

工程总包商与分包商的监理协调

一、项目背景

基本医疗保险制度是社会保险制度的重要组成部分，为配合有关规定的实施，19XX年，在南方某市市政府的直接领导和部署下，开始建设市社会保障信息系统医疗保险子系统（以下简称医保信息系统或医保系统），系统建设由市信息化工作办公室（以下简称信息办）牵头，市劳动和社会保障局（以下简称劳社局，用户方）为主要承担单位，市卫生局、市民政局、市药品监督管理局、市质量技术监督局等单位参与建设，在吸收、借鉴国际通行的BOT项目建设模式的基础上，以外包方式由C公司总体负责医保系统的方案设计、系统建设，以及后期的运营维护工作。

本项目的医保信息系统由医保征缴子系统、医保付款子系统、财务子系统等组成。系统的建设将使医疗保险工作从基金征缴、报销付款到帐务往来管理、统计分析全面计算机化，开展业务工作，行使管理职能，并实现医疗机构、药店与医保中心之间通过数据接口实现计算机费用结算工作，在银行与医保中心之间通过数据接口实现计算机自动转帐。系统建设至今，其支持的医保参保人员已经发展到了数百万人。市属全部区县经办机构及几百家医院通过网络与主机系统连接，医保征缴子系统、医保付款子系统、财务子系统三部分都已进入实际应用，实现了参保业务、基金管理和医疗审批业务的自动化处理，基本上完成了医保信息系统一期过程的建设任务。整个信息系统一边运营、维护，一边进行新的系统开发、升级。

作为系统的分包商之一，H公司与C公司签订了分包合同，负责市医疗保险信息系统SJ子系统的开发与维护工作。同时，S监理公司为市信息办聘请的第三方监理，在项目建设的第二期介入，对医保信息系统进行监理。作为定位，监理公司只针对总包商C公司开展监理活动，监理范围不涉及总包商对分包商的选择、管理等工作。

二、事件起因

20XX年10月，某市属区社保中心进行医保业务时发生一笔金额差错，后续业务随之无法进行（这部分业务属于SJ子系统处理）。社保中心向C公司发出报修单，C公司将报修单转给了H公司，要求H公司及时排查解决问题。

H公司收到报修单的四日后，问题仍然没有得到解决。在四日后的区县故障问题解决会议上，鉴于报修单所反映问题的具体情形不详，用户方要求H公司当天下午去该区现场解决，H公司没有表示反对。当日下午，H公司赴区社保中心将相关数据进行了拷贝，称回公司再查。区社保中心则要求尽快解决问题，以保证后续业务的正常进行。当日下午五点，H公司发送传真至区社保中心，说由于C公司存在违约行为，正在与C公司磋商，故暂时无法解决本次故障。接到传真后，区社保中心立即将情况反映到了市社保中心。

为更好地了解问题的实际情况，监理方在掌握了该区社保中心的问题后，与另外一个区县社保中心取得了联系，得知该区也存在类似的问题，并且已经向C公司与H公司发送了故障单，请尽快解决问题。

20XX年11月，问题仍然没有得到解决，严重影响了医保业务的正常进行。在这种情况下，系统建设各方召开紧急会议，为了保证医保业务的正常运行，决定由C公司代替H

公司负责 SJ 子系统的维护工作。随后在 C 公司的努力下，问题得到了解决。但项目总包 C 公司与分包 H 公司的矛盾也进一步尖锐化，严重影响了整个系统建设工作。

三、项目特点

根据市政府的有关文件精神，在大型信息化工程项目建设中，要广泛运用现代国际通行的运作机制，根据国情和市情，遵循市场经济规律，在信息化建设的运作机制上不断地进行创新，探索好的运作机制。利用后发优势，采用最先进的管理技术和运作方式，更好地管理政府投资项目，改善项目投资效益，提高项目管理效率。本市重大信息化项目工程建设在吸收、借鉴国际通行的 BOT 项目建设方式的基础上采用外包模式进行系统的建设、管理。

BOT 是英文"Build, Operate, Transfer"的缩写，直译过来就是"建设、运营、移交"。BOT 作为重大项目的建设方式，指的是利用企业的资金来承建某些基础设施项目的一种建设模式。这些基础设施项目原来都是由政府管理的公共部门来投资建设，而在 BOT 模式下，则是由企业被政府授予特许权进行投融资、设计、建设和运营通常是由政府公共部门承办的设施，如收费公路、桥梁、隧道、电厂、机场和水处理等。在特许权期限结束时，特许权公司将该项目的所有权移交给有关的政府公共部门。特许权期限的长短主要取决于需要多长的时间才能使设施建成后的所得收入足以偿还特许权公司的债务并使该公司付出的辛劳和承受的风险得到一定的回报。

根据 BOT 模式的有关原则，结合本市信息化工程建设的实际情况，在市社会保障信息系统医疗保险子系统的建设实践中，由市信息办代表市政府对医保项目建设进行统一规划，制定统一标准和相关政策法规及管理辦法，对建设资金进行统筹安排。由市劳动和社会保障局按照统一的规划、标准，负责具体项目的实施，实行专业化、市场化运作，采用外包模式，授权 C 公司进行项目的建设、运营、管理和筹资。在此基础上，根据本市有关重大信息化工程项目监理规范的要求，同时引进了独立的第三方监理机制，由市信息办委托 S 公司承担项目建设的监理工作，对项目建设进行投资、质量、进度等方面的监控。

在医保项目的实际建设过程中，由于没有可以借鉴的成熟经验，系统建设各方对新的项目建设管理模式的理解存在一定的差异，新模式下有关的理念、原则也没有建立相应的支撑运作机制，导致系统建设各方具体的角色分工与职责定位还不是很清晰，缺乏有效的决策、激励与控制机制，有关的商务合同的内容也比较简单、粗放，对合同当事人的权利、责任与义务没有严格明确的界定。因此，总的来看，医保项目的建设管理模式是在实际建设过程中一边探索，一边改善。

同时，由于在系统建设初期各方对任务的艰巨性、复杂性认识不够，对困难估计不足，对医保系统的设想过于理想化，在统筹规划、目标计划和组织及分步实施等方面考虑不够充分，在时间紧、任务重的压力下没有对信息系统进行严格科学的规划。在医保政策边出台边完善的情况下，医保信息系统边规划边建设，也给系统建设带来不少困难与问题。

在这种背景下，用户方不承担因需求变更所带来的成本，而总包商对需求变更无法预测和控制，造成系统多次重复开发，开发成本大大增加。进而也造成分包商的成本无法控制。分包商便转向总包商，不断提出追加费用的要求，双方陷入无休止的商务谈判中。

作为分包商的 H 公司与用户方在历史上又有过较为密切的合作关系，导致经常发生过总包商直接与用户对话的情况。用户方有时也直接向分包商 H 公司提出需求变更要求，需求变更及费用甚至未经总包方 C 和监理方 S 公司的评估即开始实施，使总包方失去对系统建设的总体控制，从而不得不独自承担费用风险。在这种情况下，系统总包商 C 公司与

分包商 H 公司不断因为各种原因发生摩擦，对项目建设造成了严重的不良影响。

作为项目的第三方监理 S 公司，根据本市有关信息化工程项目的监理规范、标准进行监理活动。由于信息化工程项目的监理还是一个新生事物，不象建筑工程监理那样已经有了一套相对成熟的运作模式，监理方对信息化工程项目的建设投资、质量、进度的控制所必需的一些监理权限、监理手段在监理委托合同中也没有作出明确的规定。在医保项目中，用户方、承建方对信息化工程项目监理这样一个新生事物也缺乏完整统一的认识，对监理的价值、定位、期望以及监理运作模式等方面存在不同的理解。外包模式下总包商 C 公司作为业主，是项目建设的执行主体，它处于中心位置。所有关系到项目建设的融资、分包、建设、验收、运营维护都由业主负责，对项目建设的各个层面有很大的主导作用，再加上这种多方参与建设的复杂格局下的各方利益博弈，客观上都给监理方的工作带来很大的困难。

监理方 S 公司是在项目建设的第二期中介入的。这时候前述一些影响项目建设的不利因素已成客观事实。分包商的选择已经完成，总包商 C 公司与分包商的商务合同已进入执行阶段。监理方 S 公司只能针对总包商 C 公司开展监理活动，因此，如何处理总包商 C 公司与分包商 H 公司的矛盾给项目建设带来的不利影响成为摆在监理方 S 公司面前一个非常棘手的问题。

四、分包商与总包商的历史冲突

联调测试

20XX 年 5 月，C 公司与 H 公司共同组织进行某项业务模块的联调测试。按照测试进程的安排，应由 H 公司提供一套数据采集软件，将现有的 2000 多个真实样本数据导入系统中，以便对系统进行全面的测试。但测试当日 H 公司并没有带来数据导入软件，于是，只好改用 H 公司提供的几十个样本进行测试。上午只能进行样本数据的输入工作而没有开展业务测试，为此，市社保中心要求 H 公司配合测试工作，提供数据导入软件，以便于大批量地导入数据。几经交涉，H 公司提出，软件都已开发好了，但由于开发该项业务模块的商务合同至今未签，希望与总包 C 公司来谈。在与 C 公司谈判后，H 公司向 C 公司提交了一份项目开发报价单。C 公司对该报价进行评估，接着又开始耗时的商务谈判。处理该项业务的模块上线时间推迟。

故障处理

20XX 年 8 月，市属两区的社保经办机构有一项关键业务出现金额偏差，业务无法正常进行（这部分业务属于 SJ 子系统处理）。社保中心向 C 公司与 H 公司提交了报修单，其性质标为紧急而严重。C 公司发函给 H 公司，要求尽快解决问题。但问题迟迟得不到解决。在监理例会上，各方达成共识：在系统建设过程中，涉及到业务上线、重大故障等关键问题，务必由总包商 C 公司直接协调、管理分包商。对 C 公司与 H 公司之间的合作问题已严重影响系统建设的状况，双方都表示积极解决问题，从即日起开始正式商务谈判。同时双方明确表态：在谈判过程中，系统建设工作不能停顿，双方仍将密切配合，保证系统的正常运行。不管出现什么情况，不管什么原因，H 公司都有义务维持软件和信息系统的正常运行，发生问题要尽快解决。各方对此并没有表示异议。

在各方的协调下，C 公司与 H 公司谈判就有关问题最后达成了一致，问题得到了解决。

但对医保信息系统产生了严重的负面影响,造成双方的合作冲突的根本原因没有得到有效解决,这就为双方今后的合作埋下了诸多隐患。

思考题：

- 1 在本案例中，为了能有效发挥监理作用，监理方应该确立怎样的监理策略，如何定位监理的主要职责？
- 2 针对总包商与分包商的冲突，监理方如何处理？
- 3 信息系统技术合同与监理合同一般应包括哪些内容？在本案例中，监理方应该直接介入 C 公司与 H 公司的合同纠纷吗？
- 4 在本案例中，总包商直接代替分包商进行系统的维护工作，监理方应采取怎样的策略与行动？
- 5 如果监理方在分包商尚未确定时就已经介入，并且委托方授权监理方参与系统建设分包商的选择，要求监理方对总包商与分包商的合同进行审查。你认为监理方需要关注合同的哪些方面有助于降低项目建设风险？

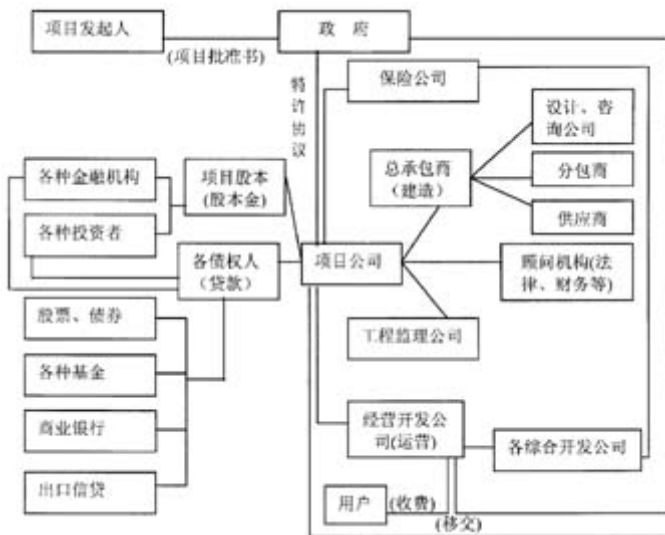
案例使用说明：

在许多大型信息化项目建设中，一般有多个承建方提供不同的产品或服务，或者有一定的层次结构如总包商、分包商，涉及硬件提供商、软件开发商、系统集成商等。由于 IT 项目的复杂性和各方的利益冲突，总包商与分包商之间经常会发生矛盾，从而给项目的建设带来风险，影响到的项目的顺利推进。本案例旨在培养学生复杂的利益格局与矛盾冲突下，既坚持公正、独立、科学的原则，又采取灵活有效的方式化解矛盾、降低风险从而发挥监理作用的能力。

案例分析要点

在本案例中，系统建设吸收、借鉴了 BOT 模式的一些做法，采用外包方式，由 C 公司作为业主，执行项目建设的融资、分包、建设、验收、运营维护工作。

BOT 方式是一种国际通行的大型基础设施项目建设模式。一个典型的 BOT 项目的参与人有政府、BOT 项目公司、投资人、银行或财团以及承担设计、建设、经营或维护、监理的有关公司。如下图所示：



政府是 BOT 项目的控制主体，政府决定着是否设立此项目、是否采用 BOT 方式。在谈判确定 BOT 项目协议合同时政府也占据着有利地位，它还有权在项目进行过程中对必要的环节进行监督。在项目特许到期时，它还具有无偿收回该项目的权利。业主是 BOT 项目的执行主体，它处于中心位置。所有关系到 BOT 项目的筹资、分包、建设、验收、经营管理体制以及还债和偿付利息都由业主负责。

大型基础设施项目通常专门设立项目公司作为业主，同设计公司、建设公司、制造厂商

以及经营公司打交道。银行或集团通常是 BOT 项目的主要出资人。对于中小型的 BOT 项目，一般单个银行足以为其提供所需的全部资金，而大型的 BOT 项目往往使单个银行感觉力不从心，从而组成银团共同提供贷款。采用 BOT 模式的项目一般投资额度大而且期限较长，一般分为立项、招投标、签约、开发、建设、运营直至项目的最终移交等几个阶段。

BOT 方式作为一种新型的项目建设管理办法，在项目建设的资金筹措、合同的谈判、项目实施、生产经营管理、收益计划与分配、资产的检测、合同纠纷的解决以及风险的规避和分担等方面，都有一套独特的运行规则和办法。

在本案例的分析中，要注意把握以下几点：

- 1、在系统掌握大型基础设施项目建设的一般规律、模式以及信息系统建设的特点的基础上，全面了解系统建设各方的立场所在，各方的利益共同点，各方的分歧与矛盾以及各方对监理方的期望，深刻理解项目建设、管理模式特征与问题的症结所在，客观认识监理方的监理环境；
- 2、明确监理方自身的角色与职责定位，确定恰当的监理策略，抓住系统建设的主要矛盾，建立相应的协调、问题处理机制，并选择好具体的问题介入点，从而解决争端，降低项目风险，推动项目建设。
- 3、监理方需要在项目的监理过程中，根据项目的具体情况逐步建立有效的监理控制手段，赢得委托方的信任与授权，建立与系统各方良好的互动合作关系，从而统一监理理念，提升监理地位，贯彻监理规范，发挥监理作用，体现监理价值。