

生物多样性保护视域下 野生动物致害补偿制度的立法完善

秦 鹏¹, 向 往^{1,2}

(1. 重庆大学法学院, 重庆 400044; 2. 重庆工商大学法学与社会学学院, 重庆 400067)

摘 要:野生动物致害补偿制度与生物多样性保护理念有所偏离,在加快生物多样性法治建设和实施生物多样性保护重大工程的背景下,应当予以纠正和完善。通过勾勒和描绘野生动物致害补偿制度的立法体系、逻辑与实践,并站在生物多样性保护视域下从制度系统的内部和外部两个维度审视野生动物致害补偿制度。研究发现:一方面,授权地方立法的模式影响了野生动物致害补偿制度建构的完备性,且难以保障制度的有效性,而补偿范围与生物多样性保护的整体性理念明显不符;另一方面,野生动物致害补偿制度未与有关生物多样性保护制度实现衔接,形成生物多样性保护法律制度体系。未来野生动物致害补偿制度应强化中央对野生动物致害补偿统筹立法、加强地方人大引导和监督补偿办法制定、扩大野生动物保护与致害补偿立法范围、推动生物多样性保护立法实现制度衔接,保障生物多样性保护理念的扎根落实。

关键词:野生动物致害补偿制度;生物多样性保护;立法;法治

中图分类号:D922.6 文献标识码:A 文章编号:1005-0566(2023)04-0201-12

Legislative perfection of wildlife damage compensation system from the perspective of biodiversity protection

QIN Peng¹, XIANG Wang^{1,2}

(1. Law School, Chongqing University, Chongqing 400044, China;

2. School of Law and Sociology, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

Abstract: The compensation system for wildlife damage deviates from the concept of biodiversity protection, which should be corrected and improved in the context of speeding up the legal construction of biodiversity and implementing major projects for biodiversity protection. By outlining and describing the legislation system, logic and practice of the compensation system for wildlife damage, and from the perspective of biodiversity protection, we examine the compensation system for wildlife damage from the internal and external dimensions of the system. The study found that, on the one hand, authorized local legislation mode influences the construction compensation system for damage caused by the wildlife of completeness, and hard to the effectiveness of the security system, and the compensation scope and the integrity of the biodiversity protection concept differs markedly, on the other hand compensation system for damage caused by the wildlife and the biodiversity protection system to achieve cohesion, Forming a legal system for biodiversity protection. Future compensation system for damage caused by the wildlife should strengthen the legislation as a whole

收稿日期:2022-10-12 修回日期:2023-03-22

基金项目:中央高校基本科研业务费重大项目“绿色发展的法律制度和政策体系研究”(2020CDJSK08PT05)。

作者简介:秦鹏(1969—),男,山东高青人,重庆大学法学院教授、博士生导师,法学博士,研究方向为环境与资源保护法学。通信作者:向往。

the compensation for the damage caused by the wild animals and to strengthen the place National People's Congress to guide and supervise the compensation method development, expanding the scope of the damage caused by the wildlife protection and compensation legislation and promote biodiversity protection legislation to implement system cohesion, ensure biodiversity protection concepts rooted in implementation.

Key words: wildlife damage compensation system; biodiversity conservation; legislation; rule by law

一、问题的提出

人与野生动物的冲突是我国乃至全球层面都广泛存在并日益严重的一个现实问题,更是世界范围内野生动物保护面临的最普遍和最紧迫的挑战之一^[1]。由于这一问题不仅会直接影响野生动物保护的实效,而且还会阻碍人类可持续发展目标的实现,已成为国际上保护生物研究的焦点,受到各国政府和动物保护组织的日益重视^[2]。对于这一问题,国际上主要有两种应对思路:一是采取预防措施,减少野生动物致害的发生,如通过狩猎和诱捕控制野生动物数量、制定和实施土地利用计划、区分人与野生动物的活动范围(例如围栏)等。二是开展事后救济,或从当地迁移离开,或采取经济补偿的方式,降低人们对野生动物的抵触情绪^[3]。在决策选择上,由于预防性的方法可能存在破坏种群的风险,迄今为止各国主要侧重于野生动物造成损害后的响应和补偿^[4]。尤其是补偿,被诸多国家视为化解人与野生动物冲突的关键措施和主要手段。当然,也有学者提出质疑,如 Bautista 等^[5]在评估了 27 个欧洲国家补偿和预防大型食肉动物损害的现有计划以及与此计划的经济成本相关的因素后指出,支付大量补偿金并未建立起人们对野生动物致害的容忍。但尽管如此,不断积累的证据表明,野生动物冲突补偿仍然是被广泛用于野生动物保护的重要措施^[6]。

2020 年新冠病毒感染疫情伊始之际,全国人大常委会对《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》)组织开展的执法检查结果显示,我国野生动物致害补偿仍面临缺乏补偿资金、补偿认定程序复杂、补偿标准不合理以及没有依法采取预防措施和制定补偿标准、办法等诸多问题^[7]。针对这些问题,理论层面上早已

不乏研究表明并因应性地提出解决方案,但这种“问题—应答”的常规思路,弊端也较为明显,即容易忽视制度的历史性和发展性,遮蔽了制度目的、功能、内容等或许早已不符合新时代要求的基础性问题。而实践层面上,国务院 2021 年虽然从后疫情时代禁食野生动物角度作出了积极回应^[8],但主要是为了配合推进禁食野生动物的政策落地,对野生动物致害补偿制度作出的协同部署,并未增强制度生命力并赋予其面向未来的宏大叙事能力。所以,无论在理论层面还是实践层面上,对野生动物致害补偿制度的关照几乎都停留在事实层面,缺乏站在价值层面作出整体系统的反思与考量。

2021 年 10 月 19 日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步加强生物多样性保护的意见》(以下简称《意见》),要求“将生物多样性保护理念融入生态文明建设全过程”“加快生物多样性保护法治建设”“研究推进野生动物保护等领域法律法规的制定修订工作”。这一方面突显出生物多样性保护的重要性和紧迫性,另一方面也表明了野生动物保护法制亟待强化生物多样性保护理念。2022 年,全国两会将“保护生物多样性”明确写入了政府工作报告中的政府工作任务,可以预见未来将进一步加大生物多样性保护力度。2022 年 9 月 6 日,中央全面深化改革委员会第二十七次会议审议通过了《关于全面加强资源节约工作的意见》,这项意见从侧面反映了资源的紧张性和稀缺性,而我国作为生物多样性资源受威胁最严重的国家之一,生物多样性减少的趋势日益严峻^[9],加强生物多样性保护可谓具有重要的现实意义。党的二十大报告中明确指出“尊重自然、顺应自然、保护自然,是全面建设社会主义现代化国家的内在要求”,要“实施生物多样性保护重大

工程”,“促进人与自然和谐共生”,立足从国家战略层面上奠定生物多样性保护的重大战略意义。野生动物致害补偿作为野生动物保护法制中保障人与野生动物和谐相处的重要法律制度,贯彻生物多样性保护理念有其内在的必然性。然而,根据2022年修订的《野生动物保护法》来看,此次修订主要以强化公共卫生法治保障为导向,虽然进一步优化了野生动物致害补偿制度的顶层设计,但仅扩大了中央财政补助范围、确立了因保障人身安全造成野生动物损害的免责规定,未能充分彰显生物多样性保护的立法目标并传导至制度层面。为此,本文勾勒和描绘了野生动物致害补偿制度的立法状况,并将其放在生物多样性保护视域下进行全面审视,提出了契合生物多样性保护理念的完善路径。

二、野生动物致害补偿制度的立法状况:体系、逻辑与实践

以国家法律法规数据库和北大法宝数据库为基础,笔者以“野生动物”和“补偿”为关键词进行检索,并逐一排查涉及野生动物致害补偿的法律规范。为避免收集不全或者有所疏漏,同时还借助国家和地方人大及政府官网作进一步排查。剔除其中与本文主旨无关和重复统计的法律规范,截至2022年2月,共收集到现行有效的法律1部、行政法规3部、地方性法规35部、地方政府规章13部。对于地方层面立法,一是在地域分布上,23个省份制定有地方性法规,12个省份制定有地方政府规章,其中云南省、陕西省、甘肃省、黑龙江省、青海省、北京市、辽宁省、吉林省、安徽省、贵州省等10个省份制定有补偿办法;二是在时间分布上,以2016年《野生动物保护法》修改野生动物致害补偿法律规定为分界点,之前的地方性法规有9部,地方政府规章有9部(补偿办法有8部),之后的地方性法规有26部,地方政府规章有4部(补偿办法有2部)。

(一)野生动物致害补偿制度的立法体系

野生动物致害补偿制度的立法体系主要由以下规范构成:一是法律,即《野生动物保护法》。二

是行政法规,包括《陆生野生动物保护实施条例》《水生野生动物保护实施条例》以及国务院法制办公室行政法规解释。三是地方性法规,主要分为3种类型:其一,在野生动物保护立法中作出规定的,可分为两种,第一种是对野生动物保护的整体立法,如《北京市野生动物保护管理条例》等;第二种是对陆生野生动物保护的单独立法,如《河北省陆生野生动物保护条例》等。其二,在单一野生动物种类立法中作出规定的,如《上海市中华鲟保护管理条例》等。其三,在其他领域立法中作出规定的,如《衡水湖保护和治理条例》等。四是地方政府规章,可分为两种立法方式:一种是在省级和市级政府制定的相关规章中嵌入野生动物致害补偿规定,如《安徽升金湖国家级自然保护区管理办法》等;另一种是省级人民政府制定补偿办法,如《安徽省陆生野生动物造成人身伤害和财产损失补偿办法》。整体而言,国家层面对野生动物致害补偿的立法主要集中在野生动物保护领域的立法,而地方层面则存在向环境资源保护、自然保护区等相关领域立法拓展和蔓延。

(二)野生动物致害补偿制度的立法逻辑

野生动物致害补偿制度的建构不是杂乱无章的。根据《野生动物保护法》第19条,野生动物致害补偿的“具体办法”(以下简称“补偿办法”)由省级人民政府制定,中央财政补助的“具体办法”(以下简称“补助办法”)由国务院财政部门会同国务院野生动物保护主管部门制定,均体现了一种授权立法的逻辑,或者准确地来讲,是一种“法条授权”立法,即授权机关在其制定的法律、法规以及规章中以某一个或几个条款进行授权立法^[10]。一般来讲,授权立法通常是“配套性立法”,所以“具体办法”实则是为保证上位法的有效实施而对其中不具有操作性的原则性规范或概括性规定予以细化而制定的规章。但是,这里需要指出的有两点:一是授权立法并不等同于可以越权立法或变通立法,其仍然受到央地立法权限划分和法制统一原则的约束^[11],因此地方不能对中央财政补助事项进行立法,且补偿办法和补助办法不能违

反上位法规定;二是站在地方立法层面,授权立法并不影响享有立法权的其他主体对野生动物致害补偿制度作出细化和完善,有不少地方性法规对这一制度也进行了立法,只不过《立法法》第 82 条规定了地方性法规的立法权限,即对于存在上位法规定的,地方性法规只能为执行上位法规定而作出具体规定,在学界一般称之为“执行性立法”,而这也意味着地方人大以及设区的市人民政府只能在上位法既有规定下,从增强针对性和可操作性方面作出立法规定,只有省级人民政府能“创制”野生动物致害补偿上位法未作规定的内容。或许正是由于此,《陆生野生动物保护实

施条例》和《水生野生动物保护实施条例》规定,按照省级人民政府制定的“有关规定”补偿,而非规定按照“地方有关规定”补偿,毕竟只有省级人民政府制定的“具体办法”能够通过立法“创制”弥补上位法缺失的制度要素,从而真正地建构起野生动物致害补偿制度(见图 1)。当然,这并不意味着地方性法规毫无作用,地方性法规的效力是高于地方政府规章的,省级人民政府的“有关规定”应当与地方性法规保持一致。由此可见,野生动物致害补偿制度几乎依赖于地方立法,且以补偿办法为核心,反映出了这一制度立法的“下沉”与“集中”。

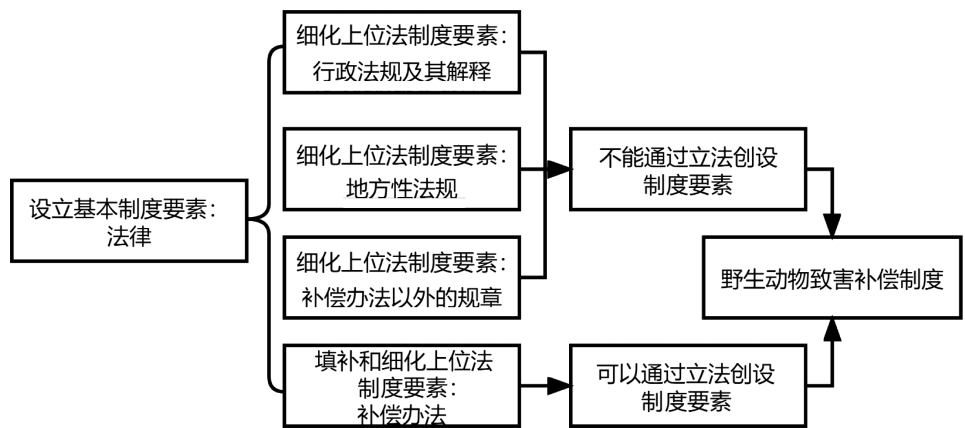


图 1 野生动物致害补偿制度的立法逻辑

（三）野生动物致害补偿制度的立法实践

根据立法实践显示,国家层面立法有两个制度要素是相对确定的:其一,补偿范围,仅补偿国家和地方重点以及“三有”保护动物所造成的损失,而具体到野生动物种类,主要由《国家重点保护野生动物名录》和《国家保护的有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物名录》以及地方制定的重点保护野生动物名录作出规定,如《重庆市重点保护野生动物名录》等。其二,补偿条件,只补偿野生动物造成的直接损失,且要求损失满足主观上的非人为和客观上的因果关系。对于其他制度要素,既有完全缺失的,如补偿标准、法律责任、救济措施等,需要地方补偿办法予以填补,也有相对模糊的,需要地方层面立法予以细化。主要有 3

个方面:一是补偿主体,即“当地人民政府”具体是指哪一层级政府。二是补偿程序,仅有一个框架性规定,即“申请+调查属实”。一方面,申请补偿的主体为“当地人民政府”野生动物或渔业行政主管部门,同样面临“当地人民政府”的困惑。另一方面,“经调查属实并确实需要补偿”,是由谁“调查”以及决定“确实需要补偿”,仍需要进一步明确。三是补偿资金,主要存在补偿资金来源不确定、中央向地方的资金补助暂无规定等不甚清晰的地方(见图 2)。值得一提的是,地方层面立法由于既有授权立法,又有职权立法,可谓之复杂多样,加之地方立法存在先后顺序,对相对模糊和完全缺失的制度要素的填补和细化并未形成统一。

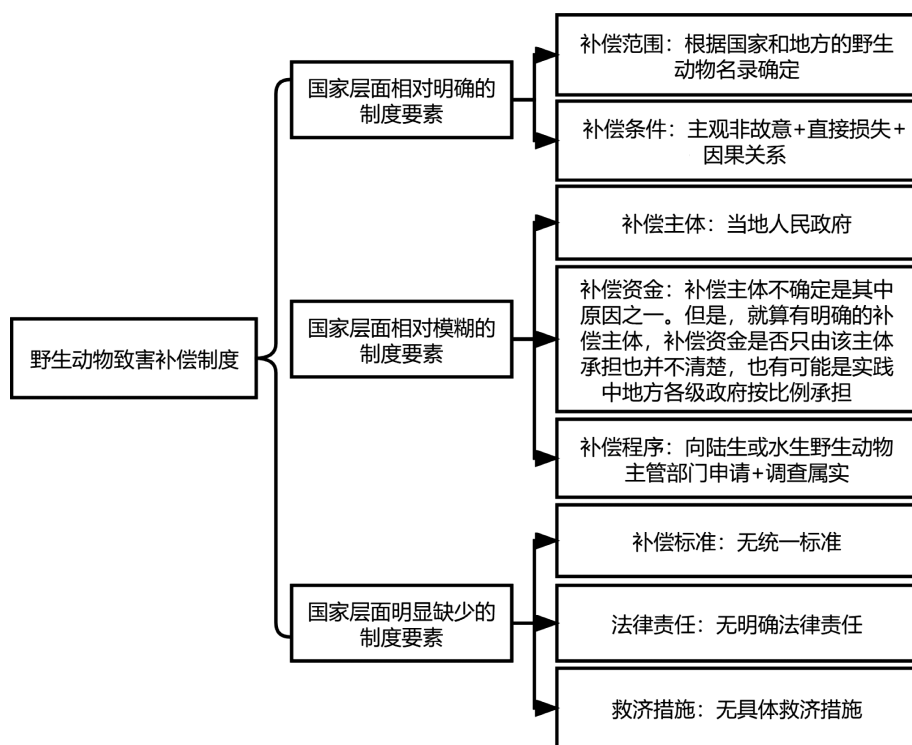


图2 野生动物致害补偿制度的立法实践

三、生物多样性保护视域下野生动物致害补偿制度的立法审视

站在生物多样性保护视域下审视野生动物致害补偿制度的立法状况,一方面需要从内部视角考察野生动物致害补偿制度能否实现生物多样性保护目标。野生动物致害补偿制度并不直接作用于生物多样性保护,而是通过对野生动物的保护来实现对生物多样性的保护,野生动物致害补偿制度实现野生动物保护的内在逻辑为——野生动物造成损害引发受害者的负向反馈,而对受害者的补偿可以降低人们杀害野生动物的倾向。具言之,其中逻辑理路为“损害—补偿—减少受害者对野生动物的报复性伤害—生物多样性保护”,可分为3个节点:一是“损害—补偿”,需要考察补偿运行机制是否完备;二是“补偿—减少受害者对野生动物的报复性伤害”,需要考察既有补偿规定能否有效减少受害者的报复性伤害倾向;三是“减少受害者对野生动物的报复性伤害—生物多样性保护”,根据2021年《中国的生物多样性保护》白皮书所示,生物多样性保护应秉持“人与自然和谐共生”的理念,所以是否减少对“自然”中所有野生动

物的报复性伤害,将是生物多样性保护的基础。另一方面需要从外部视角考察野生动物致害补偿制度与相关生物多样性保护制度是否衔接。根据《意见》,主要涉及生态环境损害赔偿、生态保护补偿等相关制度。依循以上逻辑,笔者对野生动物致害补偿制度的立法状况审视如下。

(一)授权立法影响制度建构的完整性

野生动物致害补偿形成一个完整的制度机制,是实现野生动物保护的前提和基础。在授权立法的方式下,国务院有关部门、省级人民政府的立法能动性将决定野生动物致害补偿制度能否扎根和落地。尤其是省级人民政府,一旦未能制定补偿办法,将会导致整个野生动物致害补偿制度陷入瘫痪境地,难以发挥其应有的基本功能。目前仅10个省份制定补偿办法,可以说地方普遍还未正式建立起这一制度。究其原因:一方面从授权立法的内容看,《野生动物保护法》只是明确“具体办法由省、自治区、直辖市人民政府制定”,这种“概括式”的授权立法,即仅用一个或几个条款简单地表达出“某种事项由谁来制定”,在授权立法的明确性上存在很大问题,“由”谁制定并非强制

被授权立法主体“应当”制定,制定与否的决定权完全在于省级人民政府,就算地方存在野生动物致害情况泛滥,被授权主体未制定补偿办法也并不负有违法性责任,出现地方怠于立法、消极立法、回避立法的现象不足为奇。当然,也许有论者会指出,根据 2023 年修订的《立法法》第 66 条,《野生动物保护法》明确要求省级人民政府对野生动物致害补偿事项作出配套的具体规定,省级人民政府应当自法律施行之日起一年内作出规定。笔者并不否认这一规定存在的价值,但该条规定有关国家机关未作出配套规定的,仅需向全国人民代表大会常务委员会说明情况,仍然存在强制性不足、责任性不显等问题,否则至今也不会只有少数地方制定补偿办法。

另一方面,授权立法虽然所授予的是规范某种事项的立法权力,但在这一立法权力之下还包括对财权和事权等行政权配置,而理性人和代理人作为地方政府与生俱来的角色原型^[12],必将会使得财权和事权在政府间配置困难。尤其是财权的配置,一方面直到 2022 年《野生动物保护法》修订,才明确授权国务院有关部门制定补助办法,之前并未正面回应这一问题。另一方面与省级人民政府领导下级政府及其部门工作不同,我国财政支出是实行相互独立的一级政府一级预算,且预算权在各环节的权力分配是以分权制衡为原则^[13]。省级人民政府不仅无权直接划定单个或多个层级政府承担补偿资金,而且还面临着平衡纵向的不同层级政府之间、横向的不同政府部门之间的利益博弈。且地方立法实践也证明,这是阻碍补偿办法制定的关键因素,如湖南省原林业局在《关于建立野生动物损毁财物补偿机制的建议答复》中指出,“各级财政在分担致害补偿资金比例上意见不一致,由此出台《办法》一事搁浅。”四川省原林业厅在对康钉荣代表提出《关于制定野生动物伤害补偿办法的建议》的答复中也表示到,由于经费筹集等情况复杂,暂时没能出台全省性的补偿办法^[14]。

(二) 地方立法难以保障制度的有效性

诸多研究成果表明,补偿程度与人们对野生动物保护态度成正比,如我国学者通过对陕西、湖

南和江西三省调研的 922 份有效农户数据的统计检验表明,农户在保护区承受的损失与其保护态度呈负相关,遭受野生动物致害的农户,其保护态度更消极^[15]。国外有关研究结论大致相似,如 Winkler^[16]调查了意大利北部一个农业省(拉文纳)的几乎所有农民“是否愿意开展一些选定的野生动物栖息地改善行动”,其中 42% 表示愿意在经济补偿的情况下采取有利于野生动物的行动;如果涉及低水平的补贴,只有 12% 愿意实施有利于野生动物保护的干预措施。当然,不同群体对野生动物致害的耐受程度是不同的,经济欠发展使居民更难容忍野生动物带来的损失,主要表现为生计保障不足而伤害野生动物^[17]。所以,要提高人们对野生动物保护的积极性,或者减少人们伤害野生动物的倾向,补偿至少要达到对生计的基本保障作用。多数地方补偿办法将野生动物致害补偿制度与社会救助制度衔接在一起,或许其用意即在于此。

目前,地方层面立法对野生动物致害的补偿普遍少于受害人实际损失的 60%^[18],补偿标准总体偏低,而由此带来的问题是,对受害者的激励作用不足,无法减少或者消除他们对野生动物的杀害倾向,野生动物保护要么成效大打折扣,要么无从谈起。究其原因:一方面是补偿内容狭窄,只补偿野生动物造成的直接损失;另一方面是缺少合理的补偿原则指导补偿标准的规范设计,因为人类活动蕴含着显著的价值追求,无论是个体行为还是集体行为^[19],而法律在本质上就是一套立法者根据其价值态度,对多元、冲突和变迁中的价值予以人为选择、人为预设的价值体系^[20],秉持何种价值原则决定着地方立法的基本走向。当然,不否认地方可以开展野生动物损害赔偿保险,这在一定程度上能够弥补补偿偏低的问题,但显然并非每个地方都建立了保险制度,寄希望于保险制度并不明智。此外,不少地方还存在立法缺陷,影响野生动物致害补偿的有效性,如《西藏自治区陆生野生动物造成公民人身伤害或者财产损失补偿办法》第 4 条,虽然列举了可以补偿的情形,但同时也规定了“除前款规定情形外,野生动物造成公

民人身伤害、财产损失的,不予补偿”,一来补偿情形明显减少,二来补偿对象仅限于公民,明显与国家立法的精神与要旨大相径庭。

(三) 补偿范围不利于生物多样性保护

生物多样性保护要求对野生动物进行整体保护,所有野生动物没有重要与非重要之别,每种动物在生态系统的食物链、食物网中都有其位置,物种之间相生相克,缺少任何一个物种,都会打破平衡。且事实上,毁掉动物世界的食物链,同样也会危及重点保护的野生动物并影响整个生态系统的正常运转^[21]。野生动物致害补偿制度仅对国家和地方重点保护野生动物以及“三有”动物造成的损失进行补偿,而不少地方补偿办法更是仅以重点保护野生动物为补偿对象,在补偿范围上明显过于狭窄,忽视了普通动物对于生物多样性保护的价值和意义,缺乏将生物多样性看作一种具有独立性和整体性价值的立法思维^[22]。不仅如此,2020年7月国务院办公厅印发的《自然资源领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》规定,国家重点陆生野生动物保护由中央与地方共同承担支出责任,其他野生动物保护由地方承担支出责任,这种对不同野生动物保护的区别对待,明显与生物多样性保护的理念有所疏离。

具体到野生动物种类,我国采取的是以野生动物保护名录为管理方式,这种方式能够清晰和准确地定位野生动物致害补偿范围,但同时也存在诸多弊端:一是可能导致应补偿而未能补偿的情形。其原因在于名录更新跟不上野生动物的实际变化,生态系统是处于动态变化中的,且随着我国生态文明建设的不断推进,某一野生动物种类的受威胁程度并非是完全不变的,国宝大熊猫受威胁程度等级由“濒危”降为“易危”即是例证,所以重点保护野生动物、“三有”动物等名录可能与实际情况存在不符。二是借助名录调整将应补偿的野生动物排除在外。以野猪为例,2021年12月国家林草局发布的《有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物名录(征求意见稿)》(以下简称《征求意见稿》),野猪并未纳入“偶蹄目猪科”中。也即是说,野猪可能面临被排除在“三有”动物之

外。但是,野猪是否完全无生态、科学和社会价值,答案显然是否定的。野猪是森林生态系统的一个关键点,对维持森林生态系统的稳定性起着不可替代的作用,而且野猪还具有一定的经济价值^[23]。而之所以将野猪调整到名录外,按照《征求意见稿》的说明来看,或许在于“充分考虑种群变化动态、面临威胁、社会关注等多方面因素”,但这明显打上了功利主义的烙印,缺少生物整体保护理念。

(四) 未与有关生物多样性保护制度衔接

野生动物是生态系统中最活跃的部分,是自然生态系统不可或缺的重要组成部分,对提高生态系统的物质循环效率和丰富生物多样性方面具有重要作用,是生物多样性保护的重中之中。所以,野生动物致害补偿制度对野生动物的保护实则还关涉生物多样性保护下的生态价值保护,将旧“三有”(有益、有重要经济、科学研究价值)修改为新“三有”(有重要生态、科学、社会价值)即是例证之一^[24]。尤其是在我国生态文明建设的大背景下,生态价值应当成为野生动物保护的首要价值^[25]。2020年6月,中国生物多样性保护与绿色发展基金会发布的《生物多样性补偿标准》便体现了这一内在逻辑,明确将人兽冲突补偿视为生物多样性补偿的主要内容^[26]。而2021年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》(以下简称《改革意见》)更是直接将野生动物致害补偿制度纳入需要完善的相关配套措施中。从中不难看出,野生动物致害补偿制度属于生态保护补偿制度的配套制度之一。这里应当说明的是,此处所指的生物多样性补偿在内涵上与国家政策文本中的生态补偿基本一致,而学界一般情况下,也是把生态补偿等同于生物多样性补偿^[27]。

但是,从地方立法现状来看,目前地方补偿办法尚未体现出野生动物致害补偿制度具有保护生态价值的功能,也未与生态保护补偿制度相衔接。主要体现在补偿资金仍然以当地政府财政资金为主,野生动物保护所带来的生态价值未能转化为相应的补偿资金来反哺野生动物致害补偿制度,

未形成良好的循环机制。实践中,有少数地方立法将野生动物致害补偿制度融入到森林资源、自然保护区等领域立法之中,但令人遗憾的是,大都只是对上位法的细化或者规范改造,比如《吉林市森林资源保护条例》等。另外,《意见》中提到的生物多样性保护相关制度,还涉及生态环境损害赔偿制度,《改革意见》也指出,要协同推进损害赔偿与保护补偿,这意味着生态保护补偿与生态环境损害赔偿的制度协同将是生物多样性保护的大势所趋。野生动物致害补偿制度已纳入生态保护补偿制度的配套建设中,其与生态环境损害赔偿制度如何衔接,未来也应当予以回应。

四、生物多样性保护视域下野生动物致害补偿制度的立法完善

回应生物多样性保护法治建设的需求,离不开对野生动物致害补偿制度在立法层面上的完善。

(一) 强化中央对野生动物致害补偿统筹立法

采取授权立法模式建构野生动物致害补偿制度,在本质上是将立法重心转移给国务院有关部门和省级人民政府。目前,国务院有关部门制定补助办法的实际成效尚未可知,但结合省级人民政府制定补偿办法的情况来看,由于缺乏明确的授权立法责任和规范指引,不仅为消极立法埋下了伏笔,而且还为补偿办法的制定留下了些许难题,野生动物致害补偿制度的结构性断裂广泛存在。笔者以为,解决这一问题的核心要义在于强化中央对授权立法的统筹管控,而在具体进路上,可供选择的方案主要有二:一是对授权立法事宜作出明确规定,如授权立法的目的、原则和要求等内容,推动地方立法。修改《野生动物保护法》及其行政法规,细化授权立法的相关规定,具有一定的可行性,但能够细化的程度不高,因为它们必须兼顾其他相关制度立法,不可能将重心完全集中在授权立法的内容上,所以仍然面临着无法对授权立法事宜作出全面详细规定的尴尬。由全国人大常委会对授权立法事宜作出明确是相对妥当的,毕竟授权省级人民政府制定补偿办法的权力来源于法律授予,这可以防止其他主体对立法权

限的僭越,产生立法权的交叉和混乱。二是制定一部单行法规。除以授权立法为着眼点外,通过立法对野生动物致害补偿作出全面规定,也具有可行性。而之所以提出可以制定一部行政法规而非法律,一方面是参考《国有土地上房屋征收与补偿条例》对国有土地上房屋征收与补偿活动的立法,由国务院制定“野生动物致害补偿条例”,已有相关立法例,另一方面是因为野生动物致害补偿还不具备制定一部法律的必要性,尤其是调整范围过于狭窄和单一,决定了只能以法规形式呈现出来。

通过比较:第一,这两种方案并非是互斥的,而是相互并行不悖的,它们共同推动野生动物致害补偿制度的建设,并且它们各自有着不同的路径优势。法律解释可更为针对性和高效性地作出规定,立法难度较小,秉持的是“推动立法”的思路,而制定一部单行法规,虽然立法难度较大,但更具直接性、根本性和全面性,是以“确定立法”的思路来回应地方立法困境。当然,不论是法律解释还是制定一部行政法规,都要为地方留足立法空间,避免超过必要限度,同时也不能违反《野生动物保护法》的授权立法规定。第二,对于制定一部单行法规,应当注意的要点有三:一是补偿标准不能一刀切,二是补偿资金来源应当尽量避免往下加码,三是中央统筹立法并不意味着授权立法的结束,省级人民政府仍然可以制定补偿办法。另外,为进一步保障国务院有关部门制定补助办法的效果,笔者以为应注意以下要点:第一,补助费用占比应以地方财政收入与支出情况为基础,既不能采取全国统一的固定比例模式,也不能将补偿资金压力完全转移给中央;第二,补助形式应以资金类为主,同时兼有物资类的补助,不能完全以资金形式进行补助,可以降低补助资金使用的道德风险;第三,补助方式应采取分层级补助,即分别补助地方各层级政府,而非整体性地补助给省级人民政府,由其进行分配和安排。

(二) 加强地方人大引导和监督补偿办法制定

野生动物致害补偿制度的既有立法存在成效不足的问题,笔者以为确立补偿的具体原则是关

键,可以通过修法嵌入现行《野生动物保护法》第19条之中。但是,仅依靠补偿原则也是不够的,原则主要是法律价值的集中载现,还需借助规则这一中介予以实现^[28]。所以,要保障野生动物致害补偿制度的建设成效,还应关注和重视地方如何才能立好法、立良法,强化地方立法效能,其中包括地方性法规和地方政府规章两个层面,且以地方政府规章下的补偿办法为核心,这是因为法律已经明确授权由省级人民政府制定补偿办法,只有补偿办法是对野生动物致害补偿制度的配套立法,地方性法规以及其他有关地方政府规章只能是在法律框架之下的细化执行,不具备填补制度要素的功能,比如补偿标准的设立,否则可能会有超出立法权限之嫌。然而,地方性法规和补偿办法之间的效力层级又决定了补偿办法在部分制度要素上必须服从地方性法规的规定,比如地方性法规对补偿主体的明确规定,地方政府规章不能与此不一致。因此,探讨如何立好法、立良法,必须将二者结合起来,实现二者之间的良性互动,而基于补偿办法的核心地位,应当以地方性法规对补偿办法制定的作用为主要抓手。

结合地方立法实践,地方人大可以通过制定地方性法规回应和解决省级人民政府在制定补偿办法中面临的一些问题和痼疾,引导补偿办法走出立法困境。比如,地方性法规中明确补偿主体或补偿资金的,能够为补偿办法制定起到较大的引导作用。重庆市就是例证之一,在《重庆市野生动物保护规定》第12条明确补偿主体和补偿资金后,重庆市制定野生动物致害补偿办法的工作也顺势启动^[29]。同时,地方人大还可以行使监督权,纠正补偿办法存在的问题,其法理基础来源于我国宪法的基本精神,即“一切权力属于人民”,它要求秉持以人民为中心的基本理念,以人民利益为出发点和落脚点,而人大作为整体人民的代表,集中代表着人民的意志,具有行使人民所赋予权力的正当性,对行政立法权的监督当然也是其中之一。野生动物致害补偿关乎人民利益能否得到切实的保障和维护,省级人民政府制定的补偿办法不符合甚至损害人民利益的,地方人大应当享有

对其监督并纠正的权力。因此,对于野生动物致害补偿标准偏低,与人民利益背道而驰的,地方人大可以向省级人民政府提出补偿标准的修改建议,而对于野生动物致害补偿的地方立法乱象,尤其是与上位法不一致的,笔者以为可以由地方人大开展地方立法后评估和清理工作予以肃清,这也是行使立法监督权的一种表现。

(三)扩大野生动物保护与致害补偿立法范围

2022年修订的《野生动物保护法》虽然扩大了中央财政对地方野生动物致害的补助范围,但未扩大野生动物致害补偿范围,生物多样性保护理念的融入并不全面彻底。究其原因在于《野生动物保护法》对野生动物的界定,只包括国家和地方重点野生动物以及“三有动物”,而法律条文所涉及的规范对象不可能超过法律文本的限定范围,所以野生动物致害补偿制度也难以跳出这一范围的限制。当然,地方可以通过立法扩大野生动物保护范围,这并不影响和违反法制统一,如《岳阳市东洞庭湖国家级自然保护区条例》等地方立法,要求对自然保护区范围内野生动物导致的损害都给予补偿,但由于仍规定依据省级人民政府制定的补偿办法予以实施,所以在实践中可能因补偿办法而缩小这里的“野生动物”的内涵。需要注意的是,野生动物保护范围和野生动物致害补偿范围并非是完全对等的,但野生动物保护范围的扩大可以为野生动物致害补偿范围提供更大的立法空间。要根本上解决这一问题,应从《野生动物保护法》的修改着手,主要有以下两种具体思路。

第一种是修改《野生动物保护法》中“本法规定保护的野生动物”的规定。目前多数学者都是主张这一方式,但在内容上主要分为两种观点:一是所有野生动物都应当纳入保护范围,也即所有非经人工驯养且生存在自然界中的野生动物^[30],且有学者认为人工繁育种群也可视为野生动物^[31],这一逻辑隐含在中央政策导向及地方立法中^[32]。二是局部扩大野生动物保护范围,即认为只需将“不加保护或管理,会危及人的健康”的野生动物纳入其中^[33]。而从国外立法来看,既有全面涵盖所有野生动物的,如澳大利亚《国家公园和

野生动物法》(National Parks and Wildlife Act)^[34]和新加坡《野生动物与鸟类法案》(Wild Animals and Birds Act)^[35],除家养或驯化的动物外,都属于野生动物,但也有非全面涵盖所有野生动物的,如英国《野生动物法》(Wildlife Act)对动物群(fauna)的定义排除了部分鱼类和水生无脊椎动物^[36],日本《鸟兽保护、管理及规范狩猎法》将外来野生动物和损害环境卫生和公共健康的鸟类和哺乳类野生动物排除在保护范围之外^[37]。《野生动物保护法》对野生动物的保护范围是应当扩大的,这更符合生物多样性保护理念,但无限制地扩大野生动物保护范围是不切实际的^[38],并且存在较大的现实阻碍。如 2022 年修订的《野生动物保护法》相比 2020 年 10 月公开发布的《野生动物保护法(修订草案)》,其中就删除了国务院有关部门可以对其他陆生野生动物的范围和具体管理制定相应管理规定的内容。因此,建议结合我国具体实际逐步推进,而在立法技术上可以采取“概括+例外”的方式,也即采取全面纳入、部分例外,并在具体进路上采取逐步减少例外内容的方式。同时,野生动物保护名录的功能需要予以转变,应当将其定位为一种生态平衡调整手段,与其他野生动物保护措施或手段相互衔接,例如猎捕制度,对于名录外的野生动物,执行较为宽松的猎捕政策,名录内的禁止猎捕或严格限制猎捕。第二种是沿袭 2022 年修订的《野生动物保护法》中有关野生动物保护范围的规定,仅修改野生动物致害补偿的条文规定,可修改为“因保护本法规定保护的野生动物及其他陆生野生动物,……由当地人民政府给予补偿”。毋庸置疑,第二种思路是无法全面实现“维护生物多样性”这一立法目的,具有一定的局限性,但考虑到践行第一种思路并非易事,第二种思路作为下一步的立法方向也未尝不是一个较优选择。

(四)推动生物多样性保护立法实现制度衔接

野生动物致害补偿制度具有保护野生动物生态价值的功能和作用,目前立法并未体现出来。国家层面将野生动物致害补偿制度纳入了生态保护补偿制度之中作为配套制度,或许其意在改变

这一状况。但是,如何实现二者之间的有效衔接并未指明。这一点尤为体现在补偿资金的来源上,基本上都是当地人民政府的财政资金,生态保护补偿制度对生态服务价值和利益的分配^[39],并未有效地转化为野生动物致害补偿资金。目前有少数地方层面对生态保护补偿进行了立法,虽然并未详细到生态保护补偿制度与野生动物致害补偿制度之间的关系,但在内容上明确了制定生态保护补偿资金分配方案,如《海南省生态保护补偿条例》第 20 条。并且,部分地方立法还明确了生态补偿资金可用于补偿集体经济组织成员,如《无锡市生态补偿条例》第 18 条。将当地所分配到的生态保护补偿资金用作野生动物致害补偿资金的来源,这在法理上是具有可行性的,因为野生动物致害补偿会形成对生态价值的保护,而这种价值通过生态补偿机制转化为相应的资金,可以反哺野生动物致害补偿制度。当然,野生动物致害补偿制度与生态环境损害赔偿制度在资金来源方面也可以衔接。根据《生态环境损害赔偿资金管理办法(试行)》第 6 条规定,生态环境损害赔偿资金是纳入一般公共预算管理的,而按照《预算法》第 27 条,一般公共预算支出按照其功能分类,包括农业、环境保护支出,所以生态环境损害赔偿金作为野生动物致害补偿资金来源之一是存在法理基础的,只不过并未予以定向配置,这也是未来可以完善之处。

对于如何实现衔接,目前《云南省生物多样性保护条例》第 15 条和《湘西土家族苗族自治州生物多样性保护条例》第 12 条,均规定了落实生态环境损害赔偿制度和生态保护补偿制度,建立损害者担责、保护者得到补偿的生物多样性保护机制,这为野生动物致害补偿制度与生态环境损害赔偿制度、生态保护补偿制度的衔接提供了方案,也即是通过生物多样性保护立法予以实现。但需要注意的是,由国家层面制定一部基础性、政策性、协调性的《生物多样性保护法》^[40],并于其中明确生态保护补偿制度与野生动物致害补偿制度的关系、生态保护补偿制度与生态环境损害赔偿制度的协同要求等内容,仅是制度衔接的前提,还

需要践行党的二十大提出的“增强立法系统性、整体性、协同性、时效性”的重要指示^[41],把握这一立法与其他法律规范之间的关系,及时开展相关法律规范的“立改废释”。一方面是横向层面上,须重点关注《生物多样性保护法》与《环境保护法》《野生动物保护法》等有关法律之间的协调,找准立法定位,避免立法冲突与矛盾,另一方面是纵向层面上,须体现立法内容的层次性和结构性,《生物多样性保护法》不宜过于详细具体,涉及野生动物致害补偿制度与相关制度衔接的具体方式、路径等内容,应当通过制定行政法规或部门规章,或交由地方立法进一步细化。

五、结语

野生动物保护是我国生物多样性保护的重中之重,野生动物致害补偿制度作为野生动物保护的具体制度,融入生物多样性保护理念,既属应然需要,也属实然要求。“十四五”规划指出:实施生物多样性保护重大工程,构筑生物多样性保护网络^[42]。然而,站在生物多样性保护视角审视野生动物致害补偿制度的立法状况,可以发现野生动物致害补偿制度主要存在授权立法影响制度建构的完整性、地方立法难以保障制度的有效性、补偿范围不利于生物多样性保护、未与有关生物多样性保护制度衔接等4个方面问题,阻碍了野生动物致害补偿制度对生物多样性保护目标的实现。针对这些问题,未来我国应强化中央对野生动物致害补偿统筹立法,消解授权立法所带来的立法缺失与立法不完备等问题,并加强地方人大引导和监督补偿办法制定,保障地方立法的有效性,还应适度扩大野生动物保护与致害补偿的立法范围,从而实现生物多样性保护理念下的野生动物整体保护。同时,基于制度系统逻辑,还应当通过生物多样性保护立法实现野生动物致害补偿制度与生态保护补偿、生态环境损害赔偿等制度的衔接,使得相互关联的制度之间能够形成合力,共同促进生物多样性保护。

参考文献:

[1] NYHUS P J. Human-wildlife conflict and coexistence [J]. Annual review of environment and resources, 2016, 41 (1): 143-171.

[2] 黄雯怡. 人与野生动物关系的历史考察和现实反思 [J]. 南京社会科学, 2020(8): 52-57, 65.

[3] BAUTISTA C, REVILLA E, BEREZOWSKA C T, et al. Spatial ecology of conflicts: unravelling patterns of wildlife damage at multiple scales [J]. Proceedings of the royal society b-biological sciences, 2021, 288(1958): 1-10.

[4] GAILLARD J C, VAN N D, SHOROMA L B, et al. Wildlife hazards and disaster risk reduction [J]. International journal of disaster risk reduction, 2019(3): 55-63.

[5] BAUTISTA C, REVILLA E, NAVES J, et al. Large carnivore damage in Europe: analysis of compensation and prevention programs [J]. Biological conservation, 2019(235): 308-316.

[6] 马奔, 温亚利. 人与野生动物冲突研究现状及经验启示 [J]. 生态学报, 2022, 42(8): 3082-3092.

[7] 中国人大网. 全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《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》和《中华人民共和国野生动物保护法》实施情况的报告 [EB/OL]. (2020-08-10) [2022-03-10]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202008/e6ca9cfc65ea4efe989a5ad7ad167bfb.shtml>.

[8] 中国人大网. 国务院关于研究处理《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》和《中华人民共和国野生动物保护法》执法检查报告及审议意见情况的报告 [EB/OL]. (2020-08-10) [2022-03-10]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202102/f7cb5892b22746c787c4f3d4693a92ac.shtml>.

[9] 杜辉, 吕伟. 生物多样性保护中模糊治理的解释与展开 [J]. 中国环境管理, 2021, 13(4): 29-34.

[10] 江国华, 梅扬, 曹榕. 授权立法决定的性质及其合宪性审查基准 [J]. 学习与实践, 2018(5): 12-21.

[11] 王建学. 改革型地方立法变通机制的反思与重构 [J]. 法学研究, 2022(2): 36-52.

[12] 李晓飞. 分立型联合体: 地方政府间关系的新形态 [J]. 公共管理学报, 2020(3): 12-23, 165.

[13] 唐大鹏, 王璐璐, 武威. 预算分权下政府内部控制概念框架及实现路径 [J]. 财政研究, 2017(6): 59-71, 58.

[14] 四川省林业厅网. 四川省林业厅对省十二届人大三次会议第 862 号建议答复的函 [EB/OL]. (2015-05-12) [2022-03-11]. <http://www.sc.gov.cn/10462/11689/11698/11704/2015/5/13/10335616.shtml>.

[15] 段伟, 赵正, 马奔, 等. 保护区周边农户对生态保护

收益及损失的感知分析[J]. 资源科学, 2015(12): 2471-2479.

[16] WINKLER R. Why do ICDPs fail?: the relationship between agriculture, hunting and ecotourism in wildlife conservation [J]. Resource and energy economics, 2011, 33(1): 55-78.

[17] 段伟. 保护区生物多样性保护与农户生计协调发展研究[D]. 北京: 北京林业大学, 2016: 159-160.

[18] 原艺, 赵荣. 我国野生动物致害补偿机制与野生动物肇事公众责任保险制度比较[J]. 世界林业研究, 2022, 35(2): 123-128.

[19] 周尚君. 地方政府的价值治理及其制度效能[J]. 中国社会科学, 2021(5): 150-168, 207-208.

[20] 谢晖. 论法律价值与制度修辞[J]. 河南大学学报(社会科学版), 2017, 57(1): 1-27.

[21] 王敬波, 王宏. 为谁立法——野生动物保护立法目的再讨论[J]. 浙江学刊, 2020(3): 4-9.

[22] 刘彤彤. 整体系统观: 中国生物多样性立法保护的应然逻辑[J]. 理论月刊, 2021(10): 130-141.

[23] 新京报网. 若不再是“三有”野生动物 野猪还受法律保护吗? [EB/OL]. (2021-12-12) [2022-03-11]. <https://m.bjnews.com.cn/detail/163932193314244.html>.

[24] 郭武, 孟宇辰. 反思新冠肺炎疫情防治中野生动物保护法律制度的功能——兼论迈向种际和谐的荒野法之勃兴[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2020, 19(4): 8-18.

[25] 吕忠梅, 刘佳奇. 26年后, 野生动物保护法该怎么修[J]. 环境经济, 2016(3): 28-31.

[26] 全国团体标准信息平台. 《生物多样性补偿标准》(T/CGDF 00005—2020) [EB/OL]. (2020-06-12) [2022-03-12]. <http://www.ttbz.org.cn/StandardManage/Detail/36169/>.

[27] 席晶, 袁国华, 贾立斌. 基于市场机制深化生态保护补偿制度的改革思路[J]. 科技导报, 2021, 39(4): 10-19.

[28] 向往. 论地方性法规“不重复上位法”原则的规则化[J]. 行政法学研究, 2022(2): 128-138.

[29] 重庆市林业局网. 重庆市林业局关于《重庆市陆生野生动物造成人身伤害和财产损失补偿办法(征求意见稿)》公开征求意见的通知[EB/OL]. (2021-12-02) [2022-03-12]. http://lyj.cq.gov.cn/zwxw_237/tzgg/202112/t202112

202_10067165.html.

[30] 刘炫麟. 我国野生动物法律保护的体系、缺陷与完善路径[J]. 法学杂志, 2021, 42(8): 123-135.

[31] 魏德红. 论公共健康视野下《野生动物保护法》的修改[J]. 北京社会科学, 2020(8): 109-117.

[32] 安怡悦, 鄢德奎. 禁食野生动物的实践探索与制度重塑[J]. 中国软科学, 2020(S1): 1-9.

[33] 周珂, 孙思嘉. 野生动物利用法律制度的嬗变与破局[J]. 法学评论, 2020, 38(6): 135-245.

[34] Government of South Australia. National Parks and Wildlife Act 1972 (South Australia) [EB/OL]. (2021-03-19) [2022-03-16]. <https://www.legislation.sa.gov.au/lz/path=%2F2FC%2FA%2FNATIONAL%20PARKS%20AND%20WILDLIFE%20ACT%201972>.

[35] 杨源. 应对野生动物实行分类立法[J]. 环境经济, 2021(5): 56-61.

[36] Electronic Irish Statute Book. Wildlife Act 1976 [EB/OL]. (1976-12-22) [2022-03-16]. <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1976/act/39/enacted/en/print#sec1>.

[37] 刘兰秋. 日本野生动物保护立法及启示[J]. 比较法研究, 2020(3): 189-200.

[38] 秦鹏. 健全法律规范, 提高野生动物保护治理能力[J]. 国家治理, 2020(Z2): 56-59.

[39] 李奇伟, 李爱年. 论利益平衡视域下生态补偿规则的法律形塑[J]. 大连理工大学学报(社会科学版), 2014, 35(3): 91-95.

[40] 秦天宝, 田春雨. 生物多样性保护专门立法探析[J]. 环境与可持续发展, 2021, 46(6): 34-40.

[41] 求是网. 习近平: 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL]. (2022-10-25) [2023-01-04]. http://www.qstheory.cn/yaowen/2022-10/25/c_1129079926.htm.

[42] 中华人民共和国中央人民政府网. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要[EB/OL]. (2021-03-13) [2023-01-04]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm.

(本文责编: 辛 城)