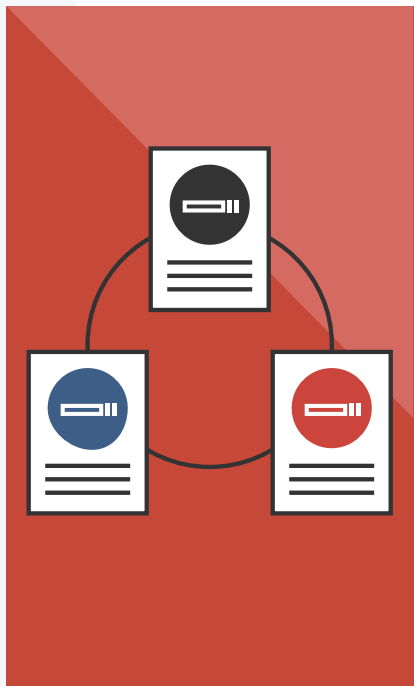


消除烟草制品 非法贸易议定书



FCTC

世界卫生组织
烟草控制框架公约
秘书处



这是一项什么样的《议定书》？

《消除烟草制品非法贸易议定书》针对烟草制品非法贸易这一全球性问题提供了全球性解决办法。《议定书》是一项国际条约，目的是通过各国合作实施一系列措施，消除一切形式的烟草制品非法贸易。它是一项新的国际条约，也是《世卫组织烟草控制框架公约》的第一项议定书。

《世卫组织烟草控制框架公约》各缔约方日益关注烟草制品非法贸易以及此种贸易在助长烟草流行方面的作用问题，为此制订了这一《议定书》。《议定书》基于并充实了《世卫组织烟草控制框架公约》第15条。《世卫组织烟草控制框架公约》第15条要求缔约方采取措施打击烟草制品非法贸易并进一步控制供应链。

2012年11月12日，《世卫组织烟草控制框架公约》第五届缔约方会议在韩国首尔市一致通过了这一《议定书》。在《世卫组织烟草控制框架公约》缔约方交存第40份批准书、受书、核准书、正式确认书之后，《议定书》于2018年9月25日生效。¹

1 关于《议定书》缔约方的最新名单，见：https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IX-4-a&chapter=9&clang=_en



为什么预防烟草制品非法贸易如此重要？

烟草制品非法贸易对全球公共卫生、安全和政府收入构成严重威胁。据世界海关组织报告，2019年缉获的非法卷烟超过34.9亿支（2018年为23亿支）。² 非法烟草市场规模因国家而异，目前估计全球总规模约占全球市场的11.6%。³

- ▲ 非法贸易会增加烟草制品的可及性和可负担性，因而为烟草流行火上浇油，削弱控烟政策。往往较低廉的烟草制品泛滥主要影响弱势群体，包括低收入人群和年轻人。据估计，如果在全球范围内消除烟草制品非法贸易，随着卷烟平均价格升高和消费量降低，每六年可避免100万人过早死亡。
- ▲ 有组织犯罪集团直接参与非法烟草贸易并从中获利。另有证据显示，恐怖组织、武装叛乱分子和叛乱团体将非法烟草作为活动资金的一个来源。^{4,5,6}
- ▲ 烟草制品非法贸易严重影响政府收入，政府会损失大量税收收入。⁷ 根据最近的一项估计，如果消除非法卷烟，全球年收益总共可增加大约474亿美元。⁸

2 2019年非法贸易报告。布鲁塞尔：世界海关组织；2019年 (http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/illicit-trade-report/itr_2019_en.pdf?db=web, 2022年1月27日访问)。

3 Joossens L, Merriman D, Ross H, Raw M. 消除全球非法卷烟贸易对卫生收入的影响。《成瘾》。2010;105:1640-95。

4 Titeca K, Joossens L, Raw M. Blood cigarettes: cigarette smuggling and war economies in central and eastern Africa. Tob Control. 2011;20(3):226-32.

5 Edwards C, Jeffray C. On tap: Organised crime and the illicit trade in tobacco, alcohol, and pharmaceuticals in the UK. London: Royal United Services Institute; 2015 (<https://rusi.org/explore-our-research/projects/on-tap-uk-organised-crime-and-the-illicit-trade-in-tobacco-alcohol-and-pharmaceuticals#project-outputs>, accessed 27 January 2022).

6 Confronting illicit tobacco trade: a global review of country experiences. Washington (DC): The World Bank; 2019 (<https://documents1.worldbank.org/curated/en/677451548260528135/pdf/133959-REPL-PUBLIC-6-2-2019-19-59-24-WBG-TobaccoIllicitTradeFINALvweb.pdf>, accessed 27 January 2022).

7 《世卫组织烟草税收和行政管理技术手册》。日内瓦：世界卫生组织；2021年 (<https://www.who.int/publications/i/item/9789240019188>, 2022年1月27日访问)。

8 Goodchild M, Paul J, Iglesias R, Bouw A, Perucic A-M. Potential impact of eliminating illicit trade in cigarettes: a demand-side perspective. Tob Control. 2022;31:57-64 (<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/early/2020/11/03/tobaccocontrol-2020-055980.full.pdf?with-ds=yes>, accessed 27 January 2022).



《议定书》的主要条款是什么？⁹

为防止合法产品流入非法市场和防止非法产品流入合法市场，并避免非法生产，《议定书》第III部分规定，缔约方应采取一系列措施确保烟草制品供应链（第6-13条）。这些措施包括要求采取许可证控制制度、保存档案记录以及实行安全和预防措施等。《议定书》第III部分还规定，应采取措施管制免税区烟草制品交易（包括管制国际过境和免税销售），并管制通过因特网和其他电信手段以及任何其他新兴技术进行的销售。《议定书》的一项重要规定是，须在《议定书》生效后五年内建立全球跟踪和追溯制度。这包括建立国家和/或区域跟踪和追溯系统，并在《世卫组织烟草控制框架公约》秘书处设立信息共享全球联络点。该《公约》秘书处也是《议定书》秘书处。建立全球跟踪和追溯制度的目的是，确保烟草制品供应链的安全，并为国家当局提供信息交流平台，以确定产品的原产地、运输路线、预期销售市场和可能转移点。

《议定书》第IV部分涉及与烟草制品非法贸易违法行为有关的法律框架的重要问题（第14-19条），其中包括关于责任、起诉和制裁、扣押补征和特殊调查手段以及对没收的烟草、烟草制品和制造设备的处置和销毁等规定。《议定书》规定了哪些行为应根据本国法律定为违法行为，尤其应将违反《议定书》的规定生产、销售、运输和分发烟草制品的行为，以及与烟草制品非法贸易有关的其他活动定为违法行为。缔约国还必须确定哪些非法行为构成刑事犯罪。

第V部分涵盖关于国际合作的一系列实质性重要条款（第20-31条）。这些措施包括信息共享、技术事务合作、执法、保护主权、管辖权、司法和行政互助以及引渡等措施。鉴于烟草制品非法贸易的跨界性质，缔约方可能需要交流信息，以协助侦查和/或调查非法贸易。《议定书》规定应确保缔约方之间开展

9 关于《议定书》及其条款，详见：<https://fctc.who.int/publications/m/item/the-protocol-an-overview>（2022年1月27日访问）。

司法和行政互助，并鼓励缔约方实施必要的执法法律框架。

《议定书》规定了缔约方的报告义务（第32条）。这些义务与《世卫组织烟草控制框架公约》的报告制度相一致。《议定书》还规定了实施工作所需的机构安排和财务安排（第33-36条）。

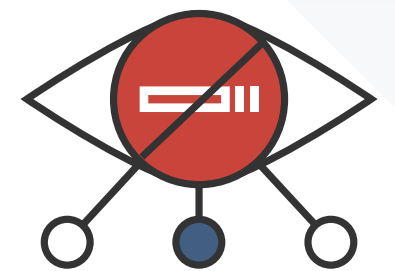
为确保充分执行《议定书》的规定，在国家 and 全球范围内开展卫生、金融、海关、执法、贸易和其他相关部门和机构之间的跨部门合作至关重要。

《议定书》的治理事宜

《议定书》设立了缔约方会议。缔约方会议由《议定书》所有缔约方组成，¹⁰ 构成《议定书》理事机构（第33条）。

根据《议定书》缔约方会议作出的一项决定，《议定书》缔约方会议在《世卫组织烟草控制框架公约》缔约方会议之后立即举行。¹¹

《议定书》缔约方会议第一届会议于2018年10月8日至10日在日内瓦举行，第二届会议于2021年11月15日至18日以虚拟方式举行。¹² 《议定书》缔约方会议议事规则¹³ 在第一届会议上获得通过。¹³



10 FCTC/MOP1(11)号决定。《世卫组织烟草控制框架公约》理事机构和《消除烟草制品非法贸易议定书》理事机构之间的协调。《消除烟草制品非法贸易议定书》缔约方会议，第一届会议，日内瓦，2018年10月8-19日。日内瓦：世界卫生组织；2018年（[https://fctc.who.int/publications/m/item/fctc-mop1\(11\)-coordination-among-the-governing-bodies-of-the-who-framework-convention-on-tobacco-control-and-the-protocol-to-eliminate-illicit-trade-in-tobacco-products](https://fctc.who.int/publications/m/item/fctc-mop1(11)-coordination-among-the-governing-bodies-of-the-who-framework-convention-on-tobacco-control-and-the-protocol-to-eliminate-illicit-trade-in-tobacco-products)，2022年1月27日访问）。

11 《消除烟草制品非法贸易议定书》缔约方会议第一届会议，2018年10月8日至19日。日内瓦：世界卫生组织；2018年（<https://fctc.who.int/protocol/governance/meeting-of-the-parties-of-the-parties/first-session-of-the-meeting-of-the-parties>，2022年1月27日访问）。

12 《消除烟草制品非法贸易议定书》缔约方会议第二届会议，2021年11月15日至18日。日内瓦：世界卫生组织；2021年（<https://fctc.who.int/protocol/governance/meeting-of-the-parties/second-session-of-the-meeting-of-the-parties>，2022年1月27日访问）。

13 《消除烟草制品非法贸易议定书》缔约方会议议事规则。日内瓦：世界卫生组织；2019年（<https://fctc.who.int/zh/publications/m/item/rules-of-procedure-of-the-meeting-of-the-parties>，2022年1月27日访问）。

防止受到烟草业利益的影响



《议定书》在《世卫组织烟草控制框架公约》第5.3条基础上，明确规定缔约方必须防止烟草控制政策受到烟草业的商业和其他既得利益的影响。此外，《议定书》第8条特别规定，指定由缔约方履行的与建立和维持跟踪和追溯系统有关的义务不应由烟草业履行或代为履行。此外，《议定书》缔约方会议第一届会议决定，在实施《议定书》过程中，还应防止受到那些主要业务与《议定书》实施有关的经济和商业行为者的既得利益影响。

成为《议定书》缔约方

《议定书》由各国批准、接受、核准或加入和由成为《世卫组织烟草控制框架公约》缔约方的区域经济一体化组织正式确认或加入（第44条）。

批准、接受和核准是已签署《议定书》的国家在国际上确定其同意受《议定书》约束的国际行为。国际组织（如区域经济一体化组织）的正式确认等同于批准。

《议定书》在2014年1月9日之前开放供签署（第43条）。但在该日期之前未签署《议定书》的国家仍可通过交存加入书而成为缔约国。加入与批准、接受或核准具有同等法律效力。

资源和援助

《议定书》缔约方会议第二届会议同意加强国际合作，确保缔约方进一步相互协助，以加速采用最佳做法和支持创新。该届会议还通过了一项援助和调动财政资源机制战略，以加强《议定书》实施工作。

如何为实施《议定书》提供资金？

《议定书》为缔约方调动财政资源实现《议定书》各项目标提供了各种手段（第6条第3款（c）项和第36条），例如收取许可费，利用双边、多边和区域渠道，以及由烟草业承担与建立和维持跟踪和追溯系统相关的费用。在国家层面，每一缔约方必须根据本国的计划、重点和规划，为其实现《议定书》各项目标的国家活动筹集和划拨资金。实施《议定书》的规定将提高缔约方征税能力，消除烟草制品非法贸易，增加税收收入。



缔约方将直接开展相互合作和/或与有关国际和区域组织合作，提供培训和技术援助，并在科学、技术和工艺活动方面协作，推动实施《议定书》。

《公约》秘书处将积极寻求和接受缔约方以及有关国际和区域政府间组织以及金融和发展机构等其他国际捐助方的预算外捐款，以实施《议定书》缔约方会议第二届会议通过的援助机制战略。¹⁴ 在《议定书》缔约方会议第二届会议上，各缔约方还决定设立一个投资基金，以支持实施《议定书》。¹⁵

¹⁴ FCTC/MOP2(11)号决定。财政资源和援助机制。《消除烟草制品非法贸易议定书》缔约方会议，第二届会议，日内瓦，2021年11月17日（https://untobaccocontrol.org/downloads/mop2/decisions/FCTC_MOP2_11_EN.pdf，2022年1月27日访问）。

¹⁵ FCTC/MOP2(8)号决定。支持实施《消除烟草制品非法贸易议定书》的投资基金。《消除烟草制品非法贸易议定书》缔约方会议，第二届会议，日内瓦，2021年11月16日（https://untobaccocontrol.org/downloads/mop2/decisions/FCTC_MOP2_8_EN.pdf，2022年2月10日访问）。



消除烟草制品
非法贸易议定书

联络方式

如需获得信息和帮助, 请与《公约》秘书处
联系, 电邮地址是:

protocolfctc@who.int。

