



消除烟草制品
非法贸易议定书

消除烟草制品非法贸易议定书 缔约方会议

第三届会议

2023 年 11 月 27-30 日，巴拿马巴拿马城

临时议程项目 4

FCTC/MOP/3/4

2023 年 7 月 4 日

《消除烟草制品非法贸易议定书》的全球实施进展

公约秘书处的报告

文件的目的是

本报告以《消除烟草制品非法贸易议定书》缔约方在 2023 年报告周期提交的实施报告为基础，介绍了《议定书》的实施状况。

《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》的全文可在议定书缔约方会议第三届会议之前在 <https://fctc.who.int/protocol/reporting/global-progress-reports> 网页上查阅。缔约方提交的个别报告可在 <https://fctc.who.int/who-fctc/reporting/implementation-database> 网页上查阅。

议定书缔约方会议的行动

请议定书缔约方会议注意本报告。

促进的可持续发展目标：所有可持续发展目标；特别是可持续发展目标 3 和具体目标 3.a，以及可持续发展目标 16。

与工作计划和预算项目的联系：无。

如未被列入工作计划和预算，是否涉及其他经费问题：无。

相关文件：无。

背景

1. 根据第 FCTC/MOP1(10)号决定，结合《世界卫生组织烟草控制框架公约》（《烟草控制框架公约》）的报告周期，公约秘书处开展了《消除烟草制品非法贸易议定书》2023 年报告周期的报告工作。62 个《议定书》缔约方需要在 2023 年周期提交报告，其中 53 个（85%）正式提交了实施报告¹。尽管如此，大多数尚未正式提交报告的缔约方都已更新了其在报告平台上的数据，更新后的数据已在本报告中得到了反映。

2. 本报告概述了对《议定书》实施情况的主要意见以及缔约方确定的一些相关重点、差距和制约因素。对缔约方所提供资料的详细分析（包括缔约方取得的进展实例和关于实施《议定书》的先进案例研究）将在《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》全文版中予以介绍。报告全文可查阅《烟草控制框架公约》网站。

在实施《议定书》方面的总体进展情况

3. 根据每一项实质性条款下的关键指标，对实施《议定书》的总体情况进行了评估。每一条的实施率仍然各不相同，将在以下各节中予以介绍。

4. 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）和第 14 条（不法行为，包括刑事犯罪）。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在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，特别是第 30 条（引渡）、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）。

缔约方按条款报告的实施进展情况

保护个人信息（第 5 条）

5. 大多数缔约方报告了其在保护与实施《议定书》有关的个人信息方面的现行立法。其中很多缔约方提到了相关法律或法规。有几个缔约方报告说，自提交上一份报告以来，

¹ 在编写本报告时，《议定书》有 67 个缔约方，但只有 62 个缔约方需要在 2023 年报告其对《议定书》条款的实施情况。对于这里介绍的分析，提交和更新的所有报告均于 2023 年 5 月 16 日从报告平台中摘取。到摘取时为止，以下缔约方已正式提交报告：奥地利、比利时、贝宁、巴西、布基纳法索、乍得、科摩罗、刚果、哥斯达黎加、科特迪瓦、克罗地亚、塞浦路斯、捷克、厄瓜多尔、欧洲联盟、斐济、法国、冈比亚、加纳、希腊、几内亚、匈牙利、冰岛、印度、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、科威特、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马达加斯加、马里、马耳他、毛里求斯、黑山、荷兰王国、尼加拉瓜、尼日尔、挪威、巴拿马、巴拉圭、葡萄牙、卡塔尔、萨摩亚、沙特阿拉伯、塞内加尔、塞舌尔、斯洛伐克、西班牙、瑞典、多哥、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国和乌拉圭。已提交报告的状态可在 <https://fctc.who.int/protocol/reporting/parties-reporting-timeline> 网页上查阅。

已经颁布了数据保护法规。例如，厄瓜多尔在 2021 年颁布了个人数据保护法；且该法适用于与处理和后续使用个人数据有关的公共和私营部门。欧洲联盟（欧盟）提到了其从 2018 年开始实施的《一般数据保护条例》（第 2016/679 号）、《数据保护法执行指令》（第 2016/680 号）和第 2018/1725 号条例；它还提到欧盟向第三国移交个人数据的保护机制。几个缔约方报告了为制定类似数据保护条例做出的努力。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。

供应链控制（第 6–13 条）

6. 关于**第 6 条（许可证、同等审批或控制制度）**，38 个缔约方（61%）表示已对烟草制品进口实行许可证制度，32 个缔约方（52%）报告烟草制品生产需要许可证，29 个缔约方（47%）报告对出口商实行同样的要求。很少有缔约方报告对进口（23%）、出口（16%）和加工设备制造（13%）实行控制要求，尽管这些是《议定书》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。

7. 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%），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。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。

8. 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。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。各缔约方对发放许可证方面的欺诈行为的处罚各不相同，包括行政和司法处罚。处罚范围包括暂停、吊销和取消许可证、罚款和六年以下监禁。

9. 关于**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。

10. 关于**第 8 条（跟踪和追溯）**，有一半以上的缔约方（57%）报告已在其管辖区域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来评估这种制度是否包含《议定书》所要求的跟踪和追溯系统的所有基本组成部分。《议定书》还要求缔约方报告它们是否要求在每盒卷烟和烟草制品的所有单位包装以及任何外部包装上粘贴独特、可靠和不可去除的编码或印花等识别标记（“独特识别标记”），或者成为其组成部分。有 57% 的缔约方报告要求在单位包装（卷烟包装）上使用独特识别标记，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）也要使用独特识别标记。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（约 45%）。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。

11. 缔约方实行的跟踪和追溯制度在采用的技术、范围和覆盖面、捕获数据字段的能力、使用可靠性和用户友好性方面各不相同。欧盟成员国报告说，它们采用的制度要求信息以独特识别标记形式进行编码，并且不应超过 50 个字母数字字符。在欧盟跟踪和追溯制度中，每个“身份识别码发放机构”（由每个欧盟成员国指定并负责生成和发放独特识别标记的实体，并且与烟草业没有隶属关系）按照二级立法（由每个成员国通过）中规定的基本要素准备自己的编码结构。在大不列颠及北爱尔兰联合王国，数据字段记录在一个中央储存库中，只有经授权的政府官员才能通过一个用户界面进行访问。大部分缔约方报告说，它们不要求烟草业为建立跟踪和追溯制度或制作消费印花税支付部分或全部费用。由欧盟成员国任命的身份识别码发放机构可以向制造商或进口商按比例收取统一价格的生成和发放独特识别标记的费用。

12. 在实施**第 9 条（档案记录）**方面，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% 的缔约方）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。

13. 许多缔约方报告已根据《议定书》**第 10 条（安全和预防措施）**为防止烟草制品流入非法贸易渠道采取了一系列措施。例如，巴拿马详细介绍了其国内立法中关于防止自然人和法人非法拥有烟草制品和参与烟草制品非法贸易的各种条款。在欧盟，金额超过 1 万欧元的现金跨境转移需要向海关主管部门申报。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。

14. 关于**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。两个缔约方（沙特阿拉伯和塞尔维亚）不对通过因特网、电信或任何其他新兴技术销售模式销售烟草和烟草制品发放许可证。荷兰王国报告说，禁止通过因特网销售烟草制品的禁令将从 2023 年 7 月 1 日起生效。

15. 关于**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同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。一些缔约方明确提到其领土内没有免税区。例如，在免税区实行的政策方面，黑山从 2021 年起禁止在卢卡巴尔免税区存放烟草制品。土耳其报告说，土耳其不允许在免税区生产烟草和烟草制品。此外，还有 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。

16. 关于**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。科摩罗和尼加拉瓜报告说，它们只允许在机场航站楼免税销售烟草和烟草制品。

违法行为（第 14–19 条）

17. 大多数缔约方报告说，根据**第 14 条（不法行为，包括刑事犯罪）**，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。

18. 关于**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。拉脱维亚的立法规定了非法销售烟草制品的刑事责任，即使数量很少，非法销售一包香烟可能也要承担刑事责任。

19. 关于**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額。

20. 关于**第 18 条（处置或销毁）**，28 个缔约方（45%）报告说，在其管辖区域内没收的所有烟草、烟草制品和烟草加工设备都已被销毁；其中 26 个缔约方（42%）补充说，它们在销毁或处置没收烟草制品时采用了环保做法。土耳其报告说，在过去两年内缉获的烟草制品已通过焚烧、切碎和在回收设施中采用适当方法使其无法使用的方式进行了销毁或处置。大不列颠及北爱尔兰联合王国报告说，该国采用了环保型的销毁方法，即

通过焚烧并将热能用于发电或通过切碎的方式来销毁烟草制品；在销毁缉获的香烟之前，该缔约方确保去除所有包装材料并尽可能进行回收再利用，同时将加工设备分解为废料，并对所有可以利用的金属进行回收再利用。

21. 在**第 19 条（特殊调查手段）**方面，36 个缔约方（58%）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。

国际合作（第 20-31 条）

22. 作为《议定书》报告文书的一部分，尽管事实上《议定书》缔约方必须根据**第 20 条（一般信息共享）**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。因此，无法从缉获的产品、隐藏方法和烟草、烟草制品或烟草加工设备非法贸易中使用的作案手法方面来确定任何缉获模式。

23. 关于**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、烟草制品或烟草制品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。关于**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。

24. 关于**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（16%）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）**的实施率很低；只有 14 个缔约方（23%）报告了这方面的合作安排。

25. 关于**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。

26. 关于**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，39%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）。

27. 关于**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。欧盟率先实施了这一条款，并报告与第三国签订了 87 项海关事务行政互助协定。刚果与澳大利亚和中部非洲经济与货币共同体签订了类似的协定，科特迪瓦也与摩洛哥签订了这样的协定。巴西和巴拉圭同意相互支持和交流在打击烟草非法贸易方面的最佳做法。

28. 关于**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。

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

实施方面的重点、需求、差距和挑战

30. 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 2020 年报告周期（《议定书》的第一个报告周期），缔约方确定的主要重点是实施烟草制品跟踪和追溯制度。在 2023 年报告周期中，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。其他被视为重点的措施包括相关工作人员和利益攸关方的能力建设、《议定书》缔约方之间的合作、为实施《议定书》调动资源，以及通过将烟草制品加工设备的进口和制造许可证要求纳入实施范围来加强许可证规定。

31. 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 个缔约方提供了已查明差距的详情。6 个缔约方（10%）提到缺少实施《议定书》所需的财政、物质或人力资源。缔约方在实施《议定书》方面查明的其他差距包括缺少对实施《议定书》的良好做法和经验的研究、在分享这些良好做法和经验方面存在不足以及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。在**第 36 条（财政资源）**方面，23 个缔约方（37%）报告已根据国家计划、重点和规划为旨在实现《议定书》目标的国家活动提供了资金。一些缔约方表示已为实施《议定书》拨付了一笔资金（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。

32. 37 个缔约方（60%）提供了与实施《议定书》的限制与障碍有关的信息。有几个缔约方提到烟草业的干扰是实施《议定书》的一个制约因素。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。

33. 很多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》面临的最大挑战之一。就欧盟及其成员国而言，《议定书》的地理覆盖范围有限以及实施跟踪和追溯制度的缔约方数量相对较少导致难以在实施《议定书》条款方面受益。一些缔约方提到，负责实施《议定书》的部委拥有的职权以及从政治领导人那里得到的支持有限。一些缔约方发现在国内一级实施《议定书》的知识和能力不足成为一个主要问题。一些缔约方报告了在建立或运作国家协调机制或实施平台方面遇到的挑战（它们可能完全不存在或无效）。几个缔约方发现国内普遍缺乏对烟草制品非法贸易的需求和认识的了解是阻碍实施《议定书》的因素。

结论

34. 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。然而，考虑到它们的社会和经济状况各不相同，各区域缔约方的实施情况存在很大差异。

35. 虽然半数以上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系统的所有基本组成部分。

36. 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。

议定书缔约方会议的行动

37. 请议定书缔约方会议注意本报告。

= = =