

2021 年度农药包装废弃物、废旧地膜回收处置和农药零差率 统一配供项目绩效评价报告

为规范和强化市级财政预算绩效管理结果应用,提高财政资源配置效率和使用效益,切实提高财政资金的使用效益,客观、公正地评价 2021 年度农药包装废弃物、废旧地膜回收处置和农药零差率统一配供项目资金的实施绩效,南京市农业农村局委托南京永宁会计师事务所有限公司对此专项资金开展了绩效评价。依据《关于印发<南京市市级预算绩效管理结果应用暂行办法>的通知》、《关于印发<南京市市级财政预算绩效评价操作规程(试行)>的通知》、《关于进一步推进南京市涉农资金“大专项+任务清单”管理模式的实施意见》、《关于印发南京市相关农业大专项补助资金管理办法的通知》等文件精神,按照《关于开展 2022 年度预算绩效信息公开的工作》要求开展绩效评价工作,现将评价结果报告如下。

一、项目概况

(一) 项目基本情况

1. 项目背景

2020 年底召开的中央农村工作会议,明确提出“三农”工作从脱贫攻坚转向全面推进乡村振兴,要促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。党的十九届五中全会指出要继续开展污染防治行动,把加快构建废旧物资循环利用体系列入国家“十四五”规划。我国农作物病虫害常年多发重发频发,是影响农作物稳产增产的关键因素,施用农药是防控病虫害、减少农作物损失的重要手段。施用农药产生的包装废弃物,如果回收处理不当,不仅会威胁人畜生命安全、破坏城乡生活环境、造成资源浪费,还可能会通过土壤、水系等破坏农业生态系统的质量和稳定性,不符合乡村振兴对农业高质高效、乡村宜居宜业的要求。

2. 项目概况

为推进乡村振兴战略,推动农业农村高质量发展,切实保障农业资金发挥实效,结合国家及省市涉农资金统筹整合要求,全市 2021 年农业项目专项资金以工作目标任务为主要因素,切块分配给各区。为推行农业绿色生产方式,根

据《南京市农药包装废弃物和废旧地膜回收处理实施指导意见》(宁农农[2021]7号)和《南京市开展农药零差率统一配供工作实施方案(试行)》(宁供发[2021]13号)精神,进一步加快推进农药包装废弃物和废旧地膜回收处理、农药零差率统一配供等工作的实施。按照“谁生产、谁经营、谁回收”的原则,加强政府引导,落实好属地管理、部门监管和回收主体责任,积极构建由政府、农户、企业、社会共同参与的农药包装废弃物和废旧地膜回收处理体系和长效机制,拟全市范围内,回收所有因农业生产而产生的农药包装废弃物和废旧地膜,加快推进农药包装废弃物和废旧地膜回收与处理。

3. 项目实施内容

各区要按照“六个统一”的要求,即统一回收主体、统一醒目标识、统一分类归集、统一收购价格、统一无害处理、统一台账管理的标准,整体推进农药包装废弃物和废旧地膜回收处理工作。回收处理工作包括定点回收、分类整理、转运归集、无害化处理四个环节。

定点回收:各区要在调查、摸清辖区农药包装废弃物和废旧地膜产生情况的基础上,合理布设回收站(点),建立由区级收贮中心、镇级定点收贮站和若干基层回收站(点)构成的回收体系,基层站(点)可以是农资经销店或生产企业(第三方服务企业)建立的回收站。

分类整理:基层回收站(点)应设立农药包装废弃物回收桶(地膜回收池),并按有关规定加强管理,不得露天存放,远离水源、热源,具备防扬散、防流失、防渗漏、防火灾等安全措施,并在醒目位置设置标识。

运转归集:各区要采用委托或政府购买服务等方式,确定农药废弃包装物与废旧地膜的回收归集实施主体,负责定期对镇级定点收贮站和基层回收站(点)的农药废弃包装物和废旧地膜进行数量清点、过磅计量、登记造册等工作,并转运归集到符合条件的区级收贮中心进行打包存储。转运归集时应按要求采取防止污染环境的措施,不得丢弃和遗撒。

无害化处理:开展农药包装废弃物和废旧地膜处理资源化利用,对资源化利用以外的可以纳入生活垃圾处理体系,由农业农村部门会同城市管理、生态环境部门,落实末端处理设施,进行无害化处理。

各区要加强农药包装废弃物和废旧地膜回收数量、转运归集、填埋、焚烧等方面信息共享，收集、贮存、运输、处理等环节要建立台账制度，台账保存两年以上。

（二）项目资金情况

2021 年度农药包装废弃物、废旧地膜回收处置和农药零差率统一配供项目资金预算批复金额 2,000.00 万元，主要工作为“两废”回收处置和农药零差率统一配供，除农药零差率配供补助资金下达到市供销合作总社外，其余资金一次性下达到各区，由各区统筹安排实施项目并组织验收，资金到位率 100%。具体项目资金分配如下：

1. 农药包装废弃物回收处理 1380 万元。用于农药包装废弃物收储运体系建设、定点回收站（点）建设等方面，开展回收后的农药包装废弃物分类整理、转运归集、无害化处理等任务。

2. 废旧农膜回收处理 300 万元。用于废旧农膜回收网络建设，回收处置废旧地膜、试验示范新型地膜、建立残膜监测点等任务。

3. 全生物降解地膜示范项目 200 万元。用于全生物降解膜示范项目的补助。

4. 农药零差率配供 120 万元。用于农药零差率市级采购配供中心平台建设任务。

2021 年农药配供及废弃物处置专项资金计划情况表

单位：万元

区属	农业绿色发展								各区小计
	农药包装废弃物回收处理		废旧农膜回收处理		全生物降解膜示范		农药零差率配供		
	实施内容	资金	实施内容	资金	实施内容	资金	实施内容	资金	
江北新区	农药包装废弃物收储运体系建设、定点回收站（点）建设，开展回收后的农药包装废弃物分类整理、转运归集、无害化处理等工作。	60	废旧农膜回收网各建设，回收及处置废旧地膜、式验示范新型地漠、建立残膜监测点等任务。	20	全生物降解膜示范项目的补助	2			82
江宁区		320		100		40			460
浦口区		100		20		10			130
六合区		410		50		40			500
溧水区		240		60		68			368
高淳区		150		20		30			200
栖霞区		90		25		2			117
雨花台区		10		5		8			23

区属	农业绿色发展								各区 小计
	农药包装废弃物回收处理		废旧农膜回收处理		全生物降解膜示范		农药零差率配供		
	实施内容	资金	实施内容	资金	实施内容	资金	实施内容	资金	
市供销合 作总社							农药零差率市级采 购配供中心平台	120	120
全市合计		1380		300		200		120	2000

项目组织实施：项目实施由南京市农业农村局牵头负责。南京市各区农业农村局负责组织项目申报、项目监管及资金分配等。

资金拨付方式：项目资金由南京市农业农村局和南京市财政局联合下达通知，按照预算和项目实施结果，南京市农业农村局直接拨款至各区。

（三）项目绩效目标

1. 绩效总目标

加强农药废弃包装物及农用废旧地膜管理，是深入贯彻习近平生态文明思想，落实生态优先绿色发展理念的具体实践。是减轻农业面源污染，改善农业生态功能，促进农业可持续发展的重要举措，以促进农业资源持续利用和生态环境持续改善为目标，构建布局合理、运转高效的农药包装废弃物和农用废旧地膜回收和处理体系，深入推进农业可持续发展格局。

2. 年度绩效目标

专项资金一方面用于统一回收主体、统一醒目标识、统一分类归集、统一收购价格、统一无害处理、统一台帐管理的标准，整体推进农药包装废弃物和废旧地膜回收处理工作；另一方面用于实现农药零差率统一配供全覆盖，农业清洁化生产和农产品质量安全水平明显提升，通过项目的实施提高农药包装废弃物无害化处置量，进一步提高农药包装废弃物回收积极性。为今后该项目资金及同类专项资金绩效目标审核、预算编制提供决策依据。区需完成农药废弃包装物回收率达到 80%以上，农药废弃包装物处理率达到 90%以上，废旧农膜回收率达到 90%以上的目标。

二、评价结论

本次绩效评价以加快南京市农药包装废弃物、废旧地膜回收处置和农药零差率统一配供建设为宗旨，考评专项资金管理是否规范，资金使用是否达到预期目标，考核资金支出效果。同时总结经验，分析项目实施和管理中的问题，有助于管理部门明确绩效目标，总结现有的经验做法，及时发现不足，对以后年度的预算安排、资金管理和政策完善，有着积极的指导意义。

南京市 2021 年度农药包装废弃物、废旧地膜回收处置和农药零差率统一配供项目促进了农药包装废弃物和废旧地膜回收处理、农药零差率统一配供高质量发展，农业规模化、标准化、集约化、专业化、生态化、绿色化生产水平明显提升，农产品质量明显提高。此次绩效评价以“项目”为基础开展绩效评价，在获取专项资金绩效目标的基础上，进行现场核查、分析，形成对南京市 2021 年度农药包装废弃物、废旧地膜回收处置和农药零差率统一配供项目评价。

根据南京市 2021 年度农药包装废弃物、废旧地膜回收处置和农药零差率统一配供项目绩效自评评价指标，包括 3 个一级指标，6 个二级指标和 6 个三级指标。在获取评价指标的基础上，各指标在项目绩效评价中的重要程度不同权重及分值，合理反映各指标的影响和作用，细化分析，形成了本项目绩效评价的绩效评价报告。

根据评价指标完成情况和评分方法进行综合计算评价评分，南京市 2021 年度农药包装废弃物、废旧地膜回收处置和农药零差率统一配供项目资金绩效评价指标评分结果为 93 分，绩效评分评级为“优秀”。评价指标得分情况详见附表 1。

三、项目成效

（一）项目绩效总体分析

1、构建全市“两废”回收处置框架。2021 年 7 月，市农业农村局会同财政局等共 6 个部门，下发了《南京市农药包装废弃物和废旧地膜回收处理实施指导意见》，通过政府引导落实属地管理责任，推动各区构建“两废”回收处置体系和长效机制，计划通过三年努力，实现农药及地膜投入量和回收处理量基本平衡，农药包装废弃物和废旧地膜回收全覆盖，无害化处理率达 100%。

2、开展农药零差率统一配供工作。2021 年 6 月 10 日，南京市供销合作总社、市农业农村局、市财政局、市生态环境局 4 家单位联合印发了开展农药零

差率统一配供工作实施方案。通过招标，确定由南京市供销集团为农服务有限公司负责建立市级农药零差率统一配供中心，目前已在江宁区云台山建设了集仓储、物流等多种功能于一体的 1000 平方米专用仓储基地，统筹各区全面推进零差率农药的招标采购、集中配送、经营管理、结算核算等工作。开展农药零差率统一配供不仅可以从源头上保证农产品质量安全，也有利于减少农业面源污染，提升农村生态环境水平，同时可以降低农药采购成本和农民生产成本，增加农民收入。市供销总社计划通过 3 年努力，在全市基本建立统一招标采购、统一配送、统一标识、统一价格、统一信息化管理的农药零差率统一配供体系。大田作物使用农药集中统一配供率达 90% 以上，农药使用量实现负增长，农业清洁化生产和农产品质量安全得到有效保障。

3、推进全生物降解膜示范工作。全生物降解地膜是解决残留地膜污染的最理想途径。在自然环境中，全生物降解地膜最终将被分解成水和二氧化碳，不会破坏土壤与环境。根据市领导及相关文件要求，通过前期对各区的调研与摸底，确定今年在全市开展全生物降解地膜示范工作，示范面积为 1 万亩，主要用于蔬菜、茶叶及果树等园艺作物的地膜覆盖。

（二）绩效评价指标分析

1. 项目设立分析

（1）项目立项必要、规范：根据《中华人民共和国土壤污染防治法》《农药管理条例》《农用薄膜管理办法》《农药包装废弃物回收处理管理办法》和《国家危险废物名录（2021 年版）》等法律法规，以及《关于加强废旧农膜回收利用工作的实施意见》（苏政办发〔2018〕60 号）、《关于印发 2019 年江苏省废旧农膜回收利用工作实施方案的通知》（苏农办农〔2019〕30 号）、《关于加快推进农药包装废弃物回收处理工作的意见》（苏农业〔2021〕6 号）、《南京市推进塑料污染治理工作实施方案》等要求，扎实做好农药包装废弃物和废旧地膜回收处理工作，结合我市实际，制定关于印发《南京市农药包装废弃物和废旧地膜回收处理实施指导意见》（宁农发〔2021〕7 号），对农药包装废弃物和废旧地膜回收处理、农药零差率统一配供项目进行立项，更好地发挥市级农业发展专项资金作用。

（2）项目目标明：牢固树立“绿水青山就是金山银山”的绿色发展、可持续发展理念，推进农村人居环境整治。根据项目实施方案、通过专项资金确定

长期绩效目标为通过三年(2021—2023 年)努力,实现农药及地膜投入量和回收处理量基本平衡,农药包装废弃物和废旧地膜回收全覆盖、营造生态环境良好、产品生态安全、田园风光秀美的农业可持续发展格局,为我市的农药零差率配供覆盖面进一步延伸,农药零差率统一配供范围为小麦、水稻、玉米以及新型合作农场所有作物,覆盖率达到 90%以上。农药包装废弃物无害化处置率 100%,废旧农膜回收率 90%以上,实现农药包装废弃物、废旧地膜有偿回收、安全转储、无害化、资源化处置,让人民群众的“菜篮子”更安全,让田园乡村更生态。

2. 项目管理分析

(1) 项目全过程管理制度较为健全:为合理、有效、规范使用专项资金,完善专项资金管理流程,确保财政性资金的安全合理使用,按照专项资金管理和项目实施要求,严格进行项目实施和资金管理,相关管理制度健全性有待进一步加强,以此保证专项资金的合理使用。一是落实公开招标制度。所有零差率配送农药全面实行公开招标,临时调剂增加的特需农药采取招标或议标方式采购,并报市农业农村局,确保公开、公平、公正。村集体经营组织使用统一配送农药视作执行公开招标采购。

二是落实信息化管理制度。所有销售配送的农药需录入管理平台,购买配送的农药时,经营店及时录入农户基本情况、种植规模及购买数量等基本信息,所购农药废弃包装物需原途径回收,并负责辖区内农膜回收的信息管理工作,逐步实现废弃物回收信息化管理。

三是落实进销索证制度。农药、农膜经营单位必须提供有效的产品合格证和进销货发票。

(2) 资金分配规范:补助单位的项目资金支出合理、分配依据充分、手续完备,在专项资金的使用上,坚持专款专用、量入为出的原则,使专项资金按规定的用途使用并达到预期目的,严禁截留、挪用和不合理支出;严格按照相关会计制度规定进行专项核算和财务处理,做到财务处理及时、资金走向清晰、会计核算规范。预算安排的项目资金,项目资金 2,000.00 万元均在当年会计年度内拨款到位,资金均在当年的 12 月之前全额到账并完成拨付工作,到位率及时率均为 100%。保证了项目按期实施。

(3) 财务管理制度完善：实施单位坚持专款专用、量入为出原则，项目资金按规定用途使用并达到预期目的，支出合理、分配依据充分、手续完备，严禁截留、挪用和不合理支出；严格按照相关会计制度规定进行专项核算和财务处理，做到财务处理及时、资金走向清晰、会计核算规范。

3. 项目效益分析

加快建设绿色生态环境。农药包装废弃物的合理处置，促进了我市农村生态环境质量持续改善，推动政府及科研部门有针对性地制定并改进农药包装废弃物回收方案，也为研究其他有毒包装废弃物的回收提供参考意义，也能够减少农药包装废弃物带来的环境污染问题；有助于大力宣传农药包装废弃物回收的意义，增强人们参与农药包装废弃物回收的意识，让人们熟悉农药包装废弃物回收的整个流程，明白主动参与回收为生态环境带来的积极意义，从而营造人们长期坚持参与农药包装废弃物回收的良好氛围。

从投入和管理的角度看，项目可预期圆满完成既定的目标，实现了社会效益和生态效益的双丰收。

经济性：奖补资金有效提高农药包装废弃物加大农药无害化处置量，进一步提高农药包装废弃物回收积极性。

效率性：该项目截止目前补贴资金全部拨付完毕，且各项指标都符合预期。

有效性：该项目严格按照方案要求，资金申报、资金拨付等程序全部符合，能发挥出生态效益和社会效益。

可持续性：该项目有效促进农药包装废弃物农药无害化处置量，进一步提高农药使用者回收农药包装废弃物积极性。

四、存在的问题及原因分析

(一) 回收的地膜缺乏有效资源化利用途径

废旧棚膜的加工利用价值比较大，在加强引导、服务的基础上，靠市场行为基本可以实现全部回收。而废旧地膜情况与之相比大不相同，厚度 0.01mm 及以下的废旧地膜，特别是黑色地膜，重新利用时需要严格清洗，耗费大量的水电、人工，生产出来的粒子品质低、用途狭窄，加工利用价值很低。因此，各个回收网点回收的废旧地膜普遍存在无法有效资源化利用的情况，只能临时堆放在各个回收点，等待后续作为垃圾进行分类无害化处置。

（二）农民的环保意识、积极性较为薄弱

经过近 2 年的宣传发动，大部分农户对检拾清理土壤中的废旧农膜、农药废弃物已经取得了一致的认同，但主动交售到回收网点的积极性还有待提高。主要是废旧地膜、农药废弃物捡拾费时、费工、费力，部分作物田中地膜清理难度大、成本高，加之主动交售经济回报较低，距离回收网点较远的农户不方便售卖，农户交售所得还不足以抵消人工费和运输成本，因此农户只注重清理捡拾，不注重交售的现象比较普遍，农药废弃物、废旧地膜如处置不当，就会造成环境污染。

五、有关建议

（一）强化科技集成示范，加快推进地膜减量替代

继续加大农膜使用和回收利用新技术、新产品、新装备、新模式的示范力度。继续开展全生物降解地膜、强化耐候地膜等新型农膜应用试验示范推广，建立推广示范区，科学评估全生物降解地膜、强化耐候膜等替代产品的性能。大力开展农膜覆盖技术指导，大力推广“一膜两用”“一膜多用”、地膜减量茬口优化模式、强化耐候膜、全生物降解膜等新技术和新产品，倡导广大种植户减少农膜投入与损耗，提高农膜利用率。大力扶持全生物降解地膜生产企业，进一步开展新技术新工艺的研发，在确保产品质量和性能的前提下，努力降低产品成本，缩小与传统地膜的价格差，提高使用性能。

（二）持续加强宣传引导，提高大众的环保意识

持续通过电视台、广播电台、报纸、微信公众号、互联网站、手机 APP 等线下线上媒体，结合举办农膜、农药废弃回收物回收利用宣传月、宣传周、观摩培训活动，对废旧农膜回收利用的重要意义和相关法律法规开展宣传报道，对农膜使用新技术和新产品集中推介推广，全面增强农药、农膜生产者、使用者、销售者、监管者自觉履行社会责任、部门职责的积极性和主动性，提高大众的环保意识。

六、评价工作开展情况及其他需说明的情况

后续工作计划：一是加快无害化处置、回收补贴资金等后续资金拨付进度，及时兑现。二是加强宣传引导，做到宣传到位、组织到位、监管到位，责任到位，营造良好工作氛围。三是加强监管力度，细化工作，完善回收监管细节、堵塞漏洞，确保农药包装废弃物回收工作务实有效。

本项目绩效结果为“优”，考虑全市对农药包装废弃物和废旧地膜回收处理、农药零差率统一配供项目的关注度，建议在严格执行《资金管理办法》和《项目管理办法》加大监管力度的情况下根据实际情况合理安排奖补资金。

南京永宁会计师事务所有限公司

2022 年 6 月 26 日

农药包装废弃物和废旧地膜回收处理、农药零差率统一配供项目绩效评价指标

	一级指标	二级指标	三级指标	指标值	评分标准	得分
绩效指标	项目设立	项目立项	立项规范	15	按文件要求制定和批复工作方案	15
		项目目标	目标内容	20	是否按照方案要求实施	20
	项目管理	项目管理	管理制度	20	项目管理制度是否健全，用以反映和考核项目管理制度对项目顺利实施的保障以及项目实施过程中的实际执行情况。	20
		资金分配	分配程序	15	按文件要求规范分配补偿资金	15
		财务管理	管理制度	15	财务管理制度是否健全，用以反映和考核项目单位总作财务管理水平以及对资金规范使用、安全运行的实际执行情况	13
	项目绩效	项目效益	环境效益	15	生产基地和生活环境得到改善情况	10
	合计			100		93