



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 4.3

FCTC/MOP/4/7

2025 年 6 月 25 日

许可证（《议定书》第 6 条）

公约秘书处的报告

文件的目的是

本报告介绍了在加强实施与许可证有关的《消除烟草制品非法贸易议定书》第 6 条方面可能开展的工作背景。本报告的目的是为缔约方在“许可证（《议定书》第 6 条）”——缔约方提议的项目下开展审议工作提供便利。

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，并提供进一步指导。

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：2.1.4。

未列入工作计划和预算的其他经费问题：无。

相关文件：消除烟草制品非法贸易议定书专家组的报告：技术文件。

背景

1. 《消除烟草制品非法贸易议定书》的几个缔约方建议议定书缔约方会议第四届会议根据该条约第 6 条审议许可证问题。这些缔约方认为，作为缔约方义务不可或缺的一个部分，加强对许可证相关措施的认识和实施将大大有助于条约的实施。
2. 为了便于缔约方审议，本报告介绍了在加强实施《议定书》第 6 条方面可能开展的工作背景。

《议定书》第 6 条，包括与其他条约条款有关的规定

3. 《议定书》的序言部分指出，烟草制品非法贸易阻碍各缔约方的经济，并影响其稳定和安全；产生经济利润并被用于资助跨国犯罪活动，干扰政府目标；影响卫生目标，对卫生系统施加额外的压力，并损害缔约方的经济，造成税收损失。《议定书》的目的是要确保烟草制品供应链安全，包括通过与许可证有关的规定。
4. 《议定书》目标中提到的《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 15 条要求采取许可证措施，控制或管制烟草制品的生产和销售，以防止烟草制品非法贸易。这些措施是全面烟草控制不可或缺的组成部分。
5. 《议定书》第 6 条要求各缔约国禁止烟草制品和生产设备的制造、进口和出口，除非具有主管当局根据国家法律颁发的许可证或同等审批或建立的控制制度。《议定书》还规定，缔约方应努力在其认为适当的情况下向从事以下活动的任何自然人或法人颁发许可证：
 - (a) 零售烟草制品；
 - (b) 种植烟草，传统小规模种植者、农场主和生产者除外；
 - (c) 运输大量商用烟草制品或生产设备；以及
 - (d) 批发、代理、仓储或分发烟草和烟草制品或生产设备。
6. 为了开展上述活动和确保许可证制度有效，第 6 条规定，除其他外，缔约方应设立或指定一个负责许可证事务的主管当局；要求每份许可证申请包含与申请人有关的指定资料；监测和收取适用的许可证费用；并采取适当措施预防、侦查和调查许可证制度运行中的任何不正当或欺诈做法。
7. 第 6 条规定《议定书》缔约方有义务对许可证进行适当管理，以便通过采取与监测、维护、监督和问责有关的措施来确保有效的管理和执法。

8. 《议定书》还在第 7、9、10 和 14 条等涉及第 6 条的其他条款中进一步强调了第 6 条规定的缔约方义务。这些条款包括如下。

(a) 《议定书》第 7 条规定，与谨慎调查有关的顾客身份证明要求必须包括根据第 6 条获得和定期更新信息，以核实自然人或法人持有有效许可证。

(b) 根据《议定书》第 9 条，在档案记录方面，缔约方应要求根据第 6 条获得许可证的人按要求向主管当局提供《议定书》规定的资料。

(c) 第 10 条规定，《议定书》缔约方应要求第 6 条规定的所有自然人和法人采取必要措施，防止烟草制品转入非法贸易渠道。该条也对安全和预防措施作出了规定，其中包括对用于生产烟草制品的材料的跨境支付进行管制。

(d) 在管制包括刑事犯罪在内的非法行为方面，第 14 条规定缔约方有义务采取立法或其他措施来确定某些行为属于非法，包括根据第 6 条获得许可证的人从应该根据第 6 条获得但并未获得许可证的人那里获得烟草、烟草制品或生产设备的情况。

9. 这些条款强调了一个事实，即许可证制度对于有效实施《议定书》至关重要。

10. 此外，《议定书》缔约方会议还在 FCTC/MOP3(20)号决定中敦促缔约方加快行动，履行《议定书》第 6 条（许可证）和第 8 条（跟踪和追溯）规定的义务。

11. 应当指出，根据 FCTC/MOP3(16)号决定，公约秘书处将向《议定书》缔约方会议提交一份单独的报告，以说明在《议定书》第 6.5 条范围内，对烟草制品生产必不可少、可以识别且可以通过有效控制机制予以控制的主要材料（FCTC/MOP/4/5 号文件）。

议定书专家小组的报告

12. 在《烟草控制框架公约》缔约方会议（公约缔约方会议）第七届会议上，缔约方通过了关于议定书的现状的 FCTC/COP7(6)号决定，忆及设立关于《消除烟草制品非法贸易议定书》的专家小组（专家小组），除其他外，还要求该小组确立若干重点工作，作为对其工作的指导；这些重点工作包括向缔约方提供关于许可证制度经验方面的建议。

13. 专家小组编写了两份技术文件（FCTC/COP/8/5 和 FCTC/COP/8/6），并附有一份报告，其中载有专家小组按照公约缔约方会议第七届会议的工作授权而编写的所有技术文件。后一份文件载有一份关于《议定书规定的许可证良好做法示范》¹的报告，也为议定书缔约方会议第一届会议提供了补充资料。

¹ [《消除烟草制品非法贸易议定书专家小组的报告》（技术文件）](#)。日内瓦：烟草控制框架公约秘书处；2018 年（2025 年 6 月 6 日访问）。

14. 上述报告描述了在烟草控制方面发放许可证的性质和目的。报告还详尽说明了议定书缔约方实施许可证制度以帮助控制烟草制品的生产和销售从而防止烟草制品非法贸易的义务。报告还概括介绍了一些已经确定的管辖区域在实施许可证制度方面采取的办法。另外，报告还介绍了当局在颁发、续发、暂停、吊销和取消许可证方面可以采用的一些备选办法。报告还介绍了缔约方如何寻求控制超出《议定书》许可证要求的供应链实例。

15. 专家小组确定了缔约方在落实《议定书》要求方面可以考虑实施的烟草制度和非烟草制度的共同和关键特征。许可证制度的良好做法特征包括任何许可证制度的预期要素，例如健全和透明的许可证申请和决策过程、规定许可证费用以及被许可人的档案记录和举报规定。另外，专家小组还确定了有助于有效实施许可证制度的一些特征，如限制被许可人只能与其他被许可人进行交易，以及作为获得许可证的一项标准，要求现有供应链行为体提供证据证明其已被指定为供应链中的行为体。

16. 专家小组还概括介绍了寻求实施许可证制度的缔约方在采取良好做法方面可以考虑的因素包括：

- (a) 确保实施该制度的成本与潜在影响相称；
- (b) 在设计和实施监管制度时，考虑其他兼容的控制措施；
- (c) 考虑在履行其他条约义务的背景下如何运行许可证制度；以及
- (d) 确保许可证制度与司法管辖区域的现有监管环境相容。

《议定书》第 6 条的全球实施状况

17. 文件 FCTC/MOP/3/4 和为议定书缔约方会议第三届会议发布的 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》²载有与第 6 条实施情况有关的以下细节。

- (a) 38 个《议定书》缔约方（61%）报告说，它们已经实行烟草制品进口许可证制度；32 个缔约方（52%）报告说，烟草制品生产需要获得许可证；29 个缔约方（47%）报告说，已对出口商实行相同的要求。
- (b) 在生产设备方面，与上一个报告周期相比，报告声称已实施这类设备进口（23%）、出口（16%）和生产（13%）许可证制度的缔约方有所减少，尽管这些是《议定书》规定的强制性要求。
- (c) 大约有一半的缔约方（53%）要求所有从事烟草、烟草制品或烟草生产设备批发、代理、仓储或分发的自然人或法人都要获得许可证。除了传统小规模种植者、农场主和生产者（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。

² 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》。日内瓦：烟草控制框架公约秘书处；2023 年（2025 年 6 月 17 日访问）。

(d) 各缔约方负责实施许可证制度的主管当局各不相同，有的是海关和税务部门，有的是财政、经济事务、贸易、烟草控制、卫生或农业等主管部门。41个缔约方（66%）报告称，其主管当局拥有颁发、续发、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%）的主管当局对烟草制品生产商和28个缔约方（45%）的主管当局对烟草制品出口商拥有这种特权。有些缔约方报告在颁发许可证时收取许可费，而有些缔约方报告在颁发许可证时不收费。

18. 在编写本报告时，秘书处正在整理《议定书》2025年报告周期的数据。缔约方可以期待在载有《议定书》全球实施进展的文件 FCTC/MOP/4/4 和《2025年全球进展报告》中获得更多关于第6条实施状况的信息。

19. 鉴于第6条在缔约方努力消除烟草制品非法贸易方面的关键作用、第6条与《议定书》其他条款之间的相互影响以及各缔约方的实施情况参差不齐，一些缔约方提议将该条纳入议定书缔约方会议第四届会议的临时议程，并作为一个专门的《议定书》文书和技术事项进行讨论。

议定书缔约方会议的行动

20. 请议定书缔约方会议注意本报告，并提供进一步指导。
