**关于《农用薄膜管理办法（试行）**

**（征求意见稿）》的说明**

一、制定的必要性

党中央、国务院高度重视土壤污染防治工作，对建立健全农用薄膜管理制度提出了明确要求。2018年6月发布的《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》对打好农业农村污染治理攻坚战作出部署安排，强调要完善废旧地膜回收处理制度。2019年1月1日起施行的《中华人民共和国土壤污染防治法》第三十条明确规定，农业投入品生产者、销售者和使用者应当及时回收农用薄膜，具体办法由国务院农业农村主管部门会同国务院生态环境等主管部门制定。国务院印发的《土壤污染防治行动的计划》要求加快推进立法进程，出台废弃农膜回收利用等部门规章。

农用薄膜是重要的农业生产资料，我国农用薄膜覆盖面积大、应用范围广，在增加农作物产量、提高品质、丰富农产品供给结构等方面发挥了重要作用。但由于重使用、轻回收，回收主体不落实等原因，部分地区农用薄膜残留污染问题日益严重，已成为制约农业绿色发展的突出环境问题。一是残留量大。根据农业农村部210个农用薄膜国控监测点数据显示，西北重点用膜地区残留量平均达36千克/公顷以上，最高可达138千克/公顷，华北地区农用薄膜残留量也达到20千克/公顷以上。二是污染面广。目前覆膜作物种类已从经济作物扩大到棉花、玉米、小麦等大田作物，覆膜农田土壤均有不同程度农用薄膜残留。三是使用不合理。为增加产量，盲目扩大覆膜面积，不考虑残膜回收和污染问题；以前使用的大量超薄劣质农用薄膜残留在农田中，不易回收，治理难度进一步加大。因此，防治农用薄膜污染，保护和改善农业生态环境，迫切需要建立健全农用薄膜监督管理制度。

根据党中央、国务院的决策部署和《中华人民共和国土壤污染防治法》的要求，农业农村部牵头研究起草了《农用薄膜管理办法（试行）（征求意见稿）》。在起草过程中，农业农村部成立了起草工作小组，认真研究我国农用薄膜使用、回收利用实际和地方立法情况，多次到基层实地调研，召开专家论证会，广泛征求了国务院相关主管部门、地方农业农村部门以及农膜生产企业、协会等的意见，经过反复修改完善，形成了《农用薄膜管理办法（试行）（征求意见稿）》。

二、主要内容

征求意见稿分为总则，生产、销售和使用，回收和再利用，监督检查，附则五章，共计25条，主要规定了以下内容：

**（一）建立全链条监管体制**

农用薄膜管理涉及面广，只有从生产、销售、使用、回收、再利用等环节实施全链条监督管理，才能实现改善农业生态环境，推进农业绿色发展的目的，需要建立一个多部门分工配合的管理体制。因此，征求意见稿遵循全过程监督管理的思路，规定：一是地方各级人民政府依法对本行政区域农用薄膜污染防治负责，组织、协调、督促有关部门依法履行农用薄膜污染防治监督管理职责。二是明确了农业农村、工业和信息化、市场监督管理、生态环境等部门在农用薄膜监督管理中的相应职责。（第四条、第五条）

**（二）规范生产、销售和使用行为**

为了便于产品追溯和市场监管，规范生产者、销售者、使用者在生产、销售和使用环节的行为，征求意见稿规定：一是生产者应当执行农用薄膜相关标准，在产品上添加企业标识，对全生物降解农用薄膜和非全生物降解农用薄膜在产品合格证上标注的内容进行区分，建立农用薄膜出厂销售记录。二是薄膜销售者应当依法查验农用薄膜产品的包装、标签、质量检验合格证，不得采购和销售未达到国家强制性标准的农用薄膜，不得将非农用薄膜销售给农用薄膜使用者，建立销售台账。三是使用者应当按照产品标签标注的期限使用农用薄膜，农业生产企业、农民专业合作社等使用者应当依法建立农用薄膜使用记录。同时，对生产、销售和使用记录的内容和保存期限作出规定。（第七条、第八条、第九条、第十条、第十一条、第十二条）

**（三）落实回收责任**

按照《中华人民共和国土壤污染防治法》第三十条要求，生产者、销售者、使用者都是农用薄膜的回收主体，为落实不同主体的回收责任，征求意见稿规定：农用薄膜使用者应当在使用期限到期前捡拾田间的非全生物降解农用薄膜废弃物，交至回收网点或回收工作者，不得随意弃置、掩埋或者焚烧；农用薄膜生产者、销售者、回收网点、废旧农用薄膜回收再利用企业或其他组织等应当开展合作，采取多种方式，建立健全农膜回收利用体系，推动废旧农膜回收、处理和再利用。（第十四条、第十五条、第十六条）

**（四）鼓励废旧农用薄膜再利用**

为鼓励技术创新，提高农用薄膜的利用水平，推进绿色发展，征求意见稿规定：一是鼓励研发、推广农用薄膜回收技术与机械，开展废旧农用薄膜再利用。二是支持废旧农用薄膜再利用企业按照规定享受用地、用电、用水、信贷、税收等优惠政策，扶持从事废旧农用薄膜再利用的社会化服务组织和企业。地方政府建立农用薄膜回收激励政策。（第十八条、第十九条）

**（五）明确监督检查措施和法律责任**

一是规定了农用薄膜残留监测制度，由县级以上地方人民政府农业农村部门应当定期开展本行政区域的农用薄膜残留监测。二是规定了农用薄膜市场监管制度，由县级以上人民政府市场监督管理部门定期开展本行政区域的农用薄膜市场监督检查。三是明确生产、销售不符合强制性标准的农用薄膜，以及未及时回收农用薄膜，应当承担相应的法律责任，分别按照《中华人民共和国产品质量法》《中华人民共和国土壤污染防治法》等规定处理。（第四章）