

我国农作物秸秆综合利用产业促进政策研究

田宜水

(农业农村部规划设计研究院农村能源与环保研究所, 北京100125)

摘要：[目的]深入地分析了我国秸秆综合利用产业现行促进政策，阐述了存在的主要问题，并提出针对性解决方法，以为促进秸秆综合利用政策体系建设提供政策建议。[方法]按照法律法规、目标引导和考核、财税补贴、技术研发和推广、信息统计等进行分类，综合评述各类现行政策的特点、使用范围和有效性，并采用相关者利益分析等方法分析存在问题，提出政策建议。[结果]随着我国秸秆露天焚烧问题日益突出，国家加大了对秸秆综合利用重视的程度，出台一系列关于秸秆综合利用等方面的法律、法规和激励政策等，初步构建了秸秆综合利用政策体系，呈现出聚焦关键环节、关键技术和重点地区的趋势。但是，还存在着政策的有效性有限，未形成合力；农民参与度低；使用环节缺乏激励政策等问题。[结论]建议出台区域生态补偿制度，落实耕地地力保护补贴政策，鼓励终端产品使用和消费等政策。

0引言

我国是一个农业大国，具有丰富的农作物资源。据《第二次全国污染源普查公报》，2017年全国农作物秸秆理论资源量8.05亿t，其中可收集利用秸秆量达到6.74亿t。秸秆综合利用率由2010年的70.5%达到86.8%，秸秆综合利用取得明显成效[1]。但部分地区秸秆焚烧现象仍屡禁不止。据气象部门分析，秸秆焚烧产生的有害气体及颗粒物成为雾霾天气的污染源之一，甚至还引发火灾，危及交通安全[2]。农作物光合作用的产物一半在籽实，一半在秸秆。秸秆综合利用，可以变废为宝，化害为利，有利于增加农民收入，培育新的经济增长点，减轻大气环境污染，是解决秸秆焚烧问题的主要途径，意义重大。秸秆综合利用的公益性属性，决定了政府应发挥主导作用[3]，充分运用政策工具，促进秸秆综合利用产业发展。

目前，国内相关学者开展了秸秆综合利用法规和政策研究。毕于运等[4]梳理秸秆综合利用和禁烧管理方面的法律法规，并提出相关建议。陈向科等[5]解读了1982-2017年12个“中央一号文件”的文本。陈超玲等[6]对1949-2015年7月国务院及相关部委有关秸秆管理政策文件进行了综合分析，以及对2003-2015年各省市发布的122份秸秆资源管理政策文件进行综合述评[7]。王菊[8]、周旅梅[9]等分别分析了吉林省、江苏省的秸秆资源利用政策。上述研究仅局限某一方面，或基于历史文件进行分析，系统性和时效性不强。文章拟深入分析我国秸秆综合利用产业现行促进政策，阐明存在的主要问题，并且提出有针对性的政策建议，以为促进秸秆综合利用政策体系建设提供政策参考建议。

1我国秸秆综合利用产业促进政策评述

近年来，我国秸秆露天焚烧问题日益突出，国家加大了对秸秆综合利用重视的程度，出台一系列关于秸秆综合利用法律、法规和激励，初步构建了秸秆综合利用法规体系。

1.1法律法规

在法律法规方面，在《中华人民共和国农业法》《中华人民共和国循环经济促进法》《中华人民共和国环境保护法》均鼓励和支持农业生产者和相关企业对农作物秸秆进行综合利用，防止环境污染和生态破坏。在《中华人民共和国大气污染防治法》中，则进一步明确了各级人民政府及其农业行政等有关部门的主体责任；且应当组织建立秸秆收集、贮存、运输和综合利用服务体系。此外，《中华人民共和国节约能源法》《中华人民共和国可再生能源法》明确提出国家鼓励、支持生物质能、可再生能源并网发电等，国家实行可再生能源发电全额保障性收购制度；生物质资源燃气和热力入网制度。我国秸秆综合利用主要法规和政策见表1。

表 1 我国秸秆综合利用主要法规和政策

类别	法律政策名称	发布时间	相关条款内容	
法律法规	中华人民共和国农业法	1993年7月2日通过，2002年12月28日第一次修正，2012年12月28日第二次修正	第六十五条 农产品采收后的秸秆及其他剩余物质应当综合利用，妥善处理，防止造成环境污染和生态破坏	
	中华人民共和国循环经济促进法	2008年8月29日通过，2018年10月26日修正	第三十四条 国家鼓励和支持农业生产者和相关企业采用先进或者适用技术，对农作物秸秆、畜禽粪便、农产品加工工业副产品、废农用薄膜等进行综合利用，开发利用沼气等生物质能源	
	中华人民共和国环境保护法	1989年12月26日通过，2014年4月24日修订通过	第四十九条 各级人民政府及其农业等有关部门和机构应当指导农业生产经营者科学种植和养殖，科学合理施用农药、化肥等农业投入品，科学处置农用薄膜、农作物秸秆等农业废弃物，防止农业面源污染	
	中华人民共和国大气污染防治法	1987年9月5日通过，2018年10月26日第二次修正	第七十六条 各级人民政府及其农业行政等有关部门应当鼓励和支持采用先进适用技术，对秸秆、落叶等进行肥料化、饲料化、能源化、工业原料化、食用菌基料化等综合利用，加大对秸秆还田、收集一体化农业机械的财政补贴力度 县级人民政府应当组织建立秸秆收集、贮存、运输和综合利用服务体系，采用财政补贴等措施支持农村集体经济组织、农民专业合作经济组织、企业等开展秸秆收集、贮存、运输和综合利用服务 第七十七条 省、自治区、直辖市人民政府应当划定区域，禁止露天焚烧秸秆、落叶等产生烟尘污染的物质 第一百一十九条 违反本法规定，在人口集中地区对树木、花草喷洒剧毒、高毒农药，或者露天焚烧秸秆、落叶等产生烟尘污染的物质，由县级以上地方人民政府确定的监督管理部门责令改正，并可以处五百元以上二千元以下的罚款	
	中华人民共和国固体废物污染环境防治法	1995年10月30日通过，2016年11月7日修改	第二十条 禁止在人口集中地区、机场周围、交通干线附近以及当地人民政府划定的区域露天焚烧秸秆	
	中华人民共和国节约能源法	1997年11月1日，2016年7月2日修正	第五十九条 国家鼓励、支持在农村大力发展沼气，推广生物质能、太阳能和风能等可再生能源利用技术，按照科学规划、有序开发的原则发展小型水力发电，推广节能型的农村住宅和炉灶等，鼓励利用非耕地种植能源植物，大力发展薪炭林等能源林	
	中华人民共和国可再生能源法	2005年2月28日通过，2009年12月26日修正	第十六条 国家鼓励清洁、高效地开发利用生物质燃料，鼓励发展能源作物 利用生物质资源生产的燃气和热力，符合城市燃气管网、热力管网的人网技术标准的，经营燃气管网、热力管网的企业应当接收其入网 第十八条 国家鼓励和支持农村地区的可再生能源开发利用 县级以上地方人民政府管理能源工作的部门会同有关部门，根据当地经济社会发展、生态保护和卫生综合治理需要等实际情况，制定农村地区可再生能源发展规划，因地制宜地推广应用沼气等生物质资源转化、户用太阳能、小型风能、小型水能等技术	
	目标引导	国务院办公厅《关于加快推进农作物秸秆综合利用的意见》（国办发〔2008〕105号）	2008年	明确了推进秸秆综合利用工作的指导思想、基本原则和主要目标，提出了大力推进产业化、加大政策扶持力度、加强组织领导的任务和保障措施

续表 1

类别	法律政策名称	发布时间	相关条款内容
	国家发展改革委、原农业部、环境保护部《关于印发〈京津冀及周边地区秸秆综合利用和禁烧工作方案（2014—2015年）〉的通知》（发改环资〔2014〕2231号）	2014年	分析了京津冀及周边地区秸秆综合利用和禁烧情况，明确了总体目标和分省目标，提出了重点工程和保障措施
	国家发展改革委、财政部、原农业部、环境保护部《关于进一步加快推进农作物秸秆综合利用和禁烧工作的通知》（发改环资〔2015〕2651号）	2015年	明确了总体要求和目标任务，提出了推动产业化发展，拓宽秸秆利用渠道；健全工作机制，强化秸秆禁烧监管；推动技术进步，提高收集和利用水平；完善扶持政策，构建有效激励机制；加强宣传培训，提高资源环境保护意识的任务
	原农业部关于印发《东北地区秸秆处理行动方案》的通知（农科教发〔2017〕9号）	2017年	围绕“一控两减三基本”目标，提升东北地区秸秆综合利用水平

1.2 目标引导和考核

为促进秸秆综合利用产业的健康、持续发展，国务院和政府主管部门出台相关意见，分不同时期设定了秸秆综合利用的目标，作为指导全国秸秆综合利用发展的依据，并进行了评估和考核。2008年国务院办公厅《关于加快推进农作物秸秆综合利用的意见》提出，力争到2015年，基本建立秸秆收集体系，基本形成布局合理、多元利用的秸秆综合利用产业化格局，秸秆综合利用率超过80%。2016年国家发展改革委、原农业部共同组织各省有关部门和专家，对全国“十二五”秸秆综合利用情况进行了终期评估。评估结果显示，2015年全国秸秆综合利用率为80.1%，完成了所设定的目标[1]。

“十三五”期间，《关于进一步加快推进农作物秸秆综合利用和禁烧工作的通知》（发改环资〔2015〕2651号）提出“力争到2020年，全国秸秆综合利用率达到85%以上；秸秆焚烧火点数或过火面积较2016年下降5%，在人口集中区域、机场周边和交通干线沿线以及地方政府划定的区域内，基本消除露天焚烧秸秆现象”。所提出的目标较2015年增长了5个百分点。随着秸秆综合利用率的逐年提高，未来利用的难度越来越大。

此外，对于不同的区域，政府部门设定了不同目标。2014年国家发展改革委印发了《京津冀及周边地区秸秆综合利用和禁烧工作方案（2014-2015年）》，提出了“到2015年，京津冀及周边地区秸秆综合利用率平均达到88%以上，新增秸秆综合利用能力2000万吨以上”。该秸秆综合利用率目标显著高于全国水平，这是京津冀及周边地区大气污染防治的重要举措之一。2017年原农业部印发了《东北地区秸秆处理行动方案》，提出“到2020年，力争东北地区秸秆综合利用率达到80%以上，基本杜绝露天焚烧现象，农村环境得到有效改善”。由于东北三省一区农作物秸秆总量大、密度高、利用难度大，是我国秸秆综合利用的重点和难点地区，虽然所提出的目标低于全国85%的水平，但总体上是符合东北地区的实际情况。

2016年农作物秸秆综合利用率被纳入了国家发展改革委印发的《绿色发展指标体系》中，作为生态文明建设评价考核依据，权重为0.92%。引导性目标虽不具有强制性，但通过明确责任主体和建立一套监测评价制度，使政策有了可操作性和可考核性，确保政策落地，发挥出应有的作用，可以引导各地区加快推动绿色发展，落实秸秆综合利用等生态文明建设相关工作。

1.3 财税补贴

秸秆综合利用产业发展初期具有公益性、高投资性及投资回收期长等特性。为引导产业健康、持续发展，国家相继出台了相关财政补助政策。形式主要有财政拨款、税收返还、上网电价补贴等，见表2。

表 2 2010—2017 年中国秸秆综合利用主要财税补贴政策

类别	年份	发文部门	文件名称	补贴内容	补贴标准	补贴对象
财政 拨款	2017	原农业部办公厅、财政部办公厅	2018—2020 年农业机械购置补贴实施指导意见	优先保证秸秆还田、离田等支持农业绿色发展机具的补贴需要。补贴的秸秆综合利用农机具主要包括：割草机、搂草机、打(压)捆机、圆草捆包膜机、青饲料收获机、秸秆粉碎还田机、高秆作物割晒机、抓草机、铡草机、青贮切碎机、揉丝机、压块机、饲料(草)粉碎机、饲料混合机、颗粒饲料压制机、饲料制备(搅拌)机、秸秆膨化机、秸秆压块(粒、棒)机等	按照测算比例不超过 30%、单机补贴额原则上不超过 5 万元, 进行补贴	从事农业生产的个人和农业生产经营组织的购机者
	2017	国家发展改革委办公厅、原农业部办公厅、国家能源局综合司	《关于开展秸秆气化清洁能源利用工程建设的指导意见》(发改办环资〔2017〕2143 号)	在中央计划内投资中, 重点支持秸秆热解气化和秸秆沼气等	/	在北方冬季取暖地区和粮棉主产省(区)以县为单位规划实施秸秆气化清洁能源利用工程
	2016	原农业部办公厅、财政部办公厅	《关于开展农作物秸秆综合利用试点 促进耕地质量提升工作的通知》(农办财〔2016〕39 号)	秸秆综合利用试点	农作物秸秆综合利用试点采取“以奖代补”方式	选择农作物秸秆焚烧问题较为突出的河北、山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、安徽、山东、河南 10 省(以下简称试点省)开展秸秆综合利用试点
税收 返还	2008	财政部、国家税务总局、国家发展和改革委员会	《资源综合利用企业所得税优惠目录(2008 年版)》	以农作物秸秆为原料, 生产伐木产品、电力、热力和燃气等产品	企业自 2008 年 1 月 1 日起以《目录》中所列资源为主要原材料, 生产《目录》内符合国家或行业相关标准的产品取得的收入, 在计算应纳税所得额时, 减按 90% 计入当年收入总额	资源综合利用企业
	2015	财政部、国家税务总局	关于印发《资源综合利用产品和劳务增值税优惠目录》的通知 财税〔2015〕78 号	生产纸浆、秸秆浆和纸	增值税退税比例 50%	资源综合利用企业
				生产生物质压块、沼气等燃料, 电力、热力	增值税退税比例 100%	
			纤维板、刨花板、细木工板、生物炭、活性炭、栲胶、水解酒精、纤维素、木质素、木糖、阿拉伯糖、糠醛、箱板纸	增值税退税比例 70%		
上网电 价补贴	2010	国家发展改革委	关于完善农林生物质发电价格政策的通知(发改价格〔2010〕1579 号)	农林生物质发电项目	对农林生物质发电项目实行标杆上网电价政策。未采用招标确定投资人的新建农林生物质发电项目, 统一执行标杆上网电价 0.75 元/kW·h(含税)	农林生物质发电企业

1.3.1 财政拨款

在财政拨款方式中, 目前呈现聚焦关键环节、关键技术和重点地区的趋势。在农机购置补贴中, 优先保证秸秆还田、离田以及饲料化利用等支持农业绿色发展机具的补贴需要。关键技术方案, 重点支持支持秸秆气化清洁能源利用技术, 在中央计划内投资中, 重点支持在北方冬季取暖地区和粮棉主产省(区)以县为单位规划实施秸秆气化清洁能源利用工程。2019 年国家发展改革委等 10 部位联合印发了《关于促进生物天然气产业化发展的指导意见》, 统筹利用农作物秸秆等城乡各类有机废弃物资源, 加快生物天然气工业化商业化开发建设, 国家研究建立绿色燃气配额机制, 制定生物天然气优先利用政策措施。但相关政策尚未明晰。在重点区域方面, 原农业部针对京津冀及周边地区、东北地区等秸秆焚烧和利用重点和难点地区, 开展了秸秆综合利用试点。自 2017 年以来, 以肥料化、饲料化、燃料化为主要

利用方向，共协调安排中央财政资金约86.5亿元，支持秸秆利用的关键领域和重点环节，建设整县推进的试点县约684个，助推全国秸秆综合利用水平稳步提升，带动东北地区2018年秸秆综合利用率达到约80%，较2016年提升13.5个百分点[10]。

1.3.2 税收返还

为深入贯彻节约资源和保护环境基本国策，大力发展循环经济，经国务院批准，将农作物秸秆生产的伐木产品、生物质压块、沼气等燃料、电力、热力等产品已经列入《资源综合利用企业所得税优惠目录》和《资源综合利用产品和劳务增值税优惠目录》，生产《目录》内符合国家或行业相关标准的产品取得的收入，分别享受在计算应纳税所得额时减按90%计入当年收入总额和增值税即征即退（退税比例最高可达100%）的优惠政策。

1.3.3 上网电价补贴

国家发展改革委相继出台了《可再生能源产业发展指导目录》《可再生能源发电有关管理规定》《可再生能源发电价格和费用分摊管理试行办法》《关于完善农林生物质发电价格政策的通知》等，对新建农林生物质发电项目实行标杆上网电价政策，未采用招标确定投资人的，统一执行标杆上网电价0.75元/kW·h。已核准的农林生物质发电项目，上网电价低于上述标准的，上调至0.75元/kW·h。

1.3.4 其他政策

由于秸秆综合利用企业存在用地难和初加工成本高等问题，在《关于进一步加快推进农作物秸秆综合利用和禁烧工作的通知》（发改环资[2015]2651号）中对秸秆综合利用土地和电价方面均提出优惠政策。其中，在土地政策方面，秸秆收储设施用地尽量利用存量建设用地、空闲地、废弃地等，原则上按临时用地管理，属于永久性占用的，按建设用地依法依规办理审批手续。在电价方面，粮棉主产区和大气污染防治重点地区秸秆捡拾、打捆、切割、粉碎、压块等初加工用电纳入农业生产用电价格政策范围，降低秸秆初加工成本。

1.4 技术研发和推广

为推动秸秆综合利用技术研发和推广工作，“十三五”期间，农业农村部在现代农业产业技术体系内增设了秸秆综合利用岗位科学家，推动组建了东北区域玉米秸秆综合利用协同创新联盟，开展科技攻关，组织专家组与12个试点省开展技术对接，加快技术模式推广应用。

为指导各地推广实用成熟的秸秆综合利用技术，推动秸秆综合利用产业化发展，国家发展改革委编制了《秸秆综合利用技术目录（2014）》，重点推广秸秆肥料化、饲料化、原料化、燃料化、基料化利用技术等5大类别、19项技术，明确了技术内容、特征、注意事项、主要技术标准和规范。2017年原农业部组织遴选了东北高寒区玉米秸秆深翻养地模式、西北干旱区棉秆深翻还田模式等秸秆农用十大模式，推介发布。

1.5 信息统计

信息统计是目标考核的基础。目前，秸秆综合利用统计主要采取“全国农村可再生能源统计报表制度”，采用全面调查的方面，以县为单位逐级汇总。

2017年国务院办公厅《关于印发第二次全国污染源普查方案的通知》（国办发[2017]82号），首次将“秸秆产生、处置和资源化利用情况”纳入农业源普查范围。主要开展不同作物种类、不同区域的产生量、可收集量，以及秸秆肥料化、能源化、饲料化、基料化和原料化利用量调查；以典型地块为单元，开展秸秆草谷比、秸秆可收集系数监测。

2019年农业农村部办公厅印发了《关于全面做好秸秆综合利用工作的通知》（农办科[2019]20号），提出建立资源台账，摸清资源底数，为各级政府制定秸秆综合利用政策、规划布局、产业发展等提供支撑。

1.6 小结

可以发现我国秸秆综合利用产业政策在支持方向、重点环节、重点技术和重点区域等方面均发生了一定变迁。其中，前期主要受秸秆露天焚烧、雾霾天气等的影响，具有一定的运动性、临时性。2017年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》，明确地提出了“完善秸秆利用制度，将秸秆综合利用工作制度化”，秸秆综合利用工作逐步呈现制度化、长效化。

2存在的主要问题

随着国家贯彻新发展理念，推进农业绿色发展，我国已初步构建秸秆综合利用法规政策体系，且取得了一定的成效，但仍存在一定的问题。

2.1政策的有效性有限，未形成合力

目前，国家对秸秆综合利用产业的政策结合目标引导，以鼓励和劝戒为主，属于混合型政策工具，有效性和可管理性较低。仅对露天焚烧秸秆、落叶等产生烟尘污染的物质，处500元以上2000元以下的罚款，采取了强制性措施。在激励政策方面，除农机补贴等政策，大部分政策资金额度低，仅支持重点地区和重点环节（表3）。如2016年中央财政选择农作物秸秆焚烧问题较为突出的河北、山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、安徽、山东、河南10个省（区）开展农作物秸秆禁烧和综合利用试点。在重点地区也是难以全覆盖，主要支持少数县，开展试点示范。税收返回政策的门槛较高，而秸秆综合利用企业大部分为小微企业，难以享受到政策红利。

表3 分环节秸秆综合利用财税补贴政策

产业环节	财政补贴	税收返回	终端产品补贴	试点示范	土地政策	电价政策
收储运	+			+	+	+
肥料化利用	+			+		
饲料化利用	+			+		
发电		+	+	+		
供热		+				
生物天然气		+		+		
生物质气化	+	+		+		
食用菌基料				+		
造纸、代木产品		+				

注：“+”表示有支持政策

2.2引导农民自愿参与度低

秸秆综合利用利益相关方涉及到农户、秸秆综合利用企业、政府和公众等（图1）。但目前的秸秆综合利用的激励政策多以秸秆综合利用企业为补贴对象，缺乏对农户的有效支持。农户作为一个理性经济人，虽然受到了地方政府有关秸秆禁烧的管制措施，但考虑到秸秆综合利用的成本较高，选择焚烧或废弃的处置方式是实现其自身利益最大化或成本最小化的最优选择，综合利用的自愿参与度较低[12-13]。另一方面，秸秆焚烧加重了对大气环境的污染，降低了耕地地力，农户也是受害者之一。如何激励农户主动参与秸秆综合利用工作，是当前的一项重要课题。

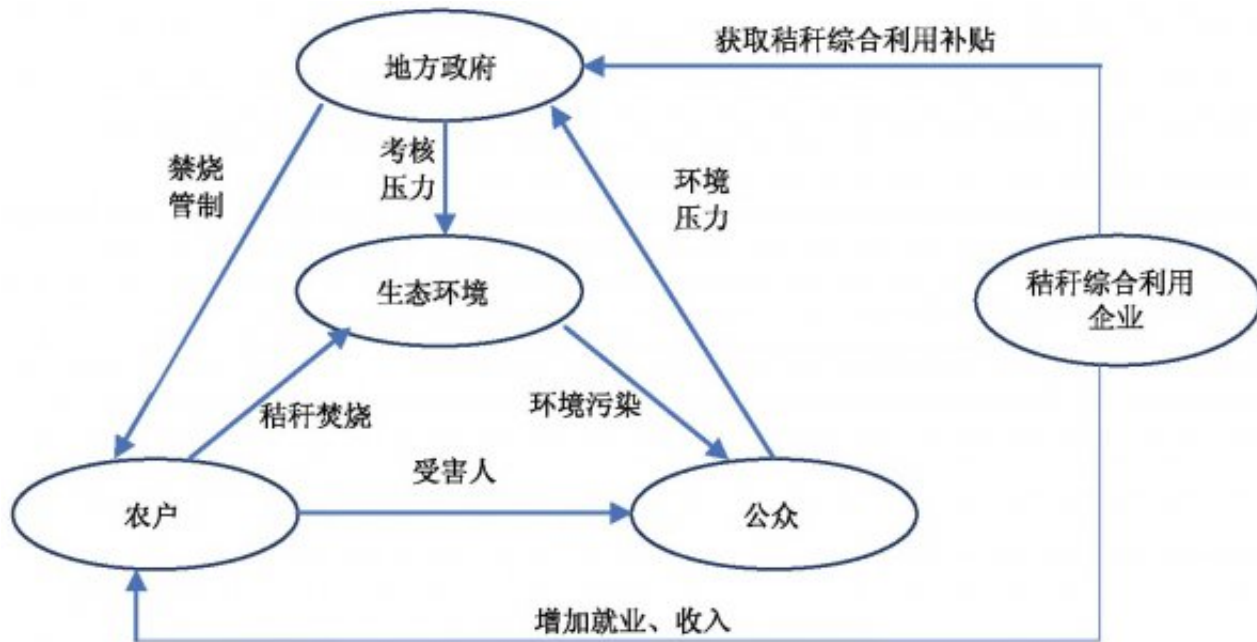


图1 秸秆综合利用利益相关者分析

2.3用政策

目前秸秆综合利用激励政策多对利用环节和企业进行补贴。但是，秸秆生产的有机肥、生物炭、沼气、成型燃料、电力、供热、代木等产品均存在着成本高、效益差等问题，需要降低销售成本，鼓励社会和公众购买。目前，仅秸秆发电享受生物质上网电价补贴政策，其他秸秆综合利用终端产品则缺乏补贴。此外，部分秸秆终端产品还存在着市场准入的问题。如生物天然气企业存在着如何有效进入管网、生产企业在该区域内是否有特许经营权的困扰[14]；生物质成型燃料及供热还存在着高污染燃料的争议，影响了秸秆供热技术的推广应用。

3完善秸秆综合利用政策体系的建议

坚持因地制宜、政府引导、区域统筹、全量利用[15]、科技支撑，以完善利用制度、出台扶持政策、强化保障措施为推进手段，激发秸秆还田、离田、加工利用等环节市场主体活力，建立健全政府、企业与农民三方共赢的利益链接机制、推动形成布局合理、多元利用的产业化发展格局，不断提高秸秆综合利用水平。

3.1出台区域生态补偿制度

基于生态服务功能的价值和环境治理与生态恢复的物化成本，生态补偿制度是一种新型的环境管理制度。秸秆综合利用具有公益性属性，开展秸秆综合利用工作，有利于大气环境保护和土壤肥力提升，其增量成本适用于生态补偿制度[16]。中央农村工作领导小组办公室、农业农村部《关于做好2019年农业农村工作的实施意见》（中农发[2019]1号），提出“建设一批秸秆综合利用整县推进试点，创设区域性补偿制度”。目前，我国已有部分地区开展了相关工作。2019年江苏省无锡市人大常委会出台了《无锡市生态补偿条例》，鼓励在生态补偿工作中实施秸秆禁烧，推动秸秆综合利用，提升生态保护成效。黑龙江省大民政府办公厅《关于印发2019年黑龙江省秸秆综合利用工作实施方案的通知》中，选择哈尔滨市双城区、庆安县开展国家秸秆区域性补偿制度试点，探索建立区域性补偿制度。

建议以县域为单位，整县推进，全量利用，开展区域补偿制度建设。综合考虑秸秆综合利用率、秸秆露天焚烧火点数以及耕地土壤有机质含量等指标，整合现有资金和存量政策，按照作业面积进行奖补，可用于县域内开展秸秆收储运，综合利用的设备购置和基础设施建设，秸秆还田，离田和综合利用的增量成本补贴等，扶持秸秆综合利用产业健康、持续发展。

3.2落实耕地地力保护补贴政策

2016年5月财政部、原农业部印发了《关于全面推开农业“三项补贴”改革工作的通知》，提出了鼓励各地创新方式方法，提高农作物秸秆综合利用水平，引导农民综合采取秸秆还田、深松整地、减少化肥农药用量、施用有机肥等

措施,自觉提升耕地地力。但是,除少数地区外,中央和地方均缺乏可操作的手段和方式,未将补贴发放与秸秆还田和地力提升相挂钩,难以发挥实际作用[17]。

建议下一步,完善补贴发放细则、将秸秆还田或离田与耕地地力补贴的部分资金挂街,用于补助采取秸秆还田或离田所产生的额外生产成本,通过制度化,把工作责任落实到每一户,每一地块上,实现耕地地力的提升和秸秆综合利用,对于存在违反规定,焚烧秸秆的农户或地块,不再给予补贴或扣减部分补贴。

3.3鼓励终端产品使用和消费

建议对秸秆生产的有机肥、生物炭、沼气、成型燃料、电力、供热、代木等产品实施终端产品补贴制度,切实降低销售价格"此外,通过终端产品补贴,可以实现市场化调整的作用,保持产业健康持续发展。建议按照国家市场监督管理总局《绿色产品标识使用管理办法》的相关规定,对于在全生命周期过程中,符合环境保护要求,对生态环境和人体健康无害或危害小、资源能源消耗少、品质高的秸秆产品进行绿色产品认证,积极引导公众和个人购买秸秆绿色产品。对秸秆生产的可再生能源产品,实施绿色证书交易制度[[18]],设立能源生产及销售企业的可再生能源配额指标,要求能源生产企业或销售企业通过购买绿色证书作为完成可再生能源配额义务的证明,通过绿色证书市场化交易补偿可再生能源的环境效益和社会效益。

参考文献

- [1] 农业农村部科技教育司,农业农村部农业生态与资源保护总站. 2017年度全国农村可再生能源统计汇总表, 2018.
- [2] 国家发展改革委,农业部,环境保护部. 关于印发《京津冀及周边地区秸秆综合利用和禁烧工作方案(2014—2015年)》的通知.(2014-09-30) [2019-10-15] https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201410/t20141010_964248.html.
- [3] 农业农村部. 提升秸秆产业化利用 加大终端产品补贴. 新农业, 2018 (16): 34-35.
- [4] 毕于运,高春雨,王红彦,等. 农作物秸秆综合利用和禁烧管理国家法规综述与立法建议. 中国农业资源与区划, 2019, 40 (8): 1-10.
- [5] 陈向科,刘建英,曹文,等. 中国农作物秸秆利用政策演进的阶段性特征——基于1982—2017年12个“中央一号文件”的文本分析. 作物研究, 2017 (6): 31-34.
- [6] 陈超玲,杨阳,谢光辉. 我国秸秆资源管理政策发展研究. 中国农业大学学报, 2016 (21): 1-11.
- [7] 陈超玲,杨阳,胡林,等. 中国各省市秸秆资源管理政策发展述评. 中国农业大学学报, 2017 (11): 1-16.
- [8] 王菊,于阿雨,霍介国,等. 秸秆资源化利用产业发展与财政支持政策研究. 经济纵横, 2017 (10): 81-86.
- [9] 周琼梅. 江苏省秸秆禁烧政策执行现状及优化. 环境卫生工程, 2017, 126 (6): 15-17.
- [10] 农业农村部. 关于政协十三届全国委员会第二次会议第0328号(农业水利类056号)提案答复的函(2019-08-03) [2019-10-15]. http://www.moa.gov.cn/govpublic/KJJYS/201909/t20190923_6328665.htm.
- [11] 李干杰. 国务院关于研究处理固体废物污染环境防治法执法检查报告及审议意见情况的报告(2018-06-19) [2019-10-15]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201806/87e6fc3e60ac4b3a9c341a894f9f669.shtml>.
- [12] 盛锦. 基于政府、农户、企业三方合作博弈的秸秆焚烧管理问题研究. 中国农业资源与区划, 2015, 36 (4): 48-53.
- [13] 肖杏芳. 农户农业废弃物资源化利用行为及影响因素研究[学位论文]. 福州:福建农林大学2017.
- [14] 李景明,李冰峰,徐文勇. 中国沼气产业发展的政策影响分析. 中国沼气, 2018, 36 (5): 3-10.
- [15] 王飞,石祖梁,李想,等. 区域秸秆全量处理利用的概念、思路与模式探讨. 中国农业资源与区划, 2016, 37 (5): 8-12.
- [16] 马友华,王桂苓,王伟,等. 农作物秸秆管理技术与措施及其生态补偿以安徽省为例. 农业环境与发展, 2011, 28 (4): 50-58.
- [17] 彭炎辉. 耕地地力保护补贴政策的效果评价及改进建议. 中州学刊, 2017, 252 (12): 54-59.
- [18] 任东明,谢旭轩. 构建可再生能源绿色证书交易系统的国际经验. 中国能源, 2013, 35 (9): 12-15, 21.

原文地址: <http://www.china-nengyuan.com/tech/193822.html>