

浙江省野生动物致害农民利益补偿问题探析

高一平

(景宁畲族自治县沙湾镇农业农村服务中心, 浙江 丽水 323507)

摘要: 针对山区农民利益受损补偿问题, 从野生动物保护及补偿机制、野生动物侵害农作物调查、山区农民保护农作物措施、山区推行农作物保险补救和政府部门出台补偿机制五个层面进行了阐述。同时, 建议浙江省、市、县三级政府部门从“生态环境保护、野生动物保护和群众利益维护”三个维度进行综合考量, 对野猪 *Sus scrofa* 种群泛滥加以适当地控制, 并引入“社会资本、商业保险、专业志愿者团队”的社会力量, 参与到山区野生动物肇事的调查活动、取证工作, 协助当地政府部门理赔工作、资金发放, 并减轻地方政府部门及保险理赔工作压力, 更好地服务“三农”问题。

关键词: 野生动物; 农民利益; 补偿问题; 探析; 浙江

中图分类号: S863 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-3776(2022)04-0102-05

Inquiry into Compensation to Damage by Wild Animals in Zhejiang Province

GAO Yi-ping

(Shawan Agricultural and Rural Service Center of Jingning She Autonomous County of Zhejiang, Jingning 323507, China)

Abstract: Descriptions were implemented on compensation to damage by wild animals in mountainous area of Zhejiang province in terms of wild wildlife protection and compensation system, investigation on damage of crop by wild animals, measures of protection for crops, crop insurance and compensation by government. Suggestions were put forwarded based on ecological environment protection, wildlife protection and legal rights, such as control of population of *Sus scrofa*, and permission of social capital, commercial insurance, professional volunteer team to participate in the investigation and evidence collection of wildlife events in mountainous areas.

Key words: wild animals; legal rights; compensation; inquiry; Zhejiang province

浙江素有“七山一水两分田”的地貌, 属亚热带气候, 四季分明, 物种丰富。浙北地区为水网密集的冲积平原, 浙东地区为沿海丘陵, 浙西南地区为山区, 而舟山市的海岛地貌, 可谓山河湖海无所不有。西南多为千米以上的群山盘结, 其中, 位于龙泉境内的黄茅尖, 海拔 1 929 m, 为浙江省最高峰。浙江地形以丘陵、山脉、盆地为主, 占浙江总面积的 70.4%, 平原面积占浙江总面积的 23.2%, 同时, 浙江拥有四大平原, 即杭嘉湖平原(杭州、嘉兴、湖州)、宁绍平原(宁波、绍兴)、金丽衢平原(金华、丽水、衢州)、温台平原(温州、台州)。浙江陆域面积有 10.55 万 km² (2020 年数据), 占全国陆域总面积的 1.1%, 也是中国面积较小的省份之一, 面积排在全国倒数第四。

近年来, 浙江山区的自然生态环境得到了持续改善, 部分山区野生动物种群数量得到了较快恢复, 野生动物活动范围也在不断扩大, 对山区农民生产与生活造成侵扰。野生动物对山区农民生产与生活的频繁侵扰与保护的矛盾却愈演愈烈, 已造成多起野生动物伤人事件, 局部山区野生动物还毁坏庄稼、伤害家畜和家禽, 袭扰

山区农民群众生活,导致山区农民群众利益受损较大,同时也出现了山区群众自卫式猎杀野生动物等行为。

然而,自2020年新冠疫情发生以来,浙江省不少地方相继出台了全域禁猎措施办法,一些野生动物驯养繁殖行业已被取缔或者转型,以致大量野生动物被放归自然。在此背景下,为更好地保护野生动物,减少山区农民群众利益损失,有必要研究分析野生动物致害山区农民群众利益和完善各级地方政府部门的补偿制度^[1]。

1 野生动物保护立法现状

1.1 野生动物保护

野生动物保护,是指保护野生动物,具体以保护野生动物及其生存环境为目的的保护和管理措施等。法律法规所保护的野生动物,是指珍贵、濒危的陆生、水生野生动物和有重要生态、科学、社会价值的陆生、水生野生动物。而本文特指野生动物,是探析浙西南山区的陆生野生动物致害农民利益的政策补偿问题。野生动物保护组织主要的任务是保护野生动物。野生动物保护工作主要侧重于以下两方面:一种是种群保护^[2],如成立野生动物保护区、国家森林公园、野生动物自然保护区等,国内外的野生动物保护组织主要有世界动物保护协会(World Animal Protection, WAP)、国际野生生物保护学会(Wildlife Conservation Society, WCS)、野生动物救援(Wild aid)以及中国野生动物保护协会(China Wildlife Conservation Association, CWCA)等^[2];另一种是野生动物福利问题,山区野生动物得到了加强保护的同时,农民利益遭受野生动物侵害受损又该怎么办?这就有了农民利益受损的政策补偿问题。

1.2 野生动物保护的立法

1988年11月8日,第七届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过《中华人民共和国野生动物保护法》,后于2004年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议《关于修改〈中华人民共和国野生动物保护法〉的决定》修正^[2],并作出意见:“国家保护野生动物及其生存环境,禁止任何单位和个人非法猎捕或者破坏。”^[3]第八条规定禁止任何单位和个人的行为;同法第九条规定“国家对珍贵、濒危的野生动物实行重点保护。国家重点保护的野生动物分为一级保护野生动物和二级保护野生动物。国家重点保护的野生动物名录及其调整,由国务院野生动物行政主管部门制定,报国务院批准公布。”同时该条第二款规定“地方重点保护野生动物,是指国家重点保护野生动物以外,由省、自治区、直辖市重点保护的野生动物。地方重点保护的野生动物名录,由省、自治区、直辖市政府制定并公布,报国务院备案。”第九条第三款规定“国家保护的有益的或者有重要经济、科学研究价值的陆生野生动物名录及其调整,由国务院野生动物行政主管部门制定并公布^[4]。”

浙江省为保护和拯救珍贵、濒危陆生野生动物,保护、发展和合理利用陆生野生动物资源,维护生态环境,根据《中华人民共和国野生动物保护法》^[4],并结合本省实际制定了《浙江省陆生野生动物保护条例》,自1998年10月1日起施行。自2020年新冠病毒疫情暴发后,开始实施《全国人民代表大会常务委员会关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》及《浙江省人民代表大会常务委员会关于全面禁止非法交易和滥食野生动物的决定》后,浙江不少地区也相继出台“全域禁猎”等措施决定,为野生动物保护提供了法律依据。

1.3 地方政府实际操作

浙西南山区由于山多地少,大部分耕田靠近山脚、山湾,有的距离村庄较远,管理较困难,近年来,大多数农村居民几乎集居在城镇生活,导致山区大部分村庄的村旁、路沿等耕地无人种植,远路的山隆田退耕还林,多年的荒地荒田芒秆丛林,有助于野生动物繁殖和生长,特别是野猪。目前,除嘉兴、舟山野猪数量相对较少外,浙江其余山区县(市)八成均为野猪兴旺区。2000年《浙江省陆生野生动物资源调查报告》数据显示,浙江山区野猪数量约2.9万头,截至2020年,野猪数量发展到15万头。在过去的20年,浙江野猪繁殖增加了5.2倍。

野猪兴旺的原因有三个:一是浙江省重视生态资源保护,森林植被茂盛,给野猪提供了极好的生存环境空间;二是野猪繁殖快、食性杂,一头野母猪平均每年能产两三窝,一次下崽8~12头;三是与浙江省加强猎枪管理,减少猎捕程度也有关系^[5]。

在实际操作中,各地方政府部门大多数没有按照野生动物保护名录予以辨认,所以在处罚上也存在偏差,专项保护经费投入不足,山区留守农民种植的庄稼也遭受不同程度的野生动物侵害,山区农民群众利益损失又得不到补偿。或者说,个别地方虽然开展了农民耕种保险,但是由于地方财政补助有限,农民群众利益遭受损失。野外动物侵害“取证难”,取证技术有限“难取证”,同时,在申报受损补偿流程上也存在各环节繁琐等问题,地方政府部门补偿的执行率也很低。

2 野生动物致害补偿

2.1 野生动物致害现状

金华兰溪野生动物资源丰富。当地湿地动物有鸟纲 16 目 49 科 219 种、哺乳纲 5 目 9 科 16 种、爬行纲 3 目 8 科 16 种,当地农作物受到野生动物伤害的概率也因此增加,有时还会发生野生动物伤人事件。2021 年 4 月 28 日,兰溪市女埠街道村民童志文收到保险公司的 500 元野生动物肇事理赔资金,是该市首例野生动物肇事理赔成功案例。此前,童志文家中种植的芸苔 *Brassica campestris* (油菜)遭飞鸟侵害,受损面积约 0.133 3 hm²。

保险中提及野生动物,是指野猪等大型野生动物以及鸟类。由鸟类造成的财产损失特定农作物主要为“油菜、稻 *Oryza sativa*、高粱 *Sorghum bicolor*、樱桃 *Prunus pseudocerasu*、葡萄 *Graptopveria amethorum*、梨 *Pyrus spp.*、枇杷 *Eriobotrya japonica*、无花果 *Ficus carica*、鱼苗”等。实施野生动物肇事责任保险,确保民众的人身财产损失得到及时救助和补偿,为其财产撑起“保护伞”,同时也有利于推动野生动物保护工作。

兰溪里方,全村男女老少共 130 余人,方圆 15 km²内,至少有百来头野猪虎视眈眈。野猪几乎每天都要下山跟农民“抢粮”,庄稼没有好收成。永嘉县北部山区,也出现“猪进人退”的情形,外出务工多,山田荒芜,在偏远些的白岩湾、铁打岩自然村等,如今村里已无人居住。

自 2020 年 4 月开始,衢州市林业部门主动对接保险公司,开化、常山、龙游三地推行野生动物肇事公众责任保险政策后,三地接到村民群众遭受野生动物毁坏农作物、伤害家畜家禽的案件高达 700 余起。衢州柯城石梁镇小沟村一养鸡户在山上散养的 1 500 只家鸡 *Gallus gallus domesticus*,2020 年被黑鸢 *Milvus migrans*、黄鼬 *Mustela sibirica*、滑鼠蛇 *Ptyas mucosus* 等野生动物吃掉了几十只,损失数千元。

2016—2020 年,丽水市莲都区发生野生动物损害农民群众的案件 900 多起,5 年中平均每年发生 180 多起;损害农作物有菰(茭白) *Zizania latifolia*、番薯 *Ipomoea batatas*、阳芋 *Solanum tuberosum*、稻、中华猕猴桃 *Actinidia chinensis*、玉蜀黍 *Zea mays*、芸苔等,野生动物侵害中药材 420.7 hm²,直接经济损失 144.1 万元。2020 年,莲都区居民群众单被尖吻蝮(俗称五步蛇) *Deinag kistrodon* 咬伤事件达 60 余起。

通过调查,浙江山区农民群众种植的八成农作物遭受野生动物侵害,直接经济受损较大。调查发现,在浙江境内,肇事野生动物侵害农作物大都为欧亚野猪 *Sus scrofa* (俗称野猪),也不排除其它野生动物,其次为华南兔 *Lepus sinensis* (又叫山兔)、麂属 *Muntiacus* 动物(又叫跳麂)、野鸡 *Phasianus colchicus* Linnaeus (雉鸡)等,在夏天育苗和秋天收获的季节,野生动物袭扰山区农作物更加频繁,山区农民群众耕种的稻、芸苔、番薯、阳芋、玉蜀黍等主要经济作物,均遭受不同程度的损失。

2.2 山区农民保护农作物的主要措施

2.2.1 驱赶 由于禁猎,浙江山区的野生动物多了起来,当地农作物遭受野生动物侵害频频发生,很多野生动物怕人声,也怕噪音,农民会采用干扰法驱赶野生动物,比如采用稻草人、拉铁丝网、红布条、放鞭炮(不安全)、敲锣、喇叭、噪音、扎篱笆、睡地头值守等方式,但是有些措施一旦时间用久了就会不管用。除此之外,如果野猪数量多了,不仅毁坏庄稼,还在村子里出没,就应该向上级部门申请,请求组织专门人员来处理野猪。

2.2.2 捕杀 野猪虽然是保护动物,但如果人没有主动招惹野猪,野猪却威胁到人的生命安全时,可以组织捕猎。在浙江一些地方,就出现过经批准的专门捕猎野猪的现象,效果很好。但也有山区农民,对野生动物保护意识不强,在未经批准下就采用捕猎工具进行捕杀,比如用野猪夹、电猫、弹簧套等捕猎工具对野猪进行捕猎。

由此,对提倡野生动物保护与普及宣传工作将会带来负面影响。

2.3 政策保险和政府补偿的机制问题

2.3.1 公众责任政策保险 政策性农业保险,是化解山区农户在生产过程中遇到灾害影响的一种风险转移机制^[6],在历年的灾害损失过程中均发挥了重要作用,也受到浙江山区广大农户的欢迎和认可。近几年来,浙江山区个别县(市、区)出台的“野生动物肇事公众责任保险”制度,值得推广宣传执行。

2020年3月底,衢州市开化县由钱江源国家公园联合中国人保财险开化支公司,给地方野生动物侵害农作物保险出资18万元,开化县全境推出“野生动物肇事公众责任保险”制度,深受山区农民的赞同与支持。由此,2020年开化县由该险种完成理赔案件240多件,为开化10多个乡(镇)200多户农户,挽回了8万元作物损失,有力地缓解了野生动物侵害山区农民的作物损失与动物保护的矛盾。2020年4月,衢州林业部门主动对接保险公司,分别在开化、常山、龙游三地推行野生动物肇事公众责任保险政策试点工作。

2020年5月26日,温州地区平阳县农业农村局联合人保财险平阳支公司率先试点番薯种植保险,成为浙江首单番薯种植保险。此次平阳县试点1.333 km²番薯种植保险,保障金额达500万元。番薯种植保险的首创推出,这为当地兴民村村民“保收成、奔小康”撑起“保险伞”。

2021年金华地区,兰溪市为全市民众购买陆生野生动物肇事公众责任保险,该保险一年累计赔偿限额200万元,每次事故赔偿限额100万元,每人人身伤亡赔偿限额3万元,每人医疗费用赔偿限额1万元,每人财产损失赔偿限额5000元,由鸟类造成的财产损失,累计限额赔偿5000元。此外,每人每次事故医疗费用免赔额100元,超过100元后按90%赔付。财产损失每人每次事故免赔额100元或损失的10%,两者以高者为准。

2.3.2 做好公众政策保险宣传 通过广播、网络、微信、宣传标语等方式,及时推送农业保险相关政策、灾害预警信息和防灾措施,按照“能保尽保、愿保必保”的原则,进行查漏补缺,切实做好山区贫困户农业政策性保险工作,同时,也要督促保险公司继续开发政策性农业保险参保品种,实现浙江山区县城乡农村主要农产品农业保险政策全覆盖。

2.3.3 部分地区保险服务 要制定浙江山区县三大粮食作物成本保险示范条款,有助于提升浙江山区三大粮食作物成本保险条款的规范性,确保浙江山区农民种植户获得统一标准的保险服务,解决山区县农户种植粮食作物的后顾之忧,促进农业保险在服务乡村振兴、国家粮食安全战略和农业农村现代化方面发挥更为重要的作用。如:丽水莲都、台州温岭、衢州(开化、常山、龙游)、温州平阳、金华兰溪等地相继推出了“野生动物肇事公众责任保险”制度,部分山区农民已经受益。

除以上提到的保险之外,浙江其它山区县还没有设立“野生动物肇事公众责任保险”制度,山区农民耕种保险,可以参照农业政策性保险制度,只要进一步细化落实补救措施^[7],浙江全面推出保险服务还是有希望的,同时,也要增补政府部门投保资金预算,加强乡(镇)配合,强化保险服务范围 and 险种核准,示范条款修订,对责任免除范围进行精简或合并,保障山区农民利益,为乡村振兴添砖加瓦。

2.4 政府补偿的机制问题

2.4.1 综合考量三个维度 近年来,浙江山区农民群众遭受野生动物侵袭事件频频发生,要联动省、市、县三级政府部门从“生态环境保护、野生动物保护和群众利益维护”三个维度进行综合考量。只片面强调野生动物保护而牺牲山区农民群众利益都是不可取的,只有自然环境中的野生动物与人类活动保持融洽和谐,人类社会的发展进步才能更好地可持续利用。

2.4.2 出台政策补救措施 浙江作为经济发达前沿省份,同时又是林业重点地区,在保护野生动物的同时,更要率先垂范为全国作示范。强化推广“野生动物肇事公众责任保险”制度执行,对山区农民遭受野生动物侵害侵袭,制定具体的条款补偿机制和政策^[8],积极引导各地市县(市、区)建立相关的林区林农补偿机制和政策,有力更好地保护野生动物可持续利用与发展。

3 野生动物保护补偿对策与建议

3.1 野生动物保护补偿

继续完善公众责任政策性保险,在保护野生动物的同时,尤其在浙江山区县更要积极加快加大山区农民利益遭受损失的政策性保险保障,以最大限度减轻农民经济和农作物的损失,由此也保护了野生动物,加强省级层面的政策性补救补偿措施的引导^[9],并指导市(县、区)制定具体的保障补救措施和补偿条款政策予以落实^[10]。

3.2 对策与建议

3.2.1 对策 围绕当前有关野生动物保护法律法规和政策的情况下,除上述提到市(县、区)外给予浙江山区农民为遵守规定采取各种保护或防护措施和保险^[11],浙江其余大多数山区县(市、区)农民利益受损的矛盾和实际问题并没有得到解决的,要继续加大浙江山区农民政策性的保险种类,包括“野生动物肇事”的政策性保险,完善政策性保险制度^[12]。目前,浙江山区大部分农民虽然有种植稻等作物保险,但这仅限于台风类保险赔偿,对于野生动物侵害类险种就很少顾及。由此并提出如下建议。

3.2.2 建议

(1) 建议浙江省、市、县三级政府联动,尽快制定出台浙江山区“野生动物肇事”保险措施条例及补偿机制,建立捕猎队伍,适当控制野猪繁殖数量,确保山区农民群众种植庄稼有收成,同时确保浙江山区农民群众利益在遭受野生动物侵害能够及时得到应有的补偿^[13],保障山区农民群众种植作物收成不减。每年拿出一定数量的保险资金予以投保,完善补偿机制试点,促进野生动物保护更有力地推广^[14]。同时适当提高补偿资金,以缓和野生动物保护和农民群众利益的矛盾^[15],继续推动人类生产活动与自然环境野生动物和谐相处。

(2) 建议浙江省、市、县三级政府相关部门在继续开展野生动物科学调查、监测的基础上,通过组织合法狩猎措施或其他方式,在一些非自然保护区的乡(镇)加大对个别野生动物的种群数量进行规模调控^[16],比如对山区县(市、区)野猪种群泛滥可以适当地进行控制。

(3) 建议浙江省、市、县三级政府相关部门,特别是山区县(市、区)更多地引入“社会资本、商业保险、专业志愿者团队”等社会力量,积极参与到野生动物肇事的调查活动、取证工作中来,协助当地政府部门进行理赔工作、资金发放等工作,并减轻地方政府部门及保险理赔工作的压力,更好地服务“三农”问题。

参考文献:

- [1] 陈卓. 野生动物致人损害的国家补偿制度研究[D]. 重庆: 重庆大学, 2007.
- [2] 道客巴巴. 野生动物保护法[N]. <http://www.doc88.com>, 2007.
- [3] 孙江, 王利军, 李军波. 中国动物保护法制建设白皮书(第四编)中国动物保护法律法规汇编[M]. 西北政法大学新闻传播学院专题资料汇编, 2012.
- [4] 中国人大网. 《中华人民共和国野生动物保护法》[S]. <http://wenku.baidu.com>, 2020.
- [5] 佚名. 野猪成几何数量级激增山区农民生存艰难[N]. 读万卷书破万里(个人图书馆), <http://www.360doc.com>, 2012.
- [6] 汪佳丽, 蒋海云. 《野生动物致害的国家补偿责任研究》[J]. 岳阳职业技术学院学报, 2012(03): 126-130.
- [7] 刘渊. 《野生动物致害的生态保护补偿法律制度研究》[J]. 现代商贸工业, 2017(29): 135-136.
- [8] 王露爽, 刘建. 《野生动物致害补偿问题探析》[J]. 四川动物, 2012(05): 159-161.
- [9] 唐丽玲. 野生动物致人损害的救济制度研究[D]. 长沙: 湖南师范大学, 2013.
- [10] 陈万蓓. 野生动物致人损害行政补偿研究[D]. 南昌: 江西师范大学, 2015.
- [11] 王欢. 《野生动物致害若干问题法律研究》[J]. 活力, 2010(04): 151-153.
- [12] 余涛. 《野生动物致害救济的立法构想》[J]. 林业工作研究, 2009(01): 38-42.
- [13] 郭小奇, 郭斌. 陕西省野生动物致害补偿办法的进一步完善建议[J]. 南方农业, 2015, 9(024): 184-185.
- [14] 林晨晖. 野生动物致人损害补偿制度研究[D]. 重庆: 西南政法大学, 2018.
- [15] 翁迎晓. 野生动物致人损害新型行政补偿问题研究[D]. 苏州: 苏州大学, 2010.
- [16] 刘文燕. 《论野生动物致害的生态法律责任》[J]. 野生动物, 2004(02): 28-29.