

人大国发院十大核心产品系列

# 政 策 简 报

2020年5月 第10期 总第85期

## 大疫止于村野——生态文明战略转型的由来

温铁军



—— 中国人民大学 ——  
**国家发展与战略研究院**  
National Academy of Development and Strategy, RUC

## 人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记靳诺教授，院长兼首席专家为校长刘伟教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学崇德西楼8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

## 作者简介

温铁军，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、中国人民大学乡村建设中心主任、福建农林大学新农村发展研究院执行院长、西南大学中国乡村建设学院执行院长、北京大学乡村振兴中心主任。国务院特殊津贴专家、国家环境咨询委员会委员、国家粮食安全专家委员会成员、中国农业经济学会副会长。曾任中国经济体制改革研究会副秘书长，中国经济体制改革杂志社社长兼总编、中国人民大学农业与农村发展学院院长。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：张雯婷； 办公电话：010-62625159

---

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 张雯婷

## 摘要

今年新冠疫情期间，中国的抗疫工作取得了巨大成就。人口众多又缺医少药的乡土中国以极低的成本完成了抗疫工作，其内在原因是目前中国乡土社会仍然具备自给自足的条件。实行生态文明战略，守住中国人的故乡，是我们应当从大疫止于村野中获取的经验。2005年国务院发布的《全国面源污染普查报告》就已经指出了产业集群叠加在城市带上的发展方式会造成严重的面源污染，而化学农业生产方式所造成的面源污染已经成为了我国最大的污染源。生态文明战略转型不仅是出于自然生态保护的需求，也是构建以国内经济循环为主体的可持续的质量效益型发展的必然要求。深化生态文明体系改革，将已有基础设施资产与农村空间生态资源为基础的创业与重构新型集体经济的制度创新、与县域经济和乡村振兴战略结合，是未来经济发展的重要动力。因此，为解决当前不合理生产方式导致的污染问题、释放乡土中国数百万亿的生态资源价值，应该将中央提出的生态文明作为总战略，用乡村振兴支持生态文明战略。其经济内涵是沿着习总书记的“两山”理念对“山水田林湖”进行全域系统开发，推进“生态产业化和产业生态化”，最后实现“生态资本深化”。其实现路径是2019年中央一号文件确定的“三变改革”，以村集体内部对空间生态资源定价做股的方式实现重构新型集体经济，通过乡村资源经济公司化管理运营与现代资本市场相结合形成的国内循环以实现空间生态资源的价值化。

## 一、乡土中国——最低成本的防疫战场

自今年一月份新冠疫情暴发以来，中国的抗疫工作取得了巨大成就，但西方世界对中国抗疫成果的真实性存在许多怀疑，对中国抗疫工作的展开方式也有诸多批评，这些批评、看法掩盖了一个重要问题——中国对疫情的防治为何如此高效？

**大疫止于村野**是指农村抗疫条件差，但是农村发生的疫情却最轻。中国农村人口数量庞大，如果按户籍算，中国大约有 60% 的农村人口；如果剔除三个月内在城市里打工的农村人口，则大约有 40% 的农村人口。新冠疫情的暴发正好是在春节期间，大多数的打工者选择回乡，据估算，疫情期间，在 3 亿打工者中至少有 2 亿已经返乡。人口数量庞大的农村缺医少药，防疫条件最差，但来势凶猛的新冠疫情却止步于村野，其抗疫经验值得深入探究。

**最低成本的防疫战场是乡土中国。**早在 2003 年非典时期，中国农村就表现出了极强的低成本抗疫能力。当时温总理对农村非常关心，他认为农村缺医少药，没有足够的抗疫力量，非典向农村扩散会导致难以遏制的严重后果，但在非典期间，农民断路封村，派出民兵、青壮年在路口蹲守，严禁出入，最终使得非典止步于农村。在本次新冠疫情期间，中国农村依旧以极低的成本取得了极佳的抗疫成果。在城市需要花费几千亿元、做出巨大牺牲的抗疫工作，在缺医少药的农村却轻易完成了。这期间社会仅仅关注到了各地农村断路封村的新闻，却未意识到此时与非典期间一样，乡土中国在遭遇到重大危机时，仍然是危机软着陆的重要载体，可以以最低成本实现疫情的群防群控。

封村断路只是手段，乡土中国低成本抗疫成功的内在原因是其目前仍具备自给自足的条件。目前，中国农村大多会种植一定数量的粮食和蔬菜，并蓄养牲畜，一般也有裁缝铺、磨坊等设施，村内交换可以做到维持基本生活所需。近年来，已经有很多市民纷纷下乡跟农民联合创业，农村的许多耕地并不是农民在种而是市民在种，甚至是市民和农民联合起来在种，这种越来越多的城乡融合现象也是中国本次防疫成本相对较低的内在因素之一。乡土社会半自给自足的文化在客观上减少了对防疫物资的需求，降低了防疫物资的供应压力。

中国在本次新冠疫情中的低发病率、低死亡率，是因为大多数中国人现在还有家、有村可回，还有故乡。习总书记提出要“让居民看得见山、看得见水、记得住乡愁”，这其中的乡愁就是在故乡。实行生态文明战略，守住中国人的故乡，是我们应当从大疫止于村野中获取的经验。

## 二、生态文明战略转型的必要性

生态文明战略就是人与自然的和谐发展，它与习总书记在乡村振兴战略中提出的“三生合一”是一致的。“三生合一”是指生产和生活方式应与自然生态相融合，乡村社会十里不同风，对于中国这样几百万个自然村的形态来说，“三生合一”就意味着多样性，这种多样性就是应对各种外在冲击的天然保护层。

与乡村相比，城市的生活方式在某种程度上是反生态的。2005年国务院发布的《全国面源污染普查报告》就已经指出，产业集群叠加在城市带上的发展方式会造成严重的面源污染。面源污染又称非点源



污染，其具有的随机性、广泛性、滞后性、模糊性、潜伏性等特点，很难通过简单的技术措施解决，它的出现往往是由于错误的生产方式。产业集群能够最大限度地节约产业成本，因此是城市建设的必然选择，但它也会造成严重的混合污染。尽管近年来地方政府做出了许多努力，如规划社区公园、建设城市通风系统等，试图实现城市生态化转型，但是总体来说，在城市中人类生存发展的基本趋势是违背自然生态的。

值得注意的是，农业生产所造成的面源污染已经成为我国最大的面源污染。中国人口约占世界人口的 19%，蔬菜、水产、畜禽等大宗农产品产量均占世界的 50%—70%。在高产的背后，是大量的化学品和添加物的投入、机械投入、塑料投入。自上世纪八九十年代起，我国开始大规模使用农业除草剂，当前中国的亩均化学品使用量已居世界前列。这种不健康的农业生产方式给生态环境带来了日趋严重的污染，但却很少被社会所关注。

生态文明战略转型不仅是出于自然生态保护的需求，也是应对前所未有的外部风险、构建以国内循环为主体的经济持续健康发展的必然要求。

当前，中国的生产过剩问题不仅出现在工业部门，农业部门也存在生产过剩的问题。2016 年中央开始讨论农业过剩，2017 年针对农业生产结构性过剩提出了农业供给侧改革。三农领域新常态是大宗农产品普遍过剩，但却很少有人能将这个问题分析透彻。之前提出的解决方案仍然是调结构、上设施、产业化、追求产量等，结果导致了农业生产的化学化、机械化程度进一步提高，成本上推而生产愈加过剩，

价格却被跨国公司把控的国际市场封顶。许多农业资产因此成为负债，产业化农业也很难真正成功。在本次城市经济下行期间，许多企业下乡圈占农村资源，试图推进新一轮的资源资本化，但结果并不理想。当前，许多产业化农业项目依靠债务或地方财政补贴维持，越来越多的投资者已经选择了放弃投资。许多企业在大规模圈地后发现入不敷出、投入产出严重不合理，越是在农业上重资产建仓就越难以形成合理的投入产出，所谓以设施支撑的现代化农业收回成本的能力很弱（除个别案例外）。

资本不断下乡在客观上推进了城乡要素市场统一，反过来提高了其经营成本。派生的是在城乡要素逐步均等化的今天，低回报的农业生产无法负担以工业为基准的要素价格。如今农民在城市打工至少有150元/天的收入，技术工种往往300元/天，农业雇工无法承担150元/天的最低成本，于是就出现了西红柿烂在地里、水果挂在树上没人摘的现象。各地号召群众吃爱国柑橘、西红柿，都无法解决成本上推的问题。但问题并不仅限于此，农业招商引资在全国范围内鲜有成功案例，农业投资者选择放弃项目后，农民要求地方政府承担支付地租的责任，给地方财政造成了巨大压力。总之，当前的农业生产模式已经难以为继，但却几乎不能直面现实。

解决这一困境的关键是生态文明战略转型。自1997年为应对东亚金融风暴、加强基础建设投资以来，中国已经形成了数以百万亿计的基础设施沉没资产，若没有进一步改革，在政府部门手里往往是“管不好、管不了、管起来不合算”。以河道整治为例，很可能对一个流域



整治就需要投入 10-20 亿元甚至更高，政府投入形成的设施资产连同河流水资源形成了价值可观的资产，但是由于其财产所有权归政府部门，与乡村农民自主发展没有直接联系，因此不仅会变成沉没资产，而且在账目上表现为债务，将成为地方政府的巨大负担。中国尚未开发出大量债务品种来活化债务市场，类似的设施资产也无法与流动资金实现再结合，这导致了银行一直以来增发的货币无法转化为资产，只能进入股市造成股市泡沫，或是进入房市炒得过热。深化生态文明体系改革，将已有的基础设施资产与农村空间生态资源价值化的创新创业、与乡村绿色发展结合，释放乡土社会数百万亿巨量价值，既是中央最新强调的以国内经济循环为主体的最大基础，也是未来经济发展的重要动力。

### 三、生态文明战略的形成过程

早在 2005 年《全国面源污染普查报告》发布之后，中央就提出了一系列针对性策略，以解决产业集群叠加于城市带造成的混合污染与农业过度生产造成的污染问题。2006 年，中央提出了建设资源节约型、环境友好型的“两型经济”；2007 年，中央进一步将“生态文明”作为发展理念提出；2008 年，十七届三中全会明确提出了要在 2020 年将农业转型为“两型农业”，即大规模减少化学品的使用量、减少石油农业的占比，尽可能转向立体循环经济。

2008 年，由于全球金融危机爆发，政府工作重心必须转向应对危机，“两型经济”建设进程不可避免地被暂时中断。2008 年，美国推出量化宽松政策后紧接着推出超级量化宽松，三轮量化宽松政策向全

球市场注入了大量美元流动性，造成了严重的通货膨胀。中国也引发了输入型通货膨胀，转而开始出台以推进基础设施建设为核心的救市政策。大力推进基础设施建设必然要消耗大量能源、原材料等，过程中造成的污染也非常严重，导致了面源污染在 21 世纪的第二个十年期间变成了几乎不可逆的趋势。污染加重最直接的表现就是北京的雾霾越来越严重，一年中大约有 1/3 左右的时间处于雾霾之下。中国在相当短时间内形成了诸多环境问题，这是激进而不计代价的粗放数量型增长的必然结果。我们应当反思，用粗放的丛林法则文化取代了过去平和的、长期可持续的文化是否有必要。

虽然受到全球金融危机的冲击使得生态文明战略转型的进程受阻，但其始终是中央工作重点之一。2012 年，十八大将“生态文明”从发展理念进一步提高到了发展战略的层次，并在 2015 年提出了系统的生态文明改革措施。紧接着 2016 年、2017 年推动乡村振兴战略，并将其作为贯彻生态文明战略转型的基础。乡村保留有价值数百万亿的空间生态资源，我们过去未能清晰认识到这一点，是由于生态资源特别是空间生态资源很难被标准化，加之被农户分散占有，也就难以与资本做交易。针对这一点，习近平总书记提出了“两山理念”，即绿水青山就是金山银山。这一理念的形成是一个演变过程，早期的提法是“既要绿水青山又要金山银山”，把金山银山和绿水青山看成两个不同的事物；在经过几番历练之后他明确提出了“绿水青山就是金山银山”，因为绿水青山本身就具有巨大的资源资本化价值。

中央在 2017 年确立农业供给侧改革时强调了其针对的问题是生

产方式问题，在 2018 年再次强调了一定要从粗放数量型增长转为质量效益型增长。具体而言，中央农办提出了农业的六产融合。这意味着农业不再是单纯的第一产业，也没有必要再按照教科书去追求规模化、标准化、集成化；六产融合意味着多业态的创新，奠基于立体循环农业的质量效益的增长也存在于多业态创新之中，而其本身就是产业生态化。只有通过乡村振兴、六产融合才能真正实现农业向绿色生产方式转型，六产融合+立体循环创造的是对资源环境及人类健康的正外部性，这才是农业的本来面目。

#### 四、生态文明战略转型的经济内涵

生态文明战略的经济内涵正是沿着习总书记说的“山水田林湖”进行系统开发，推进生态产业化和产业生态化，最后实现生态资本深化。其实现路径是 2019 年中央一号文件提出的“三变改革”，通过资源变资产、资金变股金、村民变股东，盘活集体资源，撬动社会资本，壮大新型集体经济，推进农村经济的公司化改制。

首先通过村集体对资源性资产的内部定价重构新型集体经济，其过程相当于股票一级市场通过对价形成股票发行价格，可以把大量非标的资源变成可交易资产。中国的每一个村落至少有一两千万元的政府公共投入形成了沉没资产，村集体在活化自身资产的同时也活化了国家投入资产，通过集体重构激活的国家投入资产将达数百万亿，在这一过程中激活的农村资源性资产也至少是数百万亿。通过农村集体公司化推进的资源价值化转型，村集体将变成资源型资产的管理服务公司，成为对外交易的主体。

在村级资产管理公司的基础上，县域范围内的农村都可以转化为以集体作为资产管理公司的六产融合经济体。村级公司可以在乡一级入股形成乡级涉农站所参与其中的乡村振兴服务公司，或以其资产总量入股县级平台公司。村级公司通过县级平台发行农村绿色债券，对应国家金融机构增发的货币，这样就实现了将货币增发的本源货币锚定在生态文明战略转型过程中的生态资源价值货币化需求之上；我们可以进一步在地方产权市场上交易农村绿色资源产品，构建农村绿色资源的二级市场以提高其投资吸引力；再进一步，当农村绿色资源开发得到了预期收益后，也可以将其变成期货产品市场的交易品种。如果乡村经济公司化改制与金融供给侧改革相结合，就能利用现代资本市场形成“国内循环为主体”的县域经济资本化，支撑生态文明战略转型过程中的生态资源产业化开发，可以将其称为空间生态资源的价值化过程。

（本文根据人大国发院“名家讲坛”讲座速记稿整理，已经审稿人审阅）

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=425>