

《公约》第6条（减少烟草需求的价格和税收措施）指引—财政部须知**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

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财政以及健康益处；烟草税不仅能带来收入，同时更得到经济学家、其他专家及公众的大力支持。当下，多国政府背负着寻求新收入来源的巨大压力，而尽可能提高效率、最大限度减少经济扭曲和行政负担亦是创收过程中的重点。

根据全球广受认可之国际公约（《烟草控制框架公约》（下称“《公约》”））的建议收税，具有较高的合法性与认可度，有助于引进或调高税收。

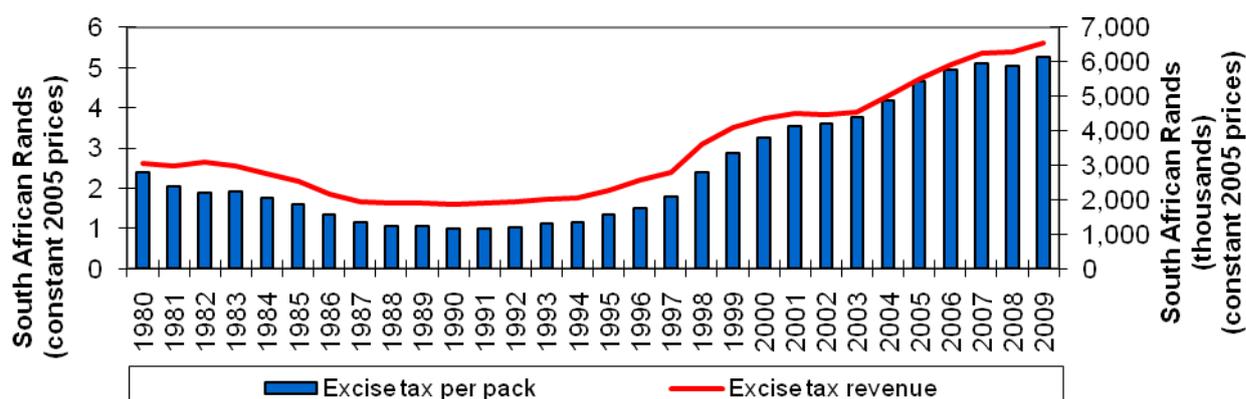
框架公约联盟（FCA）建议缔约方大会（COP）成立一个工作组，制定有关第6条的指引。这些指引可极大地促进各国采取措施以简化和调高烟草税。与此同时，包括财政官员在内的工作组将显著提升公约影响力并令各国财政部长有机会对促进全球公共卫生事业作出重要贡献。

烟草税是可靠性和可预测性较高的收入来源

总体而言，调高消费税对预算收入具有立竿见影的积极影响。但时间一长，税收收入便会随着课税商品消费量下滑而减少。烟草制品具高度成瘾性且尚无明显替代品，因而当价格上涨时，烟草需求的下降较为缓慢。在经济术语中，这种特性可用需求的价格弹性（反应）概念予以解释。经证实，烟草制品的需求相对无弹性。举例而言，在墨西哥，价格每涨10%（因征税所致），需求仅降低4.8%，即需求的价格弹性为-0.48¹。烟草税不仅可在短期内使税收收入维持在一个稳定水平，在中期内亦是如此。

¹ Jimenez J-R 等著：“The Impact of Taxation on Tobacco Consumption in Mexico”，烟草控制，2008年2月19日在线发表。

南非



South African Rands (constant 2005 prices)	南非兰特 (2005年不变价格)
South African Rands (thousands) (constant 2005 prices)	南非兰特 (以千计) (2005年不变价格)
Excise tax per pack	货物税 / 盒
Excise tax revenue	货物税收入

资料来源： Van Walbeek(2005)，根据国库数据予以更新

南非即为烟草税收入可预测性的典例。上文图表描述该国自1980年至2009年的烟草税收入[以红色标示]和烟草货物税率[以蓝色标示]。在1980年至1991年间，烟草(货物)税出现实质性(通胀调整)降低，税收收入减少。自此以后，南非政府引进新税收政策以定期(按年)调高烟草税。得益于此，税收收入稳步上升，超出1991年水平两倍多。

烟草税令各国受益

经济和社会状况因国而异。然而，不论在发展中国家还是发达国家，实行烟草税均可带来显著的财务利益。在发达国家，统计数字显示，价格每涨10%，需求仅下降4%²。这意味着税收收入在短期、中期乃至长期都是稳定并可预测的。

发展中国家具备通过烟草税创收的优势，原因如下：

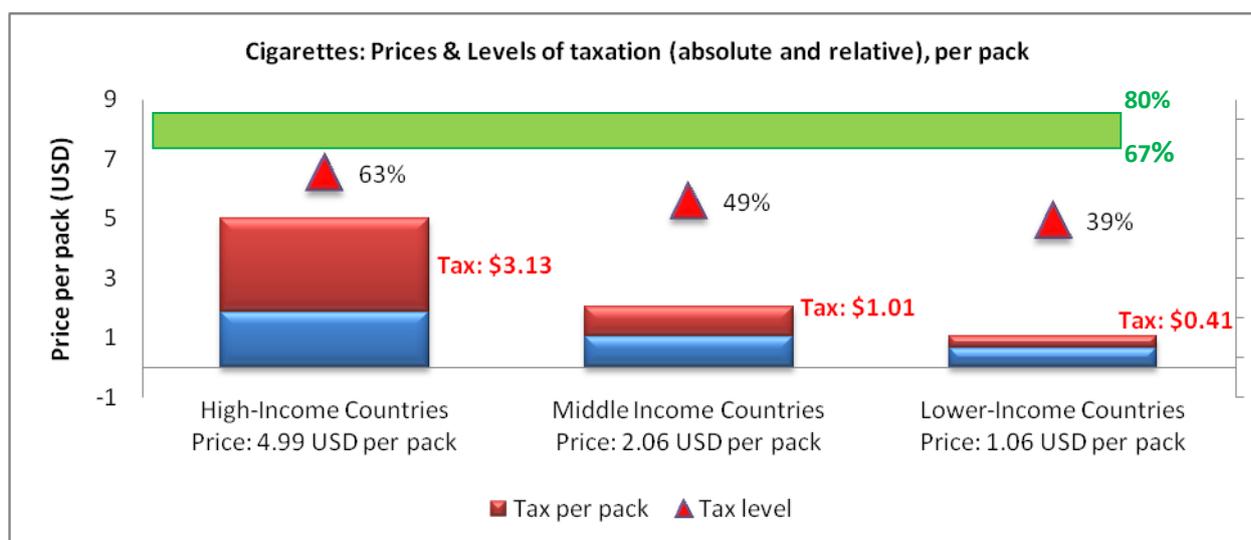
- **部分归因于烟草制品的购买力不断上升，吸烟情况较为普遍：**在近几年，许多发展中国家经历了高速增长及/或高通胀。然而，物价普涨并未波及烟草制品的价格，从而使公众能够负担烟草制品的价格³。因此，烟草税目前可适用的税基较为广泛。

² 参见1999年世界银行“Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control”。

³ Blecher EH及 Van Walbeek CP著“Cigarette Affordability Trends: An Update and Some Methodological Comments”Tobacco Control 18(3): 167-175, 2009 或 Blecher EH著“Targeting the affordability of Cigarettes: A New Benchmark for Taxation Policy in Low-Income and Middle-Income Countries” Tobacco Control 2010 19: 325-330, 2010。

- **税收具较大上涨空间**：发展中国家的烟草税通常较低（按绝对价值和相对价值）。就香烟而言，各项研究建议按每盒烟零售价格的 67%-80%[下文图表中的绿色横条]征收烟草税⁴。然而，许多国家[以红色标示]尚未发掘这一潜力。经济危机过后的不确定环境为征收烟草税提供了契机。

发达和发展中国家均能从有关烟草税的《公约》指引中获益。这些指引具备合法性（来自一项国际公约），因此它们不仅能增强烟草税的说服力，亦可使征税或增税工作顺利开展。



Cigarettes: Prices & Levels of taxation (absolute and relative), per pack	香烟：每盒的价格及税收水平（绝对和相对）
price per pack (USD)	每盒的价格（美元）
Tax	税收
High-Incom Countries Price: 4.99 USD per pack	高收入国家 价格：4.99 美元/盒
Middle Incom Countries Price: 2.06 USD per pack	中等收入国家 价格：2.06 美元/盒
Lower-Incom Countries Price: 1.06 USD per pack	低收入国家 价格：1.06 美元/盒
Tax per pack	每盒的税收
Tax level	税收水平

资料来源：《2009 年世界卫生组织全球烟草流行报告》，世界银行 1999 年，p. 58

⁴ 参见 1999 年世界银行“Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control”。

降低贫困和年轻人群的税负会使烟草税更加可取

贫困和年轻人群对价格反应程度颇高。这一点不难理解：穷人对价格敏感度高于富人，因为消费品成本占据其大部分收入。同样地，年轻人（大多收入有限）对价格变动较为敏感，或最先因烟草制品涨价而停止购买。因此，买的越少，贫困和年轻人群所需支付的新型烟草税比例就越小。如此一来，调高烟草税实际上是把税收负担从穷人身上转嫁至手头宽裕的家庭。在经济术语中，这意味着调高烟草税实际上是一种渐进措施⁵。正因如此，烟草税具备的各种特征为经济学家和民间社团，以及公众所广泛接受。

针对烟草税的错误论点

证据显示，烟草税将增加整体税收收入，同时还可带来额外的宏观经济效益。烟草业如愿以偿地歪曲了烟草税与烟草制品走私或者非法贸易之间的关系，这其中的原因不言自明。

为预防和打击非法贸易，还需采取其他措施（不降低税收）。在采取有效战略方面，西班牙堪称典范。在1997年至1998年间，西班牙与邻国全力合作，通过加强边境管制来遏制走私品的供应⁶。战略重点在于联合违禁品来源国，减少集装箱走私香烟的供应，而非抑制零售或街边商铺的分销。

经证实，打击烟草制品非法贸易的有效措施包括增强情报获取、增加海关活动和建立国际合作。此外，各国就《公约》下的非法贸易议定书（ITP）进行的协商已取得重大进展，为引进较高烟草税铺平了道路。

财政部可拯救千千万万的生命

在许多方面，烟草给社会造成了巨大损失。相比不吸烟人群，吸烟者的缺勤率更高。此外，大部分医疗费均与治疗患病烟民有关。在此方面，烟草税能有效预防吸烟引发的死亡和疾病。举例而言，若俄罗斯选择提高烟草税至零售价格的70%，按当前俄罗斯人口计算，可使270万人避免因烟草而丧命⁷。再则，提高烟草税可降低有关烟草使用和吸烟的成本，譬如非吸烟者因接触二手烟雾而生病以致缺勤和费用不断增加。提高烟草税亦将减少烟草种植和加工引起的环境成本，诸如森林砍伐和环境退化。

提高烟草税可拯救千千万万的生命。通过拥护和参加制定烟草税指引，财政部将对全球公共卫生作出巨大贡献。

烟草税：选择与机遇

实行烟草税的方法多种多样，且无需另设行政基础设施。烟草税征收方式多样。目前，全世界通用的征税类型有四种：

⁵ 《2010年世卫组织烟草税管理技术手册》（WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration, 2010）。

⁶ Joossens L 著“Report on Smuggling Control in Spain”，未注明日期。

⁷ Ross H、Shariff S 和 Gilmore A 著“Economics of Tobacco Taxation in Russia” 2009年彭博减少烟草使用行动。

- **货物税**：主要适用于特定产品类型的商品（进口或国内），通常在生产地或进口地征收；货物税可按每单位产品的设定金额（从量税）或产品价值百分比（从价税）的形式予以征收。
- **增值税**：增值税即为广获采纳的消费税；
- **零售税**：零售税仅针对最终销售收取（因此得名），目前主要限于美国；
- **进口税**：各国常用税种，表现为对进口香烟征收关税。

现有的各种税收体制益处良多。最重要的是，不同的征税机制便于制定体现当地情况和重点的政策。另外，由于烟草税灵活多变，各国均已实行某种税收体制。因此，调高税收并不会加大行政成本。

近几年来，烟草税政策趋向统一。例如，由于实行各种贸易协定，许多区域降低了烟草制品的进口税率。这一趋势需要财政部扩大参与度，在类似第 6 条指引工作小组的全球论坛上分享经验和最佳实践。

指引制定

财政部在《公约》进程中扮演重要角色。该公约的第 6 条明确了烟草税措施对烟草控制和公共卫生的重要性。财政部具备专业知识和明显的既得利益，可进一步深化此事宜的探讨。参加指引制定将使财政部获益良多：

1. **烟草税的支持**：指引的制定将有助于调高和简化国内烟草税，使程序制度化并得到经济学家、国际金融组织和民间社团的支持。
2. **讨论观点和方法的全球论坛**：在现今全球化的世界中，要求各国在不同事务（包括税收）上协同合作的呼声日益高涨。指引制定程序确保在相关协商中，各国（缔约方）可分享经验并提高关注。
3. **以现有进程为基础**：最终，缔约方已决定着手处理非法贸易，并正在协商《公约》下的议定书。因此，现在是制定税收指引的理想时机，而财政部亦应参加此程序。

结论

《公约》事关全球烟草控制，并视健康问题为核心。但要提高效率，烟草控制还须主动涉足其他领域并拥有稳健的经济基础。鉴于当前经济情势、ITP 的进一步协商以及新视角的需要，现在正是财政部通过参与制定第 6 条指引，从而加入《公约》进程的绝佳时机。