



国家治理 透明度报告 2015

李媛媛 阎天 彭鐔◎主编

北京大学公众参与研究与支持中心



法律出版社 LAW PRESS · CHINA

国家治理 透明度报告

2015

李媛媛 阎天 彭鐔◎主编
北京大学公众参与研究与支持中心

图书在版编目 (CIP) 数据

国家治理透明度报告. 2015 / 李媛媛, 阎天, 彭鎔
主编. —北京: 法律出版社, 2016. 1
ISBN 978 - 7 - 5118 - 9170 - 9

I. ①国… II. ①李…②阎…③彭… III. ①国家—
行政管理—研究报告—中国—2015 IV. ①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 040129 号

国家治理透明度报告
2015

李媛媛 阎 天 彭 鎔 主编

责任编辑 易明群 黄倩倩
装帧设计 马 帅

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2016 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 三河市龙大印装有限公司

印张 18 字数 283 千

印次 2016 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 陶 松

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 - 9170 - 9

定价: 55.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

序 言

治理,是社会科学常议常新的话题;善治,则是人类社会永恒的共同追求。根据世界银行《世界治理指数》(Worldwide Governance Indicators)的界定,治理是指一个国家中权威行使所依赖的传统与体制。从这个定义出发,治理兼具文化与制度的面向,涵盖了立法、司法与行政等多种国家权力。

中国的改革开放,从根本意义上讲,就是一场治理革命。三十多年来,那种传统、威权、人治的治理模式正日渐为现代、民主和法治的治理模式所替代。在这场文化与制度的双重革命中,透明度一直是或隐或现地贯穿其中的一条重要线索。村务公开、政务公开、立法公开、司法公开、党务公开,这一系列关键词不断渗透并深入到中国的政治与社会生态当中。以中国的行政透明度为例,从1997年中共十五大报告提出城乡基层政权机关政务、财务公开,到2003年《广州市政府信息公开规定》,再到2008年《中华人民共和国政府信息公开条例》,中国各级政府不断走向公开透明经历了一个自下而上的演进过程。这一变化,固然离不开自上而下的承认、许可和推广,但更彰显了公开透明根植于社会、蕴藏于公众的深厚需求与动力。

以2008年《政府信息公开条例》为标志,公开透明第一次成为中国政府的法律义务。2014年,中共十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》在此基础上进一步庄严承诺“以公开为常态、不公开为例外”。七年以来,社会公众亲历了中国全面铺开的透明政府建设,见证了信息公开由学理言说和纸面规范逐渐走入制度设计与日常生活。但不可否认的是,由于种种现实挑战和困难,政府信息公开迄今并未完全成为“新常态”,作为最佳防腐剂的阳光也没有普照公共行政的每一个角落。时至今日,中国的行政透明度法制建设进入到新的关键时期。

自2004年成立以来,北京大学北京大学公众参与研究与支持中心一直关注并致力于推动中国治理透明度文化与制度的建设和发展。2009年,在《信息公开条例》实行一周年之际,北大公众参与中心与耶鲁大学中国法律中心合作,联合发起中国行政透明度观察项目。这是国内第一个由独立学术机构主动发起的对我国政府信息公开绩效的第三方观察。六年以来,我们共进行观察四次,公开

出版年度观察报告三本(2010, 2011, 2012 年度, 均为法律出版社出版), 对中国各个层级和地方的政府及其部门贯彻落实《政府信息公开条例》的表现、成绩和问题做了长期、持续和细致的观察, 共形成百万字的研究成果, 受到被观察对象、公共媒体、学界同仁、社会组织 and 普通公众的广泛关注。尤其令我们欣喜的是, 近几年来, 有不少学术机构和民间组织加入我们的队伍, 或自主或受托, 陆续开展了一系列规模不同、领域各异的中国政府信息公开绩效观察工作——对中国行政公开透明建设的社会监督与推动目前已经形成合力。

但六年以来, 我们一直在反思和调整: 这个国内首开先河、已成品牌、几乎与《信息公开条例》同岁的观察研究项目, 怎样才能既紧跟时代又保持前瞻引领作用? 《中国政府信息公开观察指标体系 2010》是我们在参考国际同类工作、调研国内实践的基础上, 研究开发出的第一代观察依据。我们据此连续三年进行了全国性观察。由于这些工作都发生在《政府信息公开条例》出台的头几年, 我们的重点放在对政府信息公开的基础性工作, 进行静态评价, 主要考察各级各地政府是否满足了条例的基本要求, 特别是相关制度框架的搭建与规范设立, 如是否制订颁布了政府信息公开工作的综合规范、是否建立信息公开专职工作机构等等。但经过 2010 ~ 2012 三年的观察, 我们发现很多政府的信息公开制度规范已经比较完善, 静态的、对基础性工作的评价意义减弱。因此, 在中心主任王锡锌教授和执行主任李媛媛博士的主持下, 2013 ~ 2015 年间, 我们总结前三年的观察经验和问题, 对第一版指标体系做了大的修改和完善, 于 2014 年 4 月至 8 月以修改后的指标体系为依据进行试观察。2014 年 10 月, 根据试观察反映出来的问题, 我们进一步从观察依据、观察对象、指标体例、指标赋分、观察方式等多个方面对指标体系做了全面修订。在今年三月召开的国际研讨会上, 我们又听取了来自国内外多位信息公开学者、专家的意见与建议, 在 2015 年 5 月最终形成《中国政府信息公开观察指标体系 2015》。随后, 我们组织近三十人的观察团队, 在四个月时间内, 依据最新版指标体系, 对 2014 ~ 2015 年度的中国行政透明度展开观察。

与前几次相比, 此次观察有如下几个值得关注的新特点:

第一, 观察依据的更新。与上一版体系相比, 本次指标体系不再仅以《信息公开条例》为依据, 而将近年来国务院办公厅一系列划定信息公开重点领域的通知和专门针对不同领域信息公开内容的法律、法规纳入指标制定依据, 以及及时反映本领域规范要求的变迁与深化。

第二,指标体系的调整。在大致保留旧版体系框架,分“基础配套”“主动公开”“依申请公开”和“监督与救济”四大板块进行观察的基础上,我们做了如下改进。首先,降低了以组织和规范建设为考察中心的“基础配套”部分的权重。据我们多年观察,时至今日,尽管并非全部,中国大部分政府在信息公开机构和规范层面已较为完善,所以对此继续评价但降低分值是一个更为明智的选择。其次,对于“主动公开”部分,我们仍作为评估重点,保留了旧版指标中的部分得分率较高的内容,但下调了赋分。同时纳入对国务院办公厅发文要求的重点信息公开领域的考察,给予较高权重,突出反映当前信息公开工作重点和难点,体现新体系对现实的引导作用。再次,“依申请公开”部分,我们总体上加大了赋分比重,并重新设计了检测性案例(test case),修改赋分位阶,对政府回复申请的形式、时间和内容作了更为精细的分级评价。这是因为我们观察到社会公众近年来对申请政府信息公开日渐高涨的热情和政府应对和处理公开申请的态度与方式之间仍有不小的差距。作为独立的科研学术机构,我们希望通过检测性申请,获得关于依申请公开工作的一手材料。最后,对于“监督与救济”部分,我们删除了旧版中“政府是否为公民举报、复议和诉讼提供了指引”“所公布的政府信息公开年报是否包含若干必要的信息”等内容,主要原因在于这些相当基本的要求已经在现实中普遍得到实现。但我们仍然保留了对是否建立政府信息公开监督救济制度、是否开展信息公开社会评议和工作考核等项目的关注,因为这些要求在现实中仍有待落实。

第三,观察范围的扩大。无论是与往年相比,还是横向与其它观察活动比较,我们本次的观察对象数量是最多的,包括70个中央部门和147个省、市、县级政府,共217个。由于中央部门和地方政府因其工作性质在信息公开的侧重点上具有差异,我们设计了两套总体类似、具体区别的观察体系。在数量扩大的基础上,我们在挑选观察对象时,也尽量注意其代表性,尤其是地方政府层面,除了31个省级政府,我们还挑选了各省内部GDP排名靠前和靠后的市、县级政府各两个。之所以没有从全国范围内GDP排名靠前或靠后的市、县当中取样,原因在于我们希望能够涵盖各省,观测其下级政府的透明度表现,进而覆盖全国各个地域,具有更高的区域代表性。

第四,观察手段的多元化。除了继承往年观察使用的官方网站检索方法判断有关信息是否公开,我们在今年的观察中在无法从官方网站获得信息时,还采用百度高搜做进一步检索,最大限度地保证观察结的准确性。同时,我们还考察

了包括网络、电话、传真和邮寄等依申请公开的渠道是否畅通,如试验网申系统是否可用、在三个不同的工作时段拨打公布的接受申请电话是否有人接听。

第五,依申请公开观察的加强。依申请公开直接关系到公众依据个体需求的知情权能否得到满足。我们根据《国务院办公厅关于印发 2014 年政府信息公开工作要点的通知》中提出的信息公开重点领域,结合《信息公开条例》本身要求,设计了针对中央部委的五项检测性申请和针对地方政府的六项检测性申请,以网申、电话、传真、邮寄等方式,共发出 1232 份信息公开申请。这是国内迄今为止规模最大的检测性申请活动,产生了大量揭示依申请公开工作现状的一手经验材料。同时,与以往观察主要关注回复申请的拒绝比例是否过高、拒绝理由是否合法以及拒绝说理是否充分等相比,此次观察对依申请公开的赋分设计更为精细,总体分为肯定答复和否定答复两类,对肯定答复考察其时间、方式、与申请信息的一致性,对否定答复考察其时间、形式、拒绝理由以及补正通知的方式等。这一设计更好地捕捉了我们在往年观察中所发现的政府回复申请情况之复杂与多样性。

第六,观察结果分析的深入。以往的历次观察在获得大量经验数据的基础上,基本停留在描述性统计的层面,限于技术手段,没有对行政透明度在各地各级差异表现的深层次原因做进一步挖掘。此次观察中,我们首次采用“外部视角”观察中国行政透明度,以定量回归的方法,考察 147 个地方政府观测对象的人均 GDP 与其信息公开表现之间的关联性。我们第一次证明经济发达程度与行政透明度之间缺乏统计意义上的相关性,这为下一步从更严格的社会科学方法分析行政透明度的成因与影响奠定了基础。

六年观察项目,三部公开报告,两年体系完善,一次试观察,无数次研讨、调查、倾听与写作——对于中国政府信息公开的思考、观察和评价,我们一直在努力。您将在本书第一部分看到的,是我们积多年研究与实践之经验,对 2014 ~ 2015 年度中国行政透明度的一次点面结合、详略有致的观察与测度。2015 年 9 月,国务院公布 2015 年立法工作计划,将修订《政府信息公开条例》正式纳入工作日程。2016 年 2 月 17 日,中办、国办联合发布《关于全面推进政务公开工作的意见》,坦诚“与人民群众的期待相比,与建设法治政府的要求相比,仍存在公开理念不到位、制度规范不完善、工作力度不够强、公开实效不理想等问题”。我们深知,无论是一部法律的修订与完善,还是政府信息公开工作的切实加强,都需要准确把脉现实与当下。我们希望通过这份报告,揭示中国政府信息公开

工作的现状,彰显规范与现实仍然存在的张力。

与此同时,为了更为全面地描述中国治理透明度的发展现状,我们在2015年首次开始对司法透明度的观察,以全国三十个省级行政单位共九十个人民法院为观测对象,考察包括文案、庭审、裁判文书、执行信息和审务管理在内司法活动各个阶段的信息公开状况。这部分的调研结果在本文的第二部分。与政府信息公开的情形类似,中国司法透明度建设近年来固然取得了不小的成绩,但仍面临诸多不足与挑战。

除了观察中国各级政府和法院的透明度进程,我们将视角也转向社会——2015年9月,由中心执行主任李媛媛博士主编的《中国公益慈善组织透明度观察报告》由法律出版社出版。这本书集结了我们历经一年时间,对全国各省红十字会、慈善总会和公募基金三类共九十三三个公益慈善组织的信息公开情况所做的观察和评估。从行政到司法,从政府到社会,这体现了北大公众参与中心对中国治理透明度建设关注和参与的日渐扩展、深化。您面前的这本书,是近一年来我们所做的行政和司法信息公开方面的实证研究成果。它们是中国治理透明度的重要组成部分,但也仅仅只是一部分。在未来,我们会继续进行对其它治理板块和领域透明度的实证调研。我们非常期待您——无论您是关心中国治理透明度的普通公众,或是来自信息公开第一线的实务专家——与我们分享透明度建设的得与失,和“大数据”背后的鲜活故事。在这个治理透明度建设的新关键期,为了更加透明的中国政府与社会,我们同在路上。

北京大学公众参与研究与支持中心

2016年2月25日

目 录

中国行政透明度观察报告(2015 年度)

第一章 观察方法及过程 / 3

- 一、观察准备 / 3
- 二、观察实施 / 4
- 三、指标体系 / 15
- 四、观察过程 / 20

第二章 《中国政府信息公开观察指标体系》的修改及研究 / 22

- 一、指标修改目的 / 22
- 二、具体修改情况说明 / 24
- 三、中国政府信息公开观察指标体系 2015 简表 / 31
- 四、中国政府信息公开观察指标体系 2015(国务院版) / 39
- 五、中国政府信息公开观察指标体系 2015(地方政府版) / 58

第三章 观察结果及分析 / 78

- 一、一级指标 / 78
- 二、二级指标 / 81
- 三、国务院下设机构 / 91
- 四、地方各级政府 / 95
- 五、省级人民政府 / 102
- 六、地级人民政府 / 104
- 七、县级人民政府 / 105
- 八、各省的综合排名 / 107
- 九、相同指标下的总排名(40/217) / 109
- 十、行政透明度与地方经济发达程度没有统计上的关联性 / 112

第四章 依申请公开专题报告 / 116

一、得分情况分析 / 118

二、问题及政策建议 / 158

第五章 单项完成情况统计 / 179

一、A 项 基础配套 / 179

二、B 项 主动公开 / 185

三、C 项 依申请公开 / 195

四、D 项 监督与救济 / 197

第六章 最佳范例精选 / 200

一、行政审批事项的公开 / 200

二、政府信息公开工作观察 / 201

三、信息公开工作社会评议 / 202

四、政府网站的检索功能 / 203

五、权力清单与流程 / 203

中国司法公开观察报告(2015 年度)

第一章 观察背景和经过 / 207

一、观察的背景 / 207

二、观察的发起 / 208

三、观察的组织 / 209

第二章 观察依据和对象 / 211

一、《中国司法公开观察指标体系》的设计原则 / 211

二、《中国司法公开观察指标体系》的主要内容 / 212

三、《中国司法公开观察指标体系》的适用对象 / 214

第三章 观察结果和分析 / 216

一、全国情况 / 216

二、各省情况 / 220

第四章 观察结论和建议 / 240

一、司法公开九大发现 / 240

二、司法公开九大建议 / 241

附:中国司法公开观察指标体系(2015 年版) / 245

表格目录

中国行政透明度观察报告(2015 年度)

- 表 1 政府信息公开透明度观察对象 / 5
- 表 2 指标体系简表(国务院版) / 18
- 表 3 指标体系简表(地方政府版) / 19
- 表 4 观察大事记 / 20
- 表 5 国务院版基础配套部分新旧指标体系对照表 / 31
- 表 6 国务院版主动公开部分新旧指标体系对照表 / 32
- 表 7 国务院版依申请公开部分新旧指标体系对照表 / 33
- 表 8 国务院版监督与救济部分新旧指标体系对照表 / 34
- 表 9 国务院版加减分部分新旧指标体系对照表 / 34
- 表 10 地方政府版基础配套部分新旧指标体系对照表 / 35
- 表 11 地方政府版主动公开部分新旧指标体系对照表 / 35
- 表 12 地方政府版依申请公开部分新旧指标体系对照表 / 37
- 表 13 地方政府版监督与救济部分新旧指标体系对照表 / 37
- 表 14 地方政府版加减分部分新旧指标体系对照表 / 38
- 表 15 地方政府版依申请公开案例对照表 / 39
- 表 16 一级指标得分率的整体情况 / 78
- 表 17 国务院各机构一级指标得分率 / 79
- 表 18 地方各级政府一级指标得分率 / 80
- 表 19 国务院版指标体系的二级指标得分情况 / 81
- 表 20 地方政府版指标体系的二级指标得分情况 / 83
- 表 21 国务院下设机构排名表 / 91
- 表 22 不同类别的国务院机构的数据 / 95

表 23	地方各级政府的总排名 / 95
表 24	不同行政级别机构的统计数据 / 101
表 25	省级人民政府间比较 / 102
表 26	地级人民政府间比较 / 104
表 27	县级人民政府间比较 / 105
表 28	各省的综合得分排名 / 107
表 29	相同指标下的总排名 / 109
表 30	全样本回归结果 / 112
表 31	省级政府回归结果 / 113
表 32	市级政府回归结果 / 113
表 33	县级政府回归结果 / 114
表 34	依申请公开的观察重点 / 116
表 35	依申请公开观察中所使用的申请案例 / 117
表 36	地方政府对信息公开申请回复的具体数据 / 133
表 37	六宗案例的具体回复情况 / 134
表 38	国务院各下设机构对案例一的具体回复内容 / 137
表 39	国务院各下设机构对案例二的具体回复内容 / 139
表 40	国务院各下设机构对案例三的具体回复内容 / 142
表 41	国务院各下设机构对案例五的具体回复内容 / 145
表 42	217 个被观察机构的依申请公开得分情况 / 171

中国司法公开观察报告(2015 年度)

表 1	观察团队成员情况及分工 / 209
表 2	各指标主要内容 / 213
表 3	观察对象 / 214
表 4	全国各一级指标得分情况 / 216
表 5	全国各二级指标得分情况 / 217
表 6	各省总分、排名及分数段 / 220
表 7	各大区省份及平均排名 / 221
表 8	各名次段内省份分布 / 222
表 9	各省一级指标得分情况 / 223
表 10	各省一级指标 A 得分的分布 / 225

- 表 11 各省一级指标 A 下各二级指标及细目的得分情况 / 226
- 表 12 海南省一级指标 A 下各二级指标及细目的得分情况 / 226
- 表 13 各省一级指标 B 得分的分布 / 227
- 表 14 各省一级指标 B 下各二级指标及细目的得分情况 / 228
- 表 15 各省一级指标 C 得分的分布 / 230
- 表 16 各省一级指标 C 下各二级指标及细目的得分情况 / 230
- 表 17 福建省一级指标 C 下各二级指标及细目的得分情况 / 231
- 表 18 各省一级指标 D 得分的分布 / 233
- 表 19 各省一级指标 D 下各二级指标及细目的得分情况 / 233
- 表 20 浙江省一级指标 D 下各二级指标及细目的得分情况 / 234
- 表 21 各省一级指标 E 得分的分布 / 236
- 表 22 各省一级指标 E 下各二级指标及细目的得分情况 / 236
- 表 23 四川省一级指标 E 下各二级指标及细目的得分情况 / 238

图片目录

- 图 1 政府信息公开透明度观察对象 / 14
- 图 2 指标体系基本情况(国务院版) / 17
- 图 3 指标体系基本情况(地方政府版) / 17
- 图 4 观察流程图 / 21
- 图 5 国家税务总局政府信息公开保密审查办法 / 90
- 图 6 上海市政府信息发布保密审查工作规范 / 90
- 图 7 全样本散点图(横轴为人均 GDP,纵轴为观察得分) / 112
- 图 8 省级政府散点图 / 113
- 图 9 市级政府散点图 / 114
- 图 10 县级政府散点图 / 115
- 图 11 A05 得分分布 / 118
- 图 12 不同机构得分率 / 119
- 图 13 A05 失分情况分布 / 119
- 图 14 得分率 / 120
- 图 15 传真测试实际情况 / 121
- 图 16 网络申请渠道得分比 / 123
- 图 17 海南省澄迈县信息公开申请结果 / 123
- 图 18 新疆维吾尔自治区库尔勒市信息公开申请情况 / 124
- 图 19 云浮市政府信息公开申请情况 / 124
- 图 20 邮寄观察结果 / 125
- 图 21 各类政府机构中支持邮寄方式申请政府信息公开的数量 / 125

- 图 22 不同层级地方政府中支持邮寄方式申请政府信息公开的比例 / 126
- 图 23 邮寄申请和网络申请的通畅度对比 / 126
- 图 24 回复情况分析 / 128
- 图 25 回复情况分布 / 128
- 图 26 国家能源局的申请回复 / 129
- 图 27 回复数量统计 / 130
- 图 28 国家新闻出版广电总局的信息公开申请回复 / 131
- 图 29 地方政府对信息公开申请回复的数量情况 / 133
- 图 30 地方政府信息公开申请回复率 / 134
- 图 31 案例一回复具体情况 / 136
- 图 32 案例二回复具体情况 / 139
- 图 33 国家税务总局对案例二的回复 / 139
- 图 34 案例三回复情况统计 / 141
- 图 35 案例四回复情况统计 / 144
- 图 36 案例五回复情况统计 / 145
- 图 37 福建省食品药品监督管理局的信息公开申请回复 / 148
- 图 38 河南省食品药品监督管理局的信息公开申请回复 / 149
- 图 39 恩施自治州人民政府的信息公开申请回复 / 151
- 图 40 福建省住房和城乡建设厅的信息公开申请回复 / 152
- 图 41 辽宁省人民政府办公厅的信息公开申请回复 / 153
- 图 42 湖南省人民政府的信息公开申请回复 / 154
- 图 43 福建省人民政府办公厅的信息公开申请回复 / 154
- 图 44 贵州省人民政府办公厅的信息公开申请回复 / 155

- 图 45 河南省人民政府办公厅的信息公开申请回复 / 156
- 图 46 江西省南昌市信息公开网络申请页面 / 161
- 图 47 河南省新郑市信息公开网络申请页面 / 162
- 图 48 河南省新郑市信息公开网络查询页面 / 162
- 图 49 广东省增城区政府信息依申请公开系统 / 163
- 图 50 延吉市政府信息公开网络申请页面 / 163
- 图 51 江苏省卫生和计划生育委员会的信息公开申请回复 / 164
- 图 52 湖南省食品药品监督管理局的信息公开申请回复 / 165
- 图 53 湖南省住房和城乡建设厅的信息公开申请回复 / 165
- 图 54 云南省人民政府的信息公开申请回复 / 166
- 图 55 云南省公安厅的信息公开申请回复 / 166
- 图 56 苏州市政府的信息公开申请回复 / 167
- 图 57 吉林省住房和城乡建设厅的信息公开申请回复 / 167
- 图 58 电子邮件申请信息公开 / 168
- 图 59 行政机关对信息公开申请的邮件回复方式 / 168
- 图 60 行政机关信息公开申请回复中的印章形式 1 / 169
- 图 61 行政机关信息公开申请回复中的印章形式 2 / 169
- 图 62 行政机关信息公开申请回复中的印章形式 3 / 170
- 图 63 国家质量监督检验检疫总局行政审批事项公开页面 / 200
- 图 64 国土资源部开展政府信息公开工作的观察 / 201

图 65 上海市静安区人民政府信息公开社会评议工作 / 202

图 66 北京市政府网站的检索功能页面 / 203

图 67 郑州市政府公开权力清单与流程图 / 204