

JIEGAN ZONGHE LIYONG  
ZHENGCE JIEDU

# 秸秆综合利用 政策解读

毕于运 王亚静 编著



秸秆综合利用

首批全国优秀出版社

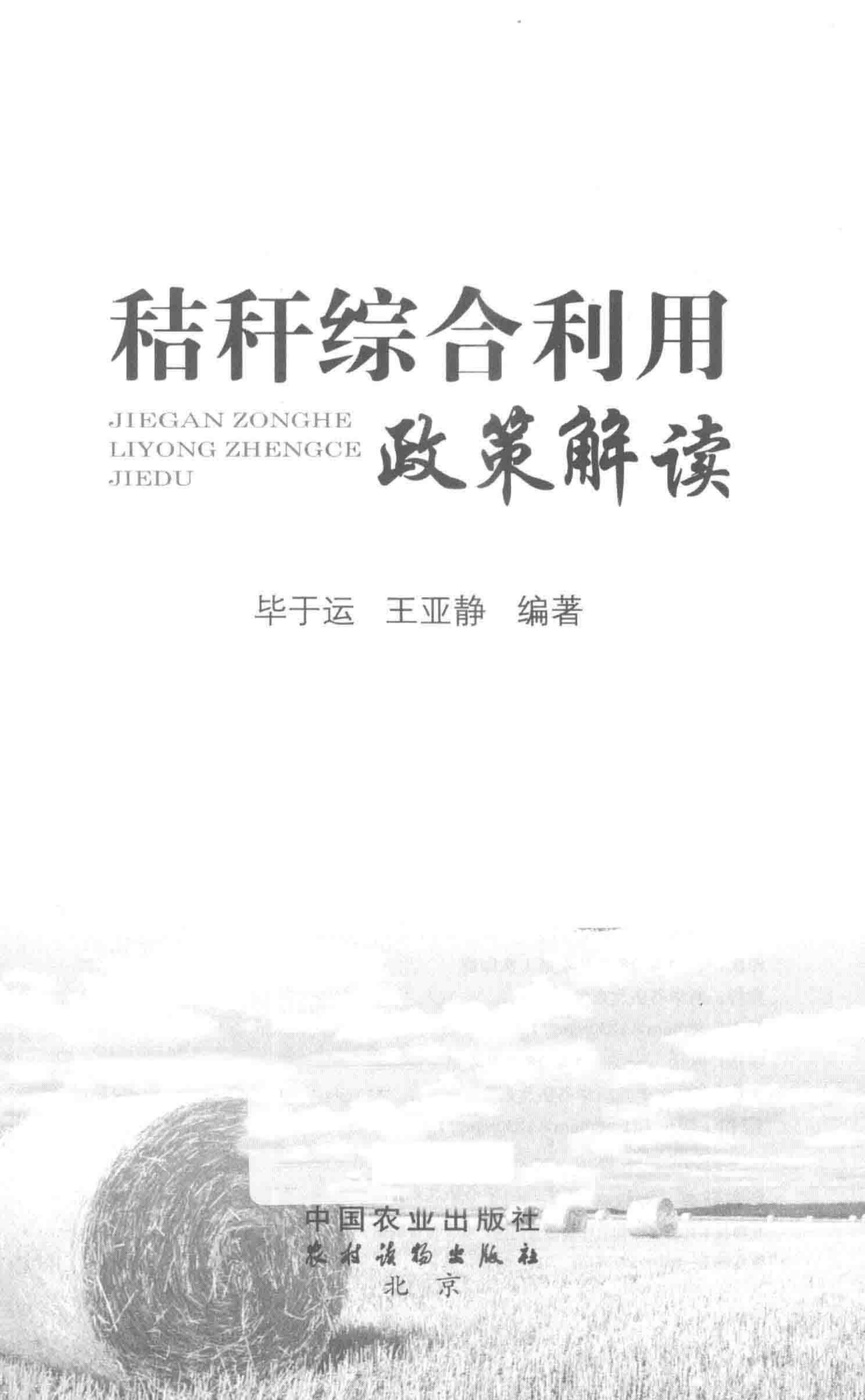
中国农业出版社  
农村读物出版社

# 秸秆综合利用

JIEGAN ZONGHE  
LIYONG ZHENGCE  
JIEDU

# 政策解读

毕于运 王亚静 编著



中国农业出版社  
农村读物出版社  
北京

## 图书在版编目 (CIP) 数据

秸秆综合利用政策解读 / 毕于运, 王亚静编著. —  
北京: 中国农业出版社, 2019. 12  
ISBN 978-7-109-26366-6

I. ①秸… II. ①毕… ②王… III. ①秸秆—综合利用—农业政策—中国 IV. ①S38

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 277533 号

---

### 中国农业出版社出版

地址: 北京市朝阳区麦子店街 18 号楼

邮编: 100125

责任编辑: 张德君 李 晶 文字编辑: 张 毓

版式设计: 王 晨 责任校对: 刘丽香

印刷: 中农印务有限公司

版次: 2019 年 12 月第 1 版

印次: 2019 年 12 月北京第 1 次印刷

发行: 新华书店北京发行所

开本: 880mm×1230mm 1/32

印张: 9.75

字数: 200 千字

定价: 55.00 元

---

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书, 如有印装质量问题, 我社负责调换。

服务电话: 010-59195115 010-59194918

## 参加编著人员

王红彦	高春雨	周珂	王飞
石祖梁	孙仁华	杨海燕	张瑜
张勇	徐振贤	王萍	王莹
王环	冯新新	赵丽	谢杰
杨东	莫际仙	王磊	

# 前



2015年9月11日中共中央政治局会议审议通过的《生态文明体制改革总体方案》（中发〔2015〕25号）明确提出“完善农作物秸秆综合利用制度”的要求。2017年中共中央办公厅、国务院办公厅《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》（中办发〔2017〕56号）再次提出“完善秸秆和畜禽粪污等资源化利用制度”的要求。“完善农作物秸秆综合利用制度”已成为现阶段秸秆综合利用的国家最高指示精神。

据不完全统计，1997年以来，国家各部门共计发布了35个以秸秆综合利用和/或禁烧为专题内容的国家行政规范性文件。本书主要以此35个专题文件为依据，对国家秸秆综合利用行政指导政策的精神实质和指导要求进行系统梳理、解读和评述，并提出相应的政策建议。

全书共分为七章。第一章“农作物秸秆综合利用国家行政规范性文件汇总与类别分析”，将1997年以来发布的35个以秸秆综合利用和/或禁烧为专题内容的行政规范性文件进行了汇总分类。第二至七章分别从“以用

促禁与多功能性发挥”“农业优先与多元利用”“科技支撑与试点示范”“政策扶持与市场运作”“因地制宜与突出重点”“离田利用与产业化发展”等六个方面对国家相关行政指导政策进行了详细解读。

在进行国内农作物秸秆综合利用政策解读的同时，本书还在附录一和附录二中，分别对发达国家农作物秸秆利用法规政策、我国农作物秸秆综合利用和禁烧管理法规进行了综述，并提出了相应的经验启示和立法建议。以飨读者。

此书得以付梓，得到了国家自然科学基金面上项目“农作物秸秆综合利用生态价值量估算方法研究”（项目编号：41771569）、中国农业科学院科技创新工程等项目的资助，在此一并致谢！

本书的疏漏与不足，敬请读者批评指正。

编者

2019年10月于北京

# 目



## 前言

### 第一章 农作物秸秆综合利用国家行政规范性文件

汇总与类别分析 ..... 1

#### 一、以秸秆养畜和秸秆还田为主的早期

秸秆利用政策 ..... 2

#### 二、我国秸秆焚烧的发生、早期发展与秸秆综合利用

和/或禁烧文件的发布 ..... 3

三、文件类别分析 ..... 11

第二章 以用促禁与多功能性发挥 ..... 14

#### 一、“疏堵结合，以疏为主”秸秆禁烧和综合利用行政

指导方针的提出 ..... 15

#### 二、“疏堵结合，以疏为主”秸秆禁烧和综合利用行政

指导方针的进一步巩固 ..... 19

#### 三、由“疏堵结合，以疏为主”到“疏堵结合，以疏为主；

以用促禁，以禁促用” ..... 21




四、秸秆综合利用与秸秆禁烧行政指导要求的平衡发展和 秸秆综合利用多功能性的充分发挥 .....	24
五、结语 .....	31
<b>第三章 农业优先与多元利用 .....</b>	<b>33</b>
一、早期以秸秆还田和秸秆养畜为主的 秸秆利用政策 .....	33
二、由秸秆还田和秸秆养畜向秸秆能源化 利用政策的拓展 .....	36
三、秸秆五种利用途径与秸秆综合利用总体发展 目标——“布局合理、多元利用的秸秆综合 利用产业化格局”的提出 .....	38
四、“农业优先，多元利用”指导原则的提出与多元化 利用格局的初步形成 .....	41
五、秸秆综合利用总体发展目标——“布局合理、 多元利用的秸秆综合利用产业化格局”的 进一步明确和强调 .....	44
六、“农业优先，多元利用”指导原则的 进一步巩固和发扬 .....	46
七、结语 .....	52
<b>第四章 科技支撑与试点示范 .....</b>	<b>55</b>
一、国家各部门早期行政指导政策对秸秆综合利用 科技支撑与试点示范工作的要求 .....	56
二、国家系列行政规范性文件对科技支撑与试点示范	

等秸秆综合利用行政指导原则的各自表述及其对 科技支撑与试点示范工程的具体要求 .....	60
三、国家各部门推介的秸秆综合利用技术体系 .....	70
四、国家秸秆综合利用试点项目的启动与实施 .....	102
五、农业部提出全面推进秸秆综合 利用工作的新要求 .....	103
六、结语 .....	104
<b>第五章 政策扶持与市场运作 .....</b>	<b>105</b>
一、农作物秸秆综合利用“公益性事业”的定位与 责任主体的确定 .....	106
二、国家系列行政规范性文件对政策扶持与市场运作等 秸秆综合利用行政指导原则的各自表述 .....	111
三、农作物秸秆综合利用投资扶持政策 .....	115
四、农作物秸秆综合利用税收优惠政策 .....	160
五、农作物秸秆综合利用（秸秆发电）市场调控和 价格优惠政策 .....	170
六、农作物秸秆综合利用信贷优惠政策 .....	175
七、农作物秸秆收储加工用地用电政策 .....	178
八、农作物秸秆运输“绿色通道”政策 .....	181
九、以企业为主体推进秸秆产业化利用 .....	183
十、社会化服务组织的市场主体地位逐步 得以突出显现 .....	187
十一、全方位培育市场主体 .....	194
十二、公众参与和农民积极性调动 .....	196

十三、结语 .....	200
<b>第六章 因地制宜与突出重点 .....</b>	<b>202</b>
一、国家系列行政规范性文件对因地制宜与突出重点等 秸秆综合利用行政指导原则的各自表述 .....	202
二、国家早期系列行政规范性文件对秸秆综合利用重点 区域和重点建设内容的规定 .....	206
三、国家秸秆综合利用实施方案提出的重点 领域和重点工程 .....	210
四、重点地区秸秆综合利用实施方案及其重点 任务和重点工程 .....	218
五、新时期国家秸秆产业化发展要求 .....	228
六、结语 .....	234
<b>第七章 离田利用与产业化发展 .....</b>	<b>237</b>
一、在我国已利用秸秆总量中，基本上是半量还田和 半量离田利用 .....	237
二、秸秆饲料化利用在秸秆离田利用中占主导地位 .....	240
三、秸秆新型产业化利用量仅占可收集 利用量的 5%~6% .....	241
四、秸秆离田多元化利用策略 .....	251
<b>附录一 发达国家农作物秸秆利用法规政策         及其经验启示 .....</b>	<b>257</b>
一、国外秸秆利用概况 .....	258

---

二、发达国家秸秆利用政策 .....	259
三、发达国家秸秆利用法规 .....	266
四、经验与借鉴 .....	270
附录二 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 .....	274
一、农作物秸秆综合利用国家法规 .....	275
二、农作物秸秆禁烧管理国家法规 .....	281
三、立法建议 .....	287
参考文献 .....	294



# 第一章 农作物秸秆综合利用国家行政规范性文件汇总与类别分析

国家行政规范性文件是由国家行政机关在其权限范围内，依据国家法律、法规、规章和上级部门行政规定，按规定程序制定发布的、在全国范围内具有普遍约束力的行政指令（俗称“红头文件”）。农作物秸秆（简称秸秆）综合利用国家行政指导政策是指以国家行政规范性文件形式发布的，旨在指导和推进秸秆综合利用目标、任务和项目顺利实施而制定的总体思路、指导原则、政策规定和行政措施等。

从总体内容看，秸秆综合利用国家行政指导政策可分为两大类：一是国家专项行政指导政策，即以秸秆综合利用和/或禁烧为专题内容发布的国家行政规范性文件（简称专题文件）及其对秸秆综合利用的行政指导规定。其中，大多数以秸秆禁烧为题发布的国家行政规范性文件亦从“疏堵结合，以疏为主”的角度，对秸秆综合利用提出了明确要求。二是国家综合性行政指导政策，即将秸秆综合利用或其相关领域的产业发展作为文件部分内容的国家综合性行政规范性文件及其对秸秆综合利用做出的行政指导规定。该类行政规范性文件主要是某些国家大政方针政策，如中央1号文件、国家生态文明建设战略决策、可持续发展战略决策、



资源综合利用政策、循环经济政策、国家应对气候变化战略行动、国家节能减排政策、可再生能源政策、生物质产业政策等。

据不完全统计，1997年以来国家各部门共计发布了35个以秸秆综合利用和/或禁烧为专题内容的国家行政规范性文件。本作主要以此35个专题文件为依据，对国家秸秆综合利用行政指导政策的精神实质和指导要求进行系统的梳理、解读和评述，并根据需要提出相应的政策建议。

## 一、以秸秆养畜和秸秆还田为主的早期秸秆利用政策

我国是一个人口众多、农业比重大的发展中国家，秸秆利用有着悠久的历史。长期以来，农作物秸秆在农民生活和农业生产中充当着重要的角色，农民靠它建房蔽日遮雨、烧火做饭取暖、养畜积肥还田。

改革开放以来，我国更加重视秸秆的利用问题。农业部陆续发布了很多涉及秸秆利用内容的行政规范文件。20世纪80年代以后，随着秸秆焚烧问题的逐步显现，国家有关秸秆的行政指导更日益增多。

1991年，时任中共中央总书记江泽民到河北省石家庄市视察时，要求一定要把农作物秸秆利用工作抓好。同年11月，时任国务院总理李鹏在山东考察时指出：“要大力发展饲养业，由秸秆直接还田到‘过腹还田’，利用粮食、秸秆养猪、养牛，然后猪粪、牛粪还田，减少化肥施用量，既可以提高土壤肥力，又可以降低生产成本，使农业生产进入良性循环，做到既高产又



高效。”

1992年国务院办公厅以国办发〔1992〕30号文的形式转发了农业部《关于大力开发秸秆资源发展农区草食家畜的报告》，并根据该报告要求决定在全国农区重点省份实施秸秆养畜示范项目，于当年安排了10个秸秆养牛示范县。从此，我国养牛业结束了几十年发展较为缓慢的局面，进入高速发展的新时期。1994年，李鹏总理在中央农村工作会议上讲话时再次强调：“推广秸秆过腹还田，发展养牛业，可以增加优质动物蛋白，改善食物结构；可以增加农家肥，节约化肥，改良土壤，是农民致富的一条有着广阔前景的路子。”随后，国务院决定，仿照秸秆养牛示范项目的做法在全国实施秸秆养羊、养水牛和养奶牛示范项目，并于1996年由国务院办公厅以国办发〔1996〕43号文的形式转发了农业部编制的《关于1996—2000年全国秸秆养畜过腹还田项目发展纲要》，明确提出将秸秆养畜过腹还田项目纳入国家农业综合开发计划，加快秸秆养畜示范基地建设，有效地提升我国的秸秆饲料化利用率和秸秆加工处理利用水平。至此，“秸秆畜牧业”开始形成，并成为国家的政策导向和广大农民的实践，在经济、生态以及社会效益方面取得了巨大的成绩（毕于运等，2010）。

## 二、我国秸秆焚烧的发生、早期发展与秸秆综合利用和/或禁烧文件的发布

### （一）我国秸秆焚烧的发生与早期发展

我国秸秆焚烧问题于20世纪80年代中期开始显现。1986



年10月18日《中国环境报》以《大量焚烧庄稼秸秆，石家庄被烟雾笼罩》为题较早报道了我国的秸秆焚烧问题（王鲁，1986）。文中指出：“每到傍晚，河北石家庄整个城区被烟雾笼罩，持续时间达7小时之久。浓烟中，人们只好紧闭门窗，汽车只能缓慢行驶。烟气污染成了全市大街小巷议论的中心话题，环保局每天接到大量群众电话询问原因”“调查结果表明，由于郊县农民大量焚烧潮湿的农作物秸秆，以及天气原因，使飘入市区的浓烟经久不散，造成环境污染。”此次污染过程从文章报道前数天一直持续到10月25日。

在CNKI收录的中文期刊文献中，姬庆瑞（1987）以《作物秸秆不可焚烧》为题最早论述了我国的秸秆焚烧问题：“近年来，随着农村土地承包责任制的实行和完善，农民生产积极性大大提高，但在施肥上，有些地区特别是城市郊区农民，只重视化肥的施用，而忽视了对农作物秸秆的利用，每到夏、秋收获季节常常在田间把麦茬、麦秸和玉米秆焚烧，而且越来越严重。”“焚烧作物秸秆，不仅烟雾弥漫，造成自然环境的污染，而且也极易发生火灾，烧坏庄稼，烧焦树木，危害他人财产安全和破坏绿化等。更可惜的是使提供热能的碳素和氮、磷等营养成分白白跑掉。”

1988年7月11日《农民日报》以《制止麦收后的“一把火”》（李管来、张永祥，1988）为题报道了山西省的麦秸焚烧现象以及运城市委政研室对麦秸焚烧主要成因的分析和禁烧建议。

上述报道距离1978年的改革开放只有8~10个年头。

进入20世纪90年代，秸秆焚烧问题在全国各主要农区蔓延。1991年陕西省政协会议上，省民盟小组提出了《关于制止在农村焚烧秸秆及促进秸秆合理利用》提案，这是我国载入史册



的关于秸秆禁烧的第一份省级以上政协提案。自此以后，越来越多的地方在行政管理层面开始关注秸秆焚烧问题。

到 20 世纪 90 年代中期，秸秆焚烧已遍及全国各主要农区，时常对城市、机场、公路和铁路交通造成烟雾侵扰（毕于运 等，2008）。据新华网“焦点网谈”栏目报道：1996 年，秸秆烟雾第一次给双流机场造成危害。当年 5 月 31 日，机场被迫关闭，13 个航班分别备降重庆、咸阳、贵阳、宜宾等机场。当年秋，农民焚烧秸秆再次造成机场关闭、航班备降。1997 年 5 月 14 日—18 日，成都周边农村焚烧秸秆产生的烟雾连续 5 天笼罩双流机场，双流机场被迫两度关闭。1998 年 5 月 13 日—14 日，双流机场被迫三次关闭，17 个航班延误或者改降，滞留旅客 3 000 多人。据当地媒体报道，当时全国足球联赛成都主场被秸秆焚烧的烟雾弥漫，球迷们看球如同雾里看花。1999 年 5 月，时任国务院总理朱镕基准备到成都视察，所乘专机因秸秆焚烧的浓烟无法在双流机场降落，不得不返飞北京。事后，朱镕基总理专门划拨了 1 000 万元总理基金给成都，用于治理焚烧秸秆问题。2000 年，成都市发布了《成都市禁止焚烧农作物秸秆办法》，对禁烧范围、责任、监管、处罚、保障措施等进行全面规定。成都市政府在“禁烧”管理上不遗余力，但效果却不尽人意——2004 年 5 月 11 日，成都双流机场又因秸秆焚烧烟雾侵扰而紧急启动了 II 级盲降系统……

## （二）国家各部门 1997 年以来专题发布的秸秆综合利用和禁烧行政规范性文件

随着焚烧秸秆问题的日趋严重，1997 年夏天，时任国务院

副总理朱镕基做出指示：（为应对秸秆焚烧）要切实抓好秸秆的综合利用工作。

针对秸秆焚烧的严峻形势，农业部于1997年5月4日发布了《关于严禁焚烧秸秆，切实做好夏收农作物秸秆还田工作的通知》。但此之后，有的地方秸秆焚烧有增无减，为此，1997年6月11日农业部又下发了《关于严禁焚烧秸秆做好秸秆综合利用工作的紧急通知》。这两个通知是我国最早以秸秆禁烧和秸秆综合利用（或秸秆还田）为题的国家行政规范性文件。

自此以后，国家各部门又相继单独或联合发布了一系列以秸秆综合利用和/或禁烧为题的行政规范性文件。由表1-1可见，在1997年至2019年的23年中，除2002年、2004年、2006年、2010年、2018年外，其他年份，每年都有此类专题文件问世，总计达到32个。

与此同时，国家各部门共计发布了2个以秸秆气化为特定内容的行政规范性文件，即农业部办公厅《关于做好秸秆沼气集中供气工程试点项目建设的通知》（农办科〔2009〕22号）和国家发展和改革委员会办公厅、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）。农办科〔2009〕22号文的发布有效地促进了沼气原料多元化的发展，发改办环资〔2017〕2143号文则将秸秆沼气与秸秆热解气化进行了统筹考虑。

2015年，科学技术部、农业部还以秸秆与粪便为主要农业废弃物，联合发布了《关于发布〈农业废弃物（秸秆、粪便）综合利用技术成果汇编〉的通知》（国科函农〔2015〕255号）。

如果将上述3个行政规范性文件包括在内，据不完全统计，