中国行政透明度观察报告 2011-2012 年度

总 报 告

北京大学公众参与研究与支持中心
2012 年 9 月 • 北京

序　言

《中国行政透明度观察报告 2011-2012 年度》（以下简称《观察报告》）是北京大学公众参与研究与支持中心（以下简称“公众参与中心”）、耶鲁大学法学院中国法律中心（Yale China Law Center，以下简称“中国法律中心”）合作的“中国政府信息公开观察”项目（以下简称“项目”）核心成果之一，是《中国行政透明度观察报告 • 2009 年度》和《中国行政透明度观察报告 2010-2011 年度》的延续。

本文结构

《观察报告》总报告部分包括四节内容：第一节“观察经过”，概述《观察报告》的准备和过程；第二节“观察方法”，从观察对象、指标体系、评测手段三个方面，介绍本《观察报告》的方法论；第三节“观察结果”，在分析各地评测所得数据和信息的基础上，研究当前政府信息公开实践中的问题，并作分析；第四节“政策建议”，探讨观察结果对于未来中国政府信息公开工作的启示，以及可能的改进方向。

第一节 观察经过

一、观察的准备

1．项目启动

2011 年 11 月至 2012 年 8 月，公众参与中心在开发《中国政府信息公开评测指标体系》的基础上，联合中国政法大学、南开大学、吉林大学、西北政法大学、浙江大学、四川大学和广东外语外贸大学共 8 所高校，组成 8 支评测团队，针对国务院下设的 42 个机构，全国 30 个省级行政单位，黑龙江、河南、江苏、甘肃、湖南、云南等 6 个省级行政单位下属的全部地级行政单位和部分省级行政单位下属的 38 个县级行政单位 2011 年的政府信息公开情况进行了深入细致的观察和评估。评测团队综合运用发起信息公开申请、网络检测、实地调研等手段，最终形成了《中国行政透明度观察报告 2011-2012 年度》。

2．团队组建

本年度为执行项目分别组建了以下团队：

（1）科研团队，负责各专题报告和除县级总报告以外其他总报告的撰写；

（2）观察评测团队，负责评测 42 个国务院下设机构、30 个省级行政单位、部分地级行政单位和部分县级行政单位。

3．指标修订

科研团队根据过去两年的评测经验和今年申请案例的调整情况，对既有指标体系进行了微调。

二、观察的过程

1．公开申请

按照《中国政府信息公开评测指标体系》的要求，各团队向有关政府部门发起了总计达 1694 宗的政府信息公开申请：

北京大学团队向全国 30 个省级行政单位各发起 8 宗申请，申请总数为 240 宗。

中国政法大学向 41 个国务院下设机构（监察部除外）各发起 6 宗政府信息公开申请，申请政府信息公开总数为 246 宗。

吉林大学团队向黑龙江省的 13 个地级行政单位所属的财政局、教育局、人力资源和社会保障局、住房保障局、红十字会、公安交警支队，各发起 8 宗政府信息公开申请；向黑龙江省安达市、绥芬河市、漠河县和吉林省图们市、长春市朝阳区、内蒙古自治区满洲里市的财政局、教育局、住房保障局、红十字会、公安交警支队、人力资源和社会保障局，各发起 8 宗政府信息公开申请。申请政府信息公开总数为 152 宗。

南开大学团队向河南省的 18 个地级市政府所属的财政局、教育局、公安局、人力资源与社会保障局、住房与城乡建设局、红十字会、民政局，共计发起 162 宗政府信息公开申请。向北京市东城区、海淀区和天津市南开区、河西区、红桥区、滨海新区等 6 个县区政府的民政局、教育局、财政局、公安局、人力资源与社会保障局、城乡建设委员会、红十字会共发起 54 宗政府信息公开申请。申请政府信息公开总数为 216 宗。

浙江大学团队向江苏省 13 个地级行政单位所属的财政局、教育局、住房和城乡规划委员会、人力资源和社会保障局、红十字会和公安局，各发起 8 宗政府信息公开申请；向浙江省的杭州市西湖区、舟山市定海区，福建省的福清市、闽侯县，江苏省的沭阳县、张家港市 6 个县级城市的财政局、教育局、建设局、人事局、红十字会和公安局各发起 8 宗政府信息公开申请。申请政府信息公开总数为 152 宗。

广东外语外贸大学团队对湖南省长沙市、株洲市、湘潭市、衡阳市、邵阳市、岳阳市、常德市、张家界市、益阳市、郴州市、永州市、怀化市、娄底市、湘西土家族苗族自治州政府所属的民政部门发起 4 宗，财政部门 3 宗，教育、住房和城乡建设、人力资源（人事）、公安机关交通管理部门、红十字基金会各 1 宗信息公开申请，申请总数共计 168 宗；对珠三角地区的广东省佛山市顺德区、广州市白云区、惠州市惠东县、珠海市香洲区、深圳市南山区、清远市英德市、江门市台山市、肇庆市德庆县等县级行政单位所属的民政部门发起 4 宗，财政部门 3 宗，教育、住房和城乡建设、人力资源（编制办）、公安机关交通管理部门、红十字基金会各 1 宗信息公开申请，申请总数小计 96 宗。申请政府信息公开总数为 264 宗。

四川大学团队向云南省的 16 个地级行政单位以及四川省双流县、会理县、郫县、叙永县、温江区、新都区共 6 个县级行政单位所属的民政部门、财政部门、教育部门、住房和城乡建设部门、人事部门、红十字会、公安机关交通管理部门各发起 12 宗政府信息公开申请。申请政府信息公开总数为 264 宗。

西北政法大学团队向甘肃省的 14 个地级行政单位所属的财政局，教育局，人力资源与社会保障局，公安局交警大队，住房与城乡建设局，红十字会，各发起 8 宗政府信息公开申请，向陕西省的丹凤县，勉县，榆阳区，岐山县，富平县，雁塔区所属的财政局，教育局，人力资源与社会保障局，住房与城乡建设局，公安局交警大队，红十字会，各发起 8 宗政府信息公开申请。申请政府信息公开总数为 160 宗。

2．网络检测

按照《中国政府信息公开评测指标体系》的要求，各团队以网络检索为获取评测信息的主要手段，以各地、各部门政府建立的政府信息公开平台为主要信息来源，组织了全面的网络检测工作。

三、问卷调查

作为网络检测和公开申请的补充，各团队还在各高校所在地域内展开了政府信息公开实施情况的问卷调查。在观察过程中共有效回收了 2000 份调查问卷，汇总后的具体情况如下：

问题 1：性别

被调查对象中有 56%为女性，44%为男性。

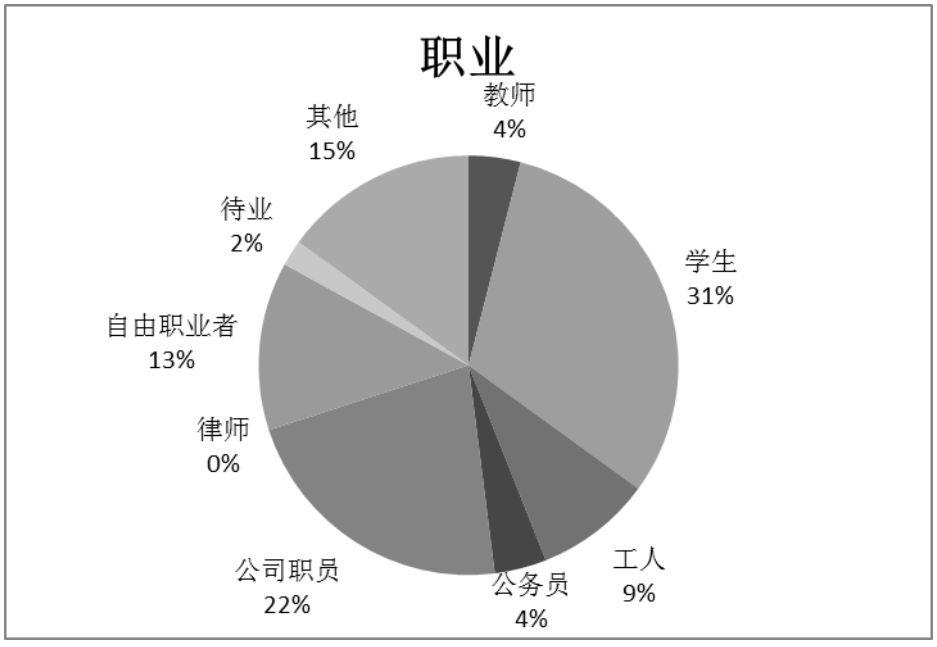
问题 2：年龄

基本覆盖各主要年龄层。

问题:3：学历

被调查对象中有 9%为初中或以下学历，15%为高中或中专学历，18%为大专学历，43%为本科学历，15%为研究生学历。

问题 4：职业

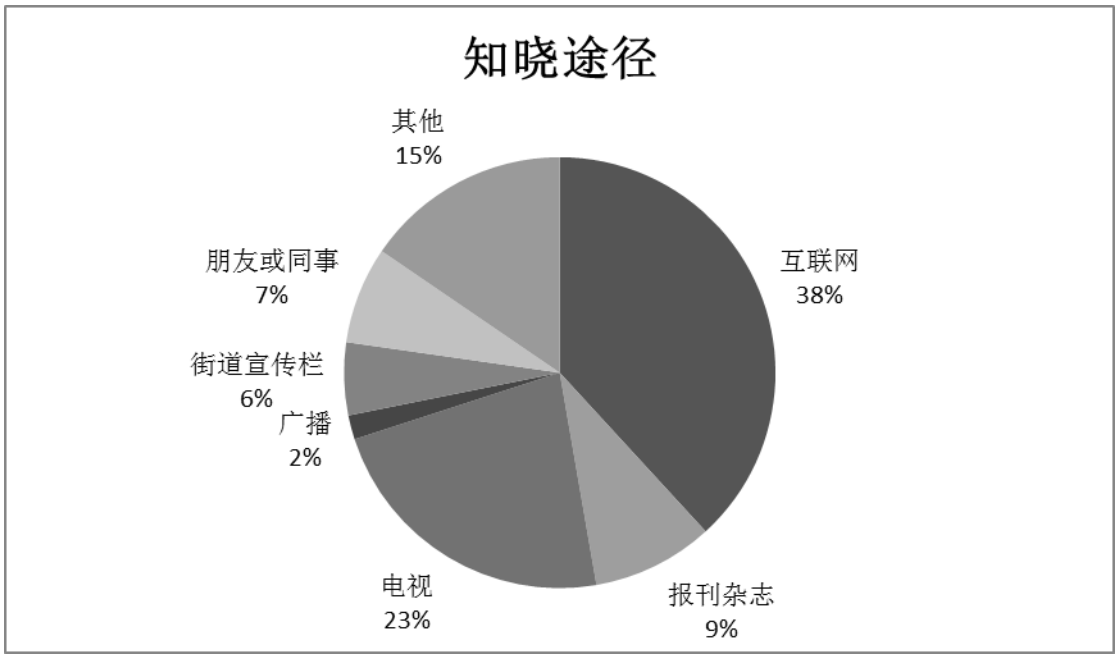


问题 5：《政府信息公开条例》已于 2008 年 5 月 1 日正式实施，您知道这个条例吗？

本题针对公众对于《政府信息公开条例》的认知程度进行调查，分为“使用过”、“看过”、“听说过”和“不知道”四个选项，根据各团队统计信息，结果显示被调查对象中有 32%对《政府信息公开条例》没有了解。在知道《政府信息公开条例》的被调查对象中，有 39%只停留在听说过的程度，并没有实际看过或使用过条例具体内容，有 20%看过《政府信息公开条例》，9%实际使用过《政府信息公开条例》。问题 6-10 是针对已经对《政府信息公开条例》有所了解的公众设置，旨在调查其知晓途径、程度等方面的信息，因此在本题中选择“不知道”选项的填表人对于问题 5 延展性问题的问题 6-10 可以直接跳过，不需要作答。

问题 6：请问您是从何种渠道知道《政府信息公开条例》的？

本题选项包括：互联网、报刊杂志、电视、广播、街道宣传栏、朋友或同事及其他，从调查结果可以看出，对于《政府信息公开条例》的了解途径主要集中在互联网和电视，通过其他途径了解的人数有限，选择“其他”选项的填表人注明其了解途径主要是课堂、书本。



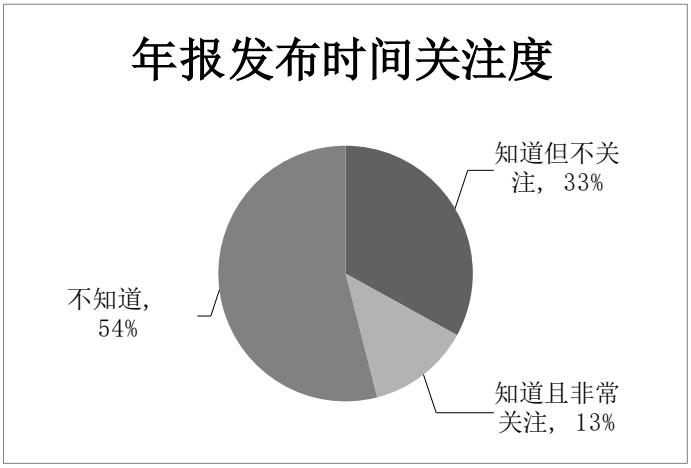
问题 7：您认为《政府信息公开条例》的普法宣传是否到位？

本题调查公众对于《政府信息公开条例》的宣传工作的评价，设置“很到位”、“基本到位”、“不太到位”、“非常不到位”、“不知道”五个选项，调查结果显示，有 51%的填表人认为宣传工作不太到位，29%认为基本到位，仅有 7%填表人认为《政府信息公开条例》的普法宣传工作是很到位的，已经对其有一定了解的公众仍然认为宣传并不到位，由此可见，《政府信息公开条例》的宣传仍有很大的上升空间。

问题 8：您是否知道根据《政府信息公开条例》各级行政机关应当在每年 3 月 31 日前公布本行政机关的政府信息公开工作年度报告？

本题与问题 9 是针对《政府信息公开条例》中关于行政机关的政府信息公开工作年度报告的规定进行调查调查，结果显示，有 46%的被调查对象知道政府信息公开工作年度报告应当在每年 3 月 31 日之前公布，但其中 33%表示并不关注政府信息公开年度报告是否按时公布，仅有 13%的调查对象表示知道政府信息公开工作年度报告应当发布的时间且非常关注是否按时发布；有 54%的调查对象不知道《政府信息公开条例》中关于政府信息公开工作年度报告应当发布的时间的规定。

问题 9：是否通过网上检索或阅读过当地行政机关的政府信息公开年度报告？



本题调查结果显示，有76%的被调查对象从来没有通过网上检索或阅读过当地行政机关的政府信息公开年度报告，有24%表示有过这样的经历，但是其中有对象从来没有通过网上检索或阅读过当地行政机关的政府信息公开年度报告，有21%仅偶尔检索或阅读政府信息公开年度报告，有3%经常检索或阅读政府信息公开年度报告。

问题 10：您是否利用过《政府信息公开条例》来维护自己的权益？

本题旨在调查公众对于《政府信息公开条例》的利用情况。根据各团队调查数据显示，有86%的被调查对象从未利用过《政府信息公开条例》，有11%有过利用《政府信息公开条例》维护自己权益的经历，只有3%的填表人表示经常利用《政府信息公开条例》。

问题 11：您是否知道供水、供电等公共企事业单位可以成为信息公开申请的对象？

问题 12：您是否知道红十字会、妇联等法律法规授权组织可以成为信息公开申请的对象？

以上两个问题针对政府信息公开申请的对象提出，主要调查公众对于申请政府信息公开的条件、内容等的了解程度。结果表明，有 31%的被调查者知道供水、供电等公共企事业单位可以成为信息公开申请的对象，有 42%的被调查者知道红十字会、妇联等法律法规授权组织可以成为信息公开申请的对象，可见，对于政府信息公开的申请范围和内容等公众认知程度并不高。

问题 13：您最想获得以下类型中的哪三类信息？

A 行政法规、规章

B 国民经济和社会发展规划

C 国民经济和社会发展统计信息

D 行政事业性收费的项目、依据、标准

E 政府集中采购情况

F 行政许可事项

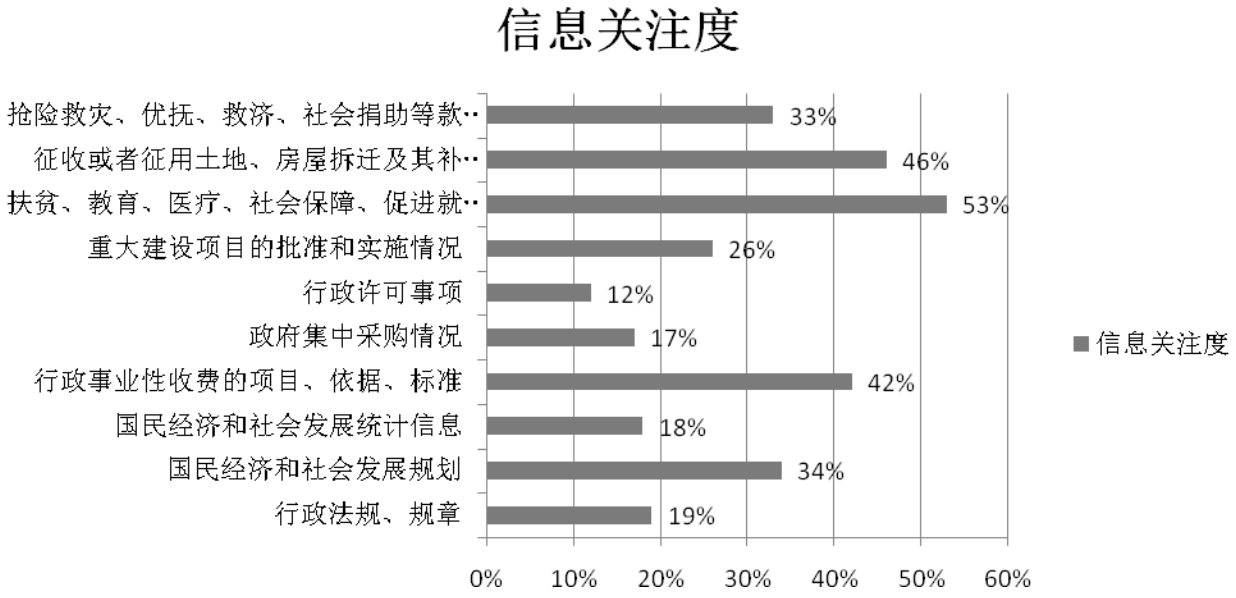
G 重大建设项目的批准和实施情况

H 扶贫、教育、医疗、社会保障、促进就业等方面的政策、措施

I 征收或者征用土地、房屋拆迁及其补偿、补助费用的发放、使用情况

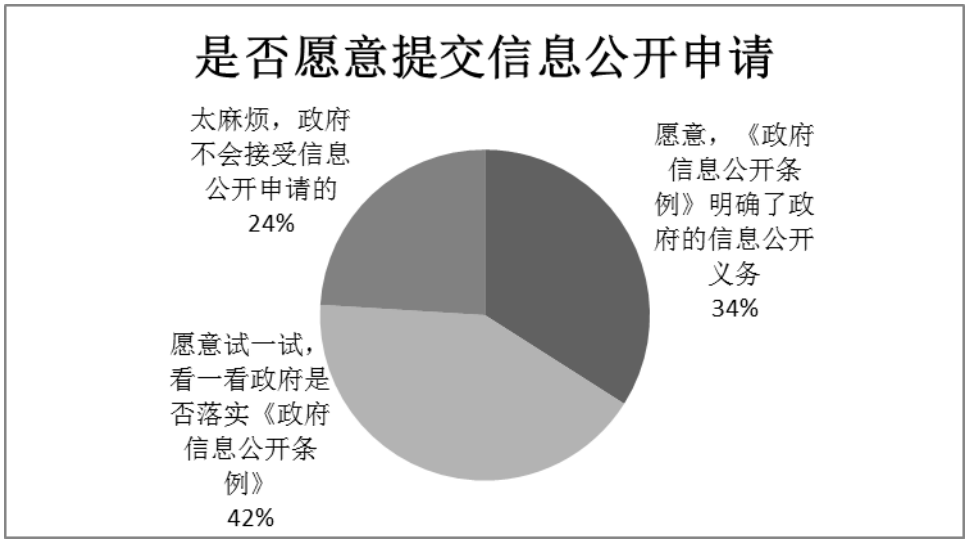
J 抢险救灾、优抚、救济、社会捐助等款物的管理、使用和分配情况

本题调查公众对于政府信息公开的内容的关注程度，给出行政法规、行政许可、教育医疗等多个方面的信息选择，本题为多项选择，被调查者最多可以选择 3 项最为关注的信息。从调查结果可以看出，公众最想了解的信息集中在“扶贫、教育、医疗、社会保障、促进就业等方面的政策、措施”、“行政事业性收费的项目、依据、标准”、“征收或者征用土地、房屋拆迁及其补偿、补助费用的发放、使用情况”三个方面，除此之外，对于“抢险救灾、优抚、救济、社会捐助等款物的管理、使用和分配情况”、“国民经济和社会发展规划”的关注程度也很高，公众对于获取“行政法规、规章”、“政府集中采购情况”、“行政许可事项”等信息的期望值不是很大。



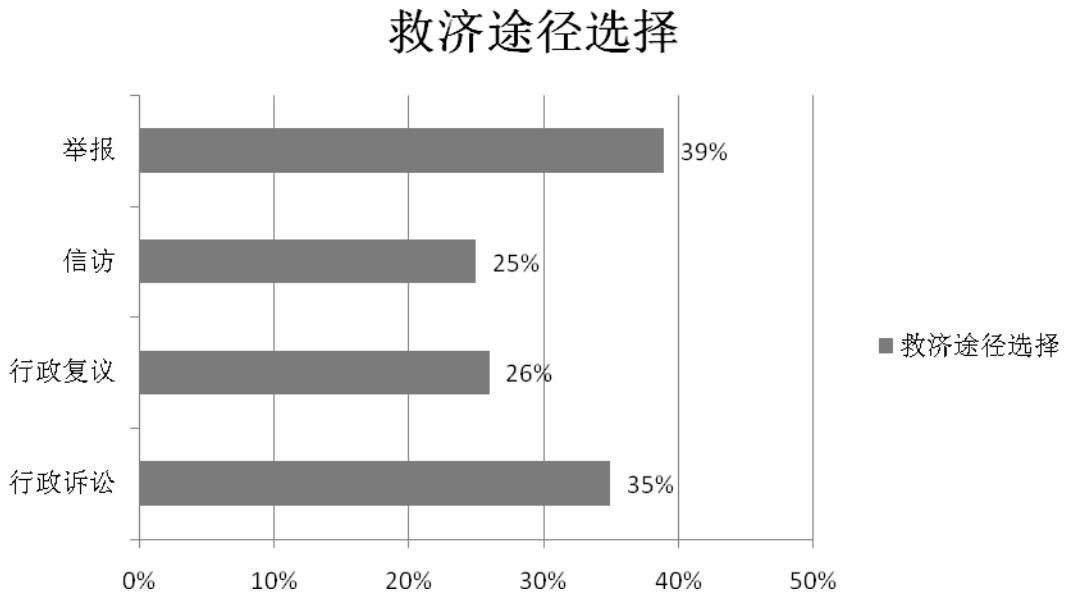
问题 14：如果您想获取政府信息，是否愿意提交信息公开申请？

本题调查公众是否愿意通过提交信息公开申请的方式获取所需要的政府信息。调查结果表明，有 76%的被调查者愿意通过提交信息公开申请获取政府信息，其中有 34%表示“愿意，《政府信息公开条例》明确了政府的信息公开义务”，有 42%表示“愿意试一试，看一看政府是否落实《政府信息公开条例》”，填写问卷的人中有 24%认为“太麻烦，政府不会接受信息公开申请的”，因此不愿意提交信息公开申请以获取所需的政府信息。



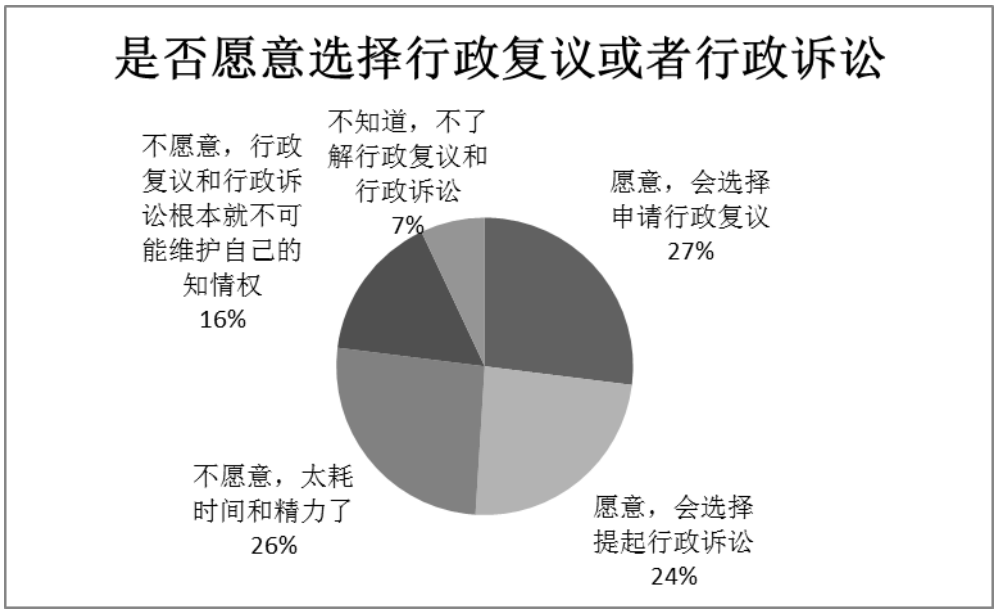
问题 15：如果政府拒绝履行信息公开义务，您认为有哪些救济方式？

本题和问题 16 主要针对申请政府信息公开遭到拒绝之后救济途径的选择，本题为多选题，根据调查结果显示，有 21%的被调查者认为在政府拒绝履行信息公开义务的情况下，不存在有效的救济方式。对于其他四种救济途径公众的选择度差别不大，详见下图。



问题 16：当您申请的信息未能得到公开时，是否愿意通过行政复议或者行政诉讼来维护自己的知情权？

根据调查数据显示，在信息申请未能得到公开时，有 51%的公众愿意通过行政复议或行政诉讼的方式来维护自己的知情权，其中 27%愿意选择行政复议，24%愿意选择行政诉讼的方式。42%的被调查对象不愿意通过行政复议或者诉讼的方式维护自己的权益，其中 26%认为“太耗时间和精力了”，16%认为“行政复议和行政诉讼根本就不可能维护自己的知情权”，另外有 7%的被调查者表示“不知道，不了解行政复议和行政诉讼”。



本次调查活动针对公众对于《政府信息公开条例》的了解程度与其实施的具体情况展开，填表人包括教师、学生、职员等多种身份职业，涉及不同年龄阶段和不同文化程度，结果具有较高的可信度。调查结果显示，有近三分之一的填表人未从任何途径得知《政府信息公开条例》已经正式实施。在对其有所了解的调查对象中，有 39%只是听说过，对于其具体内容和实施情况没有了解，通过问题 7 的调查显示仅有 29%的填表人认为《政府信息公开条例》的普法宣传是“基本到位”的。可见《政府信息公开条例》的公众认知程度较低，对于

其内容和实施仍然需要加大宣传力度，使得更多的公众能够对《政府信息公开条例》有明确的认知，扩大实施的范围。对《政府信息公开条例》有所了解的人群的知晓途径主要集中在互联网和电视，但是不同身份职业和不同教育程度的公众获取信息的方式差异较大。对于学生和公司职员等人来说互联网和电视是其获取信息的主要途径，而对于其他身份职业的公众而言，信息获取途径并不仅仅局限于互联网与电视，仍然存在其他更加广泛和深入的宣传途径，例如报纸报刊、街道宣传等。但是调查结果显示，通过其他途径获得信息的人数有限，街道宣传、报刊杂志等方式，其涉及范围和宣传效果相比互联网和电视来说并不逊色，但是被调查的人中仅有少数是通过这两种方式得知有关《政府信息公开条例》的情况的。可见除互联网和电视以外的宣传方式仍然有提高的空间，如果能够填补这方面普法宣传的空白，将会有更多的公众及时、准确地了解到已经正式实施的法律法规的有关情况。

问题 8-12 主要针对被调查对象关于《政府信息公开条例》具体内容的知晓情况。通过对调查结果的分析我们可以看出，有一半以上的被调查对象不知道该法规中对于政府信息公开工作年度报告的发布时间做出了相应的规定，76%的对《政府信息公开条例》有了解的人从来没有通过网络检索或者阅读过政府信息公开年度报告；86%从未利用过《政府信息公开条例》。可见，不仅仅是公众对于条例的使用情况不容乐观，仅仅对于内容的了解也是非常不到位的，绝大部分在问题 5 中选择了“知道”选项的被调查者并没有实际了解条例的内容也没有使用过条例。这些问题的调查结果也可以印证《政府信息公开条例》的普法宣传工作是很不到位的，公众对其认知情况和具体实施情况都有待进一步提高。

问题 13 调查公众最想要了解的政府信息。其中“扶贫、教育、医疗、社会保障、促进就业等方面的政策、措施”、“行政事业性收费的项目、依据、标准”、“征收或者征用土地、房屋拆迁及其补偿、补助费用的发放、使用情况”等与百姓生活联系较为紧密的信息类型成为公众最为关注的政府信息类型，而公众对于获取“行政法规、规章”、“政府集中采购情况”、“行政许可事项”等与日常生活相距甚远的信息期望值并不高。可见，政府信息公开应着力加强与百姓生活密切相关的信息的发布情况，使其能够方便、及时、有效地了解到自身最为关注的信息。最后，问题 15 和 16 针对在申请政府信息公开遭到拒绝之后的救济问题展开调查。从问题 15 的结果来看对于“信访”“举报”“行政复议”“行政诉讼”四种救济方式的选择并没有太大差异，相比之下选择“举报”和“行政诉讼”的人数略高于其他两项。但是问题 16 显示，仅有 51%的公众愿意通过行政复议或者行政诉讼的方式寻求救济，剩余 49%因为对于行政复议和行政诉讼不了解或者认为耗费时间、不能维护合法权益而放弃这两类救济途径。可见，行政复议与行政诉讼在公众中的可选择程度仍然有进一步提升的空间，为此不仅需要改善行政复议与行政诉讼的程序，以更加方便公众通过此种方式寻求救济，还要加大宣传力度使更多的人能够了解行政复议与行政诉讼，并认可这种有效、合法的救济方式。

第二节 观察方法

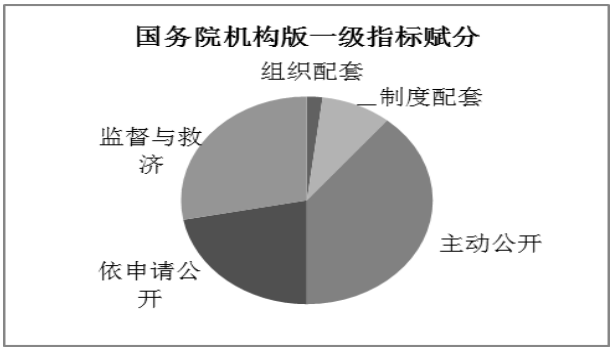
一、观察对象

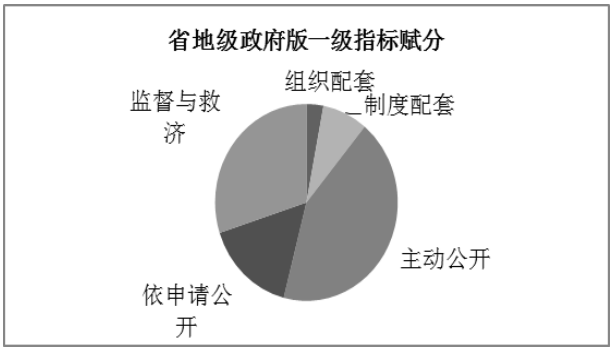
《观察报告》的全部评测对象共 198 个：一是国务院下设机构中的 42 个；二是我国 30 个省级行政单位；三是黑龙江、河南、江苏、甘肃、湖南、云南等 6 个省级行政单位下属的 88 个地级行政单位；四是南开大学等六个团队在各自观察评测区域内共选择了 38 个县级行政单位。

二、指标体系

本次评测所依据的是《中国政府信息公开评测指标体系》。评测体系的目的在于：以《政府信息公开条例》的要求为主线，对中国开放政府和行政透明度的发展状况，进行科学化、指数化、常态化的评价，发现、提炼和总结政府信息公开实践中的经验和问题，促使政府、公众、学界和媒体等协力推进政府信息公开工作。

根据评测对象的区别，从针对性和可操作性的角度出发，评测体系分为三个版本：“国务院机构版”适用于国务院下设各部委局等机构的评测；“省地级政府版”适用于省、地两级行政单位的评测；“县级政府”适用于县级行政单位的评测。一级指标的赋分权重参见图 2-1。指标体系的具体内容见本节后附表。





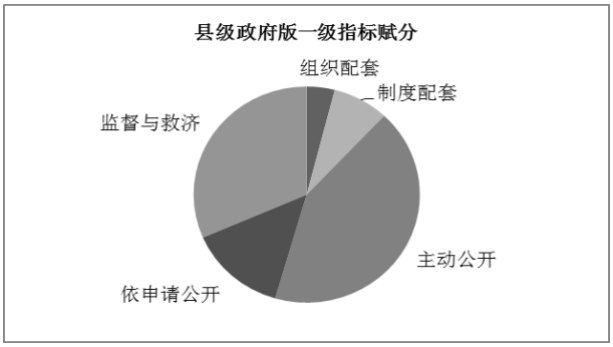


图 2-1. 评测体系一级指标的赋分权重

三、评测手段

评测采用两种手段：检索和实测。对于“省地级政府版”，全部 41 个三级指标中，有 33 个通过网上搜索、阅读政府公报、查阅政府信息公开年度报告、向政府咨询等形式进行检索，获得评测所需的信息；有 8 个通过实测手段获得必要信息。对于“国务院机构版”，全部 38 个三级指标中，有 30 个通过网上搜索、阅读政府公报、查阅政府信息公开年度报告、向政府咨询等形式进行检索，获得评测所需的信息；有 8 个通过实测手段获得必要信息。对于“县级政府版”全部 45 个三级指标中，有 37 个通过网上搜索、阅读政府公报、查阅政府信息公开工作年度报告、向政府咨询等形式进行检索，获得评测所需的信息；有 6 个通过实测手段获得必要信息；有 2 个需要同时采用检索和实测两种检测手段。实测可以聘请志愿评测员，通过亲身操作来做出评判；也可以通过发起检测性申请案例（Test Case）进行。

附：指标体系简表

地 方 政 府 版（适用于省级和地市级政府信息公开评估）

一级指标	二级指标	三级指标	分值	方法
A. 组织配套	主管部门	A01 政府信息公开议事协调机构的领导级别是否高于相应主管部门级别？	1	检索
	工作机构	A02 政府是否设立了专门负责政府信息公开工作的机构？	1	检索
		A03 政府是否拥有负责政府信息公开工作的专职人员？	1	检索
B. 制度配套	综合规范	B01 政府是否制定了政府信息公开工作的综合规范？	4	检索
	具体制度	B02 政府是否以专门规范形式建立了政府信息公开保密审查制度？	2	检索
		B03 政府是否以专门规范形式规定了信息公开与档案管理制度的衔接关系？	2	检索
C. 主动公开	主动公开的广泛性	C01 行政事业性收费信息是否主动公开？	5	检索
		C02 财政预算、决算报告是否主动公开？	5	检索
		C03 政府集中采购信息是否主动公开？	5	检索
	主动公开的及时性	C04 主动信息公开的时限是否依法确定？	1	检索
	主动公开的准确性	C05 政府是否以专门规范形式建立信息发布协调机制？	1	检索
	主动公开的便利性	C06 是否依法建立信息公开查阅场所并实际提供信息公开服务？	4	检索
		C07 政府公报是否连续出版？	1	检索
		C08 政府公报是否有适当分类？	1	检索
		C09 政府网站是否具有较高的集成度？	4	实测

		C10 政府网站的检索功能是否完备和有效？	4	实测
		C11 政府网站的栏目设置是否便民？	2	实测
		C12 政府新闻发布会是否规范化？	2	检索
		C13 《政府信息公开指南》记载的工作机构情况是否完整、充分？	3	检索
		C14 《政府信息公开指南》记载的政府信息情况是否有分类、成体系？	2	检索
		C15 《政府信息公开目录》是否包含了法定内容？	3	检索

（续表）

D. 依申请公开	依申请公开的申请条件	D01 依申请公开的渠道是否便民？	2	实测
		D02 政府是否过度收集申请人个人信息？	2	实测
	依申请公开的答复情况	D03 政府是否及时对信息公开申请作出了答复？	5	实测
		D04 政府拒绝提供所申请信息的理由是否合法？	2	实测
		D05 政府拒绝提供所申请信息的说理是否充分？	3	实测
		D06 政府拒绝提供所申请信息的比例是否过高？	2	检索
E. 监督和救济	工作考核制度	E01 政府是否建立了细化的工作考核制度规范？	3	检索
		E02 政府是否制定了详细的政府信息公开工作考核项目表？	2	检索
		E03 政府自评在信息公开工作考核中所占比例是否小于 70%？	1	检索
		E04 政府信息公开工作考核结果是否公开？	2	检索
		E05 政府信息公开工作考核与责任追究是否衔接？	1	检索
	社会评议制度	E06 政府是否建立了细化的社会评议制度？	2	检索
		E07 政府是否进行了信息公开工作社会评议？	2	检索
		E08 信息公开社会评议结果是否公开？	2	检索
	责任追究制度	E09 政府是否以专门规范形式建立责任追究制度？	3	检索
	年度报告制度	E10 政府发布信息公开年报的时间是否符合法定要求？	3	检索
		E11 政府所公布的政府信息公开年报是否包含若干必要的信息？	3	检索
	个案救济制度	E12 政府是否为公民举报、复议和诉讼提供了指引？	3	检索
		E13 政府是否实际受理了复议、参加了诉讼？	2	检索
		E14 政府是否将个案救济情况纳入了工作考核和责任追究范围？	1	检索

国 务 院 机 构 版（适用于国务院部委等机构政府信息公开评估）

一级指标	二级指标	三级指标	分值	方法
A. 组织配套	主管部门	A01 政府信息公开议事协调机构的领导级别是否高于相应主管部门级别？	1	检索
	工作机构	A02 是否设立了专门负责政府信息公开工作的机构？	1	检索
B. 制度配套	综合规范	B01 是否制定了政府信息公开工作的综合规范？	4	检索
	具体制度	B02 是否以专门规范形式建立了政府信息公开保密审查制度？	2	检索
		B03 是否进行了其它促进政府信息公开工作的长效机制建设？	3	检索
C. 主动公开	主动公开的广泛性	C01 行政事业性收费信息是否主动公开？	5	检索
		C02 财政预算、决算报告是否主动公开？	5	检索
		C03 政府集中采购信息是否主动公开？	5	检索
	主动公开的及时性	C04 主动信息公开的时限是否依法确定？	1	检索
	主动公开的准确性	C05 是否建立了细化的信息发布协调机制？	3	检索
	主动公开的便利性	C06 是否依法建立信息公开查阅场所并实际提供信息公开服务？	2	检索
		C07 政府公报是否连续出版？	1	检索
		C08 政府公报是否有适当分类？	1	检索
		C09 政府网站的检索功能是否完备和有效？	4	实测
		C10 政府网站的栏目设置是否便民？	2	实测
		C11 政府新闻发布会是否规范化？	2	检索

		C12 《政府信息公开指南》记载的工作机构情况是否完整、充分？	3	检索
		C13 《政府信息公开指南》记载的政府信息情况是否有分类、成体系？	2	检索
		C14 《政府信息公开目录》是否包含了法定内容？	3	检索
D. 依申请公开	依申请公开的申请条件	D01 依申请公开的渠道是否便民？	5	实测
		D02 是否过度收集申请人个人信息？	3	实测

（续表）

D．依申请公开	依申请公开的答复情况	D03 是否及时对信息公开申请及时作出了答复？	5	实测
		D04 拒绝提供所申请信息的理由是否合法？	3	实测
		D05 拒绝提供所申请信息的说理是否充分？	3	实测
		D06 拒绝提供所申请信息的比例是否过高？	3	实测
E．监督和救济	工作考核制度	E01 是否建立了细化的工作考核制度规范？	3	检索
		E02 是否制定了详细的政府信息公开工作考核项目表？	2	检索
		E03 部委自评在信息公开工作考核中所占比例是否小于 70%？	1	检索
		E04 政府信息公开工作考核结果是否公开？	2	检索
		E05 政府信息公开工作考核与责任追究是否衔接？	1	检索
	社会评议制度	E06 是否建立了细化的社会评议制度？	2	检索
		E07 是否进行了信息公开工作社会评议？	2	检索
		E08 信息公开社会评议结果是否公开？	2	检索
	责任追究制度	E09 是否建立了细化的责任追究制度？	3	检索
	年度报告制度	E10 发布信息公开年度报告是否及时？	2	检索
		E11 所公布的政府信息公开年报是否包含若干必要的信息？	3	检索
	个案救济制度	E12 是否为公民举报、复议和诉讼提供了指引？	4	检索
		E13 是否将个案救济情况纳入了工作考核和责任追究范围？	1	检索

县 级 政 府 版（适用于县级政府信息公开评估）

一级指标	二级指标	三级指标	分值	方法
A.组织配套	主管部门	A01 政府信息公开议事协调机构的领导级别是否高于相应主管部门领导级别？	1	检索
		A02 政府是否组织了有关政府信息公开的宣传和培训工作？	2	检索
	工作机构	A03 政府是否设立了专门负责政府信息公开工作的机构？	1	检索
B.制度配套	综合规范	B01 政府是否制定了政府信息公开工作的综合规范或者类似规范？	4	检索
	具体制度	B02 政府是否公开了政府信息公开工作指南和政府信息公开目录？	2	检索
		B03 政府是否公开政府信息公开保密审查实施情况？	2	检索
C.主动公开	广泛性	C01 行政事业性收费信息是否主动公开？	3	检索
		C02 财政预算、决算报告是否主动公开？	3	检索
		C03 政府集中采购信息是否主动公开？	4	检索
	多样性	C04 政府是否在公共场所设立公共查阅室、资料索取点、信息公告栏、电子信息屏等场所、设施？	2.5	检索（实测）
		C05 政府是否在行政村或社区通过设立专门信息公开点，张贴、散发相关材料等方式主动公开信息？	2	检索（实测）
		C06 政府是否通过当地广播、电视、手机短信、市民论坛等方式主动公开信息？	2	检索
	及时性	C07 主动信息公开的时限是否依法确定？	1	检索
	准确性	C08 政府是否建立了信息发布协调机制？	1	检索
	便利性	C09 政府是否依法建立信息公开查阅场所并实际提供政府信息公开服务？	2	实测

一级指标	二级指标	三级指标	分值	方法
		C10 政府公报是否发布？	2	检索
		C11 政府公报是否有适当分类？	1	检索
		C12 政府网站是否具有较高的集成度？	2	检索
		C13 政府网站的检索功能是否完备和有效？	4	检索
		C14 政府网站的栏目设置是否便民？	2	检索
		C15 政府新闻发言人制度是否例常化？	2	检索
		C16 《政府信息公开指南》记载的工作机构情况是否完整、充分？	3	检索
		C17 《政府信息公开指南》记载的政府信息情况是否有分类、成体系？	2	检索
		C18 《政府信息公开目录》是否包含了法定内容？	4	检索
D.依申请公开	申请条件	D01 依申请公开的渠道是否便民？	2	实测
		D02 政府是否过度收集申请人个人信息？	2	实测
	答复情况	D03 政府是否及时对政府信息公开申请作出了答复？	5	实测
		D04 政府拒绝提供所申请信息的理由是否合法？	2	实测
		D05 政府拒绝提供所申请信息的说理是否充分？	3	实测
E.监督和救济	工作考核制度	E01 政府是否建立了政府信息公开工作考核制度？	2	检索
		E02 政府是否制定了详细的政府信息公开工作考核项目表？	2	检索
		E03 政府自评在信息公开工作考核中所占比例是否小于 70%？	1	检索
	工作考核制度	E04 政府是否实际进行了政府信息公开工作考核？	2	检索
		E05 政府信息公开工作考核结果是否公开？	2	检索

一级指标	二级指标	三级指标	分值	方法
E.监督和救济		E06 政府是否针对信息公开工作考核建立了责任追究制度？	2	检索
	社会评议制度	E07 政府是否针对政府信息公开建立了社会评议制度？	2	检索
		E08 政府是否进行了信息公开工作社会评议？	2	检索
		E09 政府信息公开社会评议结果是否公开？	2	检索
	责任追究制度	E10 政府是否建立了政府信息公开责任追究制度？	2	检索
		E11 政府信息公开责任追究情况是否公开？	1	检索
	年度报告制度	E12 政府是否在每年 3 月 31 日前发布政府信息公开工作年度报告？	2	检索
		E13 政府公布的政府信息公开工作年度报告是否包括法定内容？	2.5	检索
	个案救济制度	E14 政府是否为公民举报、复议和诉讼提供了指引？	3	检索
		E15 政府是否实际受理复议或实际参加诉讼？	2	检索
		E16 政府是否将个案救济情况纳入工作考核和责任追究范围？	2	检索

第三节 观察结果

一、各部门、各地评测得分及排名

（一）国务院下设机构得分结果分析

国务院 42 个下设机构的评测得分及排名见下表：

表 3-1. 国务院下设机构分数排名表

排名	机构	组织配套得分	制度配套得分	主动公开得分	依申请公开得分	监督救济得分	总分
1	交通运输部	2	9	28	22	16.5	77.5
2	环保部	0.5	8	33	21	13	75.5
3	银监会	1.5	8	34	14	17.5	75
4	海关总署	1.5	8	31.5	18.5	15	74.5
5	卫生部	2	9	29	20	14	74
6	知产局	1.5	8	35	19.5	7.5	71.5
7	水利部	1.5	8	34.5	15	9.5	68.5
7	计生委	1.5	9	27	18	13	68.5
7	安监总局	0.5	9	24.5	21	13.5	68.5
7	药监局	1.5	8	28.5	22	8.5	68.5
11	体育总局	1.5	9	29.5	17	11	68
12	工信部	2	8	28.5	17.5	11	67
13	邮政局	1.5	8	27	20	8.5	65
14	商务部	1.5	8	19.5	22	13.5	64.5
15	教育部	1.5	9	33.5	13	7	64
15	证监会	1.5	9	27.5	19	7	64
17	农业部	1.5	9	28	14	10.5	63
17	粮食局	1.5	9	23	21	8.5	63
19	科技部	1.5	8	24	21	8	62.5
20	质检总局	1.5	8	27	18	7	61.5
20	税务总局	1.5	9	27	16	8	61.5
22	国土资源部	1.5	8	24.5	15	11.5	60.5
23	民政部	1.5	8	27.5	12.5	10.5	60
24	国家统计局	1.5	4	27.5	18.5	7	58.5
25	人社部	2	9	20	21	6	58
25	电监会	2	8	19	21	8	58
27	人民银行	1.5	9	16	20	11	57.5
28	财政部	1.5	8	23.5	14	10	57
29	国家民委	1.5	8	21.5	17	8.5	56.5
29	工商总局	1.5	5	25	14	11	56.5

31	审计署	1.5	9	25	8	11.5	55
32	文化部	1.5	5	25	14	8	53.5
33	发改委	1.5	7	19.5	17	8	53
33	司法部	1.5	4	20.5	20	7	53
35	外交部	1.5	4	18.5	20	7	51
35	公安部	2	3	27	13.5	5.5	51
35	住建部	1.5	8	25	10	6.5	51
38	国资委	1.5	8	23	9	9	50.5
39	保监会	0.5	8	21.5	9	11	50
40	烟草局	1.5	8	17	15	8	49.5
41	铁道部	1.5	8	16	14	7.5	47
42	监察部	0.5	4	16.5	0	2	23

上述 42 个评测对象的平均得分为 60.4 分；分数中位数为 61 分；及格率为 54.8%。国务院下设机构整体表现相对较好，但某些部门仍进展缓慢，特别是肩负政务公开督导职责的监察部再一年垫底。The average score of the above 42 evaluation subjects was 60.4 points; the median score was 61 points; the pass rate was 54.8%. Institutions under the State Council have performed relatively well overall, but some departments are still making slow progress, especially the Ministry of Supervision, which is responsible for overseeing the openness of government affairs.

（二）省级得分结果分析

全国 30 个省级行政单位的评测得分及排名见表 3-2，整体来看，位列前十的省份和直辖市与去年相比变化不大，而山西省和浙江省的上升势头则较为迅猛，前者在本年度评测中位列第 3，后者位列第 10。四个直辖市的表现与去年相比依旧抢眼，在前八名中占了三个席位。

表 3-2. 各省级行政单位得分排名表

排名	省级行政单位	组织配套得分	制度配套得分	主动公开得分	依申请公开得分	监督救济得分	总分
1	北京市	3	6	41	12	28	90
2	江苏省	3	8	34.5	5.5	23	74
3	天津市	1.5	6	33.5	8.5	19.5	69
3	山西省	3	4	28	11.5	22.5	69
5	安徽省	2.5	6	36	4	19.5	68
6	上海市	2.5	8	33	1.5	21	66
6	黑龙江省	3	6	30.5	4	22.5	66
8	吉林省	2.5	6	34	6	16.5	65
8	山东省	2.5	6	32	6	18.5	65
10	浙江省	3	4	35.5	8.5	13.5	64.5
11	辽宁省	3	6	30	9.5	15.5	64
12	四川省	3	6	28.5	4.5	21.5	63.5
13	陕西省	1.5	4	32	9.5	16	63

排名	省级行政单位	组织配套得分	制度配套得分	主动公开得分	依申请公开得分	监督救济得分	总分
14	河北省	1	6	30	6.5	18.5	62
15	湖南省	3	6	30	7	15.5	61.5
15	重庆市	2	4	27.5	9	19	61.5
17	云南省	2.5	6	29.5	4.5	17.5	60
18	广东省	2.5	6	31.5	1	17	58
19	江西省	3	2	35	5	12.5	57.5
19	广西壮族自治区	2	6	33	2	14.5	57.5
21	湖北省	2	4	24.5	9	17.5	57
22	新疆维吾尔自治区	0.5	6	31	2	17	56.5
23	河南省	3	4	27	9	11.5	54.5
24	内蒙古自治区	3	8	21	2.5	19.5	54
25	贵州省	1.5	4	30	4.5	13.5	53.5
26	青海省	1.5	6	31.5	6	8	53
26	福建省	2	6	28	4.5	12.5	53
28	海南省	3	8	24.5	7	10	52.5
29	宁夏回族自治区	1.5	6	29.5	2	11.5	50.5
30	甘肃省	2	8	26.5	2.5	6.5	45.5

上述 30 个评测对象的平均得分为：61.2 分；分数中位数为：61.5 分；及格率为：56.7%。

分析全国 30 个省级行政单位的评测得分，按得分分数段可绘制成图 3-1。从中可以看出，政府信息公开实施情况并不完全与地区经济发展水平成正比例关系，发达地区如广东省的得分并不理想。

The average score of the above 30 evaluation objects is: 61.2 points; the median score is: 61.5 points; the pass rate: 56.7%.

The evaluation scores of 30 provincial-level administrative units across the country are analyzed, and the scores can be drawn as Figure 3-1. It can be seen from this that the implementation of government information disclosure is not completely proportional to the level of regional economic development, and the scores of developed regions such as Guangdong Province are not ideal.

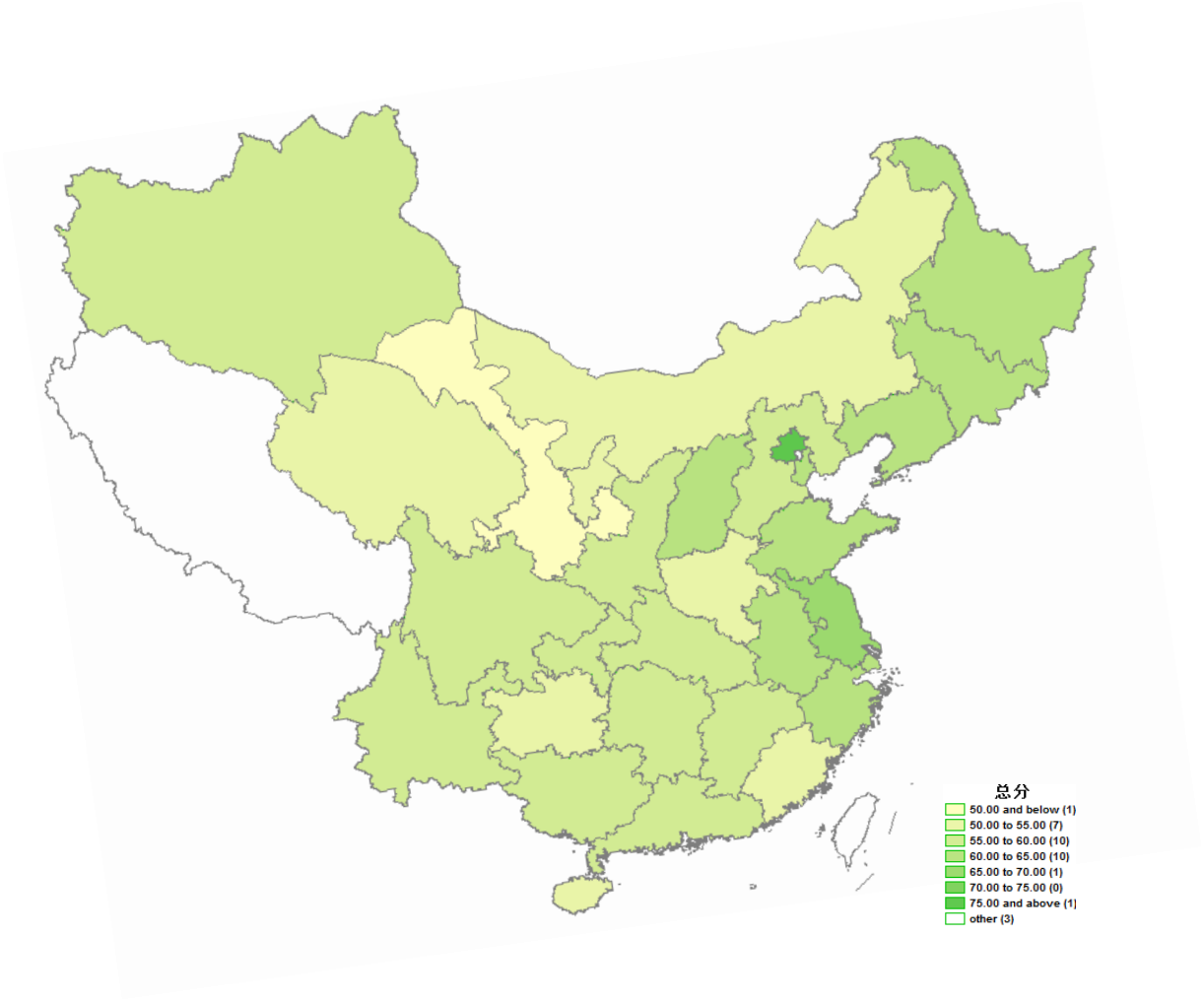


图 3-1. 各省级行政单位按分数段分布示意图

二、各省级行政单位与国务院下设机构得分情况对比

根据上述各评测对象得分统计，可得出表 3-3、图 3-2 和图 3-3，具体如下：

表 3-3. 省级行政单位与国务院下设机构对比表

对比项目	各省级行政单位	国务院各下设机构	差值
及格率	56.7%	54.8%	1.9%
平均分	61.2	60.4	0.8
中位分	61. 5	61	0.5

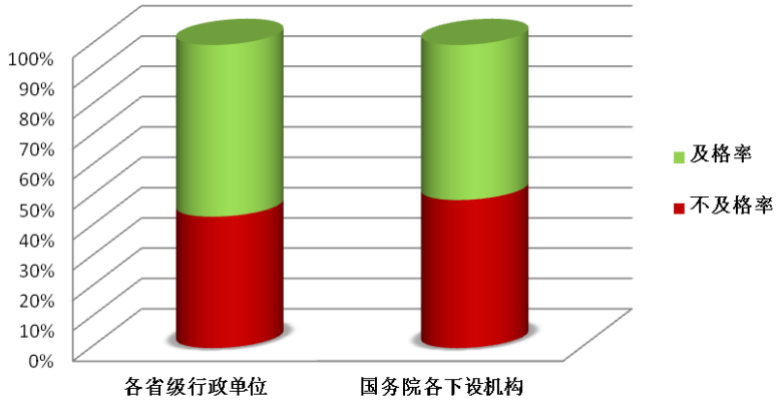


图 3-2. 各地、各部门评测及格率

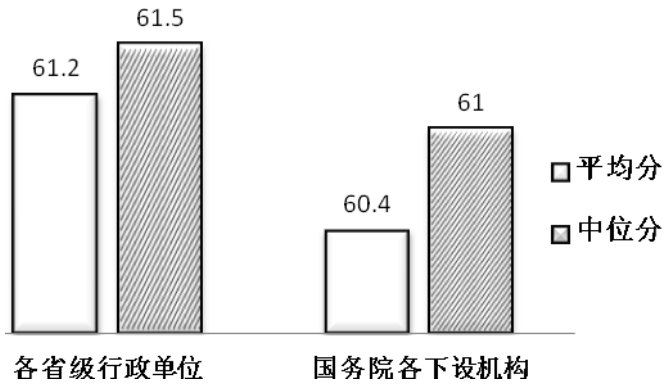


图 3-3. 各地、各部门评测平均分

从上述图表中可以看出：就政府信息公开的总体表现而言，各省级行政单位优于国务院各下设机构。这主要表现在：

第一，在及格率方面，省级行政单位达到及格线的数量较之国务院下设机构要高出一些。在省级行政单位的评测中，得分超过 60 的省级行政单位共有 17 个，约占其总数的 57%；相比之下，国务院下设机构有 23 个达到了 60 分的及格线，及格率约为 55%。在及格率上，省级行政单位略占优势。

第二，在平均分和中位分方面，各省级行政单位平均分比国务院各机构均高出 0.8 分。由此可以看出，虽然针对评测对象的指标体系略有不同，但各省级行政单位在信息公开工作整体的质量上仍然要略高于国务院各下设机构。

但需要注意到的是，与 2010 年的评测结果相比，二者在平均分和中位分近 10 分的差距已经缩减至 1 分左右，省级行政单位领先的优势不复存在。同时，省级行政单位在今年评测中的平均分和中位分较之去年略有下降，出现波动，加上国务院下设机构在今年评测上取得的进步，二者差距已不再明显。

由于去年各省级行政单位整体要优于国务院各下设机构，因此后者的进步与提升空间更为广阔，反映在评测得分上的增加也更加明显，而前者在经过连续几年的改进之后，进入了相对困难的瓶颈期和攻坚期，进步空间有限，因此分数提高幅度并未增加，甚至出现微微下滑的情况，从整体上看都属于合理范围之内。

需要看到的是，国务院下设机构在今年的评测中较之去年取得了长足进步，但相比起各省级行政单位，仍然略有差距。通过数据分析，可以发现主要由如下原因造成：

原因一：分数段分布的差异。各地、各部门评测的最高分、最低分和分数段分布如表 3-4 及图 3-4：

表 3-4. 各地、各部门评测分数段分布

对比项		各省级行政单位		国务院各下设机构		差值
最高分		90		77.5		12.5
最低分		45.5		23		22.5
分数段分布	≥70 分	2	6.7%	6	14.3%	-7.6%
	≥60 分	15	50.0%	17	40.5%	9.5%
	≥50 分	12	40.0%	16	38.1%	1.9%
	≥40 分	1	3.3%	2	4.8%	-1.5%
	≥30 分	0	0.0%	0	0.0%	0.0%
	≥20 分	0	0.0%	1	2.4%	-2.4%
	≥10 分	0	0.0%	0	0.0%	0.0%

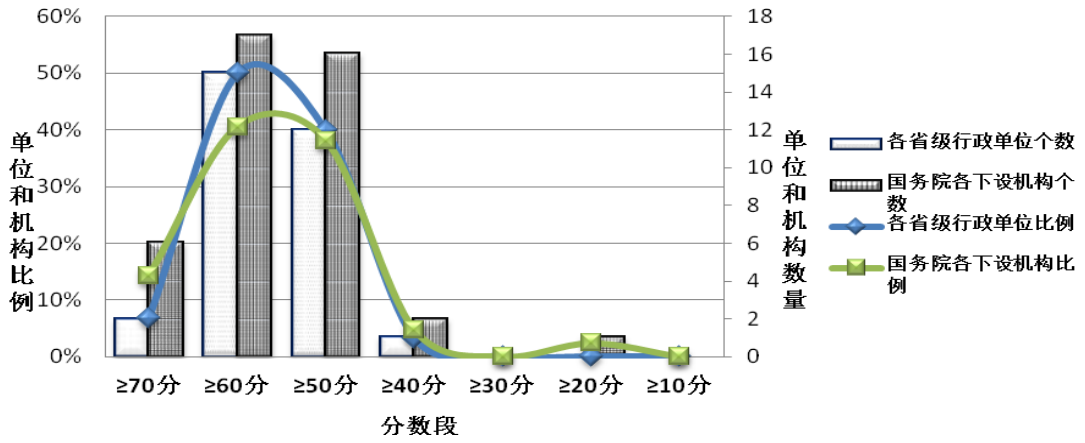


图 3-4. 各地、各部门评测分数段分布

由上述图表可见，省级行政单位在分数段的分布上大多数方面都略优于国务院各下设机构：

（1）在最高分上，省级行政单位为 90 分，而国务院下设机构为 77.5 分，分差为 12.5 分。最低分上，省级行政单位为 45.5 分，国务院下设机构为 23 分，分差为 22.5 分。由于最高分和最低分的差距较为明显，势必会影响到二者平均分的计算。

（2）在高分段的分布上，国务院下设机构今年增长势头明显，70 分以上有 6 个，而省级行政单位的数量则由去年的 7 个减为 2 个。60-69.5 分这一分数段中，省级行政单位数量为 15 个，国务院下设机构为 17 个。数量上虽然差异不大，

但是前者这一分数段所占比例为 50%，后者为 40.5%，同时由于后者的评测对象在总数上比前者多出 12 个，因此在及格率要略低于前者。

（3）在低分段的分布上，省级行政单位的优势体现得为更加明显。其所有评测对象并未出现低于 40 分的情况，而国务院下设机构中有 2 个位于 40-49.5 这一分数段中，同时还有 1 个得分仅略高于 20 分的极端低分。如此一来，国务院下设机构的低分段便较大地拉低了其整体平均分的计算。

在中分段（即 50-59.5 分）上，二者并无太大差距。省级行政单位数量为 12 个，比例为 40%。国务院下设机构为 16 个，比例为 38.1%。简言之，与国务院各下设机构相比，各省级行政单位的优势主要体现在低分段上。其在 50 分以下仅有 1 个，说明其信息公开工作的整体质量都达到了一定水平，质量差异仅体现在需要改进的空间大小之上。而国务院下设机构在低分段的数量要多于省级行政单位，还出现了极端低分的情况。这说明了个别国务院下设机构需要大力加强在政府信息公开工作方面的基本建设。但值得注意的是，国务院下设机构今年在高分段的分布上取得的进步使得其在整体分数的差异上大幅缩小了其与省级行政单位的差距。

原因二：一级指标得分的差异。各省级行政单位及国务院下设机构的一级指标得分情况如表 3-5 及图 3-5：

表 3-5. 各省级行政单位及国务院下设机构一级指标评测得分率

一级指标	各省级行政单位		国务院各下设机构		得分率差值
	平均分	得分率	平均分	得分率	
组织配套	2.3	76.7%	1.5	75.0%	**1.7%**
制度配套	5.7	71.3%	7.6	84.4%	**-11.1%**
主动公开	30.6	71.2%	25.2	64.6%	**6.6%**
依申请公开	5.8	36.3%	16.5	75.0%	**-38.7%**
监督救济	16.7	55.7%	9.6	34.3%	**21.4%**

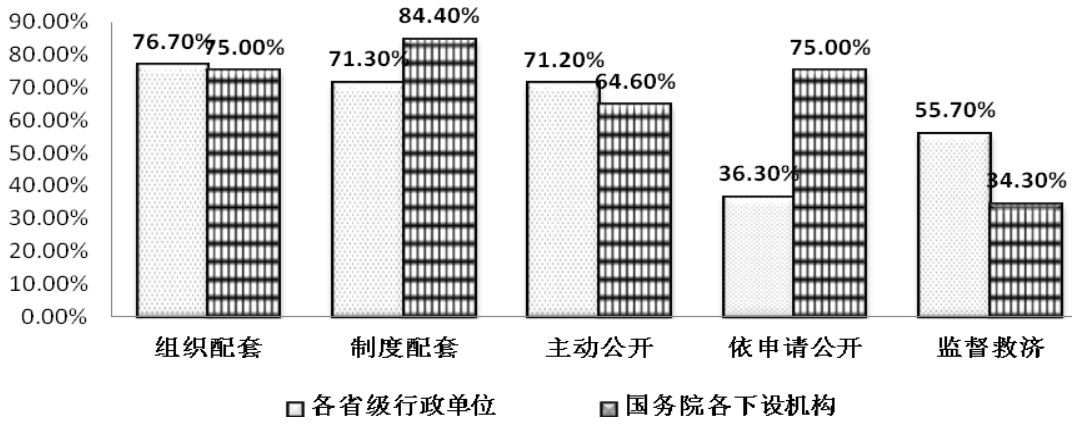


图 3-5. 各省级行政单位及国务院下设机构一级指标评测得分率

从上图可以看出，在 5 个一级指标中，国务院下设机构得分率高于省级行政单位的有 2 个，分别是制度配套和依申请公开，甚至依申请公开的得分率要远高于省级行政单位。

但是，省级行政单位在其他 3 个一级指标的得分率均高于国务院下设机构，

其中包括了在总分中所占比重最大的两个一级指标，即主动公开和监督与救济。虽然省级行政单位和国务院下设机构的评测采用了两套不同的指标体系，但是在5个一级指标的满分分值上并不存在太大差异。所以，二者在主动公开得分率的差距上虽仅有7个百分点左右，但由于主动公开这一一级指标满分达到了40分左右，因此其体现到平均分上的差距便较为明显。而二者在监督与救济这一一级指标的得分率差距约为22个百分点，而这一一级指标的满分约为30分，同样扩大了二者在平均分上的差距。

由此可以看出，省级行政单位由于在所占比例最大的两个一级指标中优势较为明显，即便在依申请公开评测情况普遍远次于国务院下设机构的情况下，其平均分和得分率仍略优于国务院下设机构。

三、 省级行政单位与国务院下设机构三年得分情况对比

（一）、总分变化情况比较

本次评测活动至今已经进入第三年。虽然今年评测基于的指标体系在去年的基础之上又略有调整，但是在3年的评测中所采用的指标体系在总体上是保持一致的，各项数据横向与纵向之间依旧存在着较强的可比性。因此，可以结合今年的评测结果，与2009年、2010年两年的得分情况进行对比，以便从时间维度上了解国务院下设机构和各省级行政单位在这三年内的政府信息公开工作开展与进步的情况。

1、国务院下设机构总分变化情况比较

表3-6. 国务院下设机构评测得分对比

国务院下设机构	2009年得分	2010年得分	2011年得分	2010年分数增长	2011年分数增长
卫生部	44.5	46.5	74	2	27.5
邮政局	51.5	43	65	-8.5	22
工信部	47.5	50	67	2.5	17
环保部	50	58.5	75.5	8.5	17
司法部	34	36	53	2	17
铁道部	24	30.5	47	6.5	16.5
证监会	43	48	64	5	16
体育总局	43	54	68	11	14
安监局	49.5	55	68.5	5.5	13.5
国家统计局	45	45	58.5	0	13.5
交通运输部	46	65	77.5	19	12.5
药监局	50.5	56	68.5	5.5	12.5
银监会	61	62.5	75	1.5	12.5
电监会	42.5	46	58	3.5	12
粮食局	46.5	51	63	4.5	12

人保部	43.5	47	57.5	3.5	10.5
质检总局	53	51	61.5	-2	10.5
住建部	42	41	51	-1	10
工商总局	44	47	56.5	3	9.5
国家民委	40.5	47	56.5	6.5	9.5
保监会	47.5	41	50	-6.5	9
海关总署	59	65.5	74.5	6.5	9
水利部	45.5	61	68.5	15.5	7.5
税务总局	51.5	54	61.5	2.5	7.5
计生委	56	61.5	68.5	5.5	7
文化部	47.5	47	53.5	-0.5	6.5
民政部	53.5	54	60	0.5	6
科技部	50.5	57	62.5	6.5	5.5
外交部	41	45.5	51	4.5	5.5
监察部	12	18	23	6	5
农业部	52.5	58.5	63	6	4.5
发改委	47.5	49	53	1.5	4
知识产权局	45.5	67.5	71.5	22	4
公安部	32.5	48	51	15.5	3
国土资源部	52	57.5	60.5	5.5	3
商务部	60	63	64.5	3	1.5
教育部	52.5	63	64	10.5	1
人民银行	49.5	57	58	7.5	1
烟草局	47	52	49.5	5	-2.5
财政部	54	60	57	6	-3
审计署	46	58	55	12	-3
国资委	52	55.5	50.5	3.5	-5
平均分	46.1	51.2	59.9	5.1	8.7

从各个国务院下设机构得分的情况来看，近三年总体得分情况一直呈现持续上升的趋势，特别是 2011 年相对 2010 年有较明显的改善。

从平均分来看，国务院机构的平均分从 2009 年的 46.1 分增长到 2010 年的 51.2 分再到 2011 年的 60.4 分，保持了稳步增长的势头。在 2011 年，卫生部、邮政局、工信部和环保部是得分增长最多的四个单位。其中，卫生部在 2011 年的增幅达到 27.5 分。相比而言，也有 4 个国务院下设机构相对去年有下降的现象，财政部、审计署和国资委的得分都有不同程度的下降。可见，整体来看，在过去的一年里，国务院下设机构的政府信息公开工作提升明显，其信息公开情况与省级行政单位的差距也越来越小。

表 3-7. 国务院下设机构三年分数变化情况

分数变化情况	连续增加	连续下降	先增后降	先降后增
国务院下设机构数量	33	0	4	5

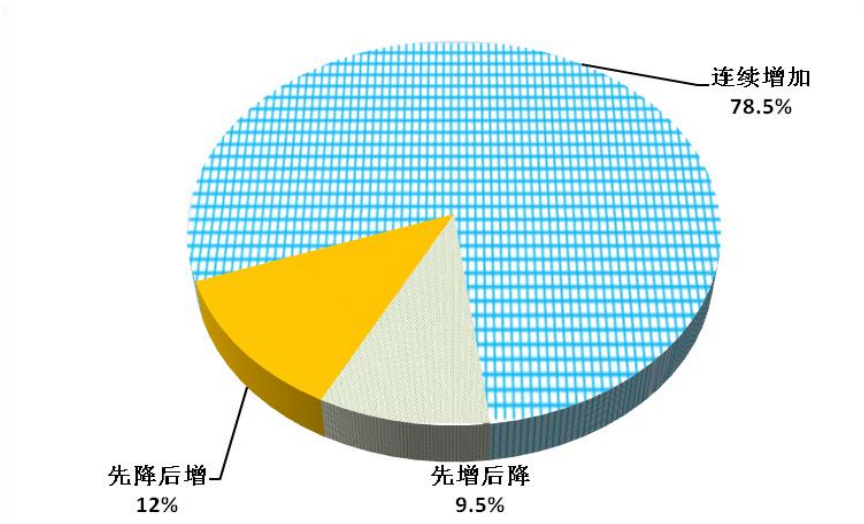


图 3-6. 国务院下设机构三年分数变化情况

从上述图表来看，在 42 个国务院下设机构当中，有 33 个连续三年都处于上升势头，比例达到了 78.5%，而先降后增的机构数量为 5 个。也就是说，在针对 2011 年的评测中，有 38 个国务院下设机构较之 2010 年保持了增长的趋势。同时其并未出现在连续三年测评中得分持续下滑的情况。因此，从变化趋势上看，国务院下设机构的进步趋势十分明显，这也体现了中央部委加大力度建设政府信息公开工作的良好情况。

2、省级行政单位总分变化情况比较

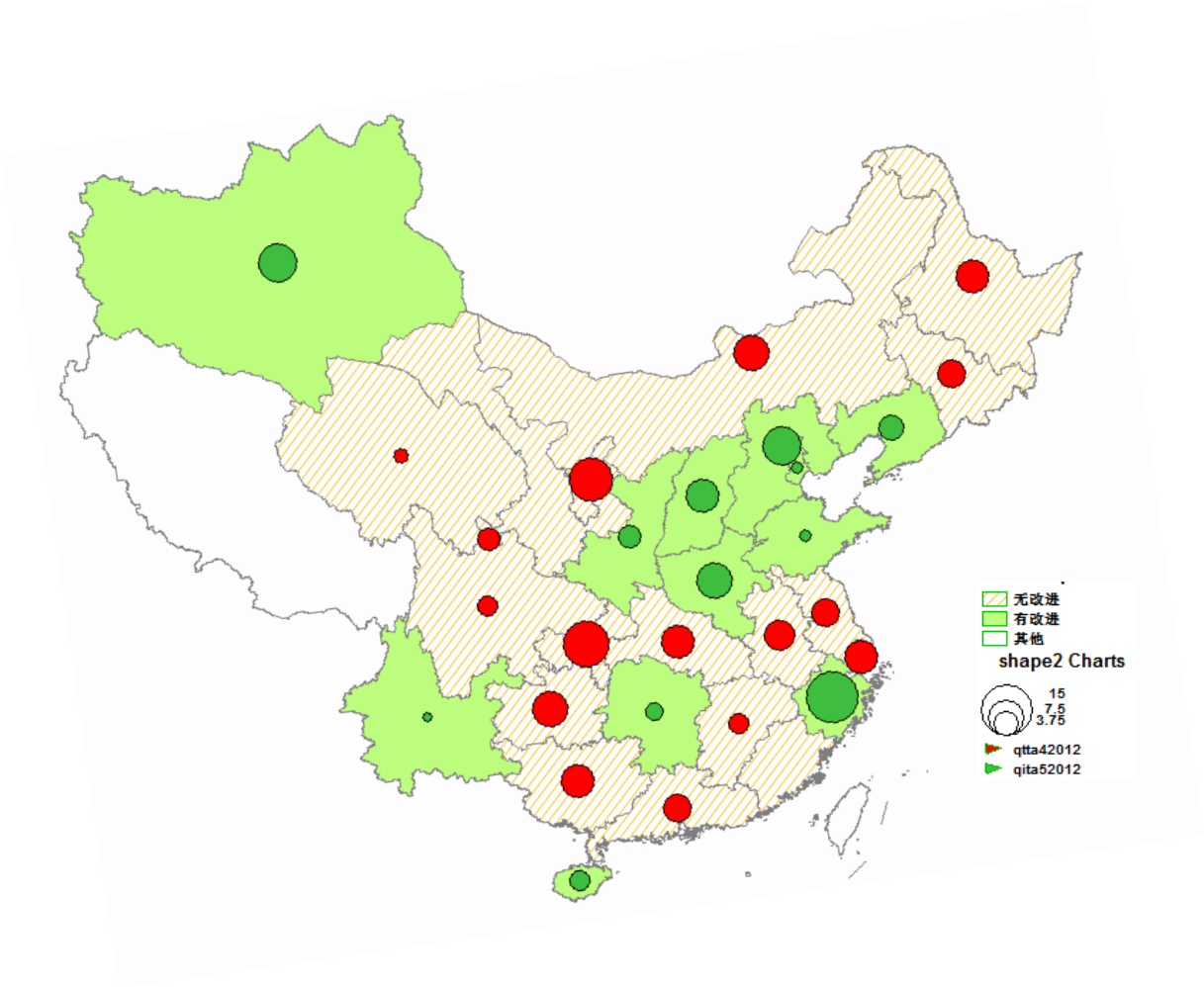


图 3-7. 全国 30 个省级行政单位的评测得分对比

表 3-8. 全国 30 个省级行政单位的评测得分对比

省级行政单位	2009 年得分	2010 年得分	2011 年得分	2010 年分数增长	2011 年分数增长
浙江	53.5	47.5	64.5	-6	17
北京	76.5	79.5	90	3	10.5
新疆	45.5	46	56.5	0.5	10.5
河南	48.5	45	54.5	-3.5	9.5
山西	50	61.5	69	11.5	7.5
辽宁	59.5	59	64	-0.5	5
陕西	67.5	58	63	-9.5	5
海南	55	49.5	52.5	-5.5	3
湖南	64	59	61.5	-5	2.5
山东	46	63.5	65	17.5	1.5
天津	75.5	67.5	69	-8	1.5
云南	50	59	60	9	1
河北	60	61.5	62	1.5	0.5
福建	52.5	53	53	0.5	0
青海	50.5	55	53	4.5	-2
甘肃	48	48	45.5	0	-2.5
江西	59	60.5	57.5	1.5	-3
四川	65	66.5	63.5	1.5	-3
广东	74	63.5	58	-10.5	-5.5
江苏	61.5	79.5	74	18	-5.5
吉林	54.5	71	65	16.5	-6
安徽	58.5	75	68	16.5	-7
广西	65	65.5	57.5	0.5	-8
黑龙江	50.5	74	66	23.5	-8
湖北	62.5	65.5	57	3	-8.5
上海	72.5	74.5	66	2	-8.5
贵州	55.5	63	53.5	7.5	-9.5
内蒙古	42	63.5	54	21.5	-9.5
宁夏	35	63.5	50.5	28.5	-13
重庆	63.5	75.5	61.5	12	-14
平均分	57.4	62.5	61.2	5.1	-1.3

从各个省级行政单位得分的情况来看，相对于 2010 年的大幅提升，2011 年中，除了个别省级行政单位分数上继续增长或出现大幅提升外，大部分省级行政单位并无明显改进，甚至部分省级行政单位出现了得分降低的情况。2011 年省级行政单位平均分为 61.2 分，相对于 2009 年增加了将近 4 分，但对比 2010 年

的 62.5 分却有所降低。其中，浙江、北京和新疆是得分增长最快的三个省级行政单位，增长幅度都超过了 10 分。相比而言，有多达 16 个省级行政单位相对去年有下降的现象，例如贵州、宁夏和内蒙古相对上一年得分下降了近 10 分，分数的进一步降低使其继续在省级行政单位的排名中位列末端。值得一提的是，上海市相对于 2010 年下降了 8.5 分之多，广东省也下降了 5.5 分，这两个经济发达地区在评测过程中的表现并不尽如人意。

表 3-9. 省级单位三年分数变化情况

分数变化情况	连续增加	连续下降	先增后降	先降后增
省级单位数量	6	1	15	8

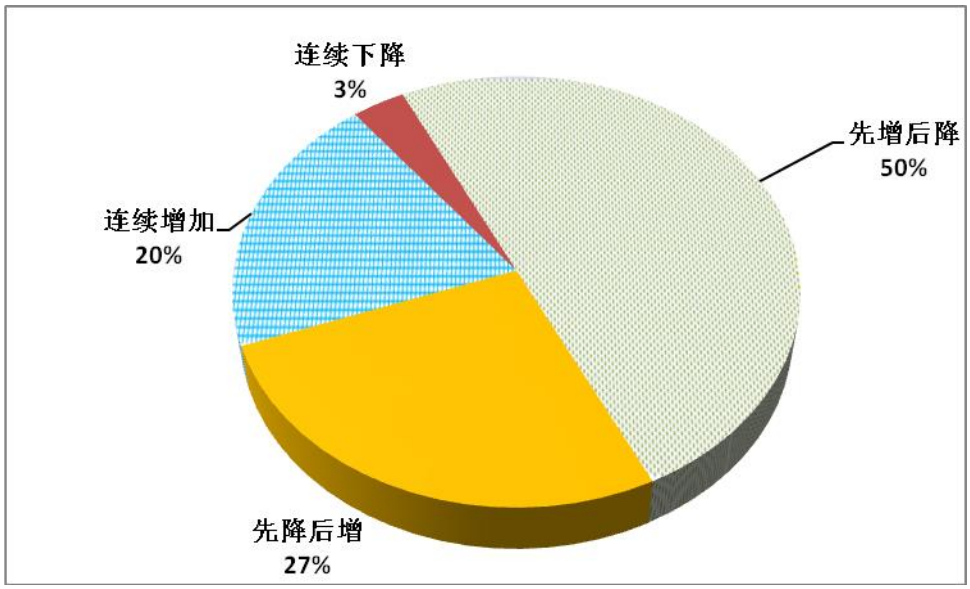


图 3-8. 省级单位三年分数变化情况

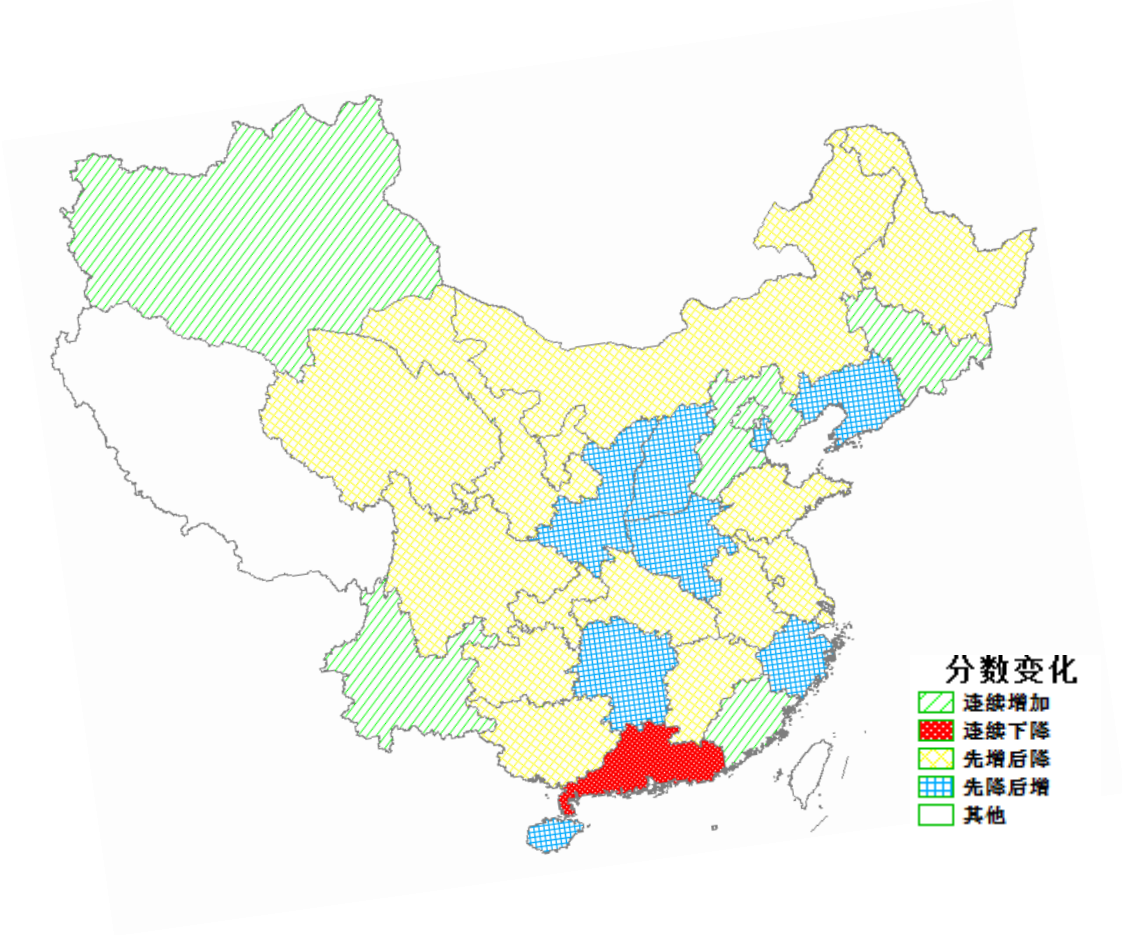


图 3-9. 省级单位三年分数变化分布情况

上述图表可以清楚地展现各省级行政单位更为详细的变化趋势。三年连续出现分数增长和下降的省级行政单位数量并不多，而占绝大比例的变化趋势为先降后增和先增后降，其中出现后种变化趋势的省级行政单位数量达到 15 个，比例为 50%。这说明在最近一年的时间内部分省级行政单位的政府信息公开工作进展情况出现了波动，也从侧面解释了今年省级行政单位的平均分低于去年的原因。

整体来看，在经历了 2010 年明显的进步之后，2011 年的政府公开情况又出现了停滞和反复，这说明了各省级行政单位的政府信息公开工作在经过前期的持续上升后，其进步空间越来越有限，进入了一个瓶颈期，部分长期存在而未得到改善的问题需要在下一阶段着力解决，才能取得新的突破。这也反映了政府信息公开工作是一项长期工作，任重道远。

（二）一级指标得分率变化情况

1、国务院下设机构一级指标得分率变化情况

表 3-10. 国务院下设机构一级指标得分率变化情况

一级指标	组织配套得分率	制度配套得分率	主动公开得分率	依申请公开得分率	监督救济得分率
2009 年	65.0%	72.2%	44.4%	57.3%	29.6%
2010 年	48.1%	90.6%	45.2%	93.3%	28.8%

2011 年	75.0%	84.4%	64.6%	75.0%	34.3%

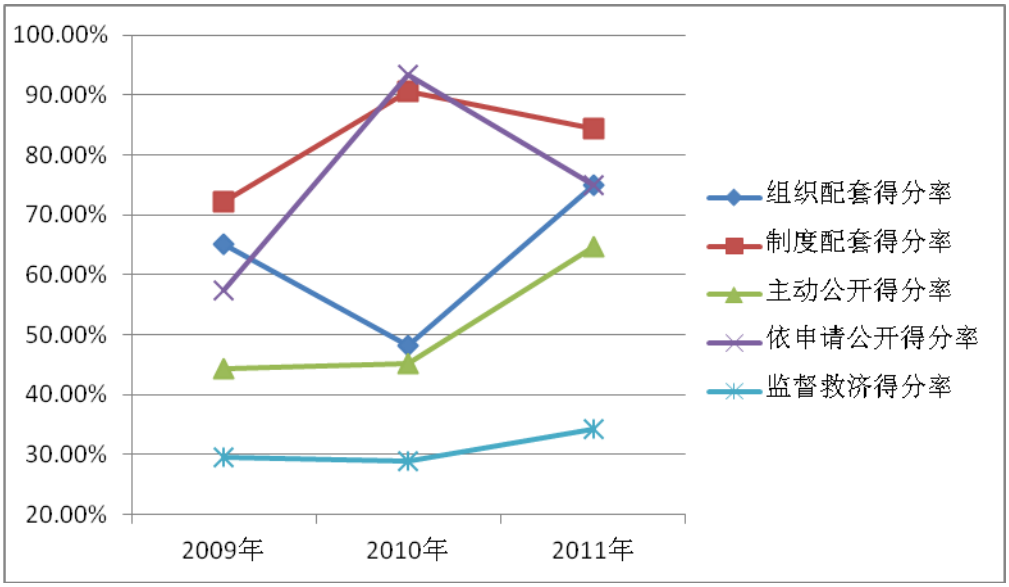


图 3-10. 国务院下设机构一级指标得分率变化情况

与省级行政单位的变化趋势相比，国务院下设机构各项一级指标的得分率在连续三年内的变化情况则显得更为多样化：

第一，连续三年保持增长的一级指标只有主动公开一个，连续三年来其得分率增加了 20 个百分点，这体现了国务院各下设机构越来越重视此方面工作的建设。

第二，组织配套和监督与救济这两个一级指标，在 2010 年出现不同程度的滑落之后，在 2011 年呈现反弹趋势，得分率均有提高，其中组织配套增加了 27 个百分点，得分率为三年来最高。

第三，制度配套和依申请公开的得分率在 2010 年达到顶峰后，在 2011 年均略有下滑。这两个一级指标在 2010 年的得分率均超过 90%，但即便在 2011 年的评测中出现滑落，也保持在较高水准，前者达到 80%以上，后者也超过了 70%，均高于 2009 年水平。

通过上述分析，可以看出国务院下设机构连续三年得分保持增长的原因。最重要的原因是主动公开得分率的持续增长。主动公开的总分达到 40 分左右，所占分值比例一直为五个一级指标之首，因此其得分率保持较高的增长速度必然会对平均分的提升产生较大影响。其次是监督与救济方面得分率的提高。2011 年中，其提高了 5 个左右的百分点，而其所占分值达到 30 分左右，也对总体平均分的提升有着很大影响。在其他一级指标上，组织配套得分率达到了三年来的最高水平，而制度配套和依申请公开的得分率虽然在 2011 年出现小幅滑落，但是总体上仍保持着较高水平，因此没有导致平均分出现大幅下降的情况。因此，从整体上看，国务院下设机构的五个一级指标得分情况或持续增长，或总体稳定，其平均分连续三年增长也就是一个必然结果。

与省级行政单位不同的是，国务院下设机构在依申请公开的得分率情况较为理想，因此监督与救济方面的薄弱之处也就更加凸显。该一级指标的得分率虽然在 2011 年有所增长，但仅有 34.3%，甚至未达到 40%，仍然处于较低水平，与其他一级指标差距悬殊。所以，在今后的工作当中，如何落实监督与救济的制度

实施和渠道拓宽应当成为国务院下设机构在政府信息公开的重中之重。

2、省级行政单位一级指标得分率变化情况

表 3-11. 省级行政单位一级指标得分率变化情况

一级指标	组织配套得分率	制度配套得分率	主动公开得分率	依申请公开得分率	监督救济得分率
2009 年	63.3%	50.0%	69.8%	52.5%	44.0%
2010 年	77.2%	73.8%	73.6%	44.7%	53.3%
2011 年	76.7%	71.3%	71.2%	36.3%	55.7%

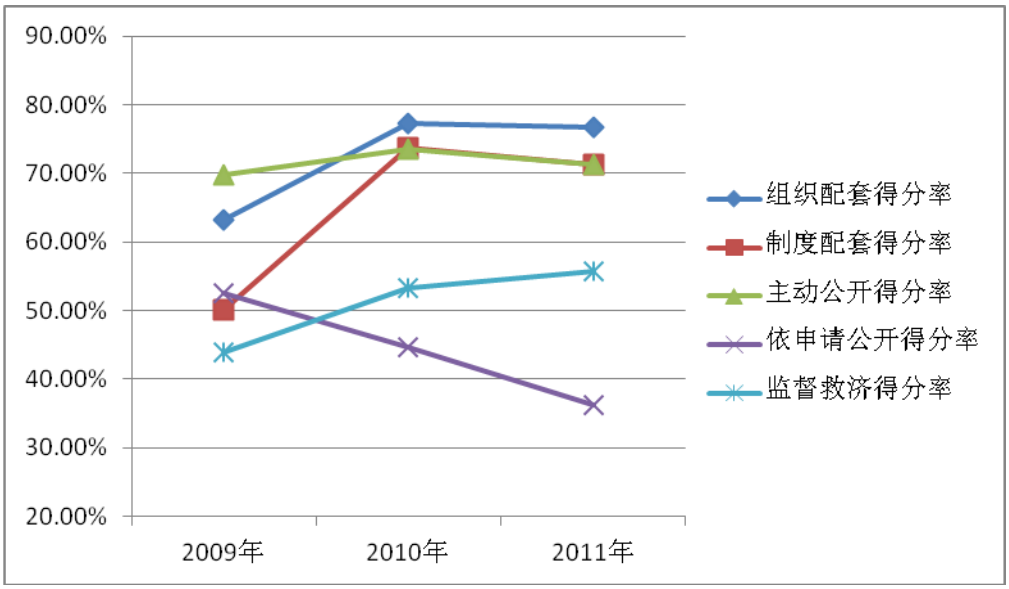


图 3-11. 省级行政单位一级指标得分率变化情况

以上图表展现了省级行政单位在连续三年内五个一级指标总体得分率的变化情况。从中可以清楚看到如下变化特点：

第一，连续三年保持增长的一级指标有 2 个，分别是组织配套和监督与救济。其变化趋势均是在 2010 年度较之上一年度有较大幅度增加，而在 2011 年度的增长趋势则趋于缓慢。

第二，制度配套和主动公开 2 个一级指标在 2010 年出现增长趋势后，在 2011 年均呈现出微弱的回落趋势。这种变化属于正常范围之内，因为二者在 2010 年和 2011 年两年中的得分率均超过了 70%。

第三，依申请公开得分率持续滑落，2011 年的得分率相比于 2009 年的得分率更是下降多达 16 个百分点。这种变化趋势反映出来了依申请公开在政府日常的信息公开工作中始终处于较为弱势的地位，并且这种不受重视、未能及时答复的情况也随着评测工作的进行而暴露出更多问题。

全部 5 个一级指标的得分率变化从总体上也反映出了省级行政单位在总分上的变化。省级行政单位的平均分在 2011 年比 2010 年略有下降，主要原因有二：一是依申请公开的得分率继续下降 8 个左右的百分点，由于依申请公开的总分在五个一级指标中所占比例排在第三，且远高于后两位的组织配套和制度配套，因此得分率的下降势必影响到整体的平均分；二是虽然监督救济的得分率持续增

长，但仍然保持在较低水平，而所占分值比例最大的主动公开得分率也出现波动，使得得分增长的势头未能超过依申请公开中失去的分数。由此看来，省级行政单位在 2011 年的平均分略低于 2010 年也在情理之中。

从上述得分率变化还可以看出，各省级行政单位在政府信息公开工作中的薄弱环节存在于依申请公开和监督救济。相对于其他三个一级指标连续两年得分率均保持在 70%以上，监督救济的得分率虽然连续三年保持增长，但仍然处在较低水平，未达到 60%。而依申请公开则是持续下滑，这种信息公开中政府与公民互动的缺位不得不说是一个遗憾。各省级行政单位需要在往后工作中加大力度解决依申请公开中出现的各种问题。

（三）国务院与省份平均分对比

表 3-12. 国务院与省级单位三年得分情况对比

平均分	2009 年得分	2010 年得分	2011 年得分
省级行政单位	57.4	62.4	61.2
国务院下设机构	46.1	51.2	60.4
得分差值	11.3	11.2	0.8

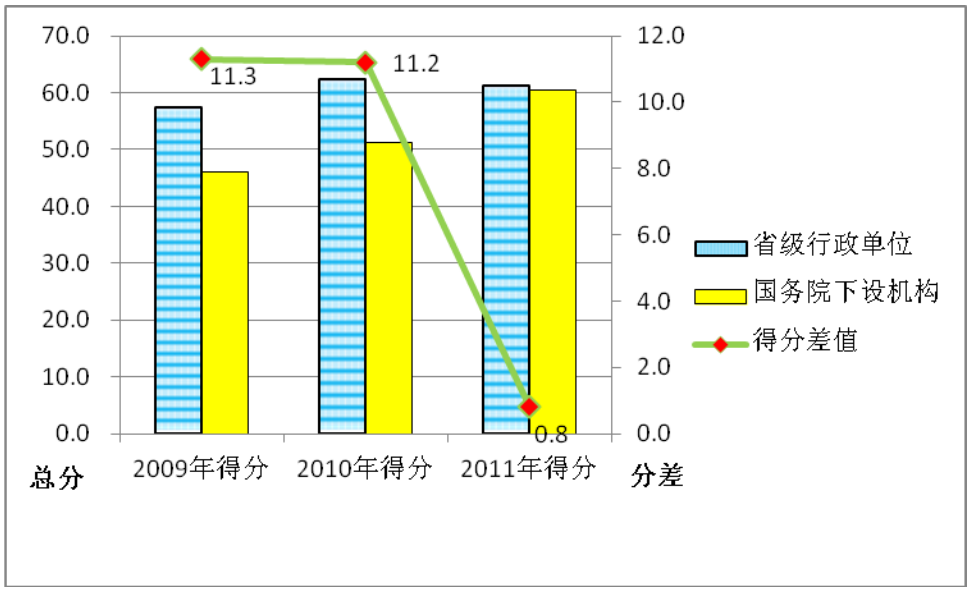


图 3-12. 国务院与省级单位三年得分情况对比

前面通过各省级行政单位和国务院各下设机构连续三年的总分和各项一级指标得分率变化情况的对比，已经可以看出二者在政府信息公开工作整体的发展趋势，这一趋势在平均分的对比中也得到体现。

针对 2010 年度的评测中，省级行政单位和国务院下设机构的平均分较之上一年度均有提升，而在 2011 年中，国务院下设机构的平均分继续保持增长，但省级行政单位的平均分则略有滑落。这与前面分析的总分变化情况与一级指标变化情况相吻合，也说明了国务院下设机构在政府信息公开方面取得的成效要更为明显，进步的步伐更为快速。但是，虽然平均分略有下滑，并不能否认省级行政

单位在这一年中取得的新的成效，这些新的进步在各省级行政单位的具体评测中也有所体现。

四、不同大区省级行政单位情况对比

按照东北、华北、西北、西南、中南、华东六大区域的划分，各大区内省级行政单位的平均名次如下表 3-13：

表 3-13. 各大区域省级行政单位平均名次情况表

大区	省级行政单位	平均名次
东北	黑龙江、吉林、辽宁	9.3
华北	北京、天津、河北、山西、内蒙古	9.6
华东	山东、江苏、上海、浙江、福建、安徽、江西	11.4
西南	四川、重庆、贵州、云南	17.3
中南	河南、湖北、湖南、广西、广东、海南	20.8
西北	陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆	23.8

各名次段内省级行政单位的分布情况见表 3-14 和图 3-13：

表 3-14. 各大区域省级行政单位排名分布情况表

名次段	东北	华北	西北	西南	中南	华东
1~10 名	2	3	0	0	0	4
11~20 名	1	1	1	3	3	2
21~30 名	0	0	3	1	2	1

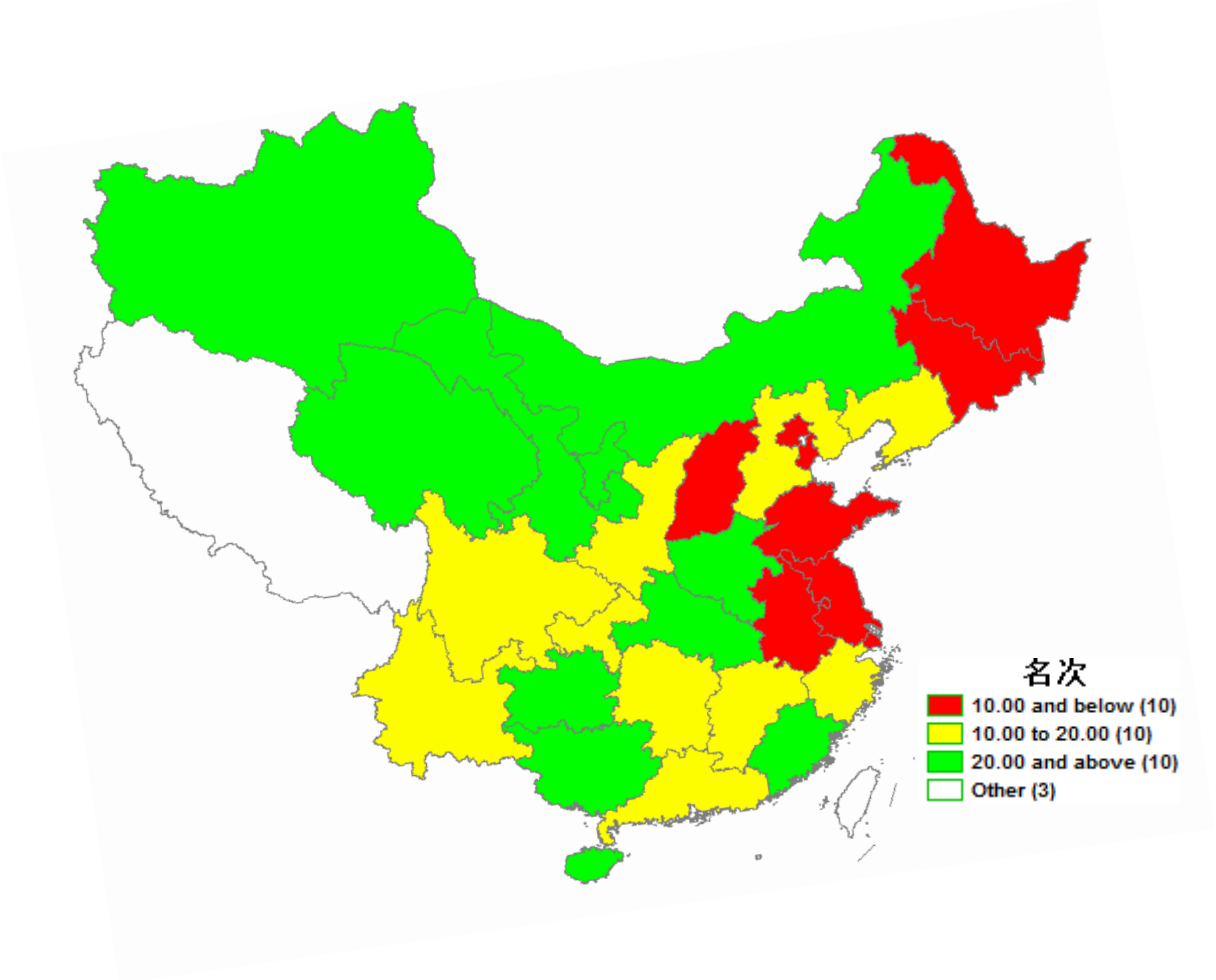


图 3-13. 各省级行政单位得分名次段分布图

从以上图表可见，不同大区之间的情况存在着显著差异：

第一，在各大区域的平均名次排列上，东北地区继去年之后继续占据头把交椅。在今年的省级行政单位评测中，东北三省中的黑龙江和吉林省位列前十，而辽宁省紧随其后位列于第 12 位，其名次差异并不大，且均位于前列。因此从整体上看，东北地区的政府信息公开工作做得较好。东北地区在全国的经济发展水平并非出于领先水平，但评测情况较为理想，表明了经济发展水平与政府信息公开工作质量并非严格的正相关。

第二，华北地区的平均名次列于次席，这主要归功于北京和天津两大直辖市的政府信息公开工作做得较好，二者均位列前 5 位，其中北京市更是位列所有省级行政单位之首。同时这一地区中的山西省是一大亮点，由去年的 15 名开外上升至今年的第 4 位，可以作为政府信息公开工作改进增强的一个典范。而河北和内蒙古的评测情况则稍显不尽如人意，拉低了本区域的平均名次。

第三，排名中段的情况与去年相比变化不大，唯一不同在于华东地区今年的平均名次要优于西南地区。具体来看，华东地区的上海、江苏、山东、安徽等省与去年相比均保持较好水平，而浙江省的排名则有了大幅提升。在西南地区中，贵州省和重庆市的排名出现较大滑落，因此影响了两个地区间平均名次的比较。中南地区表现依旧不尽如人意，其中广东、湖北的排名与去年相比都有所滑落，河南、海南的排名依旧位于后列，同时该地区无一省份排名进入前 10 位。从大体上看，这几个地区中的部分省级行政单位经济发展水平较为良好，但是评测结果却不理想，这不得不说是一个遗憾。应当注意到，经济发展水平可以为政府信

息公开工作提供良好的物质基础，但并无必然的因果关系。因此在注重经济发展的同时也不能放松信息公开工作的开展建设。

第四，西北地区的平均名次依旧垫底，甚至还出现了个别省份排名继续滑落的情况。由于该地区的经济水平不甚发达，工作重心在今后一段时期内仍会放在经济建设上，但这并不意味着可以忽视信息公开方面的工作。因此，西北各省今后需要加大精力开展信息公开工作的各方面建设，从整体上提升其水平。

五、不同级别行政单位政府信息公开情况对比

本次评测还选取了 6 个省级行政单位下属的地级行政单位作为观察对象。该 6 个省级行政单位与其下属地级行政单位得分情况对比见表 3-15 至表 3-20：

表 3-15. 甘肃省与省内地级行政单位得分对比

	组织配套	制度配套	主动公开	依申请公开	监督和救济	总分
甘肃省	2	8	26.5	2.5	6.5	45.5
各地市平均	1.5	4.8	19.0	2.2	10.0	37.6
差值	0.5	3.2	7.5	0.3	-3.5	7.9

表 3-16. 河南省与省内地级行政单位得分对比

	组织配套	制度配套	主动公开	依申请公开	监督和救济	总分
河南省	3	4	27	9	11.5	54.5
各地市平均	2.3	4.3	26.8	6.5	14.1	54.1
差值	0.7	-0.3	0.2	2.5	-2.6	0.4

表 3-17. 江苏省与市内各区得分对比

	组织配套	制度配套	主动公开	依申请公开	监督和救济	总分
江苏省	3	8	34.5	5.5	23	74
各区平均	2.6	6.8	31.9	8.9	21.1	71.3
差值	0.4	1.2	2.6	-3.4	1.9	2.7

表 3-18. 黑龙江省与省内地级行政单位得分对比

	组织配套	制度配套	主动公开	依申请公开	监督和救济	总分
黑龙江省	3	6	30.5	4	22.5	66
各地市平均	2.6	3.7	25.0	5.4	16.5	53.2
差值	0.4	2.3	5.5	-1.4	6.0	12.8

表 3-19. 湖南省与省内地级行政单位得分对比

	组织配套	制度配套	主动公开	依申请公开	监督和救济	总分
湖南省	3	6	30	7	15.5	61.5
各地市平均	2.4	4.7	24.9	4.5	11.6	48.1
差值	0.6	1.3	5.1	2.5	3.9	13.4

表 3-20. 云南省与省内地级行政单位得分对比

	组织配套	制度配套	主动公开	依申请公开	监督和救济	总分
云南省	2.5	6	29.5	4.5	17.5	60
各地市平均	2.3	4.1	25.9	4.4	12.7	49.4
差值	0.2	1.9	3.6	0.1	4.8	10.6

表 3-21. 各县级行政单位得分情况

省份	县	总分
北京	东城	76
北京	海淀	65.5
天津	南开	68
天津	滨海新区	61
天津	河西	44
天津	红桥	37.5
广东	顺德区	66.5
广东	白云区	61
广东	香洲区	54
广东	惠东县	52.5
广东	德庆县	40.5
广东	台山市	40.5
广东	南山区	36
广东	英德市	33
吉林	长春市朝阳区	48
吉林	图们市	48
内蒙古	满洲里市	41.5
黑龙江	绥芬河市	41
黑龙江	漠河县	36.5
黑龙江	安达市	35
陕西	岐山县	49.5
陕西	富平县	47.5
陕西	雁塔区	44
陕西	勉县	33
陕西	榆阳区	29.5
陕西	丹凤县	19
四川	郫县	66.5
四川	新都区	52
四川	双流县	45.5
四川	温江区	44.5
四川	叙永县	43
四川	会理县	31.5
福建	福清市	64.5
福建	闽侯县	53
江苏	张家港市	63.5

江苏	沭阳县	63
浙江	定海区	51.5
浙江	西湖区	35.5
平均	----	47.9

表 3-22.各县级行政单位得分率情况

指标	组织配套	制度配套	主动公开	依申请公开	监督和救济
县级单位平均得分	2.2	5.2	23.2	4.0	13.3
县级单位得分率	55.0%	65.0%	54.6%	28.6%	42.2%
省级单位得分率	77.8%	73.3%	71.5%	36.5%	55.5%

由上可见：各省级行政单位与下属地市相比，总分相对处于优势，领先最多达 13.4 分。从一级指标得分来看，省级行政单位的优势相当全面，甚至可以在全部一级指标得分上均取得领先。在 38 个县级行政单位中及格率只有 26.3%，远低于省级行政单位的 56.7%；其平均分 47.9 也是低于 6 个省级行政单位下属的地级行政单位的平均分；在制度配套、主动公开等一级指标的得分都与省级行政单位有较大差距。

虽然县级行政单位与省地级行政单位适用了不同的评测指标体系，但上述数据也从侧面印证了政府信息公开越往基层改进空间越大这一事实。

总而言之，通过对各省级行政单位和国务院下设机构的得分变化趋势的对比，也进一步印证了随着中央对政府信息公开工作的不断重视，在制度建设进一步完善的情况下，整体来看，无论是地方政府还是中央部委的政府信息公开工作都在持续改进中。因此，我们有理由对明年的政府信息公开工作抱有更高的期待。

第四节 总结与展望

公开是向上的力量，推动政府信息公开就是在释放正能量。公开是最好的防腐剂，推动政府信息公开是增强政府公信力的最有效途径。

《中华人民共和国政府信息公开条例》实施已经超过四个年头，政府信息公开评测也已连续三年展开。从几年来的实践发展来看，政府信息公开最明显的进步是有关基本制度的健全，政府信息公开最突出的表现是以北京市为代表的部分省地级政府的政府信息公开举措，政府信息公开最亮眼的是预算决算的公开，最值得期待的是公共企事业单位的信息公开，政府信息公开最长久的发展是来自政府与公民的良性互动。

四年，对于一个制度的建设和发展来说，，是一个很短的时间段。政府信息公开的探索与实践远没有成熟和完善。面对未来，我们满怀信心。本次政府信息公开评测在国务院所属机构和省、地、县级政府多层面展开，针对中央和地方政府信息公开实践中的问题，在相关报告及总结中有具体阐述，此处不再重复。下面重点就政府信息公开工作未来的突破点提出以下几点展望：

第一，以全面推进预算决算信息公开为契机，增强主动公开的及时性、有效性、便利性，积极回应社会政府信息公开需求，以主动公开实际成效取信于民，提升政府公信力和社会公信力水平。首先，国家已经做了全面推进预算决算信息公开的政治决断。这可以体现在两个方面，今年 5 月 17 日，国务院办公厅公布《2012 年政府信息公开重点工作安排》，规定各级政府今年重点推进财政预算决算、“三公”经费和行政经费、食品安全、环境保护、征地拆迁公开等 8 个领域的政府信息公开，要求各牵头部门于 2012 年 10 月底前将相关工作进展情况报送国务院办公厅，国务院办公厅将对政府信息公开工作的落实情况适时进行督查；今年 6 月 26 日提交中国全国人大常委会审议的预算法修正案草案首次明确规定各级政府应及时向社会公开预算决算，为下一步从法律层面构建保障公众财政知情权和监督权的顶层设计提供了可能。各级政府应当果断地、积极主动地、毫不延迟地将这一政治决断转化为行政实践。

第二，贯彻落实《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》（以下简称《规定》），发挥司法能动性，进一步加强政府信息公开司法监督和畅通政府信息公开司法救济。《规定》的公布，就政府信息公开案件受理范围和举证责任做了具体规定，明确了政府信息公开案例审理过程中的若干关键问题。适当的能动司法是促进政府信息公开过程中政府与公众良性互动的催化剂。一方面，可以打开司法救济的大门，保障公众申请政府信息公开的合法诉求，维护公众的知情权和监督权；另一方面，可以为政府信息公开提供行政系统外的压力，增加政府推行信息公开的动力，有利于促进政府透明度的提升。下一步，应当推动、鼓励和支持各级法院在实际审判工作中，依法积极适用《规定》，在发挥个案司法救济作用的同时，通过个案审判探索、总结经验，为解决政府信息依申请公开中所遇到的问题和障碍进一步提供司法指引。

第三，从公众身边的热点、焦点出发，将公共企事业单位信息公开落到实处。首先，要充分认识推进公共企事业单位政府信息公开的重要意义，不断增强公共企事业单位及其工作人员政府信息公开的服务意识。国务院有关主管部门或者机构应当加强组织领导，认真做好工作部署，进一步加强对公共企事业单位负责人及相关工作人员政府信息公开业务的培训。让与广大人民群众利益密切相关的信

息能够及时发布出来，让相关公共服务信息公开申请能够递得进去，真正形成公共企事业单位信息主动公开和依申请公开的良性互动机制。其次，要将公共企事业单位重点的主动公开的内容落到到位。为落实《条例》第三十七条规定，中央相关部委和部分地方政府已经出台了有关文件，对相应公共企事业单位主动公开的重点内容都做了明确规定。应当通过建立有效的奖惩机制，加大督查和问责力度，推动相关规定得到切实执行。再者，要研究引入有效的外部监督、救济机制。在现有的法律框架体系下，行政机关和法律法规授权组织的政府信息公开活动已经纳入了司法审查范围。但是针对公共企事业单位政府信息公开活动能否寻求司法审查以及按照何种诉讼程序展开司法审查，在理论研究和司法实践中都还未有确定的结论。应当考虑重新构造行政主体的概念，拓展行政主体的范围，将公共企事业单位政府信息公开案件纳入行政诉讼受案范围，为广大人民群众的知情权提供更加有效的司法救济。未来可以通过修订《行政诉讼法》或者发布新的政府信息公开司法解释来解决这一问题。