

■ 政府社会管理与公共服务丛书
ZHENG FUSHE HUI GUAN LI YU GONG GONG FU WU CONG SHU

政府网站构建与维护

李志更 秦浩 编著



中国人事出版社

政府社会管理与公共服务丛书

政府网站构建与维护

李志更 秦 浩 编著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府网站构建与维护/李志更, 秦浩编著. —北京: 中国人事出版社, 2010

政府社会管理与公共服务丛书

ISBN 978-7-5129-0052-3

I. ①政… II. ①李…②秦… 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. ①TP393.409.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 247008 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

北京北苑印刷有限责任公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 14 印张 224 千字

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

定价: 32.00 元

读者服务部电话: 010 - 84643933/64929211/64921644

发行部电话: 010 - 64961894

出版社网址: <http://www.renshipublish.com>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010 - 64954652

如有印装差错,请与本社联系调换: 010 - 80497374

目 录

第一章 政府网站概述	(1)
第一节 政府网站的概念	(1)
一、政府网站的内涵	(1)
二、政府网站的内容与形式	(4)
三、政府网站的发展阶段	(10)
四、政府网站的特点	(11)
第二节 政府网站发展的现实环境	(14)
一、政府网站发展的动因	(14)
二、影响政府网站发展的现实因素	(17)
三、政府网站建设的原则	(20)
第三节 国内外政府网站的建设与发展	(22)
一、我国政府网站的发展	(22)
二、我国政府网站建设的主要成效	(25)
三、国外政府网站建设的特点	(27)
第二章 政府网站的功能	(35)
第一节 政府网站的信息公开功能	(35)
一、政府网站信息公开的功能优势	(36)
二、政府网站信息公开的基本要求	(38)
三、政府网站信息公开的功能设置	(41)

第二节 政府网站的在线办事功能	(53)
一、政府网站在线办事的基本要求	(54)
二、政府网站在线办事的功能设置	(57)
第三节 政府网站的公众参与功能	(62)
一、政府网站公众参与的功能优势	(63)
二、政府网站公众参与的基本要求	(64)
三、政府网站公众参与的功能设置	(65)
案例 1 青岛政务网的“一站式”公共服务体系	(71)
案例 2 政府网站功能的应用范例	(77)

第三章 政府网站的具体展示形式

(93)

第一节 政府网站展示形式设计的目标	(93)
一、展示形式设计的必要性	(93)
二、展示形式设计的特点	(95)
三、展示形式设计的目标	(97)
第二节 政府网站展示形式设计的内容	(99)
一、组织系统	(99)
二、导航系统	(101)
三、标识系统	(105)
四、搜索系统	(107)
第三节 政府网站展示形式设计的过程	(108)
一、政府网站的目标分析	(109)
二、政府网站的需求分析	(109)
三、政府网站关键资料的收集	(109)
四、政府网站的信息结构设计	(110)
五、政府网站目标的可视化设计	(110)
第四节 政府网站的界面设计	(110)
一、界面设计的原则和要求	(110)
二、网页版面布局设计	(113)

三、网页色彩设计	(114)
四、信息无障碍设计	(117)
案例1 我国省级政府门户网站信息构建的调查与分析	(123)
案例2 政府门户网站网页设计的要点解析	(129)
第四章 政府网站的管理与维护	(137)
第一节 政府网站的管理体制	(137)
一、建设模式	(137)
二、管理模式	(139)
三、制度建设	(143)
第二节 政府网站的安全管理须知	(145)
一、政府网站面临的主要安全风险	(145)
二、政府网站应实施的安全管理方法	(147)
第三节 政府网站的日常维护	(155)
一、政府网站的运行维护模式	(156)
二、政府网站运行维护的内容	(157)
案例1 三鹿奶粉事件考验政府网站作为	(158)
案例2 湖北省科技厅门户网站运行维护管理办法	(161)
第五章 政府网站的绩效评估	(167)
第一节 政府网站绩效评估的几种模式	(168)
一、政府网站绩效评估的功能	(168)
二、政府网站绩效评估的原则	(170)
三、政府网站绩效评估的模式	(172)
第二节 政府网站绩效评估的指标体系	(175)
一、指标体系设计的原则	(176)
二、指标体系的构成	(178)
三、指标体系的内容	(181)

第三节 政府网站绩效评估的实施	(186)
一、政府网站绩效评估的方法	(186)
二、政府网站绩效评估的程序	(189)
三、我国政府网站绩效评估的实践	(192)
案例 1 2009 年吉林省人民政府部门互联网站评议考核	(197)
案例 2 2010 年中国政府网站绩效评估指标体系 (征求意见稿)	(204)
参考文献	(215)
后记	(217)

第一章 政府网站概述

政府网站是政府信息化和电子政务发展到一定时期的必然产物，具有不同于实体政府和其他组织网站的独特属性。政府网站以服务公众为核心，以政务公开为基础，坚持促进政府效率效能提高，坚持不断推动公众参与，因此，发展政府网站是建设服务型政府的有效手段与良好工具。

第一节 政府网站的概念

一、政府网站的内涵

政府网站是指国家行政机关在互联网上建立的履行职能、面向社会提供服务的官方网站。依托此网站，国家行政机关可优化组织结构和工作流程并整合管理和服务行为，超越时空界限和部门分隔，全方位地向公众提供规范统一、公开透明的政府管理和服务。

（一）政府网站的建设主体

履行国家行政职能的机关是政府网站的建设主体。因此，国家行政机关、由国家法律授权或行政机关委托行使行政管理职能的各类组织都是政府网站的建设主体。

（二）政府网站的服务对象

源于互联网的公开性和政府的职能定位，政府网站可向各类主体提供服务，从服务对象的空间分布上看，其服务对象遍及各国；从服务对象的身份属性上看，包括一般公众、企事业单位和各类社会组织、政府机关与国际机

构及其工作人员。

（三）政府网站的实质

相对于实体政府而言，政府网站是开放的虚拟政府，是政府信息公开的平台、提供服务的平台，即公众在线办事的平台、与各主体交流互动的平台，因此，政府网站有三大功能：信息公开功能、在线办理功能和交流互动功能。政府网站的建设与发展以政府信息公开、政府组织与流程的重组和再造为基础和前提，其核心内涵就是运用网络信息技术打破政府部门之间的实体组织界限、消除政府和公众之间的时空距离，实现政府的高效公开运作。

2 一方面，通过政府网站，政府服务对象可直接获取所需信息、服务；另一方面，通过政府网站，与各类社会主体可进行直接的沟通交流，并根据公众的具体内容需求与形式需求，提供相关服务。

（四）政府网站的作用

与实体政府相比，政府网站建设与发展的目的和作用提升政务公开的质量与水平，提高行政效率与效能。

1. 更好地实现政务公开

这主要源于政府网站的公开特性。纵观其发展实践，政务公开有三种模式^①：即基于非固定载体的单一公开模式、基于“一站式”办事机构的单一公开模式、基于政府网站的集成公开模式。其中，基于政府网站的集成公开模式是最高效的政务公开模式。其突出表现就是这种模式的政务公开是最全面的公开，可以同时实现信息公开、办事公开和决策公开；是不受时空限制的公开，政务公开可随时进行，时间周期与空间距离都不再是政务公开的障碍；是延展性最高的公开，一方面互动与搜索的形式多样化有助于信息公开的不断深化，数据库和信息导航系统建设使信息的关联度不断扩大，从而使信息公开的广度和深度具有无限拓展性，也使信息的更新更为及时；是自主性与自助性最强的公开，公众可以根据自己的需要在任何时间、任何地点获

^① 基于非固定载体的单一公开模式产生最早，以信息公开或决策公开为主要内容，其载体主要有政务公开栏、报纸杂志、广播电视、各种意见征询会与听证会等；基于一站式办事机构的单一公开模式产生于上世纪90年代末，主要表现形式是人事政务大厅，它以一站式办公机构为公开载体，以办事公开为主要内容；基于政府人事管理部门网站的集成公开模式也产生于上个世纪90年代，其载体就是政务网站。

得公开服务。

2. 提高行政效率

这主要源于通过政府网站的“一站式”平台属性。政府网站通过政府组织的虚拟集成,实现政府组织与流程的优化,一方面,弥合了政府部门、政府层级之间的空间距离与业务分隔,实现了政府服务活动的无缝隙拼接;另一方面,也弥合了政府与服务对象之间的空间分隔,实现了政府与服务对象之间的直接接触;此外,政府网站全天候的运行方式,延展了政府工作的时间,即“政府网站是24小时政府”,公众可根据自己的时间获得服务。

3. 促进政府科学民主规范地履行职责

这主要源于政府网站提供服务的科学化、民主化和规范化特征。通过政府网站获得服务,使公众摆脱了“门难进、话难听、事难办”的担心与忧虑;政府网站根据设计好的程序提供服务,程序面前人人平等,只要具备资格和条件,人人享有一视同仁的待遇,有效保证了政府服务的标准化与公正性。政府网站便捷高效的信息互动,促进了电子治理的快速发展,实现了公众对政府工作的广泛、全面和深入参与:一方面,凡是具备网络环境与条件的公众都可以无障碍地及时了解和监督政府工作,打破了权力运行的隐蔽性与神秘性。另一方面,公众可以通过政府网站参与政府决策咨询,也可以对政府工作提出意见和建议,政府网站成为政府了解民意,集中民智的有效平台。

4. 提高政府管理与服务质量

这主要源于政府对象导向与服务导向的职能上网。政府职能上网提高了政府服务的个性化、时效化、便捷化程度,改善了政府部门与服务对象的关系,有效满足了政府管理与服务对象的多样化需求与期望。

(五) 政府网站的类型

根据不同的标准,政府网站有不同的分类。根据建设者之间的所属关系,政府网站可分为门户网站、部门(基本)网站或总站、分站;根据其主要功能,政府网站可分为政府信息公开型网站、政府单项服务型网站、政府与服务对象行为互动型网站。根据政府行政层级,政府网站分为中央政府门户网站及其所属部门网站;省级政府门户网站及其所属部门网站,地(市)级政府门户网站及其所属部门网站,县(市)级政府门户网站及其所属部门网站。

目前比较常用、公众也比较容易理解的分类方式是根据建设者之间的所属关系进行的政府网站分类。

1. 门户网站

这是一级政府或垂直管理部门在所属机构（部分下级政府）或下属机构网站发展的基础上建立起来的跨部门、跨地区的综合管理与服务平台，是网上政府的大门。政府门户网站有两种类型：即行业垂直型和横向区域型。尽管门户网站的工作方式各种各样，但总的看，主要分为两种模式：

一是提供所属部门（下级政府）或下属机构的名称与网址。在此意义上说，门户网站并不直接处理各部门或下属机构的业务，而是一个连接所有部门网站或下属机构网站前台的搜索引擎，使客户能迅速便捷地找到办理相应业务的网站。相对而言，这种模式是政府门户网站较为初级和简化的模式。

4 二是不仅提供所属部门或下属机构的名称与网址，同时还具有业务处理功能。这种模式中又有两种表现形式：其一，只受理需要所属部门或下属机构联合办理的业务，其他各部门的业务要到各部门网站中自行办理。其二，通过门户网站可直接进入业务办理程序，公众不必知道自己是与哪个部门或机构打交道，这是目前政府门户网站较为理想的工作状态，也是政府“一站式”服务的虚拟形式。电子政务发达国家，如新加坡政府门户网站已经具有这种功能。

2. 部门（基本）网站

相对于政府门户网站而言，是政府所属部门或下级政府建立或拥有的网站，其基本特点是重点提供与本部门或本级政府有关的信息，仅处理本部门或本级政府职权范围内的业务，其最高境界是本部门或本级政府业务的“一站式”服务。

相当一部分门户网站、部门（基本）网站的定位具有相对性。如直辖市所属的下级政府网站，相对于上级政府是基本网站；相对于本级政府组成部门是门户网站。又如，垂直管理部门的网站也具有明显的双重身份，相对于本级政府网站是部门网站；相对于下级机构网站是门户网站。

二、政府网站的内容与形式

（一）政府网站的内容

政府网站作为一个向公众提供服务的公开平台，其核心功能包括三个方面：政府信息公开、公众在线办事、政府与公众的交流互动。但这些功能的

实现有赖于有效的内容供应。具体而言,根据不同的服务对象,政府网站的内容主要分为如下三类。

1. 针对公民的信息公开、在线办事与互动参与

此处的公民具有国际性,包括本国公民,也包括外国公民。网站具体内容既包括政府单向主动提供的各种公开信息,也包括政府与公民双方互动性的各种信息公开、在线办事与交流。

(1) 政府单向主动的信息公开。一是关于政府既定的静态信息,主要包括职能职责、机构与人员、地址与联络方式、业务范围与办事程序、发展规划与计划、统计与公报、出版物、政策法规等。对于政府门户网站而言,还要公开国家或地区的概况信息,主要包括本地区自然地理位置与地形地貌、行政区划、自然资源、气象以及地方史志、民族民俗风情、名胜古迹、经济实力、经济结构与基本布局、科技发展、重点企业、在建项目以及社会人口结构、文化娱乐、教育保障等。二是关于政府工作的动态过程信息,主要有婚姻登记、计划生育、户籍(国籍、居住)管理、教育、文化、卫生保健、公用事业、住房、出入境、兵役、民主参与、就业、社会保障、交通、纳税等各方面的动态过程信息。

(2) 政府与公民双向互动的信息公开、在线办理与参与交流。一是政府与公民的互动,如关于决策咨询以及各种登记、注册、申报等方面的事务办理。二是公民与政府的互动,如提出意见建议、办事或获得公开信息的申请、进行监督举报和紧急报警、交纳相关款项等方面的活动。

2. 针对企事业单位和社会组织的信息公开、在线办事与互动参与

此处的组织同样具有国际性,既包括国内的企事业单位、社会组织等,也包括其他国家的市场主体、社会组织,以及相关国际组织。

(1) 政府单向主动地面向企事业单位、社会组织的公开信息。一是关于政府各种既定的静态信息、国家和地区的概况信息。这些信息与对公民公开的信息具有一致性。二是关于政府工作的动态过程信息,主要包括监督、检查、监管、提供公共服务等方面的动态过程信息等。

(2) 政府与企事业单位、社会组织双向互动的信息公开、在线办理和交流。一是政府与企事业单位、社会组织的互动,如政府通过网站向各类组织颁发各种证照(明)、向各类组织提出需要回复的管理要求和活动邀约等。二是企事业单位、社会组织与政府的互动,如各类组织向政府部门进行的纳税报关、填报的统计表及其他各种申报、申请、登记、查询信息、报送资

料、参与竞投标、提出相关政策建议、提出支持与援助请求、进行有关事宜举报和反应等。

3. 针对政府的信息公开、在线办事和互动参与

既有针对政府部门的，也有针对机关公务员的。

(1) 政府的单向主动信息公开。一是关于政府各种既定的静态信息以及自然人文信息和经济社会发展信息，这些信息与对公民公开的信息具有一致性。二是关于政府管理与服务方面的动态过程信息，主要包括监督、检查、指导、提供服务方面的动态过程信息。

6 (2) 政府与政府之间双向互动的信息公开、在线办理与交流。一是作为主管部门的政府机构与其他政府部门和相关人员进行的互动，主要包括主管部门向其他部门或相关人员发布的管理要求、发出的活动邀约、征询的咨询意见以及回复的业务指导与咨询、审批结果、申请获得的信息等。二是作为管理与服务对象的政府部门和相关人员与作为主管机关的政府部门进行的互动，主要包括填报统计表及其他各种申报、申请、登记、查询信息、报送资料、提出相关政策建议与支持援助请求、反映有关事项、举报违纪行为与人员等。

(二) 政府网站的形式

政府网站的内容通过其信息组织、导航、标识和搜索系统的设计，依托页面的具体功能构件展示出来，因此网站是政府在互联网上的形象，而政府网站的页面展示则构成了政府网站的整体形象。

1. 网页的功能构件

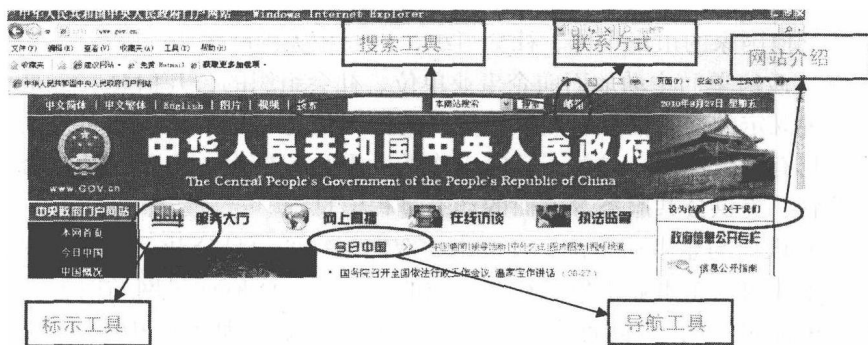


图 1.1 网页功能构建图解（一）

政府网页的基本功能构件主要包括如下几个方面：

(1) 网站域名。政府网站域名是政府网站的标识，具有唯一性，由若干部分组成，各部分之间用“.”隔开，其中，域名的最后一部分成为顶级域名。目前，政府网站定义了两套完全不同的顶级域名，其一是按网站所属机构的性质定义顶级域名；其二是按国家定义顶级域名。目前，各国都是将这两种分类结合起来使用定义域名，其中，“gov”是政府部门域名的类型。除美国将“gov”作为顶级域名外，如美国联邦政府的网址为：<http://www.usa.gov>，其他各国都将“gov”作为二级域名，而将国家代码作为顶级域名，如中华人民共和国中央政府的网址是：<http://www.gov.cn>。

(2) 网站介绍（见图 1.1）。主要包括网站建设背景和栏目等方面的介绍。其中，有些网站在进行介绍的同时还会提供相关链接。

(3) “帮助”和常见问题解答。其功能是解答浏览者浏览时可能遇到的一些最基本的共性问题。其中大部分是本网站的业务术语、技术术语和解决问题的路径与方法等。

(4) 联系方式（见图 1.1）。主要是提供网站建设者及管理责任者的联系地址、电话、电子邮箱等。

(5) 搜索工具（见图 1.1）。网站一般都提供多种搜索方式，普通搜索，一般通过一种或两种属性定位，进行搜索，如通过关键词；高级搜索则都是多方定位即多点聚焦进行搜索，如关键词+时间+地区等。

(6) 导航手段（见图 1.1）。导航的最大功能就是让浏览者知道：“我在哪”、“我去过哪”和“我能去哪”。网站的主体导航手段包括全局或整体导航即主菜单导航、局部导航、微观语句导航，此外，网站地图、索引、指南等也具有导航作用。

(7) 标识工具（见图 1.1）。标识即一类信息的代号和名称。页面中的链接文字、标题、导航词语与图形（标）等都是具体的标识工具。通过标识工具，浏览者可迅速找到目标信息。

(8) 信息组织框架。指的是网站的信息展示结构，通过各种信息的层次设置、顺序安排等具体体现，最主要的表现载体是信息导航系统。

(9) 功能平台。这是政府网站信息公开、在线办理和互动的实现平台。就我国政府网站的发展现状看，在此功能平台中，主要包括如下一些功能模块：信息公开区、在线管理与服务区、交流与互动区、热点区、专题区、快速浏览区等。

(10) 相关链接（见图 1.2）。提供相关链接是实现网站“一站式”服务

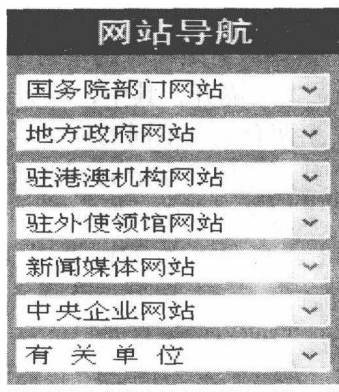


图 1.2 网页功能构建图解（二）

比较简单方便的方式。目前政府网站普遍都建立了与上下级政府网站、业务相关部门网站的机械链接。从发展态势上看，政府门户网站已经初步具有政府部门网站集散地的功能，是部门网站的枢纽。

2. 网页的表现形式

政府网站内容通过页面表现。页面表现主要包括如下几个方面：

（1）页面功能分区。政府网站的页面大体分为三大功能区：一是页眉（见图 1.3）。网站名称与标志即 Logo 基本放在页眉部分，有些网站也将搜索、网站介绍、联系方式、重要链接、索引、帮助等放在页眉位置，但页眉上其他内容的放置，不同网站之间则存在一定差异，如有的网站把主导航条即主菜单也放在页眉部分。二是页脚（见图 1.4）。单位地址、邮政编码、版权声明等都放在页脚位置，但页脚上其他内容的方面，不同网站之间则存在一定差异，如有的网站将网站介绍、帮助、页面访问情况、网站地图、联系方式等也放在页脚。三是主体功能区。这部分是政府信息公开、在线办理、政府与公众互动内容的展示平台。



图 1.3 政府网页眉图示

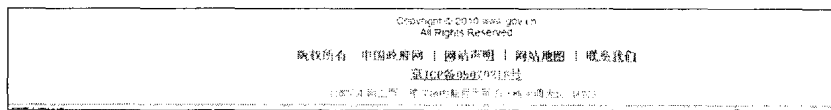


图 1.4 政府网站页脚图示

(2) 版式风格。页面宽度一般采取主流显示器的分辨率设计，而页面长度多采用一屏或是两屏模式。目前，国外政府网站的页面结构布局方式较为多样，而我国则相对较少，多为“口”字型 and “T” 字型方式，中央人民政府网站以及很多部委网站采用的是“口”型结构，江苏无锡人事网采用的是“T”型结构；页面的栏目数量与留白强调繁简适当。政府网站首页的栏目数量取决于网站的信息组织能力，重点是信息整合与分析能力的强弱，我国政府网站的信息组织能力相对较弱，首页栏目设置相对较多，相关内容缺乏层次递进安排，页面留白较少，内容过密，也相对较乱；与此形成鲜明对照的是，国外政府网站的信息组织能力较强，首页大都采用目录式的设计风格，资源整合程度较高，栏目设置普遍较少。因此，国外政府网站的首页内容较为简洁，留白也相对较为充分。

(3) 色彩风格。政府网站的色彩效果主要由主调色彩或标准色彩决定。主调色彩简称主色，指的是政府网站标志、标题、主菜单或主色块的颜色。现行的政府网站主色主要有蓝、红黄、黑灰白三个色系。主色与其他辅助色的搭配一般采取互补色、对比色或过渡色展现。因为民族与地域的色彩偏好差异，不同国家或地区政府网站的色彩风格存在一定差别。如我国相当一部分政府网站以红色为主色；而美国相当一部分政府网站则以蓝色为主色。

(4) 文件风格。文件主要包括文字、图片以及音频、视频等。政府网站的字体一般不超过三种，其中，网站标志、主菜单和标题的字体称为标准字体，我国政府网站的标准字体一般是宋体；文字多为 6、7 号大小，以黑色、蓝色或白色为主；文字多采取横排方式；正文行间距一般采用单倍格式。政府网站的文档一般以文本文件为主，图片、音频与视频相对不多。但因网民的偏好差异，不同国家与地区政府网站的文件构成模式会有一定差异，如我国政府网站的图片和视频文件比重相对较大，而欧美等国网站的图片和视频文件比重则相对较小。

三、政府网站的发展阶段

尽管政府网站创建时间不长，但却发展迅速，其发展的阶段性也相对较为明显。目前，政府网站发展阶段主要根据网站具备的功能实现程度进行划分，其核心依据是网站的信息公开水平、在线办事发展程度，但其具体的阶段划分标准，则有多种不同的看法。目前政府网站的发展阶段有以下三种典型的划分方式。

（一）三阶段划分法

这是世界银行信息发展项目组在《发展中国家电子政务手册》中提出来的划分方式，其具体阶段划分如下：一是公开发布阶段，以政府网站单向主动向公众发布相关信息为主要特征，政府与公众的交流互动微乎其微，甚至没有。二是交互阶段，以政府网站与公众的双向信息交流与互动为主要特征。这一发展阶段在第一阶段的基础发展起来。三是在线事务处理阶段，以公众通过政府网站可以获得公共管理与服务为主要特征。

（二）四阶段划分法

这是欧盟委员会在《欧洲电子政务成熟度》报告中提出的观点，其具体阶段划分如下：一是传播阶段，其主要特征与三阶段论的初级阶段一样：政府通过网站单向主动向社会发布相关信息。二是交互阶段，这一阶段的主要特征也与三阶段论基本一致。三是在线事务处理阶段，这一阶段的主要特征是：政府很多职能可以通过政府网站实现，但这一时期的政务处理，主要是分散化和部门化的。四是集成阶段，其主要特征是：公众不仅可以通过政府网站获得各种政务信息，在线办理各种相关事务，而且政府网站已经成为一个服务集成平台，即“一站式”服务平台，实现了各部门职能的集成与整合，公众通过这个平台可以一次获得各种跨部门的服务。

（三）五阶段划分法

这种观点是联合国经社理事会公共经济与公共管理部在《电子政务测度：全球透视》中提出来的。其具体阶段划分如下：一是网上出现阶段，其主要特征是政府相关信息开始在网上发布，但发布这些信息的思路是“政府