



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

维护国际民用航空组织（ICAO）征税原则

（由美国提交）

执行摘要

全球国际航空运输体系的运行有赖于稳定、可预测且协调一致的征税框架。经大会第42届会议重申的《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）确立了旨在避免歧视性征税和重复征税的长期原则，并认识到征税对国际航空运输的潜在不利经济影响和竞争影响。

近期及当前的国际税务合作发展动向，包括《联合国国际税务合作框架公约》（UNFICITC）谈判，可能会削弱乃至取代国际民航组织（ICAO）长期确立的框架。如果在缺乏适当保障措施的情况下，将有关基于来源地征税及扩大征税权的提案适用于国际航空运输，可能会导致征税权重叠、出现双重或多重征税、行政负担加重，以及法律不确定性增加。

请大会重申国际民航组织既有征税政策对国际航空运输的适用性，并鼓励成员国确保新的国际征税文书与上述政策及现有航空协定保持一致。

行动：请会议：

- a) 重申经大会第42届会议再次确认的国际民航组织Doc 8632号文件及相关征税政策的持续相关性；
- b) 认识到基于来源地征税或其他扩大征税范围的做法可能给国际航空运输带来的风险，包括征税权重叠以及双重或多重征税；
- c) 呼吁参与《联合国国际税务合作框架公约》谈判的各国确保新的国际征税文书符合既有的国际民航组织政策和航空协定；
- d) 请理事会监测国际税收领域的发展动向，并酌情与联合国有关机构接触，以确保与规范国际航空运输税收的国际民航组织既有框架保持一致；和
- e) 鼓励成员国考虑新税种和征费对国际航空运输的经济影响。

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：	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》 国际民航组织大会 A42-26 号决议 《联合国国际税务合作框架公约》谈判文件

1. 引言

1.1 国际航空运输的运营依托高度一体化的全球网络，在这一网络内，航空公司、旅客、航空器和收入经常跨越多个管辖区。这使得国际航空运输有别于许多其他经济活动，历来需要通过协调一致的规则来分配征税权。

1.2 国际民用航空组织（ICAO）数十年来始终维持着关于国际航空运输的征税政策。《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）涉及航空燃料和技术供应品税收、航空公司收入和航空器税收，以及国际航空运输销售和使用相关税收。这些政策旨在避免歧视性征税和多重形式征税，同时支持国际航空运输的有序和高效发展。

1.3 在 2025 年举行的第 42 届会议上，国际民航组织大会通过 A42-26 号决议附录 B 重申了上述原则。该决议敦促缔约国通过避免歧视性征税和双重征税等方式遵守 Doc 8632 号文件，并确认国际民航组织在监测和制定航空运输领域政策方面的持续作用。A42-26 号决议是第七次世界范围航空运输会议（ATConf/7）的参考文件之一。

1.4 大会第 42 届会议以来，国际税务合作的发展动向加深了维护国际民航组织既有框架的重要性。特别是，联合国政府间谈判委员会正在制定一项拟议的《国际税务合作框架公约》及两项早期议定书。该进程于 2025 年启动，2026 年仍处于谈判中。

2. 新兴征税措施

2.1 国际航空运输日益受到为实现财政及其他政策目标而征收的税款和费用的影响。这些税费措施可能包括旅客税和机票税、根据舱位等级征收的差别税款，以及针对国际航空的其他征费。

2.2 各国保留制定本国征税政策的主权权利。然而，税费措施的累积效应，叠加日益分散的适用，可能会影响国际航空运输的成本和竞争力。若各国征税方式不对称，则航空公司和旅客在除税收外条件相当的国际旅行上，会承担明显不同的成本。

2.3 对于发展中经济体、偏远经济体、内陆经济体和岛屿经济体而言，这一问题尤为重要。在这些地区，航空运输可能会为其提供必要的国际连通性，并促进旅游业和贸易发展及国际市场准入。因此，评估新的征税措施时，不应仅考虑其直接的财政收入效应，还应考虑其对连通性、市场竞争和经济发展产生的影响。

2.4 国际民航组织对税收和收费所作的区分仍具有相关性。收费旨在收回为民用航空提供设施和服务所产生的成本，而税收通常以增加政府财政收入为目的。将一般性财政收入筹集措施视为航空收费，将会破坏这一既有区分。

3. 《联合国国际税务合作框架公约》

3.1 拟议《联合国国际税务合作框架公约》是国际税收体系的一项重要发展。谈判正在审议征税权的跨管辖区分配原则，包括拟议《公约》第 5 条所涉相关原则。截至 2026 年 8 月，各国正在就《公约》第一稿积极开展谈判。

3.2 拟议《联合国国际税务合作框架公约》第 5 条题为“公平分配征税权”，目前，就该条的谈判正围绕管辖区之间征税权的分配原则展开，其中涉及价值创造地、市场所在地、收入、用户、数据以及其他潜在关联因素。如果在缺乏适当保障措施的情况下，将这些征税方法适用于国际航空运输，可能会导致征税权重叠，并增加双重或多重征税的风险。

3.3 这些讨论与国际航空密切相关。一项国际航空业务可能涉及多个管辖区：航空公司可能常驻一个国家，在另一个国家销售机票，其航班可能从第三个国家起飞并途经多个其他国家，最终抵达某国。因此，将多来源地标准或联结标准适用于同一航空活动，可能导致不同国家就同一笔收入提出相互冲突的征税主张。

3.4 在这一问题上，国际航空已有既定的特定部门框架。国际民航组织 Doc 8632 号文件规定，航空器从事国际运输运营所得收入在企业的居住国或企业有效管理的所在地征税，从而促进互惠并避免双重或多重征税。这一原则也体现在各国之间的航空协定和征税协定中。

3.5 国际税务合作的目标与国际民航组织的既有框架并非天然不相容。适当的方法是确保新的国际征税文书认识到现有的特定部门安排，避免无意间形成与国际航空运输相互冲突的征税制度。

4. 国际航空运输面临的风险

4.1 在缺乏适当保障措施的情况下，将广泛的来源地征税规则应用于国际航空运输，可能会带来四大主要风险：征税权重叠、出现双重或多重征税、行政复杂性增加，以及法律不确定性的增加。

4.2 这些风险源于航空公司运营所固有的国际性结构。国际航空运输与集中于单一管辖区开展的活动不同，其通过覆盖众多国家的网络创造收入。如果各管辖区分别独立适用来源地征税规则，可能导致就同一笔基础收入提出多个征税主张。

4.3 这种情况不仅会影响税收征管。额外或相互冲突的纳税义务可能会抬高提供航空服务的成本、影响航线的经济可行性，并导致不同承运人和市场之间的竞争不平等。这些影响进而可能削弱部分国际航空运输的经济可行性，尤其是尚处于发展阶段的航空部门，并损害连通性。

4.4 因此，在制定一般性征税规则时，不应将国际航空视为一般的跨境活动，而应从一开始就考虑到其既定的国际法律和监管框架。

5. 讨论

5.1 国际民航组织是负责国际民用航空事务的联合国专门机构。由于国际航空运输的独特特点，国际民航组织的成员国数十年来一直致力制定专门针对航空业的专门征税政策。

5.2 因此，在制定更广泛的国际征税规则时，应与现有的国际民航组织政策相协调。任何新的国际征税收文都应维护既有航空征税安排的适用，不应产生相关义务，从而不必要地要求重新谈判或修改现有《航空运输协定》或《避免双重征税协定》。

5.3 特别是，国际税务合作应维护适用于国际航空运输的国际民航组织既有征税政策；避免歧视性征税、重复征税或双重征税；防止不同国家就同一笔收入提出相互冲突的征税主张；为航空公司和税收征管部门确立明确、可预测的纳税义务；并确保国际民航组织适当参与可能影响国际民用航空的征税措施相关国际讨论。

6. 结论

6.1 国际航空运输需要一个稳定、可预测的征税框架以支持连通性、市场竞争和经济发展。国际民航组织成员国已通过 Doc 8632 号文件，多项大会决议及相关航空协定建立了这一框架。

6.2 过去几年，国际航空面临的征税措施与日俱增，其中一些措施已超出国际民航组织既有政策的范围。这些发展动向，以及《联合国国际税务合作框架公约》谈判的持续推进，使得维护更广泛的国际征税政策与既有航空政策之间的协调一致日益重要。

6.3 第七次世界范围航空运输会议应重申，国际税务合作应当补充国际民航组织制定的航空业专门框架，而非予以削弱。特别是，新的征税权分配方法不应导致对国际航空运输重复或双重征税，也不应给航空公司造成不必要的法律和行政负担。

6.4 保持这种协调一致，有助于确保国际征税政策为安全、高效、经济且全球连通的国际航空运输体系持续发展提供支撑，而非予以削弱。

— 完 —