



深度

评论

## 徐子轩：巴西保护雨林不善，为何会受到欧盟各国施压？

进口的食物源于砍伐森林而得的土地，这对欧洲的环保团体来说，越来越难以接受。而欧盟人民希望通过新法律，确保进口食物和产品不会导致全球森林减少。

2019-09-05



2019年8月26日，一名巴西农民和一只狗在亚马逊雨林的一个被烧毁的地区散步。摄：Carl De Souza/AFP/Getty Images

今年G7峰会期间，各国领袖行礼如仪，向来被视为是话题制造机的川普也没有惊人之举。意外占据全球新闻版面的，乃是东道主法国总统马卡龙（Emmanuel Macron）隔空和巴西总统博尔索纳罗（Jair Bolsonaro）上演了一场唇枪舌战，程度之激烈不下于引起纷争的亚马逊森林大火。

事件的起因是，G7承诺提供巴西2000万美元，用于对抗亚马逊地区的火灾。马卡龙又提议G7共同行动，在联合国大会上促成国际合作，共同协助巴西善后。但此举遭到博尔索纳罗驳斥，质疑马卡龙的动机，并认为这是殖民主义心态，拒绝了相关提议。

跟著，马卡龙指责博尔索纳罗在环保承诺上撒谎，且认为保护雨林是全球责任。此引起博尔索纳罗的愤怒，随之在社群媒体上疑似侮辱马卡龙夫人，表示如果马卡龙道歉，才会考虑接受赠款。巴西利亚官员也展开反击，以巴黎圣母院大火和欧洲大量伐林相讥，法巴关系一时陷入僵局。

针对这场口水战，外界多半一头雾水，如果当作个人修养，就会变成茶余饭后的话题，掩盖了事件的真相。事实上，马博两人交锋，暗藏著两国在经济开发议题上的角力，亦是南北国家长久以来的观念对立，更会影响欧盟与南方共同市场（Mercosur）（注1）的未来贸易合作。



法国总统马卡龙（Emmanuel Macron）和巴西总统博尔索纳罗（Jair Bolsonaro）。摄：Jacques Witt/AFP/Getty Images

## 欧盟民众的环保意愿

YouGov的一份民调显示，25个欧盟国家中，有87%的人表示应立法保护森林、66%的欧盟公民认为其政府没有采取足够措施解决森林砍伐问题。

若想进一步了解法巴两国的争执，可以从巴西官员的言论里分析。巴西外交部长阿劳霍（Ernesto Araujo）表示，不需要关于亚马逊地区的新倡议，因为联合国气候公约的国际机制已足够防止森林砍伐，他更强调，巴西不会接受任何削弱领土主权的倡议。

这其实是针对法国，由于法国去年通过了“打击因进口而毁林的国家战略”(SNDI)，打算在2030年之前停止进口因砍伐森林而制造的农产品。同时，法国也积极的向欧盟推广理念，让欧盟立法和法国标准一致。

目前欧洲从世界各地进口农产品，像是拉丁美洲的牛肉和大豆、东南亚的棕榈油、非洲的可可，这些都造成当地农民大量伐木以获取耕地。根据欧盟研究，从1990年到2008年，欧盟区所进口与伐木相关的农产品，约占全球消费量的7至10%，相当于葡萄牙面积的森林消失。

对欧洲环保团体来说，是可忍孰不可忍，多年来对各国政府施压、迫使采取应对策略。尤其是在法国，马卡龙政府也认为法国作为重要的全球经济参与者，应承担 responsibility，故率先订立SNDI，减少消费对环境的影响。

该战略要求政府在今年结束前，为出口至法国的农业国制定路线图，与这些生产者和利益攸关方进行建设性对话，以求保证原料供应链的可持续性。在此基础上，法国将成立一些新机制，例如打击毁林平台，该平台会使用海关进口数据和卫星监测供应区的森林状况，追查产品是否合乎规定。

此外，由于欧盟人民希望通过新法律，确保进口食物和产品不会导致全球森林减少。YouGov的一份民调显示，25个欧盟国家中，有87%的人表示应立法保护森林、66%的欧



盟公民认为其政府没有采取足够措施解决森林砍伐问题，这让欧盟必须思考制定更严格的进口规范以回应民意。

因此七月底欧盟委员会（European Commission）公布一份[准则](#)，采取多样措施以减少伐木与森林荒芜（forest degradation）的速度。除了增加欧盟区的森林覆盖率外，还要保护全球林木，特别是热带雨林，去年欧盟协助特定地区增加约1470万公顷的热带雨林，更计划到2020年前要将全球雨林砍伐率减少50%。

为此，自2014年以来，欧盟每年平均投资12亿欧元，用于支持伙伴国家的农业计划，协助它们建立透明可持续的农业生产链。欧盟还承诺提供5亿欧元支持伙伴国保护森林，包括支持依赖森林的土著人民和当地社区，以及土地权利与人权维护者，并协助追查违法伐木的犯罪行为。

其他欧盟国虽然没有如法国积极，也都以不同方式向巴西施压。德国和挪威在8月暂停对巴西亚马逊基金的捐款，前者质疑博尔索纳罗政府不会实质性减少森林砍伐，后者则因为博尔索纳罗政府解散了该基金的指导技术委员会。这些举措也引起博尔索纳罗的愤怒，调侃挪威若重视环保，为何仍有捕鲸的行为。



2019年8月23日，有关气候变化人士抗议巴西总统博尔索纳罗于对亚马逊雨林所做的保护太少，引成巨大火灾。摄：Luis Robayo/AFP/Getty Images

## 法国的真意

法国作为欧盟农业的守门人，认为有责任坚守立场，同时占据道德与国际规则的高点，更可以确立在欧盟的领导地位。

无论是法国或欧盟的护林策略，显然和博尔索纳罗政府鼓吹开发雨林的政策格格不入。博尔索纳罗的竞选承诺之一，就是放松对采矿和农业的环境控制，宣称能让亚马逊地区经济成长更快。这助长了农业主义者的气焰，他们往往以发展农村企业为名，和当地原住民争地，也有用火焚林的纪录。

从数字可看出端倪，2019年亚马逊地区发生了七万多起森林火灾，和去年同期相比增长了85%，当地非政府组织表示，火灾的起因多属人为，而非像政府宣称是旱季所致。因此，法国认为巴西对火灾的反应不足，违反了欧盟与“南方共同市场”的贸易协议条件，扬言若巴西不做出改善，将在最终审查投下反对票。

针对法国的威胁，巴西农业部长克里斯蒂娜（Tereza Cristina）批评马克龙是投机份子。因为欧盟已与南方共同市场签订初步协议，法国担心巴西的农产品进入欧洲，取代法国第一大农业国的地位，且黄背心运动成员有不少农民，马卡龙必须考虑他们的未来生计，因此要诋毁巴西产品的形象。

这种观点能得到多少共鸣尚未可知，但法国确实站在协议条件的有利位置。在亚马逊森林失火事件前，马博两人已就自由贸易协议争论了好几个月，关键即是南方共同市场国家农业部门进入欧盟市场的程度。目前公布的协议文本里显示欧盟不会完全开放，也会以配额保护敏感产品。

像是牛肉，欧盟从南方共同市场年进口约20万吨，其中有1/4左右的新鲜与冷冻牛肉课以40-45%不等的关税。自贸协议实施后，欧盟将允许99000吨的牛肉享有7.5%的关税，但需要五年时间逐段进行，让欧盟牛肉生产者有时间适应市场变化带来的冲击。

在谈判过程里也提到，若要协议通过，南方共同市场必须满足一些条件。例如联合国气候变化框架公约和关于气候变化的巴黎协定，巴西加入后者时已承诺，到2025年，在2005年的基础上减少温室气体排放37%；巴西也承诺解决亚马逊地区的毁林问题，双方约定将设立专家小组进行合规审查。

要知道，欧盟与南方共同市场开始自由贸易协议谈判是在千禧年，一直无法达成共识。双方若能达成自贸协议，将会成为GDP仅次于日本的自贸伙伴，预估可为欧盟公司省下超过40亿欧元的关税。如今欧盟正面临英国脱欧、美中贸易战等不确定因素，与南方共同市场的协定或许可带来新机。

另一方面，南方共同市场内部的巴西、阿根廷最近都选出偏向自由市场的政府，也都放弃了过去的部分保护主义政策。这些外部因素让欧盟与其选择更多妥协，谈判获得突破，终于在今年六月达成初步协议，但这并不意味着双方的分歧已经消失，而是进入新阶段的博弈。

法国作为欧盟农业的守门人，认为有责任坚守立场，如果仅为达成与南方共同市场的协议而放任巴西，将会影响未来和其他国家的谈判。但如果法国现在摆明立场，它将占据道德与国际规则的高点，更可以确立在欧盟的领导地位。如此便不难了解，为何马卡龙会抓住像亚马逊火灾议题，强化自己的立场。





2019年8月29日，消防员在亚马逊火灾现场。摄：Aizar Raldes/AFP/Getty Images

## 巴西展开反击

可以预测，不管是经济发展，或国家安全等因素，都给予博尔索纳罗政府借口，对抗内外要求提高环保标准的诉求。

面对国内外批评声浪日炽，博尔索纳罗政府除了与马卡龙打口水战，并试图寻找替罪羊，转移火灾焦点。像是博尔索纳罗未提出证据，就指控火灾是由非政府组织引起、制造问题；在巡视灾区时，又将矛头指向原住民部落，强调这些族群阻碍发展，更表示原住民不会说巴西话，却占有土地，明显是要引起民粹对立。

但各种民调都呈现不利于博尔索纳罗的趋势：8月底的政府喜好度调查显示，将近四成人受访者认为政府不好或很糟，只有三成支持政府。另一项民调显示，55%的受访者表示博尔索纳罗关于环境的陈述不合适；还有高达九成以上认为，博尔索纳罗政府应采取更多措施，防止亚马逊地区的非法砍伐森林。

原本应与博尔索纳罗政府站在同一阵线的农业企业，也对他的做法颇有微词。农业商会代表与巨贾们纷纷表示，博尔索纳罗强化了巴西作为森林砍伐者的形象，将使农业处于危险，因为对欧盟的农产品出口很可能即将受到抵制。部分与博尔索纳罗同党的火灾灾区州长，也认为应该接受G7捐款，有助减缓灾情。

外界估计，这次火灾后博尔索纳罗可能会减缓开发亚马逊地区的政策，以回应民意，但总体方向不会改变。这可从博尔索纳罗的公开谈话略知一二：他宣布对环境犯罪零容忍，并表示巴西将部署武装部队应对森林火灾。但对于生活在亚马逊地区的人来说，衡量总统承诺的标准应是政府重建森林监管机构。

像是隶属于中央政府的巴西环境与再生自然资源所（Ibama以下简称环境所），向来是亚马逊地区的保护者。但博尔索纳罗政府今年大删其预算，使环境所无法履行职责，再加上政治压力，也不似过去勇于任事，对违法者开出的罚单少了许多。

且中央环保机构多受到地方政府制肘，如帕拉州州长拒绝授权军警参与环境所打击环境犯罪。缺少军警或国家部队的帮助，环境所成员的人身安全堪虑，因此只能取消相关执法行动。

更深层来看，博尔索纳罗政府之所以这么支持亚马逊地区的开发，不仅着眼于经济利益，更涉及巴西国安战略的规划。因为亚马逊地区一直是原住民领地，受国家宪法保护，但国家行政力量的存在非常有限，未能有效治理。

部分人士便担心，迟早原住民会受外部势力鼓动，图谋独立于巴西。透过农村主义者的掠地，可使原住民脱离既有族群，拆散部落势力，至于原住民是否能融入现代社会，就另当别论。

最新消息传出，博尔索纳罗愿意接受智利飞机的救援，协助扑灭火灾。这点其实颇值得玩味，因为当初G7提到的捐款并不是直接拨放给巴西，而是透过智利安排。但博尔索纳罗表面上对法国，乃至欧盟的态度仍旧强硬，也看不出有任何与国内反对者共同解决灾情的倾向。

可以预测，不管是经济发展，或国家安全等因素，都给予博尔索纳罗政府借口，对抗内外要求提高环保标准的诉求。在民意基本盘的簇拥下，博尔索纳罗未来会更激进的处理亚马逊地区开发，而欧盟可施压的部分其实相当有限，真正能保护亚马逊雨林的，只有巴西民众的自觉。

注释

1. 南方共同市场：是巴西、阿根廷、乌拉圭、委内瑞拉（2017年被终止成员国资格）和巴拉圭五个南美洲国家的区域性贸易协定。成立宗旨为促进自由贸易及资本、劳动、商品的自由流通。

（徐子轩，LUCIO策略顾问总监，淡江大学国际事务与战略研究所博士）

评论

徐子轩

亚马逊

如果你喜歡  
就分享給更多人吧





---

## 热门头条

---

1. 独家专访：那位下跪挡在警察枪口前的传道人
2. 在加拿大开跑车“炸街”的大陆留学生，为什么反对撑港游行？
3. 831全记录：示威者于湾仔纵火，在港岛九龙多处转移；再传疑似警察卧底曝光，特警进...
4. 专访朱凯迪：利用黑社会成为镇压机器会成为香港常态吗？
5. 专访新民党前政策总裁袁弥昌：建制派将面对“毁灭式打击”
6. “香港之路”：港铁三线市民手拉手成人链 黑夜中照亮狮子山
7. 专访曾钰成：我希望各方面能迷途知返，或是物极必反
8. 陈纯：举报、粉红狂潮，与体制外的极权主义
9. 早报：路透社公布林郑闭门会议录音，林郑称自己无法辞职，中央不会出军
10. 一个勇武年轻人的自白：你解决了问题，这帮人就不会出现

---

## 编辑推荐

---

1. 以抵抗为救赎：亚马逊雨林深处的年轻一代
2. 徐子轩：巴西保护雨林不善，为何会受到欧盟各国施压？
3. 刘锐绍：林郑的“撤回”与辞职传闻都只是缓兵之计
4. “人民币台币港币都想赚”，当台湾奶茶遇到政治表态
5. 抢滩越南，大陆商人被台商抛在身后
6. 爱国与爱教：梵蒂冈与北京的博弈走向何方？
7. 异见艺术家巴丢草：创作时把自己代入香港示威者角色，我不再想到恐惧
8. 除了选票还有什么？在欧洲寻找公民参政的其他路径（下）

9. 萧仁豪：反修例运动中，卧底策略的三大得失

10. 除了选票还有什么？在欧洲寻找公民参政的其他路径（上）