

中国行政透明度年度报告（2009）摘要

观察经过：缘起

2008 年 5 月

《政府信息公开条例》颁行伊始，中心与福特基金会合作，启动“政府信息公开公众支持”（Open Government Information Public Supports, OGIPS）项目。该项目执行的一年间，公众参与中心开通了**国内首条政府信息公开免费咨询热线**，接听咨询电话八百余例；深入江苏、广东、云南等地基层举办了信息公开工作培训；组织了热线启动仪式、《条例》实施全国圆桌会议和结项研讨会；中心研究员联袂发起首都机场高速公路收费信息公开申请，引起社会广泛反响。

2009 年春

中心组织学术团队编订政府信息公开评测体系，编撰**2008 年度《中国行政透明度年度报告》**。该评估使用了中心自行开发的、包含 27 个指标的简易指标体系。这是“中国政府信息公开观察”项目的雏形。

2009 年秋季

中心与耶鲁大学法学院中国法律中心联合启动“政府信息公开观察联盟”（Open Government Information Watch Alliance, OGIWA）项目。

2009 年 11 月下旬

“政府信息公开指数评测中心”正式成立。

观察经过：准备

本项目在公众参与中心主要由“政府信息公开指数评测中心”团队负责，下设两个子团队：一是研发团队，负责开发《中国政府信息公开评测指标体系》，统筹《观察报告》的写作；二是编辑团队，负责开发《政府信息公开公民手册》、编辑《透明度》月刊。在地方，本项目由 7 所高校分区实施：中国政法大学团队负责与国务院下设机构有关的评测和支持工作；清华大学团队负责华北、吉林大学负责东北、西北政法大学负责西北、浙江工商大学负责华东、四川大学负责西南、广东外语外贸大学负责中南地区的评测和支持工作。

观察经过：活动

本项目主要活动有：

- 联合全国各高校组成项目执行团队；
- 开发《中国政府信息公开评测指标体系》
- 撰写《观察报告》
- 开发《政府信息公开公民手册》
- 组建“政府信息公开公众支持网络”，为公众提供法律支持；
- 编辑《透明度》月刊，跟踪和总结中国透明政府建设的进展和经验。

观察经过：活动

新版《中国政府信息公开评测指标体系》的研发

中心组织研发团队，自 2009 年 9 月下旬至 12 月连续举办 10 次工作坊，全面研究了海内外

官方和民间对政府信息公开的评估方案，所撰写的 10 篇工作论文结集发布。至 2009 年底，形成了指标体系的“试拟稿”。2010 年 1 月，公众参与中心和中国法律中心联合举办了“政府信息公开评测指数开发”研讨会，来自美国、印度、南非、斯里兰卡等国的有关专家齐聚一堂，集中讨论和修改了“试拟稿”。在此基础上经数月打磨，至 2010 年 4 月形成定稿。

信息公开检测性申请的发起

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 850 宗政府信息公开申请，其中：

- 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；
- 清华大学团队向华北地区 6 个省和北京市 18 个区县各发起 5 宗申请，申请总数为 120 宗；
- 吉林大学团队向东北地区 5 个省和吉林省 9 个地市、山东省 17 个地市各发起 5 宗申请，申请总数为 155 宗；
- 西北政法大学团队向西北地区 5 个省各发起 5 宗申请，申请总数为 25 宗；
- 浙江工商大学团队向华东地区 5 个省和浙江省 11 个地市各发起 5 宗申请，申请总数为 80 宗；
- 四川大学团队向西南地区 4 个省和四川省 21 个地（州）市各发起 5 宗申请，申请总数为 125 宗；
- 广东外语外贸大学团队向中南地区 5 个省和广东省 21 个地市各发起 5 宗申请，申请总数为 130 宗。

行政透明度关观察实地调研的展开

- 清华大学团队成员走访北京市除密云、延庆等之外的大部分辖区，以及华北地区的大部分省份，与当地政府信息公开工作人员与信息公开的申请人进行交流。
- 四川大学团队于 2010 年 5 月 15 日到成都市政务服务中心进行实地调研，5 月 21 日到四川省政务服务中心调研，形成《成都市政务服务中心调研报告》和《关于四川省政务服务中心的调研报告》
- 吉林大学团队于今年 4-6 月先后到吉林省政务大厅、长春市政务公开中心、辽宁省政务公开活动现场、吉林省政府办公厅、沈阳市中级人民法院、吉林功承律师事务所、吉林省交通厅法规处、行政审批办公室进行咨询、调研
- 西北政法大学团队于 2010 年 6 月赴陕西省政务公开大厅、陕西省图书馆、西安市曲江新区管委会进行了实地观察调研，形成了书面报告。
- 广东外语外贸大学团队于 2010 年 4 月实地考察了广东省清远市的政府信息公开工作，并进行了电话采访。

信息公开法律支持的提供

2010 年春，本项目所涉及的 8 所高校联合建立“政府信息公开法律支持网络”，以信件、电邮和热线电话三种形式，提供咨询、援助等法律支持：

- 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；
- 清华大学团队向华北地区 6 个省和北京市 18 个区县各发起 5 宗申请，申请总数为 120 宗；
- 吉林大学团队向东北地区 5 个省和吉林省 9 个地市、山东省 17 个地市各发起 5 宗申请，申请总数为 155 宗；
- 西北政法大学团队向西北地区 5 个省各发起 5 宗申请，申请总数为 25 宗；

- 浙江工商大学团队向华东地区 5 个省和浙江省 11 个地市各发起 5 宗申请，申请总数为 80 宗；
- 四川大学团队向西南地区 4 个省和四川省 21 个地（州）市各发起 5 宗申请，申请总数为 125 宗；
- 广东外语外贸大学团队向中南地区 5 个省和广东省 21 个地市各发起 5 宗申请，申请总数为 130 宗。

《政府信息公开公民手册》的撰写

作为法律支持行动的枢纽，公众参与中心编撰了《政府信息公开公民手册》一书，篇幅达十余万字。该书不仅详细介绍了政府信息公开的两大途径——主动公开和依申请公开，而且对公开的热点领域如土地信息、教育信息等做了专门的指引，更将政务公开、党务公开、厂务公开、村务公开等连结为中国开放政府建设的全景，帮助公民建立对知情权的全面认知。该书定稿后，一方面用作各团队培训成员的依据，另一方面用作各项法律支持活动的参考。按照计划，《政府信息公开公民手册》将印制近两千份，分发给有关部门、社会组织、有需求的公民等，并在公众参与中心网站提供电子版免费下载服务。

《透明度》的编订

2009 年 11 月，公众参与中心启动了《透明度》月刊的编辑工作；截至 2010 年 7 月，该刊已出版 7 期，常设 6 个主要栏目：

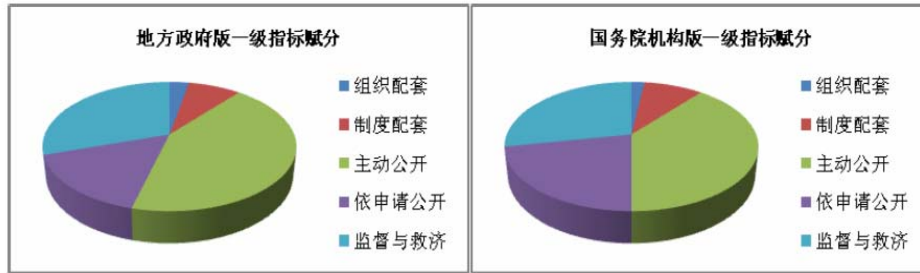
- 《高层》：报道国内政坛高层对透明政府建设的新表述、新部署等动态；
- 《制度》：报道国内政府透明度建设的制度发展，主要是“建章立制”的情况；
- 《载体》：报道国内政府透明度建设的载体发展情况，比如听证会、政府网站、网络发言人等；
- 《个案》：报道国内与政府透明度建设有关的个案，主要是信息公开的申请、诉讼，也包括还没有形成制度的个别创新；
- 《焦点》：全面报道透明政府建设的某一重大主题；
- 《我们》：介绍公众参与中心在政府信息公开方面的项目进展，选摘有关言论。

观察方法：对象

《中国行政透明度年度报告 2009 》的评测对象包括三类：一是国务院下设机构中的 43 个，二是除香港、澳门、台湾、西藏之外的国内 30 个省（区、市），三是北京、吉林、山东、浙江、广东、四川共 6 个典型省市下属的全部 97 个地市级行政单位。全部测评对象共 170 个。

观察方法：指标体系

新版评测体系从《条例》本身规定、实践需要和评测的可能性出发，采用指标式和百分制，共分两版：“地方政府版”与“国务院机构版”。两版本内容略有差异。“地方政府版”计有一级指标 5 个、二级指标 15 个、三级指标 40 个；全部指标满分为 100 分。“国务院机构版”计有一级指标 5 个、二级指标 15 个、三级指标 37 个；全部指标满分为 100 分。



图一. 评测体系一级指标的赋分权重

观察方法：手段

本次评测采用两种手段：检索和实测。对于“地方政府版”，全部 40 个三级指标中，有 32 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 37 个三级指标中，有 29 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。

观察结果：地方总体排名

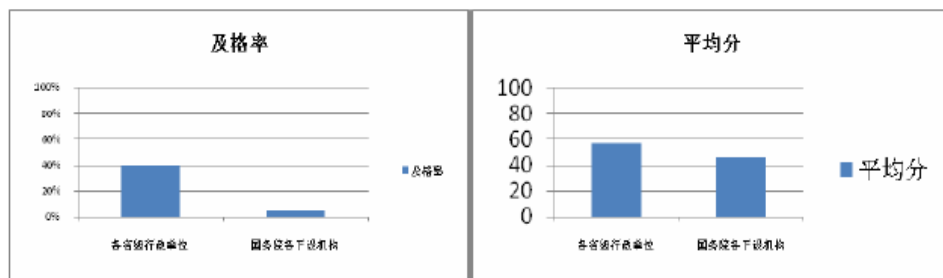
排名	省份	组织配套得分	制度配套得分	主动公开得分	依申请公开得分	监督救济得分	总分
1	北京	2	2	39	14	19.5	76.5
2	天津	2	2	34	16	21.5	75.5
3	广东	3	6	29.5	12	23.5	74
4	上海	3	8	33.5	12	16	72.5
5	陕西	1.5	4	32	13	17	67.5
6	广西	3	8	32.5	5	16.5	65
6	四川	1.5	6	30.5	5	22	65
8	湖南	2	6	34.5	2.5	19	64
9	重庆	2.5	6	34.5	5	15.5	63.5
10	湖北	0.5	4	32	7	19	62.5
11	江苏	3	4	30.5	8	16	61.5
12	河北	1	6	30	6	17	60

观察结果：部委总体排名

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	银监会	1.5	8	28.5	12.5	10.5	61
2	商务部	1.5	8	17	18.5	15	60
3	海关总署	1	8	23	17.5	9.5	59
4	计生委	1.5	8	17.5	17.5	11.5	56
5	财政部	1.5	8	23	13	8.5	54
6	民政部	1.5	8	19.5	15.5	9	53.5
7	质检总局	1	8	18.5	16.5	9	53
8	教育部	1.5	8	17.5	17.5	8	52.5
8	农业部	1.5	9	17	13.5	11.5	52.5
10	国土部	1.5	9	21	10	10.5	52
10	国资委	1.5	8	17	16.5	9	52

观察结果：“省部”对比

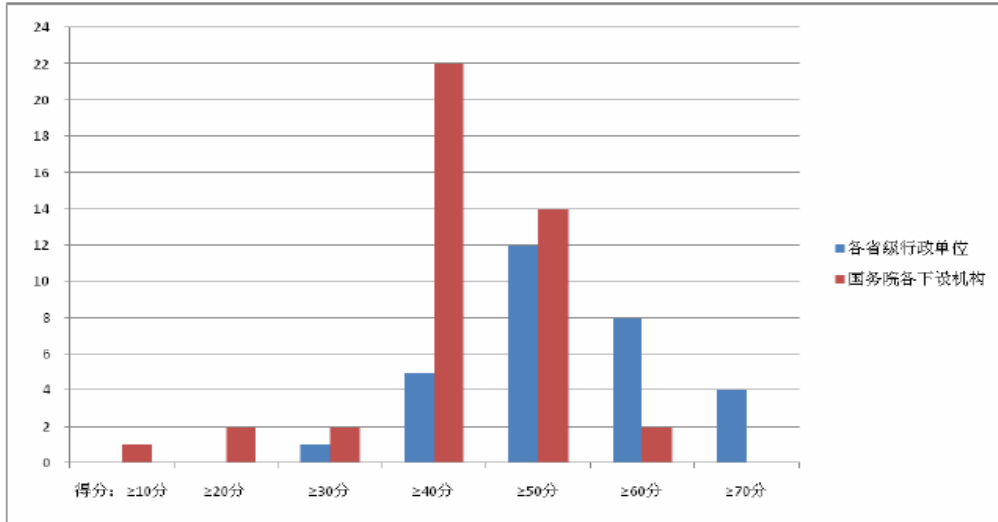
对比项目	各省级行政单位	国务院各下设机构	差值
及格率	40%	4.7%	+35.3%
平均分	57.4	46.1	+11.3
中位分	57.0	47.5	+9.5



图二. 各地、各部门评测及格率和平均分

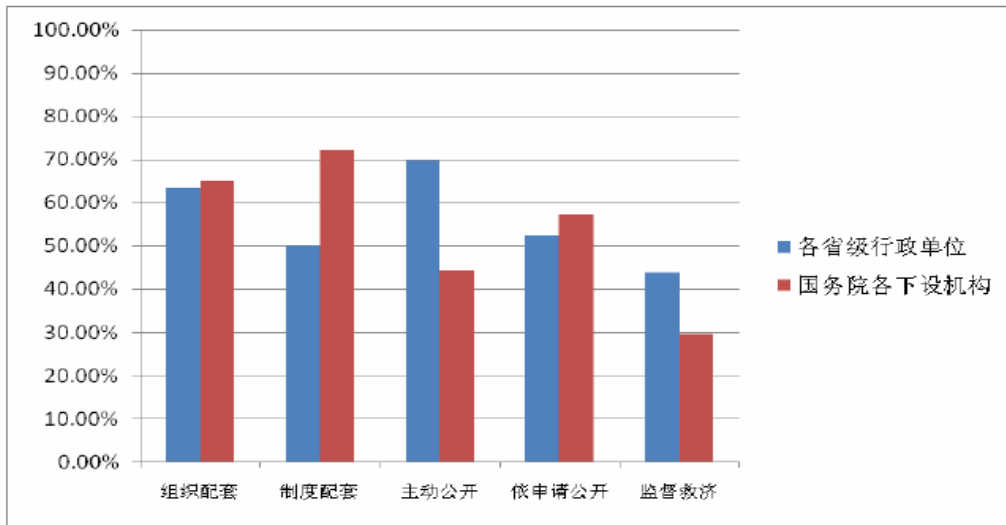
为什么会呈现“省强部弱”的局面？

分数段分布的差异：各省在高分段、低分段和中间段分布均占优势



图三. 各地、各部门评测分数段分布

一级指标得分的差异: 虽然总体上各有长短,但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,各省取得了决定性的优势。

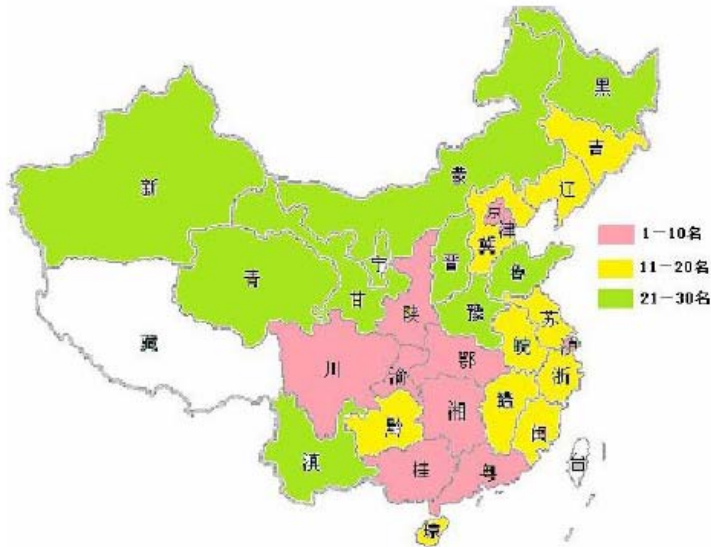


图四. 各地、各部门一级指标评测得分率

观察结果: 各区对比

大区	省份	平均名次
东北	黑龙江、吉林、辽宁	17.7
华北	北京、天津、河北、山西、内蒙古	13.4
西北	陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆	22.0
西南	四川、重庆、贵州、云南	13.5
中南	河南、湖北、湖南、广西、广东、海南	11.5
华东	山东、江苏、上海、浙江、福建、安徽、江西	15.6

名次段	东北	华北	西北	西南	中南	华东
1~10名	0	2	1	2	4	1
11~20名	2	1	0	1	1	5
21~30名	1	2	4	1	1	1



图五. 各地评测得分的名次段分布

第一，中南地区表现抢眼，平均名次居首席。可见经济水平与信息公开的程度之间并非严格正相关。

第二，华北、西南区域内差异较大，导致压低了整体表现。

第三，华东和东北的多数省份处于全国中游（即第十一名至第二十名），亮点少，又各有一省位居后十名，因此总体得分比华北和西南更靠后。

第四，西北地区落后省份较多，导致总体表现垫底。

观察结果：各省与省内各地市情况对比

	总分	组织配套	制度配套	主动公开	依申请公开	监督和救济
广东省	74	3	6	29.5	12	23.5
各地市平均	47.9	1.9	2.6	26.1	7.5	9.8
差值	+24.1	+1.1	+3.4	+3.4	+4.5	+13.7

	总分	组织配套	制度配套	主动公开	依申请公开	监督和救济
北京市	76.5	2	2	39	14	19.5
各区县平均	55.1	2.3	2.3	26.1	12.7	11.7
差值	+21.4	-0.3	-0.3	+12.9	+1.3	+7.8

	总分	组织配套	制度配套	主动公开	依申请公开	监督和救济
浙江省	53.5	0.5	0	31	13	9
各地市平均	57.8	1.5	4.7	28	11.1	12.3
差值	-4.3	-1	-4.7	+3	+1.9	-3.3

	总分	组织配套	制度配套	主动公开	依申请公开	监督和救济
四川省	65	1.5	6	30.5	5	22
各地市平均	48.6	1.8	2.7	25.7	6	12.4
差值	+16.4	-0.3	+3.3	+4.8	-1	+9.6

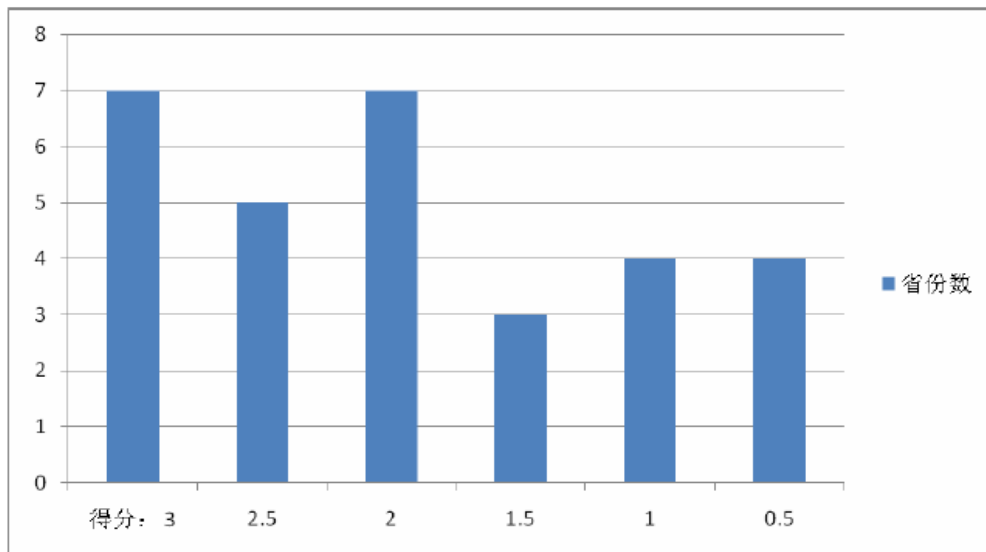
	总分	组织配套	制度配套	主动公开	依申请公开	监督和救济
吉林省	54.5	2.5	6	30	4	12
各地市平均	31.5	1.7	1.6	19.4	1.8	7
差值	+23	+0.8	+4.4	+10.6	+2.2	+5

	总分	组织配套	制度配套	主动公开	依申请公开	监督和救济
山东省	46	0.5	2	32	5	6.5
各地市平均	40.7	1.2	3.2	23.6	3.3	9.3
差值	+5.3	-0.7	-1.2	+8.4	+1.7	-2.8

各省与下属地市相比，总分往往占据绝对优势，领先达十余分甚至二十多分，只在极个别情况下总分不及地市（浙江省）。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。上述情况准确反映了政府信息公开自上而下推行的性质，以及由此带来的、有关资源集中于高层级政府的现状。信息公开需求的重心在基层，而资源配置的重心则在高层，二者之间的矛盾亟待解决。

观察结果：各省一级指标得分情况

得分	3	2.5	2	1.5	1	0.5
省份数	7	5	7	3	4	4



图六. 各地组织配套得分分布

分差成因

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，获得满分的省份不仅均设立了议事协调机构，而且领导级别都高于相应主管部门（通常为省办公厅）；而最低分组的 4 个省均未得分。原因或是根本没有设立议事协调机构（山东），或是该机构的级别不明确（浙江），或是该机构与主管部门同级（湖北、新疆）。

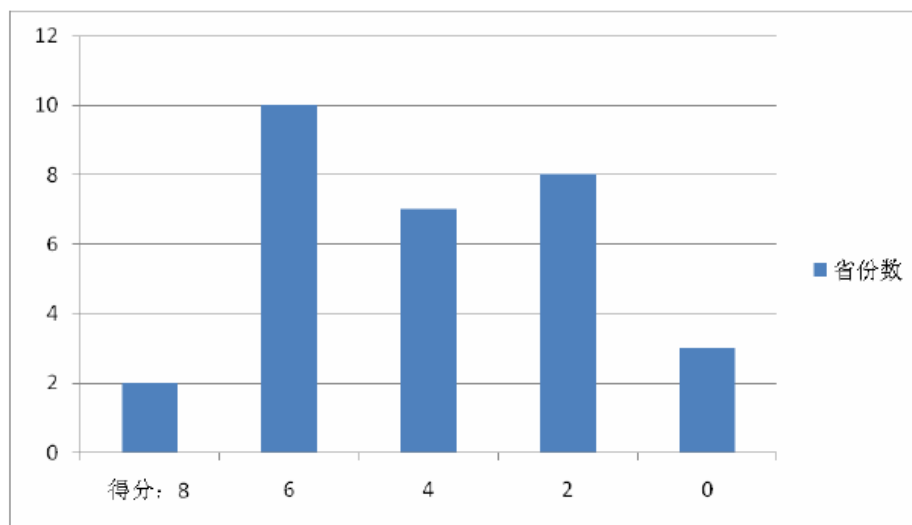
第二，指标 A02 考察“政府是否设立了独立的、专门负责政府信息公开工作的机构”。对此，获得满分的省份均设立了专门的信息公开工作机构；而最低分组各省均未设立专门机构，或者笼统规定由办公厅负责（湖北、浙江），或者仅在政府电子政务办公室外加挂牌子（山东、新疆），因此均仅得 0.5 分。

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，获得满分的省份均拥有专门的工作人员；而最低分组各省或者明确没有专职人员（新疆），或者无法查到专职人员的情况（湖北、浙江、山东），均不得分。

优秀范例

本一级指标的优秀典范是上海市。该市建立了政府信息公开联席会议，作为议事协调机构，由市委常委、常务副市长担任总召集人，其行政级别高于主管部门——市政府办公厅。2009 年，市政府办公厅新的“三定方案”明确了信息公开职责，并增设政府信息公开处为专门机构。根据《2009 年上海市政府信息公开工作年度报告》，该市政府信息公开专职人员已经达到 165 人。

得分	8	6	4	2	0
省份数	2	10	7	8	3



图七. 各地制度配套得分分布

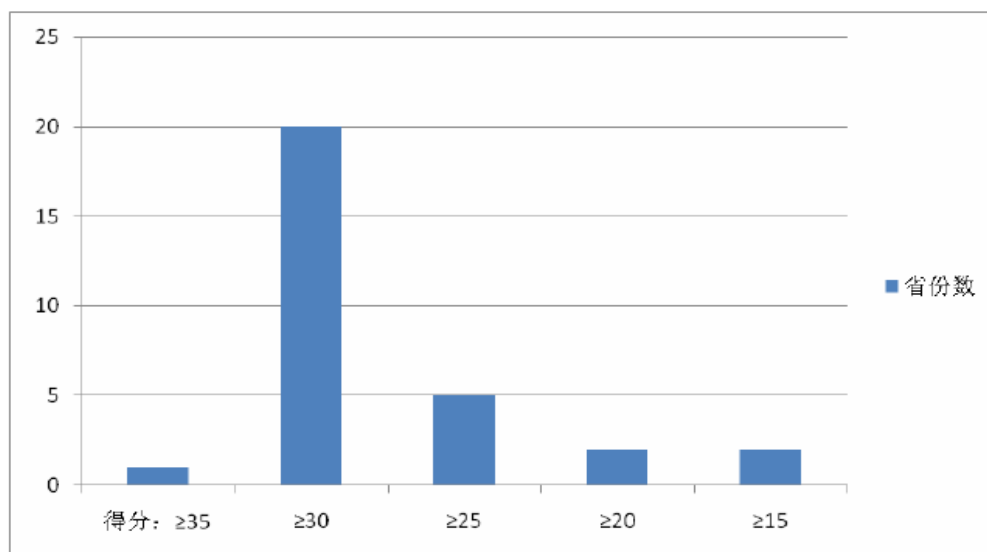
分差成因

全部 30 个省份中，上海和广西获得了满分，云南、浙江和内蒙古则未能得分。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。

优秀范例

本一级指标的优秀典范是**广西壮族自治区**。该区于 2009 年 9 月 15 日制定了《广西壮族自治区政府信息公开制度（试行）》，于 2008 年 9 月 1 日公布实施了《广西壮族自治区政府信息公开保密审查暂行办法》，又制定了《广西壮族自治区行政机关向政府信息查阅场所提供主动公开政府信息工作规定（试行）》，从而完成了本次评测对制度配套的要求。

得 分	≥35	≥30	≥25	≥20	≥15
省份数	1	20	5	2	2



图八. 各地主动公开得分分布

分差成因

全部 30 个省份中，得分最高的依次是北京（39 分）、重庆和湖南（均为 34.5 分），得分最低的依次是宁夏（19 分）、河南（19.5 分）和新疆（22 分）。由于该一级指标下内容较多，仅选取得分最高的北京市与得分最低的宁夏回族自治区进行比较，可知两地拉开差距的指标主要集中在两处：一是二级指标“主动公开的广泛性”（对应三级指标 C01、C02、C03），二是二级指标“主动公开的便利性”中关于网站建设的三级指标（C09、C10、C11）。

“主动公开的广泛性”：北京市政府比宁夏回族自治区政府得分高出 9 分之多。

行政收费信息（C01）

北京市：《关于印发北京市 2009 年行政事业性收费项目目录的通知》，通知附件中包含了具体的收费项目、依据和标准，从而获得了满分 5 分；

宁夏：只有十多年前的《宁夏回族自治区行政事业性收费管理规定》，不能得分

政府采购信息（C03）

北京市：公布了历年（含 2010 年）政府集中采购目录及标准，“北京市政府采购中公布了集中采购的流程，“北京市政府采购网”公布了具体采购项目公告平台，但各网站均没有发布政府年度集中采购工作报告，故得 4 分

宁夏：政府网站信息公开专栏的“政府采购”项下仅有《宁夏石嘴山市疾病预防控制中心净化实验室工程招标公告》一文，发布时间也在三年前，所以无法得分

“主动公开的便利性”：宁夏比北京共少得 7 分。

网站的集成度（C09）

北京市：在北京市政府门户网站的“公积金查询”栏目，可以查到关于申请住房公积金的所有信息，包括提取公积金的条件、办理流程、所需材料、办理机构和办理费用等五个方面，所以北京市可得满分 4 分

宁夏：宁夏政府门户网站“政府信息公开”专栏中键入“住房公积金”“公积金”等关键词，均无法获得任何相关信息，不能得分

网站的检索功能（C10）

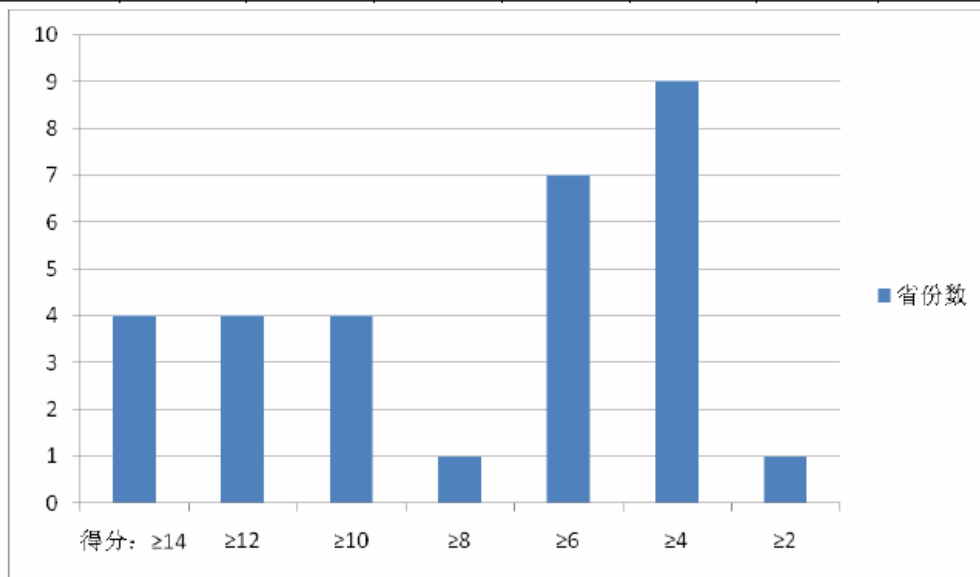
北京市：北京市政府门户网站“首都之窗”首页设有“搜索栏”，经实际测试，支持标题搜索、全文搜索、模糊搜索以及不在标题之首的搜索，故获满分 4 分

宁夏：宁夏的政府门户网站虽然在首页第一屏设置有搜索栏，但不具有模糊搜索、全文检索功能，不支持关键词不在标题之首的搜索，只有标题搜索在形式上可用，故仅可得 1 分

优秀范例

本一级指标的优秀典范是北京市。该市仅在部门预决算公布、政府采购年报公布、《政府信息公开目录》对政府信息的分类层级方面共扣去 4 分，总分达到了 39 分。北京市主动公开信息的内容广泛，特别是行政收费信息公布及时、全面；通过明确公开时限和建立多部门公开信息的协调机制，保障了主动公开的及时性、准确性；政府公报出版的连续性强，分类细致，便于查阅；政府网站的集成度高、检索功能完善、栏目设置合理，发挥了政府信息公开“第一平台”的作用；新闻发布会制度已经规范化；政府信息公开的指南和目录也较完备。

得分	≥14	≥12	≥10	≥8	≥6	≥4	≥2
省份数	4	4	4	1	7	9	1



图九. 各地依申请公开得分分布

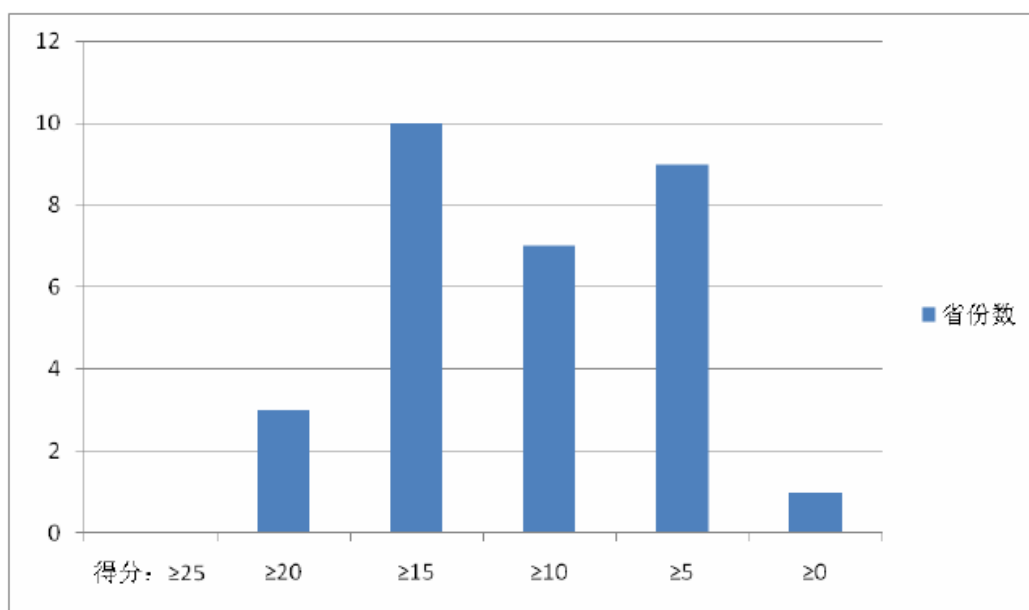
分差成因

全部 30 个省份中，天津、新疆获得了满分，河南省仅扣半分；得分最低的湖南仅得 2.5 分，黑龙江、吉林、云南、山西各获 4 分，并列倒数第二。由于该一级指标下内容较多，仅选取得分最高的天津市与得分最低的湖南省进行比较，可见两地分数拉开差距的原因十分明显：湖南省政府允许网申，但相关功能仍在测试阶段，导致减分；在提交申请时，除提供姓名、身份证号码、需求类别之外，还要求提供地址、电话、邮编以及课题立项证明等，构成过度收集申请人个人信息，无法得分；涉及检测性申请的回复的指标，包括回复的及时性（D03）、拒绝公开理由的合法性（D04）和拒绝公开说理的充分性（D05），均因为完全没有获得回复而记 0 分；在全部申请中遭到拒绝的比例超过了 25%，也影响了分数。

优秀范例

本一级指标的优秀典范是天津市。该市政府信息公开网“依申请公开”栏目可以在线填写并提交政府信息公开申请，且申请时仅要求提供名称、证件号、联系方式等，并没有过度收集个人信息。评测人员发起了 5 宗信息公开申请，均在法定期限内获得了回复；两宗拒绝提供信息的理由分别为“请与市红十字会联系”（不属于本单位公开范围）和“申请内容不明确”，没有违法之处，且对不属于本机关公开的事项还提供了相关机关的名称或者联系方式，说理较为充分；在 2009 年度，天津市回复了 1728 件申请，拒绝的比例占 12%，低于 25% 的参考值。

得分	≥25	≥20	≥15	≥10	≥5	≥0
省份数	0	3	10	7	9	1



图十. 各地监督和救济得分分布

分差成因

全部 30 个省份中，得分最高的三个依次为广东（23.5 分）、四川（22 分）、天津和广东（均为 21.5 分），得分最低的是宁夏（4 分），新疆、甘肃、青海也仅比宁夏略高（均为 5 分）。由于该一级指标下内容较多，仅选取得分最高的广东省与得分最低的宁夏回族自治区进行比较，二者的差距相当悬殊：全部 5 个二级指标中，宁夏仅在“年度报告制度”中获得了 4 分，而在“工作考核制度”、“社会评议制度”、“责任追究制度”、“个案救济制度”四大指标中均未得分。这说明宁夏的政府信息公开监督和救济基本处于空白状态，既没有建立制度，也缺乏相应实践。

优秀范例

本一级指标的优秀典范是广东省。该省的政府信息公开监督和救济制度较为全面，5 个二级指标所对应的制度均已大致建立起来，并投入了运作。特别是该省对工作考核、社会评议、责任追究三项制度均已制定了专门的规范性文件，反映了对制度完备性的高度重视。当然，纸面上的制度与现实生活仍存在距离，今后该省仍应加强对制度实际运作情况的公开，例如工作考核细目的公布、社会评议详情的公开、年报内容的充实和救济途径的进一步指引等等。

本一级指标的评测结果并不理想，得分最高的省份也仅获得了 78.3% 的分数，这是今后的工作中需要着力加强的。

政策建议

本次评测的结果显示：全部 30 个省份中，90% 都已在不同程度上制定了政府信息公开的专门规范；然而一旦将规范的落实情况纳入考量，就会发现仅有不足半数省份的成绩合格，“纸面之法”与“生活之法”的落差明显。

建议一：突破政府信息公开“瓶颈期”，将工作重心从建章立制转向落实完善，将制度建设从全面铺开转向重点攻坚，将发展动力从单向推动转向双向互动。

本次评测的结果显示：《条例》实施两年以来，国务院下设机构与地方政府之间、全国各大区域之间、各省之间乃至省内各地市之间，政府信息公开工作的进展极不均衡。

建议二：打破政府信息公开的“不均衡”，借鉴和推广典范做法，着力解决中央与地方发展不平衡、不同地域发展不平衡和不同层级政府发展不平衡的问题。

在过去的一年里，政府信息公开的热点迭出，民众对建设开放政府、透明政府的诉求此起彼伏。

建议三：加快政府信息公开在中央层面的制度进步，在司法救济、依申请公开门槛、财政信息公开等热点领域回应日益高涨的公开诉求。

北京大学公众参与研究与支持中心

2010 年 9 月 28 日