

基础设施券： 农村基础设施供给路径新选择

□刘银喜 陆华梁

基础设施是政府供给农村公共产品的主要方面，也是解决“三农”问题的重要手段。近年来，各级政府不断加大对农村基础设施领域的投入力度，但由于现行体制的一些痼疾，也存在着诸如浪费严重、资金挪用等问题。基础设施券就是为了解决这些问题而提出的一个全新概念。它以凭单制的经济学理论为依据，借鉴教育券等公共服务凭单制的实践经验，针对政府投资农村基础设施特殊运转体制设计而成。作为一种理念创新和制度安排，基础设施券丰富了政府投资农村基础设施的路径。

一、基础设施券概念的提出：凭单制的现实应用

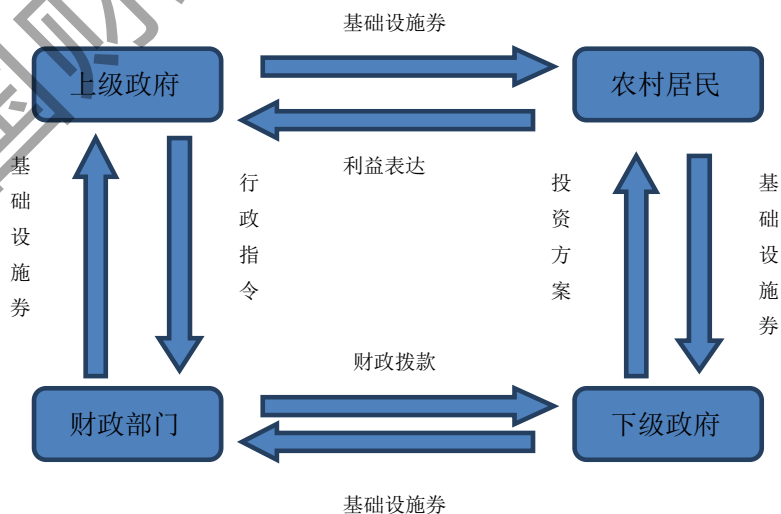
西方理论界多把券称为凭单，它是政府部门给予有资格消费某种物品或服务的个人发放的优惠券。如教育券是公共服务过程中引入市场机制的一种安排，将决策部门、执行部门、财政部门在教育公共服务过程中的职能有效分开，并赋予公民一定的利益表达和利益选择权利，可以对公共产品执行部门

进行有效监督。它不仅是财政资源配置的制度创新，更是公共产品供给方式的创新。

基础设施作为政府公共服务的一项重要内容，按照公共产品供给的基本理论，同样也可以采用凭单制的方式向农村居民提供。在农村基础设施领域，可以把基础设施券定义为政府给予有资格消费农村基础设施的农村居民发放的凭证。严格意义上讲，基础设施券是凭单和“选票”的结合体。它

同教育券一样，有特定的消费主体和消费对象。它的消费主体是农村广大居民，它的消费对象是政府投资的农村基础设施。农村基础设施券只能“消费”农村基础设施，具有专门的指向性。它既是政府投资后农村居民进行基础设施“消费”的凭单，也是农村居民对基层政府进行监督的“选票”。引入基础设施券以后，农村基础设施供给中存在的问题将会得到有效解决，政府投资农村基础设施的运行体制也

引入基础设施券以后政府投资农村基础设施运转体制模型图



现行政府对农村基础设施投资方式模型图



将发生根本性的改变。

二、政府对农村基础设施投资机制转变：凭单制的实践

政府投资农村基础设施过程应该是一个上级政府、财政部门、下级政府和农村居民互动的过程，四者相互制约、相互沟通。政府可以有效获取农村居民需求信息，农村居民也可以通过某种渠道表达自己的利益偏好；上级政府、财政部门可以充分对下级政府实施监督，农村居民也可以对地方政府充分行使监督权。但是，我国现行的农村基础设施供给还是一个单行的供给过程，上级政府做出投资决策，通过行政指令的方式要求财政部门给予下级政府拨款，下级政府在接到上级政府行政指令和财政拨款后直接向农村居民提供基础设施。整个过程中，上级政府和下级政府之间、政府与农村居民之间只有单向运转，缺乏有效互动。特别是农村居民处于运转体制的最末端，权益极易受到侵害，利益表达也出现缺失。

基础设施券作为一种凭单，可以改变农村居民被动接受基础设施建设的状况。同时，基础设施券还是一种“选票”，可以增加农村居民在基础设施建设过程中的话语权。引入基础设施券以后，中央政府投资农村基础设施运转体制将发生根本性转变。

如图所示，上级政府在做出投资农村基础设施的决策以后，先通过各级政府向农村居民发放农村基础设施券，然后再向财政部门发出指令，这样一来财政部门只能根据基础设施券拨款，使其做到“只认券，不认人，不认事”。作为下级政府执行上级政府指令（或动用财政转移支付资金）建设农村基础设施，必须取得农村居民手中的基础设施券，才能向财政部门申请专项资金支持建设活动。基础设施券的

引入，把上级政府、农村居民、下级政府和财政部门紧密联系起来，为中央政府投资农村基础设施建设提供了新的路径选择。

三、基础设施券的运行机理及其功能

（一）农村居民的利益表达方式得以完善。在现行的体制下，上级政府作出投资决策以后，一般全权交付下级政府执行，下级政府拥有较大决策权力实施具体操作，容易导致低效、腐败和挪用资金等问题的出现。基础设施券的引入将打破这种体制，政府投资不再是资金先行，而是将基础设施券先期发放到农村居民手中。下级政府实施上级政府投资决策，必须取得基础设施券才能获得资金。为取得基础设施券，下级政府就需要与农村居民进行积极沟通，向其提供具体操作方案和计划，以谋求农村居民的支持。农村居民可以通过“一事一议”制度，将基础设施券看作“选票”，对地方政府的具体操作方案进行投票，通过它可以很好地表达自己的利益要求。农村居民通过基础设施券将自己的利益偏好表达给地方政府，上级政府也可以根据最后回收的基础设施券对农村居民的偏好进行把握，这样就在“一事一议”制度的基础上，更加丰富了农村居民的利益表达方式。

（二）对各级政府的监督得到加强。首先，基础设施券能够加强农村居民对基层政府的监督。基层政府要取得农村基础设施券必须透明化和公开化，将自己的具体操作方案向民众解释和公开，农村居民对基础设施建设具体方案进行表决，也就拥有了实质性的权力来对政府行为进行监督。其次，财政部门对下级政府的监督也得到加强。现行财政拨款方式下，财政部门监督权力较弱，更多的是在执行上级或同级政府的决策，资金交付下级政府使用后缺乏实

质性监督。引入基础设施券以后，财政部门可以以基础设施券为媒介，通过财政拨款的方式对下级政府进行监督。再次，上级政府对下级政府的监督也得到加强。在单行运转体制下，上级政府只能通过抽查、调研等方式在投资决策以后实现对下级政府的监督。引入基础设施券以后，上级政府就可以间接通过基础设施券的数量来考察下级政府的具体资金使用情况，从根本上约束下级政府的行为。

（三）中央政府的宏观调控能力得以增强。基础设施券的发行，使其在上级政府、下级政府、财政部门 and 农村居民之间相互流通，改变了单一的政府投资运转体制。基础设施券始于上级政府，又终于上级政府，丰富了上级政府投资的选择路径。上级政府通过基础设施券可以有效把握农村居民的利益诉求，以回收的基础设施券来评判农村居民的真正需求。而且通过回收基础设施券也可以洞悉资金的使用效益和运转速度，实现对农村基础设施券发行规模和频率的有效把握，从而不断提升中央政府的宏观调控能力。

（四）财权事权的有效分离得以实现。在原有体制下，财权和事权高度集中于下级政府，下级政府有较大的主观能动性，资金管理较为松懈。基础设施券的引入可以显著发挥各级财政部门在政府投资中的职能作用，让财政部门掌握一定的资金拨付权力，基层政府只有用基础设施券才能兑换相应的资金，在一定程度上将财权和事权实现了分离。另外，引入基础设施券，还有利于完善财政预算制度，各级财政部门根据本级政府农村基础设施需要编制相应预算，预算资金再以基础设施券为媒介让地方政府间接获得，将使财政预算编制和执行更为具体和严谨。

（作者单位：内蒙古大学）

责任编辑 李艳芝