

野生动物致害补偿问题探析

王露爽¹, 刘建²

(1. 山东大学威海分校法学院, 山东威海 264209; 2. 山东大学威海分校海洋学院, 山东威海 264209)

摘要:近年来野生动物致害事件频繁发生,《野生动物保护法》对救济问题作了原则性规定,但从实施情况来看,存在着补偿主体不明确、标准不明确等问题。要解决这些问题,首先要正确界定致害“补偿”的性质。在此基础上提出构建我国野生动物致害生态补偿的设想,对缓解日益激化的人与野生动物的矛盾有重要的意义。

关键词:野生动物致害; 补偿性质; 生态补偿制度

中图分类号: S863 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-7083(2012)05-0841-03

On The Analysis of Damage Compensation Caused by Wildlife

WANG Lu-shuang¹, LIU Jian²

(1. Shandong University at Weihai, Law School, Weihai, Shandong Province 264209, China;

2. Shandong University at Weihai, Marine College, Weihai, Shandong Province 264209, China)

Abstract: In recent years, damage caused by wild animals is commonly seen. Wildlife protection law has given principle regulation to remedy, but according to practical situation, there is no reasonable and clear regulation in damaged subject of duty, scope, standard and funds guarantee etc. To solve these problems, we need to define the nature of compensation firstly. Scholars hold multiple views on this issue, this paper put emphasis on the nature of compensation. Based on this theory, an idea is proposed to construct the legal system in wildlife ecological in our country to ease the growing conflict between people and wild animals.

Key words: wildlife accident; nature of compensation; ecological compensation

1 问题的提出

1.1 野生动物致害的现状

近年来,随着我国《野生动物保护法》的颁布实施和生态环境的改善,国家重点保护野生动物资源得到恢复,其数量的增长导致原有的栖息地不能满足不断增加的野生动物的生存需求,致使自然保护区野生动物活动范围不断扩大,野生动物入侵农宅、毁坏农作物、造成人身伤亡的事件屡见不鲜。据报道,西双版纳勐腊县 2004 年全县共发生野生动物损坏庄稼、伤害人畜的事件 5083 起,共损失粮食作物 207 万斤,牲畜 96 只,人员伤亡 9 人,野生动物肇事造成直接经济损失达 460 余万元,实际补偿 42.62 万元,应补但未补偿金额为 424.86 万元。另据报道,位于云南省保山市的高黎贡山国家级自然保护区 2009 年野生动物肇事达到了 433 起,其中粮食损失 40 多万斤,人员伤亡 27 人,各类补偿计人民币 50 余万元。由此可见,野生动物致害事件逐年增长,而受害人也很少得到补偿,平衡野生动物和人的利益已成为亟待解决的问题。

1.2 野生动物致害补偿的立法及缺陷

1.2.1 立法现状 《野生动物保护法》第十四条规定:“因保护国家和地方重点保护野生动物,造成农作物或者其他损失

的,由当地政府给予补偿。补偿办法由省、自治区、直辖市人民政府制定”。《陆生野生动物保护实施条例》第十条规定:“因保护国家和地方重点保护野生动物受到损失的,可以向当地人民政府野生动物行政主管部门提出补偿要求。经调查属实并确实需要补偿的,由当地人民政府按照省、自治区、直辖市人民政府的有关规定给予补偿。”以上两条是我国野生动物致害补偿的直接法律依据。另外,辽宁、河北、福建、海南、内蒙古、山东、西藏等部分省、自治区也规定了相应的补偿办法,但这些规定与以上提及的规定相差不大,没有发挥创设性。云南省于 1998 年 9 月 16 日通过的《云南省重点保护陆生野生动物造成人身财产损害补偿办法》和陕西省于 2005 年 1 月 1 日实施的《陕西省重点保护陆生野生动物造成人身财产损害补偿办法》明确规定了补偿范围和金额。在具体的个案中也对受害人做出了合理的补偿,但是对于我国众多的野生动物聚居区内不断发生的致害事件,这些是远远不够的,补偿制度尚未体系化,并存在一些缺陷。

1.2.2 立法缺陷 首先,补偿主体不明确。仅从《野生动物保护法》和《陆生野生动物保护实施条例》的规定来看,只是规定了当地政府的补偿责任,而没有明确具体应该由哪一级政府来补偿,这样在实践中便极易导致各级人民政府相互推诿责任,受害人的权益无法得到切实的保障。其次,补偿标

收稿日期:2011-11-28 接受日期:2011-12-28

作者简介:王露爽(1991~),女,在读法学本科生,研究方向:法学理论、环境法,E-mail:466927525@qq.com

准不明确。野生动物保护法仅仅对补偿办法的制定主体做了规定,为省、自治区、直辖市人民政府,而对具体的补偿办法如补偿方式、计算损害的标准等难以确定。另外,补偿资金不足。通常野生动物自然保护区所在的省区都是经济欠发达地区,为了保护野生动物资源,当地政府已经花费了大量的财政资金,为了给野生动物提供更好的生存环境甚至放弃了一些发展经济的机会,在这种情况下让当地政府承担补偿资金是有一定难度的。最后,在得不到补偿时,没有相应的救济制度。有一句法谚说:“有权利必有救济”,既然当前野生动物立法在动物致害上存在着缺陷,受害人的损失极有可能得不到及时的补偿,那就应该有相应的救济制度来保障。显然我国的相关立法在这一部分是空白的。除了以上提到的四点立法缺陷之外,在这一领域进行研究的学者还提出了其他的观点,如野生动物的范围不明确、损害认定标准不明等,并提出了相关建议。而这些观点和建议主要关注在实践中如何对受害者进行补偿,很少对“补偿”定性,即使是对此有研究的学者的观点也是众说纷纭,莫衷一是,由此导致了野生动物致害救济的混乱。因此要从根本上维护受害人的合法权益,给他们更好的救济,关键应该去正确界定“补偿”的性质。

2 补偿性质探讨

2.1 关于补偿性质的多种观点

对于野生动物保护法中规定的补偿性质,有以下几种主流的观点:民事侵权赔偿说,行政赔偿说,行政补偿说,生态补偿说。持民事侵权赔偿观点的学者认为,野生动物致害是一种民事侵权行为,因此侵权责任主体应当通过承担民事赔偿责任的方式来对受侵害的权益加以救济(杨立新,2009)。由于主体是自然人和国家,有的学者认为,由此产生的关系是行政法律关系,而关于国家对受害人给予补偿的性质,又有两种不同的观点,一是行政补偿,二是行政赔偿。持行政补偿观点的学者认为,《野生动物保护法》里规定的由当地政府进行补偿就是指的行政补偿,国家应当对保护野生动物造成的损害承担补偿责任,另外,基于公共负担平等理论和特别牺牲理论,国家保护野生动物的行为是为了公共利益,受益者应当包括国家和个人,因此公众也应承担国家保护野生动物这种行为所造成的损害,而这种损害是为了维护公共利益所做出的特别牺牲,那么理应得到国家和社会的补偿,由受益的全体公民对这一部分特别的牺牲共同分担,即行政补偿(吴一冉,2010)。持行政赔偿观点的学者认为,野生动物致害所引起的法律责任应属国家行政侵权赔偿责任,是行政侵权责任中的危险责任,因此应由国家通过承担行政赔偿责任的方式对野生动物造成的权益损害加以救济(邱之岫,2006)。持生态补偿观点的学者认为这是对生态价值和因生态保护而受到损失的一种补偿。

2.2 对主流观点的分析

对于民事侵权赔偿说,民事侵权关系是发生在平等主体之间的法律关系,民事侵权赔偿是其责任的一种承担方式,野生动物致害关系中一方主体是受害的自然人,另一方主体是对野生动物享有所有权的国家,他们地位不平等,动物致

害产生的补偿自然也不是民事侵权赔偿。行政补偿说忽视了致害补偿与行政补偿之间原则性的区别,那就是导致损害的原因和主体不同。行政补偿因为行政机关或者其工作人员为了实现公共利益做出某些合法的行政行为对相对人造成损害而发生,而野生动物致害的原因并没有介入行政机关或行政行为的因素,是动物的本能造成的(黄松林,2000)。对于行政赔偿,我们认为这种观点同样是不合理的。引起行政赔偿的行为是行政机关及其工作人员行使职权过程中的违法行为,显然,野生动物致害并不符合这个要件。通过以上分析,我们认为国家补偿从性质上说应当是一种生态补偿。

3 野生动物致害属于生态补偿的探讨

3.1 法学意义上的生态补偿的含义

一般意义上的生态补偿是指以保护生态环境,促进人与自然和谐发展为目的,根据生态系统服务价值、生态保护成本、发展机会成本,运用政府和市场手段,调节生态保护利益相关者之间利益关系的公共制度,法律制度中所指的生态补偿吸取了一般意义上生态补偿所指明的基础和方向,我国环境法学者吕忠梅对生态补偿做了一个比较全面的概念:“生态补偿从狭义的角度理解就是指:由于人类的社会经济活动给生态系统和自然资源造成破坏及对环境造成的污染、补偿、恢复、综合治理等一系列活动的总称。广义的生态补偿则还应包括对因环境保护而丧失发展机会的区域内的居民进行的资金、技术、实物上的补偿,政策上的优惠,以及为增进环境保护意识,提高环境保护水平而进行的科研、教育经费的支出。”所以,作为一个法学概念,生态补偿是为了追求环境利益的分配正义、实现环境的代内公平、救济因生态保护而利益受损的居民而设计的制度,这种补偿不仅包括对生态建设者成本费用的补偿,而且还包括对因生态建设活动而遭受损失及丧失发展机会者的补偿。

3.2 野生动物致害补偿属于生态补偿的理论分析

首先,野生动物致害补偿在实质上是对环境资源生态价值的补偿,野生动物具有极其重要的生态价值,在价值的考量上,生态保护的受益者国家,在立法上给予了野生动物以特别的保护(谭卿朝,2007)。居民所遭受的人身和财产损失是在保护野生动物、维护生物多样性的过程中所付出的利益代价,而野生动物致害事件多发生在经济欠发达的自然保护区或边远地区,本来因为保护野生动物生存环境已经让当地丧失了很多发展经济的机会,再让他们承担野生动物带来的损害是有失公平的,所以国家理应给予受损者一定的补偿来平衡人与野生动物的矛盾,其更深层次的目的在于促进生态系统内部的平衡,这些补偿最终也将归属于生态系统,实现对环境资源生态价值的补偿。

其次,基于外部性理论,环境资源的生产和消费过程中的外部性,主要反映在两个方面,一是资源开发造成生态环境被破坏和第三人损失所形成的外部成本,二是生态环境保护所产生的外部效益,我们要追求的价值是社会边际成本收益和私人边际成本收益的最优结合点。野生动物致害导致了生态资源配置的无效率,这时的生态平衡机制无法发挥作

用,必须依靠外部力量,将外部性“内部化”,即国家将野生动物导致的损失纳入生态保护的成本,给予利益受损的居民以适当的生态补偿。构建这种外部性内部化的制度,也是生态补偿政策制定的核心目标。

4 建设我国野生动物致害生态补偿制度的设想

我国的生态补偿工作处于起步阶段,已实践多年、取得了很大成绩的退耕还林,在执行过程中仍然存在着“贯彻生态目标不到位”和“给农民的补偿不到位”的问题。由此可见,真正的生态补偿机制的建立是一种远比想象深刻的社会利益大调整和制度创新。野生动物致害生态补偿同样是一项复杂的系统工程,对因建立野生动物保护区和保护野生动物而丧失发展机会的补偿、补偿资金不足、受害人的损失认定等等,都是野生动物资源生态补偿法律制度中亟待解决的问题。下面就构建野生动物致害生态补偿制度的基本问题加以探讨。

4.1 明确补偿主体

基于“谁受益谁补偿”的原则,国家对野生动物资源享有所有权,是生态保护的受益者,因此应当对受害人承担补偿责任,而直接由生态补偿主体对受害人进行补偿存在困难,而且当地政府作为国家利益的代表享有着野生动物资源所带来的收益,因而生态补偿需要实施主体,而生态补偿的最佳实施主体只能是政府(郭会玲,张英豪,2011)。《野生动物保护法》没有明确规定由哪一级政府做出补偿。我们认为应当由中央、省、市、县四级按照一定比例联合补偿,随着政府级别的上升,其补偿比例应逐步增大。这样既确定了具体的补偿主体,防止了以往各级政府互相推诿的情况,又减轻了基层政府的负担。由于各省经济状况的不均衡,具体的比例分担应由各省视自身情况而定。

4.2 确定生态补偿的范围和标准

生态补偿是对遭受野生动物侵害造成的损失进行补偿,损失应包括直接损失和间接损失两部分。直接受到野生动物侵害导致的人身和财产损失是直接损失。对于人身损害,造成一般身体伤害的,应赔偿医疗费以及误工费;造成身体残疾的,应支付医疗费和残疾赔偿金,并根据伤残程度和丧失劳动能力的程度确定赔偿数额;造成公民死亡的,应当支付死亡赔偿金、丧葬费等。对于财产损失,主要是对农作物、建筑物、交通工具等损失进行补偿。因保护野生动物而丧失发展机会的损失和为了预防或减少野生动物肇事造成的损失是间接损失,另外,开展野生动物肇事防灾、减灾工程建设等进行的投入也是间接损失的补偿范围。目前我国的野生

动物致害补偿主要是对直接损害的补偿,而忽视了间接损失,因此需加强对间接损失的补偿。

4.3 明确补偿方式

首先,经济补偿是最重要的补偿方式。为了切实有效地落实和保障野生动物损害的补偿经费,应将其纳入公共财政,建立以中央财政补偿为主、地方财政补偿为辅的补偿机制,并加快建立“环境财政”,在中央和省级政府设立生态建设专项资金列入财政预算,地方财政也要加大对生态补偿和生态环境保护的支持力度。为扩大资金来源,还可发行生态补偿基金彩票、鼓励社会捐赠等。此外,可以尝试建立野生动物致害责任保险制度,政府可以购买野生动物致害责任险,当野生动物对人类人身和财产造成损害时,由保险公司予以赔偿,这样实际增加了政府补偿的能力,可以避免因政府财力不足而使受害人得不到补偿的局面(吴一冉,2010)。

其次,除了经济补偿,生态补偿还应包括对因为保护野生动物而丧失发展机会的居民进行的资金、技术、实物上的补偿及政策上的优惠,以及为提高防止野生动物侵害的自我保护水平而进行的讲座和宣传,开展野生动物肇事防灾、减灾工程建设,最大限度地隔离野生动物在其生存范围内活动、投入专项资金易地搬迁安置等。这些无疑是减少野生动物肇事更为有效的补偿方式(黄锡生,关慧,2006)。

另外,国家应对野生动物侵害事件频发的地区给予更多的发展机会,如帮助开展旅游业、加大生态脱贫的政策扶持力度以及积极探索区域间生态补偿等,只有这样,才有利于缓解愈演愈烈的野生动物与人的矛盾,有利于维护全体公民的共同利益和人与自然的和谐发展。

5 参考文献

- 郭会玲,张英豪. 2011. 我国重点保护野生动物致害救济的法理辨析[J]. 林业经济, (4): 60~64.
- 黄松林. 2000. 野生动物致人损害救济立法研究[D]. 东北林业大学硕士学位论文.
- 黄锡生,关慧. 2006. 协调人与野生动物矛盾的法律探讨[J]. 野生动物杂志, (1): 35~37.
- 邱之岫. 2006. 野生动物侵权法律探讨[J]. 行政与法, (5): 56~57.
- 谭卿朝. 2007. 野生动物致害“补偿”性质初探[J]. 法制与社会, (11): 197~199.
- 吴一冉. 2010. 野生动物致害补偿问题探究[J]. 金卡工程: 经济与法, (1): 121.
- 杨立新. 2009. 侵权责任法立法最新讨论的 50 个问题[J]. 河北法学, 27(12): 1~12.