



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

国际民航组织关于国际航空运输企业收入
与使用国际航空运输服务的税收政策面临的最新挑战

（由国际航空运输协会（IATA）提交）

执行摘要

联合国经济及社会理事会近期核可了对《联合国关于发达国家与发展中国家避免双重征税协定范本》（下称《联合国协定范本》）第 8 条重大修订，该修订将影响航空运输收入的征税。与此同时，我们观察到各国在国际航空运输使用环节的征税政策呈现日益加剧且持续存在的碎片化态势。尤其令人关切的是，某些协调性或多边举措正削弱国际民航组织（ICAO）在国际航空政策领域的主导权和领导地位，并损害了《国际民用航空公约》（芝加哥公约）和国际民航组织大会决议下全球努力的完整性。

行动：请大会：

- 注意到对《联合国协定范本》第 8 条的修订。
- 鼓励各国与其相关税务或财政主管部门协调，确保遵守大会 A41-27 号决议附录 B —《征税》。
- 敦促各国在其管辖范围内落实国际民航组织关于国际航空运输征税的决议和政策（第 8632 号文件），并提请所有相关国家主管部门遵守该文件，以避免对航空运输进行双重或歧视性征税。
- 敦促各国遵守大会 A41-22 号决议，该决议明确了国际航空碳抵消与减排计划（CORSIA）作为国际航空二氧化碳排放唯一的全球市场措施的定位，并呼吁各国及其他联合国机构避免引入国家/区域/国际层面的政策碎片化举措。

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：	影响可忽略不计

¹ 中文，英文，阿拉伯文，法文，俄文和西班牙文版本由国际航空运输协会提供。

参考文件：	国际民航组织第 8632 号文件《国际航空运输征税政策》 国际民航组织大会 A41-21, A41-22 和 A41-27 号决议 《联合国关于发达国家与发展中国家避免双重征税协定范本》（2021 年） 国际税收合作专家委员会 2024 年 10 月第 29 届会议和 2025 年 3 月第 30 届会议报告
-------	--

1. 关于国际航空运输企业收入征税的最新动态

1.1 2025 年 6 月 10 日，联合国经济及社会理事会（ECOSOC）核可了对《联合国关于发达国家与发展中国家避免双重征税协定范本》（下称《联合国协定范本》）第 8 条修订，该修订由一个附属专家机构（成员以个人身份任职）即国际税收合作专家委员会（下称联合国税务委员会）于 2024 年 10 月及 2025 年 3 月批准。

1.2 上述事态发展无视并与直接与国际民航组织（ICAO）的征税政策相抵触，加剧航空公司收入被双重征税的风险，且对双边航空服务协定构成挑战。

1.3 第 8 条的修订引入了来源地征税倾向模式（备选方案 A），这标志着对《联合国协定范本》中国际航空运输所得历来适用的居民国独占征税模式（备选方案 B）的转变。附件载明新第 8 条细则。

1.4 国际民航组织《国际航空运输征税政策》（第 8632 号文件）主张居民国独占征税原则（即航空公司利润仅在其实际管理机构所在国征税）。国际民航组织的方法旨在基于互惠原则，避免对航空运输企业的收入进行多重征税。此外，如大会 A41-27 号决议所述，国际民航组织第 41 届大会敦促成员国遵循国际民航组织的征税政策，并避免航空运输领域的双重征税。第 8 条的修订将导致多重征税，这一点已为联合国税收委员会明确承认。

1.5 联合国税收委员会也承认但忽视了此举对航空公司财务可持续性的影响：“航空公司历来利润微薄，且经营航空公司涉及巨额开支，因此，在不考虑开支的情况下对总收入征税，可能导致过度征税”。

1.6 此外，基于居民国征税预期缔结的双边《航空服务协定》（ASA）可能需要重新谈判，由此衍生的不确定性本身即构成对投资和航线开发的障碍。这些协定设定了特定条件，允许双边伙伴（国家）的航空公司获得经济和社会利益。对这些条件的任何改变还可能危及相关国家之间宝贵航空服务的运营。

1.7 这种干扰不仅限于税收，还影响到更广泛的双边航空关系，因为税收条款通常是国家间谈判达成的整体利益平衡的组成部分。将税收条款纳入航空服务协定是有意为之，旨在为航空公司创建一个可预测的运营和财政环境。航空服务协定中通常包含的这种互惠性税收豁免并非偶然，而是国家间谈判达成的利益平衡的基础。在应对这些协定可能面临的任何挑战时必须极其谨慎，认识到其作为国际条约的地位以及它们所创造的复杂的权利和义务网络。

2. 关于国际航空运输服务使用征税的最新动态

2.1 国际民航组织第 41 届大会再次援引第 8632 号文件，敦促成员国遵循国际民航组织的征税政策，“并避免对国际航空征收歧视性税收。”²大会还确立了国际航空碳抵消与减排计划（CORSIA）作为“唯一的全球市场措施（MBM），适用于国际航空的二氧化碳排放，以避免可能出现重复的国家或区域市场措施拼凑局面，从而确保国际航空二氧化碳排放仅被核算一次。”³

2.2 国际航空运输协会（IATA）观察到各国政府间，特别是在欧洲和非洲，日益加剧且持续存在的政策碎片化现象。越来越多的国家为应对环境关切，对航空运输的使用征收或考虑征税。然而，此类税收并不能直接减少排放，而且所征集的资金是否用于支付切实减排措施也往往不确定。因此，此类税收本质上通常是低效且不公平的，并伴随不利的经济和社会后果。它们影响了可负担性、连通性、就业和商业活动（包括旅游业），所有这些对发展中经济体的损害最为严重。由于常常缺乏全面的财务和环境成本效益分析，这些税收造成的损害可能超过任何收益，甚至可能导致整体税收收入减少，且无法证明二氧化碳排放量确已降低。

2.3 这些碎片化的政策举措偏离了现有法规，严重削弱了全球协调的国际民航组织框架。特别令人关切的是那些无视国际民航组织在国际航空领域政策主导权和领导地位的协调或多边举措，它们损害了《国际民用航空公约》（芝加哥公约）和国际民航组织大会决议下全球努力的完整性。

2.4 虽然承认各国政府征收税收的主权利，但此类碎片化严重阻碍了解决国际航空排放的努力，并威胁到全球国际航空运输系统。实施此类税收的国家同时也是国际民航组织成员国，并且曾为制定和建立 CORSIA 发挥过重要作用。所有成员国在无区域或国家减损的情况下统一实施 CORSIA，对于维护其作为解决国际航空运输二氧化碳排放问题的唯一全球措施至关重要。对于航空运营人而言，政策碎片化危及全球网络，增加行政和财务负担，将关键资金从成熟的脱碳解决方案（如购买可持续航空燃料和碳抵消信用）转移开，并存在对同一吨二氧化碳排放进行双重收费的风险。

2.5 根据成员国赋予国际民航组织作为制定和全球协调支持国际民用航空政策的唯一合法论坛的权威，至关重要的是，其他联合国机构、成员国相关财政主管部门，以及任何其他寻求介入此领域的相关机构，均应尊重各国在国际民航组织主持下进行的审议和作出的决定。

3. 结论及对各国的行动呼吁

3.1 我们谨提请大会注意在对国际航空运输企业收入及国际航空运输服务使用征税方面的这些最新动态和关键问题。

3.2 民航组织的征税政策不仅仅是技术指导 — 它们构成了重要的发展基础设施。就像国际邮政协定或电信协议一样，这些框架促成了创造远超其个体组成部分价值的全球系统。放弃这种共识的国家，可能会分裂一个已被证明在将其经济体与全球机遇连接方面非常有效的系统。

² 国际民航组织大会 [A41-27号决议](#)

³ 国际民航组织大会 [A41-22号决议](#)

3.3 航空业的最大价值不在于直接创收，而在于其对经济发展的乘数效应。每条新航线都创造商业机会，促进知识转移，并以整合市场的方式提升使用其服务的所有相关行业的生产力。《芝加哥公约》关于“健全和经济地”监管和发展航空运输的愿景，已使航空业成为全球经济发展和一体化最有效的催化剂之一，通过促进贸易、旅游和投资所产生的价值远远超过税收所能获得的收入。

3.4 该全球系统的持续存续根本上依赖于一致且可预测的监管与财政框架。认识到这些相互交织的挑战，我们敦促各国采取执行摘要所述行动。

—————

附录

《联合国关于发达国家与发展中国家避免双重征税协定范本》中修订的第 8 条

第 8 条 国际航运和航空运输

第 8 条（备选方案 A）

1. 缔约国一方居民经营船舶或飞机从事国际运输所取得的、来源于缔约国另一方的所得，可在该另一方征税。
2. 但来源于缔约国一方的经营船舶或飞机从事国际运输的所得，亦可在该所得来源国依其法律征税；但该所得的受益所有人如为缔约国另一方居民，则在来源国所征税款不应超过以下较低者：
 - (a) 如来源国税法对此类所得按净额征税，则为无本协定时该国应征税款的百分之五十（50%）；或
 - (b) 构成该项所得基础的支付款项总额的___%【该百分比应通过双边谈判确定】，
3. 为本条之目的，“经营船舶或飞机从事国际运输的所得”系指在国际运输中承运旅客、邮件、牲畜或货物所取得的收入总额。
4. 为本条之目的，经营船舶或飞机从事国际运输的所得，如系因承运旅客、牲畜、邮件或货物而取得，且该运输符合下列情形之一，则应视为来源于缔约国一方：
 - (a) 运输始于该缔约国一方境内的地点，且终于该缔约国一方境外的地点；或
 - (b) 运输终于该缔约国一方境内的地点，且始于该缔约国一方境外的地点。
5. 第 1 款及第 2 款的规定亦应适用于参与从事船舶或飞机运营的联营、合营企业或国际运营机构所分得的所得。

第 8 条（备选方案 B）

1. 缔约国一方企业通过经营船舶或飞机从事国际运输所取得的利润，应仅在该国课税。
2. 第 1 款的规定亦应适用于参与联营、合营企业或国际运营机构所分得的利润。