



世界卫生组织



UN  
DP

Empowered lives.  
Resilient nations.

## 非传染性疾病： 财政、税务和岁入部需要 了解的情况

财政和税务简报

### 要点

- 非传染性疾病在拖经济的后腿。
- 在改善公共卫生的同时，财政政策可以为政府产生大量额外的收入。
- 预防非传染性疾病具有经济意义。
- 价格和税收措施能够行之有效地使人们戒烟并减少消费酒精以及不健康的食品和饮料。
- 可以使用价格和税收措施积极鼓励采取更健康的行为和消费更健康的产品。
- 业界的干扰是一项重大挑战：财政、税务和岁入部必须警惕业界传播的谎言。
- 财政、税务和岁入部需要收集健全的数据，以便看到税收和价格政策的影响。

## 1. 非传染性疾病在拖经济的后腿

- 无论通过因疾病和过早死亡造成的劳动力损失，还是通过继续工作的工人因健康不良造成的绩效低下，非传染性疾病都会使生产力和经济增长减少。在“一切照旧”的场景中，四种主要非传染性疾病对低收入和中等收入国家造成的累计经济损失在2011-2025年期间估计超过7万亿美元，相当于这些国家2010年全年产出的约4%。<sup>1</sup>
- 非传染性疾病造成的过早死亡使家庭、社区和国家的收入减少。自2000年以来，非传染性疾病死亡人数在全世界和每个区域都有增加。<sup>2</sup>迫切需要采取行动。
- 非传染性疾病产生的卫生费用对国家预算造成重大负担。据估计，每年全世界糖尿病的直接费用超过8270亿美元。<sup>3</sup>

关于健康和福祉的可持续发展目标3包含预防和控制非传染性疾病的具体目标。鉴于非传染性疾病、贫穷、不公平现象及其它目标和具体目标之间的多方向联系，实现这些具体目标将为整个2030年议程提供共同效益。

## 2. 在改善公共卫生的同时，财政政策可以为政府产生大量额外的收入

- 几乎所有国家已经以某种形式征收烟草制品税。但是，尚未充分征收烟草税。烟草消费税是相对其它物品和服务价格提高烟草制品价格的主要工具。<sup>5</sup>在所有国家使每包卷烟的消费税增加0.75美元，将在全球产生1410亿美元的额

### 什么是非传染性疾病？为什么政府必须共同开展工作？

有四种主要的非传染性疾病：心血管疾病（包括心脏病和脑卒中）、癌症、糖尿病和慢性呼吸道疾病。

每年有3800万人死于非传染性疾病，包括过早（70岁以前）死亡的1600万人。非传染性疾病造成的过早死亡有80%以上发生在低收入和中等收入国家。非传染性疾病造成的多数过早死亡的原因是四种主要行为风险因素—烟草使用、有害使用酒精、缺乏身体活动以及不健康的饮食。

人群对引起非传染性疾病的行为风险因素的接触程度主要取决于贸易、教育、劳动、税务、城市规划及其它“非卫生”部门的政策。这意味着，通过加强各部门间的政策一致性，在很大程度上可以避免非传染性疾病造成的早死和残疾。

鉴于非传染性疾病对社会、经济和环境造成的负担，可以确定战略和方法，为有关的所有部门提供共同效益。

### 联合国大会在2015年7月认可《亚的斯亚贝巴行动议程》，即第三次发展筹资问题国际会议的结果。

注意到全球非传染性疾病的重负，成果文件认识到，“……烟草价格和税收措施作为预防和控制非传染性疾病综合战略的一部分，可以成为减少烟草消费和保健费用的有效和重要手段，对很多国家而言也是发展筹资的一个收入来源”。<sup>4</sup>

外收入。<sup>6</sup> 世卫组织建议的标准是烟草消费税至少占烟草制品零售价的70%。

- 多数国家已经以某种形式征收酒税。但是，由于没有征收更高比率的酒税，这些国家放弃了数十亿美元的收入。<sup>7</sup>
- 提高不健康食品和含糖饮料的税率同样将产生显著的额外收入。
- 在2012年，环境原因在全球造成1260万例死亡，其中因空气污染造成的非传染性疾病死

1 世卫组织，世界经济论坛（2011年）。《从负担到“最合算措施”：减轻非传染性疾病在低收入和中等收入国家中的经济影响》。[[http://www.who.int/nmh/publications/best\\_buys\\_summary.pdf?ua=1](http://www.who.int/nmh/publications/best_buys_summary.pdf?ua=1)]  
2 世卫组织（2014年）。《全球非传染性疾病现状报告》。[[http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/148114/1/9789241564854\\_eng.pdf?ua=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/148114/1/9789241564854_eng.pdf?ua=1)]  
3 世卫组织（2016年）。《全球糖尿病报告》。[[http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/204871/1/9789241565267\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/204871/1/9789241565267_eng.pdf)]  
4 A/RES/69/313。《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》（亚的斯亚贝巴行动议程）。联大在2015年7月27日通过的决议。[[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/69/313](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/313)]  
5 《世界卫生组织烟草控制框架公约》第6条实施准则：减少烟草需求的价格和税收措施[[http://www.who.int/fctc/guidelines/adopted/Guidelines\\_article\\_6.pdf](http://www.who.int/fctc/guidelines/adopted/Guidelines_article_6.pdf)]

6 Goodchild, M, Perucic, A和Nargis, N（2016年）。《为提高烟草税对公共卫生和财政产生的影响进行建模》。《世界卫生组织简报》，94: 250-257。  
7 见Stenberg, K等（2010年）。《应对资源筹集挑战—为卫生增加额外国内资源的机制》。《世界卫生组织》，背景文件13，日内瓦：世卫组织。[<http://www.who.int/healthsystems/topics/financing/healthreport/13Innovatedomfinancing.pdf>]

亡人数达820万。<sup>8</sup> 取消矿物燃料补贴, 实行向道路使用者收费的办法/城市道路定价, 以及征收燃料税和汽车税, 都可以产生收入。

这些税收可以加强用于卫生和教育的公共资金, 从而实现全民健康覆盖, 确保学校中健康的食品和安全的饮用水, 增加卫生促进规划, 并资助初级和中等教育。例如, 菲律宾利用具有里程碑意义的《罪恶税改革法案》产生的收入资助全民健康覆盖和更好的卫生保健。

### 3. 预防非传染性疾病具有经济意义

对非传染性疾病不采取行动的成本远高于避免这种成本和确保健康及有成效的社会所需的投资。

- 据估计, 仅因为糖尿病和心血管疾病造成的生产力损失和卫生保健费用, 巴巴多斯每年要失去国内生产总值的2.6%。<sup>9</sup>
- 根据世界银行2011年的一次调查, 慢性病使埃及的劳动力供应减少了近五分之一。因此, 国内生产总值比其潜力估计要低12%。<sup>10</sup>
- 在纳米比亚, 2009-10年涉及7,000多名工人的一次调查的结论是, 工作场所缺勤的最大原因是高血糖和糖尿病。<sup>11</sup>

#### 关于投资回报的事实<sup>12</sup>

##### 事实1. 非传染性疾病的经济后果很严重。

- 在“一切照旧”的场景中, 四种主要非传染性疾病对低收入和中等收入国家造成的累计经济损失在2011-2025年期间估计超过7万亿美元, 相当于这些国家2010年全年产出的约4%。

##### 事实2. 与负担相比, 加强预防和控制非传染性疾病的费用很低。

- 为减少烟草和有害使用酒精以及不健康饮食和缺乏身体活动采取以人口为基础的措施, 所有低收入和中等收入国家估计每年将需要支出20亿美元——人均不足0.40美元;
- 关于对个人最具成本效益的非传染性疾病干预措施, 所有低收入和中等收入国家每年的费用为114亿美元 (年度投资范围从低收入国家的人均1美元, 到中上收入国家的人均3美元)。

##### 事实3. 加强预防和治疗的回报极为巨大。

- 在经济方面, 回报将达到数十亿美元的额外产出; 例如, 使缺血性心脏病和脑卒中的死亡率下降10%, 估计可以使低收入和中等收入国家的经济损失每年减少250亿美元, 而这是采取措施实现这种效益所需投资的三倍;
- 在卫生方面, 投资回报将是避免了数百万例过早死亡。

8 世卫组织, 2016年。“据估计, 不健康的环境每年造成126万例死亡”。[<http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2016/deaths-attributable-to-unhealthy-environments/en/>]

9 国家新闻 (2016年)。《巴巴多斯因非传染性疾病造成国内生产总值损失》。[<http://www.nationnews.com/nationnews/news/81654/barbados-losing-gdp-ncds>]

10 世界银行 (2011年)。《埃及的慢性病和劳动力市场结果》。[<http://documents.worldbank.org/curated/en/925961468021862909/pdf/WPS5575.pdf>]

11 Guariguata, L等 (2012年)。《纳米比亚正规部门工人中的糖尿病、艾滋病毒以及与缺勤有关的其它健康问题决定因素》。《生物医学中心—公共卫生》, 12:44-44。

12 世卫组织, 世界经济论坛 (2011年)。《从负担到“最合算措施”: 减轻非传染性疾病在低收入和中等收入国家中的经济影响》。[[http://www.who.int/nmh/publications/best\\_buys\\_summary.pdf?ua=1](http://www.who.int/nmh/publications/best_buys_summary.pdf?ua=1)]

## 4. 价格和税收措施能够行之有效地使人们戒烟并减少消费酒精以及不健康的食品和饮料

许多国家巧妙地征税，以便阻止消费有害健康的产品，并同时为政府产生显著的收入。

- 在2015年，中国的卷烟批发税率从5%提高到11%。一年之后，卷烟销售额下降了3.3%。在一年中，税收为中央政府额外提供了700亿元（110亿美元）。<sup>13</sup> 在实施《罪恶税法案》后的头三年，菲律宾逐步产生了39亿美元的收入，其中大部分来自烟草税。<sup>14</sup>
- 在2013年，墨西哥开始对含糖饮料征收每升1比索的产品税，到2014年底使消费量下降12%，而在低收入家庭中下降得更多（17%）。<sup>15</sup> 在2014年，该税为墨西哥政府产生了13亿美元的收入。
- 在2011年，匈牙利开始对糖、盐及其它成分达到不健康水平的食品征税。不健康食品的消费量出现了相当大的下降，40%的食品生产商减少（28%）或消除了（12%）其产品中的不健康成分。在最初四年内，该税产生了2.19亿美元，用于公共卫生开支。<sup>16</sup>

增进健康的税收政策的实施成本相对较低，比等待疾病形成更有成本效益。例如，烟草税在经济上有效，实施成本也很低。据最近一次调查估计，实施和管理烟草税的成本在低收入和中等收入国家中增加到每年每人0.05美元，使其成为所有烟草控制政策中成本最低的政策。<sup>17</sup> 独立分析人士把提高烟草税归类为一种价值“巨大”的干预措施，并有充分的证据表明其效益是实施成本的15倍。<sup>18</sup>

有利于穷人的征税措施发出有力的讯息，即将不允许强大的团体，例如火烟草业，在不顾社会中最脆弱人群利益的同时获取利润。

## 5. 可以使用价格和税收措施积极鼓励采取更健康的行为和消费更健康的产品

国家应当评估和考虑以下方面：

- 实施财政措施，鼓励消费健康的食品和健康饮料（例如，补贴水果和蔬菜销售和供应商，减少鲜鱼的进口税）；
- 对加工食品生产商征收厂商消费税，鼓励生产盐、糖和脂肪较少的食品和饮料。这样调整配方有潜力产生巨大的公共卫生影响；<sup>19</sup>
- 逐步从价格控制转向更健康的产品，作为收入不发生变化的健康促进方法。目前，许多国家对糖、盐、棕榈油和精白面粉等产品进行补贴或实行价格控制，从而使更健康的替代方案变得较不可负担。<sup>20</sup>

13 世卫组织（2016年）。《增加烟草税可减少烟草消费》。[<http://www.wpro.who.int/china/mediacentre/releases/2016/20160510/en/>]

14 世卫组织。《促进健康的专用收入：从金融角度看菲律宾的罪恶税法改革》。[[http://www.who.int/health\\_financing/topics/public-financial-management/D2-S4-JPaul-earmarking.pdf](http://www.who.int/health_financing/topics/public-financial-management/D2-S4-JPaul-earmarking.pdf)]

15 Colchero, MA等（2016年）。《征收含糖饮料消费税后在墨西哥的商店购买饮料：观察性研究》。《英国医学杂志》，352: h6704。

16 世卫组织。《匈牙利的公共卫生产品税：使用财政工具促进更健康的食品选择和提高公共卫生收入的部门间成功行动实例》。[[http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0004/287095/Good-practice-brief-public-health-product-tax-in-hungary.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/287095/Good-practice-brief-public-health-product-tax-in-hungary.pdf)]

17 世卫组织（2011年）。《加强应对非传染性疾病的行动：将需要多少费用？》[[http://www.who.int/nmh/publications/cost\\_of\\_inaction/en/](http://www.who.int/nmh/publications/cost_of_inaction/en/)]

18 哥本哈根共识（2015年）。《对开放工作组第十二次会议目标的初步成本效益评估》。[[http://www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/owg12.cost-benefit-assessment\\_0.pdf](http://www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/owg12.cost-benefit-assessment_0.pdf)]

19 Pomeranz, JL（2013年）。《征收食品和饮料税：公共卫生的观点和新的预防战略》。《密歇根大学法律改革期刊》，46(3)。

20 开发计划署与世卫组织联合国家特派团的调查结果，2016年。

## 6. 业界的干扰是一项重大挑战：财政、税务和岁入部必须警惕业界传播的谎言

烟草、酒精和食品公司常常力图影响政府，它们利用若干虚假的理由说明政府为什么不应当对有害健康的产品征税。<sup>21</sup> 例如，它们提出这种税是一种倒退，对穷人不公平，因为税额占他们收入的比率更大。事实上，不受管制的政策环境对穷人不公平，因为在非传染性疾病及其风险因素如何分布方面，这种环境允许明显的不公平现象持续存在。在最贫穷和最受排斥的人群中，疾病发生率显著更高。穷人的健康问题也更有可能不被发现和得不到治疗，从而使不公平现象更多。

### 对有害健康的产品征税不是一种倒退

正好相反。在世界各地，非传染性疾病对穷人造成最大的负担。烟草、酒精和食品公司把较贫穷国家和收入较低的人群作为目标。穷人生活的环境也更有可能是健康的选择成为困难的选择。

征税可以维持公平的竞争。在卫生、减贫、教育和机会方面的众多惠益主要有利于穷人。同时，较富有的使用者减少使用这些产品，通常与价格上升的关联性较小，所以增加的税额大部分由他们承担。

然后，这些税收可以重新投资于有益穷人的规划，从而提升其进步性。

### 揭穿烟草业的谎言

#### 谎言1. 提高烟草税将减少税收（因为消费量会下降）。

不对：税收实际上会增加（因为销售量减少的比率比价格上涨的比率要小）。菲律宾和世界各地的更多国家表明，提高烟草税会增加政府的收入。

#### 谎言2. 烟草税会减少经济活动。

不对：用于其它消费品和服务的开支将取代用于烟草的开支。

#### 谎言3. 征税会对贫穷的吸烟者造成经济负担，因为他们有更大部分的收入用于烟草制品。

并非完全如此：因为收入较低的人对价格上涨更加敏感，所以他们会改变自己的消费行为，要么戒烟，要么比高收入消费者更多地降低烟草消费量。因此，更高的税将有助于减少他们个人用于烟草的花费并改善他们的健康。

#### 谎言4. 不同国家的烟草税和价格差别为烟草制品非法贸易产生了刺激因素。

并非完全如此：有其它更重要的因素在鼓励非法贸易，例如管理薄弱/缺少高层的承诺、海关和消费税管理不力、腐败以及卷烟生产商的合谋。

因此：提税应当与加强税务管理的其它行动（例如，简化征税，监测烟草制品市场，以及强化海关和警察）一起实行，以便减少生产商避税的激励因素，并减少作为犯罪组织收入来源的走私。

21 Smith, K等 (2016年)。《烟草、酒精和加工食品行业—为什么公共卫生从业者对它们的看法有那么大的区别?》，《公共卫生前沿》，4:64。



## 7. 财政、税务和岁入部需要收集健全的数据，以便看到税收和价格政策的影响

必须对税收政策进行监测和评价，以便评估对价格的影响，从而指导进行修正和改进。这也可能有助于以独立的方式评估这些政策的影响，并反驳业界一般用来抵制实施或推广这些政策的理由。

## 8. 起步.....

首先，财政、税务和岁入部应当：

- 与卫生部合作阐明投资理由，并评估强化非传染性疾病预防和控制行动方面的投资回报；
- 成为政府非传染性疾病应对工作中的主要伙伴，并充分参与政策和计划的制定与实施；
- 筹集政治资本用于应对非传染性疾病的价格和税收措施；
- 确保有措施来防范业界干扰政府的决策。

### 筹集政治资本用于应对非传染性疾病的价格和税收措施

决不能低估民间社会和公众舆论的力量。受人尊重的专家组织、媒体宣传、政治倡导、战略性宣传运动的制定以及社区的参与推动墨西哥的含糖饮料税获得成功。应当利用公众对业界做法难以平息的愤慨。

**情况要明确。**当（额外的）税收被透明和专门地用于健康促进或社会开支，获得的公众支持往往更高。

**阐明为什么非卫生部门将受益。**非传染性疾病及其风险因素对健康具有影响，同时也阻碍经济增长、强大劳动队伍、减贫和教育方面的进展。阐明这些效益的税收方案更有可能获得众多利益攸关方的支持。



© 世界卫生组织和联合国开发计划署2016年。版权所有。

世卫组织和开发计划署的一个联合小组协调制定了本简报。本简报用于宣传目的，提供了一套行动方案。它不代表世卫组织或开发计划署的官方立场，也未与各自相关的理事机构分享。凡提及会员国与合作伙伴时，不构成或暗示对本简报的任何认可。

WHO/NMH/NMA/16.94

