

简报：政府间协商机构关于非法贸易议定书的第五次会议
2012年3月29日至4月4日
日内瓦

实施、技术援助和能力建设

重点建议

在递交缔约方大会的报告中，INB 针对划定实施非法贸易议定书（ITP）所产生的技术援助和能力建设需求的范围和性质，提出关于具体初始步骤的决议草案，以及满足这些需求的可能方案。

引言

迄今为止，所有 INB 会议的讨论重点均离不开缔约方义务的范围和性质，以及控制烟草制品非法贸易的最佳义务设定方式。会上发言最积极的缔约方多为拥有大量相关控制政策者，因此他们很清楚自己愿意或不愿意在国家层面上作出哪些改动以促进全球工作取得成功。据此可合理假定，该等缔约方在实施议定书期间几乎不需要技术援助。

有效的非法贸易控制涉及多个方面，譬如：

- 擅长侦查、调查和检举涉嫌从事烟草制品非法贸易的团体及个人的执法机构；
- 认识到非法贸易是一种经济（且通常为跨国的）集团犯罪；
- 能够对那些被指控及证实犯有非法贸易相关罪行者处以适当处罚的司法体制，而这可能牵涉修改立法及程序；
- 能够侦查贸易格局中的异常情况，并保持对边境控制的海关系统；
- 难以规避并可有效抵御腐败的烟草税收管理体系，及税收标记或类似预防措施；
- 便于有效开展部际合作（例如税务局、海关及警方之间）的跟踪和追踪系统；
- 与邻国和主要贸易伙伴保持牢固的合作关系。

由于多方面的原因，不少缔约方极有可能在上述一或多个领域中存在能力缺失。首先，原来拥有较低烟草税率的缔约方或许一直认为他们没必要花费大量资源来控制烟草制品非法贸易。其次，拥有较长边境或大量非正式部门，或者位于或靠近冲突地区的缔约方，可能面临许多伴随边境安全及（一般而言）法律和秩序的特定挑战。第三，尤其在一些资源匮乏的国家，共同努力控制烟草制品非法贸易或许并非该国的工作重点。（但值得一提的是，许多发展中国家已针对非法贸易制定强有力的政策。）在缺少某些形式的外部援助下，一些缺乏打击烟草制品非法贸易经验的国家，甚至难以有效评估能力建设需求的范围。

能力水平上的这种差异（尤其是在发展中国家）不仅是一项挑战，也是一次采纳最佳实务的机遇。

从全球范围而言，有效控制烟草制品非法贸易方面的开支应被视作一项投资而非成本——此项开支能促进征税，从而带来显著的健康效益（通过提高有效价格）及可观的收入。然而，目前仍有若干潜在问题：

- 烟草业极力将自身定位成技术援助和能力建设的来源。然而，制造商会大力（误导）引导执法工作转向特定类型的非法贸易，尤其是假冒伪劣产品的贸易（假冒产品会影响他们的市场份额及利润率）及非法生产，令执法者放松对自身产品走私的监管。同时，他们亦会积极将非法贸易展现为仅可通过低税收加以解决的问题；
- 各类安防产品供应商会积极向政府兜售昂贵的机器和系统（譬如用于核实集装箱内容的 X 射线扫描机），而他们给予缔约方的意见往往是相互矛盾且仅利于自己的，根本不符合实际的地区或区域需求；
- 非法贸易控制工作的成功离不开多国政府部门和机构的参与，协调配合是避免重复工作的必要条件，也是优化资源配置的可靠保证。制定恰当的整体政府策略或需要大量的专业技能；
- 构建崭新的政府架构或程序是一项内在挑战，尤其是在财力受限的情况下。通过学习其他缔约方的经验和体系可避免犯错。

ITP 的成功在很大程度上取决于缔约方是否愿意克服这些多层面挑战，及确保那些缺乏控制烟草制品非法贸易的能力或经验的缔约方取得恰当的技术援助及能力建设。

历史

在 INB 第三次会议上，秘书处呈交一份关于全球跟踪和追踪制度的可行性研究（见 FCTC/COP/INB-IT/3/INF.DOC./5），以及“评估烟草制品国际跟踪和追踪系统在国家级的可能要求”（FCTC/COP/INB-IT/3/INF.DOC./8），该文件审视了在三个低收入 / 中低收入国家的可行性。这些文件大多旨在让缔约方了解议定书部分草案条文是否可行，而非试图划定整个议定书将产生的技术援助和能力建设需求。

在缔约方大会第四次会议上，秘书处提供了一份关于 ITP 财政影响的信息文件（FCTC/COP/4/INF.DOC./1）。本文件假定 ITP 将于 2012 年—2013 年双年度期间开始实施，并将遵循《公约》实施的基本模式；该文件预期每双年度期间开展六次区域讲习班、25 个国家参观访问以及六份专家文件。本文件可指导缔约方审议缔约方大会预算。

正如此文件所指出，援助需求的范围将取决于最终的 ITP 条文。此外，单凭秘书处一己之力是无法满足所有能力建设和技术援助需求的。事实上，任何现有组织均不可能充分具备（或可合理预期取得）实施 ITP 所需的各方面专业技能，从而无法提供综合技术援助和能力建设。

简言之，尽管秘书处（在各缔约方的配合下）已开展或委托开展关于各项《公约》实施相关问题的研究，但秘书处至今未获委托以综合评估议定书实施所涉及的技术援助和能力建设需求。

针对综合评估的若干意见

在理想情况下，决定追认议定书的《公约》缔约方将首先评估其现有立法、法规和政策，以审核下述事项的情况：1) 他们履行 ITP 的义务及 2) 控制烟草制品非法贸易的效力。在那些尚不具备有关烟草制品非法贸易的协调机制或策略的国家，此初期评估可能尤其复杂，因为相关条文可能零散地分布在税务和海关立法、针对集团犯罪的执法策略、卫生部的烟草控制立法等。（这是许多国际文件的共同程序，且通常从自我评估清单开始。¹在此情况下，评估需要多个政府机构就圆满完成作出郑重承诺。）

第二步是识别能力建设和技术援助需求。举例而言，如果缔约方从未使用过税收标记或任何其他类型的独特识别标记，则该缔约方可能需要大量的技术援助以选择和实施恰当的系统。（在现有版本中，议定书草案无需将第 7.3 条定明的“可靠和不可去除的独特识别标记”与盒装香烟的纳税情况挂钩，即指明是否已缴付税款。个别缔约方需要考虑的一个问题便是是否合并这两项职能。FCA 认为，政府加盖的税务印章或其他类型的标记优于行业管制标记，譬如由菲利普莫里斯国际开发及持有许可证的 Codentify 系统。）警队人员可能需要培训调查技术、实施检测系统的海关服务等。一些能力欠缺的缔约方甚至可能需要援助，方可识别部分领域的技术援助需求。

第三步是考量哪些合作伙伴和机制最适合获取相关技术援助和能力建设。通过对比其他国际文件可知，应对技术援助需求的机制包括关于实施的书面指南²、需求评估方法、讲习班、培训课程和技术专家的定期视察。³

此项工作将催生第四步——落实技术援助和能力建设的条文。

缔约方拥有大量的时间逐一解决所出现的这些问题：举例而言，全球跟踪和追踪制度将于议定书生效后五年才可全面运行，即不早于 2018 年。然而，等待直到首届（ITP）缔约方会议（MOP）不仅浪费时间，更可能是一个严重错误，因为这会使 MOP 难以就管治、人员配置需求、与其他组织的合作类型等问题作出明智决定。此外，需要尽快在国家层面上开展针对全球制度的行动，以便在今后五年内发挥有效影响。

有必要调查就其他国际文件划定技术援助需求的经验。

就 2003 年采纳并于 2005 年生效的《联合国反腐败公约》（CAC）而言，联合国经济及社会理事会（ECOSOC）于 2005 年采纳一份决议，吁请会员国“继续向联合国预防犯罪和刑事司法基金提供充足的自愿捐款”，以便提供实施 CAC 所需的技术援助，并请秘书长“向联合国毒品和犯罪问题办事处提供所需资源，使之能够有效促进”CAC“的生效和执行”。⁴在首次 CAC 缔约方大会上，公约的各缔约方决定设立一个技术援助问题不限成员名额政府间工作组。⁵此工作组于 2007 年首次召开会议，而联合国毒品和犯罪问题办事

1 参阅对执行《粮食和农业植物遗传资源国际条约》的能力建设需求和优先重点的调查（IT/CBCM-1/08/3）。

2 参阅关于国家针对 1972 年伦敦公约（关于防止因倾倒废料及其他物质造成海洋污染）实施 1996 年议定书的指南（Guidance on the National Implementation of the 1996 Protocol to the London Convention 1972 (on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter)）。

3 参阅 2008 年 6 月联合国环境规划署关于评估现有能力建设需求以分析发展中国家的持久性有机污染物（POP）（Assessment of Existing Capacity Building Needs to Analyse Persistent Organic Pollutants (POPs) in Developing Countries）的最终报告。

4 ECOSOC 决议 2005/18。

5 CAC 决议 1/5。

处亦在此时就“提供有效技术援助的成功做法和协调工作”发布一份范围广泛的背景文件。⁶自此，联合国毒品和犯罪问题办事处制定了许许多多不同的机制以向 CAC 缔约方提供技术援助，包括自我评估清单、区域培训讲习班、特别国家培训、反腐败专家数据库、立法草案、国家立法及政策审核等。⁷

注意事项：

- 就 CAC 而言，生效时已知并存在提供技术援助的机制——存在相对较大的专业机构，具备处理公约所涉全部问题的专业技能；
- 从一开始便将技术援助当作成功实施的关键要素；
- 秘书处需要充足的时间和预算来筹备或委托编制恰当的背景文件；
- 鉴于技术援助的重要性，各缔约方决定成立一个政府间工作组对此加以监督。

倘若与 ITP 作比较，则需要注意：

- 如上文所述，提供 ITP 实施援助所需的专业技能类型五花八门，单个组织很难具备所有技能。虽然《公约》秘书处显然能够且必须扮演协调角色，但其无法制定内部的海关系统专业知识或调查技巧（仅举两例）。
- 在本届 INB 会议或缔约方大会上讨论，是当前缔约方探讨 ITP 技术援助需求的唯一方式。正如专门研究 ITP 的机构，INB 非常适合提出关于所需行动的建议。

由于存在这些差异，各缔约方应尽快考虑：

1. 启动划定实施、技术援助和能力建设需求程序的试点工作。虽然需求评估程序可能要等到首届 MOP 结束之后方才予以扩大，但必须至少获得一份关于亟需技术援助类型的概述，以便 ITP 缔约方在首次会议上考虑可能的合作安排。合作形式可能多种多样，譬如负责评估自身状况并传达报告的缔约方特别小组。务必确保缔约方拥有配置合理的收入类别及打击非法贸易的经验。
2. 成立具有相关领域（海关、警方、税收管理、实施其他国际文件的技术援助等）特定知识的专家小组，以制定关于划定及满足技术援助和能力建设需求的方案，并呈交予缔约方大会第六次会议（也可能是首届 ITP MOP，视乎生效日期而定）。为识别相关专家，各缔约方需要携带各自的提名候选人名单参加缔约方大会第五次会议。此专家小组亦可能查看前一项所提及的“志愿”缔约方的报告。

⁶ CAC/COSP/WG.3/2007/2。

⁷ CAC/COSP/2011/10。

