獨家專訪 十八屆三中全會《決定》起草組成員

鄭新立：不再建超大城市 促就地城鎮化

鄭新立簡歷

1945年2月生，河南省唐河縣人。經濟學碩士、研究員、著名經濟學家、中共中央政策研究室原副主任，長期從事經濟理論和經濟政策研究，多次參加中共中央全會、《政府工作報告》和「八五」、「九五」、「十五」、「十一五」規(計)劃的起草工作。2009年至今任中國國際經濟交流中心常務副理事長。

■通過高鐵的建設，打破城市與周邊地區的距離。

解讀三中

中共十八屆三中全會首次提出「推動大中小城市和小城鎮協調發展、產業和城鎮融合發展」，凸顯新型城鎮化發展的新趨勢。十八屆三中全會《決定》起草組成員、中國國際經濟交流中心常務副理事長鄭新立近日接受本報獨家專訪時透露，籌備多時的全國城鎮化工作會議將在明年召開，未來中國城鎮化預計在三個層面鋪開，不再新建上千萬人口的超大城市，轉向發展以省會為中心的次區域城市群和以縣市為基礎推進就地城鎮化。鄭新立並預計，隨着城鎮化和城鄉一體化的推進，畸高的城市房價將逐步回落。 ■香港文匯報記者 海巖 北京報道

■鄭新立建議，發展次區域城市群，如武漢便是一個例子。

■鄭新立參與十八屆三中全會文件起草。

過去幾十年中國的城鎮化，正循着一條人口和資源不斷向北上廣深等超大城市聚集的道路推進。「上千萬人口的城市以後不能再搞了」，鄭新立形容，城市發展到上千萬人口就是「災難」，城市發展中相當多的問題都難以解決。

打破市區郊區壁壘

鄭新立還指出，由於行政分割和市場壁壘，城市與周邊地區的發展水平存在巨大落差，繁華都市被貧困地區包圍。在城市裡，人口和產業高度密集，土地、淡水等資源嚴重短缺，房價不斷攀升；而在臨近地區，經濟發展落後，投資嚴重不足，資源大量閒置，半小時車程之內房價相差十倍以上。以北京為例稱，四環以內房價每平米9萬元，但只需開車半小時到達河北香河、三河、涿州、涞源等地，那裡房價每平米才5,000元左右。

在鄭新立看來，只要把北京通州的地鐵、高速公路向東延長20多公里，就能打破市區和郊區、城市與周邊地區的行政壁壘和市場分割，讓勞動力的居住地和工作地可以在更大範圍內展開，讓城區過於集中的人口向周邊分散，不僅讓周邊地區發展起來，也可以徹底解決現在繁華的北京被周邊貧困的農村包圍的情況。

三大都市群撐經濟

鄭新立提出，未來城市化將分三個層面展開。第一個層面是在以廣州為中心的珠三角、以上海為中心的長三角和以京津為中心的環渤海，形成三大都市群，這三大都市群在未來十年內經濟總量將超過2萬億元，進而超越紐約都市圈和東京都市圈，在世界上也會排在前列。鄭新立認為，這三個超大都市群將是中國三大經濟支柱，帶動經濟發展，不僅是經濟中心，還將是科研中心、金融中心、交通樞紐等。

發展次區域城市群

第二個層面是以省會為中心形成「次區域城市群」，比如中原城市群、武漢城市群、長株潭城市群等目前都初具規模。鄭新立強調，未來在次區域城市群中，中心城市與周邊城市將靠高速鐵路連接起來，進而實現一體化發展。

第三個層面則是以縣城為中心、小城市為基礎，就地城鎮化，吸引更多人向中小城市分散。發展中小城市，就是要解決中小城市生活成本低、但就業機會少，而大城市就業機會多、但生活成本高的矛盾。

改革領導小組即將成立

■記 者：三中全會提出中央設立全面深化改革領導小組，小組是否將由總書記親自任組長？

■鄭新立：現在還不知道，估計組長可能還得總書記來幹，因為涉及政治、經濟、文化、軍事等領域，別人幹不了，相信改革小組很快會成立。

■記 者：您如何看待目前地方財政風險？

■鄭新立：地方債務風險，過去一年被媒體過度放大了。地方政府掌握土地等很多資源，雖然近年地方融資平台債務上漲快，現在中央發現問題後馬上加以制止，不讓地方融資平台債務規模再膨脹，現有債務將慢慢消化，到期還不了的債務採取「本金展期、利息照還」的方式，相信十年二十年後，現在的這些債務將不算問題了。

三中全會決定提出地方融資平台的替代性方案，允許地方政府發債。以後地方政府進行基礎設施建設，可能主要將通過特許經營權（BOT）的方式吸引民資進入，其中政府也需投入一部分資金參股或控股，如果地方財政沒錢則發行地方債。

內地GDP增速可保持在8%

■記 者：對於當前和未來一段時間中國經濟增長預期是怎樣的？

■鄭新立：隨着三中全會改革活力的釋放，明年預計將保持今年三季度以來的回升勢頭，從中長期看，未來五到十年甚至到2030年，中國GDP可能保持在8%左右，因為只有8%的經濟增速，才能確保實現十八大提出的雙倍增計劃。

■記 者：此次《決定》發展混合所有制，有何內涵？

■鄭新立：所謂混合所有制是，各類所有投資主體，按照股份制的形式，組成產權多樣化的企業，其中可能有國有股、集體股、個人股，上市企業有社會股，甚至還有外資股等，按照規範的公司制的要求，以股份制為基礎，建立科學的治理結構，有股東會、董事會、經營層三者相互制衡協調，國有、民營經濟都朝這個方向發展。

從生物學上講，這是雜交優勢，各種所有者經濟混合在一起可以抗禦風險。例如，福建湄洲灣建設大型石化基地，共有四個股東，包括美國埃克森公司、中石化、地方政府及沙特一石油公司，其中美國公司有技術、中石油有市場、地方政府有地、沙特公司有石油，這四家公司組合在一起是在全世界進行資源的優化配置，是最佳投資組合，經營前景好。

允員工持股利企業經營

■記 者：三中全會提出支持員工持股計劃，形成資本所有者與勞動者利益共同體，這項措施將帶來怎樣的變化？

■鄭新立：允許員工持股，讓勞動者變成資本的所有者，使企業形成資本所有者和勞動者的聯合體，使員工真正成為企業的主人，更加關心企業的經營狀況。

目前民營企業是創新的主力軍，而國有企業提交的技術成果少、研發投入佔銷售收入比例低，就是因為創新的激勵機制尚未建立。國企負責人若在其任期內增加創新投入，由於技術成果投入生產、產生效益有個滯後期，可能要等到7、8年後，相當於為下一任創造業績，卻為自己的任期增加了成本和風險，減少了利潤。而國資委考核的是國有資本保值增值，也就是利潤，所以國企領導人難有研發投入積極性。如今建立期股制，就可以將個人利益與企業經營聯繫在一起，形成「金手銬」。

■允許員工持股，有利民營企業長遠經營。

農村土地改革難度最大

■通過農村宅基地流轉改革，可以增加城市建設用地。

此次三中全會提出的農村土地制度改革，是涉及農村、城鎮化等一系列改革的關鍵，但在鄭新立看來，這項改革可能是所有改革中難度最大的一項，至今各方認識仍不一致，不贊成改革的一方觀點主要是，擔心「萬一進城農民失業了怎麼辦，他們也不能重新回到農村，會不會淪為印度、巴西等國城市中的貧民，進而成為城市解決不了的問題」。

不過，支持此項改革的鄭新立認為，上述擔憂並不必要。在他看來，工業化和城鎮化的歷史進程不會倒轉，既然進城的第一代農民工能夠在城裡扎根落腳，找到工作並獲得收入，獲得更好教育的第二代農民工顯然會比第一代擁有更強的生存能力和競爭能力。

鄭新立還預計，農村土地制度改革將在較長的時間裡允許地方探索進行試點，而目前在四川成都、重慶、河南新鄉、浙江嘉興等農村土地流轉試點有聲有色，值得接近。

宅基地流轉可增城市用地

鄭新立進一步指出，近年與城市房價最相關的指標就是開發商土地擁有量，如果開發商土地擁有量增加，房價就會下降；如果土地擁有量減少，房價就上漲。目前在中國農村，住宅建設用地佔地面積比較大，農村人均佔有的住宅建設用地是城市的3.5倍，現在中國城鄉建設用地22萬平方公里，其中城市建設用地5萬平方公里，村莊建設用地17萬平方公里，所以中國未來城市化土地供給的最大潛力是宅基地，也就是村莊建設用地。

因此，鄭新立認為，未來通過農村宅基地流轉改革，可以增加城市建設用地，滿足城市化需求，而用地增加了，城市房價亦自然下降。

金融監管放權地方 IPO可借鑒香港

曾任中央政策研究室副主任的鄭新立，參加過中共十四屆三中全會和十六屆三中全會兩個重要改革文件的起草工作，今年已68歲的他又成為十八屆三中全會起草組成員，參與《決定》文件總論部分的起草工作。作為中共十八屆三中全會精神中央宣講團成員之一，鄭新立已赴地方展開宣講行程，12月初還將到港澳地區舉行報告會，解答港澳人士對中共三中全會的疑問。

建存保制防銀行倒閉

此次三中全會決定中，對金融改革並未進行大篇幅闡述，但鄭新立認為，決定匯總談及金融改革寥寥數語，已涵蓋主要改革，並有突破和亮點。允許民間資金進入金融領域開辦銀行，並將小微金融機構交由地方政府監管，首次明確建立中央和地方雙層金融監管體制。

鄭新立解釋稱，允許設立民營銀行，把監管的責任交給地方政府，有利於防範金融風險。小型金融機構只允許在區域內存貸款，不允許跨區域經營，比如地級市縣級市商業銀行，只能在縣域範圍內經營，支持本地經濟發展，民營銀行也是區域性。未來大量成立區域性小銀行，成立地區性的監管機構，業務上歸銀監會指導，監管責任則交給地方監管機構和地方政府，出了問題「板子」將打到地方政府身上。此外，在《決定》文件還提出，建立存款保險和貸款擔保制度，用市場機制化解銀行倒閉風險。

把審批制改為註冊制

在資本市場改革方面，實行股票發行註冊制，鄭新立認為，企業上市應由市場機制決定，過去由政府來審批，在市場發展的早期階段是必要的，現在內地股市已發展二三十年，市場成熟了，應該把審批制改為註冊制。證監會的職責主要是，制定法規、進行監管，特別是加強對上市企業財務狀況披露的監督，防止坐莊操縱股市侵害中小股東利益，形成公平競爭的市場環境。鄭新立直言，近年內地股市的問題，最先都是在香港市場發現的，「把香港那套管理機制學過來就足夠了，向香港學習借鑒經驗」。

■小微金融機構可交由地方政府監管。