

# 地质遗迹类自然保护区法律问题研究

黄德林 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。本文阐述了地质遗迹类自然保护区的概念、相关内容。针对目前地质遗迹类等自然保护区中存在的立法不足,笔者提出了相应的对策建议。

**关键词** 地质遗迹类自然保护区;立法;建议

## 一、地质遗迹类自然保护区的概念及分类

### (一)地质遗迹类自然保护区的相关概念

地质遗迹是指在地球演化的漫长地质历史时期,由于内外力的地质作用,形成、发展并遗留下来的珍贵的、不可再生的地质自然遗产。

自然保护区,是指国家为了保护自然环境和自然资源,促进国民经济的持续发展,将一定面积的陆地和水体划分出来,并经各级人民政府批准而进行特殊保护和管理的区域。

地质遗迹类自然保护区,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。

### (二)自然保护区的分类

1. 1993年国家环保局批准了《自然保护区类型与级别划分原则》,并设为中国的国家标准。该分类根据自然保护区的保护对象,将自然保护区分为三个类别九个类型(表1)

2. 自然保护区分为国家级、省(自治区、直辖市)级、市(自治州)级和县(自治县、旗、县级市)级四级。

国家级自然保护区,是指在全国或全球具有极高的科学、文化和经济价值,并经国务院批准建立的自然保护区。

省(自治区、直辖市)级自然保护区,是指在本辖区或所属生物地理省内具有较高的科学、文化和经济价值以及休息、娱乐、观赏价值,并经省级人民政府批准建立的自然保护区。

表1 我国自然保护区的类别与类型

类别	类型
自然生态系统类	森林生态系统类型
	草原与草甸生态系统类型
	荒漠生态系统类型
	内陆湿地和水域生态系统类型
野生生物类	海洋和海岸生态系统类型
	野生动物类型
	野生植物类型
自然遗迹类	地质遗迹类型
	古生物遗迹类型

市(自治州)级和县(自治县、旗、县级市)级自然保护区,是指在本辖区或本地区内具有较为重要的科学、文化、经济价值以及娱乐、休息、观赏的价值,并经同级人民政府批准建立的自然保护区。

截至1999年底,全国已建立各种类型的自然保护区1146个,总面积8815.2万公顷(其中陆地面积8450.9万公顷,海域面积364.3万公顷),约占陆地国土面积的8.8%。国家级自然保护区155个,面积5751.5万公顷。

## 二、建立地质遗迹类自然保护区的重要意义

(一)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

收稿日期:2004年7月

作者简介:黄德林,教授,博士后,研究方向为行政管理与环境资源法。

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。国际上地质遗迹保护的通行做法大多是建立自然保护区和地质公园。联合国教科文组织提出的世界地质公园计划,目标是每年设立20个地质公园,总数达到500个左右。今年首次评选出28处世界地质公园,中国8处榜上有名。

### (二)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,分为三个阶段。

(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,但是这一保护工作零散不系统,其中的科学内涵也没能充分展示。

(2)从20世纪中期到1990年代,国际上一些组织开始致力于对地质遗迹的保护工作,联合国教科文组织发挥重要作用。但遗憾的是,相关工作与合理开发利用彼此脱节,没有成为各国参与和人民支持的影响广泛的行动。

(3)近年来,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。建议推动地质公园项目,把地质遗迹保护与支撑地方经济发展和扩大当地居民就业紧密结合起来。

### (三)目前我国对地质遗迹的破坏非常严重

我国是世界上地质遗迹资源比较丰富、分布地域广阔、种类齐全的国家之一,在世界自然宝库中享有盛名。如果没有这些地质遗迹,你无法想象古代的海岸曾比现代海面高出1200米,而最低时海面则比现在低2000米;没有猛犸象、剑齿象化石的出土,你无法想象现在热带丛林与草原活动的象群,曾出没于松花江和黄河流域,鸵鸟、三趾马等曾在北中国的大地上奔跑。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。郧县柳坡镇在湖北十堰本是个名不见经传的小地方,在白垩纪年代,这里曾是个半封闭的小断陷盆地——郧县盆地。近年来,随着青龙山恐龙蛋化石群的被发现,郧县不再沉寂,柳坡镇更是名声大噪,一股盗挖盗卖恐龙蛋化石之风在青龙山悄然兴起。为了把这些“蛋”倒腾出去,郧县柳坡的菜农绞尽脑汁,他们到十堰卖菜时,菜篮子底下总藏着一两枚恐龙蛋化石。

### 三、地质遗迹类自然保护区存在的立法问题

可以说,自然保护区立法从1950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立法还远远不够。

1.我国地质遗迹类自然保护区存在立法空白且立法层次较低

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(比如《自然保护区法》)。

2.自然保护区法律法规与现实冲突明显

例如,《地质遗迹保护管理规定》第十七条规定:“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。”为此,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“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》第十五条第一款规定:“对于独立存在的保护区,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。”第十五条第二款规定:“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。”由上可知,我国对地质遗迹自然保护区的管理也是实行综合管理与分部门管理相结合的管理,但是这容易造成多个部门之间

职责混乱、利益分配不均,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,反而不利于地质遗迹类自然保护区的保护。

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适应。

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、广西的溶洞、黑龙江五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。据报道,44.2%的保护区无专门的管理机构,34.6%的保护区无专门的管理人员,管理人员中科技人员仅占22.3%,管理队伍整体素质普遍较低,这种状况不利于自然保护区的发展。

7.自然保护区的资金常常不到位

法律规定:“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。

8.自然保护区与社会经济发展的矛盾

建立自然保护区的地区大多数居民保留着刀耕火种的习惯,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。

另外,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。

#### 四、对地质遗迹类自然保护区的对策建议

(一)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《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重要的作用,但是其缺陷也是非常明显的。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,如野生动物保护法、森林法等。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。这主要是由于该条例没有解决好设立自然保护区过程中各方不同利益主体的利益关系。再次,该条例中对公众参与自然保护区的保护规定不够。最后,对于自然保护区的土地使用权缺少详细规定,这就致使实践中不同部门之间在土地使用权上的争议。

正是由于以上原因,笔者认为制定一部综合性的自然保护区法非常必要,只有这样,才能在自然保护区的保护上形成以该法为基础的,并结合其它相关法律、法规,致力于全面保护的包括地质遗迹类自然保护区在内的自然保护区法律体系。

(二)在法律中明确规定自然保护区的管理体制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地位还应提高。

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。

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。

(三)加大对地质遗迹类等自然保护区的投入

《自然保护区条例》第四条、第二十三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;《地质遗迹保护管理规定》中也未明确提出资金的来源问题。

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,可通过建立自然保护区专项、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。

(四)制定优惠政策,发展区域经济

自然保护区区域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,自然保护区是与区域一荣俱荣、一衰俱衰的“孪生兄弟”,保护区只有根据区内居民生存发展的需要,通过促进参与和利益共

享,发展自然保护区产业,提高居民的生活水平;其二,只要区域经济发展了,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,同时也缓和了区域矛盾,使周边群众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了开放的经济社会生态系统,从而达到长期有效可持续发展的目的。

#### (五)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,提高保护区自养能力;提高保护区科技人员待遇,科研经费的安排予以倾斜,促进保护区科学研究工作。

实验区开展一些经营活动,有利于缓和社会矛盾,带动区域经济发展,同时也为自然保护区创造了良好的发展环境,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,是自然保护区保护和发展的关键保障。

#### (六)严格执法,加强地质遗迹类等自然保护区的管理

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;加强对管理人员的培训和对外交流。

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份要加快立法进程。保护区特别是国家级保护区都应由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。

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。

#### (七)开展科学研究,提高保护区管理水平

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。保护区科研要坚持开发的原则,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。

#### (八)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的,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的,处3年以上7年以下有期徒刑,并处罚金。

本罪的主要特征是:

(1)本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。司法实践中可以按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)本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,取得合法手续或合法资格进行勘探、开采或开发,则不构成本罪。

(3)本罪的主体是一般主体,包括自然人和单位。

(4)本罪在主观方面出于故意,包括直接故意或间接故意。

各级政府要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事业。

#### 参 考 文 献

- 1 国家环境保护局.中华人民共和国国家标准自然保护区类型与级别划分原则.1993
- 2 <http://www.nre.cn>
- 3 彭守约,王力楠,丁祖年.自然保护区的法律保护.北京:中国环境科学出版社,2000
- 4 严士鹏.中国自然保护区立法研究.东北林业大学,中国期刊网
- 5 <http://www.riel.whu.edu.cn>
- 6 余久华.我国自然保护区管理存在的问题与对策建议.生态学,2001,(3)
- 7 邹志忠.建议设立破坏地质遗迹罪.中国地质,2000,(9)