榆林市榆阳区农业面源污染治理项目

绩效评价报告

**组织部门：榆林市榆阳区财政局**

**评价部门：榆林市榆阳区农业农村局**

**咨询机构：陕西知远德企业管理咨询有限公司**

**二〇二三年十二月**

**目 录**

[摘 要 1](#_Toc153287604)

[一、基本情况 5](#_Toc153287605)

[（一）项目背景 5](#_Toc153287606)

[（二）政策依据 5](#_Toc153287607)

[（三）项目目标 8](#_Toc153287608)

[（四）项目概况 10](#_Toc153287609)

[（五）绩效目标 10](#_Toc153287610)

[（六）项目资金情况 11](#_Toc153287611)

[二、绩效评价 12](#_Toc153287612)

[（一）绩效评价目的 12](#_Toc153287613)

[（二）绩效评价原则 12](#_Toc153287614)

[（三）绩效评价依据 13](#_Toc153287615)

[（四）绩效评价标准 14](#_Toc153287616)

[（五）绩效评价思路 15](#_Toc153287617)

[（六）绩效评价对象及评价内容 16](#_Toc153287618)

[（七）绩效评价范围 16](#_Toc153287619)

[（八）绩效评价时点 17](#_Toc153287620)

[（九）绩效评价方法 17](#_Toc153287621)

[（十）绩效评价指标体系 18](#_Toc153287622)

[（十一）绩效评价结果等级划分 19](#_Toc153287623)

[（十二）绩效评价工作过程 19](#_Toc153287624)

[三、绩效评价指标分析 22](#_Toc153287625)

[（一）项目决策情况 22](#_Toc153287626)

[（二）项目执行情况 24](#_Toc153287627)

[（三）项目产出情况 26](#_Toc153287628)

[（四）项目效益情况 30](#_Toc153287629)

[四、绩效评价结论 33](#_Toc153287630)

[五、主要经验及存在问题 34](#_Toc153287631)

[（一）主要经验及做法 34](#_Toc153287632)

[（二）存在问题 35](#_Toc153287633)

[六、有关建议 36](#_Toc153287634)

[（一）建议进一步提升项目执行的时效性 36](#_Toc153287635)

[（二）建议进一步严格要求项目操作规范性 36](#_Toc153287636)

[（三）建议适当增加项目补贴力度 36](#_Toc153287637)

[（四）建议科学调整太阳能驱鸟灭虫器开放时间 36](#_Toc153287638)

[（五）建议探索引进农业发展新产品新技术 37](#_Toc153287639)

## 摘 要

**一、基本情况**

1.评价对象：榆阳区2022年农业面源污染治理项目

2.实施单位：榆林市榆阳区农业农村局

3.评价时点：本次评价属于事后评价，绩效评价时点为2022年度

4.专项资金：987.79万元

5.资金分配：

（1）有机肥替代化肥204.00万元

（2）农药包装废弃物回收处置159.25万元

（3）农田废旧地膜回收利用290.00万元

（4）秸秆禁烧与综合利用20.00万元

（5）农业绿色防控64.54万元

（6）薯麦轮作250.00万元

**二、绩效评价**

1.绩效评价得分：93.5分

2.绩效评价结果：优

**三、存在的问题**

1.有机肥替代化肥

由于项目实施进度与农作物耕种时节节点匹配不太紧密，肥料发放存在滞后现象，部分项目村组肥料在农作物种植完成后才发放到农户，导致所发放的肥料只能用于第二年。

2.农药包装废弃物回收处置

调研中发现工作人员在回收农药包装废弃物过程中，部分未按要求规范佩戴口罩及手套，部分农药瓶未按照政策要求带瓶盖回收，一定程度上影响了农药包装废弃物回收处置项目实施的效益。

3.农田废旧地膜回收利用

当前废旧地膜回收工作主要靠人工完成，回收工作量大，导致出现部分农田废旧地膜回收不及时或不完全的现象，一定程度上影响了废旧地膜回收利用的效益。

4.农业绿色防控

当前太阳能驱鸟灭虫器安装后，能够一定程度提升病虫害绿色防控力度，减少农药使用量，但调研中发现，在太阳能驱鸟灭虫器安装一段时间后，由于鸟类逐渐对仪器产生适应性，导致驱鸟效果有所降低。

**四、有关建议**

1.建议进一步提升项目执行的时效性

考虑到本项目的特殊性，农作物耕种和收割时节性强，肥料、种子、地膜等原料需及时到位，因此建议后期在项目实施过程中，项目执行进度尽可能与农业时节相匹配，及时将相关原料发放到农户，避免影响项目实施效益效果。

2.建议进一步严格要求项目操作规范性

本项目总体执行情况比较规范，但也出现部分操作不规范不安全的情况，比如工作人员在回收农药包装废弃物过程中，部分未按要求规范佩戴口罩及手套，部分农药瓶未按照政策要求带瓶盖回收。因此，建议后期进一步加强对项目操作规范性的监管，避免发生不安全事件。

3.建议适当增加项目补贴力度

本项目总体实施效益良好，有效解决了区域内农业面源污染情况，但调研中也发现部分项目因补贴力度不够，影响了群众的积极性。比如废旧地膜回收民众普遍反映，当前地膜回收全部靠人力操作，劳动量大，希望能够配备一些地膜回收机器，减轻劳动强度。因此，后期如有条件实现，建议能够适当增加相关项目的补贴力度，配备一部分有关设备，提升项目实施效益。

4.建议科学调整太阳能驱鸟灭虫器开放时间

调研中发现，农业绿色防控项目在太阳能驱鸟灭虫器安装一段时间后，由于鸟类逐渐对仪器产生适应性，导致驱鸟效果有所降低。为了提升太阳能驱鸟灭虫器设备效果，建议根据农作物生长收获时节以及鸟类生活习性特点，科学安排设备开放时间，在非农作物生长收获时节关闭设备，以降低鸟类对设备的适应性，提升农业绿色防控项目效果。

5.建议探索引进农业发展新产品新技术

当前榆阳区农业面源污染治理实施效果良好，且项目已推广应用部分高新技术产品，有效解决了农业面源污染治理问题。建议后期进一步探索引进国内外农业发展新产品新技术，从高新技术层面进一步有效解决农业面源污染治理问题，稳步提升农业面源污染治理效益。

## 一、基本情况

### （一）项目背景

榆阳区以实现农业生产减污降碳协同增效绿色发展为核心，构建新发展格局。2022年，榆阳区农业农村局印发《榆阳区2022年农业面源综合治理和沼气安全生产实施方案》（榆区政农发〔2022〕41号），推动榆阳区农业生态环境保护与农村生态文明建设，促进农业全面绿色转型高质量发展。

### （二）政策依据

#### 1.榆林市

《榆林市2022年农业生态环境保护工作方案》（榆政农发〔2022〕117号）聚焦“两减，四提，一巩固，一行动”，提出持续推进农药、化肥减量增效；不断提升畜禽粪污资源化利用水平，提升秸秆综合利用能力，提升废旧农膜及农药包装废弃物回收水平，提升渔业养殖尾水治理水平，巩固耕地土壤污染防治成果；加快实施“十四五”农业节水行动的目标任务。到2022年底，全市化肥、农药使用量持续减少，主要农作物化肥利用率达到42%、农药利用率持续提升。畜禽粪污综合利用率达到85%以上，秸秆综合利用率达到90%以上，废旧农膜回收率达到82%以上，农药废弃包装回收水平和养殖尾水治理水平进一步提升。建成一批高效农业节水核心示范区，提炼、形成可复制、易推广的高效节水路径模式。

#### 2.榆阳区

榆林市榆阳区农业农村局关于印发《榆阳区2022年农业面源综合治理和沼气安全生产实施方案》的通知（榆区政农发〔2022〕41号）提出2022年农业面源污染综合治理和沼气安全生产目标任务为：完成有机肥替代化肥示范3万亩，推进全区化肥用量负增长、利用率提高到41%；示范推广太阳能超声波驱鸟灭虫器140台，推动全区农作物病虫害绿色防控，带动全区农药用量负增长、利用率提高到41%；奖励回收处置农药包装废弃物200万个、50吨，全区农药包装废弃物回收率达到86%、无害化处置率达到100%；完成农田废旧地膜置换回收循环利用192吨，全区地膜回收率达到83%、加工循环利用率达到100%，地膜“白色污染”问题得到有效管控；加大农作物秸秆露天焚烧管理，推进秸秆“五料化”综合利用，推广秸秆综合利用技术示范2万亩，全区秸秆综合利用率提高到90%；实施薯麦轮作保护耕地5万亩，建设耕地土壤污染监测点18个，有序推进疑似污染耕地土壤农产品协样调查和修复治理，确保全区受污染耕地安全利用率达到92%；加强农村沼气安全宣传和安全监管，开展农村沼气安全隐患服务10000户（口、处），确保无重大安全事故发生，促进“三沼”综合利用，推动绿色循环生态农业建设。

表1-1 榆阳区2022年农业面源污染治理项目资金安排表

单位：万元

| **项目内容** | **具体任务** | **补贴标准** | **财政资金** |
| --- | --- | --- | --- |
| 有机肥替代化肥 | 完成有机肥替代化肥示范30000亩 | 40公斤/亩 | 204.00 |
| 农药包装废弃物回收处置 | 回收处置农药包装废弃物200万个、50吨 | 瓶、桶、罐0.8元/个；袋0.2元/个。（不分大小） | 159.25 |
| 农田废旧地膜回收利用 | 完成农田废旧地膜置换回收循环利用192吨 | 1.51万元/吨 | 290.00 |
| 秸秆禁烧与综合利用 | 推广秸秆综合利用技术示范20000亩 | 10元/亩 | 20.00 |
| 农业绿色防控 | 推广太阳能超声波驱鸟灭虫器140台 | 4610元/台 | 64.54 |
| 薯麦轮作 | 实行薯麦轮作保护耕地50000亩 | 50元/亩 | 250.00 |
| 合计 | | | 987.79 |

### （三）项目目标

表1-2 市区农业面源污染治理政策目标表

| **分类** | **政策** | **定量目标** | **定性目标** |
| --- | --- | --- | --- |
| 榆林市 | 《榆林市2022年农业生态环境保护工作方案》 | 1.到2022年底，全市化肥、农药使用量持续减少，主要农作物化肥利用率达到42%、农药利用率持续提升。  2.畜禽粪污综合利用率达到85%以上，秸秆综合利用率达到90%以上，废旧农膜回收率达到82%以上，农药废弃包装回收水平和养殖尾水治理水平进一步提升。 | 到2022年底，建成一批高效农业节水核心示范区，提炼、形成可复制、易推广的高效节水路径模式。 |
| 榆阳区 | 《榆阳区2022年农业面源综合治理和沼气安全生产实施方案》 | 1.2022年完成有机肥替代化肥示范3万亩，推进全区化肥用量负增长、利用率提高到41%；  2.示范推广太阳能超声波驱鸟灭虫器140台，推动全区农作物病虫害绿色防控，带动全区农药用量负增长、利用率提高到41%；  3.奖励回收处置农药包装废弃物200万个、50吨，全区农药包装废弃物回收率达到86%、无害化处置率达到100%；  4.完成农田废旧地膜置换回收循环利用192吨，全区地膜回收率达到83%、加工循环利用率达到100%；  5.推广秸秆综合利用技术示范2万亩，全区秸秆综合利用率提高到90%；  6.实施薯麦轮作保护耕地5万亩，建设耕地土壤污染监测点18个，确保全区受污染耕地安全利用率达到92%；  7.加强农村沼气安全宣传和安全监管，开展农村沼气安全隐患服务10000户（口、处）。 | 1.地膜“白色污染”问题得到有效管控；  2.加强农村沼气安全宣传和安全监管，确保无重大安全事故发生，促进“三沼”综合利用，推动绿色循环生态农业建设。 |

### （四）项目概况

农业面源污染，是指农业投入品农药、化肥、地膜和农业废弃物畜粪污、秸秆等，因使用处理不当造成对水体、大气、土壤等生态系统的污染和破坏。如化肥过度使用造成耕地板结、生产力退化、水体污染、农产品质量下降；农药威胁食品安全和人类健康；耕地地膜残留，破坏土壤耕层结构，影响农作物出苗生长和农业可持续发展；秸秆露天焚烧浪费宝贵的资源，污染大气，造成耕地质量下降等等。特别是随着农业规模化、集约化、机械化的发展，农业面源污染问题日渐凸显并加剧，已成为农业农村最重要的污染问题。2015年，农业部印发了《关于打好农业面源污染防治攻坚战的实施意见》，而我区经过几年准备，于2018年正式启动实施面源污染防治工作。2022年，区财政下达农业面源污染治理资金987.79万元，由区农业农村局下属单位榆阳区乡村振兴服务中心组织实施，并于当年圆满完成年初绩效既定目标。

### （五）绩效目标

根据榆林市榆阳区乡村振兴服务中心《榆阳区2022年农业面源污染治理项目自我绩效评价报告》，政策绩效目标为：

2022年，计划完成有机肥替代化肥示范3万亩，推进全区化肥用量负增长、利用率提高到41%；示范推广太阳能超声波驱鸟灭虫器140台，推动全区农作物病虫害绿色防控，带动全区农药用量负增长、利用率提高到41%；奖励回收处置农药包装废弃物200万个、50吨，全区农药包装废弃物回收率达到86%、无害化处置率达到100%；完成农田废旧地膜置换回收循环利用192吨，全区地膜回收率达到83%、加工循环利用率达到100%，地膜“白色污染”问题得到有效管控；加大农作物秸秆露天焚烧管理，推进秸秆“五料化”综合利用，推广秸秆综合利用技术示范2万亩，全区秸秆综合利用率提高到90%；在集中连片规模化马铃薯种植基地实施薯麦轮作保护耕地5万亩。通过项目实施，推动绿色循环生态农业建设。

### （六）项目资金情况

2022年榆林市榆阳区乡村振兴服务中心共安排榆阳区农业面源污染治理项目专项资金987.79万元（全部为区级配套资金）。其中有机肥替代化肥204.00万元、农药包装废弃物回收处置159.25万元、农田废旧地膜回收利用290.00万元、秸秆禁烧与综合利用20.00万元、农业绿色防控64.54万元、薯麦轮作250.00万元。

## 二、绩效评价

### （一）绩效评价目的

本次绩效评价目的围绕落实中共陕西省委、陕西省人民政府《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（陕发〔2019〕3号）文件精神，加强预算支出绩效评价工作，规范绩效管理行为，推进绩效预算管理改革，提高榆阳区财政资金使用效益而展开。具体来看，主要目的如下：

通过了解专项资金使用情况、项目组织管理实施情况、预期目标管理及完成等情况，着重了解专项资金支出带来的经济效益、社会效益、生态效益及可持续影响。

对预期绩效目标与实际绩效目标进行比较，得出既定绩效目标的完成情况。对绩效目标与实际工作不一致的内容进行原因分析，指出存在的问题，提出改进、完善的意见和建议，要求项目实施单位限期整改，从而提高项目综合效益。

通过绩效评价使得财政部门在组织安排财政专项资金时，能改进资金的管理办法，合理规划资金分配，进而提高资金的使用效率。

### （二）绩效评价原则

本次绩效评价遵循以下基本原则：

（1）科学公正。绩效评价应当运用科学合理的方法，按照规范的程序，对绩效进行客观、公正的反映。

（2）激励约束。绩效评价结果应与预算安排、政策调整、改进管理实质性挂钩，体现奖优罚劣和激励相容导向，有效要安排、低效要压减、无效要问责。

（3）公开透明。绩效评价结果应依法依规公开，并自觉接受社会监督。

### （三）绩效评价依据

本次绩效评价依据主要有：

（1）中共中央 国务院《关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）；

（2）关于贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》的通知（财预〔2018〕167号）；

（3）财政部关于印发《财政支出绩效评价管理暂行办法》的通知（财预〔2011〕285号）；

（4）财政部关于印发《项目支出绩效评价管理办法》的通知（财预〔2020〕10号）；

（5）关于印发《预算绩效评价共性指标体系框架》的通知（财预〔2013〕53号）；

（6）财政部《关于规范绩效评价结果等级划分标准的通知》（财预〔2017〕44号）；

（7）关于印发《财政支出（项目支出）绩效评价操作指引（试行）》的通知（中评协〔2014〕70号）；

（8）中共陕西省委、陕西省人民政府《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（陕发〔2019〕3号）；

（9）榆林市榆阳区财政局关于印发《榆阳区部门预算绩效目标管理办法》的通知（榆区政财发〔2018〕103号）；

（10）榆林市榆阳区财政局关于印发《榆阳区财政支出专项资金绩效评价管理办法》的通知（榆区政财发〔2018〕104号）；

榆林市榆阳区财政局关于印发《榆阳区预算绩效运行跟踪监控管理办法（试行）》的通知（榆区政财发〔2018〕105号）；

（11）榆林市榆阳区财政局关于印发《榆阳区财政支出绩效评价专项资金指标体系》和《榆阳区财政支出绩效评价个性指标体系》的通知（榆区政财发〔2018〕106号）；

（12）本项目其他相关资料。

### （四）绩效评价标准

（1）生态环境部 农业农村部关于印发《农业面源污染治理与监督指导实施方案（试行）》的通知（环办土壤〔2021〕8号）；

（2）《榆林市2022年农业生态环境保护工作方案》（榆政农发〔2022〕117号）；

（3）《关于印发榆林市2022年废旧农膜回收利用工作方案的通知》（榆政农发〔2022〕67号）；

（4）《榆阳区农业废弃物有偿回收处置与循环利用办法（试行）》；

（5）《榆林市榆阳区农业农村局强化危险废物监管和利用处理能力改革工作方案》（榆区政农函〔2022〕54号）。

### （五）绩效评价思路

随着预算绩效管理工作的不断深化，预算绩效评价重点由项目支出拓展到财政专项资金政策，其评价结果被作为调整支出结构、完善财政政策和科学安排预算的重要依据。其中，作为政策涉及、实施、调整和退出的重要决策依据，财政专项资金政策绩效评价不仅能够为优化公共资源配置提供参考，还有助于增强政府财政支出政策制定的科学性，提升政府治理的综合绩效。

榆阳区2022年农业面源污染治理项目专项资金（以下简称“专项资金”）绩效评价根据评价介入时点的不同，本次评价属于事后评价，需重点关注政策执行的有效性及政策目标的阶段成果，并根据评价的目的适当兼顾政策制定。具体来说：

（1）在政策制定方面，除了考察政策的必要性和可行性、程序规范性和价值导向等特性外，还需考察政策的一致性和政策落实的配套是否完备。一致性指的是政策的内容符合国家相关政策规定，不偏离上级政府政策的意图和目标。资源配套可包括政策执行所必需的资金配置、人员队伍配置、组织管理机制配置等。

（2）在政策执行方面，对于政策的制定主体，主要考察如何分解、指导、监督各级单位和相关部门开展实施工作，即通过对政策进行分解，进而对本级与下级执行政策进行方向指导和监督。对于政策的执行主体，主要考察其对上级政策进行解读的情况，以及在本级执行过程中的原则性、灵活性和规范性。原则性是指执行主体在政策执行过程中应坚持政策目标与方向；灵活性指在不违背政策根本目标和方向的前提下，结合区域特点因地制宜采取适当措施灵活执行；规范性是指政策执行过程符合相关法律法规、政策要求，执行过程公平、公开、公正。

（3）在政策效果方面，优先对政策目标的实现程度、公众满意度等效果进行评价，同时对政策的阶段经济性结合具体需求进行分析。

### （六）绩效评价对象及评价内容

#### 1.评价对象

本次绩效评价对象为榆阳区2022年农业面源污染治理项目专项资金政策，资金来源为榆阳区一般公共预算财政拨款。

#### 2.评价内容

绩效评价的主要内容包括：绩效目标的设定情况，资金投入和使用情况，为实现绩效目标制定的制度、采取的措施，绩效目标的实现程度与效果等。

### （七）绩效评价范围

本次绩效评价范围为榆阳区2022年农业面源污染治理项目专项资金987.79万元。其中区级配套专项资金具体包括：

（1）有机肥替代化肥资金204.00万元；

（2）农药包装废弃物回收处置资金159.25万元；

（3）农田废旧地膜回收利用资金290.00万元；

（4）秸秆禁烧与综合利用资金20.00万元；

（5）农业绿色防控资金64.54万元；

（6）薯麦轮作资金250.00万元。

### （八）绩效评价时点

本次评价对象为2022年度榆阳区农业面源污染治理项目财政专项资金，属于事后评价。本次绩效评价时点为2022年1月起至2022年12月止。

### （九）绩效评价方法

（1）文献分析法。通过检索、查阅、梳理各级政府部门制定相关的政策文件，以及其他地区相关项目文件，对项目目标的匹配性、项目内容的合理性等进行综合、全面的评价。

（2）社会调查法。社会调查是深入了解政策参与主体和受益方对政策认知及态度的主要方法。评价组将采用实地访谈方式对本次评价政策的制定方和受益方等进行充分调研，更加充分的掌握政策制定的目的、依据、主要内容，为评价分析提供支撑。

（3）因素分析法。通过综合分析影响财政资金绩效目标实现、实施效果的内部和外部因素，将影响投入和产出的各项因素罗列出来进行分析，计算投入产出比进行评价的方法。该项目通过全面梳理影响绩效目标实现和实施效果的主客观因素，综合分析各种因素对绩效目标实现的影响程度，对项目进行评估。

### （十）绩效评价指标体系

#### 1.指标体系设计思路

本次项目绩效评价指标体系的设计以财政部印发《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）为参考，根据绩效评价的基本原理、原则和项目特点，结合项目目标，由评价组进行设计。评价指标体系的设计依据“项目决策-项目过程-项目产出-项目效益”四部分内容，其中，项目决策类指标主要针对项目立项的依据、项目目标的合理性以及资金安排合理性进行指标设计，确保项目立项依据充分，项目目标科学合理、项目内容明确可行。项目过程类指标分别针对业务管理、资金管理进行指标设计，确保项目过程合理规范、保障业务流程完善有效、组织分工明确有效、财务管理合规得当。项目产出指标分别从产出数量、产出质量、产出时效及产出成本四方面，考察补助项目完成情况及项目产出情况，确保项目产出符合预期、计划真实可行。项目效益类指标分别从经济效益、社会效益、生态效益、自我评价和满意度指标进行设计，考察补助项目产出效果及满意度情况，确保项目可持续发展。

#### 2.指标说明及评分等级

指标体系整体框架由4项一级指标、11项二级指标、39项三级指标构成。指标数据来源于政府文件、问卷调查、实地调研、访谈等。项目决策指标：占权重分20分，用于考察项目立项依据是否充分，项目立项是否规范等。项目执行指标：占权重分20分，用于考察项目的业务管理，预算管理，以及项目的实施情况。项目产出指标：占权重分39分，用于考察项目预期产出达成情况。项目效益指标：占权重分21分，用于综合评价项目实施后的实际产出程度及效益达成情况。

### （十一）绩效评价结果等级划分

专项资金绩效评价结果等级划分，依据财政部和榆阳区相关政策规定，采取评分与评级相结合，具体分值和等级可根据不同评价内容设定分为4个等级：综合得分在90-100分，为优；80-89分，为良；60-79分，为中；0-59分，为差。

### （十二）绩效评价工作过程

本次评价程序包括前期准备、评价实施、形成评价结果及报告三个阶段，评价期间为自2023年10月11日至2023年11月23日，各阶段工作内容及时间安排如下：

#### 1.前期准备（2023年10月11日至2023年10月11日）。

（1）成立绩效评价小组，搜集相关政策、资料，全面了解资金的使用范围及基本情况。

我司针对本次绩效评价项目，组建了专职项目组负责榆林市榆阳区2022年农业面源环境污染治理专项资金绩效评价工作：

项目负责人：李静怡。统筹负责项目整体框架设计；负责项目整体进度、质量及团队管理工作；负责与区财政局对接，完成主要成果的提交和汇报等工作。

项目主要成员：张倩、高瑜。负责项目的具体实施工作，编制绩效评价方案、设计绩效指标体系，完成资料收集分析、调研访谈，组织绩效评价打分，并撰写绩效评价报告。

| **姓名** | **职称** | **本项目职务** | **签名** |
| --- | --- | --- | --- |
| 李静怡 | 中级职称 | 主评人 |  |
| 郝金生 | 中级职称 | 行业专家 |  |
| 张倩 | 中级职称 | 项目成员 |  |

（2）工作准备

我司自2023年10月中旬开始组建项目小组，在项目负责人的带领下，迅速完成了本项目相关工作的职责分工，同时编制了项目资料清单，与区财政局积极对接沟通，了解了本项目评价要求。

#### 2.评价实施（2023年10月11日-2023年10月27日）。

绩效评价的重点在于明确评价对象、确定评价思路、建立绩效评价指标体系和打分标准、绩效评价的操作程序等内容。

（1）开展实地调研及数据采集。通过主管部门和各实施单位及农户的配合，完成实地核查、访谈调研等工作。对相关数据进行收集、整理，以及拨付资金所涉及内容进行分析判断，包括资金使用情况、管理制度制定与执行情况，并对数据资料进行复核。

（2）数据整理和分析。针对所收集的数据进行初步整理，形成初步评价结果。

2023年10月15日，项目小组在前期资料分析的基础上向区财政局和区农业农村局提供了绩效评价初步实施方案，在实施方案中对专项资金进行了初步梳理，并且初步确定了绩效评价指标体系、调查方案及后续评价工作的开展思路。

2023年10月24日，项目组与区财政局、区农业农村局进行了座谈，确定了本项目评价范围，了解了专项资金的投入使用、监督管理及效果效益等情况。

2023年10月25日至10月26日，项目组在区乡村振兴服务中心和区财政局的带领下进行了实地调研。

#### 3.形成评价结果及报告（2023年11月1日-2023年11月23日）。

（1）指标评分。依据所搜集的相关数据和资料，结合评价标准和评分规则，对补贴项目绩效评价指标体系进行打分。

（2）报告撰写及修改。依据评价结论，撰写绩效评价报告，总结经验、分析不足，针对所存在的问题提出改进建议，并进行内部质量控制。评价组结合相关部门和委托方的建议反馈，对评价报告进行修改、完善，形成终稿。

## 三、绩效评价指标分析

### （一）项目决策情况

决策指标从项目政策设立、政策内容、政策配套三个方面考察，分值20分，实际得分18分，得分率90%。

表 3-1 决策类指标得分情况

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **二级指标** | **三级指标** | **指标标准值** | **分值** | **得分** | **得分率** |
| 政策设立 | 依据充分性 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 需求充分性 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 程序规范性 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 政策内容 | 政策目标明确性 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 政策目标合理性 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 资金分配合理性 | 6 | 6 | 4 | 67% |
| 政策配套 | 管理机制健全性 | 4 | 4 | 4 | 100% |
| 总计 | | | 20 | 18 | 90% |

#### 政策设立

#### （1）立项依据充分性

本项目根据2021年生态环境部农业农村部联合印发《农业面源污染治理与监督指导实施方案（试行）》（环办土壤〔2021〕8号）、《关于印发陕西省农业农村污染治理攻坚战实施方案（2021-2025年）的通知》（陕环发〔2022〕14号）、榆林市榆阳区农业农村局关于印发《榆阳区2022年农业面源综合治理和沼气安全生产实施方案》的通知（榆区政农发〔2022〕41号）等政策文件设立，由榆阳区农村农业局全面负责农业面源污染治理项目，对污染治理制定了相关的治理措施，并指定下属单位榆阳区乡村振兴服务中心组织实施，该项目与相关部门同类项目或者部门内部相关项目无交叉重复。综上所述，该项指标权重2分，得2分。

#### （2）需求充分性

出台的相关政策满足社会发展或公共需求，并经专家论证、风险评估、绩效评估、集体决策，该项指标权重2分，得2分。

#### （3）程序规范性

出台的各项政策按照规定的程序设立，审批文件、材料符合相关要求，该项指标权重2分，得2分。

#### 政策内容

#### （1）政策目标明确性

2022年度绩效目标细化具体，目标明确，比如完成有机肥替代化肥实施面积3万亩，化肥利用率负增长，利用率提高到41%；农药包装废弃物回收处置200万个，回收率达到86%，无害化处置率达到100%等。该项指标权重2分，得2分。

#### （2）政策目标合理性

政策设立绩效目标依据比较充分，也切合实际，政策目标与项目实施相符合。该项指标权重2分，得2分。

#### （3）资金分配合理性

本项目预算资金分配有测算依据，但与单位和农户实际情况不完全相符，部分项目补贴标准不足，该项指标权重6分，由于上述原因扣2分，得4分。

#### 政策配套

#### （1）管理机制健全性

农业农村局针对本项目实施，制定了业务管理制度、宣传制度、监督制度、财务制度等，各项管理制度全面、合规、完整。该项权重4分，得4分。

### （二）项目执行情况

执行指标从项目政策分解、政策实施、过程监管三个方面考察，分值20分，实际得分20分，得分率100%。

表 3-2 执行类指标得分情况

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **二级指标** | **三级指标** | **指标标准值** | **分值** | **得分** | **得分率** |
| 政策分解 | 落实方案完整性 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 任务分解合理性 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 政策实施 | 资金到位率 | 3 | 3 | 3 | 100% |
| 预算执行率 | 3 | 3 | 3 | 100% |
| 资金使用规范性 | 3 | 3 | 3 | 100% |
| 政策执行规范性 | 3 | 3 | 3 | 100% |
| 过程监管 | 监督制度健全性 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 过程监管有效性 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 总计 | | | 20 | 20 | 100% |

#### 政策分解

#### （1）落实方案完整性

本项目从2022年年初制定了相关的目标及资金分配、拨付方案，项目实施严格按照方案要求落实。该项权重2分，得2分。

#### （2）任务分解合理性

目标任务从区政府、农业农村局、乡镇、实施单位到农户分工明确，并细化至各基层，任务目标分解详细、合理。该项权重2分，得2分。

#### 政策实施

#### （1）资金到位率

该项目2022年初预算1000万元，后经财政部门审批核实为987.79万元，于5月、6月两次全部下达到位，12月拨付全部完成，实际到位资金与预算资金相符，资金到位率100%，该项权重3分，得3分。

#### （2）预算执行率

全部到位资金按原预算时间如期下发执行，预算执行率100%。该项权重3分，得3分。

#### （3）资金使用规范性

拨付资金使用完全符合相关资金管理制度及财务管理制度规定，真实反映了项目资金经营状况。该项权重3分，得3分。

#### （4）政策执行规范性

根据调研情况，本项目实施完全符合相关规定，政策执行规范。该项权重3分，得3分。

#### 过程监管

#### （1）监督制度健全性

项目实施前，主管部门制定了配套的监督管理制度，相关监督制度健全完整。该项权重2分，得2分。

#### （2）过程监管有效性

政策实施符合相关监督管理规定，实施过程均有详细的记录，实现了对项目实施过程的有效监督。该项权重2分，得2分。

### （三）项目产出情况

产出指标从项目产出数量、产出质量、产出时效、产出成本四个方面考察，分值39分，实际得分38分，得分率97%。

表3-3 产出类指标得分情况

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **二级指标** | **三级指标** | **指标标准值** | **分值** | **得分** | **得分率** |
| 产出数量 | 有机肥替代化肥 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 农药包装废弃物回收处置 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 农田废旧地膜回收利用 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 秸秆焚烧与综合利用 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 农业绿色防控 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 薯麦轮作保护 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 产出质量 | 有机肥替代化肥验收 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 农药包装废弃物回收处置验收 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 农田废旧地膜回收利用验收 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 秸秆焚烧与综合利用验收 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 农业绿色防控验收 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 薯麦轮作保护验收 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 产出时效 | 农业面源污染治理 | 3 | 3 | 2 | 67% |
| 产出成本 | 有机肥替代化肥 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 农药包装废弃物回收处置 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 农田废旧地膜回收利用 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 秸秆焚烧与综合利用 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 农业绿色防控 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 薯麦轮作保护 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 总计 | | | 39 | 38 | 97% |

#### 产出数量

#### （1）有机肥替代化肥

本项目共完成13个乡镇办事处59个村股份经济合作社（农场）有机肥替代化肥示范项目3万亩（指标3万亩），每亩补贴生物有机肥1袋40公斤、共1200吨，减少化肥用量210余吨，全区化肥用量连续5年实现负增长，化肥利用率提高到41%（指标41%），100%完成全年任务目标。该项权重2分，得2分。

#### （2）农药包装废弃物回收处置

本项目共奖励回收农药包装废弃物2719979个（计划200万个）、90.92吨（计划50吨），全区农药包装废弃物回收率达到86%以上（指标86%）、无害化处置率达到100%（指标100%），超额完成全年目标。该项权重2分，得2分。

#### （3）农田废旧地膜回收利用

根据农田废旧地膜回收台账，累计完成回收地膜201.81吨（计划192吨），完成以旧换新173.92吨，回收率达到86%（指标83%），超额完成废旧地膜回收利用数量目标。该项权重2分，得2分。

#### （4）秸秆焚烧与综合利用

在榆林城南5个乡镇办事处秸秆焚烧重灾区实施秸秆综合利用技术示范区25184亩（计划2万亩），秸秆综合利用率达到90%（指标90%），超额完成任务目标数量。该项权重2分，得2分。

#### （5）农业绿色防控

农业绿色防控目标安装140台太阳能驱鸟灭虫器，实际安装140台，目标数量完成率100%。该项权重2分，得2分。

#### （6）薯麦轮作保护

本项目17个规模化马铃薯种植企业马铃薯收货后共播种冬小麦111块，通过验收面积56015亩（指标5万亩），超额完成薯麦轮作项目任务的12%。同时，针对规模化晚熟马铃薯和山药、菊芋及玉米种植基地耕地沙化问题，探索建立了利用共枝蔓杆搭建网络格障屏蔽保护模式，玉米留茬收获保护模式及防尘网布保护模式，严防耕地土壤二次沙化。该项权重2分，得2分。

#### 产出质量

#### （1）有机替代化肥验收

有机肥替代化肥全部通过验收，验收通过比率100%。该项权重2分，得2分。

#### （2）农药包装物废弃物回收处置验收

农药包装废弃物回收和处置全部通过验收。该项权重2分，得2分。

#### （3）农田废旧地膜回收验收

农田废旧地膜回收项目全部通过验收。该项权重2分，得2分。

#### （4）秸秆焚烧与综合利用验收

秸秆焚烧与综合利用项目全部通过验收。该项权重2分，得2分。

#### （5）农业绿色防控验收

绿色防控项目“太阳能驱鸟灭虫器”140台全部通过验收。该项权重2分，得2分。

#### （6）薯麦轮作保护耕地验收

薯麦轮作已全部通过验收。该项权重2分，得2分。

#### 产出时效

#### （1）农业面源污染治理

本项目在2022年度已全部完成，但部分项目实际执行进度不够科学合理，部分区域因种植时间早，相关补贴原料未及时发放到位，实施进度未能与农作物耕种时节完全匹配。比如肥料发放存在滞后现象，部分项目村组肥料在农作物种植完成后才发放到农户，导致所发放的肥料只能用于第二年，产出时效较差。该项权重3分，得2分。

#### 产出成本

农业面源污染治理项目（前述六项）计划资金预算1000万，经财政部门审批核实为987.79万元。

成本节约率=1000-987.79/1000\*100%=0.01%，该项权重总计12分，得12分。

### （四）项目效益情况

效益指标从项目政策效益考察，分值21分，实际得分17.5分，得分率83%。

表3-4 执行类指标得分情况

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **二级指标** | **三级指标** | **指标标准值** | **分值** | **得分** | **得分率** |
| 政策效益 | 经济效益 | 4 | 4 | 2.5 | 62% |
| 社会效益 | 4 | 4 | 4 | 100% |
| 生态效益 | 4 | 4 | 4 | 100% |
| 自我评价 | 5 | 5 | 4 | 80% |
| 政策对象满意度 | 4 | 4 | 3 | 75% |
| 总计 | | | 21 | 17.5 | 83% |

#### 政策效益

#### （1）经济效益

农业面源污染治理一系列举措，可以一定程度上促进农村居民收入、农业企业经营收入增长，具有一定程度的经济效益，但总体经济效益不够突出。该项权重4分，综合考虑经济效益得2.5分。

#### （2）社会效益

通过资料分析及现场调研、访谈结果，农业面源污染治理项目对于提高农业产值、改善农业耕地质量、促进土壤保护具有明显的促进作用，实现了良好的社会效益。该项权重4分，得4分。

#### （3）生态效益

农业面源污染治理可以有效减少农业活动对土壤、水体和大气的污染，保护生态环境，维护生物多样性，加快推进环境友好型农业发展，生态效益显著。该项权重4分。得4分。

#### （4）自我评价

农业面源污染治理可以促进农业资源节约型，低碳高效型可持续发展道路，提高农业产出效率，减少资源浪费，降低环境风险。本项目自我评价报告内容完整，总体评价较为客观。综合考虑本项目自我评价情况，该项权重5分，得4分。

#### （5）政策对象满意度

农业面源污染治理是利国利民的大好事情，长期以来农业投入农药、化肥、地膜、农药废弃物畜禽粪污、秸秆等，因使用不当造成对水体、大气、土壤等生态系统的污染和破坏，各级政府对农业面源污染治理都十分重视，2015年农业部印发了《关于打好农业局面源污染防治攻坚战的实施意见》，区政府指令各级乡镇、办事处、公司及农户切实做好这项工作，在实施方案推广后起到了良好的效果。本次评价通过问卷调查的方式，分别对项目主管部门、各项目受益群体、相关供应商等主体开展满意度调研，满意程度总体较高，但部分项目因补贴标准不足，影响了政策对象满意度。该项权重4分，得3分。

## 四、绩效评价结论

评价组通过基础数据填报、问卷调查和访谈获取的资料，对2022年榆阳区农业面源污染治理项目进行了独立客观的评价，最终评分结果为93.50分，评分等级为“优”。各部分得分情况详见表4-1。

表 4-1 2022年度榆阳区农业面源污染治理项目指标评分汇总表

| **一级指标** | **分值** | **得分** | **得分率** |
| --- | --- | --- | --- |
| 决策 | 20 | 18 | 90% |
| 执行 | 20 | 20 | 100% |
| 产出 | 39 | 38 | 97% |
| 效益 | 21 | 17.5 | 83% |
| 总分 | 100 | 93.5 | 93.5% |
| 绩效评价得分：93.50 分 综合评价结果等级：优 | | | |

## 五、主要经验及存在问题

### （一）主要经验及做法

##### （1）加强领导，从思想上重视污染。榆阳区从2017年开始由农业局、畜牧局和农机中心联合成立了榆阳区农业生态环境保护领导小组，编制出台了《榆阳区农业生态环境保护实施方案》，形成了领导重视、公众参与、社会支持的农业生态环境保护工作体系，确保了工作有效衔接和高效开展。

##### （2）全面排查，从根源上找准污染。榆阳区从2018年开始，累计区财政投入500多万元资金，先后完成全国第二次农业污染源普查、耕地污染详查和耕地土壤环境质量类别划定等工作，建立健全了化肥、农药（含包装废弃物）、地膜、秸秆、畜禽粪污和移动源等各类台账，摸清、摸实、核准了各项污染来源、数量、原因等情况，为开展污染防治提供了良好决策依据。

##### （3）健全制度，从管理上拒绝污染。榆阳区农业农村局建立了《农业生态环境保护联席会议制度》、《农业生态环境保护监督员制度》、《农业生态环境保护年度承诺与报告制度》、《农业生态环境保护目标责任考核制度》、《农业废弃物回收处置利用管理办法》等多项管理制度，管理制度健全。

##### （4）示范引领，从发展上减少污染。榆阳区充分利用报纸、广播、电视、新媒体等，加强农业生态环境保护的科学普及、舆论宣传，使农业环保知晓率达到90%以上；积极推广普及化害为利变废为宝的清洁生产技术和污染防治措施，引导农民绿色生产，引领公众绿色消费，使农业环保工作初步深入人心，营造了良好的发展氛围，推动了农业环保工作全面开展。

### （二）存在问题

#### 1.有机肥替代化肥

由于项目实施进度与农作物耕种时节节点匹配不太紧密，肥料发放存在滞后现象，部分项目村组肥料在农作物种植完成后才发放到农户，导致所发放的肥料只能用于第二年。

#### 2.农药包装废弃物回收处置

调研中发现工作人员在回收农药包装废弃物过程中，部分未按要求规范佩戴口罩及手套，部分农药瓶未按照政策要求带瓶盖回收，一定程度上影响了农药包装废弃物回收处置项目实施的效益。

#### 3.农田废旧地膜回收利用

当前废旧地膜回收工作主要靠人工完成，回收工作量大，导致出现部分农田废旧地膜回收不及时或不完全的现象，一定程度上影响了废旧地膜回收利用的效益。

#### 4.农业绿色防控

当前太阳能驱鸟灭虫器安装后，能够一定程度提升病虫害绿色防控力度，减少农药使用量，但调研中发现，在太阳能驱鸟灭虫器安装一段时间后，由于鸟类逐渐对仪器产生适应性，导致驱鸟效果有所降低。

## 六、有关建议

### 建议进一步提升项目执行的时效性

考虑到本项目的特殊性，农作物耕种和收割时节性强，肥料、种子、地膜等原料需及时到位，因此建议后期在项目实施过程中，项目执行进度尽可能与农业时节相匹配，及时将相关原料发放到农户，避免影响项目实施效益效果。

### 建议进一步严格要求项目操作规范性

本项目总体执行情况比较规范，但也出现部分操作不规范不安全的情况，比如工作人员在回收农药包装废弃物过程中，部分未按要求规范佩戴口罩及手套，部分农药瓶未按照政策要求带瓶盖回收。因此，建议后期进一步加强对项目操作规范性的监管，避免发生不安全事件。

### 建议适当增加项目补贴力度

本项目总体实施效益良好，有效解决了区域内农业面源污染情况，但调研中也发现部分项目因补贴力度不够，影响了群众的积极性。比如废旧地膜回收民众普遍反映，当前地膜回收全部靠人力操作，劳动量大，希望能够配备一些地膜回收机器，减轻劳动强度。因此，后期如有条件实现，建议能够适当增加相关项目的补贴力度，配备一部分有关设备，提升项目实施效益。

### 建议科学调整太阳能驱鸟灭虫器开放时间

调研中发现，农业绿色防控项目在太阳能驱鸟灭虫器安装一段时间后，由于鸟类逐渐对仪器产生适应性，导致驱鸟效果有所降低。为了提升太阳能驱鸟灭虫器设备效果，建议根据农作物生长收获时节以及鸟类生活习性特点，科学安排设备开放时间，在非农作物生长收获时节关闭设备，以降低鸟类对设备的适应性，提升农业绿色防控项目效果。

### 建议探索引进农业发展新产品新技术

当前榆阳区农业面源污染治理实施效果良好，且项目已推广应用部分高新技术产品，有效解决了农业面源污染治理问题。建议后期进一步探索引进国内外农业发展新产品新技术，从高新技术层面进一步有效解决农业面源污染治理问题，稳步提升农业面源污染治理效益。