支持大运河文化带建设的财政政策建议

张旺芝｜成军

2022年京杭大运河实现百年来首次全线贯通，千年运河迎来世纪“复苏”。河北省紧抓大运河文化带建设机遇，稳步推进河北段建设，构建起大运河规划体系，大运河保护传承利用进入全面实施阶段，华北地区地下水水位总体回升，白洋淀水生态得到恢复，京杭大运河河北段建设成效喜人。本文对河北省各级财政支持大运河文化带建设情况进行调研，寻求有效的财政支持路径，为大运河文化带高质量发展提供强有力的财政支撑。

河北各级财政积极支持大运河文化带建设

（一）省级财政支持大运河文化带政策频出。一是融入京杭大运河国家战略，积极争取中央预算内投资。河北省积极组织向中央申报京杭大运河项目，争取文物保护和非物质文化遗产专项资金，累计争取中央预算内投资资金近3亿元，用于支持秦皇岛中国长城文化博物馆、沧州中国大运河非物质文化遗产展示中心泥河湾遗址博物馆等项目建设。二是加强大运河文化带河北段建设资金统筹，足额安排省级部门财政专项资金。统筹省以上文物保护和非物质文化遗产专项资金1500余万元，支持26个大运河文化保护项目；2022年省级安排旅游发展专项资金200万元，支持2个大运河文化带建设项目。三是聚焦大运河文化带区域，用足用好地方政府债券。近两年，河北省利用新增政府债务额度，积极发行一般债券及专项债券，用于30余个大运河文化传承保护项目。四是借助社会资本和政府合作模式，支持大运河文化带项目建设。2022年6月底，香河县流域治理清分工程、北运河香河段生态综合整治工程纳入财政部PPP综合信息平台管理库，投资额40亿元，两个项目已全部签约落地并顺利通水通航。

（二）市县财政支持大运河文化带项目建设。一是出台法规文件，保障大运河文化带建设资金需求。如《沧州市大运河文化遗产保护若干规定》第五条明确提出：“市人民政府、大运河沿线县（市、区）人民政府负责本辖区内大运河文化遗产的保护、管理和利用，应当将其纳入本级国民经济和社会发展规划，所需经费列入本级财政预算。”二是立足本地实际，灵活安排大运河文化带建设资金。如泊头市2022年度通过省级乡村振兴（农村人居环境整治提升）专项资金项目，争取上级专项资金1440万元，用于整改提升大运河紧邻堤顶路的22个村庄硬化、亮化、美化、绿化及“三园”建设。三是引导和撬动社会投资，形成合力建设大运河文化带。如沧州市成立国有企业沧州大运河发展（集团）有限责任公司，实现大运河文化相关资源充分整合；吴桥县建投公司成立投融资平台，以引进社会资金为主，建成总投资1亿元的球幕影院、总投资11.2亿元的云璨金陵杂技酒店，落地了总投资20亿元的杂技山水小镇等项目。四是发挥相关政策叠加效应，实现文旅供需两端齐发力。如沧州市推出“文化惠民卡”“狮城文化旅游一卡通”“精准帮扶文旅企业银企对

接活动”等，以补、送、引、免等方式，组合打造“消费端补贴+供给端扶持”模式，释放红利促进文旅市场快速回温，增强大运河文旅产业发展后劲。五是财金联动，用财政的“小资金”撬动更多金融“大资源”。如截至2022年7月末，工行沧州分行为园博园项目提供10.2亿元资金支持，牵头组建银团贷款27亿元；建行沧州分行投入33万元为百狮园、运河公园安装闸机设备以及智慧景区系统等。

财政支持大运河文化带建设亟待破解难题

（一）财政支持大运河文化带资金省级层面亟待整合。一是专项资金统筹不到位。纳入大运河建设范围的中央和省级专项资金，虽然体现为一类大专项，但实际执行中在一定程度上还存在资金分割和资金安排“细、碎”问题，实质性归并还不到位。二是约束性任务安排机制有待完善。大运河建设涉及重大规划任务以及文物保护、河道治理、生态修复等重大事项，实际执行均由部门自主确定，缺乏省政府层面统一研究、确定的决策机制，影响了专项资金的使用效益。三是跨区域管理能力有待提升。缺少能够把分散在不同部门、不同市县的涉及大运河文化带建设的资金集中整合、统筹运用的部门、管理机构和机制，既没有形成统一的资金统筹使用规划和方案，也没有分部门任务承接的分工计划，更没有建立大运河文化产业长期规划和项目库储备，造成跨区域水域治理、资源整合、品牌打造等方面资金缺乏整合，项目之间难以协调联动。

（二）市县财政支持大运河文化带资金投入力度有限。大运河河北段沿线大部分为经济发展水平较低、财力较薄弱的县市，尤其受疫情影响，部分县市财政收支矛盾凸显，难以保障大运河文化带建设财政投入。

（三）财政引导社会资本建设大运河文化带成效不明显。一是市场化运作尚不成熟。文化团体、企业资助项目、提供服务、捐赠物资、政府购买服务的途径和渠道没有完全打通，社会资本参与公共文化服务、文旅产业投资、生态环境修复等项目建设的市场化探索刚刚起步。二是市场预期不明朗。大运河文化带建设项目投资规模大，回报周期长，建设项目的盈利能力、资产价值、投资风险等又难以有效衡量，较难调动国有企业、民营资本等市场主体的投资热情。三是投融资担保机制不健全。尚未建设类似江苏省的“母基金+区域子基金+行业子基金”投融资平台，社会资本方投资顾虑较大。四是保障制度不健全。结合大运河文化带建设制定的地方性法规制度还不完善，诸如引入社会资本主要采用的PPP模式缺乏有效的法律政策保障，给社会资本进入造成一定障碍。

（四）大运河文化带项目资金使用绩效有待进一步提升。一是绩效目标不够明确。单纯追求增加项目建设数量和规模，缺乏整体性和连续性，资金使用目标指向性不明确、精准性不高，部分项目并没有实现预期目标。二是项目选择不尽合理。侧重于支持大运河文化带硬件设施建设，如博物馆、文化广场、主题街区、文化公园等。但这些硬件设施整体使用率不高，运营维护成本较高，创造收益能力不强。三是决策问责机制缺位。没有真正落实财政资金支持大运河文化带项目投资使用决策失误的责任追究制度，也未与绩效考评结合，不利于调动部门积极性。

推动大运河文化带建设的财政政策建议

（一）以进一步推进省以下财政体制改革为契机，科学分配大运河文化带建设转移支付资金。一是科学划分省以下各级财政事权。适度强化大运河重点区域保护与治理、国土空间规划及用途管制等方面的省级财政事权，将直接面向基层、由基层政府提供更为便捷有效的基本公共服务确定为市县级财政事权。二是合理界定省以下各级财政支出责任。按照减轻基层负担、体现区域差别的原则，根据经济发展水平、财力状况、支出成本等，差别化确定大运河建设不同区域的市县级财政支出责任。三是厘清转移支付功能定位。大运河文化带建设转移支付资金分配应与沿线市县建设大运河文化带的成本相衔接，充分考虑财政困难程度、支出成本差异、绩效结果等因素。四是加强转移支付动态管理。严格各类大运河文化带建设转移支付设立条件和决策程序，健全转移支付定期评估和退出机制，及时调整各类转移支付资金分配。

（二）加强省级财政统筹和调控能力，探索设立省级政府大运河产业发展引导基金。一是“怎么建”。母基金

主要起统筹引领和杠杆作用，吸引社会资本；二级基金由地方政府的平台和母基金合作，作为省市联动重要节点城市二级母基金；三级子基金由所属二级基金会同特定领域、特定行业的专业化基金管理团队或具有影响力的产业资本发起。二是“怎么管”。设立河北省大运河产业发展引导基金管委会，选择合适的基金受托管理机构。受托管理机构负责基金的募集社会资本、对外投资、子基金日常管理和退出等。基金主要采取参投方式与地方政府设立二级基金，并委托专业基金管理机构负责二级基金的日常投资和管理。三是“怎么用”。基金投资项目需经过发布申报指南、项目申报、尽职调查、专家评审、最终决策、社会共识等流程，才能实施投资。基金及各子基金主要用于河北省大运河文化带文化保护传承利用及文化旅游融合发展投资，包括投资于大运河文化带河北段国家示范项目打造、文化旅游产业基础设施建设及升级改造、文化遗产保护传承利用和文化遗产内涵挖掘、生态保护修复治理和文化旅游融合发展重点项目等。

（三）加强地方政府债务管理，促进大运河文化带建设融资规模与项目收益相平衡。一是建立规范的地方政府举债融资机制。对生态修复、堤顶道路硬化、水利设施等没有收益的公益性项目，发行与地方政府一般公共预算收入相匹配的一般债券；对文物保护、博物馆建设、河道通航等有一定收益的公益性项目，发行与政府性基金预算收入及项目收益等相匹配的专项债券。二是加大项目收益专项债券发行力度。进一步发挥债券资金促发展的功效，重点明确大运河文化带专项债券对应的项目概况、项目预期收益和融资平衡方案、发行计划安排等事项，实现“封闭”运行管理，锁定风险范围。三是进一步提升债券项目储备质量。应从具有一定经济效益但又以社会效益为主的大运河文化带重大文旅项目中，依照能否产生持续稳定收益这一标准，进行全面梳理、筛选，建立大运河文化和旅游专项债券储备项目库，形成“实施一批、申报一批、储备一批、谋划一批”的梯次格局。四是促进融资规模与项目收益相平衡。顺应大运河文旅产业发展趋势，结合专项债券重点支持领域，谋划布局大运河文化带建设拟发债支持的重点项目，科学设计，实现地方政府融资规模与项目收益的平衡。

（四）创新多元化投融资机制，撬动更多社会资本参与大运河文化保护传承利用。一是适当拓宽大运河文化带建设投融资渠道。对大运河文化带建设中有一定收益能力的文旅项目，遵循“自行贷款、自行建设、自行收费、自行还贷”的模式，引导社会资本参与大运河文化带建设。二是推行EOD（生态环境导向开发模式）+ABO（授权—建设—运营模式）模式。向地方平台公司注入项目资本金，由平台公司负责大运河文化带项目投资、建设、运营等整体服务；通过构建生态产业化、产业生态化的生态经济体系，挖掘大运河生态提升带来的价值增量，获得可持续的运营收益，吸引社会资本参与大运河文化带建设。三是探索股债联动，降低融资成本。设立大运河产业发展引导基金，利用基金吸引社会资本投资大运河文旅项目；发行大运河文化带建设地方政府专项债，由银行等金融机构认购，拓宽长期社会低息资金支持文旅建设的通道；通过股债联动、投贷结合等方式打好投资组合拳，推动大运河产业发展引导基金和专项债券相互合作、优势互补，形成股债联动效应。四是建立健全社会力量参与大运河文化带的长效机制。充分利用各地商会的资源，以企业带动企业，以现有资源带动一批新的资源进入；鼓励公民、法人和其他组织通过捐赠等方式参与筹措大运河遗产保护传承利用相关资金；通过营造公平环境、强化政策落实、加强权益保护、提供投融资对接平台等措施，扶持和鼓励民营企业参与大运河文化带建设。

（五）探索实施综合绩效评价，整体提升地方大运河文化带建设资金使用绩效。组织预算部门开展项目自评，在部门自评的基础上，组织专业人员开展统筹整合综合评价，评价内容包括统筹整合领导机构运行，专项发展规划落实，涉运资金统筹整合模式创新，统筹整合资金规模、质量和成效，撬动金融和社会资本投入，带动农民增收等预期绩效目标完成情况等。同时，在健全制度、完善机制、优化流程、改进业务等综合绩效方面提出具体建议，在统筹整合资金、调整项目及改善投向等结果应用方面提出优化部门支出安排的意见。

（作者单位：石家庄学院　河北省财政政策信息服务中心）

责任编辑　刘慧娴