



我国每年农作物秸秆产量8.6亿吨左右,此前,全国多地为了改善大气环境质量,实行“全域禁烧”政策,带来执法成本高昂、农民存在抵触情绪等多重压力。2025年中央一号文件首次提出“支持秸秆综合利用,精准划定禁烧范围,依法依规落实禁烧管控要求”,旨在杜绝“一刀切”,标志着我国秸秆治理政策向科学分类施策转型。此次政策调整具有怎样的意义?是否意味着可以随便烧秸秆?如何确保精准划定禁烧范围的长期可持续性?本期对话邀请徐志宇、姚宗路、沈大军、张敏纯四位专家展开交流讨论。

秸秆治理如何走好“破壁”之路?

——对话徐志宇、姚宗路、沈大军、张敏纯

□刘珍

嘉宾

徐志宇 国家油菜产业技术体系岗位科学家、农业农村部农业生态与资源保护总站生态农业处处长
姚宗路 国家玉米产业技术体系岗位科学家、中国农业科学院农业环境与可持续发展研究所副所长
沈大军 中国人民大学生态环境学院教授
张敏纯 长沙理工大学研究生院院长兼法学院院长



▲徐志宇



▲姚宗路



▲沈大军



▲张敏纯

政策调整本质是从“硬堵”转向“巧疏”

主持人:回顾过去,“全域禁烧”是各地普遍推行的秸秆政策,如今秸秆焚烧由“禁”改“限”,政策调整的初衷何在?

姚宗路:事实上,包括《中华人民共和国大气污染防治法》《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》等在内的国家相关法律法规从未明文规定过“全域禁烧”。然而,实际工作中很多省份因大气污染防治考核等压力不得不采取“一刀切”的做法,对辖区全域范围内秸秆焚烧“一禁了之”。2023年11月,国务院印发《空气质量持续改善行动计划》,明确提出各地要结合实际对秸秆禁烧范围等作出具体规定,进行精准划

分。今年中央一号文件也首次提出“精准划定禁烧范围,依法依规落实禁烧管控要求”。这是对秸秆禁烧政策的完善,本质是推动秸秆焚烧工作从“单纯环境管控”转向“多目标协同治理”,有效促进秸秆资源化利用。

沈大军:政策调整主要基于三方面原因:一是秸秆综合利用仍存在难度,虽然秸秆肥料化、饲料化、燃料化、基料化、原料化等利用方式逐步推广,但受数量大、成本高、运输难、设备能力不足等限制,短期内难以完全消化所有秸秆;二是考量农业生产的实际需求,如秸秆自然降解慢或茬口紧的地区,不适宜秸秆全量还田;三是平衡农民权益,过去“一刀切”禁烧增加了农民秸秆离田成本,部分地区甚至因政策执行僵化对农业生产主体严防死守。辩证地看,过去的“禁”是刚性管控,忽视区域差异和农民需求;现在的“限”则可以通过动态划定禁烧区、设定焚烧窗口期等方式,兼顾生态保护 and 农业生产,这种分类管理既降低了环境风险,也减轻了农民负担。

看,市场化开发、产业化利用是解决秸秆离田问题的最有效,也是最长效的措施,下一步要把培育秸秆利用市场主体、完善收储运体系、拓展高质高效利用途径作为抓好秸秆综合利用工作的突破口。

姚宗路:当前,全国秸秆综合利用率稳定在88%以上,秸秆还田更科学,秸秆离田更高效。下一步,要继续加大工作力度,优化秸秆利用结构,培育壮大秸秆利用产业,持续提升秸秆综合利用效能。一是推进秸秆科学还田沃土。分区域、分作物、分类型示范推广秸秆还田技术模式,形成农机农艺配套的综合解决方案,打造一批典型样板,带动提升全国秸秆还田水平。二是促进秸秆饲料转化增值。在适宜地区支持秸秆黄贮、青贮、颗粒、微贮等饲料化

利用行动,特别是秸秆离田产业呈现出良好的发展势头。各地大力支持秸秆收、储、运、销、用经营主体,建设秸秆收储中心和标准化收储站点,秸秆离田效能和收储能力显著提高。通过发展秸秆养畜产业,支持秸秆黄贮、颗粒、膨化、秸秆产业化,吉林、安徽等省份的“秸秆变肉”工程有声有色,产品效益高、销路好;发展以秸秆为原料的成型燃料、打捆直燃、沼气工程等生物质能,农村清洁能源比例显著提高;推动以秸秆为原料的食用菌基质、栽培基质、人造板材、复合材料等,秸秆基料化、原料化利用如火如荼。

目前,全国秸秆利用经营主体超4万家,年利用量万吨以上的超1800家,秸秆离田利用量近3亿吨,离田利用水平和能力稳步提升。从各地经验来

看,市场化开发、产业化利用是解决秸秆离田问题的最有效,也是最长效的措施,下一步要把培育秸秆利用市场主体、完善收储运体系、拓展高质高效利用途径作为抓好秸秆综合利用工作的突破口。

姚宗路:当前,全国秸秆综合利用率稳定在88%以上,秸秆还田更科学,秸秆离田更高效。下一步,要继续加大工作力度,优化秸秆利用结构,培育壮大秸秆利用产业,持续提升秸秆综合利用效能。一是推进秸秆科学还田沃土。分区域、分作物、分类型示范推广秸秆还田技术模式,形成农机农艺配套的综合解决方案,打造一批典型样板,带动提升全国秸秆还田水平。二是促进秸秆饲料转化增值。在适宜地区支持秸秆黄贮、青贮、颗粒、微贮等饲料化

利用行动,特别是秸秆离田产业呈现出良好的发展势头。各地大力支持秸秆收、储、运、销、用经营主体,建设秸秆收储中心和标准化收储站点,秸秆离田效能和收储能力显著提高。通过发展秸秆养畜产业,支持秸秆黄贮、颗粒、膨化、秸秆产业化,吉林、安徽等省份的“秸秆变肉”工程有声有色,产品效益高、销路好;发展以秸秆为原料的成型燃料、打捆直燃、沼气工程等生物质能,农村清洁能源比例显著提高;推动以秸秆为原料的食用菌基质、栽培基质、人造板材、复合材料等,秸秆基料化、原料化利用如火如荼。

看,市场化开发、产业化利用是解决秸秆离田问题的最有效,也是最长效的措施,下一步要把培育秸秆利用市场主体、完善收储运体系、拓展高质高效利用途径作为抓好秸秆综合利用工作的突破口。

姚宗路:当前,全国秸秆综合利用率稳定在88%以上,秸秆还田更科学,秸秆离田更高效。下一步,要继续加大工作力度,优化秸秆利用结构,培育壮大秸秆利用产业,持续提升秸秆综合利用效能。一是推进秸秆科学还田沃土。分区域、分作物、分类型示范推广秸秆还田技术模式,形成农机农艺配套的综合解决方案,打造一批典型样板,带动提升全国秸秆还田水平。二是促进秸秆饲料转化增值。在适宜地区支持秸秆黄贮、青贮、颗粒、微贮等饲料化

利用行动,特别是秸秆离田产业呈现出良好的发展势头。各地大力支持秸秆收、储、运、销、用经营主体,建设秸秆收储中心和标准化收储站点,秸秆离田效能和收储能力显著提高。通过发展秸秆养畜产业,支持秸秆黄贮、颗粒、膨化、秸秆产业化,吉林、安徽等省份的“秸秆变肉”工程有声有色,产品效益高、销路好;发展以秸秆为原料的成型燃料、打捆直燃、沼气工程等生物质能,农村清洁能源比例显著提高;推动以秸秆为原料的食用菌基质、栽培基质、人造板材、复合材料等,秸秆基料化、原料化利用如火如荼。

旨在通过精准管控,给一些地区确实无法处理、影响下茬耕作或病虫害严重田块的秸秆提供一条出路。我们应该看到,允许有条件地“烧”不是政策的最终目的,立足长远,通过“疏”的路径,持续推动秸秆综合利用,才能更有效地变“不让烧”为“不必烧”“不想烧”,最大程度地发挥秸秆资源价值。

主持人:文件印发后,社会上一些言论认为,秸秆焚烧“全面放开”了。您如何看待这种言论?

姚宗路:实际上,中央一号文件释放的信号,并非全面放开秸秆禁烧,而是由“禁”改“限”,推动“以用促禁”的良性循环。秸秆具有双重属性,既是农业

废弃物,也是重要的农业资源。文件首先提出“支持秸秆综合利用”,这是鼓励通过肥料化、饲料化、能源化、基料化和原料化等利用方式,将秸秆转化为有机肥料、粗饲料、清洁能源等产品,实现变废为宝。在此基础上,再科学精准划定秸秆禁烧范围,明确禁烧和限烧区域,将综合利用与焚烧管控相结合,形成闭环管理,有利于科学平衡环境保护、农业生产与农民生计。

沈大军:这种说法是对政策调整的一种误解。中央一号文件提出“精准划定禁烧范围”,本质是“有条件限制”而非“全面放开”。政策调整是从“硬堵”转向“巧疏”,既要保护环境,也要为农民解

决问题,而不是简单地“全面放开”。政策调整后,焚烧秸秆依然受到严格约束,只是将过去“全域禁烧”的刚性管控转为更灵活的分类管理。例如湖南省明确规定,在禁烧区外的病虫害秸秆可在安全措施下焚烧,倘若擅自

在禁烧区内焚烧秸秆,也将受到500—2000元罚款;广西壮族自治区南宁市也明确指出,城市建成区全天禁烧秸秆,在污染天气或者是重大活动期间,更要全面禁止焚烧。政策目标始终是减少焚烧污染、推动秸秆资源化利用,调整的只是执行方式,实际上,管控措施反而更严格。各地要把握“限烧”与“乱烧”的区别,强化监管,防止个别地区借“限烧”之名放任自流。

决方案,破解秸秆低温快速腐烂、山地丘陵秸秆利用、秸秆饲料高效转化、秸秆乳酸高效制取等重大科技问题。

姚宗路:秸秆综合利用是一项复杂的系统性工作,事关农业生产和农村生态环境。下一步,除加强技术研发、宣传培训等外,建议做好以下工作:建立部门间工作协同推进机制,加强信息和数据共享,定期开展工作会商,及时研究解决工作中出现的问题,强化秸秆科学禁烧监管,推进秸秆综合利用;共同研究推进秸秆综合利用与禁烧的政策措施,科学制定“十五五”秸秆综合利用实施方案,深入实施秸秆综合利用行动,因地制宜推进秸秆科学还田和离田高效利用,研究制定出台秸秆科学焚烧管控文件,推动各地结合实际精准划分秸秆禁烧范围。

沈大军:未来秸秆综合利用与禁烧工作需要政策、技术、协作机制的多维突破,既要让秸秆“有去处”,也要让农民“有赚头”,更让环境“有保障”。下一步,建议聚焦开展“区域试点-全国推广”的阶梯式探索,在东北、黄淮海、长江中下游等秸秆量大、类型差异明显的区域,设立省级综合试验区,探索适合本地的利用模式与管理机制;其次是建立“政府——企业——农户”利益联结机制,实现“秸”尽所用,蓝天与丰收共赢。

(据《农民日报》)

产业化利用是解决秸秆问题的长久之计

主持人:当前,全国已形成秸秆多元利用格局。在“疏”的方面,应如何加强秸秆综合利用,尤其是如何更好地培育壮大相关产业?

徐志宇:秸秆禁烧和综合利用工作是相辅相成、互相促进的,20世纪90年代开始的秸秆禁烧工作堵住了露天焚烧“缺口”,大大推动了秸秆综合利用工作步伐。近年来,各级农业农村部门大力推进秸秆综合利用工作,形成了“农用于主、多元利用”的格局,疏通了秸秆“出口”,也极大缓解了秸秆露天焚烧的压力。通过“疏堵结合”,改善大气环境质量,提升了土壤质量,补充了动物粗饲料来源,催生了秸秆产业,秸秆的资源属性得到充分发掘。

总的来说,秸秆的出路还是在于综合利用。近年来,各地深入实施秸秆综

多地探路计划焚烧,精准治理仍存挑战

主持人:如何“精准划定禁烧范围”?范围划定遵循什么标准?当前,一些省份已开始探索,请分享成功经验与成效,同时谈谈存在的难点,并给出意见建议。

沈大军:“精准划定禁烧范围”的核心是根据不同地区的自然条件、环境承载力 and 农业生产需求,科学划定“能烧”与“不能烧”的区域和时段。例如,在扩散条件好的平原农田,允许在特定气象窗口期焚烧;而在生态保护区、机场周边、高速公路沿线等敏感区域,则全年严格禁烧。划分依据需要综合考虑大气扩散能力、污染物本底浓度等环境指标、秸秆处理难度、病虫害风险等农业需求指标,以及地形、水源地、生物多样性保护区等地理与生态指标。

近年来,湖南、四川、吉林、云南、广西等地已探索“限时分区”焚烧政策。吉林省坚持秸秆全域禁烧政策不变,实施“小切口”改革,对秸秆离田后的残茬开展“空间分开、时间间隔”的计划烧除。云南省楚雄彝族自治州规定限烧区域乡镇可根据实际情况自行制定秸秆烧除方案,在确保安全的前提下进行小范围、分时段烧除,禁止大范围集中烧除。不过,当前部分地区监测能力不足,难以实时评估环境容量,且农民参与度较低。建议推广低成本监测设备,

建立“村级焚烧协商小组”,将科学指标转化为农民易懂的焚烧规则,同时加大对秸秆离田、还田技术支持,减少对秸秆焚烧的依赖。

张敏纯:3月1日,《湖南省秸秆综合利用若干规定》正式实施,要求科学合理划定禁烧区。作为本规定的第三方服务单位,我参与了规定的起草工作,其中,在划定禁烧范围时,主要考虑通过科学分析、因地制宜的方式,明确禁止焚烧秸秆的区域边界和管理规则。禁烧区域的划定需要综合考量气候、天气、地形、植被覆盖率等众多因素,不同地区的地理条件、环境承载能力、污染程度、社会需求等条件不同,如在农田区与居民区、城市与农村的焚烧秸秆的影响截然不同。例如怀化市沅陵县发布的相关规定,限烧区内,19时至次日7时为禁烧时段;除此之外,当遇到风速小、静稳、逆温等不利于大气污染扩散的天气,下雨天或秸秆潮湿不能充分燃烧的天气,以细颗粒物(PM2.5)为首要污染物的中度及以上污染连续达3小时,当地已启动轻度及以上大气污染应对管控措施,或发布三级及以上等级森林火险预警等情形时,同样禁止焚烧秸秆。

由于湖南省各地的地理条件、气候环境差异显著,省级法规仅作原则性规

门协作,平衡农业需求与环境保护目标。鼓励村民互相监督,同时通过案例宣传提升农户环保意识,并对初犯或大规模焚烧行为以教育劝导为主,重点打击恶意违规者,避免激化矛盾。

主持人:未来,秸秆综合利用与禁烧工作还有哪些工作要做?多部门如何通力合作,既守护好粮食生产与安全,又保护好大气环境?

徐志宇:秸秆综合利用工作既需要通过制度创新和技术创新拓宽“疏”的途径,增加秸秆利用“出口”,以用促禁;也要继续通过加强秸秆禁烧监管严格“堵”的管控,将禁烧压力转化为利用动力,以禁促用。秸秆利用与禁烧二者之间相互促进,缺一不可。

政策支持方面,要增强秸秆综合利用政策的连续性、稳定性和递进性,推动各地加大地方财政资金投入力度。抓好现有税收优惠、用电、农机购置补贴等秸秆综合利用优惠政策落实,着力解决收储用地问题,创设完善以绿色生态为导向的秸秆综合利用补偿政策。充分发挥财政资金杠杆作用,撬动社会资本参与秸秆综合利用产业。

技术创新方面,要围绕秸秆还离田作业、收储、利用等关键环节,突破核心技术和重要设施装备瓶颈制约,构建秸秆科学还田农机农艺一体化的综合解

决方案,破解秸秆低温快速腐烂、山地丘陵秸秆利用、秸秆饲料高效转化、秸秆乳酸高效制取等重大科技问题。

姚宗路:秸秆综合利用是一项复杂的系统性工作,事关农业生产和农村生态环境。下一步,除加强技术研发、宣传培训等外,建议做好以下工作:建立部门间工作协同推进机制,加强信息和数据共享,定期开展工作会商,及时研究解决工作中出现的问题,强化秸秆科学禁烧监管,推进秸秆综合利用;共同研究推进秸秆综合利用与禁烧的政策措施,科学制定“十五五”秸秆综合利用实施方案,深入实施秸秆综合利用行动,因地制宜推进秸秆科学还田和离田高效利用,研究制定出台秸秆科学焚烧管控文件,推动各地结合实际精准划分秸秆禁烧范围。

沈大军:未来秸秆综合利用与禁烧工作需要政策、技术、协作机制的多维突破,既要让秸秆“有去处”,也要让农民“有赚头”,更让环境“有保障”。下一步,建议聚焦开展“区域试点-全国推广”的阶梯式探索,在东北、黄淮海、长江中下游等秸秆量大、类型差异明显的区域,设立省级综合试验区,探索适合本地的利用模式与管理机制;其次是建立“政府——企业——农户”利益联结机制,实现“秸”尽所用,蓝天与丰收共赢。

(据《农民日报》)