

水能资源管理存在的问题和政策建议

侯京民

(水利部人事劳动教育司,北京 100053)

摘要 对水能资源管理、水资源管理、水电管理之间的关系进行了分析,针对在水能资源管理方面存在的认识不到位、职责不明确、规划滞后、使用权管理缺位等问题,提出了改进措施和建议:明确管理职责,加强规划编制,建立资源使用权管理制度,加快立法等。

关键词 水能资源,管理职责,规划编制,使用权管理

中图分类号:TV213.4

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2008)02-0040-03

《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》指出,实现有限开发、有序开发、有偿开发,加强对各种自然资源的保护和管理,加强水资源统一管理,统筹生活、生产、生态用水。水能资源是水资源的重要组成部分,是我国经济社会发展的战略性能源资源。近年来,我国水能资源开发步伐大大加快,在增加我国清洁能源供应的同时,也出现了跑马圈河、无序开发水能资源的现象,给河流的健康生命和当地的经济社会可持续发展带来了一些不利影响。为此,加强水能资源管理,促进水能资源合理开发是新时期政府的一项重要工作。

1 水能资源在国民经济中的战略地位

我国水能资源总量丰富,居世界首位。根据 2005 年公布的复查成果,我国水能资源技术可开发量为 5.42 亿 kW,年发电量 25 000 亿 kW·h,加上水利部对小型水能资源初步补充复查增加的 0.6 亿 kW,我国水能资源技术可开发量有 6 亿 kW,年发电量 27 000 亿 kW·h。其中 50 000 kW 及以下的小型水能资源技术可开发量约 1.28 亿 kW,年发电量约 4 000 亿 kW·h。

水能资源作为清洁的可再生能源资源,目前是我国技术可开发的第二大能源资源,在我国国民经济和社会发展中具有重要的战略地位。开发利用水能资源对能源供应,改善能源结构,建设资源节约型社会,实现我国经济社会可持续发展意义重大。截至 2006 年底,我国水电总装机容量达 1.29 亿 kW,年发电量 4 100 亿 kW·h,水能资源开发利用率达 21.5%,

其中,小水电装机容量达 0.43 亿 kW,占全国水电装机容量的 33%^[1]。通过开发水能资源,增加我国清洁电力的供应,改善了我国的能源结构,保护了生态环境,为我国经济社会的可持续发展发挥了十分重要的作用。特别是小水电的开发,有力推动了山区社会主义新农村建设和小康社会建设。虽然我国水能资源开发取得了显著成绩,发挥了很大作用,但开发程度仍很低,仅占可开发量的 24%,与世界发达国家相比还有很大差距,需要进一步加快开发速度。

2 对水能资源管理有关关系的认识

2.1 水能资源管理与水资源管理的关系

水能资源是水资源不可分割的重要组成部分,水能资源管理是水资源管理的一个重要内容。水资源包括水量、水质、水能等多种特性,利用水能发电是河流中水资源的一项功能,水能资源开发实际上就是水资源的开发^[2]。由于将水能转变成水电的生产过程比煤炭能源转变成火电的生产过程对环境的污染要小得多,而且技术比较成熟,所以利用水能发电一直受到大力提倡,也一直是我国河流中水资源利用的主要功能。在管理层面上,为突出水资源发电的这项功能,以往将用来发电的水资源称为水电资源、水力资源、水能资源,如历次资源普查都将其称为水力资源,而《中华人民共和国水法》中称其为水能资源。不管名称是什么,水能资源与水资源不可分割的性质是无法改变的,河流中的水资源管理必然包括对水能资源的管理,水能资源的管理从属于水资源管理。

作者简介:侯京民(1964—),男,陕西合阳人,高级经济师,主要从事体制改革研究和机构编制、劳动人事管理等工作。

2.2 水能资源管理与水电管理的关系

水能和水电是两个不同的概念,二者之间既有区别又有联系。水能作为水在流动过程中产生的能量,是水的动能和势能的统一体,属于水资源的范畴,是水资源具有的一种功能。水电是对水能资源的开发和利用,是通过工程措施,将水能转化为水能。水能资源的用途有多种多样,水电仅仅是其用途的一种。2005年颁布的《中华人民共和国可再生能源法》,将水能与水电进行了区分,如第二条第一款将水能列为六大可再生能源之一,但第二款明确水电的适用另行制定,从而在法律层面将水能与水电进行了严格划分。

在管理领域,水能资源管理与水电管理不同。水能资源管理主要是从科学合理开发利用水能资源,维护河流流动性和其他天然功能的角度,对水能资源开发的方式、程度提出要求,从自然资源管理角度明确水能资源权属问题。水电管理主要是对水能转变为水电的生产过程进行管理,如对水电项目的审批、核准,水电工程的建设、运行和电力电量的销售管理等,其目的是确保水电项目建设和运行的合理性和安全性,为经济社会发展提供可靠电力。由于水能利用的结果是电力,很容易被认为水电是介于水与电之间的边缘产业。水电类似于火电,都是由一次能源转换而来,水电是由水能转换而来,火电是由煤炭燃烧放出的热能转变而来。水能与煤炭具有共同的特点,既是一次能源,属于能源范畴,又是自然资源,属于资源范畴。因此,对水能资源的管理应当同对煤炭资源的管理一样,对资源调查评价、开发规划和资源权属进行管理,而对具体项目的管理则属于水电管理范畴。

3 我国水能资源管理存在的主要问题

3.1 认识不到位,职责不明确

长期以来,人们在认识上将水能资源管理与水电管理等同,水能资源管理没有得到应有的重视,以水电管理替代了水能资源管理,使历届政府部门分工都没有涉及水能资源管理的职责。1998年机构改革,有关部门主要职责中只有与电有关的表述,如水利部负责指导水利行业水电工作、组织协调农村水电电气化,国家发改委负责石油、天然气、电力等能源的管理。水利部门与原电力、经贸部门的职责交叉都是在水电建设管理方面,如项目审批或核准、技术审查、初步设计方案审批、建设监管、竣工验收等工作,而水能资源管理均没有涉及。

在实际工作中,水能资源与水资源在概念上没有形成统一认识,认为水资源不包括水能资源,造成

水能资源管理没有纳入水资源统一管理范畴,给水资源统一管理有效管理水能资源形成障碍。2005年颁布的《中华人民共和国可再生能源法》将水能列为可再生能源,并明确了可再生能源的开发利用由能源主管部门统一管理,其他事务由有关部门在职责范围内具体负责。但由于有关部门“三定”里没有水能的表述,水能资源与水资源关系认识不统一,致使《中华人民共和国可再生能源法》也未能解决水能资源管理职责问题。管理职责不清直接导致了水能资源规划、权属管理方面的工作滞后或缺位,并带来一系列环境和社会问题。

3.2 资源规划滞后,河流生态环境破坏

规划是水能资源管理的重要环节,是科学、合理开发水能资源的基本依据。水能资源规划内容包含在2个规划中,一是流域综合规划中的水能资源开发规划,即从水资源综合利用角度对水电开发形成的方案,比较宏观;二是水能资源开发规划,即《中华人民共和国水法》规定的水力发电专业规划,该规划是对流域综合规划中水能资源开发规划内容的细化,比较具体。由于1998年的机构改革和《中华人民共和国水法》对水能资源开发规划均没有明确编制部门,造成很多地方的规划缺乏责任主体,工作严重滞后。

目前,很多规划是20世纪80年代或90年代初编制的,规划理念和内容早已不符合现实要求。不少规划是由企业行为代替政府行为进行编制的,公共利益和规划的科学性、合理性也没有保证。还有许多具有开发需要的河流没有编制规划,满足不了水电建设的需要。规划滞后造成许多河流水能资源过度开发、水资源浪费等不合理现象,一些河流出现断流、脱水等现象,给河流的生态环境造成了十分严重的影响。如岷江上游大小水电站基本采用引水式开发,各水电站为了获取最大的发电效益,尽量引水发电,基本不考虑河道内生态用水,导致约140 km的河段出现时段性断流,对河流生态环境破坏很大。

3.3 资源无偿使用,抢占资源现象严重

水能资源是重要的自然资源和全民的公共资源。长期以来,我国对水能资源的开发一直由国家投资负责,开发利益由全民享有,水能资源无所谓有偿或无偿。近年来我国水能资源开发投资形势发生了很大变化,水能资源开发已由国家投资转变为主要由社会资本投资,但相应的资源有偿使用的观念没有转变,制度没有建立,导致不少地方出现了跑马圈河、抢占资源的现象。一些开发商在无偿占有水能资源开发使用权后,占而不开,待价而沽,倒卖资源,从中谋利,不但使有诚意和实力的开发商不能投

资开发水能资源,而且造成了水能资源的闲置浪费和国有资源性资产大量流失。

3.4 权属管理制度缺失,水事纠纷增加

水能资源开发使用权与土地、矿产资源一样,是投资者为开发资源必须获得的权利,如土地使用权、探矿权、采矿权等。长期以来,我国一直没有建立起水能资源开发使用权管理制度,对开发使用权的取得方式、管理权限、程序、内容、期限等缺乏规定。在水能资源开发市场逐步放开的情况下,由于水能资源开发使用权管理制度的缺失,一些地方出现了与开发使用权有关的用水矛盾和利益纠纷。^①许多投资者对水能资源开发使用权不能公平获得、政府部门在配置水能资源时暗箱操作等问题不满,引起投资者与政府之间的矛盾;^②一些投资者为争抢同一水能资源开发使用权而产生利益纠纷,如湖南蓝山县为建桐木垒电站而跨流域从湖南临武县地域内引水,临武县为保住本地水能资源不被引走而建牛角垅电站,导致多次发生炸坝、损毁引水渠事件;^③投资者与当地村民之间为争夺开发使用权或开发利益导致的水事纠纷,有的甚至发展为群体性事件。这些纠纷的产生不但使开发商利益得不到保障,当地群众利益受到侵害,而且还影响了政府廉政公正的形象,不利于当地和谐社会的建设。

4 水能资源管理政策建议

a. 尽快在国家层面明确水能资源管理职责。水能资源管理职责不明确是当前水能资源管理存在的核心问题。目前,全国已有许多地方根据实际情况确立了水利部门负责水能资源管理的体制,如湖南省人大出台的《湖南省水能资源开发利用管理条例》规定,水行政主管部门负责水能资源开发利用的统一监督和管理;贵州省、湖北省等规定,各级水行政主管部门是水能资源开发管理的主管部门,负责水能资源开发规划编制、组织实施水能资源开发使用权有偿出让等工作。在总结实践经验的基础上,在国家层面应尽快将水能资源管理纳入水资源统一管理范畴,明确水能资源管理的职责,在全国形成统一管理、分级负责的水能资源管理体制,具体明确规划、开发使用权、开发监管等方面的职责,从体制上保证水能资源的规范、有序、合理开发。

b. 加强水能资源开发规划编制或修编。水能资源开发规划是确保水能资源合理开发的控制性环节,是政府行使社会管理职能的基本依据,应当切实给予重视和加强。国家应在明确规划职责的前提下,将规划资金列入各级财政预算,从体制和资金上

解决当前规划工作严重滞后的问题,保证规划的顺利开展。对于一些财政困难的山区,国家财政可给予适当补助,帮助启动水能资源开发规划工作。也可以采用贵州、浙江等省的做法,拿出一定比例的水能资源开发使用权出让金用于河流水能资源规划,解决规划资金不足的问题。改变过去充分利用水能资源的规划观念,对水能资源开发应充分考虑河流生态环境、人文景观等的需要,按照中央确定的有限开发原则和科学发展观的要求以及人水和谐的理念,抓紧编制或修编水能资源开发规划,并依法经政府批准后严格实施,对不符合规划的项目不予审批或核准,从规划环节保证水能资源合理、有序开发。

c. 建立水能资源开发使用权管理制度。水能资源是有限的自然资源,属于国家所有,单位和个人开发水能资源应当有偿获得开发使用权。目前,全国已有10多个省份建立了水能资源开发使用权管理制度,开展了通过招标、拍卖等方式有偿出让水能资源开发使用权的工作,如东部的浙江、江西,中部的湖南、湖北,西部的贵州、新疆等,有的已将这项工作纳入地方性法规。各地的实践表明,加强水能资源开发使用权管理,实行有偿出让是有效遏制跑马圈河、抢占资源现象,建立公开、透明的资源配置环境,减少水事纠纷的有效手段,得到社会普遍认可。笔者建议总结推广有关成功经验,在全国建立水能资源开发使用权管理制度,因地制宜推进有偿出让,明确出让金用于水资源保护、规划和江河治理、当地农村水利基础设施建设等方面,建立水能资源开发补偿机制,实现人水和谐、水能资源开发利益由当地群众共享。

d. 加快水能资源管理立法。贯彻落实《中华人民共和国水法》和《中华人民共和国可再生能源法》,吸收各地水能资源立法的经验,尽快研究制定《水能资源管理条例》,从法律层面上确立水能资源管理的体制,建立水能资源管理的有效机制和制度,为水能资源管理依法行政提供法律依据。抓紧制定水能资源开发规划编制标准、水能资源开发使用权有偿出让管理办法、出让金管理办法等规章、标准或规范性文件,使水能资源管理有规可依、有章可循。

参考文献:

- [1] 中国水力发电工程学会. 中国水力发电年鉴[M]. 北京: 中国电力出版社, 2007: 134-138.
- [2] 叶舟. 技术与制度: 水能资源开发的机理研究[M]. 北京: 中国水利水电出版社, 2007.

(收稿日期 2007-12-10 编辑 张志琴)