

附件

关于编制“十三五”秸秆综合利用实施方案 的指导意见

为进一步加强秸秆综合利用和禁烧工作，加快推进秸秆的资源化、商品化利用，促进资源节约、环境保护、农民增收和农业可持续发展，现就做好“十三五”秸秆综合利用实施方案编制工作提出如下意见：

一、编制秸秆综合利用实施方案的意义

据调查统计，2015年全国秸秆理论资源量为10.4亿吨，可收集资源量约为9亿吨，利用量约为7.2亿吨，秸秆综合利用率达到80.1%；其中肥料化占43.2%、饲料化占18.8%、燃料化占11.4%、基料化占4.0%、原料化占2.7%，秸秆综合利用途径不断拓宽、科技水平明显提高、综合效益快速提升。虽然秸秆综合利用工作取得积极成效，露天焚烧现象得到有效遏制，但是还面临着一些问题：一是扶持政策有待完善，在秸秆综合利用相应环节还缺少政策支持和资金投入，导致秸秆加工转化能力不强，农民和企业直接受益的不多，不利于形成完整的产业链；二是科技研发力度仍需加强，部分关键技术相对薄弱，专用设备不配套，秸秆利用投入高、产出低，一些综合利用技术还存在技术标准和规范不明确的问题。三是收储运体系不健全，目前秸秆收储运服务体系尚处于起步阶段，经纪人、

合作社等服务组织力量较弱，基础设施建设跟不上，加上茬口紧、时间短，致使离田利用能力差。四是龙头企业培育不足，秸秆综合利用可推广、可持续的秸秆利用商业模式较少，龙头企业数量缺乏，带动作用明显不足，综合利用产业化发展缓慢。

依据不同地区秸秆资源禀赋、利用现状和发展潜力编制“十三五”秸秆综合利用实施方案，明确秸秆开发利用方向和总体目标，因地制宜、合理布局，统筹安排好秸秆综合利用建设内容，不断完善各项配套政策，破解秸秆综合利用重点和难点问题，有利于形成秸秆资源开发利用的良性循环，有利于促进秸秆综合利用的长效运行，有利于推动农村经济社会持续协调发展，对推动农业清洁生产、绿色发展和生态环境保护均具有十分重要的意义。

二、指导思想和基本原则

（一）指导思想

贯彻落实党的十八大提出的大力推进生态文明建设的战略部署，坚持节约资源和保护环境的基本国策，以全面提高秸秆综合利用率为目标，以秸秆综合利用政策建设为保障，以科技创新为动力，坚持市场运作，不断完善秸秆收储运体系，持续推进秸秆肥料化、饲料化、燃料化、基料化和原料化利用，形成布局合理、多元利用的产业化格局，促进农民增收、环境改善和农业可持续发展。

（二）基本原则

1. 农业优先、多元利用。坚持秸秆综合利用与农业生产相结合，在满足农业和畜牧业需求的基础上，抓好新技术、新装备、新

工艺的示范推广，合理引导秸秆能源化、原料化等其它综合利用方式，推动秸秆向多元循环方向发展。

2. 统筹规划，合理布局。根据各地秸秆品种和资源量、生产生活方式、产业布局等，统筹编制秸秆综合利用实施方案，因地制宜，合理安排“五料化”利用的优先时序，避免资源竞争或资源不足。

3. 市场导向、政策扶持。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，建立以市场为导向、企业为主体、农民积极参与的长效机制。加大政策扶持力度，深入研究完善秸秆收储运体系、秸秆利用终端补贴等配套政策。

4. 科技推动、试点先行。加强科技攻关，着力解决秸秆综合利用中的共性难题，提高秸秆综合利用技术、装备和工艺水平。选择重点区域，积极打造秸秆综合利用示范县，建设一批示范工程，扶持一批重点企业，加快推进秸秆高值化、产业化发展。

三、主要任务和进度要求

（一）主要任务

以省级为单位编制秸秆综合利用实施方案。实施方案基准年为2015年（按2015年底数据），实施方案水平年为2020年。实施方案编制采取自下而上，逐级汇总的方法。各省（区、市）要在进一步摸清秸秆资源潜力和利用现状的基础上，根据资源产生种类和空间分布情况，合理确定适宜本地区的秸秆综合利用方式（肥料化、饲料化、燃料化、基料化和原料化等）、数量和产业布局，设定发

展目标，鼓励以秸秆农用为主、多元化利用产业的共生组合，并编制秸秆综合利用重点项目。同时，方案中要提出相应的保障措施，在工作机制、支持政策、技术集成与研发、科技服务等方面体现具体的内容。

（二）实施目标

秸秆基本实现资源化利用，解决秸秆废弃和焚烧带来的资源浪费和环境污染问题。力争到 2020 年在全国建立较完善的秸秆还田、收集、储存、运输社会化服务体系，基本形成布局合理、多元利用、可持续运行的综合利用格局，秸秆综合利用率达到 85%以上。

（三）进度要求

各省（区、市）编制单位要精心组织，在 2016 年 12 月底前按质按量完成实施方案编制工作，并及时报送国家发展改革委和农业部办公厅。

四、重点实施领域

（一）秸秆肥料化利用

继续推广普及保护性耕作技术，以实施玉米、水稻、小麦等农作物秸秆直接还田为重点，制订秸秆机械化还田作业标准，科学合理地推行秸秆还田技术；结合秸秆腐熟还田、堆沤还田、生物反应堆以及秸秆有机肥生产等，提高秸秆肥料化利用率。

（二）秸秆饲料化利用

秸秆是牛羊粗饲料主要来源，要把推进秸秆饲料化与调整畜禽养殖结构结合起来，在粮食主产区和农牧交错区积极培植秸秆养畜产业，鼓励秸秆青贮、氨化、微贮、颗粒饲料等的快速发展。

（三）秸秆能源化利用

立足于各地秸秆资源分布，结合乡村环境整治和节能减排措施，积极推广秸秆生物气化、热解气化、固化成型、炭化、直燃发电等技术，推进生物质能利用，改善农村能源结构。

（四）秸秆基料化利用

大力发展以秸秆为基料的食用菌生产，培育壮大秸秆生产食用菌基料龙头企业、专业合作组织、种植大户，加快建设现代高效生态农业；利用生化处理技术，生产育苗基质、栽培基质，满足集约化育苗、无土栽培和土壤改良的需要，促进农业生态平衡。

（五）秸秆原料化利用

围绕现有基础好、技术成熟度高、市场需求量大的重点行业，鼓励生产以秸秆为原料的非木浆纸、木糖醇、包装材料、降解膜、餐具、人造板材、复合材料等产品，大力发展以秸秆为原料的编织加工业，不断提高秸秆高值化、产业化利用水平。

五、保障措施

（一）加强组织领导

编制秸秆综合利用实施方案是一项重要工作，涉及部门众多。各地要提高认识，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，精心组织方案

编制工作。同时做好种植、畜牧、农机、环保、能源等部门的统筹协调工作，将不同部门的建设需求统一纳入到实施方案中。

（二）强化技术支撑

秸秆综合利用工作技术性强，各地要强化技术服务体系建设，选配知识结构好、业务能力强、熟悉情况的骨干人员，组建秸秆综合利用方案编制专家工作组，充分借鉴国内外先进经验，结合本地实际，制定科学合理的技术路线，确保实施方案建设内容能够落地生效。

（三）深入开展调研

各地要认真开展实地走访调研，深入基层摸清情况，秸秆综合利用数据翔实，目标制定符合当地资源禀赋实际，任务分解明确。要抓好重大问题研究、基本思路确定、专家论证等环节，确保实施方案具有可操作性。

（四）广泛听取意见

各地要充分发扬民主，广泛听取群众意见。实施方案编制部门应当将方案草案对外公开并征询社会意见，扩大公众参与度，充分发挥咨询研究机构、专家学者、社会听证在实施方案编制决策过程中的作用，建立有征询、有论证、有监督、有评价的决策程序，确保实施方案取得预期成效。

- 附件：1. 秸秆综合利用重点建设领域
2. 秸秆综合利用实施方案提纲（建议）

附件 1

秸秆综合利用重点建设领域

“十三五”期间，围绕秸秆肥料化、饲料化、能源化、基料化、原料化和收储运体系建设等领域，大力推广秸秆用量大、技术成熟和附加值高的综合利用技术，因地制宜地实施重点建设工程，推动秸秆综合利用试点示范。

一、秸秆综合利用基本能力建设

（一）秸秆科学还田工程

以推进耕地地力保护、秸秆资源化利用和农业可持续发展为目标，科学制定区域秸秆还田能力，通过发展专业化农机合作社，配备秸秆粉碎机、大马力秸秆还田机、深松机等相关农机设备，大力推进秸秆机械化粉碎还田和快速腐熟还田，继续推广保护性耕作技术。鼓励有条件的地方加大秸秆还田财政补贴力度。

（二）秸秆收储运体系工程

根据秸秆离田利用产业化布局和农用地分布情况，建设秸秆收储场（站、中心），扶持秸秆经纪人专业队伍，配备地磅、粉碎机、打捆机、叉车、消防器材、运输车等设备设施，实现秸秆高效离田、收储、转运、利用。

（三）产学研技术体系工程

围绕秸秆综合利用中的关键技术瓶颈，遴选优势科研单位和龙头企业开展联合攻关，提升秸秆综合利用技术水平。引进消化

吸收适合中国国情的国外先进装备和技术，提升秸秆产业化水平和升值空间。尽快形成与秸秆综合利用技术相衔接、与农业技术发展相适宜、与农业产业经营相结合、与农业装备相配套的技术体系，规范生产和应用。

二、秸秆产业化利用示范工程建设

（一）秸秆土壤改良示范工程

以提升耕地质量为目标，推广秸秆炭化还田改土、秸秆商品有机肥实施，重点支持建设连续式热解炭化炉、翻抛机、堆腐车间等设备设施，加大秸秆炭基肥和商品有机肥施用力度，推动化肥使用减量化，提升耕地地力。

（二）秸秆种养结合示范工程

在秸秆资源丰富和牛羊养殖量较大的粮食主产区，扶持秸秆青（黄）贮、压块颗粒、蒸汽喷爆等饲料专业化生产示范建设，重点支持建设秸秆青贮氨化池、购置秸秆处理机械和饲料加工设备，增强秸秆饲用处理能力，保障畜牧养殖的饲料供给。

（三）秸秆清洁能源示范乡镇（园区）建设

在秸秆资源丰富和农村生活生产能源消费量较大的区域，大力推广秸秆燃料代煤、炭气油多联产、集中供气工程，配套秸秆预处理设备、固化成型设备、生物质节能炉具等相关设备，推动城乡节能减排和环境改善。

（四）秸秆工农复合型利用示范工程

以秸秆高值化、产业化利用为发展目标，推广秸秆代木、清洁制浆、秸秆生物基产品、秸秆块墙体日光温室、秸秆食用菌种

植、作物育苗基质、园艺栽培基质等，实现秸秆高值利用。

附件 2

秸秆综合利用实施方案提纲（建议）

前 言

一、 秸秆资源和综合利用现状

- (一) 秸秆资源量
- (二) 秸秆综合利用现状
- (三) 存在的主要问题

二、 指导思想、基本原则和总体目标

- (一) 指导思想
- (二) 基本原则
- (三) 总体目标

三、 重点领域和建设内容

- (一) 重点领域
- (二) 建设内容
- (三) 实施进度

四、 投资估算与效益分析

- (一) 投资估算及资金来源
- (二) 效益分析

五、 保障措施