

关于 2021 年度南京市市级农业机械化 专项资金绩效的自评情况报告

为了全面了解市级专项资金的使用绩效，我们对全市辖区内的江北新区、江宁区、六合区、溧水区、高淳区、浦口区 and 市本级，共计 7 个单位的 2021 年市级秸秆还田资金项目实施和资金使用情况进行了绩效评价。我们结合项目实际情况，请第三方机构实施了数据和资料收集、现场核查等必要的评价程序，形成了 2021 年市级农业机械化专项资金绩效自评价报告，绩效自评价得分 95.6 分。现将评价情况汇报如下：

一、项目基本情况

（一）项目背景

开展秸秆综合利用工作是贯彻落实省人大常委会《关于促进农作物秸秆综合利用的决定》、省政府《关于全面推进农作物秸秆综合利用的意见》（苏政发〔2014〕126 号）和《市政府办公厅关于印发南京市农作物秸秆禁烧及综合利用实施方案（试行）的通知》【宁政办发 2013（118 号）】等文件规定，持续提高全市秸秆综合利用水平，增强耕地地力的有效途径，同时也是控制环境污染、保护生态环境的迫切需要。加快推进秸秆机械化还田和多种形式综合利用可以实现秸秆的资源化、商品化，促进资源节约、环境保护和农民增收，解决由于秸秆废弃和违规露天焚烧和抛入水体带来的资源浪费和环境污染问题，把创新、协调、绿色、开发、共享的理念贯穿农业生产的全过程，推动现代农业发展、助力大气污染防治和水污染防治。

（二）主管部门（单位）职能

根据省人大常委会《关于促进农作物秸秆综合利用的决定》：地方各级人民政府是推进秸秆综合利用和秸秆禁烧工作的责任主体，各区政府负责本辖区秸秆综合利用的组织实施工作。

（三）资金管理情况

1. 补贴资金来源

（1）市级财政补贴资金安排情况

按照秸秆机械化还田作业省、市级财政补助标准 25 元/亩的标准，以及 2020 年相关工作绩效，确定各区 2021 年还田省、市级财政补助计划规模。

南京市农业农村局、南京市财政局《关于下达 2021 年第一批市级农业专项资金计划的通知》（宁农计〔2021〕9 号）切块下达 2021 年度全市农作物秸秆机械化还田市级补助资金 2564.00 万元。南京市农业农村局、南京市财政局《关于下达 2021 年第一批市级农业专项资金计划的通知》（宁农计〔2021〕8 号）切块下达 2021 年度农业绿色发展专项资金 20.00 万元。市农业装备推广中心通过竞争性磋商选定公司对 2021 年夏季小麦和油菜种植面积进行了遥感，形成了详实的报告，为下发秸秆机械化还田补助资金提供了更准确的参考依据。

（2）区级、街道财政补贴资金安排情况。

各区在省、市级财政补贴的基础上，秸秆机械化还田叠加补贴分别为：六合区 10 元/亩、浦口区 25 元/亩、江北新区 15 元/亩、江宁区 15 元/亩。

各区实施拨付秸秆机械化还田夏、秋两季区级财政

补贴资金合计 1677.17 万元，其中：六合区分别为 358.82 万元、735.81 万元，浦口区分别为 86.44 万元、92.50 万元，江宁区分别为 139.02 万元、208.50 万元，江北新区分别为 20.50 万元、35.58 万元。高淳、溧水、栖霞三区秸秆还田区级财政未进行叠加补贴。

2. 补贴资金使用及结存情况

各区财政部门对补助资金实行专款专用、专账核算管理，补助资金由区财政直接拨付补助对象所在街道财政所，再由各街道财政所按照补贴清册兑付到各补助对象。

全市 2021 年计划秸秆机械化还田作业面积 138.62 万亩，申报作业面积 160.11 万亩，实际达标面积 155.56 万亩，达标完成面积占年度计划的 112.22%（玉米、芦蒿的未列在计划中）。

2021 年收到省、市秸秆机械化还田补贴资金 3,674.00 万元（其中：省级财政补助资金 1,090.00 万元，市级财政补助资金 2,584.00 万元）；2021 年度夏季、秋季秸秆机械化还田财政补助资金 3,790.36 万元（其中：省级财政补助资金 1,236.65 万元，市级财政补助资金 2,533.71 万元），支付 2021 年夏季小麦和油菜种植面积遥感 20 万元。

二、绩效评价组织实施

（一）评价目的

通过对 2021 年度秸秆机械化还田资金计划执行、目标完成情况的分析，客观评价该专项资金在农作物秸秆机械化还田方面取得的成效，反映其实施过程中相关政策制定、执行、管理机制的建设等方面存在的问题和不足，

深入分析原因，提出有针对性的建议，促进完善财政专项资金使用管理政策，规范资金与项目管理，切实发挥财政资金的作用与效果。

（二）评价原则

遵循结果导向、科学规范、公正公开、绩效相关的原则。

（三）评价方法

本次评价以比较法为主，因素分析法、公众评判法等方法为辅，采取定量与定性相结合的办法进行评价。即在比较分析和评定的基础上最终通过得分多少将项目绩效评定为优、良、一般、较差四个等级，得分 90 分以上为优秀、80-90(不含)分为良好、60-80(不含)分为一般、60 分以下为较差。

（四）评价组织实施

1. 前期准备

设置南京市 2021 年秸秆机械化补助资金绩效自我评价指标体系和相关取数表，围绕绩效评价指标，收集相关区秸秆机械化还田等秸秆综合利用的相关资料。

2. 组织实施组织专业技术人员对 7 个涉农区提供的相关资料进行现场抽查补贴清册，并对相关服务对象进行问卷调查，对全市各区提供的数据进行汇总、分析，形成初步自我评价意见。

3. 分析评价

评价人员在对相关指标数据进行确认、汇总，对照项目设立、项目管理(包括项目绩效)的指标，对项目执行情况及绩效情况进行综合分析，并对各指标得分进

行量化，根据得分的多少将项目定性为：优、良、一般、较差。

三、绩效评价情况

(一) 评价结果

南京市农业农村局、市财政局把贯彻执行市人大常委会《关于促进农作物秸秆综合利用的决定》、省政府《关于全面推进农作物秸秆综合利用的意见》(苏政发〔2014〕126号)和《市政府办公厅关于印发南京市农作物秸秆禁烧及综合利用实施方案(试行)的通知》【宁政办发 2013(118 号)】和《关于下达 2021 年第一批市级农业专项资金计划的通知》(宁农计[2021]9 号)、《关于下达 2021 年第一批市级农业专项资金计划的通知》(宁农计[2021]8 号)等文件要求，作为本单位的一项重点工作来抓，区、街道二级政府及农业主管部门履行各自工作职责，将秸秆禁烧及综合利用落到实处，严格按照相关文件统筹管理使用省、市秸秆机械化还田补助资金，认真做好秸秆机械化还田的宣传发动、任务部署、组织管理、统筹协调、技术支持、监督检查和资金保障等工作，按规定程序做好补贴相关信息的收集整理、组织第三方核查、向社会进行公示、按公示结果发放补贴资金，较好地完成了 2021 年秸秆机械化还田任务。考核自评价得 95.6 分(具体得分情况详见附件 1)。

(二) 绩效分析

1. 项目绩效目标评价分析

(1) 目标明确性分析

南京市农业农村局《关于下达 2021 年第一批市级农业专项资金计划的通知》(宁农计〔2021〕9 号)将全市稻麦秸

秸秆机械化还田率达到 56%作为秸秆综合利用的年度目标。

上述目标具体明确，均可进行量化考核。

(2) 目标合理性分析

2021 年全市小麦、水稻等播种面积合计 179.70 万亩，全市小麦、水稻等实际还田面积 155.56 万亩，平均还田率为 86.57%。全市 7 个区小麦、水稻合计还田率均超过 56%。

上述结果表明：秸秆还田率达到 56%作为秸秆综合利用的年度目标是合理的。

(3) 目标细化程度分析

各区都按关于印发《2021 年全市秸秆机械化还田暨生态型犁耕深翻还田工作的实施方案》的通知等文件的要求，结合各区的实际制定了各区农作物秸秆机械化还田实施方案，并层层签订责任状，为目标实现提供组织保证。

2. 项目执行评价分析

(1) 资金使用及管理情况分析 秸秆机械化还田项目资金由区级财政部门统一管理，专款专用、专账核算，支出与补助清册一致，补贴标准按市级规定的标准执行，补助覆盖了各区所有农业街道、社区。

秸秆还田作业面积由村(社区)统计确认，村(社区)、镇(街道)进行公示；依据各镇(街道)汇总表、区级第三方核查和区财政农机抽查结果，核查扣减部分，按文件要求比例扣减后为最终补助发放结果，按照政务信息公开透明的要求，把作业面积和资金补助情况，在相关政府网站上予以公示，接受群众和社会监督。

(2) 项目组织情况分析

各区成立了秸秆机械化还田工作领导小组和技术

专家组，明确职责分工，工作开展正常。各区农机部门及财政部门均对秸秆机械化还田技术路线、作业要求、第三方核查办法等补贴办法作了明确要求。在实施方案中将任务落实到各个街道，印发作业技术规范，积极组织相关人员召开秸秆还田现场会、演示会，开展还田技术培训和现场技术指导，机具投入、作业组织、技术服务到位，作业机具配备合理。编印管理制度汇编，汇编中包括了出台的实施办法、资金管理办法、第三方核查办法、绩效考核、信息公开及投诉处理等管理制度，在制度中明确了目标任务、补助对象、补助标准、实施范围和操作程序。

(3) 项目管理情况分析

各区均制定了秸秆机械化还田第三方核查实施办法。区级第三方核查采取事中、事后核查相结合的核查模式，大部分区级第三方在核查过程保留了详细的佐证资料；在核查报告中，反映了核查作业面积的准确率、补贴对象的合规率、作业质量的完成率等指标数据，核查报告的要素基本齐全。

各区的政策文件、作业任务书、作业补助公示、宣传培训记录、区级第三方核查报告、年度补助清册、资金拨付凭证、银行出账单和工作总结等档案资料完整、规范；公布了投诉电话。

3. 项目产出及效果评价分析

(1) 项目经济性分析

各区严格按补贴标准和第三方核查结果，进行资金拨付，抽查结果未发现：手续不完整、超标准、超范围

发放补贴资金等情况。

(2) 项目效率性分析

2021 年夏季水稻种植面积和 2021 年秋季小麦播种面积合计为 179.70 万亩，秸秆机械化还田申报总面积 160.11 万亩，第三方核查确认达标总面积 155.56 万元，占播种面积的 86.57%，占计划还田面积 112.22%。全市 7 个区小麦、水稻合计还田率均超过 56%。

(3) 项目效益性分析

农作物秸秆机械化还田项目的实施社会绩效和生态绩效显著，较好地解决了秸秆禁烧、秸秆乱抛导致空气污染、影响交通、沟渠堵塞、水质污染等难题，为农村可持续发展提供了良好的保障。耕保部门出具的证明显示，秸秆机械化还田后，土壤的氮钾养分含量、有机质含量有所增加，降低了土壤容重，增加了土壤的孔隙度和微生物数量，增强了土壤通透性，提升了耕地肥力，为增产增效奠定了基础。各区均将补助对象、补助标准、补助区域、收费原则、申报截止时间和咨询电话、网址、流程公开。评价过程中，根据补助清册中的电话号码，通过随机问卷调查、电话访问、现场走访等方式，对社会公众和受益对象进行调查，满意度 95.6%。

(三) 主要成效

全市 2021 年度农作物秸秆机械化还田工作的顺利开展，有效地减少了露天焚烧秸秆现象，对改善生态环境、培肥地力、增产增收、促进农业生产的可持续发展发挥了积极作用，受到了全社会的高度好评。各区能按本地农田的土质、水资

源情况，选择适宜的作业技术路线和作业标准。由于组织、措施到位，责任、奖补到位，宣传、引导到位，较好地控制了秸秆焚烧现象，综合利用得到了进一步推广，取得了明显成效。主要表现为：

秸秆机械化还田提高了有机质含量，加深耕作层，改善了土壤结构，提升土地肥力。

秸秆机械化还田解决了大量剩余秸秆的出路，避免了秸秆因废弃霉烂和焚烧造成的大气、河流等环境污染，增加了土壤有机质含量，减少化肥施用量，避免过量施用化肥造成的农业环境和生态环境的污染，形成良性的生态循环，促进农业可持续发展。

秸秆机械化还田改善了生活环境，提高了生活质量，充分利用了秸秆，杜绝因焚烧秸秆引起的铁路、公路交通事故和航班延误等，促进了经济的发展。

(四) 主要问题

1. 资金兑付不够及时经查，江北新区、浦口区、栖霞区等市辖区 2021 年度夏季补助资金未在规定时间内完成兑付工作，具体拨付时间如下：

行政区划	夏季补助下达时间	秋季补助下达时间
江北新区	2021 年 9 月 24 日	2022 年 1 月 28 日
浦口区	2021 年 9 月 28 日	2022 年 1 月 14 日
栖霞区	2021 年 10 月 22 日	2022 年 2 月 15 日

2. 各区秸秆机械化还田基础工作有待进一步加强

根据各区第三方核查报告，核查过程中发现存在基础工作不扎实的情况。例如：部分街镇还田申报工作台账资料不够完整，存在电话号码和部分农户电话不全、对

资料审核把关不够严现象；部分大户土地流转合同不规范、土地面积证明内容不齐全；申报面积大于实际种植面积的情况也有存在。个别种植户无承包协议，仅以社区证明或付款清单证明其面积的真实性。事后，各区农业农村局均根据第三方核查报告对有关问题进行了整改，并按照实际秸秆机械化还田面积进行了补贴的发放。

四、评价建议

（一）加大资金兑付力度，规范资金兑付程序

资金兑付不及时在市辖区，尽快整改资金兑付机制，确保补助资金及时兑现到位。

（二）进一步发挥社区（村）、街道（镇）在秸秆机械化还田中的作用

严格按照《2021 年全市秸秆机械化还田实施意见》等文件中的要求，强化“行政监督、社会监督和第三方核查”机制，乡镇政府对申报作业面积的准确性负主要责任，作业面积必须以地力保护、承包合同、确权登记或其他具有权威性确定的面积为准，县域范围内统一标准，较大作业面积（数量由县级政府规定）的实际种植户在申报时附相关证明材料，有临时土地转让的，以双方协议确定收益方。同时强化对种植面积的测量及精度。

附表 1：《南京市 2021 年秸秆机械化还田补贴资金绩效绩效
自评价指标及评分结果》

附表1

南京市2021年秸秆机械化还田补贴资金绩效自我评价指标及评分结果

指标			分值	指标值	指标解释	指标说明及评分标准	实际完成情况	自评得分
一级指标	二级指标	三级指标						
项目设立	项目立项	立项规范		规范	项目申请、设立过程是否合规	本项不计分		
	项目目标	目标内容		合理	目标设定是否符合客观实际，是否能与项目实施内容相符	本项不计分		
项目管理	项目管理	管理制度	4	完善	项目管理办法是否完善，是否能有效执行。	有项目管理制度2分，项目管理制度执行情况2分	有完善的管理制度	4
	资金落实	资金到位	3	100%	资金使用、规范到位率100%。	资金到位率=（实际拨付资金/应拨付资金）×100%。按到位比例计算得分	资金到位率100%	3
	资金分配	分配程度	3	规范合理	资金分配方式是否科学精准，有据可考。	有资金分配说明或方案明细。	规范合理	3
	财务管理	管理制度	3	健全	财务制度建立健全，有完整的账目资料档案，资金拨付使用合理、合规。	根据财务资料，有管理制度1分，有专账和辅账1分，专款专用1分。	制度健全，资金拨付使用合规，做到专款专用。	3
	组织实施	组织机构	3	健全	项目组织实施机构健全，明确专人负责	有项目实施文件2分，明确专人负责1分。	各级项目组织实施机构健全，明确专人负责	3
项目绩效	项目产出	秸秆机械化还田面	5	>56%	项目实施的实际产出数（与计划产成率	第三方核定（审计报告），低一个百分点扣1分	全市秸秆机械化还田率超过56%	5
		秸秆综合利用水平	5	94%	出数的比率），用以反映和考核项目产出数量目标的实现程度	省农业农村厅核定，低一个百分点扣1分	秸秆综合利用率95.93%	5
		秸秆还田标准作业面积	5	90%	（实际标准作业面积/实际还田标准作业面积）*100%	材料记录，低一个百分点扣1分，扣完为止	各区秸秆还田质量达标均超过90%。	5
项目绩效	项目产出	资金兑付率	5	100%	（实际资金兑付额/应兑付额）*100%	凭证资料，低一个百分点扣1分，扣完为止	资金兑付率100%	5
		秸秆还田作业进度	5	100%	夏季麦秸秆如期完成任务，秋季稻秸秆如期完成任务	按照省厅时间节点要求完成目标任务，未完成酌情扣分	个别区秋季还田不够及时	4.5
		资金结算进度	5	按期	夏秋两季按规定及时兑付秸秆还田补助资金	按照省厅时间节点要求完成兑付，未按期完成酌情扣分	三个区夏、秋季兑付秸秆机械化还田补助资金时间晚于省厅规定时间	2.1
		信息公开	5	公开	秸秆综合利用补助金额、补助方式及时面向社会公开，补助信息及时公示	相关资料齐全得5分，有缺失酌情扣分	相关资料基本齐全	5
		档案整理	5	及时完整	补助相关资料齐全，装订备查，并能够按规定及时兑付补助资金	凭证资料齐全、兑付及时得5分，有缺失酌情扣分。	资料基本齐全	5
	项目效益	促进双禁，减少秸秆焚烧造成	8	减少	项目实施对社会发展所带来的直接或间接的社会效益值	一个卫星火点扣1分，一个巡查火点扣0.5分，扣完为止。	无卫星和巡查火点记录	8
		减少秸秆焚烧造成	10	减少	项目后续运行成效发挥的可持续影响	与未实施秸秆综合利用年份直观感受对比。	未有秸秆焚烧情况反映	10
		耕地质量提升	6	提升	项目实施对生态环境所带来的直接或间接影响情况	实施秸秆还田耕地有机质年增加	实施秸秆还田耕地有机质年增加	6
		农民政策执行满意	10	>80%	社会公众或服务对象对项目实施效果的满意程度	根据调查表统计得分	调查满意度90%以上，但仍有农民对项目知晓程度不高。	10
		社会公众政策执行	10	>80%	社会公众或服务对象对项目实施效果的满意程度	根据调查表统计得分	调查满意度90%以上。	9
合计			100					95.6