

# 印度森林立法对中国生物多样性保护的借鉴

应汝义

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年2月4日; 录用日期: 2023年2月17日; 发布日期: 2023年3月21日

## 摘要

印度森林规制法律历史悠久, 其对于森林中生物多样性的保护也作出了许多有效的尝试。通过对印度现行有效的森林法规中影响生物多样性保护条款评述, 总结出印度法律中整体生态系统保护、人与自然和谐共生以及权利共享治理经验。我国以往森林规制法律多注重长续资源利用, 忽略整体生态系统发展, 在新时代森林规制与生物多样性理论中, 应将重点放在生态系统与人类社会合理交互, 形成中国特色绿色发展模式。

## 关键词

印度, 森林法, 生物多样性, 野生动物保护, 生态文明

## References of Indian Forest Legislation to Biodiversity Conservation in China

Ruyi Ying

Law School, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Feb. 4<sup>th</sup>, 2023; accepted: Feb. 17<sup>th</sup>, 2023; published: Mar. 21<sup>st</sup>, 2023

## Abstract

India has a long history of forest regulation laws, and it has also made many effective attempts to protect biodiversity in forests. Through the review of the current effective forest laws and regulations in India that affect biodiversity protection, it summarizes the experience of overall ecosystem protection, harmonious coexistence between man and nature, and rights sharing governance in Indian law. In the past, my country's forest regulation laws focused on the use of long-term resources and ignored the development of the overall ecosystem. In the new era of forest regulation and biodiversity theory, the focus should be on the reasonable interaction between the ecosystem and human society to form a green development model with Chinese characteristics.

## Keywords

India, Forest Law, Biodiversity, Wildlife Protection, Ecological Civilization

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

工业革命以来人类活动改造了地球四分之三的陆地的原生生态,使生物多样性逐渐下降,有限的自然资源与土地资源使得人们不断向地球最庞大的“自然宝库”——森林,索取生存必需品。近年来,人们逐渐意识到在维持基本生存和保障基础民生之外,森林作为陆地上最庞大的生物多样性载体的重要性。生态文明建设中,如何优化森林资源,使得经济效益增加与保障生态功能达到稳定平衡,是当前研究森林的学者与生物多样性理论研究的热点所在。我国如今森林管理法规仍以保护树木为主体,对于森林中具有重要生态价值的非保护动植物多样性研究较少,森林中非保护动植物的生物多样性的观点仍有较多争论或未形成明确认识,研究和实践较为零散。印度的森林管理法规历史悠久,近百年历史探索出适合发展中国家的森林管理经验,同时印度也是亚洲较早将生物多样性写入法律的国家。本文通过对印度现代重要森林管理法规梳理,阐述印度森林法规中生物多样性保护内核,运用比较分析的方法为我国森林生物多样性的理论和实践做出借鉴。

## 2. 他山之石: 印度各时期森林法律对生物多样性的影响

印度政府为了维护生态系统长久稳定发展,在20世纪将新术语——生物多样性保护引入其境内。并制定许多调整森林生物多样性的法律及政策。对印度来说,保护生物多样性至关重要,不仅因为它为人类生存提供了一些必要的商品和服务,还与当地数百万人基本生存条件和改善社会经济条件直接相关。

### 2.1. 《野生动植物(保护法)》, 1972

《野生动植物(保护法)》(Wildlife (Protection) Act)在殖民时期原有法律的基础上定义了4类自然保护区:国家公园(National Parks)、野生生物保护区(Sanctuaries)、保护预留地(Conservation Reserves)与社区保护地(Community Reserves),并宣布具体物种为受保护的动物,规定对偷猎者或其他无正当理由杀害野生动物的人进行严厉的惩罚[1]。《野生动植物(保护法)》注重生态学意义上栖息地构建,对于国家公园的认定非常宽泛,法律规定每当州政府认为一个地区,无论是否在保护区内,只要与人类基本生存与保障基础民生具有重要的生物学或生态学联系,有将其划为国家公园的必要性,都可以将其认定为国家公园,以保护、繁殖或发展其中的野生动植物或其生态环境。

同时,法律中明确规定将森林本体作为国家公园中重要的保护对象,任何人不得随意开发、破坏、或清除国家公园的森林产品,或通过任何行为破坏或转移任何野生动物的栖息地。此外,对于国家公园内森林产品的利用也非常慎重,要求使用国家公园内的森林产品时,其产品只可用于满足国家公园内居民的个人善意且必要的生活需求,不得用于任何商业目的[2]。

### 2.2. 《生物多样性法》, 2002

《生物多样性法》(Biological Diversity Act)的法条中明确本法案应是对目前生效的任何其他法律中

有关森林或野生动物的条款的补充，而不是减损。它只具有补充法案的地位，并且必须与一系列其他法案并存，特别包括与森林、野生动物、乡村治理、农民权利以及知识产权有关的法案。这些发展意味着所有生物体，即使是看似微不足道如微生物、昆虫、杂草，都是具有巨大经济价值的潜在资源，值得在保护、科学调查和确保相关知识产权方面做出努力。规定了出于科学研究、商业活动和非木材林产品的可持续利用，有计划地获取生物资源。同时也规定保护生物多样性，可持续利用动植物资源，并公平地分享使用生物资源所产生的利益[3]。

该法坚持在双方同意的条件下进行适当的利益分享，涉及为各种目的获取和转让在印度发生或从印度获得的生物资源或知识。法律规定，生物多样性遗产地应包括野生和驯化的生物多样性以及人类与这些生物多样性的文化关系。根据该法，邦政府有责任重新安置那些居住在森林中并依靠森林为生的人，因为森林现在是保护区，禁止对树木以及野生动物随意的砍伐和捕杀，在印度的城市化率远远不及西方各国的国情下，片面的模仿西方法律制度，一刀切禁止使用野生材料，几乎从根本上否认了印度几千年以来的农耕文化。也导致了后面《在册部落和其他传统森林居民(森林权利)法》的出现[4]。

### 2.3. 《在册部落和其他传统森林居民(森林权利)法》，2006

印度以往的森林规则法律都剥夺了长期依赖森林生存的民众对森林中树木以及其他动植物的使用权，将底层民众的基本生存权置于森林生态和野生动植物之下，不符合当时印度的国情。在经历多方谈判和妥协后，印度议会于2006年颁布的《在册部落和其他传统森林居民(森林权利)法》(Scheduled Tribes and other Traditional Forest Dwellers (Recognition of Forest Rights) Act) (以下简称《森林权利法》)在不修改原有法律的基础上创造法律例外[5]。

2006年《森林权利法》涉及到森林土著部落对土地和其他土地附着物的权利。该法要求被任命的官员调查人们对土地、森林、野生动植物资源以及次要林产品等的权利请求，如果发现权利请求合理且不违反大范围法律框架，应允许其权利继续存在或通过支付补偿金使权利消灭[6]。该法承认森林社区的使用、获取和保护做法以及传统知识的多样性，这些都有助于保护森林和生物多样性[7]。

### 2.4. 《联合森林管理》，1988

印度的生态系统多种多样，单一的法律不能适用于每个邦的具体情况，于是中央政府选择制定相应的国家森林政策，并鼓励各邦之间积极探索适合当地的森林法规。在这一时期中央政府已经制定了各种政策措施，其中最具有创新的是在1988年公布的国家森林政策——联合森林管理(Joint Forest Management) (以下简称JFM)。该计划建议特定的村庄与林业部门合作，合作管理特定的森林区块，将森林的保护从国家统一部署，到行政机关与人民共同管理[8]。

在初始阶段，JFM计划在人群密集村庄周围退化林地实施，主要目标是植树造林和开发退化的林区。后期该计划逐渐扩展到良好的森林地区，以更好地规划和管理资源[9]。其中，非政府组织在JFM计划中扮演重要角色，充当政府与当地社区之间的中介[10]。在JFM计划中，执行计划的主体被划为特定的森林保护委员会，他们由一个村庄整体和有志参与保护森林的村庄居民组成。每个森林保护委员会都能分配到特定的待保护林地。其成员可以在保护森林的过程中免费获得草、多余的树枝和其他次要森林产品的使用权。此外，如果他们成功保护森林生态系统可持续稳固发展，森林保护委员会可以在出售不影响整体生态环境的树木中获得分成，具体的分成比例与方式由林业部和村庄社区之间的依据邦划分[11]。

## 3. 量己审分：我国森林管理体制变革中的物种多样性保护

### 3.1. 我国森林法规变革

1984《中华人民共和国森林法》(以下简称旧《森林法》)第一条：“为了保护、培育和合理利用森林

资源, 加快国土绿化, 发挥森林蓄水保土、调节气候、改善环境和提供林产品的作用, 适应社会主义建设和人民生活的需要, 特制定本法。”从立法宗旨来看, 旧《森林法》也是将森林的生态价值放在首位, 而提供林产品的经济价值列于其后。但是旧《森林法》的生态观存在认识误区, 将复杂的森林生态系统保护简单认定为不予采伐, 将采伐管理作为森林规则的核心内容, 致使具体制度设计偏离预期目标, 对经济价值的追求成为主线。

旧《森林法》对森林生态观的认识误区突出表现在三个方面: 一, 森林 = 树木。旧《森林法》将森林视为树木的集合, 对森林生态效益的认识停留在国土绿化、蓄水保土、防风固沙等树木的功能方面, 忽视了森林生态系统对生物多样性保护的重要价值。虽然我国 1992 年即签署了《生物多样性公约》, 但是在 1998 年《森林法》修订时对森林的这一重要功能并未给予应有的重视, 生物多样性保护并未列入立法的价值目标。二, 保护森林 = 保持森林数量。旧《森林法》强调森林的永续利用, 这里的“永续利用”具体是指木材的永续利用, 这也是当时林业管理目标。此处对森林可持续发展的解读, 重点依然是对森林数量的要求, 甚至是对树木数量的要求。为了便于管理, 我国植树造林政策中强调对单一品种大规模种植, 但是大面积单一品种人造林也造成了生物多样性锐减。单纯的追求树木的数量, 可能会为了环境评估的短期功利, 种植大量的树枝稀疏, 需水量巨大速生树种, 不能对当地的生态系统带来正向长久发展, 还可能因为快速吸取地下营养和水份, 与周围其他植物形成紧张竞争关系, 给本来很脆弱的生态系统造成不可修复的永久伤害。我国植树造林政策中单一品种的人造林是造成生物多样性锐减的重要原因。三, 保持森林数量 = 鼓励造林 + 限制采伐。旧《森林法》认为, 为保持林木数量不减少, 实现木材的永续利用, 必须从两个方面采取措施, 即增加林木产出和控制木材消耗, 具体手段为鼓励造林、限制采伐。因此旧《森林法》中的林业建设方针其实是营造林方针(即以营林为基础, 普遍护林、大力造林、采育结合、永续利用的方针), 受此方针指导, 我国发展为世界上人工林面积最大的国家。旧《森林法》中的森林利用就是对森林资源的采伐利用, 对采伐利用的限制成为林业管理制度的核心内容, 旧《森林法》的自我定位是资源利用法, 而非生态保护法, 合理利用一直是旧《森林法》的制度主线。

2020 年版《中华人民共和国森林法》(以下简称新《森林法》)在立法理念上有明显改变。对森林的认识从个体扩展到整体, 对森林功能的认识从水土保持、改善环境到为生命体提供庇护所, 为生物圈的有机循环输送能量。从重视森林经济价值转变为重视森林生态安全价值, 新《森林法》强化了森林对生物多样性的价值和贡献, 在立法宗旨、森林经营目标、森林功能定位等条文中都着重强调了森林生态安全、森林生态系统、维护生物多样性的功能与价值[12]。

新《森林法》从关注森林数量到重视森林质量, 这也显示新《森林法》对森林的价值追求发生转向: 基本原则强调森林的保护、培育、利用应当尊重自然、顺应自然, 坚持生态优先; 森林经营管理目标定为培育稳定、健康、优质、高效的森林生态系统(第六条); 森林功能定位增加了生物多样性保护(第二十八条)。由此可见, 森林数量不再是《森林法》的终极价值追求, 生态价值开始处于优先位置。但是“绿色发展”原则未能取代“可持续发展”原则, 实属遗憾。自 1987 年《我们共同的未来》提出“可持续发展”后, 这种发展模式一度为经济和社会的转型注入强劲生机, 但它依然是根植于“人类中心主义”的工业文明发展观。生存与发展一直都是可持续发展原则中不可调和的矛盾, 资源量上限与经济冲突, 欠发达地区的“可持续生存”与大范围内“可持续发展”的冲突, 让“可持续发展”模式在新时代亟须完成自我革命, 实现转型升级。而在汲取中国优秀传统文化和世界先进法治经验的基础上, 以生态文明理念为理论基础的“绿色发展”模式, 帮助中国在进入 21 世纪后不仅避免了生态赤字危机, 并以先进生态文明理论引领了世界绿色文明前进。因此, “绿色发展”是人类发展的必然选择, 与已往的粗放发展存在根本上的差异[13]。



### 3.2. 我国森林法中生物多样性条款变革

1979《森林法(试行)》中,对于野生动物保护仅限在珍贵和稀有动植物的栖息地建立保护区。局限于时代发展,此法中保护动植物的范围仅限于珍贵和稀有物种。对于构成基本生态系统必不可少的普通动植物种群尚未上升到保护的高度,生态系统整体保护观念尚未形成,仅注重碎片化单一物种保护。将存世数量少作为保护的唯一条件,并将动物和植物的保护手段简单等同。

旧《森林法》中,对于动植物的保护的重视程度进一步加强。在植物保护中,将植物保护标准的珍稀植物换成了具有特殊价值的植物和珍贵林木。此次更改将植物保护的进一步扩大,从仅以数量为保护的标准,拓宽到以具有价值为保护标准,极大程度增加了保护物种的种类和数量。对于动物保护,旧《森林法》采取“黑名单”制,即禁止猎捕林区内列为国家保护的野生动物。同时在1988《野生动物保护法》中对利用国家保护野生动物的审批权限做出进一步阐述,对于保护动物的利用采取严格审批机制,将一级保护动物的利用审批权限上升到国务院主管部门,二级保护动物利用的审批权限定在省级主管部门。对于保护动物的利用严格审批。

新《森林法》中,对野生动植物保护的表述做出较大改变,首次提出以国家公园为主的自然保护地体系,将保护主体从地方上升到国家,将我国关于生物多样性的碎片化分散立法整合为与《国家公园法》相衔接的完整法律体系。在野生动植物保护理念上,从单一的品种数量保护,进步为整体生态系统的系统保护,对于森林生态系统和珍贵动植物繁衍地提供保护。表明我国的生物多样性保护不限于单一的珍稀物种保护,而是转向整个生态系统的维持。并将动植物保护的责任下放到县级人民政府,便于精细化管理[14]。

## 4. 概而论之:我国对印度森林生物多样性保护手段借鉴

### 4.1. 生态系统整体保护

印度的森林规制体系,也经历过从碎片化单一物种保护到整体生态系统保护的过程。我国现今的森林保护停留在可持续发展阶段,未将保持与维护系统整体自然生态系统纳入主要目标。我国应当借鉴印度的整体生态观,将自然界中具有重大生态功能,但是未纳入保护动植物范畴的物种纳入法律调整范围,赋予法律身份、给予合理规制,而非只关注保护动植物名单中的物种。生态是具有韧性的整体系统,许多未受保护的动植物在食物链与物种生存繁衍中扮演重要角色,虽不能直接体现市场价值,但是可以间接改善其他物种的生存状态。法律的保护对象和目标应从单一要素扩展到系统整体,以生态系统整体的构成状况、健康程度代替个别资源的产量、质量等单向指标。只有确立了整体的大目标,才能通过单一碎片要求组合成为完整的生态系统循环链条[15]。

### 4.2. 人与自然和谐共生

人类与自然环境中的生物应当是合理交互关系,不能完全隔离。单纯将人类与森林做切割,不仅会断送森林附近普通民众的基本生存条件,也不利于森林生态系统科学发展。印度在《森林权利法》出台以后,民众与森林自然资源的共生关系得到缓解。通过将森林中部分非珍稀且为森林居民赖以生存的物种有限开放给森林居民使用。如果不满足使用条件就按照使用权的评估价格予以补偿,在合理限度内保障森林居民的生活需求。此项法律将动物与人类重新拉回到“共同体”范畴,不再将野生动植物只当作一个孤立的个体,而是将人纳入自然生态系统中,体现了人与自然和谐共生的理念。中国在新时代发展推进的同时,应当将自然发展与社会进步有机衔接。使森林自然环境与人类社会形成良性互动,才能促进人与自然和谐共生的现代化,实现生态化和现代化的内在统一。

### 4.3. 权利共享治理

印度政府在森林管理中摒弃了“政府管理，社区参与”的传统做法，开创了“政府和社区共同管理”模式的先河。在执行过程中，利益相关者的目标并非一致。政策制定者的目标是减少毁林及扶贫；林业部门致力于缓解森林资源压力和提高森林资源的再生能力；非营利组织的初衷为赋予森林居住社区权利和公平分配利益；当地社区则寻求在制度变革中维持生计和增加收入。印度通过权利改革向当地社区下放森林使用权有效地缓解了冲突，减轻了印度林业部门与当地社区居民间的信息不对称，同时促进当地资源使用者更积极地参与森林管理，减少了政府的管理负担，增加居民的收入。借鉴权利共享理念创新森林治理路径。借鉴将广义的林权共享的治理机制，将驻扎在国有林区的森工企业与在核心保护区中的以林下经济为生的人纳入共享范围。以“权”带动基层的主动管理积极性，以“利”将林下经济特许经营权优先授予生计受影响的群体，引入参与式林业的最新发展理念。

## 5. 结语

印度的森林制度经历了漫长的变化，从殖民时期的竭泽而渔，到新世纪的可持续发展，是发展中国家探索经济发展与环境保护的先行者。对于森林中野生动植物的保护，印度一直是在积极探索合理的规制策略。

党的十九大以来，人与自然和谐共生等概念再次被提上议程。由于以往只注重经济发展的速度，忽略了经济发展的质量，社会活动对自然环境的负面影响逐渐显现。党的十九大将“绿水青山就是金山银山”写进报告中，并将生态文明的发展路线细化为山水林田湖草沙冰全系统综合治理；对于森林，2022年党中央再次重申森林的重要性，提出“森林是水库，钱库，粮库，碳库”森林对国家的生态系统长久延续有不可替代的作用。在生物多样性方面，2021年10月COP15在中国昆明召开之际，中华人民共和国国务院新闻办公室发布第一部生物多样性保护白皮书——《中国的生物多样性保护》。我们必须在坚持整体系统生态观作为生态系统与生物多样性保护的指导方针，在充分认清本国国情与适当借鉴国外优秀法律制度，建立中国特色的森林生物多样性保护法律。

## 参考文献

- [1] Purkayastha, J., Roychoudhury, S., Biswa, B.B., *et al.* (2020) Herpetofaunal Diversity and Conservation Status in Amchang Wildlife Sanctuary of Assam, India. In: Roy, N., *et al.*, Eds., *Socio-Economic and Eco-Biological Dimensions in Resource Use and Conservation: Strategies for Sustainability*, Springer International Publishing, Cham, 217-223. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-32463-6\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-030-32463-6_9)
- [2] Baroth, A. and Mathur, V.B. (2019) Wildlife Conservation through Corporate Social Responsibility Initiatives in India. *Current Science*, **117**, 405-411. <https://doi.org/10.18520/cs/v117/i3/405-411>
- [3] Malaviya, D. (2020) Biodiversity Act-2002: Criticism and Review of Moving Steps towards Continuous Development. *Anusandhaan-Vigyaa Shodh Patrika*, **8**, 89-95.
- [4] Kumar, M., Singh, M.P., Singh, H., *et al.* (2020) Forest Working Plan for the Sustainable Management of Forest and Biodiversity in India. *Journal of Sustainable Forestry*, **39**, 1-22. <https://doi.org/10.1080/10549811.2019.1632212>
- [5] Majumdar, K. and Chatterjee, D. (2020) Forest Rights Act 2006, Customary Laws, and Sustainable Community Development: Study on Lodha Tribe of West Bengal, India. In: Momen, M.N., *et al.*, Eds., *Building Sustainable Communities: Civil Society Response in South Asia*, Palgrave Macmillan, Singapore, 717-732. [https://doi.org/10.1007/978-981-15-2393-9\\_33](https://doi.org/10.1007/978-981-15-2393-9_33)
- [6] Saravanan, V. (2018) Impact of Forest Rights Act, 2006. In: Saravanan, V., Ed., *Environmental History and Tribals in Modern India*, Palgrave Macmillan, Singapore, 159-184. [https://doi.org/10.1007/978-981-10-8052-4\\_6](https://doi.org/10.1007/978-981-10-8052-4_6)
- [7] Das, B.K. (2019) Denial of Rights Continues: How Legislation for “Democratic Decentralization” of Forest Governance Was Subverted in the Implementation Process of the Forest Rights Act in India. *The European Journal of Development Research*, **31**, 957-983. <https://doi.org/10.1057/s41287-019-0195-2>
- [8] 刘珉. 印度的联合森林管理战略[J]. 林业与生态, 2017(9): 24-27.

- 
- [9] Górriz-Mifsud, E., Donazar, L.O., Eseverri, E.M., *et al.* (2019) The Challenges of Coordinating Forest Owners for Joint Management. *Forest Policy and Economics*, **99**, 100-109. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2017.11.005>
- [10] 翟俊卿, 钦夏昱. 印度非政府组织在环境教育中的角色与策略研究[J]. 科普研究, 2020, 15(6): 67-74+103-104.
- [11] 朱洪革, 陈振环, 等. 印度联合森林管理制度: 经验与挑战[J]. 世界林业研究, 2021, 34(4): 95-100.
- [12] 赵海兰. 新《森林法》修订背景及亮点解读[J]. 法制与社会, 2020(31): 11-12.
- [13] 陈玉新, 任雪君. 新《森林法》转变和观望[J]. 合作经济与科技, 2021(15): 186-187.
- [14] 蒋兴婷. 我国加强重点野生动物保护[J]. 生态经济, 2021, 37(4): 9-12.
- [15] 段帷帷. 系统性生物多样性保护法律体系的定位与构建[J]. 中国环境管理, 2021, 13(4): 16-20.