



世界卫生组织烟草控制框架公约缔约方会议第六届会议
莫斯科，2014年10月13-18日

框架公约联盟政策简报
公约第9和10条工作小组的报告
(烟草制品成分管制和烟草制品披露的规定)

主要建议

第9和10条工作小组向缔约方会议提交的是进展报告。工作小组没有提交实施准则供缔约方会议第六届会议通过。相应地，缔约方会议关于第9和10条的唯一决定是该工作小组将来的潜在工作。

如果缔约方会议决定延长第9和10条工作小组的任务授权，框架公约联盟建议缔约方会议：

- 1a.** 要求公约秘书处邀请世界卫生组织编写关于卷烟的设计特点的报告，包括透气、细和超细卷烟以及卷烟特制过滤嘴，在产品的吸引力，虚假、误导或欺骗行为和/或表述，以及产品设计特点方面，为工作小组的工作提供信息参考。
- 1b.** 要求工作小组考虑针对透气、细和超细卷烟和特制过滤嘴等产品设计特点以及相关特点编写实施准则，或进展报告。
- 2.** 决定目前不针对卷烟释放物的测试和测量制定实施准则。有缺陷的对卷烟释放物的ISO测试方法（或与此相当的测试方法）尤其不应包括在第9和10条的实施准则中。同样，经修订的对卷烟释放物的ISO“密集”测试方法也不应包括在第9和10条的实施准则中。
- 3.** 考虑要求公约秘书处邀请世界卫生组织监测在尼古丁成分方面的持续研究并编写一份报告，为将来工作小组在这个问题上的讨论提供信息。
- 4.** 继续监测和研究依赖责任和毒理学。不过，在这些方面现在起草实施准则还不成熟。
- 5.** 要求公约秘书处邀请世界卫生组织在第9和10条实施准则部分文案的背景下，编写关于“成分”这个术语的定义的报告，以便为将来工作小组在这个问题上的讨论提供信息。

引言

第9和10条工作小组向缔约方会议提交的是进展报告。工作小组没有提交实施准则供缔约方会议第六届会议通过。相应地，缔约方会议关于第9和10条的唯一决定是该工作小组将来的潜在工作。

应当注意，工作小组进展报告的附录1和附录2包含关于卷烟成分测试（附录1）和卷烟释放物（附录2）的可能文本。这些附录的内容没有经过工作小组批准，此次也不是提交给缔约方会议供批准。针对附录2（卷烟释放物的测试），在工作小组2014年1月的会议上，甚至连对文本进行有限讨论的时间都没有。

产品设计特点

框架公约联盟的建议

如果缔约方会议决定延长第9和10条工作小组的任务授权，框架公约联盟建议缔约方会议：

1a. 要求公约秘书处邀请世界卫生组织编写关于卷烟的设计特点的报告，包括透气、细和超细卷烟以及卷烟特制过滤嘴，在产品的吸引力，虚假、误导或欺骗行为和/或表述，以及产品设计特点方面，为工作小组的工作提供信息参考。

1b. 要求工作小组考虑针对透气、细和超细卷烟和特制过滤嘴等产品设计特点以及相关特点编写实施准则，或进展报告。

人们越来越知道，产品特点本身具有欺骗性，会增加烟草制品的吸引力。例子包括卷烟过滤嘴透气和特制过滤嘴。另一个例子是细/超细卷烟尺寸。

考虑到细/超细卷烟尺寸是一个近期在欧洲联盟已经受到相当多重视的问题，本简报对这个问题做更细致讨论，表明工作小组研究具有吸引力和欺骗性的产品特点的重要性，特别值得一提的是细和超细卷烟。

各国越来越认识到需要禁止细和超细卷烟。烟草业在世界各地积极营销细和超细卷烟，结果是其全球销量急剧增加，从2008年的2210亿支增加至2012年的3470亿支，增加了57%¹。

特别值得注意的是细卷烟具有误导性，因为许多消费者认为这类卷烟比普通卷烟对健康的危害小。这有证据支持²。在欧洲联盟，得到新的《烟草制品指令》的支持³，该指令在序言中指出：

(27) 烟草制品或其包装如果暗示这些产品危害小，会误导消费者，尤其是年轻人。比如，如果使用了某些词语或特征，就会误导消费者，比如“低焦油”“淡味”“超淡味”“柔和”“自然”“有机”“不含添加剂”“不含增味剂”或“细”等词语，或某些名称、图片、具象图或其他形象。其他误导性的元素可能包括但不限于插卡或其他更多的材料，比如黏贴标签、小贴纸、插卡、刮卡和套盒，或与烟草制品本身的形状有关。某些包

¹ 菲利普莫里斯国际公司，摩根斯坦利全球消费者会议，纽约，2013年11月20日，<http://investors.pmi.com/phoenix.zhtml?c=146476&p=irol-presentations>。菲利普莫里斯国际公司指出，2012年细卷烟3470亿支的销售额几乎是同年薄荷卷烟1920亿支销售额的两倍。注意该公司的销售额数字不包括中国、美国和免税销售额。

² 比如 Mutti S, Hammond D, Borland R, Cummings KM, O'Connor RJ, Fong GT. “Beyond light and mild: cigarette brand descriptors and perceptions of risk in the International Tobacco Control (ITC) Four Country Survey” (《超越淡味和柔和：国际烟草控制项目四个国家调查中卷烟品牌的描述词和风险认识》) *Addiction* (《成瘾性》杂志)，2011年4月12日; doi:10.1111/j.1360-0443.2011.03402; Doxey J, Hammond D. “Deadly in pink: The impact of female-oriented cigarette packaging among young women” (《粉色致命：面向女性的卷烟包装对年轻女性的影响》) *Tobacco Control* (《烟草控制》杂志)，2011年; 20:353-360.doi:10.1136/tc.2010.038315.

³ 欧洲议会和理事会2014年4月3日2014/40/EU号指令，关于制造、呈现和销售烟草及相关制品的法律、法规和行政法规的近似情况，并废止2001/37/EC号指令。

装和烟草制品也可能通过暗示减轻体重、性吸引力、社会地位、社交生活，或女性、男性或优雅品质等益处，误导消费者。同样，单支卷烟的大小和外观也可能给人危害小的印象而误导消费者。烟草制品盒装及其外侧包装都不得包含印制的购货单、打折卡、介绍免费发放、买一赠一或其他类似的销售信息，这些可能向消费者暗示经济上的益处，从而刺激他们购买这些烟草制品（强调为我们后加）。

多个国家已经禁止使用“细”，因为它是个误导性的描述词，所以已经有一些监管经验，应在此基础上再接再厉⁴。

在2012年12月发布的欧盟《烟草制品指令》草案中⁵，有一条规定禁止直径为7.5毫米或更小的卷烟，因为这样的卷烟具有误导性⁶：

禁止的元素和特征可包括但不限于文本、标志、名称、商标、具象图或其他形象、误导性颜色、插卡或其他更多的材料，比如黏贴标签、小贴纸、插卡、刮卡和套盒，或与烟草制品本身的形状有关。直径小于7.5毫米的卷烟应被视为具有误导性（强调为我们后加）。

虽然这一条规定由于烟草业的游说，在最终的指令中没有包括，新指令的最终版本使欧盟成员国能够禁止一些类别的烟草制品⁷。

细卷烟不仅对健康影响有误导性，还使人们形成对身体形象和减轻体重的认识。细卷烟可能与高级、时尚和时髦联系起来，细卷烟的包装本身就与时尚联系在一起。此外，细卷烟包装常常会扭曲健康警示的外观。

欧洲指令草案包括了规定健康警示最小尺寸的条款，实质禁止了细“钱包式烟盒”，虽然没有禁止细卷烟本身⁸。在澳大利亚，平装包装的要求包括标准的烟盒尺寸，也禁止细“钱包式烟盒”，虽然没有禁止细卷烟本身⁹。

最后，在本简报中框架公约联盟关于细卷烟和其他欺骗性产品设计特点的建议，应放在第9和10条更广泛的背景下考虑。第9和10条涉及烟草制品本身的许多方面。有些方面已经有实施准则管制（比如成分披露；点燃倾向；对口味的管制；卷烟纸的颜色）。其他方

⁴ 比如马来西亚，Control of Tobacco Product (Amendment) Regulations 2008（《控制烟草制品（修订）法，2008年》）第16A(2)条

<http://www.tobaccocontrol.org/files/live/Malaysia/Malaysia%20-20Tobacco%20Control%20Amendment.pdf>

⁵ 欧共体，关于欧洲议会和理事会一项关于制造、呈现和销售烟草及相关制品的法律、法规和行政法规的近似情况的指令的建议，2012年12月19日。

http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/com_2012_788_en.pdf

⁶ 同上，第12(2)条。

⁷ 2014/40/EU号指令第24(3)条。

⁸ 根据欧盟指令草案第10(1)(g)条，卷烟包装上的健康警示至少应高44毫米、宽52毫米。同样，根据第9(3)条，侧面至少应宽16毫米。

⁹ 澳大利亚的法律规定卷烟烟盒应至少高85毫米、宽55毫米、厚20毫米。见《烟草平装包装法规，2011年》，SLI 2011 263号，第2.1.1条。

<http://www.tobaccocontrol.org/files/live/Australia/Australia%20-%20PP%20Regs%20-%20national.pdf>

面已经确定有可能未来要制定实施准则，在当前第 9 和 10 条的实施准则部分文案中留作空白。

卷烟释放物的测试和测量

框架公约联盟的建议

如果缔约方会议决定延长第9和10条工作小组的任务授权，框架公约联盟建议缔约方会议：

2. 决定目前不针对卷烟释放物的测试和测量制定实施准则。有缺陷的对卷烟释放物的ISO测试方法（或与此相当的测试方法）尤其不应包括在第9和10条的实施准则中。同样，经修订的对卷烟释放物的ISO“密集”测试方法也不应包括在第9和10条的实施准则中。

目前，对不把卷烟释放物测试方法包括在第9和10条实施准则中，有广泛的理由，如下所述。

需要明确的目标

公约的总体目标指导着公约缔约方会议的工作，即：减少烟草使用导致的死亡和疾病¹⁰。实施准则对如何实施公约的各项条款提供了细节，以便能使对公共卫生的影响最大化。

第9条预见到测量、测试和管制烟草制品释放物和成分的实施准则。虽然这可以分步去做（就像第9和10条工作小组过去所做的，提出了实施准则部分文案，比如针对吸引力），显然工作小组推荐的任何测量或测试方法必须有导向稳妥的管制的合理前景。

多个管辖区尝试过根据机器测试的数据进行管制，尤其是通过限制“焦油”和尼古丁水平。不过，没有证据显示这样的管制，不论是直接通过减少吸入卷烟烟雾的健康风险，还是卷烟的成瘾性带来了全民层面危害减少。

框架公约联盟认为，依赖吸烟机器的测试机制都不能提供不同烟草制品/品牌的相对危害的准确信息。因此，我们认为，目前没有理由在公约实施准则中包含任何此类测试方法。

在公约实施准则中没有包括，并不妨碍在国家层面在这个方面继续进行研究。

机器吸烟作为测量对人类危害的方法不予置信

在公约通过时，许多专家已经清楚认识到，烟草业开发和推广的ISO测试方法对了解人类的接触，或者管制烟草制品以减少有毒接触有很大的缺陷（确实，这是在第11条中包含禁止使用欺骗性标签的语言的原因之一）。烟草公司开发了过滤嘴透气（过滤嘴上的小孔），减少测得的焦油和尼古丁数值，但是他们完全知道人类吸烟者将继续获得习惯获得的尼古丁量（并随之获得高水平的焦油）。

这是因为大多数吸烟者对尼古丁成瘾，吸烟者与机器不同，会改变吸烟的方式，获得希望的尼古丁水平，这个过程称为补偿。吸烟者会改变吸烟的方式，吸更多口或吸入

¹⁰ 公约第 3 条：“保护当代和后代免受烟草消费和接触烟草烟雾对健康、社会、环境和经济造成的破坏性影响”

更深，或遮盖透气孔。这些透气孔在过滤嘴上的位置是吸烟者手指或嘴唇衔住的位置，因此容易堵住。

结果，使用 ISO 测试方法获得的数据在不同品牌和品牌的不同产品之间有很大差异，但是并不反映人类接触卷烟烟雾中致癌物质和有毒气体的实际水平¹¹。

对 ISO 测试方法已进行了多种调整，其中加拿大“密集”方法很可能最为人们所知（这种方法堵住透气孔，并调整吸气的参数）。不过，分析显示，这类替代性吸烟方式并不更代表人类吸烟行为，对人类的接触并不能做出更好的预测¹²。机器测试测得的结果不代表人类的接触情况¹³。

总之，经验表明，吸烟机器方法不能简单地通过修改参数进行“纠正”，因为它无法模拟人类吸烟者寻求获得尼古丁的行为。

卷烟包装标签不需要释放物测试方法

公约第9和10条是2003年确定的，之后在2006年2月，缔约方会议第一届会议成立了第9和10条工作小组。

2006年一开始促使开展卷烟释放物测试方法的一个原因，是要找到一个替代ISO方法的办法，以便在卷烟包装的侧面上印制测得释放物的数值。但是2006年以来，由于认识到这样的释放物数值对吸烟者有很大的误导性，出现的新做法是各国在包装的侧面印制关于释放物的定性的文本信息，而不用释放物的数值¹⁴。这种方式作为一项建议，包括在2008年通过的第11条的实施准则中¹⁵。这样，就没有必要为了包装标签，再去寻找替代性的卷烟测试方法（比如加拿大密集方法）了。

第 11 条实施准则不仅建议各缔约方不应在包装上印制释放物数值，还建议各缔约方更进一步，禁止烟草公司在自己的举措中这样做。第 11 条实施准则规定：

33. ...缔约方应要求每盒或单位包装上显示关于烟草制品释放物的相关定性说明。此类说明的例子包括“这些卷烟的烟雾中含有众所周知的致癌物质苯”以及“吸烟会使你接触60多种致癌化学物质” ...

¹¹Jarvis MJ, Boreham R, Primates P 等人。“Nicotine yield from machine smoked cigarettes and nicotine intakes in smokers: evidence from a representative population survey”. *Journal of the National Cancer Institute*, 2001;93:134-8; Hecht SS, Murphy SE, Carmella SG 等人。Similar Uptake of Lung Carcinogens by Smokers of Regular, Light, and Ultralight Cigarettes, *Cancer Epidemiology, Biomarkers and Prevention*, 2005;14: 693-698, doi: 10.1158/1055-9965.EPI-04-0542。

¹²Hammond D, Wiebel F, Kozlowski L, Borland R, Cummings M, O'Connor R, McNeill A, Connolly G, Arnott D, Fong G. Revising the machine smoking regime for cigarette emissions: implications for tobacco control policy. *TobControl*.2007;16(1):8-14.

¹³美国卫生部。Risks associated with smoking cigarettes with low machine measured yields of tar and nicotine 《抽吸机器测量的焦油和尼古丁数值低的卷烟的风险》。美国马里兰州贝塞斯达：美国卫生部公共卫生服务局国家卫生研究院；国家癌症研究院，2001年；Jarvis MJ, Boreham R, Primates P, Feyerabend C, Bryant A. Nicotine yield from machine-smoked cigarettes and nicotine intakes in smokers: evidence from a representative population survey 《机器抽吸卷烟的尼古丁摄入和吸烟者的尼古丁摄入：有代表性人口调查的证据》。J Natl Cancer Inst 2001; 93(2):134-8.

¹⁴比如，欧盟新的烟草制品指令包括要求在卷烟包装的侧面印制定性的文字信息：“烟草烟雾含有超过70种已知导致癌症的物质”。

¹⁵世界卫生组织烟草控制框架公约第 11 条（烟草制品的包装和标签）实施准则第 32-35 段。

34. 缔约方不应要求在烟草制品包装盒标签上作出关于烟草成分和释放物的定量或定性说明，暗示一种品牌比其他品牌更少危害，例如焦油、尼古丁和一氧化碳数字...

44. 缔约方应禁止在包装和标签上显示焦油、尼古丁和一氧化碳等排放物生成数据，包括用作品牌或商标的一部分。源于吸烟机测试的焦油、尼古丁和其它烟雾排放生成数据，不能提供对人类接触量的有效估计。此外，不存在结论性的流行病学和科学证据，能够证明与机器生成烟雾排放量较高的烟卷相比，烟雾排放量较低的烟卷较少危害性。销售标明了焦油和尼古丁生成量的烟卷导致人们错误地认为这些烟卷较少危害性。

对能力的担心

另一个担心的重要方面是能力。如果实施卷烟释放物测试方法的实施准则，会形成大量数据，大多数缔约方还不具备应对这些数据的能力。

需要灵活性

一旦一种测试方法在公约实施准则中固定下来，要改变可能很难。最好把卷烟释放物测试方法不包括在实施准则中（至少目前如此），部分是因为测试方法可能会变化，也因为更合适的测试方法将来可能出现。卷烟释放物的问题很复杂，需要灵活性。

对烟草特有亚硝胺没有管制经验

针对烟草特有亚硝胺，任何国家都没有管制卷烟烟雾中烟草特有亚硝胺释放物的经验。在这个时候在实施准则中包括测试烟草特有亚硝胺的ISO方法和密集吸烟方法不合适，这是另一个理由。

卷烟中烟草尼古丁成分的测试和测量

框架公约联盟建议：

如果缔约方会议决定延长第9和10条工作小组的任务授权，框架公约联盟建议缔约方会议：

- 3. 考虑要求公约秘书处邀请世界卫生组织监测在尼古丁成分方面的持续研究并编写一份报告，为将来工作小组在这个问题上的讨论提供信息。**

2014年6月，框架公约联盟注意到世界卫生组织烟草实验室网络发表了测量卷烟中尼古丁成分的标准¹⁶，框架公约联盟认为评估这些方法是否适用于无烟气烟草制品等其他烟草制品是有用的。

缔约方可能希望在国家层面开展研究，并考虑其他相关的举措。希望这样做的缔约方可以使用世界卫生组织烟草实验室网络测量卷烟中尼古丁成分的标准，用于研究、分析或其他目的。我们认识到尼古丁成分是目前正在进行研究的一个领域。各缔约方可能希望考虑要求公约秘书处邀请世界卫生组织监测在尼古丁成分方面持续的研究，并编写一份报告，供第9和10条工作小组审议。

¹⁶ 世界卫生组织烟草实验室网络， Standard operating procedure for method Determination of nicotine in cigarette tobacco filler（《确定卷烟烟草制品中尼古丁的方法的标准操作程序》），WHO TobLabNet Official Method SOP 04, June 2014
http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/102318/1/9789241503907_eng.pdf

监测依赖责任和毒理学

框架公约联盟建议：

如果缔约方会议决定延长第9和10条工作小组的任务授权，框架公约联盟建议缔约方会议：

- 4. 继续监测和研究依赖责任和毒理学。不过，在这些方面现在起草实施准则还不成熟。**

关于成瘾性，框架公约联盟重申在2012年向第9和10条工作小组提出的建议：

建议：

考虑到成瘾性的复杂性，并且没有一个国家有管制烟草制品成瘾性的积极的实际管制经验，通过对烟草制品成分和特点的管制以降低成瘾性的努力，还需要更多研究，以及实际的管制经验，才能识别足够支持在这个方面制定实施准则的最佳实践。框架公约联盟认为，应鼓励在这个方面的研究，但是在现阶段，起草关于成瘾性的实施准则还不成熟。框架公约联盟建议，在已经有大量的国家管制经验供汲取前，工作小组不应考虑制定关于成瘾性的实施准则。通过已经证明的烟草控制措施应作为各缔约方的优先重点。

关于成瘾性的这项建议仍然有效。框架公约联盟认为，除了其他方面的考虑外，在这个时候制定关于卷烟中减少尼古丁的公约实施准则还不成熟（如文件FCTC/COP/6/14的讨论）。而且，这项建议中的原则同样适用于毒理学和烟草制品方面，具体来说就是这样的实施准则还不成熟。

对成分的定义

框架公约联盟建议：

如果缔约方会议决定延长第9和10条工作小组的任务授权，框架公约联盟建议缔约方会议：

- 5. 要求公约秘书处邀请世界卫生组织在第9和10条实施准则部分文案的背景下，编写关于“成分”这个术语的定义的报告，以便为将来工作小组在这个问题上的讨论提供信息。**

虽然从缔约方会议第五届会议以来，对这个问题已经研究了几次，工作小组还没有能够就“成分”（constituents）这个术语的定义达成一致。工作小组已经定义了“成分”（contents），这个术语在公约第9条中用到，定义如下：成分（contents）是指加工后烟草的成分（constituents）和烟草制品的成分（ingredients）。框架公约联盟认为，考虑到各缔约方对迄今为止提出的定义的关注，获得专家们在这个问题上的建议将会有帮助。