

中欧实施“昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架”主流化等相关行动目标的法律法规及政策研究

2024年12月



中欧环境与绿色经济合作项目二期



本项目由
欧洲联盟资助

中欧实施“昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架”主流化等相关行动目标的法律法规及政策研究

中方专家：

王彬，徐靖

外方专家：

Gabrielle Aubert, Callum Douglas

引用：Wang B., Xu J., Douglas C., Aubert G., 2024, 中欧实施《昆蒙框架》主流化等相关行动目标法律法规及相关政策研究，2024年11月，中欧环境与绿色经济合作项目

<http://www.euchinaenvironment.com>

本报告由欧盟资助，由专家以其个人身份参加研究工作，不代表其所在单位。报告内容由作者负责，不一定反映欧盟的观点。

目 录

1. 背景	3
2. 中欧在实施“昆蒙框架”第 14 项目标方面的法律法规及相关政策	4
（一）中国在实施“昆蒙框架”第 14 项目标方面的法律法规及相关政策	4
（二）欧盟将生物多样性考量更好地纳入其他社会和经济政策及部门的综合政策 （关于主流化的行动目标 14）	7
3. 中欧在实施“昆蒙框架”第 15 项目标方面的法律法规及相关政策	12
（一）中国在实施“昆蒙框架”目标 15 方面的进展	12
（二）企业 ESG 责任、生物多样性相关影响和风险披露要求、绿色金融和生物多样性（关于企业透明度的行动目标 15）	15
4. 政策建议	18
（一）完善政策法规	18
（二）健全标准规范	18
（三）加强中欧合作	18
附表 1 欧盟将生物多样性考量在一定程度上纳入经济部门和经济政策的实例	20
附表 2 《可持续报告准则》主题内容（ESRS 1-5）	22

摘要

中欧环境与绿色经济合作项目支持了一系列生物多样性研讨会，为来自中欧政府的生物多样性谈判代表以及其它各利益相关方创造了交流的平台，有助于各方达成互信和共识。

为进一步支持“昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架”（以下简称“昆蒙框架”）的有效实施，项目组织中欧专家围绕生物多样性立法及政策研究、“昆蒙框架”实施相关议题，开展短报告研究。本报告基于中欧双方的技术交流以及专家的共同努力，重点介绍了中国、欧盟在实施“昆蒙框架”第14、15项目标方面的法律法规及相关政策。

关于主流化的第14项目标：

《欧盟2030年生物多样性战略》彰显了其加强生物多样性保护并将其纳入更广泛社会经济政策的坚定承诺。欧盟生物多样性框架以关键立法为基础，包括《栖息地指令》《鸟类指令》。此外，欧盟对农业、林业和渔业实施多年期政策，将生物多样性因素纳入其管理的各项活动，以及实施相关的环境战略和影响评估等措施。欧盟已经认识到，主流化可以推动公共资助活动的一致

性。在欧盟预算的背景下，主流化包括在总预算中为生物多样性支出设定具体目标，并监测实现这些目标的进展情况。虽然欧盟实现了2024年目标，但预测表明，2026年和2027年的生物多样性支出分配将无法达到预期目标。在欧盟，可持续金融一揽子计划引入了一系列法规，以支持和鼓励对可持续项目的投资，包括与生物多样性相关的项目，并推动欧盟可持续分类法的实施。与此同时，欧盟推动生物多样性在社会和经济政策及部门中主流化发展面临着重大挑战。成员国在实施某些欧盟法规和政策的方式上仍然存在相当大的差异，从而导致政策实施的不一致性。

中国强化组织领导、完善法规制度，将生物多样性纳入规划和发展进程、纳入消除贫困战略、纳入战略环境评估、纳入环境影响评估、酌情纳入国民核算等相关政策法规进展。《中国生物多样性保护战略和行动计划（2023-2030年）》于2024年1月实施，将生物多样性主流化作为一个独立的优先领域，重点强调全政府、全社会参与生物多样性治理，并将统筹各级政府之间的战略规划、协调和执行工作。

关于环境、社会和公司治理（ESG）及企业信息披露的第 15 项目标：

虽然与其他环境信息披露要求相比，欧盟对自然和生物多样性相关披露要求相对起步较晚，但相关方法、指南、框架、立法和政策为企业自然和生物多样性信息披露奠定了基础。欧盟关于第 15 项目标的主要政策包括《欧盟企业可持续报告指令》，该指令要求企业报告可持续相关的信息，包括进行双重实质性评估，以确定需要在报告中纳入哪些可持续相关的主题。《可持续金融信息披露条例》要求提供可持续发展相关投资服务的金融市场参与者公开报告有关其投资选择和金融产品的 ESG 信息。通过基于风险的做法，《企业可持续尽职调查指令》旨在识别和评估实际和潜在的不利影响，必要时对这些影响进行优先排序，然后防止和缓释潜在影响并消除实际影响，在必要时采取补救措施。《欧盟绿色声明指令》是对欧盟现有禁止洗绿要求的补充，规定了企业必须提供什么类别的信息以证实其与环境相关的营销声明的合理性。自然相关财务披露工作组

（TNFD）作为推动信息披露立法实施的支持框架，其 LEAP 方法为识别价值链中自然相关的影响、机遇和风险提供了一个有用框架。TNFD 的建议和指南也遵循双重实质性方法。与此同时，欧盟《企业可持续报告指令》及其配套的《可持续报告准则》以及《可持续金融信息披露条例》均存在一定局限性，需要不断完善。

中国《公司法》《证券法》等法律法规对企业信息披露提出了要求，国务院国有资产监督管理委员会、证监会、证券交易所等出台了有关 ESG 政策。

报告提出了完善政策法规、健全标准规范、加强国际合作等一系列加强生物多样性主流化相关的政策建议。在国际合作方面，建议在健全法律政策体系领域开展交流，将立法、规划和政策协同发挥作用作为交流重点；建议举办投资者论坛，提升生物多样性风险与机遇意识；建议举办 TNFD 系列研讨会，解决数据标准和核算程序的不一致问题。

1. 背景

《生物多样性公约》（以下简称《公约》）缔约方大会第 15 次会议第一阶段会议于 2021 年 10 月 11-15 日在中国云南昆明以线上线下方式成功举行，第二阶段会议于 2022 年 12 月 5 日 -17 日在加拿大蒙特利尔召开。经过四年的磋商和谈判，《昆明 - 蒙特利尔全球生物多样性框架》于缔约方大会第 15 次会议上获得通过。“昆蒙框架”建立在《公约》先前的战略计划之上，支持实现可持续发展目标，为到 2050 年实

现与自然和谐共处的世界这一全球愿景制定了雄心勃勃的途径，主要包括 2050 年的 4 项目标和 2030 年的 23 项具体目标。

本研究具体以加强生物多样性考量的生物多样性保护综合性政策、ESG 为重点，系统梳理中欧双方在实施“昆蒙框架”第 14、15 项目标方面的相关法规政策，并提出关于加强中欧在生物多样性立法及政策、“昆蒙框架”实施方面的具体合作建议。

2. 中欧在实施“昆蒙框架”第14项目标方面的法律法规及相关政策

（一）中国在实施“昆蒙框架”第14项目标方面的法律法规及相关政策

中国积极推进生态文明建设和生物多样性保护，强化中国生物多样性保护国家委员会统筹协调作用，持续完善生物多样性保护、可持续利用和惠益分享相关法律法规和政策制度，制定相应的中长期规划和行动计划，为生物多样性保护和管理提供制度保障，不断强化生物多样性主流化。

1. 中国生物多样性主流化法律法规和政策框架

（1）强化组织领导

中国国家主席习近平亲自推动生物多样性相关工作，在联合国生物多样性峰会、COP15 第一阶段领导人峰会和 COP15 第二阶段高级别会议等重要场合发表重要讲话，再次表明了中国推动全球生物多样性治理迈上新台阶的坚定决心，为国内和国际生物多样性治理提供了强大推动力。

建立部门协调机制。成立了由国务院分管副总理任主任，23 个国务院部门为成员

的“中国生物多样性保护国家委员会”，有力促进各部门间沟通与协调，统筹协调全国生物多样性保护工作，指导“联合国生物多样性十年中国行动”，审议通过了《加强生物遗传资源管理国家工作方案》和《生物多样性保护重大工程实施方案》等。

强化顶层设计。坚持人与自然和谐共生、坚持绿水青山就是金山银山、坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理等习近平生态文明思想的重要理念，为统筹推进生物多样性保护和绿色发展提供了根本遵循和方向指引。中央办公厅、国务院办公厅 2021 年印发《关于进一步加强生物多样性保护的意見》，明确了中国新时期生物多样性保护的总体目标和战略部署，为新时期全国生物多样性保护提供了行动指南。2023 年 12 月《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意見》从筑牢自然生态屏障、实施山水林田湖草沙一体化保护和系统治理和加强生物多样性保护三个方面部署“提升生态系统多样性稳定性持续性”。

（2）完善法规制度

中国高度重视生物多样性相关国家立法工作，生物多样性保护法律制度建设取得积极

成效。《宪法》规定，“国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。”近10年来，颁布和修订森林法、草原法、渔业法、野生动物保护法、环境保护法、海洋环境保护法、种子法、长江保护法、黄河保护法、青藏高原生态保护和生物安全法等20多部生物多样性相关的法律法规，覆盖野生动植物和重要生态系统保护、生物安全、生物遗传资源获取与惠益分享等领域，为生物多样性保护与可持续利用提供了坚实的法律保障。修订调整国家重点保护野生动植物名录，为拯救珍稀濒危野生动植物，维护生物多样性奠定基础。2020年，第十三届全国人民代表大会常务委员第十六次会议通过了《关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》。生态环境法典、国土空间规划法、国家公园法（自然保护地法）等与生物多样性保护密切相关的立法已经列入十四届全国人大常委会立法规划。各省（自治区、直辖市）结合当地实际颁布了相关法规，云南省、山东省等就生物多样性保护专门立法，对生物多样性保护起到了非常重要的法律支撑作用。

中国将“企业与生物多样性”作为生物多样性主流化优先行动之一，提出推动将生物多样性相关信息纳入企业环境信息依法披露及其监督管理活动内容，以及环境、社会及治理（ESG）报告等企业可持续发展报告。2024年4月，上海、深圳和北京三大交易所正式发布《上市公司自律监管指引——可持续发展报告（试行）》，提出披露生物多样性相关信息。

（3）纳入规划和发展进程

制定实施生物多样性保护战略计划。中国于2010年制定并实施了《中国生物多样性保护战略与行动计划》（2011-2030年），提出中国未来20年生物多样性保护总体目标、战略任务和优先行动。2024年1月，经国务院批准，中国生态环境部发布《中国生物多样性保护战略与行动计划（2023-2030年）》，作为《生物多样性公约》第十五次缔约方大会（COP15）主席国持续推动“昆蒙框架”落实的切实行动，作为未来一段时期全面推进中国生物多样性保护工作的纲领性文件。《中国生物多样性保护战略与行动计划（2023-2030年）》将生物多样性主流化作为一个独立的优先领域，重点强调全政府、全社会参与生物多样性治理，将统筹各级政府之间的战略规划、协调和执行工作，部署了生物多样性政策法规体系、生物多样性治理体制机制、生物多样性规划计划体系、生物多样性宣传教育、企业与生物多样性、生物多样性保护全民行动等五项优先行动。

将生物多样性纳入经济社会发展和生态保护修复规划、国土空间规划及其专项规划。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确将实施生物多样性保护重大工程、构筑生物多样性保护网络作为提升生态系统质量和稳定性的重要工作内容。很多地方也将生物多样性保护纳入其经济社会发展规划，如云南省规定了生物多样性保护专门章节，陕西省规定“以大巴山区为重点实施生物多样性保护和生态修复工程”。2020年，中国印发实施《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021-2035年）》，确

定了“到 2035 年，以国家公园为主体的自然保护地占陆域国土面积 18% 以上，濒危野生动植物及其栖息地得到全面保护”的远景目标，并出台自然保护地建设及野生动植物保护重大工程建设规划等 9 个专项规划，全面布局未来一段时期重要生态系统和物种保护的目标任务。在统一的国土空间规划体系下，保护生物多样性既是优化生态保护空间的核心目标，又是实施山水林田湖草沙一体化保护修复的关键行动，被纳入各级国土空间规划及国土空间生态保护修复的规划中。

加速推进地方生物多样性保护工作。北京、江苏、云南等 20 多个省、自治区、直辖市制定了省级生物多样性保护战略与行动计划，设立生物多样性保护委员会，并将其作为推动生物多样性相关政策和行动落实的协调机制，参与地方和部门的重要决策与部署，有力推动地方生物多样性保护工作。

(4) 纳入消除贫困战略

2015 年，“结合生态保护脱贫”被写入《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》。中国践行“绿水青山就是金山银山”理念，坚持脱贫攻坚与生态保护并重，在加大贫困地区生态保护修复力度的同时，增加重点生态功能区转移支付，不断扩大政策实施范围，让有劳动能力的贫困群众就地转为护林员等生态保护人员，不仅拓宽了贫困群众增收渠道，也明显改善贫困地区生态环境，实现了“双赢”。¹

¹《人类减贫的中国实践》（2021 年 4 月），中华人民共和国国务院新闻办公室

(5) 纳入战略环境评估、环境影响评估

2011 年生态环境部印发《环境影响评价技术导则 生态影响》并于 2022 年修正，规定了建设项目生态影响评价的一般性原则、工作程序、内容、方法及技术要求。

2021 年 10 月，生态环境部印发《区域生态质量评价办法（试行）》，首次将生物多样性指标纳入生态质量评价。

2022 年 4 月生态环境部印发《“十四五”环境影响评价与排污许可工作实施方案》，要求强化生态系统保护，严格重大生态影响类建设项目环评管理，推动做好生态现状调查和生物多样性等影响评价，加强珍稀濒危野生动植物、极小种群物种保护。

《中国生物多样性保护战略与行动计划（2023-2030 年）》要求开展“重大工程建设生物多样性影响评价”，在国家有关部门确定的重大水利水电工程、交通运输工程、矿产资源开发项目等重大工程环境影响评价工作中，按照相关技术导则和标准开展生物多样性影响评价，并提出针对性的保护和修复措施，助力重大工程高质量建设和生物多样性高水平保护。

(6) 酌情纳入国民核算

中国科学院和世界自然保护联盟从 2012 年开始提出生态系统生产总值（Gross Ecosystem Product, GEP）概念，将自然生态系统的生产总值纳入可持续发展的评估核算体系中。

2017 年 10 月，中国参与在欧盟资助下，

由联合国统计司会同联合国环境署、生物多样性公约秘书处共同发起的“自然资本核算和生态系统服务估价”（NCAVES）项目，在推进生态系统核算方面取得了显著进展。

2021年4月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》明确提出，选择跨流域、跨行政区域和省域范围内具备条件的地区，深入开展生态产品价值实现机制试点，重点在生态产品价值核算等方面开展探索。2021年11月，国家发展改革委、国家统计局印发了《生态产品总值核算规范（试行）》，明确了生态产品总值（GEP）核算的指标体系、具体算法、数据来源和统计口径等。

2. 挑战

总体来看，中国生物多样性主流化仍有短板和弱项，存在生物多样性相关的法律法规有待修订和完善，企业和公众参与保护的渠道有限，保护意识有待提升等问题。²

下一步，中国将继续推动生物多样性主流化进程，倡导全社会和全政府共同参与。特别是在生物多样性行动与战略规划实施的阶段，将加强国家层面和次国家层面的生物多样性协调机制，提高其效能，调动更多的社会资源投入生物多样性保护事业。通过这些努力，为生物多样性保护注入更强大的动

力，进一步巩固生态保护成果，为实现落实“昆蒙框架”相关目标和联合国可持续发展目标作出更多贡献。

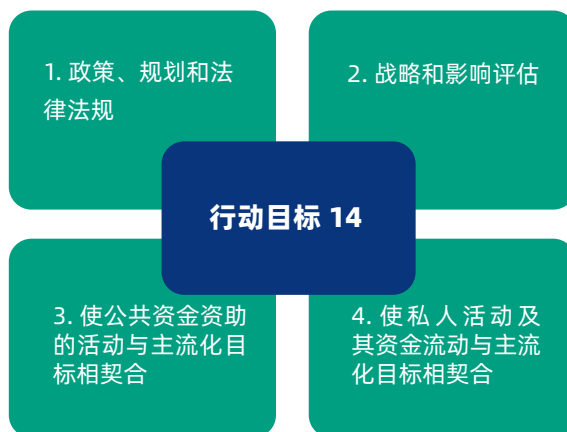
（二）欧盟将生物多样性考量更好地纳入其他社会和经济政策及部门的综合政策（关于主流化的行动目标 14）

本节详细介绍了欧盟如何通过立法和政策框架推进生物多样性主流化，特别是将生物多样性考量和价值融入经济和社会政策及部门政策中。

1. 欧盟生物多样性政策与主流化立法框架概览

欧盟已构建起一套全面的政策和立法框架，旨在促进生物多样性的保护及其与社会经济政策的深度融合。

图 1 欧盟生物多样性主流化政策和立法框架



（1）政策、规划与法规的协同作用

《欧盟 2030 年生物多样性战略》（EU BDS）作为欧盟综合政策制定的里程碑，彰显了其加强生物多样性保护并将其纳入更广泛社会经济政策的坚定承诺。尽管该战略本身不具备法律约束力，但它所概述的诸多承

²魏辅文，积极落实“昆蒙框架”，助力美丽中国建设，生态环境部官微，2024年04月09日 16:10，北京

诺与行动方案，为到 2030 年遏制并扭转欧盟生物多样性丧失的趋势设定了明确方向。该战略尤为强调生物多样性与减缓气候变化、适应极端天气事件、保障粮食安全及防范疾病爆发之间的协同增效作用。其核心行动包括：保护至少 30% 的欧盟陆地和海洋区域（其中 10% 需受到严格保护）、通过具有法律约束力的恢复目标推动《自然恢复法》（NRL）的实施、减少杀虫剂风险与使用、推广可持续及有机农业、制定城市绿化计划，以及确保每年至少筹集 200 亿欧元用于自然保护（资金来源于公共与私人部门）。

欧盟生物多样性保护的法律基础是《栖息地指令》与《鸟类指令》，这两项指令旨在守护物种与自然栖息地的安全，推动其恢复至良好保护状态。《栖息地指令》成功构建了自然 2000 保护地网络，该网络是一个协调体系，汇集了欧盟所有成员国内的法定自然保护区。然而，值得注意的是，尽管这些指令为农业、渔业、林业、能源及交通等部门政策提供了将生物多样性纳入其中的法律依据，但在实际操作中，这些政策或法规的执行情况却参差不齐，且缺乏具体的执行细则。以农业为例，农业环境计划虽为农业环境措施的设计与实施提供了财政支持，但并非总能有效涵盖针对受指令保护物种的特定保护措施，尤其是在农业区域。³

³Bazzan Dik、Termeer 和 Runhaar (2023) How does the professionalisation of farmer collectives enable effective agri-environmental schemes》，《地球系统治理》，第 18 期，第 100197 条。

此外，欧盟在农业、林业和渔业领域推行的多年期政策中，明确提出了将生物多样性因素融入其管理活动的要求。《共同农业政策》（CAP）在助力农民和林农提升农业生产力的同时，也积极应对气候变化的挑战，致力于自然资源的可持续管理。而《共同渔业政策》（CFP）则着眼于确保渔业和水产养殖活动的环境可持续性、经济效益与社会公平性，它采纳了预防和生态系统为基础的渔业管理方法，力求最大限度减少对海洋生态系统的负面影响。尽管这两项政策均已包含支持生物多样性的措施，但仍有必要进一步优化其设计与实施策略，以确保生物多样性因素能够得到更广泛的考虑与融入。

除上述核心政策外，生物多样性主流化还可通过“从农场到餐桌”战略⁴、森林战略⁵、土地利用、《土地利用变化和林业（LULUCF）条例》⁶、《可再生能源指令 III》⁷以及《欧盟绿色基础设施战略》等其他政策与法规得以实现⁸（见附件）。这些领域因其均依赖于健康的生态系统，且其活动可能对

⁴建立公平、健康和环保型食品体系的“从农场到餐桌”战略，COM/2020/381。

⁵欧盟 2030 年新森林战略，COM（2021）572。

⁶欧洲议会和理事会 2018 年 5 月 30 日关于将土地利用、土地利用变化和林业温室气体排放和清除纳入 2030 年气候和能源框架的第 2018/841 号条例（欧盟）。

⁷欧洲议会和理事会 10 月 18 日关于推广可再生能源的第 2023/2413 号指令（欧盟），并废除理事会第 2015/652 号指令（欧盟）

⁸绿色基础设施（GI）-- 增强欧洲的自然资本，COM/2013/0249。

生物多样性产生负面影响，因此，通过这些政策与生物多样性保护相结合，可以在决策与实施过程中有效减轻此类负面影响。在此过程中，与成员国的紧密合作对于确保国家层面的有效实施与规划至关重要。

空间规划无疑是欧盟生物多样性战略的核心支柱，它不仅关乎识别并划定哪些土地和水域应纳入 30% 的保护区范畴，其他基于区域的有效保护措施 (OECM)，特别是至关重要的 10% 严格保护区，还涉及到如何将生物多样性考量广泛融入陆地与海洋的整体规划之中。虽然在很大程度上，空间规划的直接管辖权属于成员国或地方，但欧盟的立法与判例法却深刻影响着成员国。当前情境下，这种影响不仅体现在《栖息地指令》与《鸟类指令》的执行上，还广泛延伸至《外来入侵物种条例》⁹、《海洋战略框架指令》¹⁰、《海洋空间规划指令》¹¹、《水框架指令》¹² 以及土地利用、土地利用变化与林业相关法规等多个领域。进一步而言，水质（如硝酸盐指

令）¹³与空气质量等相关指令，同样对生物多样性的保护与规划控制产生了深远的影响。

（2）战略与环境影响评估

欧盟法律体系内置了政策验证工具，旨在识别从大型基础设施项目到公共计划与方案等各类活动可能给环境带来的重大不利影响，并据此提出合理的替代方案或缓解措施，以规避、预防、减轻或抵消这些影响。其中，《战略环境评估（SEA）指令》为评估土地利用、交通、能源、废弃物管理及农业等部门计划与方案的环境影响提供了系统性框架；而《环境影响评估（EIA）指令》则针对大型建筑或开发项目，设立了相似的评估机制。特别是，《环境影响评估指令》明确要求对项目可能给生物多样性带来的冲击进行评估，特别关注受《栖息地指令》与《鸟类指令》保护的物种与栖息地。

此外，欧盟委员会于 2021 年针对部分欧盟基金投资引入了“无重大损害”（DNSH）原则，该原则旨在确保投资不支持或参与任何可能严重损害《欧盟可持续分类法》所界定的六项环境目标（包括生物多样性保护与恢复）的经济活动。DNSH 原则旨在超越简单的法规遵守，推动投资实现环境绩效的最大化。然而，其实施过程中仍面临透明度不足、评估独立性与客观性缺失，以及对原则本身及其价值认识的误区等挑战¹⁴，这进一步强调了加强原则应用、提升相关主管部门

⁹ 欧洲议会和理事会 2014 年 10 月 22 日关于预防和管理外来入侵物种引进和传播的第 1143/2014 号条例（欧盟）。

¹⁰ 2017 年 5 月 17 日第 2017/845 号委员会指令（欧盟），修订欧洲议会和理事会第 2008/56/EC 号指令，涉及编制海洋战略时应考虑的指示性要素清单。

¹¹ Directive (EU) 2014/89 of 23 July 2014 of the European Parliament and of the Council establishing a framework for maritime spatial planning

¹² Directive (EC) 2000/60 of 23 October 2000 of the European Parliament and of the Council establishing a framework for Community action in the field of water policy

¹³ 1991 年 12 月 12 日关于保护水域免受农业来源硝酸盐污染的理事会指令 91/676/EEC。

¹⁴ 中欧和东欧银行观察网，将 DNSH 原则应用于欧盟基金：监督其实际执行情况的经验教训。

的理解力与执行力的重要性。

(3) 协调公共资助活动以促进生物多样性主流化

在欧盟内部，推动生物多样性主流化是协调公共资金活动的关键策略。主流化意味着将生物多样性保护作为核心优先事项，贯穿于预算计划的设计、编制、实施及评估全过程，旨在提升计划对政策目标的贡献率，并确保支出的一致性。在当前的 2021-2027 年多年度财务框架 (MFF) 中，欧盟已明确设定了生物多样性支出的具体目标，即在 2024 年达到年度支出的至少 7.5%，并在 2026 年及 2027 年均提升至 10%¹⁵。虽然欧盟实现了 2024 年的目标，但预测显示 2026 年与 2027 年的实际拨款将分别为年度支出的 8.6% 和 8.4%¹⁶，未及预期。

为有效追踪生物多样性支出，欧盟采用了来自 OECD 的一种分级评估方法，依据支出对生物多样性目标的贡献程度，分别赋予 100%、40% 或 0% 的系数。此方法旨在综合考量计划的初衷与实际支付的影响¹⁷。

同时，调整公共资金支持还需警惕环境

有害补贴 (EHS) 的问题，这直接关系到“昆蒙框架”中的目标 18。鉴于目标 14 (生物多样性保护) 与目标 18 (消除环境有害补贴) 之间的紧密关联与互补性，两者需并行推进，以确保政策效果的最大化。根据第 8 次环境行动计划，欧盟通过了多项政策来处理环境有害补贴 (EHS) 问题，包括为成员国确定与能源无关的 EHS 提供指导。

在消除贫困战略方面，欧洲社会基金 + (ESF+) 作为关键供资工具，虽主要聚焦于贫困与社会排斥问题，但法规同样明确指出该基金“应有助于生物多样性行动在欧盟政策中的主流化发展”¹⁸。全球范围内，生物多样性丰富区域与贫困高发区常存重叠现象¹⁹。《欧盟生物多样性战略》未直接提及消除贫困，因为这些问题由其他政策解决，包括生物多样性跨部门主流化政策 (如 CAP、CFP，见上文)。

欧盟在《公约》缔约方大会第 15 次会议之前做出承诺，增加对发展中国家生物多样性保护的國際资金支持，特别是对于最脆弱国家，

¹⁸ Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021, laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund and the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund and financial rules for those and for the Asylum, Migration and Integration Fund, the Internal Security Fund and the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2021:231:FULL&from=EN>

¹⁹ Fisher, B. and Christopher, T. 2007. 贫困与生物多样性：衡量人类贫困与生物多样性热点的重叠。《生态经济学》62：93-101。

¹⁵ 2020 年 12 月 16 日关于预算纪律、预算事项合作和健全财务管理的机构间协定，第 16 (e) 条，[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222(01)&from=EN)。

¹⁶ 欧盟委员会 (2023c)，欧盟委员会估算说明：2024 年预算的编制，SEC(2023) 2023 年 6 月，第 90 页，https://commission.europa.eu/document/download/dbef5fc5-7cdd-47d3-823a-cfb804861673_en?filename=DB2024-Statement-of-Estimates.pdf。

¹⁷ Nesbit and Whiteoak (2022) Biodiversity Financing and Tracking: 最终报告。IEEP 和 Trinomics。

其中“生物多样性促进生活”（B4Life）倡议便是重要例证。该倡议自 2014 年至 2020 年实施，致力于协助贫困国家保护生物多样性、发展绿色经济，并特别强调生态系统与生计之间的紧密联系，从而促进减贫工作，特别是在最不发达国家和生物多样性热点区域²⁰。

（4）调整私营资金活动和流向

欧盟最近出台的“可持续金融一揽子计划”引入了一系列法规，以支持和鼓励对包括与生物多样性相关项目开展可持续投资。在这一计划的推动下，欧盟通过了《欧盟可持续分类法》（EU Sustainable Taxonomy²¹），出台了一套界定经济活动可持续性的分类系统。部分大型金融和非金融实体强制执行该分类法，实体经济企业自愿执行。分类法划定了六个环境目标，至少符合其中一个目标的经济活动才能被界定为可持续的经济活动—六个目标中的其中之一，正是保护和恢复生物多样性和生态系统。

此外，2023 年通过的《欧盟绿色债券条例》²²根据欧盟分类法制定了自愿性的在欧盟层面发行绿色债券的标准。一揽子政策

中还包括要求公司和金融实体披露生物多样性相关信息的政策，即《可持续金融披露条例》²³和《企业可持续报告指令》²⁴（见第三章有关目标 15 的内容）。

2. 挑战

总体而言，在推动生物多样性主流化，将生物多样性考量纳入社会经济及部门综合政策领域，尚存多重挑战。各成员国在部分欧盟法规 and 政策的执行方面存在大量差异，从而无法保障执行的一贯性。例如，有些成员国针对《硝酸盐指令》的执行方式创设了等同于“其他有效的区域保护措施”（OECMs）的空间，但并非所有欧盟国家均是如此²⁵。此外，由于法规无法得到统一实施或监督，执法不足也会加剧生物多样性主流化建设工作的复杂性。加强监测和报告的机制对于保障问责和跟踪进展至关重要。同时，相互冲突的政策优先事项（如平衡生物多样性保护与可再生能源开发或农业）导致各部门各自为政，进而阻碍了政策的一致性。最后，财政资源不足或分配不当加剧了这些问题，使生物多样性主流化难以取得预期成果。

²⁰ 欧盟委员会，欧盟生物多样性生命旗舰倡议，2014 年，<https://www.sprep.org/attachments/VirLib/Global/eu-biodiversity-life-flagship-initiative-english-2014.pdf>。

²¹ 关于建立促进可持续投资框架的第 2020/852 号条例（欧盟）。

²² 关于欧洲绿色债券的第 2023/2631 号条例（欧盟），以及作为环境可持续发展债券和可持续发展相关债券的可选披露。

²³ 关于金融服务领域可持续性相关信息披露的第 2019/2088 号条例（欧盟）。

²⁴ 关于企业可持续性报告的第 2022/2464 号指令（欧盟）。

²⁵ Lazaro, C., Dudley, N., Jonas, H. and Lewis, E. 2021. 评估其他有效区域保护措施作为欧盟陆地保护和联通性驱动力的潜力。UNEP-WCMC、IIEP 和 Trinomics 为欧洲环境署撰写的报告。

3. 中欧在实施“昆蒙框架”第 15 项目标方面的法律法规及相关政策

（一）中国在实施“昆蒙框架”目标 15 方面的进展

“昆蒙框架”行动目标 15 规定，各缔约方应当采取法律、政策和行政措施，鼓励和推动公司和企业定期监测、评估和透明地披露其对生物多样性的风险、依赖程度和影响。中国已经颁布实施了大量信息披露相关法律、法规和政策。包括《公司法》《证券法》在内的法律法规都对企业信息披露提出了要求。环境信息的披露正在中国日益受到重视，中国企业也正利用多种工具披露其对环境影响的信息，包括公司财务报告、可持续发展报告等。作为信息披露工具的一种，环境、社会和公司治理（ESG）报告近年来日益受到重视，越来越多的企业通过这类报告披露其在可持续发展、环境保护、社会责任和公司治理方面的表现和进展。

1. ESG 政策进展

本节将重点梳理和介绍 2022 年以来中国在 ESG 报告领域发布的政策文件，主要涉及国资委、证券交易所和证监会三大部门。

（1）国务院国有资产监督管理委员会

2022 年，国务院国有资产监督管理委员会

（以下简称“国资委”）发布了《提高央企控股上市公司质量工作方案》²⁶，提出了增加国有企业上市公司披露 ESG 报告的数量，并力争在 2023 年实现相关专项报告的“全覆盖”。同时，国资委专门设立社会责任局，以便加快推动这项工作。

国资委也在 ESG 专项报告编制规范性方面加强了指导。2023 年，国资委发布《关于转发〈央企控股上市公司 ESG 专项报告编制研究〉的通知》²⁷，研究成果包括《央企控股上市公司 ESG 专项报告参考指标体系》（14 个一级指标、45 个二级指标、132 个三级指标，分为“基础披露”与“建议披露”两个披露等级）和《央企控股上市公司 ESG 专项报告参考模板》，是央企开展规范化的 ESG 信息披露的指导性意见。

²⁶ 国有资产管理委员会 (2022). 《提高央企控股上市公司质量工作方案》. https://www.gov.cn/xinwen/2022-05/27/content_5692621.htm.

²⁷ 国资委 (2023). 《关于转发〈央企控股上市公司 ESG 专项报告编制研究〉的通知》. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1773530878110290579&wfr=spider&for=pc>.

2024年，国资委印发了《关于新时代中央企业高标准履行社会责任的指导意见》，推动控股上市公司围绕ESG议题高标准落实环境管理要求、积极履行社会责任、健全

完善公司治理，加强高水平ESG信息披露，不断提高ESG治理能力和绩效水平，增强在资本市场的价值认同。

图2 央企控股上市公司ESG专项报告参考指标体系

范畴	主题	ESG 关键议题	
环境	气候变化	碳排放	财务环境影响
		产品碳足迹	对于气候变化的脆弱性
	自然资本	水资源压力	原材料采购
		生物多样性和土地利用	
		有害排放和废弃物	电子垃圾
	环境机会	包装材料与废弃物	
		清洁技术机会	再生能源机会
绿色建筑机会			
社会	人力资本	劳工管理	人力资本发展
		健康和安	供应链劳工标准
	产品责任	产品安全和质量	隐私和数据安全
		化学物质安全性	责任投资
		金融产品安全性	安全与人口增长风险
	利益相关方反对	有争议的采购	社区关系
	社会机会	沟通途径	健康关爱的途径
		融资途径	营养与健康的机会
治理	公司治理	所有权及控制	薪酬
		董事会	会计
	商业行为	商业道德	税务透明

(2) 中国证券监督管理委员会

中国证券监督管理委员会（以下简称“证监会”）也陆续发布新的监管规则和指引，进一步明确企业ESG实践要求与监管措施。2022年4月证监会发布了修订的《上市公司投资者关系管理指引》²⁸，明确提到进一步增加和丰富投资者关系管理的内容及方

式，明确上市公司投资者关系管理的组织和实施，并要求在沟通内容中增加上市公司的环境、社会和治理（ESG）信息。2023年8月，证监会发布《上市公司独立董事管理办法》²⁹，明确独立董事职责，规范独立董事行为，促进上市公司质量，保护中小股东合法权益，从而助力提升公司治理水平。

²⁸ 证监会 (2022). 《上市公司投资者关系管理指引》. <https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-04/16/5685513/files/1722c7b4f7254274b6c55e3b60d65e27.pdf>.

²⁹ 证监会 (2023). 《上市公司独立董事管理办法》(中国证券监督管理委员会令[第220号]). https://www.gov.cn/gongbao/2023/issue_10746/202310/content_6907746.html.

(3) 证券交易所

证券交易所是上市公司 ESG 报告的主要发布端口，证券交易所提出的信息披露要求能够推动上市公司开展 ESG 报告编制工作。2024 年，上海、深圳和北京三大交易所正式发布《上市公司自律监管指引——可持续发展报告（试行）》。该指引从当年 5 月 1 日起正式实施。报告期内，持续被纳入上证 180 指数、科创 50 指数、深证 100 指数、创业板指数的样本公司、以及境内外同时上市的公司必须披露 ESG 报告。强制披露的主体要在 2026 年 4 月 30 日前发布 2025 年度的《可持续发展报告》，同时鼓励其他上市公司自愿披露 ESG 报告。

2. 中国将生物多样性纳入 ESG 报告的进展

(1) 政策推动

近年来，中国政府高度重视生物多样性保护和 ESG 工作，出台了一系列相关政策措施。例如，生态环境部等部门发布了《中国生物多样性保护战略与行动计划（2023—2030 年）》，将生物多样性主流化列入生物多样性保护优先领域与行动。在生物多样性主流化（优先领域一）中，企业与生物多样性（优先行动 5）要求“科学评估企业经营活动的生物多样性影响，推动将生物多样性相关信息纳入企业环境信息依法披露及其监督管理活动内容，以及环境、社会及治理（ESG）报告等企业可持续发展报告”³⁰。这

些政策不仅明确了生物多样性保护的目標和任务，也为将生物多样性纳入 ESG 报告提供了政策依据和指导。

(2) 企业实践

中国加入了《生物多样性公约》秘书处发起的“企业与生物多样性全球伙伴关系”（GPBB）倡议，鼓励企业参与生物多样性领域工作，积极引导企业参与打击野生动植物非法贸易³¹。在政策的推动下，越来越多的中国企业开始将生物多样性纳入 ESG 报告，并积极开展相关实践。这些企业通过减少对自然资源的过度开发，采用可持续的生产方式和材料，参与生态保护项目等方式，为保护生物多样性做出贡献。同时，他们还将这些实践成果纳入 ESG 报告，向社会公众披露自身在生物多样性保护方面的努力和成效。

(3) 国际合作

中国还积极参与国际生物多样性保护和 ESG 合作，与世界各国共同应对生物多样性丧失等全球性挑战。中国通过参与《生物多样性公约》等国际条约和机制，加强与其他国家的政策对话和务实合作，共同推动全球生物多样性保护和 ESG 工作的发展。

(4) 中国企业 ESG 报告中的生物多样性内容

护战略与行动计划（2023—2030 年）》。
<https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202401/P020240118695781097768.pdf>

³¹ 国务院 (2021). 《中国的生物多样性保护》. https://www.gov.cn/zhengce/2021-10/08/content_5641289.htm.

³⁰ 生态环境部 (2024). 《中国生物多样性保

在中国企业的 ESG 报告中，生物多样性通常被纳入环境（E）部分，具体内容包括但不限于以下几个方面：

生物多样性保护政策与战略：企业制定的生物多样性保护政策和战略，以及这些政策和战略的实施情况。

生物多样性保护项目：企业参与的生物多样性保护项目，包括项目名称、目标、实施地点、合作方、资金投入等。

生物多样性影响评估：企业对其业务活动可能对生物多样性产生的影响进行评估，并采取相应的减缓措施。

生物多样性绩效指标：企业设定的生物多样性绩效指标，如物种多样性指数、生态系统服务功能价值等，以及这些指标的完成情况。

综上所述，中国将生物多样性纳入 ESG 报告的进展显著。随着全球 ESG 监管的加速发展和中国政策的持续推动，预计将有更多中国企业将生物多样性纳入 ESG 报告，并积极开展相关实践。同时，随着生物多样性保护投融资机制的不断完善，将有更多社会资本投入到生物多样性保护领域，为生物多样性保护和可持续发展提供有力支持。

3. 中国将生物多样性纳入 ESG 报告面临的挑战

中国将生物多样性纳入 ESG 报告面临着政策、数据、技术、意识等多个层面的挑战。在法规政策方面，需要进一步建立健全法律法规，制定更多将生物多样性纳入 ESG 报告的具体规定、要求和标准，同时加强对

企业合规性的监管能力，丰富监管手段，提高监管水平。中国还应当加强生物多样性数据的收集与监测，建立更加可操作的生物多样性损益核算方法，为企业将生物多样性纳入 ESG 报告提供更多实践指引。此外，中国还应加强生物多样性主流化的宣传，投资者和公众应提高对 ESG 报告中生物多样性信息披露的关注度和认知度，转变企业观念，为企业提供更多帮扶培训，引导企业主动参与将生物多样性纳入 ESG 报告的工作。同时，中国还需要加强国际合作与交流，积极借鉴包括欧盟在内的先进经验和良好实践，为国内企业的生物多样性信息披露提供更多借鉴。

（二）企业 ESG 责任、生物多样性相关影响和风险披露要求、绿色金融和生物多样性（关于企业透明度的行动目标 15）

本节概述了欧盟主要的报告和披露法规。最后阐述了诸如自然相关财务披露工作组（TNFD）的框架如何支持公司进行此类披露。

1. 欧盟推动环境披露的征程 -- 从碳排放相关披露到自然和生物多样性的相关披露

虽然与自然和生物多样性相关的披露要求发展要比其他环境披露要求相对更晚，但碳排放的披露现已成为主流。碳排放披露相关方法论、指南、框架、立法和政策为企业披露自然和生物多样性信息铺平了道路。例如，TNFD 遵循了 TCFD 相同的建议，因此已经根据 TCFD 进行报告的企业也基本熟悉了根据 TNFD 报告需要遵守的相关要求。

2. 欧盟企业可持续信息披露的主要政策

欧盟在可持续相关的企业披露立法方面取得了重大进展。最新企业披露要求包括自然和生物多样性信息，这类披露是欧盟推动生物多样性保护主流化广泛政策的一部分。本节重点介绍与《全球生物多样性框架》行动目标 15 一致的、提高企业自然和生物多样性报告透明度的主要披露要求。

(1) 企业可持续报告指令 (CSRD)

2024 年，欧盟内数以千计的跨国组织将根据《企业可持续报告指令》(CSRD) 及其配套的《可持续报告准则》(ESRS) 发布首份可持续发展报告。

CSRD 管辖范围内的组织必须根据 ESRS 报告可持续相关的信息。这包括进行双重实质性评估，以确定需要在报告中纳入哪些可持续相关的主题（包括与自然相关的主题）。此外，ESRS 中还有一些具体标准涉及与自然相关的特定主题，包括：ESRS E1- 气候变化；ESRS E2- 污染；ESRS E3- 水资源和海洋资源；ESRS E4- 生物多样性和生态系统；ESRS E5- 资源利用和循环经济。

考虑到该准则对与《全球生物多样性框架》行动目标 15 相关的生物多样性披露的重要性，应该注意的是，虽然 ESRS 4 是特别提及生物多样性和生态系统的部分，但披露要满足所有 E1-E5 部分提出的要求，才能够全面说明企业与自然和生物多样性的关系。

CSRD 是一项非常重要的立法，它影响

到企业将要披露信息的多少。此类信息的披露能帮助投资者和个人消费者都更好地做出投资和购买决策，而非政府组织（NGOs）则可拥有要求公司对其可持续发展绩效和承诺负责所需的信息。

局限性。虽然 ESRS 准则受到欢迎，但也有人对最终标准较为宽松表示不满，包括不要求企业披露是否制定了生物多样性过渡计划。还有人指出，在新准则下企业只需披露其认为对自身业务具有重要意义的信息，这可能会产生“洗绿”的风险³²。如需了解有关该准则局限性的具体建议，请参阅气候与企业工作小组的综合公众咨询文件³³。

此外，尽管欧盟努力协调法定披露和自愿披露倡议，但许多企业仍在理解不同准则和指南的关联以及如何同时做到合规方面存在困难³⁴。

(2) 可持续金融信息披露条例 (SFDR)

《可持续金融信息披露条例》³⁵ (SFDR) 于 2019 年 12 月生效，自 2021 年起要求提供可持续相关投资服务的欧盟金融市场参

³² <https://impact-investor.com/final-eu-sustainability-reporting-rules-trigger-fresh-wave-of-criticism/>

³³ https://issuu.com/climateandcompany/docs/esrs_set_1_public_consultation_policy_brief

³⁴ https://green-business.ec.europa.eu/news/publication-thematic-report-biodiversity-disclosure-initiatives-2024-05-08_en

³⁵ Regulation - 2019/2088 - EN - sfdr - EUR-Lex (europa.eu)

与者公开报告其投资选择和金融产品的 ESG 信息，无论其是否有可持续要求。

作为欧盟可持续金融行动计划的一部分，该立法旨在引导资本流向可持续投资，提高相关投资的透明度，管理与环境和气候变化相关的金融风险。其目的是提高披露的可比性，并防止“洗绿”。因此，SFDR 有助于欧盟一项重要政治目标的实现，即为支持绿色经济转型动员私人部门的资金³⁶。

局限性。最新版条例于 2023 年 1 月生效，规定了披露的内容、方法和表述方式，以提高信息的质量和可比性。欧盟委员会目前正在对该框架进行全面评估和持续改进，以解决包括可用性、法律确定性和应对“洗绿”问题在内的局限性。

(3) 企业可持续尽职调查指令 (CSDDD)

欧盟议会和欧盟理事会于 2024 年 5 月通过了《企业可持续尽职调查指令》(CSDDD)。成员国有两年的时间按照指令要求对国内法进行修订。

通过基于风险的做法，该指令旨在识别和评估实际和潜在的不利影响，必要时对这些影响进行优先排序，然后防止和缓释潜在影响并消除实际影响，在必要时采取补救措施。

确保企业的生物多样性风险尽职调查过

程的透明度，可能成为改进企业实践和表现的重要抓手，并将有助于就企业对生物多样性的影响对其追责。

(4) 欧盟绿色声明指令

拟议的《绿色声明指令》³⁷ 是对欧盟现有禁止洗绿要求的补充，该指令支持《欧盟绿色新政》目标的达成，并有助于应对气候、生物多样性和污染危机。

该指令规定了企业必须提供什么类别的信息以证实其与环境相关的营销声明的合理性。指令针对的信息包括企业积极使用的环境标签和明确的环境声明（书面或口头），它们被企业用来宣传其环保成就，或说明产品或交易商的环境特征、影响或性能。指令也适用于当前和未来的公共和私人环境标签计划。

该指令从不同的角度对上述报告披露和尽职调查指令做了良好的补充，更侧重于确保消费者获得所需信息以做出更环保的购买选择，同时让消费者更加相信公司所做的声明并非“洗绿”。

预计欧洲议会将在下一个立法周期内开始谈判，以完成该指令的立法工作³⁸。

³⁶ Sustainability-related disclosure in the financial services sector - European Commission (europa.eu)

³⁷ EUR-Lex - 52023PC0166 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

³⁸ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/17/green-claims-directive-council-ready-to-start-talks-with-the-european-parliament/>

3. 自然相关财务披露工作组 (TNFD) ——披露立法实施的支持框架³⁹

成立 TNFD 的目的是设计和开发一个全球风险管理和披露框架，以便各组织就不断演变的自然相关问题进行报告和采取行动，为公司和投资者做出更好的决策提供信息，并最终促进全球资金流从不利于自然的活动向有利于自然的活动转移。⁴⁰ 2023 年 9 月，TNFD 发布了自然相关财务披露的最终披露建议和指南。

值得注意的是，TNFD 和 EFRAG 在制定 TNFD 和 ESRS 的过程中密切合作，以确保各自准则在语言、定义和方法上的一致性。⁴¹目

前，CSRD 和 ESRS 管辖范围内的跨国公司正准备发布其首份可持续报告，TNFD 可作为支持该报告工作的框架。TNFD 的 LEAP 方法⁴²经过专门设计，与 ESRS 使用的实质性影响角度以及 ISSB 和 ESRS 使用的实质性财务影响角度一致。由于 TNFD 的建议和指南允许双重实质性方法的使用，LEAP 方法为识别价值链中自然相关的影响、机遇和风险提供了一个有用框架，可为 ESRS 所要求的实质性评估流程提供输入信息。

通过梳理分析中国、欧盟在落实“昆蒙框架”目标 14、15 方面的政策及实践进展，本报告提出下述政策建议，以期推动中国进一步提升生物多样性保护工作、有效落实“昆蒙框架”，并加强中欧生物多样性领域交流与合作。

³⁹ 建议此段对 TNFD 进行简介，世界自然基金会（瑞士）北京代表处卢伦燕、杜红霞《中国金融》2024 年第 16 期文章《自然相关财务信息披露现状与未来发展》供参考：TNFD 是以市场为主导发起的倡议，由全球林冠、联合国开发计划署、联合国环境规划署及世界自然基金会等全球 75 个成员单位（涵盖金融机构、企业、政府监管机构、智库及市场联盟）于 2020 年筹备发起，并在 2021 年 10 月正式成立。其目标是制定一套风险管理和披露框架，帮助相关主体应对自然相关风险，并推动资金和资本从对自然不利的方向转向对自然有利的方向。

⁴⁰ draft ESRS-TNFD Interoperability

⁴¹ draft ESRS-TNFD Interoperability

⁴² <https://tnfd.global/publication/additional-guidance-on-assessment-of-nature-related-issues-the-leap-approach/>

4. 政策建议

（一）完善政策法规

1. 加强立法

通过生态环境法典编纂、国家公园法、自然保护地法等与生物多样性保护密切相关的立法，推动中国将生物多样性保护进一步纳入法治轨道。研究制定生物多样性保护专项法规，如针对生物资源惠益共享、ESG 报告中生物多样性信息披露的具体要求，制定专项法规或补充现有法规的相关条款。

2. 推动社会共治

建立健全政府、企业、投资者、公众和非政府组织等多方参与的生物多样性保护工作机制。营造良好的社会氛围和舆论环境，推动形成全社会共同关注和支持生物多样性保护的良好局面。

（二）健全标准规范

1. 建立健全生物多样性数据体系

支持建立国家级的生物多样性数据平台和监测网络，统一数据采集标准和格式。鼓励企业、研究机构和社会组织参与数据收集工作，形成多元化的数据来源。引入现代科技手段，

如遥感技术、物联网等，提高数据收集效率和准确性。统一数据标准与核算方法，推动国内与国际生物多样性披露框架的对接与互认。

2. 完善 ESG 报告体系

将反映生物多样性受企业经营活动影响的指标纳入 ESG 报告的指标体系，特别是企业生产经营直接导致的物种栖息地变化、自然资本损益等，以推动企业进一步核算并披露生物多样性信息，促进生物多样性多重价值纳入企业生产经营成本。

（三）加强中欧合作

中欧双方应当加强交流合作，借助中欧政策对话平台，建立中欧生物多样性保护主流化交流机制，在以下方面开展交流：

1. 在健全法律政策保障体系领域开展交流

中欧双方在生物多样性保护方面均有很多立法、规划和政策，这些立法、规划和政策协同才能有效发挥作用，建议将此作为交流重点方向。同时，加强中欧关于生物多样性保护资金保障各项政策工具方面的交流，提高生物多样性资金保障力度。

2. 在企业 ESG 责任领域开展交流

一是举办投资者论坛，提升生物多样性风险与机遇意识。建议在欧盟和中国举行一个以风险和机遇为重点的生物多样性投资者论坛，为投资者提供影响投资方案的风险和机遇信息，以便他们能够根据生物多样性因素做出更好的投资决策，最终将投资从对生物多样性

有害的活动转移到支持生物多样性保护的活动中。二是举办 TNFD 系列研讨会，解决数据标准和核算程序的不一致问题。数据标准和核算程序的不一致为相关工作造成了挑战，因此建议举办一系列研讨会和最佳实践交流活动，分享欧盟和中国企业 TNFD 和 TNFD 一致性报告，展示成功报告经验和总结教训，并强调可以通过更明确的政策指引解决的挑战。

附表 1 欧盟将生物多样性考量在一定程度上纳入经济部门和经济政策的实例

经济部门	相关政策和法规	法律中旨在纳入生物多样性价值或考量的规定举例（不完全清单）
农业	<p>欧洲农村农业发展基金 (EAFRD)</p> <p>关于欧洲农村农业发展基金 (EAFRD) 支持农村发展的第 1305/2013 号条例 (欧盟)</p>	<p>恢复、保护和加强与农业和林业相关的生态系统是农村发展的六个优先事项之一（第 5(4) 条）。为促进实现这些优先事项，成员国可在其农村发展计划中纳入相关专题子项目，包括减缓和适应气候变化以及生物多样性保护项目（第 7(1)(f) 条）。</p> <p>项目中可开展的相关措施和行动包括：知识转移和信息行动；咨询服务、农场管理和农场救济服务；有形资产投资；恢复因自然灾害和灾难性事件而受损的农业生产潜力，并采取适当的预防行动；农村地区的基本服务和村庄重建；针对林区发展和提高森林存活力的投资；农业环境 - 气候 (AEC)；有机种植；自然 2000 保护地 和水框架指令支付；对面临自然和其他特定限制 (生物多样性) 的地区支付；森林 - 环境和气候服务以及森林保护；合作和风险管理 (附件 IV)。</p> <p>根据欧洲农业发展基金的规定，有形资产投资可以支持与实现农业环境 - 气候相关的非生产性投资，包括物种和栖息地保护，以及提高自然 2000 保护地或其他高自然价值系统的公共娱乐价值 (第 17(1)(d) 条)。</p>
	<p>共同农业政策 (CAP) 战略计划</p> <p>第 2021/2115 号条例 (欧盟) 规定，各成员国需根据欧盟共同农业政策制定战略计划，并由欧洲农业担保基金 (EAGF) 和欧洲农村农业发展基金 (EAFRD) 提供资金支持</p>	<p>政策的总体目标之一是支持和加强环境保护，包括加强生物多样性保护和气候行动 (第 5(b) 条)。</p> <p>CAP 战略计划必须包括条件机制，该机制需要要求，接受直接支付的农民如果未能遵守气候和环境相关 (包括水、土壤和生态系统的生物多样性) 要求和标准，将受到行政处罚 (第 12(1)(a) 条)。具体法定管理要求需符合《栖息地指令》和《鸟类指令》的规定，标准则应遵循良好农业与环境条件第 8 条 和第 9 条的设定⁴³。</p> <p>生态计划必须有助于实现至少两个气候和环境目标，其中之一是保护生物多样性、保护或恢复栖息地或物种，包括维护和创建景观特征或非生产性区域 (第 31(4)(e) 条)。</p> <p>食品、蔬菜和葡萄酒等特定行业可能设有能够促进生物多样性保护和提升的具体目标，这些目标须与投资关联 (第 46(e)(v)、47(1)(x)、58(1)(m)(vi) 条)。</p> <p>用于评估政策绩效的影响和结果指标，应包括针对生物多样性的指标 (如社区内与农业有关的物种和栖息地百分比稳定或呈现增加趋势 (I.20)、作物多样性 (I.22)、获得 CAP 投资支持的农场中开展促进生物多样性活动的比例 (R.32) 等)。</p>
渔业	<p>共同渔业政策 (CFP)</p> <p>关于共同渔业政策的第 1380/2013 号条例</p>	<p>共同渔业政策应实施基于生态系统的渔业管理方法，以确保最大限度地减少渔业活动对海洋生态系统的负面影响，并尽力保障水产养殖和渔业活动避免海洋环境退化 (第 2(2) 条)。</p> <p>养护措施的类型 (海洋生物资源的养护和可持续开发措施)，可包括鼓励推广有助于提高捕捞选择性的措施、尽可能避免和减少无用渔获物捕捞、采用对海洋生态系统和渔业资源影响较小的捕捞方法 (技术措施，第 7(1)(d) 和 7(2)(e) 条) 等。</p>
	<p>欧洲海洋渔业和水产养殖基金 (EMFAF)</p> <p>关于欧洲海事和渔业基金的第 508/2014 号条例 (欧盟)</p>	<p>其目标之一是促进保护和恢复水生生物多样性和生态系统 (第 14(1)(f) 条)。为此，该基金可用于支持为实现或保持海洋环境良好环境状态而采取的行动，支持实施空间保护措施 (MSFD)，支持对自然 2000 保护地区域的管理、恢复、监督和监测，支持根据《栖息地指令》和《鸟类指令》保护物种，支持恢复水框架指令水域 (WFD) (第 25 条)。</p> <p>核心绩效指标包括有助于保护良好环境状况的行动，包括自然恢复、自然保育、生态系统保护、生物多样性、动物健康和福利 (CI 06)；成果指标包括有助于良好环境状况的运营、自然保育、养护和恢复生物多样性和生态系统 (CR 09)，以及有助于良好环境状况的行动，包括自然恢复、自然保育、生态系统保护、生物多样性、动物健康和福利 (CR 10)。</p>

⁴³ 良好农业与环境条件 8 与条件 9，见附件 III <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R2115>。

经济部门	相关政策和法规	法律中旨在纳入生物多样性价值或考量的规定举例（不完全清单）
可再生能源	<p>可再生能源指令（RED III）</p> <p>关于推广可再生能源的第 2023/2413 号指令（欧盟）</p>	<p>成员国应采取措施，确保生物质能源的生产方式最大限度地减少对生物质原料市场的不当扭曲效应以及对生物多样性、环境和气候的不利影响（第 3(3) 条）。</p> <p>成员国必须通过计划，为一种或多种可再生能源指定加速发展区，但这些区域不得包括自然 2000 保护地和国家自然和生物多样性保护计划划定的区域、主要鸟类和海洋哺乳动物迁徙路线，并利用所有相关工具和数据集确定发电厂所在区域不会对环境造成重大影响（第 15c(1)(a)(ii) 和 (iii) 条）。</p> <p>有关电网和储能建设项目，应避免自然 2000 保护地，以及出于自然和生物多样性考虑而在国家保护计划中划定的区域，除非没有适当的替代方案（第 15e(1)(a) 和 (b) 条）。</p>
资源开采	<p>关键原材料法（CRMA）</p> <p>第 2024/1252 号条例（欧盟）建立了确保关键原材料安全和可持续供应的框架</p>	<p>认证计划可由政府、行业协会和其他有关关键原材料可持续性的参与者制定和实施，并可根据本条例规定的具体标准得到欧委会的认可。认证要求相关措施至少应保障环境可持续性，考虑对包括水环境（海底和海洋环境）、水污染、水资源利用及用量、土壤污染、水土流失、土地使用和土地退化，以及生物多样性等影响，包括对栖息地、野生动植物和生态系统的破坏、生态系统服务等（附件 IV (2) (a) (ii) 至 (iv)）。</p>
	<p>电池条例</p> <p>关于电池和废电池的第 2023/1542 号条例（欧盟）</p>	<p>生物多样性，包括对栖息地、野生动植物和生态系统（包括生态系统服务）的破坏，与水环境（海床和海洋环境）、水污染、水资源利用及用量、土壤污染、水土流失、土地使用和土地退化的影响等，均被列为环境风险类别（附件 X, (2)(a)(ii) 至 (iv)）。</p> <p>涉及此类环境和社会风险的国际文书包括《生物多样性公约》，特别是 COP VIII/28 号决定——有关生物多样性包容性影响评估的自愿准则（附件 X(3)(c)）。</p>
水政策	<p>水框架指令（WFD）</p> <p>在水政策领域建立共同体行动框架的第 2000/60/EC 号指令</p>	<p>水框架指令的重点是减少和消除污染、促进水资源的可持续利用、保护和改善水环境以及减轻洪水和干旱的影响。自 2000 年以来，水框架指令一直是欧洲水资源保护的主要法律。它适用于内陆流域、过渡性和沿海地表水以及地下水的保护。其总体目标是实现所有水域的良好环境状况。因此，该指令要求成员国根据自然地理流域制定流域管理计划，以及实现目标的具体措施方案。其他共有七项更有针对性的指令共同支持水框架指令的实施，其中包括《硝酸盐指令》（91/676/EEC）和一项补充条例（(EC) No 1137/2008），该条例制定了具体的硝酸盐脆弱区。</p>
地区（或凝聚力）政策	<p>欧洲区域发展基金（ERDF）和团结基金（CF）</p> <p>关于欧洲地区发展基金和团结基金的第 2021/1058 号条例（欧盟）</p>	<p>本条例下的措施，应促进实现：2024 年欧盟多年资金框架下年度支出的 7.5% 用于生物多样性目标，2026 年和 2027 年多年资金框架下年度支出的 10% 用于生物多样性目标（考量 6）。两项基金的具体目标是建设一个更加绿色、低碳和具有韧性的欧洲，该目标通过制定次级政策目标实现，如加强对包括城市地区在内的自然、生物多样性和绿色基础设施的保护和保育（第 3(1)(b)(vii) 条）。上述次级政策目标的评估指标包括，得到保护和恢复的自然 2000 保护地的面积（RCO 37）。</p>
其他	<p>恢复和韧性融资机制（RRF）</p> <p>第 2021/241 号条例（欧盟）设立了恢复和复原力基金</p>	<p>成员国应确保其恢复和韧性计划中的措施符合“无重大损害”的原则（考虑 25）。</p> <p>成员国必须在其恢复和韧性计划中包含定性说明，明确计划中的措施预计将如何促进绿色转型，包括促进生物多样性保护，并确认用于支持上述活动的资金在计划资金总额中占比至少 37%（第 18(4)(e) 条）。</p>

附表 2 《可持续报告准则》主题内容（ESRS 1-5）⁴⁴

- **ESRS E1（气候变化）** 规定了企业应报告的与气候相关的、可能导致物理气候风险的危害和威胁，以及为降低这些风险（包括过渡风险）而采取的行动。
- **ESRS E2（污染）** 规定了企业应报告的污染信息，包括空气、水和土壤污染以及可能造成污染的物质。
- **ESRS E3（水和海洋资源）** 规定了企业应报告的有关自身所在地和上下游价值链中水和海洋资源的信息，包括影响、风险、机遇和依赖性，以及如何对其进行有效管理。
- **ESRS E4（生物多样性和生态系统）** 规定了企业对陆地、淡水和海洋栖息地、生态系统和相关动植物物种种群的影响的披露要求，包括物种内部、物种之间和生态系统的多样性，以及它们与原住民和其他受影响社区的相互关系。
- **ESRS E5（资源利用和循环经济）** 规定了企业应报告的有关资源利用和循环经济的信息。披露要求尤其涉及资源流入、资源流出和废物产生的情况。

中欧实施“昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架”主流化等相关行动目标的法律法规及政策研究

2024年12月

合作伙伴

GOPA
WORLDWIDE CONSULTANTS



PRCEE

ClientEarth[®]