

对地质遗迹类自然保护区 法律保护问题的研究

张艳芳

(中国地质大学 政法学院,湖北 武汉 430074)

摘要:地质遗迹是不可再生的地质自然遗产,它对人类有着极其重要的意义。阐述了建立地质遗迹类自然保护区的重要意义以及目前地质遗迹类自然保护区发展中存在的立法不足;提出了相关的立法建议。

关键词:地质遗迹类自然保护区;地质;地质遗迹;自然遗产;立法

中图分类号:X321

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2005)08-0080-03

0 前言

自然保护区是近代人类为保护生态环境和自然资源,面对生态破坏挑战的一大创举,是人类进步文明的象征。我国是世界自然资源和生物多样性最丰富的国家之一,我国生物多样性保护对世界生物多样性保护具有十分重要的意义。目前我国70%的陆地生态系统种类、80%的野生动物和60%的高等植物,特别是国家重点保护的珍稀濒危动植物绝大多数都在自然保护区里得到了较好的保护。地质遗迹类型自然保护区,是指以特殊地质构造、地质剖面、奇特地质景观、珍稀矿物、奇泉、瀑布、地质灾害遗迹等作为主要保护对象的自然保护区。

1 建立地质遗迹类自然保护区的重要意义

1.1 地质遗迹属不可再生资源,破坏了就永远不可恢复

与人类几千年的文明史相比,地质遗迹属于“史前遗迹”,它反映了地质演化过程和物理、化学条件或环境的变化,是人类认识地质现象、推测地质环境和演变条件的重要

依据,是恢复地质历史的主要参数。地质遗迹属不可再生资源,破坏了就永远不可恢复,也就失去了研究地质作用过程和形成原因的实际资料。

1.2 世界都在聚焦“地质遗迹”

人类对地质遗迹的保护经历了漫长的过程,就近代对地质进行研究、保护地球遗迹而言,分为3个阶段:

(1)世界上各个国家分散建立国家公园。美国1872年率先建立了世界上第一个国家公园——黄石公园,并逐渐制定了利于保护的法律法规,之后世界上100多个国家先后建立起1500多个国家地质公园。

(2)从20世纪中期到20世纪90年代,国际上一些组织开始致力于对地质遗迹的保护工作,联合国教科文组织开始发挥重要作用。

(3)近些年来,联合国教科文组织地学部提出地质公园计划和建立世界地质公园网络,以弥补世界自然文化遗产在地质景观保护方面的不足。

1.3 我国现在对地质遗迹的破坏非常严重

地质遗迹千姿百态,美不胜收,为旅游观光、科学研究、开发利用提供了丰富的天然

资源。但这些珍贵的古生物化石,却最先进入了犯罪分子的视野——如果说,地质遗迹的破坏,在古代中国,主要是由于认识上的不足,或者说是无知与愚昧,那么,现在引发哄抢、盗掘、破坏与走私的,更多是因为熏心的利欲,而这种掠夺造成的后果,往往是毁灭性的。郧县柳城镇在湖北省十堰本是个名不见经传的小地方,但是,随着青龙山恐龙蛋化石群被发现,郧县不再沉寂。与此同时,一些惟利是图的偷盗者不仅盗挖地面表层的恐龙蛋化石,而且将黑手伸向地下。他们用钢钎掘、用炸药炸,更有甚者,竟然关上门,在自家堂屋里挖地三尺寻找。

2 地质遗迹自然保护区立法中存在的问题

可以说,自然保护区立法从上世纪50年代至今已经有了长足的发展,但面对现实我们必须承认,自然保护区特别是地质遗迹类自然保护区的立法还远远不够,这主要体现在以下几个方面:

(1)我国地质遗迹类自然保护区存在严重的立法空白且立法层次较低。自然保护区的立法很少直接涉及到地质遗迹,地质遗迹

类自然保护区的立法存在严重空白。我国对地质遗迹类自然保护区的立法只有《自然保护区条例》和《地质遗迹保护管理规定》，立法层次较低，缺少全国性的有针对性的法律法规。

(2)自然保护区法律法规与现实冲突非常明显，特别是社区的经济发展的需要与严格的法律保护之间的冲突。例如《地质遗迹保护管理规定》第17条规定，“任何单位和个人不得在保护区内及可能对地质遗迹造成影响的一定范围内进行采石、取土、开矿、放牧、砍伐以及其它对保护对象有损害的活动。未经管理机构批准，不得在保护区内采集标本和化石。”因为建立自然保护区后就不能再采石、取土、开矿的原因，一些地方在还没有被批准建立地质遗迹类自然保护区之前，出现了当地人大面积的采石、取土开矿，在很大程度上破坏了地质遗迹的完整性。

(3)法律规定的管理体制滞后，导致了实践中的“多头管理、各自为政、建设与管理相脱节”的局面。“自然保护区条例”第八条明确规定：“国家对自然保护区实行综合管理与分部门管理相结合的管理体制”。《地质遗迹保护管理规定》第15条第一款规定：“对于独立存在的保护区，由保护区所在地人民政府地质矿产行政主管部门对其进行管理。”第15条第2款规定：“对于分布在其它类型自然保护区内的地质遗迹自然保护区，保护区所在地的地质矿产行政主管部门，应根据地质遗迹保护区审批机关提出的保护要求，在原自然保护区管理机构的协助下，对地质遗迹保护区实施管理。”

(4)地质遗迹保护区数量过少，数量仅相当于自然保护区总数的2%左右。许多有价值的地质遗迹尚未得到有效保护，《自然保护区管理条例》和《地质遗迹保护管理规定》执行不到位。现有的地质遗迹保护区的数量、类型和管理水平与我国拥有生物多样性和丰富资源的大国地位不相符。

(5)地质遗迹破坏严重，对严重破坏行为缺少立法界定依据。一些重要古生物化石遗产地和有重要价值的地质地貌景观遭到了不同程度的破坏，比较突出的如河南西峡恐龙蛋化石、广西的许多溶洞、黑龙江5大连池火山地质地貌景观等。

(6)地质遗迹管理机构不健全，管理不

到位。不少自然保护区的管理机构不够健全，管理人员不足，业务素质不高，管护手段和基础设施普遍薄弱。由于自然保护区经济来源不稳、地域偏僻、工作生活条件差、社会地位不高，从事自然保护区工作的领导面临的工作难度大而缺乏信心，科技人员因科研经费紧缺而无法开展工作，基层的工作人员工作条件差、待遇低，缺乏工作积极性。

(7)法律上从自然保护区的价值上将保护区分为国家和地方两级，规定：“管理自然保护区所需经费，由自然保护区所在地的县级以上地方人民政府安排。国家对国家级自然保护区的管理，给予适当的资金补助。”但由于种种原因，自然保护区的资金常常存在不到位的情况，这一情况到目前没有得到很好的解决。

(8)《自然保护区管理条例》中有关分区（核心区、缓冲区、实验区）管理的条款规定，也不一定一成不变，可以有针对性地在实验区开展一些经营活动。

(9)国内自然保护区的相关立法存在同我国已加入的国际公约相冲突的情况。

(10)自然保护区与社区经济发展的矛盾。建立自然保护区的地区大多数居民仍处于刀耕火种的生产状态，耕作方式落后，依赖自然资源的程度很大，“靠山吃山”是他们的经济来源。国家把社区居民的具有保护价值的森林等自然资源划入保护区后，按照有关法律法规，居民的生产生活来源将被“切断”。保护区居民误认为是自然保护区所为，自然保护区与社区的矛盾愈演愈烈。

3 对地质遗迹类自然保护区的立法建议

3.1 制定《自然保护区法》，重新构建自然保护区（包括地质遗迹类自然保护区）法律体系

我国的《自然保护区条例》作为保护自然保护区的最全面的法规，自从颁布之日起就发挥了很重要的作用，但是其缺陷也非常明显：首先，在法的效力上来说，由于其是行政法规，所以在效力上低于其它与自然保护区相关的法律。其次，该法规在事实上没有对自然保护区起到全面保护的作用。再次，该条例中对公众参与自然保护区的保护规定不够。该条例只是规定了公民的保护义务以及监督举报权；并没有规定公民的参与

权。事实证明，只有赋予公民一定的参与权，才能真正地调动起公民对自然保护区进行保护的积极性，尤其是赋予自然保护区周围的群众的参与权，对于形成自然保护区的有效管理非常重要。

3.2 在法律中明确规定出自然保护区的管理体制

(1)要提高综合管理部门的地位，现有的自然保护区综合管理部门在国家机构中的地位还应提高。

(2)明确各部门的自然保护区管理范围及权限，其方法主要是统一相关的法律、法规，进行立法上的相互协调。

(3)针对各部门之间在管理自然保护区上的冲突，建议成立一个专门的协调监督机构或有法律授权相关等级的机构完成该职责。

3.3 加大对地质遗迹类等自然保护区的投入

《自然保护区条例》第4条、第23条规定了自然保护区发展的计划与经费问题，但是没有明确由哪一级政府解决。而且《地质遗迹保护管理规定》中也未明确提出资金的来源问题。

根据我国自然保护区分级管理体制，国家级自然保护区建设和管理经费由中央财政支付不无道理，这是其一。其二，过去国家对自然保护区的投入几乎是按“个”计算的，没有多大差距，特别是一些跨行政区域的自然保护区，建立时纯粹考虑的是规模和地域的连续，其责任区域不同、发展方向不同、行政体制不同，实质上是两个自然保护区，如凤阳山的百山祖自然保护区，面积300多 km^2 ，国家投入的建设经费，与其它的不如其一半面积的自然保护区相当，而且两管理处“二一添作五”一家一半，如按照面积计算，像这样的保护区实际的投入只有一般面积的自然保护区的1/4。

自然保护区是一项公益性事业，有巨大的生态效益、社会效益和潜在的经济效益。解决保护区的资金投入问题，要坚持多渠道并举的原则：各级政府要把保护区建设管理所需经费纳入基本建设计划和财政预算之中，国家对国家级自然保护区的补助资金，可通过建立制定自然保护区专项基金、纳入全国生态建设计划或环境保护计划的办法予以解决；各级自然保护区管理部门要增加

对其管理的保护区的投入;鼓励社会捐助;积极争取国际资助。

3.4 制定优惠政策、发展社区经济

自然保护区社区经济的发展程度直接关系到自然保护区的建设和管理。其一,自然保护区与社区是一荣俱荣、一衰俱衰的“孪生兄弟”,保护区只有根据社区居民生存发展的需要,通过促进参与和利益共享,发展自然保护产业,提高社区居民的生活水平;其二,只要社区的经济发达了,居民直接利用自然资源的程度降低了,自然保护区也就达到了保护自然的目的,同时也缓和了社区矛盾,使周边群众和社区从自然保护区的可能破坏者变成共同管理者,把孤立的生态系统变成开放的经济社会生态系统,从而达到可持续发展的目的。

3.5 制定优惠政策,促进自然保护区事业的发展

对保护区在实验区及外围地区进行的以生态旅游为重点的资源适度经营,各级政府和有关部门应予以资金、技术、税收等政策优惠,提高保护区的自养能力;提高保护区的科技人员待遇,解决其后顾之忧,科研经费的安排予以倾斜,促进保护区科学研究工作。

可以在实验区开展一些经营活动,有利于缓和社区矛盾,带动社区经济发展,同时也为自然保护区创造良好的发展环境,更有利于达到保护自然资源的目的。为此,如何根据实际,完善《森林法》、《自然保护区条例》等法律法规的有关条款,制定《实施办法》等法律法规是自然保护区保护和发展的关键所在。

3.6 严格执法,加强地质遗迹类等自然保护区的管理

(1)力争到本世纪末每一个保护区均设立相应的管理机构,配备必要的管理人员,并加强对管理人员的培训和对外交流。

(2)进一步加强法制建设。尚未制定地

方自然保护区管理法规的省市自治区要加快立法进程。保护区特别是国家级保护区都应有当地政府发布、操作性强的管理规章,使保护区的管理有法可依,有章可循;同时,还要加强执法监督检查。

(3)提高保护区的自养能力。各级政府和有关部门要积极支持和正确引导保护区管理机构在实验区范围内开展以生态旅游为重点的资源适度经营,以增强保护区的经济活力。

(4)制定自然保护区发展规划。各省级政府应按《中国自然保护区发展规划》的要求,制定本省、自治区、直辖市的自然保护区发展规划,并按照规划加强自然保护区的建设和管理。

3.7 开展科学研究,提高保护区管理水平

科学研究是建立自然保护区的基本功能之一,又是自然保护区的一项基础性工作。积极开展自然保护区的综合科学考察,摸清保护对象,提出科学的保护对策是目前自然保护区建设的一项重要工作。保护区科研工作要坚持开放的原则,不仅要依靠保护区的技术力量、依靠本系统的技术力量,而且要吸引各科研、教育等部门的专家学者积极参与,提高科研水平和技术支持能力。

3.8 建议设立破坏地质遗迹罪

凡违反国家关于地质遗迹保护管理规定、自然保护区管理条例,未取得其主管部门许可而擅自进行地质遗迹勘探、开采或开发,经责令停止勘探、开采或开发后拒不停止勘探、开采或开发,造成地质遗迹被破坏者,处3年以下有期徒刑、拘役或者管制,并处或者单处罚金;造成地质遗迹严重破坏者,处3年以上7年以下有期徒刑,并处罚金。

该罪的主要特征是:①该罪侵害的客体是国家关于地质遗迹保护管理、自然保护区管理条例等行政规定。犯罪对象是破坏地质遗迹遗产者。司法实践中可以国家地质遗迹

保护管理规定、自然保护区管理条例规定或有关部门鉴定为认定依据。②该罪的客观方面表现为违反国家地质遗迹保护管理或自然保护区管理条例的规定,非法勘探、开采或开发地质遗迹遗产,造成地质遗迹破坏或严重破坏的行为。若行为人依据地质遗迹保护管理规定或自然保护区管理条例规定,取得合法手段或合法资格进行勘探、开采或开发,则不构成该罪。③该罪的主体是一般主体,包括自然人和单位。④该罪的主观方面出于故意,包括直接故意或间接故意。

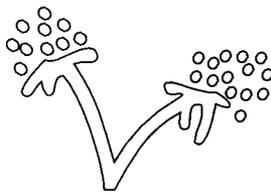
3.9 加强宣传教育,提高对地质遗迹类自然保护区建设重要性的认识

各级政府通过广泛的宣传教育,使公众充分认识自然保护区建设对经济社会可持续发展的重要意义,并按照《自然保护区条例》、《地质遗迹保护管理规定》和相关的对地质遗迹进行保护的法律法规的要求,认真履行责任。使全社会都来关心、支持各类自然保护区建设事业。

参考文献:

- [1]彭守约,王力楠,丁祖年.自然保护区的法律保护[M].北京:中国环境科学出版社,2000.
- [2]余久华.我国自然保护区管理存在的问题与对策建议[J].生态学,2001,(3).
- [3]邹志忠.建议设立破坏地质遗迹罪[J].中国地质,2000,(9).

(责任编辑:慧超)



The Legal Protection of Nature Reserve of Geological Trace

Abstract:The legislation existing is insufficient that this text has explained geological traces of important meaning and now of setting up geological trace nature reserve,etc. in the nature reserve,finally,author put forward one's own legislative suggestion.

Key words:the nature reserve of geological trace; geology; geological trace; natural heritage; legislation