

关于非法烟草贸易的 国际会议

2002年7月30—8月1日

会议主席的执行概要

本文为关于非法烟草贸易国际会议（ICITT）的执行概要。会议在世界卫生组织（WHO）的协助下，由酒精烟草武器署（ATF）主持，于2002年7月30日至8月1日在纽约联合国举行。会议主席还与各工作组主持人编写了一份综合报告，该报告将以联合国的官方语言公布，详细介绍会议进程以及会议提出的应对措施。

有142个国家的代表与其他观察员参加了此次针对非法烟草贸易的国际会议。参加会议的还有来自与WHO（NGOs）建立了官方关系的组织、民间社团、工业、媒体与公众等约50名代表。

本次会议的目标为：

- 促使税收、执法、海关等领域的公职人员提出可行的措施或最佳办法，与国家、地区和全球范围的非法烟草贸易展开斗争。
- 建立和增强合作与联盟，以征税和执法为目的，促进信息共享与国际合作。
- 向《烟草管制框架公约》的政府间谈判机构（INB）、世界卫生组织以及其他相关各方通报非法烟草贸易问题，并向INB提交由本次会议主席与各工作组主持人编写的摘要报告。

会议第一天议程为开幕发言¹以及三场初步小组讨论会。

¹ 发言人包括：（1）纽约州纽约市警长 Ray Kelly，（2）酒精烟草武器署主任 Bradley Buckles，（3）巴西常驻瑞士日内瓦代表、《烟草管制框架公约》的主持人 L. P. de Seixas Correa 大使，（4）世界卫生组织非传染病与精神卫生部执行主任 Derek Yach 博士，（5）世界海关组织副秘书长 Kunio Mikuriya，（6）世界银行烟草管制协调员 Joy de Beyer 博士，（7）北卡罗莱纳州西区第一助理美国代理人 Kenneth Bell，以及（8）卫生与公共事业部助理秘书 Eve Slater。

会议的实质性工作在第二天进行，三个工作组的讨论同时展开，整整进行了一天。

各工作组²的讨论内容如下：

- 第一工作组：颁发执照与保管记录。
- 第二工作组：标记——跟踪与追查——边境管制——假冒与走私货物。
- 第三工作组：信息共享——互相协助——国际合作。

第三天上午，由各工作组主持人汇报前一天的工作情况，随后展开讨论。下午的会议主要由各位主席总结概括工作组主持人提交的报告以及代表提出的意见。

三个工作组都认为，各自议题有交叉之处。此外，还有一个共同主题贯穿了会议多数议题，即：具体措施或做法必须符合国情，应考虑到各国的具体需要和资源情况。

现将工作组讨论内容概述如下：

1. 第一工作组：颁发执照与保管记录

第一工作组认为，颁发执照与保管记录是与非法烟草贸易展开斗争的重要工具。该工作组的主要观点包括：

- 要解决一个国家的具体非法烟草贸易问题，可向所有从事种植、生产、进口、出口、批发、贮藏和运输烟草产品的人颁发国家级或次于国家级的执照。

²塞内加尔驻日内瓦公使馆首席秘书 Andre Basse 与菲律宾特别调查员、检察官 Bolivar Puno, Jr. 主持第一工作组。皇家加拿大骑警队高级政策顾问 Joe Oliver 与卢旺达财政部关税、消费税和免税部顾问 Eugene Fatakanwa 主持第二工作组。酒精烟草武器署助理主任（酒精烟草）John Daffron 与图瓦卢海关收管制代主任 Mainaga Taape 主持第三工作组。

- 颁发执照的必要条件可包括保证条件、良好商业实践记录以及其他安全措施，确保烟草产品税收以及烟草产品在正常贸易商业渠道内销售。
- 行之有效的保管记录制度应包括下列内容：
 - 主管部门能取得相关信息。
 - 记录真实可信。
 - 信息标准化或统一化条件。
 - 职责严明。
 - 定期审查。

2. 第二工作组：标记——跟踪与追查——边境管制——假冒与走私货物

第二工作组形成了几条一般意见，并提出七个主题，这些主题为设想具体措施和做法提供了依据。下面是该工作组提出的一般意见：

- 国际反应始于强有力的国内行动。
- 应对办法和措施的多样性反应了各国面临的特殊情况的多样性：单一的解决方法不可能在所有国家都行之有效。
- 政府及部门的不同职能机构，地区性组织及政府间组织，有必要加强沟通。

第二工作组把它确定的措施和办法归纳为七类，即：

A. 贴加标记对抑制走私货物的销售特别有效，因此，必须在产品上标明生产商、产地国/目的国以及产品的法律地位（如税金已纳或已免）。为了达到这一目的，可以采用下列标记（有些已经实行）：

- 生产商的名称和地址。
- 目的地或色彩标志。
- 各国特有的卫生警告标记。
- 出口和财税记号或完税标志。
- 条形码、批号或有效期限。
- 各种香烟的专用标记。

B. 为烟草与烟草产品的流动提供监控与记录文件是控制此类商品流动的必要条件。代表们提出了一系列措施，用来确保此类控制工作的顺利实施：

- 产地或最终用户证明。
- 客户证明。
- 进出口许可证。
- 单程过境单据。
- 保证与担保要求。
- 出口税制。
- 根据鹿特丹公约而制定的预警系统和预授权系统。

C. 需增强实力，协助各国执行其反对非法烟草贸易的制度。可以通过下列方式提供此类协助：

- 培训和技术协助。
- 海关手续全自动或者电脑化。

D. 要确定烟草黑市的规模、性质和范围，监控和评估手段很重要。有效的监控和评估手段应该：

- 确立合理的需求限度。
- 认定趋势和容许幅度标准。
- 规定风险评估。

E. 合作与协作虽然是第三工作组的议题，不过大家认为，合作与协作是有效控制非法烟草贸易的必要条件。合作和协作领域的重要组成部分包括：

- 被查封货物的数据资料。
- 联合执法行动与数据库的交互运作性能。
- 假冒产品与烟草生产设备买方的识别。
- 法律互助协议。

各国就烟草生产商提供的合作展开经验交流。

F. 强有力的国内立法与政策框架是制订非法烟草贸易制裁与惩罚措施的必要条件。这些措施可包括：

- （对走私、假冒货物、腐败行为以及针对当局的暴力行为）进行惩罚、制裁与查禁。
- 没收走私货物、运输工具和犯罪所得。
- 处置（或销毁）走私烟草产品。
- 生产环节征税（包括出口产品）。

对于此类产品产生的销售收入是否应指定用途，代表们意见不一。支持指定其用途的代表，对于该款应该用于公共卫生事业还是执法，也是意见不一。

G. 区别走私与假冒产品很重要，因为走私产品除了未纳税与未获得进口许可外，具有合法性质，而假冒产品则完全是欺诈性质。代表们认为可以采用下列办法解决这个问题：

- 适当的技术资源。
- 培训与实验服务。
- 独立查证。

3. 第三工作组：信息共享——互相协助——国际合作

第三工作组普遍认为，要根除烟草产品的非法越境贸易，各国必须通过共享烟草产品进出口信息进行互助与国际合作。该工作组针对的突出问题包括：

- 由于世界海关组织拥有与各海关当局共享信息的规定与经验，因此，世界卫生组织与世界海关组织之间的合作是有益的。
- 召开周期性的政府间会议，将增强与保持各国对共享信息与合作方法的了解。
- 创建一个包含所有信息共享协议与各国信息共享接触点的数据库。
- 信息交换协议必须具备法律约束力，但是这一条件对某些国家行不通。
 - 供交换的信息种类可以包括但不限于：商品价值、商品数量以及生产者名称。
 - 信息交换应以实时交换为基础（如电子传递）。
- 制定具体程序时，可参照世界贸易组织的原产地规则协议、世界海关组织协议、反对麻醉药物与精神物质非法交易的联合国公约、鹿特丹公约（危险材料的流动）和内罗毕公约。

- 各种海关组织已经参照世界海关组织主持制定的双边信息共享协议样板，创建双边信息共享协议。
- 邻国之间签订备忘录（代替双边协议），可共享某些交易类型的烟草产品越境的具体信息
- 签订法律互助条约可使各国交换具体信息，但是这一过程本身旷日持久，妨碍信息的实时交换。
- 多边与双边协议的价值，及各自优缺点。
- 信息共享应该建立在广泛的基础上，应该包括政府的所有要素，除了海关与执法机构外，还应包括农业、卫生、财政、税务、发证机关等。
- 所获信息的保密性应有保障，如一国未能尊重保密条件，对方有权拒绝其提供信息的要求。
- 可以考虑把进出口信息编制成一个共用数据库，各方均可以电子方式访问该数据库，不过建立和维持这样一个数据库，管理费用高昂，可能不切实际。

David L. Benton 与 Arthur J. Libertucci
大会主席

华盛顿特区
美国财政部
酒精烟草武器署

于 2002 年 8 月 7 日
敬呈