

## 案例二：某家庭农场不服山东省某市辖区人民政府行政补偿决定行政复议案

### 【关键词】

行政复议撤销 野生动物保护 行政补偿 认定事实不清

### 【基本案情】

申请人某家庭农场就“野鸭啃食莲藕及莲藕种苗损失10万元”申请国家赔偿。山东省某市辖区自然资源局决定不予受理。申请人提起诉讼。2023年8月20日，山东省高级人民法院作出判决，对申请人种植的莲藕于每年食物匮乏期被绿头鸭侵食造成损害的事实予以确认，判令被申请人山东省某市辖区人民政府对申请人作出行政补偿决定。2023年11月20日，被申请人作出《关于对某家庭农场作出国家补偿的决定书》，决定对申请人依法予以补偿，补偿金额为3万元。申请人不服，向市人民政府申请行政复议，要求重新予以补偿赔偿。

### 【复议办理】

行政复议机构审查认为，《中华人民共和国野生动物保护法》（2018年修正）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。本案中，人民法院生效判决已对申请人种植的莲藕于每年食物匮乏期被绿头鸭侵食造成损害的事实予以确认，而绿头鸭作为《国家保护的有益的或者有重要经济、科学研究价值的陆生野生动物名录》收录动物，因保护绿头鸭造成的财产损失应由当地人民政府给予行政补偿。申请人提交的案涉“国家赔偿申请”实为行政补偿申请，行政复议机构向申请人作出释明，申请人表示接受。

行政复议机构力求通过协商化解争议，但因双方就补偿金额争议较大而未能成功调解。行政复议机构经审查认为，被申请人作为当地人民政府，对区域内因保护国家和地方重点保护野生动物而受到的损失依法承担补偿职责，应就绿头鸭对申请人的农作物或其他财产损失

进行全面调查核实，即便无法完全还原当时情况，亦应基于实际栽种亩数、莲藕产量、绿头鸭活跃时长、莲藕市场价格等事实对损失情形加以综合判断后作出相应补偿决定。但被申请人虽在补偿决定中载明“综合某家庭农场种植情况、财产损失程度、藕池管理责任及相关证明材料等，作出以下补偿决定……”字样，但未能提供证实其进行全面调查核实的相关证据材料。被申请人未经充分调查核实，径行作出补偿金额3万元的决定，认定事实不清，证据不足。

行政复议机关决定撤销被申请人作出的《关于对某家庭农场作出国家补偿的决定书》，并责令被申请人重新作出补偿决定。被申请人安排召开听证调查会，邀请相关专家对种植情况、损害程度、管理责任等进行全面调查核实后重新作出补偿决定。对此，申请人表示认可并积极配合做好后续工作。

### 【典型意义】

国家赔偿是国家机关及其工作人员在行使职权的过程中侵犯公民、法人或者其他组织的合法权益并造成损害，由国家承担赔偿责任的制度。新修订的行政复议法将国家赔偿中的行政赔偿列入行政复议范围，行政复议机关应认真审查，依法予以受理审理。同时，行政补偿也涉及合法权益保护，相关争议应当纳入行政复议范围。本案中，行政复议机构经审查认为申请人提出的国家赔偿申请实质为行政补偿申请，定性准确。近年来，各地野生动植物保护工作成效显著，野生动物“肇事”事件时有发生，如何对野生动物造成的损害进行及时认定、准确评估和合理补偿成为一项必须面对的课题。本案中，因被申请人未对野生动物造成的财产损失、责任划分等进行全面调查核实，行政复议机关以案涉行政补偿决定认定事实不清、证据不足为由，依法决定予以撤销并责令被申请人重新作出补偿决定，通过行政复议程序监督当地政府及时、合理

履行野生动物保护行政补偿职责，为同类争议的解决提供了经验借鉴。

### 【专家点评】

#### 行政复议机关对履职型行政补偿决定的受理与审查——某家庭农场不服山东省某市辖区人民政府行政补偿决定行政复议案

刘飞 中国政法大学中欧法学院院长、教授

行政复议机关对行政补偿决定案件的审查，应当坚持全面审查原则，既对补偿决定的合法性进行审查，亦应对补偿决定的适当性进行审查。如果行政复议机关在审查过程中发现行政补偿决定存在违法或不当，例如补偿方式、项目、数额的确定不符合法律规定，或者不予补偿决定没有法律依据，其可以依法作出变更、撤销或者确认违法的决定，并可以责令被申请人在一定期限内重新作出补偿决定。

本案中当事人提出的国家赔偿申请实为行政补偿申请。基于野生动物造成损害而产生的行政补偿法律关系中，当事人是否有权对行政机关的行政补偿决定提起行政复议呢？



从新修订的行政复议法第十一条关于行政复议范围的规定看，看似是适用第五项，对行政机关的补偿

决定不服可以申请行政复议，但是这一项的完整表述是“（五）对行政机关作出的征收征用决定及其补偿决定不服”，此种行政补偿决定限定在行政机关作出的征收征用补偿决定这一特定法律关系。具体在本案中，政府对野生动物造成损害的补偿决定显然不属于征收征用补偿决定。

但从实质上看，政府作出该补偿决定是在履行法律赋予相应的管理职能。《中华人民共和国野生动物保护法》（2018年修正）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。”该规定明确行政机关应当履行保护相对人财产权利的法定职责。

新修订的行政复议法第十一条第十一项规定，公民、法人或者其他组织申请行政机关履行保护人身权利、财产权利、受教育权利等合法权益的法定职责，行政机关拒绝履行、未依法履行或者不予答复的，可以申请行政复议。本案中，申请人认为当地人民政府对其所受损失未

足额补偿，可以依法申请行政复议。

另外，对于野生动物造成损害的认定和评估，

如何划分政府应当承担的补偿责任份额也值得关注。除了《中华人民共和国野生动物保护法》等国家层面的法律法规，有些省份结合本地实际也制定了适用于本省的野生动物损害补偿管理办法。例如，海南省规定“造成农作物、经济林木或者其他栽培植物损失的，按照核实的损失量和致害行为发生地市、县（区）、自治县上年度市场平均价格计算得出的损失总金额的60%给予补偿。损失量的计算方法参照《陆生野生动物致害补偿规范》进行计算”。

本案中，先行的行政诉讼中已有生效裁判对申请人的莲藕被绿头鸭侵食的事实予以认可，同时判定被申请人山东省某市辖区人民政府对申请人作出行政补偿决定。在上述前提下，被申请人的补偿责任已经相对明确，但具体如何补偿的问题尚未解决。行政复议机关对上述补偿决定作出的过程进行了全面审查，认定被申请人未提供作出补偿决定的全部事实证据，亦未充分说明3万元行政补偿决定的全部支撑依据，故撤销了其作出的行政补偿决定并

责令其重新作出，有效监督了行政机关依法作出行政补偿。

（未完待续）