



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

联合国国际税务合作框架公约

(由国际航空运输协会 (IATA) 和国际机场理事会 (ACI) 提交)

执行摘要

本文件讨论国际税务合作近期发展对国际航空运输的影响，包括围绕《联合国国际税务合作框架公约》制定所开展的讨论的影响。

文件回顾了国际民用航空组织 (ICAO) 已通过一套国际航空运输征税既定框架，该框架以居民税收原则为适当做法，完全符合各国征税主权。

该框架体现在《ICAO 国际航空运输领域税收政策》(Doc 8632 号文件) 中，并一贯反映在国家间双边航空服务协定 (ASA) 和双重征税协定 (DTA) 中。

本文件强调，必须维护国际航空运输征税的既定框架，并确保当前各项工作进展，包括《联合国国际税务合作框架公约》相关进程，均与这一既定框架保持一致。

行动：请会议：

- a) 重申适用于国际航空运输征税的 ICAO 政策，即 Doc 8632 号文件所体现的政策；
- b) 确认 ICAO 政策支持对从国际航空运输中运营航空器取得的所得给予互惠免税，体现此类所得应按居民原则而非来源地原则征税；
- c) 认为《联合国国际税务合作框架公约》及其他相关国际论坛不应导致对国际航空运输的重复征税或域外征税；
- d) 承认任何新的国际税收框架均不应与 ICAO 既定原则相抵触，也不应要求重新谈判或修改现行航空服务协定 (ASA) 或双重征税协定 (DTA)，或以其他方式取代规范国际航空运输征税的现行协定的适用；以及
- e) 请 ICAO 与联合国系统内相关机构开展接触，以确保此类发展继续符合 ICAO 关于国际航空运输征税的既定框架。

¹ 中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本由 IATA 和 ACI 提供。

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：	确有影响，因 ICAO 将进一步参与相关联合国论坛。
参考文件：	Doc 8632 号文件 —《ICAO 国际航空运输领域税收政策》； ICAO 大会 A37-20、A41-27 和 A42-26 号决议；ATConf/6-WP/10 号文件； ATConf/6-WP/75 号文件。

1. 引言

1.1 国际航空运输在一套协调完善的法律、监管和财政安排框架下运行，该框架支撑了国际航空运输的持续发展，也保障其发挥推动全球互联互通和经济增长的作用。

1.2 正如 Doc 8632 号文件以及包括 A37-20 号决议在内的大会决议所体现、并经包括第四十一届（A41）和第四十二届（A42）大会在内的历届大会重申，国际民用航空组织（ICAO）的税收政策为各国就国际航空运输征税提供了明确指引。这些政策长期奉行居民税收原则，即国际航空运输利润应仅在航空公司注册居住地或实际管理机构所在地征税。

1.3 这些政策通过众多双边航空服务协定（ASA）和双重征税协定（DTA）得以实施，用以分配征税权、避免双重征税。

1.4 上述文书共同构建了一个稳定、广泛实施且获国际公认的国际航空运输征税框架。维护这一框架，对于避免多重征税、维护公平竞争和保障经济发展所依赖的全球互联互通至关重要。

2. 国际税收近期发展评估

2.1 国际税务合作的近期发展，包括联合国（UN）框架下开展的工作，旨在应对全球税收体系中更广泛的挑战，并对其可能适用于航空运输引发特定关切。

2.2 2025 年，《联合国税收协定范本》第 8 条经修订，在传统居民税收规则之外，列入允许来源国对国际航空运输所得征税的选项。这背离了 ICAO 框架中长期奉行的居民税收做法。

2.3 《联合国国际税务合作框架公约》草案同样在拟议第 5 条中规定，可根据来源地和市场相关因素确定征税权，包括价值创造地、市场所在地、收入产生地或经济活动发生地。与《联合国税收协定范本》第 8 条不同，《框架公约》草案第 5 条具有普遍适用性。鉴于航空业固有的国际性和网络化特征，第 5 条可能适用于国际航空运输，因此引发关切。

2.4 引入扩大的征税权或来源地征税方法，可能与现行航空业专属框架重叠，造成征税主张冲突，增加双重征税风险和行政管理复杂度。

2.5 联合国体系内部的不协调，可能导致与国际航空运输征税既定原则相背离。

3. 现行政策框架与实践

3.1 在联合国体系内，国际航空运输由 ICAO 主导的一套全面、成熟且广泛实施的政策框架进行管治，这反映了联合国会员国之间的长期共识。根据这一授权，ICAO 政策（特别是 Doc 8632 号文件《ICAO 国际航空运输领域税收政策》以及第四十一届和第四十二届大会决议）确立了明确原则，主张根据实际管理机构所在地分配征税权，避免来源地征税。

3.2 这些原则贯穿于许多双边航空服务协定和双重征税协定，是联合国体系内航空业国际法律框架的核心组成部分。Doc 8632 号文件所载这些政策在历届 ICAO 大会上持续得到重申，这表明它们仍具有现实意义，也仍得到各国支持。因此，关键问题不在于制定新原则，而在于确保已经广泛确立的原则得到一致适用。

4. 讨论

4.1 随着国际税收治理的发展，不同国际论坛（包括联合国体系内）已制定多重框架，国际航空运输领域面临的政策碎片化风险日益加大。

4.2 近年来，超出 ICAO 既定政策范围的税收措施在航空业界日益增多。若未经适当协调就延伸适用于国际航空运输领域，此类措施可能与现行框架相抵触，引发对于影响航空运输可持续发展和国家经济的关切。制定新的国际税收框架，如未充分考虑现行航空业专属框架，可能引发义务冲突、双重征税、征税权重叠及法律不确定性。此类扭曲可能波及全球航空运输网络，而该网络本身就具有多法域特征。任何双重或多重征税风险的增加，都可能对互联互通、贸易和经济发展产生不利影响，尤其是对高度依赖国际航空运输联系的国家。

4.3 因此，核心挑战在于确保 ICAO 现行政策与联合国体系内新兴国际税收框架之间的协调一致。《框架公约》的范围应限于确立高层原则，任何详细的分配规则应酌情通过具体议定书处理。此类议定书不应损害国际航空运输征税的既定框架。

4.4 ICAO 作为主管国际民用航空的联合国专门机构，在确保国际航空运输既定框架于这些讨论中得到适当体现方面，可发挥核心作用。这些讨论包括《联合国国际税务合作框架公约》的讨论。为维护这一框架的完整性和一致性，各国应确保新的国际税收文书与 ICAO 现行政策和航空业专属协定保持一致，这些政策和协定已为国际航空运输征税提供了全面依据。现行双边和多边国际航空运输征税协定应予以保留，不应被未来的国际税收文书取代、推翻或使之失效。

4.5 这种一致性可酌情通过相应条款实现，保留现行框架适用并避免冲突，包括确保在与既定原则不符时，不将国际航空运输纳入新的国际税收制度范围。在制定新的国际税收文书时，应考虑纳入相关条款，明确规定规范国际航空运输征税的现行框架继续适用。

5. 结论

5.1 国际航空运输依托一套稳定且广泛实施的税收框架，该框架基于 ICAO 理事会通过的原则，并经历届大会（包括第 42 届会议）重申。

5.2 近期国际税务合作发展若在适用时未适当考虑国际航空运输的具体特征，可能带来与本框架不一致的风险。此类发展在实施时，不应要求重新谈判或修改现行规范国际航空运输征税的航空服务协定 ASAs 或双重征税协定 DTAs。

5.3 维护航空税收框架的完整性，需确保 ICAO 现行政策与联合国体系内新兴国际税收文书之间保持一致。

— 完 —