



2025 年 11 月 24-26 日，瑞士日内瓦

临时议程项目 5.1

FCTC/MOP/4/10

2025 年 7 月 10 日

支持实施《消除烟草制品非法贸易议定书》的援助和 财政资源筹集机制战略

公约秘书处的报告

文件的目的是

本报告介绍公约秘书处根据 FCTC/MOP2(11)号决定为支持审查支持实施《消除烟草制品非法贸易议定书》的援助和财政资源筹集机制战略而开展的各项活动、相关结果和建议。

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：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. 议定书缔约方会议在 FCTC/MOP2(11)号决定中通过了 FCTC/MOP/2/8 号文件所载支持实施《消除烟草制品非法贸易议定书》的援助和财政资源筹集机制战略。该战略的目的是通过向缔约方提供支持以满足其实施需求，加强缔约方充分实施《议定书》的能力。该战略的目标是提供一个框架，公约秘书处可在这一框架内通过以下方式支持缔约方实施《议定书》：
(a)援助机制和(b)筹集财政资源。

2. 在 FCTC/MOP2(11)号决定中，议定书缔约方会议还决定根据公约秘书处与缔约方磋商后提出的建议，在必要时或至迟在议定书缔约方会议第四届会议上审查该战略。在主席团的指导下，秘书处开展了支持审查该战略的各项活动，包括与缔约方磋商。本报告介绍为支持审查该战略而开展的各项活动和相关结果，并向议定书缔约方会议提出建议。

公约秘书处为支持审查该战略而开展的各项活动

3. 该战略授权公约秘书处提供援助机制和筹集财政资源，以支持实施《议定书》。该战略并非旨在成为《议定书》的总体战略，其目的不同于《世界卫生组织烟草控制框架公约》（《烟草控制框架公约》）加速烟草控制全球战略¹。《烟草控制框架公约》全球战略的覆盖范围更广，不仅限于公约秘书处；它包括指导缔约方确定国家重点，制定实施《烟草控制框架公约》的规划和计划，以及使用为《全球战略》制定和该战略本身所纳入的各项指标监测行动。

4. 另外，公约秘书处和包括世卫组织在内的其他合作伙伴继续支持《烟草控制框架公约》缔约方成为《议定书》缔约方。公约缔约方会议和议定书缔约方会议通过的工作计划和预算规定了与吸引新缔约方加入《议定书》有关的活动。

5. 为支持议定书缔约方会议审查该战略，公约秘书处开展了下列活动：

(a) 对秘书处迄今为实现该战略的目标而在其关键领域开展的活动进行摸底调查；

(b) 审查当前《议定书》实施水平；

(c) 审议是否需要对该战略作任何调整，包括考虑到自该战略通过以来议定书缔约方会议作出的决定；

¹ 在 FCTC/COP8(16)号决定中，公约缔约方会议通过了《中期战略框架》（又称为《加速烟草控制全球战略：通过实施〈公约〉促进可持续发展，2019-2025》）作为一份动态文件。《全球战略》的目的是指导缔约方实施《烟草控制框架公约》，以及指导公约秘书处和其他具备能力的利益攸关方支持缔约方实施该条约。《全球战略》也是规划和预算编制的依据，从而可为公约缔约方会议的议程和工作提供信息。《全球战略》系由一个工作小组制定，该小组由公约缔约方会议委派任务，负责编写《中期战略框架》，以指导制定双年度工作计划、预算和实施支持，供公约缔约方会议审议。公约缔约方会议在 FCTC/COP10(15)号决定中将《全球战略》延长到 2030 年，以确保与《2030 年可持续发展议程》保持一致。

- (d) 向缔约方收集关于已获得实施支持和正在经历的主要实施障碍的信息（这些信息系通过抽样访问 10 个已获得公约秘书处援助的缔约方和审查在报告周期内所提交的信息收集）；
- (e) 与利益攸关方接触，包括与 10 个经认可为议定书缔约方会议观察员的国际政府间组织和非政府组织、专家以及自该战略获得通过以来一直在与实施《议定书》有关的领域开展工作的其他利益攸关方进行访谈；
- (f) 审议为支持实施《烟草控制框架公约》而采用的其他援助机制是否也可用于实施《议定书》。

为支持审查该战略而开展的各项活动的结果

6. 对公约秘书处根据《议定书》开展的各项活动的摸底调查结果表明，迄今为止，已根据该战略成功动员了支持。值得注意的活动包括根据请求向缔约方提供直接技术援助、开展《议定书》需求评估（包括需求评估后的支持），以及与国际政府间组织和非政府组织建立伙伴关系，以支持缔约方实施《议定书》。根据这一摸底调查，秘书处的建议是，现阶段没有必要对该战略作任何调整。秘书处的各项活动系在该战略的框架内开展。

7. 对当前《议定书》实施水平的审查系以 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》为依据²。《全球进展报告》发现，所报告的实施水平存在很大差异，无论是在条款方面还是在《议定书》缔约方之间。关于第 8 条（跟踪和追溯）这项有时限规定的条款，35 个缔约方报告称其已建立了跟踪和追溯制度。缔约方报告称在实施第 16 条（起诉和制裁）、第 10 条（安全和预防措施）、第 15 条（法人责任）、第 14 条（不法行为，包括刑事犯罪）和第 17 条（扣押补征）方面取得的进展最大。据报告，与《议定书》第 V 部分（国际合作）之下的条款有关的措施实施率较低。总而言之，可以得出的结论是，需要在实施方面取得更多进展，公约秘书处需要继续向缔约方提供实施援助。根据对缔约方当前实施水平的审查，秘书处指出该战略仍然具有现实意义，并建议在现阶段继续实施该战略而不作任何调整。缔约方的需求仍可在该战略的框架内得到满足。

8. 审查了自该战略通过以来议定书缔约方会议作出的决定。审查包括从议定书缔约方会议第二届和第三届会议通过的决定中摘取执行部分段落，以确保公约秘书处可通过该战略支持这些决定的执行。根据对自该战略通过以来议定书缔约方会议各项决定的审查，秘书处指出该战略仍然具有现实意义，并建议在现阶段继续实施该战略而不作任何调整。获得通过的该战略能够支持议定书缔约方会议各项决定的执行。

9. 作为审查工作的一部分，公约秘书处与缔约方以面对面或虚拟方式进行了访谈。所有受访缔约方都通过《烟草控制框架公约》2030 项目或《议定书》需求评估获得了实施援助。下文介绍了这些访谈的主要结果。

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）。

(a) 总体而言，缔约方表示其所获得的援助十分有用并对此深为赞赏，但仍希望能受益于更多的后续援助。缔约方强调需要进一步提供技术援助的领域包括跟踪和追溯、许可证发放、销毁缉获的烟草制品、加强现行刑法以及制定实施战略等治理方面。

(b) 一些缔约方强调需要对国家主管部门进行《议定书》方面的能力建设和培训，以增强其能力，并提高国家利益攸关方对《议定书》的普遍认识。还提到需要提高民间社会和国际论坛对《议定书》的认识。一些缔约方提到的挑战包括难以协调国家一级的各项活动、卫生部在《议定书》方面的专门知识有限以及工作人员流失。一些尚未进行需求评估的缔约方表示，它们希望能从需求评估中受益，以帮助实施《议定书》。少数缔约方报告称利用了各利益攸关方（包括公约秘书处）提供的资源，如工具包、报告或技术网络研讨会。

10. 根据与缔约方的磋商，公约秘书处指出该战略仍然具有现实意义，并建议在现阶段继续实施该战略而不作任何调整。缔约方所需的援助可在该战略的框架内提供。

11. 对在 2023 年《议定书》报告周期内所提交信息的审查发现，各缔约方有不同的需求，并且处于《议定书》实施的不同阶段。缔约方报告称其获得援助的主要领域包括跟踪和追溯、信息收集和执法，而缔约方报告称其向其他缔约方提供援助的主要领域是信息收集和执法。缔约方报告的具体挑战和援助领域包括各机构和部委在国家一级的协调、能力建设和培训、筹集财政资源、支持建立跟踪和追溯系统、在《议定书》其他各领域的技术援助、解决烟草业的干扰问题（包括在建立和运行跟踪和追溯系统方面的干扰），以及参与解决非法贸易问题的众多利益攸关方和行为者之间的总体协调方面的挑战。根据对在 2023 年报告周期内所提交数据的审查，公约秘书处指出该战略仍然具有现实意义，并建议在现阶段继续实施该战略而不作任何调整。缔约方所需的援助可在该战略的框架内提供。

12. 作为该战略审查工作的一部分，公约秘书处还与国际政府间组织、非政府组织和专家利益攸关方以面对面或虚拟方式进行了访谈。下文介绍了这些访谈的主要结果³。

提供的援助

(a) 利益攸关方报告称其通过培训班和网络研讨会向各国提供直接援助、培训和能力建设，将各国联系起来以提供同行支持，并编制出版物等资源。在关键领域提供了援助，包括摸清烟草制品非法贸易问题、加强烟草税收管理以及实施跟踪和追溯系统。一些利益攸关方指出，为实施《议定书》提供支持可能需要深入和长期的参与。

最有效的援助类型和未满足的需求

(b) 利益攸关方认为，有针对性的直接援助和同行援助是最有效的支持类型，因为它们能够帮助应对各个国家独特的情况。一些利益攸关方强调，许多国家仍需要帮助，以摸清烟草制品非法贸易问题以及其管辖范围内的烟草供应链。一旦摸清问题，就可以制定

³ 受访利益攸关方向《议定书》缔约方和尚未成为《议定书》缔约方的国家提供了援助；因此，与利益攸关方访谈相关的部分指的是国家，而不是缔约方。

和实施战略。一些利益攸关方强调，许多国家在解决烟草制品非法贸易问题方面仍处于初期阶段，在理解《议定书》以及如何全面执行其措施方面需要帮助。

在实施《议定书》方面的挑战

(c) 一些利益攸关方所讨论的一个关键挑战是，需要在国家一级采取多部门方法实施《议定书》，因为有时只有国家卫生部参与其中。一些利益攸关方强调，《议定书》需要更多的缔约方，还有一些利益攸关方担心各国政府没有将《议定书》视为优先事项。一些利益攸关方还讨论了支持实施工作的专家短缺问题，以及提供各国可能需要的技术援助的时间和成本问题。一些利益攸关方还提到了烟草业的干扰问题，以及认为提高税收是烟草制品非法贸易的主要决定因素这一长期存在的误解。一些利益攸关方认为，帮助各国了解收集和共享烟草制品非法贸易相关数据的重要性也是一项挑战。

13. 根据与缔约方的磋商，公约秘书处指出该战略仍然具有现实意义，并建议在现阶段继续实施该战略而不作任何调整。缔约方所需的援助可在该战略的框架内提供。然而，一些利益攸关方对《议定书》方面的合适专家短缺问题以及提供各国所需深度直接援助需要的资金问题表示关切。

14. 审查发现，《烟草控制框架公约》没有采用《议定书》尚未采用的新的具体支持机制。已经在使用《议定书》需求评估（与《烟草控制框架公约》需求评估类似），并计划制定一种为实施《议定书》进行投资论证的方法。

向议定书缔约方会议提出的支持审查该战略的建议

15. 总而言之，该战略正在实现议定书缔约方会议的目标，即提供一个框架，在此框架内，公约秘书处可通过以下方式支持缔约方实施《议定书》：**(a)**援助机制和**(b)**筹集财政资源。根据为审查该战略开展的各项活动，公约秘书处指出该战略仍然具有现实意义，并建议在现阶段继续实施该战略而不作任何调整。缔约方所需的援助可在该战略的框架内提供。

议定书缔约方会议的行动

16. 请议定书缔约方会议注意本报告，并提供进一步指导。