



政府標案PMO系列座談會

# 加快改善政府標案市場結構

彙整／編輯部

2012年10月，行政院國家資訊通信發展小組(NICI)舉行第31次會議，該次會議中所討論到的三大議題，包括政府IT採購環境優化、政府資通訊專案管理辦公室(PMO)的建立，以及政府資料開放推動等項目，都關係國內本土資訊服務業者未來的生計。而且三項議題的推動與執行，預期都將對於國內資訊服務廠商未來的營運發展產生影響，因此格外受到各界的重視。

**行**政院政務委員張善政上任之後，便開始積極推動政府在資訊採購以「最有利標」、「先軟後硬」、「保留部分智慧財產權給廠商」的方式來改善政府資訊服務環境。並且透過成立「政府專案管理辦公室」(Project Management Office, PMO)的方法，以輔佐各部會在資訊採購技術上的不足之處。

張善政表示，過往政府在資訊服務採購上以訂底價的「最低價標」的決標方式，容易造成廠商低價搶標，影響履約品質的情況。如今，在在固定的預算底下採不訂底價的「最有利標」，可以篩選出最好的廠商與服務。並且要「先軟後硬」，先完成軟體的開發、再規劃硬體，避免服務上線時，硬體規格已是舊的。

張善政強調，由於軟體的開發常以「模組化」進行，為了與產業共創「雙贏」，除非事涉機密軟體，否則將彈性保留智慧財產權給廠商。好處是可以加快開發速度、降低成本，標金也會因此降低。不過，因為這部分的處理模式比較複雜，未來將交給PMO來負責，以輔佐各部會在資通技術上的欠缺。透過PMO的協助，將提供各部會在事前規劃、事中評選、事後執行階段，有個單位可以諮詢，以提升品質。

此外，在政府已經通過研考會所擬訂的「政府資料開放 (Open data) 推動策略」之下，除了為民間產業創造新的商機之外，相關資

安的作業問題也將做通盤的考量與處理。張善政指出，因應政府資訊系統雲端化，再加上政府資料的逐漸開放鬆綁，許多有個資結構的資訊也都在雲端上應用、儲存時，如何確保資訊安全也就成為政府在全面雲端化前必須考慮的重要議題。

而為了因應未來新的安全威脅，並且達到有效管理，優化應用的目的地，政府也在行政院國家資通安全會報當中成立了「資安PMO」，用以專職負責相關政府資訊安全的工作。由於新的行政院組織法通過之後，新的政府組織架構下估計將有超過3,800個單位，近3,000個機房。如何處理這些單位在資訊服務採購上的資訊安全，防止威脅資訊安全的事件發生，就成為資安「資安PMO」現階段最關鍵的問題。

### 建立合理、公平、效率的資訊委外服務

不可否認，政府一直以來都是國內資訊服務業者的最大客戶，也因此政府IT採購制度的改變，就會對於資訊服務業者產生正面的衝



行政院政務委員張善政，成立資安PMO的意義，就某方面來說是以扮演雙方第三方公正單位的角色，做最終的評判與裁決工作。

擊。就政府採購法修正法案實施以來，政府正積極宣導推動不訂底價最有利標的決標方式，並且已經見到成效。而且，未來政府將在資通訊PMO的建立上，除了把行政院科技會報辦公室中的「雲端運算應用與產業推動辦公室」、「行政院國家資通安全會報技術服務中心」重新定位外，還將把目前由資策會所規劃的「行政院資訊服務團」建立成為三大政府資通PMO，負責政府大多數標案的規劃、監督、驗收工作。

政府雖然預期如此建立PMO的制度，除了將改善過去政府IT委外服務可能因為需求不清、認知差異等，容易出現爭議之外，還可以協助政府重大專案如期執行、提高服務品質，並達到永續運轉的目的。不過，這樣的規劃雖然執行細節仍在草擬中，但業界關切的是，這將嚴重改變政府資訊標案生態的制度推出前，相關配套措施要如何建立，規定與尺度要如何拿捏等，政

府相關部門也勢必要與業者多加溝通，如此才能創造出雙贏的內容與方式。

## 資訊服務委外新變

行政院科技會報辦公室主任柴惠珍就指出，政府會推動整體IT標案制度的改變，是源自於2012年2月份張善政政務委員上任後，有感於對於整體政府IT採購環境的缺失有不得不改的壓力，因此擬定出了一連串的改善方針。其中包括，推動不定底價的最有利標制度、推動先軟後硬的採購模式、推動軟體採購不需要原始碼、資訊服務的合理環境、修訂契約範本、建立PMO、建構雲端測試平台等七項內容。其中，最為業者所關切的不定底價的最有利標制度，目前已經逐步看到成效。就2012年1到8月政府IT標案來看，採用最有利標的數量佔比已經從36%提升到63%，同時採用最有利標的標案金額佔比也從60%提高到79%，顯示這樣的制度已經為



科技會報辦公室副研究員鄭進練透過簡報，簡述政府資服委外方向。



行政院科技會報辦公室主任柴惠珍表示，政府要執行IT標案的不定底價的最有利標制度，或推動先軟後硬的採購模式以及軟體採購不需要原始碼等重要項目時，相關的IT人員其實都很清楚方向與內容。

大多數廠商所接受。

另外，在推動先軟體後硬體的採購方式部分，柴惠珍表示，過去政府採購都以硬體綁軟體的方式進行。不過，軟體的開發時間不定，再加上硬體的效能週期不一定能配合軟體開發出來的時間。因此，避免初期硬體採購佔去多數資源，而有花大錢採購硬體卻不合時宜等問題發生。所以，未來將會以先軟體後硬體的採購方式來進行。「未來，政府建置雲端測試平台也是基於這樣的想法所推動的一個計畫。廠商所設計出的雲端應用，

放置到政府的雲端測試平台內測試，免去的先期採購硬體的花費，相關軟體測試後，也更能符合政府標案的相關需求。」柴惠珍說。

至於，過去政府要求採購軟體時必須附上原始碼，而且智慧財產權也歸屬政府的規定。礙於很多國內資訊廠商在開發應用軟體之際，通常用的是國外原廠的架構，原始碼並不一定在手上，而且政府也希望未來國內廠商所開發出來的軟體，也能有機會銷售到國外去。所以柴惠珍強調，如此要求提供原始碼的規定也不合時宜。因此，這次政府對IT標案的制度改變時也將這項列入其中，減少廠商的問題。

柴惠珍表示，事實上政府要執行IT標案的不定底價的最有利標制度，或推動先軟後硬的採購模式以及軟體採購不需要原始碼等重要項目時，相關的IT人員其實都很清楚

方向與內容。但是，政府單位的主計、政風等單位的人員基於職責考量，對於這些計畫還是有所堅持。因此，科技會報辦公室也在張善政的要求下，之前也邀集法務部廉政署、主計總處、研考會等各單位與中華軟協共同舉辦說明會，讓大家了解目前政府推動這些制度的狀況。

### PMO架構整合政府資訊服務

至於，大家所關切的建立資通訊PMO內容上，雲端運算應用與產業發展推動辦公室主任劉龍龍則表示，目前政府機即投入雲端運算應用的計畫中，也逐步的規劃或建立起數朵政府雲。包括電子化政府、交通、防救災、中小企業、健保、教育、貿易、賦稅等因此需要各單位跨部會間的合作以配合，於是資通訊PMO的功能也就在這協調、整合、支援的角色扮演上。

劉龍龍強調，根據規劃，政府推動資通訊PMO的構想，不只有雲端PMO而已，另外還包含了資安計畫PMO、重大計畫型PMO、行政院資訊服務團等，都在PMO績效評估小組的架構下負責協定採購招標規格、廠商建議初審、廠商產品服務評鑑、以及標案驗收與爭議諮詢等工作。

而對於這些PMO的作業規章，劉龍龍就舉出了當前比較熱門的雲PMO的例子來加以說明。他表示，就當前政府雲PMO的作業原則來說，當委外的規格需求開立後，

在其中就會包含了傳統在資訊應用範圍上的認知、附帶的基本服務需求、再加上軟體意有爭議的事項等項目。之後，就政府雲PMO所提出的規格條件，廠商再提供相關的建議書來取得認同。不過，劉龍龍強調，執行政府雲的委外作業比一般的資訊服務還多了其他不一樣的要求。例如如何提昇雲與一般資訊系統的不同與效能，或是對使用者有創新應用的模式等。當然，這些不一樣的項目除可良政府各部會對雲的使用特性外，成本效益與使用者導向等特質，也都是廠商在爭取雲PMO認同時能加分的項目。

此外，劉龍龍也提出了現階段政府雲PMO的預定工作。他指出，以當前政府雲的委外作業要項來說，雲PMO以擬定部分的通用適當建議說明書(RFP)內容為主，另外協助廠商審查投標建議書中的服務內容(SLA)之明確性。其他還包括了釐清優規投標項目加分之意義、推動公平合約內容、推動依據合約的驗收原則、協助需求變更時之必要的溝通協調、以及其他與委外計畫相關知雲端技術管理討論等。總言之，雲PMO的角色，為建立政府部門與廠商間的溝通橋梁，確保政府雲計畫能夠順利且符合標準的執行。

### 資安PMO擔綱領航 樹立政府資安架構

至於在政府實施資訊服務採購以不訂底價最有利標的方式進行



雲端運算應用與產業發展推動辦公室主任劉龍龍表示，建構政府雲，首要特性是能否真正省到錢，是否符合雲的定義。

時，其衍生出的相關資訊安全就必須列出一定的規定加以規範。行政院科技會報辦公室主任劉培文表示，當前政府資訊服務環境作業內容規定，除有國家安全或機密保護考量外，政府機關取得之智慧財產權的授權於廠商有使用、修改或改做後再行販賣的商業化行為。而取得約定之廠商也具有取得智慧財產權後，能給與政府機關使用、重製、修改後達成系統維護、營運、維修等目的的行為。而且，當政府機關日後將資訊系統委由其他廠商維修或營運時，這些權利也一並給予，並且雙方有權利依需求對約定進行相關利用修改。如此，資安PMO就可依此相關規範，確認雙方對資安的權利與義務。

事實上，上述煩瑣的資安相關規定，無非是針對合理化的政府資訊採購方向而來。尤其，政府在資安採購方面，希望藉此提高標案中

服務人員整體水平、資安標案獨立採購招標、以及資安PMO可提供各部會的規格諮詢、建議書檢視、爭議處理與仲裁等項目上。行政院科技會報辦公室主任蕭秀琴就表示，資安服務致度化的建立，未來可以讓優秀的民間資安服務能量進入政府來協助處理事情，也達到資安服務等級合理計價的基準，而且也使得資安服務供應商的品質能有評估的基準，使得未來相關的標案執行前能訂立更合理的RFP，更讓未來政府與企業之間能有資安專業人員認證標準的可能。

此外，蕭秀琴也表示，為了提升效率，又能符合政府訂立的資安採購相關規定，因此政府也設計了簡化資安服務採購的流程，也就是現階段正在推行「共同供應契約計畫」。「共同供應契約計畫」的原則就是為了提高採購效率，減少使用單位採購相同的產品而重複開標的資源浪費，而以兩個以上單位購買同一個產品，委託一個單位同時開標的標案。這樣不但能節省個別辦理開標時，無論政府單位或參與投標廠商的人力與物力消耗，也可以透過選擇廠商的服務、產品、信譽品質等，達成優良廠商制度的建立。目前，根據這樣的計畫內容，民國102年將優先推動SOC服務加入「共同供應契約計畫」當中。

政府推行合理化的資安採購環境之後，資安PMO將開始協助政府機關於民國102年開始，檢視相關的資安狀況。其中，將以資安健診

與稽核為資安服務制度化的優先目標。蕭秀琴說明指出，資安健診與稽核將透過三階段來進行，包括政府機關先建立資訊資產與網路架構的基本資訊，之後再由民間業者依技術服務中心規劃的電腦健診項目來執行，最後再請民間業者進行網路惡意行為的健診等程序。而這項計畫於民國101年就已經有少數政府單位開始執行，102年將擴大辦理，已達到提升維護政府資訊安全的最終目的。

### 共同供應契約要改善 決標評選品質須提升

針對政府極力營造合理化的服務採購環境，業者們仍多有疑問。尤其，以最有利標衝擊標案生態最深，再加上「共同供應契約計畫」仍無法扭轉相關公務員保護自己的心態而困難重重下，如何讓各大計畫中的PMO的角色與內容更明確，更成為廠商們關心的問題。

**問** 在先軟後硬的標案政策推動下，未來廠商還是會面臨測試時間長，必須有硬體搭配的問題。而這方面未來雲PMO是不是有甚麼樣解決的方式？

**答** 目前的計畫，測試的部分將放到雲端上來進行。根據相關的規劃，政府提供雲端的測試平台給廠商測試。如此，廠商所設計出的雲端應用，可免去的先期採購硬體的花費，而且相關軟體測試後，也更



行政院科技會報辦公室主任蕭秀琴表示，資安健診與SOC納入共同供應契約正積極推動辦理中。

能符合政府標案的相關需求。目前先期的計畫，將是先開放給政府單位做測試使用。不論是政府部門的資訊單位，或是政府資訊標案的承包廠商，還是政府單位需要廠商間進行效能測試的需求，都可以在這測試平台上進行，之後短期內也將陸續開放給其他的民間軟體廠商或承接民間雲端應用的廠商來測試使用，相關資訊可以查詢經濟部技術處網站。

而針對未來承接資安PMO的單位能不能做好這個角色的問題，政府也設想商請多位退休的資深資訊主管來擔任指導與查核的角色。當資安PMO協助政府各單位之後，這些資深的資訊主管就會在事後針對這些政府單位進行訪查，以了解資安PMO的是不是做到該負的職責。

**問** 政府現階段討論標案的改善都是從招標的角度出發，未來是不是



能從驗收的內容來決定廠商是不是有資格下次再次投標？尤其，過去上級機關對基層單位的資訊招標都是以建議的方式進行，未來如果從驗收的角度評量標案的內容做得好不好，以進一步把握品質，這不但能訂立廠商的品質，也對標案生態能有所改善。

**答** 如果從資安的角度出發，資安服務的標案是持續性的工作，不同於軟硬體的採購只產品或設計到位就算完成。因此，資安服務沒有人能保證百分之百完善，就因為如此，資安PMO就要扮演一個仲裁的單位，當資安事件發生時，廠商是不是做到他該作的責任，政府單位是不是做好相關的因應措施。這樣的情況下，責任歸屬劃分清楚，也不會有驗收的糾紛再產生。

**問** 過去，資安RFP總是以規格來訂立最後的底價。如今，在業者現

時利潤的壓力下，政府的資安RFP是不是該用規格上合理的價錢來訂立最後的底價，因為這關係到業者未來是不是能投入最好的人力、物力進行開發、營運與維護。此外，未來資安PMO的成員，是不是能納入專業的民間資安服務業者，而非只是由官方的單位人員來主導相關計畫。

**答** 政府對資安PMO的期待不只是針對RFP合理性這像的事情而已，更期待的是資安PMO能針對RFP去尋訪價錢這樣的事情上，如果能在尋訪價錢之後，這樣RFP的合理性就可以看得出來了。另外，資安PMO這個單位目前將由資策會來承接這樣的事情。不過，相關單位已經跟資策會確立規範，未來資策會不能透過資安PMO的關係以承接政府的各項資安專案，這是非常清楚的規定。而且，未來如果是由其他的公協會或學會來承接資安PMO這

樣的單位，這樣的規定也會相同一直延續下去。

**問** 就雲PMO在推動軟體採購不需要原始碼的項目上，是不是有甚麼樣的案例可以提供參考？而未來在標案的價格上是不是會有下降的疑慮？

**答** 在這項計畫公佈之前，行政院科技會報辦公室已經會同科法中心與行政院法規會討論過這樣的問題。相關人員都認為這樣的制度在現行體制下都是可行的，所以就會按照這樣的規劃來執行。未來廠商在進行相關標案投標時，也可以儘量往這樣的方像爭取。只是，這樣的計畫在2012年的11月份才公布，所以現在還沒有相關的成功案例可以提供參考。至於在價格的部分，目前應該不會有價格下降的疑慮。

**問** 針對政府現在正在推行的「共同供應契約計畫」，事實上廠商們都碰到「齊頭式平等」的問題。也就是廠商們的產品不論品質、附加價值、品牌等都一律一樣的價格，這使得參與競標的產品品項越來越少，使開標的單位沒辦法選到好的產品。這個受限與採購法與公程會的解釋，在當前限制性招標的情況下，讓廠商很難提出好的產品，未來是不是這方面能有改善的空間。

**答**：限制性招標與共同供應契約是兩條路，未來大的案子，也就是新台幣一千萬以上者將透過不訂立底



行政院科技會報辦公室主任劉培文提到在政府實施資訊服務採購以不訂底價最有利標的方式進行時，資安PMO就可依此相關規範，確認雙方對資安的權利與義務。

價最有利標的限制性招標方式來解決。而小的案子則是透過共同供應契約中以勾選的方式來處理。由於共同供應契約的廠商都是透過台銀統購招標而來，所以政府單位在勾選廠商時能以規格來勾選的標廠商與產品，這樣也比較沒有壓力。這樣的方式公程會也支持，這樣也不會出現問題。

**問** 目前雲PMO正在訂立的雲端採購共同規範，甚麼時候可以提供相關內容給各政府單位參考？

**答** 事實上，目前政府正在積極建置的幾朵雲已經開始參考雲PMO給予的共同規範。而且，之前也有提到，對於政府雲的應用需求，包括了相關的品質、使用者導向的介面與服務、利害關係人（擁有者、使用者、受益者）的使用感覺、以及相關的法規限制等都必須要明確的規範在其中。不希望相關單位未來提出的建議需求說明書（RFP）不清楚，到最後要承包廠商來概括承受，這是不合理的結果。

**問** 「共同供應契約計畫」常面臨政府單位不願意發出需求函的窘境，這方面政府計畫能有甚麼樣的改善？

**答** 事實上，很多資訊公司都經常會碰到這樣的問題，民間公司要政府單位發需求函必須到處求情的情況。因此，這方面行政院科技會報

將會回去跟各單位加強溝通，儘快的解決這樣的問題。

**問** 目前政府單位已經開始建置包括電子化政府、交通、防救災、中小企業、健保、教育、貿易、賦稅等政府雲。而這些單位未來勢必也在單位中建立專屬的PMO，這些單位的PMO將與雲PMO分別扮演甚麼樣的角色？有各自有甚麼樣的權利義務呢？

**答** 就政府各單位的PMO來說，它們所該負責的事情是把有關資訊、科技的各項事情做好，而雲PMO的部分則是著重在雲的計畫執行部分，兩方面還是有些差異。不過，雲的部分除了雲PMO之外還有其他的項目，例如資安PMO的部分，這也與雲的部分息息相關。如果彼此有甚麼樣的計畫必須共同執行或協助的，行政院科技會報辦公室就會統合協調，做出最好的成效來。此外，雲PMO也會支援政府各單位專屬PMO在進行雲計畫時的需求，如此橫向與縱向的分工，做到最完整的權利義務分配工作。

**問** 過去在進行大型標案時，各政府單位都會要求承包廠商必須回報工作分解結構（WBS）或進度。但由於廠商可能會在多個政府單位進行標案，未來是否由雲辦這部分統籌處理，或者一樣由各政府單位自行負責？而在回報的內容格式上，未來是否將規劃一致？

**答** 根據過往的經驗，政府各單位的標案都會有一個擁有者的聯繫窗口，得標廠商就該跟這個窗口聯繫、回報。而這個窗口，在政府各單位的PMO指示下會確立WBS的PMI值或進度該怎麼回報，就使用這樣的規範進行。至於，雲PMO的角色只是在協助這些單位在雲部分的規劃與協助工作上，至於其他資訊服務委外的這部分的，就由各單位來處理。而如果各單位有不清楚而需要之源的部分，則透過定期的聯繫會報告知雲PMO，之後再依據需求提供協助。

**問** 過去，政府的大型資訊委外案期限都只有一年，這期限中的上半年都必須花費在系統研發與建置上，之後上線檢討完畢，可能已經在第三季末，迎接而來的第四季廠商又必須開始規畫下一年度的計畫。如此緊湊的時間實在無法讓廠商提供優秀的人才與服務

**答** 其實各位都知道，政府單位在執行各項標案時都有一定的預算考量。每一年度的預算編列就只能用在當年度，而明年的預算則要到年終前才會確認，這樣才能開始準備未來的標案，因此除了後續的維護案之外，其他標案要延長時限是有一定的困難。不過，我們也開始鼓勵各單位，預先知道的標案可以早點進行，讓廠商能早先預作準備。