



全球森林治理助力应对 气候和生物多样性危机

欧洲政策和立法进展对中国的启示

2020年11月



中国已作出郑重承诺，将积极应对气候危机这一全人类共同面临的严峻挑战。国家主席习近平也于近日表示，中国将努力争取在 2060 年前实现碳中和。本简报希望从全球森林治理的角度入手，为中国政策制定者提供减少碳排放、成功实现绿色转型的实际建议。具体来说，本简报将聚焦欧洲近期应对全球毁林的有关政策及立法提案。这些政策和提案重点致力于减少农产品生产和消费对森林的破坏，是欧洲解决气候危机和维护生物多样性的重要举措。目前有关议题及其政策应对还没有在中国受到足够重视。

森林的重要作用

森林吸收大气中的二氧化碳，是重要的温室气体储存库或“碳汇”，能帮助抑制全球变暖，因此在调节全球气候中发挥着关键作用。如果我们想在 2030 年将全球升温幅度控制在 2°C 以下，就必须大幅降低二氧化碳排放量，而森林能贡献上至三分之一的减排量。¹此外，森林还是大自然的空调，通过蒸发水分形成云。森林遭到砍伐时，区域气温就会下降，导致气候干燥，进而诱发森林火灾。巴西和印度尼西亚等地区的森林火灾就是这么发生的。²

通过滥砍滥伐彻底毁坏森林、将林地转作他用的行为对于气候有着直接而严重的危害。2018 年，据全球森林观测（Global Forest Watch）估计，每年仅因热带森林的丧失而造成的二氧化碳排放就占全球总排放量的 8%。如果将热带森林砍伐量视为一个国家，它的碳排放量将位居全球第三³——仅次于中国和美国。

森林砍伐的气候影响

森林砍伐背后的驱动因素是什么？联合国粮食及农业组织发现，80% 的森林砍伐是为了满足农产品（如大豆、牛肉、棕榈油、咖啡、可可）生产扩张的需求。而中国目前是大多数这些商品的全球最大消费国。⁴

据知名科学杂志《自然》最近发布的研究估计，2010 至 2015 年间因出口巴西大豆造成的温室气体总排放量达到了 2.2346 亿吨。而作为巴西大豆最大的进口国，中国因此造成了 1.147 亿吨的二氧化碳排放。⁵这是中国航空和

运输业 2016 年一整年所排放二氧化碳（5710 万吨）的两倍之多。⁶

森林在维护地球生物多样性方面也发挥着重要作用——新冠肺炎在全球的爆发也让我们深刻感受到了人类与自然间的互相依存：森林丧失使得许多野生生物失去栖息地，人类因此将有更大的风险与它们产生直接接触，继而更有可能感染上新冠病毒这样的动物源性病毒。⁷此外，鉴于全球一半以上的 GDP（约 40 万亿美元）都仰赖自然，生物多样性的减少也会对经济发展造成影响。⁸

对中国的建议

- > 将森林保护纳入中国国家气候和生物多样性战略与政策的重要组成部分。这不仅包括要保护中国本国的森林，还要求中国重视对全球森林资源的保护。
- > 开展有关研究以了解中国在全球的森林足迹：分析和量化因消费有关大宗商品对全球森林造成的影响、分析和了解中国金融机构为此提供的融资情况，并采取应对措施。
- > 加入全球应对体系，通过立法制定强制性要求，确保中国企业的生产和投资活动不损害世界人民和环境。
- > 修订银行业相关法律，引导中国银行业支持绿色发展，确保银行融资不助长全球森林砍伐或对社会生机造成损害



欧盟绿色协议将保护生态和生物多样性列为重要组成部分。图片版权© 欧盟

欧盟有关进展

2019 年末，欧盟的执行机构欧盟委员会发布了《欧洲绿色协议》（**European Green Deal**，也称绿色新政），⁹提出一系列政策方案来推动欧洲在 2050 年实现气候中和。《绿色协议》在欧洲议会选举数月后就推出，是欧委会新政蓝图的核心组成部分，也体现了欧盟构建低碳、高效和环保发展模式的决心。

《绿色协议》展现了欧盟在应对气候危机方面成为全球领导者的雄心。该协议涵盖了各个行业的绿色转型计划，而不只局限于能源、建设等碳密集型产业。同时，欧盟也将生态系统和生物多样性的保护作为《绿色协议》的重点：强调生物多样性与气候相互关联、荣损与共的密切关系。¹⁰

森林保护是欧盟应对气候危机和生物多样性丧失的重要举措。更关键的是，欧盟并不仅限于保护和修复自己的森林，更在《绿色协

议》中承诺通过监管行动和其他措施来减少其在全球的森林砍伐足迹。¹¹

欧盟全面研究了自身在全球的森林砍伐足迹——即由于进口和消费大豆、棕榈油、咖啡、可可等产品而对世界其他地区森林造成的破坏。¹²全球 80% 的森林砍伐活动都是由这些商品的生产驱动的，¹³ 这些商品也因此在国际上被称为森林砍伐风险商品。

欧委会就遏制森林砍伐进一步行动计划提出了五项重点政策，包括采取措施减少欧盟的森林足迹，以及调整融资方向、扶持更可持续的土地利用。¹⁴与《绿色协议》带来的政策信号一致，欧洲议会也在 2020 年 9 月以压倒性票数表决通过了欧委会上述提议。¹⁵ 欧盟自此正式踏上了通过监管来减少全球森林砍伐足迹的道路。

减少森林足迹的举措

欧委会承诺，将对森林砍伐风险商品进口相关的需求侧措施进行评估，并向社会公开征求关于未来发展方向的意见。¹⁶

欧盟的公民社会团体联合呼吁制定相关法律，要求所有将产品带入欧盟市场的公司上都进行尽职调查，以识别、预防或减少与森林砍伐、森林退化、生态系统转化、人权侵害相关的风险。¹⁷同时，有关呼吁也要求上述法律对金融机构做出监管要求。此前，有研究表明，欧盟的金融机构是六家农业综合企业最大的资金提供者，而这六家企业都与亚马逊、刚果盆地和巴布亚新几内亚的毁林有关，从而对气候造成了负面影响。¹⁸

欧洲议会在 9 月的一次无约束力投票中表决支持了上述公民社会的提议，¹⁹并在 10 月 22 日通过了一项具有里程碑意义的决议，呼吁欧委会制定相关规则，要求欧盟市场上的所有供货企业以及金融行业机构必须进行尽职调查，以杜绝欧盟与任何全球森林砍伐活动沾边。²⁰

由此，欧委员预计将在 2021 年上半年提出具体立法建议，“将与欧盟市场产品相关的森林砍伐和森林退化风险最小化”。

促进金融可持续发展的举措

《绿色协议》同时强调了要确保金融行业对欧盟可持续转型的支持。²¹欧盟不久前刚发布一项新的可持续金融战略，引导私营部门支持欧洲经济的绿色转型。²²为实现这一目标，欧盟已制定并发布了一系列法规，以法律形式督促金融行业的更可持续发展。

2019 年末生效的一项法规要求金融服务行业进行可持续性方面的信息披露。²³按照这一法律规定，从 2021 年起，银行、社会保障基金、保险公司等欧洲投资者不仅需要公开其投资对人类和环境的危害，还需要发布其“尽职调查”政策细节，以确保能系统性地识别、预防、减少、承担这些危害。欧盟打算阶段式执

行该法，也就是说部分信息披露将自 2021 年起成为强制要求，而其余要求更细的披露将在后期陆续成为强制要求。

欧盟在 2020 年又进一步通过了若干金融可持续发展相关法规。其中一项名为《可持续金融分类方案》（**Taxonomy Regulation**）的法规制定了相关标准，来判断经济活动或投资是否环保可持续。避免森林砍伐和森林退化也是标准之一。²⁴该方案还规定了企业必须遵守的最低人权和劳工权标准保障，并遵循“无重大损害”原则。

欧委会还承诺推进可持续企业治理立法，出台新法规强制要求企业进行尽职调查，以确保所有欧盟企业都能管理和减轻经营和价值链上存在的人权、气候变化、环境保护、治理等可持续相关问题。这包括通过强有力的执法措施和机制来确保企业对其造成的危害承担法律责任。²⁵

“每年仅因热带森林的丧失而造成的二氧化碳排放就占全球总排放量的 8%...如果将热带森林砍伐量视为一个国家，它的碳排放量将位居全球第三。”

全球森林观察，2018

英国有关进展

英国将在 2021 年末举办下一届联合国气候变化大会（**CoP26**），²⁶这一重要的全球会议已然蓄势待发。2019 年，英国通过了在 2050 年实现温室气体净零排放的相关法律，成为世界上首个以法律形式确立该目标的主要经济体。

²⁷

随着脱欧计划的推进，英国宣布了一项为期 25 年的环境计划，明确了该国在自然环境保护上的重心和举措。²⁸该计划专门用一个章节

论述了英国保护和改善全球环境的规划，彰显出和欧盟相似的国际雄心。除其他举措外，这一章节还提及英国将关注导致森林砍伐的农产品有关贸易，并积极寻找解决方案，确保其供应链能实现零毁林。

由此，英国于 2019 年成立了全球资源倡议（**Global Resource Initiative, GRI**）工作组，成员包括法律服务、农业贸易和大型超市等行业的知名企业、研究机构以及公民社会团体。该工作组就如何实现棕榈油、大豆和牛肉等重要商品供应链的完全可持续性展开研究调查。²⁹工作组在 2020 年 3 月发布的最终报告中指出，³⁰制定要求公司进行尽职调查的相关法律并对金融行业实施类似规范要求“迫在眉睫”。工作组同时提及，英国政府应确保森林社区、原住民组织和女性组织参与到英国未来治理森林砍伐的决议中。

基于工作组的建议，英国政府于 2020 年 10 月就其立法提案公开征询意见；³¹次月正式向议会提交了《环境法案》的法律修正案。³²根据该立法提案，超过一定规模的企业在生产或交易中，若使用违反原产国相关法律生产的森林风险商品，将被认定为违法。该提案还要求企业建立健全的尽职调查体系，并向其报告，以表明企业已采取适当措施来确保供应的合法性。不合规企业则将面临罚款和制裁。

尽管国际和英国有多重声音呼吁将所有森林砍伐行为都纳入法律监管范畴，³³而不局限于产品生产国法律判定的非法森林砍伐行为，该建议目前尚未被英国政府采纳。

法国有关进展

法国在 2017 年 3 月通过了开创性的《企业责任警戒法》，要求达到一定规模的法国企业必须识别、减轻并预防其供应链和融资中的人权侵犯和环境破坏行为。³⁴企业必须每年就上述风险及相关防控措施进行报告。根据《企业责任警戒法》，企业可能会为严重的人权侵害和环境破坏行为承担法律责任。事实上，已有多家组织联合向法国卡西诺集团（**Casino Group**）

致信表明将提起诉讼的意愿，这是该法下采取法律行动的第一步。该联盟指称该企业在巴西所售产品的供应链上存在森林砍伐和土地掠夺行为。³⁵

值得指出的是，包括法国巴黎银行、法国外贸银行和法国农业信贷银行在内的主要法国银行都在该法律的监管范围内。³⁶这些银行需要就其采取了哪些措施来应对融资造成的森林砍伐风险进行报告。研究表明，在直接或间接对世界主要热带雨林造成最严重破坏的六大企业中，法国金融行业于 2013 到 2019 年间向其中五家提供了近 20 亿欧元的融资。这也使得法国成为这些企业在欧盟国家中的第二大资金来源国。³⁷

对中国的启示

保护全球珍贵的森林资源对于应对气候变化、保障人民生计以及维护我们赖以生存的生物多样性都至关重要。中国应像世界其他主要经济体一样，将保护全球森林保护作为其国家气候和生物多样性战略政策的重要组成部分。中国已出台相关规定来保护本国森林，但仍应进一步加大全世界森林资源的保护力度。

全球森林砍伐活动的驱动因素之一是农产品的生产，而中国是大多数这类农产品的主要消费国。基于此，中国应意识到，对这类商品日益增长的需求对本国和世界森林有着切实而重大的影响。根据中国环境与发展国际合作委员会发布的报告，中国是目前世界上最大的大豆和牛肉单一进口国，也是世界上第二大棕榈油进口国。³⁸中国应开展全面研究，了解其因消费大豆、棕榈油和牛肉等森林风险商品而在全球产生的森林足迹，并采取应对措施。减少全球森林足迹对于应对气候危机、改善生物多样性丧失有着直接促进作用，这也是长久以来未被中国重视的一大领域。

除政策承诺和研究外，中国还应顺应国际趋势，采取立法措施减少全球森林足迹。中国应参考本简报提及的欧洲国家的做法，通过立法和法律修订来强制要求企业识别并减少其经

营、供应链和投资对环境和人民造成危害的风险。大多数欧洲相关法律都将尽职调查纳入企业风险管理的一部分，这也可以成为中国在未来制定法律时的一个考量。相关法律应确保与中国市场有关的供应链的可持续性，确保供应链上不包含任何引起森林砍伐、森林退化和转化、自然生态系统退化的行为，并且还应遵循国际标准、履行人权义务，包括保障原住民和当地社区的权利。相关法律还应明确要求企业避免参与或资助不合规供应链，并要求企业对相关信息做出披露以确保有效监督。

最后，有相关法律还应将金融行业也纳入监管范畴。研究表明，通过为这类活动提供资金支持，银行等其他投资者实际也参与了砍伐森林、破坏环境和加速全球变暖的活动。近期的

数据显示，在过去几年中，中国金融机构对极有可能导致森林砍伐的产品在生产上的融资有所增加。³⁹ 中国未来的相关法律应禁止银行及其他金融机构为破坏环境和损害生计和权利的商业活动融资。

同时，中国还应考虑加强现行法律对金融业环境和社会责任的要求。例如，《中华人民共和国中国人民银行法》和《中华人民共和国商业银行法》目前正在修订中。⁴⁰ 中国可以把握当前这个机遇，引导银行业为国家气候和生物多样性提供明确支持。我们建议上述两部法律明确界定银行业的环境责任，并强制性要求企业对环境和社会风险纳入其风险管理机制、并且将其如何实践环境责任和减低环境和社会风险进行信息披露。



巴西进口大豆制品在中国江苏 图片版权: © AFP via Getty Images

尾注

- ¹ 2018, 世界环境研究所, By the Numbers: The Value of Tropical Forests in the Climate Change Equation, <https://www.wri.org/blog/2018/10/numbers-value-tropical-forests-climate-change-equation>
- ² 2019 Mongabay, Our fires weren't as bad as in the Amazon, Indonesian officials claim <https://news.mongabay.com/2019/12/indonesia-forest-fires-amazon-burning-brazil/>
- ³ 2018, 世界环境研究所, By the Numbers: The Value of Tropical Forests in the Climate Change Equation, <https://www.wri.org/blog/2018/10/numbers-value-tropical-forests-climate-change-equation>
- ⁴ 2016, 联合国粮农组织 Food the Agriculture Organisation of the United Nations, State of the World' Forest, <http://www.fao.org/3/a-i5588e.pdf>
- ⁵ 2020, 国和会, Global Green Value Chains, <https://cciced.eco/wp-content/uploads/2020/09/SPS-4-2-Global-Green-Value-Chains-1.pdf>
- ⁶ N. Escobar et al, Spatially-explicit footprints of agricultural commodities: Mapping carbon emissions embodied in Brazil's soy exports <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378019308623>
- ⁷ Our world in data: <https://ourworldindata.org/co2/country/china?country=~CHN>
- ⁸ 2030 欧盟生物多样性策略, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/eu-biodiversity-strategy-2030_en
- ⁹ 欧盟绿色协议 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en
- ¹⁰ 2020, 欧盟 2030 生物多样性策略事实, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_906
- ¹¹ 2019, 欧委会绿色协议通告, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1596443911913&uri=CELEX:52019DC0640#document2>
- ¹² 2013, 欧盟, The impact of EU consumption on deforestation, https://ec.europa.eu/environment/forests/impact_deforestation.htm
- ¹³ 2016, 联合国粮农组织, State of the World' Forest, <http://www.fao.org/3/a-i5588e.pdf>
- ¹⁴ 2019, 欧盟就欧盟如何保护和修复全球森林进一步行动的通告, https://ec.europa.eu/info/publications/eu-communication-2019-stepping-eu-action-protect-and-restore-worlds-forests_en
- ¹⁵ 2020, 欧洲议会, 新闻稿 <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200910IPR86827/green-deal-measures-to-step-up-the-fight-against-global-deforestation>
- ¹⁶ 2020, 欧盟公众咨询 <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12137-Minimising-the-risk-of-deforestation-and-forest-degradation-associated-with-products-placed-on-the-EU-market/public-consultation>
- ¹⁷ 2019 全球见证, Global witness joins NGOs to urge the EU to stop deforestation, <https://www.globalwitness.org/en/press-releases/global-witness-joins-ngos-call-urge-eu-stop-deforestation/> 以及 2020, 绿色和平, A new EU regulation to protect the world's forests and ecosystems: <https://storage.googleapis.com/planet4-eu-unit-stateless/2020/09/20200904-a-new-EU-regulation-protect-worlds-forests-ecosystems.pdf>
- ¹⁸ 2020 全球见证, Why EU action to tackle deforestation should not let finance off the hook <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/forests/why-eu-action-tackle-deforestation-should-not-let-finance-hook/>
- ¹⁹ 2020, 欧洲议会新闻稿 <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200910IPR86827/green-deal-measures-to-step-up-the-fight-against-global-deforestation>
- ²⁰ 2020, 欧洲议会新闻稿 <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201016IPR89560/legislation-with-binding-measures-needed-to-stop-eu-driven-global-deforestation>
- ²¹ 2019, 欧委会绿色协议通告 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1596443911913&uri=CELEX:52019DC0640#document2>
- ²² 2020 欧委会, Overview of Sustainable Finance: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/overview-sustainable-finance_en
- ²³ 2019 Regulation (EU) 2019/2088 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 on sustainability - related disclosures in the financial services sector, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R2088>
- ²⁴ 2020 Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment, and amending Regulation (EU) 2019/2088, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32020R0852>
- ²⁵ The EU Sustainable corporate governance, <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance>
- ²⁶ <https://www.ukcop26.org/>
- ²⁷ 2019 英国政府新闻稿, <https://www.gov.uk/government/news/uk-becomes-first-major-economy-to-pass-net-zero-emissions-law>
- ²⁸ 2018, 25 Year Environment Plan, <https://www.gov.uk/government/publications/25-year-environment-plan>
- ²⁹ 2019, 英国政府新闻稿: <https://www.gov.uk/government/news/global-resource-initiative-taskforce-greening-the-uks-environmental-footprint>
- ³⁰ 2019, Global Resource Initiative Taskforce: Final recommendations report 2020

<https://www.gov.uk/government/publications/global-resource-initiative-taskforce>

³¹ 2020, Department for Environment, Food and Rural Affairs, Due diligence on forest risk Commodities, Consultation document, https://consult.defra.gov.uk/eu/due-diligence-on-forest-risk-commodities/supporting_documents/duediligenceconsultationdocument.pdf

³² 2020, 英国政府新闻稿, <https://www.gov.uk/government/news/government-sets-out-world-leading-new-measures-to-protect-rainforests>

³³ 2020 全球见证新闻稿: <https://www.globalwitness.org/en/press-releases/global-witness-response-uk-government-announcement-new-deforestation-law/>

³⁴ 2016, Business and Human Rights Resource Centre, French Duty of Vigilance Law - English translation <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/french-duty-of-vigilance-law-english-translation/>

³⁵ 2020, Mighty Earth et al, Press release, <https://www.mightyearth.org/indigenous-organizations-and-ngo-coalition-warn-top-french-supermarket-casino/> and 2020, preliminary motion letter sent to Casino Group, [https://www.mightyearth.org/wp-](https://www.mightyearth.org/wp-content/uploads/210920-Courrier-mise-en-demeure-Casino1.pdf)

[content/uploads/210920-Courrier-mise-en-demeure-Casino1.pdf](https://www.mightyearth.org/wp-content/uploads/210920-Courrier-mise-en-demeure-Casino1.pdf)

³⁶ <https://vigilance-plan.org/>

³⁷ 2020 全球见证新闻稿 <https://www.globalwitness.org/en/press-releases/bnp-paribas-natixis-and-cr%C3%A9dit-agricole-implicated-in-financing-global-forest-destruction/>

³⁸ 2020, 国合会, Global Green Value Chains, <https://cciced.eco/wp-content/uploads/2020/09/SPS-4-2-Global-Green-Value-Chains-1.pdf>

³⁹ Forest and Finance, 由多家倡导和研究机构建立和维护的数据, 参与机构包括 Rainforest Action Network, TuK INDONESIA, Profundo, Amazon Watch, Repórter Brasil and BankTrack. <https://forestsandfinance.org/data/>

⁴⁰ 2020 中国人民银行《中华人民共和国中国人民银行法》修改建议草稿 http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-10/24/content_5553847.htm 以及《中华人民共和国商业银行法》修改建议草稿 http://www.gov.cn/hudong/2020-10/16/content_5551867.htm