



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

□徐月华*

摘要 基于2011~2016年广东省政府采购网图书采购招标和中标公告数据,系统分析了当前图书招标采购现状及发展态势。研究发现,招标采购已成为各级各类图书馆图书采购的主要方式,并伴随图书采购需求和庞大的市场规模持续增长和普及。馆配市场也形成了由大型知名图书供应商占据绝对主体地位的市场格局。图书馆图书采购自主权的缺失和弱化导致最低价中标现象愈演愈烈,图书供应商“良币自我劣化”式竞争导致图书折扣率不断下探,供需两侧都深陷最低价中标困境。研究认为,走出最低价中标困境,需要在需求和供给两端同时着手修订招标法规政策,重在给予图书馆更多采购自主权,同时辅以给予投标人最低报价的必要限制。

关键词 图书采购 招标采购 最低价中标

分类号 G253

DOI 10.16603/j.issn1002-1027.2019.03.005

我国《招标投标法》和《政府采购法》的制定与实施已历十余年,政府招标采购模式已经成为图书馆文献资源采购的主要方式。图书招标采购实行十多年来,大致经历了三个阶段。第一阶段是自发运作阶段,时间段为2003~2005年。因主管部门没有明确图书采购必须采取招标方式,图书馆图书采购招标完全是在自觉的状态下进行的,没有全面推广,招标采购市场也处于试运行阶段^[1]。第二阶段是全面推广阶段,时间段大约为2006~2009年。随着高校扩招规模的进一步加大,国内各高校新建的图书馆纷纷落成并投入使用,新图书馆急需集中采购一大批图书,高校用于图书采购的专项经费陡然猛增。特别是高校本科教学水平评估如火如荼展开,推动几乎绝大多数高校连续多年大幅度增加购书经费^[2]。大量增加的购书经费增加了防范风险的需求,加速推动了政府采购法规制度在图书采购领域的落实,图书招标采购在全国范围内持续推广。第三阶段是“理性时代”,时间约为2010年后。高校本科教学评估结束后,馆配市场规模井喷之势结束,图书招标采购成为常态,招标采购规范化程度不断提

高,馆配市场结构也日益趋稳。

在全面推广的第二阶段,图书政府采购的利弊充分显现,特别是关于馆配市场的结构不合理、低价中标问题凸显、图书馆采购自主权匮乏等议题的讨论,都出现了大量理论和实践操作领域的研究文章^[3]。而在图书政府采购成为制度化和常态后的第三阶段,与社会各界对政府采购领域诸多问题的呼声日疾的情势不同,近几年图书馆业界对此问题的探讨却略显沉寂,对这一阶段图书馆图书招标整体状况的详尽调查研究更是寥寥。当前阶段图书采购市场呈现的是怎样一副图景?前一阶段实践凸显的问题都已内化解决,还是在继续累积深化?是图书采购从业者对这些问题已习焉不察,还是自忖制度刚性难以扭转进而选择集体沉默?在当下全面深化改革的背景下,招标采购领域是否需要针对实践中呈现出的问题进一步进行深化改革?这些问题都需要对现阶段的图书招标采购进行系统调查研究和深入分析才能解答。

广东是改革开放发源地,也是社会主义市场经济发展的先驱省份,在图书文献政府采购领域也一

* 通讯作者:徐月华,ORCID:0000-0002-3329-029X,邮箱:597154104@qq.com。



样向为风气之先,是馆配市场化程度最高的地区之一。文章试图通过对颇有代表性的广东地区图书馆在这一阶段图书招标市场发展的实证调查研究,用实实在在的数据分析展现现阶段图书招标采购的现状,以期对图书招标采购问题的深入探讨乃至推动体制机制的进一步完善提供参考。

1 数据的采集和整理

1.1 数据来源和统计分析工具

《中华人民共和国政府采购法》规定:“政府采购的信息应当在政府采购监督管理部门指定的媒体上及时向社会公开发布”^[4]。广东省政府采购网(<http://www.gdgp.gov.cn/>)是广东政府采购的最主要媒介平台。通过访问该平台,查询了2011~2016年该网站公布的各类型图书馆图书采购项目的招标公告及中标结果公告,将每一对查询到并完整匹配的同项目的招标公告和中标公告,悉数纳入统计样本框,并对样本中的所有数据进行全面采集、整理、编码后,运用SPSS22.0统计软件进行录入和分析。

1.2 样本类型编码

我国图书馆类型有很多种,如公共图书馆、学校图书馆、科学和专业图书馆等。其中公共图书馆、高等院校图书馆及科学和专业图书馆是我国图书馆事业的三大支柱^[5]。为便于对不同类型的图书馆图书招标情况进行统计、分析与说明问题,本文将各类型图书馆分类编码为“本科院校图书馆”“高职院校图书馆”“公共图书馆”以及“其他图书馆”四个类型。在本科与高职院校图书馆中,由于办学性质、投资方不同,经费来源与使用方式也有差异,因此调查的本科与高职院校图书馆均为公办院校图书馆,民办院校图书馆不在统计之列。“其他”图书馆则是多为政府集中招标采购的中小学图书馆、社区图书馆、农家书屋和政府机构等采购主体的归类合并。

1.3 样本分析策略

共查询到招标和中标公告完整匹配的招标项目共计662个,其中没有确定招标预算金额的招标项目59个,占比8.9%。直接明确招标预算金额的招标项目603个,占比91.1%。为了便于对招标市场规模进行明确分析,再加上没有确定招标预算金额的招标项目在“招标金额”及衍生的“最低价是否中标”“报价折扣”等重要分析变量上的缺失,因此统计

分析策略主要侧重于分析603个直接明确了招标预算金额的招标项目相关数据。

2 招标公告数据统计分析

2.1 广东地区图书采购招标呈显著持续增长趋势

对603个图书采购“非资格标”项目样本基础分布情况的统计结果如表1所示。

按招标图书馆类型统计,本科图书馆招标项目共202个,占比33.5%;高职图书馆144个,占比23.9%;公共图书馆121个,占比20.0%;其他类型图书馆136个,占比22.6%。总体看,高校图书采购招标在各类型图书馆中占据明显多数。

按年度统计,2011~2016年,各类型图书馆图书采购招标项目呈现出显著的逐年递增趋势。2011年图书招标项目为62个,到2015年已达到145个,即使2016年略降到121个,增幅也接近1倍。其中,增幅最大的是高职院校图书馆,其2011年图书招标项目仅11项,2016年达到28项,增长了154%,这与教育部开展本科教学评估后,全面加强高职高专院校评估工作有很大的关系。此外,公共图书馆与其他类型的图书馆图书招标项目增幅也很大,分别达到107%和116%;增长最少的本科院校图书馆,其增幅也达到了53%。由此可见,2011~2016年无论是哪个类型的图书馆,采用政府招标形式采购图书的数量都明显增长,图书资料政府采购普及的速度和规模仍在持续扩大。

表1 广东地区各类型图书馆图书招标采购增长情况(2011~2016年)

	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	合计
本科馆	26	25	32	36	43	40	202 33.5%
高职馆	11	21	20	35	29	28	144 23.9%
公共馆	13	16	21	18	26	27	121 20.0%
其他馆	12	13	20	18	47	26	136 22.6%
总体	62 10.3%	75 12.4%	93 15.4%	107 17.7%	145 24.0%	121 20.1%	603 100%

2.2 广东图书招标采购市场规模大、公共图书馆发展领先全国

对招标项目金额分布情况的统计如表2所示,显示广东地区图书馆配市场规模可观。根据对样本



表2 图书招标项目采购金额分布情况

	百分比统计					合计	离散度分析(单位:万元)				
	1—100万	101—300万	301—500万	501—1000万	1000万以上		最小值	最大值	均值	标准差	总金额
本科馆	32.3%	55.2%	9.5%	3.0%	0%	100%	17	700	183.48	130.75	37026.41
高职馆	72.2%	24.3%	2.8%	0.7%	0%	100%	15	660	101.21	92.08	14675.93
公共馆	54.5%	24.0%	6.6%	7.4%	7.4%	100%	20	4050	295.15	522.21	35713.40
其他馆	66.7%	23.7%	6.7%	1.5%	1.5%	100%	7	7000	172.55	613.25	23466.86
总体	54.1%	34.4%	6.7%	3.0%	1.8%	100%	7	7000	183.95	387.75	110918.60

框内 2011~2016 年 603 个图书采购招标项目的不完全统计,总馆配规模超过 11.09 亿元,年均约 1.85 亿元,招标项目平均采购额达 183.95 万元。

本科院校图书馆是广东馆配市场的第一大户。总采购金额超过 3.7 亿元,占广东馆配市场总额的 33.4%。202 个本科院校图书馆招标项目,采购金额最低为 17 万元,最高 700 万元,项均采购额 183.48 万元,55% 的项目采购金额集中在 101—300 万元区间,500 万以上采购金额的项目占比仅 3%。

公共图书馆图书采购规模已与高校图书馆总体相当。在广州、深圳、东莞等“图书馆之城”建设的引领带动下,广东公共图书馆成蓬勃发展之势。总采购额超过 3.57 亿元,占比 32.2%,远超 17% 的全国平均水平^[6]。121 个公共图书馆招标项目,采购金额最低 20 万元,最高达到 4050 万元,平均招标金额 295.15 万元。54.5% 的项目采购金额小于等于 100 万元,接近 15% 的项目采购金额高于 500 万元。在各类型图书馆中,采购金额分布离散度最高。直接反映了公共图书馆因其所属的行政地域和行政层级,获得的财政投入和支持力度的差异。

高职院校图书馆采购规模最小。总采购金额约 1.46 亿元,占广东馆配市场总额的 13.2%。144 个高职图书馆招标项目,采购金额最低为 15 万元,最高 660 万元,项均采购额 101.21 万元,72.2% 的项目采购金额小于等于 100 万元,500 万以上采购金额的项目仅 0.7%。可见,大部分高职院校图书馆由于受其学校规模与资金投入的限制,其中文图书购置经费都不太理想。

“其他”类型(中小学图书馆、社区图书馆、农家书屋和政府机构采购)图书馆,因精神文明和公共文化需要,采购需求也非常大。136 个采购项目,项均采购额 172.55 万元,总采购金额约 2.35 亿元,占广东馆配市场总额的 21.2%。66.7% 的项目采

购金额小于等于 100 万元,金额最低仅 7 万元。500 万以上采购金额的项目占比 3%,最高 7000 万元,这些大额采购基本都是政府机构统一采购的农家书屋工程图书配送项目。

2.3 招取多个供应商是图书馆控制图书采购风险的重要策略

图书采购实际招取的供应商数量与交易成本的控制以及供货和服务质量存在较强的关联性。供应商数量太少,不利于分散风险,太多则徒增交易成本。招取适宜数量的供应商,既有利于控制交易成本,还可以最大程度地分摊风险,有利于防止因部分供应商服务和供货质量不高导致完不成年度购书计划,减少图书馆蒙受损失的风险。对实招图书供应商数量分布情况的统计(表 3)显示,603 项招标公告中,招 1 家供应商的比例最高,达到 247 项,占比 41%;招 2 家、3 家供应商的分别为 182 项、108 项,分别占 30.2%、17.9%。招 4 家及以上供应商的共 66 项,占比 11%。

表3 实招图书供应商数量分布情况

图书馆类型	1家	2家	3家	4家	5家及以上	合计
本科馆	19.8%	35.6%	31.7%	11.4%	1.5%	100%
高职馆	35.4%	45.8%	13.2%	4.9%	0.7%	100%
公共馆	34.7%	26.4%	14.0%	11.6%	13.2%	100%
其他馆	83.8%	8.8%	5.9%	0.7%	0.7%	100%
总体	41.0%	30.2%	17.9%	7.5%	3.5%	100%

通过将招标金额与招标供应商数量进行交互分析(表 4),发现两者具有非常强的正相关关系(皮尔逊相关系数 $r=0.595$)。说明招标金额越大,招标方更倾向于招取更多供应商。招标金额低于 100 万元的 59.1% 选择招取 1 家供应商,招标金额 101—300 万元的 67.1% 选择招取 2—3 家供应商,招标金额超过 500 万元的则有 72.2% 选择招取 4 家以上供应商。

表4 招标金额与招标供应商数量交互分析表

		招标供应商数量					合计
		1家	2家	3家	4家	5家及以上	
招 标 金 额	1—100万	192 59.1%	111 34.2%	20 6.2%	2 .6%	0 .0%	325 100.0%
	101—300万	40 19.3%	63 30.4%	76 36.7%	23 11.1%	5 2.4%	207 100.0%
	301—500万	10 25.0%	6 15.0%	10 25.0%	12 30.0%	2 5.0%	40 100.0%
	501—1000万	2 11.1%	0 .0%	3 16.7%	8 44.4%	5 27.8%	18 100.0%
	1000万以上	2 18.2%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	9 81.8%	11 100.0%
总 体		246 40.9%	180 30.0%	109 18.1%	45 7.5%	21 3.5%	601 100.0%

对比表2、表3、表4数据,可见不同类型图书馆招标项目招取供应商的数量存在较为显著的差异。

本科图书馆因采购经费多数集中在101—300万元,且因面临更高的图书利用率以及读者反馈压力的实际需求,具有较强的分散风险意识,有67.3%的项目招取了2—3家图书供应商。

高职图书馆因72.2%的项目采购经费在100万元以下,选择1家供应商的比例高于本科图书馆,但因同样面临高图书利用率和读者反馈压力,也更加注重分散风险,图书采购招标相对更多倾向于选择招取2家供应商(占45.8%)。

公共图书馆由于规模差异大,图书采购经费差异也大。因多数公共图书馆采购经费在100万元以下,招取1家供应商的比例也占多数。同时,500万元以上采购经费的项目多数来自公共图书馆,招取5家及以上供应商的也相应主要是公共图书馆。

“其他”类型图书馆,因为图书利用率低,同时几乎不存在读者反馈压力,并且多数没有专职专业图书管理者的专业“经营”和“守护”,即使经费数量显著好于高职图书馆,且不时有500万元以上超大额采购项目出现,但选择1家供应商的比例却高达83.8%,实招2家及以上供应商的仅占16.2%。

继续结合后文图6数据进行更为深入的分析,可以发现招取的供应商数量和最低价中标之间存在明显的一致性,本科图书馆多数招取1家供应商的比例最低,最低价中标率也最低,公共图书馆和高职图书馆招取1家供应商的比例都较高,最低价中标率也更高,“其他”类型图书馆招取1家供应商的占

到83.8%,最低价中标率也相应高达56.2%。

3 中标公告数据统计分析

3.1 广东图书馆配市场形成本地、国营、大型供应商居于主体地位的市场格局

对2011~2016年广东地区603项图书招标项目中标公告的统计结果显示,累计共有1256个图书供应商^①中标。从供应商注册地域分布看(图1),中标的供应商中广东省内供应商912个,占比72.6%;其次是北京的供应商237个,占比18.9%;再次是湖北省的供应商63个,占比5%,其他省份供应商占比仅3.5%。

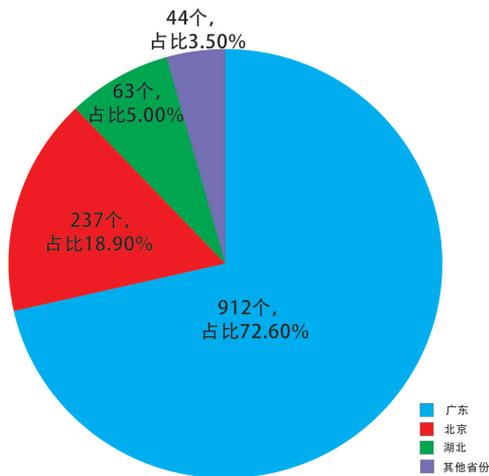


图1 不同地域供应商中标情况

^① 此处1256个图书供应商并不意味着1256家供应商,很多供应商同时中标多家图书馆,每中标一家图书馆,计一个。



从供应商企业性质看(图2),中标供应商中,国有性质供应商557个(占比44.3%),中标金额56167.5万元(占比50.64%);民营性质供应商699个(占比55.7%),中标金额54751.1万元(占比49.46%)。民营供应商在中标项目数量上比国营供应商要多出11.4个百分点,但在中标总金额上却略少于国营供应商。

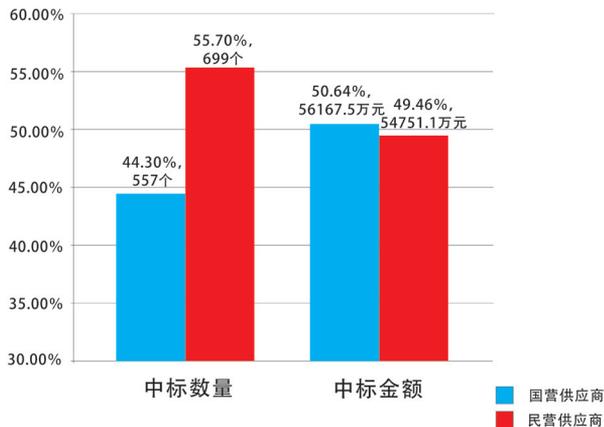


图2 国、民营供应商中标情况

具体到各家主要供应商的市场占有情况(图3),以广东新华发行集团、广州购书中心、浙江省新华书店集团等为代表的几家国营供应商取得了接近40%的中标量,尤以广东新华发行集团为最,占据广东市场30%的份额,市场龙头地位凸显。全国市场占有率最高的民营馆配商北京人天书店、湖北三新文化传媒有限公司和本地的广东大音文化发展有限公司、广东才华文化发展有限公司、广东世纪光华书业有限公司等几家主要民营供应商也取得了接近40%的中标量。由此,可得出两点结论:一是鉴于图书馆对图书现采的实际需求,拥有大型现采产地的本地图书供应商在招标市场格局形成中占据先天优

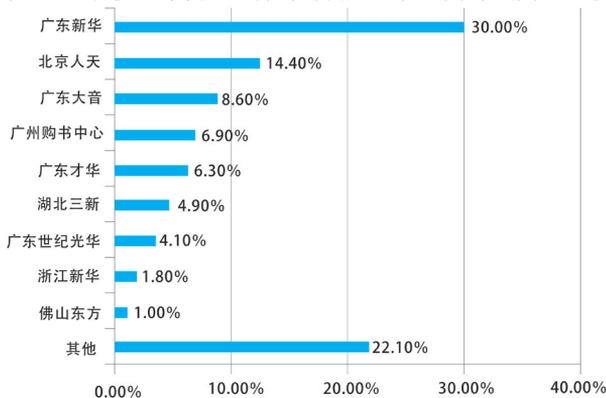


图3 各主要供应商中标情况

势;二是馆配市场由大型知名图书供应商(无论是国营或民营)占据绝对主体地位的市场格局已经形成并不断巩固。

3.2 最低价中标问题成为供应商和图书馆面临的共同困境

最低价中标问题是图书纳入政府招标采购以来,一直存在的问题。统计显示,2011~2016年,最低价中标现象正愈演愈烈,发生率呈现明显的波动上升趋势,并且增幅颇大。从2011年的37.7%到2016年的52.1%,增长了14.4个百分点(图4)。



图4 2011~2016年最低价中标发生率的变化趋势

统计还发现,与我们通常认为最低价中标的都是那些规模较小、服务水平较低的“劣币”供应商的“刻板印象”或者“想象”完全不同,最低价中标现象在那些优质或者说“良币”供应商身上具有同比例甚至更高的发生率。对“优秀馆配商”^①最低价中标发生率的统计(图5)与图4全部样本总体的最低价中标发生率统计有着基本一致的增长曲线和相近的增长数据,特别是在2013、2014和2015年甚至高出总体发生率(39.6%、39.8%、42.6%比41.7%、40.8%、42.7%)。烈火蔓延之势下,不仅仅是最低价中标发生率的攀升,同时也必然伴以激烈竞争下供应商不断压低的报价,北京人天书店2018年公布的数据可资互证:近三年该书店馆配市场图书平均折扣在逐年持续下降,从2015年的69.93%降到2016年的69.83%,2017年大幅降低到67.38%^[7]。与预期中的“劣币驱逐良币”的最低价中标市场后果相反,已

① 本文统计的“优秀供应商”,主要参考《图书馆报》自2006年起每年评选出的“全国优秀馆配商”“省级优秀馆配商”名录。统计结果是,“全国优秀馆配商”有311个,占比24.8%;“省级优秀馆配商”有485个,占比38.6%,其他供应商460个,占比36.6%。可见,中标的供应商中“优秀馆配商”占据了大部分。

完成划分且颇为稳定的馆配市场格局中,数据反映的结果是“良币”并未被挤出,而是通过不断降低报价这种“自我劣化”的手段在竞争中“巩固”和“拓展”自己的市场份额,并已成为普遍形态。无论大小、优劣,越来越多的供应商陷入了被低折扣报价深深“灼痛”同时又自己“火上浇油”的困境。

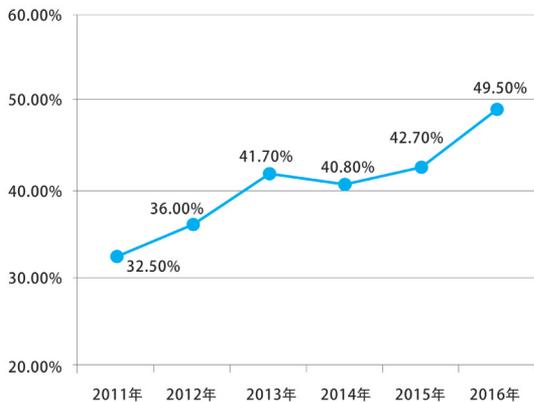


图5 2011~2016年“优秀馆配商”最低价中标发生率变化趋势

作为招标主体的图书馆也同样被最低价中标深深“灼痛”。对不同图书馆最低价中标发生率的统计(图6)显示,痛的最深的是“其他”(中小学图书馆、社区图书馆、农家书屋和政府机构采购)图书馆,6年间,最低价中标率平均高达56.2%。高职院校图书馆和公共图书馆的最低价中标率也达到了43.2%和42%。本科高校图书馆最低价中标发生率虽然整体最低(36.9%),但呈现出了更明显的上升趋势(2011~2016年的最低价中标发生率分别为26.9%、34.8%、37.5%、35.3%、32.6%、50%)。

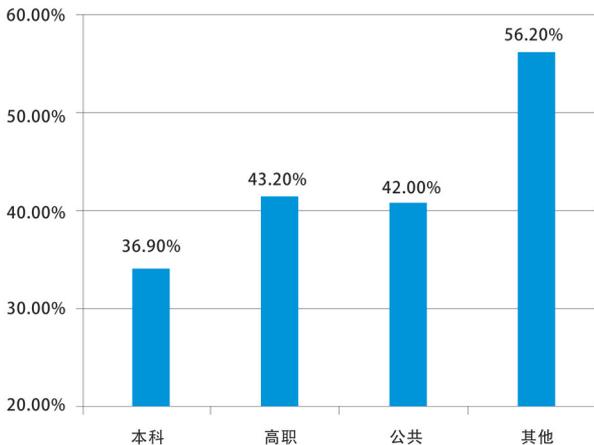


图6 不同类型图书馆最低价中标发生率

最低价中标带来不断压低的报价,早已挤干了早年馆配市场价格的水分,并走到了另一个极

端——保障优质馆藏的“7折”中标价警戒线^①被持续突破^[8-9],图书馆的馆藏质量正在被不断侵蚀和伤害。“谁将‘垃圾’塞进了图书馆?”之问^②正在持续向各个类型图书馆回荡并扩散。统计显示,最低价中标中,除公共图书馆稍好外,本科院校、高职院校图书馆中标价低于7折的比例分别达到23.6%和18.9%，“其他”类型图书馆中标价低于7折的更是高达53.5%的(图7)。即使是非最低价中标,也有相当比例的中标价低于7折。这表明,馆藏质量降低的事实已经在高校图书馆中大量蔓延生发。

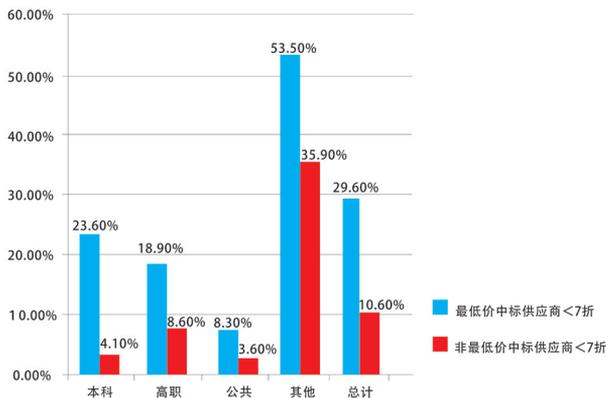


图7 最低价中标和非最低价中标供应商报价比较

3.3 采购人自主权缺失依旧是最低价中标的主要原因

早些年笔者对高校图书采购最低价中标的研究中就已发现,导致最低价中标的成因在操作层面主要是“低价至上”“评标方法不合理(价格成为最为实质性的区分指标)”“专家不专”等。在制度层面的根本原因是委托代理架构下的“非自主”和“半自主”招标机制导致高校图书馆采购主体地位缺失^[10]。

当前,图书采购采用委托代理招标形式已成为绝对主流,不少图书馆甚至都不是直接采购人,图书馆本身作为图书采购的组织者和承办人从而实现“自主”招标愈发成为“理想型”。在《招标投标法》等系列法规政策都没有排除采购人代表参与评审的情形下,采购人代表参与评标打分是代理招标中体现采购人自主权利的仅余的要素。统计显示(表5),

① 北京人天书店测算馆配运营成本占码洋的11.5%,馆配商盈亏平衡点在7.15折;业内研究者赵玉泽分析出馆配商能维持正常运营的投标折扣率必须保持在7.2折以上。

② 2010年9月17日,《南方周末》发表《谁将“垃圾”塞进了图书馆?》的报道,对当时很多垃圾书进入中小学图书馆的情况进行了揭露,引一时轰动。



表5 评标委员会人员构成情况

		本科	高职	公共	其他	总体
评标委员会 专家占比 (N=536)	$\geq 2/3$	61.2% 115	58.9% 76	51.9% 55	25.7% 29	51.3% 275
	$< 2/3$	38.8% 73	41.1% 53	48.1% 51	74.3% 84	48.7% 261
评标委员会 是否有本馆人员 (N=506)	有	96.3% 181	89.8% 115	91.4% 96	74.1% 63	89.9% 455
	没有	3.7% 7	10.2% 13	8.6% 9	25.9% 22	10.1% 51

仍有 10.1% 的图书招标项目没有本馆人员参与。无采购人代表比例最高的是“其他”类型图书馆和高职图书馆,分别是 25.9% 和 10.2%。进一步的相关分析发现,评标委员会中有本馆人员的最低价中标率为 39.2%,而没有本馆人员的最低价中标率高达 64.7%。也就是说是否有本馆人员参与评审与最低价中标结果呈显著的负相关(相关系数 $\tau_{-y} = -0.204$)。

再来看评标委员会专家组成与最低价中标的关系。统计显示,评标委员会中专家占比大于等于 $2/3$ 和小于 $2/3$ 的项目几乎对半,专家占比小于 $2/3$ 的情况还是“其他”类型图书馆为最多,比例达到 74.3%,这说明了“其他”类型(中小学图书馆、社区图书馆、农家书屋和政府机构采购)招标采购的规范性还亟待提高。进一步进行相关分析结果显示,评标委员会中专家占比大于等于 $2/3$ 的最低价中标率为 40.4%,小于 $2/3$ 的最低价中标率为 44.6%,几无差异。专家占比是否大于等于 $2/3$ 与最低价中标结果基本没有相关性(相关系数 $\tau_{-y} = -0.008$)。

本次调查统计结果也再次验证了笔者此前研究的结论。在图书代理招标采购机制不变,且不考虑前文论证的采购金额对供应商数量进而对最低价中标影响的情况下,采购人代表参与评审这项仅剩的采购人自主权利,已成为最显著的能制约最低价中标的因素。而所谓评标“专家”,且不论“专”还是“不专”,其作用更多体现在程序的合规而不是结果的合理上。

4 结论与讨论

文章通过统计分析得出以下基本结论:

(1) 政府采购(主要是代理招标采购)已成为各级各类图书馆图书资料采购的主要方式,并且伴随着日益增长的采购需求和庞大的市场规模还在持续增长普及,馆配市场也形成了大型知名图书供应商占据绝对主体地位的市场格局。实践表明,图书招标采购在防止腐败风险、增强资金使用透明度、落实预算制度,以及显性降低采购价格、增强附加服务、加强市场资源配置等方面都发挥了制度设计内“硬币的正面”作用。

(2) 图书招标采购虽然最大限度地防止了腐败风险,但“硬币的反面”却是于无形中节节提升了质量风险。需求侧的图书馆作为采购主体只能被动地保有最低限度参与,导致最低价中标发生率持续蔓延上升。供给侧的图书供应商则通过不断降低折扣报价这种“良币自我劣化”式的竞争来巩固和扩展市场份额,导致图书折扣率不断下探突破警戒线。供给和需求双方一起沦陷在悖论式的最低价中标困境中难以自拔,馆藏质量降低事实上已在各类型图书馆持续生发蔓延。

(3) 赋予图书馆更多自主权并合理运用风险分散策略,是制约最低价中标的重要手段。当前招标机制下,采购人代表参与招标评审以及招取多个供应商分散采购风险这是制约最低价中标的仅有的两个显著因素,但如果采购人自主权不能得到进一步保障,悖论式的最低价中标的循环困境势必会进一步持续恶化。

基于此实证研究的结论,笔者认为,在肯定图书招标采购有力促进图书文化事业繁荣的同时,更需直面“最低价中标”这一棘手问题。要使图书招标采购



购走出最低价中标困境,步入良性循环,要从需求和供给两端同时着手,且重在需求侧。在需求侧给予招标人图书馆更多的采购主体的自主权(比如明确采购人代表参与招标评审、根据测算可以设定最低限价、根据评标情况可以自行确定中标人等),在“程序合规”的同时保障“结果合理”。在供给侧给予投标人图书供应商最低报价的必要限制,阻断突破底线“自我劣化”式的低报价趋势。

在各界各行业针对招标采购最低价中标问题的多方呼吁下^①,国家有关部门对部分法规政策做出了有限的修订。2017年7月18日财政部87号令《政府采购货物和服务招标投标管理办法》^[11]关于“最低报价投标人需证明其报价合理性”的新规定,在供给侧对供应商最低报价进行了限制,在各种资质证明文件之外,进一步进行自己能够实现最低报价且能提供优质服务的“良币自证”。但在需求侧却在“最低限价”问题上持续收紧,规定“采购人根据测算情况,可以在采购预算内合理设定最高限价,但不得设定最低限价”。而事实上,与工程类采购不同,货物类采购目录下的图书采购是完全可以避开“测不准原理”进行相对准确的成本测算的。2017年8月29日国家发改委《关于修改〈招标投标法〉和〈招标投标法实施条例〉的决定》(征求意见稿)^[12],曾提出将《招标投标法实施条例》第五十五条修改为“招标人应当确定排名第一的中标候选人为中标人”修改为“招标人根据评标委员会提出的书面评标报告和推荐的中标候选人自行确定中标人”并“应当在向有关行政监督部门提交的招标投标情况书面报告中,说明其确定中标人的理由”的修改建议,试图在需求侧给予采购人非常必要且有决定性的自主选择权,消息一出即在招投标领域产生一时轰动。但殊为遗憾的是国务院2018年3月19日正式修订实施的《中华人民共和国招标投标法实施条例》^[13]对此条款只字未动,国家发改委此条可能对最低价中标现象及其问题产生最根本的制约效果的修改建议未被采纳,举到半空的实锤最终没能落下。

可以预期,仅从供给侧对投标人最低报价进行“最低报价合理性证明”的软限制,而未能在需求侧保障招标人的采购主体权利,“最低价中标”的痼疾势必难以得到根治,包括图书采购在内的政府采购市场和公共服务受众还将继续被“最低价中标”困扰。愿借此文抛砖引玉,激发更多的图书招标采购

从业者打破集体沉默,共同呼吁并推动新时代招投标领域全面深化改革尽早落下实锤,推动图书文化事业实现真正高质量的发展。

参考文献

- 熊才发.高校图书馆中文图书采购招标10年述评[J].图书情报工作网刊,2011(9):1-7.
- 李记旭.我国图书馆图书招标采购的研究动态与趋势[J].情报探索,2009(4):127-129.
- 但碧霞.图书馆图书政府采购研究论文调查与分析[J].情报探索,2010(7):29-30.
- 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].[2018-05-16].http://www.360doc.com/content/17/1211/21/74827_712229613.shtml.
- 徐云,张倩.医学信息检索(2版)[M].华中科技大学出版社,2015:13.
- 张君成.透过人天书店数据看馆配市场变化[EB/OL].[2018-03-19].http://www.chinaxweb.com/2018-03/19/content_368718.htm.
- 同[6].
- 邹进.低价中标让图书馆评估失去意义[N].新华书目报.2017-7-7(5).
- 赵玉泽.图书馆文献资源采购招标中折扣因素的探析[J].图书馆学研究,2014(5):52-55.
- 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(5):74-77.
- 财政部.政府采购货物和服务招标投标管理办法[EB/OL].[2017-07-18].http://tfs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengbuling/201707/t20170718_2652603.html.
- 国家发展改革委法规司.关于《关于修改〈招标投标法〉和〈招标投标法实施条例〉的决定》(征求意见稿)公开征求意见的公告[EB/OL].[2017-08-29].http://www.ndrc.gov.cn/yjzx/yjzx_add.jsp?SiteId=143.
- 国务院.《中华人民共和国国务院令(第698号)》[EB/OL].[2018-08-08].http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-04/04/content_5279815.htm.

作者单位:广东技术师范大学图书馆,广州,510665

收稿日期:2018年5月23日

(转第49页)

^① 《人民日报》在2017年5月31日和6月26日连续发表《质量是企业立身之本》和《最低价中标,该改改了》两篇文章,引领了社会各界对“最低价中标”问题的炮轰讨伐。十二届全国人大常委会第二十八次会议就“低价中标问题”询问了国家发改委。