

## 【三农问题聚焦】

# 农业产业准入负面清单制定与实施:现状、障碍及对策\*

李铜山 董立星

**摘要:**农业产业准入负面清单是新发展阶段推进农业高质量发展的重要抓手,是实现小农户与现代农业发展有机衔接的重要参照。我国部分地区已经在探索制定与实施农业产业准入负面清单制度,但从其制度建设和实践成效来看仍存在不足之处。要加快农业产业准入负面清单的制定与实施,就要克服清单内容分散零星、保障措施乏力、经营主体参与积极性低、传统路径依赖意识过强、清单治理成效不显著、责任主体执行力度不足等多种现实问题。为此,需要采取强化清单设计、健全配套政策、创新推广方式、强化管理手段、提升实施效能、完善监管机制等措施。

**关键词:**农业产业准入负面清单;农业绿色发展;农业产业链;障碍;实施效能

**中图分类号:**F320

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2022)05-0035-08

2017年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》首次提出了建立和实施农业产业准入负面清单制度<sup>①</sup>,这是贴合农业绿色发展推进实况,针对农业资源与生态环境的突出问题提出的科学指导农业生产全过程的新型管理制度。这一制度的制定与实施,基于规制经济学、产业经济学、农业生态学等理论,现已创新运用到重点生态功能区环境保护<sup>②</sup>、农业面源污染防治<sup>③</sup>、乡村人居环境改善<sup>④</sup>、农村存量土地盘活<sup>⑤</sup>等方面,其实质是明确农业产业的发展方向和开发强度,制定限制类和禁止类农业产业目录,对落后产能转型升级或淘汰退出等实施管控,持续推进农业绿色发展和增加农业生态产品供给能力。建立健全农业产业准入负面清单制度已经是势在必行且行之有效的国家大政方针,现实中多地已

开始自觉地针对当地农业产业发展的短板和弱项,依据现行的法律规章制度,因地制宜地制定和实施适合本区域内的农业产业准入负面清单,这既是新发展阶段现代农业发展的基本遵循,也是学术研究应该关注的现实问题。为了清楚掌握当前农业产业准入负面清单制定和实施状况,笔者在了解全国基本情况的基础上,重点对入选国家重点生态功能区、国家产粮大县、国家级旱作高效农业示范区、县域梯田化模范县之一的甘肃省会宁县进行了实地调查,本文即是在调研基础上对农业产业链各环节的负面清单制定与实施进行的深入分析。

## 一、农业产业准入负面清单的内涵及应有内容

### 1. 农业产业准入负面清单的内涵

农业产业准入负面清单是指政府部门详细登记

收稿日期:2021-11-22

\* 基金项目:国家社会科学基金一般项目“新发展阶段中国农业压舱石作用的应然体现、实然考察及强化策略研究”(21BJY023);河南省高等学校哲学社会科学基础研究重大项目“农业压舱石作用的理论诠释、实证透析与践行策略研究”(2021-JCZD-24);河南省高校新型智库招标项目“河南通过加快转变农业发展方式推进农业现代化建设研究”(32220130)。

作者简介:李铜山,男,河南工业大学粮食产业经济研究院研究员,河南工业大学经济贸易学院二级教授、博士生导师(郑州 450001)。

董立星,男,河南工业大学经济贸易学院硕士生(郑州 450001)。

的有关农业产业发展过程中不能做的事或不能越过的界限的列表清单,其具有清单编制的全面性、清单定制的权威性、清单标准的明确性、清单实施的严格性、清单问责的严肃性、清单落地的实效性、清单信息的公开性、清单管理的规范性、清单内容的动态性等多重属性。

本文对农业产业准入负面清单内涵的界定有两点说明:一是将农业产业定义为广义上的农业,即选取与农林牧渔业门类直接或间接相关的包括生产、加工、制造、流通、服务等多个环节在内的所有经济行为。二是在时间上包含农业产业链全过程,内容涉及农业产业产前环节、产中环节、产后环节中所有不符合农业产业标准的行为集合,主要讨论的是负面清单制度规制下农业产业实现绿色高质量发展的主要问题,并非专指农业产业某单一门类或环节。

2. 农业产业准入负面清单的应有内容

农业产业准入负面清单由产业准入负面清单演化而来,是农业产业与负面清单的有机结合,它符合产业准入负面清单的本质特征,与农产品市场准入负面清单相互促进。借鉴学者普遍认可的将农业产业链划分为产前环节、产中环节和产后环节的方法<sup>⑥</sup>,笔者按照农业产业链的发展阶段提出产前农业产业准入负面清单、产中农业产业准入负面清单和产后农业产业准入负面清单等类型,分别对应农林牧渔业生产准备阶段、生产过程阶段和加工、收储、流通、服务阶段。

农业产业准入负面清单还可依据其他 I、II 级分类标准细分为多种类型。如按照农业产业准入标准可划分为禁止类农业产业准入负面清单、限制类农业产业准入负面清单等类型;按照农业产业生产对象可划分为农业生产准入负面清单、林业生产准入负面清单、畜牧业生产准入负面清单、渔业生产准入负面清单等类型;按照农业产业类型可划分为生态农业准入负面清单、立体农业准入负面清单、特色农业准入负面清单、绿色农业准入负面清单、休闲农业准入负面清单、都市农业准入负面清单、其他农业准入负面清单等类型(如表 1)。

产前农业产业准入负面清单的应有内容,要充分考虑农业产业产前环节的全部工作。农业产业链前端主要是农业生产准备阶段,包括生产前的用途规划、耙耨耕地、整地保墒、地力恢复、环境治理以及为农业生产活动进行的新技术研发、前期技术培训、

政策帮扶等准备工作。它的制定与实施应注重合理的土地休整和使用规划、新品种的推广、新技术的传播、惠民政策的制定等内容,把农村地域优势增值为生产优势,为提升农业产业价值链奠定基础。

表 1 农业产业准入负面清单划分标准及分类

划分标准	I 级分类	II 级分类
按照农业产业链的发展阶段划分	产前农业产业准入负面清单	农林牧渔业生产准备阶段负面清单
	产中农业产业准入负面清单	农林牧渔业生产过程阶段负面清单
	产后农业产业准入负面清单	农林牧渔业加工、收储、流通、服务阶段负面清单
按照农业产业准入标准划分	禁止类农业产业准入负面清单	禁止准入类农业产业负面清单
	限制类农业产业准入负面清单	许可后准入类农业产业负面清单
按照农业产业生产对象划分	农业生产准入负面清单	谷物种植负面清单
		薯类、豆类和油料种植负面清单
		棉、麻、糖、烟草种植负面清单
		蔬菜、食用菌及园艺作物种植负面清单
		水果种植负面清单
		坚果、含油果、香料和饮料作物种植负面清单
		中药材种植负面清单
		草种植及割草负面清单
	其他农业生产活动负面清单	
	林业生产准入负面清单	林木育种和育苗负面清单
		造林和更新负面清单
		森林经营、管护和改培负面清单
木材和竹材采运负面清单		
畜牧业生产准入负面清单	牲畜饲养负面清单	
	家禽饲养负面清单	
	狩猎和捕捉动物负面清单	
	其他畜牧业负面清单	
渔业生产准入负面清单	水产养殖负面清单	
	水产捕捞负面清单	
按照农业产业类型划分	生态农业准入负面清单	依据各类农业产业发展模式与发展方式的不同类型构成的各类农业准入负面清单
	立体农业准入负面清单	
	特色农业准入负面清单	
	绿色农业准入负面清单	
	休闲农业准入负面清单	
	都市农业准入负面清单	
其他农业准入负面清单		

产中农业产业准入负面清单的应有内容,要充分考虑农业产业产中环节的全部工作。农业产业链中端主要是农业生产过程阶段,包括生产过程中的土地、劳动力、化肥、农药、水、良种、农机具等农业生

产资料的投入使用以及土地管理、作物管理、种植管理和农产品的收获等工作。它的制定与实施应注重优质生产资料的配置、配套的农业综合服务、专业的经营管理及现代化的收割、智能化的初加工等内容,把农业生产优势增值为特色优势,为提升农业产业价值链注入动力。

产后农业产业准入负面清单的应有内容,要充分考虑农业产业产后环节的全部工作。农业产业链后端主要是农产品加工、收储、流通、服务阶段,包括农产品收获后的深加工、贮藏、运输、销售以及品牌建设等内容。它的制定与实施应注重农产品精细加工、质量管控、市场营销、品牌建设等内容,把农产品特色优势增值为经济优势,为提升农业产业价值链提质增效。<sup>⑦</sup>

## 二、农业产业准入负面清单制定与实施的现状

### 1. 我国农业产业准入负面清单制定和实施现状

我国正在积极倡导建立农业产业准入负面清单政策,近几年来一系列的政策文件均直接或间接地强调或提及实施产业准入负面清单,农业农村部也表示农业产业准入负面清单正在研究且已取得阶段性成果。同时农业高质量发展也亟待制定与实施农业产业准入负面清单,如目前山东、辽宁、河南、上海等地已经展开农业产业准入负面清单试点研究。2018年9月上海市崇明区推出了国内首个专项农业产业准入负面清单,确定农业生产的生态评价标准,对农业生产产生的污染源、违规行为、落后产能等以负面清单的方式实行减量化和退出机制。<sup>⑧</sup>

我国在农业产业准入负面清单编制过程中,各县级单位在严格遵循国家《产业结构调整指导目录(2011年本)》(2013年修正版)(以下简称《指导目录》)和《市场准入负面清单草案(试点版)》(以下简称《清单草案》)的前提下,根据当地自然资源状况、环境容量、发展特征和经济质量等因素,对标产业发展方向、开发管制原则和资源禀赋条件,因地制宜地列明禁止和限制准入两个产业类别。<sup>⑨</sup>农业产业准入负面清单中严格明晰了禁止类或限制类产业所属的门类、大类、中类、小类以及产业存在状况和管控要求。如A农林牧渔业门类包含01农业、02林业等大类,01大类又包含011谷物种植、012豆类种植等中类,小类的划分则更加清晰多元,产业存在状况包含现有主导类或一般类产业和规划发展产业

等,管控要求主要是针对本类产业现有问题提出禁止或限制发展的具体要求。

### 2. 会宁县农业产业准入负面清单制定和实施现状

传统农业大县甘肃省会宁县地处黄土高原丘陵沟壑水土保持生态功能区,农林牧渔业基数大,2017年年末开始实施包括农业在内的综合性产业准入负面清单。<sup>⑩</sup>会宁县农业产业准入负面清单的制定和实施具有典型的示范作用。现行负面清单涉及种植业、畜牧业、农副食品加工业共3个大类、6个中类、13个小类,均为《指导目录》中限制准入的现有主导产业。笔者选取当地农业产业经营人员、农业产业准入负面清单管理部门及相关人员,运用抽样调查法从28个乡镇中选取10个样本,共发放调查问卷1000份,收回有效问卷968份,有效率为96.8%,分别代表了山区和塬区、雨养旱作区和节水灌溉区、南部和北部等全部情况。调研资料剪性强,能较好地展现出会宁县农业产业负面清单制定和实施的总体情况。将现行农业产业准入负面清单与农业产业链各环节负面清单应有内容相对照,找出其薄弱之处,可明确下一步农业各环节负面清单的建设重点。

对农业产业链产前环节负面清单的应有内容进行调查分析,找出农业产业产前阶段的不合理做法并列入产前农业产业准入负面清单,可以为促进农业产业绿色高质量发展“开好局”。被调查者对产前负面清单应有内容所述现象的认知差异较大,第一类是“水土气污染严重”“粮田地力下降”“耕地面积萎缩”,占比均在15%以上;第二类是“改变耕地用途”“新技术推广受限”“触碰生态红线”“教育培训不力”“科技文化薄弱”等内容,占比均在8%—12%;第三类是占比最少的“陡坡地尚未退耕”,占比不到2%,这表明随着退耕还林和机修梯田整地政策的推行,会宁县陡坡地耕种现象已基本消失。第二次会宁县土地普查公报显示25度以上陡坡地面积约5000公顷,占总耕地面积的比重不足3%。与此同时,2017版会宁县农业产业准入负面清单要求“不得在25度以上陡坡地耕种”,若存在上述现象需限期退耕还林、还草。因此,会宁县农业产业准入负面清单下一步应在除陡坡地外的其他方面进行更新和管控约束。

对农业产业链产中环节负面清单的应有内容进行调查分析,找出农业产业产中阶段的不合理做法

并列入产中农业产业准入负面清单,可以为促进农业产业绿色高质量发展“站好岗”。被调查者对产中负面清单应有内容所述现象的看法不一,第一类是“劣质种源淘汰不及时”“植保和病虫害防治薄弱”“抗旱排涝设施不完善”,占比均在 15%以上;第二类是“农业产业用水受污染”“农业生产资料使用不当”“极端天气防范技术落后”“农产品质量不符合国家标准”“畜禽养殖场规划不合理”等内容,占比均在 7%—12%;第三类是占比仅为 3%的“畜禽粪污未达标排放”,这表明随着农村人居环境整治持续推进,村容村貌持续改善,人民群众环境幸福感、获得感及安全感显著提升,但畜禽粪污未达标排放的现象仍然存在。现阶段农民对养殖业积极性较高,2019 年年末大型牲畜存栏量 13.24 万头,出栏量 8.06 万头,养殖户超过 1.3 万户,小农户养殖规模扩大以及农村养殖企业数量增多给环境治理带来较大压力,对畜禽粪污进行无害化处理和资源化利用可缓解农村环境和产业发展的紧张关系,而农业产业准入负面清单可以有效化解农村产业发展与环境保护之间的矛盾。因此,会宁县农业产业准入负面清单下一步应在产中环节进行全面更新和管控约束。

对农业产业链产后环节负面清单的应有内容进行调查分析,找出农业产业产后阶段的不合理做法并列入产后农业产业准入负面清单,可以为促进农业产业绿色高质量发展“把好关”。被调查者认为产后负面清单应有内容所述现象均普遍存在,且会对农业产业发展产生重要影响。影响最大的是“农业废弃物处理不合理”,占比 30.58%;其次是“农产品及其制成品储运销环境欠佳”,占比 29.96%;第三是“农产品加工环节未严格按照国家安全标准”,占比 20.45%;第四是“农产品混收混储”,占比 19.01%。四个方面所占比重均较高,因此,会宁县农业产业准入负面清单下一步应在产后环节进行全面更新和管控约束。

### 三、农业产业准入负面清单制定与实施的现实障碍

#### 1. 清单内容分散零星

一是农业产业准入负面清单内容相对单一。依据《农业及相关产业统计分类(2020)》,我国农业及相关产业共有 10 个大类、61 个中类、215 个小类,农业产业基数庞大,所占份额较高。但是通过资料整理和调研发现,会宁县现行农业产业准入负面清单

存在内容分散、零星等情况,仅涉及种植业和畜牧业及农副产品加工业等部分内容,提出的管控措施比较单一,16.85%的被调查者认为“清单内容分散零星”,对指导农业产业发展作用有限。

二是农业产业准入负面清单内容缺乏跟进性。近年来,我国农业产业特征发生巨大变化,农业产业结构也随之发生调整,但是会宁县农业产业准入负面清单自 2017 年实施以来并未及时跟进,负面清单内容也没有及时更新,未能体现出清单内容的动态性特征,这严重影响了农业产业准入负面清单的实施成效,制约了其治理效能的发挥。

三是农业产业准入负面清单内容缺乏衔接性。一方面,部分现行农业产业准入负面清单在制定时仅对农业产业部分现象进行规制,并没有完全考虑农业产业链发展全过程,尤其是对农业产前、产中、产后等环节并未全面考虑,导致出现部分乱象。另一方面,农业产业准入负面清单中各项特别管理措施依据的法律法规也未明确列出,缺少法律法规名称、法律层级、适用年限等内容,这既不方便清单执行,也不利于清单更新。

#### 2. 清单保障措施乏力

一是运营资金不充足。农业产业准入负面清单的制定和实施过程中需要耗费大量人力、物力、财力,更需要专项资金支持,但是不少地区经济发展底子薄,县级政府财政力量有限。例如,2018 版《甘肃县域和农村发展报告》显示,会宁县在宏观经济、产业发展、基础设施上处于一般劣势,在公共服务上处于绝对劣势。2018 年该县共发放农业支持保护补贴、农机具购置补贴等补助资金 10745 万元,农林水支出 106486 万元,占全县一般公共预算支出总额的 26.28%。财政力量薄弱是当前会宁县农业产业准入负面清单政策保障措施乏力的重要原因。

二是配套政策落后。国内仅上海出台了较为全面的保障措施,上海市崇明区农委和上海社科院联合推出崇明农业产业准入负面清单研究报告。而其他地方仅出台了农业产业准入负面清单相关内容,这些内容指明农业产业发展要注意哪些问题,并没有说明具体的实施主体、实施方法、实施效果如何检验等问题,其配套政策未持续跟进,也没有对实施过程中的问题及时更正和规范。

#### 3. 经营主体参与积极性低

一是政策参与度较低。在调查会宁县小农户、

种养大户、家庭农场、农民专业合作社、农业企业等农业生产经营者对农业产业准入负面清单政策的了解程度时,仅有 38.22%的农业生产经营者是“比较了解”的,这部分群体已经参与到农业产业准入负面清单政策的制定与实施中,并且希望通过该政策获得红利。但也有 39.05%的农业生产经营者表示对这一政策“很陌生”,还有 22.73%的被调查者持否定态度,认为没有制定和实施农业产业准入负面清单政策,其中部分基层干部对这一政策也不甚明白。尤其是文化程度较低的大龄农业生产经营者,其逆反心理较强,未扮演好政策执行者角色。

二是农业生产经营者满意度不高。农业产业准入负面清单政策实施后农村人居环境有效改善,是绝大多数群众满意度较高的原因。相比以往农业生产资料良莠不齐、农药化肥过度使用、农业技术落后等问题,这一政策也让农业生产经营者体会到了前所未有的改变。与此同时,政府在农业产业准入负面清单政策制定和实施过程中发挥着主体性作用,但是农业生产经营者对政府在该政策制定和实施过程中的认可度相对较低,仅 54.75%的被调查者持“认可”态度,这与目前农业产业准入负面清单配套政策及其他公共服务不完善有关,所以应该加快该政策的配套服务建设。

#### 4. 传统路径依赖意识过强

一是现行法律法规仍为正面清单立法模式。负面清单最基本的特征是提取法律法规中的禁止性规定或限制性规定,以否定或不符合措施方式列入负面清单列表。但是,现有法律法规大多数是依赖传统正面清单形式制定的,禁止性规定或限制性规定条款相对较少,这对负面清单的制定不利。如《中华人民共和国农业法》《甘肃省农产品质量安全条例》《白银市封山禁牧管理办法》等均为正面清单立法模式,下一步应转变传统的正面清单立法思维方式,倡导运用负面清单管理方式规范生产行为,积极推动负面清单在农业领域的应用推广。

二是负面清单立法思维意识薄弱。大多数人对负面清单认识不足,缺乏负面清单立法思维意识。在实际应用中正面清单立法与负面清单立法是完全不同的思维方式:负面清单以不允许进入为前提,将具有限制性的措施列入清单,而正面清单思维模式立法更多体现的是法无授权不可为的思想。在会宁县的调查发现,有 87.40%的被调查者对农业产业准

入负面清单“发展前景持积极态度”,这说明未来农业产业准入负面清单发展的空间较大。

#### 5. 清单治理成效不显著

一是农业产业准入负面清单功能尚未全面发挥。有效地制定和实施农业产业准入负面清单,并发挥其治理效能,可加速推进农业产业高质量发展,全面改善农业农村生态环境,严厉惩戒违法违规活动和人员,实现乡村振兴中的生态宜居目标,为政府决策和制定政策提供参考。会宁县首份农业产业准入负面清单发布已有多年,但仍然存在清单内容尚不完善、治理效能低下、农业产业发展质量不高、农村人居环境改善不彻底等多处不足。

二是农业资源配置与生态环境保护方面的突出问题尚未解决。会宁县近几年农业快速发展,但生态环境的保护能力仍然较为落后,主要表现在农业生产资料配置不合理,秸秆地膜等废弃物就地焚烧,土地大面积撂荒现象严重等多方面。尤其是农药、化肥的售卖和使用存在较大问题,有机化肥、有机农药的专业销售点较少,农户只能在临时经销商处购买,对化肥农药的使用量没有统一标准,甚至出现盲目施肥、施药从而追求高产的乱象。

三是负面清单实施成效评价体系不健全。截至目前我国还没有形成一套系统的农业产业准入负面清单实施成效评价标准,这将难以对农业产业准入负面清单实施成效进行有效检验。长此以往,农业产业准入负面清单的实施将被淡化,这对促进农业产业绿色发展极为不利。

#### 6. 责任主体执行力不足

现行的农业产业准入负面清单管理体制缺乏健全的监督机制和问责机制。会宁县有 18.35%的被调查者认为存在“监督管理不得力”的情况,导致农业产业准入负面清单的实施缺乏动力。另外,实施主体同时承担制定、实施、评价、监督、验收等多项职能,无法形成有效的事前、事中、事后监督。同时,对农业产业准入负面清单实施的奖惩机制不完善,对管理人员没有设置明确的奖励标准和惩罚措施,也没有将此纳入绩效考评,导致难以追责。

### 四、完善农业产业准入负面清单制定与实施的对策措施

#### 1. 强化清单设计

一是加强政府宏观规划设计。农业产业准入负

面清单的制定尤其是实施不是一蹴而就的,因为所涉及的管理主体及行政层级多,而且会受到产业结构调整、地方经济社会发展、目标任务调整等宏观因素的影响。因此,农业产业准入负面清单的制定和实施,一定要明确指导、调整、约束的产业、程序及预期结果,并加强人才、资金、配套政策的保障力度。编制阶段应尽可能地结合本地实情综合考虑,使制定的农业产业准入负面清单能够充分体现地方特色,为促进当地农业产业发展和环境改善发挥应有的作用。实施阶段应充分听取生产经营者的意见,根据真实反馈结果评估清单的完善程度和实施效果,并对清单及时作出调整修订,以便更扎实地推进农业产业准入负面清单精准落地,强化实践效果。

二是抬高农业产业准入门槛。农业产业准入标准的确定是负面清单制定的关键要素,事关农业产业准入负面清单发展全过程。政府制定农业产业准入负面清单时,要充分考虑农业产业未来发展定位、当下实情、管控要求以及与产业结构是否匹配,进一步明晰当地农业产业发展的真实情况,设置合理的准入标准。尽量考虑本地亟待发展的农业产业,避免农业资源的浪费。对容易造成环境污染的产业,必须在进行全面评估后谨慎规划,并立即编制最严格的负面清单。对目前尚未出现而未来有可能出现的农业产业,也应提前考虑相关的负面清单制定和实施问题。

三是完善农业产业准入负面清单内容。产前环节应该将不提高科学文化素质,不主动研发和推广新技术,不主动防范耕地减少和地力下降,不主动开展科技培训活动,不主动防治空气、水、土壤等污染问题,25度以上陡坡地没有退耕,将永久基本农田转为非农产业用地,在生态保护红线划定区域内从事农业生产开发活动等不符合发展要求的内容全部列入。产中环节应该将使用国家禁用的劣质种子、劣质种畜、劣质种禽、劣质种苗,大量使用国家限制使用的农药、化肥、除草剂、添加剂、调节剂、激素,种植业、养殖业中使用未达到国家水质标准的污水,极端天气、抗旱排涝、病虫害防治等特殊情况应对技术尚不成熟,在禁养区或法律规定的区域内规划布局畜禽养殖场,将畜禽养殖场畜禽粪污未经无害化处理直接排放农田,生产不符合国家健康和卫生标准的农产品等不符合发展要求的内容全部列入。产后环节应该将农产品混收混储,农产品及其加工制成

品的储存、运输、销售等环节暴露在易潮易腐易遭损害的环境中,农产品加工环境、过程及其制成品没有严格遵循国家安全标准,随意填埋或焚烧农业废弃物等不符合发展要求的内容全部列入。

## 2. 健全配套政策

一是完善农业产业准入负面清单相关法律法规。良好的农业产业准入负面清单管理模式的实施,离不开完善的法律体系。应加快农业绿色发展各类法规修订,完善农业产业准入负面清单制度配套的法律法规体系,增加相关财政、投资、土地、产业发展、环境保护、绩效考评等政策措施。按照农业产业准入负面清单制定和实施的要求,系统梳理现有法律法规,找出涉及清单中亟待实施但尚无法律支持的内容,进行完善和补充,确保农业生产经营中资源节约与环境保护有法可依。

二是推广绿色农业生产资料。绿色农业生产资料是相对于以前农业生产经营中使用的普通生产资料而言的,主要体现的是农业生产资料的环境保护作用,具有比原始生产资料更高的营养成分,并且对土地地力有一定的恢复作用,如有机农药、有机化肥、良种良畜等。农业产业准入负面清单实施的首要任务,就是从源头上对农业生产行为进行规范,严禁一切对生态环境不利的影响因素的介入,保障农业产业准入负面清单的顺利实施。目前值得借鉴的做法是推广农药、化肥零差率统一配供,严格控制高毒、高残留、假冒伪劣农药和低效劣质廉价化肥流入市场,开展农药、化肥、废弃包装物回收和处置,建立生产资料经营可追溯制度,减少流通环节,让农业生产经营主体在农药、化肥、薄膜等生产资料供配过程中享受合理价格,获得优质农业生产资料。

三是支持设立负面清单财政基金。政府应引导设立农业产业准入负面清单财政专项基金,同时吸引社会资本投入,以有效解决清单制定和实施中遇到的资金不足问题。同时,可以针对不同类型的农业产业准入负面清单,对实施客体设立奖励资金和激励资金,规范农业生产经营行为,激发农业发展活力。

四是强力实施绿色兴农战略。绿色兴农战略以实现农业绿色发展为主线,而农业产业准入负面清单制定和实施的首要目标也是推进农业绿色发展,因此在实施过程中二者可以同步推进,加强政策协调,在落实好农业产业准入负面清单政策的同时,为

实施好绿色兴农战略作出积极贡献。

### 3. 创新推广方式

一是开展农业产业准入负面清单宣传培训。近几年来,农户互联网应用能力逐步提升,各地要充分利用互联网新闻媒体,广泛宣传制定和实施农业产业准入负面清单的政策意义、目标导向以及工作要求,提高生产经营者对农业产业准入负面清单的参与度。同时,加强对制定和实施农业产业准入负面清单的业务培训和技术培训,提高实施主体和实施客体对农业产业准入负面清单主要内容、注意事项的认知程度,创造条件让他们参与到农业产业准入负面清单的执行、推广和监督过程中。

二是树立正面行为典型示范乡镇。现阶段不少乡镇正在推进“一乡一品”产业建设,农业产业准入负面清单的制定和实施不是对其进行限制,恰恰相反,是要更好地为“一乡一品”建设做好服务。应该将农业产业准入负面清单的制定和实施,与“一乡一品”产业建设有效衔接起来。为此,政府部门需要做好统筹规划,将试点成功的乡镇作为正面典型,宣传与推广其做法和经验。

三是强制推行农业废弃物综合利用及无害化处理。根据不同农业废弃物的特点,实施科学有效的处置方式。如针对废旧农膜建立集中清理回收点,针对畜禽粪污建立集中排泄清理设施,针对农作物秸秆进行饲料加工,优化综合处置方案,强制推行农业废弃物资源化利用和无害化处理,彻底改善农村脏乱差问题,大力推进农村家居环境清洁化,确保资源利用高效化,实现农业生产无害化,从源头上治理面源污染问题。

### 4. 强化管理手段

一是明确农业产业准入负面清单立法思维。在农业产业准入领域,应根据当地产业发展情况,结合农业产业发展规划,设定准入条件,建立底线管理思维。以往简单地划定范围的正面清单立法思维,既复杂又繁重,难以适应农业产业未来立法的发展趋势。现阶段仅有部分法律法规的制定采用的是正面清单和负面清单相混合的方式,下一步应该转向负面清单方式的立法思维。例如,要实现农业产业全方位立体式的清洁发展,更多的是实现农业产业自由发展的同时,对生态环境不会造成负面影响,负面清单则更适合现今的价值取向。

二是提升农业产业准入负面清单制定者和实施

者的治理能力。农业产业准入负面清单制度的影响是多层次的,对省、市、县、乡镇、村以及农业生产经营者均有影响,制定和实施时一定要厘清清单政策对不同层级、不同类别主体的影响及作用机制,特别要注重保护农业生产经营者的根本利益。以往自上而下的强制性管控和约束难以继续,针对农业产业准入负面清单的推广与应用,要坚持约束和激励相结合,充分考虑农民、乡村、企业等各类农业生产经营主体的积极性,因地制宜地制定和完善农业产业结构调整 and 生态农业发展规划、政策等。

### 5. 提升实施效能

一是建立正面行为激励规导制度。针对农户、家庭农场、农民专业合作社、各类企业等不同经营主体特征,制定多元化的农业产业准入负面清单引导与激励政策,做好负面清单治理的同时,加强正面行为的激励,实现正面行为和负面治理综合施策,降低负面清单治理成本,从而有效推动农业产业准入负面清单制度的制定和实施。

二是健全“农产品市场—农业产业”准入负面清单联动机制。全面推行和严格执行农产品市场准入制度,尽快形成实施农业产业准入负面清单制度的倒逼机制。农产品市场是农业产业实现经济效益最大化的驱动力,为农业产业发展提供了方向,因此可以在充分发挥市场决定性作用的同时实施农产品市场准入负面清单制度,倒逼农业产业准入负面清单制度的制定与实施,畅通农业产业与农产品市场的产销对接。

三是明晰利益相关方主体责任与利益分配。农业产业准入负面清单的制定和实施,涉及多部门、多地区的产业合作和利益分配。应当按照宏观指导、中观衔接、微观实施的规划方式,上级部门要对全域内的农业产业准入负面清单制定进行框架设计,下属部门要结合当地特征精细制定。在制定和实施过程中,鉴于农业产业准入负面清单治理主体分散且涉及自身利益,应该由政府主要负责人牵头,与农业产业准入负面清单相关的种植业、畜牧业、林业、渔业、水利、发改、环保等多个部门联合制定,加强部门间对涉农政策及规划的沟通协商,统筹兼顾所有主体利益目标,制定出权威性的农业产业准入负面清单。

### 6. 完善监管机制

一是改进负面清单监管方式。推进新媒体、大

数据等新技术与农业产业准入负面清单监管方式的深度融合。通过实行网络定向监测,建立健全激励机制和纠错机制,锁定违法失信名单、行政执法记录和市场监管信息,对不同类型的实施主体进行动态监管评估,能够在较大程度上节省人力物力,提高行政效率,减少寻租空间。探索高效柔性执法方式,加强网络监管与行政执法的有机衔接,以柔性执法方式对农业全产业链进行监管,以减少违法行为发生,并帮助行政机关树立良好的监管者形象。

二是严厉惩治违法违规行。目前农业产业违法违规现象比较普遍,主要原因是农业产业准入负面清单奖惩机制不够健全。一方面,应该明确奖惩标准,降低负面行为发生的可能性。另一方面,构建县乡村三级立体式监督管理体系,重新对权力进行分配,发挥乡镇、村组织的力量,让农业生产经营者参与到监督管理过程中,实现立体式监管,从源头上管控违法行为。

三是实行农业产业准入负面清单属地责任制。农业产业准入负面清单的制定与实施具有较强的地域性,在监管过程中可以实施属地责任制。比如:对县域内农业产业准入负面清单的监管以乡镇为单位,明确清单属地责任人,划清清单属地责任范围,

层层深入,环环相扣,通过网格化监管督促清单在属地内有效实施,运用农业产业准入负面清单指导各地快速走上绿色化、生态化农业发展道路。

#### 注释

- ①《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见〉》,中国政府网, [http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content\\_5232360.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5232360.htm), 2017 年 9 月 30 日。②刘金龙、龙贺兴、杨三思等:《国家重点生态功能区农业生态化发展的机遇与挑战》,《环境保护》2018 年第 7 期。③邓小云:《农业面源污染防治法律制度设计模式的反思与重构》,《中州学刊》2021 年第 10 期。④金书秦、韩冬梅、牛坤玉:《新形势下做好农业面源污染防治工作的探讨》,《环境保护》2018 年第 13 期。⑤丰华:《以农地金融盘活农村土地资产》,《学术交流》2020 年第 10 期。⑥牛亚丽:《农业产业链高质量发展的治理生态研究——基于“互联网+农业产业链”的融合创新视角》,《经济与管理》2021 年第 3 期。⑦罗媛媛、杜雯翠、棕挺淦:《农产品主产区产业准入负面清单制度的思考与建议》,《环境保护》2018 年第 5 期。⑧《崇明首份农业负面清单引导绿色产能》,中国新闻网, <http://www.sh.chinanews.com.cn/qxdt/2019-01-16/51257.shtml>, 2019 年 1 月 16 日。⑨方琳娜、尹昌斌、陈世雄:《农业产业负面清单制度研究》,《中国农业资源与区划》2018 年第 11 期。⑩文中所述会宁县农业产业准入负面清单均指该县综合性产业准入负面清单中涉及农业方面的内容。

责任编辑:澍文

## Formulation and Implementation of Negative List of Agricultural Industry Access: Current Situation, Obstacles and Countermeasures

Li Tongshan Dong Lixing

**Abstract:** The negative list of agricultural industry access is an important starting point for promoting high-quality agricultural development in the new development stage, and an important reference for realizing the organic connection between small farmers and modern agricultural development. Some regions in China have been exploring the formulation and implementation of the negative list system of agricultural industry access, but there are still deficiencies in its system construction and practical results. To speed up the formulation and implementation of the negative list for agricultural industry access, it is necessary to overcome a variety of practical problems, such as scattered contents of the list, weak safeguard measures, low participation enthusiasm of business entities, excessive awareness of traditional path dependence, insignificant effect of list governance, and insufficient implementation of responsible subjects. To this end, it is necessary to strengthen the list design, establish and improve supporting policies, innovate promotion methods, strengthen management means, improve implementation efficiency, and standardize supervision mechanisms.

**Key words:** negative list of agricultural industry access; green development of agriculture; agricultural industry chain; obstacles; implementation effects