

**F C T C**世界卫生组织
烟草控制框架公约

缔约方会议

烟草制品非法贸易议定书
政府间谈判机构

第三次会议

瑞士日内瓦，2009年6月28–7月5日

临时议程项目 4

FCTC/COP/INB-IT/3/INF.DOC./8

2009年6月26日

烟草制品非法贸易议定书主席修订文本和一般性辩论

评估烟草制品国际跟踪和追踪系统在国家级的可能要求

公约秘书处的说明

1. 制定烟草制品国际跟踪和追踪系统是将在烟草制品非法贸易议定书政府间谈判机构第三次会议上提交的主席修订文本的核心内容之一。就此问题，谈判机构主席要求公约秘书处在选定的国家中评估为在国家级，尤其是在资源缺乏的环境中，实施此类系统将需要达到的技术和财政要求，以便在谈判机构第三次会议上提交结果。
2. 公约秘书处与政府间谈判机构主席团协商并与东道国政府合作，在孟加拉国、吉布提和肯尼亚等三个国家开展了评估活动。公约秘书处的专家小组与代表卫生和海关部门及相关管制当局的国家专家以及涉及特定信息技术、法律和经济方面的其它专家合作，前往各国开展工作，采用了与国家代表事先共享的一份标准调查表并通过电子邮件进行联系。
3. 本说明在上述评估的基础上概述了此类国家级跟踪和追踪系统的可能要求和特征。在对这三个国家进行观察的基础上，本文件提供了概要情况；如需要，还可提供和分享关于这些国家现有系统和安排的更详细信息。文件中还提供了有国家针对性的例子。

国际系统：可能结构

4. 在出现扣押烟草制品的情况下，主席修订文本中概述的国际系统应能提供如下方面的数据：生产日期；生产厂家；生产烟草制品所用的机器；生产班次；第一位与生产商无附属关系的顾客的姓名、发票、定单号码和付款记录；预期的零售市场或者预期安装或使用生产设备的国家；制品介绍；任何仓储和装运信息；任何已知的随后购买者的身份；以及预期的运送路线、运装日期、运送目的地、出发地点以及收货人。
5. 整个系统将基于在烟草制品包装上以及用于生产烟草制品的机器上安置的标志。如果被扣押，该标志将是可读的，可用于向一个系统（信息交换中心）提出询问，而该系统将提供与跟踪和追踪被扣押的烟草制品相关的数据内容。
6. 该国际系统可涉及相关行动者两方面的关联：
 - (i) 数据来源 — 销售链中涉及的组织和机构，它们应对货物进行标识并提供相关的数据内容（即生产商、进口商、海关、销售商和国家中心）。在销售链中进行标识和收集数据的时间越早，对防止烟草制品转入非法渠道的作用就越大。因此，理想的情况是，该系统将确保生产商对货物进行标识并提供必要的的数据内容。
 - (ii) 数据使用者 — 需要从国际系统获得信息以便了解被扣押制品情况的主管当局。主管当局可使用不同的方法获得此类信息（例如网络界面、交互式语音回答电话系统或自动化电子邮件系统）。
7. 主席修订文本中已提到，国际系统将涉及从数据来源向国家中心定期上载数据。然后，国家中心将根据主席文本中要求的一组核心标准化数据，向国际信息交换中心上载数据。这一系列事件将需要实行一种数据交换格式和规程以便在国家和国际级不同的系统之间交换信息。然后，所有数据使用者将使用网络上安全的渠道，通过国家中心进入国际信息交换中心。
8. 在资源缺乏的环境中，已有关于在国家和区域级通过电子方式交换信息的例子，例如肯尼亚税务当局使用的电子系统 — 税务当局数码数据交换系统。该系统可用电子方式传送海关数据，从入境点和过境点直到最终目的地，并还可作为若干非洲国家的国家海关信息技术系统之间数据电子交换的中心。

国家级的要求和挑战

应用软件

9. 国际信息交换中心和国家中心将以大致相同的方式运行。在系统的核心，可有一个应用软件，即一个“通用”¹的信息交换中心，可由公约秘书处设计和创建并主要安装在秘书处的信息技术基础设施内，设置为国际信息交换中心。还可对这种应用软件进行设计以符合缔约方在国家中心一级使用此类软件的要求。因此，向要求使用软件的缔约方提供软件时，可能无需收费。

国家中心

10. 使用国家中心的国家将需要适当的信息技术基础设施、稳定的因特网连接、若干服务器和一些工作人员。在电力供应不可靠或连接条件较差的国家中，这可具有挑战性。现有一些解决办法，例如“不间断电源”以及卫星和国际连接，但这将增加管控类此系统的费用。例如，在吉布提，不间断电源用于克服经常发生的断电；还使用虚拟私营网络以加强与操作者的连接。也可对国家中心进行专门设计以符合有国家针对性的要求，例如加强国家控制其它产品的能力（例如酒精饮料）。

11. 如果缔约方单独发展国家中心，尤其是如果涉及的是资源缺乏的环境，费用可能很高；但是，如果缔约方决定使用公约秘书处提供的通用信息交换中心应用软件，费用可大大减少。在这一情况下，还将需要公约秘书处提供相关的技术支持。

12. 国家中心需要与三方面有良好的连接：数据来源、数据使用者和国际信息交换中心。在资源缺乏的有些环境中，实现这种连接可能具有挑战性，但一般应能够实现。

标志

13. 在理想的情况下，在生产制品的时候应当由生产商在制品包装上印制独特的标志。在这种情况下，生产商是数据来源，按逻辑应承担标志的费用，或大部分费用。此类系统可由具有自动化生产链的生产商实施；但是，对使用手工生产链的小型生产商来说，实施将不会容易。例如，在孟加拉国，有 800 多个公司生产烟草制品；但

¹ “通用”系指在全球和国家级都可使用的一种应用软件，只需要简单地调整某些参数以符合当地的信息技术环境。

是，其中少有大公司，而且除香烟之外的其它烟草制品的生产都是手工生产，产量也较小。

14. 这种印刷标志最好能包括人眼可读的内容。仅能通过电子设备阅读的标志，例如二维条形码，较难以伪造；但是，如果电子设备是唯一的解码手段，国家的实施成本将大为增加，因为将需要提供适当的手提式扫描器。

15. 最先进的解决办法将是装配“无线射频识别”标签。在全球移动通讯系统和通用分组无线业务系统技术的补充下，肯尼亚目前正在使用这种标签系统。但是，这一解决办法也需要先进的识别设备，从而进一步增加了国家的实施成本。

16. 另一方法是，可在生产商制作产品后，在产品包装上印制标志。一些国家要求在高税率烟草制品上印制标志（例如肯尼亚加盖“消费税已交”，孟加拉国加盖“完税”标志）。虽然理论上可在这类标志上再加盖专门的烟草标志，但这将大幅加剧现行系统的复杂性，进而增加国家的实施成本。

全球充分覆盖

17. 在境内有烟草生产商的国家中，由国家中心直接收集境内各生产商的数据。生产商需在产品上印上标志。国家中心可能还需从其它数据源那里收集数据，例如收集海关的进口数据。如果进口产品是在议定书另一缔约国境内生产的，那么这些产品已印有标志，生产国的国家中心已有这些数据内容的记录。所以，通过国际信息交换中心，即可获得这些数据。

18. 如果进口产品的生产国尚未加入议定书，这些产品就不一定印有标志，国际信息交换中心可能也无有关记录，并非烟草生产商“东道国”的缔约方尤其如此，例如吉布提。可以采用的一项办法是，要求议定书缔约方境内的数据源（例如进口商或销售商）加印产品标志并提供数据内容。但这些数据源通常无法提供所有数据内容。此外，必须在产品生产后加上产品标志，例如撕扯不掉的标签和印戳。

19. 另一解决办法是，议定书缔约方可以要求在一切实进口烟草产品上加印必要标志，而不管这些产品源于何处。例如，吉布提在所有烟盒上印上“供吉布提共和国境内出售”，而不管生产商的性质或所在地。

20. 应指出的是，由于产品可能已转移过，在进口时记录信息也许并不是最佳办法。

信息的真实性

21. 国家中心应确保数据源提供的信息的准确性。否则，国家中心可能会无意中将虚假信息合法化。越早在销售链中记录信息，就越容易核实有关信息的真实性。

标识符

22. 标识符系指可以通过键盘输入计算机系统的一串符号。标识符可以人眼直接阅读（例如数码），如有图标（例如二维条形码），则可能需要使用机器。标识符必须是不可破译的，即无法解读数据内容。另外，标识符或其中部分内容必须随机生成，以免有效标识符被轻易破解。但应指出的是，有了有效标识符并不能保障产品的真实性。假冒者可从合法的烟草制品那里获得有效标识符。如果此产品然后在同样的零售市场上销售，即无法轻易辨认出假冒产品。另外，国际信息交换中心的任何记录应使用独特的标识符。

语言

23. 文字数据所用语言可能会阻碍使用这一系统。例如，如果数据内容使用阿拉伯文，欧洲就无法使用这套系统。为避免这类困难，可以采用以下两项合理的备选办法：

- 各国使用商定语言；或者
- 既使用商定语言，又使用数据源国家的官方语言。

已存在使用商定语言构建用户界面的国际惯例。

国家资源

24. 对国家的资源要求取决于所选系统的性质。最简单的例子是：

- 标志人眼可读，由生产商印制，而生产商是主要数据源，因此将承担向国家中心提供信息的负担；以及
- 国家将使用公约秘书处提供的信息交换中心通用软件建立国家中心。秘书处还将提供信息技术支持和培训。

25. 这一系统需要以下资源：

- 负责建立和安装国家中心的信息技术人员；
- 硬件：两部服务器，互联网连接，备份设备，不间断的电力供应；
- 负责支持、维持和操作国家中心的信息技术人员；
- 支持和培训非信息技术人员，例如海关官员。
- 保持：
 - 信息源与国家中心之间的美好联系；
 - 国际信息交换中心与国家中心之间的美好联系。

26. 如果采用其它类型系统，下列工作将使缔约方增加成本：

- (a) 在国家一级发展软件（除非已有软件）；
- (b) 使用人眼不可读的、需要先进解码技术的标志；
- (c) 通过大量海关入境口岸实施系统（例如在较大国家）。

27. 如果在烟草制品生产后由非生产商（即进口商或销售商）在销售链后期才提供标志和数据，可能也会使费用增加，不过这些费用大多并不是有关政府的成本。

= = =