2016年度永州、衡阳、株洲三市

城镇保障性安居工程中央和省级

财政专项资金绩效评价报告

湖南友谊联合会计师事务所

湖南恒基有限责任会计师事务所

湖南天鉴联合会计师事务所

2017年9月

根据财政部、住房城乡建设部《城镇保障性安居工程财政资金绩效评价办法》（财综〔2017〕6号）和湖南省财政厅《关于委托中介机构开展2016年省级专项资金第三方绩效评价工作的通知》（湘财绩〔2017〕8号）精神，受省财政厅委托，湖南友谊联合会计师事务所、湖南恒基有限责任会计师事务所、湖南天鉴联合会计师事务所分别对永州市、衡阳市、株洲市（均含所属县市区，下同）2016年度城镇保障性安居工程中央和省级财政专项资金进行了绩效评价。根据评价结果，综合形成本评价报告。

一、专项资金安排及责任目标完成情况

**（一）资金安排情况**

2016年，中央和省级财政共安排三市保障性安居工程专项资金32.45亿元，其中：中央资金27.64亿元，省级资金4.81亿元。具体安排如下：**永州市**11.76亿元，其中中央资金10.03亿元、省级资金1.73亿元；**衡阳市**14.94亿元，其中中央资金12.74亿元、省级资金2.2亿元；**株洲市**5.75亿元，其中中央资金4.87亿元、省级资金0.88亿元。

**（二）责任目标完成情况**

根据三市政府与省政府签订的2016年住房保障工作目标责任书，具体包括以下内容：

**1、开工建设任务**

2016年三市开工建设城市棚户区改造任务共计9.27万套（户），**永州市、衡阳市、株洲市**分别为3.22万套（户）、4.00万套（户）、2.05万套（户）。实际开工建设8.71万套（户），分别为2.91万套（户）、3.74万套（户）、2.06万套（户），开工率分别为90.2%、93.7%、100.5%。

**2、基本建成任务**

2016年三市基本建成保障性住房、棚户区改造住房任务共6.18万套（户），**永州市、衡阳市、株洲市**分别为2.18万套（户）、2.05万套（户）、1.95万套（户）。实际建成10.94万套（户），分别为4.10万套（户）、4.01万套（户）、2.83万套（户），完成率分别为187.6%、195.7%、145.4%。

**3、租赁补贴发放**

2016年三市租赁补贴发放任务共2.01万户，其中**永州市、衡阳市、株洲市**分别为1.14万户、0.19万户、0.68万户。实际发放2.21万户，分别为1.08万户、0.19万户、0.94万户，完成率分别为94.7%、100%、138.2%。

**4、分配入住任务**

2016年三市保障性住房分配入住任务共4.03万套，其中**永州市、衡阳市、株洲市**分别为1.75万套、2.06万套、0.22万套。实际分配入住5.61万套，分别为2.82万套、2.57万套、0.22万套，分配完成率分别为160.8%、125%、100%。

**（三）其他绩效目标完成情况**

**1、规划计划编制与公开**

**（1）规划计划编制**

2016年三市均组织所辖市区县完成了本地住房建设规划，并在住房建设规划中体现了保障房建设规划。**永州市**于2015年10月编制完成了《永州市住房建设规划（2014—2020）》，其中第十七条列示了市域各县中心城区棚户区改造年度计划。**衡阳市**编制了《保障性安居工程建设三年行动计划（2015—2017年）》。**株洲市**2014年12月发布了《株洲市保障性安居工程建设三年行动计划》。

**（2）政策和规划公开**

2016年三市均通过政府网站及时公布了城镇保障性安居工程管理相关政策、资金管理办法、绩效评价办法、年度计划和中长期规划等信息。**永州市**在政府门户网公布了保障房实施意见，在住建规划局、国土局网站公示了2014—2020年住房建设规划及城市棚户区分布现状图。**衡阳市**对保障性安居工程的管理及相关政策、年度计划、项目情况、摇号轮候、配租房源、分配管理等信息情况均在“衡阳市政府门户网站”及时公开。在“衡阳财政门户网站”公布资金管理办法、绩效评价等信息。**株洲市**在政府门户网公示了保障房三年建设计划、具体项目实施信息。

**2、已保家庭户数占应保家庭户数比率**

2016年三市应保家庭户数为19.93万户，其中**永州市、衡阳市、株洲市**分别为7.05万户、10.61万户、2.26万户。实际已保家庭户数为18.98万户，分别为5.86万户、10.61万户、2.5万户，应保已保比率分别为83.1%、100%、110.6%。

**3、居民满意度情况**

**（1）棚户区改造拆迁居民满意度**

为确保棚改项目拆迁顺利推进，三市均要求各区县严格依法拆迁，维护群众自身权益，采取多种方式广泛宣传，加强舆论引导，让群众了解和支持这项工作，主动参与进来。从三市问卷调查结果，绩效评价人员电话回访和实地走访情况看，棚户区改造拆迁居民满意度在80%以上。

**（2）城镇低收入住房困难家庭满意度**

为完善城市住房保障制度，切实解决城市低收入家庭住房困难，三市相继出台了相关文件，同时，还通过发放租赁补贴等方式有效解决了城镇低收入住房困难家庭的住房问题。从三市问卷调查结果，以及绩效评价人员电话回访和实地走访情况看，城镇低收入住房困难家庭对政府的满意度达80%以上。

二、专项资金主要绩效

**（一）保障性住房供应增加，改善了困难家庭居住条件**

2016年，通过建设公共租赁住房、发放租赁补贴、加快推进各类棚户区改造、为棚户区居民组织购买存量商品房等方式，居住在危房中的五保户、低保户、贫困残疾人家庭和其他贫困户住上了安全房，部分棚户区居民“出棚进楼”，居住条件得到改善。城乡中低收入住房困难家庭在住房负担有所减轻、享受基本住房保障的基础上，获得更好的居住环境和公共服务。

**永州市**2016年棚户区改造安置住房建设新开工29060套，其中竣工棚户区改造安置住房6691套，综合整治5116套，通过货币补偿方式安置棚户区居民17253户；新增公共租赁住房房源2610套。

**衡阳市**在棚户区改造工程推进过程中，较大幅度地提高了低收入家庭的居住水平，有效解决了低收入家庭住房困难的矛盾，2016年保障性安居工程已保居民现住房面积主要分布在50平方米以上区间内，占被访问对象的比例高达75.1%，其中有30.3%的居民家庭居住面积已经超过70平方米。当前居住面积不足50平方米的居民家庭仅占被访问对象的24.9%，无居住面积低于30平方米的家庭。

**株洲市**2016年棚户区改造安置住房建设新开工20651套，其中竣工棚户区改造安置住房490套，综合整治6936套，通过货币补偿方式安置棚户区居民13225户；新增公共租赁住房房源3276套。保障性住房和棚户区改造竣工面积34.8万平方米。

**（二）保障性安居工程和配套基础设施建设有序推进，促进了城市建设和新型城镇化**

保障性安居工程及配套基础设施建设改善了民生、促进了社会和谐稳定，完善了保障性安居工程相关的城市道路和公共交通、通信、供电、供水、污水与垃圾处理等城市基础设施建设，使城镇人居环境明显改善，提升了城镇综合承载能力，为新型城镇化提供了良好的发展环境。其中：

**永州市**冷水滩湘江西岸棚户区改造项目作为永州市中心城区最大的建设工程，该项目累计已签订补偿协议3300多户，补偿资金7.08亿元，其中2016年签订协议1400多户，补偿资金3.06亿元，已腾房800多户、拆除面积达到7万多平方米。

**衡阳市**的耒阳市2016年南北正街棚户区综合提质改造项目，项目总投资4.54亿元，总户数1135户，其中货币800户，综合整治335户，总建筑面积5.11万平方米。包括：街道两旁建筑物改造，总建筑面积2.25万平方米；建设环秀楼区域和临街小巷道路总长650米；立面改造共计1.6万平方米；重点建设“给排水、强弱电、消防、绿化”等基础设施。

**株洲市**清水塘片区作为传统老工业基地，片区内老旧社区、城中村、棚户区较多，大多建于上世纪六、七十年代，安全隐患严重，治安问题突出，基础配套设施严重不足，且各种形态的老旧社区分布在城市用地周边和内部，成为涉及经济社会可持续发展和城乡统筹协调发展的一大难题，2016年该区域一、二期棚改项目涉及4259户，面积30.6万平方米，已顺利完成。

**（三）保障性安居工程建设拉动投资和消费，对稳增长发挥了积极作用**

2016年，各地通过创新棚户区改造融资方式、增加专项建设基金和信贷资金投放规模等措施，保障安居工程及配套基础设施建设资金需求，并带动了房屋建筑和市政基础设施上下游相关产业的投资，对拉动消费、扩大就业、促进经济平稳健康发展发挥了积极作用。

**永州市**2016年保障房中央和省级财政补助13.11亿元，通过银行贷款和社会融资44.55亿元，完成投资46.92亿元。**衡阳市**保障房中央和省级财政补助14.94亿元，申请政策性银行PSL贷款14.46亿元，完成投资82.98亿元。**株洲市**2016年保障房中央和省级财政补助8.75亿元，完成投资135.85亿元。

按照资金管理、项目管理、项目效益、居民满意度四个方面进行综合评价，3市平均得分78分，其中**永州市**76分、**衡阳市**79分、**株洲市**82分。

三、存在的主要问题及原因分析

**（一）资金管理方面**

**1、专项资金支出进度较慢**

受项目建设进度影响，各地市县普遍存在专项资金支出进度较慢、结转结余较大的情况。**永州市**2016年收到各级财政资金10.2亿元、拨付使用4.62亿元、资金拨付进度为45.3%。其中市本级、道县、东安县分别收到资金3.07亿元、1.29亿元、0.24亿元，分别拨付使用1.02亿元、0.63亿元、0.08亿元，资金拨付率分别为33.2%、48.8%、33.3%。**衡阳市**2016年收到中央及省级财政资金14.94亿元，拨付使用9.43亿元，资金拨付率63.1%。其中衡阳县、衡东县、衡南县、耒阳市分别收到资金5346万元、6847万元、7071万元、26060万元，分别拨付使用0万元、17.08万元、599.78万元、4339.88万元，资金拨付率分别为0%、0.2%、8.5%、16.6%。**株洲市**2016年收到中央及省级财政资金5.75亿元，拨付使用4.95亿元，资金拨付率86.1%。其中株洲县、醴陵市分别收到资金2086万元、7599万元，拨付使用1097.66万元、3858.39万元，资金拨付进度分别为53%、51%。

**主要原因**是，各地保障房建设资金除了中央及省市县各级财政资金外，还通过政府购买棚改服务，大量申请了国家开发银行PSL贷款（补充抵押贷款），实际资金需求与项目建设进度并不匹配。

**2、部分地方本级资金筹集未完全到位**

部分市、县未按照相关规定，从公共预算、住房公积金增值收益、土地出让收入等既定渠道筹集保障性安居工程资金。**永州市**应从市本级土地出让净收益中筹集安排保障房专项资金7592万元，但市里相关部门仅出具一个书面的安排意见，并未实际归集拨付。**株洲市**株洲县、茶陵县2个县2016年未安排土地出让增值收益用于保障性安居工程。

**主要原因**是工程进度较慢影响资金拨付，导致中央及省级财政资金沉淀较大，上述地方根据实际情况暂缓归集拨付地方配套资金。

**3、部分项目资金管理欠规范**

个别地方专项资金管理未严格执行专项资金管理办法的规定。**永州市**回龙圩管理区2016年收取租金99.33万元，截止2016年12月底已上缴区国库26.06万元，未上缴区国库73.27万元。**衡阳市**大多数项目实施主体单位未能进行“专账管理”或“专设会计科目”对专项资金进行管理，还大量存在自筹资金与专项资金打捆使用现象。

**主要原因一**是部分项目实施单位认为租金金额较小，重视程度不够，违规使用资金。二是大部分项目单位资金没有专款专用，导致财务专账核算存在困难。

**（二）项目管理方面**

**4、部分项目报建手续不规范或前期条件不成熟**

部分项目存在尚未达到开工条件，尚未办理土地供应、用地规划、施工许可证手续等问题。**永州市**本级2016年已开工的竹塘棚改安置小区项目当年未取得施工许可证等基本建设审批手续；蓝山县保障性住房综合性项目二期工程（700套）未取得建筑工程施工许可证。**株洲市**攸县枫岭小区398套公租房中，有一个合同金额143.2万元工程项目，未走招投标程序。

**主要原因**一是部分地区保障房项目前期报建手续的绿色通道不通畅，并没有为项目快速推进提供便利之门，二是项目实施单位准备工作不够，对一些困难预计不足，三是大部分项目单位是政府融资平台或国有单位，人员办事效率有待提高。

**5、部分项目开工进度较慢**

受征地拆迁难度大等因素影响，项目开工率较低，部分项目开工进度较慢。**永州市**本级开工任务696套，实际开工197套，开工率28.3%；祁阳县王府坪棚户区改造项目，计划户数538套，其中货币安置323套，实物安置开工215套，目前签订征收协议89户。**衡阳市**公租房2015年超任务开工完成率为73.3%，其中耒阳市人民医院公租房项目目前仍处于前期手续办理中。2016年棚改项目开工率79.7%，其中松木经开区棚改二期2017年4月才完成工程总包招标；衡东县河西新区棚改项目于2017年6月开始桩基施工。**株洲市**部分公租房进度较慢，其中荷塘区新兴医院公租房项目因前期配套设施护坡被雨水冲毁，于2017年3月复工；攸县上云桥中学公租房项目因整体规划调整，截止现场评价日仍未开工。

**主要原因**是棚户区改造项目，征地拆迁难度大，表现为：一是在棚户区居民当中住房面积小，没有经济承受能力的居民难安置；二是棚户区内违法违章建筑较多，造成补偿安置成本较高；三是临街铺面较多，导致拆迁成本提高；四是棚户区内居民房屋出租租金收入较高，不愿意改造；五是小作坊小工厂的存在加大了拆迁难度。六是拆迁户要求原地实物安置较多，只有要钉子户便导致整个项目原地重建受阻。

**6、部分公租房项目空置率较高**

截止2016年12月31日，**永州市**公租房可分配数量83481套，实际分配56562 套，分配率为67.7%，其中市本级及管理区公租房可分配数量为9078套，实际分配3798套，分配率为41.8%。**衡阳市**公租房可分配数量26439套，实际分配21468套，分配率为81.2%。**株洲市**高科园公租房可分配数量为248套，实际分配67套，分配率仅为27%。

**主要原因**是部分区县工业园大量建设公租房来促进招商引资，因经济下行导致招商引资未达预期，园区就业人数较少，造成部分公租房暂时闲置。

**7、部分公租房运营管理存在困难或不规范**

**一是公租房租金收缴难度大**，**永州市**江华县、道县2016年部分公租房租金分别有274.4万元、71.99万元延迟于2017年收缴；株洲市攸县存在不少定向公租房，单位未收缴住户租金，2016年欠收租金2.44万元。。**二是违规享受实物配租或租赁补贴**，**永州市**金洞管理区104户有房、有车、财政供养人员、个体经商户等不符合条件人员享受实物配租104套。**株洲市**醴陵市106名不符合保障条件的保障对象违规享受住房保障待遇。

**主要原因：一是**公租房退出机制执行难度较大，动态管理信息不能及时掌握，个别群众素质不高，从维稳角度上又（考虑）难以采取强制措施。**二是**目前各地方政府民政、社保、车管、公安等职能部门与住保部门尚未建立信息共享机制，导致公租房分配存在漏洞。

四、有关建议

**（一）加强资金管理**

**一是**严格按照相关规定，各市县应从公共预算、住房公积金增值收益、土地出让收入等既定渠道筹集保障性安居工程资金。**二是**优先拨付使用财政专项资金，合理申请PSL贷款（补充抵押贷款）金额，减少利息成本支出。**三是**完善财务专账核算及收支两条线管理，做到专款专用。

**（二）规范项目申报**

按照“实事求是，因地制宜，统筹兼顾、量力而行”的原则，契合当地经济社会发展水平理性申报，根据棚户区界定标准，科学合理安排好棚改年度时序任务。对国有工矿、林区、垦区、城市危房和城市集中成片棚户区的改造要优先安排；对改建工程要严格按标准控制纳入；对补偿面积过大、改造成本过高的城中村改造项目暂缓纳入；对因城市道路拓展、历史街区保护、文物修缮等带来的房屋拆迁改造项目（除其中符合棚改条件的居民住房外）禁止纳入。

**（三）推进项目进度**

**一是**落实保障房项目前期报建手续的绿色通道，为项目快速推进提供便利之门，项目实施单位做好项目实施准备工作，提高办事效率。**二是**尊重民意，发挥群众的主体作用，将棚改规划、法规政策、改造标准、改造范围及补助标准等情况予以公示，充分尊重群众的自主权、参与权、知情权和监督权。**三是**顺应群众意愿，积极作为，探索以群众为主体、政府为主导的 “居民自治改造”模式，充分调动群众积极性，让群众做群众工作，实现棚改工作从“要我改”到“我要改”的转变。**四是**创新机制，建立“两轮征询”制度。在充分发动和合理制订安置补偿方案的基础上建立“两轮征询”制度。第一轮为改造意愿征询：征求拟改造区域内居民意愿，同意率超过90%，可纳入棚户区改造计划申报；第二轮为签约征询：通过公示、召开听证会、座谈会等形式，征求拟改造房屋居民对补偿安置方案的意见，优化完善后，签订附生效条件的补偿安置协议。

**（四）盘活空置房屋**

**一是**园区配建、城镇及乡镇公租房。受城乡规划、产业布局调整、招商引资等方面因素影响，原计划保障对象数量达不到预期，当前和今后一段时期滞租的可调整为扶贫搬迁、棚户区 （危房、城中村）改造、救灾、“双创”基地、文化教育、养老等重大项目的安置用房或周转用房；也可在当地有需求的前提下，暂按市场价格向社会出租。**二是**企业等单位自建的公租房只能向符合当地保障条件的申请人配租，供应对象范围可规定为本单位职工，剩余房源由当地住房保障部门统筹，向符合公租房保障条件住房困难人群配租。三**是**长期停建的公租房。 对当前和今后一段时期仍有需求的项目，要抓紧完善相关手续，加大后续资金投入，尽快复工建设，市州、县市区人民政府应制定项目推进方案，明确项目交付使用时限。

**（五）完善分配管理**

**一是**按照《湖南省公共租赁住房分配和运营管理办法》（湘建保〔2016〕209号）要求，完善动态管理机制，通过单位代扣代缴，与水电费捆绑方式来追缴等方式，维护公租房保障体制的公平正义。**二是**合理确定准入条件，市州、县市区政府要根据当地经济社会发展水平、居民收入、住房状况，合理确定保障对象住房困难、家庭收入（财产）的具体标准，定期调整，并向社会公布。**三是**拓宽申请受理渠道，各地要建立常态化受理机制，尽快开通网上申请，可增设集中受理窗口、并向社会公告窗口具体地址，确保随时申请、随时受理。要规范准入审核，定期复核，简化程序，提高效率。同时要加强信息公开，防止违规享受公租房保障。**四是**形成工作合力，各地民政、社保、车管、公安等职能部门应与住保部门实现信息共享，公租房管理部门应提高工作主动性，与其他部门紧密联动，杜绝分配漏洞。