

张小溪

乡村振兴背景下农村文化基础设施投融资机制创新研究

[摘要] “十一五”以来, 各类农村文化基础设施建设取得了显著改善, 但由于投入资金主要依靠财政支出, 融资渠道较窄, 预计未来资金缺口较大。为此, 在实施乡村振兴战略过程中, 需要对农村文化基础设施投融资机制进行创新。农村文化基础设施投融资机制的创新内容包括建立和完善农村文化基础设施建设标准和评价体系、投融资主体征信体系、投融资金融支持体系、建设基金体系、投融资政府和社会资本合作项目规范、农民和村集体财产确权和流转制度、投融资部门协调和监督管理制度、文化基础设施运营管理制度、投融资财政投融资稳定增长机制和财政激励机制以及投融资保障机制。

[关键词] 乡村振兴; 文化基础设施; 投融资; 机制创新

[中图分类号] F294 [文献标识码] A

一、引言

我国处于城镇化加速发展阶段, 随着农村建设工作全面开展, 农村居民生活水

平和收入水平快速提高, 精神文化需求和健康需求迅速增加。文化建设是乡村振兴的保障, 必须坚持物质文明和精神文明一

[文章编号] 1005-278X(2019)04-0031-12

[收稿日期] 2019年2月

[基金项目] 教育部人文社会科学青年基金项目《人口结构变迁视角下的投融资: 影响机理与数值模拟》(16YJC790123); 国家留学归国人员科技活动择优资助重点项目《人口结构变迁与投融资机制研究》(2015SKY002)。

[作者简介] 张小溪, 中国社会科学院经济研究所副研究员。

起抓，在保护传承优秀乡村传统文化的基础上，提升农村居民的精神风貌，培育文明乡风、良好家风和淳朴民风，丰富群众文化水平，不断提高乡村社会文明程度。

良好的农村文化基础设施建设是开展农村文化建设和新农村发展的基础，也是开展农村各类文化和娱乐活动、传播科学知识、培育农村特色文化的重要载体。农村文化基础设施按照文化活动的内容、性质和文化设施的作用不同，大致可以分为艺术表演设施、学习阅览设施、文化娱乐设施和体育运动设施四类。目前，对农村文化基础设施的投入还处于初期阶段，只能满足基本文化需求，未来转型升级压力较大。由于不同类型的农村文化基础设施的经营主体和营利性质不同，其资金来源存在差异，文化基础设施投资资金来源主要为财政支出，融资渠道较窄，预计未来资金缺口较大。在实施乡村振兴战略过程中，需要对农村文化基础设施投融资体制机制进行创新。

二、农村文化基础设施建设现状

（一）取得的成效

从2013年以来，我国高度重视农村文化基础设施建设，采取多种方式筹措资金，通过项目建设加强投入，工作成绩显著。农村文化基础设施建设覆盖率明显提高，覆盖范围涉及农村精神文化生活的各个方面，现代化水平显著提高。

农村文化基础设施项目建设由短期、最紧迫向长远、可持续方向演进，从补短板解决历

史问题不断向城乡统筹、产业融合和注重特色文化保持方向整体有序推进。在资金相对短缺的情况下控制预算，通过有针对性的配置方式积极提高文化基础设施镇村覆盖数量。2013年~2018年，已建成农村文化基础设施取得了良好的经济效益、社会效益和生态效益，对农村精神文明建设和文化生活发展产生了巨大的促进作用。

（二）存在的问题

1. 缺少长期统筹规划。

农村文化基础设施建设缺少长远规划的主要原因：一是我国正处在城镇化进程中，文化基础设施建设偏重城区，对城乡缺乏综合考虑。二是由于农村地理位置偏远，居住不集中连片，文化基础设施建设的经济和社会效益相对较低，投资回报率不及城市，资本资源对农村文化基础设施投资的积极性不高。三是编制规划需要专业人员参与及物资投入，农村人才相对短缺，编制规划所需资源储备不足。

2. 资金短缺，无法充分满足需求。

农村文化基础设施建设和运营规模较小、经济效益较低，村集体经济实力有限，自行筹资兴建基础设施较为困难，需要依靠县级以上各级政府财政投入。在此过程中，很多待建项目只能先进入项目库，等待资金到位。同时，现存农村文化基础设施由于建设滞后，无法充分满足农村居民文化生活的需求。在部分贫困地区，落后的文化基础设施已制约了精神文明发展。

3.重建轻管，重投轻用。

农村文化基础设施经营存在权责不清、管护主体不明确等问题。文化基础设施的非营利性导致管护资金缺乏，许多设施即使建成了，也缺少后续的维护和管理，如文娱场地和健身设施等。另外，一些文化基础设施投入大量资金建成后缺乏正常使用，造成资源浪费。

4.建设发展不均衡。

建设发展不均衡表现在设施类别间的不均衡。文化基础设施分为艺术表演设施、学习阅览设施、文化娱乐设施和体育运动设施四类，需要资金投入建设的内容较多。由于资金不同部门分管，对文化基础设施的投入存在不均衡，同时不同地区对不同类别文化基础设施的需求不同，投入和建设的规模和水平存在较大差异。这种不平衡可能随着“脱贫攻坚”行动发生局部逆转。这是由于国家会投入扶贫专项资金帮助贫困地区加强文化基础设施建设，随着建设项目的落地和竣工，未来贫困地区的文化基础设施在某些方面可能会优于发达地区。

（三）投融资缺陷

财政投融资是指以政府为主体，通过有偿手段直接或间接地广泛筹集资金，按政府的特定目标进行资金投放，以形成固定资产为主要目标而产生的一系列资金筹集和资金运用活动。财政投融资模式是各国进行基础设施投融资普遍采用的方式，但财政资金毕竟是有限的，无法满足基础设施建设的资金需要。在这种情况下，各国采取了不同方法来弥补资金不

足：美国采取的做法是发行债券；英国采取的做法是引入社会资本；日本先是选择利用各种低息来源的资金，后转为通过专门的机构发行债券。

我国的财政投融资模式在改善经济社会结构、强化宏观调控能力方面起到了重要作用，但目前这种投融资方式存在明显不足。一是融资渠道单一，融资范围狭窄，资金主要依靠财政，无法有效借助社会财力，即使小范围借助社会财力，也很难保障社会资金到位。二是管理体系不健全，各地机构众多，缺乏统一领导和管理，各自为政。三是政商界限不清，财政投资不规范，应由企业投资的却由政府投资，政府投资的许多投资项目论证安排不科学，效益无法保障，扭曲了金融结构和资源配置。四是地方政府债务负担过重，在新形势下这种投融资方式具有不规范性和不可持续性。

农村文化基础设施投资分散、营利性不高、收费困难、社会资本介入的积极性不高，农民受原有生活方式和生产方式惯性以及经济承受能力的影响，习惯非付费方式，对改善文化基础设施的集资积极性不高。政府投资处于相对被动状态，接受中央专项资金或职能部门任务性建设较多，即使在县级政府层面也没有精力和能力统筹考虑农村文化基础设施的建设资金来源以及永续利用问题。

文化基础设施包含的种类较多，功能特点和服务对象各不相同，对资金的来源、建设和管理方式的要求有所差别，城乡之间也有显著

差别。农村文化基础设施基本没有或只有很小的盈利空间，很难吸引专业化程度高的社会资本进入。同时，地方政府对农村文化基础设施进行投资的财力不足，要依靠中央政策的资金支持和引导，对中央财政造成较大压力，因此地方政府投资和社会资本投资均存在长效化运作困难的风险。

三、文化基础设施投融资体制机制构成及其创新

由于农村文化基础设施建设存在时间紧、任务重等问题，需要对其投融资体制机制进行创新。为明确农村文化基础设施投融资体制机制应该如何进行创新，有必要对投融资体制和机制进行界定。

（一）投融资机制和体制构成

投融资体制是组织、管理投融资活动的基本制度和方式，主要包括投融资主体、投融资方式、运行机制和宏观调控等内容。投资主体一般包括政府、企业、银行、其他法人和个人等；投融资方式是指投资主体筹集资金的渠道和方法、资金运用方式；投融资的运行机制主要是投资运行的目标、决策、动力、信息传递和运行的调节方式与手段、对投资的激励与约束；投融资的宏观调控主要是政府对投资主体的管理体系和方法。图 1 简单描述了投融资体制和机制的构成。

（二）农村文化基础设施投融资体制机制创新

从创新原因看，由于过去农村文化基础设

施建设历史欠账较多，整体较为薄弱。近年来，随着农村文化基础设施建设步伐加快，资金投入不足、融资渠道不畅等问题逐渐制约了社会主义新农村建设。为加快建设步伐，需要对现有投融资体制机制进行创新，以解决目前面对的主要问题。

从创新目标来看，到 2020 年，基本形成主体多元、充满活力的投融资体制，逐步建立市场运作、专业高效的建设管理机制，明显提高城乡文化基础设施建设管理一体化水平，明显改善农村文化基础设施条件，美丽宜居乡村建设取得进展，进一步增强广大农民共享改革发展成果的获得感。

从创新指导思想来看，认真落实党中央、国务院决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以加快补齐农村文化水平短板、推进城乡发展一体化为目标，以创新投融资体制机制为突破口，明确各级政府事权和投入责任，拓宽投融资渠道，优化投融资模式，加大建设投入，完善管护机制，全面提高农村文化基础设施建设和管理水平。

进一步强化政府主导、社会参与，明确农村文化基础设施中公共产品的定位，强化政府投入和主导责任，加强城乡统筹规划，加大政策支持力度。逐步破除体制机制障碍，引导和鼓励社会资本投向农村文化基础设施领域，提高建设和管护市场化、专业化程度。发挥农民

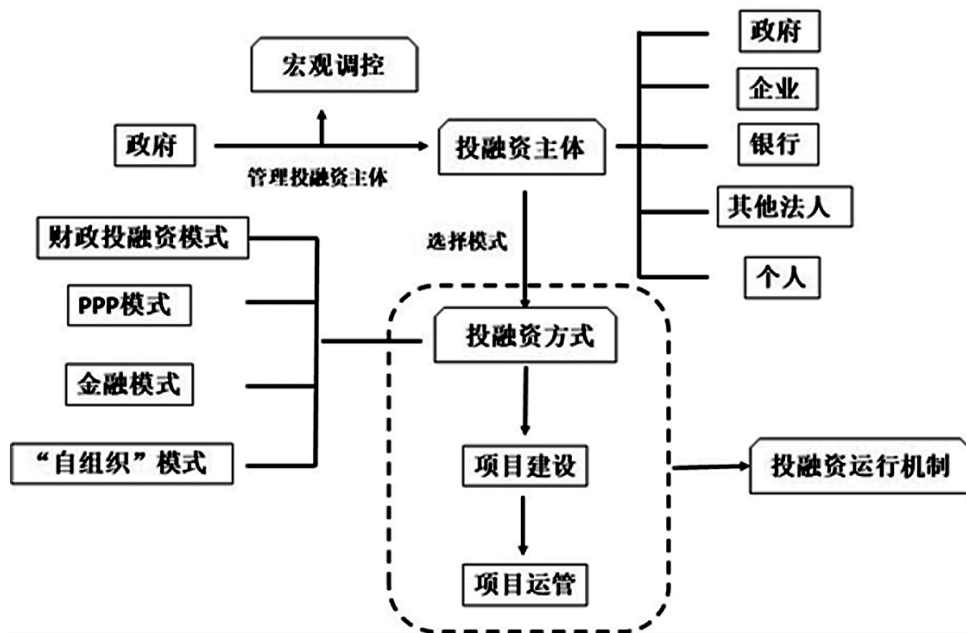


图1 投融资体制机制构成图

作为农村文化基础设施直接受益主体的作用，引导农民和农村集体经济组织积极参与项目建设和管理，推动决策民主化，保障农民知情权、参与权和监督权。充分发挥地方政府和投资主体的积极性，探索适合不同地区、不同文化特点的投融资机制。兼顾公平与效率，实施差别化投融资政策，加大对贫困地区的支持力度。

注重建设管理并重、统筹推进。坚持先建

机制、后建工程，合理确定农村文化基础设施投融资模式和运行方式。推进投融资体制机制创新与建设管护机制创新、农村集体产权制度改革等有机结合，实现农村基础设施的可持续发展。

四、农村文化基础设施投融资体制机制创新整体分析

所谓“创新”可以理解为建立原来没有的，完善优化原来不健全的，改进原来不适合的。

农村文化产业投融资体制机制创新是对该体制机制中原来不完善、不明确、不适合的内容进行优化和完善，对原来没有的内容进行创立的过程。根据农村文化产业投融资体制机制的组成部分，创新内容包括投融资主体、投融资渠道、运行机制、政府宏观调控方式、产权或所有权安排等内容。

(一) 投融资主体创新分析——政府主导的多主体参与

乡村振兴过程中文化产业投融资主体主要包括政府、村集体、农民、金融机构、企业、其他法人和个人。考虑针对农村和农业的文化基础设施建设不同于城市，特别是涉及农村居民的和谐、稳定和发展，在该阶段不建议介入外资。

1. 投融资主体的选择和安排。

从理论角度讲，20世纪90年代以前，西方学者均主张由政府来进行基础设施建设，并强调政府干预的重要性。随着公共管理范式兴起，竞争、市场化、商业化和私人部门参与等因素才逐步引入基础设施建设，并提出基础设施建设应使投资主体多元化，为提高效率投资主体应转向市场。世界银行（1994）认为发展中国家的基础设施建设应向市场体制转变。基础设施在一定程度上属于公共物品，依据公共物品理论，可以通过基础设施的营利性或可销售性（是否可以收费）区分投资主体。对于具有营利性或可销售性的基础设施，是有条件吸引社会资本进入建设并经营的，而非营利性或不可销

售的基础设施，需要由政府建设或政府购买。

在乡村振兴进程中，为了减少地方债务负担，引导社会资本直接参与生产经营，对文化基础设施投融资应合理选择投融资主体、安排顺序。投融资主体归一，减少了投资和融资主体分享，投融资主体可以直接投资于项目、参与生产经营，避免两者分离带来的金融风险。对于有营利性的项目，在社会资本有意愿参与的情况下，应当以社会资本为主、社会资本优先，特别是要优先考虑掌握先进生产要素的社会资本。对于社会资本介入积极性暂时不高的乡村文化基础设施项目，政府应尽量给农民和村集体参与的空间，并引导金融机构提供银行涉农资金支持。对于无营利性或委托给私营部门经营条件不成熟的、与农民和农村生活息息相关的文化基础设施投资，政府应承担投融资以及建设、管护责任，如农村义务教育设施、文化娱乐设施等。由基本单纯依靠政府投资，逐步向政府为主、适当引入和鼓励其他主体共同参与的模式转变。

2. 积极探索多主体合作模式。

由于农村文化基础设施种类较多、性质各异，投融资渠道主要分为政府单一主体、公司合作双主体、政府加农户（村集体）、企业加金融机构多主体以及社会其他主体少量参与。例如，通过成立基金的方式募集资金。多主体参与的情况下，必须先通过建立完善的法律法规体系或通过签订契约，明确各方的责权利关系，确保多主体参与模式的可持续性。

3.主体多元化下仍需明确政府的主导地位。

文化基础设施是为大众提供公共基础性文化服务的，其根本目标是实现社会效益，而不是追求经济效益，属于政府管理范畴。即使在发达国家的基础设施建设管理过程中，这一点也毋庸置疑。在乡村振兴战略中，农村文化基础设施建设具有目标性和时效性，因此即使投融资渠道多元化，政府也是最终管理者。引入资本不等于放弃管理，政府要承担统筹、引导和监督管理职责，从最初的系统规划、明确基础设施建设标准和规模、完善法律法规和政策体系、确定投融资方式到后期的建设管理以及监督管理。只有这样，才能保证农村文化基础设施的投资建设和使用，满足国家整体战略布局和发展的要求，满足农村地区日益增长的精神文化要求，提高农民幸福感。

对于无法入库的建设项目，在县级政府财政允许的条件下，注重发挥农村基层（党）组织的协调和沟通作用。对于经济发展水平高的地区，可以由县级政府设立专项资金项目，用于农村小额公共服务文化基础设施建设。

（二）投融资方式创新分析——多元化融资渠道

与发达国家一样，我国在快速城镇化发展过程中，也存在政府财政资金无法满足日益增长的文化基础设施建设需求的问题，因此城市文化基础设施投融资方式在 2003 年起才逐步由单纯财政投融资模式向鼓励社会资本模式转变。当前，由于农村文化基础设施存在规模

小、相对分散、不集中连片、成本高、不收费的非经营性建设项目多及营利空间不大等特点，社会资本投资的积极性不高。因此，农村文化基础设施建设中存在的问题要比城市文化基础设施复杂，除个别建设项目可以鼓励社会资本进入以外，还需要在财政投融资模式、政府和社会资本合作模式以及金融模式方面进行创新，同时鼓励村集体、农民和进入农村进行生产经营的企业以及其他社会组织参与进来，多主体、多方式拓宽投融资渠道。这里的创新包括采用新的模式、发展拓宽原有模式、优化原有模式以及确认和规范化自发形成的模式四个方面。

1.财政投融资模式及其创新。

在乡村振兴过程中，根据政府在各种农村文化基础设施投融资模式中的不同作用，进行创新的重点也不同。政府作为单一主体参与时，应建立和完善财政投入稳增长机制和均等化机制。一是建立财政投入稳增长机制。财政投融资的资金来源于政府的财政支出，对农村文化基础设施进行投融资建设时，应有一个总量标准。在城镇化投资规模较大的情况下，为了顺利实现乡村振兴战略目标、城乡均衡发展，应保证对农村文化基础设施的投入数量满足基本需求，并在此基础上每年有一个稳定的增长率。二是建立财政投入均等化机制。保证农村文化基础设施的财政投资向贫困和落后地区倾斜，为此应建立一个均等化机制，避免财政投入在某些地区过度，而其他地区不足。上

述两项创新都需要建立农村文化基础设施建设标准体系和评价体系，选取合适的指标。例如，比较人均标准或完善程度，以保证财政投入的公平性和持续性。三是建立财政激励机制。财政作为多主体之一参与投融资时，应建立和完善财政激励机制。为了鼓励社会资本、农户、村集体、金融机制或其他社会组织等主体的参与积极性，政府可以对参与投融资的主体实施税收优惠或财政补偿等优惠政策，以激励其他主体对农村文化基础设施进行投资建设和经营。

2. 建立政府和社会资本合作模式及其创新。

目前，学术界和法律层面对政府和社会资本合作并没有统一规范的界定。从历史发展渊源看，最初政府和社会资本合作表现为特许经营，而特许经营又被理解为项目类型、垄断行业独家经营和对使用者收费的权利、公共服务的管理模式三种内涵。随着政府和社会资本合作的发展，学术界从广义和狭义两方面对政府和社会资本合作进行了界定。狭义上概括为一系列项目的总称，包括建设—经营—转让、移交—经营—移交等多种模式。广义上理解为公共部门与私营部门在基础设施建设中通过正式协议构建的一种关系。

政府和社会资本合作的创新体现为两个方面：一是鼓励在更多领域和行业推广使用政府和社会资本合作项目；二是政府和社会资本合作项目融资方式创新。国务院鼓励在多个领域推广政府和社会资本合作模式，引导

社会资本投入。2017年为了深化供给侧结构性改革，适度扩大总需求，国务院出台了《关于进一步激发社会领域投资活力的意见》，引导社会资本以政府和社会资本合作模式参与医疗服务、养老服务机构、教育机构、文化设施以及体育设施建设运营，开展政府和社会资本合作项目示范。各行业部委进一步落实配套政策，国家发展改革委鼓励以政府和社会资本合作模式发展教育、特色小镇、医疗、养老和乡村旅游发展等领域的建设。未来政府和社会资本合作项目在农村文化基础设施建设中将会发挥更大作用。

鼓励和引导政府和社会资本合作项目企业及相关中介机构依法积极开展政府和社会资本合作项目资产证券化业务。政策支持符合条件的节能环保、可持续发展以及应对气候变化等绿色企业通过发行公司债券及资产支持证券（ABS）筹集资金，银保监会支持保险资金投资政府和社会资本合作项目。国家发展改革委针对政府和社会资本合作项目印发了《政府和社会资本合作（PPP）项目专项债券发行指引》，积极发挥企业债券融资对政府和社会资本合作项目建设的支持作用。财政部提出为规范推进政府和社会资本合作项目资产证券化工作，应该分类稳妥推动政府和社会资本合作资产证券化，完善政府和社会资本合作项目资产证券化工作程序、严格筛选开展资产证券化的项目，着力加强监督管理。

从政策层面的变化可以看出，政府和社会

资本合作项目未来的发展方向是鼓励民间资本介入，并与金融创新相结合。为解决民间资本在基础设施投资方面的资金不足问题，通过创新使民间资本主体向金融机构融资转变。允许地方政府发行专项债券，盘活存量资产，向新建基础设施提供资金支持。

结合文化农村基础设施投融资的实践看，农村文化基础设施运用政府和社会资本合作模式创新主要体现为两个方面：一是在农村文化基础设施建设方面运用政府和社会资本合作项目。由于没有相关的先例，并且政府和社会资本合作项目的整体规范性不稳定，因此特别建议仅在有限范围内运用政府和社会资本合作模式解决文化农村基础设施供给不足的问题。受农村文化基础设施自身特点约束，无法大面积推广和应用，短期可行的方式为在现有城镇政府和社会资本合作项目中尝试向农村延伸，统筹多县合作运用政府和社会资本合作项目。二是通过政府和社会资本合作项目融资，由社会资本方向金融机构融资，以解决项目资金不足的问题。

3. 金融模式及其创新。

农村文化基础设施建设资金缺口较大，迫切需要金融支持，解决融资难的问题。实际上在农村文化基础设施建设过程中，以财政投资为主，需要在金融领域进行创新，为农村文化基础设施的投融资提供更多更好的金融服务。可以为农村文化基础设施投融资提供金融创新的金融机构主要包括涉农政策银行、农村信用

社和保险基金机构。由于农村文化基础设施建设进行融资本身经济效益不高、周期长、有一定风险性，因此需要政策性银行不单纯以经济利益为目标，在将政策和效益统一的基础上，为农村文化基础设施建设提供资金支持。农村信用社也要在符合当地农村和农业发展的前提下，制定区域金融发展战略，确定一些可以支持的农村文化基础设施建设项目，在地方政府可以提供的必要风险保障措施下，为农村文化基础设施投融资提供信贷支持。此外，保险机构也应围绕农村文化基础设施建设需要，提供一些责任险种。在风险可控的范围内，运用保险基金向具有一定营利性的农村文化基础设施建设进行融资。

4. “自组织”模式。

对于某些投入资金规模不大、技术要求不高的项目，可以由农户和村集体自行负责文化基础设施建设和管护。通过农村基层组织，以社区为单位进行投资并管理。政府可以通过统一组织行动并给予一定的补贴加村民自筹的形式，由企业专业企业助建，再移交给农户或村集体进行后期运营和管护，这样有利于村民形成自发管护的责任心。对于某些企业投资后要求自建的公共性的文化基础设施，政府应明确统一的建设标准，必要时可以给予一定的优惠政策，辅助企业建设达标的基础设施。同时，对于农民自发形成的一些投融资模式和运营管理方式，应给予确认和必要的资助，以解决其资金瓶颈，形成规

范成熟的方式并进行推广。

(三) 投融资运行机制创新分析——市场化长效化提高效率

优化投融资模式，使投融资市场化和长效化。最有利于实现市场化和长效化的方法就是尝试和推广采用政府和社会资本合作项目模式。优先推进社会资本介入性高的文化基础设施建设，这类基础设施盈利水平较高，有先进技术或理念支撑，社会效益较好，社会资本介入的积极性较高。目前，这样的项目在县域内已经萌芽，涉及向农村地区扩散和延伸，政府需要做好城乡衔接工作。项目的建设和推广应先在条件较好的地区开展，然后不断进行空间扩展。

(四) 投融资政府宏观调控创新分析——完善法律和政策体系

政府对文化基础设施投融资宏观调控的创新主要体现为进一步完善相关的法律和政策体系，明确未来文化基础设施领域投融资的发展方向，规范相关主体行为，提高投融资的效率和管理水平，防范系统性风险，并为政府向服务型政府转型提供可能。

(五) 基础设施的产权或所有权安排创新——明确运营管理责任

由于农村文化基础设施的运营管理较为困难，是影响农村文化基础设施建设和使用长效性的一个难题，因此创新中应包括解决和安排农村文化基础设施的产权或所有权问题。建议通过创新的方式明确产权单位和管理责任，也可以将建设、运营管理分离，将运营管理权委

托给社会资本或者受益人，以解决农村基础设施运营管理难的问题。

五、农村文化基础设施投融资体制机制创新实现途径

随着乡村振兴战略的全面实施，未来农村文化基础设施建设的总体任务包括制定总体规划、构建制度框架和完善政策体系。建议乡村文化基础设施投融资体制机制创新分两步走：先规划，建制度，设机制；后试点，树典型，再完善。

(一) 先规划，建制度，设机制

实施乡村振兴战略是党和国家的重大决策，必须要规划先行，强化乡村振兴战略的规划引领。各地区和部门要编制乡村振兴的地方规划和专项规划，并加强各类规划的统筹管理和系统衔接，形成城乡融合、区域一体、多规合一的规划体系，防止出现一哄而上、急于求成、大轰大鸣的情况。

1. 规划应以乡村振兴战略文件为依据。

《国家乡村振兴战略规划（2018~2022年）》和《关于实施乡村振兴战略的意见》，明确到2020年全面建成小康社会和2022年召开党的二十大时的目标任务，细化、实化乡村振兴的工作重点和政策举措。具体部署重大工程、重大计划和重大行动，确保文件得以贯彻落实，政策得以执行落地。

2. 规划要统筹进行。

要在统筹长远、统筹城乡、统筹地区、统筹类别和统筹部门五个方面进行统筹安排。统

筹长远是指按中央精神要“一张蓝图绘到底”，要从长远发展角度考虑乡村发展的需要。由于乡村振兴战略是一项长期的历史任务，将伴随着农业现代化建设的全过程，长远规划一直要考虑到2050年，结合人口发展变化趋势、乡村发展和空间布局，识别不同地区的文化基础设施建设的重点或侧重点，针对不同地区的优势和需要进行科学合理规划。统筹城乡是指要考虑城乡一体化发展的要求，在对农村文化基础设施进行投资时应考虑投资的水平和规模，及其与城市一体化发展的可能性和接续性。统筹地区是指可以考虑相邻地区或相似地区在基础设施投融资方面的协调合作，如共建教育、养老及文体设施。统筹类别是指在资金有限的条件下，合理安排不同类型文化基础设施投融资的先后顺序。例如，先建立满足基本文化需求的设施，再建立提升文化品质的设施。统筹部门是指要综合听取各职能部门、村集体以及农民的意见，单个部门对文化基础设施进行投资时，应充分听取其他有关部门的意见和建议。只有进行有效的统筹规划，才能使农村文化基础设施投资获得较高的效益，并保持投融资的可持续性。

3. 规划应区分不同阶段，明确时间进度。

整体规划要持续至2050年，最终以实现“农业强、农村美、农民富”的目标为蓝图；中期应至2025年，基本实现农村、农业现代化；近期内至2022年内要注重补短板，满足脱贫攻坚的要求，并为乡村振兴打好制度基础。分阶段

的目的在于厘清时间点、重点、难点、瓶颈点和突破点，还要重点做好投融资体制机制的构建。到2020年，基本形成主体多元、充满活力的投融资体制，逐步建立市场运作、专业高效的建设管理机制，明显提高城乡文化基础设施建设管理一体化水平，明显改善农村文化基础设施条件，使美丽宜居乡村建设取得明显进展，进一步增强广大农民共享改革发展成果的获得感。分类构建和健全投融资体制机制，使投融资主体多元化，拓宽和优化投融资渠道，使投融资长效化。需要建立、健全、完善和优化的体制机制，主要涉及农村文化基础设施投融资标准体系、财政投融资体制、农业文化基础设施金融创新体系、财政奖补机制、财政投融资稳定增长机制、政府和社会资本合作项目机制、政府和农民信用评级体系、农民和村集体财产权流转机制、建设管理机制、监督机制以及保障机制等。

(二) 后试点，树典型，再完善

农村文化基础设施投融资创新体制机制需要进行分类试点，总结典型经验再进行推广。试点过程是对创新的体制机制进行试运行和调整的过程，是各个部门和机制协同运行的过程，要因地制宜、分类推进、建设管理并重、渐进引入、监督管理到位。

[参考文献]

[1] 芭芭·拉韦伯, 汉斯·威廉·阿尔芬. 基础设施投资策略、项目融资与PPP[M]. 北京: 机械工业出版社, 2016.

- [2]陈放.乡村振兴进程中农村金融体制改革面临的问题与制度构建[J].探索,2018(3):163-169.
- [3]杜志雄,惠超.发挥金融对推进乡村振兴战略的支撑作用[J].农村金融研究,2018(2):26-29.
- [4]高培勇.公共经济学[M].北京:中国人民大学出版社,2004.
- [5]莫利斯·钱纳里,莫尔塞斯·塞尔昆.发展的格局(1950~1970)[M].北京:中国财政经济出版社,1989.
- [6]乔恒利.基础设施性质与基础设施项目投融资模式关系研究[J].华东经济管理,2008(3):74-78.
- [7]王守清,王盈盈.政企合作:王守清核心观点[M].北京:中国电力出版社,2017.
- [8]魏后凯.实施乡村振兴战略的科学基础和重点任务[J].团结讲坛,2018(1):26-29.
- [9]余文恭.PPP模式与结构化融资[M].北京:经济日报出版社,2017.
- [10]中央财经大学政信研究院.中国PPP蓝皮书:中国PPP行业发展报告(2017~2018)[M].北京:社会科学文献出版社,2018.
- [11]Deshpande M,Elmendorf DW.An Economic Strategy for Investing in America's Infrastructure[M].Washington D. C.:Brooking Institution Press,2008.
- [13]World Bank.World Development Report 1994: Infrastructure for Development[M].Oxford:Oxford University Press,1994.

责任编辑:于 飞 实习编辑:张 丹

