

政府採購法與 圖書資料採購問題探討

行政院公共工程委員會企劃處專門委員 ◎ 王麗鳳

公立學校或公立圖書館辦理圖書採購，適用「政府採購法」（以下簡稱採購法）無庸置疑。但由於圖書採購具主觀認定之知識性、專業性，涉及著作權、版權等規定，發行來源具有專屬獨家性。但是，由於大多數的圖書發行商並非自行銷售，授權的供應通路則非為唯一，具有部分的競爭性；另一方面卻因來源同一，故在提供書價折扣及掌握不缺書等履約的承諾上，自主性受有相當的牽制。又因圖書館提供學術研究及民眾閱讀的圖書，具有少量多樣的特性，採購作業繁重。因此，在適用採購法的作業上與一般商業化的財貨顯然有別，有必要研議適當模式辦理，以提升採購效益。

採購法施行初期，各機關辦理採購時，總是心存畏懼。為免違反規定，多半以援前例為主，僅以一招（公開招標）半式（最低標決標）辦理所有採購，以致過於保守，不但符合採購效益，而且由於選擇的招標方式或決標原則不當，不僅增加採購作業，而且在傳統的公開招標搭配最低標決標原則之下，機關為防止廠商低價搶標，往往訂定較為嚴苛的廠商資格，而為廠商以機關違反採購法第三十六條「基本資格或特定資格」或第三十七條「確具履約能力者為限」、提出異議，爭議不休，影響採購效率。造成不同的採購都基於特殊性質，而有適用採購法的困擾，以致動輒認為應另訂一套特殊採購法規。例如：公營事業採購、藝文採購、研究發展、保險服務、律師服務、醫療服務等。

事實上，採購法係就作業方式規範，就採購法的立法來說，其所以要規範採購程序的目的，正如採購法第一條規定，在於讓公部門能以「公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質」，減少民眾的疑慮。一則為出錢的納稅人看緊荷包（預算用在刀口上），二為產業參與者建置健康的市場（提供公平競爭機會），同時也為施政的享用者提供滿意的公共服務（發揮效益充實公共設施）。由於採購的範疇包羅萬象，包括有形的工程施作、財物買受與定製，及無形的權利、服務、知識專業與勞力提供，機關所能掌握的規格、條件需求有別，且涉及的產業特性不同。是否針對不同特性的採購，適合另訂一套特殊採購法規，各方迭有爭議。一方面對於採購程序相當部分具相同的規定，分別訂定法規，姑不論法規制定細瑣，不符立法效益，過多類似的法規適用，對於採購人員熟悉各項大同而小異的採購作業之異同，是一種不小的學習負擔，而如何知所運用，也非易事；另一方面，採購性質是否易於分類或性質涵蓋二種以上適用法規之採購，例如：圖書採購（圖書採購法）與同書服務系統（專業服務採購法）合併辦理採購，對於分辨性質而確認適用法規亦將產生困擾，故分別訂定專屬適用法規，

並不妥適。

基於政府採購法涵蓋適用的採購，性質（工程、財物、勞務或具有兩種以上性質；有形的圖書或無形的創作邀稿；具體的建物或不具體的研究發展）、規模（金額大小、本機關或跨機關）、複雜度（商品化或訂製之財物、統包或簡單安裝工程、技術服務或藝文採購）……等特性迥異，故其規範內容配合機關不同需求及不同產業市場情況，設計有各種不同的調整選項。機關辦理不同性質採購或針對不同產業的廠商辦理招標，自然宜視個案需要斟酌採行不同的招標方式。機關辦理採購時，前例固可參考，但尚非不得改變。嫻熟政府採購法規後，採購人員認真於例行採購作業之餘，宜靜下心來想想，有沒有可以改進之處，或合併，或分別招標；或公開招標，或選擇性招標；或複數決標；或固定費用，或結合其他機關採共同供應契約……。由於各招標機關專業不同，特定領域之採購特性各異，適合什麼樣的招標、決標方式及履約條件，只有專精該業務的主辦機關最爲了解，也最能找到問題所在及解決途徑，圖書採購亦然。

過去常見機關採購人員抱怨，採購決定遭機關主會計或政風等單位，簽註反對意見而掣肘的情形近年來已大爲改觀，發現已經有許多機關的請購、採購、主會計及政風單位的人員，在採購法的專業上毫不遜色，與採購人員彼此尊重，並進行意見交換，能夠在符合採購法規的「適法性」及「理性」基礎上討論，相互切磋而研擬最適合的採購作業，實在是可喜的現象。

無論是主管機關、上級機關、稽核小組或是機關內部的主會計或政風單位，重在協助機關採購人員於辦理各類不同的採購，能夠符合立法意旨及機關需求，如期如質地完成採購目標，並不是處處以「防弊」、「監管」及「核准」的立場監視或進行掌控。機關主會計及政風單位，執行內部控制或稽核時，有必要尊重採購承辦單位適法的決定，而採購人員進行採購決定的時候，必須注意「適法」，採購法第六條第二項即明定：「辦理採購人員於不違反本法規定之範圍內，得基於公共利益、採購效益或專業判斷之考量，爲適當之採購決定。」機關辦理採購時，機關採購團隊可以立於「不違反本法規定之範圍內」，基於「公共利益、採購效益或專業判斷之考量」集思廣益，發揮多樣化的採購。甚至，可以跨機關進行洽詢或研討，與特定領域之採購人員進行經驗交流。

至於對於「是否違反採購法令規定」的判定，首重對「政府採購法令」規定的嫻熟，專精才能運用自如。不同人員或不同單位認知歧異時，先上工程會的網站查閱相關解釋，如仍有疑慮，可以向上級機關採購專責單位或工程會洽詢。辦理採購時，要抱持「維護公共利益及公平合理」的存心，除非獨家，資訊公開提供可履約的廠商公平的機會參與應爲最優先的考量，至於用什麼方法可以輕省作業程序及人力，可以覓得合適而履約良好的廠商，則可另做不同的選項。

本次研討會的報告中，欣見有些單位針對圖書採購提出許多良善的作法措施，讓大家獲益良多。謹就各報告人提出的作法或疑慮，試圖提供一些意見供參：

一、圖書採購得採選擇性招標，先辦理資格標，其採建立合格廠商名單方式者（與個案選擇性招標有別），後續有需求的時候，即可就名單內之廠商邀請所有或依序或抽籤或另行公告

(細則 21) 參加，並無分批辦理，意圖規避公告金額之虞。機關不但可以隨時因應需求，不另公告及時辦理後續規格及價格標，由於需求較明確（圖書清單已提出），廠商報價風險較小，價格較為合理。而且，由於每一次後續邀標之採購金額係依邀請當次之採購金額認定（細則 6），故金額較小，如屬未達公告金額採購，程序得以簡化。另且，原未參加投標之廠商，於名單有效期內，得隨時遞送資格文件送機關審查合格後納入，可以廣徵廠商參加，增加競爭，也可減少爭議。

- 二、二所以上的圖書館具有共通性的圖書或服務需求，得經由協議採共同供應契約方式辦理，採購分項可以是圖書清單，或是出版業為類別分項，或以不同語言、學科分項，可以與其他學術研究機構研討，也可以召開說明會廣邀廠商參加（依採購法第 34 條公告邀請）。部分機關所採用之折扣標，對於圖書採購雖不失為一種鼓勵競標的作法，但是，如果購買圖書時附帶有編目、建檔等服務，而該等服務又非每一筆圖書採購或每一機關都需要者，機關規定依書價報列折扣比率而服務採免費提供方式，並不合理。建議考慮圖書採折扣標，圖書服務作固定費用或費率（細則 54 之 1）的規定。機關視個別需要提出圖書服務時，廠商依契約另計費用提供服務，無該項服務需求者，亦無需負擔成本，雙方基於公平合理原則報價訂約及履約，也避免採購人員因服務不另計費，而造成不得不要求提供不適切服務的浪費。
- 三、選擇優良供應廠商方面，由於採購法對於廠商的資格規定，僅以「具備履約能力」為限，故想要由資格篩選出優良廠商並不容易，不妨可以經由「最有利標」決標原則、「履約情形良好」保留後續議價權利、缺書或催書等履約以不良記點累積作為「查驗不合格」納入拒絕往來廠商名單等方式，鼓勵或約束廠商切實完成履約。
- 四、網路訂書或絕版圖書等，確實有不能以公開方式辦理的情形者，如屬未達公告金額，敘明不公告的理由及採購對象，尚非不得採購，機關主管宜斟酌事實及理由裁量核准負責。如對於「不能以公開方式辦理」或「無其他合適之替代標的者」的情形沒有把握，可以採公開取得書面報價（限未達公告金額採購）或個案選擇性招標方式，如無廠商投標或無合格標，即可自行覓商採購。
- 五、各種採購契約係規範買賣雙方的權利義務，故其內容應於招標前妥善規範，並納入招標文件中供廠商評估風險及報價，簽約後應以契約為依據進行履約管理及驗收。履約期間，因情勢改變致未能履約或有爭議者，雙方宜基於「公平合理」原則協議解決，必要時得申請履約爭議調解。
- 六、圖書業者對於圖書館的選書，定期提供資訊尚非不可，但是，學校、圖書館甚多且分布廣，如可利用網路或其他統合的機制選書，應可減少人謀不臧或要講關係交情的疑慮。工程會「電子型錄及詢報價系統」可以提供書商上網刊登目錄及參與機關採購的詢報價，機關亦可利用該系統進行選書，小額採購可以逕於該系統訂購，未達公告金額但逾公告金額十分之一的採購，利用該系統辦理，因連接至「公開取得書面報價或企劃書」網頁，屬公

開辦之招標方式。

政府採購法自民國 88 年 5 月實施以來，圖書採購基於不同於一般財物採購的特性，各圖書採購人員對於採購法確實有一段調適期。猶記得採購法施行初始民國 89 年，身為工程會——採購法主管機關的承辦科長，受邀參加臺北市立圖書館圖書採購研討會，會中各圖書館主管、採購承辦同仁對於圖書採購適用採購法實務的困難議論紛紛，討論熱烈，席中針對採購作業可行的方式共同研究出許多可試行的措施，包括選擇性招標、最有利標、折扣標、分類或分項複數決標等。欣見上次研討內容已經產生起而行的成效，許多圖書館界的先進就圖書採購作業分享可行成功的經驗中，已然包括選擇性招標、複數決標、折扣標等。更可貴的是，圖書採購人員不藏私，願意分享共同經驗，定期交流檢討問題，精進圖書選定及採購作業，共謀服務品質的提升。同時，本次「公共圖書館館藏發展與採購實務研討會」還邀集了圖書採購的所有相關人員共同參與，有圖書使用者——教授，有圖書館管理者——館長、鄉長、學校、採編等，有圖書管理的學者，有圖書的供應者——發行、出版等，有採購法及會計法規的主管機關——工程會及主計處，由不同的面向及層面來看問題，共同分享學習，實在是難得的機會，參與的過程中集思廣益，提供許多不同的思維與做法，相信未來選購圖書及採購的作業應可更為順利。

行政院公共工程委員會網頁

