



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 5.1

FCTC/MOP/3/5

2023 年 5 月 19 日

# 跟踪和追溯系统，包括全球信息共享归口单位 (第 8 条)

## 工作小组的报告

### 文件的目的是

本文件载有消除烟草制品非法贸易议定书缔约方会议第一届会议设立的跟踪和追溯系统工作小组（第 8 条）的报告，该工作小组的任务期限在第二届会议 FCTC/MOP2(6)号决定中得到延长。

### 议定书缔约方会议的行动

请议定书缔约方会议注意该报告，提出进一步指导，并考虑通过所附决定草案。

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：3.1.2。

未列入工作计划和预算的其他经费问题：无。

相关文件：跟踪和追溯系统工作小组（第 8 条）第一次、第二次和第三次会议的报告；题为“收集有关烟草制品跟踪和追溯系统的信息”的报告（补充信息）。

## 背景

1. 消除烟草制品非法贸易议定书缔约方会议在其第一届会议上决定建立一个工作小组，根据《议定书》第 8 条开发和实施跟踪和追溯系统，包括全球信息共享归口单位以及烟盒和包装的独特识别标记。根据 FCTC/MOP1(6)号决定的任务授权，工作小组向议定书缔约方会议第二届会议提交了一份报告，载于文件 FCTC/MOP/2/6。在 FCTC/MOP2(6)号决定中，议定书缔约方会议通过了工作小组就全球信息共享归口单位概念提出的建议，并决定延长工作小组的任务期限。
2. 工作小组的任务是进一步制定全球信息共享归口单位的技术规格并指导其实施，并就涵盖全球信息共享归口单位制度各个方面的适当治理结构提出建议。此外，工作小组被要求绘制一份路线图，列出落实全球信息共享归口单位的各个阶段，同时考虑到在每个阶段建立了国家或区域跟踪和追溯系统的缔约方数量、这些缔约方的信息交换需求以及其系统与全球信息共享归口单位的信息技术基础设施的兼容性和连通性；各方还预期路线图应列出该项目各个阶段的开发成本。
3. 根据 FCTC/MOP2(6)号决定，公约秘书处为任务期限延长后的工作小组作出了必要安排。工作小组的完整组成可在公约秘书处网站上查阅。
4. 联合国国际电子计算中心(电算中心)曾在工作小组第一个任务期限内支持其工作。工作小组通过公约秘书处授权电算中心作为技术专家为完成其延长的任务期限作出贡献。

## 收集关于开发和实施跟踪和追溯系统的信息

5. 在 FCTC/MOP2(6)号决定中，议定书缔约方会议还请公约秘书处收集关于国家和区域跟踪和追溯系统的信息。在工作小组的总体指导下，公约秘书处多管齐下收集必要的信息，并向议定书缔约方会议第三届会议报告其研究结果。其中一个办法是向《世界卫生组织烟草控制框架公约》（《烟草控制框架公约》）所有缔约方提交（工作小组在其第一个任务期限内编写的）关于跟踪和追溯系统的调查问卷，以便收集关于现有系统的新信息。为了补充通过调查收集的数据，公约秘书处对公共领域的现有信息进行了审查，并选择一些缔约方进行了线上访谈。访谈中关注现有跟踪和追溯系统的结构和运作。公约秘书处编写了一份题为“收集有关烟草制品跟踪和追溯系统的信息”的报告，可在其网站上查阅。

## 工作小组会议

6. 工作小组于 2022 年 6 月 27-28 日在线上举行首次会议。工作小组讨论了其任务，审查了提交议定书缔约方会议第二届会议的工作小组文件和 FCTC/MOP2(6)号决定。它

还讨论了制定全球信息共享归口单位临时解决方案的方法，以及按照 FCTC/MOP2(6)号决定绘制路线图之前的各个步骤。还就收集关于建立跟踪和追溯系统的信息交换了意见。工作小组商定了其活动的工作计划和时间表。

7. 工作小组于 2022 年 10 月 24-26 日以面对面形式在日内瓦举行了第二次会议。工作小组讨论了与共享跟踪和追溯信息有关的法律、安全和保密问题，以及与收集关于开发和实施跟踪和追溯系统的信息有关的下一步措施。缔约方在实施跟踪和追溯系统以及使用这些系统收集的数据方面交流经验，使工作小组受益匪浅。此外，工作小组还讨论了全球信息共享归口单位临时解决方案的项目计划和实施全球信息共享归口单位更高级功能的路线图，包括确定每个版本全球信息共享归口单位所需的技术规格和时间表。

8. 根据工作小组的决定，公约秘书处协助成立了一个起草小组，负责编写工作小组提交议定书缔约方会议第三届会议报告的初步案文。

9. 工作小组第三次（也是最后一次）会议于 2023 年 4 月 3-4 日在线上举行。工作小组审议了起草小组提出的报告草案——该报告得益于会前通过电子方式进行的磋商——并在稍作修改后予以通过。

### **关于建立全球信息共享归口单位的概念分析**

10. 议定书缔约方会议第二届会议通过了关于全球信息共享归口单位概念的建议。根据该建议，将根据《议定书》第 8 条设立的全球信息共享归口单位应提供一个沟通平台，使缔约方能够应要求在打击非法烟草贸易的执法工作中交换信息。在海关当局跨界合作打击走私时，应要求交换这种信息是一个众所周知的工作概念。

11. 全球信息共享归口单位运作良好的基本要求包括最小影响和技术中立。全球信息共享归口单位是一个旨在促进应请求交换信息的沟通平台。它不要求集中储存来自所有国家和地区跟踪和追溯系统的信息。全球信息共享归口单位应作为一个基于查询的系统运作，充当中间平台，接收来自缔约方的请求，将其发送给其他相关缔约方，并最终向初始请求方提供所要求的信息。

12. 从功能上说，随着平台开发取得进展，可能纳入全球信息共享归口单位的国家和地区跟踪和追溯系统的任何自动化或互操作性特征只会便利向缔约方提出查询和生成对查询的答复，但不需要中央存储，因为信息只会应请求共享。

### **立法框架，包括与共享跟踪和追溯信息有关的法律、安全和保密问题**

13. 《议定书》本身就是一项新的国际条约。根据《烟草控制框架公约》第 15 条的规定，按照其消除一切形式烟草制品非法贸易的目标，《议定书》规定了缔约方的义务。其中一项义务载于《议定书》第 8 条，根据该条，作为全球跟踪和追溯制度的一部分，

缔约方应要求直接或通过利用某一链接获得第 4.1 款(a)至(i)项中规定的信息，以协助各缔约方确定烟草制品的来源和可能的脱离正常渠道的环节，并监测和控制烟草制品的流动及其合法性。每一缔约方应确保全球信息共享归口单位根据第 8 条第 9 款提出要求时，能通过与该国和/或该区域中心单位的标准电子安全界面获取按照第 8 条第 5 款记录的信息。全球信息共享归口单位应编制一份缔约方主管当局名单并向所有缔约方提供。根据第 8 条第 9 款(a)项和(b)项，缔约方应及时获得该信息，并向全球信息共享归口单位提出查询，仅在发现或调查烟草制品非法贸易所必需的情况下要求提供该信息。因此，第 8 条对《议定书》缔约方规定了具体义务。信息交换义务是执行《议定书》条款的关键，关于条约目标的第 3 条也阐明了这一义务；第 4 条阐明其一般义务；第 20 条涉及一般信息共享；第 21 条涉及执法信息共享。

14. 在第一个任务期限内，工作小组确定，确保信息安全交换是建立缔约方对全球信息共享归口单位信任的关键，这种交换将是缔约方使用该系统的能力的决定性因素<sup>1</sup>。第 8 条明确要求，在全球信息共享归口单位的范围内，信息应通过“安全界面”共享。此外，安全交换信息是第 4 条规定的一般义务的一部分，也是第 27 条执法合作框架的一部分。

15. 安全的信息交换应结合保密相关事项加以考虑。在这方面，第 8 条要求每一缔约方或主管当局应“经共同商定，对交换的任何信息提供保护并进行保密”。此外，关于信息共享背景下信息的保密和保护的第 22 条规定，“根据本议定书，信息交换应遵循本国有关保密和隐私权的法律”，并且“经共同商定，各缔约方应对交换的机密信息提供保护”。关于保护个人信息的第 5 条、规定行政互助的第 28 条、规定司法协助的第 29 条以及侧重于报告和交换信息的第 32 条也包含保密要求。这些规定表明，各方期望缔约方按照其国内法和缔约方之间的协议处理保密问题，以便履行《议定书》规定的义务。

16. 总之，《议定书》本身提供了交换信息的要求和法律依据，以确保烟草制品供应链的安全，并允许在行政和法律事项（包括执法）方面进行合作。关于信息交换、保密和安全事项，与条约所载其他规定一样，《议定书》规定，缔约方履行义务须遵守其国内法的基本原则。

17. 根据 FCTC/MOP1(10)号决定设立的援助与合作工作小组也审议了信息交换问题，并在其报告 FCTC/MOP2/7 中提供了与第 21、24、28 和 29 条有关的安全信息共享平台的实例。

## **全球信息共享归口单位临时解决方案**

18. 建议全球信息共享归口单位的临时解决方案是建立加密信息系统，使缔约方能够根据其领土内烟草制品上的独特识别标记交换可追溯性数据。根据 FCTC/MOP2(6)号决定，

---

<sup>1</sup> FCTC/MOP/2/6，跟踪和追溯系统工作小组的报告，以及关于建立全球信息共享归口单位的概念分析（补充信息）。

预计该解决方案可在 2023 年由一些缔约方自愿测试，并自 2023 年 9 月起供缔约方使用。

19. 缔约方将被要求提名可从其领土或区域访问该系统的人员，并向公约秘书处提供有关其独特识别标记编码样式的信息。此信息将用于手工创建独特识别标记样式库。当在其领土内发现具有未识别出的独特识别标记的可疑非法烟草时，缔约方可以查阅独特识别标记样式库，以确定最有可能负责发放该独特识别标记的缔约方。

20. 缔约方将使用加密消息系统向被发现应对相关烟草制品生产负责的缔约方发送消息。该消息将包括相关独特识别标记编码和请求方提出其他问题的字段。接收方将查阅其可追溯性系统，以确定所发现的独特识别标记是否在其系统中创建。接收方将向请求方发送答复，确认相关独特识别标记在其系统中是否有效。如果编码有效，接收方还将提供与该编码相联系的可追溯性数据，例如生产细节和预期运送路线（根据《议定书》第 8 条第 4.1 款）。可以在同一消息链中提交更多消息，包括任何后续查询。

21. 关于请求，可以开发一个功能，使用户能够按照第 8 条第 4.1 款的清单，勾选方框以选择/取消选择所需的数据。这一功能将使请求方能够明确要求对方提供哪些具体数据，以期简化和/或加快答复方即接收方承担的任务（例如，如果答复方无法生成自动答复，则必须输入答复）。

22. 关于答复，将提供一个标准答复模板，可供选择使用，以提高答复的可理解性。

23. 关于信息的内容，请求方和接收方提供的所有信息都将是端到端加密的，只有涉及的缔约方才能查看。

24. 该系统将自动生成统计数据，使公约秘书处能够编制关于所提请求数量的报告以及关于请求关系的数据。这将包括：

- 已登记缔约方数量，包括针对给定时间段查询
- 缔约方内部用户数量，按缔约方分组<sup>1</sup>
- 发送或答复请求的缔约方数目（活跃缔约方）
- 某一缔约方或一组缔约方在给定时间范围内发送或接收的信息数
- 任何两方之间交换的信息数量

---

<sup>1</sup> 这套统计数据不应用于为关于向未来版本全球信息共享归口单位过渡的决定提供信息，因为有些缔约方的指定用户可能很少（但活跃）。

- 交换的独特识别标记总数和缔约方之间交换的独特识别标记数量
- 请求获得答复的平均时间
- 缔约方在给定时间内未读（未采取行动）的消息数量。

25. 这些数据将与定性调查一起用于为关于未来版本全球信息共享归口单位的决策提供信息。

26. 工作小组认为，这一临时全球信息共享归口单位符合《议定书》第 8 条规定的义务。按照 FCTC/MOP2(6)号决定和 FCTC/MOP2(13)号决定的规定，议定书缔约方会议第二届会议已经商定并分配了用于该临时解决方案的资金<sup>1</sup>。

### **实施全球信息共享归口单位路线图（全球信息共享归口单位第 2 版和第 3 版）**

27. 正如向议定书缔约方会议第二届会议提交的《建立全球信息共享归口单位的概念分析》所指出的，临时全球信息共享归口单位的更多功能可以逐步建立，以便提供请求和发送从跟踪和追溯系统检索到的信息的更高级工具<sup>2</sup>。由于信息技术的发展将带来更高成本，任何向更先进解决办法的转变都必须与缔约方的需求和可用资源相称。因此，这一举措要求相当多缔约方能够实际利用该制度并从中受益。

28. 本报告本节打算：**(a)**描述全球信息共享归口单位的更高级功能，即第 2 版和第 3 版；以及**(b)**就标准提出建议，供议定书缔约方会议今后会议审议，以便利其决定转入下一版本的系统。

#### **(a) 对全球信息共享归口单位更高级版本的描述**

29. 更高级版本的全球信息共享归口单位将以临时系统为基础，即它们将继续通过一个基于网络的平台运作，请求方和接收方之间通过该平台交换加密电子邮件。此外，全球信息共享归口单位应继续提供关键统计数字，以监测该系统的使用情况（见上文第 24 段）。

30. 可以考虑两个阶段：

#### **第 2 版 – 自动识别独特识别标记以识别请求的接收者**

31. 第 2 版旨在便利索取资料的过程。为此，第 2 版将包含一个工具，请求方可以在其中输入被扣押产品的独特识别标记，以便自动识别独特识别标记的图案，然后系统识别接收方。请求方不再需要像第 1 版中那样对照（平台上的）独特识别标记样式库去验证

---

<sup>1</sup> FCTC/MOP2(13)，预算项目 1.2.1。

<sup>2</sup> FCTC/MOP/2/6 和《建立全球信息共享归口单位的概念分析》（补充信息）。

相关独特识别标记。但是，第 1 版和第 2 版都要求接收方手动下载相关请求并在其跟踪和追溯系统中进行处理，从该系统生成答复，并通过全球信息共享归口单位发送该答复。

32. 国际电算中心称，第 2 版的信息技术开发将需要六个月时间，费用为 14 万美元。

### 第 3 版 – 与接收方的跟踪和追溯系统互连，以便允许从后者的跟踪和追溯系统半自动处理和检索数据（包括在信息传输之前进行验证）

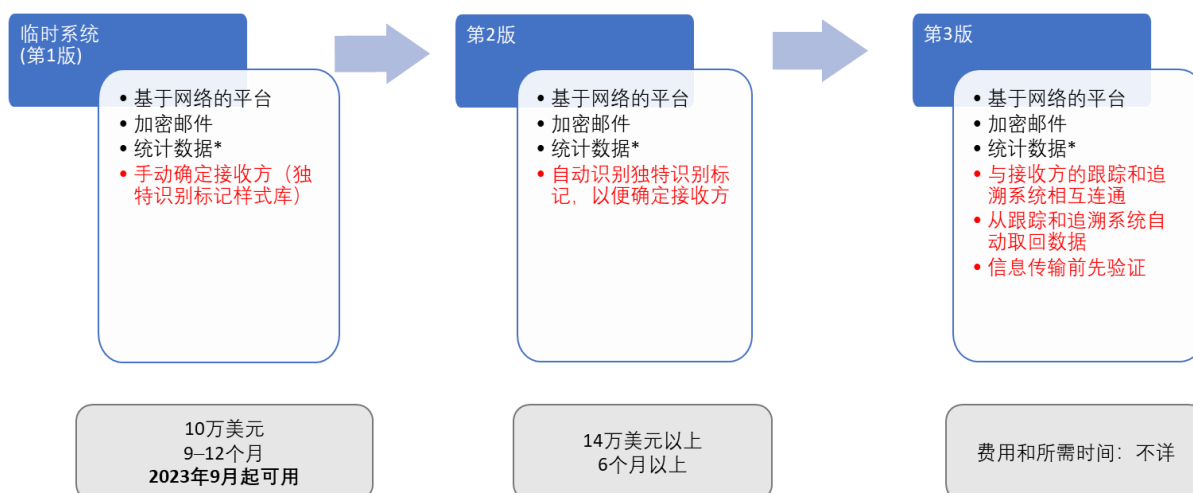
33. 第 3 版将简化答复请求的程序，而不对请求方的任务作进一步修改。为此，第 3 版以第 2 版为基础，包括全球信息共享归口单位与接收方（即被扣押产品登记方）的跟踪和追溯系统之间的互连，因此全球信息共享归口单位将内嵌两个连续的半自动步骤：

- 首先，全球信息共享归口单位将请求（即要检查的独特识别标记清单）转换为可以发送给接收方的跟踪和追溯系统并由其直接处理的格式；这将取代请求接收方的手动检索（复制粘贴独特识别标记、下载独特识别标记的 Excel 列表等）；
- 其次，跟踪和追溯系统产生的答复可以自动转移到全球信息共享归口单位，并发送给请求方。

34. 两次数据传输（将请求转入跟踪和追溯系统并向全球信息共享归口单位报告）均须经接收方验证，要求授权用户在处理之前对两次数据传输进行授权。这一验证过程旨在使缔约方能够根据国家法律检查可能的要求。

35. 未向工作小组提供临时时间安排或费用估计数。

#### 路线图概览



\* 统计数字：见上文第 24 段

**(b) 建议移至下一版本时考虑的标准**

36. 为全球信息共享归口单位增加功能将需要额外的信息技术开发，也就是需要稳定的供资和信息技术专业知识。因此，这些开发应与缔约方需求相称，以它们对系统的实际使用情况及现有资源为基础。鉴于工作小组认为临时全球信息共享归口单位符合《议定书》第 8 条规定的义务，再增加功能既不是强制性的，也不需要严格的时间表下审议。除了评估额外增加功能的附加值外，议定书缔约方会议还应为其认为必要的开发项目获得资金。

37. 建议在议定书缔约方会议决定考虑升级全球信息共享归口单位之前，先考虑设定**数量和质量标准**。与这些标准有关的信息将由公约秘书处收集并提交给议定书缔约方会议。

38. **数量标准**应被视为包括一些内容：

- (a) 《议定书》缔约方的最低数量：只有《议定书》缔约方才能访问和使用全球信息共享归口单位，或者至少可以索取信息。因此，只有在有足够数量国家使用的情况下，才需要更加自动化的全球信息共享归口单位，也就是说，应确定使用该系统的《议定书》缔约方最低数量要求，以便它们能够要求另一缔约方提供信息。由于这些标准可被视为加入《议定书》的激励措施，因此可建议采用以下标准：
  - 在议定书缔约方会议考虑将全球信息共享归口单位升级为第 2 版或第 3 版之前，至少 50-70% 的《烟草控制框架公约》缔约方应已成为《议定书》缔约方；或
  - 在议定书缔约方会议审议全球信息共享归口单位升级为第 2 版或第 3 版之前，《议定书》缔约方数量达到至少 80 至 120 个。
- (b) 实际建立跟踪和追溯系统的缔约方数量占加入《议定书》五年或以上缔约方（即根据《议定书》第 8 条第 1 款有建立跟踪和追溯制度的法律义务的缔约方）数量的百分比。
  - 必须将确定该标准作为重点，因为它是证明更先进的全球信息共享归口单位的理论必要性和有用性的关键：建立的跟踪和追溯系统越多，缉获的烟草制品就越有可能带有独特识别标记，并出现在向发布独特识别标记的缔约方提出的请求中。



- 由于对更先进全球信息共享归口单位的要求建立在拥有跟踪和追溯系统的法律义务之上，因此假定在考虑更先进的解决方案之前所有缔约方都已建设并运行跟踪和追溯系统，或处于开发阶段后期。
- (c) 发送/接收请求的《议定书》缔约方所占比例：由于该标准涉及全球信息共享归口单位的实际使用，因此对于补充与现有跟踪和追溯系统有关的理论标准以及评估有多少缔约方将从更先进工具中受益至关重要：
- 转向第 2 版：50%的缔约方发送和接收请求。
  - 转向第 3 版：70%的缔约方发送和接收请求。
- (d) （每年）交换的请求总数和每个缔约方的数目：该标准旨在反映更多自动化功能的附加值；建议该数字设为无法再手动处理的大量请求/回复。

39. 此外，有必要对信息交换进行质量评估。必须对请求和答复进行评估，以确定全球信息共享归口单位的使用是否符合其目标，是否提供合理质量的服务：

- 请求：评估内容包括能否正确识别接收方、有无重复请求、请求是否明确、相关独特识别标记的识别、请求的理由等；以及
- 答复：评估内容包括待答复的数目和提供答复的时间跨度、答复的有用性、无法提供跟踪和追溯数据的理由等。

## 结论和建议

40. 工作小组审议了作为 FCTC/MOP2(6)号决定赋予的任务的一部分要求它处理的问题。工作小组认为：

- (a) 全球信息共享归口单位临时解决方案满足《议定书》第 8 条规定的要求，可以根据《议定书》规定的保密和安全义务为缔约方提供交换与被追踪烟草制品有关信息的适当工具。
- (b) 全球信息共享归口单位的效用首先取决于缔约方及时沟通使用该系统的联络点，其次取决于被要求提供信息的缔约方提供详细和实质性意见。
- (c) 考虑到拥有可在 2021 年与全球信息共享归口单位连接的成熟跟踪和追溯系统的缔约方为数不多，全球信息共享归口单位更高级功能的开发必须与实际需求和可用资源相称。

41. 因此，工作组建议：

- (a) 如第 24 段所述，临时全球信息共享归口单位提供关于全球信息共享归口单位实际和适当使用情况的自动统计数字。
- (b) 如第 37 段所述，公约秘书处向议定书缔约方会议报告这一用途。
- (c) 根据本文件第 36-39 段列举的数量和质量标准，缔约方就转向本文件第 29-35 段所述全球信息共享归口单位后续版本作出适当决定，并确保为此获得有保障的资金。

42. 在本报告的基础上，工作小组相信它已经完成了自己的任务，并感谢参与磋商进程的所有缔约方的贡献。

### **议定书缔约方会议的行动**

43. 请议定书缔约方会议注意本报告，并考虑通过附件所载决定草案。

## 附件

## 决定草案：全球信息共享归口单位

议定书缔约方会议，

忆及《消除烟草制品非法贸易议定书》第 8 条，

注意到文件 FCTC/MOP/3/5 所载的跟踪和追溯系统工作小组（第 8 条）的报告，

还注意到公约秘书处编写的关于收集有关烟草制品跟踪和追溯系统的信息的报告；

进一步注意到最近根据 FCTC/MOP2(6)号决定自 2023 年 9 月以来实施了临时全球信息共享归口单位；

考虑到该临时全球信息共享归口单位符合第 8 条第 1、3 和 8 款规定的缔约方法律义务，即在公约秘书处设立一个归口单位，供所有缔约方使用，以便请求和接收存储在国家和区域跟踪和追溯系统中的数据，以期消除烟草制品非法贸易；

认识到，鉴于全球信息共享归口单位的更高级版本费用较高，逐步实施其他功能必须与需求和现有资源相称；

考虑到工作小组制定的路线图和建议的标准；

满意地注意到已完成全球信息共享归口单位相关任务的工作小组的成果，并感谢参与磋商进程的缔约方所做工作，

1. **通过**报告 FCTC/MOP/3/5 第 41 段中提出的建议。
2. **提醒**缔约方：
  - (a) 根据第 8 条第 3 款，它们有义务在《议定书》对其各自生效后五年内建立卷烟跟踪和追溯系统、十年内建立其他烟草制品跟踪和追溯系统；
  - (b) 向公约秘书处通报其烟草制品跟踪和追溯系统的情况；
  - (c) 根据第 8 条第 8 款和第 9 款，适当利用全球信息共享归口单位，特别是在遵守与数据的安全、保密和保护有关的规定方面。
3. **请**缔约方：
  - (a) 分享经验，包括跟踪和追溯系统的良好做法、挑战和经验教训；

- (b) 向公约秘书处提供关于《议定书》第 8 条第 3 款界定的本国独特识别标记样式的资料，并在需要时更新该资料；该信息将填充全球信息共享归口单位提供的独特识别标记样式库，以便能够将请求适当地转交给适当缔约方；
- (c) 指定国家和区域两级担任管理员、负责颁发证书并向最终用户授予访问权限的主管部门和自然人；
- (d) 向公约秘书处通报担任管理员的指定联络点，并在需要时更新这些数据；
- (e) 根据访问权限策略向最终用户颁发凭据并授予访问权限，以便其发送请求和回复请求，并保留所授予权限的记录；
- (f) 充分利用全球信息共享归口单位，支持消除烟草制品非法贸易的全球行动；
- (g) 向公约秘书处通报在使用全球信息共享归口单位方面遇到的任何困难；
- (h) 依靠建议的数量和质量标准，就今后可能开发更高级版本的全球信息共享归口单位作出进一步决定。

#### 4. 请公约秘书处：

- (a) 继续运作自 2023 年 9 月以来设立的全球信息共享归口单位，以确保缔约方之间根据《议定书》第 8 条高效交换信息；
- (b) 建立独特识别标记样式库，在全球信息共享归口单位中提供，并不断更新；
- (c) 根据缔约方请求向指定用户授予和更新管理员权限，并保留此类授权的记录；
- (d) 继续收集关于国家和区域跟踪和追溯系统的信息，并向议定书缔约方会议报告调查结果；
- (e) 监测全球信息共享归口单位的使用情况，包括如报告 FCTC/MOP/3/5 所述从该系统收集统计数据和定性数据，以及使用这些系统的缔约方的任何相关反馈；
- (f) 定期向议定书缔约方会议和主席团报告全球信息共享归口单位的使用情况。

(2023 年 11 月 XX 日，第 XXX 次全体会议)

= = =