

2023年《消除烟草制品非法贸易议定书》实施情况 全球进展报告 执行摘要



FCTC

世界卫生组织
烟草控制框架公约
秘书处



2023年《消除烟草制品非法贸易
议定书》实施情况
全球进展报告
执行摘要



FCTC

世界卫生组织
烟草控制框架公约

秘书处

致谢

本报告由公约秘书处编写，该秘书处同时担任《世卫组织烟草控制框架公约》和《消除烟草制品非法贸易议定书》的秘书处。报告和知识管理团队负责人Tibor Szilagyi博士牵头负责与数据分析和报告编写有关的总体工作。该报告得益于公约秘书处首长Adriana Blanco Marquizo博士提供的指导和投入。报告和知识管理团队技术官员Mohammad Ehteshamul Hoque起草报告。《世卫组织烟草控制框架公约》监测知识中心的Hanna Ollila 和Rosanna Ojala协助进行数据分析。特别感谢Sara Hitchman、Kelvin Khow Chuan Heng、Kathleen Lannan、Leticia Martinez Lopez和Rodrigo Santos Feijo所做的贡献。所有这些贡献均得到热忱感谢。

执行摘要

根据FCTC/MOP1(10)号决定，作为《世界卫生组织烟草控制框架公约》（《烟草控制框架公约》）和《消除烟草制品非法贸易议定书》的秘书处，公约秘书处于2023年1月至3月期间结合《烟草控制框架公约》的报告周期开展了《议定书》2023年报告周期的工作。62个《议定书》缔约方需要在2023年报告周期提交报告，其中53个（85%）正式提交了实施报告。

2023年《消除烟草制品非法贸易议定书》实施情况全球进展报告是以缔约方根据《议定书》第32条提交的报告为基础编写的，其中包括一些案例研究和缔约方提交的实例。

根据每一项实质性条款下的关键指标，对《议

定书》实施情况的总体状况进行了评估。缔约方报告进展最大的条款包括第16条（起诉和制裁）、第10条（安全和预防措施）、第15条（法人责任）、第14条（不法行为，包括刑事犯罪）和第17条（扣押补征）。在实施第8条（跟踪和追溯）规定的时限要求方面，35个缔约方（57%）向公约秘书处通报了其建立跟踪和追溯制度的情况。报告注意到与《议定书》第五部分（国际合作）之下的条款有关的措施实施率较低，例如第30条（引渡）、第31条（确保引渡的措施）、第29条（司法协助）和第23条（援助与合作：科学、技术和工艺事项方面的培训、技术援助与合作）。

每一项条款的实施率各不相同，本报告对此作了详细分析。以下各段对分析要点进行了概括说明。



第5条 (保护个人信息)——大部分缔约方报告了其旨在保护与实施《议定书》有关的个人信息的现行立法。有几个缔约方报告说,自提交其上一次报告以来,已经颁布了数据保护法规。另有几个缔约方报告了为制定类似数据保护法规所作的工作。不过,有9个缔约方报告说,其管辖区域内没有关于保护个人数据的具体法规。

第6条 (许可证、同等审批或控制制度)——38个缔约方 (61%) 表示已经建立了烟草制品进口许可证制度; 32个缔约方 (52%) 报告说,烟草制品生产需要有许可证; 29个缔约方 (47%) 报告说对出口商有相同的要求。报告对加工设备的生产 (13%)、进口 (23%) 和出口 (16%) 实行同样要求的缔约方较少, 尽管这些也是《议定书》中规定的强制性要求。大约有一半的缔约方 (53%) 要求所有从事烟草、烟草制品或烟草加工设备批发、代理、仓储或分销的自然人或法人都要获得许可证。除了传统小规模种植者、农民和生产者 (18%) 以外, 要求从事烟草零售 (39%)、商业数量运输 (29%) 和种植等活动的法人和自然人必须获得许可证的缔约方数量要少得多。

各缔约方负责发放、更新、暂停、吊销或注销许可证的主管部门各不相同。负责这些事务的部委 (或这些部委内的部门和单位) 包括海关、税务、财政、经济事务、贸易、烟草控制、卫生和农业。在41个缔约方 (66%) 中, 主管部门拥有颁发、更新、暂停、吊销或取消烟草制品进口许可证的特权。在大多数缔约方, 许可费每年监测和收取一次, 而有些缔约方采用了更长的期限。33个缔约方 (53%) 的主管部门对烟草制品制造商和28个缔约方 (45%) 的主管部门对烟草制品出口商拥有这种特权。少数缔约方在发放许可证时一次性收取许可费, 而有些缔约方则在发放许可证时不收许可费。

第7条 (尽职调查)——只有19个缔约方 (31%) 报告要求参与烟草供应链的所有自然人和法人在发生商业关系之前和期间开展尽职调查。在加工设备方面的实施率较低 (20%)。19个缔约方 (31%) 报告了针对烟草和烟草制品供应链参与者的客户身份识别的尽职调查措施, 其中12个缔约方 (19%) 报告在进行客户身份识别时需要提供所有犯罪记录的证明文件 (或声明)。另外, 还有8个缔约方 (13%) 表示在确定贸易交易所用银行账户时需要开展尽职调查。

第8条 (跟踪和追溯)——大约一半的缔约方 (57%) 报告在其管辖范围内建立了跟踪和追溯制度; 不过, 在提交的报告中没有足够的信息可以用来评估这种制度是否包含《议定书》所要求的跟踪和追溯制度的所有基本组成部分。另外, 还有57%的缔约方报告要求在单位包装 (卷烟包装) 上使用独特、可靠和不可去除的识别标记 (独特识别标记), 有53%的缔约方报告要求在单位包装 (例如纸箱) 和卷烟外部包装 (例如主箱) 上使用独特识别标记。报告在其他烟草制品上也使用独特识别标记的缔约方较少。对这些回答应谨慎评估, 因为各缔约方对独特识别标记的特点的理解可能

大不相同。

第9条 (档案记录)——41个缔约方 (66%) 报告要求所有参与烟草制品供应链的自然人和法人保留所有相关交易的完整和准确记录。不过, 在参与烟草供应链 (50%) 和参与加工设备供应链的被许可人 (21%的缔约方) 方面的实施率较低。

第10条 (安全和预防措施)——很多缔约方报告了为防止烟草制品流入非法贸易渠道而采取的一系列措施。此外, 44个缔约方 (71%) 报告说, 它们已在立法中规定了针对被许可人不遵守第10条规定的各种情形的处罚措施。

第11条 (通过因特网、电信或任何其他新兴技术进行销售)——36个缔约方 (58%) 报告已对本条涵盖的所有烟草制品销售采取了措施, 而其中29个缔约方 (47%) 完全禁止在线销售和利用电信及类似技术进行销售。

第12条 (免税区和国际过境)——38个缔约方 (61%) 报告说有主管部门根据其有关规定在免税区对烟草制品实行管制。不过, 只有21个缔约方 (34%) 禁止在运出免税区时在任一集装箱或任何其他类似运输器具中将烟草制品与非烟草制品混在一起。在过境或转运货物方面, 39个缔约方 (63%) 要求对烟草制品和/或烟草加工设备实行管制。不过, 有11个缔约方 (18%) 报告说, 它们没有在免税区实行有效的控制措施。最后, 一些缔约方明确提到其领土内没有免税区。

第13条 (免税销售)——37个缔约方 (60%) 报告说,《议定书》的所有相关条款均适用于其管辖区域内的烟草和烟草制品免税销售。大多数缔约方通过实施特定规则和条件的方式对免税店销售香烟进行管制, 而15个缔约方 (24%) 不允许在其管辖区域内免税销售。

第14条 (不法行为, 包括刑事犯罪)——大多数缔约方报告说, 它们认为非法加工、批发、代理、销售、运输、分发、储存、装运、进出口、逃税、走私或企图走私、伪造标记、制假、隐瞒、混合、在因特网上销售以及采用其他新兴技术销售烟草、烟草制品和烟草加工设备等行为均属于违法行为。

第15条 (法人责任)——43个缔约方 (69%) 报告说, 它们要求法人对已确定的不法行为负责, 而46个缔约方 (74%) 报告说, 它们已根据第16条 (起诉和制裁) 之规定, 确保按照国内法的规定让那些对不法行为负有责任的自然人和法人受到有效、成比例和劝阻性的刑事或非刑事处罚。

第17条 (扣押补征)——36个缔约方 (58%) 报告说, 已经采取立法或其他措施, 授权主管部门向被扣押烟草、烟草制品或烟草加工设备的生产者、制造商、经销商、进口商或出口商征收与损失税款和关税成比例的金额。

第18条 (处置或销毁)——28个缔约方 (45%) 报告说, 所有被没收的烟草、烟草制品和加工设备均已在其管辖区域内予以销毁; 其中26个缔约方 (42%) 补充说, 它们使用环保方法销毁或处置了被没收的烟草制品。

第19条 (特殊调查手段)——36个缔约方 (58%)



照片由葡萄牙税务和海关总署提供

）确认在打击烟草、烟草制品或烟草加工设备非法贸易过程中采用了特殊调查手段。此外，还有24个缔约方（39%）通知公约秘书处，它们已在利用此类手段调查根据《议定书》第14条确定的刑事犯罪方面签署了双边或多边协定或安排。

第20条（一般信息共享）——尽管缔约方需要共享烟草、烟草制品或烟草加工设备缉获量、数量、缉获价值、产品种类、生产日期和生产地点以及逃税金额的详细情况，但很少有缔约方提供关于缉获物的数量和质量信息。

第21条（执法信息共享）——只有17个缔约方（27%）报告在过去两年中为侦查或调查烟草、烟草制品或加工设备非法贸易而自行或应其他缔约方的请求与另一缔约方交换执法信息。

第22条（信息共享：信息的保密和保护）——22个缔约方（36%）表示，它们已通知公约秘书处其为执行第20、21和24条之目的指定的国家主管部门。

第23条（援助与合作：科学、工艺和技术事项方面的培训、技术援助与合作）——只有少数几个缔约方报告曾参与向其他缔约方提供并接受由其他缔约方提供的财政或技术援助。在缔约方之间的能力建设（培训）合作方面，最常提到的合作领域是执法和信息收集。10个缔约方报告说，已就查明缉获烟草和烟草制品的确切原产地开展研究。

第24条（协助与合作：调查和起诉违法行为）——只有14个缔约方（23%）报告了这方面的合作安排。

第26条（管辖权）——27个缔约方（44%）报告

已采取措施确立了对第14条所定刑事犯罪的管辖权。

第27条（执法合作）——39个缔约方（63%）报告建立了国内执法机构之间的协调机制，其中只有一半的缔约方报告与其他缔约方的执法机构建立了协调关系（主要通过双边或多边协定）。

第28条（行政互助）——17个缔约方（27%）报告已与其他缔约方签署了旨在进行行政互助的双边、区域或多边协定。

第29条（司法协助）——18个缔约方（29%）报告已经指定负责司法协助的中央主管部门。不过，只有7个缔约方（11%）报告说，它们参加了与另一缔约方或多个缔约方的司法协助倡议。

第30条（引渡）——只有3个缔约方提到它们为了引渡目的而利用了《议定书》，这使得该条款成为实施率最低的条款。

几乎所有缔约方都报告了其实施《议定书》的国家重点，其中很多缔约方将全面打击烟草制品非法贸易作为一个实施重点。在本报告周期内，各缔约方继续认为（根据《议定书》第8条的要求）建立烟草和烟草制品跟踪和追溯制度非常重要。缔约方采取的其他重点措施包括为负责在国家一级实施《议定书》的各机构开展协调与合作建立体制机制，以及制定综合立法或修订现有立法，以促进和加强《议定书》的实施工作。

另外，12个缔约方（19%）报告了可用资源与为实施《议定书》评估的资源需求之间的差距。其中，9个缔约方详细介绍了所查明的差距，例如缺乏实施《议定书》所需的财政、物质或人力资源；

缺乏对良好做法和实施经验的研究以及分享不足；边境管制和市场监测的流动性不足。一些缔约方强调需要在实施《议定书》方面为相关行为者提供技术援助和能力建设。一些缔约方表示它们已为实施《议定书》分配了预算拨款（包括建立跟踪和追溯制度），而很多其他缔约方报告说，它们的政府财政没有为实施《议定书》的国家烟草控制战略提供预算拨款。

关于实施《议定书》的制约因素和障碍，一些缔约方提到烟草业的干预是实施《议定书》的制约因素。除了缺少资源外，报告最多的制约因素和障碍包括缺少全面的立法和国家战略、技术和能力方面的障碍以及与国内协调有关的挑战。一些缔约方发现在国家和区域两级缺少实施高效跟踪和追溯制度的知识和指导是实施《议定书》面临的巨大挑战之一。

很多缔约方报告了其在建立或运行国家协调机制或实施平台方面遇到的挑战（这些机制或平台可能无效或完全没有），而其他少数缔约方发现对国内烟草制品非法贸易的需求和认识普遍缺乏了

解成为阻碍实施《议定书》的因素。

考虑到《议定书》是一项相对年轻的条约，其大部分条款的实施速度令人鼓舞。各缔约方报告说，它们已将注意力集中放在供应链控制措施以及对烟草、烟草制品和烟草加工设备非法贸易的起诉和处罚上。不过，各区域以及不同社会和经济状况的缔约方在实施方面均存在很大的差异。

虽然约有一半的缔约方报告已建立了香烟跟踪和追溯制度，但在提交的报告中没有足够的信息来评估这种制度是否包含《议定书》所要求的跟踪和追溯制度的所有基本组成部分。

缔约方的实施报告表明，很多缔约方仍然缺少实施《议定书》所需的财政资源和专门知识。一些缔约方正在为有效实施《议定书》制定国家工作计划。加强关注缔约方之间的国际合作、援助和信息共享（通过双边、区域、多边以及南南合作和三角合作）以及科学、技术和工艺事项方面的技术援助将有助于缔约方努力消除烟草制品非法贸易。



《世卫组织烟草控制框架公约》秘书处

代管：世界卫生组织

瑞士日内瓦
阿皮亚大街20号，
CH1211 日内瓦27

电话：+41 22 791 50 43

传真：+41 22 791 58 30

电邮：fctcsecretariat@who.int

网址：fctc.who.int