

广州市天河区政府信息网站的建设实例

文 / 刘励枫 · 广州市天河区信息中心

2005年底,广州市信息办组织开展了“2005年广州市政务网站评比活动”,对包括市政府工作部门、区(县级市)政府、市委工作部门和人民团体在内的70个部门网站进行了评比,天河区信息网以第一名的成绩荣获“广州市2005年度优秀政务网站”的称号。

一、天河区信息网介绍

天河区信息网站(www.thnet.gov.cn)是天河区政府为构建一个高效、负责、有应变力的服务型政府而建立的政务网站,网站以需求为导向,以“为民、便民、利民”为宗旨,以“简明、实用、以人为本”为理念,以信息资源整合为核心,正在为促进天河区建设法治政府、责任政府、服务政府发挥着重要的作用。

天河区信息网的建设体现了天河区政府在推进城市信息化发展、加快政府职能转变、推行政务公开和网上审批方面的要求,是落实“三个代表”重要思想和贯彻《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[2002]17号)的具体举措,是天河区电子政务建设的一项重点的系统工程。

目前,天河区信息网站平均每月访问量为18,771人次,页面浏览量为729,218,平均每月信息更新量为2538条,网站的年更新量超过三万条,使用统一平台开发管理的部门网站64个,专题44个,公开的办事指南236条,中面向市民的办事148条,面向企业的办事88条,现行文件3233条,政民互动、呼叫中心接收群众信件18186件,各部门办结数为17932件,办结率为98.6%。

1. 网站整体结构

天河信息网自1999年开始运行,受当时设计理念和指导思想的限制,网站在设计理念、功能定位、板块划分、运行维护等方面存在较多问题。因此,天河区自2005年9月下决心着手进行改版,在设计理念上,强调以“为民、便民、利民”为宗旨,以“简明、实用、以人为本”为理念,通过对网站内容的梳理与整合,以市民、企业、投资者、旅游者的角色来组织和呈现信息,突出政务公开、互动服务、数据中心、便民服务、查询服务,从而大大优化了网站结构,提升了网站的整体效能。

天河区信息网站在整体布局上注重人性化的设计,把握两个关键,一是让访问者以最小的代价快速注意到重要的信息,二是对信息内容进行合适的安排处理,以提高阅读者的舒适感。

网站在结构上共有资讯中心、政务公开、走进天河、网上服务和互动桥梁5个一级栏目,并以市民、企业、投资者、旅游者作为服务对象,以需求为出发点,以满足服务对象为目标,按不同主体和人群划分网站,力求做到分类清晰,定位准确,避免栏目结构的复杂性和过于纵深。

在网站的布局上,分“四横两纵”,层次分明,衔接紧凑。“四横”是按照网站信息的服务方式进行划分的,包括:

第一层:以政务信息报道、通知公告、

视频播放、专题信息等为主要栏目,及时、准确地向公众汇报各单位近期的工作要点和进展情况,让群众更了解政府的运作。

第二层:以财权、事权、人事权、现行文件等为主要栏目,从群众最关心、最直接的问题入手,寓公开于服务之中,尊重公民知情权,展现中国民主政治建设进程。

第三层:以政民互动、信访聚焦、办事指南、业务查询、在线受理、业务查询等互动服务为主要栏目。实现了政府与民众7×24小时的零距离沟通,既提高了政府的亲和力,也提高了公众参政议政和实施社会监督的积极性,为政府为群众解决困难,办实事、办好事提供一个技术平台。

第四层:把政府各部门网站建设作为天河区信息网的重要组成部分,以展现各政府机构的风采、工作动态和业务办理,让公众能轻松走进政府,了解政府,监督政府。

“两纵”分左右两列,左列展现信息网的主要内容,右列则以最受关注部门信息、街道信息、专题信息排名、最常使用的办事指南列表、最受关注子网站排名等为主体,利用先进的网站数据挖掘和分析统计系统,了解来访者的访问模式,准确把握社会对信息网站的关注程度和信息需求,掌握社会公众上网诉求。据此优化整合栏目资源,提高网站信息的价值含量,提升网站品位,使网站有可持续发展的生命力。

为更贴近浏览者的实际环境，信息网针对目前主流的分辨率，进行合理的安排，让浏览者在800*600或1024*768的分辨率上，都能清晰完整地看到网站的主要内容，恰到好处地利用最大空间，不失真地呈现整体内容。

网站给浏览者留下第一印象的既不是网站丰富的内容，也不是网站合理的版面布局，而是网站的色彩。不同的色彩搭配营造了不同的展现氛围，烘托出建设者的整体构思，会使访问者受到感染。天河区是广州乃至华南地区教育、科技、人才密集的新兴城区，是无数有识之士创业、实现理想的地方，为此天河区信息网以代表诚实、深远、永恒、沉静、理智、高科技的蓝色为主基调，象征着天河的自由、开阔与梦想。另外，运用红、橙、绿、紫等靓丽色彩作点缀，凸现出了网站的生机与活力，寓意天河这颗以高科技产业为龙头蓬勃发展的新星，像朝霞一样充满生机与希望，给人以和谐愉快的感受。

2. 网站主要功能

经过多年政务网站建设经验总结与积累，天河区信息中心深刻认识到做好网站的功能定位，是办好网站，服务群众的出发点。为此，天河区信息网明确体现了四大功能：

(1) 信息公开

信息网在“以公开为原则，不公开为例外”思想的指导下，及时发布政府信息，

介绍本区的发展概况、投资环境，发布本区政府的最新政策、工作动态、重大决策和重点工程建设情况等等，保证公众对政府工作的知情权，提高政府的透明度。同时，为天河的居住者、投资者、旅游者和企业提供全方位详尽、及时、准确、鲜活的信息服务和办事指引。

(2) 在线办事

打造服务型政府，切实为企业和社会公众办理事务提供方便，实现“一站式、一体化”的事务办理服务，让各类人群充分享受政府提供的优质服务和便利生活。

(3) 公众参与

畅通政府与公众沟通的渠道，收集民意，汇聚民智，扩大公民参政议政的范围，保障公民的参与权、监督权，提升政治文明程度。

(4) 内部协同办公

基于知识库为政府职员提供一个便捷的个人工作平台，基于公共基础数据共享机制，为政府职员提供一个政府各部门提供一个协同办公的平台。

3. 网站特色

(1) 以人为本、以服务对象为中心

天河区信息网始终坚持“以需求为主导，以实效为目标”的原则，提倡“换位思考”的方法，以不同的需求为出发点，为社会公众的切身需求和利益着想。通过长期的经验积累和调研，充分了解市民、企业、投资者、旅游者的需求，按照服务对象的类

别，构建4大个性化频道。每个频道根据不同的服务对象，整合了政府网中与之相关的政务信息、办事指南、政民互动栏目、网上服务系统等资源，尽可能在频道内为服务对象提供完整、有针对性的信息和服务。

此外，网站的栏目和信息的编排遵循“三次点击”的原则，即让用户最多通过第三次点击就可以找到自己所需要的内容，避免了因为栏目的繁多、内容纵深而形成结构迷宫，让来访者无所适从的弊端。

(2) 信息丰富，更新及时，全面整合

在推进政务公开的过程中，天河区紧紧把握《广州市政府信息公开规定》中“以公开为前提，不公开为例外”的原则，加大对政府信息资源的开发，为公众提供全方位的信息服务。通过统一制作平台，统一管理后台，网站完全整合了各子网站资源，消除了信息孤岛，实现了部门间互联互通、资源共享的问题，逐步提高了政务信息资源的共享水平，从而提高了政府的社会管理能力和为公众服务能力。

目前信息网上除了“天河概况”、“政务信息”、“通知公告”等常规栏目外，还发布了天河区财权、事权、人事权，城市规划、“十一五”规划、政府工作报告、现行文件等一系列社会公众较为关心的内容。

(3) 互动活跃，畅通高效

公众是政务网站服务的对象，也是网站最广泛和最直接的应用主体，政民互动是衡量政务网站效能的重要方面。信访工

作是党和政府发扬民主、体察民情、接受监督、联系群众最直接有效的渠道,为此,信息中心研究分析了信访部门的业务流程,创新政府网上服务模式,以“推进政民互动、构建和谐社会”为目标的,以现代通信与计算机技术相结合,以信息服务为主导,以电话网为基础,以互联网为依托,为市民提供7×24小时的在线电子信访平台,拓宽与民沟通的渠道,提高社会公众参政议政和实施社会监督的积极性。电子信访栏目四年累计共有1.6万条互动信息,其中2005年收到互动信息5056条,平均每天10多条,最长达70多条;累计接到政务咨询、投诉电话26万多个,其中,去年接到电话63692个,涉及天河区政务、投资环境、城建城管、社会治安以及劳资纠纷等多方面的问题,整体办结率为93.6%。

经过升级改造的政民互动和95100政府呼叫中心,让互动平台更加稳定,扩展性更好。在使用上更细化了投诉建议的类别,操作上更显人性化,界面更加友好,督办的效果更加明显。公众互动时,不用管是与哪个具体部门有关,只需通过一个入口即能反映意见和得到及时答复,整个处理的流程为:群众发表意见→信访办转办意见→承办部门批复→信访办转达到人→网上公布答复。由于互动的方便和高效,所以天河信息网的互动非常活跃,成为了天河信息网的一大亮点。

(4) 依托强大基础数据库,促进深层应用

天河信息网实现了数据中心、办公自动化系统的数据对接,促进了应用的进一步推广与加深。从数据中心抽取了部分可对外公布的数据,如天河企业分类统计、经济月报、统计年鉴等实现了资源的最大共享,同时促进了区府领导对区情的进一步了解。在办公自动化上,天河信息网结合档案局现行文件的要求,通过OA与网站的无缝对接,规范了政府文件上网流程,提高了易操作性。为方便全区使用邮件系统、公文交换、视频点播等系统,信息网采用多种方式提供各应用系统入口,让机关用户方便快捷地找到所需应用。

(5) 整合部门业务系统,实现在线办事查询

网站实现了部门业务系统与网站的无缝对接,为公众提供业务查询服务。目前,已实现天河区国土局集体房产证受力情况查询、卫生防疫站健康证办理查询、规划局业务案件查询等,扩大了网站的服务面。

(6) 利用统计分析系统,科学指导网站发展

网站流量分析和性能分析是指导网站发展的科学方法。通过客观详尽的流量分析,了解公众的信息需求,把握社会对区信息网的关注程度,为有目的、有重点地合理开发网站资源,提高网站的价值含量,提升网站品位,让网站切实为群众服务发挥了重要的作用。另外,通过对网站性能进行分析,能掌握网站服务器的负载和性能,及时排除各种故障,以确保网站的正常运行。

二、网站建设背景

近年来,广州市天河区委、区政府从加快全区经济社会发展,提高区域综合竞争力的战略高度出发,积极实施电子政务战略,构建“高效能、负责任、快速应变”的现代化政府。天河区在结合本区实际的基础上,坚持技术创新与管理创新相结合、企业管理模式与政府运作相结合、政府主导与市场参与相结合的“三结合”,以统筹规划、统一平台、统一标准、统一管理为基本原则,从技术、管理和体制等多方面整体推进。

1. 天河电子政务建设的总体思路和基本原则

电子政务不是简单的技术性应用,而是紧密结合政府运作,借助信息技术重组和优化政务流程的一种新的管理模式。因此,天河区提出了以“坚持三结合”为总体思路,以抓好“统”、“用”和业务外包为基本原则。

“三结合”即坚持技术创新与管理创新相结合。一方面坚持改善组织架构,优化组织流程,另一方不断创新管理方法,较好地有效发挥了信息技术的巨大潜力;坚持将企业管理模式与政府运作相结合。在网站建设时,天河信息网借鉴企业较好的创新能力、质量意识、服务水平和绩效评估等理念,促进政府规范行政和高效运转;坚持政府主导与市场参与相结合。

“统”是指统筹规划,统一平台,统一标准,统一管理。发挥信息化的规模优势,

促进信息资源共享,实现扁平化、低成本的目标。

“用”是指应用在先,以用为主,注重实效。这是电子政务系统发挥持续作用的关键。提出“应用到哪,网络延伸到哪”,以业务需求为导向,以应用促发展。

业务外包是指借助丰富的市场资源和社会优势,将部分技术性业务外包出去,使政府得到更专业、更到位的服务。电子政务建设应坚持“有所为,有所不为”,利用市场机制,让政府有更多的时间去提升政府公共服务效能和运作效率。天河区政府呼叫中心(专线电话号码为95100),就是政府转变职能、授权外包、企业经营、透明运作的一个有益探索。天河区在没有增加一个编制,没有投入任何设备,仅仅是支付少量的服务费的情况下,营造了一个介于政府与公众之间的、不偏不倚地为政府传递公众心声、为公众提供政府规范服务的“第三方服务”环境。此外,还有全区网络和电脑维护等业务的外包等成功的外包业务。这些外包公司严格的管理制度和良好的市场运营机制,为我们提供了高质量、低成本的服务。

2. 天河区电子政务的主要应用

从1999年开始,天河区逐步构建起五个平台,一个安全体系,五个应用。五个平台是:区信息网络交换平台、政务信息发布平台(网站)、政务信息交换流转平台、社区信息管理平台和正在建设的数据中心交换平台。一个安全体系是:信息网络安全体

系。五个应用是指:办公自动化系统(OA)、电子邮件系统、电子信访系统、视频点播系统、数据中心系统。

(1) 完善政府信息基础设施,构建区信息网络交换平台

从1999年开始,分期建设天河区区政务信息高速公路,为电子政务建设提供高效传输的网络环境。2003年,实现区机关与广州市的百兆光纤互联、区机关与全区大部分党政部门(包括街、镇)的高速网络互联;目前,实现区机关与大院外100多个单位的高速光纤(专线)互联,将网络延伸到了街道和部分居委。天河区内的办公自动化系统和业务应用系统统一在此网络平台上进行,包括外来人口和IC卡出租屋管理信息系统、劳动保障信息系统、计生系统等,信息基础设施和资源实现共享和集中管理。

(2) 建立统一政务信息交换流转平台,提高工作效能

天河区政府按照“总体规划、分步实施、由点到面、由上到下”的步骤,构建了全区统一的政务信息交换流转平台,包括办公自动化(OA)系统、电子邮件(E-mail)系统、领导日程安排、网上公文交换系统,确保各部门公文的畅通流转和文件的共享,实现部门与部门之间、部门与领导之间网上无障碍的沟通 and 交流。目前,全区大部分单位的文件、简报和通知都通过OA收发,通过OA流转的公文累计超过8万份,其中,去年通过OA流转的公文有32934份。区委、区政府的大部分领导都在网上批阅文件。

全区主要单位已基本实现公文的网上流转。区委办、区政府办利用信息网络科学合理地安排区领导的会议活动和工作日程。

网上办公,大大减少了文件打印和传输工作量,提高了公文的流转速度,公文处理时间比以往缩短了2/3以上,促进了公文资源的共享,方便了公文查询检索。一份普通公文的发送从打印到交换到各单位往往至少需要1.5个工作日,现在通过OA发送即时可传送到所有单位,并且也可以及时发现公文是否成功送达;单位内部文件的传阅,过去一个领导传阅一份文件至少需要占用半个工作日,所有领导传阅完一份文件往往需要几个工作日,现在领导们可以在网上同时传阅文件,不受时间空间限制,大大节省了流转时间。更为重要的是,通过实施OA,政府部门的流程更加规范、合理,岗位职责更加明确,强化了办公过程的监督,有效地提高了办公效率和质量。

(3) 构建政务信息发布平台,强化党和政府与人民群众的沟通和联系

——建立政府信息网站,促进政务公开。利用区信息网站这个政务信息发布平台,将其建设成为一个对外宣传和服务的重要窗口,一个党和政府与市民互动沟通的重要渠道。

——构建以“区长信箱”、“政民互动”和“政府呼叫中心”的“电子信访”系统,强化政民互动。

(4) 构建社区信息管理平台,科学管理社区

该平台将社区的人口管理、计生管理等众多复杂的管理工作集成到一个综合系统,使各条线的管理共享基础数据,大大简化了基层的工作,既方便了广大居民,又提高了基层管理工作的准确性和科学性。

(5) 构建数据中心交换平台和政府数据中心系统

数据资源的整合是电子政务建设的一个重点和难点,天河区正在同步建设交换平台和中心数据库系统。目前首期工程重点整合了天河区经济与社会发展的统计数据 and 统计指标。该平台及数据库的建成将把重点放在信息的挖掘和深度开发上,便于各种数据的科学分析,使电子政务从一般的技术层走向管理决策层。

(6) 构建区级完善的网络安全防护体系,力保应用的安全顺利运行

通过对网关、内网网络层、主机等三个层次的防护,并与信息系统各平台无缝集成,构成了立体化、多层次的信息网络安全体系。它包括了边界防火墙、网络入侵监测、网络防病毒、桌面系统管理、用户权限管理和网络备份等六大系统。天河区的安全防护体系构建意识比较早,构建得较为完善。

(7) 规范制度,加强监管,促进天河区电子政务规范建设

为了进一步体现统一规范,天河区政府陆续制定了《天河区信息化建设项目管理暂行规定》、《广州市天河区机关信息网络管理规定》、《天河区政务网站建设与管理办法》(试行)等全区性的规范文件,对

区网络平台使用、网站的建设管理、子局域网建设管理、信息化建设项目的预算审批、建设监理与验收的管理、病毒防治、IT 资产维护等方面作了统一的规范性要求,从制度上保证各项应用的开展。

三、几点经验

1. 规范的制度、精心组织是网站良好运行的保证

为使天河区信息网建设、政务公开工作、互动服务等工作流程走向制度化、规范化,步入良性运作的轨道,区信息中心根据中央、省、市的有关要求,并结合自身的发展和实际应用,建立和完善相关制度与机制。

(1) 明确管理原则,建立良好的管理机制

“共建共管”是天河信息网建设的基本原则,整个网站建设涉及面大,管理复杂,不是任何一个部门能够包揽的工作,因此信息中心在《天河区政务网站建设与管理办法》(试行)(穗天府[2005]20号)中明确提出了中心与各部门在网站建设上的定位于分工,保证了网站的源泉和生命力。

(2) 构建强有力的组织框架

天河区信息化领导小组确立了天河区网站及网站群的统筹管理由以区长为组长的天河区信息化领导小组办公室牵头,从而保证了组织、管理、协调和指导力度。在网站群的建设上,采取“一把手”抓工程,落实各部门网站责任人和维护人,与各单

位签订责任书,保证了信息的时效性、完整性和权威性。

(3) 明确网站建设原则与责任分工,实行层级管理

为保障网站及网站群的规范管理和运作,天河区政府出台了《天河区政务网站管理办法》、《广州市天河区进一步推进政务公开工作意见》;为做好新形势下的信访工作,畅通政府与市民的沟通渠道,出台了《关于天河区呼叫中心 95100 进一步加强处理群众意见的通知》、《关于进一步完善天河区信息网站“留言板”栏目群众意见办理流程的通知》。这些制度的建立,为网站的良好运行提供了有力的保障。按照“统筹规划、统一标准、共建共管、分级管理”、“谁上网谁负责”的原则,明确了区信息中心与各部门在主网站与网站群建设方面的职责与分工,形成主网站的建设规划、管理机制的制订、整体风格的设计、技术平台的搭建和信息员队伍的建设、网站群的建设指导工作等由区信息中心统筹安排,主网站栏目内容、部门子网站的建设与更新由相关部门负责的层级管理模式。

(4) 完善监督机制

监督机制是制度得到具体实施的保证,为此天河区政府出台了《广州市天河区政务工作考评办法》,将政务公开作为党风廉政建设考核和干部年度考核的一项重要内容,纳入部门目标考核体系。另外,天河区信息中心每月编制《天河区信息网站每月运行简报》,定期向区委区政府领导以及各有关

部门公布上月网站各项客观指标,如各部门报送信息量、子网站和信息受关注程度等。对应当公开而不公开的,由区政府办负责查处;对不应该公开而公开的,由区保密局负责查处;对公开的信息不及时更新维护的,由区信息办负责查处。

2. 选择技术力量雄厚,产品成熟,专业性强的合作伙伴

网站的建设分为前台栏目的规划和页面设计,后台技术的支撑,两者相对独立,前者要求公司具有较强的网站策划能力和较高的设计水平,后者则注重于公司的技术力量和产品的成熟度。为此,信息中心经过一段时间的考察深究,提出采用优势互补的方式,选择两家公司作为网站坚实的后盾,为网站的成长奠定了良好的发展空间和基础。

3. 采用技术外包,让信息中心更专注于资源整合与网站应用深化

网站的工作是一项系统工程,涉及众多部门,面向广大群众,且任重而道远,除确保系统的稳定、优化运行环境、帮助各部门搭建网站外,更重要的是如何做好统筹管理,利用信息技术,推进政府管理方式创新,整合各部门信息资源和业务资源,通过

信息网站,构建具有公信力、亲和力的服务型政府。为此,天河区信息中心在人手不足的情况下,创新网站管理模式,采用技术外包,把网站建设中属于技术层面的日常工作交给公司进驻工程师协助完成,让网站管理人员从繁琐、单一的日常事务中抽身,专注于思考网站的发展规划与实施,做好资源整合与网站应用深化,保障网站的可持续发展。

4. 统一管理平台,把子网站的建设纳入网站建设工作中

为均衡部门子网站的建设水平,避免形成信息孤岛,信息中心把子网站的建设纳入了信息网的工作当中,即由信息中心出经费、出技术,各部门只需提需求。经过一段时间的努力,形成了天河区信息网站群,保证了资源整合的畅顺,也带动了各部门建站的积极性。

5. 借助后台管理系统的优势,统一信息报送窗口

由于信息网后台管理系统运行稳定、操作简单,为此,信息中心主动与政府办、区委办信息科以及天河报社联系,提出统一信息报送的窗口,以方便信息科办文人员收集和统计稿件,同时减少各部门因渠

道不相同而产生的信息报送工作遗漏。此项工作得到了三方的认可和大力支持,并取得了很好的效果。

6. 借助后台管理系统,为各部门工作提供方便,带动各部门深化应用

政府办是各个部门的枢纽,也是系统使用成败的关键点,为此,信息中心在网站推广应用上,一方面加强对政府办有关人员的辅导,让他们切实体会到后台管理系统能带来的便利,另一方面,主动了解政府办日常有关信息上报的工作流程。其中,有一项每月收集、汇总、整理各职能部门工作计划的工作,信息中心大胆提出能减少繁多的工作环节,减轻工作量的设想,依托后台管理系统的优势,试行月工作计划报送网络化、无纸化,得到了政府办的积极响应,并通过发文要求全区各职能部门统一使用,从而促进了后台管理系统的进一步普及。

7. 加强培训,扩大信息员队伍

信息队伍是网站发展的有力保证,也是信息中心在网站工作定位上的重要体现。为此中心有计划地向政府部门、街道开展信息员培训,同时联合区委办、政府办、天河报分别作了三次面向全区的大型培训,使得后台管理系统的使用得到进一步的普及。^[3]

专家点评:该论文是一篇网站建设的经验总结。因为广州市政府网站的建设与应用在全国省会城市中名列前茅,而天河区政府网站的建设与应用在广州市中名列前茅。所以天河区政府网站是国内地方政府网站中的优秀典范,将该网站的作法、经验总结介绍,对推动全国各级政府网站建设是十分有意义的。

该文详细而清晰地介绍了网站建设的总体思路、原则与作法;网站的整体结构、主要功能、特色及应用。最后总结了网站建设的经验。这些内容对全国地方政府网站建设都有很好的指导意义与现实的参考价值。

该文对地方政府网站建设总结了一些具有规律性的经验,具有一定的学术价值,论述清晰、文笔通畅。

论文的实践色彩较浓,而理论探讨不够。还可以多借鉴现有的理论,也可以进一步将实践上升为理论进行深入的研究。