



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 4.1

FCTC/MOP/4/5

2025 年 7 月 14 日

基于证据的研究（《议定书》第 6.5 条和第 13.2 条）

公约秘书处的报告

文件的目的是

根据 FCTC/MOP3(16)号决定，本报告介绍了公约秘书处为实施“根据《消除烟草制品非法贸易议定书》第 6.5 条和第 13.2 条开展基于证据的研究的路线图”而开展的活动及其相关成果和建议。

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：4.1.4。

未列入工作计划和预算的其他经费问题：无。

相关文件：基于证据的研究报告（《议定书》第 6.5 条和第 13.2 条）（补充资料）。

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）第三届会议审议了公约秘书处根据 FCTC/MOP1(7)号决定编写的报告，该决定要求公约秘书处确定与《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出该决定中概述的详细路线图（文件 FCTC/MOP/3/6）。在 FCTC/MOP3(16)号决定中，议定书缔约方会议通过了该决定附件中所载“根据《议定书》第 6.5 条和第 13.2 条开展基于证据的研究的路线图”。
2. 《议定书》要求其缔约方会议在《议定书》生效五年后，确保开展基于证据的研究，查明对加工烟草制品必不可少的“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，并考虑到第 6.5 条和第 13.2 条的相关规定。
3. 为查明研究需求和差距，议定书缔约方会议通过的路线图由两部分组成：**(a)**旨在确定拟进行的研究范围的初步步骤；和**(b)**基于国家案例研究的核心研究活动。
4. 在议定书缔约方会议第三届会议选出的主席团指导下，并在约翰·霍普金斯大学卫生经济学小组支持下，公约秘书处完成了路线图的两个组成部分。
5. 根据初步研究，公约秘书处提出了一份建议与之进行接触以确认其是否有兴趣参加这一倡议的《世界卫生组织烟草控制框架公约》（《烟草控制框架公约》）缔约方名单，并邀请主席团成员在区域协调员的支持下向各自区域的缔约方征求提名。在此之后，共进行了 8 个案例研究¹。

初步步骤

6. 通过对数据库（包括 PubMed、JSTOR 和 Google Scholar）进行检索以及查找国际政府间组织、多边机构和国家监管机构的机构报告，进行了一次文献检索，以确定截至 2025 年 5 月的相关学术文献和灰色文献。
7. 通过这次文献检索，确定了四种主要材料对烟草制品（主要是香烟，占全球销售烟草制品的绝大多数）生产必不可少，而且基本上是烟草制品生产所独有。这些材料也可利用世界海关组织协调制度编码进行追踪，使其成为许可、档案记录、追溯系统、执法监督、贸易监测和加强信息交换等控制机制的可行候选对象。确定的材料为加工设备、烟叶、卷烟过滤嘴和卷烟纸。
8. 加工设备（协调制度编码 8478.10）包括烟草制品加工、组装和包装机械。虽然新机械市场相对集中，但二手设备的广泛可得性使监管监督和控制工作变得复杂。

¹ 通过虚拟方式与巴西、法国、立陶宛、荷兰王国、巴拿马、菲律宾、波兰和土耳其的相关利益攸关方进行了案例研究。

9. 烟叶（协调制度编码 2401）是烟草业的核心。虽然全球有几百万小农户在种植烟叶（这给监管工作带来了挑战），但烟叶加工由几家大型跨国公司所主导，而这些公司对供应链拥有集中控制力。
10. 卷烟过滤嘴主要由加工成醋酸纤维束的醋酸纤维制成（协调制度编码 5502.10），几乎用于所有商业卷烟。它们的生产涉及高度专业化的工艺，并由少数几家全球大公司所控制，从而形成一个集中供应链。
11. 卷烟纸（协调制度编码 4813）也是高度专业化产品。尽管它们比过滤嘴更容易被替代，但它们的生产仍然集中在少数几家国际加工企业，而这些企业在烟草制品的商业加工过程中发挥着至关重要的作用。
12. 关于免税销售，文献表明，当打算供国际旅行者个人使用的烟草制品被转移到未经授权的渠道时，就会发生与免税烟草有关的非法贸易。这包括在不纳税的情况下转售免税烟草、跨境走私以及通过非正规市场或在线市场分销免税烟草。
13. 管辖免税烟草销售的法律和监管框架因管辖区域不同而存在差别。虽然《烟草控制框架公约》要求缔约方禁止或限制销售和/或输入免税烟草制品，但各国在规定的允许数量、税收和执法机制方面存在差异。
14. 涉及免税烟草的非法贸易规模一直采用不同的单位来衡量，包括香烟数量（支数）、散装烟草吨数、占总消费量的百分比、购买免税烟的吸烟者在吸烟者中所占的比例以及在垃圾调查中发现的外国烟盒所占的份额。没有确立标准化的衡量单位。

案例研究

15. 在虚拟环境中对来自 8 个自愿参加研究的《烟草控制框架公约》缔约方的农业部、财政部和贸易部以及海关和税务主管部门的相关代表进行了访谈。访谈采用半结构化调查表方式进行，以探讨每个缔约方在控制烟草制品供应链中的主要材料方面所作的努力，并评估与免税销售有关的非法贸易的程度。

加工设备

16. 《议定书》规定了许可证、尽职调查和档案记录等与控制加工设备有关的义务。一些《议定书》缔约方已对加工设备实施控制措施。
17. 一个缔约方的海关主管部门要求并执行两种许可证。第一种许可证适用于制造或拥有加工设备的所有实体，必须包括设备说明、位置和预期用途等详细信息。第二种是进口、出口或跨境转移此类设备所需的许可证，必须包括机器及其预定目的地的详细说明。海关主管部门会定期对这些许可证进行审计。
18. 两个缔约方报告了尽职调查义务，包括要求向海关主管部门报告预期买家信息。这些义务包括核实国内买家是否拥有许可证，如果是国际买家，确认接收设施获得了加工烟草制品的授权，并且具体说明将要生产的产品的类型和数量。

19. 一些缔约方指出跟踪和追溯系统可用于控制加工设备的潜在用途。在其中一些系统中，设备必须向主管部门登记，并分配一个唯一识别码，然后将其纳入使用该设备加工的烟草制品的唯一识别标记中。

20. 另一个缔约方制定了严格的加工设备管理条例。加工设备的任何采购、转让、拆除或销毁都需要事先获得农业主管部门的授权。二手设备只能在获得许可的加工企业之间转让。另外，对原材料采购和产能的监管限制与设备的理论产量挂钩，理论产量是根据设备在每周法定工作时间内的产能计算得出的。

21. 关于废弃或非法使用设备的处置，一些缔约方报告说，此类设备将被永久销毁。一个缔约方特别指出，销毁是从机械角度让设备无法继续使用。另一个缔约方允许在政府监督下出口；否则，设备必须拆除和销毁。

22. 加工设备的二手市场是一个重大控制挑战。一个缔约方指出，虽然整机需要许可证，但单个零件不需要许可证，可以通过数字手段很容易买到。另一个缔约方指出，加工设备变得越来越便宜、越来越小巧，更容易被转用于非法目的。

烟叶

23. 适用于烟叶的现有控制措施主要是通过对烟草种植缔约方的代表进行访谈确定的。一个缔约方在烟叶生命周期的多个阶段实施控制措施。禁止烟苗出口，生烟种植和贸易必须登记和获得许可。这些活动可以通过合同生产系统进行，也可通过受到管制的拍卖系统进行。烟叶加工需要获得许可，并受到国家主管部门的监督。

24. 同样，另一个缔约方要求从事生烟批发贸易需要获得许可证，并要求按季度报告销售数量及其目的地。由一个第三方负责维护生烟生产者公共登记册，其中包括要求报告种植面积（标明地块）、每份销售协议涵盖的生烟重量、销毁烟草的重量以及生烟的估计总质量和库存量等数据。为了加强监督，政府官员对至少 5% 的注册生产者进行定期检查，要求采购者记录卖方等类似信息，以便能够进行交叉验证。

25. 有几个缔约方还运行了监测国内生烟流动情况的系统。一个缔约方在其境内运输生烟的车辆上配备了自动生成电子记录的地理定位设备。

26. 有两个缔约方报告对烟叶征收消费税，这可以加强对其贸易的控制。这项税收适用于烘烤或部分加工的烟叶，通常由加工企业负责支付。一个缔约方还要求将消费税印花作为控制机制的一部分，并将印花贴在烤烟包装上。

27. 一般来说，在烟草种植者较少的缔约方，控制措施似乎更常见。相比之下，一个种植者基数大且分散的缔约方报告控制机制很少或没有。该缔约方承认，生烟数量（国内生产加进口减出口量）与合法加工卷烟数量不匹配，并指出，缺乏控制措施可能会为跨境物料走私提供便利。

28. 缔约方之间的烟叶出口监管往往不如国内贸易严格。在非烟草种植国家，进口烟叶通常不需要许可证。一位官员将这一问题归咎于这样一个事实，即与烟叶相关的许可责任通常由农业部承担，在不种植烟草的国家，农业部对监管烟叶的兴趣可能有限。

卷烟过滤嘴和卷烟纸

29. 在有大规模卷烟过滤嘴生产的缔约方，已经确定了一些控制措施。一个缔约方要求生产卷烟过滤嘴需要进行登记和认证。销售仅限于获得许可证的卷烟生产商或用于出口（出口不需要许可证）。并对报告和记录保存作出了规定。在有些缔约方，卷烟加工企业本身也生产过滤嘴，在确定卷烟过滤嘴控制措施时应考虑到这一点。一个缔约方还指出，其对过滤嘴的监管是通过环境和产品披露框架间接进行的。例如，该缔约方指出，一项指令要求报告向市场供应的过滤嘴数量，另一项指令要求加工企业和进口商在投放市场之前披露所有烟草制品组成部分——包括过滤嘴。

30. 一个缔约方指出，控制过滤嘴的一项主要挑战在于监测其原材料，特别是广泛用于多个行业的醋酸纤维素。相反，醋酸纤维丝束（醋酸纤维素的一种衍生物）几乎只用于卷烟，使其更容易受到控制机制的控制。一个缔约方指出，虽然在上游控制方面可能存在空白，但对醋酸纤维丝束的采购和库存进行了监测。监管通常从过滤嘴生产阶段开始，而不是在供应链的早期阶段。

31. 作为卷烟生产中的一种材料，对卷烟纸的控制措施比较有限。卷烟纸通常受到标准海关规则和贸易规则的管辖。不过，一个缔约方通过地理空间运输跟踪系统监测国内卷烟纸的流动情况。另一个缔约方将卷烟纸分为用作成品的卷烟纸（例如，用于制作自制手卷烟的卷烟纸）和用作工业卷烟生产中组成部分的卷烟纸。当被归类为成品时，必须由获得销售许可的实体进行注册、认证和销售。当被用作一种材料时，数量必须与申报的产能保持一致，其进口仅限于达到最低产量门槛的生产商。一个缔约方指出，尽管卷烟纸生产企业数量很少（理论上比较容易控制），但仍然缺乏执行这种控制措施的法律机制。

32. 在另一个缔约方，购买卷烟过滤嘴和卷烟纸以及其他原材料需要专门的许可证，而这种许可证只能发给获得许可参与烟草供应链的经济运营者。这些原材料必须通过库存系统进行申报和跟踪，加工企业必须通过官方登记册提交原材料和成品的月度报告。材料与产出之间出现差异会触发执法行动。该缔约方还强调了在确保自由贸易区内合规方面面临的挑战。

免税销售

33. 免税销售本身具有免税性质，虽然在规定的范围内是合法的，但如果不严格控制，可能会被用于非法目的。在有些缔约方，烟草制品的跟踪和追溯系统不适用于免税销售的产品，这导致出现一个潜在的法律漏洞。

34. 尽管文献中的证据表明，免税产品通过从个人“非法倒卖”到大规模有组织走私的各种方法被转移到非法市场，但受访的大多数利益攸关方并不认为免税销售是烟草制品非法贸易的重要渠道；他们也没有数据证明这一点。大多数缔约方报告已采取措施控制免税烟草制

品的销售。一个缔约方报告说，它要求免税店要获得烟草销售许可，并要求提供实时的销售记录，这些记录由海关主管部门进行审查。

35. 无法从案例研究中获取数据来估计全球免税销售和非法烟草贸易之间的关系。

讨论

36. 加工设备和烟叶是最常受到控制机制管制的材料。几个缔约方为这些材料发放许可证，至少提供供应链中经济运营者数量和性质等记录，并为采取进一步的监管措施奠定了基础。这些措施可能包括要求报告数据和定期接受审计。卷烟过滤嘴和卷烟纸加工企业也可能要遵守许可和尽职调查义务，需要为核实其客户的合法性做出合理的努力。

37. 加强控制的另一个机会在于监控跨境贸易。加强进出口监管和促进缔约方之间的信息交换可带来巨大好处。一些缔约方确定了非法贸易高风险的具体地区，这表明在这些特定区域采取有针对性的干预措施可能会产生重大影响。

38. 推进这些工作的核心是加强合作。在国家层面，这需要加强机构间合作、加强信息共享和更好地利用现有数据系统。在国际层面，缔约方可以通过共享和分析更多的数据，更多地利用联合国国际贸易统计数据库等平台。

39. 根据《议定书》第 13 条，缔约方有义务在考虑到《烟草控制框架公约》第 6 条的情况下，采取有效措施，让烟草制品的所有免税销售都要遵守《议定书》的所有相关规定。为了更好地了解免税销售与非法烟草贸易之间的关系，除了对利益攸关方进行访谈之外，可能还需要采取其它调查方法。

议定书缔约方会议的行动

40. 请议定书缔约方会议注意本报告，并提供进一步指导。
