

# 北京和上海政府门户网站建设模式的全方位对比

文 / 王 喆 · 首都之窗运行管理中心

## 一、综述

电子政务建设是推动城市信息化全面发展的重要动力，政府门户网站则是一个城市电子政务建设情况的全息缩影。政府门户网站提供服务的能力直接反映了政府信息化的综合水平，同时也在一定程度上折射出真实政府的运作情况。

虽然中国的电子政务建设在整体成熟度上与世界先进国家还有很大差距，但最近几年来一些大城市的政府部门已经逐渐认识到了电子政务在提高政府内部协作能力、增加执政透明度、降低政府管理成本、充分整合社会资源等方面的显著作用。因此全国各地各级政府都在持续加大电子政务建设的投入力度，锐意进取，不断创新。

北京和上海两大直辖市一直是中国电子政务建设的先锋：“首都之窗”（北京市政府门户网站 [www.beijing.gov.cn](http://www.beijing.gov.cn)）和“中国上海”（上海市政府门户网站 [www.shanghai.gov.cn](http://www.shanghai.gov.cn)）代表着国内政府门户网站建设的顶尖水平，各自积累了很多可供国内其它政府网站学习和借鉴的成功经验。

尽管在很多第三方评价机构的报告中“首都之窗”和“中国上海”的综合实力都非常接近，然而它们却在运营体制、建设理念、组织结构、发展路线等诸多方面都存在显著差异。假如要用一个形象的比喻来说明两者建设模式区别的话，那么可以说前者基本上是属于“自由恋爱”，而后者则更像是“包办婚姻”。

## 二、对比

### 1. 管理体系

首都之窗是由北京市政府主办、北京市信息化工作办公室（以下简称北京市信息办）承办的。北京市信息办成立于2000年，是北京市政府部门中成立最晚的一个，属于议事协调机构。北京市市长给信息办的定位是“规划、规则、标准、监督”。首都之窗主站由北京市信息办直属的事业单位首都之窗运行管理中心负责日常运维，各政府部门的网站大多也是由其信息化部门负责运行维护。

中国上海是由上海市政府主办，上海市政府办公厅承办的。办公厅是政府部门中最核心的一个，在市领导和各委办局之间起到承上启下的作用，可以直接颁布政府令，对各部门具有很强的协调力度。中国上海主站是由上海市政府办公厅下属的中国上海网站编辑部负责日常运维，各政府部门的网站大多是由其办公室负责运行维护的。

从管理体制上看，北京更注重对门户网站建设过程的管理和控制，因为信息办系统对于信息化行业本身的理解要强于各业务部门，同时可以从全局的角度统筹规划，以利益无关者的身份推动各部门资源共享的进程；上海更注重对行政体制的理顺，因为办公厅系统对于业务数据的产生过程非常了解，有利于其组织和协调相关资源，以强势行政手段推动各部门的工作。

简而言之，在管理体系上首都之窗与中国上海主要是技术导向与业务导向的区别。

### 2. 运维机构

首都之窗运行管理中心是一个具有独立法人资格的事业单位，其组织机构完备，人员配置完全按照业务发展的需要增减；除了对主站的日常运维外，还受北京市纠风办与北京市信息办联合委托对各分站点进行年度评议。同时，运行于北京市政府专网的公务员门户网站和一些分站的运维也由首都之窗运行管理中心负责。

中国上海编辑部是上海市政府办公厅内部的一个部门；没有独立法人式的完善组织机构，其人员配置也较少；主要负责主站的内容协调和分站的监督管理。

从运维机构的情况看，北京更注重运维实体的独立运作能力，通过完整的组织机构来保证快速的日常反应能力，当需要协调时再通过上级主管部门运作；上海更注重运维实体与政府部门的紧藕合能力，通过紧密的工作关系，增强其日常协调的力度。

在运维机构方面，北京更侧重灵活性，上海更侧重协调力。

### 3. 发展路线

首都之窗从1998年7月初开始运行，起步较早，当时信息化条件并不十分成熟，管理部门也没有成立。因此它走过了漫长的

各自为政的分散建设之路：建设初期成效显著，在单向政务内容发布阶段发展迅猛，但是由于没有长效的业务部门支持保障机制，当进入互动阶段时建设速度明显放缓。随着主管部门的建立，协调力度的加强，管理体制的理顺，多年积累的建设经验和各部门在重点难点方面的高度共识等将会在最终进入社会资源无缝整合阶段发挥重要作用，从而使首都之窗再次出现爆发式增长。

中国上海从2001年9月底开始试运行，2002年初开始正式运行，起步比北京晚了三年多。但是由于充分吸取了北京等地区的建设经验，并采取了先理顺体制，后进行建设的思路，因此其建设初期的工作相对艰难，进展比较缓慢；随着规范化工作的深入，当进入在线服务阶段时，其基础扎实的优势得到了充分的体现，其增长速度超过北京的首都之窗。但是，其相对统一的建设模式对于最终进行社会资源整合不十分适合，因此其最终阶段的建设速度会放缓。

北京的发展路线是快、慢、快的节奏，而上海则是慢、快、慢的节奏。两者的发展在不同的阶段此起彼伏，但其最终结局必然是殊途同归。

#### 4. 核心能力

首都之窗运行管理中心在主站建设运维和网站群管理过程中，逐渐形成了包括政府渠道、媒体渠道、网站渠道、专家渠道、产业渠道在内的多维度支持架构；在不同

时机利用不同渠道的力量推动建设进程，已经成为首都之窗运行管理中心的核心理念。尽管其管理成本较高，很多渠道还不够完善，但其管理相对比较灵活，便于动态调整。

中国上海编辑部在上海市、市政府主要领导的直接指导下，从一开始就得到了强力的政策支持。例如，政务公开立法和可以列席市长办公会等特殊政策使得中国上海编辑部在获取政务信息以及协调政府服务方面更加直接、有效。以强力政策为依托形成的强势协调是中国上海编辑部的核心理念，这种协调虽然单一，但具有相当高的效率。

北京的核心能力不如上海突出，但具备更大的柔性，对行政体制的依赖相对较弱。

#### 5. 资金投入

由于首都之窗网站群起步早，产业环境不成熟以及各部门、各阶段投入不均衡等原因造成了各自为政的局面，因此大多数资金充足的部门网站都是独立投资建设，网站群整体投资比较分散，不易平衡。近年来集约化建设已经成为中心网站和各部门网站的共识，接口统一和数据共享的需求也越来越强烈，物理分散、逻辑集中的建设思路将会成为未来网站建设过程中的主导思想。

中国上海借助后发优势，充分发挥政策支持的核心能力，在很多大型全市性应

用上集中投资，例如市民邮箱等。这种做法收到了一定的效果，当然也遇到了很多由于大集中造成的管理成本上升的问题。另外集中投入单笔资金额度通常较大，收益问题也经常会引起社会广泛关注，如果处理不当反而会带来反面效应。

上海在处理大集中的问题上比较果敢，北京相对保守一些，主要是为了预留可供回旋的余地。

#### 6. 发展契机

申奥成功无疑给中国尤其是北京带来了无限机遇，作为政府门户网站的首都之窗的建设也被列入了奥运折子工程。为了实现未来北京城市门户的总体目标，首都之窗必须要紧抓奥运契机，大力拓展公众服务，加速向世界先进政府网站靠拢。

同样，世博会的成功申办也给中国上海网站带来了一个发展高潮，作为中国经济中心的上海一定会借助全世界对世博会的关注更上一层楼，而其政府门户网站中国上海自然要承担起沟通世界的重任。

两个举世瞩目的机遇对于北京和上海来说同样重要，对于整个中国来说也同样重要。只要充分借势发力，两个城市的信息化建设都可以获得大幅度的提升。

#### 7. 运维外包

首都之窗在建设之初一直是采取商业公司全权托管的方式，到2003年4月才由北京市信息办建立的首都之窗运行管理中心接管。经过近两年的磨合，2005年下半

年起首都之窗运行管理中心开始对包括技术、内容、评议、监管等全方位工作外包，彻底向管理型中心转变。外包细化到不同专业，采取公开招标或谈判的方式选择不同规模的专业企业承担，并建立备选企业机制，保持合作企业的支持活力。不过，如果对太多的合作伙伴控制不力则会造成较高的管理成本。

中国上海由于编辑部本身人员较少，从开始建设就将大部分工作交给两家与政府合作紧密的大企业，外包关系相对固定。在合作伙伴相对少的情况下，可以降低沟通成本和保持运维稳定，但是在控制力度上也存在逐渐降低的可能，企业的支持活力较难长期保持在较高的水平上。

电子政务不可能单靠政府的力量建设完成，因此两个城市都选择了外包的模式。但外包管理是非常复杂的，两个城市根据自身的特点选择了分散外包与集中外包，也因此而面临着不同的管理问题，但总体上外包还是利大于弊。

## 8. 经营方向

首都之窗运行管理中心一直在探寻关于引入市场运营机制的方法，希望能够借助更广泛的社会力量来实现更大范围的资源整合，尤其是在公众服务方面，准备采取“政府搭台企业唱戏”的思路进行建设；尽量降低非公共服务的政府投入成本，争取最大的投入产出比。

中国上海的投入力度要相对大得多，

很多面向全市的服务项目都是由政府全资投入，在很短的时间内取得了不少建设成果。但在投入产出方面，社会效益的难评估性的确容易引起争议。

公共服务是引入一部分市场机制还是由政府全资投入，在全世界范围内也是个尚未定论的难题。北京和上海分别尝试了不同的模式，也都各自取得了一定的效果，孰优孰劣还需要等待时间的检验。

## 9. 服务理念

首都之窗的服务理念中有一条是来自北京市信息办的“无我”，即努力达到理想中的“无为而治”的境界，尽量消除网站上的行政体制痕迹，让市民觉得亲近、自然，最终将政府网站作为与政府沟通和交流的主渠道。市民们主动接受管理本身就是对城市管理的最佳参与，而只有通过互联网，才能实现这种管理的长效机制。和谐社会的最终建立将主要是依托互联网实现的。

中国上海的主要目标是实现网上政府，因此将现实政府提供的服务在网上完美实现是其建设的核心内容之一。从其提供的在线服务广度和深度看，的确在很大程度上实现了政府业务的网络化，部分服务的可用性相当高，强化了中国上海的政府职能特色，体现为网上强势管理。

虽然两个城市在服务理念上都是以民为本，但北京的做法相对更平实一些，而上海的权威性更强。

## 10. 网站评议

首都之窗运行管理中心从2001年开始受北京市纠风办和北京市信息办联合委托对各政府部门的网站建设情况进行评议，并于2003年形成政府网站建设的地方标准，评议结果作为北京市监察局和北京市信息办对各部门进行年度政绩考核的参考。

中国上海编辑部也采取类似的方式对上海市的政府部门网站进行评议，其评议结果对于各部门政绩的影响更大，因此对于各政府部门的协调力度也更强。上海市委书记和市长每年都会在上海市信息化工作会议上直接做出指示，同时对网站建设和评议也相当关注，真正引起了各部门一把手对信息化的重视。

实践证明，考核评议是推动政府网站乃至整个电子政务发展的最有效手段。在这方面两个城市都利用得比较充分：北京主要借助了监察机制和电子政务考核机制；上海则利用市领导的作用直接对评议产生影响。

## 11. 内容定位

首都之窗发布内容的角度主要是以政务信息公开为主，避免与新闻网站发生定位上的冲突，也尽量减少非主营业务的成本开销。包括工作动态信息在内的所有内容，都在力图以非新闻视角去表述，最大限度降低主观因素对政务活动事实的影响。

中国上海由于和政府新闻网站的紧密合作，很多政府相关的信息是与政府新闻网站直接共享的，因此在发布内容的时候

具有较浓的政府新闻色彩。

在内容组织的有序性和条理性上，上海做得更加充分，而北京则在数量和质量上做出了更多的努力。

## 12. 服务驱动方式

首都之窗在服务提供方面紧抓公众参与和领导决策两边的需求，逐渐促进各部门自觉的信息共享和服务整合，推进的难度相对较大，进程缓慢。

中国上海通过上海市委市政府领导的强势介入在政府在线服务方面率先突破，将众多线下政府服务移植到了线上，大大提高了行政效率，降低了政府服务的社会总成本。

北京以百姓互动为突破口带动各部门逐步提供服务，受到领导和市民的一致肯定；上海则通过强力协调，大量实现在线服务，在行政效能提高上率先取得进展。

## 13. 页面设计风格

首都之窗主站的设计风格更多地参照了国内传统商业门户的特点，层级较少。每层的内容较多，在条理性和易用性上相对较弱，在单页内容丰度和广度上比较突出，主要是为了照顾大多数经常使用商业网站的网民们的使用习惯。

中国上海网站的设计风格比较简单，分块清晰：一方面保留了早期政府网站的传统特色，另一方面也借鉴了国外政府网站的设计风格，在条理性和易用性上相对较强，但和主流门户风格存在较大差异，容

易使商业网站用户感到不适应。

设计风格与服务理念是相关的，北京的迎合与上海的庄重各自体现了设计与理念的高度统一，异曲同工。

## 14. 愿景分析

首都之窗的建设是以信息化管理部门为依托，借助信息产业无尽的生命力和超强的自驱力不断进取和创新，使政府网站的生命力日益顽强，最终将成为推动行政体制改革，实现全社会资源无缝整合和共享的主要动力。

中国上海的建设是以政府核心部门为依托，借助政府行政职能的强制力，不断强化网上政府的职能，最终实现部分取代甚至完全取代实际政府为社会服务的职能，进一步实现对周边资源全面整合。

很显然，北京和上海门户网站建设的愿景是一致的，只不过实现的方式不同而已。

## 三、结论

尽管北京和上海在政府门户网站建设方面都取得了全国瞩目的成绩，但从以上的对比可以看到，两者的建设思路却有天壤之别。这也给全国其它地区的政府网站建设工作者们一个非常好的启示：同样的目标可以通过完全不同的途径达到，只要因地制宜，因时制宜，根据市情的不同充分发挥自身优势，就能建设出同样优秀的政府网站。<sup>[6]</sup>

## 背景术语

### 数字地球

是指以数字的形式再现的地球信息声，是信息化的地球。它包括地球信息的获取、处理、传输、存储管理、检索、决策分析和表达等内容。它外在表现为超大型并行、互连和智能的计算机管理信息系统。空间、地下和地面的各种传感器，计算机网络，计算机数据处理中心，生物和非生物的信息前端、终端及载体等是数字地球的基础设施。从狭义的地学技术层面来看，数字地球技术主要包括地理信息系统(GIS)、遥感(RS)和全球定位系统(GPS)等技术。美国前副总统戈尔认为，数字地球是指以地球坐标为依据的、具多分辨率的、由海量数据组成的、能立体表达的虚拟地球。

**全球信息基础设施 (Global Information Infrastructure, 简称 GII)**

根据国际电联报告的定义，是指以光速从每块大陆上最大的城市到最小的村庄传递消息和图像的全球信息网。

**国家信息基础结构 (National Information Infrastructure, 简称 NII)**

是美国政府于1993年9月最早提出的“信息高速公路”计划，其主要内容是发动一场将永远改变人们的生活、工作和相互交往方式的信息革命，建立一个能给用户随时提供大量信息的，由通信网、计算机、数据库以及日用电子产品组成的完备网络。