

我国幅员辽阔,具有多样性的气候条件和地质地理条件,形成种类繁多的地质遗迹,其中,许多具有重大科学研究和观赏价值,是不可再生的自然资源,是中国乃至全人类的宝贵财富。保护好这些地质遗迹是我们的责任,也是中国对世界科学文化的重大贡献。

地质遗迹的保护工作,得到了我国政府的高度重视。1994年10月9日,李鹏总理签发了167号令,颁布实施了《中华人民共和国自然保护区条例》,明确“国家自然保护区实行综合管理和分部门管理相结合的管理体制”、地矿部等在职务范围内主管有关自然保护区。1995年5月4日,地质矿产部第21号部长令发布实施了《地质遗迹保护管理规定》,明确了地质遗迹保护的内容和管理措施,涉及地层剖面、构造形迹、古生物化石、具有研究和观赏价值的地貌景观、特殊的岩石矿物及其典型产地、地质灾害遗迹等。党和国家领导人对地质遗迹的保护给予了关注,国务院副总理邹家华、国务委员宋健、李铁映等都对地质遗迹保护工作作了重要批示。宋瑞祥部长多次批示做好地质遗迹保护工作。

21号部长令颁布实施后,引起了各级政府 and 有关部门的重视。黑龙江省政府立即组织申报五大连池地质遗迹自然保护区,黑龙江五大连池国家级地质遗迹保护区已由国务院批准正式建立;河北省阳原县泥河湾标准地层剖面保护区的申报工作已完成了规划阶段;湖北郧县建立了恐龙蛋化石县级保护区;广东南雄县建立了县级恐龙蛋化石保护区;河南省西峡县提出了对恐龙蛋化石密集区建立保护区的建议;江苏省溧阳市提交了对上黄镇水母山高级灵长类化石产地建立保护区的报告。通过各级

# 履行 政府 职能 保护 地质 遗迹

● 田廷山

地矿行政部门的工作,地质遗迹保护工作已被社会所认识,在社会上产生了影响。

近年来,在全国范围内由各级政府建立的不同级别的地质遗迹保护区已有数十处。这些保护区有些已建专门机构,有的仅建保护标志。在隶属关系上,有些隶属环保、科委及文化文物部门管理,地质部门管理只占很少一部分。

最近几年来,由于经济利益的诱惑,一些有重要价值的地质遗迹保护区遭受不同程度破坏,给我国造成很大损失。例如:

我国南方的岩溶地区,特有的地表地下形态及其沉积物不仅具有重要的科学研究价值,而且许多已成为旅游资源。但目前不少岩溶洞穴(特别是南方)已遭到破坏,洞穴内的钟乳石、石笋等被采掘、买卖甚至出口。广西恭城、平乐等地采掘的钟乳石(有些长达2~3米,重1~2吨)用拖拉机、汽车外运。恭城县农民甚至将长约300米的洞穴以3.7万元卖给平乐农民任其开发。在一些洞穴旅游景点,为招揽游客,随意安装光电设备,使洞穴的原生环境破坏,加大了洞穴的风化剥蚀速度,洞穴景观和沉积受到严重破坏。

1996年10月初,内地某研究所与台湾的三名研究人员,在未获得任何管理部门允许的情况下,动用大型推土机对云南帽天山“澄江动物群”化石遗迹保护区内的首次发现点进行了大规模挖掘,面积达1000余平方米,采集“澄江动物群”化石标本达800余件,对帽天山“澄江动物群”化石发现地的地貌、地质剖面造成了不可恢复性破坏。

辽宁省西部朝阳、锦州等地区中生代地层中鸟鱼化石的发现,在国内外科学界和新闻界

引起强烈反响,随之而来的是鸟类及其它各种化石被毁被盗及乱采滥挖,珍贵稀有的鸟类化石已流失到日本、韩国和美国等国家 100 多块,化石出土地点也被盗挖得千疮百孔。河南西峡县恐龙蛋化石被盗挖更是屡禁不止,走私猖獗,尽管海关已查堵多起走私案件,但销往国外的恐龙蛋仍多达数千枚,保护工作越来越难。

大部分省(市、区)地矿行政主管部门都根据 21 号部长令和部里的部署制定了本区的地质遗迹保护规划。根据 14 个省(市、区)上报的地质遗迹保护规划来看,此项工作进展情况差别很大,有些省份如山东、吉林、云南、陕西等建区工作起步早,已经建立了一些保护区,而有些省份建区工作尚未起步或刚刚开始。根据 14 省(市、区)的统计资料,已发现的地质遗迹保护区、点共计 328 处,已建成的有 31 处,拟建立的有 221 处。因这些地质遗迹保护区的建立所需经费巨大,根据分期分步建立的原则,近期工作重点应放在下面保护区的建立上:河南西峡盆地恐龙蛋化石地质遗迹保护区;黑龙江五大连池火山地质遗迹保护区;浙江煤山晚二叠世晚期长兴灰岩国际标准剖面;新疆奇台县将军庙硅化木森林遗迹;宁夏同心县丁家二沟第三系中新统生物化石遗迹;甘肃安西县鬲实—布隆吉雅丹地貌;广东南雄恐龙蛋及恐龙遗迹保护区;辽宁朝阳、锦州地区中生代鸟鱼类化石保护区;河北阳原泥河湾标准第四纪剖面保护区;湖北郧阳红寨子恐龙蛋化石保护区;江苏溧阳水母山古生物化石保护区;云南玉溪澄江县澄江动物群化石保护区;北京石花洞岩溶洞穴及堆积物保护区等。对于某些具有重要价值的保护区,由于位于已建的其它类型的自然保护区内,可与其主管部门协调,加强科学管理,不另建专门的地质遗迹保护区。

### 一、地质遗迹保护区工作主要存在的问题

1. 地质遗迹保护与开发的关系问题。地质遗迹保护区建设所面临的最大问题是缺少保护区的自我生存自我发展机制。与林业、牧业和海

洋保护区相比,地质遗迹保护区的资源综合利用程度低。例如标准地层剖面地质遗迹,对科研具有十分重要价值,但仅限于地学界,在社会上的影响面很小,只能保护没有开发价值。保护区中的资源不能参与经济活动,所以应组织有关专家论证地质遗迹的保护与开发问题,界定各类地质遗迹的保护与开发界限,提高保护区的自我生存和自我发展能力。

2. 缺少管理资金。因地质遗迹出露面积大、分布范围广、发现的偶然性大,保护所需要的资金也很大,目前没有专门地质遗迹保护资金(国家环保局、林业部、国家海洋局都有保护区专用经费),对很多地质遗迹破坏的情况束手无策。

3. 地质遗迹保护区的基本情况不清。我国从未开展过有关地质遗迹的调查工作,缺少全国的地质遗迹全面系统的资料。所以,目前地质遗迹的保护问题只能根据各地的上报材料一事一议,很不完整。与有关部门的管理关系还没有完全理顺,而且各省(市、区)地矿行政主管部门对此项工作的认识也不一致,影响了此项工作的开展。

### 二、今后工作建议

1. 继续加强地质遗迹保护工作的宣传,提高全社会对地质遗迹保护工作的认识。各级地矿行政主管部门的领导把思想统一到 21 号部长令上来。加强各省(市、区)地质遗迹保护地方法规建设。强化地矿行政管理职能。履行监督管理职责。

2. 疏通保护资金渠道,落实保护经费。根据《中华人民共和国自然保护区条例》第四条和第二十二条,国家应采取有利于发展自然保护区的经济、技术政策和措施,将自然保护区的发展规划纳入国民经济和社会发展规划,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人民政府安排,国家对国家级自然保护区的管理给予适当资金补助。为有效行使地质遗迹保护管理职能,应尽快与有 (下转第 25 页)

对全国征管工作进行综合评定,奖优罚劣,充分调动各方面的积极性,强化约束机制。

3. 矿产资源补偿费的征收,是国家资产收益的体现,其性质和国家税收同等重要。补偿费征收手段不完善,不利于依法征收和保证国家财政收入,在补偿费征管过程中其强制制约手段也应借鉴税收的做法,对未按《规定》执行征收、缴纳的处罚手段要完善有效。如增加征收机关对缴费人利用帐户转移资金、偷逃费款行为的控制手段和措施;增加对拖抗费款、滞纳金、罚款的缴费人直接行使的强制执行手段,建立补偿费征收财产保全等各项制度和规定,防止补偿费的流失。

4. 对地方保护主义进行行政的、法律的、经济的和制度上的约束。采取征收机关、财政、监察、纪检联合执法的方式,查处未按有关规定执行 150 号令的形形色色的地方保护主义。采取经济手段制约地方保护主义,如采用税收的某些作法,对完不成一定征收指标的,上级财政对下级财政可强行补齐欠征部分(主要指中央与地方财政之间的制约关系)。

5. 针对目前征管(地矿行政)机构现状,应积极推进机构进政府序列,工作经费纳入地方财政支出预算。对靠返还补偿费仍不能满足征管机构自身需要的,要制定机构合理的设置,做好人员分流工作;对征管机构经费来源主要靠补偿费为生的,要在充分调研的基础上,确定合

理的机构编制,严格按地区差别核定人员经费基数,制定合理的补偿费使用比例。

6. 确立多级征收体制,保证补偿费的征收和上解。《规定》规定了矿产资源补偿费的征收主体是县级地质矿产主管部门,在实际贯彻执行过程中,由于地方机构编制、经费、人员素质等方面的限制,使得大部分机构不具备 150 号令所要求达到的起码条件,这就需要在加强征收管理的同时,寻求一种适合于目前形势需要的征收体制。两年来的实践证明,多级征收在目前县级地矿行政机构尚不健全和征收人员技术、业务素质尚不完全适应的情况下,不失为一种好办法,这不但表现在征收效果明显,还有利于征管机构对矿山企业的监督管理权限与征收矿产资源补偿费的权限相统一,资源利用情况与征收补偿费挂上钩,有利于克服地方保护主义的干扰和影响,有利于补偿费的征收和上解。

7. 强化矿产资源国家所有观念,大力加强有偿开采制度的宣传。继续运用各种宣传媒体和传播手段,深入广泛地宣传矿产资源国家所有,开采矿产资源必须缴纳矿产资源补偿费。宣传工作要面向有关领导、面向基层、面向矿山,提高办矿群众的有偿开采观念和自觉依法纳费意识。

以上是笔者粗浅的认识,不妥之处请同行指正。

(地矿部矿管局)

(上接第 21 页)关部门协商解决落实国家级地质遗迹保护经费和地质遗迹保护应急经费。费用主要用在保护区及基础设施的建立,包括办公和交通通讯、边界圈定等。另广泛筹集资金,争取多渠道资金来源。

3. 在全国范围内开展地质遗迹普查工作,制定出地方和全国地质遗迹保护规划,尽快纳入地方经济发展和社会发展规划中,统一规划、分步实施。

4. 建立健全地质遗迹保护组织建设。各省

(市、区)要成立地质遗迹保护领导小组,负责本地区地质遗迹的保护协调工作。同时要成立有关的专家组,对地质遗迹的保护与开发进行技术论证,发挥地质遗迹保护区优势,提高地质遗迹保护区的自我生存和自我发展能力。

5. 加强与其它部门的合作。因很多地质遗迹保护区都与环保、林业、农业、生物等保护区有密切联系,有些重要的地质遗迹就在这些保护区之中,因此应加强各有关部门间的合作。

(地矿部地质环境管理司)