

温州市地方标准

《党政机关信息化项目软件开发费用测算规范》编制说明

1 项目背景

数字化改革成为全球公共治理和公共服务发展趋势，2018年12月《浙江省深化“最多跑一次”改革推进政府数字化转型工作总体方案》。2021年2月18日，浙江省发布了《浙江省数字化改革总体方案》全面启动浙江数字化改革，明确提出按照“以用促建、共建共享”的原则，打造健壮稳定、集约高效、自主可控、安全可信、开放兼容的一体化智能化公共数据平台，方案提出到2025年底，全面形成党建统领的整体智治体系，数字化改革理论体系丰富完备、制度规范体系成熟定型，基本建成全球数字变革高地，数字化改革成为“重要窗口”的重大标志性成果。

数字化改革是个非常复杂的系统工程，数字化项目开发管理成为改革中的重要一环节。党政机关各类数字化改革项目使用财政资金采购和招标，其信息化软件开发费用测算涉及多方利益相关方。目前从省到各市，信息化项目软件开发费用并没有统一的测量标准，测算软件开发费用的方法多样、颗粒度不一，更多的是依赖供应商询价和专家评审，使得各种项目软件开发费用测算不严谨，受供应商影响较大等情况尤为明显。在温州数字化改革实践中，通过“数字化改革重大应用一本账”按照“一地创新、全省共享”模式，派生出许多国标测算未有涉及的调整因子，如数字化改革行业应用成熟度调整因子、软件部署方式（一地创新、全省复用、市域一体化、本级部署）调整因子等，均对党政机关信息化软件开发费用的测量都有着关键影响，现行的国标并不适用温州这些数字化改革的需求，亟需建立统一的测算标准。国内各个省市也陆续推出适应本地发展的地方标准，同时因为

国标立标视角不同，也无法完全满足党政机关信息化软件开发费用的测量。作为信息化项目使用的主体单位即各级党政机关，因为没有统一的项目成本计算标准，在对项目软件功能需求存在不明确、不清晰的情况下，直接估算开发费用，造成预算申报偏高。亟需有统一的测算标准，明确需求路径，让预算更精准和清晰，为财政减少不必要的浪费。

制定温州市地方标准《党政机关信息化项目软件开发费用测算》，统一测算标准，可以在数字化改革项目谋划、招标、实施、验收、审计等环节中，为各相关方（项目建设单位、软件供应商、信息化主管部门、监理单位、软件测评单位、审计单位）建立统一测量标准，实现数字化改革项目全生命周期管理可量化、可追溯。有利于建立长效的信息化经费投入和保障机制，进一步提高信息化建设经费保障水平，规范信息化工程建设和大宗物资采购活动。

2 工作简况

2.1 任务来源

2022 年 5 月，由温州市大数据局申请地方标准的立项，根据温州市市场监督管理局《关于下达 2022 年第一批温州市地方标准制定计划的函》（温市监函〔2022〕14 号），批准《党政机关信息化项目软件开发费用测算规范》地方标准的制定。

2.2 起草单位

本文件起草单位：温州市大数据发展管理局、温州市财政局、中国移动通信集团浙江有限公司温州分公司、中国电信股份有限公司温州分公司、山东正中信息技术股份有限公司浙江分公司、中广（温州）有线信息网络有限公司、中国联合网络通信有限公司温州市分公司、

中移系统集成有限公司（雄安研究院）、温州众成科技有限公司、浙江索思科技有限公司、宁波赛迪信息技术有限公司、飞叶科技股份有限公司、上海壹杰信息技术有限公司。

2.3 主要工作过程

2.3.1 调研及立项

2022年4月-5月，温州市质量技术检测科学研究院协助温州市大数据局梳理现有政策文件，并与山东正中信息技术股份有限公司等参与起草单位召开会议进行项目调研，确定主要内容和适用范围，编写标准草案、温州市地方标准立项分析报告，向温州市市场监督管理局提交立项申请材料，并根据专家审查意见对标准草案及立项分析报告进行修改完善。2022年5月27日参加立项论证会通过立项论证。

2.3.2 成立标准制定工作组

立项文件通知下达后，温州市大数据发展管理局与温州市财政局、中国移动通信集团浙江有限公司温州分公司、中国电信股份有限公司温州分公司、山东正中信息技术股份有限公司浙江分公司、中广（温州）有线信息网络有限公司、中国联合网络通信有限公司温州市分公司、中移系统集成有限公司（雄安研究院）、温州众成科技有限公司、浙江索思科技有限公司、宁波赛迪信息技术有限公司、飞叶科技股份有限公司、上海壹杰信息技术有限公司、温州市质量检测科学研究院等单位 and 机构组成标准制订工作组，对各参与单位及人员职责、研制计划、时间进度安排等进行安排。

2.3.3 召开标准启动会

2022年6月28日,中国移动通信集团浙江有限公司温州分公司、中国电信股份有限公司温州分公司、山东正中信息技术股份有限公司浙江分公司、中广(温州)有线信息网络有限公司、中国联合网络通信有限公司温州市分公司、中移系统集成有限公司(雄安研究院)、温州众成科技有限公司、浙江索思科技有限公司、宁波赛迪信息技术有限公司、飞叶科技股份有限公司、上海壹杰信息技术有限公司、温州市质量检测科学研究院等等单位和机构相关代表及专家召开标准研讨会,会上确定标准主要内容及框架,明确标准研制的工作计划。

2.3.4 召开标准研讨会

2022年8月19日,温州市大数据发展管理局、中国移动通信集团浙江有限公司温州分公司、中国电信股份有限公司温州分公司、浙江索思科技有限公司、山东正中信息技术股份有限公司浙江分公司、宁波赛迪信息技术有限公司等工作组成员与温州市自然资源和规划局、温州市委信息化管理中心、温州设计集团、温州市公安局、温州市质量检测科学研究院等单位的专家召开标准研讨会,会上提出来了“增加规模测算标准引用”、“规范附录的性质”、“规范公式的格式”等意见,工作组采纳以上意见。

2.3.5 形成征求意见稿

8月20-8月28日,根据研讨会意见和讨论结果,修改标准,并修改完状善标准编制说明,材料提交至温州市市场监督管理局审核,并根据审核意见进行修改,形成征求意见稿。

2.3.6 标准征求意见（后续完善）

2.3.7 标准评审（后续完善）

3 标准编制原则和主要内容依据

3.1 标准编制原则

工作组遵循标准“统一性、协调性、适用性、一致性、规范性”的编制原则，按照 GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准的结构和编写》，参考了《国务院办公厅关于印发〈国家政务信息化项目建设管理办法〉的通知》（国办发〔2019〕57号）、《中共浙江省委网络安全和信息化委员会关于印发〈浙江省信息技术服务外包网络安全管理办法〉〈浙江省政务数据安全管理办法〉的通知》（浙委网〔2019〕2号）、《温州市市本级党政机关信息化项目建设管理办法》（温政办〔2021〕19号）等相关法律法规及政策文件，结合温州党政机关信息化项目软件开发费用测算规范的现状及未来发展趋势进行编制。

3.2 主要内容及确定依据

3.2.1 主要内容

本标准规定了数字化项目软件开发费用测算规范的术语和定义、软件开发费用构成、软件开发费用测算过程、软件规模测量、工作量测量、测算工期、费用测算等内容。

3.2.2 确定依据

本标准编写过程依据GB/T 36964-2018 《软件工程软件开发成本度量规范》、SJ/T 11463-2013 《软件研发成本度量规范》，借鉴行业内成熟经验（IFPUG国际功能点标准、NESMA简易计数标准等）结合温州市实际案例来制定的。功能规模测算参照SJ/T 11619-2016 《软件工程 功能规模测量 NESMA方法》、ISO/IEC 20926:2009 《软件和系统工程—软件度量—IFPUG功能规模度量方法》，运算方法参照国标GB/T 36964-2018 《软件工程软件开发成本度量规范》，同时还参考了贵州省地方标准DB52/T 1653-2022 《软件开发费用测算规范》、北京市地方标准DB11/T 1010-2019 《信息化项目软件开发费用测算规范》。并结合当前温州市党政机关信息化项目软件开发费用测算的现状及未来发展趋势进行编制。

表 1 主要内容确定依据

章、条	主要内容	确定依据
3	术语与定义	主要依据 GB/T 36964-2018
5	软件开发费用构成	依据 GB/T 36964-2018，结合温州实践确定
6.1	基本流程	依据 GB/T 36964-2018，结合温州实践确定
6.2	测算原则	依据 GB/T 36964-2018
6.3	测算软件规模	功能点计数参照 SJ/T 11619-2016 《软件工程功能规模测量 NESMA 方法》、ISO/IEC 20926:2009 《软件和系统工程—软件度量—IFPUG 功能规模度量方法》，运算方法参照国标 GB/T 36964-2018 《软件工程软件开发成本度量规范》，同时参考贵州省地方标准 DB52/T 1653-2022 《软件开发费用测算规范》，结合温州实践确定
6.4	测算工作量	运算方法参照国标 GB/T 36964-2018 《软件工程软件开发成本度量规范》，并依据温州数字化改革实践，确定数字化改革调整因子

章、条	主要内容	确定依据
3	术语与定义	主要依据 GB/T 36964-2018
6.5	测算费用	参照 GB/T 36964-2018 《软件工程软件开发成本度量规范》，参考贵州省地方标准 DB52/T 1653-2022 《软件开发费用测算规范》，结合温州实践确定

4 与现行相关法律、法规、规章及相关标准的协调性

本标准依据 GB/T 36964-2018《软件工程软件开发成本度量规范》、SJ/T11463-2013 《软件研发成本度量规范》，借鉴行业内成熟经验（IFPUG 国际功能点标准、NESMA 简易计数标准等）结合温州市实际案例来制定的。功能规模测算参照 SJ/T 11619-2016《软件工程 功能规模测量 NESMA 方法》、ISO/IEC 20926: 2009《软件和系统工程—软件度量—IFPUG 功能规模度量方法》，运算方法参照国标 GB/T 36964-2018 《软件工程软件开发成本度量规范》，同时还参考了贵州省地方标准 DB52/T 1653-2022《软件开发费用测算规范》、北京市地方标准 DB11/T 1010-2019《信息化项目软件开发费用测算规范》，结合温州市实践来制定。

5 主要验证情况分析

本标准草案 2022 年开始试行，已在 30 余个项目试行验证，取得了显著效益。

6 重大意见分歧的处理依据和结果

无

7 预期效益及贯彻实施标准的建议

7.1 预期效益

本标准采用科学的方法，对软件开发费用构成、软件开发费用测算过程、软件规模测量、工作量测量、测算工期、费用测算等内容进行规范，统一的费用测算流程与公式，有效的避免使用财政资金采购和招标项目的预算无依据，过度依赖专家经验，无法识别恶意竞标，难以遏制行业恶性竞争的现状，达到获得软件预算合理区间，有效避免浪费与超支，识别产生报价差异的原因，使估算结果可追溯，从而更有效的进行项目范围管理。通过标准制定，一方面统一软件开发测算标准，提高审查效率；另一方面更进一步引导部门遵从需求导向，以功能点为基础细化需求，按实制定预算，提高议价能力。预计可压减财政信息化预算 30%以上。

同时，本标准是全省范围内首个党政机关信息化项目软件开发费用测算规范的地方性标准，标准经发布实施后，还可向全省进行提升推广。

7.2 贯彻实施标准的要求、措施等建议

本标准颁布实施后，由温州市大数据局、财政局组织在温州全市各级党政机关，企事业单位进行宣传并贯彻实施。并定期对标准的落实情况进行监督。

8 其他应当说明的事项

无

标准制定工作组

2022年8月28日