

ZHENGFU MENHU WANGZHAN
JIAN SHE YU GUAN LI

政府门户网站 建设与管理

刘 渊 著

—— 理论、方法与实践



www



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

ZHENGFU MENHU WANGZHAN JIAN SHE YU GUAN LI

本书特点：

● 重视理论的归纳与构筑

在新公共管理理论基础上，构建了政府门户网站从功能设计、项目建设、服务管理，到用户使用，最后到用户满意和再使用的理论模型。

● 突出问题的解决与对策研究

通过大量的案例分析，实证研究了在政府门户网站建设与管理过程中相关实施定位、步骤、方法以及其他管理问题，提出了更具现实意义的整体实施方案。

● 提出整合性的制度框架

提出了“政府门户网站绩效架构”（GPPA），一个全新的基于政府公共服务价值链的管理制度框架，包括了绩效参考模型和服务参考模型两个开放式的标准系统。

ISBN 978-7-308-05464-5



9 787308 054645 >

定价：30.00 元

政府门户网站建设与管理

——理论、方法与实践

刘 渊 著

浙江大學出版社

内容简介

本书作为国家自然科学基金项目(项目编号:70672049)的研究成果,从政府门户网站的发展历程与现状出发,借鉴国内外优秀案例,站在公共管理视角,研究在政府门户网站建设和运作周期内的相关重要问题,其中包括:内容规划、项目建设、运行与服务管理、绩效管理等关键内容。本书有助于纠正目前社会上存在的一些对政府门户网站建设与管理的模糊或片面的认识,使读者正确理解公共服务信息化和电子政府的战略重点,掌握政府门户网站建设、实施与长期管理的基本原则与方法。理论与实践的紧密结合是本书最大的特点。本书理论分析深入、实际可操作性强,适合从事电子政务、公共管理、信息化领域教学与科研的高等院校的学生、教师阅读;同时也非常适合从事电子政务建设与管理的政府部门,以及相关专业机构人员作为工作和决策参考。

图书在版编目(CIP)数据

政府门户网站建设与管理:理论、方法与实践 / 刘渊
著. —杭州:浙江大学出版社, 2007. 8
ISBN 978-7-308-05464-5

I. 政… II. 刘… III. ①国家行政机关—互连网络—网站—开发②国家行政机关—互连网络—网站—管理
IV. TD393. 409, 2

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第130130号

政府门户网站建设与管理

——理论、方法与实践

刘渊 著

责任编辑 张真
封面设计 刘依群
出版发行 浙江大学出版社
(杭州天目山路148号 邮政编码310028)
(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)
(网址: <http://www. zjupress. com>)
排版 杭州好友排版工作室
印刷 富阳市育才印刷有限公司
开本 787mm×960mm 1/16
印张 18.25
字数 323千
版印次 2007年8月第1版 2007年8月第1次印刷
书号 ISBN 978-7-308-05464-5
定价 30.00元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换
浙江大学出版社发行部邮购电话(0571)88072522.

国家自然科学基金项目

当前和今后一个时期,要以转变政府职能为核心,规范行政权力,调整和优化政府组织结构与职责分工,改进政府管理与服务方式,大力推进政务公开,加快电子政务和政府网站建设,提升公务员队伍素质,全面提高行政效能,增强政府执行力和公信力。

——温家宝

(2007年3月5日在第十届全国人民代表大会第五次会议上作《政府工作报告》时的讲话)

前 言

自从美国 1992 年最早提出建立电子政府目标后,政府信息化跟随着全社会信息化的步伐,越来越受到大家的重视。随着新公共管理运动的深入和网络信息技术的突飞猛进,电子政务建设呈现出两个显著特征:一是以互联网为基础设施;二是强调政府的服务功能。通过互联网建立政府网站,依托网站向公众公开政府信息,并提供相应的服务,已成为信息技术高速发展背景下,政府公共服务和行政管理的重要目标。

世界范围内,电子政府的发展并不平衡,多数还处于初级发展阶段,成熟的经验还不多。比较成功的主要有美国、英国、加拿大、新加坡等国家,我国香港特区的政府网站和相关服务也很有特色。我国于 1999 年启动“政府上网工程”,经过多年的发展,已经取得了一定成就,中央级建设发展最快,而地方政务建设差异较大;以十二“金”工程为主线的重点业务系统稳步推进,但是多样化的服务模块仍待建立。经过近 10 年的发展,我国电子政务已经从“投入建设期”到了“应用发展期”的转折点。

综观世界各国的政府网站建设,无不以“服务于民”为宗旨。“电子政府”的一般发展轨迹,都是从简单的政府信息上网到网上互动式服务,进而到对各政府部门资源的整合,实现向用户提供更便捷的服务。现如今,政府门户网站和各类子网站已经成为政府向社会公众提供信息服务的重要渠道;此外,借助网上信息的交互和流通,政府的其他服务功能也能逐步在网上实现。功能完善、进出便捷的政府门户网站是实现各项公共职能的最重要窗口和服务通道。政府内部电子政务的实施好坏最终往往以网站功能模块的外部效果来体现。围绕政府门户网站,开展公共服务信息化建设,是现阶段整合零散电子政务资源、提供直接公共服务的最有效切入点。

为了能进一步推进我国的电子政务发展,本书希望在电子政务和公共服务信息化大领域内,抓住政府门户网站这一“牛鼻子”,对政府门户网站的建设和管理相关问题进行总结和探索性的研究。与以往有关网站建设的书略有不同,本书从管理视角出发,采用了规范的现代科学管理研究方法,按照“概念—历史—规划—建设—运行—管理”的逻辑思路,研究在政府门户

网站运作周期内的系列关键问题,其主要特点如下:

一、回顾了政府门户网站的发展历史。本书(尤其是第一章和第二章)详细整理了有关政府门户网站的概念和国内外发展现状,进一步介绍和剖析了国内外优秀政府门户网站的特色功能和管理方法。这对读者进行研究对比或者实际政府网站工作,都具有很强的文献借鉴作用。

二、延伸了关于政府网站的理论。在新公共管理理论基础上,提取了政府门户网站的用户服务导向特征,并以此为中心,结合政府网站所依赖的电子商务技术,逐步引入顾客满意理论、科技接受模型、计划行为理论、服务质量理论等相关理论,构建了政府门户网站的从功能设计、项目建设、服务管理,到用户使用、服务质量,最后到用户满意和再使用的理论模型,分别在对应的各章中提出,并在现实背景下进行实证研究,得到了大量符合理论逻辑的结论,如第三章中的基于用户角度的关键服务内容,第四章中的网站项目建设的关键影响要素,第五章中的网站用户使用行为与服务质量等。这些理论上的创新,对实际工作将具有很强的指导作用。

三、结合现实问题提出实施方案。本书结合多年来作者科研团队的实际经验,在理论与实证研究的基础上,提出了更具现实意义的整体实施方案,很多章节都以现实项目为例,详细说明了在政府门户网站建设与管理过程中的定位、步骤、方法以及其他管理问题。如第三章的网站规划步骤与内容模块确定,第四章的政府网站项目建设模式与外包建设管理方法,第五章的基于政府门户网站的一站式电子政务系统整体规划,第六章的多主体评价和功效系数法的政府门户网站绩效测评方法等。希望通过本书的这些具体方法,能够有助于政府部门在实际工作中参照与对比。

四、提出整合性的制度框架。在各章研究基础上,本书在第六章提出了“政府门户网站绩效架构”(GPPA)。这是一个全新的基于政府公共服务价值链的管理制度框架,它以用户使用行为和用户满意为导向,遵循服务价值链上各项服务功能的增值,结合了技术支撑、服务流程、功能目标、绩效评估等与政府门户网站密切相关的要素,最后形成了内在统一,有机联系的两个参考模型(服务参考模型 SRM 和绩效参考模型 PRM),可绝大部分覆盖目前我国政府门户网站日常管理的内容。

本书的出版凝聚着大量相关人员共同努力的心血,得到了国家自然科学基金项目“我国城市政府门户网站绩效评价体系研究”资助(项目编号:70672049)。在本书研究过程中,我们得到了国务院办公厅电子政务办公

室、《信息化建设》杂志社、浙江省政府办公厅信息中心、杭州市政府信息处理中心、中山大学广东发展研究院、肇庆市人民政府行政服务中心等单位的大力支持与指导。特别要感谢浙江省政府办公厅信息处潘成坤处长,及其所负责的国务院办公厅秘书局“全国政府系统政务信息化培训班”,正是由于该培训班,才使我们研究团队有机会面对面与国办分管政府信息化的领导进行零距离沟通,聆听国办领导关于我国电子政务建设的最新指示精神,为本书的撰写起到了关键指导作用;同时,还要感谢来自全国各地培训班的教师和学员,他们为本研究全面了解全国政府信息化建设的实际现状提供了便利。

本书在撰写过程中得到了各位同仁的大力支持与帮助:首先,要感谢浙江省政府办公厅信息中心陈新忠主任、蒋汝忠副主任、边华和陈立三等同志在“中国浙江”政府门户网站研究过程中给予具体指导和帮助。同时,还要感谢杭州市政府信息处理中心周思炯主任对“中国杭州”政府门户网站调研的大力支持;其次,要感谢中山大学罗笑南教授、蔡立辉教授、周凡博士和肇庆市人民政府行政服务中心赵粤苏副主任等广东省电子政务专家和领导们的无私帮助和支持;第三,要特别感谢王小毅博士的无私帮助,他在本书的撰写过程中做了大量的细致而富有建设性的工作,也要感谢余晓博士、关业文、李存龙、张涛、冯松、高源、何彦、金献幸、邓红军、易凌志、卢斌等硕士生们,他们在收集整理本书相关资料的过程中,做了大量的调研工作;第四,要感谢所有被引用文献的作者、接受本项目调查的政府网站的有关人员,以及在所有在本项目研究过程中给予帮助和支持的友人;第五,要感谢浙江大学出版社的工作人员,特别是张真老师为本书的编审所作的大量细致工作;最后,要感谢奋战在政府门户网站建设与管理理论研究与实践前沿的所有同仁们,以及所有关心本书的各界人士,他们的帮助和关心是确保本书顺利完成的前提。

本书在一片感谢声中就要付梓了,尽管作者已经做了很大努力,但书中还难免存在不尽完善之处;同时,在引用国内外研究成果基础上的深层探讨,也可能存在一些疏漏。对此,恳请广大读者和专家批评指正。(联系方式:lyuan@zju.edu.cn)

作 者

2007年5月于浙大求是村

目 录

第一章 政府门户网站概述	1
第一节 门户网站与企业信息门户	1
一、门户网站	1
二、企业信息门户网站	3
第二节 电子政务与电子政务信息资源	4
一、电子政务	4
二、电子政务信息资源.....	10
第三节 政府门户网站	18
一、政府门户网站的定义.....	18
二、政府门户网站的功能.....	21
参考文献	23
第二章 国内外政府门户网站建设现状与发展趋势	25
第一节 中国政府门户网站	25
一、我国政府门户网站发展整体情况.....	25
二、我国主要省级政府门户网站介绍.....	35
第二节 世界各国政府门户网站现状	40
一、美国政府门户网站.....	41
二、新加坡政府门户网站.....	47
三、英国政府门户网站.....	51
四、加拿大政府门户网站.....	53
参考文献	57
第三章 政府门户网站建设规划	58
第一节 政府门户网站定位	58

一、信息技术与新公共管理思想	58
二、政府门户网站的定位	62
第二节 政府门户网站的服务内容	67
一、我国政府门户网站的服务分类	67
二、全球政府门户网站的服务分类	69
三、从用户角度规划政府门户网站信息服务功能	73
第三节 政府门户网站的技术配置与基础构建	83
一、政府门户网站的技术架构	84
二、政府门户网站的系统和技术能力	86
三、配置政府门户网站的功能	88
四、政府门户网站开发的管理框架	90
第四节 根据用户需求进行网站开发	92
一、网站用户使用行为基础理论	92
二、政府门户网站用户使用与需求	99
第五节 省级政府门户网站规划实例	105
参考文献	109
第四章 有效开展政府门户网站建设的项目管理	111
第一节 政府门户网站建设的制度关系	111
一、政府门户网站建设中的层次管理	111
二、政府门户网站建设中的主体博弈	112
三、政府门户网站建设的委托代理关系	114
第二节 政府门户网站建设模式	116
一、国外政府门户网站建设模式	116
二、我国政府门户网站的建设模式	119
第三节 政府门户网站建设项目管理	121
一、政府门户网站建设项目管理基本概念	121
二、政府门户网站建设项目的关键问题	124
三、政府门户网站建设项目的投入产出	125
四、政府门户网站建设项目建设障碍	128
五、有效开展政府门户网站建设项目的对策	133
参考文献	140

第五章 政府门户网站运行与服务管理	142
第一节 基于政府门户网站的一站式电子政务	142
一、行政服务中心	143
二、一站式电子政务基本概念	145
三、一站式电子政务基本架构	148
四、基于政府门户网站的一站式电子政务规划与运行	150
第二节 政府门户网站运行服务质量管理	160
一、服务质量基本概念	160
二、互联网的服务质量	167
三、政府门户网站服务质量与用户使用满意度	170
参考文献.....	183
第六章 政府门户网站绩效管理	187
第一节 电子政务绩效理论与方法	187
一、政府绩效的内涵及发展	187
二、电子政务绩效评估的理论与实践	193
第二节 国内外政府门户网站测评	199
一、国外政府门户网站测评	199
二、国内政府门户网站测评	202
三、现行政府门户网站测评的主要准则	205
第三节 政府门户绩效管理标准架构	209
一、政府门户网站绩效 GPPA 架构总述	210
二、服务参考模型(SRM)	213
三、绩效参考模型(PRM)	224
第四节 政府门户网站绩效测评	234
一、问卷调查与指标前试	234
二、绩效测评框架	236
三、指标设计与评估模型	238
四、浙江省政府门户网站群绩效总评估	244
参考文献.....	257

附录 近年来相关政府文件	260
国务院办公厅关于做好中央政府门户网站内容保障工作的意见	260
国务院办公厅关于加强政府网站建设和管理工作的意见.....	274

第一章

政府门户网站概述

——本章导读——

本章围绕“门户”概念,详细介绍门户网站、企业信息门户、政府门户网站的定义来源与内涵;同时还围绕电子政务概念,介绍电子政务与电子政府、政府信息资源,以及其与政府网站之间的关系。本章是全书的概念基础,有关定义的阐述均建立在严格的文献整理与历史回顾之上。

第一节 门户网站与企业信息门户

一、门户网站

(一)门户网站概念起源

“门户”的概念起源于营销学 4P 理论中的 place,学者 Kerstetter (1998)^[1]认为在互联网中,网站就如同实体商店,所以必须占据最有利的位置,才能吸引更多的顾客,才能创造商品的销售或广告的收益,因此门户网站成为了电子商务渠道的关键。根据 Hoffman 和 Novak(1996)^[2]的研究发现,与传统的服务业相比,在网络上提供服务活动,是人与机器的互动,并非如传统服务业中以人与人之间的互动为主。比如说使用 Yahoo 这类搜索引擎,使用者并不会与服务提供者做面对面的直接接触,也不会知道提供服务人员的形象、态度等,这与传统服务环境有很大的不同。因此,“门户网站”已经超越了传统营销理论中的渠道或终端概念。

“门户网站”(portal site),或称大门网站、入门网站、入口网站,在《简明英汉双解辞典》中的定义是:一定范围内的网络信息门户。为了吸引使用者到访,门户网站整合各方面的服务与资源提供给使用者,如新闻、体育、

娱乐、聊天室、搜索等信息与功能。使用者必须经过这个门户网站,才能浏览其他的信息。网络使用者一开启浏览器时,常常首先链接到的某种特定的网站,这个网站可以让使用者链接到其他网站,或者停留在该网站上使用其功能,这就是所谓的门户网站,它是上网者开始浏览互联网的地方,它们提供搜索引擎、电子邮件、信息内容服务、聊天室和其他服务。除了这些通用功能以外,有些门户网站还增加交易功能(transaction mode),或提供特色网站频道(web channel)来实现一些传统商务功能(conventional mode of business)。

简而言之,互联网“门户网站”(Portal)的概念,是个人通过计算机上的网页接口,通往没有边界的虚拟世界的门户,它本质上是一个通向某类综合性互联网信息资源并提供有关信息服务的应用系统。门户网站最初提供搜索引擎和网络接入服务,后来由于市场竞争日益激烈,门户网站不得不快速地拓展各种新的业务类型,希望通过门类众多的业务来吸引和留住互联网用户,以至于目前门户网站的业务包罗万象,成为网络世界的“百货商场”或“网络超市”。从现在的情况来看,门户网站主要提供新闻、搜索引擎、网络接入、聊天室、BBS、免费邮箱、影音资讯、电子商务、网络社区、网络游戏、免费网页空间等等。在我国,典型的门户网站有新浪网、网易和搜狐网等。

(二) 门户网站分类

按照所面向的用户不同可以将门户网站区分为综合类门户和行业类门户。综合类门户网站面向全部的互联网用户,并尽可能多地提供各方面的信息;而行业类门户则只是面向一个特定范围内的用户,向他们提供某一个领域的专业数据、信息等。两类门户网站都涉及到运营过程中的两个关键主体:ICP 和 ISP。ICP (Internet Content Provider),即网络内容提供商,是指在互联网上进行信息收集、加工并向其用户或访问者发布的公司。在国内 ICP 这个名词刚开始出现并流行的时候,网络业务形式比较少,因此,业界以及媒体在比较清晰地定义了 ISP (Internet Service Provider,网络接入服务提供商)的范围以后,将除了 ISP 以外从事其他网络服务的公司统称为 ICP。在 1997 年以前,门户网站的概念被包含在 ICP 的概念里,即门户网站是综合类的 ICP。1997 年以后,作为综合类 ICP 的门户网站开始凭借其内容优势,逐步发展壮大成为互联网的中坚力量,与报刊、电视、电台等传统媒体并列的“第四媒体”。

二、企业信息门户网站

(一) 企业信息门户概念

对当今企业而言,最重要的资产莫过于能帮助企业解决问题、发掘潜在机会的“信息”(Information)。企业竞争力来源之一在于能否广泛而准确地搜集、运用信息,企业信息门户网站(EIP)概念在门户网站的基础上应运而生。

1998年美林证券(Merrill Lynch)就预测“企业信息门户网站”(EIP)的市场到2002年将会成长至1.4亿美元。根据美林证券的定义,企业信息门户网站是一个以浏览器为基础(Browser-based)的系统,它能促使企业得以灵活运用企业内、外部所储存的信息,并且提供给使用者一个单一的网关(Gateway)以适应个性化(Personalize)的信息需求,以便进行更科学决策的一项企业应用工具(Shilakes & Tylman 1998)^[3]。Delphi集团2001商业门户白皮书^[4]认为,企业信息门户是一种个性化的工作空间,它以单一的存取点来整合相关的信息来源,并提供给使用者有价值的信息链结(Connections)。Collins(2001)^[5]对企业信息门户的定义是:一种以浏览器为基础(Browser-based)的应用系统,它使知识工作者能够针对广泛的商业相关信息,进行存取、协同合作、决策以及开展行动,而不受限于实际所在地或部门间的联系、信息的所在地或存储格式。

企业现阶段大多会面临到资源整合(Resources Integration)的问题,这包括如何执行资源的汇总、有效而方便地进行资源获取,进而协助企业内、外部各种机制的协调运作等。因此,构建一个终端统一的门户(Entry Portal),连接经过整合的各项后台应用系统与企业资源,以便实现企业提高运作效率和环境应变能力的需求。

(二) 企业信息门户网站的基本特征

总的来看,企业信息门户,或者称之为组织信息门户,应具备四大特征:信息的整合(整合所有与企业相关的内部及外部信息)、单一门户(通过单一门户即可获取所需的信息)、个性化的信息(使用者可根据自己需求定义所需的信息)、主动传递信息(系统能在正确的时间主动传递信息给适当的使用者)。

企业信息门户网站整合各类信息资源,单一信息窗口将复杂的信息世界标准化,因而具有以下五大优点:

(1) 降低信息延迟与决策错误

企业信息门户网站始终保持最新信息,让使用者可以随时得到最及时的信息,避免陈旧信息所造成的误判情况;同时由于全方位地整合信息,也能避免片面信息所造成的决策偏差。

(2)降低维护成本

企业信息门户网站直接将信息源整合并提供相应的管理机制,使得系统管理的人力资源得以精减。同时集中式的管理架构,也使得逐一更改每部计算机的设定、安装应用软件等耗费情况不再出现,有效降低系统的维护成本。

(3)提高生产效率

企业信息门户网站将工作所需的一切信息与工具整合在一起,并具有简单友好的操作界面,使用者只需几个按键即可得到所需的信息,甚至完成一项工作;个性化的操作界面,使得使用者能以最适合自己的方式开展工作;适当的预警信息,可以减少错误的发生。

(4)整合信息资源

企业信息门户网站开放的架构能够连接企业内外部系统,发挥信息供应链的价值;同时也能弹性地增加新的应用系统,或淘汰已不适应的系统,而不易造成系统不兼容,以及使用者须重新教育培训的问题。

(5)提高协同合作程度

随着全球化工分工的发展,产品价值链中各环节均分散在世界各地,企业信息门户网站架构让企业员工、供货商及顾客,形成供应链的整合,小到跨项目、跨部门的整合,大到跨国的整合,增进协同合作的效益。

第二节 电子政务与电子政务信息资源

一、电子政务

(一)电子政务基本概念

电子政务主要是指利用信息网络技术和其他相关技术支持更加适合时代要求的政府结构和运行方式的实现。电子政务建设的主要目的,是促进政府信息资源的开发利用和共享,提高行政效率和决策水平,增加服务内容和改善公共服务质量,增加办事执法的透明度,加强政府有效监管,建立政府与人民直接沟通的渠道,推动国民经济和社会信息化发展。关于电子政务,国内外有着多种说法,如电子政府、数字政府、政府信息化、网络政府、电