

学术篇

地级市政府门户网站建设与运行的比较研究*

——以无锡市、盐城市、连云港市政府门户网站为例

季程远 巢飞

苏州大学政治与公共管理学院 江苏苏州 215123

摘要: 以全国范围内政府门户网站建设处于领先地位的江苏省作为研究对象,并选取无锡市、盐城市、连云港市分别作为苏南、苏中、苏北的代表城市,进行地级市政府门户网站建设与运行的比较研究。简述了《中国电子政务研究报告》中所采用的测评体系的主要内容、特点和研究方法;评述了三个城市的测评结果及三者之间的差距和共同问题;并提出了优化政府门户网站相应的对策思考。

关键词: 电子政务;公共服务;政府门户网站;地级市;无锡;盐城;连云港

政府门户网站是电子政务的重要组成部分,也是政府向社会提供服务的窗口。政府门户网站的建设和运行不仅直接关系到政府的形象,也影响着管理、服务的质量和水平,因此,在电子政务建设中,注重政府门户网站建设,提高政府门户网站运营和管理水平就显得十分重要。截至2008年,全国政府域名“gov.cn”下的网站已发展到30913个,100%的省级政府和国务院组成部门、98.5%的地市级政府,以及初步统计超过85%的区县级政府都建立了政府网站。

虽然我国政府门户网站建设取得了重要进展,在政府公共管理与服务中的作用开始显现,但与国外政府门户网站建设比较好的国家相比,仍有较大差距。单就国内而言,东中西部差距也很明显,据《中国电子政务研究报告》的测评显示,全国地级市排名前20中,东、中、西比例为75%、25%、0。地区发展的不平衡也影响各地政府进一步的交流互动。

本文所选取的研究对象为江苏省,其苏南、苏中、苏北在经济发展上一直有着一定的差距,在政府电子政务建设方面也不例外。这些差距主要体现在哪里?这三个地区又有哪些共性问题?怎么去缩小差距,解决问题?其未来的发展趋势怎样?这些问题无不吸引我们进一步去探讨。

本文选取苏南代表城市无锡、苏中代表城市盐城和苏北代表城市连云港进行比较研究,展示江苏省电子政务的总体发展水平,揭示苏南、苏中、苏北在政府门户网站建设方面所存在的差距及问题,并提出相应的缩小差距、解决问题的对策思考。

一、测评体系简介

研究中参考了张维迎主编的《中国电子政务研究报告》中所采用的测评体系,并结合所选研究对象——无锡、盐城、连云港三市政府门户网站的实际情况,适当

*基金项目:国家社科基金重大招标项目“地方服务型政府建构路径与对策研究”(项目编号:09&ZD063);江苏省哲学社会科学基金项目“地方政府执行力研究”(项目编号:07ZZB006)。

删减而成。

(一) 测评体系的主要内容

研究所采用的测评体系一级指标、二级指标详见表1。

二级指标下还有相应具体的三级指标，其中，一级指标5个，二级指标20个，三级指标55个。同时，我们尽量将评价标准量化，例如，对于政府信箱这个指标，只有能够以在线表单形式提供领导信箱（并可以成功在线提交）的可以获得10分；明确给出领导信箱地址的得6分；只给出一个调用Outlook或Foxmail的连接，一般用户看不到邮箱地址的得3分；以上情况都不符的得0分。

(二) 测评体系的特点

全面客观

一级指标按照电子政务发展不同阶段的本质特征进行分类，分为网站建设维护、政务信息上网、公共服务、互动交流平台和民企网上办事五大块。对于每类指标的细化指标（三级指标），都根据其实现的难度和应用按级别划分。本指标体系分三级指标，覆盖面广，同时尽可能减少测评中主观性指标的比例，使测评尽量客观。例如在导航搜索中又进一步细化为网站地图、站内搜索、站内搜索，把粗线条的内容进一步精细化，有效提高测评的准确性和客观性。

突出实效

本测评体系除了考察形式和网站的栏目、页面外，还设立了很多指标进一步考察其功能，以及对应的栏目是否可用、效率如何。例如，领导信箱、在线咨询、网上投诉、旅游咨询等都配有专门的指标用以衡量其效果和效率，更加突出网站设计的实效性。

广泛可比

本测评体系借鉴国外成功经验和理论，结合中国实际，指标设计、分类标准都与国内外相关研究保持一致，做到全面横向可比，有利于不同地区对比研究。

(三) 测评体系研究方法

网站人工测评

对照本体系标准，由测评小组的4位成员分别对无锡、盐城、连云港三市的政府门户网站进行评估，再由一人对四人评分的结果进行比较，对于差异较大（单项指标测评标准差相差大于1.5）的结果重新进行测评，以确定准确客观的得分。

亲身体验测试

对于三家政府门户网站，本测评小队成员亲自注册用户并进行试用，对页面定制、互动交流、在线咨询、市长信箱等功能模块进行亲身体验，从而给出最直接、最真实的评价。

表1 测评体系一级指标、二级指标

权重 指标	10%	15%	20%	25%	30%
一级指标	网站建设维护	政务信息上网	公共信息服务	互动交流平台	民、企网上办事
二级指标	导航搜索	公告公示	本地概览	政府信箱	办事指南
	相关链接	政策法规	便民信息	交流论坛	业务咨询
	普通服务	新闻信息	实用服务		申报审批
	及时有效	机构设置	招商信息		
	美观实用		旅游信息		
	安全隐私				

第三方数据研究

我们选取了两个公认的专业测速软件：一是 Pingdom Tools — Full page test，能详细测试各部分网页打开的时间（网址：http://tools.pingdom.com/）；二是 Free Internet Web Server Monitoring Tool，能测试全球多个地点的服务器打开网页的速度（网址：http://internetsupervision.com），利用这两个专业的测速软件来评判三座城市政府门户网站的网页打开速度。

二、测评结果评述

（一）一级指标得分总体评述

研究小组严格按照测评体系的评分标准，对无锡、盐城、连云港三座城市的政府门户网站各级指标进行评分（一级指标得分情况参见图1），并尽可能保证评分的客观公正性。根据所得测评结果，虽然得分情况参差不齐，但很多基础性指标的普遍得分较高，而且也非常清楚地显示出很多代表未来发展趋势的功能性指标，如互动交流、在线办事等得分较低，缺乏突破性进展，同时，在现有功能领域也存在少数不规范现象，有大量的改进空间。

从整体来看，就一级指标而言，无锡各方面都强于盐城、连云港两市。具体来看，互动交流平台的得分差距最大。互动交流平台主要包括政府信箱和交流论坛两个二级指标。互动交流平台是电子政务建设的重要环节，以互动为目的，征集民众意见和建议，加强民众对政府工作的民主监督，从而提高政府执政能力，促进服务型政府建设。

（二）交流论坛各指标得分评述

图2显示的是互动交流平台下交流论坛中各三级指标的得分情况，无锡三项指标得分均远远高于其他两市。

在线调查功能评述

无锡市政府门户网站在首页右侧醒目位置设有“网上调查”栏目，对政府政策、就业民生等诸多方面的工作措施展开网上调查，并及时统计调查结果，给出官方统计资料，网上调查问卷经专业人员设计，科学合理，更新及时，在线调查的功能基本都已做到，但美中不足的是参与人员较少，“网上调查”栏目没有普及到社会各阶层人员，样本容量较少，因此得出的调查结果也会有所偏差；盐城市政府门户网站在首页页面左下方“民意互

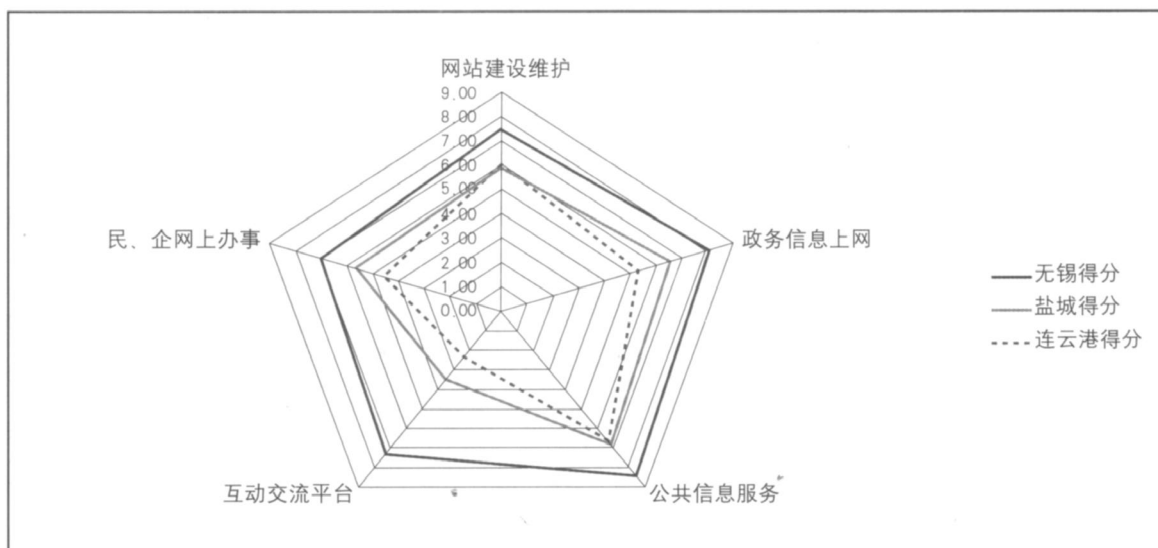


图1 三市政府门户网站一级指标得分

季程远 巢飞·地级市政府门户网站建设与运行的比较研究——以无锡市、盐城市、连云港市政府门户网站为例

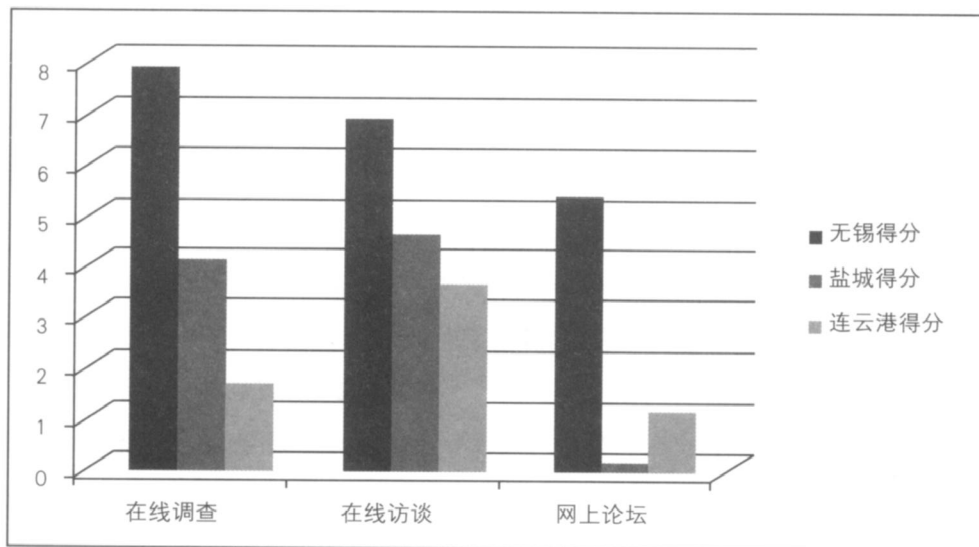


图2 三市政府门户网站二级指标交流论坛中各自三级指标得分

动”栏目下设有“民意调查”栏目，从网站建设至今也仅有19项在线调查项目，且问卷时间不明确，投票参与人数少，数据统计不清晰，没有达到问卷调查应有的目的；连云港在“政民互动”栏目下设有“网上调查”栏目，点击链接后发现从政府门户网站建设至今仅有三项调查，此栏目功能基本上是虚设。

在线访谈功能评述

对于在线访谈这一指标，三市都有此栏目。无锡市自2007年8月至今，共举办了10场在线访谈，访谈分别针对不同专家领导，话题内容涉猎广泛；设有访谈预告功能，及时提醒市民访谈的各项内容；访谈在线直播连接速度快、画面清晰。但更新速度有待加强，缺少访谈浏览人数统计，这给在线访谈的效果统计带来一定困难。盐城市将“在线访谈”栏目与专题信息混杂在一起，分类不是很合理。从2008年8月至今有13条在线访谈记录，访谈嘉宾、访谈话题多涉及民生建设，内容丰富，但只有访谈图片，没有视频信息，在线访谈功能未能很好发挥作用。连云港市在线访谈栏目具体细分为“本站访谈”和“部门访谈”两块，自2009年12月至今，仅

有3次访谈，且三次都集中在2009年12月份，嘉宾介绍不明，在线观看也未果，此栏目没有很好地加以利用，其部门访谈则无访谈记录。

网上论坛功能评述

最后一项指标是网上论坛。无锡市政务门户网站在首页“互动交流”板块下设有“公众论坛”这一栏目，截至2010年底，公众论坛中发帖共578条记录，浏览量从个位数到三位数不等，建言献策共15条记录，浏览量较大，均在1000左右。但普遍回应率很低，说明大部分公众还是抱着旁观的心态，没有很好地参与进来。盐城市则未设置相应的网上论坛栏目，网上交流分散在政府信息公开意见箱、领导信箱等模块。连云港市在互动交流板块下设有“公众论坛”栏目，栏目仅显示连云港市下属6个部门的满意度调查均为零，并且点击“更多”后没有链接。另外，在首页有“建言献策”栏目，共有6条记录，时间均为2009年12月31日，且都是政府部门发布，有违此栏目设计初衷。总的来说，连云港市网上论坛功能安排设计不合理，利用率也很低。

(三) 民、企网上办事各指标得分评述

图3是无锡、盐城、连云港三市政府门户网站一级指标“民、企网上办事”中各三级指标得分。

表格下载功能评述

就表格下载而言,三市的政府门户网站在相应办事处都会提供表格的下载,且都能下载成功,连云港提供的表格种数相对来说较少,三市在表格下载这一功能上差距不大。

在线申报功能评述

无锡市在企业服务和民生服务模块都提供有在线申报功能和各部门电话,且事项分类较合理,但事项繁多,且使用人数很少,经小组成员亲身试验,能实现在线申报功能。盐城市政府门户网站首页有专门的网上办事栏目,分市民办事和企业办事项目,有各部门联系电话,但办事类别安排不是很规范。连云港市在首页显眼位置设有“网上办事”模块,分类合理,有联系电话,但是不提供在线办理,只有办事流程图下载,只是传统网下办事的附庸,很多事项的深层链接没有可以提供的资料,如婚姻生育、丧葬管理等,企业办事亦是如此,应该说,

在网上办事功能上还有很大的提高空间。

在线受理功能评述

在受理统计方面,无锡市做得明显好于其他两市。截至2010年底,接件75525,累计办件71549;自从2009年1月1日起,已受理58087件,已办结63374件;上月受理8801件,上月办结8939件,本月受理1570件,本月办结1636件。其统计明细在民生服务和企业服务页面下方,使阅者一目了然,另外,每件办结的事项都以表格形式整理,且各部门办件数量以滚动形式显示。但具体来看,很多项目都是零办件,仅教师资格认定、剧毒化学品购买证等常用事项办件数量达到几百,因此,在事项设置上还应多考虑适应民众和企业的需要。

虽然盐城市没有具体统计,但每件事项都会上网公示;时间重复率较大,有累积办件的嫌疑;统计较简单,仅显示总数若干条。

连云港市只有单项事件的数量统计,很多事项没有提供进一步的数据,如婚姻生育、丧葬管理等,企业办事亦是如此。办件统计有滚动显示,仅2件;另外还设有“办事直通车”栏目,显示较常用的24个部门或公司,此

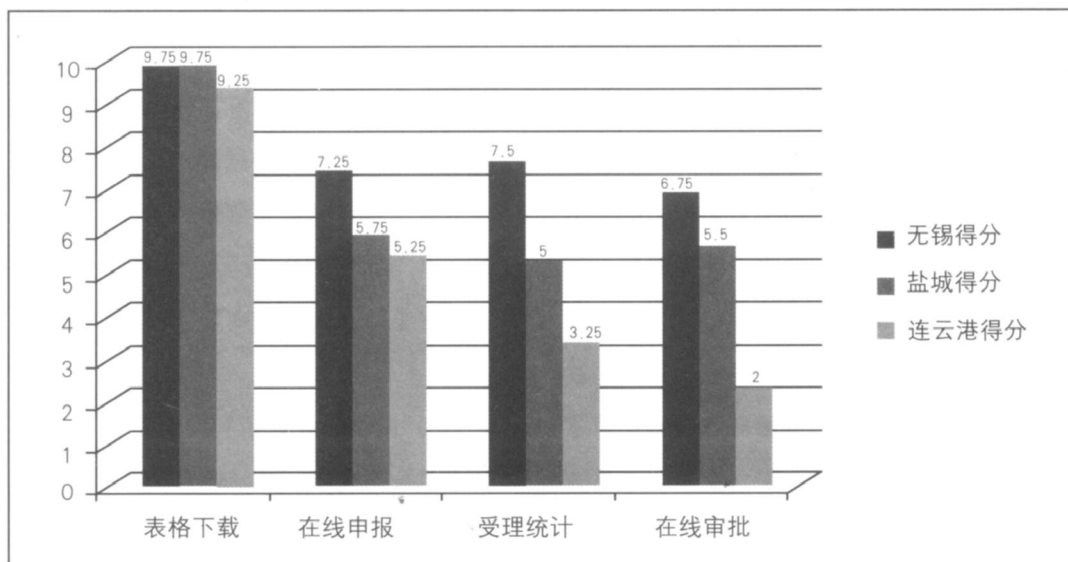


图3 三市政府门户网站一级指标民、企网上办事中各自三级指标得分

设计较人性化。

在线审批功能评述

对于在线审批功能,无锡市政府门户网站提供了行政审批、行政许可等众多在线办理功能,但基本都是零办件状态,经测评可以在线提交审批申请。对于很多事项零办件状态的原因分析,将在本文第四部分详细阐述。盐城市也提供在线审批功能,但使用人数极少。而连云港市提供的在线审批功能基本不可用,无链接。

三、三者差距及问题概述

通过对无锡、盐城、连云港三地政府门户网站的测评,发现网站建设维护、政务信息公开等基础指标功能已经比较完善,其主要差距集中体现在互动和交流平台建设以及民、企网上办事两个一级指标。通过测评,我们还发现,三市在互动交流服务和民企网上办事均比较落后,主要集中表现在以下几个方面:

第一,公众参与度不高。其主要原因有三个方面:

大部分政府门户网站提供的需要用户参与的栏目较少;由于宣传力度不够,以及公众计算机水平的限制使得对政府网站的了解不够;政府网站的网络安全令人质疑,参与类栏目如举报投诉、网上信访等往往涉及一些敏感信息,在用户的安全和隐私得不到保护的情况下,大部分人不愿意冒险参与。

第二,互动交流功能仍然以被动交流为主,缺乏主动交流,服务意识与沟通意识欠缺。通过测评发现,在互动交流平台下属指标中,整体得分水平偏低。说明基础的交流互动功能虽已建立,但仍只停留在基础的“被动交流”阶段。很明显,政府网站的服务意识和沟通意识还很欠缺。另外,当前政府机构对于网上民众意见的自由发布还存在大量疑虑,网络管制过于严厉,这也是政府门户网站互动交流程度低的原因。

第三,网上办事几乎是网下办事的附属品。测评显示,除无锡市在一些部门实现了在线办事功能外,其他两市基本未实现。网上办事功能仅仅停留在办事流程指南等依附于网下实体部门的办业务务。

第四,网站栏目内容更新不及时。网站吸引公众的一个主要手段就是更新及时,而我们的测评发现,三市的栏目更新都或多或少存在时滞。虽然无锡市的更新速度最快,但是在线访谈栏目的更新相对较慢。而盐城市稍微严重些,很多栏目,包括新闻信息都未能及时公布。连云港市很多信息则严重滞后,网站更新极慢。

四、优化政府门户网站的对策思考

(一) 提高公众的参与度

第一,以用户为中心设计网站板块。政府网站的服务对象是广大的社会公众,因此,网站应该以公众的信息需求、认知特点和访问习惯为导向提供信息服务。

第二,大力发展信息技术,提高公民网络素养。提高公众参与度的一个重要指标就是保证公众能参与,政府应加大信息建设投入,完善信息基础设施,确保公众能参与。

第三,加大政府网站的宣传力度。参与要建立在知情的基础上,因此,政府在建设自身网站的同时还要加强宣传,以提升公众对网站的认知度。

第四,完善网站安全隐私建设。政府网站的网络安全有疑点,会令公众望而却步,因此,政府应加大技术投入,完善政府网站的安全隐私建设,以取得公众的信赖。

(二) 增强服务意识和沟通意识

主动放低姿态,广泛收集民意,放宽言论限制,推进政府行政体制改革,变“被动交流”为“主动交流”。

(三) 切实提供网上办事功能

将网上办事的各项指标落到实处,加强网站安全建设,推行网上办事,逐渐用网上办事取代网下办事。

(四) 转变观念加强管理

政府首先要转变自身观念,重视网站建设,并组建专门的信息管理小组,对网站进行建设管理,及时更新信息,负责协调沟通各部门之间的网上办事务。

五、结论

江苏省各市政府门户网站各项指标的综合排名在国内地级市中可以说是首屈一指,各方面在国内均处于领先水平;但与发达国家电子政务建设相比,还明显处于初级阶段。从电子政务建设所需的基础设施来看,江苏地处长三角经济带,地理位置优越,经济实力强,相关基础设施建设较完备,政府首先要统一规划,完善网上公众服务机制;其次要利用先进的基础设施条件,加强网站宣传,提高公众的认知度,改变公众传统观念,使公众真正体验到网上办事的优越性;第三要逐步完善在线服务功能,积极学习国外电子政务建设的经验,大胆创新,提供让公众满意的公共服务。

参考文献:

- [1] 张维迎. 中国电子政务研究报告[M]. 北京:北京大学出版社, 2007.
- [2] 苏新宁,吴鹏. 电子政务案例分析[M]. 北京:国防工业出版社, 2005.
- [3] 寿志勤,杨善林,苏凌,等. 华东地区政府科技部门网站的评价与分析[J]. 电子政务,2006(6).
- [4] 李新仕,吴肖云. 基于网站的广西电子政务评价[J]. 中国管理信息化,2008(16).
- [5] 樊爱京. 河南省政府门户网站评价指标体系和测评方法研究[J]. 平顶山工学院学报,2009(1).

- [6] 杨灵芝. 郑州市所辖区县门户网站测评[J]. 情报科学,2009(8).
- [7] 王雪华,葛冬雪. 政府门户网站评价指标体系研究[J]. 大连理工大学学报:社会科学版,2006(1).
- [8] 赵雪芹,叶晶. 中国电子政务运维服务现状分析[J]. 情报科学,2008(7).
- [9] 杜兰. 省级政府电子政务发展方向[J]. 合作经济与科技,2010(15).

作者简介:

季程远,男,江苏苏州人,苏州大学政治与公共管理学院学生,专业方向:电子政务,社区治理。

巢飞,女,江苏常州人,苏州大学政治与公共管理学院学生,专业方向:社区治理,电子政务。