

从野生动物侵农谈野生动物致人损害补偿制度的完善

许迎春, 田义文, 朱保健, 金东刚

(1. 西北农林科技大学人文学院, 陕西杨凌 712100; 2. 陕西省西北机电工程研究所, 陕西咸阳 712099)

摘要 通过野生动物侵农这一事件入手分析了我国现行的野生动物致人损害赔偿制度的缺陷和不足, 指出其既不利于弥补受害人的损失, 也不利于对野生动物的保护, 基于此提出了一些完善的对策和建议。

关键词 野生动物; 国家补偿; 补偿制度; 完善

中图分类号 F323.89 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2006)19-5063-02

1 野生动物侵农的现状

对野生动物资源的保护一直是我国的一项重大任务, 因为野生动物资源不但是国家的宝贵财富, 而且是保护我国的环境和维持生物多样性的需要。近10年来, 由于人们的环境保护意识的提高和政府对环境问题的重视, 我国野生动物资源的状况得到了很大的改善, 许多濒危的野生动物得到了拯救, 一般的野生动物种群也得到了持续稳定地增长, 但是野生动物伤害人畜、破坏农作物的事件也越来越多。据《人民日报》2003年1月15日报道, 近10年, 陕西秦岭地区共有150人遭到国家重点保护的野生动物伤害, 8人死亡; 1995年以来汉中地区类似伤人事件23起, 死亡5人, 重伤12人, 造成财产损失20多万元; 另外云南也是我国重灾区之一, 据云南省林业厅统计, 最近每年该省因为各种野生动物造成的人畜伤害和农作物破坏所需要的补偿费就达到5000多万元人民币; 此外, 全国各地因各种野生动物造成的损失也越来越多, 据统计, 1991~2001年全国各地遭受野生动物伤害的实际损失达6065万元, 而得到政府的补偿则不到1/10。这些处在野生动物丰富的山区农民本来就贫穷, 还要承担保护野生动物所受到的损失, 成为制约边远山区农民脱贫致富的重要因素。因此, 如何完善我国的野生动物致人损害补偿制度, 使其既利于野生动物保护也有利于维护当地农民的利益, 是一个很值得探讨的问题, 这关系到我们社会主义新农村的建设和经济的可持续发展。

2 关于野生动物致害补偿的立法

2.1 国家立法 目前我国还没有一部关于野生动物致人损害的专门法律, 其中规定有关野生动物致人损害赔偿内容的法律条文仅见于我国1988年颁布的《中华人民共和国野生动物保护法》, 其中第14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。为保证该条的具体实施, 国务院已于1992年批准发布了《中华人民共和国陆生野生动物保护实施条例》, 其中第10条规定: 有关单位和个人对国家和地方重点保护野生动物可能造成的危害, 应当采取防范措施。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、直辖市人民政府有关规定给予补偿。

这两条规定是目前我国由国家制定的野生动物致人损害赔偿的直接法律依据。

2.2 地方立法 我国野生动物保护法及其实施条例都授权由各地方自行制定具体的补偿办法, 从1988年《中华人民共和国野生动物保护法》颁布至今, 保护法在全国各地的实施条例或办法基本制定, 但关于野生动物致害的补偿规定却只在云南、陕西、福建、四川等部分省、自治区的条例附有相关条文。虽然绝大多数省、自治区都在其条例和办法中规定了野生动物致害的补偿规定, 但是其法规条文过于原则和抽象, 不利于实际操作。

3 野生动物致害补偿制度存在的缺陷

3.1 补偿主体模糊不清 虽然我国的《野生动物保护法》规定野生动物造成的损害由当地政府给予赔偿, 但是法律并没有对当地政府进行明确界定^[1], 导致在实际操作的过程中赔偿主体不明, 各级政府相互推卸责任的局面, 使遭受损失的农民得不到及时有效的赔偿, 损害了当地农民的切身利益。

3.2 补偿经费不足 我国《野生动物保护法》规定, 因保护国家和地方重点保护的野生动物造成农作物和其他损失的, 由当地政府给予赔偿, 即由发生事故的各地政府出钱。但我国野生动物资源丰富的地区往往是经济比较落后的地区, 当地政府的财政收入本来就不充裕, 还要让其承担赔偿野生动物造成的损失, 这对当地政府来说无疑是雪上加霜。

3.3 补偿机制不合理 由于我国法律对野生动物致人的损害赔偿范围没有明确规定, 在实际操作过程中往往导致当地政府只赔偿野生动物造成的直接损失, 而对造成的间接损失往往不赔偿或者少赔, 另外, 我国野生动物保护法规定只赔偿国家和地方重点保护的野生动物造成的损失, 而对一般的野生动物造成的损失不予赔偿, 这是不合理的, 因为许多农作物和家畜遭受损害是在晚上或者无人看到的情形下, 不容易判断到底是哪类野生动物造成的, 这给当地政府有了钻法律空子的机会, 他们往往借此机会不给予受害农民赔偿。

3.4 计算损害的标准不明 野生动物致害补偿的一大难点就在于造成的损害不宜计算, 而我国的法律、法规又没有计算损害的任何标准, 在实际的赔偿过程中, 问题很复杂, 不能千篇一律地采用一种标准, 应该具体情况具体分析。例如, 对于造成财产损失的, 按照当地的市场价格计算损失, 但是到底根据哪一年的市场价格来计算却没有明确规定, 其标准有可能远远低于应收获年份受损财物的实际价格; 对于造成人身损害的, 致轻伤、重伤、死亡等不同情况, 救济标准也应不同。而现在由于缺少标准, 导致了对于赔偿额度只能临时

作者简介 许迎春(1980-), 男, 湖北随州人, 硕士研究生, 研究方向: 动物保护与环境伦理。

收稿日期 2006-05-30

说了算,人为的主观因素过多,给付补偿的随意性过大,不利于保障受损农民的利益。

3.5 补偿制度实施性不强 我国除了云南和陕西两省有野生动物致人损害具体赔偿办法外,其他各省、自治区、直辖市则没有制定相应的野生动物致人损害具体赔偿办法,虽然他们都在其野生动物保护条例或办法中规定了野生动物致害补偿的规定,但是其规定过于原则和抽象,不利于实际实施,甚至还有部分省忽略了当地的实际,大量照抄、照搬国家的法律体例和内容条款象,导致地方立法成了中央立法的翻版,不仅未能很好地细化和补充国家的法律,而且未能形成地方特色,使地方的许多实际问题难以解决^[2]。

4 解决野生动物侵农补偿问题的建议

4.1 明确补偿义务主体 在我国,野生动物资源统一属于国家所有,各地方政府只是代表国家实施对野生动物资源的管理,并不享有本地方的野生动物资源所有权,但是法律规定野生动物致害的赔偿责任仅由地方政府承担,这是不公平,也是不合理的。另一方面,我国保护法没有对当地人民政府到底是哪一级人民政府赔偿做出统一的规定,很多地方也只是做出了类似的抽象规定,为了改变当地政府界定不清而导致的互相推诿责任的局面,应该明确国家为赔偿义务主体,由当地县级人民政府野生动物行政主管部门或者自然保护区的行政主管部门代表国家给予赔偿,赔偿经费由中央财政为主和地方财政为辅按比例分担。

4.2 建立野生动物致害补偿基金制度,扩大赔偿基金的来源 为使遭受野生动物致害的农民能够得到合理的赔偿,由国家财政设立专项野生动物致害赔偿基金专门用于野生动物造成的财产损失和人员伤亡补偿,专项基金可来源于中央财政的投入、社会捐赠、国际资助、征收野生动物资源开发利用税等多种途径,也可以探索发行野生动物保护彩票和环境彩票等,将其中的部分收益作为赔偿基金。总之,只要是能筹集资金的合法途径,都应该是赔偿基金的来源渠道。

4.3 明确损害补偿的范围,丰富生态补偿的形式 《野生动物保护法》第十四条:因保护国家和地方重点保护野生动物,造成农作物和其他损失的,由当地政府给予赔偿。建议在修改时,应明确规定这里的损失既包括直接财产损失、间接财产损失和人身伤害的损失;此外,还应该规定国家对一般野生动物造成的损失也应给予适当的赔偿。生态补偿并不限于经济上的补偿,从野生动物保护方面讲,生态补偿应当包括对那些因为所处环境或其他因素保护野生动物而受到的

损失或丧失发展机会的居民进行的技术、实物上的补偿,政策上的优惠,以及为增进环境保护意识,提高预防和减少野生动物伤害的自我保护水平而进行的科研、教育费用的支出。对野生保护动物肇事频繁的地区群众来说,增加投入,开展野生保护动物肇事防灾、减灾工程建设,通过兴建野生保护动物食物源基地,开挖修建防护沟、防护壁、防护栏等方式,最大限度地吸引、隔离野生保护动物在保护区内活动,从而减少野生保护动物肇事事件的发生频率和危害是更为有效的补偿形式,对于居住在野生动物保护区的核心区内的农户,国家应投入专项基金进行异地搬迁安置,减少人与野生动物的冲突^[3]。

4.4 完善补偿标准 为了使赔偿制度更具有可操作性,其实施标准必须完善。其一,建立国家标准与地方标准。国家标准的范围主要是国家重点保护动物以及“三有动物”,其他野生动物的致害补偿标准由各地方自行制定。对于国家重点保护的动物,各地方可制定高于国家标准的地方标准并按该标准执行。其二,补偿标准应该具体化。补偿的幅度可根据致害动物的级别确定。如,国家一级保护动物致害的应该赔偿80%或90%以上;国家二级保护动物致害的,补偿应在70%或80%以上;地方重点保护动物致害的,补偿标准由各省自行制定,但不得低于一定幅度如60%,一般野生动物致害的,如30%。另外,补偿标准的制定还应考虑区域性和可行性原则,以最低和最高经济水平地区为底限和上限;同时,补偿金额应以实际损失为准^[4]。

4.5 制定和完善具体的补偿办法 我国幅员辽阔,民族众多,各地区发展极不平衡,各地的野生动物资源分布和管理情况差异很大,由全国统一制定野生动物致害补偿办法是不可行,也是不现实的。因此,为了切实使受损害的农民得到合理的赔偿,各省、自治区、直辖市应针对当地具体情况和实际需要制定出符合地方特色的具体补偿办法,在补偿办法中应明确规定补偿义务主体、补偿基金制度、补偿范围、补偿标准、补偿程序和司法救济途径等,制定了具体补偿办法的省份则应当对其不足之处进行修改和完善。

参考文献

- [1] 曹树青. 野生动物保护中的几个法律问题[J]. 河北法学, 2004(7): 128-130.
- [2] 斯萍. 野生动物保护地方立法问题研究[J]. 中国林业, 2001(4): 36-37.
- [3] 黄松林, 王跃先. 野生动物致人损害补偿制度如何完善[J/OL]. [2002-12-15]. <http://www.geertines.com>.
- [4] 黄锡生, 关慧. 协调人与野生动物矛盾的法律构想[J/OL]. [2005-11-14]. <http://www.sina.com.cn>.