



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

加强协调并遵守国际民航组织税收政策，支持航空运输的可持续增长

（由卡塔尔提交）

执行摘要

本文件强调，征税政策作为支持国际航空运输可持续发展所需结构性基础的一部分，具有重要意义。不符合《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）和《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）的收费和征税措施，可能会对连通性、可负担性、竞争力乃至更广泛的社会经济发展产生不利影响。国际税收框架的近期发展，包括对《联合国双重征税示范公约》第 8 条的修订，以及正在进行的《联合国国际税务合作框架公约》谈判，进一步凸显了航空、金融和税务当局之间协作的重要性。本文件强调，需要推动遵守国际民用航空组织（国际民航组织）的政策，并在国家和国际层面加强协调，以避免双重征税、不必要的行政复杂性以及国际航空运输税收待遇各自为政等问题。

行动：请会议：

- a) 重申在适用情况下一致执行《芝加哥公约》第二十四条以及Doc 8632号文件的规定非常重要；
- b) 鼓励各国避免对国际航空运输实施多重征税和歧视性征税，并评估拟议征税措施对连通性、可负担性、竞争力、韧性及更广泛社会经济发展的潜在影响；
- c) 鼓励各国在考虑可能影响国际航空运输的征税举措时，加强本国民航、金融和税务当局之间，以及其参加相关国际组织的代表之间的协调；
- d) 鼓励各国考虑不断演变的国际税收框架对国际航空运输的影响，包括对《联合国双重征税示范公约》第8条的修订以及与《联合国国际税务合作框架公约》相关的发展，以期避免双重征税、不必要的行政复杂性以及税收待遇各自为政；和
- e) 请国际民航组织继续提高各国及相关国际组织和机构对其征税政策的认识，并继续在国际税务讨论中体现航空业特有考虑因素。

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：	
参考文件：	《国际民用航空公约》（1944 年《芝加哥公约》） 《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） 《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 号决议），附录 B — 税收 国际民航组织 EC2/10 - 25/1 号国家级信件（2025 年 1 月 9 日）

1. 引言

1.1 预计未来几十年国际航空运输将继续大幅扩张，到 2050 年全球航空运输量预计将翻一番以上。支持这一增长不仅需要充足的基础设施、投资和有效的监管框架，还需要可预测且协调一致的财政条件，以实现国际航空运输的高效运营。

1.2 税收政策可能影响航空运输服务的竞争力、可负担性和可持续性。不符合国际航空原则的措施可能对航空连通性产生不利影响，增加运营成本，并降低航空业带来的更广泛经济效益，包括贸易、旅游和投资。

1.3 《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）第二十四条对适用于航空器及用于国际运营的特定物品的关税提供了重要保护，而《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）则确立了关于国际航空运输税收的更广泛政策原则，包括避免多重和歧视性征税。国际民用航空组织（ICAO）大会第 42 届会议敦促成员国，除其他外，遵循国际民航组织的税收政策，并避免出台影响国际航空业的双重征税和歧视性征税。

1.4 国际税收框架的最新发展，使确保航空领域的考量在更广泛的税收政策讨论中得到适当反映变得更为重要。在此背景下，加强航空、金融和税务当局之间的协调，对于支持国际航空运输的持续增长和韧性正变得越来越重要。

2. 讨论

2.1 国际民航组织长期以来认识到，对国际航空运输的多重征税和歧视性征税可能给连通性造成阻碍，并增加航空公司、旅客和托运人的成本。国际民航组织的政策旨在促进采取一致的全球做法，以最大限度减少扭曲，并支持国际航空运输的高效发展。

2.2 税收措施可能对航空运输连通性产生重大影响，尤其是在竞争激烈的国际市场中。额外征税可能影响票价、航线可行性、网络发展、货运竞争力以及对航空服务的需求。此类影响可能超出航空部门范畴，并影响旅游、贸易、投资及更广泛的经济发展。

2.3 各国在追求实现经济、财政和环境目标时，评估影响国际航空运输的税收措施必须考虑其对连通性、可负担性、竞争力和社会经济发展的潜在影响。审慎评估有助于确保财政措施支持实现更广泛的政策目标，同时不会对国际航空运输造成意外后果。

2.4 2024 年 10 月，联合国国际税务合作专家委员会批准修订《联合国双重征税示范公约》第 8 条。修订后的做法为国际航空运输所得的征税提供了不同的备选方案，不再实施对国际航空运输一直采用的基于居住地的征税方式，有助于避免双重征税。国际民航组织随后于 2025 年 1 月 9 日发出 EC2/10-25/1 号国家级信件，向各成员国通报了上述进展。

2.5 与此同时，联合国正在开展《联合国国际税务合作框架公约》的相关工作。虽然这一进程尚未形成成果，但可能对今后的国际征税做法产生影响，包括与国际运输运营有关的事务。上述进展凸显了确保在更广泛的税收政策讨论中适当体现航空业特有考虑因素的重要性。

2.6 影响航空业的税收措施一般由民航管理部门以外的部门制定。因此，民航当局、财政部、税务管理部门、外交部以及参与相关国际组织工作的各国代表之间的有效协调至关重要。

2.7 这一协调有助于确保在各国立场中适当体现国际航空业考虑因素，并确保税收措施与现有义务、双边协定、国际民航组织政策以及更广泛的连通性目标保持一致。加强合作还可降低各方做法相互冲突以及对国际航空运输产生意外影响的可能性。

2.8 《联合国税收示范公约》（2025 年）第 8 条的最新修订纳入了两种征税备选方案：备选方案 A 允许来源地征税，备选方案 B 允许基于居住地征税。这些备选方案给国际航空公司带来了重大实际难题，因为它们为各国采用来源地征税做法以实现税收收入最大化提供了途径。按照第 8 条的传统做法，双重征税协定可能赋予居民国对航空公司利润的专属征税权，而另一国则可能寻求适用新的来源地征税规则，对同一笔所得的一部分征税。这可能引发税务争议和重复征税主张，并增加航空公司的合规成本，包括在多个国家办理税务登记、纳税申报、提供额外文件以及聘请当地税务顾问，即使相关所得仅来自在这些国家中转的旅客。

2.9 对于利润微薄的航线而言，经济影响可能尤为严重。如果某条航线的利润率为 2%至 3%，而所得来源国又额外征税，航空公司就会采取应对措施，提高机票价格，这将减少旅客需求，并对国际连通性产生负面影响。飞往高度依赖入境游的发展中国家的航线，可能将不再具有商业可行性，并可能暂停运营，最终被取消。同样地，当不同国家寻求对联程运输的不同部分征税时，航空公司之间的合作（即联运、代码共享等）以及枢纽辐射模式的管理可能变得更加复杂，成本也更高。

2.10 例如，假设某旅客通过一家位于德国的旅行社购买卡塔尔航空公司多哈-伦敦-纽约航线的机票，其中多哈-伦敦航段由卡塔尔航空公司实际承运，伦敦-纽约航段则由另一家合作航空公司（根据商业协议）执飞，即在英国中转，最终目的地为美国。在此情况下，下列国家都可能提出征税主张：德国（机票销售国）、卡塔尔（航空公司居民国）、英国（航段出发/到达国）和美国（目的地国）。

2.11 问题不在于航空公司是否纳税，而在于确定哪个国家有权对一次国际行程产生的单笔利润征税，该次国际行程涉及多个国家、多家航空公司、国际空域以及在全球范围内分摊的成本。

3. 结论

3.1 税收安排是支持国际航空运输的结构性基础的重要组成部分。可预测且协调一致的税收政策有助于提高连通性、保持市场稳定、提升竞争力和推动经济可持续发展。

3.2 遵守《芝加哥公约》和 Doc 8632 号文件的规定，对于避免多重征税和歧视性征税、确保财政措施支持而非阻碍航空业增长，仍然至关重要。

3.3 国际税收框架的最新进展，包括修订《联合国双重征税示范公约》第 8 条以及开展《联合国国际税务合作框架公约》的相关讨论，进一步凸显了确保继续在国际税收讨论中适当体现航空业考虑因素的重要性。

3.4 在国际民航组织持续参与和提高认识工作的支持下，加强航空、金融和税务当局之间的协调，将有助于促进各方采取协调一致的做法，降低双重征税风险和行政管理复杂性，并支持国际航空运输在迈向 2050 年的进程中实现可持续增长和增强韧性。

— 完 —