轻行业即将面临的流动性和财务压力，更重要的是，加强行业对未来危机的抵御能力。它概述了每种措施的潜在影响和局限性，同时辅以具体示例，以便于决策者和行业领导者根据其独特的情况和需求进行决策。

¹ <https://www.icao.int/sustainability/Pages/Economic-Impacts-of-COVID-19.aspx>

2. 国际民航组织理事会航空恢复工作队关于经济和财政措施的建议

国际民航组织理事会航空恢复工作队 (CART) 于 2020 年 6 月发布了[国际民航组织理事会航空恢复工作队报告](#)²，就在全球和地区采取协调一致、相互接受的措施以确保航空业的安全、安保和可持续重启和恢复提供了十（10）项主要原则和十一（11）项建议。

主要原则 8 和 9 强调需要支持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。

理事会航空恢复工作队主要原则 8 – 支持财政救济战略以帮助航空业

各国和金融机构应根据其任务规定，考虑是否需要以各种相称和透明的方式提供直接和/或间接支持。在此过程中应注意维护公平竞争，不得扭曲市场或破坏多样性和准入。

理事会航空恢复工作队主要原则 9 – 确保可持续性

航空是提供连通性的行业，是经济和社会复苏的推动力。各国和业界应努力确保航空业的经济和环境可持续性。

理事会航空恢复工作队建议 10 – 经济和财政措施

成员国应考虑采取适当的特殊紧急措施，支持财政存活性，并保持适当水平的安全、安保和有效运行，这些措施应具有包容性、针对性、相称性、透明性、临时性，并符合国际民航组织的政策，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。

考虑到航空运输给各国经济带来的直接和间接经济效益，各国应在认为必要时提供最适当的手段支持民航业中的各利害关系方，可能是通过地区或国际经济合作以及与私营部门和金融机构合作的方式。这些特殊紧急措施可包括监管救济、运营灵活性、给予额外的双边航空运输权或业务权、经济刺激或直接财政援助。

如下一节所述，这些措施必须具有包容性、针对性、相称性、透明性、临时性，并仅限于为缓解 COVID-19 的影响而有必要采取的措施。这些措施还应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、安保和环境承诺的情况下，在各方利益之间取得适当平衡。

各国向本国民航业提供支持的能力存在很大差别。由于不同的行业利害关系方可能提出各不相同又相互竞争的各种要求，各国需要通过相应的机构和监管框架遵循善治原则，在往往面临优先项相互竞争和/或相互冲突的情况下，使目标和需求与责任和资源相协调。

² <https://www.icao.int/covid/cart/Pages/CART-Report---Executive-Summary.aspx>

3. 国家经济和财政措施的主要原则

国家对本国航空的恢复和发展负有主要责任；国家恢复机制和行动计划的作用至关重要。尽管国家对航空业予以支持的目的各不相同，但所采用的经济和财政措施的类型和持续时间直接影响该行业的复苏以及未来的行业结构。

很难确定国家为补偿各公司在政府实施关闭空域或机场等情况下所蒙受的损失对其给予支持的影响。若竞争对手公司认为在支持金额大于接收公司实际损失的情况下，这种支持对接收方公司有利，则可能出现市场扭曲。在国际一级，因对这种援助的态度不同，国家提供的超出一定程度的援助可能会被认为扭曲了竞争，有可能导致其他国家采取报复行动。

根据国际民航组织理事会航空恢复工作队建议 10，应建立明确的国家经济和财政支持框架，并进行善治。应适当考虑国际民航组织有关航空运输的现行经济政策和指导中的以下主要原则，即使在像大流行这样的特殊时期，也不能无视或忽视这些原则：

- 原则 1 – 明确界定目标；
- 原则 2 – 数据驱动评估；
- 原则 3 – 广泛包容和不歧视；
- 原则 4 – 针对性和相称性；
- 原则 5 – 透明性和磋商；
- 原则 6 – 在所有利益攸关方间达成适当平衡；和
- 原则 7 – 有时间限制。

原则 1 – 明确界定目标

无论给予航空业经济和财政支持的类型如何，都需要对目标进行明确定义，这些目标应符合国家应对 COVID-19 大流行的总体财政和货币政策，并考虑到所有经济部门。明确的目标应可衡量、可实现并且具有相关性，例如保持必要的连通、维护就业并防止对旅行、供应链、全球贸易等造成永久损害。

国际民航组织的现行有关政策和指导

第五届世界航空运输会议 (ATConf/5)，第二部分。可持续性和参与 — 结论 d)。各国在其航空运输关系中，应该考虑对具有公共服务性质的特定航线上的基本航班做出明确说明，并允许提供援助。

《国际航空运输管理手册》(Doc 9626 号文件)，4.3 良好的管理做法 — 第 4.3.3 段 c)。针对性和明确性。管理应有具体和明确界定的目标，直接回应查明的问题并针对最能解决这些问题的行动方。应酌情给予受管理方以灵活性，使其达到界定的目标。

Doc 9626 号文件，4.3 良好的管理做法 — 第 4.3.4 段 a)。明确界定需求。管理目标的界定应基于健全的证据和可用替代材料；目标应得到认真考量，以便选择最适当的解决办法。

Doc 9626 号文件，4.6 国家补助和补贴的影响 — 第 4.6.18 段。政府关于航空公司财政结构改革的决定通常都是迫于社会和政治压力做出的，以挽救国家航空公司，确保以受影响最大的方面（特别是劳工和债权人）蒙受最小的损失为条件完成向更高效经营的过渡。然而，没有明确的条件（包括目标、足够的时限和长远计划），没有关于执行、信息披露和监控的严格的管理机制，财政结构改革有可能产生只是保护了生产力低下的航空公司，而未提高其内部效率的效果。因此，航空公司财政结构改革要想达到预期目的，就必须有明确的标准和方法。

原则 2 – 数据驱动评估

确定支持的类型和规模应基于使用严格数据分析的全面评价和评估。与特定部门或公司有关的参数可包括但不限于取决于危机、财务状况、经济和就业条件的影响程度以及对空中连通和国民经济的直接和间接影响。

国际民航组织的现行有关政策和指导

Doc 9626 号文件，4.3 良好的管理做法 — 第 4.3.4 段 a)。明确界定需要。管理目标的界定应基于健全的证据和可用替代材料；目标应得到认真考量，以便选择最适当的解决办法。

Doc 9626 号文件，第 4.3 段 良好的管理做法 — 第 4.3.4 段 b)。进行影响评估。应在实施之前对管理的影响进行一次评估；并应对持续影响进行定期监督。

ATConf/5，第二部分。可持续性和参与 — 结论 b)。由于缺乏可以接受的量化方法和存在各种非货币的措施，很难对各国援助的总体规模和缔约国具体援助行为对竞争的影响做出准确的估计。由于这一困难，各国应该认识到，对接受援助/补贴的外国航空公司采取任何不利的行动有可能会引起受影响的缔约国采取报复行动，从而阻碍国际航空运输自由化的进程。

原则 3 – 广泛包容和不歧视

国家支持的范围应具有包容性，要考虑到对整个航空价值链中各个层面所有组成部分以及对旅行、旅游业和贸易的影响。支持的衡量标准和资格应公平、统一地运用，尤其不应歧视任何群体。

国际民航组织的现行有关政策和指导：

《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)，第 II 篇 — 第 3 段 iv)。在外国用户和具有机场所在国国籍并且从事相似国际经营的用户之间，以及在两个或多个国外用户之间的收费必须是非歧视性的。

ATConf/5，第二部分。可持续性和参与 — 结论 a)。在向自由化过渡的情况下或是在已经实现自由化的市场，各国可以考虑继续向本国航空公司提供某种形式的援助，以便保证航空运输业的可持续生存性，解决各国对于保证提供航班的正当关切。但各国应该铭

记，通过援助/补贴将同一市场的竞争者得不到的利益给予本国航空承运人，可能会扭曲国际航空服务贸易，构成不公平竞争行为。

Doc 9626 号文件，第 4.3 段 良好的管理做法 — 4.3.3 d)。公平性和非扭曲性。管理的运用应公平、统一，不对受管理方造成歧视，不对任何特定群体产生歧视性负担。

原则 4 – 针对性和相称性

大流行对行业不同部门的影响可能不均衡，并且对收入和成本的影响程度随公司而异。支持一方面应具有广泛的包容性，同时也应针对最需要的业务；支持的规模应根据具体情况确定，并与预期影响的程度以及对国民经济带来的相关经济效益相称。

国际民航组织的现行有关政策和指导：

Doc 9626 号文件，第 4.3 段 良好的管理做法 — 4.3.3 b)。相称性。管理应仅在表明确有必要时才予运用，并应与所查明的问题成比例，以通过力求采用最具成本效益的解决办法而将遵守费用降至最低。

Doc 9626 号文件，第 4.3 段 良好的管理做法 — 4.3.3 c)。针对性和明确性。管理应有具体和明确界定的目标，直接回应查明的问题并针对最能解决这些问题的行动方。应酌情给予受管理方以灵活性，使其达到界定的目标。

原则 5 – 透明性和磋商

根本上很重要，国家支持具有透明性，以便所有各方都能获取信息并清楚地了解支持的条件和标准。支持计划应公开发布，并接受定期审查、审计和评估，并仅用于符合目标之目的。在对支持的条件和衡量标准进行任何更改和更新之前，应与有关各方进行磋商。

国际民航组织的现行有关政策和指导：

ATConf/5，《国际航空运输自由化总体原则宣言》— 第 5.4 段。虽然向航空运输部门提供国家援助是正当的，但各国应该采取透明和有效的措施，确保这种援助不致对市场竞争产生消极的影响和导致非持续性的结果，这种援助应尽可能是临时性的。

ATConf/5，第二部分。可持续性和参与 — 结论 c)。在某些情况下，就重组航空承运人的结构和保证提供航班而言，各国援助可以产生经济和/或社会的效益。但即使在这种特殊情况下，各国也应该采取透明和有效的措施，并配之以明确的衡量标准和方法，保证援助/补贴不会对市场竞争产生不利的影响。

Doc 9082 号文件，第 I 篇 — 第 17 段。在对收费制度或收费水平做出变动之前，先与机场和空中航行服务用户协商很重要。鼓励各国确保提供者与用户建立明确界定的定期磋商程序。有效磋商的具体程序应考虑到国家所采取的经济监督形式逐案确定。在个别机场和空域的程序也需要考虑到机场和空中航行服务提供者活动的规模和范围。

Doc 9626 号文件，第 4.3 段 良好的管理做法— 4.3.4 c) 透明性。管理的发展应让那些可能受影响的方面参与进来并将磋商的要求减至最少；决策流程应透明、客观。

原则 6 – 在所有利益攸关方间达成适当平衡

从用户到服务提供者的航空价值链上的所有各方都受到了危机的影响；因此，建议在实施以一方为代价为另一方提供支持的措施时要谨慎，并考虑到措施对所涉及的所有利益攸关方的影响。例如，为减轻航空公司的财务负担而给予航空器起降费或旅客服务费减免，将导致机场和空中航行服务提供者的收入减少。

国际民航组织的现行有关政策和指导：

Doc 9082 号文件，前言 — 第 4 段。机场和空中航行服务提供者以及其主要用户的财务情况随全球、国家和地区的经济表现而发生波动。机场和空中航行服务提供者有高比例的固定费用，主要供资来源来自业务量，因此在需求下降的时候，要维持高标准的安全、保安和高质量服务则形成挑战。航空器运营人寻求减少支付的收费。人们认识到难以在机场和空中航行服务提供者的长期规划时间框架与航空器运营人的短期要求之间加以协调。因此，要应对这些挑战，在服务提供者和用户之间达成共同谅解是重要的。

Doc 9082 号文件，前言 — 第 7 段。在这些情况下，许多机场和空中航行服务提供者可能感到有必要提高收费，机场则更加强强调进一步从非航空来源创收。然而，由于认识到用户在选择具体机场和飞行航路方面受到的限制，所以建议在试图补偿收入的不足时要谨慎从事，要考虑到提高收费对航空承运人的影响。

Doc 9082 号文件，前言 — 第 8 段。鉴于航空运输系统对各国的重要性，及其在促进各国间经济、文化和社会交流中具有的影响，在机场和空中航行服务提供者与航空承运人和最终用户的各自利益之间应该保持平衡。这在经济困难时期尤其适用。理事会因而建议各国鼓励机场和空中航行服务提供者与航空承运人之间加强合作，以确保它们共同面临的经济困难得到合理的分担。

原则 7 – 有时间限制

国家支持应及时提供，并有限制，根据所界定的目标和实际需求确定适当的时长。应该持续监督支持计划的积极和潜在的负面影响以及不断变化的情况，以便在必要时重新评估、重新验证、调整和退出计划。已不再需要的支持应终止。

国际民航组织的现行有关政策和指导：

ATConf/5，《国际航空运输自由化总体原则宣言》— 第 5.4 段。虽然向航空运输部门提供国家援助是正当的，但各国应该采取透明和有效的措施，确保这种援助不对市场竞争产生消极的影响或导致不可持续的结果，这种援助应尽可能是临时性的。

《机场经济学手册》(Doc 9562号文件), 第4章 — 第4.147段。由于期望获得优惠待遇的航空服务最终能够盈利(除了该国可能认为有必要提供, 但市场可能缺乏足够动力去做的公共或社会服务性质的重要航空服务, 例如, 针对偏远或边缘目的地的生命线航空服务), 所以启动援助和类似的激励制度应仅临时提供。

4. 国家经济和财政措施的形式

为应对危机，航空公司已采取迅速行动，以缓解严峻的经济后果的影响并维持财务和功能运行。但是，收入的暴跌往往超出了该行业所采取的最极端的成本削减措施的能力。财务压力比预计的更大、更长久已给航空业带来了生存威胁，可能导致破产和资不抵债，并危及许多工作岗位。

许多国家已经认识到航空业在其国民经济中的重要性和战略性质，以及航空业在促进必要的经济活动中的作用。考虑到需要稳定航空业，使其能够继续发挥推动国民经济和支持就业方面的重要作用，已向航空业提供了各种形式的政府支持，即财政、监管或两者兼而有之。鉴于前景严峻，预计该行业的更多参与者将寻求国家的支持。

本节详细介绍了国家经济和财政措施的各种可能形式，并举例说明了其实施方式。附录 A 中提供了本节中包含的所有措施的摘要。需要注意的是，该列表并非详尽无遗，并且没有“一刀切”的解决办法。不同措施具有不同的影响和局限，各国在根据其独特情况以及不断变化和多样化的情况设计支持计划和一揽子措施时应考虑到这一点。

4.1. 国家财政支持措施

可以直接或间接地为航空公司提供国家财政支持，使其继续开展业务，留住员工，在经济危机中生存下来等。在需求低迷、运量受限的环境下，提供额外资金可以维持全部或部分运营。财政支持一般采取以下形式，这些形式具有不同的预算和债务有关影响：

- a) 作为赠款注入资金；
- b) 政府持有股权；
- c) 政府贷款和贷款担保；
- d) 供资进行重组；
- e) 运营补贴或特定航路赠款；
- f) 工资补贴或保证；
- 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) 综合性财政支持一揽子措施。

一旦卫生危机和旅行限制解除，可能需要进一步财政支持，以使国家航空和经济快速恢复，这将取决于国家的财政能力。由于各国给予支持的目的和方法各不相同，因此每个国家支持的范围和规模将极大地影响未来的全球民航系统。

国家对航空业给予的财政支持无论采用哪种形式，都应本着善治和第 3 节中概述的预先确定的原则，并应谨慎考虑到其对竞争、市场结构和行业未来发展的影响。还应牢记，不同部门可能会提出相悖或相互竞争的财政援助要求；因此，各国需要评估航空业与其他部门相比对国民经济创造的价值。

4.1.1. 作为赠款注资

赠款是指政府为公共利益直接提供资金，用于支持关键行业、企业、项目或方案。国家作为赠款直接注资可以稳定目标航空公司的财务状况，补偿所遭受的损失并确保其运营连续性。受援公司通常不必偿还资金，但可预计在严格的条件下将赠款用于具体说明的目的；在某些情况下，可能还会与政府达成收益分享协议。

根据第 3 节所述原则，赠款的提供和分配应遵循合规和报告机制，以确保有效利用公共资金，并避免不正当竞争和潜在的市场扭曲。

示例 1：提供赠款用于补偿克罗地亚航空公司因 COVID-19 爆发造成的损失³

2020 年 12 月 1 日，欧盟委员会批准了克罗地亚对克罗地亚航空公司（该国政府拥有其 97% 以上的股份）直接赠款约 1170 万欧元。该措施旨在补偿克罗地亚航空公司在 2020 年 3 月 19 日至 2020 年 6 月 30 日期间因冠状病毒爆发而导致的航班停止而蒙受的损失。委员会对该措施的评估系根据《欧盟（EU）运行条约》第 107 条第 2（b）款，其中规定用于补偿特定公司由于自然灾害或非同寻常事件直接造成的损害的援助应与内部市场相称。委员会的结论是，该措施补偿与疫情爆发直接相关的损害，并且比例相称，因为设想的补偿不超出弥补损害所需的金额。

示例 2：美国给机场的 100 亿美元赠款⁴

于 2020 年 3 月 27 日签署成为法律的《冠状病毒援助、救济和经济安全（CARES）法案》提供了 2.2 万亿美元的综合经济刺激一揽子措施，其中包括 100 亿美元资金作为经济救济发放给超过 3,000 个符合条件的美国各地机场。至少有 5 亿美元用于将联邦在机场改善计划（AIP）和 2020 财年已规划的补充酌处赠款的份额增加到 100%。在正常情况下，机场改善计划赠款接受者 also 需承担项目成本的相应比例。剩余的 95 亿美元按各种公式分配给商业服务机场（至少 74 亿美元），主要机场（最多 20 亿美元）和通用航空机场（至少 1 亿美元）。机场赠款可用于机场收入可合法用于的任何目的。

4.1.2. 政府持有股权

政府持有股权或股权投资是指政府通过认购新股份或购买企业的股份来取得所有权，预期通过分红和/或资本回报来获得未来回报。政府通过股权投资注入的资金可以为目标航空公司提供维持业务的关键资金，从而降低破产风险。根据政策目标，政府股权的份额和条款可能会短期或长期影响公司的财务结构，以及政府影响或控制公司业务战略方向的能力。因此，政府股权投资应伴有可靠、合理和稳定的适当条件，同时有效地促进上升潜力。

当未来价值增高时，政府可以保留出售、转让或赎回其股份的选择权。值得注意的是，由于股本回报的价值可能会根据市场情况和公司的财务绩效而波动，因此股本投资相对基础资产的安全性较低。必须进行积极的监视和监督，以确保政府的股权投资目标得以实现。

³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_20_2277

⁴ https://www.faa.gov/airports/cares_act/

例 1：德国对汉莎航空资本结构调整的支持⁵

2020年5月25日，德国经济稳定基金（WSF）批准了对汉莎航空的一揽子支持计划。该计划总计90亿欧元，即为汉莎航空的资产供资不超过57亿欧元，包括47亿欧元用于股权（无声参与），3亿欧元现金投资于20%参股，以及最多30亿欧元用于联合三年信贷额度。如果汉莎航空未支付无声参与的报酬（至2027年为4%至9.5%），则无声参与部分将最早分别在2024年和2026年转换为5%的额外持股。通过经济稳定基金对汉莎航空进行资本结构调整的条件是，在法兰克福和慕尼黑枢纽机场剥离每天24个起降时刻和相关资产，以允许竞争航空公司在每个机场建立最多4架飞机的基地。6月25日，欧盟委员会根据在目前COVID-19爆发中支持经济的《欧盟国家援助措施临时框架》，以及《欧盟运行条约》第107条（3）（b）款的规定（即为弥补成员国经济的严重动荡而给予援助），批准了汉莎航空的资本结构调整。

示例 2：承销越南航空的新股⁶

2020年11月17日，越南国民议会批准了救助越南航空公司的措施（越南政府拥有越南航空公司86%以上的股份）。根据国民议会第135/2020/QH14号决议，允许该航空公司向现有股东出售据报道价值8万亿越南盾的新股以增资。国家资本投资公司（SCIC）将代表政府购买新发行的股份，据报道占这些股份的85%。此外，越南国家银行获准进行再融资，并对向越南航空提供额外资金的银行提供不超过两次的贷款延期。国民议会要求在执行措施时进行严格的检查和审计，并敦促越南航空公司制定解决方案以减少损失并关注员工利益。

示例 3：瑞士对 skyguide 股权资本的供资⁷

2020年9月10日，瑞士议会批准了联邦委员会的一项支持提案，即向 skyguide（联邦政府拥有的空中航行服务提供商）的股权资本注资1.5亿瑞士法郎。该公司的股份制股权截至2019年底约为3.2亿瑞士法郎，但因其收入的80%以上来自着陆和飞越服务的用户收费，股本将被清仓。作为对资本注入的回报，要求 skyguide 必须实施削减成本的措施，到2024年将总计节省9千万至1亿瑞士法郎。这些措施应包括暂时冻结员工薪酬，通过数字化项目提高效率，以及提高空中交通管制员的退休年龄，这从长远来看将减轻 skyguide 的财务负担。为了遵守与欧盟签订的《航空运输协议》，skyguide 只能将联邦提供的资金用于其提供民用和军用空中交通管制服务的主权任务。

4.1.3. 政府贷款和贷款担保

政府信贷支持为企业提供的条件要比他们自己借贷获得的条件更优惠。贷款可以优惠的利率直接贷给公司，有时甚至大大低于政府的借贷成本。贷款还款时间表也可能对借款人有利。政府贷款担保通过将违约风险全部转移给政府，从而消除了对贷方的违约风险，使借款人能够获得贷

⁵ <https://www.lufthansagroup.com/en/newsroom/media-relations-north-america/news-and-releases/economic-stabilization-fund-approves-lufthansas-stabilization-package.html>

https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57153

⁶ <http://vietlaw.quochoi.vn/Pages/vbpq-toan-van.aspx?ItemID=28577>

<https://asia.nikkei.com/Business/Transportation/Hanoi-lawmakers-approve-520m-rescue-of-Vietnam-Airlines>

⁷ <https://www.skyguide.ch/en/events-media-board/news/#p104772-104788-104807>

<https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-80037.html>

款或以更优惠的利率获得贷款。通常，若没有担保，该贷款根本不会被批准。在另外一些情况下，利率会更高。

政府贷款或贷款担保的条款和条件对所有符合资格的公司应透明、公平和统一，其结构方式应激励和允许借款人更快还款。

示例 1: 斐济政府给斐济航空的支持⁸

斐济航空于 2020 年 5 月 26 日宣布，通过斐济政府为期三年的主权担保，获得总额为 4.55 亿斐济元的贷款，包括国内借款最高为 1.911 亿斐济元和离岸借款最高为 1.171 亿美元。主权担保将支持旨在增加现金储备的举措，包括推迟付款和新的长期债务融资。尽管该国家承运人的收入接近零，但仍须每月支付 3,800 万斐济元的固定成本，用于飞机的贷款和租赁、员工成本、飞机维修的固定费用等。

示例 2: 向埃及航空、机场和空中航行提供的政府贷款担保⁹

2020 年 9 月 29 日，埃及总统发布了两项法律，允许财政部长为两家国有公司（埃及航空控股公司和埃及机场与空中航行控股公司（EHCAAN））的“长期融资”（即每家公司将从埃及中央银行分别获得 30 亿埃及镑和 10 亿埃及镑的资金）提供担保。这一国家担保的贷款将根据财政部长确定的条款和条件从中央银行发放。埃及航空已于 2020 年 5 月从政府获得 20 亿埃及镑的软贷款，用于支付员工工资。

示例 3: 向法航—荷航提供的政府贷款和贷款担保¹⁰

欧盟委员会于 2020 年 5 月 4 日批准了法国对法航的 70 亿欧元援助措施，并于 2020 年 7 月 13 日批准了荷兰对荷兰皇家航空的 34 亿欧元援助措施。这两个支持方案包括国家对银行财团提供的贷款的担保，及股东或国家向航空公司提供的次级贷款，目的是为航空公司提供紧急流动资金。法航和荷航表明，已经探索并用尽了市场上所有其他可能的手段来获得流动性。政府规定了与这些措施有关的某些条件，包括在利润分配、就业条件、改进绩效和竞争力以及环境可持续性以利于绿色恢复等领域。委员会根据《国家援助措施临时框架》和《欧盟运作条约》第 107 条（3）（b）款分别评估了这两项措施，得出结论是这些措施对于弥补对法国和荷兰经济的严重扰乱是必要、适当和适度的。

4.1.4. 供资进行重组

国家可注入资金来为负债累累的航空公司重组或转型供资，甚至可接管此类公司。政府关于供资进行重组的决定通常是在社会和政治压力背景下作出的，以挽救本国航空公司，并确保向受影响最大的人（尤其是劳工和债权人）以最低成本实现向更高效的运营过渡。

⁸ <https://www.fijiairways.com/en-ca/about-fiji-airways/media-centre/fiji-airways-secures-government-support-necessary-for-survival/>

⁹ <https://www.cc.gov.eg/i/1/404836.pdf>; <https://www.cc.gov.eg/i/1/404835.pdf>

¹⁰ https://ec.europa.eu/competition/ejojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57082;
https://ec.europa.eu/competition/ejojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57116

供资进行重组需要伴随明确的衡量标准和方法，以实现其预期目的。如果没有明确的条件(包括目标、足够的时间框架和长期计划)以及关于执行、信息披露和监督的严格监管机制，则其效果可能仅是保护生产效率较低的公司而不利于提高内部效率。

示例：南非航空的重组计划¹¹

2019年12月，南非政府拥有的航空公司南非航空(SAA)被置于商业救助程序之下。南非航空贷方提供了20亿南非兰特作为启动后资金，以使南非航空能够继续运营直至商业救助计划最终敲定。然而，由于COVID-19的影响，政府于2020年5月宣布南非航空将停止所有运营。考虑到该航空公司的清算将花费超过185亿南非兰特，因此计划在南非航空的废墟上成立一家新航空公司。2020年10月，政府概述了其承诺，即提供105亿南非兰特用于完成商业救助计划和重组该航空公司。商业救助计划包括选择合适的战略股权合作伙伴，清算债务(包括向雇员提供自愿遣散费)以及为下岗雇员提供培训。

4.1.5. 运营补贴或特定航路赠款

航空提供了至关重要的生命线，并且可以连接偏远或边缘地区和孤立的岛屿，否则这些地方将人迹罕至。这些地区的空中连通对于社会功能和社会经济需求(例如对生命和健康不可或缺的活动)“必不可少”。通常认为，从公共利益角度来讲，保证这种“必不可少的服务”是国家的主要责任。

可以使用运营补贴或特定航路赠款用于保持和维护国家基于社会经济目标和经济理由认为是“必不可少”的空中连通，特别是在没有可行的替代运输的路线上。虽然各国之间的衡量标准可能会不同，但这些补贴通常是基于有关的航路而提供，不会偏向或被视为偏向一家航空公司或机场。各国还应确保不歧视并平衡所有社区的基本交通需求。

示例 1：澳大利亚对关键支线航空服务的支持¹²

2020年3月28日，澳大利亚政府宣布了一项1.98亿澳元的“支线航空公司网支持计划”，作为政府应对COVID-19危机的一部分，提供额外支持用于帮助维护支线航空网。该计划旨在根据特定的资助标准，确保提供关键的航空服务，将100多个支线和偏远机场与货运、医疗检测、物资和必要人员连接起来。在该计划下，向国内支线航空公司提供资金，以维持至支线和偏远机场的最低每周航班时间表，起初为期六周，最长为六个月。2020年6月7日，政府宣布将该计划再延长三个月，直至2020年12月31日。

示例 2：新西兰的国际空运能力计划¹³

2020年3月，新西兰政府制定了6亿新西兰元的COVID-19航空支持计划，其中包括国际空运能力(IAFC)计划。国际空运能力计划的主要目的是确保关键进口特别是医疗用品的供应，并

¹¹ <https://www.gov.za/speeches/minister-pravin-gordhan-welcomes-government-funding-saa-29-oct-2020-0000>

¹² <https://www.grants.gov.au/Go/Show?GoUuid=760ec61b-d358-72d7-4bd2-771aef5c601c>
<https://minister.infrastructure.gov.au/mccormack/media-release/additional-new-support-critical-regional-aviation-services-through-covid-19>

¹³ <https://www.transport.govt.nz/area-of-interest/air-transport/government-support-for-the-transport-sector/>

与主要贸易伙伴保持空运连通性，同时确保空运出口仍能到达这些市场。新西兰和外国航空公司都可申请国际空运能力资金，在商定的条件(例如航线和班次)下运营往返新西兰的航空货运航班。自身收支平衡的航班没有资格获得支持。在第一期(2020年5月至2020年11月)，给国际空运能力计划受援者的支持金额为1.76亿新西兰元。该计划的第二期已于2020年12月至2021年3月进行，预计支出为1.96亿新西兰元。在第一期中，该计划已帮助3700多次往返新西兰的航班运载了70,000吨货物，恢复到COVID之前水平的90%。

示例 3: 给运营往返塞浦路斯的航空公司的奖励计划¹⁴

2020年7月1日，欧盟委员会根据《欧盟国家援助措施临时框架》和《欧盟运行条约》第107条(3)(b)款，批准了630万欧元的塞浦路斯奖励计划。该计划的目的是激励受冠状病毒爆发影响的航空公司重新建立往返塞浦路斯的航线，从而恢复空中连通和旅游业。这项支持将采取直接赠款的形式，每家公司最高可得80万欧元，且所有感兴趣的运行往返塞浦路斯的航空公司都可以通过透明和非歧视性的方式获得，使欧洲经济区内约60家航空公司从中受益。奖酬水平取决于飞机的荷载率(从41%到70%)，并将按每位运输的旅客支付。

4.1.6. 工资补贴或保证

工资补贴专门用于保护工作并在可能的情况下防止工作流失。根据工资补贴计划，政府在一定时期内向符合条件的企业支付一定比例的员工工资。许多国家已经实施了工资补贴计划，以帮助所有企业应对COVID-19大流行，并且一些国家还宣布了针对航空业的具体计划。

由于工资补贴的直接目的是通过承担一部分工资成本来帮助保护工人，因此政府应确保资金将发到预想的接受者(即相关计划认为合格的人员)手中。

示例 1: 加拿大紧急工资补贴¹⁵

2020年4月，加拿大政府推出了加拿大紧急工资补贴(CEWS)计划，以鼓励雇主保留雇员和召回雇员到薪资单上。加拿大紧急工资补贴计划最初在2020年3月15日至6月6日的12周期间实施，之后做了一系列延期至2021年6月。在最初的加拿大紧急工资补贴下，政府向符合条件的雇主支付了高达75%的工资，而雇主仍负责养老金和其他福利。2020年7月17日，政府重新设计了该计划，使更多的雇主可以获得工资补贴支持，并确保该支持更好地针对他们的需求。加拿大航空公司是加拿大紧急工资补贴计划最大的受益者之一，该计划帮助加航将其工资和薪金支出减少了40%以上。2020年第三季度，加航从加拿大紧急工资补贴计划收到的补贴总额为1.97亿加元，在2020年前9个月共计4.92亿加元；尽管如此，由于预计其中短期运营恢复缓慢，该航空公司仍于2020年6月决定裁员一半。

¹⁴ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57691

¹⁵ <https://www.canada.ca/en/departement-finance/news/2020/11/details-on-the-canada-emergency-wage-subsidy-extension.html>; https://www.aircanada.com/content/dam/aircanada/portal/documents/PDF/en/quarterly-result/2020/2020_FSN_q3.pdf

示例 2：新加坡提高对航空公司的工资补贴¹⁶

2020 年 3 月，新加坡宣布了应对 COVID-19 疫情的第二个援助计划，为航空和旅游业等受大流行打击最严重的行业拨划超过 10 亿新元的资金。通过这两项增强计划，向航空业共提供约 7.5 亿新元。其中之一是增强就业支持计划，帮助航空业的企业留住当地工人。对于每个就业工人，将总计抵消月薪头 4,600 新元的 75%，政府支出的费用将超过 4 亿新元。

4.1.7. 一般税收减免

税收减免是一种通过减少个人或企业实体的税收负担并增加现金流，从而为特定事件或原因提供援助的计划或激励措施。它可能是普遍的，也可能针对特定的纳税人群体。商业实体通常通过降低税率、减免和退税来获得税务救济。还可允许企业延期缴纳税款，将缴税时间推迟到将来某个时期。

各国还可以考虑对受疫情严重影响的行业（例如航空业或旅游业）的公司采取特定的税收减免措施或进一步免除某些税种，例如减轻薪资税、公司所得税、财产税或其他政府税。

示例：哥伦比亚的纳税延期¹⁷

对于受 COVID-19 大流行引起的经济危机影响最大的某些经济部门，哥伦比亚财政和公共信贷部已将 2020 年预付所得税比例降至 25% 或 0%（原来一般为报税表中所评估的所得税净额或过去 2 年所得税平均值的 75%）。根据 2020 年 5 月 29 日的第 766 号法令，对于航空客运、住宿、餐饮、旅行社、图书馆、博物馆、档案馆、赌博和博彩活动、体育、娱乐、艺术和表演活动，2020 年企业所得税报表的预付款减至 0%。

4.1.8. 减免与航空有关的税收、收费和费用

除在政府财政刺激措施下的一般税收减免外，各国还可考虑提供政府专门对航空业征收的税收和收费的减免，以及对机场租金的减免。**减少或推迟与航空有关的税收、收费和费用**可以及时和立即节省公司的短期成本支出。这包括例如航空客票税、离港税、机场服务费、空中航行服务费、租金和针对占用土地和/或经营权而向政府支付的费用。

在采取这一措施时，各国应在服务提供者（机场和空中航行服务提供者）一方及用户（航空公司）和最终用户一方的各自利益之间取得适当的平衡。

示例 1：菲律宾推迟收取用户费和放租金假¹⁸

2020 年 3 月 9 日，菲律宾运输部指示菲律宾民航局 (CAAP) 和马尼拉国际机场管理局 (MIAA)

¹⁶ https://www.singaporebudget.gov.sg/budget_2020/resilience-budget/supplementary-budget-statement

¹⁷ <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20766%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202020.pdf>

¹⁸ <https://dotr.gov.ph/55-dotrnews/1084-caap-miaa-to-defer-charges-for-take-off-landing-and-parking-fees-of-local-airlines-amid-covid-19-threat.html>; <https://dotr.gov.ph/55-dotrnews/1331-caap-miaa-extend-rental-holidays-to-may-15-defers-lease-rental-payment-for-airport-concessionaires.html>

推迟收取国内和国际航班的起降费和停机费，以缓解 COVID-19 疫情的影响。对于所有菲律宾民航局运营的机场，付款延期自 2020 年 3 月 12 日开始，适用至 2021 年 3 月 12 日。对于马尼拉国际机场管理局，对当地航空公司的航空收费已被推迟一年，自 2020 年 3 月 1 日账单起生效。从 2020 年 3 月 15 日起，也免除了在候机楼运营的所有特许经营商两个月的租金，包括值机柜台收费以及延迟结账的利息费用。这种放“租赁/租金假”的安排已多次延长直至 2020 年 12 月 31 日。

示例 2：意大利机场运营人特许经营费付款延迟¹⁹

2020 年 4 月 9 日，意大利民航局(ENAC)宣布航空公司和机场暂停发账和收账，直至紧急状态结束。根据与基础设施和交通运输部的协议，意大利民航局于 2020 年 4 月 23 日进一步下令暂停原本于 2020 年 7 月应缴纳的与机场特许经营有关的半年费用支付。对于 2020 年，特许经营费将与在这一年录得的实际发生量相对应，且必须于 2021 年 1 月 31 日之前一次性结清。

示例 3：阿曼给航空公司的付款减免²⁰

阿曼民航公共管理局确认了对航空公司的支持，将 2020 年 3 月、4 月和 2020 年 5 月账单的付款期限延长 90 天。这包括航空公司向政府支付的任何费用，即飞越费、导航、安保、与旅客相关的费用等。此外，政府宣布免除机场租金和特许经营费，将机场账单的付款期限延长 60 天，并免除了起降时刻规则和消费者保护的规定。

4.1.9. 综合性财政支持—揽子措施

大流行影响规模之大通常可能需要同时采取多种措施。各国可针对目标行业、行业部门或企业运用结合前述部分或全部措施的综合财政支持—揽子措施。一揽子措施的覆盖范围和规模、以及支持的相关要求和条件将受到政府预算能力和容量的制约，并根据对该行业社会和经济作用的评估同时考虑到其他行业，通过有效使用公共资金来证明其合理性。

一揽子支持措施的设计应符合预期目标，并遵循第 3 节中概述的主要原则，尤其是包容性和非歧视性、针对性和相称性、透明性并在所有利益相关者之间取得平衡。

示例 1：美国冠状病毒援助、救济和经济安全(CARES)法案²¹

冠状病毒援助、救济和经济安全法案下 2.2 万亿美元的经济刺激计划包括对美国航空业高达 780 亿美元的救济款，以及 100 亿美元机场援助赠款(参见第 4.1.1 段)。在这 780 亿美元中，总计提供 460 亿美元的贷款和贷款担保，分别给客运航空公司、维修站和票务代理(最高 250 亿美元)、货运航空公司(最高 40 亿美元)，以及对维护国家安全至关重要的企业(170 亿美元)。320 亿美元是赠款(工资支持)，应仅用于员工工资、薪水和福利，其中客运航空公司(最高 250 亿美元)、货运航空公司(最高 40 亿美元)和航空公司承包商或分承包商(最高 30 亿美元)。

¹⁹ <https://moduliweb.enac.gov.it/Applicazioni/comunicati/comunicato.asp?selpa1=2625&NumCom=24>
<https://moduliweb.enac.gov.it/Applicazioni/comunicati/comunicato.asp?selpa1=2626&NumCom=25>
[http://aaco.org/Library/Assets/The Nashra- Issue 158-104514.pdf](http://aaco.org/Library/Assets/The%20Nashra-Issue%20158-104514.pdf)

²⁰ <http://aaco.org/Library/Assets/The%20Nashra-%20Issue%20158-104514.pdf>

²¹ <https://home.treasury.gov/policy-issues/cares/preserving-jobs-for-american-industry>

冠状病毒援助、救济和经济安全法案要求借款人同意在可行的情况下维持截至 2020 年 3 月 24 日的雇员水平，并无论如何，在 2020 年 9 月 30 日之前，不得将其雇员水平从该日期的水平降低 10% 以上。该法案规定，借款人还必须同意对雇员补偿的某些限制；同意不回购股票，除非在截至 2020 年 3 月 27 日有效的合同义务规定的范围内；并同意在还清贷款后的 12 个月内不就借款人的普通股支付股息或进行其他资金分配。为确保透明度，冠状病毒援助、救济和经济安全法案要求财政部在任何贷款交易后 72 小时内在其网站上发布有关该交易的信息，包括其实质性条款和相关文件。

示例 2：联合王国对航空公司和空中航行服务提供者的财政支持²²

2020 年 4 月 7 日，EUROCONTROL（欧洲空中航行安全组织）宣布其成员国已商定一项财政一揽子计划，使航空公司能够将 2020 年 2 月至 2020 年 5 月计费期内整个欧洲空域的空中航行服务费用暂时推迟缴费不超过 14 个月。航路费用的总延期支付额将达 11 亿欧元。例如，联合王国最大的 10 家航空公司为 2020 年 2 月计费期发出的账单本应支付的总费用为 4720 万英镑。

虽然这种暂时的付款延期使航空公司可以节省成本，但它进一步剥夺了空中航行服务提供者急需的收入。为了向空中航行服务提供者提供财务救济，2020 年 4 月 16 日，联合王国和其他欧洲国家政府支持 EUROCONTROL 获得 11 亿英镑的贷款，一旦 2021 年收到航空公司的延期付款，将偿还该贷款。联合王国国家空中交通服务（NATS）有资格从这项贷款安排中获得最多 9,200 万英镑的支持。特别是，这笔贷款将用于维持其受管制的空中业务，支持 COVID-19 危机期间的遣返和货运航班，并确保在大流行后恢复全面运营，帮助航空业复苏。

4.2. 国家监管支持措施

大流行造成的特殊情况改变了市场状况，与大流行前航空公司通常经营所处的市场状况大不相同；且公司的运营能力也受到影响。向公司提供监管救济和运营灵活性可以支持其在低需求环境下维持业务和运营的努力。监管支持措施包括，除其他外：

- a) 暂停机场起降时刻分配规则；
- b) 暂时减轻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。

这些措施不应破坏航空系统的安全和安保要求。各国须密切监视不断变化的局势，以便适当确定实施临时措施的时机以及修改、延长或终止此类措施的必要性。从更长远的角度来看，监管支持应旨在提高行业效率，保持商业活力并鼓励未来对该行业的投资。监管变化通常需要时间，特别是在需要与其他国家进行磋商和谈判时，需要遵循适当的程序。

²² <https://www.eurocontrol.int/press-release/eurocontrol-states-assist-airlines-11bln-deferral>;
<https://www.gov.uk/government/news/uk-airlines-to-save-millions-as-navigation-charges-deferred>;
<https://www.gov.uk/government/news/nats-eligible-for-funding-of-up-to-92-million-to-maintain-services>

4.2.1. 暂停机场起降时刻分配规则

受大流行影响，许多航空公司被迫停飞机队中的绝大多数飞机并减少运力；需求何时恢复非常不确定。这导致航空公司难以遵守当前的起降时刻分配规则，尤其是在运力受限的机场。**暂停机场起降时刻分配规则**（例如“不用即失去”的规则）将通过保护 COVID-19 之前的航路和时间表，为航空公司提供灵活性，使其能够根据市场状况以及不断变化的需求预测来计划和调整具有适当水平的时间表。航空公司可以避免为保持机场起降时刻而运行空载航班。另一方面，收到更切合实际的航班时刻表将有利于机场采取必要措施，相应减少运营成本。

在引入免起降时刻规则时，政府和机场当局须处理需使用未用掉的起降时刻并将其分配给所需的运行，如遣返或货运。关于重新开始或延长暂停起降时刻分配规则的时机的决定，还需要评估不断变化的情况并做全局考虑。

示例 1：免除欧盟机场的起降时刻管理规定²³

2020年3月31日，欧盟通过了2020/459法规，对法规(EEC)第95/93号进行修订，新法规暂时免除了欧盟机场对于航空公司起降时刻“不用即失去”的标准规则（即分配的起降时刻至少使用80%，否则第二年即失去对这些起降时刻的循旧使用权）。该修订的目的是保护航空公司的财务健康，避免仅出于保持基本机场起降时刻之目的而运营空载航班或近乎空载航班的不利环境影响。“不用即失去”规则自2020年3月1日至2020年10月24日暂停适用。该豁免还回溯适用于2020年1月23日至2020年2月29日欧盟与中国（包括香港特别行政区）之间的航班。2020年10月14日，欧盟委员会通过对该豁免延长，涵盖冬季直至2021年3月27日。

示例 2：巴西免除起降时刻管理规定²⁴

2020年3月12日，巴西国家民航局(ANAC)宣布免除由巴西国家民航局协调的五个机场的起降时刻取消规则。该豁免适用于计划从2020年3月11日至2020年10月24日运营的所有国内和国际航班。2020年7月，为北部冬季进一步延长了该起降时刻豁免，自2020年10月25日至2021年3月27日，但附有具体条件；即：仅适用于取消历史起降时刻（在2020年北部冬季基线中作为历史起降时刻或对历史起降时刻的更改而分配的起降时刻），前提是必须在运营日期前至少四周将其退回。

4.2.2. 暂时减轻对航空货运业务的监管限制

为了确保疫情期间供应链的可持续性，各国政府可以通过**暂时减轻对航空货运业务的监管限制**，促进必要的航空货运业务。针对航空货运业务的非常措施可包括：临时取消机场的宵禁或起降时刻限制，授予其他临时航权和/或航路权限以服务于市场，以及在法律上可能的情况下允许使用客机进行货运业务。还鼓励各国通过在适用的情况下并遵守国际安全和就业法规，对“关键工作者”豁免旅行和其他限制，以便利包括人道主义援助、医疗和救济飞行在内的货运航班的机组更换。

²³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020R0459>

²⁴ <https://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/empresas/slot/comunicados-1>

在注意避免必需品和服务短缺的重要性并帮助减少航空货运业务发生的额外成本的同时，这些运营灵活性应符合国家的整体风险管理战略，并应适度和有时间限制。各国政府还应密切监视局势，并继续禁止运营人滥用其支配地位。

示例 1：欧盟委员会关于在 COVID-19 期间促进航空货运业务的指导²⁵

2020 年 3 月 16 日，欧洲委员会通过了在 COVID-19 爆发期间促进航空货运业务的指导原则。该指导原则强调，所有欧盟内部边界均应保持对货运开放，必须保证必需品的供应链。指导原则中列出的一系列临时运行措施包括：对来自欧盟以外地区的运输毫不拖延地给予所有必要的批准和许可；对于必要的航空货运业务免除宵禁或起降时刻限制；便利客机用于全货运业务，包括重新安置空运机组人员、医务人员等；确保在封锁情况下航空货运机组具备关键人员的资格；对无症状运输工作人员免于旅行限制；并鼓励货运和快递航空公司例外保留运力用于必需品供应。

示例 2：大韩民国批准在客舱中运输货物²⁶

2020 年 4 月 9 日，大韩民国政府出台了关于客舱用于货物运输的安全操作标准。这些要求除其他外包括：通过全面的 X 射线检查排除未申报的危险物质；遵守飞机制造商建议的载重和固定方法；配备机上安全人员进行应急响应；飞行中每 15-20 分钟进行火灾监视巡逻；另外安装机上灭火器并切断不必要的机舱电源；对国内外货物处理人员和安全人员进行程序教育和模拟培训。自 2020 年 5 月起，大韩航空和韩亚航空均开始使用客机运输货物。2020 年 9 月 1 日，在进行安全验证程序，包括由制造商进行技术审查后，批准大韩航空将其一架客机改装用于货运的申请（即拆除座椅并在客舱中装载货物）。2020 年 10 月，政府还批准了三家低成本航空公司（LCC）（即德威航空、济州航空和真航空）提交的使用闲置客机进行货运的计划。

4.2.3. 暂时豁免竞争法

在需求急剧减少导致正常业务商业上不可行的情况下，政府可考虑暂时豁免竞争法、规章和做法，以允许航空公司通过合作安排协调航线和航班时刻表（参见第 5.2.4 段）。给予此类豁免应明确说明目的和理由，证明其是否对公共利益具有积极影响。豁免也应是暂时的，并且仅在认为必要时在例外情况下为帮助维持客运和货运服务而采取；并应进行有效的监督和监视，以防止对最终用户的潜在负面影响。

示例：对挪威运输部门豁免竞争法²⁷

2020 年 3 月，挪威政府给予运输行业（海陆空）三个月临时豁免《挪威竞争法》中规定的反竞争协议和做法。豁免不超出严格必要的范围，目的是确保民众获得必要的商品和服务。在这种非常特殊的情况下，豁免所涵盖的协议和做法必须尽最大可能进一步有效地利用资源以符合社会和消费者的利益。如果给予豁免，应通知竞争管理局。

²⁵ https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/c20202010_en.pdf

²⁶ http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=3&id=95084392;
http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=2&id=95084632

²⁷ <https://konkurransetilsynet.no/transportation-sector-is-granted-temporary-exception-from-the-competition-act/?lang=en>

4.2.4. 放宽对市场和资本准入的限制

放宽对航空公司的市场和资本准入的限制可以保障在严重的经济下滑期间实现“必不可少的”空中连通，并扩大可利用的投资资金池。它还可以使资本和能力得到更有效的利用和分配，并在国家和地区两级带来可持续经济发展的相应益处。

国家可以考虑的选择之一是通过与双边或地区伙伴国缔结一项“小协议”来修订或补充现有的航空服务协议。对这些协议的修订可包括扩大第五和第七航权运营的机会，特别是全货运服务、为满足紧急需求而临时安排授予额外的航空业务权、以及放宽航空公司的指定和授权（国籍）条款。

另一个选择是单方面使外国航空公司的市场和资本准入自由化。在不更改或重新谈判相关航空服务协议的情况下，例如各国可授予外国航空公司在特定机场和/或有限期限内国际航空服务的额外双边权利。各国也可自行斟酌决定免除现有航空服务协议中的国籍条款，例如关于外国航空公司实质所有权和有效控制权的规定。

引入一定程度放宽的前提是要保持该航空公司与指定国之间的必要联系，并加强对安全和安保的监管控制和监督。对于正在考虑对其自己的航空公司所有权和控制权条件自由化的国家，请注意潜在的风险是，如果指定航空公司不再能满足实质所有权和有效控制权的标准，则其航权可能受到双边当事方拒绝的影响。

示例 1: 乌兹别克斯坦针对支线机场的开放天空政策²⁸

2020年6月12日，乌兹别克斯坦政府发布命令，对该国的十个支线机场实行“开放天空”制度。该制度将放宽对外国航空公司的航班数量和目的地的限制，包括第五航权运营，自2020年8月1日起生效，最初有效期为两年，有可能延期。允许外国航空公司没有任何限制地在Karshi、Nukus、Termez、Bukhara、Navoi和Urgench机场运行。允许在Andijan、Fergana、Namangan和Samarkand机场（重建工作完成后），考虑到这些机场的技术能力，在乌兹别克斯坦指定航空公司不运营的航路上进行第五航权运营和客运航班而不受限制。外国航空公司也有权使用第七航权在Navoi和Termez机场运营全货运航班。

示例 2: 中国在海南省试点开放第七航权²⁹

中国民用航空局于2020年6月宣布了一项试点计划，给予外国空运企业在海南省和该空运企业所在国以外的第三国之间进行客运和货运的权利，即第七航权。第七航权的每条航线上的定期客运和货运业务的最高数量为每周不超过七个航班。在海南省开通的第三、第四和第五航权没有班次限制。使用第七航权的外国空运企业应根据所在国与中国之间的双边航空运输协定的规定，由所在国指定为经营至中国的国际客运和货运航班的空运企业。双边航空运输协定或有关协议的规定应比照适用于技术服务、费率、关税等。该试点计划旨在扩大国际航线网，是在海南省建设具有全球影响力的自由贸易港(FTP)更广泛计划的一部分。

²⁸ <https://mintrans.uz/news/ochiq-osmon-rejimi-raqobatni-kuchaytiradi-narxlarni-tushiradi-turistlar-oqimini-oshiradi>

²⁹ <http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/TZTG/202006/P020200609532421384974.pdf>

示例 3：拉美民航委谅解备忘录允许临时性第七航权全货物运营³⁰

在 2020 年 12 月 14 日举行的拉丁美洲民用航空委员会 (LACAC) 紧急大会上，该委员会的各民用航空当局之间关于临时开放全货运第七航权的谅解备忘录 (MOU) 开放供愿意签署的成员签字。该谅解备忘录允许缔约国的航空公司相互在机会均等的情况下且不受航线和运力局限或限制，行使第七航权运行定期和非定期全货运业务。该谅解备忘录自每个缔约方签字之日 (或内部程序完成) 起生效，有效期至 2021 年 12 月 31 日，可再延长一年。

4.3. 为国家监督职能提供支持

空中交通的急剧下降不仅影响了航空业的公司；与航空活动有关的收入突然短缺，直接影响到各国维持有效监管能力和监督机制能力的资金。这种影响在执照颁发和批准等服务产生的收费以及机场和空中航行服务的费用是主要资金来源的行业尤其严重。

如 Doc 9082 号文件所述，各国对航空安全、安保和经济监督负有最终责任，该责任在恢复过程中不应被减损。鉴于航空所面临的挑战和经济低迷，各国政府应采取必要的行动，以确保为其监督职能提供充足和可持续的资金。

虽然各国的财务状况各不相同，但发展中国家和地区安全监督组织 (RSOOs) 可能会寻求捐助国政府提供的赠款或无息贷款、经济合作和国际援助平台以及金融机构等各种形式的外国资金支持。以更优惠的条件 (例如较低的利率和较长的还款期) 进行债务融资也可以是一个选择。

示例：可持续的太平洋空中连通计划³¹

2020 年 12 月 4 日，澳大利亚政府宣布提供 3.047 亿澳元的新资金，用于 COVID-19 应对一揽子措施，为太平洋岛国和东帝汶提供临时的、有针对性的经济和财政援助。这笔资金的一部分将用于可持续的太平洋空中连通计划，该计划支持在该地区重建安全、可靠、廉价且在财务上可持续的空中连通性。在这一方案下，将立即向太平洋航空安全办事处 (PASO) 提供 200 万澳元，以确保太平洋航空安全办事处在当前疫情期间能够在整个太平洋地区开展有效的安全和安保监督职能。

³⁰ <https://clac-lacac.org/reunion/asambleas/ae6/>

³¹ <https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne/speech/building-cohesive-indo-pacific>

5. 业界措施的形式

自 COVID-19 爆发以来，航空业采取了从财务到运营的一系列“自救”步骤，以期控制成本、资金流动最大化和提高运营效率。这些措施包括例如减少和/或推迟付款、筹集资金以及航线合理化和调整机队规模。

本节介绍了各个措施可能带来的影响和局限，并辅以实例。附录 B 中提供了这些措施的摘要。

如果流动性危机的严重程度超出了单个航空公司的自助能力，则上一节中概述的政府财政支持应是“最后的选择”。尽管本节中列出的措施并非详尽无遗，但公司在尝试减轻财务压力，维持财务和运行可行性以及确保不会资不抵债时可以考虑使用这些措施。

5.1. 业界财务措施

航空业是资本密集型的，固定成本很高。目前偿债能力高低不同的所有航空公司都在突然出现的现金短缺中挣扎，难以支付成本和偿付财务义务。为了在短期到中期补充现金储备和恢复收支平衡并在需求降低的环境下维持运营，公司可以采取一系列紧急财务措施，其中包括：

- 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(FFP)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。

每种措施带来不同的效应。在权衡不同选择时，既要考虑积极影响，也要考虑潜在的制约或挑战。

5.1.1. 成本控制和管理

大流行影响的严重性迫使许多航空公司采取极端的**成本控制和管理**措施以减少财务亏损。除了削减可酌处的支出(如行政费用和差旅、活动和会议)的通常力度之外，公司还需要查明必要和不必要的支出，推迟和延迟大笔支出，并减少或推迟成本庞大的项目，如资本支出或办公室扩大。

在大多数航空公司中，削减成本的措施涉及劳动力优化，包括暂时休假和招聘冻结、减薪、自愿无薪休假以及其他形式的裁员。熟练人手减少可能会导致危机后业务和生产率恢复可能减缓，从而存在以未来增长为代价而获得短期成本降低的风险。

示例 1: 哥本哈根机场成本削减计划³²

哥本哈根机场于 2020 年 3 月 17 日宣布了一项削减运营成本的计划，并推迟了对该机场的投资计划，以维持运量急剧减少情况下的最低运营。机场确定在 2020 年余下时间里潜在可节省 2.55 亿至 3.5 亿丹麦克朗的运营成本，包括营销、咨询服务和外部合同的成本，以及经削减的员工成本。此外，一些开发项目和投资将被搁置，例如空侧扩建和机场基础设施升级，这将带来到年底共节省 4 亿至 7 亿丹麦克朗的资本支出。

示例 2: NATS 的土地出售计划³³

由于空中交通量仅有 2019 年水平的 40%，因此，作为其 COVID-19 危机应对措施的一部分，NATS 一直在出售在联合王国各地的土地。根据 2020 年 10 月 1 日的声明，NATS 拥有若干传统上曾在上安放多点雷达、无线电天线杆和住宿的站点；但是，技术的进步使许多这些站点现在空置无人。出售非核心资产将使这些废弃的站点重新投入供当地社区实际使用，同时帮助 NATS 降低维护和运营成本。NATS 还与 Shared Access (共用) 公司合作，将其站点上的空间出租给不同的移动网络运营商。

示例 3: 阿联酋航空降低成本的措施³⁴

2020 年 3 月，鉴于短期和中期整个市场的旅行需求前景仍然疲弱，阿联酋航空集团宣布采取一系列成本控制措施。这些措施包括：a) 推迟或取消可酌处的支出，冻结所有不必要的招聘和咨询工作；b) 与供应商合作以实现节省成本和提高效率；c) 考虑到飞行运量下降，鼓励员工带薪或无薪休假；d) 暂时削减大多数雇员的基本工资，为期三个月，幅度从 25% 至 50% 不等，而在此期间将继续向雇员支付其他津贴；e) 阿联酋航空集团和机场航空服务德纳塔的总裁基本薪酬削减 100%，为期三个月。

5.1.2. 与出租人、供应商和/或提供商进行合同谈判

航空公司可以通过与出租人、供应商和/或提供商进行合同谈判获得暂时财务救济。例如，飞机出租人、制造商、服务提供商可与航空公司达成协议，推迟或重新安排交货和付款时间表和条件，以维持长期或稳固的业务关系。通过推迟交货和付款，公司可以减少中短期付款，获得更优惠的条件，并保留现金以维持业务。

难处可能在于，现有合同中包含的某些条件以及对未来业务连续性的关切可能会对公司的议价能力产生不利影响。同样，延期只是意味着借款人将付款推迟到晚些时候。因此，它将影响未来的财务，即延长摊销期或增加付款金额。

³² <https://www.cph.dk/en/about-cph/press/news/2020/3/copenhagen-airports-launches-cost-cutting-programme-and-postpones-investments>

³³ <https://www.nats.aero/news/air-traffic-service-nats-reveals-land-sale-plans-as-part-of-covid-response/>

³⁴ <https://www.emirates.com/media-centre/the-emirates-groups-business-response-to-covid-19-updated/>

示例 1: 美国航空达成协议推迟飞机交付³⁵

根据美国航空 2020 年 10 月 22 日的新闻发布, 该航空公司通过提前退役或将飞机置于临时储存, 从机队中去除了 150 多架飞机。还与波音公司达成了一项协议, 确定将原定于 2021 年和 2022 年交付的 18 架 737 MAX 飞机推迟到 2023 年和 2024 年。该公司还完成了一系列售改租交易, 以为其 2021 年剩余的空客 A321 飞机交付提供资金。这样, 到 2021 年所有计划交货的资金都得到了保证。

示例 2: 香料航空与航空器出租人重新谈判合同³⁶

香料航空(一家印度低成本航空公司)已重新谈判了各种运营合同, 特别是与飞机出租人的合同。该公司继续与出租人的合同, 但根据合同义务和当前维护条件, 并基于近期的预期运营规模以及将波音 737 MAX 飞机重新引入运营的预期时机, 重新评估了维护条款。该航空公司还一直在与贷款人就延期付款和其他豁免进行谈判。

示例 3: 爱尔兰出租公司 Avolon 面临飞机租赁付款延期³⁷

爱尔兰是世界领先的航空器融资和租赁中心之一。一家爱尔兰租赁公司 Avolon 表示, 截至 2020 年 6 月 30 日, 其许多航空公司客户已就飞机租赁订立了短期延期安排, 或拖欠了租金。结果, 2020 年上半年的租赁收入收款率为 68%, 其中收款缺口的三分之二涉及延期安排。2020 年第二季度, Avolon 的 12 个客户应在预定的延期安排到期时开始还款, 其中 7 个客户全额付款, 还有 5 个客户已陷入拖欠状态或寻求就部分或全部租金的短期延期安排再延期。

5.1.3. 股权融资

股权融资即出售股权或准股权票据, 如优先股、可转换优先股以及包括普通股和认股权证在内的权益单位, 以换取额外的资本。公司可以在市场上出售其股票, 也可以通过以市场折扣价向金融机构质押来出售。或者, 公司可以发行优先股或可转换债券, 其中资本具有贷款和权益部分, 可以在未来日期以高于市场值的溢价转换。

在使用股权融资时, 需要考虑三个方面: a) 如果投资者预计估值会进一步下降, 则可直接从市场上购买股票, 而不是与所有者协商折扣; b) 通常对于航空公司的所有权和控制权, 如果投资来自外国基金或投资者, 政府可能会限制股权所有权比例; 和 c) 虽然股权融资不会给公司带来额外的财务负担, 但投资者将获得相应的利润份额, 并可能增加对公司决策和管理的影响。

示例 1: 日本航空通过公开发行股票筹集现金³⁸

2020 年 11 月 6 日, 日本航空宣布向普通股股东销售约 9,100 万新股, 并通过第三方配售计划向指定方出售约 900 万新股, 共筹资 1,826 亿日元。出售前, 该航空公司拥有 3.37 亿流通股。作

³⁵ <https://news.aa.com/news/news-details/2020/American-Airlines-Reports-Third-Quarter-2020-Financial-Results-CORP-FI-10/default.aspx>

³⁶ <https://www.spicejet.com/InvestorCorporateAnnouncements.aspx>

³⁷ <https://www.avolon.aero/quarterly-updates>

³⁸ <https://www.jal.com/ja/investor/library/information/#Other>

为大流行后重组计划投资的一部分，将总计花费 1,000 亿日元购买节油型飞行设备并支持其低成本运营人子公司，例如 Zipair Tokyo 和 Jetstar。其余将主要用于减少计息债务。

示例 2：国际航空集团通过认购权发行增资³⁹

2020 年 9 月 10 日，国际航空集团（IAG）宣布，通过以近 35.9% 的折扣价发行近 30 亿股新股，得到全面承销的资本增资并有优先认购权，共筹资 27.41 亿欧元。此次增资将使国际航空集团能够加强其资产负债表，降低杠杆率，增强流动性，并在当前大流行过后处于稳固的地位。国际航空集团最大的股东卡塔尔航空公司（持股 25.1%）已承诺按照增资计划认购其按比例分配的权利。对于国际航空集团的每股现有股份，其持有人有权获得一个认购权，并且需要两个认购权才能认购三股新股份。到 2020 年 9 月 26 日优先认购期结束时，近 93% 的可供股份已被认购，其余股份已按各股东要求按比例全部得到分配。

示例 3：墨西哥低成本航空公司以美国存托股形式发行股票⁴⁰

2020 年 12 月 11 日，总部位于墨西哥的超低成本航空公司 Volaris 通过增发新股筹集了 1.644 亿美元的净受益。该航空公司以美国存托股（ADS）的形式，在美国和墨西哥以外的其他国家/地区发行了 1.34 亿股 A 股普通股或称普通参与凭证（CPO）。Volaris 2020 年 11 月的运量结果显示座席容量 V 型恢复，达到 2019 年水平的 98%，载客率为 80.5%。该航空公司打算将此次发行的净收益用于增强其资本结构和流动性头寸，并用于一般性公司目的，包括航空器交付前的付款。

5.1.4. 债务融资和重组

对于一家处于财务困难但最终仍可存活的现行关切公司，选择之一是**债务融资和重组**，包括向投资者发行债务证券，或与贷方/债权人进行谈判以对现有债务进行再融资或重组。后者可采取资本还款假期的形式，降低或调整利息/报酬率和分期付款额或延长贷款的最终到期日。另一个可能的选择是通过债转股降低债资比，在这种情况下，贷方获得借款人的股份，以换取取消其全部或部分债权。债转股减少了借款人资产负债表中的负债，一旦重组后的借款人恢复盈利，则贷方有可能得到一些上行益处。

在选择与债务相关的融资手段类型时，航空公司应评估资产负债表和现金流量表，以了解公司有多少债务以及带来多少费用，并评估债务比率增加和新的/经修改的债务状况对其未来业务的影响。还应谨慎计算与债务再融资或重组相关的潜在费用和成本。

示例 1：马来西亚航空推迟债券支付⁴¹

2020 年 9 月 17 日，马来西亚航空公司发布了关于 2016 年发行、2020 年 9 月 30 日到期的 15 亿伊斯兰债券（sukuk）的定期付款延期通知。将在下一个定期分配日 2021 年 3 月 31 日恢复向伊斯兰债券持有人支付款项。马来西亚航空公司甚至在疫情爆发前就已在财务困境中挣扎，在唯一

³⁹ <https://www.iairgroup.com/~media/Files/IAG/press-releases/english/2020/Fully%20Underwritten%20Capital%20Increase%20to%20Raise%20Gross%20Proceeds%20of%202741%20million.pdf>

⁴⁰ <http://ir.volaris.com/English/home/default.aspx>

⁴¹ <https://fast.bnm.gov.my/fastweb/public/MainPage.do>

股东国有投资基金国库控股（Khazanah Nasional）的支持下，已经大幅削减了成本。该航空公司在开始紧急重组之际，还与其出租人、债权人和主要供应商联系，要求延期付款。

示例 2：瑞士国际空港服务的全面债务重组和再融资⁴²

全球最大的地面服务公司之一瑞士国际空港服务于 2020 年 8 月 31 日宣布，已与债权人和股东就全面重组和再融资达成具有约束力的协议。该协议包括一项约 19 亿欧元的债转股交易，将现有的超优先和优先有抵押债务转换为股权，在公司层面消除优先无抵押和次级债务，以及新的 5 亿欧元的四年期债务融资。瑞士国际空港服务还最终敲定了额外 3 亿欧元的超优先临时债务融资，为其提供大流行期间的交易流动性，并有利于重组进程。重组完成后，公司的所有权将从中国海航集团转移到一个投资基金集团之下（优先有抵押债权人拥有 75% 以上的股份）。

5.1.5. 将飞行常客计划（FFP）的价值货币化

飞行常客计划（FFP）可能是一些航空公司最大和最有价值的资产之一，将飞行常客计划的价值货币化可以帮助他们筹集现金。例如，航空公司可以提前以可能的折扣向其信用卡合作伙伴出售里程段，或出售在其飞行常客计划中的股份。在 9/11 和 2008 年金融危机之后，均有航空公司预售里程以克服困难的先例。此外，航空公司可以使用飞行常客计划来担保新债务，例如抵押飞行常客计划以取得贷款（债务融资）。

在使用上述与飞行常客计划相关的手段时，需要注意航空公司有可能失去对其飞行常客计划的控制权，这可能会对客户忠诚度产生不利影响。虽然将飞行常客计划打折大量出售给合作伙伴可以满足当前的现金需求，但这是一次性收益，并限制了未来的现金流。

示例 1：联合航空将其 MileagePlus（前程万里）飞行常客计划抵押⁴³

2020 年 6 月，联合航空宣布将其前程万里飞行常客计划作抵押，以获取 50 亿美元的贷款，这是其为增加流动性筹资的努力之一。该七年期定期贷款将来自三家跨国投资银行和金融服务公司。据该航空公司称，前程万里飞行常客计划是美联航最有价值的资产之一，在 2019 年连带产出 53 亿美元现金和 18 亿美元 EBITDA 利润。联合航空表示，该贷款不应对其 1 亿名前程万里会员产生任何影响，也不会减少该航空公司对飞行常客计划条款的控制。

示例 2：达美扩大 SkyMiles（飞凡里程常客计划）的融资⁴⁴

达美航空于 2020 年 9 月推出了航空历史上最大规模的债务发行，以飞凡里程飞行常客计划作为抵押筹集了 90 亿美元。这笔 90 亿美元的一揽子交易（交易规模从最初的 65 亿美元增加了 25 亿美元）包括：来自银行财团的 30 亿美元定期贷款；本金为 25 亿美元、于 2025 年到期的 4.5% 优先担保债券；以及本金为 35 亿美元、于 2028 年到期的 4.75% 优先担保债券。飞凡里程常客计划将把发行债券的净收益贷给达美，而一部分将进入储备帐户。

⁴²https://www.swissport.com/fileadmin/downloads/pressreleases/2020/20200831_Media%20Release_Swissport%20agrees%20Restructuring.pdf

⁴³ <https://ir.united.com/static-files/1c0f0c79-23ca-4fd2-80c1-cf975348bab9>

⁴⁴ <https://d18rn0p25nwr6d.cloudfront.net/CIK-0000027904/5a89b9e9-71c9-4ab1-b755-8eff87febacf.pdf>

5.1.6. 未来收益和资产证券化

未来收益和资产证券化使企业可以通过正常的销售或生产过程或其他现金流（例如信用卡或飞机租赁的付款），将预期在以后产生的收益或应收款的价值货币化。各种不同的业务，尤其是历史悠久且流量可预测的业务，都在使用未来的流量证券化框架。航空公司可以其预期的未来收益和/或会产生这种收益的资产（例如，对于航空公司而言，预期的机票销售收入、将其服务转租给其他航空公司以及机上销售商品等）为支撑来筹集资金。

在将未来收入证券化时，公司发行债务票据，其债务本金和利息的偿还以对未来流量应收款的付款作为担保。由于偿还债务的可能性取决于未来应收款的产生，因此未来收入流和业务可持续性的不确定性可能是一个制约因素。此外，证券化的过程可能很复杂，未来流量折现也是有成本的。

示例：中国飞机租赁集团将资产抵押债券上市⁴⁵

2020年6月，中国飞机租赁集团控股有限公司（CALC）获上海证券交易所批准其资产抵押债券（ABS）发行计划，上限为50亿元人民币。中国飞机租赁集团在一份新闻稿中表示，这是中国飞机租赁行业的首个此类资产抵押债券计划，并且是在航空业稳步复苏以及多项有利于民航业的国家政策举措的背景下批准的。资产抵押债券得到能够创收的飞机租赁资产的支撑，其中主要包括流动性高的窄体飞机。

5.1.7. 根据破产法进行重整或重组

无法与债权人达成任何其他清算安排的债务人的最后选择是申请破产。一般而言，破产法为债务人提供了两种基本的救济形式，即清算和重整（也称为重组）。如果一家陷入财务困境的公司的“持续经营价值”可以大于其清算价值，那么**根据破产法进行重整或重组**将保护债务人免受债权人侵扰，并使债务人有机会重组其债务和义务。在大多数情况下，债务人在重组过程中仍保持开放和运营状态，使用特殊的融资方式，例如破产保护企业（DIP）融资，其贷方通常在收益和资产方面比先前的贷方优先。

但是，国家和地区破产法的差异将对陷入困境的公司试图进行重整或重组产生不同的影响。例如，一些破产法几乎没有提供关于资产、负债和债权应如何估值的指导，在疫情引发的经济衰退下，这变得更加复杂。此外，在当前市场气候下，拟议的重组计划的可行性可能会面临法院和债权人更仔细的审查。

示例 1：拉美航空公司（LATAM）在美国申请第 11 章破产保护⁴⁶

2020年5月26日，拉美航空公司集团及其在智利、秘鲁、哥伦比亚、厄瓜多尔和美国的附属公司分别根据《美国破产法》第 11 章的规定，向纽约南区破产法院提交了自愿救济申请。鉴于 COVID-19 的影响，这一重组过程为拉美航空公司提供了与该集团债权人和其他利益相关者合作

⁴⁵ https://www.calc.com.hk/?route=press_detail&id=233

⁴⁶ <http://www.latamairlinesgroup.net/news-releases/news-release-details/latam-announces-reorganization-ensure-long-term-sustainability>

的机会，以减轻债务，获得新的融资来源并在条件允许的情况下在整个过程中继续运营，同时使该集团根据新的需求环境转变其业务。该集团已获得股东的财务支持，包括拉美航空公司最大的两个股东 Cueto 和 Amaro 家族以及卡塔尔航空公司，以提供高达 9 亿美元的破产保护企业融资。该集团还一直在与智利、巴西、哥伦比亚和秘鲁各自的政府进行商讨，以协助筹集更多资金，尽可能保护就业并最大程度减少业务中断。

示例 2：毛里求斯航空进入自愿接管⁴⁷

2020 年 4 月 22 日，毛里求斯航空被置于自愿接管之下，并表示由于 COVID-19 的困扰，该航空公司将无法在可预见的将来履行其财务义务。随后根据 2009 年《破产法》第 215 条和第 216 条任命了两名自愿接管人。自愿接管过程为航空公司提供了必要的喘息空间，并为重组业务和维护其长期利益奠定了条件。同时，接管人员一直在与法院、政府、银行和债权人合作，以确保毛里求斯航空公司继续运营，规划分阶段恢复运营并估算重组成本。毛里求斯航空由毛里求斯航空控股公司持多数股（51%），毛里求斯政府也持股（8%，还拥有毛里求斯航空控股公司超过 43% 的股份）。

5.2. 业界运营措施

虽然收入锐减，但固定成本仍然存在。根据历史经验，飞行员和客舱机组、燃料、维护和飞机所有权的成本平均约占一次飞行总成本的 50%。在网络一级实现收支平衡的一个必不可少的方面是利用规模经济和范围经济来降低单位运营成本。

在需求极低的情况下，航空业的公司需要采取措施来优化运营效率，这些措施应可自行控制并且通常可在寻求外部支持之前立即实施。在可能情况下，航空公司还应利用上述政府监管支持带来的机会，例如运营灵活性和暂时减轻监管限制。业界的运行措施除其他外包括：

- 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上；
- c) 灵活的票价调整；
- d) 合作安排；和
- e) 并购。

这些措施可能会带来诸如降低运营成本、提高效率和/或释放更多现金等效果，具体取决于公司的独特情况和能力。

5.2.1. 航线合理化和机队规模调整

面临运力过剩和航线财务表现不佳的航空公司需要调整网络和机队，以最大程度地提高盈利能力和可靠性。航线合理化是指简化网络运营，重点放在需求更高的航线，并淘汰不经济的运力，从而降低运营成本并提高整个网络的存活性。不断评估市场趋势对于重新调整航线网以适应需

⁴⁷ <https://www.airmauritius.com/news/air-mauritius---administrators-appointed>;
<https://www.stockexchangeofmauritius.com/company-snapshot/official-market/air-mauritius-limited?market=official>

求、同时保持网络的有效连通性至关重要(包括与合作伙伴航空公司使用代码共享,如第 5.2.4 节所述)。

与航线合理化相联系的是,使机队与网络相匹配,以满足不同航线的多样化需求,最大程度地减少过剩运力并使利润最大化。**机队规模调整**包括为每个市场选择合适的机型组合,根据运营需求重新配置飞机容量,使较旧和效率较低的飞机退役以及引进新飞机以降低单位成本。同样,决定飞机的型号和大小要求彻底评估机队对航空公司财务业绩的影响,并仔细考虑租赁或购买等融资机制,并在拥有成本高和运营成本低之间进行权衡。

这些规划策略对航空公司、机场、空中航行服务提供者、飞机制造商、监管机构、投资界以及航空公司而言都很重要,且各种活动相互关联,需要所有参与方之间密切协调。

示例 1: COVID-19 期间的荷航网络策略⁴⁸

在疫情期间,荷航采取了灵活的网络策略,选择尽可能以较少的航班和较小的飞机来恢复飞到尽可能多的网络目的地。通过恢复更多航线,该航空公司得以弥补其他航线的需求下降,并通过阿姆斯特丹枢纽维持其网络。2020年8月至2020年10月,荷航服务了危机爆发前约90%至95%的欧洲目的地,但运力水平只有疫情前的50%至60%。该航空公司还为许多横跨大洲的目的地提供全货运服务。针对欧洲第二波大流行所导致的新封锁,荷航宣布从2020年11月及随后的几个月开始削减座位容量和航班频率,并根据事态发展做进一步调整。

示例 2: 启动新的低成本航空公司 — 阿拉伯航空阿布扎比⁴⁹

2020年7月14日,阿拉伯航空阿布扎比开始运营,从总部阿布扎比国际机场飞往亚历山大。这个新的低成本航空公司是由阿提哈德航空公司和总部设在沙迦的阿拉伯航空公司共同组建的,以补充阿布扎比的阿提哈德航空公司的服务,并满足该地区日益增长的低成本旅行市场的需求。尽管受到疫情的制约,但该航空公司仍采取了大规模的增长战略。其通航目的地数量已从2020年7月的埃及两个增加到2020年12月的五个国家(埃及、孟加拉国、尼泊尔、阿曼和苏丹)八个。同期,自阿布扎比出发的航班数量从26个增加到220个。与阿拉伯航空一样,该航空公司还为所有从沙迦和阿布扎比出发的旅客提供免费的全球 COVID-19 保险。该保险自动包含在订票中,有效期为自出发日期起31天。该保险还包括医疗费用和检疫费用。

5.2.2. 将过剩的载客能力转移到全货运或包机业务上

随着疫情之后航空旅行需求的减少,定期航班运营的收入几乎不复存在。相比之下,全球贸易仍在继续,尤其是随着工厂逐步重新开放,以及抗击大流行的医疗用品需求激增。供应链依靠航空货运服务来交付关键产品,例如食品、医疗用品和个人防护设备(PPE),以及偏远和边缘地区的其他必需品。

货运业务可以帮助航空公司(和机场)弥补因客运业务崩溃而造成的部分损失。航空公司可以考虑通过使用否则会闲置停放的客机以产生部分收入并适应货运需求的激增,将过剩的载客能力

⁴⁸ <https://news.klm.com/network-update--klm-reduces-capacity-in-europe-in-response-to-second-wave/>

⁴⁹ <https://press.airarabia.com/>

转移到全货运。但是，应注意，航空货运业务面临着与其他货物运输方式的竞争，而且将客机转换为全货运业务也要承担前期费用，并需要获得监管部门的批准（参见第 4.2.2 段）。

此外，虽然航空公司已经缩减了其定期航班和目的地，但可以通过将过剩的定期载客能力转移到包机业务来提高其航班利用率。疫情期间，包机业务使航空公司能够灵活地满足多样化的旅行需求，而不会带来额外的商业风险（这些风险由包机组织者承担）。国际包机运营须遵守适用的航空服务协议。

例 1：国泰航空使用客机提供更多的货运能力⁵⁰

2020 年 5 月，国泰航空宣布通过利用其客机机舱提供更多的货运能力。据新闻报道，尽管国泰航空的 20 多架波音 747 货机机队从大流行开始就一直在不停地运转，但需求还导致客机被用作全货机，使用货舱运输医疗物资和个人防护设备。同时，该航空公司还获得了香港民航局（HKCAD）特别批准，可以使用客舱运送货物。这些客舱货机的首次飞行于 2020 年 4 月 23 日进行，在波音 777 客机的经济舱中装载医用面罩从香港飞往洛杉矶。用餐饮卡车通过飞机的乘客门装载货箱，然后手动固定在座位上。据估计，将更多的货物装载到客舱座位上，比仅用机腹货舱可增加 30% 的额外容量。

示例 2：埃塞俄比亚航空公司的特有货运专长策略⁵¹

为了快速应对由于大流行而导致的客运收入下降，埃塞俄比亚航空公司将重点放在了特有货运专长市场，在封锁期间运送个人防护设备和其他医疗用品。由于在 2020 年第二季度大多数客机已停飞，共有 24 架客机被转换为货机，补充了现有的 12 架货机。该航空公司的维护、修理和大修（MRO）部门主动承担了客机改货机的设计和改装。改装包括拆除乘客座椅，并利用机翼上方和下方的空间用于货运目的。自 2020 年夏季以来，随着更多国家重新开放其边境以利航空旅行，其中一些飞机已转换回客机配置。

示例 3：维兹航空的灵活包机服务⁵²

2020 年 12 月 4 日，总部位于匈牙利的超低成本航空公司维兹航空宣布将其“个性化”包机服务扩展至国内和国际目的地。除了现有的遣返飞行外，还可以量身定制扩展包机服务，适合企业差旅、奖励旅行和多站旅行。可以根据组织者的需求量身定制服务类型、航线和时间表，例如，运送员工参加商务会议、运送体育运动队参加各地比赛或将滞留的游客运送回祖国。包机将使用 A320 和 A321 运营，每次航班最多可容纳 239 名旅客。自 2020 年 3 月以来，该航空公司已运营了 50 多次遣返航班，将 3,600 多名乘客送回家。

⁵⁰ <http://cargoclan.cathaypacificcargo.com/cathay-pacific-adds-cargo-capacity-in-passenger-cabin/>

⁵¹ <https://corporate.ethiopianairlines.com/media/Whats-up-ET-Monthly-Newsletter;>
<https://simpleflying.com/ethiopian-refits-passenger-seats/>

⁵² <https://wizzair.com/en-gb/information-and-services/about-us/news/2020/12/04/wizz-air-offers-flexible-charter-flight-service>

5.2.3. 灵活的票价调整

由于市场需求疲软，载客率可能会继续远低于历史平均水平。随着市场重新开放，航空公司将尝试以较低的票价刺激需求，但潜在的需求回升不足和飞机利用率较低可能会继续在收回运营成本方面构成挑战。“成本转移”（即政府和行业自身将实施各种行动和决策、包括与健康相关的措施而产生的成本转移到各项收费和票价上）也可能导致航空旅行成本增加。

因此，机票价格可能根据对航空公司的下行压力和上行压力而大幅波动。在某些市场中，对航空旅行的休闲需求可能根据旅行价格和收入的变化更具弹性；因此，机票价格的上涨可能导致需求进一步疲软。此外，商务旅行需求对价格不太敏感，并且在流行之前占许多航空公司的收入的很大比例，预计反弹所需的时间更长。商务旅行的缓慢复苏将使航空公司的定价策略进一步复杂化。考虑到总体需求的减少，主要用打折的休闲旅行票来弥补商务旅客的收入损失并非易事。

示例 1：中国东航“周末随心飞”机票折扣套餐，周末旅行无限⁵³

2020年6月18日，中国东方航空公司推出了其首个国内机票折扣套餐“周末随心飞”，价格为3,233元人民币（约合474美元），截至2020年12月31日可无限制周末旅行。由于大流行在中国得到有效控制，该计划发布后的前两个周末，有超过15万名旅客使用“随心飞”乘飞机度假或探望家人。从上海飞往十多个国内目的地的周末航班平均载客率上升了近20%，有些航班即使宽体飞机载客率也超过了90%。其他几家航空公司，例如华夏航空公司和海南航空公司，也紧随其后推出了类似产品。

示例 2：新加坡—香港旅行泡公布后机票价格上涨40%⁵⁴

在公布了在彼此之间建立“旅行泡”计划（根据该计划，强制性隔离检疫将被冠状病毒检测取代）后不到24小时，新加坡和中国香港特别行政区之间的机票价格开始上涨。在新加坡航空网站上列出的新加坡和香港之间最便宜的往返经济舱票价从400新加坡元涨到558新加坡元。往返商务舱票价上涨了约5,000港币至19,000港币。由于缺乏国内市场作为支持，大流行对新加坡和香港航空公司的打击尤其严重。根据新加坡和香港旅游局的数据，在COVID-19爆发之前，两个区域中心之间每年约有100万人次旅行。

5.2.4. 合作安排

在一个挣扎着试图平衡重启运营和运力过剩风险的世界中，尤其是在需求锐减和有限的情况下，合作安排可以帮助合作伙伴优化时间表和运力，以实现更高的载客率，并提高效率和降低成本，以及从而降低商业风险。这些安排可以采取多种形式，从内联、代码共享、飞行常客计划安排到更深层次商业伙伴关系形式，例如联合经营的合资企业；运营的能力、成本和收入共享；和合作伙伴就运营的所有方面达成协议，包括协调航班时间表和定价以及其他商业活动。

⁵³ https://ca.ceair.com/newCMS/ca/en/content/en_News/PressRelease/202007/t20200717_15307.html

⁵⁴ <https://www.bnnbloomberg.ca/singapore-hong-kong-air-fares-jump-40-on-travel-bubble-plan-1.1508959>

可以根据市场情况和需求建立不同范围的合作。考虑到在某些情况下通过防止、限制或扭曲竞争可能对用户有不利影响，更深层次的合作形式通常需要监管部门的批准。

案例 1: 芬兰航空深化与吉祥航空的合作⁵⁵

2020年4月14日，虽然大流行仍在持续，芬兰航空宣布将其与吉祥航空的代码共享协议提升为赫尔辛基—上海航线上的合资企业，但须获得监管部门的批准。一旦实施，该合资合作将使两家航空公司全网络之间、尤其是至上海浦东和赫尔辛基背后关键地点之间的代码共享运营进一步扩展，从而缓解需求低迷的短期影响。芬兰航空将欧洲和亚洲之间的航线视为具有自然需求的市场，在大流行之后将继续上升。作为为数不多的在中国扩展业务的航空公司之一，芬兰航空可能会在需求回升时率先复苏。

示例 2: 高尔航空和哥伦比亚航空扩展代码共享协议⁵⁶

高尔航空和哥伦比亚航空之间的代码共享协议从2020年10月27日起扩展到巴西和哥伦比亚之间的航班以及这两个国家境内的航班。该协议包括扩展至巴西境内的50个目的地和哥伦比亚境内的20个目的地这一方案。此外，允许微笑里程（Smiles）和生命里程（LifeMiles）的飞行常客计划会员在两家航空公司的航班上均可赢得和兑换里程。通过这项协议，两家航空公司可以互补各自的优势，尤其是进入更广泛的国内网至关重要，从而增强了他们对需求冲击的抵御能力。

示例 3: 塞尔维亚航空扩展与大型航空公司的代码共享伙伴关系⁵⁷

塞尔维亚航空一直在与大型外国航空公司建立并加强合作伙伴关系，以补充自身由于大流行而有限的网络。2020年8月7日，与土耳其航空公司达成了代码共享协议，涵盖了两家航空公司网络中的多个目的地。2020年11月，塞尔维亚航空与加拿大航空启动了飞行常客计划合作。2020年11月19日，塞尔维亚航空和俄罗斯航空（Aeroflo）达成协议，扩大其现有代码共享协议，根据该协议，俄罗斯航空公司将在塞尔维亚航空在贝尔格莱德和伊斯坦布尔之间的航班上用自已的航班代码，而俄航伊斯坦布尔和莫斯科之间的航班则采用塞尔维亚航空公司的航班代码。

5.2.5. 并购

并购（M&A）通常尝试通过共有的基础设施、资产、信息、网络等来获取规模经济和范围经济。并购可以通过降低运营成本，减少过剩运力或优化运力来帮助公司更有效地运作，并提高市场准入和盈利能力。此外，合并后的实体可寻求通过使用由于削减飞往新目的地而释放出的起降时刻来增加收入。

但是，并购必须遵守竞争法。通过并购获得的集中可能会阻碍有效的竞争，特别是由于建立或加强了支配地位的结果。对外国所有权和控制权也有监管限制。因此，在不同国家航空公司之间进行大规模国际合并的情况相对罕见，除非有具体的安排使每家航空公司都能保留航空服务协

⁵⁵ <https://company.finnair.com/en/media/all-releases/news?id=3630945>

⁵⁶ <https://www.avianca.com/co/en/about-us/news-center/avianca-news/alliance-gol-avianca/>

⁵⁷ https://www.airserbia.com/en/footer_menu/corporate/news/news?id=465
https://www.airserbia.com/en/footer_menu/corporate/news/news?id=524

议规定的国籍要求。

示例 1: 加拿大航空计划收购越洋航空⁵⁸

2020年10月10日，加拿大四大航空公司中的两家加拿大航空和越洋航空 A.T.Inc（越洋航空的母公司）宣布，他们已达成一项经修订的交易协议，根据该协议，加拿大航空将收购越洋航空 A.T.所有已发行股和流通股，价格为每股 5.00 加元，低于最初商定的 18.00 加元。越洋航空的股东可以选择接受现金付款，或加航股份，每股越洋航空股份以 0.2862 的固定兑换率折算为加航股份（相当于加航股价为 17.47 加元）。该交易价值约为 1.9 亿加元。经修订的交易反映了自最初协议签订以来 COVID-19 的影响。加航对越洋航空的拟议收购预计在 2021 年初完成，但须获法院批准、多伦多证券交易所批准、某些习惯和其他条件以及监管机构的批准，包括加拿大和欧盟（EU）监管机构正在进行的批准程序。

示例 2: 大韩航空拟收购韩亚航空⁵⁹

2020年11月16日，大韩航空的控股公司韩进 KAL 宣布了收购负债累累的韩亚航空的计划。此次收购将需要 1.8 万亿韩元，即购买价值 1.5 万亿韩元的韩亚 63.9% 的股份，和价值 3000 亿韩元的韩亚可转换债券。韩亚的主要债权人国有韩国开发银行（KDB）与韩进 KAL 签署了一项投资协议，通过配股和可转换债券向韩进 KAL 注入总计 8000 亿韩元的资金；作为回报，韩国开发银行将拥有韩进 KAL 10.66% 的股份。韩进 KAL 随后将参与大韩航空在 2021 年初进行的 2.5 万亿韩元股票销售，用于收购韩亚航空。一旦交易完成，合并后的航空公司将成为世界第十大航空公司。大韩航空和韩亚航空的这一交易需要获得韩国当局以及包括美国和欧盟在内的外国竞争当局的监管批准。

⁵⁸ <https://aircanada.mediaroom.com/2020-10-10-Air-Canada-and-Transat-A-T-Inc-Conclude-Amended-Transaction-for-Combination-of-the-Two-Companies>

⁵⁹ <https://news.koreanair.com/한진그룹-아시아나항공-인수-결의/>; <https://news.koreanair.com/대한항공-아시아나항공-통합-관련-온라인-기자-간담/>

6. 评估国家对航空财政支持所创造的价值

航空带来经济增长，创造就业，并促进国际贸易和旅游业。根据《航空收益报告 2019》⁶⁰，在 COVID-19 大流行之前，航空业为全球国内生产总值（GDP）贡献了 2.7 万亿美元，并每年在全球提供 6550 万个工作岗位（直接、间接、引发和旅游相关工作）。COVID-19 大流行对该行业的毁灭性影响可能使得丧失经济动力，并危及国家、地区和全球一级数百万个工作岗位。

国家财政支持通常在特殊情况下提供，但要视国家财政能力和公共资金水平而定；因此，最重要的是要对预算和资源的使用进行周密的计划。根据原则 2 — 数据驱动评估，各国需要研究支持该行业的不同方案，并设计具有最佳效果的最佳解决方案，并为该行业的所有部门创造双赢局面。各国评估与支持措施有关的利益和风险并确保适当和有效地使用资源也至关重要。

此外，面对来自各个部门对国家财政支持的要求相互矛盾和相互竞争，应适当考虑与其他部门相比，给航空业的支持对整个国民经济所创造的价值。这包括航空业在国家财政支持下直接创造的增值，航空相关活动的间接和引发影响，以及对航空所支持的其他部门的催化影响。对国家财政支持所产生的增值的评估可以帮助各国评估适当的干预水平，以期实现理想的成果。

直接增值

航空业本身就是大量经济活动和创造就业机会的来源。直接归因于航空业的经济活动包括航空公司、机场、空中航行服务提供商和航空业中的其他利益相关者的业务。其中包括提供客运和货运、值机、行李处理、就地零售、货物和餐饮设施等。此外，航空业直接促进了制造业（即生产飞机、发动机和其他重要技术的公司）的就业机会。

例如，航空公司是航空价值链中首要和最直接遭受影响的行业。对航空公司的支持将使其能够继续运营并通过向客户提供航空运输服务来创收。机场可以从客运量增加受益，机场收费带来创收，特许经营也可以带来潜在的非航空收益。此外，空中航行服务提供商还可以通过向航空公司（用户）提供空中航行服务来获得一定的收入水平。最终，向航空公司提供的财政支持将不仅支持航空公司，而且还将为价值链中的所有利益相关者带来相应收益。

间接增值

航空的经济利益远远超出了航空业的直接影响。间接影响包括航空业供应商产生的就业和经济活动：航空燃料供应商；修建机场设施的建筑公司；飞机中使用的子组件的供应商；机场零售店所售商品的制造商；以及商务服务部门中范围广泛的各种活动（例如电话客服中心、信息技术和会计）。

引发增值

直接或间接就业于航空部门的人员的花销可支持其他行业的更多工作，例如零售店、生产消费品的公司以及一系列服务行业（例如银行、电信提供商和餐馆）。在全球范围内，通过航空业的

⁶⁰ <https://www.icao.int/sustainability/Documents/AVIATION-BENEFITS-2019-web.pdf>

雇员(无论直接还是间接)使用其收入购买商品和服务以供自用,支持了近八百万个引发工作岗位。

催化增值

此外,许多其他行业依靠有效的航空运输联系来运转。航空对其他行业的影响提高了一系列经济活动(例如旅游业)的效率。航空运输带来的连通性是旅游业发展的核心,为旅游业价值链中的所有参与者提供了可观的经济效益。超过一半的国际游客通过飞机抵达目的地,通过协同合作关系,航空可以进一步为全球国民生产总值做出贡献,并支持旅游业内的就业机会。

国际民航组织的方法框架和增值计算器

国家可以使用国际民航组织正在开发的以下工具,来评估其对航空的财政支持所创造的潜在价值。

- 国际民航组织航空卫星账户方法框架 — 各国可以将该框架草案应用于其国民核算,以评估民航活动的直接增值。
- 国际民航组织增值计算器 — 各国可以将大流行造成的负直接增值与民航的总正增值进行比较,以便就其财政干预水平做出科学决策。

—————

7. 需要适当的经济和财政措施以促进未来航空业的抵御能力

由于持续的大流行及其后果带来不断增长的不确定性，对航空旅行恢复的预测依旧低迷，未来的经济前景仍然严峻。各国和航空业采取的战略将影响到航空业的发展、航空业的财务稳定性、经济生存能力及其未来的抵御能力，即航空业能在危机中撑多久、航空业可以多快和多强地恢复、该行业将在多大程度上被转变，以及在全球范围内将重塑未来行业结构的程度。

当务之急是稳定行业，同时抓住机遇，使行业能够从大流行中浴火重生，更具竞争力，财务更具可持续性和从长远讲更具抵御能力。因此，国家支持的设计应促进整个航空生态系统的市场活力，以便在 COVID-19 后时代，航空业可以更好地满足不断变化的市场需求和客户期望。

考虑到没有“一刀切”的做法，各国和业界都需要根据其独特的位置和需求采取适当的方法，并不断监测和评估 COVID-19 大流行带来的不利经济影响的发展变化。破坏性的后果和不断变化的形势要求各国和业界摆脱传统观念定势，并采用创新的思维方式来向未来更强大、更有活力和抵御能力的航空业迈进。

附录 A

国家经济和财政措施要点

国家财政支持措施

措施形式	效果/影响	局限/注意事项
a) 作为赠款注入资金	提供直接资金以稳定目标公司的财务状况并确保其运营连续性。	应确保有效利用公共资金；和避免不正当竞争和潜在的市场扭曲。
b) 政府持有股权	向有潜力增加政府对公司业务战略方向影响力的公司投资股票。	股本回报率可能会根据市场情况和公司的财务状况而波动；需要积极监督。
c) 政府贷款和贷款担保	为公司提供比其自己借贷所能获得的利率更优惠的贷款。	条款和条件应对所有符合条件的公司透明、公平和统一，并鼓励借款人更快地还清贷款。
d) 供资进行重组	注入资金进行财务重整或重组公司以实现向更高效的运营过渡。	应当制定明确的条件，严格的监管机制，信息披露和监控。
e) 运营补贴或特定航路赠款	根据社会经济目标和经济理由，维护和维持必要的空中连通性。	应确保不歧视，并平衡所有社区的基本运输需求。
f) 工资补贴或保证	通过在一定时期内向公司支付部分员工工资，保护就业并防止工作流失。	资金应分配给旨在的接收者，即被认为符合相关条件的人员。
g) 一般税收减免	减少纳税义务并加强个人或企业实体的现金流。	可以考虑为受严重影响的公司提供特定的税收减免或进一步免除某些税种。
h) 减免与航空有关的税收、收费和费用	短期内提供及时和立即的公司费用支出节省。	在服务提供商以及用户和最终用户的各自利益之间应取得适当的平衡。
i) 综合性财政支持一揽子措施	为目标行业、部门或企业提供部分或全部上述财务支持的组合。	支持一揽子措施应遵循以下原则：具有包容性和非歧视性、针对性和相称性等。

国家监管支持措施

措施形式	效果/影响	局限/注意事项
a) 暂停机场起降时刻分配规则	为航空公司提供灵活性，可计划和调整适当水平的时间表，以响应市场状况和不断变化的需求预测。	关于重新开始或延长暂停起降时刻分配规则的时机的决定，需要评估不断变化的情况并做全局考虑。
b) 暂时减轻对航空货运业务的监管限制	确保供应链的可持续性，防止必需品短缺，并帮助减少航空货运业务发生的额外成本。	运营灵活性应符合国家的整体风险管理战略，并且适度且时间有限；应禁止滥用支配地位。
c) 暂时豁免竞争法	允许航空公司通过合作安排协调航线和航班时刻表，以有助于在特殊情况下维持运输服务。	豁免应是暂时的，并在必要时给予；需要有效的监督，以防止对最终用户的潜在负面影响。
d) 放宽对市场和资本准入的限制	确保必要的空中连通性，扩大可用的投资资本池，并允许更有效地利用和分配资本和容量。	应保留航空公司与指定国之间的必要联系，同时应加强监管控制和监督。

附录 B

业界财务和运行措施要点

业界财务措施

措施形式	效果/影响	局限/注意事项
a) 成本控制和管理	削减业务费用，例如可酌处的支出、推迟高成本项目，并优化劳动力队伍。	熟练工人的减少和对基础设施的投资可能减缓危机后运营和生产率的恢复。
b) 与出租人，供应商和/或提供商进行合同谈判	推迟或重新安排服务交付和付款时间表和条件，以减少中短期支付。	现有合同和业务连续性的关切可能会对议价产生不利影响；摊销期或付款金额将增加。
c) 股权融资	出售股权或准股权票据或发行优先股以换取额外的资本。	外国资金的投资可能受到所有权和控制权规则的制约；投资者可能会增加对公司的影响力。
d) 债务融资和重组	筹集新资金或更改现有合同以获得更优惠的贷款条件，减少利息支付或减少债务。	应考虑债务比率增加和新的/经变更的债务条件对未来财务状况的影响。
e) 将飞行常客计划(FFP)的价值货币化	通过将里程出售给信用卡合作伙伴来筹集现金或使用飞行常客计划来支持新债务。	航空公司可能失去对其飞行常客计划的控制可能会对客户忠诚度产生不利影响。
f) 未来收益和资产证券化	通过公司的日常业务活动，将未来预期的收益和应收款(包括资产)的价值货币化。	未来的收入流和业务可持续性不确定；证券化的过程可能复杂且有成本。
g) 根据破产法进行重整或重组	保护债务人免受债权人侵扰，并使债务人有机会重整其债务和义务。	某些破产法可能对于资产、负债和债权的估值没有提供什么指导；在当前的市场环境下，重组计划的可行性可能会面临仔细审查。

业界运行措施

措施形式	效果/影响	局限/注意事项
a) 航线合理化和机队规模调整	简化网络运营并选择合适的机型组合，以最大程度地提高盈利能力和可靠性。	不断评估市场趋势对于重新调整航线网和机队以跟上不断变化的需求并保持有效的连通性和容量至关重要。
b) 将过剩的载客能力转移到全货运或包机业务上	利用将被停放的客机产生一部分收入，并满足货运需求和多样化的旅行需求。	航空货运业务面临其他运输方式的竞争；将客机改装为全货运业务也要承担前期费用；国际包机业务受所适用的航空服务协议的限制。
c) 灵活的票价调整	调整机票价格以刺激需求，同时应对对航空公司的下行和上行压力。	机票价格上涨可能会抑制某些市场中的休闲需求；商务旅行恢复缓慢使定价策略复杂化。
d) 合作安排	使合作伙伴能够优化时间表和容量，以实现更高的荷载率，并提高效率和降低成本。	考虑到在某些情况下合作对用户的潜在不利影响，更深层次的合作通常需要监管部门的批准。
e) 并购	使合作伙伴能够通过共享基础设施、资产、信息、网络等来取得规模经济和范围经济。	并购受竞争法制约，并须遵守关于外国所有权和控制权的监管限制；大规模的国际兼并相对罕见。