



世界卫生组织烟草控制框架公约缔约方会议第六届会议
莫斯科，2014 年 10 月 13-18 日

框架公约联盟政策简报 第六条实施准则草案

主要建议

- 起草小组建议的第 6 条实施准则草案应在缔约方会议第六届会议上不作修改即予通过。
- 准则草案完全尊重国家主权。
- 各缔约方应考虑针对第 6 条实施的数据收集和技术协助需要，以及对公约报告文书的可能修改；应要求秘书处对这些问题开展进一步工作，比如通过专家报告的形式。

引言

正如准则草案在“指导原则”中指出的，“广泛认为”烟草税政策“是影响烟草制品需求及消费的最有效手段之一”。实际上，很难想到有哪一个大幅降低了烟草使用流行率的管辖区没有显著提高烟草制品价格。在缔约方会议第三届会议上，各缔约方请世卫组织无烟草行动制作关于税收和价格政策的“综合技术报告”（FCTC/COP3(8)号决定），从那时起，各缔约方就开始详细地讨论第 6 条了。

这份技术报告按时制作完成（FCTC/COP/4/11 号文件），并提交缔约方会议第四届会议，在这一届会议上，各缔约方决定设立工作小组，起草第 6 条实施准则（FCTC/COP4(13)号决定）。这一工作小组的设置从一开始就既包括税收专家也包括公共卫生专家，最终来自卫生部和财政部的代表不相上下。在烟草控制框架公约缔约方会议历史上，这个工作小组是所有工作小组中参与人数最多的一个。

在框架公约联盟和许多缔约方看来，提交缔约方会议第五届会议的准则草案（FCTC/COP/5/8）基本上是优秀的，只是需要一些编辑和简化。编辑的任务交给了一个不限成员名额工作小组，在第五届会议召开期间，与主要的委员会同时开会进行完善。这个工作小组做出了勇敢的努力，但是由于时间所限，未能完成全部准则的起草。相应地，这个工作小组建议，并且经各缔约方同意，立即通过第 6 条的“一套指导准则和建议”（FCTC/COP5(7)号决定），并成立一个起草小组，完成其余的编辑任务。

现在提交缔约方会议第六届会议供审议并希望一致通过的，就是这个由 40 个缔约方参加的起草小组提交的报告。



各缔约方和专家充分参与意见

谈及第 6 条实施准则草案的谈判历史是重要的，因为它表明各缔约方已经有多次机会讨论准则草案针对的问题，包括：

- 在缔约方会议第四届会议上，对无烟草行动提交的关于税收和价格政策的报告进行了辩论，并做出起草准则的决定；
- 在 2011 年 12 月第 6 条工作小组的会议上；
- 在第一次会议之后，通过与工作小组成员的磋商，包括“主席之友”会议；
- 通过缔约方会议第五届会议前与各缔约方的磋商；
- 在缔约方会议第五届会议的甲委员会、不限成员名额工作小组以及全会的讨论上；
- 2013 年 6 月不限成员名额闭会期间起草小组的会议；
- 在后续对所有缔约方开放的评论期间（2013 年 9 月-11 月），这在起草小组的报告（FCTC/COP/6/7）中有详细介绍。

工作小组主席、缔约方会议第五届会议不限成员名额起草小组和闭会期间不限成员名额工作小组都努力工作，把各缔约方、专家和观察员的意见纳入共识文本，准则草案的每一行文字在这些过程的某个时点都经过了详细讨论。

应当指出，闭会期间起草小组获益于 Frank Chaloupka 的专家建议，他是全世界烟草税顶尖专家之一。

以主权为由反对通过准则站不住脚

烟草公司在向多个国家政府的私下表述中，试图把准则草案描绘成对国家主权的攻击。准则明确指出不是这样的。准则的第一条指导原则就是“决定烟草税收政策是缔约方的主权”。

准则建议各缔约方“应就其烟草税收结构...确立前后一致的长期政策”（3.2 节末尾的建议）。准则并没有设定起码的烟草税收水平。相反，在 3.2 节的第二句，准则明确指出，“没有一个对各国通用的理想税收水平”。准则进而提及，世界卫生组织就烟草制品零售价中消费税的百分比提出了建议——当然，各缔约方可根据国情，自由决定接受或者不接受这项建议。

准则也没有要求各缔约方对烟草税收结构的选择，应采取什么具体方式，只是提出了宽泛的原则“各缔约方应实施符合本国公共卫生和财政需求的最简便和最有效、并考虑到国情的制度”（3.1 节末尾的建议）。准则根据许多缔约方的经验和顶尖专家的分析，客观地介绍了各种烟草税的优势和劣势。

获得通过后，准则将构成各缔约方承认：1）各缔约方在考虑其烟草税收结构时应牢记卫生和收入目标，以及 2）力求简便和效率。这种承认并不构成对国家主权的侵犯。

未来的工作

成功起草第 6 条准则的一项关键因素，是财政部和卫生部代表的合作。成功实施第 6 条，也要求在国家层面这些部门继续合作，财政部负责税收政策，卫生部监测遏制烟草流行的进展，对改善税收结构和提高税率的公共卫生益处提供迅速反馈。

在许多国家，影响烟草税政策制定的一个现实障碍，是未能收集和/或汇总和获得相关的信息。决策者需要关于烟草制品价格、可获得性、销售量、流行率和烟草税收入趋势的基本信息，以便根据需求和情况的变化，调整烟草税政策。在缺少来自政府来源的这类信息的情况下，一些官员不得不使用烟草业提供的数据，而烟草业对尽可能削弱提高烟草税的有效性、夸大非法贸易的程度，以及低估烟草税提高的收入潜力，有既得利益。

作为第一步，各缔约方应首先公开发布已经存在的相关汇总数据，尤其是销售额、平均零售价和缴税收入。这会方便独立研究人员分析烟草制品的需求，预测不同的税收政策对消费的影响。

缔约方会议可以集体采取三项务实步骤，促进减少这些数据差距。

改进报告文书

首先，可以改进公约报告文书¹，更好地捕捉相关信息。现有报告文书包括与第 6 条的实施相关的多个问题，比如：关于烟草和烟草制品的供应（2.5.1-2.5.3），没收非法烟草制品（2.6.1-2.6.6），烟草制品税收（2.8.1-2.8.7），烟草制品价格（2.9.1-2.9.4），以及减少烟草需求的价格和税收措施（3.2.1.1-3.2.1.5）。

当前的报告文书不能捕捉关于可获得性趋势的任何信息，虽然准则指出可获得性趋势是需求的一个重要决定因素。报告文书 2.9.1 节捕捉的价格信息（贵国首都最热门销售点国产和进口烟草制品三种最流行品牌的零售价格）对价格水平可以提供合理的大致估计，但是许多缔约方可以获得比这更准确的价格数据：以烟草制品价格指数数据的形式存在，用于计算居民消费价格指数。

当前的报告文书包括很大的自愿填写模块，在第 6 条的准则通过后，相信会扩充，反应准则的内容。各缔约方可能希望鼓励秘书处在起草问卷的这一部分前，先咨询烟草税专家的意见，在不过多增加受访者负担的情况下，尽可能获得各国可靠和可比较的数据。

要求编写关于数据收集和数据分析的专家报告

除了尽可能扩大公约报告文书的实用性这个短期任务，各缔约方可能也希望考虑要求编写关于收集和分析烟草税相关数据的专家报告。

公约报告文书和世卫组织定期发布的《全球烟草控制报告》捕捉了关于税收和价格的有价值数据，但是太多国家政府仍然依赖未经核实的烟草业报告，获得零售水平、价格水平或消费量数字等基本信息，以及对需求价格弹性的估计。这使这些国家政府容易受到各种形式操纵的影响。

为了解决这个问题，缔约方会议可以要求秘书处安排编写一份专家报告，具体说明：

- 各缔约方制定知情的税收决定所需的起码数据（必须获得的数据）；
- 有用的辅助型数据（能获得则更好的数据）；
- 以具有成本效益的方式收集数据的可能方案；
- 做出知情的税收决定需要做哪些数据分析（比如价格弹性估计）；
- 各缔约方之间，或与相关多边机构的可能合作安排，以收集和分析相关数据（比如可以统一准备的工具包）

¹ 见 http://www.who.int/fctc/reporting/reporting_instrument/zh/

改进对烟草税问题的协助机制

在乙委员会，各缔约方将讨论《加强公约实施工作的可持续措施：工作小组的报告》（FCTC/COP/6/19）。因为可能主要是财政部需要关于烟草税问题的技术协助（而不是卫生部，就像公约的其他大多数条款一样），并且可能涉及对公约的其他方面没有那么有兴趣的多个参与者，各缔约方可能希望花一些时间，专门针对第 6 条的实施，讨论技术协助的需要。作为第一步，可以要求秘书处记录提供协助的可能机制和伙伴关系。

结论

烟草税是遏制烟草流行的重要工具。

第 6 条实施准则草案清楚解释了在缔约方会议第五届会议上已经通过的指导原则和建议背后的烟草税主要概念和理由。因此，在缔约方会议第六届会议上，完全有理由不做修改即通过准则。

准则将成为烟草税政策制定者将来重要的参考文件。

各缔约方应考虑关于第 6 条实施的未来工作方案，包括安排编写关于数据收集和分析的需要的专家报告，以及要求公约秘书处在这一方面努力改进协调和实施技术协助。