



基于生产者责任延伸的农膜回收机制探索创新

——以内蒙古开鲁县试点为例

Exploration of and innovation in agricultural membrane recovery mechanism based on extended producer responsibility

■文 / 庞洁 金书秦

生产者责任延伸机制是环境污染外部性内部化的有效方式,已成当前国内外实现废弃物高效回收利用的重要环保政策。依托德国国际合作机构(GIZ)“塑料再思考”项目的支持,内蒙古自治区开鲁县积极探索实践“谁生产、谁回收”的地膜生产者责任延伸机制,全县废旧地膜回收率持续稳定在85%以上,同步实现了粮食供给保障与废旧地膜污染防治。本文利用案例研究

法,具体剖析了开鲁县地膜生产者责任延伸实践的具体做法和制度设计,以期治理农膜污染、推进我国农业绿色发展提供决策参考。

一、我国农膜治理现状

农膜具有增温保墒、防虫除草等多方面功能,对于我国西北地区乃至全国农业增产发挥了重要作用,已成为设施农业中继化肥、农药、种子之后的第

四大农业生产资料。农膜根据用途主要分为地膜和棚膜,两者用量比约为1.2:1。我国农膜和地膜使用量均呈先增多后减少的趋势,分别由1990年的50万吨、32万吨增长到了2016年的260万吨、147万吨,年均增速分别为8.1%、4.4%,2016年以后农膜和地膜使用量均出现下降趋势,但每年的农膜使用量仍高达240多万吨,地膜使用量约140万吨。作为农业大国,我国农用薄膜的生产、消费均居世界首位。

农膜的大量使用为保障我国粮食安全、促进农民增收、加快农村经济发展发挥了重要作用;但与此同时,由于超薄地膜的大量使用,农膜残留及污染问题也日益突出。目前,大部分农膜在自然条件下很难降解,在土壤中可存在几百年。

农膜污染治理主要有减量、替代、回收三种形式。近年来,围绕地膜回收体系构建、可降解地膜研发推广等治理方式,我国政府出台了一系列的政策文件。2012年以来,持续5年实施了清洁生产项目,在重点地区推进农膜回收再利用试点;2017年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》提出,到2020年要实现农膜回收率达到80%,到2030年,农业废弃物全面实现资源化利用;2018年通过的《土壤污染防治法》,将加强农用薄膜使用控制作为土壤污染防治的重要手段之一。2021年,《“十四五”全国农业绿色发展规划》出台,要求2025年废旧农膜回收率达到85%。2019年,《关于加快推进农用地膜污染防治的意见》出台,进一步明确明确了地膜污染防治的总体要求、制度措施、重点任务和政策保障。2021年,农业农村部、国家发展改革委等6部门联合印发《“十四五”全国农业绿色发展规划》,要求2025年废旧农膜回收率达到85%。2022年中央一号文件《中共中央 国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》提出,要加大加厚地膜与全生物降解地膜推广应用力度,打击非标农膜入市下田。党的二十大报告提出,要实施全面节约战略,推进各类资源节约集约利用,加快构建废弃物循环利用体系。

在国家政策支持下,近年来一些重点区域“白色污染”加重的趋势已得到初步遏制。但总体上,全国农膜污染形势依然比较严峻,非标农膜仍充斥市场,使用者回收积极性还不高,回收后的有效处置方式较为缺乏,亟须加快构建长效治理机制。

二、基于生产者责任延伸的农膜回收机制探索实践

为探索出适合中国国情的地膜回收机制和模式,课题组于2021年在开鲁县实施基于生产者责任延伸的农膜回收机制创新试点项目,探索通过补差价方式,实现农户“花低价、用厚膜”,企业“供好膜、促回收”,政府“强监管、治污染”的责任共担、收益共享的多赢格局,将地膜回收责任由使用者转到生产者,农民由买产品转为买服务,推动地膜生产企业切实承担资源环境社会责任。

(一) 开鲁县基本情况

开鲁县位于内蒙古自治区通辽市西部,总区域面积4488平方公里,是农牧业大县,也是内蒙古地膜使用大县。全县总人口39万人,耕地182万亩,地膜覆盖面积超过50万亩,年均地膜使用总量2000吨。开鲁县主要种植玉米和红干椒,是我国红干椒的主要生产基地,地膜使用区域主要集中在红干椒主产区,涉及12个镇场,其中建华镇福盛号村、建华村最为集中。由于开鲁县应用地膜历史较长,缺乏回收技术,且没有建立起有效的回收制度,造成大量地膜残留。为治理农膜污染,2017—2019年,开鲁县承担了国家废旧地膜回收利用示范县项目,初步建立起了较为完整的地膜回收制度体系,探索了一些模式和做法,在一定程度上带动了种植大户、普通农户的收膜积极性。因此,在开鲁县进一步开展地膜回收机制创新,既有基础、条件,又具有重要的示范引领作用。

(二) 开鲁县废旧地膜回收的具体操作模式

项目选择福盛号村为试点村,按照村委组织、农户报名、先报先得的原则,选择试点村红干椒种植面积4000亩,全部改用高标准质量地膜,涉及农户280户。其中,0.012毫米标准地膜应用面积3500亩,0.0015毫米标准地膜应用面积300亩,可降解膜试验示范核心示范块200亩。地膜费用农户自筹35元/亩,其余部分由项目补贴。农户自行铺膜,自行回收废旧农膜送到村内回收站点或支付一定费用由生产企业统一回收,回收后的废旧地膜由生产企业进行集中处理,项目组根据地膜差价补贴生产企业部分费用。

试点结果表明,通过使用加厚高质量地膜,并强化全生命周期管理,既能够充分调动农户积极性,发挥村级组织在乡村环境治理中的积极作用,也能够从总体上降低地膜污染治理成本,压实地膜生产企业和

回收加工利用企业的环境责任。总体上,试点项目在开鲁县取得了显著成效,农膜回收率由原来的80%提高到90%以上,已成为开鲁县进一步推进农膜污染治理的重要模式,也为推动国家出台加厚高强度地膜试点项目积累了成功经验。

三、现阶段农膜污染治理存在的主要问题

(一) 网络交易监管难度大,非标农膜仍充斥市场

虽然新国标实施后,市场上的农膜质量有了明显提高,但由于农膜生产企业进入门槛低,生产企业为迎合农户降低生产成本的要求,非标农膜仍充斥市场,极大增加了回收难度。特别是互联网经济兴起后,很多农户在网上购买非标农膜,源头不易排查,市场监管难度较高,有时候看到农户使用了非标农膜,也不好处置。

(二) 缺乏回收标准,残膜从地头到堆放点的“一公里”还存在断点

使用加厚地膜后,残膜离田问题基本解决,但由于缺乏相应的激励机制,农户往往为了省事,直接将回收的地膜堆放在地头。地方干部也反映,农户因为生产需要,将残膜从地里回收起来是没问题的,但大部分都直接堆放在地头,让农户自觉地将回收的残膜送到指定的堆放点比较困难。即使农户主动将回收的残膜送到了堆放点,由于缺乏回收标准、验收标准,加上后续利用和处置存在堵点,大量回收的残膜只能在回收站点堆放着。

(三) 地膜回收再利用价值低,加工企业生存压力大

地膜资源化利用,关键靠回收加工企业。由于大部分的农户普遍使用耢耙式残膜回收机,该农机的购买及使用成本相对较低,但残膜回收含杂率高,导致残膜再利用成本高;而滚筒式残膜回收机能够有效降低含杂率,但由于没有进入补贴目录,农户购买农机的成本较高,使用的积极性不高。此外,由于残膜分离技术不成熟,加工再利用成本比较高,导致回收后的废旧地膜难以资源化利用,企业进行加工再利用的成本高、难度高。

四、加强农膜污染治理的对策建议

地膜污染治理既是保护耕地质量、促进农业绿色发展的必然要求,也是当前塑料污染治理的重要内

容。“十四五”时期深入推进农膜污染治理,要格外重视离田后的处置问题,建立地膜生产者责任延伸制度,强化系统观念,加快打通末端堵点,构建运转顺畅的治理机制。


(一) 建立地膜生产者责任延伸制度

资源化利用是农膜用量大县的必然出路。按照受益者补偿和污染者付费的原则,加强农膜污染防治需要政府、生产企业、农户多方合作,生产企业需分担残膜离田回收的经济责任,建立“谁生产、谁回收”的地膜生产者责任延伸制度,鼓励生产企业参与地膜回收和加工再利用,从全产业链的视角探索污染防治支持办法,并在用地、用电、税收等方面明确给予优惠政策。需要指出的是,延伸地膜生产者的责任,并不必然要求生产者自己承担具体回收的行为责任,可以委托销售商、回收加工企业等第三方进行回收。

(二) 从源头控制到末端治理,强化系统化治理理念

从源头控制来看,一方面要加强市场监管,打击不合格地膜的生产和销售;另一方面要充分发挥基层创新精神,加强宣传引导,积极探索以旧换新、示范推广等各类适合当地实际情况的新国标地膜落实机制,让农户真正认识到使用标准地膜的好处。从末端治理来看,要加大财政支持力度,支持市场主体参与废旧农膜的回收加工利用,分担环境治理成本,特别是要在用电、税收等方面给予废旧资源再利用企业一定的优惠。通过源头控制和末端治理,强化地膜污染的系统化治理。

(三) 进一步完善地膜离田处理体系

一是强化协同处置。通过推广使用加厚高强度地膜,有效解决了地膜回收的痛点(薄),难点(收),目前的堵点在用(再利用),应坚持能用则用,不能用可烧或填埋,特别是对于地膜使用量不大的地区,要加强与生态环境、住房和城乡建设等部门的沟通协同,允许将废旧农膜作为垃圾处理,纳入农村垃圾回收体系,将废旧地膜与生活垃圾协同无害化处理。二是加大回收农机的补贴范围。加大适宜性地膜回收机械的研发与推广,提高残膜回收率,降低回收后的残膜含杂率。对于地方自主研发的农机,经过一定的标准化,可考虑纳入补贴目录。

作者单位:农业农村部农村经济研究中心