



中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China

Google.cn

站内搜索 站内搜索 搜索

设为首页 | 联系我们 | English

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

浅谈保障性住房审计思路和技术方法

刘寅颖（审计署长沙办）

【时间: 2013年02月07日】

【来源:】

【字号: 大 中 小】

一、保障性住房审计的特点和发展前瞻

住房保障制度既是我国社会保障制度的重要内容,也是中央政府的工作重心之一。保障性住房审计受到党中央、国务院的高度重视。胡锦涛同志在十七大报告中也特意提到“住有所居”是“推动建设和谐社会”的必要条件。2007年《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》发布以来,国家有关部门和地方各级党委政府不断加大住房保障力度,中央和地方财政投入逐年增加,住房保障的覆盖面快速扩大。在这种情况下,国家住房保障政策落实情况怎么样,政府住房保障资金的筹集、管理和使用情况怎么样,审计是十分必要的。

住房保障问题是重要的民生问题,涉及到广大中低收入家庭的切身利益。保障性住房审计也受到社会的普遍关注。近年来,随着我国经济的快速发展和城市化进程的不断加快,城市商品房价格普遍上涨较快,广大中低收入家庭无法通过市场解决住房的问题愈显突出。在这种情况下,有效加强审计监督,促进住房保障制度的完善和住房保障政策的落实,促进保障性住房建设加快进度,维护广大中低收入住房困难家庭的切身利益,是审计机关深入贯彻落实科学发展观,发挥审计“免疫系统”功能的职责所在。

保障性住房审计更多关注的是政策执行和体制、制度方面的问题,这是因为住房保障体系建设和住房保障政策的推出,是一个渐进的过程,各项住房保障政策执行要完全到位也需要一个过程。另外,住房保障体制制度本身还存在不完善的地方。把这些政策执行不到位和体制制度性缺陷揭示出来并推动国家有关部门和地方加以改进和完善,更带有根本性,是治本之策,所以审计中应更多地关注了政策执行不到位和体制、制度的问题。如未按规定从土地出让净收益中足额提取廉租住房保障资金、廉租住房保障政策在一些地方出现偏差和廉租住房建设中存在配套设施不完善、工作程序不够规范等问题都是政策执行不到位的问题,租金、物业费收取难和退出难的问题有政策执行不到位的问题,也有体制制度本身不够完善的问题。

二、审计思路和技术方法总结和探索

对保障性住房土地供给环节审计时,首先,要关注供地计划执行情况,关注当地政府对土地的安排是否首先落实保障性安居工程用地,是否存在由于政府原因造成的土地闲置;对新征用土地,是否严格遵循土地征用政策、法规,是否存在未报即用、边报边用、少批多占等问题;对已批复的保障性住房用地,是否存在擅自改变土地用途的违规问题。其次,对于通过市场方式取得的保障性住房用地,是否存在免费搭乘的情况:企业以较低成本获得土地,建造成本远超出保障性住房的标准,最终改变土地使用性质;再次,对于配建的经营性设施用地,是否严格遵循招拍挂程序,是否存在挤占相配套的保障性住房指标的情况。

对保障性住房建设资金筹集环节审计,应该重点关注以下几个方面:第一,地方财政是否将保障性住房建设资金纳入年度预算安排,是否按照国家政策要求足额配套资金;第二,住房公积金增值收益在提取贷款风险准备金和管理费用之后是否全部用于保障性住房建设;第三,是否存在地方政府违规减免和欠征土地出让收入问题,出让土地净收益用于保障性住房建设的比例是否不低于10%;第四,廉租住房、公共租赁住房租金收入是否实行收支两条线管理,是否专项用于住房的维护和管理;第五,企业参与的保障性住房建设是否存在弄虚作假问题。企业参与保障性住房建设主要有两类,一类是参与经济适用房、限价商品房之类的项目,这些项目企业按照商品房的运作方式运作,建设完成之后全部房子转让给购房者,最终,企业在扣除管理成本、融资成本、投资成本等各项费用之后,得到3%的利润;另一类是以BT方式参与公租房和廉租住房建设,企业投资、建设,项目竣工后企业按特许权协议收回投资及回报后将项目移交给政府。企业都有逐利性,在对参与保障房建设的企业进行审计时,要重点关注是否存在虚列支出、虚报成本的问题,是否存在为了压缩开支偷工减料等问题。

近几年,政府不断加快保障性住房建设的步伐,从2009年的130万套到2010年的300万套,再到2011年的1000万套,伴随着保障性住房建设目标的飞速攀升,住房建设环节的问题频频出现。2010年审计署公告了对19个省市2007至2009年政府投资保障性住房审计调查结果,披露了部分城市存在挪用廉租住房保障资金的问题,问题金额高达1.5亿元。保障性住房工程质量管理形势严峻,任务艰巨,保障房工程建设审计、监管工作任重而道远。

对保障性住房工程建设环节审计要重点关注三个方面,首先,要关注千辛万苦筹集的建设资金有没有被挤占、挪用或者浪费;其次,由于保障性住房的开发利润低,要重点关注有资质的企业中标后是否将工程层层转包给不符合开发条件的房地产企业建设;再次,要重点关注建设过程中是否存在虚列材料和人工开支、偷工减料等问题。

1000万套保障性住房的“大蛋糕”能否实现公开、公平地分配,是审计人员要重点关注的。在当前保障性住房分配过程中,骗租、套购等问题频频发生,根据审计署2010年第22号审计结果公告,审计署对19个省市2007年至2009年政府投资保障性住房审计调查后发现,在调查的32个城市中,有6个城市的34个项目利用虚假申报材料等手段,套取新建廉租住房中央预算内投资补助资金6129万元,有18个城市向2132户不符合条件的家庭发放廉租住房租赁补贴413.12万元、分配廉租住房533套;抽查22个城市的廉租住房保障家庭中,有1.32万户未将租赁补贴按规定用于改善住房条件,而是用于家庭其他消费,使租赁补贴变成了“生活补贴”。如果不加强对分配环节的审计监督,保障房“被骗购”、“被团购”、“被倒卖”的乱象将愈演愈烈。

对分配环节的审计,归根结底就是要确保真正符合条件的对象享受到保障性住房。首先,要关注当地政府是否建立了科学、有效的申请、审核、公示、复核、退出等制度;其次,要对住房保障对象的户籍、住房、财产情况进行调查,对申请、审核等资料进行审查,检查是否有不符合条件的群体进入保障范围,是否存在利用虚假申报材料,骗取保障房或补助资金的问题,是否存在违规出租、出借或其他商业经营的

- 政府信息公开指南
- 政府信息公开目录
- 政府信息公开申请
- 政府信息公开年报

审计资讯

- 近日要闻
- 要闻回顾
- 特派办动态
- 审计结果公告
- 国际交流
- 综合论坛
- 审计播报
- 图片新闻
- 机关动态
- 地方动态
- 审计工作通告
- 案件披露
- 理论与方法

网上服务

- 考试信息
- 资料下载
- 审计知识
- 网站地图
- 报刊订阅
- 教育培训
- 成绩查询
- 公共信息
- 历史上的今天
- 投稿信箱及投稿须知

互动交流

- 信访举报
- 图文直播
- 意见征集
- 投稿信箱
- 地方在线直播
- 在线访谈
- 网上调查
- 审计长信箱
- 地方在线访谈

现象；最后，对违规获取或使用保障性住房的家庭，能否及时发现并实施处理处罚。

三、保障性住房制度的几种有益的探索

保障性住房制度实施以来，取得了诸多成效，但也出现了供应短缺、申请不透明、违规租售等问题。其中，现阶段较为突出的是由于信息不均衡引发的失当、失控问题，如开豪车住保障房现象、未成年人领取廉租补贴现象、经适房“六连号”事件、倒卖保障房房号现象、租售保障房套利现象等，严重冒犯了人们的公平感。问题的存在，很大程度上是由于作为政策主导的政府与保障对象之间的信息量呈不均衡分布所致，契约双方中的一方拥有相对完全信息，另一方却处于信息劣势。

消除保障性住房供应中的非均衡信息引发的问题，有必要发挥政府规制职能，促进信息供应量的增加，使市场信息分布趋向均衡，更好地保障民生。具体规制措施包括：(1)建立和完善强制信息披露机制。即强制居于信息垄断或优势地位的交易者公开信息，使交易双方的信息地位大致平衡，藉此减少信息劣势方提防信息优势方隐瞒的必要性，降低防范成本，也可以防止信息优势方把消除危害的成本转嫁给对方。具体如强制政府向社会公布保障性住房规划，强制披露保障房价格成本信息，严格配租配售公示制度，以及建立住房保障信息系统等。一些国家积累了丰富的经验，如韩国政府严格把控调查申请者的信息，建立了流动居民信息档案制度等。(2)严格准入规制。严格准入有利于节约信息成本，减少道德风险。保障性住房市场现行的准入标准还不够严格，有必要进一步加强以抑制骗租骗售等行为。如要求申请人如实申报家庭收入、资产、住房状况，对住房资格进行严格审核，取消有瞒报、作假行为的家庭的申请资格，并禁止其在一定期限内再次申请，以及对开具虚假证明的组织进行处理等。(3)强化使用过程规制。管理部门应定期或不定期对保障房使用情况进行检查。例如，调查是否存在擅自改变保障房用途的行为，或者，当发现享受保障房的公民有与其申报收入明显不符的高消费行为时，须要求其作出说明和对其资产进行核查、公示等。(4)加大失信或违约成本。目前对违规行为缺乏强有力的制度性惩罚措施，如对虚报或瞒报信息骗租骗购者，最严厉的惩罚仅为取消资格。而在新加坡，公民在买卖政府提供给中低收入者的组屋时如弄虚作假，将面临5000 新元罚款或6 个月监禁，或者同时面临两项处罚。为治理官员与民间失信，保证保障性住房的公平利用，有必要严格惩戒隐匿信息等行为，对违规行为形成有效威慑。

四、针对保障性住房现存问题的思路和分析方法

针对保障性住房现存的问题，可以从立法制度、保障性住房土地供应等方面进行分析。

法律法规对于城镇基本住房保障制度有重要的意义，是建立和完善城镇基本住房保障制度的依据，可以明确规定居住权利是公民权利的重要组成部分，保障居民的基本居住要求是政府职能的重要体现。国外尤其是西方发达国家基本已形成了比较完备的城镇基本住房保障法律体系，如美国先后颁布了《住房法》、《城市重建法》、《国民住宅法》、《住房与城市发展法》等对住房保障作出明确的规定，一方面以法律为依据成立专门的机构来实现法律规定的各项保障措施，另一方面通过法律来引导和规范其它主体的行为，鼓励其服务于城镇基本住房保障的整体目标，从而保证城镇基本住房保障制度措施落到实处。

要从根本上改变我国城镇基本住房保障制度的现状，有必要制定出统一的城镇基本住房保障法规，各地方应当结合本地经济发展的实际，制定出地方性的住房保障法规。通过法律的形式，从立法上规定城镇基本住房保障的对象、保障标准、保障水平、保障资金的来源、专门管理机构的建立，以及给一些骗取保障优惠的行为予以严惩等，确定政府在住房市场的责任和义务，明确各级政府城镇基本住房保障问题的上的职责，保证具体操作中的公开公平，严格制定城镇基本住房保障对象的进入、退出管理办法。同时，还要注重相关法律法规建设的与时俱进，注意根据不同时期的城镇基本住房保障的不同要求，有针对性地对原有法律条文进行修订或推出新的相关法律，使城镇基本住房保障制度有法可依，从而保证其权威性和有效性。

“土地财政”是导致住宅用地供给总量短缺的重要原因。保障性住房建设有悖于地方政府的“土地财政”理念。地方政府为保障性住房提供的补贴主要体现在免收土地出让金和各项税费减免，其中前者占主要部分。地方政府提供土地尽管不是直接“掏腰包”，但这将挤压创造巨额土地出让金的商品住宅土地出让量，导致土地出让金“缩水”。目前，地方政府主要依赖“土地财政”来弥补财政缺口，这使得他们难以放弃高额的土地出让收益，因此会尽量减少保障性住房用地，“民生”让位于“经济”。以刚出台的2010 年580 万套保障性住房建设任务为例，除建设资金需要的4000 亿之外，土地的无偿使用将减少地方政府土地出让收入2500 亿，税费减免将减少地方政府收入1500 亿，2009 年地方财政收入总计32581 亿元，4000 亿的资金缺口占地方财政的12%，这将使得原本就不宽裕的地方政府更加捉襟见肘。实践也证明，当损害到地方政府的经济利益时，其积极性会迅速下降。比如，2008 年中央设立保障房专项补助之初，各地争相申请保障性住房建设任务，而实际情况却是需要地方政府承担大部分建设费用，于是近两年地方政府的积极性明显消退，唯恐中央下放的任务指标过大。

二是市场自发供给的低收入住房（例如“城中村”）在一定程度上弥补了政府供给保障性住房的持续不足，但许多正在被拆迁，这加剧了住房供给的结构失衡。由于市场信息的充分性和供需双方的密切互动，市场自发形成的这类供给往往比政府的供给更契合低收入者的实际需求。据粗略估计，全国城市城镇范围内的“城中村”约容纳了1/3 的城市常住家庭。然而，尽管市场能够自发供给这类住房，但在没有政府帮助的情况下，却无法有效供给社区所需的各项公共服务，例如治安、规划、排污、教育等，这使得外来务工人员聚集的“城中村”普遍存在居住拥挤、环境恶劣、治安混乱、教育资源匮乏等问题。然而，目前城市政府通常只看到了“城中村”对市容市貌的破坏和对社会治安的威胁，其改造方式就是简单拆除，却不补充可以替代的低收入住房供给，于是这些外来务工人员只能被挤到另外的“城中村”中，有