



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

FCTC/COP/10/10

2023年7月7日

第十届会议

2023年11月20-25日，巴拿马巴拿马城

临时议程项目 6.3

关于新型和新兴烟草制品（特别是加热烟草制品）的 研究和证据的综合报告 根据 FCTC/COP8(22)号决定第 2(a)-(d)段编写

世界卫生组织的报告

文件的目的是

根据 FCTC/COP9(2)号决定，本报告是向《世界卫生组织烟草控制框架公约》（《烟草控制框架公约》）缔约方会议提交的文件 FCTC/COP/9/9 的更新版本。本报告总结了世卫组织烟草制品管制研究小组的第八份报告即《技术报告丛刊》第 1029 期和 2020 年 2 月举行的加热烟草制品专家会议的各项成果（两份报告均系根据 FCTC/COP8(22)号决定第 2(a)-(d)段编写）。它还报告了 2022 年世界海关组织关于尼古丁和烟草制品协调制度编码的变化情况。报告还介绍了与加热烟草制品有关的最新证据、市场发展情况和一些最新更新，包括截至 2022 年 12 月 31 日采取的政策措施。

缔约方会议的行动

请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。

与工作计划和预算项目的联系：1.1.1.3、1.1.2.1、1.1.3.1、1.1.3.2。

未列入工作计划和预算的其他经费问题：无。

相关文件：FCTC/COP/10/7；FCTC/COP/10/9；缔约方会议以往关于新型和新兴烟草制品的决定。

引言

1. 《世界卫生组织烟草控制框架公约》（《烟草控制框架公约》）的缔约方会议在其第八届会议上要求公约秘书处“请世界卫生组织（世卫组织）并酌情请世卫组织烟草实验室网络：

(a) 与独立于烟草业的科学家和专家以及国家主管部门一起，就新型和新兴烟草制品，特别是加热烟草制品的研究和证据起草一份综合报告，在缔约方会议第九届会议上提交，其中涉及此类烟草制品对包括非烟民的健康影响、其成瘾潜能、认识与使用、吸引力、在开始吸烟和戒烟中的潜在作用、营销包括促销策略和影响、所声称的减少伤害、产品变异性、缔约方的管制经验和监测、对控烟工作的影响和研究差距，并随后提出政策选择，以实现本决定第 5 段概述的目标和措施；

(b) 审查这些产品在使用时经历的化学和物理过程，包括对释放物定性；

(c) 评估现行的成分和释放物标准作业程序是否适用于或者改编后适用于加热烟草制品；

(d) 酌情就测量这些产品成分和释放物的适当方法提出意见。”

2. 世卫组织依照关于新型和新兴烟草制品的 FCTC/COP8(22)号决定，根据要求中强调的具体领域，制定了 11 份委托编写文件的职权范围。这些职权范围为受委托专家确定文件内容奠定了基础，为综合现有证据，他们对已发表文献进行了广泛搜索。这些文件也构成了世卫组织烟草制品管制研究小组第十次会议的背景文件，此次会议由日内瓦世卫组织总部协调，于 2020 年 9 月 28 日至 10 月 2 日¹以虚拟方式举行。

3. 通过世卫组织烟草制品管制研究小组开展工作期间，制定、审查和最后拟定文件等方面的工作遵循了严格的程序。50 多名独立专家在其背景文件中提供了关于尼古丁和烟草制品的最新经验性科学依据和相关法规（截至 2020 年第二季度），为开展讨论提供了帮助。本报告对世卫组织烟草制品管制研究小组重点讨论加热烟草制品的文件进行总结，回应了 FCTC/COP8(22)号决定第 2 段的要求。这些文件的更多详情载于 2021 年 5 月发布的世卫组织烟草制品管制研究小组报告全文（可查阅 <https://www.who.int/publications/i/item/9789240022720>）及其随附简报（可查阅世卫组织网站）²。这些文件还提供了本报告所载依据的参考书目。

4. 世卫组织还于 2020 年 2 月举办了一次由活跃于加热烟草制品研究领域的专家包括

¹ 世卫组织烟草制品管制研究小组第十次会议。2020 年。 <https://www.who.int/news-room/events/detail/2020/09/29/default-calendar/the-tenth-meeting-of-the-who-study-group-on-tobacco-product-regulation>。

² 加热烟草制品：健康影响研究和证据摘要。日内瓦：世界卫生组织；2023 年。许可协议：CC BY-NC-SA 3.0 IGO。 <https://www.who.int/publications/i/item/9789240042490>。

实验室专家参与的会议，会议响应 FCTC/COP8(22)号决定第 2(b)-(d)段的要求，审议了四份背景文件。20 多名专家出席此次会议，对这些文件进行审议，并提供了专门知识，目的是讨论对这些产品在使用时经历的化学和物理过程进行审查的具体要求，包括对释放物定性、评估卷烟成分和释放物的标准作业程序是否适用于或改编后适用于加热烟草制品以及这些方法是否适用于测量加热烟草制品的成分和释放物。

5. 鉴于对本报告的全面审议已经从缔约方会议第九届会议被推迟，而且作为向缔约方会议第九届会议提交报告的证据基础的世卫组织烟草制品管制研究小组第十次会议结束已经过去了一段时间，因此，本报告中包含的一些更新内容不属于已向世卫组织烟草制品管制研究小组提交的原始文件的一部分。

加热烟草制品：定义、基本特性和设计特点

6. 加热烟草制品作为一款产品再次面世，被制造商宣传为可“降低风险”、“减少伤害”，是“更清洁的替代品”、“无烟”或“不可燃”。

7. 加热而非燃烧烟草的概念出现于 1980 年代。这些早期产品不断演化，现在又再次面世。本文件重点讨论加热烟草制品，即较新一代的产品，此类产品从大约 2013 年开始再次出现，目前已在 70 多个国家上市。

8. 加热烟草制品是一个异常多样化的产品类别，其材料、配置、烟草嵌件的成分和加热元件可达到的温度等都存在差异。不过，加热烟草制品是一种集成烟草制品，通常由两个标准部件组成，缺一不可：一个是易耗件（即含有经加工烟草的嵌件），一个是加热烟草的装置。

9. 与传统卷烟相比，加热烟草制品加热烟草的温度较低。传统卷烟会将烟草加热到至少 800°C，加热烟草制品则通常会将烟草加热至不到 350°C，不过，也有一些会将烟草加热到更高温度。加热后的烟草成分会变成一种含尼古丁的可吸入气溶胶。本文件不涉及加热烟草制品是否产生烟雾或是否应将其使用视为吸烟的问题。文件 FCTC/COP/9/10 对这一问题进行了讨论，并回顾了 FCTC/COP8(22)号决定的第 3 段，缔约方会议第十届会议已对这一文件进行了更新，现已作为文件 FCTC/COP/10/9 提交给缔约方会议第十届会议。

10. 加热烟草制品是第一款可以收集使用者烟草习惯相关个人数据的烟草制品。某些加热烟草制品还可以存储用户信息，并有可能将其传送给生产商，供营销之用。

加热烟草制品在人口一级的使用情况

11. 对 2015 年至 2022 年全球加热烟草制品使用流行率的系统评价和荟萃分析表明，在

整个这段时期，终生、当前和每日加热烟草制品使用的估计流行率分别为 4.9%、1.5% 和 0.8%。此次评估涵盖了在 38 项国家调查中报告的 45 项研究，涉及世卫组织四个区域的 42 个国家和地区¹。现有数据使作者们能够发现欧洲区域和西太平洋区域的当前使用流行率在统计学意义上的显著增长。在西太平洋区域，当前加热烟草制品使用流行率已从 2015 年的 0.12% 增长到 2020 年的 10.6%。在欧洲区域，当前加热烟草制品使用流行率已从 2016 年的 0% 增长到 2020 年的 1.2%。

12. 独立研究表明，同时使用传统卷烟和加热烟草制品或其他吸烟产品（也称“双重使用”或“多重使用”）的情况比业界赞助的研究所暗示的更为普遍。不过，现有研究并未对双重使用的频率作出可靠的估计。

加热烟草制品的吸引力

13. 产品的吸引力指用户在产品本身及其营销所产生期望的基础上，对产品的整体体验。作为一款集成烟草制品，加热烟草制品的吸引力要素包括：

(a) **预期加热烟草制品可降低风险。**烟草业声称，加热烟草制品可能有益于使用者的健康，例如相比传统卷烟，加热烟草制品可减少有毒物质的暴露量，减少伤害（下文第 19-26 段将对这一说法进行审查），并有可能帮助吸烟者戒掉使用其他熏制烟草制品的习惯（下文第 30-32 段将对这一说法进行审查）。

(b) **决定产品整体体验的烟草嵌件和装置的感官属性。**现有研究表明，使用者对加热烟草制品的满意度较低，其味道和镇静作用均不如传统卷烟，但喉咙的不适感较小。与传统卷烟相比，一些加热烟草制品减少尼古丁渴望的程度较弱，不过效果依然显著。加热烟草制品有多种口味，对使用者和可能会暴露于二手气溶胶的旁观者特别是年轻人具有吸引力。

(c) **嵌件和装置易于使用。**使用者报告说，加热烟草制品易于使用，特别是考虑到电子尼古丁传送系统这项技术方面的现有经验。使用者有时会发现，在禁止使用传统卷烟的情况下（例如无烟场所），或“由于不会产生烟灰”，加热烟草制品比传统卷烟更方便使用。

(d) **嵌件和装置的费用。**装置的价格可能远远超过易耗件（含有经加工烟草的嵌件）的价格。然而，易耗件的单价通常接近传统卷烟，加热烟草制品易耗件的消费税也通常低于传统卷烟的消费税。尽管装置的价格可能是一个潜在障碍，但这可能也有助于此类产品树立豪华和久负盛名的形象。

¹ Sun T、Anandan A、Lim CC 等人。《对 2015 至 2022 年全球加热烟草制品使用流行率的系统评估和荟萃分析》。首次在 Addiction 网络版发布：2023 年。doi:10.1111/add.16199

(e) **产品的声誉和形象。**产品名称、时尚的外观和包装以及未来派的旗舰店与那些吸引儿童和青少年的热门手机相似。结合购买过程，这是在试图将加热烟草制品定位为高需求的身份象征和面向技术精通型用户的高档产品。

加热烟草制品的市场营销

14. 截至 2023 年 7 月，加热烟草制品在 70 多个国家的市场上都有销售。不过，就预计销售额而言，销售额一直在快速提升，到 2026 年，预计将从 2016 年的 14 亿美元增至 615 亿美元。目前主导加热烟草制品市场的主要制造商是菲利普莫里斯国际公司（菲莫国际），估计占 2021 年零售额的 71.4%；其次是英美烟草集团（英美烟草），占 2021 年零售额的 15.5%；以及日本烟草国际（日烟国际），占 2021 年零售额的 4.3%（欧睿信息咨询公司）。

15. 相较传统卷烟可通过先进技术降低风险或减少伤害的说法是加热烟草制品营销表述的基础。在营销过程中，此类产品的部分制造商可能会希望改善其企业形象。

16. 烟草公司采用了细分营销法，同时利用装置和烟草嵌件来吸引潜在客户：

(a) 通过不断演化的装置设计和功能：公司会利用这些来吸引新鲜感，并挖掘主要是年轻人对最先进技术的热情；以及

(b) 通过新的感官体验：即提供更多口味的烟草嵌件，其中一些与传统卷烟非常相似。

17. 细分营销策略意欲突破对烟草制品广告、促销和赞助的现有管制限制，声称这些装置并非烟草制品，因此，此类限制并不适用。

关于加热烟草制品的证据力度

18. 在对关于加热烟草制品的科学证据进行审查之前，缔约方会议不妨注意到，到目前为止，这方面的科学证据仍然有限，而且大多是由烟草业提供的。有人对 2022 年 4 月之前发表的针对所有设计的介入性临床试验的科学文献进行系统评价后发现，在 40 项试验中有 29 项与烟草行业有关。作者的结论认为，“加热烟草制品介入性临床试验的开展和报告在很多方面都很差，仅限于调查短期暴露的影响”¹。因此，这些试验不能为烟草控制政策的决策提供良好依据。

¹ Braznell S、Van Den Akker A、Metcalfe C 等人。《用于评估加热烟草制品的介入性临床试验的严格评价：系统评价》。首次在烟草控制网络版发布：2022 年。doi:10.1136/tc-2022-057522

加热烟草制品释放物中的有毒物质

19. 缺少测量有毒物质的标准实验室方法使得难以进行可比的有毒物质测量。尚无法对加热烟草制品和其他烟草制品进行精确的比较，关于加热烟草制品使用者所面临相对风险的通用说明仍然只是初步行动。

20. 温度对烟草制品和电子尼古丁传送系统释放物中有害成分的形成所产生的影响已得到充分证明。就加热烟草制品而言，有毒物质的释放也与它们的运行温度有关。释放物中 Toxic 物质的水平会因烟草的加热方式和所达到的温度而有所不同。

21. 气溶胶中的尼古丁。包括非行业研究报告在内的大多数出版物都表明，某一品牌的加热烟草制品中的尼古丁水平（按每支计）约为传统卷烟的 70%，其他一些加热烟草制品品牌的尼古丁水平则更低。

有害和潜在有害成分

22. 独立研究和制造商资助的研究表明，加热烟草制品达到的温度即使不足以燃烧，也足以通过热解和热降解（其中可包括各种形式的不完全燃烧）形成有害化学物质。证据表明：

- 与传统卷烟相比，加热烟草制品产生的化合物较少。
- 在烟草烟雾中发现的许多有毒物质在加热烟草制品气溶胶中的含量明显较低，但仍高于电子尼古丁传送系统中的含量。这其中包括一氧化碳、多环芳烃、一些羰基化合物及其他挥发性有毒物质。然而，加热烟草制品气溶胶中还含有一些其他有毒物质，其含量有时要高于烟草烟雾中的含量，如缩水甘油、吡啶、二甲基三硫、乙偶姻和丙酮醛。
- 在加热烟草制品气溶胶中发现的一些有毒物质在传统卷烟烟雾中并未找到。在至少一个畅销品牌中发现了四种可能致癌的化学物质和 15 种可能损害基因结构的化学物质。

对加热烟草制品使用者的生物学影响和健康影响¹

23. 业界公布的研究普遍表明，与传统卷烟相比，体外暴露于加热烟草制品气溶胶后，细胞和遗传物质的毒性有所下降，一些毒理学和炎症生物标志物的水平也较低。然而，增加加热烟草制品的使用强度后，这方面的影响会大幅增加。不过，与暴露于空气相比，暴露于加热烟草制品气溶胶后，细胞和遗传物质所受损害要更为严重。

¹ 应当指出的是，在这些问题上，可用的主要是烟草业的参考资料。

24. 业界研究报告说，与暴露于传统卷烟烟雾的动物相比，暴露加热烟草制品气溶胶的动物肿瘤发病率较低，炎症和细胞应激反应较少，组织学变化也较少。然而，暴露量越大，危害就越大。此外，与空气对照组相比，加热烟草制品环境中的动物所受到的有害影响更为显著。

25. 业界出版物报告说，改用加热烟草制品的吸烟者因暴露于某些有毒物质而出现的人类肿瘤生物标志物有所减少。不过，与被要求戒烟且不使用任何产品的群组相比，他们的生物标志物水平明显更高。然而，在改用加热烟草制品后，许多心血管疾病和其他疾病的生物标志物水平相比基线水平并未下降，这表明加热烟草制品与传统卷烟具有相似的心血管毒性。

暴露及对旁观者的健康影响

26. 关于被动暴露于加热烟草制品气溶胶的研究有限。迄今为止的结果表明，使用加热烟草制品可能会使旁观者暴露于某些成分，其暴露水平相较暴露于清洁空气或电子烟气溶胶，要高一些，但相较暴露于传统卷烟产生的二手烟雾，则要低一些。

对降低风险或减少伤害的功效宣传

27. 应针对关于加热烟草制品的两种功效宣传的证据进行审查。支持加热烟草制品可“降低风险”这一说法的证据应表明与继续吸食传统卷烟相比，完全从传统卷烟转换为加热烟草制品后，因烟草相关疾病而受到伤害的风险更小；支持“减少暴露量”这一说法的证据则应表明通过完全从传统卷烟转换为加热烟草制品，吸烟者暴露于有害和潜在有害成分的水平有显著下降。

28. 如第 18-22 段所总结的，现有证据并不足以支持加热烟草制品可减少暴露量的说法。虽然加热烟草制品气溶胶中某些有害和潜在有害成分的水平确实低于传统卷烟烟雾，但其他成分的水平尚无相关报告或实际上要更高。

29. 如第 23-26 段所总结的，现有证据并不足以支持加热烟草制品可降低风险或减少伤害的说法。数据显示，在转换研究中，一些肺部和心血管指标并无任何改善，而且，参与者中（与吸烟一起）双重使用的流行率很高。因此，吸烟者吸食加热烟草制品可能并不会显著降低吸烟所致慢性病的流行率。

成瘾性和替代传统卷烟的潜力

30. 现有的少数研究表明，只有一个品牌的加热烟草制品在以与传统卷烟相当的剂量、速度和持续时间吸食时，所产生的尼古丁达到卷烟烟雾中尼古丁含量的约 70%。在为 2021 年 5 月发布的世卫组织烟草制品管制研究小组报告撰写委托编写文件时，还没有

关于加热烟草制品作为完全戒断传统卷烟的辅助工具的效用和有效性的研究报告发表。后来，对截至 2021 年 1 月发表的科学文献进行的一次系统评价也发现，没有研究报告对使用加热烟草制品来戒断传统卷烟的有效性进行说明。因此，不能声称加热烟草制品有助于戒断传统卷烟¹。在这项系统评价发表后，新的研究表明，与只使用卷烟者相比，要么加热烟草制品使用者戒断传统卷烟的可能性较低，要么使用加热烟草制品的前吸烟者更容易复发^{2,3,4}。

31. 除产生尼古丁之外，产品的吸引力在替代行为中也至关重要。如本文件第 13(b)段所示，加热烟草制品，特别是某一品牌的加热烟草制品，似乎可以减少主观的吸烟渴望，尽管效果不如传统卷烟那么明显。

32. 在这一点上，现有的间接证据表明，加热烟草制品所产生尼古丁与传统卷烟所产生尼古丁的成瘾潜力相近。关于这种潜力是否足以促进完全替代传统卷烟的使用，证据尚不足以下定论。

加热烟草制品的化学/物理过程及现有加热烟草制品测量方法的适用性

33. 在对测量卷烟成分和释放物的现行标准作业程序及其是否适用于或改编后适用于加热烟草制品进行评估之后，世卫组织认为现行标准作业程序适用于或改编后适用于加热烟草制品。不过，需要进行初步分析，以便世卫组织烟草实验室网络对这些方法作出一些修改，并验证测定加热烟草制品中的重点有毒物质的方法。就成分而言，优先验证了测量尼古丁和气雾剂（丙二醇和甘油）的方法，并最终出版了《测定加热烟草制品的烟草中尼古丁、甘油和丙二醇含量的标准操作程序》（世卫组织烟草实验室网络方法标准操作程序 15）⁵。就释放物而言，应优先验证测量尼古丁、二氧化碳和乙醛的方法，世卫组织目前正在组织一项合作研究，以测定加热烟草制品释放物中这些分析物的含量。关于加热烟草制品中重点释放物测量方法的资料表——对监管机构的重要性和对公共卫生的重要意义——提供进一步资料介绍了加热烟草制品释放物的检测方法⁶。

¹ Tattan-Birch H、Hartmann-Boyce J、Kock L 等人。《利用加热烟草制品来戒烟和降低吸烟流行率》。《Cochrane 系统评价数据库》；2022 年。doi:10.1002/14651858.cd013790.pub2

² Kanai M、Kanai O、Tabuchi T 等人。《日本工作场所使用加热烟草制品与戒烟的关系：一项前瞻性研究》。Thorax 2021；76:615–7。doi:10.1136/thoraxjnl-2020-216253

³ Luk TT、Weng X、Wu YS 等人。《香港中国吸烟者使用加热烟草制品与戒烟的关系：一项前瞻性研究》。《2020 年烟草控制》；30:653–9。doi:10.1136/tobaccocontrol-2020-055857

⁴ Odani S、Tsuno K、Agaku IT 等人。《加热烟草制品对吸烟者戒烟或防止复吸没有帮助：日本的一项纵向研究》。首次在烟草控制网络版发布；2023 年。doi:10.1136/tc-2022-057613

⁵ 《加热烟草制品的烟草中尼古丁、甘油和丙二醇含量测定的标准操作程序》。世卫组织烟草实验室网络正式方法标准操作规程 15。日内瓦：世界卫生组织；2023 年。许可协议：CC BY-NC-SA 3.0 IGO。https://www.who.int/publications/i/item/9789240079304。

⁶ 可查阅 https://www.who.int/publications/i/item/WHO-HEP-HPR-2020.1。

管制现状

34. 根据世卫组织截至 2022 年 12 月 31 日收集的 195 个国家和地区的数据，19 个国家禁止销售加热烟草制品，而 69 个国家以这种或那种形式对加热烟草制品实行专门管制：16 个国家将其作为传统烟草制品、29 个国家将其作为新型烟草制品、5 个国家将其作为电子尼古丁传送系统、10 个国家将其作为无烟烟草、其余国家作为其他产品实行管制。另有 86 个国家似乎根据传统烟草制品法规对加热烟草制品（烟棒）进行了隐性管制。在没有禁止销售加热烟草制品的 175 个国家和一个地区中，

- 3 个国家禁止所有口味，11 个国家实行口味限制
- 57 个国家禁止在不允许吸烟的地方使用加热烟草制品
- 46 个国家对加热烟草制品的烟棒标签做出了一些要求
- 67 个国家实施了与传统卷烟相同的广告、促销和赞助要求。

在加热烟草制品的税收方面，大多数国家对加热烟草制品实行的税率远低于传统卷烟。不过，在大多数国家，加热烟草制品的价格与传统卷烟相似或更高^{1,2,3}。

35. 世界海关组织有一个“协调制度编码”，可协调适用于货物进出边境事宜的国内海关编码，协调制度编码常被用于对货物进行分类以便征收消费税。直到 2022 年，加热烟草制品还没有具体的海关编码，属于烟草和人造烟草替代品一章中的子目“其他”（2403.99）。协调制度编码修正案已于 2022 年 1 月 1 日生效，修正案为“不燃烧的吸入型产品”设置了一个新的类目（2404），包括多个涉及“含烟草或再造烟草”产品的子目（2404.11），其中就包含加热烟草制品。

36. 用于征收关税且常被用于征收消费税的国家海关编码现在应该已经进行更新。以前适用于 2403.99 项下加热烟草制品的关税现在应该适用于 2404.11 项下的新的产品类别。考虑到这些变化，也应对消费税法进行相应的修改，以便在涉及国家海关编码时区分产品类别。在这方面，世卫组织建议以与传统卷烟相当的税率对加热烟草制品征税。为确保这一点，当消费税法以这种方式涉及海关编码时，建议按与子目 2402.90 下的传统卷烟相当的税率对属于新子目 2404.11 的产品征税。

¹ Filippidis F.《加热烟草制品的成本、可负担性和市场份额》。《2019 年烟草预防与戒烟》；5. doi:10.18332/tpc/105160

² Kyriakos C、Ahmad A、Chang K 等人。《烟草产品的价格差异：对世界卫生组织六个区域 79 个国家的横剖分析》。《2021 年烟草诱发疾病》；19:1–9. doi:10.18332/tid/142550

³ Dauchy E、Shang C.《消费税对加热烟草制品和卷烟市场价格的影响：一项跨国分析》。《2022 年欧洲卫生经济学杂志》；24:591–607. doi:10.1007/s10198-022-01499-x

主要结论

37. 与电子尼古丁传送系统和电子非尼古丁传送系统一样，利用加热烟草制品施用尼古丁需要将尼古丁来源与装置相结合。装置可与尼古丁液体或烟草嵌件分开销售，但由于它们属于集成产品，对用户体验而言，装置也是必不可少的。

38. 减少伤害或降低风险的说法以及挖掘对技术的热情，特别是年轻人对技术的热情，是加热烟草制品营销表述的基础。在市场营销活动中，烟草公司经常会将装置与烟草嵌件拆开来，声称装置并非烟草制品，不应受到健康警语要求和广告、促销和赞助禁令或针对烟草制品的其他营销限制的约束。

39. 现有证据表明，加热烟草制品是有害的，虽然吸烟者完全从传统卷烟转换为加热烟草制品可能会减少某些有害和潜在有害成分的暴露量，但这并不会减少所有有害和潜在有害成分的暴露量。

40. 与持续吸烟者相比，完全从传统卷烟转换为加热烟草制品的吸烟者因烟草相关疾病而受到的伤害是否有所减少，目前的证据尚无定论。

41. 关于加热烟草制品在总体上是否有助于吸烟者部分或完全戒断传统卷烟，现有证据亦尚无定论。

法律义务和政策选择

42. 在 FCTC/COP8(22)号决定中，缔约方认识到加热烟草制品是烟草制品，并提醒缔约方在应对加热烟草制品等新型和新兴烟草制品以及用于消费此类产品的装置提出的挑战时，需履行《烟草控制框架公约》下的各项承诺。

43. 在涵盖 FCTC/COP7(9)号和 FCTC/COP8(22)号决定中已包含的一些项目的情况下，处理加热烟草制品等新型和新兴烟草制品的管制问题时，必须持续将重点放在更广泛的烟草控制上。缔约方应考虑以下管制目标：

- 防止非吸烟者和青年开始使用，并特别注意弱势群体；
- 尽可能地减少使用者的潜在健康风险并防止非使用者暴露于其释放物；
- 防止对这些产品作出未经证实的声明，包括声称具有健康效益、声称具有可比性、声称可帮助戒烟、成分/释放物声明以及声称可降低疾病风险；以及
- 保护烟草控制活动不受与烟草和相关行业有关的一切商业和其他既得利益的影响。

44. 依照这些决定,再考虑到加热烟草制品的设计和营销策略,就国内烟草控制法而言,装置和烟草嵌件均应被视为烟草制品。在一起销售或以其他方式捆绑销售的情况下,烟草嵌件和装置属于集成烟草制品。加热烟草制品的装置和烟草嵌件是为一起使用而设计的,因为二者缺一不可。装置和烟草嵌件通常也都是一起使用的,这意味着即使二者单独销售或营销,亦应将其视为集成产品。

45. 因此,政策制定者应将现行国家烟草制品法规适用于加热烟草制品,包括其装置。在某些情况下,可能已经可以做到这一点。例如,装置的广告或促销也会促进烟草嵌件的消费,这意味着现行法律可以解决这个问题。然而,在其他情况下,可能需要加强现行烟草法规,以堵塞漏洞,为保护公众健康提供最高标准,即便是在目前加热烟草制品尚不合法的国家亦是如此。

46. 监管机构不能被烟草及相关行业的战术或攻击性的产品促销分散注意力。为此,显然必须依照《烟草控制框架公约》第 5.3 条及其实施准则,有力地保护烟草控制政策不受尼古丁和烟草行业的影响。在这方面,政策制定者必须将决策建立在可靠科学的基础上,促进独立研究,并澄清研究资金的来源,以查明不正当影响并核实该行业的研究。此外,它们应力求向监管机构全面披露产品信息。

47. 按照 FCTC/COP8(22)号决定第 2(a)段的要求,为实现该决定第 5 段概述目标和措施,缔约方可考虑以下政策选择:

(a) **第6条:** 在进一步明确加热烟草制品的危害和相对风险之前,鉴于加热烟草制品中使用的烟草嵌件具有相对同质性,应按照与传统卷烟相同的税率对这些产品征税,以便与国内传统卷烟的平均税率持平。就从量税而言,基数应为每单位产品。

(b) **第8条:** 考虑到本报告第26段,在禁止吸烟的场所,亦应禁止使用加热烟草制品,以确保关于无烟环境的立法符合第8条实施准则的各项建议,并将使用加热烟草制品作为吸烟来对待。

(c) **第9条和第10条:**

(i) 监测加热烟草制品释放物中的重点有害化合物,如尼古丁、乙醛和一氧化碳,并根据世卫组织的建议和国情酌情予以减少。

(ii) 考虑使用世卫组织烟草实验室网络制定的方法(见文件 FCTC/COP/10/7的附件)来测量加热烟草制品成分和释放物中的重点有毒物质。

(iii) 在加热烟草制品合法的管辖区内,根据《烟草控制框架公约》第9条和第10条,对加热烟草制品的成分、释放物和设计特点进行管制,并要求披露加热烟草制品的成分,包括限制使用未成年人喜欢的香味和禁止添加药理活性物质。

(d) **第11条:** 如同任何其他熏制烟草制品一样,要求在加热烟草制品嵌件和装置的包装上印贴大幅图形健康警语并使用无装饰包装。

(e) **第12条:** 确保公众充分了解与使用加热烟草制品有关的风险,包括与传统卷烟和其他烟草制品双重使用的风险,并强调暴露量降低不一定意味着危害有所减少。

(f) **第13条:** 对烟草嵌件和装置适用现行的烟草广告、促销和赞助禁令,如果目前无法做到这一点(如《烟草控制框架公约》第13条第3和第4款所述),则应根据第13条及其实施准则,加强法制,禁止有关加热烟草制品嵌件和装置的一切形式广告、促销和赞助。为了处理较新形式的广告、促销和赞助问题,敦促缔约方考虑世卫组织烟草制品管制研究小组在其第九份报告¹中提出的以下建议:

- 确保制定全面的烟草广告、促销和赞助法律,如果还没有做好准备,至少与《烟草控制框架公约》保持一致,并确保其包含在线数字媒体平台,其中包括社交媒体和任何其他形式的直接或间接营销;
- 加强监测和执法,开展国际合作,以处理烟草业及相关行业的跨境做法,包括在线数字烟草广告、促销和赞助;以及
- 要求烟草业及相关行业向政府主管部门披露所有广告、促销和赞助活动,包括在线数字媒体平台上的活动。

(g) **第14条:** 在采取有效措施促进戒烟和对烟草依赖的适当治疗时,加热烟草制品是烟草制品,应当作烟草制品来对待,并对加热烟草制品实施适用于所有烟草使用的措施。

(h) **第16条:** 禁止向未成年人销售和由未成年人销售加热烟草制品。

(i) **第20条:** 加强对加热烟草制品使用、销售和营销策略等各方面趋势的国家和国际监测和监督,并重点关注社交媒体。

缔约方会议的行动

48. 请缔约方会议注意本报告并提供进一步指导。

= = =

¹ 世卫组织烟草制品管制研究小组。《关于烟草制品管制科学依据的报告:世卫组织研究小组的第九份报告》。日内瓦:世界卫生组织;2023年(《世卫组织技术报告丛刊》,第1047期)。许可协议:CC BY-NC-SA 3.0 IGO。
<https://www.who.int/publications/i/item/9789240079410>。