



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

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

2.2：为民航基础设施的发展与现代化投资

机场和空中导航服务提供商 (ANSP) 的经济监管、基础设施成本和融资

(由国际航空运输协会 (IATA) 提交)

执行摘要

航空运输依赖高效的机场和空中导航基础设施。自第六届世界航空运输会议 (ATConf/6) 以来，许多市场的用户收费持续上涨，而机场和空中导航服务提供商 (ANSP) 采用了日益多样化的所有权和融资模式。

虽然这些发展可以促进投资，但机场和 ANSP 继续在拥有显著市场支配力的情况下运营，用户的替代选择有限。有效的经济监管对于市场效率和遵守《机场和空中导航服务收费政策》([ICAO 第 9082 号文件](#)) 原则 (成本相关性、透明度、咨询、非歧视) 仍然至关重要。经济监管既是可持续且适宜的基础设施发展的前提，也是其推动因素，提供可预测的规则、清晰的风险分配，并支持高效、需求驱动且负担得起的基础设施。仅靠咨询是不够的。透明度、独立审查和可执行的监管保障必不可少。

行动：请会议注意并通过第 4 节所列行动。

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
参考文件：	ICAO 第 9082 号文件 — 《机场和空中导航服务收费政策》

¹ 中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本由 IATA 提供。

1. 引言

1.1 机场和空中导航服务提供商（ANSP）提供支持互联互通、贸易、旅游和经济发展的**重要基础设施**。然而，在许多情况下，它们在竞争有限的条件下运营并拥有显著的市场支配力。这意味着供应商和客户之间的常规商业谈判可能是不够的。相比之下，航空公司作为该基础设施的用户，在高度竞争的**市场**中以较低的利润率运营，这限制了其吸收低效或不合理收费上涨的能力。这进一步强化了对成本相关收费和具有成本效益的基础设施的需求，并接受有效监督。缺乏有效监督机制最终会损害航空运输，因为它会削弱可负担性、互联互通和航空运输的更广泛经济效益。

1.2 自第六届世界航空运输会议（ATConf/6）以来，许多国家采用了新的所有权、特许经营和融资安排，以支持基础设施发展和现代化。虽然这些方法可能促进投资并改善服务交付，但它们并不能消除对保障措施的需求，以确保用户和消费者获得高效、负担得起且高质量的服务。国际民航组织（ICAO）政策确立了国际公认的原则，包括成本相关性、透明度、非歧视和咨询。这些原则仍然适用且相关。然而，实施仍然不均衡，需要更加重视有效的经济监督，以确保基础设施发展和收费决策与用户利益和航空运输互联互通的可持续增长保持一致。

2. 讨论

2.1 经济监管

2.1.1 有效的经济监管需要的不仅仅是程序性审查。对成本效率、合理回报、风险分配和投资合理性进行实质性审查，是确保机场和空中导航收费高效满足市场需求、投资决策与运营要求和用户需求保持一致的关键。

2.1.2 独立监管机构应拥有足够的权力、资源和自主权，以审查成本、评估投资计划、监测绩效、促进透明度并支持与用户进行有意义的咨询。这包括在需要时调整监管审查程度或采取补救措施纠正市场失灵的权力。

2.1.3 有效的监管使用户免受低效或过高成本的影响，同时为基础设施提供商和投资者提供可预测性和稳定性。无论所有权结构、融资模式或特许经营安排如何，监管都应保持有效。监管框架应在私有化、特许经营或所有权变更之前建立，因为在投资者对资产定价后再谈判保护措施，可能更难引入，且可能被视为改变了投资条件。适当的经济监管应保护各国、用户和消费者的整体利益，不应被视为与潜在投资者讨论中的可协商事项。

2.2 基础设施成本、投资和融资

2.2.1 基础设施投资对于支持未来需求、韧性、容量和服务质量仍然是必要的。通过用户使用费资助的投资应以需求为依据、有稳健的商业论证支持、高效采购并适当分阶段实施。

2.2.2 对投资计划进行适当审查有助于确保支出与运营需求相称，用户不会承担低效投资、未充分利用资产或不必要支出的成本。

2.2.3 机场和ANSP应能够高效收回所发生的成本并获得合理的投资回报。此类回报应与高效的成本回收、适当的风险分配以及支撑经济监管的原则保持一致。

2.2.4 因此，经济监管不应被视为投资的障碍，而应被视为支持高效、可预测和可持续基础设施发展、同时增强用户和投资者信心的框架。对投资方案和计划的监管审查应包括预期容量、韧性、效率和服务质量成果，并在交付后进行监测，以确保用户获得与其所支付费用相对应的效益。

2.3 所有权、咨询和透明度

2.3.1 私人参与、特许经营模式和替代性融资安排可以通过便利获得资本、专业知识和运营改进，对基础设施发展作出积极贡献。然而，其成功取决于有效的经济监管框架的存在。

2.3.2 各国应确保在实施重大所有权、特许经营或运行变更之前，建立或加强适当的监管安排。这种方法在维护用户利益和保持监管有效性的同时，能够增强投资者信心。

2.3.3 特许经营合同、商业协议或所有权安排不应限制国家或监管机构执行ICAO收费原则、审查成本和投资、或在存在市场支配力的情况下保护用户和消费者的能力。

2.3.4 有意义的咨询仍然是ICAO政策的基本要素。用户应及时获得相关信息，并有真正的机会在重大投资和收费决策最终确定之前参与其中。

2.3.5 透明的成本分配、清晰的治理安排和有效的监督，有助于增强对基础设施融资和投资决策的问责和信心。

2.3.6 融资机制应符合成本相关性、透明度和问责制原则。在融资安排将不成比例的财务风险转移给用户的情况下，需要谨慎行事。

2.3.7 预筹资仅应在严格必要的特殊且合理情况下才允许。它不应将风险从基础设施提供商不当转移给用户。预筹资必须有充分依据、有时限、透明，并接受有意义的咨询和独立监管。用户和消费者不应承担与不确定、延迟或投机性未来投资相关的不当风险。

3. 建议

3.1 有效的经济监管，仍是确保机场和空中导航基础设施高效交付、收费保持成本相关性、透明并符合ICAO原则的关键。只有当各国确保独立、资源充足的经济监督能够审查成本、投资、质量、回报和风险分配时，这些原则才是有效的。在机场和空中导航服务提供商拥有显著市场支配力的情况下，经济监管不是可有可无的。它是ICAO收费原则在实践中得以实施的机制，确保基础设施投资高效、收费与成本相关、用户得到有意义的咨询，以及航空运输互联互通的效益得到维护。

3.2 会议应鼓励更有力地切实落实现有ICAO收费原则，而不是制定新的原则。这应包括对国家经济监督框架和机制提出更明确的要求，以评估透明度、咨询、成本相关性、高效投资和服务质量成果在实践中如何落实。还可包括ICAO对实施情况的监测，以及国家经济监督机构发布年度活动报告等。

3.3 可持续的基础设施发展取决于能够适当平衡各国、投资者、基础设施提供商和用户利益的投资框架。在强有力的经济监督支持下，私有化、特许经营和替代性融资安排可以带来效益。经济监管是实现这种平衡的前提，有助于确保投资支持国际航空运输的可负担性、互联互通、效率和长期增长。

4. 行动

4.1 提出以下建议供会议审议：

- a) 重申《机场和空中导航服务收费政策》（ICAO 第 9082 号文件）所载原则，并敦促各国通过强有力的经济监督有效实施这些原则；
- b) 请 ICAO 监测并支持经济监督框架的有效实施；
- c) 认识到无论所有权或融资结构如何，有效、独立且资源充足的经济监管都是必不可少的；
- d) 鼓励在实施重大私有化、特许经营或所有权变更之前，实施或加强经济监管框架；
- e) 促进需求驱动且治理有效的基础设施投资；以及
- f) 将预筹资限制在特殊情况下，并辅以适当的保障措施。

— 完 —