



大会 — 第40届会议
经济委员会

议程项目32：国际航空运输的经济监管 — 政策

国际航空运输的征税

(由国际机场理事会(ACI)提交)

执行摘要

《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)是各国就国际航空运输征税商定的宝贵的指南。国际民航组织明确区分了税和费 — 这两个概念经常被外行无意混淆或因政治原因故意混为一谈。

各种航空运输税的泛滥，超出了Doc 8632号文件所载的《国际民航组织征税政策》的现有范围，越来越引起关切，特别是其对航空运输可持续发展的负面影响。

本文件呼吁关注航空运输中存在的征税问题，并敦促航空业与税务机关接洽，提高国家对《国际民航组织征税政策》的认识，并确定对税收的成本效益进行适当分析的方法，以最大限度地提高各国从航空中获取的经济利益。

行动：请大会：

- a) 重申《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)是唯一商定的航空运输征税标准；
- b) 认识到费和税之间的根本区别，并敦促各国明确区分这两个概念；
- c) 敦促各国承认与航空运输有关的重大社会和经济利益，以及与设计不良和/或过度征税有关的风险；
- d) 如果各国做出抉择将设计与航空运输有关的征税，则敦促各国认识到成本效益分析(CBA)的重要性；和
- e) 敦促各国与国际民航组织、国际机场理事会和其他行业团体就航空运输征税问题密切协作。

战略目标：	本工作文件涉及航空运输的经济发展的战略目标
财务影响：	不适用
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 8632)

¹ 中文、阿拉伯文、英文、俄文、法文和西班牙文版本由ACI提供。

1. 引言

1.1 自1950年代初以来，国际民航组织就各国对国际航空运输某些方面的征税制定了政策和指导，即：对航空燃料、润滑油和其它消耗性技术供应品的征税；对航空公司的收入和航空器以及国际航空运输的销售和使用，例如机票、旅客和航空公司的毛收入的征税。

1.2 多年来，国际民航组织理事会对航空运输征税政策进行了若干修改，并于1999年2月通过了将之前四个单独的决议合并为一项决议。该综合决议连同相关评论载于2000年发布的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》第三版中。

1.3 在2001年第33届会议上，国际民航组织大会通过了A33-19号决议，该决议除其它外，细化了本组织对税和费之间的区别，并促请各国遵循Doc 8632号文件所载的理事会决议。该决议重新颁布在大会第A37-20号决议附录E中，未做更改。

2. 费与税

2.1 出于政策目的，国际民航组织对费和税进行了区分，费是为了支付为民用航空提供设施和服务的费用，而税是为了获取一般性的国家和地方政府收入、但并不用于航空目的的征款。

2.2 费是专门为收回成本和服务于经济目的而设计的，但税并不遵循同样的经济原则，而是以任意方式增加旅行成本。因此，与国际航空运输相关的国家或地方征税可能对国际航空运输业务产生不利的经济和竞争性影响。

2.3 尽管在广泛可用和易于获取的指导材料中明确区分了税和费这两个概念，但一些利害攸关方继续在公众中制造困惑。这对全球航空界来说是一种有害行为。

3. 航空运输的税收和经济效益

3.1 航空是全球经济发展的关键驱动力。每天有120,000个航班起飞，载客1200万人次，运货188亿美元 — 按价值计算占有所有贸易额的三分之一以上。

3.2 航空业支持全世界6550万个就业岗位。其中一些工作是在行业内部，如机场、航空公司、民用宇航业和空中航行服务，而其它工作则由航空旅行创造的经济活动支撑。

3.3 航空业支持的全世界国内生产总值（GDP）为2.7万亿美元（占3.6%）。如果航空业是一个国家，它的规模按GDP衡量将排在第20位。这相当于瑞士或阿根廷的国内生产总值。

3.4 航空运输通过旅客关税、国内增值税（VAT）、海关或移民和其它杂项征款的方式，已经成为全世界各个地方、省和国家当局的重要纳税方。事实上，航空运输既支付使用费（以支付提供服务和基础设施的实际成本）也交税，直接为国库提供资金 — 与它他运输方式相比，是一项重大的财务付出。

3.5 例如，在公路和铁路部门，除了某些高速公路向道路使用者收取通行费外，不征收使用费。在公路部门，政府征收燃油税等税收，反过来用以平衡国家对公路网的投资。在铁路部门，政府征收包括在铁路票价中的增值税等税收。但是，以这种方式收取的总收入在大多数情况下还不足以完全抵消铁路部门的基础设施成本，这就是多数国家大力补贴这一部门的原因。相比之下，航空支付其所有基础设施的成本，而且通过税收和使用费，在多数发达国家为公共资金做出净贡献。

3.6 若干研究表明，与航空运输有关的税收对国民经济的实际负面影响超过了所筹集收入的收益，甚至可能导致征税的总收入减少，因为旅客和托运人减少使支出相应下降。

3.7 高税负限制了航空运输的潜在经济效益。尽管过去几十年来航空旅行的实际费用急剧下降，但全球许多政府都把航空运输当作富人的奢侈品。征税抑制了对航空运输的需求，反过来则限制了互联互通。一些国家的高税负会阻碍它们充分释放航空运输在当今全球化社会中带来的经济利益。

3.8 各国在考虑新的航空运输相关税收或增税时，应通过彻底的、方法扎实的和以数据驱动的做法对征税进行成本效益分析（CBA）。

4. 对征税的成本效益分析

4.1 从简单的经济角度来看，征税是指将财富从个人和企业转移到政府或国家，并假定会在提供公共产品方面，包括基础设施和减少不平等方面，实现经济福利最大化。然而，征税往往与经济扭曲相关联——这是最明显和直接的副作用。

4.2 成本效益分析（CBA）是一种系统的方法，旨在估计各种替代行动的强项和弱项，从而用于确定将提供最高效益的选项。成本效益分析可用于评估潜在的行动方案，或针对决策或政策的成本估计其价值。

4.3 与征税相关的主要代价，可以从人为抑制需求造成航空对经济的影响减弱的角度来看。应考虑航空直接的、间接的、诱发的和催化性的影响。这些包括航空公司和机场的运营，覆盖其它一系列辅助技术活动以及商业活动；物资的提供；航空部门工作人员产生的收入及其驱动的支出；投资决策、旅游和贸易以及生产力。

4.4 在事先预定框架中，应当对照新的或增税产生的潜在收益，对航空运输价值链直接的、间接的、诱发的和催化性的综合经济影响进行评估。同样，在事后方法中，应该有可能对现行税负水平预计产生的直接的、间接的、诱发的和催化性的经济影响进行评估。应当按照个案评估与征税有关的需求弹性。

5. 结论

5.1 《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）是各国就国际航空运输征税商定的宝贵的指南。然而，对航空运输征收的各种税收往往与Doc 8632号文件中所载的国际民航组织的征税政策背道而驰。在业界看来，此类税收适得其反，因为在许多情况下，所带来的收入远远不能弥补因旅客对航空旅行需求减少和航空货运下降而损失的经济利益。

5.2 此外，机场行业尤其关注对税收和使用费的故意混淆。后者专门用于收回成本和服务于经济目的，但前者不遵循相同的经济原则，而是以任意方式增加旅行成本，并可能对航空运输的发展和相关的经济利益构成风险。

5.3 本文件呼吁关注航空运输现有的征税问题，并敦促国际民航组织在航空业界的适当支持下，更多地与税务当局进行对话，以提高国家对《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）的认识，并确定对征税的成本效益进行适当分析的方法，以最大限度地提高各国从航空中获取的经济利益。

— 完 —