

本期嘉宾

- 谢惠

上海市崇明区人民检察院副检察长
- 王慷怡

上海市人大代表、台盟上海市委联络部副部长
- 马志军

复旦大学生命科学学院教授、中国动物学会鸟类学分会常务理事
- 万力

上海市人民检察院检察官

助力人与自然和谐共生，平衡好自然保护区周边生态保护与农业生态关系是新时代推进美丽中国建设，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理的重要课题。自然保护区周边生态保护与农业生产矛盾由来已久，比如野生鸟类造成农作物、水产减产，农户拉起防鸟网（线）又造成野生鸟类伤亡。既要保护候鸟迁徙，又要兼顾农业生产，探寻鸟类生存与农民利益的共生之道。

进一步落实生态补偿

谢惠：1988 年我国《野生动物保护法》第十四条确立了野生动物致害补偿制度，指明“由当地政府给予补偿”，并授权省级人民政府制定补偿办法。2016 年又对此进行部分修订：一是扩大了补偿范围，“有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物”造成损害也能补偿；二是增加了地方可以开展野生动物损害赔偿保险业务、中央财政对国家重点野生动物导致损害予以补助等规定，以缓解地方补偿资金压力。

王慷怡：目前，只有少数省市制定了生态补偿办法，且主要针对人身和财产损失，对经济损失的补偿较少。上海类似的规定是市对区生态补偿采取转移支付办法，但该办法的适用仅局限于基本农田、林地、水源地和湿地补偿。我们也在呼吁，一方面，要将野生动物对农作物、水产养殖的危害纳入到生态补偿中。另一方面，可以探索引入公益组织，共同承担生态补偿责任。此外，还需建立鸟类致害的分级补偿机制，根据地理位置分级定额补偿，解决定损难题。

补偿定损问题是关键

马志军：鸟类造成农作物损害的补偿是一个世界性难题。解决这一问题的理念是实现人与自然的和谐共处，关键是补偿定损问题。对此，江苏省东台市人民法院判决的蒋某某诉江苏省盐城市大丰区自然资源和规划局行政补偿案可作参考，该案中国家野生保护动物的野鸟至被害人种植的水稻田觅食，致水稻基本绝收。由江苏省某区自然资源和规划局参照江苏省当地农业保险现行执行的每亩 550 元的标准进行补偿，后法院认定该补偿标准明显偏低，不能体现行政补偿的公平补偿原则，最终判决行政机关按照被害人实际损失的 70%进行补偿。总的来说，根据

《陆生野生动物保护实施条例》的相关规定，有关单位和个人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，补偿原则按照公平补偿原则，依法认定行政机关承担相应的行政补偿责任。

当然也可以转变个思路，用好崇明东滩世界自然遗产地品牌，提高稻谷、水产品等绿色无公害农作物的附加值，也可以通过开展生态研学活动等方式来弥补损失。此外，还可以考虑建立多方参与的生态保护机制，包括公益组织和社会企业的参与，比如鼓励保险公司对野生动物致害问题进行投保，由保险来进行兜底。

候鸟迁徙与农业生产的兼顾保护



资料图片

行政监管与检察担当

万力：基于现有的法律法规等，农业农村部门、绿化市容部门、街镇都有监管职责，但其履职内容和侧重点各有不同。绿化市容部门作为野生动物保护主管部门，需要全面掌握防护网（线）设置情况，加强指导，依法查处违法行为；农业农村部门作为农业生产主管部门，需要加强对农业生产中使用网线的技术指导和监管，减少对鸟类的伤害；街镇要落实属地职责，通过巡查、公开信息等方式预防和控制对鸟类的不良影响。

根据我国《湿地保护法》《野生动物保护法》以及《上海市野生动物保护条例》的相关规定，崇明区属于禁猎区。同时，根据《上海市崇明禁猎区管理规定》，崇明区乡（镇）人民政府按照规定负责辖区内禁猎管理的相关工作；乡（镇）人民政府应当根据禁猎区巡查方案，组织专业队伍实施巡查。因此，乡镇人民政府应当承担相应的监管职责，具体而言：一是依法履行野生动物保护监督管理职责，组织专业队伍实施巡查，防止辖区内发生使用防鸟网（线）伤

害野生鸟类的情况；二是加强鸟类保护宣传教育和科学知识普及工作，依法公开野生动物保护和管理信息；三是兼顾公共利益和农户利益，协同相关部门实施区域野生鸟类保护致使农业损害补偿政策，争取本区鸟类友好型农业发展政策尽快出台。

对于检察机关来说，首先，以公益诉讼的方式缓解人鸟矛盾是运用司法手段解决生态保护难题的一种尝试。办案中要围绕公益诉讼“可诉性”这一核心，全面查实公益受损的领域、程度和事实，准确把握实质法律关系，依法确定适格诉讼主体，精准提出检察建议、诉讼请求，推动行政机关自我纠错、依法行政。在审前阶段，需要根据其各自法定职责，提出有针对性的建议。

其次，公益诉讼的本质是督促之诉，协同之诉，我们不仅要关注好行政机关履职是否尽责、是否充分运用了所有行政监管手段；还要从实际效果作出具体判断，比如公共利益是否得到保护、侵害的公益和受损的生态是否得到恢复。因为有些案件情况比较复杂，我们也会全程参与，协同行政机关一起做好本区野生动物保护工作，推动出台区级生态补偿细则等制度，努力实现鸟类保护和农民利益保护的双赢。

（主持人：崇明区人民检察院副检察长 谢惠；发言整理：崇明区人民检察院 马春辉 嘉定区人民检察院 曹俊梅）