



## 雾里看花：电子烟的监管概览

作者：李朝应 | 李来祥 | 许克涵

时下电子烟已然成为创业的风口行业，大牌创业者和投资人争相入局。电子烟行业的火热景象在于投资人对其市场前景的认可。据统计，2018年全球电子烟的烟民人数接近4000万，市场规模已达到100亿美元<sup>1</sup>。并且中国在全球电子烟产业中的地位举足轻重，全球90%以上的电子烟来自中国深圳等地。实际上电子烟并非新事物，中国药剂师韩力于2003年研发的“如烟”被公认为第一代电子烟。电子烟虽生于中国，但兴于欧美，十余年来墙内开花墙外香。直至2018年，电子烟才在国内迎来其高光时刻。据每日经济新闻统计，在2018年获得风险投资的电子烟创业企业有17家，融资额从数百万人民币到亿元级别不等<sup>2</sup>。

但电子烟的繁荣景象不能掩盖从业人员的焦虑。一方面现阶段国内对于电子烟“无标准”“无监管”的监管现状一定程度上造就了行业的百花齐放；但另一方面，规则不明晰带来的不确定性像一把悬在投资人和创业者头顶的达摩克利斯之剑，成为行业发展壮大的桎梏。

### 一、电子烟上市和挂牌公司概况

春江水暖鸭先知，资本市场的嗅觉往往是最灵敏的，我们在下表中总结了近几年上市和挂牌电子烟企业的信息。从披露信息来看，国内电子烟企业资本运作的板块集中在新三板，主要以制造业企业为主，多从事电子烟器具和烟弹的代工生产，客户主要为境外品牌方。

#	公司	上市/挂牌市场	基本情况 (摘录自公开披露文件)
1	盈趣科技 (002925)	A股	提供智能控制部件、创新消费电子产品、汽车电子产品的研发、生产，具体产品包括网络遥控器、演示器、咖啡机人机界面模组产品、行车导航仪等；其电子烟产品主要为电子烟IQOS精密塑胶部件，其直接客户为Venture，终端客户是烟草巨头PMI。
2	天长集团 (02182)	港股	除磨具设计及制作服务、注塑组件及制造服务外，近年公司业务扩展至以OEM方式为Blu等品牌电子烟进行电子烟生产，产品包括一次性电子烟、可注油电子烟、电池杆及透明雾化器。

<sup>1</sup> <http://mcq.people.com.cn/news/2019220/2019220107499459028.htm>

<sup>2</sup> <http://www.nbd.com.cn/articles/2019-03-04/1306112.html>

#	公司	上市/ 挂牌市场	基本情况 (摘录自公开披露文件)
3	华宝国际 (00336)	港股	主要从事香精香料、烟草薄片、烟草新材料以及新型烟草制品的研发、生产和销售；近年涉足电子烟行业，2015 年收购美国独立电子烟生产商 VMR。2018 年 10 月，公司将所持 VMR Products 权益出售予美国电子烟巨头 JUUL。
4	麦克韦尔 (834742)	新三板	从事电子烟的研发、生产和销售，产品主要包括电子雾化器和开放式电子雾化设备产品（APV），拥有自有产品品牌 Vapresso、Renov、技术品牌 Ccell、Feelm 等。通过 ODM 订单销售和海外 APV 雾化设备专卖店的分销模式形成主要收入来源。公司近年业绩增长迅速，2016 年、2017 年以及 2018 年前三季度，麦克韦尔分别实现营收 7.26 亿元、15.66 亿元、21.41 亿元，归母净利润分别为 1.25 亿元、2.20 亿元和 4.33 亿元。
5	五轮电子 (833767)	新三板	从事电子烟及其配套产品的研发、生产及销售，主要采取“ODM/OEM 生产并指定销售”的经营和销售模式，向海外电子烟品牌销售商提供电子烟及其配套产品，产品包括电子烟、雾化器、烟弹、烟液、电池、充电器等，主要销往欧美、日韩等地区和国家，拥有品牌 VAPESOULE 等。
6	思格雷 (871818)	新三板	生产电子烟配件如主体、雾化器等，亦拥有 Sigelai、Fuchai 等品牌系列等的电子烟产品。
7	艾维普思	新三板 (已摘牌)	2015 年于新三板挂牌，2017 年摘牌退市。旗下品牌 Smok 拥有电子烟全品类产品，覆盖入门级到发烧级产品，典型产品如 TFV4、TFV8、TFV12 等雾化器。此外公司亦拥有品牌 KOOPOR。公司 2016 年营收已达 9.15 亿元，归母净利润 1.86 亿元。
8	施美乐	新三板 (已摘牌)	2015 年于新三板挂牌，2018 年初摘牌退市；公司业务主要为向 Nu-mark、Kretek、Smoke Green 等海外电子烟品牌销售商提供 ODM/OEM 生产服务，亦拥有电子烟品牌 Auro 等。

## 二、电子烟的产品分类

从产品形态上，电子烟可分为两大类型：

- **加热不燃烧电子烟**：其工作原理是通过烘烤加热烟草（而非直接燃烧烟草）的方式产生烟雾。相对于传统烟草，加热不燃烧电子烟仅改良了烟草吸食的加热方式，在成分、口感和使用感上跟传统烟草区别不大。烟草巨头 Marlboro 开发的 IQOS 即属于加热不燃烧电子烟。
- **雾化电子烟**：又称蒸汽电子烟或尼古丁递送装置。雾化电子烟产品使用烟油，通过加热雾化成烟雾状，供吸烟者使用。其中烟油的有效成分主要为尼古丁。如美国的 JUUL 为雾化电子烟的代表产品。

### 三、电子烟的法律定性

#### (一) “烟草专卖品”的定义

中国对烟草实施专卖管理，实施许可证制度<sup>3</sup>。就电子烟的法律性质而言，其核心在于确定其是否归入“烟草专卖品”的范畴。

《烟草专卖法》第二条对“烟草专卖品”的定义采用列举式，具体指卷烟、雪茄烟、烟丝、复烤烟叶、烟叶、卷烟纸、滤嘴棒、烟用丝束、烟草专用机械。其中，“烟丝”的定义为“用烟叶、复烤烟叶、烟草薄片为原料加工制成的丝、末、粒状商品”。从《烟草专卖法》的定义出发，并不能就电子烟是否属于“烟草专卖品”直接得出结论。为解决执法实践遇到的问题，国家烟草专卖局近年来陆续发布了一系列监管文件（部分文件为内部文件）：

文件名称	发布日期	主要内容	备注
《国家烟草专卖局关于印发2018年全面深化改革工作要点的通知》（国烟法〔2018〕104号）	2018年5月21日	推进新型烟草制品监管的政策法规研究。从政策法规方面， <b>加强研究新型烟草制品的分类管理措施</b> 。对纳入专卖监管范畴的新型烟草制品，要进一步研究制订市场监管、鉴别检验、案件移送等方面的相关政策规定；积极推进电子烟等新型烟草制品纳入监管，进一步加强电子烟的市场分析和监管模式研究，协调配合立法部门制定有效的监管政策和可行措施。（牵头单位：法规司；参加单位：专卖司、科技司、中国卷烟销售公司）	
《国家烟草专卖局关于专卖执法中查获新型卷烟适用法律问题的批复》（国烟法〔2018〕123号）	2018年6月11日	具备下列特征的产品，属于《中华人民共和国烟草专卖法》及其实施条例中所称的 <b>卷烟</b> ：（1）全部或部分以烟丝为原料；（2）以包裹烟丝的形式制成。	
《国家市场监督管理总局、国家烟草专卖局关于禁止向未成年人出售电子烟的通告》（国家市场监督管理总局、国家烟草专卖局通告2018年第26号）	2018年8月28日	大部分电子烟的核心消费成分是经提纯的烟碱即尼古丁，尼古丁属于剧毒化学品，未成年人呼吸系统尚未发育成型，吸入此类雾化物会对肺部功能产生不良影响，使用不当还可能导致烟碱中毒等多种安全风险…… <b>电子烟作为卷烟等传统烟草制品的补充，其自身存在较大的安全和健康风险。为加强对未成年人身心健康的社会保护，各类市场主体不得向未成年人出售电子烟……</b>	

<sup>3</sup> 《烟草专卖法》第三条。

文件名称	发布日期	主要内容	备注
《国家烟草专卖局关于开展新型卷烟产品鉴别检验工作的通知》	未知	将 IQOS、GLO、Ploom、REVO 四种类型的新型卷烟产品纳入卷烟鉴别检验目录。	该文件我们暂未从权威渠道获得，仅通过新闻报道获知主要内容 <sup>4</sup> 。
《国家烟草专卖局关于征求电子烟等新型烟草制品定性等有关意见的复函》	未知	<p>关于新型卷烟：具备下列特征的产品，属于《烟草专卖法》所称的卷烟：（1）全部或部分以烟丝为原料；（2）以包裹烟丝的形式制成；（3）可产生烟气后供抽吸或鼻吸等方式消费。因此，常见的 IQOS、Ploom、TECH 等大多数加热不燃烧烟草制品均符合上述特征，属于新型卷烟，应当作为烟草专卖品中的卷烟进行监管。但新型卷烟的加热器不属于烟草专卖品，不属于监管范围。</p> <p>关于无烟气烟草制品：《烟草专卖法实施条例》第三条规定，烟草专卖品中的烟丝是指用烟叶、复烤烟叶、烟草薄片为原料加工制成的丝、末、粒状商品。无烟气烟草制品符合《烟草专卖法实施条例》中关于烟丝的定义和监管范围，应当作为烟草专卖品中的烟丝进行监管。</p> <p>关于电子烟：对于含烟碱等烟草提取物成分的电子烟烟弹（烟油），根据我国加入世界贸易组织的《中华人民共和国加入议定书》及《世界卫生组织烟草控制框架公约》相关规定，电子烟应作为烟草制品进行监管。但不含烟草专卖品成分的电子烟烟杆、雾化器、电池等装置，不属于烟草专卖品。</p>	该文件我们暂未从公开渠道获得。国家烟草专卖局主办的《新烟草》2018 年第 22 期在“你问我答”板块，转述了该复函的主要内容 <sup>5</sup> 。

除了上述监管文件，国家烟草专卖局在其对全国人大建议的答复中也阐述了其对于电子烟的监管立场和诉求：

文件名称	发布日期	主要内容
《对十二届全国人	2017 年	电子烟又名烟碱传送系统或烟气传送系统，是一种用来模拟或代

<sup>4</sup> [http://pufa.ouhai.gov.cn/art/2018/8/6/art\\_1258429\\_19985198.html](http://pufa.ouhai.gov.cn/art/2018/8/6/art_1258429_19985198.html)  
<http://www.shpudong.jcy.gov.cn/pdjc/xwzx/yasf/42418.jhtml>

<sup>5</sup> <http://www.echinatobacco.com/html/site27/1sh201822/102103.html>

文件名称	发布日期	主要内容
大五次会议第 5086 号建议的答复》	9 月 18 日	替卷烟抽吸的小型设备，其基本原理是将含有烟碱、香精等成分的丙二醇和甘油混合物的烟油经雾化器加热或超声雾化，产生类似于卷烟燃烧的雾气，供人们吸食。虽然《烟草专卖法》等法律法规受到出台时间较早的局限，没有将电子烟等新型烟草制品直接列入“烟草制品”的定义范围，但是电子烟从产品成分、功能、消费方式、健康风险等方面都与传统烟草制品具有高度相似性。因此，我局将在相关职权范围内，努力加快推动对电子烟的监督管理工作，希望尽早结束当前电子烟市场“无标准”“无监管”“无秩序”的现状。
《对十三届全国人大一次会议第 6801 号建议的答复》	2018 年 10 月 16 日	<p>我局完全赞同将加热不燃烧卷烟、电子烟及其他新型烟草制品按照烟草制品进行管理。</p> <p>关于加热不燃烧卷烟。由于其烟支部分以烟丝为主要原料，由卷烟纸等辅料包裹而成，加热后可产生烟气供抽吸或鼻吸，完全具备传统卷烟的基本属性，因此，本质上就是烟草专卖法中规定的卷烟，应按照烟草制品进行管理。目前，我局已对市场上出现的加热不燃烧卷烟提出了明确监管意见，并要求各执法单位按照传统卷烟的各项监管规定，开展加热不燃烧卷烟的市场查处工作。</p> <p>关于电子烟。我认为，含有尼古丁的电子烟虽然与传统卷烟在外观上存在一定区别，但同样以烟碱为主要消费成分并具有成瘾性和健康风险。因此，<b>我认为对于含有尼古丁的电子烟，也应当纳入烟草制品进行监管。</b>目前，我局正积极推动含有尼古丁的电子烟的监管立法工作并等待有关部门进一步指示。下一步，我局将密切跟进电子烟监管立法的后续进展情况，希望及时推动有关立法或政策的早日出台。</p>

综上，可以将国家烟草专卖局的立场总结为：

- **加热不燃烧电子烟烟弹被明确界定为“新型卷烟”，归入烟草专卖品中的“卷烟”进行监管；**
- **对于雾化电子烟烟弹，一方面国家烟草专卖局承认现有《烟草专卖法》没有将雾化电子烟直接列入“烟草制品”的定义范围，监管于法无据。但是电子烟从产品成分、功能、消费方式、健康风险等方面都与传统烟草制品具有高度相似性，根据中国签订的国际条约的规定其应作为烟草制品进行监管。国家烟草专卖局亦在积极推进将含有尼古丁的雾化电子烟纳入烟草制品进行监管；**
- **两种电子烟的烟具均不属于烟草专卖品；**
- **禁止向未成年人销售电子烟，且不区分电子烟的具体类型。**

## （二） 地方性法规对于电子烟的监管立场

由于烟草行业实行“统一领导、垂直管理、专卖专营”的管理体制<sup>6</sup>，国家烟草专卖局主要负责管理烟草行业，而地方政府和立法机关对于电子烟管理的参与空间有限。但一些地方通过颁布控制吸烟条例的方式，明确了对于电子烟的监管立场：

- **杭州市**：2019年1月1日生效的《杭州市公共场所控制吸烟条例》规定：吸烟是指吸入、呼出烟草的烟雾或有害**电子烟气雾**，以及持有点燃的烟草制品的行为。
- **深圳市**：2019年1月公布的《深圳经济特区控制吸烟条例》（修订征求意见稿）<sup>7</sup>拟规定：本条例所称吸烟是指使用**电子烟**或者持有点燃的其他烟草制品；本条例所称烟草制品是指全部或者部分由烟草作为原材料生产的供抽吸、吸吮、咀嚼或者鼻吸的制品以及**电子烟**；本条例所称**电子烟**是指汽化并向使用者的肺部输送由尼古丁（或者无尼古丁）、丙二醇和其他化学物质组成的混合物的一种装置。

上述两地均将电子烟与传统烟草制品予以同等管控。其中深圳市的修订征求意见稿中，还明确电子烟包括了雾化电子烟。

在《烟草专卖法》修订之前，该等地方性法规是否与上位法冲突，值得研究。

## （三） 处罚案例

从司法实务的角度来看，我们检索到一些针对电子烟的判决案例：

判决机关	判决时间	案件事实	判决结果
江苏省东海县人民法院	2018年12月7日	2017年12月至2018年3月间，被告人邵某、刘某在未取得烟草专卖零售许可证的情况下，利用微信、支付宝、银行卡转账等方式，从他人处购买百乐门、heets等品牌加热不燃烧卷烟共计人民币520,840元；后被告人通过微信、淘宝销售加热不燃烧卷烟2,207.8条，共计598,717元。二被告人共获利60,000余元。	邵某犯非法经营罪，判处有期徒刑六年八个月，并处罚金人民币十二万元；刘某犯非法经营罪，判处有期徒刑三年，缓刑四年，并处罚金人民币六万元。
上海市浦东新区人民法院	2018年9月25日	2017年11月至2018年3月，被告人张某未经烟草专卖行政主管部门许可，通过境外直邮、境内快递、当面交易等途径，从他人微信等处购进Marlboro、Heets等品牌加热不燃烧卷烟2000余条并销售牟利，销售金额约16万元。	张某犯非法经营罪，判处有期徒刑三年，缓刑三年，罚金人民币六万元。

<sup>6</sup> 《关于进一步理顺烟草行业资产管理体制深化烟草企业改革的意见》（国办发〔2005〕57号）

<sup>7</sup> [http://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/zfxxgj/tzgg/201901/t20190128\\_15356896.htm](http://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/zfxxgj/tzgg/201901/t20190128_15356896.htm)

判决机关	判决时间	案件事实	判决结果
陕西省西安市高陵区人民法院	2018年12月5日	2017年以来，被告人王某在未经烟草专卖行政主管部门许可的情况下，从境外购入“百乐门”和“HEETS”品牌的加热不燃烧型卷烟制品带入国内加价销售，谋取利益。后警方查获扣押加热不燃烧型卷烟 920 条，总价值为人民币 73,600 元。经查，此前 2017 年至 2018 年 2 月期间，王某通过淘宝向他人销售加热不燃烧卷烟 616 条，销售额 112,890 元。因而，王某非法经营数额共计人民币 186,490 元。	王某犯非法经营罪，判处有期徒刑一年六个月，缓刑二年，并处罚金人民币五万元。
上海市闵行区人民法院	2018年12月10日	2017年12月至2018年2月，被告人盛某等在未取得烟草专卖零售许可证的情况下，从境外购入万宝路牌香烟烟弹 2,750 条，并将其中 2,250 条以人民币 280 元/条的价格进行销售。被告人顾某在未取得烟草专卖零售许可证的情况下，雇佣他人在静安区一店面或通过微信朋友圈等方式，向他人出售香烟烟弹。	盛某犯非法经营罪，判处有期徒刑五年六个月，并处罚金人民币二万元；顾某犯非法经营罪，判处有期徒刑五年六个月，并处罚金人民币二万元。

上述案件中，涉及的电子烟产品均为加热不燃烧电子烟，我们暂未检索到关于生产或经营雾化电子烟相关的刑事判决。上述案例中司法机关均以涉嫌非法经营罪进行处理。根据最高人民法院、最高人民检察院的司法解释，违反国家烟草专卖管理法律法规，未经烟草专卖行政主管部门许可，无烟草专卖生产企业许可证、烟草专卖批发企业许可证、特种烟草专卖经营企业许可证、烟草专卖零售许可证等许可证明，非法经营烟草专卖品，情节严重的，以非法经营罪定罪处罚。其中情节严重是指下列情形之一：

(1) 非法经营数额在 5 万元以上的，或者违法所得数额在 2 万元以上的；(2) 非法经营卷烟 20 万支以上的；(3) 曾因非法经营烟草专卖品三年内受过二次以上行政处罚，又非法经营烟草专卖品且数额在三万元以上的<sup>8</sup>。

#### 四、电子烟涉及的危险化学品合规问题

大多数雾化电子烟烟弹的核心成分为尼古丁。根据《危险化学品目录（2015 版）》，危险化学品分为剧毒化学品和其他化学品。其中剧毒化学品是指具有剧烈急性毒性危害的化学品，包括人工合成的化学品及其混合物和天然毒素，还包括具有急性毒性易造成公共安全危害的化学品。尼古丁（品名：(S)-3-(1-甲基吡咯烷-2-基)吡啶；别名：烟碱、1-甲基-2-(3-吡啶基)吡咯烷；CAS 号：54-11-5)被《危险化学品目录（2015 版）》明确列为剧毒化学品。

<sup>8</sup> 《最高人民法院、最高人民检察院关于办理非法生产、销售烟草专卖品等刑事案件具体应用法律若干问题的解释》（法释〔2010〕7号）第一条和第三条。

我国对危险化学品的生产、储存、运输、销售均实施严格管制。就危险化学品的销售管制而言，国家对危险化学品经营销售实行许可制度，未经许可，任何单位和个人都不得经营销售危险化学品<sup>9</sup>。依法取得危险化学品安全生产许可证、危险化学品安全使用许可证、危险化学品经营许可证的企业，凭相应的许可证件购买剧毒化学品、易制爆危险化学品，除前述以外的单位购买剧毒化学品的，应当向所在地县级人民政府公安机关申请取得剧毒化学品购买许可证，并且个人不得购买剧毒化学品（属于剧毒化学品的农药除外）<sup>10</sup>。

我们注意到，在五轮电子新三板挂牌程序的反馈意见中，主办券商认为公司从烟液供应商采购的是已经高度稀释的烟液，公司无需遵守关于剧毒化学品管理的相关制度。

**反馈问题：**公开转让说明书显示，公司生产电子烟原料包括烟碱等。请主办券商及律师补充核查公司是否理了剧毒化学品购买、运输的许可、备案，相关工作人员是否需要并取得从业资格，公司是否制定并执行剧毒化学品管理制度。

**回复：**《危险化学品目录（2015版）》将烟碱列为剧毒化学品。根据《危险化学品安全管理条例》、《剧毒化学品购买和公路运输许可证件管理办法》的相关规定，剧毒化学品的购买、运输储存、使用均需办理相应许可、备案手续……公司生产电子烟的原料中包括含烟碱的烟液，公司使用的含烟碱的烟液为向烟液供应商采购所得，公司从烟液供应商采购的是已经高度稀释的烟液，公司并未购买烟碱并将其稀释为烟液。因此，公司的生产经营活动不涉及烟碱的购买、运输、储存和使用。主办券商认为，公司无需办理剧毒化学品购买、运输的许可、备案，公司的相关工作人员无需取得剧毒化学品从业资格证，公司无需制定并执行剧毒化学品管理制度。

## 五、总结和展望

传统烟草行业的重要性不言而喻。根据国家烟草专卖局的统计，2018年烟草行业实现税利总额11556亿元，上缴国家财政总额10000.8亿元<sup>11</sup>。电子烟作为传统烟草制品的竞品，且目前税负大大低于传统烟草制品，电子烟市场份额的扩大意味着传统烟草市场的萎缩和财政收入的缩水。

目前加热不燃烧电子烟烟弹已经作为“新型卷烟”进行监管；远期来看，将雾化电子烟烟弹比照传统烟草制品进行监管有很强的政策驱动力。但对于电子烟硬件，预计仍将维持目前不作为烟草专卖品监管的立场，但不排除执行统一且更严格的质量标准，这对于维持电子烟硬件行业的长期健康发展并非利空。

<sup>9</sup> 《危险化学品安全管理条例》第二十七条。

<sup>10</sup> 《危险化学品安全管理条例》第三十八条。

<sup>11</sup> [http://www.tobacco.gov.cn/html/56/87898566\\_n.html](http://www.tobacco.gov.cn/html/56/87898566_n.html)

## 特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

### 李朝应

电话： +86-10-8525 5518

Email: [charles.li@hankunlaw.com](mailto:charles.li@hankunlaw.com)