我国秸秆综合利用政策创设研究

◎周腰华[1]，王亚静[2]

（1.辽宁省农业科学院 辽宁沈阳 110161；2.中国农业科学院 北京 100081）

摘要：秸秆用则利、弃则废，秸秆焚烧不尽浪费资源而且带来严重的环境污染与社会危害等问题。文章首先简要分析欧美等世界农业发达国家的秸秆计划焚烧政策和秸秆利用主导方式，结合我国秸秆综合利用试点和秸秆利用生态补偿制度创设试点，探索我国秸秆利用生态补偿制度框架的构建与相关政策体系的建立；同时，为进一步推进我国秸秆全域全量利用，提出扩大农作物秸秆利用生态补偿制度实施范围、优化农作物秸秆利用区域生态补偿机制、建立健全农作物秸秆利用生态补偿政策和引入农作物秸秆利用生态补偿评估机制等四项建议。

一、国外秸秆综合利用与政策

欧美等世界农业发达国家在现代农业发展进程中也曾经历过秸秆焚烧难题，20世纪50-60年代美国、英国等国家就存在严重的秸秆焚烧问题，其焚烧秸秆的主要原因也是基于能够降低农业生产成本和防止病虫草害。据资料显示，1985年前后美国年秸秆田间焚烧量约为3600万吨，而1992年前后英国约50%的秸秆被焚烧，焚烧量达385万吨。但是，西方发达国家对秸秆焚烧是采取计划焚烧的禁烧管理方式，即在特定环境和预定区域内采取适当措施科学合理焚烧秸秆以减少烟雾影响，通过限制秸秆焚烧规模来有效控制秸秆焚烧，从而促进秸秆综合利用。

西方国家一般把秸秆焚烧作为农业焚烧的重要组成部分进行管理。以美国为例，为控制农业焚烧烟雾污染，美国农业部1999年发布农业焚烧管理指导性文件《农业焚烧政策》（Agricultural Burning Policy，简写为ABP），提出在保证空气质量的情况下允许农业焚烧行为，各州据此出台相应的农业焚烧政策并纳入《州烟雾管理实施计划》（State Implementation Plan，简写为SIP），提交美国环境保护部（Environmental Protection Agency，简写为EPA）批准后就可以根据联邦法律强制执行。美国的农业焚烧政策规定了严苛的秸秆焚烧标准，政策的出台限制了秸秆焚烧规模，将烟雾侵扰等不利影响控制在社会可接受的程度，并促使农业种植在逐步减少秸秆焚烧甚至最后放弃秸秆焚烧，取得了较好的秸秆焚烧控制效果，最终也能达到秸秆禁烧的目的。

政策方面，与秸秆综合利用直接相关的法规主要有农业类法规和能源类法规两大类，其中农业类法规集中体现在秸秆还田和秸秆覆盖保护性耕作等方面，而能源类法规主要是可再生能源法规和生物质能源法规。基于秸秆利用的生态效益和社会效益等公共属性特征，西方国家对秸秆综合利用在投资扶持和财政补贴方面出台相关的扶持政策，主要包括科技研发与试点示范项目投入、秸秆离田利用产业化示范项目、秸秆还田补贴等方面。

秸秆利用方面，欧美等世界农业发达国家一般以秸秆直接还田或秸秆养畜过腹还田等秸秆还田循环利用为主导方式，经过多年的发展，这些国家逐步形成了“秸秆直接还田＋厩肥＋化肥”的“三合制”施肥制度，即施肥结构中有2/3来自秸秆还田和厩肥，化肥只占1/3，这与我国目前普遍以化肥为主的施肥结构形成鲜明的对比。具体来看，欧美、日本等国家2/3左右的农作物秸秆直接还田，1/5左右的秸秆饲料化利用，剩余约13%用于能源化和原料化利用等方面。美国、英国农作物秸秆直接还田量的比例分别为68%、73%，日本水稻秸秆还田比例也达到68%以上。西方发达国家在秸秆离田利用方面也基本形成了除秸秆养畜外的新型能源产业化利用，主要用于秸秆发电、秸秆沼气、成型燃料和纤维素乙醇，其中比较典型的有丹麦的秸秆发电、德国秸秆沼气、美国的成型燃料和纤维素乙醇等，近年来在秸秆环保板材方面也有所发展。西方国家的农作物秸秆离田产业化利用有与之相适应和配套的秸秆产业化利用技术体系和秸秆收储运技术装备体系作保障。

国外秸秆综合利用及其政策为我国秸秆综合利用和政策创设提供了有益的借鉴，但是，我国农业经营体制与经营模式与西方国家有很大的不同，国情不一样，不可能照搬照抄国外的政策。欧美国家农业生产是农场制，农业经营规模化、集约化、机械化，农作物生产经营体系和秸秆收储体系完善。而我国人多地少，农业生产经营方式是基于家庭联产承包经营体制的小规模家庭经营，随着我国工业化和城镇化的深入推进以及农村劳动力的快速流动，农户土地细碎化、农户兼业化、农业副业化、农村劳动力老龄化和妇女化等现象日益严重，农作物秸秆量大、分散，秸秆收储运成本高、效率低，秸秆综合利用政策必须立足国情，探索建立农户、企业、政府三方合作共赢的秸秆综合利用长效机制，才能为我国农作物秸秆全域全量利用创造良好的制度环境。

二、我国秸秆综合利用政策创设

（一）秸秆综合利用试点

2016年，我国在河北、山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、安徽、山东、河南10省（区）开展农作物秸秆综合利用试点，在试点县整县推进农作物秸秆综合利用，探索区域秸秆综合利用可持续、可复制、可推广的技术路线、模式和机制。2017年，针对东北地区秸秆总量大、还田利用慢、离田利用成本高等秸秆综合利用问题，我国开展东北地区秸秆综合利用处理行动，重点围绕提高秸秆农运水平、收储运专业化水平、综合利用标准化水平和市场化利用水平，建立了71个示范县，打造了20个样板县。2019年，秸秆综合利用试点工作在全国推开。

（二）秸秆利用生态补偿制度创设试点

2019年，为贯彻落实农业农村部和财政部2016年联合印发的《建立以绿色生态为导向的农业补贴制度改革方案》，农业农村部在黑龙江省开展了秸秆利用生态补偿制度创设试点，此后逐步扩大试点范围，探索构建耕地地力等补贴资金与秸秆综合利用相挂钩的激励约束机制，为探索推进全国农业支持保护政策由生产向生态、由“黄箱”向“绿箱”转变提供借鉴和参考。

农业农村部与财政部2016年联合印发了《建立以绿色生态为导向的农业补贴制度改革方案》，提出到2020年建成以绿色生态为导向、促进农业资源合理利用与生态环境保护的农业补贴政策体系和激励约束机制。为适应世贸规则，我国将农业“三项补贴”——种粮农民直接补贴、农作物良种补贴、农资综合补贴合并为农业支持保护补贴，政策目标调整为支持耕地地力保护和粮食适度规模经营，其中耕地地力保护补贴要求各地引导农民综合采取秸秆还田、深松整地、施用有机肥等措施提升耕地地力，推动补贴由“黄箱”转“绿箱”。但在实践中耕地地力保护补贴已经成为农民一项普惠性的收入，未能发挥出应有的政策效能。通过构建生态补偿制度，探索以秸秆利用生态补偿制度创设试点，能够为农业绿色发展找准发力点。

2019年，以东北地区突出的秸秆问题为切入点，依托东北地区秸秆处理行动，农业农村部遴选黑龙江省双城区和庆安县2个县区为试点区域，聚焦玉米（双城区）和水稻（庆安县）秸秆全量化综合利用，开展秸秆利用生态补偿制度创设试点，以调动地方政府主动作为、农户主动参加为出发点，以动存量、优增量为关键点，以秸秆综合利用和黑土地保护为落脚点，推动建立有效的工作体系、政策体系、技术体系和考核体系，形成制度化推进秸秆综合利用的运行机制。

秸秆利用生态补偿制度框架主要有四方面内容：（1）在存量资金上，建立耕地地力保护补贴与秸秆利用的挂钩机制，对焚烧秸秆的农户取消全部补贴资金。（2）在增量资金上，利用中央财政补助资金建立秸秆还田、离田的补偿环节和补偿标准，对开展秸秆利用的主体进行补偿。在组织实施上，推动将补偿制度创设上升为试点县区的“一把手”工程统筹实施，构建农业农村、财政部门牵头，发展改革、生态环境、自然资源等多部门联动、多主体负责、多途径推动的工作机制。（3）在工作考核上，以秸秆露天焚烧火点数、过火面积等对耕地地力补贴发放进行挂钩考核，以农机化作业平台数据、秸秆离田利用台账、第三方核查等方式对补偿资金发放进行严格考核。（4）在政策保障上，落实并创设一批用地、用电等配套政策，助推秸秆利用产业发展。

2020年，我国秸秆利用生态补偿制度创设试点范围扩大到黑龙江省全省、吉林省梨树县、辽宁省建平县、内蒙古自治区莫力达瓦达斡尔族自治旗、山西省太谷区、广西壮族自治区宾阳县和湖南省赫山区“1省6县（区）”，各地因地制宜探索适应不同区域特征的长效运行机制，为在全国推广打下了坚实基础。2021年，我国进一步扩大试点区域，聚焦秸秆产生重点地区，在山西省、内蒙古自治区、吉林省、黑龙江省、湖北省、湖南省、广西壮族自治区、云南省等8省（区）开展10个秸秆利用生态补偿制度创设样板县建设，从强化政策保障、拓展补偿内容、完善监督考核机制、加强宣传引导等方面，健全耕地地力等补贴资金与秸秆综合利用相挂钩的激励约束机制，打造典型示范标杆，为全国推动农业支持保护政策由生产向生态、由“黄箱”向“绿箱”转变，提供了有价值的解决方案。

秸秆利用生态补偿制度创设试点工作中创设的主要政策内容有以下三方面：（1）明确补偿对象、补偿环节和补偿标准。以玉米、水稻秸秆利用为重点补偿对象；补偿环节和补偿标准：玉米秸秆全量翻埋还田60元/亩、水稻秸秆粉碎腐熟还田40元/亩、水稻秸秆粉碎翻埋还田40元/亩、玉米秸秆打捆离田收储20元/亩、水稻秸秆打捆离田收储15元/亩、秸秆堆沤还田120元/亩、成型燃料生产加工50元/亩。（2）推动建立耕地地力补贴与秸秆焚烧挂钩机制。将耕地地力补贴与秸秆利用相挂钩，对采取有效措施保护耕地合理利用秸秆资源的地块，及时给予耕地地力保护补贴资金；对不采取有效措施保护耕地、造成秸秆资源浪费的地块，不给予耕地地力保护补贴资金。（3）建立秸秆利用补偿考核体系。围绕秸秆还田、离田的重点补偿环节，对实施秸秆利用的农户、农机户、合作社、新型经营主体、企业等主体，实行严格的目标考核制度。对现有补贴政策资金，以秸秆露天焚烧火点数量、过火面积等为主要指标，进行挂钩考核；对秸秆综合利用资金，以第三方核查、农机化作业平台数据、秸秆离田利用台账为主要指标，进行严格考核。在考核完成后，对实现秸秆利用、考核通过的对象，将相关补偿资金及时发放到位；对未实现秸秆利用、考核不通过的对象，扩建相关补偿资金，原渠道交回上级财政。

三、秸秆利用生态补偿制度创设建议

我国秸秆利用生态补偿制度创设试点初步构建了秸秆利用区域行补偿制度的整体框架，探索了将现有补贴政策资金与秸秆利用有效衔接，建立了秸秆综合利用补偿体系和考核体系，落实并创设了相关的配套政策，取得了初步成效，为完善建立以绿色生态为导向、促进农业资源合理利用与生态环境保护的农业补贴政策体系和激励约束机制，提出以下建议：

（一）扩大农作物秸秆利用性生态补偿制度的实施范围与补偿内容

继续扩大实施秸秆利用态补偿制度的区域范围，鼓励更多有条件的地区结合本地实际主动探索秸秆利用补偿政策，积极推进粮食主产区等重点领域的秸秆利用区域补偿实践，形成各具特色的挂钩考核机制，创建多种补偿模式，拓宽补偿资金渠道，提高秸秆综合利用能力。以秸秆利用与耕地地力保护补贴挂钩为切入点，从制约农业可持续发展的重点领域、关键环节入手，结合东北黑土地保护试点、化肥使用量零增长行动、东北地区秸秆处理行动、地膜回收行动、农机深松整地、保护性耕作等工作，探索扩大生态补偿内容，实现现有农业支持保护政策向绿色生态导向转变。

（二）优化农作物秸秆利用生态补偿机制

进一步强化政策的差异化和精准性、补偿方式的多元化和实效性，逐步健全和完善秸秆利用生态补偿机制。在补偿政策的差异化方面，综合权衡粮食主产区和主销区在农业生态补偿方面的利益平衡关系，通过设立农作物秸秆综合利用补偿基金等方式，建立健全补偿资金的来源、界定补偿对象、设立补偿管理机构，制定指导性、原则性的有效激励机制，为加强粮食主产区农作物秸秆综合利用补偿提供法律依据、政策支撑和运行保障。在此基础上，充分发挥各区域在农作物秸秆综合利用补偿方面的积极性和创造性，制定适合自身实际的具体补偿方式、补偿标准和相应举措，通过差异化的政策支持，提高支持政策的精准性。

在补偿方式的多元化和实效性方面，针对农户、收储运组织、加工利用企业等主体的特点和发展需求，形成资金补偿、技术补偿、政策补偿等相结合的多元化的补偿方式，充分调动不同主体的积极性。坚持问题导向和目标导向，突出效率和效益，最终形成多元化、时效性强的农作物秸秆综合利用补偿方式和政策体系。

（三）建立健全农作物秸秆利用生态补偿政策

推动出台保障秸秆利用生态补偿政策实施的规范性文件，使秸秆利用生态补偿的补偿对象、补偿方式、补偿标准有法可依。在秸秆利用补偿法律法规体系的构建过程中，可遵循行政级别由高到低再到高的原则。颁布实施相关法律法规和条例，一方面要明确秸秆利用补偿的内容，强化秸秆利用补偿管理坚持“受益者补偿”的原则，为提供生态社会效益的农户或秸秆利用主体提供资金来源，达到社会和谐发展；另一方面，完善秸秆利用补偿责任保障监督机制，在明确各自的责任和权利的前提下调动各部门、各区域之间合作的积极性，使法律、法规、政策得到有效、系统的实施，真正推动工作由项目制向普惠性转变、由短期性向长期性转变。

（四）引入农作物秸秆利用区域生态补偿评估机制

秸秆利用生态补偿评估机制应当贯穿于整个制度的始终。首先，开展秸秆利用区域补偿前，对秸秆综合利用现状，当地的经济发展水平等总体情况简单进行评估。第二，对实施之后的补偿效率、资金流向、农民的反响等问题进行评估。第三，在秸秆利用补偿完成之后，对当地秸秆综合利用水平、秸秆产业链条的发育情况等再次进行评估。

参考文献

[1]覃诚，毕于运，高春雨，王亚静，王红彦，孙宁.美国农业焚烧管理对中国秸秆禁烧管理的启示[J].资源科学，2018，40（12）：2382-2391.

[2]覃诚，毕于运，高春雨，王亚静，莫际仙，周珂，王莹.美英加农作物秸秆计划焚烧法规及其经验启示[J].世界农业，2018（11）：65-70.

[3]王红彦，王飞，孙仁华，高春雨，王亚静，孙宁，王磊，毕于运.国外农作物秸秆利用政策法规综述及其经验启示[J].农业工程学报，2016，32（16）：216-222.

[4]周腰华，成丽娜.新型农业经营主体组织模式与经营模式分析[J].学术交流，2019（07）：105-113.

[5]毕于运，王亚静.国家法规与政策——农作物秸秆综合利用和禁烧管理.北京：中国农业科学技术出版社，2019.

[6]王飞，石祖梁，李想，常志州，刘璐璐，孙仁华.区域秸秆全量处理利用的概念、思路与模式探讨[J].中国农业资源与区划，2016，37（05）：8-12.

原文地址：http://www.china-nengyuan.com/tech/189392.html