



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 电子尼古丁传送系统

### 主要建议

- 各缔约方应认真关注世界卫生组织向缔约方会议提交的关于电子尼古丁传送系统的报告。
- 由于管制系统和国家情况的不同，在第六届会议上将难以就管制电子尼古丁传送系统的具体方式达成一致。
- 一些总体的关切和原则可能有广泛共识，可以在缔约方会议的决定中记录。
- 认真监测新的证据和国家管制经验必不可少。
- 应编写关于新出现的科学证据和国家管制经验的经验教训的专家报告，提交给缔约方会议第七届会议。

### 引言

电子尼古丁传送系统，更为常用的名称是电子烟<sup>1</sup>，在之前两届缔约方会议即第四届和第五届会议上讨论过。在这两届会议上，各缔约方要求提供进一步报告（见 FCTC/COP/5/13 和 FCTC/COP/6/10），这表明在这个领域，产品和营销策略正迅速变化，各缔约方正尝试各种方式管制电子烟。

电子烟是以气雾的形式提供尼古丁的器具，一般通过加热含有丙二醇、尼古丁和（大多数情况下）添味剂的混合物。最初设计电子烟是为了以类似卷烟的熟悉形式提供尼古丁，但没有像吸卷烟时由于不充分燃烧形成的多种有毒气体和颗粒物。

有时候电子烟制造得在外观上模仿卷烟，比如在电子烟的一端有一个红色 LED 显示灯，使用者吸时会点亮，以此模仿点燃的卷烟（LED 灯也可能是别的颜色，比如蓝色或绿色）。这种类似卷烟的电子烟可以是一次性的或可充电的。

最近，技术创新产生了比卷烟大许多的电子烟器具，含有电子烟液体库，即丙二醇和尼古丁的混合物，经电子烟器具加热后形成可吸入的气雾。在一些国家，这些器具经常被称为“雾化器”，而不是电子烟。

可充液的器具显著增加了管制电子烟的复杂性，因为这种电子烟可以并且经常与液体分开销售。因此，这些器具本身可能不归现有对含尼古丁产品的管制。

1 电子尼古丁输送系统虽然比电子烟含义更广更准确，在公共卫生群体之外极少使用。使用者和制造商一般把它称为电子烟或雾化器。

## 有共识的方面

如世界卫生组织报告所述，“电子尼古丁传送系统是真正的烟草控制倡导者在公共卫生方面争议的一个主题”。一些人认为电子烟是对烟草使用问题潜在的技术响应；一些人认为这是烟草业的操纵，把自己演变为公共卫生的伙伴，重新使吸烟正常化；一些人认为两者都是；一些人所持立场稍有不同，介乎两者之间。

也许值得提及，虽然有这些分歧，似乎有广泛共识的一些方面。

首先，*电子烟几乎肯定比卷烟对个人的危害小*（如世界卫生组织报告所指出的，“典型的电子尼古丁传送系统使用造成的有毒物质接触量很可能比燃烧型制品要低”）。

第二，*电子烟对人口的影响不仅取决于危害减少的程度，还取决于双重使用的程度和影响，从未吸烟者开始使用电子烟的情况，电子烟使用对继续吸烟者或潜在吸烟者的影响，以及对非使用者的影响*（不过，对双重使用的可能性和影响、从未吸烟者的使用和吸烟的重新正常化，有广泛的分歧）。

第三，*由于电子烟市场的分割和 novelty，在全球层面有几千种品牌和制造商，并且缺乏质量控制和遵循良好制造做法，在产品的特点、尼古丁传送、电子烟液体加热温度和其他特点方面有很大的差异*。这使人们难以对电子烟的安全性、作为卷烟产品替代品的有效性，甚至对周围人的可能危害（由于销售的电子烟液体不用对儿童安全的容器承装，导致尼古丁中毒），难以做出确定性的结论。对电子烟产品的研究在发表时，常常落后于产品几个革新周期。

## 管制方式

许多缔约方对烟草制品、药品或医疗用品和普通消费品（常常细分为多个不同的类别）进行不同的管制。

根据国家法律是如何起草的具体情况，以及监管者做出的决定，电子烟可以归于以上三类的任何一类。如世界卫生组织报告 30-32 段所述，各缔约方对电子烟的归类有很不同的方式。

**作为烟草制品。**电子烟含有尼古丁，几乎总是从烟草制品中获得的（包括药用的尼古丁替代产品中的尼古丁）；电子烟的广告方式常常让人想起烟草广告，即促进生活方式的消遣性器具；至少在一些国家，烟草公司收购电子烟制造商，或推出自己的电子烟品牌，试图控制电子烟市场。

**作为医疗产品。**另一方面，如上所述，最初设计电子烟是作为提供尼古丁的方式，而没有烟草燃烧形成的有害副产品，这是药用尼古丁产品背后同样的思想，比如尼古丁贴片、尼古丁口香糖、尼古丁含片、尼古丁吸入剂。不过，电子烟制造商很少为其产品申请药品许可，不过在英国，管制机构正鼓励电子烟制造商这样做。第一个类似卷烟的尼古丁产品，是尼古丁吸入剂而不是电子烟，已经获得作为治疗器具的许可，并且，有一种电子烟目前正在完成许可的流程。

**作为普通消费品。**最后，与药用尼古丁产品不同，电子烟一般不是作为帮助人们戒除吸烟的短期方案营销的，显然是为了长期使用，常常呈现为本身就是娱乐享受的一种方式，并且有时候营销宣传为一种“过渡”产品，供吸烟者在禁止吸烟的地方使用。把电子烟归类为普通消费品，就不用接受对适用于烟草制品或医疗产品的管制，虽然基本的产品

安全和可靠性规则仍然适用；不过，迄今为止，在许多管辖区，缺乏对这些规则的执法。此外，在一些缔约方国家，不含尼古丁的电子烟产品随手可得，并被广泛推广。

**自成一类。** 值得注意，监管机构也可以选择为电子烟设立一个新的管制类别，或者根据具体产品是如何营销和测试的，进行不同的分类。

**禁止产品。** 各缔约方也可以完全禁止电子尼古丁传送系统的销售和/或使用，如世界卫生组织报告所指出的，多个国家已经做出这种选择。

*框架公约联盟认为，在对电子烟的管制分类上，形成缔约方会议的共识是不可能的。各缔约方的法律框架和管制传统差别太大，迄今为止，各缔约方对如何归类这些产品已经有了很大的和很可能不可逆转的差别。*

不论是什么管制框架，在管制分类上缺少统一性，未必妨碍各缔约方同意一些宽泛的原则，甚至一些具体的管制措施。

### 一些原则

就像各缔约方一样，框架公约联盟的成员机构对管制电子烟在观点和建议上差别也相当大。不过，我们在一些宽泛的原则或关切上有一致意见：

1. 烟草导致的死亡和疾病的全球负担主要是吸烟导致的。
2. 虽然戒除烟草使用最重要，一起戒除尼古丁使用是最好的方案。
3. 对不能戒除烟草使用的人来说，改用危害较小的其他尼古丁来源会减少，并且会常常显著地减少吸烟对个人造成的危害。
4. 如果开始使用电子烟限于无法戒烟的当前吸烟者，这种方式的益处最大。
5. 如果采取措施，限制从未吸烟者尤其是年轻人开始使用电子烟，保护不使用者，并劝阻长期双重使用，这种方式的风险最小。
6. 对电子烟过度管制和管制不足一样，都可能会有负面的未曾预料的后果。
7. 烟草公司参与电子烟的生产和营销是一个特别值得关切的问题，因为从销售烟草中获利的组织与公共卫生之间存在不可调和的利益冲突。

烟草控制群体的不同意见，似乎主要来自对原则 3-7 的相对重要性的不同估计。

一些人认为卷烟制造商通过对对电子烟的聪明交叉营销，能重新做生活方式广告和恢复声誉（并且暗含着烟草制品的声誉）的风险很大，能淹没不能戒除尼古丁的吸烟者改用电子烟带来的理论上的益处。其他人认为，对这些吸烟者的健康益处足以超越这些关切，并且认为，不管怎样，如果向吸烟者提供关于这些益处的明确信息，吸烟者会大规模地改用电子烟。

同样，虽然对电子烟可能过度管制和管制不足有原则共识，但是对怎样构成过度管制和管制不足有相差很大的观点。

此外，在实际中，各缔约方应对电子烟问题可用的资源和技术专长相差很大。在一个资源充沛的条件下适当的管制方式（比如涉及对产品的广泛测试和对营销做法的广泛监测），在资源匮乏的条件下可能完全不实际。

## 下一步

在缔约方会议两届会议上讨论过电子烟以后，一些缔约方可能热切希望在第六届会议上对一些基本原则达成一致，甚至达成一部分管制电子烟生产、营销和使用的具体措施。

框架公约联盟认为，我们上面介绍的原则可以作为对原则达成共识的起点。

对于在管制电子烟的一部分具体措施上达成共识，我们怀疑当前是否可行或明智。

在谈判制定最初的公约时，以及在谈判制定和通过公约许多条款的实施准则时，各缔约方恰当地试图编纂和建议有强有力证据基础，并且在大多数情况下，至少在一个如果不是多个管辖区已经实施和评估过的烟草控制干预措施。在这样的情况下，对最佳实践形成共识是可能的。

对电子烟，我们不认为有证据基础或国家经验，供在全球层面明确地建议应对这些产品引发的许多复杂管制问题的一系列具体方式。各缔约方需要评估涉及的不同管制原则，试着在自己国家的背景下推行最有潜力的管制规则。

不过，我们相信，随着各缔约方获得更多经验和证据，将来这会改变。

为了促进将来达成这样的共识，在缔约方会议第六届会议上，就有组织地交流信息的机制达成一致尤其重要。我们建议设立某种专家机构，既审查新的科学证据，又审查来自缔约方经验的经验教训。这个专家机构应：

- 包括各种科学专家（比如毒理学、成瘾性、戒烟治疗、营销、行为研究等），有管制专长的人，以及有丰富烟草控制经验的人，包括对烟草业的良好了解；
- 包括民间社会的代表；
- 能获得相关和最新的证据（包括如果需要，与相关缔约方交流其管制经验的可能性）。

电子烟为各缔约方级既带来挑战，也带来了机遇，显然可能需要不少时间，才能对形成什么样的恰当管制平衡达成共识。在此期间，框架公约联盟鼓励各缔约方密切监测电子烟的使用、烟草使用流行的发展，以及各种管制措施的影响。