

摘要

“人兽冲突”（HWC）问题是一个亘古永恒的话题，随着现代文明的发展，人类空间的横向开发以及保护地体系的建立推进犹如动态相融的八卦阵图，将野生动物生存与人类活动的空间向中间压缩，形成了越来越多的相邻、交叉或重叠，最终导致野生动物致害行为发生风险系数的增加。另一方面，在党的十八大生态文明理念指引下，党政机关、各级组织在强化栖息地保护的同时强化了涉野生动物资源犯罪的打击力度。然而，法治的实施离不开对守法的激励，国家公园社区原住民面临着生态移民、另谋生路、动物致害等多重风险，且地处偏远的国家公园区域的居民普遍求偿能力较弱、求偿成本承担能力不足，作为风险调控工具的补偿机制的失灵为越来越多野生动物致害导致的私力救济、人为报复案件提供了犯罪动机。过分强调动物权利而忽视人权保障会陷入“环境极端主义”的桎梏，人与自然和谐相处的生态文明建设应当致力于保障人与动物双方权利，调和固有矛盾。我国学者对于野生动物致害补偿制度的研究不在少数，但由于中央层面立法模糊、地方各省各自为政、政府财政指标与生态保护产生“激励不相容”的制度设计弊端等原因，导致改革进度缓慢，与之形成对比的是非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物罪数量的逐年上升。改革需找寻突破点、先试先行。2022年6月，国家林业和草原局发布的《国家公园管理暂行办法》规定了国家公园管理机构对所在地野生动物致害补偿工作的协同责任，在国家层面首次以立法形式为我国野生动物致害补偿责任增加了责任主体，但并未详述协同工作如何展开、责任如何分配。因此，应当利用国家公园试点体制及新法颁布的契机，在涉园省份进行制度改革试点，并充分利用国家公园的特殊性，追加特殊责任主体、明晰特许经营、专人放牧、跨省国家公园等特殊情形的责任承担，探究公众责任险、商业险等更为高效便捷的责任实现程序，以更为有力的手段弥合高系数的风险项目，这也是以“以人为本”为核心的科学发展观在国家公园领域实现野生动物保护的体现。以此为展开，全文共分为四个部分。

第一部分首先通过确定野生动物致害概念以明晰研究范围是以受害者所在区域为国家公园的补偿问题，进而论证由野生动物致害行为所引发的国家补偿责任之承担，通过理论证成确定责任本质上当属行政补偿范畴，奠定理论基底。其次，论证补偿责任在国家公园领域的特殊性得出在国家公园试点省份进行制度改革的可行性及研究必要性。

最后以最高法指导案例导入，分析补偿责任在实践落实层面存在现实困境在于以下三方面：责任主体履行不能之困、责任承担范围狭窄之困、责任承担保障不力之困，并由后三章分作研究。

第二部分通过梳理立法现状展现国家公园野生动物致害补偿责任主体的制度困境。指出在《国家公园管理暂行办法》颁布后依然存在的责任主体及分配不明、主体承担责任能力过低等问题。最终通过探究委托代管型、中央直管型、央地共管型及社区共管体制下各级政府与国家公园管理机构的责任承担模式、细化权力清单，为合理认定责任主体提供建议。

第三部分通过梳理立法现状剖析责任范围的制度困境。指出在国家公园视域下发生的生态体验、专人放牧、紧急避险以及跨省野生动物致害情形的补偿实践中行政补偿责任及民事赔偿责任的分配问题，从而探究在国家公园上述特殊补偿责任的归究及担责方式，适当扩展野生动物致害补偿责任的认定范围。

第四部分通过梳理立法现状展现国家公园野生动物致害补偿责任承担保障的制度困境。从资金保障、责任监管以及权利救济三方面展开论述，探索更加多元的资金融通、第三方监管以及行政复议救济等保障体系。以便捷补偿原则及因地制宜原则为引领，在致害风险系数较高的国家公园区域探索与之匹配的责任实现保障。

关键词：野生动物致害；行政补偿；民事赔偿；过错认定；人权保障

Abstract

The issue of HWC is an eternal topic. With the development of modern civilization, the establishment of nature reserves has resulted in an increasing number of adjacent, intersecting or overlapping spaces for wildlife and human activities, ultimately leading to an increased risk of wildlife-hurt. On the other hand, government authorities attach great importance to wildlife conservation. Not only have they increased their efforts to combat crimes against wildlife resources, but they have also strengthened the protection of wildlife habitats. However, the implementation of the rule of law requires the support of law-abiding citizens. Residents are exposed to risks such as ecological relocation and animal harm, and residents of national parks generally live in a more remote location, have less ability to seek compensation, and are less able to bear the costs of seeking compensation. The failure of compensation mechanisms to act as a tool for risk regulation and control has resulted in an increased probability of criminal offences against wildlife. Too much emphasis on protecting animal rights at the expense of human rights can lead to 'environmental extremism'. The construction of an ecological civilization should safeguard the rights of both humans and animals. Although there have been many studies on compensation systems for wildlife damage in China, the process of reform is still slow. On the other hand, the crime rate involving wild animals is increasing yearly. The reasons for this are the ambiguity of the law, the lack of cooperation between governments and the contradiction between economic policies and environmental protection policies. Reform needs an opportunity. The Interim Measures for National-Park-Management issued by the State Forestry and Grassland Administration provides for national park management agencies to assist the government with compensation, but it doesn't elaborate on how the work is to be carried out and how responsibilities are to be distributed. Therefore, it should be used to pilot institutional reform in the provinces where national parks are located and to make full use of the special characteristics of national parks. It is important to increase the number of special subjects of responsibility, clarify the liability in special situations, and explore more efficient and convenient procedures for releasing liability, such as public liability insurance and commercial insurance, to more effectively prevent and control risks. It reflects the scientific concept of development with "people-oriented" as the core. The article is divided into five parts.

The first part begins by defining the concept of wildlife damage in order to clarify the scope of the study as a compensation issue for the area where the victims are located as a national park. It demonstrates that it is administrative in nature and provides a theoretical basis for the study. It is argued that it is specific to national park areas. This article is necessary for the study. By presenting the "case of Sonam-Ozhu's illegal hunting and killing of precious and endangered wildlife", the article analyses the retaliatory hunting and killing of wildlife in the context of cases of the same species that have occurred in the last five years because of the inadequacy of the compensation mechanism. By collating the current situation, it is concluded that the dilemma of the system lies in, firstly, the low capacity of the subject of responsibility, the narrow scope of responsibility and the insufficiently strong guarantee of responsibility. This is discussed in detail in the following three chapters.

In the second part, this article identifies institutional dilemmas concerning the subject of liability by collating the current state of the legislation. After the enactment of the new legislation, there are still problems such as the lack of clarity of the subject and the low capacity to assume responsibility. Ultimately, four types of subjects are examined, including those entrusted to the state, those directly administered by the state, those administered in collaboration with the state, and those administered with community participation, and recommendations are made for a rational determination of the subjects of responsibility.

In the third part, the article similarly identifies institutional dilemmas regarding the scope of responsibility. In four specific scenarios concerning national parks, including ecotourism, delegated grazing, emergency evasion, and inter-regional damage, the allocation of administrative liability and civil liability is addressed. The aim is to appropriately broaden the scope of the determination of liability for damage caused by wildlife.

In the fourth part, the article identifies the institutional dilemmas because the safeguards for liability to be assumed. Three aspects are examined: financial security, liability regulation and rights redress. A more diverse system of funding, third-party monitoring and regulation, and remedies represented by administrative review are explored. The principle of convenient and speedy compensation, and compensation tailored to local conditions is used as a guide to explore suitable mechanisms for guaranteeing responsibility in higher-risk national park areas.

Key words: Wildlife-damage; Administrative compensation; Civil damages; Fault identification; Protection of human rights

目 录

绪 论	1
一、国家公园野生动物致害补偿责任的逻辑起点与现实困境	10
(一) 国家公园野生动物致害补偿的理论基础	10
1. 野生动物致害之概念界定	10
2. 野生动物致害补偿的责任证成	12
3. 野生动物致害补偿的法律属性	12
(二) 国家公园野生动物致害补偿的特殊性	16
1. 报复性猎杀致罪率视角下责任落实之特殊现实意义	16
2. 国家公园管理机构作为协同补偿责任主体之可行性	22
3. 国家公园体制下野生动物致害情形之特殊归责原则	23
4. 国家公园体制平台上资金融通与责任惩戒之多元性	23
(三) 国家公园野生动物致害补偿问题的提出	24
1. 索南欧珠非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物案	24
2. 责任主体履行不能之困	27
3. 责任范围入法狭窄之惑	28
4. 责任承担保障不力之郁	29
二、国家公园野生动物致害补偿责任的主体识别	31
(一) 中央及试点省份责任主体之现状规定	31
1. 主体范围规范梳理	31
2. 义务来源规范梳理	32
(二) 现行野生动物致害补偿立法国家公园管理主体职能发挥不足	33
1. 担责依据的制度缺位与立法乱象	33
2. 层级设置不当引发成本与不公	33
(三) 合理确定国家公园野生动物致害补偿责任的主体	34
1. 试点省份加快完善专门立法	34

2.统筹明确园地事权划分	35
3.三种模式下国家公园管理机构的责任分配	36
三、国家公园野生动物致害补偿责任的范围厘清	40
(一) 中央及试点省份责任范围之制度规定	40
1.人身及财产损害范围规范梳理.....	40
2.涉国家公园特殊情形规范梳理.....	41
(二) 现行野生动物致害补偿立法国家公园特殊责任情形入法滞后	42
1.未规定事前防御型避险情形	42
2.未明确委托放牧情形	43
3.未明晰特许经营情形	44
(三) 科学拓宽国家公园野生动物致害补偿的责任范围	45
1.事前防御型避险的责任承担	45
2.委托放牧情形的责任承担	46
3.特许经营情形的责任承担	47
四、国家公园野生动物致害补偿责任保障的路径探析	49
(一) 中央及试点省份责任保障之制度现状	49
1.资金来源规范梳理	49
2.归责认定规范梳理	50
3.救济途径规范梳理	50
(二) 现行国家公园野生动物致害补偿立法责任承担保障不力	51
1.资金保障强度疲弱	51
2.过错认定规则缺位	51
3.监督惩戒力度不足	51
(三) 多方保障国家公园野生动物致害补偿责任的落实	52
1.探索充实的绿色资金保障体系.....	52
2.适用制度契合的过错认定规则.....	55
3.建立执行有效的惩戒救济路径.....	56

五、结语	57
参考文献	58
致 谢	67

绪 论

（一）研究背景

随着生态向好政策的有效实施以及人类生存空间的横向扩张，野生动物与人类生存领域的相融度逐年递增。直接导致双方对本底资源的争夺及对抗，世界自然基金会将其称之为“人兽冲突”（HWC）¹。《中国生物物种名录（2021版）》显示，我国物种数高达11.5万，2020年发现的新物种占全球比重10%以上。2021年，国务院新闻办发布的《中国的生物多样性保护》白皮书也报喜大熊猫野外种群数量增加700多只，受威胁程度由“濒危”将为“易危”。国家及地方重点保护野生动物在数量和种类上都得到了一定程度的恢复。

但是，由于保护地与周边社区存在地理上的相邻、交叉或重叠，国家公园野生动物肇事事件时有发生。2021年，东北虎豹国家公园东宁片区两个乡镇5个村屯发生人兽冲突率为47.28%；2018年，三江源国家公园昂塞乡发生多起因棕熊袭击而致生产生活设施损坏的财产事故以及管护员被咬死的人身事故；2015年，三江源国家公园所在的玉树县，每户平均损失4.6头牦牛；2008年至2012年，云南省共发生731起，损失了24334.52元。人地关系陷入危机，通过整理国内与野生动物相关的刑事犯罪案件发现，非法猎捕、杀害野生动物的犯罪动机除了有来自利益的驱使，还有人兽冲突等原因。在事件背后暗流涌动的是人权保障与生态保护的权衡难题，公民源于对公权力机关指令的响应而对野生动物加以保护，源于对生态保护地事业的支持而让渡生存空间，不对致害野生动物做出超出合理限度的防卫行为，这实质上是一种为公共利益牺牲个人利益的不作为保护方式，倘若这种让渡超出了质变到量变的界限而得不到国家之手调节的补偿，则会转变为利益受损者在社会契约精神中的消极对待，出于自我保护和安全感的私力救济而对攻击者（野生动物）发起还击，法律致力于调整的社会秩序将会失衡。

《野生动物保护法》于2022年12月进行了修订公布，将紧急避险情形做出了首创性的规定，2022年6月实施的《国家公园管理暂行办法》在国家层面首次赋予了国家公

¹ WWF. *Common ground: solutions for reducing the human, economic and conservation costs of human wildlife conflict*, WWF, 2008, p.43.

园管理机构会同当地政府共同承担野生动物致害补偿责任的主体职责。为野生动物致害补偿责任在国家公园区域进行改革试点提供了法律契机。目前多个国家公园体制试点运行良好,已经开始取得了一定经验,部分园区积极探索野生动物致害公众责任保险机制、发展特许经营体制,都取得了相应经验,可以供给其他园区经验借鉴。在此背景下,本文研究具备现实意义及可行性。以期通过探析我国当前国家公园野生动物致害补偿责任实现中存在的问题,从而在具体的制度设计上对提出相关的完善建议,最终使受害人得到更加合理有效的补偿救济,实现野生动物保护事业在根本上的实现认同与良性推进。

(二) 研究意义

1. 理论意义

首先,通过文献研究探究得出国家公园野生动物致害补偿责任存在的实质问题不在于程序,而在于性质的内部证成。通过比较梳理各地方立法可以发现,各地方立法用语涵盖生态补偿、行政补偿,少见赔偿几词,造成由逻辑混乱引发的归责主体不明确问题。综上,通过分析野生动物致害补偿责任涉及的各方法律关系以及分析责任背后的法理源流,为致害补偿责任的法律属性界定提供思路。

其次,通过分析类案焦点,将原有研究提倡的单一主体担责制扩宽至多主体分配责任制,探究责任的社会化承担路径。在检索到的野生动物致害求偿案件中,被告政府部门通常以“法律规定为县级以上人民政府承担,但并不确定是哪一级政府或部门”为由进行推诿。立法新增的“会同开展”也仅交代了部门工作的协调机制,并非直观的责任承担依据。试点经验大多以中央委托省代管与隶属于省政府的国家公园管理机构共同作用的管理模式为主流。应在不同管理模式下重新厘定责任分配,合理“权、钱”落实,并建立完善的监察体制,构建一套可以实现激励相容的体制机制,克服前述体制藩篱,确保责任主体可识别、可落实。

第三,通过田野调查法将原有研究纳入国家公园具体情形进行细化研究。将在田野中收集到的社区体验、专人放牧、紧急避险等国家公园类特殊情形纳入责任承担范围的拓宽,平衡好扶持居民发展、野生动物保护以及确保访客安全之需求。

2. 实践意义

首先，明晰国家公园野生动物致害补偿责任落实的实践难度是有针对性解决补偿目的失灵问题的首要任务。在遵循生态法是回应型法律的大前提下，通过探究社会问题之所在以确定研究的方向。在责任承担程序层面，通过探索便捷申请程序，提出补偿申请的受理单位为乡镇街道政府，以解决民众求偿难度大、求偿成本高问题；在责任承担方式层面，通过拓宽补偿资金来源，建立野生动物致害国家补偿专项基金以及探索野生动物致害公众责任保险机制，弥补地方政府财政的乏力；通过论证补偿的范围和标准是否包括间接损失、补偿是充分补偿、折扣补偿还是象征性补偿等问题，以因地制宜确定补偿标准、拓宽补偿情形。

其次，通过实证考察以及类案分析证成野生动物致害补偿责任的有效实现是野生动物保护事业良性循环的起点，合理充足的损失填补可以减少报复性狩猎等公民私力救济行为的发生。因此，应积极结合补偿责任实施之落定实效，整合运行良好的试点经验。对于国家公园野生动物致害补偿责任的有益探索关乎人民群众的环境权乃至人权得到保障、野生动物保护事业的长效发展以及公众对于生态环保公权机关公信度的保持，更是社会秩序维稳以及人与自然和谐共处美好愿景实现的通路之一。

（三）文献综述

1. 国外研究现状综述

在许多国家，都存在国家公园野生动物致害的问题，如何对受损者予以补偿是国际社会的共同话题：

首先，在国家公园地区设立致害补偿责任之必要性层面。

作为国家公园体制的创始国家，美国弥合国家公园野生动物致害风险的方案具有很强借鉴意义。Philip Nyhus 等（2003）认为致害补偿提高了公民对灰狼的忍耐度和对国家公园政策的接受度²。尼泊尔和加拿大的 Mr. Sitigiven、Morehouse、A. T 等（2018）通过对大型食肉动物致损以及各州应对计划进行调研，以数据形式展现了补偿计划对于

² Philip N. Hank F. Francine M. Steve O, "Taking the Bite out of Wildlife Damage The Challenges of Wildlife Compensation Schemes," *Conservation*, 2003, p.4.

抵消致害损失、平衡冲突具备实质有效性³。这点在 Pienaar 等 (2015) 对受野生动物致害的国家公园牧民访谈中得到验证⁴。丹尼尔·H. 科尔 (2009) 基于征用理论论证了作为野生动物资源信托受托人的政府, 有义务为社会全体保管信托财产, 包括因禁止任何人未经允许杀死野生保护动物而需实施补偿的正当性⁵。相反, 有学者认为设立致害补偿责任无所依据。如冯·巴尔主持立法中规定仅被饲养动物致害导致责任生成, 德国法律规定野生动物为无主物, 理论上无人为责任主体⁶。Leila Suvantola (2013) 也认为作为无主物的野生动物可能造成损害是“自然风险”, 政府出于人道主义救助而实行的补偿非固有法定责任⁷。

其次, 部分学者在赞成补偿的基础上提出了完善建议。Babu Ram Lamichhane (2019) 提出利用社区基金及补贴⁸。Monica·Ogra (2008) 主张增设事前参保⁹。史蒂芬·谭 (2010) 认为应将美国联合基金会而非联邦政府作为责任主体¹⁰。克雷斯蒂安·冯·巴尔 (2001) 主张致害损失由所有人承担侵权责任¹¹。

2. 国内研究现状综述

制度设立之初, 各地方立法涉及较少, 作为田野中隐匿的致害数据尚未被学术界关注。2003 年, 一些地区受野生动物致害之严重形势以及补偿功能之断裂的问题被《人民日报》揭示, 引发了学界的关注, 并从以下几个角度展开研究。

一是通过对国家公园野生动物致害状况进行田野调查, 得出国家公园人兽冲突率更高、居民受偿率低的现实困境。

³ Morehouse. A.T. Tigner. J.&Boyce. M.S, “Coexistence with Large Carnivores Supported by a Predator-Compensation Program,” *Environmental Management*,2018, p.719-731.

⁴ Pienaar. E.F. Kreye. M.M.&Jacobs. C, “Conflicts between Cattlemen and the Florida Panther:Insights and Policy Recommendations from Interviews with Florida Cattlemen,” *Hum Ecol*, 2015, p.577-588.

⁵ [美] 丹尼尔·H. 科尔:《污染与财产权: 环境保护的所有权制度比较研究》, 严厚福, 王社坤译, 北京:北京大学出版社, 2009 年版, 第 166 页。

⁶ 王利明:《侵权责任法研究》, 北京: 中国人民大学出版社, 2011 年版, 第 579 页。

⁷ Leila S, “The Golden Eagle Compensation Scheme in Finland as an Example of Incentive Measures,” *Environmental Science and Engineering*, 2013, p.204.

⁸ Lamichhane. B.R. Persoon. G.A. Leirs. H.etal, “Contribution of Buffer Zone Programs to Reduce Human-Wildlife Impacts:the Case of the Chitwan National Park,Nepal,” *Hum Eco*, 2019. P.95-110.

⁹ Ogra M. Badola. R, “Compensating Human-Wildlife Conflict in Protected Area Communities: Ground-Level Perspectives from Uttarakhand,India,” *Hum Ecol*, 2008, p.717.

¹⁰ 史蒂芬·J 巴里, 王祝根, 李晓蕾:“澳大利亚国家保护地规划历程及其借鉴”,《风景园林》, 2017(07):57-64, 第 60 页。

¹¹ [德] 克雷斯蒂安·冯·巴尔:《欧洲比较侵权行为法(上卷)》, 张新宝译, 北京: 北京法律出版社, 2001 年版: 第 884-856 页。

如李若山（2020）¹²、杨阳（2021）¹³、陈哲璐（2022）¹⁴等通过调研及入户访谈显示致害原因多为种群增加、食物短缺和生存空间受限。田晔（2021）在此基础上调查显示东北虎豹国家公园冲突发生率与实际受偿率失衡¹⁵。张同作（2022）¹⁶、代云川（2020）¹⁷、谢文芳等（2020）¹⁸调查论证了补偿工作存在野外勘查难，标准核定难，监管难等问题。这些田野调查结果表明，野生动物在其集中分布区域致损具备高发性，但以上学者并未就责任制度的构建提出法律建议。

二是对政府补偿责任性质的讨论主要分为四大门派。

（1）民事侵权责任说如梁慧星（2007）¹⁹、王利明（2004）²⁰、杨立新（2007）²¹、侯国跃（2010）²²、马燕（2008）²³基于野生动物资源国家所有权及国家对受保护野生动物的管理权认为国家作为资源所有人与管理者应尽善良管理人义务，对损失应予赔偿。

（2）行政赔偿说如邱之岫（2010）指出补偿野生动物致害之责符合行政赔偿之主观无过错、国家占有、危险性以及超过公共负担四要件²⁴。常纪文（2016）从赔偿等额性出发倡议修法使用“赔偿”²⁵。高龙（2020）也认为由国家担责之时机已成熟²⁶。（3）生态补偿说以曹明德（2004）、黄锡生（2006）²⁷、汪劲等（2013）²⁸为代表，认为对野生动

¹² 李若山，贾卫国：“以国家公园为主体的自然保护地对社区经济的影响”，《林业经济问题》，2020,40(05):455-463. DOI:10.16832/j.cnki.1005-9709.20190364，第459页。

¹³ 杨阳：“面向生物多样性保护的三江源国家公园黄河源园区水生态功能分区”，青海师范大学硕士学位论文，2021年，第9页。

¹⁴ 陈哲璐，程煜，周美玲等：“国家公园原住民对野生动物肇事的认知、意愿及其影响因素——以武夷山国家公园为例”，《生态学报》，DOI:10.5846/stxb202103170719，第2698-2707页。

¹⁵ 田晔，程鲲，潘鸿茹等：“东北虎豹国家公园黑龙江东宁片区人兽冲突现状调查分析”，《野生动物学报》，DOI:10.19711/j.cnki.issn2310-1490.2021.02.022，第487-492页。

¹⁶ 张同作，江峰，徐波等：“青藏高原濒危兽类保护与管理研究进展”，《兽类学报》，2022,42(05):490-507. DOI:10.16829/j.slx.150696，第498页。

¹⁷ 代云川：“三江源地区人熊冲突特征、风险以及驱动因素研究”，中国林业科学研究院博士学位论文，2020年，第136页。

¹⁸ 谢文芳，宋军平，苏海萍等：“西双版纳国家级自然保护区野生动物肇事补偿现状及缓解对策”，《林业调查规划》，2020,45(02):182-186，第185页。

¹⁹ 梁慧星：“不宜规定‘野生动物资源属于国家所有’”，《山东大学法律评论》，2007(00)，第1-3页。

²⁰ 王利明：《中国民法典草案建议稿及说明》，北京：中国法制出版社，2004年版，第231页。

²¹ 杨立新：《中华人民共和国侵权责任法草案建议稿及说明》，北京：法律出版社，2007年版，第133页。

²² 张玉敏，侯国跃：“当前中国《侵权法（草案）》之比较研究”，《现代法学》，2010,32(01)，第51-62页。

²³ 马燕，彭元宜：“动物资源的物权法保护”，《法学杂志》，2008(03):11-14. DOI:10.16092/j.cnki.1001-618x.2008.03.013，第13页。

²⁴ 邱之岫：“野生动物侵权诉讼问题研究”，《法学杂志》，2010,31(09):50-52. DOI:10.16092/j.cnki.1001-618x.2010.09.038，第50页。

²⁵ 常纪文，吴平，王克颖等：“野生动物保护法修改的热点问题与建议”，《中国环境管理》，2016,8(01):73-77. DOI:10.16868/j.cnki.1674-6252.2016.01.015，第74页。

²⁶ 高龙：“珍稀野生动物致人损害的国家责任探析——以云南亚洲象致人损害为例”，《法制与社会》，2020(05):134-136. DOI:10.19387/j.cnki.1009-0592.2020.02.181，第135页。

²⁷ 黄锡生，关慧：“协调人与野生动物矛盾的法律探讨”，《野生动物》，2006(01):35-37. DOI:10.19711/j.cnki.issn2310-

物致害中的受害者符合生态补偿的对象理念，由受益的全体公民和国家共同承担对保护者的付费。(4)行政补偿说如马怀德(2006)²⁹、莫于川(2007)³⁰、王利民(2010)³¹通过类比征收征用制度，受害者出于对政策的公信力而不对致害野生动物为超出合理限度的紧急避险，是为公共利益做出特别负担。

三是对补偿责任的构建提出建议。

(1)从野生动物致害补偿责任出发的研究较多，曹树青(2004)从二者生存权之竞合视角揭示了人兽冲突之实质³²。接下来，曹明德(2004)从补偿范围的扩大之角度³³、武奕成(2008)通过对比适当补偿与全额补偿³⁴、庄超(2010)以国家义务竞合为出发点³⁵、常纪文等(2016)、白春民(2019)³⁶从补偿责任主体中应明确为县级政府以及申请受理单位为乡镇街道政府层面³⁷、赵鑫蕊等(2022)以跨省国家公园主体构建视角³⁸、龙耀(2018)从补偿资金的保障制度完善出发³⁹、高龙(2020)以中央政府和省级政府话语权为中心⁴⁰、原艺(2022)从野生动物肇事公众责任保险制度角度⁴¹等分别提出了完善野生动物致害补偿责任制度的建议构想。

(2)从国家公园野生动物致害补偿责任出发的研究主要集中于国家公园领域之特殊问题。陈雅如等(2019)提出东北虎豹国家公园试点中存在着垂直管理体制运行尚不

1490.2006.01.013, 第36页。

²⁸ 秦玉才,汪劲主编:《中国生态补偿立法:路在前方》,北京:北京大学出版社,2013年版,第241页。

²⁹ 马怀德:《国家赔偿问题研究》,北京:法律出版社,2006年版,第309页。

³⁰ 莫于川:《行政法学原理与案例教程(第二版)》,北京:中国人民大学出版社,2007年版,第124页。

³¹ 奚晓明,王利民:《侵权责任法新制度理解与适用》,北京:人民法院出版社,2010年版,第411-412页。

³² 曹树青:“野生动物保护中的几个法律问题”,《河北法学》,2004(07):129-131.DOI:10.16494/j.cnki.1002-3933.2004.07.031,第130页。

³³ 曹明德,王良海:“对修改我国《野生动物保护法》的几点思考——兼论野生动物资源生态补偿机制”,《法律适用》,2004(11):28-31,第30页。

³⁴ 武奕成:“野生动物致害中的国家补偿责任”,《邢台学院学报》,2008(04):38-40,第39页。

³⁵ 庄超:“野生动物意外致害的国家补偿责任探析”,《中国环境法治》,2010(00):47-52,第51页。

³⁶ 白春民:“我国野生动物致害补偿立法现状分析比较及建议”,提交“新时代环境资源法新发展——自然保护地法律问题研究:中国法学会环境资源法学研究会2019年年会论文集(下)”的论文,海南海口,海南大学,2019年10月25日,第207页。

³⁷ 常纪文,吴平,王克颖等:“野生动物保护法修改的热点问题与建议”,《中国环境管理》,2016,8(01):73-77.DOI:10.16868/j.cnki.1674-6252.2016.01.015,第74页。

³⁸ 赵鑫蕊,何思源,苏杨:“生态系统完整性在管理层面的体现方式:以跨省国家公园统一管理的体制机制为例”,《生物多样性》,2022,30(03):178-185,第183页。

³⁹ 龙耀:“野生动物致损与经济补偿的诸多选项”,《改革》,2018(02):146-158,第149页。

⁴⁰ 高龙:“珍稀野生动物致人损害的国家责任探析——以云南亚洲象致人损害为例”,《法制与社会》,2020(05):134-136.DOI:10.19387/j.cnki.1009-0592.2020.02.181,第135页。

⁴¹ 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”,《世界林业研究》,2022,35(02):123-128.DOI:10.13348/j.cnki.sjlyyj.2021.0114.y,第126页。

顺畅、补偿资金保障路径尚不明确等问题⁴²。程一凡（2019）实质上主要是对祁连山国家公园野生动物致害进行实证研究⁴³，但未使用相应术语。较之，李天醒（2020）明确强调保障访客安全的重要性⁴⁴。田晔等（2021）建议加强宣传以提高居民的参保意愿¹⁹，但其调查样本较为局限而不具普适性。因此，李祎斌（2018）⁴⁵、代云川（2019）⁴⁶分别从东北虎豹国家公园以及三江源国家公园整体作为研究对象、王妍（2021）以三江源杂多县昂赛乡为样本，论述了以社区为基础的致害基金试点情况，明晰特许经营体制下居民话语权。陈哲璐等（2022）在 449 份有效调查问卷基础上，提出引入野生动物致害赔偿保险等对策¹⁸。

（四）研究方法

1. 比较分析法

通过比较美国的狼与牲畜冲突补偿基金制度、尼泊尔的国家公园缓冲区补偿计划，得出事前预防性补偿方案的合理性。借鉴域外经验，分析我国国情下构建类似责任体系的可行性与法律体系相容性。

2. 案例研究法

通过实时热点案例切入制度研究，从案件演变、推进因素、案件结果分析造成争议问题的症结所在，提出问题以便研究后解决。

3. 实证分析法

搜集分析司法裁判的案例和经验进行分析，辅之以地方立法研究，通过法条分析得出制度在各地方立法中存在的问题。

⁴² 陈雅如，韩俊魁，秦岭南等：“东北虎豹国家公园体制试点面临的问题与发展路径研究”，《环境保护》，2019,47(14):61-65.DOI:10.14026/j.cnki.0253-9705.2019.14.013，第 64 页。

⁴³ 程一凡，薛亚东，代云川等：“祁连山国家公园青海片区人兽冲突现状与牧民态度认知研究”，《生态学报》，2019,39(04):1385-1393，第 1387 页。

⁴⁴ 李天醒：“如何平衡国家公园里的人熊冲突”《中华环境》，2020:41，第 41 页。

⁴⁵ 李祎斌，陈楚，刘丙万：“吉林省珲春地区人与野生动物冲突现状与防控调查”，《野生动物学报》，2018,39(04):962-965.DOI:10.19711/j.cnki.issn2310-1490.2018.04.036，第 964 页。

⁴⁶ 代云川，薛亚东，程一凡等：“三江源国家公园长江源园区人熊冲突现状与牧民态度认知研究”，《生态学报》，2019,39(22):8245-8253，第 8250 页。

4. 田野调查法

通过多方资料查询以及多种渠道采访相关领域人员，深入问题内部，了解司法实践情况，从中提取出理论与实践层面断裂的关键原因作为研究论述重点。

5. 可视化分析法

运用可视化分析方法将复杂问题以图表化形式呈现，更加注重数据化操作。在研究中便于横纵比较不同制度、地方立法现状间的差异。

6. 学科交叉研究法

研究野生动物致害补偿制度的研究涉及的野生动物保护法、民法、刑法以及行政法等相关学科的内容，开阔了本文研究视野。

（五）研究思路与创新点

1. 创新点

第一，视角创新。通过运用文献分析法研究国内研究现状，得出我国学者以“国家公园”为视角研究野生动物致害补偿责任相对较少的结论。而国家公园的建立本就促进了人兽生活空间的重叠、生态形势向好增加了野生动物个体识别的数量、野生动物的进化需要防御手段的不断升级，这些都是致使国家公园成为野生动物致害重灾区的主要原因。因此，本文以全新的视角，将研究范围限缩至国家公园及周边社区，重新审视在社区生态体验项目、专人放牧等特殊情形下补偿责任的适用分配情形，为科学划定致害补偿责任范围提供新的思路和理论框架。

第二，方法创新。本文通过田野调查法、伯克利观察法，遵循生态法是回应型法律，通过探究社会问题之所在以确定研究的方向。通过访谈记录、调研数据结果的归纳分析，最终选取环境风险等级较高的补偿责任主体、补偿责任范围、补偿责任的实现三个方面作为本文主要论述方面，意在弥合国家致害补偿责任在调和人兽关系、缓解人地冲突中的诸多断裂点，解决其效用失灵问题。文章引用大量官方数据、真实案例以使相关结论更具准确性、客观性和说服力。运用可视化分析方法将复杂问题以图表化形式加以呈现，在研究中更加便于在横向广度和纵向深度层次比较不同数据、地方立法之间的差异。

第三，内容创新。借助刚刚出台的《国家公园管理暂行办法》为制度契机，以新一轮国家公园试点经验为蓝本，运用成本效益分析法因地制宜地整合事前、事中、事后补偿对野生动物致害风险控制的体制措施，如“一案一偿”以及“保护成效支付”等。此外，本文通过研究目前补偿主体责任错位和地方补偿责任长期缺位的根本原因，直接将生态补偿原理类推适用于补偿规则的设计和完善，如补偿责任分担、补偿资金来源等问题。提出应当在全额补偿的基础上设计多元的补偿标准，以达到有效的激励作用；政府部门之间通过财政转移支付建立公平但有差别的补偿责任，采取分级分类补偿的方式可以同野生动物分级保护的方式相协调；通过完善自然保护区等园区的门票收支机制、探索野生动物公众责任险、商业保险等形式拓宽资金来源渠道。并确切至国家公园不同管理模式下对责任主体进行识别、分配，旨在探究出一套实践操作中便捷明确可操作的求偿程序。在前述学者的研究基础上提出一套全新的解决问题的构想。

2. 研究思路

首先，对本选题所欲探究问题进行文献上的搜集、考证与分析，就理论层面呈现诸多问题予以归纳整理，提出问题的核心和关键。其次，经过多方资料查询以及多种渠道采访相关领域人员、整理相关判例，了解制度背后司法实践之情况，从中提取出理论与实践层面断裂的关键原因作为研究论述重点。再次，将理论分析视角与实践操作问题相结合，探究我国国家公园野生动物致害责任难以有效落实问题的症结所在。最后，结合国外相关先进制度之发展、地方试点经验以及从症结问题出发，提出相应问题的解决构想。

一、国家公园野生动物致害补偿责任的逻辑起点与现实困境

（一）国家公园野生动物致害补偿的理论基础

1. 野生动物致害之概念界定

（1）野生动物

作为一个具有二维性框架的法律概念，“野生动物”的概念涵盖并呈现了自然界动物具备的各种状态，以及此状态与彼状态间的动态性和关联性。对其范围的界定不仅在不同制度语境、不同立法目的下的呈现存在差异，且应将我国该领域野生动物监管与保护之实践经验纳入考量。因此，对于致害野生动物范围的圈定应当以“野生动物”的科学概念为本底，加之法律调整之正当性、必要性及可行性等要素进行衡量。

从文义解释角度讲，野生动物应以“野性”为基本性质。区分野性动物与驯化动物的根本在于以下三类要素：一是经常活动地，即台湾地区立法认定之“栖息于自然生境、不为人类占有的动物⁴⁷”；二是受人类控制强度，如世界动物卫生组织（OIE）在《陆生动物卫生法典》中将野生动物定义为“表型未受人工选择影响、生存不受人管控的动物”⁴⁸三是遗传基因序列改变，《智利民法典》强调了野生或未驯化动物处于不受约束状态⁴⁹，该种状态应当具备可变性与长期性。可变性侧重强调种群基因原本具备的连续性可因外界环境的持续改变而形成代际效应，如驯养行为导致的野性向奴性方向的转化。反之，驯化动物长期脱离人类控制也将逐步恢复其野性指标。因此，受侵权法律关系支配的人工驯养繁育动物因不具备“野性”要素以及法律竞合的原由而被排除。因放生、长期逃逸引入到自然环境中的人工驯养繁育动物则因“野性”特征的恢复以及与无过错责任承担主体的联系断裂而可能被纳入范围之内⁵⁰。

从法律调整角度来看，我国制度体系中“野生动物”的范围界定主要以《野生动物

⁴⁷ Dale D. Goble. Eric T. Frey fogle. “Wildlife law: Cases and Materials,” *Goleta: Foundation Press*, 2010, p.1-21.

⁴⁸ OIE, *Terrestrial Animal Health Code*, <https://www.oie.int/doc/ged/D13850>, 2014, 20200623.

⁴⁹ 《智利民法典》第 608 条规定，“野生或未驯化动物强调其处于不受约束的状态，独立于人类之外而生存，如野兽和鱼等；家养动物与之相反，基本上都要依赖人类生存，如鸡、羊等；驯化动物指虽其天性野生，但长期处于被养殖状态且已经习惯被人类控制的动物，适用于家养动物之规定，相反若不再拥有该习惯则将其重新划分到野生动物范围。”

⁵⁰ 如《野生动物保护法》第 25 条规定，“本法所称人工繁育子代，是指人工控制条件下繁殖出生的子代个体且其亲本也在人工控制条件下出生。”

保护法》为领导，以《环境保护法》《渔业法》《森林法》《畜牧法》《草原法》《动物防疫法》等法律为填充，以《陆生野生动物保护实施条例》《水生野生动物保护实施条例》《国家公园管理暂行办法》等为实施细则，以各省（自治区、直辖市）的地方性法规为延伸。2022年修订的《野生动物保护法》将致害野生动物限定在“本法规定保护的⁵¹”范围内。云南、陕西、青海等省级人民政府规章将致害野生动物的范围限定为“国家和地方重点保护的野生动物”。甘肃、安徽等省于修订后遵循上位法指引，采取“列举+概括”的立法模式，以名录为基础，并将“三有动物”囊括其中⁵²。西藏自治区则将致害野生动物的范围表述为“自治区行政区域内野生动物”，极大地放开了限制，提高了野生动物致害补偿保障的力度。

综上，致害野生动物的范围可概括为以下两类：（1）狭义法定保护野生动物，即珍贵、濒危的陆生、水生野生动物和“三有”陆生野生动物；（2）广义法定保护野生动物，即分级分类制度中每一级法律所定范围之总和，除狭义范围外还包括“三有”水生野生动物、各省级重点保护的野生动物等。消极范围包括（1）饲养动物（2）动物园、马戏团中的动物（3）短暂逃离人工控制、尚未具备野性特征的动物。本文采取第二种作为研究范围。

（2）致害

所谓“致害”是指行为主体的伤害行为造成他主体人身安全或其财产权益不利益。《野生动物保护法》第十九条将致害野生动物的客观方面表述为“造成人员伤亡、农作物或者其他财产损失的”，并同时赋予各地方人民政府制定具体办法的立法空间。由于《治安管理处罚法》第七十五条已将驱使动物伤害他人之情形进行了明确规定，即按故意伤害他人身体的行为处罚。《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）也赋予动物饲养人承担无过错的侵权责任。因此，在致害来源层面，本文研究的野生动物之致害行为应限制为单一源头的自发型致害，而非人为驱使的诱因型致害。在致害后果层面，按照不利益类型，损害可分为直接损害和间接损害。由于野生动物致害具有致损强度高、破坏范围广之特征，各地方立法往往因其造成的间接损害难以计算而仅将可予补偿的范围限定在直接损害。

⁵¹ 即《野生动物保护法》（2022 修订）第二条规定的“珍贵、濒危的陆生野生动物、水生野生动物和有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物”。

⁵² 如《甘肃省陆生野生动物造成人省伤害和财产损失补偿办法》第二条将致害野生动物的范围规定为“列入国家和省重点保护野生动物名录、国家和省保护的有益或者有重要经济、科学研究价值陆生野生动物名录的陆生野生动物。”

因此，本文野生动物致害主要是指由于野生动物自发型攻击性、破坏性行为造成受害人人身及财产的直接损害。即行为源于野生动物本能选择而非人工训练指使，并且这种攻击性需具备野生动物的主动性因素，不包括由于第三人及受害人故意而引发的野生动物的诱因型致害或非紧急状态下的自卫式反击。

2. 野生动物致害补偿的责任证成

上述野生动物致害行为直接造成受害人人身及财产损失的损害后果，需要责任的承担对损失加以弥合。然而，该等损害后果之生成原本可以由受害人之抗衡手段进行中断，因受害人遵守国家政策而让渡对致害危险源的反击权，导致损害后果的最终产生。首先在此过程中不存在违法行为，野生动物不承担立法规定的义务，致害应归属于自然风险；国家野生动物保护政策的实行惠及全体公民，二者均非属违法行为。其次，无义务的特定受害人负担了人身及财产上的特别损失，该损害实际存在并与野生动物保护政策的实施具备因果关联。综上，应由行政主体对野生动物致害行为所致损害后果承担行政补偿责任。

该纵向单务法律关系具言之为：（1）国家公园野生动物致害补偿责任主体为国家及国家公园管理机构，并非致害主体。野生动物并非社会契约方主体，赋予动物以法律人格在实践中也不具操作性。将法律主体资格赋予不具备责任承担能力的野生动物，首先会造成法理逻辑体系的矛盾混乱，其次会因主体不适格而在责任承担上难以实现。（2）补偿责任客体为受害方的人身及财产权益。责任承担离不开损失厘定，由于野生动物行为的无序性以及损失与生产生活的高度相融，补偿责任往往属于复杂责任，难以准确填平损失。（3）责任内容包含因国家公园野生动物致害行为造成损害的无过错受害人由于野生动物保护而让渡反击权利，国家作为野生动物资源所有权的行使代表以及公共利益调和者，应当承担无过错的补偿责任。

综上，本文所研究的国家公园野生动物致害补偿责任可以界定为：在国家公园所在区域，受法律保护的陆生、水生野生动物因自发性攻击造成受害人人身及财产的直接损害后果，国家及国家公园管理机构应当承担的补偿责任。

3. 野生动物致害补偿的法律属性

（1）相关学说争论

1) 生态补偿说及其批判

该观点认为野生动物致害补偿的本质在于对环境利益进行公平分配，通过生态补偿机制对野生动物保护中的受损方进行利益填补。弥合冲突所致不均，维持生态系统平衡中的分配正义。该受损方主要让渡了个体的发展机会成本和保护性投入成本，是运用公权力政府之手调节经济负外部性的手段之一。即受益者向保护者付费的生态利益平衡机制。在国家公园野生动物致害行为发生时受害人做出的让步有以下特点：其一，这种让步是消极、不作为的，并非我国生态补偿制度中对于权利的积极让渡，不符合生态补偿对象中的发展机会成本。例如我国《森林法》建立了森林生态效益补偿制度，由受益地区人民政府对非国有公益林权利人进行经济补偿，其中林权人便是积极让渡了其利用林地和木材维持生计的发展机会⁵³。其二，国家公园野生动物致害行为是自发性、无因性的，受害居民并未对受破坏的生态环境进行治理和恢复，当然也不符合生态系统修复成本的概念。其三，与流域生态补偿、矿产资源开发区生态补偿等不同的是，对于野生动物致害反击权的让渡难以具备确定、具体的标准，由于事发紧急性，对所受损害与保护野生动物资源之关联性的证明也不具可操作性，易使因反击力不济而遭受损害的受害人同样可以享有补偿而造成不公，或因认定的主观性过强而助长怠政现象。

2) 民事侵权说及其批判

该学说以野生动物资源国家所有权及国家对受保护野生动物的管理权为基础，认为我国自然资源权属制度明确野生动物资源归国家所有，通过类推适用《民法典》侵权责任编中危险动物饲养人担责原理，国家应承担对野生动物生成的危险源予以管控的责任，尽善良管理人之义务，并对其所有的野生动物产生的损害负无过错责任。如此而言，依据《民法典》之规定⁵⁴，造成被侵权人人身及财产损失的，责任承担的具体方式应为赔偿，这与《野生动物保护法》中使用的立法术语不符，可见以上观点并未得到立法者的采纳。民事侵权说的呼声也随着立法的确定而逐渐消匿。

究其根本，国家对野生动物资源的保有并非私人所有权，而是全民所有体制下的所有制之体现。包括野生动物在内的自然资源是国家作为公众代表而进行管理和控制，并不能作为私人饲养者对其进行任意处置。其次，国家对于活体资源并未形成完全控制力，

⁵³ 《森林法》第七条规定，“国家建立森林生态效益补偿制度，加大公益林保护支持力度，完善重点生态功能区转移支付政策，指导受益地区和森林生态保护地区人民政府通过协商等方式进行生态效益补偿。”

⁵⁴ 详见《民法典》第一千二百四十五条、一千一百七十九条及一千一百八十二条之规定。

要求国家对于野生动物出于野性而做出的无因行为承担无过错的侵权责任既不现实也缺少根据，还会导致民事侵权诉讼案件数量激增。《野生动物法》规定，国家对于野生动物资源的管理对象主要包括对其开发、利用和保护各环节行为，实质上是调整人与人之间的关系及行为秩序。因此，民事侵权说的主张于法无据。

3) 行政赔偿说及其批判

按照现代国家公共管理理论，国家有义务对国家所有的公共物品进行必要的管理，消除其中的不特定风险。对于国家所有的野生动物，国家有责任采取有效防范措施，避免对公民人身和财产权益的侵犯。因此，只要公民因保护国家规定的野生动物而受损，则行政机关除非举证说明该损害后果由第三方过错造成，否则将承担无过错的赔偿责任。这种责任构成实质上 and 侵权责任中饲养人责任举证责任倒置规则完全相同，易陷入假性区分。根据《国家赔偿法》第三条、第四条对于行政赔偿范围的列举⁵⁵，致害来源为行政机关及其工作人员在行使职权时做出的积极行为，并非管理不善之消极行为。实际上，根据《三江源国家公园条例》第十三、十四条之规定，三江源国家公园管理局履行自然资源资产管理和国土空间用途管制职责、所在地人民政府负责协调保护、管理和建设工作。该种管护责任侧重于秩序调控类，即以资源开发利用秩序方面的管理，并非监护人管理无民事行为能力人般的法定职责。

4) 行政补偿说及其批判

行政补偿是国家行使公权力的过程中的一种非过失责任。以有利于公众为出发点，通过财政手段进行的公共救济。作为一项不断发展的制度，随着最初征用补偿的逐渐扩张，行政补偿的概念逐渐超出行政征用的范围⁵⁶，被定义为基于合法行政行为而做出的一种国家牺牲。与行政赔偿共同构成了国家责任二元论⁵⁷。在国家公园野生动物致害情境中，公民对野生动物保护义务承受了特别负担，造成野生动物保护政策下特殊区域与非特殊区域间公民权益的不公平现象，这与我国征收征用制度异曲同工，都是基于为弥

⁵⁵ 《中华人民共和国国家赔偿法》第三条规定，“行政机关及其工作人员在行使行政职权时有下列侵犯人身权情形之一的，受害人有取得赔偿的权利：（一）违法拘留或者违法采取限制公民人身自由的行政强制措施的；（二）非法拘禁或者以其他方法非法剥夺公民人身自由的；（三）以殴打、虐待等行为或者唆使、放纵他人以殴打、虐待等行为造成公民身体伤害或者死亡的；（四）违法使用武器、警械造成公民身体伤害或者死亡的；（五）造成公民身体伤害或者死亡的其他违法行为。”第四条规定，“行政机关及其工作人员在行使行政职权时有下列侵犯财产权情形之一的，受害人有取得赔偿的权利：（一）违法实施罚款、吊销许可证和执照、责令停产停业、没收财物等行政处罚的；（二）违法对财产采取查封、扣押、冻结等行政强制措施的；（三）违法征收、征用财产的；（四）造成财产损害的其他违法行为。”

⁵⁶ 胡建淼：《行政法学》，北京：法律出版社，1998年版，第553页。

⁵⁷ 季怀才：《行政补偿构成要件研究》，北京：法律出版社，2006年版，第10-37页。

合不均而产生的对公权力附随效果的补偿。由于赔偿要求等额性而补偿仅具救济性，是野生动物致害补偿实践中充斥着偿力不足、认定困难等问题的直接原因，部分学者从法律实施效果角度出发建议推进立法修改，将“补偿”改为“赔偿”⁵⁸。

（2）本文的性质界定

首先，针对赔偿说与补偿说。根据立法解释规则，《野生动物保护法》所用“补偿”一语已对民事侵权说、行政赔偿说进行了否定回应。赔偿论学者转而主张以补偿作为性质认定而借用赔偿之标准，以弥合填平力度微薄之困。由于致害产生之源并非行政机关及其工作人员的违法行政行为，而是野生动物自身生存需求及狩猎本性，国家虽有管护职责，但多以约束人的秩序为基础，现有技术条件下难以做到约束具有高流动性的野生生物之具体行动。野生动物并非普通物权，国家如若尽监管人职责，压制和管束野生动物的野性，则与推进生态系统自然恢复之政策相悖。

其次，针对生态补偿说和行政补偿说，需要从以下方面加以分析定夺。

第一，从责任证成角度出发，行政补偿说更符合致害补偿责任之设立目的及《宪法》保障人权原则。生态补偿侧重以经济手段填补利益损失；行政补偿则是对牺牲者进行救济，凸显对人权的保障。法治国家的首要特征之一即是人权受法律屏障之切实保护，而人权最基本内容即人的生存权。野生动物保护政策为保障代内及代际利益致使少数受野生动物侵害者进行利益让渡，致其生存权因合法政策而受损。同时，形成了市场经济上的不平等负担。政府若不运用“政府之手”对该等特别负担予以补偿，就会使他们因经济能力降低或人身损害无法继续工作而相对于其他市场主体处于不平等地位，难与其他市场主体公平竞争，进而妨碍市场经济的发展。综上，野生动物致害补偿是行政机关出于人权保障及弥合不均实施的行政补偿。首先具备行政补偿之一般要件，即一是行政行为合法且出于公共利益目的；二是给相对人造成了损害；三是相对人受到损害结果与合法行政行为间有一定因果联系⁵⁹。其次具备行政补偿之特殊要件，即对损害结果给予特别关注并引入了生态系统观之公平原则的特殊行政补偿。

第二，从责任涉及的法律关系层面来看，生态补偿的对象是为生态效益做出经济利益上让步的个体，补偿客体的不利益状态源于对环境资源的开发利用机会的放弃或对生

58 常纪文，吴平，王克颖等：“野生动物保护法修改的热点问题与建议”，《中国环境管理》，2016,8(01):73-77.DOI:10.16868/j.cnki.1674-6252.2016.01.015，第74页。

59 徐军，贺凯旋：“野生动物致害补偿制度的现实困境与完善路径”，《行政与法》，2022(04):112-119，第115页。

态保护措施的投入；行政补偿是为遵守国家政策制度而做出牺牲从而处于不利益状态的个体，补偿客体的不利益状态源于对社会契约的遵守，对权利主体的保护以及对强制性规定义务的履行。我国野生动物保护政策削弱了受野生动物攻击的财产权人为守护财产而对其进行反击的权利，一定程度上存在特别牺牲，应获政策制定者的行政补偿。

第三，从制度实施难度层面来看，以行政补偿说定性可操作性更强。试点经验显示，生态补偿涉及公共管理的许多层面和领域，关系复杂，对于特定资源或特定区域的生态服务功能如何评估尚缺依据。第一，野生动物并非可开发利用并转化为经济价值的静态自然资源。原资源利用者因政策出台而难以继续以此为业，是为“保护者”受损，这种损失是发展机会的丧失或预期经济利益的减损，为促进保护事业、减少偷猎行为而进行生态补偿。如《国家林业和草原局关于稳妥做好禁食野生动物后续工作的通知》对因禁食措施导致的养殖户损失给予补偿⁶⁰。江苏省等地也发布了陆生野生动物人工繁育主体退出补偿及动物处置方案。而野生动物致害并非资源利用权利的让渡，损失类型除财产损失外还包括人身损害。因此，难以从资源种类出发进行标准制定，应需从损失类型出发进行“一案一偿”。第二，若将野生动物看作动态的致害危险来源，按“受益者负担”原则难以确定具体的野生动物保护事业受益者。“公平负担理论”则为对野生动物致害补偿找到通路，即生态平衡事业惠及全民，对于野生动物保护政策所造成的特别负担应由全体公民承担，而行政补偿的财政收入来源于全体纳税人，从而为资金来源提供公共负担平等负担的有益局面。从责任认定的角度出发，“结果责任理论”要求只要政策造成了相对人的特别牺牲均应予以补偿，免除受害人的过错证明责任。

（二）国家公园野生动物致害补偿的特殊性

1. 报复性猎杀致罪率视角下责任落实之特殊现实意义

（1）国家公园野生动物致害风险高

运用 WBS (Work Breakdown Structure) 结构逐层针对各类环境风险，分析其内化与野生动物致害过程的一般路径。可以将环境风险分化为 1. 简单外生性风险：致害风险由

⁶⁰ 《国家林业和草原局关于稳妥做好禁食野生动物后续工作的通知》（林护发[2020]42 号）要求，“针对禁食措施给部分养殖户、从业人员造成损失或影响等情况，各级林业和草原主管部门要在摸清底数、科学评估基础上，及时向地方政府报告，提出合理补偿建议，明确补偿范围，将合法养殖、依规停业的作为补偿对象，对违规取得行政许可证件或违法从事养殖的不予补偿；合理制定补偿标准，重点考虑在养野生动物的种类、数量，适当兼顾养殖设施投入和养殖模式等因素，并加强跨区域沟通协调，避免补偿标准差距过大引发新的矛盾。”

于环境风险因子（作为致害来源的野生动物）数量增加而线性增加；2. 复杂累积性风险（如图 1）。

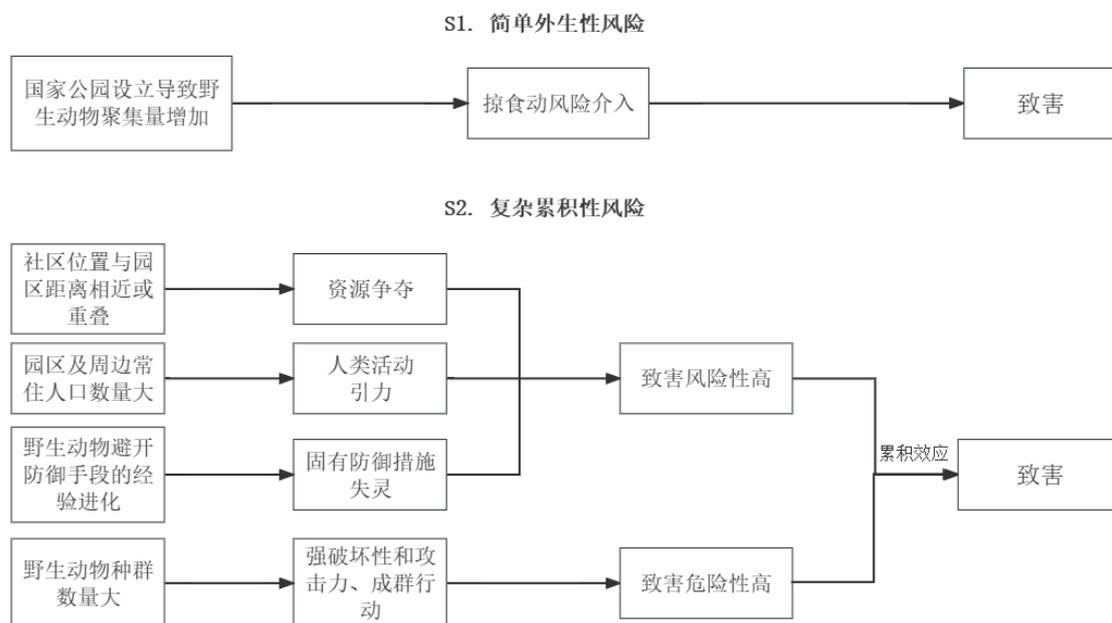


图 1 国家公园野生动物致害风险生成过程

1) 国家公园区域野生动物致害发生率高。

截至 2021 年底，全国自然保护地总面积占比升至 18%⁶¹，在国家公园体制试点的生态向好作用下，中国已知物种及种下单元数已经由 2016 年的 86575 种上升为 127950 种⁶²。生物多样性得到有效恢复、动物完整栖息地规模逐渐扩张。由于地理上的邻近性及社会文化的联络性，国家公园内部及周边的保护地社区具备以下特征：

一是轨迹交融性。居民生产生活活动与国家公园紧密依存。政府工作报告显示，我国第一批国家公园体制十个试点区社区人口总规模超过 40 万人，人口密度约 1~130 人/km²。2021 年度三江源国家公园黄河园区还开放了 2000 个入园名额作为生态体验访客⁶³。此外，特许经营工作人员、护林员等管护人员也是不可忽略的高风险群体。

二是生存空间重叠性。一方面，社区区域占比较大。以东北虎豹国家公园体制试点

⁶¹ “2021 年中国生态环境状况公报（摘录）”，《环境保护》，2022,50(12):61-74.DOI:10.14026/j.cnki.0253-9705.2022.12.009，第 67 页。

⁶² “2021 年中国生态环境状况公报（摘录）”，《环境保护》，2022,50(12):61-74.DOI:10.14026/j.cnki.0253-9705.2022.12.009，第 63 页。

⁶³ 骆香茹：“三江源国家公园迎来生态体验访客”，<http://env.people.com.cn/n1/2021/0510/c1010-32098735.html>，2021 年 5 月 10 日，2023 年 2 月 12 日。

区为例，社区占试点区总面积的 62.37%⁶⁴。我国国家公园实行分区管控制度，考虑搬迁成本因素，生态扶贫对象居民大都迁至国家公园周边地区，形成新型保护地社区群落。另一方面，自然生境承载力不断恢复，越来越多野生动物选择在国家公园区域生活繁衍。二者生存空间存在渗透性重合趋势。以青海省为研究样本（如表 1），2019 年至 2021 年，青海省共 27 个县（市）上报了野生动物致害案件，约 57.3% 来源于治多县；次之为祁连、囊谦、曲麻莱三县，而该四县均位于国家公园内部及周边地区。

表 1 青海省历年野生动物致害案件上报情况⁶⁵

年份	上报案件数量			发生区域 县/市	县 数量	补偿金 额/万 元
	家畜 掠夺	入室 破坏	伤人			
2019	781	229	4		16	282.6
2020	1877	272	9	囊谦、祁连、治多、曲麻莱等	15	772.11
2021	3350	336	1		22	1471.1

三是食物资源竞争性。人类生产生活活动对野生动物的行动轨迹存在一定引力，国家公园野生动物种群数量增长随之带来对生存资源的需求，与人类活动区域发生行动轨迹重叠的概率增加、造成致害后果的风险系数加大。一项调查显示，武夷山国家公园内有 79.7% 的居民亲历过野生动物致害⁶⁶。以三江源国家公园杂多县、治多县、曲麻莱县和玛多县为调研区域，以致害形式为视角出发，粮食减产、牲畜掠夺占比 97%，入室破坏占 4.3%⁶⁷，受害者中 41% 居民以放牧为主要生计来源⁶⁸。由此可以看出，出于对有限生境资源的竞争，与生产生活直接相关的财产领域受损比例最重。

2) 国家公园区域野生动物致害危险性高

作为的野生动物的主要栖息地和重要迁徙廊道，国家公园体制试点区是野生动植物种群分布最密集地域，主要源于国家公园设立的选址标准为生物物种代表性以及固有的

⁶⁴ 中华人民共和国国家发展和改革委员会：“国家公园体制试点进展情况之二——东北虎豹国家公园”，https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jgsj/shs/sjdt/202104/t20210421_1276873.html，2021 年 04 月 21 日，2022 年 12 月 23 日。数据具体计算方法为：东北虎豹国家公园体制试点区总面积 14612 平方公里，去除社区占地面积外共涉及 12 个自然保护地（其中 7 个自然保护区、3 个国家森林公园、1 个国家湿地公园和 1 个国家级水产种质资源保护区），总面积 5500 余平方公里，占试点区总面积的 37.63%。

⁶⁵ 青海省林业与草原局，<https://www.forestry.gov.cn/>，2022 年 12 月 26 日。

⁶⁶ 陈哲璐，程煜，周美玲等：“国家公园原住民对野生动物肇事的认知、意愿及其影响因素——以武夷山国家公园为例”，《生态学报》，DOI:10.5846/stxb202103170719，2698-2707 页。

⁶⁷ 青海统计年鉴委员会：“青海省统计年鉴 2020”，<http://tjj.qinghai.gov.cn/tjData/qhtjnj/>，2020 年，2022 年 12 月 12 日。

⁶⁸ 赵晓娜，刘峰贵，陈琼等：“三江源国家公园牧民对野生动物容忍度研究”，《野生动物学报》，2022,43(02):463-470，第 468 页。

生态系统代表性⁶⁹。中国野生动物保护协会教授蔡炳城于国家公园体制试点区设立前就曾选取吉林、陕西野生动物肇事损害赔偿进行调查研究⁷⁰，原因就在于该二省生态区位优势更强、野生动物资源丰富，相应的野生动物在以上分布区域中致害数量庞大，而事实证明该二省后均被设立为首批国家公园体制试点区。国外研究同样表明靠近印度堪哈国家公园家庭面临更高牲畜掠夺危险⁷¹。一项调查分别选取国家公园体制试点设立前后的 2015 及 2020 年样本户土地经营、家庭收支、野生动物肇事以及农户适应性行为的选择情况等信息，结果显示体制试点的设立导致农业受灾面积比例提高了 9.5%，农业受灾损失金额提高了 255%⁷²。国家公园物种栖息地整合之效果显著，原有本底物种的数量也随着生存适宜度、存活率以及生育条件的增加而上升。自 2017 年东北虎豹国家公园试点以来，东北虎幼崽成年率上升 17%以上⁷³。据调查，国家公园地区致害野生动物数量与种群分布呈正相关状态（如表 2）。

表 2 国家公园野生动物致害现状

样本区域	样本年份	普遍分布的野生动物种群 ⁷⁴	受访农户样本	致害野生动物物种	致害发生次数	占比
东北虎豹国家公园黑龙江东宁片区 ⁷⁵	2021 年	东北虎、东北豹、黑熊、野猪、西伯利亚豹、梅花鹿等	184 户	野猪	75 起	86.21%
				黑熊	43 起	49.42%
				东北虎	29 起	33.33%
				东北豹	29 起	33.33%
				马鹿和狍	23 起	26.44%
武夷山国家公园 ⁷⁶	2022 年	鸟类、蛇、昆虫、两栖类	449 户	野猪	428	95.3%
				蛇	235	52.3%

⁶⁹ 《国家公园设立规范》于 2020 年 12 月 22 日实施，其中，认定指标涉及三方面，国家代表性指标包括生态系统代表性、生物物种代表性、自然景观独特性；生态重要性指标包括生态系统完整性、生态系统复原性、面积规模适宜性；管理可行性指标包括自然资源资产产权、保护管理基础、全民共享潜力。

⁷⁰ 蔡炳城，李青文，郭立新等：“野生动物肇事损害赔偿调查”，《野生动物》，2011,32(04):228-232.DOI:10.19711/j.cnki.issn2310-1490.2011.04.012，第 230 页。

⁷¹ Gulati S. Karanth KK. Le NA, “Human casualties are the dominant cost of human-wildlife conflict in India,” *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2018, p.1-8.

⁷² 朱臻，柴金露，宁可：“国家公园体制试点设立对野生动物肇事及农户适应性行为的影响”，《中国农村经济》，2022(11):82-101，第 97 页。

⁷³ 杨旋：“苍莽林海重建虎豹家园”，《中国自然资源报》，2022-05-16(003)，DOI:10.28291/n.cnki.ngtzy.2022.001534。

⁷⁴ 国家林业和草原局，农业农村部：“国家重点保护野生动物名录（2021 年 2 月 1 日修订）”，《野生动物学报》，2021,42(2):605-640，第 632 页。

⁷⁵ 田晔，程鲲，潘鸿茹等：“东北虎豹国家公园黑龙江东宁片区人兽冲突现状调查分析”，《野生动物学报》，DOI:10.19711/j.cnki.issn2310-1490.2021.02.022，第 487-492 页。

⁷⁶ 陈哲璐，程煜，周美玲等：“国家公园原住民对野生动物肇事的认知、意愿及其影响因素——以武夷山国家公园为例”，《生态学报》，DOI:10.5846/stxb202103170719，第 2698-2707 页。

				鸟类	199	44.32%
				狼	210	90%
三江源国家公园杂多县、治多县、曲麻莱县和玛多县 ⁷⁷	2019年	雪豹、棕熊、豹、藏狐、野牦牛、藏野驴等	233户	棕熊	205	88%
				雪豹	2	0.67%
				狼	229	64.3%
祁连山国家公园青海片区 ⁷⁸	2019年	雪豹、狼、棕熊	109户、356起致害	棕熊	70	19.7%
				雪豹	48	13.5%
				猓獾	2	0.6%
南山国家公园 ⁷⁹	2020年-2021年	黑熊、云豹、林麝、大鲵、白鹇、隐纹花松鼠、日本松雀鹰	671起致害	黑熊、鸟类等	—	—

由此，国家公园体制的设立会加大野生动物致害的危险程度，更高的致害频次及程度也需要与之匹配的补偿标准。

(2) 国家公园居民私力救济风险高

我国国家公园社区居民人口众多、普遍受教育程度不高、利益主体关系复杂，社区普遍对于化解风险、承担损害结果的能力不足。家中留守人员难以承担修筑防护设施的体力及财力成本，即便某些地方政府承担了防护工作，也会因野生动物破解能力的不断进化而失效。由于当地收入种类主要依赖当地自然资源⁸⁰，相比于非国家公园所在省份居民更易受到自然因素的影响，因害返贫现象严重。例如，截至 2020 年，三江源国家公园所在省牲畜总头数 1835.8 万头⁸¹，牦牛和羊是主要生计来源及大额资产。然而，治

⁷⁷ 三江源国家公园管理局：<http://sjy.qinghai.gov.cn/>，2020 年 3 月 7 日，2022 年 12 月 12 日。

⁷⁸ 程一凡，薛亚东，代云川等：“祁连山国家公园青海片区人兽冲突现状与牧民态度认知研究”，《生态学报》，2019, 39(04):1385-1393, 第 1387 页。

⁷⁹ 刘其武，张春龙，刘美玲：“打造人与自然和谐共生之地——南山国家公园推进生态保护修复纪实”，《林业与生态》，2022(07):12-14.DOI:10.13552/j.cnki.lyyst.2022.07.024, 第 13 页。

⁸⁰ 臧振华，张多，王楠等：“2020 中国首批国家公园体制试点的经验与成效、问题与建议”，《生态学报》，40(24):8839-8850, 第 8846 页。

⁸¹ 青海统计年鉴委员会：“青海省统计年鉴 2020”，<http://tjj.qinghai.gov.cn/tjData/qhtjnj/>，2020 年，2022 年 12 月 12 日。

多县当曲村，藏棕熊每年造成的经济损失达 97.86 万元，占年总收入的 80.7%⁸²。除了高额的费用成本，不可忽视的是，心理创伤也是难以计算的多发隐性人身损害⁸³。国家公园的游憩功能和全民公益性被大打折扣。

同时，普法率低下导致社区居民普遍求偿能力低下，具体表现为难以驾驭复杂的补偿申请程序，经济水平难以支撑较长的补偿申请周期，社区地理位置及交通状况同时加大了补偿申请成本。南山国家公园内部交通路网的砂石路面路况较差⁸⁴。从各省补偿现状来看，复杂的程序使得受损不高的居民很少选择申报⁸⁵。由此，国家公园居民对更加便捷、畅通以及高效的补偿程序需求更高。

由于国家公园社区居民多以畜牧和狩猎（禁猎禁食政策及 1996 年新枪支政策实施前）为生，对野生动物具备一定的对抗意识和狩猎手段，较低的补偿上报率并不利于野生动物的保护⁸⁶。在一项入户访谈中，受访居民应对致害风险措施意向（如表 3）表明补偿措施失灵及风险持续存在的情况下，选择采用犯罪手段概率较高，造成国家公园地区报复型、防卫型捕杀野生动物类犯罪数量庞大的现状。作为青藏高原区域人兽冲突的主要肇事物种，牧民报复性捕杀现已成为雪豹种群生存和发展的主要威胁之一⁸⁷。国家公园野生动物补偿责任的承担及野生动物保护政策的实施有效性层面出现不可忽视的内部断裂。

表 3 国家公园居民对于野生动物的态度及措施⁸⁸

⁸² 赵晓娜，刘峰贵，陈琼等：“三江源国家公园牧民对野生动物容忍度研究”，《野生动物学报》，2022,43(02):463-470，第 468 页。

⁸³ 谭盼，白江迪，陈文汇等：“野生动物冲突中个体特征、事件严重性及救援效果对心理创伤的影响研究”，《长江流域资源与环境》，2019,28(07):1643-1651，第 1647 页。

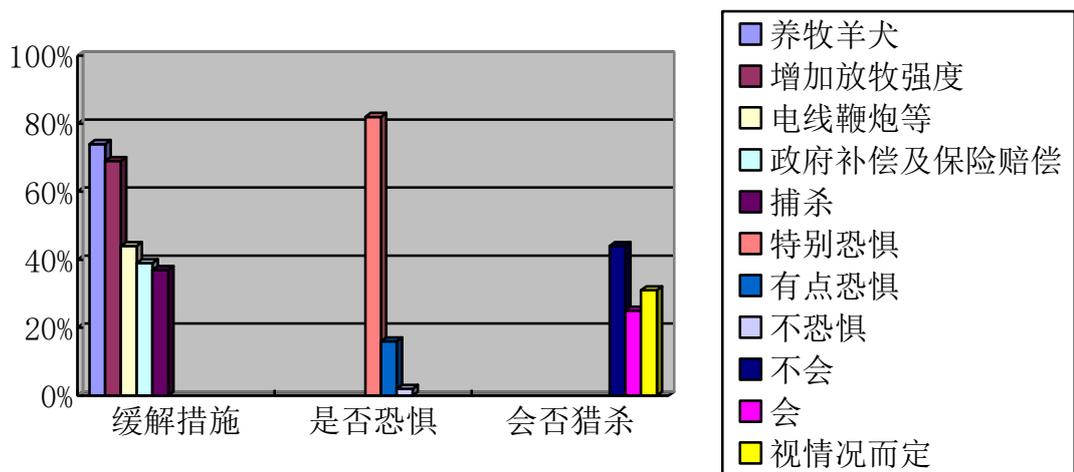
⁸⁴ 城步苗族自治县林业局：“城步林情概况”，<https://www.chengbu.gov.cn/cbxlyj/jgjj/201705/15a4651973ba4c848ec43ebd78509886.shtml>，2020 年 11 月 16 日，2022 年 12 月 2 日。

⁸⁵ 王妍：“国家公园体制内自然、人与权力的研究”，中央民族大学博士学位论文，2021 年。

⁸⁶ Miller J. R.B, “Mapping attack hotspots to mitigate human-carnivore conflict: approaches and applications of spatial predation risk modeling,” *Biodiversity and Conservation*, 2015, p.2887-2911.

⁸⁷ Bagchi S. Mishra C, “Living with large carnivores: predation on livestock by the snow leopard (*Uncia uncia*),” *Journal of Zoology*, 2006, p.217-224.

⁸⁸ 赵晓娜，陈琼，陈婷：“三江源国家公园人兽冲突现状与牧民态度认知研究”，《干旱区资源与环境》，2022,36(04):39-46.DOI:10.13448/j.cnki.jalre.2022.090，第 40 页。



2. 国家公园管理机构作为协同补偿责任主体之可行性

相较于设置繁杂的各级政府部门、保护区主管部门，国家公园管理机构设置更为简单、明确且专业性更强。根据《自然保护区条例》，自然保护区所在地各级人民政府行政主管部门分为林业、国土、海洋等自然保护区等，易存在多头管理、权责不清的问题⁸⁹。2022年6月，国家公园管理机构成为野生动物致害补偿责任主体首次具备了中央层面的法律依据，承担起所在省份野生动物致害补偿的协同责任⁹⁰。同时，根据《深化党和国家机构改革方案》，国家公园管理局统一行使管理职权，并依据各园区特征设置分级管理模式，使补偿责任承担更具可行性和便捷性。

例如，三江源国家管理局各园区管委会（管理处）下设16个生态保护站，其中4个由原林草工作站整合而来，另12个分别加挂在范围内的12个乡镇政府。可以作为最基层的补偿受理单位，替代原决定单位村委会/居委会，专业判断能力及现场踏勘能力更强。由此，补偿程序的审批以及补偿金的下发最多经历“生态保护站→园区管理委员会→三江源国家公园管理局”三级审批流程，比起原有“居委会→乡镇政府→县政府→省政府”四级审批流程更为便捷。也可以通过三江源国家公园森林公安局派出所直接申报至三江源国家公园管理局内设机构，分配给相应的负责部门进行审批和核算、会同县级以上政府部门高效落实补偿责任。

⁸⁹ 如柳江盆地地质遗迹主管部门为国土行政主管部门，而古海岸与湿地自然保护区的主管部门为海洋行政主管部门，北京松山自然保护区的主管部门为林业行政主管部门。

⁹⁰ 《国家公园管理暂行办法》第二十七条规定，“国家公园管理机构应当会同国家公园所在地县级以上地方人民政府防控国家公园内野生动物致害，依法对受法律法规保护的野生动物造成的人员伤亡、农作物或其他财产损失开展野生动物致害补偿”。

3. 国家公园体制下野生动物致害情形之特殊归责原则

在国家公园体制大背景下，野生动物致害主要具有保护地社区的防御型避险责任、委托专人放牧补偿责任、特许经营体制下补偿责任、跨省国家公园野生动物致害补偿责任四类特殊情形。其一，2022年12月修订公布的《野生动物保护法》新增紧急避险条款，规定了野生动物致害情形中的违法阻却事由⁹¹。作为对近年学术界争论的“人类中心法益论”与“生态中心法益论”之争的一次正面回应；其二，畜牧业是国家公园区域农户最主要的生计来源之一，放牧的管理方式不仅影响着牧区草场生境，还与致害补偿责任的承担情形、实际定损密切相关。《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》就因地制宜地规定了保护区外专人放牧的情形⁹²；其三，依托珍稀野生动物的分布密度及现身频率优势，三江源国家公园所在地政府发起的“大猫谷”自然体验项目，开办以来累计接待四百多名游客来访、旅游体验以及科学研究。访客于生态体验期间受野生动物侵害的，社区是否在应未尽安全保障义务之过错范围内承担民事赔偿责任，国家是否应在社区过错范围之外承担补充补偿责任同样值得讨论；其四，传统的野生动物致害单一的属地化要素管理模式已经不再适用于国家公园涉及的体制机制。“山水林田湖草”统筹一体化管理已有成效的当下，应适时过渡到跨省国家公园野生动物致害补偿责任承担中对“权、钱、责”的探索。如青海省政府财政需要承担三江源与祁连山两处国家公园的致害补偿工作，财政负担重、经济发展指标与生态保护事业易导致政策实施的激励不相容。而协同川陕甘片区的大熊猫国家公园管理局则是很好的体制借鉴，分析其统一财政调度的可行性，可以解决同一生态系统区域保护的野生动物而对区域内政府造成过高财政负担的不公问题。

4. 国家公园体制平台上资金融通与责任惩戒之多元性

上述特点进而决定了区域内需要更加便捷、高效的补偿程序、更加明确的职责分配体系以及更加多元的补偿资金来源。在补偿标准层面，国家公园地区生产型生物财产及农用工具、房屋的破坏对家庭经济的影响较大，损失修补成本负担较高。低额补偿金不

⁹¹ 《中华人民共和国野生动物保护法》（2022年修订）第十九条第三款规定，“在野生动物危及人身安全的紧急情况下，采取措施造成野生动物损害的，依法不承担法律责任。”2022年修订版自2023年5月1日起施行。

⁹² 《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》第二条规定，“在本省行政区域内，国家和省重点保护的陆生野生动物（以下简称野生动物）造成人身财产损害有下列情形之一的，受害人有依照本办法取得政府补偿的权利：（三）对居住在自然保护区内的人员在划定的生产经营范围内放牧的牲畜，或者在自然保护区外有专人放牧的牲畜以及圈养、归圈的牲畜造成较重伤害或者死亡的”。

足以调动国家公园农户费劲周章申请补偿的积极性，无法有效降低私力救济采用率。对于损害价值偏高的牧畜之补偿标准亟需充分、合理地以市场价值为参考以进一步提高补偿幅度。这就促使因地制宜探索更加多元的补偿资金来源渠道随即具备必要性，如在传统的公众责任险、商业保险之外，探索由自然资源有偿使用费、社区特许经营收入、建立起的国家公园野生动物致害专项基金、其他 PPP（政府与社会资本合作）项目投资收入等。在过错认定及责任惩戒层面，国家公园试点阶段为各项制度改革提供契机、为各主体合作提供温床，但同时也需要兼顾试点摸索的成长不确定性以及国家公园居民的支持培养的推进工作，以“柔性执法”的态度逐步压实过错认定规则，以积极探索园地事权划分作为高效履责的必要前置工作，因地制宜地明晰“会同补偿”的责任适用。如借鉴《湖南南山国家公园管理局行政权力清单（试行）》将发改委、自然资源部等 10 个省直相关部门 44 项行政权力集中授予湖南南山国家公园管理局⁹³，为落实野生动物致害补偿权责提供制度保障。

（三）国家公园野生动物致害补偿问题的提出

1. 索南欧珠非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物案

（1）主要案情

2015 年 7 月，被告人索南欧珠在三江源国家公园周边西藏自治区噶尔县门士乡门士村“阿汝加萨”一带夏季牧业点放牧期间，因多次发生牧羊失踪、被咬事件而放置铁夹在临时住处附近进行防卫。后经举报归案，经鉴定，被猎杀动物系国家一级保护野生动物雪豹。2017 年 10 月，噶尔县人民法院一审判决后，索南欧珠提出上诉后，阿里地区中级人民法院经审理裁定驳回上诉，维持原判，依法逐级报请最高人民法院核准⁹⁴。

最高人民法院经复核认为索南欧珠因放牧羊群多次被野生动物袭击受损，向当地政府反映却未得到及时保护和相应补偿，故在放牧地点放置铁夹捕杀雪豹，目的是防止野生动物再次侵害羊群，其行为具有被动性和防御性质，对索南欧珠的量刑可在原判基础上进一步从宽。最终，在阿里地区中级人民法院的重审下，于 2019 年 3 月作出刑事判

⁹³ 侯琳良：“湖南南山国家公园管理局行政权力清单公布”，《人民日报》，2019-04-11(14)。

⁹⁴ 索南欧珠非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物案，阿里地区中级人民法院（2017）藏 25 刑终 9 号刑事裁定书。

决⁹⁵，以非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物罪，在法定刑以下改判被告人索南欧珠有期徒刑三年，并处罚金二千元，并于 2020 年 3 月通过了最高人民法院的复核程序。作为社会高度关注的野生动物致害私力救济事件，其引发的长达四年之久的“动物权利与人权保障之辩”也随着判决的落地而迎来高潮。

(2) 核心问题

作为最高法发布的指导案例，索南欧珠非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物案经过 4 年审判路程终落帷幕，本案留给人们更多的是对野生动物权利和人权保障价值之争的思考与惋惜。动机由需要所激发，需要驱使个体趋向某个目标，变为动机⁹⁶。可见，犯罪动机形成虽复杂也可以被认识⁹⁷，由此分析索南欧珠犯罪动机形成过程，主要经历以下 4 个阶段：

1) 第一阶段：需要产生。放牧地点为西藏噶尔县门士乡门士村“阿汝加萨”一带夏季牧业点，即濒危物种红色名录最新一次更新的数据显示的雪豹（黑豹）主要栖息地（如图 2）⁹⁸。



图 2 门士村地处三个国家公园周边区域

⁹⁵ 索南欧珠非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物案，阿里地区中级人民法院（2019）藏 25 刑终字 1 号刑事判决书。

⁹⁶ 罗大华，何为民：《犯罪心理学》，浙江：浙江教育出版社，2002 年版，第 231 页。

⁹⁷ 陈和华：“犯罪动机的本源、性质和形成”，《政法论丛》，2010(02):21-27，第 26 页。

⁹⁸ Panthera U, “Snow Leopard,” <https://www.iucnredlist.org/species/22732/50664030#assessment-information>, 2016-11-08, 2022-12-30.

其他可能关联点包括尼泊尔的塞乌桑德国家公园、中国三江源国家公园和雅鲁藏布大峡谷自然保护区等区域⁹⁹。三江源区域内雪豹分布密度为每 100 平方公里 2-4 只¹⁰⁰。如果将受到雪豹致害风险的影响系数定为人类生活区域与雪豹活动区域的距离*雪豹数量*季节、防御等其他波动因素，则地处多个国家公园周边的门士村受到雪豹致害的风险较高。

2) 第二阶段：需要不能满足。当违法者认为现实条件没有充分保证满足他的实际需要或者臆想中的需要时，就成为了实施违法行为的动机的基础¹⁰¹。这种需求的无法满足来源于两个层面：一是其他救济途径的穷尽；二是缺乏自身调节能力。

3) 第三阶段：犯罪意识生成。犯罪意识一经产生，并非即刻转化成犯罪决意¹⁰²，趋利避害的心理会使得犯罪人经历反复衡量的过程，如果在这个过程中利用政府补偿等方式消减犯罪意图，则可以有效降低甚至中断犯罪决意。然而由于野生动物致害证据之隐匿性等原因，索南欧珠的补偿申请未获政府批准，索南欧珠已不具备期待可能性。

4) 第四阶段：犯罪动机诱发。索南欧珠最终选择以私力救济对风险来源——雪豹进行捕杀。在北大法宝以“破坏环境资源保护罪”为案由，筛选涉“国家公园”“报复”等关键词进行检索，共检索到近五年较为典型的相关判例整理如下表 4。由此国家公园地区野生动物生存所面临的主要威胁不仅包括盗猎者的猎杀行为，还有自卫者的防御行为，且发生风险更高。

表 4 涉国家公园野生动物案件整理

案件名称	行为发生地	是否涉及野生动物致害
路金成非法狩猎案 ¹⁰³	大熊猫国家公园所在省	是
被告人吴文渠等非法猎捕珍贵、濒危野生动物 ¹⁰⁴	湖南南山国家公园	是
陈切全非法持有、私藏枪支、弹药、非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物、非法狩猎案 ¹⁰⁵	神农架国家公园	是

⁹⁹ IUCN, “Report Identifies sites with World Heritage Potential in Himalaya and Beyond,” <https://www.iucn.org/news/world-heritage/202112/iucn-report-identifies-sites-world-heritage-potential-himalaya-and-beyond>, 2021-12-16, 2022-12-30.

¹⁰⁰ 崔智琳：“三江源地区每百平方公里 2-4 只雪豹·实现世界数量最多个体识别”，<http://m.news.cctv.com/2020/02/12/ARTIYQYixC8cXULjaTwrDtoL200212.shtml>, 2020 年 02 月 12 日, 2022 年 12 月 30 日。

¹⁰¹ [苏] 库德里亚夫采夫：《违法行为的原因》，韦政强译，北京：群众出版社，1982 年版，第 43 页。

¹⁰² 梅传强：《犯罪心理生成机制研究》，北京：中国检察出版社，2004 年版，第 65 页。

¹⁰³ 路金成非法狩猎案，陕西省商南县人民法院(2022)陕 1023 刑初 12 号刑事判决书。

¹⁰⁴ 吴文渠、杨利港、杨小鹏非法猎捕珍贵、濒危野生动物案，湖南省城步苗族自治县人民法院(2019)湘 0529 刑初 33 号刑事附带民事公益诉讼判决书。

¹⁰⁵ 陈切全非法持有、私藏枪支、弹药、非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物、非法狩猎、蒋瑞英非法收购珍贵、濒

黄金文非法种植毒品原植物、非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物、非法持有、私藏枪支、弹药案 ¹⁰⁶	普达措国家公园所在省	是
贺代海非法持有枪支案 ¹⁰⁷	大熊猫国家公园所在省	是
杨某某非法持有枪支案 ¹⁰⁸	大熊猫国家公园所在省	是
王文林非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物案、非法持有枪支案 ¹⁰⁹	普达措国家公园所在省	是
王道运非法狩猎案 ¹¹⁰	河南董寨国家级自然保护区	是
岩坎叫、波叫传非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物案 ¹¹¹	普达措国家公园所在省	是

然而，由于野生动物致害事件存在隐匿性，许多农户在受害后并未积极求偿或求偿无果，使得占据较大比例的数据成为隐匿在研究田野中难以识别的部分，根据新闻报道等能够得出，上述判例展露的只是冰山一角。

2. 责任主体履行不能之困

(1) 政府履行能力不足

在野生动物致害发生率最高的国家公园地区，野生动物致害补偿责任作为有效填补致害损失的调节机制未能及时发挥效用，这导致缓解冲突、保卫安全的需要长阶段处于未决状态而无法实现。《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》由县级以上人民政府林业和草原主管部门、财政主管部门依照各自职责承担补偿责任、县级以上政府其他相关部门承担协助责任¹¹²，并详细地规定了补偿责任的申请流

危野生动物案，湖北省神农架林区人民法院(2020)鄂 9021 刑初 57 号刑事判决书。

¹⁰⁶ 黄某非法种植毒品原植物、非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物、非法持有、私藏枪支、弹药，云南省景谷傣族彝族自治县人民法院(2020)云 0824 刑初 155 号刑事附带民事判决书。

¹⁰⁷ 贺代海非法持有枪支案，四川省万源市人民法院(2017)川 1781 刑初 121 号刑事判决书。

¹⁰⁸ 杨某某非法持有枪支案，四川省攀枝花市西区人民法院(2015)攀西刑初字第 131 号刑事判决书。

¹⁰⁹ 水富县人民法院审理水富县人民检察院指控原审被告人王文林犯非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物罪，非法持有枪支罪案，云南省昭通市中级人民法院(2016)云 06 刑终 152 号刑事裁定书。

¹¹⁰ 王道运非法狩猎案，河南省罗山县人民法院(2018)豫 1521 刑初 171 号刑事判决书。

¹¹¹ 岩坎叫、波叫传非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物、非法持有、私藏枪支、弹药案，云南省勐腊县人民法院(2014)腊刑初字第 153 号，刑事判决书。

¹¹² 《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》第三条规定，“县级以上人民政府林业和草原主管部门、财政主管部门依照各自职责，负责野生动物造成公民人身伤害、财产损失的补偿工作。

县级以上人民政府民政、自然资源、生态环境、住房和城乡建设、农业农村、卫生健康、审计、价格、统计等部门应当依照各自职责，协助做好野生动物造成公民人身伤害、财产损失的补偿工作。”

程、审批流程、经费分担等。索南欧珠案发生于 2015 年，在受损事实确实发生的情况下未能依法获得补偿。可能存在以下原因：1) 居民可获取的有效证据能力低；2) 当地补偿办法规定的调查及受理申请的决定主体为村（居）民委员会¹¹³，由于现场踏勘所需的专业性导致居委会难以承担此任；3) 当地政府补偿资金储备薄弱，导致补偿标准设置较高。由于政府财政来源单一，且区域内经济发展、基础设施建设等投入占比较大，仅由政府作为补偿主体易陷入履行不能，因此目前大多省份的致害补偿以保险理赔为主要支撑。

（2）政府履行动能不足

由于《国家公园管理暂行办法》公布后各地方立法修订工作存在滞后，国家公园管理机构职能发挥因缺乏制度保障而存在动能不足。目前政府单一补偿结构缺少体系间的有力监管而存在效率不足。如云南省西双版纳自 1991 年就开展了野生动物致害补偿工作，1991-2012 年主要是依靠政府补偿的方式，年均实际补偿金额为 312.10 万元，而年均计划补偿金额为 1355.34 万元，年均补偿率为 24.75%，即仍有 3/4 的损失未被补偿，补偿效率较低¹¹⁴。过于模糊的实施细则使得具体实施过程中也易导致部门间相互推诿，从而陷入执法僵局的现象。2010 年的四川黑熊袭击案¹¹⁵就因补偿办法缺位造成受害人状告无门的困境。6 年诉累并未对四川省的立法进程起到促进作用¹¹⁶，时至今日，四川省仍未出台专门的补偿办法。

3. 责任范围入法狭窄之惑

（1）补偿条件设置较高

¹¹³ 《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》第七条规定，“村（居）民委员会自接到申请人的补偿申请后 10 日内，应当派专人实地调查损害发生经过，获取相应证明，并作出是否受理申请的决定……申请人对村（居）民委员会不予受理的决定不服的，可以自收到决定之日起 5 日内，直接向乡（镇）人民政府或者街道办事处提出补偿申请。”

¹¹⁴ 黄元，杨洁，张涵等：“国内外自然保护地人兽冲突管控现状比较”，《世界林业研究》，2021,34(06):27-32.DOI:10.13348/j.cnki.sjlyyj.2021.0093.y，第 30 页。

¹¹⁵ 2010 年，居住在四川省汉源县育林山区（现为大熊猫国家公园四川省片区）的农民李洪青和陆成凤夫妇在山上劳作时突遭黑熊袭击，致二人均被鉴定为二级伤残。由于四川省至今尚未出台地方性的补偿办法，以及当地人民政府和相关权贵部门争利推责，使得补偿问题迟迟不得解决。老两口走投无路，只能以四川省政府“不作为”为由先后向成都市中级人民法院提起诉讼（（2015）成行初字第 279 号行政裁定书）、向四川省高级人民法院提起上诉，2016 年，四川省高级人民法院作出行政裁定书（（2016）川行终 270 号行政裁定书），两起诉讼最终都以不属于行政诉讼的受案范围为由被法院裁定驳回。

¹¹⁶ 立法网：“两位濒危老人的立法愿望：野生动物伤人补偿办法到底何时出台？”，http://www.sohu.com/a/194996174_772384，2017 年 09 月 27 日，2022 年 12 月 12 日。

以紧急避险的条件设置为例，修订后的《野生动物保护法》规定紧急避险认定条件之一为“野生动物危及人身安全”。在国家公园区域更易发生的是，现实中部分农户为保护家畜或作物，对正在侵袭家畜或财产的野生动物实施了避险措施的该如何定罪量刑，是界定为紧急避险，还是应该依据刑法定罪量刑。条件之二为“紧急情况下”。这意味着国家公园社区设置的防御措施则需要限定在非致伤程度内，如前所述，轻微陈旧的防御措施可能难以抵御经验丰富的大型野蛮动物入侵，选择拉设电网等强化型的隔离措施，这类措施因很难把控致伤强度而具备一定的致罪风险。因此，在防御需求更强、防御措施投用率更高的国家公园区域，分析探索包括事前防卫权在内的更为健全、宽松的避险体制具备合理性。

（2）立法纳入补偿情形过少

索南欧珠以防止雪豹侵袭家人为目的放置捕兽夹进行事前防御，如立法对事前防御型避险情形进行明确规定，在造成野生动物更大致命伤前赋予避险行为的合理性，并对涉及的处理方案、责任主体进行明晰，则索南欧珠可能会在捕兽工具对雪豹形成控制后交由确切部门处理，其造成国家珍稀野生动物死亡结果的犯罪行为可能会被中断。此外，放牧是许多国家公园农户基本的生产生活内容，野生动物致害常发地区，牧民的放牧管理方式的不同，也可能导致致害冲突次数和损失的不同。以“委托放牧”“袭击”为关键词在北大法宝上进行检索，相关案件中位于国家公园所在省份的数量占 60%，其余案件发生地均为新疆、内蒙古多草原省区。国家公园地区牧民有的会有偿委托专门人员或组织长期性提供放牧技术服务，有的会无偿委托个人短期性提供放牧帮助。野生动物致害是否成为受托人的免责事由、双方损失及补偿责任如何分配亟待各省立法明晰。

4. 责任承担保障不力之郁

（1）责任落实过错监督不强

在补偿责任实现的监督方面，首先存在监督主体过窄的问题。对于受理补偿案件的部门工作人员故意拖延、刁难、玩忽职守行为的监督主体通常设置为其主管部门，承担过错责任的方式仅为行政处分及刑事责任。索南欧珠在补偿申请被驳回后仅可选择向该部门本级政府或上一级主管部门申请行政复议，不仅徒增在途成本，同时还应依照《中

华人民共和国行政复议法实施条例》承担被申请人经要求未履行法定职责的举证责任¹¹⁷。监督机制往往因成本过高而形同虚设。其次存在监督体系单一问题。同属行政机关主体的政府上下层级之间的监督往往难以跳出“激励不相容”的发展桎梏。上级政府同样面临下级政府考虑的经济发展目标问题，相对于生态保护的立场没有变化，无法有效达到监督目的。此处可借鉴甘肃省白水江国家级自然保护区管理局项目组、李子坝村委会、山水自然保护中心共同签署的李子坝生物多样性保护协议，由兰州大学成立专家组作为第三方协助、监督李子坝与管理局实施该项目¹¹⁸；再次存在监督力度薄弱问题。目前对于负责人员的监督触发模式为“依申请”，缺乏部门间的主动审查。健全的公示制度是推进监督之必要平台，亟需探索实现国家公园范围内自然资源数据管理集中化、生态系统监测精准化、监督执法精细化、公共服务惠民化、管理效能高效化的目标。

（2）责任惩戒救济途径不畅

在申请被驳回后，相较于更为复杂的申诉程序，考虑到较低的补偿金额及较长的申请周期、复杂的举证要求，多数居民会选择放弃继续申请，转由私力救济方式进行防御。相较于遵循自愿原则和诚信原则的民事诉讼，对补偿责任承担之具体行政行为提起行政诉讼的诉讼时效更为严格¹¹⁹，在野生动物致害补偿领域，一旦超过六个月即丧失进入实体审理的程序权利，对于法律普及力度较弱的国家公园地区，信息差可能会成为阻遏救济的重要障碍。由于行政机关在某种程度上也具备理性经济人的属性，在做出具体行政行为时难免会因考量投入产出比而轻视生态代际利益。例如一区政府的生态补偿投入会被其他生态受益区搭便车，导致同一生态系统区域内的各政府形成补偿冷漠、各自为政局面。面对政府消极应对、履责困难的问题，申请人进行行政诉讼存在较大的诉讼成本、依靠行政复议也易存在一言堂的弊端¹²⁰。囿于补偿主体过错认定规则的缺位、机构间协调乏力以及主动监管职责虚置，致使补偿实际处于责任悬浮与绩效浅表状态。

¹¹⁷ 《中华人民共和国行政复议法实施条例》第二十一条第一款规定，“认为被申请人不履行法定职责的，需提供曾经要求被申请人履行法定职责而被申请人未履行的证明材料。”

¹¹⁸ 代云川，李迪强，刘芳等：“人熊冲突缓解措施研究进展-以三江源国家公园为例”，《生态学报》，2019年版，第22页。

¹¹⁹ 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第三条规定，“超过法定起诉期限且无正当理由的，人民法院裁定不予立案；已经立案的，裁定驳回起诉。”

¹²⁰ 张智渊，罗尧泓，邓正银：“完善野生动物损害补偿制度·筑牢生物多样性保护屏障”，《发展》，2022(10):44-45，第44页。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/266121010155011020>