

“三农”决策要参

2020年第36期（总第355期）

清华大学 中国农村研究院

2020年11月20日

科学应对青藏高原“人兽冲突”的建议*

内容摘要：近年来，随着三江源生态保护力度的不断加大，野生动物种群数量恢复增长，青藏高原“人兽冲突”矛盾不断升级，导致农牧民返贫、生态失衡，积累了社会矛盾。“人兽冲突”的现有应对策略很不科学，具体表现为缺乏科学管理、没有事前预防、事后补偿不够。巩固脱贫攻坚成果，保护青藏高原生态，亟需科学应对“人兽冲突”，为此我们建议：一是明确应对思路；二是加强科学管理；三是做好事前预防；四是完善事后补偿。

关键词：青藏高原 人兽冲突 科学应对

*本文得到国家社科基金青年项目“草原生态补偿和牧区缓减贫困的协同路径和机制研究”（17CJY009）、第二次青藏高原综合科学考察研究资助项目（2019QZKK0608）的支持。感谢玉树州人民政府对调研的支持。

近年来，随着三江源生态保护力度的不断加大，野生动物种群数量恢复增长，随之而来的“人兽冲突”矛盾不断升级，广大农牧民的生产生活受到严重干扰，生命财产安全得不到有效保障。近期，我们赴青海省玉树州称多县、杂多县、治多县等地调研，发现“人兽冲突”频繁，导致农牧民返贫、生态失衡，积累了社会矛盾。妥善处理“人兽冲突”问题已经成为当地老百姓反映最强烈、呼声最高、亟待解决的民生问题。

一、“人兽冲突”的现状、原因和影响

第一，“人兽冲突”的现状。“人兽冲突”在青海三江源牧区一直存在，主要肇事肉食动物为棕熊、狼和雪豹，均为国家重点保护野生动物，最为严重的是棕熊。近年来，“人兽冲突”越发严重，棕熊频繁闯入牧民房屋、袭击牲畜和攻击人类，甚至致人死亡。一是野生动物肇事案件数量呈现翻倍增长。如治多县，2015年150多起，2016年800多起，2017年1800多起，三年增长了10倍以上，这还不包括边缘地区来不及报案和没报案的，没报案的情况非常普遍。二是野生动物肇事严重程度不断加大，伤人事件频繁发生。称多县曾发生两起棕熊严重伤人事件，两人当场死亡，一人重度残疾。2019年杂多县一名35岁的生态管护员巡山时遭遇棕熊攻击后不治而亡。治多县仅2020年就发生两起棕熊严重伤人事件，两人当场死亡。

第二，“人兽冲突”的原因。原因多种多样，以棕熊为例，包括生态恢复促使棕熊种群数量增多、气候变暖导致部分棕熊不再冬眠、牧民活动区域与棕熊栖息地空间上重叠、棕熊自然食物源周期

性短缺、人类食物来源更易获得、棕熊不再害怕人类等。**人类食物来源易获得性是“人熊冲突”的重要诱因。**实施游牧民定居工程后，牧民普遍将过冬食物（青稞、酥油、面粉、牛肉等）储存在房屋内，而牧民房屋通常缺乏有效的防护，并且牧民按照法律不能伤害棕熊，棕熊通过学习掌握这些信息并传递给下一代。**棕熊不再害怕人类是导致“人熊冲突”爆发式增长的根本原因。**“人怕野生动物、野生动物怕人”是长期形成的自然约定，但是这个约定被打破了。实施新枪支政策后，牧民的枪支被收缴，牧民只能用放鞭炮、响喇叭等方式驱赶棕熊，以及森林公安通过鸣枪的方式驱赶棕熊，棕熊逐渐识破了人类对它们的虚张声势，变得不再害怕人类，从而肆无忌惮。

第三，“人兽冲突”的影响。“人兽冲突”频繁发生造成了综合的负面影响。**其一，牧民面临返贫风险。**棕熊损坏房屋、捕食牛羊、直接攻击人类，导致牧民的财产遭受严重损失，人身安全得不到有效保障，精神压力陡增，一些牧民难以忍受棕熊袭扰已经选择了自然性移民。由于补偿制度不完善，没有补偿、补偿不够的情况非常普遍，牧民正面临着返贫风险。**其二，生态面临失衡风险。**青藏高原的旱獭和鼠兔是鼠疫病原体的自然宿主，旱獭和鼠兔过多会导致草场退化，鹰、藏狐、棕熊是它们的三大天敌。棕熊从人类这里获取食物，一方面棕熊的动物性减弱，不利于种群的繁衍；另一方面棕熊的自然捕食减少，旱獭和鼠兔数量增多，导致草场退化和鼠疫加剧，影响生态平衡。**其三，社会矛盾开始积累。**棕熊伤人事件屡见报端、频上热搜，引发了公众关于“到底熊重要还是人重要”等

话题的激烈讨论。棕熊伤人的社会波及面已经非常广，如果伤害程度再扩大，容易激发牧民报复性猎杀，引发社会矛盾。

二、“人兽冲突”的现有应对策略很不科学

“人兽冲突”的现行制度设计存在缺陷，具体表现为缺乏科学管理、没有事前预防、事后补偿不够。

第一，缺乏科学管理。寻找人和野生动物共生共存之道，科学管理是根本，但是目前我们在保护理念、基础科研、基层执法等方面都十分薄弱。**其一，保护理念存在严重偏差。**生态保护是必要的，但任何事情都需要把握一个度，过了就会走向反面。人不能伤害野生动物，野生动物却可以伤害人，人在野生动物面前没有了自我防卫的权利，这不符合“以人民为中心”的发展思想。“生态优先”并非“只要生态、不要民生”，更要坚持“人的生命至上”“以人为本”，避免造成政策执行偏差。**其二，基础科学研究十分薄弱。**认识野生动物和生态系统的关系，维护生态平衡，需要加强基础生态学研究^{和观察}。基础生态学研究，实践有需求但难出成果，导致从事相关研究的学者非常少，基础生态学研究进展缓慢。**其三，基层执法能力配备不强。**牧区地域辽阔，乡村地处偏远，基层森林公安在警务用车、人员配备等方面严重匮乏，妨碍了相关工作正常开展。如称多县森林公安局，仅有一台车龄 15 年的猎豹警用车，仍在超期服役。

第二，没有事前预防。寻找人和野生动物共生共存之道，事前预防是前提，但是目前农牧民普遍缺乏积极有效的预防措施。面对棕熊的骚扰，一些传统的预防措施，比如放音乐、开灯等方式，已

经逐渐失效，而房屋加固、安装“防熊栏”等措施的成本相对高，很多牧户只能选择几户集中居住的方式暂时躲避。2020年8月，称多县珍秦镇的一户牧民多次受到棕熊骚扰，只能携带被褥在房顶上睡觉，情况十分危急。事实上，人熊冲突属于世界难题，国际上已有很多科学有效的人熊冲突缓解措施可以借鉴。例如，建造“防熊栏”（亚洲国家的牧区较为流行）、发放“铁皮箱”（加拿大将其列入人熊冲突管理计划）、建设“高架平台”（土耳其广泛使用）、提供“补饲”（欧洲国家较为认可的人熊冲突缓解方式）、配备“防熊喷雾”（美国环境保护局推荐使用）、栖息地管理等。2008—2009年，国际野生生物保护学会在西藏藏北羌塘草原实施了“防熊栏”试点，结果表明给牧民安装“防熊栏”使得熊的造访率下降70%、损失下降95%。

第三，事后补偿不够。寻找人和野生动物共生共存之道，事后补偿是补充，但是目前事后补偿是远远不够的，核心在于野生动物肇事生态补偿的责任主体存在错位导致补偿资金不足、补偿标准偏低。目前野生动物肇事生态补偿的责任主体主要是地方政府。野生动物肇事频繁发生的区域通常是偏远的边疆民族落后地区，地方财政十分困难，无力为野生动物肇事提供财政补偿，从而陷入了生态保护越好、补偿责任越重的困境。称多县、杂多县除了致死和人身伤残外，牧民在财产损失方面没有获得任何补偿，并且死亡补偿标准也偏低，2015年称多县棕熊致死一人仅补偿16万元。治多县虽然对2015—2017年的野生动物肇事进行了补偿，但补偿时间滞后严重，2019年7月才对2017年度的1800多起野生动物肇事事件发放了909

万元的补偿资金。野生动物肇事生态补偿的责任主体应该是中央政府。因为《宪法》《物权法》《野生动物保护法》都明确规定，野生动物资源属于国家所有；保护野生动物是为国家发展保持良好的生态环境，属于国家利益和人类共同利益；贫困地区的野生动物保护行为具有显著的正外部性，所以按照生态补偿“谁受益谁补偿”的原则，理应由国家承担野生动物肇事的补偿责任。

三、科学应对“人兽冲突”的对策建议

巩固脱贫攻坚成果，保护青藏高原生态，亟需科学应对“人兽冲突”，为此，我们提出如下对策建议。

第一，明确应对思路。应对“人兽冲突”，科学管理、事前预防、事后补偿，三者缺一不可，其中科学管理是根本，事前预防是前提，事后补偿是补充。不讲科学管理，不做事前预防，一味的事后补偿，不仅不能从根本上缓解“人兽冲突”，反而是让牧民忍受“人兽冲突”，进而积累社会矛盾。

第二，加强科学管理。兼顾“生态优先”和“以人为本”的保护理念，既要保护野生动物，更要保护人，在人和野生动物之间建立一条红线，允许人类有自我防卫的权利。对于已经肇事伤过人的熊，要加强追踪监测，防止再次伤人。加大对基础生态学研究的科研支持。加强野生动物调查，了解野生动物生活习性、分布规律和活动轨迹。全面做好野生动物种群数量的科学管控，避免造成区域物种失调。考虑“人兽冲突”地处偏远的实际情况，在硬件方面要提升森林公安的执法能力。

第三，做好事前预防。事前预防措施可以有效降低“人兽冲突”的可能性，与事后资金补偿有机结合起来，才能真正有效地缓解“人兽冲突”。加强政策宣传，引导群众形成热爱自然、保护野生动物的良好意识。根据区域“人兽冲突”特点，因地制宜采取针对性措施，借鉴国际上普遍采用的防熊栏、铁皮箱、高架平台、补饲、防熊喷雾、栖息地管理等具体措施。改变目前单家独户的放牧模式，按照传统游牧方式，联合多户走四季轮牧模式，也可以大大降低和防御野生动物的侵害。

第四，完善事后补偿。事后补偿不是一种减贫机制，而是一种及时有效的防贫机制，防止农牧民因为野生动物肇事而陷入贫困。及时修订《野生动物保护法》等有关法律法规的规定，明确中央政府在野生动物肇事生态补偿中的主体责任。中央财政安排专项资金用于野生动物肇事生态补偿，建立“国家补偿为主、地方补偿为辅”的野生动物肇事生态补偿制度。事后资金补偿模式宜采用“政府投保+保险理赔”的公众责任保险补偿模式，该模式在损失认定、及时办理、补偿标准等方面都明显优于政府直接补偿模式。

清华大学公共管理学院

胡振通

清华大学中国农村研究院

中国邮政储蓄银行总行

柳 荻

北京林业大学水土保持学院

柳金昊



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）