

# 电子烟“花式”吸引青少年 如何监管亟待细化

《关于修改〈中华人民共和国烟草专卖法实施条例〉的决定(征求意见稿)》,明确了对电子烟的监管原则。但业内人士认为,仅有此还不够,整治眼下乱局,出台电子烟国家标准是当务之急。

近日,全国的电子烟从业者都被一条消息刷屏了:工信部、国家烟草专卖局研究起草的《关于修改〈中华人民共和国烟草专卖法实施条例〉的决定(征求意见稿)》提出,“电子烟等新型烟草制品参照本条例中关于卷烟的有关规定执行”。这是电子烟等新型烟草制品第一次拟按专门法律监管。

一石激起千层浪。参照卷烟管理后,电子烟的生产、销售是否将会像卷烟一样持牌专卖?电子烟对青少年的负面影响是否可以就此降低?电子烟是不是将会像传统卷烟一样纳税?



## 1 更多监管细则 亟待出台

“这个政策出来,大家有预期,国家要出手管理。”电子烟行业媒体蒸汽范创始人陈谷龙告诉记者,电子烟监管新政的出台并不令人意外。

清华大学公共健康与技术监管研究课题组发布的《电子烟产业监管状况报告(2019)》指出,2012-2017年间,电子烟市场增长了6.16亿美元,年均复合增长率为62%。中信建投证券的一份研究报告指出,2019年中国雾化电子烟市场规模为15亿美元,占整体国内烟草市场的0.6%。中国是电子烟的主要生产国,但电子烟用户渗透率仅为1.2%,远低于欧美。

一路狂飙增长的同时,电子烟也潜藏着一系列问题。最令人担忧的是,电子烟对青少年的影响。许多青少年原本不是烟民,却在电子烟的营销宣传下,认为吸食电子烟是一种新奇、无害的潮流,成为“电子烟民”。

上述清华大学课题组的报告总结了电子烟的广告营销“套路”:电子烟被符号化为上层社会的消费品,并代表了独立个性和生活方式;在文化产品尤其是电视剧、MV中,电子烟与欢快、轻松、享受的氛围相联系。

在“无孔不入”的营销宣传下,许多青少年吸食过电子烟。中国疾控中心2014年发布的《中国青少年烟草调查报告》结果显示:45.0%的初中生听说过电子烟,1.2%的初中生在过去30天使用过电子烟。2019年后者比例达到2.7%。

世界卫生组织2019年度《全球烟草流行报告》指出,没有足够的证据量化与电子烟相关的健康风险。无论是电子烟的使用者还是非使用者都可能面对健康风险。在这份报告中,世界卫生组织还指出,越来越多证据表明,在特定场景中,青少年电子烟使用者更有可能在今后开始使用传统卷烟。

为保护青少年免受电子烟的影响,近几年监管部门已出台一系列措施。

2019年11月1日,国家烟草专卖局、国家市场监督管理总局发布《关于进一步保护未成年人免受电子烟侵害的通告》,敦促电商平台及时关闭电子烟店铺,并将电子烟产品及时下架。

随后,国家八部门联合印发了《关于进一步加强青少年控烟工作的通知》,警示各类市场主体不得向未成年人销售电子烟,尤其是通过互联网向未成年人销售电子烟。我国2021年6月1日即将生效的未成年人保护法也首次将电子烟写入法规,强调禁止向未成年人销售卷烟和电子烟。

即便如此,仍然有许多电子烟在无视或者绕过监管规定。

中国控制吸烟协会公益法律专业委员会副主任委员李恩泽走访发现,在一些地方的幼儿园、学校周边,仍然有不少电子烟店铺,甚至一些超市、便利店都在售卖电子烟,还有一些电子烟会被放在玩具、文具、食品旁边一起售卖,无形中起到了对青少年营销宣传的广告效果。

李恩泽表示,未成年人保护法虽然明令禁止向未成年人销售卷烟和电子烟,但很多隐蔽的现实问题仍然难以解决,还需要更多具体的监管规定和执法细则。

## 2 国家标准何时出台

在关于未来的讨论中,电子烟从业者和控烟人士最为关心的是,如何整治眼下乱局?电子烟的国家标准何时能出台?

贵州省疾控中心卫生健康促进与宣传教育所副所长何琳曾在全国两会上提到,目前市场上流通的电子烟包括加热不燃烧、雾化烟等种类,口味多达1.5万余种。“添加了什么东西,加了多少,产生出什么,目前没有规范,包括制作工艺,加热用电池的安全性没有规定,生产厂家各自为政。”

中国疾病预防控制中心研究员吴宜群告诉记者,目前在电子烟中可能添加的1.5万余种香料,在燃烧、雾化的过程中会产生什么物质、对人体有什么影响都缺乏研究。“想想挺可怕的,他可以任意往里面加东西。”

在吴宜群看来,眼下最糟糕的问题是,电子烟缺乏基本的产品标准。“说是

2019年年底会出来,现在过了一年多了也没看见。一个产品连个产品标准都没有,怎么管住呢?”

2017年10月,国家标准化管理委员会下达了《20171624-Q-456电子烟》国家强制标准的制定计划。按计划,该标准由国家烟草专卖局起草,项目周期为24个月。但到今天,这项国家标准的状态还是“正在审查”,仍未发布。这项标准主要由上海新型烟草制品研究院、中国烟草总公司郑州烟草研究院、中国烟草标准化研究中心等机构起草。

另外,还有一份国家推荐标准《20171624-T-456电子烟液烟碱、丙二醇和丙三醇的测定气相色谱法》也由中国烟草总公司郑州烟草研究院、广东中烟工业有限责任公司等起草。该国标已进入“正在批准”阶段,按计划应于2018年12月15日结束,疑似已超过制定周期。

国家标准的“难产”,让电子烟从业者也很焦急。对于电子烟的产品标准,中国电子商会电子烟行业委员会会长欧俊彪表示,中国电子商会电子烟专业委员会正在更新电子烟团体标准。“我们协会的会员都是按照我们的团体标准在执行。”

陈谷龙也曾了解过电子烟国标,在他看来,仍在制定中的国家标准“对160多种香精香料、发热芯、电池等都作出了要求,目前的主流公司符合标准并不难”。

陈谷龙留意到,电子烟企业普遍支持监管,在2019年市场监管部门要求禁止电子烟线上销售时,很多厂商第一时间表态支持,但这一次发声支持的企业很少。据他了解,这些电子烟行业协会和许多电子烟企业都在召开会议,商讨对策,商榷应由谁来监管、如何监管。

## 3 电子烟到底该归谁管

由于普遍具有烟油、烟具分开的特点,对电子烟该按什么产品来监管一直颇有争议。

国家烟草专卖局积极主张将其纳入烟草管理体制。在我国,烟草实行国家专卖制度,国家烟草专卖局与中国烟草总公司合署办公,对全行业“人、财、物、产、供、销、内、外、贸”集中统一管理。2020年7月,烟草专卖局正式开启了“电子烟市场专项检查行动”,随后在两个月内约谈了电子烟及互联网企业136家。

中烟郑州烟草研究院院长谢剑平在2014年曾发表题为《电子烟相关技术与法律监管》的文章,从电子烟烟叶烟碱来源、电子烟与传统卷烟的相似性等方面论述了将电子烟纳入烟草专卖管理的依据。

与此同时,中烟公司也在积极开拓电子烟市场。据媒体报道,去年8月的深圳国际电子烟产业博览会上,云南中烟和河南中烟都拿出自己的加热不燃烧产品。另外,中烟供应链上市公司四川金时科技也已完成对我JVE电子烟的战略投资,持股1.98%。

对于这种监管模式,国内控烟界并不完全认同。在吴宜群看来,目前建设无烟环境、限制烟草广告促销赞助等许多控烟措施,并没有充分发挥应有的作用。“现在连不向未成年人卖烟都尚未做好,电子烟能管好?”

无论是控烟界还是电子烟从业者,普遍认为对电子烟的监管应该由多个部门参与。

对外经贸大学国际经济贸易学院教授、世界卫生组织烟草控制与经济政策合作中心主任郑榕认为,如果参照国际上的做法,应该由卫生健康部门来参与监管,工业、工商等部门也参与。

国家卫健委规划发展与信息化司司长毛群安2019年7月曾表示,“国家卫生健康委正在会同有关部门开展电子烟监管的研究,计划要通过立法的方式,对电子烟进行监管。”

欧俊彪告诉记者,随着监管政策趋严,部分电子烟企业会做低温不燃烧的产品,部分会转向做医疗雾化设备,还有部分会做尼古丁传输器具,或者无尼古丁的玩具产品。这将给未来的电子烟监管带来更多挑战。

新探健康发展研究中心原主任王克安认为,对电子烟这种“新物种”,现行的监管机制尚不明确,工信、健康、食药监等多个主管部门都只能监管一部分,对电子烟全产业链的监管难以实现全覆盖。如果将来国家烟草专卖局和中烟公司能够政企分开,那么由前者主要监管电子烟“就没有问题了”。

在郑榕看来,电子烟的市场规模已经相当大,对产品质量的要求只是底线。如果对电子烟的监管要参照卷烟管理,未来还应该比照世界卫生组织的要求,让电子烟也符合无烟立法、警示包装、禁止烟草广告和促销等相关规定。她建议,考虑到许多电子烟的烟油和烟具可以拆分,可以将烟具作为普通商品纳入监管,含尼古丁等成分的烟油则可以界定为烟草制品,纳入相关监管系统。

郑榕表示,此次发布的征求意见稿是对烟草专卖法提出的修改意见,未来电子烟是否将纳入烟草专卖体系尚未完全确定。“如果要真的作为烟草制品来监管,那么对传统卷烟的监管要求,(对)电子烟也应该比照执行。”

(王林 李若一)