

## 图书馆数字资源政府采购问题研究

杨秋实

**摘 要** 本文在阐述国内图书馆数字资源政府采购源起的基础上,详细分析了数字资源实行政府采购的特点,对采购活动执行过程中应注意的问题进行了重点阐述,提出了解决问题的建议。

**关键词** 资源采购;数字资源;政府采购

**分类号** G253.1

**Abstract** This paper makes a detailed analysis on the features of government acquisition system in the area of digital resources, based on the elaboration of the origin of government procurement in domestic libraries. It also focuses on the concerns emerging in the execution process of acquisition, and puts forward conducive advices for solving problems.

**Keywords** Resources procurement; Digital resources; Government procurement

**Class Number** G253.1

### 1 数字资源政府采购的起因

近年,高校图书馆数字资源采购被纳入到政府采购体系中。根据《中华人民共和国政府采购法》的解释,数字资源政府采购是指各级国家机关、事业单位和团体组织,使用财政性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。政府采购主要通过备案制、单一来源谈判、公开招标及竞争性谈判四种方式进行。其中,公开招标是政府采购的主要形式。

目前,许多图书馆分别以公开招标、邀请招标、竞争性谈判或单一来源采购等不同方式进行本馆的数字资源采购,其主要包括:电子资源数据库和电子图书。这种采购方式的变革源于以下几方面的原因。

#### 1.1 规范资源采购行为

网络出版技术的广泛应用,产生了数量庞大的数字信息资源。市场的繁荣、销售渠道的多样化,为图书馆数字资源购置提供了更多的选择空间。

政府对文化教育事业投入的增多以及本科院校教学评估中“图书馆的生均藏书量”及“生均年进书量”的指标要求,使许多学校加大了图书馆资源购置的投入力度,资源购置经费年逾千万

元的图书馆已不罕见。与此同时,电子书商及数据库商的优惠与折扣也在上扬,因此,对资源购置费进行严格管理,规范其使用已成为必然。

#### 1.2 法律法规的要求

国家出台的法律法规要求图书馆数字资源采购必须纳入法律轨道。1999年国家颁布的《中华人民共和国招标投标法》在总则第三条规定:在中华人民共和国境内进行下列建设工程项目,包括项目的勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等的采购,必须进行招标。所涉及的主要项目包括:(一)大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公众安全的项目;(二)全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目;(三)使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目。

图书馆数字资源采购在三方面符合上述要求。第一,图书馆属公用事业,是关系社会公共利益的项目;第二,其文献采购资金几乎全部来源于国有资金投资;第三,少数图书馆可能获得国际组织或外国政府贷款、援助的资金。

2002年6月审议通过的《中华人民共和国政府采购法》指出,政府采购是指各级国家机关、事业单位和团体组织,使用财政性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。

图书馆数字资源采购符合规定中涉及的采

购行为。第一,图书馆属事业单位;第二,所购数字资源既是一种特殊的货物,还包含着一些服务;第三,资源采购所用经费是财政性资金;第四,虽然有些省市将部分数字资源纳入集中采购目录,但仍有一些未被列入,例如:外文电子资源数据库采购涉及的金额较大,多在采购限额标准以上。

鉴于《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国政府采购法》的有关条款对图书馆数字资源采购有明确要求,该类采购就应该纳入政府采购范畴。

### 1.3 反商业贿赂的需要

近年来,图书馆资源采购活动中商业贿赂案件时有发生,所涉及的范围和涉案人数呈增加的趋势,已引起相关部门的高度重视,成为国家检查机关重点关注的领域和对象。北京、南京、四川等地先后发生过与图书馆资源采购相关的商业贿赂案。因此,图书馆实行数字资源政府采购更是反商业贿赂的需要。

## 2 数字资源政府采购的特点

### 2.1 产品的特殊性

商品交易招标,主要考虑的是如何在众多品牌中选出性价比高、价格又可以接受的物品。而图书馆的数字资源产品是一种特殊商品,其出版、发行以及定价都具有较高的垄断性,有些数据库产品还具有唯一性和不可替代性,这就使选择供应商的灵活性受到限制。比如:很多著名外文数据库属于单一来源产品,其采购多是通过国内有进出口经营权的代理公司代为销售。因此,这一类的采购招标实质上是对代理商资格的招标,即招“资格标”。

### 2.2 “标的”的不明确

“标的”是合同当事人双方权利和义务所共同指向的对象。图书馆数字资源招标的“标的”应该是需购买的资源数据库或电子图书等。由于这类物品与一般物品不同,招标中容易产生“标的”不明确的现象。例如:在数据库购置的招标中,功能相似、内容相近的数据库很多,中文期刊全文数据库有“中国学术期刊全文数据库(CNKI)”、“维普中文期刊全文数据库”及

“万方数据一期全文数据库”可同时作为被选择对象。三种资源各有特点,各馆的在用情况也不尽相同。如果招标时的“标的”要求为“中文期刊全文数据库”的话,中标结果可能并非你真正想要的那个。这种现象在视频资源库、各类考试平台系统购置时也会出现。

再比如:欲采购金额为20万元的中文电子图书。由于电子书商报价的不同,招标方无法精确描述“标的”的数量,常见描述为“某某类电子图书 $\geq X$ 万种”。这种描述只是准确说明了“标的额”,而不是“标的”,它没能明确所购资源准确的种类和数量,使“标的”不明确。

### 2.3 评判标准的不确定

目前数字资源采购招标所列的评标标准主要包括:价格、数量、质量、售后服务、信用度等。这些项目中除价格可比外,其余各项在没有实质合作之前难以衡量。投标书中所述的有些内容在评标时难以当即判断真伪。结果容易导致谁的价格低(折扣率高)、标书做得好,谁中标的可能性就大。个别供应商为达到目的,不切实际地低价竞标、盲目承诺各项服务,中标后却无法履约,最终受害的还是图书馆。

比如:电子书商承诺提供扫描后经特殊处理格式的电子书。通常判断认为这种格式的书会优于纯扫描格式。但中标后发现,这种经过处理的电子书,在格式转换时,涉及数理公式部分的内容错误率极高,不能保证公式的准确,这样看还不如纯扫描电子书。

再比如:招标文件的技术需求中要求“提供2006—2008年出版的电子图书 $\geq 3$ 万种”,书商在投标时明确写出无偏离,但中标后发现书商可提供符合要求的电子书只有2.5万种。这样,图书馆要么延时等待新书出来后再安装,要么委屈安装少量旧版电子图书。更有商家混淆电子书制作年与图书出版年的概念,蒙骗购买者。

## 3 采购中应注意的问题

### 3.1 保证资源质量

在数字资源的采购招标中,由于价格因素在评标总分中所占比例较高。某些电子书商为了占领市场,以低价竞标的策略参与投标,来增

大中标的砝码。中标后提供的图书要么图书类别结构不合理,要么图书加工质量较差,也有将一套电子图书拆分成若干部分销售,以充斥数量的现象发生。

规模小的公司在市场的挤压下,为求得中标,主动牺牲一定的利润,致使没有足够的经费维持其正常运作,其结果或者简化服务,或者是提供旧版电子书,也有的在短期内倒闭,造成图书馆存在多个互不兼容的电子书服务平台,造成读者使用不便的现象。此外,由于电子图书购买通常按类选书,已发生书商在相关类目下打包一些实用性不大的丛书、文集等充数的情况。

### 3.2 注意时效性和连续性

由于数字资源的政府采购是具体学校的个体行为,各馆的招标时间的不便统一,而以专项经费形式执行的政府采购过程更为复杂,要经过申报、批准、二次立项、公开招标、财政支付等多个缓解。特别是对于当年新增购的数据库,会因为采购过程的漫长,滞后使用几个月甚至半年。

由于政府采购的实施过程时间较长,已经影响到数据库资源使用的连续性。例如:某高校图书馆受经费批复、单一来源采购申报、竞争性谈判招标程序的影响,没能按时向 Science Direct 和 ACS 的数据库商付费,造成数据库被短期停用的尴尬局面。因此,简化采购过程,提高办事效率,保证资源使用的连续性已成为当务之急。

### 3.3 解决采购合同与购买协议的统一问题

目前,外文数据库的采购通常采用公开招标或单一来源采购的形式执行。采购程序首先通过招标来确定国外数据库公司付汇的代理公司。招标完成后,采购单位首先要与代理公司签订标准的政府采购合同,以确定资源购买关系。同时,国外数据库商还会要求与数据库的实际买家(使用单位)签署一份使用协议。在没有实施政府采购之前,这种协议被视为有法律效力的文件。实施政府采购后,买家既要与国内付费代理公司签订政府采购合同,又要与数据库商签署购买协议。目前由于没有较好地解决这个问题,买家的感觉是购买一个数据库签署了两份合同,这种情况在法律层面上还值得商榷。

有两种解决的对策:一是代理公司的代理

行为不能仅限于付费,需要先与数据库公司签订代理协议,确定相关的责任和义务。包括:代理谈判、明确使用要求、明确技术服务细节等。同时考虑在签署政府采购合同的基础上另附说明性文件。这样数据库产品的使用单位(图书馆),在购买产品时只需直接与代理公司签订政府采购合同即可。二是对于单一来源的国外数据库产品,可否考虑通过由国内权威机构进行价格谈判后,加入国家政府采购商品目录中。购买单位可根据项目预算及经费情况,在网上直接选购,财政部门直接付费的做法。

### 3.4 选择信誉好的招标公司

依据《中华人民共和国招标投标法》,评标委员会是由招标人或其委托的招标代理机构熟悉相关业务的代表以及行业技术、经济方面的专家组成,成员为5人以上单数,其中技术、经济等方面的专家不宜少于成员总数的2/3。在实际的招投标中,委员会成员往往由各职能部门的负责人担任,由于他们对图书馆业务的了解和熟悉程度有限。而作为采购方的图书馆,往往无力主导局面,易导致招标结果出现偏差,影响资源质量。

## 4 应对措施

面对数字资源政府采购中存在的各种问题,对于实施采购的具体图书馆来说,要保证资源建设工作的顺利完成,应从以下方面做好工作。

### 4.1 加强与主管部门的沟通

政府采购是政策上的要求和称呼,其对采购的规定也仅仅是采购的程序而不是具体的操作细节。主管部门对其特殊性的认识也有较大差异,在已实行政府采购的图书馆中,具体要求是难以完全一致,有的实行全额招标,有的只是部分招标;有的对电子图书购买进行招标,数据库则采用单一来源方式;有的所有资源类型都实行政府采购。因此,加强与政府主管部门的沟通是完善数字资源政府采购过程的要素。

### 4.2 实行供应商的准入机制

面对供应商资质参差不齐的状况,政府主管部门应通过对市场的广泛调研,明确供应商的基本条件和各项服务指标,如资质、性价比、

供书周期、增值服务、付款方式等,实行准入制度。只有达到准入制度要求的供应商,才可以成为图书资料政府采购的供应商。政府主管部门要对其实行资格审核,颁发资格证书。通过对参与投标商家的资质、规模、实力、信誉、反应能力等诸多因素的筛选、过滤,确定最终参与投标的商家,谨防不法商家扰乱市场秩序,给采购工作带来不必要的损失。

实行准入制度,图书馆可以选择具有资格证书的供应商完成采购,同时还可增强供应商自身的名牌效应,形成一个服务与销售双赢的局面,防止有的供应商片面增加折扣,提供低质产品和服务的情况发生。

#### 4.3 完善监督和评估机制

要对采购过程进行全面监控。包括:财务监督、技术监督和党纪监督,同时还对供应商的服务质量进行监督。作为采购方的图书馆,要及时向政府主管部门提供服务质量的评估材料和产品质量反馈信息,以便于主管部门对供应商的资格进行宏观调控,对有违规操作或被投诉的供应商向社会公布,取消其资格,甚至进行行政处罚,保证采购市场的健康发展。

同样,如果采购方有任何超出采购合同的要求,供应商也可以向政府主管部门进行投诉,保证整个采购过程的公开、公平、公正,使数字资源政府采购成为真正意义的阳光交易。

#### 4.4 让真正的图书馆专家参与评标

现有招标公司聘请的评标人员中,虽然从图书馆中聘请,但有些并非图书馆资源建设方面的专家,他们并不十分了解采购工作的特点,如:数据库价格、汇率变化对外文数据库采购的影响、电子图书书商的规模及历史等情况,评标时考虑问题出现偏颇,往往仅把价格、折扣作为主要指标,忽略后续服务能力等,致使招标后不利于具体工作的完成。因此,建议在评标人员组成上,选择真正从事过图书馆资源建设的专家参与评标更为合适。

#### 4.5 正确认识折扣,客观公正评标

折扣不是图书馆选择数据库商和电子书商的唯一标准。除折扣外,还应考虑供应商提供资源的完整性和及时性、资源保障率等因素。如果一味追求高折扣率,就会牺牲质量和一些

增值服务,如:资源的完整性、数据更新的及时性、售后服务的快捷、高效等。

针对目前市场存在的不正当竞争现象,图书馆方面应呼吁有关部门正视折扣的问题,充分认识到只注重折扣对图书馆资源采购工作的负面影响。同时,还要尊重图书馆采购人员的意见,避免通过牺牲资源质量或服务来获得折扣的情况发生。

### 5 结语

图书馆通过实施数字资源的政府采购,引入招标竞争机制,使有限的资金发挥最大的效益。可在更大范围内选择具有规模和实力的供应商,进而获得更多的服务,保障了资源供需双方的合法利益,有利于规范数字资源采购行为,杜绝腐败滋生,促进图书馆业务工作的标准化。

#### 参考文献:

- [1]但碧霞,徐文贤,吴纯青.数字资源政府采购评审专家的素质探讨[J].图书馆,2009(2).
- [2]潘向洸,徐文贤,石继平.数字资源政府采购的问题与对策[J].图书馆学研究,2009(7).
- [3]徐文贤,吴纯青,陈兆平.外文数字资源的政府采购模式探讨[J].图书情报工作,2009(7).
- [4]唐桂萍.政府采购条件下图书馆文献采访制度的思考[J].图书馆工作与研究,2009(1).
- [5]童庆松.政府采购条件下图书馆文献采访的组织与管理[J].图书情报工作,2008(2).
- [6]吴锦荣.论高校图书馆文献的政府采购[J].图书馆,2008(4).
- [7]于静,许真玉.电子资源规范化采购步骤与策略研究[J].图书情报工作,2006(6).
- [8]郑金婷.现代图书馆电子资源的采购与管理[J].贵图学刊,2008(3).
- [9]黄秀金.试论电子资源的规范化采购[J].图书馆论坛,2008(1).
- [10]中华人民共和国政府采购法[EB/OL].[2009-09-17].<http://www.ccgp.gov.cn/new/zhcfg/index.shtml>
- [11]中华人民共和国招标投标法[EB/OL].[2009-09-17].<http://www.ccgp.gov.cn/zycg/zcfg/240997.shtml>

#### 作者简介:

杨秋实(1963—),女,副研究馆员,北京石油化工学院图书馆,102617。