国 际 民 用 航 空 组 织

工 作 文 件

ATConf/7-WP/31[1]
23/9/26

第七届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

重申 CORSIA 的关键作用和全球监管协调的必要性

（由国际航空运输协会（IATA）提交）

执行摘要

ICAO 大会第 42 届会议重申，国际航空碳抵销和减排计划（CORSIA）是针对国际航空 CO_2 排放的唯一全球基于市场的措施（MBM）。在第一阶段（2024-2026 年），CORSIA 预计将减排 1.7 亿至 2.36 亿吨 CO_2。各国采取强有力且协调一致的行动，对于 CORSIA 的有效实施、充分发挥其应对国际航空 CO_2 排放的潜力至关重要。

行动：请会议

a) 鼓励更多国家自愿加入 CORSIA，以扩大 CORSIA 对国际航空 CO_2 排放的覆盖范围；
b) 建议各国迅速采取行动，签发必要的授权书，以扩大 CORSIA 合格排放单位（CEEU）的供应并便利航空运营人合规；
c) 向各国重申：1）CORSIA 作为国际航空 CO_2 排放唯一全球基于市场的措施的排他性；2）ICAO《国际航空运输领域税收政策》（Doc 8632 号文件），呼吁各国和联合国其他机构避免出台额外的碎片化监管措施，并避免对国际航空运输征收歧视性税收；和
d) 敦促各国按照 CORSIA 标准和建议措施（附件 16 第 IV 卷）统一实施 CORSIA。

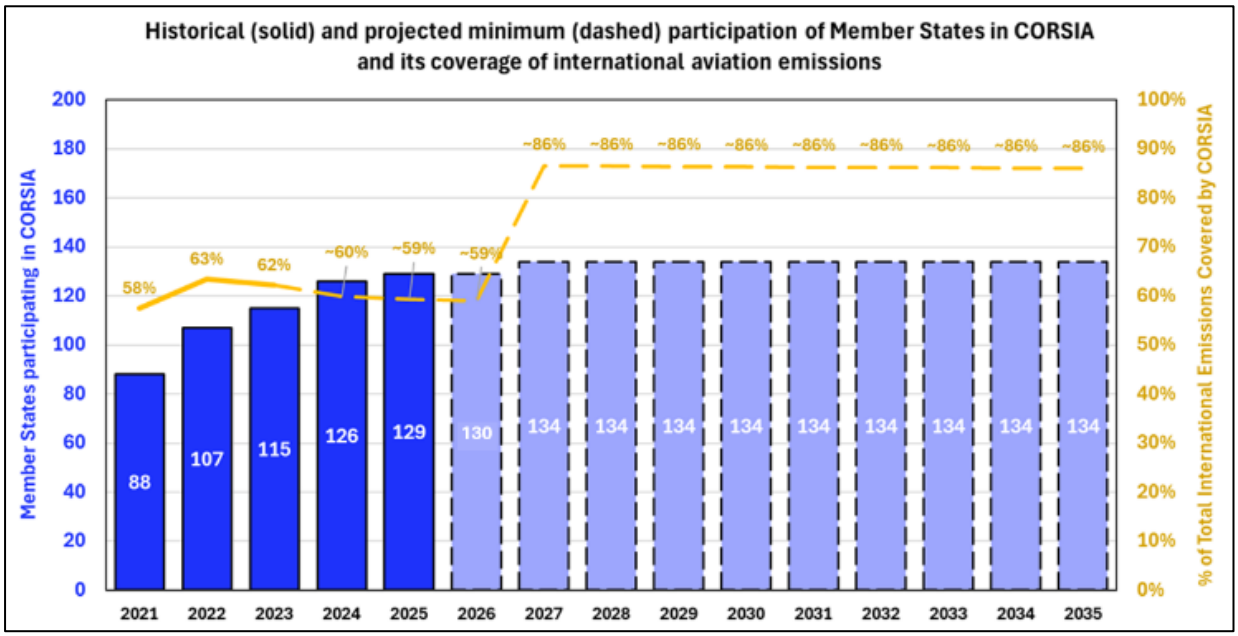
战略目标：	本工作文件涉及战略目标：航空运输经济发展确保实现经济繁荣和全民社会福祉，和航空具有环境可持续性。
财务影响：	
参考文件：	附件 16 — 环境保护，第 IV 卷 — 国际航空碳抵销和减排计划（CORSIA） Doc 8632 号文件，ICAO《国际航空运输领域税收政策》 Doc 10227 号文件《大会有效决议》（截至 2025 年 10 月 3 日） 大会 A42-22 号决议和 A42-26 号决议

[1] 中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本由 IATA 提供。

1. 引言

1.1 国际航空碳抵销和减排计划（CORSIA）是应对国际航空 CO_2 排放、以实现 ICAO 到 2050 年净零碳排放全球愿景目标的一揽子措施的一部分。CORSIA 的目标是解决实现 CNG2020 碳中和增长目标所需的剩余 CO_2 排放缺口，即弥补超出新型飞机技术、运行改进和航空清洁能源使用等其他行业内措施所能实现的部分。ICAO 大会第 42 届会议重申，CORSIA 是针对国际航空 CO_2 排放的唯一全球基于市场的措施（MBM）（见 A42-22 号决议第 18 段）。

1.2 CORSIA 第一阶段于 2024 年开始，抵销要求适用于自愿选择参与的国家之间的国际航班。截至 2026 年，已有 130 个国家参与 CORSIA，覆盖 60%的国际航空 CO_2 排放。由于 CORSIA 是基于航线的机制，更多国家参与 CORSIA 意味着该计划覆盖更大范围的国际航空 CO_2 排放。图 1 显示了自 2021 年以来参与 CORSIA 的历史参与国家数量（实心柱）和最低预计参与国家数量（虚线柱），以及这些数量对该计划所覆盖的国际航空排放总量份额的影响（折线）。随着第二阶段于 2027 年开始，预计 CORSIA 从 2027 年起至少将覆盖 85%以上的国际航空 CO_2 排放。



来源：IATA 预测数据

1.3 正如 CORSIA 框架下的监测、报告、核查要求所显示的，各国和航空运营人对实施 CORSIA 的承诺是显而易见的。多达 128 个国家提交了关于其 2024 年国际航班排放的 CO_2 排放报告，得到约 690 家航空运营人提交数据的支持，覆盖 2024 年国际民航 CO_2 排放总量的 99%。CORSIA 的成功实施取决于 CORSIA 合格排放单位（CEEU）的充足供应以满足不断增长的需求。还值得注意的是，在第一阶段，鉴于 CORSIA 合格燃料（CEF）的生产和认证预测有限，预计抵销要求将主要通过 CEEU 来满足。

1.4 此外，同样有必要维护 CORSIA 的排他性，以避免各国或区域基于市场的措施（MBM）可能出现重复叠加的碎片化局面，并确保国际航空 CO_2 排放及其相关的财务监管义务仅被核算和征收一次。这些必要条件将使 CORSIA 能够充分发挥其脱碳潜力。

2. 在符合《巴黎协定》要求的同时确保 CEEU 的充足供应

2.1 在 CORSIA 第一阶段（2024-2026 年），IATA 估计约有 1.7 亿至 2.36 亿公吨 CO_2 将被抵销，这反映了 ICAO 于 2025 年 12 月宣布的 2024 年行业增长系数。尽管反映购买义务的需求信号强劲，但航空运营人在市场上仍面临 CEEU 严重短缺的问题。截至 2026 年 10 月，第一阶段约有 4300 万公吨 CEEU 可用，仅来自 11 个国家：柬埔寨、冈比亚、圭亚那、老挝、马达加斯加、马拉维、卢旺达、尼日利亚、塞拉利昂、坦桑尼亚和乌兹别克斯坦。

2.2 CORSIA 排放单位资格标准规定了确保单位社会和环境完整性所必需的条件，保证 CEEU 产生经认证的 CO_2 减排量，且不会对其减排量进行重复计算。降低重复计算风险需要东道国迅速采取行动，落实制度安排，以确保及时签发授权书（LoA）/证明声明。

2.3 联合国气候变化框架公约（UNFCCC）第 29 次缔约方大会（COP29，2024 年 11 月 11 日至 22 日，阿塞拜疆巴库）就《巴黎协定》第 6 条实施作出的决定，为碳项目东道国提供了全面指导，说明其需要采取哪些步骤签发授权书（LoA），并对在 CORSIA 框架下使用的国际转让减排成果进行相应调整[2]。

2.4 各种持续存在的障碍延迟了针对 CEEU 的授权书签发以及《巴黎协定》第 6 条下的相关报告，包括：对于可帮助东道国在其本国的《巴黎协定》国家自主贡献（NDC）与 CORSIA 之间形成协同效应的措施缺乏清晰认识，对于《巴黎协定》中关于为 CORSIA 授权排放单位的规定存在不确定性，以及如财政部等关键决策机构整体上对 CORSIA 的认识有限。

2.5 由于航空运营人必须在 2028 年 1 月前满足其抵销要求，IATA 已采取主动措施应对上述挑战，联合 CEEU 市场中所有相关利益相关方，提高对市场行动必要性的认识，并为东道国授权提供直接协助，以促进 CORSIA 第一阶段实质性的排放单位供应。截至 2026 年 10 月，包括 6 个国家在内的 80 多个实体签署了《航空碳市场契约》并加入了支持联盟，表明对 CORSIA 及其目标的有力支持。各国还必须迅速采取行动，授权签发 CEEU，并确保供应量达到使航空运营人能够合规的水平。时间非常紧迫，因为据估计，截至 2026 年 6 月，市场供应缺口约为 2 亿吨。这需要立即采取行动，因为供应延迟到位和供应缺失都会危及 CORSIA 作为市场化机制的有效运作。

3. 加强 CORSIA 的排他性和统一实施

3.1 ICAO 大会将 CORSIA 确立为“适用于国际航空 CO_2 排放的唯一全球基于市场的措施，以避免各国或区域基于市场的措施可能出现重复叠加的碎片化局面，从而确保国际航空 CO_2 排放仅被核算一次。”[3] ICAO 大会还敦促成员国“遵循 Doc 8632 号文件所载的 ICAO《国际航空运输领域税收政策》，避免对国际航空征收歧视性税收。”[4]

---

[2] 特别是第 6.2 条规则的最终确定，该规则就授权程序和时间安排、授权内容、格式、透明度（包括说明授权可被撤销的条件）、首次转让的适用、报告的顺序和时间安排、纠正不一致之处以及登记册的互操作性等提供了重要指导。

[3] ICAO 大会 39-3 号决议；在最新一届大会 A42-22 号决议中得以重申。

[4] ICAO 大会 A42-26 号决议。

3.2 所有成员国统一实施 CORSIA 而不出现区域或国家减损，对于维护其排他性至关重要。在 CORSIA 实施方面出现区域减损尤其令人担忧，直接阻碍 ICAO 的 CNG2020 碳中和增长目标的实现。因此，此类行动将减少对产生 CEEU 的项目东道国的气候融资。令人担忧的是，一些国家已对国际航空运输征收税费和碳税，这削弱了 ICAO 长期坚持的原则，与 CORSIA 的排他性相悖，也有违 ICAO《国际航空运输领域税收政策》（Doc 8632 号文件）。

3.3 这种碎片化严重破坏了应对国际航空 CO_2 排放的多边努力，特别是考虑到实施此类税费的国家也是 ICAO 成员国，且在 CORSIA 的制定和建立过程中发挥了重要作用。对航空运营人而言，这导致额外的行政和财务负担，使关键资金偏离可持续航空燃料（SAF）和碳抵销等行之有效的脱碳解决方案，并且在某些情况下导致同一吨 CO_2 排放在多个市场化机制下被重复收费。此外，这种区域或国家碎片化局面有可能直接破坏多边商定的 ICAO 航空业 CNG2020 碳中和增长目标。它还限制了各国根据《巴黎协定》下另一套多边商定规则创造气候融资和利用协同效应推进其国家自主贡献的能力，同时也消除了相关的环境和社会经济效益。

3.4 可预测和稳定的规则，是确保碳市场流动性和吸引长期投资的基础。碳项目通常需要较长的开发周期 — 往往为四到五年 — 从初始设计和方法学批准到获得融资，最终产生和签发信用额。开发商和投资者基于当前规则及其对未来资格的合理预期作出承诺。当国家或区域司法管辖区对标准、方法学或资格标准实施变更时，正在进行的项目可能变得不可行，既损害投资者信心，也削弱这些项目向东道国提供的支持。

3.5 根据成员国赋予 ICAO 作为制定和全球协调支持国际民航政策的唯一合法论坛的地位，成员国相关主管部门应遵守各国在 ICAO 主持下进行的审议结果和作出的决定，这一点非常重要。ICAO 成员国决定，CORSIA 通过按照标准和建议措施（附件 16 第 IV 卷）统一实施，提供了实现有效 CO_2 减排的最公平、非扭曲且具成本效益的方式。因此，至关重要的是推动协作努力，促进 CORSIA 的实施，而不是试图破坏其完整性。

— 完 —