

生态补偿视角下的野生动物致害救济——以湖北十堰猎捕野猪事件为例

郑坤, 万雅琴 (鄖阳师范高等专科学校, 湖北十堰 442000)

摘要 2015年9月,一则关于“湖北十堰猎捕野猪”的新闻引起舆论的广泛关注。以此为契机,可以发现我国现行的野生动物致害救济机制存在明显的缺陷。以野猪为代表的“三有”野生动物,在受法律保护不得非法猎捕的同时,其造成的损害又排除在国家补偿范围之外,而地方政府关于野生动物致害的配套制度缺失,限量猎补的行为在公众眼里仍存在争议。从生态补偿的角度来看,野生动物致害补偿兼具行政行为和民事行为的双重属性,完全可以在现有的国家补偿的基础上,引入市场化色彩浓厚的生态补偿机制,构建起一套既有国家立法又有地方配套制度,既重事后补偿又重事前防范,既有行政手段又有市场机制的野生动物致害救济机制。

关键词 生态补偿;野生动物致害;“三有”野生动物;国家补偿;救济机制

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)34-257-04

Relief Damage Caused by the Wild Animals under the Perspective of Ecological Compensation—In the Case of Hubei Shiyan Hunting Wild Boars

ZHENG Kun, WAN Ya-qin (Yunyang Teachers' College, Shiyan, Hubei 442000)

Abstract In September 2015, news about the “Hubei Shiyan hunting wild boar” caused widespread concern of public opinion. Taking this as an opportunity, we can find that the current system of the wild animals in China has obvious defects. With wild boar as representative wild animal which has benefit, economic or scientific research value, under legal protection may not be illegal hunting and causing the damage have been excluded from the outside of the scope of state compensation, and the local government lack of supporting systems about wildlife damage, limited hunting behavior is still controversial in the eyes of the public. From the point of view of ecological compensation, the compensation of wild animals has the dual attributes of administrative behavior and market behavior, the ecological compensation mechanism with market oriented color could be introduced based on current state compensation, a set of relief damage mechanism caused by wild animals was established which has national legislation and local supporting system, prevention and compensation, administrative means and market mechanism.

Key words Ecological compensation; Damage caused by wild animals; Wild animals with benefit, economic or scientific research value; State compensation; Relief mechanism

1 野猪毁农事件回放

2015年9月,随着秋收季节的到来,荆楚网(<http://news.cnhubei.com>)发布的一则题为湖北“十堰野猪疯狂抢粮,警方3天共击毙14头”的新闻经各大门户网站转载后引起网民广泛关注,报道称“十堰市一些乡村,野猪毁粮严重。近日,十堰市鄖阳警方组成多支狩猎队,进村为农民驱猪护粮。”“自9月8日以来,鄖阳区公安分局组织3支护秋狩猎队,深入全区20个乡镇(场)秋粮损毁严重的村组,对野猪驱赶围捕甚至击毙。截至11日,狩猎队共击毙野猪14头,驱离23头”^[1]。对于十堰猎捕野猪事件,有网友为警方点赞,认为警方是从细微之处着手为群众办实事,切实保护农民利益;也有网友质疑“野猪是受法律保护的野生动物,十堰警方猎捕野猪的行为是否合法”;甚至有网友指出,野生动物袭扰人类,偶或有之,并不奇怪,但如此大规模地袭扰,只能说明野生动物的生存空间已经被人类挤压殆尽,十堰政府的当务之急不是要“击毙野猪”,而是要给野生动物留下足够的生存空间。

其实,野猪等野生动物大规模毁坏农作物,与人类争夺生存空间的斗争,对于地处秦巴山区腹地的十堰来说,早已不是什么新鲜事,而是一场多年前已经开始至今仍在继续的“持久战”。在当地人眼中,野猪是一种世代和山里人纠缠的

野生动物,也一直是山林中猎人们的主要捕猎对象,因为它对农作物的危害非常严重。野猪食性很杂,农民种什么它吃什么。野猪最令农民切齿痛恨的是其“不良觅食习性”,它们在庄稼地里连吃带拱,喜欢在地里打滚,凡是被野猪祸害过的农田基本上会颗粒无收。根据当地农民的经验,“野猪糟蹋的庄稼往往是被其吃掉的庄稼的几十倍”。所以对于野猪,猎人们从不会“枪下留情”。在鄂西北山区,人和野猪的斗争从未停止过,只是以前人们手里有猎枪,人类往往占据了上风。1994年国家统一收缴农村自制土枪,民间狩猎被突然叫停,人和野猪斗争的格局悄然发生了变化,山民们手里没有了猎枪,只能采用挖陷阱、放置捕兽夹等方式来猎捕野猪,保护农作物。2000年野猪被国家林业局列入《国家保护的有益的或有重要经济、科研价值的陆生野生动物名录》,成为受《野生动物保护法》保护的“三有”野生动物,严禁私自猎捕,自此,在人和野猪的斗争中,被法律完全解除武装、束缚住手脚的山民们彻底败下阵来。

恰恰在此前后,一系列国家级生态建设工程开始在十堰地区实施:1999年退耕还林工程启动;2000年天然林资源保护工程(简称“天保工程”)启动。经过10多年大规模的生态恢复和生态建设,目前十堰全市森林活立木蓄积6645万m³,森林覆盖率64.72%。城市建成区绿地率为43.6%,绿化覆盖率为45%,中心城区现有公园绿地650.6万m²,人均公园绿地为11m²,已经成为当之无愧的森林城市。在生态环境质量大幅度改善和森林覆盖率大幅度提高的有利条件下,又经过10多年的休养生息,野猪等野生动物数量急剧增加,且危害日益凸显。2011年十堰市竹山县野生动物保护

基金项目 湖北省高校人文社会科学重点研究基地汉水文化研究基地项目(2015B06);鄖阳师范高等专科学校校级科研项目(2014C20)

作者简介 郑坤(1980-),男,湖北房县人,讲师,硕士,从事民商法与环境法研究。

收稿日期 2015-11-02

站曾发布一组数据,当年,该县野猪总量约13 000头以上,遭野猪损害的庄稼超过3 333 hm²。随着近几年生态环境的修复,目前竹山县野猪的数量肯定远远超过这个数字^[2]。而竹山县只是十堰市下辖6个县(市)中的一个,其他5个县(市)野猪数量应当与竹山县不相上下,按保守估计,十堰市野猪种群的数量至少有6万头。

2 现行野生动物致害救济机制的缺陷

2.1 “三有”野生动物的尴尬 目前,我国关于野生动物致人损害的全国性立法主要是《野生动物保护法》和《陆生野生动物保护实施条例》;地方立法方面则因地制宜,各具地方特色。

《野生动物保护法》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、直辖市政府制定。”根据该规定,因保护野生动物致人损害的,要获得国家补偿,对野生动物的“身份”有严格限定,即必须是“国家重点保护野生动物”和“地方(省级)重点保护野生动物”。而在十堰的野猪毁农事件中,野猪既不是国家重点保护野生动物,也不是地方重点保护野生动物,而只是“三有”野生动物。所谓“三有”野生动物是指被列入国家林业局于2000年发布的《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》的动物物种。根据《野生动物保护法》第2条规定:“本法规定保护的野生动物,是指珍贵、濒危的陆生、水生野生动物和有益的或者有重要经济、科学研究价值的陆生野生动物”。“三有”野生动物是《野生动物保护法》的保护对象,受法律保护。

野猪作为“三有”野生动物,一方面,它是受法律保护的野生动物,任何单位和个人不得非法捕猎;另一方面,它不属于重点保护的野生动物,它们造成的损害,被排除在国家补偿范围之外。这就意味着,在野猪毁农事件中,十堰山区农民的处境非常尴尬:一方面,他们负有保护野猪的法定义务,即便野猪对农作物造成严重损害,他们也不得猎捕,只能采取猎捕以外的其他方式来保护自己的经济利益;另一方面,农民由于保护野猪受到的损害却无法获得补偿,这对农民是极不公平的。

2.2 地方配套制度的缺失 《野生动物保护法》及其实施条例在对野生动物致害的国家补偿作出原则性规定的同时,又授权由各省、自治区、直辖市政府制定本辖区的具体补偿办法,因此,相关的地方立法对损害补偿的具体实施至关重要。湖北省虽然早在1994年就制定了《湖北省实施〈中华人民共和国野生动物保护法〉办法》,但和全国大多数省份一样,在地方野生动物保护实施办法中,完全没有涉及到野生动物致害的补偿规定。只有四川、贵州、福建、山东、甘肃、内蒙古等少数省份的地方野生动物保护实施办法中提到野生动物致害的补偿问题,但实际上只是对国家的《野生动物保护法》及其实施条例中相关原则性规定的重申和复述,既没有地方特色,也缺乏可供操作的具体制度和规则。在有关野生动物致害的国家补偿的地方配套制度付之阙如的情况下,即使是

《野生动物保护法》规定的重点保护的野生动物致人损害的国家补偿都很难落到实处,野猪等非重点保护的“三有”野生动物致害,更是完全不可能获得国家补偿。

2.3 限量猎捕的是与非 十堰猎捕野猪事件经各大门户网站报道后,引起舆论关注,许多媒体针对该事件进行了深入发掘和后续报道。十堰市公安和林业部门相关负责人及工作人员在接受媒体采访时显得非常谨慎,反复强调“护秋狩猎队对野猪采取的是驱赶为主,猎捕为辅的方针”,“狩猎队员只有在万不得已,自身安全受到野猪威胁的情况下才会猎杀野猪”。当地政府部门的顾虑可以理解,但如此遮遮掩掩、谨小慎微的言辞反倒惹来更多的怀疑和非议:在“万不得已才能猎杀”的情况下竟然还能取得“3天击毙14头野猪”的辉煌战果,着实令人惊讶。不少民众因此怀疑十堰地方政府组织猎捕野猪行为的合法性。

其实,十堰地方政府组织狩猎队猎猪护农并非始于今日,迄今已有10年历史。近10多年来由于退耕还林工程、天然林保护工程的有序推进,鄂西北、鄂西南、鄂东南等山区生态环境普遍大为改善,这为野猪等野生动物的大规模繁殖提供了良好条件。所谓“山中无老虎,野猪称霸王”,由于虎、豹、狼等大型食肉动物在湖北省内除神农架林区以外的绝大部分山区、林地几乎已经绝迹,即使生态环境得到改善,这些大型食肉动物的种群在短期内也很难恢复,野猪几乎已经没有了任何天敌,处在森林生态系统食物链的最顶端。再加上野猪适应能力强,繁殖能力惊人的自身特点,10多年来湖北省广大山区野猪数量激剧增加,其中尤其以十堰市所在的鄂西北山区为甚。为解决野猪泛滥成灾造成的种种损害,2004年9月,省林业厅、公安厅联合下发了《关于有计划地猎捕野猪的通知》,通知规定湖北省将每年的10月至次年2月定为野猪狩猎期,在狩猎期内允许相关地方有计划地限量猎捕部分野猪,以此调节野猪种群数量,维持生态平衡。至于猎捕数量,《通知》限定为野猪种群数量的10%以内。按前文估计十堰市野猪总数超过6万头的数字计算,十堰每年猎捕野猪的限量至少应为6 000头。与这一数字相比较,新闻报道中引起广泛关注的“十堰警方3天共击毙14头野猪”的数量就显得有些“杯水车薪”了。而且还应当注意,所谓“3天共击毙14头野猪”的辉煌战果还是集中狩猎会战的结果,这种猎捕效率和速度远远超出平时的正常水平,否则这一消息也不可能成为引起全国广泛关注的新闻。正常的捕猎速度应该远低于“3天14头”。即使按照这种集中捕猎会战的超常速度计算,为期5个月的野猪狩猎期内,捕猎数量也只能勉强达到700头,也只相当于最高限量的1/10左右,更何况这种猎捕速度在现有条件下几乎无法实现。

可以肯定的是,十堰地方政府组织的针对野猪的集中狩猎行动,是完全合法的。猎捕野猪的数量,并非部分媒体和民众怀疑的那样“太多了”而是“太少了”,以致于在现有条件下,限量猎捕行动无法达到控制野猪种群数量的目的。

2.4 补偿资金来源的困境 《野生动物保护法》只是简单地规定了对于国家和地方重点保护的野生动物致人损害的,由

当地政府予以补偿,但究竟由哪一级地方政府承担补偿责任,并无具体说明。在实践中,野生动物致害的国家补偿责任,一般由省、市、县3级政府按一定比例分担,这就决定了补偿能否落在很大程度上取决于地方政府的财政能力,尤其是市、县级政府的财政能力。但现实情况往往是,财政能力雄厚、能够负担补偿经费的发达地区,由于野生动物稀少,极少发生野生动物致害事件,所以即便制定了完善的补偿办法也少有用武之地;而野生动物资源丰富到泛滥成灾的地区,绝大多数都是像十堰这样的“中西部欠发达地区”甚至是“集中连片贫困地区”。这些地区野生动物致害发生频率高、损害大,受损农民亟需获得补偿,但由于经费的掣肘,地方政府在补偿问题上往往心有余而力不足。

3 完善野生动物致害救济机制的建议

3.1 将“三有”野生动物纳入野生动物致害补偿范围 按照《野生动物保护法》规定,“三有”野生动物致害,不属于国家补偿的范围。在1988年制定《野生动物保护法》时,这一规定大体上是合乎当时的客观条件与政府财政能力的,在该法中只对重点保护的野生动物致害给予国家补偿,而将“三有”野生动物致害排除在国家补偿范围之外,与其说是理性的选择,还不如说是有限的物质条件所迫。但是时至今日,我国的社会经济状况和政府财政能力早已今非昔比。如果说当年立法者担心将“三有”野生动物纳入国家补偿范围会超出政府财政负担能力,那么今天,这种担忧至少在国家和省级财政层面已经不复存在。2004年我国曾对《野生动物保护法》做过大幅度的修改,但遗憾的是,其中关于野生动物致害补偿的内容被原封不动地保留了下来,未作任何修改或补充。以国家目前的财政能力,更应当考虑欠发达地区的居民尤其是那些贫困农民对生态保护和生态建设所作出的巨大牺牲和贡献,今后在对《野生动物保护法》进行修改时,应当将“三有”野生动物纳入野生动物致害补偿范围。

3.2 建立野生动物致害补偿的地方配套制度 《野生动物保护法》中对于野生动物致害补偿的规定属于原则性规定,只能解决野生动物致害后“应不应该补偿”的问题,具体“由谁来补偿”、“怎么补偿”和“补偿多少”等问题,必须依靠地方建立起完备且行之有效的野生动物致害补偿配套制度。湖北省早已制定地方野生动物保护实施办法,但该办法中没有涉及到野生动物致害的补偿规定。可以说,在野生动物致害补偿的地方配套制度方面,湖北省几乎处于空白状态,这种地方立法和制度的缺失,与湖北作为全国生态大省和重要生态屏障区的地位是不相符的。应当尽快启动地方立法程序,对《湖北省实施〈中华人民共和国野生动物保护法〉办法》进行修改,建立完整的野生动物致害补偿的地方配套制度。具体包括3方面内容:第一,明确补偿的主体。借鉴其他省份的经验,补偿主体应当包括省、市、县3级政府,由三者共同负担,负担比例可以由省级财政承担50%,市、县财政共同承担另外50%;第二,设置高效、便民的补偿程序,包括补偿申请的提出、损害情况的勘验核实、补偿资金的发放等,切忌不同行政机关之间相互扯皮推诿,尽量让农民“在家门

口就能领到补偿”;第三,确定适当的补偿力度。野生动物致害的国家补偿完全不同于国家赔偿,不可能做到“损失多少,补偿多少”,多数情况下只能是部分补偿。国家补偿是指特定的公民、法人或者其他组织的合法权益因国家公权力主体及其工作人员合法行使权力,或因维护公共利益而受损时,依法由公权力主体对其所受损失予以适当补偿的法律制度^[3]。在野生动物致害的国家补偿中,损害是由于野生动物侵袭这一自然原因引起的,国家机关及其工作人员对损害的发生没有任何过错,在此情况下国家对受害人给予补偿的原因是受害人的牺牲是为了维护国家和社会公众的生态利益,不给予补偿不足以彰显社会公平。至于补偿的力度,应当坚持“量力而行”,根据地方政府的财政能力灵活确定,不能“一刀切”,更不能一蹴而就。

3.3 更加灵活务实地开展限量捕猎行动 如果说建立野生动物致害补偿法律制度及相应的地方配套制度属于事后补偿的话,那么十堰地方政府针对野猪所组织的护秋狩猎则属于事前防范,它在野生动物致害救济机制中也发挥着重要作用。十堰政府组织限量猎捕野猪的行为是合法的、名正言顺的,对于新闻媒体和社会舆论的质疑,完全可以做出更为积极和直接的回应:在野猪数量激增,超出环境承载能力并严重威胁山区居民财产安全的情况下,限量猎捕行动不是在伤害野生动物,而是在调节生态平衡。猎捕的数量不是太多而是太少,不足以起到调节生态平衡的作用。而且猎捕行为的实施主体并非警方而是由群众自发组建的“护秋狩猎队”。据不完全统计,十堰全市范围内每年约有200个左右行政村遭受野猪侵袭,每年被毁掉的粮食在250万kg以上。而野猪毁农事件多发生在那些山高林密、交通不便的村庄,这些地方往往人口分散,小块的零星农田散布在大片林地中,通过集中会战式的“护秋狩猎”来保护农作物因成本较高而难以持久。十堰应当根据本地方的实际情况灵活务实地组织安排针对野猪的限量猎捕行动,尽量少安排集中会战式的“狩猎秀”,根据野猪致害发生范围广、事件发生地分散的特点,将有限的狩猎力量进行合理地分配,以最大限度地发挥其“护秋狩猎”的作用。同时适当加强对野猪灾害多发地村民的狩猎培训,协助符合条件的村民办理持枪证、狩猎证等证件和手续,并提供适量的猎枪、弹药等装备,帮助当地村民对抗野猪侵袭,守护自己的庄稼。

3.4 引入生态补偿机制解决补偿资金来源 构建野生动物致害救济机制最大的障碍在于补偿资金来源的悖论:有财政负担能力的发达地区因极少发生野生动物致害,对构建野生动物致害救济机制的现实需求并不强烈;野生动物致害事件频发的地区大多是欠发达地区和贫困地区,他们对构建野生动物致害救济机制的现实需求十分强烈和迫切,但是地方政府缺乏足够的财政负担能力。

解决之道在于引入生态补偿机制来构建我国的野生动物致害救济机制,实现“损有余以补不足”。生态补偿是指生态系统服务功能的受益者向生态系统服务功能的提供者支付费用的机制,其理论依据主要有自然资本论、外部性理论、

公共物品理论等。上述理论认为对“生态环境保护做出贡献并付出代价者理应得到相应的经济补偿,而生态受益人也不能免费使用改善了了的生态环境,应当对其进行补偿,因为生态功能是具有价值的”^[4]。

在生态环境的保护者和贡献者不能白白地做出牺牲而是应该给予补偿方面,生态补偿机制与野生动物致害补偿机制的立场是完全相同的,区别仅仅在于资金来源方面的不同。生态补偿在本质上属于市场交易行为,在其资金来源方面应当以市场机制筹措资金为主,政府财政转移支付为辅;野生动物致害补偿,一般认为属于国家补偿,是一种单纯的、无偿的行政行为,其补偿资金来源自然是单一的财政资金。这种界定是片面的,因为在野生动物致害补偿中,受害人所遭受的损害和牺牲,不仅仅是为国家保护了野生动物,保全了公共利益,同时也是为生态受益区的政府、社会和居民提供了生态服务,按照自然资本理论,这种服务有特定的价值,自然应当由受益者按照市场交易的一般原则支付相应的费用。基于这一分析,有必要对野生动物致害补偿的性质进行重新界定:它既可以是政府的行政行为,也可以是生态服务

提供者与生态受益者之间的市场交易行为,具有行政行为和民事行为的双重属性。将生态补偿理论应用于野生动物致害救济机制,则补偿资金来源问题迎刃而解,在计算特定生态功能区野生动物繁衍生息的外部溢出价值的基础上,由生态服务供给地区和生态服务受益地区的地方政府代表本区域内的利益相关者通过平等协商达成生态补偿协议,由后者向前者按周期支付一定数额的生态补偿金,以此作为生态服务供给地区用于野生动物致害救济的专项经费,便可顺利破解补偿资金来源的难题。

参考文献

- [1] 关前裕. 十堰野猪疯狂抢粮,警方3天共击毙14头[EB/OL]. (2015-09-13)[2015-10-11]. <http://news.cnhubei.com/xw/hb/sy/201509/13384065.shtml>.
- [2] 杨建波. 庄稼熟了野猪来“抢收”,十堰多地频遭野猪之患,如何应对村民很犯难[EB/OL]. (2015-09-13)[2015-10-11]. <http://www.10yan.com/2015/0913/234547.shtml>.
- [3] 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,2006.
- [4] 曹明德. 对建立生态补偿法律机制的再思考[J]. 中国地质大学学报(社会科学版),2010,10(5):28-35.

(上接第245页)

力和协调能力的合作社领头人,完善合作社的利益分配机制,保证社员的权益和利益,提高农户参与合作社的意愿。

针对合作层次不高的情况,一方面,促进优秀合作社跨区联合,探索基层社提供服务、联合社集中管理的分级治理模式,提高合作层次;另一方面,通过“订单农业”、通过延伸农业产业链提高合作层次。

3.2 增加融资渠道 农民专业合作社融资难的重要成因是融资担保问题,因此,政府一方面可以联合当地的担保机构,对担保机构实施政策优惠或者资金投入,通过担保机构对有条件的农民专业合作社进行担保;另一方面政府可以通过政策优惠等方式支持成立专门为农民专业合作社进行担保的机构,以便缓解农民专业合作社面临的融资担保问题。

从合作社层面,合作社一方面可以通过深化合作、规范经营提高自身盈利能力;另一方面可以吸纳有关企业、农业技术人员以及农资经销商参与合作社入股,有效的利用社会资金。另外,应进行金融机构制度和政策创新,建立以土地银行为主体的农村金融组织体系,为农村经济发展服务^[4]。

3.3 培育农产品品牌 首先,通过宣传提升农民合作社的品牌意识。政府通过定期培训、组织参观、典型示范等多种方式宣传品牌培育的重要性,增强合作社带头人和成员培育

农产品品牌的意识。其次,通过提升产品质量打造品牌。以农产品的质量为本,严把质量关,加快推进和深入实施农产品“三品一标”的认证工作,着力提升品牌的价值,大力推广有机产品和绿色食品品牌,提升品牌知名度,争取与多个大型超市进行“农超对接”,规避农产品市场变化带来的风险^[5]。最后,通过健全农业质量标准体系培育品牌。建立与制定与国际接轨的质量标准体系,加快推进农业标准化,重点推进无公害、绿色产品的标准化建设,并考虑江西的地理特征,突出地方特色,对南丰蜜桔、赣南脐橙等具有地理标志保护的农产品,积极争取实现原产地域保护,形成品牌优势,增强品牌竞争力。

参考文献

- [1] East Asia and Pacific Region. The World Bank; Word Bank: China-farmers professional associations: Review and policy recommendations [R]. DC, 2006.
- [2] 黄祖辉. 农民合作:必然性、变革态势与启示[J]. 中国农村经济,2000(8):4-8.
- [3] 胡宗山. 农村合作社:理论、现状与问题[J]. 社会主义理论与实践,2007(4):16-19.
- [4] 潘义勇. 创新农村金融服务,促进家庭农场经济发展[J]. 南方农村,2014(3):20-22.
- [5] 管珊红,熊立根,曾小军,等. 关于江西农产品品牌建设的思考[J]. 江西农业学报,2010,22(9):201-203.