



+ 紧缩时期的 医疗卫生问题

当公共预算不能增加时，有针对性地降低税收
并提供补贴有助于提高民众福祉

拉玛南·拉斯梅纳理恩、伊恩·帕里



改善医疗卫生保健和增加健康人口数量可能是国际社会的一个重要发展目标，但即使是增长快速的发展中经济体，也没有能力增加实际的医疗卫生保健支出，主要原因在于提高一般税收收入有一定难度。

这一限制意味着卫生部获得额外资金，那么其他政府部门或项目得到的资金就会减少——这在政治上是非常困难的，但是在低收入和中低收入经济体中要成为一个创举也不是不可能。

幸运的是，决定人口健康的许多关键因素——无论是否平等，其公民都认识到身体健康的重要性——不在于医疗卫生保健体系，而在于创新的税收和补贴改革可以带来更好的健康结果，同时又不需要大幅提高正式卫生项目的支出。

体系之外

正式卫生体系之外，决定健康的其他因素包括获得洁净的水和卫生设施；空气质量；提供和使用厕所、肥皂和安全套；社区的步行便利程度；烟草和酒使用率，以及包括糖和精粮等的营养的摄入。其中，许多因素可能会受到税收变化或补贴变化的影响。

例如，可以向损害健康的商品征税，补贴有益健康的商品。2012—2013年，印度给食物、肥料和石油这三种可能会对健康造成直接或间接影响的大宗商品提供了总计520亿美元的补贴，2015—2016年提供了350亿美元补贴（见图）。2015—2016年的补贴金额为国家和地方政府直接卫生支出的两倍。税收和关税可以改善一般人的

增进健康

税收可以阻止不健康的结果，而补贴则鼓励有益的行为。

产品	风险因素	结果	改变风险的方法
烟草	吸烟、嚼烟	癌症、心脏病	税收
酒精	酒驾、危险性行为	交通事故、癌症、肝病、性传播感染	税收
避孕套	危险性行为	性传播感染	补贴
疫苗	麻疹、肺炎球菌病、其他可预防的疾病	传染性疾病	补贴
治疗传染性疾病的药物	缺乏治疗	艾滋病、肺结核、疟疾、细菌感染	补贴
肺结核快速诊断	缺乏诊断	肺结核	补贴
盐	高血压	中风	税收
含糖饮料	肥胖	癌症、心脏病、糖尿病	税收
粮食	肥胖	糖尿病	税收
反式脂肪	肥胖	心脏病、糖尿病	税收
柴油	空气污染	慢性阻塞性肺疾病	税收
液化石油气作为烹饪使用煤油的替代品	空气污染（开关可以减少污染）	肺结核、慢性阻塞性肺病	补贴

资料来源：作者汇编。



健康状况，比如向酒、烟草、食盐和糖类等会损害健康的商品征税。这样可能会减少糖类、柴油、煤油和煤炭等大宗商品的补贴，而节省的资金将流向有营养的食品和清洁能源。政府可以补贴液化天然气，使用液化天然气代替煤油用于烹饪，补贴有营养的水果、乳制品和蛋白质（见表）。



税收的教训

政府长期以来对烟草和酒征税，并总结了很多通过征税来影响健康行为的经验教训：

- 税收以及随之而来的价格上涨必须产生实质性影响，才能达到预期的消费变化。因为对通货膨胀进行周期性调整，消费税才可能奏效。
- 各国政府必须通过堵住漏洞和防止走私及非法制造来防止国内和区域避税行为，因为大幅增加税收对于取得成效非常重要。在区域层面必须统一协调政策制定和执行，尤其是对烟草产品，因为这些产品很容易被非法运输和进行交易。
- 如果只在一个地区征税，税收的设计必须考虑到相关产品的范围以及消费者可能会做出的

改变——例如，如果对含糖饮料征税而没有对含盐高脂肪零食征税，消费者可能会转而食用这些零食。

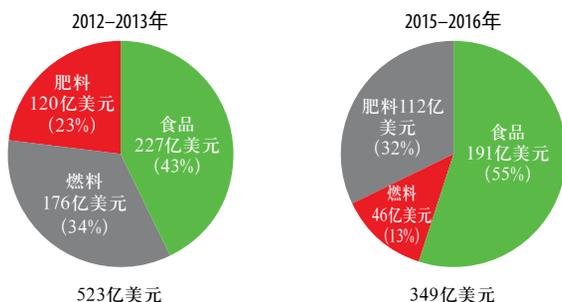
- 年轻人和低收入人群往往对不健康食品、饮料、烟草和酒的价格上涨反应最为强烈。
- 可以考虑将一部分收入分配给旨在改善营养状况、空气质量和推动积极生活方式以减少心脏病、中风和糖尿病发病率的资金补贴计划。

从经济角度来看，对烟草、酒和糖类征税不仅是为了解决滥用这些东西给社会带来的不良影响，而且还可以提高政府收入。在之前的研究中我们已经表明，最优的酒类税收入增加部分可能等同或超过滥用酒类的不利影响（Parry、West 和 Laxminarayan, 2009）。因此，财政方面的考虑可以显著加强对高额酒类税的支持。同样，给补贴重新定向可能会让一些面临其他税收限制的国家也有一定的支出喘息空间。

导致肥胖的食品——包括白面粉和白米等精制谷物——在许多国家得到了大力补贴。随着肥胖的增加，应该重新定位这些补贴，面向提高被补贴食物的营养成分。印度的豆类生产和消费（主要是干豆类）已经停滞不前，而粮食和糖类产量却在增加。在印度，根据 2013 年通过的《国家粮食安全法案》，政府预计每年将支出 250 亿美元来补贴粮食作物。这项补贴可以改善一些家庭的食品安全问题，而将这些资金用于豆类、水果、蔬菜和牛奶的公共补贴将对营养产生更大的有益影响。

发放补贴

2015—2016年，印度对食品、化肥和石油的补贴支出为350亿美元，远远超出国家和地方政府约180亿美元的直接卫生支出。（10亿美元）



资料来源：作者的计算。

注：2012—2013年的燃料补贴包括对柴油的大量补贴，2014年10月柴油价格管制取消。柴油补贴占总燃料补贴的一半以上。2015—2016年，燃料补贴主要针对国内液化石油气（可重复填充的液化石油气为厨房燃料）和煤油。2012—2013年的汇率为55卢比兑1美元，2015—2016年的汇率为65卢比兑1美元。

清洁空气很重要

可能会有害健康的因素不仅仅包括消费者的饮食或吸烟，但这些影响可以通过税收或补贴来加以改变。几乎每个国家都对煤、汽油和柴油进行补贴——这些矿物燃料是颗粒物的主要生产，会导致呼吸道感染、慢性阻塞性肺病、癌症和心脏病，并加剧了患肺结核的风险。根据 2015 年 IMF 的《全球能源补贴知多少？》这份工作报告，2015 年各国政府的能源补贴支出为 5.3 万亿美元，相当于世界 GDP 的 6.5%。而且许多国家

的能源补贴超过了公共卫生和教育支出，如孟加拉国、印度尼西亚和巴基斯坦等。最近，补贴有所下降，尽管这在很大程度上是由于过去五年全球柴油价格下降引起的。重新分配燃料补贴，向清洁燃料倾斜，取消对污染最严重的燃料提供补贴，这将极大地改善人们的健康，同时缓解了资金短缺政府的压力。

倒推

有两种压力迫使政府使用税收和补贴作为实施卫生政策的工具。首先，取消补贴和征税通常被认为是反贫困的，在政治上不受欢迎。然而，烟草和酒带来的健康负担和经济负担对穷人的影响最大。在世界各地，心脏病和中风是导致大病支出的主要原因，而在印度等国家，这些支出是造成家庭陷入贫困的主要原因（van Doorslaer 等人，2006）。

另一个顾虑是，取消农业补贴会损害农民和小型制造商的利益，包括那些生产名为比迪烟的廉价薄卷烟制造商。诚然，在许多国家，种植甘蔗和烟草的农民在经济上都很宽裕，但解决问题的方法并不是让他们破产，而是帮助他们过渡到种植不危害人类健康的作物。分配税收和调整补贴向改善健康的财政政策倾斜，可能会带来双重效益。但为了实现这一目标，政策制定者必须明确阐述增加税收和重新分配补贴的理由，并说明这些政策变化的赢家将如何得到补偿，确保他们的生计不会受到影响。

在世界各地，心脏病和中风是导致大病支出的主要原因。

低收入和中等收入国家必须应对日益增长的非传染性疾病负担，包括癌症和心脏病，还要同时保持对儿童疾病和传染病的警惕。随着国家的



发展，人口健康需求将会上升。通过利用经济激励措施来改变健康的社会影响因素，各国可以在银行不倒闭的情况下实现显著的改善。FD

拉玛南·拉斯梅纳理恩（RAMANAN LAXMINARAYAN）是疾病动态、经济和政策中心主任。伊恩·帕里（IAN PARRY）是IMF 财政事务部首席环境财政政策专家。

参考文献：

Parry, Ian W. H., Sarah E. West, and Ramanan Laxminarayan. 2009. "Fiscal and Externality Rationales for Alcohol Policies." *B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 9 (1).

van Doorslaer, Eddy, and others. 2006. "Effect of Payments for Health Care on Poverty Estimates in 11 Countries in Asia: An Analysis of Household Survey Data." *Lancet* 368 (9544): 1357–64.