

CHINA ADMINISTRATIVE TRANSPARENCY
ANNUAL WATCH

中国行政透明度 观察报告

2011~2012

北京大学公众参与研究与支持中心

《中国行政透明度观察报告(2011~2012年度)》是北京大学公众参与研究与支持中心与耶鲁大学法学院中国法律中心合作的“中国政府信息公开观察”项目的核心成果。观察综合运用了发起信息公开申请、网络检测、实地调研等手段,观察结果形成了本报告。



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

013041259

D630.1
162
2009

CHINA ADMINISTRATIVE TRANSPARENCY
ANNUAL WATCH

中国行政透明度 观察报告

2011~2012

北京大学公众参与研究与支持中心



 法律出版社
LAW PRESS · CHINA



北航

C1648829

P

D630.1

162

2011-2012

图书在版编目(CIP)数据

中国行政透明度观察报告. 2011~2012 / 北京大学
公众参与研究与支持中心著. —北京: 法律出版社,
2012. 11

ISBN 978 - 7 - 5118 - 4178 - 0

I. ①中… II. ①北… III. ①国家行政机关—行政管
理—研究报告—中国—2011~2012 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 253366 号

中国行政透明度观察报告(2011~2012)

北京大学公众参与研究与
支持中心 著

责任编辑 易明群
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 787 毫米×1092 毫米 1/16

版本 2013 年 1 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京中科印刷有限公司

印张 20.25 字数 472 千

印次 2013 年 1 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 吕亚莉

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 4178 - 0

定价:80.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

- 第一部分 中国行政透明度观察报告·2011~2012 年度总报告 / 1
- 第二部分 国务院下设机构行政透明度观察报告 2011~2012 年度 / 43
- 第三部分 各省(自治区、直辖市)行政透明度观察报告 2011~2012 年度 / 65
- 第四部分 部分地级市行政透明度观察报告 2011~2012 年度 / 79
- 第五部分 部分县级市区行政透明度观察报告 2011~2012 年度 / 131
- 第六部分 “政府信息公开年度报告”研究报告(2012) / 269
- 第七部分 “政府信息公开目录”研究报告(2012) / 285
- 第八部分 “三公”经费公开调研报告(2012) / 309

第一部分

中国行政透明度观察报告·2011~2012 年度 总报告

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“总结与展望”,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6个省级行政单位下属的全部地级行政单位及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、住房和城乡规划建设委员会、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、住房和城乡规划建设、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、住房和城乡规划建设、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、住房和城乡规划建设部门、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。

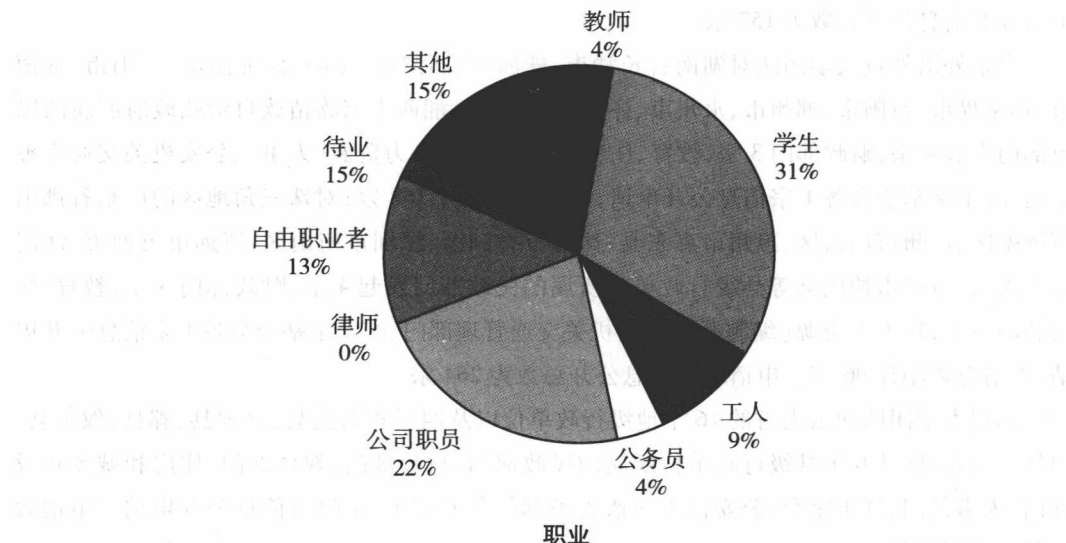
问题2:年龄

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?

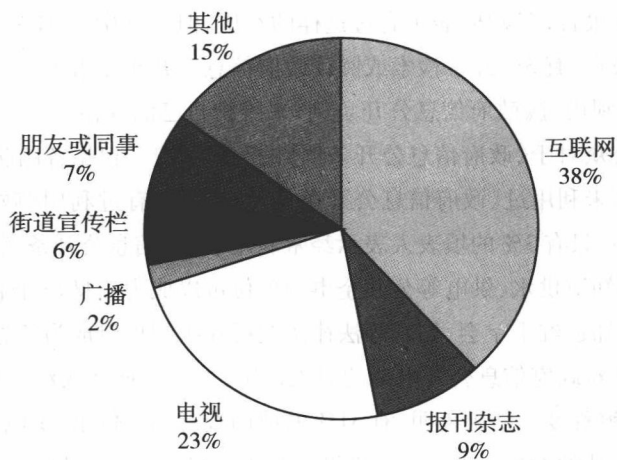
本题针对公众对于《政府信息公开条例》的认知程度进行调查,分为“使用过”、“看过”、“听说过”和“不知道”4个选项,根据各团队统计信息,结果显示被调查对象中有 32% 对《政府信息公开条例》没有了解。在知道《政府信息公开条例》的被调查对象中,有 39% 只停留在听说过的程度,并没有实际看过或使用过条例具体内容,有 20% 看过《政府信息公开条例》,9% 实际使用过《政府信息公开条例》。问题 6~10 是针对已经对《政府信息公开条例》有所了解的公众设置,旨在调查其知晓途径、程度等方面的信息,因此在本题中选择“不知道”选项的填表人对于问题 5 延展性问题的问题 6~10 可以直接跳过,不需要作答。

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、报纸杂志、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

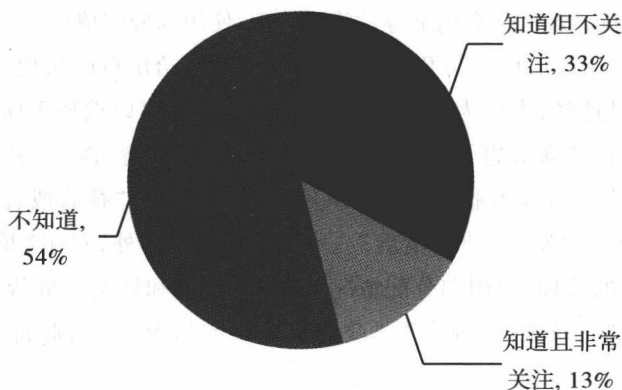


知晓途径

宣传工作不太到位,29%认为基本到位,仅有7%的填表人认为《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的,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。



年报发布时间关注度

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?

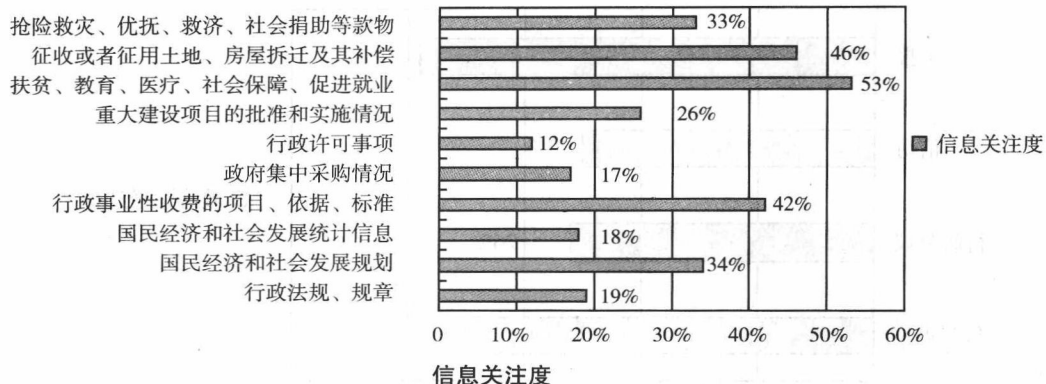
问题12:您是否知道红十字会、妇联等法律法规授权组织可以成为信息公开申请的对象?

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?

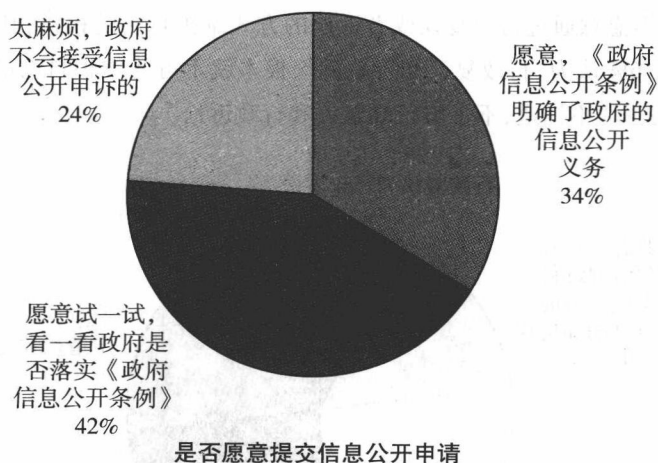
- A. 行政法规、规章
- B. 国民经济和社会发展规划
- C. 国民经济和社会发展统计信息
- D. 行政事业性收费的项目、依据、标准
- E. 政府集中采购情况
- F. 行政许可事项
- G. 重大建设项目的批准和实施情况
- H. 扶贫、教育、医疗、社会保障、促进就业等方面的政策、措施
- I. 征收或者征用土地、房屋拆迁及其补偿、补助费用的发放、使用情况
- J. 抢险救灾、优抚、救济、社会捐助等款物的管理、使用和分配情况

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。



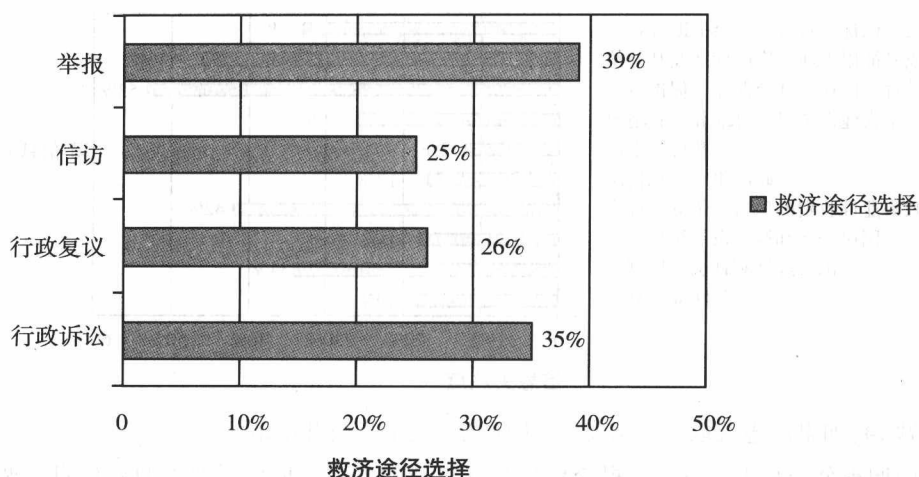
问题 14: 如果您想获取政府信息, 是否愿意提交信息公开申请?

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。



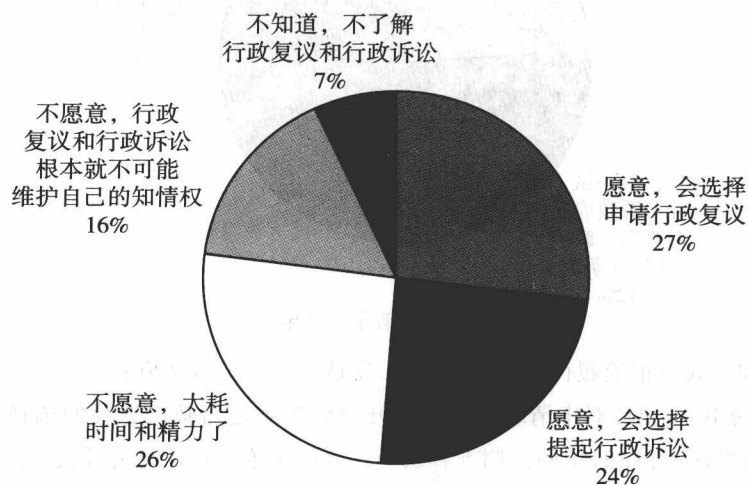
问题 15: 如果政府拒绝履行信息公开义务, 您认为有哪些救济方式?

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 4 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?

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”。



是否愿意选择行政复议或者行政诉讼

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,而就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,如报纸杂志、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、报纸杂志等方式,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,将会有更多的公众能够及时、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作出了相应的规定,76%对《政府信息公开条例》有所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

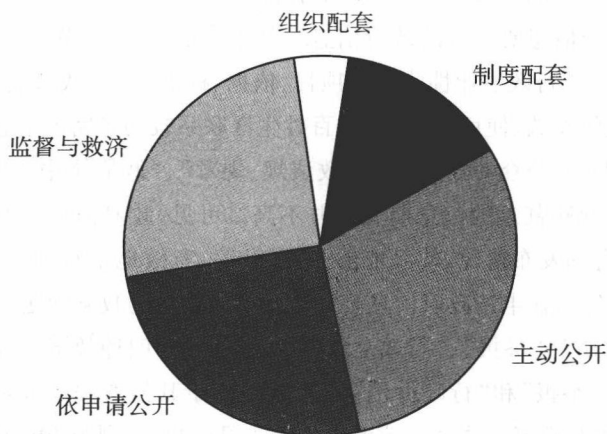
《观察报告》的全部评测对象共 198 个:一是国务院下设机构中的 42 个;二是我国 30 个省级行政单位;三是黑龙江、河南、江苏、甘肃、湖南、云南等 6 个省级行政单位下属的 88 个地级行政单位;四是南开大学等 6 个团队在各自观察评测区域内共选择了 38 个县级行政单位。

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 3 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。

国务院机构版一级指标赋分



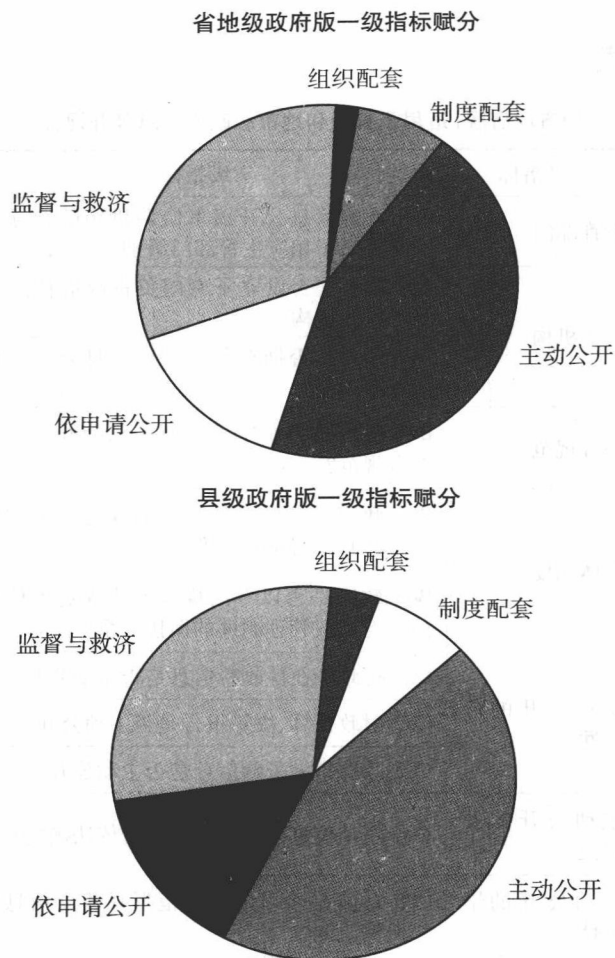


图 2-1 评测体系一级指标的赋分权重

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。