

政府采购IT外包的风险控制

■ 张毅晓

随着政府对信息化建设投入的不断加大,信息化建设采购成为政府采购的重要部分。由于信息系统比较复杂,政府部门很难也没有必要自身储备太多的专业人员来维护,因此,将信息系统的维护、服务等工作外包给专业公司,是政府部门不错的选择。

IT外包是指政府部门以合同的方式委托信息技术服务商提供部分或全部的信息功能。常见的IT外包涉及信息技术设备的引进和维护、通信网络的管理、数据中心的运作、信息系统的开发和维护、备份和数据恢复、信息技术培训等。

一、IT外包对于政府部门的意义

世界范围内极少有政府能够拥有所有业务中实现管理优势所要求的资源和能力。通过外包那些自身缺少能力的部分,政府可以专注于能创造价值的管理能力。比如美国的一些地方政府将信息中心外包给专业的服务商,自己则专注于关系地区民生的具体工作,从而把人力、物力、财力、关注度从信息中心彻底转移出来,有效降低了成本,提高了管理和服务能力。因此,IT外包对政府部门来讲意义非凡。

1. 节约成本与支出。在一项调查中,将信息技术外包的政府宣布他们平均能节省9%的成本。外包获得的利益来自外包商的规模经营和外包商的专业技能。信息技术外包商可以在多个客户之间共享软硬件、人力资源和知识,从而使政府部门在固定成本投入上更

加节约。政府采购还可以通过批量购入硬件和软件而获得更多的折扣,节约财政资金。

2. 提高项目实施的质量。信息技术外包商可能有比政府部门更全面的技术,或者具有政府部门所不具备的特定技术和资源。他们在员工培训和教育以及吸引高水平专业人员方面也比政府部门的信息技术部门有优势。另外,信息技术外包商往往具备较强的软件过程管理能力,实施严格的软件质量管理标准,从而能够提高信息技术服务的质量。还会不断跟踪领域内最新技术以保证他们的技术是有竞争力的。因此,信息技术外包商一般能提供高质量、高效益的产品和服务。

3. 减少信息技术运营风险。信息技术运营越来越复杂和专业化,政府部门靠自身力量很难解决所有问题。外包可以比较容易获得最佳方法、流程和服务等。政府部门属于服务行业,其对私、对公业务量都非常大,而且繁琐,故政府部门的信息化建设对于信息系统运营的风险非常敏感,如果由于信息运营问题,影响了服务质量和效率,政府部门的负责人往往都是难以承受的。

二、IT外包存在的主要风险

虽然IT外包在理论上具有清晰的论证,在实践中也体现出了明显的优势,但对政府而言也存在一些风险,在经过一段时间的实践检验之后,部分风险和困境也越发明显。

风险问题可能来源于多个方面,包括市场环境、外包商、政府部门自身等

等。如政府部门对于IT外包的目标不明确、目标短视或不切实际;将IT当做一般性的商品,忽视了其本身的特性。但更主要的风险来自于IT外包的政府采购环境。

由于IT服务市场成熟度比较低,能够提供战略性IT外包服务的供应商数量较少,市场缺乏公平有效竞争,势必导致政府部门各种成本的增加,主要包括:

1. 外包商的搜寻成本与签订合同的成本增加,而这些成本平均达到IT外包总成本的3%。如果在某一行业中外包商的数量很少,外包商的议价能力就会增加,政府部门与外包商的谈判可能花费更高的成本。

2. IT服务价格增加。由于外包商之间缺乏竞争,配合外包商的需求进行一些额外工作,包括协调成本、违约金和监督外包商进展的支出,外包服务的总费用势必增加。价格增加的第二个层面在于,IT外包对于任何政府部门而言,从来都是战略性的,出于管理成本的考虑,任何一个政府部门的IT外包服务商数量都会比较少,也就是说,IT外包很大程度上会造成服务的绑定,从而在服务价格上,出现相对不可控情况。价格增加的第三个层面在于转换外包商的成本增加。由于市场上外包商数量较少,政府部门一旦选定了某个外包商则很难转换,这种情况可能导致政府部门进一步地依赖外包商,而被外包商套牢。在增加政府部门成本的同时,也可能导致IT的服务质量的降低。

3. 外包商的服务能力不足。为政府

部门提供IT服务的员工有相当部分是政府部门先前自己的员工(这些员工由于外包而转入外包商),政府部门的信息建设可能并没有太多的改观,也没有得到专业化的技术支持。而且外包商报价低并不意味其效率高,具有规模经济优势。很多情况下政府部门内部完全可以实现外包商所能达到的规模效应,外包商是通过各种附加成本牟取利润的。这些外包商IT能力的问题可能导致外包服务质量不高、政府采购成本居高不下等诸多风险。

4. 政府部门对于IT外包经验、管理不足。政府部门在IT外包方面的经验不足常常导致在外包决策、外包管理方面出现疏漏,这成为IT外包中最为常见的一种风险问题。很多IT外包项目的失败是由于政府部门对合约缺乏积极有效的管理,其中政府部门需要监督合约的执行情况,外包商的绩效需要及时评估,政府部门的业务需求需要及时补充修改,同时导致及时与外包商进行谈判磋商等等。另一方面在对外包商及其合约进行管理的同时,还需积极发展与外包商的关系。基于信任、交流、满意与合作的、长期互动的关系对于IT外包的成功是非常关键的;而关系管理是一个长期细致的过程,某一环节的

差错,都可能对外包构成风险。

三、IT外包风险控制

针对IT外包存在的种种风险,积极应对、妥善规避成为政府部门进行IT外包的关键。

1. 采购环节的风险控制。在确定IT外包商时,第一个层面要对外包商能力进行评估与选择。需求部门和采购部门必须对外包商进行评估以决定其财务和运作方面的能力是否能满足需要。首先是外包商技术水平与专业人员的业务能力评估。主要包括对外包商提供所需服务和技术支持的经验和能力、偶发事件的应对能力、提供服务的经验、关键人员的业务能力和敬业精神与职业道德等进行评估。其次是对财务状况与信誉进行考察。应通过其他用户和咨询机构了解外包商的信誉和表现,分析外包商提供的已经审计过的报告、年终报告和其他指标等;考查外包商从事相关业务的时间、占据的市场份额及其波动情况;评估外包商的技术费用支付能力,如外包商在财务上是否有能力投资和支持IT外包业务所需的技术等。通过评估与选择,可以将不合格的外包商首先排除在外,降低门槛风险,为进一步控制外包风险打好基础。采购环节

风险控制的第二个层面是降低外包商绑定风险。现实的情况是,政府部门往往被外包商绑定,从而在后续的项目谈判中处于被动地位。对此,政府采购部门可以通过引入竞争机制,将外包商数量确定在三家左右,便于各个后续项目回旋、谈判。在确定的采购项目中,要充分发挥行业评审专家的作用,通过行业专家在项目谈判中取得主动。

2. 外包合同的制定和管理。在与外包商签订外包合同时,必须清晰、明确地指出服务范围,以便外包商明确自己的职责。同时,外包合同特别是长期外包合同应具有充分的弹性以允许在技术和操作方面进行改革或应对技术、业务甚至策略目标方面可能出现的变化。同时,要用服务水平来衡量外包商在IT外包业务中的质量表现,而不仅仅关注技术细节或只关注项目的进展速度。服务合同中应包含惩罚外包商未能提供约定服务级别的条款。同时,为了在争端出现时迅速解决争端以及在争端出现时可继续提供服务,合同中还应包括解决双方争端的程序。

3. 对外包商的持续监督。在合同执行期间,应重视对外包商的持续监督,进一步降低来自于外包商的风险。应成立包括IT专家等各方面专家组成的监管组,定期和不定期地对外包商的业务能力、提供的服务质量、财务状况和外包业务的关键人员的变动情况进行监督,以及时发现问题,采取措施减少风险。如果外包方的专家无力承担起监管的职责,应通过有资质的中介机构介绍的专家加入到监管组。

除了采取以上风险管理策略外,为了减少和控制内部学习和创新能力削弱的风险,还应探索IT外包的新形式,如与信息技术外包商建立伙伴关系,培养本土信息外包商等方式。^[5]

(作者单位:国家开发银行)

责任编辑 赵军

