



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 5.2

FCTC/MOP/3/6

2023 年 6 月 25 日

开展循证研究的路线图、时间表和步骤 (第 6.5 和第 13.2 条)

公约秘书处的报告

文件的目的是

根据 FCTC/MOP2(2)号决定，本报告作为消除烟草制品非法贸易议定书缔约方会议第二届会议推迟审议的项目之一提交议定书缔约方会议。报告载有公约秘书处根据 FCTC/MOP1(7)号决定编制的路线图，其中列出了开展第 6.5 条和第 13.2 条所预见的循证研究的时间表和步骤。

议定书缔约方会议的行动

请议定书缔约方会议审议本报告附件 1 所载根据《消除烟草制品非法贸易议定书》第 6.5 条和第 13.2 条开展循证研究的路线图，并通过附件 2 所载决定草案。

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：项目 1.3.1。

未列入工作计划和预算的其他经费问题：无。

相关文件：无。

背景

1. 消除烟草制品非法贸易议定书缔约方会议（议定书缔约方会议）在其第一届会议上审议了公约秘书处编写的报告 FCTC/MOP/1/11，并讨论了对加工烟草制品必不可少的主要材料（“主要材料”）以及与免税销售有关的烟草制品非法贸易的程度（“免税销售”），同时考虑到《议定书》第 6.5 条和第 13.2 条的规定。
2. 议定书缔约方会议通过了 FCTC/MOP1(7)号决定，强调《议定书》要求议定书缔约方会议在《议定书》生效五年后确保根据《议定书》第 6.5 条和第 13.2 条进行循证研究。在该决定中，议定书缔约方会议要求公约秘书处：**(a)**查明与《议定书》第 6.5 条和第 13.2 条相关的研究需求和差距；**(b)**向议定书缔约方会议第二届会议提交一份路线图，详细说明完全遵照《议定书》第 4.2 条和《世界卫生组织烟草控制框架公约》（《烟草控制框架公约》）第 5.3 条开展《议定书》第 6.5 和 13.2 条所预想的循证研究的时间表和步骤。
3. 为执行 FCTC/MOP1(7)号决定，公约秘书处对关于主要材料和免税销售主题的现有文献进行了初步评估，并采访了研究专家，以评估研究需求和差距的性质，同时为制定研究路线图收集资料。

研究需求和差距

4. 关于主要材料和免税销售主题的现有研究似乎不足以支持对第 6.5 条和第 13.2 条的实施进行知情讨论。在估计烟草制品非法贸易的规模和程度方面，数据的可得性和方法问题已被确定为对主要材料和免税销售主题进行研究的主要挑战。

对加工烟草制品必不可少的主要材料

5. 学术文献详细分析了烟草供应链，包括其主要组成部分：烟草种植；烟草烘烤；初加工；以及烟草制品的二次加工。已经确定了在整个烟草制品供应链中使用的各种材料。特别是卷烟纸、过滤嘴和生产设备在二次加工阶段用于制造卷烟等最终烟草制品。
6. 然而，现有的学术文献并未让人充分了解烟草供应链，以确定是否存在任何符合第 6.5 条所述标准的“主要材料”，即“对加工烟草制品是必不可少的”、“可以识别”和“可以通过有效的控制机制予以控制”。

烟草制品的免税销售和非法贸易

7. 尽管有许多研究估计国家、区域和全球各级非法烟草市场的规模，但关于非法烟草贸易的数据通常很少。免税销售与烟草制品非法贸易之间的关系只是被顺便提及，而且主要是在旨在估计区域一级非法烟草贸易的研究背景下。在进行研究时，无法找到与全球免税销售有关的烟草制品非法贸易程度的全面评估。

8. 此外，在免税销售的情况下，用于估计烟草制品非法贸易的方法之间存在相当大的差异。缺乏估计烟草制品非法市场规模的标准化指标，数据收集和分析的方法不同，大多数学术研究的地理重点有限以及免税烟草制品的监管环境不同，这些都是重大的研究障碍。

循证研究路线图

9. 开展循证研究的拟议路线图载于本文件附件 1。制定路线图时考虑到了第 6.5 条和第 13.2 条规定的时限性，这些规定要求研究活动必须在《议定书》生效五年后完成。

10. 针对上文各段所述的研究需求和差距，路线图包括三个组成部分：**(a)**旨在确定拟进行的研究范围的初步步骤；**(b)**基于国家案例研究的核心研究活动；以及**(c)**根据步骤**(b)**中主要研究部分的调查结果制定的可选步骤。

议定书缔约方会议的行动

11. 请议定书缔约方会议审议本报告附件 1 所载根据《消除烟草制品非法贸易议定书》第 6.5 条和第 13.2 条开展循证研究的路线图，并通过附件 2 所载的决定草案。

附件 1

根据《消除烟草制品非法贸易议定书》第 6.5 条和第 13.2 条 开展循证研究的路线图

活动和时间表（2024-2025 年）

总体考虑

(a) 主要材料

1. 《议定书》第 6.5 条要求在其生效五年后，议定书缔约方会议应确保在其下一届会议上开展基于证据的研究，查明是否有任何主要材料对加工烟草制品是必不可少的，是否可以识别，并且是否可以通过有效的控制机制予以控制。

(b) 免税销售

2. 《议定书》第 13.2 条要求在其生效后五年内，议定书缔约方会议应确保在其下一届会议上开展基于证据的研究，查明与烟草制品免税销售有关的烟草制品非法贸易的程度。

(c) 时间范围

3. 根据第 6.5 条和第 13.2 条有时限的规定，议定书缔约方会议通过了 FCTC/MOP1(7) 号决定。根据 FCTC/MOP2(2)号决定，由议定书缔约方会议第三届会议审议该项目。

步骤 1 — 确定研究范围：九个月（2024 年 1 月至 9 月）

(a) 主要材料

4. 生产供消费者使用的烟草制品包括一系列步骤，这些步骤可分为四大类：烟草种植和收获；烟草烘烤；初加工和二次加工。在生产过程的每一步，使用各种材料来操作产品并为下一阶段的加工做准备。

5. 没有发现有全面的研究来确定烟草生产过程中使用的任何材料是否构成符合《议定书》第 6.5 条案文所述标准的“主要材料”，即“对加工烟草制品是必不可少的”，“可以识别”，并且“可以通过有效的控制机制予以控制”。

6. 一般而言，已经确定了材料的三个子类别：(a)仅用于烟草生产过程的材料，例如卷烟纸和过滤嘴等；(b)两用材料，例如化学品、纤维素和醋酸盐；以及(c)烟草制品生产设备和技术。

7. 考虑到烟草制品生产过程中使用的多个步骤和材料，有必要确定哪些步骤和材料需要进一步研究。根据材料的类型，可以实施不同的控制措施。为了确定材料，将参考协调制度的相应编码。

(b) 免税销售

8. 为了评估与免税销售有关的烟草制品非法贸易的程度，需要确定以下方面：

(i) 在相关司法管辖区的免税销售背景下，什么构成非法贸易；

(ii) 在相关司法管辖区什么法律和监管框架适用于烟草制品免税销售；以及

(iii) 在估计烟草制品非法贸易的规模时，将使用哪种共同的参考单位（美元、百万单位、总贸易份额、免税贸易份额等），以便于跨司法管辖区进行比较。

(c) 初步研究方面

9. 缔约方不妨考虑要求公约秘书处与相关国际组织合作，处理有关主要材料和免税销售主题的初步研究问题。

10. 根据步骤 1 的结果，公约秘书处可寻求议定书缔约方会议主席团的指导，以实施步骤 2 中所述的核心研究活动。

步骤 2 — 核心研究活动：16 个月（2024 年 1 月至 2025 年 4 月）

11. 提出了一种实用的、基于案例研究的方法。案例研究的使用将有助于在受烟草制品非法贸易影响最严重的司法管辖区收集与主要材料和免税销售有关的情报。公约秘书处将确保受聘进行研究的顾问与缔约方联络点之间的协调。

12. 为研究活动提出了一个暂定时间表。必要时可在议定书缔约方会议主席团的指导下修订该时间表。

(a) 主要材料

13. 将邀请各缔约方在区域一级进行磋商，以确定世界卫生组织（卫生组织）每个区域有兴趣参加案例研究的一两个缔约方。（2024 年 1 月至 3 月）

14. 将作出组织和后勤安排，在表示有兴趣的缔约方的管辖范围内进行案例研究。将聘请顾问与海关和执法官员进行面谈，并听取专家意见，以评估主要材料的贸易在多大程度上助长了各自管辖范围内的非法烟草。（2024 年 4 月至 6 月）

15. 将编制一份问卷，以便利研究人员在访谈过程中开展工作。问卷将侧重于收集关于非法材料跨界流动的证据（例如，通过参考缉获量），对材料市场进行摸底（包括了解所涉行为者，无论是当地商业实体还是进口商），以及评估当地为控制特定材料而实施的现有控制措施。

16. 最多完成 12 个案例研究。（2024 年 7 月-12 月）

(b) 免税销售

17. 将请各缔约方在区域一级进行磋商，以确定世卫组织每个区域有兴趣参与案例研究的一两个缔约方。（2024 年 1 月至 3 月）

18. 将作出组织和后勤安排，在表示有兴趣的缔约方的管辖范围内进行案例研究。将聘请顾问开展现场活动，以收集定量数据（如果有）和定性信息，包括通过与政府代表和当地执法官员的面对面访谈，特别注意报告的免税烟草制品来源。（2024 年 4 月至 6 月）

19. 在案例研究中获取的数据将与关于免税销售的现有信息进行比较，例如，通过参考现有的空中交通数据或跨境销售额，以及关于全球非法烟草制品市场规模的现有估计数，以便使用步骤 1 中采用的标准化参考单位对免税销售与全球非法烟草贸易之间的关系作出初步估计。

20. 最多完成 12 个案例研究。（2024 年 7 月至 12 月）

(c) 最后报告

21. 顾问将向公约秘书处提交一份最终报告，详细说明开展的活动和关于主要材料和免税销售主题的案例研究结果。（2025 年 1 月至 3 月）

22. 该报告将在议定书缔约方会议第四届会议召开前六个月定稿并通过公约秘书处的网站提供给缔约方。（2025 年 4 月至 5 月）

步骤 3 — 全球研究：24 个月（议定书缔约方会议第四届会议后）

23. 鉴于在估计全球非法烟草市场规模方面存在挑战，缔约方不妨考虑利用在核心研究活动背景下获得的数据、方法和初步结果，着手开展更全面的烟草制品非法贸易研究。

24. 缔约方还不妨考虑请公约秘书处与相关国际伙伴和选定专家合作，确定一种共同的方法，以估计区域和国家一级的烟草制品非法贸易。

25. 该方法将以估计烟草制品非法贸易的现有方法（如弃包分析、贸易数据分析、纵向和横断面调查以及非法烟草缉获情况分析）为基础，并纳入一套标准化指标和数据收集做法。将审议缔约方制定的现有方法。

附件 2

决定草案：
根据《消除烟草制品非法贸易议定书》第 6.5 条和第 13.2 条
开展循证研究的路线图

议定书缔约方会议，

认识到《消除烟草制品非法贸易议定书》（《议定书》）要求缔约方会议在《议定书》生效五年后确保按照第 6.5 条开展基于证据的研究，查明对加工烟草制品必不可少且可通过有效控制机制予以控制的主要材料，并按照第 13.2 条查明与此类制品免税销售有关的烟草制品非法贸易的程度；

忆及 FCTC/MOP1(7)号决定，其中议定书缔约方会议请公约秘书处确定与《议定书》第 6.5 条和第 13.2 条有关的研究需求和差距，并向议定书缔约方会议提交一份详细的路线图，列出完全遵照《议定书》第 4.2 条和《世界卫生组织烟草控制框架公约》（《烟草控制框架公约》）第 5.3 条开展《议定书》第 6.5 条和第 13.2 条所预见的循证研究的时间表和步骤；

考虑到文件 FCTC/MOP/3/6 中所载的公约秘书处编写的报告，

1. **通过** FCTC/MOP/3/6 号文件附件 1 所载根据《消除烟草制品非法贸易议定书》第 6.5 条和第 13.2 条开展循证研究的路线图；

2. **要求** 公约秘书处：

(a) 考虑到《烟草控制框架公约》第 5.3 条和《议定书》第 4.2 条的规定，积极寻求和接受缔约方和其他国际捐助方，包括有关国际和区域政府间组织以及金融和发展机构的预算外捐款，以实施路线图；

(b) 向议定书缔约方会议第四届会议报告路线图的实施结果。

（2023 年 11 月 XX 日，第 XXX 次全体会议）

= = =