

分类号:
学 号: 2013411016

密 级:
单位代码: 10759

石河子大学

硕 士 学 位 论 文



兵团专项转移支付问题研究

学 位 申 请 人	张松
指 导 教 师	杨兴全 教授
申 请 学 位 类 别	专业硕士
专 业 名 称	会计硕士
研 究 领 域	财务理论与方法
所 在 学 院	经济与管理学院

中国·新疆·石河子

2015年5月

分类号：
学 号：2013411016

密 级：
单位代码：10759

石河子大学

硕士学位论文



兵团专项转移支付问题研究

学 位 申 请 人	张松
指 导 教 师	杨兴全 教授
申 请 学 位 类 别	专业硕士
专 业 名 称	会计硕士
研 究 领 域	财务理论与方法
所 在 学 院	经济与管理学院

中国·新疆·石河子

2015年5月

The Corps Special Transfer Payments Questions Research

A Dissertation Submitted to

Shihezi University

In Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of

Master of Professional Accounting

By

Zhang Song

Dissertation Supervisor: Prof. Yang Xingquan

May, 2015

石河子大学学位论文独创性声明及使用授权声明

学位论文独创性声明

本人所呈交的学位论文是在我导师的指导下进行的研究工作及取得的研究成果。据我所知，除文中已经注明引用的内容外，本论文不包含其他个人已经发表或撰写过的研究成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中作了明确的说明并表示谢意。

研究生签名：张松

时间：2015年6月5日

使用授权声明

本人完全了解石河子大学有关保留、使用学位论文的规定，学校有权保留学位论文并向国家主管部门或指定机构送交论文的电子版和纸质版。有权将学位论文在学校图书馆保存并允许被查阅。有权自行或许可他人将学位论文编入有关数据库提供检索服务。有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

研究生签名：张松

时间：2015年6月5日

导师签名：杨玲

时间：2015年6月5日

摘 要

专项转移支付是我国政府间转移支付体系的重要组成部分，在促进地方基础设施建设、贫困地区义务教育工程、社会保障制度建设、天然林保护工程、退耕还林还草工程、公共卫生体系建设等方面发挥着十分重要的作用。但是，目前我国的专项转移支付还存在着不少不良现象和问题，如支付项目过多、支付项目设置交叉、被挪作他用、监管机制不健全、效率低下、多头管理，甚至还可能诱发“跑部钱进”、滋生腐败、加重地方债务等深层次问题，这些问题的存在严重制约着我国专项转移支付作用的有效发挥。鉴于此，楼继伟部长多次提出要逐步取消不符合经济社会发展要求的专项转移支付项目，对一部分使用方向类同、政策目标相近的专项转移支付项目进行整合，以进一步提高专项资金的使用效益。李克强总理也在2014年政府工作报告中明确指出“提高一般性转移支付比例，专项转移支付项目要减少三分之一，今后还要进一步减少。”由此可见，2014年国家经济体制改革中的一个重要任务就是对财政专项资金的清理、整合。另外，新疆建设生产兵团（以下简称“兵团”）特殊的历史使命和财政预算管理模式，决定了其专项转移支付制度的建立和完善除了借鉴沿海发达地区的先进经验外，还必须考虑自身的特殊情况，在这种背景下研究兵团的专项转移支付具有较为深远的现实意义。

本文在研究专项转移支付相关理论的前提下，在对兵团近年来的专项转移支付的相关数据进行分析、梳理的基础上，找出其存在的问题，并对问题进行深入分析，最后提出了一些对策和建议。希望为兵团完善专项转移支付制度决策提供参考依据，以提高专项转移支付资金使用效率，更好地促进兵团经济社会发展和社会保障水平提高。

研究发现，兵团专项转移支付存在着下列现象和问题：（1）在兵团的财政转移支付规模不断增加前提下，专项转移专项资金使用呈现出点多面广、资金配套压力增加、到位率下降的特点；（2）兵团特殊体制下专项转移支付“碎片化”、“差异化”现象严重；（3）兵团专项转移支付管理办法缺乏统一管理辦法机制、预算编制缺乏连续性和前瞻性、专项资金的监督和管理水平亟待提升。

针对兵团专项转移支付存在的问题，本文提出了相应的对策和建议：（1）建立与师团财政体制相匹配的专项转移支付制度；（2）创新专项资金的使用和退出机制；（3）推行专项资金预算绩效管理（4）加强专项资金项目管理，创新财政资金竞争性分配途径；（5）强化财政资金整合与统筹，发挥专项资金“集中力量办大事”作用；（6）推进专项资金的信息公开，提高透明度。

关键词：兵团；专项转移支付；问题；对策

Abstract

Special transfer payment is an important part of inter-governmental transfer payment system in our country. It has played a very important role in promoting local infrastructure construction , compulsory education projects in poor areas, the social security system construction , natural forest protection project, Returning Farmland to Forests, the public health system and so on .But there is no denying that ,at present, our country's special transfer payments have many negative phenomena and problems ,such as excessive payments, payment of project settings cross, be used for other purposes , supervision mechanism is not sound, inefficient, bull management, but may also induce "run the ministries for money", corruption, increase local's debt and other deep-seated problems. These problems seriously restricts the effective role in our country special transfer payments .In view of this ,Lou ji wei minister has offered to phase out do special transfer payments ,which not meet the requirements of economic and social development .Integrating some special transfer payments ,which use direction and policy similar objectives .In order to achieve further improve efficiency in the use of special funds.Li ke qiang prime minister, in 2014 the government work report made clear that "increase the proportion of general transfer payments ,and at the same time special transfer payments to be reduced by one third and to be reduced in the future." Therefore, our country's an important task of the economic system reform is a cleaning, integration of special financial funds in 2014. In addition ,the Xin jiang Production and Construction Corps (here in after referred to as the "corps") has special historical mission and the budget management mode . In order to establish and perfect the corps's special transfer payment system not only induced the advanced experience of the coastal developed areas,but also consider their own special circumstances. under this background, the research of the corps's special transfer payments has more far-reaching practical significance..

This article is based on the research that related to the theory of special transfer payments,through analyzed and sorted out the relevant data for the Corps of special transfer payments in recent years .Find out the existing problems,and in-depth analysis to the question, finally proposed some countermeasures and suggestions. Hope for the Corps to improve the decision-making special transfer payment system to provide reference. In order to improve the special transfer payment's capital efficiency and promote the Corps's economic and social development and social security level increase.

The study found that the Corps's special transfer payments exist the following phenomena and problems: (1) Increasing the scale of the Corps's financial transfer payment, special funds are used to more points and wide coverage, funds supporting pressure increases, arriving rate decline; (2) Under the Corps's special regime , the special transfer payments have"difference"、 "fragmentation" phenomenon; (3) the Corps's special transfer payments management approach lacks a unified management mechanism , the budgeting lack continuity and prospective, supervision and management of special funds need to upgrade.

Last the Corps's special transfer payments have some problems, the article proposes the corresponding countermeasures and suggestions:(1)Establish divisional and regimental finance system that matches the special transfer payment system; (2)The use of special funds and exit mechanisms need to innovated; (3)The implementation budget performance management of special funds;(4)Special funds to strengthen project management, innovation competitive financial fund allocation way;(5)Strengthen fiscal integration and co-ordination of funds,play a role of special funds "concentrate resources to accomplish large undertakings";(6)Special funds need to promote information disclosure to improve transparency.

Key words: the Corps, Special transfer payments, Problems,Countermeasures

目 录

摘 要	I
Abstract	II
第一章 绪 论	1
1.1 本文的选题背景和研究意义	1
1.1.1 本文的选题背景	1
1.1.2 本文的选题意义	2
1.2 文献综述	3
1.2.1 国外文献综述	3
1.2.2 国内文献综述	4
1.2.3 文献述评	7
1.3 研究目标	7
1.4 研究内容	8
1.5 可能的创新之处	10
第二章 概念界定及相关理论	11
2.1 专项转移支付的概念、界定及功能	11
2.1.1 专项转移支付的概念、界定	11
2.1.2 专项转移支付的功能作用	11
2.2 财政专项转移支付的相关理论	12
2.2.1 财政分权的相关理论	12
2.2.2 公共服务均等化的相关理论	14
第三章 兵团专项转移支付现状及问题分析	17
3.1 兵团专项转移支付的现状	17
3.1.1 兵团的预算管理体制	17
3.1.2 中央财政对兵团转移支付的规模及结构	18
3.1.3 自治区对兵团所辖市的转移支付情况	20
3.1.4 兵团对师团转移支付情况	21
3.2 兵团专项转移支付存在问题及原因分析	24
3.2.1 中央对兵团专项转移支付并非按需求下达且“碎片化”、“差异化”现象严重	24
3.2.2 专项资金管理办法多样,无统一规范管理机制	24
3.2.3 项目支出预算编制中存在的问题	25
3.2.4 部分专项资金执行进度较慢,资金分配和使用存在着不合理现象	26
3.2.5 专项资金监督管理能力和水平有待提升,部分专项资金出现监管“真空地带”	27
3.2.6 专项转移支付透明度有待提高	27
第四章 完善兵团专项转移支付的对策和建议	28
4.1 完善与师团财政管理体制匹配的专项转移支付制度	28
4.2 创新专项资金的准入和退出机制	28
4.2.1 创新专项资金的准入机制	28
4.2.2 创新专项资金的退出机制	29
4.3 全面推行专项资金预算绩效管理	29
4.3.1 建立重大项目投资跟踪检查责任制	29
4.3.2 加强专项资金绩效管理	30
4.3.3 完善绩效评价体系	30

4.3.4 切实加强专项资金支出绩效评价工作.....	30
4.3.5 认真做好绩效评价结果应用工作.....	30
4.4 强化财政资金整合与统筹，发挥专项资金“集中力量办大事”作用.....	31
4.5 加强专项资金项目管理，探索财政资金竞争性分配途径.....	31
4.6 推进专项资金信息公开，提高其透明度.....	32
4.6.1 专项资金分配方式的信息公开.....	32
4.6.2 专项资金预决算的公开.....	32
第五章 结论及其展望.....	33
参考文献.....	34
致 谢.....	36
作 者 简 介.....	37

第一章 绪论

1.1 本文的选题背景和研究意义

1.1.1 本文的选题背景

1994年的分税制改革后，我国逐步形成了以一般性转移支付、专项转移支付和税收返还三种方式为主的政府间转移支付体系。专项转移支付是我国政府间转移支付制度的一个重要组成部分，2013年中央对地方政府的税收返还和转移支付中，专项转移支付在政府间转移支付总额中比例约为38.40%。在中央对地方政府的财政转移支付资金中，专项转移支付的比例和数额较大，具体情况见下表1-1：

表 1-1:2010-2013 年中央对地方转移支付执行数表

单位：亿元

项目	2010	2011	2012	2013
一般性转移支付数	14,624.84	18,229.93	21,471.18	24,533.80
专项转移支付数	12,724.46	16,521.65	18,792.52	18,446.94
中央对地方转移支付总数	27,349.30	34,751.58	40,263.70	42,980.74
一般性转移支付占总数比	53.47%	52.46%	53.33%	57.08%
专项转移支付占总数比	46.53%	47.54%	46.67%	42.92%
中央对地方转移支付	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

数据来源：财政部网站中央对地方税收返还和转移支付预算表整理

从表 1-1 可以看出，2010-2012 年，专项转移支付支出金额呈逐年递增趋势，并且占中央对地方转移支付的比例比较稳定，基本保持在 46%-48%之间；2013 年专项转移支付金额与 2012 年相比略有下降，主要原因是中央为了规范对地方财政转移支付管理，将部分专项转移支付项目重新做了调整（如自 2013 年起，中央将农村医疗救助补助资金、城市医疗救助补助资金从原来的医疗卫生专项转移支付调整列入到一般性转移支付下的新型农村合作医疗等转移支付），在中央对地方转移支付金额逐年增加的前提下，专项转移支付资金的不增反降导致其 2013 年占支付总额比例下降了约 3.75%。

诚然，专项转移支付在促进地方基础设施建设、贫困地区的义务教育工程、社会保障制度建设、天然林保护工程、退耕还林还草工程、公共卫生体系建设等方面发挥着十分重要的作用。但是，目前我国的专项转移支付不仅存在着项目过多（2014 年全国“两会”中，财政部部长楼继伟在预算报告中明确指出目前的中央层面的专项转移支付有 220 多项）、项目设置交叉、被挪作他用、效率低下、多头管理等不良现象，还会诱发“跑部钱进”、滋生腐败、加重地方债务等深层次问题。2013 年召开的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确指出“清理、整合、规范专项转移支付项目，逐步取消竞争性领域专项和地方资金配套，严格控制引导类、救济

类、应急类专项，对保留专项进行甄别，属地方事务的划入一般性转移支付。”楼继伟部长多次提出要逐步取消不符合经济社会发展要求的专项转移支付项目，对一部分使用方向类同、政策目标相近的专项转移支付项目进行整合，以进一步提高专项资金的使用效益。^[1]李克强总理也在 2014 年政府工作报告中明确指出“提高一般性转移支付比例，专项转移支付项目要减少三分之一，今后还要进一步减少。”^[2]可见，2014 年国家经济体制改革中的一个重要任务就是对财政专项资金的清理、整合，所以在此基础上研究专项转移支付的使用和规范具有很深远的现实意义。

兵团的历史使命是“屯垦戍边”，这一使命体现了肩负促进地方经济发展和维护国家边境地区国防安全的双重“事权”职能。然而，现实中兵团因其企业属性，它没有相应的“财权”(特指征税权)，“事权”和“财权”的严重不匹配和兵团使命的特殊性，决定了兵团的财政体制不同于其他省市。新世纪以来，兵团在国家公共财政的大框架下结合自身的特殊情况，逐步建立了兵团特色的“横向”和“纵向”预算框架体系。具体来说，纵向预算就是指兵团、师部、团场的三级预算模式，兵团对师团实行的纵向预算管理是“综合财力补助+地方专项”；而横向预算就是兵团对下属各职能部门的部门预算。其中，“综合财力补助”相当于“一般性转移支付补助”，而“地方专项”性质和专项转移支付性质相同，都具有“专款专用”的特征。在这种财政体制下，兵团更加依赖于中央政府的专项转移支付，并通过不同途径在兵团内部进行转移分配来实现兵团“事权”职能的履行。兵团的专项转移支付在兵团的财政预算体制中作用巨大，但由于历史和现实问题，兵团专项转移支付项目不仅存在着专项转移支付的共性问题，还存在着一些特殊问题需要加以分析解决，如：退出机制不健全、绩效考核体系不健全和管理不规范等问题，这严重制约着兵团专项转移支付项目资金管理水平和使用效率的提高，也是兵团现行财政制度中比较突出和亟待需要解决的问题之一。因此，如何规范兵团专项转移资金来提高兵团专项转移支付项目的资金使用效率更好的发挥其作用已经成为兵团现代财政制度改革中的重要环节。

1.1.2 本文的选题意义

要建立兵团的财政专项转移支付体系除借鉴沿海发达省份的经验外，还必须考虑兵团自身的特殊性，如兵团特有的预算管理体制和特殊的事权职能。鉴于此，本文拟对兵团专项转移支付项目的现状进行梳理和总结，找出其存在的问题，然后对问题进行分析，最后提出了对专项转移项目进行清理、整合和完善兵团专项转移支付制度的措施，这对于完善兵团财政专项转移支付项目体系，提高专项资金使用效率、保障基本公共服务、促进兵团社会经济发展，进而构建兵团现代财政制度具有十分重要的现实意义。

^[1] 2013 年 6 月 27 日，财政部部长楼继伟在作《关于 2012 年中央决算的报告》时提出，减少、合并一批专项转移支付项目，优化转移支付结构。

^[2] 李克强总理在 2014 年政府工作报告时提出，提高一般性转移支付比例，专项转移支付项目要减少三分之一，今后还要进一步减少。

1.2 文献综述

1.2.1 国外文献综述

财政转移支付很早就被西方的一些国家应用于本国的财政管理活动中，有着较为悠久的历史。1928年，庇古在《财政学研究》的著作中，首次提出“转移支付”这一概念，庇古把国家的经费分为真实的或消费的经费和转移经费两种。而在实践方面，19世纪初，美国就制定了联邦向州和地方政府补助和拨款的财政制度。可见，国外关于财政支付制度的实践和研究较早，并取得了一定成效。财政转移支付包括没有被指定用途的转移支付（类似于一般性转移支付）和有特定用途的转移支付（类似于专项转移支付）两种，通过阅读文献发现国外关于财政转移支付的较多，但是专门研究专项转移支付的文献相对较少，主要集中在以下几个方面：

(1)“专项资金”的存在价值研究

专项资金具有“专款专用”的性质，这一性质有着较为深远的理论涵义。专项资金的用途明确，它不会像一般性转移支付资金那样由于用途不明确而受各种机构的竞争。Frant(1996)通过分析私人部门和政府部门激励方式的差异来研究专项资金的存在价值，他认为私人部门的高能激励是来自于市场的激励，这种激励是一种金钱的激励；而与私人部门的高能激励不同，政府部门的高能激励是来自于政府官员的再当选追求，为了在政治选举中获得足够的选票实现连任，政府官员会把资金花在这些高度可见的项目上，以获取民众的支持，这种“短视化”的支出选择从长远看不利于当地经济发展和居民社会保障水平的提高。为了消除这种高能激励带来的弊端，专项转移支付制度就“应运而生”，专款专用的特征它使得某些必须安排的支出项目得到了制度上的“保护”。

(2)政府间的财政转移支付在地方收入来源中的重要性研究

诸多学者的研究表明，政府间的转移支付资金是世界上许多国家地方政府收入的主要来源之一。Shah(2006)在发展中国家和转轨国家，财政转移支付占到了地方政府支出的60%左右，在欧盟国家中占到了约三分之一，其中北欧国家是29%，其它国家是46%。许多国家的中央政府(联邦政府)对地方政府的财政转移支付规模都比较大，如Afonso(2006)巴西各市收入中大约有70%来自拨款；Remy(2006)法国有48%的地方财政收入来自中央政府；King(2006)在英国，一般目的转移支付占到了地方财政收入的22%，有条件的转移支付占到了23%。Mcmillan(2006)研究了加拿大联邦政府实施的均等化转移支付，得出“加拿大均等化转移支付补助占享受此项补助省的财政收入的比例从3.5%到29%不等，成为地方政府提供公共服务的重要财政来源之一。”的结论。

(3)有关政府间转移支付作用的研究

Ma and Norregaard(1998)中央(联邦)政府可以通过转移支付这种方式拨付资金来更好地实施宏观调控，进一步强化对地方政府财政经济决策的影响。Break(1980)利用上级政府的补助收入对具有正外部性的公共服务进行融资，能较好地解决这类公共

服务有地方政府负担成本时可能出现的供给不足问题；但地方公共服务融资也不能过度依赖上级政府的转移支付，否则会导致地方公共服务享受的收益与应分担的支出两者之间严重不平衡，这种不平衡使得地方公共服务的供求双方信息不对称现象加剧。久而久之，使地方居民形成了“以转移支付方式融资的公共服务成本是有其他地居民承担的”这样一种“财政幻觉”（Logan, 1986; Winer, 1983; Dollery and Worthington, 1985）。

Stack（1980）、Dollery and Worthington（1985）以及 Lanlvani（2002）的研究表明上级政府的一般定额补助被“粘”在公共产品上，这就是所谓的“粘蝇纸效应”。由于参与公共决策的人的偏好不同，而且在公共决策中的影响力也不同，一些人可以通过对公共决策的影响使得中央的补助“粘”在政府部门中，经济学家把这种现象称为“粘蝇纸效应”。

(4)有关专项转移支付中存在“漏损”问题的研究

20世纪70年代，Mcguire(1975、1978、1979)提出了专项转移支付在地方政府内部可调换假说。他认为地方政府会采取各种手段来改变专项转移支付资金的用途，这样会使得“专项”这一转移支付资金的制度约束失效。他利用实分析证的方式研究了美国州和地方政府的教育专项资金，得出了美国70%的州和地方政府存在着挪用该专项资金现象的结论。另外，Zampelli(1986)、Meyers(1987)以及Islam(1998)等三位学者也利用实证方法证明了美国、加拿大两国的专项转移支付在一些领域存在着被挪作他用的现象。

1.2.2 国内文献综述

(1)介绍国外财政转移支付制度

李湘昀（1994）、王晓光（1994）、王海（1994）、李玉兰（1995）、宋其超（1995）、刘永祯等（1997）、财政部财政科学研究所历史室（2002）等介绍了美国的转移支付制度。美国的转移支付制度分为专项补助和非专项补助两种，它们是以联邦补助金的形式下放到州和地方政府的。专项补助即为有条件的补助，它主要用于州和地方政府的社会保障、农业补贴、基础设施建设等项目，具有明确的用途；非专项补助没有指定用途，一般是为了补充州和地方政府的财力。美国的专项补助是依据科学的标准制定的，它主要根据人口数量、居民收入、税收等客观因素制定的。由于美国分权制特点，美国州和地方政府拥有较大的权力，联邦政府为了更好的约束州和地方政府的权力，实行了以专项补助为主，没有指定用途的补助和拨款为辅的转移支付形式；通过专项补助联邦政府对州和地方政府的控制力度加强，通过非专项补助联邦政府均衡了州和地方政府的财力差异。美国联邦政府结合本国具体国情，找到了适合自身特点的政府间财政转移支付制度。

李湘昀（1994）、达吉（1994）、王晓光（1994）、刘溶沧等（1995）、刘永祯等（1997）、杨芳（2000）、财政部财政科学研究所历史室（2002）等对德国的转移支付介绍表明，德国通过立法的手段来规定转移支付制度。德国联邦政府把转移支付写进了德国的《基本法》（类似于《宪法》），这样使德国的转移支付在制定、分配和执行等

方面有着较为明确和严格的法律程序和依据。德国实行横向和纵向两种形式的转移支付,所谓横向转移支付就是地区与地区之间进行的转移支付,这种转移支付的目的是为了平衡地方政府之间的财力差距;而纵向转移支付就是联邦政府对州和地方政府的转移支付。德国的转移支付很好的发挥了财力均等化和公共服务水平均等化的作用,如对于特别贫穷的州,除了州和州政府之间的横向转移支付外,联邦政府还会通过纵向的补助拨款形式来缩小其与富裕州的财力差距。

李湘昀(1994)、王晓光(1994)、刘永祯等(1997)、谢旭人(1994)、财政部财政科学研究所历史室(2002)等介绍了澳大利亚的转移支付制度。澳大利亚采取了与我国类似的专项转移支付制度,主要分为一般性转移支付和专项转移支付两种。具体来说,一般性转移支付是有联邦政府下设的联邦拨款委员会在充分考虑各个地方的具体情况如财政、税收、人口等因素来确定具体金额并下拨给地方的,充分地体现了均等化的原则。对于专项转移支付,澳大利亚成立了专门的机构—支出审查委员会来确定其政策框架,该支出委员会有澳大利亚总理和相关部门的部长组成,他们在审查各个部门的支出预算后,在与各个部门的部长进行协商的基础上确定了专项转移支付的政策框架。另外,澳大利亚成立了联邦国库部来管理和规范转移支付,该部门负责确定每年转移支付的总金额、两类转移支付的比例以及分配方案等。

李湘昀(1994)、王海(1994)、刘永祯等(1997)、张朝晖(1997)等对日本的转移支付制度进行了研究。日本中央政府的转移支付主要有地方交付税、地方让与税和国库支出金三种形式。地方交付税是一种有地方政府自由支配的、没有被指定具体用途的无条件转移支付;地方让与税类似于一种“税收返还”,通常是指日本中央政府把征收的一些税种(主要包括汽车载重量税、地方道路税、特别吨位数、石油气税和航空燃料税等五个税种)再通过各种途径返还给地方;而国库支出金就是为了贯彻执行中央政府对国民经济的宏观调控政策而设立的,是日本的“专项转移支付”,每年有大藏省(类似于财政部)来确定国库支出金的总额,它分为国库负担金、国库委托金和国库补助金三类。其中,国库负担金是中央政府对本应该有中央和地方政府共同完成的任务,而实际上全部有地方政府负责完成而给予地方政府财力补充的一种转移支付;国库委托金是指中央政府把本来属于自身的事务委托给地方政府承办时而发生的费用,这些费用全部有中央政府负担通过转移支付拨给地方的;国库补助金是中央政府为了特定的目的(如均衡发展)给地方政府的一种补助。

达吉(1994)、王晓光(1994)、财政部财政科学研究所历史室(2002)等对加拿大的转移支付制度介绍表明,加拿大政府最主要的转移支付项目有三项:固定项目补助(GPE)、加拿大援助计划(CAI)和财政均等化计划(ET)。加拿大通过财政均等化计划实现了公共服务均等化功能,财政均等化计划是指政府通过特定的法律程序和公式确定转移支付的规模和支付对象,以达到平衡不同地区的公共服务水平的目的,最终使得全国居民在不同地区都能享受到均等的公共服务。

谭东升等(1995)、方瑛(1995)介绍了英国的转移支付制度。英国的转移支付分

为专项补助和地方补助两种形式。其中，专项补助“专款专用”的特征，要求使用该补助的地方政府必须按照规定的用途使用资金，英国的专项补助主要用于城市公共设施、环境保护等项目；地方补助就是指联邦政府对地方的一种补助，它没有指定具体的用途。虽然，英国中央政府的专项转移支付数量不多，但国家政策性导向较强，发挥了国家宏观调控的重要作用。

(2)建立和健全我国的转移支付制度

孙文学等（1994）提出建立健全我国财政转移支付制度要从正确处理中央与地方财权与事权的关系、选择适当的转移支付形式、确定合理的支付范围和目标以及科学的计算依据、加强转移支付立法等方面入手。此外，齐守印（1994）、刘汉屏等（1995）、李杰刚（1995）、杨秀昌（1995）等学者也对我国政府间转移支付制度的建立和完善进行了研究，得出了类似的结论和建议。同时，张文春等（1995）认为转移支付制度要很好地体现产业倾斜原则，他在借鉴国外转移支付制度的基础上，提出要合理确定两类转移支付的比例关系，充分发挥专项拨款补助这种强有力地宏观调控手段的作用。

早期学者主要是探索关于我国转移支付制度的建立，提出的规范和完善建议主要借鉴国外转移支付制度的先进经验的基础上，主要原因是1994年我国刚刚实行分税制改革，转移支付的实践刚开始没有特别多的实践成果可以供学者借鉴、研究，只能通过介绍国外转移支付制度的先进经验来建立、健全我国的转移支付制度。近期关于转移支付制度的研究主要是在分析分税制改革以来转移支付的现状、取得的成果、存在的问题等基础上，提出完善、规范我国的转移支付制度的建议，更具有可操作性，更符合我国国情。如安体富（2007）在分析我国转移支付存在的问题中指出我国省以下转移支付制度尚不完善，提出了完善我国转移支付要从转移支付制度的指导思想、纵向转移与横向转移相结合、法制化建设等方面入手。谢宗博（2014）针对目前我国转移支付中结构不合理、形式过多、缺乏相应的立法以及监督机制等问题，提出了优化支付结构、完善支付形式、健全监督机制和加强法制化建设等措施。同样，顾建光（2008）、李维新等（2009）、官永彬（2012）等学者也针对目前我国转移支付制度的现状，提出了完善我国转移支付制度的建议。

(3)我国现有财政专项转移支付存在的问题

李齐云（2001）指出我国财政转移支付制度存在着税收返还额的确定方法缺乏科学依据、支付形式不规范、随意性大、调节功能微弱等问题，并提出了用“因素法”代替“基数法”、选择和逐步规范支付形式、完善支付办法等措施来完善我国财政转移支付制度；顾建光（2008）指出我国转移支付制度存在着事权划分不明确、财政支出范围界限不清晰、转移支付种类过多、转移支付结构不合理、转移支付的政策导向不明确、监督机制不健全等诸多问题，还明确指出省以下财政转移支付制度有待完善，指出我国地方各级财政尚未建立起事权和支出责任明确、本级收入和上级财政补助收入稳定可靠、自收自支、自求平衡的分级财政管理体制；周美多等（2008）分析了我国专项转移支付的问题，指出我国专项转移支付存在着分配上多头管理现象、分配和预算脱节、部分项目与实际

脱节、配套性专项转移支付增加了弱财力地区的财政压力、拨款不及时、专项资金被截留、挪用以及缺乏监管等问题，并分析了这些问题背后的政治逻辑：部门利益政治、对下级政府公共责任的控制、进一步强化中央集权，提出了解决问题的办法：在专项转移支付中更多地引入协商、建设性争论使分配过程透明化，强化专项执行中的外部监督；李维新等（2009）指出我国现有专项转移支付制度中存在着支付项目设置不明确、资金运转不透明、缺乏监督等问题，提出了完善我国专项转移支付制度的建议：规范项目设置、增强透明度、健全监督机制；孙开（2010）认为我国的专项转移支付缺乏严格的准入与退出机制，致使专项项目过多、投向分散、重点不突出严重地制约了专项转移支付的资金使用效率；赵云旗（2012）指出我国的专项转移支付存在着泛化问题，即对专项转移支付概念界定不清楚，许多不属于专项转移支付项目的被放置进去，致使专项转移支付项目繁杂趋于泛滥。

(4)我国财政专项转移支付项目绩效评价的研究

白虹（2004）、路云峰（2010）、姜大清（2010）等提出了要通过审计的方法来提高专项转移支付绩效的建议。罗建农（2011）提出了建立“中央财政专项性一般转移支付项目资金”的模式和管理方式来提高专项转移支付绩效。薛文艳（2013）设计了对财政专项转移支付资金项目绩效评价的指标体系、绩效目标、评价原则，提出了绩效评价结果的应用建议。王君等（2014）在分析中央水利建设专项转移支付资金监管现状的基础上，从水利主管部门角度出发，提出了加强专项转移支付资金的监管思路、构建财务隶属关系和基建项目管理权限相结合的专项资金监管新模式。

1.2.3 文献述评

通过已有相关文献的归纳总结，笔者发现我国许多学者对转移支付制度进行了研究，主要集中在国外转移支付制度介绍；我国转移支付制度的建立和完善；我国现有专项转移支付现状、问题以及我国专项转移支付项目绩效评价等方面。但是，国内学者关于省以下的转移支付问题的研究文献相对较少，宋超等（2004）、刘铭达（2007）、王爱君（2011）等学者研究了省以下转移支付制度及存在的问题，很少有学者专门研究省以下专项转移支付制度的建立和完善问题，加之兵团财政体制的特殊性，目前国内没有学者研究兵团的专项转移支付制度，所以对兵团的专项转移支付制度的研究既能扩展现有研究文献的不足，又能为兵团完善专项转移支付制度的决策提供参考依据。

1.3 研究目标

通过对兵团专项转移支付项目进行梳理和分析，找出兵团在专项转移支付方面存在的问题，并针对问题提出相应的对策，为健全兵团专项转移支付制度提供决策依据，提高兵团专项资金的使用效率，促进兵团经济发展和社会公共服务水平的提高。

1.4 研究内容

第一章：绪论。首先，介绍了研究背景和意义。主要包括分税制改革来，专项转移支付在我国政府间转移体系中的重要作用和专项转移支付存在的问题，以及针对兵团财政体制的特殊性，研究健全兵团专项转移支付制度的意义。其次，文献综述。主要是对国内外已有文献进行梳理，进而了解研究现状，在此基础上进行分析，找出现有文献的不足和本文研究价值所在。最后，介绍了研究目标和论文框架。简明阐述了论文采用什么方法基于什么逻辑得出什么研究成果，使本文的行文脉络变得清晰。

第二章：概念界定及相关理论。首先，介绍了专项转移支付的概念、界定和功能作用，这是研究专项转移支付的基础。其次，介绍了专项转移支付的相关理论，包括财政分权理论和公共服务均等化理论，财政分权理论是地方政府存在的前提，而公共服务均等化理论是专项转移支付的目标。

第三章：兵团专项转移支付项目现状及问题分析。首先，介绍了兵团专项转移支付的现状，现状的介绍是找出兵团专项转移支付存在问题的基础，只有在梳理兵团专项转移支付的前提下，才能分析出兵团专项转移支付存在的问题。其次，分析兵团专项转移支付问题的深层次原因，为健全兵团专项转移支付制度提供决策参考依据。

第四章：完善兵团专项转移支付的对策和建议。针对分析兵团专项转移支付存在的问题，提出完善专项转移支付的对策和建议。主要包括对兵团现有专项转移支付项目进行清理、整合和完善兵团专项转移支付制度。

第五章：结论及其展望。根据研究和分析结果得出结论，兵团完善专项转移支付制度的必要性。

本文的结构框架图如下：

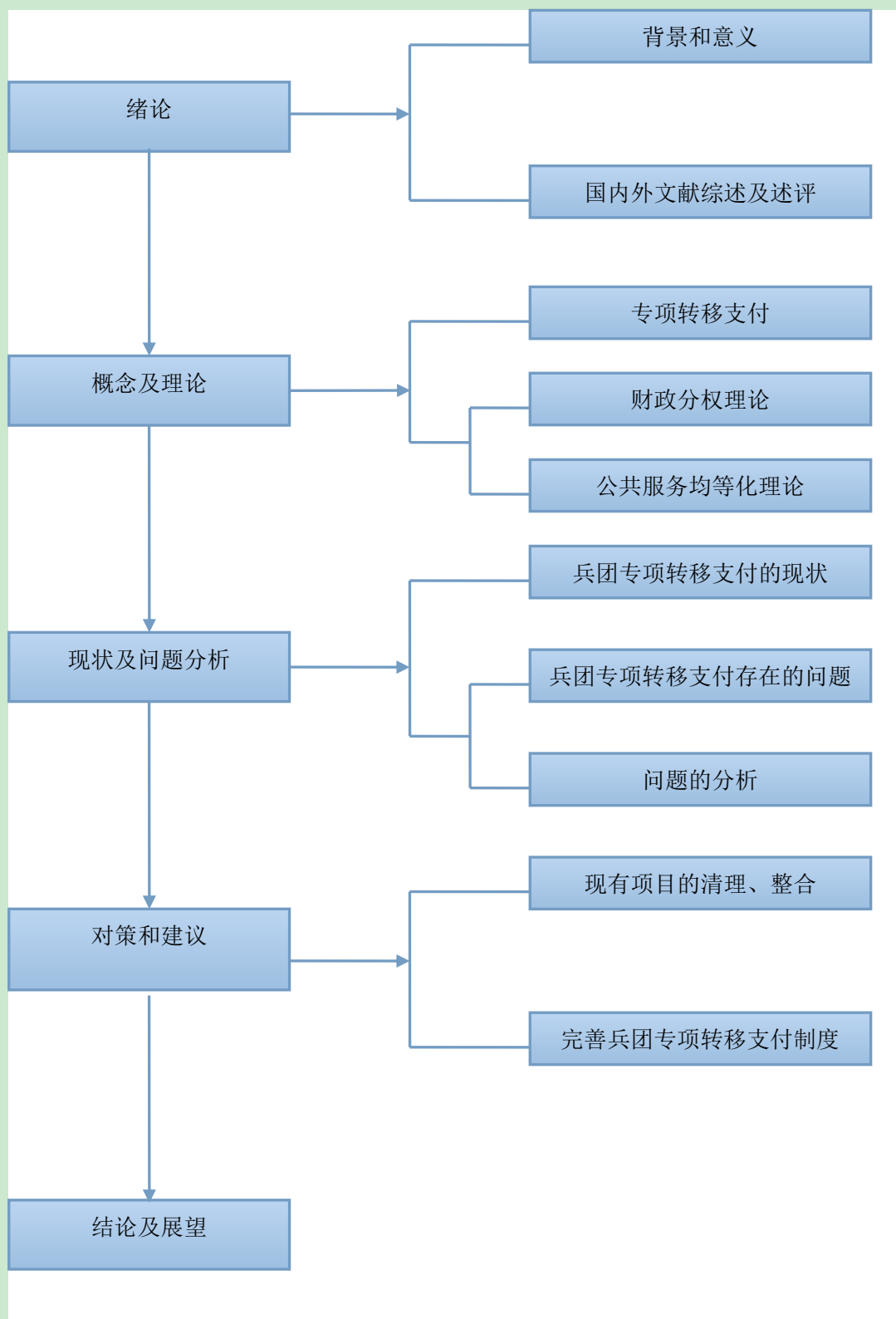


图 1-1：论文框架图

1.5 可能的创新之处

结合专项转移支付的相关理论，研究和分析了兵团专项转移支付的现状、存在的问题，为兵团完善专项转移支付制度决策提供参考依据。

第二章 概念界定及相关理论

2.1 专项转移支付的概念、界定及功能

2.1.1 专项转移支付的概念、界定

专项转移支付是指中央或上级政府为了控制地方实现其政策目标，以及对委托下级政府代理的一些事务进行成本补偿，而设立的专项补助资金，资金接受者须按规定用途使用资金。专项转移支付最大的特点就是“专款专用”，专项拨款的拨款提供者在某种程度上指定了资金的用途，拨款接受者必须按照规定的方式使用这些资金。

专项转移支付按照有无配套要求，可区分为非配套拨款和配套拨款两种形式，前者不要求接受方提供配套资金，后者要求接受方提供一定比例的配套资金。按照政府间支出责任划分，专项拨款可划分为委托事务拨款、共同事务拨款和鼓励或扶持性拨款。

作为国家财政对特定时期、特定地区和特定事务的宏观调控手段，财政专项转移支付内容涉及社会保障与就业、环境保护、教育、科学技术、文化、医疗卫生、体育、农林水事务、救灾等多方面。依据其资金使用用途，专项转移支付分为一般公共服务支出、国防支出、公共安全支出、教育支出、其他支出等 20 个大项目约 137 个小项目。

2.1.2 专项转移支付的功能作用

公共产品一般是有政府或社会团体提供的在消费或使用上具有非竞争性和受益上非排他性的产品。公共产品具有的特征（即非竞争性和非排他性）很可能导致公共产品的供给不足，而专项转移支付的目标就是通过弥补地方财力缺口，来保证地方政府提供较为充足的公共产品，最终实现公共服务均等化目标。因此，结合专项转移支付的目标，可以总结专项转移支付的作用，主要体现在以下四个方面：

（1）提高地方政府提供“外溢”效益公共产品的积极性

在有限的财政资源条件下，地方政府从理性的经济人角度出发，不愿意提供“外溢性”很强的公共产品，如改善流经本地的跨区域河流的生态环境、修缮所管辖区内贯穿全国的道路、提供能使外地居民享受的教育、医疗、文化等服务或设施。这种缺乏“整体意识”的观念或想法，很可能使地方政府在提供公共产品时，只考虑自身的利益，这样会导致其提供具有跨区效益“外溢”的公共品的积极性降低，而中央政府考虑这些问题时会从全国大局出发。因此，为了解决地方政府在提供具有“外溢性”公共品积极性低的问题，中央政府要合理的配置资源，通过指定用途的专项资金拨款可以提高地方政府提供该类公共品的积极性。

（2）促进内部共同市场的建立

如果国家保证全国范围内不同地区公共服务的最低标准基本一致，那么就会相应的减少地区之间要素和商品跨区域流动的障碍，这样就进一步促进了劳动力、资本和商品的自由流动，进而提高经济效益，促进共同内部市场的建立，而中央政府通过专项拨款的形式可以促进各地区间建立共同的公共服务最低标准。

（3）实现公共服务的再分配

地方政府相对于中央政府而言更了解辖区内居民的需求与偏好，出于成本与效率的考虑，一般情况下与居民生活息息相关的医疗、教育、社会保障等公共服务有地方政府提供，但地方政府出于要素流动与税收等方面的考虑，往往不愿意提供此类公共服务，并限制一些特殊人群（如老人或穷人）享受此类公共服务。为了解决这些不良现象和问题，中央政府可以在不降低地方政府追求成本与效益的积极性的前提下，利用专项拨款方式来保证地方政府所提供的公共服务在获得服务途径以及服务水平上都基本达到中央政府要求的标准。

（4）促进经济社会稳定

专项转移支付资金还具有促进经济社会稳定的功能，具体来说，就是通过调节不同经济发展时期的专项拨款金额来相应增加或减少地方的财政支出。在经济不景气时期，通过专项资金来增加地方经济活动数量，如加大地方基础设施建设、社会制度保障建设等方面投入，达到地方财政支出增长目的，进而促进经济复苏；在经济高速发展时期，中央政府可以通过减少专项转移支付资金来减少经济活动，削减地方财政支出来防止经济过热。

2.2 财政专项转移支付的相关理论

2.2.1 财政分权的相关理论

财政分权是政府间转移支付存在的基本前提,从理论上讲政府间转移支付的存在主要基于三方面的原因:地方政府存在的必要性和合理性、对公平的追求和发展的需要,第一个原因实际是政府间转移支付的前提,后两个原因其实也就是政府间转移支付的最终目标。财政分权理论解释了地方政府存在的合理性以及必要性,它通过解释“为什么中央政府不能按照每个居民的喜好和资源条件提供公共品来实现实现社会福利最大化的原因”这种方式来论证地方政府存在的合理性以及必要性,弥补了新古典经济学不能解释地方政府客观存在的这一理论缺陷。财政分权理论所要研究的两个基本问题是:1、中央政府为什么要实行财政分权;2、地方政府的存在有什么意义。财政分权理论是解释了地方政府存在的合理性和必要性,是为了弥补新古典经济学原理不能解释地方政府客观存在这一缺陷而提出来的,即解释为什么中央政府不能够按照每个居民的偏好和资源条件供给公共品,从而实现社会福利的最大化,来论证地方政府存在的合理性和必要性。

主要的研究和理论包括以下几个方面：

(1) 地方政府存在的合理性和必要性

施蒂格勒在 1957 年出版的《地方政府功能的有理范围》(Tenable Range of Function of Local Government)一文中,对为什么需要地方存在这一基本问题给出了合理性的解释。他认为可以从以下两条原则来阐明地方政府存在的必要性: 1、相对于与中央政府,地方政府更接近于自己辖区内的民众,这意味着地方政府比中央政府更了解它辖区内公民的需求和效用。2、一个国家的公民有权利对不同种类和数量的公共服务根据自己的喜好进行投票表决,换言之,不同地区应有权自己选择公共服务的种类和数量。与此同时,施蒂格勒并未完全否定中央政府的作用,他指出,行政级别较高的政府对于实现配置的有效性与分配的公平性目标来说,也是必要的。施蒂格勒的研究说明了地方政府在配置资源方面相对于中央政府具有优越性,进而解释了为什么要存在地方政府。

(2) 蒂布特的“用脚投票”理论

蒂布特(Charles Tiebout) 1956 年在《地方支出的纯粹理论》(A Pure Theory of Local Expenditures)书中通过构建地方政府模型分析认为人们是可以在各个社区政府间进行自由的流动,并通过这种自由流动方式来选择能使公民个人效用最大化的社区政府。具体来说,如果公民认为某个社区政府提供的公共服务水平与其个人要承担的税收负担不匹配,那么他(她)就会迁移到能够达到其心理满足或预期的社区政府,这就要求社区政府要提高公共产品的供给效率。通过居民这种自由流动,促进了社区政府间的竞争,实现了资源的有效配置,最终达到帕累托最优状态,这就是蒂布特的“用脚投票”理论。

(3) 理查德·马斯格雷夫的财政分税制思想

理查德·马斯格雷夫从资源配置、经济稳定、收入分配的三大财政职能出发,考虑了中央政府和地方政府在财力、经济主体流动性、满足居民偏好等方面存在差异,认为不同的财政职能应该有不同级别的政府来履行。具体来说,中央政府相比于地方政府而言具有充足的财力和经济主体上的流动性,所以收入分配和经济稳定这两大财政职能要有中央政府负责;而资源配置职能需要充分考虑不同地区居民的不同偏好,相对于中央政府,地方政府更能了解所辖居民的偏好,所以资源配置职能应有地方政府负责。另外,不同级别政府间实行必要的分权是可行的,可以通过不同税种在各级政府间分配将分权固定下来,只有将分权固定下来才能赋予地方政府相对独立的权力,这就是理查德·马斯格雷夫的财政分税制思想,也可以称为“财政联邦主义”。

(4) 瓦勒斯·奥茨的“财政分权定理”

瓦勒斯·奥茨在出版的《财政联邦主义》书中,根据偏好的不同将所有人口分为不同的两个子集,假设子集内的人偏好相同,而子集间的人偏好不同。如果中央政府出于公平的角度对拥有的公共品在两个子集间进行等量分配的话,就可能会忽略两个子集间不同的偏好,从而达不到帕累托最优状态;而地方政府在提供公共品时考虑了辖区内居民的不同偏好,这样使得资源配置效率优于中央政府。奥茨认为经济效率是通过提供最能反映社会成员偏好的产出组合来实现的,因此,在不同群体之间的消费可能是不一样

的情况下，强迫所有都消费相同水平的公共物品和公共服务，会导致资源配置无效率。为此他认为：让地方政府把一个能够达到帕累托最优的产出量提供给它们各自辖区的选民，要比有中央政府向国内的全体选民提供特定的且一致的产出量要更为有效，这就是奥茨的“财政分权定理”。

以上学者的研究是以完全竞争的市场机制来考虑地方政府存在的依据，很显然与现实情况还是存在很大的差距。因为在实际中各地的区域边界并不完全是根据这种方式构造的，而往往是历史发展沉积的结果。这样形成的地域边界很难与成本受益原则所确定的地域相一致，有此产生的外部性问题是不可避免的，即产生于某一地区的收益或成本散播于地区之外，有其它地区受益或分担成本。显然，这一问题不可能单纯依靠地方政府来解决，必须有中央政府通过转移支付等形式来协调，这也就很好的说明了转移支付存在的合理性和必要性。

2.2.2 公共服务均等化的相关理论

公共服务均等化指的是政府要为其居民提供基本的、与社会发展水平相适应的、大致均等的公共品，这里的公共品包括有形的公共物品和没有实物形态的公共服务。实现公共品的公平分配是公共服务均等化的目标，但公共服务均等化也应兼顾公平与效率并重的原则，而实现公共服务均等化的一个重要手段就是政府间转移支付制度。有关公共服务均等化的相关研究和理论如下：

(1) 公共服务涵义和内容的研究

可以从以下两个角度来研究公共服务的涵义：首先，从经济学角度看，公共服务是“服务”的一种，这里的“服务”是相对于“生产”而言的。在三层次产业结构划分论中，第一、第二产业是物质资料的生产部门，它们生产出来的产品虽千差万别，但都有一个共同的特征那就是具有一定的实物形态；而第三产业，也就是我们俗称的“服务行业”，它们提供的都是没有实物形态的“产品”，这些“产品”是能够满足人们某种需要的服务或者劳务。其次，公共服务可以划分到公共物品范畴。广义的公共物品包括有形的公共产品和无形的公共服务两种，这两种形态的公共品都满足公共物品的基本特征：非竞争性和非排他性，所以有关公共物品的研究和分析也适应于公共服务。同样，与公共物品和服务相对应的就是私人物品和服务，一般来说，私人服务是有市场提供的，而公共服务而大部分有政府提供，除此之外，还有些服务是介于两者之间的“准公共服务”，这类服务除了可以有私人或者政府提供外，还可以有两者共同提供。根据“谁提供谁掏钱”原则，有政府提供的公共服务主要是通过财政支出方式实现的，而政府间转移支付是财政支出的主要手段。

通过分析我们可以看出公共服务的内容，它既包括有政府直接提供的为社会公共需要服务的产业，如国家机关、党政机关、军队警察、社会团体等，它们属于第三产业四层次划分中的第四层次；也包括政府通过财政支出方式购买的“准公共服务”，如医疗、文化、教育、社会保障等。

（2）福利经济学的研究

20世纪20年代，庇古在研究福利最大化时根据两个问题，提出了两个基本的命题：1、社会经济福利随着国民收入总量的增大而增大；2、均等化的国民收入分配有利于社会经济福利最大化。这两个命题之所以能成立是因为一般情况下，个人收入增涨能增加其对社会的满足程度，根据货币的边际效应递减理论，把富裕者的收入转移给贫困者会增加社会整体的满足程度。国民收入形成了公共服务，因此国民收入的均等化分配能够对公共服务的分配产生重要影响，而对公共服务的分配能促进社会经济福利的提高。一般来说公共服务资源是有政府控制或拥有的，并且通过转移支付等手段进行调节和分配的。庇古的研究开创了福利经济学的完整体系，对公共服务均等化产生了重要影响，因为它表明社会福利最大化是可以利用公共服务均等化这一手段来实现的。

（3）公共经济学理论

公共经济学也就是政府经济学，是专门研究政府经济行为、政府与私人部门之间的经济关系和政府经济活动特殊规律性的一门学科。公共经济学主要从以下三个方面来论证转移支付存在的合理性和必要性：1、缩小地方政府间财力差距，弥补地方财政缺口，进而实现地方政府间财力的“纵向平衡”；2、保证地方政府提供大致相等的公共服务水平，实现“横向公平”；3、纠正外部性。公共经济学通过论证转移支付存在的合理性和必要性，进而阐述了转移支付的三大目标：

1、解决政府间纵向财力不平衡问题

在分税制财政体制下，一方面收入再分配和社会稳定职能有中央政府承担，相应的税收以及融资权利都划归给中央政府；而另一方面地方政府则提供了能满足当地居民需要的公共产品，所以要在相关的资源配置中占据主导位置。这由此就出现了这样一个矛盾：中央政府控制了税收的征收和管理，而地方政府则承担了公共产品的支出。这就出现了地方政府“收入”权利与“支出”责任的不匹配，这种不匹配即使在发达地区也是客观存在的。地方政府为缩小收入与支出两者之间的差距，它们会通过各种渠道来获得中央政府的财力支持，而政府间的转移支付是一种主要的、常见的方式。世界各国的地方政府都普遍存在财政收支不平衡现象，为此各国都采用了不同形式的财政转移机制来弥补地方政府的财力缺口。

2、解决政府间横向财力不均衡问题

在世界上的任何一个国家或者地区，无论其采用何种财政体制，都普遍存在着财政收支缺口以及地区不平衡的现象。所以，为了“均衡”贫富地区的财政能力，使它们在全国一致可比税率的基础上提供可比的服务，来提高整个国家的整体适应能力，世界上大多数国家都存在着中央政府拨款给地方政府的制度和措施，通过这些制度和措施保证了不同地区提供的最低公共服务水平大致相等。另外，地方政府受其能力、局限性和信息不对称等因素限制不能制定出完美的公共服务供给规划，这样可能会导致其提供的公共服务超出管辖权范围，甚至会提供一些社会公众不需要的公共服务。为了解决这一问题，中央政府利用专项转移支付手段，制定专项资金的管理和使用办法，来帮助地方政府提高

专项资金的使用效率，从而尽可能地遏制地方政府提供超出范围的和无效率的公共服务现象发生。

3、解决外部性问题

外部性称为溢出效应或外差效应，指一个人或一群人的行动和决策使另一个人或一群人受损或受益的情况。从经济学角度看，经济外部性指的是经济主体的经济活动对他人和社会造成的非市场化的影响。它可以分为正外部性和负外部性两种。正外部性是某个经济行为个体的活动使他人或社会受益，而受益者无须花费代价；负外部性是某个经济行为个体的活动使他人或社会受损，而造成负外部性的人却没有为此承担成本。由于外部性具有着收益外溢性特征,对这类经济活动地方政府是缺乏投资动机的,这样就会导致供给不足，为了解决这一问题，就需要中央政府利用转移支付制度进行激励。

第三章 兵团专项转移支付现状及问题分析

对兵团专项转移支付现状的分析离不开对兵团这一特殊组织形式的介绍：新疆建设生产兵团（简称“兵团”）地处我国西北边陲，是我国最大的兼具戍边屯垦、实行“军、政、企合一”的特殊行政区划单位，在党和国家大局中具有特殊重要的地位。新疆和平解放后，驻疆解放军解放新疆任务已基本完成，毛泽东同志高瞻远瞩，认真分析了新疆形势，借鉴历代屯田戍边经验，命令驻疆解放军大部就地转业，脱离国防部队序列，于1954年10月25日，有新疆军区发布命令《公布成立新疆军区生产建设兵团组织机构及管辖部队番号》，正式成立了新疆生产建设兵团。成立至今，兵团在自己所辖垦区内，依照国家和新疆维吾尔自治区的法律、法规，自行管理内部事务，受中央政府和新疆维吾尔自治区双重领导，肩负起了中央赋予的“屯垦戍边”历史使命，在促进地区经济社会发展和居民生活水平提高方面发挥着重要作用。

目前，兵团总人口约为270万人，分布在新疆自治区内的14个地州市、59个县市。从地域上看，兵团的分布呈“两周一线”布局，具体来说，“两周”即天山南北两大沙漠周边，“一线”即为长约2019公里边境线。兵团在“两周一线”共分布了14个师、7个市、176个团场、2115个连队和近4000个工交建商企业，另外还有一大批教育、文化、卫生、体育等社会事业单位。^[3]

在过去的半个多世纪中，在中央和自治区党委的双重领导下，兵团人用自己勤劳的双手，诠释了“热爱祖国，无私奉献，艰苦奋斗，开拓进取”的16字兵团精神。在当前国际国内反恐形势十分严峻的情况下，2014年5月中央召开第二次新疆工作座谈会，座谈会上提出了维护新疆社会稳定和长治久安的总体目标，强调兵团要发挥调节社会结构、推动文化交流、促进区域协调、优化人口资源的“四个作用”，实现安边固疆的稳定器、凝聚各族群众的大熔炉、先进生产力和先进文化的示范区“三大目标”，明确了兵团的地位和功能作用。在新的历史时期，兵团将在维护新疆社会稳定、实现长治久安做出新的更大贡献。

3.1 兵团专项转移支付的现状

3.1.1 兵团的预算管理体制

兵团专项转移支付制度是兵团现行财政体制的重要组成部分。因此，对兵团财政体制的历史沿革和现状介绍，有利于在制度层面加深对专项转移支付的了解。随着经济与社会的不断发展，兵团的财政预算体制也在不断地调整 and 变化，经过梳理总结可以把兵

^[3] 本页数据来源：课题《兵团专项转移支付项目的清理整合和规范研究》

团的财政体制改革大致分为以下两个阶段：

第一阶段：1997 年以前，兵团实行的是农垦财务管理体制。这种财务管理体制在运行初期，很好的调动了兵团各个团场的生产积极性，促进了兵团经济和社会发展。但随着社会主义市场经济体制的建立，该财务体制不利于进一步理顺国家与兵团之间的利润分配关系，不利于公平竞争的市场机制建立和兵团职能的转变。

第二阶段：1997 年至今。长期以来，兵团被国家的有关部门定性为农垦企业，这种定性忽略了兵团的性质和特殊职能，在这种定性下制定的财政体制是不符合兵团的实际情况。为此，1997 年中央在进一步明确兵团的性质和职能后将其列为中央财政一级预算单位，并在此基础上逐步建立与完善与兵团体制相符的预算管理新模式。具体情况是，1998 年财政部直接管理兵团财务，并在 2000 年对兵团实行部门预算管理，又在 2002 年对兵团实行了“综合财力补助”。此后，财政部又考虑到兵团承担了一些与地方政府相同的公共事务职责，将“综合财力补助”体制扩展为“综合财力补助+地方专项”。自此，兵团现代财政体制框架基本建立。从该体制建立至今，它的内涵和外延不断地被扩大和调整，从而使得兵团公共财政保障的范围逐渐扩大，保障程度逐步提高，更好地保障了兵团职能和使命的履行。

另一方面，为了配合国家对兵团的财政管理体制，建立与兵团使命和职责相符的，具有“兵团特色”的预算管理体系。兵团党委结合自身的特殊性质和内部管理的特点，实施了以预算管理为中心的财务改革。经过多年的不断创新和探索，终于取得了一些显著的成果：建立了兵师团三级总预算管理新模式、制定了一系列有兵团特色的预算管理制度和办法（如“一总两分”和“连财团管”等）。

3.1.2 中央财政对兵团转移支付的规模及结构

中央财政对兵团专项转移支付项目的结构可以分为四类 220 个小项目：基本建设类、经济发展类、社会事业类、公共事务类。其中，基本建设类主要包括社会事业和公共事务基础设施建设项目；经济发展类主要包括产业发展、“三化”建设发展资金、少数民族聚居团场扶持发展资金、重大科技创新资金和技术改造资金、服务业资金等；社会事业类主要包括教育、科学技术、文化、民政、社会保障和就业、卫生、人口与计划生育、农林水、气象、扶贫、环境资源保护与利用等资金；公共事务类主要包括质检、食品药品监督、统计普查、人才、公检法司及其他公共事务管理等资金。兵团获得的财政拨款总数中，中央的财政拨款是兵团成立以来财政拨款的主要部分，对兵团各项职能发挥起着至关重要的作用，具体数据见表 3-1：

表 3-1:兵团成立以来获得财政拨款总数以及占比情况表

单位: 亿元

项目	拨款金额	占总数百分比
中央财政拨款	2944.00	89.00%
自治区财政拨款	364.00	11.00%
兵团获得财政拨款	3308.00	100.00%

数据来源: 课题《兵团专项转移支付项目的清理整合和规范研究》

近年来中央财政对兵团转移支付规模在迅速增加, 2013 年中央财政拨款 556 亿元, 约占兵团成立以来拨款总量的 16%。充分体现了中央对兵团的高度重视和大力支持, 有力地促进了兵团经济社会的快速发展, 对兵团发挥特殊作用维护新疆社会稳定提供了坚强的财力保障。

从分类上看, 中央对兵团财政拨款以专项拨款为主, 具体数据见表 3-2:

表 3-2:2002 年-2013 年中央对兵团财政拨款分类表

单位: 亿元

项目	金额	占比
中央财政对兵团综合财力补助	674.00	32.65%
中央财政对兵团专项补助	1390.00	67.35%
中央对兵团财政拨款	2064.00	100.00%

数据来源: 课题《兵团专项转移支付项目的清理整合和规范研究》

从表 3-2 中央对兵团财政拨款分类表中看, 中央对兵团财政拨款以专项拨款为主。近年来, 中央对兵团专项拨款数额一直保持着较高水平, 2013 年中央对兵团财政综合财力补助 124 亿元, 中央财政专项补助 432 亿元。

有上可以看出中央财政对兵团转移支付在中央对兵团拨款中规模大、增速快, 充分地保障了兵团“屯垦戍边”事权职能的履行。近年来, 中央加大对兵团的支持力度, 对促进兵团经济社会发展起到了极大的作用, 主要体现在以下两个方面:

(1) 促进兵团经济结构大调整

2013 年兵团实现生产总值 1197 亿元, 比上年增长 18.4%, 是 2002 年 222.55 亿元的 5.4 倍, 年均递增 18%; 人均生产总值 45501 元, 比上年增长 17.10%; 城镇居民人均可支配收入 19641 元, 比上年增长 18.1%, 是 2002 年的 6939 元的 2.8 倍, 年均递增 11%; 农牧工家庭人均纯收入 12106 元, 比上年增长 18.3%, 是 2002 年的 3205 元的 3.8 倍, 年均递增 14.2%; 三次产业结构也有 2002 年 34: 38: 28 调整为 32: 40: 28; 兵团上缴国家税收 121.66 亿元, 比上年增长 14.4%, 是 2002 年的 17.68 亿元的 6.9 倍, 年均递增 21.3%。^[4]由此可见, 兵团经济社会发展规模扩大、速度加快、结构调整、职工增收的

^[4] 数据来源: 课题《兵团专项转移支付项目的清理整合和规范研究》

良好发展势头与中央对兵团专项转移支付密不可分的。^[5]

(2) 促进团场经济社会大发展

2013 年完成固定资产投资 1039 亿元，比上年增长 52.1%，是 2002 年的 104.61 亿元的 9.9 倍，年均递增 25.8%；2013 年年末全兵团基本建设项目累计完成投资 678.18 亿元，其中：保障性住房投入 70.45 亿元，比上年增长 55%，实施保障性安居工程 22.5 万户，游牧民定居工程 2000 户，改善了职工群众居住环境，提高了生活质量，营造了拴心留人环境；兵团公路建设支出 29.12 亿元；城镇社区基础设施建设对团场及师部所在地供热、排水、道路等项目进行重点建设，改善了职工的生活条件，对发展壮大兵团，稳定职工队伍，促进团场经济发展意义重大。

3.1.3 自治区对兵团所辖市的转移支付情况

随着城镇化的快速发展，兵团目前已有八市四镇，实行“师市合一”、“团（场）镇合一”的管理模式。“师市合一”管理模式是指新疆生产建设兵团下辖的农业师和新疆生产建设兵团直辖县级行政区划的一种特殊管理体制，即该地区既是新疆维吾尔自治区人民政府直接管辖的县级市，又接受新疆生产建设兵团党委的直接管理，实行一个党委领导的体制（市委书记同时是师政委），在其原垦区内承担行政管理事务，履行政府职能。截止到目前，兵团 8 个“师市合一”管理的师，具体情况见表 3-3：

表 3-3：兵团实行“师市合一”管理体制的师一览表

师市名称	成立时间
第八师石河子市	1976 年 01 月
第六师五家渠市	2004 年 01 月
第一师阿拉尔市	2004 年 01 月
第三师图木舒克市	2004 年 01 月
第十师北屯市	2011 年 11 月
第二师铁门关市	2012 年 12 月
第五师双河市	2014 年 02 月
第四师可克达拉市	2015 年 03 月

数据来源：课题《兵团专项转移支付项目的清理整合和规范研究》

鉴于上述八个师市合一的兵团城市同时是新疆自治区直管县级行政单位，这些地区亦能享受来自自治区的部分财政资金，这些资金主要以税收返还方式下拨给兵团师市的，其金额如表 3-4 所示：

^[5] 本页数据来源：课题《兵团专项转移支付项目的清理整合和规范研究》

表 3-4: 自治区向兵团城市转移支付表

单位: 万元

城市	2009	2010	2011	2012	2013
石河子市	42,575.00	48,290.00	58,260.00	67,234.00	67,199.00
阿拉尔市	5,631.00	6,516.00	7,742.00	10,140.00	12,747.00
图木舒克市	6,958.00	9,731.00	11,236.00	13,799.00	15,581.00
五家渠市	5,040.00	7,252.00	11,554.00	16,485.00	18,289.00
北屯市	-	-	-	3,079.00	742.00
合计	60,204.00	71,789.00	88,792.00	110,737.00	114,558.00

数据来源: 课题《兵团专项转移支付项目的清理整合和规范研究》

从表 3-4 可以看出, 尽管石河子等兵团城市都可以获得来自自治区的以部分税收返还为主要形式的财政资金, 但是金额不大, 这部分资金量难以成为兵团对下级团场转移支付的主要来源。

3.1.4 兵团对师团转移支付情况

目前兵团有 14 个师和 175 个团场。作为兵团履行屯垦戍边的基础和载体, 兵团基层团场在兵团经济社会发展过程中发挥了巨大作用。随着中央财政对兵团预算体制的调整, 兵团对师团也逐步执行“综合财力补助+地方专项”的预算管理体制, 进一步提高了师团的公共保障能力, 呈现出以下特点:

(1) 财政转移支付规模不断增加, 其中专项资金占比过高

表 3-5: 兵团对师团转移支付执行数

单位: 亿元

	2010	2011	2012	2013
综合财力补助	41.02	45.16	72.81	88.34
地方专项	224.69	269.55	297.61	349.03
兵团对师团转移支付总数	265.71	314.71	370.42	437.37
综合财力补助占总数比例	15.44%	14.35%	19.66%	20.20%
地方专项占总数比例	84.56%	85.65%	80.34%	79.80%
兵团对师团转移支付	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

数据来源: 课题《兵团专项转移支付项目的清理整合和规范研究》

从表 3-5 可见, 在兵团对师团逐步执行“综合财力补助+地方专项”的预算管理体制下, 兵团对团场的财政转移支付金额呈现大幅度增长。其中, 综合财力补助(类似于一般转移支付)占比小幅上升, 地方专项略有下降, 但是地方专项比重一直维持在 80% 以上, 占比过高。

(2) 专项资金使用点多面广

从财政专项资金的用途来看，兵团财政专项资金使用范围涉及到兵团经济社会发展的方方面面，如科技、教育、文化、卫生、环保、城乡社区建设、农林水、交通等领域。

为保障和改善民生，加快推进兵团基本公共服务均等化，兵团本级每年预算安排“十件实事”项目资金，着力加强各项民生工程建设。2012年，兵团本级预算安排“十件实事”项目基本建设资金11455万元，具体数据见表3-6：

表3-6：2012年兵团本级预算安排项目基本建设资金表 单位：万元

项目	金额	占比
养老服务设施建设	2700.00	23.57%
团场社区综合服务设施建设	3600.00	31.43%
团场殡仪馆建设	900.00	7.86%
团场公益性墓地建设	500.00	4.36%
团场综合文化活动中心建设	2400.00	20.95%
农村饮水工程	1355.00	11.83%

数据来源：课题《兵团专项转移支付项目的清理整合和规范研究》

2013年，兵团本级预算安排“十件实事”项目基本建设资金13229万元，具体数据见表3-7：

表3-7：2013年兵团本级预算安排项目基本建设资金表 单位：万元

项目	金额	占比
养老服务设施建设	2160.00	16.24%
团场社区综合服务设施建设	1440.00	10.83%
团场殡仪馆建设	900.00	6.77%
“柴煤改气”工程	1500.00	11.28%
团场卫生公厕建设	2400.00	18.05%
团场供热、给排水、环卫设施建设	1600.00	12.04%
农村饮水工程	3229.00	24.28%

数据来源：课题《兵团专项转移支付项目的清理整合和规范研究》

为加快推进兵团重要产业、重大项目、重大工程建设，兵团建立了项目前期工作经费保障机制，积极支持做好重大项目前期和储备工作，为兵团大建设、大开放、大发展奠定坚实基础。2012年兵团本级安排重大项目前期工作费3000万元，用于公路建设项目总投资403348万元；2013年兵团本级安排5000万元，用于37个重大项目前期工作补助，各师安排项目前期费近2亿元，完成504个兵团重大建设项目的前期工作，同时用于公路建设项目总投资596000万元。

为保障兵团城镇化、新型工业化、现代农业化“三化”建设的顺利实施，做到项目建设规划先行、统筹安排、有据可依，兵团本级2012年安排3060万元用于兵团及各师城镇建设、道路、能源、电力、水利等规划编制；2013年安排3160万元用于兵团及各师城镇基础设施建设，经济开发区、产业园区、电力等规划的编制。

在农业发展方面，1988年以来，中央财政累计投入36.9亿元，开垦宜农荒地260.7

万亩，改造低产田 898.2 万亩。仅“十一五”期间就累计完成投资 18.79 亿元，其中：中央财政资金 11.45 亿元（含财政有偿资金 0.55 亿元）、兵团三级配套资金 7.23 亿元，累计建设优质高效农业种植基地 6 万亩、新增节水灌溉面积 135 万亩、改良土壤 74 万亩、营造农田防护林 3 万亩，新建砼防渗渠道 1357 公里、开挖疏浚沟渠 1693 公里、修建机耕路 745 公里，购置农业机械 36 台（套）、仪器设备 607 台（件），技术培训 16 万人次。农业综合开发为兵团现代农业发展、职工增收、团场增效发挥了重要作用。

(3) 专项资金配套压力逐年增加，资金配套到位率逐年下降

专项资金配套主要是为了发挥财政资金“四两拨千斤”的作用，调动各种沉淀资金，提高各地加强资金管理的积极性，充分发挥资金的使用效益。但随着近年来专项补助项目的快速增长，要求地方各级财政配套的专项资金越来越多，不仅造成了地方财政的配套压力，挤占了地方政府自主安排财政财力的空间，这一点在兵团体现尤为明显。

2012 年，中央财政对兵团补助突破 500 亿元大关，兵团当前财政总预算财力收入接近 600 亿元，兵团生产总值总额达 1197 亿元，但是兵团自有财力对同期生产总值的贡献较少（约占 7%），兵团自有财力极为有限，发展状况不容乐观，这使得兵团专项资金配套压力逐年增加，资金配套到位率逐年下降。其中，2013 年，兵团项目支出 520.35 亿元，其中：财政补助 428.34 亿元，占项目总支的 81%；兵团配套 92.01 亿元，占项目总支的 29%。

从各类专项支出来看，2013 年兵团社会事业和公共事务项目基础设施建设总投资 185.74 亿元，配套资金 95.96 亿元，配套比例达 52%，配套资金比率较 2012 年增长 28%。实际落实配套资金 51.64 亿元，落实率 79.18%。^[6]

表 3-8：2013 年兵团社会事业和公共事务项目基础设施建设支出表

单位：亿元

	中央财政补助数	兵团配套数	支出总数
国防、公共安全、人口与计划生育等公共事务专项支出	2.01	13.56	15.57
产业结构调整等经济发展类支出	62.48	10.15	72.63
教、科、文、卫等社会事业发展支出	229.75	16.66	246.41

数据来源：课题《兵团专项转移支付项目的清理整合和规范研究》

从表 3-8 可以看出，不同类别专项资金其配套比例存在着巨大的差异，如国防、公共安全、人口与计划生育等公共事务专项支出兵团配套占总支出 87%；但教、科、文、卫等社会事业发展支出兵团配套占项目总支仅为 8%左右。这是因为不同类别专项资金其对兵团财力有着不同层次的要求，这也是造成兵团财力拮据的主要原因之一。

^[6]本页数据来源：课题《兵团专项转移支付项目的清理整合和规范研究》

3.2 兵团专项转移支付存在问题及原因分析

3.2.1 中央对兵团专项转移支付并非按需求下达且“碎片化”、“差异化”现象严重

一是中央专项并非按需求下达到兵团的。现行体制运行十余年来，兵团财政补助的增长主要依托政策性增支因素的落实，年度增幅波动大，基本财力保障尚未建立稳定的增长机制，与兵团承担的特殊事权还不相适应，如维稳力量建设，基层组织建设，向南疆发展等资金还没有建立动态增长机制，但是这些“事权”职能的履行所需资金是在不断增加。二是专项政策碎片化现象较为严重，难以实现“集中力量办大事”目的。兵团财政专项转移支付中存在许多金额较小的项目，这种“蜻蜓点水”式的资金分配方式，不仅造成了专项转移支付小项目很多、使得专项转移支付资金难以形成合力，无法实现既定的政策目标，制约了专项资金的使用效率。三是存在割裂自治区和兵团在同一地域专项政策的现象，这种现象在“师市合一”的地区较为明显，归自治区直接管辖的师，相应的得到专项资金相对较多。

3.2.2 专项资金管理办法多样，无统一规范管理机制

制定和完善各类专项资金管理办法，是近几年国家和兵团财务部门推进科学化、精细化管理的一项重要工作。各项资金管理办法是专项资金项目的设立依据，是专项资金审批使用的制度保障，而现实中存在一些专项资金的立项依据不充分。据统计，兵团各类专项资金适用的管理办法共 163 部，其中：有国家财政部及其他部委出台的管理办法 97 部、有自治区出台的管理办法 3 部、有兵团出台的管理办法 63 部。兵团在近期对专项转移支付的清理中发现兵团 239 个专项中，无管理办法或立项依据的专项资金 59 项，这些没有管理办法、立项依据的项目纳入了专项资金范畴，使得专项转移支付无法做到“有法可依，有据可循”。^[7]

其次，有立项依据的项目，立项依据无法与项目内容相匹配，还有一些项目的立项依据过于宏观，难以作为“证据”来支撑立项。有些项目直接把法律条文中原则性的描述语句作为立项的依据，还有一些项目仅仅把政府的宏观规划作为其依据。如兵团的一些单位在其申报综合监管工作经费的专项资金时，把国务院发布的“机构改革方案”以及“机构改革设置的通知”作为其立项的依据，但是国务院的这两个文件都没有对综合监管工作经费的具体使用方向做明确的规定。

兵团专项资金种类繁多、管理办法制定部门不同，各专项资金管理办法在预算管理方式、申报审批程序及监督检查要求等内容的规定也各不相同，造成目前专项资金管理虽有规定却无规范，各自独立运行，未形成科学、统一、严格、高效的管理机制。例如

^[7] 数据来源：课题《兵团专项转移支付项目的清理整合和规范研究》

兵团部分专项资金的退出机制不健全，这严重制约专项资金的使用效率和公共服务均等化目标的实现，涉农专项建设资金下的农业综合开发资金是无偿投入、持续投入的，导致部分项目团场即使农业基础设施已较完善，虽无新的开发项目，但也坚决不愿退出。项目团场的确定权限在国家农发办，兵团想在各师范围内进行调整部分项目团场，由于没有决定权而无法进行，致使一大批急需开发的团场无法进入项目团场，使项目“该出的出不来，该进的进不去”。

上述列举出的专项资金在审批立项环节的问题，严重制约着专项资金使用效率的提高，使得专项资金的政策目标难以实现，需要兵团采取相应的措施来规范和完善。

3.2.3 项目支出预算编制中存在的问题

财政资金是通过财政预算编制进行分配的，对财政资金的分配过程是一个切“蛋糕”的过程。一般情况下，每个部门或者地方政府在中央编制预算时争取项目、争取资金的积极性都很高，一旦资金到位，少数部门或者地方政府可能会不按照预算规定的用途来安排使用专项资金。具体来说，在项目申报阶段以争取资金为首要目的，对项目的可行性论证不充分，甚至缺乏必要的论证过程，这样会导致项目的支出编制不够细化，在项目立项通过后，这些部门或者地方政府开始一边执行预算，一边做项目的准备工作（如论证项目可行性、编制详细的项目支出预算等），如果遇到项目实施条件不成熟，就可能会导致项目资金无法及时下达，造成项目支出进度缓慢、项目临近结束“突击花钱”，从而导致项目资金使用效率低下。另外，有的项目由于缺乏项目管理，对预算执行的过程监督检查力度不够、违规违法行为查处不严。加之，一些部门或机构不规范的财务管理制度导致了项目在后期管理和检查验收方面存在一定难度。

除此之外，下级财政部门从项目立项成功角度出发，在其财政预算编制时过于保守。加之，上级财政部门由于信息不对称因素的影响，在年初时或项目开始时不能对下级财政部门的补助支出做出充分的预计。这两个因素共同导致了项目初期支出安排不足、后期继续追加、资金调整幅度较大，使项目的计划和监督流于形式。

（1）预算编制工作目标与实际方法相冲突

一方面，表现为部门的实际预算编制方式与国家要求的零基预算编制方式存在着一定的冲突，即预算编制部门受固有的预算编制模式和既得利益的影响，形成了“基数+增长”的预算编制方式。具体来说，“基数”预算编制方法是针对“基数项目”而言的，所谓的“基数项目”是指各个部门在编制预算时每年必须发生的预算项目，如人员工资、部门办公费等，对于这些“基数项目”各部门在编制预算时采取“全部保留”的措施；所谓的“增长”预算编制方法是针对“新增项目”而言的，是指各个部门在编制预算时申请新增的预算项目，这些新增项目只有部门申请时才能获得上级的财政资金。因此，各部门把预算编制的重点放到了这些“新增项目”上。

另一方面，预算编制必须满足相关法律法规的规定或要求，而实际中不同的法律法规之间的规定或要求可能存在冲突，预算编制要同时满足这些“矛盾”的规定或要求，无

疑增加了预算的编制难度。如《中央对地方税收返还和转移支付决算表》中是把调整工资转移支付列在一般性转移支付下的，而在实际操作中，又明确规定了该转移支付的使用方向和用途，还需要一定比例的地方财政资金配套支持，而这又很符合“配套性专项转移支付”的特征，这样使得调整工资转移支付的预算编制存在一定难度。

(2) 预算编制工作缺乏连续性和前瞻性

受现有预算编制模式和方法的影响，兵团是按年度编制短期预算的，具体的讲就是预算编制以公历年为周期，即在年初编制预算，在年末进行决算，这样的预算编制方法可能会导致年度预算之间缺乏连续性、失去前瞻性。

具体来说，一般情况下，地方财政由于财力短缺向上级财政申请的专项拨款项目，大部分都是年度预算执行过程中的一些新建项目、续建项目、突发事件和自然灾害等补助拨款，这就使得上级财政的专项拨款在资金数额、到位时间等方面具有不确定性。由于信息不对称等因素的影响，使得财政部门在其与下级各个部门的专项资金管理博弈过程中处于不利地位，无法进行综合分析制定中长期预算，不得不采取短期预算编制方法。加之，各部门很难准确的把握国家政策目标的走向和趋势，无法预计本部门的“方向”和“未来”，使得各部门对影响其发展的项目和规划失去了前瞻性，没有前瞻性的发展项目和规划，直接导致了无法提供具有“前瞻性”的中长期规划。

3.2.4 部分专项资金执行进度较慢，资金分配和使用存在着不合理现象

兵团的部分专项资金由于预算执行速度慢、资金到位时间晚，使项目承担单位可能面临资金周转困难，严重影响了项目进展。例如中央下达给兵团的用于户外项目建设专项转移支付资金有一部分是在第四季度落实就位的，由于新疆无霜期短，导致这些户外工程项目在第四季度根本无法进行户外施工，第四季度下发的这些专项资金有相当部分到年底仍无法支出，这在一定程度上造成了地方财政支出进度缓慢，并形成大量的资金结转，影响资金效益的发挥。导致预算执行进度较慢的其他原因可能是：部分主管部门提供的分配方案不够及时、尚未建立对经常性专项或重大专项资金预拨管理制度。

由于专项资金的分配主体不同，部分专项资金在分配过程中缺乏科学论证或申报审批程序不规范，加之无各部门专项资金管理的横向联动平台，从而导致部分专项资金分配散乱、支持方向不明确、使用效益不明显，未形成立足大局、突出重点、统筹安排、合力投入的有效分配机制。如存在一个工程项目多头申报、多头争取资金的问题，同一个涉农建设项目，既向农业综合开发申报，又向国土局、水利局、农业局等部门申报，资金多头申报，但项目只干一个，出现了“多头管理、无人负责”的现象。这种不合理现象还有可能引发专项资金的腐败、挪用侵占问题，如2012年兵团延伸检查验收中发现部分项目团场存在挪用、套取农业综合开发资金的问题。

这种各部门各自为战的管理项目，既增加了项目单位的负担，又增加了各部门的管理成本，同一个项目可能会有不同的部门进行检查和验收，由于标准不同，评估结果差异较大。兵团尚未建立一套完整、科学的专项资金绩效考评体系，在以往拨付制条件下

重争钱、轻支出，重投入、轻管理的粗放式管理尚未得到根本性转变，专项资金绩效体系的滞后严重制约了其资金使用效率。

3.2.5 专项资金监督管理能力和水平有待提升，部分专项资金出现监管“真空地带”

建立科学的且得到实际执行的财政专项资金监管机制有利于提高专项资金的使用效率，而实际情况却是专项资金监管的“越位”和“缺位”现象并存。具体来说，一方面，没有建立较为完善的项目资金监管评价体系，导致对具体项目的绩效评价、监督管理责任划分不明确、依据不充分，出现了监管的“缺位”；另一方面，存在着较为系统完善的项目资金监管评价体系，但是在实际执行中，对某些项目的监督和管理“过于”严格，甚至“超出”了项目资金监管的具体要求，造成了监管的“越位”。

随着兵团经济和社会事业的不断发展，兵团专项资金规模逐年大幅度增加，但专项资金在立项、预算、使用、监管有较为严格的制度约束和管理流程，相对于一般性转移支付管理较为复杂。加之兵团体制的特殊性，对部分专项资金的管理“能力和精力有限”。部分专项资金一经下达，项目主要有相关主管部门负责跟踪管理，财务部门对资金的监督、检查、验收多为配合，未建立事前监督机制，事中监督还比较薄弱，未能全部实现资金跟进管理。这样使得拥有大量专项资金的管理和审批权限的兵团职能机关（如兵团发改委、兵团财务局等）难以对所有专项资金的使用和绩效评价进行全方位、全流程的监管，使得部分专项出现“监管盲区”，这可能导致部分专项项目存在工程质量不合格、随意变更设计、以旧顶新等问题。

3.2.6 专项转移支付透明度有待提高

从中央一级层面看，专项转移支付大多是有各个部委逐级、对口、向下进行分配的，这样就造成了财政资源形成的多主体、多重分配格局。专项转移支付缺乏完善的制度规定、科学的分配标准，使得专项拨款的随意性大，可能导致拥有专项补助审批权力的部门（或官员）产生了“寻租空间”。专项拨款这种不透明的分配过程，严重的可能成为“腐败滋生”的根源。

从地方一级层面看，到位后的专项资金可能存在着使用不透明、不公示的现象。目前，我国政府财政支出预算编制不够细化，一般情况下财政预算只是列示了一些大项目、大额资金的用途，没有也不会对每笔资金的具体使用方向、使用金额等一一做详细列示。

第四章 完善兵团专项转移支付的对策和建议

4.1 完善与师团财政管理体制匹配的专项转移支付制度

中央新疆工作座谈会召开后，在财政部的高度重视和大力支持下，兵师团公共运转纳入财政保障，连队运转经费首次纳入财政补助，并给予兵团特殊的产业扶持政策支持。虽然在建立兵团内部体制机制方面，兵团进行了探索性的改革，但受事权财权不对等的制约，兵团自我调控财力能力较弱，收支矛盾仍然突出；同时，受体制机制影响，预算管理的难度加大。为此，一方面，兵团要深入贯彻落实中央新疆工作座谈会的会议精神，认真执行中央和自治区对兵团的财税政策，逐步建立财政补助的稳定增长机制。另一方面，坚持深化改革，进一步理顺兵团内部分配关系，深化预算管理制度改革，积极争取中央赋予兵团财政管辖权。一是改进和完善体制应从界定范围，理顺机制切入。增加兵团可控财力，保障特殊事权和中央事权，补助地方(自治区)事权。二是内部划分事权，完善项目支出标准体系。三是加强师团镇统筹。地域内统一规划，与自治区共享转移支付机制。

进一步完善的兵团对师市的财政管理体制，明确各级部门的收入来源；依据财权和事权对等原则，合理确定其开支项目。在“公平优先、兼顾效率”的基础上，参照中央对地方的转移支付办法，逐步建立和实施科学、规范、透明、高效的兵团内部转移支付制度，依据“区别对待、分类保障”的原则对团场进行分类，制定不同的经费补助标准，对其基本运转补助实行差别化保障标准，保证有限财力分配的公平合理性，促进兵团各师均衡发展，实现公共服务均等化的目标。

鉴于师市发展的不同情况，采取分阶段、依据财力状况进行适度统筹的财政管理办法，尤其是在制定 2014 年新的财政管理体制时，要考虑在师市统筹的同时，实施相应配套的监督和管理措施。具体来说，一方面，要树立“大监督”理念，通过建立和健全多层次、全方位的监督体系，来加强对财政资金的监管；另一方面，要加快“金财工程”和财政信息化平台建设进度，通过建立信息的交流、互换和沟通机制，来提升财政资金的管理水平，使兵团的财政改革早日走上信息化管理的“快车道”。

4.2 创新专项资金的准入和退出机制

4.2.1 创新专项资金的准入机制

所谓专项资金的准入制度就是指对满足专项资金条件的项目进行的立项、论证、申报等一系列制度安排。具体的措施和手段包括：

首先，建立规范、科学、全面的项目申报制度。立项依据是项目申报制度的重要组

成部分，科学、规范的立项依据能够作为项目立项的有效支撑。为此，一方面要建立严格立项标准，使项目申报“有理有据”；另一方面，要使立项依据与立项内容相匹配，实时对项目实施情况进行详细地记录和说明，确保所申报项目“跟着依据走、按着计划来”，充分发挥项目依据的指导作用。

其次，建立科学的、民主的可行性论证制度。要坚持民主集中制原则和“三重一大”制度规定，建立重大项目投资及大额资金使用有兵团集体决策的管理制度。对直接影响和推动兵团“三化”建设、维稳能力建设及民生事业建设的重大项目投资和大额资金分配使用，需经科学论证、集体决策，确保重大项目投资和大额资金效益。如基本建设类、交通运输类、产业发展类、安居工程、政法转移支付及军事专项以及重大社会事业类（如津补贴、医疗卫生体制改革等）专项资金的分配有兵团党委常委会议、司令员办公会议审定；社会保障类、补贴类、一般社会事业类以及其他类专项资金的分配有财政部门会同项目相关部门联合审定；维稳、救灾等特别紧急事项资金分配报兵团主要领导审定。

4.2.2 创新专项资金的退出机制

所谓专项资金的退出制度是指把那些已经完成的、不符合经济社会发展和国家政策方针的专项项目根据特定的标准和程序进行“取消、调整”的一系列制度安排。目前，我国的专项支付项目过多。因此，必须建立和规范专项资金的退出制度，重新界定专项支付的项目范围，保证专项支付作用的充分发挥。按照专项转移支付的项目类别和性质，专项资金取消与调整具体的措施和方法有：

首先，对那些具有均等化效应的、固定性的专项转移支付项目调整到一般性转移支付条目，如教育、医疗、社会保障、就业、公共安全、一般公共服务支出等项目。

其次，对已经失去时效性的、多头设置的专项资金项目采取“退出”措施。这些项目可能存在不符合立项条件、项目资金使用效率低、项目多头管理等问题，必须有相关部门向兵团提交强制退出报告，经其批准后，不再纳入下一年度的预算安排。

最后，就是合并一些使用方向类同、目标相近的专项转移支付项目。有一些专项转移支付项目虽然拨款部门不同，但它们的用途和目标很类似或相同，对于这些项目应该制定相应的制度或措施予以合并，从而到达减少专项项目的目的。

4.3 全面推行专项资金预算绩效管理

4.3.1 建立重大项目投资跟踪检查责任制

有财务部门会同主管部门，依托财政投资评审中心或中介机构，自专项资金下达之时即将跟踪检查责任分解落实到个人，通过与工作人员签署委托责任书形式，积极开展重大项目资金跟进检查工作。建立重大专项资金运行情况定期报告制度，切实加强专项资金财政监督和审计监督，加大对专项资金使用过程的监督检查力度。试行重大项目绩

效考评结果公示制度，强化对重大项目资金效益的社会监督作用。

4.3.2 加强专项资金绩效管理

建立专项资金绩效考评制度，规范各类专项资金使用效益考核指标，对专项资金使用效益以及立项审查的科学性、项目组织的规范性等进行综合性考核与评价，评价结果作为调整专项资金投向的主要依据；建立专项资金绩效奖惩制度，对使用绩效明显、管理水平较高的专项资金，在预算安排时可通过以奖代补等形式逐步增加；对使用绩效不明显、管理水平不高的专项资金，在预算安排时予以核减。

4.3.3 完善绩效评价体系

首先，要明确绩效评价主体，探索建立第三方评价制度。各级财政部门 and 预算编制部门是项目资金的绩效评价主体，它们负责项目资金的绩效评价与考核，在此基础上探索建立第三方评价制度有利于提高项目绩效评价的公正性、客观性和专业性。其次，要建立和完善评价方法。如定性与定量评价方法结合、自我评价与外部评价结合等，科学合理地运用成本效益分析、公众评判等评价方法，对财政支出的经济性、效率性和效益性进行客观评价。最后，要完善绩效指标。科学合理的绩效指标是绩效评价工作的重要参考依据和标准，绩效指标要突出特色、符合实际、具有可操作性。

4.3.4 切实加强专项资金支出绩效评价工作

预算部门作为绩效自评的主体，应当按照财政部门的统一要求进行绩效自评，形成绩效评价报告报送财政部门。各级财政部门要着重组织开展重大民生支出项目绩效评价、部门整体支出绩效评价和企业使用财政性资金绩效评价。着重选取各级党委、政府高度重视的、公众普遍关注的、对社会影响深远的项目进行重点评价，把“三农”、教育、卫生、社会保障等涉及国计民生的支出项目纳入重点评价范围；通过对部门预算收支结构、重点支出保障、实际支出绩效、预算管理水平等方面进行综合评价，从整体上反映部门资源配置、职责履行等情况。省财政厅还将根据财政部的统一安排，组织实施县级财政支出管理绩效综合评价，通过对重点支出保障程度、财政供养人员控制和财政管理水平等方面进行综合评价，促进县级财政部门优化支出结构，合理确定保障范围，提高管理水平，确保各项惠民政策落到实处。

4.3.5 认真做好绩效评价结果应用工作

当前，一是要建立健全预算支出的绩效评价结果反馈和整改机制。预算的执行单位要根据反馈的预算支出绩效评价结果进行查漏补缺，进一步完善管理制度，改进管理措施，提高管理水平。二是要建立健全绩效评价结果与预算安排有机结合机制。财政部门要充分利用项目绩效评价结果，并将其作为以后年度编制预算的重要参考和依据，如对

项目绩效评价结果好的部门申报的项目优先考虑安排资金，对项目绩效评价结果差的部门申报的项目要适当减少甚至不安排资金。三要建立健全绩效问责机制。财政部门要积极与当地绩效办衔接，将预算绩效管理纳入政府绩效评估范围，作为实施行政问责的重要依据。

4.4 强化财政资金整合与统筹，发挥专项资金“集中力量办大事”作用

有兵团统一部署，通过组织相关部门召开联席会议讨论等办法，在考虑专项资金在管理、使用和效益等的条件下，对各类专项资金支出必要性、规模合理性以及整合可能性进行客观地评价，并在严格执行国家有关专项资金管理规章制度的前提下，按照“资金总量不减、支出方向不改、主管部门不变”的原则，将产业发展资金、农业产业化资金、农田水利建设资金、扶贫资金、边境转移支付资金、以工代赈资金、农业综合开发资金、重大项目前期费以及对口支援、兴边富民、教育等专项资金作为重点，大力压缩分配散、效益不高的项目资金，严格取缔锦上添花、铺张浪费的项目支出；同时，按照“综合汇总、统一规划、集体决策、分项管理”的原则，合并资金用途或扶持对象相近的专项资金，根据兵团经济社会发展规划所确定的重点项目资金需求，提高重点项目专项资金投入规模，增强兵团集中财力办大事的能力。

4.5 加强专项资金项目管理，探索财政资金竞争性分配途径

加强专项资金项目管理。要规范主管部门项目库建设，建立科学的项目申报指南公示制度；加强项目评审管理，建立专家评审和部门评审相结合的项目评审机制；完善项目支持方式，采取无偿资助、贷款贴息、以奖代补以及资本金注入、股权投资等方式给予扶持，并划分不同等级的支持强度；积极引入项目竞争机制，严格落实项目合同制管理和项目承担单位法人负责制度。各级财务部门要依托金财工程，建立完善专项资金项目管理信息平台，促进部门之间信息互通，加强对重大项目的协同扶持，防止对一般项目的低水平重复支持。

探索财政资金竞争性分配途径。对于分配对象主要为企业、市场化程度较高的专项资金，兵团将按照循序渐进、试点先行的思路，2014年兵团在部分领域进行了部分专项资金竞争性分配改革试点，根据试点的情况、存在的问题和取得的成果不断地进行调整和完善，并在此基础上逐步地扩大试点范围。具体来说，一方面，项目资金的审批部门要创新资金分配的审批方式，利用招投标等竞争方式，将资金分配有原来的“一对一”的单向审批方法，转变为“一对多”的选拔性审批方法。另一方面，竞争性分配改革专项资金的使用部门要科学决策，优化资金配置。通过建立专家评审制度和集体决策制度来克服对项目资金的随意性、主观性分配；通过提高社会公众参与财政专项资金管理的积极性，扩大专项金分配的决策主体范围，建立科学、透明、高效的专项资金分配机制，使

有限的公共资源能够更好地满足社会公共需求。

4.6 推进专项资金信息公开，提高其透明度

4.6.1 专项资金分配方式的信息公开

要逐步实现专项资金分配的公开性、透明性和规范性，具体可以采取以下措施：

一方面，制定一系列保证项目立项审批透明、资金分配办法规范科学的规章和制度，从制度层面保障形成专项资金分配方式的信息公开长效机制。如通过建立有相关专家、主管部门、师团财政工作人员等组成的转移支付委员会制度，对每年的转移支付分配的重点、方法选择、项目取舍等内容在集体讨论的基础上，进行民主决策，形成广泛参与、科学决策的理财机制。

另一方面，提高测算数据的科学性和透明度。逐步扩大专项资金“因素法”分配方法的范围，通过加强统计、国土资源、民政等各部门的合作，通过提高“因素法”基础数据的准确性，来保证测算结果真实、有效、客观，并将测算依据、数据来源、计算方法、测算结果等予以公开，接受监督，来提高其透明度。

4.6.2 专项资金预决算的公开

提高专项资金预决算的公开性和透明度，是加强专项资金监督管理的重要手段和措施。通过“三化”（即细化、深化、强化）措施来提高政府预决算的公开性和透明度，具体的做法有：

一是要“细化”政府预决算公开项目。根据国家财政预决算的编制要求和相关法律法规，进一步细化兵团的预决算项目内容，如将专项转移支付预决算细化到每个具体项目。

二是要“深化”部门预决算公开改革。除国家规定的涉密部门外，要求所有使用国家财政资金的部门都要公开本部门的预决算，扩大部门预决算制度改革的范围。

三是要“强化”部门预决算公开力度。随着我国政府部门“三公”经费的公开，我国的部门预决算制度改革逐步展开，但是部门“三公”经费公开力度有待加强。具体来说，除国家规定的涉密事项外，要求所有财政拨款安排的“三公”经费都要进行详细的公开，如将“公务用车购置和运行费”分为“购置费”和“运行费”两项；同时，还应增加“三公”经费增减变化原因等信息。

第五章 结论及其展望

本文结合专项转移支付的相关理论，从兵团的预算管理体制、中央财政对兵团转移支付的规模及结构、自治区对兵团所辖市的转移支付情况、兵团对师团转移支付情况等四个方面分析了兵团转移支付现状，发现兵团专项转移支付在促进兵团经济结构大调整和促进团场经济社会大发展方面发挥着中流砥柱作用。但是，兵团专项转移也存在着“中央对兵团专项转移支付并非按需求下达且“碎片化”、“差异化”现象严重；专项资金管理办法多样，无统一规范管理机制；项目支出预算编制中存在的问题；部分专项资金执行进度较慢，资金分配和使用存在着不合理现象；专项资金监督管理能力和水平有待提升，部分专项资金出现监管“真空地带”；专项转移支付透明度有待提高”等不良现象和问题，这些问题的存在严重制约了兵团专项转移支付作用的有效发挥和资金使用效率的提高，是兵团现行财政体制改革中亟待解决的问题。

针对上述发现的兵团专项转移支付存在的问题，提出了相应的对策，主要包括：完善与师团财政管理体制匹配的专项转移支付制度；创新专项资金的准入和退出机制；全面推行专项资金预算绩效管理；强化财政资金整合与统筹，发挥专项资金“集中力量办大事”作用；加强专项资金项目管理，探索财政资金竞争性分配途径；推进专项资金信息公开，提高其透明度。

本文通过对兵团专项转移支付实际运行的现状和产生的问题进行分析，并针对发现和分析出的问题，提出了相应的对策和建议。希望为兵团健全专项转移支付制度决策提供参考依据，从而提高兵团专项资金的使用效率，促进兵团经济发展和社会保障水平的提高。

参考文献

- [1]李湘昀.国外转移支付制度比较与借鉴.中央财经大学学报,1994,(11):51-53.
- [2]财政部财政科学研究所历史室.国外转移支付制度的借鉴.经济研究参考,2002,(16):46-52.
- [3]杨芳.中外政府间财政转移支付制度比较.岭南学刊,2000,(03):88-91.
- [4]孙开.专项转移支付现状与管理方式优化.财政研究,2010,(08):65-67.
- [5]汪冲.专项转移支付漏损的理论分析与实证检验.财经研究,2007,(12):58-67.
- [6]赵云旗.专项转移支付改革中有关问题研究.财会研究,2014,(01):05-11.
- [7]周美多,颜学勇.中国专项转移支付的政治逻辑:问题、原因与出路.当代财经,2008,(09):35-40.
- [8]路云峰.财政转移支付绩效审计理论框架.金融经济,2010,(08):101-102.
- [9]薛文艳.论财政专项转移支付资金项目绩效评价.经济问题,2013,(12):52-55.
- [10]王君,张居帅.主管部门视角的中央专项转移支付资金监管.会计之友,2014,(04):18-20.
- [11]孙开.建立有效的政府间转移支付制度.财贸经济,1994,(05):20-23.
- [12]王爱君.省以下转移支付制度探讨.中央财经大学学报,2011,(04):01-05.
- [13]李齐云.完善我国财政转移支付制度的思考.财贸经济,2001,(03):40-46.
- [14]顾建光.完善我国财政转移支付制度研究.财经论丛,2008,(05):20-27.
- [15]李维新,戴勇.完善我国专项转移支付制度的思考.经济研究导刊,2009,(35):119-120.
- [16]池玉莲,杨元贵.论事权_财权与兵团财政体制改革.新疆农垦经济,2014,(02):89-92.
- [17]谢旭人.澳大利亚的政府事权划分及财政转移支付制度.财政研究,1994,(08):52-60.
- [18]达吉.部分国家政府间转移支付做法简介.财政,1994,(09):60-62.
- [19]孙开.财政联邦制的理论与实践—发达国家各级政府间财政关系探析.财政研究,1994,(11):61-65.
- [20]刘溶沧,杨之刚.德国政府间财政转移支付制度考察报告.财贸经济,1995,(12):45-61.
- [21]刘汉屏,尹大军.建立我国财政转移支付制度的思考.当代财经,1995,(02):38-40.
- [22]王海.建立规范的转移支付制—西方国家转移支付制的启示.财会研究,1994,(09):3-4.
- [23]宋其超.借鉴外国经验重构外国的转移支付制度.中央财政金融学院学报,1995,(10):28-62.
- [24]李玉兰,亦冬.美、加、印、韩财政转移支付制度一瞥.外国经济与管理,1995,(12):31-33.
- [25]张朝晖.日本转移支付制度的借鉴与启示.经济管理,1997,(09):62-64.
- [26]谭东升,邓泽洲.英国转移支付制度浅析与借鉴.财会研究,1995,(12):7-9.
- [27]方瑛.英国的财政转移支付制度.上海财税,1995,(03):39-42.
- [28]杨之光,马拴友.政府间财政转移支付的国际比较.中南财经大学学报,1996,(01):64-68.
- [29]姚文良.政府间国际转移支付制度的国际比较与借鉴.我国经济与管理,1997,(10):29-32.
- [30]刘永祯,付伯颖,张海星.政府间转移支付制度:国际比较与经验借鉴.财经问题研究,1997,(04):61-64.
- [31]齐守印.建立我国政府间转移支付制度的初步构想.财政研究,1994,(09):48-52.
- [32]张文春,李欣.借鉴西方经济理论建立和完善我国政府间财政转移制度.财经问题研究,1995,(10):29-35.
- [33]孙文学,齐海鹏.论中央财政对地方的转移支付制度.财政研究,1994,(09):53-56.

- [34]李杰刚.政府间转移支付基本理论与框架.财经研究,1995,(06):27-32.
- [35]杨秀昌.政府间转移支付理论与实践.山西财经学院学报,1995,(02):43-46.
- [36]安体富.中国转移支付制度:现状.问题.改革建议.财政研究,2007,(01):2-5.
- [37]官永彬.财政分权体制下转移支付制度创新的路径选择.经济体制改革,2012,(03):11-16.
- [38]谢宗博.构建统一规范的财政转移支付制度.中国财政,2014,(01):76.
- [39]段钢.完善我国财政转移支付制度研究—基于立法视角.西南财经大学,2009,30-39.
- [40]李谭君.财政分权、激励结构与专项转移支付.研究生法学,2009,(12):68-74.
- [41]Dollery, B.,Worthington, A.Federal Expenditure and Fiscal Illusion: A Test of the Flypaper Hypothesis in Australia .Publish,1995,(01):23-24.
- [42]Frant H.. High Powered and Low Powered Incentives in the Public Sector.Journal of Public Administration Research and Theory,1996,(03):365-381.
- [43]Lalvani,M.The Flypaper Effect:Evidence from India .Public Budgeting & Finance,2002,(22):67-88.
- [44]Logan,R.R.Fiscal illusion and the granter government.Journal of Public Economics,1986,(44):1304-1318.
- [45]Mcguire M C.The analysis of federal grants into price and income components fiscal federalism and grants-in-aid.Washington, 1979,D C:The Urban Institute.
- [46]Meyers H G.Displacement effects of federal highway grants.National Tax Journal,1987,(40):221-235.
- [47]Shah,A..A Local government in industrial countries.Herndon, 2006,World Bank..
- [48]Shah A..A Practitioner's guide to Inter governmental Fiscal Transfers. World Bank Policy Research Working ,2006,Paper 4039.
- [49]Slack,E.Local Fiscal Response to Intergovernmental Transfers .The Review of Economics and Statistic,1980,(03):364-370.
- [50]Winer,S.L..Some Evidence on the Effect of Separation of Spending and Taxing Decisions.The Journal of Political Economy,1983,(01):126-140.
- [51]Zampelli E M.Resource fungibility, the flypaper effect, and the expenditure impact of grants-in-aid.The Review of Economics and Statistics,1986,(68):33-40.

致 谢

时光匆匆，转眼间我的硕士毕业论文即将完成。回首论文写作过程中的近二百个日日夜夜，从论文方向的确定、到论文顺利的开题、再到初稿和最终的定稿，我得到了许多老师和同学们的指点和帮助，在此论文写作即将完成之际，对他们表达我最为真挚的谢意。

首先，我要感谢就是我的导师杨兴全教授。杨老师学术渊博、为人谦和、平易近人，在我的研究生求学期间，从杨老师身上我不仅看到了他做学术的那种严谨、实事求是的态度和孜孜不倦、勇攀知识高峰的精神，还明白了一些做人处事的道理。从杨老师身上表现出的“正能量”将会影响和激励我一生，在此我要表达对杨兴全老师深深的谢意。

其次，我要感谢刘嫦老师。每当在写作过程中遇到不懂的知识或者疑问，刘老师总会放下手头上的工作给我一一指点迷津，为了获取论文写作的“独家”数据资料，刘老师不辞辛苦地带着我们去实地调研、搜集，为了我早日能完成写作刘老师时常会问我论文的进度，就是在老师的这种指导和督促下，我的毕业论文顺利完成。

最后，我要感谢石河子的所有老师。如王生年老师、吴昊旻老师、郭桂花老师、池玉莲老师等等在此我都不一一列举谢过了，石河子大学的老师让我不仅学到了知识，更明白了做人的一些道理，石河子大学因为有你们才能取得这么辉煌的成果，祝愿各位老师工作顺利、家庭美满、桃李满天下。也忘不了陪我一起走过的会计专硕的同学们，记住这里有我们的故事，希望你们的人生道路越走越宽，早日实现自己的人生目标。

张松

2015年5月

作者简介

张松，男，生于 1988 年 12 月，籍贯河南。2012 年 7 月毕业于赤峰学院经济与管理学院会计学专业，获管理学学士学位。同年参加工作，在辽宁省建平县荣田矿业有限责任公司任职，从事会计工作。2013 年 8 月于石河子大学经济与管理学院会计硕士（MPAcc）专业学习。

在学期间主要参与的研究项目

1、参加了老师 2014 年全国财政协作课题《兵团专项转移支付项目的清理整合和规范研究》的部分研究工作。

在学期间发表的文章

1、张松.浅议我国“云会计时代”的到来.中国乡镇企业会计,2014,(03):146-147.

石河子大学硕士研究生学位论文

导师评阅表

研究生姓名	张松	学制	两年制
专业	会计硕士	研究方向	财务理论与方法
学术评语:			
<p>论文通过对兵团专项转移支付项目进行梳理和分析,找出兵团在专项转移支付方面存在的问题,并针对问题提出相应的对策,为健全兵团专项转移支付制度提供决策依据,具有一定的现实意义和实际价值。</p> <p>论文反映出作者具有较好的基础知识,论文整体设计合理,研究思路清晰,研究方法恰当,研究步骤和过程符合规范,具有综合运用知识、分析问题的能力。论文逻辑合理,结构清晰,材料真实可信,结论合理。</p>			
指导教师签字: 杨兰多			
2015年11月5日			