

目 录

案例使用说明	2
一、总体统筹负责制概述	3
1、基本概念.....	3
2、产生历程.....	3
3、项目实例.....	4
二、总体统筹负责制的内涵	5
1、典型的组织体系结构.....	5
2、信息办与首信公司之间的权责设置.....	5
3、业务部门与首信公司之间的权责设置.....	6
三、问题探讨：	9
四、总体统筹负责制的意义	10
1、确保北京市重大信息应用工程得以顺利实施.....	10
2、统一标准、资源共享、互联互通，避免分散、重复建设.....	10
3、改变政府行为，突出专业化分工.....	10
4、减少政府投入，实现企业化运作.....	11
5、盘活并增值国有资产.....	11
五、实践中遇到的若干问题探讨	12
1、政府业务部门协调.....	12
(1) 与社会间.....	12
(2) 各部门间.....	12
(3) 部门内部.....	13
(4) 好的模式.....	13
2、首信公司方面.....	14
(1) 分包的必要性.....	14
(2) 分包管理问题分析.....	14
(3) 总包与分包层面分离.....	14
(4) 向服务运营商的转变.....	15
3. 信息办方面.....	15
(1) 竞争机制的引入.....	15
(2) 发挥专业监理公司的作用.....	16
(3) 推广北京模式.....	17

案例使用说明

总体统筹负责制是重大信息化工程监理中经常遇到的一种体制，作为一个想要在信息化工程监理中有所作为的监理工程师，充分体会领悟总体统筹负责制是必需的、关键的。

本案例不只针对一个某一具体场景，而是特别针对北京市的重大信息应用工程“总体统筹负责制”模式，即以北京市作为一个案例，作为一个全国其它实施总体统筹负责制的城市的缩影。

同时，本案里也可以作为这套案例库中其在总体统筹负责制大背景下的具体场景案例的序篇或者是导读，这些具体的场景案例包括：

- 02 医保住院费用回款周期问题
 - 03 月报生成故障
 - 04 客户端安全问题
 - 05 如何规范项目管理
 - 06 监理定位探讨
- 等等

补充说明：

- I. 仅从自身所了解的情况作总结，数据、信息可能有不准确的地方
- II. 限于个人水平而妄谈市府大政，管中窥豹略见一点皮毛
- III. 文中大量实例来源于作者在北京市医疗保险信息系统的监理工作

一、总体统筹负责制概述

1、基本概念

总体统筹分工负责制是北京市在信息化建设中实行的一种新的工作模式。它将国际上通行的信息化建设及管理方式与北京实际结合起来，具有市政府统筹，区县或部门实施，专业化、市场化、企业化运作的特点。

总体统筹就是：市政府对全市信息化建设进行统一规划，制定统一标准和相关政策法规及管理办法，对重大信息工程的资金进行统筹安排，实行专业化、市场化运作，授权企业参与建设、运营、管理和筹资。

分工负责就是：各区县、各部门按照统一的规划、标准，负责具体项目的实施。在项目实施中，要以责任书、协议书或合同书的方式将市、区县、各部门及企业各有关方面的责任和利益、权利和义务确定下来，加以落实。

具体的实践方案为：

- **市政府将北京市重大信息应用工程的特许经营权授予首信公司**，由北京市信息化工作办公室与首信公司签订协议将北京市重大信息应用工程总体委托其承担。
- **政府委托首信公司作为首都重大信息应用工程的“业主”，总体统筹负责投资、设计、建设、运营、维护。**
- 具体项目由各政府业务主管部门与首信公司分别签订协议，以明确各方权责。

2、产生历程

2000年6月19日，林文漪副市长、翟鸿祥副市长召开会议。市政府决定对本市重大信息应用工程的建设实行总体统筹负责制，首信公司受市政府委托，承担全市重大信息应用工程的建设。首信公司将与市信息办签订总体统筹负责制协议。

2000年7月31日，刘淇市长主持召开市政府专题会议，常务副市长孟学农、副市长林文漪、汪光焘、翟鸿祥，市政府秘书长兼办公厅主任黄承祥，市政府副秘书长沈宝昌、李爱庆及市政府有关部门和单位的负责人参加了会议。会议强调，**在政府重大信息工程应用中，实行总体统筹负责制是一项重要的改革，有利于信息共享、避免重复建设和改进政府工作。**各有关部门要全力支持这项改革，明确责任，加强协调。会议决定市劳动保障局、市民政局与首信签订协议，要明确政府特许经营权的概念，给予首信公司社保信息系统、社区信息系统的特许经营权

2000年8月9日，北京市信息化工作办公室与首都发展信息有限责任公司签订《北京市重大信息应用工程总体统筹负责制协议书》。市劳动和社会保障局和首信公司签署《北京社会保障信息系统医疗保险子系统总体统筹负责制协议》、市民政局和首信公司签署《北京市社区服务信息网络系统总体统筹负责制协议》。

3、项目实例

首都公用信息平台（Capital Public Information Platform 简称 CPIP）

- 是北京市政府联合原邮电部、广电部、国家金融部门以及北京电信管理局，北京有线电视台共同发起，联合共建的信息化基础设施。
- 是北京地区的公用信息的集散枢纽，各种应用系统交流信息、实现信息互通的信关，首都与国内和国际进行信息交换的重要出入口，是北京市信息化建设的标志性工程之一，是首都物质文明和精神文明建设的重要的城市基础设施之一。
- 采用企业运作的方式，本着普遍性，公益性，示范性，沟通性，权威性的原则为中央和北京市政府、社团与公众提供公用信息的共享和服务。至今已有一百多个市委、市国家机关（90%以上）接入首都公用信息平台，统一联到 Internet

北京市社保信息系统

- 是一项庞大的跨部门的系统工程，其业务范围涉及到市劳动和社会保障局、市卫生局、市药品监督管理局、市质量技术监督局、市民政局、市公安局等相关部门。包括医疗保险、养老保险、失业保险、生育保险、工伤保险、劳动力市场、职工就业、卫生急救、户籍管理、社会福利、社会救济、优抚安置等多个子系统。

北京市市民卡工程

- 是北京市政府为市民提供各项保障和公共服务的信息基础设施与应用系统，涵盖市政府有关部门为市民提供的多项服务内容，包括社会保障、劳动就业、社会福利、社会救济、优抚安置、卫生健康、社区服务等。该工程将对北京市人口基础信息资源进行整合，利用 IC 卡技术，实现社会保障和社会公共服务数据的交换和共享。

北京市社区服务网络信息系统

- 依托首都公用信息平台，利用现有网络资源和信息资源，建设一个覆盖全市的四级（市—区县—街道—社区）综合网络体系、信息交换体系和服务支撑体系，将北京市 1200 万居民对不同领域、不同层次的服务需求与能够提供服务的社会资源进行整合，向社会公众提供公益型信息服务。

首都之窗

- 北京市国家机关统一的中心网站，北京市政务信息的集散平台，北京市民通过网络获取政府服务的入口。
- 是包括北京市各区、县、委、办、局分站点在内的北京市政府网站大集合，截止到 2002 年 6 月已有市人大、市政协、市高法，18 个区县政府以及委办局、市属机构 104 个单位，共 125 个单位在“首都之窗”上建立了各自的分站点。
- 其主站点——首都之窗中心网站，由北京市人民政府主办，北京市信息化工作办公室承办，首都信息发展股份有限公司提供全面技术支持，是北京市国家机关的中心站点。

二、总体统筹负责制的内涵

1、典型的组织体系结构

总体统筹负责制的典型结构如下（以北京市医疗保险信息系统为例）：

统一领导：市政府

协调单位：北京市信息化工作办公室

参与政府机构：市劳动和社会保障局

市卫生局、市财政局、市民政局、市物价局、市药监局、市技监局

系统总体统筹负责单位：首都信息发展有限公司

相关单位：医院、药店和软件开发商

2、信息办与首信公司之间的权责设置

甲 方：北京市信息化工作办公室

乙 方：首都信息发展股份有限公司

第一条 甲方责任

- 一、在市政府的领导下，负责根据首都信息化规划对北京市重大信息应用工程进行规划、协调和监督。
- 二、负责和政府各业务主管部门协调，协同各主管局向乙方提供合理建设信息应用工程的需求。
- 三、负责组织专家审查批准乙方制定的有关北京市重大信息应用工程的总体方案
- 四、负责监督乙方按时、按质完成北京市重大信息应用工程的投资、规划、设计、建设、运营和维护工作
- 五、对乙方为首都信息化建设筹集资金的活动予以支持，对与此相关的业务单位进行协调
- 六、负责组织有关方面与乙方共同制定并实施对北京市重大信息应用工程统一编码、统一标准，并依托首都公用信息平台建设统一数据库、统一容灾中心及统一的信息安全体系。

- 七、负责与各政府部门协调选定监理公司，对北京市重大信息应用工程进行监理
- 八、组织各政府业务部门共同对北京市重大信息应用工程进行测试验收，对运行进行监督

第二条 乙方责任

- 一、负责根据各政府主管部门信息体系的需求规划、设计、制订北京市重大信息应用工程的总体方案
- 二、本着统一规划、集中建设、资源共享、节约投资的原则，北京市重大信息应用工程依托首都公用信息平台，统一建设网络，统一管理数据库和容灾中心及统一的信息安全体系。做到统一编码、统一标准，保障信息安全和信息高速交换。
- 三、作为业主，负责对北京市重大信息应用工程的投资、规划、设计、建设、运营和维护。
- 四、负责筹集更多资金投入首都信息化建设，使首都信息化建设中的重大信息应用工程的建设运营、市场化、专业化、企业化，得到资本市场的支持，进入运作的良性循环。
- 五、按照公平、公正、公开的原则，组织采购和招标
- 六、接受甲方几个政府主管部门对工程的测试、验收和日常运作的监督
- 七、经市信息化工作办公室批准，按照有关法律、法规，对信息资源合理开发利用

第三条 其它具体条款

- 一、凡北京市重大信息应用工程由各政府业务主管部门与乙方分别签订合同，明确各方权责，以便检查监督
- 二、违约处理：对于双方出现违约的情况，任何一方均有权向北京市信息化工作领导小组汇报。对于甲方出现违约的情况由北京市政府给予责任者以行政处分；对于乙方出现违约的情况将按照《合同法》的相关条款诉诸法律。
- 三、本协议书有效期限五年，到期后如双方无异议，则协议自动顺延。

3、业务部门与首信公司之间的权责设置

甲 方： 政府主管业务部门

乙 方： 首都信息发展股份有限公司

第一条 项目总体原则

- 一、甲方确保系统业务正常开展，为广大市民提供优质服务。

- 二、乙方按时保质完成信息系统建设并负责系统日常运行维护。
- 三、项目建设坚持公开、公平、公正的原则进行采购和招投标。
- 四、甲乙双方在本项目合作过程中，相互积极配合并承担各自责任。
- 五、整个项目的建设要在监理公司的监理下进行。

第二条 甲方权利与义务

- 一、负责系统的组织领导和业务运营以及服务支撑体系的建设和管理。
- 二、根据本市制定的有关政策，对本项目的建设进行指导。
- 三、以书面形式向乙方提供项目建设所涉及的各项需求和功能目标。
- 四、根据项目建设的需要，向乙方提供必要的数据及相关资料。甲方可以根据需求变化、项目拓宽的情况向乙方以书面文档方式提出对系统的改进措施。
- 五、确定试点单位，负责试点工作及整个实施阶段业务方面的组织领导工作，参与系统的验收。
- 六、有权了解软件平台的确定及应用软件开发的全过程。
- 七、拥有整个系统的永久使用权、业务运营主导权。
- 八、本项目的业务需求和业务数据由甲方提供，业务需求和业务数据及其知识产权归甲方所有。

第三条 乙方权利与义务

- 一、依据系统总体框架，在现有设施、设备等条件基础上，负责项目的投资、建设，按时保质完成系统建设并达到各项验收标准。
- 二、制订总体方案和实施计划并通过甲乙双方及专家论证。
- 三、保证应用开发的进度和质量，包括建立各种文档规范，适应服务项目开发应用的总体发展需求。
- 四、负责软硬件平台、数据库平台及应用软件的集成测试，保证系统的正常运行。
- 五、制订保证系统安全，正常运行的各种技术性规章制度。
- 六、负责对相关人员分级、按类别进行技术培训。
- 七、系统投入运行后，负责整个系统的日常维护，根据甲方需求和实际需要及时提供硬件和技术服务。
- 八、对系统拥有所有权，享有所取得的技术成果，并有权在保证甲方业务运营和安全的前提下应用于其他信息化应用工程，提高系统使用率。
- 九、系统投入使用后当甲方需求发生变化所需设备更新时，有权向北京市信息化工作领导小组提出运行维护、设备更新等费用的解决请求。

第四条 经费及其支付方式

一、甲方负责按照双方签订的协议，按期足额向乙方支付系统三年的运营维护费。

二、三年之内，如果整个系统有重大变化或遇到国家重大价格调整，甲乙双方应充分协商相应调整运营维护费用。

三、三年之后的系统运营维护费支付办法由北京市信息化工作领导小组协调，视三年的运行情况而定。

第五条 验收标准与方式

根据系统总体方案和甲方提出的业务需求、功能目标，甲方、乙方和监理公司共同商定系统的验收标准，验收标准上报北京市信息化工作办公室审定。甲方、乙方和监理公司共同按照审定后的验收标准对系统进行验收。

第六条 违约处理

对于双方出现的违约情况，任何一方均有权向北京市信息化工作领导小组汇报。并根据《北京市重大信息应用工程建设总体统筹负责协议》中的违约处理规定进行处理。

三、问题探讨：

- 1、你认为总体统筹负责制有哪些优点，如何去发挥
- 2、你认为总体统筹负责制有哪些缺点，如何去克服
- 3、你认为总体统筹负责制在实践中会带来哪些问题
- 4、你认为监理方在总体统筹负责制下会遇到那些困难
- 5、你认为监理方在总体统筹负责制下会有哪些便利之处
- 6、总体统筹负责制模式下如何去规定一个多赢的各方权责模型？
- 7、如果你作为北京市重大信息工程的监理，你将制定什么样的监理策略？

四、总体统筹负责制的意义

1、确保北京市重大信息应用工程得以顺利实施

成立首信的初衷是为了使北京的重大信息应用工程有保障。

这是因为，对采取完全的市场商业行为的普通公司而言，当国家利益与公司利益不完全重叠时，经常会从公司的角度出发。因此把一些关系到国计民生的重大工程交给普通公司时，情况可能难以把握。只有国有控股企业，政府成为最大股东，在遇到这种局面时，才可以不完全从商业赚钱角度出发。

以北京市医保信息系统为例，在系统建设过程中，先后发生了多起分包商抛弃社会责任感，只从自身私利出发，而为系统制造各种障碍与困难，甚至于要挟政府的事例。**事实证明，只有首信可信，关键时刻只有首信公司才靠得住，才能以政府、百姓的利益为重，从大局出发而不计较小团体的利益得失。**

2、统一标准、资源共享、互联互通，避免分散、重复建设

在我国电子政务的早期实践中，经常出现标准不一、各自为政、分散建设、重复建设的情况。东城建设东城的，西城建西城的，在还没有统一的标准与规划时，已存在不同数据库，不同的平台接口，系统之间无法互联互通，信息、资源无法共享，形成了一个的孤岛。也正因为此，在首都信息化规划中，在统筹负责制协议中，关于标准统一的问题，互联互通的问题一直被反复强调着。

总体统筹负责制模式对这种局面是一种彻底的解决方案。通过首信公司的统筹规划、集中建设，北京市重大信息应用工程依托首都公用信息平台，实现了统一编码、统一标准、统一基础网络平台，统一管理数据库和容灾中心及统一的信息安全体系，充分保证了信息、资源的高度共享与应用系统的互联互通。

同时，多个政府部门的共同参与也有助于其相互促进、形成合力。比如，北京市社区服务信息系统的建设就同其它首都信息化重大应用工程（电子政务、电子商务、科教信息网、社保信息系统工程）有着非常密切的联系与相互促进作用。一方面，社区服务信息系统为上述重大工程提供了直接的需求和推动力；另一方面，上述重大应用工程也为社区服务信息系统提供了丰富的海量服务信息和信息服务，它们是社区服务信息系统保持可持续良性发展的坚实基础。

3、改变政府行为，突出专业化分工

首信公司作为首都信息化的主体企业，参与首都信息化重大工程的投资、设计、建设、运营、维护、升级。**政府则集中精力做好规划，提出需求，宏观管理（服务）。**将一些公共事业如信息化基础设施，交给社会上的专业公司去办，对合格的企业，政府授予特许经营权。**企业建、企业管、政府用并支付合理的服务费用**，这种做法顺应时代潮流，符合当今

国际上流行的外包（Outsourcing）模式，实为大势所趋：

一方面，**政府避免了去建立并维护一个庞大的专业技术队伍，有助于改变政府行为**，使政府主管业务部门集中力量抓业务抓改革抓管理，便于精简机构，提高工作效率。正因为此，对统筹负责制这一重大探索，市劳动和社会保障局与市民政局的领导均完全赞成并支持。

另一方面，把技术工作交给专业化公司，**突出社会化分工，同样的投入下，政府会得到更好的服务。**

4、减少政府投入，实现企业化运作

一方面，**各种资源（如数据、带宽、技术人员等）的共享和重复利用以及应用系统的互联互通，本身避免了重复建设、重复投入。**比如，首都公用信息平台实现了专业分工、资源共享，避免了重复建设，使信息资源这种新型的生产资料更好地为北京市的政治和经济服务，并成为首都经济新的增长点。

另一方面，专业化分工与企业化运作使政府可以更小的投入获得同样的服务。总体统筹负责制模式在保证服务质量的同时，**使政府对重大信息化应用工程不必作一次性大投入，而只需支付合理的运营费。**比如说，北京市市民卡工程中，用来购买医院用的刷卡机和群众看病用的市民卡的4亿多元资金并不是由北京市政府所提供，这样的一大笔基础设施的建设资金完全是由首信公司通过商业运作而得自于其业务合作伙伴——北京市商行。

现在，各国政府参与信息化建设有几种不同的模式：一是资本供给主导型模式，政府直接提供资本支持；二是环境创造主导型模式，政府工作重心是改善投资环境，提供有效的激励。三是混合型模式，一方面政府通过联合发起或独家发起的设立公司，另一方面则为民间创业投资公司的发展创造条件。

对于北京市的信息化建设，可能视不同的项目几种模式都有可能实行。但政府不可能再像以前的投资模式到财政局先申请了一大批专款，再由专门的部门负责审批各个项目的投资情况。**政府专项资金+企业自筹+社会分散资金**将成为主流形式，最大投入在社会，工程建设靠企业。北京市的信息化专项资金主要应用于信息化的基础设施和制定规划、政策法规、标准等软环境建设。

所谓企业运作，就是说**政府除了给一点启动资金之外，就不再投钱。**首信公司天生就取得了首都信息化建设总承包商的身份，但不意味着首信公司就同时获得了全部的建设资金。显然，如果没有首信公司积极有效的上市融资、增值运营与商业运作，市政府的前期投入与每年的运营费是不足以支撑这些重大信息化应用工程的建设的。

5、盘活并增值国有资产

总体统筹负责制模式有助于对国有资产进行增值。

这是因为，**如果国有资产停滞于各业务部门的信息中心，就只能成为些不断迅速折旧的固定资产。**而如果政府前期投入，培育实施载体，建立现代企业运行机制，则死钱变为活钱。首信公司积极有效的上市融资、增值运营与商业运作盘活了国有资产并使之不断增值。

五、实践中遇到的若干问题探讨

1、政府业务部门协调

毋庸讳言，政府业务主管部门也有其部门利益，而且相当不好协调。其具体问题通常存在于如下三个层面：

(1) 与社会间

首先是主观方面上，存在着公务人员的观念更新问题。过去在很大程度上，我国政府公务不透明、不公开，公务人员权力行使的自由度很大，于是有一些暗箱操作、不透明不公开。**正如电子商务强烈地改变了企业采购销售人员的利益一样，政府信息化与电子政务的推进，对相关公务人员的利益事实上形成了一定的调整与再分配。**

同时，**政府信息化的过程也是对原有的政府业务流程进行优化改造的过程。**将传统政府运作模式进行电子化翻版是形式主义的、没有意义的。而这也会引发传统固有模式和新建立的电子政务、电子政府之间存在一定的冲突。

此外，**IT 技术的发展在增加就业机会同时，也将在很多方面减少就业机会。**电子政务的建设与传统政府运作模式的变革必然会带来公务人员结构与数量上的调整，由于相当数量的工作岗位是可以被计算机所取代或精简的，原有人员的去留与安置就成了一个问题。

最后是公务人员的素质问题。公务员在这项工程中必须身体力行，他们接受信息的能力及对信息的敏感程度如何将决定政府信息化以及北京市重大信息应用工程的成败。但是，由于各种原因，现在公务员的平均年龄普遍偏高，信息化水平还不够高，所以提高公务员的综合素质与信息化水平成了又一个现实的矛盾

(2) 各部门间

北京市重大信息应用工程都是大项目，通常会涉及诸多机构，因此在做许多工作前都要协调部门间的利益，这在一定程度上降低了项目的效率，而且今后这个问题还将继续存在。比如说，虽然关于标准统一、互联互通的问题一直被反复强调，但实际上数据资源的统一和沉淀工作却进展缓慢，其深层原因仍是部门间利益协调的难度。

抛开北京市的情况，甚至于在国家信息化建设中，由于信息产业部与各部委属平级关系，在一些事情上也不好协调。也许正是这个原因，去年的国家信息化领导小组组长由朱总理亲自担任，建设力度才大大加强了。

统筹负责制模式实施中一个突出的问题就**是由于政府只管用、不管建，所以各政府业务部门对工程实施的费用与成本不敏感**，业务需求漫无止境而且变更频繁，这给首信公司的工作带来了极大的困难。

此外，统筹负责制模式的实施也**使政府业务主管部门的信息中心失去了掌握一大笔 IT 投资的机会，相应地也丧失了一定的利益与油水**。这常常就会导致其与信息办以及首信公司在某种程度上的对立。

(3) 部门内部

一种情况是，“基层人说话不算，中层躲避责任，一把手扛责任。”正如前面所述，随着信息化或电子政务的推广，信息技术将原有结构扁平化，这对每一层的领导都是极大的挑战，可能要承担比原来大过 2-3 倍的职能，**原有的业务流程、组织结构与职责划分也必须随之而作相应的调整**。

另一种情况是，**部门内平行的业务机构不从部门整体利益出发**而各自为政，直接向首信公司提出种种信息化建设要求，而且这些需求在相互之间往往还存在着抵触与矛盾，这也给北京市重大信息应用工程的顺利开展带来了相当的难度。

(4) 好的模式

一个好的模式并不是要忽略、回避否认甚至去禁止各部门的利益，而是正视其存在，并通过有效的机制与利益驱动，将其行为限制在一定的框架体系约束之下。

比如说，需求控制问题，可以采用第三方机构（如信息办、监理公司、专家组）对需求合理性与必要性、紧迫性评估的办法加以遏制；也可以采用项目管理中变更控制的思路，对于明显超出原定计划与服务水平的需求，须经信息办审批并为首信公司追加费用。

又比如，对于部门内业务机构各自制定信息化要求的问题，可以要求部门内部加强协调与控制，规范统一出口，最后的需求应由能够代表部门整体利益者给出。

显然，从宏观角度上来说，业务部门、信息办与首信公司以及市政府的**基本利益是一致的**，这使得协调工作具有了可行的前提。从微观角度上说，**信息化建设对业务部门是有着相当大的利益驱动力的**，业务水平与工作效率的提高将为其带来相当的好处，即使对其信息中心而言也是同样。因此如果平时能做好沟通工作，使大家均清楚利害，在部分人员陷于小团体利益时及时与其上级领导沟通，可使协调工作事倍功半。

最后，**IT 项目的建设是一项管理工程**，对甲乙双方来讲都存在着巨大风险。这是因为，IT 项目是新生产力的代表，它必然要求有新的生产关系与其相适应。**一个 IT 项目要建设成功，必须要求用户单位积极调整管理体制、运作机制和业务流程，这必然会触及到某些部门或某部分人的利益**，而这往往是双方在签合同之初没有充分考虑到。这样，IT 项目实施之后，就会由于甲方改革不力或与 IT 项目的实施步调不一致而导致 IT 项目迁就现有体制、模拟现有体制，最终的结果就是新的 IT 项目不能发挥应有效益，甚至失败。这是因甲方引起，对甲乙双方都极为不利的项目风险。

总之，北京市重大信息应用工程的顺利开展与完成，单靠首信公司的协调力度是远远不够的，它必须依赖于一个好的项目运作治理模式，依赖于北京市信息化工作办公室甚至于北京市信息化工作领导小组的各级领导的大力支持。

2、首信公司方面

(1) 分包的必要性

对于一个企业来说，两种业务应该实施外包，一是仅做后台支持而不创造营业额的业务，二是不提供向高级发展机会的业务，首信公司也不例外。采用外包形式有利于合理地配置资源，最大限度地从分工合同、资源共享中获益。

同时，虽然首信公司天然获得了北京市重大信息应用工程的总承包商，但显然从纯技术或者操作层面上来说，首信公司并不一定是市场上最强的公司。设置分包的另一层作用**使政府所享受的服务不受限于首信公司的技术与操作能力**。实际上，每个重大工程也确实都不是首信一家独自在做，市场上其它优秀的企业因此也都有很多的机会参与北京市的项目。

(2) 分包管理问题分析

在工程实践中，分包商管理工作出现的问题，可以归结为两个层面的原因：

一、总包能力，或者说分包商的选择与管理能力。关于此问题 **《软件子合同管理方法》**一文中详细论述。

二、首信的核心技术能力。应该说**将项目分包与拥有自主开发能力这两个问题是辩证的。没有核心技术能力的总包商是无法对分包商实施严格有效的管理的**。总包自身能力越强，就可以把更大更多的内容进行分包，就可以使用更强大、更桀骜不驯的分包商。

更重要的是，成立首信的初衷是为了使北京的重大信息应用工程有保障。如果首信公司自身的核心技术能力严重不足，则势必要仰分包商之鼻息，一旦分包商有所掣肘，何谈保障政府与百姓的切身利益？

(3) 总包与分包层面分离

将自身的总包层与分包层（自主开发能力）混杂在一起，对工程项目的顺利开展是非常不利的，这将导致责权不清、利益关系愈加复杂化，对两个层面的工作都有一定的负面影响。

例如，当针对某一问题制定方案时，**分包层人员如果参与决策，就必然会把如实施甲方案将给自己带来多少工作量与多大困难等问题掺杂进去**，这经常就导致得出的决策不最优。

将分包层分离，不仅可以促进其逐步专业化，增加其市场竞争力，也对总包层更好地对项目进行成本核算与费用控制。

如果能以内部合同或任务单的形式规范双方的关系，使总包层定位于整个项目的管理——即项目的决策层，而分包层则定位于完成接到的开发任务——即执行层面，将对项目的开展裨益甚大。

(4) 向服务运营商的转变

ASP 模式的政府工程统筹负责制同时也把首信公司变成了一个大型的服务运营商。首信公司定位于以 BOO 模式服务于首都信息化，为从事电子政务、电子商务、电子社区的在线服务商，提供一个功能完善的支撑体系，包括：网络构架、系统运营、解决方案、软件产品、技术支持。

在各个依托 CPIP 建设并运营的城域信息系统建设完成后，首信公司不是开个庆功会就转去建其他工程了，而是随即转入运营，提供运营服务的同时也开发各种增值服务。比如，在石景山八角街道，小区的数字化建设完成后，居民的增值服务费用是包月的，由街道收费，首信再与其分成。类似的运营项目还有：BJCA 证书、企业信用管理、药品政府采购等

虽然目前主要人力仍疲于奔命地集中于北京市重大信息应用工程的建设之中，尚无力再作运营，深度开发和综合应用各种政府信息资源还摆不到议事日程。但可以预见的是，到 2006 年时，北京市的机构和个人都将直接或间接使用首信的某项产品或服务

这将直接导致人员组织结构与企业文化的大幅度变化，不可否认，**信息系统的建设者与运营者存在着相当的关联，但是二者的差别也很巨大。**正如前面分析政府业务部门面对信息化暴露出的诸多问题一样，向运营方向转变对首信来说也是一个大难题。

3. 信息办方面

(1) 竞争机制的引入

毋庸置疑，长期独家特许经营权的前景将一如中国电信、铁道部当年一样，形成垄断，效率、服务水平降低。

国有控股可以保证首信公司始终尽心尽力服务，但却不能确保其水平与能力蒸蒸日上、与时俱进。

引入某种竞争机制是必要的。但引入何种机制、以何种方式和方法引入、引入到何种程度以及引入的过程设计是一个需要花心思研究的大课题。

申奥成功与加入 WTO 加大了与国外厂商合作进行首都信息化建设的可能性。不可否认，外资企业在一些领域，有着明显的优势。比如，在中国要找出一个有 10 年运营服务经验的 IT 企业很难，而国外却有很多老牌公司，没有历史沉淀很难超越他们。北京信息化建设的大舞台上，让国际上的各路诸侯登台献技似乎并无不可，我们的“京剧”也需要在竞争中成长壮大并证明自己。

同时也必须看到，随着首信公司的逐步发展，其眼光也不限于北京市重大信息应用工程，已逐步进入了多个竞争领域，直面市场挑战。正像雏鹰长大后必然要面对广阔的天空，而不会甘心终日困做巢穴之中享受到口之食。但是，**市场竞争会有两种结果，信息办需要有一个方案来确保：即使首信公司在市场竞争中严重失败，北京市重大信息应用工程的建设与运行也不会受到影响。**

(2) 发挥专业监理公司的作用

在总体统筹负责制模式中，信息办代表市政府协调项目各参与方、对工程进行督查。正如前面所述，北京市重大信息应用工程是复杂的社会系统工程，它的任务艰巨、情况复杂、涉及利益方方面面，因此信息办一方面自身加大了监管协调力量，另一方面还专门聘请了监理公司对工程进行监理。

二年多的工程实践证明，监理方的工作对项目的顺利完成起了相当大的推动作用。无论西门子监理还是国研监理都以其积极有效的扎实工作，不断地促进项目规范化，一定程度上确保了工程的质量与进度，其具体可总结为如下几条

- 随着 IT 技术的飞速发展，信息系统的规模越来越大、应用日趋复杂而用户能力与水平却提高有限，鸿沟越来越宽。用户对信息化建设的过程无法控制、需求不能被充分的理解、无法组织有效的验收。尤其是电子政务项目，大多数用户单位并不具备建设和管理信息化工程项目的专业知识和技能，**实施信息系统工程监理有利于弥补用户单位在项目管理技术水平和经验方面的不足。**
- 在我国目前对信息化建设进行巨额投资的同时，信息化工程质量问题越来越突出，并制约着中国信息化建设的健康发展，**信息系统工程监理是促使项目成功完成，确保工程质量、进度和预算的有效办法。**
- **协调和保障业主与承建方进行成功合作。**由于信息的不对称，建设单位与信息系统集成单位容易出现分歧而影响工程建设进度，实施信息系统工程监理有利于加强建设单位和信息系统集成单位之间的沟通，从而客观、公正地协调解决双方在技术和合同方面的争议。
- 深化社会分工的产物，充分发挥了社会上第三方的专业化服务功能。

比如，在北京医保信息系统之系统建设业务流程的制度化与规范化工作中，监理方综合分析后总结出了两个关键点：

- 自进行系统建设以来，由于项目与各种形势结合在一起，需求任务下达后要求在系统上实现的时间常常是非常紧迫。而事实上，医保政策从出台，到转化为业务需求，然后经过系统分析、系统设计、系统开发、系统实施（包括测试、上线）等过程，都需要一个合理的周期。由于任务下达流程没有规范化，有时留给首信公司的工程实施时间不尽合理，导致其忙于应付、疲于奔命，非常不利于整个项目的正常开展。为此，监理方建议用户方在进行需求任务下达时能充分考虑到系统实现的时间周期，给系统建设留出合理的建设周期，以便于系统建设的稳定进行，并建立各方都遵守的任务下达流程。
- 由于类似的原因，系统上线的时间压力同样也常常是非常紧迫，这导致了系统在上线前的测试工作相当匆忙，根本无法严谨而周密地进行，其直接后果就是在系统实际运行中经常出现各种各样的故障现象甚至于整个系统瘫痪。随着医保系统建设的不断开展，各方都逐渐认识到草草上马，然后不断打补丁堵漏洞的做法绝对是弊大于利，因此，非常有必要完善并规范化系统上线工作，以便及时有效地发现和修正影响系统正常运转的各种问题，保证系统质量、满足用户需求、实现系统建设目标。

为此，在监理方国研公司的大力推动和信息办的多方协调下，通过在各方的共同努力，经过了充分讨论和意见征求，《任务下达流程》和《系统上线规范》得以正式签署实施。这两个文件针对医保项目建设过程中的两大症结，理顺了用户方与承建方在项目开展过程中一前一后两个关键接口，严格规范了双方的行为，确保了项目建设能以科学、规范的方式得以开展，并为今后项目开展过程中扯皮推诿现象的杜绝打下了坚实的基础。

据北京市信息办法规处介绍：**国外普遍的做法是通过 IT 与管理类专业咨询公司完成咨询与监理的工作**，由于知名的咨询公司一般都收费颇高，因此咨询监理服务费在整个项目总支出中的比例高达 30%——40%。目前，普华永道、西门子、IBM 等跨国公司已经在南京地税、上海社保、北京地税等大型工程项目中积极地开展了咨询与监理服务。

事实上，由于种种原因监理公司的能量并没有被充分发挥。北京市社区信息网络系统的实践经验表明，**如果监理公司工作能够进一步地深入，并提供适当的咨询服务，将对项目的成功完成起到相当大的推动作用**。当然，如果请国内公司实施监理与咨询服务，可能收费的比例会小得多。

总之，充分发挥专业监理公司的作用可以在很大程度上保证项目在预算范围内、按时、按质完成，保护业主的利益，规避或降低项目的风险。

(3) 推广北京模式

虽然北京在知识技术密集型的服务业得到了较快的发展，高新技术产业已形成了较好的基础，且有中关村的辉煌，这两年国内却有“北京不如上海信息化水平建设快”的论调。其实，到目前为止，评价两个城市在信息化的建设过程中谁更快一步，还为时太早。

相比较而言，北京作为首都和全国政治、文化、交通中心，在科技人才、智力资源方面具有相对优势，加之因中央及各部委均在京，北京所能调动的信息资源非其它城市能比。但凡事都有两重性，北京市厚重的基础以及作为首都的地位就决定了它不能大量采用轻快、激进、摸着石头过河的路线，就决定了它遇事要沉稳谨慎、细致周密、考虑到方方面面。

北京市的另一个特点就是信息集约化程度高，可以迅速调动全社会的资源并节省资源提高效率。统筹负责制模式即使这一特点的典型代表，这使**北京市可在看准方向并时机成熟后，以比别的省市更快的速度达到目标**，即所谓动若脱兔，它有助于抓住机遇，利用后发优势，采用最先进的技术和方式，实现跨越发展。

周密谨慎行事可以少走弯路，总体统筹负责制可以在路线确定后迅速达成目标。由于目前北京的大量项目尚处于蓄势待发状态，所以现在就评估信息化建设水平还为时太早。

北京实行总体统筹负责制，这是北京模式。在经过了一年多的实践后，其效果与价值日渐凸显，漏洞与问题也逐步被完善，**如果能系统地对其理论与实践进行总结归纳，并进一步推广应用到其它兄弟省市，则功莫大矣！**

各方在 IT 项目开展各阶段中的分工与定位图

	项目准备阶段	分析设计阶段	项目开发阶段	项目实施阶段	验收维护使用阶段
客户方	<ul style="list-style-type: none"> ◆根据市政府的统一部署,对北京市医保信息化建设进行总体规划 ◆组织用户方提出系统建设的框架:目标、范围、费用估算、时间、质量等要求 ◆组织北京医保信息化建设项目招标工作,选择合适的监理方与承建方 ◆确定信息化建设项目中承建方、用户方、监理方的关系与角色职责定位 	<ul style="list-style-type: none"> ◆组织市各个业务部门提出系统的业务需求,并由承建方出具详细的需求分析报告。 ◆组织专家评估承建方的项目计划与总体方案 	<ul style="list-style-type: none"> ◆组织协调最终用户方配合承建方解决项目开发建设中遇到的各种问题,如政策问题。 ◆对项目实施费用管理,参考监理方的意见对费用支付按项目进度进行控制。 ◆通过监理方监控项目的进展情况与工程质量。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆协调各有关业务部门配合承建方在全市开展系统的部署实施工作 	<ul style="list-style-type: none"> ◆在监理方的协助下,组织市各个业务部门对项目进行测试验收 ◆协调各有关业务部门开始运行新的系统,对运行情况进行监督
监理方	<ul style="list-style-type: none"> ◆对项目管理方法和项目开发过程采用的技术路线提供咨询与评估服务,并对项目建设提出合理化建议 ◆协助用户方提出系统建设的框架:目标、范围、费用估算、时间、质量等要求 ◆协助客户方组织北京医保信息化建设项目的招标工作以选择适合的承建方 	<ul style="list-style-type: none"> ◆评估并审核承建方提交的需求报告与设计方案是否符合客户方与用户方的利益和要求,并对项目建设提出合理化建议 ◆发现问题并及时做出预警,推动已出现问题的解决 	<ul style="list-style-type: none"> ◆评估并审核承建方提交的工作计划与工作成果 ◆监督项目进展情况与工程质量,并对项目建设提出合理化建议 ◆发现问题并及时做出预警,推动已出现问题的解决 	<ul style="list-style-type: none"> ◆评估并审核承建方提交的实施计划是否可行 ◆监督项目实施进展情况与工程质量 ◆发现问题并及时做出预警,推动已出现问题的解决 	<ul style="list-style-type: none"> ◆协助客户方组织市各个业务部门对项目进行测试验收 ◆根据合同监督验收是否按照科学方法进行 ◆对系统运行情况进行监督,发现问题并及时做出预警

	项目准备阶段	分析设计阶段	项目开发阶段	项目实施阶段	验收维护使用阶段
承建方	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 对用户提出的项目整体需求提出可行性评估意见，并对项目建设提出合理化建议 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 根据客户方与用户方信息体系的需求规划、设计、制定本项目的总体方案和工作计划，并通过客户方、用户方、监理方以及专家组的评估 ◆ 提交详细的业务需求报告与技术设计方案并通过用户方与监理方的评估 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 开发产品和提交服务，按时保质完成系统建设目标并达到各项验收标准 ◆ 应监理方要求，对所提交的各种工作成果（计划、设计方案、报告）进行解释和澄清。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 提交系统实施计划并负责实施工作 ◆ 对系统的相关使用人员分级、按类别进行技术培训 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 接受并配合客户方、用户方与监理方对工程的测试、验收和日常运行的监督 ◆ 对系统用户提供使用方面的帮助 ◆ 系统投入运行后，负责整个系统的日常维护，根据用户需求及时提供软硬件和技术服务
用户方	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 提出系统建设的框架（目标、范围、要求、费用估算、时间要求、质量要求） 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 组织各个业务部门提出系统的业务需求，并负责批准确认业务需求报告 ◆ 提供系统建设所必要的业务数据 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 对承建方在系统开发过程中遇到的问题及时答复 ◆ 配合承建方解决项目开发建设中遇到的各种问题，如政策问题 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 协调各下属业务部门部署系统实施工作，配合承建方实施新的系统 ◆ 在各个业务部门帮助承建方组织软件件的培训 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 根据合同制定验收计划，并按照验收计划负责整个项目的验收工作 ◆ 使用提交的新系统