



### 新闻发布厅

# 我国基本形成“19+2”城市群布局

## 户籍制度改革稳步推进,市民化制度性通道进一步打通,城市群建设稳步推进,新型城镇化建设取得新进展

□ 本报记者 袁琳

11月16日,“中国新型城镇化理论·政策·实践论坛2018”在京召开。国家发改委副主任胡祖才在论坛上指出,目前,户籍制度改革稳步推进,市民化制度性通道进一步打通,城市群建设稳步推进,基本形成“19+2”城市群布局,城镇化空间布局更加优化。

### 城镇化发展带动经济结构持续优化

2018年,是全面贯彻党的十九大精神的开局之年,各地区、各部门坚持以促进人的城镇化为核心,以提高质量为导向,新型城镇化建设取得新进展,大中小城市和小城镇发展更加协调。

胡祖才表示,今年国务院又批复了关中平原、兰州—西宁、呼包鄂榆等城市群规划,跨市区城市群规划编制全部完成,京津冀协同发展迈出坚实步伐,粤港澳大湾区建设稳步开局,长三角一体化发展上升为国家战略,“19+2”城市群布局基本形成。

中国改革报、改革网记者从论坛上获悉,城市群交通网络的改善带动了大中小城市一体化发展,国家中心城市加快建设,城镇化建设的领军城市从一线城市扩展到多个二线城市,经济发达镇行政管理体制有新进展,特色小镇和小城镇建设更加规范有序,城镇化发展的空间协同性增强。

相关数据显示,改革开放40年来,我国城镇化率以每年超过1%的速度快速提升,城镇人口从1.7亿增加到8.1亿,城镇化率从17.9%上升到58.5%,城市数量从193个增加到663个,建制镇从2173个增加到20,883个。2017年底,京津冀、珠三角、长三角、成渝、长江中游五大城市群以占全国10%的面积集聚了40%的人口和55%的地区生产总值,城市群为主体的城镇化空间形态基本形成,城市群成为我国参与国际合作和竞争的主平台。

当前,中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,新型城镇化涉及经济、社会、文化、生态文明建设的方方面面,在外部发展环境已发生变化、中美经贸摩擦已成为最大的不确定因素时,最关键的还是要大力培育发展国内市场,而城镇化是最大的内需潜力所在。

据了解,下一步我国将重点从以下几个方面扎实推进新型城镇化高质量发展:一是以优化公共服务供给为重点,提高农业转为人口市民化的质量。要加快户籍制度改革政策落地,推动1亿非户籍人口在城市落户和基本公共服务常住人口全覆盖。二是以建设现代化都市圈为抓手,提高城市群一体化发展水平。要加快建设以干线铁路、城际铁路、市域(郊)铁路等轨道交通为骨干的都市圈交通基础设施网络,打通和拓宽各类城际断头路、瓶颈路,促进城市间产业专业化分工合作。三是以补齐

城市功能短板为着力点,提高城市可持续发展能力。着力推动城市产业升级,以产兴城、以城促产、产城融合,推进绿色城市、智慧城市、人文城市建设,不断提高城市品质。四是以健全城乡融合体制机制为突破口,提高城镇化带动农村发展的能力。推动人才、土地、资本等要素在城乡间双向有序流动,推动公共服务向农村延伸,社会事业向农村覆盖,规范有序推动特色小镇和小城镇建设。五是积极推动高水平对外开放,引领城镇化高质量发展。推动新一轮高水平对外开放,形成全面开放新格局,为城镇化高质量发展创造更好条件。

### 落实户籍制度改革 不能够选择性执行

城镇化是现代社会的自然发展趋势。由于我国存在如户籍制度、土地制度以及附加其上的各种各样的差异化政策,城镇化发展存在很多制度性障碍。因此,推进城镇化就是推进改革。全国政协常委、全国政协经济委员会副主任杨伟民认为,我国城镇化首先要解决落户问题。“过去农民工想落户但政策不允许,现在户籍制度改革了,希望农民工落户了,而据调查,农民工不愿意落户,原因是配套的体制机制改革还没有系统性解决。”

杨伟民说,“90年代,我们希望更多的人落户到中小城市和小城镇,但愿望和实际的情况

并不完全一样。经济发展程度高、就业吸纳能力强、公共服务好的往往是特大城市,而不是小城镇,这样经济发展布局 and 人口分布的要求不完全一样。”

据了解,目前,深圳以及二线城市相继出台吸引人才落户的政策,东莞等地取消落户限制,人地挂钩、人钱挂钩等关键性政策逐步落实,预计今年户籍人口城镇化率将达到43.4%左右。居住证制度加快建立,累积发放居住证5400多万张,以居住证为载体的城镇基本公共服务进一步向全部常住人口覆盖。

专家建议,下一步推进城镇化,有几项改革亟待深化和启动。一是加快农业转移人口市民化。城市政府要切实落实户籍制度改革,不能够选择性执行。二是重启住房制度改革。加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,解决新市民住房问题。三是建立城乡统一的建设用地市场。农村集体土地改革已经有33个县市试点,在不改变农村建设用地集体所有制前提下,通过所有权与使用权分开的产权制度改革,解决城乡建设用地的市场分割问题,实现与国有土地同等入市、同权同价,最终实现城乡建设用地市场的统一。四是建立透明规范的城市建设投融资机制。允许地方政府通过发债等多种方式拓宽城市建设融资渠道,让社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营。五是以城市群为主体,构建

大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局。六是减少行政层级,改革当前的建制市设置模式。

### 城镇化战略和乡村振兴战略“双轮驱动”

国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任史育龙表示,在2014年发布的国家新型城镇化规划里面,对以人为本、优化布局、生态文明、文化传承都已经做了系统的安排,新型城镇化建设已经取得显著成效,但同时面临很多问题。如今看未来新型城镇化向高质量发展转变,除了进一步强化以人为核心的理念外,要更多地考虑城镇化与乡村振兴同步推进。

“以前编制新型城镇化规划对乡村振兴关注不够。城镇化一定是城市和乡村一体两面,同步推进,城镇化必然影响到乡村。”史育龙认为,新型城镇化战略和乡村振兴战略双轮驱动,可能是推动中国现代化发展的重要方向。

史育龙表示,此前,习近平总书记在广东调研时专门讲到要解决城乡二元结构的问题,并且提到城乡区域差距是高质量发展的最大短板。补齐这个短板的途径是什么?应该抓住城乡融合发展,也就是在推进新型城镇化过程中要考虑到乡村振兴问题,在研究乡村振兴问题的时候更要强调以新型城镇化为前提,在新型城镇化的大背景下思考乡村振兴才是一个兼顾眼前、中期和长远的方案。

本报讯 记者刘政报道 11月15日,国家发改委召开定时定主题新闻发布会。会上,国家发改委政研室副主任、新闻发言人孟玮介绍了东北振兴战略实施情况。

9月下旬,习近平总书记赴东北三省考察并主持召开深入推进东北振兴座谈会,强调指出,新时代东北振兴,是全面振兴、全方位振兴,并明确提出了6个方面的要求,为东北地区破解矛盾、扬长避短、发挥优势指明了方向,提供了根本遵循。国家发改委会同相关地方,认真学习贯彻习近平总书记重要讲话精神,深入推进东北振兴战略实施,取得了积极成效。

全面深化改革稳步推进。辽宁省统筹推进党政群机构和事业单位改革,事业单位精简90%,经营性事业单位全部转企,招商局集团整合辽宁沿海港口顺利推进。吉林省持续深化“放管服”改革,“只跑一次”省级事项超过97%,并形成清单对外公布。黑龙江省龙煤集团实现扭亏为盈,中国一重等一批“老字号”企业重新焕发生机。为持续优化营商环境,在本轮机构改革中,东北三省均组建了省属营商环境建设机构。

发展新动能加快培育。辽宁省大力推进“腾笼换鸟”和新旧动能转换,加快新兴产业重大项目落地,总投资55亿美元的大连英特尔二期工程于9月底建成投产。吉林省以数字吉林建设为引领,突出传统产业数字化提升,实施智能制造等“十大工程”。10月下旬,吉林省政府与东北振兴金融合作机制共同举办“金融助振兴—吉林行动”,金融机构与吉林省在乡村振兴、现代农业、装备制造、冰雪经济等领域签署项目372个,一汽集团与16家金融机构签署了战略合作协议。黑龙江省新动能加快生成集聚,1月~9月,高技术制造业增加值同比增长10.5%,新登记市场主体33.1万户,同比增长6.4%。

对口合作取得良好开局。具体体现在“3个一批”:一批观念理念学习先行展开。例如,吉林省全面推广浙江省“最多跑一次”改革经验,沈阳市借鉴北京市实行企业投资项目“告知承诺制”,哈尔滨市借鉴深圳市强区放权做法。一批干部挂职培训深入开展。省市干部实现互派挂职,东北地区干部、企业家通过各种形式在东部地区对口合作省市参加培训。一批产业合作项目扎实推进。高端装备制造业、新一代信息技术、新材料、新能源等新兴产业项目落地,促进了东北新旧动能转换。

绿色发展优势不断巩固。辽宁省重拳治理燃煤小锅炉、黄标车、秸秆焚烧等污染问题,城市环境空气质量平均达标天数同比上升。吉林省着力推动冰雪经济发展,加快完善冰雪旅游设施,开展冬季旅游、运动、休闲等产品推介,做靓“山地避暑旅游”和“寒地冰雪旅游”两大品牌。黑龙江省把发展现代农业作为绿色发展的重要内容,争当新时代农业现代化建设排头兵和维护国家粮食安全“压舱石”,粮食产量实现“十五连丰”,稳产超过100亿斤。

深度融入共建“一带一路”。辽宁省出台《“一带一路”综合试验区建设总体方案》,对外合作取得积极进展,总投资约300亿元的华晨宝马第三工厂开工建设。吉林省加强对俄合作,在东方经济论坛期间签订了一汽卡车等项目,与俄滨海边疆区、宁波舟山港共同构建起内外贸新合作机制。黑龙江省1月~9月实现对俄贸易进出口总额同比增长58.3%。

# 五大举措推进东北振兴

全面深化改革稳步推进、发展新动能加快培育、对口合作取得良好开局、绿色发展优势不断巩固、深度融入共建“一带一路”

# 共享住宿服务规范首发 民宿告别野蛮生长

## 国家信息中心近日发布共享住宿行业首个自律标准,针对城市民宿社区关系、入住身份核实登记、房源信息审核机制、卫生服务标准、用户信息保护体系等热点问题作出具体要求

□ 本报记者 王砾尧

近日,国家信息中心发布了《共享住宿服务规范》(以下简称《规范》),这是我国共享住宿领域首个行业自律标准。《规范》针对城市民宿社区关系、入住身份核实登记、房源信息审核机制、卫生服务标准、用户信息保护体系等作出了具体要求,同时还强调建立黑名单共享机制、24小时投诉处理机制等内容。

### 首次对平台企业、房东和房客三方进行约束

国家信息中心副主任徐长明表示,我国共享住宿行业发展迅速,发展模式日益成熟,未来潜力巨大。此次《规范》的发布有助于进一步加强行业自律、规范运营管理,同时也是共享经济领域推进协同监管的有益探索。

据了解,《规范》首次对共享住宿、平台企业、房东、房客等行业术语进行了明确界定,并对平台企业、房东和房客三方主体进行了相应约束和规范;不仅适用于乡村民宿,还包括分散于城市社区中的民宿。

对于共享住宿平台,《规范》提出了依法经营的基本要求,并

就信息安全与隐私保护、平台用户审核、交易服务、订单交易、点评、投诉、违规行为、安全、培训、知识产权等10个领域的服务与管理提出了具体要求;对于房东,《规范》明确了上线房源、设施、信息发布与维护、订单处理、入住服务、清洁卫生、从业人员、经营管理等8个方面的要求与规范;对于房客,也明确了预订、入住、点评等住宿环节的要求。

国家信息中心分享经济研究中心副主任、共享住宿专委会秘书长于凤霞介绍说,针对共享住宿领域民众关心的焦点问题,如社区关系、入住核实登记、房源信息审核、安全卫生标准、信息保护和知识产权、交易与纠纷解决、房客素质等方面,《规范》对各相关主体均提出了具体要求。同时,也结合该领域的技术创新和未来发展趋势,前瞻性地引导,如在智能安全硬件设施的使用、摄影实拍、平台间黑名单共享、房东培训等方面做出了相应引导和鼓励性规定。

### 建议建立24小时在线投诉解决机制

国家信息中心分享经济研

究中心此前发布的《中国共享住宿发展报告2018》显示,2017年我国共享住宿市场交易规模约145亿元,比上年增长70.6%;参与者人数约为7800万人,其中房客约7600万人;主要共享住宿平台的国内房源数量约300万套;预计到2020年,我国共享住宿市场交易规模有望达到500亿元。

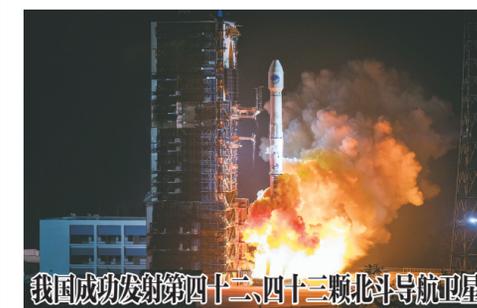
业内人士表示,如此大的体量,如此快的发展速度,也带来了许多短板。在此次发布的《规范》中,对于共享住宿中涉及安全、卫生、信用等方面的问题,均作出了具体要求。其中在“信息安全与隐私保护服务要求”中提出“未经用户许可不得非法公开、编辑、透露用户的非公开资料给第三方”;在“投诉管理要求”中提出“应建立24小时客户服务热线或在线投诉解决机制,及时受理和依法处理用户投诉,主动解决消费纠纷”;在“安全管理要求”中提出“应根据法律要求,接入与公安联网的信息采集系统”。

《规范》还专门提到了“客房内部装饰材料不得对人体产生危害”“应禁止安装任何监控设备”“应房客要求更换床上用品,做到

一客一换”等消费者关注的细节问题。业内专家表示,虽然《规范》不具有法律效力,但可供企业参考,对房东、房客、平台也有一定的约束作用。随着越来越多企业去按照《规范》执行,达不到标准的就会逐步被淘汰。国家市场监管总局发展研究中心副主任冯军表示,共享经济发展很快,市场占有率很高,但服务质量、安全隐患问题也是频发,通过标准化的规范去指导服务行为,能够起到一定保护消费者权益的作用。

### 建议建立平台用户信用信息共享机制

值得一提的是,《规范》中还专门设立了“违规行为管理要求”。其中提出“应有针对房东不良信息及违规行为的管理制度,对虚假房源、刷单、干预点评、线下交易、拒单、到店无房、到店加价、态度恶劣行为及时发现并处



我国成功发射第四十二、四十三颗北斗导航卫星