

论我国政府门户网站建设的社会化模式构建

文 / 吕元智 · 上海师范大学人文与传播学院

电子政务工程是一项全社会工程，作为其基础建设之一的政府门户网站建设也需要社会多方力量支持。本文从一个典型案例——“The FirstGov.gov”建设入手，分析了我国政府网站建设的社会化模式的内涵及其意义，并从思路、制度、组织、具体操作等层面就如何实现政府网站建设的社会化协作提出了一些措施和建议。

自“政府上网工程”启动以来，我国各级政府门户网站（以下简称政府网站）建设发展迅猛，并取得了突破性进展。据统计，截止到2005年底，我国各级政府网站的普及程度达到较高水平：96.1%的部委单位拥有网站，比2004年上升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^[1]。又据国务院信息化工作办公室委托赛迪顾问公司所做的调查显示，到2005年年底，我国政府域名（GOV.CN）注册量达到23 752个，政府网站达到11 995个，分别比去年同期增长45.5%和16.9%；县级以上门户网站拥有率达到81.1%，比上年提高7.6个百分点^[2]。特别是2006年1月1日中央政府门户网站正式开通（其当日点击量达到4048万次，页点浏览量为519万，访问人次34万，访问人数26万^[3]），更是把我国政府网站建设推向了一个新的高潮。政府网站的迅速发展，有力地推动了我国电子政务进程，它在促进政府职能转变，提高办事效率，树立政府新形象等方面具有十分重要的地位和作用。但是，我们也不难发现，作为我国电子政务工程基础建设之一的政府网站建设，目前主要是依靠各级政府部门的力量而进行的，带有明显的以政府管理为中心的痕迹，以至于我国政府网站存

在“设计理念不够成熟、服务性不足、权责不够明确、缺乏互动的内容……”^[4]等问题。为了解决这些问题，促进我国政府网站建设更快、更加健康地发展，在政府网站建设过程中我们需要充分整合社会资源，构建一个能够协调各方力量共同推进政府网站建设的社会化模式。

一、政府网站建设社会化模式的一个典型案例——“The FirstGov.gov”建设^{[5][7]}

美国是世界上电子政务发展起步较早的国家之一，其电子政务发展迅速。自1992年美国前总统克林顿宣布他的政府将是一个“电子政府”以来，到2000年2月，美国已建立了20 000个政府网站，基本上形成了一个覆盖从联邦政府一级机构，到州级政府，再到每个县、市，几乎所有的机构的网上站点“网络”。如何将一个个独立网站连接起来，以便实行更加有效的管理和利用，便成了美国联邦政府在发展电子政务过程中着重要解决的核心问题。于是，2000年6月，前总统克林顿宣布美国政府20 000个网站、约2700万个网页将合成为一个，成为提供各种信息的平台。经过短暂90天的努力，在社会力量的支持下，“The FirstGov.gov”于2000年9月22日正式上线

运行。“The FirstGov.gov”是美国政府的一个综合性门户网站，其内容丰富，分类详尽；它综合了400个政府部门，其内部包括500个子网站，同时提供连结服务至4000万个网页及2万个相关网站，免费向民众提供全天候查询，允许用户同时搜索全部2700万个网页，是一个真正意义上的以公众为中心的“一站式”政府门户网站。在很大程度上，我们可以把“The FirstGov.gov”看作是行政机构关于电子政府创新的一个“前端”^[8]，是电子政府理念的真实体现。

从建设过程来看，“The FirstGov.gov”是美国联邦政府与社会力量共同协作的结果。其社会化合作构想可以追溯到信息技术企业家Eric Brewer承担一项由美国国防部资助项目的时候。当时Eric Brewer就提议赠送给政府一个功能强大的搜索引擎，这个功能强大的搜索引擎就是美国政府想构建的统一网站门户。于是，当美国前总统克林顿提出这一构想时，2000年6月，由Eric Brewer建立的一个非赢利性组织在90天内免费为美国联邦政府架构了FirstGov.gov网站。另外，在2001年和2002年，GSA（U.S.General Services Administration）和美国政府的22个机构还向该网站投资，使其继续进行建设。

可以说，“The FirstGov.gov”是一个相当成功的政府门户网站。但它的成功是与美国政府网站建设的思路 and 模式分不开的，因为在“The FirstGov.gov”建设过程中，它并不是仅仅依靠美国联邦政府的力量，而是充分调动和利用了社会多方力量，开展了行之有效的社会化合作。

二、我国政府网站建设的社会化模式内涵

1. 对政府网站建设社会化模式的理解

从“The FirstGov.gov”案例中可以看出，政府网站建设需要整合社会多方力量，也就是说，政府网站建设应走社会化模式。那么，什么是政府网站建设的社会化模式呢？

政府网站建设的社会化模式，是指在政府网站建设过程中，在政府中枢机关的主导下，政府积极主动地调动和利用社会多方力量（如非赢利性机构、企业、团体和社会公众等），综合多方实力（理念、管理、资金、技术、信息、人才等），共同来推进和完成政府网站建设，让政府网站成为电子政务开展的有效平台。政府网站建设的社会化模式是一种基于政府中枢机关主导下的集合社会多方力量的协同建设模式（如图1所示）。

具体来讲，我们可以从以下几个方面对这种社会化模式进行理解：

(1) 政府网站建设的社会化模式是在政府中枢机关主导下的社会化模式。这是

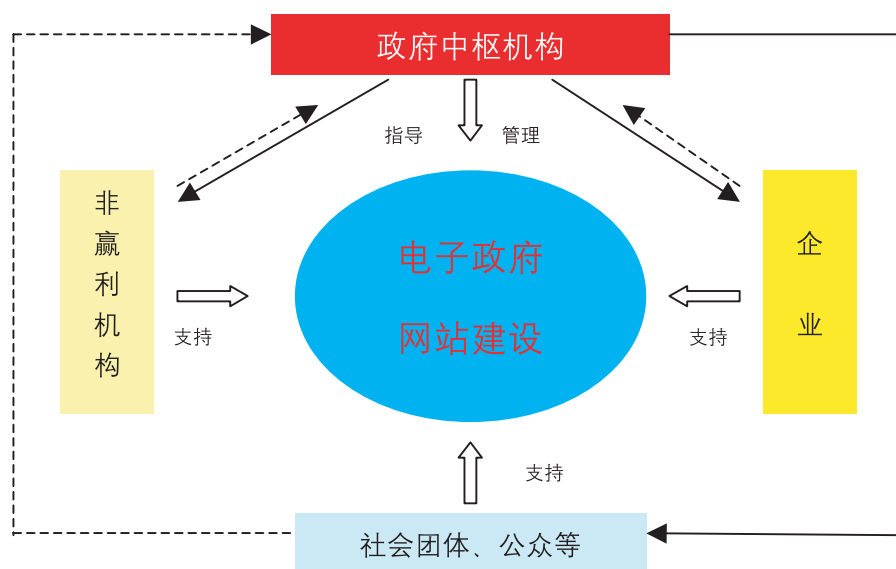


图1 基于政府主导的政府网站建设社会化模式

(----▶ 代表政府的指导和管理，——▶ 代表其他社会力量对政府中枢机构的反馈和监督)

因为电子政府工程是一项系统复杂的工程，它需要一个强有力的政府中枢机构来协调各种矛盾，理顺各种关系，改善相应的业务流程。作为电子政务工程基本建设内容之一政府网站建设，也需要有政府中枢机构进行统一部署，作出整体安排。因此，这种社会化模式必须是在政府中枢机关主导下进行的协作模式，政府的主导地位是不可或缺的。

(2) 在这种模式下，政府网站建设并不能仅仅依靠政府的力量，它需要多方合作。在政府网站建设的过程中，政府部门需要整合多方力量，如非赢利性机构、企业、团体和社会公众等主体，综合多方实力，如电子政务理念、管理方式方法、资金、技术、信息、人才等，以弥补政府部门建设政府网站的实力不足。

(3) 在这种模式下，政府中枢机构应主动创造条件，主动接受社会力量支持，并接受社会多方监督，同社会力量一起协同完成政府网站建设工作。

(4) 通过这种模式建设的政府网站是一个能体现以公众为中心的网站^{9]}。也就是说，社会化模式的协作是不简单的政府网站业务建设的协作，更是在电子政务理念层面上的广泛协作。

2. 政府网站建设社会化模式的意义

政府网站建设的社会化模式是一种在政府中枢机关主导下的整合社会多方力量的广泛协作模式。它在加快政府网站建设进程，推动电子政务工程发展等方面具有十分重要的现实意义。

(1) 弥补政府部门建设政府网站力量的不足，加速电子政务建设进程

目前,我国电子政府工程建设主要是由政府来承担,在建设的过程中,政府部门不仅要制订各项规范、制度,还要亲自主持各项建设工作。而电子政务工程是一项前所未有的事业,它有许多需要探究的地方,作为政府部门来讲,在技术、人才、资金、管理等方面难以完全胜任政府网站等工程的建设。政府网站建设的社会化模式,可以把社会上的一些可以利用的力量充分调动起来,弥补政府部门力量的不足,保障政府网站建设的健康有序进行,进而加速电子政务建设进程。

(2) 让社会力量参与电子政务建设,让政府网站建设接受社会监督,以体现“以公众为中心”精神,促进社会民主发展

在这种社会化协作模式下,政府部门主动积极地接受社会多方力量支持,它直接或间接地拓宽了社会力量广泛参与政府网站建设的渠道,也相应地扩大了公众对政府网站建设等情况的知情权,便于社会对政府相关部门进行监督,促进和监督政府部门“以公众为中心”的精神来建设政府网站,从而加快电子民主建设进程,不断推动社会民主向前发展。

(3) 通过社会多方力量协作,扩大电子政务影响,培养社会电子政务意识

电子政务是一个新事物,社会对其了解 and 认识不够深入,尤其是在社会信息化程度较低的情况下,情况更加严重。显然,这种状况不利于电子政务的发展。而政府

网站建设的社会化模式,在吸纳多方意见、接纳社会资金、技术、人才等力量支持的过程中,在一定程度上也可以理解为是对电子政务这一新事物的一种宣传。通过这种宣传,让社会各方面更多地认识和理解电子政务,不断扩大电子政务影响,培养“公开、透明”等社会电子政务意识,为电子政务向纵深方向发展扫清思想上的障碍。

三、我国政府网站建设的社会化模式构建方略

1. 加强电子政务理念宣传,转变政府网站建设思路

电子政务是现代信息技术和社会民主发展的结果,是政府机构应用现代信息和通信技术,将管理和服务通过网络技术进行集成,在互联网上实现政府组织结构和工作流程的优化重组,超越时间和空间及部门之间分隔的限制,全方位向社会提供优质、规范、透明、符合国际水准的管理与服务^[9]。作为新事物,电子政务在我国出现的时间并不长,从目前情况来看,它的理念、精神并没有被社会完全了解和掌握。为此,在电子政务工程基础建设之一的政府网站建设过程中,我们需要对其进行宣传,扩大其影响,改变传统建设思路,从思想意识层面上为政府网站建设提供良好的氛围。

(1) 加强对电子政务理念进行宣传,让社会对其有较为深入的了解和认识

众所周知,电子政务是建立在现代化

信息技术和设施基础之上的,但这些基础技术和设施仅仅是它依靠的条件,电子政务的真正内涵在于其理念和精神^[11]。因此,我们要采取措施,通过多渠道多途径对电子政务的相关精神进行宣传,普及电子政务理念。通过宣传,让政府工作者和普通社会公众理解电子政务是以公众为中心的、以服务为主要内容的、需要社会广泛参与的工程;澄清政府机构及社会公众在电子政务认识上的误区,为全社会参与政府网站建设扫清思路上的障碍,为其社会化模式的构建奠定舆论基础。

(2) 转变政府网站的传统建设思路

一般来讲,电子政务工程是一个自上而下的工程,在电子政务建设初期或起步阶段,其建设主要是由政府部门来组织和承担的。在许多人的思想意识中,一般会认为电子政务工程建设尤其是基础网络、政府网站等建设是政府机构自身的事情。其实不然,电子政务工程应该是一个全社会系统工程,作为系统工程重要组成部分的政府网站建设也需要社会多方力量广泛参与。这就要求我们转变政府网站建设的思路,实现政府网站建设的社会化协作。

转变建设思路主要包括以下两方面内容:

● 转变政府部门的建设思路

从目前我国政府网站建设情况来看,其建设工作主要由我国政府的信息化部门来承担,政府部门唱主角;这是我国社会信

息化程度不高、电子政务发展处于起步或初级阶段等客观因素决定的结果。但是随着电子政务工程的发展, 社会对政府网站的功能、性能等方面的要求必然会越来越高。政府网站是否成为开展电子政务的有效平台, 是否满足社会公众的要求, 必然会成为政府部门重新审视的内容。这就要求我国政府部门明晰建立政府网站的目的(即有利于为社会公众提供优质的管理和服务), 改变由政府部门单一建设政府网站的思路, 主动寻求社会多方力量支持, 按公众的要求来建设政府网站。

- 改变社会各方力量对政府网站建设的认识

作为电子政务工程建设系列之一政府网站建设, 与社会各方面息息相关, 它不仅仅是政府部门的事情, 社会各方力量也有权利、责任、义务参与其建设。在这方面, 我们可以通过宣传、激励等措施, 鼓励社会各方力量以主人翁的态度积极参与政府网站建设, 改变他们对政府网站等基础工程建设的认识, 让他们把参与电子政务工程建设作为自己的一项权利和义务。

2. 建立协作制度, 健全网站建设的社会化协作组织

政府网站建设的社会化模式是一种基于政府中枢机构主导下的社会化协作模式。在这种协作模式中, 政府中枢机构的主导地位是不可缺位的。作为政府部门来讲, 应该在制度建设、组织建设等方面积极主动

地发挥作用, 让政府网站建设的社会化模式有制度上和组织上的保障。

(1) 制订和完善政府网站建设的社会化协作制度

制度是科学管理的基础和前提, 政府网站建设的社会化协作需要有一个完善的制度。这是因为, 政府部门在进行政府网站建设的过程中, 要接纳社会多方力量支持, 但是该怎么接受社会力量支持, 又该由谁来管理和接受这些支持呢? 哪些建设内容是可以由社会支持力量来完成, 哪些建设内容是社会支持力量不可替代的呢? 如此等等, 这就需要有一套完善的制度来保障。

在制订和完善制度方面, 主要包括以下两方面的内容:

首先, 确立和完善政府的权利责任制度。通过制订相关权利责任制度, 确定政府中枢机构在政府网站建设中的主导地位, 明确政府相关部门的权利和义务, 例如确定政府网站建设是政府部门不可推卸的责任, 对社会支持力量进行指导和监管的权利义务等。通过制度建设, 明确权责关系, 克服“官僚主义”的影响, 为政府部门主动积极地寻求社会力量支持提供制度依据。

其次, 确立和完善社会支持力量的权利责任制度。一方面, 通过制订相关制度, 肯定社会力量对电子政务发展的支持, 并赋予其一定的权利: 像国外的电信运营商一样, 他们可以免费为政府建设网络, 在电

子政府网络投入运行后收取相应的服务费等等。例如IBM免费为美国亚利桑那州设计和构建了网上驾照系统, 政府省去了建设投资; IBM公司从系统运行后的每次驾照办理中收取1美元的服务费^[12]。另一方面, 通过制定相关制度, 对社会力量参与政府网站建设作出相应的严格限制, 如规范电信运营商进入政府网站建设的门槛, 要求其主动接受政府部门的监管, 制定网站建设安全责任制等。通过制度建设, 为政府网站建设的社会化协作模式运作提供规范。

(2) 建立和健全政府网站建设的社会化协作组织

除了制度建设之外, 政府网站建设的社会化模式还需要有一个社会化协作组织。鉴于电子政务工程的复杂性和社会支持力量的多维性, 这个协作化组织采用委员会制的形式比较适宜。因为委员会式的协作组织, 具有民主、平等参与等特点, 它可以帮助政府部门广泛听取不同意见, 集思广益; 具有良好的弹性, 可以很好地与环境变化保持一致^{[13][14]}。因此, 根据我国现阶段的情况, 我们可以组建一个由政府中枢机构牵头的, 由技术、资金、人才等各方面优势力量以及普通社会公众代表组成的政府网站建设委员会(如图2所示)。

这个政府网站建设委员会隶属政府中枢机构, 它由政府相关部门代表, 社会公众代表, 社会资金、技术、人才及其他相关领域的代表组成。这个委员会可以是长期的,

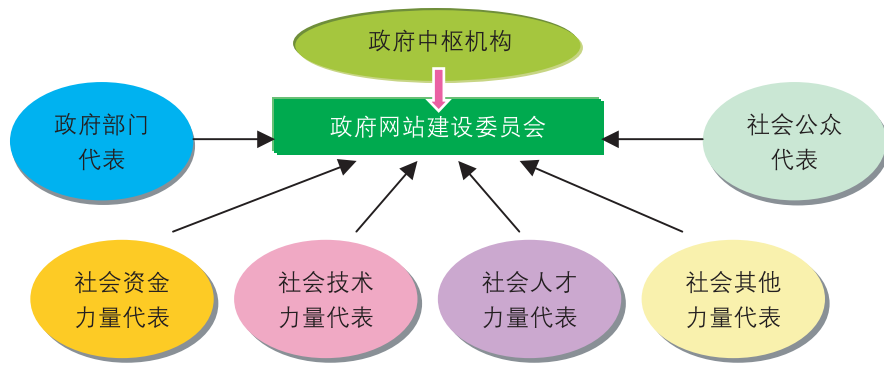


图2 政府网站建设委员会构成示意图

也可以是临时性的；其主要职责是制订政府网站建设方案以及各项协调制度，协调社会力量，让政府网站建设有充足的资金、技术、人才等保障。在这个委员会中，政府中枢机构处于领导和主导地位，其他社会力量在委员会既定的方案指导下，各司其责，各尽其力，共同推动政府网站建设的顺利进行。另外，在实践中，随外在环境的变化还应不断补充和完善这个政府网站建设委员会，让其更好地发挥组织、协调作用。

3. 积极接受社会监督，拓宽多方协作途径和渠道

网站建设是电子政务工程的重要环节，它的性能将直接影响到电子政务理念及其功能的发挥。因此，在我国政府网站建设过程中，政府部门要广泛听取不同的意见，克服官僚主义的影响，积极接受监督，以服务的精神来看待政府网站建设。

(1) 及时公开相关信息，主动接受社会力量监督

作为这种社会化模式的主导力量——

政府部门来讲，应实施政务信息公开，尤其是政府网站建设等相关内容信息的公开，主动接受社会监督。一方面，在政府网站设计、建设、运行等阶段，要及时公布相关内容，让社会有充分的知情权，并建立和完善信息反馈渠道。通过反馈渠道，让政府相关部门听取和了解社会公众意见，自觉地以公众为中心的理念来建设政府网站。另一方面，建立和健全监督机制。除政府相关部门积极主动地接受社会监督，也需要有相关的监督机制，防范和纠正政府部门违背电子政务精神的行为。

(2) 主动寻求社会协作力量支持

在一定程度上，政府部门的官僚主义文化是客观存在的，但是这种组织文化不利于政府网站建设的社会化模式构建。所以，我国政府相关部门应“放下架子”，真正“以公众为中心”，主动寻求政府网站建设的优质资源，如先进的技术、管理经验、充足的资金等，以弥补政府在政府网站建设方面的资源不足。

(3) 积极拓宽协作途径和渠道

政府网站建设的社会化模式是一种多维的多层次的协作模式。它的协作既可以是同企业等机构进行技术、资金方面的协作，也可以是同个人的知识、信息的协作。因此，在构建这种社会化协作模式时，我国政府部门要不断拓宽协作途径和渠道：其一，拓宽技术协作途径。针对政府部门所掌握的现代化技术相对有限的情况，在现阶段我们可以采用招标研究课题、购买或接受捐赠等方式，汲取外部先进的技术力量和管理经验等。其二，拓宽资金融资渠道。我国政府可以参照国外电子政务建设借用社会力量的经验，可以采用发行国债、接受捐赠、支付后期运营费等方式来解决政府资金不足的问题。其三，拓宽信息和知识协作来源。当前我国政府部门可以采用开研讨会，聘请相关专家，加强同公众联系，广泛听取社会公众的意见和建议等措施，以拓宽信息和知识来源渠道，解决政府网站等建设的知识资源不足的问题。

4. 引入项目管理机制, 实行网站建设项目管理

对于具体的政府网站建设或政府网站的某一阶段建设, 我们可以把它看作一个建设项目。因此, 在我国政府网站建设的社会化模式具体操作上, 我们可以引入项目管理机制, 对政府网站或政府网站某一阶段的协作建设实施项目管理。所谓项目管理就是以项目为对象的系统管理方法, 通过一个临时性的专门的柔性组织, 对项目进行高效率的计划、组织、指导和控制, 以实现项目全过程的动态管理和项目目标的综合协调与优化^[15]。实施项目管理, 可以有利于我国政府部门把政府网站建设或某一阶段的建设看作建设项目, 便于以项目为中心灵活地调配社会各方力量, 并对其进行有效的监控。作为政府管理部门来讲, 实行网站建设项目管理要做好如下工作^{[16][17][18]}。

首先, 启动政府网站建设项目。这个阶段主要是引入项目管理概念, 把政府网站建设或建设的某一些环节确定为待建的项目, 并批准该项目(或项目的一个阶段)的执行。在这方面, 我国政府部门可以采用招标投标的形式或其他委托形式向社会公开该项目, 并接受社会力量支持, 组建柔性的临时性的项目管理机构(也可以是前文所提到的政府网站建设委员会)来管理和监督该项目建设执行的。

其次, 界定项目目标, 确定实现目标

的工作方案。在政府中枢机构的主导下, 协调各方力量, 制定适合我国国情的网站建设项目目标体系, 并不断改进; 确定实现目标的工作方案, 并从各种预备方案中选择最令人满意的建设方案。

再次, 组织人力、技术、信息、资金等, 协调各方资源, 执行项目计划。运用协作机制, 把社会上的技术、资金、人力以及公众的建议等按一定结构比例有机地集合起来, 形成合力, 有条不紊地推进政府网站建设项目计划。

第四, 监控项目的实际进展与计划的偏差, 并采取必要的纠偏措施以确保目标的实现。在此阶段, 政府部门要切实做好监管工作, 对政府网站建设项目的全程进行有效监控, 及时发现和纠正项目执行中存在的问题, 努力将项目建设风险降到最低限度。

最后, 做好项目结项工作。建设计划完成后, 政府部门要及时做好结项工作。这方面的工作主要包括两大方面: 一是完成项目交接工作: 政府网站建设完成后向政府部门移交, 并针对我国政府部门相关工作信息化知识、技术水平不高的情况, 对其进行政府网站管理、运行等方面知识技能培训; 二是总结该项目建设情况: 总结成功经验, 汲取失误的教训, 为以后的政府网站等工程项目建设积累经验, 以减少将来建设的弯路。

四、结束语

政府网站建设是电子政务工程建设的重要组成部分, 它在电子政务发展过程中具有十分重要地位和作用。从世界上电子政务发展水平领先的国家和地区的成功经验看, 他们均以政府网站建设为龙头, 通过网站建设来推动电子政务发展。因此, 在我国电子政务发展初期, 为了更好推动我国政府网站建设, 让政府网站真正成为“信息公开、在线办事、公众参与”^[19]的电子政务平台, 我们需要构建社会化的协作模式, 调动一切可以利用的社会力量, 加速政府网站建设进程, 从而有力地推动我国电子政务工程建设不断向前发展。^[20]

参考文献:

- 1 中国信息化: 2005年中国政府网站绩效评估报告.[2006-06-23].
<http://218.25.230.218/zwxh/ShowArticle.asp?ArticleID=204>
- 2 中国电子政务网. 中国信息化发展报告2006.[2006-06-23].
<http://www.e-gov.org.cn/news/news007/2006-06-23/28001.html>
- 3 (同2)
- 4 张艳红. 我国“政府网站”建设的问题与建设.[2006-06-24].
<http://www.bjx.com.cn/files/wx/zgxxdb/2002-5/8.htm>
- 5 吴爱明等主编. 国外电子政务. 太原: 山

- 西人民出版社, 2004: 141-142
- 6 苏新宁等主编. 电子政务案例分析. 北京: 国防工业出版社, 2005: 28-33
- 7 中国网. 美国政府门户网站的设计特点、印象及启示. [2004-12-23].
http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/349624.htm
- 8 (同7)
- 9 胡小明. 以公众为中心的电子政务趋势研究. 电子政务, 2006 (1-2): 95-100
- 10 张广钦, 张勇. 政府重塑: 电子政务的灵魂. 电子政务, 2005 (22): 18-25
- 11 汪玉凯, 张勇进. 电子政务与政府职能转变. 电子政务, 2005 (5): 70-75
- 12 胡小明. 以人为本, 做好电子政务的公众服务. [2006-06-23].
http://www.ciia-eg.org.cn/meeting/2004all.doc
- 13 王愉人. 集体领导原则与委员会制的内在冲突. 海南大学学报(人文社会科学版), 2003 (4): 367-372
- 14 李慧. 对现代管理理论“委员会制”的思考. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2005 (2): 61-64
- 15 李忠诚. 项目管理哲学内涵浅析. [2006-06-23].
http://www.ledge.com/publish/print.asp?id=15313
- 16 梁静国, 徐强. 项目管理在企业信息化方面的应用研究. 物流科技, 2005 (1): 62-64
- 17 王树进等. 项目管理的内涵与发展. 市场周刊, 2004 (3): 107-108
- 18 程铁信等. 项目管理发展评述. 管理评论, 2004 (2): 59-64
- 19 (同1)

作者简介:

吕元智, 男, 1975年生, 上海师范大学人文与传播学院讲师; 发表论文10余篇。

专家点评: 该文比较系统地分析了政府门户网站建设的社会化问题, 结合国外的经验, 对未来中国的门户网站的社会化建设提出了设想, 有一定的新意。

本文提出的观点是: 现阶段, 为了更好推动我国政府网站建设, 让政府网站真正成为“信息公开、在线办事、公众参与”的电子政务平台, 我们需要构建社会化的协作模式, 调动一切可以利用的社会力量, 加速政府网站建设进程。论文对我国政府网站建设的社会化模式的内涵进行了详细的分析, 对政府网站社会化建设模式的意义进行了总结, 从思路、制度、组织、具体操作等层面就如何实现政府网站建设的社会化协作提出了一些措施和建议。

论文的选题具有较大的现实意义, 论点明确, 论据较为充分; 论文的观点鲜明, 参考引用了多篇文献, 引证规范; 研究成果对政府网站社会化协作建设的实践有参考借鉴价值; 论文的结构合理, 层次清晰; 文字表达简练、通顺。

论文的特点为:

选题为当前我国政府网站建设中特别需要关注的问题; 对政府网站建设的社会化模式的内涵和意义研究比较深入; 提出的措施和建议具有可操作性和实际应用价值; 参考文献多, 使用规范; 善于使用图形来表达。