

【法学研究】

DOI: 10.15986/j.1008-7192.2015.04.016

西藏自治区地热能立法存在的问题及对策

唐学军¹, 陈晓霞²

(1. 西藏民族学院 法学院, 陕西 咸阳 712082; 2. 西藏民族学院 文学院, 陕西 咸阳 712082)

摘要: 地热能资源作为一种清洁可再生能源, 为了对地热能资源进行科学合理的开发利用, 国外发达国家及国内部分省份都对地热能资源进行专门立法。西藏自治区的地热能资源的广泛开发利用与西藏自治区当前的地热能资源开发利用的相关法律法规的缺失、相关的地热能法律、法规的操作性不强、缺乏相应的激励机制等密切相关, 西藏自治区应当在进一步的协调现行的有关地热能资源开发利用的法律法规的前提下, 制定统一的《西藏自治区地热能资源开发利用法》及与之相配套的政府规章, 以法律的形式来消除地热能资源在开发利用中存在的障碍, 既可以保障西藏自治区地热能资源的可持续开发利用, 同时也符合国际地热能资源开发利用惯例。

关键词: 西藏自治区; 地热能资源; 立法问题; 法律保障

中图分类号: D 922.67

文献标志码: A

文章编号: 1008-7192(2015)04-0075-05

一、西藏自治区地热能立法中存在的问题

西藏自治区地热能资源开发利用中存在着诸多立法问题。从整体上来看, 西藏自治区的地热能资源开发利用存在的立法问题主要反映在以下三方面, 即有关西藏自治区地热能资源开发利用的专门地方性法规和单行条例的缺失, 现行有关地热能资源开发利用的法律法规的可操作性不强, 地热能资源开发利用的相应激励措施缺乏、制度不完善。

1. 缺乏地热能资源开发利用专门的地方性法规和单行条例

地热能资源开发利用方面的专门法律是地热能资源法律机制的核心^[1], 对地热能资源及相关的地热能产业经济进行较为全面的规定, 来引导整个西藏自治区地热能资源及相关行业的健康可持续发展。到目前为止, 西藏自治区还没有制定专门的地热能资源开发利用方面的地方性法规自治条例及单行条例。为了进一步的构建西藏自治区地热能资源开发利用等相关领域的法律制度体系, 西藏自治区必须要有一部专门的地热能资源开发利用的地方性法规、自治条例或者单行条例, 从根本上来规范和指导西藏自治区地热能资源的开发利用的相关问题。目前, 国内

很多省份都制定了相应的地热能资源开发方面的地方性法规及地方政府规章, 例如, 1999年云南省人大制定并通过的《云南省地热能资源管理条例》, 2000年内蒙古自治区人大制定并通过的《内蒙古自治区地热能资源管理条例》等。但是这些省份制定的相应的地热能资源管理条例都规定的不够细致、很难操作。在西藏自治区现行的地热能资源开发利用方面的法律规定, 几乎都散现于《可再生能源法》《水法》等办法中。

2. 西藏自治区现有的相关地热能资源开发利用的立法操作性不强

目前西藏自治区对地热能资源开发利用的相关立法还很不完善, 一方面没有专门的有关地热能资源开发利用的地方性法规、自治条例、单行条例, 另一方面现有的有关地热能资源开发利用的法律规范都散现与相关的法律规范中, 且都是从原则上进行规定, 较为空洞^[2], 涉及到西藏自治区地热能资源开发利用的内容较少, 操作性不强。例如, 在西藏自治区实施的《可再生能源法》办法、《节约能源法》办法等少数法律规定中, 知识从原则上对西藏自治区的地热能资源开发利用进行规定, 涉及到的相关法条也只有几条。而在2003年西藏自治区颁布实施的《西藏自治区地质环境管理条例》中涉及

收稿日期: 2015-03-07

作者简介: 唐学军 (1990-), 男, 西藏民族学院法学院硕士研究生, 研究方向为民族地区法治问题; 陈晓霞 (1989-), 女, 西藏民族学院文学院硕士研究生, 研究方向为汉藏双语及方言。E-mail: 18142304761@163.com

到西藏自治区地热资源开发利用的仅仅只要第二章第五条的第四款做出了规定,其规定为:“开发矿产资源的,包括开发地热、矿泉水和在城镇规划区、工矿区集中开采地下水资源的”应当在其环境影响评价书中专门编制地质环境影响评价。而2003年的西藏自治区《可再生能源法》实施办法中并没有规定相应的制裁措施,缺乏对可再生能源开发利用的鼓励和激励制度。无论是从国家层面的相关法律、法规,还是西藏自治区层面的地方性法规、自治条例,大部分规定都是从勘探、利用的角度对地热资源开发利用进行规定,很少从地热资源保护的角度进行相应的规定。

3. 西藏自治区地热资源开发利用缺乏相应的激励措施,相关制度不完善

发展西藏自治区的地热能产业,需要与之相配套的法律法规和制度。为了进一步的促进西藏自治区地热资源的开发利用,需要西藏自治区政府制定相应的配套制度、地方政府规章和相应的地热资源开发政策。西藏自治区的地热能产业的发展离不开与之配套的税收、信贷等一系列经济激励措施。发展西藏自治区地热资源具有很强的社会效益,虽然短时间内很难见到经济效益,但从长远来看发展西藏自治区地热资源产业具有客观的经济效益。虽然西藏自治区的《可再生能源法》办法中规定了对于地热资源开发利用产业的激励措施和相应的优惠政策,但是从西藏自治区大力发展以地热资源开发利用为主的西藏自治区可再生能源产业在优惠方面的政策还相对较少,且优惠的政策体系也较为不完善^[3],还没有完全形成鼓励西藏自治区以地热资源开发利用为主的西藏自治区可再生能源产业健康发展的激励制度体系。

二、西藏自治区地热资源开发利用的法律保障

西藏自治区有较强的可再生能源优势,可再生能源的可持续发展直接关系到西藏自治区社会经济的发展,国外发达国家和国内一些经济社会较为发达的省份都纷纷将能源的可持续发展写入法律或者地方性法规^[3],通过法律的手段来保障能源的可持续发展。西藏自治区的可再生能源近些年发展较为迅速,地热资源的开发利用也受到自治区政府

的高度重视。西藏自治区的地热资源的储藏特别丰富,地热资源自身条件及开发利用条件都很好,但是任然存在着诸多问题。为了实现西藏自治区地热资源的健康可持续发展,必须要保障好地热资源开发和提高利用率。因此,西藏自治区应当借鉴发达国家和国内发达地区的地热资源立法经验,建立西藏自治区的地热资源开发利用的法律体系。

1. 完善西藏自治区地热资源的相应法律体系

因为过度的开采西藏自治区的地热资源必然导致相应的地热田的流量衰减,地热水质的质量下降,建立很完善西藏自治区的地热资源的法律制度体系能够有效的保障整个西藏自治区地热资源的健康可持续发展。

(1) 西藏自治区应该出台地热资源开发利用的地方性法规和单行条例。目前,西藏自治区尚未制定并实施专门的地热资源开发利用的地方性法规或者单行条例,对于西藏自治区地热资源的开发利用进行专门的立法是当前西藏自治区地热资源开发的首要任务。建议西藏自治区政府在针对全区低热资源进行实际调查的基础之上,借鉴国外发达国家及国内发达地区的立法经验,制定适合西藏自治区区情的地方性法规和单行条例。首先,应该制定适合西藏自治区地热资源具体情况的《西藏自治区地热资源开发利用法》,在该《开发利用法》中应该对西藏自治区地热资源的归属、管理部门及管理部门的相应权利和职责作出明确规定,确保有关部门在进行地热资源相关执法过程中有法可依。第二,应该制定与《西藏自治区地热资源开发利用法》相配套的配套法规,例如,制定《西藏自治区地热资源管理法》、《西藏自治区地热产业、科技促进法》。《西藏自治区地热资源开发利用法》统一指导《西藏自治区地热资源管理法》《西藏自治区地热产业、科技促进法》两部法规,《西藏自治区地热资源管理法》主要涉及西藏自治区地热资源管理中相关部门的职权划分,《西藏自治区地热产业、科技促进法》主要涉及促使西藏自治区整个地热产业发展及有关地热资源开发利用及保护的相应规定,确保整个西藏自治区地热资源开发利用及保护做到有法可依,保障地热资源及地热产业可持续发展。

(2) 西藏自治区政府应当制定专门的地热资源管理办法。为了更好地实现西藏自治区地热资源的

的健康发展,首要任务就是对整个西藏自治区的地热资源进行全面的评估,编制《西藏自治区地热资源开发利用的总体规划》,使之能够更加行之有效的保障西藏自治区地热资源的可持续发展。建议西藏自治区政府依据《西藏自治区地热资源开发利用法》的相关规定,制定并出台相应的《西藏自治区地热资源管理办法》进一步理顺和明确西藏自治区和各级政府部门在地热资源开发利用管理方面的权力和职责。除此之外,西藏自治区涉及到地热资源开发利用的相关地方性法规、自治条例、单行条例,应当依据《西藏自治区地热资源管理办法》进行及时的修订,促使整个西藏自治区地热资源开发利用的相关法律、法规内部实现协调统一,为西藏自治区地热资源的开发利用提供更加完善的法律根据。

2. 进一步健全西藏自治区地热资源开发利用方面的相应法律制度

所谓的法律制度就是指法律规范在进行社会关系调整是形成的相应制度,法律制度是否与社会发展相适应直接决定其在现实社会中的操作性的大小。地热资源开发利用的相关法律所调整的对象具有特殊性,建立西藏自治区专门的地热资源开发利用的法律制度,对于发挥相关地热资源开发利用的法律法规的作用极为重要。

(1) 建立和完善西藏自治区的地热资源开发利用的评估制度。西藏自治区地热资源的开发利用评估制度的构建,是对西藏自治区地热资源进行开发利用的前提条件。西藏自治区的地热资源蕴藏量极为丰富,现阶段对全区地热资源地质条件的相关研究还相当落后,相关地热资源的勘查水平很低,对相当一部分地热田的地热资源储藏及可供开采数量不够明确,致使对整个西藏自治区的地热资源的真实储藏量及开采量的评估不够准确,阻碍了西藏自治区地热资源的开发利用,对此,西藏自治区政府可以采取将政府投资与商业运营相结合的勘探模式来对西藏自治区的地热资源进行科学的勘探,保障西藏自治区地热资源能够得到最大限度利用。

(2) 在开发利用的过程中西藏自治区可以采取地热资源限额开发利用。西藏自治区的地热资源开发应当结合地热田的自然储藏量、地热田所处的地质条件以及相应开发利用的规划,实行限额开发。

西藏自治区在进行地热资源限额开发时,可以借鉴河北省的做法,针对地热资源开发利用的不同目的,实行开发利用的限额保护制度,针对部分已经进行地热水开发利用的单位,强制其安装节能和节水的相应设备,提高地热水的利用效率。西藏自治区部分地热资源开发利用地区,因为过度的开采,已经导致有些地区地热水位下降,但是开发的地热水利用率相当低。对此,在进行地热资源开发利用时必须进一步的提高地热水的利用率,降低损耗。建议西藏自治区政府对于全区的地热资源开发利用采取总额限制的制度,从整体上来调整西藏自治区的地热资源开发利用活动,保障西藏自治区地热能资源的可持续发展。

(3) 西藏自治区在地热资源开发利用过程中可以采取许可证制度。所谓的行政许可制度就是指行政机关针对行政相对人提出的行政申请,依据相关的法律、法规的规定进行审核,并颁布相应的许可证,准许行政相对人从事某些行业的制度。[4]目前国内很多省份对于其省内开发利用地热资源都实行行政许可制度,要求从事地热资源开发利用的相关行政相对人在进行相关活动之前,必须取得相应的行政许可证。开采地热水的相关企业必须取得相应的取水许可证和矿产资源开采许可证,只有两证同时具备才能从事地热资源开采的相关活动。在此,西藏自治区可以借鉴国内其他省份的相关做法,在西藏自治区的地热资源开发利用中实行行政许可制度,保障相关地热资源开发利用企业具备相应资质的前提下,合法合规的进行地热资源的开采,保证整个西藏自治区地热资源及地热行业的健康发展。

(4) 西藏自治区地热资源开发利用应该建立综合开发利用制度。地热资源的使用形式多样,西藏自治区政府应当建立地热资源综合开发利用制度,依据地热资源的不同利用形式,最大限度的提高西藏自治区地热资源的利用率。西藏自治区的地热资源的等级相当齐全,其中中低温地热资源占据了一定的比例。针对这些中低温地热资源的特性,可以采取直接利用的形式,例如,发展温室种植、地热养殖、旅游等。对于西藏自治区大量存在的中高温地热和高温地热资源,应该发展地热能发电等^[4]。在西藏的某些地区采取的地热资源供暖中,供暖后

的尾水的温度很高,地热资源未得到充分利用就浪费了。因此,西藏自治区的地热资源开发利用的相关主体,在开发利用地热资源时,应该建立完善的地热综合利用制度,促使西藏自治区的地热资源从传统的单一利用方式转变为多种且规模化利用,提高西藏自治区地热资源的利用率,最大限度降低地热资源的浪费。

3. 进一步完善西藏自治区的地热资源开发利用的激励机制

(1) 完善西藏自治区地热资源开发利用的财政补贴的相关制度。为了更好地促进西藏自治区地热资源的开发利用,建立完善的财政补贴制度实为必要。因为地热资源属于可再生清洁能源,开发难度、开发技术、开发所需的资金与传统矿物能源相比要求更高,因此,建立西藏自治区完善的地热资源开发利用的财政补贴制度,可以有效地缓解相关地热资源开发企业的经济负担^[5]。纵观世界各国在地热资源等一系列可再生能源开发利用方面建立的财政不贴制度,大概可以分为以下几种形式。第一种形式,政府财政给予的地热资源研发补贴。就是指国家在整个科技研发资金中划拨一部分给地热资源的研发机构,促使整个地热资源开发利用技术的进步。例如,德国政府财政补贴地热等可再生能源开发利用的技术研发总费用达到 10 多亿美元。第二种形式,政府财政对从事地热资源开发利用的主体进行补贴。例如,美国政府出台相关规定,只要在 2012 年之前投入运行的地热等相关可再生能源发电项目,且实际运行达到 60 天以上的项目,只要投资者进行申请就可以享有 30% 的税收减免。第三种形式,政府财政安排专门资金对于购买地热等可再生能源产品的消费者给予补贴。这种形式既可以鼓励消费者购买可再生能源产品,更能够促进地热等可再生能源产业的发展。西藏自治区在开发利用地热资源时,可以借鉴国外的一些先进的经验,在进行西藏自治区地热资源开发利用时加大相关的财政扶持力度。

(2) 进一步完善西藏自治区地热资源开发利用的税收方面的优惠制度。目前,世界各国都纷纷在其国家的相关法律中规定了对于可再生能源开发利用的税收优惠制度,来激励其国内的可再生能源产业的发展。在我国 2006 年颁布实施的《可再生

能源法》的二十六条就规定给予可再生能源开发利用方面的税收优惠,西藏自治区在制定相关的地热资源开发利用的地方性法规、自治条例时,可以借鉴国外或者国内其他省份在制定地热资源开发利用时采取的一些先进经验,比如,给予某些地热资源开发企业在进行地热资源开发时引进国外先进的技术,实行地热资源综合利用的,应当给与税收方面的优惠。西藏自治区在制定自身地热能资源开发利用时,就可以借鉴上述的经验,给予相关地热资源开发主体税收上的优惠,促进西藏自治区地热资源开发利用行业的健康可持续发展。

(3) 西藏自治区针对地热资源开发利用投入大的情况可以设立专门的地热资源开发利用专项基金。西藏自治区在进行地热资源开发利用时,可以设立专门的地热资源开发利用专项基金,解决地热资源开发利用的资金问题。除了设立专门的地热资源开发基金之外^[5],西藏自治区还可以进一步的拓宽自治区地热资源开利用的融资渠道,将政府投资与市场运作有机结合,促进地热资源开发利用融资渠道的多元化。资金的来源除了西藏自治区的政府帮扶基金之外,还包括社会闲散资金。通过拓展西藏自治区地热开发利用的融资渠道,保障西藏自治区地热资源开发所需资金的安全。

(4) 进一步完善西藏自治区地热资源开发利用的监督和执法。为了更加科学合理地开发利用西藏自治区的地热资源,相关政府部门应该进一步加大对西藏自治区地热能资源开发利用的监督管理和强化相关的执法力度。西藏自治区的地热资源开发利用的相关活动都必须符合相关的法律、行政法规、地方性法规、单行条例的规定,除此之外,还要进一步的符合西藏自治区地热资源开发利用的总体规划。严厉禁止在相关禁止地热资源开发利用的地区进行地热资源开发,并建立相应的地热资源开发利用地质环境保证金。当相应的地热资源开发企业取得地热资源开发许可证时,必须向相应的矿产资源开发利用的主管部门缴纳一定的保证金,并且由相关的主管部门对保证金进行统一的管理。在相关的地热资源开发利用项目完工之前,相关主管部门对该项目进行严格的检查验收,合格的退还地热资源开发利用企业在开发之前缴纳的保证金和相应的利息;不合格的,之后相应的费用都将会

从该企业所缴纳的保证金中提取进行支付。除此，还应该建立严格的地热资源开发利用执法队伍，确保地热资源开发利用的相关法律、法规及相应的政策能够很好地实施，为西藏自治区地热能资源的开发利用提供良好的法治环境，保障西藏自治区地热资源的可持续发展。

三、结 语

西藏自治区的地热能资源蕴藏量极为的丰富，要进一步的建立和健全地热资源开发利用的相关法律、法规、自治条例，在相关的法律、法规中明确西藏自治区地热资源开发利用所涉及各部门的权力和职责，制定和完善与西藏自治区地热资源开发利用相关的配套规范性文件及相应的法律实施制度。通过一系列的法律措施来保障西藏自治区地

热资源的健康可持续利用，保障西藏自治区的能源安全，最终实现西藏自治区能源、生态环境、社会经济的协调发展。

参 考 文 献

- [1] 白雪华,孙君,刘秋晓. 完善我国地热能资源开发利用工作的建议[J]. 矿产保护与利用,2014(5):4-7.
- [2] 王泽锋,刘长宪. 浅谈湖北省浅层地热能开发管理与环境保护[J]. 资源环境与工程,2009,23(4):469-472.
- [3] 张金华,魏伟,杜东,等. 地热资源的开发利用及可持续发展[J]. 中外能源,2013,18(1):30-35.
- [4] 王大宏,曾毅. 西藏地热资源开发利用现状和应采取的措施[J]. 西藏科技,2002,114(10):29-32.
- [5] 袁华江. 地热资源的法律性质及其规制探析[J]. 鄱阳湖学刊,2011(5):79-86.

Tibet Autonomous Region Geothermal Energy Legislation Problems and Countermeasures

TANG Xue-jun, CHEN Xiao-xia

(Tibet University of Nationalities,Xianyang, Shaanxi 712082,China)

Abstract: In order to exploit scientifically and rationally the geothermal resources, one of the clean and renewable energy, the developed countries abroad and some provinces at home have enacted special legislations. However the problems in the wide development and utilization of geothermal resources in Tibet Autonomous Region are closely related to such issues as the lack of relevant laws and regulations, the weak operability of these laws and the shortage of incentive mechanism. On the condition of further coordinating existing laws and regulations, Tibet should formulate a unified "Tibet Autonomous Region Development and Utilization Law of Geothermal Resources" and the related government regulations. Removing the obstacles legally in the development and utilization of geothermal energy guarantees the sustainable development and utilization of geothermal resources in Tibet Autonomous Region and accords with international development and utilization of geothermal resources.

Key words: Tibet Autonomous Region; geothermal resources; legislation; legal protection

【编辑 吴晓利】