

# 广州市生活垃圾分类管理成本信息公开情况报告 (2016 年)

编制单位：宜居广州生态环境保护中心

编制日期：2017 年 05 月

零废弃、绿公民、靓广州

## 前 言

1998年，广州市政府提出：按照“先开放、后规范；先试验、后推广，逐步普及”的思路，对城市生活垃圾分类回收展开探索，并在2000年成为住建部首批8大垃圾分类试点城市之一。经过一段时间的探索，广州市于2010年开始多措并举全面推行垃圾分类工作。同时，于2013年将垃圾收费<sup>1</sup>改革提上政府议程，并于2014年将其列为市重大行政决策，期许通过经济杠杆作用促使居民更好地进行垃圾分类。在垃圾收费改革的讨论中，相关政府部门的设想是进行生活垃圾计量收费，即围绕“谁产生谁付费，多产生多付费，促进垃圾分类”的原则，建立相关的收费体系。但合理的生活垃圾计量基准的讨论需要围绕明晰的垃圾分类管理全流程成本展开，另一方面，垃圾分类管理全过程涉及较多直接或间接的经济资源成本，其亦是公共财政的重要内容之一。

出于此考虑，2013年，“宜居广州”开始从财政的角度关注广州市垃圾分类管理工作。2013年至2015年期间，“宜居广州”查阅了28个部门<sup>2</sup>2012年及2013年共55份决算文件，并通过依申请公开的方式先后向38个部门<sup>3</sup>进行共计161次依申请公开。2016年，“宜居广州”继续查阅了124个部门<sup>4</sup>2014年部门决算文件，并通过依申请公开的方式向131个部门<sup>5</sup>进行共计1145次<sup>6</sup>依申请公开。

---

<sup>1</sup> 注：据《关于规范我市环境卫生清洁服务收费的复函》（穗价函〔2000〕268号），目前“居民清洁卫生费”的收费标准为：“上门收垃圾每月每户10元，每星期清扫楼梯不少于一次”；另据《关于收取城市生活垃圾处理费的通告》（穗府〔2002〕28号），目前城市生活垃圾处理费的征收标准为居民户每月每户5元。

<sup>2</sup> 注：28个部门包括广州市城市管理委员会、广州市环保局、越秀区城管局、天河区城管局、荔湾区城管局、（原）黄埔区城管局、白云区城管局、海珠区城管局以及从中心城区（越秀区、天河区、荔湾区、原黄埔区、白云区、海珠区）的102条街道中随机抽取的20条街道。

<sup>3</sup> 注：38个部门包括广州市城管委、广州市财政局、广州市环保局、广州市建委、广州市物价局、市政府办公厅、各中心城区（越秀区、天河区、荔湾区、原黄埔区、白云区、海珠区）城管局和财政局以及从中心城区的102条街道中随机抽取的20条街道。

<sup>4</sup> 注：124个部门包括广州市城管委、广州市环保局、中心城区（越秀区、天河区、荔湾区、现黄埔区、白云区、海珠区）城管局以及中心城区辖区内的111个街道办事处、5个镇人民政府。

<sup>5</sup> 注：131个部门包括广州市城管委、广州市财政局、广州市环保局、中心城区（越秀区、天河区、荔湾区、现黄埔区、白云区、海珠区）城管局和财政局以及中心城区辖区内的111个街道办事处、5个镇人民政府。

<sup>6</sup> 注：计算方式为提交一张依申请公开申请表为一次。

本报告属于小结性报告，将主要总结广州市生活垃圾管理成本信息公开情况，即“宜居广州”在查阅主动公开信息以及进行依申请公开过程中所发现的一些情况。本报告主要分为四个部分，

第一部分，主要围绕“广州市生活垃圾分类管理成本信息公开情况总结”进行阐述，其中包括对“主动公开（决算文件）”以及“依申请公开”进行展开阐述，并对“宜居广州”在查阅部门决算文件以及进行依申请公开过程中的发现进行总结。

第二部分，主要围绕“信息公开工作存在的问题及分析”进行展开，在总结在查阅部门决算文件以及进行依申请公开过程中的发现的基础上，进一步对目前信息公开工作所存在的问题进行分析。

第三部分，基于对上述内容的分析整理，该部分主要提出完善政府信息公开工作的相关建议。

最后为结语部分，主要对前述报告的内容进行回顾及相关工作的期待。

## 目 录

1 广州市生活垃圾分类管理成本信息公开情况总结.....	1
1.1 主动公开（决算文件）情况.....	1
1.1.1 背景.....	1
1.1.2 查阅情况.....	2
1.1.3 情况总结.....	2
1.2 依申请公开情况.....	6
1.2.1 背景.....	6
1.2.2 申请情况.....	6
1.2.3 情况总结.....	7
1.3 小结.....	21
2 存在的问题及分析.....	22
2.1 主动公开：公开的信息较少且内容表述不清晰.....	22
2.2 依申请公开：政府部门对依申请公开工作不熟悉.....	23

2.3	各政府部门对相关工作的统计口径不一.....	23
2.4	小结.....	24
3	相关建议.....	24
3.1	信息内容表述清晰化.....	24
3.2	加强相关工作人员对依申请公开工作的熟悉化.....	24
3.3	各政府部门相关工作的决算文件统计口径统一化.....	25
3.4	小结.....	26
4	结 语.....	26

## 1 广州市生活垃圾分类管理成本信息公开情况总结

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。<sup>7</sup>其公开的途径主要有两种：主动公开和依申请公开，而这两种途径亦是“宜居广州”本次获得广州市生活垃圾分类管理成本信息的主要途径，因此，在本部分内容中，“宜居广州”将对从这两种途径中获取信息的情况进行总结。

### 1.1 主动公开（决算文件）情况

#### 1.1.1 背景

决算是指按照法定程序编制的、用以反映预算执行结果的会计报告。它反映着预算收支计划的最终执行结果，是公共组织经济活动在财务上的集中表现。<sup>8</sup>这也是相关政府部门主动公开生活垃圾分类管理成本信息的途径之一。

《中华人民共和国预算法》第七十四条中明确规定，决算草案由各级政府、各部门、各单位，在每一预算年度<sup>9</sup>终了后按照国务院规定的时间编制。《部门决算管理制度》财库〔2013〕209号第八章第三十三条强调，各部门应当自本级财政部门批复决算后20个工作日内向社会公开决算。而《中华人民共和国政府信息公开条例》第十条中也有提到，“县级以上各级人民政府及其部门应当按照本条例第九条的规定，在各自职责范围内确定主动公开的政府信息的具体内容，并重点公开下列政府信息：……（四）财政预算、决算报告；……”。

<sup>7</sup> 注：见《中华人民共和国政府信息公开条例》第一章第二条。

<sup>8</sup> 侯江红主编：《公共组织财务管理（第二版）》，北京：高等教育出版社2006年版，第354页。

<sup>9</sup> 注：我国的预算年度采用历年制，即自公历1月1日起至12月31日止。

### 1.1.2 查阅情况

2016年4月，“宜居广州”查阅了124个部门<sup>10</sup>于2015年年末公开的2014年部门决算文件<sup>11</sup>，在查阅的过程中，“宜居广州”了解到各政府部门主动公开的2014年生活垃圾分类管理全流程各环节的支出情况。同时，“宜居广州”亦对这124个部门以及其他7个部门<sup>12</sup>，共计131个部门历年决算文件的公开时间以及公开格式进行了统计整理。

### 1.1.3 情况总结

#### 1. 决算文件公开的时间

在“宜居广州”所查阅的131个部门中，广州市环保局以及城管委分别在2012年6月及7月于其官网上主动公开了其2010年“三公”经费执行情况，并于同年11月开始公开其2011年部门决算文件。另外，自2013年始，中心城区街道办事处及镇人民政府亦陆续公开其2011年“三公”经费执行情况以及2012年部门决算文件。

---

<sup>10</sup> 注：124个部门包括广州市城管委、广州市环保局、中心城区（越秀区、天河区、荔湾区、现黄埔区、白云区、海珠区）城管局以及中心城区辖区内的111个街道办事处、5个镇人民政府（包括2015年与原黄埔区合并的萝岗区的五街一镇）。

<sup>11</sup> 注：广州市政府部门一般会在每年10 - 12月份公布上年度该部门的决算文件，即2014年部门决算文件于2015年10 - 12月份公布。

<sup>12</sup> 注：这7个部门包括广州市财政局、中心城区（越秀区、天河区、荔湾区、黄埔区、白云区、海珠区）财政局。

表 1.1.1 决算文件公开情况统计

(统计截止至 2016 年 11 月)

部门	决算公开时间	部门数	公开了 2011 年部门决算文件或“三公”经费执行情况	公开了 2012 年部门决算文件或“三公”经费执行情况	公开了 2013 年部门决算文件	公开了 2014 年部门决算文件
市级部门		3	3	3	3	3
区级部门		12	11	12	12	12
街道及镇		116	85	98	106	116

从表 1.1.1 统计可知，广州市城管委、广州市财政局以及广州市环保局自 2012 年公开其 2011 年部门决算文件始，每年都持续主动公开其上年度的部门决算文件<sup>13</sup>。而近年来，主动公开其部门决算文件的街道办事处以及镇人民政府的数量亦在逐年增加。其中，有 5 条街道 2014 年才正式成立，而当中的 4 条街道则于 2015 年第一次公开了其 2014 年的部门决算文件<sup>14</sup>。

## 2. 决算文件公开的格式

从相关的数据统计可知，各部门于官方网站上公开其部门决算文件或“三公”经费执行情况文件时并没有统一的格式。除了较为普遍的上传 PDF 或 Word 文档文件供网站访问者直接下载的方式以外，还有其他的公开格式，如以图片格式附于网站中，或将相关的决算文件内容附于网站上等，但这些方式相对于 PDF 的文件格式更容易因像素问题而导致部分表格数据显示不清的情况出现，并不利于查阅以及整理。但随着决算文件公开工作的深入，各部门所采用的公开格式亦逐年完善中，就 2014 年的部门决算文件而言，使用 pdf 或 word 文档格式让公众可直接点击下载的部门已经高达 129 个。

<sup>13</sup> 注：广州市的市级部门一般会在每年的 10 月-11 月公开上年度的部门决算文件，即 2014 年的决算文件于 2015 年 10 月公开。

<sup>14</sup> 注：广州市的街道办事处及镇人民政府一般会在每年 11 月-12 月公开上年度部门决算文件，即 2014 年的决算文件于 2015 年 11 月或 12 月公开。



表 1.1.2 决算文件公开的格式

部门 决算文件 公开的 格式	2011 年的部门决算文件或“三公” 经费执行情况的公开格式				2012 年的部门决算文件或“三公” 经费执行情况的公开格式				2013 年的部门决算文件的公开格式				2014 年的部门决算文件的公开格式			
	可直接点 击下载	图片 格式	内容直接附 于网站上	其他 格式	可直接点 击下载	图片 格式	内容直接附 于网站上	其他 格式	可直接点 击下载	图片 格式	内容直接附 于网站上	其他 格式	可直接点 击下载	图片 格式	内容直接附 于网站上	其他 格式
市级部门	0	1	1	1	2	1	0	0	3	0	0	0	3	0	0	0
区级部门	3	4	4	0	5	6	1	0	11	1	0	0	12	0	0	0
街道及镇	19	34	32	0	41	41	14	2	102	1	3	0	114	1	1	0
合计	22	39	37	1	48	48	15	2	116	2	3	0	129	1	1	0

### 3. 决算文件公开的内容

近年来，政府部门正逐步公开其部门决算文件，在 2015 年 10 月-12 月期间，广州市中心城区的街道办事处以及镇人民政府均公开了其 2014 年的部门决算文件，文件公开的格式亦倾向于选择较为清晰的方式，但其关于生活垃圾分类管理的决算内容仍较少。

经整理，在“宜居广州”本次阅读的 124 个部门的 2014 年部门决算文件中，共有 229 条信息是关于生活垃圾分类管理的，但当中仅有 33 条（14.41%）信息能够比较清晰地反映生活垃圾分类管理全流程中某一环节的支出情况，例如：用于“垃圾分类及减量工作经费”、“垃圾分类专项经费”等。而其他的则出现混合表述以及表述笼统的情况。当中，**混合表述**是指在一个条目中含有多项不同的工作内容，例如，“XX 支出 XX 元，主要用于 A 项工作、B 项工作、C 项工作等”。在该表述中，由于其用途说明涉及多项不同的工作而导致无法明确涉及生活垃圾分类管理工作的该项内容的具体支出情况；

**表述笼统**则指支出费用的用途说明表述得宽泛而不具体、不明确，例如，支出费用用途上直接表述为该功能分类的名称（城乡社区环境卫生）或直接表述为用于“卫生”工作，而导致无法判断该项支出是属于生活垃圾分类管理全流程中的哪一环节支出。

2015年，“宜居广州”调研了28个部门<sup>15</sup>在2012年以及2013年的部门决算文件中公布的垃圾分类管理成本信息情况，发现所公开的与生活垃圾分类管理相关的信息分别有59条与51条，其中，亦有出现混合表述以及表述笼统的情况。



在本次的调研中，“宜居广州”继续对这28个部门在2014年部门决算文件中的有效数据、表述笼统的数据以及混合表述的数据进行统计整理，并

<sup>15</sup> 注：28个部门包括广州市城管委、广州市环保局、六个中心城区（越秀区、海珠区、荔湾区、黄埔区、白云区、天河区）城管局，以及在中心城区中随机抽取的20条街道（矿泉街、登峰街、北京街、大塘街、素社街、沙园街、南洲街、东濠街、逢源街、海龙街、龙津街、鱼珠街、文冲街、三元里街、同和街、金沙街、猎德街、石牌街、天园街、前进街）。

将其与 2012 年、2013 年的情况进行对比。如图 1 所示，相较于 2012 年以及 2014 年的部门决算文件，2013 年的部门决算文件出现较多的有效数据，且表述笼统的数据以及混合表述的数据都相对较少。

## 1.2 依申请公开情况

### 1.2.1 背景

依申请公开，是指公民、法人或者其他组织根据自身生产、生活、科研等特殊需要，按照法律法规向国务院部门、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的政府信息。<sup>16</sup>为了保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息，提高政府工作的透明度，促进依法行政，充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用<sup>17</sup>，《中华人民共和国政府信息公开条例》被制定，并于 2008 年 5 月 1 日起施行。

《中华人民共和国政府信息公开条例》第二章第十三条提出，除行政机关主动公开的政府信息外，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；第三章第二十四条提出，行政机关收到政府信息公开申请，能够当场答复的，应当当场予以回复。行政机关不能当场答复的，应当自收到申请之日起 15 个工作日内予以答复；如需延长答复期限的，应当经政府信息公开工作机构负责人同意，并告知申请人，延长答复的期限最长不得超过 15 个工作日。

### 1.2.2 申请情况

在查阅了 124 个部门 2014 年的部门决算文件后，“宜居广州”发现从主动公开的数据中，无法计算出生活垃圾分类管理的全流程成本情况，因此，

---

<sup>16</sup> 注：概念归纳整理自《中华人民共和国政府信息公开条例》。

<sup>17</sup> 注：据《中华人民共和国政府信息公开条例》第一章第一条。

2016年6月，“宜居广州”通过依申请公开的方式向131个部门<sup>18</sup>进行了共计1145次<sup>19</sup>依申请公开了解广州市生活垃圾分类管理各个环节的支出情况。

申请的内容主要包括：

1. 各街道、各区2014年垃圾分类推广工作支出明细；
2. 各街道2014年垃圾分类推广模式及分类效果情况；
3. 广州市中心城区各区、各街道2014年相关的垃圾管理成本；
4. 广州市中心城区总体及各区各类垃圾量情况；
5. 与垃圾分类管理相关的文件。

### 1.2.3 情况总结

在本次依申请公开的申请过程中，“宜居广州”共计向131个部门进行了依申请公开申请，申请的部门包括广州市城市管理委员会、广州市财政局、广州市环保局、广州市中心城区<sup>20</sup>的城管局、财政局以及中心城区中的所有街道办事处以及镇人民政府，且主要采用EMS邮寄申请表的形式进行依申请公开。在整个申请过程中，“宜居广州”发现部分政府部门在政府信息依申请公开工作上与2015年相比仍然存在不足之处，以下将从三个阶段进行阐述：

#### 1. 进行依申请公开前

##### (1) 信息公开指南

---

<sup>18</sup> 注：131个部门包括广州市城管委、广州市财政局、广州市环保局、中心城区（越秀区、天河区、荔湾区、黄埔区、白云区、海珠区）城管局和财政局以及中心城区辖区内的111个街道办事处、5个镇人民政府。

<sup>19</sup> 注：计算方式为提交一张依申请公开申请表为一次。

<sup>20</sup> 注：广州市中心城区即为越秀区、天河区、荔湾区、黄埔区、白云区、海珠区。

①缺少信息公开指南

《中华人民共和国政府信息公开条例》第十九条规定，“行政机关应当编制、公布政府信息公开指南和政府信息公开目录，并及时更新。”“政府信息公开指南，应当包括政府信息的分类、编排体系、获取方式，政府信息公开工作机构的名称、办公地址、办公时间、联系电话、传真号码、电子邮箱等内容”。而在本次的依申请公开过程中，“宜居广州”发现，并非所有的政府部门都在网络上公布了其《政府信息公开指南》（以下部分地方简称为“指南”）。

表 1.2.1 政府信息公开指南公开情况  
(统计时间为 2016 年 10 月)

部 门	信息公开指南 情况	总数	有信息公开指南	占比
市级部门		3	3	100%
区级部门		12	5	41.67%
街道及镇		116	55	47.41%
合计		131	63	48.09%

如表 1.2.1 分析，在 131 个部门中，只有 48.09% 的政府部门有其《政府信息公开指南》。再者，在区级部门当中，仅有 41.67% 有其《政府信息公开指南》。在公开了《政府信息公开指南》的政府部门中，仍存在有部分政府部门没有将指南放置于其网站中的专门栏目（“政府信息公开指南”）处，而是放置于其他的栏目中，比较难查找。另一方面，由于公开了的《政府信息公开指南》上都没有注明具体的收件人姓名，因此，也造成了邮寄申请中出现因地址无法查找收件人而被退件的情况。虽然仅有一条镇街出现该种情况，但这也从侧面反映了政府工作人员对政府信息公开工作的不了解。

另外，仍然存在着工作人员不了解政府信息公开的情况。即使部分部门公开了《政府信息公开指南》，但其工作人员在收到“宜居广州”的依申请公开申请表后，仍向“宜居广州”询问这是什么，这种情况主要出现在镇街层面。

②信息公开指南更新不及时

表 1.2.2 政府信息公开指南公开年份

(统计截止至 2016 年 10 月)

指南 年份 部门	有指南的部门数	无注明时间	占比	2016		2015		2014		2013		2011		2009		2008	
				2016	占比	2015	占比	2014	占比	2013	占比	2011	占比	2009	占比	2008	占比
市级部门	3	0	——	1	33.33%	1	33.33%	0	——	0	——	0	——	0	——	1	33.33%
区级部门	5	1	20%	0	——	1	20%	1	20%	0	——	0	——	0	——	2	40%
街道及镇	55	20	36.36%	4	7.27%	13	23.64%	0	——	1	1.82%	4	7.27%	6	10.91%	7	12.73%
合计	63	21	33.33%	5	7.94%	15	23.81%	1	1.59%	1	1.59%	4	6.25%	6	9.52%	10	15.87%

尽管在这 131 个政府部门中，有 48.09% 的政府部门公开了其《政府信息公开指南》，但部分政府部门的《政府信息公开指南》更新并不及时。《中华人民共和国政府信息公开条例》第十九条规定，行政机关应当编制、公布政府信息公开指南和政府信息公开目录，并及时更新。

表 1.2.3 按照信息公开指南进行投递情况  
(统计截止至 2016 年 10 月)

部 门 \ 情况	有信息公开 指南	按指南地址 无法投递	占比	地址正确但工 作人员拒收	占比
市级部门	3	---	---	---	---
区级部门	5	2	40%	---	---
街道/镇	55	5	9.09%	1	1.82%
合计	63	7	11.11%	1	1.59%

当中的体现主要为，有部分的政府部门在更换了办公地点后，并没有及时更新《政府信息公开指南》上的地点，从而导致按照其《政府信息公开指南》上的原地址进行投递时，无法顺利寄达依申请公开的申请表。

## (2) 信息公开申请表

根据《中华人民共和国政府信息公开条例》第十三条规定，“除本条例第九条、第十条、第十一条、第十二条规定的行政机关主动公开的政府信息外，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”；第二十条则规定，“公民、法人或者其他组织依照本条例第十三条规定向行政机关申请获取政府信息的，应当采用书面形式（包括数据电文形式）”。在依申请公开的申请过程中，无论是进行网络申请还有邮寄申请都需要填写依申请公开申请表。而在本次的依申请公开过程中，“宜居广州”主要采用邮寄申请的方式进行政府信息依申请公开申请，因此，需要填写书面的申请表进行邮寄申请。

表 1.2.4 信息公开申请表情况

(统计截止至 2016 年 10 月)

部 门	相关情况 有信息公开指南	指南后附有申请表 <sup>21</sup>	占比	申请表下载形式		
				附有申请表链接直接 进行下载	申请表内容直接 附于指南后面	附有申请表链接直接下载 并将内容附于指南后面
街道及镇	55	24	43.64%	13	10	1
区级部门	5	3	60%	1	2	0
市级部门	3	2	66.67%	2	0	0
合计	63	29	46.03%	17	12	1

在“宜居广州”所下载的依申请公开申请表中，其抬头皆会注明是哪个政府部门的依申请公开申请表，部分的依申请公开申请表内容上有些许的不同。但在有公开《政府信息公开指南》的 63 个政府部门中，仅有 46.03% 的政府部门于其《政府信息公开指南》后附上了该部门的依申请公开申请表。有约半数的政府部门并没有在其网站上公开其依申请公开申请表，或者将依申请公开申请表放置于网站的其他栏目中，不便于查找及下载。

<sup>21</sup> 注：这里以完整的申请表为统计对象。



## 2. 进行依申请公开过程中

### (1) 申请情况

表 1.2.5 申请情况

(单位：部门数 - 个)

部门 \ 申请情况	申请部门数	成功申请的部门数	成功率
市级部门	3	3	100%
区级部门	12	12	100%
街道及镇	116	112	96.6%
合计	131	127	96.9%

在本次依申请公开的申请过程中，“宜居广州”成功向 127 个部门进行了依申请公开<sup>22</sup>，其中市级部门以及区级部门 100% 申请成功，但在镇街层面，则有 4 个街道办事处邮寄申请失败，其失败的原因主要有：

① 该单位并无信息公开指南，通过查阅其官方网站确认联系方式后仍无法寄达；

② 该单位并无信息公开指南，通过查阅其官方网站确认地址后因收件人不清楚，单位拒收。但在 2015 年的依申请公开中，“宜居广州”以同样的方式顺利将相关的申请材料寄送到该单位并最终收到了该单位的回复；

③ 该单位有信息公开指南，按照指南上的联系方式进行投递，但因该单位拒收导致退件；

④ 快递员成功将信件送达该单位，后该单位联系告知，并未收到相关的依申请公开申请，猜测因信件由保安人员签收而丢失。

<sup>22</sup> 注：此处的成功进行依申请公开是指对方工作人员顺利签收信件。

另一方面，尽管在所申请的 116 个镇街机关中，有 112 个机关最终成功申请，但其中有 5 个街道办事处所公布的政府信息公开指南上的“本机关政府信息公开受理机构”统一为“广州市 XX 区人民政府法制办公室”，但其“办公地址”、“邮政编码”、“联系电话”都为另外一条街道的地址。这也造成了无法顺利进行投递，而需要退回信件重新填写联系方式进行投递。

### 3. 进行依申请公开后

#### (1) 沟通情况

在 127 个成功申请的政府部门中，有 48 个部门与“宜居广州”进行了沟通，约占总数的 37.8%，沟通次数共计 65 次。在 48 个政府部门中，有 8.3% 的政府部门是进行了依申请公开回复后与“宜居广州”进行沟通，主要内容为确认是否收到复函以及收到“宜居广州”补正的材料后对相关情况进行咨询；亦有 91.7% 的政府部门是作出依申请公开回复前与“宜居广州”进行沟通，具体沟通情况可见表 1.2.7；另一方面，也有 25% 的政府部门在与“宜居广州”进行沟通后并未书面回复依申请公开内容。

表 1.2.6 总的沟通情况

沟通情况 部门	沟通部门 数(个)	回复后才沟通 的部门数(个)	回复前沟通的 部门数(个)	沟通后无回复 的部门数(个)	沟通次数 (次)
市级部门	3	0	3	0	5
区级部门	5	1	4	0	9
街道及镇	40	3	37	12	51
合计	48	4	44	12	65

表 1.2.7 作出依申请公开回复前的沟通情况

(单位：部门数 - 个)

沟通情况 部门	询问邮寄物品是 什么的部门数	占比	确认邮寄 信息的部 门数	占比	告知应向上级部门 申请的部门数	占比	告知信息属于免于 公开的部门数	占比	沟通其他情况 的部门数	占比	总计
市级部门	0	——	2	66.7%	0	——	0	——	1	33.3%	3
区级部门	0	——	3	75%	0	——	0	——	1	25%	4
街道及镇	17	45.9%	12	32.4%	1	2.7%	1	2.7%	6	16.2%	37
合计	17	38.6%	17	38.6%	1	2.3%	1	2.3%	8	18.2%	44

在 44 个作出依申请公开回复前便与“宜居广州”取得沟通的政府部门中，有 38.6%的政府部门主要是向“宜居广州”询问其所收到的物品是什么，依申请公开是什么。而在这一部分的沟通中，“宜居广州”亦发现在 2015 年的依申请公开过程中，“宜居广州”成功向当中某些政府部门进行依申请公开，对方相关工作人员亦知晓依申请公开工作，但在本次的沟通中，“宜居广州”却接到该政府部门的电话，称其是新交接的工作人员，不熟悉依申请公开工作，询问依申请公开是什么。

同时，亦有 38.6%的政府部门主要向我们确认依申请公开复函的邮寄地址；18.2%的政府部门所沟通的信息为其他情况，其中也有街道向“宜居广州”沟通并没有收到相关的依申请公开申请表。

## (2) 回复情况

表 1.2.8 回复情况

部门 \ 回复情况	成功申请的部门数 (个)	回复部门数 (个)	回复率	回复次数 (次)	回复所需信息的次数 (次)	占回复次数的比率
市级部门	3	3	100%	3	3	100%
区级部门	12	12	100%	20	8	40%
街道及镇	112	73	65.2%	124	46	37.1%
共计	127	88	69.3%	147	57	38.8%

在成功申请的 127 个政府部门中，只有 69.3% 的部门最终对“宜居广州”的依申请公开申请进行了回复，回复次数<sup>23</sup>累计 147 次，其中，市级部门以及区级部门的回复率为 100%，而镇街机关的回复率仅为 65.2%。

另一方面，在这 147 次回复中，却仅有 38.8% 的复函回复了依申请公开的申请内容<sup>24</sup>。其中，街道办事处及镇人民政府的回复率最低，与市级部门、区级部门相比，比率最低。

在 88 个政府部门的 147 次回复<sup>25</sup>中，“宜居广州”亦从回复时间、回复内容等方面对相关的情况进行了总结：

<sup>23</sup> 注：此处的“回复次数”以收到申请机关的回复材料的次数计算，因此，也存在一份回复材料涉及多项申请内容的回复的可能，下同。

<sup>24</sup> 注：此处的“回复了依申请公开的申请内容”是指所收到复函中至少有一项回复内容是回复了依申请公开所申请的内容。其没有回复依申请公开所申请的内容的表现包括我们收到的材料为延期答复告知书、补正材料告知书等。

<sup>25</sup> 注：此处的以收到申请机关的回复材料的次数计算，因此，也存在一份回复材料涉及多项申请内容的回复的可能，下同。

①回复时间

表 1.2.9 回复时间<sup>26</sup>

(单位：部门数 - 个)

情况 部门	回复的部 门数	按时回复的 部门数	按时回 复率	超时回复的 部门数	超时回 复率	其他 情况 <sup>27</sup>
市级部门	3	1	33.3%	1	33.3%	1
区级部门	12	10	83.3%	2	16.7%	0
街道及镇	73	45	61.6%	28	38.4%	0
合计	88	56	63.6%	31	35.2%	1

根据《中华人民共和国政府信息公开条例》第二十四条规定，“行政机关收到政府信息公开申请，能够当场回复的，应当当场予以答复。行政机关不能当场答复的，应当自收到申请之日起 15 个工作日内予以答复；如需延长答复期限的，应当经政府信息公开工作机构负责人同意，并告知申请人，延长答复的期限最长不得超过 15 个工作日”。

而在本次的依申请公开中，仅有 63.6%的政府部门按时对依申请公开申请作出答复，另一方面，有 35.2%的政府部门自其收到申请之日<sup>28</sup>起超过 15 个工作日才做出相应的回复。其中，街镇层面的超时回复率最高，为 38.4%；其次，是市级部门，为 33.3%。

<sup>26</sup> 注：这里的回复时间计算方式为政府部门签收 EMS 邮寄签单起至“宜居广州”签收对方的邮寄签单或收到对方送来的复函。

<sup>27</sup> 注：其他情况为因信件曾出现丢失的情况而造成无法顺利收到复函，因此也无法确认具体的回复时间。

<sup>28</sup> 注：此处主要以 EMS 快递签收单签收日期为计算。

②回复内容

表 1.2.10 回复了所需信息的总统计

(单位: 复函数 - 份)

情况 部 门	首次回复即回复了所需信息的复函数	占比	补充材料后回复了所需信息的复函数	占比	延期后回复了所需信息的复函数	占比	合计
市级部门	3	100%	0	0%	0	0%	3
区级部门	2	25%	0	0%	6	75%	8
街道及镇	12	26.1%	16	34.8%	18	39.1%	46
合计	17	29.8%	16	28.1%	24	42.1%	57

在本次依申请公开的过程中,“宜居广州”共计收到了 147 次回复<sup>29</sup>,但仅有 57 份复函回复了依申请公开的申请内容<sup>30</sup>。而在这 57 份的复函中,也并非所有的复函都是第一次回复就收到的,还有 28.1%以及 42.1%的复函要求补正/补充相关说明材料以及要求延期回复后才收到涉及依申请公开申请内容的复函。

另一方面,由于涉及的回复内容较多,因此仍有部分信息被回复称“不属于本机关公开范围”或“不属于我局职能范围”或“该信息不存在”等,回复内容较为复杂,并不能明确地获得所申请的所有内容,亦有部分的复函中部分内容提及到了依申请公开的部分申请内容,但部分申请内容却并未提及。

除此之外,“宜居广州”亦对所收到的各个部门的第一份回复材料的内容、补正/补充相关说明材料后的回复情况、延期回复后的回复情况以及具体

<sup>29</sup> 注:此处的以收到申请机关的回复材料的次数计算,因此,也存在一份回复材料涉及多项申请内容的回复的可能,下同。

<sup>30</sup> 注:此处的“回复了依申请公开的申请内容”是指所收到复函中至少有一项回复内容是回复了依申请公开所申请的内容。其没有回复依申请公开所申请的内容的表现包括我们收到的材料为延期答复告知书、补正材料告知书等。

的回复内容进行了情况汇总。

#### A. 各部门第一份回复材料的内容汇总

表 1.2.11 各部门第一份回复材料的内容汇总

(单位：部门数 - 个)

情况 部门	要求 延期 回复	占比	要求 补充 材料	占比	要求“一 事一申 请”	占比	要求补充材 料及进行 “一事一申 请”	占比	回复了 所需信 息	占比	不属 于本 机关 公开	占比	其他	占比	合 计
市级部门	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	3	100%	0	0%	0	0%	3
区级部门	7	58.3%	1	8.3%	0	0%	2	16.7%	2	16.7%	0	0%	0	0%	12
街道及镇	20	27.4%	23	31.51%	2	2.74%	14	19.18%	12	16.44%	1	1.37%	1	1.37%	73
合计	27	30.68%	24	27.27%	2	2.27%	16	18.18%	17	19.32%	1	1.14%	1	1.14%	88

在本次的依申请公开中，“宜居广州”共计收到了 88 个政府部门的书面回复，同时，“宜居广州”亦对所收到的各个部门的第一份回复材料进行汇总，并发现，各个部门的回复材料中涉及多种不同的回复内容，包括要求延期回复、要求补充/补正说明材料、要求进行“一事一申请”、要求补充/补正说明材料及进行“一事一申请”、告知依申请公开中的信息不存在、告知依申请公开的信息不属于本机关公开，但亦有部分政府部门直接回复了依申请公开的申请内容。

根据汇总统计，市级部门基本上都会直接回复依申请公开申请表上的申请内容；区级部门则更多的是要求延期回复，占比 58.3%；镇街层面则主要要求补充/补正说明材料，占比 31.51%，所要求补正的材料涉及提供自身特殊需要的关联性证明或者申请人/法人代表的身份证明等。

B. 补正/补充相关说明材料后的回复情况汇总

表 1.2.12 补正/补充材料后的回复情况

(单位：部门数 - 个)

部门 \ 情况	要求补充材料 <sup>31</sup>	按要求补充了材料	补充材料后要求延期并最终回复了所需信息	占比	补充的材料无法说明	占比	还需要继续补充	占比	补充材料后没有收到进一步的回复	占比	补充材料后直接回复了所需信息	占比
市级部门	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
区级部门	1	1	—	—	1	100%	—	—	—	—	—	—
街道及镇	23	20	12	60%	1	5%	2	10%	1	5%	4	20%
合计	24	21	12	57.14%	2	9.52%	2	9.52%	1	4.76%	4	19.05%

在所收到的书面回复中，有 24 个政府部门告知“宜居广州”需要提供相关的说明材料，“宜居广州”对其中的 21 个政府部门补正/补充了相关的说明材料，其中有 57.14% 的政府部门在收到相关的补正/补充材料后，告知“宜居广州”需要进行延期答复，但最终亦回复了依申请公开所申请的相关内容；另一方面，在提供相近内容的补正/补充说明材料的前提下，有 9.52% 的政府部门表示“宜居广州”补正/补充的材料无法完全说明依申请公开申请的内容与自身特殊需要相关，同时，亦有 9.52% 的政府部门表示还需要继续补充关联性材料。而只有 19.05% 的政府部门在收到补正/补充材料后直接回复了依申请公开所申请的内容。

<sup>31</sup> 注：这里的“要求补充材料”是指只要求补充相关的材料，但既要求补充相关材料又要求进行“一事一申请”的回复并不计算在内。同时，此处的“按要求补充了材料”也仅以只要求补充相关材料的政府部门为统计对象。



C. 要求延期回复后的回复情况汇总

表 1.2.13 延期后的回复情况汇总

(单位：部门数 - 个)

部门 \ 情况	首次回复 要求延期	延期后回复 了所需信息	占比	延期后称申请的 内容不属于信息公开 范畴	占比	延期后告知申请的 内容不属于本机关 公开	占比
市级部门	0	0	0%	0	0%	0	0%
区级部门	7	6	85.7%	0	0%	1	14.3%
街道及镇	20	18	90%	1	5%	1	5%
合计	27	24	88.89%	1	3.7%	2	7.4%

根据《中华人民共和国政府信息公开条例》第二十四条规定，“行政机关收到政府信息公开申请，能够当场回复的，应当当场予以答复。行政机关不能当场答复的，应当自收到申请之日起 15 个工作日内予以答复；如需延长答复期限的，应当经政府信息公开工作机构负责人同意，并告知申请人，延长答复的期限最长不得超过 15 个工作日”。

在本次依申请公开的 88 个政府部门的书面回复中，有 27 个政府部门要求延期回复，其中，有 88.89% 的政府部门在延期后回复了依申请公开的申请内容，亦有 7.4% 的政府部门回复称该信息不属于本机关公开。

D. 具体的回复内容

如表 1.2.8 分析，在本次依申请公开过程中，“宜居广州”共计收到了 147 次回复，但仅有 57 份复函回复了依申请公开的申请内容<sup>32</sup>。而在这些复

<sup>32</sup> 注：此处的“回复了依申请公开的申请内容”是指所收到复函中至少有一项回复内容是回复了依申请公开所申请的内容。其没有回复依申请公开所申请的内容的表现包括我们收到的材料为延期答复告知书、补正材料告知书等。

函中，“宜居广州”发现，不同部门或不同地区的街道办事处或镇人民政府对同一项工作的描述不一，存在统计口径不一的情况。例如，在本次的申请内容中，“宜居广州”向各街道办事处/镇人民政府以及区级城管部门申请了“2014年该区域垃圾分类推广工作支出明细”，但从所获取到的信息来看，部分部门在支出明细中列出了“垃圾运输车”的购买情况，而部分部门则是将该笔支出单独列出；另一方面，部分部门向“宜居广州”公开了其2014年新增垃圾桶的费用情况，但其具体的购买明细则包括了垃圾压缩车配套的收运垃圾桶以及垃圾分类桶，这两项内容分别涉及了“运输环节”以及“源头分类环节”的工作支出，但从该部门的回复中，却无法获知相关的具体支出情况，不便于对相关工作成本的具体了解。

### 1.3 小结

主动公开（决算文件）以及依申请公开是获取政府信息的两种主要途径。近年来，更多的政府部门主动公开其部门决算文件，其公开格式亦在不断地优化中。但从所公开的2014年部门决算文件来看，涉及生活垃圾分类管理全流程工作的信息仍较少，有部分部门甚至没有相关的信息，再者，尽管有该部分的相关信息，但由于“混合表述”以及“表述笼统”的情况出现，并不能较好地了解到各部门在生活垃圾分类管理全流程工作中的具体支出情况。

另一方面，由于主动公开信息较少，而垃圾分类管理工作又是与居民生活息息相关的工作。因此，“宜居广州”亦通过依申请公开的形式对生活垃圾分类管理全流程成本信息进行依申请公开。但在这一过程中，“宜居广州”发现尽管《中华人民共和国政府信息公开条例》于2008年开始施行，广州市甚至更早于2003年便开始施行《广州市政府信息公开规定》。但是，直至2016年，仍有大部分的政府工作人员并不熟悉政府信息依申请公开的工作内容。同时，在进行依申请公开的过程中，申请者仍会遇到较多的障碍。

## 2 存在的问题及分析

### 2.1 主动公开：公开的信息较少且内容表述不清晰

近年来，越来越多的政府部门于其网站上主动公开部门决算文件，“宜居广州”在查阅 2014 年各部门政府决算文件时亦发现，与 2012/2013 年的部门决算文件相比，2014 年的部门决算文件在“公共预算财政拨款基本支出决算表”/“政府性基金预算支出决算表”中增加诸如“基本工资”、“社会保障缴费”、“印刷费”等具体的支出项目，比往年的决算文件内容更为细致。

但另一方面，就生活垃圾分类管理的支出费用方面而言，公开的相关支出信息仍较少。124 份 2014 年部门决算文件中，仅有 229 条信息是关于生活垃圾分类管理的。同时，在所公开的 229 条与生活垃圾分类管理相关的信息中，仅有 33 条（14.41%）信息能够较为清晰地了解到生活垃圾分类管理全流程中某一环节的支出情况。另外，有 145 条（63.32%）信息存在混合表述的情况，即一个条目的用途描述中含有多项不同的工作内容；有 51 条（22.27%）信息存在表述笼统的情况，即费用的用途说明表述得宽泛而不具体不明确，如以“社区环境卫生支出”等描述该支出费用的用途，主动公开的信息内容表述不清晰。

2014-2015 年，“宜居广州”查阅了 28 个部门<sup>33</sup>2012 年及 2013 年的部门决算文件，亦发现了决算文件中的数据出现混合表述以及表述笼统的情况。同时，“宜居广州”将这 28 个部门 2012/2013 以及 2014 年的部门决算文件进行对比，发现数据出现混合表述以及表述笼统的情况并没有改善。另一方面，相较于 2012 年以及 2014 年的部门决算文件，2013 年的部门决算文件出现较多能够表示生活垃圾分类管理费用的数据，但整体看来，数据仍比较少。

---

<sup>33</sup> 注：28 个部门包括广州市城管委、广州市环保局、六个中心城区（越秀区、海珠区、荔湾区、黄埔区、白云区、天河区）城管局，以及在中心城区中随机抽取的 20 条街道（矿泉街、登峰街、北京街、大塘街、素社街、沙园街、南洲街、东濠街、逢源街、海龙街、龙津街、鱼珠街、文冲街、三元里街、同和街、金沙街、猎德街、石牌街、天园街、前进街）。

## 2.2 依申请公开：政府部门对依申请公开工作不熟悉

根据 1.2.3 的总结分析，“宜居广州”发现在 131 个政府部门中，仅有 48.09% 的部门有其《政府信息公开指南》，而在有《政府信息公开指南》的部门中，亦有部分的部门工作人员并不熟悉政府信息依申请公开工作，需要向“宜居广州”询问相关的事项；另一方面，在整个沟通过程中，有 38.6% 的政府部门向“宜居广州”沟通询问其所收到的物品是什么，依申请公开是什么。亦有部分政府部门的工作人员表示，其新接手政府信息依申请公开的工作，并不熟悉相关的工作。而这些情况在“宜居广州”2014-2015 年所做的政府信息依申请公开工作中，也曾经出现过。

2008 年，《中华人民共和国政府信息公开条例》正式施行，时隔八年，仍有大部分的政府工作人员并不熟悉政府信息依申请公开工作。另一方面，政府部门工作人员工作的不熟悉亦对依申请公开工作的有序开展造成较多的障碍。

## 2.3 各政府部门对相关工作的统计口径不一

在所获取到的主动公开以及依申请公开的信息中，“宜居广州”发现不同部门或不同地区的城管部门/街道办事处/镇人民政府对垃圾分类管理各环节所涉及到的经费支出并没有统一的口径统计，对同一项工作的描述不一。例如，在垃圾分类环节中，有的街道对垃圾分类工作的经费支出用途表述为“垃圾分类及减量工作经费”，有的则表述为“垃圾分类处理工作支出”。两者描述并不一致，前者更为明确是关于分类及减量的工作，但后者则提及分类处理，不能从中确定是否涉及除了分类以外的工作支出。

另一方面，在本次的依申请公开内容中，“宜居广州”向各街道办事处/镇人民政府以及区级城管部门申请了“2014 年该区域垃圾分类推广工作支出明细”，但从所获取到的信息来看，部分部门在支出明细中列出了“垃圾运输车”的购买情况，而部分部门则是将该笔支出单独列出。由此可见，不同地区的政府部门在进行费用统计的过程中，对同一项工作的费用支出并没有统一的统计口径，这并不便于对相关工作成本的具体了解。

## 2.4 小结

主动公开及依申请公开作为政府信息公开的两种主要途径，但在通过这两种途径获取政府信息的过程中，“宜居广州”仍会遇到了不少的障碍，如主动公开的信息较少且内容表述不清晰、政府部门对依申请公开工作不熟悉、不同区域的政府部门对相关工作的统计口径不一。而这仅仅只是当中的部分问题，另外仍存有部分诸如通过依申请公开获取到的信息并不多、依申请公开的申请渠道不畅通等问题存在。这些问题的存在并不利于社会公众对财政进行有效的监督，同时，亦难以让公众理解政府相关工作的开展。

## 3 相关建议

### 3.1 信息内容表述清晰化

近年来，各政府部门的决算文件内容正逐步地完善，但是就生活垃圾分类管理工作而言，各政府部门主动公开的支出信息仍比较少，同时，所公开的信息内容存在表述不清晰的情况，这并不利于生活垃圾分类管理工作的支出透明化以及更进一步地进行垃圾收费改革。因此，公开的信息内容表述明晰化显得尤为重要，具体表现为：具体公开一项工作内容的费用情况，如用“垃圾分类专项工作经费”以表述垃圾分类环节的工作支出情况，并具体说明该经费中所涉及的内容包括哪些，而非在一个条目的用途描述中包含多项不同的工作内容或以宽泛的名词描述某项工作的支出费用用途。

### 3.2 加强相关工作人员对依申请公开工作的熟悉化

建议每年设立相关的培训班，培训政府部门工作人员的法务意识，学习有关政府信息公开的相关法律知识和规定，提高其业务水平。《中华人民共和国政府信息公开条例》施行八年，大部分政府部门都会于每年年末或次年公布其当年或上一年度的政府信息公开年度报告，尽管如此，仍有部分的政府部门对依申请公开工作并不熟悉，这并不利于依申请公开工作的顺利开展，同时，亦不利于实现《中华人民共和国政府信息公开条例》的立法目的：

“为了保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息，提高政府工作的透明度，促进依法行政，充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用”<sup>34</sup>。

2016年4月，国务院办公厅印发了《2016年政务公开工作要点》，当中的第六条第三点指出，“提高政务公开队伍专业化理论化水平。各地区各部门要围绕3年内对全国政务公开工作人员轮训一遍的要求，制定业务培训计划，精心安排培训科目和内容，分级分层组织实施。政务公开工作人员要加强政策理论学习和业务研究，准确把握政策精神，增强专业素养，强化公开理念，提高指导、推动政务公开工作的能力和水平”。“各地区各部门要高度重视，主要负责同志年内至少听取一次政务公开工作汇报，研究部署推进工作；要确定一位负责同志分管政务公开工作，列入工作分工，并对外公布。政务公开工作尚未纳入**政府绩效考核体系**的，年内应予纳入，所占分值权重不应低于4%。各地区各部门要结合实际，制定具体实施方案或工作措施，并在本要点公布后30个工作日内在本地区本部门政府网站公开。有牵头任务的部门还要加强对本系统的工作指导。”而在具体的工作中，该项工作更是需要真正落实到位，提高政务公开队伍的业务水平才能更好地开展政府信息依申请公开工作，更好地保障人民群众知情权、参与权、表达权和监督权。

### 3.3 各政府部门相关工作的决算文件统计口径统一化

公开的信息内容不仅需要表述清晰化，还需要统计口径统一化。生活垃圾分类管理涉及“源头分类-收集清运-中转-运输-处理-环境监测”六个环节，而在本次查阅各政府部门2014年部门决算文件以及进行依申请公开的过程中，“宜居广州”发现，尽管按照相关的政策法规，各街道办事处在生活垃圾分类管理的过程中，承担着相近的工作职责，但是不同地区的街道办事处对涉及到的工作支出并没有统一的统计口径，对某项费用支出的归类不一，而该种情况亦存在于区级部门之间。因此，在实际工作中，财政部门应牵头统一各政府部门相关工作的统计口径，进一步明确垃圾分类管理各环节工作所涉及的支出内容，更好地管理与生活垃圾分类管理相关的财政资金，促使其更好地接受社会的监督。

---

<sup>34</sup> 注：见《中华人民共和国政府信息公开条例》第一章第一条。

### 3.4 小结

完善政府信息公开工作需要多方的协同努力，亦需要有相关的牵头部门进行牵头带动。针对主动公开的信息内容表述不清晰的问题，主要的政府部门应该牵头推动信息内容表述清晰化；针对政府部门对依申请公开工作不熟悉的问题，各政府部门应该有所重视并落实提高相关工作人员的业务能力；针对各政府部门对相关工作的统计口径不一的问题，财政部门应牵头统一各政府部门相关工作的统计口径。

## 4 结 语

通过多年的工作积累以及借鉴国外富有成效的垃圾分类经验，“宜居广州”认为，有效的垃圾收费政策将有利于推动居民更好地进行垃圾分类，而行之有效的垃圾收费政策的建立则需要建基于对生活垃圾分类管理全流程成本的了解上，这不仅有利于促进垃圾收费改革工作有依据及有效地推进，也有利于推动财政支出的透明化。但在目前的情况下，政府信息公开的两种途径：主动公开（决算文件）以及依申请公开仍存在着较多的问题，另一方面，相关的财政支出亦欠缺一定的透明性。因此，建立并完善信息公开渠道是有效梳理广州市生活垃圾分类管理全流程成本的关键一步。

在 2014-2015 年的调研中，“宜居广州”发现，信息公开渠道不畅通、政府部门相关工作人员对依申请公开工作不熟悉以及公开的信息不全面的问题，而在 2016 年的调研中，“宜居广州”仍发现同样的问题。信息公开中的相关问题需要得到政府部门的重视及改进，进一步促进广州市生活垃圾分类管理全流程成本信息的公开透明，同时保障人民群众的知情权、参与权、表达权和监督权。

而在未来的探索中，广州市政府亦应考虑对目前的政府信息公开工作做更为全面的评估分析，包括工作人员的业务水平能力、人民群众的看法意见等，而这亦能更好地推动政府信息公开工作的开展以及完善，更进一步地推动生活垃圾实行有效的分类管理。