



**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/10/9  
2023年7月11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

## 新型和新兴烟草制品提出的挑战及其分类

### 公约秘书处的报告

#### 文件的目的是

根据 FCTC/COP9(2)号决定，本报告更新了向《世界卫生组织烟草控制框架公约》（《烟草控制框架公约》）缔约方会议提供的文件 FCTC/COP/9/10。本报告按照 FCTC/COP8(22)号决定第 3 段的要求，审查了新型和新兴烟草制品为全面适用《烟草控制框架公约》，特别是提及定义和术语以及烟草烟雾的条款和准则带来的挑战，并提供资料介绍了此类产品如加热烟草制品的适当分类，以支持管制工作。

#### 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。

如未被列入工作计划和预算，是否涉及其他经费问题：无。

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

## 背景

1. 《世卫组织烟草控制框架公约》（《烟草控制框架公约》）缔约方会议第八届会议通过了关于新型和新兴烟草制品的 FCTC/COP8(22)号决定<sup>1</sup>。该决定认识到加热烟草制品是烟草制品，因此必须遵守《烟草控制框架公约》各项规定；同时还注意到，目前指导各缔约方就加热烟草制品进行分类和管制的准则非常有限。此外，在同一份决定中，缔约方会议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，并请其考虑依照《公约》优先采取某些措施。

2. 在 FCTC/COP8(22)号决定执行部分第 3 段中，缔约方会议要求公约秘书处：“(a)分析这些产品对《公约》，特别是提及定义/术语和烟草烟雾的条款和准则的全面适用提出的可能挑战，同时考虑需要改编适用这些准则；(b)酌情就加热烟草制品等新型和新兴烟草制品的适当分类提出意见，以支持管制工作及定义新产品类别这一需要”。为响应这些要求，公约秘书处委托编写了以下三份文件：

- 新型和新兴烟草制品可能会为实施《烟草控制框架公约》提及烟草烟雾的条款和准则带来的挑战。
- 新型和新兴烟草制品可能会为实施《烟草控制框架公约》提及定义/术语的条款和准则带来的挑战。
- 对新型和新兴烟草制品进行分类，以支持管制工作及定义新产品类别这一需要。

## 引言

3. 新型和新兴烟草制品具有异质性，数量不断增加，且具有多种设计特点，这就引发了一些与产品定义、类别或描述的适用有关的问题<sup>2</sup>。

4. 在新型和新兴烟草制品中，加热烟草制品系由烟草业推出，未经证实便声称可“减少”对使用者的“伤害”，并常被作为熏制烟草制品的替代品投放市场。使用最广泛的加热烟草制品由一个附属装置（包含一个加热烟草的外部能量源）和一个含有经加工烟草的嵌件组成。两个组件都是使用加热烟草制品所必需的。该装置届时可提供能量，以便在通常低于 350°C 的温度下，除其他物质外，释放出烟草中的致瘾物质尼古丁。热源的

---

<sup>1</sup> [https://www.who.int/fctc/cop/sessions/cop8/FCTC\\_COP8\(22\)\\_CH.pdf?ua=1](https://www.who.int/fctc/cop/sessions/cop8/FCTC_COP8(22)_CH.pdf?ua=1).

<sup>2</sup> 关于新型和新兴烟草制品的定义，见世卫组织烟草制品管制研究小组：关于烟草制品管制的科学依据的报告：世卫组织研究小组的第五份报告（可查阅：[https://apps.who.int/iris/handle/10665/161512?search-result=true&query=WHO+TobReg%3A+report+on+the+scientific+basis+of+tobacco+product+regulation%3A+5th+report+of+a+WHO+study+group&scope=&rpp=10&sort\\_by=score&order=desc](https://apps.who.int/iris/handle/10665/161512?search-result=true&query=WHO+TobReg%3A+report+on+the+scientific+basis+of+tobacco+product+regulation%3A+5th+report+of+a+WHO+study+group&scope=&rpp=10&sort_by=score&order=desc)）。

强度可人为控制，以满足使用者主要是在尼古丁剂量方面的需求<sup>1</sup>。在一些不太常用的产品的设计中，热源是内部集成的，但有一个可充电的能量源。

5. 对这些新型和新兴烟草制品的了解一直在迅速增加，但关于其长期健康影响的信息有限，因为这种新生代产品在全球市场上出现的时间相对较短，而且该行业会定期推出具有附加设计特点的新产品，给开展研究带来了挑战。关于这些新型烟草制品的健康和环境影响的独立（即并非由制造商资助或编制）数据尚处于萌芽状态<sup>2</sup>。尽管有关这些产品的科学研究仍存在一定差距，我们已有充足信息，可依照烟草控制框架公约秘书处提出的要求，就此类产品的类别/分类及《烟草控制框架公约》各项义务对其管制工作的适用性，向缔约方提出建议。

### 新型和新兴烟草制品可能会为实施《烟草控制框架公约》提及烟草烟雾的条款和准则带来的挑战

6. 烟雾是一种气溶胶，指由悬浮在气体中的颗粒组成的系统<sup>3</sup>。气溶胶颗粒可以是液态、固态或固液混合态。气溶胶可按来源进行分类。例如，通过机械分解产生的气溶胶被认为是“粉尘”；通过雾化产生的气溶胶被称为“薄雾”；蒸汽<sup>4</sup>因冷却冷凝而产生的气溶胶被称为“雾”；通过涉及热量的化学反应产生的气溶胶被称为“烟雾”<sup>5</sup>，如抽吸烟草的情况。

7. 燃烧、热解和热合成是使用传统烟草制品时通常会同时发生的热化学反应类别。部分化学反应产物是燃烧的结果，在这个过程中，氧化剂（通常是氧气）接受氧化燃料中的电子形成二氧化碳（CO<sub>2</sub>）和/或一氧化碳（CO）以及热能。和抽吸水烟的情况一样，在木炭中燃烧固态碳，就是这类热化学反应的实例之一。其他化学反应产物主要由化学反应中缺氧区域的热解和热合成反应形成<sup>6</sup>。

8. 燃烧是一种放热（或热释放）化学反应。热解是一种吸热反应（消耗热量的反应），在这个过程中，受热母分子会分解成更基本（更低分子质量）的成分，热解通常发生在惰性环境（即环境中不存在被空气中的活性气体如氧气污染的风险）中。这些基本分子

---

<sup>1</sup> 世界卫生组织烟草制品管制研究小组。关于烟草制品管制的科学依据的报告：世界卫生组织研究小组的第七份报告（可查阅：<https://www.who.int/publications-detail/who-study-group-on-tobacco-product-regulation-report-on-the-scientific-basis-of-tobacco-product-regulation-seventh-report-of-a-who-study-group>）。

<sup>2</sup> 世界卫生组织烟草制品管制研究小组：关于烟草制品管制的科学依据的报告：世界卫生组织研究小组的第八份报告，2021年5月4日（可查阅：<https://www.who.int/publications/i/item/9789240022720>）。

<sup>3</sup> <https://www.merriam-webster.com/dictionary/aerosol>。

<sup>4</sup> 蒸汽是气体的物理状态，低于临界压力时，气体便可凝结成液体。

<sup>5</sup> Torikai K et al: Effects of temperature, atmosphere and pH on the generation of smoke compounds during tobacco pyrolysis. *Food and Chemical Toxicology* 42 (2004) 1409–1417.

<sup>6</sup> Mastral A et al. A Review on Polycyclic Aromatic Hydrocarbon (PAH) Emissions from Energy Generation. *Environmental Science & Technology* 2000; 34 (15):3051-3057.

可进行重组，形成以前不存在的新的、更大的分子，这一过程被称为热合成。多环芳烃这类化学物质通常便是通过一系列热解—热合成过程形成的<sup>1</sup>。

9. 在许多系统如传统卷烟中，驱动热解和热合成的热源是有氧环境中的燃烧，不过，即使在无燃烧的情况下，包括电加热在内的外部热源也可驱动这些反应。

10. “烟草烟雾”一词常指正在燃烧的含烟草系统或产品所释放的气溶胶。产生的烟雾通常包含热化学反应的产物以及来自母体“燃料”（这里指烟草）的未反应物质。烟草烟雾中的一些成分主要通过燃烧反应（例如二氧化碳、一氧化碳和水（H<sub>2</sub>O））、热解和热合成反应（例如多环芳烃和乙醛）以及经由熏制装置实现的由加热烟草填充物至空气的非反应性转移（例如尼古丁、烟草特有亚硝胺、丙二醇、铅、砷和茄呢醇）生成。应指出的是，第三类，即未反应产物，占到卷烟烟草烟雾质量的75%以上，只有一小部分来自化学反应过程<sup>2</sup>。

### 新型和新兴烟草制品的气溶胶可以算作“烟草烟雾”吗？

11. 是的。一般来说，只要物质的加热温度超过了发生热解的温度，就会产生烟雾，而无论该温度是通过燃烧还是以其他方式实现的。例如，在烹饪容器中把食用油加热到高温，会引起热解反应，散发出肉眼可见的气溶胶，即使是在电炉上加热烹饪容器（即没有发生燃烧），亦是如此。某种油在加热后开始发生热解的温度被称为“烟点”，有一些国际标准方法，可用以测量润滑油、燃油和食用油的烟点温度<sup>3</sup>。加热后的食用油所释放的气溶胶是一个卫生问题，因为其中含有一些有毒的热降解产物，如挥发性醛类，它们由中间降解产物（如甘油）降解而来<sup>4</sup>。另一个例子是过载的电缆；即使在没有火的情况下，绝缘塑料散发出的气溶胶也被称为“烟雾”。因此，严格来说，完全或部分来自热驱动化学反应的可见气溶胶都可算作“烟雾”，即使该过程并不涉及燃烧。

12. 新型和新兴烟草制品，特别是加热烟草制品，会释放出热解产物，如挥发性醛类<sup>5,6</sup>；因此，这些气溶胶显然属于“烟雾”的科学定义的范畴，加热烟草制品释放的任何烟雾则明显属于“烟草烟雾”<sup>7</sup>。

<sup>1</sup> Atal A et al. On the survivability and pyrosynthesis of PAH during combustion of pulverized coal and tire crumb. *Combustion and Flame*. 1997; 110(4):462-478.

<sup>2</sup> Hoffmann D et al. The less harmful cigarette: a controversial issue. A tribute to Ernst L. Wynder. *Chem Res Tox*. 2000; 14(7):767-90.

<sup>3</sup> <https://www.astm.org/Standards/D1322>.

<sup>4</sup> Katragadda H et al. Emissions of volatile aldehydes from heated cooking oils. *Food Chemistry*. 2010; 120(1):59-65.

<sup>5</sup> Williams M et al. Elements including metals in the atomizer and aerosol of disposable electronic cigarettes and electronic hookahs. *PLoS ONE*. 2014; 12(4): e0175430.

<sup>6</sup> Salman R et al. Free-Base and Total Nicotine, Reactive Oxygen Species, and Carbonyl Emissions From IQOS, a Heated Tobacco Product. *Nicotine Tob Res*. 2019; 21(9):1285–1288.

<sup>7</sup> Uguna CN, Snape CE. Should IQOS emissions be considered as smoke and harmful to health? A review of the chemical evidence. *ACS Omega* 2022,7, 22111-22124.

## 新型和新兴烟草制品可能会为实施《烟草控制框架公约》提及定义和术语的条款和准则带来的挑战

13. 关于“新型和新兴烟草制品”的 FCTC/COP8(22)号决定提醒公约缔约方这些产品是烟草制品，因此，必须遵守《烟草控制框架公约》各项规定；该决定请各缔约方优先采取以下措施：预防开始使用此类产品；通过将此类产品纳入无烟立法的范畴，防止人们接触其释放物；防止未经证实便声称具有健康效益；禁止广告、促销和赞助；管制成分和成分披露；并防止烟草控制政策受到与这些产品有关的商业和其他既得利益的影响。该决定还请缔约方考虑是否要“管制，包括限制或酌情禁止制造、进口、分销、推介、销售和使用新型和新兴烟草制品”，并针对用于消费此类产品的装置采取上述措施。

14. 在国家一级，各缔约方采用了不同的方法来对加热烟草制品进行分类（见附件 1）。这种分类对税收和管制工作可能也具有重要意义。

15. 实施工作面临的一般性挑战。就加热烟草制品而言，缔约方在通过现有国内烟草控制法实施《烟草控制框架公约》方面可能面临着一些潜在挑战。例如：

- 在法律适用于烟草制品的情况下，可能会出现一个问题，即这些法律是否足够宽泛，可适用于加热烟草制品的装置；以及
- 在现有法律以不同方式适用于不同类别烟草制品的情况下，则可能会出现如何对加热烟草制品进行分类的问题。

16. 克服这些挑战。关于分类问题，各缔约方应考虑：

- 以与传统卷烟、有烟烟草制品或实现了更高健康保护水平的任何其他类别烟草制品相似的方式，对加热烟草制品进行管制，或者
- 如果根据现行法律的定义无法做到这一点，缔约方应考虑修改其法律，以确保加热烟草制品受到类似于传统卷烟的管制。

关于装置，各缔约方应考虑：

- 现行法律有无将加热烟草制品装置作为烟草制品或烟草配件加以管理，例如，因为装置是与烟草棒一起出售的，或使用过程中，装置是不可或缺的一部分；如果没有，那么，适用于烟草使用装置（如烟斗和水烟）的现行法律是否适用于加热烟草制品装置；以及
- 根据这一分析，是否有必要作出修订，以确保加热烟草制品的装置不被用来规避或破坏现行烟草控制法。

17. 上文详述的各项挑战和其他潜在挑战是在烟草业干涉政策制定工作的背景下出现的，其中，烟草公司认为，与传统卷烟相比，对加热烟草制品的管制应宽松一些。实行相对宽松管制的业界论点是围绕加热烟草制品（相比传统卷烟）的独特产品特征展开的。在这方面，烟草公司强调加热烟草制品在加热烟草时，并不会燃烧烟草或涉及燃烧。这种说法为一些论点提供了依据，包括声称加热烟草制品相对于传统卷烟是“降低风险”的产品，可作为“减少”烟草“伤害”措施的一部分，以及加热烟草制品气溶胶不构成烟草烟雾。

18. 烟草公司采取了一些策略，以求对加热烟草制品实行相对宽松的管制，其中包括淡化和忽视加热烟草制品的健康风险；将加热烟草制品与电子尼古丁传送系统混为一谈，在方便的情况下，混淆风险证据；直接游说议员以绕过卫生当局；以及资助一线团队，以推出“减少伤害”的表述，并提出一些关于误导性行为的法律可能不允许公司本身提出的说法<sup>1</sup>。

19. 克服这些挑战。为克服这些与行业干涉有关的挑战，缔约方应考虑：

- 采取审慎做法处理加热烟草制品带来的健康风险，确保以与传统卷烟相似的方式对其进行管制；
- 严格执行关于烟草广告、促销和赞助的禁令，包括针对旨在促进加热烟草制品使用或建立安全感的面向公众或消费者的声明，执行相关法律；
- 严格执行有关误导性或欺骗性声明的法律，包括禁止面向公众或消费者，作出毫无根据的声明，暗示相较传统卷烟，加热烟草制品可降低健康风险，如声称可减少暴露量；以及
- 充分适用第 5.3 条实施准则。

20. 第 6 条。将加热烟草制品引入市场时，许多缔约方都面临着现行税法是否适用以及如何适用的问题。出现这一挑战的部分原因是不同类别的烟草制品往往适用不同的税率和税收结构。相关类别可以通过税法本身包含的定义来确定，或者更多情况下，通过相互参考为海关目的定义了产品类别的海关编码来确定。如果税法明确适用于加热烟草制

<sup>1</sup> 欲了解更多信息，见

- <https://fctc.who.int/newsroom/news/item/12-09-2019-the-convention-secretariat-calls-parties-to-remain-vigilant-towards-novel-and-emerging-nicotine-and-tobacco-products>;  
 - [https://exposetobacco.org/pmi-uncovered/?fbclid=IwAR1gu0a755q3ziT7Bm31QWaYdJQZF-vWHZ3hP\\_hhz-kWeW5Z9qLKN82S3\\_4](https://exposetobacco.org/pmi-uncovered/?fbclid=IwAR1gu0a755q3ziT7Bm31QWaYdJQZF-vWHZ3hP_hhz-kWeW5Z9qLKN82S3_4);  
 - <https://www.rappler.com/newsbreak/investigative/252521-truth-behind-philip-morris-international-cigarette-free-future?fbclid=IwAR2IJsVBIJrPsoiTsn9108qrskdBGUCZ0BtA8GmUk2dZ8hqBPMbHvhSc1Wc>;  
 - Elias J at al. Invisible smoke: third-party endorsement and the resurrection of heat-not-burn tobacco products. *Tob Control*. 2018; 27(Suppl 1):s96-s101.;  
 - [https://www.theguardian.com/society/2020/feb/24/philip-morris-drew-up-plan-for-1bn-tobacco-transition-fund?fbclid=IwAR0xwqziFv1c7LGv44PFrhc3aFGe\\_exbWxAbkPW3xMevcEj--DQd9LK7bmo](https://www.theguardian.com/society/2020/feb/24/philip-morris-drew-up-plan-for-1bn-tobacco-transition-fund?fbclid=IwAR0xwqziFv1c7LGv44PFrhc3aFGe_exbWxAbkPW3xMevcEj--DQd9LK7bmo).

品，或为此进行了改革，则会出现一个相关的挑战，即在针对不同产品类别的现有方法范围内，如何以最佳方式对这些产品征税。

21. 克服这些挑战。缔约方应考虑：

- 尽早抓住立法机会，在国内税法或海关编码中为加热烟草制品设立新的产品类别，例如在通过年度预算立法或改革相关海关编码时（见下文）；
- 以每单位计，按照与传统卷烟相同的税率，对加热烟草制品征税，而不论烟草总含量如何；以及
- 对加热烟草制品的装置和任何其他配件征税，以阻止使用加热烟草制品。

22. 第 8 条。关于新型烟草制品释放物接触情况的证据正在显现，但有证据表明，非使用者也会接触有毒物质<sup>1</sup>。尽管如此，如上所述，可能会出现现行无烟法中的定义是否足够宽泛因而可用以管理加热烟草制品使用情况的问题。此外，如果允许在无烟区使用电子尼古丁传送系统，鉴于区分电子尼古丁传送系统和加热烟草制品方面的难题，执法工作可能会面临挑战。

23. 克服这些挑战。缔约方应考虑：

- 在现有法律允许的情况下，将加热烟草制品气溶胶视为烟雾，并将使用加热烟草制品视为吸烟，或是改革相关法律法规，以作出相应处理；以及
- 执行 FCTC/COP7 (9)号决定，禁止在无烟区使用电子尼古丁传送系统。

24. 第 9 条和第 10 条。了解加热烟草制品带来的风险给各缔约方提出了一些挑战，涉及获取有关个别产品的成分、释放物和设计特点的全面数据、核实此类信息、作出评价及随后的产品管制。在这方面，需要制订不受烟草业干扰的经国际验证的标准方法测量加热烟草制品的成分和释放物，以支持缔约方根据《烟草控制框架公约》第 9 条和第 10 条的规定管制加热烟草制品。各国和世界卫生组织（世卫组织）烟草实验室网络正为此开展工作，评估和验证该网络测量这些产品的现有方法。于 2023 年第 3 季度公布了世卫组织烟草实验室网络标准操作规程 15（测定加热烟草制品烟草中尼古丁、甘油和丙二醇含量的标准操作规程）<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> Simonavicius E et al. Heat-not-burn Tobacco Products: A Systematic Literature Review. *Tob Control*. 2019; 28(5):582-594.

<sup>2</sup> 测定加热烟草制品烟草中尼古丁、甘油和丙二醇含量的标准操作规程。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>.

25. 根据《烟草控制框架公约》第 9 条和第 10 条，缔约方应考虑：

- 要求全面披露加热烟草制品的成分、释放物和设计特点；
- 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，并要求在考虑到世卫组织建议和国情的情况下，酌情减少这些化合物；
- 使用世卫组织烟草实验室网络开发和验证过的方法测量加热烟草制品成分和释放物中的重点有毒物质；
- 作为烟草控制综合措施的一部分，对加热烟草制品的成分、释放物和设计特点进行管制，并要求进行产品披露；以及
- 限制使用未成年人喜欢的香味，并落实第 9 条和第 10 条部分实施准则中的建议。

26. 第 11 条。实施第 11 条时面临的挑战之一涉及警语信息的特殊性。除适用与成瘾性和有毒物质有关的警语标签以及关于健康危害的一般性警语外，对这些产品而言，针对特定疾病的警语标签可能会有所不同，并可能会随着对疾病风险的进一步了解而有所改变。另一项挑战是，加热烟草制品的装置对其使用而言是必不可少的，但通常单独销售，这就引发了包装和标签法（包括那些要求带有健康警语和进行标准化包装的法律）是否在何种情况下适用于这些装置的问题。

27. 克服这些挑战。缔约方应考虑：

- 与烟草控制框架公约秘书处和世卫组织分享现有的和新的健康警语，以便随时向其他缔约方提供；以及
- 规范烟草制品或配件的现有包装和标签法（包括那些要求带有健康警语的法律）是否也适用于加热烟草制品的装置，如果不适用，请修正相关法律，以确保其适用于加热烟草制品的装置。

28. 第 13 条。正在采取一系列营销策略来推广加热烟草制品，并常常声称如果传统卷烟吸烟者完全从卷烟转换为加热烟草制品，其面临的风险会有所降低。烟草业利用社交媒体<sup>1,2</sup>以及包括广告牌在内传统媒体<sup>3</sup>进行广告宣传，美化这些产品<sup>4</sup>。烟草业还会利用大量的销售点广告和特定的零售商店来推广这些产品<sup>5</sup>。为规避现行烟草控制法，烟

---

<sup>1</sup> <https://www.reuters.com/article/us-philipmorris-ecigs-instagram-exclusiv/exclusive-philip-morris-suspends-social-media-campaign-after-reuters-exposes-young-influencers-idUSKCN1SH02K>.

<sup>2</sup> Dagi E et al. Heated tobacco product marketing: internet platforms undermine regulations. *European Respiratory Society*. 2019; 54: PA1693.

<sup>3</sup> Bialous SA et al. Heated tobacco products: another tobacco industry global strategy to slow progress in tobacco control. 2018; 27(Suppl 1): s111-s117.

<sup>4</sup> <https://scopeblog.stanford.edu/2020/02/26/exposing-the-effort-to-glamorize-heated-tobacco/>.

<sup>5</sup> <https://www.tobaccofreekids.org/assets/factsheets/0404.pdf>.



草公司还会撇开烟草嵌件，单独为装置做广告和开展促销活动，因为烟草嵌件的广告和促销是明令禁止的。

29. 克服这些挑战。缔约方应考虑：

- 鉴于加热烟草制品装置与拟用于该装置的烟草棒之间的联系，将加热烟草制品装置的广告、促销和赞助视为烟草广告、促销和赞助；以及
- 禁止加热烟草制品及其装置的销售点广告和销售点展示。

30. 第 14 条。由于加热烟草制品是烟草制品，根据第 14 条及其实施准则，从传统卷烟转换为加热烟草制品并不构成戒烟。第 14 条实施准则对“戒烟”的定义是“停止使用任何烟草制品的过程……”。然而，烟草业提出的更广泛的降低风险的声明可能会产生鼓励现有吸烟者转换产品类别而非尝试戒烟的效果。

31. 克服这项挑战。缔约方应考虑：

- 严格执法，防止就加热烟草制品相较传统卷烟的相对风险，作出毫无根据的声明；以及
- 向公众提供关于使用加热烟草制品所致健康风险的信息。

32. 第 16 条。禁止向未成年人销售和由未成年人销售的法律适用于新型和新兴烟草制品。执行工作仍然是个问题，特别是考虑到营销信息可能会使这些产品对年轻人更具吸引力<sup>1,2</sup>。

33. 克服这项挑战。缔约方应考虑：

- 严格执行关于购买此类产品的最低年龄法，协调实施和执行第 16 条中意在保护未成年人的其他方面内容；以及
- 实施限制未成年人获取产品的其他条款和准则，特别是那些侧重于产品吸引力的条款和准则（例如，第 9 条和第 10 条的部分实施准则及第 11 条和第 13 条的实施准则）。

34. 第 20 条。各缔约方必须继续分享最佳做法，并根据监测和基于人口的临床研究，就新型和新兴烟草制品对健康的影响及减少烟草使用政策的实施情况提出证据。鉴于加

<sup>1</sup> McKelvey K et al. Heated Tobacco Products Likely Appeal to Adolescents and Young Adults. *Tob Control*. 2018; 27(Suppl 1):s41-s47.

<sup>2</sup> Lee Y et al. Association of Alcohol and Drug Use With Use of Electronic Cigarettes and Heat-Not-Burn Tobacco Products Among Korean Adolescents. *PLoS One*. 2019; 14(7):e0220241.

热烟草制品的销售和营销环境日新月异，而且现有的相关研究大多由行业资助，这一点尤为重要。此外，关于青少年以及前吸烟者和非吸烟者抽吸加热烟草制品的情况，可用数据有限。

35. 克服这些挑战。缔约方应考虑：

- 确保将加热烟草制品纳入具有代表性的国家、区域和全球烟草监测和监督规划；
- 确保收集的加热烟草制品数据体现市场上的可用产品，并对其作出了明确描述；以及
- 开展与加热烟草制品使用和抽吸情况有关的调查，以确保定期监测，并促进及时实施管制干预措施，例如在较短的时间间隔内进行，并使用较小的样本量。

### **对新型和新兴烟草制品进行分类，以支持管制工作及定义新产品类别这一需要**

36. 尚未禁止新型和新兴烟草制品的缔约方采取了若干办法对其进行分类或管制（见附件 1）。正如 FCTC/COP8(22)号缔约方会议决定所反映的那样，根据《烟草控制框架公约》，加热烟草制品是烟草制品。在根据国内烟草控制法实施《烟草控制框架公约》及确定如何对这些烟草制品进行进一步分类时，缔约方可能还会作为次要事项，审议海关编码和税法是如何对它们进行分类的。

37. 如产品属进口产品，缔约方会根据国内海关编码单独对加热烟草制品进行分类，税法则会为产品分类目的，参考海关编码。在这方面，世界海关组织（海关组织）于 2022 年 1 月 1 日推出了《2022 年版协调制度命名法》。2022 年版就新型和新兴烟草制品和尼古丁产品的海关分类，采用了一些新的海关子目<sup>1</sup>。海关编码有多种用途，如控制货物的进出口和征收关税。

38. 对《2022 年版协调制度命名法》第 24 章（与烟草制品有关的编码）（见附件 2）进行了修订。实质上，在修订后，设立了一个新的品目（24.04）和多个子目，涵盖了一些新型和新兴烟草制品和尼古丁产品（包括尼古丁替代疗法）<sup>2</sup>。

39. 品目 24.04 包括用于无燃烧吸入的产品。“无燃烧吸入”指在无燃烧的情况下，通过加热传送或其他方式吸入。正式的解释性注释澄清了适用范围，确定其包括加热烟草制品、电子尼古丁传送系统和电子非尼古丁传送系统。

---

<sup>1</sup> <https://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs-nomenclature-2022-edition/hs-nomenclature-2022-edition.aspx>.

<sup>2</sup> 对《编码》中先前便包含尼古丁产品的其他章节作了相应修正。例如，在关于杂项食品的第 21 章、关于药品的第 30 章和关于杂项化学产品的第 38 章中新增了具体注释，以排除已被归入第 24 章的那些内容。

40. 第 85 章（电机、电气设备及其零件）为电子尼古丁传送系统/电子非尼古丁传送系统和个人汽化器设立了新编码（8543.40）。

41. 缔约方现在应该已在本国海关编码中落实了经修订的协调制度税则。缔约方可以创建国家子目（称为八位数字子目）进一步细分协调制度税则中的产品类别。例如，一些缔约方通过八位数字子目将用于戒烟的尼古丁产品与其他口服产品分开<sup>1</sup>。这可能有助于确保不以对待其他尼古丁产品同样的方式对被列为基本药物的尼古丁产品征收关税或其他税种。缔约方还可考虑在子目 8543.40 下设立一个八位数字的国家子目，以便区别于电子尼古丁传送系统/电子非尼古丁传送系统，单独为新型和新兴烟草制品（包括加热烟草制品）的装置设立不同类别。

## 结论

42. 烟雾是一种气溶胶，当一种物质因被充分加热而生成有害化学反应物时，就会产生气溶胶。可产生烟雾的温度范围较为广泛，而无关是否存在燃烧。在新型和新兴烟草制品（包括加热烟草制品）常用的温度下加热烟草会产生一种气溶胶，其中含有有毒的热降解产物，在烟草被加热之前，它们原本并不存在。因此，加热烟草制品释放的气溶胶属于烟雾的定义范畴。由于这种烟雾的来源是烟草制品，大多数新型和新兴烟草制品——包括加热烟草制品——的释放物都是烟草烟雾。

43. 《烟草控制框架公约》的所有条款及其实施准则均可适用于新型和新兴烟草制品，包括加热烟草制品；在允许这些产品进入其管辖范围的缔约方，如果国家立法并无涉及，还可将其扩大适用于使用这些产品所需的装置。

44. 于 2022 年对世界海关组织协调制度委员会编码系统进行的修正提出了一个类别和分类方案，可用以控制烟草制品的进出口。在国家一级，可用它来征税并协助识别需遵守烟草控制法的烟草制品和使用这些产品所需的装置。缔约方应考虑实施上文第 41 段所述政策选择，以应对这些变化。

## 缔约方会议的行动

45. 请缔约方会议注意本报告并提供进一步指导。

<sup>1</sup> 例如欧盟：

[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/dds2/taric/taric\\_consultation.jsp?Lang=en&Taric=2404120000&Expand=true&Area=&Level=3&SimDate=20230704&GoodsText=&OrderNum=&StartPub=&EndPub=&Regulation=&LastSelectedCode=240400000,2404110000,2404190000#n2404120000-3](https://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/taric/taric_consultation.jsp?Lang=en&Taric=2404120000&Expand=true&Area=&Level=3&SimDate=20230704&GoodsText=&OrderNum=&StartPub=&EndPub=&Regulation=&LastSelectedCode=240400000,2404110000,2404190000#n2404120000-3)

## 附件 1

**部分缔约方对加热烟草制品采取的措施实例**  
**(截至 2022 年 12 月 31 日；税收数据截至 2022 年 7 月 31 日)<sup>1</sup>**

缔约方/加热烟草制品分类	世卫组织区域	广告/营销	包装/健康警句	消费税	公共场所使用情况
巴西 加热烟草制品被归类为电子尼古丁传送系统。	美洲区域	禁止销售、进口和宣传任何电子抽吸装置以及用于任何电子抽吸装置的任何配件或充填物。加热烟草制品和其他烟草制品一样，需遵守同样的广告限制。	不适用/禁止销售	不适用/禁止销售	现行无烟法规适用于加热烟草制品。
佛得角 加热烟草制品被归类为新型烟草制品。	非洲区域	可合法销售加热烟草制品。加热烟草制品和其他烟草制品一样，需遵守同样的广告限制。	加热烟草制品（烟草嵌件）和无烟烟草制品一样，需遵守同样的警句要求。	*	现行无烟法规适用于加热烟草制品。
柬埔寨 加热烟草制品被归类为电子尼古丁传送系统。	西太平洋区域	禁止销售、使用和进口加热烟草制品。加热烟草制品（烟草嵌件）和其他烟草制品一样，需遵守同样的广告限制。	不适用/禁止销售	不适用/禁止销售	现行无烟法规适用于加热烟草制品。
加拿大 加热烟草制品（烟草嵌件和装置）被归类为烟草制品。	美洲区域	可合法销售加热烟草制品。不可为加热烟草制品开展广告和促销活动。	加热烟草制品需遵守无装饰包装要求。	联邦从量消费税按重量计算（每 50 克 9.30879 加元，如包装的加热烟草制品不足 50 克，亦按 50 克征收）。	联邦法律并未对使用加热烟草制品进行管制；省级法规可能会有这方面的规定。

<sup>1</sup> 本附件提供的数据基于一项法律案头审查，尚未经各缔约方审查和验证。

\* 未找到相关信息。

缔约方/加热烟草制品分类	世卫组织区域	广告/营销	包装/健康警句	消费税	公共场所使用情况
				消费税因省而异： <a href="https://www.smoke-free.ca/SUAP/2020/taxrates-heatnotburn.pdf">https://www.smoke-free.ca/SUAP/2020/taxrates-heatnotburn.pdf</a>	
中国 加热烟草制品（装置）被归类为电子尼古丁传送系统，加热烟草制品（烟草嵌件）被归类为卷烟。	西太平洋区域	可合法销售加热烟草制品。加热烟草制品和其他烟草制品一样，需遵守同样的广告限制。	需带有健康警句标签。	不征消费税	现行无烟法规适用于加热烟草制品。
丹麦 加热烟草制品被归类为新型烟草制品。	欧洲区域	可合法销售加热烟草制品。加热烟草制品和其他烟草制品一样，需遵守同样的广告限制。	即将规定需带有健康警句标签。	按重量计算从量消费税（每公斤烟草成分征收1500.9丹麦克朗消费税）。	现行无烟法规不适用于加热烟草制品。
埃塞俄比亚	非洲区域	禁止制造、批发、分销、销售、承诺出售或进口加热烟草制品。加热烟草制品和其他烟草制品一样，需遵守同样的广告限制。	不适用/禁止销售	不适用/禁止销售	现行无烟法规适用于加热烟草制品。
欧洲联盟（欧盟） 加热烟草制品被归类为新型烟草制品。	欧洲区域	加热烟草制品嵌件被视为烟草制品，可合法销售和分销，但需遵守欧盟的广告和赞助禁令。	欧盟烟草制品指令的各项规定，包括关于健康警句标签的规定，适用于加热烟草制品。	无全欧盟范围的消费税	无全欧盟范围的相关立法

缔约方/加热烟草制品分类	世卫组织区域	广告/营销	包装/健康警句	消费税	公共场所使用情况
斐济 加热烟草制品（装置）被归类为电子尼古丁传送系统，加热烟草制品（烟草嵌件）被归类为卷烟。	西太平洋区域	可合法销售加热烟草制品。加热烟草制品和其他烟草制品一样，需遵守同样的广告限制。	需带有健康警句标签（烟草嵌件）。	*	现行无烟法规适用于加热烟草制品。
印度	东南亚区域	禁止生产、制造、进口、出口、运输、销售、分销、储存和刊登广告。	不适用/禁止销售	不适用/禁止销售	现行无烟法规不适用于加热烟草制品。
意大利 加热烟草制品被归类为新型烟草制品。	欧洲区域	可合法销售加热烟草制品。加热烟草制品和其他烟草制品一样，需遵守同样的广告限制。	加热烟草制品和无烟烟草制品一样，需遵守同样的警句要求。	从量消费税基于件数（每1000件 53.76 欧元）。	现行无烟法规不适用于加热烟草制品。
毛里求斯	非洲区域	禁止制造、进口、分销、销售或要约销售加热烟草制品（加热烟草制品涵盖销售或上市的用于加热烟草制品的装置、烟草制品和配件）。加热烟草制品和其他烟草制品一样，需遵守同样的广告限制。	不适用/禁止销售	不适用/禁止销售	现行无烟法规适用于加热烟草制品。

缔约方/加热烟草制品分类	世卫组织区域	广告/营销	包装/健康警句	消费税	公共场所使用情况
墨西哥	美洲区域	禁止销售、进口和出口加热烟草制品以及用于加热烟草制品的充填物。加热烟草制品和其他烟草制品一样，需遵守同样的广告限制。	不适用/禁止销售	不适用/禁止销售	现行无烟法规适用于加热烟草制品。
新西兰 加热烟草制品（装置）被归类为电子尼古丁传送系统，加热烟草制品（烟草嵌件）被归类为无烟烟草制品。	西太平洋区域	可合法销售加热烟草制品。加热烟草制品（烟草嵌件）和其他烟草制品一样，需遵守同样的广告限制。	需带有健康警句标签。	按重量计算从量消费税（每公斤烟草成分征收1372.92新西兰元消费税）。	现行无烟法规适用于加热烟草制品。
巴基斯坦 加热烟草制品被归类为烟草制品。	东地中海区域	可合法销售加热烟草制品。加热烟草制品和其他烟草制品一样，需遵守同样的广告限制。	需带有健康警句标签（烟草嵌件）	按重量计算从量消费税（每公斤烟草成分征收5200巴基斯坦卢比）。	现行无烟法规适用于加热烟草制品。
菲律宾 加热烟草制品被归类为电子尼古丁传送系统。	西太平洋区域	可合法销售加热烟草制品。加热烟草制品受到特定广告禁令限制。	需带有健康警句标签（烟草嵌件）。	从量消费税基于件数（每20件30巴基斯坦卢比）。	加热烟草制品受到特定使用禁令限制。
葡萄牙 加热烟草制品被归类为新型无烟烟草制品。	欧洲区域	可合法销售加热烟草制品。加热烟草制品和其他烟草制品一样，需遵守同样的广告限制。	加热烟草制品和无烟烟草制品一样，需遵守同样的警句要求。	按重量（每公斤烟草成分84.5欧元）征收从量消费税，按零售价格的15%征收从价消费税。	现行无烟法规适用于加热烟草制品。

缔约方/加热烟草制品分类	世卫组织区域	广告/营销	包装/健康警句	消费税	公共场所使用情况
大韩民国 加热烟草制品被归类为烟草制品。	西太平洋区域	可合法销售加热烟草制品。加热烟草制品（烟草嵌件）和其他烟草制品一样，需遵守同样的广告限制。	需带有健康警句标签（烟草嵌件）。	从量消费税基于件数（每20件2595.4韩元）。	现行无烟法规适用于加热烟草制品。
俄罗斯联邦 加热烟草制品被归类为电子尼古丁传送系统。	欧洲区域	可合法销售加热烟草制品。加热烟草制品和其他烟草制品一样，需遵守同样的广告限制。	加热烟草制品不需带有健康警句，但正在制订有关法规。	按重量计算从量消费税（每公斤烟草成分征收7538卢布消费税）。	现行无烟法规适用于加热烟草制品。
沙特阿拉伯 加热烟草制品被归类为电子尼古丁传送系统。	东地中海区域	可合法销售加热烟草制品。加热烟草制品和其他烟草制品一样，需遵守同样的广告限制。	需带有健康警句标签。	从价消费税（不含税零售价的100%）	现行无烟法规适用于加热烟草制品。
土耳其	欧洲区域	禁止进口烟草制品。迄今为止，该国尚未批准国内生产加热烟草制品。进口禁令和生产禁令相当于禁止销售。加热烟草制品（烟草嵌件）和其他烟草制品一样，需遵守同样的广告限制。	不适用/禁止销售	不适用/禁止销售	现行无烟法规适用于加热烟草制品。
乌克兰 加热烟草制品被归类为无烟烟草制品。	欧洲区域	可合法销售加热烟草制品。加热烟草制品和其他烟草制品一样，需遵守同样的广告限制。	加热烟草制品（烟草嵌件）和无烟烟草制品一样，需遵守同样的警句要求。	从量消费税基于件数（每1000件1747.6乌克兰格里夫纳）。	现行无烟法规适用于加热烟草制品。



缔约方/加热烟草制品分类	世卫组织区域	广告/营销	包装/健康警句	消费税	公共场所使用情况
阿拉伯联合酋长国 加热烟草制品被归类为烟草制品。	东地中海区域	可合法销售加热烟草制品。加热烟草制品和其他烟草制品一样，需遵守同样的广告限制。	需带有健康警句标签。	从价消费税（不含税零售价的 100%）	现行无烟法规适用于加热烟草制品。
大不列颠及北爱尔兰联合王国 加热烟草制品被归类为新型烟草制品。	欧洲区域	可合法销售加热烟草制品。加热烟草制品和其他烟草制品一样，需遵守同样的广告限制。	需带有健康警句标签。	按重量计算从量消费税（每公斤烟草成分征收 270.22 英镑）。	现行无烟法规不适用于加热烟草制品。
乌拉圭 加热烟草制品被归类为烟草制品。	美洲区域	可合法销售加热烟草制品。加热烟草制品和其他烟草制品一样，需遵守同样的广告限制。	加热烟草制品和有烟烟草制品一样，需遵守同样的警句要求。	*	现行无烟法规适用于加热烟草制品。

\* 未找到相关信息。

\*\* 欧洲联盟（欧盟）一行下所列各国为欧盟成员国。一些欧盟成员国对加热烟草制品适用额外要求；实例按相关缔约方分列。

## 附件 2

## 2017 年和 2022 年版《协调制度命名法》中的第 24 章

2017 年	2022 年
<p><b>第 24 章</b></p> <p>标题：烟草和人造烟草替代品</p> <p>注释</p> <p>1. 本章不涉及药用卷烟（第 30 章）。</p> <p>子目注释</p> <p>1. 就子目 2403.11 而言，“水烟烟草”指利用水烟抽吸的烟草，由烟草和甘油的混合物组成，而无论是否含有芳香油和提取物、糖蜜或糖，也无论是否用水果调味。不过，通过水烟抽吸的无烟草制品不属于该子目的范畴。</p> <p>编码</p> <p>24.01 未加工的烟草；烟草废料。</p> <p>2401.10 未去梗的烟草</p> <p>2401.20 部分或完全去梗的烟草</p> <p>2401.30 烟草废料</p> <p>24.02 烟草或烟草替代品制成的雪茄烟、截头雪茄烟、小雪茄烟和卷烟。</p> <p>2402.10 含有烟草的雪茄烟、截头雪茄烟和小雪茄烟</p> <p>2402.20 含有烟草的卷烟</p> <p>2402.90 其他</p> <p>24.03 其他人造烟草和人造烟草替代品；“均质”或“再造”烟草；烟草提取物和精华。</p>	<p><b>第 24 章</b></p> <p>标题[新]：烟草和人造烟草替代品；用于无燃烧吸入的产品，无论是否含有尼古丁；其他含有尼古丁的产品，用于将尼古丁摄入人体[文本已替换]</p> <p>注释[新]</p> <p>“2. 任何可归入品目 24.04 和本章任何其他品目的产品将归入品目 24.04。</p> <p>3. 就品目 24.04 而言，‘无燃烧吸入’指在无燃烧的情况下，通过加热传送或其他方式吸入。” [新增文本]</p> <p>编码[新]</p> <p>24.04 含有烟草、再造烟草、尼古丁或烟草或尼古丁替代品的产品，用于无燃烧吸入；其他含有尼古丁的产品，用于将尼古丁摄入人体。</p> <p>用于无燃烧吸入的产品。</p> <p>2404.11 含有烟草或再造烟草的产品</p> <p>2404.12 其他含有尼古丁的产品</p> <p>2404.19 其他</p> <p>其他</p> <p>2404.91 用于口腔给药</p> <p>2404.92 用于透皮给药</p> <p>2404.99 其他 [新增文本]</p>

<p>抽吸类烟草，无论是否含有任何比例的烟草替代品：</p> <p>2403.11 本章子目注释 1 中明确提到的水烟烟草</p> <p>2403.19 其他</p> <p>其他</p> <p>2403.91 “均质”或“再造”烟草</p> <p>2403.99 其他</p>	
<p><b>资料来源：</b> <a href="http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/nomenclature/instruments-and-tools/hs-nomenclature-2017/2017/0424_2017e.pdf?la=en">http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/nomenclature/instruments-and-tools/hs-nomenclature-2017/2017/0424_2017e.pdf?la=en</a>.</p>	<p><b>资料来源：</b> <a href="http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/nomenclature/instruments-and-tools/hs-nomenclature-2022/ng0262b1.pdf?db=web">http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/nomenclature/instruments-and-tools/hs-nomenclature-2022/ng0262b1.pdf?db=web</a>.</p>

=       =       =