

烟草制品成分管制和披露对烟草业的影响及对策

王训田, 李蕊

红塔烟草(集团)有限责任公司法规室, 云南省玉溪市红塔区红塔大道118号653100

摘要: 本文对《烟草控制框架公约》及其第9、10条实施指南部分案文(FCTC/COP4(10)号决定)关于烟草制品成分管制和烟草制品披露的规定进行解读, 结合成分管制和披露在业界的实施状况, 分析其可能对中国烟草产生的影响, 并提出有关措施建议。

关键词: 烟草制品成分管制; 烟草制品披露; 影响; 措施建议

引用本文: 王训田, 李蕊. 烟草制品成分管制和披露对烟草业的影响及对策[J]. 中国烟草学报, 2015, 21(6)

随着履行《烟草控制框架公约》(FCTC)工作的推进, 烟草制品成分管制和烟草制品披露(以下简称成分管制与披露)有关规定的执行, 将对我国烟草业产生一定影响。因此, 烟草行业需要加强成分管制与披露的分析研究, 做好必要的准备工作。

1 FCTC 相关规定及解读

1.1 相关规定

FCTC 第9条规定, “缔约方会议应与有关国际机构协商提出检测和测量烟草制品成分和燃烧释放物的指南以及对这些成分和释放物的管制指南。经有关国家当局批准, 每一缔约方应对此类检测和测量以及此类管制采取和实行有效的立法、实施和行政或其他措施。”根据该条规定, 成分管制关注的重点是烟草制品所含成分以及燃烧后产生哪些释放物? 意味着缔约方应采取包括立法、行政等在内的措施, 进行管制。

FCTC 第10条规定, “每一缔约方应根据其国家法律采取和实行有效的立法、实施、行政或其他措施, 要求烟草制品生产商和进口商向政府当局披露烟草制品成分和释放物的信息。每一缔约方应进一步采取和实行有效措施以公开披露烟草制品有毒成分和它们可能产生的释放物的信息。”根据该规定, 成分披露关注的核心是烟草制品成分和释放物的信息, 缔约方应采取包括立法在内的措施来促进该项工作, 由生产商或进口方向政府当局披露成分和释放物的信息。

同时, 对有毒成分及其可能产生的释放物信息, 缔约方应向社会公开披露。

WTO 缔约方会议在其 2010 年 11 月第四届会议上通过了 FCTC 第 9、10 条实施指南部分案文(FCTC/COP4(10)号决定)。但是, 目前该实施指南诸多内容, 比如烟草的成瘾性、毒性、内在成分管制、向公众披露、释放物管制、监测和评价等尚处于空白或探索状态, 尚需 WTO 的相关机构逐步完善。从该实施指南现有内容来看, 重点在烟草组成成分的披露和管制, 而且这些披露是面向政府当局的。纵观整个实施指南, 发现该指南内容极不健全、推测性和建议性的内容较多, 离具体的实施指南尚有较大的差距, 整体上较不成熟。由此推知, 成分管制和烟草制品披露在近期难以成行, 尚需要有关方面较长时间的努力后方具备推行的条件。

成分管制的目的在于减少烟草制品的吸引力、降低烟草制品的成瘾性、毒性, 其意义就在于通过成分管制来控制烟草消费量, 减小烟草制品的成瘾性、毒性, 由此促进减少烟草导致的疾病和死亡^[1]。

1.2 成分管制与披露的内容、主体、对象及方式

根据 FCTC/COP4(10)号决定, “成分”在涉及加工后的烟草时指“内在成分”, 而在涉及烟草制品时指“组成成分”^[1]。基于此, 成分管制和披露的内容, 皆限于“组成成分”, 除非特别指明(有别于国内法上的烟草制品, 国内法上将复烤烟叶也纳入烟草

作者简介: 王训田(1974—), 博士, 经济师, 企业法律顾问, 主要研究方向: 烟草控制框架公约、企业法律事务、法社会学,

Tel: 0877-2968883, Email: hnxtw@hongta.com

通讯作者: 李蕊(1974—), 本科, 政工师, 企业法律顾问, 主要研究方向: 烟草控制框架公约、企业法律事务, Tel: 0877-2968880,

Email: lrr@hongta.com

收稿日期: 2014-04-15

制品)。根据 FCTC/COP4(10) 号决定, 目前成分管制的主要内容是^[1]:

(1) 用于提高烟草制品可口性的成分管制。这些成分包括但不限于糖料或甜味剂、调味物质、香料和草药。缔约方应当以禁止或限制的方式来管制可能用于提高烟草制品可口性的成分。对加工烟草制品必不可少, 但与增强吸引力无关的成分应当根据本国法律加以管制。

(2) 具有着色性能的组成成分的管制。这些成分包括但不限于墨水(例如在水松纸上模仿软木色)和颜料(例如过滤材料中的二氧化钛)。各缔约方应当禁止或限制在烟草制品中使用具有着色性能的成分。但是, 各缔约方应当考虑允许在与税收有关的标记或涉及健康警句和广告词句时使用着色剂。

(3) 可让人感到有健康效益的组成成分的管制。这类成分包括各种维生素(如维生素 C 和维生素 E)、水果和蔬菜(以及果汁等果蔬加工产品)、氨基酸(如半胱氨酸和色氨酸), 以及必要的脂肪酸(如欧米茄-3 (ω -3) 和欧米茄-6 (ω -6))。各缔约方应当禁止在烟草制品中使用可能让人感到有健康效益的成分。

(4) 与能量和活力有关的组成成分的管制。这类成分包括咖啡因、瓜、牛磺酸和葡萄糖醛酸内酯等。各缔约方应当禁止在烟草制品中使用兴奋性化合物等与能量和活力有关的成分。

根据 FCTC/COP4(10) 号决定, 成分披露的内容为烟草制品有关组成成分的信息, 要求^[1]:

(1) 各缔约方应当确保生产商和进口商向政府当局就品牌家族内每个品牌向政府当局披露其烟草制品在生产中使用的组成成分信息。

(2) 各缔约方应当确保生产商和进口商就品牌家族内每个品牌, 向政府当局披露其生产每种烟草制品所使用的组成成分及其在每单位烟草制品中的含量, 包括制品部件(如过滤嘴、纸张、胶水等)中所含的成分。各缔约方不得同意只按组成成分类别披露最高数量, 或只披露总数量。

(3) 各缔约方应当要求生产商和进口商披露进一步信息, 说明所用烟叶的特征, 例如: 烟叶类型(例如弗吉尼亚烟叶、白肋烟、香料烟等), 以及烟草制品中所使用的每种烟叶的百分比; 所用再造烟叶的百分比; 所用膨胀烟丝的百分比; 烟草制品组成成分方面发生的任何变化; 阐明将某种成分纳入烟草制品的目的的报告; 每种成分供应商的姓名、地址及其他联系办法。

披露的主体为烟草制品的生产商和进口商, 披露的对象为政府当局和社会公众, 披露的方式目前并没有做出规定。

2 成分管制与披露实施状况

目前, 缔约方会议还未提出如何管制的具体实施办法来, 世界上也仅有少数国家在实施成分管制和披露, 成分管制与披露尚处于起步阶段。

2.1 在中国的实施状况

在成分管制上, 中国正在进行卓有成效的实践。《中华人民共和国烟草专卖法实施条例》第五条规定, 国家对卷烟、雪茄烟焦油含量和用于卷烟、雪茄烟的主要添加剂实行控制; 烟草制品生产企业不得违反国家有关规定使用有害的添加剂和色素。国家烟草专卖局已颁布并实施烟用添加剂许可列表, 俗称 797 名单(《国家烟草专卖局关于印发烟草添加剂许可名录的通知》(国烟科[2011]278 号)), 烟用材料许可使用物质名单也即将公布实施, 烟草制品成分管制在中国将逐步深入开展开来。从中国目前的实施情况来看, 中国在成分管制上采取的是限制使用, 即仅限于许可名单内的可以使用, 其他则不能使用, 与 FCTC 及相关条款的实施指南是相符的。

在成分披露工作上, 早在 2008 年 11 月, 国家烟草专卖局就发布了《关于调整卷烟盒标焦油最高限量要求的通知》, 规定自 2009 年 1 月 1 日起生产的盒标焦油量在 13 毫克/支以上的卷烟产品不得在境内市场销售。2010 年 3 月, 国家烟草专卖局又下发通知要求, 2011 年 1 月 1 日以后生产的卷烟产品, 卷烟焦油含量在 12 毫克/支以上的不得在境内市场销售; 2012 年 4 月, 国家烟草专卖局再下发通知, 要求自 2013 年 1 月 1 日起生产的盒标焦油量在 11 毫克/支以上的卷烟产品不得在境内市场销售。

根据调整卷烟盒标焦油最高限量的有关要求, 焦油含量还将逐步降低。GB5606—2005 卷烟系列国家标准中则规定了焦油量、烟气烟碱量和烟气一氧化碳量的技术要求、试验方法和检测规则。目前, 在中国境内销售的卷烟, 包装盒侧面印刷有卷烟类型、焦油量、烟气烟碱量和烟气一氧化碳量。

2.2 在国外的实施状况

目前, 在成分管制方面, 有 53 个缔约方对成分进行了检测和测量, 56 个缔约方测量了烟草制品释放物; 有 56 个缔约方对成分实行了管制, 58 个缔约方对烟草制品释放物实行了管制。在成分披露方面, 有 66 个缔约方制定了要求烟草制品生产商和进口商

向政府当局披露成分和释放物信息的相关政策。在成分管制与披露上具有代表性的国家主要是加拿大、美国、德国等。

加拿大是目前对成分管制与披露要求最为严格的国家。要求检测和测量烟草制品成分和释放物；要求生产商和进口商必须向卫生部详细报告其烟草制品包括通报制品的构成和释放物；要求生产商和进口商必须按烟草制品的品牌和类型披露各烟草制品的信息；烟草制品生产商和进口商必须视所含信息类型必须每月、每季、每年一次或两次通报关于卷烟、卷烟烟草、烟叶、烟丝、雪茄、烟草棒、丁香烟、比迪烟和无烟烟草在制作过程中使用的烟草和其他原料在内的烟草制品的各方面信息，以及烟纸、烟管和过滤嘴信息。此外，生产商必须报告原料和成分的种类和数量信息并提供某些规格的信息，每三个月必须按制品单位或重量披露所有原料及其成分。此外，2009年10月，加拿大通过了最新的C-32法案，禁止将5000多种香料作为卷烟添加剂，要求所有卷烟制造商在规定的时间内按照规定的方式将卷烟烟频、烟气成分及一切与卷烟产品和烟气相关研究的信息提交给卫生部长，违反该法案还可能受到刑事处罚^[2]。

美国尚未批准FCTC，但美国却是世界上对成分管制与披露实施最早的国家之一。根据美国法律，美国食品及药物管理局有权对烟草产品实行严密调控，要求生产商和进口商向政府提交有关烟草产品的成分级添加剂的情况。2009年10月起，美国禁止在卷烟中添加糖、水果及香料提取物等添加剂^[3]。

德国在管制上，实行添加剂许可名录制和添加剂禁用名录双轨制，德国早在1977年立法，并于1998年修订，公布了一份允许使用的分为14类的添加剂名单和一份允许使用的香精的名单。同时，德国烟草法也列出了禁止使用的有气味物质和有味道物质名单。在成分披露方面，德国自2001年以来，先后制定了《烟草和烟草制品分析·葡萄糖、果糖和蔗糖含量测定·高效液相色谱法》（标准标号DIN 10371-2001），《烟草和烟草制品分析·尼古丁含量测定·气相色谱法》（标准编号DIN 10373-2003）、《烟草和烟草制品·用高效液相色谱法测定防腐剂的含量》（标准编号DIN 10377-2003）等多个标准，可见其已在披露方面已有较为丰富的实践经验，处于世界先进行列。

3 成分管制与披露对中国烟草的影响

成分管制与披露毫无疑问会对中国烟草带来深远的影响。这些影响将是综合而全面的，至少包括对市

场及品牌、消费者认知、公众舆论、烟草企业、政府等多个方面。

3.1 对市场、品牌的影响

从整个卷烟市场的角度来分析，成分管制将意味着添加剂、着色性等使用的限制甚至是禁用，使今后卷烟的可口性、美观性受到限制。从卷烟品牌的角度分析，成分管制意味着品牌的吸味风格、外观等个性化特征的开发受到限制，品牌将越来越没有特性，其成长空间越来越受限。

根据FCTC/COP4(10)号决定，成分披露的对象为政府当局和社会公众，内容为烟草制品有关组成成分的信息，包括生产每种烟草制品所使用的组成成分及其在每单位烟草制品中的含量，如过滤嘴、纸张、胶水等中所含的成分，所使用的烟叶类型、每种烟叶的百分比，所用再造烟叶的百分比，所用膨胀烟丝的百分比等。这种披露意味着企业的品牌配方极易暴露，各企业都瞄准紧俏品牌的配方，按紧俏品牌的配方来生产自己的品牌，这必然导致各企业之间品牌同质化的现象更加严重，品牌的成长更加不易。

3.2 对消费者认知的影响

在未实行成分管制和披露的情况下，卷烟因添加剂的运用空间较大，配方成分差距较大，产品风格自身特点突出，便于消费者选择自己喜爱的品牌，并形成较为固定的品牌忠诚度。而当实行成分管制与披露后，所使用的添加剂范围大大缩小，品牌配方日趋接近甚至相同，品牌的自身特性日趋淡化，加之不同品牌所披露的信息十分相近甚至完全相同，消费者对不同品牌特别是相近价位的不同品牌产生“差不多”的感觉在所难免，对品牌选择的随意性将大大增强。

3.3 对公众舆论的影响

多年来，烟草业一直是舆论关注的重点，但受限于烟草专卖、烟草财政、商业秘密保护等多个因素，一定程度上说，社会公众舆论对烟草的监督较为有限。实施成分管制与披露，对公众舆论而言，相当于将给烟草制品生产商和进口商带了一个紧箍咒。在此等制度下，烟草制品成分是受限的，而且成分是公开明确的，烟草制品的“秘密”曝光于社会，烟草制品将不再有什么“秘密”可言，社会公舆论可以根据控烟需要，按管制规定，结合烟草制品生产商和进口商公开的烟草制品信息加强舆论监督。

3.4 对烟草生产企业的影响

成分管制与披露的实施，对烟草生产企业的影响将是重大而深远的。这种影响，随着时间的推移将更加显著。

3.4.1 将导致烟草科技方向发生重大转变

成分管制与披露的要求实施后,烟草企业为数不多的“秘密”,包括减害降焦、添加剂使用等原本属于企业商业秘密的部分将公开化,原本彰显企业科技实力的添加剂研究和减害降焦研究的重要性将降低。因为对手可以根据公开信息掌握企业品牌的添加剂使用情况,而且可以使用的添加剂名单是既定的。对于焦油量和烟气烟碱量,FCTC及相关国际文件根本未作限量要求。相反,成分及释放物检测研究将日趋重要,成为烟草科技研究的重点。

3.4.2 烟草企业商业秘密保护面临重大挑战

根据FCTC/COP4(10)号决定,烟草企业将向政府当局和社会公众披露其成分信息及其在每单位烟草制品中的含量,包括制品部件(如过滤嘴、纸张、乳胶等)中所含的成分。此外,还须说明所用烟叶的特征,例如烟叶类型(例如弗吉尼亚烟叶、白肋烟、香料烟等)、烟草制品中所使用的每种烟叶的百分比、所用再造烟叶的百分比、所用膨胀烟丝、梗丝的百分比、以及烟草制品组成成分方面发生的任何变化。上述信息,均属于企业的商业秘密,如何保护这些商业秘密在披露后不被竞争对手利用将是企业面临的一大难题。

3.4.3 卷烟成本将大幅上升

成分管制与披露的实施,使得原本常用的一些成本低廉的添加剂被相对成本较高的符合要求的添加剂替代,必然导致卷烟成本上升。更为重要的是,要求烟草制品的组成成分和比例,燃烧释放物等信息被准确披露。对这些信息的准确披露,涉及大量的检验及测定。对任何烟草企业而言,全面开展这项工作,无疑是一项重大挑战,需要大量的资金支持。

3.5 对政府的影响

根据FCTC/COP4(10)号决定,缔约方应采取包括立法在内的手段来推动成分管制和披露。为此,政府将不得不面对巨大的压力,这种压力是多方面的,从立法层面上集中体现出来,即如何做出符合中国国情的披露立法?这是缔约方政府不得不面对的一大难题。通常,立法是一项复杂的社会系统工程,涉及到社会方方面面的利益问题,必须首先评估立法及其可能带来的社会后果。这不仅是立法本身的问题,还包括政府在披露上的职责及权限划分、烟草企业职责设定、披露信息的检测依据标准制定、检测机构确定等系列问题。

4 对策建议

4.1 提高认识,推动成分管制与披露在中国的深入开展

当烟草控制成为社会的主要潮流,当成分管制与披露成为国际公约的基本要求,我们可以做的就是通过努力来适应这种要求,这首先是一个思想认识的问题。当前,必须认识到成分管制与披露的重要性和必要性。一方面,成分管制与披露是FCTC明确规定的,中国必须对此做出卓有成效的实际行动,努力树立对人类健康“负责任”的大国形象。另一方面,越来越多的国家要求其国内销售的烟草制品成分合乎管制要求、组成成分信息及释放物信息合乎披露要求,中国卷烟要进入国际市场,成分管制与披露将成为不得不跨越的一道坎,做好该工作有利于中国烟草实现国际跨越,真正做强中国烟草。

4.2 烟草主管部门积极推动与成分管制与披露相适应的系列基础工作

4.2.1 推动烟草制品成分及其释放物检测基础性研究工作

目前,缔约方会议尚未制定披露的具体办法和检测依据或标准,甚至连FCTC第9、10条实施指南也还未形成完善的文本,国际上也仅有极少数国家形成了方法标准,国际标准尚未形成,我国应积极开展这些成分测定方法的研究工作,做好技术储备,在制定国际统一标准时争取话语权。

4.2.2 推动烟草制品知识产权保护工作

根据FCTC/COP4(10)号决定,成分信息及释放物信息将向政府当局和社会公众公开,这必将导致烟草企业商业秘密的公开化。在此情况下,作为自主知识产权的品牌配方必须得到保护,以维护不同品牌的产品风格。国家局应当从政策层面上来推动该工作。

4.2.3 推动品牌配方研究,确立中式卷烟专有技术壁垒

以烟草生产企业为研发主体,以现有品牌为基础,形成若干品牌的专有配方,最终形成中式卷烟技术壁垒,维护中式卷烟的国内外市场利益。

4.3 烟草企业应积极做好应对工作

4.3.1 严格控制烟草成分

如前所言,在FCTC背景下,社会公众舆论对烟草行业的监督将加强,烟草制品的成分是否合乎管制要求,将是舆论关注的重点。烟草企业必须严格按照成分管制要求生产卷烟,否则将被推上舆论的风口浪尖,对企业造成消极影响。

4.3.2 加强烟草制品披露研究

一是成分检测方面的研究,以最大限度地降低披露成本。二是披露的方式方法及时间点的选择方面的研究,尽量做到既充分维护企业利益,又满足披露要求。

4.3.3 重点加强品牌专有配方的研究和保护。

着眼于品牌产品风格特点的开发和维护,对现有品牌的配方及时提出专利申请,并积极开展品牌配方研究,形成若干品牌配方专利,用专利保护的手段维护品牌特色和产品风格,为品牌谋求生存和发展空间。

参考文献

- [1] FCTC 第 9 条和 10 条(烟草制品成分管制和烟草制品披露的规定)实施准则部分案文》(FCTC/COP4(10)号决定)[EB/OL].http://www.who.int/fctc/guidelines/adopted/Guidelines_Articles_9_10_COP5_CH_.htm.
- [2] 世界卫生组织烟草制品管制研究小组.加拿大烟草控制和烟草制品管制最佳做法报告[EB/OL].<http://wenku.baidu.com/link?url=eZgnQnwNrlpmdAP01KrO3xY1OODjXEIPQJ-a4CsCRs7uHAH1.htm>.
- [3] 胡兵兵,王黎,胡群,段宁东,等.关于<烟草控制框架公约>烟草制品成分管制和信息披露的研究[J].中国烟草学报,2011,17(1):83-86.

Brief discussion on impact of tobacco product ingredient regulation and information disclosure on China's tobacco industry

WANG Xuntian, LI Rui

Hongta Tobacco (Group) Co., Ltd., Yuxi 653100, Yunnan, China

Abstract: Interpretation about WHO Framework Convention on Tobacco Control's Article 9 and 10 on tobacco product regulation and disclosure was made. Its impact on China's tobacco industry was analyzed by taking consideration of its implementation in China. Suggestions on proper implementation of regulations were proposed.

Keywords: tobacco product ingredient regulation; information disclosure; impact

Citation: WANG Xuntian, LI Rui. Brief discussion on impact of tobacco product ingredient regulation and information disclosure on China's tobacco industry [J]. Acta Tabacaria Sinica, 2015,21(6)

《中国烟草科学》2015 年第 6 期目次

• 遗传育种

烟草茄尼醇含量的遗传分析..... 向德虎, 赵韬智, 杜咏梅, 等
白肋烟新品种川白 2 号的选育及其应用评价
.....陈志华, 杨兴有, 向杰, 等

• 栽培技术

长宽法测定幼苗烟草叶面积的校正系数
..... 郑凤君, 华南金秋, 张立猛, 等
株行距、留叶数对烤烟品种 KRK26 主要经济性状的影响
.....周翔, 赵传良, 董建新, 等
有机种植模式下种植密度与施肥量对郴州烟叶理化性质的影响
..... 邓亚飞, 屠乃美, 朱列书, 等

• 营养施肥

广东南雄烟区植烟土壤肥力特征及综合评价
.....王军, 丁效东, 何振峰, 等
密度和氮用量对烤烟上部叶中性致香物质和感官质量的影响
.....张渝婕, 赵铭钦, 贺凡, 等
江西抚州烟区土壤重金属风险评估与外源分析
..... 万应发, 冯小虎, 刘海伟, 等

• 特色烟

云南烤烟钾含量特征及其与致香物质的关系
.....李强, 周冀衡, 程昌新, 等
邵阳烤烟生产 GAP 体系构建及烟叶质量评价
.....邹凯, 刘光辉, 于庆涛, 等

• 生理生化

不同栽培方式对白肋烟碱转化率及 TSNA 含量的影响
..... 李宗平, 覃光炯, 陈茂胜, 等
干旱胁迫条件下微生物制剂对烤烟根系生理特性的影响 5
.....韩庆典, 刘钰, 韩玉涛, 等

• 植物保护

烟田养殖黑眶蟾蜍对烟草害虫发生的影响及其应用评价
..... 李剑美, 蒋智林, 罗华元, 等
54 种除草剂茎叶喷雾对烟草生长的影响及药害程度 5
..... 孙宏宇, 刘德育, 陈荣平
一种植物源复配剂对烟草黑胥病的抑制及土壤特性的影响
.....王传吉, 王树声, 赵阳, 等

• 测试分析

利用可见 - 近红外光谱鉴定不同香型风格烤烟的方法
.....王一丁, 赵铭钦, 付博, 等
烤烟烟叶外观质量与其烟气有害成分释放量关系研究
..... 付秋娟, 杜咏梅, 刘加红, 等

• 专论

美国烟草种植与环境保护的启示..... 周义和
裂区试验资料均值的多重比较及错误辨析 7

• 烟草基因组专栏

烟草重要基因篇: 12. 烟草叶色相关基因 陈明丽, 龚达平