

信阳市 2022 年度地膜科学使用回收试点项目 绩效评价报告

为深入贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》《中共河南省委 河南省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》文件精神，按照《信阳市财政局 关于开展 2022 年度市级财政重点项目和部门（单位）整体绩效评价工作的通知》（信财效〔2023〕6 号）要求，切实提高财政资源配置效率和使用效益，根据 2022 年度市级财政重点项目绩效评价工作安排，我们成立绩效评价工作组对“信阳市 2022 年地膜科学使用回收试点项目”进行财政重点绩效评价，形成此报告。

一、基本情况

（一）项目立项背景及目的

随着农民对农业生产效率的重视和生产技术的提升，地膜覆盖面积不断增加。传统地膜回收率低，由残膜导致的农业生产污染问题日益严重。

为深入贯彻党中央、国务院决策部署，河南省农业农村厅、省财政厅联合下发《河南省农业农村厅 河南省财政厅关于遴选 2022 年中央财政支持地膜科学使用回收试点项目的通知》（豫农文〔2022〕69 号）对河南省地膜科学使用回收试点工作进行部署。经项目申报和专家评审，确定杞县、尉氏县、夏邑县、睢县等 17 个县（市、区）为河南省 2022 年度地膜科学使用回收试点项目实施单位。其中，信阳市淮滨县、息县纳入河南省 2022 年度地膜科学使用回收试点县范围。

（二）项目预算安排与执行情况

信阳市 2022 年地膜科学使用回收试点项目下达中央财政补贴资金 903 万元。其中，息县 498 万元，淮滨县 405 万元。截至 2023 年 8 月，息县、淮滨县 2 个试点县地膜科学使用回收试点项目资金到位规模分别为 498.00 万元、300.00 万元，资金到位率分别为 100%、74.04%。截至 2023 年 8 月 20 日，项目已支付总金额是 5,400,000.00 元，预算执行率 59.80%，合同支付率 60.34%。

（三）计划实施内容与项目完成情况

信阳市 2022 年地膜科学使用回收试点项目完成情况如下：息县农业农村局计划采购加厚高强度地膜 234.560 吨，已供货 176.413 吨，供货完成率 75.21%；全生物降解地膜 85.765 吨，已供货 5.810 吨，供货完成率 6.77%。淮滨县农业农村局计划采购加厚高强度地膜 162.500 吨，已供货 82.000 吨，供货完成率 50.46%；全生物降解地膜 70.000 吨，已供货 68.000 吨，供货完成率 97.14%。

（四）项目绩效目标

信阳市 2022 年地膜科学使用回收试点项目主要目标是在息县、淮滨县推广应用加厚高强度地膜 15.10 万亩、全生物降解地膜 7.50 万亩，采购地膜均符合国家标准，地膜台账健全，按照方案要求完成全生物降解地膜和加厚地膜任务，试点地区地膜回收率稳定在 80%以上。通过项目实施，推动废旧农膜回收利用工作，促进资源节约型社会和环境友好型社会的建设，提升种植户对地膜科学使用和回收项目满意度。

二、评价得分与绩效等级

评价组根据项目文档资料和实地调研结果，以“科学公正、

统筹兼顾、激励约束、公开透明”为原则完成了项目评分。最终项目得分为 77.95 分，绩效等级为“中”。

表 1 项目一级指标得分汇总表

指标	A 决策	B 过程	C 产出	D 效益	总分
分值	15	25	30	30	100
得分	13.50	18.96	21.63	23.86	77.95
得分率	90.00%	75.84%	72.10%	79.53%	77.95%

三、主要成效、存在的问题及原因分析

(一) 主要成效

1.基本完成推广地膜采购工作

根据《河南省农业农村厅关于印发〈河南省 2022 年度地膜科学使用回收试点工作实施方案〉的通知》（豫农文〔2022〕213 号），下达信阳市计划实施推广应用加厚高强度地膜 15.10 万亩、全生物降解地膜 7.50 万亩。信阳市经过细化分解后，下达息县推广应用加厚高强度地膜 8.60 万亩、全生物降解地膜 4.00 万亩，淮滨县推广应用加厚高强度地膜 6.50 万亩、全生物降解地膜 3.50 万亩。息县于 2022 年 11 月 28 日签订采购合同，采购加厚高强度地膜 234.560 吨，全生物降解地膜 85.765 吨，加厚高强度地膜亩均用量 2.73 千克/亩，全生物降解地膜亩均用量 2.14 千克/亩；淮滨县于 2023 年 3 月 9 日签订采购合同，采购加厚高强度地膜 162.500 吨，全生物降解地膜 70.000 吨，加厚高强度地膜亩均用量 2.50 千克/亩，全生物降解地膜亩均用量 2.00 千克/亩。

2.有效开展政策宣传和残膜检测工作

一方面，2 个试点县成立了推广加厚高强度和全生物降解地膜示范项目实施工作领导小组，并充分利用村社大喇叭、微信群、

悬挂横幅等多种形式宣传地膜污染的危害长远性、严重性。乡（镇）、村干部通过入户过程中加大对地膜政策宣传培训力度，不断增强农户的环境保护意识和对农膜回收行动的认识，通过大力倡导“地膜增产增收、旧膜回收利用、资源变废为宝、农业循环发展”的可持续发展模式，引导农户自觉推动农业产业绿色发展、循环发展、低碳发展，实现经济社会发展与生态环境保护共赢。另一方面，2个试点县在地膜使用回收后均委托第三方公司对土壤残膜进行检测，检测结果均符合农田地膜残留量的限值标准。

（二）存在问题及原因分析

1.上级约束性任务完成率略低

截至2023年8月20日，息县、淮滨2个试点县虽已按照两类地膜亩均用量完成了相关采购工作，但根据2个试点县地膜发放台账和凭证资料，息县加厚高强度地膜、全生物降解地膜发放率分别为75.21%和6.77%，淮滨县加厚高强度地膜、全生物降解地膜发放率分别为50.46%和97.14%。因此，由于采购地膜尚未完成发放工作，上级下达的地膜回收推广任务面积完成率均不高。

2.促进地膜回收效果不够明显

2个试点县对于本地地膜回收情况均缺乏有效的调研统计工作，项目实施前后地膜回收率提高了多少均不清楚。从电话回访结果来看，目前采用“集中采购+统一发放”这种形式，在缺少有效回收监督和激励措施情况下，促进地膜回收的效果并不理想，很难实现地膜回收率达到80%以上这一目标。

3.项目实施进度略微滞后

按照要求，2023年3月前各试点县要完成2022年地膜回收

各项工作。调研结果显示，2022年5月23日，省财政厅、农业农村厅下达建设任务，息县和淮滨县分别于2022年11月和2023年3月完成采购任务，组织实施进度略显滞后。

4.采购效益和合同管理有待加强

合同是对项目采购双方权利和义务的有效约束，具有法律效应，是约束双方按照采购要求有效履约的依据。调研发现2个试点县均存在合同条款不科学，合同条款约定内容同采购文件内容不一致等情况。

四、有关建议

（一）加快实施进度，确保约束任务有效完成

一是强化县级财政资金调度保障，加快项目资金支出。建议2个试点县按照河南省农业农村厅《关于印发〈河南省2022年度地膜科学使用回收试点工作实施方案〉的通知》（豫农文〔2022〕213号）和转移支付资金管理的要求，加快拨付剩余资金、同时加大资金调度保障，确保项目资金及时支付，清楚项目实施进度慢资金障碍。

二是进一步压实项目进度管理责任，加快完成剩余地膜发放。建议2个试点县主管部门要根据《关于对息县淮滨县农膜试点项目进展缓慢的通报》（信耕土办〔2023〕4号）的要求，进一步强化自身项目进度管理责任，积极同地膜供货单位沟通协商，尽快完成剩余地膜发放推广工作，尽早完成省农业农村厅下达的地膜推广使用面积这一约束性任务。

（二）创新试点模式，切实提升地膜回收效果

一是积极探索推广行之有效的地膜机械化回收技术手段，全面提升地膜回收便利性，降低地膜回收综合成本。评价组建议试

点县要因地制宜，不断拓展工作思路，在结合农机购置补贴资金政策的基础上（确保不重复实施），探索推广行之有效的地膜机械化回收技术手段，降低种植户地膜回收的人力和经济综合成本，全面提升种植户地膜回收积极性。

二是构建本县地膜“覆盖使用-回收”管理闭环，加强地膜应用回收调查和残留污染监测。建议试点县要加大地膜回收宣传，进一步扩大地膜回收调查和残膜污染监测的范围，同时回收面积和回收数量两个维度进一步压实地膜回收责任，建立地膜“覆盖使用-回收”管理闭环。通过以上一系列措施手段摸清本县地膜回收情况和工作短板，从而真正意义上提升本县地膜回收效果。

（三）注重采购节约，优化完善项目合同条款

针对当前 2 个试点县合同条款内容同招标文件内容不一致的情况，建议 2 个试点县主管部门同合同乙方有效沟通，进一步完善优化合同条款内容，规避后期相关法律风险。