

**FCTC**世界卫生组织
烟草控制框架公约

世界卫生组织烟草控制框架公约 缔约方会议

第六届会议
俄罗斯联邦莫斯科，2014年10月13-18日
临时议程项目 4.2

FCTC/COP/6/7
2014年3月27日

《世界卫生组织烟草控制框架公约》 第6条实施准则草案

不限成员名额闭会期间起草小组的报告

1. 在第五届会议上（大韩民国首尔，2012年11月12-17日），缔约方会议通过了实施《世界卫生组织烟草控制框架公约》第6条（**减少烟草需求的价格和税收措施**）的一套指导原则和建议，并决定建立一个不限成员名额闭会期间起草小组（起草小组），继续开展制定准则的工作并向第六届会议提交一份完整的草案供审议¹。
2. 根据该决定，《世界卫生组织烟草控制框架公约》的所有缔约方和缔约方会议的观察员都可以参加起草小组。在2012年12月19日，向所有缔约方以及所有正式认可的缔约方会议观察员发送了参加起草小组的邀请函。起草小组从2013年6月3日到6日在日内瓦召开会议。40个缔约方和4个观察员组织的代表出席了会议。起草小组推选澳大利亚 Simon Cotterell 先生担任主席。
3. 作为起草小组工作基础的是缔约方会议在 FCTC/COP5(7)号决定中通过的一套指导原则和建议，以及缔约方会议在其第四届会议上建立的工作小组编写的 FCTC/COP/5/8 号文件所载准则草案²。

¹ 见 FCTC/COP5(7)号决定，与所有其它决定、准则和缔约方会议文件一起，可在 <http://www.who.int/fctc/publications> 获取。

² 见 FCTC/COP4(13)号决定。

4. 牢记缔约方会议授予的职权，起草小组没有对缔约方会议在 FCTC/COP5(7)号决定中通过的一套指导原则和建议提出任何修正案。在会议结束时，起草小组商定了准则草案共识文本。起草小组同意建立一个缔约方小组作为“主席之友”，协助主席在闭会期间最后确定关于术语的使用和一般参考文献的章节以及与缔约方协商之后提交缔约方会议的准则草案最后文本¹。对共识文本的某些部分，有些缔约方在起草小组的报告中包括关于其立场的声明或概述的前提下表示同意（见下文）。

准则草案向《世界卫生组织烟草控制框架公约》所有缔约方的评论开放

5. 根据 FCTC/COP5(7)号决定，在一个受保护的网站上向缔约方提供了准则草案，从 2013 年 9 月 16 日至 2013 年 11 月 8 日总共 8 周供评论，随后由主席之友小组进行审议。

6. 21 个缔约方提交了评论意见（其中 18 个参加了起草小组的会议）。评论意见以及主席之友小组审议的结果概括如下：

- 对缔约方会议在其第五届会议上通过的指导原则和建议的评论和书面建议：牢记缔约方会议授予的职权以及起草小组采取的做法，即不重新讨论指导原则和建议，主席之友小组一致认为文本应当保持不变。
- 对起草小组广泛辩论的问题的评论和书面建议：主席之友小组一致认为应当避免重新开始讨论反映起草小组共识的文本涉及的问题，因此文本将保持不变。
- 关于大量改写文本的建议：主席之友小组一致认为，当会改变文本的意思或者当与起草小组商定的准则草案其它章节的文本或缔约方会议在其第五届会议上通过的准则现有文本相矛盾时，向缔约方会议提交的草案中不应当考虑这些建议。
- 文字编辑意见和提高可读性的意见：主席之友小组只同意考虑对文本体现显著改进的文字编辑意见。如果要增添未经起草小组讨论的新原则或者增加文字的复杂性，对文字编辑建议就不予考虑。在多数情况下，不接受文字编辑意见，因为起草小组已对文本进行了大量谈判，并在缔约方的各种利益之间已达成谨慎的平衡。

¹ 主席之友小组包括主席、欧洲联盟、肯尼亚、阿曼、巴拿马、泰国和土耳其的代表以及 Frank Chaloupka 博士（起草小组技术顾问）。

- 主席之友小组未考虑缔约方提出的另一些评论意见，例如增加新的定义，因为这种定义在缔约方会议通过的其它文本中已存在，例如在《消除烟草制品非法贸易议定书》的文本中。
 - 对俄文和中文译文提出了修订建议。这些建议得到了世卫组织语言服务处的仔细审查，当所做改动不影响英文版本的意思或者符合其它参考文本（例如《世界卫生组织烟草控制框架公约》）或缔约方会议以往通过的文件（例如准则）中已接受的术语，就被纳入向缔约方会议提交的这两种语言的文本中。
7. 主席之友小组希望指出，对准则草案进行评论的若干缔约方重申了缔约方决定本国税收政策的主权（有些缔约方要求将其声明纳入本报告，具体情况见下文），并指出准则草案的条款不应当影响它们在其它国际协定中的义务。主席之友小组注意到，准则的文本反复明确表示应当根据《世界卫生组织烟草控制框架公约》的条款尊重这些权利和义务。
8. 起草小组希望向提交评论意见和支持起草小组工作的所有缔约方表示感谢。
9. 在本文件附件中向缔约方会议提交了起草小组工作以及上文概述的审议过程产生的文本。

缔约方在 2013 年 6 月的起草小组会议之后提交的声明

10. 如上所述，在 2013 年 6 月举行的会议期间，有些缔约方以起草小组的报告中包括关于其立场的声明或概述为前提，对共识文本的某些部分表示同意，具体如下：

- 关于准则草案第 3.2 节“应用的税率水平”

由欧洲联盟提交并得到加拿大、危地马拉和菲律宾附议的声明：

“在世卫组织出版物中提及税率或消费税率或者份额，不得被理解为《世界卫生组织烟草控制框架公约》向缔约方建议应用此类税率或份额。”

洪都拉斯提交的声明：

“基于向起草小组的工作作出建设性贡献的精神，洪都拉斯希望记录在案，关于适用于烟草的税收水平建议提及的内容仅仅是指示性的，而不是约束性的。”

— 关于准则草案的范围

危地马拉的立场：

危地马拉要求注意其关于准则与其它国际协定之间关系的观点。危地马拉代表在2013年6月6日的会议期间就此主题表达的观点概述如下。

危地马拉建议准则的范围包括以下内容：“本准则不影响缔约方在其它相关国际协定之下的义务”。据危地马拉的代表解释，虽然缔约方明确具有制定税收政策的主权，但可能需要考虑存在其它相关国际义务，这些义务对其缔约方也有约束力。

据世卫组织法律顾问解释，准则没有法律约束性，但缔约方会议通过了这些准则，以便指导缔约方实施《世界卫生组织烟草控制框架公约》之下的义务；所以实施准则不可能导致违背另一项国际协定。《世界卫生组织烟草控制框架公约》第2条还规定，公约的规定并不封顶，而是缔约国必须达到的底限，并鼓励各缔约方实施公约及其议定书要求之外的其它措施。

据危地马拉的代表解释，危地马拉并不寻求在准则中纳入保护性条款，也不试图在国际协定之间确立高低结构。相反，目的是要帮助国家主管当局考虑到其它国际协定，以有效的方式实施第6条，并从而避免今后在其它论坛上可能的国际争端和申诉。

缔约方会议的建议

11. 起草小组建议缔约方会议通过本报告附件中所载的准则草案。

12. 起草小组还建议缔约方会议要求公约秘书处通过一个网站提供并定期更新与《世界卫生组织烟草控制框架公约》第6条实施准则相关的研究、调查及其它有用参考材料。

附件

《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 6 条的准则草案

减少烟草需求的价格和税收措施

1. 引言

本准则目的

根据《世界卫生组织烟草控制框架公约》其他条款以及缔约方会议的各项决定，本准则旨在协助缔约方履行其在《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 6 条之下的目标和义务。本准则基于现有最佳证据以及成功推行减少烟草消费的税收和价格措施的缔约方的最佳做法和经验。

指导原则

烟草使用对整个社会造成显著的经济负担。烟草相关疾病造成的较高直接卫生费用以及过早失去生命、烟草相关疾病所致残疾和生产力丧失造成的较高间接费用，会使烟草使用产生显著的外在性负面影响。

有效征收烟草税不但能够通过降低消费量和流行率减轻这些外在性影响，而且能够对减少政府用于烟草消费相关卫生保健费用的开支作出贡献。

广泛认为税收和价格政策是影响烟草制品需求及消费的最有效手段之一。因此，实施《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 6 条是烟草控制政策以及为改善公众健康所作努力的一项必要内容。与《世界卫生组织烟草控制框架公约》其他条款一起，烟草税应当作为烟草控制综合战略的一部分予以实施。

以下指导原则是实施《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 6 条的基础。

1.1 决定烟草税收政策是缔约方的主权

根据《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 6.2 条所述，本准则的所有规定均尊重缔约方决定并制定本国税收政策的主权。

1.2 有效的烟草税可显著降低烟草消费量和流行率

可导致更高实际消费价格（经通胀调整）的有效烟草制品税收是可取的，因为这能够降低消费量和流行率，从而减少死亡率和发病率并改善人口健康。提高烟草税对防止青少年初吸或继续消费烟草尤为重要。

1.3 有效的烟草税是一种重要的税收来源

有效的烟草税可向国家预算作出显著贡献。提高烟草税一般会进一步增加政府税收，因为增加的税通常可抵消烟草制品消费量的下降。

1.4 烟草税具有经济效益并可减少卫生不公平现象

烟草税一般被认为具有经济效益，因为所针对的产品需求缺乏弹性。低收入和中等收入人群对提税和提价的反应更强烈；因此，与较高收入的人群相比，这些人群中的消费量和流行率降低程度更大，从而可减少卫生不公平现象以及与烟草相关的贫穷。

1.5 烟草税收制度和行政管理应当具有效率和效益

烟草税制度的结构应当尽量减少合规和行政管理成本，同时确保征收期望水平的税收并达到卫生目标。

对烟草税收制度具有效率和效益的行政管理可加强依法纳税和税收征缴，同时可减少逃税机会和非法贸易风险。

1.6 应防止烟草税收政策受既得利益的影响

按照《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 5.3 条要求并与其实施准则保持一致，在制定、实施和执行作为公共卫生政策一部分的烟草税收和价格政策时，应防止受烟草业的商业利益及其他既得利益的影响，包括以走私问题为由妨碍税收和价格政策实施工作的伎俩，此外还要防止受到任何其他实际和潜在利益冲突的影响。

准则的范围

由于征收烟草消费税是提高烟草制品价格相对于其他产品或服务价格的主要提价工具，本准则将主要重点放在烟草消费税上。其他税种或收费，例如所得税、公共费用和鼓励投资的规定费用，不属于本准则的范围。第 3.1.5 节简要介绍了增值税和进口关税。

从更广泛的视角，必须注意到烟草税收政策有能力影响烟草制品的消费价格，从而降低消费量、流行率和可负担性。但烟草税并不处在真空中，应当作为烟草控制综合战略的一部分，与根据《世界卫生组织烟草控制框架公约》其他条款采取的其他政策一起予以实施。因此，还需要考虑到更广泛的经济政策问题，尤其是税收和价格政策与收入增长之间的相互关系以及由此对部分人群造成的社会影响。但是，这种分析超越了本准则的职权。

《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 15 条以及《消除烟草制品非法贸易议定书》就烟草制品非法贸易问题作出规定。许多缔约方有效提高了烟草税，增加了收入，同时非法贸易并未增加。烟草制品非法贸易有损旨在加强烟草控制的价格和税收措施，进而增加烟草制品的可及性和可负担性。遏制非法贸易可以增强烟草税收和价格政策的有效性，减少烟草使用，并实现烟草税收在公共卫生和政府收入方面的目标。

术语的使用

出于本准则目的：

“从价消费税”系指按照价值，例如按照零售价、生产商价格（即出厂价）或到岸价格等，对特定产品征收的一个税种；

“可负担性”系指相对于人均收入的价格；

“非法倒卖”系指在税收或价格较低的管辖地购买已付税的烟草制品用于在税收或价格较高的管辖地转售；

“消费”系指烟草制品的整体绝对使用量；“跨境购物”系指在税收或价格较低的管辖地购买已付税的烟草制品用于在税收或价格较高的管辖地使用；

“消费税”或“消费关税”系指对烟草制品等特定产品的销售或生产征收的一种税或关税；

“囤积”系指因预见到提税而增加产品生产或储存；

“普通销售税”系指对许多种产品通常按零售价征收的一个税种；

“进口税”或“进口关税”系指对烟草制品等特定进口产品征收的一个税种；

“需求的收入弹性”系指实际收入增长百分之一所产生的消费变化百分比；

“强度”系指一般烟草使用者使用的烟草制品数量；

“混合税”或“组合税”系指既征收从量税、又征收从价税的一个税种；

“外在性负面影响”系指对非使用者造成的代价；

“流行率”系指使用烟草制品的人口百分数；

“需求的价格弹性”系指实际价格增加百分之一所产生的消费变化百分比；

“产品替代”系指根据相对价格的变化或其他因素而转用另一烟草制品，例如从卷烟转用散装烟草；

“实际”系指经通胀调整；

“消费税占零售价百分比”系指一烟草制品的消费税在包括所有有关税收在内的该制品零售价中所占的百分比；

“税收占零售价百分比”系指一烟草制品的所有税收在包括所有有关税收在内的该制品零售价中所占的百分比；

“从量消费税”系指对特定产品按照数量（例如卷烟数量或烟草重量）征收的一个税种；

“分层税”系指按照价格、产品特点或生产特点等各种因素对某一特定产品的不同分型实行不同税率；

“统一税”系指对某一特定产品的所有分型（例如所有卷烟品牌和品牌分型）实行同样税率；

“增值税”系指按照生产或销售每一阶段的增值额对许多种国内产品和进口产品征收的一个税种；

“加权均价”系指基于单个品牌的价格并按每一品牌销售量进行加权的一种烟草制品的平均消费价格；

2. 烟草税收、价格和公众健康之间的关系

税收是决策者影响烟草制品价格的一种非常有效的工具。在多数情况下，提高烟草制品税会使价格上涨，从而导致消费量和流行率降低，造成死亡率和发病率下降，并因此改善人口的健康。众多研究显示了价格与烟草使用之间无以辩驳的负面关系。

2.1 价格与消费量/流行率之间的关系（价格弹性）

税收和价格都影响烟草制品的消费以及烟草使用的流行率。世界各地的证据显示价格上涨的影响约有一半涉及流行率，另一半涉及强度。

通过增加烟草税有效提高实际价格的任何政策可以减少烟草使用。根据《世界卫生组织烟草税收行政管理技术手册》和《国际癌症研究机构癌症预防手册：烟草控制》（第 14 卷）中提及的研究，实际价格与烟草消费之间的关系一般缺乏弹性，也就是说，消费降幅小于实际价格升幅。需求的价格弹性决定了这种关系。例如，如果需求的价格弹性为-0.5，提价 10%将造成消费量减少 5%。对需求的价格弹性，多数估计值处在-0.2至-0.8之间。

在所有环境中，研究表明需求的价格弹性在远期内较高（以绝对值计），也就是说，消费在远期内将减少更多。社会经济地位较低的人群对税收和价格变化反应较大，因为此类变化对他们可用的收入产生的影响更大。

关于提税和提价对青少年使用烟草的影响，据估计，与年龄较大的人群相比，青少年对税收和价格变化的反应要大一到二倍。因此，提高烟草税很可能对降低青少年中的消费量、流行率和开始吸烟人数以及对减少青少年从尝试转变为成瘾的机会具有显著的影响。

同样重要的是，在较低收入人群中或烟草使用者对提价反应较大的国家中，提税和提价可最明显地降低烟草需求，从而有助于抗衡卫生不公平现象。

提高税率通常导致政府收入增加。由于烟草制品的价格没有弹性，税率升幅预计会大于消费降幅，也就是说，提税会使收入增加。

2.2 税收和可负担性（收入弹性）

收入提高通常会造成本草消费量和流行率上升，尤其是在低收入和中等收入国家。烟草制品的需求收入弹性的多数估计处在 0 至 1 之间。需求收入弹性为 0.5 意味着收入上升 10% 将造成烟草消费上升 5%。

如果提价不超过收入的增长，烟草制品无疑将随着时间的推移变得更具可负担性。可负担性的提高一般将造成消费量上升。证据显示，烟草制品在许多低收入和中等收入国家变得更具可负担性，而且可负担性提高的情况在近年内有所加速。相反，许多高收入国家中的提税和提价程度一般超过收入的增长，结果，这些国家中烟草制品的可负担性近些年有所下降。

某些税收政策可能会增加一些烟草制品对弱势人群（青少年和低收入人群）的可负担性。这些人群使用更多烟草可能会加剧卫生不公平、贫困并导致其他后果。由于弱势人群对价格较为敏感，降低可负担性的烟草税收政策可能会导致弱势人群较大幅度减少烟草使用。

建议

确立或提高本国征税水平时，除其他外，各缔约方应考虑到需求价格弹性和收入弹性两方面因素以及通货膨胀和家庭收入的变化，使烟草制品随着时间的推移变得较不易负担得起，以便降低消费量和流行率。因此，各缔约方应考虑采用定期调整过程或程序，定期重新评价烟草税收水平。

3. 烟草征税制度

3.1 烟草税的结构（从价、从量、两者混用、最低税额、烟草制品的其他税收）

政府行使主权，在考虑到本国具体情况下，就烟草税的结构和制度作出决定，以实现公共卫生、财政和其他目标。

烟草税收制度可由单纯的从量税、从价税或两者的某种混合或组合制度组成。在一些制度中，税率的高低取决于价格或制品的其他特点（分层征税）。一般说来，税制越复杂，就越难进行管理（尤其是分层税制和设有减免的税制），而且税收减免尤其可能会降低税收政策对产生公共卫生结果的有效性。

3.1.1 税种

一般说来，专门针对烟草制品收取的税是消费税，但其他非专门针对烟草的税，包括普通销售税、增值税和进口关税，也可应用于烟草制品。由于征收烟草消费税是提高烟草制品价格相对于其他制品或服务价格的主要提价工具，本准则将主要重点放在烟草消费税上。

3.1.2 从量消费税

从量税可以是统一从量税或分层从量税。统一从量税设置了价格底限（最低价）。此外，统一从量税往往导致相对较高的价格，即使对低价品牌也是如此。

与从价税相比，统一从量税可能会减弱消费者转向价格较低品牌的动力，因为这一税种会使价格较低和较高品牌之间的价差变小。

征收统一从量税只需确定产品数量，而不需确定产品价格，因此是一种容易实施和管理的税种。由于税收额以数量而不是以价格为基础，统一从量税收入较易预测，较为稳定，并且不那么依赖烟草业价格战略。但是，除非至少根据通货膨胀定期提税，否则从量税的实际价值将会降低。

3.1.3 从价消费税

从价税以特定基价的一个百分数表示，特定基价可以是零售价（包含所有适用的税）、生产商的价格（即出厂价）或到岸价格。与统一从量税相比，从价税可能会使价格较低和较高品牌之间的价差变大，从而鼓励消费者转向价格较低品牌。如果仅征收从价税，可能会加剧价格竞争，进而降低平均价格。

征收从价税既需确定产品数量，又需确定产品价格，因此较难实施和管理。单纯的从价税制度可能会引起低估产品价值以降低产品应税价值的现象，尤其是在以出厂价或到岸价作为税基的情况下。可以通过实施最低从量税收底限避免低估问题。采用最低从量税收底限可以确保，不管各品牌的零售价如何，都能对所有品牌收取特定最低消费税。

由于税收额以数量和价格为基础，从价税收入较难预测，稳定性较差，并且较为依赖烟草业价格战略。从价税的优点是在价格随通货膨胀上调的情况下能够维持税收的实际价值。

3.1.4 从量和从价消费税混用

混合（或组合）消费税结构既采用从量消费税，又采用从价消费税。混合制度通常综合采用对价格较低品牌造成更大影响的统一从量税与对价格较高品牌造成更大绝对影响的从价税。在混合制度中，每个国家强调的是从价还是从量，取决于本国情况和追求的政策目标。从价的部分会加大绝对价差，因此有利于较廉价品牌的消费，从而会损害公共卫生目标；而从量的部分则会缩小廉价和昂贵品牌之间的相对价差，这有助于尽量减少价格的多变性。

采用混合税收结构旨在将单纯从量税和单纯从价税的优点结合起来。由于既需确定产品数量，又需确定产品价格，因此，与统一从量税结构相比，实施和管理混合税制较为复杂。

与单纯的从价税制度相比，混合税收结构不太容易造成产品价值低估现象。为进一步降低被低估的可能性，可以实施最低从量税收底限。采用最低从量税收底限可以确保，不管各品牌的零售价如何，都能对所有品牌收取特定最低消费税。

由于税收额以数量和价格为基础，与统一从量税制下的收入相比，混合税制下的收入较难预测，稳定性较低，并且较为依赖烟草业价格战略。但随着时间推移，实际税收总值受通货膨胀的影响低于统一从量税结构。

3.1.5 其他烟草制品税

非专门针对烟草制品征收的其他税种（例如普通销售税或增值税）不属于本准则的范围。尽管这些税适用于烟草制品并对烟草制品的零售价具有显著影响，但一般不影响相对于其他商品和服务价格的烟草制品价格，因此对公众健康的影响较小。

有些国家不对烟草制品征收消费税，通常仅依赖进口关税等其他税种。这些国家应考虑采用烟草制品消费税，以便通过价格和税收措施有效减少烟草使用。

建议

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。各缔约方应考虑实施具有最低从量税底限的从量或混合消费税制度，因为与单纯的从价税制度相比，这两种制度具有相当大的优势。

3.2 应用的税率水平

第 1.1 条指导原则确认，各缔约方有决定和制定包括应用的税率水平在内的本国税收政策的主权。没有一个对各国通用的理想税收水平，因为税收制度、地理和经济条件以及国家公共卫生和财政目标各不相同。在确定烟草税水平时，可以更多地考虑最终零售价，而不是单项税率。在这方面，世卫组织就烟草制品零售价中消费税的百分比提出了建议¹。

关于税收占零售价百分比的最有效计算基础，不妨采用“加权均价”概念。

各国应就烟草税收结构确立长期政策，以实现其公共卫生、财政以及其他目标。烟草制品的可负担性（见第 2.2 节）是一项重要考虑因素，应为此定期监测、提高或调整税率。

¹ 《世卫组织烟草税收行政管理技术手册》。日内瓦，世界卫生组织，2010 年。（建议烟草消费税占烟草制品零售价的 70% 以上）。

另外，在世界各地，烟草制品零售价中税收所占百分比相差极大。在同一区域中或邻国之间税收和价格相差很大，会助长产品替代、跨境购物和非法倒卖。烟草制品价格较低的国家可以考虑提税，以提高烟价，进而遏制这类行为动机。

建议

各缔约方应就其烟草税收结构，包括税率指标，确立前后一致的长期政策，并定期进行监测，以便在特定时期内实现其公共卫生和财政目标。

应在考虑到通货膨胀和收入增长动态的情况下，定期（可能每年）监测、提高或调整税率，以便降低烟草制品消费。

3.3 全面性/对不同烟草制品的相似税收负担

世界上不同地方使用的烟草制品种类差别很大。虽然缔约方在烟草制品征税方面的大部分经验专门涉及经加工的卷烟，但缔约方应认识到需要针对所有烟草制品的税收政策。此外，制度应做到简便和协调，以便确保对不同制品征税时追求共同的目标。

一些消费者面对提税造成的烟草价格上升，从较昂贵的制品或品牌转向较便宜的制品或品牌，从而削弱了（但并未消除）提税后烟草制品总消费量的预期下降力度。

另外，对不同烟草制品（例如经加工的卷烟和自制卷烟）采用不同的税率导致的价差或者在某一制品类别内（例如高价和低价卷烟）采用不同的税率导致的价差，可产生鼓励因素，使一些使用者转向较便宜的制品。

建议

尤其在存在替换风险的情况下，应酌情以类似方式对所有烟草制品征税。

各缔约方在设计征税制度时，应确保尽量不鼓励使用者因税收或零售价提高或其他相关市场效应而转向同一制品类别中较廉价制品或转向较廉价制品类别。

尤其是，应定期审查并在必要时增加所有烟草制品的税收负担，税收负担应酌情类似。

4. 税务管理

4.1 授权/颁发许可证

控制烟草供应链对切实有效地管理烟草税务很重要。

应根据《消除烟草制品非法贸易议定书》第 6 条，对有关实体应用许可证颁发、同等审批或控制制度，以便控制供应链。

建议

各缔约方应确保建立透明的许可证制度或者同等审批或控制制度。

4.2 应付消费税商品的仓库制度/流动和纳税

由于需要在生产和储存设施中进行控制以确保收取欠税，有必要在有关当局授权的情况下维持一种仓库制度，目的是为这种控制提供方便。许多国家规定和授权自然人或法人（作为获得授权的仓库管理者）在其业务过程中生产、加工、保管、接受和发送应交但暂免交纳消费税的产品。可以要求仓库管理人提供保证，以确保纳税。此类制度的特点可包括：授权有严格的标准，授权前对仓库进行视察，有适当的库存控制措施，对应付消费税产品的来源和整个生产过程进行检查，以及对产品进行编码和标记。通过计算机化的系统监测应交但暂免交纳消费税商品的流动情况，也可用作一种控制工具。

建议

应敦促各缔约方制定和实施储存或生产仓库的措施和系统，为烟草制品消费税控制提供方便。

为了减少征税制度的复杂性，应在生产、进口或者从储存或生产仓库投放市场供消费的时点征收消费税。

法律应要求定期或在每个月的固定日期纳税，而且报告内容应最好包括生产和/或销售量、各品牌的价格、应纳和已纳税额，并可包括投入的原材料量。

在根据国家法律考虑到保密规定的前提下，税务当局还应允许通过包括网上媒体在内的现有媒体公开披露报告所含的信息。

4.3 反囤积措施

在有些情况下，生产商或进口商可能预见税额的变化。这可能是因为税额与通货膨胀或已知基准挂钩。在预见到提税时，生产商或进口商可能试图利用目前的或较低的税率，增加产品生产或储存（称为囤积）。

为了防止出现这种情况并确保主管当局（而不是生产商或进口商）从提税获得额外的收入，各缔约方应考虑实施反囤积措施，例如：

- 在即将提税之前，限制过于大量的烟草制品投放市场；
- 对已生产或储存的、但尚未向最终消费者提供的产品征收新税，包括对零售商店的产品征收新税（称为存货税或现场存货税）。

建议

在预见到提税时，缔约方应考虑采取有效的反囤积措施。

4.4 税务标记

使用税务标记一般被认为是通过监测生产和进口情况加强遵守税法的一种适当工具。此外，税务标记可有助于区别非法与合法烟草制品。标记包括印花税票、加强印花税票（也称为带状税票）以及数码式印花税票。

税务标记通常在包装盒上应用，置于包装盒的规定部位。规定特定的标准包装盒尺寸，可为税务标记的应用提供方便，并可提高税务管理的效率。根据《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 15 条，发展包括使用独特标识对烟草制品进行标记的跟踪和追溯系统，可进一步保护销售系统并协助调查非法贸易。

建议

各缔约方应酌情考虑要求应用税务标记以加强遵守税法。

4.5 执法

有效的烟草税务管理需要明确指定执法主管当局。税务当局一般应当有能力和能力像执法机构一样开展调查、搜查、没收、扣押和处置活动，并且应当为其提供必要的执法工具，包括适当的技术。此外，在执法机构之间分享信息也是有助于根据国家法律高效率执法的一种做法。

对违反税法的处罚通常包括暂扣或吊销许可证或者为许可证规定更严格的条件，罚款和/或收监，没收产品，没收生产或销售产品时使用的设备（包括机器和车辆），终止和结束订货，并酌情采取其他行政补救措施。对拖延纳税进行处罚并收取利息，对拒不纳税者征收欠税和惩罚性税款。

建议

各缔约方应明确指定税务执法当局并赋予其适当的权力。

各缔约方还应根据国家法律，规定在执法机构之间分享信息。

为了制止违反税法，各缔约方应规定一系列适当的处罚。

5. 税收收入的使用 – 资助烟草控制

根据《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 6.2 条，各缔约方应保持其决定和制定税收政策的主权。每一缔约方主权的一个组成部分是决定如何使用烟草税产生的收入。

第 8、9 和 10、12 以及 14 条实施准则指出，烟草消费税提供了烟草控制经费的可能来源。

在牢记《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 26.2 条的同时，并且根据国家法律，各缔约方可考虑将税收专门用于烟草控制规划。一些缔约方将烟草税收入专门用于烟草控制规划，而另一些缔约方则未采用这一做法。

建议

在牢记《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 26.2 条的同时，并且根据国家法律，各缔约方可考虑将税收专门用于烟草控制规划，例如涉及提高认识、健康促进和疾病预防、戒烟服务、经济上可行的替代活动以及资助适当的烟草控制机构的规划。

6. 免税/免关税销售

在机场免税店、国际交通工具和免税商店，烟草制品出售时常常不含任何消费税负担。通常，机场或其他指定地点的免税或免关税的销售适用于将烟草制品带出国境的旅行者，可免于交纳特定的地方或国家税和关税。但是，在有些国家，旅行者不但在出境时，而且在入境时也可在机场免税店购物。

免税和免关税销售会削弱旨在减少烟草制品需求的税收和价格措施的作用，因为免税烟草制品比收税的更加便宜，在经济上也更加容易负担。这与征税背后的卫生目标背道而驰，并且通过鼓励个人消费，危害大众健康。此外，由于免税或免关税产品可以是非法贸易的起源地，此类销售在税务结构中造成漏洞，对政府的收入具有不良影响。越来越多的证据显示，各国政府正在采取行动禁止或限制免税或免关税销售。

禁止免税或免关税销售的国际行动围绕三项基本方案：

- 禁止免税或免关税销售烟草制品；
- 对免税或免关税商店中出售的烟草制品征收消费税；或者
- 限制允许旅行者携带的烟草制品数量以便限制私人进口免税或免关税的烟草制品，例如规定限量。

建议

各缔约方应考虑禁止或限制向国际旅行者销售和/或由其进口免税或免关税的烟草制品。

7. 国际合作

科学和法律领域内的国际合作、相关专门技术的提供以及信息和知识交流是加强缔约方能力的重要手段，以便履行《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 6 条所规定的义务。这些措施应符合缔约方尤其根据《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 4.3、5.4、5.5、20 和 22 条对国际合作所作的承诺。

根据《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 21 条，缔约方的定期报告是根据公约开展国际交流与合作的又一项重要工具。《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 6 条

规定，各缔约方应根据第 21 条在其定期报告中提供烟草制品税率及烟草消费趋势。报告中最好应包括税收绝对水平以及税收占价格的百分比。

国际合作，尤其是通过公约秘书处所维护的全球条约实施数据库，有助于确保提供税收和价格政策方面与全球、区域和国家趋势及经验相关的前后一致和准确的信息。缔约方可以参阅其他缔约方的报告以及从提交缔约方会议每届例会的全球进展报告得出的数据和趋势，以便加深对税收和价格政策方面国际经验的了解。

各缔约方还应考虑利用税收和价格政策的多部门特性，并与相关双边和多边机制及组织合作，促进实施相关政策。

各缔约方应根据缔约方会议确立的机制和时间安排，合作审查并在必要时更新本准则，以便确保本准则在确立与烟草制品相关的税收和价格政策方面继续向缔约方提供有效的指导和帮助。

8. 一般参考资料

《价格和税收政策（涉及公约第 6 条）：世卫组织无烟草行动的技术报告》。向缔约方会议第四届会议提交的报告，乌拉圭埃斯特角，2010 年（文件 FCTC/COP/4/11）。见：<http://www.who.int/fctc/publications/en/>。

《烟草控制税收和价格政策的有效性》（《国际癌症研究机构癌症预防手册：烟草控制》，第 14 卷）。里昂，国际癌症研究机构，2011 年。

《世卫组织烟草税收行政管理技术手册》。日内瓦，世界卫生组织，2010 年。

《遏制大流行：政府与烟草控制的经济问题》。华盛顿（哥伦比亚特区），世界银行，1999 年。

= = =