

政策研究报告

推动化解《欧盟零毁林法案》合规摩擦 实施：促进中欧森林保护与贸易合作

摘要

2023 年通过的《欧盟零毁林法案》（EUDR）旨在减少全球森林砍伐。法案要求所有在欧盟境内销售、从欧盟出口或进口的管控产品，必须同时满足原产国法律要求和 EUDR 规定的零毁林标准。中欧双方均为加强森林保护采取了重要措施。中国的森林治理体系主要以《中华人民共和国森林法》和《中华人民共和国土地管理法》为法律依据，并在此基础上持续实施一系列重大森林保护和生态修复工程。然而，EUDR 在原料溯源、地理坐标定位等方面的要求，给中国林产品供应链带来了一定的合规挑战。这些挑战部分源于中欧双方监管方式的差异。EUDR 以植被特征作为森林界定标准，将尽职调查义务落实到企业；中国《森林法》强调土地用途分类、依法管理和政府主导的监管体系。因此，部分在中国合法的森林经营行为，包括某些经济林采伐和农业种植林木等，可能不符合 EUDR 的相关要求。合规责任主要落在中国以家庭经营为主、经营主体较为分散的林业部门。大量小农户、合作社及中小微企业可能缺乏地块级数据、溯源工具和专业技术能力。如果缺乏切实可行的支持措施，EUDR 的实施可能导致原本符合相关法律要求的供应商被排除在市场之外，而非有效改善森林保护状况。针对上述问题，本报告简要梳理了中欧双方在 EUDR 相关重点领域的主要差异，并分别向双方提出政策建议。

主要建议

- I. **欧盟对华高层沟通层面：推动中方明确 EUDR 政府层面对口联络部门。**欧盟应积极推动中方明确负责 EUDR 相关事务的对口联络部门，为双方开展政策沟通与协调提供稳定渠道。通过这一机制，促进中国中央及地方林业、土地、环境、贸易、海关和环境治理等相关主管部门之间的协同配合，为中欧开展机制化双边交流奠定基础。
- II. **中欧双边技术合作层面：围绕 EUDR 尽职调查建立常态化技术交流机制。**由中方对口联络部门、欧盟委员会、欧盟驻华代表团及各成员国主管机构共同参与，重点研

究中国现有土地登记资料、行政许可、森林经营方案及其他官方证明文件如何有效支持 EUDR 尽职调查要求。未来可视情况逐步拓展合作范围，共同推动建设零毁林国际供应链。

III. **行业协会层面：依托中国食品土畜进出口商会（CFNA）强化行业统筹联动，提升产业链合规能力。**可由 CFNA 牵头，联合行业协会、龙头企业、重点出口省份、林业合作社、小农户、中小微企业、地方主管部门、境外采购商及专业技术服务机构等，系统梳理 EUDR 所涉各行业的数据材料，凝聚行业共同诉求，为布局分散、主体多元的产业链提供务实可行的合规支持。

IV. **欧盟法规实施层面：在坚持 EUDR 森林保护核心目标的前提下，妥善解决各类合规障碍。**欧盟委员会及成员国主管机构通过中欧交流机制了解实际情况，对小农户、合作社及中小微企业面临的实际障碍进行评估，在不削弱 EUDR 森林保护目标的前提下予以妥善解决。

作者：

彭雅蕾（Barbara Pongratz），德国观察组织（Germanwatch），政策顾问

日期：2026 年 10 月

第一部分：中欧森林治理与毁林防控的制度比较

一、 研究背景

当前，全球森林砍伐问题仍是制约气候治理与生物多样性保护目标实现的主要障碍之一。尽管国际社会相关承诺持续增加、监管规则不断完善，政策执行效果始终不及预期。据联合国粮食及农业组织（FAO）估算，1990 至 2020 年间，全球森林面积减少约 4.2 亿公顷，约占全球森林总面积的 10%。2021 年，《联合国气候变化框架公约》第 26 次缔约方大会（COP26）发布了《格拉斯哥森林与土地利用领导人宣言》，包括中国和欧盟在内的 143 个国家承诺，到 2030 年全面遏制森林消失与土地退化趋势。然而，2022 年热带地区仍有 410 万公顷原生森林遭到损毁。

不可持续的消费与生产模式是导致上述问题的主要根源，国际贸易则进一步使相关影响在不同国家间扩散。作为木材、橡胶、皮革、大豆等与毁林密切相关的大宗商品主要进口方，欧盟与中国深刻影响着全球相关产业的生产格局，同时也使商品生产国承受着资源开发利用的外部压力。与此同时，溯源信息不够公开透明也在一定程度上制约着治理成效，农业食品领域的溯源体系建设相对成熟，而其他高毁林风险行业普遍存在数据稀缺、信息分散等问题，加之各国法律与监管规则不尽相同，协同治理面临更大困难。

3

为应对毁林问题，欧盟通过立法将其可持续发展相关要求延伸至全球产业链。2023 年，欧盟出台《欧盟零毁林法案》（EUDR），要求所有在欧盟境内销售、从欧盟出口或进口的管控产品，均须同时符合原产国法律要求和欧盟零毁林标准，并履行尽职调查义务，管控范围涵盖牛、可可、咖啡、油棕、橡胶、大豆和木材，以及指定的衍生产品。根据 2026 年 9 月的修订，牛胴皮、生皮和皮革已被从该法规的适用范围中剔除，而速溶咖啡、某些棕榈油衍生物和冷冻牛舌则被纳入其中，新增项目自 2027 年 12 月起受该法案约束。法案也实质上将欧盟监管边界延伸至境外，对全球产业链施加了新的合规约束。中国作为全球大宗商品贸易的重要参与者，与欧盟市场深度关联，同时与巴西等资源生产国经贸往来密切，将直接受到新规影响。中欧双方在森林治理与毁林防控的监管模式上存在根本性差异，致使相关矛盾与分歧在法案筹备阶段即已显现。

二、 中欧管理制度比较

欧盟长期关注本土消费活动对境外环境产生的影响，于 2010 年出台《欧盟木材法案》（EUTR）。为进一步落实 2019 年《欧洲绿色协议》（European Green Deal）设定的气候与生物多样性目标，减少因农林产品进口引发的毁林问题，欧盟于 2023 年出台《欧盟零毁林法案》（EUDR）。EUTR 仅针对非法采伐，未直面毁林问题本身，加之执

行力度不足、执法标准不一、追溯能力有限等原因，实际效果不尽理想。在此基础上，EUDR 将监管范围从木材扩展至表 1 所列大宗商品，要求受管控产品须同时符合原产国法律要求和欧盟零毁林标准，并可通过地理定位追溯至生产地块。近期的修正案简化了部分信息申报义务，尤其减轻了下游经营者和贸易商的合规负担。同时，允许低风险国家的微型和小型初级生产经营者提交简化申报，并以邮政地址替代地理坐标信息。EUDR 自 2023 年 6 月起正式生效，但因企业及欧盟各成员国未能适应其复杂的追溯要求，已两度推迟实施。目前，大中型企业合规义务自 2026 年 12 月 30 日起生效，小微企业原则上自 2027 年 6 月 30 日起纳入管控范围。根据 2026 年 9 月修正案新增纳入管控范围的产品，将自 2027 年 12 月 30 日起适用该法案的相关规定。EUDR 将原产地核实、合法性及零毁林生产证明作为欧盟市场准入条件，实质上是将欧盟环境监管标准延伸至境外，该模式的有效实施，高度依赖产业链溯源能力与基础数据供给，也有赖于包括中国在内的生产国治理体系的有效支撑。

表 1 中欧对于核心概念的定义

EUDR 定义	《森林法》等法律法规定义
森林：参照联合国粮农组织 FAO 标准，指面积不低于 0.5 公顷、树木高度达到或可生长至 5 米、林木冠层覆盖率（canopy cover）不低于 10% 的林地。不包括主要用于农业或城市用途的土地。 毁林：指基准日后将森林转为农业用途的行为，无论这一转变是否由人为活动引起。 基准日：投放欧盟市场的相关产品，不得与 2020 年 12 月 31 日之后发生的毁林行为有关联。 管控商品范围：牛、可可、咖啡、油棕、橡胶、大豆、木材，以及如牛肉、家具、纸张、巧克力等特定衍生产品。2026 年 9 月修正案将牛皮、生皮及皮革制品移出了法案的管控范围。 主要监管方式与实施责任主体：供应链尽职调查义务主要由将管控产品投放欧盟市场或从欧盟出口的经营者承担，因为此类经营者	森林：依据《森林法》及国家标准《森林资源术语》（GB/T 26423），面积不小于 667 平方米（约 0.067 公顷）、树木高度不低于 2 米、郁闭度（canopy closure）不低于 0.2 的乔木林、竹林，以及国家特别规定的灌木林。 毁林：指未经林业主管部门依法批准，擅自改变林地原有用途、损毁森林植被和生态功能的违法行为。 管控范围：违规侵占林地开展非林业建设，非法采伐林木，在林地范围内采石、采砂、取土等破坏森林资源的活动

对产品采购及供应链数据具有较强的掌控能力。2025 年 12 月通过的修正案进一步简化了下游经营者和贸易商的相关合规义务。	
---	--

来源：《欧盟零毁林法案》（EU）2023/1115 号法规、（EU）2025/2650 号修正案、（EU）2026/2102 号授权法规，以及《中华人民共和国森林法》（2020 年修订）第三十六至三十九条、第七十三条和第八十三条。

中国森林治理体系以《中华人民共和国森林法》（以下简称《森林法》）和《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）为制度基础。在森林界定方面，中国实行全国统一的土地利用分类体系，将林地范围内符合相关标准的区域划定为森林。在森林管理方面，中国实行分类经营管理制度，将森林划分为公益林和商品林，公益林以生态保护为首要功能，禁止一切形式的商业性采伐，商品林以保障国内林产品稳定供给为目标，在可持续经营的前提下允许合理采伐。中国对毁林行为的界定，是指未经县级以上人民政府林业主管部门依法审核同意，擅自改变林地原有用途、损毁森林植被或破坏林业生产条件与生态功能的行为，具体包括：违规侵占林地开展非林业建设、非法采伐林木，以及在林地范围内采石、采砂、取土等破坏森林资源的活动。与之相对，计划采伐、森林抚育、植被更新等合规经营活动不属于毁林范畴，并受法律法规明确保护，具体包括：纳入森林经营方案、符合年采伐限额、按技术规程实施，并依法取得采伐许可证或作业设计审批的采伐与经营活动。

长期以来，中国先后实施了“三北”防护林建设、退耕还林、天然林保护、长江上游防护林建设等一系列重大生态修复工程。全国森林覆盖率从建国初期的 10.8% 提升至 25.09%，森林面积达 36.14 亿亩，森林蓄积量达到 209.88 亿立方米。通过持续强化林地违规占用、非法采伐等行为的综合执法力度，全国毁林总量逐年下降，森林资源保护成效持续巩固。中欧双方在森林生态保护的总体目标上并无分歧，矛盾主要来源于管理制度层面的差异。EUDR 以市场准入控制为核心手段，而中国《森林法》则侧重国内森林资源的保护与规范管理，这直接关系到相关产品能否满足 EUDR 尽职调查要求。因此，在定义标准、数据对接和溯源管理等方面加强系统化协调，具有现实必要性。

第二部分：中欧关于 EUDR 实施的分歧与摩擦

一、森林及相关核心概念定义的差异

欧盟在界定“森林”时，采用以植被结构为导向的认定方式，以地块面积、林木高度、冠层覆盖率为核心指标，不考量法定土地分类与实际利用方式。在界定“毁林”时，欧盟以 2020 年 12 月 31 日为基准日，将该日期之后原有林地转为农业用地的土地利用变更

行为划定为毁林，该认定方式仅核查地块上森林形态特征是否留存，只要植被结构维持森林特征，即便开展经营性活动，也不纳入毁林管控。

中国在界定“森林”时，要求满足林地用途分类和植被指标双重要求，以地块面积、林木高度、郁闭度为核心指标，同时所属地类须为林地。根据《中华人民共和国土地管理法》，地类判定以第三次全国国土调查和国土空间规划为法定依据。在界定“毁林”时，中国更侧重于行为合法性，将未经审批的违规用地变更、非法采伐等违法行为认定为毁林。其中，经济林是中国林业管理的核心分类概念，特指林果、橡胶、用材种植等生产经营类林地，合法采伐与常规经营均属合规行为。

中欧双方在“森林”“毁林”等核心概念上的分歧，反映出二者不同的治理监管逻辑，即欧盟实行以森林形态特征为基础的结果导向型评判标准，中国则侧重功能分类与土地用途管制。在 EUDR 规则下，土地用途管制仅作为次要考量，该法案本质上是一项市场准入工具，并非土地与农业生产管理法规，只要地块在 2020 年 12 月 31 日后未发生毁林行为，即可满足基本合规条件，不考量地块原有用地属性。这种以客观结构特征为依据的认定方式与以土地功能用途为导向的治理模式之间的根本差异，是导致中欧双方监管标准分歧与跨境合规挑战的重要原因之一。同类经营行为出现截然不同的判定结果，不仅推高产业链合规成本，加剧规则不确定性，还形成隐性贸易壁垒。两类典型挑战示例如下：

6

示例一：农地植树。为提高土地利用效率，中国华北地区常在农田上种植杨树、柳树等速生树木，此类土地仍被认定为耕地，2020 年 12 月 31 日后的采伐、复耕等活动均为合法行为，不构成中国法律意义上的毁林。然而，根据 EUDR 规定，上述地块虽为耕地，但若其植被特征符合森林认定标准，则可能被划入森林范畴，若树木被砍伐，相关产品可能被认定与森林砍伐相关，从而被禁止进入欧盟市场。

示例二：经济林采伐。经济林作为中国森林分类的重要组成部分，主要用于生产水果、油料、饮料、工业原料等，按林地管理。在中国的法律框架下，合法的采伐和管理活动不被视为森林砍伐。EUDR 没有“经济林”概念，所有符合森林判定标准的均被视为森林，其 2020 年 12 月 31 日后的采伐行为可能被认定为毁林，这给中国出口产品带来了重大合规风险。中国将经济林视为合法的生产性经营类别，而 EUDR 对此类概念不予认可，仅以森林是否被砍伐作为判定依据。

二、林业管理模式与合规能力的差异

EUDR 标志着全球贸易领域森林保护规则逐步向高标准、溯源管控转型。该法案以森林保护为目标，具备法理正当性，但落地施行后给不同国家林业管理体系带来的合规负担并不均衡。

中国林业以家庭经营为主，农户家庭林地经营规模小且细碎化。根据全国集体林区跟踪调研数据，中国户均林地面积仅约 39.26 亩，远低于国际通行的小规模林业标准，属于超小规模林业。林地权属分散、单户经营规模极小，导致难以形成统一的生产标准、作业规范与数据记录体系，难以满足 EUDR 对“追溯至具体地块、提供精确地理坐标、证明 2020 年后无毁林”的强制性要求。

欧盟也存在权属细碎的私有小片林地，但主要是公有林地与大中型集约化经营林地，相较中国，欧盟多数地区具备规模更大、专业化程度更高的林业经营单元，公有林、商用林及配套专业化服务的林区普遍推行机械化作业、统一技术规程与数字化管控体系，天然适配 EUDR 关于地块确权、地理坐标填报、尽职调查存档与全链条溯源的合规要求，具备天然的合规基础。以德国为例，巴伐利亚州等地的森林所有者合作社帮助小农户克服地块零散、宗地形状不规则、权属交错分散、区位割裂、林区通行条件差等短板，统筹协调林地抚育管护与原木联合外销，此类合作社整合零散林地与零星采伐木材，大幅减轻单个经营主体的合规成本。

双方合规落地产生的矛盾，根源不在于森林保护目标分歧，而在于经营规模、组织制度与数据建设能力的客观差距。这种差异并非仅仅源于短期的技术或资金限制，更反映出双方在治理方式、林业产业组织结构及制度环境等方面的深层次差异。这也使中国小农户在全球绿色规则博弈中处于明显弱势地位，合规压力与转型挑战尤为突出。在这种不对称格局下，EUDR 高标准规则容易产生“合规排斥”效应，大量分散的上游小农户成为监管压力的最终承担者，因无法达标而被挤出欧盟市场，而非获得绿色转型的动力。

三、 治理责任分配与对外治理的差异

中欧双方在森林治理责任、治理逻辑上存在显著差异，集中体现了双方应对全球森林砍伐问题的不同治理思路，也是 EUDR 实施产生合规摩擦的核心原因之一。

关于治理责任分配，EUDR 将森林溯源与合规管理的核心责任赋予市场企业，明确企业是维护全球供应链绿色合规的关键主体，所有进入欧盟市场的经营主体必须严格开展全链条尽职调查，确保商品及原料不存在毁林问题。中国现行森林治理体系以国家政府为主导，政府部门承担森林资源管理、日常监督、执法管控等主要职责，将遏制森林砍伐融入到国土绿化、生态保护、林业可持续发展等综合性治理过程中。

关于管辖边界与对外治理布局，EUDR 作为一项市场准入工具，具备典型的域外监管属性。依托市场准入规则，将欧盟监管权限延伸至全球全产业链，强制要求全球范围内的原料生产者、加工企业履行统一合规义务，实现境内外森林治理规则的联动绑定。

第三部分：关于加强中欧合作应对《欧盟零毁林法案》合规摩擦的思考与建议

EUDR 不仅是一项森林保护法案，更是检验单边绿色贸易措施能否切实推动全球环境保护的重要标尺。全球林产品市场模型预测显示，至 2040 年，欧盟自高毁林风险国家进口的木制品将减少 25%至 38%，但全球木材采伐量仅下降 5%至 8%。这表明，欧盟在边境环节实施可追溯管理确有必要，但仅凭此举难以从根本上遏制毁林产品的流向转移，评估 EUDR 实施成效的关键，在于能否有效规避贸易转移风险。

在 EUDR 问题上的主要分歧，不在于环境保护与贸易发展之间的对立，而在于环境目标的可实现性与其可证明性之间的矛盾。EUDR 将地块级追溯证据作为合规认定的核心依据，而中国的土地、林业及经营管理信息主要依托政府管理体系运行，企业虽承担合规证明责任，但在信息对接和证据收集方面面临实际困难。因此，部分供应链主体可能因合法合规的生产经营活动难以满足合规要求，而被排除在欧盟市场之外。EUDR 在客观上赋予“可证明性”以市场溢价，但这种溢价未必与真正的高水平森林管护直接挂钩。

核心问题在于，EUDR 究竟是发挥市场排斥效应，还是发挥转型促进作用。为特定国家或企业主体调整合规要求不是长久之计，应当构建有利于各方协同的制度性框架，帮助供应链主体逐步达到低风险认定标准。对中国而言，亟需建立健全关键的信息沟通渠道；对欧盟而言，评估 EUDR 实施效果时，不应只关注合规资料，更应关注中小主体是否拥有持续参与市场的可行路径。

一、欧盟对华高层沟通层面：推动中方明确 EUDR 政府层面对口联络部门

欧盟应积极推动中方在现有政府机构框架内明确 EUDR 相关事务的对口联络部门，为双方开展政策沟通与协调提供稳定渠道。该部门可由国家林业、土地、环境、贸易、海关等相关部门相互配合，统筹协调森林资源保护、林地用途管制、可持续森林经营、毁林防控、林业贸易等 EUDR 相关领域，形成统一的中方对外沟通渠道，推动国内林地管控政策与国际绿色贸易规则衔接互认，重点做好与 EUDR 规则对接、跨境供应链合规技术交流及双边贸易问题沟通等工作。

该机制有助于加强国内森林治理与对外贸易合规工作之间的衔接，同时为欧方提供明确、统一的对接窗口。主要任务包括：一是研究制定统一、规范的材料标准，将国内林地属性、森林经营合法依据等信息统一转化为符合 EUDR 要求的合规佐证材料；二是指导小农户、林业合作社和中小微企业获取合规数据，满足 EUDR 合规要求；三是作为中方对外联络窗口，对接欧盟监管机构、行业主体与境外采购商，打通中国政府主导型森林治理体系与欧盟依托企业自主尽职调查监管模式的对接通道。

二、中欧双边技术合作层面：围绕 EUDR 尽职调查建立常态化技术交流机制，统一关键定义与合规判定标准

中欧应依托现有双边对话平台（如第七次中欧环境与气候高层对话），建立 EUDR 常态化技术交流机制。该机制由中方相关部门与欧盟环境总司、驻华代表团及相关成员国主管机构共同参与。围绕森林、毁林、森林退化、合法用地、经济林、人工造林、农林复合经营等核心概念形成书面共识，明确中国林地分类、森林管护台账中可直接采信或转换为欧方合规材料的内容，最终形成中欧核心概念对照清单、现存问题清单。

除当前 EUDR 合规事务外，该机制还可探讨中欧作为两大消费市场，如何共同推动未来零毁林国际供应链建设，包括明确双方责任，探索在可追溯性、企业行为指引、可持续采购、绿色金融及与生产国合作等方面的务实合作。

三、行业协会层面：依托 CFNA 强化行业统筹联动，提升产业链合规能力

为加强合规能力建设和信息整合，建议依托行业协会（如中国食品土畜进出口商会，CFNA）组建全国林产品贸易联盟，统筹林业龙头企业、行业协会、重点出口省份、基层合作社、小农户、中小微企业及技术服务机构等多方力量。前期重点聚焦木材、橡胶、皮革等与中国对欧贸易最为密切的商品，逐步扩展至牛、可可、咖啡、油棕、大豆及相关衍生产品领域。

该联盟总体目标是降低中国小农户和中小微企业面临的结构性合规障碍，保障林产品贸易稳定。联盟应着力整合分散的行业信息和资源，汇总小农户、中小微企业、合作社及出口企业的相关数据和材料，收集梳理行业合规共性问题，协调行业统一立场，为中方协调机制和双边技术交流提供实务建议；为中小微企业、合作社、小农户提供政策解读、技术培训、合规援助、数字化建设、合作试点等服务，帮助企业开展合规申报。

四、欧盟法规实施层面：针对实际合规障碍，推动 EUDR 制定适度灵活的实施细则

欧盟委员会及各成员国主管部门在双边磋商沟通的基础上，应针对反映的实际困难，进一步完善实施细则，切实减轻合规负担。例如，细化条款释义、简化申报表、分阶段落地帮扶、配套技术援助、打通跨系统数据互认，对低风险、台账完善的供应链适度放宽材料报送要求等。同时，建议欧盟在现有过渡期基础上新增一定年限的缓冲期，将合规截止日期从 2027 年 6 月 30 日延长至 2028 年 6 月 30 日，保障小微经营主体完成分散林权整合、数字化改造与规模化管理。

引用格式: Pongratz, B., 2026, 《推动〈欧盟零毁林法案〉实施: 促进中欧森林保护与贸易合作》, 中欧绿色治理智库交流项目

<https://china.hss.de/en/>

<https://china.hss.de/zh/>

本项目由欧盟资助。

本文所表达的观点仅代表作者个人立场, 不代表其所在机构、管理层、欧盟或各国政府的观点, 亦不应视为官方立场的体现或认可。

项目简介：

中国和欧盟在应对气候变化与生态环境保护方面展现出共同的战略担当与全球引领意愿。欧盟的“绿色新政”和中国的“生态文明”理念在推动绿色转型方面高度契合、目标一致，均致力于通过协作共建，打造更加可持续、韧性更强的未来社会。

本项目旨在进一步汇聚多方利益相关方力量，深化中欧在绿色全球治理领域的长期智库合作机制建设。

通过中欧在绿色治理政策领域的结构化交流，促进智库、学术界与政策制定者之间的跨界合作，推动 1.5 轨和 2.0 轨对话常态化、制度化，以支持双方在多层次、多领域的政策沟通与战略对话。项目目标在于技术和政治两个层面，深化中欧对彼此绿色治理政策演进路径的了解，增进互信，凝聚共识，构建可持续的合作伙伴网络，并在全球与地区政策进程中发挥积极影响。

项目活动包括：

- 举办线上圆桌会议、开展网络合作关系建设与研究成果共享
- 组织代表团互访及政策研讨会，涵盖 1.5 轨和 2.0 轨对话机制
- 编撰中欧绿色治理的主题词汇表
- 撰写政策文件与研究报告，推动智库成果转化

11

该项目的执行机构：

- 汉斯-赛德尔基金会 与
- 自然资源智库，包括自然资源部咨询研究中心、国土与空间规划研究中心以及土地整治中心。

项目周期为两年，至 2026 年十月。

联系信息：

汉斯-赛德尔基金会

电话：+86 10 653261-80

电子邮件：beijing@hss-china.com

网站：<https://china.hss.de/zh/>