



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
第四届会议

2025 年 11 月 24-26 日，瑞士日内瓦

临时议程项目 3

FCTC/MOP/4/4

2025 年 7 月 10 日

《消除烟草制品非法贸易议定书》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 2025 年报告周期提交的实施报告为基础，介绍《议定书》的实施状况。

《2025 年〈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四届会议前在 <https://fctc.who.int/protocol/reporting/global-progress-reports> 网页上查阅。将在 <https://extranet.who.int/fctcapps/fctcapps/protocol/implementation-database> 网页上公布缔约方提交的单独报告。

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。

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. 根据 FCTC/MOP1(10)号决定，结合《世界卫生组织烟草控制框架公约》（下称“《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》（下称“《议定书》”）2025 年报告周期的报告工作。69 个议定书缔约方需要在 2025 年周期提交报告，其中 46 个缔约方（67%）正式提交了实施报告¹。
2. 在本报告周期，缔约方使用的报告调查问卷和报告平台发生了变化。议定书缔约方会议在 FCTC/MOP3(17)号决定中对文件 FCTC/MOP/3/7 附件 2 所载的经修订的报告文书表示欢迎。应议定书缔约方会议的要求，公约秘书处开发了一个新的在线报告平台，其中纳入了经修订的报告文书。在修订报告文书后，大多数指标发生了变化，因此，无法将其与以前报告周期的指标相比较。
3. 本报告扩展版将构成《2025 年〈消除烟草制品非法贸易议定书〉实施情况全球进展报告》的基础。该扩展版将于今年晚些时候在公约网站上公布²。

自上一个报告周期以来《议定书》总体实施进展情况

4. 一些缔约方报告说在实施《议定书》方面取得了重大进展。贝宁、布基纳法索和科特迪瓦通过新的合同和框架加强了跟踪系统和监管工作。冈比亚对烟草制品征收印花税，塞尔维亚实施了全面的跟踪和追溯系统。比利时、克罗地亚、塞浦路斯、荷兰和斯洛伐克等欧盟成员国报告说，到 2024 年 5 月，它们已对所有烟草制品实行欧盟烟草追溯系统。印度提出了法律修正案，在国际合作下引入跟踪和追溯系统。巴西颁布了新条例，以遏制走私活动并暂停参与非法贸易的实体的营业资格。伊拉克更新了司法互助框架。约旦继续逐步实施《议定书》。肯尼亚设立了由多个单位组成的联合执法小组，加强了执法工作，并坚持禁止水烟。乌拉圭通过发表强制性声明和开展区域信息交流，提高了透明度。

缔约方报告一些条款的实施进展情况，包括报告重大变化

第 III 部分：供应链控制

5. 关于第 6 条（许可证、同等审批或控制制度），围绕卷烟生产是否需要获得许可证问题，80%的报告缔约方回答说需要，7%回答说需要，11%回答说需要，2%没有回答。很少有缔约方报告说其他烟草制品的生产需要获得许可证。关于加热烟草制品生产许可证，63%的报告缔约方回答说需要获得许可证，9%回答说需要，26%回答说需要，2%没有回答。关于无烟烟草制品生产许可证，50%的报告缔约方回答说需要获得许可证，20%回答说

¹ 以下缔约方正式提交了报告：奥地利、比利时、贝宁、巴西、布基纳法索、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、加蓬、冈比亚、加纳、希腊、匈牙利、印度、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、约旦、肯尼亚、拉脱维亚、立陶宛、马达加斯加、毛里求斯、黑山、荷兰王国、尼加拉瓜、尼日利亚、挪威、巴拿马、巴拉圭、卡塔尔、沙特阿拉伯、塞内加尔、塞尔维亚、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。

² [全球进展报告](#)（2025 年 7 月 8 日访问）。

不需要，26%回答说不适用，4%没有回答。关于主管当局在生产商不遵守规定的情况下能否暂停、吊销或取消烟草制品生产许可证问题，76%的报告缔约方回答说主管当局有此能力，2%回答说无此能力，22%的缔约方没有回答。关于是否需要对生产烟草制品征收许可费，50%的报告缔约方回答说需要征收许可费，28%回答说不需要，22%没有答复。

6. 在卷烟进口许可证方面，89%的报告缔约方回答说需要获得许可证，7%回答说不需要，4%没有回答。关于加热烟草制品进口，67%的报告缔约方回答说需要获得许可证，13%回答说不需要，13%回答说不适用，7%没有回答。关于无烟烟草制品进口，63%的报告缔约方回答说需要获得许可证，15%回答说不需要，15%回答说不适用，7%没有回答。关于主管当局在进口商违反规定的情况下暂停、吊销或取消进口烟草制品许可证的能力，83%的报告缔约方回答说主管当局有此能力，4%回答说无此能力，13%没有回答。关于是否需要征收烟草制品进口许可费，61%的报告缔约方回答说需要，26%回答说不需要，13%没有回答。

7. 关于**第 7 条（谨慎调查）**，缔约方的答复显示，各主要领域的执行程度不一。关于是否需要烟草供应链中所有个人和公司实体在建立业务关系之前和期间进行谨慎调查问题，44%的报告缔约方回答说需要，41%回答说不需要，15%没有回答。关于是否需要监测销售情况以确保数量与市场需求挂钩，41%的报告缔约方回答说需要，44%回答说不需要，15%没有回答。关于是否需要报告客户违反《议定书》的证据，只有 35%的报告缔约方回答说需要，50%回答说不需要，15%没有回答。

8. 关于**第 8 条（跟踪和追溯）**，70%的报告缔约方称，它们在卷烟包装上贴印了标记，如印花税票、财政标记、防伪标签或任何其他类型的标记等，而其余 30%的缔约方则报告说没有贴印这样的标记。在贴印标记的缔约方中，91%表示这些标记包含每盒卷烟的专用标识，而且每件物品都是独特且可予以区分的。此外，在贴印标记的缔约方中，69%在其领土内生产的卷烟的包装上贴印，81%在进口卷烟的包装上贴印，56%在出口卷烟的包装上贴印。

9. 在报告对卷烟包装贴印标记的缔约方中，大多数缔约方报告说对其他烟草制品贴印相同标记。具体而言，在卷烟上贴印标记的缔约方中，72%称对卷烟、66%对水烟、59%对加热烟草制品、72%对雪茄和小雪茄、56%对无烟烟草制品贴印完全相同的标记。

10. 关于**第 9 条（档案记录）**，74%的报告缔约方回答说，参与烟草、烟草制品和烟草加工设备供应链的所有个人和公司实体都需要保存所有相关交易的完整和准确的记录。20%回答说不需要，6%没有回答。72%的报告缔约方回答说，受许可证制度约束的实体需要在当局提出要求后向当局提供市场数量、趋势、预测和其他相关数据；19%回答说不需要，9%没有回答。

11. 关于**第 10 条（安全和预防措施）**，采用各种安全和预防措施的缔约方占比因措施而异：54%的报告缔约方称，根据国内法规定，获得许可者需要报告现金或实物支付的跨境转移情况，33%回答说不需要，13%没有回答。关于是否需要报告可疑交易问题，46%的报告缔约方回答说需要，35%回答说不需要，19%没有回答。最后，33%的报告缔约方称，获得许可的实体仅需要按照预期销售或使用市场内对此种产品的需求相称的数量供应烟草制品或加工设备，43%回答说不需要，24%没有回答。

12. 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）**，74%的报告缔约方回答说，通过因特网、电信或任何其他新兴技术的销售方式进行的所有烟草销售均须履行《议定书》确定的所有相关义务；13%回答说并无此要求，13%没有回答。

13. 关于**第 12 条（免税区和国际过境）**，70%的报告缔约方回答说其领土内有免税区，26%回答说没有，4%没有回答。在报告设有免税区的国家中，50%称允许在这些免税区内生产和交易烟草及烟草制品。38%回答说允许。在免税区，档案记录是据报最常实行的供应链控制措施，其次是发放许可证和谨慎调查。

14. 关于**第 13 条（免税销售）**，63%的报告缔约方回答说它们允许销售免税烟草制品，33%回答说允许，4%没有回答。在允许此类销售的国家中，62%表示免税烟草产品受《议定书》所有相关措施的约束，59%报告说免税销售的卷烟的包装上贴有标记，例如带有唯一标识符的印章或代码。

第 IV 部分：违法行为

15. 关于**第 14 条（不法行为，包括刑事犯罪）**，82%的报告缔约方回答说，在供应链的任何阶段不支付适用关税、国内税和其他税款被视为不法行为，根据其法律框架构成犯罪。9%称这被视为非法行为，但不构成犯罪，另有 9%没有回答。

16. 关于走私或企图走私烟草、烟草制品或烟草加工设备的行为，80%的报告缔约方回答说，这种行为被视为不法行为并构成犯罪，7%认为这些行为是不法行为，但不构成犯罪，2%称这些行为不被视为不法行为，11%没有回答。

17. 关于非法加工烟草、烟草制品或烟草加工设备或进行带有虚假财务印章、唯一识别标记或其他必要标签的烟草包装之行为，76%的缔约方回答说，此类行为被视为不法行为并构成犯罪，9%认为这些行为是不法行为，但不构成犯罪，15%没有回答。

18. 关于**第 17 条（扣押补征）**，59%的报告缔约方回答说已经采取措施，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。26%回答说没有采取此类措施，15%没有回答。

19. 关于**第 18 条（处置或销毁）**，几乎所有的报告缔约方（94%）均称销毁或处置了所有没收的烟草、烟草制品和烟草加工设备，2%回答说没有销毁或处置这类产品，4%没有回答。

20. 关于**第 19 条（特别调查手段）**，68%的报告缔约方称其本国法律允许为打击烟草制品非法贸易而采用控制下交付或秘密行动等特殊调查手段。17%回答说其国家法律不允许使用此类手段，15%没有回答。

21. 常用手段包括控制下交付、监视（包括通过电子手段和摄像头）、电话拦截和使用线人。比利时、荷兰王国和大不列颠及北爱尔兰联合王国等缔约方报告使用了技术监控设备和跟踪器等先进工具。厄瓜多尔和巴拿马等缔约方称采用了卧底秘密行动和模拟购买等手段。一些缔约方（例如斯洛伐克和瑞典）称使用数据分析和追溯系统发现违规行为。尼日利亚报

告说，对英美烟草公司尼日利亚分公司及其附属公司进行了全面调查，结果发现了非法贸易活动、非法竞争和妨碍司法的证据，并对这些公司进行了巨额经济处罚。

第 V 部分：国际合作

22. 关于**第 20 条（一般信息共享）**，缔约方报告了与烟草、烟草制品和烟草加工设备非法贸易有关的各种方法和趋势。常见的隐瞒手段包括将产品藏在车辆中（例如藏在座椅下、备胎中或合法货物内）、使用邮政和快递服务以及在海关通关时错误申报货物。奥地利、比利时和斯洛伐克等一些国家注意到有人使用虚假文件和在合法货物中隐藏产品行为。匈牙利和拉脱维亚等国指出有组织犯罪集团运营秘密生产设施并利用复杂的物流手段避免被查获。挪威和联合王国等一些缔约方注意到，通过航空客运和货运方式进行的走私活动有所增加。立陶宛和土耳其等一些国家报告了使用无人机、热气球或转口欺诈等新伎俩。据报印度、拉脱维亚和土耳其等国缉获了大量卷烟和生烟。许多缔约方表示走私手段并无重大变化，但比利时、塞浦路斯和巴拿马等缔约方则报告说，走私手段不断演变，并且数字平台或新的运输路线的使用有所增加。

23. 关于**第 21 条（执法信息共享）**，41%的报告缔约方回答说与《公约》的其他缔约方共享了侦查或调查烟草、烟草制品或烟草加工设备非法贸易所需的执法信息。46%回答说没有分享过此类信息，13%没有回答。

24. 关于**第 22 条（信息共享：信息的保密和保护）**，52%的报告缔约方回答说它们已制定法律保护与《公约》其他缔约方交换的任何机密信息。17%回答说没有制定此类法律，31%没有回答。

25. 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）**，33%的报告缔约方称在实施《议定书》方面获得了技术援助。56%回答说没有得到此类支持，11%没有回答。

26. 关于**第 24 条（援助与合作：调查和起诉违法行为）**，三分之一的报告缔约方（33%）回答说，它们与《公约》的其他缔约方合作调查与烟草非法贸易有关的刑事犯罪行为。50%回答说没有与其他缔约方就此类调查进行联系，17%没有回答。

27. 关于**第 27 条（执法合作）**，72%的报告缔约方回答说它们已建立了有关机制，以确保与公约缔约方的海关、警察或其他执法机构进行有效合作。19%回答说没有建立此类机制，9%没有回答。

28. 关于**第 28 条（行政互助）**，37%的报告缔约方回答说，它们为确保在预防、侦查、调查、起诉和打击烟草制品非法贸易中正确适用海关和其他相关法律而向《公约》其他缔约方提供了或可以提供行政互助。48%回答说没有提供或不可以提供此类协助，15%没有回答。

29. 关于**第 29 条（司法协助）**，22%的报告缔约方回答说，它们在根据《议定书》第 14 条确定的刑事犯罪调查、起诉或司法程序中向《公约》其他缔约方提供了或可以提供司法协助。52%回答说没有提供或不可以提供此类协助，26%没有回答。

30. 关于**第 30 条（引渡）**，50%的报告缔约方答复说，它们已为确保对《议定书》第 14 条之下刑事犯罪行为进行引渡或作为消除烟草制品非法贸易努力的一部分而制定了引渡措施。33%回答说没有制定此类措施，17%没有回答。

所需要的技术支持以及面临的实施障碍

31. 报告缔约方提出了一系列技术援助需求，主要是需要开发和实施跟踪和追溯系统，通过培训加强机构能力，以及加强法律和监管框架。印度、伊朗伊斯兰共和国和巴拿马等一些缔约方希望在设计强有力的跟踪机制和改善区域间执法协调方面获得支持。贝宁、毛里求斯和多哥等国则侧重于海关、警察、卫生保健人员和法律人员的能力建设。肯尼亚、黑山和巴拉圭等国主要需要在根据国际标准进行法律协调和调整方面获得支持。此外，缔约方往往将财政援助、技术转让和区域合作列为关键支助领域。

32. 缔约方在实施《议定书》方面遇到了各种障碍，这些障碍往往源于缔约方独特的体制、法律和经济状况。毛里求斯、尼日利亚和多哥等缔约方报告的共同挑战有：技术和资金受限，例如缺乏有效的跟踪和追溯系统；资金不足；以及设备或基础设施不足。布基纳法索、印度和挪威等国报告在法律和监管方面存在缺陷，包括缺乏统一的法规或迟迟未能通过相关条例。贝宁、哥斯达黎加和乌拉圭强调存在政治和体制方面的制约因素，例如不够重视、领导不力或机构间协调有限等因素。厄瓜多尔、加蓬和肯尼亚等一些缔约方称烟草业干扰是一个重大障碍。此外，冈比亚、伊拉克和巴拉圭等国称面临执法挑战、边界松懈和国际合作有限等障碍。

33. 一些缔约方采取积极措施，往往是通过机构协调、国际合作和有针对性的能力建设等综合措施，努力克服在实施《议定书》方面的障碍。贝宁和科特迪瓦重点开展了宣传工作，以调动财政资源，并推动实施《公约》的重要条款（例如第 5 条第 3 款）。巴西在国家烟草控制机构内设立了一个专门小组委员会负责协调《议定书》实施工作，并在国家工作计划中建议评估有关需求。印度财政部建立了定期协调机制。该国政府协助有关人员对联合王国进行了一次考察，以研究国际良好做法。肯尼亚采取多管齐下战略，以提高决策者的认识、培训执法和公共卫生官员并在各部委间共享数据。

结论

34. 2025 年报告周期的工作表明，缔约方在实施《议定书》方面取得了显著进展，但仍存在重大挑战。许多缔约方采取了值得称道的措施，加强了供应链管制，强化了执法机制，并改善了机构间协调。它们扩展了跟踪和追溯系统，引入了新的许可框架，并采用特别调查手段，这反映它们日益重视解决非法贸易问题。

35. 但仍存在法律、技术、财政和政治障碍，而且，烟草业的干扰和有限的国际合作往往使这些障碍变得更加复杂。这些障碍持续影响全面实施工作。需要持续提供技术援助、开展能力建设和调动资源，这仍然至关重要，对于有资格获得官方发展援助的缔约方而言尤为重要。

36. 令人鼓舞的是，一些缔约方为克服这些障碍采取了新颖的协作措施，例如建立国家协调机制和区域伙伴关系，以及借鉴国际良好做法。这些努力显示，必须继续提供支持，确保所有缔约方能够履行《议定书》确定的各项义务。

议定书缔约方会议的行动

37. 请缔约方会议注意本报告。
