

政府採購法對圖書館期刊採購的衝擊

The Impact of Government Acquisition Law for Library Periodicals' Acquisition

沈怡
Yi Shen

國立政治大學圖書館採錄組
Librarian, Acquisition Department, National Cheng-Chi University

[摘要 Abstract]

圖書館期刊採購於政府採購法施行後，配合法令以各種招標與議比價方式辦理，然因期刊採購原本有其特性與困難，本文略述依採購法模式辦理兩年期刊招標以來的經驗與心得，期圖書館採購人員能集思廣益，使期刊採購能在法令規範下找出更適合的採購方式，或者更進一步，將採購法對書刊採購的困難與問題反應給主管機關，俾制定出更適合圖書館期刊採購的法令規範。

Since the Government Acquisition Law has been executed, library periodicals' acquisition has to follow the Law then invite public bidding or negotiate prices with agencies. However, periodicals' acquisition has specific difficulty by itself. This article states the experience and feeling of two years' periodicals' acquisition acting up to the Law. Looking forwards to gathering all the opinion of acquisition librarians and finding the best way for periodical's acquisition under the Law. Or to go a step further, reacting the real difficulty and problem to the direct institution for working out the better Law for library's periodicals' acquisition.

關鍵字：政府採購法、期刊採購

Keywords: Government Acquisition Law, Periodicals' acquisition

政府採購法對圖書館期刊採購的衝擊

壹、前言

民國八八年五月二十七日本國政府採購法施行，圖書館書刊屬於財物性質採購，必須以各種招標與議比價等方式辦理。以往圖書館書刊採購價格固然為主要考量，然廠商服務態度、蒐集書刊的完整性與交貨速度也很重要；期刊屬連續性出版品，後續牽涉的問題更為複雜。採購法考驗採購人員於價格最低的狀況下以合約與保證金等確保廠商的履約能力，然圖書館面對的卻是棘手的標的物：圖書及期刊，著實富有挑戰與衝擊。於兩年辦理期刊招標的過程中，除試圖於法令規範下找出合宜的運作模式外，與廠商、總務處、會計室、教育部、公共工程委員會及其他單位採購人員聯繫不斷，舉凡經驗傳承，問題協商，到互相打氣勉勵：既無法規避採購法，只有想辦法面對與解決。即便如此，仍期望圖書館採購人員能結合團體的力量，將採購法對書刊採購的困難與問題反應給主管機關，俾制定出更適合圖書館書刊採購的法令規範。

貳、圖書館期刊之採購特性與困難

採購法對期刊採購的衝擊，起因於期刊連續性出版的特性，涉及不同的主題、刊期、出版地、語言、價格等，與採購法統稱之「財物採購」其實又有許多具體而微的差異，以下就期刊特性與採購的困難分述之：

一、期刊特性：

- (一) 期刊連續性出版，需逐年持續訂購，以維持完整性與使用價值。
- (二) 全球性出版，範圍廣泛，包含各種語文與主題，罕見的語文與主題也不例外。
- (三) 即時性價值，即時出版與收刊，隨刊期更新傳送最快、最新訊息。
- (四) 新興的電子期刊使期刊出版的媒體更多元，除傳統的紙本、微縮、光碟外，電子期刊隨著網際網路普及而備受青睞，圖書館欣見電子期刊使知識傳播更為便利與廣汎，然相對的在採

購時更需考量如連線速度、權限控制、穩定性、介面優劣、內容及價格等等因素。

(五) 許多優質學術性期刊非一般商業性期刊，需透過特殊管道取得。

二、 期刊採購的困難

(一) 出版的不穩定性

期刊改變刊名、併刊、忽然停刊、暫時停刊、出版社合併或惡性倒閉、期刊刊期變更、不定期出版、延遲出版等，狀況時而有之，無法避免，增加了採購、點收、催缺的困難。

(二) 價格的不確定性

外文期刊價格年年調漲，或因全球性通貨膨脹、石油危機、幣值匯差，或因出版社基於成本考量，獲利心態或獨占優勢，以往曾經有高達訂價一倍以上的漲幅，因漲幅難以預測，使期刊預算之編列與執行難以掌握。

(三) 預算增加幅度不及使用需求

期刊經費在中央財政困難的情況下尚能維持往年的水準，但期刊漲價致採購種數逐年減少，而學術研究需求與新刊出版卻為正向成長，勢必面臨刪刊與增刊的選擇，在難以取捨的狀況下，採購人員須靠期刊評鑑的結果、電子期刊與紙本期刊的互補性、館際合作的替代性等作為刪刊與增刊的的考量，並依此和讀者協調、說明。

(四) 西文期刊採購困難

大宗期刊採購多委託代理商訂購，以節省與各出版社聯繫、下單、催缺、退款等事宜，尤其是西文期刊，因語言與地域等因素，透過專業國際性的期刊代理商，其標準化的作業與服務可減輕期刊採購的負擔。然特殊語言如俄語、土耳其語等，仍需取得當地代理商資訊，直接與出版地訂購為宜。

(五) 訂購程序繁瑣

購前查證、書目確認、訂購卷期確認、選擇特定專長的代理商、結購外幣預付款、簽訂合約；後續點收、登陸、催缺、裝訂作業，各環節緊緊相扣，周而復始，期保持期刊的連續性與完整性。

(六) 服務品質穩定的代理商有限

連續性出版的特性使期刊代理商必須處理繁多瑣碎的業務，而其利潤可能僅來自於出版社折扣差價或者另以服務費用計價，真正獲利的應該是出版社，所以具規模且服務品質穩定的期刊代理商有限，但相對的，圖書館在選擇代理商時就沒有太大的空間，若缺乏服務品質穩定的代理商，會造成採購困擾。

參、 政府採購法與期刊採購

政府採購法依採購金額與標的物性質的不同，有不同的採購方式，實務上期刊採購採取的方式也不脫這些範疇：

一、 公開招標：採購金額達公告金額新台幣壹佰萬元以上，以公告方式邀請不特定廠商投標。目前新台幣壹佰萬元以上期刊採購都採用公開招標的方式，於確認下年度續、新訂期刊清單後，備妥招標文件(招標投標及契約文件、契約草案、投標標價清單、投標廠商聲明書等)，連同招標時程簽文機關首長核准，著即上網公告暨門首公告及刊登公報，等標期 四日整，隔日起可進行開標。現行圖書館有以低於底價之最低標、折扣標或者以服務費率等方式決標。

二、 中央未達公告金額採購招標辦法：採購金額未逾公告金額，分為不逾公告金額 分之一以下及逾公告金額 分之一以上。

(一) 不逾公告金額 分之一以下，意指採購金額新台幣壹拾萬元以下，期刊採購可邀廠商議比價或逕行交付適合的廠商訂購。

(二) 逾公告金額 分之一以上，採購金額新台幣壹佰萬元以下，壹拾萬元以上，簡化公告招標的流程，備妥招標文件上網公告或公開取得報價，擇符合需要的投標廠商進行議比價，或經機關首長同意採限制性招標議比價。

三、 限制性招標：凡符合政府採購法第二 二條的情形的採限制性招標。

(一) 獨家代理：代理廠商可取得獨家代理證明者。

(二) 特殊語文：特殊語文期刊訂購不易，以彼此書信往返協商的訂購方式及折扣作為議比價紀錄，簽訂合約。

(三) 原有採購之後續擴充：之前決標案後的補充採購，採購金額不逾決標金額的特定比例(如 5%-10%)，此方式需預先在投標須知及合約中明列增購的權利，不定期出刊、延遲出刊、新增

刊等，比照決標價的服務費率或折扣來計價，直接委任得標廠商訂購。

肆、政府採購法對期刊採購的衝擊

依採購法公開招標與議比價的方式採購期刊，有節省採購經費、提供履約保證及預付款還款保證的優點，於採購合約明訂雙方權利義務也有助於釐清買賣責任歸屬，但就長遠的期刊採購週期及實際上履約責任的結算卻不見得使圖書館顯著受益，類似的困擾亦發生在代理商：

一、 圖書館方面：

(一) 廠商資格限制

1. 招標不能對廠商資格不當設限，如一定金額以上之資本額或代理過某數量以上刊物經驗等，通常可要求的廠商資格包括：營利事業登記證、公司執照、最近一期完稅證明、曾代理經驗之證明等，然每一個期刊都可視為不同標的物，對於規模較大的圖書館，訂刊動輒數百甚至上千種，且出版地涵蓋全球，學術性刊物又佔多數，訂購不易利潤有限，僅代理過五種、一種的代理商雖能提出代理經驗證明，但是否有履約能力頗令人懷疑。再者期刊採預付款，代理商需有一定財力才能先替圖書館墊付訂費，然代理商資本額及營業額之規模亦不得於廠商資格中設限。

2. 具備期刊資料庫不能做為廠商資格限制的條件，僅能於投標須知中載明決標後，得標廠商需提供期刊資料庫的服務，也就是說，此資格非參予投標的必要條件，也非決標後必然履行的責任。然期刊資料庫不僅提供圖書館確認書目、掌握併刊、改刊等資訊，亦能讓圖書館透過資料庫了解刊物出刊的情形、目前所訂刊物寄送的狀況、線上催缺及訂購，若得標廠商無法提供期刊資料庫服務，對圖書館來說猶如少了一隻手，徒增作業的不便。

(二) 逐年更換代理商增加麻煩

逐年辦理期刊招標，會造成得前後標廠商不一的情形，在前一年期刊尚未履約完成，催缺補刊持續進行的狀況下，又要接續處理新年度期刊收刊，加重負擔：

1. 需修改資料庫訂單與點收的書商紀錄及附註等。
2. 訂購及催缺必須清楚責任歸屬，與該年負責的代理商聯繫。
3. 延遲出刊(Published Behind Schedule)、持續訂購(On Standing Order)、不定期出刊(Irregular)等特殊刊物，雖要求得標廠商於刊物出版後再請款，然因出版時程不明，在確認續訂卷期時，因更換代理商可能會產生重覆訂購或是漏訂的情形。
4. 更換後之代理商向出版社訂刊時，必須重新確認圖書館訂刊資料及續訂卷期。
5. 免費電子期刊的申請，因更換代理商可能需向出版社重新申請。

(三) 驗收紀錄徒具型式

1. 罰款核算不易：逐期收刊使期刊不若其他財物採購能明確驗收，雖合約明訂出版後一定天數內需送達圖書館，但實際上圖書館很難監測每一份期刊真正出版的時間，逾期罰款多為形式對策，圖書館的做法是在合約到期前將未收刊或停刊的部分請代理商退罰款。

2. 延遲出刊、持續訂購、不定期出刊等期刊的出版不一定配合合約效期，也就是說這類刊物應該無限期委由一家代理商續訂，於確定出版後請款，才能確保期刊卷期的完整，但併入期刊標案需辦理驗收，尚未收刊的部份代理商會退款，然刊物的取得對圖書館來說比代理商退款來得有意義，而且前一年的收刊狀況會影響下一年度訂購期數，此類期刊不但驗收麻煩，而且也不適合採用年度招標的方式辦理。

3. 期刊點收後，可能產生下落不明、遺失或損毀的情形，如何判定符合驗收到館，需圖書館與總務處協商，是否完全相信圖書館的收刊紀錄。

(四) 低價競標，服務品質難測

1. 既無法於廠商資格做不當設限，等於具基本資格的代理商都可參予投標，低於底價之最低價得標，後續的服務品質僅能於合約中訂定罰責事後防範。曾發生招標機關西文期刊低價決標，但得標廠商事後既不簽約也不繳付履約保證金，因期刊下訂有時效性，大部分的刊物都必須在前一年底或當年初下訂，否則出版社不接受訂單，至該校當年西文期刊全數無法下訂，只能在下一年度以過期期期的方式補購，另也有以低於底價80%得標的案例，得標廠商雖願繳付差額保證金，然圖書館對其後續收刊頗多疑慮，可能要花費更多的人力及時間去監督廠商履約進度與品質。

2. 每一年決標價格會互相比較，也許某一年決標價格特別低，以後訂底價相對要比照低價水準，或者以相當的折扣訂底價，自然決標價格水平不會差太多，決標價格依舊偏低，服務品質

依舊欠佳，表面上期刊採購好像省了很多錢，但實際上卻嚐到惡性循環的苦果。

(五) 與會計單位的協商

通常期刊訂期為一年，但是因出版到收刊有時間差，所以合約期限會超過一年以上或者載明延長合約的但書，所以從期刊預付款到驗收完成結案已經跨會計年度一或兩年，因期刊金額多半逾百萬以上，所以會計單位於年度結算的時候會有掛帳的問題，有的單位先驗收到刊的部分，計算比例後核銷部分期刊支出款，餘以保留款的方式留至下一個會計年度核銷；也有的會計單位為配合國外採購的特殊性，用可以跨年度掛帳的科目入帳，不管採取哪一種，都必須與會計室協商取得共識，以最方便又不違背政府採購法的作業方式為原則。

(六) 廠商有限，且各有不同專長

即便是國際性期刊代理商，仍有專長區隔，更別說特定語文的期刊代理商。有的擅長一般性刊物，有的擅長學術性刊物；或有以地域做區隔的，以往圖書館可根據各代理商專長，請其代訂不同屬性的刊物，並享有最合理的價格。套用到政府採購法的模式當中，即使分成幾個標案，得標者也不一定是最適合的代理商。另因代理商有限，使流標變成常態，通常要經過二次以上的招標程序才能定案。

(七) 期刊漲幅造成成本估算及底價訂定困難

大部分外文期刊出版社調整價格在每年一、二月，而外文期刊須於月底前下訂才能確保隔年如期收刊，也就是說決標可能在出版社調整價格前完成，一方面代理商必須預估價格調漲的風險致成本提高，另一方面對圖書館來說，漲幅的不確定性(5%-100%都有可能)，各出版社的漲價政策又不一，增加底價訂定的困難。

二、 廠商方面：

(一) 準備招標費時費力

代理商必須預先替圖書館期刊估價，期刊少則數種，多則數千種，卻不一定得標，花費成本卻不一定做到生意，估價數量大增又有時限壓力，變成苦不堪言的差事。除了預先估價，因應各圖書館要求，於投標時應查驗的證件及配合的事項也是代理商必須預先準備的。

(二) 保證金的影響

西文期刊採購金額龐大，又屬於預付款，所以得標廠商除履約保證金外，還要先繳付等值合約金額之預付款還款保證金，也就是得標廠商除了具備相當財力負擔保證金外，還要預先替圖書館墊付部分期刊訂費，對代理商來說，不啻暫時凍結了一部分的資產來換取圖書館金額的擔保，造成資金週轉的困擾。

(三) 低價競標的傷害

1. 很難追究是誰破壞了市場行情，原先講求一定利潤與服務品質的代理商因為政府採購法低價競標，為了維持客戶業績，不得不隨波逐流，以降低利潤甚至賠本的價格得標，幸運的可以繼續營運，將來可能有機會獨占市場；撐不下去的可能就做這幾年，對代理商來說，可能是暫時贏了面子但輸了裡子。

2. 不當廠商得標，可能使當年收刊狀況不佳，事後廠商退罰款了事結案，倒楣的是館員和讀者；下一年得標廠商變成收拾前一年訂單的爛攤子，需重新核對館藏及下訂卷期，缺期漏刊的補訂等等。

伍、結語：

政府採購法是否適用於書刊採購迭有爭議，其原本為因應工程採購防弊而制定，對於書刊採購的細節及特殊性不可能考慮周到，乍看之下只要依照財物招標採購流程辦理就行了，實際上書刊的選擇與採訪不若一般財物單純且具體，有其細膩與複雜的特性。辦理招標是否真的替圖書館省錢，恐怕是一種迷思吧？這種書刊招標模式再多辦理五年、十年，也許問題會更彰顯，反而有解決問題的契機發生；但也可能因館員們累積經驗，集思廣益而找出面面俱到的好辦法，不但圖書館能享有滿意的價格及良好的服務，代理商也能得到合理利潤以維持營運、提供優質服務，受惠的就不僅僅是圖書館和代理商了，對所有的讀者更是最大的福音。