

审计理论前沿

SHENJILILUNQIANYAN

◆ 审计署审计科研所 编

2015

◆ 中国时代经济出版社

审计理论前沿

SHENJILILUNQIANYAN

◆ 审计署审计科研所 编

2015

常州大学图书馆
藏书章

◆ 中国时代经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

审计理论前沿. 2015 / 审计署审计科研所编.

—北京: 中国时代经济出版社, 2016. 10

ISBN 978 - 7 - 5119 - 2619 - 7

I. ①审… II. ①审… III. ①审计理论—文集

IV. ①F239.0 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 229308 号

书 名: 审计理论前沿 2015

作 者: 审计署审计科研所

出版发行: 中国时代经济出版社

社 址: 北京市丰台区玉林里 25 号楼

邮政编码: 100069

发行热线: (010) 63508271 63508273

传 真: (010) 63508274 63508284

网 址: www.cmepub.com.cn

电子邮箱: sdjj1116@163.com

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京市昌平百善印刷厂

开 本: 787 × 1092 1/16

字 数: 307 千字

印 张: 20.5

版 次: 2016 年 10 月第 1 版

印 次: 2016 年 10 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5119 - 2619 - 7

定 价: 60.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社发行部联系更换

版权所有 侵权必究

前 言

2015 年是国家“十二五”规划的收官之年，是各项经济社会事业改革发展取得重大成就的一年。审计署审计科研所在审计署党组的正确领导下，以国家重大战略规划和政策部署为指南，紧紧围绕国家审计工作重点，深入开展审计理论研究，总结审计实践经验，探索审计发展规律，着力发挥理论对实践的指导作用和研究对决策参考的“智库”作用，取得了一批审计理论研究成果，提出了一些具有前瞻性、建设性和针对性的理论观点和政策建议，并以《审计研究报告》的形式刊出。

为广泛宣传与应用所取得的最新理论研究成果，致力于推进国家审计理论创新，更好地指导实践工作，我们把 2015 年编发《审计研究报告》中的 31 篇理论文章，按刊发先后顺序汇编出版。这些文章基本反映了审计理论各领域的最新研究，具体内容包括审计监督与国家治理理论、审计制度完善发展理论、审计组织与管理理论、审计实务方法探讨、审计文化与审计作用理论等，现公开出版，供广大读者参考。由于水平所限，文中存在的不足之处，恳请大家批评指正。

审计署审计科研所

2016 年 5 月 23 日

目 录

法治推进下的北京市城镇保障房审计研究	001
审计机关应及时关注地方政府性债务管理的新进展	017
深化和提升国家审计在惩治和预防腐败中的作用	025
上下级审计机关审计资源整合研究	035
预算法修订背景下开展政府决算审计的探讨	048
预算执行内部控制审计探析	060
关于建立和健全国家审计廉政风险防控机制的思考	066
以法治思维坚持和加强党对审计工作的领导	078
全面深化改革环境下企业审计目标研究	085
高速公路审计的内容与方法	103
完善审计制度的初步思考	112
对亚投行有关事项间接进行审计的初步设想	
——以美国间接审计国际货币基金组织为例	129
国家审计当好改革促进派的三个关键环节	137
“四个全面”战略布局下国家审计促进国家治理现代化的几点思考 ...	144
有效发挥国家审计的基石和保障作用 不断完善中国特色社会主义审计	
制度	151
如何间接审计国际多边金融机构	
——美国审计署的经验与借鉴	163
中央部门单位预算执行中存在的突出问题及其领域	169
国家审计要当坚定的改革促进派	180
审计监督与其他监督制度结合机制研究	186
美国审计署对国际多边金融机构进行间接审计的重点及启示	199

国家审计推动政府管理规则革新的思考	206
政府部门内部控制在预防腐败中的作用研究	213
中央企业境外资产审计监督的初步探讨	220
信息安全产业存在的主要问题及审计探讨	228
国家审计在全面推进依法治国中的地位、作用和路径探析	235
关于做好政策跟踪审计若干问题的思考	254
宏观审慎监管模式下政府金融审计与金融稳定	264
强化稳增长政策审计的“政策评估”路径	276
国家审计内涵辨析	288
巴西国家审计制度的主要特点与启示借鉴	305
嵌入式审计	
——国家审计服务国家治理的实践演进	313

法治推进下的北京市城镇保障房审计研究

摘要：住房保障制度既是我国社会保障制度的重要内容，也是党和政府的工作重心之一。近年来，国家不断加大住房保障的力度，政府财政投入逐年增加，住房保障的覆盖范围和群体不断扩大。加强对保障房投资、建设、分配、运营等过程跟踪审计的呼声很高，2014年国务院两次发文强调对保障房情况进行审计监督。本文立足于北京保障房建设和审计监督的实际情况，深入剖析了近三年跟踪审计中发现的关于保障房政策执行和制度、体制、机制等深层次问题及原因，对如何进一步推动保障房立法和健全保障房管理体制机制提出了对策建议。

关键词：城镇保障房 配租型 配售型 合作型 棚户区改造

一、北京市城镇保障房发展的基本情况

（一）发展历程和取得成效

1992年起，北京市进行了住房制度改革的探索与实践，逐步建立了保障性住房制度，共经历了三个阶段：（1）住房制度改革启动阶段（1992—1997年）。1992年北京市出台了《北京市住房制度改革实施方案》（京政文字〔1992〕23号），标志着北京市住房制度改革开始启动，正式提出了住房制度改革市场化的方向。（2）保障性住房制度初建阶段（1998—2006年）。1999年9月，北京市委、市政府针对国发〔1998〕23号令，发布了《北京市进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设实施方案》，要求北京市各单位严格按照23号令实施新的住房制度，开始探索经济适用住房、廉

租住房。自1998年开始大规模兴建经济适用住房,2002年全市首次建设3.2万平方米的廉租房。(3)保障性住房深化推进阶段(2007—2014年)。为落实2007年国务院印发《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》(国发〔2007〕24号),北京市不断完善住房保障政策体系,健全廉租住房制度,改进和规范经济适用住房制度,建立限价商品住房制度,率先建立公共租赁住房制度,分层次的住房保障供应体系基本建立。

北京市保障性住房体系包括配租型保障房、配售型保障房、合作型保障房、棚户区改造四种类型。配租型保障房:是指由政府组织建设或者通过其他方式建设筹集,面向符合条件的北京市城镇住房困难家庭或者个人出租的住房。保障房供应结构不断优化,“以租为主”的保障方式正逐步形成。配售型保障房:是指保障家庭按照政府确定的销售价格购买,退出时由政府组织回购的住房。合作型保障房:是指符合保障条件的居民家庭和政府合作建设,由居民家庭承担房屋建设费用(拥有地上房屋产权),由政府提供建设用地(拥有土地产权),限定住房面积,并实行封闭运行管理。居民家庭退出时,由政府组织回购的住房。棚户区改造:北京市棚户区改造包括城市棚户区项目和国有工矿棚户区项目。其中,城市棚户区项目包括平房区院落修缮项目、危旧房改造项目、城中村边角地整治项目、新增棚户区改造和环境整治项目。北京市提出,到2017年底,要完成棚户区改造15万户,基本完成四环路以内棚户区改造和环境整治任务,使居民住房条件和生活环境明显改善,提高基础设施和公共服务设施水平。

围绕“住有所居”目标,北京市按照“低端有保障、中端有支持、高端有市场”的总体思路,探索完善住房保障政策体系,积极创新工作体制机制,初步构建了多层次、多渠道、多方式的住房保障制度体系。目前,北京市住房保障制度进入立法轨道,体制不断健全;政策体系不断完善,保障范围不断扩宽;建市、区、街三级组织管理体系,部门联动监管能力逐步提升,保障房建设取得明显成效。“十一五”期间,北京市保障性住房建设完成投资达到1035亿元,新开工面积跨越式攀升,累计新开工3648万平方米,约占同期全市住房总规模的三分之一,完成“十一五”规划目标的1.2倍,累计解决35万户中低收入家庭住房困难问题。“十二五”期间,全市计划建设收购各类保障性住房100万套,其中公租房为30

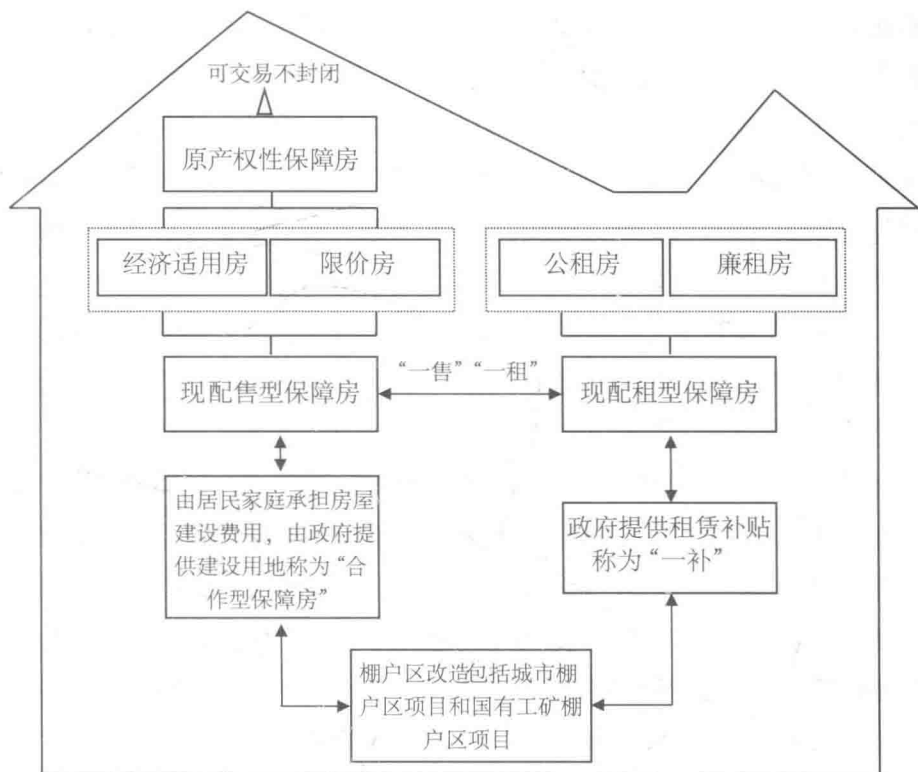


图1 北京市城镇保障房基本建设类型分析图

万套，限价房和经适用房为20万套，旧城改造人口疏散和棚户区改造定向安置10万套；城乡接合部整治、重大项目拆迁定向安置房40万套。截至目前，全市共建设筹集各类保障住房102万套，通过公开配租配售、棚户区改造安置房等各种方式累计解决了80多万户家庭住房困难，群众住房困难问题得到较大缓解，居住条件有了明显改善，为改善民生发挥了重要作用。

（二）新政策环境和监督需求

政策法律导向明确。2013年4月，北京出台《关于进一步完善北京市保障性住房申请、审核、分配政策有关问题的通知》，初步实现公租房、廉租房、经济适用房、限价房“四房合一”，住房保障方式实现“租售并举、以租为主”的转变。为了进一步规范北京市保障性住房的建设运营和管理，北京市在总结过去发展经验的基础上，加快了住房保障立法进程，

启动了《北京市基本住房保障条例》立法程序。2014年7月,北京市人大常委会就《北京市城镇基本住房保障条例(草案)》(以下简称《条例》)向社会公开征求意见。《条例》取消了申请者收入审核流程,降低了审核成本,进一步扩大保障范围和受益人群,明确骗房申请者法律责任,采取封闭式运行管理模式,满足住房困难家庭和基本住房需求,实现住有所居目标。

审计监督需求紧迫。从2012年底,审计署开始组织全国审计机关对全国保障性住房投资、建设、分配、运营等情况开展连续5年的跟踪审计,北京市审计局已组织开展两次保障房审计。在连续开展全国性审计监督的情况下,最近国务院又两次发文强调对保障房的审计监督。2014年6月,《国务院对稳增长促改革调结构惠民生政策措施落实情况开展全面督查的通知》,要求对加大保障性安居工程建设力度的政策措施落实情况进行重点督查。2014年10月,国务院发布了《国务院关于加强审计工作的意见》,要求对包括保障性安居工程在内的重点民生资金和项目进行审计,促进改善民生。北京市审计局正在开展这两项保障性安居工程建设力度的政策措施落实情况和保障性住房投资、建设、分配、运营等情况的审计监督。

二、北京市保障房跟踪审计中发现的主要问题分析

北京市住房保障事业正处于调整转型和发展关键时期,《条例》的出台为北京市保障性住房的未来阶段性发展指明了方向。但众所周知,保障房制度覆盖建设、分配、退出与管理等多个环节,其平稳运行往往需要数十年的试错与校正过程。从跟踪审计情况看,目前北京市保障房发展中主要存在以下问题:

(一) 开工建设手续不完备,“边建设、边报批”现象突出

国家相关部门每年都有建设保障性住房的任务下发,任务越来越重,要求保障房建设当年供地、当年开工、当年落地。但目前保障房实际建设的行政审批手续相对复杂。通过市场供地的方式,保障房计划、规划、招

商、施工许可等程序审批大约需要 167 个工作日，相当于 200 多天。地方政府为了抓紧时间完成建设任务，往往采取一边进行建设施工，一边慢慢将相关手续补办齐全的运行方式，“边建设、边报批”现象突出。由于北京市土地存量有限、审批手续复杂，当年供应土地并不能用于保障房开工建设，急于完成建设任务没走审批建设保障房的土地，涉嫌违规占用问题。因此，如何保证保障性住房用地的有效供应，解决土地与建设的时间匹配，成为现实中棘手的问题。

（二）供给结构与需求结构错位，房源短缺与空置并存

保障性住房归根结底是为了保障中低收入家庭的居住权利而建，在建设过程中必须考虑居民的实际住房需求。2013 年审计发现，北京市闲置的保障房中有因配售型调整为配租型后虽经多次摇号，但选择人较少，造成空置的现象。截至 2013 年，北京市尚在轮候家庭房源需求 15 万套，现有剩余房源共 21 万套，虽然保障房剩余房源总量上看能够满足需求量，但是分解到各类保障房，其中配租型供需比例为 5.4:1，配售型供需比例为 1:1.8，具体为经适房、限价房分别缺口 22.95% 和 53.68%，可见配售型房源仍需求旺盛。另外，北京市保障性住房多数选在交通不方便的近郊区，许多保障房单独划定小区，普遍出现保障性住房选址偏僻，生活配套措施差等问题。这一方面由于保障性住房建设起步较晚，中心城区已被开发；另一方面，与政府政策倾斜及开发商利润有必然联系。这样的空间分布，给保障房居民的生活带来很多不便，也造成保障房供给结构与需求结构存在错位，出现房源短缺与空置并存。

（三）资金保障压力较大，区县配套资金落实困难

北京市保障性住房投入资金主要来源是地方土地出让金净收益、商业贷款、住房公积金贷款及其增值收益和中央财政扶持等。由于保障房资金来源多头，管理多方，政府一直重资金筹集轻资金管理，出现了不到位的现象。一是常规财政资金流向受阻。审计发现个别区县滞拨市级补助资金，收到的中央公租房专项补助资金上亿元长期闲置，申请市级补助资金随意性较大导致资金闲置等情况，滞延部分保障房资金效能的发挥。二是

部分租金收入回流受阻，审计发现租金未实行“收支两条线”管理的问题，租金收取困难，给原本资金回笼周期就长的配租型保障房资金雪上加霜，给保障房的管理提出了新的挑战。三是保障性安居工程资金使用不规范，用于非保障性住房项目、行政办公经费，甚至有的建设单位用财政拨款的建设资金购买银行理财产品等，2012年、2013年共发现近亿元资金管理不到位的情况。这些被违规使用的资金并没有被“私用”，但因为使用地方发生了“错位”，对于我们社会产生的消极影响仍然不可忽视，因此应进一步完对各项保障房资金的申报、使用制度，加强监督检查，让保障房资金真正用到刀刃上。

（四）准入、分配、退出等环节存在漏洞，制度衔接有待加强

按政策规定，保障性住房只能出租或出售给中低收入的家庭。但现实中，一些保障性住房被高收入家庭或已有一套或多套住房的家庭所租用或购买。北京市目前的保障性住房主要相关规定和政策文件都只是对申请条件、配租配售流程做了详细的规定，而对于保障性住房的退出机制却没有明确详细的规定，制度衔接有待加强。目前的廉租房（实物补贴和租金补贴）、经济适用房、两限房及公租房都是一次性将实物补贴或租金补贴发放给保障对象。尤其是购买经济适用房和两限房的家庭，虽然规定了五年之内不允许房屋上市销售，但是在五年之内，如果受保家庭不符合申请条件了，却没有相应的退出机制。另外，廉租房和公租房的租赁合同一般都是一签三年，最长不超过五年，这其中的优惠足以让人动心去投机冒险。如果退出机制不及时不完善，这就给很多有心之人钻制度空子的机会。尤其是根据北京市目前政策的规定，经济适用房和两限房配售五年之后就可以进入商品房市场进行销售。为了获得额外的利润，许多家庭都宁愿补缴额外的差额也要把房子上市出售，这样就会导致保障房房源流失。但是，对中低收入家庭每年都会产生新一代，保障性住房保障的群体总量是不会减少的，由于整体房源减少了，政府就要提供多余的房源去满足新生代中低收入家庭，这无疑就加大了政府的压力，并且产生了新的不平等现象，使得本就不符合或者已经不符合申请条件的家庭继续享受政策的优惠，而真正需要保障性住房的家庭则无力购买或者是长期轮候。

（五）存在转租、转借、转让等现象，监督管理有待完善

保障房违规出租、转租等现象一直是社会关注的热点，也是保障房后期管理的一大难题。在保障房退出管理方面，有些人收入提高了，却依然长期居住廉租房或领取廉租房补贴，出现该退的不退，该保的保不上的现象。北京市保障房在后期管理中存在诸多转租、转借、转让等现象，受保家庭对退出保障性住房较为抗拒，很多家庭迟迟不退保障性住房，补交租金的政策执行也有难度，多数区县面对具体问题无法定夺，产生有法难依、执行各异的问题。如有的区县只能一户一户向法院提起诉讼，执行力度较低，最后以主管部门将租赁房出售给强占不退的租户而告终；某区在要求已死亡申请人家属退房时，其家属拒不理睬，该区苦于相关强制退出程序机制的缺失难以清退，对社会产生了不良的负面示范效应。非保障对象对保障性住房利益的追逐，造成保障性住房政策的偏失。

（六）《条例》颁布可能产生风险，保障房可持续发展难度不断加大

据调查，《条例》如果颁布执行，可能带来两种风险问题：一是管理带来不确定性风险。对于《条例》是否会刺激一部分投机行为，导致虚假“需求”增加，社会各界有不同的看法。一种看法认为：理论上存在高收入者侵占保障房资源的可能，但实践中可能性很小。理由是：保障房只保障基本生活需要，基本是小户型，很难满足高收入者的住房需求。另一方面，由于《条例》规定保障房实施封闭式管理，上市流通，也只能由政府回购，利用保障房获利的可能被终结。保障房将不再具备投资属性，高收入者也没有机会通过保障房来实现投资收益。另一种看法认为：随着社会变化，中国的家庭结构和家庭模式日渐复杂。取消收入审核后，以家庭为单位作为审核保障性住房的标准，存在刺激社会需求的风险。二是保障房使用监管方面的难题仍需破解。关于保障房建设管理中的政府职责，《条例》第二章第七条规定：街道办事处、乡镇人民政府负责本行政区域内的城镇基本住房保障申请受理、资格初审、使用监督、社会化服务管理工作。事实上，目前保障房使用监督、社会化服务管理的责任主体并不是很

明确，监督管理的责任并未有效落实，街道办事处、乡镇人民政府也缺乏足够的力量和有效的机制去落实监督管理权限。

保障房建设一方面满足了一部分中低收入家庭的居住需求；另一方面，住房保障水平的不断提高，对人口聚集和住房需求具有正向刺激作用。保障房政策的“双重效应”与落实首都战略定位存在一定矛盾。一是土地供给压力不断增大，保障房建设成本不断上升。保障性住房面临征地难，拆迁难，征地成本不断上升，落地困难的局面，土地供给压力不断增大。保障性住房征地拆迁成本高，加上人员工资上涨，原材料价格上涨，保障房综合建设成本不断上升。二是保障房准入标准、结构类型变化较大，经济适用房上市等历史遗留问题突出。北京市保障房建设的历史并不长，由于缺乏足够的政策经验，导致北京的保障房政策连贯性不足。以经济适用房为例，由于审核宽松，一部分家庭早期以很低的价格获得经济适用房。一些家庭数年后通过“经转商”将经适用房上市交易，获得了较高的投资回报，助长了一部分人利用保障房进行投机。在结构类型上，保障房早期以配售型为主，包括经适用房和限价房，近年来逐步转变为以配租型保障房为主，使配售型保障房购买的难度不断加大，一部分想购买产权型保障房的群众对政策的不连贯性意见较大。三是保障房社区管理中的社会问题凸显。由于早期的保障房申请是按照收入标准和家庭状况分类，导致在保障房分配中出现“人以群分”的现象，使一批贫困家庭或残障人员家庭过度聚集，形成了特殊人群聚居社区（如朝阳×××小区，一栋楼基本居住的都是残障人员）。这一方面不利于形成健康的社区文化，另一方面特殊人群和特殊家庭的过度聚集不利于社会管理和社会稳定。

三、新形势下北京市城镇保障房发展的对策建议

当前，首都正在启动新一轮城市总体规划编修和“十三五”规划的编制，首都经济发展进入稳增长、调结构、深化改革的新阶段和新常态。首都发展战略和城市功能调整特别是非首都核心功能的疏解，也会带来人口规模、地区结构和空间分布上的巨大变化。北京城镇保障房建设要适应首都经济、社会发展的新常态、新需求，以《条例》实施为契机，以完善保

障房体制机制建设为重点,推进保障房可持续发展。

(一) 认真贯彻落实《条例》精神,实现住有所居的目标

1. 进一步明确保障房的性质、功能及保障对象,完善城镇保障性住房体系。《北京市城镇基本住房保障条例(草案)》即将实施,《条例》的基本精神是要努力实现“住有所居”的发展目标。《条例》提出基本住房保障建设要坚持“政府主导、基本保障、社会监督、公平公正、可持续发展”的原则,明确了政府、社会、家庭和个人各方的责任。我们认为,贯彻《条例》的精神,要努力做到以下几点:

一是要坚持保底线、保基本的发展思路。保障房建设不是大锅饭,更不是回到福利分房的时代。要明确保障房建设的方针和目标导向是保障住有所居而不是住有所产;要明确保障范围、保障水平和保障对象,避免刺激非正常的需求。尤其是《条例》取消了收入准入条件后,要严格把关,避免保障房性质发生变异。

二是要健全、完善城镇保障房建设体系。《条例》发布后,进一步规范了本市保障房类型,本市保障房大体上规范为租赁性保障房、配售性保障房、合作型保障房、租赁补贴、棚户区改造房等保障类型,现在需要进一步合理地安排和确定各类保障房数量、规模、比例及配备标准。我们建议,进一步提升租赁性保障房比例,通过政策引导和价格杠杆,鼓励和引导居民选择租赁性保障房;稳定配售性保障房在整个保障房建设中的比例,逐步降低配售型保障房在整个保障房体系中的比例,使保障对象住有所居而不是住有所产;鼓励合作型保障房建设,鼓励有条件的家庭与政府合做出资建设住房或申请政府合作型保障房项目;加大棚户区改造房建设力度,将棚户区改造房列为当前保障房建设的重点,特别是在门头沟区、房山区、通州区及中心城区等要加强棚户区危旧房改造。

三是做好保障房租赁补贴工作。目前,《条例》将“租赁补贴”作为本市保障房建设的一项重要形式和保障方式固化下来,具有重要的现实意义。通过住房租赁补贴,让最低收入家庭到市场租赁住房,可以把保障机制融于市场机制之中,最大限度地减少了对市场配置资源效率的干扰;同时也适应本市经济结构变动时期职工就业、收入状况变动较快的实际情

况,有利于扩大受益面,有利于保障对象根据自己家庭的需要在不同地点直接选租不同层次、不同面积大小的住房;租住补贴资金可以由银行直接拨付,也不会发生拖欠补贴金现象。但《条例》第三十二条只是原则性地规定:“租赁补贴标准根据保障家庭的收入、人口及保障面积标准等因素确定。”我们建议以租赁房屋所在的市场指导价租金为标准定额补贴,实行差额补贴,即一般以市场指导价租金的95%作为补贴标准,剩余租金由承租者个人承担。

2. 做好保障房与商品房间的平衡和有效衔接,努力形成“高端有市场、中端有支持、低端有保障”的住房建设合理格局。保障房建设要与商品房建设之间保持合理的比例和平衡,保障房和商品房针对的是不同的社会群体,要合理引导保障房需求,形成“高端有市场、中端有支持、低端有保障”的住房建设合理格局。建议从以下几个方面入手:

一是建立保障对象从保障房向商品房流动流转的动态机制。保障房只是保基本、保底线,保障的是城市中特殊群体。这些困难家庭或个体,一旦经济状况改善了,或者婚姻、家庭、人口等其他条件发生了变化,失去了保障资格,就应当退出保障房体系,进入商品房体系,而不能再享受保障房政策优惠。

二是保障房和商品房在供地、资金投入等方面的政策配备要细化和区别对待。对保障房,政府应当制定优惠政策,保证群众有基本住房保障;对商品房要维护好商品房市场规则,满足高端群体住房消费需求,同时制定建设标准,避免过于奢华铺张建设。

三是学习和借鉴香港公屋制度,实现公屋和私营房屋平衡发展战略。香港明确规定,保障性住房(公屋)以解决基本生活需求为限,分配过程必须确保公开透明,防止腐败和新的社会不公产生。保障性住房居住者只享有居住权,不能参与市场交易,与商业性住房严格划清界限。政府和市场分别在保障性住房和商业性房地产中相对独立地发挥职能。

(二) 创新保障房建设机制,谋划保障房建设规划与土地利用的衔接

1. 做好保障房土地储备,提前规划,提前征地。目前,北京保障房土

地供应非常紧张，土地供应难度加大，成为制约保障房建设的一大难题。一是寻找保障房建设用地困难，大部分保障房项目用地不得不选址在远郊区，给群众选房、入住、工作和生活带来很多实际困难。二是保障房土地成本逐年推高，由于拆迁拆违成本上升，保障房土地成本也相应推高。据朝阳区反映，保障房拿地成本在1.8万元/平方米，可保障房售价却只有七八千元，价格倒挂严重，保障房土地供应成本实际上由政府承担了。

为解决好保障房土地供应问题，我们建议：政府要鼓励国有企业拿出更多的土地资源来建设保障房，通过企业重组、异地重建、资产置换等办法，增加保障房土地供应来源；在城近郊区、科技园区、重点功能区、重点新城等争取将更多的集体土地纳入储备规划，区（县）政府要有意识地、前瞻性地储备保障房建设用地，探索建立保障性住房建设用地定向储备制度，积极争取信贷资金和房屋征收政策支持。借鉴发达国家和世界名城将保障房规划纳入法制化轨道的经验，提前规划、提前征地。

2. 简化和优化保障房建设审批手续，减少“边建设、边报批”现象。2013年，市住建委发出《关于加快保障性住房开工有关问题的通知》（京建法〔2013〕14号），要求简化保障房建设审批流程，从建设主体、开工条件、招投标手续等方面提出了简化审批手续、缩短审批时限的要求。同年，市住保办也发出了《关于加快办理2013年保障性住房项目有关审批手续的通知》（京住保〔2013〕17号），要求“确保列入计划的保障性住房项目于三季度之前全面开工”。但从保障房开工实际执行的检查情况看，开工手续不齐全，开工证办不下来，“边开工、边建设、边报批”现象仍然普遍存在，成为历年审计中的老问题。

分析此类多年来未能解决问题的原因，我们认为主要是涉及保障房管理的链条太长，管理部门众多造成的。保障房开工建设涉及规划、发改、国土、环保、交通、市政、水务、商务、教育、质检、安全、建设等管理部门，管理链条过长。因此，我们建议将已经纳入建设规划的保障房建设审批与一般商品房建设审批区别对待，实行封闭管理，简化审批程序，取消一些不必要的前置条件，加快审批流程，争取实现保障房“当年审批、当年开工”，以造福于民，更好更快地惠及民众。