湖北省立法全面禁止露天禁烧秸秆

是告别秸秆焚烧的时候了

阅读提示

今年2月1日，湖北省人大表决通过了《关于农作物秸秆露天禁烧和综合利用的决定》，自今年5月1日起，湖北省内禁止露天焚烧秸秆；到2020年，全省秸秆综合利用率力争达95%以上，建成较为完备的秸秆收集储运体系。“政府堵，企业疏”，行政和市场双发力是湖北对治理秸秆露天焚烧的新探索。请看《经济日报》记者近日来自湖北的调查——

左图 秸秆粉碎机正在作业。湖北荆州大力推广秸秆粉碎还田。 李其蔚摄

右图 湖北荆州青年志愿者发起“秸秆禁烧环保志愿者行动”。图为志愿活动现场。 桓 葆摄

烧，“烽火连天”百害无一利

本报记者 魏劲松 通讯员 杨雄飞

① 随着生活水平的提高，农民都改用电、煤、液化气、天然气做饭。由于不再用秸秆当燃料，秸秆反而成了负担。此外，农民感觉卖秸秆不划算，主要是没有找到秸秆有效利用的途径

“秸秆不让烧了，那该怎么处理？”今年2月1日晚，看完《湖北全面禁止露天焚烧秸秆》这一新闻，荆州市荆州区纪南镇农民全有财心中非常纠结。

“现如今都是机器收割，剩下的秸秆也不用堆积起来当饲料了。田里还要接着再种东西，秸秆必须及时处理掉，可卖给企业换得的那些钱又划不来，所以只好烧了。”全有财颇感无奈地说，就在10多年前，秸秆在他眼里可是个宝，不仅是家畜饲料，还是生火做饭的燃料。现在，随着生活水平的提高，农民都改用电、煤、液化气、天然气做饭，秸秆不再作为燃料，也不用再花费气力把秸秆运回家中储藏。另外，家畜喂养也有专门的饲料。如此一来，秸秆反而成了负担。

“花了整整一天时间收秸秆，还掏钱租了辆车，送到区里一家新型燃料企业去，只卖了200多块钱，真不如一根火柴解决问题。”全有财告诉记者，粉碎还田每亩还会增加10元左右的成本，此外“农机加装切碎装置，机械负荷增加，油耗增大，作业效率降低，我们不愿意加装设备。”

记者在调查中了解到，农民之所以选择焚烧秸秆，除了卖秸秆划不来外，主要还是没有找到有效利用秸秆的途径，加之影响耕地和播种，就只好将秸秆就地焚烧了。

湖北省土壤肥料工作站专家王巍介绍，如果让秸秆在地里自然分解，5月份的油菜秆需要1个月的时间，八、九月份的稻秆需要18天左右，晚稻秸秆因气温较低甚至需要2个月。在不耽误下季作物农时的情形下，一烧了之成了部分农民的选择。

湖北是农业大省，每年产生农作物秸秆约3000多万吨。随着农业生产方式和农民生活方式的转变，秸秆剩余量逐年增多，一烧了之的危害也愈演愈烈——每年一到秸秆焚烧高峰期，烟雾遮天蔽日。行人路过农田，经常被熏得满脸是灰，衣服都不敢晒在外面，老人、儿童呼吸道疾病频发。

湖北省环保厅副厅长周歆欣表示，环境监测结果显示，秸秆露天焚烧是导致雾霾的重要原因之一。“焚烧秸秆产生的$PM_{2.5}$占$PM_{2.5}$总量其实是有限的。但是，由于秸秆是在短期内集中焚烧，遇上不利于污染物排放的静稳天气，就会加重雾霾。因此，在特定季节，秸秆焚烧是引发重污染灰霾的‘元凶’之一。”周歆欣说。

此外，焚烧秸秆对土地的危害很大，会加重土壤板结。王巍说，秸秆焚烧入地三分，地表中的微生物被烧死，腐殖质、有机质被矿化，田间焚烧秸秆破坏了这套生物系统的平衡，改变了土壤的物理性状，加重了土壤板结，威胁农业可持续发展。

堵，三级联动防控行政追责

② 禁止露天焚烧秸秆，关键是要提高农户积极性。地方财力不足、困难不小，但不代表无法解决。为此，荆州市建立了三级联动防控网，建立一条区包镇、镇包村、村包组包农户包田块的责任和落实链条

今年湖北“两会”期间，不少代表委员建议，禁止露天焚烧秸秆，关键还是要实施“以奖代补”政策，提高农户积极性。目前，湖北各级政府财政均安排有每年数百万元的禁烧经费，但秸秆禁烧涉及面非常广，财力仍显不足。

困难不小，不代表无法解决。2014年，湖北农业大市荆州269个村试点秸秆禁烧，成效明显：秋收高峰期的8月和9月，当地空气优良天数率分别达到了90.3%、83.3%。

在荆州区八岭山镇王场村，记者看到去年张贴的禁烧秸秆标语仍高挂路边。村干部沈中华说，禁烧期里，每天上午8点，由村干部、老党员及村民代表组成的巡逻队就开始了一天的巡查，他们每天至少要巡逻9次。另外，村委会还跟村民签订了不烧秸秆承诺书。

在禁烧区内，王场村的做法只是一个缩影。沈中华等村干部是区、乡镇、村三级联动防控网的“末端”，承担着禁烧区内最基层的秸秆禁烧防控任务。面对“游击战”式的火点，这些“末端”能够第一时间发现，第一时间扑灭。

三级联动防控网是荆州市开展秸秆禁烧工作的最重要手段。市政府与中心城区各禁烧区签订责任状，建立一条区包镇、镇包村、村包组包农户包田块的责任和落实链条。除地面力量外，荆州市禁烧办还在天上布控了“火眼金睛”。小型飞机、动力伞等被不定期送上天空巡查，帮助发现焚烧火点。同时，禁烧区内逐级启动夜间巡查。在禁烧秸秆的管控网中，重奖与重罚同步，让禁烧令成为一道不可触碰的“高压线”。

荆州市决定将秸秆禁烧和综合利用工作纳入绩效考核范围，对试点区和市直相关部门实施绩效考核。无火点和秸秆综合利用好的区、镇，可获市里奖励5万至10万元；出现一个火点扣5000元，1亩黑斑扣10万元。去年10月9日，荆州区城南开发区出现54亩黑斑，区工作经费被足额扣减540万元，一名干部辞职，两名干部被免职。

借鉴荆州经验，各级政府将承担起“主体责任”。湖北省政府对全省秸秆禁烧工作作出部署，明确部门职责，加强督促指导和责任追究；各级人民政府要制定完善实施方案和具体措施，加大执法力度，完善防控机制，确保“禁烧任务细化到田、责任到人”。

疏，对接市场借力政策东风

③ 解决秸秆焚烧问题，“堵”是措施，“疏”才是核心。湖北省要求各级地方政府“综合施策、以用促禁”，推动秸秆利用肥料化、原料化、基料化、饲料化、燃料化。市场让农民真正从秸秆中得到了实惠，难题也就迎刃而解

“禁烧令”真的能够禁住农民手中的火？湖北省人大常委会副主任王建鸣表示，“堵”只是决定的一个方面，“疏”才是核心。

如何“疏”？湖北省要求各级地方政府“综合施策、以用促禁”，推动秸秆利用肥料化、原料化、基料化、饲料化、燃料化。

“要想真正取得实效，争取群众的理解很关键，不能单纯靠行政命令，也不能加重农民负担。”松滋市卸甲坪土家族自治乡党委书记杨征民说。农机部门的数据显示，1亩棉花能产生375公斤秸秆，1亩大豆能产生680公斤秸秆，1亩小麦和玉米分别能产生740公斤和1800公斤秸秆，“现在的问题是农村已经消化不了这么多秸秆，这就需要政府运用市场手段吸引企业来破解这个难题”。

一直以来，回收秸秆的主力军还是其使用主体，如生物质发电厂和板材生产企业，收购定价偏低导致农民积极性不高。

收购方亦有苦衷。江陵凯迪生物质发电厂一位负责秸秆收购的工作人员告诉记者，1台打捆机1天工作10小时，打捆120亩，收秸秆30吨。运到电厂240元/吨，能卖7200元。但30吨要运8车，仅运费就要8000元。这还不算请人从田里搬到车上的人工费，不算农机手们1天3000元的工资。

对于收购方，收支难以平衡，赚不到钱，没人干。出人意料的是，并没有划入禁烧区的公安县章庄铺镇，去年就实现了秸秆禁烧，全镇没烧一把火。记者打听后得知，该镇的石子滩秸秆收购站功不可没。

石子滩秸秆收购站是公安县万华生态板业有限公司最成功的一个收购站。负责人邱福总结经验，主要是培育了40多个“草贩子”。这些“草贩子”有的是村干部，有的是农民，一辆三轮车，请3个人，1天收草10吨可卖4000元，扣除人工1500元，自己可赚2500元。去年围场村支部书记雷永胜1个人就收秸秆1100多吨，赚了十几万元。“秸秆可变现，半天搞百元”成为当地农民的口头禅。

“政府堵，企业疏。”邱福说，回收利用要走市场路子，政府禁烧，合作社组织机械收割，“草贩子”收购，企业回收利用，形成了“一条龙”配套服务。

今年，万华生态板业有限公司又投资500多万元购买了20台收割打包机，公司总经理刘峰说：“政府禁烧让企业获得了更多原料，我们加大投入跟进，能真正解决原料短缺。”荆州市也制定了相应的奖励办法，农民每亩每季卖秸秆，可获10元奖励，1吨秸秆可卖320元。

秸秆粉碎还田，也有成功案例。在沙市区岑河镇谷湖村谷丰农机合作社，机械齐全，数量较多，能够满足农民的还田需要。合作社理事长赵绪平介绍，为配合政府禁烧，去年投入30万元，购买了15台秸秆粉碎还田机、5台旋耕埋草机等各种新机械。有了新式机械，麦梗粉碎后长度只有3公分，农民想烧都烧不起来。耕整出来的田块平平整整，无论机插、抛秧、撒谷，还是手插，都没任何问题。

目前，湖北秸秆综合利用率为75.5%。按照规划，到2020年，其综合利用率力争达到95%以上。“截至目前通过省环保厅环评审批的生物质能发电厂有29家。”湖北省环保厅副厅长周歆昕算了一笔账，29家电厂全面开工发电，每年可消耗600多万吨秸秆。

未来，湖北省政府还将编制秸秆综合利用中长期规划，完善政策措施，加大转移支付力度；市、县人民政府将设立秸秆综合利用专项资金并纳入财政预算，加大财税、土地和政府采购等政策扶持力度。一个疏堵结合，运用市场手段解决秸秆露天焚烧的长效机制正在形成。

图① 湖北荆州万华生态板业公司禾香板生产线。该公司以秸秆为原料生产人造板材成为家装市场新宠。 桓 葆摄

图② 荆州油菜生产进入机械化时代，油菜收割-秸秆粉碎-还田同步完成。 李其蔚摄

图③ 昔日，油菜、小麦收割后留下的秸秆被露天焚烧。 桓 葆摄

专家连线

变废为宝重在综合利用

——访湖北省农业厅总农艺师邓干生

本报记者 魏劲松 通讯员 杜 巍

湖北是农业大省，每年各类农作物秸秆存量约3000万吨，大量秸秆资源未得到充分利用，相当一部分被焚烧。湖北省农业厅总农艺师邓干生说，造成这一现象主要是由于农村生活用能多样化、农村常住人口减少、农业生产茬口紧张等原因。他认为，解决这一问题的关键是要源头防控，以禁促用，加强秸秆综合利用。

“秸秆是个宝，是放错地方的资源。”邓干生分析说，按营养价值测算，4吨秸秆相当于1吨粮食；按热值测算，2吨秸秆相当于1吨标准煤。将秸秆变废为宝，不仅能缓解资源约束、稳定农业生态平衡，还能促进农民增产增收。以秸秆还田为例：秸秆是宝贵的有机肥，能促进土壤有机质及氮、磷、钾等含量增加，可减少化肥投入，每亩能增产15公斤至20公斤。

邓干生说，2011年至2014年，湖北省利用国家秸秆生物腐熟还田项目资金18215万元，推广秸秆生物腐熟还田1399万亩。农机、农村能源、畜牧等相关的项目实施，对秸秆综合利用的推动效果也十分显著。邓干生告诉记者，在湖北，秸秆再利用主要有4种方式，秸秆肥料化利用、秸秆饲料化利用、秸秆基料化利用以及秸秆燃料（能源）化利用。

目前，秸秆再利用还存在一些困难，邓干生说这个困难集中在市场主体匮乏上。为此，邓干生建议，政府应加大培育秸秆产业化经营主体，积极探索建立秸秆在农业产业中综合利用的补贴激励机制；深入研究秸秆综合利用的关键环节，争取国家有关部门支持，开展秸秆机械粉碎还田、秸秆制成有机肥、沼气利用和碳化、固化、碳气联产补贴，使企业有适当利润、农民有收益，真正形成秸秆综合利用的长效机制。

调查手记

秸秆里的“市场经”

魏劲松

秸秆要实现从焚烧到还田和综合利用的转型，固然需要农民转变思想观念，更需要市场机制的“补位”和公共服务的伸展。当秸秆综合利用的收益超过“一烧了之”，农民自然而然会选择“用脚投票”。

秸秆焚烧治理是一个系统工程，绝不是靠环保部门或某级政府遵守、抓堵就能解决的问题，也不是一纸文件、一个禁令就能解决的问题，而是需要顶层设计和具体治理共同协作才能完成的系统工程。秸秆禁烧与回收利用可相互促进。禁烧是企业获得充足原料的前提，而回收又能拉动禁烧顺利推进。

因此，秸秆焚烧治理需要打组合拳。在建立健全法规制度，发布“禁烧令”的同时，首先要以价格为杠杆，把秸秆回收当做农民增收点。借鉴粮食收购最低保护价制度来激励秸秆回收，防止经营公司压价，挫伤农民积极性。同时，可在粮食收购站附近建立秸秆回收站，把粮食收购和秸秆回收结合起来。其次，要采取政府奖补的形式，直接奖补低茬收割或粉碎还田的农户，从源头上解决秸秆焚烧问题。第三，要做到机械配套跟进，即有足够多的机械，且种类齐全。政府应该大力扶持农机专业合作社，通过示范，带动更多合作社加快设备更新，为秸秆粉碎还田做好机械配套。第四，要加大土地流转，促进规模化生产，让秸秆收集、还田等直接针对种植大户，或是农村合作社，使综合利用秸秆的做法具有可操作性。

本版编辑 许跃芝 董庆森
电子邮箱 jjrbyxdc@163.com