

## 政策简报：采纳第 9 条和第 10 条（烟草制品成分管制和烟草制品披露的规定）的实施指引

世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第四次会议，2010 年 11 月 15-20 日，乌拉圭埃斯特角

### 建议

框架公约联盟(FCA)完全认同第 9 条和第 10 条（烟草制品成分管制和烟草制品披露的规定）的实施指引草案，并建议世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第四次会议不做修改全文采纳拟定指引。

FCA 建议缔约方在实施《公约》的早期阶段优先考虑实施第 9 条和第 10 条指引以外的其他《公约》措施，并敦促缔约方大会在采纳指引后在其决定中纳入具有相同效果的建议。

### 背景

世界卫生组织《烟草控制框架公约》（《公约》）第 9 条主要涉及对烟草制品成分和释放物的检验和检测及对烟草制品成分和释放物的管制。第 10 条论述了与烟草制品成分和释放物有关的信息披露。

缔约方大会在第一次会议上详细阐述了第 9 条和第 10 条的实施指引<sup>1</sup>（第二次会议<sup>2</sup>和第三次会议<sup>3</sup>继续工作小组的工作）。

第二次会议要求工作小组在工作中纳入“产品特性（如设计特点），只要这种特性影响了《公约》的宗旨”。<sup>4</sup>

第三次会议要求工作小组继续“逐步详细阐述指引，并向缔约方提交首套指引草案，以供缔约方大会第四次会议审议”。<sup>5</sup>第三次会议所作的此项决定认为，提交给第四次会议的指引草案仅为获得框架公约联盟(FCA)支持的分步方法的一部分。工作小组提交了指引草案（文件 FCTC/COP/4/6）。

如先前简报所述，FCA 继续建议，虽然第 9 条和第 10 条是烟草控制政策的重要组成部分，但此等条款的实施不应损害《公约》其他条款规定的现行有效烟草控制政策。即便烟草业须资助实施第 9 条和第 10 条 — 获得 FCA 支持的举措 — 监管者仍需要资源和机会成本，尤其是在涉及到详细的报告要求时。

<sup>1</sup> Decision FCTC/COP1(15).

<sup>2</sup> Decision FCTC/COP2(14).

<sup>3</sup> Decision FCTC/COP3(9).

<sup>4</sup> Decision FCTC/COP2(14).

<sup>5</sup> Decision FCTC/COP3(9).

在采纳第 9 条和第 10 条实施指引的决定中，COP 应采纳类似建议，即缔约方应在实施《公约》的早期阶段优先考虑实施第 9 条和第 10 条以外的其他条文。

### **指引草案**

FCA 谨向第 9 条和第 10 条工作小组表示祝贺，感谢他们为阐述指引草案所作的出色工作。FCA 建议缔约方大会第四次会议不作修改全文采纳指引草案。

工作小组阐述的指引草案给缔约方实施第 9 条和第 10 条提供了有益指引。他们运用了研究、国家经验和行业实务知识，并提出下述方面的意见和建议：成分管制以降低产品吸引力及政府当局对成分和设计特性的披露。

该等初期指引草案并不涉及对减少成瘾性或毒性的管制、释放物的检测 / 披露或与成分和释放物有关的信息公开披露 — 这些方面将留给日后制定的指引解决，该指引为与 COP 决定相一致的第 9 条和第 10 条的按步实施指引。

这些指引如获采纳必将极大帮助缔约方有效实施第 9 条和第 10 条。

FCA 支持指引草案，在此对其中一些重要内容提出意见。

### **香精和其他成分的管制 ( 第 3.1.2 条 )**

指引草案建议，缔约方应禁止或限制在香烟和类似香烟的烟草制品中使用用于增加口感 ( 吸引力 ) 的成分，例如糖和甜味剂、食用香精、香料和药草 ( 第 3.1.2.2(i) 条 )。

越来越多的国家 / 司法管辖区立法禁止使用香精，包括澳大利亚、加拿大、法国、泰国和美国，新加坡亦将在 2010 年采纳新赋权法例后采取新措施。在 2010 年 9 月 24 日公布的咨询文件中，欧洲委员会确认禁用香精为烟草制品指令 (Tobacco Product Directive) 潜在修订的一部分，该指令将在 27 个欧盟国家实施。<sup>6</sup>

在烟草营销中，香精占据着日益重要的作用，对年轻人而言尤其如此。香精增加了香烟的吸引力，鼓励年轻人尝试吸烟而减少戒烟行为 ( FCA 曾编制各个国家的风味香烟包装照片集，该照片集可在网上查看：[http://www.ftc.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=89&Itemid=92](http://www.ftc.org/index.php?option=com_content&view=article&id=89&Itemid=92) )。

在 2010 年 7 月 6 日，欧盟新兴及新鉴定健康风险科学委员会 (Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks) 在为欧洲委员会编制的意见草案中引述大量研究并总结道“许多方式都能达到相同的提高香烟吸引力的效果，例如添加香精”。<sup>7</sup> 在该简报的附件中还纳入了一系列研究和其他证据，包括美国食品和药品管理局的陈述和内部行业文件参考。实现这一理论亟需政府采取行动 — 如今正有越来越多的政府参与进来。

---

<sup>6</sup> European Commission, Health and Consumers Directorate-General, Possible Revision of the Tobacco Products Directive 2001/37/EC, Public Consultation Document, DG SANCO, 2010.

[http://ec.europa.eu/health/tobacco/consultations/tobacco\\_cons\\_01\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/tobacco/consultations/tobacco_cons_01_en.htm)

<sup>7</sup> Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks (SCENIHR), “Addictiveness and Attractiveness of Tobacco Additives”, pre-consultation opinion prepared for the European Commission, Directorate-General for Health and Consumers, approved July 6, 2010., released July 9, 2010, p.38.

[http://ec.europa.eu/health/scientific\\_committees/consultations/public\\_consultations/scenihr\\_cons\\_12\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/consultations/public_consultations/scenihr_cons_12_en.htm)

指引草案中“禁止或限制”香味物质的建议受到菲利普·莫里斯国际公司(Philip Morris International)、英美烟草集团(British American Tobacco)和其他烟草公司的强烈反对。这些烟草公司的游说工作旨在诋毁一项完全合理、必要并值得给予支持的建议。虽然烟草业希望毫无限制的使用巧克力、水果、糖、糖果、冰激凌香料(如香草)和其他香精提高产品吸引力,但这一愿望与公众健康相背离。

菲利普·莫里斯国际公司、英美烟草集团和其他烟草公司发起国际不实信息运动藉以反对第9条和第10条的实施指引草案。与烟草业的宣称相反,指引草案并未建议禁止白肋烟或任何其他类型的烟草。同样,含有白肋烟的香烟继续在严禁香精的司法管辖区内出售。在加拿大,包括骆驼(Camel)、云斯顿(Winston)、高卢(Gauloises)和万宝路等含有白肋烟的美式香烟继续出售,但不含香精。<sup>8</sup>

指引草案同样建议缔约方禁止或限制在香烟和类似香烟的烟草制品中使用可能使人以为对健康有益的成分(如维生素)、与能量和生命力有关的成分(如咖啡因)和有颜色属性的成分(如粉红色香烟纸)(第3.1.2.2(ii)、(iii)和(iv)条)。

指引草案指出,《公约》第13条(烟草广告、促销和赞助)的现行实施指引建议缔约方尽量对更多增加烟草制品吸引力的特性施加限制,如有色香烟纸和有吸引力的味道(第3.1.2.1条)。

指引草案建议缔约方收集有关非香烟类产品成分的信息,并审核这些信息以评估是否应对这些成分实施管制(第3.1.2.3条)。

指引草案建议,缔约方应考虑对其包装显示存在不获允许的成分的烟草制品实施销售禁令(第7条)。这将极大加强强制实施的力度。如此,如包装上说明产品为芒果口味或肉桂口味的香烟,而这些香精被禁止使用,则检查员根据包装便能很容易地截获产品。

### **成分披露**

指引草案建议缔约方要求烟草生产商和进口商在指定的时间间隔内,根据标准化报告格式以品牌为基准披露烟草制品中的添加剂和其他成分(及其数量)(第3.1.1.2条)。

指引草案确认向政府当局作出披露的目的是获取相关资料,以协助制定和实施相关政策、活动和管制措施、分析烟草制品成分和释放物、监测市场趋向并评估烟草行业主张(第1.2.2条)。

向政府报告成分的建议以国际最佳实务为基础。各个国家都有成分披露规定,但这些规定的性质大不相同。若公司提交的冗长清单中包含其所有品牌使用的添加剂,就无法分辨特定品牌使用了何种添加剂。就报告格式而言,标准化格式(可能为电子版)应方便政府管理以及研究和分析。

指引草案亦声明各缔约方不应接受烟草业对于资料保密的主张,该主张会妨碍政府当局接收有关烟草制品成分和释放物的信息(第2.6条)。有些国家的烟草公司极力反对向政府披露成分的法律,理由是该规定侵犯商业机密。对已向政府报告的成分信息作公开披露的问题,将留给日后制定的指引解决。

### **设计特点披露**

---

<sup>8</sup> 在加拿大,万宝路使用印有万宝路标识、颜色和标语的包装,但因商标原因并未标记“万宝路”字样。

指引草案建议，缔约方要求烟草生产商和进口商按规定的时间间隔，披露香烟和类似香烟的烟草制品的设计特点的信息（第 3.3 条和附录 2）。设计特点的实例包括规格、直径和重量，过滤嘴特性包括透气孔位置、纸的透气程度、香烟纸类型和含湿量。

指引草案确认，收集有关产品特性的资料（如设计特点）将帮助缔约方进一步了解这些特性对烟雾释放物水平的影响、正确解读所获取的度量数据，更重要的是了解最新的香烟设计特性的变动情况（第 3.3.1.1 条）。

另外，设计特点能提高烟草制品的吸引力。例如，分布于香烟水松纸上的过滤嘴透气孔可减少烟雾吸入时的粗糙感，这会导致吸入量增多，而使人误以为风险减少。

### **市场数据披露**

指引草案建议，缔约方应要求烟草生产商和进口商，在规定的间隔内以品牌为基准披露销售量单位信息（如香烟数量或手卷烟重量）（第 3.4.2 条）。

指引草案亦确认，为将有效的烟草制品管制落实到位，政府当局必须拥有准确的市场信息；政府当局需要知晓特定烟草制品相比于其他制品的重要性，以帮助确定规管需求和优先次序；有关烟草公司及其销售情况的信息将有助于评估烟草消费量和消费形式（第 3.4.1 条）。许多国家（如新西兰）已立法规定以品牌为基准报告销售数据。而且许多政府消费税 / 税务当局规定须报告销售量信息，但常在与卫生部信息共享时遇到阻碍。

### **筹集经费**

指引草案提供了一份有用的清单，列出可能的经费筹集方式供缔约方审议，以弥补与烟草制品管制和披露的有关费用（第 2.3 条和附录 1）。列出的方式有：(a)指定烟草税；(b)烟草生产及 / 或出口牌照费；(c)烟草制品登记费；(d)烟草经销商及 / 或零售商牌照；(e) 向烟草业和零售商征收的不合规费用；和(f)烟草监督年费（烟草业和零售商）。

收集大量烟草业产品数据会给缔约方带来巨额费用。因此缔约方宜考虑弥补这些费用，避免资源流入烟草控制的其他领域。例如，巴西政府便向烟草业征收年费以弥补相关费用。

### **民间团体**

指引草案确认，民间团体可发挥积极作用，应视作积极参与的合作伙伴（第 2.8 条）。现行的《公约》指引亦承认了民间团体的重要作用。

### **合规和强制实施**

指引草案包含有关合规和强制实施的一系列建议（第 4 条）。很多建议与现行的《公约》指引中的条文相似。

### **国际合作**

草案指引确认，国际合作对烟草制品管制和披露的发展至关重要（第 5 条）。其他的现有《公约》指引亦承认了国际合作的重要性。

## 附件 — 香精

相关的研究和其他材料数不胜数<sup>9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18</sup>，下文引用了其中的一些材料，证明烟用香精和类似产品增加了产品的吸引力和整体消费量，并列出了烟草行业使用香精的一些新的实例。

如果烟用香精对整体销售额没有影响，为何烟草行业会反对采取限制或禁止香精的措施？

以下为美国食品和药品管理局(FDA)简报中的摘要，<sup>19</sup>摘要说明了与年长者相比，风味香烟如何更吸引青少年：

- “在 2004 年，有 22.8% 的 17 岁吸烟者报告称在过去数月曾吸食风味香烟，而在 25 岁的吸烟者中这一比例仅有 6.7%。<sup>20</sup>
- 2008 年 3 月开展的一次民意调查显示，在 12 至 17 岁的青少年中有五分之一的人曾注意过风味香烟制品或广告，而在成人中这一比例仅为十分之一。<sup>21</sup>
- 根据对年龄在 13 岁和 18 岁之间的青少年吸烟者的一项调查，听说过风味香烟的吸烟者中有 52% 的人报告说有兴趣尝试，近 60% 的人认为风味香烟的口感比普通香烟更好。”<sup>22</sup>

如摘要（包括参考）所示，FDA 简报亦引述了烟草业内部文件：

- 行业文件明确显示风味香烟的受众为青少年。
- 一家公司的顾问提出了“青少年香烟”的概念，包括可乐和苹果香料和一种“甜味香烟”，该顾问表示“青少年喜欢甜食，这是人所共知的事实，我们可能考虑添加蜂蜜”。<sup>23</sup>
- 另一家公司的备忘录指示员工“生产以青少年为导向的香烟”，这涉及香烟名称、调配、香精和营销策略……例如添加糖果口味的香精，同时给人以吸食香烟的满足感。<sup>24</sup>

<sup>9</sup> Manning KC, Kelly KJ, Comello ML., (2009), “Flavoured cigarettes, sensation seeking and adolescents’ perceptions of cigarette brands,” *Tobacco Control*, 18: 459-465.

<sup>10</sup> World Health Organization Study Group on Tobacco Product Regulation. Candy-Flavoured Tobacco Products: Research Needs and Regulatory Recommendations, The Scientific Basis of Tobacco Product Regulation, WHO Technical Report Series 945, 2007, pp. 25-42. Available at: [http://www.who.int/tobacco/global\\_interaction/tobreg/tsr/en/index.html](http://www.who.int/tobacco/global_interaction/tobreg/tsr/en/index.html)

<sup>11</sup> Connolly GN (2004), “Sweet and spicy flavours: new brands for minorities and youth,” *Tobacco Control*, 13(3): 211-212.

<sup>12</sup> Lewis, M.J., Wackowski, O., “Dealing with an innovative industry: a look at flavored cigarettes promoted by mainstream brands” *American Journal of Public Health*, 2006;96(2):244-251.

<sup>13</sup> Carpenter CM, Ferris Wayne G, Connolly GN, Pauly J, Koh H (2005b), “New cigarette brands with flavors that appeal to youth,” *Health Affairs*, 24(6): 1601-10.

<sup>14</sup> Carter SM, Chapman S (2006), “Smokers and Non-smokers Talk About Regulatory Options in Tobacco Control,” *Tobacco Control* 2006;15:398-204.

<sup>15</sup> Danish Cancer Society (2008), “Tobacco Additives – A Study of the Available Literature” 2008 [English summary of full report].

<sup>16</sup> Talhout R, Opperhuizen A, van Amsterdam J (2006), “Sugars as tobacco ingredient: Effects on mainstream smoke composition,” *Food and Chemical Toxicology*, Nov 2006;44(11):1789-98.

<sup>17</sup> Connolly GN, Ferris Wayne G, Lymperis D, Doherty M. (2000), “How cigarette additives are used to mask environmental tobacco smoke,” *Tobacco Control*, 9: 283-291.

<sup>18</sup> Ashare, RL, Hawk LW Jr., Cummings KM, O’Connor RJ, Fix BV, Schmidt WC, “Smoking expectancies for flavored and non-flavored cigarettes among college students” *Addictive Behaviours*, 2007;17:537-544.

<sup>19</sup> U.S. Food and Drug Administration, “Flavored Tobacco Product Fact Sheet” updated April 19, 2010, accessed June 14, 2010. <http://www.fda.gov/TobaccoProducts/ProtectingKidsfromTobacco/FlavoredTobacco/ucm183198.htm>

<sup>20</sup> Klein SM, Giovino GA, Barker DC, Tworek C, Cummings KM, O’Connor RJ. Use of flavored cigarettes among older adolescent and adult smokers: United States, 2004-2005. *Nicotine and Tobacco Research*, 2008;10(7):1209-14.

<sup>21</sup> National telephone survey of teens aged 12 to 17 and adults conducted by International Communications Research (ICR), March 2008.

<sup>22</sup> American Legacy Foundation, First Look Report 17: Cigarette Preferences Among Youth--Results from the 2006 Legacy Media Tracking Online (LMTO), June 5, 2007, [http://americanlegacy.org/PDFPublications/fl\\_17.pdf](http://americanlegacy.org/PDFPublications/fl_17.pdf).

<sup>23</sup> Marketing Innovations, “Youth Cigarette - New Concepts,” Memo to Brown & Williamson, September 1972, Bates No. 170042014.

<sup>24</sup> R.J. Reynolds Inter-office Memorandum, May 9, 1974, Bates No. 511244297-4298.



- 其他内部文件将加糖的产品描述为……“对于年轻人、刚开始吸烟的人、青少年而言，当你想吸烟时，你会想起泡泡糖的味道。”<sup>25</sup>

以下为来自欧盟、澳大利亚、美国和加拿大的政府声明和其他信息：

### **科学委员会—欧洲委员会**

欧盟新兴及新鉴定健康风险科学委员会在为欧洲委员会编制的意见草案中总结道“许多方式都能达到相同的提高香烟吸引力的效果，例如添加香精”（第 38 页）。委员会还表示“有多种添加剂会提高烟草制品的吸引力，促使更多人尝试吸烟”（第 14 至 15 页）。<sup>26</sup>

### **维多利亚州，澳大利亚<sup>27</sup>**

2010 年 5 月 31 日，澳大利亚维多利亚州卫生部宣告，州政府禁止销售水果味和糖果味香烟。卫生部在发布宣告中确认此类香烟对儿童具有吸引力，并指出：“澳大利亚癌症协会研究显示百分之四十的 16 至 17 岁女性同意对糖果味或水果味香好奇并想尝试吸烟，三分之一的男性指出此类产品能激起他们吸烟的渴望。该禁令的生效可确保青少年不因水果味和糖果味香烟的吸引而开始吸烟。”

### **美国食品药品监督管理局：<sup>28</sup>**

下文是摘自美国食品药品监督管理局（FDA）：

“当今有关风味香烟的宣告有何重要意义？”

吸烟是主要的可预防性死因，每年因此死亡的人数高达 400,000 以上。防止儿童和青少年吸烟是减少因吸烟造成的疾病与死亡的一个重要方式。研究表明，17 岁的吸烟者抽果味香烟的可能性是 25 岁吸烟者的三倍。除对青年人群具有吸引力外，风味产品可掩盖烟草的不良气味，从而更容易滋生新的吸烟者。研究亦表明，青年人群认为风味烟草产品比非风味烟草产品更安全。

风味香烟与普通香烟一样具有吸引力并具有同类危害。从市场上杜绝此类风味产品十分重要，因为这也杜绝了青年人群由此开始抽普通烟草的渠道。国会特别颁布禁令，禁止销售香烟及其构成部分，如过滤嘴和香烟纸，这些产品含有特定的风味。如奥巴马总统于 2009 年 6 月 22 日签署的《家庭吸烟预防与烟草控制法案》(FSPTCA)所批准，杜绝市场的上含有特定风味的香烟是国家减轻因烟草产品造成的疾病与死亡负担所做努力的重要一步。”

### **加拿大卫生部<sup>29</sup>**

<sup>25</sup> Report from R.M. Manko Assoc. to Lorillard Tobacco Co. (Aug. 1978), available at <http://tobaccodocuments.org/lor/85093450-3480.html?pattern=85093450-3480#images>.

<sup>26</sup> Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks (SCENIHR), “Addictiveness and Attractiveness of Tobacco Additives”, pre-consultation opinion prepared for the European Commission, Directorate-General for Health and Consumers, approved July 6, 2010., released July 9, 2010.

[http://ec.europa.eu/health/scientific\\_committees/consultations/public\\_consultations/scenihr\\_cons\\_12\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/consultations/public_consultations/scenihr_cons_12_en.htm)

<sup>27</sup> State Government of Victoria, Australia, Department of Human Services, “Government to butt out fruit flavoured cigarettes” May 31, 2010. <http://hnb.dhs.vic.gov.au/web/pubaff/medrel.nsf/LinkView/2F57704743D9983FCA257734002238A5?OpenDocument>

<sup>28</sup> U.S. Food and Drug Administration, “Guidance to Industry and FDA Staff: General Questions and Answers on the Ban of Cigarettes that Contain Certain Characterizing Flavors (Edition 2)” December 23, 2009.

<http://www.fda.gov/TobaccoProducts/ProtectingKidsfromTobacco/FlavoredTobacco/ucm183228.htm>

<sup>29</sup> Canadian Department of Health, “An Act to amend the Tobacco Act” Fact sheet, accessed June 14, 2010 [http://www.hc-sc.gc.ca/hc-ps/tobac-tabac/legislation/federal/2009\\_fact-renseignements-eng.php](http://www.hc-sc.gc.ca/hc-ps/tobac-tabac/legislation/federal/2009_fact-renseignements-eng.php)

See also: Canadian Department of Health, “Government of Canada Delivers on Promise to Protect Kids from Tobacco” April 20, 2010. [http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/media/nr-cp/\\_2010/2010\\_55-eng.php](http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/media/nr-cp/_2010/2010_55-eng.php)

加拿大卫生部已声明：“2009年10月8日，议会通过修订《烟草法案》的法案。修订旨在保护儿童及青少年免受来自怂恿其吸烟的烟草行业市场营销的危害。这些市场营销包括使用添加剂（如香精），使香烟、小雪茄和简装香烟对儿童和青少年更具吸引力。”

在加拿大，几乎所有的小雪茄都已添加香精。小雪茄仅在10年前才存在，而小雪茄单位销量从2001年的5,300万增加到2008年的46,900万。2008年一项全国性调查表明小雪茄在青少年群体中更受欢迎，在过去30天中，抽过小雪茄的15-19岁吸烟者占9%，20-24岁吸烟者占12%，而相比之下，25岁及以上的吸烟者仅占3%。同样地，曾经抽过小雪茄的15-19岁吸烟者占31%，20-24岁吸烟者占48%。<sup>30,31</sup>

---

30 Cunningham, R. "Canada: ban on flavours" Tobacco Control, 2010;19(1):4-5. <http://tobaccocontrol.bmj.com/content/19/1/3.full?sid=8a7adc9b-1bda-4c36-bed8-308add53127f>

31 Health Canada, Canadian Tobacco Use Monitoring Survey (CTUMS) 2008 [http://www.hc-sc.gc.ca/hc-ps/tobac-tabac/research-recherche/stat/ctums-esutc\\_2008/ann\\_summary-sommaire-eng.php](http://www.hc-sc.gc.ca/hc-ps/tobac-tabac/research-recherche/stat/ctums-esutc_2008/ann_summary-sommaire-eng.php)