国 际 民 用 航 空 组 织

工 作 文 件

ATConf/7-WP/110[1]
9/10/26

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

推进国际民航组织在国际航空运输领域的税收政策

（由国际机场理事会（ACI）、民用空中航行服务组织（CANSO）
和航空服务协会（ASA World）提交）

执行摘要

国际航空运输在国际贸易和旅游的发展与扩展中发挥着重要作用，为互联互通、旅游业和经济发展提供支持。然而，税收与收费之间的混淆，加上具有歧视性和扭曲性的税收，不仅增加航空旅行的成本、抑制需求、阻碍互联互通，还削弱航空业更广泛的社会经济效益。

根据国际民航组织大会 A42-26 号决议，要加强遵守《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），就必须保持税收与收费之间的区别，并确保税收制度保持公平、公正、透明和非歧视性。加强国际民航组织在联合国系统内的协调，对于保持与既定征税框架的一致性也至关重要。通过将政府对国际航空运输征收的航空专项税费所产生的收入用于民用航空目的，从而推进国际民航组织的征税政策，这将使征税政策更好地与国际航空运输的可持续发展相协调，并支持大会 A42-26 号决议关于航空基础设施和能力发展的目标。此外，通过国际民航组织系统、定期地从各成员国收集关于政府对国际航空运输征收的税费的数据，使 Doc 8632 号文件的补编保持最新，将提高透明度，并加强支持征税政策的证据基础。

行动：请会议：

a) 敦促各国继续执行《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），并按照《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）的规定，保持税收与收费之间的明确区分；

b) 敦促各国确保对国际航空运输的征税保持公平、公正、透明和非歧视性，且不扭曲竞争，也不对航空互联互通和经济发展造成不必要的阻碍；

[1] 中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙语版本由国际机场理事会提供。

c) 敦促国际民航组织加强联合国系统内征税事务的协调，以保持与规范国际航空运输征税的既定框架的一致性； d) 请国际民航组织根据 A42-26 号决议，推进 Doc 8632 号文件，引入以下原则：对国际航空运输征收的航空专项政府税费所产生的收入，应用于民用航空目的；和 e) 敦促国际民航组织根据其大会 A42-26 号决议，通过系统收集和监测成员国提供的关于对国际航空运输征收的政府税费的数据，继续及时更新 Doc 8632 号文件的补编。	
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 大会 A42-26 号决议：《2025 年国际民航组织航空运输领域持续政策的综合声明》。 ICAO 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》，2000 年第 3 版。 ICAO 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》，2024 年第 10 版。 ACI 政策简报：《国际航空运输与机场的征税 — 经济效益与成本》，2020 年。

1. 引言

1.1 国际航空运输在国际贸易和旅游的发展与扩展中发挥着重要作用。通过促进互联互通、旅游和投资，它为各国带来显著的经济和社会效益。

1.2 歧视性及过高的征税可能削弱国际航空运输带来的效益。一些国家通过对机票征税来创收，其影响与进出口关税无异。旅客的购买决策基于全包机票价格；歧视性及过高的征税会推高消费者成本，抑制航空旅行需求，从而限制航空业对包容性经济增长的贡献。

1.3 在许多国家，旨在增加国家或地方政府财政收入的“税”与旨在收回民用航空设施和服务提供成本的“费”之间仍存在混淆。因此，政府对国际航空运输征收的税费往往被包装成成本回收费，或与之捆绑征收，这不仅对航空旅行和互联互通设置了重大障碍，同时也阻碍了航空运输基础设施的发展和融资。

1.4 国际民航组织大会 A42-26 号决议敦促各成员国遵循《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），避免对国际航空征收歧视性税款。该决议还认可了民用航空对旅游业、经济增长与发展的贡献，强调了支持国际航空运输可持续发展的征税政策的重要性。

2. 国际航空运输征税原则与经济影响

2.1 Doc 8632 号文件承认国际航空运输在国际贸易和旅游的发展与扩展中发挥的重要作用。因此，国际民航组织建议，在考虑对国际航空运输征税时，税收政策应考虑到民用航空对旅游业、经济增长和发展的贡献。

2.2 Doc 8632 号文件建议，对国际航空运输的征税应公平、公正、透明且不具歧视性。该文件进一步建议，各国在考虑对国际航空运输征税时，应考虑民用航空对旅游业、经济增长和发展的贡献，并进行成本效益分析。国际民航组织还建议各国避免双重征税以及歧视国际航空的征税措施。

2.3 尽管国际民航组织长期秉持这些原则，但歧视性和扭曲性的税收以及日益加剧的政策碎片化，仍在持续削弱国际民航组织税收政策的一致性。鉴于国际航空运输的全球性和高度竞争性，与国际民航组织政策不一致的税收措施会增加航空运输成本、扭曲竞争并削弱国际互联互通。

2.4 国际机场理事会（ACI）的分析表明，航空税收的经济成本可能超过其产生的收入。每征收 1 美元基于旅客的航空税，就会导致约 2 美元的国内生产总值（GDP）损失，这说明税收政策应支持而非阻碍互联互通、旅游业以及国际航空运输带来的更广泛的社会经济效益[2]。

3. 国际民航组织税收政策的实施

3.1 国际民航组织大会 A42-26 号决议敦促各成员国遵循 Doc 8632 号文件，并避免对国际航空征收歧视性税费。该决议进一步认可了民用航空对旅游业、经济增长与发展的贡献，强调了促进国际航空运输的一致税收政策的重要性。

3.2 Doc 8632 号文件为国际航空运输的征税提供了国际公认的框架。该文件承认各国征收税款的主权权利，同时建议税收政策应保持公平、公正、透明和非歧视性，且征税决策应基于成本效益分析，并考虑到航空业更广泛的经济贡献。

3.3 近期事态发展表明，维持国际民航组织关于国际航空运输征税的全球协调框架至关重要。政策碎片化、双重征税以及与国际民航组织政策不一致的征税措施，会增加复杂性、造成不确定性、扭曲竞争并削弱国际互联互通。

3.4 因此，各国应继续落实 Doc 8632 号文件，并确保相关航空和税务主管部门之间的协调。国际民航组织在联合国系统内的协调工作，对于维护规范国际航空运输征税的既定框架的一致性也至关重要。保持与国际民航组织政策的一致性，将有助于维护一个可预测的国际税收框架，从而支持国际航空运输的互联互通、经济发展和可持续增长。

4. 推进国际民航组织税收政策

4.1 在 Doc 8632 号文件以及《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）中所阐述的国际民航组织的政策框架，明确区分了税收与收费。收费是旨在并专门用于回收提供民用航空设施和服务所付成本的一种款项征收，而税收是旨在筹集国家或地方政府收入的一种款项征收，它们通常不全部、也不根据具体成本适用于民用航空。保持这一区分对于国际民航组织税收政策的一致实施至关重要。

---

[2] ACI 政策简报：《国际航空运输与机场的征税 — 经济效益与成本》，2020 年

4.2 许多国家并未将航空运输和机场视为对经济发展至关重要且能推动经济发展的战略资产，而是将其视为政府收入的便捷来源。各国政府对航空运输征收的税费最终转嫁给旅客，却将其错误地归类为收费或费用。这些税费并非旨在回收为民用航空提供设施或服务的成本，所产生的收入也从航空运输部门转出。此类做法不符合 Doc 8632 号文件和 Doc 9082 号文件的规定，会增加航空旅行成本，对航空互联互通造成重大阻碍，并削弱航空运输基础设施的发展和融资。

4.3 Doc 8632 号文件并未明确涉及对国际航空运输征收的、并非旨在收回提供民用航空设施或服务成本的政府航空专项税费所产生的收入的使用问题。这为进一步加强国际民航组织的税收政策提供了契机，同时完全遵循其现有原则以及大会 A42-26 号决议：《国际民航组织航空运输领域持续政策的综合声明》，该决议要求理事会“特别重视航空基础设施和能力发展的融资挑战”。

4.4 当各国选择对国际航空运输征收航空专项政府税费时，将此类税费产生的收入用于民用航空目的，将使税收政策与产生这些收入的行业更好地保持一致。这将支持对航空基础设施、安全、安保和可持续性的长期投资，同时促进互联互通、旅游业和经济发展，并加强税收政策与民用航空发展之间的联系。

4.5 因此，国际机场理事会建议国际民航组织考虑通过纳入以下原则来强化 Doc 8632 号文件：“当各国对国际航空运输征收航空专项政府税费时，由此产生的收入应用于民用航空目的”。这将补充国际民航组织现有的税收原则，促进各国政策的一致性，并强化国际航空运输对互联互通、旅游业和经济发展的贡献。

4.6 国际民航组织维护着一份 Doc 8632 号文件的补编，其中汇编了各成员国就国际民航组织关于税收的综合决议的执行情况所提供的信息。大会 A42-26 号决议敦促各成员国向国际民航组织提供信息以更新该补编，并要求理事会根据需要更新该补编。

4.7 在此现有框架基础上，国际民航组织系统、定期地从成员国收集有关政府对国际航空运输征收的税费的数据，将有助于保持 Doc 8632 号文件补编的更新，提高透明度，并加强监测影响国际航空运输的税收发展动态的证据基础。

5. 结论

5.1 国际航空运输是促进互联互通、旅游业和经济发展的关键驱动力。要加强国际民航组织的税收政策，就必须持续落实 Doc 8632 号文件，保持税收与收费之间的明确区分，并确保税收制度始终保持公平、公正、透明和非歧视性。加强国际民航组织在联合国系统内的协调作用，对于保持与既定税收框架的一致性也至关重要。将国际航空运输中政府征收的航空专项税费收入用于民用航空目的，将进一步推进国际民航组织税收框架的建设，并支持国际航空运输的可持续发展。通过系统收集和监测成员国提供的关于国际航空运输政府税费的数据，及时更新 Doc 8632 号文件的补编，将提高透明度，并加强支持税收政策的证据基础。

— 完 —