



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 消除烟草制品非法贸易议定书

主要建议

1. 敦请各缔约方坦诚地讨论迄今为止议定书签署国相对较少，以及议定书批准/加入较慢的原因。可能的原因可能包括：
 - a. 议定书多部门的性质，导致批准流程慢；
 - b. 缺少促进议定书的财政资源；
 - c. 未能澄清议定书实施所需技术援助的来源和类型；
 - d. 不清楚议定书的技术方面；
 - e. 担心议定书需要财政上的投入。
2. 考虑到讨论的结果，各缔约方应授予秘书处明确的任务授权：
 - a. 组织意识提高活动；
 - b. 委托对议定书的技术方面做进一步研究；
 - c. 加强与相关国际组织的合作安排；
 - d. 筹集资金，用于更协调地准备议定书的生效和实施；
 - e. 反驳烟草业对如何实施议定书的说法，尤其是反击烟草业推广 Codenify 系统。

引言

缔约方会议上一届会议通过了《消除烟草制品非法贸易议定书》（议定书），热切地希望议定书将消除影响公约第 6 条更快速和更有效实施的主要实际和政治障碍之一。

许多观察员明显注意到，实现议定书的生效比公约生效更具挑战性。议定书要求政府多个部门高度参与，比如财政、海关、公安、司法、税收和卫生部门。议定书第 8 条（跟踪和追溯）这一条要求的资金投入，可能超过许多缔约方的烟草控制预算（虽然希望各缔约方能使烟草业在短期内承担这些成本，当然这些系统将保护烟草税收入）。

在国家层面还有一项挑战，公约秘书处不具备，并且将来很可能也不会具备提供详细的技术援助所需的所有专长，以及议定书各缔约方实施议定书可能需要的专长。因此，与其他组织的合作安排显然是必要的。

此外，我们注意到在安排的签署时间段内只有 54 个缔约方签署了议定书（与此相对照，在公约开放供签署的 12 个月时间里，168 个缔约方签署了公约）。截止上一次报告，只有三个缔约方已经批准了议定书；在 2005 年相应的时间（即开放供签署后 21 个月），公约已经生效，每个月有多个国家批准公约。

应当指出，公约签署和批准的速度是国际条约中少见的，许多此类条约需要几年时间才能达到足够数量的缔约方。另一方面，应当注意在议定书谈判期间起到突出作用的缔约方（比如巴西和加拿大）选择不签署议定书。欧洲联盟为议定书的谈判曾经提供大量财务自愿捐款，已经签署但是还没有批准议定书。

下一步？

框架公约联盟曾经指出，确定议定书要求的技术援助和能力建设需要的范围，需要一种系统的方式。（参阅比如我们针对缔约方会议第五届会议的简报，见 <http://tinyurl.com/kccy2lm>）。虽然我们仍旧认为这样的方式值得考虑，我们注意到即使各缔约方原则上同意采取这种方式，分配给秘书处用于准备议定书实施的预算很可能不足以开展这类工作。

在 2014-2015 年中期绩效报告（文件 FCTC/COP/6/22）中，秘书处建议从原本为举行议定书缔约方会议第一届会议预留的资金中重新调拨 345,000 美元。根据这项建议，这些资金将用于：

- a) 研究阻碍议定书生效的障碍和克服障碍的方式；
- b) 提高政府非卫生部门对烟草制品非法贸易问题的认识；
- c) 举办涉及相关部门的亚区域讲习班，促进批准和加入。

这些宽泛类别的活动听起来是合理的。不过，我们注意到调拨这个规模的资金用于与议定书相关的活动，本身不大可能从根本上改变（尚未）批准议定书的情况。

在 2016-2017 预算草案和工作方案中，秘书处建议调拨 586,000 美元（主要来自预算外资金）用于议定书生效的准备，以及 977,000 美元（主要来自自愿评定分摊款）用于议定书缔约方会议，包括预备性政府间工作小组。这些金额很大（考虑到缔约方会议希望应对的议定书之外的其他优先重点），也很小（考虑到可能的技术援助需要）。

我们对各缔约方只提一项简单的建议，就是对阻碍其政府批准/加入议定书的障碍进行诚实的讨论。仅仅是时间的问题，还是（比如）缺乏关于跟踪和追溯的方便可及的专家建议是主要的障碍？什么材料对鼓励与政府其他部门讨论批准/加入议定书最有用？哪种讲习班最有帮助？各缔约方是否需要更积极地鼓励其他国际组织支持议定书的实施？在各缔约方考虑批准/加入时，秘书处还能制作什么其他工具帮助各缔约方？

不能期待秘书处自己解决这些问题。各缔约方需要更多参与，提供明确的指导。

烟草业继续使用非法贸易问题，挫败提高税收的努力，并与政府建立伙伴关系

另一项顾虑是烟草业继续拿非法贸易问题做文章。

许多代表在自己的国家可能已经经历过，（通常过度夸大地）担心非法贸易增加仍是烟草业反对提高烟草税提议的首选论点。希望在缔约方会议第六届会议上通过第 6 条实施准则，将帮助各缔约方克服这些恐吓的策略，积极主动地提高烟草税。

虽然有记录显示烟草业长期以来鼓励自己产品的非法贸易，近些年来烟草业也利用这个问题，通过宣传使用 Codentify 系统等方式，与公安、海关和税收当局建立关系¹。

¹ 更多细节，见 Joossens L 和 Gilmore A. The transnational tobacco companies' strategy to promote Codentify, their inadequate tracking and tracing standard（《跨国烟草公司促进其不完善的跟踪和

Codentify 是在欧洲专利登记簿登记的烟草业专利，专利号为 EP1719070。世卫组织跟踪和追溯系统接受烟草业的技术，使烟草业有许多机会施加干扰，这显然与各缔约方的希望和议定书的文本相矛盾。

在一些情况下，烟草业提出了不可信的说法，指出 Codentify 系统与议定书第 8 条一致（并且经常进一步指出，比与 Codentify 系统竞争的系统，比如使用印花税的系统和/或组合使用各种明暗标记的系统，更便宜更“现代”）。

各缔约方讨论如何最好地反驳这种错误信息和干扰，符合各自的利益。

结论

公约各缔约方付出了大量时间和资金，专门谈判磋商公约第 15 条实施的议定书。议定书已经通过两年了，现在应集体分析阻碍议定书生效的障碍，并确定克服这些障碍的战略。