

## 供应链控制（第 III 部分）

### 重点建议

- 删除第 6 及 9 条中“有法律约束力和可实施的协定”的表述；
- 在第 5、6、8 和 12 条中增加关于主要材料的内容，或至少修改第 5.5 条中关于主要材料的内容，以鼓励而非阻挠行动；
- 删除第 7.1 条中关于全球信息共享归口单位位置的提述。

### 引言

在过往 INB 会议上，议定书草案第 III 部分已成为讨论重点，会上提出多项有关用语的建议并就某些问题展开了激烈辩论，其中尤以跟踪和追踪义务的范围（第 7 条）为著。在 INB 第四次会议上，缔约方秉承“对各项议题均达成共识后才能一致通过”的惯用原则，就第 7 条达成协商一致意见。其他草案条款已转交非正式工作小组，该小组负责就余下的供应链控制条款文本出具提案。

各缔约方当前面临的关键问题在于，是否在 INB 第 5 次会议所提供的有限协商时间内，提议修改第 III 部分任何草案条款的用语。这一问题有待缔约方最后定夺。FCA 建议，在议定书定稿后再处理工作小组提案中的一些草拟问题。在某些情况下，这些问题仅牵涉选词用句，与条款意图并无关联，因此这类改动可视为辅助性更改。而其他一些处于成败关头的根本性问题，则需要更多时间进行讨论。

### 问题：不宜提述私人协定

在非正式工作小组提出的草案中，对义务的两次提述（第 6 及 9 条）均为“根据国家法律或有法律约束力和可实施的协定”。在过往会议中，第 6 条的各项草案均采用了这一表述（参阅非正式工作小组在 INB 第四次会议上出具的提案，收纳于 FCTC/COP/INB-IT/4/3 中），但在第 9 条中尚属首次采用。

此表述的意图似乎是允许欧盟及其成员国通过与香烟制造商达成协议的方式来履行其在议定书下所负关于尽职调查（第 6 条）及安全和预防措施（第 9 条）的义务。然而，纳入此表述以达致上述目的的必要性尚不清楚，且此表述的影响可能远远超过其本意。

“根据国家法律”是许多国际文件中常见的一种公式化用语，在《烟草控制框架公约》（简称《公约》）中（譬如第 10 及 11 条中）亦不乏其身影。它有两种可能的含义：首先，这可以表示各缔约方或会依凭国家法律而非某些其他机制来实施某一项义务。在此情况下，该公式化用语通常是多余的：缔约方理应自行采纳国家法律来实施公约义务。在其第二种含义中，缔约方义务的性质和范围并非完全取决于国家法律。在大多数情况下，这很可能就是其意欲表达的含义。

“根据有法律约束力和可实施的协定”这一公式化用语同样容易引发歧义。倘若该用语仅表示相关协定作为一种可用于实施义务的机制，则其无疑是多余的：第 6 条或第 9 条的内容并不会阻碍缔约方采用立法、执法、行政或其他措施贯彻实施。（可指明可能性的范围，例如“每一缔约方需要根据其国家法律并通过立法、执法、行政或其他措施……”。）但此公式化用语也可解释为意指缔约方义务的范围和性质取决于“有法律约束力和可实施的协定”的内容。这意味着任何缔约方可通过与任何人士签署有法律约束力和可实施的协定，放弃其在第 6 条或第 9 条下所负义务。

从更大的范围来看，缔约方可与审核公司 Global Auditors Inc. 签署协定，表明“就消除烟草制品非法贸易议定书第 6 条而言，Global Auditors Inc. 开展的年度供应链审核应视作构成由身为审核对象的法人或自然人所进行的尽职调查。”实际上，任何缔约方可自行与个别制造商签署限定该公司尽职调查要求的协定，并宣称已履行其在第 6 条下所负义务——即便此类协定的条款并不完善。

“根据……有法律约束力和可实施的协定”这一表述也可以指缔约方之间的双边条约。此时将需要考虑该表述与议定书第 2 条的相互影响。

让缔约方能够以订约方式将其国际义务外包给非政府机构，是极不恰当的。特别是在没有就其协商、采纳及实施程序或其条款议定透明度标准的情况下，此法尤不可行。现有表述则可以让缔约方通过与香烟制造商签订保密协定，自行调整其在议定书下负有的义务，而其他缔约方、签约国公民及民间社团无法或被限制查阅此协定。

*解决方案：删除第 6 及 9 条中出现的短语“及有法律约束力和可实施的协定”。必要时可增加短语“通过立法、执法、行政或其他措施”。*

#### **问题：缺乏对主要材料的控制**

近年来，大量证据证明非法烟草制品生产呈现燎原之势，即从一开始生产便已明显违法，通常情况下，此类生产者甚至没有通过注册公司、取得生产牌照等方式来维持一种表面合法的假象。有时，这些非法产品会在进入批发或零售层面的正常贸易渠道时被查获。第 7.3 条提及的“可靠和不可去除的独特识别标记”对检测此类产品尤其有用。

然而，一些非法制造的烟草制品从未进入正常贸易渠道，而是在黑市售卖。更大的难题在于，凡在零售层面查获的非法产品，往往很难沿供应链追溯其分销商，更遑论原始生产商。

在非法药品，以及非法制造的若干有害物质（譬如爆炸物）方面，监管前体化学品或产品的贸易不失为一种政策途径。<sup>1</sup>但此法颇具挑战性，主要是因为很多用于生产非法药品的化学品也具有许多其他完全合法的用途。

---

<sup>1</sup> 参阅《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》第 12 条。

就非法制造香烟而言，由于所选用的前体产品或主要材料不同，上述挑战或许更容易应对。过去 FCA 界定的两类材料为香烟纸和醋酸纤维过滤嘴丝束（大多数香烟过滤嘴均采用此纤维制成）。除用于大麻等其他药品的吸食之外，香烟纸并无其他重要用途。近八成的醋酸纤维过滤嘴丝束被用于香烟生产，但其仍可另作他用。在《商品名称及编码协调制度》中，香烟纸和醋酸纤维过滤嘴丝束均具有 HS 编号——一种用于生产设备的指标，可据此判定须通过供应链控制加以管制的设备类型。<sup>2</sup>（详情请见我们关于主要材料的背景文件。）分析贸易数据（按 HS 分类）是一种检测贸易异常情况的可行方法。举例而言，用已确定的烟草纸成交量可轻松估算出香烟产量。如果出现大规模的香烟纸交易，而上报的香烟产量却未与之对应，此时政府当局应有所警觉，密切留意可能出现的非法制造活动。

在过往 INB 会议上，反对将主要材料纳入议定书供应链条文的关键论点是：这些材料是具有双重用途或多重用途的产品。需要指出的是，此项原则不适用于制造非法药品或爆炸物的前体化学品。就生产设备而言，缔约方尚需要明确是否将那些具有潜在功能（除烟草制品生产外）的设备纳入议定书范畴。

在草案第 5 条中，非正式工作小组建议主要材料的问题留待日后再行探讨。草案第 5.5 条内容为：“在本议定书生效五年后，议定书缔约方会议应确保在其下一届会议上开展循证研究，查明是否有任何主要材料对制作烟草制品是必不可少的，是否可以识别，并且是否可以通过有效的控制机制予以控制。议定书缔约方会议应在此类研究的基础上考虑采取适当行动。”

此表述存在几个方面的不恰当性：

- 从此表述来看，似乎议定书缔约方会议仅可在议定书生效至少五年以后方可采取任何行动，包括委托开展研究。另一方面，文中并未规定研究完成的截止时间。因此，尽管其本意在于安抚那些希望将主要材料纳入第 III 部分监管范畴的缔约方，但相比完全没有提及此话题的议定书，此番表述的实际效果很可能会降低就此问题采取行动的可能性；
- 无需进一步研究以证明存在对制作香烟至关重要且易于识别的主要材料。唯一的问题是它们能否“通过有效的控制机制予以控制”；
- 研究主要材料的控制方案或有所助益，但缔约方可能将需要有关监管惯例、可能方案的可行性研究及 / 或成本效益分析的信息，方可作出明智决定。在此语境中，“循证研究”这一短语则显得含糊不清。

倘若缔约方本意是将主要材料的审议推迟至议定书生效之后，同时确保此问题不会被遗忘，则第 5.5 条需要改写。改写后为：“在本议定书生效后的首届会议上，议定书缔约方会议应审议对判定有关主要材料的适当行动之可行性属必要的研究，并确保此类研究得以开展。缔约方应在下一届会议上审核此类研究的结果，并考虑采取适当行动。”

FCA 认为，上述延期并无必要。较好的实施方法是在第 5、6 和 8 条中插入关于主要材料的内容。制造商不仅需要获发牌照及维持记录，还需要遵守主要材料的进出口和尽职调查要求。就第 6 及 8 条而言，可通过在“供应链”术语的定义中纳入主要材料来实现这一目的。此外，第 12 条亦需加以调整。

---

2 参阅《用于加工卷烟和其他烟草制品的生产设备：公约秘书处的说明》（FCTC/COP/INB-IT/5/INF.DOC./3）。

*解决方案：在第 5、6 和 8 条中加入有关主要材料的内容。至少应改写第 5.5 条，从而确保议定书缔约方会议在议定书生效后的合理时间范畴内切实考虑采取有关主要材料的适当行动。*

## **问题：关于全球信息共享归口单位位置的决定过于仓促（第 7 条）**

缔约方大会 FCTC/COP4(11)号决定授权非正式工作小组审议包括全球信息共享归口单位的组织位置在内的多项问题，而草案第 7.1 条已就归口单位的设立作出规定。基于在 INB 第四次会议上已就第 7 条的文本达成一致意见，工作小组决定不再审议此问题（尽管缔约方大会将此问题转交工作小组的原因不甚明了，但如果其认为此事宜尚待解决的话）。

FCA 认为，在确定归口单位的确切职能、规模和预算之前决定归口单位的理想位置，属为时过早。操作问题还有待议定书缔约方会议解决。值得一提的是，缔约方大会第一次会议就框架公约秘书处的位置和架构作出决定（FCTC/COP1(10)），会上还批准了秘书处的首份预算和工作计划。归口单位的问题不妨以此类推。

草案第 7 条并未清楚表明归口单位是数据库、某类人员机构还是自动转换系统。根据第 7 条条款，我们至少需要五年时间才可全面运行全球跟踪和追踪系统。在此期间可能会发生很多变数：信息技术的发展、影响缔约方实施关键议定书措施的非法贸易的发展，以及其他组织（不论国家或国际性）的角色发展。

正如我们在关于实施、技术援助和能力建设的简报中所提到的，缔约方实施议定书的技术援助和能力建设需求的范围和性质目前尚不明确，但颇具实质意义。运用综合方式审慎决定操作细节和预算重点的工作宜留待议定书缔约方会议处理。

*解决方案：仅从第 7.1 条中删除“设在世界卫生组织烟草控制框架公约秘书处”的表述，将所有方案留待议定书缔约方会议在处理其他重要操作问题（譬如能力建设、技术援助、工作计划、预算等）时一并审议。*

## **结论**

在过往 INB 会议中，FCA 积极推动简化和加强议定书草案第 III 部分的多项条文。尚留有许多实质性观点（例如远程销售）及草拟问题，而在理想情况下，我们希望缔约方能抽时间再行探讨或加以解决（视情况而定）。<sup>3</sup>然而，倘此次会议确属最后一次 INB 会议，我们赞同任何人士、缔约方及观察员集中精力处理小部分问题的做法。

我们认为，本文提出的三个问题并未从本质上修改草案第 III 部分的意图，此乃本文的协商基础。处理这些问题并不复杂，但若放任不管，则很可能会给议定书日后的实施埋下重大隐患。

---

3 参阅“就消除烟草制品非法贸易的议定书谈判文本以及第一及第二起草小组的提案发表的意见（文件 FCTC/COP/INB-IT/3/5 Rev.1; FCTC/COP/INB-IT/4/3; FCTC/COP/INB-IT/4/4）”。可在以下网址在线获得：<http://tinyurl.com/7f2ep6t>。