

信息化与政府管理创新丛书

总主编/杜平

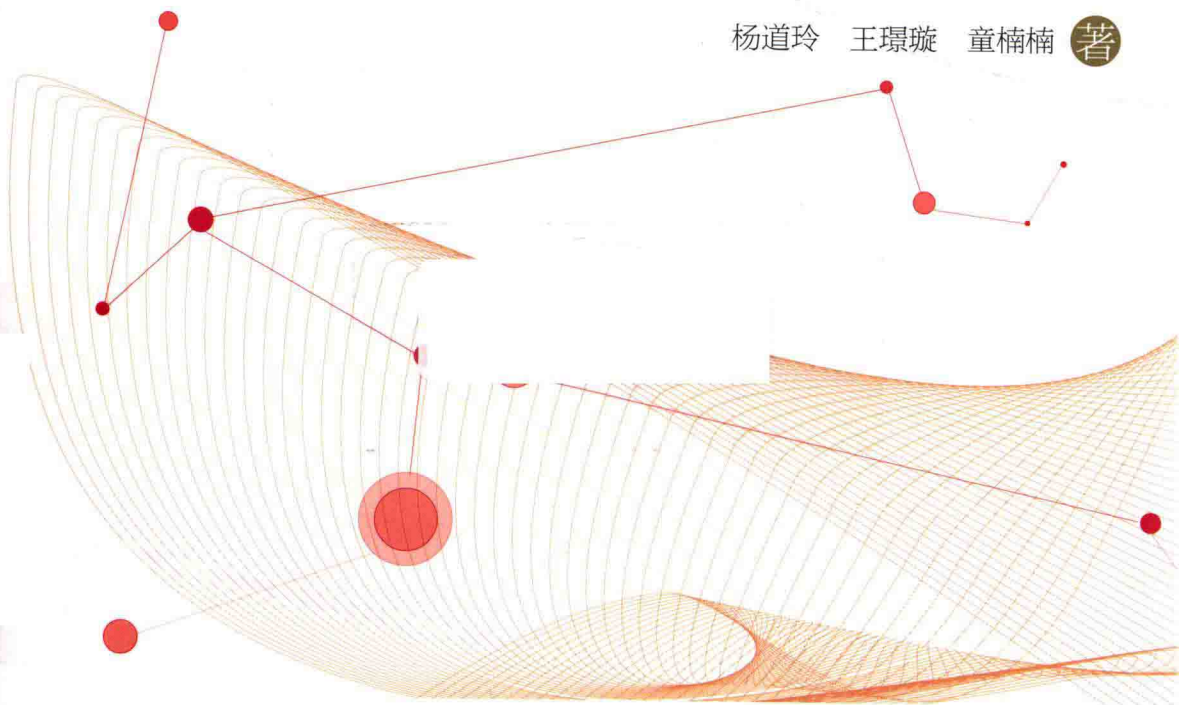
执行主编/于施洋

政府网站 绩效评估

提升互联网+时代的政务服务效能

Government Websites Performance Measurement
—Government Service Optimization in the Era of Internet+

杨道玲 王璟璇 童楠楠 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

信息化与政府管理创新丛书

总主编/杜平

执行主编/于施洋

政府网站 绩效评估

提升互联网+时代的政务服务效能

Government Websites Performance Measurement
— Government Service Optimization in the Era of Internet+

杨道玲 王璟璇 童楠楠 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

政府网站绩效评估:提升互联网+时代的政务服务效能/杨道玲,王璟璇,童楠楠著. —北京:社会科学文献出版社, 2016.3

(信息化与政府管理创新丛书)

ISBN 978-7-5097-8691-8

I. ①政… II. ①杨… ②王… ③童… III. ①国家行政机关-互联网络-网站-评估-中国 IV. ①TP393.409.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 013356 号

信息化与政府管理创新丛书

政府网站绩效评估

——提升互联网+时代的政务服务效能

著 者 / 杨道玲 王璟璇 童楠楠

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 桂 芳

责任编辑 / 桂 芳

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址:北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编:100029

网址:www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 21.25 字 数: 254 千字

版 次 / 2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-8691-8

定 价 / 79.00 元

本书如有印装质量问题,请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

信息化与政府管理创新丛书

总 序

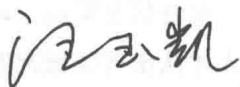
信息化是当今世界发展的大趋势，是推动经济社会变革的重要力量。进入 21 世纪以来，全球信息化进程明显加速，信息化已进入与经济社会各领域广泛渗透、深入融合的发展阶段。特别是 2008 年金融危机之后，为寻求新的经济增长点，缓解能源与生态压力，提高人类生活水平，各主要经济体都把解决问题的思路集中到信息化领域，云计算、物联网、移动互联网、大数据、智慧地球等新的技术变革与应用浪潮风起云涌，其对经济和社会发展的影响正在不断凸显。我们也必须加快步伐，紧随时代潮流，大力推进信息化与经济社会各领域的深度融合，充分利用信息技术提升我们的治国理政能力和水平。

加快政府信息化建设、大力推行电子政务是党中央、国务院根据世界科技发展趋势和我国发展需要做出的重大战略决策。2002 年，中央办公厅和国务院办公厅联合转发了《国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见》（中办发〔2002〕17 号），决定把电子政务建设作为信息化工作的重点，通过“政府先行”带动国民经济和社会发展信息化，掀开了我国全面、快速发展电子政务的帷幕。实践证明，党中央、国务院的战略决策是高瞻远瞩的。十年来，在党中央、国务院的正确领导下，在各部门和地方的共同努力下，我国电子政务建设稳步推进，网络基础设施、业务应用系统、政务信息资源、政府网站、信息安全保障、法规制度标准、管理体制与人才队伍等领域都取得了较大进展，有效提升了政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务能力，成为提升党的执政能力、深化行政体

制改革和建设服务型政府不可或缺的有效手段。

当前和今后一段时期，是我国全面建成小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期，也是我国政府信息化深入发展的重要阶段。《国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》明确提出了全面提高信息化水平的要求。党的十八大报告首次将“信息化水平大幅提升”明确为我国全面建成小康社会的目标之一，作出了“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”的重要部署，这充分说明，在我国进入全面建成小康社会的决定性阶段，党中央对信息化的高度重视。我们有理由相信，作为国家信息化工作重要组成部分的电子政务也将迎来新的发展契机。

当前，随着经济发展方式转变和政府行政体制改革的不断深化，社会管理方式创新、网络条件下的公民参与和监督对政府管理提出了新的更高要求。面对新时期的新任务，党政机关各部门对利用信息化手段转变政府职能，提升政府服务和管理效能，推动社会管理和公共服务创新的需求更为迫切。为促进信息化与政府管理创新的深度融合，传播和共享政府信息化建设的最新理念、模式与方法，国家信息中心计划在未来几年内，以“信息化与政府管理创新”为主题，围绕电子政务战略规划、电子政务顶层设计、电子政务绩效管理、政府网站建设、互联网治理、政府信息技术应用等领域，出版“信息化与政府管理创新”系列丛书。丛书的作者们长期耕耘于信息化和公共管理理论研究和实践工作的第一线，对信息化和政府管理有较为深入的理解和研究，丛书是他们辛勤劳动的结晶。相信丛书的出版，对于深化各地各部门信息化应用、推进政府管理和服务创新，具有很好的参考价值。



2013年9月

前 言

进入 21 世纪以来,我国互联网飞速发展,从 2000 年到 2015 年,我国互联网用户数增长了 20 多倍,年增幅远远超过全球平均水平,自 2008 年开始无论我国网民数量还是规模连续稳居世界第一位。互联网的快速普及为政府通过网站提供公共服务创造了条件。近年来,各级政府都在不同程度上加大了网站建设力度,政府网站普及率普遍提升。截至 2015 年 6 月底^①,全国政府域名(gov.cn)下的政府网站已经达到 57923 个,100% 的国务院组成部门和省级政府、99.1% 的地市及 85% 以上的县(区)政府都已经建设了政府网站,以中国政府网为总窗口,覆盖省、市、县各级政府部门的全国政府网站服务体系已经形成。各级政府积极适应信息技术发展和传播方式变革,借助互联网转变政府职能、创新管理服务、提升治理能力,政府网站已经成为各级人民政府及其部门发布政府信息、提供在线服务、与公众互动交流的重要平台和窗口,在提高行政效能、提升政府公信力等方面发挥了重要作用。

中央高度重视政府信息化和政府网站工作。中办、国办先后印发了《关于加强政府网站建设和管理工作的意见》(国办发〔2006〕104 号)、《关于进一步加强政府网站管理工作的通知》(国办函〔2011〕40 号)、《关于进一步加强政府信息公开回应社会关切提升政府公信力的意见》(国办发〔2013〕100 号)、《关于建立健全信息发布和政策解读机制的意见》(中办发〔2014〕21 号)等一系列文件,对用好网络特别是政府网站促进政府信

^① 中国互联网络信息中心:《中国互联网络发展状况统计报告》(2015 年 7 月),http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201507/23/t20150723_6022843_2.shtml。

信息公开、回应社会关切、提高政府公信力等作出重要部署。2015年初,为推进全国政府网站信息内容建设有关工作,提高政府网站信息发布、互动交流、便民服务水平,全面提升各级政府网站的权威性和影响力,维护政府公信力,国务院办公厅发布《国务院办公厅关于开展第一次全国政府网站普查的通知》(国办发〔2015〕15号),面向全国各级政府网站开展全面普查工作。

党的十八届三中全会提出推进国家治理体系和治理能力现代化的战略目标,国家治理体系和治理能力现代化的核心是政府治理现代化,大量的国家治理目标要通过政府治理来实现。政府作为经济社会的管理者和推动者,必须积极顺势而为,把政府网站建设与政府治理现代化有机地结合起来。2014年2月27日,习近平同志在中央网络安全和信息化领导小组第一次会议上指出,没有信息化就没有现代化,要努力把我国建设成为网络强国。他强调,信息资源日益成为重要生产要素和社会财富,信息掌握的多寡成为国家软实力和竞争力的重要标志。要提升信息采集、处理、传播、利用、安全能力,更好惠及民生。要创新改进网上宣传,运用网络传播规律,弘扬主旋律,激发正能量,大力培育和践行社会主义核心价值观,把握好网上舆论引导的时、度、效,使网络空间清朗起来。李克强同志在2013年9月主持召开国务院常务会议,研究部署进一步加强政府信息公开工作时指出,随着互联网技术的迅猛发展和信息传播方式的深刻变革,社会公众对政府工作知情、参与和监督意识不断加强,对各级行政机关依法公开政府信息、及时回应公众关切提出了更高的要求,要采取配套措施,加强相关制度和平台建设,使政府经济社会政策透明、权力运行透明,让群众看得到、听得懂、信得过、能监督。中央政策文件和领导讲话精神为政府网站发展提出了新要求、指明了新方向。政府网站是政府密切联系人民群众的重要桥梁,是政府职能、工作和形象在互联网上的延伸和体现,也是信息化条件下推进国家治理体系和治理能力现代化的重要载体,在新的形势下理应发挥更加突出、更为显著的作用。

绩效评估是引导政府网站健康有序发展的有效手段。自 2002 年以来，国内有多家机构先后开展了全国性的政府网站绩效评估工作。在绩效评估的推动下，各级政府加快政府网站普及，强化信息公开、网上办事和政民互动三大服务功能，网站服务内容也不断丰富。通过十多年的发展，我国政府网站总体上已经解决了内容和功能“有没有”的问题。这其中，绩效评估功不可没。然而，随着互联网的普及发展和网民群体的快速增加，我国政府网站发展面临的形势也正在发生巨大变化，现有的评估模式已越来越不能满足政府网站发展的需要。为进一步提高各级政府网上服务能力、提高用户满意度，把政府网站真正办成老百姓爱用、想用、好用的综合服务平台，要求我们必须与时俱进地创新评估方式方法，有效引导政府网站向更高层次、更高水平发展。

目录 >

CONTENTS

▼ 前言

▼ 绪论

- 一 我国政府网站发展历程回顾 / 002
- 二 我国政府网站发展的成绩与问题 / 010
- 三 政府网站绩效评估的基本概念 / 015
- 四 政府网站绩效评估的基本要素 / 019

▼ 第一章

政府网站绩效评估理论与实践评述

- 一 国外政府网站绩效评估发展现状 / 032
- 二 国内政府网站绩效评估发展现状 / 053

▼ 第二章

政府网站绩效评估面临的新形势与新要求

- 一 政府网站发展面临的新形势 / 084
- 二 新形势下政府网站的定位 / 098
- 三 新形势对政府网站绩效评估提出新要求 / 101

▼ 第三章

政府网站绩效评估的理论基础

- 一 绩效评估相关理论模型 / 112
- 二 新公共管理理论 / 119
- 三 用户体验理论 / 124
- 四 客户关系管理理论 / 127
- 五 智慧政府门户理念 / 131

▼
第四章

政府网站绩效评估指标体系设计

- 一 网站内容供给能力指标 / 142
- 二 网站互联网影响力指标 / 152
- 三 网站用户体验效果指标 / 161
- 四 指标框架及其应用可行性分析 / 165

▼
第五章

政府网站绩效评估流程与方法

- 一 评估基本流程 / 176
- 二 评估相关方法 / 188
- 三 评估支撑技术工具 / 196

▼
第六章

政府网站绩效评估实证研究

- 案例一 N 省政府网站绩效评估 / 202
- 案例二 政府网站互联网影响力评估 / 224

附录一 近年来中央关于政府网站建设相关文件汇总 / 251

附录二 政府网站绩效评估调查问卷模板 / 296

附录三 政府网站绩效分析工具介绍 / 307

参考文献 / 312

CONTENTS

Preface

1 Introduction

- 1.1 Review of the Development of Domestic Government Websites / 002
- 1.2 Achievements and Problems of China's Government Websites / 010
- 1.3 Basic Concepts in Performance Measurement for Government Websites / 015
- 1.4 Basic Elements in Performance Measurement for Government Websites / 019

2 Review of the Theory and Practice in Performance Measurement for Government Websites

- 2.1 Development Status of the Performance Measurement for Foreign Government Websites / 032
- 2.2 Development Status of the Performance Measurement for Domestic Government Websites / 053

3 New Situation and New Requirements in Performance Measurement for Government Websites

3.1	New Situation that Government Websites Performance Measurement Faced	/ 084
3.2	Location of Government Websites Under the New Trend	/ 098
3.3	New Situation Puts Forward New Requirements to the Government Websites Performance Measurement	/ 101

4 Basic Theories of Government Website Performance Measurement

4.1	Theory Model Relevant to Performance Evaluation	/ 112
4.2	New Public Management Theory	/ 119
4.3	User Experience Theory	/ 124
4.4	Customer Relationship Management Theory	/ 127
4.5	Smart Government Portal Theory	/ 131

5 Government Website Performance Measurement Index System Design

5.1	Content Supply Capacity Indicators	/ 142
5.2	Internet Impact Indicators	/ 152
5.3	User Experience Effect Indicators	/ 161
5.4	Index Framework and Its Application Feasibility Analysis	/ 165

6 Process and Methods of Government Website Performance Measurement

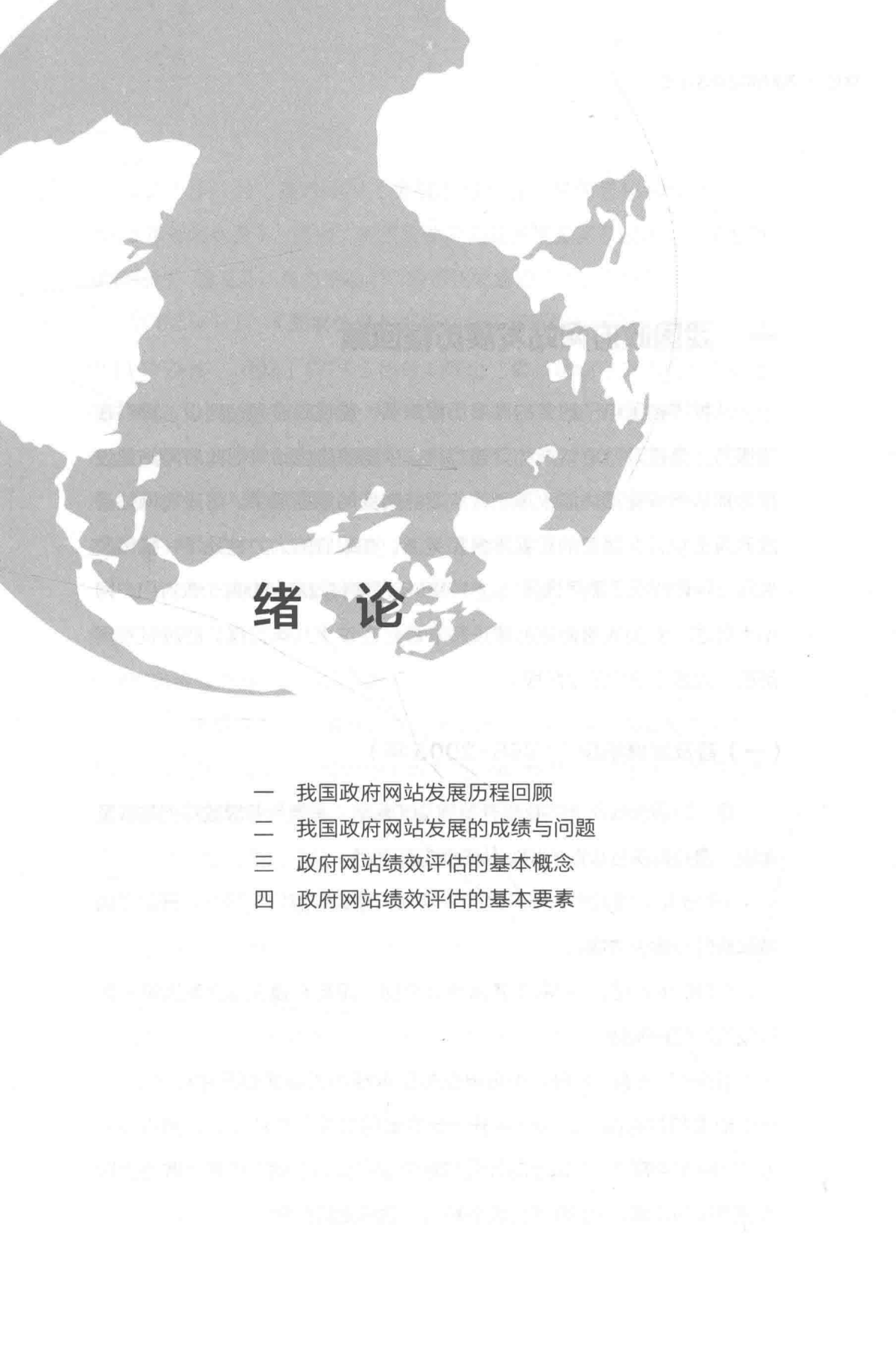
6.1	Measurement Process	/ 176
-----	---------------------	-------

6.2	Measurement Methods	/ 188
6.3	Measurement Tools	/ 196

7 Empirical Research of Government Website Performance

Measurement

7.1	Government Website Performance Measurement Practice in N Province	/ 202
7.2	Measurement of Government Websites' Internet Impact	/ 224



绪 论

- 一 我国政府网站发展历程回顾
- 二 我国政府网站发展的成绩与问题
- 三 政府网站绩效评估的基本概念
- 四 政府网站绩效评估的基本要素

一 我国政府网站发展历程回顾

从世界各国电子政务的发展历程来看，重视政府网站建设，提供在线服务，是提升政府效能的普遍规律。中国政府也始终把政府网站建设作为加快行政管理体制改革和政府职能转变的重要抓手、将政府网站建成政府提供公共服务的重要平台和渠道。在政府的大力推动下，我国政府网站建设取得了显著进展。以 1996 年海南省政府创办首个政府门户网站为标志，我国政府网站的建设和发展已走过十八年历程。回顾其发展历程，大致可分为三个阶段。

（一）普及发展阶段（1996~2005 年）

第一阶段大致从 1996 年开始到 2005 年，主要是各级政府网站普及建设，重点解决各级政府网站从无到有的问题。

1996 年，海南省政府开通国内第一个省级政府门户网站，开启了国内政府网站建设之旅。

1998 年 4 月，“青岛政务信息公众网”正式开通，成为我国第一家市级政府门户网站。

1999 年 1 月 22 日，中国电信与国家经贸委经济信息中心联合 40 多家部委和政府部门在北京召开“政府上网工程”启动大会，初步目标为 1999 年实现 60% 以上的部委和各级政府部门上网，揭开了政府上网迅速发展的序幕，1999 年由此被称为“政府上网元年”。

2001年4月,国办印发《全国政府系统政务信息化建设2001—2005年规划纲要》,提出“积极筹建办公业务资源网及政府公众信息网政府网站”的任务,有力地推动了政府网站建设步伐的不断加快。

2002年8月,《国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见》(中办发〔2002〕17号)出台,提出“重点建设中央和地方的综合门户网站”。随后,仅2002年一年里,70%以上的地市级政府在网上设立了窗口。同年,受原国务院信息化工作办公室的委托,计世资讯首次设计政府门户网站绩效评估指标体系,依据指标体系在全国范围内对政府门户网站进行了评估,开始了国内各级政府网站绩效评估的尝试。

2003年,原国务院信息化工作办公室委托赛迪顾问成立工作组,研究制订调查指标,开展2003年全国政府网站发展调查。本次调查是国内首次对各级政府网站进行的全面调查。

2005年6月2日,国务院办公厅发布《关于做好中央政府门户网站内容保障工作的意见》,明确中央政府门户网站内容主要来源于国务院办公厅和地方政府网站、部门网站,采取网上抓取、信息报送、网站链接、栏目共建等方式予以保障,遵循合力共建、资源共享、及时准确、公开透明、强化服务、便民利民的原则。

2005年10月1日,中华人民共和国中央人民政府门户网站(简称“中国政府网”,网址www.gov.cn)试运行,并于2006年1月1日正式开通,设有中文简体版、中文繁体版和英文版三个版本,设置了政务信息区、办公服务区、互动交流区和应用功能区等4个区域。网站开通当日,点击量达到4048万次,网页浏览量为519万页,访问人次34万,访问人数达到26万人。中国政府网的正式开通填补了我国政府顶级门户网站的空白,标志着我国四级政府门户网站体系基本形成,也为各级政

府部门门户网站在建设模式、功能设置、栏目设计和内容组织方面指明了方向，发挥了重要示范作用。

截至 2005 年底，我国政府网站普及率大幅提升，使用 “.gov.cn” 域名的政府网站总数发展到近 2.3 万个，占中文域名的 2.2%^①。国务院各部委及直属单位网站拥有率 96.1%，比 2004 年上升了 2.7 个百分点；81.3% 的地方政府拥有网站，比 2004 年上升 8.4 个百分点。其中，31 个省级政府中 28 个省级政府拥有门户网站，拥有率为 90.3%。333 个地市级政府中已有 316 个拥有门户网站，拥有率为 94.9%，比 2004 年增长 1.8 个百分点，没有政府网站的地市主要集中在西部地区。这一阶段的政府网站主要以介绍概况、政策宣传等为主。

（二）内容建设阶段（2006~2011 年）

在各级政府网站基本普及之后，网站内容建设质量就越来越引起人们关注。在中国软件评测中心等网站测评机构的推动下，通过连续几年的评估引导，政府网站三大功能“信息公开、在线办事和公众参与”逐渐取得普遍共识，政府网站开始进入丰富内容、健全功能的新阶段。

2006 年 3 月 19 日，《国家电子政务总体框架》发布，提出了政府网站的建设目标：“政府门户网站成为政府信息公开的重要渠道，50% 以上的行政许可项目能够实现在线处理。”

2006 年 9 月 7 日，国务院办公厅发布《关于进一步做好中央政府门户网站内容保障工作的意见》，提出要进一步加大政务信息发布力度，切实增强网站服务功能，稳步推进互动交流，建立健全内容保障工作的长

^① 中国互联网络信息中心：《中国互联网络发展状况统计报告》（2006 年 1 月）。