

地方政府信息公开驱动力研究

阳 军 著



陕西新华出版传媒集团



陕西科学技术出版社

Shaanxi Science And Technology Press

内 容 简 介

《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《条例》)自 2008 年 5 月 1 日颁布以来,实施已经超过 10 个年头。在《条例》实施 12 年之际,本书拟对实施效果进行阶段性评估,通过量化研究方法,对全国及各地区政府信息公开的驱动力因素进行分析。

本书以全国 289 个城市为研究对象,其中包括 4 个直辖市、15 个副省级市(11 个省会城市和 4 个计划单列市)和 270 个地级市,以这些城市 2010—2016 年的信息公开年报为依据,从定量分析的角度利用 STATA 软件对影响政府信息公开的相关指标进行了分析,比如人口情况(常住人口、户籍人口、人口户数等)、经济发展情况(GDP、GDP 增长率、人均 GDP、财政支出等)、互联网基础发展情况(移动电话用户数、互联网用户数等),在此基础上,进一步对政府主动信息公开和依申请信息公开的相关性进行了分析。通过相关性分析可以发现,上述各因素与政府信息公开都有着较强的相关性,但不同指标的驱动力有所差异,有的属于强驱动力,有的属于次强驱动力,而且各个指标在不同地区的表现也有较大差异。

在定量分析的基础上,本书对《条例》实施以来的政府信息公开工作做了阶段性总结和科学的判断,不仅分析了人口、经济、互联网基础等因素对全国政府信息工作的整体影响,而且横向比较了这些因素对不同地区政府差异性的影响力。最后,对我国政府信息公开工作提出了相关建议。

前言 INTRODUCTION



随着信息化的发展,互联网已经深入人们生活的方方面面。互联网的发展意味着信息获取的便利,在人口流动上有着较强的引导作用。互联网经济模式不仅在全球经济中占据着重要地位,更是我国当前经济发展的重要驱动力。根据数据显示,2017年我国互联网经济的规模达到27.2万亿元,占GDP的比重为32.9%。^①随着互联网信息技术的发展和经济比重的不断上升,人民群众参与和监督政府工作的意识和意愿不断提升,对政府的综合治理能力提出了更高的要求。在互联网时代,信息是促进社会经济发展的核心要素,政府信息是其中的重要组成部分,“我国信息资源80%以上掌握在各级政府手里”。^②为了更好地服务于社会生活的需要,我们应该加大政府信息公开的力度,便于人民群众了解政府工作,接受人民群众监督,从而全面地提升政府的综合治理能力。

2018年是《中华人民共和国政府信息公开条例》实施的第11个年头,政府信息公开实施情况如何需要有一个阶段性的研究和评估,本书在总结过去10年政府信息公开的发展成果的基础上,探索驱动政府信息公开工作开展的动力因素,以便为我国未来进一步加强政府信息公开工作提供借鉴和参考。

由于中国幅员辽阔,经济社会发展具有不平衡的特点,区域性特征明显,因此本书除了整体分析人口、经济、互联网发展和政府信息公开的相关性之外,按照整体区域特点和行政规划,将289个城市分为几大类,分别进行分析。首先,直辖市和副省级市的经济发展情况类似,因此对其进行单独分析。其次,省会城市作为一个省的政治经济和文化中心,相互之间的特点也具有较大的相似

① 国家互联网信息办公室,《数字中国建设发展报告(2017年)》。

② 《李克强:信息数据“深藏闺中”是极大浪费》,2016年5月14日,http://www.xinhuanet.com/politics/2016-05/14/c_128982600.htm。

性,但与省内其他地级市又有着较大区别,因此,本书也单独对省会城市作出分析。然后,分别对东部地区、中部地区、东北地区和西部地区进行分析。最后,得出分析的结论并对我国政府信息公开提出相关建议。

政府信息公开和依申请信息公开指标是以 2010—2016 年各城市的政府信息公开年报为基础,整合汇总得到的数据。目前国内还没有相应的整合数据,将这些数据在书中列出,也希望为学界研究政府信息公开提供更多可供参考的资料。

本书一共分为以下几个部分。

导论:该部分主要对政府信息公开研究的缘起和意义进行了介绍,并对国内外相关研究现状进行了梳理。同时还对本书的主要内容、研究方法、创新和局限性进行了阐述。

第一章:研究对象和工具。本章分四节,第一节对书中所涉及的研究对象和范围、相关因素进行了介绍;第二节对书中使用到的关键性概念进行了介绍;第三节对研究中使用到的 STATA 进行了介绍;第四节对研究步骤进行了分解。

第二章:宏观视野下的政府信息公开驱动力透析,孰为最强大的引擎?本章介绍了中国城市地方政府信息公开的整体情况。本章分五节:第一节为全国的人口与信息公开的关联情况;第二节为经济与信息公开的关联情况;第三节为移动电话用户和互联网用户与政府信息公开的关联情况;第四节为依申请信息公开与政府信息公开间的关联情况;第五节为本章小结。

第三章:微观视角下的政府信息公开驱动力考察——以副省级及以上城市和省会城市为例。本章分三节:第一节介绍副省级及以上城市地方政府整体信息公开情况,包含副省级及以上城市的人口、经济、互联网和依申请信息公开与政府信息公开的关联情况;第二节介绍省会城市的整体信息公开情况,包含省会城市的人口、经济、互联网和依申请信息公开与政府信息公开的关联情况;第三节为本章小结。

第四章:区域划分视野下的政府信息公开驱动力之辨,地域鸿沟是否存在?本章分为五节,从四大区域来分析政府信息公开的相关情况。第一节为东部地区整体信息公开情况,包含东部地区地级市的人口、经济、互联网和依申请信息公开与地级信息公开的关联情况;第二节为中部地区整体信息公开情况,包含

中部地区地级市的人口、经济、互联网和依申请信息公开与信息公开的关联情况；第三节为东北地区整体信息公开情况，包含东北地区地级市的人口、经济、互联网和依申请信息公开与政府信息公开的关联情况；第四节为西部地区整体信息公开情况，包含西部地区地级市的人口、经济、互联网和依申请信息公开与政府信息公开的关联情况；第五节为本章小结。

第五章：多元动力驱动下的政府信息公开，过去与未来。在本章中，分别从整体视域、宏观层面和微观层面作出相应的总结，并对未来发展提出相应的建议。具体来看一共分两节：第一节分别对全国、副省级及以上城市、省会城市、东部地区、中部地区、东北地区和西部地区的政府信息公开的状况进行总结；第二节是根据政府信息公开的现状，对政府信息公开未来的发展提出相应的对策建议，以推动政府信息公开工作更好地开展。

附录：附录中的数据包括 289 个城市的政府信息公开数和依申请信息公开数两项统计指标。

作者

2019 年 3 月

目 录

CONTENTS



导 论	(1)
第一章 研究对象和工具	(7)
第一节 研究对象和范围	(7)
第二节 关键概念	(10)
第三节 研究工具 STATA	(12)
第四节 研究步骤	(13)
第二章 宏观视野下的政府信息公开驱动力透析:孰为最强大的引擎 ...	(14)
第一节 人口与政府信息公开的关联度	(17)
第二节 经济发展与政府信息公开的关联度	(24)
第三节 信息基础设施使用与政府信息公开的关联度	(30)
第四节 依申请信息公开与政府信息公开的关联度	(38)
第五节 本章小结	(42)
第三章 微观视角下的政府信息公开驱动力考察——以副省级及以上 城市和省会城市为例	(43)
第一节 副省级及以上城市——以公共财政支出为主要驱动力	(43)
第二节 省会城市——以依申请信息公开为主要驱动力	(60)
第三节 本章小结	(75)

第四章 区域划分视野下的政府信息公开驱动力之辨:地域鸿沟是否存在	(77)
第一节 东部地区——以人口为主要驱动力	(77)
第二节 中部地区——以经济增长为主要驱动力	(100)
第三节 东北地区——以互联网用户数为主要驱动力	(124)
第四节 西部地区——以公共财政支出为主要驱动力	(144)
第五节 本章小结	(166)
第五章 多元动力驱动下的政府信息公开:过去与未来	(169)
第一节 政府信息公开的驱动力历史分析	(169)
第二节 对未来政府信息公开工作开展的建议	(174)
附录	(177)
参考资料	(188)
关于书中计算数据的说明	(189)
后记	(190)

导 论

政府信息公开工作的开展在我国的时间不算太长,起源于20世纪80年代初期村务公开的探索发展。在1982年,《宪法》确立了农村实行村民自治制度,规定“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举”。1984年,邓小平提出了“开发信息资源,服务四化建设”,这是改革开放后国家领导人第一次提出信息资源的口号。照此计算,我国的政府信息公开也就30余年。根据这30余年的发展情况,我们可以看到政府信息公开经历了3个阶段。

第一个阶段是1984—1999年。在此阶段,政府主要是对公开办事制度进行了要求。具体来讲,党和国家对政府信息公开工作有重点提示的有:①1987年,党的十三大报告提出“提高领导机关的开放程度,重大事情让人民知道,重大问题经人民讨论”;②1988年,河北省藁城市在全国首创“公开办事制度、公开办事结果、接受群众监督”,接着河北省海兴县借鉴藁城市的经验,并对公开的内容和形式进行了规范;③1996年中央纪委明确提出,要实行政务公开制度;④党的十五大报告指出:“城乡基层政权机关和基层群众性自治组织,都要健全民主选举制度,实行政务和财务公开。”^①

第二个阶段是1999—2008年。互联网的运用在政务公开的实践过程中起到了推动作用。1999年1月22日,“政府上网工程启动大会”在北京举行,从而拉开了1999年“政府上网年”的序幕。这一时期对政务公开有重要影响的事件和文件详见下表。

① 周建东:《我国政府信息公开实践的历程》,《理论学习》,2007年第3期。



1999—2008 年影响政务公开的重要事件和文件

时间	事件/文件	主要内容
2000 年 12 月	《关于在全国乡镇政权机关全面推行政务公开制度的通知》(中办发[2000]25 号)	对乡镇政务公开作出部署,对县(市)级以上政务公开提出了要求
2002 年 11 月	十六大报告对政务公开提出要求	要求“要认真推行政务公开制度”
2004 年 3 月	《全面推进依法行政实施纲要》(国发[2004]10 号)	把行政决策、行政管理和政府信息公开作为推进依法行政的重要内容
2005 年 1 月	《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》(中发[2005]3 号)	明确提出“健全政务公开、厂务公开、村务公开制度”
2005 年 3 月	《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步推行政务公开的意见》	把政务公开的意义提高到了加强党的执政能力建设的高度
2006 年 12 月	全国政务公开领导小组办公室	列为国务院 2006 年一类立法计划的《中华人民共和国政府信息公开条例》,在保守国家秘密的前提下充分保障公民的知情权
2007 年 1 月	审议并原则通过《中华人民共和国政府信息公开条例(草案)》	草案经进一步修改后,由国务院公布施行

第三个阶段是 2008 年至今。《条例》的实施和互联网的飞速发展,给政府信息公开工作提供了政策和技术的双重支持,使得政府信息公开工作的开展日新月异。2012 年党的十八大报告中明确要求“推进信息公开”,强调“要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制,以扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督为重点,拓宽范围和途径,丰富内容和形式,保障人民享有更多更切实的民主权利”。2016 年,《国务院办公厅关于印发 2016 年政务公开工作要点的通知》进一步规范了政务公开。在 2017 年党的十九大报告中首次提出“党务公开”,明确“扩大党内基层民主,推进党务公开,畅通党员参与党内事务、监督党的组织和干部、向上级党组织提出意见和建议的渠道”。^①

自 20 世纪 80 年代以来,我国服务型政府建设的推进,有力地推动了政府信息公开制度的建立健全。尤其是《条例》的实施有着极其重大的意义,主要有

^① 马怀德:《政府信息公开制度的发展与完善》,《中国行政管理》,2018 年第 5 期。



以下几方面。

1. 通过制度化推进了法治政府建设

在党的十九大报告中,对我国的法治建设提出了明确的要求:“到 2035 年,法治国家、法治政府、法治社会基本建成。”2015 年 12 月 27 日,中共中央、国务院联合印发《法治政府建设实施纲要(2015—2020 年)》(以下简称《纲要》),就法治政府建设的路径和实施方案等提出要求。《条例》实施以来,各级政府机关积极响应,通过网站、微信、微博、广播、电视等途径公开政府信息,使得其范围、程度都得到全面提升。《条例》的全面推进,对政府职能、行政制度体系都是有效地促进。政府信息公开的扩大使得行政权力运行透明度得到提高,为到 2035 年如期建成法治政府奠定了坚实基础。

2. 为加强权力公开、预防腐败提供了制度保障

党的十八大报告指出:“保障人民知情权、参与权、表达权、监督权,是权力正确运行的重要保证。”《条例》的实施,使得财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息都得以让群众知情。在知情的情况下,群众也逐渐参与到国家事务中来,表达出自己的愿望并监督政府的运行,从而不断完善对权力运行的制约,进而对政府中可能出现的腐败进行预防。

3. 为新时代营造良好的营商环境提供了信息渠道保障

信息不对称等问题是长期以来制约我国经济发展的重要因素。“各种欺诈现象的存在,一个重要的原因就在于无法获得正确的政府信息,一旦真实的政府信息对民众公开,各种欺诈现象也就失去了藏身之所。”《条例》的实施,使市场经济活动的信息为企业所知晓,企业就可以合法、理性地参与市场经济活动。这为改善我国当前的营商环境提供了一个有力的信息渠道保障。

4. 为人民群众提供了便民服务

随着时代的发展,尤其是经济发展、互联网的普及,人民群众对生活质量的要求更高,这就对政府工作的效能提出了更高的要求。政府信息的及时有效公开可以提升办事效率,厘清各部门办事权限与范围,为老百姓需求的卫生、医药、教育、交通、能源、金融等领域信息提供可靠来源。



5. 更加有力地促进“放管服”和政府改革

通过政府信息公开工作的开展,政府将会收到大量的反馈信息,这些反馈信息涉及政府职能、政府职责以及权力使用等方面,这也是政府“放管服”的主要方面,从而可以促进政府“放管服”工作的推进,随着“放管服”工作的推进,为政府改革提供了丰富的实践经验。

由于政府信息公开工作意义重大,所以在学界也有不少相关研究,尤其是对影响政府信息公开的因素进行研究。

1. 国外研究

政府信息公开是政府运行透明度的一部分,在国外的研究中,公共管理学界对“透明”进行聚焦是在美国政府将“透明”纳入施政纲领和维基解密事件之后。碎片化是这一领域的主要特点。经过梳理可以发现,国外对政府信息公开影响因素的研究主要有4方面。^①

(1)人口相关因素。政府信息公开与人口因素密切相关。人口因素包括人口数量、性别、年龄结构、受教育程度以及公民收入等各方面。公民作为社会生活的主体,其有着信息的需求,这是促使政府信息公开的外部动力。通常人口数量越多,对信息的需求也就越多,传导到政府方面对政府信息公开的需求就越大,通常人口与信息需求间呈现正相关。^②在年龄和性别中,不同年龄层对信息需求的强度和信息需求的类别有着一定的区别,而且不同性别对信息需求也有差异。男性可能对政治更感兴趣,女性对社会保障更加关注等。^③随着年龄的增加,所关注的层面也有所不同。此外,人口的受教育程度及其收入状况也是影响其对信息需求的重要因素。

(2)经济因素。国外学者对经济影响因素的研究,主要焦点在经济发展水平、城市规模和财政等方面。经济发展为促进政府信息公开系统发展提供了财力基础。城市的规模越大,公共财政支出越多,对政府信息公开的促进越明显。

(3)政治因素。西方国家的政治体制对政府信息公开有影响。比如选举过

① 许鹿、黄林:《政府信息公开影响因素研究——基于对G省88个县级政府的清晰集定性比较分析》,《福建行政学院学报》,2018年第1期。

② Esteller-moré A, Otero J P. Fiscal Transparency: (Why) Does Your Local Government Respond? Public Management Review, Vol. 8, 2012.

③ M Kent Jennings. Gender Roles and Inequalities in Political Participation: Results from an Eight-Nation Study, Political Research Quarterly, Vol. 3, 1983.



程对政府信息公开有促进作用,使政府的透明度有所增加。

(4)其他因素。政府的资源、电子政务、服务意识、媒体压力、信息提供者的态度、失业率等对政府信息公开也存在影响。

2. 国内研究

(1)内外部动力。这种研究将政府信息公开的影响因素等同于动力机制,^①认为政府信息公开受到内外部力量的共同作用。也有学者认为,“服务型政府”的职能转变是政府信息公开的原始动力,^②公众的权利意识和信息需求以及市场对信息的需求形成了政府信息公开的压力,^③而信息技术、外部经济环境、非政府组织等外部因素是信息公开的推力和引力。^④

(2)官僚组织行为。官僚组织的行为和策略是影响政府信息公开的关键因素,研究认为对政府信息公开存在3种类型的影响:①政府选择性公开的影响;②政府及其官员面临激励的影响;③政府组织体系建设的影响。

(3)政治、经济、社会等因素。政府资源与能力、政治规范和法制化进程、公众压力和需求这些是推进政府信息公开的因素。公众受教育水平、政府与市场关系、技术运用、地方领导意愿也是影响政府信息公开的因素。

目前,学界对政府信息公开影响因素的研究已初具规模,但仍然存在以下不足:第一,观点间联系不足,并未形成一套统一的标准;^⑤第二,研究的对象多是部委和省级政府层面,未全面对地级市层面开展情况进行研究和评估;第三,对多个方面的变量影响政府信息公开的研究不足。

综合国内外对影响政府信息公开因素的研究,我们选取了人口、经济、互联网基础以及依申请信息公开等因素,分析其对政府信息公开影响程度的大小。本书将运用定量分析和比较的研究方法,从人口、经济、互联网基础与政府信息公开的相关性情况,分析各因素驱动政府信息公开的强弱,并对进一步做好信息公开工作提出建议。

① 段尧清、汪银霞:《政府信息公开的动力机制》,《情报科学》,2005年第10期。

② 赵国洪、黎小兰:《中国政府信息公开的有效性及其驱动模型分析:基于相关性的分析》,《电子政务》,2012年第12期。

③ 李晓燕:《地方政府信息公开运行机制的系统动力学分析》,《学术论坛》,2014年第2期。

④ 肖鹏、阎川:《中国财政透明度提升的驱动因素与路径选择研究——基于28个省份面板数据的实证分析》,《经济社会体制比较》,2013年第4期。

⑤ 许鹿、黄林:《政府信息公开影响因素研究——基于对G省88个县级政府的清晰集定性比较分析》,《福建行政学院学报》,2018年第1期。



主要内容:本书以全国 289 个副省级及以上城市为研究对象,其中包括 4 个直辖市、15 个副省级市(11 个省会城市和 4 个计划单列市)和 270 个地级市,以这些城市 2010—2016 年的信息公开年报为依据,从定量分析的角度利用 STATA 软件对影响政府信息公开数量的相关指标进行了分析,比如人口情况(常住人口、户籍人口、人口户数等)、经济发展情况(GDP、GDP 增长率、人均 GDP、财政支出等)、互联网基础发展情况(移动电话用户数、互联网用户数等),在此基础上,进一步对政府信息公开和依申请信息公开的相关性进行分析。通过相关性分析,上述各因素与政府信息公开都有着较强的相关度,有力地驱动了政府信息公开的发展,在此基础上,对不同区域进行分析,以比较不同区域政府信息公开发展的差异。

方法:本书通过定量方法分析人口、经济、互联网基础等相关因素与政府信息公开的相关度情况来分析其对政府信息公开的驱动力大小,对政府信息公开工作是否顺应了时代的发展作出了合理判断。对各个不同城市的情况也进行了分析,对地方政府信息公开工作的推进有了一个科学的判断。同时还针对当前情况提出了相应的意见和建议。

由于政府信息公开在各方面都有着重要的作用,因此推进政府信息公开的重要性也就不言而喻。除了政府自身重视推进政府信息公开工作外,还应该重视其他影响推进政府信息公开工作的因素。

创新:在现有的研究中,定性分析仍然较多,定量分析相对较少。有定量分析也仅仅是针对部分地方,而涉及全国范围的目前还没有。本研究在一定程度上弥补了以上研究视角的缺失。

与现有研究成果相比,本研究比较系统地从不同层面对全国各个地区政府信息公开工作进行了分析:第一是分析了全国政府信息公开阶段性的驱动力因素;第二是从区域角度分析了驱动力因素存在的差异;第三是为政府信息公开工作的进一步开展提出了相关建议;第四是汇集了 2010—2016 年 289 个地级市及以上城市的政府信息公开和依申请信息公开情况,为其他学者的研究提供了便利的资料。

局限性:当然,本研究仍然有一定的局限性,主要是由于数据获取存在局限性,个别城市信息公开数据缺失,从而导致研究范围未能实现全覆盖。

本研究主要通过各地方政府信息公开的数量与影响指标间一一对应的关联性来进行分析,而对各因素的综合影响的分析尚且不足。

第一章 研究对象和工具

第一节 研究对象和范围

根据《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《条例》),政府信息公开的范围包括各级行政机关:市级人民政府、县级人民政府、乡(镇)人民政府、教育、医疗卫生、计划生育、供水、供电、供气、供热、环保、公共交通等与人民群众利益密切相关的公共企事业单位、法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织等。

在研究对象的选取方面,在信息公开的各级行政单位中,对国务院下属各部门的信息公开和省级政府的信息公开已经有了相关研究和评估,而针对地级市层面还没有整体的研究和评估。随着政府信息公开的深入开展,地级市层面的政府信息公开在数据获取上已经具备了相当成熟的条件,驱动其发展的各种因素的指标的获取也具备了可行性。鉴于此,我们选取地级市及以上的政府信息公开进行研究。

本书以中国城市统计年鉴中统计的城市为基础,涵盖除港澳台外的全国32个省市和地区,一共包括289个地级市及以上城市。具体包括4个直辖市,15个副省级城市(含省会城市10个和计划单列市5个),17个省会城市(副省级省会城市除外),253个地级市。其中东部地区地级市73个,中部地区地级市74个,东北地区地级市30个,西部地区地级市76个。

本书以2010—2016年间,全国289个地级市及以上城市的辖区面积、人口(户籍人口、常住人口和人口户数)、GDP、GDP增长率、人均GDP、财政支出、移动电话用户数、互联网用户数、政府信息公开和依申请信息公开12个统计数据指标为依据,来分析互联网时代全国大部分地区的人口、经济、互联网发展指标



与政府信息公开情况间的关联情况。

以选定的 289 个地级及以上城市作为研究对象主要基于 3 方面原因。第一,这 289 个地级及以上城市涵盖了全国 90% 以上的人口规模,基本能够代表全国的情况。第二,在数据获取方面,从中国城市统计年鉴能查到 289 个地级及以上城市的户籍人口、GDP、人均 GDP、GDP 增长率、财政支出、移动电话用户数和互联网用户数,可以保证数据获取的完整性和权威性。第三,这 289 个地级及以上城市具有可比较的基础。一是行政级别上除了副省级及以上城市外级别相当。二是我国地方政府事务具有类似性。

下面对研究中用到的具体驱动力因素情况进行简述。

(1) 户籍人口。户籍人口是指公民依《中华人民共和国户口登记条例》已在其经常居住地的公安户籍管理机关登记了常住户口的人。2010 年选取的 289 个城市的户籍人口数量总数为 12.4306 亿(拉萨市、毕节市、铜仁市和海东市数据缺失),占全国人口数量(13.7054 亿)的 90.70%。2016 年选取的 289 个城市的户籍人口数量总数为 13.0157 亿,占全国人口数量(13.8271 亿)的 94.13%。2010 年人口超过千万的城市有 9 个,2016 年人口超过千万的城市有 14 个,但是人口绝对数量变化相对不大。

(2) 常住人口。常住人口指全年经常在家或在家居住 6 个月以上的人口,此外流动人口在所在的城市居住也被称为常住人口。2010 年常住人口超过千万的有 13 个城市,2016 年仍保持 2010 年的数量。

(3) 人口户数。人口户数是指公民依《中华人民共和国户口登记条例》已在其经常居住地的公安户籍管理机关登记了常住户口的家庭户数。2010 年人口户数超过 100 万的城市有 151 个,2016 年人口户数超过 100 万的城市达到了 170 个,户均人口呈减少的趋势。

(4) GDP(国内生产总值)。GDP 是指一个国家或地区所有常驻单位,在一定时期内,生产的全部最终产品和服务价值的总和,常被认为是衡量一个国家或地区经济状况的指标。从 2010 年到 2016 年国内的 GDP 快速增长,2010 年,国内的万亿俱乐部有 3 个,到 2016 年万亿俱乐部达到 12 个,为 2010 年的 4 倍。上海的 GDP 最高,超过 2.8 万亿人民币,而 GDP 最少的嘉峪关在 2016 年刚刚达到 153 亿元。

(5) 人均 GDP。人均 GDP 是人们了解和把握一个国家或地区的宏观经济



运行状况的有效工具,常作为发展经济学中衡量经济发展状况的指标,是最重要的宏观经济指标之一。将一个国家核算期内(通常是一年)实现的国内生产总值与这个国家的常住人口或户籍人口相比进行计算,得到人均国内生产总值,是衡量各国人民生活水平的一个标准,为了更加客观的衡量,经常与购买力平价结合。从人均 GDP 来看,2010 年超过 10 万的城市有 6 个,2016 年达到 25 个。而 2010 年人均 GDP 最少的城市刚刚超过 0.5 万元,2016 年最少的达到 1.2 万元。

(6)GDP 增长率。经济增长率是末期国内生产总值与基期国内生产总值的比较,以末期现行价格计算末期 GDP,得出的增长率是名义 GDP 增长率,以不变价格(基期价格)计算末期 GDP,得出的增长率是实际 GDP 增长率。在度量经济增长时,一般都采用实际 GDP 增长率。GDP 增长率也称 GDP 增长速度,它是反映一定时期经济发展水平变化程度的动态指标,也是反映一个国家经济是否具有活力的基本指标。由于经济增长方式和经济结构的调整,从 2010 年到 2016 年我国地方各城市的 GDP 增长率有所变化。2010 年 GDP 增长率超过 15% 的有 109 个城市,没有负增长的城市。而到 2016 年没有增长率超过 15% 的城市,超过 10% 的城市也仅有 15 个,负增长的城市也有 15 个。

(7)财政支出。也称公共支出或政府支出,是政府为履行自身职能,对其从私人部门集中起来的以货币形式表示的社会资源的支配和使用。财政支出是政府分配活动的一个重要方面,财政对社会经济的影响作用主要是通过财政支出来实现的。2010—2016 年,由于经济状况整体发展较好,国家财政收入大幅增加,也使得地方政府的公共财政支出发生了较大变化。2010 年公共财政支出超过千亿的城市仅有 5 个,而到 2016 年公共财政支出超过千亿的城市有 15 个。但各地方支出差异也较大,2010 年公共财政支出最少的刚刚超过 12 亿,2016 年最少的超过 24 亿元。

(8)移动电话用户数。随着信息技术的发展,移动电话的数量,尤其是智能手机的普及率越来越高。根据美国皮尤中心的研究报告,截至 2017 年年底,中国的智能手机普及率达到 68%。移动电话成为人们信息交换和交流的便利工具。从 2010—2016 年各城市移动电话数量情况来看,2010 年人均移动电话数超过 1 部的城市为 45 个,2016 年人均超过 1 部的城市达到 94 个。

(9)互联网用户数。在信息技术快速发展的时代,互联网成为社会生活的



一部分,为人们生产生活带来了极大的便利。从2010—2016年各城市的互联网用户数与人口户数比率的情况来看,2010年比率超过100%的有10个城市,而到2016年超过100%的城市达到40个。互联网的发展也是不平衡的,2010年互联网用户数与人口户数比率低于20%的城市有89个,到2016年互联网用户数与人口户数比率低于20%的城市减少到2个。

(10)依申请信息公开。《条例》第13条规定,除了政府主动公开的信息外,公民、法人或者其他组织还可以根据自身生产、生活、科研等特殊需要,向国务院部门、地方各级人民政府及县级以上地方人民政府部门申请获取相关政府信息。根据这一规定,除了行政机关应当主动公开的政府信息之外,公民、法人或者其他组织还可以申请公开行政机关未予主动公开的政府信息。但公民、法人或者其他组织申请获取政府信息,还需基于生产、生活、科研等特殊需要。^①从研究的289个城市的情况来看,2010—2016年有着较大的变化,2010年依申请信息公开数量大于1000的城市有38个,依申请信息公开数量为0的城市有32个。

第二节 关键概念

《条例》明确规定:“政府信息,是指行政机关在履行职责过程中制作或者获取的,以一定形式记录、保存的信息。”《条例》第二章确定了政府信息公开的范围。首先,政府应当主动公开的信息包括以下四类:①涉及公民、法人或者其他组织切身利益的;②需要社会公众广泛知晓或者参与的;③反映本行政机关机构设置、职能、办事程序等情况的;④其他依照法律、法规和国家有关规定应当主动公开的。其次,细化了县级以上各级人民政府及其部门、设区的市级人民政府与县级人民政府及其部门、乡(镇)人民政府三类不同层级行政机关应当重点公开的政府信息。这些政府信息可以主要归纳为三类:一是涉及公共财政资金的收取、管理和使用;二是行政行为信息,包括行政收费、政府采购、行政许可、重大建设项目、征收或者征用等行政权力运行和公共资源配置信息;三是突发事件应对、环境保护、公共卫生、安全生产、食品药品、产品质量等关系公共安

^① 马怀德:《政府信息公开制度的发展与完善》,《中国行政管理》,2018年第5期。