

我国野生动物致害补偿制度研究

●李 瑶



[摘要] 随着生态环境的改善和野生动物种群数量的增长,居民与野生动物之间的冲突也日益凸显,出现了野生动物致害的情况。如果不能合理解决好野生动物致害的补偿问题,那么大众保护野生动物的信心则会下降。完善机制、科学防控、合理补偿,加强野生动物致害防控工作,维护大众的生命财产安全十分重要。本文通过分析我国野生动物致害补偿制度的立法现状以及实践中的问题,提出相关的建议,以期更好地保护野生动物。

[关键词] 野生动物致害补偿制度;行政补偿;立法建议

Q 野生动物致害补偿制度的立法现状研究

(一)我国野生动物致害补偿制度的立法现状

1. 补偿责任主体研究

补偿是一种权利保障和利益平衡机制的现代法律制度。因此,必须先明确补偿主体。《中华人民共和国野生动物保护法》(以下简称《野生动物保护法》)第十九条规定,因保护本法规定的野生动物,造成人员伤亡、农作物或者其他财产损失的,由当地相关部门给予补偿。具体办法由省、自治区、直辖市相关部门制定,这里的“当地相关部门”一般指县级相关部门。现有立法中,各地区规定的补偿主体承担的补偿比例均有所不同。以西藏自治区那曲市为例,主要是相关部门与保险行业合作进行野生动物致害的补偿工作。其中,保额是由四级相关部门财政补贴,而赔偿时是由保险机构进行。此外,还有财政补偿制度,是根据西藏自治区发布实施的《西藏自治区重点陆生野生动物造成公民人身伤害或者财产损失补偿办法》(以下简称《补偿办法》)中规定的县级财政主管部门进行补偿。负担比例按照自治区财政60%、地(市)行署财政30%、县(市、区)财政10%执行。我国其他地区非常明确补偿主体的为少数,而明确野生动物致害补偿主体在进行补偿工作中是非常重要的。

2. 补偿标准研究

因各地经济和实际情况不同,各地的补偿标准也不同。以那曲市为例,《补偿办法》中规定:人身伤害上的补偿,对被造成损害的受害人均进行了医疗费补偿及误工补偿等,但对于因致害而造成的个人能力的减弱而影响的收入这些隐形的后果并没有作出字面的补偿说明;财产损失补偿上,就成年牦牛来说,补偿价格甚至不到正常出售价格的10%。

对于成年黄牛、绵羊、山羊、猪等,补偿价格分别规定不超过970、250、120、600/头。

3. 补偿程序研究

流程通常包括提出补偿申请、相关部门进行核实、公示、审查、资金拨付,以及最终发放补偿费用等环节。我国不同地区的野生动物致害补偿程序可能存在差异。一般来说,发生致害时,应及时向损害发生地的相关部门报告。例如,在青藏高原,一般需向损害发生地县级相关林业和草原主管部门报告。如在四川省宜宾市长宁县,应向发生地镇相关部门报告。其报告的方式一般是书面,除书面申请外,甘肃省、黑龙江省等少数省份规定也可以口头提出。补偿的申请由受害人或其近亲属、受托人在规定时间内提出。相关部门接到报告后,在一定期限内进行现场勘查。经有关部门进行调查核实并出具调查报告后,将调查情况或损害认定结果进行公示。公示期满无异议或异议不成立的,作出补偿决定并书面通知申请人,最后再按照决定支付补偿金。

(二)野生动物致害补偿制度的不足

1. 补偿责任主体不合理或不明确

从现行立法及相关文件来看,对野生动物致害的行政补偿主体有两种:即当地相关部门或其工作部门。而从我国野生动物分布以及发生致害情况的地区分布来看,西部明显多于东部,而西部多为非经济发达地区,若单纯地由规定的当地相关部门或工作部门给予补偿,对于当地相关部门来说,财政压力将直接加大。当地相关部门一般指的是县级相关部门,但若当地没有相关文件具体规定时,到底是由县级相关部门还是乡级相关部门来进行补偿呢?关于当地相

关部门工作部门，到底是哪个部门也没有作出明确的规定。在这种情况下，容易出现补偿机关对工作的相互推诿情况，那么受受害的主体的补偿权利将难以保证。对于青藏高原地区来说，青藏高原是我国重要的草原牧区，其畜牧业的发展具有重要地位，但在青藏高原地区发生野生动物致害的频率较高。那么补偿是否能够到位，不仅关系着大众以后是否仍具有保护野生动物的信心，更可以说与许多家庭的生计密切相关。

2. 补偿标准不合理

从野生动物致害所导致的人身赔偿上来看：各省份所规定的野生动物致害的人身补偿标准有所差异，尤其是在死亡赔偿上差异过大。而每个人的生命都是平等的，生命也是无价的，补偿的差异过大容易导致公平性受损，以及法律权威性受损等不良后果的发生。且大部分地区并没有明确规定死亡赔偿金的年限和限制，这样不仅容易导致受害家属得不到合理的赔偿，也容易导致公务人员处理补偿事宜没有具体的标准。部分地区甚至只是讲述了财产补偿事项，但人身的补偿标准模糊不清。

从野生动物致害导致的财产赔偿上来看，我国财产损害的补偿标准较低，赔偿金额基本上达不到受损金额的一半，只有在农作物的立法中，大部分省份规定达到了市场价格的50%~60%。以那曲市为例，此地区发生野生动物致害事件的频率较高，而当地主要采取的是“牦牛险”保险制度。农户通过购买保险，若经受野生动物致害导致政策内标的受害，将获得保险公司的赔偿。实际上，一头成年牦牛的赔偿金额最多只有1500元。而且大部分都是进行保险赔偿，而没有进行财政赔偿。虽然保险赔偿的保费四级相关部门进行了补贴(实际上补贴额为141元)，但只进行保险赔偿，根本难以弥补农户的损失。

3. 补偿程序不合理

首先，就是补偿的程序较为麻烦。尤其是在一些牧区，牧民逐渐了解野生动物致害的补偿政策，在他们遭受野生动物致害时，会优先选择通过法律的手段去维护自己受损害的利益。但有的被致害者在了解上报程序后，甚至选择不上报。在证据收集上，若是经受人身伤害的，还可以在去医院进行检查然后保存检查报告；若是家畜受致害的，尤其是在那曲牧区，有的牲畜直接被吃掉或者尸骨被野生动物拖走，那么对于普通被野生动物致害的家庭，证据收集工作该如何进行。其次，在补偿申请中，大部分地区采用的是书面上报，少部分若递交书面申请确实有困难的，也可通过口头、电话、视频等方式申请，并由受理机关记入笔录。书面上报的话，若是要上报给县级的，在乡里的受受害家庭还需要前往县里找相关机构，对于偏僻地区来说，来回也是一种困难。补偿的方式也较为单一，一般就是发放补偿金。

但是对于造成部分或全部身体机能丧失的受害者，仅进行补偿金的支付，并不能很好地解决这些致害造成的损失。最后，就是致害补偿发放的时间，每个地区发布的补偿发放时间有所差别。基本上规定在做出补偿决定之日起10日内支付补偿金。在西藏那曲地区，因程序比较繁琐，故大约需要87日，但实际操作中可能还会受到各种因素的影响而延长时间。在西藏昌都地区有的家庭一个月左右就能收到补偿，而那曲对比昌都来说，牧民较多，畜牧业为主业的人也更多，但是补偿支付的时间却差别较大。

Q 野生动物致害补偿实践中存在的问题

(一) 补偿金不足

野生动物分布较集中的地区多是经济相对落后、财政较为落后的地区，当地相关部门难以完全负担补偿费用，即使是在已经制定了补偿办法的地区，其实际补偿标准也可能远低于实际损失金额。例如，据多名野生动物保护专家组成的调查团队估计，四川省全省野猪种群数量约80余万只，每年各地上报野猪致害7000~8000次，毁坏农作物等造成损失约2.15亿元，但省级部门和部分市级部门在补偿方面存在补偿金额不足等问题，制约了相关工作的开展。因为补偿金不足，受受害者因致害受到的损失得不到应有的补偿，长此以往，可能导致公民保护野生动物的信心下降。

(二) 理论研究不够深入

首先，就是可研究的资料少，与野生动物致害补偿相关的论文及期刊等就更少，也没有出台较多的有关野生动物致害的文件。那么在研究时可参考的资料就受到限制，各地出台与此相关的文件时，也没有特别有力的理论指导和支撑。其次，对于野生动物致害的补偿性质，我国各学者至今仍未达成共识，补偿主体难以确定，则容易出现各机关互相推诿的情况。在撰写论文时，笔者也要先确定自己对于野生动物致害补偿性质的认识，然后才能继续进行。

(三) 实践调研难

要调研野生动物致害补偿的相关问题，就要先了解发生致害的动物有哪些。常见导致野生动物致害的动物有野猪、棕熊、狼、雪豹等。这些还都是攻击性较强的动物，若想了解真正的致害及其补偿情况，最好就是去这些发生野生动物致害问题的受害者家里进行调研，而且要达到一定的调研数量。这些致害发生的地方大多为偏远地区，那么调研人员的工作开展则需要消耗大量的资金以及时间。同时，对于极容易发生野生动物致害的牧区，野生动物还经常会在夜间出没，甚至像棕熊这种危险性极高的动物甚至可能爬窗入门。如在那曲市的比如县和安多县分别在5月和8月都发生过熊进入人类聚居区的情况。因此，调研还具有一定的危险性。此外，在调研过程中可能还会遇到语言不通的

情况。如笔者在那曲市进行调研时，被调研的家庭大多运用的是藏语，而笔者是汉族，对于藏语并不是很精通，最后还是靠同行的藏族同学才保证了调研的顺利进行。因此，在去调研之前，要先通过一些渠道了解调研地区的语言使用情况。

Q 我国完善野生动物致害补偿制度的相关建议

(一) 统一补偿义务机关

目前，学术界关于野生动物致害补偿的法律性质主要有4种观点。笔者所采取的是主流观点，即行政补偿责任说。针对该观点，德国主流学说采取的是“特别牺牲说”，较为符合且也能解释现行我国《野生动物保护法》和相关条例的规定。根据《野生动物保护法》第三条规定，野生动物资源属于国家所有及第四、五、六条等多条法律规定，个人有义务去保护野生动物。人们正是为了服从此法规定，而去选择保护一些国家规定的野生动物。但出于公平，人们所受的损害应得到补偿，而这种情况下国家应该对遭受人身或财产致害的主体进行行政补偿。

同时，我国可以对补偿义务机关进行统一。由于发生野生动物致害的受害者多为村民，若把补偿义务机关定为市级相关部门，不仅加大了村民上报的负担，也不利于保证调查的及时性。若为乡级相关部门，对于一些落后的地区来说，调查人员的专业性以及调查工具的完备性可能会有所不足，故可设为县级相关部门作为补偿义务机关。同时，可以乡级相关部门作为辅助，市级有关部门作为指导。在村民受到野生动物致害时，可以由乡级相关部门代为事先核查致害的真实性。若是到县级相关部门有困难的受致害家庭，可以请求县级相关部门代为上报，然后由县级相关部门最终审核完毕后，可以由市级相关部门核验收编数据。这样不仅可以提高补偿的效率，也方便了受致害者进行上报。

(二) 简化并完善补偿申请流程

有的地区补偿发放时间相差较大，其中补偿申请流程复杂是主要原因。比如，西藏那曲地区，要先向乡里汇报再向县里汇报，县里再向市里汇报，程序较为繁琐，这样核查后等补偿再下来又要经历向下一层又一层。最后等经费下来时可能是申请上报的半年后，对于经济贫困的家庭，可能会造成暂时的经济问题，故简化并完善补偿申请流程至关重要。

首先，可以由国家财政部门每年进行拨款，然后在上报申请时可以由乡级相关部门进行初步核验事实的工作。其次，核实后直接由乡级相关部门向县级相关部门上报，县级相关部门接收后再由乡级相关部门协助县级相关部门进行调查。所有工作完成后，可以由县级相关部门向市级相关部门汇报，市级相关部门汇总今年的工作情况，然后根据今年发生致害补偿的实际情况向上级再汇报，以此确定下一年的

国家财政拨款。若本年度有剩余的资金，可以留于下一年的致害补偿工作。

(三) 合理确定补偿标准

首先，要统一人身致害上的补偿标准，但各地的人均收入有所不同，要依照统一标准的同时，也要符合当地经济的实际情况。但对于致害造成人身死亡的，这个应该统一全国的赔偿标准，因为人的生命是等价的，不宜在这个的补偿标准上有所区别。其次，在致人身以外的损失的赔偿上，可以适当加大赔偿金额。同时，可以对具体的赔偿物进行具体的金额规定。

(四) 进行野生动物致害预防工作

只靠野生动物致害后进行赔偿，对于致害发生频率较高地区，当地财政将受到较大的压力。因此，地方财政可以拿出一些资金进行预防工作。首先，确定野生动物进行致害的原因，对于大型的能造成人身伤害等的野生动物应重点关注，并对游牧于本地区的牧民进行通知。尽量避免牧民在此地活动，从而减少野生动物致害的发生。其次，对于人类居住地经常发生野生动物致害的地区，可以进行防熊围栏的修建，可以由相关部门与居民各付比例的资金在自家修建围栏。

Q 结束语

我国高度重视野生动物的保护工作，而野生动物致害补偿工作也属于其中的一部分，但我国对于此方面的研究并不是很完善。希望可以帮助有更多的学者对此方面进行研究，维护那些为了保护野生动物而牺牲自己部分权益的人的利益，由此推动我国野生动物保护工作的长远发展。

Q 参考文献

- [1]王美兔.羌塘自然保护区牧民应对人兽冲突的行为研究[D].北京:北京林业大学,2020.
- [2]张颖.野生动物致害补偿制度研究——以10省市相关立法和实践的实证调查为例[J].秦智,2023(01):157-159.
- [3]王振华.国家保护的野生动物致害行政补偿制度研究[D].呼和浩特:内蒙古大学,2022.
- [4]武奕成.野生动物致害中的国家补偿责任[J].邢台学院学报,2008(04):38-40.

基金项目:

大学生创新创业训练计划项目(国家级),项目名称:青藏高原国家野生动物致害行政补偿制度研究,项目编号:202410694021。

作者简介:

李瑶(2004—),女,汉族,河南南阳人,大学本科,西藏大学,研究方向:法律。