

《公约》第 6 条（减少烟草需求的价格和税收措施）指引—卫生部支持它们的理由

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

引言

完善的烟草税政策潜力无穷，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。在所有现行烟草控制措施中，税收可谓快速降低烟草消费最有效的单项措施。

税收似乎是一个简单明了的问题：提高烟草税以减少消费并降低死亡人数。但各个国家的税率、税收架构和征税体制存在巨大差异，从而影响到健康和收入结果。各国应大量学习别国在此领域的经验。

框架公约联盟（FCA）认为，现时应成立一个《烟草控制框架公约》（下称“《公约》”）缔约方大会工作组，制定第 6 条指引。该指引将对拟定的非法贸易议定书（ITP）进行实质性补充，旨在提升烟草税的效力。

调高烟草税具有多大影响？

全球各地的烟草价格和税率千差万别。2008 年世界卫生组织收集的数据显示，（在爱尔兰和挪威）一盒 20 支装的香烟价格从几美分至 10 美元以上不等，即相差约 100 多倍。¹在某种程度上，这也体现了整体生活成本和收入的不同：食物和住所亦存在很大差别，挪威的吃住成本高于大多数非洲或拉美国家。

另一种比较国家的方法是考察税收比例（*tax incidence*）——税收占整体零售价格的比例。通过此计算方法也可看到很大差异，从低于 10% 到高达 90% 不等。国家越富有赋税一般就越高，但部分中低收入国家同样具备高赋税，而某些富裕国家的赋税却较低。这表明所有国家均可将税收比例定在不低于 70% 的相对较高目标。（长期上国际的建议为 67-80%。）²

1 See WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2009, Appendix IV.

2 Cf. World Bank, *Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control*, 1999.

各国均可取得惊人的成果—通过周密的增税循环，数百万人可免因烟草而丧命。2000年，预计全球平均价格每涨10%，即可避免1,000万人死亡（其中90%来自发展中国家）。³

近期，彭博减少烟草使用活动委托进行的国家研究得出同样令人瞩目的结果：

- 在中国，上调香烟税收比例至68%即可拯救
1,370万人的生命
- 在乌克兰，上调税收至相似比例（调高至70%）即可避免100万人死于烟草
- 在墨西哥，上调税收比例至75%即可避免100万人死亡。

上调税收的某些益处可延伸数年。举例而言，今日大幅增税将降低10岁儿童在其青少年时期吸烟的可能性。另一方面，上调税收是少数几个能够立即明显降低烟草消费和流行率的烟草控制措施之一，可同时对*所有*吸烟者和潜在吸烟者产生实质性影响。

上调税收还有另外一个优点：其对两类重要人群具有极大影响力：年轻人（其烟瘾通常低于成年吸烟者）和穷人（因价格上涨而戒烟的可能性较高）。这令增税成为许多教育措施的良好补充，提高了改变年长、受过教育且手头宽裕的烟民行为的可能性。⁴

上调烟草税能为政府创造多少额外收入？

调高税收比例至70%的增税每年将为世界各地经济拮据的政府创造数百亿美元的财富。举例而言：

- 在越南，每盒烟的价格适度调高0.11美元，每年即可创造2.68亿美元。若仅将此地的税收比例调至61.5%，每年收入将至少增加6.5亿美元。
- 在俄罗斯，调高比例至70%的增税每年可带来60亿美元的额外收入。
- 在中国，调高税收比例至68%，每年即可创造至少160亿美元—超过至少80个国家的国内生产总值之和⁵

为何调高烟草税的政府寥寥无几？

烟草业极力阻止调高烟草税，因为税收显然会直接削减行业销售额。烟草业如愿以偿地散播了大量有关烟草税的谬论。例如，烟草业声称调高烟草税实际上会造成税收收入减少—事实上，此种情况从未发生。烟草业还将烟草税描述成一种对贫困人群有失公允的税收—尽管多项研究表明贫困人群是调高烟草税的最大受益人（在健康和财务两方面均受益，因为相比富裕的烟草使用者，贫困人群的戒烟率更高。）同时，该行业还声称烟草使用是消费者的“个人选择”，不应被禁止。（大多数吸烟者有烟瘾并希望戒烟。）

3 Ranson K et al, “The effectiveness and cost-effectiveness of price increases and other tobacco-control policies”, in Jha P and Chaloupka F, Tobacco Control in Developing Countries, 2000.

4 WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration, 2010, p. 82.

5 Based on IMF nominal GDP statistics for 2009

烟草税较低的另一原因是，在财政部，烟草有时被看作仅仅是众多课税消费品中的一个，且出于各种原因，政府不希望大幅调高消费税。因而有必要增加官员的知识，让他们了解烟草的高成瘾性（而此降低了吸烟者的价格敏感度）及其对健康和经济健康的破坏性影响。

第 6 条指引有何助益？

过去 30 多年中，各国（主要是高收入国家）对烟草税进行了大量的研究。近期，中低收入国家的某些杰出研究表明，烟草税对发达和发展中国家均有效。今年，世卫组织已制定出涉面广且很有帮助的《烟草税管理技术手册》（Technical Manual on Tobacco Tax Administration），其中包括一系列有用的政策建议；在缔约方大会第三次会议上提议将在此次第四次会议上呈报这个技术报告。

第 6 条指引将立足于所有杰出工作成果，显著加快政策实施的步伐。指引将由各缔约方自行制定，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。

权威性指引可帮助各国政府应对证据、烟草税影响、税收架构及征收体制方面的各种问题。

通过参加非法贸易议定书的协商，各缔约方已表现出保护自身对烟草制品征税能力的强烈意愿。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及募集公用资金。