



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

航空运输可负担性：合理安排税收、费用和收费以释放连通性

（由科特迪瓦代表非洲民用航空委员会（AFCAC）54个成员国²提交）

执行摘要

非洲支持通过透明、适度且考虑发展需求的税收和收费做法，提高航空运输的可负担性。近期非洲民用航空委员会（AFCAC）关于航空税收、收费和费用的研究以及西非国家经济共同体（ECOWAS）开展的地区改革表明，过高或设计不良的税费以及未按照国际民航组织（ICAO）原则制定的费用和收费，会推高票价、抑制需求、削弱连通性，非洲单一航空运输市场（SAATM）带来的发展效益。

因此，有必要加强经济监督、切实有效的协商、影响评估、地区协调和转型措施，以平衡航空运输可负担性与合理的财政目标和可持续的基础设施融资。对不断演变的国际税收和环境税收也需要予以关注，以避免形成双重、歧视性、重叠或重复的成本负担。请国际民航组织加强航空税收和收费的全球框架，为发展中国家和地区组织制定实际指导、设计共同指标并提供实施支助，并支持在联合国（UN）系统内继续实行对国际航空运输利润按居住地征税的做法。

行动：请会议：

- a) 认识到，过高或设计不良的航空税收及其他政府征收的税费，以及未按照适用的国际民航组织原则制定的费用和收费，可能对可负担性、连通性和可持续经济发展产生不利影响，在发展中地区尤其如此；
- b) 请国际民航组织加强和制定航空税收、费用和收费方面的全球指导，并制定协调一致的政策框架范本，同时促进采取符合国际民航组织政策的透明、无歧视性且成本相关的收费做法；

¹ 英文和法文版本由非洲民用航空委员会提供。

² 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。

c) 请国际民航组织制定可负担性和连通性方面的共同指标以及具有成本效益的工具，用于评估航空税收、费用和收费对经济和连通性的影响；并通过能力建设和适度的收入转型措施，支持发展中国家和地区组织审查和改革过高或设计不良的航空税收及其他政府征收的税费，以及未按照适用的国际民航组织原则制定的费用和收费； d) 请国际民航组织加强与各国、联合国有关机构和地区组织在不断演变的国际税收和环境税收问题上的协调，促进遵守国际民航组织相关政策和指导，并避免产生双重、歧视性、重叠或重复的成本负担；和 e) 请国际民航组织协助各国和地区组织制定转型措施，在保障基本收入流的同时，提高可负担性并促进航空运输发展。	
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：	拟议行动预计将在国际民航组织现有及未来工作方案和可用资源范围内开展，但须遵循本组织确定的优先事项。
参考文件：	非洲民用航空委员会关于航空税收、收费和费用的研究，2025 年 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》 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 9161 号文件，《空中航行服务经济学手册》 Doc 9562 号文件，《机场经济学手册》 Doc 7300 号文件，《国际民用航空公约》（1944 年，芝加哥），第十五条和第二十四条 西非国家经济共同体关于西非国家经济共同体成员国航空收费、税收和费用共同政策的 A/SA.2/12/24 号补充法案 《联合国发达国家与发展中国家间避免双重征税协定范本》，第 8 条（2025 年修订版） 《联合国国际税务合作框架公约》 非洲航空公司协会《2024 年税收、收费和费用研究》 Doc 10227 号文件，《大会有效决议》（截至 2025 年 10 月 3 日），大会 A42-26 号决议（附录 B 和 C）、大会 A42-21 号决议和大会 A42-22 号决议 国际民航组织 EC2/10-25/1 号国家级信件，《税收》，2025 年 1 月 9 日

1. 引言

1.1 航空运输是非洲贸易、旅游、投资、人员流动和地区一体化的战略推动因素，也是推进《非洲联盟 2063 年议程》、非洲大陆自由贸易区（AfCFTA）和非洲单一航空运输市场（SAATM）的催化剂。虽然非洲人口约占世界总人口的 18%，但其全球航空客运量和收入客公里仅占约 2%。然而，非洲航空市场是全球增长最快的市场之一，预计市场规模将从 2025 年的约 106.2 亿美元增至 2029 年的 145.0 亿美元，复合年增长率为 8.11%。而这一潜力的实现则取决于航空旅行的可负担性。

1.2 影响可负担性的因素之一，是航空税收、费用和收费的水平及结构。尽管这些因素均可能计入航空旅行的最终成本，但税收和收费各具不同的目的，并分别受国际民航组织不同政策原则的约束。因此，应分别考量其各自的影响。2026 年 6 月，非洲各国部长在洛美举行的非洲航空运输大会暨博览会上，通过《洛美宣言》及其实施矩阵重申有必要降低税收、费用和收费，推动建立更具连通性、可负担且具有竞争力的航空运输系统。本工作文件以非洲民用航空委员会（AFCAC）关于航空税收、收费和费用的研究（2025 年）为基础，立足非洲大陆的证据和改革经验，并与国际民航组织 Doc 9082 号文件和 Doc 8632 号文件保持一致，阐述非洲在航空旅行可负担性和国际航空运输征税方面的观点。

2. 讨论

2.1 税收、费用和收费对可负担性的影响

2.1.1 非洲民用航空委员会的研究表明，与票价相关的税收、政府征收的税费、费用和收费的总体水平仍然较高，而且在非洲各国和各分区之间存在较大差异。

2.1.2 过高或设计不良的税收及其他政府征收的税费，以及未按照国际民航组织原则制定的收费，会增加旅行成本、抑制需求并削弱连通性。这些因素还会限制非洲单一航空运输市场和《亚穆苏克罗决定》在促进贸易、旅游、人员流动和地区一体化方面预期发挥的作用。

2.1.3 改革应在可负担性和连通性与各国合理的财政目标和公共政策目标以及机场和空中航行服务的可持续融资之间取得平衡。各国在引入或调整税收、税费和收费之前，应评估其累积影响，并采用透明方法，开展切实有效协商，并使用可衡量的可负担性和连通性指标。

2.2 政策框架和经济监督

2.2.1 国际民航组织将收费与税收区分开来：收费用于收回提供航空设施和服务所产生的成本，而税收主要用于筹集公共收入。《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）第十五条和国际民航组织 Doc 9082 号文件对收费作出了规定，国际民航组织 Doc 8632 号文件以及《芝加哥公约》第二十四条的相关规定则涉及税收政策。应根据各自的目的适用这些文书。

2.2.2 机场和空中航行服务收费应为无歧视性的、具有成本相关性和透明度并经过与用户开展的切实有效协商。各国应建立或加强有效的经济监督机制，对投资计划、开支效率、收费方法和服务绩效进行审查，防止超额收费，并在融资需求与可负担性和连通性之间取得平衡。

2.2.3 航空税收和其他政府征收的税费应当透明、无歧视性，并考虑发展需求。其设计应以影响评估为依据，并由航空、财政和税务主管部门协调推进，同时注意避免双重或多重征税，以及避免对收费进行征税的安排。

2.2.4 应鼓励各机场按照国际民航组织 Doc 9562 号文件，发展非航空收入并实现多元化，以此作为增强财务韧性和支持基础设施可持续发展的重要手段。在改革影响基本公共收入的情况下，各国和地区组织应制定适度的转型措施，在保障服务连续性的同时提高可负担性。

2.3 非洲实施经验

2.3.1 西非国家经济共同体（ECOWAS）的A/SA.2/12/24号补充法案提供了有益的地区参考范例。该法案要求取消规定的非航空相关税收，并将旅客服务费和安保费降低25%，自2026年1月1日起实施。该法案还建立了地区航空运输经济监督机制，以监督实施情况、支持协商并报告进展。

2.3.2 ECOWAS的经验展现了地区协调行动、明确职责、监测和经济监督的价值。非洲民用航空委员会与非洲联盟委员会（AUC）、各成员国和各地区经济共同体（REC）合作，有能力推动形成协调一致的非洲大陆做法，同时允许在实施中体现各国和各地区的情况。

2.4 国际税收和环境税收

2.4.1 国际民航组织Doc 8632号文件体现了对国际航空运输利润按居住地征税的做法。鉴于《联合国发达国家与发展中国家间避免双重征税协定范本》第8条的变化，以及更广泛的联合国税收谈判，航空、财政和税务主管部门应加强协调，在尊重各国合理征税权的同时，保护航空业免受双重征税、行政复杂性和法律不确定性的影响。

2.4.2 环境税费应与国际民航组织相关决定保持一致，并与国际航空碳抵消和减排计划（CORSIA）相协调，将其作为目前唯一适用的全球市场化措施。各国应评估各项税费的累积影响，并避免相互重叠或重复的成本负担，这些负担损害发展中国家的可负担性、连通性或转型能力。

2.5 全球和地区层面的实施支助

2.5.1 国际民航组织和地区组织具有相辅相成的角色。国际民航组织应统一实际指导、范本审查工具以及可负担性和连通性方面的共同指标；地区组织则应对其加以调整，使之适应各地区情况，促进同行学习和监测实施情况。

2.5.2 上述实施支助应包括数据支持、影响评估、经济监督、利害攸关方协商和收入转型规划，并应强化而非重复开展非洲主导的相关倡议，这些倡议应具有良好的成本效益，并能适应不同层次的制度能力和技术能力。

3. 结论

3.1 如果航空运输对公民和企业而言仍属负担不起，就无法推动一体化和发展。过高或设计不良的航空税收及其他政府征收的税费，以及未按照适用的国际民航组织原则制定的收费，可能推高连通性成本、抑制需求并削弱自由化带来的效益。证据表明，更加透明、与成本相关并经过协商的税费和收费将有助于扩大客运量和连通性水平，并随着时间推移扩大收入基础。

3.2 非洲寻求建立透明、适度、经过协商并考虑发展需求的航空税收、费用和收费制度。加强国家监督、地区实施以及国际民航组织的实际支持，将有助于提高可负担性和连通性，同时保障合理的公共收入以及航空基础设施和服务的可持续提供。