

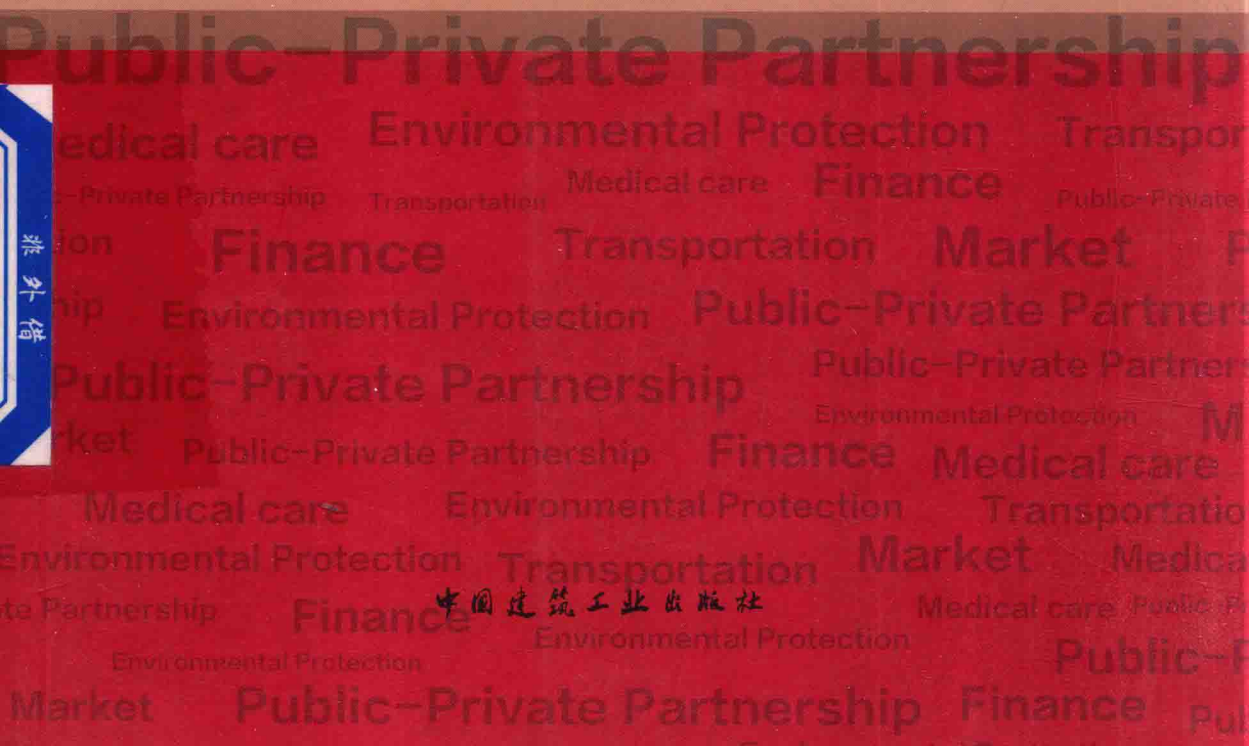
PPP 模式实践与创新系列教材

PPP 项目

操作实务

市场分析与案例

陈青松 编著



非外借

中国建筑工业出版社

PPP 模式实践与创新系列教材

PPP

项目操作实务 市场分析与案例

陈青松 编著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

PPP项目操作实务 市场分析与案例 / 陈青松编
著. — 北京: 中国建筑工业出版社, 2017. 2
PPP模式实践与创新系列教材
ISBN 978-7-112-20164-8

I. ①P… II. ①陈… III. ①政府投资—合作—社会
资本—教材 IV. ①F830.59②F014.391

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第308607号

高达10万亿美元的PPP大市场, 对各类社会资本、金融机构、中介机构等市场主体而言无疑是一个巨大的商机。本书介绍了市政、交通、环保、智慧城市等PPP领域所提供的万亿级大市场, 同时对国企、民企、外资、混合所有制企业等社会资本以及银行、券商、信托、基金等金融机构和中介机构如何抓住PPP市场机遇进行了重点阐述。本书对相关政府决策部门、社会资本、金融机构、中介机构等具有重要的借鉴价值。

读者对象为各级政府决策部门、各类社会资本、环保企业、金融机构、战略投资者和财务投资者等PPP模式主体, 以及研究、操作PPP项目的经济和金融学者、环保专业人士、企业高管等广大群体。

责任编辑: 朱首明 李明 李阳 尤凯曦

书籍设计: 京点制版

责任校对: 李美娜 李欣慰

PPP模式实践与创新系列教材

PPP项目操作实务 市场分析与案例

陈青松 编著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京海淀三里河路9号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京京点图文设计有限公司制版

北京建筑工业印刷厂印刷

*

开本: 787×1092毫米 1/16 印张: 15 字数: 249千字

2017年3月第一版 2017年3月第一次印刷

定价: 39.00元

ISBN 978-7-112-20164-8

(29628)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

前言

PPP 是 Public-Private-Partnership 的简称，即公私合作模式。追溯历史，PPP 模式的雏形最早起源于 17 世纪的英国，距今已有三百多年的历史。可以说，英国是现代 PPP 模式的鼻祖。PPP 起源于英国，也高度成熟于英国。PPP 在我国已经有 30 年的发展历程，我国在高速公路、轨道交通、供水、污水处理、垃圾处理、卫生医疗、旅游、文化教育等领域进行了积极的探索，且实践了一系列成功的案例，甚至有的案例在国际上都非常著名。不过总体而言，由于 PPP 在我国还处于起步阶段，因此存在 PPP 政策法规体系不健全、部分政府信用缺失、社会资本资金不够等困难，虽然 PPP 推广很快，但 PPP 项目落地率并不高。

2014 年 10 月，国务院发布《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）对地方债务开启严监管模式，使地方政府融资能力大幅受限。而随着我国新型城镇化建设的飞速发展，由此带来城镇基础设施建设和公共服务的巨大投融资需求。不过，高达 42 万亿的新型城镇化资金缺口仅仅依靠财政投入难以满足。此外，经过多年的高速发展，我国粗放式发展所带来的环境污染问题集中暴露，大气污染、水污染、土壤污染接踵而至，可谓形势严峻。随着我国“大气十条”、“水十条”、“土十条”先后出台，高达 17 万亿的环保市场背后折射出我国巨大的资金缺口。

在中国经济发展步入新常态、经济增速放缓、地方政府财政压力大、基础设施建设和公用事业项目建设资金缺口巨大的背景下，如何既保证经济增长，又避免以传统的负债方式筹集资金以免加大债务风险？PPP 模式成为现实的选择。

自 2014 年下半年以来，PPP 被列为国家发展战略并受到中央和地方政府的大力推广。截至 2016 年 6 月末，财政部 PPP 信息中心全部入库项目 9285 个，总投资额 10.6 万亿元。截至 2015 年底，国家发改委公布 PPP 项目 2522 个，计划总投资约 4.24 万亿元。报告显示，如果按“十三五”期间中国基建投资增速 15% 作为 PPP 增速进行估算，那么 PPP 规模在 2016 年年底有望接近 13 万亿元，

在政策密集催化下，PPP 落地率有望接近 35%，这将释放额外 4000 多亿元市场空间。

高达 10 万亿的 PPP 市场，对 PPP 领域的各类社会资本、金融机构、中介机构而言无疑是一个巨大的商机，PPP 投资新机遇凸显。

那么面对巨量的 PPP 市场，同时也是一个全新的市场，广大社会资本到底应该怎么投？要注意哪些要点？如何抓住机遇回避风险？目前哪些 PPP 项目最受社会资本的青睐？到底哪些市场主体可以去分羹这块“大蛋糕”？这些问题都成为当下 PPP 领域各方关注的焦点。

本书重点分析了目前 PPP 在我国的发展情况、PPP 市场状况，并系统性地提出了国企、外资、民企等在内的各类社会资本与银行、基金、信托、证券等金融机构以及审计、评估、法律等中介机构参与 PPP 项目投资的对策和建议。

本书汇集了多个 PPP 项目案例的总结和体会，以及近年来在我国有较大影响力的成功和失败的 PPP 案例，并对 PPP 模式下的巨大商机提出了自己独到的看法。本书很好地将具体案例融合到理论中，让读者有更深刻的理解，对行业人士研究、操作 PPP 项目具有较大的借鉴意义。本书可供相关政府决策部门、社会资本、金融机构、社会中介机构等 PPP 模式主体，以及研究、操作 PPP 项目的专业人士参考。

目 录

一 PPP市场盛宴	001
（一）我国大力推广 PPP 的原因	002
（二）国家推出十万亿 PPP 市场“蛋糕”	006
（三）新型城镇化下的 PPP 大机遇	009
（四）市政工程 PPP 商机无限	014
（五）交通 PPP 大有可为	018
二 十七万亿节能环保大市场	021
（一）三大行动计划下的 PPP 大市场	022
（二）“水十条”大商机	025
（三）掘金十万亿土壤修复 PPP 市场	030
（四）城市生活垃圾处理市场前景广阔	034
（五）VOCs 监测与治理市场集中释放	038
三 智慧城市与海绵城市的PPP大机遇	043
（一）我国大力建设智慧城市	044
（二）万亿智慧城市建设需 PPP 模式担纲	049
（三）PPP 模式布局智慧城市案例	052
（四）海绵城市蕴藏十万亿市场	056
四 社会资本：逐鹿十万亿PPP市场	061
（一）国有企业大力开拓 PPP 市场	062
（二）民企：PPP 市场的机遇与挑战	065

(三) 外资拓展中国 PPP 市场 069

(四) 外资在我国的 PPP 成功实践 072

五 PPP热点领域 075

(一) 水务行业积极“联姻”PPP 076

(二) 农村是未来污水处理 PPP 主战场 080

(三) “互联网+PPP”在环保领域的成功实践 084

(四) 智慧停车迎 PPP 新风口 087

六 银行积极抢占PPP市场 093

(一) PPP 模式下的金融工具 094

(二) PPP 模式下商业银行面临挑战 097

(三) 商业银行搭上 PPP 市场“快车” 101

(四) 商业银行参与 PPP 项目的方式 105

七 发展多层次资本市场 109

(一) 基金积极参与 PPP 110

(二) 万亿专项建设基金支持 PPP 114

(三) 资产证券化在 PPP 领域的应用 118

(四) 券商支持 PPP 抓住发展良机 122

(五) 信托业“分羹”PPP 万亿大市场 125

(六) 绿色金融的 PPP 商机 128

八 中介机构：PPP不可或缺的战略拼图 133

(一) PPP 咨询机构：政府和社会资本的“红娘” 134

(二) 咨询机构“撬动”存量项目案例 139

(三) 案例剖析：审计公司让社会资本回避风险 141

(四) 评估机构积极参与 PPP 146



(一) PPP落地难背后的困难与风险	150
(二) 社会资本: 盈利不暴利	157
(三) “一带一路” PPP 商机	161
(四) 供给侧结构性改革开启万亿 PPP 市场	164
附录一 财政部第一批、第二批和第三批PPP示范项目	167
附录二 国家发展改革委办公厅关于印发2016年停车场建设工作要点的通知	195
附录三 河南省PPP开发性基金设立方案	197
附录四 江苏省PPP融资支持基金实施办法(试行)	201
附录五 四川省PPP投资引导基金管理办法	206
附录六 云南省政府和社会资本合作融资支持基金设立方案	213
附录七 国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知	218
附录八 中央专项建设基金支持方向	220
附录九 绿色债券支持项目目录(2015年版)	222
参考文献	229

—

PPP 市场盛宴

作为政府和社会资本间的一种新型合作模式，PPP 因其具有化解政府债务风险、缓解政府财政压力、创新财税体制改革、拉动经济增长、提高建设和运营效率、改善社会公众的生产生活环境等诸多优势受到各级政府的大力推广，而随着十万亿的 PPP 项目推出，国内掀起一场市场盛宴。

（一）我国大力推广 PPP 的原因

PPP 并非新鲜事物，其在我国已经有 30 年的历史。不过，PPP 在我国发展一直较为缓慢，这与我国传统上基础设施建设和社会公用事业以政府融资平台为主导有密切关系。随着近几年我国经济进入新常态，国家大力进行经济结构调整和产业结构转型，PPP 正式走到“前台”，开始发挥其重要的作用。

1. 化解地方政府债务

（1）地方政府债务风险成为目前国内金融体系严重的风险之一。中国社科院 2015 年 7 月的一份报告显示，中国的资产负债表总体上相对健康，但结构上仍存在局部风险，其中地方政府的杠杆率偏高是主要因素之一。截至 2014 年末，地方政府总负债 30.28 万亿元，地方融资平台借债占较大比重。

2014 年 10 月 2 日，国务院发布《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号，简称“43 号文”），明确指出首要目标为治理政府性债务。“43 号文”对地方债务开启了严监管模式，使地方政府融资能力大幅受限。“43 号文”还提出，要将政府性债务作为一个硬指标纳入政绩考核。

（2）当前我国经济发展进入新常态，增速逐步放缓，财政收入增长也随之减速，收支矛盾突出。我国财政收入增速从 2011 年的 25% 下滑至 2014 年的 8.6%。财政部公布的数据显示，2015 年中国财政收入约 15.2 万亿元（人民币，下同），比上年同口径增长 5.8%，增速降至 1988 年以来新低；同期财政支出近 17.6 万亿元，同比同口径增长 13.2%，收支缺口超过 2 万亿元。财政部称，增幅偏低的主要原因，一是大宗商品进口价格下跌、一般贸易进口大幅下滑导致进口税收大幅下降；二是工业生产放缓，尤其是工业生产者出厂价格持续下降导致按现价计算的增值税等税收低增长；三是企业效益下滑、利润增幅回落使企业所得税增幅相应回落；四是实行结构性减税和普遍性降费，减轻了企业和居民负担，也直接带来财政减收。

2. 拉动经济增长

(1) 中国经济增长放缓。近几年,拉动经济增长的“三驾马车”,即投资、消费和出口均不同程度放缓。以往中国经济高速增长主要依托于高投资,而现在高投资开始触底。

1) 投资方面。投资主要包括三部分,一是基础设施投资,二是房地产投资,三是制造业投资。这三类投资的比例分配大约为:基础设施占 20% ~ 25%,房地产占 25% 左右,制造业占 30% 以上,三项合起来占中国投资的 75% ~ 80%。

① 地方政府一直是基础设施投资的主力军。随着“43 号文”的出台,地方政府融资能力大幅受限。

② 在短期信贷因素、中期库存因素和长期人口因素的三重压力下,目前房地产已经进入历史性拐点。2016 年 5 月,高盛在报告中将中国房地产板块的评级从“超配”下调至“标配”,认为现在是时候削减对中国地产股的敞口。高盛预计全国房地产的去库存仅完成了 1/3 左右。而从长期来看,我国已经进入老龄化社会^①,老龄人口比重越高购房意愿越不足。2011 年我国人口结构已迎来拐点,这也意味着房地产市场的拐点,房地产作为拉动内需的主要引擎的时代已经结束。

③ 改革开放以来,我国经济社会快速发展,在基建、房地产高速增长带动下,钢铁、煤炭、石化等一系列重化工业也高速增长。到 2010 年我国就超越美国成为全球制造业第一大国。当前,在世界 500 多种主要工业品中我国有 220 多种产品产量位居第一。然而,随着我国经济结构的调整,产能过剩问题越来越突出。2014 年,我国工业总体产能利用率仅为 78.7%,钢铁、煤炭、水泥、造船等多个行业已经陷入严重产能过剩^②。因此“去产能”成为中央经济工作会

① 老龄化社会是指老年人口占总人口达到或超过一定的比例的人口结构模型。按照联合国的传统标准是一个地区 60 岁以上老人达到总人口的 10%,新标准是 65 岁老人占总人口的 7%,即该地区视为进入老龄化社会。根据国家统计局《2014 年国民经济和社会发展统计公报》,2014 年我国 13.67 亿人口中,60 岁及以上的老人 2.12 亿人,占总人口比例为 15.5%;65 岁及以上人口数为 1.37 亿人,占比 10.1%。所以无论是 60 岁以上老年人口占人口总数的比例,还是 65 岁以上老年人口占人口总数的比例,我国都双双“达标”。

② 统计显示,我国有 19 个制造业行业产能利用率都在 79% 以下,有 7 个行业的产能利用率在 70% 以下。按照国际通行标准,产能利用率超过 90% 为产能不足,79% ~ 90% 为正常水平,低于 79% 为产能过剩,低于 75% 为严重产能过剩。

议提出的“三去一降一补”（去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板）五大歼灭战的首要任务。

2) 出口方面,受国际市场不景气、企业劳动力成本和原材料成本持续上升等因素影响,我国此前一直高速增长的出口不断受到各方因素的挤压。此外,一些国家和地区的贸易保护主义有所抬头,我国频频遭遇全球贸易摩擦。2015年,我国货物贸易进出口总值 24.55 万亿元,比 2014 年下降 7.0%。其中,出口 14.12 万亿元,下降 1.9%;进口 10.44 万亿元,下降 13.1%。2016 年 1 月—2 月份,中国外贸进出口出现较大幅度“双降”。其中,2 月份出口下降幅度达 20.6%。商务部对全国 3000 家外贸企业开展问卷调查,57.7%的企业认为 2016 年出口形势更加严峻。2016 年全年中国外贸出口形势仍难言乐观。

3) 消费方面,一直以来,我国过分依赖出口保持经济高速增长,因此国内消费需求不足、消费需求持续低迷问题被忽视。美国居民消费支出占 GDP 的比重已经超过了 70%,而我国这一比例还不到 40%。消费需求低迷使得我国经济持续增长后劲不足,也影响了社会公众的生活质量。

(2) 急需拉动经济增长。在我国经济发展进入新常态、经济增长放缓的背景下,要稳定经济增长的局面,就必须进行大力改革、挖掘新的潜力、创造新的模式,为国内基础设施投资和公用事业投资寻求新的资金来源。因此,PPP 模式成为重要的选择。我国目前大力推广 PPP 模式,一个重要的目的就是激活民间投资活力,发挥投资拉动经济增长的关键作用。

3. 转变政府职能

一般认为,目前我国之所以大力推广 PPP 模式,只是因为政府财政紧张。因此,PPP 模式作为当下一一种公共产品和公共服务的提供方式,其实就是一种简单的融资手段,与此前政府融资平台模式没有本质的区别,不过是“短债变长债”,是过去融资模式的变体而已。这种观点其实对 PPP 模式并没有透彻的理解。

实际上,国家推广 PPP 模式的目的,不仅仅在于 PPP 模式的融资功能,在减轻政府财政负担的同时,还有着更高层次的国家治理诉求。此前,部分地方政府提供基础设施建设和公共服务,斥巨资建成的项目却因运营效率低下亏损严重,

最后成为地方财政的大包袱。然而社会资本参与基础设施和公共项目建设和运营，完全可以利用其先进的技术、强大的资金和丰富的管理经验，既减轻了政府财政压力，又大大降低项目建设和运营成本，提高了项目的运营效率，实现政府、社会资本和社会公众的多方共赢。

对于 PPP，财政部 2014 年给出的定义是“政府与社会资本为提供公共产品或服务而建立的全过程合作关系，以授予特许经营权为基础，以利益共享和风险分担为特征，通过引入市场竞争和激励约束机制，发挥双方优势，提高公共产品或服务的质量和供给效率。”

不仅如此，PPP 模式还对加快转变政府职能，实现政企分开具有积极作用，有助于推进国家治理体系和治理能力现代化。

2015 年 5 月 22 日，国务院办公厅转发财政部、国家发改委、央行《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》（国办发〔2015〕42 号，以下简称《指导意见》），指出在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式，是转变政府职能、激发市场活力、打造经济新增长点的重要改革举措。《指导意见》同时指出了实施 PPP 的重大意义之一便是有利于加快转变政府职能，实现政企分开、政事分开。作为社会资本的境内外企业、社会组织和中介机构承担公共服务涉及的设计、建设、投资、融资、运营和维护等责任，政府作为监督者和合作者，减少对微观事务的直接参与，加强发展战略制定、社会管理、市场监管、绩效考核等职责，有助于解决政府职能错位、越位和缺位的问题，深化投融资体制改革，推进国家治理体系和治理能力现代化。

（二）国家推出十万亿 PPP 市场“蛋糕”

自 2014 年下半年以来，从中央到地方大力推广 PPP 模式，全国掀起一股 PPP 的热潮。此外，国家有关部委、各地方政府先后出台了 100 多项促进 PPP 发展的政策法规，还加强了 PPP 项目库和示范项目建设、加大 PPP 的培训和专业人才的储备等。可以说，我国 PPP 的推广热度前所未有，由此产生了 PPP 市场高达 10 万亿的“蛋糕”。

1. 建立 PPP 项目库

2014 年 5 月，财政部成立 PPP 工作领导小组，成员单位包括金融司、经建司、条法司、预算司、国合司、国库司和 PPP 中心。为更好地对全国 PPP 项目进行全生命周期^①监管，建立统一、规范、透明的 PPP 大市场，财政部于 2015 年 3 月组织搭建了全国 PPP 综合信息平台，对 2013 年以来全国所有 PPP 项目实现线上监管、动态数据分析、案例分享等。目前，国家财政部和国家发改委都已建立自己的 PPP 项目储备库，不仅如此，多省也建立了地方政府的 PPP 项目库。

2. 加强示范项目引导

财政部相关负责人指出，推动 PPP 示范项目建设，形成一批可复制、可推广的项目范例，是财政部推进 PPP 工作的主要思路 and 重要抓手，也对各地推广 PPP 项目形成示范效应，有利于促进 PPP 项目落地。因此，加强示范项目的引导成为推进我国 PPP 发展的重要举措。

2014 年 12 月，财政部印发了《关于政府和社会资本合作示范项目实施有

^① 全生命周期（Whole Life Cycle），是指项目从设计、融资、建造、运营、维护至终止移交的完整周期。

关问题的通知》，公布了第一批 PPP 示范项目 30 个，总投资规模约 1800 亿元，涉及供水、供暖、环保、交通、新能源汽车、地下综合管廊、医疗、体育等多个领域。2015 年 9 月 29 日，财政部公布 206 个项目作为第二批 PPP 示范项目，总投资金额 6589 亿元。从项目领域来看，第二批 PPP 示范项目主要集中在市政、水务、交通等领域。2016 年 10 月 13 日，财政部公布 516 个项目作为第三批 PPP 示范项目，计划总投资金额 11708 亿元。第三批示范项目覆盖了能源、交通运输、水利建设、生态建设和环境保护、市政工程、城镇综合开发、农业、林业、科技、保障性安居工程、旅游、医疗卫生、养老、教育、文化、体育、社会保障和其他 18 个一级行业。其中，市政工程、交通运输、生态建设和环境保护、城镇综合开发四类行业项目数最多，占比分别为 43%、12%、9%、6%，合计占比达 70%；交通运输、市政工程、城镇综合开发、生态建设和环境保护的投资额最大，占比分别为 43%、27%、10%、7%，合计占比达 87%（见附录一）。

此外，2015 年 5 月，国家发改委公布了第一批 PPP 推介项目共计 1043 个，总投资 1.97 万亿元。2015 年 12 月，国家发改委公布了第二批 PPP 推介项目共计 1488 个，总投资约 2.26 万亿元。

3. 各地方政府加大 PPP 项目的推介力度

中央积极推广 PPP，各级地方政府也是不遗余力。自 2014 年下半年起，各级地方政府推广 PPP 的热情高涨，一方面积极出台支持 PPP 模式推广的地方性政策，搭建 PPP 项目信息平台；另一方面组织成立专门的领导班子（省、市、县三级都有专门的 PPP 机构和领导班子，而且地方政府主要负责人牵头负责本地的 PPP 推广工作）负责 PPP 项目的推广和 PPP 项目的落地。据不完全统计，2013 年以来，国家相关部委出台的与 PPP 相关的法规、政策多达 60 多份，各地方政府出台的法规和政策亦数以百计。

实践中，各地以省级政府、地级政府甚至县级政府组团推介、政府部门网站宣传、召开论坛等多种有效的形式，向各类社会资本、相关金融机构发出邀请，持续不断地加大 PPP 项目的推介招商力度。

热潮之下，国内多个省市密集发布 PPP 项目，其中多个单体项目投资过亿。

截至 2015 年底，江苏、广东、山东、安徽、福建、河南、河北、重庆、湖南、辽宁等省市公布了其行政区域内的 PPP 项目信息，公布推荐的 PPP 项目共达 6650 个，计划总投资约 8.7 万亿元。不仅如此，为提高社会资本参加 PPP 项目的积极性，解决社会资本资金不足的问题，许多地方政府正借力产业基金吸引各种社会资本，如河南、江苏等地先后首次公布地方 PPP 基金方案。

4. 10 万亿 PPP 市场“蛋糕”

随着国家大力推广 PPP，10 万亿的 PPP 市场“蛋糕”呈现：据财政部 PPP 综合信息平台的数据显示，截至 2016 年 4 月底，全国入库的 PPP 项目达到 8042 个，总投资达 9.3 万亿元，PPP 项目覆盖也由 5 个行业扩大到 13 个行业。从全国情况来看，地方 PPP 项目需求不断加大，6 月末全部入库项目 9285 个，总投资额 10.6 万亿元。截至 2015 年底，国家发改委公布 PPP 项目 2522 个，计划总投资约 4.24 万亿元。国家发改委、交通部联合印发的《交通基础设施重大工程建设三年行动计划》提出，2016 年—2018 年，拟推进铁路、公路、水路、机场、城市轨道交通项目 303 项，涉及项目总投资约 4.7 万亿，其中蕴藏巨大的 PPP 模式运作空间。国泰君安研究报告显示，如果把“十三五”期间中国基建投资增速 15% 作为 PPP 增速进行估算，那么 PPP 规模在 2016 年年底有望接近 13 万亿元。

10 万亿 PPP 项目的发布，再加上中央和地方支持 PPP 发展的政策不断出台，将大大增强社会资本的投资信心，也为社会资本提供了广阔的市场空间和难得的发展机遇。

（三）新型城镇化下的 PPP 大机遇

改革开放以来，我国城镇化飞速发展，取得巨大成就。城镇常住人口数量由 1978 年的 1.72 亿人猛增到 2014 年的 7.49 亿人，城镇化率由 1978 年的 17.92% 上升到 2014 年的 54.77%，由此带来了城镇基础设施建设的巨大需求。

“新型城镇化”是我国的国家战略。“新型城镇化”已成为当下政府、社会资本和公众等各方关注的焦点。

1. 新型城镇化需巨量资金来源

从 1978 年到 2011 年，城镇人口从 1.72 亿人增加到 6.9 亿人，城镇化率从 17.92% 提升到 51.27%，但如果按照城镇户籍人数和政府提供的公共服务水平来说，中国的城镇化率只有 35% ~ 36%。2012 年 12 月 16 日，中央经济工作会议指出，城镇化是我国现代化建设的历史任务，也是扩大内需的最大潜力所在，要积极引导城镇化健康发展。

党的十八大明确提出了“新型城镇化”的重要概念。根据十八大报告精神，城镇化未来将成为中国全面建设小康社会的重要载体，更是扩大内需的最大潜力所在。新型城镇化内涵广泛，核心是人、地和钱的问题。新型城镇化牵涉农民工、留守儿童、棚户区改造、特色小镇、海绵城市等，有诸多群体利益有待改善、诸多领域需要加强投入。快速发展的新型城镇化，正在成为中国经济增长和社会发展的强大引擎。

按照《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》^①的要求，到 2020 年，我国

^① 《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》，根据中国共产党第十八次全国代表大会报告、《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、中央城镇化工作会议精神、《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》和《全国主体功能区规划》编制，按照走中国特色新型城镇化道路、全面提高城镇化质量的新要求，明确未来城镇化的发展路径、主要目标和战略任务，统筹相关领域制度和政策创新，是指导全国城镇化健康发展的宏观性、战略性、基础性规划。