附件2

起草说明

一、制定的必要性

（一）致害概况

近年来，在我省大力实施天然林保护、退耕还林、沿海防护林工程等林业重点工程的情况下，我省自然生态环境逐年改善，山区、水库、河流等区域的野生动物的种类和数量也逐年增多。随之而来，野生动物与人的矛盾也日益凸显出来，尤其是山区野生动物栖息地与人类生活生产交界地区成为矛盾激化的重点地区。目前产生致害的保护野生动物种类主要有野猪、豹猫等兽类、蟒蛇等蛇类、鹭鸟等野生鸟类。发生较多的案例是野猪毁坏庄稼、毒蛇伤人、蟒蛇吞食畜禽、鸟类捕食鱼苗、破坏农作物等，其中以野猪造成农、林业损害居多。广州、肇庆、清远、韶关、汕尾等市以及部分自然保护区的野猪造成农民农作物损害，肇庆、汕尾、潮州等地市蟒蛇致害、水鸟河塘捕食养殖户鱼苗等野生动物造成人民财产损害的事件频繁发生，对农民正常生产生活造成了严重的影响。据统计分析，每年野生动物造成我省损害折合经济损失上千万元。为预防野猪等野生动物危害农、林作物，农民目前主要采取了粘鸟网、涂毒药、放兽夹等不正确的预防防治方式进行。该类控制方式不仅对野生动物繁衍发展造成了危害，也对正常的人类活动造成了较大危害，特别是不利于群众对保护野生动物的认识和理解。

（二）必要性分析

一是中央领导高度重视。2021年中央领导批示关注野猪等野生动物危害防控问题。野猪危害防控事关生态平衡和当地群众切身利益。国家林业和草原局将广东作为全国防控野猪危害试点省份之一，要求我们高度重视，以习近平生态文明思想为指导，坚持以人民为中心，正确处理好野生动物保护与维护好群众利益之间的关系，切实保障好人民群众的利益。二是法律法规的要求。对野猪等野生动物造成人员伤亡、农作物或者其他财产损失进行补偿，是《中华人民共和国野生动物保护法》及其实施条例、《广东省野生动物保护管理条例》的明确规定，要求省级人民政府制定补偿办法。三是国家政策的要求。根据中办、国办《关于全面推行林长制的意见》的要求，2022年2月，国家林业和草原局印发《林长志督查考核工作方案（试行）》，明确将野生动物危害防控等工作纳入各级政府林长制考核体系。2022年12月30日，《中华人民共和国野生动物保护法》由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十八次会议修订通过，自2023年5月1日起施行，明确因保护本法规定保护的野生动物，造成人员伤亡、农作物或者其他财产损失的，由当地人民政府给予补偿。具体办法由省、自治区、直辖市人民政府制定。目前，全国已有北京、黑龙江、贵州等14个省份制定出台了野生动物致害补偿办法，有12个省在全省范围内推进野生动物致害赔偿保险制度。

综上所述，为了协调好保护野生动物与人民群众生产生活的关系，既保护野生动物也切实维护好人民群众切身利益，有必要对因保护野生动物对人民群众生命财产造成的损害给予适当补偿。预防是治理野生动物危害的治本之策，积极鼓励各级野生动物保护管理部门强化野生动物危害的预防控制，变被动补偿为积极预防，也是实现人与野生动物和谐共处、野生动物和人民生产生活的协调持续发展的根本。

二、制定依据

（一）《中华人民共和国野生动物保护法》（2022年修订版）

（二）《中华人民共和国陆生野生动物保护实施条例》

（三）《广东省野生动物保护管理条例》

（四）最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部关于发布《人体损伤致残程度分级》的公告（2016年4月18日）

（五）国家林业和草原局办公室关于印发《林长制督查考核工作方案（试行）》的通知（办资字〔2022〕8号）

（六）《国家林业和草原局关于开展防控野猪危害综合试点的通知》（林护发〔2021〕15号）

（七）广东省林业局 广东省财政厅 广东银保监局关于印发《广东省陆生野生动物致害补偿保险试点实施方案》的通知（粤林函〔2022〕336 号）

三、制定过程

为了全面贯彻落实中央领导重要批示精神，按照新修订《中华人民共和国野生动物保护法》（2022年修订版）、《广东省野生动物保护管理条例》（2020年3月31日省人大常委会修订通过）等法律法规的规定，结合省林业局开展“我为群众办实事”实践活动的要求，我们组织北京林业大学、省林业调查规划院等单位及时启动了《广东省陆生野生动物致害补偿办法》的起草、调研等工作。在起草过程中，根据国家有关法律法规和国家林业和草原局先后下发的《国家林业和草原局关于开展防控野猪危害综合试点的通知》《国家林业和草原局关于进一步做好野猪危害防控工作的通知》等规定和相关要求，我们借鉴了云南、陕西、北京、黑龙江等其他几个省份的经验，起草了本办法。按照国家将广东列为开展防控野猪危害综合试点省份的要求，我们还组织人员对全省野生动物危害情况进行了摸底调查，对野猪危害进行专项调查、采取预防控制和种群调控措施进行了相关政策试点；组织专家学者和市县林业主管部门对野生动物致害等情况进行了深入调查评估。2021年4月—2023年6月，我们拟定了《广东省陆生野生动物致害补偿办法（征求意见稿）》，充分开展了征求意见、调研和评估。2022年12月，会同省财政厅、广东银保监局联合出台《广东省陆生野生动物致害补偿保险试点实施方案》，建立完善多层次野生动物致害补偿制度体系。在保险试点基础上，我们进一步完善了补偿办法，并按程序开展规范性文件报送工作。

四、主要内容说明

本办法共16条，主要规定了制定依据、适用范围、补偿范围、申请程序、材料和补偿标准等内容。考虑到野生动物危害预防控制措施在整个野生动物保护中的重要作用，本办法中还对野生动物预防控制措施等进行了规定。

（一）制定本办法是完善保护法律法规体系的重要步骤。本办法主要依据《中华人民共和国野生动物保护法》第十八条、第十九条，《中华人民共和国陆生野生动物保护实施条例》第十条和《广东省野生动物保护管理条例》第十一条的规定起草，这些法律法规的相关条款主要规定了地方人民政府应当采取措施，预防、控制野生动物可能造成的危害，保障人畜安全和农业、林业生产。同时，以上法律法规也规定了因保护法律法规规定保护的野生动物和和其他致害严重的陆生野生动物，造成人员伤亡、农作物或者其他财产损失的，由当地人民政府给予补偿；具体办法由省、自治区、直辖市人民政府制定。有关地方人民政府可以推动保险机构开展野生动物致害赔偿保险业务。国家林草局要求各省完善补偿制度，维护群众权益。依据上述法律法规规定和政策的要求，结合我省实际，及时制定补偿办法将有利于野生动物保护与当地社会经济发展的协调发展，促进人与自然的和谐。

（二）明确规定了适用范围和补偿内容。本省范围内陆生野生动物造成的人身财产损害以及对陆生野生动物造成的危害进行预防适用本办法，陆生野生动物主要包括国务院核准的《国家重点保护动物名录》、广东省核准的《广东省重点保护陆生野生动物名录》或者广东省规定保护的陆生野生动物以及国务院野生动物主管部门核准的有重要生态、科学和社会价值的陆生野生动物。不在本省行政区域范围内的，均不适用本办法的规定。

本办法涉及野生动物损害补偿体现在两个方面：（1）人身损害和财产损失的政府补偿。这既包括由于野生动物造成的人身劳动能力的丧失、躯体损害等，也包括野生动物给合法所有权人的财物造成的损失，财物的损失只包括直接的损失，并不包括由此带来的间接和预期损失。（2）野生动物对人造成的伤害发生时，地方政府（包括野生动物保护主管部门、乡镇人民政府和街道办事处的行政管理部门等）有责任和义务积极救治。

（三）充分体现“以人为本、高效便民、合理补偿与积极预防相结合的原则”。确定这一原则主要基于以下考虑：

**1.以人为本原则。**坚持以人民为中心，充分考虑到野生动物对群众生产生活造成的影响，既要保护野生动物，也要维护人民群众正常的生产生活和生命财产安全。在本办法中具体体现在：一是对于人身伤害积极进行抢救和治疗，费用由政府负责；二是要求各级政府积极采取各类预防措施，最大限度减少野生动物对人民群众造成的损害，同时鼓励群众采取各类合法措施进行预防；三是对于野生动物对人民群众造成的危害要应补尽补，最大限度减少损失对人民群众的影响；四是补偿申请认定工作在尊重客观事实的前提下，以有利于人民群众的原则来处理难以具体辨别的损害行为。

**2.高效便民原则。**具体体现在：一是补偿程序尽量简单，补偿认定工作尽量由基层完成；二是补偿申请简单方便，补偿金额发放公正透明。

**3.合理补偿与积极预防相结合原则。**目前我省野生动物造成人身财产损害主要是造成农作物和经济作物的损害。因此，强化预防控制措施具有十分重要的作用，不仅有利于实现事前控制、减少损失，也有助于野生动物保护，减少人和野生动物冲突发生。考虑到可能存在获取补偿后，不进行积极防护、依赖政府补偿的情形，在补偿办法中坚决贯彻合理补偿损害和积极预防相结合的原则，在财产损失补偿中设定上下限范围，根据提供的采取预防控制的材料确定具体补偿比例，既要补偿野生动物给群众造成的损害，体现政府依法治国、执政为民的宗旨，也要避免群众形成依赖心理，重点鼓励群众采取积极的预防控制措施，有效防范野生动物损害或者灾害的发生。

（四）明确规定了造成人身伤害或财产损害的救护、勘察认定以及申请补偿的程序和要求。本办法中对于人身伤害的救护责任、程序以及费用承担等问题都作了详细明确的规定。在申请程序上，要求野生动物损害补偿的统一性和规范性，对于申请时间主要考虑到人身伤害程度的差异、要件获取差异、时间长短等因素，对于人身伤害申请时间进行了弹性规定。而一般财产损失，损害现场极易遭到破坏，需要较快申请进行鉴定和现场勘察工作，考虑到野生动物出没区域大多离城镇距离较远，财产损失补偿申请要求在10个工作日以内。

（五）充分考虑本省实际制定合理补偿标准。本办法的补偿内容的标准是在国家赔偿的标准和已经制定补偿办法的其他省区的标准基础上，综合考虑广东经济发展水平和实际，针对不同类别的损失制定了相应的补偿标准。人身伤亡的补偿包括治疗补助、误工补助、伤残补助和死亡补助。财产损失主要针对农作物损失、家禽家畜损失、林木类、林产品损失和其他财产损失等等。

（六）鼓励和引导开展野生动物致害赔偿保险业务。本办法结合《广东省陆生野生动物致害补偿保险试点实施方案》精神，鼓励支持各地林业主管部门、保险机构探索开展野生动物致害赔偿保险业务，推动各地将野生动物致损纳入相关保险赔偿范围。并对保险业务的各项内容进行明确，维护人民群众切身利益，合法的人身伤亡及财产损失依法得到赔偿，进一步提高人民群众的安全感、幸福感。

（七）强化预防控制要求，规定预防原则、研究和措施等内容。《中华人民共和国野生动物保护法》第十八条明确提出采取各类预防、控制措施，减少野生动物对生产生活的不良影响。本办法的制定充分吸收了相关立法省份的经验和专家意见，确立在补偿的同时强化野生动物危害预防控制的要求，并对具体预防原则、研究和措施等具体内容进行了明确规定。明确提出要求各级野生动物行政主管部门编制预防保护规划，加强对野生动物危害的预防，并从资金上予以充分保障。主动采取各种预防控制措施，减少野生动物对人民群众生产生活的损害影响，协调人与动物之间矛盾是进行野生动物损害补偿的长远目标，也是解决野生动物危害的长久之计。

五、预期效果和影响评估

本办法出台后将有利于预防控制野猪等野生动物损害，切实维护和保障群众利益，促进人与野生动物的和谐相处。主要有：

（一）有利于降低损害，缓解人兽冲突，促进人与自然的和谐共处。由于我省山区农林业生产经营活动和野生动物栖息地之间交叉较多，相互之间的影响很多，如果不加以预防控制，每年的损害不可避免。办法的出台将积极鼓励个人和单位进行预防控制，不仅有利于降低损害，也有利于协调野生动物和人之间的矛盾，促进人与野生动物、人与自然的和谐。

（二）有利于促进保护野生动物宣传活动。科学的预防控制办法和补偿资金的及时到位，不仅能够缓解人与野生动物的矛盾冲突，还有利于避免对野生动物的伤害，促进保护野生动物的宣传教育活动。

（三）有利于探索经济活动与动物保护的协调发展。在开展预防控制、调查勘验、核实、补偿等措施过程中，通过组织专家进行调查研究，给予群众和单位改变种植品种和方式的建议，农户积极采取预防措施，促进动物保护与人类经济活动的协调统一。

（四）有利于市场化手段解决因野生动物肇事带来的损失。通过开展野生动物肇事保险试点，建立健全野生动物肇事保险服务机制，逐步提高公民的野生动物保护意识和风险防范意识，提高野生动物肇事补偿政策的时效性、精准性，帮助公民减轻因野生动物肇事带来的损失，促进人与自然和谐发展。

（五）有利于保障农民和群众利益，维护生物多样性和生态平衡。开展预防控制和补偿活动是法律赋予政府的权利和责任。但鉴于野生动物分布的分散性和活动性，鼓励全民动员，积极主动做好预防控制，合理开展补偿，能够有效降低野生动物造成的农民农作物、林产品损失以及对野生动物种群的伤害，切实保障农民和群众利益，维护生物多样性和生态平衡，促进人与野生动物和谐共存。

六、征求意见的采纳情况说明

（一）反馈无意见情况。

（二）反馈意见采纳情况。

1. 公开征求意见的采纳情况说明

计划于2023年8月至9月期间，省林业局拟将审查初步结论通过广东省林业局门户网站广东林业网向社会公众征求意见及建议。

1. 是否存在增设行政许可、行政强制、行政处罚、行政事业性收费

不存在增设行政许可、行政强制、行政处罚、行政事业性收费内容。

1. 公平竞争审查情况

根据《广东省人民政府转发国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度意见的通知》（粤府〔2016〕77号，以下简称《意见》)规定，省人民政府及所属部门均应在有关政策措施制定过程中，要严格对照公平竞争审查标准进行公平竞争审查。为贯彻落实《意见》，参照《广东省公平竞争审查制度实施办法（暂行）》(粤发改价监〔2018〕132号）规定，省林业局对《广东省陆生野生动物致害补偿办法（征求意见稿）》进行了公平竞争审查，经审查认为均不具有排除、限制竞争效果,拟于2023年8月至9月期间将公平竞争审查初步结论意见通过广东省林业局门户网站广东林业网公告，并向社会公众征求意见及建议。

1. 引用上位法的条文数量或其他规范性文件情况

《广东省陆生野生动物致害补偿办法（征求意见稿）》引用的上位法或者其他规范性条文主要包括：

（一）《中华人民共和国野生动物保护法》第十八条、第十九条

（二）《中华人民共和国陆生野生动物保护实施条例》第十条

（三）《广东省野生动物保护管理条例》第十一条

（四）最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部关于发布《人体损伤致残程度分级》的公告（2016年4月18日）

十一、关于文件制定机关的说明

根据《中华人民共和国野生动物保护法》第十九条规定，因保护本法规定保护的野生动物，造成人员伤亡、农作物或者其他财产损失的，由当地人民政府给予补偿。具体办法由省、自治区、直辖市人民政府制定。结合省司法厅审查意见，建议《广东省陆生野生动物致害补偿办法》由省人民政府审定后，按照程序以省政府规范性文件印发。