

分类号 F239/296
UDC

密级 公开
编号 10741

兰州财经大学

LANZHOU UNIVERSITY OF FINANCE AND ECONOMICS

硕士学位论文

论文题目 少数民族地区城镇保障性安居工程
项目绩效审计评价研究--以L州为例

研究生姓名: 徐玮璐

指导教师姓名、职称: 杨荣美 教授 宋家龙 会计师

学科、专业名称: 审计硕士

研究方向: 政府审计

提交日期: 2024年6月1日

独创性声明

本人声明所呈交的论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已论文中作了明确的说明并表示了谢意。

学位论文作者签名： 徐玮璐 签字日期： 2024年5月30日

导师签名： 杨荣美 签字日期： 2024年5月30日

导师(校外)签名： 宋启林 签字日期： 2024年5月30日

关于论文使用授权的说明

本人完全了解学校关于保留、使用学位论文的各项规定， 同意 (选择“同意” / “不同意”) 以下事项：

1. 学校有权保留本论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文；

2. 学校有权将本人的学位论文提交至清华大学“中国学术期刊(光盘版)电子杂志社”用于出版和编入CNKI《中国知识资源总库》或其他同类数据库，传播本学位论文的全部或部分内容。

学位论文作者签名： 徐玮璐 签字日期： 2024年5月30日

导师签名： 杨荣美 签字日期： 2024年5月30日

导师(校外)签名： 宋启林 签字日期： 2024年5月30日

**Research on Performance audit and
evaluation of urban security housing
projects in ethnic minority areas -- A case
study of L Prefecture**

Candidate : Xu Weijun

Supervisor: Yang Rongmei Song Jialong

摘 要

在我国正处于走向全面建设社会主义现代化国家的关键阶段之际,人民群众的居住需求和住房状况仍然受到社会的密切关注。在高房价的背景下,我国正在持续地推动各种类型的保障性住房项目,确保住房保障供应机制成为国家治理结构和现代化治理能力的关键组成要素,也是实现全面建设小康社会战略目标的核心步骤。随着城镇保障性安居工程项目的逐步推进,住房建设规模和建成数量都呈现持续增长的趋势,政府也不断增加在财政预算与资金投入上的力度,确保城镇保障性安居工程项目的有效落实,这离不开审计系统科学和客观的监督、鉴证与评价。

城镇保障性安居工程是保障和改善民生、促进少数民族地区和谐稳定的必然要求,对于民族稳定与民族团结具有重要意义。本文以少数民族地区保障性安居工程项目为研究核心,首先对其研究的背景、目的与重要性进行了系统性的阐述。其次,对国内外保障性安居工程绩效审计的现状进行了深入探讨,并对这类项目的绩效评价方法与指标体系进行了深入研究。随后,文章对相关理论和概念进行了明确界定,并基于委托代理理论、新公共管理理论、“5E”绩效审计理论,通过案例分析法和问卷调查法,针对L州保障性安居工程的具体绩效审计情况,构建了一个包含经济性、效率性、效果性、公平性以及民族环境性五大维度的绩效审计评价指标体系。在构建完体系后,本文采用层次分析法对各评价指标的权重进行了科学确定,并将实际数据应用于该体系中进行全面分析,最终得出整体性的评价结论。此外,根据项目绩效评价结果所反映的问题,本文还提出了具有针对性的改进建议,旨在为项目的优化与发展提供有益的参考。

关键词: 城镇保障性安居工程 绩效审计 评价指标体系 少数民族地区

Abstract

At a critical stage in China's comprehensive construction of a socialist modernized country, the housing needs and conditions of the people still receive close attention from society. Against the backdrop of high housing prices, China is continuously promoting various types of affordable housing projects, ensuring that the housing security supply mechanism becomes a key component of the national governance structure and modern governance capacity, and is also a core step towards achieving the strategic goal of building a moderately prosperous society in all respects. With the gradual advancement of urban affordable housing projects, the scale of housing construction are showing a continuous growth trend. The government is also increasing its efforts in fiscal budget and funding investment to guarantee the efficient execution of urban affordable housing initiatives. This cannot be achieved without scientific and objective supervision, verification, and evaluation of the audit system.

The urban affordable housing project is an inevitable requirement to safeguard and improve people's livelihood, as well as promote harmonious stability in ethnic minority areas, carrying significant implications for ethnic stability and unity. With the focus on the affordable housing projects in ethnic minority regions, this article begins

by systematically elaborating on the research background, objectives, and significance. Subsequently, it delves into the current status of performance audits for affordable housing projects both domestically and internationally, conducting thorough research on performance evaluation methodologies and indicator systems for such projects. After clearly defining relevant theories and concepts, the article builds a comprehensive performance audit evaluation indicator system encompassing five dimensions: economy, efficiency, effectiveness, fairness, and ethnic environmental considerations. This is achieved by drawing on principal-agent theory, new public management theory, the "5E" performance audit theory, and Marxist ethnic theory, combined with case analysis and questionnaire surveys tailored to the specific performance audit situation of the affordable housing project in L Prefecture. This article scientifically determines the weights of each evaluation indicator using the analytic hierarchy process (AHP) and applies actual data to the system for comprehensive analysis, ultimately arriving at an overall evaluation conclusion. Additionally, based on issues revealed by the project performance evaluation results, targeted improvement suggestions are proposed, aiming to provide beneficial references for the optimization and development of the project.

Key words: Urban Security Housing Projects; Performance Audit ; Evaluation index system; Ethnic minority areas

目 录

1 绪论	1
1.1 研究背景及研究意义.....	1
1.1.1 研究背景.....	1
1.1.2 研究意义.....	3
1.2 文献综述.....	4
1.2.1 国外文献综述.....	4
1.2.2 国内文献综述.....	5
1.2.3 文献述评.....	9
1.3 研究内容和方法.....	9
1.3.1 研究内容.....	9
1.3.2 研究方法.....	12
2 理论基础及相关概念	13
2.1 理论基础.....	13
2.1.1 委托代理理论.....	13
2.1.2 新公共管理理论.....	13
2.1.3 “5E”绩效审计理论.....	14
2.2 相关概念.....	14
2.2.1 少数民族地区.....	14
2.2.2 城镇保障性安居工程.....	15
2.2.3 保障性安居工程绩效审计.....	16
3 L州保障性安居工程绩效审计实施现状	18
3.1 L州保障性安居工程基本概况.....	18
3.1.1 L州基本情况.....	18
3.1.2 保障性安居工程实施情况.....	19

3.1.3 保障性安居工程目标任务完成情况	20
3.1.4 保障性安居工程资金筹集使用情况	20
3.2 L州保障性安居工程绩效审计实施现状	21
3.2.1 审计目标	22
3.2.2 审计组织方式	22
3.2.3 绩效审计重点内容	23
3.2.4 审计发现的主要问题	23
4 L州保障性安居工程绩效审计评价指标体系的构建	25
4.1 指标体系的构建依据、原则、思路	25
4.1.1 构建依据	25
4.1.2 构建原则	25
4.1.3 构建思路	26
4.2 绩效审计具体评价指标的选取	26
4.2.1 经济性评价指标	26
4.2.2 效率性评价指标	27
4.2.3 效果性评价指标	28
4.2.4 公平性评价指标	28
4.2.5 民族环境性指标	29
4.3 指标权重的确定与方法	30
4.3.1 指标权重的确定方法	30
4.3.2 基本流程	31
5 L州保障性安居工程绩效审计评价指标体系的应用及结果分析 ...	38
5.1 评价指标体系的应用	38
5.1.1 具体指标维度分析	38
5.1.2 项目整体评价	40
5.2 评价结果分析	45
5.2.1 相关制度不完善且政策落实情况不到位	45
5.2.2 资金统筹管理不到位	45
5.2.3 绩效审计观念不强，仍以合规性审计为主	46

5.3 优化L州保障性安居工程项目绩效审计的对策建议	46
5.3.1 完善相关管理制度且保证落实到位	46
5.3.2 提高资金管理水平	48
5.3.3 增强绩效审计观念，提高项目绩效审计力度	48
6 结论与展望	50
6.1 研究结论	50
6.2 研究展望	51
6.3 研究的不足	51
参考文献	52
致谢	56
附录 1 保障性安居工程绩效审计评价指标初步确定评分表	57
附录 2 L州保障性安居工程绩效审计评价指标权重确定	59

1 绪论

1.1 研究背景及研究意义

1.1.1 研究背景

“住有所居，安居宜居”是万千家庭的共同心愿，也是党和政府一直以来高度重视的领域。近年来，经济高速发展，房价也随之攀升，使得贫困家庭难以负担高昂的房价，针对这一问题，党和政府积极建设住房保障体系。自2007年起，我国开始大规模建设保障性住房，这一行动始于国务院发布的《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》。在此基础之上，我国政府逐步出台了更加细致、全面的政策措施，以进一步明确保障性住房建设的各项相关问题，从而确保低收入家庭能够享有适宜的居住条件。到2017年，习近平总书记在党的十九大报告中指出“坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，让全体人民住有所居。”加快建设住房保障供应体系，不仅体现了国家对民生问题的深切关注，也彰显了政府推动社会公平与和谐发展的坚定决心。随着对城镇保障性安居工程资金投入力度的持续加大，其建设情况、具体效果等方面也逐渐成为社会大众关注的焦点，同时也是政府审计部门关注的重点。

为了全面推进党中央、国务院关于保障性安居工程政策的深入实施，并进一步提升保障性安居工程的管理效能与绩效，从2012年开始，审计署连续七年在全国范围内对保障性安居工程的投资、建设、分配、使用和后续管理等情况进行了审计。2018年5月，习近平总书记于中央审计委员会第一次会议上明确指出，加大对党中央重大政策措施贯彻落实情况和重点民生项目的跟踪审计力度。2019年8月，为了规范城镇保障性安居工程的管理，确保项目建设的科学、合理与高效，我国制定了一系列严格的监管措施。根据《中华人民共和国预算法》和国家保障性安居工程管理的有关规定，财政部与住建部对原有的管理办法进行了全面梳理和修订，重新颁布了《中央财政城镇保障性安居工程专项资金管理办法》，以更好地提升资金使用效益。2020年，财政部联合住建部出台《城镇保障性安

居工程财政资金绩效评价办法》，推动了绩效审计评价机制的优化和升级。2021年6月，“十四五”国家审计工作发展规划提到：针对保障性安居工程的资金管理情况，应特别聚焦于城镇老旧小区改造进程，同时紧密关注保障性租赁住房 and 共有产权住房建设的实施进展。通过加强这些方面的管理与监督，促进住房市场与住房保障体系更加健全，以增强住房保障供给实力，加快城市更新建设步伐，进而更有效地解决困难群众及重点群体所面临的住房难题。2023年12月11日，中央经济工作会议中指出，要加快推进保障性住房建设，完善相关基础性制度，加快构建房地产发展新模式。

2013年农历春节前夕，习近平总书记赴甘肃看望各族干部群众时指出：“党和政府高度重视扶贫开发工作，特别是高度重视少数民族和民族地区的发展，一定会给乡亲们更多支持和帮助，乡亲们要发扬自强不息精神，找准发展路子、苦干实干，早日改变贫困面貌。”在实现全面脱贫之前，以“三区三州”为代表的深度贫困地区是全面建成小康社会的明显短板区域，是影响我国实现第一个百年奋斗目标的关键区域。L州属于深度贫困“三区三州”之一，全州所属8地县均为国家六盘山集中连片特困片区扶贫重点县。L州在地理位置上属于汉地与藏区的连接纽带，自古以来便是农耕文化与游牧文化相互交融的桥梁。这里，多民族文化的交融与宗教元素的显著展现，赋予了L州各城镇建设独特的文化魅力和价值取向。大范围的多民族共居与小规模的民族聚居并存，构筑了独具一格的民族社区景观。民族宗教文化不仅是L州的鲜明特色，更是推动地域文化繁荣、内涵发展以及经济振兴的动力来源。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视民族工作，制定并实施了一系列重大战略部署。这些举措不仅有力促进了我国民族团结进步事业的蓬勃发展，还为L州等民族地区注入了新的活力，推动了其历史性的进步与繁荣。习近平总书记指出：“我们要加快少数民族和民族地区发展，推进基本公共服务均等化，让改革发展成果更多更公平惠及各族人民，不断增强各族人民的获得感、幸福感、安全感。”城镇保障性安居工程作为其中的重要一环，体现了党和国家对民族地区的支持和关心。在少数民族地区，尽管保障性安居工程从未被列为民族政策，也不以民族分类为排他性起点，但少数民族地区保障性安居工程项目绩效审计评价毕竟有其特殊性，针对这方面的研究较少，因此本文针对此展开研究。

1.1.2 研究意义

(1) 理论意义

通过研究大量的文献资料可以得出,我国在保障性安居工程绩效审计方面的文献虽然丰富,但是在案例的选择上很少选择少数民族地区。且保障性安居工程项目绩效审计不仅应关注资金使用的真实性与合法性,更应加强对项目绩效的审计和评价。目前,绩效审计的核心关注点仍然主要围绕资金使用,且相关研究对于评价指标体系方面涉及较少,这在一定程度上限制了审计的广度和深度,无法全面反映保障性安居工程的实际效果和效益。本文通过深入研究少数民族地区的保障性安居工程绩效审计评价,致力于构建一套少数民族地区保障性安居工程项目绩效审计评价指标体系,旨在规范民生审计在少数民族地区的运用与管理,从而提升项目的运作效率。这有助于对少数民族地区的保障性安居工程项目绩效审计提供坚实的支持,有助于优化资源配置,提升社会效益,更能促进民族地区的和谐稳定发展。

(2) 实践意义

保障性安居工程是直接关乎着广大群众的生活质量与幸福感的民生项目,这项工程顺民意、解民忧,有利于纾缓群众困难,调节收入分配关系,使人民共享发展成果;尤其是在少数民族地区,有利于体现公平正义,化解社会矛盾,促进社会和谐稳定。近些年,保障性安居工程的重要性日益凸显,备受政府和社会的瞩目。随着其资金规模逐年递增,参与的主体也愈发多元,同时受保障的范围也日趋广泛。这一趋势不仅反映了政府对于民生问题的深切关注,也彰显了社会各界对于共同构建和谐社会的不懈努力。保障性安居工程的蓬勃发展,为更多需要住房保障的家庭带来了福音,有效促进了社会的公平与稳定。在少数民族地区,住宅不仅包括民族文化的外在表现形式,更是物质实体的体现。居住模式的变化,对一个民族的心理状态、传统习俗、日常习惯以及思维方式均会产生不同程度的冲击和深远的连锁影响。这种变革不仅触及物质层面,更深入到民族文化的精神内核,值得我们深入研究和探讨。对少数民族地区保障性安居工程项目绩效审计评价的研究,一是能够为指导工程项目实践提供重要依据,通过审计监督,推动少数民族地区保障性安居工程监督管理更加规范和科学。二是对强化民生保障效益具有积极作用。这一体系的建立不仅有助于资金的合理分配与高效利用,还能

在一定程度上推动民族地区的可持续发展,为当地居民创造更加美好的生活环境。本文拟结合L州少数民族地区的特殊性,开展全流程保障性安居工程绩效审计评价的研究,有利于促进民族团结、维护地区稳定。

1.2 文献综述

1.2.1 国外文献综述

(1) 关于保障性安居工程绩效审计的研究

总体来看,国外对于这一领域的研究不仅起步早,而且涉及的内容广泛且深入,为政府公共项目的有效实施和监管提供了有力的理论支持和实践指导。在诸多西方国家中,保障性住房往往归国家政府所有,它作为政府主导的社会福利体系中的关键一环,扮演着举足轻重的角色。Jia.Y (2014)认为,住房政策应更多关照低收入群体,并深入关注资金的利用效能。Kamna Patel (2015)认为,在保障性安居工程的审计过程中,应着重收集和评估资金管理相关的证据,此外,还需特别关注资金使用的绩效情况,确保资金能够充分发挥其预期效益。Nathan Maron (2015)分析了伦敦和纽约的当代住房政策和计划,讨论了这些计划的一些社会空间影响,并提出了对混合收入住房的实施和意外后果的担忧,结论得出了更公平的经济适用房政策的想法和工具。Jha.K.N (2016)的研究表明,加拿大和美洲地区均扩大了保障性住房的使用人群范围,将城市中低收入人群也纳入其中,从而更广泛地满足了不同收入阶层居民的住房需求。Ronggang Zhang,Lanzhihao Liu (2019)认为应在绩效审计中划分不同的风险等级,并有针对性的采用相应的审计方法和评价体系,从而在审计工作中达到降本增效的效果。O. I. Lozitskaya, N. L. Voronina (2020)探讨了绩效审计在公共行政领域作为现代公共财政控制体系的一个组成部分的概念和应用过程,分析了披露“绩效审计”概念的主要方法,该程序的本质,并使用现代方法来分析国家财政控制系统,以审计其在俄罗斯发展的有效性和前景。

(2) 关于保障性安居工程绩效审计评价指标体系的研究

美国会计总署采用平衡计分卡方法,筛选政府公共工程的关键性指标,构建的绩效评价指标体系围绕管理状况、投资效益、公共资源回收及评议状况四大方

面展开评估,全面覆盖了政府公共工程的绩效要点。Rhys Andrews (2010) 主张结合平衡记分卡法与模糊分析法,对绩效审计的效用与效果进行综合评价,并据此构建一套行之有效的绩效审计评价指标体系。Stephen K.A (2011) 的研究发现,绩效审计实施后,美国地方政府的行政效率得到了显著提升,同时政府资金的使用效率也得到了优化。Adela Aadm Nevitt (2011) 则提出,保障性住房的绩效评价应从投入、实际产出及质量三个层面进行,这样的评价体系更为全面且深入。Mark Stephens (2013) 以美国俄州为例,设计了多维度的绩效评价体系。他从项目的投入、产出、效益、结果及公平性五个方面细化指标,共包含 24 个具体指标,从而构建了一个全方位、多层次的保障性住房绩效评价体系。这一体系为俄勒塞州保障性住房绩效的全面评价提供了有力支撑。Salah Alhyari 等(2013) 通过应用平衡计分卡框架来评估约旦电子政务的绩效,调查和验证在电子政务中使用平衡计分卡方法评估和衡量其绩效的重要性,发现内部流程的效率和有效性得到了提高。Arwa Yousuf Al-Aama (2013) 从沙特阿拉伯的一个市政府部门入手,详细展示了吉达市 IT 平衡计分卡如何有效指导市政 IT 战略、管理和预算规划,并提供了项目和战略目标矩阵以及项目和预算规划矩阵两种补充工具,为公共机构管理系统的优化提供了重要参考。Favilukis (2017) 在分析保障性住房绩效审计时,加入了人性指标,这一创新使得绩效评价不再局限于经济和技术层面,而是更加注重人的因素,为保障性住房绩效评价提供了新的视角,从而更加全面地评价了保障性住房的绩效问题。Gaosong Qiu 和 Leping Yuan (2021) 从审计绩效的评估、审计能力的衡量,以及审计在风险、控制和治理“三系统”中有效性的考察三个层面出发,打造了一个全面且细致的内部审计有效性测度指标体系。这一体系共涵盖 10 个关键部分和 30 个具体指标,旨在全方位、多角度地衡量内部审计的有效性。

1.2.2 国内文献综述

(1) 关于保障性安居工程绩效审计的研究

存在的问题及提出的建议方面:王小平(2013)深入研究了保障性安居工程绩效审计的难点,并指出六大挑战。在应对这些挑战时,王小平把经济性作为绩效评价的重点,这能够更有效地揭示项目在资金使用和管理方面存在的问题。其

次应加强对资金筹集与使用情况的把控,能够确保资金的安全、合规和高效使用。姬艳红、王大帅(2018)根据审计署公布的专项审计的数据,详细剖析了保障性安居工程在资金管理、项目建设、资源分配、政策执行等方面存在的问题,这些问题影响了工程的质量和效益。为此,他们提出了一系列科学化的改进措施,包括加强资金监管、优化项目建设流程、合理分配资源、严格执行政策等,以期提高保障性安居工程的绩效水平。黄良杰、崔海红(2021)则对政府绩效评价存在的问题进行了全面梳理,针对这些问题,他们建议政府部门应加快完善相关立法,为绩效评价提供法律保障;同时,优化审计方式,采用更加科学、高效的方法进行绩效评价;此外,还应建立科学合理的政府绩效审计评价标准,确保评价结果的客观性和公正性。陈秀莲(2021)从定性和定量两个角度研究安居工程审计出现问题的原因,分析审计整改与“屡犯屡审”的关系,最后根据问题的特点提出加强绩效审计、政策落实跟踪审计和建立工程数据式审计平台三个方面的解决办法。张超(2022)认为在审计报告视域下,我国保障性安居工程问题主要表现为行为违规、责任机制未能得到有效落实、专项资金未能充分运用、住房存在长期空置现象等,并提出要准确执行相关政策制度、提高审计的质量与效率、拓宽审计依据渠道等对策建议。吴勋、陈曦(2023)研究发现审计问题集中在资金使用效率低下,项目建设、住房分配违规以及优惠政策落实不到位等方面,审计问责效果不佳,反映审计整改力度不足。基于此,文章提出拓展审计覆盖区域、健全跟踪审计体系,加强绩效审计力度、建立评价指标体系,完善审计问责机制、强化审计治理功能等对策建议。王鑫宇(2023)以保障性安居工程审计为例,探讨了如何将大数据分析 with 审计工作有机结合起来,使审计人员在项目实施过程中能够提高效率,提升审计价值。

审计目标、方法及工作内容方面:蒋超博、朱立辉(2014)对城镇保障性安居工程绩效审计提出了五个方面的绩效审计目标以及需要重点关注的七个方面内容。侯斯铭(2014)针对保障性安居工程审计的信息化问题提出了建设性意见。他主张建立审计信息化平台,将审计对象的数据、信息与审计分析、结果相整合,以确保工作的连续性并最大限度地利用审计成果。这种整合有利于全面跟踪保障性安居工程管理的多个环节,进而推动数字化与信息化审计。刘智(2017)认为对数据的收集与处理较审计实践存在滞后,建议建立审计大数据平台来提高审计

证据的获取效率,提高审计工作的及时性和准确性。审计署武汉特派办课题组等(2018)认为面对不同的审计对象,如地区、事项或产业时应开展不同的专项审计。并且应根据工作的不同阶段,对相关政策制定及管理的情况进行阶段性、有重点的审计与鉴证。这种专项审计有助于确保国家重要项目的顺利实施,及时发现问题并提出改进建议。贾瑞彪(2021)综合论述了保障性安居工程建设的关键问题,强调了审计监督在项目实施过程中的重要性。他认为,审计应关注资源的合理配置、强化监测与评估,以确保项目的顺利进行和预期目标的实现。通过审计监督,可以及时发现并纠正项目实施中的问题,保障项目质量和社会效益的实现。

(2) 关于保障性安居工程绩效审计评价指标体系的研究

周援军(2011)从经济、社会、环境效益及住房者满意程度四个方面构建保障性住房绩效评价指标体系,这一体系不仅考虑了经济效益,还兼顾了社会影响、环境可持续性和居民满意度,体现了全面发展的评价理念。李静(2014)构建的保障性住房绩效审计指标体系涵盖了多个重要方面,包括经济、社会、管理、资源环境及可持续绩效五个层面,这一体系不仅关注资金使用的经济效益和社会效益,还强调了对资源环境的保护和可持续发展的促进,体现了可持续发展的审计思路。马志娟、丁俊博(2014)依据法律法规、预算与计划标准,并考虑公众满意情况等外部因素,依据资金的前期筹集、中期分配、后期使用和回收四方面构建了绩效审计评价指标体系,这一体系注重资金使用的合规性和效率性,同时兼顾了社会公众的期望和反馈。周战(2016)则按照审计内容将指标分为资金筹集管理使用类、保障性住房建设情况类、保障房目标任务完成情况类以及保障性住房分配管理和使用类,这种分类方式有助于审计人员针对不同审计内容进行有针对性的评价。陶青、王丽(2018)针对PPP建设项目全过程绩效审计模式,设计了相应的绩效审计评价指标体系,该体系涵盖了PPP建设项目的各个阶段,有助于全面评价PPP模式在保障性安居工程中的实施效果。孙留燕(2019)创造性地提出了从初始阶段和最终阶段两个层面来细分评价指标的方法。在初始阶段,聚焦于工程的投入、产出、过程以及初步效果,以全面把握项目的起始状况和进展;而在最终阶段,则强调对工程质量、效益及整体有效性的深入评估,以确保项目目标的最终实现,这种划分方式有助于全面评价保障性安居工程的实施

过程和结果。左咏梅 (2021) 则在社会保障基金绩效审计评价体系中融入了区块链技术, 这一体系利用区块链技术的不可篡改性和透明性, 提高了审计的准确性和效率。王瑞、张辅辙 (2021) 提出了多项富有针对性的建议, 旨在加强绩效审计评价的信息共享、公开化长效机制的建设以及完善配套管理办法, 这些建议有助于提升绩效审计评价的效率和质量。胡铭珊 (2021) 认为 PPP 项目决策具有一定不同性质, 在 PPP 项目决策过程中需要以决策过程为依据, 从项目识别阶段以及项目准备两方面阶段分析评价指标。

在少数民族地区保障性安居工程研究方面, 刘芳、郭锐 (2006) 认为云南省目前已经和正在实施的安居工程, 客观上催化了表现于民居建筑上的民族传统文化的迅速消失。建议应从民族平等、尊重文化的基础出发, 剔除实际工作中把民族文化边缘化的做法, 为边疆民族地区安居工程找到一个民族文化的支点。张丽君、张国华 (2009) 针对西部民族地区的生态城市发展, 从西部民族地区的特殊性出发, 通过研究国家在民族发展方面的相关政策, 结合国家给出的生态市建设试行指标, 建立起生态城市五大类指标体系, 并根据民族地区城市的特殊性, 在每大类指标下选取了数目不等的二级具体指标。白志红 (2014) 依据在云南边境三县佤族村寨收集的田野调查资料, 认为阿佤山安居工程建设过程体制内的考核和审计在一定程度上还是起到事中和事后政策评估的作用。安居工程建设中出现的各种不安因素并不完全是因为缺乏评估, 缺乏的是对政策实施对象文化的研究和政策实施方案的社会文化影响研究。崔娟敏、季文光 (2015) 基于 DPSIR 模型构建少数民族地区保障性安居工程绩效评价指标体系, 包含政策驱动、保障压力、建设状态、社会影响、居民响应五个影响因素, 并采用主成份分析法筛选影响因子。蔺新星 (2020) 认为在构建少数民族地区扶贫资金评价指标时, 需要特别关注并体现少数民族的特色。各二级指标应该既具有特殊性, 反映少数民族地区的独特情况, 又要具有典型性, 能够代表该地区的普遍特征。这样的设计有助于更好地理解 and 评估少数民族地区扶贫资金的使用情况, 从而更有效地解决该地区的反贫困问题。马晓玲 (2021) 则从民族互嵌式社区建设与治理的角度出发, 构建了一套城市民族互嵌式社区建设效果评价指标体系。她结合社会融入理论和共同体理论, 并参考城市单一民族社区建设效果评价的共性指标, 将指标体系分解为五个一级指标, 每个一级指标下又进一步细化为多个二级指标共计 25 个。

这样的设计既考虑了民族互嵌式社区的特殊性,又确保了评价指标的全面性和客观性,有助于更好地评估社区建设的成效,推动社区治理的改进和优化。

1.2.3 文献述评

从上述文献综述可以看出,绩效审计在西方发达国家的成熟发展,为各国根据实际情况制定不同的绩效审计体系提供了宝贵的经验和理论基础。我国在借鉴这些先进经验的同时,也一直在积极探索和发展绩效审计,并取得了一定的研究成果。然而,对于保障性安居工程项目的审计,仍主要停留在传统的财务审计层面,这在一定程度上限制了审计的深度和广度。保障性安居工程作为我国民生住房问题的重要组成部分,其绩效审计的重要性不言而喻。在构建评价指标体系时,特别需要关注少数民族地区的特殊情况,由于历史、文化、经济等多方面的差异,少数民族地区的保障性安居工程具有其独特性和复杂性,需要进行因地制宜的设计。此外,现有的绩效审计评价方式虽然多样,如平衡积分卡法、水平分析法、层次分析法等,但仍存在一些问题和挑战。例如,如何确保评价方法的科学性和客观性?如何根据保障性安居工程的特点选择合适的评价方法?如何构建具体、可操作的评价指标?这些问题都需要我们进行深入的思考和研究。因此,本文在总结现有研究的基础上,试图构建少数民族地区城镇保障性安居工程项目绩效审计的评价指标体系,并结合实际案例加以运用。这不仅可以进一步完善理论体系,还可以为实践工作提供有益的指导和借鉴。希望通过这样的研究,能够推动我国绩效审计事业的发展,为保障性安居工程的顺利实施和民生住房问题的有效解决提供有力支持。

1.3 研究内容和方法

1.3.1 研究内容

本文以L州保障性安居工程项目为研究内容,深入剖析在实务工作中绩效审计的具体开展情况。在此基础上,构建一套适用的绩效审计评价指标体系,并将其应用于实际案例中,以发现审计过程中的不足并提出相应的应对策略。

第一章，绪论。阐述本文的研究背景与意义，明确研究的重要性。同时，通过国内外相关文献综述，为后续研究提供理论支撑。此外，还将介绍本文的研究内容、框架和方法，为后续章节的展开奠定基础。

第二章，理论基础及相关概念。先介绍本文研究涉及的委托代理理论、新公共管理理论、“5E”绩效审计理论等，这些理论将为后续研究提供理论支持和指导。并对少数民族地区保障性安居工程项目绩效审计的相关概念进行明确。

第三章，L州保障性安居工程项目绩效审计评价案例分析。通过引入L少数民族自治州，介绍其基本情况，分析其作为案例的典型性。同时，对L州保障性安居工程绩效审计的现状及其评价的必要性进行深入探讨。

第四章，构建L州保障性安居工程项目绩效审计评价体系。首先，介绍指标体系的构建依据、原则与方法。然后对指标进行全面具体的分析，确保构建的指标体系既符合保障性安居工程的实际情况，又能全面反映其绩效水平。

第五章，L州保障性安居工程绩效审计评价指标体系应用及结果分析。将构建的指标体系对案例进行实际应用。通过对案例的评价结果进行分析，总结审计过程中的不足，并提出相应的对策建议。

第六章，结论与展望。将对全文进行回顾总结，梳理本文的研究内容和结论。同时，分析文章存在的不足，为后续研究者提出展望，以期推动保障性安居工程绩效审计研究的深入发展。

本文设计框架如下图 1.1 所示：

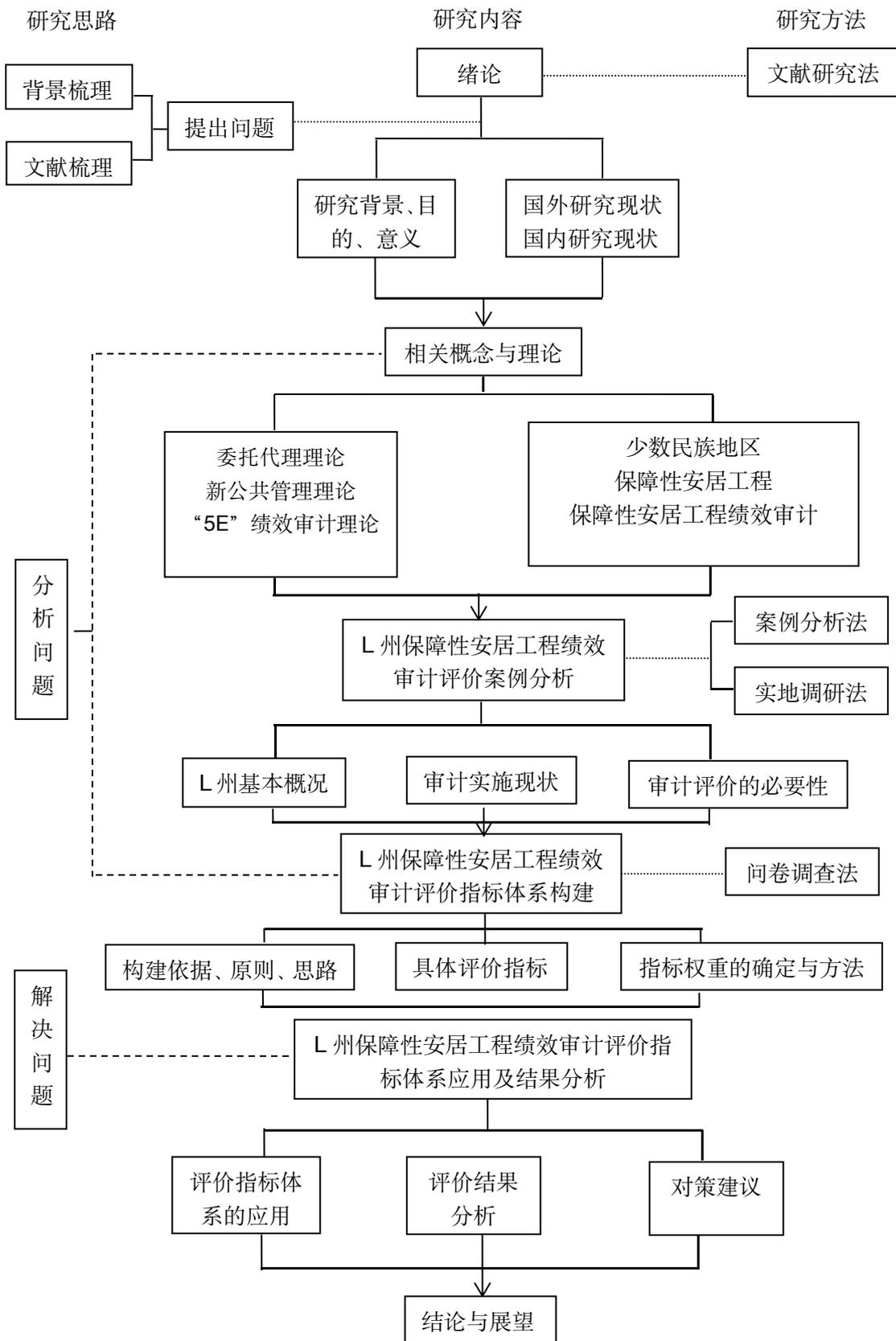


图 1.1 研究框架

1.3.2 研究方法

(1) 文献研究法

通过广泛搜集和整理国内外关于绩效审计的相关理论与研究成果,本文系统归纳了绩效审计的当前发展状况和研究现状。在此基础上,深入探讨了绩效审计的定义、内涵和指标体系的构建原则和方法。为构建少数民族地区保障性安居工程项目绩效审计评价指标体系提供了坚实的理论基础。

(2) 案例分析法

本文以L少数民族自治州作为典型案例,通过对其保障性安居工程项目绩效审计实务的深入研究,构建了针对性的绩效审计评价指标体系,并进行了实际应用。在案例分析过程中,本文针对存在的问题结合研究成果和专业知识提供了相应的建议,期望能为实践提供有益的借鉴。

(3) 实地调研法

为了获取第一手资料,本文采用了多种形式的实地调查。通过走访相关部门和保障性安居工程现场,本文获得了关于保障性安居工程的详细数据。同时,利用问卷调查和访谈法,收集了不同主体的真实看法和意见。为评价指标体系的构建提供了重要的参考依据,也为后续的分析 and 对策制定提供了有力的支持。

2 理论基础及相关概念

2.1 理论基础

2.1.1 委托代理理论

委托代理理论,其核心在于当一方作为代理人代表另一方的委托人行使决策权时,便形成了代理关系。在我国,政府与社会公众之间的关系,实质上就是权力拥有者与行使者、公共资源授予者与接受者的关系,这种关系本质上就是委托代理关系。人民虽拥有公共资源的所有权,但经营权却由政府行使。然而,由于政府与社会公众间存在信息不对称,导致公众对政府权力的约束力度减弱,进而造成受托人有时玩忽职守,表现为政府行为的不经济、低效率及无效果,这使得监督成为不可或缺的一环。为了强化代理人的责任,确保委托人目标的达成,通常需借助制度安排和合同协议进行明确规范。其中,审计监督制度作为重要的外部约束机制,发挥着至关重要的作用。审计部门则作为独立的第三方,对代理人的绩效进行评估和监督。通过运用委托代理理论,审计部门可以明确委托人与代理人之间的权责关系,确保代理人按照契约要求履行职责,实现安居工程的目标。委托代理理论在安居工程绩效审计中的应用有助于明确委托人与代理人之间的权责关系、建立有效的激励与约束机制、解决信息不对称问题以及实现风险分担与利益共享。这些应用有助于审计部门更全面地评估安居工程的绩效,发现问题并提出改进措施,确保安居工程能够真正发挥其社会效益和经济效益。由此可见,委托代理理论不仅为政府审计提供了理论基础,更为政府绩效审计,特别是保障性住房绩效审计的产生与发展提供了坚实的支撑。

2.1.2 新公共管理理论

新公共管理理论的核心是通过市场化和效率化的手段,提高公共服务质量和效果,以实现更好的公共管理。新公共管理模式下,政府责任机制的一个显著转变在于强调公民的参与和民主决策,以增加公众对公共事务的参与和监督。具体到政府绩效审计层面,新公共管理理念对其的促进作用主要体现在扩大社会需求

与提升审计能力两方面。我国政府在保障性安居工程的建设与管理中扮演着关键角色，不仅致力于满足人民群众的住房需求，更在维护社会和谐稳定方面发挥着不可或缺的作用。因此，国家政府与人民群众之间形成了相互依赖的紧密关系。保障性安居工程绩效审计的实施，既能够解决人民的基本住房需求，又有助于提升政府工作的绩效水平，这恰恰契合了新公共管理理论的核心要义。

2.1.3 “5E” 绩效审计理论

“5E” 绩效审计，即针对经济性、效率性、效果性、环境性和公平性的审计，旨在全面评估项目的综合绩效。经济性强调在资源投入最小化的情况下实现既定产出，是否存在浪费或不必要的支出。效率性评估是否以最小的投入获得最大的产出，是衡量生产力水平的关键指标。效果性则关注审计对象在达成预定目标方面的实际效果，以评价审计对象的工作成果是否达到预期目标。环境性基于可持续发展战略，强调在追求目标的同时，必须考虑对环境的影响。公平性则聚焦于项目实施过程的公正性，确保政策执行中不忽视公平与公正的原则。“5E” 绩效审计理论为绩效审计提供了一个全面、系统的框架，有助于审计人员在审计过程中更全面地评估审计对象的绩效情况，为政府和企业管理部门提供更有价值的信息和建议。本文将“5E” 绩效审计理论为基础，从五个方面对绩效审计进行综合评价，以全面揭示项目的绩效状况。

2.2 相关概念

2.2.1 少数民族地区

在多民族国家中，少数民族通常指的是那些人口数量相较于主体民族而言较少的民族群体。在中国，该术语特指人口较少的民族，并无其他引申含义。而所谓少数民族地区，则特指在中国境内，汉族以外的其余 55 个法定民族的聚居区域。这些地区的居住特点表现为小聚居与大杂居的交错分布，既有相对集中的民族聚居区，也存在与其他民族交错居住的情况。从行政管理的角度来看，少数民族地区在狭义上主要指的是实施民族区域自治的行政区域，涵盖 5 个自治区、30

个自治州及 120 个自治县。这些地区依据国家法律法规享有特定的自治权力。此外，除了这些明确的自治区域，还有一些少数民族乡（镇）、少数民族村，尽管它们并不属于法定的民族自治地区，但依照相关的法律规定，由于这些地区经济社会发展具有特殊性，同样应当受到相应的帮扶。因此，在广义上，少数民族地区还应涵盖那些少数民族人口众多、分布较为集中的地区，例如 5 个自治区以及贵州省、云南省、青海省等，这些地区通常被称作“民族八省区”。这些地区由于历史、地理、文化等多方面因素的共同影响，形成了独特的民族风貌和社会特征，是国家多民族大家庭中不可或缺的重要组成部分。综上所述，中国的少数民族地区既包含法定的民族自治地区，也涵盖那些少数民族人口众多、具有特殊发展需求的地区。这些地区的发展，不仅对本民族的繁荣与进步具有重大意义，同时也对维护国家统一、促进社会和谐稳定发挥着不可忽视的作用。

2.2.2 保障性安居工程

保障性安居工程是我国住房体系的重要组成部分，涵盖了多个方面的内容与举措。它主要包括四大类别：首先是保障性住房建设，具体涵盖了廉租住房、经济适用住房、公共租赁住房以及限价商品住房等多种类型，旨在为中低收入家庭提供适宜的住房条件；其次是棚户区改造，包括城市棚户区、国有工矿棚户区、林区棚户区、垦区棚户区和煤矿棚户区等的改造工作，以改善居民的居住环境；第三类是农村危房改造和游牧民定居工程，旨在提升农村居民的居住质量；最后则是城镇老旧小区改造工程，通过对老旧小区的改造升级，提升城镇居民的居住体验。为此，我国通过实施一系列政策措施，解决城市低收入家庭的住房困难问题。这些举措的实施，不仅体现了政府对民生问题的关注与解决，也展现了我国在住房保障工作上的积极进展。保障性安居工程的建设与发展，是我国住房制度改革的重要一环，也是推动社会和谐稳定发展的重要举措。通过不断完善保障性安居工程体系，我国正努力实现住房市场的平稳健康发展，为人民群众提供更加优质的居住条件，推动社会的全面进步与发展。

表 2.1 保障性安居工程管理制度及相关政策

时间	事件
2007 年	国务院发出《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》
2008 年	住房和城乡建设部发出《关于加强廉租住房质量管理的通知》
2009 年	住房和城乡建设部出台《关于推进城市和国有工矿棚户区改造工作的指导意见》
2010 年	住房和城乡建设部等七部委联合发出《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》
2011 年	国务院办公厅发出《关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》
2012 年	住房和城乡建设部发出《公共租赁住房管理办法》 住房和城乡建设部等七部委发出《关于加快推进棚户区（危旧房）改造的通知》
2013 年	住房和城乡建设部等三部委发出《关于公共租赁住房和廉租住房并轨运行的通知》
2014 年	住房和城乡建设部发出《关于做好 2014 年城镇保障性安居工程工作的通知》 《关于并轨后公共租赁住房有关运行管理工作的意见》
2015 年	国务院发出《关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设有关工作的意见》
2020 年	国务院发布《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》 财政部会同住建部再次出台《城镇保障性安居工程财政资金绩效评价办法》
2021 年	国务院办公厅印发《关于加快发展保障性租赁住房的意见》

2.2.3 保障性安居工程绩效审计

为提升保障性安居工程项目管理的建设效率与使用效益, 审计署已对全国范围内的 31 个省、自治区、直辖市以及新疆生产建设兵团下辖的一百多个市县进行了全面审计。此次审计主要聚焦于棚户区改造和公共租赁住房的投资情况、建设进展、分配公正性、使用效益以及后续管理的规范性等方面。保障性安居工程绩效审计包括两个方面。一是合法合规性, 保障房资金的筹集和管理, 保障房的建设和分配是否符合法律法规和政策条例的要求。二是经济性、效率性和效果性。经济性是指在保证住房质量的前提下, 将其资源消耗量降到最低水平。效率性是指对保障房项目的规划设计、立项审批、资金使用、房源分配等方面, 不断提高保障性住房资源配置效率, 进一步完善住房保障制度体系。效果性是指包括城镇

保障性安居工程带动经济社会发展情况、开工情况、基本建成情况、低收入住房保障家庭租赁补贴发放情况、当年符合分配入住条件的公共租赁住房 and 城市棚户区改造安置住房的分配入住情况等。

3 L 州保障性安居工程绩效审计实施现状

3.1 L 州保障性安居工程基本概况

3.1.1 L 州基本情况

L 州处于 G 省中段西南面。以 2023 年为例，G 省以较低的 GDP 总量位列第 29 位，其占全国 GDP 总量的比重不足 1%。而在 G 省内部的 14 个地州中，L 州长期位居末尾，其 GDP 总量仅占全省的 3%，这使其在欠发达地区中更显弱势。第七次人口普查数据显示，L 州少数民族人口占比超过 50%，这使得其作为欠发达民族地区的案例研究极具代表性。L 州下辖 7 个县和 1 个市，共涵盖 131 个乡镇（镇、街道办事处），其首府设在 L 市。截至 2023 年，L 州土地面积达到 8167 平方公里，户籍人口 243.7 万人，常住人口统计为 212.40 万人。其中，少数民族人口占比高达 63%，数量约为 132 万人，这一比例凸显了其作为少数民族地区的特性。该州人口密度为 250.23 人/平方公里，城镇人口为 82.87 万人，城镇化率为 39.02%，人口自然增长率为 5.47‰。值得一提的是，L 州是一个多民族聚居的地区，有超过 30 个民族的人民居住于此，其中回族人口数量最多。这种多民族聚居的传统可追溯到汉朝，当时中原移民大量涌入，随后在元明时期，随着伊斯兰信众的相继迁入，L 州多民族的人口结构逐渐定型。这种复杂的民族成分不仅丰富了地方文化，也为多民族群众共同创造独特的民族文化和风俗奠定了基础。此外，L 州的信教群众数量众多，涵盖了五大宗教，这进一步丰富了其社会文化多样性。

表 3.1 L 州行政区划及人口特征

县市名称	面积 (平方公里)	乡镇 / 街道 (个)	人口 (万人)	少数民族人口 (万人)	少数民族人口比重 (%)	城镇人口比重 (%)
L 市	88.6	4/7	48	18.18	51.06	89.61
L 县	1212.4	6/19	42.5	14.91	46.20	16.78
K 县	1083	5/10	30.75	16.24	63.46	22.97
Y 县	1864	17	20.87	2.69	14.87	52.50

续表 3.1 L州行政区划及人口特征

县市名称	面积 (平方公里)	乡镇/街道 (个)	人口 (万人)	少数民族人口 (万人)	少数民族人口比重 (%)	城镇人口比重 (%)
G县	538	6/3	30.16	25.51	97.90	34.41
H县	960	9/4	24.3	12.38	60.51	27.82
D县	1511	8/16	38.17	26.83	92.52	19.48
J县	910	17	28	15.11	63.12	21.88
L州合计	8167	130	243.7	131.84	62.49	39.02

3.1.2 保障性安居工程实施情况

2020年,在推进棚户区改造的过程中,L州积极采取货币化安置和新建安置住房等多元化方式,有效保障了0.26万户棚户区居民的居住需求。针对中低收入家庭面临的住房困难,L州积极实施租赁补贴政策,并通过配租配售保障性住房等举措,有效保障了1.56万户家庭的居住权益。这其中,公共租赁住房(含廉租住房)起到了重要的保障作用,同样覆盖了1.56万户家庭。此外,为了改善农村贫困家庭的住房条件,L州还大力实施农村危房改造工程,确保了2.1781万户居住在危房中的农村家庭得到及时有效的保障。这一系列举措不仅体现了L州在住房保障工作方面的积极作为,也为提升居民生活质量、促进社会和谐稳定奠定了坚实基础。

2021年下达L州棚户区改造计划任务23142套,租赁补贴发放任务6000户。相关项目具体情况如下:一、棚户区改造项目建设及资金使用情况:2021年棚户区改造任务23142户,截至2021年12月底,已全部开工建设。2021年中央下达保障性安居工程补助资金30906万元,省级棚改补助资金4959万元,州住建局会同州财政局将专项资金全部下拨至相关县市,拨付率100%;二、租赁补贴发放情况:2021年计划发放租赁补贴6000户,实际完成6105户。2021年省上下达租赁补贴资金1454万元,已全部下拨至L市、D县和Y县,拨付率100%。2021年,全州在城镇棚户区改造方面取得了显著进展,共实施了2.3万套的改造

工程,这一数字占据了全省计划任务的三分之一,显示出全州在改善居民居住环境、推动城市更新方面所做出的积极努力。

2022年下达L州棚户区改造计划任务36043套,租赁补贴发放任务5200户。相关项目具体情况如下:一、棚户区改造项目建设及资金使用情况:2022年棚户区改造任务36043户,截至2022年12月底,已全部开工建设。2022年中央下达保障性安居工程补助资金37446万元,省级资金6441万元,州住建局会同州财政局将专项资金全部下拨至相关县市,拨付率100%。二、租赁补贴发放情况:2022年计划发放租赁补贴5200户,实际完成6467户。2022年下达租赁补贴资金4130万元,已全部下拨至相关市县,拨付率100%。2022年,L州计划启动重点投资项目共计30个,同时计划实施城镇棚户区改造项目,目标改造户数达到3.6万套。此外,针对老旧小区居住条件,展开改造工作,预计涉及7152户居民。这一年,全州共实施了棚户区改造项目36043套,概算总投资174.6亿元,任务数量占全省实施总量的53%,已全部开工。共争取中央、省级补助和配套基础设施资金10.7亿元,支出3.78亿元,支出率35.3%。

3.1.3 保障性安居工程目标任务完成情况

2021年,L州在国家城镇安居工程方面承担了一系列任务,其中包括开工任务0.2710万套、基本建成任务0.2811万套、新增发放住房租赁补贴任务0.61万户以及农村危房改造任务1.87万户。经过审计核查,L州实际完成情况如下:开工任务完成0.27万套,基本建成任务完成0.2811万套,新增发放住房租赁补贴任务达到1.1474万户,农村危房改造任务更是超额完成,达到2.1781万户。2021年全州实施城镇棚户区改造23142套、发放城镇低收入家庭发放租赁补贴6105户。2022年实施城镇棚户区改造36043套、发放城镇低收入家庭发放租赁补贴6467户。

3.1.4 保障性安居工程资金筹集使用情况

在2020年,L州各级财政为推进城镇安居工程和农村危房改造,共筹集和安排了资金共计97812.33万元。其中,中央财政补助与省级一般公共预算安排的资金达到了44319.15万元,市县一般公共预算安排为9996.85万元。此外土地

出让收入安排了 3412.50 万元，住房公积金增值收益安排了 560 万元。同时，通过整合扶贫资金、共有产权出让等其他财政渠道，筹集了 39523.83 万元的资金；当年，L 州在城镇安居工程和农村危房改造方面的支出达到了 81636.78 万元。其中，补助下级支出为 5060 万元，棚户区改造支出为 6452.01 万元，农村危房改造支出则为 33853.87 万元。此外，公共租赁住房建设和房源筹集支出为 14181.21 万元，公共租赁住房维护和管理支出为 1187.90 万元，保障性住房租金补贴支出为 2963.39 万元，基础设施配套、利息等其他支出为 17938.40 万元。至年末，累计结存的资金为 28965.02 万元。为了筹集更多的安居工程资金，L 州安居工程项目建设单位等积极采取了多种社会融资方式，包括银行贷款、住房公积金贷款、发行企业债券和专项建设基金等，共计筹集了 45500 万元的资金，其中全部为银行贷款。至 2020 年底，全州城镇安居工程和农村危房改造项目的银行贷款和社会融资余额达到了 201512 万元，为推进安居工程提供了有力的资金保障。

2021 年争取到棚改项目支持资金总计 337716 万元（其中：中央保障性安居工程补助资金 30906 万元，棚改省级补助资金 4956 万元，租赁补贴省级补助 1454 万元，争取到棚改专项债券资金 299500 万元，县市自筹 900 万元）。截至 2021 年底，全州实际执行 272649.37 万元，执行率 80.73%（其中：实际执行中央保障性安居工程棚改补助资金 10653.37 万元，执行率 34.47%；实际执行棚改省级补助资金 2812 万元，执行率 43.87%；实际执行租赁补贴省级补助 1050.8 万元，执行率 70.2%；实际执行棚改专项债券资金 258284 万元，执行率 86.24%；实际执行县市自筹资金 900 万元，执行率 100%）。

2022 年争取到棚改项目支持资金总计 251978 万元（其中：中央保障性安居工程补助资金 40746 万元，棚改省级补助资金 6441 万元，租赁补贴省级补助 830 万元，争取到棚改专项债券资金 203400 万元，县市自筹 561 万元）。截至 2022 年底，全州实际执行 193047 万元，执行率 77%。

3.2 L 州保障性安居工程审计实施现状

为确保全州保障性安居工程资金投入和使用绩效审计工作有序开展，2021 年 1 月 4 日起，州审计局分管领导带领相关科室人员组成督查组对全州七县一市审计工作进展和审计工作质量等情况进行了现场督查。专项督查中，督查组通过

听汇报、看现场、查阅审计资料、与审计人员交谈等方式全面掌握了解审计工作进展及工作中存在的困难和问题，现场答疑解惑、指导推动工作。

本次审计对L州2021年保障性安居工程建设情况进行了全面审查。审计工作的重点聚焦于安居工程资金来源、分配、使用和管理情况，以及项目的建设、管理和运营情况的核查。在本次审计过程中，审计人员采用了多种方法进行审计，包括查阅相关资料、实地调查、访谈相关人员等，深入审查了L州各级政府及其所属的各级相关部门。以全面了解安居工程的实际情况。同时，审计人员还运用专业的审计技术和工具，对数据进行分析和比对，以发现可能存在的问题和风险。此外，审计部门将审计结果及时报告给相关部门和领导，并提出针对性的改进意见和建议。相关部门和单位根据审计结果进行整改，并加强内部管理和制度建设。通过本次审计，力求全面、客观地评估L州安居工程的管理水平和实施效果，为政府决策和相关部门改进工作提供有力支持，以促进安居工程持续健康发展，更好地保障和改善民生。

3.2.1 审计目标

审计不仅要真实反映政府保障性住房建设的基本情况，还要客观评价所取得的主要成效，从而充分发挥审计作为“免疫系统”的功能。具体审计目标如下：

一要重点反映工程建设中各级政府配套资金额度和支付能力问题，为完善保障性安居工程建设提供决策依据，争取国家在政策上向欠发达地区倾斜。

二要坚决查处骗取廉租补贴和保障对象的问题。对审计中发现的优亲厚友、徇私舞弊、渎职失职，破坏社会和谐稳定的行为，要严肃查处。

三要以“三个有利于”的原则指导审计工作。审计的最终目的是整改提高，要按照“边审计、边整改、边规范、边提高”的思路，促进完善制度，把好事办好、实事办实，让老百姓满意。

3.2.2 审计组织方式

L州审计局在审计署、G省审计厅的统一安排部署下，各级审计机关投入40多名审计人员，采取“上审下”和“交叉审”的方式，历时5个月，完成了对七县一市保障性安居工程的审计工作，从多个维度进行深入剖析，具体包括目标任

务管理、货币化安置的落实情况、资金管理与使用情况、工程建设的管理水平以及住房的分配与使用状况。这些方面的全面审计，将为我们提供对保障性安居工程运行情况的深入洞察，进而促进政策的有效实施与制度的持续优化。

3.2.3 绩效审计重点内容

1. 经济性

(1) 资金分配管理使用情况：审查中央及地方财政专项资金是否按规定分配下拨，避免资金滞留、闲置。同时，要检查是否存在通过违规方式举债或担保融资，以及单位和个人利用虚假资料骗取拆迁补偿款或安置住房等问题。

(2) 成本控制：审计人员应关注保障性安居工程在立项、规划、设计、施工等各个环节的成本控制情况，确保资金的合理使用。

2. 效率性

(1) 项目进度及计划完成情况：收集查阅保障性安居工程的目标任务等资料，并与现场项目实际完成进度情况进行对比分析，揭示是否存在未按期建成、长期无法建成甚至“烂尾”的问题。

(2) 招投标及合同管理：审计人员应详细审查招投标过程是否规范，合同条款是否公平合理，避免因招投标不规范或合同条款不合理导致的效率低下问题。

3. 效果性

政策执行和效果评估：审计人员需要评估安居工程政策的执行情况，包括政策目标的完成情况、政策实施的效果等。这包括检查政策是否得到有效执行，是否达到了预期的效果，以及政策实施过程中是否存在问题或需要改进的地方。

4. 公平性

(1) 分配机制：保障性住房的分配应面向符合条件的困难家庭，确保社会公平。审计人员应关注分配机制是否公开透明，是否存在违规占用保障性住房的情况。

(2) 补贴政策：审计人员应关注补贴政策是否公平合理，是否真正惠及符合条件的困难家庭。同时，要关注补贴政策的执行情况，确保政策落到实处。

通过以上重点内容的审计，可以全面评估安居工程的绩效情况，发现问题并提出改进建议，为政府决策和项目管理提供有力支持。

3.2.4 审计发现的主要问题

省审计厅《G省2021年保障性安居工程资金投入和使用绩效审计综合报告》反映出L州2021年保障性安居工程项目投资、建设、分配、使用和后续管理等方面存在财政补助资金闲置、资金支付进度慢、个别项目未按期开工等4大类13条问题。在L州的安居工程实施过程中，尽管取得了一定成效，但在多个关键环节仍暴露出一些问题。为确保工程健康有序发展，提升安居工程的整体效益，必须采取切实有效的措施，对这些问题进行纠正和规范，以推动安居工程走向更加科学、合理的轨道。

1. 资金管理使用方面，资金统筹管理不到位。J县住建局应缴未缴以前年度租赁补贴结余资金696.24万元；应缴未缴以前年度危旧房改造追回资金、结余资金83.63万元。

2. 资金支持和优惠政策落实方面，财政资金支持不到位。K县、H县、D县、G县分别未按规定从土地出让净收益中安排资金274.39万、796万、61万、542.89万用于保障性安居工程。

3. 购买棚改服务和货币化安置方面，购买棚改服务和货币化安置政策未落实到位。L市、Y县人民政府未出台制定政府购买棚户区改造服务办法。H县、K县、J县、G县人民政府制定出台了政府购买棚户区改造服务管理办法，但未将政府购买棚户区改造服务资金列入预算。

4. 工程建设管理方面。H县前川片区棚户区改造项目200户尚未竣工，建设工期较长。K县棚户区改造安置房由于基础设施等室外工程进度缓慢的原因，截至2021年底仍未建成。

5. 安居住房分配使用方面。违规分配住房保障待遇。L市房地产管理局违规发放租赁补贴6户，涉及资金0.80万元；K县17户违规享受租赁补贴，涉及资金1.95万元；D县不符合条件家庭违规享受危旧房改造补助5万元；J县住建局违规审批认定农村危房改造对象4户，涉及补助资金8.45万元。

6. 安居住房使用和运营管理方面，安居住房被违规改变用途使用或闲置。H县保障性安居工程住房长期闲置；由于项目前期调研不充分，盲目编制超大规模建设计划；融资费及代建管理费、利息过高导致建设成本加大，且单价高于县城商品房价格、户型面积小，无法确定配售对象，空置廉租房432套。在县政府无法筹集回购资金的前提下，还将面临支付罚息的风险。

4 L州保障性安居工程绩效审计评价指标体系的构建

4.1 指标体系的构建依据、原则、思路

4.1.1 构建依据

绩效评价的依据包括：《中华人民共和国预算法》的相关规定；预算绩效管理相关规定；保障性安居工程相关管理制度；地方制定的年度计划任务；保障性安居工程财政资金管理办法、财务制度、会计核算资料；审计报告、财政监督检查报告及处理决定等。

4.1.2 构建原则

重要性原则。指要区别指标内容的重要程度来选取指标，应当侧重选取具有重要性的指标，对突出保障性安居工程、事关改善人民群众住房质量的重要的、关键性的指标重点关注。

相关性原则。指评价标准应该与使用者的需求密切相关。根据少数民族地区保障性安居工程绩效审计的独有特点，选取个性化指标，避免选择与保障性安居工程绩效审计评价重点无关的评价指标。

系统性原则。要求绩效审计评价指标的构建必须全面考虑保障性住房资源的投入、项目管理过程、项目产出和项目效益等各个环节，旨在确保所选取的指标能够系统地揭示保障性住房的整体运行状况。通过这种方式，能够实现对保障性住房绩效的全面而系统的评价，从而为政策制定和决策提供有力的数据支持。

定性与定量相结合原则。强调在项目评价中应综合运用定性和定量两种评价方式。定性评价侧重于对保障性住房绩效进行主观分析和判断，而定量评价则通过具体数据来客观衡量绩效。将两者相结合，能够更全面地揭示保障性住房绩效的各个方面，确保评价结果的准确性和可靠性。

民族性原则。本文聚焦于少数民族自治州作为研究案例，选用具备鲜明民族特色的评价指标，不仅旨在凸显西部民族地区独特的研究价值，更力求使所构建的评价指标体系更为完善与全面。

4.1.3 构建思路

基于L州保障性安居工程的审计现状,需确保评价指标与审计内容的高度一致。在指标设计过程中,应严格遵循重要性、相关性、系统性、民族性与定性定量相结合原则,并借鉴“5E”绩效审计理论及前人研究成果初步构建了评价指标体系。

特别地,对环境性指标进行了修正。原环境性指标主要反映对外部环境和生态环境的影响,但考虑到L州当前绩效审计更侧重于对人文环境的影响,本文将环境性指标修正为民族环境性指标。这一修正旨在更好地反映保障性安居工程在特定民族环境下的实施情况,从而更全面地评估其绩效。

最终,构建了以经济性、效率性、效果性、公平性和民族环境性为准则层的指标体系。在确定最终指标及指标权重时,将采用德尔菲法、层次分析法等科学方法,以确保评价结果的客观性和准确性。这一指标体系的构建将为L州保障性安居工程审计绩效评价提供有力支持,促进工程的高效、公平和可持续发展。

4.2 绩效审计具体评价指标的选取

相关指标的选取主要来自于保障性安居工程相关管理制度;地方制定的年度计划任务;保障性安居工程财政资金管理辦法、财务制度、会计核算资料;审计报告、财政监督检查报告及处理决定等以及参考保障性安居工程绩效审计指标体系相关的文献资料筛选得出。

4.2.1 经济性评价指标

经济性评价指标直接反映了工程专项资金的筹集、使用效益以及资金管理的规范性。针对L州保障性安居工程的经济性,可以从以下几个方面进行评价:

(1) A1 资金到位率。资金到位率 = 已经到位的资金额 / 计划到位的资金总额 × 100%。这个指标主要反映保障性安居工程项目前期资金的来源和分配情况。

(2) A2 资金分配率。资金分配率 = 已分配的资金额 / 总资金额或可分配

资金额 $\times 100\%$ 。这个公式用于衡量安居工程资金的实际分配情况，反映资金在各项具体工作或活动之间的分配比例。

(3) A3 预算执行率。预算执行率 = 实际支出 / 预算支出 $\times 100\%$ 。这个公式直接比较了实际支出与预算支出的金额，以便更直观地了解预算的执行情况。

(4) A4 资金使用管理。经过审计、财政等部门的检查，旨在确认是否存在资金截留、挪用、交叉重复等违规违纪行为。同时，对于群众举报和新闻媒体的曝光，也将进行深入调查和核实，以查明是否存在违规违纪行为。

4.2.2 效率性评价指标

效率性因素主要评估保障性安居工程项目的效益实现情况。这是衡量工程实施效果的重要方面，有助于确保资源得到合理分配和有效利用，进而推动保障性安居工程的可持续发展。

(1) B1 年度计划完成率。年度计划完成率 = 实际完成的安居工程项目数或面积（根据具体考核标准而定） / 年度计划完成的安居工程项目数或面积 $\times 100\%$ 。该指标主要用于评估在一年内安居工程的具体完成情况，反映了工程建设的实际进度与年初设定目标的对比情况。通过这一公式的计算，可以清晰地了解到安居工程年度计划的执行情况，为政府和相关部门提供决策依据，以便对工程进度、资源分配等进行适时调整，确保安居工程能够按计划顺利推进。

(2) B2 任务完成率。任务完成率 = 实际新开工保障性安居工程量（户） / 计划新开工各类保障性安居工程（户） $\times 100\%$ 。这一指标用于衡量城市年度新开工（筹集）保障性安居工程的完成情况，通过计算实际新开工量与计划新开工量的比值，可以直观地反映工程实施的进度和效率，为政策制定和决策提供科学依据。连续两年任务完成率 $\geq 100\%$ 则考评结果为优。

(3) B3 项目交付使用率。项目交付使用率 = 实际交付使用的项目数 / 应交付使用的项目数 $\times 100\%$ 。这个指标用于评估保障性安居工程的建设进度和交付情况，通过计算实际交付使用的项目数与应交付使用的项目数的比例，可以直观地反映出项目交付使用的实际情况，有助于把握工程进度，为项目管理提供决策支持，确保工程顺利推进。

(4) B4 项目建设开工率。项目建设开工率 = 项目建设实际开工数 / 项目

建设计划开工数 $\times 100\%$ 。其中，项目建设实际开工数指的是在一定时期内实际开始建设的项目数量，而项目建设计划开工数则是根据工程计划或预算应该开始建设的项目数量。通过计算这两个数值的比率，可以得出项目建设开工情况，从而评估工程建设的进度和效率。

4.2.3 效果性评价指标

效果性因素评价的是保障性安居工程的执行效果及审计效果。

(1) C1 工程质量安全。关于保障性安居工程，应核查是否已构建事中事后的质量安全监管机制，并出台相应的工程质量通病防治导则，确保其得到有效实施。同时，需明确建设单位、设计单位、施工单位、监理单位等参与方的质量安全责任，确保责任落实到位。此外，还应关注是否存在群众信访投诉、审计揭示或媒体曝光的情况，反映城镇老旧小区改造项目在工程质量安全方面存在的问题。

(2) C2 项目质量合格率。项目质量合格率 = 项目质量合格项目数 / 竣工工程项目数 $\times 100\%$ 。质量合格率的监测与提升是提高保障性安居工程整体质量水平的关键环节。确保居民能够安心入住，满足其基本居住需求。

(3) C3 审计建议采纳率。审计建议采纳率 = 被采纳的审计建议数量 / 审计部门提出的审计建议总数 $\times 100\%$ 。审计意见采纳率旨在精准揭示内部审计建议的合理性，同时体现被审计部门对这些建议的接纳程度及后续针对缺陷的改进效率。它是内部审计工作的最终体现，对于优化审计流程、提高审计质量和效果具有重要意义。

(4) C4 审计查出问题整改率。审计查出问题整改率 = 已整改问题数量 / 发现问题总数量 $\times 100\%$ 。这个指标反映了审计查出问题后，经过政府或相关部门的努力，将问题进行整改的情况。已整改问题数量指的是在某个时间段内已经进行了整改操作并解决的问题的数量，而发现问题总数量则是指该时间段内所有需要整改的问题的数量。通过这一公式的计算，可以直观地了解到审计问题的整改情况，从而评估整改工作的效率和效果。

4.2.4 公平性评价指标

在政策制定过程中，公平性主要展现在地方政策与国家宏观策略的契合度，

同时结合当地实际情形进行具体化和深化。地方政策不仅需符合国家政策的基本要求,更应因地制宜,制定出符合当地经济、社会和文化特点的具体措施。此外,政策制定应公开透明,减少信息不对称,从而增强政策的公信力和有效性。

(1) D1 违规分配保障房清退率。违规分配保障房清退率 = 已清退的违规分配保障房数量 / 违规分配的保障房总数 $\times 100\%$ 。这个指标主要用于衡量对于违规分配保障房的清退工作的效率和效果。已清退的违规分配保障房数量是指在某个时间段内成功清退的数量,而违规分配的保障房总数则是指该时间段内发现的违规分配保障房的总数。通过计算这一比率,可以直观地了解清退工作的进展,以便进一步加强对保障房分配的管理和监督,确保公平、公正地分配保障房资源。

(2) D2 应保尽保率。应保尽保率 = 实际享受安居工程保障的家庭数 / 应享受安居工程保障的家庭数 $\times 100\%$ 。这一指标用于衡量安居工程对于中低收入家庭住房需求的满足程度。实际享受安居工程保障的家庭数是指在某一时期内,真正得到了安居工程帮助的家庭数量,而应享受安居工程保障的家庭数则是指根据政策规定和实际情况,应该得到安居工程支持的家庭数量。

(3) D3 住房困难家庭申请公租房的保障率。住房困难家庭申请公租房的保障率 = 成功申请到公租房的住房困难家庭数 / 申请公租房的住房困难家庭总数 $\times 100\%$ 。这一指标主要用于衡量公租房制度对于住房困难家庭的保障效果。成功申请到公租房的住房困难家庭数是指在某一时期内,实际成功获得公租房配租的家庭数量;申请公租房的住房困难家庭总数则是指在同一时期内,所有向相关部门提出公租房申请的家庭数量。通过计算这一比率,可以直观地反映出公租房制度在解决住房困难家庭居住问题上的成效。

(2) D4 信息公开情况。这项指标主要是衡量房管部门在公开保障房信息方面表现的重要标准。该指标主要关注房管部门是否通过官方网站、社交媒体平台或其他渠道及时、准确、全面地公开保障性住房的相关信息,以及这些信息的公开程度是否有助于提高公众对保障性住房政策的知晓率。信息公开的内容应涵盖保障性住房的申请条件、申请流程、分配结果、政策解读等多个方面,确保信息的完整性和准确性。

4.2.5 民族环境性指标

环境性评价包括对生态环境的评价和对人文环境的评价，在少数民族地区，基于民族文化、习俗等，对自然环境更倾向于保护，所以在对L州的保障性安居工程项目绩效审计评价指标的设计中，更加注重对人文环境的评价，因此修正为民族环境性。民族环境性指标，作为习近平总书记在第二次新疆工作座谈会以及中央民族会议上提出的“各民族建立相互嵌入式的社会结构和社区环境”这一重要概念的具体体现，这一指标旨在通过量化评估，促进各民族在城市社区中的相互嵌入和融合发展，从而构建和谐共生的社会环境。

(1) E1 少数民族居民入住率。这项指标主要是根据L州少数民族地区的特殊性设定的，体现项目保障人群中少数民族居民的占比。

(2) E2 项目中各民族共居情况。它指的是两个或更多民族在同一区域内共同居住，形成空间上相互交错、文化上相互交融的共同体。这种共居模式不仅体现了各民族在空间分布上的相互嵌入，更在情感上促进了相互包容和理解。

(3) E3 居民对项目认同度。是指社区中的各民族居民对项目、对自己在社区中角色的认可度，对项目环境、人际关系以及提供的公共服务等方面的认可度。

(2) E4 居民满意度。反映被保障群体对保障性住房各方面满意程度，包括但不限于住房质量、配套设施、居住环境、管理与服务等。

4.3 指标权重的确定与方法

L州保障性安居工程项目绩效审计评价指标体系建立后，每项指标对整体评价结果的影响需通过对各项指标进行比率赋值来实现。这一比率直接对应着指标的权重，比率高则表明该指标对评价影响显著，反之则影响较小。本文运用层次分析法及专业软件Yaahp，进行数据的整理、计算和分析，从而得出整体评价结论。

4.3.1 指标权重的确定方法

(1) 层次分析法

作为一种多准则决策工具，其核心在于通过构建层次化的结构框架，对复杂问题中的多元因素进行有序分解与整合，进而进行定量分析。该方法由美国运筹

学家 T.L.Saaty 教授于 20 世纪 70 年代初提出，并广泛应用于各个领域，特别是在那些难以完全用定量方法来分析的复杂决策问题中。因此，本文在确定案例各个指标权重时，利用层次分析法进行分析计算。

(2) 专家意见法

德尔菲法，也称为专家意见法，是定性研究中广泛应用的一种手段，其历史可追溯至 20 世纪 60 年代，由美国兰德公司率先采用。该方法的精髓在于利用非面对面的通信模式，通过反复征询专家小组成员的预测意见，最终形成对未来市场发展趋势的准确预测。在实施过程中，德尔菲法遵循一套严谨的程序，确保专家以匿名形式表达观点，避免团队成员间的直接交流和横向联系，他们只能通过调查人员这一中介进行沟通。通过多次填写问卷，不断收集并整合专家的共识与意见，形成最终的预测结论。此外，德尔菲法不仅有助于构建高效的团队沟通流程，还在处理复杂任务的管理技术中展现出其独特的价值。

(3) 模糊数学法

模糊数学法是一种处理模糊性和不确定性问题的数学方法。它起始于定性的模糊选择，随后运用模糊变换原理进行运算处理，最终得出精确的结果。这种方法特别适用于那些难以用精确数值来衡量的因素或指标。模糊数学法的优点在于它能够处理那些难以用精确数值表示的信息，从而更真实地反映实际情况。然而，它也有其局限性，比如对专家的依赖程度较高，以及计算过程可能较为复杂。因此，在使用模糊数学法时，需要谨慎选择评估专家，确保他们的经验和知识能够支持模糊选择的有效性。同时，也需要选择合适的数学模型和计算方法，以确保结果的准确性和可靠性。

4.3.2 基本流程

(1) 建立层次结构模型

目标层是少数民族地区保障性安居工程项目绩效审计评价指标，这是整个评价体系的核心和出发点。这一层明确了评价的目的和方向，即要评估保障性安居工程项目的绩效情况。第二层是准则层（二级评价指标）。这一层是对目标层的进一步细化，涵盖了实现目标所需要考虑的各个方面。这些准则是对项目绩效进行全面评价的重要依据。第三层是指标层（三级评价指标）。这一层是对准则层

的进一步具体化, 通过具体的指标来衡量各个准则的达成情况。这些指标应该具有可衡量性、可操作性和可比较性, 以便准确反映项目的绩效情况。

表 4.1 L 州城镇保障性安居工程项目绩效审计评价指标体系

目标层	准则层	指标层
L 州 城镇 保障 性安 居工 程项 目绩 效审 计评 价指 标体 系	经济性	资金到位率
		资金分配率
		预算执行率
	效率性	资金使用管理
		年度计划完成率
		任务完成率
		项目交付使用率
		项目建设开工率
		工程质量安全
	效果性	项目质量合格率
		审计建议采纳率
		审计查出问题整改率
	公平性	违规分配保障房清退率
		信息公开情况
		应保尽保率
		公租房保障率
		少数民族居民入住率
		项目中各民族共居情况
		各民族居民对项目认同度
居民满意度		
民族环境性		

(2) 构造判断矩阵

为确保数据的专业性与针对性, 向参与保障性安居工程审计的政府部门审计人员, 以及住建等部门负责实施保障性安居工程政策的相关人员发放问卷, 以期收集到精准而有效的信息。保障性安居工程项目评价指标的层次结构确定后, 在

每一层中,对元素进行两两比较,根据它们对于上一层元素的相对重要性进行评分。这些评分通常基于专家意见或决策者的主观判断,并通过一定的标度方法(如1-9标度法)转化为数值形式,从而构造出判断矩阵。

表 4.2 元素相对重要性的比例标度

标度	含义
1	两个元素相比同等重要
3	两个元素相比,前者比后者略为重要
5	两个元素相比,前者比后者相当重要
7	两个元素相比,前者比后者明显重要
9	两个元素相比,前者比后者绝对重要
2、4、6、8	上述相邻判断的中间值
倒数	若元素 i 与元素 j 相比得 h_{ij} , 则元素 j 与元素 i 相比得 $1/h_{ij}$

(3) 进行一致性检验

对于每一个成对比较阵(判断矩阵),首先需要计算其最大特征根(λ_{max})及对应的特征向量。一致性检验是通过一系列指标来完成的,包括一致性指标(CI)、随机一致性指标(RI)和一致性比率(CR)。根据CR的值来判断一致性是否满足要求。若 $CR < 0.1$,说明判断矩阵的一致性在可接受的范围内,证实其具备可信度。若CR值达到或超过0.1,则表明判断矩阵的一致性不佳,未能通过检验。在此情况下,为确保数据的准确性和可靠性,必须对该组数据进行必要的修正。当判断矩阵未通过一致性检验时,需要对专家的判断进行重新调整,重新构造成对比较阵,然后再次进行计算和一致性检验,直到通过为止。

表 4.3 平均随机一致性指标 RI

阶数 n	1	2	3	4	5	6	7	8	9
RI	0	0	0.52	0.89	1.12	1.26	1.36	1.41	1.46

表 4.4 对维度层构建判断矩阵

	经济性	效率性	效果性	公平性	民族环境性	权重 (wi)
经济性 (A)	1	3	1	3	4	0.3440
效率性 (B)	1/3	1	1/3	1/2	1	0.0942
效果性 (C)	1	3	1	3	3	0.3248
公平性 (D)	1/3	2	1/3	1	3	0.1549
民族环境性 (E)	1/4	1	1/3	1/3	1	0.0820

通过 Yaahp 软件进行计算, $\lambda_{\max}=5.1276$, $CR=0.0159 < 0.1$, 符合一致性检验

表 4.5 对经济性指标构建判断矩阵

	资金到位率	资金分配率	预算执行率	资金使用管理	权重
A1 资金到位率	1	2	3	2	0.3657
A2 资金分配率	1/3	1	1	3	0.1796
A3 预算执行率	1/3	1	1	3	0.2373
A4 资金使用管理	1/2	1	1/3	1	0.1498

通过 Yaahp 软件进行计算, $\lambda_{\max}=2.0000$, $CR=0.0677 < 0.1$, 符合一致性检验。

表 4.6 对效率性指标构建判断矩阵

	年度计划完 成率	任务完 成率	项目交付 使用率	项目建设 开工率	权重
B1 年度计划完成率	1	1/2	1/2	5	0.2179
B2 任务完成率	2	1	1	5	0.3604
B3 项目交付使用率	2	1	1	5	0.3604
B4 项目建设开工率	1/5	1/5	1/5	1	0.0613

通过 Yaahp 软件进行计算, $\lambda_{\max}=4.0606$, $CR=0.0227 < 0.1$, 符合一致性检验。

表 4.7 对效果性指标构建判断矩阵

	工程质量	项目质量	审计建议	审计查出问题	权重
	安全	合格率	采纳率	整改率	
C1 工程质量安全	1	3	4	2	0.4448
C2 项目质量合格率	1/3	1	2	1/2	0.1603
C3 审计建议采纳率	1/4	1/2	1	1/3	0.0953
C4 审计查出问题整改率	1/2	2	3	1	0.2776

通过 Yaahp 软件进行计算， $\lambda_{\max}=4.0309$ ， $CR=0.0114 < 0.1$ ，符合一致性检验。

表 4.8 对公平性指标构建判断矩阵

	违规分配保 障房清退率	应保尽 保率	公租房 保障率	信息公 开情况	权重
D1 违规分配保障房清退率	1	5	3	7	0.5780
D2 应保尽保率	1/5	1	1/3	3	0.2100
D3 公租房保障率	1/3	3	1	3	0.2380
D4 信息公开情况	1/7	1/3	1/3	1	0.0640

通过 Yaahp 软件进行计算， $\lambda_{\max}=4.0000$ ， $CR=0.05 < 0.1$ ，符合一致性检验。

表 4.9 对民族环境性指标构建判断矩阵

	少数民族居 民入住率	项目中各民族 共居情况	各民族居民对 项目认可度	居民满 意度	权重
E1 少数民族居民入住率	1	3	1	2	0.3507
E2 项目中各民族共居情况	1/3	1	1/3	1/2	0.1093
E3 各民族居民对项目认可度	1	3	1	2	0.3507
E4 居民满意度	1/2	2	1/2	1	0.1893

通过 Yaahp 软件进行计算， $\lambda_{\max}=4.01$ ， $CR=0.004 < 0.1$ ，符合一致性检验。

(4) 计算组合权向量, 并进行组合一致性检验

组合一致性检验是为了确保整个评价模型在逻辑上的一致性。如果模型在某一层或某几层存在较大的不一致性, 那么这种不一致性可能会累积并影响到最终的评价结果。因此, 需要进行组合一致性检验来确保整个模型的一致性。根据各层的一致性指标 (CI) 和随机一致性指标 (RI), 以及各层的权重, 计算整个模型的组合一致性指标。将收回的问卷调查进行整理, 筛选出有效问卷, 并汇总分析调查问卷数据。在 Yaahp 软件中构建与问卷数据相对应的指标体系。将问卷上专家打分的数据录入软件。软件会自动计算各指标的权重, 并生成判断矩阵。

表 4.10 L 州城镇保障性安居工程项目绩效审计评价指标权重

一级指标	权重 (w1)	二级指标	权重 (w2)	权重 (w1*w2)
A 经济性	0.3440	A1 资金到位率	0.3657	0.1258
		A2 资金分配率	0.1796	0.0618
		A3 预算执行率	0.2373	0.0816
		A4 资金使用管理	0.1498	0.0515
B 效率性	0.0942	B1 年度计划完成率	0.2179	0.0205
		B2 任务完成率	0.3604	0.0339
		B3 项目交付使用率	0.3604	0.0339
		B4 项目建设开工率	0.0613	0.0058
C 效果性	0.3248	C1 工程质量安全	0.4448	0.1445
		C2 项目质量合格率	0.1603	0.0521
		C3 审计建议采纳率	0.0953	0.0310
		C4 审计查出问题整改率	0.2776	0.0902
D 公平性	0.1549	D1 违规分配保障房清退率	0.5780	0.0895
		D2 应保尽保率	0.2100	0.0325
		D3 公租房保障率	0.2380	0.0369
		D4 信息公开情况	0.0640	0.0099

续表 4.10 L 州城镇保障性安居工程项目绩效审计评价指标权重

一级指标	权重 (w1)	二级指标	权重 (w2)	权重 (w1*w2)
E 民族环境性	0.0820	E1 少数民族居民入住率	0.3507	0.0288
		E2 项目中各民族共居情况	0.1093	0.0090
		E3 各民族居民对项目认可度	0.3507	0.0288
		E4 居民满意度	0.1893	0.0155

5 L州保障性安居工程绩效审计评价指标体系的应用及结果分析

5.1 评价指标体系的应用

5.1.1 具体指标维度分析

(1) 经济性分析

在评估L州保障性安居工程项目绩效审计的经济性时,主要依据资金到位率、资金分配率、预算执行率以及资金使用管理这四个定量指标来进行。为确保评价的客观性和准确性,深入搜集了与该项目相关的文件、账本和记录,以便获取全面而准确的数据支持。通过这些数据的综合分析,能够更加精确地评价该项目资金使用的合法率,从而确保项目资金的合规性和有效性。2021年争取到棚改项目支持资金总计337716万元(其中:中央保障性安居工程补助资金30906万元,棚改省级补助资金4956万元,租赁补贴省级补助1454万元,争取到棚改专项债券资金299500万元,县市自筹900万元)。截至2021年底,全州实际执行272649.37万元,执行率80.73%(其中:实际执行中央保障性安居工程棚改补助资金10653.37万元,执行率34.47%;实际执行棚改省级补助资金2812万元,执行率43.87%;实际执行租赁补贴省级补助1050.8万元,执行率70.2%;实际执行棚改专项债券资金258284万元,执行率86.24%;实际执行县市自筹资金900万元,执行率100%)。

(2) 效率性分析

在评价效率性时,为获取准确的定量数据,深入核实了中央和省下达给L州的相关文件和住房部门详细台账以及获取了施工建设况的资料。经过审计发现了一些问题。首先,存在应缴未缴以前年度租赁补贴结余资金的情况,这在一定程度上增加了项目的财务压力。其次,部分县区的安居工程尚未竣工,建设工期较长,影响了整个项目的进度。总体来看,L州城镇安居工程开工和基本建成任务完成率分别达到100%,促进新老城区协调发展,提升了城市综合承载力。然而,由于存在政策落实和财政资金支持不到位的情况,这些因素导致了项目单位成本的上升。这种成本上升一定程度上影响了项目的效率性。

(3) 效果性分析

在分析保障性安居工程的效果性时，重点关注工程质量安全、项目质量合格率、审计建议采纳情况以及审计查出问题的整改情况等核心要素。经过严格的项目检查验收流程，确认工程质量完全符合相关标准，不存在任何质量问题。通过精确计算审计建议的采纳率结合访谈结果，得出审计建议采纳率为80%，被审计单位能够接受审计建议，及时采取措施，确保建议得到切实执行。在评估审计整改率时，全面考虑了不同阶段整改的实际效果。由于保障性安居工程项目的特殊性，两个月整改期限内，整改率达到了60%以上。然而，对于剩余部分，由于历史遗留问题、项目推进中的复杂挑战等因素，整改工作面临较大难度。对此，审计部门迅速作出反应，指派专人跟进审计整改工作，确保问题得到及时有效解决。经过不懈努力，大部分问题在一年内得到了妥善解决，整改率最终提升至85%，充分展现了良好的整改成果和显著的审计效能。

(4) 公平性分析

通过审计发现L州部分县区存在的公平性问题，主要表现为违规审批租赁补贴、农村危房改造补助等问题。这些行为无疑损害了公平性原则，对保障性安居工程的实施效果产生了一定程度的负面影响。然而，从信息公开的角度来看，L州在保障性安居工程方面做得相对较好。相关部门能够及时公开城镇保障性安居工程的相关政策和项目年度建设计划等内容，这有助于提升公众对项目的认知度和信任度，也为社会监督提供了便利。综上所述，虽然L州在保障性安居工程的实施过程中存在部分公平性问题，但通过加强信息公开和监管力度，有望进一步提升项目的公平性和实施效果。

(5) 民族环境性分析

随着城镇化的深入发展，城镇保障性安居工程不断推进，这使得众多少数民族居民从传统的居住空间和熟悉的生活环境中走出，从农牧区迁移到城市社区，实现了从分散居住到单元楼集中居住的转变。在这一过程中，他们面临着居住空间独立性、封闭性和密集性的增强，这与传统农牧区经济活动简单、生产自给自足的生活方式形成了鲜明对比。在这样的背景下，城市居住空间的经济职能逐渐被剥离，传统的地缘关系也遭到打破。受到资源分布、交通条件、经济行为等多重因素的影响，新的少数民族“城市聚居地”逐渐形成。通过实地调研数据的深入分析，发现L州保障性安居工程在民族互嵌式社区空间分布上呈现出一些显著

的共性特点。首先，以同一民族为基础而形成的聚居地现象仍然相当普遍。这在一定程度上反映了少数民族居民对于文化认同和社区归属感的强烈需求。其次，社区内少数民族居民的绝对数量较大，这进一步凸显了少数民族在城市社区中的重要地位。这些特点不仅关系到少数民族居民的生活质量和社区融合程度，也对城市社区管理和服提出了新的挑战。因此，需要进一步加强对保障性安居工程中民族互嵌式社区的研究和探讨，以更好地促进不同民族之间的交流和融合，实现社区的和谐共治。

居民满意度指标分析。为了进一步推进保障性安居工程建设，及时掌握群众对这一惠民政策的看法，审计人员采用分层抽样的方式，对城镇低收入住房困难家庭、棚户区改造拆迁居民进行了满意度调查。通过对 100 名群众发放满意度调查问卷，在归纳整理这些问卷后，得出以下结论：超过半数（58 名）的受保群众对现居的住房表示满意，这表明大多数居民对于当前的住房条件持有积极的评价。另外，有 26 名居民表示一般满意，然而，仍有 11 名受保群众对现居的住房表示不满意，这提示在工程建设和管理中可能还存在一些问题和不足，需要进一步关注和改进。同时，有 5 名受保群众未填写问卷。

5.1.2 项目整体评价

保障性安居工程涉及诸多指标，各因素间相互交织，关系错综复杂，影响因素带有明显的模糊性特点。鉴于这一特性，本文决定采用模糊评价法，对保障性安居工程展开全面深入的综合评价，以更精准地反映工程的真实状况。通过模糊评价法，能够有效处理模糊信息，更准确地把握各因素之间的内在联系，为保障性安居工程的改进和优化提供有力支持。

1. 建立保障性安居工程绩效审计评价因素集

(1) 建立维度层

$U = \{ \text{经济性、效率性、效果性、公平性、民族环境性} \} ;$

(2) 建立指标层

$U_1 = \{ \text{资金到位率、资金分配率、预算执行率、资金使用管理率} \}$

$U_2 = \{ \text{年度计划完成率、任务完成率、项目交付使用率、项目建设开工率} \}$

$U_3 = \{ \text{工程质量安全、项目质量合格率、审计建议采纳率、审计查出问题整改} \}$

改率}

U4= {违规分配保障房清退率、应保尽保率、公租房保障率、信息公开情况},

U5= {少数民族居民入住率、项目中各民族共居情况、居民对项目认可度、居民满意度}。

2. 确定保障性安居工程绩效审计评价评语集

针对保障性安居工程绩效审计评价, 将对应的模糊子集设定为 V , 用以描述不同评价维度的具体表现。具体划分如下: $V = \{V1, V2, V3, V4, V5\}$, 分别对应很好, 良好, 一般, 较差, 很差五个评语。

3. 构造保障性安居工程绩效审计评价的模糊关系矩阵 R , 首先需要明确每个评价等级对应的隶属度范围或标准。这通常基于专家经验和实际情况来确定。一旦确定了隶属度范围, 就可以根据收集到的调查数据为每个指标计算其隶属于不同评价等级的隶属度。将调查结果整理如表 5.1。

表 5.1 保障性安居工程绩效审计专家评价结果汇总

评价 指标	评语					票数 合计
	很好	较好	一般	较差	很差	
A1 资金到位率	8	16	6	0	0	30
A2 资金分配率	10	14	4	2	0	30
A3 预算执行率	4	14	2	6	4	30
A4 资金使用管理	4	16	10	0	0	30
B1 年度计划完成率	4	12	14	0	0	30
B2 任务完成率	6	8	16	0	0	30
B3 项目交付使用率	4	14	12	0	0	30
B4 项目建设开工率	12	14	4	0	0	30
C1 工程质量安全	14	10	6	0	0	30
C2 项目质量合格率	16	8	6	0	0	30
C3 审计建议采纳率	10	14	6	0	0	30
C4 审计查出问题整改率	2	18	10	0	0	30

续表 5.1 保障性安居工程绩效审计专家评价结果汇总

评价 指标	评语					票数 合计
	很好	较好	一般	较差	很差	
D1 违规分配保障房清退率	2	6	14	8	0	30
D2 应保尽保率	30	0	0	0	0	30
D3 公租房保障率	4	16	10	0	0	30
D4 信息公开情况	16	14	0	0	0	30
E1 少数民族群体入住率	4	18	8	0	0	30
E2 项目中各民族共居情况	7	20	3	0	0	30
E3 居民对项目认可度	5	15	10	0	0	30
E4 居民满意度	14	16	0	0	0	30

整理得出 L 州保障性安居工程绩效审计评价一级模糊评判矩阵分别为:

$$R1 = \begin{pmatrix} 8/30 & 16/30 & 6/30 & 0/30 & 0/30 \\ 10/30 & 14/30 & 4/30 & 2/30 & 0/30 \\ 4/30 & 14/30 & 2/30 & 6/30 & 4/30 \\ 4/30 & 16/30 & 10/30 & 0/30 & 0/30 \end{pmatrix}$$

$$R2 = \begin{pmatrix} 4/30 & 8/30 & 14/30 & 0/30 & 0/30 \\ 6/30 & 8/30 & 16/30 & 0/30 & 0/30 \\ 4/30 & 14/30 & 12/30 & 0/30 & 0/30 \\ 12/30 & 14/30 & 4/30 & 0/30 & 0/30 \end{pmatrix}$$

$$R3 = \begin{pmatrix} 14/30 & 10/30 & 6/30 & 0/30 & 0/30 \\ 16/30 & 8/30 & 6/30 & 0/30 & 0/30 \\ 10/30 & 14/30 & 6/30 & 0/30 & 0/30 \\ 2/30 & 18/30 & 10/30 & 0/30 & 0/30 \end{pmatrix}$$

$$R4 = \begin{pmatrix} 2/30 & 6/30 & 14/30 & 8/30 & 0/30 \\ 30/30 & 0/30 & 0/30 & 0/30 & 0/30 \\ 4/30 & 16/30 & 10/30 & 0/30 & 0/30 \\ 16/30 & 14/30 & 0/30 & 0/30 & 0/30 \end{pmatrix}$$

$$R5 = \begin{pmatrix} 4/30 & 18/30 & 8/30 & 0/30 & 0/30 \\ 7/30 & 20/30 & 3/20 & 0/30 & 0/30 \\ 5/30 & 15/30 & 10/30 & 0/30 & 0/30 \\ 14/30 & 16/30 & 0/30 & 0/30 & 0/30 \end{pmatrix}$$

4. 计算模糊综合评价向量

有了权重向量 W 和判断矩阵 R_i , 就可以计算第 i 个一级指标的模糊综合评价。这可以通过将权重向量与判断矩阵相乘来实现: $S_i = W * R_i$ 。其中, S_i 是一个行向量, 表示第 i 个一级指标的模糊综合评价结果, 即该指标隶属于各个评价等级的隶属度。

经济性综合评价:

$$B1 = W1R1 = (0.3657, 0.1796, 0.2373, 0.1498) * \begin{pmatrix} 8/30 & 16/30 & 6/30 & 0/30 & 0/30 \\ 10/30 & 14/30 & 4/30 & 2/30 & 0/30 \\ 4/30 & 14/30 & 2/30 & 6/30 & 4/30 \\ 4/30 & 16/30 & 10/30 & 0/30 & 0/30 \end{pmatrix}$$

$$= (0.2089, 0.4694, 0.1628, 0.0594, 0.0307)$$

效率性综合评价:

$$B2 = W2R2 = (0.2179, 0.3604, 0.3604, 0.0613) * \begin{pmatrix} 4/30 & 12/30 & 14/30 & 0/30 & 0/30 \\ 6/30 & 8/30 & 16/30 & 0/30 & 0/30 \\ 4/30 & 14/30 & 12/30 & 0/30 & 0/30 \\ 12/30 & 14/30 & 4/30 & 0/30 & 0/30 \end{pmatrix}$$

$$= (0.1737, 0.3801, 0.4462, 0, 0)$$

效果性综合评价:

$$B3=W3R3=(0.4448,0.1603,0.0953,0.2776) * \begin{pmatrix} 14/30 & 10/30 & 6/30 & 0/30 & 0/30 \\ 16/30 & 8/30 & 6/30 & 0/30 & 0/30 \\ 10/30 & 14/30 & 6/30 & 0/30 & 0/30 \\ 2/30 & 18/30 & 10/30 & 0/30 & 0/30 \end{pmatrix}$$

$$= (0.3442,0.4020,0.2325,0,0)$$

公平性综合评价:

$$B4=W4R4=(0.5780,0.2100,0.2380,0.0640) * \begin{pmatrix} 2/30 & 6/30 & 14/30 & 8/30 & 0/30 \\ 30/30 & 0/30 & 0/30 & 0/30 & 0/30 \\ 4/30 & 16/30 & 10/30 & 0/30 & 0/30 \\ 16/30 & 14/30 & 0/30 & 0/30 & 0/30 \end{pmatrix}$$

$$= (0.3144,0.2723,0.3490,0.1541,0)$$

民族环境性综合评价:

$$B5=W5R5=(0.3507,0.1093,0.3507,0.1893) * \begin{pmatrix} 4/30 & 18/30 & 8/30 & 0/30 & 0/30 \\ 7/30 & 20/30 & 3/20 & 0/30 & 0/30 \\ 5/30 & 15/30 & 10/30 & 0/30 & 0/30 \\ 14/30 & 16/30 & 0/30 & 0/30 & 0/30 \end{pmatrix}$$

$$= (0.1500,0.2500,0.4330,0.1666,0)$$

L州保障性安居工程绩效审计的模糊综合评价:

$$S=WB=(0.3440,0.0942,0.3248,0.1549,0.0820)$$

$$\begin{pmatrix} 0.2089 & 0.4694 & 0.1628 & 0.0594 & 0.0307 \\ 0.1737 & 0.3801 & 0.4462 & 0 & 0 \\ 0.3442 & 0.4020 & 0.2325 & 0 & 0 \\ 0.3144 & 0.2723 & 0.3490 & 0.1541 & 0 \\ 0.1500 & 0.2500 & 0.4330 & 0.1666 & 0 \end{pmatrix}$$

$$=(0.2610,0.3905,0.2631,0.0580,0.0274)$$

5. 综合评价结果分析

具体的隶属度如下: “很好”的隶属度: 0.2610; “良好”的隶属度: 0.3905

“一般”的隶属度：0.2631；“较差”的隶属度：0.0580；“很差”的隶属度：0.0274；这些隶属度形成了一个模糊子集，表示L州保障性安居工程绩效审计在这五个方面的综合评价结果。将这些隶属度整理成一个模糊子集，用向量形式表示： $V = [0.2610, 0.3905, 0.2631, 0.0580, 0.0274]$ ，这个模糊子集V是L州保障性安居工程绩效审计五个方面的综合评价结果。根据这个模糊子集，可以看出“良好”的隶属度最高，为0.3905，说明整体评价倾向于“良好”。但“很好”的隶属度也有0.2610，说明在某些方面表现优秀。同时，“一般”和“较差”的隶属度也存在，表明还有改进的空间。而“很差”的隶属度最低，说明整体表现并未达到这一等级。综上所述，L州保障性安居工程绩效审计的综合评价结果为：以“良好”为主，同时有部分“很好”的表现，但仍有待进一步提升以达到更高的评价等级。

5.2 评价结果分析

L州保障性安居工程绩效审计评价结果深入剖析了工程在政策执行与监督层面所存在的问题，政府审计通过揭示存在的问题、提出针对性的建议以及跟踪整改反馈的闭环机制，有效地促进了政策的落地与完善。问题主要表现在以下几个方面：

5.2.1 相关制度不完善且政策落实情况不到位

完善的管理制度不仅关乎审计工作的成效，更对保障性安居工程等民生项目的健康发展具有深远影响。相关制度不完善可能导致一些潜在问题被忽视，从而增加了项目的风险，且在审计过程中缺乏针对性和可操作性，进而影响了审计整改的效果。审计发现，L州存在资金统筹管理不到位、财政资金支持不到位、购买棚改服务和货币化安置政策未落实到位、违规分配住房保障待遇、安居住房被违规改变用途使用或闲置等问题。在项目采购管理、资金管理、项目管理等方面均有制度不完善或制度落实情况不到位等问题。

5.2.2 资金统筹管理不到位

J县住建局应缴未缴以前年度租赁补贴结余资金 696.24 万元；应缴未缴以前年度危旧房改造追回资金、结余资金 83.63 万元。非税收入管理的不规范问题突出。首先，未及时收、缴非税收入导致部分应上缴财政的资金未能及时纳入财政监管体系，这不仅削弱了财政的统筹能力，还可能为贪污、挪用等腐败行为提供可乘之机。这种情况不仅损害了政府的公信力和形象，也破坏了市场经济的公平竞争原则。其次，非税收入管理不规范还直接影响到保障性安居工程项目的资金来源。由于部分非税收入未能及时、有效地转化为财政资金，保障性安居工程的资金来源受到压缩，这无疑增加了项目的成本负担。在资金短缺的情况下，项目的质量、进度都可能受到影响，进而加大了财政的隐性负担。长期来看，非税收入管理的不规范对保障性安居工程的良性发展构成了障碍。它不仅制约了工程的建设规模和效益发挥，还可能引发一系列社会问题，如住房分配不公、社会矛盾激化等。因此，加强非税收入管理，确保非税收入的及时、足额收缴和规范使用，对于促进保障性安居工程的健康、可持续发展具有重要意义。

5.2.3 绩效审计观念不强，仍以合规性审计为主

根据 L 州 2020 年保障性安居工程的审计实践，当前的绩效审计仍存局限。尽管重视政策措施执行与资金使用的合规性是审计的基石，但缺乏对效益性、公平性和环境性等综合绩效角度的深入评价，使得审计结果不够全面和深入。这种片面性可能导致审计结果无法真实反映项目的整体绩效，也无法为政策制定和项目管理提供全面有效的参考。为了克服这一局限性，未来的绩效审计应更加注重全面的评价。这包括对项目投入产出比的分析，对资源利用效率的评估，以及对社会效益和环境效益的综合考量。同时，审计部门还应加强与项目管理部门、财政部门等相关部门的沟通与协作，共同推动绩效审计工作的深入开展。

5.3 优化 L 州保障性安居工程项目绩效审计的对策建议

5.3.1 完善相关管理制度

1. 完善采购管理制度

在制定采购管理制度时,需要明确采购目标和原则,如节约成本、提高质量、保证供应等。同时,根据项目的实际情况和需求,制定合理的采购程序,包括需求确认、市场调研、供应商选择、合同签订等环节的具体规定。此外,还需要建立采购预算和控制机制,确保采购活动符合财务要求。完善采购管理制度是安居工程绩效审计中的重要任务之一。通过明确采购目标和原则、制定详细的采购流程、建立供应商管理制度、加强采购监督和审计以及推广电子采购和信息化建设等措施,可以确保采购活动的合规性、高效性和透明度,为安居工程的顺利实施提供有力保障。

2. 完善项目管理制度

经对L州个别县市项目抽查,发现有些项目在土地出让、配套基础设施等相关优惠政策落实不到位,且未按规定办理棚户区改造项目前期手续,不符合工程建设程序,导致棚户区改造项目不实。建议L州一要责成相关主管部门严格按照保障性安居工程项目建设程序,完善项目管理制度并严格执行,通过审计从前期项目论证到竣工入住及保障对象的审校,实行“全过程管理监督”。二要在棚户区项目实施过程中,加大政策支持力度,职能部门积极配合,按照相关法律、法规和制度的要求,优先安排棚户区改造项目用地,并简化行政审批流程,提高审批效率。三要加强工程项目审批责任追究制度,有效控制防范风险,减少或避免违规问题和损失浪费问题的发生,确保保障性安居工程安全。

3. 完善资格准入退出机制

审计发现,L州部分县市在保障房待遇发放中存在违规审批租赁补贴、农村危房改造补助等问题。建议L州一是督促县市尽快建立和完善住房保障待遇准入机制,尽量做到应保尽保,健全退出机制,对环境改善,不符合保障条件的家庭要及时退出;二是定期通过网络、电视、报纸等媒体公开各类保障性待遇享信息,接受社会全面监督。三是为有效掌握个人及其家庭成员的收入情况,需建立以县市政府为主导,涵盖养老、医保、失业、民政、工商、税务、公安、房产登记、车辆管理等部门在内的动态信息共享平台,实现跨部门数据互通与实时更新。便于职能部门及时掌握各自所需的人员信息,有效遏制违法违规现象。

4. 完善政府购买服务制度

审计发现,L州大部分县市购买棚改服务政策未落实,未制定管理办法,个

别县存在在实施政府购买棚改服务中出现未将棚改服务纳入预算、承接主体不具备相关资质、未经企业化改制等问题。为了保障政府购买服务的规范运行，L州必须强调并引导各县市政府深刻领悟加强政府购买服务法规制度建设的重要性和紧迫性。同时，要确保所制定的相关法规制度不仅完整、系统，更需具备前瞻性，以应对未来可能出现的新情况和新问题。各县市政府在推进此项工作时，需紧密结合自身实际，对现有政府购买服务的法律法规进行审视和完善，确保在购买服务的全过程中，每一步都有明确的法律依据和操作规程，真正做到依法行政、规范操作。加强棚户区改造规划编制的科学性、指导性和制约性。摸清底数，充分考虑居民需求及政府财力情况，出台相应的措施及制度，以便提高财政资金使用效益和公共服务质量。

5.3.2 提高资金管理水平

审计发现，L州部分县市在保障性安居工程资金管理使用方面存在满留、闲置和违规拨付等问题，且财政资金支持不到位，未充分发挥应有的效益，导致项目建设无法实施，财政资金存在安全隐患。建议L州政府建立健全资金管理制度，发挥政策、资金、公共资源主导优势，全面统筹规划保障性安居工程建设项目，把握大的方向，保基本、保基础，通过审计内部控制评价保证政策落实和制度落实。对安居工程项目资金的效益性进行评价，提高资金使用效益和资金管理水平，加强对城镇保障性安居工程项目进度的监督管理，提高工程项目投资完成率，避免滞留和延压。

5.3.3 增强绩效审计观念，提高项目绩效审计力度

审计人员需要更加关注项目的效益性，而不仅仅是合规性。应该加大对项目审计内容效益性的审计力度，从多个维度评估项目的绩效，包括项目的经济效益、社会效益和环境效益等。同时，还需要转变审计理念，将事后审计逐渐转向事前、事中审计。这意味着审计人员需要在项目实施的各个阶段都保持高度的警觉性，及时发现并纠正可能存在的问题，确保项目的顺利进行和效益的最大化。在审计保障性安居工程时，除了核查项目实施流程是否合乎规范，更应聚焦于项目是否如期完工，以及是否及时办理项目后期的竣工、决算等核心环节，以确保工程质

量和资金使用的有效性。这些节点的顺利完成直接关系到项目的整体效益和可持续性。此外，还应更多地关注已建成项目的效益发挥情况，评估其是否达到了预期的目标和效果。

6 结论与展望

6.1 研究结论

本文以保障性安居工程项目绩效审计为核心,结合国内绩效评价的成功经验,得出以下结论:首先,尽管中央政府对保障性安居工程给予了高度重视和大力支持,但在实际执行过程中,仍存在很多问题。这些问题的存在,不仅影响了保障性安居工程的整体效益,也制约了其在解决社会住房问题上的作用发挥。其次,构建一套有针对性的绩效审计评价指标体系,对于开展保障性安居工程的绩效审计工作而言,不仅是基础,更是关键所在。该体系应全面反映工程的资金使用、项目管理、社会效益等多个方面,以确保审计评价的准确性和有效性。特别值得注意的是,在少数民族地区,由于历史、文化、经济等多方面因素的特殊性,保障性安居工程绩效审计评价也呈现出其独特之处。目前,针对这方面的研究相对较少,因此需要结合当地实际情况,建立符合当地要求的绩效评价标准体系。本研究以L少数民族自治州为例,通过对其保障性安居工程专项资金绩效审计现状的深入剖析,建立了符合当地要求的绩效审计评价指标体系。同时,根据审计结果,分析了存在的问题并挖掘其原因,提出了针对性的解决办法。这些建议不仅有助于提升L州保障性安居工程的绩效水平,也为其他少数民族地区政策制定和审计实践提供了有益的参考。未来,为深化保障性安居工程绩效审计的实施效果,需持续强化其理论层面的研究与实践层面的探索,并不断完善绩效审计评价指标体系,以确保其科学性与有效性。同时,还应注重与少数民族地区的实际情况相结合,制定更具针对性的政策措施,推动保障性安居工程在少数民族地区的健康发展。

6.2 研究展望

西部少数民族地区的自然地理、社会文化、经济政治及教育等多方面与中东部地区存在显著差异,这使得在该地区实施保障性安居工程时,不能简单地套用中东部地区的经验和模式。保障性安居工程不仅涉及技术层面,更是一个涉及文化融合、民族认同和社会稳定的综合过程。在这一过程中,需要充分依靠地方性

知识和当地少数民族的智慧，尊重并融入他们的文化元素和生活习惯。仅仅依靠国家的大量资金投入并不能自然而然地促进民族融合和认同，反而可能因忽视文化差异而导致社会冲突。因此，安居工程不仅仅是提供住房，更是政府进行公共资源再分配的过程，必须确保公平、公正，并照顾到各方利益。中国政府一直将帮助少数民族发展生产、改善生活作为民族政策的重要目标，这一政策确保了民族地区的长期稳定。在保障性安居工程建设中，继续采取特殊照顾政策，结合当地实际进行因地制宜的调整，是非常必要的。此外，体制内的考核和审计机制在保障性安居工程中也发挥着重要作用。它们不仅是对项目实施过程的监督，更是在事中和事后进行政策评估的有效手段。通过考核和审计，可以及时发现并纠正项目实施中的问题，确保工程的质量和效益。综上所述，西部少数民族地区的保障性安居工程是一个涉及技术、文化、政治和社会多方面的复杂过程。在实施过程中，必须充分考虑当地的实际情况和文化背景，采取针对性的政策和措施，确保工程的顺利实施和长期效益。本人能力有限，该研究仍存在很多不足的地方。因此，在今后的研究中，也将继续研究和思考，在依托具体的社会政策或公共政策来研究基于当地民族文化的审计制度。期望对此类项目绩效审计评价指标体系构建以及评价方法进行不断的改进，使之适用性更强。

6.3 研究的不足

由于当前关于L州保障性安居工程的资料和相关文献的获取并不充分，加上自身研究能力的局限，导致对该工程的深入分析和全面评价面临一定困难。本文在全面分析绩效审计过程中存在的所有不足以及精准挖掘造成问题的原因方面确实存在一定的局限性。尽管本文运用了案例分析法，但所总结的审计过程中存在的问题以及提出的解决办法可能无法做到普遍适用。

参考文献

- [1]Adela Aadm Nevitt.Housing in a Welfare State[J].Urban Studies,2011(9):33-40
- [2]Arwa,Yousuf,Al-Aama.Using,Balanced,Scorecards,to,Manag,IT Strategies in Public OrganiYations: The Case of Jeddah Municipality.Engineering Management Research[J] 2013(1):111.
- [3]Favilukis J.The Macroeconomic Effects of Housing Wealth, Housing Finance and Limited Risksharing in General Equilibrium[J]. Journal of Political Economy, 2017,1(125):140-223.
- [4]Gaosong Qiu,Leping Yuan. Measurement of Internal Audit Effectiveness: Construction of Index System and Empirical Analysis[J]. Microprocessors and Microsystems,2021(prepublish):
- [5]Jia.Y.Whole Process of Tracking Audit in Civil Construction Application[J].Center for Housing Policy,2014(3):45-47.
- [6]Jha.K.N.Highway Construction Zone Safety Audit[M].Transport Planning and Traffic Safety:Making Cities,Roads,and Vehicles Safer.CRC Press.2016:209-222.
- [7]Kamna Patel,“Affordable housing in the urban global south,seeking sustainable solutions,”Houses and the Built Environment,vol.11, no.7,November 2015.
- [8]Mark Stephens.An International Review of Homelessness and Social Housing Policy[M].York:Center for Housing Policy,2013:86-88.
- [9]Nathan Marom, Naomi Carmon.Affordable Housing Plans in London and New York: BetweenMarketplace and Social Mix[J]. Housing Studies ,2015,30(7):993-1015.
- [10]O. I. Lozitskaya,N. L. Voronina. Performance Audit: Importance and Prospects within the Public Financial Control System[J]. Finance Theory and Practice,2020,24(2):36-40.
- [11]Ronggang Zhang,Lanzhihao Liu. Exploration of Risk Oriented Fund Performance Audit—Take Rural Endowment Insurance as an Example[J].Journal of Risk Analysis and Crisis Response,2019,9(3):46-52.
- [12]Rhys Andrews, George Boyne. Better Public Services [J].Public Management

- Review, 2010,5:307-321.
- [13] Stephen K A. An examination of government of Internal audits' role in improving financial performance [J]. Public Finance and Management, 2011, 11. 4, 306-337.
- [14] Salah Alhyari, Moutaz Alazab, Sitalakshmi Venkatraman, Mamoun Alazab, Ammar Alazab. Performance evaluation of e-government services using balanced scorecard [J]. Benchmarking: An International Journal, 2013, 20(4).
- [15] 白志红. 安居工程为何不安——配套民族政策的缺失对边境少数民族文化影响研究 [J]. 北方民族大学学报(哲学社会科学版), 2014(03): 40-46.
- [16] 陈秀莲. 保障性安居工程跟踪审计发现的问题研究——基于审计署的审计结果公告 [J]. 上海商业, 2021(01): 158-160.
- [17] 崔娟敏, 季文光. 少数民族地区保障性安居工程绩效评价方案定制研究 [J]. 建设科技, 2015(22): 96-97.
- [18] 郭旭. 财政资金绩效审计研讨会综述 [J]. 审计研究, 2020(03): 36-39+124.
- [19] 胡铭珊. 保障性住房 PPP 项目绩效评价指标体系的构建研究 [J]. 中国集体经济, 2021(25): 84-85.
- [20] 黄良杰, 崔海红. 论财政专项资金绩效审计 [J]. 财会月刊, 2021(11): 122-126.
- [21] 侯斯铭. 保障性安居工程跟踪审计信息化平台构建初探 [J]. 中国内部审计, 2014(03): 87-89.
- [22] 蒋超博, 朱立辉. 城镇保障性安居工程资金绩效审计目标和内容 [J]. 审计研究, 2014(04): 14-18.
- [23] 姬艳红, 王大帅. 保障性安居工程审计探析 [J]. 中国内部审计, 2018(08): 78-81.
- [24] 浙江省审计学会课题组, 陈英姿, 江景叨, 韩冰, 陈怡璇. 全面预算绩效管理背景下财政资金绩效审计研究 [J]. 审计研究, 2020(01): 16-23.
- [25] 贾瑞彪. 保障性安居工程建设管理分析与思考 [J]. 建筑经济, 2021, 42(S1): 317-321.
- [26] 蒋超博, 朱立辉. 城镇保障性安居工程资金绩效审计目标和内容 [J]. 审计研究, 2014(04): 14-18.
- [27] 姜彤彤. 财政专项扶贫资金绩效审计评价指标体系研究 [D]. 泰安: 山东农业大学, 2018.

- [28] 刘杰,张勇.财政专项资金绩效审计问题研究[J].财会通讯,2016(10):77-80+4.
- [29] 刘芳,郭锐.关于云南农村安居工程中民族文化支点的理论思考——以云南省思茅市西盟、澜沧二县实施茅草房改造为例[J].云南行政学院报,2006(06):160-162.
- [30] 蔺新星.财政专项扶贫资金绩效审计评价研究[D].昆明:云南大学,2020.
- [31] 李静.保障性住房资金绩效审计研究——以某市为例[J].财政研究,2014(11):23-27.
- [32] 李鹏杰.浅谈财政扶贫专项资金绩效审计[J].财会研究,2016(06):10-12.
- [33] 李立.整体性治理视域下政府财政专项扶贫资金绩效审计研究[J].财政监督,2017(05):91-94.
- [34] 李之媛,冯均科,张新鹏.大数据提高政府绩效审计有效性的路径研究——基于审计监督全覆盖视角[J].中国内部审计,2019(12):75-79.
- [35] 李谦,金俭.保障性住房退出机制的实践困境与优化方案——以2015~2019年“保障性安居工程”审计结果为基础[J].中国不动产法研究,2020(01):214-231.
- [36] 李素利.政府绩效审计发展的影响因素研究[J].审计研究,2013(02):27-33.
- [37] 罗红华.财政专项资金绩效审计评价标准问题与对策[J].广西教育学院学报,2015(2):170-173.
- [38] 刘广平,李凯森.基于住户满意度的保障性安居工程实施成效研究[J].调研世界,2018(09):27-31.
- [39] 刘文娟.基于可持续发展的保障性安居工程绩效审计评价指标构建研究[D].兰州:兰州财经大学,2023.
- [40] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯文集[M].北京:人民出版社,2009.
- [41] 马志娟,丁俊博.保障房资金管理绩效审计评价指标体系构建[J].财会月刊,2014(24):82-86.
- [42] 马晓玲.协同治理视角下城市民族互嵌式社区建设研究——以成都市为样本[D].成都:西南民族大学,2021.
- [43] 欧文.E.休斯.公共管理导论(第3版)[M].北京:人民大学出版社,2007版.
- [44] 审计署武汉特派办课题组,程光.国家重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计创

- 新与发展研究[J].审计研究,2018(04):18-23.
- [45] 任松. 贵州少数民族地区乡村振兴与生态文明协同发展机制研究[D].贵阳: 贵州财经大学,2022.
- [46] 孙留燕. 关于保障性住房专项资金绩效评价的探究[J]. 财会学习,2019(32):180+182.
- [47] 陶青,王丽.PPP 建设项目全过程绩效审计研究 [J]. 财会通讯,2018(28):104-107.
- [48] 肖金婉. 白银市保障性安居工程绩效审计评价指标体系构建及应用[D].兰州: 兰州大学,2022.
- [49] 王鑫宇.大数据审计存在的问题及对策分析——以保障性安居工程审计为例 [J].现代审计与会计,2023(04):21-23.
- [50] 王永明. 铸牢中华民族共同体意识视阈下西部民族地区地方政府能力建设研究[D].呼和浩特:内蒙古大学,2023
- [51] 吴勋,陈曦.城镇保障性安居工程跟踪审计: 趋势演变、问题演化与问责效果[J]. 财会通讯,2023(03):110-115+171.
- [52] 王瑞,张辅辙.保障性安居工程专项资金绩效审计评价问题及对策研究[J].当代会计,2021(17):40-42.
- [53] 王瑞. 保障性安居工程专项资金绩效审计评价指标体系构建及应用研究[D]. 重庆:重庆工商大学,2022.
- [54] 杨宁.跟踪审计在城镇保障性安居工程中的应用[J].财会通讯,2018(07):86-89.
- [55] 周战. 保障性住房绩效审计评价指标体系构建及运用[J]. 审计月刊,2016(06):15-17.
- [56] 左咏梅.基于区块链的社会保障基金绩效审计评价体系构建[J].会计之友,2021(19):153-158.
- [57] 张超.审计公告视域下保障性安居工程审计存在的问题与建议[J].现代审计与会计,2022(06):33-35.
- [58] 张丽君,张国华.西部民族地区生态城市评价指标体系设计[J].学习与实践,2009(07):30-38.
- [59] 郑石桥.绩效审计 (第2版) [M]北京:中国人民大学出版社 2017 版.

致谢

时光匆匆，回首望去，研一刚入校时的画面仿佛昨日，回过头来，却已过去了三年。这三年实在太快，快到还有很多未完成的心愿；这三年也太慢，慢到总有几段感觉熬不过去的时光.....

在读研的这三年里，身边很多人都问过我一个问题：你觉得有必要读研吗？这也是我会时常思考的一个问题，因为好像读出来仍然找不到工作或者遇到更多问题的研究生大有人在。然而不管何种情况，我的答案是：有必要。于我而言，研究生三年学到的东西是本科阶段根本触及不到的，对于我个人能力的提升也有很大的帮助，只要我们不带着功利性的目的去度过这三年，总会有不同的收获。

感谢我的导师在这三年里对我学习和生活上的指导及照顾，记得很多次与导师聊学术、生活，都会给我醍醐灌顶般的启发；感谢我的室友在这三年里的朝夕相伴，一起度过了最后的学生时光；感谢我的同门们在这三年里的同甘共苦，让我感受到了一个集体的温暖；感谢我的家人和朋友，在这三年给予了我无限的勇气和关爱。

回头看，轻舟已过万重山；向前看，前路漫漫亦灿灿。感谢一路走来，谈不上优秀，但一直在努力的自己。

附录 1 保障性安居工程绩效审计评价指标初步确定评分表

尊敬的专家:

您好!

感谢您在百忙之中抽出时间参与本次评分活动。本次评分旨在进一步完善“L州保障性安居工程审计绩效评价指标体系构建与应用”研究，您的专业意见对我们的研究至关重要。请您根据实践经验和专业判断，对以下指标进行评分。

评分说明:

“5”代表“同意保留”，即您认为该指标非常适用于评价L州保障性安居工程绩效审计。

“4”代表“可以保留该指标”，即您认为该指标基本适用于评价，但可能需要进行微调。

“3”代表“该指标修正后可以保留”，即您认为该指标在修正某些方面后可以用于评价。

“2”代表“不确定是否保留该指标”，即您对该指标是否适用持保留意见。

“1”代表“不保留该指标”，即您认为该指标不适用于评价L州保障性安居工程绩效审计。

请在您认为合适的分数下打“√”。

准则层	指标层	5	4	3	2	1
经济性	资金到位率					
	资金分配率					
	预算执行率					
	资金使用管理					
效率性	年度计划完成率					
	任务完成率					
	项目交付使用率					
	项目建设开工率					

效果性	工程质量安全					
	项目质量合格率					
	审计建议采纳率					
	审计查出问题整改率					
公平性	违规分配保障房清退率					
	信息公开情况					
	应保尽保率					
	公租房保障率					
民族 环境性	少数民族居民入住率					
	项目中各民族共居情况					
	各民族居民对项目认同度					
	居民满意度					

感谢您的宝贵意见和大力支持! 您的评分将直接影响到评价指标体系的完善与应用。

再次感谢您的参与和配合!

[您的姓名或研究机构名称]

[日期]

附录 2 L 州保障性安居工程绩效审计评价指标权重确定

问卷调查

尊敬的专家:

您好!

感谢您抽出宝贵的时间参与本次问卷调查。本问卷旨在确定 L 州保障性安居工程审计绩效评价指标的权重,以支持本人的论文研究。您的专业知识和丰富经验对本次调查至关重要。请根据您的真实看法和工作实际,认真填写本问卷。

一、基本信息

工作单位: [请填写]

文化程度: [请勾选]

初中及以下

高中/中专

本科

硕士

博士及以上

工作年限: [请填写年数]

二、指标权重赋值

请您根据指标的重要性,在相应的空格内打分。打分规则如下:

表 1

目标层	准则层	指标层	指标说明	评分				
				优秀 90-100	良好 80-90	中等 70-80	合格 60-70	不合格 0-60
	经济性	资金到位率	已经到位的资金额 / 计划到位的资金总额					
		资金分配率	已分配的资金额 / 总资金额或可分配资金额					
		预算执	(累计支用数+应付未					

	行率	付数+节余数)/ 累计分配数					
	资金使用管理	是否存在资金截留、挪用、交叉重复等违规违纪行为					
效率性	年度计划完成率	项目实际开工数量大于或等于年度计划					
	任务完成率	完成目标任务数/下达任务数					
	项目交付使用率	实际交付使用项目数/应交付使用项目数					
	项目建设开工率	项目建设实际开工数 / 项目建设计划开工数					
效果性	工程质量安全	工程质量是否存在安全问题					
	审计建议采纳率	被采纳的审计建议数量 / 审计部门提出的审计建议总数					
	项目质量合格率	项目质量合格项目数 / 竣工工程项目数					
	审计查出问题整改率	已整改问题数量 / 发现问题总数量					
公平	违规分配保障	已清退的违规分配保障房数量 / 违规					

	性	房清退率	分配的保障房总数					
		信息公开情况	房管部门是否在网站等平台公开保障房信息等					
		应保尽保率	实际享受安居工程保障的家庭数 / 应享受安居工程保障的家庭数					
		公租房保障率	成功申请到公租房的住房困难家庭数 / 申请公租房的住房困难家庭总数					
民族环境性	少数民族居民入住率	少数民族（户）数 / 总户数						
	项目中各民族共居情况	两个以上(包括两个)民族共同居住并形成空间相错的同一区域内的共同体						
	各民族对项目认可度	是指社区中的各民族居民对项目、对项目环境、人际关系以及提供的公共服务等方面的认可度						
	居民满意度	反映保障住房受益者对保障性住房各方面满意程度						

保障性安居住房满意程度调查问卷

您的住房属于哪种政策?	<input type="checkbox"/> 公租房	<input type="checkbox"/> 廉租房	<input type="checkbox"/> 棚改区安置房	<input type="checkbox"/> 周转安置
满意程度	不满意	一般满意	满意	

社区环境满意程度

居住环境满意程度

住房租金与补贴的满意情况

置换政策满意程度

对住房的整体满意程度

其他情况
