

打击烟草产品非法贸易

世界卫生组织《烟草控制框架公约》为何需要一份议定书

1. 政府为何需要打击烟草产品的非法贸易？

- **损失收入。**香烟和其它烟草产品拥有较高的税收价值且较容易处理、运输和转移。据欧盟反欺诈办公室（OLAF）统计，2007年，一集装箱香烟（1千万支）的平均税收价值在欧洲达到2百万美元，而在英国高达6百万美元。ⁱ这均属走私者的潜在利润。估计烟草产品非法贸易导致世界各国政府每年损失高达400-500亿美元的收入。ⁱⁱ
- **妨害健康。**世界卫生组织资料显示，2006年有540万人死于与烟草有关的疾病ⁱⁱⁱ。烟草产品非法贸易令烟草产品售价更低，从而妨害烟草税收政策，造成严重健康问题。证据显示，提高烟草产品售价是减少烟草消费的最有效方式之一。^{iv}
- **严重威胁法律与秩序的维持。**有证据指烟草产品非法贸易系由有组织跨国犯罪集团进行，来自烟草产品非法贸易所得被用于包括恐怖组织在内的其它严重犯罪集团。^v亦有迹象显示，庞大利润的刺激下，香烟非法贸易将会进一步扩大。^{vi}美国官方报告指出，由于香烟走私相对而言风险较低，刑罚也低于走私毒品，因此对犯罪分子吸引力极大。^{vii}

- **全球性问题。**烟草产品非法贸易对所有国家构成威胁。框架公约联盟估计全球非法香烟贸易占全球香烟销量的10.7%，达到6千万支。ⁱⁱ即使在走私或伪造烟草产品并不普遍的国家，烟草产品非法贸易也构成威胁，因为此类贸易扩散极为迅速。压制跨国有组织犯罪活动的筹资和发展符合所有国家的利益。

2. 什么是烟草产品的非法贸易？

烟草产品非法贸易指法律禁止的、与烟草产品

- 生产
- 运输
- 接收
- 拥有
- 分销
- 销售或
- 购买

有关的任何做法或行为，包括任何意图协助此类活动的做法或行为。

3. 非法贸易的主要类别有哪些？

走私意指非法进口产品和非法产品的非法制造。烟草产品的走私和非法制造有多种形式。**大型有组织走私**包括非法运输、分销和销售大批香烟和其它烟草产品。大型走私者一般通过在批发分销链中（此时产品未征税）从合法市场转移、在出产国和官方目的地之间运送、或走私伪造产品而避开所有对烟

草产品的征税。来自合法市场的烟草产品在转移途中“消失”而被非法商人购买或销售，然后进入非官方目的地国家的非法市场。^{iv}第二种走私形式是**小型走私或“非法营销”**，包括由个人或小团体在低税率司法辖区购买超过海关规例限额的烟草产品，以供在高税率的国家转售。**非法制造**意指违法生产烟草产品。相关法律指税法或限制烟草产品制造的其它法律（例如许可或反垄断法）。**伪造**烟草产品也是非法制造的一种形式，所制造的产品在未经商标拥有人许可的情况下使用商标。

4. 导致非法贸易的因素有哪些？

烟草业称，非法贸易是由于高税率而出现，而世界银行的分析显示，非法烟草产品的涌现与贪污和对违法交易的容忍有关。非法烟草产品贸易在全球的高低税率国家都有进行，原因是对香烟的国际流动缺乏控制，以及背后操纵的犯罪组织拥有分销走私香烟的成熟系统。^{iv}

5. 烟草业在协助非法贸易方面扮演什么角色？

大型走私主要是大批香烟在国际运输中消失的结果。烟草制造商一直声称他们把产品卖给首批贸易商，但他们无法控制供应链以确保产品在最终目的地合法出售。事实上，国际烟草制造商在协助走私操作中有甚深关联。^{viii ix x}

^{xi}2000年，BAT副主席Kenneth

Clarke在回应对该公司与走私之关联的曝光时，指走私是由高税率引起，而且“当政府不准备处理该问题的主要原因时……我们采取完全合法的行动，让我们的品牌与竞争者的品牌一道出现在合法以及走私市场。”^{xii}

针对烟草公司的控案已令烟草公司的出口实务发生重大改变。2000年11月，欧共体控告Philip Morris和RJ Reynolds公司进行走私。是次起诉的效果立竿见影：欧盟14国（即除英国以外的欧盟14国）查获的香烟自2000年的43亿支剧降到2002年的23亿支。^{xiii}该案件后，Philip Morris和日本烟草公司与欧共体以及27个成员国中的26个签订了反走私和反伪造协议。协议内容，例如跟踪与追查、控制供应链以及查获走私产品的罚款等，均已纳入由《烟草控制框架公约》缔约方会议非法贸易专家组所编制的议定书模板之中。^{xiv}这些协议至今仅适用于两家公司以及26个欧洲国家，并非适用于所有烟草公司及国家。有关协议的更多详细资料请参考框架公约联盟（FCA）实况介绍。^{xv}

6. 为何需要一个议定书才能有效打击非法贸易？

《烟草控制框架公约》（FCTC）将非法贸易确认为只能通过各国合作才能有效解决的跨境问题，而讨论非法贸易的第15条有关实行有效打击的部分却不够详尽、全面。缔约方会议（COP）因此决定展开就非法贸易议定书的谈判。^{xvi}FCTC的152个缔约方^{xvii}涵盖世界人口和烟叶产量的80%、香烟产量的76%、香烟消费的78%、以及香烟和烟叶出口商的70%。^{xviii}，真正建立一个全球性网络。FCTC缔约方采纳、批准及实行一个有力的议定书，对打击已成气候的烟草产品国际违法贸易以及烟草业在其中的直接或间接参与至关重要。

7. 议定书应包含什么内容？

COP第一届会议成立的专家组已发展出针对烟草产品非法贸易的议定书模板

xix

第二届会议将该模板确认为启动议定书谈判的基础。^{xx}FCA支持该模板，^{xxi}其中包括打击非法贸易的广泛国内外系列措施。模板中规定的措施包括对烟草产品的标识规定，以便对产品进行从制造商到销售点的跟踪与追查，从而辨识出包括伪造产品在内的非法产品。^{xxii}这亦有助确定从合法市场到非法市场的转移点。对供应链参与者的许可制度能够确保对其进行有效监控，参与者被发现涉及非法产品时有可能被吊销许可。模板还包括制造商控制其产品供应链的义务，针对违反者规定了严厉的罚款措施。进一步执法和国际合作措施，例如调查和检控罪行、资料分享、司法互助和引渡安排等，将会增强各国政府有效合作打击非法贸易的能力。

8. 打击非法贸易的成本和利益是什么？

实行烟草产品非法贸易议定书会有成本，但通过对税法的更完善执行而带来的政府收入，预计会远高于这些成本。此外，法律还可要求烟草业支付打击非法贸易的成本。2007年，巴西实行了高科技税务印花系统，其成本估计为每包香烟1.7美分。^{xxiii}由于法律规定此费用烟草制造商支付，因此政府承担的成本微乎其微。

加州的实验证明打击非法贸易能整体提升政府收入。加州当局已强制执行许可制度，并引入了高科技税务印花，调查部门亦加紧了对分销链的控制，成本为每年9百万美元，由此产生了庞大的香烟额外税收收入——

由于采纳许可制度和税务印花，2004年1月至2006年3月间，多征收的香烟税款高达7500万美元。^{xxiv}

西班牙也实施了具成本效益的打击非法贸易措施，令当地的走私香烟市场份额从1995年的16%跌至2002年的2%，同期香烟税收从23亿欧元倍增至52亿欧元。^{xxv}西班牙海关表示，他们的成功并非来自几乎难以实行的街头分销控制，而在于通过情报、海关行动、合作与技术，从“集装箱层面”上减少对本国的非法产品控制。^{xxvi}

9. 打击非法贸易的国际协议是否会限制国际贸易？

标准化的国际系统对各国司法辖区内的烟草产品施加一致的要求，对自由贸易带来的负担较各自为政的措施少。至于要求实行的某些消除烟草产品非法贸易的措施可能限制贸易，在众多多边条约中已有先例。例如，《打击非法生产和贩卖火器、火器部件、零件和弹药公约》^{xxvii}以及《濒危野生动植物种国际贸易公约》(CITES)^{xxviii}均包含进出口许可制度要求等与《关税和贸易总协定》(GATT)第11条相反的条款。^{xxix}

在这些公约中纳入贸易限制条款的前提，是基于这一假设：GATT第20条等例外情况的规定已令缔约方有足够空间实行这些协议中的措施。GATT第20条的例外情况允许缔约方采纳一系列公共政策目标，包括执行税务措施和保护健康。在FCTC的序言部分，FCTC缔约方已清楚确认了“优先考虑其保护公众健康的权利”的决心。

ⁱContraband and counterfeit cigarettes: frequently asked questions20071214
<http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/584&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

-
- ⁱⁱ 2006 *How big was the illicit tobacco problem in 2006?* http://fctc.org/x/documents/HowBigWasTheIllicitTobaccoTradeProblem_2006_English.pdf.
- ⁱⁱⁱ Tobacco Free Initiative Tobacco Fact sheet 2007 http://www.who.int/tobacco/framework/cop/facts_and_figures_about_tobacco.pdf
- ^{iv} *Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control* 1999 <http://www1.worldbank.org/tobacco/reports.htm>.
- ^v (GAO) Terrorist Financing: US Agencies Should Systematically Assess Terrorists Use of Alternative Financing Mechanisms GAO-04-163 2003 11 available at <http://www.gao.gov/new.items/d04163.pdf>
- ^{vi} Billingshea, W. Cigarette Trafficking and the Funding of Terrorism The Police Chief 71 220042 http://policechiefmagazine.org/magazine/index.cfm?fuseaction=print_display&article_id=226&issue_id=22004
- ^{vii} (GAO) Cigarette smuggling: Federal law enforcement efforts and seizure increasing GAO-04-641 2004 5 <http://www.gao.gov/new.items/d04641.pdf>
- ^{viii} Joossens, L., Raw, M. How can cigarette smuggling be reduced? *British Medical Journal* 321:947-950 2000 10 14 <http://bmj.com/cgi/content/full/321/7266/947>.
- ^{ix} Lee, K., Collins, J. Key to the future BAT, BAT and smuggling in China *Plosmedicine* 2006 73 (3)e22820067
- ^x Beelman, M.S., Birnbauer, B., Campbell, D., Marsden, W., Schelzig, E., Sisti, L. *Tobacco Companies Linked to Criminal Organizations in Cigarette Smuggling* <http://www.publicintegrity.org/report.aspx?aid=351>.
- ^{xi} 1998 1222 *RJ Reynolds* 1500 <http://www.usdoj.gov/opa/pr/1998/December/605usa.htm>
- ^{xii} 2000 23 *BAT* <http://www.guardian.co.uk/bat/article/0,,191288,00.html>
- ^{xiii} 2000 2001-2002 2007 12 14 HM Tackling fraud and smuggling 2001 11 27 http://www.hm-treasury.gov.uk/pre_budget_report/prebud_pbr01/press_notices/prebud_pbr01_presscust1.cfm.
- ^{xiv} “5.4.1 □ A/FCTC/COP/2/9 2007 4 19 8 http://www.who.int/gb/fctc/PDF/cop2/FCTC_COP2_9-en.pdf.
- ^{xv} Fact sheet about the EU Agreements with tobacco manufacturers to control the illicit trade in tobacco 2008
- ^{xvi} A 2007 7 6 A/FCTC/COP/2/22 http://www.who.int/gb/fctc/PDF/cop2/FCTC_COP2_22-en.pdf
- ^{xvii} (FCTC), 2008 1 16 <http://www.fctc.org/docs/treaty/fca-fctc-ratification-overview-en>
- ^{xviii} 2007 6 http://www.who.int/tobacco/framework/cop/facts_and_figures_about_tobacco.pdf.
- ^{xix} (FCTC/COPI(16)) A/FCTC/COP/2/9 2007 4
- ^{xx} A 2007 7 6 A/FCTC/COP/2/22 http://www.who.int/gb/fctc/PDF/cop2/FCTC_COP2_22-en.pdf
- ^{xxi} FCA <http://www.fctc.org/docs/documents/fca-2007-inb-illicit-trade-inb1-briefing-en.pdf>
- ^{xxii} “ ”
- ^{xxiii} Marcelo Fish 2007 12 4
- ^{xxiv} 2005 1 2006 12 2007-406, 2007 2 Sacramento <http://www.bsa.ca.gov/pdfs/reports/2007-406.pdf>.
- ^{xxv} Bonilla Penvela, N.J. □ “Evolución del contrabando de tabaco en España, *Prevención del tabaquismo*, 5(2), 127-135, Abril-Junio 2003.
- ^{xxvi} Joossens, L. *Report on smuggling control in Spain* 2003 http://www.who.int/tobacco/training/success_stories/en/best_practices_spain_smuggling_control.pdf.
- ^{xxvii} 2001 7 2 2005 7 3
- ^{xxviii} 1973 3 3 1975 7 1
- ^{xxix} 1994 5 1995 1 1 1A 1999 9 22 5.129 – 5.130 , WT/DS90/AB/R, DSR 1999:V, 1799