

内蒙古风力发电中水土保持法律问题研究

张雨晴

内蒙古工业大学 内蒙古呼和浩特 010080

摘要: 本文主要从风电的发展以及对相关法律的分析, 实际调研H市某地风电场水土保持工作, 分析实务工作中在的相关法律问题, 文章主要从水土保持监督、水土保持相关单位资质以及政策性环境评估作用等方面展开分析并提出建议。

关键词: 风力发电; 水土保持; 水土保持法律问题

1. 引言

由于对矿石能源的开发利用带来了环境问题, 清洁能源的利用可以避免传统能源带来的环境问题, 各个国家开始鼓励使用清洁能源, 风力发电成为热门的清洁能源。长期以来, 我国经济增长依靠粗放型资源消耗, 碳排放量与经济发展保持同步高速增长, 早在2005年成为全球第一二氧化碳排放国, 环境问题凸显^[1]。随着我国的经济技术的发展, 在我国环境问题, 碳排放量的控制问题都面临着严峻的挑战, 推动绿色能源的使用以及推动解决生态环境保护的任务刻不容缓。现在多数的研究都是从水土保持技术上进行研究, 缺乏从法律视角对风电场的水土保持问题进行研究。

2. 研究背景

内蒙古自治区环境基础薄弱, 也是我国重要的煤炭产地, 能源基地, 内蒙古部分地区被列为国家水土流失重点治理区和水土保持重点监督区。内蒙古风能资源丰富适合进行风电场的建设以及运用风电, 风电作为一种清洁能源, 内蒙古地区地广人稀, 有广阔的空间发展包括风点在内的绿色资源, 内蒙古地区鼓励利用风能发展风电, 但是, 风电场的建设和运营过程中也会对当地的生态环境造成一定影响, 其中就包括对水土的影响, 通过对法律问题的研究可以有助于保护风电场的生态环境, 减少因对风电利用带来的负面影响进而促进内蒙古风电的发展。

根据中国气象局公布数据了解到: “十四五”以来, 我国风电和光伏发电装机规模年均增长超过1亿千瓦, 实现跃升式快速增长。根据国家统计局发布的数据统计: 2023年工业发电量8.9万亿千瓦时, 比上年增长5.2%。水电、核电、风电和太阳能发电等清洁能源发电2.7万亿千瓦时, 比上年增长3.1%。全国水电、风电和太阳能发电等可再生能源发

电装机规模再创新高, 超过14亿千瓦, 占比过半。我国风电和光伏发电装机规模分别达到4.4亿千瓦和6.1亿千瓦, 占全国电源总装机的36%^[2]根据上述数据可以分析到, 我国正大力发展清洁能源, 风电发展迅速, 相关法律制度也应随其发展而进一步完善。

内蒙古自治区地处西风带, 大部分地区属于温带大陆性季风气候, 大风和多风天气主要分布在春、秋、冬三季, 特别是秋末至来年春初, 冷空气活动和寒潮天气过程较为频繁, 这正是形成内蒙古自治区风能资源丰富的根本原因。内蒙古有适宜的环境利用风能发展风电, 但是风电场的建设以及后续的工作中很容易改变该地区的水土质量以及风机附近的植物生态, 发展绿色能源本身是为了保护生态环境, 但是风电场的建造使用可能会对环境造成一定的影响, 那么就要尽可能的减少风电场建设施工以及工作中对环境的影响, 水土保持工作的重要性就进一步凸显, 水土保持工作不仅需要技术上的支持还需要相关的法律法规来支撑。

3. H市某地风力发电中水土保持法律问题研究

内蒙古特殊的气候特征, 先天就易形成水土流失, 风电场作业区加施工区等面积过大, 施工作业时对于土方的开挖、填埋会破坏原有的土地结构、影响土表的植被生长, 土壤的抗腐蚀性降低, 风电厂的水土流失问题严重以及治理难的问题必然会产生。H市位于内蒙古地区的东北部, 是水利部划定的国家级水土流失重点防治区, 该地区拥有大片草原和森林, 地形地貌复杂, 气候多变, 易发生水土流失, H市存在多个风电场, 在水土流失重点防治区建设风电场应以预防的角度进行分析, 尽可能的避免水土流失对风电场和环境的影响。

基金项目: 2023年内蒙古自治区硕士研究生科研创新项目目: “内蒙古风力发电中水土保持法律问题研究” 项目编号: S20231152Z

3.1 H市D风电场项目区域及概况

D风电场一期占地面积约20km²，其中一期工程，规划装机49.5MW，布置33台单机容量为1500kW的风机。场址可利用区域为地势较高且较宽阔浑圆的山顶以及马鞍地带，风电场场址海拔在570m~785m之间，地貌属于山区，场内有四座海拔较高的大山，分别为达永山（729.3m）、大木山（716m）、四头山（741.1m）和加纳山（670m）。风电场呈不大规则的长条形、东西向长约15km、南北向宽约3km；场址植被覆盖良好，基本没有人工或自然高大障碍物的影响。工程所在区土壤侵蚀类型区属于三北戈壁沙漠及沙地风沙区。项目区地表为固定风沙土覆盖，水土防治有一定难度。我国《环境保护法》一直提倡的“预防原则”，也是风险预防理念的体现。所以提前分析风电场建设的环境风险是十分有必要的。

3.2 D风电场水土保持工作流程

通过对黄委水土保持局、黄河上中游管理局共同编制的《水土保持法律法规选编》，以及对项目水土保持工作的调研简单整理了风电场水土保持工作的内容：

一般是项目取得立项或备案文件后，建设单位先聘请第三方设计单位进行主体工程设计，继而开展水保、水资源、环评等工作，本文涉及的项目是要编制水土保持方案报告书，报告书需要先递交送审稿到水利局，由水利局组织开展项目评审会，最终稿报送水利局办理批复手续。施工后前

3个月内委托水土保持后续设计、水土保持监理及水土保持监测单位进行水土保持后续设计编制（相当于在报告书的基础上细化水土保持措施的施工方法、工程量及投资的一个报告，由建设单位自主审批就可以），水土保持监理按要求需编制监理规划及细则，每月编制监理月报，年末编制水土保持监理年报，报送建设单位，水土保持监测按要求需编制水土保持监测实施方案，水土保持监测季报，年末编制水土保持监测年报，监测季报按季度报送水利局及建设单位，等到项目所有水土保持措施全部实施且初步发挥成效后（简单来说就是植被长出来后），水土保持监测单位编制水土保持监测总结报告，水土保持监理进行水土保持措施单元质量评定，如果植被覆盖率、成活率满足水土保持方案设计要求，编制水土保持监理总结报告，然后建设单位委托第三方水土保持验收单位进行水土保持自主验收，先编制水土保持验收报告，然后以建设单位名义召集验收单位、施工单位、监理及监测单位召开水土保持验收审查会（一般都不会邀请水利局人员和专家，如果建设单位想邀请也可以），会议通过验收后以建设单位的名义形成水土保持验收鉴定书。水土保持验收报告，水土保持监测总结报告，水土保持验收鉴定书，水土保持验收红头请示，水土保持后续设计批复复印件到水利局进行验收备案，监理总结报告及监理月报等为备查资料（看地方水利局的要求）。下图是水土保持工作的主要内容。

	风电工程施工前	风电工程施工后			
		植被破坏	植被重新生长	植被长出	验收
建设单位	聘请第三方编写水土保持方案报告书	自主审批后续设计	审水土保持监理年报、审水土保持监测季报	配合相关工作	自主验收、召开水土保持验收审查会
水利局	组织开展项目评审会、最终稿报送至水利局	无	审水土保持监测季报	无	系列文件的备案
水土保持公司	编写水土保持方案报告书	水土保持后续涉及编制	给予专业建议	配合其他工作	自主验收、水土保持验收报告
水土保持监理单位	无	水土保持后设计及编制	编制监理规划及细则、每月编制监理月报、年末编制水土保持监理年报	水土保持监理总结报告、水土保持措施单元质量评定	参加水土保持验收审查会
水土保持监测单位	无	水土保持后设计及编制	水土保持监测实施方案、水土保持监测季报、年末编制水土保持监测年报		参加水土保持验收审查会
施工单位	无	无	配合相应的水土保持工作	配合相关工作	参加水土保持验收审查会

表格中对于验收来说方案编制单位可以做验收，也是可以单独委托别的验收单位，但是监理和监测不能作为验收单位。这里面所说的方案编制及监理、监测、和验收单位都可以作为后续设计单位。

3.3 内蒙古风电场水土保持全过程片段式监督管理

水土保持“三同时”制度指建设项目中的水土保持设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用的一种

重要制度。现下的水土保持工作的全过程监督管理片段式管理，很难做到理念的一贯执行。所谓理念的一贯执行是指从风电场项目审批之前做的水土保持方案能否按计划的从施工开始到施工结束都完整的实施，这就需要专业人员从头至尾的跟随建设项目施工，并且做好相应的监督管理。建设单位主要依靠第三方单位进行水土保持的监督管理，自身关于水土保持的专业性较差，实践中风电场项目的水土保持工作

可能存在层层分转包,实际进行水土保持监理工作的单位可能存在资质不够,人力短缺,对于水土保持的要求有所衰减。水行政主管部门起到主要的监督作用,《水利部关于进一步深化“放管服”改革全面加强水土保持监管的意见》中对于水行政主管部门的监督工作进行了十分细化的要求,但水行政主管部门的监督监管更多的是对相关文件的审批和备案,是无法做到对每个项目进行长时间跟随,对项目的监管更加偏向文字化、片段化。监管监督工作都更加重视结果,对于过程和后续监督都有待加强。

3.4 内蒙古风电场对水土保持单位资质要求不严

从事水土保持工作需要从业人员有很高的专业能力,但查阅水土保持工作相关单位资质的要求,仅水利部发布的《水利工程建设监理单位资质管理办法》中仅对水土保持监理的资质进行了规定,对于水土保持方案编制及监测单位的资质是没有要求的,更加弱化了从事水土保持工作单位的专业要求。

3.5 内蒙古风电场政策性环境评估作用弱

水土保持工作中极为重要的一环就是环境评估,从政策性环评的角度上看,政策性环评的作用并没有在风电场项目中体现过多作用,在我国《环境保护法》第14条规定“国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府组织制定经济、技术政策,应当充分考虑对环境的影响,听取有关方面和专家的意见”中可以看出我国已经提出了政策性环评的设想,但是在国家法律法规数据库以及中华人民共和国中央人民政府官网中对相关政策的查询中发现政策性环评并没有像规划和建设项目环评般成熟,关于规划和建设环评有具体的规定,以及违反相关规定时的处理方式,但是政策性环评更加流于表面更多的是政策性呼吁,并没有达到对政策性环评的预期。

4. 对内蒙古风电场水土保持法律规制的建议

4.1 完善内蒙古风电场水土保持全过程完整监督管理

风电场的水土保持监督工作应当做到有专业人员的全程监督管理,将水土保持方案的相应措施、理念完整传达进行,尽可能做到事前预防期待效果与最终验收和后续维护的效果相适应,水行政部门可以对建设单位的相关从业人员进行有关水土保持工作的培训,让建设单位不仅仅依靠于第三方单位对水土保持进行监督。政府应扶持水土保持远程监控的技术运行和发展,水行政主管部门应进一步落实《水利部办公厅关于进一步优化开发区内生产建设项目水土保持管

理工作的意见》中新型的监督方式:“积极推行遥感监管、远程监管、移动监管、预警防控等方式,督促指导开发区内项目履行水土流失防治责任和义务。”使水行政相关工作人员无法到达现场的情况下对所管理的风电场水土保持项目也能跟踪监督,尽可能的做到专人专项的对风电场水土保持工作全过程监督,加强对项目的后续追踪和过程监督,监督工作的重点不能仅停留在审批与验收上。

4.2 严格要求内蒙古风电场对水土保持单位资质

水土保持工作对从业人员的专业性要求高,对水土保持从业单位的资质应当有明确的规定,水土保持的编制、检测工作不能仅依靠监理公司的专业性,应当做到相辅相成,水行政主管部门应对水土保持方案编制及监测单位的资质进行具体要求,并对专业技术人员的培养,提高技术人员业务水平,尽可能的培养有风电施工经验的水土保持技术人员参与风电场的施工中,使风电场的水土保持工作可以在专业环境下完成。

4.3 加强内蒙古风电场政策性环境评估作用

政策环境评价在理论和方法体系、实际应用和制度建设等方面都远远落后³⁾。缺乏具体规定使政策性环境评价的作用不仅仅止于政策性的呼吁作用,水行政主管部门出具相关条例对政策性环境评价的具体规定,从政策环评技术制度及程序制度出发。水行政部门也应对政策环评实践的探索及案例进行公示,加强政策环评实践的探索及案例示范作用的发挥。

结语:随着对新能源的开发,内蒙古自治区对风电场的建设工程数量增加,绿水青山就是金山银山,人与自然和谐共处就要在大规模的野外建设施工中做好水土保持工作,本文从水土保持工作的主体工作内容出发,分别对建设单位、水行政主管部门对水土保持监督管理;水土保持监测单位、水土保持编制单位的单位资质;以及政策性环评进行分析并提出建议,希望可以优化水土保持行业的相关规定,以对环境影响更小的方式发展风电。

参考文献:

- [1] 魏娟. 内蒙古农产品加工业市场开发战略研究 [J]. 内蒙古统计, 2005,(06):49-50.
- [2] 胡汉舟. 能源保供有力有效绿色低碳转型进程加快 [N]. 中国信息报, 2024-01-19(003).
- [3] 刘霞. 中国政策环境评价的现状与发展趋势 [J]. 海峡科学, 2009,(08):11-12+21.