



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，总部

- 议程项目 3： 加强监管和制度框架
3.4： 国际航空运输的税费征收

国际航空运输的税费征收

(由秘书处提交)

执行摘要 本文回顾了对国际航空运输收费和税收的最新进展，并评估了这些进展对行业发展的影响。本文探讨了将收费框架应用于新进入者及与运营模式相关的新兴考量。本文重申遵守《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）以及国际民用航空组织（ICAO）关于收费和税收政策的重要性，同时强调了国际民航组织为支持各国加强合规所作的努力。最后，本文提出了各国和国际民航组织应采取的行动，旨在推动国际协调一致的收费和税收做法，以支持基础设施融资、全球互联互通、经济增长以及国际航空业的持续发展演进。 行动：会议的行动详见 5.1 段。	
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：	本文件所述各项活动将在 2026-2028 年经常预算和/或预算外捐助（包括航空运输自愿基金）可用资源范围内开展。
参考文件：	《大会第 42 届会议通过的决议，临时版本，2025 年 10 月》（国际民航组织大会 A42-26、A42-21、A42-22 号决议） Doc 7300 号文件：《国际民用航空公约》 Doc 10221 号文件：《大会第 42 届会议。2025 年 9 月 23 日至 10 月 3 日，蒙特利尔，经济委员会报告》 Doc 10180 号文件：《大会第 41 届会议。2022 年 9 月 27 日至 10 月 7 日，蒙特利尔，经济委员会报告》 Doc 10225 号文件：《大会第 42 届会议。2025 年 9 月 23 日至 10 月 3 日，蒙特利尔，执行委员会报告》

	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》 Doc 8632 号文件：《国际民航组织关于国际航空运输领域的征税政策》 EC2/10 – 25/1 号国家级信件
--	--

1. 引言

1.1 航空运输在支持全球互联互通、经济发展和社会福祉方面发挥着至关重要的作用。国际航空服务的可负担性和可及性在很大程度上受到对该行业所征收的税费水平和结构的影响。如果收费和税收不符合《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）和国际民用航空组织（ICAO）的相关政策，可能会对航空运输的发展乃至更广泛的经济发展产生重大不利影响。

1.2 国际民航组织明确区分了使用费和征税。正如《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费政策》（Doc 9082 号文件）[ICAO-Doc-9082](#) 所述，收费是指专门为收回因提供民用航空设施和服务所产生的成本而设计和征收的款项；而征税是指旨在为国家或地方政府筹集财政收入的征收，通常不会全部用于民用航空或基于具体成本收取。

1.3 收费结构不合理以及非航空相关税收泛滥，特别是税收未重新投资于航空业，可能会影响基础设施融资，增加成本，降低连通性，削弱该行业的财务可持续性，并缩小航空业带来的更广泛的经济效益。通过强化各国间的协调的支持，加强遵守《芝加哥公约》和国际民航组织的政策，对于确保收费和税收做法促进国际航空运输的发展和韧性至关重要。

2. 国际航空运输的税费征收的最新进展

2.1 关于收费的最新进展

2.1.1 不断演化的收费格局。收费方面的最新进展主要源于基础设施融资需求增加、现代化要求、可持续发展目标以及新进入者的涌现。在不断演变的收费做法及其对航空业发展的影响之间取得适当平衡，对于收费框架的有效实施依然至关重要。随着引入或扩展与环境相关的收费，环境考量也对收费系统产生了越来越大的影响。收费项目的激增引发了担忧，尤其是当收费的增长缺乏透明度或与国际民航组织政策不一致的情况下。

2.1.2 遵守《芝加哥公约》第十五条的规定。在最近举行的机场经济和空中航行服务经济专家组（AEP-ANSEP）、航空运输监管专家组（ATRP）以及国际民航组织大会的近期会议上都曾提出过关于遵守《芝加哥公约》第十五条的问题，特别是该条最后一句，其中规定“任何缔约国对另一缔约国的任何航空器或航空器上所载人员或财物不得仅因给予通过或进入或离去其领土的权利而征收任何规费、捐税或其他费用”。国际民航组织大会第 41 届会议一致认为，需要提供更具体的指导和法律分析，以便各成员国更好地理解和运用第十五条。此外，国际民航组织大会第 42 届会议注意到航空运输监管专家组的指导材料草案、国家级信件以及理事会审议各缔约国根据第十五条提出陈述的拟议程序，并将其转交法律委员会，以便在 2026 年尽快进行法律审查。秘书处第十五条研究组（SSG-A15）目前正在对航空运输监管专家组制定的指导材料草案进行法律审查，并将向法律委员会第 40 届会议提交其工作成果。

2.1.3 对新兴航空运营的收费。新兴航空运营（包括先进空中出行（AAM）及其他新进入者）的快速发展要求建立适当的收费机制，以确保成本回收，同时不阻碍创新或市场准入。现有的收费框架可能无法充分反映这些新进入者的运营特点，包括在规模、基础设施使用、空域整合和服务要求方面的差异。国际民航组织在提供指导方面发挥着关键作用，以支持各国制定协调一致的方法，将这些新运营活动纳入现有的收费框架，并符合国际民航组织的政策。

2.2 关于国际航空运输的税收的最新进展

2.2.1 税收的泛滥。近年来，引入或扩大对国际航空运输的税收的趋势不断增长，其中包括旅客离境税、团结税、旅游税、环境税等。鉴于航空业需要大量投资以实现其长期愿景，包括提高安全性以实现零死亡、到 2050 年实现净零碳排放，以及确保所有人都能获得并负担得起航空运输，因此，此类税收的激增可能会导致航空运输成本上升、降低可负担性，并加剧对行业和消费者的财务压力。此外，从这些税收产生的收入未必会用于支持航空业的发展。

2.2.2 联合国的税收框架。联合国（UN）税收框架的最新进展对国际航空运输的税收产生影响，可能会增加行政复杂性并引发双重征税的风险，这可能与国际民航组织的政策不一致。对《联合国发达国家与发展中国家间避免双重征税协定范本》（《联合国协定范本》）第 8 条的修订，扩大了起源国对国际运输业务所得的征税权，这标志着国际航空运输征税原则发生了转变——此前对于国际航空运输一直采用唯基于居住地的征税方式，有助于避免双重征税。此外，《联合国国际税务合作框架公约》（有可能成为具有约束力的法律文书）的现行工作可能会进一步影响跨境航空公司税收、国际运输收入以及环境财政措施。

2.2.3 随着旨在为其他行业筹集气候资金的航空排放相关税费征收提案再度抬头，环境税收已成为一个重要的进展领域。国际民航组织各成员国，特别是发展中国家和小岛屿发展中国家（SIDS），一直针对国际航空征收税费用于筹集应对气候变化及其他用途的资金倡议日益增多表示极度关切（参见 A42-21 号决议第 19 段）。与会者认识到，此类倡议将导致航空二氧化碳排放被双重收费，从而对国际民航组织国际航空碳抵消与减排计划（CORSIA）的实施（参见 A42-22 号决议第 18 段）以及该行业实现脱碳目标产生负面影响。

3. 遵守《芝加哥公约》以及国际民航组织关于收费和税收的政策

3.1 遵守《芝加哥公约》以及国际民航组织关于收费和税收的政策，不仅是一项制度性义务，也是促进航空互联互通、经济增长以及航空业可持续发展的关键推动力。

3.2 《芝加哥公约》第十五条确立的原则以及国际民航组织在 Doc 9082 号文件中关于收费的政策，为全球范围内提供机场和空中航行服务的公平、公正的收费框架奠定了基础。国际民航组织大会第 42 届会议敦促各成员国，除其他外，“确保《公约》第十五条得到充分遵守”，并“在国家立法、规章或政策中以及航空运输协定中采纳 Doc 9082 号文件所载国际民航组织政策中所阐述的不歧视、成本相关性、透明度和协商的原则”（参见 A42-26 号决议附录 C）。

3.3 各国应通过加强经济监管监督、建立适当的法律和监管框架，并将国际民航组织关于收费的关键原则纳入收费体系的实施中，从而加强遵守《公约》第十五条及国际民航组织收费政策。各国还应促进服务提供者与用户之间进行透明且及时的磋商，并在引入经调整的新收费标准之前，评估其可能产生的影响。此外，加强机构监管能力、参与国际民航组织论坛以及采用最佳实践，可进一步提升合规水平。

3.4 遵守《芝加哥公约》第二十四条以及《国际民航组织关于国际航空运输领域的征税政策》（Doc 8632 号文件）对于防止对国际航空运输的多重征税和歧视性征税至关重要。国际民航组织大会第 42 届会议敦促各成员国，除其他外，“遵循载于 Doc 8632 号文件的《国际民航组织关于国际航空运输领域的征税政策》，并避免对国际航空进行歧视性征税”，以及“避免航空运输领域的双重征税”（参见 A42-26 号决议附录 B）。

3.5 各国应加强遵守《公约》第二十四条及国际民航组织的税收政策，包括：使税收措施符合国际民航组织的原则；加强在民航、财政和税务当局、包括各国派驻其他相关联合国组织的代表之间的协调；以及避免对国际航空运输的多重征税和歧视性征税。各国还应评估新的征税对互联互通、可负担性、竞争力以及更广泛的社会经济发展的潜在影响。积极参与国际民航组织的论坛和国际合作可进一步推动采取协调一致的做法，并降低政策零散化和双重征税的风险。

4. 国际民航组织在支持遵守有关收费和税收的规定及政策方面的努力

4.1 国际民航组织开展了一系列活动，以支持各国加强遵守《芝加哥公约》的规定，并落实国际民航组织关于收费和税收的政策。这些举措旨在确保公平、公正地运用收费和税收做法，以支持互联互通和经济发展。国际民航组织的工作侧重于政策制定、监测、指导、能力建设、利益攸关方参与和国际合作。

4.2 在收费方面，国际民航组织持续审查和更新其收费政策和指导，以确保这些政策和指导保持相关性，并能适应不断变化的运营、经济和行业发展状况。本组织对全球收费做法进行监测，以识别新兴趋势、评估其影响，并推动持续与国际民航组织的政策保持一致。此外，国际民航组织定期就各国执行其收费政策的状况开展调查，以更好地了解各国面临的挑战，确定需要进一步指导的领域，并判断哪些方面可能需要额外支持。

4.3 国际民航组织还通过举办讲习班、研讨会以及全球和地区会议，提高各方对其政策和指导的认识和理解，同时促进国际对话和交流最佳实践。这些举措为监管机构、服务提供者和政府官员提供了宝贵的机会，以交流经验并提升技术专长。这些措施对于在建立监管框架、开展经济监管或处理复杂的收费问题方面可能需要额外支持的发展中国家尤为有益。

4.4 在税收方面，国际民航组织密切关注影响国际航空运输的全球和地区税收动态，包括旅客税、环境税以及更广泛的国际税务改革，并评估这些发展对航空互联互通、可负担性及经济发展的潜在影响。此外，国际民航组织还采取举措支持其政策的实施，包括与各国及国际组织开展协作，更新 Doc 8632 号文件的补篇，提高航空、金融和税务当局的认识和理解，并鼓励遵循相关政策。

4.5 鉴于《联合国协定范本》第 8 条的修订，国际民航组织将工作重点放在开展宣传外联，和保障该行业免受双重征税、行政复杂性增加以及税收待遇各自为政等风险的影响，同时提高各方对维护国际航空运输基于居住地征税这一长期原则之重要性的认识。2025 年 1 月 9 日发布了国家级信件，邀请各成员国与相关税务和财政当局协调，以避免航空运输领域的双重征税（参见 EC2/10 – 25/1 号国家级信件）[State-letter-EC2-10_25-1_Taxation.pdf](#)。

4.6 国际民航组织还积极参与相关的国际税务讨论，以确保航空业的独有特点和利益得到适当体现。本组织为各国就新出现的税收问题开展对话、合作和建立共识提供了全球论坛。通过这些努力，国际民航组织推动采取一致和协调的政策做法，以最大程度减少各自为政，降低双重征税的风险，并支持国际航空运输的高效和可持续增长。

5. 建议

5.1 提出以下建议供会议审议：

- a) 敦促各国使其收费框架与《芝加哥公约》第十五条及国际民航组织的收费政策和指南保持一致，在其国家立法、法规或政策中采纳国际民航组织的关键收费原则，同时加强经济监管监督以及相关当局之间的协调；
- b) 敦促各国确保影响航空运输的税收措施符合《芝加哥公约》第二十四条和国际民航组织的税收政策，包括避免双重征税和歧视性征税；
- c) 鼓励各国就不断发展的国际税收框架（包括《联合国条约范本》和《框架公约》）的可能影响，加强在其航空、金融和税务当局之间的协调，并继续落实国际民航组织 Doc 8632 号文件的规定，以避免双重征税并支持国际航空运输的高效运营；
- d) 国际民航组织将根据运营、经济、技术和监管的不断发展演化，在坚持基本原则的同时，继续审查和更新其关于收费和税收的政策和指导，并监测全球情况进展，包括与新兴运营活动相关的进展；
- e) 国际民航组织将继续通过外联宣传和能力建设活动，提高对其政策的认识、理解和落实，并推动各国及行业利益相关方之间的交流经验；和
- f) 国际民航组织将继续与各国、业界以及联合国相关机构和国际组织协作，以促进与《芝加哥公约》、国际民航组织相关政策及大会决议保持一致，并支持采取连贯且协调一致的做法，推动国际航空运输的高效和可持续发展。