

**FCTC**世界卫生组织
烟草控制框架公约

世界卫生组织烟草控制框架公约 缔约方会议

第四届会议
乌拉圭埃斯特角，2010年11月15-20日
临时议程项目 5.1

FCTC/COP/4/INF.DOC/1
2010年9月15日

消除烟草制品非法贸易议定书草案中 各项措施涉及的财政影响

秘书处的说明

背景

1. 在烟草制品非法贸易议定书政府间谈判机构第四次会议上（瑞士日内瓦，2010年3月14-21日），要求公约秘书处向公约缔约方会议第四届会议提供一份参阅文件，说明消除烟草制品非法贸易议定书草案¹中提出的一些措施的财政影响。
2. 在编写本文件时，公约秘书处考虑到此前对向政府间谈判机构第四次会议提出的机构和财政安排可能方案²进行的审议，与专家进行了协商并开展了额外的分析。此外，秘书处请有关缔约方协助，就其现有跟踪和追踪系统的费用、其系统对国际跟踪和追踪制度的适应能力以及进行此类调整的可能费用提供有关信息。

¹ 见文件 FCTC/COP/4/5。

² 文件 FCTC/COP/INB-IT/4/5。

与国际跟踪和追踪制度相关的估计费用

建设（软件开发）和维持全球信息共享归口单位

3. 如果按议定书草案中目前的设想把全球信息共享归口单位设在公约秘书处¹，将利用世卫组织信息技术（IT）的基础设施，开发和维持设施的费用影响如下²。

2010-2011 双年度

4. 由于议定书预计不会在 2010-2011 双年度期间生效，所以此阶段内不会有建设和维持费用。

2012-2013 双年度

(i) 建设全球信息共享归口单位（软件开发）

以缔约方会议六种正式语言开发 为国际跟踪和追踪制度履行信息 共享职能所需的软件 ³ 和支持性 文件 ⁴	500 000 美元
--	------------

5. 在用户界面和数据库中储存的文字内容方面，全球信息共享归口单位将能够支持六种正式语言。但是，应注意到，即使应用程序能支持多种语言，至少在议定书最后定稿之前不能确认不同的文字数据内容将翻译到哪一层面并由谁翻译。尽可能使用编码将缓解这一翻译问题。

6. 制定和确立国际跟踪标准是形成国际信息共享归口单位的先决条件。这一重大工作未列入上述估算值，因为将需要各缔约方作出决定采用标准。尽可能使用现有编码和数据交换标准是一项方案，缔约方不妨予以考虑。

¹ 见议定书草案第 7 条第 1 款（载于 FCTC/COP/4/5 附件）。

² 如果把这项工作承包出去，相关费用将根据合同安排有所不同。

³ 通过以互联网为基础的安全途径（例如，用户通过登录/密码证实其身份），软件将提供国家/区域核心单位与建议的全球信息共享归口单位之间的界面，并将以文本格式显示查询结果。全球信息共享归口单位将查询国家/区域核心单位（反之亦然），但不会储存跟踪信息。

⁴ 如果仅以英文开发，费用可减少，约为 400 000 美元。

(ii) 维持全球信息共享归口单位

7. 为了维持全球信息共享归口单位，将需要增加两名信息技术工作人员，一名为高级专业级（P4），一名为初级专业级（P2/3），薪酬总费用约为每年 700 000 美元。这些职员的职能尤其将包括项目管理、技术领导、操作以及向缔约方提供帮助。

(iii) 与国家和区域跟踪和追踪系统的界面

8. 可能出现两种主要情景。缔约方在为全球信息共享归口单位所开发软件的基础上采用国家系统，或者他们决定发展自己现有的系统。在后一情况中，将需要在他们的系统与全球信息共享归口单位之间建立界面。

与使用为全球信息共享归口单位所开发通用软件的国家系统的界面

9. 应公约秘书处的要求，世卫组织秘书处的信息技术部门将编制一种“通用”软件应用程序，主要安装在世卫组织信息技术基础设施内并设置为全球信息共享归口单位。这种“通用”软件应用程序也可向缔约方提供并为其安装，使每一缔约方能够建立自己的国家/区域核心单位。在这种情况下，缔约方需要有适当的信息技术基础设施。

10. 全球信息共享归口单位与国家/区域核心单位之间的界面将设置在通用软件之内，因此不会有额外费用。

与现有国家或区域系统的界面

11. 在编写本文件这一部分及其它相关部分时，公约秘书处要求缔约方就已存在的跟踪和追踪系统提供帮助。根据 2010 年 7 月底（即本报告定稿时）可得的信息，原则上可以建立全球系统共享点与有关国家系统之间的界面。但是，秘书处在本阶段不能估计这种界面的费用，因为对现有系统没有更详尽的了解。这种费用估算也将取决于尚有待确立的国际标准，该标准将确定国家/区域核心单位与全球信息共享归口单位之间的电子通讯规程。

全球信息共享归口单位的数据库建设和维修（如有）

12. 议定书草案第 7 条的相关规定未设想设立全球数据库；设想的全球级职能是一种查询机制。

13. 主要将在世卫组织秘书处的信息技术基础设施中安装一种“通用”软件应用程序并将其设置为全球信息共享归口单位。这种通用应用程序也将具备数据库以储存跟踪记录（如必要）。但是，由于草案第 7 条未设想建立全球数据库，这种数据库功能预计仅将在国家/区域级使用，在全球级则不予使用。因此，以上提及的建设和维持费用估算已包括建设数据库。

在已有此类系统的缔约方实施国内跟踪和追踪系统的费用

14. 已请巴西、欧洲联盟、肯尼亚和土耳其协助为本部分提供信息。巴西、欧洲联盟和土耳其在本报告定稿时（2010 年 8 月 31 日）提供了信息。

巴西

15. 2007 年巴西的一项法律¹规定强制设置卷烟“跟踪和追踪”系统。除其它外，该法律规定由巴西铸币局生产每一单独烟盒使用的控制印花票，而且由铸币局负责在烟草业生产厂家整合、安装和维修所有序号计算设备。跟踪和追踪系统未造成任何政府开支。要求生产厂家对巴西铸币局开展的上述程序和为在所有生产线安装序号计算设备所需的任何调整进行补偿。经该系统控制的每包卷烟目前收费为 0.032 雷亚尔（约为 0.017 美元），即占零售价的 1% 左右。按照接受控制的产量，烟草业也需要承担维持跟踪和追踪系统的费用（例如用于根据政府的需要扩大数据库）。

欧洲联盟

16. 根据欧洲联盟提供的信息²，对其现有跟踪和追踪系统实施费用³的估算介绍如下。

¹ 2007 年 6 月 15 日，法律号 11.488，第 27-30 条。

² 估计的费用范围系基于菲利浦·莫里斯国际公司提供的信息，来自根据与欧洲委员会及其成员国的协议实施其跟踪和追踪系统的费用相关的内部数据。这些费用不包括一次性的软件开发和注册费用。

³ 根据欧洲委员会协议的要求实施跟踪和追踪系统的总费用由烟草业承担。

17. 跟踪和追踪**大包装**。大包装标签印刷机/粘贴机¹：每台机器约 5 000-20 000 欧元（硬件成本）；每一大包装的标签：约 0.01-0.03 欧元（运营费）。跟踪和追踪**卷烟条**。在卷烟条上提供独特装置以及肉眼可读编码的编码系统²：每台机器 10 000-35 000 欧元；在厂内为每台机器装备的卷烟条跟踪系统（估算值）：每台机器 30 000-50 000 欧元（硬件成本）；每一卷烟条的独特标记：约 0.001-0.01 欧元（运营费）。这些估算值不包括安装费，该费用根据设备有所不同，但一般不超过设备成本的 20%。目前不能获得与实施**卷烟盒**跟踪办法相关的经济估算。

18. 保留跟踪和追踪数据。硬件³：厂家的计算机和扫描设备（大包装）：每年产量为 50 亿支卷烟以下的厂家 10 000-15 000 欧元，每年产量 50-100 亿支卷烟的厂家 20 000-30 000 欧元；中央跟踪系统⁴（服务器加上信息技术基础设施）：10 000-150 000 欧元；运营费用：装配和维持数据库：约 50 000-150 000 欧元加上运转数据库和提供支持的 1-2 名全职信息技术专家。

土耳其

19. 在财政部之下开展工作的土耳其税务管理局制定了一个国家监测、跟踪和追踪系统，目前正在运行，适用于国内生产和进口的烟草制品以及在物件层面（成盒烟草制品）收税的其它制品。土耳其的跟踪和追踪系统主要针对国内，专用于土耳其。该系统的目的是帮助主管当局控制烟草部门并协助税务政策方面的定义和实施。该系统还加强了对收缴烟草税的控制并促进了针对非法贸易的斗争。

20. 系统的制定和实施未获得政府的任何投资，是通过一个承包公司的投资开展的。授权该公司建立和实施该系统，所有相关费用由公司承担。承包公司通过向生产商和进口公司出售相关立法规定的印花税票筹集了支付这些费用的资金。国家跟踪和追踪系统的运作费用包括在印花税中。向烟草生产商和进口商收取的烟草印花税目前为每盒不足 0.01 美元。印花税票的单位成本如下（2010 年）：用于在土耳其生产的制品为 0.00692 土耳其里拉（约为 0.00445 美元）；用于进口到土耳其的制品为 0.01900 土

¹ 大包装标签印刷机通常安装在把卷烟条（一般十盒为一条）包装成运输大包的机器上。这种设备称为打包机。标签印刷机和粘贴机安装在每套打包设备上。一旦封闭大包装，就贴上具有独特编码的标签。

² 为每一卷烟条提供独特编码的印刷机或标签粘贴机安装在卷烟条包装设备上，即把单个卷烟盒包装成条（一般十盒为一条）的机器。在即将把卷烟条装入大包装之前对卷烟条进行扫描。

³ 每一厂家内需安装的扫描系统包括与计算机相连的现存条形码扫描器。中央跟踪系统是具备特定跟踪和追踪软件的计算机（服务器），储存加工和供应链流动期间收集的所有相关跟踪数据。该系统必须是安全的并有备份。

⁴ 中央跟踪系统把大包装箱的条形码标签与订单号联系起来。

其里拉（约为 0.0123 美元）；用于国外工厂的产品为 0.00692 土耳其里拉（约为 0.00445 美元）¹。

选择建立本国中央数据库的缔约方在国家级建设和维持数据库的费用说明

21. 如上所述，可为全球信息共享归口单位开发的“通用”软件应用程序也可向缔约方提供并为其安装，使他们能够实施自己的国家/区域核心单位（中心）。在这种情况下，不产生国家/区域级的软件开发费用。

22. 配备和支持以通用软件产品为基础的国内跟踪和追踪系统所产生的费用如下：

(a) 实施阶段：

- 聘用一名全职信息技术技术员以便设置系统并持续确保其运行
- 聘用一名全职信息技术项目管理人员以便与生产厂商及其它国内单位合作，实施数据交换标准；

(b) 一旦系统安装完毕且所有数据来源与国家系统联接之后，将只需要该名信息技术技术员。

23. 这些职员的费用将取决于每个国家的劳工费用。

24. 关于设备环境，很可能多数国家已有适合于建立国内通用跟踪和追踪系统的信息技术设备环境。设备环境将需要包括有冷藏设备的服务器机房，因特网连接，提供基础设施支持的信息技术工作人员，等等。很可能需要购买新的服务器并安装在这一基础设施内。

25. 为了在国内使用通用软件，与技术协助相关的旅行费用将为每次出差约 5500 美元（机票费用和一名职员一周的出差费）。

¹ 在 2009 年，产生的总费用为 37 288 917 土耳其里拉（约为 24 213 582 美元）。

选择为建议的跟踪和追踪系统使用现有系统的缔约方扩大和维持数据库的费用说明

26. 公约秘书处现有的信息，包括各缔约方为本文件的目的提供的信息，不足以对现有系统中数据库的扩大和维持费用进行估计。这种分析将需要了解每个国家烟草供应链的情况，尤其是关于为产生必要数据内容可能需要的改变。尤其是，将需要确认电子数据来源，并由各方（酌情包括生产商、销售商和国家主管当局）对其中某些做可能的调整以便与国家核心单位建立界面。同时，预计可维持部分现有信息技术基础设施和数据库或进行转换以符合新的标准。在这种情况下，整体实施费用将低于生产商安装新的标记和数据储存硬件的费用。如有要求，秘书处准备与各缔约方审议可能的技术和费用影响。

为缔约方提供的援助

为发展中国家和经济转轨国家提供的技术援助

生效之前的援助

2010-2011 双年度

27. 鉴于通过议定书的可能时间框架，在 2010-2011 年未设想会产生与生效之前援助相关的费用。

2012-2013 双年度

28. 根据《世界卫生组织烟草控制框架公约》的经验，很可能公约秘书处将需要就法律和技术事项提供援助并开展以区域和国家为基础提高认识的工作。在议定书生效之前，可能需要组织六次区域讲习班，即每个区域一次，以及特定国家特派团（可能平均需要出差到每个区域的三至五个缔约方）。费用详情如下：

(a) 区域讲习班（六次）	750 000 美元
---------------	------------

包括对每个有资格的缔约方一名代表的旅行支持（90 个缔约方），加上秘书处职员和专家的旅行费用，以及相关文件和后勤费用，每次讲习班平均达 125 000 美元

(b) 国家特派团（按要求；约 25 个国家） 250 000 美元

包括每一国家特派团平均两名专家，向个别国家提供技术和法律援助

(c) 专家文件，需要时包括翻译 200 000 美元

可能有 6-8 份专家文件，涉及议定书的不同条款

总计 1 200 000 美元

实施援助（生效之后）

2010-2011 和 2012-2013 双年度

29. 预计议定书不会在 2013 年下半年度之前生效，所以 2010-2011 和 2012-2013 双年度未设想产生实施援助费用。

2014-2015 双年度

30. 自 2014-2015 双年度始，可能将需要实施援助。此类援助的范围将主要取决于最后通过的议定书条款，缔约方的需求和他们提出的援助要求，以及议定书缔约方会议在议定书生效之后确定的任何援助机制和资源。根据公约缔约方会议的经验，议定书生效之后的第一和第二双年度中为发展中国家缔约方和经济转轨缔约方提供的实施援助分别将需要平均 120 万美元（区域/亚区域实施讲习班，经由通讯和国家特派团（必要时）应对特定国家关于技术和法律事项的要求，支持缔约方开展需求评估，报告方面的援助，促进技术专长和技术交流，以及需要的其它援助）。

对有资格获得旅行支持的缔约方的财政援助

2010-2011 双年度

31. 在 2010-2011 双年度中，对有资格获得旅行支持的缔约方的财政援助将包括参加政府间谈判机构和/或公约缔约方会议（仅当与议定书草案有联系时才包括后者）各次会议的旅行支持。

32. 政府间谈判机构或公约缔约方会议一次会议的旅行支持费用（以 2010 年 90 个低收入和中低收入缔约方的数据为基础）大约如下：

经济舱机票	195 000 美元
日内瓦八天的每日津贴	255 000 美元
总计	450 000 美元

2012-2013 双年度

33. 如果议定书在 2012-2013 双年度结束时生效，而且如果第一次议定书缔约方会议与公约缔约方会议下一届常会一起召开，第一次议定书缔约方会议所需的旅行支持为上述费用的三分之一（约 150 000 美元）¹。但是，最终费用将主要取决于第一次议定书缔约方会议召开时有资格获得旅行支持的缔约方实际数目以及该次会议的实际会期（如果与公约缔约方会议的会期不同）。

议定书生效之后典型的双年度中议定书的整体费用

34. 以下表格显示议定书生效之后典型的双年度整体估算费用，分为议定书行政费用、技术援助费用（包括旅行支持）和信息技术支持费用。但是，实际费用将取决于议定书缔约方会议尤其关于附属机构、实施工具的开发以及向资源水平较低缔约方提供的援助量和范围所作出的决定。

¹ 假设在召开第一次议定书缔约方会议时，不超过 30 个低收入和中低收入国家为议定书缔约方。

典型双年度中议定书的整体估算费用（美元）	
(i) 议定书行政费用	
薪酬 ¹ (增加四名技术职员, 即一名 P5 级和三名 P4 级 = 1 700 000 美元); 两名 G5 级行政助理 = 500 000 美元	2 200 000
议定书缔约方会议 (会前和会后的文件和印刷) ²	230 000
附属机构 (如创建) (可能需要主席团的四次会议以及两个工作小组分别两次会议) ³	580 000
规划支持费 (13%)	390 000
小计	3 400 000
(ii) 技术援助费用, 包括旅行支持	
技术援助 ⁴	1 200 000
议定书缔约方会议一次会议的旅行支持 ⁵	300 000
规划支持费 (13%)	195 000
小计	1 695 000

¹ 根据 2010 年现有的职员费用估算。

² 不包括同声传译、后勤或其它会议期间费用, 因为假设议定书缔约方会议在公约缔约方会议计划的时间框架内与公约缔约方会议一起举行。如果议定书缔约方会议另行召开, 或会期长于公约缔约方会议的会期, 将需要增加这些费用 (单独或延长的议定书缔约方会议每天平均需要增加 200 000 美元用于同声传译、后勤、现场文件、印刷、短期会议工作人员和加班费)。

³ 六名成员组成的主席团一次会议的估计费用: 达 25 000 美元, 取决于需要旅行前往日内瓦的成员人数以及机票费用; 一个工作小组一次会议: 120 000 美元 (包括旅行、同声传译、文件和后勤)。

⁴ 包括需求评估, 报告方面的援助, 区域实施讲习班, 以及国家援助特派团 (需要时)。

⁵ 假设平均为 60 个缔约方提供旅行支持并以当前的旅行支持成本核算为基础。在议定书生效之后的第二个双年度以后, 该金额可能会增加。由于第一次议定书缔约方会议召开时仅有约 20 个缔约方, 费用将为 100 000 美元左右。

典型双年度中议定书的整体估算费用（美元）	
(iii) 信息技术支持费用	
软件开发 ¹	500 000
薪酬（P4 和 P2/3 级的两名信息技术支持工作人员）	700 000
规划支持费（13%）	155 000
小计	1 355 000
总计²	
— 生效后的第一个双年度	6 450 000
— 随后的双年度	5 950 000

议定书的资金供应

35. 在其第四次会议上，政府间谈判机构还要求公约秘书处就文件 FCTC/COP/INB-IT/4/5 第 35 段的可能方案中所提机制（即：“《世界卫生组织烟草控制框架公约》的所有缔约方，无论是否批准议定书，都缴纳与议定书相关的费用，作为《世界卫生组织烟草控制框架公约》自愿评定分摊款的一部分。”）的合法性和实施提供法律意见。从世卫组织法律顾问获得的意见如下。

通过议定书条款或通过议定书缔约方会议的一项决定进行实施

36. 《世界卫生组织烟草控制框架公约》在这方面的主要条款为第 33.5 条，其中规定“本公约的任何议定书只应对所述议定书的缔约方有约束力。只有某一议定书的缔约方可作出限于该议定书相关事项的决定”。

¹ 仅将产生一次费用，在第一个双年度；在其余双年度只有职员费用会再次产生。见上文“建设（软件开发）和维持全球信息共享归口单位”。

² 不包括议定书缔约方会议的可能额外费用（如果另行召开会议或在本表第(ii)部分所述公约缔约方会议正常会期的基础上延长会期）。

37. 如果通过议定书的条款进行实施，对不是议定书缔约方的公约缔约方强行提出交款要求的一项决定显然将违背该条的第一句。议定书的条款不能约束没有批准议定书的《世界卫生组织烟草控制框架公约》缔约方。

38. 通过议定书缔约方会议的一项决定进行实施，也会产生同样的问题。在议定书缔约方会议上，“不作为议定书缔约方的公约缔约方通常作为观察员参与，而议定书之下的决定仅由议定书缔约方作出”（文件 FCTC/COP/INB-IT/4/5 第 4 段）。在此处，第 33.5 条的第二项要求得到满足，即只有议定书的缔约方作出关于议定书的决定。但是，即使非缔约方可作为观察员出席，此决定仍将对非缔约方有约束力，这似乎违背第一项要求。

通过公约缔约方会议的决定进行实施

39. 第 33.5 条也涉及公约缔约方会议是否能实施文件 FCTC/COP/INB-IT/4/5 第 35 段中所提出的机制。在此处，相关的是该段的第二句。如果该机制涉及“限于该议定书相关事项”，则不能通过公约缔约方会议的决定进行实施，因为只有议定书缔约方才可作出相关决定。

40. 另一方面，可以认为由《世界卫生组织烟草控制框架公约》所有缔约方为议定书提供资金的方案并非“限于”该议定书，因为议定书与《世界卫生组织烟草控制框架公约》的整体目标和宗旨及其财政结构相关。根据这一解释，可能可根据第 33.5 条通过公约缔约方会议的一项决定实现实施。

关于自愿评定分摊款的其它问题

41. 作为最后的说明，按照国际惯例，如果一个公约缔约方不同时作为议定书缔约方，把该缔约方向《世界卫生组织烟草控制框架公约》所交纳自愿评定分摊款的一部分调拨用于议定书，可能有些不寻常。确实，在多数其它议定书的情况中，“只有议定书缔约方才为议定书的行政管理和实施工作交纳自愿评定分摊款。通过母公约的工作计划和预算收缴自愿评定分摊款时，仅作为公约缔约方者与作为公约和议定书两方的缔约方者在摊款比额方面有所不同”（文件 FCTC/COP/INB-IT/4/5 第 7 段）。

公约缔约方会议的行动

42. 请公约缔约方会议注意本文件所载信息。

= = =