



“双一流”高校图书馆纸质资源政府采购合同的现状、问题与优化*

——基于中国政府采购网合同公告信息的分析

□ 向佳丽

摘要 从中国政府采购网“政府采购合同公告系统”收集整理“双一流”高校图书馆纸质资源政府采购合同公告 479 份、合同原始文本 402 份。通过统计和文本分析,展示“双一流”高校图书馆纸质资源政府采购合同的整体情况和核心条款,梳理“双一流”高校图书馆纸质资源政府采购合同存在的问题,并结合最新法律法规及业务实践,从规范合同信息的签订和公告流程、避免盲目套用合同示范文本、加强合同金额/价款条款的合规性审查、细化产品质量服务标准及违约责任条款、明确约定结算与支付条款、将履约验收要求纳入合同条款并加以细化等方面提出优化建议,以期为我国高校图书馆纸质资源政府采购合同的规范管理提供有益参考。

关键词 高校图书馆 纸质资源 政府采购合同 现状分析 问题优化

分类号 G253 D923.6

DOI 10.16603/j.issn1002-1027.2024.01.008

1 引言

我国高校图书馆资源采购经费主要来源于国家财政性拨款,以公开招标为主的政府采购是高校图书馆限额标准以上纸质资源采购的主要方式。政府采购合同是采购人和供应商对政府采购结果的书面确认以及双方权利义务的主要载体,在政府采购活动中具有至关重要的作用。我国政府采购法律规范体系采用“高位阶规范+低位阶规范”的阶梯式方式呈现,除《中华人民共和国政府采购法》(以下简称《政府采购法》)外,具有法律效力的各层级规范性文件众多,使法律适用问题更加复杂^[1]。关于政府采购合同的基本内容、签订时间、签订流程以及违规处罚等具体规定分散在各类规范性文件中,如未经专门培训,采购人短期内系统掌握有一定难度。笔者调研发现,高校图书馆纸质资源政府采购合同在合同签订公告流程的规范性以及合同条款内容的合法合理性方面还存在不少问题,可能会引发不必要的法律风险,影响合同的有效履行。因此,对高校图书馆纸质资源政府采购合同的现状、问题进行深入调

研分析并提出优化建议不仅重要而且必要。

为规范高校文献采购行为,提高经费使用效益,根据国家在使用财政性资金进行采购的相关规定和要求,教育部高等学校图书情报工作指导委员会(以下简称高校图工委)于 2006 年发布《普通高等学校图书馆文献集中采购工作指南》(以下简称《采购指南》)。《采购指南》的发布为高校图书馆文献资源采购提供了规范性指导,也引发了高校图书馆对文献资源采购相关问题的关注。2007—2015 年,以“高校图书馆采购招标”为主题的研究出现过一波小高峰,学者们从招标采购概述^[2-5]、质量控制^[6-8]、问题与对策^[9-11]、低价中标问题^[12-13]等方面对高校图书馆文献资源招标采购进行了研究。上述研究中与政府采购合同相关的研究仅 4 篇,虽论及期刊采购招标合同管理及合同造假现象^[14-17],但缺乏密切结合法律法规对政府采购合同的系统专项研究。另外,由于早年缺乏政府采购信息的公开查询渠道,无法获取足够数量的研究样本,2015 年之前的研究多为定性研究,运用调查法和内容分析法进行实证研

* 国家社会科学基金项目“高校图书馆引进国外数字资源的合同风险防控体系研究”(编号:21BTQ032)的研究成果之一。
向佳丽,ORCID: 0000-0001-6336-5953,邮箱: xjiali@xmu.edu.cn。



究的成果不多,导致研究成果的实际操作性不强^[18]。

2015年以来,为保障政府采购的公开性和透明度,财政部加强了对政府采购信息公开的规范管理。综合《中华人民共和国政府采购法实施条例》(以下简称《政府采购法实施条例》)《财政部关于做好政府采购信息公开工作的通知》《政府采购信息发布管理办法》有关政府采购合同信息公开的规定,中国政府采购网(www.ccgp.gov.cn)是财政部唯一指定的政府采购信息网络发布媒体,是获取中央预算单位政府采购合同信息及原始文本的权威来源。2015年以来,根据财政部要求在中国政府采购网“政府采购合同公告系统”公示的高校图书馆各类文献资源采购合同上千份,这为实证研究提供了大量第一手的原始文本,但现有研究缺乏结合大量文献资源采购合同样本基础上的系统专项研究。“双一流”高校^①图书馆是我国高校图书馆纸质资源采购的主力军,近5年“双一流”高校图书馆纸质资源年度购置费总金额超过人民币30亿元^②,具有较强的研究代表性。笔者通过对大量合同公告和合同原始文本^③的统计与分析,梳理“双一流”高校图书馆纸质资源政府采购合同存在的问题并提出优化建议,以期为我国高校图书馆纸质资源政府采购合同的流程规范管理和内容完善改进提供有益参考。

2 数据收集与研究过程

2.1 数据收集

笔者通过中国政府采购网“政府采购合同公告系统”进行“双一流”高校纸质资源政府采购合同公告及合同原文的收集。初步检索到“双一流”高校纸质资源政府采购合同公告信息508份(公告期间2015年7月1日—2023年5月1日),进行数据清洗后,最终获得有效合同公告样本479份,合同原文样本402份^④。

2.2 研究过程

首先,笔者对479份合同公告进行梳理,整理得到每份合同公告的高校名称、合同编号、合同名称、项目编号、项目名称、采购人、供应商、标的名称、标的数量、标的单价、合同金额/价款、采购方式、合同签订日期、合同公告日期、其他补充事宜以及是否上传合同原文合计16个字段信息。通过对上述信息的分析,以期对“双一流”高校图书馆纸质资源政府采购合同的整体情况进行展示。其次,对402份政府采购合同原文进行初步阅读和分类整理后,导入Nvivo12质性文本分析工具进行内容分析,梳理“双一流”高校图书馆纸质资源政府采购合同存在的问题,并结合最新法律法规和业务实践提出优化建议。

3 政府采购合同法律规范体系

虽然《政府采购法》第四十三条明确了政府采购合同的民事合同性质^[19],但无论是价值目标还是制度构建层面,与一般民事交易活动相比,政府采购活动有其独特的一面^[20]。因此,政府采购合同还应当遵守政府采购法律法规及相关规定的要求。如表1所示,我国政府采购法律规范体系是由法律、行政法规、部门规章、部门规范性文件和工作文件组成的阶梯式规范体系。其中《政府采购法》《中华人民共和国招标投标法》(以下简称《招标投标法》)是最重要的两部法律,《政府采购法实施条例》《中华人民共和国招标投标法实施条例》(以下简称《招标投标法实施条例》)则是具体实施细则。《政府采购非招标采购方式管理办法》《政府采购信息发布管理办法》《政府采购需求管理办法》等各类规范性文件从采购方式、信息发布以及需求管理等方面对政府采购进行了更加具体的规定。上述规范文件涉及政府采购合同的条款多达78条,主要从合同的形式与内容;合同签订、备

① 本文选取作为调研对象的“双一流”高校指《教育部 财政部 国家发展改革委关于公布世界一流大学和一流学科建设高校及建设学科名单的通知》(2017年9月20日)中列出的42所“双一流”大学建设高校。

② 根据教育部高校图书馆事实数据库提供的有效填报数据估算。因部分“双一流”高校图书馆在该数据库中提交的数据有缺失,所以近5年42所“双一流”高校图书馆实际的纸质资源年度购置费总额应大于30亿元。

③ 在中国政府采购网“政府采购合同公告系统”中,合同公告信息是由合同公告和合同原始文本(附件)两部分组成,合同公告具体包括合同编号、合同名称、项目编号、项目名称、合同主体、合同主要信息、合同签订日期、合同公告日期、其他补充事宜九个部分。

④ 通过上述检索,收集到34所“双一流”高校的纸质资源政府采购合同公告样本479份,因其中1所高校未上传合同原文、1所高校上传的文件格式错误无法查看,最终402份有效合同原文样本来源于以下32所“双一流”高校:北京大学、清华大学、北京师范大学、北京航空航天大学、北京理工大学、重庆大学、大连理工大学、电子科技大学、东北大学、东南大学、哈尔滨工业大学、华南理工大学、华中科技大学、南京大学、南开大学、兰州大学、厦门大学、四川大学、山东大学、天津大学、武汉大学、西安交通大学、西北工业大学、西北农林科技大学、中国科学技术大学、中国农业大学、中国人民大学、浙江大学、中南大学、中山大学、中央民族大学。



案与公告时限;履约保证金的数额与退还时限要求;行为和处罚措施五个方面对政府采购合同进行监督资金管理。

表 1 政府采购主要法律规范

名称	制定机关	公布时间	开始施行时间	效力位阶
政府采购法(2014年修正)	全国人大常委会	2014.08.31	2014.08.31	法律
招标投标法(2017年修正)	全国人大常委会	2017.12.27	2017.12.28	法律
政府采购法实施条例	国务院	2015.01.30	2015.03.01	行政法规
招标投标法实施条例(2019年修订)	国务院	2019.03.02	2019.03.02	行政法规
财政部关于政府采购合同监督暂行办法	财政部	1999.07.03	1999.07.03	部门规章
政府采购非招标采购方式管理办法	财政部	2013.12.19	2014.02.01	部门规章
政府采购货物和服务招标投标管理办法(2017年修订)	财政部	2017.07.11	2017.10.01	部门规章
政府采购信息发布管理办法	财政部	2019.11.27	2020.03.01	部门规章
教育部关于进一步做好政府采购工作的通知	教育部	2014.03.14	2014.03.14	部门规范性文件
财政部关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知	财政部	2019.07.26	2019.07.26	部门规范性文件
政府采购需求管理办法	财政部	2021.04.30	2021.07.01	部门规范性文件
财政部关于做好政府采购信息公开工作的通知	财政部	2015.07.17	2015.07.17	部门工作文件

4 “双一流”高校图书馆纸质资源政府采购合同的整体情况及核心条款

4.1 整体情况分析

4.1.1 合同金额和采购方式

在收集到的 479 份合同公告样本中,完整登记合同金额的 263 份(约 55%),总金额约 4.86 亿元,平均每份合同金额约 190 万元,最大的一份合同金额 2096 万元。金额大于 500 万元的合同 14 份,采购人分别为北京大学、北京师范大学、华中科技大学和中山大学,可见“双一流”高校纸质资源采购已达到相当规模。从采购方式来看,468 份合同采用公开招标方式采购,约占样本总数的 98%,其余 6 份合同采用竞争性磋商方式采购,5 份合同采用竞争性谈判方式采购,可见公开招标是纸质资源政府采购的主要方式。

4.1.2 合同签订日期

完整登记签订日期的合同样本 393 份,其中签订日期在每年 6 月 30 日之后的 268 份(约 68%),可见大部分的纸质资源政府采购集中在下半年。如图 1 所示,除 2021 年出现小幅回落外(受疫情影响可能性较大),自 2016 年以来合同签订数量呈逐年增长态势,这表明依法依规进行合同公告的“双一流”高校图书馆日益增多,也一定程度上反映了“双一流”高校图书馆纸质资源政府采购项目数量的增长。



图 1 合同签订数量年度趋势图

4.1.3 折扣率

从折扣率来看,完整登记折扣率的合同 387 份,不同类型资源的折扣率存在较大差异。内地出版图书的样本量最充足,其中完整登记折扣率的合同 242 份,平均折扣率 71%,虽有一份 55% 折的超低折扣合同,但 65% 折以下的合同仅 23 份,不足 10%。可见,“双一流”高校内地纸质图书供应商低价中标的情况较少。国外出版图书的有效样本 92 份,最低折扣率 74%,最高折扣 116%,平均折扣率 84%,高于内地出版图书 13 个百分点。港澳台地区出版图书的有效样本量相对较少,仅收集到 6 所“双一流”高校签订的 12 份合同,平均折扣率 84%。值得注意的是:自 2020 年以来,北京大学、中国人民大学和东南大学将内地出版大码洋图书单独设立采购项目包,共签订合同 5 份,平均合同金额 42.5 万元,平均折扣率 61%,该折扣率与笔者通过其他途径调研到的以网上竞价方式采购大码洋图书的折扣率基



本相当。大码洋图书的折扣率、供货市场、采购流程及运输配送等与普通图书存在一定区别,单独设立项目包的方式既合法合规又能提高采购效率,不失为一种可借鉴的思路。

4.2 核心条款分析

高校图书馆纸质资源政府采购合同核心条款见表3,其在合同中的通常出现顺序依次为:合同金额/价款与折扣条款、产品与服务要求条款、质量权利保证条款、结算与支付条款、违约责任条款、合同期限与终止条款以及通用条款。其中产品与服务要求条款的内容最多,可归纳为书目数据服务、编目数据服务、订单收发与反馈、现采服务、运输与配送要求、到书率与到书周期六个方面。

调研发现,同一所高校图书馆不同种类的纸质资源采购合同使用同一合同示范文本的情况较为普遍,即合同主要条款基本一致仅个别条款因进口书刊的特点有所区别,主要包括:(1)进口图书的结算。进口图书结算价(实洋)=出版社定价*汇率*中标折扣率,出版社定价主要通过查询出版社官方网站

或根据出版社提供的发货清单/相关单据确定。汇率确定方式的表述主要包括:根据结算日国家外汇牌价结算;以图书到岸验收时的即时汇率为准;根据图书到达乙方当日的实时汇率结算;外商开票日期一周以内中国银行汇率的卖出价。(2)到书率和到书周期。国外出版学术书刊大多按需出版,运输周期较长,且需办理审批等进口手续。因此,国外出版图书的到书率往往低于内地出版图书,到书周期也相对较长。国外出版图书采购合同样本的平均到书率要求统计结果为:90天平均到书率 $\geq 87\%$,半年平均到书率 $\geq 93\%$,全年平均到书率 $\geq 94\%$,现采到书率均要求100%(最长1个月内全部到货)。(3)配送要求。由于发行周期不同,报刊的配送要求有别于普通图书。中文期刊大多约定每周配送一次,中文报纸则通常要求每日配送。为降低报刊丢失风险,对于节假日的配送收发事宜还会特别约定。(4)催缺退款。结合报刊出版的特点,报刊采购合同通常还会对催缺周期、反馈、补救措施以及退款等详细约定。

表2 高校图书馆纸质资源政府采购合同核心条款^①

一级类目	二级类目	类目涵义说明
合同金额/价款与折扣	合同金额/价款	合同总金额/总价,以实际到货并验收合格的图书资料金额/价款结算
	合同折扣率	图书、期刊等纸质资源及服务的综合折扣,又称为中标折扣
产品与服务要求	书目数据服务	定期提供符合图书馆需求的征订书目数据,通常会对书目内容的读者阅读层次、必备MARC字段、发送方式等进行约定,部分高校还会对新书和核心出版社图书比例进行要求
	现采服务	现货库、样本库、全国或地区性大型书展等现场采购服务,包括现采频率、费用承担、到书周期以及其他服务要求
	编目数据服务	免费提供符合CALIS著录规则或图书馆要求的编目数据
	订单收发与反馈	订单接收、回告、大码洋图书、不适藏图书及重复报订图书的确认
	运输与配送	图书包装、配送的时间、地点、方式、风险责任分担及其他相关约定
	到书率及到书周期	发订图书数量与实际到货图书数量之比以及到货时间 衡量书商供货能力的核心指标,通常会明确约定60天、90天、半年以及全年的到书率要求
	编目加工服务	编目、加贴磁针、条形码、RFID芯片以及加盖馆藏章等加工服务
	其他增值或特色服务	阅读推广、线上线下书展、网络平台购书、讲座以及提供馆藏分析报告等增值或特色服务
质量权利保证	正版保证	保证所供图书均为正版图书
	知识产权保证	保证所供图书不侵犯任何第三方的著作权、专利权等知识产权
	合法性保证	保证所供图书符合我国出版物管理法律法规及相关规定的要求

^① 合同核心条款列表是笔者运用Nvivo12质性文本分析工具对调研收集到的402份“双一流”高校图书馆政府采购合同原文文本进行编码分析后归纳总结而成。



一级类目	二级类目	类目涵义说明
结算与支付	结算时间	收货、验收合格后向供应商支付货款的合理时间
	结算价格及方式	结算价(实洋)=总码洋*折扣率,通常通过银行转账方式支付,并列出行银行账号等供应商准确的收款账户信息
违约责任	违约情形	明确违约的具体情形,如逾期不支付货款、到书率未达要求、图书或服务不合格等
	违约罚则	扣除履约保证金、支付违约金、赔偿损失、解除合同等惩罚措施
合同期限与终止	期限条款	实践中主要使用合同有效期、供货期、合作期三种表述
	合同终止	双方有权终止合同的具体情形及适用条件等
通用条款	与招投标文件的关系	招标文件、投标文件以及中标通知书均为合同的组成部分,与合同具有同等法律效力,以防止合同条款约定不全面
	履约保证金	约定履约保证金的数额、缴纳方式、退还条件和时限
	不可抗力条款	出现战争、动乱、瘟疫等自然灾害以及其他合同双方不可预见、不能避免且不能克服的客观情况时,合同的履行及双方的责任
	生效条款	一般表述为合同自双方授权代表签字并盖章之日起生效
	争议解决条款	发生与合同相关争议时的争议解决方式以及管辖法院

5 “双一流”高校图书馆纸质资源政府采购合同存在的问题

5.1 合同信息公开方面存在的问题

5.1.1 合同公告不符合规定时限要求

部分采购人未按规定^①在合同签订之日起2个工作日内公告合同。在479份合同公告样本中,有效填写合同签订日期和公告日期的合计393份,其中在规定时限内完成公告的样本不足50%。在不符合公告时限的样本中,合同签订日期与公告日期相差小于7个工作日的情况最多,这说明公告不及时与采购人重视不足或对公告时限要求不熟悉有较大关系。但也有合同签订日期与公告日期相距半年以上,甚至跨年公告的,此种情况为采购人根据《财政部关于做好政府采购信息公开工作的通知》第四条规定进行事后补充公告的可能性较大。进一步统计可见:2020年合同公告不及时率最高,约78%的合同公告时间不符合签订后2个工作日内的工作日要求,可能有受疫情影响的原因,但2021年公告不及时率下降到了49%,2022年在2021年基础上继续下降18%。虽然2022年仍有31%的合同公告不及时,但不及公告率持续下降趋势表明高校图书馆在政府采购合同管理方面正在逐步规范。

5.1.2 合同公告信息填写不规范或不准确

调研显示,合同公告信息填写不规范或不准确

的情形主要包括:(1)字段内容填写不完整或不规范。例如,“合同主要信息”字段要求填写标的名称、标的数量、合同金额/价款、履约期限地点以及采购方式。部分采购人为填写便利,使用“参见合同原文”等笼统表述替代,与合同信息公告的初衷相违背。(2)合同附件名称不规范。上传的合同附件名称五花八门,未与合同实际名称相统一,缺乏应有规范。例如,“083合同第五包”“中文1”“外文2”“扫描件”。(3)合同原文缺失或格式不规范。未按规定上传合同;上传的合同因格式错误无法打开;将所有采购项目包的合同全部扫描到一份PDF文件中,附件长达50页,不利于分类查看;还有个别人上传的合同附件虽格式符合要求,但形式较为随意,为手持合同拍摄的照片转PDF格式,文件打开后页面倾斜甚至还有部分拍照人出现在合同文件中。(4)对合同信息保密理解有误或采取的防范措施不当。《财政部关于做好政府采购信息公开工作的通知》规定:“合同标的名称、规格型号、单价及合同金额/价款等内容不得作为商业秘密。合同中涉及个人隐私的姓名、联系方式等内容,除征得权利人同意外,不得对外公告”^[21]。据此可知,采购合同中的折扣率条款不属于商业秘密,应按要求进行公告。但调研

^① 《政府采购法实施条例》第五十条:“采购人应当自政府采购合同签订之日起2个工作日内,将政府采购合同在省级以上人民政府财政部门指定的媒体上公告,但政府采购合同中涉及国家秘密、商业秘密的内容除外”。



发现,部分采购人将折扣率涂抹后上传,有违信息公开规范的要求。相反,合同中可适当屏蔽的授权代表、经办人签字和联系方式等涉及个人隐私的信息却基本未做任何处理,存在一定的信息安全风险。

5.2 合同内容条款方面存在的问题

5.2.1 对采购文件进行实质性变更

《招标投标法实施条例》第五十七条规定,“合同标的、价款、质量、履行期限等主要条款应当与招标文件和中标人投标文件的内容一致。招标人和中标人不得再行订立背离合同实质性内容的其他协议”^[22]。这种情况在招标文件由采购代理机构编制时尤为突出,图书馆往往在文件编制阶段对招标文件中的合同范本重视不足,未结合图书资料采购的特点进行个性化审核修订,导致最后实际签订的政府采购合同与招标文件中提供的合同存在较大差异。

5.2.2 盲目套用合同示范文本

主要包括图书资料采购套用普通货物政府采购合同示范文本,港澳台地区出版、国外出版书刊采购合同套用内地出版图书采购合同,导致合同条款与实际需求不符,具体表现如下:(1)质量标准与图书资料采购需求不符,无法发挥实际约束作用。例如,某合同质量要求条款约定“乙方提供的货物必须符合中华人民共和国国家安全环保标准、国家及有关行业产品质量认证标准,招标文件的质量要求及双方签字确认的技术协议;在供货时附出厂合格证书,作为本合同有效附件”。(2)约定的到货时间明显有违图书资料采购实际。例如,某合同到货时间条款约定“合同生效7天内送至XX大学指定地点”。(3)验收标准不符合图书资料的特点,无法发挥实际效用。例如,某合同验收条款约定“货物自验收合格之日起保质期120月。在保质期内因货物本身的质量问题,乙方负责免费修理、更换零部件或退换,并对货物出现的有关技术性问题或安全问题负责处理”。(4)到书率条款缺失。套用模板导致部分合同对到书率和到书周期未作任何要求,合同履行效果缺乏保障。

5.2.3 合同金额/价款条款缺失或不符合最新规定

2021年财政部发布《关于开展政府采购备选库、名录库、资格库专项清理的通知》要求,“政府采购限额标准以上或集中采购目录以内的采购项目,通过入围等方式设置的各类备选库、资格库等进行

专项清理。对于确需多家供应商承担的采购项目,采购人可通过合理设置采购项目包的方式竞争择优,将相应采购业务明确到具体供应商”^[23]。这意味着与各供应商签订的政府采购合同应当根据采购项目包确定具体合同金额/价款。但调研发现,合同金额/价款条款不合规的情形仍然存在:(1)合同金额/价款条款缺失。部分在2021年3月31日之后签订的政府采购合同仍存在设置资格库、未约定合同总金额/价款的情形。例如,合同中仍有类似表述“本次采购确定的乙方仅限于获得供货资格,合同金额/价款由甲方视乙方的供货质量、技术服务质量、折扣与信守承诺情况最终决定。”(2)变相追加合同金额/价款。例如,“合同到期后如图书馆仍未确定新的中标供应商则原供应商的中标资质自动延续到新一轮中标商确定之日”。此类约定相当于变相追加合同金额/价款,应当符合《招标投标法》第四十九条关于追加采购合同金额/价款的限制,即采购人需追加与合同标的相同的货物,所有补充合同的采购金额/价款不得超过原合同采购金额/价款的10%。

5.2.4 结算与支付条款约定不明确

调研显示,结算与支付条款存在的问题主要包括:(1)未明确约定结算币种与汇率。对于进口书刊采购合同,对结算的币种和汇率的确定方式缺乏约定,可能导致合同履行过程中不必要的争议。(2)支付时间约定过短。高校图书馆的经费主要来源于学校及上级管理部门的财政性拨款,经费下拨时间受政策影响较大,还存在寒暑假等特殊情形。但个别高校图书馆在合同价款支付时间的约定上未预留充足时间,导致后续履行被动。(3)未列明对方账号信息。为避免后续支付操作中因账号不准确而导致的支付失误,合同支付条款应列明收款方的收款账号信息。但调研显示,收款方银行账号信息未列明的情况较为普遍。较为稳妥的做法是,列明供应商准确的银行账号信息,并补充银行账号信息发生变化时的及时通知义务和相应责任。

5.2.5 履约验收条款缺失或不够细化

《政府采购货物和服务招标投标管理办法》(财政部令第87号)规定,“采购人应当加强对中标人的履约管理。对于中标人违反采购合同约定的行为,采购人应当及时处理,依法追究其违约责任”^[24]。调研显示,“双一流”高校图书馆对政府采购合同的履约管理普遍仍重视不足,具体表现在:(1)缺乏有



效的履约考评机制。投标人的产品质量和服务响应大多为书面承诺,约束力相当有限,在合同中未设置具体的考评机制督促供应商履约,导致采购人对投标人盲目夸大承诺、履行不到位等行为无法有效约束。(2)履约管理措施不够细化,违约责任条款过于笼统。缺乏具体可操作性强的验收标准、履约验收责任落实不到位;违约责任条款可操作性较差。如部分合同约定“甲乙双方均应全面履行合同,任何一方未能按照本合同约定履行义务的,均应当承担违约责任”,该描述过于宽泛,未明确违约的具体情形及相应的处罚措施,无法发挥实际作用。

5.2.6 其他通用条款存在的问题

(1)适用法律有误。2021年1月1日《中华人民共和国民法典》正式实施,与此同时《中华人民共和国合同法》正式废止。但部分2021年之后签订的政府采购合同开篇仍约定“根据《中华人民共和国合同法》等相关法律法规,双方协商一致订立本合同。”此外,调研还发现一份合同约定“乙方所提供的图书必须符合《中华人民共和国知识产权法》之规定”,知识产权法是学科概念并不是一部具体的制定法,主要包括《中华人民共和国著作权法》《中华人民共和国专利法》《中华人民共和国商标法》3部法律。(2)

合同生效和签章条款矛盾。部分合同在生效条款中约定“合同自双方代表签字并加盖公章后生效”,但合同实际加盖的却是合同专用章而非公章,两者明显矛盾可能导致合同效力存在争议。

6 “双一流”高校图书馆纸质资源政府采购合同优化的建议

6.1 规范合同的签订、备案及公告,确保程序合法合规

(1)在法律法规要求的时限内完成合同签订、备案等手续,并在指定媒体进行公告。如表3所示,法律法规要求的时限主要包括政府采购合同的签订、备案、公告以及投标/履约保证金的退还,应特别注意不同时限的起算点。(2)规范政府采购合同公告信息的填写。根据《政府采购公告和公示信息格式规范》的要求,准确填写合同公告信息,避免任意缩减必填字段内容。规范合同名称,建立分类合理、易于识别且符合各高校合同管理规定的合同命名规则。例如,2022—2023年XX大学内地出版纸本图书采购合同——XX图书公司。合同原文上传之前应再次核查,确保符合格式要求,文件能有效打开。另外,附件名称应与合同公告中填写的合同名称保持一致。

表3 政府采购合同重要时限一览表

实施主体	时间起算点	期限	实施事项	实施依据
采购人与中标、成交供应商	中标、成交通知书发出之日起	30日内	按采购文件确定的事项签订政府采购合同	《政府采购法》第46条
采购人	自政府采购合同签订之日起	7个工作日内	合同副本报同级政府采购监督管理部门和有关部门备案	《政府采购法》第47条
采购人	自政府采购合同签订之日起	2个工作日内	政府采购合同在省级以上人民政府财政部门指定的媒体上公告	《政府采购法实施条例》第50条
采购人或采购代理机构	自中标通知书发出之日起	5个工作日内	退还未中标供应商(未中标人)的投标保证金	《政府采购法实施条例》第33条
	自政府采购合同签订之日起	5个工作日内	退还中标供应商(中标人)的投标保证金或者转为其履约保证金	《政府采购货物和服务招标投标管理办法(2017年修订)》第38条

6.2 优化合同条款的结构和内容,落实采购人主体责任

6.2.1 避免盲目套用合同示范文本

纸质资源在市场供给、产品内容、定价方式以及验收付款等方面与普通货物相比存在较大差异。内地出版纸本报刊采购与国外出版纸本报刊采购在到货、结算、验收等方面也存在不少区别。因此,图书馆应避免直接套用普通货物政府采购合同示范文本

或不同类型的图书资料采购不加区分地套用同一种合同示范文本,应根据采购产品的不同特点进行合同条款的个性化约定。部分高校如有使用学校采购部门统一制定的合同示范文本的要求,可将纸质资源的产品质量标准和服务要求等个性化条款以附件形式附在主合同之后。对于委托代理机构或由学校统一组织的采购,图书馆在招标文件编制阶段应发挥采购人的主体性,对招标文件中的合同文本结合



图书资料采购特点提出必要修改建议。

6.2.2 加强合同金额/价款条款的合规审查

《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)第四百七十条、第五百九十六条规定合同价款是买卖合同一般应包括的内容。2021年财政部要求清理供应商资格库以来,采购合同应当对应采购项目包确定合同总金额/价款。即合同总金额/价款应当与供应商中标的采购项目包的金额一致,但由于图书采购通常是验收合格后根据实际到货图书的清单价格和数量付款,因此该合同总金额/价款实际上是合同最高限额。为避免在履行过程中产生不必要争议,建议在合同金额/价款后增加必要说明。例如,本合同金额根据实际供货图书码洋按中标折扣率分批次结算,具体结算金额以结算清单为准;本合同金额为合作期内图书采购供货合同的最高限额,合同实际金额以合同期内甲方向乙方发送的订单实洋为准,但合同期内所有订单的总实洋不得超过人民币XX万元。

6.2.3 细化产品质量服务标准以及违约责任条款

产品质量和服务标准是合同验收的重要参考依据,没有明确、固定的质量标准就无法保证履行质量、无法追究违约责任、也无法保障交易目的的实现^[25]。对于纸质资源产品质量标准可从正版、来源合法、无破损、无缺页、无装订错误以及无知识产权争议等方面进行具体要求。对于服务标准可从订单收发反馈要求、运输配送要求、编目及其他加工要求等方面进行细化。当事人对标的的质量要求没有约定或约定不明时,可根据《民法典》第五百一十条、第五百一十一条,第六百一十六条规定通过协议补充、合同相关条款或交易习惯、国家或行业标准等综合确定。另外,应当明确约定具体违约情形及违约责任的追究方式,根据违约的程度分别设置扣除履约保证金、赔偿损失、支付违约金、解除合同等不同层次的处罚措施。

6.2.4 明确约定合同价款支付的时间、方式和条件

《财政部关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》加强了政府采购执行管理,要求“政府采购合同应当约定资金支付的方式、时间和条件,明确逾期支付资金的违约责任。对于满足合同约定支付条件的,采购人应当自收到发票后30日内将资金支付到合同约定的供应商账户,不得以机构变动、人员更替、政策调整等为由延迟付款,不得将采购文件

和合同中未规定的义务作为向供应商付款的条件”^[26]。根据上述规定,纸质资源政府采购合同应当对合同价款支付的时间、方式以及条件等细节明确约定,并综合考虑经费下拨时间、审批流程、寒暑假等因素对资金支付的影响,预留充足的付款时间,防止支付期间过短引发违约责任。如果供应商为中小企业的,相关约定还应符合《保障中小企业款项支付条例》的规定^[27]。

6.2.5 将履约验收要求纳入合同条款并加以细化

财政部《关于进一步加强政府采购需求和履约验收管理的指导意见》指出,“严格规范开展履约验收是加强政府采购结果管理的重要举措,是保证采购质量、开展绩效评价、形成闭环管理的重要环节”^[28]。图书资料政府采购在防止腐败方面作用显著,但受采购主体的参与度以及市场竞争影响,作为“硬币反面”的最低价中标持续蔓延^[29]。供应商在投标文件中对用户采购需求的响应基本都是书面承诺,在实际履行中其约束力和执行效果难以保障。因此,将履约验收要求纳入合同条款并加以细化,能增强其约束力和执行效果,有利于采购目的的实现,具体内容可包括:

(1)完整细化的验收方案以及分级验收责任。图书馆应高度重视履约验收管理,结合纸质资源采购的特点制定完整细化的验收方案,在合同中明确履约验收的时间、方式和流程,组建实际使用人、技术人员等多方参与的专业验收小组^[30],对照合同约定确认供应商履约情况,依法依规组织履约验收。为加强验收的约束力,可在合同中约定将验收结果分层次与资金支付、履约保证金的返还等挂钩。另外,还应在合同中明确履约验收责任,对于验收不合格的项目可要求供应商限期整改后重新验收,发现供应商违约应依法依规及时追究供应商的违约责任^[31]。(2)建立并完善供应商履约评价制度。对供应商的产品和服务质量定期考核评估,并根据评估结果设置相应的处罚措施。考核评估标准可根据招标文件的技术服务要求及供应商的投标承诺,从书目数据质量、到书率、到货时间、订单收发反馈以及其他售后服务满意度等方面综合拟定。考核频率可结合合同有效期和业务实际,每季度、每半年或每年进行。对于考核不合格的,应区分严重程度,设置替代履行措施、扣除履约保证金以及终止合同等不同层次的处罚措施。



7 结语

加强政府采购合同的规范管理,不仅能防范政府采购法律风险,提高政府采购效率,而且对落实党风廉政建设和推进依法采购具有重要意义,是法治和内部控制建设的必然要求。”双一流”高校图书馆纸质资源政府采购合同在合同公告信息的规范性和合同条款的合法合理性方面还存在不少问题,可结合最新法律法规,从规范合同信息的签订备案及公告流程、避免盲目套用合同示范文本、加强合同金额/价款条款的合规性审查、细化产品质量服务标准及违约责任条款、明确约定结算与支付条款、将履约验收要求纳入合同条款并加以细化等方面优化完善,进一步推动”双一流”高校图书馆文献资源建设的高质量可持续发展。

参考文献

- 何一平,吕志波,李珣雪.论政府采购法的法典化(上)[J].中国政府采购,2023(5):56-69.
- 贾增岁.浅谈高校图书馆中文图书招标采购[J].情报理论与实践,2007(1):67-69.
- 张美萍.北京大学图书馆图书招标工作的过程及特点[J].大学图书馆学报,2008,26(1):19-22.
- 查道懂.高校图书馆图书资料招标采购制度探析[J].图书情报工作,2008,52(12):99-102,125.
- 胡春娟.高校图书馆外文期刊招标采购模式评析——基于39所“985”高校图书馆的调查[J].大学图书馆学报,2014,32(3):80-84.
- 冯永财,熊伟.高校图书馆文献采购招投标工作质量问题研究[J].图书情报工作,2007(3):109-112.
- 葛园园.图书馆订单招标采购的质量控制研究[J].图书馆,2013(4):110-112.
- 刘亚芹,刘传玺,张宁林.试论高校图书馆图书招标采购工作质量控制[J].图书馆工作与研究,2014(1):60-62,80.
- 顾健.高校图书馆中文图书采购招标中的几个问题[J].大学图书馆学报,2007,25(3):15-20.
- 洪涛.把好高校图书馆招标采购工作八大关[J].中国图书馆学报,2008(1):102-103,106.
- 黄卫华.高校图书馆图书采购招标的意义、问题及对策[J].图书馆工作与研究,2008(12):50-52.
- 徐月华.高校图书采购最低价中标问题研究[J].大学图书馆学报,2010,28(5):74-77,117.
- 范翠玲,郑云武.高校图书馆中文图书采购政府招标“低价中标”现象探析[J].图书馆论坛,2010,30(4):99-101.
- 倪胜霞.图书馆期刊采购中的全过程合同管理[J].大学图书馆学报,2010,28(6):62-65.
- 倪胜霞.高校图书馆期刊采购招标的合同履约管理[J].图书馆论坛,2010,30(2):89-90+114.

- 解登峰,胡远珍,高鼎.高校图书馆期刊采购合同履行管理研究——以中国海洋大学图书馆为例[J].图书情报工作,2012,56(S1):197-199.
- 刁慕戈.高校图书馆招标合同造假现象及其治理[J].图书馆论坛,2010,30(2):91-93.
- 石剑兰,高波.我国高校图书馆近十年文献采购招标研究综述[J].图书馆杂志,2018,37(10):20-30
- 全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国政府采购法[EB/OL][2023-07-02].<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?Mmm5MDImZGQ2NzhiZjE3OTAxNjc4YmY3N2UxNzA3NTM%3D>.
- 李显冬,达世亮.政府采购合同法律关系的梳理与定性[J].中国政府采购,2017(5):68-71.
- 财政部.财政部关于做好政府采购信息公开工作的通知(财库〔2015〕135号)[EB/OL][2023-07-02].https://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content_2975896.htm.
- 国务院.中华人民共和国招标投标法实施条例(2019年修订)[EB/OL][2023-07-02].https://www.gov.cn/zhengce/2020-12/27/content_5574548.htm.
- 财政部.关于开展政府采购备选库、名录库、资格库专项清理的通知[EB/OL][2023-07-02].https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-01/27/content_5583019.htm.
- 财政部.政府采购货物和服务招标投标管理办法(财政部令第87号)[EB/OL][2023-07-02].https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5241918.htm.
- 吴江水.完美的合同——合同的基本原理及审查与修改[M].北京:北京大学出版社,2019:335.
- 财政部.财政部关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知(财库〔2019〕38号)[EB/OL][2023-07-06].http://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengwengao/wg201901/wg201908/201912/t20191230_3452065.htm.
- 国务院.保障中小企业款项支付条例(国令第728号)[EB/OL][2023-07-07].https://www.gov.cn/zhengce/content/2020-07/14/content_5526768.htm.
- 财政部.关于进一步加强政府采购需求和履约验收管理的指导意见[EB/OL][2023-07-06].https://www.gov.cn/xinwen/2016-12/04/content_5142338.htm.
- 徐月华.广东地区图书招标采购现状和发展态势研究——基于2011~2016年广东省政府采购网招标和中标公告数据的实证分析[J].大学图书馆学报,2019,37(3):35-42,49.
- 向佳丽.高校图书馆引进国外数字资源的合同风险管理现状及优化策略[J].大学图书馆学报,2023,41(3):28-35,128.
- 朱中一.谈政府采购履约验收制度的建构[J].中国政府采购,2022(6):43-48.

作者单位:厦门大学图书馆,福建厦门,361005

收稿日期:2023年9月11日

修回日期:2023年11月6日

(责任编辑:李晓东)

(转第106页)