

附件

京津冀及周边地区秸秆综合利用和禁烧工作方案（2014—2015年）

2008年国务院办公厅印发了《关于加快推进农作物秸秆综合利用的意见》（国办发〔2008〕105号），提出“到2015年秸秆综合利用率超过80%”的目标任务。在各地区、各部门的大力推动下，秸秆综合利用取得了积极成效，但部分地区秸秆焚烧现象仍屡禁不止，特别是近年来，京津冀等地区出现较重雾霾天气，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。为加快推进京津冀及周边地区秸秆综合利用和禁烧工作，缓解秸秆焚烧带来的大气污染影响，特制定本方案。

一、充分认识加快推进秸秆综合利用和禁烧工作的重要性和紧迫性

（一）加快推进秸秆综合利用和禁烧是生态文明建设的重要内容。近年来，随着秸秆资源化利用技术的不断完善和推广应用，秸秆用作肥料、饲料、工业原料、燃料和食用菌基料的产业化利用得到较快发展。特别是一批以秸秆为工业原料生产代木产品、发电、秸秆成型燃料、秸秆沼气企业的兴起，推动了秸秆商品化和资源化，实现了变废为宝、化害为利和农民增收。因地制宜、科学合理地推进秸秆综合利用和禁烧，有利于提高资源利用效

率，延伸农业生态链条，变粗放经营为集约经营，改善农村生态环境，促进农业生态文明建设。

(二)加快推进秸秆综合利用和禁烧是大气污染防治的重要途径。据环境保护部和国家气象局遥感监测显示，夏秋收期间秸秆集中焚烧，增加了部分区域雾霾天气的严重程度。近两年，全国秸秆焚烧火点数总体呈上升趋势。相关研究报告显示，京津冀及周边地区每年因秸秆焚烧向大气中排放的颗粒物有数十万吨，区域内PM2.5日均浓度平均增加60.6微克/立方米，最多增加127微克/立方米，秸秆焚烧对大气污染的影响非常大。抓好秸秆综合利用和禁烧工作，是当前治理大气雾霾的有效措施，任务紧迫而艰巨。

二、秸秆综合利用和禁烧情况

(一)秸秆综合利用现状。2013年，京津冀及周边地区秸秆可收集量2亿吨，利用量1.6亿吨，秸秆综合利用率81%，比2008年提高12.3个百分点。北京市、天津市、河北省、山西省、内蒙古自治区、山东省等地区秸秆综合利用率分别为85.6%、76.6%、83%、80%、76.5%、81%。

(二)秸秆禁烧情况。2013年，京津冀及周边地区中，北京市、天津市、山西省、山东省等地区焚烧秸秆火点数均有所减少，河北省、内蒙古自治区两地区秸秆焚烧火点数有所增加。北京市实现2013年夏秋两季0火点数，天津市、河北省、山西省、内蒙古自治区、山东省等地区火点数分别为11个、481个、407个、179个和866个。其中，天津市、山西省、山东省等地区分

别比 2012 年减少 63.3%、18.6%和 34.7%，河北省、内蒙古自治区两地区分别比 2012 年增加了 27.6%和 61.3%。

(三) 存在的主要问题。虽然秸秆综合利用和禁烧工作取得一定成效，仍存在以下问题：一是秸秆综合利用政府资金投入不足，秸秆综合利用产业化项目扶持力度不够，秸秆综合利用“小而散”项目没有得到支持；二是缺少能够使广大农民和企业“双赢”的有效经济政策；三是秸秆还田和收集一体化装备严重不足，农机收获缺少留茬标准，留茬高低及农田秸秆清理与农民利益衔接不紧密，农民为提高机械收获作业效率，降低油料和人工成本，导致留茬过高；四是部分基层干部及农民对秸秆综合利用潜在价值和违规焚烧的危害性认识不足，缺乏对地方政府的考核和责任追究；五是秸秆禁烧的法律依据不足、机制不健全、执法力量薄弱、执法难度大，禁烧监管难以落实到位。

三、目标任务

(一) 总体目标。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；基本建立农民和企业“双赢”，价格稳定的秸秆收储运体系，初步形成布局合理、多元利用的秸秆综合利用产业化格局；建立并落实秸秆禁烧考核机制，及时公布并向地方政府通报秸秆焚烧情况，不断强化秸秆禁烧监管。

(二) 分省目标。到 2015 年，北京市力争全部实现秸秆综合利用；天津市秸秆综合利用率 90%；河北省秸秆综合利用率 95%；山西省秸秆综合利用率 85%；内蒙古自治区秸秆综合利用

率 86.5%；山东省秸秆综合利用率 85%。

四、重点工程

(一) 秸秆肥料化利用工程。实施秸秆机械还田补贴项目，对实施秸秆机械粉碎、破茬、深耕和耙压等机械化还田作业的农机服务组织进行定额补贴。建设以秸秆为主要原料的有机肥工程，生产商品有机肥料。大力推广生物菌剂快速腐熟还田和秸秆堆沤还田技术，推进秸秆就地就近还田利用。2014-2015 年，新增秸秆肥料化利用能力 240 万吨。

(二) 秸秆饲料化利用工程。种植或订单采购青贮玉米，有偿收集秸秆，大规模制作全株青贮饲料、氨化秸秆饲料、微贮秸秆饲料，形成商品化秸秆饲料储备和供应能力，为周边大牲畜养殖户（场）提供长期稳定的粗饲料供给。青黄贮饲料生产项目以“二池三机”为基本建设单元，“二池”为青黄贮窖池或氨化池，“三机”指秸秆收获粉碎机、运输压实机、打捆包膜机。2014-2015 年，新增秸秆饲料化利用能力 270 万吨。

(三) 秸秆原料化利用工程。推进秸秆清洁制浆、人造板、墙体材料、纺织工业用纤维、包装材料、降解膜、餐具、帘栅等原料化利用。培育龙头企业，示范带动秸秆原料利用专业化、规模化、产业化发展。2014-2015 年，新增秸秆原料化利用能力 300 万吨。

(四) 秸秆能源化利用工程。建设秸秆致密成型燃料生产厂，配套高效低排放生物质炉具，实现秸秆清洁能源入户。建设投料棚、致密成型车间、成品库等土建工程，以及秸秆粉碎机、成型

机组及配套设备、生物质炉具等设备工程。以自然村或农村社区为建设单元，建设秸秆沼气工程，配套建设输气管网等设施，实现秸秆沼气直供农户，提供生活用能。建设秸秆裂解气化集中供气工程，为农户提供生活用能。建设秸秆炭化工程，生物碳用作优质燃料、土壤改良剂、重金属钝化剂、生物有机肥料及工业原料。加快生物质发电 / 供热示范建设，完成现有生物质电厂供热改造。2014-2015 年，新增秸秆能源化利用能力 1000 万吨。

(五) 秸秆基料化利用工程。建设秸秆食用菌生产基地，利用秸秆培育平菇、木耳、香菇、金针菇等食用菌，食用菌产后菌糠作为优质有机肥或牛羊养殖饲料。2014-2015 年，新增秸秆基料化利用能力 90 万吨。

(六) 秸秆收储运体系。秸秆收集储运站原则上与秸秆生物气化、秸秆热解气化、秸秆固化成型、秸秆碳化等实用技术示范配套，根据当地种植制度、秸秆利用现状和收集运输半径，支持农业合作社、农业企业和经纪人等，因地制宜建设秸秆收集储运站。2014-2015 年，新增收集储运能力 1800 万吨。

(七) 完善配套政策，实现区域整体推进。京津冀及周边地区要按照循环经济理念，因地制宜发展秸秆多途径利用技术和模式，2015 年 3 月底前研究出台配套政策，一是落实秸秆收储点和堆场用地，解决制约秸秆综合利用收储运瓶颈问题；二是将秸秆捡拾、切割、粉碎、打捆、压块等初加工用电列入农业生产用电价格类别，降低秸秆初加工成本；三是粮棉主产区在农忙季节，应采取方便秸秆运输的有效措施，提高秸秆运输效率；四是落实

国家关于支持小微企业发展的指导意见，给予符合政策的秸秆加工企业信贷优惠等。在目前种植制度多样化、秸秆种类复杂、秸秆利用途径多元化的地区，因地制宜采取整县推进，实现县域秸秆高效综合利用，杜绝秸秆露天焚烧现象。2014-2015年，启动10个秸秆综合利用示范县建设，每个示范县秸秆新增利用能力10万吨以上，新增年利用能力100万吨。

（八）秸秆综合利用科技支撑工程。依托骨干企业、科研院所和大学等，开展创新平台建设，开展应用研究和系统集成，促进科技成果的产业化，引进消化吸收适合中国国情的国外先进装备和技术，推进先进生物质能综合利用产业化示范。加快建立秸秆综合利用相关产品的行业标准、产品标准、质量检测标准体系，规范生产和应用。举办秸秆综合利用技术培训班，分层次对基层农技人员、村镇干部进行技术培训。

五、保障措施

（一）加强领导。有关地区要将秸秆综合利用作为推进节能减排、发展循环经济、治理大气污染、促进生态文明建设的重要内容，纳入各地政府的工作重点，搞好统筹规划和组织协调，加强组织领导，做到分工明确、责任到人、重点突出，形成共同推进合力，确保实现秸秆综合利用目标。

（二）完善政策。有关地区要根据本地区农业生产特点，抓紧制订并发布相关收获、留茬等作业及综合利用产品标准。研究梳理现有秸秆综合利用扶持政策，加大秸秆综合利用项目资金投入力度，完善符合当地相关产业发展方向的秸秆综合利用土地、

电价、运输等方面的优惠政策，推动秸秆综合利用产业化发展。

（三）抓好落实。有关地区要建立健全相关部门参与的秸秆综合利用协调机制，将本地区秸秆综合利用实施方案的主要目标和重点任务，按年度逐级分解到各级政府及相关部门，并与各地人民政府签署秸秆综合利用目标任务完成承诺书，加强督促检查。抓紧落实 2014 年度中央预算内投资切块支持的秸秆综合利用重点工程项目建设，争取早日建成、早日投产，提高秸秆综合利用能力。

（四）严格监管。有关地区要建立健全相关法律法规，明确执法主体和责任人，组织相关部门组成检查组，加大秸秆禁烧执法力度，完善秸秆禁烧的相关政策措施。尤其对机场周边、高速公路沿线、铁路重要干线等地区，重点开展执法检查，发现秸秆焚烧行为的要责令立即停止，对直接责任人进行教育或处罚；对造成重大污染事故、财产遭受重大损失或者导致人员伤亡的，要依法追究有关责任人员的刑事责任。

（五）强化宣传。有关地区要加强秸秆综合利用和禁烧方面的宣传培训，大力宣传秸秆综合利用的重要意义及焚烧的危害，做到家喻户晓，发挥新闻媒体对秸秆综合利用的舆论引导和焚烧的监督作用，对秸秆焚烧现象曝光。开展秸秆综合利用的经济、社会和生态效益等知识的科普宣传，用实际效果引导、教育农民群众转变观念，为秸秆综合利用工作创造良好的社会舆论氛围。