ATConf/7-WP/218
18/11/26

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

报告草案

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

注：会议将该议程子项目分为两部分审议：a) 税费征收（税收和收费）；以及 b) 税费征收（CORSIA 的实施）。

a) 部分：税费征收（税收与收费）

3.4.1 文件

3.4.1.1 在 WP/7 号文件中，秘书处审查了近期影响国际航空运输的收费和税收方面的最新动态，以及这些动态对航空部门连通性、可负担性、基础设施融资和经济发展的影响。文件重点指出了对收费结构不合理、非航空相关税收泛滥以及环境征费等问题的担忧，并探讨了与新航空运行收费框架以及联合国（UN）国际税收框架相关的新兴问题。文件重申遵守《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的重要性，同时强调需要采取透明、非歧视和协调统一的做法。文件请会议审议其提出的各项建议，旨在加强遵守《芝加哥公约》及国际民航组织关于收费和税收的政策，避免双重和歧视性征税，并促进国际上协调一致的收费和征税做法，从而支持基础设施融资、全球互联互通以及国际航空的持续演进。

3.4.1.2 由科特迪瓦代表非洲民航委员会（AFCAC）54 个成员国[1]提交的 WP/58 号文件根据 AFCAC 2025 年的研究和西非国家经济共同体（ECOWAS）的区域改革经验，强调了过高或设计不当的航空税收、费用和收费如何提高旅行成本、抑制需求并削弱连通性，尤其是在发展中地区。文件呼吁加强经济监督、开展磋商、进行影响评估、采取地区协调和转型措施，以在航空运输可负担性与财政目标和可持续基础设施融资之间达成平衡。该文件还强调需要避免双重征税和重叠的环境征费。该文件请会议要求国际民航组织加强关于航空税收、费用和收费的全球性指导，制定共同指标和工具以评估各项征费对可负担性和连通性的影响，支持各国改革征费制度，并加强联合国系统内国际税收框架方面的协调，以促进按照居住地征税的原则对国际航空运输利润征税。

3.4.1.3 卡塔尔提交的 WP/19 号文件强调一致地实施《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）的重要性，以避免多重征税和歧视性征税，因为此类做法可能会增加航空公司的成本、削弱连通性，并降低航空服务的可负担性。该文件强调对《联合国避免双重征税示范公约》修订后的第 8 条的关切，该条文将“来源地征税”作为传统“居住地征税”方法的替代方案；同时还对正在进行的《联合国国际税务合作框架公约》谈判表示关切。这些动态可能会导致征税权主张

[1] 阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、吉布提、埃及、赤道几内亚、厄立特里亚、斯威士兰、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、利比亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、索马里、南非、南苏丹、苏丹、多哥、突尼斯、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚、津巴布韦。

重叠、行政负担加重以及航线可行性降低。该文件请会议重申国际民航组织的相关政策，加强航空、金融和税务当局之间的协调，评估拟议税收措施的影响，并请国际民航组织继续倡导在国际税收讨论中考虑国际航空的具体特点。

3.4.1.4 由美国提交的 WP/68 号文件强调，务必应在不断发展的国际税务合作中，特别是围绕拟议《联合国国际税务合作框架公约》的谈判中保持国际民航组织 Doc 8632 号文件下确立的税收框架。文件提出关切，基于来源地征税规则的扩展可能会导致征税权重叠、双重或多重征税、行政负担加重和法律不确定性攀升，可能增加航空公司成本并削弱国际连通性。文件还强调，有必要评估新的航空税费对国际航空运输的经济影响，特别是对发展中国家、偏远地区、内陆国家和岛屿经济体的影响。该文件请会议重申国际民航组织税收政策的持续相关性，鼓励各国确保新的国际税收文书与国际民航组织的原则及现行航空协定保持一致，并请国际民航组织理事会监测相关动态，并与联合国相关机构保持沟通。

3.4.1.5 由国际机场理事会（ACI）和民用空中航行服务组织（CANSO）提交、印度尼西亚联署的 WP/110 号文件，呼吁更有力地实施 Doc 8632 号文件中规定的国际民航组织税收政策。该文件强调，过高或具有歧视性的航空税可能会推高机票价格，削弱需求和连通性，并阻碍经济发展。该文件强调，需要明确区分税收与收费：税收用来增加政府收入，而收费用于收回提供航空设施和服务所产生的成本。该文件请会议敦促各国继续实施 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，明确区分税收与收费；鼓励各国实行公平、透明和非歧视的税收政策；加强国际民航组织与联合国系统的协调；请国际民航组织考虑修改 Doc 8632 号文件，建议将针对航空的政府征费所得收入用于民航目的，并系统地收集和监测各国关于此类征费的数据，以提高透明度并促进政策制定。

3.4.1.6 由航空服务协会（ASA World）提交的 WP/174 号文件提议，将国际民航组织 Doc 9082 号文件中规定的四项收费原则 — 即与成本相关、非歧视、透明和协商 — 扩展至地面服务。该文件指出，地面服务提供商面临着航空公司强大的议价能力以及以低于成本价格提供服务的压力，这可能损害员工福利、安全投资和运营韧性，而新的安全监督要求又带来了额外成本。该文件提出了一个由六个要素构成的框架，旨在解决以下问题：国际航空运输协会（IATA）《标准地面服务协议》（SGHA）下的合同权益平衡问题、与安全相关的合规成本的回收、不局限于最低报价的招标标准、适度的监督费，以及将上述四项原则应用于对地面服务提供商（GHSPs）征收的费用。该文件请会议核准此做法，并请国际民航组织据此更新 Doc 9082 中的收费政策及相关指南，鼓励在 SGHA 下采取平衡的合同做法，倡导在招标标准中兼顾安全与质量而非仅考虑价格，并确保监督费能反映实际监督工作的成本。

3.4.1.7 由 IATA 和 ACI 提交的 WP/65 号文件，重点阐述了不断演进的国际税务合作（包括拟议的《联合国国际税务合作框架公约》）对现行国际航空运输税收框架的影响。该文件重申了以 Doc 8632 号文件中国际民航组织政策为指导的既定航空税收框架，该框架支持对航空公司利润实行基于居住地的征税，以避免双重征税。该文件担心，联合国税务示范公约修订版和拟议的联合国框架公约中关于来源地征税的规定可能会导致征税权重叠，并破坏现有的航空税收框架。该文件请会议重申国际民航组织的税收政策，呼吁建立新的国际税收框架以避免重复征税或域外征税，并确保其符合国际民航组织的原则，同时要求国际民航组织与联合国相关机构进行沟通，以确保与既定航空税收框架保持一致。

3.4.2 讨论

3.4.2.1 会议认识到，实施载于 Doc 9082 号文件和 Doc 8632 号文件的国际民航组织收费和税收政策，对于促进国际航空运输可持续发展具有重要意义。会议强调，应评估现有和拟议征费对连通性、可负担性、竞争以及基础设施融资的影响，特别是在发展中和脆弱市场。会议还着重指出，需要按照国际民航组织既定政策，明确区分税收与收费。

3.4.2.2 关于税收问题，会议对航空运输领域税收不断增加及其可能对成本、出行需求和连通性造成的不利影响表示关切，特别是在发展中地区。许多国家支持一致实施 Doc 8632 号文件所载国际民航组织税收政策，并强调避免对国际航空运输实行过高、双重、多重或歧视性征税的重要性。会议还强调，在制定航空税收政策时，应提高透明度、开展经济影响评估并加强地区合作，同时兼顾各国国情和发展优先事项。

3.4.2.3 在审议国际税收框架的最新发展时，特别是《联合国避免双重征税示范公约》经修改的第 8 条以及正在进行的《联合国国际税务合作框架公约》谈判，会议对来源地征税对国际航空运输的影响表示关切，包括可能导致双重或多重征税、增加行政负担以及带来法律不确定性的风险。在这方面，会议压倒性支持继续维持按照 Doc 8632 号文件所载国际民航组织政策，对国际航空运输利润采用既定的基于居住地征税的做法。会议还强调，应加强国家航空、财政和税务主管当局之间的协调。

3.4.2.4 会议强调，应继续监测国际税收框架的发展动态，并加强国际民航组织与联合国相关机构之间的协调。会议着重指出，需要确保政策协调一致，维护国际航空运输税收既定原则，特别是鉴于国际税收规则不断演变及其可能导致双重或多重征税。会议还认识到，在国际税收讨论中充分反映航空运输特定考虑因素的重要性。

3.4.2.5 关于收费问题，会议重申按照 Doc 9082 号文件所载国际民航组织收费原则，即成本相关性、非歧视、透明和协商原则，实施收费政策的重要性。会议强调，需要在制定机场和空中航行服务收费时实行适当的经济监管并开展利害攸关方协商，同时确保航空基础设施的可持续融资。一些国家着重指出，加强地区合作、统一收费做法以及评估收费对可负担性和连通性的经济影响具有的益处，特别是在发展中地区。

3.4.2.6 会议认识到可持续的地面服务运行以及对安全、服务质量和员工发展进行适当投资的重要性。然而，与会者对于将成本回收原则扩展适用于地面服务持审慎态度，因为地面服务通常是在竞争性的商业环境中提供的，而且在考虑国际民航组织收费原则是否适用于该领域时，应顾及此类服务的特殊性质、现有市场安排以及维护竞争和为提高效率进行商业激励的需要。会议注意到，该提议并不要求修改现有政策和指导材料。

3.4.2.7 会议着重指出，需要加强国际民航组织向各国提供支持，以有效实施其收费和税收政策。在这方面，与会者支持审查和更新相关指导材料，改进航空税收、费用和收费数据的收集与监测，并提供实用工具，以协助各国评估这些税费对可负担性、连通性和基础设施融资的经济影响。会议还强调，应加强有针对性的能力建设和最佳做法交流，特别是对于发展中国家。

3.4.2.8 会议注意到印度提交的 WP/198 号信息文件和墨西哥提交的 WP/209 号信息文件。

3.4.3 结论

3.4.3.1 经对议程项目 3.4 第 a) 部分项下文件进行审议和随后讨论，会议得出以下结论：

a) 各国应按照《芝加哥公约》第十五条以及 Doc 9082 号文件和相关指导材料所载国际民航组织收费政策订立收费，确保非歧视、具有成本相关性、透明并与用户开展协商；

b) 各国应确保税收措施符合《芝加哥公约》第二十四条，加强实施 Doc 8632 号文件所载国际民航组织税收政策，避免对国际航空运输实行双重、多重或歧视性征税，并加强国家航空、财政和税务主管当局之间的协调；

c) 各国应评估现有和拟议税费征收对连通性、可负担性、竞争和基础设施融资的影响，特别是在发展中和脆弱市场；

d) 国际民航组织应监测国际税收发展动态，加强与联合国相关机构之间的协调，确保政策协调一致，并维护国际航空运输税收既定原则；和

e) 国际民航组织应更新指导材料，加强数据收集工作，并提供实用工具和能力建设，帮助各国实施健全的税收和收费政策。

3.4.4 建议

建议 3/7 — 国际航空运输的税费征收：税费征收（税收与收费）

会议建议：

a) 敦促各国将收费框架与《芝加哥公约》第十五条以及 Doc 9082 号文件和相关指导材料所载国际民航组织收费政策保持一致，采用国际民航组织关于非歧视、与成本相关、透明和与用户协商等关键收费原则，同时加强经济监管；

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，加强实施 Doc 8632 号文件所载国际民航组织税收政策，并避免对国际航空运输实行双重、多重或歧视性征税；

c) 鼓励各国加强国家航空、财政和税务主管当局之间的协调，确保在国际税收谈判中充分反映航空运输特定考虑因素；

d) 国际民航组织应继续监测国际税收框架的发展动态，并加强与联合国相关机构的协调，以确保与国际民航组织税收政策保持一致，并维护国际航空运输税收既定原则；

e) 国际民航组织应酌情审查和更新其税收和收费指导材料，加强有关数据的收集与监测，并制定实用工具，支持各国实施健全的税收和收费政策，包括评估这些政策对可负担性、连通性和基础设施融资的影响；和

f) 国际民航组织应继续通过宣传推广和能力建设活动，增进对其收费和税收政策的认识、理解和实施，并促进各国与业界利害攸关方之间的经验交流。

— 完 —