

制定第 6 条 (减少烟草需求的价格和税收措施) 的实施指引

世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第四次会议

2010 年 11 月 15-20 日

乌拉圭埃斯特角

建议

世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第四次会议应决定成立一个工作组，阐述第 6 条的实施指引。

背景

在世界卫生组织《烟草控制框架公约》(下称“《公约》”) 的第 6 条中，各缔约方承认“价格和税收措施是减少各阶层人群特别是青少年烟草消费的有效和重要手段。”

缔约方大会 (COP) 在其第三次会议上决定通过公约秘书处邀请世卫组织无烟草行动 (TFI) ，制定有关价格和税收政策的综合技术报告。TFI 的技术报告 (文件 FCTC/COP/4/11) 提供了有关烟草税的宝贵观点，并反复强调烟草税同时具备健康和经济益处，确定烟草税不仅仅是改善健康的有力工具，更是“政府收入的可靠来源” (第 41 段) 。

在此工作的基础上，框架公约联盟 (FCA) 认为 COP 现时应当成立一个工作组，阐述第 6 条指引。指引阐述将为经验探讨及制定与各区域缔约方有关的建议提供良机，扩大各缔约方利用有效烟草税收实务的益处机遇。

指引的必要性

完成进程

COP 已为大多数旨在减少烟草需求的措施制定指引。第 6 条指引的制定 (连同现正进行的第 9 和第 10 条工作) 将为公约第 III 部分指引的工作画上圆满句号，也代表了《公约》和所有缔约方的又一个杰出成就。

同样地，各缔约方已在非法贸易议定书 (ITP) 的协商中取得重大进展。他们多次表现出保护自身对烟草制品征税能力的强烈意愿。第 6 条的实施指引有助于缔约方使用征税工具以便更有效地保护公众健康以及募集用作预算收入的资金。

有效解决方案的建议

各方经验表明，烟草税是行之有效的方法：烟草税具有显而易见的健康以及财政益处。烟草税潜力无穷，不仅能鼓励烟草使用者戒烟，预防年轻人吸烟，同时还能带来数额不菲的税收收入。

烟草税得到卫生专家、经济学家和公众的大力支持。过去数年已进行大量研究。近期发表的杰出文件《世卫组织烟草税管理技术手册》即是一例。当务之急是整合这些研究的成果并显著加快政策实施的步伐。

合作有助成功

指引将由各缔约方制定，并允许他们互相分享经验及得出各自的结论。工作组汇集了财政和卫生部官员以及众多专家，其出具的政策建议至关重要。

此外，区域和国际合作可大大提升烟草税的效力。工作组将协助举办一个全球论坛，征集多方观点并稳固合作关系。

第 6 条指引的内容包括：

FCA 建议第 6 条的实施指引讨论下述几个方面，以及缔约方在其阐述过程中可能确认的其他需要。

1. 有关烟草税及其影响的科学证据概要

烟草税和烟草税率的改变可影响大众健康和税收收入，以及诸如承受力和公平等问题。准确识别烟草税的影响能令缔约方充分发挥自身潜力。

2. 有关烟草定价及其对健康和收入影响的科学证据概要

不同的价格结构和烟草制品价格细分—烟草业通常用于扩大市场营销效力，比如通过打折—或会对税收收入和烟草消费造成负面影响。必须深入了解此问题，而各项政策应当设法缓解这一难题。

3. 各类烟草税的优点和缺点

烟草制品的征税方式多种多样。讨论每一税收模式的实际优点和缺点非常重要，因为这可令单个缔约方实施最贴合现行制度及全局发展战略的税收制度。

同样地，亦应讨论不同种类烟草制品的相关税收方法。

4. 确定最有效烟草税水平的原则

为保障烟草税的效力，必须制定建议以确保税收水平不会随时间推移而降低。这些建议应确保征收固定的税收收入及/或烟草制品的逐步变得更不易负担。

5. 兼顾产生高额烟草税收入与有效应对非法贸易的建议

反思频繁述及的担忧担忧，研究烟草制品非法贸易与税收关联的证据，以及能否通过调整税收架构和征收体制来更好地控制烟草制品走私至关重要。

6. 进一步的研究建议

目前我们所掌握的烟草税信息大多来自高收入国家，因此还需要更多来自发展中国家及经济转型国家的研究。应当明确这些研究项目的目标以体现各缔约方的需求及公约的目标。

7. 报告目标

《公约》实施中的监督程序是实现其目标的关键。工作组可在阐明与清晰概述第 6 条实施程序最具相关性的烟草税和价格信息方面发挥有效作用。