



本文件涉及临时议程的第 5 项。

世界卫生组织烟草控制框架公约缔约方会议第五届会议  
大韩民国首尔，2012 年 11 月 12-17 日

**框架公约联盟政策简报：  
非法贸易议定书**

**主要建议**

- 各缔约方应不作修订即通过非法贸易议定书；
- P 各缔约方应制定一个路线图，在缔约方会议第五届会议和第六届会议或议定书缔约方会议第一届会议之间为议定书的实施做准备，尤其是为了防止受到烟草业的影响。这个路线图应侧重：
  - 确定技术援助和能力建设需要的范围；
  - 外展至其他组织，尤其是能够提供相关技术援助或协助进行能力建设的政府间机构；
  - 在准备实施议定书的过程中，各个政府部门和机构都要参与。

**引言**

《消除烟草制品非法贸易议定书》是各缔约方多年讨论的成果，从原来公约谈判时对公约第 15 条的起草开始，继而根据缔约方会议第一届会议 FCTC/COP1(16)号决定建立专家组继续工作，专家组向第二届会议报告了议定书的模板，最终烟草制品非法贸易议定书政府间谈判机构举行了五届会议，最近一届会议是今年 4 月份，才完成拟定。

这些讨论的起点是非法贸易和对非法贸易的恐惧对推迟实施减少烟草需求的各项措施，特别是提高烟草税措施的影响。因此，关于非法贸易的议定书应当提交缔约方会议，在也将审查第 6 条（税收和价格措施）实施准则草案的同一届会议上考虑和可能通过，尤其合适。

正如在政府间机构讨论过程中多位参与者强调过的，虽然通过议定书本身就是一件有重大意义的事情，但是只有各缔约方做出协调一致的努力，有效地实施议定书的措施，才有意义。在这一方面，我们共同的努力才刚开始。

**不作修订即通过**

正如在政府间谈判机构主席报告（FCTC/COP/5/7）中提到的，在非法贸易议定书政府间谈判机构第五届会议临近结束时，新加坡和菲律宾保留再次提及议定书中一条的权利，即涉及免税区和国际过境的第 12 条（按照现在的编号）。这两个代表团的核心顾虑似乎是“混杂”这个词的使用没有明确的定义，以及只有“在从保税区转运的时候”才禁止混杂（第 12.2 条）。

框架公约联盟认为，在缔约方会议第五届会议上重启对第 12 条的讨论几乎将不可避免地导致重启对其他条款的讨论，使议定书无法在第五届会议上通过。对议定书内容做实质的讨论将很困

难，既因为缔约方代表团的组成（可能不包括非法贸易议定书谈判的主要成员），也因为时间不够。

如果对第 12 条的措词或影响还有什么顾虑，应该在非法贸易议定书缔约方会议第一届会议上提出。

## 实施路线图：为五年倒计时做准备

议定书包含的一个主要条款第 8 条：跟踪和追溯，有固定的截止日期。具体来说，

1. 第 8.1 条规定，在议定书生效五年内“建立一个全球跟踪和追溯制度，其中包括国家和/或区域跟踪和追溯系统以及设在...公约秘书处...的一个全球信息共享归口单位”；
2. 第 8.3 条规定“每一缔约方应要求在[本议定书对其生效后]五年内，将独特、可靠和不可去除的编码或印花等识别标记（下称“独特识别标记”）贴于每盒卷烟、卷烟的所有单位包装以及任何外部包装，或构成其组成部分”；
3. 第 8.3 条还规定在[本议定书对该缔约方生效后]十年内其他烟草制品也采用类似的标记。

在议定书实际开放供签署和批准之前，基本无法预测议定书多快会吸引足够的缔约方使其生效。不过，根据议定书第 45 条，一旦 40 个缔约方批准并且 90 天过去以后，建立全球跟踪和追溯系统的五年倒计时就开始了。

议定书第 43 条规定，议定书缔约方会议第一届会议应在“本议定书生效后公约缔约方会议的下一届常会临近时召开或之后立即召开”。这意味着议定书缔约方会议第一届会议有可能迟至议定书生效两年后才召开，如果第 40 个批准议定书的缔约方在公约缔约方会议 90 天前批准，并且公约缔约方会议继续每两年召开一届的话。

即使是高能力的国家，建立和实施全国跟踪和追溯系统，并且与全球系统做好协调，从零开始在三年内做到也是个挑战。低能力的国家可能需要大量的技术援助，才能实施有效和恰当的全系统。

这一切意味着在议定书缔约方会议第一届会议之前需要完成大量的准备工作。只有通过公约缔约方会议的决定，以及公约各缔约方之间的非正式合作，才能实现。

## 不仅是第 8 条

如上所述，第 8 条要求采取具体的措施，作为跟踪和追溯系统的一部分，在卷烟包装上使用独特的标记。不过，要使这个措施起到较多实际效果，也需要实施议定书的多项其他条款。比如（列举不够详尽）：

- 第 6 条（许可证）：如果没有有效的许可证制度，使各缔约方能跟踪生产商、出口商、进口商和其他参与方，防止生产商对第 8 条的要求置之不理比较困难；
- 第 7 条（谨慎调查）：如果一个人没有义务核对第一个购买装运的卷烟的客户的真实身份（根据第 7.2 条），那么记录这个第一个购买者的信息也不是特别有用（根据第 8.4.1 条）；
- 第 14 条（不法行为，包括刑事犯罪）：要使跟踪和追溯系统有效，生产、销售、运输没有要求的标记的烟草制品应当是非法的（根据第 14.1(b)(i)条）；
- 一般来说，跟踪和追溯系统的目的是能够发现烟草制品从显然合法贸易变成明显非法贸易（或者由非法变为合法贸易）的环节；但是如果各缔约方有能力继之以有效的调查，以及必要的话提起诉讼，这样的信息才有用。

也就是说，对第 8 条实施的规划涉及的不只是决定技术细节，比如标记的规格，在国家层面应使用什么类型的数据库，或者执法官员需用的解码标记的扫描器的型号，而是各缔约方需要把整个非法贸易议定书的各项措施开始做通盘考虑。

## 抵制烟草业和商业的影响

影响非法贸易议定书实施的一个复杂因素是，烟草业对影响各缔约方控制非法贸易政策的强烈兴趣。对卷烟生产商来说，一个比较理想的打击走私的政策涉及比较低的烟草税，并且与烟草业密切合作，侧重对假冒卷烟生产和销售的强有力执法。为了实现这一点，他们会毫不犹豫地提供“免费”设备、培训，甚至自称的跟踪和追溯解决方案（更多详情，见我们关于第 8 条的背景文件）。

在大部分缔约方政府中，涉及跟踪和追溯技术的选择，以及更普遍的涉及非法贸易的政策，主要决策者很少是卫生部。其他部委一般与各种商业利益合作，并且可能真的认为与烟草业的伙伴关系没什么可反对的。海关服务认为自己追求几个目标：保护公众，收缴关税，同时也便利贸易；与“合法”生意的合作对海关是惯例和正常的。

另外一个困难是，烟草业努力使用表面看似独立的组织和场所，倡导宣传需要产业界-政府（按烟草业的条件）“合作”的核心信息。比如，国际税收和投资中心针对烟草制品非法贸易举行过研讨会、发表过报告，可能被认为是独立的智囊机构，而其实它的赞助方包括几家主要的烟草公司<sup>1</sup>。

这样，在非法贸易议定书的实施中，存在一个很大的风险，就是被烟草业拉拢，结果错误地配置稀缺的资源，或者遵循引入歧途的策略。提醒各缔约方注意议定书第 8.13 条十分重要，即“每一缔约方应确保其主管当局在参与跟踪和追溯制度时，仅在为了实施本条的严格必要限度内，与烟草业以及烟草业利益代表交往。”还有必要指出，议定书的序言提及公约第 5.3 条，强调“需警惕烟草业阻碍或破坏消除烟草制品非法贸易战略的任何努力”。

一个防止烟草业影响的防护措施是，提供可获得的专家建议、能力建设和培训资源。这样，公约缔约方会议第五届会议在这些问题上将做出的决定，不仅因为将决定议定书能有效实施的速度，还因为将作为防止烟草业影响的防护措施，而十分重要。

应该提到，烟草业不是对非法贸易议定书如何实施唯一有商业利益的产业。安全产品提供商，比如销售特定类型印花税技术的提供商，有兴趣推介他们的那个技术解决方案是最好的。对各种可获得的技术没有广泛知识的缔约方，可能会发现在互相竞争的技术之间做出知情的选择具有挑战性。

为了确保技术选择恰当，各缔约方不仅需要技术问题上的恰当支持，还需要有能力分析威胁，也就是说，对国家/次区域已经发生或不久可能发生的非法贸易的性质做出切合实际的评估。这是一个能力建设和技术援助也十分重要的领域。

## 秘书处建议的方式：一些评论

在 2012-2013 年工作计划和预算的中期绩效报告（FCTC/COP/5/20）的附件 2 中，秘书处提供了为非法贸易议定书准备工作建议的活动和预算的总体介绍。

---

<sup>1</sup> Cf. ITIC. The Illicit Trade in Tobacco Products and How to Tackle It. 2011. On-line at: [http://www.iticnet.org/Public/other\\_publications.aspx](http://www.iticnet.org/Public/other_publications.aspx). The publication notes that the cost of the publication was underwritten by “supplemental contributions from tobacco companies”.

秘书处所建议方式的重要内容包括：

1. 认识到*确定技术援助和能力建设需要的范围*的重要性，也就是说，我们还不知道各缔约方为实施议定书可能需要的支持的性质和程度；
2. 需要更好地*与其他具有相关专长的国际组织协调*。因为议定书的交叉性，能力建设需要涉及与其他组织的合作安排；
3. 需要*更多技术信息，尤其是跟踪和追溯系统的信息*。虽然在公约政府间谈判机构、在准备非法贸易议定书模板的专家小组、在议定书政府间谈判机构和届会之间的各次会议上，进行过广泛的讨论，但是仍然有若干技术问题，各缔约方需要得到指引和/或要求有进一步的协调，比如为创建功能运行正常的全球跟踪和追溯制度在各国跟踪和追溯系统之间的界面；
4. 需要*专家组成的国家特派团*。为了有效地实施，议定书要求不只是把议定书的语言转换为国家法律，而是要求多个政府部门和机构的合作行动，比如财政、税收、卫生、海关、司法和警察。有可能为数很多的缔约方会需要有针对性的建议和支持。
5. 需要*国际和部委间合作*。秘书处建议由每一公约缔约方派出一名卫生和一名非卫生代表参加区域讲习班，启动区域合作。

各缔约方需要讨论的关键问题是：建议的预算对在*所有*上述项目上取得充分进展是否足够？是否应该推迟在一些问题上的工作，以确保其他项目得到更充分的资源？

### 确定技术援助和能力建设需要的范围

我们特别注意到，确定技术援助和能力建设的需要的范围将依靠由各缔约方填写的自我评估核对清单，这一项没有安排具体的预算。在实施新的国际文书的起初阶段，自我评估核对清单是常用的方式。这当然取决于填表人对相关信息的获得能力，就非法贸易议定书来说，许多缔约方可能难以做到。

比较来说，我们可以回顾一下各缔约方对公约正式文书税收相关问题的回答（尤其是第 2.8 节和 2.9 节）。理论上来说，每一缔约方都应能够提供现在和过去烟草税率的精确信息，毕竟是政府自己制定的税率。实际情况是，一些缔约方没有提供税率的任何信息；其他一些缔约方提供当前的税率，但是没有说明趋势；有许多缔约方没有提供烟草制品的*价格*信息。出现这些问题的原因可能是缺少人手（比如负责回答问卷的人就是没有时间去做任何调查），或者卫生部（一般是收到公约问卷的机构）和应该掌握相关税收信息和历史的财政部官员之间缺少沟通，或者问题的意思不够清晰。

针对非法贸易议定书的自我评估核对清单，需要审视各缔约方完成诸如以下任务的能力：

- a) 对严密的卷烟走私网络展开成功调查，并起诉走私网络负责人；
- b) 制定满足第 8 条要求的对独特标记系统的详细招标书，包括数据库、扫描器和使跟踪和追溯系统有用的其他部分；
- c) 为生产商、进口商和出口商设立许可证制度，制定并实施禁止注册失败，保持许可证持有者的登记信息更新。

针对这类问题的问题，不是卫生部大多数烟草控制官员随口就能说出答案的。有意义的自我评估将要求与其他部委和机构进行比较长的讨论，而且常常涉及相关的卫生部对此相对比较缺乏技术知识的话题。

框架公约联盟的一个关切是，最有可能需要大量技术援助的缔约方是最不可能有人员和结构进行有意义的自我评估的缔约方，至少在没有外部支持的情况下不可能。

一个替代方式是把建议的预算中设想的国家特派团，设计为派到有代表性的一些缔约方去确定技术援助和能力建设需要的特派团。也就是说，派专家到一定数量的缔约方，与相关的部委和机构坐下来讨论已经实施的非法贸易控制措施的程度，要符合议定书需要做哪些工作，以及必须满足的能力建设和技术援助需要。这些特派团的信息将提供为了实施议定书，将需要与其他机构什么样的合作安排的更清晰认识。各缔约方将需要同意接待这样的特派团，不过，可以努力招募符合一定条件的缔约方（比如每个区域一个大的和一个小的低收入或中等偏下收入缔约方，现在已经有标记系统和没有的缔约方，对控制烟草制品非法贸易有明确的国家策略和没有的缔约方的合理组合，等等）。

如果认为这个变化太过剧烈，那么确保有充足的员工或顾问时间，从日内瓦为自我评估过程提供恰当的支持，至少是十分重要的。

### 与具有议定书相关问题专长的国际机构的协调

到议定书缔约方会议第一届会议前，秘书处对技术援助和能力建设的需要了解得比较充分，并且与相关的合作伙伴已经进行了充分的讨论，从而能提供对可能的合作安排的清楚的总体想法，将非常有帮助。理想情况是，这将使议定书缔约方会议第一届会议能要求秘书处签署谅解备忘录，或者以其他方式把合作安排正式化。

实现这一宏伟的目标，部分取决于对潜在的非法贸易议定书缔约方的技术援助和能力建设需要的程度和性质有合理的估计，并且有时间与合作伙伴机构详细讨论他们已经提供，或者能不太费力就能在已有培训项目上增加的培训和专家支持。在一些情况下，在潜在合作伙伴的管制机构内，各缔约方表明烟草制品非法贸易需要成为一个优先重点问题，这也十分重要。

比如，联合国毒品和犯罪问题办公室有广泛的各种能力建设行动和规划，其中多项行动和规划很可能与非法贸易议定书的实施相关。考虑让联合国毒品和犯罪问题办公室等潜在合作伙伴机构的代表参与在上一点中讨论的确定技术援助/能力建设需要的范围，可能十分有帮助。

### 区域讲习班、政府间和部委间的合作

秘书处的建议设想在每个区域举办一个区域讲习班，每一缔约方至少安排一名卫生代表和一名非卫生代表参加两天的讲习班。各缔约方可能希望讨论在两天的这类会议上能实现多少。现实来看，这样的会议能介绍议定书的主要条款；缔约方成功行动的几个相关案例分析；与有关专家面对面认识，以及与其他国家的同事建立或加深关系的机会。

一个可能的问题是，在一个讲习班上，可能缺少一类机构或部委（比如说警察或海关）足够人数的官员。并且，只有有充足的资源使各个相关部委和机构的代表参加的缔约方才能从讲习班获得全面的益处。

另外一个可能的顾虑是，就像自我评估核对清单一样，最需要技术援助的缔约方可能最难从区域讲习班获得最大益处。特别是，缔约方安排恰当的代表参加非常重要，但是对非法贸易议定书的实施还没有展开部委间讨论的缔约方，可能更难以确定恰当的代表。

至少讨论一下其他可能方式的优势和劣势是值得的。比如：

- 如果已经有来自某个“目标”部委（比如说财政部）的官员参加的区域或者次区域会议，为了他们的益处，可能可以增加关于非法贸易议定书的内容；
- 可以设立一些类型的培训师培训模式。比如，每一区域每一类“目标”部委的一名代表可以聚在一起更长时间（比如一个星期），深入研讨实施的实际层面，并且与区域的同事通过电话或在线会议进行衔接；
- 正如秘书处的文件提到的，在线会议比本人参加的讲习班要便宜得多（但也有显著的缺点）；
- 当然也有可能把大型讲习班的预算，重新安排为较小型但是时间更长一些的会议，不论是安排更多单个国家的特派团，还是次区域或专门课题的会议。这样数量较少的缔约方将直接参与，但是直接参与的缔约方可能会得到更大量的支持。

框架公约联盟对在议定书缔约方会议第一届会议之前的能力建设活动的形式没有具体的建议。不过，我们注意到秘书处准备用相对较少的预算试图实现许多项宏伟的目标。如果各缔约方不愿意增加这项预算，可能希望考虑少做几项（尤其是更系统化的确定技术支援和能力建设需要的范围的活动），但是做得更有深度。

## 非法贸易议定书与框架公约其他部分的关系

正如框架公约联盟其他简报（详见 *FCA Policy Briefing: International Cooperation*（*框架公约联盟政策简报：国际合作*）和 *FCA Policy Briefing: Mechanisms of Assistance*（*框架公约联盟政策简报：援助机制*）所指出的，我们认为公约缔约方会议第五届会议应当不仅讨论非法贸易议定书的实施计划，还应当讨论公约本身实施的援助机制。

秘书处在非法贸易议定书的实施和一项公共卫生条约的实施这一中心任务之间保持平衡，十分重要。比如，如果参与非法贸易议定书相关任务和具有专长的专业人员比从事公约其他条款实施的人员还多，将是不幸的。如果非法贸易议定书实施的费用来自削减公约其他方面的预算，将是不可接受的。

在这一方面，我们欢迎秘书处的建议，即非法贸易议定书实施的准备工作的费用应由预算外收入支付。

## 总结评论

框架公约联盟认为，非法贸易议定书应该在公约缔约方会议第五届会议上不经修订即通过，并且在这届会议上，对议定书生效之前就需要的准备工作应当进行广泛的讨论。

框架公约联盟赞扬秘书处为非法贸易议定书生效做好准备制定两年规划的工作。这项规划要做到成功，各缔约方需要仔细分析它，并且承诺在国家、区域和全球层面付出自己大量的努力。

框架公约联盟认为，如下这些对议定书缔约方大会第一届会议尤其重要：

- 对技术支援和能力建设需要的程度和性质有清楚地认识，尤其是中低收入缔约方的需要；
- 收到与潜在合作伙伴机构（比如联合国毒品和犯罪问题办公室）的合作安排的具体建议。

还没有对非法贸易议定书实施的实际情况进行跨部门政府综合分析的缔约方，需要进行这样的分析，这也是至关重要的。

最后，各缔约方集体防止烟草业对非法贸易议定书的实施强加对烟草业友好的议程至关重要。