



## 关于新型与新兴烟草制品分类的信息说明

世界卫生组织《烟草控制框架公约》秘书处

本说明旨在根据 FCTC/COP8 (22) 号决议向缔约方告知与新型和新兴烟草制品有关的发展情况，包括这些产品的海关分类。

### 烟草制品

世界卫生组织《烟草制品框架公约》(WHO FCTC) 第 1 条将烟草制品定义为“完全或部分由烟叶制成的产品，用于吸烟，吸吮，咀嚼或鼻吸”。烟草是一种独特的制品，因为它是唯一合法的消费产品。当按照制造商的建议使用时，它可以杀死一半的常规使用者。烟草消费和二手烟暴露是世界高发病率和死亡率的主要原因，特别是非传染性疾病 (NCDs)。

在这方面，世界卫生组织《烟草控制框架公约》和《消除烟草制品非法贸易议定书》(《议定书》) 为通过对烟草制品进行管制和保护子代为控制烟草流行和促进健康提供了坚实的基础和指导。烟草是国际公约涵盖的唯一非传染性的疾病危险因素，《公约》缔约方还制定了与这些产品的非法贸易相关的《议定书》。

### 烟草行业 烟草行业

根据缔约方完成的世界卫生组织《烟草控制框架公约》履约最新报告,<sup>1</sup> 烟草行业的干扰以及新型和新兴烟草制品的出现被认为是一个共同的挑战，也是最严重的进展障碍。此外，一些缔约方特别提到烟草行业干扰的目标是非卫生部门。

世界卫生组织《烟草控制框架公约》第 5.3 条旨在保护公共卫生政策不受烟草行业商业性和其它所得利益的影响。《公约》第 5.3 条实施准则建议缔约方仅在绝对必要时与烟草行业接触，并呼吁这种接触的透明度，减少或避免烟草行业为破坏控烟措施。缔约国义务适用于所有政府机构和部门。根据世界卫生组织《烟草控制框架公约》第 5.3 条及其准则的规定，不同的政府机构和部门要求在与烟草行业交流时遵循一致的政策。政策一致性还意

---

<sup>1</sup> [https://www.who.int/fctc/reporting/WHO-FCTC-2018\\_global\\_progress\\_report.pdf](https://www.who.int/fctc/reporting/WHO-FCTC-2018_global_progress_report.pdf)

味着世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方当代表各种国际组织和机构时，应在《公约》义务的精神下行事。

关于联合国机构系统防止烟草行业干扰的“示范政策”也反映了对一致性的需要，其目的是确保为保护控烟免受烟草行业商业性及其他既得利益影响所做出努力的全面性、有效性和持续性，这贯穿整个联合国系统，包括其基金、方案、专业机构、其他实体和相关组织。

《公约》秘书处为第 5.3 条建立了一个知识中心，并为三个烟草行业监测中心（观察站）的建立和运行做出了贡献。这些中心为决策者和政府提供烟草行业的利益和战略信息，并为其提供策略和工具，目的是反对这种干涉，促进各级控烟政策的一致性。

## 术语，定义和产品类别

### 电子尼古丁传递系统

在 2017 年 1 月的一份声明中，世界卫生组织将电子尼古丁传递系统和电子非尼古丁传递系统（ENDS/ENNDS）描述为“加热溶液（电子液体）以产生经常含有香料的气溶胶的电池供电设备，通常溶解在丙二醇或/和甘油中。所有 ENDS（但不包括 ENNDS）都含有尼古丁。电子香烟，最常见的类型，是不燃烧或使用烟叶但是一种蒸发用户随后吸入溶液的装置。当尼古丁存在时，除了尼古丁之外溶液的主要成分是丙二醇，含或不含甘油和调味剂。ENDS 溶液和排放物含有其他化学物质，其中一些被认为是**有毒物质**。”

在第六届缔约方会议上，FCTC/COP6（9）号决议提请缔约方“考虑适当禁止或管制 ENDS/ENNDS，包括作为烟草制品<sup>2</sup>、医药制品、消费产品或其他类别产品，这考虑到在更高层次上保护人类健康”。

• devices of ENDS do not have a specific customs code and fall under the subheading of “other machines and apparatus” (8543.70) in chapter 85, which concerns electrical machinery.

就其目前分类而言，在有关统一商品说明和编码系统的国际公约附件中，

- ENDS 的暗盒（电子液体）没有特定的海关编码，属于第 38 章“其他”副标题下面的内容，涉及“混杂化学产品”（3824.90）；和
- ENDS 的设备没有特定的海关编码，属于第 85 章“其他器械和设备（8543.70）副标题下面的内容，涉及电子机械。

### 加热烟草制品

在 2018 年 5 月发布的世界卫生组织信息表中，“加热烟草制品是生产含有尼古丁和其它化学物质的气溶胶烟草制品，使用者可通过口腔吸入这些气溶胶。它们含有高度成瘾物质尼古丁(烟草中所含有的)，尼古丁使 HTPs 对人成瘾。它们还含有非烟草添加剂，它们经

---

<sup>2</sup> 烟草制品在 WHO FCTC 第 1 条被定义为“完全或者部分用生烟叶制成的产品用于吸烟、吮吸、咀嚼或者鼻吸。”

常用于调味。HTPs 模仿了传统香烟的吸烟行为，有些人利用专门设计的香烟来控制加热的烟草消耗量。”

在定于 2018 年 10 月 6 日的 FCTC/COP8(22)号决议的序言中，世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方承认，“加热烟草制品是烟草制品，因此应遵守世界卫生组织《烟草控制框架公约》的规定”。

加热烟草设备（含有烟草的设备）由一个需要充电的设备加热，使用者间歇性在吸嘴上吸气，通过嘴吸入大量气溶胶。

就其目前分类而言，在有关统一商品说明和编码系统的国际公约附件中，

- 加热烟草设备没有特定的海关编码，属于有关统一商品说明和编码系统的国际公约第 24 章中“其他”（2403.99）副标题下面的内容，涉及烟草制品；
- 用于加热烟草设备（加热烟草制品）的装置没有特定的海关编码，属于第 85 章“其他器械和设备”（8543.70）副标题下面的内容，涉及电子机械。

### 缔约方会议相关决议和其他缔约方会议文件

缔约方会议的若干决议涵盖了 ENDS 和 HTP 等新型和新兴的烟草制品，同时特别关注关于 ENDS/ENNDS 控制和预防的分析和建议

FCTC/COP3（9）号决议<sup>3</sup>要求《公约》秘书处邀请世界卫生组织制定一份报告，确定向监管机构报告内容、排放和产品特点的最佳方法，包括电子系统，告知公众的最佳方法，并提交后续缔约方会议（FCTC/COP/4/INF.DOC./2）<sup>4</sup>。

《公约》秘书处在第四届缔约方会议上提交了关于控制和预防无烟烟草制品和电子烟的文件 FCTC/COP/4/12<sup>5</sup>以回应议程项目。FCTC/COP4（14）号决议<sup>6</sup>要求《公约》秘书处与世界卫生组织共同编写一份报告，该报告基于缔约方在处理无烟烟草制品和包括电子烟在内的尼古丁传递系统问题上的经验，提交后续缔约方大会（FCTC/COP/5）/13）<sup>7</sup>。

FCTC/COP5（6）号决议邀请世界卫生组织密切监测并关注新型烟草制品的发展，包括具有潜在“改变风险”的产品，在提交给下届缔约方会议的文件（FCTC/COP/6/14）<sup>8</sup>中报告，包括定义“新型”或“新兴”烟草制品的标准以及对这些产品市场的监测。FCTC/COP5（10）号决议<sup>9</sup>要求《公约》秘书处邀请世界卫生组织确定预防和控制 ENDS 的备选方案，并审查有关 ENDS 使用对健康影响的新证据。随后，世界卫生组织向以下缔约方会议提交了关于 ENDS 的报告（FCTC/COP/6/10Rev.1）<sup>10</sup>。

<sup>3</sup> [http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop3/FCTC\\_COP3\\_DIV3-en.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop3/FCTC_COP3_DIV3-en.pdf)

<sup>4</sup> [http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop4/FCTC\\_COP4\\_ID2-en.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop4/FCTC_COP4_ID2-en.pdf)

<sup>5</sup> [http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop4/FCTC\\_COP4\\_12-en.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop4/FCTC_COP4_12-en.pdf)

<sup>6</sup> [http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop4/FCTC\\_COP4\\_DIV6-en.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop4/FCTC_COP4_DIV6-en.pdf)

<sup>7</sup> [http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC\\_COP5\\_13-en.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC_COP5_13-en.pdf)

<sup>8</sup> [http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop6/FCTC\\_COP6\\_14-en.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop6/FCTC_COP6_14-en.pdf)

<sup>9</sup> [http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC\\_COP5\(10\)-en.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC_COP5(10)-en.pdf)

<sup>10</sup> [http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop6/FCTC\\_COP6\\_10Rev1-en.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop6/FCTC_COP6_10Rev1-en.pdf)

FCTC/COP6（9）号决议<sup>11</sup>提请缔约方采取措施，例如文件 FCTC/COP/6/10 Rev.1 中建议的措施，以防止非吸烟者和青年开始使用 ENDS/ENNDS；尽量减少对用户的潜在健康风险并保护非用户；防止未经证实的有关健康的声明；并保护控烟活动免受与 ENDS/ENNDS 相关的所有商业性及其他既得利益包括烟草行业利益的影响。此外，缔约方会议还提请缔约方考虑适当禁止或管制 ENDS/ENNDS，包括烟草制品、医药制品、消费产品或其他类别产品。根据这一决议，世界卫生组织向后续缔约方会议提交了一份专家报告（FCTC/COP/7/11）<sup>12</sup>。

在第七届缔约方会议上，FCTC/COP7（9）号决议<sup>13</sup>提请缔约方采用监管措施，例如文件 FCTC/COP/7/11 中建议的措施，适当禁止或限制 ENDS/ENNDS 的制造、进口、分配、展示、销售和使用。此外，要求《公约》秘书处提请缔约方监测和报告科学的、监管的市场发展，例如开始吸烟、戒烟、广告和促销，并邀请世界卫生组织通过区域和国际标准发展组织报告发展方法，以测试和测量这些产品的含量和排放。

FCTC/COP7（14）号决议要求《公约》秘书邀请世界卫生组织继续监测和审查新型和新兴烟草制品的市场发展和使用情况，例如“不燃烧”烟草制品。世界卫生组织向第八届缔约方会议提交了文件 FCTC/COP/8/8<sup>14</sup>。与此同时，《公约》秘书处根据主席团的要求，向 COP8 提交了关于 ENDS 和 ENNDS 监管和市场发展进展的文件 FCTC/COP/8/10<sup>15</sup>。

缔约方会议关于此事的最新决议 FCTC/COP8（22）<sup>16</sup>认识到，加热烟草制品应归类于烟草制品，因此应该遵守世界卫生组织《烟草控制框架公约》的规定。此外，还要求《公约》秘书处审查这些制品对世界卫生组织《烟草控制框架公约》履约可能带来的挑战，并就这些制品的适当分类提出建议，以支持监管工作并确定新产品分类的必要性。

## 世界海关组织对新型和新兴烟草制品的分类

缔约方会议在 FCTC/COP8（22）号决议中要求《公约》秘书处“就新型和新兴烟草制品如加热烟草制品的明确分类提出适当建议，以支持监管工作和确定新产品分类的必要性”。根据这项任务指令，《公约》秘书处已正式通知联合国日内瓦办事处常驻联合国世界卫生组织《烟草控制框架公约》和《议定书》缔约方关于在世界海关组织（WCO）正在修订烟草和尼古丁制品统一海关编码的程序

在 2019 年 3 月，HS 委员会将在世界海关组织举行会议，审议建立一个新的 HS 编号为 24.04 的提案，以涵盖“含有烟草，再加工烟草，尼古丁和烟草或尼古丁替代品的产品，用于无燃烧吸入；其他含尼古丁的产品，用于将尼古丁摄入人体”。《公约》秘书处和世界卫生组织在修订谈判期间表达了关注，并建议在讨论期间提出一些其他要素。下面提供了这些要素以及一些解释：

<sup>11</sup> [http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop6/FCTC\\_COP6\(9\)-en.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop6/FCTC_COP6(9)-en.pdf)

<sup>12</sup> [https://www.who.int/fctc/cop7/FCTC\\_COP\\_7\\_11\\_EN.pdf](https://www.who.int/fctc/cop7/FCTC_COP_7_11_EN.pdf)

<sup>13</sup> [https://www.who.int/fctc/cop7/FCTC\\_COP7\\_9\\_EN.pdf](https://www.who.int/fctc/cop7/FCTC_COP7_9_EN.pdf)

<sup>14</sup> [https://www.who.int/fctc/cop/sessions/cop8/FCTC\\_COP\\_8\\_8-EN.pdf](https://www.who.int/fctc/cop/sessions/cop8/FCTC_COP_8_8-EN.pdf)

<sup>15</sup> [https://www.who.int/fctc/cop/sessions/cop8/FCTC\\_COP\\_8\\_10-EN.pdf](https://www.who.int/fctc/cop/sessions/cop8/FCTC_COP_8_10-EN.pdf)

<sup>16</sup> [https://www.who.int/fctc/cop/sessions/cop8/FCTC\\_COP8\(22\).pdf](https://www.who.int/fctc/cop/sessions/cop8/FCTC_COP8(22).pdf)

**要素 1：**加热烟草制品不应被称为“无燃烧吸入”的制品，因为这可能无意中表明加热烟草制品不会产生烟雾（如烟草公司所说）。

**说明：**关于加热烟草制品（HTP）是否产生烟雾的讨论不应提交给世界海关组织，因为该主题仍在下一届缔约方会议期间进行讨论，并且这种情况的分类可能因烟草制品和国家规定而有所不同。但是，《公约》秘书处为了促进世界卫生组织《烟草控制框架公约》履约，根据缔约方会议的建议和世界卫生组织的报告谨向缔约方强调，加热烟草制品分类应属于这样一个类别，这个类别允许加强缔约方监测新型和新兴烟草制品（HTP）进出口的能力，以及实施有效的烟草制品法规。在这方面，上述类别 HTP 的分类可能会影响，例如，在无烟草规定下排除这些产品。

**要素 2：**尼古丁替代疗法应位于加热烟草制品和 ENDS 的单独副标题下面，以确保这些用于海关和税收目的的类别易于区分。

**说明：**尼古丁替代疗法（NRT）被列入世界卫生组织基本药物标准清单，建议缔约方将其列入国家清单。考虑到它们在性质上存在矛盾性的差异，应将这些产品与 HTP 和 ENDS 分开考虑。但是，HTP 和 ENDS 的分类在“协调制度准则”第 24 或 38 章中按照现在的情况来说是可以接受的。因此，将这些产品与 NRT 分开将使缔约方能够按照缔约方会议的建议对 HTP 和 ENDS 执行适当的税收或规定（包括禁止的规定）。

**要素 3：**用于加热烟草制品和 ENDS 的设备也具有单独的海关编码或分类，例如“烟草相关设备”，以支持控烟法规。

**说明：**这些是用于加热和以其他方式消费的设备，如用于电子尼古丁输送系统的暗盒、电子液体瓶等，以及用于加热烟草制品的加热烟草设备。与消耗部件相反，设备的分离将使现有和相关法律有机会不同应用于这些设备，例如应用于控烟法规。

虽然 HS 编码并非旨在影响国内监管，但在实践中，海关编码用于控制边境货物的进出以征收消费税，也可能影响国内法规对不同产品的分类方式，如控烟法规。烟草公司还有可能滥用海关编码进行游说，以抵制新产品的监管或征税，例如加热烟草制品。

## 下一步

《公约》秘书处将：

- 提请 HS 委员会的世界海关组织会议参会人员注意 2019 年 2 月 4 日发送给缔约方的 NV 列出的这些要素。
- 要求采取 FCTC/COP8（22）号决议执行部分第 2-6 段所列的行动，包括对新型和新兴制品的进一步研究。
- 编写一份信息说明，包括 WCO 主持的谈判结果，谈判结果是关于统一海关编码及其对世界卫生组织《烟草控制框架公约》履约的潜在影响。

- 在应对新型和新兴烟草制品带来的挑战时，提醒缔约方通过其他资源和 NV 适当履行世界卫生组织《烟草控制框架公约》的义务。
- 通过世界卫生组织《烟草控制框架公约》报告文书和其他适当的调查及报告，加强对新型和新兴产品市场发展及使用的监测。
- 向 COP9 提交与新型和新兴烟草制品相关的最新进展并指导进一步行动。

2019年3月15日，日内瓦