

我国政府网站建设的阶段特征研究

包 涵

重庆大学公共管理学院, 重庆

收稿日期: 2022年3月16日; 录用日期: 2022年4月21日; 发布日期: 2022年4月28日

摘 要

政府网站已经成为深化政府信息公开、提升政务服务质量、加强政府与公众互动交流的重要抓手。为了应对政府网站建设过程中存在的一系列问题, 自21世纪起, 我国31个省份、自治区及直辖市(港澳台除外)纷纷制定了一系列政府网站建设的专项政策。本文以2006~2020年省级层面出台的81份政府网站政策文件作为分析样本, 借助扎根理论和NVivo软件对其进行逐层编码, 从政策主体、政策工具、政策目标三个维度, 分别总结政府网站建设在“十一五”规划(2006~2010年)、“十二五”规划(2011~2015年)、“十三五”规划(2016~2020年)三个阶段中的特征。研究发现, 随着我国政府网站建设进程的不断推进, 政策主体从单一化转向多元化, 政府网站建设所采用的政策工具逐步丰富, 政府网站建设的主要政策目标从扩大网站规模向提升网站服务质量转变。

关键词

政府网站, 政策主体, 政策工具, 政策目标

The Stage Characteristics of Chinese Government Website Construction

Han Bao

School of Public Policy and Administration, Chongqing University, Chongqing

Received: Mar. 16th, 2022; accepted: Apr. 21st, 2022; published: Apr. 28th, 2022

Abstract

Government websites have become an important tool for deepening government information disclosure, improving the quality of government services, and enhancing interaction and communication between the government and the public. In order to cope with a series of problems in the process of government website construction, since the 21st century, 31 provinces, autonomous

regions and municipalities directly under the Central Government (except Hong Kong, Macao and Taiwan) in China have formulated a series of special policies for government website construction. This paper takes 81 government website policy documents issued at the provincial level from 2006 to 2020 as samples for analysis, coding them layer by layer with the help of Grounded Theory and NVivo software. And this paper summarizes government website construction in three dimensions: policy subjects, policy tools, and policy objectives, in the 11th five-year plan (2006~2010), the 12th five-year plan (2011~2015) and the 13th five-year plan (2016~2020). It is found that, with the continuous promotion of China's government website construction process, the policy subjects have shifted from singularity to diversification, the policy tools used in government website construction have been gradually enriched, and the main policy objectives of government website construction have changed from expanding the scale of websites to improving the quality of website services.

Keywords

Government Website, Policy Subjects, Policy Tools, Policy Objectives

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

党中央和国务院不断推进政府网站建设,将政府网站视为信息公开、开展政务服务、互动交流的重要平台。在 2005 年中央人民政府门户网站试运行以来,31 个省、自治区和直辖市(港澳台除外)发布了一系列专项政策,完善政府网站基础设施建设。2022 年 2 月 25 日,中国互联网络信息中心(CNNIC)发布了第 49 次《中国互联网络发展状况统计报告》。数据显示,截至 2021 年 12 月,我国互联网政务服务用户规模达 9.21 亿,较 2020 年 12 月增长 9.2%,占网民整体的 89.2%。政府网站建设已成为我国打造廉洁高效的服务型政府的重要手段。

研究政府网站的相关政策,有助于更好地了解我国政府网站的发展进程、阶段特征和演进逻辑,同时能够进一步发现政府网站建设现存问题,促进政府网站功能效用的不断提高,满足公众日益增长的服务需求。

2. 文献综述

2.1. 政府网站的特点及其功能

吴昊、孙宝文(2009)实证调查了全国 180 个政府部门后发现,政府网站是政府信息化项目中最常被用到的,笔者认为,这个现象和政府网站的部分特点有关:技术壁垒低、投入少但成效高、信息公开相对方便、容易与公众进行互动[1]。陶佩(2018)认为,伴随着信息技术的迅速发展,我国已经迈入了信息化技术的新时代,政府机构也充分借助信息技术优势,创办了大量政府网站,通过建设政府网站将公平、公开、公正的权力还原给公众,同时提升了政府机构的创新能力,有助于塑造良好的政府网站形象、提升政府公信力[2]。

2.2. 公众使用政府网站的情况

马亮(2014)以我国 36 个主要城市的居民调查数据为样本,对公众使用政府网站的影响因素进行研究,

笔者发现,近一半受访者从未在本市政府网站上注册过,户籍、政治面貌、资金收入、职业等对居民进入政府网站的频率有较大影响[3]。李燕、朱春奎(2017)以重庆、武汉和天津的公众为研究对象,分析了政治效能和政府信任对公众参与的影响。研究表明,政府信任、内部效能和响应性能够直接促进公众对政府网站的参与,其中响应性的影响最大[4]。

2.3. 政府网站建设存在的问题及其对策

赵慧、刘君(2013)发现,信息孤岛这一现象已经成为建设政府网站、完善网上公共服务的主要阻力,并且政府网站自身的信息碎片化现象进一步导致了内孤岛化现象的产生,笔者认为,要解决政府网站的信息孤岛现象,应在政府内部贯彻以用户为中心的信息资源管理理念,强化信息资源组织逻辑,提高政府网站的可用性和政府网站检索功能的准确性[5]。王谦、代佳欣(2015)分别从制度导向、应用导向和价值导向三个方面对地方政府网站建设现状进行了测度。调查结果表明,地方政府网站建设的难点主要集中在三个方面:信息资源整合的有效性低、信度低、准确性低,笔者提出了打破困境的三条出路:一是创新政府网站建设机制;二是深度发掘用户需求;三是积极搭建服务云平台[6]。费军、王露(2015)认为,政府网站信息公开的执行力、有效性和公共服务性不强,信息公开的监督体系不足,地方政府网站的信息公开绩效不同,因此我们需要充分发挥政府网站的载体作用,使政府网站信息公开工作向基层拓展[7]。包国宪、赵晓军等(2015)认为,绩效考评是推动我国行政体制改革进一步完善的重要手段之一。第三方组织的评估信息一般包括社会统计数据 and 实地调研信息,来源相对单一,实地调研成本高,对第三方评估的有效开展存在一定的限制。笔者构建了以政府网站为主要信息来源的绩效评估模式,提出了推进我国政府网站绩效评估向善发展的两点建议:第一,加强政府开放程度;第二,不断探索政府、第三方机构和媒体之间的合作模式,进而提升第三方机构评估所产生的社会影响力[8]。

2.4. 公众使用政府网站的情况

于施洋、杨道玲等学者(2013)分析了互联网快速发展背景下政府网站建设面临的新挑战。笔者认为,以大数据技术为基础的智能网站是政府网站建设的一个新方向,并提出了智能政府网站建设的五个方向:智能感知、智能建站、智能推送、智能测评、智能决策,从而开创互联网善治新局面[9]。刘佩(2019)通过分析中国政府网站建设相关政策,将中国政府网站建设过程总结为四个阶段:起步阶段、快速发展阶段、服务提升阶段和互联网+政务阶段。笔者认为,在我国政府网站的未来发展上,应主要从三个方面加强政府网站的建设,即推动政府数据公开、搭建一站式服务平台、不断丰富服务渠道和方法[10]。

3. 数据和编码

3.1. 数据来源

本文主要的研究对象是我国省级政府网站建设相关政策,因此,在收集与政府网站有关的政策文件的时候,以“政府网站”为关键词在31个省、自治区及直辖市(港澳台除外)的人民政府网站中进行检索,考虑到政策文本的全面性,借助省级人民政府网站进行统一收集的政策文本可能存在遗漏,另外还在北大法宝、知网中按照关键词“政府网站”进行进一步的文献搜索,最终收集到相关政策文本441份。

经过初步筛选后发现,自2015年中央政府发布了全国政府网站普查的通知以来,多数省份都会发布每年四个季度的政府网站绩效评估通报,考虑到政策样本的代表性,只留下时间跨度为一整年的绩效评估政策文件。另外,与政府网站建设相关的省级层面政策文件在政策内容上具有沿袭性,比如,对于同一主题,地方政府更多的是转发或者简化国家层面颁布的政策文件,在政策内容上具有相似性和重复性,因此,将各个省份主题相同的政策文件进行比较,剔除直接转发国务院相关文件的政策。最后,通过对

剩余的政策文件进行浏览和研读，筛选出与政府网站直接有关的政策文本一共 81 份。

3.2. 文本编码

编码过程中，随着对文本内容的深入了解和研读，本文发现在主题探索部分所得到的“政策主体”“政策工具”“政策目标”三个维度能较好体现文本的核心内容，以此为基础，最终得到的编码结果如表 1 所示。

Table 1. Code list
表 1. 编码表

一级节点	二级节点	三级节点
政策主体	高校	高校
	公众	公众、群众、人民群众、网民
	媒体	媒体、新媒体、新闻媒体
	企业	企业
	政府	国务院、省人民政府、市人民政府、县人民政府、行政公署
	专家	专家
政策工具	强制性	督导检查、法律法规、管理机制、绩效考评、制度规范、组织领导
	混合性	第三方评估、技术支持、人才培养、政府购买、政府内部协同配合、资金投入
	志愿性	公众监督、互动交流、解读回应
政策目标	公共服务	保障公众权利、回应社会关切、开展政务服务、拓宽公众参与途径、提高服务针对性、提高服务质量、提高群众满意度、政务信息公开
	经济发展	提升招商引资水平、营造经济发展环境、助力经济社会发展
	网站建设	保障网站信息质量、丰富网站内容、改进网站设计、更新网站信息、建设集约化网站、建设智能化网站、完善网站基础设施、网站安全防范
	政府建设	加强政府数字化建设、推行电子政务发展、打造廉洁透明政府、提升执政能力、提高法治能力、提高社会治理能力、宣传政府工作、提升服务效能、提升政府公信力、提高行政效率

4. 我国政府网站建设阶段特征

4.1. “十一五”规划期间特征总结

第一，政策主体。政府网站的建设主体较为单一，公众和企业对政府网站建设的参与程度较低，政府为政府网站建设的主导性力量。

第二，政策工具。政策主体选择多种类型的政策工具达成政策目标，其中使用最多的是强制性政策工具，通过建立规范的政府网站运行机制，采用管理、监督、问责等方式确保政府网站的稳步发展。

第三，政策目标。政府网站在网站建设层面的重点是增加全国政府网站的数量，完成政府网站基础设施建设，不断改进已建立网站的页面设计、栏目类别、信息内容等方面；在公共服务层面的目标集中在政务信息公开和开展政务服务两方面，看重政府网站所提供服务的数量；在政府建设层面的重点是以政府网站的建设为依托提升政府行政效率，提高政府执政能力(图 1)。

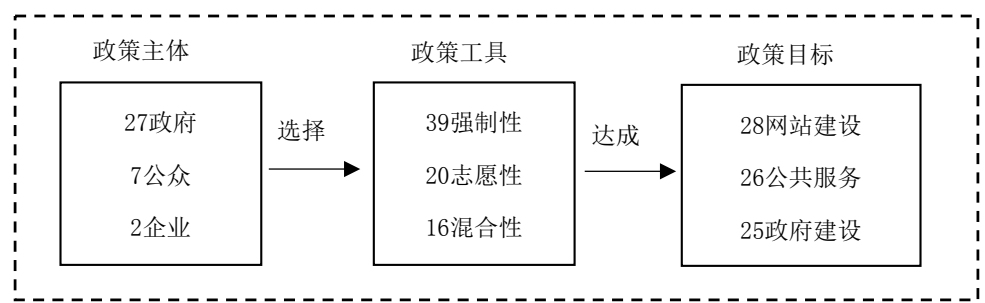


Figure 1. Explanatory chart of government website construction from 2006 to 2010
图 1. 2006~2010 年政府网站建设阐释图

4.2. “十二五” 规划期间特征总结

第一，政策主体。政府网站的建设主体开始呈现多元化趋势，政府、公众、专家、媒体、企业等各方主体采取单独行动或联合行动的方式参与到政府网站的建设中。

第二，政策工具。政策主体使用多样化的政策工具达成政策目标，利用强制性政策工具建立规范标准，督促工作落实到位；利用志愿性工具和公众进行互动，发现并解决政府网站建设中存有的问题；利用混合性工具为政府网站发展带来保障，通过技术支持、人力和物力等的投入深化政府网站建设。

第三，政策目标。政府网站在网站建设层面的目标集中在网站信息内容保障方面，要求及时更新网站信息、丰富网站内容、防范安全风险；在公共服务层面的目标集中在政务信息公开和开展政务服务两方面，但这一时期开始强调所公开信息的及时性、准确性和多样性，以及政府网站工作人员在线办事能力的提升，从看重所提供服务的数量逐步向看重服务质量发展；在政府建设层面的重点是进一步推动政府行政体制改革和政府职能转变；在经济发展层面的目标包括提升招商引资水平和营造经济发展环境等 (图 2)。

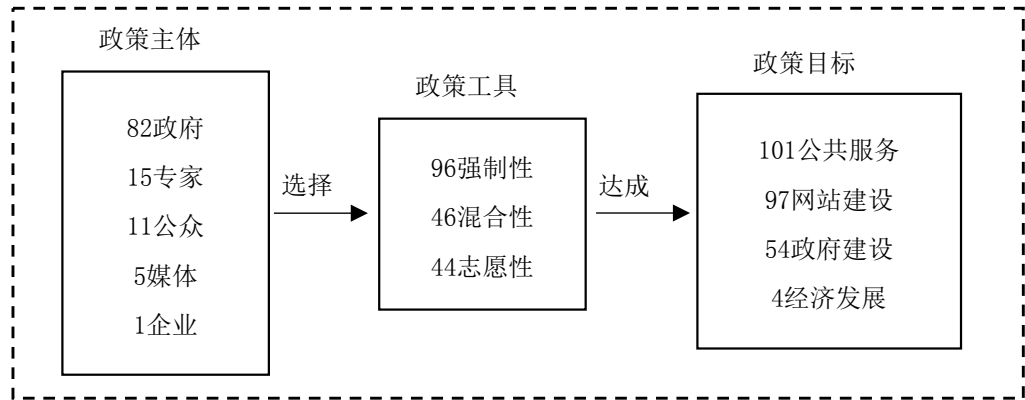


Figure 2. Explanatory chart of government website construction from 2011 to 2015
图 2. 2011~2015 年政府网站建设阐释图

4.3. “十三五” 规划期间特征总结

第一，政策主体。政府网站的建设主体更加多元，政府不再是政府网站建设的单一主导性力量，政府、公众、企业、媒体、专家和高校等主体之间的合作更为密切。

第二，政策工具。为实现这些基本目标，政策主体综合使用各类型的政策工具，利用制度规范、绩效评估、督导检查等强制性政策工具进一步巩固政府网站建设成果；利用解读回应、互动交流、公众监

督等志愿性政策工具改进政府网站运行机制；利用人才培养、资金投入、政府购买等混合性政策确保政府网站有序发展，运用互联网、云计算、大数据等新兴技术不断探索政府网站的智能化建设。

第三，政策目标。政府网站在网站建设层面的重点是政府网站的集约整合，实现部门联动和信息资源共享，打造全国政务一体化信息平台；在公共服务层面的重点是提升网站所提供服务的数量，拓宽公众参与途径，回应公众对多样化、个性化服务的需求，不断提升公众对政府网站的满意度；在政府建设层面的目标集中于推动廉洁高效政府、数字政府及服务型政府建设；在经济发展层面的目标包括营造经济发展环境、助力经济社会发展等方面(图 3)。

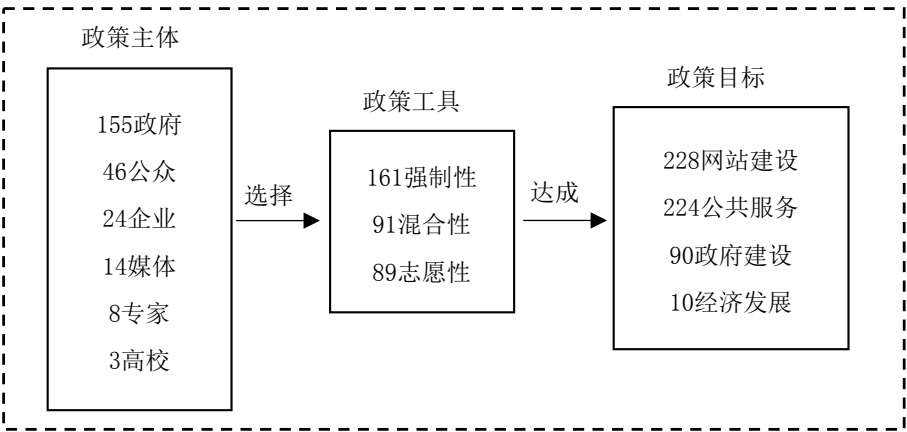


Figure 3. Explanatory chart of government website construction from 2016 to 2020
图 3. 2016~2020 年政府网站建设阐释图

5. 结论与讨论

本文在服务型政府理论、政府流程再造理论和政策工具理论的基础上，利用 NVivo 软件对 81 份省级层面的政府网站政策文件进行了手动编码，从政策主体、政策工具、政策目标三个维度出发，分析我国政府网站建设在“十一五”规划、“十二五”规划、“十三五”规划三个时期的阶段特征，主要研究结论如下：

第一，政府网站建设的政策主体从单一化向多元化发展。在“十一五”规划期间，政府是政府网站建设的主导性力量，随着时间的推移，政府网站建设的政策主体逐步呈现出多元化态势，包括政府、公众、企业、媒体、专家、高校等在内的多方主体通过采取单独行动或联合行动的方式参与政府网站的建设。

第二，政府网站建设所采用的政策工具逐步丰富。在“十一五”规划期间，强调使用强制性政策工具以逐步建立起统一、规范的政府网站运行机制。随着政府网站建设的稳步推进，不再局限于利用制度规范、绩效评估、督导检查等强制性政策工具巩固政府网站建设成果，混合性政策工具和志愿性政策工具的使用情况更为乐观。移动互联网、云计算、大数据等新兴技术被广泛运用，资金投入和对专业化队伍的培训进一步保障了政府网站的良性发展。同时，公众参与政府网站建设的程度在不断提升，政府也更加强调及时回应公众诉求的重要性。

第三，政府网站建设的政策目标从扩大网站规模转变为提升网站服务质量。在“十一五”规划期间，致力于增多全国政府网站的数量，不断改善已开办网站的展示形式和基础设施建设，要求丰富政府网站内容并及时更新网站信息。随着我国政府网站规模的扩大，建设政府网站的目标不再只集中于公开政务信息和提供在线服务。在强调丰富网站信息内容的同时，也开始注意所发布信息的有效性、准确性等质

量问题。政府通过建设集约化、智能化政府网站,实现部门联动和信息资源共享,打造全国政务一体化信息平台,通过新兴技术在政府网站中的运用,回应公众对多样化、个性化服务的需求,不断提升公众满意度。

基于以上研究内容,本文为政府网站的建设提出几点建议。第一,健全政府网站建设相关法律法规。我国政府网站层面的法律法规相对缺失,对政府网站的建设、管理和发展做出明确规定的法律法规较少,这可能导致今后政府网站的管理中存有盲区。所以,应进一步健全相关法律法规,使法律法规出台情况与政府网站发展现状相匹配,完善政府网站在信息安全、信息公开等方面的法律法规。第二,加大技术支持、资金投入力度。我国政府网站建设已经迈入创新发展阶段,但现阶段,部分政府网站依然存在基础设施建设不完备的问题。另外,需要加大对政府网站的资金投入,确保政府网站发展确需资金纳入财政预算。第三,利用多种途径宣传政府网站。首先,主动探索政府网站微门户的建设,方便公众在电脑、手机等客户端上都能使用政府网站。其次,政府网站应主动与新闻媒体进行合作,利用多方新闻媒介的力量扩大政府网站影响力,相关工作人员也可以进入居民社区,对政府网站服务清单和政府网站建设成果进行宣传。

参考文献

- [1] 吴昊,孙宝文.当前我国电子政务发展现状、问题及对策实证研究[J].国家行政学院学报,2009(5): 123-127.
- [2] 陶佩.政府网站建设现状及对策分析[J].信息系统工程,2018(6): 127-128.
- [3] 马亮.公民使用政府网站的影响因素:中国大城市的调查研究[J].电子政务,2014(4): 34-48.
- [4] 李燕,朱春奎,姜影.政治效能感、政府信任与政府网站公民参与行为——基于重庆、武汉与天津三地居民调查数据的实证研究[J].北京行政学院学报,2017(6): 35-43.
- [5] 赵慧,刘君.以用户为中心的信息构建与网络治理——信息构建理论视野下的政府网站信息资源“去孤岛化”研究[J].公共管理学报,2013,10(1): 128-136+144.
- [6] 王谦,代佳欣.地方政府网站建设困局的制度诱因与理性出路[J].经济体制改革,2015(1): 85-89.
- [7] 费军,王露.地方政府网站信息公开专项评估研究[J].电子政务,2015(12): 74-83.
- [8] 包国宪,赵晓军,孙斐,张弘.政府网站:透视政府绩效的一扇窗口? [J].上海行政学院学报,2015,16(4): 4-13.
- [9] 于施洋,杨道玲,王璟璇,张勇进,王建冬.基于大数据的智慧政府门户:从理念到实践[J].电子政务,2013(5): 65-74.
- [10] 刘佩.我国政府网站建设与发展的历史进程与规律特征[J].中国管理信息化,2019,22(17): 167-170.