

分类号 F239/91
U D C _____

密级 _____
编号 10741



硕士学位论文

(专业学位)

论文题目 D市“放管服”政策落实跟踪审计评价研究

研究生姓名: 李梦楠

指导教师姓名、职称: 李希富 教授 潘存君 高级会计师

学科、专业名称: 审计硕士

研究方向: 政府审计

提交日期: 2021年5月30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在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

学位论文作者签名： 李梦楠 签字日期： 2021.6.3

导师签名： 李养富 签字日期： 2021.6.2

导师(校外)签名： 李 26 号 签字日期： 2021.6.15

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： 李梦楠 签字日期： 2021.6.3

导师签名： 李养富 签字日期： 2021.6.2

导师(校外)签名： 李 26 号 签字日期： 2021.6.15

**Research on policy tracking audit
evaluation of streamlining administration,
delegating powers, improving regulation,
and strengthening services of D city**

Candidate : Li Mengnan

Supervisor: Li Xifu Pan Cunjun

摘 要

十九大以来,简政放权、放管结合、优化服务改革成效显著。随着我国社会主义建设进入高质量发展时期,在新的时代背景下,应进一步深化“放管服”改革,稳步转变政府职能,减少制度性交易成本,优化市场资源配置,创造良好的营商条件,为经济社会发展保驾护航。而国家审计作为社会治理的重要组成部分,在推动“放管服”政策深入落实方面发挥了不可替代的作用。近年来,审计署和各级审计机关统一组织开展“放管服”政策落实跟踪审计,监督各地“放管服”改革成效,并及时在门户网站上进行“放管服”政策落实跟踪审计结果公告和解读,揭示和汇总了各地在落实“放管服”政策中存在的各种问题。但是,在具体的“放管服”政策落实跟踪审计工作实践中,理论依据匮乏,缺乏行之有效的评价指标体系,诸多问题亟待解决。

本文采用案例研究法,在梳理大量文献资料的基础上,对D市2017-2019年“放管服”政策落实跟踪审计开展情况进行了深入研究。首先,详细介绍了D市审计机关对该市“放管服”政策落实进行审计的过程,并对审计的不足进行了分析;其次,本文以“5E”理论和公共政策生命周期理论为基础,结合层次分析法构建出较为完善的“放管服”政策落实跟踪审计评价指标体系,同时通过专家打分来分配各指标权重;接着,本文筛选整合了D市2017-2019年“放管服”政策贯彻执行中的数据,并根据评价指标体系计算出得分情况,深入分析评价D市各单位在“放管服”政策贯彻过程中的各种行为,最终评价得出D市三年间对“放管服”政策落实效果逐年向好的结果并提出了保障措施,为以后类似的审计工作提供了一定借鉴经验。同时也希望通过开展更高质量的“放管服”政策落实跟踪审计,保障政策落实,助力行政体制改革,加快政府职能转变,提高政府服务质量,最终实现国家治理体系和治理能力的现代化。

关键词: 放管服 政策落实跟踪审计 5E理论 评价指标体系

Abstract

Since the 19th National Congress of the Communist Party of China, the reform of delegating powers, improving regulation, and strengthening services has achieved remarkable results. China's socialist construction has also entered a period of high-quality development. In the new era, we should further deepen the reform of "delegating powers, improving regulation, and strengthening services", promote the steadily transform government functions, reduce institutional transaction costs, optimize the allocation of market resources, create good business conditions, and escort the economic and social development. As an important part of social governance, national audit plays an irreplaceable role in promoting the in-depth implementation of the policy. In recent years, the National Audit Office and audit institutions at all levels have organized and carried out the follow-up audit of the implementation of the "deregulation, management and service" policy, supervised the reform results of the "delegating powers, improving regulation, and strengthening services" policy, announced and interpreted the audit results on the portal website in a timely manner, and revealed and summarized various problems existing in the implementation of the "delegating powers, improving regulation, and strengthening services" policy. However, in the practice of the follow-up audit of the implementation of the specific "delegating powers, improving regulation, and strengthening services" policy, there is a lack of theoretical basis and an effective evaluation index system, and many problems need to be solved.

This paper uses the case study method, on the basis of combing a large number of literature, makes an in-depth study on the implementation of tracking audit of the "Delegating powers, improving regulation, and strengthening services" policy in D city from 2017 to 2019. Firstly, it introduces the tracking audit of the implementation of the "delegating powers, improving regulation, and strengthening services" policy in D City in detail, and expounds the shortcomings of the audit. Secondly, based on the "5E" theory and the policy life cycle theory, combined with the analytic hierarchy process, this paper constructs a relatively perfect three-level and four level index system. At the

same time, through expert scoring to allocate the weight of each index; finally, this paper collects the relevant data of the implementation of the "delegating powers, improving regulation, and strengthening services" policy in D city from 2017 to 2019, and deeply analyzes and evaluates the implementation process of the "delegating powers, improving regulation, and strengthening services " policy in D city by using the established evaluation index system Finally, the evaluation results show that the implementation effect of the policy has been improving year by year in D City in the past three years, and some suggestions are put forward. We hope to carry out a higher quality follow-up audit on the implementation of the policy of "delegating powers, improving regulation, and strengthening services", ensure the implementation of the policy, accelerate the transformation of government functions, improve the quality of government services, and finally realize the modernization of the national governance system and governance capacity.

Keywords: Delegating powers, improving regulation, and strengthening services;
Policy tracking audit; 5E theory; Evaluation index system

目 录

1 引言	1
1.1 研究背景及意义.....	1
1.1.1 研究背景.....	1
1.1.2 研究意义.....	2
1.2 国内外文献综述.....	3
1.2.1 国外文献综述.....	3
1.2.2 国内研究现状.....	5
1.2.3 国内外研究综述.....	7
1.3 研究内容和方法.....	7
1.3.1 研究内容.....	8
1.3.2 研究方法.....	8
2 相关概念及理论基础	10
2.1 相关概念.....	10
2.1.1 政策跟踪审计.....	10
2.1.2 “放管服”改革.....	11
2.1.3 “放管服”政策落实跟踪审计.....	11
2.2 理论基础.....	12
2.2.1 “5E”理论.....	12
2.2.2 公共政策生命周期理论.....	12
3 D市“放管服”政策落实及开展政策落实跟踪审计情况	14
3.1 D市“放管服”政策落实情况介绍.....	14
3.1.1 D市基本情况.....	14
3.1.2 D市落实“放管服”政策的主要实践.....	14
3.2 D市“放管服”政策落实跟踪审计开展情况.....	16
3.2.1 审计目标.....	16
3.2.2 审计内容.....	16
3.3 D市“放管服”政策落实跟踪审计存在的问题.....	19
3.3.1 缺少全面系统的指标评价体系.....	19

3.3.2 审计评价介入时点滞后.....	20
3.3.3 审计方法落后，审计数据运用力度不够.....	20
3.3.4 缺乏专业化和复合型的审计人才.....	21
4 D市“放管服”政策落实跟踪审计评价指标体系构建.....	23
4.1 评价指标体系构建的原则和方法.....	23
4.1.1 构建原则.....	23
4.1.2 构建方法.....	24
4.2 评价内容与指标设计.....	24
4.2.1 经济性指标选择.....	24
4.2.2 效率性指标选择.....	24
4.2.3 效果性指标选择.....	25
4.2.4 公平性指标选择.....	27
4.2.5 环境性指标选择.....	27
4.3 运用 AHP 确定综合指标模型.....	27
4.4 具体评分标准.....	29
4.4.1 确定权重及一致性检验.....	29
4.4.2 评分标准.....	33
5 D市“放管服”政策落实跟踪审计评价指标体系的应用.....	35
5.1 D市“放管服”政策落实跟踪审计指标评分计算.....	35
5.1.1 数据来源.....	35
5.1.2 得分计算.....	36
5.2 D市“放管服”政策落实跟踪审计评价分析.....	37
5.3 D市“放管服”政策落实跟踪审计的保障措施.....	38
6 研究结论与展望.....	42
6.1 研究结论.....	42
6.2 研究不足.....	42
参考文献.....	44
后 记.....	48
附录 A：“放管服”政策落实跟踪审计评价指标权重调查问卷.....	49

附录 B：“放管服”政策群众满意度问卷调查表..... 51

1 引言

1.1 研究背景及意义

1.1.1 研究背景

2014年,国务院在《国务院关于加强审计工作的意见》中指出,各级审计机关应该保持独立性,强化对国家重大政策措施落实的审计监督,从而识别和防范政策措施落实中存在的风险,揭露政府不作为、慢作为等问题,推动政府管理体制变革,保障经济社会稳步运行,进而更好地使得国家审计在规范权力运行、为宏观政策的制定提供决策支持等方面产生积极影响。从2014年开始,我国国家审计拓展了审计的范围和类型,政策跟踪审计成为国家审计中不可或缺的重要一部分,极大地丰富了国家审计职能,推动了审计全覆盖的实现。在国务院领导下,审计署也开始对政策跟踪审计极为关注,连续提出和印发政策跟踪审计实施意见和工作指导意见,并且及时将结果进行公告,为开展政策跟踪审计工作提供标准参考,明确了各地方审计机关和审计人员的权限和职责,强调了为何而审以及审查重点,从而加强了对审计质量的监控,强化了监督效力,最终服务国家重大政策措施贯彻落实。近年来,伴随“放管服”改革不断深入开展,我国政治、经济、社会等领域也产生了脱胎换骨的变化。政府职能实现了深刻的转变,监管体制不断创新,激发了市场的活力,提升了开放型的经济水平,也让人民群众拥有了更多的获得感和满足感。“放管服”改革取得的重大成就证明了“放管服”政策的前瞻性和优越性,“放管服”改革需要继续深入地开展。此外,在新冠疫情冲击下,沉重打击了各行各业的生产经营状况,工业企业也因为订单减少,上下游相关生产链破裂,导致经营困难。在宏观经济萎靡,恢复缓慢的大环境下,更要通过“放管服”改革,提升政府治理能力,减轻企业和人民负担,促进营商环境的优化,推动社会经济的稳步复苏。但是,当前出现许多不利因素阻碍了“放管服”政策在各地各部门的开展效果。放权程序不规范,存在明放暗不放的情况,下放权力难以承接,上级部门下放权力事项含金量不高;依托行政资源乱收费、拖欠中小企业账款、企业融资困难等问题仍然存在,营商环境存在差距;政府电子服务平台不通不连,在线审批监管平台利用率不高,对市场和项目的审查监管不到

位，人民群众办事仍然无法一次一窗完成。开展“放管服”政策落实跟踪审计，对“放管服”政策贯彻落实全过程进行连续地跟踪，揭露分析出现的问题，并提出科学的审计建议，从而可以助力“放管服”政策高质量执行。然而，“放管服”改革涉及多个领域和政府部门，特别是当前缺少一个科学、完善的“放管服”政策落实跟踪审计指标体系，用以帮助审计机关对“放管服”政策落实效果进行分析与评估。本文的研究背景也就由此展开。

1.1.2 研究意义

(1) 理论意义。一方面拓展了政策跟踪审计相关案例的研究范围, 开阔了研究思路。另一方面为政策跟踪审计的研究方法提供了一些参考, 丰富了政策跟踪审计相关理论, 也为“放管服”政策跟踪审计评价体系建立提供了思路, 进而完善政策跟踪审计的评价理论, 推动评价体系的构建。

(2) 实践意义。研究“放管服”政策落实跟踪审计，能够保障各级政府部门政策政令畅通。通过开展“放管服”政策落实跟踪审计，使得国家重大政策中的相关内容在实际工作中得以保质保量的实施，更好地发挥政策的真正价值。中央出台的“放管服”政策措施有一定的宏观性，各级地方政府是落实“放管服”政策措施的执行人，同时也是政策的制定者，而审计机关结合各部门实际情况，监督相应配套政策制定和落实，最终保证“放管服”政策在各地有针对性地落实。研究“放管服”政策落实跟踪审计，能够为“放管服”政策执行保驾护航。审计机关通过“放管服”政策落实情况进行跟踪审计，审查政府各部门是否存在组织协调不力、在“放管服”政策上施加额外条款、不达标执行等影响政策目标实现的行为，关注政府部门有无不作为、慢作为等情况，迅速揭露“放管服”政策落实中暴露的问题，移送挪用、贪污“放管服”政策专项资金等违法违纪的腐败行为线索，净化“放管服”改革的生态。审计结束后，及时签发审计报告并反馈给上级审计机关及被审计单位，消灭“放管服”政策落实中的“拦路虎”“绊脚石”，同时，被审计单位根据审计建议以及审计决定及时采取措施纠正自身在落实“放管服”政策中出现的问题，配合审计机关定期检查整改结果，督促整改落实。最后，通过相关门户网站等平台进行审计结果公告，保障人民群众的知情权和监督权，欢迎他们发表意见、提出建议，共同监督整改情况，完善“放管服”政策内

容并且帮助落实，推动“放管服”政策“最后一公里”的实现。

1.2 国内外文献综述

1.2.1 国外文献综述

(1) 关于跟踪审计的研究

格林以及墨菲(1978)对跟踪审计进行研究发现,跟踪审计和普通审计相比,存在着一些差异,在进行政策跟踪审计时,应该更多关注政策最后达到的效果是不是实现了最初政策制定时设定的目标,不能把审计重心放在政策的科学性等方面上。詹姆斯·卡特(1988)指出,政策跟踪审计在本质上属于绩效审计,审计评价的效果和审计质量,可以反映出某项政策的制定执行是不是满足了社会期望,政策是不是实现了预期目标。通过政策跟踪审计,可以对某项政策落实的效果进行综合的评价分析。罗森巴赫(2014)考察了美国的某项政策跟踪审计,在开展本次政策跟踪审计时,美国当地审计机关运用了一种创新的审计方式,对政策执行进行长线的跟踪,一边开展审计,一边提出整改建议并检查整改结果,实行类似中国开展扶贫工作的回访机制,定期对该项政策的贯彻执行和整改情况进行“回头看”,同时针对政策落实的具体情况及时调整该项政策,接着再次对调整过后的政策开展跟踪审计,这个过程不断反复循环,直到最后政策废止。威廉姆斯(2014)认为,通过开展政策跟踪审计,可以拓宽政策的辐射范围,使得政策涉及到更广泛和更深层次的领域,帮助更多的部门或人民群众从中获益。

(2) 关于“放管服”政策落实跟踪审计的研究

基于政策落实跟踪审计的研究结果,在“放管服”政策落实跟踪审计的探索中,国外部分审计机关在实践中也付出了巨大的努力。英国审计署在2014年对政府公共服务机构改革情况进行了专项审计。在本次专项审计中,审计人员对英国近年来政府公共服务机构改革情况进行了整理、汇总和评价,重点关注简政放权、精简机构的效果。为了推动英国政府公共服务机构更深入地改革,实现转变公共机构职能、提升服务效能的目标,审计署审查了21世纪后机构改革取得的成果,探讨通过简政放权、精简机构会在助推公共机构改革方面带来什么样的影响,对开展简政放权、精简机构后的机构运行效果进行分析评价。同时,审计人

员制定相应评价标准，使用座谈、实地考察、数据分析等审计方法，获得所需要的审计证据，并据此指出缺陷，表明改正措施并发表对于改革效果的评价。为促进地方政府体制改革，调动地方政府开展公共服务和基础设施建设的积极性，英国审计署对私人资本引入公共服务领域情况实施审计。澳大利亚审计机关根据本国政府的行政管理体制，有针对性地进行审计监督和国家治理，从而促进本国政府体制机制的自我革新。澳大利亚的审计人员构建出可以长久自我完善的评价机制，以审查政府简化审批手续、优化审批流程、提升监管质量等措施，评价对营商环境优化的效果，从而评判政府相关部门的绩效。在出具的审计报告中，总结了澳大利亚政府相关部门在进行政府体制机制改革过程中存在的缺陷和对未来预期的展望，包括对改革过程中的缺陷提出可操作、有针对性的建议，助力澳洲政府未来的行政改革工作。澳大利亚审计机关开展本次审计的亮点和独创性表现在，加强了与被审计单位的沟通协调，邀请了行政体制改革方面的专家参与到审计工作之中，发挥社会审计的力量，共同致力于开展本国体制改革和精简机构的跟踪审计。

（3）关于评价体系的研究

早在20世纪80年代，英国的切克兰德就提出“3E”理论，即经济性(Economy)、效率性(Efficiency)和效果性(Effectiveness)，英国、美国等西方国家开始利用“3E”理论分析和评价政府审计的实施情况，后来“3E”理论也与运用到内部审计和社会审计评价管理效能和组织目标实现情况之中。加拿大的丹尼斯·普瑞斯波尔(1989)注意到政策会影响利润的公平分配，同时意识到自然资源利用和生态环境保护的重要性，拓展了“3E”理论的范围，将公平性(Equity)和环境性(Environment)植入到该理论之中，总结成为绩效审计的“5E”理论标准。

“5E”理论得到了许多国家审计机关的赞同，并在具体审计工作中开始践行运用。大卫·诺顿(1992)发表了关于计分卡的观点，通过计分卡的指标从多个方面对企业的绩效进行评价，此后，该观点演化成科学的平衡计分卡理论，世界各地企业也开始运用平衡计分卡理论进行绩效评价，同时在政府政策执行效果指标的研究和构建过程中，该理论也得到了具体应用。美国的帕特里夏·基利(2002)在政府绩效管理中，植入了杠杆管理的方法。

1.2.2 国内研究现状

(1) 关于跟踪审计的研究

刘家义（2009）提出，国家审计作为国家治理中的重要一部分，可以识别和预防风险，揭露问题，抵御侵害，发挥着“免疫系统”的功能。谭劲松（2009）指出，政策落实跟踪审计是随着社会发展而萌生的审计形式，它可以对某项政策从制定到退出进行全时段的监控，介入时间相对较早，通过一边审计一边揭示问题的形式，及时挖掘问题背后的顶层缺陷，发表审计评价意见建议，助力该项政策真正落地。项文卫（2009）深入探讨了跟踪审计的基本理论、分类和对国家治理产生的作用。牛静（2009）指出了违法违纪、贪污腐败等现象应该是开展政策落实跟踪审计时必须重点审查的内容，同时，也绝不可以对贯彻国家政策中出现的落实不深入、政策执行与政策目标背道而驰等问题掉以轻心。秦荣生（2009）认为，通过审计监督，可以引导中央和地方政府相关部门严格遵守政策法规，持续推动审计反映问题的整改工作，促进尽职履责的同时也优化了国家治理。白日玲（2009）对开展政策落实跟踪审计的基本流程和方法进行了梳理，总结出相对科学的跟踪审计含义和开展方向。王谦华（2009）研究了审计机关近年来进行的政府投资审计业务，并且根据研究内容对政策跟踪审计的含义进行了阐述。邓云（2012）认为，开展政策落实跟踪审计成为世界形势所趋，并且我国审计署也会在近年顺应时代潮流，开展相应审计。王慧（2015）认为，对不同政策进行跟踪审计时，应该基于每项政策的特点以及实施环境等情况，明确审计范围以及审计需要重点关注的内容。葛梦彬（2015）研究了近年来审计署开展政策落实跟踪审计的结果，指出开展政策落实跟踪审计可以强化和完善监督作用，从而规范权力运行，推动政府转型。高培勇（2015）指出，根据近两年来开展政策落实跟踪审计工作的态势，我国审计机关应该加强对开展政策落实跟踪审计重要性认识，而政策落实跟踪审计在未来也必会变成最主要的审计项目类型之一，进行长效化制度化地开展。王雷（2016）认为，从审计机关一直进行“三去一降一补”跟踪审计、定期对审计开展结果进行公告、提高跟踪审计质量和绩效可以看出，政策落实跟踪审计在国家审计中扮演着越来越重要的角色。刘斌和王雷（2016）研究了开展政策跟踪审计对市场产生的影响，他们选择了事件研究法对政策影响进行了实证，最终得到了这样的成果：开展政策跟踪审计能够保障政策深入贯彻，并且

还可以揭示政策落实中存在的缺陷。徐震（2016）指出，可以根据定量和定性相结合的方法分析数据和评价政策落实情况，拓展政策落实跟踪审计时使用的方法，同时，还能运用翻看政策文件和账簿、座谈会议、实地检查相结合等途径，丰富跟踪审计调查的手段。

（2）关于“放管服”政策落实跟踪审计研究

当前我国对于“放管服”政策跟踪审计的理论研究处于起步阶段，主要重心放在对于具体审计开展的实践过程之上，重点关注通过开展“放管服”政策跟踪审计可以实现或达到的效果和发挥的作用。沈荣华（2017）认为，在审查新时期服务型政府建设的成效时，可以关注“放管服”政策带来的政务信息透明度、市场环境和企业效益等变化。刘莉（2018）在探究辽宁“放管服”政策落实情况后，认为要通过审计，完善体制机制，加快将国家的制度优势转化为管理效能。毛寿龙和刘茜（2018）把关注焦点放在通过“放管服”改革，企业以及人民群众可以获得的满足度和幸福感上，为开展相应审计工作提供了借鉴。徐丽慧（2018）认为，政府行政体制改革的根本目的是维护社会和人民的利益，进行“放管服”改革，可以更方便人们反映问题、提出意见，所以要更加关注服务型理念的树立情况。杨贺（2019）把研究重点放在了对中介市场的培育和监管上，强化对中介机构资质的核查，吸引更多优质的中介机构进入政务服务的市场，并且应该强化监管，避免垄断现象。

（3）关于评价体系的研究

李保伟（2009）对退耕还林政策进行了深入研究，并且将环境保护和生态效益作为重点，构建该政策的评价指标体系。吴玉（2012）通过研究发现，应设定经济性、获得性、关键性、社会性以及周密性标准，从国家和企业以及人民的角度进行指标的选取。朱恒（2013）认为对于不同政策，应当运用不同指标并建立相应的指标评价体系，对政策落实效果进行审计评价，同时他指出，建立政策指标评价体系可以发挥政府绩效审计的优势，了解和掌握某项政策的最终贯彻落实效果。何延平（2017）运用了国家审计免疫系统功能，从三个维度对政策落实跟踪审计进行分析。王力（2018）在运用三维模型的基础上，结合当地情况，对当地政策性资金的使用效益进行了指标评价体系的构建。顾维萌（2017）则借助平衡计分卡理论，关注保障房建设中资金管理、土地供应、税费优惠以及住房管理

等区块的效益达成情况。魏明（2017）综合发挥三维模型和平衡计分卡理论的优势，在政策落实跟踪审计三维模型的基础上构建了五维模型。王肖倩（2018）运用定量和定性原则相结合的方式，参考考夫曼的评价模型，设立了六个维度的指标标准。

1.2.3 国内外研究综述

在政策跟踪审计理论和开展“放管服”政策跟踪审计的具体操作的探究方面，我国起步总体较晚，而西方国家较我国来说要提早 20 年左右，其对政策落实跟踪审计探索更加深入。西方各学者对于政策跟踪审计的研究基本上是参考绩效审计的内容和优势，政策的贯彻执行情况一般被他们作为研究的重心，而后结合新萌生的跟踪审计的内容，认为应提前审计介入关口，对政策从制定到退出进行全方位和全时段的监督跟踪，同时建立起了比较完善的审计法律和体制机制，在对政府政策落实的效果评价方面扮演了非常重要的角色。对比之下，我国学者虽然也对政策跟踪审计的目标、范围、工作安排和重点等进行了探讨，然而我国对政策落实跟踪审计探索的时间不长，开展政策落实跟踪审计具体项目的年限较短，相关理论和实践经验都不够丰富，缺乏对政策落实效果的评价，审计所依据的法律法规和相关准则并不健全，还不能完全科学地指导具体的审计实践工作。在评价体系的研究方面，西方的学者较早地建立完善的政策落实跟踪审计的评价指标体系，并且把平衡计分卡理论、“3E”理论、“5E”理论与具体审计实践相融合，指导西方各国的审计机关开展政策落实跟踪审计，并且取得了显著的成就。而在我国，只有部分学者结合国家审计免疫系统理论和绩效审计的内容，建立三维或五维模型，初步探讨了政策落实跟踪审计的重点和评价方法。可以明显看出，我国在对于“放管服”政策落实跟踪审计方面的研究相对匮乏，在“放管服”改革需要持续深入推进的当下，并未有一套相对科学和成熟的理论来对“放管服”政策落实跟踪审计工作进行指导。所以，必须深入研究各地开展的“放管服”政策落实跟踪审计实践工作，及时发现不足，总结经验，升华成一套完整的理论，用以助力未来的审计实践。

1.3 研究内容和方法

1.3.1 研究内容

本文通过六个部分来对政策落实跟踪审计进行研究：

第一章：引言。对文章的研究背景、研究意义、国内外研究现状进行介绍，阐明文章的研究内容以及研究方法。

第二章：相关概念及理论基础。阐述政策落实跟踪审计、“放管服”改革以及“放管服”政策落实跟踪审计的概念，介绍“5E”理论、公共政策生命周期理论，为论文提供了参考。

第三章：D市“放管服”政策落实跟踪审计开展情况和审计缺陷。主要包括D市基本情况，D市对“放管服”政策落实情况，D市“放管服”政策落实跟踪审计开展现状，并通过阐述现状分析问题。

第四章：构建D市“放管服”政策落实跟踪审计评价指标体系所采用的方法、过程和最终体系呈现。

第五章：利用评价指标体系评价D市“放管服”政策落实跟踪审计情况，并提出保障措施。

第六章：研究结论与不足。本部分基于前文的分析得出研究结论，以及论文存在的不足。

1.3.2 研究方法

本文主要使用了文献研究法、案例分析法和调查问卷法研究D市“放管服”政策落实跟踪审计：

(1) 文献研究法

它是通过对文献资料进行收集、梳理和深入研讨，从而得到系统性认知的方法。本文根据案例的主要内容，查阅中国知网、各类政府门户网站等网络平台，搜集有关“放管服”政策落实跟踪审计的文献资料和数据；通过登录D市相关部门网站，记录相关资料与数据；筛选、整理掌握的信息，辅助进行本文的案例研究，从而明确问题和解决办法。

(2) 案例分析法

它是通过选取有代表性的个例进行研究，从而加深一般性认识的方法。本文

以D市“放管服”政策落实跟踪审计为案例，通过对其现状的分析与研究，通过建立指标评价体系对D市“放管服”改革落实情况进行分析评价，最后针对综合分析结果提出对“放管服”政策落实跟踪审计的保障措施。

（3）问卷调查法

它是通过向目标群体发放问卷的形式获取所需信息的方法。本文通过借鉴、总结其他学者设计调查问卷的经验，根据本文案例的实际情况，设计出独特性和针对性的调查问卷，并向行业内专家、政府相关负责人和审计人员、受惠群众等进行调查问卷，通过专家打分，及时回收并且汇总问卷答复，通过对此研究问题的深入理解，帮助本文研究成果更加客观真实。

2 相关概念及理论基础

2.1 相关概念

2.1.1 政策跟踪审计

政策跟踪审计即国家审计机关和审计人员对于国家出台的相关政策的实施以及实施所需资金的筹措、使用、管理和绩效情况，在一个相对较长的时间里持续开展审计监督的活动。第一，政策跟踪审计实质是审计的一种具体类型，是审计署组织各级审计机关开展的专项监督。开展政策跟踪审计的审计机关依法具有独立性，在机构设置、业务往来和人员安排上都与政策制定和贯彻落实的相关部门没有直接或间接的联系，进行的跟踪审计也和相关部门自我监督约束存在较大差异，这种独立性使得审计机关和审计人员能够客观公正地对政策落实情况进行审查。第二，审计机关在实践中，对政府各个部门都进行过或多或少的审查，更为了解各部门的现实情况，从而协调、缓和和减少政策制定和贯彻过程中各部门的矛盾，从而更加顺利地进行跟踪审计评价，提出系统性和长远性的审计建议。第三，开展政策跟踪审计的目的不是单纯考察政策执行情况，撰写调研报告。它也必须按照规定的审计程序和流程，在开展政策跟踪审计时，如果存在重大违法违纪行为，也要及时纪委监察、组织人事等部门沟通联系，确保线索移送。第四，政策跟踪审计也要强调经济监督的基本职能，积极去识别防范政策风险，揭露政策落实中的缺陷，并提出可操作性建议，督促政策跟踪审计整改，助力国家政策在落实过程中不断自我完备。

政策跟踪审计是近年来国家审计署重点开展的审计类型，和一般的审计模式对比，其特点存在着许多不同之处：第一，审计的及时性不同。政策跟踪审计往往根据政策的阶段性特征，选择事前、事中、事后同时监控，通常在某项政策下达贯彻落实的时间点就已经开始进行审计，甚至在政策的制定层面发挥作用。第二，审计目标不同。政策跟踪审计除了通常以合规性目标为主，判断各项政策落实是否合法合规，同时也会关注效益性目标的完成情况，这就需要审计人员更强的专业胜任能力。第三，审计的关注点不同。政策跟踪审计侧重于发挥审计免疫系统的功能，重点审查的是在某项政策贯彻落实过程中存在的堵点、体制机制障

碍，确保政策在落实过程中不偏离正轨，从而可以做到精准落实，同时揭示和协助处理审计指出的问题。第四，审计对象不同。政策跟踪审计的审计对象涵盖范围极为广泛，比如政策落实涉及的相关政府部门或具体负责人，相关配套政策的建立和政策的执行过程，政策性专项资金资产的管理使用情况、项目建设基本资料等。

2.1.2 “放管服”改革

“放管服”政策于2015年提出，具体包括“简政放权、放管结合、优化服务”三部分。其目的是为了优化行政管理体制，简化审批程序，减少企业和人民负担，提高服务效能，营造高质量的营商环境。“放管服”本质是政府的一场自我革命。简政放权就是通过减权放权，清理违规收费现象，深化政府行政体制的改革。放管结合就是更新监管模式，保证各市场主体良性竞争，释放更大的活力和创造力。优化服务主要是为企业和人民群众提供更大的便利，推进政府职能的转变。

2.1.3 “放管服”政策落实跟踪审计

“放管服”政策落实跟踪审计主要是对“放管服”政策的合规性开展的审计。比较和判断被审计单位的行为与法律法规、规章制度等审计标准之间的符合性程度是其根本特征。开展“放管服”政策落实跟踪审计就是通过审计监督，揭露政策执行过程中与国家规定不符的现象，依法查处和移送违反国家财政财务收支规定、和重大违法违纪情况。“放管服”政策落实跟踪审计对绩效审计的经验和优势进行了借鉴。绩效审计在当代社会越来越成为衡量政府审计现代化的标志。“放管服”政策落实跟踪审计在发挥基本审计功能的同时，尤其关注对法律法规、规章制度符合程度、资金管理使用的效益效果等情况，单位目标实现情况等方面。

“放管服”政策落实跟踪审计开展中涉及专项审计调查的部分内容。按照审计准则的规定，可在以下情形开展专项审计调查：一是关系到国家宏观政策，为国家宏观调控服务的问题；二是审计事项跨度较大，涉及多个部门单位；三是内容包含财务数据的同时，也包含很多非财务数据。关注顶层设计，深入挖掘体制机制背后的缺陷，一边审计一边检查整改结果，是“放管服”政策跟踪审计的具体内

容。当前，住房、社会保障、环境等多个行业均已加入“放管服”改革的涵盖范围之内，同时调查的对象也扩展到除了相关政府部门外的国有企业、金融、公共服务机构等。“放管服”政策落实跟踪审计在揭示问题、抵御侵害方面发挥了巨大作用。所有政策的制定都是基于当下的具体发展状况，而不同于其他类型审计，“放管服”政策跟踪审计选择在政策开始落实的时刻进行监督，通过强有力的事中监管，全方位地跟踪整个政策的落实过程，及时发现问题，分析背后的原因，并提出建议完善，根据执行效果再次纠偏，如此循环往复，最终保证政策的有效执行。

2.2 理论基础

2.2.1 “5E”理论

“5E”理论是对“3E”理论的继承和发展，本质也属于绩效审计的重要部分。它涵盖经济性审计(economy audit)、效率性审计(efficiency audit)、效果性审计(effectiveness audit)、公平性审计(equity audit)和环境性审计(environment audit)五部分。经济性关注的是使用尽量更少资金资产或服务，完成预定的目标计划；效率性意思是投入的资源能获得的最大收益；效果性是对既定的目标计划的完成情况、符合程度以及实现的效益；环境性侧重于业务开展时是不是注重节约自然资源和保护环境；公平性聚焦在征集和分配过程中是否做到公正、透明，相关活动是否可以促进社会的安定有序。

2.2.2 公共政策生命周期理论

公共政策生命周期理论是将公共政策科学分解，对每部分开展阶段性的研究，并对政策进行程式化分析，从而实现对公共政策的宏观把握。该理论认为，公共政策最初应为政策制定；在政策贯彻落实的全过程中，应该穿插政策执行和政策评价的环节；而在政策废止退出时，应该用政策终结来展现政策最终取得的效果。某项政策贯彻落实时，应该强化政策制定者与执行者之间的沟通和信息传递，掌握在政策执行过程中遇到的困难和取得的成就，从而完善该项政策，与时俱进，发挥政策预期的功效。本文就是以公共政策的生命周期理论为基础，把政策制定、

政策执行、政策评价和政策终结的四个部分嵌入“放管服”政策之中，从而对“放管服”政策的落实效果进行深度掌握。

3 D市“放管服”政策落实及开展政策落实跟踪审计情况

3.1 D市“放管服”政策落实情况介绍

3.1.1 D市基本情况

D市地处中国华北地区、S省西北部。截止到2018年7月，D市下辖2个区、7个县、代管2个县级市，总面积10356平方千米。

3.1.2 D市落实“放管服”政策的主要实践

自2017年来，D市连续出台《D市人民政府关于取消、下放和调整一批行政权力事项的通知》、《“放管服”改革督查暂行办法》、《关于做好全市深化“放管服”改革工作的通知》、《关于深化“一次办好”改革深入推进审批服务便民化优化营商环境实施方案》等政策和文件。D市审计局也持续开展“放管服”政策落实跟踪审计，审查“放管服”政策贯彻落实情况。D市各部门落实实践如下：

(1) 注重顶层设计，持续推进政府职能转变

自2014年以来，在国家和省级“放管服”改革政策的指导下，D市积极推进政府职能转变，成立“放管服”改革协调小组，领导和统筹全市“放管服”改革落实工作。D市协调小组办公室根据协调小组部署安排，具体履行全市改革督查的组织、协调、指导和评估等职责，D市协调小组各专题组相应承担本领域改革督查职责。市直各部门单位负责对所牵头负责的政策落实情况开展督查，同时各部门在“放管服”措施开展方面的领导干部应承担起责任，持续监督本单位“放管服”落实情况。D市市委、市政府在国家和省级“放管服”政策基础上，陆续制定、发布了14项配套政策文件，并针对不同部门和行业提出了260多项具体细化措施，明确“放管服”改革涉及的行政许可事项目录、行政权力清单、政府部门责任清单、公共服务事项目录、涉企收费目录清单等各项清单及服务指南执行的制度建设情况。伴随着顶层设计的优化和体制机制的完善，D市可以根据国家要求，进行针对性和全面性的“放管服”改革，推动了服务型政府的建设。

(2) 深化减权放权，切实释放活力和创造力

D市“放管服”改革开展后，按照取消下放的权力事项的政策文件，各政府部门重新梳理和总结了自身涉及的行政审批、行政处罚、行政强制等权力范围，参照新政策文件要求，将取消下放的权力进行剔除和清单更新，对每个部门的职责权限做出更为详细的规定。市县两级各部门对非行政许可审批进行删除，在自身的门户网站上对权力范围、职责等方面进行了公示，并且单位内部均保有相应的书面材料。全面清理职业资格事项及部门、社团和其他组织的行政事业性收费和政府性基金项目，更新明确收费清单，先后取消和停征涉企收费 51 项，扩大了 7 项政府性基金的免征范围。精简前置条件，先后取消 22 个前置条件，包括非水土流失区域水环境评估、社会类投资项目招投标等。对以往要求企业和人民群众办理事项时，要求提供的材料、证明等进行了重新界定，精简了不必要的材料、证明，优化了办事流程。通过减权放权，规范了权力运行，降低了企业的压力和负担，释放了市场的活力和创造力。截止到 2020 年 6 月底，D 市新增市场主体 4.4 万户，同比增长 12.3%，位列 S 省第 4 位。

（3）创新监管方式，规范市场竞争秩序

一是推行新型监管模式。自 2016 年底起，D 市市委、市政府要求全市各监管部门都要依照“放管服”政策规定，建立“一单、两库、一细则”，实行“双随机、一公开”的监管模式，从而更好地开展事中事后监管，明确执法边界，提升执法的合法性。到目前为止，各监管主体都已经在自身门户网站上对“双随机、一公开”模式进行公示公开。通过这种新型的监管模式，随机指派人员进行抽查，避免了人情干涉现象和不当竞争的情况，维护了健康的市场环境。二是 D 市借助 S 省的“互联网+监管”系统，组织各行政监管部门畅通数据共享渠道，积极主动适应新形势，及时对市场风险进行识别和预警，把握风险累积过程及成因，防止了区域性和系统性风险的出现。

（4）优化政务服务，全面提升政府服务效能

首先，D 市在政务服务网站上公告了市民通过“零跑腿”或者“只跑一次”就能够办结的事项目录，对这些服务事项的办理流程、服务人员的态度和服务质量等制定了严格的制度规定。基于本市政务服务事项，D 市政务服务大厅全面提升大厅服务水平，定期对工作人员进行政务服务事项办理的培训，在政务大厅全面配备了引导人员和指示指引灯牌、手册，将办理政务所需材料进行一次性告

知，各窗口派有专业人员负责指导市民学习网上政务办理流程，从而推动网上政务服务平台的利用，方便市民随时随地进行事项办理。规定各办事窗口应积极拓宽服务范围，提供免费打印复印材料、为困难或老年群体开设单独服务受理窗口、提供网上预约和节假日办理等服务，关注解决市民办理事项时等候过长、重复排号等现实困难。其次，降低企业准入门槛，全面推进“多证合一、一照一码”登记制度改革，适当拓宽电子营业执照的生效范围。在两个市辖区率先开展改革并进行经验推广，对于申报材料完整、按法定流程申报企业开办的，应按照规定进行日结。最后，着手解决各单位各自建设信息系统导致的数据信息左右不通的问题。由经信委、网信办牵头建设涵盖各政府单位的一体化数据信息共享平台，对散乱、分离的各部门单位网络设备、数据平台以及政务系统进行梳理和对接，用于不同政府部门之间的业务协同和配合。督促大厅办事窗口积极进行云端办公及业务办理，要求各政府部门内部专网及时接入政务服务网，保持平台数据传送渠道的畅通。

3.2 D市“放管服”政策落实跟踪审计开展情况

3.2.1 审计目标

D市“放管服”政策跟踪审计的总体目标是了解D市“放管服”改革的进展，掌握D市“放管服”政策贯彻落实的总体情况；揭示D市“放管服”政策落实过程中存在的缺陷，深入挖掘问题成因；提出有操作性的审计建议，评价D市“放管服”政策落实效果。

3.2.2 审计内容

2017年8月，S省审计厅将“放管服”政策的落实情况列为年度审计的计划安排。D市审计局接到上级通知后，迅速成立了审计组。在审计组组长的带领下，审计组成员对审计工作方案进行了认真学习和深入研究，并且集中对国家“放管服”政策内容和本市的执行进度情况进行了学习培训。接着，审计组成员通过合理分工，确定各自负责的相关政府部门，明确本次“放管服”政策落实跟踪审计的内容和重点，对被审计单位下发审计通知书，并分别邀请D市编办、政务服务

中心和相关政府部门的工作人员，开展业务座谈和询问，初步掌握D市各单位落实“放管服”政策的基本举措，要求各被审计单位依法提供本次“放管服”政策落实跟踪审计所需要的审计资料并配合审计调查工作，审计组成员主要针对以下几方面开展审计工作：

（1）“简政放权”方面

一是关注行政审批改革，审计组成员通过查阅国务院和本级政府出台的政策文件，对自2014年起上级取消下放的行政审批事项进行统计和记录，同时通过与被审计单位提供的纸质版权力清单、政府门户网站上公示的权力清单以及业务开展状况多方核查校对，聚焦各政府部门是否存在不按规定取消下放相关行政审批事项，关注本级承接事项的办理情况和办理质量，是否已经按照国家规定和本部门业务开展的具体情况建立相应的承接措施，以及下放下级行政审批事项的后续监管情况。审计发现，D市环保局、交通运输局等政府部门存在权力清单编报不符合要求，存在相同事项不同名称、同一事项外延和内涵规定不一致等情况，造成权力口径不一致。除此之外，上级部门下放事项含金量不高问题也比较突出。部分下放县级的行政审批事项，截止审计日，相关业务办理量仍然为零，下放事项含金量不高。二是营商环境优化情况。检查企业注册登记流程、注销流程等各个环节中前置审批程序、后置审批程序的取消、下放情况；通过实地考察，审查证照分离改革的全覆盖情况，多证合一、一照一码改革的工作进度和电子营业执照的应用领域；通过查阅政府部门的账簿资料、内部文件和与企业负责人座谈等方式，审查执行清理规范涉企收费政策落实情况，关注D市企业是否已经享受到国家减税降费政策的优惠和企业负担减少情况，尤其是中小企业的生存和发展能力提升状况。审查相关部门收费依据，查看是否存在违规收费的行为；关注清理拖欠民营企业中小企业账款情况，审查政府部门签订的合同和协议是否符合法定规范并且做到严格履行，以及是否存在故意拖延办理竣工验收和决算手续，从而拖延民营企业账款等问题；关注企业融资难题，注重揭示反映金融业在支持实体经济方面存在的体制机制障碍，深度挖掘小微企业融资难背后的客观成因，促进化解金融风险，营造金融大力支持实体经济的良好局面。

（2）“放管结合”方面

一是针对已下放的审批事项，检查各部门是否承接到位，是否存在下放之后

无人监管的情况；二是关注投诉举报平台和查处机制建设情况尤其是“互联网+监管”模式建设情况；三是检查“双随机、一公开”监管工作实施情况。确保“严格监管”、“创新监管”、“审慎监管”取得实效。审计发现，部分下级部门接不住、接不稳下放事项。虽然部分政府部门已经根据国家或省级的政策指令，下放权力到下级相关单位，但是对应的责任并未进行清晰地呈现，容易造成推诿扯皮的情况；同时，本级部门只放不管，对下放的权力缺乏跟进。比如，经济开发区没有设置办理事项相应的机构，下放至本级的事项无法承接；D市开展的能源项目的建设审批事项，超过百分之六十审批事项都已经下放县级相关部门，然而，部分县级单位缺少专门的业务办理人员，无法开展后续监管，该行政审批事项承接的质量堪忧。另外，市体育局、地震局等单位未按规定时间建立“双随机、一公开”制度，实现随机抽查困难。部分单位执法检查人员少，业务领域存在专业限制，无法实现检查对象和执法检查人员之间的随机匹配。

（3）“优化服务”方面

一是关注政务服务大厅建设和运行情况，检查政务服务系统的联通和数据传输共享情况，了解工商、发改、财政等部门是否实现了电子系统互联。二是审查网上中介服务超市建设情况，关注是否存在政府强制或变相指定中介服务机构的现象。三是重点关注“互联网+政务”模式发展状况，通过现场调查、随机询问办事群众等方式，查看政务服务大厅是否开展“一站式”服务，人民群众办理相关政务时，是否可以实现“一个窗口、一次办成”。审计发现，首先，审批流程较为离散，各部门间存在着比较厚重的数据壁垒，各部门单位信息化建设主要由上级单位牵头建设，多以纵向贯通为主，用于上下级单位之间的业务指导和管理，未考虑部门与部门之间的数据共享交换情况，形成信息孤岛。业务办理缺乏部门配合，不能进行高效开展，导致了资源的浪费，也使办事群众一个事项多部门往返办理，带来极大不便。其次，网上中介服务超市建设不规范。审批事项对应的中介服务，在中介服务超市只有1个或2个单位办理，容易造成垄断，不利于中介服务市场的有序竞争和健康发展。比如，D市政务服务网上列示的审批事项所需的中介服务显示，环保局、住建局等单位的行政审批事项中，部分需要使用中介服务的事项只有2到3个供挑选的中介服务机构，中介服务市场容易形成中介垄断，不利于有序竞争，可能导致中介机构不注重稳步增强自身的中介服务能力，

只注重更高的中介收费问题。最后，服务指南编制不规范。根据相关法律法规，未明确要求办理相关事项需要的材料仍然出现在服务指南中，给人民群众办理相关事项带来了极大麻烦。

3.3 D市“放管服”政策落实跟踪审计存在的问题

3.3.1 缺少全面系统的指标评价体系

审计还是以合规性审计为主，在本次“放管服”政策落实跟踪审计中，地方出台的政策措施、目标责任书、实施方案等可以视为地方政策执行者的事前“行为报告”，审计人员首先将其与中央出台的宏观政策进行对比，检查“行为报告”的合规性，接着现场观察政策执行情况，收集政策执行者的行为信息，得出“行为报告”的真实性和政策执行者在执行过程中的合法合规性，实现“查错纠弊”的职能，然而，却无法对“放管服”改革最终实现的目标和效果进行评价。

现阶段，审计组成员在本次审计中，通常是将诸如取消、下放的行政审批事项、停止征收的行政事业性收费、权力清单和“一单、两库、一细则”的建立情况、政务大厅的运行状况等与相关国家政策和规范相比对，查看不符合规范的情况或存在的缺陷，侧重于对合法合规性符合程度，但是审计组成员却缺乏通过定量和定性相结合，对“放管服”政策落实效果方面进行评价，比如，采取的推动本市“放管服”改革开展的对策是否实现了市委、市政府出台国家配套“放管服”政策的初衷，“放管服”政策各落实部门的工作情况是否达到了其设定的预期，并且应该通过调查，了解掌握在采取一系列改革措施后，企业减少的负担、提升的效益以及人民群众对相关改革的接受程度和群众的满意度。其次，“放管服”政策落实跟踪审计中相对缺乏对政府出台各项政策的科学性、适用性的关注和评价，“放管服”改革措施是不是关注了当下的社会热点以及企业和群众的需求，在D市的当前的政治和经济环境下可不可以有效推行，这些情况在审计报告中都缺少分析和注明。开展“放管服”政策跟踪审计时，审计机关和审计人员往往侧重于对政策执行后带来的明显改变和效益进行描述和总结，而缺少挖掘和分析其背后带来的隐含或者长远效益，这些间接的收益在评价“放管服”改革措施的实行效果和领导干部的尽职履职等方面，通常会发挥较为关键的作用。最后，审计

组成员发表关于D市“放管服”政策落实情况的评价意见时，定性原则往往是其采取的主要方法和原则，对审计事项的定性评价与审计组成员的职业判断关系密切，要求审计人员要具备较高的专业胜任能力，吃透“放管服”政策，做到心中有数。但是，审计组成员由于来自不同科室，所擅长的审计方式方法各有不同，同时每个人的对专业知识的掌握程度存在较大差异，对定性评价的结果和审计质量产生了一定的影响。而对“放管服”改革的落实措施进行量化后，得到的结果可以更加清晰和直接地展现政策执行最后取得的成果。因此，在构建“放管服”政策落实跟踪审计评价指标体系时要注意，对“放管服”政策落实情况进行量化，辅以定性评价分析，从而实现“放管服”政策落实情况的科学性、全面性、合理性的评价。

3.3.2 审计评价介入时点滞后

政策跟踪审计往往通过跟踪覆盖政策贯彻执行的全过程，强调和看重与时俱进，迅速对政策执行不力、与政策目标背道而驰等问题进行揭露，从而及时纠正偏差，保证政策的顺利落实。然而，在具体开展审计业务时，政策跟踪审计却表现出一定的滞后性。比如，D市开展“放管服”政策落实跟踪审计是在2019年年中，审计内容却是近三年的各部门单位“放管服”政策落实情况，审计发现问题时间较晚，不利于及时采取措施进行补救。除此之外，由于“放管服”政策落实跟踪审计开展时间并不长，审计机关缺乏相应的工作经验借鉴，对于选择什么时间节点进行介入缺乏了解，一定程度上抑制了政策跟踪审计优势的发挥。“放管服”政策落实跟踪审计涉及的部门和领域极为广泛，而审计机关却面临着审计人员不充足、工作量极大的现实问题，无法实现对每个政府部门的采取的改革措施实行细致跟踪和监督，所以必须选择一个恰当介入时点。如果审计选择介入的时点过于提前，在政策落实的最初阶段，很难通过审计去发现和总结共性的问题；如果审计选择的介入时点过于滞后，审计发现问题时间较晚，也就难以从问题出现时就加以解决，导致政策的落实效果大打折扣。

3.3.3 审计方法落后，审计数据运用力度不够

大数据技术和云技术的应用是审计发展的必然趋势。大数据时代的特征，让

审计工作的重心转变为数据间的联系上。配套的数据分析平台存在有海量的数据与业务信息，能够帮助审计部门顺利地开展工作。对数据进行勾稽关系与多维分析，找出出现问题的数据，该数据就是审计工作的重点展开对象。然而，在“放管服”政策落实跟踪审计中大数据技术运用不够，数据共享平台建设缓慢；部分“放管服”政策初始数据丢失，难以获取；数据收集时，缺乏对先进的技术方法的利用，收集效率比较低；在进行数据分析时，通常是运用传统方法，仅仅较多采用关联比对的常规分析，缺少对数据的深入挖掘分析。同时，缺乏对“放管服”政策数据安全性的关注。在开展“放管服”政策落实跟踪审计时，必须严格按照相关管理办法对“放管服”政策数据收集、保管、使用的全阶段进行数据管理和审查，但我国对大数据技术开发应用时间相对较短，基层审计机关缺少保障数据安全的条件，维护审计数据安全的法律法规、规章制度不够深入，审计组成员缺少对数据保密和数据安全的重要性认识，相关数据的授权访问和保护制度不完善，数据保护的基础设施老化，更新换代缓慢，造成“放管服”政策数据外泄与损害。

3.3.4 缺乏专业化和复合型的审计人才

从专业角度看，“放管服”政策落实跟踪审计覆盖面极为广泛，通常要涉及财税、金融、经济、民生、工程等领域，对“放管服”政策落实跟踪审计人员自身知识储备和胜任能力提出了很高的标准。然而，当前“放管服”政策落实跟踪审计队伍中，知识体系基本上都是以财会知识为主，其他知识的涉猎面不广并且研究学习也不够深入，在开展“放管服”政策落实跟踪审计时，审计组成员的关注点还放在对资金管理使用状况和项目建设情况之上，没有迈进绩效等政策落实情况的审计方向，对“放管服”政策贯彻执行效果进行评价。从年龄方面来说，“放管服”政策落实跟踪审计主干人员大多数已经趋于老龄化，一线审计人员目前极其短缺。各“放管服”政策跟踪审计单位面临着时间紧、任务重、人手不足的问题。同时，审计机关组织“放管服”政策落实跟踪审计专业学习培训次数不足，特别是在大数据技术与审计业务结合方面，并没有邀请相关大数据技术应用专家，组织审计人员开展集中学习培训，导致了审计人员无法高效借助计算机信息和大数据技术的优势，审计效率不高。大部分“放管服”政策落实跟踪审计人员的计算机操作基础较差，缺少计算机水平较高的专业型人才，给审计工作带来

了很大的困难。以D市“放管服”政策跟踪审计小组为例，审计组共6人，其中1人为工程类专业，其他5人均为财会类专业，占比高达83%，全组更是没有一位计算机或大数据方面的人才。

4 D市“放管服”政策落实跟踪审计评价指标体系构建

4.1 评价指标体系构建的原则和方法

4.1.1 构建原则

(1) 可操作性原则

“放管服”政策落实跟踪审计评价指标体系构建时应该坚持具体问题具体分析，在选取评价指标时，要充分考虑被审计对象的现实状况，结合审计机关和审计人员收取相关数据和评价分析的能力，科学选择在能力范围内可评价的指标；选取出来的指标要符合可操作性原则，可以进行分解、计算；指标选取的指标要有明显的倾向，尽量避免选取过于晦涩难懂的理论性指标，指标应带有强烈的实践性特征，可以反映“放管服”政策落实的某一方面特点，比如可以反映政策项目的完成情况、领导干部尽职履责程度、人民群众满意度等，同时对应数据也应该可以通过在门户网站或单位调研等方式进行收集。

(2) 定性与定量相结合原则

将“放管服”政策评价指标量化有助于借助数字直接、客观地反映该项政策贯彻落实的情况，判断预期目标达成实现程度；而定性评价能定量指标能够通过数值直观的表现出政策结果，定性指标可以通过发挥审计人员的职业判断和审计经验，评价判断那些用数字呈现比较困难的看法主张等。所以，在构建“放管服”政策落实跟踪审计评价指标体系时，要坚持定性和定量相结合。主要发挥定量评价的优势，也不能忽视定性评价的效果，科学、系统、全面地对“放管服”政策落实跟踪审计的审计内容和进行分析评判，减少只单纯运用一个原则而带来的评价效果不客观的风险。

(3) 综合性原则

“放管服”政策落实跟踪审计涉及的相关行政事业单位较多，也更需要复合型审计人才。因而，进行评价指标体系构建，应该尽量涵盖各单位存在的共性特点，进行综合考虑。除此之外，也要把握指标评价重点，尽量选择对政策落实效果发挥重大作用的指标，而不应该把关注点放在发挥轻微作用的指标之上，坚持综合性原则和重点论的统一。

4.1.2 构建方法

本文评价指标体系主要采用的是层次分析法。该方法就是把一个大而复杂的目标进行逐层分解，主要可以分为目标层、阶段层和指标层，同时将选取的指标按照各自的特征嵌入每一层的体系中，同时根据定量和定性原则，从而对总目标进行评价的过程。层次分析法往往按照以下步骤进行：首先，明确目标内容，综合运用各种手段收集同目标联系密切的信息，初步筛选、汇总整理在实现目标方面发挥作用的事项。其次，根据相应理论或方法，将目标分解为能助力目标实现次级目标，并且根据现实需要决定要不要对次级目标继续分解，从而构建层级体系。再次，请求相关业内人士对构建的层级体系进行评价打分，保证体系的科学性和可操作性。最后，根据专家评价打分情况构建矩阵，比较指标的重要性程度，计算权重并进行一致性检验，完成评价指标体系的构建。

4.2 评价内容与指标设计

4.2.1 经济性指标选择

(1) 资金拨付率。资金拨付率是对“放管服”政策性资金按时到位情况进行描述。资金拨付率=实际到位的资金数量/计划划拨的资金数量。

(2) 资金使用率。资金使用率是指为了贯彻执行“放管服”政策，各级所投入使用的资金是否真实完整的用于“放管服”改革过程。资金使用率=实际使用的资金数额/计划投入的资金数额。

(3) 投资完成比。投资完成比展现了“放管服”改革中，实际完工落地项目的预期目标实现情况。投资完成比=项目实际完成数量/项目批复规模。

4.2.2 效率性指标选择

(1) 政策科学性与可行性。政策科学性与可行性主要是对“放管服”政策制定内容和过程进行的研究。深入学习该地政策内容，回顾政策制定的过程，与国家“放管服”政策内容、方向以及相关法律法规规范相比对，评价该政策的制定有无科学依据，是否符合了所在城市的实际情况，是否存在政策堵点影响后期执行

过程。

(2) 目标达成度。目标达成度说的是实际完成和达到的取消下放行政审批数量和涉企收费事项数量。目标达成度=(实际取消下放行政审批事项数量+实际取消的涉企收费事项数量)/(计划取消下放行政审批事项数量+计划取消的涉企收费事项数量)。

(3) 工作方案完善程度。工作方案完善程度描述了“放管服”政策落实涉及的相关部门采取措施时,所依据工作方案的完备情况。审计人员通过对各部门工作方案进行审阅并询问相关负责人,判断和评价该工作方案在工作目标、工作范围、工作内容和重点、人员分工安排等方面的情况,掌握工作方案在引领和推动各部门“放管服”措施落实中起到的带头和引导作用。

(4) 政务服务大厅政务办理投诉比例。政务服务大厅政务办理投诉是指人民群众在政务服务大厅办事时,大厅服务人员因未履行一次性告知原则、提供容缺受理服务规定等义务,而被人民群众投诉的情况,体现的是大厅人员贯彻政务服务大厅体制改革和服务优化的力度,用以评价政策的执行效率。政务服务大厅政务办理投诉比例=政务服务大厅被投诉事项数量/政务服务大厅办理事项总量。

(5) 在线平台的利用率。在线平台的利用率是指在线政务办理平台建设完毕正式运行后,各部门使用该平台办理业务数量情况。在线平台的利用率=利用平台完成办理业务数量/平台接受的业务总量。

(6) 政务服务平台联通率。政务服务平台联通率主要指在统一政务平台中各部门数据交换互通情况。各部门单位信息化建设主要由上级单位牵头建设,多以纵向贯通为主,用于上下级单位之间的业务指导和管理,未考虑部门与部门之间的数据共享交换情况。政务服务平台联通率=已完成数据交换的行政审批数量/实际行政审批总数量。

4.2.3 效果性指标选择

(1) 政策目标数。政策目标数刻画了在该地“放管服”政策中,含有的确定的、与中央政策目标相匹配的目标数量,符合要求的目标数量可以引领和推动政策措施达到预期效果。

(2) 相关政策文件数。该指标主要包括市委、市政府制定的配套政策数量

以及政策涉及单位内部制定的为推动“放管服”政策落实而形成的各种规章制度、工作方案等书面文件数量。相关政策文件数量越多，代表该地“放管服”政策涉及的范围就越广，采取的措施就越细致，越可以实现符合预期的效果。

(3) 召开政策会议次数。该指标反映了各相关政府部门召开的关于“放管服”政策会议次数，涉及对“放管服”政策开展情况进行的定期汇报反馈，组织的单位成员集中学习培训的次数等。召开的会议次数、组织的学习培训次数越多，说明对“放管服”政策的重视程度越高，政策落实效果可能就越好。

(4) 事中事后监管不力的部门占比。事中事后监管不力的部门占比意思是当年事中事后监管存在缺陷的部门数量总和与占当年审计涵盖的部门数量总和的比重。监管部门制定的监管政策不符合国家规定，落实事中事后监管措施出现问题，执行不力，如“一单、两库、一细则”制定不妥当和“双随机、一公开”监管工作实施不到位的单位数量。政策执行存在偏差的单位占比=事中事后监管有缺陷的部门数量/审计涉及的部门总数量。

(5) 下放行政审批事项办理率。一方面，排查“明放暗不放”的下放审批事项；另一方面，部分下放审批事项，需要下级部门拥有相应配套的基础设施、资金和高素质人员，然而由于地区差异，许多下级部门在设施、资金和人员方面都无法达到相应标准，不能实现行政审批事项下放的预期目标，造成下放事项接不住或办理数量为零。下放行政审批事项办理率=(下放事项数量总和-接不住或办理量为零事项)/下放事项数量总和。

(6) “零跑腿”或“只跑一次”事项办结率。“零跑腿”或“只跑一次”事项办结率指市民进行所需事项办理时，通过“零跑腿”或“只跑一次”就可以完成所需事项的办理情况占依规定流程办理政务服务事项比例。比例越高，说明市民办事越方便，政策落实情况越好。“零跑腿”或“只跑一次”事项办结率=通过“零跑腿”或“只跑一次”办结的事项/依规定流程办理政务服务事项总数。

(7) 审计问题整改率。该指标指的是在开展“放管服”政策落实跟踪审计过程中，被审计单位针对审计人员发现的“放管服”政策贯彻落实方面的问题，进行有效整改的数量占比。借助所采取的全方位的整改措施，可以促进“放管服”政策落实，实现预期政策效果。审计问题整改率=已整改审计问题数/审计发现问题总数。

4.2.4 公平性指标选择

(1) 政策的群众满意度。政策的群众满意度展现了人民群众是否满意“放管服”政策带来的效果，“放管服”政策落实措施是否涉及人民群众的根本利益，是否给人民群众带来了真正的优惠。为了满足该指标的科学性客观性，本文设计了“放管服”政策群众满意度问卷调查表，并进行随机发放，收取和汇总调查问卷结果后，获取群众对“放管服”政策的满意度，从而明确“放管服”政策执行过程中公平程度。

(2) 中介机构数量。中介机构数量是指在政府开放的中介超市中，办理某事项可供选择的中介服务机构数量。如果中介服务机构数量较少，可供选择的机构较少，那么就意味着无法形成充分竞争，造成部分中介机构垄断市场，有失公平。

4.2.5 环境性指标选择

(1) 开展生态环境执法检查的次数。环境执法机构开展生态环境执法检查时，如果企业相关营业执照齐全，经营合法合规，同时也在生产、排放等环节注意环境保护，那么相关环境执法部门应该建议其继续保持并持续进行监管；如果企业相关营业执照齐全，经营合法合规，却未实现环境保护规定，那么相关环境执法部门必须要求企业基于出现破坏环境的环节采取对应的方法进行整改；如果企业相关营业执照缺失，经营触犯法律法规，并且在生产排放等环节也没注意环境保护，那么必须加大打击力度，及时开展执法检查，将其踢出市场，促进生态环境保护。

(2) “放管服”缩减纸质版证明、报告数量是指“放管服”政策所取消不必要的各类纸质版证明和各类纸质申报材料数量。可以推进政务服务电子化，减少资源的浪费。

4.3 运用 AHP 确定综合指标模型

基于公共政策生命周期这一理论基础，本文将“放管服”政策梳理成政策制定、政策执行、政策评价和政策终结四个阶段。将上文构建的具体指标嵌入不同

的政策阶段，从而探讨和评估“放管服”政策各阶段的落实情况，最终达成审计评价的总目标。首先，本文把“‘放管服’政策落实跟踪审计评价（A）”确定成总目标，置于第一层。其次，把目标层细化分解成为“政策制定（B1）”、政策执行（B2）、“政策评估（B3）”和“政策终结（B4）”四个阶段层一级指标。最后，本文经过层层筛选共确定了20个二级指标（C1—C20），并结合“放管服”工作的实际情况，阐述了各指标在评价“放管服”政策落实情况中发挥的作用，并且构建出“放管服”政策落实跟踪审计的评价指标体系，详见表4.1。

表 4.1 “放管服”政策落实跟踪审计指标评价体系

目标层	阶段层	指标层	5E 审计	属性
“放管服”政策落实跟踪审计评价（A）	政策制定（B1）	政策科学性与可行性（C1）	效率	定性
		政策目标数（C2）	效果	定量
		相关政策文件数（C3）	效果	定量
	政策执行（B2）	资金拨付率（C4）	经济	定量
		资金使用率（C5）	经济	定量
		工作方案完善程度（C6）	效果	定性
		召开政策会议次数（C7）	效果	定量
		中介机构数量（C8）	公平	定量
		开展生态环境执法检查的次数（C9）	环境	定量
		投资完成比（C10）	经济	定量
	政策评价（B3）	目标达成度（C11）	效率	定量
		政务服务大厅政务办理投诉比例（C12）	效率	定量
		在线平台的利用率（C13）	效率	定量
		政务服务平台联通率（C14）	效率	定量
		事中事后监管不力的部门占比（C15）	效果	定量
		下放行政审批事项办理率（C16）	效果	定量
		“零跑腿”或“只跑一次”事项办结率（C17）	效果	定量

续表 4.1 “放管服”政策落实跟踪审计指标评价体系

目标层	阶段层	指标层	5E 审计	属性
“放管服”政策落实跟踪审计评价 (A)	政策评价 (B3)	“放管服” 缩减纸质版证明、报告数量 (C18)	环境	定量
	政策终结 (B4)	政策的群众满意度 (C19)	公平	定性
		审计问题整改率 (C20)	效果	定量

4.4 具体评分标准

4.4.1 确定权重及一致性检验

本文主要通过专家打分法来获取数据并通过使用 yaahp 软件，计算分配“放管服”政策落实跟踪审计评价指标体系目标层、阶段层、指标层三层的权重，同时开展一次性检验，一致性检验的计算公式为： $CR = \frac{\lambda_{max} - n}{n - 1}$ (λ_{max} 为最大特征根，n 为判断矩阵的行或列)。当 $CR < 0.10$ 时，那么就能确定接受判断矩阵的一致性，不然就要妥善修改判断矩阵。按照规定，每一层指标权重要介于 0-1 范围内。

首先，本文在构造判断矩阵时，是基于“1-9”重要性尺度，对判断矩阵中的各指标实行两两比对，确定重要性情况。判断矩阵尺度表见表 4.2：

表 4.2 判断矩阵尺度表

标度	标度说明
1	m 因素和 n 因素相同重要
3	m 因素比 n 因素略微重要
5	m 因素比 n 因素比较重要
7	m 因素比 n 因素非常重要
9	m 因素比 n 因素绝对重要
2, 4, 6, 8	为以上相邻判断的中间状态所对应的标度值

其次，进行专家打分。本文通过对相关人员发放问卷，根据问卷结果，计算和分配各评价指标的权重。基于D市“放管服”政策落实的主要实践和审计开展的情况，参考选取的指标，选取“放管服”政策开展主要部门的部分负责人以及企业、市民代表为调查对象，从而实现了结果的客观公正。本文下发了20份问卷，回收16份符合标准的问卷，回收标准率为80%，在与相关专家的共同分析和选择后，构建的每一层判断矩阵与一致性检验工作如下表4.3-表4.12所示：

表 4.3 阶段层判断矩阵

A	B1	B2	B3	B4
B1	1	1/3	1/3	1/2
B2	3	1	1	3
B3	3	1	1	3
B4	2	1/3	1/3	1

表 4.4 阶段层权重及一致性检验

	权重	一致性检验
B1	0.1047	
B2	0.3736	$\lambda_{\max}=4.0604$ CR=0.0226
B3	0.3736	一致性检验通过
B4	0.1481	

表 4.5 政策制定层判断矩阵

B1	C1	C2	C3
C1	1	3	3
C2	1/3	1	2
C3	1/3	1/2	1

表 4.6 政策制定层权重及一致性检验

	权重	一致性检验
C1	0.0622	$\lambda_{\max}=3.0536$ CR=0.0516 一致性检验通过
C2	0.0261	
C3	0.0164	

表 4.7 政策执行层判断矩阵

B2	C4	C5	C6	C7	C8	C9
C4	1	1/3	1	1	1	1/2
C5	3	1	2	2	1	2
C6	1	1/2	1	1	1/3	1/2
C7	1	1/2	1	1	1	1/2
C8	1	1	3	1	1	1/2
C9	2	1/2	2	2	2	1

表 4.8 政策执行层权重及一致性检验

	权重	一致性检验
C4	0.0434	$\lambda_{\max}=6.2481$ CR=0.0394 一致性检验通过
C5	0.0995	
C6	0.0387	
C7	0.0465	
C8	0.0627	
C9	0.0828	

表 4.9 政策评价层判断矩阵

B3	C10	C11	C12	C13	C14	C15	C16	C17	C18
C10	1	2	2	3	2	2	3	2	2
C11	1/2	1	1/2	2	2	1	2	3	2
C12	1/2	2	1	3	3	2	2	1	3
C13	1/3	1/2	1/3	1	1	1	2	1	1
C14	1/2	1/2	1/3	1	1	1/2	2	3	1
C15	1/2	1	1/2	1	2	1	3	2	1
C16	1/3	1/2	1/2	1/2	1/2	1/3	1	3	2
C17	1/2	1/3	1	1	1/3	1/2	1/3	1	2
C18	1/2	1/2	1/3	1	1	1	1/2	1/2	1

表 4.10 政策评价层权重及一致性检验

	权重	一致性检验
C10	0.0773	$\lambda_{max}=9.8041$ CR=0.0688 一致性检验通过
C11	0.0503	
C12	0.0642	
C13	0.0299	
C14	0.0327	
C15	0.0431	
C16	0.0268	
C17	0.0245	
C18	0.0248	

表 4.11 政策终结层判断矩阵

B4	C19	C20
C19	1	2
C20	1/2	1

表 4.12 政策终结层权重及一致性检验

	权重	一致性检验
C19	0.0987	$\lambda_{\max}=2$ CR=0
C20	0.0494	一致性检验通过

4.4.2 评分标准

(1) 定性标准。对于进行定性评价的指标，一般首先设计调查问卷，在问卷中提出有助于评价指标的问题，并且对于每个问题，设计不同性质和分值的选项，根据每个人的不同选择，统计出每一份问卷分值，最终加权平均所有问卷总分值，获取定性评价成果。

(2) 定量标准。因为每种定量评价指标蕴含了差异化的“放管服”政策指向，因而测量每个指标的单位也会存在差异，通过使用功效系数法，整合带入数据后的分值，可以避免这种差异造成的不利的作用，减少评价时产生的偏差，使得“放管服”政策贯彻执行情况得以科学和全面的呈现。本文使用功效系数法的得分区间为 60-100，计算方法为：

$$\text{正向指标标准值} = 60 + \frac{F - F_{\min}}{F_{\max} - F_{\min}} \times 40$$

$$\text{负向指标标准值} = 60 + \frac{F_{\max} - F}{F_{\max} - F_{\min}} \times 40$$

公式中，F 代表数据最终呈现值， F_{\max} 代表最大值， F_{\min} 代表最小值。

(3) 综合评价标准。在将设定的指标进行定性和定量评价后，就能得到指标层 C1-C20 指标的分数情况，指标层 20 个指标乘以所匹配的权重值，就可以计算出每个指标的加权得分情况，把不同的生命周期阶段指标的加权得分加总，可以计算出政策制定、执行、评价、终结四个阶段的分数，从而最终获取“放管服”政策落实跟踪审计评价的总分数。综合总分数代表的具体评价内容如表 4.13 所示：

表 4.13 “放管服”政策落实情况综合评价得分评级表

综合得分分值	评价等级	评价内容
[60, 70)	差	政策落实水平较差
[70, 80)	中	政策落实水平一般
[80, 90)	良	政策落实水平较好
[90, 100)	优	政策落实水平很好

5 D市“放管服”政策落实跟踪审计评价指标体系的应用

5.1 D市“放管服”政策落实跟踪审计指标评分计算

5.1.1 数据来源

本文的数据主要为D市各相关单位2017至2019年度“放管服”政策落实密切相关数据，大多通过D市政务服务网、D市政府官网、D市机构编制网以及D市审计局网站进行收集，以及对“放管服”涉及单位和人员进行问卷调查获取。本文对数据进行筛选和整理，依照上文选取的指标和计算方法进行数据的计算。D市“放管服”政策落实情况的计算结果，如表5.1所示：

表5.1 D市“放管服”政策落实情况相关数据

目标层	阶段层	指标层	2017	2018	2019
“放管服”政策落实跟踪审计评价	政策制定 (B1)	政策科学性与可行性 (C1)	1	1	1
		政策目标数 (C2)	4	5	5
		相关政策文件数 (C3)	21	25	29
	政策执行 (B2)	资金拨付率 (C4)	0.85	0.95	0.89
		资金使用率 (C5)	1	0.70	0.96
		工作方案完善程度 (C6)	0.75	0.83	0.87
	落实跟踪 (A)	召开政策会议次数 (C7)	34	36	39
		中介机构数量 (C8)	18	25	27
		开展生态环境执法检查的次数 (C9)	21	19	25
	政策评价 (B3)	投资完成比 (C10)	0.80	0.78	0.75
		目标达成度 (C11)	0.84	0.91	0.95
		政务服务大厅政务办理投诉比例 (C12)	0.15	0.10	0.09
		在线平台的利用率 (C13)	0.71	0.81	0.90
		政务服务平台联通率 (C14)	0.971	0.983	0.989
			事中事后监管不力的部门占比 (C15)	0.22	0.17

表 5.1 D 市“放管服”政策落实情况相关数据

目标层	阶段层	指标层	2017	2018	2019
“放管服”政策落实跟踪审计评价	(A)	下放行政审批事项办理率 (C16)	0.86	0.94	0.88
		“零跑腿”或“只跑一次”事项办结率 (C17)	0.78	0.87	0.89
		“放管服”缩减纸质版证明、报告数量 (C18)	31	21	15
	(B4)	政策的群众满意度 (C19)	0.89	0.91	0.94
		审计问题整改率 (C20)	0.83	0.76	0.73

5.1.2 得分计算

根据表 4.3-表 4.12 与表 5.1 收集的指标数据和对数据整理的结果,通过带入相应公式,算出标准化的指标值,然后把标准化指标值乘以其匹配的权重数,计算每个指标的加权得分,将指标层各二级指标的分值相加,得到阶段层四个一级指标得分,最终再将阶段层得分相加,计算出目标层 D 市“放管服”政策落实跟踪审计评价的分数。D 市“放管服”政策落实跟踪审计评价指标体系中各指标的得分情况如表 5.2 所示:

表 5.2 政策落实跟踪审计评价综合得分表

指标	权重	标准化指标值			加权得分		
		2017	2018	2019	2017	2018	2019
C1	0.0622	100.00	100.00	100.00	6.22	6.22	6.22
C2	0.0261	60.00	100.00	100.00	1.57	2.61	2.61
C3	0.0164	60.00	80.00	100.00	0.98	1.31	1.64
C4	0.0434	60.00	100.00	76.00	2.60	4.34	3.30
C5	0.0995	100.00	60.00	94.67	9.95	5.97	9.42

续表 5.2 政策落实跟踪审计评价综合得分表

指标	权重	标准化指标值			加权得分		
		2017	2018	2019	2017	2018	2019
C6	0.0387	60.00	86.67	100.00	2.32	3.35	3.87
C7	0.0465	60.00	76.00	100.00	2.79	3.53	4.65
C8	0.0627	60.00	91.11	100.00	3.76	5.71	6.27
C9	0.0828	73.33	60.00	100.00	6.07	4.97	8.28
C10	0.0773	100.00	84.00	60.00	7.73	6.49	4.64
C11	0.0503	60.00	85.45	100.00	3.02	4.30	5.03
C12	0.0642	60.00	93.33	100.00	3.85	5.99	6.42
C13	0.0299	60.00	81.05	100.00	1.79	2.42	2.99
C14	0.0327	60.00	88.23	100.00	1.96	2.89	3.27
C15	0.0431	60.00	78.18	100.00	2.59	3.37	4.31
C16	0.0268	60.00	100.00	70.00	1.61	2.68	1.88
C17	0.0245	60.00	92.73	100.00	1.47	2.27	2.45
C18	0.0248	100.00	75.00	60.00	2.48	1.86	1.49
C19	0.0987	60.00	76.00	100.00	5.99	7.50	9.87
C20	0.0494	100.00	72.00	60.00	4.94	3.56	2.96
B1	0.1047	83.76	96.85	100.00	8.77	10.14	10.47
B2	0.3736	73.58	74.60	95.80	27.49	27.87	35.79
B3	0.3736	70.93	86.36	86.93	26.50	32.27	32.48
B4	0.1481	73.80	74.68	86.63	10.93	11.06	12.83
A	1				73.69	81.34	91.57

5.2 D市“放管服”政策落实跟踪审计评价分析

总体看来，D市较好地落实了“放管服”政策，并且3年间呈现迅速增长态势，尤其是在2019年已经达到优秀水平。说明了D市近三年来在履行贯彻落实

国家“放管服”政策措施方面取得了很大的进展。

从政策制定层面来看，政府出台相关政策文件数三年间逐年增加，政策更加科学完善，证明D市强化了对“放管服”政策的重要性认识，也代表着政策覆盖和管辖的范围不断拓宽，规范了更多部门或者行业的行为，也保障了更多企业和更大人群从中获益。

从政策执行层面来看，2017和2018年水平不高，可能是由于缺乏相关政策执行经验，开展效率比较低，2019年达到了非常好的水平。三年间，资金拨付率、工作方案完善程度和召开政策会议次数的分数一直在增长，反映出D市涉及“放管服”改革的相关部门单位对体制机制进行了优化，做了更充分的安排，政策性资金也实现了更加高效地使用，从而使得“放管服”政策得以深入贯彻落实。中介机构数量逐年增加，开展生态环境执法检查的次数保持相对稳定，说明在中介超市中基本不存在中介垄断，竞争环境更加公平，更加看重生态环境，以更严格的执法促进生态建设。

从政策评价层面看，目标达成度、在线平台利用率和“零跑腿”或“只跑一次”事项办结率不断增加，政务服务大厅政务办理投诉比例、事中事后监管不力部门占比持续减少，说明群众办事更加方便，效率更高，基本实现了政策预计的目标，朝着服务型政府的方向持续迈进。下放行政审批事项办理率稳定增加，说明下放事项科学性不断增加，含金量有所提高。缩减的纸质版证明、报告数量不断增加反映出政府在对自然资源资产的节约保护方面付出了巨大努力。

从政策终结层面看，审计问题整改比例有所降低，并不是意味着对审计整改不够重视，主要原因是目前审计提出的整改建议多是以长远性、系统性措施为主，需要各部门做出持续性和全面性的努力，在短时间内还无法完成。政策的群众满意度从2017年5.99分增加到2019年的9.97分，反映了D市“放管服”政策和改革措施确实保障了更为广大人民群众的根本利益，更有利于维护政府形象。

5.3 D市“放管服”政策落实跟踪审计的保障措施

进一步强化对政策的研究，根据社会热点和现实需要确定审计项目。各级审计机关应该仔细学习“放管服”的深层内涵和执行流程，客观科学地对其进行分类整理，准确把握各项措施之间的联系和对立统一性，与“放管服”政策制定和

执行部门之间开展定期交互，随机调查了解政策受惠群体的现实状况，从而得到对“放管服”政策的提出原因、预期目的、涉及重点、最终效益的全面认识。同时，根据对政策学习和研究的成果，精准发现“放管服”政策堵点以及不符合本地经济社会环境实际情况的部分，及时反馈审计意见，提升“放管服”政策的科学性和针对性，确保政策源头的先进性。积极探索、收集政府体制内部、企业和人民群众迫切需要的改革内容，作为审计立项的重要基础。站在审计视角，细化政策解读内容，总结出本市落实“放管服”政策采取的一般性措施，利用云端办公系统，供各政策涉及单位选择参考，也方便与其他市县就如何开展“放管服”政策落实跟踪审计开展学习交流，互相借鉴经验。

打破传统审计模式，有效整合各审计机关的资源，创新开展“放管服”政策落实跟踪审计。突出“放管服”政策落实跟踪审计的特点，核心在于全程跟踪和评价各部门负责人的尽职履责情况和政策落实效果，同时辅以传统资金和项目的审计，积极探索、创建创新型审计模式，并且借鉴其他审计模式的优势，发挥出审计合力，实现各种审计方式的深度交融，掌握与被审计单位有效沟通和与各部门协同配合提高工作效率的方法，确保“放管服”政策落实跟踪审计全面覆盖，不留死角。学习民生审计的优势，审查政策是否切实方便了人民群众办事，确保各项“放管服”改革措施真正服务于人民。借鉴政府投资项目审计的经验，聚焦“放管服”政策项目建设时是否符合国家规范程序，项目质量是否达到标准、有无以次充好的现象，物资设备材料采购、资金使用中是否有贪污情况，优化审批体制，提高政府投资绩效。发挥经济责任审计的长处，强化日常工作监督，揭露“放管服”政策落实过程中腐败行为，规范权力运行，促进领导干部廉洁奉公、依法行政。在成立“放管服”政策落实跟踪审计小组时，应该注意充分整合市县两级的审计资源，从不同科室、地区选择金融、工程、计算机、环境、民生等多种专业背景的审计人员，也可以通过请求上级审计机关借调、外聘邀请相关专家加入等方式，确定专业复合型的审计组成员，保证审计触手可以深入到“放管服”改革涉及的各个领域。

切实提升“放管服”政策落实跟踪审计质量。审计机关应该实行严格的七级质量控制制度，明确在“放管服”政策落实跟踪审计中审计组成员到审计机关负责人的职责和权限，督促审计人员在职责和权限范围内开展审计工作。严格遵循

审计业务层层复核制度，保证审计人员遵守审计法律法规和国家审计准则。对审计业务过程进行质量监控，定期开展阶段性“放管服”政策落实跟踪审计质量检查、年度考核等质量控制措施，多措并举，提升“放管服”政策落实跟踪审计的审计质量。

创新审计方法，强化大数据技术在“放管服”政策落实跟踪审计中的运用，推动高质量审计人才队伍建设。注重同建立“放管服”政策数据共享信息平台，打通不同政府部门数据采集和数据传输渠道，通过该平台对“放管服”政策相关数据进行科学采集，对有效的审计数据进行有效筛选和深入研究，及时进行数据的清理、转化和验证工作，注意严格遵循保密制度，从而对“放管服”政策贯彻落实情况做出精准评价。同时，通过聘请专家授课、专业院校进修委培、以干代训、网课直播等多种方式，提升审计人员政治素养和政治站位，增强针对“放管服”政策的审计能力，普及计算机操作和大数据分析技术。此外，在审计人员招录时，也要注重招收复合型专业背景的审计人才，建设“放管服”政策落实跟踪审计专业化的高素质队伍，尤其要加强地市及以下基层审计机关队伍建设，并且从机构设置上保障队伍配齐力量。

提高对“放管服”政策落实跟踪审计整改的重要性认识。开展“放管服”政策落实跟踪审计时，可以适当选择“放管服”政策制定之前为时点进行提前介入，前移关口，尽早发挥审计监督的作用，及时识别风险，向有关部门发出审计建议函，提示风险隐患，发出风险预警，为“放管服”政策制定提供决策参考和依据支持，提升政策的科学性和可行性。审计机关应该持续完善审计整改工作机制，统筹协调凝聚整改合力。开展“放管服”政策落实跟踪审计过程中，应该加强同被审计单位的联系，及时反馈各单位在贯彻执行“放管服”改革措施时出现的问题，同时应该调动纪委监察、组织人事、巡视巡查、人大等多方力量，发挥审计监督合力，针对各部门存在执行不力问题，督促其强化对于“放管服”政策落实的重要性认识，并采取针对性的改进和纠正措施，在审办审计移送问题线索、专项检查、专项督查等方面加强配合，同各行政监管部门定期碰头，发挥主管部门作用，强化事中事后监管工作，汇总整理各部门问题清单，要求各行政监管部门重点对审计发现问题进行后续监管。审计机关要完善工作规程和对账销号制度，分类细化“放管服”政策落实中的问题，深入分析问题背后的体制障碍、机制缺

陷，将问题和建议整改措施逐条对应写明，注明要求整改的期限，接着以“整改报告+整改清单”的形式公开“放管服”政策落实跟踪审计后续整改情况，发挥人民群众对推动审计整改的监督作用，同时也方便人民群众就整改情况发表意见提出建议，完善审计整改措施。最后，对“放管服”政策落实跟踪审计整改情况进行“回头看”，对整改过程中整改不力、屡审屡犯者进行严肃问责，并将“放管服”政策落实跟踪审计整改结果情况纳入各部门单位的评优争先的考核之中。

建立、完善“放管服”政策落实跟踪审计评价指标体系。“放管服”政策落实跟踪审计主要是审查各政府部门“放管服”改革采取措施的规范性和实现效果。由于审计内容主要是各部门的行为和效果，那么就需要按照公共政策生命周期理论、“5E”理论，构建政策落实跟踪审计评价指标体系，评价该地“放管服”政策落实情况。在“放管服”政策制定层面，可以选取政策目标数、相关政策文件数、政策科学性与可行性等指标，评价“放管服”政策是否科学、可操作和政策的覆盖程度。在“放管服”政策执行层面，可以选择资金拨付率、资金使用率、工作方案完善程度、召开会议次数、中介机构数量、开展生态环境执法检查的次数等指标，从而对本市“放管服”政策资金使用的经济性、政策的重视程度、中介市场的公平性以及生态环境保护情况做出评价。在“放管服”政策评价层面，选取投资完成比、目标达成度、政务服务大厅政务办理投诉比例、在线平台的利用率、政务服务平台连通率、事中事后监管不力的部门占比、下放行政审批事项办理率、“零跑腿”或“只跑一次”事项办结率、“放管服”缩减纸质版证明、报告数量等指标，可以反映各部门放权效果和服务型政府的建设情况，评价“放管服”政策落实的效率和效果。在“放管服”政策终结层，选取审计问题整改率和政策的群众满意度为指标，能够清晰地展示审计发现问题后续跟进的情况以及受惠群众的满足感。通过建立、完善“放管服”政策落实跟踪审计评价指标体系，促进审计机关公正客观地对本市“放管服”政策贯彻执行情况做出评价，从而提出更加合理和有针对性的审计建议。

6 研究结论与展望

6.1 研究结论

“放管服”政策的实行对我国行政体制改革、营商环境优化、服务水平提升等方面产生了深远的意义。对“放管服”政策的落实情况开展审计，被我国审计署列为政策跟踪审计的重点开展计划之一，得到了中央政府和各级审计机关的极大重视。开展“放管服”政策落实跟踪审计，可以疏通“放管服”政策堵点，发现政策落实中的缺陷，从而提出相应的审计建议，保障“放管服”政策落实按照既定方向前进。本文以D市“放管服”政策落实跟踪审计为案例，详细阐述了D市“放管服”政策落实的实践和审计过程，总结了D市“放管服”政策落实跟踪审计的问题，根据该审计的主要缺陷，本文运用公共政策生命周期理论和“5E”理论构建出包括3个层次，4个维度，20个具体指标的“放管服”政策落实跟踪审计评价指标体系，同时将D市2017年到2019年“放管服”政策落实的相关数据带入评价指标体系，计算出每个指标和层次的得分，分析得到三年间D市“放管服”政策落实情况逐年向好的结果，最后提出了D市“放管服”政策落实跟踪审计的保障措施，有利于助力D市审计机关对“放管服”政策落实情况做出科学的审计评价。

本文指出，基于公共政策生命周期理论和“5E”理论构建“放管服”政策落实跟踪审计评价指标体系，一方面可以在政策制定层面评价政策的科学性和针对性，及时纠正政策制定者可能存在的不合理之处，另一方面也能够通过具体指标评价政策执行过程和实现结果，从而深入探讨指标反映的深度问题，发表审计意见，帮助各部门进行工作改善和调整，进而深化“放管服”改革，助力政府体制改革和职能转变。借助本文指标选择、体系构建的经验和后续保障措施，希望可以为其他地市开展类似审计工作给予帮助和参考，对我国政策落实跟踪审计的研究贡献力量。

6.2 研究不足

当前“放管服”政策落实跟踪审计评价的研究比较稀少，故而本文的研究缺

乏成熟的借鉴成果，主要存在以下几个方面的问题：

首先，理论基础比较薄弱。当前我国对“放管服”政策落实跟踪审计关注的重点基本上放在政策落实现状的合规性和审计存在的缺陷之上，侧重点很少聚焦于评价指标体系，并且审计署开展“放管服”政策落实跟踪审计的时间较短，实践经验比较缺乏。所以本文通过借鉴其他审计的评价方法，对本次审计的内容进行定性和定量的评价，构建出“放管服”政策落实跟踪审计评价指标体系。在“放管服”政策落实跟踪审计深入开展的未来，希望通过相关实践经验的增加来丰富“放管服”政策落实跟踪审计相关理论，从而为评价指标体系的建立和完善提供更有意义的价值参考和依据支持。

其次，构建的“放管服”政策落实跟踪审计评价体系需要具体审计实践的检验。本文主要是基于相关理论，对评价指标体系进行构建，但应深入结合在具体审计实践的应用时的情况，探讨怎样发挥各指标的最大评价价值、更好地达到审计的预期目标。

最后，由于研究资源有限，本文只选取了D市主要市区及县级市进行研究，对所构建的评价指标体系进行了应用与验证。没有利用评价指标体系与其他地区情况进行比较，可能会存在适用性不广泛的缺点。在今后的研究中，可以选取多个地区进行评价与对比，以判断本文所构建的“放管服”政策落实跟踪审计评价指标体系的通用性。

参考文献

- [1] Bull Fiona C, Mihon Karen, Kahlmeier Sonja, National Policy on Physical Activity; The Development of a Policy Audit Tool (PAT)[J],Journal of Quality Technology,2015
- [2] Carlos Mendez and John Bachtler,Administrative reform and unintended consequences: an assessment of the EU Cohesion policy audit explosion,Journal of European Public Policy 18:5 August 2011: 746–765
- [3] Chisujpher Politt,Performance Audit in Western Europe:Trends and Choices[J].Critical Perspectives.2003(02): 267-269.
- [4] Chiu V, Liu Q, Vasarhelyi MA. The development and intellectual structure of continuous auditing research [J]. Journal of Accounting Literature,2014(33):37-57
- [5] Fernando.Audit of syphilis treatment Follow-up and Contact-trading rates[J], International Journal of Std&Aids, 2007,18(02),128-9
- [6] Cutt J. Comprehensive Auditing in Canada: Theory and Practice [M]. New York: Praeger Publishers,1988
- [7] French Court of Audit,French Court of Auditors annual public report,2013
- [8] Rosenbach.M, Ellwood.M, Irvin.C, Implementation of the state children`s health insurance program:synthesis of state[R].Report to CMS by Mathematica Policy Research, Inc.2014
- [9] Schandl C W.Theory of Auditing: Evaluation,Investigation and Judgement [M].Hollston: Scholers Book Co,1978
- [10] 陈希晖, 邢祥娟. 重大政策落实跟踪审计的实施框架 [J]. 中国审计评论, 2017(2):30-38.
- [11] 崔振龙, 王长友. 跟踪审计 [M]. 北京: 中国时代经济出版社, 2014.
- [12] 邓云. 专题政策落实跟踪审计的切入点和审计方法 [N]. 中国审计报, 2017(6).
- [13] 付明明. 政策措施落实情况跟踪审计的问题及对策 [J]. 审计与理财, 2015(2):20-21.

- [14]付忠伟,陆小平,黄翠竹.重大政策落实跟踪审计应着眼地方与国家战略的精准对接[J].审计研究,2015(6):19-24
- [15]郭启华.深化政策执行情况跟踪审计研究[J].财经界(学术版),2014(07):257.
- [16]何显明,张鸣.重塑政府改革的逻辑:以“最多跑一次”改革为中心的讨论[J].治理研究,2018(01):92-99.
- [17]贺方志.重大项目政策措施落实跟踪审计初探[J].审计月刊,2015(7):19-21.
- [18]贺鹏皓,南永清.加大对中介机构“放管服”改革审计的关注力度[J].审计观察,2020(1):24-29.
- [19]侯全明.“三维”视角下政策措施落实情况跟踪审计分析[J].审计研究,2016(01)22-28.
- [20]黄蓉.简政放权政策落实跟踪审计研究—以S市简政放权的跟踪审计为例[D],南京审计大学,2018.
- [21]审计机关“放管服”政策跟踪审计例证分析[D].南京审计大学,2019.
- [22]姬玲.安徽省政策执行情况跟踪审计研究[D].安徽大学,2016.
- [23]江景叨,戴鹏军.政策落实跟踪审计质量控制的实践探索[J].中国审计2019(1):15-18.
- [24]李保伟.“免疫系统论”视角下的政策绩效审计[J].电子科技大学学报(社科版),2011,13(01):60-62.
- [25]李克强.简政放权放管结合优化服务[J].中国行政管理,2015(6):6-7.
- [26]李军鹏.十九大后深化放管服改革的目标任务与对策[J].行政论坛,2018,25(02):11-16.
- [27]广东省“放管服”政策落实情况跟踪审计创新研究[D].华南理工大学,2019.
- [28]李同琴.我国重大政策落实跟踪审计现状及对策研究[J].江苏经贸职业技术学院学报,2017(02):1-3.
- [29]李星吾,李滚源.“六张清单”探索政策落实跟踪审计[J].审计与理财,2017(01):26-28.
- [30]林东奇.审计署绩效评价指标体系的优化研究[J].经营管理者,2016(09):8-10.

- [31] 刘家义, 论国家治理与国家审计[J]. 中国社会科学, 2012(06):60—72.
- [32] 娄冠华. 政策周期与政策终结[J]. 云南社会主义学院学报, 2007(04):28-30.
- [33] 齐序波, 浅析基层审计机关实施政策落实跟踪审计存在的问题及对策[J]. 财经界, 2015(24):1.
- [34] 上海市审计学会课题组, 林忠华. 政策措施落实情况跟踪审计实务研究[J]. 审计研究, 2017(03):12-18.
- [35] 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.
- [36] 审计署重庆特派办理论研究会课题组, 吕劲松, 邓世军. 政策措施落实情况跟踪审计中提高审计判断质量的路径分析[J]. 审计研究, 2017(03):23-29.
- [37] 沈啸岗. 重大政策落实跟踪审计的实践与借鉴—基于审计署重大政策落实跟踪审计公告的分析[J]. 金融纵横, 2019(01):61—67.
- [38] 史吉乾. 政策措施落实情况审计的重点和方法探讨[J]. 审计研究, 2016(01):17-21.
- [39] 宋依佳. 政策执行情况跟踪审计若干问题探讨[J]. 审计研究, 2012(06):10-14.
- [40] 孙小鸿. 加强政策落实跟踪审计的思考[J]. 中国审计, 2018(23):52-53.
- [41] 唐巧仁. 简政放权政策措施落实情况跟踪审计研究[J]. 财税研究, 2017(09):103.
- [42] 谭劲松, 起黎鸣, 宋顺林. 跟踪审计的“免疫防线”体系构建与案例分析[J]. 审计与经济研究, 2013(01):18-25.
- [43] 谭志武. 政策执行情况跟踪审计若干问题的认识—基于汶川地震灾后恢复重建跟踪审计的实践[J]. 审计研究, 2012(06):19-23.
- [44] 王彪华. 政策执行情况跟踪审计研讨会综述[J]. 审计研究, 2012(06):24-28.
- [45] 王慧. 政策措施落实情况跟踪审计风险及其防控[J]. 审计月刊, 2017(06):17-19.
- [46] 王肖倩. 我国精准扶贫政策执行跟踪审计评价研究[D]. 兰州理工大学, 2018.
- [47] 王绪. “放管服”改革: 内涵、重点内容以及深化路径研究[J]. 西南科技大学学报(哲学社会科学版), 2018, 35(05):80-86.

- [48] 魏明, 席小欢. 政策落实跟踪审计评价研究[J]. 南京审计大学学报, 2017, 14(06):56-65.
- [49] 温利锐. 强化政策落实跟踪审计成果运用的思考[J]. 审计月刊, 2017(07):15-16.
- [50] 吴洪峰. 重大政策措施贯彻落实跟踪审计初探[J]. 山东审计, 2020(01):73-74.
- [51] 严仍昱. 社会治理创新视阈下的简政放权[J]. 理论视野, 2014(12):68-71.
- [52] 杨志军. 国家政策落实跟踪审计质量提升问题探微[J]. 新经济, 2015(14):101.
- [53] 苑雅静. 稳增长背景下政策落实跟踪审计相关问题的研究[D]. 天津大学, 2017.
- [54] 张定安. 关于深化“放管服”改革工作的几点思考[J]. 行政管理改革, 2016(07):33-38.
- [55] 浙江省审计学会课题组, 陈英姿, 王祥, 张斌. 国家重大政策措施落实情况审计管理创新研究[J]. 审计研究, 2017(03):19-22+29.
- [56] 赵小林. 加强政策落实跟踪审计服务改革发展大局[J]. 现代审计与经济, 2016(03):7-8.
- [57] 朱智鸿. 政策跟踪审计相关问题思考与建议[J]. 财会月刊, 2017(12):91-96.

后 记

行文至此,意味着三年研究生生活和学生时代的落幕。目之所及,皆是回忆;心之所向,皆为过往。故事不能停留在这六章,写下去才知道梦有多长。曾几何时,那个满脸稚嫩的少年,如今也要仗剑天涯。回首过去的三年,自己收获颇多,感触颇深。总的来说,进步大于退步,收获多于失落。此刻心中充盈最多的还是感谢,感谢在研究生生涯中给予我鼓励、温暖和帮助的人。

不是逢人苦誉君,亦狂亦侠亦温文。感谢我的导师,授我学术素养,教我为人处世,待我如父如兄,在我前进的道路上不断激励着我,让我始终充满信心。从论文选题到修改、定稿过程中,导师一直不厌其烦,给予我耐心和精准的指导,和导师交流的过程中,他严谨的学术态度、高超的学术水平、温文尔雅的教育风格,更是成为我以后学习的榜样。饮其流者怀其源,学其成者念吾师,幸遇良师,谨记教诲,衷心祝愿恩师身体健康,一切顺利。

爱子心无尽,归家喜及辰。感谢我的父母、家人,对我无微不至的照顾、无条件的支持和陪伴,在我求学路上的默默付出,有幸被坚定的爱着,这将是我最一生中宝贵的财富,也是我身上最坚实的铠甲。尤其是我的母亲,她就像一台朴素平凡的洗衣机,从来没有一句的怨言,一直清洗着我身上的污泥,在她头顶白发逐渐盖过黑发的那一刻,我也明白母亲老了,洗不动了,未来的日子要靠我努力,成为他们的骄傲和依靠。

与君初相识,犹如故人归。感谢曾经陪我度过很多低谷的好朋友,是你们在生活和学习中无微不至的照顾和帮助才能让我在研究生期间的生活充满欢笑和感动,你们的陪伴让单调的学术生活增添了许多乐趣,也让我感受到这个城市的温暖。山水一程,三生有幸,愿此去前程似锦,再相逢依然如故。

感恩母校,让我在最好的年纪与你相遇,祝我们保持热爱,奔赴山海,高处相见。

附录 A：“放管服”政策落实跟踪审计评价指标权重调查问卷

尊敬的先生/女士：

您好！我现在处于毕业论文的撰写阶段。我的论文主要是对“放管服”政策落实跟踪审计进行的探讨，而其中关键部分是要分配“放管服”政策落实跟踪审计评价指标体系各指标的权重，所以请求您站在专业角度完成下列问卷，在此对您付出的努力表示感谢。以下是构建指标体系选用的标度法。

标度 a_{mn}	标度说明
1	m 因素和 n 因素相同重要
3	m 因素比 n 因素略微重要
5	m 因素比 n 因素比较重要
7	m 因素比 n 因素非常重要
9	m 因素比 n 因素绝对重要
2, 4, 6, 8	为以上相邻判断的中间状态所对应的标度值
倒数	若 n 因素与 m 因素比较，得到的判断值为 $a_{nm}=1/a_{mn}$

1. 一级指标各指标相对关系

B1 政策制定层面

B2 政策执行层面

B3 政策评价层面

B4 政策终结层面

	B1	B2	B3	B4
B1				
B2				
B3				
B4				

2. 二级指标各指标相对关系

C1 政策科学性与可行性

C2 政策目标数

C3 相关政策文件数

B1	C1	C2	C3
C1			
C2			
C3			

C4 资金拨付率

C5 资金使用率

C6 工作方案完善程度

C7 召开政策会议次数

C8 中介机构数量

C9 开展生态环境执法检查的次数

B2	C4	C5	C6	C7	C8	C9
C4						
C5						
C6						
C7						
C8						
C9						

C10 投资完成比

C11 目标达成度

C12 政务服务大厅政务办理投诉比例

C13 在线平台的利用率

C14 政务服务平台联通率

C15 事中事后监管不力的部门占比

C16 下放行政审批事项办理率

C17 “零跑腿”或“只跑一次”事项办结率

C18 “放管服”缩减纸质版证明、报告数量

B3	C10	C11	C12	C13	C14	C15	C16	C17	C18
C10									
C11									
C12									
C13									
C14									
C15									
C16									
C17									
C18									

C19 政策的群众满意度

C20 审计问题整改率

B4	C19	C20
C19		
C20		

附录 B：“放管服”政策群众满意度问卷调查表

尊敬的先生/女士：

您好！我是兰州财经大学研究生，衷心希望能与您一起完成“政策的群众满意度”指标的研究和评价工作，你的宝贵意见将对我的论文撰写起到非常重要的作用，在此对您付出的努力表示真挚的感谢。

1. 您的职业是：

- A 党政干部/公务员
- B 企业管理者
- C 专业人员
- D 自由职业者
- E 学生
- F 其他（请注明）

2. 您的年龄在：

- A 25 岁以下
- B 26-35 岁
- C 35-45 岁
- D 45 岁以上

3. 您对我市“放管服”改革进展情况了解吗：

- A 非常了解
- B 比较了解
- C 不太了解
- D 不了解

4. 您对政务服务大厅的办事情况是否满意：

- A 满意
- B 基本满意
- C 一般
- D 不满意

5. 您到政务服务大厅办事是否遇到过下列情况：（可多选）

- A 工作人员无故缺岗

- B 工作人员打游戏、炒股、“煲电话粥”
- C 工作人员语气生硬、态度恶劣
- D 工作人员不能一次性告知，导致“来回跑”
- E 未遇到过以上情况
6. 您办理事项一共跑了几个窗口：
- A 一个
- B 两个
- C 三个
- D 三个以上
7. 您认为到政务服务大厅办事花费时间：
- A 明显减少
- B 有所减少
- C 没有减少
- D 有所增加
8. 您跑了几次才完成事项办理：
- A 一次
- B 两次
- C 三次
- D 三次以上
8. 您认为目前政务服务大厅存在的主要问题有哪些：（可多选）
- A 办事效率不高
- B 政务信息不公开
- C 服务设施不便民
- D 业务素质不高
- E 服务态度不好
- F 相互推诿扯皮
9. 您对“互联网+政务”服务模式的评价是：
- A 好
- B 较好

C 一般

D 较差

10. 您对减少各类不必要的证明、材料的看法是：

A 减少很多

B 有所减少

C 没有减少

D 不清楚

11. 您认为“放管服”改革对激发市场活力、创造力，改善营商环境发挥了多大作用：

A 作用很大

B 有一定作用

C 作用不大

D 没有作用

13. 您认为我市“放管服”改革取得成效较大的事项是：（可多选）

A 改进政府服务

B 推动创新创业

C 持续减证便民

D “互联网+政务”服务

E 其他

12. 您认为我市在“放管服”改革之中是否存在不足之处：（可多选）

A 没有不足

B 改革不够深入具体

C 改革事项没有落到实处

D 政府部门缺乏重视

E 事中事后监管不力

F 督查体制不健全