



工 作 文 件

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

通过消除可避免的监管风险降低航空基础设施融资成本
(由沙特阿拉伯提交)

执行摘要

ATConf/7-WP/3 号工作文件指出，透明、稳定且可预测的监管环境对于吸引私营部门的参与以及航空基础设施的长期融资至关重要。国际民用航空组织（ICAO）现行政策与指导涉及成本回收、磋商、经济监督、高效投资以及资本成本等问题。然而，其中并未规定一套综合的项目层面流程，用于在作出不可撤销的资本承诺之前，明确在监管周期内将如何处理审慎和高效的机场投资。本工作文件提出四种可灵活采用的事前机制，以降低可避免的监管风险，即：确定投资的监管处理方式；后续监管变更的向前适用；明确重新审查和调整的规定；以及在后续决定出台之前保持连续性。通过降低监管程序带来的不确定性，这些机制有望提高项目的可融资性，并减少可避免的融资溢价。与此同时，不会固化监管规定，也不会保证回报，更不会将交通、建设、运营或商业风险转嫁给用户或国家。

行动：请会议：

- a) 认识到对审慎和高效的机场和空中航行投资采取可预测的监管处理方式，有助于提高项目的可融资性，并避免不必要的融资溢价；
- b) 同意实用指导将有助于各国实施事前监管机制，同时维护监管权力并保障用户权益；和
- c) 请国际民航组织在其正在开展的航空经济学以及机场和空中航行基础设施融资工作中，与相关利害攸关方磋商，为第 3 节中所述四项可灵活采用的事前机制制定非强制性指导和示范要素。

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：	有限。本提案涉及国际民航组织在经济监督和基础设施融资方面现有工作中的指导，无需给予基础设施提供者财务支持。

参考文件：	国际民航组织大会A42-26号决议，附录 C 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》，第十版，2024年 Doc 9562号文件：《机场经济学手册》（第四版），2020年 Doc 10170号文件：《航空基础设施项目经济和财务分析手册》 ATConf/7-WP/3号工作文件：《航空基础设施的融资》
-------	--

1. 引言

1.1 机场和空中航行服务基础设施采用长期融资。经济监管会影响可用于回收高效投资并偿还债务的收入。国际民用航空组织的工作已涵盖成本回收、磋商、经济监督、基础设施融资以及资本成本等问题。

1.2 本工作文件讨论的问题更为具体。如果监管框架未能在作出资本承诺之前明确经批准的投资将如何处理，贷款方或投资者可能会对额外风险进行定价。这种溢价会增加融资成本，却无法改善交通、建设、运营或商业风险的分配。

1.3 因此，应当明确监管目标：消除监管框架造成的不确定性，但保护用户、维护监管权力或有效分配项目风险所必需的不确定性除外。

2. 可避免的监管风险

2.1 以下四种监管不确定性对基础设施的长期融资具有重大影响：(i) 经批准的投资是否将被认定为可予回收；(ii) 既定的监管处理方式日后是否可能被追溯更改；(iii) 在何种情形和范围内可以重新审查现有监管决定；和 (iv) 后续监管决定出现延迟时适用的处理方式。

2.2 这些风险不同于交通、建设、运营和商业方面的风险。后者应当继续由最有能力管理相应风险的一方承担。上述四项监管风险源于监管框架的设计或运作，可通过在融资承诺作出之前制定相关规则来予以降低。

2.3 国际民航组织现有材料涵盖相关原则，包括成本回收、磋商、经济监督、基础设施融资和资本成本。然而，其中并未提出综合性的项目层面方法，用于在融资交割之前处理以下问题：(i) 如何对经批准的投资进行监管处理；(ii) 后续方法变更是向前适用还是追溯适用；(iii) 对最终决定进行重新审查的依据和范围；和 (iv) 在后续决定出现延迟时如何保持连续性。拟议方法旨在补充而非重复国际民航组织现有指导。

3. 拟议的事前机制

3.1 提议将以下机制作为可灵活采用的监管选项，其设计和应用仍须遵守各国的法律和监管框架。

3.2 事前确定投资回收事宜。在完成融资交割或作出不可撤销的投资承诺之前，主管当局可以确定哪些经批准的支出符合监管回收资格，并确定回收方法、回收的附带条件以及开始回收的日期或触发事件。上述决定预计不会为低效支出、成本超支、交通风险或目标回报提供保护。

3.3 保护既定的监管处理方式。如果一项投资是基于对最终监管决定的合理信赖而作出的，应当考虑沿用该决定所确立的处理方式。后续方法变更预计将向前适用，除非有预先规定的理由要求另作处理，包括合法性、安全、安保、防止欺诈或其他明确规定的压倒性公共利益理由。

3.4 预先规定的重新审查规则。监管决定应当考虑明确说明允许进行特别重新审查的情形、任何重要性门槛、可重新审查的事项以及可采取的监管应对措施。重新审查预计不会自动导致收费上涨。

3.5 后续决定出现延迟时的连续性规则。如果现有监管决定到期时，后续监管决定尚未生效，该框架应当考虑明确规定，在新决定生效前适用临时处理方式，并进行后续任何必要的核对调整。

4. 对融资和用户保护的影响

4.1 这四种机制在融资承诺作出之前，可为贷款方和投资者提供明确的监管前提。这样可以将监管不利情形与项目风险和商业风险分开评估。如果可避免的监管不确定性具有重大影响且已被计入融资定价，降低这种不确定性可能会提高项目的可融资性，并反映在贷款利差、股权回报要求、融资期限或杠杆率上。

4.2 在其他条件不变的情况下，较低的融资溢价会降低收入要求中的融资部分。因此，这种益处可以沿航空价值链传导，而无需补贴、主权担保或自动提高用户收费。

4.3 这些机制仅适用于审慎和高效的投资，应当维护透明度和协商机制，防止重复回收，维持效率激励措施，并将一般项目风险和商业风险交由负责管理这些风险的各方承担。

5. 结论

5.1 国际民航组织政策已为稳定的投资条件和高效的基础设施融资提供支持。下一步实际工作是明确经济监管如何能够在可避免的不确定性被计入融资定价之前将其消除。

5.2 沙特阿拉伯请会议支持拟议方法，并鼓励国际民航组织在制定关于基础设施融资和经济监督的实用指导时，进一步考虑第3节所述四项事前机制。