
中国行政透明度观察报告·2010 年度

总 报 告

北京大学公众参与研究与支持中心
2011 年 9 月·北京

序 言

《中国行政透明度观察报告·2010 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》（已由法律出版社出版）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，研究比较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. 项目发起

2009年11月，公众参与中心与中国法律中心联合发起“中国政府信息公开观察”项目。为了保持政府信息公开评估的制度化 and 常规化，2010年11月，两中心开启了新一年的项目工作。项目继续贯彻三项核心理念：一是模式推广，向全国各高校推广公众参与中心的有关经验，结成评估和促进政府信息公开的网络，壮大“透明政府共同体”的力量；二是社会动员，向广大公众宣传和普及开放政府的理念，以法律援助、咨询等多种途径提供法律支持，实现公民知情权的充权（empowerment）；三是政府促进，对各地、各部门政府的信息公开工作进行科学评估，为有关部门搭建互相交流借鉴的平台和机会，并提供改进工作的切实可行的建议。

2011年11月至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43个机构，全国30个省级行政单位，河北、辽宁、陕西、上海、广东、四川等6个典型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24个县级行政单位2010年的政府信息公开情况进行了深入细致的观察和评估。评测团队综合运用了发起信息公开申请、网络检测、实地调研等手段，最终形成了《中国行政透明度报告·2010年度》。

2. 团队组建

本年度项目执行分别组建了以下团队：

（1）科研团队，负责修订既有指标体系和开发《中国政府信息公开评测指标体系（县级政府版本）》；

（2）观察评测团队，负责评测43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。

观察团队	观察对象
北京大学	省级行政单位评测
中国政法大学	国务院下设机构
南开大学	华北地区（北京、天津、河北、内蒙古、山西）内一个省级行政单位下属全部地级行政单位和华北地区内任意四个县级行政单位

吉林大学	东北地区（黑龙江、吉林、辽宁、山东）内一个省级行政单位 下属全部地级行政单位和东北地区内任意四个县级行政单位
西北政法大学	西北地区（甘肃、宁夏、陕西、新疆、青海）内一个省级行政 单位下属全部地级行政单位和西北地区内任意四个县级行政 单位
浙江大学	华东地区（江苏、上海、安徽、江西、浙江、福建）内一个省 级行政单位下属全部地级行政单位和华东地区内任意四个县 级行政单位
四川大学	西南地区（四川、重庆、西藏、贵州、云南）内一个省级行政 单位下属全部地级行政单位和西南地区内任意四个县级行政 单位
广东外语外贸 大学	中南地区（湖北、湖南、广西、广东、海南）内一个省级行政 单位下属全部地级行政单位和中南地区内任意四个县级行政 单位

3. 指标开发

公众参与中心组织科研团队，自 2011 年 2 月下旬至 3 月连续举办 4 次工作坊，在去年观察评测实践的基础上，全面研究了国内外既有的政府信息公开评估方案，形成了《政府信息公开评测指标体系（县级政府版）》，撰写了《使用指南》，对既有的“省地级版”和“国务院机构版”两版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 1297 宗政府信息公开申请：

——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；

——中国政法大学团队向国务院下设的 43 个机构各发起 5 宗申请，申请总数为 215 宗；

——南开大学团队向河北省的 11 个地级行政单位各发起 8 宗申请，申请总数为 88 宗；

——吉林大学团队向辽宁省的 14 个地级行政单位所属的国土资源局、财政局、交通局、供电公司、红十字会，各发起 8 宗政府信息公开申请；向辽宁省的海城市、吉林省的德惠市和图们市、黑龙江省的安达市的财政局、交通局、供电公司、妇女联合会各发起 5 宗政府信息公开申请，申请政府信息公开总数为 132 宗。

——西北政法大学向陕西省的 10 个地级行政单位，4 个县级行政单位，各发起 8 宗申请和 5 宗申请，申请总数为 100 宗；

——浙江大学团队向上海市的 17 个地级行政单位各发起 8 宗申请，共计 136 宗。向安徽省休宁县、江苏省常熟市、浙江省瑞安市、浙江省临安市四个县级行政单位各发起 5 宗申请，共计 20 宗。申请总数为 156 宗；

——四川大学团队向四川省的 21 个地行政单位各发起 8 宗申请，共计 160 宗；向成都市郫县、成都市双流县、成都市温江区、成都市新都区 4 个县级行政单位各发起 5 宗申请，共计 18 宗。申请总数为 178 宗；

——广东外语外贸大学团队向广东省的 21 个地级市各发起 8 宗申请、向 4 个县级行政单位各发起 5 宗申请，申请总数为 188 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。

3. 实地调研

作为网络检测和公开申请的补充，各团队还在所负责地域内选择个案，进行实地调研。实地调研结果为后续的研究工作积累了素材和范本。各团队的调研活动将在 10 月底结束。截至 9 月底，已进行的调研活动如下：

北京大学团队在 2011 年 3 月至 5 月间，共组织了 16 个调研小组分赴全国 30 个省级行政单位的首府进行实地调研，掌握观察评测的一手材料。

中国政法大学团队的实地调研集中于北京。2011 年 3 月至 5 月，团队将 10 名团队成员分为 5 组，每组的调研时间为 4 到 5 天，在规定时间内完成对 8 到 9 个观察对象的现场调查、研究。

南开大学团队的实地调研主要集中于河北省和京津两市。2011 年 3 月至 4 月，主要以查阅网上资料和邮件及电话方式调研。在此前期工作基础上，5 月，团队成员经精密分组对河北省的石家庄、保定、邯郸、邢台、唐山、衡水、沧州、秦皇岛、承德、廊坊、张家口等十一市，北京市东城区、海淀区，天津市南开区、河西区展开了有针对性的重点实地调研。调研的地点主要是当地的政府的行政服务或审批中心、图书馆、档案馆等调研期间，团队成员着重考察了当地政府信息公开协调机构与主管部门的人员设置、工作程序，政府信息公开查询点的人员配备、信息的数量与结构、查询流程等，并就评测过程中的疑问进行了核实和咨询。

浙江大学团队的实地调研遍及于上海市、浙江省、江苏省、安徽省。2011 年 3 月至 4 月，团队成员先对上海市黄浦区进行了试调研，走访了黄浦区政府信息公开办公室、黄浦区图书馆、档案馆等查询受理点以及黄浦区下辖的南京东路街道社区事务受理中心。5 月，团队成员分四小组分赴安徽省休宁县（休宁县政府办公室、休宁县档案馆、海阳镇政府及盐埔村委员会）、江苏省常熟市（江苏省常熟市档案馆、常熟市五星社区街道办事处、常熟市行政服务中心）、浙江省瑞安市（瑞安市政府办公室、瑞安市档案局、瑞安市锦湖街道办事处和瑞安市锦湖街道第一桥村村民委员会）、浙江省临安市（临安市政府信息中心、临安妇联、临安市档案馆政府信息公开受理窗口、青山湖街道等）展开全面调研。此外，2011 年 5 月 16 日，团队负责人邀请浙江省高级人民法院行政庭综合组组长马国贤法

官做了主题为“政府信息公开与行政诉讼相关问题研究”的专题报告，团队成员认真旁听了报告，并将实地调研过程中所发现的问题与马法官做了交流。

四川大学团队的实地调研主要集中在四川省内。团队组织成员到成都市政务服务中心和四川省政务服务中心进行实地调研。此外，2011年5月5日，该团队还在四川大学及周边的竹林社区、莲花驿社区、晶蓝半岛、郭家桥社区等社区开展政府信息公开的宣传和调查活动，向公众提供法律宣传并进行政府信息公开相关情况的问卷调查，使公众对政府信息公开的相关法律法规有了更为广泛的认识。

吉林大学团队进行实地调研的时间集中在5月16日到6月11日，以2名评测员为最小调研小组，走访的政府机构和公共企事业单位共有：政务公开办公室（或政府信息公开办公室，或政务公开领导小组办公室）、市政府、行政服务中心、交通局、财政局、国土资源局、供电公司、红十字会、妇女联合会、档案局、图书馆等。

西北政法大学团队的实地调研主要集中于陕西省西安市，2011年5月，团队成员对西安市档案馆进行了现场调研，就有关问题询问了西安市档案馆办公室的工作人员，形成了书面报告。

广东外语外贸大学团队的实地调研主要集中于广东、湖北两省。2011年4月，团队成员对广东省直机关、广州市政府及其职能部门信息公开情况进行了现场调研。6月，针对其政府信息公开的硬件设施、公开途径和覆盖区域等情况，团队成员向评测的广东省相应地级市、县（县级市）进行实地调研。此外，该团队还派人到湖北省武汉市进行实地调研。8月，团队成员对广东省韶关市、以及广东省韶关市仁化县进行了实地调研。

4. 法律支持

各种形式的公民法律支持行动不仅是社会动员的重要手段，而且也各团队提供窗口，用来观察中国政府信息公开的微观运作状况。在2008年开通全国首条“政府信息公开咨询热线”的基础上，从2010年春开始至今，本项目成员8所高校联合建立了“政府信息公开法律支持网络”。支持网络以科研机构为结点，针对不同地域、不同需求的公众，以信件、电邮和热线电话三种形式，提供咨询、援助等多种形式的法律支持服务。各高校的具体分工如下：

高校	信件咨询地址	电邮地址和热线电话
北京大学	地 址： 北京市海淀区颐和园路5号 北京大学电教楼313室 收件人： 北京大学公众参与研究与支持中心 邮 编： 100871	010-62757286 cppss@163.com
中国政	地 址： 北京市海淀区西土城路25号 中国政法大学3号楼	18210617475 OGIWA_CUPL@yahoo.com.cn

法大学	收件人: 中国政法大学法治政府研究院政府信息公开项目组 邮 编: 100088	
南开大学	地 址: 天津市南开区卫津路 94 号南开大学法学院 收件人: 南开大学法学院信息法与人权法研究中心 邮 编: 300071	022-60254005、15122495071 网络平台 http://fzxy.nankai.edu.cn/script/fzxy/nkxxgk_hotline@163.com
吉林大学	地 址: 吉林省长春市前进大街 2699 号吉林大学法学院 收件人: 于立深教授 邮 编: 130012	13134305936 “开放社会”网络平台: http://kfsh.fyfz.cn/kfsh2008@163.com
西北政法 大学	地 址: 陕西省西安市长安南路 300 号西北政法大学 261 信箱 收件人: 王周户教授 邮 编: 710063	029-85385873 xzflaw@sina.com
四川大学	地 址: 四川省成都市望江路 29 号四川大学法学院 收件人: 公法研究中心 邮 编: 610064	028-66374042 cppsssc@gmail.com
广东外语 外贸大学	地 址: 广东省广州市白云区白云大道北 2 号 广东外语外贸大学法学院 收件人: 朱最新教授 邮 编: 510420 地 址: 广东省广州市番禺区小谷围广州大学城 广东外语外贸大学北苑一栋 209 室	15217196105 minshengzg@163.com

	收件人: 李继承律师 邮 编: 510006	
浙江大学	地 址: 浙江省杭州市之江路 51 号 1 号楼 217 室 收件人: 政府信息公开项目组 邮 编: 310018	13656642346 easternchina@yeah.net

为了进一步宣传《条例》、普及政府信息公开的有关知识，各团队还积极组织法律培训和咨询活动。

北京大学团队在 2011 年 5 月 1 日前后专门举办了“2011 年中国政府信息公开年度会议暨《政府信息公开条例》实施三周年回顾与展望专题研讨会”、“预算信息公开讲座”和“你了解政府信息公开吗？”社会宣传和调查活动，邀请积极开展政府信息公开工作的部分中央部委、省市人民政府信息公开工作机构负责人和国内著名专家学者，分享了三年来政府信息公开实践中的先进经验和做法，就包括信息公开年度报告的形式、内容和法律责任等重要的实践问题展开了深入探讨，项目团队成员和志愿者在校园、社区向公众宣传政府信息公开条例，并进行政府信息公开条例实施情况的“1 分钟调查”，免费发放政府信息公开问答手册，并提供现场咨询。

2011 年 3 月 21 日，浙江大学团队负责人郑春燕教授在浙江省公安厅做了专题报告，针对与会同志所提的“行政执法过程中的证据材料、内部审批材料、复议材料、多年前已结案件材料等，能否公开”等问题做了详细解答。5 月 6 日，团队成员前往杭州市市民中心开展政府信息公开宣传活动，活动形式包括发放调查问卷、宣传材料等，并以“唠家常”的形式与市民展开交流，一方面对政府信息公开相关制度向其做一介绍，另一方面是了解其对政府信息公开工作的态度及期许等。5 月 16 日，浙江省高级人民法院行政庭马国贤法官就政府信息公开诉讼中的疑难问题与适用，于月轮山做了专题报告，并与项目团队成员之间，展开了良好的互动讨论。5 月 18 日，团队成员在青山湖街道天柱街开展了政府信息公开法律咨询活动。

2011 年 3 月至 5 月，政法团队开展了“政府信息公开普法进社区”活动，在北京市内多个社区以发放传单，提供宣传册、调查问卷等形式开展了普法宣传。

2011 年 5 月 1 日至 7 日，吉林大学团队在长春市沃尔玛超市广场进行了政府信息公开的宣传活动，宣传活动的內容主要有：张贴宣传海报，发放“中国政府信息公开周”公众宣传手册，发放并回收“《政府信息公开条例》公众意见调查表”，并就公众关心的热点问题，接受咨询，宣传政府信息公开的政策法规。另外，于立深教授在 8 月 26 日进行的吉林大学公共选修课授课并接受校电视台采访时，突出了校园信息公开的意义。8 月 23 日，为国家质量监督检验检疫总局法规司主办的“全国质检系统法制骨干培训班”200 多名法制骨干讲授了《中华人民共和国行政强制法》，时，对行政强制中的政府信息公开做了介绍。8 月 30 日，为吉林省辽源市人民代表大会常务会进行《中华人民共和国各级人民代

表大会常务委员会监督法》专题讲座时，介绍了知情权与政府信息公开制度的重要性，该市的市人大常委会主任，市长，市政府秘书长，市人大和各县（区）人大常委会机关工作人员，市中级人民法院、市人民检察院有关人员共 200 多人收听了讲座。

2011 年 5 月 7 日，南开大学团队举办了一场主题为“公众知情权的保障与我国政府信息公开制度的发展”的市民公益讲座。由团队负责人赵正群教授主讲。天津图书馆读者和部分市民共 40 余人参加了本次讲座。讲座后，赵正群教授向天津图书馆政府信息公开阅览室转赠了《政府信息公开公民指南》一书，并现场回答了多位市民就政府信息公开问题提出的咨询。

2011 年 5 月 22 日、6 月 6 日和 7 月 16 日，西北政法大学团队印制了政府信息公开宣传资料和调查问卷，在西北政法大学及周边杨家村社区、商洛市汽车站、榆林市崇文社区等地开展了政府信息公开宣传和调查活动，发放调查问卷共计 120 份，发放宣传册、中性笔、钥匙扣累计数千份。

2011 年 6 月至 8 月期间，广东外语外贸团队在团队负责老师的指导下，由团队成员江靓、钟晓敏等前往广州市天河区、白云区和番禺区部分街道、商场以及住宅小区开展关于政府信息公开的宣传。

2011 年 7 月 29 日，四川大学团队在四川大学研究生院举办了政府信息公开的知识讲座。2011 年 9 月 15 日，四川大学团队在成都市双流县文星镇社区为当地的居民举办了政府信息公开社区普法活动，现场解答群众有关政府信息公开方面的法律疑问。2011 年 9 月 8 日，四川大学团队在四川大学江安校区法学院模拟法庭报告厅结合时事热点问题对有关政府信息公开的问题进行了探讨，取得热烈反响。

第二节 观察方法

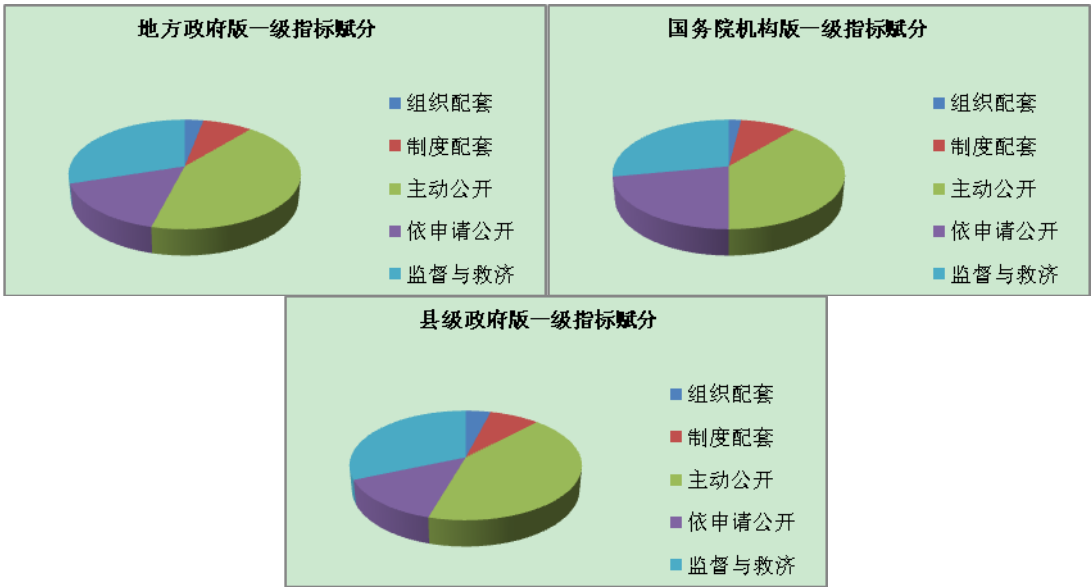
一、观察对象

《观察报告》的全部评测对象共 191 个：一是国务院下设机构中的 43 个；二是我国 30 个省级行政单位；三是北京、吉林、山东、浙江、广东、四川共 6 个典型省级行政单位下属的全部共 94 个地市级行政单位；四是南开大学等六个团队分别在各自观察评测区域内选择了 4 个县级行政单位，共 24 个县级行政单位。¹

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：“地方政府版”适用于省、地两级行政单位的评测；“国务院机构版”适用于国务院下设各部委局等机构的评测；“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一。指标体系的具体内容见本节后附表。



图一. 评测体系一级指标的赋分权重

指标数目和分值的不均衡分布，整体来看主要是考虑了如下三点因素：

一是《条例》的规定。首先，《条例》的主体内容是依职权公开和依申请公

¹ 需要再次说明的是，为了对比考察评测指标的针对性和适用性，浙江大学和南开大学分别针对直辖市所辖区适用了不同版本的评测指标。

开两大公开路径，而组织、制度和监督救济方面的配套举措则处于辅助地位，因此评测体系中“主动公开”和“依申请公开”的考核权重合计达六成左右，三级指标数目也超过总数的一半，对考核对象的最终得分具有决定意义。其次，在两大公开路径中，《条例》明显将依职权主动公开置于基本路径的地位，而以依申请公开为补充和辅助路径，这与一年多来的政府信息公开实践也相吻合。因此，对主动公开的考察指标数目和权重明显高于依申请公开。再次，在组织、制度、监督救济三方面的配套举措中，《条例》以专章规定了监督救济，足见其重视；而组织和制度配套则更多带有《条例》施行初期的过渡色彩。由是，监督救济部分的分数权重，相当于组织和制度考察的三倍左右。

二是实践的需要。早在《条例》起草阶段，北京大学公众参与研究与支持中心多位专家即参与其中；自《条例》于2008年5月1日正式施行起，中心通过开通免费咨询热线、组织基层培训和宣讲、召开圆桌会议和学术研讨、发起公益性信息公开申请等形式，全面介入信息公开制度的实践之中，并于2009年完成《中国行政透明度报告·2008年度》的研发工作。持续不懈的观察和参与，使中心积累了丰富的实际经验，在评测体系的设计上更具针对性。这主要反映在：第一，在“组织配套”部分，不仅依《条例》考察主管部门和工作机构的确定和设立情况，而且将各地、各部门广泛建立的各种议事协调机构（如联系会议、协调会议等）纳入视野，并对独立专设工作机构和以“加挂牌子”形式建立的工作机构加以区分，特别强调专门、专职、专业“三专”对于机构建设的意义。第二，在“制度配套”部分，《条例》仅对信息公开的制度化提出了一般要求，而评测体系不仅明确提出了制定本地、本部门信息公开统一规范的要求，且针对目前制度建设的盲区，重点考察了保密审查和档案管理两项具体制度的设立情况，以及长效机制的建立情况。第三，在“主动公开”部分，一是对行政事业性收费、预算决算、政府采购报告这三项《条例》规定的重点公开内容进行重点考察，将主动公开的内容要求落到了实处；二是结合对信息公开网上平台的操作经验，从用户角度出发，特别注重了网站集成性、可检索性和醒目性的考察。第四，在“依申请公开”部分，从一年多来“依申请公开”的实际情况出发，特别强调了《条例》规定的、对申请的即时受理、按时回复、说明理由等义务。第五，在监督和救济部分，细化了工作考核制度的要求，针对考核不细致、不中立、不公开、不发生实效等问题，设置了多达5个指标；对社会评议和年度报告的实际内容也作了初步的考察。通过上述努力，评测体系不仅涵盖了《条例》规定的基本义务，而且结合实际需求做出了更细、较全、略高、重点更为突出的要求，从而具备了更强的引导性。

三是评测的可能性。这又区分为两种情形。一种情形是评测所需的数据难以获得，或即使可得也超过评测者的处理能力。例如对保密审查制度的考察，诸如定密信息数目、定密是否合理、以涉密为由拒绝公开是否合理等信息，都极难获取，因为它们本身就可能构成国家秘密，评测时只能对是否建立保密审查制度做初步考察；再如，《条例》对所公开信息的准确性作了原则性规定，但逐一核实和统计公开信息准确与否显然无法做到，评测时只能从配套的信息发布协调机制的角度去考核。

三、评测手段

评测采用两种手段：检索和实测。对于“地方政府版”，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 46 个三级指标中，有 36 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 7 个通过实测手段获得必要信息；有 3 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

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	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
	及时性	C04 主动信息公开的时限是否依法确定？	1	检索
	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
	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

一级指标	二级指标	三级指标	分值	方法
		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
C. 主动公开	便利性	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
D. 依申请公开	申请条件	D01 政府是否允许通过网络提交信息公开申请？	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

一级指标	二级指标	三级指标	分值	方法
	个案救济制度	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
		E12 政府是否为公民举报、复议和诉讼提供了指引？	4	检索
		E13 政府是否实际受理了复议、参加了诉讼？	1	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下设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	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
	及时性	C04 主动信息公开的时限是否依法确定？	1	检索
	准确性	C05 是否建立了细化的信息发布协调机制？	3	检索
	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

一级指标	二级指标	三级指标	分值	方法
		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	申请条件	D01 依申请公开的渠道是否便民？	5	实测
D. 依申请公开	答复情况	D02 是否过度收集申请人个人信息？	3	实测
		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
	行政复议制度	E12 是否为公民举报、复议和诉讼提供了指引？	4	检索

一级指标	二级指标	三级指标	分值	方法
		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、电子显示屏等场所、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（实测）
	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 政府公报是否连续出版？	1	检索
C. 主动公开	便利性	C11 政府公报是否有适当分类？	2	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 政府是否在网站上设置了可用的网上申请信息公开的功能？	1	实测
		D02 政府是否支持其他便民的申请提交方式？	1	实测
		D03 政府是否过度收集申请人个人信息？	2	实测
	答复情况	D04 政府是否及时对政府信息公开申请作出了答复？	5	实测
		D05 政府拒绝提供所申请信息的理由是否合法？	2	实测
		D06 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

一级指标	二级指标	三级指标	分值	方法
		E05 政府信息公开工作考核结果是否公开？	2	检索
		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
E. 监督和救济	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、总体情况及评价

1. 各地、各部门评测得分及排名

(1) 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 3-1，整体来看，四个直辖市的得分比较突出，在前八名中占了一半席位；前三名更是集中了北京和重庆两个直辖市。

表 3-1 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	37	11	22.5	79.5
1	江苏省	3	8	36.5	11	21	79.5
3	重庆省	2	8	32	15	18.5	75.5
4	安徽省	2.5	6	35.5	10	20.5	74.5
4	上海市	3	8	33	10.5	20	74.5
6	黑龙江省	3	8	34.5	8	20.5	74
7	吉林省	2	8	35.5	5	20.5	71
8	天津市	1.5	6	33	8.5	18.5	67.5
9	四川省	3	6	25.5	11	21	66.5
10	湖北省	2	4	31.5	10	18	65.5
10	广西壮族自治区	2	6	31	11	15.5	65.5
12	内蒙古自治区	3	8	19.5	13	20	63.5
12	广东省	3	6	31.5	6	17	63.5
12	山东省	3	6	30	6	18.5	63.5
12	宁夏自治区	2	6	31	6	18.5	63.5
16	贵州省	2.5	6	33	4	17.5	63
17	河北省	1	6	31.5	8	15	61.5
17	山西省	3	2	34	2	20.5	61.5
19	江西省	3	2	35	9	11.5	60.5
20	辽宁省	3	6	28.5	9	12.5	59
20	湖南省	3	6	34.5	2	13.5	59
20	云南省	3	5	31.5	4	15.5	59
23	陕西省	1.5	4	33	4	15.5	58
24	青海省	2	8	31.5	6	7.5	55
25	福建省	0	6	29.5	5.5	12	53

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
26	海南省	3	8	24.5	4	10	49.5
27	甘肃省	2	8	27.5	2	8.5	48
28	浙江省	1	0	30.5	4	12	47.5
29	新疆维吾尔自治区	0.5	6	28.5	2	9	46
30	河南省	3.0	4.0	22.5	7.0	8.5	45.0

上述 30 个评测对象的平均得分为：62.4 分；分数中位数为：63.25 分；及格率为：63.3%。

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与地区经济发展水平成正比例关系，发达地区如浙江省的得分并不理想。

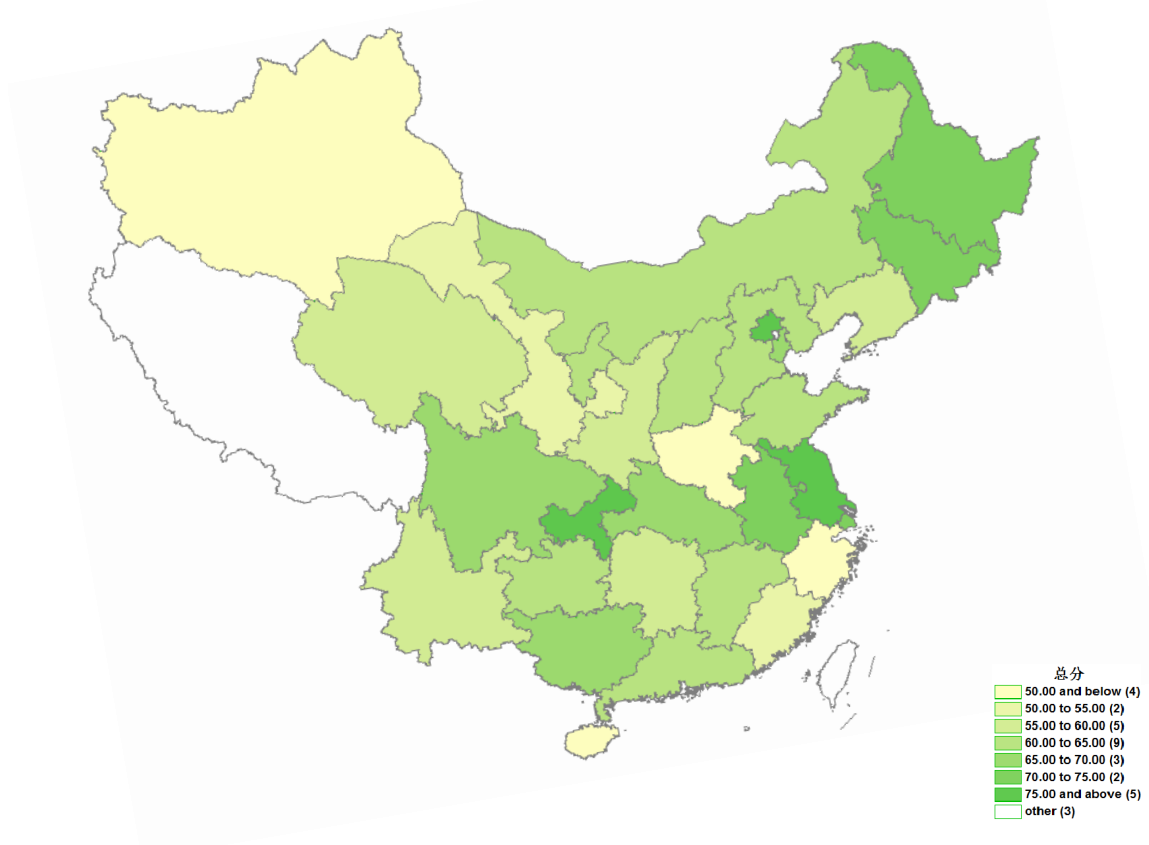


图 3-1 各省级行政单位按分数段分布示意图

（2）国务院下设机构得分结果分析

国务院 43 个下设机构的评测得分及排名见下表：

表 3-2 国务院下设机构分数排名分布表

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	知识产权局	1.5	7	29.5	20	9.5	67.5
2	海关总署	2	8	23.5	17	15	65.5
3	交通运输部	2	9	22	14	18	65
4	教育部	1.5	9	24.5	21	7	63
4	商务部	1.5	8	18	21	14.5	63
6	银监会	1.5	8	26	16	11	62.5
7	计生委	1.5	9	20	16	15	61.5
8	水利部	1.5	9	20.5	20	10	61
9	财政部	1.5	8	23	18	9.5	60
10	农业部	1.5	8	20	18	11	58.5
10	环保部	0.5	7	23.5	19	8.5	58.5
12	审计署	1.5	9	19	17	11.5	58
13	国土资源部	1.5	8	24	13	11	57.5
14	人民银行	1.5	8	16	19	12.5	57
14	科技部	1.5	9	20.5	18	8	57
16	药监局	1.5	8	20	20	6.5	56
17	国资委	1.5	8	19	18	9	55.5
18	安监局	0.5	9	20.5	13	12	55
19	税务总局	2	9	20.5	16	6.5	54
19	体育总局	1.5	8	20.5	16	8	54
19	民政部	1.5	8	19.5	17	8	54
22	烟草局	1.5	8	15.5	19	8	52
23	粮食局	1.5	9	17	18	5.5	51
23	质检总局	1	8	17.5	17	7.5	51
25	工信部	1.5	8	18.5	12	10	50
26	发改委	1.5	7	16	16.5	8	49
27	公安部	2	3	19.5	18	5.5	48
27	证监会	1.5	9	22.5	7	8	48
29	国家民委	1.5	8	17	12	8.5	47
29	文化部	1.5	5	15	17	8.5	47
29	工商总局	1.5	8	16.5	9	12	47
29	人保部	2	9	15.5	16	4.5	47
33	卫生部	2	3.5	23	13	5	46.5
34	电监会	2	8	14	15	7	46
35	外交部	1.5	4	16	17	7	45.5
36	国家统计局	1.5	5	23.5	11	4	45
37	邮政局	1.5	8	20	5	8.5	43
38	保监会	0.5	8	15.5	7.5	9.5	41
38	住建部	1.5	8	18	7	6.5	41
40	司法部	1.5	4	12	13	5.5	36
41	铁道部	1.5	0	9	13	7	30.5

42	国务院法制办	0	3	11.5	12	2	28.5
43	监察部	0.5	4	11.5	0	2	18

上述 73 个评测对象的平均得分为：51.2 分；分数中位数为：52 分；及格率为：20.9%。国务院各部委整体表现不尽理想，尤以肩负政务公开督导职责的监察部再次垫底不禁让人大跌眼镜。

2. 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	63.3%	20.9%	42.4%
平均分	62.4	51.2	+11.2
中位分	63.25	52	+11.25

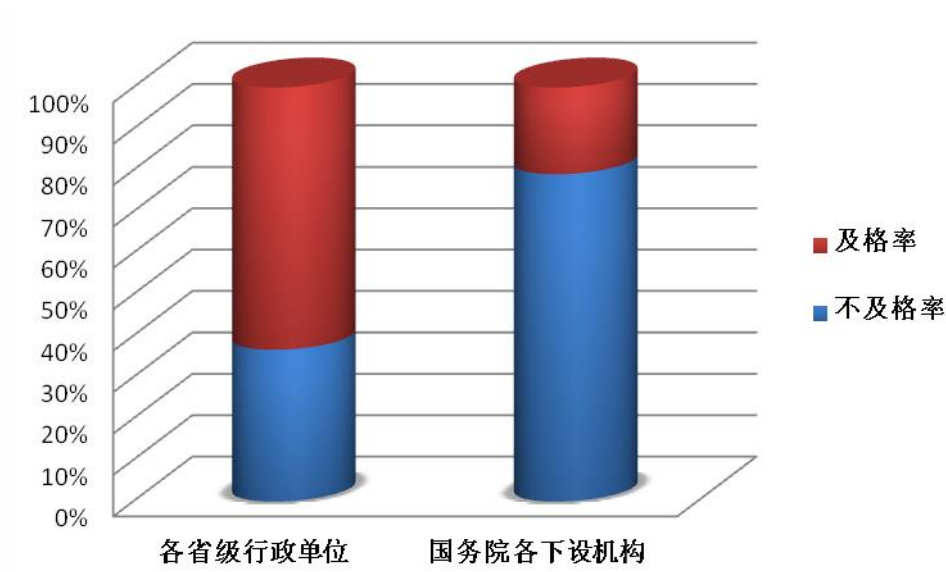


图 3-2. 各地、各部门评测及格率

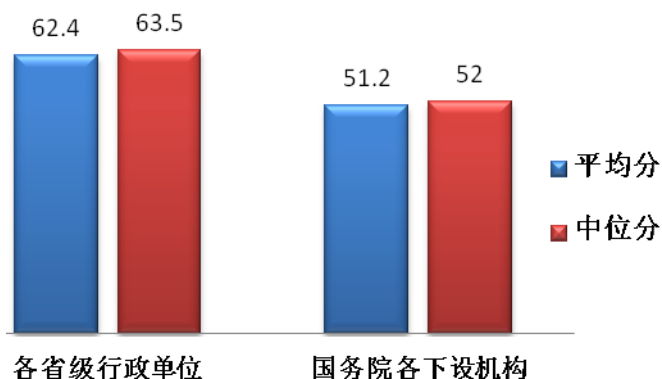


图 3-3. 各地、各部门评测平均分

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

第一，在及格率方面，省级行政单位及格的数量占绝大多数，而国务院机构中及格的数量明显偏少，不足四分之一。得分超过 60 的省级行政单位共有 19 个，超过了评测省级行政单位的 65%；相比之下，国务院下设机构仅有 9 个达到了 60 分的及格线，刚及总数的 20%。

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 10 分左右。各省级行政单位的平均分和中位分已经超过及格线，这与及格省级行政单位超过半数的情况相互吻合。相比之下，国务院各机构的平均分和中位分距及格线还有将近 10 分的距离。

那么，上述差距是如何产生的呢？

原因之一，是分数段分布的差异。各地、各部门评测的最高分、最低分和分数段分布如图三及下表：

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		79.5		67.5		12
最低分		45		18		27
分数段分布	≥70 分	7	23.3%	0	0.0%	23.33%
	≥60 分	12	40.0%	9	20.9%	19.14%
	≥50 分	6	20.0%	16	37.2%	-17.22%
	≥40 分	5	16.7%	14	32.6%	-15.91%
	≥30 分	0	0.0%	2	4.7%	-4.74%
	≥20 分	0	0.0%	1	2.3%	-2.33%
	≥10 分	0	0.0%	1	2.3%	-2.33%

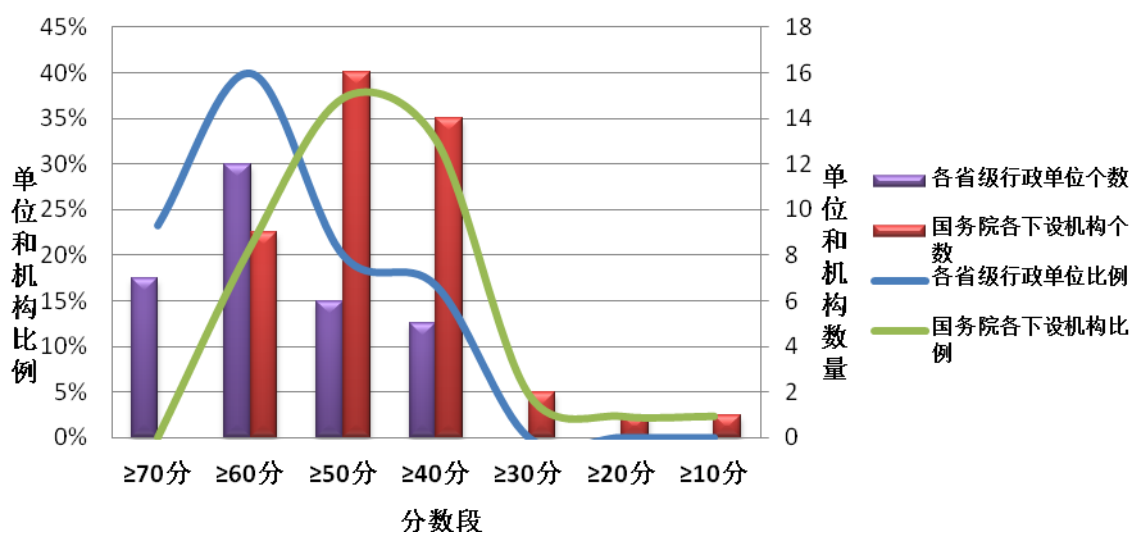


图 3-4. 各地、各部门评测分数段分布

可见，不但各省级行政单位的最高分和最低分均远高于国务院各机构，而且各省级行政单位得分的分布也优于国务院各机构：

- 一是高分段占绝对优势，70 分以上段有 7 个省级行政单位，却没有一个国务院机构；
- 二是低分段情况明显占优，40 分以下段没有省级机构，却有 2 个国务院机构；
- 三是得分聚集的分数段位较高，各省级行政单位得分在 60~80 分段相对聚集，多达 63.3% 的省级行政单位处于该段，而国务院机构得分的聚集区间则在 40~60 分段，有 69.8% 的机构处于该段。

简言之，与国务院各机构相比，各省级行政单位得分领先的明显要多，“拖后腿”的明显要少，主流得分要高 10 分左右。这是各省级行政单位表现优于国务院各机构的原因之一。

原因之二，是一级指标得分的差异。各地、各部门的一级指标得分情况如图四及下表：

表 3-5. 各地、各部门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	77.2%	1.4	72.1%	5.1%
制度配套	5.9	73.8%	7.2	80.5%	-6.7%
主动公开	31.1	72.3%	18.9	48.6%	23.7%
依申请公开	7.2	44.7%	14.9	67.9%	-23.2%
监督救济	16.0	53.3%	8.7	30.9%	22.4%

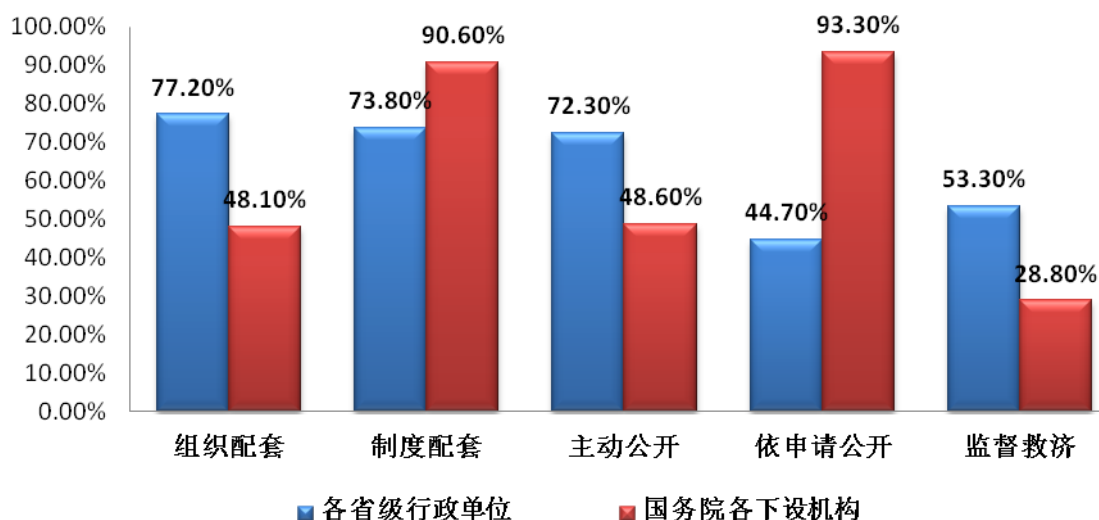


图 3-5. 各地、各部门一级指标评测得分率

可见，在一级指标得分方面，各省级行政单位与国务院各机构其实各有长短，国务院各机构在制度配套和依申请公开两个指标的得分甚至明显好于各省级行政单位。但是，在分数权重最大的两个一级指标——主动公开和监督救济——方面，各省级行政单位取得了决定性的优势。这是各省级行政单位表现优于国务院各机构的原因之二。

3. 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 3-6：

表 3-6. 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	11
华北	北京、天津、河北、山西、内蒙古	11
西北	陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆	22.8
西南	四川、重庆、贵州、云南	12
中南	河南、湖北、湖南、广西、广东、海南	18
华东	山东、江苏、上海、浙江、福建、安徽、江西	13.3

各名次段内省级行政单位的分布情况见表 3-7 和图 3-6：

表 3-7. 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	2	0	2	2	3
11~20 名	1	3	1	2	2	2
21~30 名	0	0	4	0	2	2

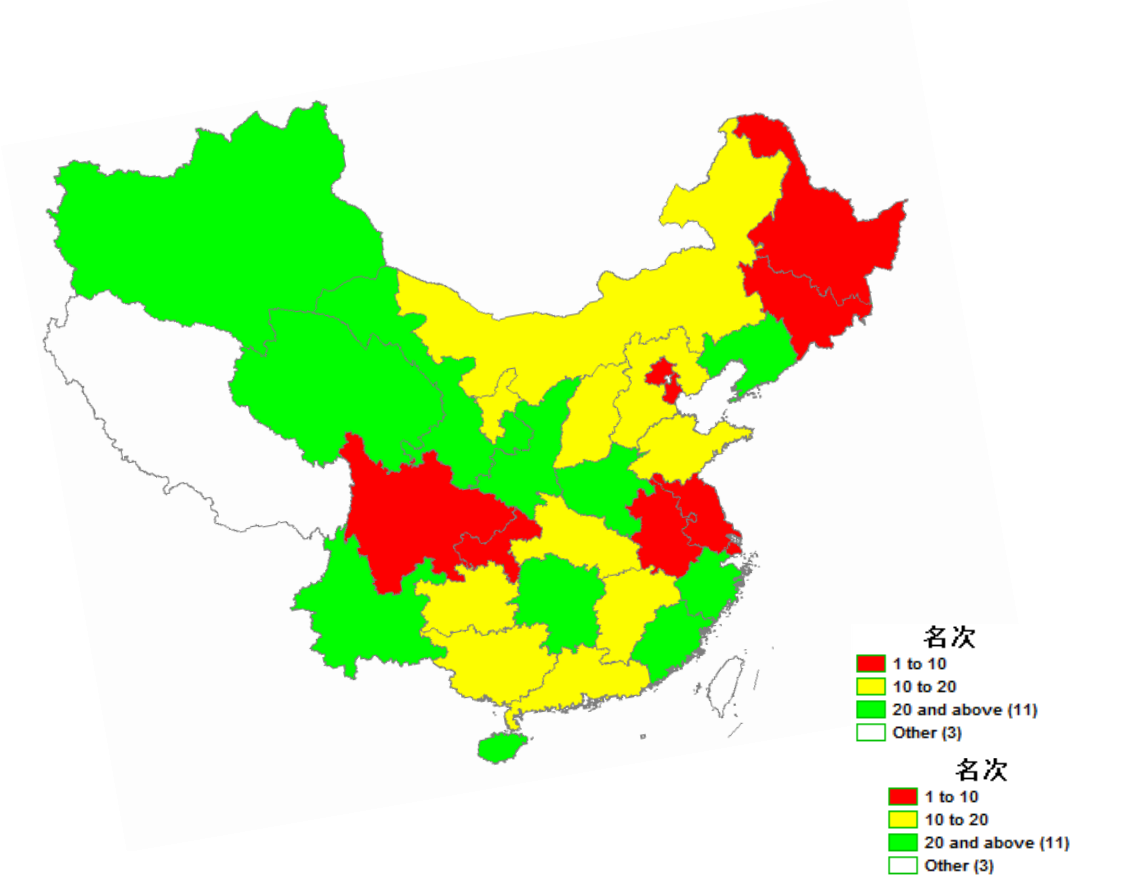


图 3-6. 各省级行政单位得分名次段分布图

从以上图表可见，不同大区的情况存在显著差异：

第一，东北地区表现抢眼，平均名次居首席。这主要是因为黑龙江和吉林两省得分均进入了前十名之列；也跟东北省级行政单位数量较少有关。较之东南部沿海省级行政单位，东北地区的经济社会发展水平并不占优势，但政府信息公开工作仍在全国领先，进一步表明经济水平与信息公开的程度之间并非严格正相关。

第二，中部的河南省、湖南省和华东地区的浙江省、福建省得分相对较低；与所处区域的平均得分和当地经济发展水平不符，需要特别仔细分析原因，加强政府信息公开力度。

第三，华东和西南的多数省级行政单位处于全国中游（即第十一名至第二十名）；虽有江苏、重庆等个别表现优秀省级行政单位，但区域内部差异较大，因此总体得分并不突出。

第四，西北地区总体表现垫底。后十名中西北地区占据了四席，未来发展之路仍然任重道远。

4. 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 3-8 至表 3-13 如下

各表所示：

表 3-8 广东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
广东省	3	6	31.5	6	17	63.5
各地市平均	2.3	3.2	28.6	9.0	11.8	54.9
差值	0.7	2.8	3.0	-3.0	5.2	8.6

表 3-9 辽宁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
辽宁省	3	6	28.5	9	12.5	60.5
各地市平均	2.0	5.4	25.3	6.9	16.0	55.7
差值	1.0	0.6	3.2	2.1	-3.5	4.8

表 3-10 上海市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
上海市	3	8	33	10.5	20	74.5
各区平均	2.6	2.6	29.2	11.5	16.7	62.6
差值	0.4	5.4	3.8	-1.0	3.3	11.9

表 3-11 四川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
四川省	3	6	25.5	11	21	66
各地市平均	2.7	5.3	29.0	7.3	16.1	60.4
差值	0.3	0.7	-3.5	3.7	4.9	5.6

表 3-12 河北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
河北省	1	6	31.5	8	15	62
各地市平均	2.0	6.5	28.4	10.0	15.3	62.3
差值	-1.0	-0.5	3.1	-2.0	-0.3	-0.3

表 3-13 陕西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
陕西省	1.5	4	33	4	15.5	58
各地市平均	2.3	5.9	26.3	5.5	16.7	56.7
差值	-0.8	-1.9	6.7	-1.5	-1.2	1.3

表 3-14 各县级行政单位得分情况

区域名称	得分
郫县	76
瑞安市	73.5
双流县	70

南开区	59.5
休宁县	59.5
临安市	59
东城区	58
仁化县	56
海淀区	56
常熟市	56
新都区	53
岐山县	52.5
河西区	52
德惠市	50.5
海城市	49.5
安达市	42.5
增城市	42
图们市	40
富平县	39.5
温江区	38.5
连南瑶族自治县	37
开平市	37
丹凤县	31
榆阳区	23.5
平均分	50.5
及格率	20.83%

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 11.9 分，只河北省总分不及地市。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 24 个县级行政单位中及格率只有 20.83%，远低于省级行政单位的 63.3%；其平均分 50.5 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。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。

5. 省级行政单位与国务院下设机构两年得分情况对比

今年评测指标体系虽然做了微调，但由于核心权重指标基本维持不变，因此仍可根据今年得分情况，对省级行政单位与国务院下设机构 2009 年、2010 年得分情况做一对比。

从各个省级行政单位得分的情况来看，相对于 2009 年，有 22 个（73.3%）省级行政单位的得分情况在 2010 年有了较大改进，各省级行政单位的平均分也从 2009 年的 57.4 分增加到了 2010 年的 62.5 分，增加了 5.1 分；其中，宁夏、黑龙江、内蒙古得分增长最快的三个省级行政单位，增长幅度都超过了 20 分。相比而言，也有 7 个省级行政单位相对去年有下降的现象，天津、陕西和广东相对上一年得分下降了近 10 分。整体来看，绝大部分省级行政单位的政府信息公开

开工作在新的一年里取得了长足进步。

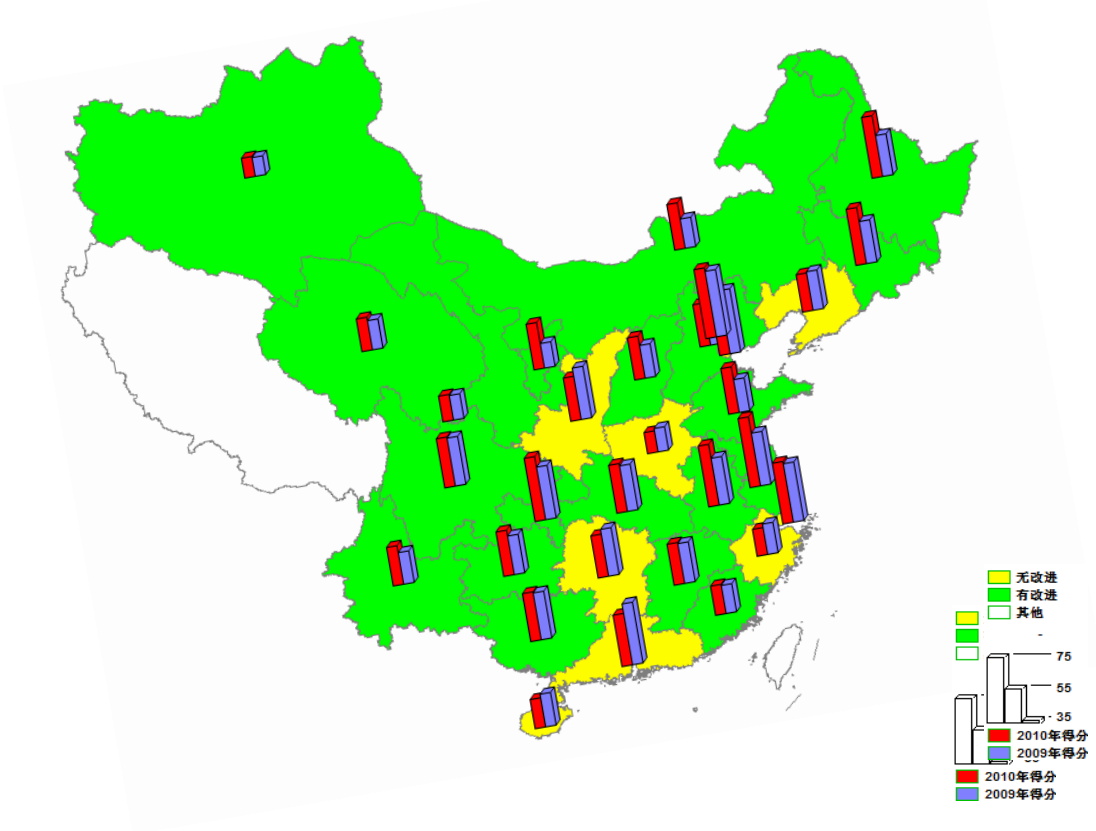


图 3-7 全国 30 个省级行政单位的评测得分对比

表 3-15 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	分数增长
宁夏	35	63.5	28.5
黑龙江	50.5	74	23.5
内蒙古	42	63.5	21.5
江苏	61.5	79.5	18
吉林	54.5	71	16.5
安徽	58.5	75	16.5
山东	46	63.5	17.5
重庆	63.5	75.5	12
山西	50	61.5	11.5
云南	50	59	9
贵州	55.5	63	7.5
青海	50.5	55	4.5

湖北	62.5	65.5	3
北京	76.5	79.5	3
上海	72.5	74.5	2
河北	60	61.5	1.5
福建	52.5	53	0.5
江西	59	60.5	1.5
甘肃	48	48	0
四川	65	66.5	1.5
辽宁	59.5	59	-0.5
新疆	45.5	46	0.5
广西	65	65.5	0.5
河南	48.5	45	-3.5
浙江	53.5	47.5	-6
湖南	64	59	-5
海南	55	49.5	-5.5
天津	75.5	67.5	-8
陕西	67.5	58	-9.5
广东	74	63.5	-10.5
平均分	57.4	62.5	5.1

从各个国务院下设机构得分的情况来看，相对于 2009 年，有 36 个（83.72%）省级行政单位的得分情况在 2010 年有了改进，国务院下设机构的平均分也从 2009 年的 **46.1** 分增加到了 2010 年的 **51.2** 分，增加了 **5.1** 分；其中，知识产权局、交通运输部、水利部和公安部得分增长最多的四个单位；相比而言，也有 7 个国务院机构相对去年有下降的现象，铁道部、国务院法制办和监察部得分都有了大幅下降。可见，整体来看，在过去的一年里，国务院部委的政府信息公开工作还是有进步的。

表-16 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	分数增长
知识产权局	45.5	67.5	22.0
交通运输部	46	65	19.0
水利部	45.5	61	15.5
公安部	32.5	48	15.5
审计署	46	58	12.0
体育总局	43	54	11.0
教育部	52.5	63	10.5
国家民委	40.5	47	6.5

环保部	50	58.5	8.5
人民银行	49.5	57	7.5
海关总署	59	65.5	6.5
农业部	52.5	58.5	6.0
铁道部	24	30.5	6.5
药监局	50.5	56	5.5
计生委	56	61.5	5.5
监察部	12	18	6.0
科技部	50.5	57	6.5
财政部	54	60	6.0
粮食局	46.5	51	4.5
安监局	49.5	55	5.5
电监会	42.5	46	3.5
证监会	43	48	5.0
烟草局	47	52	5.0
国土资源部	52	57.5	5.5
外交部	41	45.5	4.5
人保部	43.5	47	3.5
国资委	52	55.5	3.5
工商总局	44	47	3.0
银监会	61	62.5	1.5
国务院法制办	25	28.5	3.5
卫生部	44.5	46.5	2.0
工信部	47.5	50	2.5
税务总局	51.5	54	2.5
司法部	34	36	2.0
商务部	60	63	3.0
发改委	47.5	49	1.5
国家统计局	45	45	0
文化部	47.5	47	-0.5
民政部	53.5	54	0.5
住建部	42	41	-1
质检总局	53	51	-2.0

保监会	47.5	41	-6.5
邮政局	51.5	43	-8.5
平均分	46.08	51.20	5.12

上述对比进一步印证了，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。

二、各省级行政单位一级指标得分情况及评价

国务院各部门一级指标的得分情况及评价，可参见相应报告。本总报告仅总结各省级行政单位一级指标的评测情况。

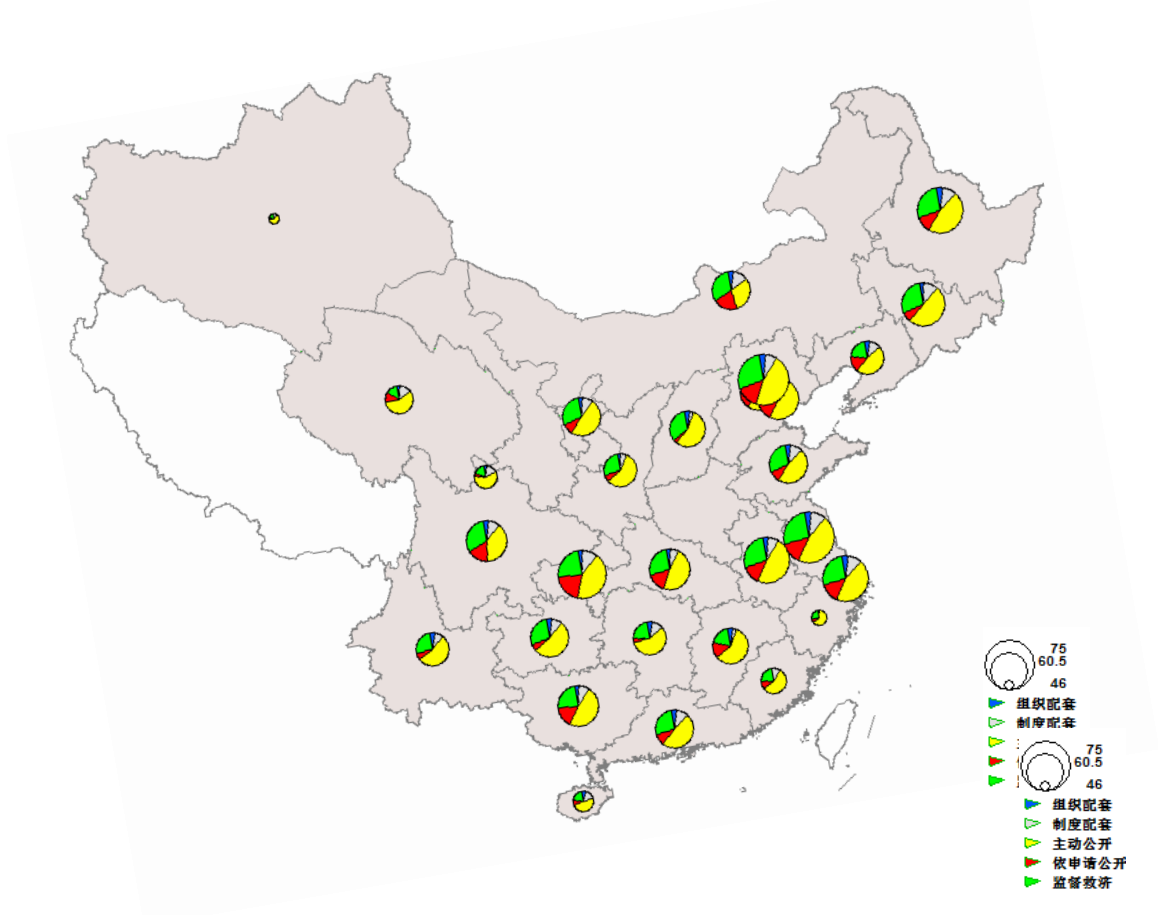


图 3-8 全国 30 个省级行政单位一级指标得分及权重情况图
对参与评测的 30 个省级行政单位的一级指标得分情况进行统计分析，

1. 组织配套指标得分

（1）总体表现

一级指标“组织配套”下设 3 个三级指标，分值共 3 分。各省级行政单位得分分布情况见表 3-17、图 3-9：

表 3-17 各省级行政单位“组织配套”得分分布情况

得 分	0	0.5	1	1.5	2	2.5	3
-----	---	-----	---	-----	---	-----	---

省级行政单位数	1	1	2	2	7	2	15
---------	---	---	---	---	---	---	----

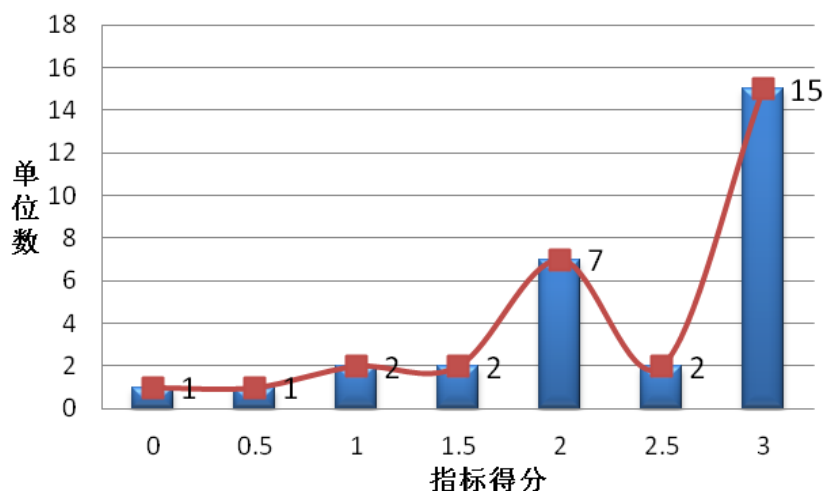


图 3-9. 各地组织配套得分分布

该指标分数中位数为 2.5 分，平均分为 2.5 分，平均得分为 83.3%。可见各省级行政单位在政府信息公开的组织配套方面表现较好。

（2）分差成因

全部 30 个省级行政单位中，有 15 个省级行政单位获得了满分：北京、广东、海南、河南、黑龙江、湖南、江苏、江西、辽宁、内蒙古、山东、山西、上海、四川、云南；得分未超过 1 分的省级行政单位是：浙江、新疆、福建。将最高分组与最低分组进行对比，可获知差距的成因：

第一，指标 A01 考察“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”。对此，获得满分的省级行政单位在设立议事协调机构领导配置方面表现优异，充分体现了对政府信息公开工作的重视；而得分相对较低的三个省级单位除了浙江省外均未能满足指标要求。

第二，指标 A02 考察“政府是否设立了专门负责政府信息公开工作的机构”。对此，获得满分的省级行政单位均设立了专门的信息公开工作机构；而得分相对较低的各省级行政单位均未设立专门机构，或者笼统规定由办公厅负责，或者仅在政府电子政务办公室外加挂牌子。

第三，指标 A03 考察“政府是否拥有负责政府信息公开工作的专职人员”。对此，获得满分的省级行政单位均拥有专门的工作人员；而得分相对较低的各省级行政单位或者明确没有专职人员，或者无法查到专职人员的情况。

（3）优秀典范

本一级指标的优秀典范是广东省。首先，广东省政府在 2009 年设立了省政务公开工作联席会议，第一召集人为副省长，行政级别较高。这样在开展政府信息公开工作的过程中更有利于调动行政资源，进行统筹安排，保障工作的有序高效开展。其次，广东省政府办公厅下设政务公开处，并设有专门负责信息公开工作的工作人员。一方面这意味着广东省政府信息公开工作的职能专门化程度更

高，同时还能够与省政务公开工作联席会议相呼应，自上而下进行政府信息公开工作的统筹安排和具体落实，使得工作程序和效率上都能够得到较好保证。

2. 制度配套指标得分

（1）总体表现

一级指标“制度配套”下设 3 个三级指标，分值共 8 分。各省级行政单位得分分布情况见表 3-18、图 3-10：

表 3-18 各省级行政单位“制度配套”得分分布情况

得 分	0	2	4	5	6
省级行政单位数	1	2	3	1	14

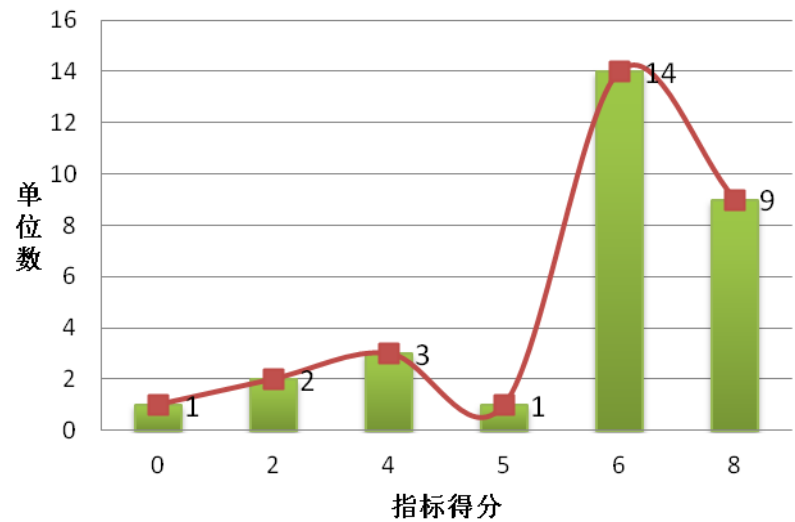


图 3-10. 各地制度配套得分分布

该指标分数中位数为 4 分，平均分为 4 分，平均得分为 50%，低于及格线。

（2）分差成因

全部 30 个省级行政单位中，有 9 个省获得了满分，浙江则未能得分。本一级指标下设 3 个三级指标，分别考察制定政府信息公开综合规范、保密审查专门规范、档案管理与公开专门规范的情况，只要已颁布相应文件即可得分。最低分组的落后情况，意味着信息公开关键规范的缺失，以及制度整合的滞后。

（3）优秀典范

本一级指标的优秀典范是黑龙江省。黑龙江省政府信息公开工作规范体系较为完备，《黑龙江省政府信息公开有关制度（试行）》作为政府信息公开工作的综合性规范，对各项制度做出了全面具体的规定。另外，对其中一些制度，黑龙江省又单独制定了相关规范，如《新闻发布工作要则》就对新闻发布工作进行了十

分详细的规定。这种以综合性规范为统领，具体制度规范为补充的规范体系，有效地解决了政府信息公开工作无章可循、操作性不强的问题。对于那些没有单独制定规范的制度，综合新规范对其进行了相当详尽的规定，比如《黑龙江省政府信息公开有关制度（试行）》的“考核与评议制度”部分，就对考核工作做出了十分详尽的规定。

3. 主动公开指标得分

（1）总体表现

一级指标“主动公开”下设 15 个三级指标，分值共 43 分。各省级行政单位得分分布情况见表 3-19、图 3-11：

表-19 各省级行政单位“主动公开”得分分布情况

得 分	≥35	≥30	≥25	≥20
省级行政单位数	5	17	5	3

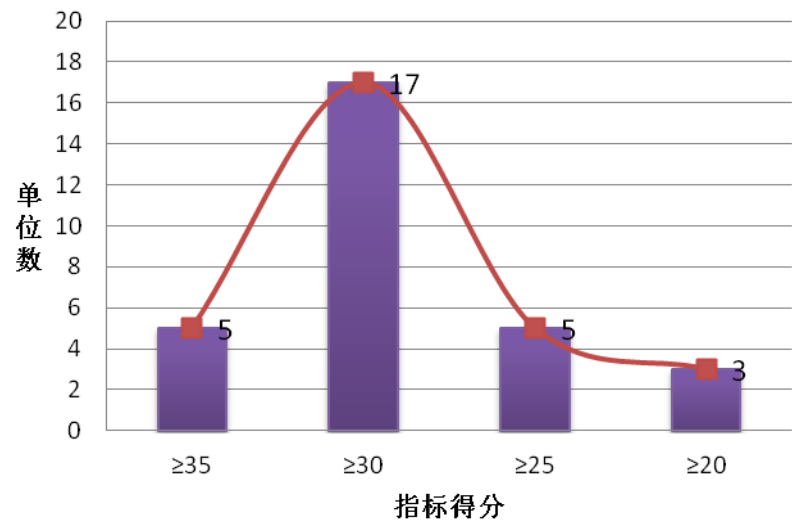


图 3-11. 各地主动公开得分分布

该指标分数中位数为 31 分，平均分为 31.1 分，平均得分率为 72.3%，超过及格线。

（2）分差成因

全部 30 个省级行政单位中，得分最高的是北京（37 分），得分最低的依次是海南、河南和内蒙古。

以得分最低的内蒙古自治区为例，其得零分的指标主要集中在两处：一是二级指标“及时性”，二是二级指标“便利性”中关于网站集成度和网站检索功能要求的三级指标。

关于“及时性”，内蒙古自治区失分的主要原因在于其有关政府信息公开主动公

开的时限与《条例》要求不符，其在《内蒙古自治区人民政府办公厅政府信息公开指南》中规定：“以自治区人民政府或政府办公厅名义发布的政府信息公开，自发布或变更之日起 20 个工作日内通过上述方式予以公开。有特殊情况的，最晚自信息产生后的 30 日内公开。”《条例》第 18 条规定：“属于主动公开范围的政府信息，应当自该政府信息形成或者变更之日起 20 个工作日内予以公开。法律、法规对政府信息公开的期限另有规定的，从其规定。”可见，其显然与《条例》的规定不符，

关于“便利性”，内蒙古自治区的政府网站在网站集成度和网站检索功能要求方面均得零分。尤其令人不解的是，自治区政府网站在首页第一屏确实设置了搜索栏，并且提供高级搜索模式，其中包括“文章内容+标题”、“文章内容”、“文章标题”三中搜索模式。但是依据不完全统计，评测员输入的所有关键词（如内蒙古、牧业、政务等）都无法获得结果（包括使用“高级查询”功能时），查询结果或者显示为乱码，或者为“对不起！没有查询到关于口的信息！”可见，这正是当前不少政府网站建设“中看不中用”的代表。

(3) 优秀典范

本一级指标的优秀典范是北京市。北京市在主动公开的指标上得分率为 86.05%，高于其他省级行政单位。北京市在这方面得分高的原因主要得益于以下三个方面：

首先，北京市的财政信息公开走在全国前列，其预算报告和决算报告的公开都符合指标体系的要求时限。

其次，北京市政府以专门规范形式建立了信息发布协调机制。北京市通过制定《北京市政府信息公开协调办法（试行）》，既增强了不同部门间信息公开的统一性，也确保了所公开的信息的准确性，避免了部门间的推诿和所公开信息的冲突。

另外，北京市在政府信息公开查阅场所建设方面也可圈可点。2011 年 5 月 5 日，评测员赴北京市档案馆信息公开查阅中心实地调研。评测员自行进入档案馆信息查询中心，无需登记和事先联系工作人员。进入查询大厅以后有专门的工作人员提供咨询和查阅服务。评测员还观察发现，档案馆信息公开查询中心开架陈列各个年度的北京市政府公报，查阅者可以自行翻看查阅和拍照。查询中心配备的电脑可供查阅者免费使用。

4. 依申请公开指标得分

(1) 总体表现

一级指标“依申请公开”下设 6 个三级指标，分值共 16 分。各省级行政单位得分分布情况见表 3-20、图 3-12：

表 3-20 各省级行政单位“依申请公开”得分分布情况

得 分	≥14	≥12	≥10	≥8	≥6	≥4	≥2
-----	-----	-----	-----	----	----	----	----

省级行政单位数	1	1	7	5	5	8	3
---------	---	---	---	---	---	---	---

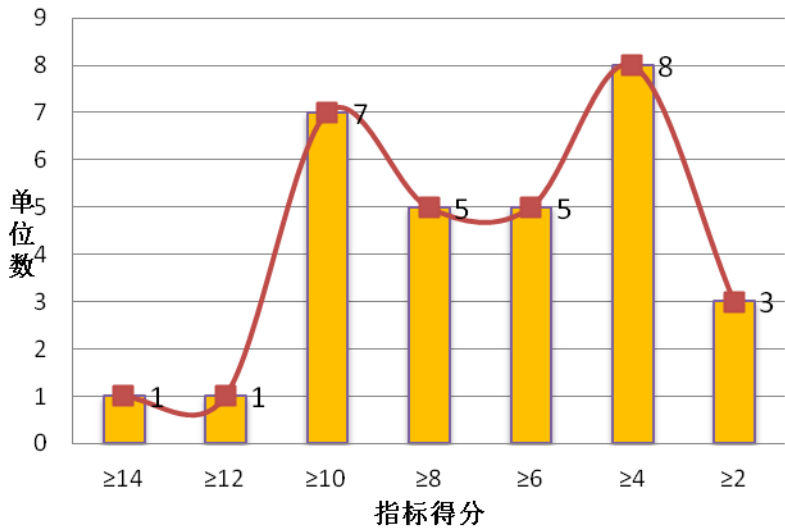


图 3-12. 各地依申请公开得分分布

该指标分数中位数为 8 分，平均分为 7.2 分，平均得分为 45%，低于及格线。

（2）分差成因

全部 30 个省级行政单位中，在 2010 年的评测中，没有省级行政单位获得满分；得分最高的是重庆，得 15 分；得分最低的甘肃、湖南、新疆和山西仅得 2 分。得分落差的原因在于，得分最低的几个省级行政单位对于评测员提起申请公开的检测性案例基本上均未答复。

（3）优秀典范

本一级指标的优秀典范是重庆市。重庆市人民政府对公开申请的处理在形式上符合一般公民对公开、透明、责任、高效政府的基本期待。在申请环节，重庆市人民政府提供了申请表样本，只要求申请人提供申请人信息与所需信息情况这两方面基本信息，不存在过度收集个人信息以及借此设槛的情形，申请起来比较方便。在处理环节，除重庆市电力公司与重庆市红十字会，相应政府职能部门均及时以电话形式做出了认真的答复，对于因其未掌握而拒绝公开的信息，则进一步告知了相应信息所在的公开机关的名称，说理相对充分。

5. 监督和救济指标得分

（1）总体表现

一级指标“监督和救济”下设 14 个三级指标，分值共 30 分。各省级行政单位得分分布情况见表 3-21、图 3-13：

表 3-21 各省级行政单位“监督和救济”得分分布情况

得 分	≥25	≥20	≥15	≥10	≥5	≥0
省级行政单位数	0	8	11	7	4	0

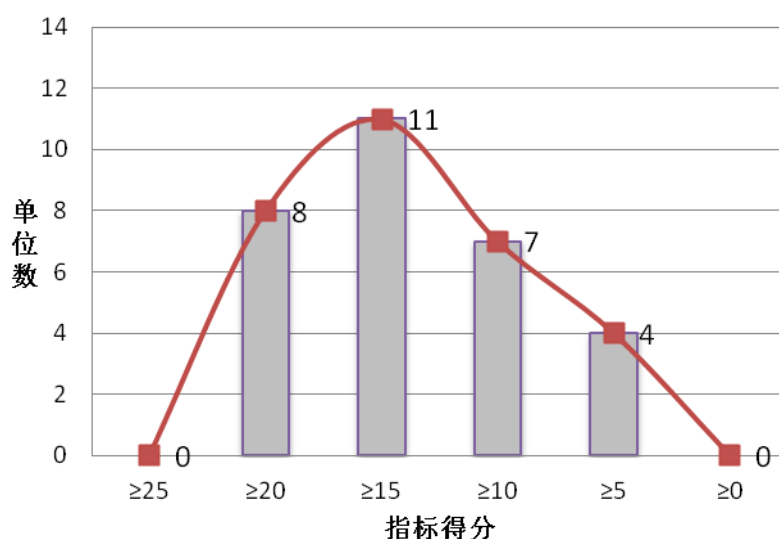


图 3-13. 各地监督和救济得分分布

该指标分数中位数为 17.5 分，平均分为 15.6 分，平均得分率为 52%，低于及格线。

（2）分差成因

相对于其他一级指标，监督和救济得分率普遍较低，没有得分超过 25 分的省级行政单位。全部 30 个省级行政单位中，得分最高为北京（22.5 分），得分最低的是河南（8.5 分）、甘肃（8.5 分）和青海（7.5 分）。

以青海为例，与北京政府信息公开监督保障制度建设全面铺开相比，其在政府信息公开工作考核、社会评议与责任追究等方面都存在空白，以至于 E01 至 E09 等 9 项指标都得了零分。

（3）优秀典范

本一级指标的优秀典范北京市。近年来，北京市政府先后制定了政府信息公开清理、依申请公开、发布协调、保密审查、虚假或不完整信息澄清、公开专栏管理、纸质文件移送、渠道场所、考核监督等 18 项制度，对于公民知情权的保障和救济发挥了重要的作用。《2010 年北京市政府信息公开工作年度报告》中称“全市行政机关受理有关政府信息公开行政复议案件 251 件，其中，市政府 57 件、区（县）政府 64 件、具有行政复议职能的市政府工作部门 130 件。其中 247 件已结案，4 件正在审理中，办结率为 98.4%。已审结的 247 件中，作出维持决定的 219 件，驳回 8 件，终止 12 件，撤销 7 件，限期履行法定职责 1 件”、“全市法院共审理与政府信息公开有关的行政诉讼案件 503 件。二审案件 239 件，其中维持 238 件，指令再审 1 件。一审案件 264 件，其中裁定即判决驳回起诉 234 件，

判决撤销行政行为 9 件，判决履行 5 件，裁定不予受理 5 件，裁定准予撤诉 8 件，裁定移送其他法院审理 3 件”。可见，北京市行政机关在行政监督、积极应对司法审查方面的表现都可圈可点。另外，根据《中华人民共和国政府信息公开条例》有关规定，北京市还开展了 2010 年度政府信息公开考核工作，分单位自查、专项检查、考核评分、结果反馈等四个阶段有序实施，对全市 76 个政府信息公开主体进行考核，包括 16 个区县政府、60 个市政府工作部门及相关单位，并将考核结果在《北京日报》上公布，引导、推进、深化了政府信息公开工作。

三、检测性案例答复情况及评价

本次观察评测实际发出了近 1300 件政府信息公开申请，其中针对各级红十字会和电力企业的信息公开申请最有特点，与受当前社会广为关注的慈善信息公开有着强烈的共鸣，兹对这两类信息公开申请做简要分析说明。

1. 红十字会信息公开

北京大学团队向全国 30 个省级红十字会就其“2010 年度本级红十字会筹资总额”等信息提起了信息公开申请，基本答复情况见表 3-22。

表 3-22 各省级行政单位内红十字会依申请公开信息情况

红十字会所属省级行政单位	答复情况
江苏	按时答复
山西	按时答复
广西	按时答复
湖北	延期答复
内蒙古	电话答复
黑龙江	电话告知机构调整，未作答复
湖南	未答复
青海	未答复
贵州	拒绝公开所申请的信息，表示“要找只能找报纸上、电视上已公布的信息”。
云南	未答复
河南	未答复
江西	未答复
安徽	未答复
上海	未答复
浙江	未答复
福建	未答复
山东	未答复

北京	未答复
辽宁	未答复
吉林	未答复
海南	未答复
广东	未答复
新疆	未答复
天津	未答复
宁夏	未答复
甘肃	未答复
陕西	未答复
河北	未答复
重庆	未答复
四川	认为不具有信息公开义务
依法按时答复比例	16.7%

上表中关于 30 个省级行政单位内红十字会的依申请公开信息情况表明：

第一，红十字会并非完全没有意识到自身的信息公开义务，至少就评测员所申请的信息公开案例来看，部分省级行政单位内的红十字会在依申请公开方面的表现还是积极的，甚至山西省红十字会的答复情况比同级政府机构如财政厅、环保厅还要好很多。可见，红十字会的信息公开不是能不能的问题，而是重不重视、愿不愿意的问题。

第二，整体来看，在省级红十字会中，未能依法履行《条例》赋予的信息公开职责的数量还占绝大多数，加上电话答复的单位，依法答复的比例仅有 1/6。可见，推动以红十字会为代表的慈善机构的信息公开还是一个比较艰巨的任务。

2. 电力企业信息公开

北京大学团队向全国 30 个省级电力公司就“2010 年企业向各类用户计收电费时执行的电价标准和 2010 年企业向用户提供有偿服务时收费的项目、标准和依据”等信息提起了信息公开申请，基本答复情况见表 3-23。

表 3-23 各省级行政单位内电力企业依申请公开信息情况

电力企业所在省级行政单位	答复情况
江苏	按时答复
上海	按时答复
江西	按时答复
河北	在电话沟通中，评测员要求其出具书面答复，其答应出具，但评测员并未实际收到
黑龙江	告知评测员可向国家电监会咨询

贵州	评测员于4月24日前往南方电网贵阳市城南区客户服务中心实际调研。当询问有关电费收费标准时，并未得到适当答复
内蒙古	内蒙古电力公司的网址及电话均通过网络未检索到，未能取得联系
广西	未答复
云南	未答复
山西	未答复
河南	未答复
青海	未答复
湖北	未答复
湖南	未答复
安徽	未答复
浙江	未答复
福建	未答复
山东	未答复
北京	未答复
辽宁	未答复
吉林	未答复
广东	未答复
新疆	未答复
天津	未答复
宁夏	未答复
甘肃	未答复
四川	未答复
重庆	未答复
陕西	未答复
海南	海南省电网公司以其不提供信息公开申请服务为由拒绝答复
依法按时答复比例	10%

上表中关于 30 个省级电力公司依申请公开信息情况表明：

第一，电力企业对于《条例》第三十七条规定的提供公共服务的公共企事业单位的信息公开职责的认识仍不到位，30 个省级电力公司中，只有 10% 的企业按照申请要求公开了相关信息。以电力企业为代表的公共企事业单位的信息公开仍是推动《条例》进一步落实的重要任务。

第二，电力企业有自己的服务中心和服务热线等直接面向公众的平台，信息公开的渠道比一般的单位要更为便捷，在未来的信息公开工作中如何有效发挥这些平台的作用是可以着力的切入点。

第四节 政策建议

结合本次观察和评测的经验，公众参与中心提出改善政府信息公开工作的若干建议，供有关部门参考。

建议一：转变观念，进一步树立“公开为原则、不公开为例外”，完善公众关心的热点领域信息公开的内容，提高主动公开信息的质量，推进公共服务信息公开，加强主动公开的广泛性、及时性、准确性和便利性。

自《政府信息公开条例》颁布实施以来，各级国家机关陆续制定、发布了一系列相关政策法规，政府信息公开的范围不断加大、力度不断增强，得到了公众的认可。但是从评测过程来看，政府信息公开供给与公众信息获取需求之间仍然存在着较大的张力，主要表现在：一些部门尚未建立起政府信息发布机制，或者已经建立但缺乏具有操作性的细化规定，影响了政府信息公开工作的开展；在财政预算与决算报告、行政事业性收费、政府集中采购等依法属于政府主动公开的重点领域，仍然存在着公开不及时、形式不规范、内容不具体等问题；部分政府部门没有及时向当地信息公开查阅场所报送信息，弱化了信息公开查阅场所的服务效果；政府新闻发布会制度有待常态化、规范化。另外，提供公共服务的机构、单位在实践中缺乏信息公开的意识和动力。

为此，公众参与中心建议：各级国家机关应当树立“公开为原则、不公开为例外”的理念，进一步加强信息主动公开工作。一是逐步扩大信息主动公开范围，包括“三公”经费、财政预算决算等涉及政府自身运作和开支的信息公开、重大建设项目批准和实施情况、突发公共事件应急预案、预警信息及应对情况、环境保护、公共卫生、安全生产、食品药品、产品质量的监督检查等政府信息的公开，并对公众关心的热点领域的情况予以全面及时的回应。二是进一步提高信息主动公开的质量。在内容上，完善政府信息公开指南和目录；不断细化政府财政预算、决算报告，尽可能精确到部门一级；建立健全政府信息发布协调机制，确保政府信息公开的准确性和一致性。在方式上，在公共场所建立政府信息集中查阅点，逐步在偏远行政村或社区设立专门信息公开点；优化政府网站的栏目设置和访问、检索、下载功能，同时广泛运用广播电视、报刊杂志、新闻发布会、行政服务中心、手机短信、市民论坛等多样化的方式推进政府信息主动公开。此外，公众参与中心建议：在进一步推动各级政府部门政府信息公开工作的同时，红十字会、电力企业等公共服务部门应当增强信息公开意识，加强自身的透明化建设，主动公开与服务对象紧密相关的信息。公共企事业单位的主管部门、政府信息公开主管部门应当通过多种途径加强指导和监督，推进公共服务领域的信息公开工作。

建议二：严格落实，进一步拓宽政府信息依申请公开的渠道，依法、正当、及时地对依申请公开进行回复。同时着力解决公共企事业单位信息公开难问题。

从评测过程来看，在政府信息依申请公开方面，主要存在三方面的问题：一是公民申请信息公开的渠道不畅通。有些政府机关尚未完全按照《政府信息公开条例》的规定建立健全依申请信息公开方式，有些政府机关将申请途径仅局限于电话，或者仅局限于快递、电子邮件等，对于公众以其他方式提出的信息公开申请不予答复，还有一些政府机关网站的申请栏目实际上并不可用，或并不受理网络申请，使得网络申请平台的设立目的落空。同时，在受理信息公开申请时仍存在过度收集个人信息、要求申请人提供额外证明材料等情况，给公民带来不必要

的负担，变相提高了政府依申请公开的门槛。二是存在未按法定期限答复、答复内容不完整、未按申请人要求的形式进行答复的情形。三是存在拒绝答复，且没有对拒绝答复理由进行说明，或者以不合法理由拒绝答复的情形。评测结果显示，调查对象以各种不正当理由拒绝公开所申请信息的比例较高。例如，以“您所申请的信息不属于政府信息依申请公开的范围”为由不予提供信息，实际上是一种简单敷衍申请人的做法；以涉及第三方商业秘密为由不予公开，却没对所申请政府信息是否属于商业秘密进行严格的判断，也没有征求第三方意见，以及以“涉及敏感信息”为由不予公开政府信息，这些都是不符合《政府信息公开条例》相关规定的做法。此外，公共企事业单位信息公开工作尚需进一步加强。从评测对象看，与人民群众利益密切相关的教育、医疗卫生、供电、环保、公共交通等公共企事业单位的信息公开工作是制约信息公开工作全面、深入开展的难点，也是下一步工作的重点。根据评测情况，部分公共企事业单位尚未树立信息公开的意识和观念。在评测员以公民身份依法向各地红十字会和电力集团提起信息公开申请时，部分被申请单位未能按照《条例》要求履行公开义务。

为此，公众参与中心建议：政府信息公开工作在依申请公开方面要从以下方面加以改进：一是应当进一步完善申请信息公开的方式，拓宽广大群众申请信息公开的渠道。二是应当严格按照法律规定的期限和申请人要求的内容、形式进行答复，对公众提出的信息需求应当快速和公正地进行处理，因征求第三方意见、部门协调等原因需延期期限的，应及时告知申请人。三是拒绝答复的理由应该正当、充分，严格以有关政府信息公开的法律规范为依据。此外，应逐步推进教育、医疗卫生、供水、供电、供气、供热、环保、公共交通等公共企事业单位信息公开的力度，切实转变观念，加大宣传培训，建立健全相关制度，更好地保障公众的知情权、信息权。

建议三：细化政府信息公开工作监督和保障制度，增强可操作性，提高政府信息公开工作考核制度、社会评议制度的透明度；建立健全责任追究机制，推进实质问责；进一步疏通救济渠道，重视权利救济的公正性、独立性和强制力。

公众参与中心于 2010 年发布的 2009 年度中国行政透明度观察报告认为，实施两年多的政府信息公开工作已逐步进入理性反思和亟待突破阶段，并将这一现状描述为“瓶颈期”。政府信息公开配套制度在基本框架的基础上增加了内容，信息公开工作基本形成较为细化的信息公开规范体系，相关组织机构逐步建立，达到了设立专门机构、配备专职人员、强化专业培训“三专”要求，这些都为进一步推进政府信息公开打下了一个比较好的基础。但是，从今年的评测结果来看，信息公开申请在监督和救济方面仍需进一步完善，相关制度执行力不强等问题仍然突出。具体表现在：一是政府信息公开考核制度尚未建立，考核过程未向公众公开，且评估多由考核对象自身进行，采用内部考核方式，缺乏外部监督，考核的客观性、公信力受到质疑。二是社会评议的相关制度规范亟需建立，社会评议的过程与结果都处于不公开、不透明状态，社会监督力度、效用较为有限。三是一些单位政府信息公开责任追究制度尚未建立，已建立责任追究制度的单位实施效果不够理想，存在规定不够细化，可操作性不强等问题。四是信息公开个案救济制度基本处于休眠状态，大多数政府部门信息公开指南未对举报、复议和诉讼的具体受理机构作出指引，也未将个案救济情况纳入责任追究范围。从本次观察的 30 个省级政府来看，全省范围内受理政府信息公开的复议案件为 0 的有 7 个，诉讼案件为 0 的有 13 个，受理复议案件低于 10 件的有 20 个，诉讼案件低于 10

件的有 25 个。在条例实施不足三年之时，受理信息公开案件数量过低从另一个角度说明个案救济基本仍处于休眠状态。

为此，公众参与中心建议：政府信息公开工作要在以下方面有所突破：一是在工作考核制度方面，细化工作考核制度规范，制定详细的工作考核项目表，考核过程邀请专家和公众参与，并将考核结果予以通报和公布。二是在社会评议制度方面，建立细化的社会评议制度，进行系统的、符合指标体系所要求的社会评议，并及时向社会公开，满足公众了解政府信息公开工作考核情况的需要，发挥社会评议对督促政府信息公开工作的作用。三是在责任追究制度方面，建立健全责任追究制度，增加规范的可操作性，细化责任追究范围，将信息公开工作考核、个案救济情况等内容纳入责任追究体系，推进实质问责。四是在个案救济制度方面，制定专门的为公民举报、复议和诉讼提供具体指引的制度规范信息公开指南，说明受理机构、受理程序和办理时限，为公民个案救济提供具体的指引，重视权利救济的公正性、独立性和强制力，确保个案救济的实际效果。

另外，通过两年来对各政府机关政府信息公开工作年度报告的观察分析，我们发现，大部分年度报告的公开内容仍然是粗线条的，存在“形式上公开多，实质上公开少；结果公开多，过程公开少；原则方面公开多，具体内容公开少”的问题，建议国务院办公厅出台年度报告指引范本，细化年报内容，明确规定应当载明发布的信息，提高年度报告的规范性、提升年度报告的可读性、充实年度报告的信息量、增强年度报告的科学性。