

政府採購法與中文圖書採購模式之探討

The Studying of Government Procurement Act and the Acquisition Model of Chinese Books

林芊慧

Chien-Hui Lin

國立臺灣圖書館編輯

Editor, National Taiwan Library

摘要

圖書館中文圖書採購係數量最龐大的業務，本文旨在探討依「政府採購法」進行中文圖書採購之相關模式，諸如：最低標、折扣標、選擇性招標、共同供應契約、最有利標、異質採購最低標等，並經由訪談、文獻及實務分析，探究其各模式之特性，使該採購具公平、公開，亦能讓館員得以靈活運用，並藉此研究以期提供業界同道參考，進而達到圖書館服務讀者的最大效益。

Abstract

The acquisition in Chinese books considers to be the largest amount of procurement in Library. This paper tries to execute the research on the acquisition of Chinese books by using the following various methods based upon the Government Procurement Act, such as the lowest tender, discount tender, selective tender, inter-entity supply contracts, the most advantageous tender and the lowest tender in the procurement of different quality subjects etc. The methodology and analysis of this study includes interview survey, document reference analysis and practical analysis. This paper then elaborates and discusses the characteristics of each acquisition method respectively. The purpose of this study is not only to provide a fair and open approach of books acquisition, but to provide better solutions or references to the other colleagues or friends who are working in the Library. In the end, it pursues better benefits to all the readers of the Library users.

關鍵詞彙：圖書採購、政府採購法、共同供應契約

Keyword : Book Acquisition, Government Procurement Act, Inter-Entity Supply Contracts

「政府採購法」(以下簡稱「採購法」)規定了諸多採購態樣，乃是為提供政府機關(構)進行採購所必須依循的作業方式，屬法律規範。其可適用方式態樣並非唯一，各種方法均有其特性，視不同性質的採購標的來選用最合適者進行。中文圖書採購為圖書館數量最龐大且核心的業務，中文圖書亦為讀者借閱的主要對象。公共圖書館更以提供讀者新穎圖書資訊，使其知識和技能與時俱進為要，新出版物如何快速採訪入館，編目上架，供眾閱覽，即為重要的課題。本文擬就我國依循政府採購法及其相關法令進行中文圖書採購的幾類模式進行相關實務的探討。

壹、研究動機及目的

依「圖書館法」第 2 條定義：「圖書館指蒐集、整理、保存及製作圖書資訊，以服務公眾或特定對象之設施」。第 4 條復規定圖書館依其設立機關(構)、服務對象及設立宗旨，又可區分為國家圖書館、公共圖書館、大專校院圖書館、中小學圖書館、專門圖書館 5 大類型；不論是屬於哪種類型的圖書館，館藏建設乃是圖書館經營的重要基礎，亦為其核心業務，圖書採訪及選擇則為其最前哨的工作。圖書採訪主要來源分為採購、交換、贈送等，其中又以採購為最大宗。各館莫不依其館藏發展政策先進行圖書資訊選擇，視採購經費的多寡，排定徵集的優先順序後，始再遵照採購法規定的作業程序予以採購。這時讓所需的各類圖書能快速到館，選用採購模式，就十分重要。

我國採購法尚未立法前，各機關辦理採購的主要依據以「機關營繕工程及購置定製變賣財物稽察條例」、「審計法」及其施行細則為主，兼及數量及內容均龐雜的行政規則的規定(註 1)。其後，行政院公共工程委員會研訂採購法，於 87 年 5 月 1 日經立法院三讀通過，同年 5 月 27 日總統公布，自公布日後一年實施。我國的採購法，適合於政府機關、公立學校、公營事業的工程、財物及勞務採購；另法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上且逾公告金額；以及機關委託法人或團體代辦採購，均適用本法的規定。換言之，即使是私立學校，倘有接受或申請政府機關的專案經費或補助款等部分，亦須符合政府採購法的相關規定。

公務機關均依「國有財產法」、「財物標準分類」的規定進行財產的管理與登帳，行政院主計處民國 91 年 11 月 5 日「研商財物標準分類相關事宜」會議，亦提及

符合「圖書館法」第 4 條規定的圖書館，其所購置的圖書皆要列為財產；圖書於財物分類表中列屬於什項設備。故圖書館採購的圖書均須列入會計帳，縱令因館藏使用久遠，已達不堪使用的狀態而予以淘汰，仍須依相關程序進行圖書報廢及減帳，可見圖書對圖書館而言，實為重要的財產。我國圖書館如何運用政府採購方法，進行各類圖書採購，以豐富及充實館藏，使其完備，進而提供讀者完善的圖書資訊服務，並做為將來推廣教育，倡導終身學習的後盾及支援，實不容輕忽。

有鑒於此，本研究擬就運用政府採購法進行圖書採購各種模式及相關議題進行研析，以其能符合採購法的精神（該法第 1 條），依公平、公開的採購程序，提升圖書採購的效率與功能，並確保採購品質。

貳、研究問題

圖書館的圖書既屬財物性質，進行圖書採購則須符合政府採購的作業規範，然而圖書館購書係屬不定期進行，須隨時採買新書入館，尤其是熱門、暢銷、得獎的優質圖書以符合讀者的閱讀需求，惟依政府採購實須有一定的程序和時程，但又誠如 Evens 所指出，圖書館採購速度是決定讀者需求是否能被滿足以及滿意度高低的最重要因素，過於冗長的採購時間會導致嚴重地損及圖書館服務的品質與形象（註 2），尤其是讀者推薦（介購）的圖書，應儘早採購入館，以提供該需要讀者借閱使用。圖書館的採訪目標是希望用最少的錢買到最多的書，以服務更多的讀者，如何於法令規範下，找出合宜的採購運作模式，兼具資訊公開，自由競爭，又能達成圖書館服務大眾，滿足其實際需求的目的，則為圖書採購人員的重要課題。

參、研究範圍與限制

本文以適用政府採購法的圖書館為研究對象，因採購法由 88 年施行至今已經歷 15 個年頭，其間亦經調整修正及制頒許多相關作業規定，為現行採購業務的參考，故實務上限縮以近三年（101 年迄今）的中文圖書採購現況為範圍。

本文研究仍以大批中文圖書採購為範圍，至於因業務單位所需的小額或緊急採購，如書展用書等，因其金額小且數量少，暫排除在外，不列入本研究範圍。

至若圖書館學理上的圖書訂購方法，在外國圖書館實務，施行多年，譬如：指令統購（Blanket Order）、長期訂購（Standing Order）、全數訂購（Over all Order）

等成效亦佳，但因與我國的採購法未必能搭配，亦不在本文討論範圍中。

肆、研究方法

社會學家 Garfinkel 曾說，「任何規範之爰用都需要詮釋」(註 3)，換言之，研究論文除了驗證、說明、分析社會事件外，還需針對所驗證、說明、分析的現象有所詮釋、討論，方能達成學術研究強調的「前瞻」本質。本文採文獻分析法及訪談法為主。

本文之訪談對象分為圖書館界及書商，圖書館部分因圖書館依其服務對象及設立宗旨的不同，類型有五，較小型的公共圖書館及中小學圖書館，如鄉鎮圖書館及小學、國中等圖書館，其難為處乃年度經費不足，並非預算經費執行之困擾，故暫不列入訪談代表，僅就大學圖書館、國家圖書館、公共圖書館（國立、直轄市、市）各擇一為其代表。另本文所稱「圖書館採購中文圖書資料」並非指逐一向各個出版社購置，而是依採購法完成相關作業，與可依通路進行各類出版圖書蒐購之中間商等訂定契約；且因大多數館所因人力不足，中文圖書採購多需內含委編，故承包書商除採購圖書外，仍另須有能力完成圖書的編目事宜。書商部分，因其型態較為簡單且類似，僅部分書商兼具不同之通路身份，故以中間商，出版商兼中間商各擇一為代表，其訪談方式均以開放式之訪談進行。

本文依循採購法及相關規範，進行有關中文圖書採購的各種模式探討，以分析圖書館及書商的訪談內容與實務現況，期待在合乎採購法相關規定下，尋找圖書館與書商雙贏的採購模式。

伍、現行規定的圖書採購模式

「採購法」第 2 條即定義：「所稱之採購，指工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等」。圖書採購即為財物買受的界定，並無爭議。公共工程委員會於 88 年 7 月 16 日，以 (88) 工程企字第 8810093 號函復中央研究院 88 年 7 月 7 日總務字第 8812014111 號函中指出：關於採購圖書之作業方式，每一種圖書之需求，可視為一個採購，得視需要分別辦理。其將數種圖書彙整後向同一供應商一次採購者，視為一個採購。此解釋已是圖書採購的通則，然圖書館就大批圖書逕行採購時究應如何判讀，實務上採購法可運作方法大致可分為下列幾項：

一、總價格之最低標得標：

公開招標指以公告方式邀請不特定廠商投標（採購法第 18 條第 2 項），圖書館須事先完成擬購書單並訂有底價，經公開程序進行招標作業，達公告金額以上應公開招標，所謂「公告金額」依公共工程委員會 89 年 6 月 5 日，(88) 工程企字第 8804490 號函規定，訂定工程、財物及勞務採購之公告金額為新臺幣 100 萬元。未達公告金額之採購，其金額逾公告金額十分之一（即新臺幣 10 萬元以上未逾 100 萬元），除採購法第 22 條第 1 項所規定之 16 種情事（註 4）外，仍應公開取得 3 家以上廠商之書面報價（採購法第 19、49 條），開標時以進入底價且最低價者得標（採購法第 52 條第 1 項第 1 款），倘認為最低標之廠商之總標價或部分標價偏低，顯不合理，有降低品質，不能誠信履約時之虞，得限期通知該廠商提出說明或擔保；廠商未於限期內提出合理之說明或擔保者，得不決標該廠商，並以次低標廠商為最低標廠商（採購法第 58 條）。標價偏低的標準，另有公共工程委員會 100 年 8 月 22 日工程企字第 10000261091 號「依政府採購法第 58 條處理總標價低於底價百分之八十案件之執行情序」可參酌。未達公告金額的招標方式，依「採購法」第 23 條由中央機關另定「中央機關未達公告金額採購招標辦法」。

實務上為提高採購效率，多採「中央機關未達公告金額採購招標辦法」第 3 條規定，即辦理第一次公告未能取得 3 家以上廠商的書面報價，得經機關首長核准，改採限制性招標，依實際投標家數改採議價或比價。

二、折扣標：

依公共工程委員會於 89 年 6 月 5 日，(89) 工程企字第 89014384 號函復憲兵學校辦理圖書採購，擬以折扣數之高低為決標依據者，如符合政府採購法第 52 條第 1 項之決標原則，自得採行。故圖書館得運用折扣標進行圖書採購，以整年度的圖書預算採用一次招標，仍需公開招標，但未定價格底價，即不以價格決標，而是以最低折扣數得標，標的物為提供服務的廠商，而非圖書（註 5）。

折扣標基本架構及作業程序與一般標案並無太大差異，除決標依據不同外，書單提出時間點也不同，折扣標是於招標作業完成後，才分批提出採購書單，交由得標廠商購置（註 6）。

三、選擇性招標：

選擇性招標係以公告方式預先依一定資格條件辦理廠商資格審查後，再行邀

請符合資格之廠商投標（採購法第 18 條第 2 項）。圖書館進行圖書採購係屬採購法第 20 條第 1 項第 1 款之經常性採購，倘辦理達公告金額（新臺幣 100 萬元）以上之採購，得採選擇性招標。

選擇性招標須先辦理廠商資格審查，建立合格廠商名單，經常性採購，應建立 6 家以上的合格廠商名單，有需求時提出擬購書單，就名單內的合格廠商，以邀請所有或公告或依序或抽籤方式請廠商參與（採購法施行細則 21 條），並就規格、價格進行投標。

四、共同供應契約：

共同供應契約屬集中採購，複數決標，得標廠商為多家，可供選擇，依採購法第 93 條規定，各機關得就具有共通需求特性之財物或勞務，與廠商簽訂共同供應契約。依共同供應契約實施辦法第 2 條得知，共同供應契約是指 2 個以上機關具有共通需求特性之財物或勞務，由一機關代表與廠商簽訂契約，適用機關可直接依此契約向廠商訂購，不需各機關自行辦理招標作業。圖書可運用共同供應契約採購的實務，緣起於行政院文化建設委員會於 92 年 7 月 17 日召開「政府採購法—公共圖書館採購圖書資料相關問題與建議座談會」，因公共圖書館多次表達希望能運用共同供應契約（以下簡稱「共約」）進行圖書採購，故決議建請公共工程委員會及中央信託局協助圖書館界研訂公共圖書館採購圖書的共約，供各級圖書館參考採行。首次辦理「國內出版之中文圖書」共約，契約期間為 92 年 11 月 14 日起至 93 年 12 月 31 日止，共計 10 家投標，8 家廠商為合格標，並均併列為得標廠商（註 7），圖書依各類別訂定其折扣數。近幾年則由臺灣銀行承辦，及至 102 年共同約廠商已達百家，使用的館所眾多；惟已執行多年的共約截止於 102 年底，爾後臺銀即停止續辦。

五、最有利標：

最有利標是因具異質性而不宜以最低標辦理，「採購法施行細則」第 66 條明定異質採購係指不同廠商所供應之工程、財物或勞務，於技術、品質、功能、效益、特性或商業條款等有差異者。「最有利標評選辦法」第 5 條另有異質判定原則。最有利標應先逐案檢討確有不宜採最低標而宜採最有利標決標之具體事實及理由，簽報機關首長或其授權人核定，且報經上級機關核准後，方得辦理（機關異質採購最有利標作業須知第 2 條）。且須成立評選委員會辦理廠商評選，相關作業

可參見最有利標評選辦法，機關異質採購最有利標作業須知等規範。公共工程委員會曾於 103 年 1 月 6 日工程企字第 10200455110 號函轉文化部提出之「改善政府機關及圖書館中文圖書採購方式」建議方案，其建議各機關自行辦理圖書採購，得依所需服務內容之異質性，採「最有利標」或「異質最低標」之方式辦理招標。最有利標得不定底價（採購法 47 條），續依「採購法」第 52 條第 1 項第 2 款及施行細則第 74 條規定，邀集對於採購標的價格具有專門知識之機關職員或公正人士組成評審委員會，就廠商各評選項目逐項討論審核其合理性，評選結果應簽報機關首長或其授權人員核定。

六、異質採購最低標：

文化部 102 年 12 月 17 日文版字第 1021037406 號函所建議之「異質最低標」方式，依據公共工程委員會 95 年 6 月 20 日工程企字第 09500227540 號函示，應指標的物異質項目較少或差異程度較小之工程及非以現貨供應之財物採購，宜採異質性最低標決標；即該法採分段開標，資格、規範符合者，再開價格標，以最低標決標。惟先前資格、規格標之訂定及審查，須借重專家學者之專業審查機制，可參酌「機關異質採購最低標作業須知」。其與一般採購之最低標決標屬同質採購之認定不同，異質採購最低標作業規定準用最有利標。然圖書館亦可依其需求採用異質採購折扣標，性質相似，所不同者，有以最低價格，有以最低折扣標，各館方式不同。

陸、研究分析

上述各種模式均屬合於政府採購法之下，得依循相關規範及要點等逕行做為中文圖書採購參考，茲研究析論如下：

一、圖書館界的實務分析

圖書館界進行圖書資料之採購，大部分以中文圖書比例較高，使用讀者亦較多，因為各圖書館人力拮据，所以進行中文圖書採購，大多於招標規範及契約中訂定，圖書採購須內含編目及圖書加工等作業；有時若其分館眾多，完成交貨時尚須運送至各分館，始得報請驗收。換言之，購書在出版社定價的範圍內，書商的報價，必須內含及吸收編目、加工、分送等相關作業，此乃目前實務之態樣。

經訪談幾位圖書館業界之中文採購承辦人員，對此業務之觀點及看法，整理

意見如下：

圖書館 A 表示，以往中文採購作業均依據共約，全程為圖書館自行作業，截至共約無法使用後，方改採折扣標（含委編）方式進行，並由校方事務組配合進行採購等作業，然每年須等校方將所有經費分配完成方能執行，故每年約三月後圖書館方能進行採購作業。就這兩年運作本館尚無出現大問題，投標廠商均達三家以上，尚無第一次就無法開標的狀況，僅因折扣標流程較多，亦要配合事務組每批驗收，時程較共約費時；惟該館認為若有其他館願承辦共約以提供圖書館業界使用，將樂觀其成。但因這幾年校方分配圖書採購經費，中文圖書的分配比例減少，且折扣標之折扣數亦較共約為低，為經費考量，未來仍不排除將以折扣標進行採購。

圖書館 B 表示，先前中文採購未曾使用過共約，本館主要以呈繳為主，綜令專款所分配購置中文圖書經費不多，一年採購次數少，故均以公告書單，擇以最低標得標方式進行採購；另因 102 年度起尚執行「公共圖書館資源整合發展專案計畫」，由該館為其四個區域資源中心及八個分區資源中心統一購買中文圖書，並依各區經費分配，需求及規定進行編目、加工等，惟因其十二個資源中心分布北中南東及離島，各區均有其差異性，故該採購僅能依異質採購折扣標進行作業，因須經審查等程序，較耗時。

圖書館 C 表示，本館中文圖書採購依共同供應契約執行已行多年，近幾年除本預算外，本館尚有不同項目之專款經費須執行，然因各專款核撥時間並不明確，為履約品質及各專款執行順利之考量，於共約取消後，中文圖書採以一年多次之大批採購，先公告書單，以價格之最低標得標，此方式對書商而言亦屬較公平，而不採取整年度之所有經費僅一次採購並取決於最低折扣，亦可降低風險性，以免影響專款執行；惟目前一年多次之採購，對僅一人執行中文採購之人力缺乏的本館而言實屬辛苦，仍期盼日後有機會能回復共約，除可節省不少時程，以減少執行壓力外，對雙方而言亦較有其平衡點。

圖書館 D 表示，該館除總館外，尚有四十多個區圖書館，總館隸屬文化局，區圖書館隸屬區公所管轄，由總館負責所有督導及圖書採購之統籌業務，各區館之圖書館自動化系統與編目尚屬一致，亦有通閱服務，唯其各館委外加工要求（如是否貼色標等）並不相同，經考量折扣標無法評估廠商編目等執行能力，故中文

圖書採購採異質採購最低折扣標（含委外編目），一年度採購一次，可經由審查廠商服務建議書等進行其專業能力之篩選，又因年度預算包含各區館，故其總經費甚多，合約設有後續擴充條款，但也因等標期須一個月，作業上甚為急湊。

文化部於 103 年 1 月 6 日曾行文至各圖書館所建議之採購模式：最有利標或異質性最低標，用意乃為避免因壓低價格或折扣數，造成出版界營運困難。惟實務上最有利標及異質性最低標程序均較複雜。最有利標須依「最有利標評選辦法」成立採購評選委員會，進行廠商之評選；異質性最低標則依「機關異質採購最低標作業須知」，成立審查委員會及工作小組，審查投標廠商之資格及規格後，就合於標準之廠商開價格標，採最低標決標。而因前置作業須召集委員會，將拉長採購期程，又最有利標之標準更難認定，故圖書館界採此模式為少數；選擇性招標亦有其複雜性，亦鮮少按此模式操作。

102 年（含）以前，除了中文圖書採購總預算金額較高的少數公共圖書館，因總採購包含各分館的圖書，複本數較多，期望可以較低價購買較多圖書，而採行折扣標以外，多數圖書館所（包含大專院校）則多依循共同供應契約進行中文圖書採購，共約由政府代表先行招標訂定當年度契約，提供適用圖書館使用，可節省各館多次招標作業時間，為複數決標，除可避免造成品質低落外，圖書館可選擇的廠商數量亦多，且館方仍可與廠商再行協議以低於共約折數承作，較具彈性，倘圖書館因人力不足，採購須含委外編目，共約亦有分項可提供適用，故使用館所較多。

惟自 103 年臺灣銀行取消辦理中文圖書的共約後，大多數圖書館紛紛又改回復採總價格最低標或折扣標模式。總價格最低標須於招標時公告採購書單，廠商可依實際標的物去估算成本，但因圖書採購仍需時時有新書購入，故使用圖書館多依經費分配一年採購數次，並逐次進行採購，須花費較多的招標時程。折扣標得一年做一次招標，於年初以公開方式進行招標，公布該年度預算金額，但因無法提列書單，而以最低折扣數得標，書商僅能憑經驗法則自行評斷如何訂定投標之折扣數。規模較大或經費較多的公共圖書館及大學圖書館目前以折扣標操作者較多，以便節省採購作業流程。惟部分圖書館因時程考量，雖預算尚未審議完成，仍於招標文件提列預計總金額，並但書表示實際執行金額仍以審議通過的預算為主；為具彈性，另訂定後續擴充條款，設定該年度後續擴充金額的上限，以利圖書館的預算調整，故時而造成契約與年度的實際執行金額有所落差。大學圖書館

實務上多等待預算分配完成才進行招標，故招標時間稍晚，唯或因人力較充裕或分配比率影響，預算較能在年度內完成。由此可見，依上述訪談及圖書館實務可知，就圖書館的立場，仍依各圖書館的考量重要需求有別，其操作方式亦有所不同。

二、書商的實務分析：

本研究參酌文獻及相關法制作業等規定，並訪談 2 位書商的意見，整理如下：

書商 A 表示，雖採購本著公平公正的立場，惟使用折扣標、最低標，書商實難有獲利空間。逐年標價偏低，要求書商作業部分又偏多，九成客戶均含委外編目，本公司因自身有編目能力，經營策略是以五都均要佔有市場，編目能共享，以降低並補足成本。又少數圖書館採異質最低標，其最終仍屬最低標決標。最有利標雖書商較有獲利空間，惟程序複雜，時程較長；尚須做簡報等作業，所花費心力很大。若依以往的共同供應契約，只須標一次，其書商的延續服務性會較好，且不需再在各地進行投標。倘赴各圖書館分別投標，除紙張耗費量很大，亦須足夠的押標金、履約保證金需調度，且書商因得標價低，本業以外的服務亦復不少，所以也不願多提供一些契約未約定的服務，此乃屬無奈之處。

書商 B 則表示，十幾年前書商對政府標案較少有興趣，惟這幾年出版實體通路較難經營，業務萎縮，故各書商走入標案市場。為爭取客源，在多數圖書館購書以最低價格標、最低折扣標得標的前題下，形成各家將價格殺得很低，企圖先取得標案，然而因書商幾乎無獲利空間，也造成服務品質減損。況購書低折扣搶標的行徑亦讓圖書館誤解購書價格還可以再下修，鮮少顧及書商相關業界。又中盤商較有取得出版社低折扣的優勢，如此惡性競爭下，最後恐導致僅剩少數幾家得以經營，對書商將造成反淘汰。最有利標則更是繁瑣耗時，對圖書採購作業並非真正有利。異質最低標則是成本花費很多，然終究仍取決於最低標。共同供應契約對書商而言則屬微利，後期因採單折扣複數決標方式，雖偶讓只提供部分低折扣圖書的少數書商壓低折扣，較為詬病外，但整體性而言仍較佳，圖書館可選擇優質書商，買到適合的圖書，共約實屬比較合理的制度，對雙方作業等均有利。惟 103 年臺銀不再續行辦理中文圖書採購之共約，甚屬遺憾，仍望共約制度可儘早恢復。

就訪談內容觀之，書商之意見大致相同，主要希望可節省其程序與時間、人

力與採購無直接關係之服務等成本，而不必趕至各地館所投標及開標，此法不僅耗時又費力；然對目前眾書商為生計而壓低折扣等搶標之生態亦屬無奈，且更不願看見同業之惡性競爭，終致造成僅少數幾家書商得以生存，惟對政府採購此面向該行業亦無法使力，當前之計，僅能配合各館所作業以求生存。

三、綜上所述：部分特性彼此看法相同，惟因二者時而立場不同，仍有部分特性屬一體二面，彼此互為優劣，經彙集圖書館和書商雙方之觀點，茲將各模式的特點優缺整理比較如下：

(一) 總價格之最低價得標：

1、優點：

- (1) 將圖書採購視為同質採購，較單純，作業簡便；所謂同質係指採購標的物與其功能、特性或效益均屬明確者。
- (2) 以最低價決標，除節省公帑外，應屬行政上最無爭議的方式。

2、缺點：

- (1) 無法選擇書商，倘書商低價搶標，因成本不足，恐將影響履約品質。
- (2) 採購圖書尚有等標期，且每一標案都依採購作業程序執行，須消耗一定的作業期程。
- (3) 極容易壓縮採購人員前置作業，如選書、查核複本等時間。

(二) 折扣標：

1、優點：

- (1) 保留招標的精神（註8），降低成本：仍以公開招標方式進行，集中採購一次發包作業，由折扣數最低的書商承包全年度的圖書採購，可降低成本。
- (2) 省卻重複的行政作業（註9）：每年招標一次，省卻重複辦理的時間及人力。
- (3) 縮短採購期程，降低缺書率（註10）：可視館方人力及經費狀

況調整書單，次數若較密集，可縮短新書進館時間，降低缺書率。

(4) 彈性執行預算：若再運用開口契約，於契約內預定多少比例的預算增加量，年度預算易於限期內充份執行完畢。

2、缺點：

(1) 標的物提出的時程影響投標意願（註 11）：由於書商投標時，並無公告明確書單，不確定採購圖書的內容及數量，難以估算成本和利潤。

(2) 價格查證困難（註 12）：定價為書款的依據，圖書驗收時要查核圖書定價，當購書未登載價格，須要求書商提供出版社開具的價格證明。

(3) 容易造成投標廠商搶標（註 13），難以保證品質：折扣標仍以公開招標方式辦理，書商為競相搶標，往往壓低折數，恐影響執行之品質，倘含委外編目，更可能降低編目品質，或未實際完全符合相關規定等。

(4) 高成本圖書容易缺書：因出版變化大，契約准許合理缺書率，雖得標商須依據書單進行採購，然書商因低折扣搶標，可能在缺書率的限制內，避開高成本的圖書，使館方無法順利購得（註 14）。

(5) 實際預算短缺，極可能造成書商成本損失：倘實際預算數、後續擴充量，比率少於契約且差距過大，仍依契約提供較低之折扣數，對書商明顯不公平。

(6) 預算執行率具不確定性：一年僅招標一次，倘因搶標由配合度較低的書商得標，恐影響整年度預算的執行率，若有專款的預算，更容易因不利的執行率，影響往後的專款補助。

(三) 選擇性招標：

1、優點：

- (1) 採購程序透明化：作業方式、廠商資格等規範均明確訂定（註 15）。
- (2) 可分批採購圖書（註 16）。
- (3) 招標書商資格已經審核，可確保一定的品質（註 17）。
- (4) 書商競價投標，可獲較大折扣。（註 18）
- (5) 原未參加投標書商，於名單有效期內，得適時完成資格審查後納入，可增加競爭書商，減少爭議。

2、缺點（註 19）：

- (1) 行政程序繁瑣。
- (2) 書商低價搶標致價格過低，有影響到書率之虞。
- (3) 標案的執行到完成期間較長。

（四）共同供應契約：

1、優點：

- (1) 由一機關訂定共約供各館使用，可簡化及免除個別重複辦理採購作業，大量節省人力及物力（註 20）。
- (2) 複數決標，可提供多家書商供各館選擇，滿足採購多樣需求（註 21）。
- (3) 結合各館的採購量，可獲得較大的價格折扣（註 22）。
- (4) 單次圖書採購金額超過新臺幣 100 萬元，可另行議價或向立約商爭取較多的服務（註 23）。
- (5) 各館可隨時依共約訂購圖書，提高採購時效，又可降低缺書率（註 24）。
- (6) 依約若與書商有爭議未能解決，由訂約機關處理（註 25）。
- (7) 除訂購量一次須達 30 本以上，無論圖書館購書金額多寡，所

在位置是否偏遠，書商都不得拒絕承辦，可解決偏遠地區圖書館的採購問題（註 26）。

(8) 書商只要投標一次，無須分別至各館投標，節省廠家人力及經營成本，亦提高其參與的意願。

(9) 依共約做下訂時，已提出擬購書單，圖書類別及定價有較合理依循，具公平性。

(10) 圖書分類招標，訂定不同折扣，符合圖書市場交易慣例。(註 27)

2、缺點：

(1) 依其設計制度，致使折扣數因某些書商不當提列而被壓低。

(2) 各類設有總採購金額額度的限制，故額度提前使用完畢，無法再提供共約時，各機關仍須分別進行招標作業。

(3) 進入共約廠商不表示一定獲得訂單，仍需以價格或服務爭取訂單。(註 28)

(五) 最有利標：

1、優點：

(1) 不以價格為唯一評量，可選擇優良供應書商。

(2) 避免書商低價搶標，致影響履約品質。

2、缺點：

(1) 因須先成立評審委員會，且作業十分複雜且費時，造成拉長期程。

(2) 最有利標的評分認定，難以完全客觀，容易引發質疑或爭議。

(3) 實務上評審委員會較難就書商報價審核其適宜性。

(六) 異質採購最低標：

1、優點：

- (1) 可淘汰水準以下的劣質廠商。
- (2) 節省公帑。

2、缺點：

- (1) 作業規定準用最有利標，較繁複費時。
- (2) 評分不及格的書商易提出異議。

柒、結論

綜合上研究分析所述，皆以最低標及折扣標的惡性競爭最讓出版社及書商感到無奈。起因於 102 年度間曾因某兩大公共圖書館進行折扣標採購，某書商以低價搶標且均得標，該年度此書商因營運不佳而倒閉，使出版社、書商興起對圖書館採購方式的疑慮，認為圖書館採購以折扣數最低為決標依據，導致得標書商對出版社不斷殺價，對不願以此折扣價供貨的出版社，惡意刪除或拖延訂單，再向圖書館稱缺書必須換書，認為圖書採購的「折扣標」制度有如一道長年的「符咒」，對出版產業有不利之影響（註 29）。中華民國圖書發行協進會曾為此於 102 年 4 月 2 日邀請出版、經銷業界多位代表、中華民國圖書館學會及各圖書館代表參與會議進行討論，惟當日應邀的圖書館，其中採用共同供應契約而非折扣標者，均表示並無上列情事發生，顯見共約採購模式較無受到雙方爭議之處。

再就採購各模式特點觀之，共同供應契約優勢確屬較多，主要因共約便於操作，等於政府已為其辦理招標購案，適用圖書館可直接依此契約下訂，節省許多複雜的招標程序，圖書亦可快速採購入館，故當時使用的圖書館頗多，且共約的立約商身分多元，含出版社、書商（含經銷商、代理商等），較有獲利的空間，也不易產生爭議，是為圖書館與出版社、書商雙方較為認同的模式；豈料至 103 年，已施行多年的共約不再續辦，造成震撼。無共約可適用的圖書館多採保守態度，改以總價格之最低標或折扣標辦理。

總價格之最低標雖有公告採購書單，標的物明確書商較能確實估算成本，就對書商而言較具公平性，惟對規模較大的圖書館而言，一年須進行多次的大批中文圖書採購招標（內含委編及加工），除了內部簽案作業外，上網後尚須等標期等，

欲於年度內如期執行所有的預算，其負擔著實較重。倘該館僅由一人負責中文圖書採購業務，人力配置明顯不足。因此多數圖書館改採折扣標者居多，其考量主因為欲節省多次招標作業，以爭取採購的前置查核作業時間，但採購模式本具一體二面，折扣標採年度一次招標，風險性本較高，數量多預算高，易造成低價搶標，書商減損服務品質機率亦大為提高；該標案若內含委外編目，其編目品質將更難以符合館方要求，該年度預算執行將受影響，若尚有專款補助，除了當年難保證能順利完成，亦將影響來年經費申請。況且折扣標無法事先提列書單，似對書商較屬不公，倘契約所訂金額較高，而整年度實際執行的金額過少，如兩者明顯差異過大，其所購入圖書仍依契約的折扣數，易造成書商之損失。

究應如何採用較適當，仍依各館立場而有所不同，因採購模式並無所謂絕對，而是各館經考量其時間、成本、流程、內部需求、預期效應等抉擇，例如：機關主管往往較重視價格，認為低折扣可買較多的圖書，然而承辦人則尚需考量標案執行順暢、到書率及編目品質穩定等。又因各圖書館的預算經費比例均有所不同，故仍會整體考量並依其所需擇其該館認為最適的採購方法。依現況而言，大多數圖書館仍以折扣標使用較多，惟近期亦有不斷聲浪希望國家圖書館或臺大圖書館能接手辦理中文圖書的共同供應契約採購，以解決眾圖書館之問題。中文圖書乃各圖書館採購標的數量最龐大者，顯見共約取消中文圖書之採購，實對同道的圖書採購造成某程度的困擾。中文圖書採購可依共約已運作達 10 年之久，且均較無受到雙方的爭議，應較能達成雙贏的局面，建請應可再重新思考恢復採用。

館藏大部分是透過採購入館，如何依法行政，以最適合該圖書館的方法，透過政府採購作業，將圖書適時採購入館，提供讀者服務並滿足其需求。圖書資訊學領域對此實務研究甚少，本文僅就現況析論，最有利標及異質最低標操作均較複雜，不為大多數圖書館所採用，書商亦不認為是最適模式。本研究認為應以共同供應契約為較優，惟因共約目前無法啟用，多數圖書館因囿於人力長期不足，為節省招標流程，爭取內部作業時間，圓滿執行預算，折扣標成為較多圖書館採用，漸形成定制。雖知此方法顯見不符公平，易招出版社、書商議論，或將形成惡性競爭，對整體國家文化事業的發展不利，此皆非圖書館界所樂見。期盼中華民國圖書館學會能設一相關委員會或小組，舉辦多次的小型工作會議，促進圖書館採購人員經驗交流，結合圖書館學理與圖書採購實務，討論合適的中文圖書採購模式，向相關主管機關反應，以求納入採購法的採購態樣。畢竟在採購法施行

前，圖書館運用「審計法」、稽查條例等法令規定，採購中文圖書，並無困難或礙行情事發生。

註釋

註 1：王慧綾，「評政府採購法草案招標程序之規定」，月旦法學雜誌，第 31 期（民 86 年 12 月），頁 45。

註 2：Gorman Edward Evens, Developing Library and Information Center Collections (Littleton: Libraries Unlimited, 1987), p.315.

註 3：Hammersley, M. “Conversation Analysis and Discourse Analysis : Methods Orparadigms”. Discourse & Society 14:6 (2003) ,pp.751-781.

註 4：「政府採購法」，民國 100 年 1 月 26 日總統華總一義字第 10000015641 號令修正公布。

註 5：呂春嬌，「政府採購法與圖書館因應之道初探」，臺北市立圖書館訊，18 卷 1 期（民 89 年 9 月），頁 21。

註 6：姜又梅，「政府採購法對圖書採購作業之影響」，臺北市立圖書館訊，18 卷 1 期（民 89 年 9 月），頁 30。

註 7：俞何雄，「圖書共同供應契約採購模式簡介」，全國新書資訊月刊，62 期（民 93 年 2 月），頁 21。

註 8：俞小明，「淺談我國公共圖書館的圖書採購方式」，臺北市立圖書館訊，11 卷 3 期（民 83 年 3 月），頁 4。

註 9：同上註。

註 10：同註 9。

註 11：姜又梅等，臺北市立圖書館圖書館採購試行折扣標研究報告（臺北市：臺北市立圖書館），民 85。

註 12：同上註。

註 13：同註 11。

註 14：同註 11。

註 15：余慧賢，「國立中央圖書館臺灣分館選擇性招標圖書採購經驗分享」，全國新書資訊月刊，62 期（民 93 年 2 月），頁 14。

註 16：同上註。

註 17：同註 15。

註 18：同註 15。

註 19：同註 15，頁 15。

註 20：閔國棋，「公共圖書館中文圖書採購模式探討」，全國新書資訊月刊，62 期（民 93 年 2 月），頁 9-10。

註 21：同上註。

註 22：同註 20。

註 23：同註 20。

註 24：同註 20。

註 25：同註 20。

註 26：同註 20。

註 27：國立臺中圖書館，鄉鎮圖書館工作二十講（臺中市：國立臺中圖書館，民 93），頁 203。。

註 28：黃坤城，「中央機關運用共同供應契約採購之問題研究：以中央信託局主辦為例」（國立臺北大學企業管理學系碩士在職專班，碩士論文，民 90 年），頁 137。

註 29：林欣誼報導，「圖館採購殺半價 出版界叫苦」，中國時報，民國 102 年 3 月 27 日，A11 文化新聞版。

參考文獻

一、中文

(一) 圖書

王梅玲等編著。圖書資訊選擇與採訪。臺北縣蘆洲市：空大，民 92。

行政院公共工程委員會編著。政府採購法令彙編。臺北市：行政院公共工程委員會，民 103。

林鴻銘。政府採購法之實用權益。臺北市：永然文化，民 92。

姜又梅等。臺北市立圖書館圖書館採購試行折扣標研究報告。臺北市：臺北市立圖書館)，民 85。

國立臺中圖書館編。鄉鎮圖書工作二十講。臺中市：國立臺中圖書館，民 93。

國立編譯館主編。圖書館學與資訊科學大辭典。臺北市：漢美，民 85。

廖又生。圖書館行政論集。臺北市：臺灣東方，民 88。

(二) 期刊論文

于玟。「淺談臺北市立圖書館折扣標採購模式」。全國新書資訊月刊 62 期(民 93 年 2 月)，頁 13-18。

王元仲。「談政府採購法施行後圖書資訊訂購作業之調適」。臺北市立圖書館訊 18 卷 1 期(民 89 年 9 月)，頁 33-47。

王慧綾。「評政府採購法草案招標程序之規定」。月旦法學雜誌 第 31 期(民 86 年 12 月)，頁 45-55。

王麗鳳。「政府採購法—自提升採購效率觀點看圖書採購招標作業」。臺北市立圖書館訊 18 卷 1 期(民 89 年 9 月)，頁 1-19。

……。「政府採購法與圖書資料採購問題探討」。全國新書資訊月刊 63 期(民 93 年 3 月)，頁 4-7。

余慧賢。「國立中央圖書館臺灣分館選擇性招標圖書採購經驗分享」。全國新書資訊月刊 63 期(民 93 年 3 月)，頁 14。

- 吳紹群。「中小型私立院校圖書館之採購實務問題」。臺灣圖書館管理季刊 4 卷 3 期 (民 97 年 7 月), 頁 83-94。
- 呂春嬌。「政府採購法與圖書館因應之道初探」。臺北市立圖書館訊 18 卷 1 期 (民 89 年 9 月), 頁 13-23。
- 俞小明。「淺談我國公共圖書館的圖書採購方式」。臺北市立圖書館訊 11 卷 3 期 (民 83 年 3 月), 頁 1-11。
- 俞何雄。「圖書共同供應契約採購模式簡介」。全國新書資訊月刊 62 期 (民 93 年 2 月), 頁 19-23。
- 姜又梅。「政府採購法對圖書採購作業之影響」。臺北市立圖書館訊 18 卷 1 期 (民 89 年 9 月), 頁 24-32。
- 張慶雲。「政府採購法施行後對圖書徵集作業影響之探討」。臺北市立圖書館訊 18 卷 1 期 (民 89 年 9 月), 頁 10-12。
- 張豐榮。「從發行商角度審視圖書採購的潛在問題」。全國新書資訊月刊 62 期 (民 93 年 2 月), 頁 24-26。
- ……。「圖書館購書模式之探討」。出版流通 87 期 (民 92 年 2 月), 頁 3-9。
- 陳信元。「出版、閱讀與公共圖書館」。臺北市立圖書館訊 22 卷 3 期 (民 94 年 3 月), 頁 42-50。
- 曾堃賢。「公共圖書館如何全面掌握出版資訊—以圖書行銷通路的演變探討」。臺北市立圖書館訊 22 卷 3 期 (民 94 年 3 月), 頁 1-17。
- 閔國棋。「公共圖書館中文圖書採購模式探討」。全國新書資訊月刊 62 期 (民 93 年 2 月), 頁 7-12。
- ……。「圖書館中文圖書採購模與共同供應契約之探討」。教育資料與圖書館學 42 卷 4 期 (民 94 年 6 月), 頁 545-567。
- 黃碧珠。「談鄉鎮圖書館圖書採購之經驗」。全國新書資訊月刊 63 期 (民 93 年 3 月), 頁 16-21。
- 閻建民。「共同供應契約與其理論基礎」。中信通訊 229 期 (民 92 年 1 月),

頁 6-12。

蘇淑華。「政府採購法與圖書資料採購作業」。國立成功大學圖書館館刊 5 期
(民 89 年 4 月), 頁 1-14。

…………。「政府採購法與圖書資料採購作業」。國立成功大學圖書館館刊 5 期
(民 89 年 4 月), 頁 1-14。

蘇愷姬。「採購法對圖書徵集作業影響之探討—以高雄市立圖書館為例。」。
臺北市立圖書館訊 18 卷 1 期 (民 89 年 9 月), 頁 56-60。

(三) 博碩士論文

王惠華。「政府採購法對國立大學圖書館圖書資料採購之影響」。國立中興
大學圖書資訊學研究所, 碩士論文, 民 93 年。

李衍儒。「政府採購法對非營利組織的影響」。國立政治大學公共行政學系,
碩士論文, 民 89 年。

黃坤城。「中央機關運用共同供應契約採購之問題研究：以中央信託區主辦
為例」。國立臺北大學企業管理學系碩士在職專班, 碩士論文, 民 90
年。

二、西文

(一) Books

Chapman, Liz. Managing Acquisitions in Library and Information Services.
London: Library Association Publishing, 2001.

Wilkinson, Frances C. and Connie Capers Thorson. The RFP Process: Effective
Management of the Acquisition of Library Material. Colorado: Libraries
Unlimited. 1988.

(二) Journal Articles

Hammersley, M. “Conversation Analysis and Discourse Analysis : Methods
Orparadigms”. Discourse & Society 14:6 (2003) ,pp.751-781.

Liu, Ellen F. "The Government Procurement Law and its Impact on Acquisitions of Library Resources in Taiwan." Asia Library New5:3 (2002) ,pp.15-17.

Ogburn, Joyce L. "Theory in Acquisitions: Defining the Principles Behind The Practice." Library Acquisitions: Practice & Theory17:1 (1993) ,pp.33-39.