

**FCTC**

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./5

2009年5月7日

## 烟草制品非法贸易议定书主席修订文本

### 关于烟草制品国际跟踪和追踪制度可行性的专家审查

#### 秘书处的说明

1. 在其第二次会议上（2008年10月20-25日，日内瓦），政府间谈判机构要求主席和公约秘书处作出安排，由专家审查主席文本的若干内容。
2. 根据该要求，公约秘书处与主席协商，确认了有关领域内的专家以起草技术文件。所有专家审查都经过广泛的同行审评，其中有一例还包括一次专家会议。
3. 在2009年2月5日的会议上，谈判机构主席团审议了在准备专家审查方面取得的进展并提供了进一步的指导。
4. 关于烟草制品国际跟踪和追踪制度可行性的专家审查附后，现提交谈判机构供参考。



## 附件

**关于烟草制品国际跟踪和追踪制度可行性的专家审查****1. 引言****1.1 可行跟踪和追踪制度的必要性**

需要可行的有效跟踪和追踪制度，因为对烟草制品国际流动缺少充分控制。在国际贸易中缺少可靠的跟踪和追踪制度是对非法市场的一种鼓励，使走私者能够获得大量免于国内税和关税的烟草制品。跟踪和追踪制度将有助于防止烟草制品转入非法渠道并确保更充分的执法。

本文件概述了国际层面上跟踪和追踪安排的可行性；文件不涉及国家或区域系统的特征，但却涉及国家级信息交换中心归口单位的特征，该单位将是国家系统与国际制度相链接的界面。为此理由，本文件提及国际跟踪和追踪“制度”，而“系统”一词用于国家和区域级的安排。

按政府间谈判机构的要求，本文件尤其强调针对资源缺乏国家的国际制度的可行性。应注意到，公约秘书处应谈判机构主席的要求，正在对选定国家进行评估，以便评估在国家级实施该制度所需的技术和资源要求，尤其是在资源缺乏国家。结果将提交谈判机构第三次会议。

**1.2 世界卫生组织烟草控制框架公约第 15 条**

由于走私烟草制品，无论是正宗的或假冒的，都对政府造成巨大经济损失并使之容易获得廉价烟草制品，所以在公共卫生方面引起很大关注。据此，世界卫生组织烟草控制框架公约第 15 条要求缔约方采取一切必要步骤抑制烟草制品非法贸易。确认的一个步骤是一种实用的跟踪和追踪制度。第 15.2 条要求缔约方采用和执行有效的措施，使它们能够确定烟草制品从合法渠道转移的地点并监测、记录和控制烟草制品的流通及其法律地位。但是，缔约方可酌情灵活地制定跟踪和追踪系统或任何其他系统。

**1.3 其他条约和协定中进行跟踪和追踪的义务**

现有的条约和协定很少包含进行跟踪和追踪的义务。例如，《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击非法制造和贩运枪枝及其零部件和弹药的补充议定书》使缔约方有

义务要求枪枝具有独特的标记以便进行识别和追踪。这份追踪枪枝的国际文书于 2001 年由联合国大会通过并于 2005 年生效。文书的一个值得注意的特征是，只要缔约方同意以规定的方式分享要求的信息，文书就承认和允许缔约方有自己的系统。

关于烟草，欧洲共同体与菲利普·莫里斯国际公司和日本烟草公司达成的协议中包含一种跟踪和追踪制度的要素。

虽然尚有待制定整体上规定通用规则和标准的充分发挥作用的真正国际跟踪和追踪制度，但如本文件第 4 节中所介绍的，在麻醉剂控制和邮政运输等领域内已取得巨大进展。

## 2. 国际跟踪和追踪制度的可能目标

### 2.1 定义

“跟踪”及其变异词系指主管当局对烟草制品从生产地通过供销链到达既定零售市场的流动进行系统监测以确保交付了所有相关关税和国内税的能力。

“追踪”及其变异词系指主管当局在审查或没收正宗产品时再现烟草制品从生产地通过供销链到达制品转入非法贸易渠道的地点整个过程的能力。

### 2.2 目的

国际跟踪和追踪制度将有双重目的：首先，允许当局监测烟草制品的国际流通以避免这些制品转入非法市场并确保交付相关的关税和国内税（跟踪）；以及其次，使当局能够确认烟草制品在什么地方转入非法渠道（追踪）。

### 2.3 整体措施

有效的国际跟踪和追踪制度将处理税收和执法两方面的问题。但是，为了做到真正有效，在国家或区域一级应当有其他措施进行补充，例如许可证或控制系统、客户识别和核实、档案记录、安全和预防措施。此类措施是国际跟踪和追踪制度的前提。

只有当建立了国家或区域系统，而且缔约方已采取了必要措施在国际上分享信息，该缔约方才能有效地参加国际跟踪和追踪制度。因此，整体措施对制度的设计很重要。

### 3. 可行的国际跟踪和追踪制度的可能先决条件

#### 3.1 费用

为了有成本效益并考虑到资源缺乏国家的情况，该制度必须做到不要求有任何特定技术、方法或系统。

跟踪和追踪系统通常基于一种特定技术，或符合一个国家需求、财力或立法的一种特定方法或系统。可行的国际跟踪和追踪制度将允许国家或区域级有不同的系统，这些系统必须是安全的，并可由缔约方不时地进行升级。尤其是，如果国家能及时地与其他国家和主管当局分享相关信息，这些国家就会采用或保持现有的技术或方法。

国际跟踪和追踪制度的主要费用将用于信息分享工具和标准，在国际级建立信息交换设施并在国家级设立归口单位，以及确保相应的数据流动。

此类系统多数费用的资金供应例子可涉及广泛的范围，从政府直到工业界（根据自愿协定或政府条例）。

世界卫生组织烟草控制框架公约第 9 和 10 条工作小组向缔约方会议第三届会议提交的进展报告另外提到了一个相关领域内的可能供资机制，报告列举了为烟草制品管制规划供应资金的如下可能来源：指定用途的烟草税、生产和/或进口许可证手续费、产品注册费、烟草销售许可证以及对烟草业收取的违法罚款。

#### 3.2 全球标准

国际跟踪和追踪制度不应当强制实行特定的系统，但应当规定某些基本要素，包括必须达到的功能要求和参数以便核实烟草制品的来源和真伪。

将需要全球标准，清楚地确定在设计和实施跟踪系统时应遵守的基本要求和程序方法。例如，其中可包括缔约方、项目和事件的确认；制品的标签、标记或标识；记录和搜集的数据性质与类型；记录、存档和数据保存；通信联络；以及信息的分享、检索和查找。

这套最低限度核心全球标准将使之可能在不依赖于现有技术的情况下对跟踪和追踪采取统一、经济有效和灵活的方法。资源缺乏的国家将受益于这种方法。虽然尚有待在全球级显示对烟草制品采用此类标准可产生的全部效益，但有些是可以确认的。例如，发展现有措施在技术上是可行的，因此不一定需要购买、创建或纳入新的系统。此外，此类标准通常以国际上中立和可被接受的一种共同语言表示。

应当预见到技术和方法方面的发展情况，确保该制度不过时，并保持其效率、安全性和成本效益。因此，国际跟踪和追踪制度所基于的标准不应当是“一成不变的”，而应当可以在国际级进一步发展和调整。

GS1（一个国际标准组织）规定的标准是开放性标准的实例。这些标准得到国际标准化组织（ISO）和欧洲标准化委员会的认可。采用 GS1 跟踪标准（与 ISO 的 22005 标准相符），将确保整个供应链中各种跟踪系统之间最大程度的相互操作性。

#### 4. 其他领域内的经验

烟草制品可行的国际跟踪和追踪制度将基于监测商品或服务实际流通以及其他部门中信息流通方面的实践和经验。因此，审查食品、邮政运输和卫生等其他部门中取得的进展可以是有用的。

##### 4.1 食品的可追踪性

广泛认识到促进国家间食品安全方面的信息交流以及改进国家和国际级食品安全当局之间合作的重要性。因此，世卫组织发起了国际食品安全当局网络（INFOSAN），其中将纳入一个食品安全紧急事件网络（INFOSAN Emergency）。紧急事件网络补充了现有的世卫组织全球疫情警报和反应网络，其中包括化学品警报和反应的部分。虽然这些网络在性质上不属于完全的跟踪和追踪制度，但它们为建立国家中心归口单位和中央数据库（在此情况中为世卫组织）提供了有用的例子。

同样，欧洲共同体正在资助被称为 TRACE 的一个五年项目，以便通过确保在“从餐桌到农场”的整个食品链中的完全可追踪性，增强消费者对欧洲食品可靠性的信任度。追踪食品框架的目标是以电子形式在整个供应链中达到可追踪性。项目侧重于标准化，因为信息技术需要标准化的词语和语法来构成信息并进行交流。追踪食品框架为用户提供了必要的基础设施，包括以标准化的可扩展标记语言（XML）格式进行的电子信息交换以及通过 GS1 编码对可追踪的单位进行的定义和独特识别。

##### 4.2 卫生和药品

世卫组织目前正在开发用于共享病毒和利益的国际机制。关于流感病毒追踪机制范围和内容的技术讨论考虑到不同区域和发展中国家的具体情况。该系统将由世卫组织所有和管理。也在考虑在药品部门和制药业等其它卫生领域使用跟踪和追踪系统，在这些领域将使用全球追踪标准来抵制假冒产品。

### 4.3 麻醉剂控制

联合国毒品和犯罪问题办公室设计了一个国家药物控制系统，在 2008 年链接了约 50 个国家。这一管理信息系统使商业公司、国家药物控制管理局、海关和国际麻醉剂控制局之间能够交换信息。国家行政部门利用该系统跟踪所有单项交易和数据，范围包括从发放许可证、进口和出口授权书、国际合法贸易的证书和事先通知，到国内贸易。

以因特网为基础的这一系统使国家能够监测关于生产、加工、消费、没收和扣压的信息，并提供国家之间和国际麻醉剂控制局之间的电子数据交换。即使使用的系统不同（以 XML 为标准），国家药物控制系统也可在国家和国际级跟踪和追踪货物和交换信息。该系统还可以与其它在线监测和跟踪系统相结合。

### 4.4 邮政运输

在邮政运输部门发展全球跟踪和追踪系统方面取得了一些进展。万国邮政联盟（UPU）正在制定一个全球监测系统，为每个参与的指定邮政业务方提供关于接受邮件的服务绩效结果质量的精确信息，并将与支付终端费相联系。

万国邮联的全球监测系统是以插入每一信件或邮包中的电讯频率识别应答器为基础的，由每一接受邮件的指定邮政业务方在邮件交换或航空邮寄单位办事处安装的门户或阅读器进行自动记录。该系统遵循的基本原则是面向客户，全球适用，可承担费用，透明和公平，足够准确和可靠，可供万国邮联成员之外使用，适合当地情况，简便和持续。

## 5. 国际跟踪和追踪制度的技术可行性

跟踪和追踪制度的基础设施将包括：对追踪制品进行的独特编号、协调的用语、相关数据电子编码和转发的标准规则、衡量和收集追踪数据的统一做法以及适当的跟踪和追踪准则。国家级的有效实施可能需要颁布有关立法。

国际跟踪和追踪制度将需要包括以下内容：

### 5.1 标记、编码或标签

#### (a) 独特识别

识别产品的安全和独特的产品编码或印章是任何跟踪和追踪制度的主要部分。仅从商品可能带有的船运或运输文件是不可能确切识别产品的。为了使该制度有效，产品必

须标有信息，帮助确定出售地点（既定批发或零售的市场）以及生产时间和地点。若干大型香烟生产公司已在产品包装上设置了独特的识别编码以方便召回。

对烟草制品进行标记确保了每一物件（盒、包和大箱）的识别。要做到这一点，可通过伪随机方式分配安全的序列号，序列号不是按序排列的，而是通过演算产生的。

这一独特识别标记也应能够提供国家为跟踪运输可能需要的任何其它信息，例如第一购买者和任何已知随后购买者的身份以及其它运输细节。

### *(b) 标记水平*

可能的标记水平或许是关注的一个问题。对单位包装或零售包装进行标记可能在技术上是可行的，但这将体现为额外的费用，因为烟草业可能不会同意改变生产线或数据矩阵。希望技术将在今后数年内演化，使多数国家能够使用高速编码和扫描。

### *(c) 安全水平*

关注的另一个问题可能是跟踪和追踪系统的最佳安全水平和/或定制。巴西、马来西亚和土耳其等若干国家采用了产品真伪识别与安全跟踪和追踪相结合的专利系统。这些应用程序对文件或产品进行独特和安全的编码。可见、隐形或两者兼备的每一密码是通过高度安全的数据库由计算机产生的。该技术适用于集装架、盒、箱和单个包装，可以直接或在标签上使用，包括在印花税票上。

但是，只要系统是安全的并能够促进适当的数据流通以及并与国际跟踪和追踪制度进行的信息交流，每一国家可根据本国要求决定采用哪种系统。选择的技术可能也将取决于费用。

作为它们与欧洲共同体协议的一部分，飞利浦·莫里斯国际公司和日本烟草公司等主要烟草生产公司在大箱上用条形码进行标记，可以由人或计算机解读。条形码包括产品介绍、生产日期和地点、生产工具和时间。

## **5.2 扫描或记录能力以及电子信息的流通**

通过扫描或者手工或使用机器（无线电发射）记录来传送制品编码是跟踪和追踪系统的另一个重要部分。扫描或记录的费用可有差别，取决于系统的复杂程度。生产线本身增加很少的费用就可安装记录数据的装置。无论使用何种技术，目的都是要确保每一缔约方有记录标记和相关信息的系统以及检索数据的系统。国际航空运输协会使用的登记卡显示了使用国际标准化记录系统的可行性。登机卡条形码于 2005 年开始使用，预计成员航空公司将在今后数年内进一步予以使用。



国际跟踪和追踪制度的最低限度核心内容应包括允许确定税务情况、产地、生产厂商、生产线、第一购买者和既定零售市场等信息。

### 5.3 数据记录和管理系统

#### (a) 管理信息系统

数据矩阵的管理是任何跟踪和追踪系统的一个关键部分。储存生产和供销数据的系统必须是安全的，可便利远程核实跟踪和追踪活动并使之有可能实时核对数据。

国家系统在全球级分享信息是可行的。这种方案将使国家能够创建和定制本国的跟踪和追踪模式，并同时确保在国际层面上以标准化的格式分享必要数据。

#### (b) 国际级系统的界面

协调和联络国家系统的国际制度可能是最适当的战略。但是，该制度要在全球级发挥作用，国家就必须同意信息分享的国际标准，包括报告格式。使用信息技术建立界面在技术上是可行的。因此，全球和国家级积极的技术和信息技术支持与合作将成为关键的要素。

一种软件应用程序将在国际级作为“一般性”信息交换中心并最初作为全球信息交换中心运转。该软件应用程序也可向国家提供和安装，作为国家的信息交换中心（归口单位）。然后，这些国家将需要基本信息技术基础设施，主要是因特网连接、服务器和工作人员。

这一界面可作为一种“推动和汇集”系统运转，所有终端以商定的格式（例如工作簿、XML、用逗号分隔的数值）定期向中央信息交换中心发送（直接或通过地方归口单位）有关信息（包括数据和独特的识别标记）。可采用缔约方决定的方式建立和维持中央信息交换中心。例如，各国际协定的秘书处（例如第4节中所提及的）维持了一些此类信息交换中心。然后，可向指定的当局和每个可能用户提供登录密码或口令以便向信息交换中心提出问题。根据用户的授权情况，可有限制地向系统提出问题。

## 6. 国际跟踪和追踪制度与世界贸易组织法的一致性

### 6.1 可允许什么

世界贸易组织主管机构没有关于跟踪和追踪规定的裁判规程或决定。世贸组织规则允许国家管理商品和服务的贸易，以便实现其国家卫生目标。《关税及贸易总协定1994》（GATT 1994）第二十条（一般例外）的引言条款和段落(b)允许国家采用和实行必要措施保护人类生命或健康。第二十(d)条还允许成员采用必要措施以保证遵守与

世贸组织法“无不一致之处”的法律或条例，包括与海关执法和保护知识产权相关的法律或条例。虽然第二十(d)条没有明确规定，但成员可提出财政理由，因为该措施的目的也是抵制逃税。《贸易技术壁垒协定》允许国家为包括卫生在内的“合法目的”约束贸易，只要这些目的不是歧视性的<sup>1</sup>。

世贸组织成员也有自由在它们认为适当的程度上制定标准，只要它们能够在世贸组织框架内证实其决定的合理性。世贸组织案例法明确规定，其成员有权决定它们认为适当的健康保护水平<sup>2</sup>。

## 6.2 什么是不允许的

世贸组织规则和裁判规程并不使国家能自由行事。根据《贸易技术壁垒协定》，技术条例和标准，包括包装、标记和标签要求以及评估是否符合技术条例和标准的程序，必须对国际贸易不造成不必要的障碍。技术条例对贸易的限制不应超过为达到“合法目的”所必须的程度。为协定中明确提及的合法目的之一制定、通过或应用符合有关国际标准的一项技术条例时，据推测不会对国际贸易造成不必要的障碍。

此外，该协定列举了达到“合法目的”的“无效或不适当手段”<sup>3</sup>。国家必须遵守世贸组织关于非歧视的基本原则（尤其是最惠国待遇和国家待遇）。为了澄清《贸易技术壁垒协定》与标签要求相关的覆盖面，其委员会决定成员有义务通报不是基本上以相关国际标准为基础并可能对其它成员的贸易有显著影响的所有强制性标签要求。

同样，虽然可作为一项合法权利提及第二十条中的例外，但应用这些例外的方式不应当阻挠或废除权利持有人在《总协定》实质性规则之下的法律义务。属于特定例外的措施必须合理地应用，并适当考虑到提出例外的成员的法律义务以及其它有关成员的合法权利。

国家有自由制定它们认为适当程度的标准，但如果另一国家提出要求，它们应当能够在世贸组织框架内证明其决定的合理性<sup>4</sup>。国家应确定是否有方法实施对贸易限制较少的国际跟踪和追踪制度。

世贸组织的其它协定可能是适用的，这取决于国际跟踪和追踪制度的规定。例如，与商标保护和披露制造厂商认为保密的产品信息相关的规定应当与《与贸易有关的知识产权协议》相一致。

---

<sup>1</sup> 《贸易技术壁垒协定》第2.2条。

<sup>2</sup> 世贸组织的上诉机构把保护人类生命和健康以避免威胁生命的健康危险确定为“具有最高程度的关键性和重要性”（见欧洲共同体。《涉及石棉和含石棉产品的措施，上诉机构的报告》（WT/DS/135/AB/R），2001年3月12日，第172段）。

<sup>3</sup> 根据世贸组织的案例法，“无效手段”是对实现所追求的合法目的没有作用的手段，而“不适当手段”是不适合于达到所追求的合法目的的手段。

<sup>4</sup> 因此，《贸易技术壁垒协定》大力鼓励使用国际标准。

## 7. 结论

可得出结论，烟草制品国际跟踪和追踪制度在技术上是可行的，包括对资源缺乏的国家。国际制度将发展和补充国家或区域跟踪和追踪系统。

为了使国际制度可行，它将根据国际上商定的全球最低核心标准与国家或区域系统相互配合。该制度不会在国家或区域级强制使用特定技术，所以国家可根据其经济、技术、执法和立法能力建设自己的系统。本文件还提出，国际级分享信息的最低核心标准与国家或区域级灵活的系统相结合将使费用能够被承担，而这是可行性的另一个要点。

本文件还审议了其它领域中的有关经验，已显示在这些领域为制定国际跟踪和追踪制度做出的努力取得了一些进展。经验显示了国际级标准化信息分享的可行性，这在原则上是国际跟踪和追踪制度的一个核心要素。

本文件还显示，如果达到上述条件，国际制度将符合世贸组织法。

= = =