



现代图书馆研究系列

公共图书馆

文献信息资源政府采购

方家忠 刘洪辉 主编



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS



现代图书馆研究系列

公共图书馆

文献信息资源政府采购

方家忠 刘洪辉 主编



暨南大学出版社

JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

公共图书馆文献信息资源政府采购/方家忠, 刘洪辉主编.
广州: 暨南大学出版社, 2010. 8
(现代图书馆研究系列)
ISBN 978 - 7 - 81135 - 619 - 9

I. ①公… II. ①方…②刘… III. ①公共图书馆—情报检索—政府采购—研究 IV. ①G252.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 167140 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学
电 话: 总编室 (8620) 85221601
营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)
传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)
邮 编: 510630
网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 暨南大学出版社照排中心
印 刷: 广州市至元印刷有限公司

开 本: 890mm × 1240mm 1/32
印 张: 10.75
字 数: 270 千
版 次: 2010 年 8 月第 1 版
印 次: 2010 年 8 月第 1 次

定 价: 20.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

主 编：方家忠 刘洪辉

编 委（按姓氏笔画排序）：

付跃安 刘志松 岑均明 陈智颖

林志成 罗小红 席 涛 葛 蓉

董效菊 蔡晓绚 颜运梅 潘拥军

前 言

1999年，财政部《政府采购管理暂行办法》颁布后，我国部分高校图书馆开始试行文献信息资源政府采购。2003年，随着《中华人民共和国政府采购法》的正式实施，全国多家省级公共图书馆和市级公共图书馆先后推行图书资料政府采购。到目前为止，图书馆文献信息资源政府采购在我国还是一个新生事物，处于起步摸索阶段。在推行过程中，由于图书馆资源建设自身的特点和图书馆整体的改革发展，不少问题逐渐凸显出来。因此，迫切需要对其进行科学研究，并获得理论指导，以解决这些问题。

2008年，由广州图书馆申报的“图书馆文献信息资源政府采购理论与实务研究”课题获广州市社科联第十次（2008）立项资助（项目编号08SKLZ3）。课题以广州图书馆负责文献信息资源政府采购工作的专业人员为主要研究力量。本书作为课题研究成果，是国内第一本图书馆文献信息资源政府采购专项著作。全书具有如下特色：第一，研究视角独特：自2003年起，广州图书馆开始实施文献信息资源政府采购，是广州市乃至全国范围内率先推进政府采购的公共图书馆之一。七年来，广州图书馆锐意进取，积极开拓，为使政府采购方式更好地适应图书馆资源建设工作的需要做出了不懈努力，取得了丰硕的成果。因此，本书是从文献信息资源政府采购实践者的视角撰写的。第二，第一手资料丰富：本书大量利用了广州图书馆实施文献信息资源政府采

购以来积累的资料,并通过问卷对国内大中型公共图书馆和高校图书馆的政府采购实施情况进行调研,收集了丰富的案例和数据,使本书的研究植根于坚实的实践基础之上。第三,操作性强:除理论研究外,本书对各图书馆在文献信息资源政府采购中遇到的共性问题进行了探讨,提出了针对性解决方案,如对不同类型的文献在政府采购适用方式上的建议、各种评价指标和评价公式等,这些方案和建议具备较强的操作性,各图书馆可依据本馆实际参考使用。

本书是在共同讨论编写大纲的基础上由多位作者通力合作完成的。方家忠、罗小红承担了全书的策划、统筹、组织、大纲撰写、审稿工作,罗小红、付跃安、林志成与葛蓉参与了书稿修改工作,并由罗小红与付跃安统稿,刘洪辉对本书的撰写工作给予了指导。各章分工如下:

第一章:由潘拥军、席涛撰写;

第二章:由陈智颖、付跃安、颜运梅撰写;

第三章:由林志成、陈智颖、刘志松撰写;

第四章:由罗小红、董效菊、岑均明撰写;

第五章:由蔡晓绚、葛蓉撰写;

第六章:由罗小红撰写;

附录:由罗小红、陈智颖整理。

本书的出版是各位课题组成员辛勤探索的结果,在此,谨向各位辛勤耕耘的作者表示感谢,同时对暨南大学出版社的支持表示感谢。由于水平所限,纰漏与错误在所难免,我们真诚地希望广大读者不吝指正,共同推动图书馆文献信息资源政府采购工作和研究的进一步完善与发展。

在本书的撰写过程中,我们广泛吸收了国内有关研究成果,

前 言

参考和引用了大量相关文献及网上在线资料，我们谨向这些原作者以及所有关心和支持本书撰写与出版的同志表示由衷的感谢！

编 者

2010 年 7 月 23 日



1	前 言
1	第一章 政府采购概述
1	第一节 政府采购的含义及特点
23	第二节 政府采购制度
33	第三节 我国政府采购概况
36	第二章 图书馆文献信息资源政府采购概述
36	第一节 图书馆文献信息资源政府采购产生的背景
43	第二节 图书馆文献信息资源政府采购的含义
46	第三节 图书馆文献信息资源政府采购的方式
51	第四节 图书馆文献信息资源政府采购研究综述
70	第五节 图书馆文献信息资源政府采购现状
75	第六节 图书馆文献信息资源政府采购的特点
84	第七节 图书馆文献信息资源政府采购的意义
114	第三章 公共图书馆文献信息资源政府采购的实施
114	第一节 准备工作

120	第二节	图书馆文献信息资源政府采购程序
125	第三节	不同类型文献信息资源政府采购的形式
132	第四节	图书馆文献信息资源政府采购的评价
156	第四章	图书馆文献信息资源政府采购存在的问题与对策
156	第一节	政府采购制度体系和管理监督不完善造成的问题
170	第二节	由于文献信息资源采购自身的特点而产生的问题
183	第五章	公共图书馆文献信息资源政府采购的相关问题
183	第一节	采编业务外包
196	第二节	政府采购背景下图书馆文献信息资源采购的自由裁量权
215	第六章	案例：广州图书馆文献信息资源政府采购
243	附录：	广东省政府采购地方法规和条例选编
327	参考文献	

第一章 政府采购概述

第一节 政府采购的含义及特点

一、政府采购的产生和发展

政府采购（Government Procurement）是一个外来词，是西方经济学里的一个专业词汇。政府采购随着国家的出现而产生，政府采购制度则伴随着国家对政府采购行为的规范化管理逐步形成和完善。随着世界经济一体化的形成和发展，政府采购由封闭走向开放，成为世界贸易自由化的一个重要领域。

1. 早期自由分散采购

采购属于商品交换行为。采购的历史非常悠久，自从人类社会出现商品交换活动，采购活动就随之产生。当时的采购主体为个人、家庭和原始部落。

随着国家的产生和发展，采购主体出现了多元化，包括政权机构、企业、团体、家庭和个人，其中政权机构采购就是政府采购的雏形。在政权机构采购出现后的相当长一段历史时期内，只存在政府采购行为，而没有专门的制度。当时政府采购的特点是规模小、范围窄、采购形式自由、分散进行、没有统一规范。

2. 政府采购制度的初步形成

随着社会经济的发展,自由分散的政府采购行为逐步得到规范,并初步形成一种制度。政府采购制度最早形成于18世纪末的西方自由资本主义国家,主要特点是对政府采购行为进行法制化管理。主要表现为:一是加强立法,如美国在1761年颁布了《联邦采购法》;二是实行集中采购,如英国政府在1782年设立文具公用局,负责为政府部门采购办公用品。此阶段的政府采购制度主要是规范使用财政资金进行采购的行为,确立使用财政性资金的规则,目的是节约资金、防止贪污腐败。这些规则的确立,标志着政府采购制度的初步形成。

3. 政府采购政策性功能逐步发挥

在自由资本主义时期,由于国家信奉“看不见的手”理论,政府基本上不参与、不干预国民经济活动。政府直接采购的物品和承办的公共工程也十分有限,因此,政府采购的影响力不大。但在现代市场经济阶段,特别是20世纪30年代经济危机以后,国家政府认识到市场不是万能的,为了弥补市场的缺陷,政府开始广泛运用经济手段和法律手段干预国民经济活动,其方式之一就是扩大政府财政支出创办公共事业。政府采购规模迅速扩大,对社会经济的影响日益加深,各国逐渐认识到政府采购的政策性功能,开始广泛运用政府采购手段干预国民经济活动。

4. 政府采购的国际化

随着世界经济的一体化,政府采购潜在的巨大市场在国际贸易领域日益受到重视。一些工业化国家急欲为本国产品开拓海外市场、打破贸易壁垒以解决本国贸易失衡问题,以经济全球化和一体化为借口,将政府采购纳入了国际贸易领域。自1979年关贸总协定的“政府采购原则”形成后,许多区域性组织也将政府采购纳入地区贸易自由化谈判领域,政府采购市场开始由封闭走向开放。

二、政府采购的含义

虽然政府采购伴随着国家的出现而产生,随着社会经济的发展,政府采购的适用范围也在逐步扩大,但学界一般认为,真正完整意义上的政府采购是市场经济的产物。在现代社会,政府采购为各国普遍采用,被称为“阳光政策”。政府采购是政府机构及公共实体为实现政府职能和公务或向社会提供公共物品和公共服务的需要,用国家财政性资金,依照法定方式、方法和程序,从市场上采购货物、工程或服务的一种经济行为。当前,政府采购不完全是指采购行为,更侧重于规范采购行为的管理制度。

从1998年开始,我国逐步推行财政支出改革,政府采购制度的推行是其中重要的一环。2002年6月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过了《中华人民共和国政府采购法》(下称《政府采购法》),并于2003年1月1日起实施。

《政府采购法》将采购定义为“以合同方式有偿取得货物、工程和服务的行为,包括购买、租赁、委托、雇佣等”,并明确指出:“本法所称政府采购,是指各级国家机关、事业单位、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。”这一定义包含如下几个要点:①政府采购的实体是各级国家机关、事业单位、团体组织,但不包括国有企业。②政府采购所使用的资金是财政性资金。③政府采购的对象必须是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。

1. 政府采购的主体

政府采购的主体是政府部门,是社会公众服务机构。其资金

来源于政府财政拨款，即由纳税人的税收所形成的公共资金，这些资金的使用必须向公众负责，代表公众利益。从本质上讲，正是采购资金来源的不同将政府采购与私人采购区别开来。特定的资金来源决定了采购主体的特定性。

《政府采购法》通过采用特定组织形式和使用财政资金的综合标准，将政府采购的主体确定为“各级国家机关、事业单位和团体组织”，但对于事业单位、社会团体的采购是否应该纳入政府采购的范围，存在不同认识。有人认为将事业单位和团体组织全部纳入政府采购主体范围过于简单化和机械化，这是因为事业单位需要区别对待。对于财政全额拨款的事业单位，应该纳入政府采购的范围；对于“自收自支”的事业单位，也就是实行企业化管理的事业单位，不应纳入政府采购的范围；对于介于二者之间的事业单位，也就是既有财政拨款，又有事业收入的事业单位，要根据具体的采购行为具体对待。如果是为了向社会提供公共产品或服务，使用财政资金的采购，就应该纳入政府采购；而如果纯粹是为了本单位利益的投资或消费行为，则应由事业单位自己采购，不纳入政府采购的范围。另外，就社会团体组织而言，世界上大多数社会团体属于非政府性团体，其经费一般由团体成员筹集，或者由企业或社团赞助，其采购活动不纳入政府采购的范围。我国社会团体组织大多是为社会公众服务的，由政府财政提供活动经费，所以应普遍纳入政府采购管理的范围。对于一些非社会公共性的其他团体，如同乡会等，可不必纳入。世界上的某些国家和地区，还将国营企业——主要是一些带有公益性、垄断性的国有独资企业，如自来水公司、国家管理的电力公司等，纳入了政府采购范围。但目前在我国内地，并没有将使用财政性资金进行采购的国有企业纳入政府采购制度的约束范围之内。

2. 政府采购的资金来源

政府采购是政府为社会公众提供公共服务的一种手段，因此，它的资金来源是具有公共性质的财政资金。财政资金是社会公共资源的重要组成部分，在大多数国家，它被纳入政府预算，作统一管理。虽然我国《政府采购法》对“政府采购资金”并未给出明确定义，只是在第六条中提到“政府采购应当严格按照批准的预算执行”，但早在2001年2月，财政部和中国人民银行制定发布的《政府采购资金财政直接拨付管理办法》中，对此做出了明确规定：“政府采购资金是指采购机关获取货物、工程和服务时支付的资金，包括财政性资金（预算内资金和预算外资金）以及与财政资金相配套的单位自筹资金。”

也有人认为，在市场经济条件下，政府采购使用的资金未必都是财政性资金，还包括国家利用自己的信用，以各种方式、从各方面筹集的各种性质的资金（比如国家贷款），并用于提供公共产品和服务。因此政府采购的资金来源应该为“预算内资金、预算外资金、由财政转贷的国际金融组织和外国借款，以及其他应纳入财政预算管理的资金”。

3. 政府采购的对象

按照国际惯例，政府采购项目通常包括政府消费和政府投资两大方面，并按其性质将采购适用项目分为货物、工程和服务三大类。在大多数国家，政府采购的集中管理部分均涵盖以上三个方面。

我国政府采购的对象包括政府消费品及其服务和政府投资品及其服务两大方面。其中，政府消费品及其服务主要指政府日常公共用品和劳务及服务，包括除低值易耗品外的一切政府办公用品。政府投资品及其服务，包括由政府投资提供的公共工程和公共基础设施。《政府采购法》规定只有在依法制定的政府集中采

购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的采购才属于政府采购的管理范围。

三、政府采购的功能

虽然政府采购由政府组织和管理,但是,采购的最终目的是为了满足不同社会公众的共同需要,在这个意义上可以认为,政府采购是受社会公众委托而进行的,因此,世界上许多国家也把政府采购叫做“公共采购”。

1. 政府采购有助于提高公共资金的使用效益

公共资金支出管理的核心问题是公共资金的合理分配与有效利用。市场经济比较发达的国家的实践表明,通常政府采购支出占一国总财政支出的 30% 左右,一般占 GDP 的 10% ~ 15%, 财政资金节约率约为 10%。现代政府采购制度在保证政府日常政务需要,采购到质优价廉的货物、工程和服务的同时,之所以还具有节约财政资金、规范财政支出管理的重要作用,主要是缘于以下几个方面:一是现代政府采购一般都要事前编制采购预算,而采购预算可以减少政府采购的盲目性,并做到专款专用,避免采购资金被挪作他用而造成财政资金的损失;二是集中统一的政府采购能够实现资源共享,减少重复采购和采购各环节上的浪费,提高财政资金的使用效益;三是政府采购建立了供应商的市场准入机制,并对他们的履约情况进行评估,从而大大降低了采购的风险;四是政府采购实行统一集中的采购,能够实现规模经济效益,从而降低采购成本,提高资金支出效率;五是政府采购制度使政府在公平、公开、公正的原则下,通过竞争机制直接在国内外市场上获得物美价廉的货物、工程或服务,从而大幅度地节约财政资金,并减少资金流通环节,降低行政成本;六是政府

采购通过信息网络与现代信息技术,能极大地节约采购成本,提高采购管理效率;七是政府采购通过一系列的制度规定,加强了政府对财政资金由价值形态向实物形态转变过程的影响、监督和管理,大大提高了财政资金的使用效率并规范了对公共财政资金支出的管理。

2. 政府采购有助于提高政府宏观调控能力

在政府采购中,政府不只是购买物品,还可以通过相关的政策规定和操作实施,引导和调节企业及其他市场主体的行为,实现既定的政策目标。政府采购的宏观调控作用主要表现在:一是政府可以利用采购支出的结构效应,选择不同的产品和行业作为采购重点,可直接支持和刺激该行业的快速发展,体现一定时期的政策倾向;二是通过政府采购政策的调整,把保护民族工业、扶持困难企业、加强环境保护以及加快少数民族与不发达地区的企业发展等纳入采购范围,从而平衡地区间经济发展的不平衡,实现整个社会经济的健康、均衡发展;三是调节社会总供应和社会总需求。政府采购是社会总需求的重要组成部分,政府根据宏观经济的冷热及其发展态势,利用政府采购,通过在可利用的弹性区间内安排采购资金,对国民经济总量进行调节,使之达到总量平衡。譬如,当总需求大于总供给而导致经济偏热时,可通过适当压缩和推迟政府采购来使经济降温;反之,当总需求小于总供给时,可通过适当增加和提前进行政府采购,以增加社会消费并促进企业扩大投资,提高社会总需求水平,从而刺激经济增长。根据乘数效应,这些行为会促使社会的生产和分配在总量与结构方面产生相当大的反应,从而能够调控宏观经济总量的平衡。

当前,我国政府采购的宏观调控功能主要包括:通过采购国货,保护民族产业;采购节能环保产品,改善生态环境;采购自

主创新产品，促进科技发展与自主创新；优先采购中小企业和落后地区企业的产品，扶持中小企业和落后地区企业的发展；限制对外采购可能出现信息安全隐患的产品，保证国家经济和信息安全，等等。

3. 政府采购有助于完善市场经济体制

在现代市场经济中，竞争是促进资源分配和有效利用的重要手段，建立有序的竞争是建设市场经济的一个重要目标。市场经济国家会利用政府采购来引发和培育有效的市场竞争秩序。政府采购把财政支出与公共物品的购买紧密结合起来，改变了以往的财政支出模式，具有直接的市场行为的性质，这来自于现代政府采购制度的一个基本前提：让市场起基础性资源配置作用。实行政府采购制度后，政府无疑是国内市场上最大的消费者。政府采购遵循公平、公开、公正的原则，在竞标过程中执行严密、透明的“优胜劣汰”机制，所有这些都有利于调动供应商参与政府采购的积极性，促使供应商不断提高产品质量、降低生产成本或者改善售后服务，以使自己赢得政府这一最大的消费者。由于供应商是市场中最活跃的因素，所以，供应商竞争能力的提高能够带动国内市场经济的繁荣。从国际竞争的角度看，政府采购有助于供应商迈出国门、走向国际，提高产品在国际市场上的竞争力，并早日进入国际政府采购市场。此外，政府采购制度的公平、公开、公正等原则，使各类市场主体享有相同的竞争环境而进行公平、有序的竞争，这样，既规范了企业的竞争行为，也促进了规范的市场竞争秩序的建立，有力地促进了国家的市场经济建设和发展。

4. 政府采购有助于增强社会公共意识

政府采购的公共性质在于它是政府代社会公众进行的采购。过去，我国政府部门和公共事业单位等实行的是完全自行采购的