

# 美国政府电子商旅采购系统(ETS) 迁移及借鉴

王宏 沈斌

(东华大学 旭日工商管理学院,上海 200051)

**摘要:** 美国政府电子商旅系统(ETS)的成功迁移,标志着美国政府的商旅采购管理成功实现了成本控制、预定报销等功能,取得了卓越的成效。ETS系统的功能是向联邦政府出差人员提供共享的、基于网络的、政府层面的服务,来实现商旅管理。包括商旅计划和成本估计、商旅审核、预定、服务的履行、存档、处理、审批报销、商旅报销、报告、数据交换等。在团队构建上,美国政府对涉及电子商旅改革的各个部门进行职能细分,责任到人,提高绩效;在系统建立过程中,从计划、准备到迁移、反馈,不同职能岗位在不同的阶段成功扮演了不同角色,从而确保了ETS系统的无缝迁移。借鉴ETS模式,能够改变中国目前人工商旅管理的繁冗程序与成本高昂的现状,以节约行政成本、提高政府效率。

**关键词:** 商务旅游管理; E-travel System; 政府商旅采购; 无缝迁移

**中图分类号:** F069.9 **文献标志码:** A **文章编号:** 1009-4971(2011)04-0031-06

目前,中国实现电子政府采购具有双重紧迫性:其一、政府采购制度在我国实行十余年,正处于从传统采购向电子采购过渡的关键阶段,亟须借鉴发达国家经验;其二,信息化、数字化给世界和中国的社会、经济带来了革命性的变化,政府采购事业自然也被席卷其中。作为中国政府采购事业先行者之一,上海市政府采购办公室于2010年底将培训、服务类无形产品列入了2011年政府采购目录。可见,中国政府采购正朝着全覆盖化、电子化快速发展。美国政府的电子商旅采购改革不但大幅度降低了成本,提高了效率,还提供了更好的多样化服务,其中的做法值得各国借鉴。

## 一、商务旅游管理与政府商旅采购概念

### (一) 商务旅行与商旅管理概念界定

商务旅行,又称公干、出差,是商务人士以商务

或其他相关活动目的为导向的一条列活动的统称。

基思·马森(Keith J. Mason, 2000)指出,明确而全面的商务旅游政策,是有效的商旅和费用管理的基石。多数公司指出,航班机票的最后预订和个人会员卡两种手段是最能反映员工商务旅行失信的表现<sup>[1]</sup>。日本学者Yoshinori Suzuki(2002)利用数学建模,在原有的商务旅行里程合计优惠的前提下,构造了一种使得出差成本更节约的理论模型。它包括了查询航班、航线数量的计算、每个航班的里程数量等,并认为通过这一方法,可以使出差里程合计优惠最大化,从而使得商旅开支最小化<sup>[2]</sup>。安利·道格拉斯(Anneli Douglas)和贝伦敦·卢伯(Berendien Anna Lubbe, 2006)从公司层面、参加商旅活动的员工、商旅供应商、商旅管理公司四个方面研究了商旅活动过程,并提出了公司实行商旅活动管理的软价值模型<sup>[3]</sup>。

张丽、石丽娜(2005)认为商旅管理业务指的是专业的商务服务公司为企业客户员工的出差、旅游、会展、货运等商旅活动提供专业的管理

收稿日期:2011-06-07

基金项目:2011年度教育部人文社会科学研究规划基金一般项目(1789)“促进战略性新兴产业发展的政府技术采购政策实证研究”;上海市哲学社会科学规划办公室2010年一般课题“政府技术采购机理及实施路径研究”(2010BJB014);2011年中央高校基本科研业务费专项资金重点项目“基于国家创新能力的政府技术采购实现机制研究”(2011B11D 10801)

作者简介:王宏(1971-),女,黑龙江庆安人,副教授,从事政府采购与管理研究;沈斌(1986-),男,浙江湖州人,硕士研究生,从事政府采购与管理研究。

和咨询服务<sup>[4]</sup>。王苏(2009)指出,商旅管理是指企业利用信息技术,对商旅活动进行全过程监控,从而达到控制商旅成本的目的<sup>[5]</sup>。

笔者认为,站在商务服务公司角度,商旅管理为客户提供全套商务旅游解决方案,包括为客户提供各种商旅咨询和商旅服务,尽最大可能为其降低成本,从而让企业脱离烦琐的商旅管理,更专注于核心业务;站在公司的角度,就是将员工出差过程进行“外包”,由专业的商旅服务公司提供出差过程中的各种服务,并进行全程监督。为其大幅度节约成本的同时,更提高了出差的效率。

## (二) 政府采购与政府商旅采购

美国联邦政策办公室给出了政府采购的定义:“政府采购是指直接来自于政府部门的购买(包括政府部门获得的商品和劳务合同),并且最终保证完整执行的全过程。”我国2003年《政府采购法》定义了政府采购“政府采购是指各级国家机关、事业单位和团体组织,使用财政资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。”我国《政府采购法》第三章第26条规定政府采购采用以下方式:公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购、询价以及国务院政府采购监督管理部门认定的其他采购方式。

张文静(2010)从构建政府采购法律网络体系、完善政府采购运行机制、推进政府采购预算改革、完善政府采购监管体系及加快政府采购管理创新等方面对我国政府采购中寻租行为的防范和遏制针对性地提出了一系列切实可行的方案<sup>[6]</sup>。

政府商旅采购则是特指政府部门对于商务旅游的集中采购行为,包括公务出商旅行、奖励旅游、商务考察、会议展览、各类培训进修等一系列活动。

## 二、我国政府商旅采购现状

当前我国政府采购的方式主要分为:公开招标、邀请招标、单一来源采购、竞争性谈判、询价、国务院政府采购监督管理部门认定的其他采购方式这六种,而公开招标是最普遍、最主要的采

购方式。公开招标采购方式最大限度地引入了竞争机制,并且公开唱标,保证了过程的公平、公正与公开性。但在采购过程中也存在缺陷,容易形成低价抢标、高价围标的现象;而评标专家的个性因素也主导着整个评标过程,使评标结果有所偏差。

我国电子政府处于起步阶段,我国的商旅采购模式比较单一,定点采购饭店以公开招标的方式进行,并没用实质意义上的商旅采购。冗长的报销程序和大量的人力资源投入使其成本大幅度上升,同时效率也极其低下。

另一方面,我国商旅服务公司和旅行社也不能做到与国外专业商旅公司(如运通)那样的专业化,提供的服务也基本是预定酒店与代买机票层次上。主要存在的问题为商旅服务专业化程度不高以及政府的重视程度不够等。因此,笔者认为,通过电子化商旅改革,实行服务外包,降低政府商旅采购成本,提高商旅采购的效率,同时增加服务内容,在我国是势在必行的。

## 三、美国商旅管理系统 ETS

### (一) ETS 产生背景

在商旅管理方面,美国为我们提供了很好的借鉴。美国联邦政府2001年出台的《总统管理议程》在改善政府管理方面主要体现在以下五个方面:人力资本的战略管理、竞争性采购、财务绩效的改进、预算与绩效的整合以及扩大的电子政府(E-GOV)。

建立电子政府的目的是让市民、企业以及政府部门更容易地获取及时的、高质量的服务。这个电子政府项目总共包含了25项倡议,旨在利用高新技术更快捷地发布政府网上采购与交易的信息、精简部门的采购行为、合并重复的项目以达到减少浪费节约开支的作用。

2002年4月,电子政府商旅管理作为创建电子政府的一个重要的方面而提出,其目的是通过重新设计政府商旅过程,建立成本模型,实现商旅成本上的大量节约以及政府员工效率上的大幅度提高。具体地说,是要实现政府层面的、基于网络的、世界级的电子政府商旅管理服务系统(E-Gov Travel System 简称 ETS)。

(二) ETS 系统功能

ETS 通过向联邦政府出差人员提供共享的、基于网络的、政府层面的服务来实现从头到尾的商旅管理:

1. 商旅计划和成本估计。自助的服务、协助商旅计划的制定以及商旅成本的估计都是可以实现的。机票、宾馆和出租车等的费用则归为政府差饷。

2. 商旅审核。联邦政府关于短期出差的商旅审核包括详尽的行程、费用概算,并根据联邦旅游章程来计算出差的津贴。

3. 预定。自助的服务和辅助的预定计划都将遵从政府和部门的恰当的商旅政策。

4. 服务的履行。预定服务以及履行服务都将由代理商协助并通过网络完成的,并与非 ETS 系统管理一样受联邦部门商旅合同制约。

5. 存档、处理、审批报销。ETS 系统支持电子商旅行程路线等凭证的生成与报销。

6. 商旅报销。通过标准化的数据输出把各个部门的商旅财务系统连接起来,这样可以直接向个人支付账单和中央结算账户。

7. 报告、数据交换等。

(三) ETS 迁移团队构成

由于电子政府内部各个部门的接口是不同的,所以 ETS 的建立是必须基于多个部门合作运营为基础的。这些部门的合作形成了一个开放架构以及基于 XML 的数据结构的解决方案。以标准化数据为基础的 ETS 系统串连了联邦财

政系统和人力资源系统,从而使得这两个部门的数据整合成本得到了大幅度的降低。

ETS 系统所涉及到的部门整合技术资源,并构成技术知识、旅游功能、过程知识、测试能力、变革管理、培训能力以及足够的专业知识来确定接口和迁移任务。ETS 系统的迁移团队包括合同主管、技术整合主管、业务流程再设计主管、变动管理主管、安全主管以及超级用户主管,并在数据整合、履行代理程序、文化因素、各部门具体的培训要求等方面给 ETS 供应商提供了详细的信息。

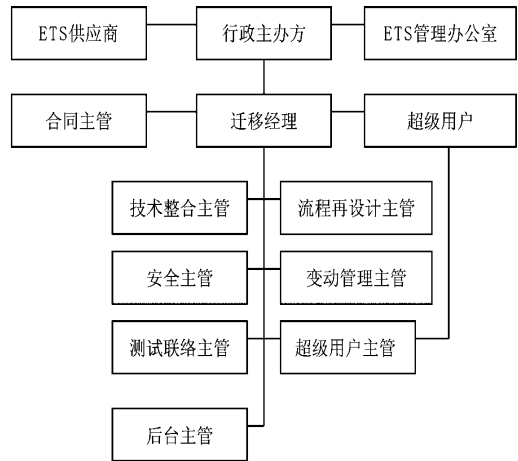


图 1 ETS 系统组织结构图

(四) ETS 系统建立过程

ETS 的迁移,是一个需要各个部门项目管理高度配合以确保成功的系统的过程。ETS 四个阶段包括计划、准备、迁移、反馈。

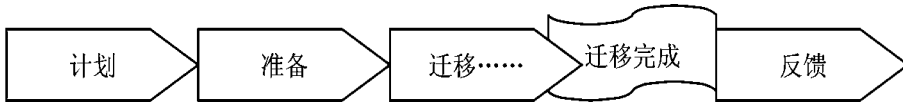


图 2 ETS 系统迁移阶段图

1. 计划阶段

计划活动包括迁移队伍成员的界定、部门资源配置的确定、ETS 供应商的选择、迁移方法的选择以及质量管理等。

部门资源配置: 在 ETS 系统的迁移开始之前,行政主办方需要估算迁移过程的经费及分配问题。ETS 管理办公室制定电子商旅预算估计工资表,帮助各个机构确定预算。

供应商选择: 每个部门将用标准化的订购程

序来对供应商的服务进行订购,并在选择供应商的时候应该给予他们平等的机会。各个部门可以采用菜单顺序或者定制订单的方式。在采用定制订单的时候,则必须对所有合格的供应商提供报价要求。

迁移方法的选择 “大爆炸”的方法可以让整个部门在同一时间进行迁移;分阶段的方法可以让部门的小部分经过培训的人员和组织迁移至 ETS。

质量管理: 每个部门需制定一个提供质量控制的方法来降低迁移难度。质量管理的计划包括确定组织结构、界定绩效目标和衡量标准等。此外,对所有用于外发的文件建立一个审查过程是非常必要的,包括迁移计划、供应商询价(包

括评价标准)以及一体化协定。所有文件在执行最终决定之前都必须经过这一个审查期间。

定期的报告: 在迁移的期间,定期的报告是非常重要的,它可以帮助行政主办方、迁移经理和迁移队伍做出正确的决策。

表 1 定期报告模板

报告	描述	频率	模块	接收者
每周状态报告(迁移队伍成员)	为每一项任务描述状态,为尚未开始或完成的提供解释,为下一步工作进行预测	每周	状态报告模块	迁移经理
迁移过程报告(来自迁移经理)	描述主要每个月 ETS 迁移的主要成果	每月	状态报告模块	行政主办方、ETS 办公室
风险管理报告(来自迁移经理)	描述确定的风险以及缓解战略	每月	风险管理模块	行政主办方、ETS 办公室

流程再设计: 迁移至 ETS 系统将使得联邦政府的现有商旅过程和程序产生变化。此外,系统、职员责任等也可能产生变化。部门中商旅过程的决定者将协助迁移队伍发展、记录并实施新的商务旅行过程和步骤。鉴于此,各个部门需要利用类似“工艺流程图”等工具鉴定目前的商旅过程与步骤。

变动管理: 变动管理是在迁移到一个新的系统或服务过程中控制人为因素,目的是在整个工程的过程中,管理协调期望、收获与维护支持之间的关系,使得用户们新的环境中运作自如。变动管理战略包括很多因素,诸如交流与培训。

2. 准备阶段

在这一阶段,绝大部分的迁移准备应该完工,ETS 供应商应该选择完毕,时间节点是根据执行供应商提供的迁移路径与服务不同的而不同的。

(1) 业务流程再设计: 此阶段的任务为确定新的商旅过程、修改商旅政策以及需求分析。

新的商旅过程: 每个部门需要确定新的或者改进的商旅过程,业务目标与主要任务(它的详细程度取决于 ETS 过程的复杂性与重要性)。

需求分析: 新旧商旅政策的差距将体现在需求分析上,而商旅员工的职业描述将会变为更加重视技术含量。

(2) 变动管理: 在 ETS 迁移的准备阶段,变动管理主要体现在交流载体与培训的管理。

交流载体: 基于交流计划所细分的载体,ETS 迁移队伍应当采取必要的载体来传递信息(如现

有的通信网站等),并把这些载体联系起来。每一个交流载体都会根据预先确定的时间表来提交规定的内容。

培训管理: ETS 供应商需要配合各个部门所选择的标准实施培训服务,针对各种 ETS 用户角色来提供详细的培训课程。迁移团队需要根据 ETS 培训的制定管理过程,包括培训登记、预约现场培训、设施管理、课程评价和修改等。

(3) 技术: 在 ETS 迁移准备阶段,各个部门需要确定他们的安全要求,构架系统表,评估机构的基础设施,设计集成方法,并确定测试要求。

安全要求: ETS 利用 128 位加密技术和安全套接字层(SSL)技术,并采用联邦信息处理标准(FIPS)中的 NIST 认可标准,它保障了所有数据的安全。与此同时,ETS 采用了国家信息保障认证程序以及其他适用的 IT 系统的安全措施。

基础设施评估: 如果各个部门认为他们的基础设施需要通过升级来适应 ETS 系统,那么在 ETS 的准备阶段,他们应当策划好关于升级的策略。如果部门认为不需要进行基础设施的升级,那么应当在这一阶段进行文件声明。

测试: 在 ETS 正式上线之前,ETS 管理办公室(PMO)通过独立的确认和验证过程来对 ETS 系统进行功能性的测试。

3. 迁移阶段

这一阶段需要描述关于成功迁移的目标和活动。在迁移阶段,各个部门需要开始应用起 ETS 系统。为了确保 ETS 的成功嫁接,各个部门需要与 ETS 供应商和 ETS 管理办公室形成一项

运行就绪审查,并执行终端用户的培训以及整合计划。

运行就绪审查: 每一个部门必须与 ETS 管理办公室、ETS 供应商一起完成 ETS 的运行就绪审查工作,确保在部门迁移之前,各种要素已经准备就绪。

ETS 试用: 各个部门应当选择一部分的用户率先使用 ETS 系统,部门有权力根据自己的实际情况来对这些用户进行筛选。这就形成了一部分熟练的使用者来使用这个新的系统。ETS 迁移队伍可以跟踪模仿他们的轨迹,处理好响应时间和问讯处的咨询等。

培训管理: 不同层次的 ETS 用户,将会得到不同级别的培训课程。针对培训评估的结果,迁移团队要和 ETS 供应商一起估测培训的进度,并不断改进培训课程。

#### 4. 反馈阶段

反馈阶段包括介绍反馈阶段的目标、协助设定绩效目标。各个部门需要保持一种随时应对变更的组织状态,来配合迁移阶段出现的商旅管理的持续改进。

职务迁移审查: 一旦部门迁移完毕,每一个部门都必须配合 ETS 管理办公室来进行职务迁移审查。这个审查帮助确定迁移活动中哪些程序是成功的,并予以鼓励;哪些活动是失败的,并需要修改。为了使得各个部门与 ETS 管理办公室进行持续的迁移改进,职务迁移审查是直接从所有利益相关者中征求意见的最好方法。

成果衡量: 各个部门负责确定部门的详细工作目标,并衡量 ETS 迁移的过程与成果。每个部门需要确定工作目标是如何被完成的或者目标为什么没有完成。没有得到适当衡量的工作目标需要在下面的“总结经验报告”中分析与总结。

总结经验: 每一个部门需要持续地对整个迁移过程进行经验总结。在迁移结束期间,需要对 ETS 管理办公室提交一份正式的 ETS 迁移经验总结。这份总结需要包括项目修改的原因、纠正错误的措施,项目风险,应急计划的实施以及其他帮助 ETS 顺利迁移的因素。这个文件将会成为 ETS 服务项目实施的历史数据库的一个重要部分。

ETS 改进: ETS 系统的改进将会更深层次地确保 ETS 职能目标的实现和效果的保持。每个

部门需要形成一套管理 ETS 变更需求的系统,并对 ETS 改进是否为增值变化、是否需要涉及政府商旅政策的变化等进行书面说明。

## 四、结论与启示

以 ETS 系统建立为标志的美国电子政府改革取得了卓越的成效。本文通过介绍 ETS 商旅系统的功能、团队构成以及系统形成的四个阶段,旨在为我国电子政府的发展乃至商旅采购系统的建立提供参考建议。

美国电子政府通过服务外包,建立 ETS 系统实现了商旅计划制定、审核、预定、服务、报销等功能。在团队构建上,对参与 ETS 系统迁移的政府各个部门进行了详细的职能细分,如同合同主管、技术整合主管、业务流程再设计主管等,有利于责任到人,提高迁移效率。

ETS 系统的形成包括了四个方面: 计划、准备、迁移、反馈,四个方面环环相扣,缺一不可。

在计划阶段,需要进行迁移队伍成员的界定、部门资源配置的确定、ETS 供应商的选择、迁移方法的选择以及质量管理。各个部门进行沟通,定期汇报与交流,同时执行变动管理,进行各个方面的协调工作。

在准备阶段,ETS 供应商应该选择完毕,执行变动管理与技术层面的把关,同时需要业务流程再设计,并对其部分功能进行测试和跟踪。

在迁移阶段,也就是 ETS 系统的试用阶段,需要一部分先行者来试用系统,所以应当进行就绪审查与培训管理工作。

在反馈阶段,需要进行成果衡量、职务迁移审查,同时总结 ETS 系统的使用经验,改进不足之处,在维护系统的同时,根据不同的衍生需求来同步更新系统。

ETS 系统一改之前人工处理出差的冗长程序与大量的人力成本,实现了商旅自助的服务、商旅计划的制订以及商旅成本的估计。有以下几点经验可以借鉴:

#### (一) 普及观念,提高素质

政府员工的商务旅行实行集中化、电子化的政府采购是其发展的必然趋势。我国电子政府起步较晚,发展也不成熟,相关的法规不健全,并

受到传统机制的制约。所以我国要进行电子政府改革,就要进行概念的革新,打破传统的观念,借鉴美国改革的经验,循序渐进。

(二) 商旅服务招标与外包

政府可以通过招标的方式寻求匹配的硬件与软件供应商,以满足商旅改革硬件和软件上的要求。招标的方式迫使专业的商旅公司提供质优价廉的服务。同时,政府可以采用服务外包的方式,将新建立的电子商旅系统的运营、维护和更新外包给专业的商旅公司,从而减少管理成本,更专注于核心业务。

(三) 商旅改革职能细分

电子商旅改革意味着打破传统的商旅格局,产生全新的职能与岗位。这就必然要求从新系统的策划、招标,到系统的运行、维护,都必须有细分的职能去管理和监督。所以职能细分、责任到人,是商旅改革过程中科学管理、提高绩效的基石。

(四) 建立统一的商旅采购与管理机制

目前我国政府商务旅游的人力成本较高,商务旅游逐个预定的情况仍然普遍存在。这就要

求政府部门基于电子商旅改革,采取统一的商旅采购与管理模式,从而使得政府员工的每个商旅过程透明化,真正达到节约成本、提高绩效的目的。

参考文献:

[1] KEITH J MASON. The Propensity of Business Travelers to Use Low Cost Airlines [J]. Journal of Transport Geography, 2000, (8): 107 - 119.

[2] YOSHINORI SUZUKI, CLYDE KENNETH WALTER. Potential Cost Savings of Frequent Flyer Miles for Business Travel [J]. Transportation Research Part E, 2001, (9): 397 - 410.

[3] ANNELI DOUGLAS, ANNE AGUILERA. Identifying Value Conflicts Between Stakeholders in Corporate Travel Management. By Applying the Soft Value Management Model: A Survey in South Africa [J]. Tourism Management, 2006, (11): 1130 - 1140.

[4] 张丽, 石丽娜. 航空公司开展商旅管理业务的研究 [J]. 上海工程技术大学学报, 2005, (12): 375 - 378.

[5] 王苏. 差旅管理 [J]. 企业管理, 2009, (10): 76 - 79.

[6] 张文静. 我国政府采购中寻租行为及其对策研究 [J]. 中国海洋大学学报, 2010, (6): 1 - 65.

## Transfer and Reference of Electronic Business Trip Purchasing System ( ETS) of American Government

WANG Hong, SHEN Bin

(Glorious Sun School of Business and Management, Donghua University, Shanghai 200051, China)

**Abstract:** Successful transfer of the Electronic Business Trip Purchasing System ( ETS) of the American Government marks that trip purchasing management of the American Government has realized various functions such as cost control and scheduled application of reimbursement, and great results have been achieved. The main function of the ETS system is to provide shared, network-based and government-level services to employees of the federal government who are on business trips, in order to realize management of trips. It includes trip plan and cost estimation, trip verification; booking, service performance, filing, processing, examining and approving of reimbursement application, reimbursement application of trip and exchange of reports and data. On the aspect of team building, the American Government has conducted functional subdivision of various departments involved in the reform of electronic trip and each responsibility is assigned to individuals, in order to increase performance. During the process of system building, from planning to preparation, to transferring and feedback, different posts have successfully played different roles during different stages, in order to ensure seamless transfer of the ETS system. By referring to the ETS mode, current cumbersome procedures and high cost caused by manual management of trips in China can be changed, and in this way, administrative cost can be reduced and government efficiency can be improved.

**Key words:** business trip management; E-trip System; government business trip purchasing; seamless transfer

[责任编辑 马 涛]