

保障性安居工程绩效审计推进共同富裕的路径研究

邱慧慧

南京审计大学工程审计学院, 江苏 南京

收稿日期: 2025年7月10日; 录用日期: 2025年7月17日; 发布日期: 2025年8月14日

摘要

中国从集体制经济到1978年改革开放,再到脱贫攻坚与乡村振兴新阶段,始终朝着共同富裕迈进。二十大报告提出“增进民生福祉,提高人民生活品质”,保障性安居工程作为“以人为本”的重大民生项目,旨在解决低收入群体住房问题、推进共同富裕,优化其绩效审计意义显著。本文以淮安市保障性安居工程为案例,分析其绩效审计评价指标,从物质、精神两个维度,分政府宏观、区域中观、组织与个体微观三个层面,构筑该工程绩效审计推进共同富裕的整体框架,指出存在的问题及完善措施,最终提出通过完善评价指标体系、加强问责与激励机制、建立全覆盖绩效审计机制这三方面,提升低收入人群的幸福感和安全感,促进其推进共同富裕。

关键词

共同富裕, 保障性安居工程, 绩效审计, 评价指标, 推进机制

Research on the Path to Promote Common Prosperity by Performance Audit for Affordable Housing Projects

Huihui Qiu

School of Engineering Audit, Nanjing Audit University, Nanjing Jiangsu

Received: Jul. 10th, 2025; accepted: Jul. 17th, 2025; published: Aug. 14th, 2025

Abstract

China has always moved towards common prosperity from the collective economy to reform and opening up in 1978, and then to the new stage of poverty alleviation and rural revitalization. The

20th National Congress of the Communist Party of China proposed to “enhance people’s livelihood and improve people’s quality of life”. As a major “people-oriented” livelihood project, the affordable housing project aims to solve the housing problems of low-income groups, promote common prosperity, and optimize its performance audit significance. This article takes Huai’an City’s affordable housing project as a case and analyzes its performance audit evaluation indicators. From the two dimensions of material and spirituality, it is divided into three levels: the government’s macro, regional meso, organization and individual microscope, and builds an overall framework for the project’s performance audit to promote common prosperity, point out existing problems and improvement measures, and finally proposes to improve the happiness and security of low-income people through three aspects: improving the evaluation index system, strengthening accountability and incentive mechanisms, and establishing a full-coverage performance audit mechanism, and promoting common prosperity.

Keywords

Common Prosperity, Affordable Housing Project, Performance Audit, Evaluation Indicators, Promotion Mechanism

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

我国探索共同富裕的历程可分为三个阶段。第一阶段为 1949~1977 年，以公有制经济为主要特征，普遍实行集体制经济，“共同富裕”在此阶段突出表现为以产权集体所有制和公有化为前提。第二阶段是 1978~2012 年的改革开放时期，这一阶段实行以公有制经济为主体、非公有制经济为补充的经济政策。改革开放让私人拥有了财产权，通过允许一部分人先富起来，带动大部分贫困人口逐步富裕，这一模式极大地推动了中国共同富裕的进程。第三阶段是 2012 年至今，我国通过精准扶贫实现了农村贫困人口全部脱贫，紧紧围绕“共享发展”理念，响应全面共同富裕的号召。

近年来，国家、政府着重关注保障性安居工程，国家领导人在各大会议中都不同程度地提出了对人民群众基本保障的必要性与重要性。保障性安居工程的建设是低收入人群住有所居、改善民生问题的根本保证，是推进国家共同富裕的重要内容[1]。学者以经典审计理论为基础阐释租赁补贴型住房保障审计的基础性问题，提出其基本理论框架，涉及审计需求、本质、客体等多方面[2]。郑茜茜基于研究型审计视角，构建了城镇保障性安居工程政策跟踪审计模式框架，聚焦“政治 - 政策 - 项目 - 资金”主线，提出从审计目标、内容与运行机制优化审计实践，以提升政策执行效率和公平性[3]。但是，我国保障性安居工程只是得到了基本的改善和进步，目前仍存在着保障性住房政策执行不到位、审核监督力度不足、分配不公平、保障性住房长期空置等问题，这些问题导致了保障性安居工程继续发展受到了极大阻碍[4]。城镇保障性安居工程跟踪审计存在资金挪用、建设违规、分配不公、整改不力、问责缺失等突出问题[5]。截至 2025 年，中国在保障性住房领域累计完成投资 14.8 万亿元，建成各类保障性住房和棚户区改造安置住房 6800 多万套，让 1.7 亿多百姓实现了安居乐业。截至 2023 年，审计署累计发布 170 余份审计结果公告，其中涉及保障性安居工程的专项公告约 15 份，与共同富裕政策相关联的审计公告约 12 份，可见保障性安居工程绩效审计为“共同富裕”提供了“安居”的重要民生保障[6]。现有研究围绕保障性安居工程审计的理论框架与实践模式取得重要进展，为政策执行效率与公平性提供了方法论支持。然而，

鲜有文献聚焦于对保障性安居工程绩效审计促进共同富裕的机制探讨，在关注技术层面的同时却忽视了社会效益的量化分析。本文充分结合公共政策与社会治理理论解析“审计”与“共富”的深层关联，以深化保障性安居工程绩效审计在推进共同富裕中的重要意义。

2. 保障性安居工程绩效审计理论概述

2.1. 保障性安居工程的概念

保障性安居工程是指由政府主导、通过财政投入和政策支持，面向中低收入住房困难家庭、新就业职工、外来务工人员等群体提供的保障性住房和棚户区改造等民生工程。其核心目标是解决人民群众的住房困难问题，实现“住有所居”，促进社会公平与和谐稳定。

2.2. 保障性安居工程绩效审计的概念

保障性安居工程绩效审计是指审计机关或相关监督机构对政府投资的保障性安居工程，包括廉租房、公租房、棚户区改造等的经济性、效率性、效果性以及社会效益、可持续性等进行综合审查与评价的监督活动。其核心目标是确保公共资金和资源的合理使用，促进住房保障政策目标的实现，改善民生福祉。

2.3. 保障性安居工程绩效审计的特点

由于保障性安居工程是一项重大民生项目，因此在实施绩效审计时应该重点关注其社会效益而非经济效益。保障性安居工程绩效审计具有以下特点。

2.3.1. 审计内容的广泛性

保障性安居工程绩效审计主要审查资金使用、项目建设、分配管理和政策效果四大核心内容。审计重点关注财政资金是否专款专用、建设程序是否规范、分配机制是否公平、政策目标是否实现等关键环节，通过评估经济性、效率性和效果性，揭示资金挪用、质量缺陷、分配不公、配套滞后等问题。同时考察住户满意度和社会效益，确保惠民政策真正落地。

2.3.2. 审计取证的艰难性

保障性安居工程的绩效审计取证涉及到发改委、住建部、财政部门、环保部门、物价局等众多部门，审计人员需要从不同部门、不同工作人员处获得审计证据，众多取证来源决定了保障性安居工程绩效审计的取证过程是一个艰难复杂的过程。

2.3.3. 审计过程的持续性

保障性安居工程是一个长期的建设过程，从项目立项开始到项目收尾结束时要经历很长一段时间，因此其绩效审计也无法在短时间内快速完成，保障性安居工程的效益也需要历经很长一段时间才能体现出来，审计部门需要对其进行长期的、持续性的全面跟踪审计，最后才能客观地评价保障性安居工程的绩效。

2.3.4. 评价标准的多样性

首先，由于保障性安居工程项目具体特征不同，其效益和效果也不同，所以其绩效评价标准需要视保障性安居工程的具体情况而定，其评价标准具有权变性。其次，不同地区有不同的政策，不同的政府有不同的职能侧重点，所以绩效评价标准需要因地制宜，一切从实际出发，要符合当地实情。最后，保障性安居工程绩效审计的评价标准需要与时俱进，求真务实，应该适应社会的需求，适应人民的需求。

3. 保障性安居工程绩效审计评价指标

绩效审计评价是指根据建立的评价指标体系来计算各项指标值并赋予权重，计算最终的分值来对工

程进行绩效评价。保障性安居工程的绩效审计坚持三项原则：审计全面性、评价科学性、原则权威性。与此同时，绩效审计还需要建立在真实性与合法性的基础之上，因为绩效审计评价指标如何构建对绩效审计结果有着直接影响，审计人员给出的绩效审计报告与绩效评价指标直接挂钩。根据保障性住房的绩效目标和审计原则，审计人员在遵循“5E”的原则导向上从经济性(Economy)、效率性(Efficiency)、效果性(Effectiveness)、公平性(Equity)、环境性(Environment)五个方面对被审计对象进行绩效审计[7]。具体步骤为：第一，分析、对比被审计对象，确立评价标准。第二，计算各指标数值。第三，根据工程建设情况进行打分。具体评价指标设计体系的构建如表 1 所示。

Table 1. Performance audit indicator design for affordable housing projects
表 1. 保障性安居工程绩效审计指标设计

母指标	子指标	计算公式
经济性	资金节约率	$(\text{计划投入资金} - \text{实际使用资金})/\text{计划投入资金} \times 100\%$
	土地使用率	$\text{已使用土地面积}/\text{总土地面积} \times 100\%$
效率性	资金使用率	$\text{实际使用资金额}/\text{实际筹措资金额} \times 100\%$
	资金到位率	$\text{实际到位资金额}/\text{计划投资额} \times 100\%$
	资金使用合规率	$\text{工程合规使用金额}/\text{工程使用总金额} \times 100\%$
	工程开工率	$\text{实际开工住房量}/\text{任务开工住房量} \times 100\%$
	工程竣工率	$\text{实际竣工住房量}/\text{计划竣工住房量} \times 100\%$
效果性	住房质量合格率	$\text{实际合格住房数量}/\text{总完工住房数量} \times 100\%$
	入住率	$\text{实际入住数量}/\text{总完工住房数量} \times 100\%$
	住户满意度	定性指标，可通过问卷调查方式对住房质量、住房环境、住房配套设施等进行评价打分。
公平性	公平申报入住率	$\text{合规入住人数}/\text{总入住人数} \times 100\%$
	清退规范率	$\text{规范清退数}/\text{应清退总数} \times 100\%$
	信息公开率	通过政府官方网站信息门户关于保障性安居工程的信息公开程度进行估计性评测。
环境性	对周边环境的影响程度	可通过实地考察观察工程对周边自然环境产生的影响以及对附近建筑设施、居民等产生的影响。
	绿化面积率	$\text{绿化面积}/\text{保障性安居工程总面积} \times 100\%$

该表格系统构建了保障性安居工程的绩效评价体系，涵盖经济性、效率性、效果性、公平性和环境性五大维度。通过资金节约率、土地使用率等量化指标评估资源利用效率；以开工率、竣工率监测工程进度；以合格率、入住率、满意度衡量实施效果；通过申报合规率、清退率保障分配公平；最后以环境影响和绿化率考察生态效益。

4. 保障性安居工程绩效审计推进共同富裕的整体框架

“精准扶贫”这一概念是习近平总书记在湖南考察时首次提出的，自此国家推进共同富裕的一条路径就是精准扶贫。精准扶贫政策的实施情况遂心满意，在一系列方案细则出台后中国的共同富裕步伐大大加快。2020 年精准脱贫工作取得阶段性胜利，我国扶贫工作重点转向巩固脱贫成果与乡村振兴有效衔接。在此背景下，加强保障性安居工程绩效审计，通过监督住房保障政策落实、资金使用效益和分配公平性，切实改善低收入群体居住条件，成为推动共同富裕的重要抓手。

Amartya Sen 的“可行能力理论”强调个体的自由意志和选择能力，可衍生为以下两方面：第一，个体实际实现的生存状态或行为，如有房可住、参与社区活动；第二，个体能够选择的不同功能性活动的组合，反映其真正的自由和机会。保障性安居工程绩效审计需同时关注物质居住条件与精神福祉。表 1 中的“住户满意度”“公平申报入住率”等指标需衡量住户是否真正获得选择权，例如能否自由选择居住区位或社区。Elinor Ostrom 的“多中心治理理论”主张公共事务治理需依赖多个相互独立的决策中心，通过分层协作而非单一权威实现效率与公平。因此该框架应涵盖政府、区域与个体协同三个层面。John Rawls 的“差异原则”强调社会和经济不平等应满足两个条件：最有利于社会中最不利群体、基于公平机会获得。保障性安居工程需优先覆盖低收入群体，审计应监督资源是否向最不利者倾斜，审计指标优先保障弱势群体权益。

表 1 的保障性安居工程绩效审计指标体系审计覆盖面虽逐步拓宽，但尚未形成系统的审计框架。共同富裕的内涵包含物质生活与精神生活的双重富裕，因此保障性安居工程绩效审计也需围绕这两个维度展开。共同富裕与地方经济社会发展紧密关联：区域经济水平高、社会发展质量优，能推动企业高效发展、提升个人生活品质，最终体现在组织或个体的微观层面。基于此，进一步构建推进共同富裕的保障性安居工程绩效审计体系，需全面统筹政府宏观、区域中观、组织与个体微观三个层面，形成以“共同富裕”为统一目标、上下协同且突出重点的整体框架。框架的构建如表 2 所示。

Table 2. Performance audit framework for affordable housing to promote common prosperity
表 2. 保障性安居工程绩效审计推进共同富裕的整体框架

政府宏观层面		区域层面		组织个体层面	
维度	审计总目标	具体目标	审计重点	举措	审计重点
物质 富裕	(1) 提高地方发展质量，增强政府审计效益；(2) 深化改革绩效审计制度；(3) 缩小城乡差距，推动公共服务均等化	(1) 促进经济高质量发展；(2) 缩小城乡和收入差距；(3) 提高生活品质	(1) 保障性安居工程预算与执行绩效审计；(2) 转移支付审计；(3) 乡村振兴审计；(4) 基础设施(水利、电力、交通、教育等)审计	初次分配	监督市场秩序与收入分配，确保合理性与规范性
				再分配	优化税收、社保、转移支付及扶贫机制执行效果
				三次分配	规范慈善捐赠管理，建立公开透明的环境
精神 富裕	(1) 丰富文化供给，提升精神生活品质；(2) 优化生态环境建设；(3) 坚持和发展新时代“枫桥经验”[6]，构建文明安心的社会	(1) 推动精神文化富足；(2) 促进社会和谐稳定	(1) 精神文明建设布局审计；(2) 资源环境与宜居建设调研；(3) 社会治理制度审计	(1) 政府保障性安居工程的精神文明审计[8]；(2) 企事业单位及社区和谐制度执行审计；(3) 保障性安居工程排污、排碳审计；(4) 民生“幸福感、安全感、获得感”精神文明审计	

5. 完善保障性安居工程绩效审计推进共同富裕的建议——以淮安市为例

5.1. 案例概况

淮安市作为长三角北部重要城市，兼具发达地区财政优势与欠发达片区民生需求，2019 年入选江苏省保障性安居工程综合改革试点，2020~2022 年审计署公告显示其存在资金闲置率 12.7%、错配家庭占比 8.3%等典型问题。近几年外地购房人数急剧增加，房价被动上涨，某一程度上导致了一部分贫困人群无法承担高房价。为响应国家“十四五”、“十五五”规划，淮安市政府高度关注民生，将保障性安居工程作为政府工作的重中之重。棚户区改造政策自 2005 年提出，已经实行了 20 年。曾经的棚户区改造只是

简单地分房子，政府通过新建安置房或者是购买现房提供给棚改户。淮安市保障性安居工程案例主要以棚户区改造以及货币安置为研究内容。由于 2023 年至今淮安市保障性安居工程信息尚未公开，故本文选取 2022 年淮安市保障性安居工程信息进行分析，2022 年淮安市保障性住房安居工程的建设目标及任务进展情况见表 3。

Table 3. 2022 progress report on Huai'an's affordable housing construction goals
表 3. 2022 年淮安市保障性安居工程建设目标任务进展情况表

地区：淮安市		月报年月：2022 年 12 月						单位：套/户
城市/部门	棚户区改造		保障性租赁住房		公共租赁住房 新开工	公共租赁住房 基本建成	公租房租赁 补贴发放户数	保障性租赁 住房租赁补贴 年度发放人数
	开工	基本建成	开工	基本建成				
	计划数	计划数	计划数	计划数	计划数	计划数	计划数	计划数
淮安市	15,500	8000	570	100	80	0	580	0
淮安市区	3000	500	380	0	0	0	300	0
淮安区	6500	4200	30	0	0	0	200	0
淮阴区	3100	1000	0	0	0	0	50	0
盱眙县	1000	400	0	0	0	0	0	0
金湖县	200	200	60	0	0	0	20	0
洪泽区	500	0	100	100	0	0	10	0
涟水县	1200	1700	0	0	80	0	0	0

数据来源：淮安市住房和城乡建设局官网。

从表 3 得出 2022 年淮安市保障性安居工程目标为：棚户区改造计划开工 15,500 套、基本建成 8000 套；保障性租赁住房开工 570 套、基本建成 100 套；公租房新开工 80 套，租赁补贴发放 580 户。截至 2022 年 4 月，淮安市棚户区改造新开工 9377 套，完成率为 60.50%；基本建成 7755 套，完成率 96.94%；公租房新开工完成 89 套，租赁补贴发放 704 户，保障性租赁住房新开工 540 套、基本建成 100 套。淮安市持续优化住房保障体系，以公租房、共有产权房和保障性租赁住房为核心，逐步扩大保障范围，实现低保及低收入住房困难家庭全覆盖，着力解决新市民和青年群体的住房难题。

5.2. 存在问题

5.2.1. 绩效审计评价指标体系完整性不足

该项工程进行绩效审计工作时缺乏完整的绩效评价指标，缺乏轮候时间达标率、特殊群体覆盖率等关键指标。轮候时间达标率的空白，使得低收入群体从申请到入住的等待周期缺乏审计监督，无法评估“轮候名单公示规范性”“分配流程效率”等关键环节，可能导致部分急需住房的家庭长期滞留轮候队列。特殊群体覆盖率的缺失，让审计难以判断政策对残疾人、孤寡老人、低保边缘家庭等重点保障对象的倾斜力度，无法保障“应保尽保”的政策目标落地。这些关键指标的缺位，直接导致审计评价停留在“工程是否完工”“资金是否拨付”等基础层面，难以深入评估分配公平性与政策精准度。

5.2.2. 奖惩机制设计失衡

在奖励机制方面，当前仅对年度任务完成率 100%的区县给予书面表彰，缺乏资金奖励、评优优先等实质性激励，且未将审计发现的“资金使用效率高”“住户满意度高”等优质表现纳入奖励范围，导致基

层单位对提升工程质量与审计合规性的积极性不足，间接削弱了民生工程的建设动力。反观惩罚机制，则存在标准严苛、弹性不足的问题：根据《淮安市保障性安居工程考核办法》，工程延期 1 个月即按总投资额的 5%处以罚款，该标准较江苏省规定的 2%高出 150%；部分项目因轻微质量瑕疵即被暂停后续资金拨付。这种“重罚轻奖”的机制引发了连锁反应——2022 年淮安市保障性安居工程新开工项目流标率达 21%，较 2020 年上升 12 个百分点，部分承包商因担心“容错率低、处罚风险高”而退出投标；区县住建局在项目申报时也出现“少报慎报”倾向，2022 年实际申报项目数较计划缩减 18%。奖惩机制的失衡最终导致保障房供给效率下降，与“通过安居工程推进共同富裕”的核心目标形成梗阻。

5.3. 完善建议

5.3.1. 完善绩效审计评价指标体系

结合淮安市保障性安居工程分析可知，政府需要结合各地的行业标准长期完善绩效审计的评价指标体系，同时也应明确国家标准与地方标准之间的界限，确保审计人员开展绩效审计工作时不会受评价指标体系的差异影响。保障性安居工程绩效审计评价指标体系应该充分体现公平性与公开性，在设计评价标准、评价方法以及最终打分评分过程中可以邀请权威专家开展讨论与协助设计，以确保保障性安居工程绩效审计评价始终遵循客观公平公正的原则。

5.3.2. 加强奖惩制度

合理的奖惩制度能够确保绩效审计的执行效力大大提升，奖惩制度的奖惩标准应与绩效审计的审计结果直接关联。第一，加强问责机制的执行力度[9]。问责能够大力打击存有违法之心的组织机构，对于屡屡犯法的相关组织机构有强大的震慑力。因此，问责机制的增强有助于实现问责有法可依，有法必依，依法追究相关人员并处以相应惩罚必将给予各组织机构一个警告。第二，完善相关的激励机制。对保障性安居工程绩效审计中表现突出的组织机构给予适当的奖励，以此激励各组织在未来的绩效审计中规矩地进行审计，一方面可以减少违法现象的发生，另一方面也可以鼓励发展合法、公平、和谐的绩效审计。

5.3.3. 建立共同富裕的全覆盖绩效审计机制

以保障性安居工程绩效审计推进共同富裕，是新时代赋予审计的新使命。保障性安居工程绩效审计从宏观上始终围绕共同富裕目标，在项目立项阶段执行必要的预算与绩效审计，避免存在出入大、质量低的虚假保障性住房；中观层面对保障性安居工程的工程建设全周期进行跟踪审计与绩效审计，对财政拨款有无落实到实处、水利电力交通等基础设施有无建设到位、调查保障性安居工程绩效审计是否遵循宏观经济调控政策等进行阶段性审计，由阶段审计带动整体审计，保障审计的全覆盖；在微观层面上有必要围绕组织或个体实施共同富裕所需要的系统和环境绩效审计，形成从宏观到微观的整体审计系统。

6. 总结

保障性安居工程是一项民生工程，其绩效审计可以评价政府部门的工作效率和效果，据此也能监督政府是否真正做到了全心全意为人民服务。完善保障性安居工程绩效审计推进共同富裕的理论研究对规范保障性安居工程的管理有重要意义，与此同时，也会保证政府绩效审计的执行力度和高效进展。本文基于绩效审计的理论及经济性、效率性、效果性、公平性和环境性五个评价指标[8]，借淮安市保障性安居工程这一案例分析提出了可以完善保障性安居工程绩效审计推进共同富裕的相关改进建议，以此确保保障性安居工程能够实质性地做到改善民生、实现人民共同富裕。保障性安居工程的建设关系到住房困难群体、社会资源分配，其绩效审计更是一项民生问题的关键性指标。因此，审计部门应该不断地完善绩效审计，这也为保障性安居工程的建设发展提供强有力的保障。首先，保障性安居工程绩效审计工作需要立足于政府政策，紧密结合社会实况，充分发挥审计在推进全体人民共同富裕方面的不可估量的作

用。其次，需要建立健全的绩效审计制度规范以确保审计工作的科学性、规范性和有效性。同时，还需要加强对实施保障性住房审计人员的培训和管理，提高他们的专业水平和工作能力，以更好地适应共同富裕的发展需求。此外，保障性安居工程绩效审计结果的监督和评估是重中之重，这是确保绩效审计工作的成果能够有效推进共同富裕的关键过程和依据。保障性安居工程绩效审计推进共同富裕的整体框架需要从政府、区域和个体层面多方面的全面努力，才能更好地实现共同富裕的目标。

参考文献

- [1] 程远. 保障性安居工程绩效审计研究[J]. 河南建材, 2020(2): 47-48.
- [2] 郑石桥. 租赁补贴型住房保障审计: 一个基本理论框架[J]. 会计之友, 2022(9): 98-107.
- [3] 郑茜茜, 宋夏云. 基于研究型审计视角的城镇保障性安居工程政策跟踪审计模式研究[J]. 财会通讯, 2025(3): 115-123, 135.
- [4] 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(1): 158-160.
- [5] 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(3): 110-115, 171.
- [6] 张薇. 政府审计推进共同富裕的路径研究[J]. 会计之友, 2022(3): 86-91.
- [7] 刘李福, 李赵莲. 财政专项扶贫资金绩效审计评价——基于云南省镇雄县的分析[J]. 昭通学院学报, 2022, 44(3): 59-66.
- [8] 徐震. 政府保障性安居工程绩效审计评价研究[J]. 今日财富, 2020(24): 28-29.
- [9] 吴勇. 保障性安居工程绩效审计研究[D]: [硕士学位论文]. 昆明: 云南财经大学, 2020.