



大会 — 第 42 届会议

经济委员会

议程项目 26: 航空运输的经济发展

维护国际民航组织征税原则和反对新出现的航空运输税

(由美国提交)

执行摘要

国际民航组织（ICAO）长期以来一直认为航空运输在全球经济发展中发挥着关键作用，促进了国际贸易、旅游和互联互通。航空业支撑了 8,650 万个就业岗位、58%的国际休闲旅游以及三分之一的全球贸易额。鉴于它在全球互联互通和经济发展中的关键作用，维护国际航空业的效率、可负担性和韧性至关重要。

2023 年，由法国、肯尼亚和巴巴多斯牵头的全球团结税工作队（GSLTF）成立，旨在探索与气候相关的税收机制。2025 年，GSLTF 成立一个新的联盟，提议对国际航空旅行征税，特别是对使用煤油、头等舱旅行、私人飞机和旅行常客征税，旨在为气候和发展倡议筹集资金。尽管这些目标可能出于良好愿望，但此类措施破坏了全球航空运输系统的完整性和效率，它们还扭曲了全球航空运输领域的竞争力，并对发展中经济体和依赖旅游业的经济体造成不成比例的损害。这些措施违背了国际民航组织的既定原则和大会最近通过的决议，包括敦促成员国防止将国际航空不成比例地用于针对一般气候融资目的的 A41-21 号决议。

行动：请大会：

- 认识到国际航空运输税对连通性、发展和经济增长的负面影响；
- 重申国际民航组织长期以来不鼓励对国际航空征收一般性的提高收入税的原则，如 Doc 8632 号文件所述；和
- 请理事会与联合国相关机构和其他国际伙伴合作，阻止此类税收的滥收，并加强国际民航组织在指导全球航空经济政策方面的作用。

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》 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 10184 号文件 - 《大会有效决议》（截至 2022 年 10 月 7 日） 国际民航组织大会第 A40-21 号决议

1. 引言

1.1 航空运输对全球互联互通至关重要，是贸易、旅游和个人出行的生命线。它支撑了 8,650 万个就业岗位，占国际来往旅游的 58%以及全球贸易额的三分之一。¹

1.2 商业航空已需缴纳各种税款和费用，包括企业税、机票税、货运税和空中航行费 — 通常占机票总价的 40%。²这些费用加上与基础设施相关的费用，例如使用费等其他费用，更使旅客旅费雪上加霜。

1.3 全球团结税工作队（GSLTF）在联合国气候变化大会缔约方第二十八次会议（COP28）上成立，由法国、肯尼亚和巴巴多斯政府共同主持，旨在“探索可行、可扩展且合理的气候税方案”。³在联合国气候变化大会缔约方第三十次会议（COP30）召开前夕，GSLTF 决定成立一个致力于启用航空运输相关税收的联盟。提案包括征收煤油税、基于舱位差别的机票税、私人飞机税以及旅行常客税。

1.4 2025 年 6 月，GSLTF 将重点转向对高端旅客征税，预计每年可增加收入 910 亿美元。目前已有八个国家宣布它们有意征收此种税款，预计在 COP30 召开前还会有更多国家加入。目前尚无明确的指导方针规定这些税款将如何以及在何处使用，但 GSLTF 曾提及“发展”和“气候倡议”。

2. 与国际民航组织的原则相悖

2.1 1996 年 12 月 9 日，国际民航组织理事会通过一项决议，强烈敦促各国如果它们选择对航空运输征收环境税，则应采取收费办法而非以征税方式实施。理事会进一步建议，所征收的收入应主要用于减少航空发动机排放对环境产生的影响，例如支持技术研究和开发。

2.2 国际民航组织对收费和征税进行了明确区分。正如 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》所述并在 Doc 10075 号文件 — 《大会有效决议》（截至 2016 年 10 月 6 日）中重申：

“收费是旨在并专门用于回收提供民用航空设施和服务所付成本的一种款项征收，而税收是旨在筹集国家或地方政府收入的一种款项征收，它们通常不全部、也不根据具体成本适用于民用航空”。

2.3 拟议中的税收与航空专项服务的提供无关，其目的仅是为了增加政府一般收入。这使得 GSLTF 举措完全属于税收类别而非收费类别，因此，它违背了国际民航组织（ICAO）关于国际航空运输不应缴纳一般性提高收入税的原则。此外，GSLTF 税收收入也没有明确的受益人。

2.4 在 Doc 8632 号文件和 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中，国际民航组织敦促各国避免歧视性地双重征税。仅针对国际航班、高端旅客或特定燃料可能违反了这一原则。特别是，国际航空燃料历来免税，因此，拟议的措施直接违反了这一原则。

2.5 Doc 10075 号文件明确认识到征税对国际航空运输的负面影响：“对国际航空运输征税...可能对国际航空运输运营带来不利的经济上和竞争上的影响。”这一原则承认航空运输独特的全球性和竞争性以及航空公司跨司法管辖区运营尤其容易受到不对称税收影响的事实。单边或不均衡地征税可能会扭曲竞争，削弱航空连通性，尤其是在发展中地区。

2.6 此外，国际民航组织理事会一再重申其对国际航空征税提案的担忧。国际民航组织大会第 A41-21 号决议第 16 段敦促：“国际民航组织及其成员国通过联合国气候变化框架公约（UNFCCC）进程对

¹ 同上。

² 国际航空运输协会，全球团结税工作队（未印发的白皮书）。

³ 全球团结税工作队，“工作内容”，2025年7月23日查阅，<https://solidaritylevies.org/>。

使用国际航空作为其他行业气候融资潜在收入来源一事明确表示关切，以确保国际航空不会被过度当作这种收入来源的目标”。

3. 经济和社会影响

3.1 税收是阻碍航空运输增长的一个众所周知的障碍。新税会增加消费者的成本，减少客运量，并削弱旅游、贸易和相关行业的经济活动。

3.2 税收负担将不成比例地落在发展中经济体和依赖旅游业的经济体身上。根据国际货币基金组织（IMF）的分析，航空相关税收可能会导致小国和以旅游为主导的国家的国内生产总值（GDP）下降 0.5%至 6%。⁴在这些地区，航空运输并非是奢侈品，而是必需品。

3.3 由于燃油成本在航空公司支出中占很大比例，税收可能会转嫁给乘客。IMF 的研究表明，几乎 100%的此类税收将反映在机票中，⁵这对价格敏感的休闲旅游产生最大影响，导致游客人数减少，损害当地经济。

3.4 航空运输成本的增加也会阻碍贸易来往，尤其是对地理位置偏远或岛屿经济体，它们严重依赖航空运输。这些国家已经面临物流成本上升的问题，而增收新税将扩大全球竞争力的差距。

3.5 如果 GSLTF 税在各管辖区适用不一致，则航空公司可能会绕道通过不征收此种税款的国家，从而削弱参与国的直航服务。这将对参与国的航空公司造成不利影响，并削弱那些最无力承担这种税收的地区的连通性。

3.6 尽管被冠以气候倡议的名义，拟议的税收仍面临公众的强烈质疑。国际航空运输协会（IATA）2024 年对 15 个国家进行的一项调查发现，74%的受访者认为此类税收是无效的“漂绿行为”，同样有 75%的受访者表示它们不相信政府会明智地使用这种税收收入。与此同时，86%的受访者倾向于投资可持续航空燃料（SAF），认为这是更可靠的脱碳途径。⁶

4. 结论

4.1 航空业支撑着全球 4.1 万亿美元 GDP，⁷并为发展中经济体提供重要的连通性。减少航空旅行的机会可能会影响经济发展，尤其是对依赖旅游业、航空货运和跨境贸易的地区而言。

4.2 拟议的税收可能会破坏国际民航组织的原则和影响政策协调。尽管 GSLTF 声称可以减少排放，但这些税收也缺乏明确的机制来达到减排目的。国际航空业通过国际民航组织已经建立了强有力的气候框架。与其对该行业征收新的、可能造成重复或破坏性的税收，不如将精力集中在支持创新和维护能够支撑全球发展的互联互通上。

—完—

⁴ Simon Black, Ian W.H. Parry, Sunalika Singh 和 Nate Vernon-Lin. "目的地净零排放：迫切需要对航空和航运征收全球碳税", *Staff Climate Notes* 2024, 003 (2024年), 2025年7月25日查阅, <https://doi.org/10.5089/9798400290244.066>。

⁵ 同上。

⁶ 国际航空运输协会, “国际航空运输协会对误导的团结税提案的意见” (新闻稿, 2025年7月4日), <https://www.iata.org/en/pressroom/2025-releases/2025-07-04-01/>。

⁷ 航空运输行动小组, 白皮书: 航空碳定价 - 航空业对航空税的看法 (日内瓦: 航空运输行动小组, 2023年6月), https://atag.org/media/re1hcm3q/whitepaper_aviation-levy.pdf。