

文化和旅游部 财政部关于在文化领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见

为贯彻落实《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》《国务院办公厅关于进一步扩大旅游文化体育健康养老教育培训等领域消费的意见》《国务院办公厅转发财政部 发展改革委 人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》等文件精神,深化文化领域供给侧结构性改革,推动政府职能转变,创新文化供给机制,引导社会资本积极参与文化领域政府和社会资本合作(PPP)项目,现提出以下意见:

一、指导思想和基本原则

(一)指导思想
以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神,牢固树立和贯彻落实新发展理念,牢牢把握社会主义先进文化前进方向,以推进文化领域供给侧结构性改革为主线,鼓励和引导社会资本进入文化领域,以高质量文化供给增强人民群众的文化获得感幸福感。

(二)基本原则
坚持正确导向。落实意识形态工作责任制,维护国家文化安全。以社会主义核心价值观为引领,坚持把社会效益放在首位、社会效

益和经济效益相统一。

坚持改革创新。深化对 PPP 模式的理解认识,加快观念转变。加大在文化领域推广运用 PPP 模式的力度,积极探索有利于解放和发展文化生产力的新举措、新途径,激发文化创新创造活力。

坚持传承发展。推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展,继承革命文化,发展社会主义先进文化。充分挖掘文化知识产权价值,推动文化与相关产业深度融合。

坚持合作共赢。厘清政府与市场边界,明确各方权责,营造规范有序的市场环境。鼓励各类市场主体通过竞争性方式参与文化领域 PPP 项目,在平等协商的基础上订立合同,实现合作共赢。

二、推广领域

鼓励社会需求稳定、具有可经营性、能够实现按效付费、公共属性较强的文化项目采用 PPP 模式。重点包括但不限于具有一定收益性的文化产业集聚发展、特色文化传承创新、公共文化服务、非物质文化遗产保护传承以及促进文化和旅游、农业、科技、体育、健康等领域深度融合发展的文化项目。

三、规范项目实施

(一)规范项目运作。各级文化、财政部门要充分认识 PPP 模式的内涵实质,规范开展项目物有所值评价和财政承受能力论证,严格入库审核把关,严禁突破财政承受能力上项目。严禁利用 PPP 项目违法违规变相举债,严禁通过回购安排、保底承诺、固定回报等名股实债方式进行变相融资,牢牢守住不发生区域性系统性金融风险的底线。

(二)突出运营核心。鼓励有文化项目运营管理经验的企业参与文化 PPP 项目长期运营,充分发挥其资源整合、管理经验和开拓创新优势,提升项目管理效率和运营水平。积极培育文化领域专业运营商,形成一批有实力的文化企业和上市公司。鼓励优秀企业通过参与文化 PPP 项目,带动项目所在地上下游企业发展,培育更多熟悉当地文化的项目管理运营企业。

(三)优化回报机制。各级文化、财政部门要指导项目实施机构结合 PPP 模式特点,创新运营方式,根据项目特点确定项目回报机制。可依法依规为文化 PPP 项目配置经营性资源,为稳定投资回报,吸引社会投资创造条件。鼓励通过盘活存量资产、挖掘文化价值、开发性

资源补偿等方式提高项目的可经营性。

(四)加强全生命周期监管。各级文化、财政部门要通力合作,严把项目入口关,加强项目实施监管。制定科学合理的绩效评价标准,按效付费,更好实现物有所值。

(五)强化信息公开。各级文化、财政部门要依托政府和社会资本合作综合信息平台,做好文化 PPP 项目全生命周期信息公开工作,及时、完整、准确地录入文化 PPP 项目信息,提高信息对称性,增强社会资本信心,让项目阳光运营。

四、加大政策保障

(一)加强组织领导。各级文化、财政部门要积极协调配合,鼓励各地建立跨部门的 PPP 工作协调机制,加强政府统一领导,落实部门职责分工,形成工作合力,及时研究解决项目实施中的重大问题。加强项目管理和核查力度,切实防范政府隐性债务风险。

(二)优化资金投入方式。各级文化、财政部门要积极探索创新文化领域资金投入机制,推动具备条件的财政资金从补建设向补运营转变。强化财政资金监督管理,切实提升投资有效性和公共资金使用效益。

(三)丰富金融支持手段。鼓励各地政府

性融资担保和再担保机构为参与文化 PPP 项目的小微企业提供增信服务。利用好部行合作机制,引导金融机构针对文化 PPP 项目的金融需求特征,加强融资服务。充分发挥中国政企合作投资基金的引导、规范、增信作用,加快设立文化 PPP 投资基金;鼓励地方政府类引导基金规范参与文化 PPP 项目,带动更多金融机构加大对文化 PPP 项目的融资支持。鼓励符合条件的文化 PPP 项目灵活运用债券和资产证券化等融资方式,拓宽融资渠道,盘活存量资产,探索建立多元化、规范化和市场化的资产流转和退出渠道。引导各地文化金融服务中心积极支持文化 PPP 项目。

(四)发挥典型带动作用。对于各地推荐的文化 PPP 项目,由文化和旅游部、财政部组织专家遴选后,择优向社会重点推荐。文化和旅游部、财政部联合确定一批文化领域政府和社会资本合作推广先行区,区内文化 PPP 项目优先享受相关政策支持。各级文化、财政部门要加强对文化 PPP 项目的跟踪指导和经验总结,推动形成一批可复制、可推广的成功案例,发挥示范带动作用。

文化和旅游部 财政部
2018年11月16日

以PPP模式助力深化文化领域供给侧结构性改革

——文化和旅游部产业发展司负责人谈《关于在文化领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》

本报记者 曲晓燕

日前,为贯彻落实《中共中央 国务院关于完善促进消费体制机制进一步激发居民消费潜力的若干意见》《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》《国务院办公厅关于保持基础设施领域补短板力度的指导意见》等文件推广政府和社会资本合作(PPP)模式的有关精神,深化文化领域供给侧结构性改革,创新文化供给机制,引导社会资本积极参与文化领域 PPP 项目,文化和旅游部、财政部联合印发《关于在文化领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》(以下简称《意见》)。针对这一支持文化领域 PPP 模式发展的重要政策文件,

文化和旅游部产业发展司有关负责人接受记者采访,介绍了文件出台的

高度重视文化领域 PPP 模式发展

2017 年初,原文化部文化产业司即与财政部相关司局共同调研,论证文化领域 PPP 模式。通过调研和论证,得以厘清了在文化领域推广 PPP 模式的多方面重要作用:

首先,有助于推动文化产业高质量发展,以高质量的文化供给增强人民群众的文化获得感幸福感。党的十九大把推动社会主义文化繁荣兴盛提到了新的高度,把文化产业发展纳入了新时代的宏伟蓝图。在文化等幸福产业领域推广 PPP 模式有利于创新供给机制,有利于激发投资活力,促进文化建设,更好地满足人民对美好生活的向往。

第二,为社会资本特别是民营企业进入文化领域拓宽渠道,提高社会资本在文化基础设施建设和文化资源开发运营方面的参与度,让社会资本“敢投”“愿投”“能投”,激发市场主体活力和发展潜力。这也是在新时代坚持“两个毫不动摇”,大力扶持非公有制经济的具体体现。

第三,可以拓宽文化项目建设投融资渠道,有助于形成多元化、可持续的投入机制,弥补文化建设中政府投入的不足。文化基础设施类项目具有单体投资规模小的特点,很大一批文旅项目本身能产生现金流,不易给地方财政形成债务包袱,现实中具备推广 PPP 模式的可行性。

第四,有利于转变政府职能,把政府部门集中力量“办大事、办好事”的组织优势与社会科学、高效、灵活的优势相结合,充分利用市场机制,提高文化产品和服务的供给质量和效率,实现社会效益和经济效益相统一。

此外,还可以使文化领域更好地享受到国家推广 PPP 模式的各项优惠政策,提高文化和旅游部门参与经济工作的能力,完善文化经济政策体系,推动公共文化服务和文化产业发

展。在以上工作的基础上,今年 3 月,文化和旅游部产业发展司、公共服务司会同财政部金融司、中国 PPP 中心,邀请业界专家、金融机构、咨询机构、投资机构等单位,在调研基础上,着手起草政策文件,经多次修改完善,最终形成正式发布的《意见》。

强化规范 加大保障 推动文化 PPP 模式发展

为推进文化 PPP 模式更好发展,《意见》在内容上分为四个部分。

第一部分是指导思想和基本原则。文件重点指出,在文化领域推广 PPP 模式要坚持正确导向、改革创新、传承发展和合作共赢原则,牢牢把握社会主义先进文化前进方向,落实意识形态工作责任制,以推进文化领域供给侧结构性改革为主线,鼓励和引导社会资本进入文化领域。

第二部分是推广领域。鼓励社会需求稳定、具有可经营性、能够实现按效付费、公共属性较强的文化项目采用 PPP 模式。重点包括但不限于具有一定收益性的文化产业集聚发展、特色文化传承创新、公共文化服务、非物质文化遗产保护传承以及促进文化和旅游、农业、科技、体育、健康等领域融合发展的文化项目。

第三部分是对项目实施提出规范

要求。文件要求各级文化、财政部门规范项目运作、优化回报机制、加强全生命周期监管、强化信息公开。其中,特别提出要规范开展项目物有所值评价和财政承受能力论证,严禁突破财政承受能力上项目,严禁变相举债,牢牢守住不发生区域性系统性金融风险的底线。

第四部分是加大政策保障,为文化领域推广 PPP 模式和项目落地提供多方位的支持。包括:加强组织领导,鼓励各地建立跨部门的 PPP 工作协调机制;优化资金投入方式,推动具备条件的财政资金从补建设向补运营转变;丰富金融支持手段,鼓励符合条件的文化 PPP 项目灵活运用债券和资产证券化等融资方式;推动形成一批可复制、可推广的成功案例,发挥典型带动作用等。

加强对接 落实《意见》 推动社会资本投入文化领域

在调研、论证工作的基础上,并借鉴其他领域经验做法,《意见》具有如下特点:

首先,突出了文化 PPP 项目的运营核心。鼓励有文化项目运营管理经验的企业参与文化 PPP 项目长期运营,充分发挥其资源整合、管理经验和开拓创新优势,提升项目管理效率和运营水平。积极培育文化领域专业运营商,形成一批有实力的文化企业和上市公司。

其次,强调优化文化 PPP 项目的回报机制。文件明确了鼓励通过盘活存量资产、开发性资源补偿等方式提高项目的经营性。在提供优质公共服务的前提下,最大限度地挖掘项目的市场价值,提高社会资本投入的积极性。

第三,明确组建文化 PPP 基金。促进 PPP 项目落地的一个核心环节就是解决融资问题。文件明确提出要“加快设立文化 PPP 基金”。由于文化项目具有较强的公益性、资产结构轻型化,且多为小、散、新等特征,在 2017 年中国 PPP 基金决策项目中文化 PPP 项目仅占不到 1%,获得支持金额占比不足 1%,亟须设立文化 PPP 投资基金,通过专业化、市场化运作,推动文化 PPP 项目尽快落地建设。

第四,确定文化领域政府和社会资本合作推广先行区。文化和旅游部、财政部将联合确定一批文化领域政府和社会资本合作推广先行区,区内文化 PPP 项目可优先享受政策支持,形成一批可复制、可推广的成功案例,发挥示范带动作用。

产业发展司负责人表示,推进文化 PPP 项目要坚持规范运作,守住底线。要注重因地制宜,量力而行,不搞一哄而上。各地政府要认真评估本地财政承受能力和项目的经济社会效益,严格入库审核把关,坚决避免违规负债、保底承诺、回购安排等情形。各类社会资本要严格遵守国家对 PPP 的有关要求,充分做好项目的可行性论证,设计出良好的运作模式,提高项目可持续性。

产业发展司负责人表示,文件的出台,只是文化领域推广 PPP 模式的第一步,更重要的是让文件里的政策措施真正落地、落实。这就需要各级文化和旅游管理部门抓紧与财政部门对接,迅速将文件的精神落到实处,通过实实在在的工作,将文件的政策红利传导到地方、传导到企业、传导到项目,要将落实文件作为文化和旅游管理部门支持民营经济、引导社会资本投入文化领域的重要措施。

政策有突破 模式有创新:

PPP 模式释放社会资本活力

魏鹏举 孔少华

文化和旅游部、财政部近日联合印发《关于在文化领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》(以下简称《意见》),鼓励社会需求稳定、具有可经营性、能够实现按效付费、公共属性较强的文化项目采用政府和社会资本合作(PPP)模式。

文化领域推出 PPP 模式指导性文件,鼓励社会资本参与到具有较强公益性的文化领域,凸显了文化领域推广 PPP 模式的重要性,为文化发展带来了新的政策红利,也为文化经济政策创新提供了一个全新的视角。

文化和旅游部、财政部在 4 月 19 日发布了《关于在旅游领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》,时隔半年紧接着颁布文化领域的指导意见,这表明文化、旅游都是涉及国计民生的重要领域,既需要政府财政的有效保障,也亟待社会资本的积极参与。尤其是最新发布的文化领域 PPP 模式指导意见,对于促进文化和旅游深度融合具有重要的现实意义,对于形成文化领域 PPP 模式的基本规范与特定模式具有显著的推动作用。

长期以来,公共文化的基础设施以及产品与服务的供给主要依靠政府投入。纯粹依靠财政投入的建设方式存在很多问题。比如,缺乏有效的激励机制和长效的运维机制,导致投入绩效不高以及投后管理运营困难等问题;公共文化服务供给受到财政能力不足的制约,一些地区文化资源丰富且具有特色,拥有巨大的潜力,但是受制于资金实力,潜能无法得到充分释放。积极推广文化领域的 PPP 模式,是打通文化事业与产业任督二脉的有效机制。

此次出台的《意见》,强调深化对 PPP 模式的理解认识,加快观念转变,探索有利于解放和发展文化生产力的新举措、新途径。PPP 模式强调合作共赢,可以进一步厘清政府和市场的边界,为社会资本进入文化领域提供更广阔的作为空间、更稳定的预期收益、更灵活的融资机制。

在推广领域方面,《意见》提出重点包括但不限于具有一定收益性的文化产业集聚发展、特色文化传承创新、公共文化服务、非物质文化遗产保护传承以及促进文化和旅

游、农业、科技、体育、健康等领域深度融合发展的文化项目。相比于文化 PPP 项目以往较多集中在公共文化基础设施领域,《意见》涉及的项目范围更宽,为社会资本提供了更多的机会,那些具有良好发展潜力的特色文化传承项目、非遗保护项目、文旅项目等将通过 PPP 模式为社会资本提供更多的进入机会。

《意见》强调优化回报机制,多次强调项目的可经营性、能够实现按效付费。在优化回报机制方面,《意见》提出“创新运营机制”“根据项目特点确定项目回报机制”“为稳定投资回报,吸引社会资本投资创造条件”等。过往的经验表明,过度强调投入而轻视运营、轻视经营性和可回报性的 PPP 项目为财政带来了巨大的压力,也成为变相举债的温床。

突出运营核心是此次《意见》的一个重要亮点。文化项目的特殊性使得文化项目的回报更依赖于运营,所以运营是文化 PPP 项目成功与否的关键。《意见》鼓励培育文化领域专业运营商,培育更多熟悉当地文化的项目管理运营公司。随着文化领域更多企业对文化 PPP 模式的认识加深,随着更多专注于文化领域 PPP 项目公司的发展壮大,文化 PPP 项目将会有更好的回报和前景。

《意见》提出丰富金融支持手段,在强调财政投入的同时,也为社会资本提供了更好的项目资金渠道保障。一是鼓励更优的增信服务。针对文化企业融资贵、融资难问题,鼓励政府通过融资担保的方式为企业增信,这将进一步提升文化企业参与 PPP 项目的积极性,为文化 PPP 项目注入更多的新鲜血液,提升项目的市场活跃度。二是鼓励投资基金提供融资支持。《意见》提出加快设立文化 PPP 投资基金,通过投资基金实现了对文化 PPP 项目的引导、规范和增信,投资基金的模式将吸引更多多样的资金进入文化 PPP 领域,形式更加灵活,作用更加明显。

三是鼓励更加灵活的融资方式。《意见》提出鼓励符合条件的文化 PPP 项目灵活运用债券和资产证券化等方式,这为社会资本参与文化 PPP 项目提供了良好的资产流转和资金退出机制。流转和退出机制一直是制约社会资本参与文化 PPP 项目的重要因素,该问题的解决,将为企业进入文化 PPP 领域提供更好的保障。

PPP 模式对于我国文化发展的意义,不仅是一种长效的投融资手段,也是丰富和完善文化经济政策的重要探索。一方面,PPP 模式通过“伙伴关系、风险共担、利益共享”可以更好地调动社会资本的力量,不断拓宽文化项目的融资渠道;另外一方面,PPP 模式也可以更好地发挥地方财政资金的引导作用,在现阶段文化财政投入增速放缓的情况下,无疑是集中力量“办大事、办好事”的一次机会,PPP 模式可以通过更好的财政投入做更大的事情,同时也可以通过平滑财政投入的方式让项目更具有可持续性。

在文化领域推广 PPP 模式,就是要进一步促进政府职能的转变,深化文化体制改革。《意见》对于文化 PPP 模式的应用指导,显然已经超越了项目融资范畴,而是将其作为文化经济政策的一种创新。

文化领域的 PPP 项目,在保证文化安全的前提下,必须要将规范实施和防范风险作为底线原则来坚持,这是最终实现政府与社会资本双赢的关键。《意见》明确提出“严禁利用 PPP 项目违法违规变相举债,严禁通过回购安排、保底承诺、固定回报等明股实债方式进行变相融资,牢牢守住不发生区域性系统性金融风险底线”。良好的物有所值评估,严格的财政承受能力底线、公开透明的项目运作,是文化 PPP 项目规范化运作的前提和保障,需要政府、企业、社会三方力量共同努力去推动和实现。

近年来,文化类 PPP 项目在实践领域已经取得了良好的成绩。2015 年 9 个文化类项目被评为第二批 PPP 示范项目;2016 年 22 个文化类项目被评为第三批 PPP 示范项目;2018 年 35 个文化类项目被评为第四批 PPP 示范项目。根据全国 PPP 综合信息平台项目管理库 2018 年三季度报,文化和旅游类的项目数达到 527 个,投资额 6655 亿元。我们相信,《意见》的发布会进一步促进文化领域 PPP 模式的创新发展,吸引社会资本更多地参与到优质文化 PPP 项目中来。

(作者均供职于中央财经大学文化经济研究院)

重要因素,该问题的解决,将为企业进入文化 PPP 领域提供更好的保障。

PPP 模式对于我国文化发展的意义,不仅是一种长效的投融资手段,也是丰富和完善文化经济政策的重要探索。一方面,PPP 模式通过“伙伴关系、风险共担、利益共享”可以更好地调动社会资本的力量,不断拓宽文化项目的融资渠道;另外一方面,PPP 模式也可以更好地发挥地方财政资金的引导作用,在现阶段文化财政投入增速放缓的情况下,无疑是集中力量“办大事、办好事”的一次机会,PPP 模式可以通过更好的财政投入做更大的事情,同时也可以通过平滑财政投入的方式让项目更具有可持续性。

在文化领域推广 PPP 模式,就是要进一步促进政府职能的转变,深化文化体制改革。《意见》对于文化 PPP 模式的应用指导,显然已经超越了项目融资范畴,而是将其作为文化经济政策的一种创新。

文化领域的 PPP 项目,在保证文化安全的前提下,必须要将规范实施和防范风险作为底线原则来坚持,这是最终实现政府与社会资本双赢的关键。《意见》明确提出“严禁利用 PPP 项目违法违规变相举债,严禁通过回购安排、保底承诺、固定回报等明股实债方式进行变相融资,牢牢守住不发生区域性系统性金融风险底线”。良好的物有所值评估,严格的财政承受能力底线、公开透明的项目运作,是文化 PPP 项目规范化运作的前提和保障,需要政府、企业、社会三方力量共同努力去推动和实现。

近年来,文化类 PPP 项目在实践领域已经取得了良好的成绩。2015 年 9 个文化类项目被评为第二批 PPP 示范项目;2016 年 22 个文化类项目被评为第三批 PPP 示范项目;2018 年 35 个文化类项目被评为第四批 PPP 示范项目。根据全国 PPP 综合信息平台项目管理库 2018 年三季度报,文化和旅游类的项目数达到 527 个,投资额 6655 亿元。我们相信,《意见》的发布会进一步促进文化领域 PPP 模式的创新发展,吸引社会资本更多地参与到优质文化 PPP 项目中来。

(作者均供职于中央财经大学文化经济研究院)

11 月 22 日、23 日,财政部政府和社会资本合作中心与上海金融业联合会共同主办的“2018 第四届中国 PPP 融资论坛”在上海举行。本届论坛以“新时代 好时代 大时代——实现高质量发展”为主题,包含主旨演讲、圆桌论坛、战略签约、政策解读和 PPP 项目专场推介等环节。其中,文化 PPP 政策官方解读会以分论坛的形式对当前文化 PPP 项目的应用政策进行了分析。图为论坛现场。

本报实习记者 李雨潇 摄

