“网上政府”还有多远

——推进政府网站集约化建设调研

核心提示

互联网，正在深刻改变着我国的国家治理、市场生态和民众生活方式。7月5日至7日，国务院办公厅政府信息与政务公开办公室在成都召开“贯彻落实《政府网站发展指引》推进政府网站集约化建设业务研讨会”，培训指导推进政府网站集约化建设。与会者还调研了邛崃市桑园镇黑虎村、成都武侯区行政审批局、四川省电子政务外网运营中心等，交流相关经验。

在“互联网+政务服务”的时代底色上，我国政府网站建设正在升级中。推进政府资源集约共享，打造触手可及的“网上政府”，正从梦想照进现实。

在四川邛崃市人民政府门户网站上，黑虎村村民可以在线申请办理事项。不会用电脑的村民可以将资料交到黑虎村便民服务室，由代办人员帮助办理相关业务。图为黑虎村便民服务室。

激活服务群众的“神经末梢”

邛崃的集约化做法，让群众获取信息更加便捷，打通了网上政务服务的神经末梢，体现了成都政府网站集约化成效

7月的黑虎村，绿树浓荫。这个地处四川成都邛崃市桑园镇南面的村庄，是全国农村综合改革试点村，全村总人口2800人，2016年人均可支配收入17953元。

一个村的政务公开、村务服务在互联网时代怎么做？打开邛崃市人民政府门户网站（www.qionglai.gov.cn），在“走进邛崃”这个模块里，点击进入黑虎村所在的桑园镇，在桑园镇基层公开综合服务监管平台上，点击黑虎村，就来到黑虎村基层公开综合服务监管平台。在这里，村民可以直接了解惠民政策、专项资金、集体“三资”等本村事务。比如，点击财务公开模块，可以直接了解本村的财务收支、惠农专项资金、公共服务项目转向资金、财务审计等情况；还可以查阅农村集体“三资”监管系统里的发票、单据、凭证等原始材料。

不仅是“一网”便知本村事，群众获取信息也更便捷。村党支部书记张树千告诉记者，这个“网上黑虎村”是邛崃市人民政府门户网站的子模块，与邛崃网上政务大厅互联互通。村民可以在线申请办理事项，上传要件，由市政务中心后台工作人员进行网上预审、办结，群众在线查询结果。像老年证、社会化人员信息维护等项目都是一键办结。而不会用电脑的村民，可以将资料交到黑虎村便民服务室，由代办人员帮助办理相关业务。

四川省政府网站工作人员（左）与调研组交流。

“这还不是最新鲜的。”张树千掏出手机，向记者演示黑虎村微信公众号。“我们这个公众号已有1200余人关注。”张树千边演示边介绍，这个公众号，应用政府网站模块，整合网络资源，开设了“美丽黑虎”和“为村平台”两大功能板块。“美丽黑虎”是政府微门户集群化建设的功能载体，与邛崃市人民政府门户网站手机版一键联通，群众可以通过手机享受到政府门户网站上所有服务。

而“为村平台”则是黑虎村群众在网上的“朋友圈”，村里大事小情都可以到这里反映，甚至生活趣事都分享到这里。这个强大的“朋友圈”不仅能投诉、能监督，还能聊天。不少村民、村干部在这里“打”得火热。这不，一位村民刚发上一张高速公路边的垃圾照片，询问是否有人去打扫。张树千立即回复：“马上处理。”目前，全村已有800余名村民加入认证村民。“有远在外地打工的村民都通过这里关心村子，行使权利。”张树千黑黝黝的脸上满是自豪表情。

日前，国务院办公厅印发《政府网站发展指引》，对全国政府网站的建设发展作出明确规范。县级以上各级人民政府、国务院部门要开设政府门户网站。政府网站集约化建设，原则上一个单位最多开设一个网站，乡镇、街道原则上不开设政府门户网站。这项指引，基层如何落实？在政府网站集约化中，黑虎村的村务公开、村级服务的形式，有着样本意义。

黑虎村所在的桑园镇党委书记卿袁江介绍，像黑虎村一样，整个桑园镇所有村，包括桑园镇政务都集约于邛崃政府网站，应用邛崃政府网这一个网站，并有效整合广电、政法委“雪亮工程”等，实现一个平台联通所有部门，打通服务群众“最后一公里”。比如，出门不便的老弱病残群众可以在家使用电视机机顶盒里的互动电视端“邛崃政府门户网站”预约上门办事。

“邛崃的集约化做法，打通了网上政务服务的神经末梢，体现了成都政府网站集约化成效。”国务院办公厅政府信息与政务公开办公室相关负责人这样评价。

加强政府网站集约建设

在大数据时代，政府力推“互联网+政务”，进一步推进政府网上公共服务体系和信息资源的有机整合

奇葩网站、奇葩证明，是网民两大“吐槽点”，为群众所诟病，极大地影响了政府的形象，被称为政府“脸上的伤疤”，成为不作为、搞形式主义的重要例证。加强政府网站建设集约化、推进政府资源集约共享，打造触手可及的“网上政府”，是治理两者的釜底抽薪之策。

曾几何时，政府网站开办无序，而且“一出生就死不了”。其中，不乏“奇葩网站”长期不更新，甚至错误百出。“不及时、不准确、不回应、不实用”的“四不”问题严重。2015年全国政府网站普查，摸清全国政府网站家底，居然有八万四千余家。其中绝大多数是县级以下网站。分析“四不”问题的原因，除主观上作风不实之外，基层网站财力、人力无力支撑也难辞其咎。数据表明，2014年，县级以下基层网站一年的建设运维费平均不足7000元，60%以上县级以下网站的运营没有专职人员。

基层网站“建而不管”，网站办不好，群众不爱用，领导不重视，便会陷入恶性循环。而分类开设，集约共享，正是从源头上解决基层网站“建而不管”的问题。为此，继2015年全国网站普查之后，2016年，国办公开办开展了4次季度抽查，初步解决了“不及时、不准确、不回应、不实用”等问题，政府网站长期以来“散、乱、差”等状况得到改善，政府网站整体合格率从81%升到91%。政府网站总数减少到35000余家。截至2017年3月底，全国累计关停上移无力维护的政府网站40951个，整合比例达48.7%，但还有很大的集约空间。

另一方面，很多不合理证明之所以出现，是因为“信息孤岛”的存在。由于政务信息不能共享，公民的户籍、就业、生育、婚姻等基本信息处于分散的碎片化状态，导致只能通过各种“奇葩证明”、循环证明和重复证明来验证真伪。目前，各级政府部门掌握了大量的信息资源，但深藏“闺中”造成极大浪费；一些地方和部门的信息化建设各自为政，形成“信息孤岛”和“数据烟囱”，给企业和群众创业办事造成极大不便。

而政府网站集约化建设，推进政府资源集约共享，正是解决政府网站“信息孤岛”“数据烟囱”的制胜手段。通过统一标准体系、统一技术平台、统一安全防护、统一运维监管，集中管理信息数据，集中提供内容服务，实现网站资源优化融合、数据互认共享，能“让数据多跑路，让群众少跑路”。

因此，在大数据时代，政府力推“互联网+政务”，要求进一步推进政府网上公共服务体系和信息资源的有机整合，有效提升政府网站建设的集约化管理水平，这已成为中国政府网站发展的重要趋势。国务院已为打通“信息孤岛”定下时间表，2017年年底前要拿出国务院部门互联互通系统名单和共享信息目录、实现连接，并打造省级一体化政务服务平台。

集约化不可简单化

从“黑板报”到实现智能推送，政府网站的演化与互联网技术的发展分不开。要做好集约化、服务化，让群众更有获得感

“上世纪90年代，我国政府网站初建。第一代版本像‘黑板报’。而现在，政府网站已像商业网站一样，开始运用人工智能机器人回答公众提问，实现智能推送。”在研讨会上，国办公开办相关同志演示杭州江干区政府网站的机器人“江干小智”，引起会场一片称赞。

政府网站的演化日新月异，与互联网技术的发展分不开，与建设服务型政府和“放管服”的推进也分不开。党中央、国务院多次作出全面推进政务公开和“互联网+政务服务”的要求和部署，要求将政府网站打造成更加全面的政务公开平台、更加权威的政策发布解读和舆论引导平台、更加及时的回应关切和便民服务平台。《政府网站发展指引》一个总的要求是政府网站总数要集约，政务服务质量要提升。

这一减一增，如何实现？“总数做好减法，服务要做好加法。”国办公开办相关负责人介绍，集约化要实现技术平台的集约，进而实现资源的优化配置，让企业和群众办事更便捷。首要问题是弄清楚一个问题：政府网站到底发挥什么作用？在互联网时代，政府网站是政务公开的第一平台，是互联网上的“网上政府”，代表政府在网络空间里的形象，并要履行相应的职责。

因此，一个合格的政府网站要提供包括政务公开信息、解读回应、办事服务、互动交流等在内的四大功能，政府网站要围绕企业和民众的需求，下大力气整合资源和数据，集约化、服务化，让群众更有获得感。

那么，国际上的政府网站是如何做集约化？清华大学公共管理学院网络政府研究中心副主任王友奎告诉记者，大约10年前，英国也走过类似的道路，即大规模精简全国的政府网站。2007年，英国政府决定关闭90%以上的政府网站，以简化公众获取政府信息的过程。英国政府在一份《转变策略报告》中说，采取这一措施是因为人们现在需要以更便捷的方式查找信息，而不是花费许多时间搜索大量网站。因此，今后英国政府的信息将主要通过Directgov和Business这两个网站提供，一些被关闭的网站的信息将被转到Directgov网站或其他被保留的政府网站上。英国相关政府官员表示，有必要采取果断措施解决政府网站泛滥的问题，削减那些没有任何实际意义、流于形式的“帖子”网站，还可为政府每年节约大量开支。

英国政府各部门现有951个网站，今后政府机构将只保留其中的26个网站，其余网站将被陆续关闭。最终目标，英国将所有的政府网站资源都整合到一个门户上。

王友奎表示，英国的思路有一定代表性，当然国际上还有其他模式。不过，国际上政府网站集约化的普遍规律和做法，都是制定标准，从而将基层政府网站统一化、规范化、标准化，为信息资源和服务的整合奠定基础。这一点，随着《政府网站发展指引》的出台，我国也已达到这个阶段，正在向政府网站建设的“四化”迈进：建设管理标准化、网站平台集约化、信息资源集约化、综合服务集约化。

将来高级别的集约化，就是政府网站前台和后端政务服务、实体政府运行无缝衔接起来，信息化和政府业务深度融合，真正打造出触手可及的“网上政府”。

方向已明，但路径未清。我国各个地区和部委客观条件不一，集约化到底是从上而下还是从下而上，仍处于各地探索之中。做好集约化，目前仍处于“八仙过海，各显神通”阶段。

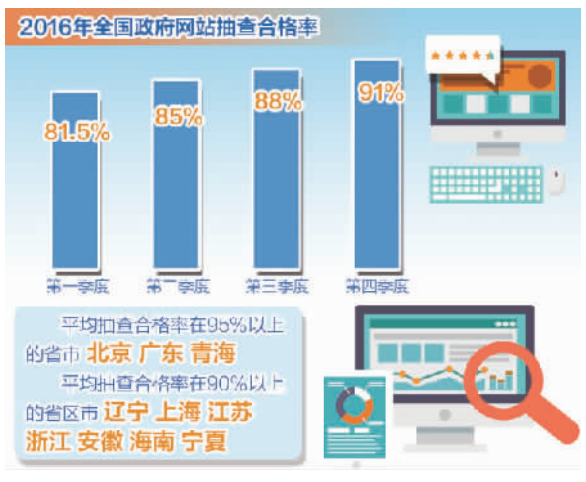
不过，正确理解集约化的内涵，有几个误区需要避开。

有的从管理部门角度，认为平台集约了，就是集约化了。其实不然，正如电子政务，电子是形式，政务是实质。政府网站只是“搭台”的，“唱戏”还是业务部门，因此资源集约化必不可少。政府网站集约化不能只是统一的“皮囊”，而应该资源整合共享。

有的从市县部门角度，认为平台上移了，跟自己没什么关系了。实则并非如此，网站运维上移了，但工作和服务没有上移。

有的从财政部门角度，认为都集约化了，就不给被集约方经费了。实际上，集约化到底是节约了成本，还是增加了成本，在实践中，两种情况都有出现。实际工作需要实事求是，协调联动。

总的来说，根据《政府网站发展指引》的要求，集约化的内涵是统一管理、统一分类、统一元数据、统一数据格式、统一调用、统一监管，不可简单化。



调查手记

在调研中，记者发现政府网站集约化建设还面临着不少困难。比如，集约方和被集约方之间在安全、内容保障等方面的职责如何明确；集约化平台的共性需求和各地各部门的个性化需求如何予以差异化的满足；随着平台的逐步变大，运维服务压力也不断增大。如何用好政府网站集约化建设积聚的数据，也是需要深入探讨的问题。

专家表示，要加快应对好这些挑战。

一是应明确相关管理职责。政府网站是开展电子政务服务的平台。“云平台”把多个部门整合，如果责任不清，就很容易出现保障不力的问题。因此要处理好集约化平台管理部门和平台上政府网站的主办、承办单位之间的职责。

二是应高度重视网站安全保障问题。随着勒索病毒的爆发，政府网站遭黑客攻击成为一个全球性问题。不仅是云端，终端的安全也存在很大的隐患。如何强化网络安全应急预警与处置，是一大挑战。

三是应加强集约化建设。政府网站建设集约化后，不仅积聚了海量数据，还给各地各部门卸下了以往自建网站而产生的建设、运维负担以及安全风险，让大家能够集中精力抓好内容保障。这是各方受益的“定海神针”。因此在现有财政制度下，各级资金投入要对网站建设形成一定保障。

四是应加快整合信息化平台。有关专家告诉记者，政府网站集约化建设，一定是去部门化，然后产品化，按资源划分整合。四川省办公厅相关负责人也表示，政府网站建设、政务服务大厅建设和“互联网+政务服务”这三大块的工作，必须整合。有待省级政务云建好后，推动各部门业务迁移其中。这样既能节省投资也能节约编制。

案例

贵州政府门户网站云平台有声有色

贵州省人民政府办公厅有关负责同志介绍，目前，贵州省大力推进政府网站集约化，已经关停了3677个政府网站，占到政府网站的80%。以贵州省六盘水市政府门户网站为例，通过集约化建设，相比于原来的网站建设费用及硬件资源消耗，每年可节约80余万元，极大减少了政府部门的资金投入。

目前，贵州省建成上线的中国·贵州政府门户网站云平台，包括站群平台、统一数据交换平台和政务应用三大子系统。其中，站群平台重点解决了数据的“聚集”问题，统一数据交换平台重点解决了数据的“融通”问题，政务应用重点解决了数据的“应用”问题，这三大子系统要解决的核心问题就是政府数据的“聚通用”。

在一些地方，各地各部门自建政府网站技术平台，数据标准各不相同，严重制约了政府网站的数据共享。针对这一问题，在中国·贵州政府门户网站云平台建设之初，贵州省就摒弃了各地各部门自建平台的传统做法，通过建设全省统一平台，彻底根除政府网站数据开放共享的障碍，各地各部门只要接入使用全省统一平台，数据开放共享问题自然得到解决。

为此，贵州重点做了3件事，一是强力推进整体迁移。贵州集约化的做法是自上而下。首先开展的是省直部门网站和市、县政府门户网站的整体迁移，就是让他们把政府网站全部迁移到中国·贵州政府门户网站云平台上来，目前已完成70%。二是逐步开展分级整合。在省直部门和市、县门户网站完成整体迁移后，各级政府办公厅（室）分级负责，继续向下延伸，将部门网站整合到门户网站。三是积极引导规范关停。基层部门的信息化能力弱，特别是县级部门和乡镇街道等基层网站支撑运营能力更是薄弱。对这些网站，能关一家就关一家，尽量不保留。

政府网站要与各种各样的政务信息系统实现数据共享，集约化平台就必须满足开放、兼容和可拓展的性能要求。对此，贵州一是建立完善标准规范，实现了中国·贵州政府门户网站云平台与其他政府网站技术平台、云工程之间数据交换共享制度化、规范化。二是大力推进全省政府网站数据共享工作。要求2016年底完成接口改造，与中国·贵州政府门户网站云平台实现数据打通共享，目前这项工作已全面完成。三是积极与省内其他云平台实现数据对接。在建设国家大数据综合试验区的背景下，将政府网站作为全省省级云应用、云工程的总出口，与省内的电商云、旅游云、交通云、环保云等实现数据对接。比如，办事服务是政府网站的主要功能定位，以往是各建各的、五花八门，而且很难实现数据共享。一体化的贵州省网上办事大厅建成后，各地各部门在建设政府网站过程中，均不再单独建设此功能模块，直接从贵州省网上办事大厅调用。正在开发建设的贵州省“政民互动”平台也是按这样的思路做的。

本版撰文/摄影 本报记者 祝惠春
本版编辑 董 磊 张 虎 王宝会
电子邮箱 jjrbyxdc@163.com