

評析我國圖書館西書進口採購程序 所引發之法律問題

廖 又 生

國立陽明大學圖書館館長

【摘 要】

我國國內西書代理商近日抗議圖書資料單位逕行向國外採購書刊嚴重影響其經營利益，本文擬從法律觀點評析個案事實，並提出一套解決方案，俾供圖書館同道及出版事業界參考。

【ABSTRACT】

The domestic importing representative agencies of foreign publications protest that the direct purchase of foreign publications affects greatly the benefits of their business. Thus, this paper attempts to evaluate the practical case from the legal aspects and provides a set of solving options, for the reference of librarianship and publishers.

一、問題源起

民國八十三年八月一日國內西文書進口代理商鑑於現行採購法令允許各大學圖書館可直接向國外採購西文圖書，完全以美金交易不需開立我國發票之採購方式，雖對國內各公私立大學及研究單位圖書館省卻不少採購行政程序上之繁瑣細節，但明顯歧視國內書商權益，更有悖納稅公平原則，於是國內西文圖書進口代理商籌組利益團體（Interest group），對現今各圖書館館藏西文圖書逕行向國外採購模式強烈質疑，並以同業名義草擬陳情書紛向國科會、財政部、審計部、教育部、公平交易會等政府相關主管單位施予壓力，要求說明西書採購之進口程序的合法性，同時促請立法委員召開公聽會（public hearing），謀儘速建立一套公平合法的西文圖書進口採購制度。

查國科會科資中心亦陸續於民國八十三年八月十五日前後分次邀進國立大學圖書館館長及採錄組主任開會，共同研討八十五會計年度國科會國外書刊補助案自行採購相關事宜，換言之，由於國內西書代理商同業的抗爭，勢必引發各公立大學圖書館徵集作業程序的修正、有限購書經費的再調整，國科會科資中心統一採購西文資料政策的變更，

對大量購置國外圖書資料的圖書館，尤易增加館方人力物力的負擔及平添繁複的作業手續，諸如此類之連環效應將對圖書館採訪（Acquisitions）工作產生顯著影響，本文試圖從法律觀點來評析這項爭議，俾求得以化解採訪作業所面對的諸多問題。（註1）

二、系爭事實

西書進口業者銷售對象主要是國內各大學及研究單位之圖書館，經營此類業務之廠商，概分為兩種：

1. 在國內成立公司開立國內發票者。
2. 不在國內成立公司，而總公司在美國不需開立我國發票，完全以美金交易者。

國內廠商受政府法令與各單位內規限制，每批交易約新臺幣壹拾萬元以上交易者就要比價，參拾萬元至陸拾萬元以上者則要招標，當然，採行「招標」、「比價」或「議價」方式來購置西文圖書資料，其母法係依「各機關營繕工程及購置定製變賣財物稽察程序條例」辦理，復視各單位等級及內規而執行，茲以作者任職之國立陽明大學為例，購置定製變賣及營繕工程權責單位辦理方式，可以表1顯示如次：

表1 國立陽明大學購置定製變賣及營繕工程權責單位辦理方式說明表

八十二學年度第二十六次行主管會議通過
八十三學年度第一次行政主管會議修訂

辦理程序	金額		權責單位	辦理方式
	年度預算及代管經費			
	購置定製變賣財物	營繕工程		
一、公開招標	五千萬元(含)以上	五千萬元(含)以上	審計部 教育部	一、報紙廣告二日、門首公告五日。 二、投標或比價須知、圖樣、說明、統一標單、預計金額表(包括主要項目單價分析表或成本分析表)、契約草稿、公告(廣告)稿及其他有關文件。 三、審計部、教育部派員監標、監驗。
二、公開招標	五千萬元(不含)以下 二百二十五萬元(含)以上	五千萬元(不含)以下 四百五十萬元(含)以上	機關首長 授權	一、門首公告五日、報紙廣告二日。 二、投標或比價須知、圖樣、說明、統一標單、預計金額表(包括主要項目單價分析表或成本分析表)、契約草稿、公告(廣告)稿及其他有關文件。 三、會計室派員監標、監驗。 *可由總務處或會計室視各案需要通知相關公會。
三、公開比價	二百二十五萬元(不含)以下 九十萬元(含)以上	四百五十萬元(不含)以下 一百八十萬元(含)以上	機關首長 授權	一、門首公告三日。 二、比價須知、圖樣、說明、統一標單、預計金額表(包括主要項目單價分析表或成本分析表)、契約草稿或其他有關文件及公告稿。 三、會計室派員監標、監驗。
四、公開比價	九十萬元(不含)以下 二十萬元(含)以上	一百八十萬元(不含)以下 四十萬元(含)以上	機關首長 授權	一、由主辦單位自行依規定比價或議價辦理。 二、比價須知、圖樣、說明、統一標單、預計金額表、契約草稿或其他有關文件。 三、會計室派員監標、監驗。 四、以決標日三十日內交貨者視為現貨，現貨得不收押標金、履約保證金及不訂合約。
五、公開比價 或比價	二十萬元(不含)以下 六萬元(含)以上	四十萬元(不含)以下 六萬元(含)以上	教務長 訓導長 總務長 院長	一、由主辦單位自行依規定辦理公開比價、比價或議價。 二、應備比價須知、圖樣、說明、統一標單、契約草稿或其他有關文件。 三、會計室得不派員監標、監驗。 四、經費範圍包括：設備費、維護費、材料費、業務費等項。
六、校長授權	六萬元(不含)以下 六千元(含)以上		一級主管 圖書館長 各科系所 主管	一、購置定製財物由使用單位取具二家以上(含二家)估價單簽請主管核准後自行向價低廠商購置。 二、營繕工程仍由營繕組統一辦理。 三、不須會計室派員監標、監驗。 *此項購置不包括家電、家具部份。(由事務組統一辦理)
七、校長授權	六千元(不含)以下		一、二級 主管 圖書館長 各科系所 主管、計 劃主持人	一、購置定製財物由使用單位簽請主管核准後自行購置，不必附估價單；研究計畫由各計劃主持人核准。(年度經費六千元以下現金支付，代管經費全部以支票支付。) 三、不須會計室派員監標、監驗。

從表1得知，購置財物六萬元以上即須比價，二百二十五萬元以上則要公開招標，有關圖書館購書再另有特別行政規章加以規範，準此，儘管國內各資料單位購置西文圖書資料之價值限額容或存有彈性，但向國內進口業者訂購西文書一律需履行行政程序（無論比價或招標）則無分軒輊，反觀，若是以外幣（美金）向國外廠商購置西文圖書，每一次交易在美金壹拾伍萬元以內者，約合新台幣肆百萬元，則例外不須公開招標或比價，蓋「以至善之讀物，供大多數人士利用，費極微之代價（The best reading for the largest number at the least cost）」長久以來已經成為各類型圖書館館藏發展的基本原則，所以我國各大學校院圖書館館長在財力維艱的情況之下，自然而然會考量節約資源合理調度資金的問題，就圖書館立場而言，偏好逕向國外採購的理由有：

1. 與國內廠商交易須多付百分之五之加值營業稅。
2. 將節省百分之五加值營業稅轉向購置其他圖書館硬、軟體設備。
3. 資料單位可避免辦理程序的束縛。

然而就國內代理西書進口同業觀點而論，基於公平競爭與誠實納稅之基本原則，不容存在稅法上有一國兩制的違法事實，前已言及，不同的資料單位對不同額度採購設有不同的限制，但對純

以外幣報價的仲介書商，諸如ABC、Baker and Taylor、Ballen、Mid-West等中盤商（Jobber）則毫無設限，尤有甚者，常常本地書商送書目資料予各大學圖書館，然各館卻都直接對國外書商購買，特別是向美國書商（例如McGraw Hill、John-Wiley等出版商）訂購，而美商對台灣市場採加碼方法，即出版地國定價再加百分之十五到百分之五十，尚不含運費，藉此購取利潤，其中有部份不肖仲介商的定價常見灌水虛報陋規，其明為英國印刷出版之圖書不向英國購買，概向美國本土仲介公司採購，就美商而言頗為方便，但對臺灣圖書館營運，等於有限經費的無辜浪費，得不償失；就目前國內設有五十多家西書進口商（其中約二十家專作西文圖書資料進口）異口同聲的要求相關主管機關對以下三個問題能具體表達其政策立場，並盼望可提出有效解決方案：

1. 要求財政部對此項稅款徵收表示意見，且明確宣示是否本國書商與外國書商一樣都均可一律免稅？抑或一律課稅？
2. 要求審計部或公平交易委員會調查目前國內各購書單位每次採購西文圖書資料時，對國內書商設有數拾萬元金額限制，另對國外書商採購四百萬額度圖書反而不受任何限制，此種差別待遇事實，是否違反公平競爭原則？
3. 教育部、國科會允許或贊助國內各大學

或研究機構從事西書直接交易，是否有濫用職權之嫌？

衡諸上揭，國內西文書商對現行各大學及研究單位直接對國外採購西文圖書資料深不以爲然，基於國家利益及同業利害所採行的一連串抗爭行動，在在顯示各圖書館之西書採訪工作終必受到實質上影響，怎樣有效應運制度更迭，頗值得同道留意。

三、解決之道

俗諺：「認定真實的問題乃解決問題之一半」，有關圖書館西書進口採購程序，實際上涉及「租稅規避之防杜」、「妨礙公平競爭之禁止」與「採購行政程序之真相」三項基本問題，試析論如次，進而提出進一步之解決方案。

(一)租稅規避之防杜

人民有依法納稅之義務，憲法第十九條定有明文，世人通稱「租稅法定主義」，租稅係國家主權之象徵，亦係現代國家，以公權力限制或干預人民自由財產最常見之工具，在基本人權保障方面，從平等權、財產權，乃至法律保留、比例原則及公益條款、納稅義務人之保障等，皆在憲法體系中居先驅及中堅地位，（註2）再依大法官會議第二一七號解釋，所謂「憲法第十九條規定人

民有依法律納稅之義務，係指人民依法律所定之納稅主體、稅目、稅率、納稅方法及納稅期間等項而負納稅之義務。」究其本旨，稅法人格或租稅人格（Steuerrechts person oder Steuer person），乃指在租稅法律關係上得享受權利負擔義務之資格，「人民」一概念應包括自然人、法人、非法人團體等（註3），我國所得稅法甚至將獨資、合夥之營利事業亦納爲營利事業所得稅之課稅主體（所得稅法第二條可資參照），故負納稅義務之人民，舉凡對國家主權之服從者，不論因身份或人格，或其營業、財產、所得，在國家統治權範圍內之外國人仍須依法納稅，（註4）況大法官會議釋字第一九五號解釋、第一九八號解釋對「住所」之概念認定乃依客觀之外在標準判定，與民法採主觀意思有所不同，另釋字第一六七號解釋對課稅要件採依經濟上負擔能力觀點，貫徹量能課稅原則，藉維租稅之公平負擔，不容差別待遇，足徵租稅權利能力是採從寬解釋取向，對消費者課有增值型營業稅（Value-added Tax），不因內外國人而有所不同，秉此，就國內圖書館直接向外國書商進口採購西文圖書一案，還是須就進價與售價間差額課稅，以便杜絕漏稅弊端，（註5）使不在國內開立發票之外商，可循合法正當途徑尋覓代理商轉售其出版的圖書資料，達成

多階段銷售之目的。

(二)妨礙公平競爭之禁止

依公平交易法第十九條之規定，各種不公平競爭行為之成立，以各該行為「有妨礙公平競爭之虞」為要件，具體言之，所謂「有妨礙公平競爭之虞」，只要「有妨害公平競爭的可能性」或「抽象危險性」即屬構成要件該當，（註6）參酌同法第四條界定「競爭」一概念為「以較有利的價格、數量、品質、服務或其他條件，爭取交易機會」，是合法的公平競爭，反之，以價格、數量、品質、服務或其他條件以外的誘因作為訴求，則有妨害公平競爭之虞，公平交易法第十九條第一項「有妨礙公平競爭之虞」構成要件下又有六款作為要件，例如第一款「損害特定事業為目的」、第二款「差別待遇」、第三、四、五款「脅迫」、「利誘」及第二至第六款的「不正當」行為等態樣，皆必須就個案事實分別認定；就國內圖書館逕行對外採購西文圖書一案，公平交易委員會已接受國內代理商同業謹呈之陳情書，本案未來發展是否構成公平交易法上的「不公平競爭」行為，取決於下列兩個前置要件：

1. 被害人或關係人向公交會檢舉，公交會調查成立後移送檢察處偵辦；查公交會依公平交易法第二十五條至第二十七

條，得通知本案之國內書商、主管機關及各大學圖書館負責人到場陳述意見，通知主管機關、各資料單位提出帳冊、文件及其他必要之資料或證據，並得派員前往有關機構為必要調查，果有「損害特定事業為目的」、「利誘」或「不正當」之事實，方有公平交易法第三十六條之刑事責任。

2. 政府機關、外國人是否適用公平交易法之問題：依公平交易法第四十六條規定，政府行政機關並非市場經濟下的競爭者，應非公平交易法第二條所指之事業，但外國圖書出版商或仲介商，不論其國籍為何，只要不公平競爭結果在國內發生，就有公交法適用，基本上公交法第四十七條採「互惠主義」，肯定外國法人或團體的訴訟能力。

縱觀西書進口採購案，若外國書商有損害國內西書進口商行業之不正行為，仍受公交法之規範與評價，至於教育部、國科會等有關主管機關雖不受制於公交法，但依舊有受彈劾、糾舉及糾正之可能，亦即不能免除政治、行政或者刑事責任。

(三)採購行政程序之真相

純就圖書館事業立場審視，其選擇西文圖書代理商關切的是：有無大量的庫存；送書迅速；送書正確；正確的訂購狀況報告；折扣合理而且可與別家競

爭；有關發票、取消訂單、退書、催詢及交換、展後訂購、整批送書等能配合圖書館的需求；有無提供編目卡片、圖書加工、閱選訂購（approval plan）、長期訂購（standing order）等服務，（註7）顯然圖書館向國外直接購買並不僅著眼於節省百分之五之加值營業稅而已，其更有整體性館藏發展政策（Collection Development policy）的考量。從事實分析，國內西文圖書代理商雖逐漸增多，然在規模、折扣、速度及服務上實無法與外國專業圖書代理商分庭抗禮，（註8）這點值得國內書商於抗爭權益被侵奪的同時，不要忽略反求諸己、過則改之的自省功夫係爭取消費者支持的終南捷徑，畢竟，有權利必有義務，豈可光享權利，不盡義務？

再從採訪館員的作業流程檢討，從國外購買資料範圍包括出版品、絕版圖書、珍本孤本書籍、有價值之手稿、微捲圖書資料、私人藏書、視聽資料、電腦磁帶、多媒體組件、資訊科技產品等，訂購手續要蒐集新書目錄、查詢書目主檔或處理資料檔（In-process-File）以控制複本、查詢採購經費檔（Fund-File）以控制預算、以航空信寄發訂單、收到估價單後辦理申請輸入許可、簽證及結匯，（註9）揆諸事實，國內圖書館逕行對外採購手續，館員所耗費之時間、人力並不亞於國內訂購，這點與其

如國內西書進口同業者於陳情書裡所指：此舉可省卻不少採購過程的麻煩與行政責任，毋寧視為採訪館員較重視資料入藏速度及服務品質等實質性問題，另外，國科會科資中心對國內各大學補助並代購國外書刊，則實際上對各圖書館行政作業手續有簡化的效果，於此一併指明。

綜合上揭本質問題，解決系爭事件可循以下各途徑多方配合進行：

1. 「法無明文者，無稅」為大法官會議釋字第二一〇號明文宣示，基於「租稅公平主義」（憲法第七條）、「租稅法定主義」（憲法第十九條），審計部、教育部、財政部等政府機關應著手從事採購法令及稅務法規研修，如涉及納稅及免稅範圍，悉依法律明文，方符合上開憲法所示租稅法定或公平本旨。
2. 公平交易法是移植性經濟法，其有關不公平競爭行為的認定，原則上仍適用於外國人，本案外國圖書代理商究竟有無違反公交法第十九條規定，留待公交會這享有準司法權機關調查判定之，目前國內書商向立、監二院陳情，只不過遊說（lobbying）國會議員發動質詢、糾正等權而已，雖可收追究責任效果，長遠之計，不如敦促主管部確實修正並稽核購置定製變賣及營繕工程權責單位辦理作業有關內規能判度化、現代化，以達到開放公平競爭的目標。

3. 國內西書代理商應汲取外國專業代理商之長，以精實的服務品質作為博取圖書館信賴的基礎；至於各館仰賴國科會統一採購國外資料，可由政府設置「國外圖書資料採購小組」或指定負責對外貿易機構依合法程序進行之，（註10）藉收節省各館經費重複浪費、行政作業簡化之功效，同時制衡國內書刊代理商的集體壟斷而達成精、速、實、簡的採訪目的。

四、結 語

專業化、精緻化、分散化、多樣化是後工業時代資訊服務業的表徵，（註11）印刷、出版、經銷、典藏分屬不同的專業領域，且隨配銷通路（channel of Distribution）的多階化，圖書資料

從製造商（Manufacturer）、批發商（Wholesaler）、中盤商（Jobber）、零售商（Retailer）到最終購買者（Final Buyer）必經層層中間機構（intermediaries）的仲介，執此之故，如何建立立足點平等的開放競爭行銷體制，係現今我國各圖書館採購國外圖書資料所需改絃更張之處；簡言之，圖書採購制度猶如一條跑道，國內外專業圖書代理商則像競賽選手，起跑點必須相同（憲法平等原則），奪魁者必歸屬於跑得最快的人（公平交易法禁止不當競爭原則），因之，為避免厚此薄彼，杜國內書刊同業者悠悠之口，翻修老舊法令，重申租稅平等主義精神，強化圖書館界與出版事業界之交流事宜，或許才是解決系爭問題的正本清源方法。

附 註

註 1：本文撰擬感謝力大圖書公司負責人黃鐵雄先生提供國內西書進口同業者陳情書、意見反應表等背景資料。

註 2：葛克昌，人民有依法納稅之義務—以大法官會議解釋為中心（台北：台大法律系，民國79年），頁98。

註 3：陳清秀，稅捐法上法律關係論（台北：台大法研所碩士論文，民國73年），頁3—7。

註 4：謝銘洋，外國人在我國稅捐法上之地位（台北：台大法研所碩士論文，民國72年），頁1—6。

註 5：王建煊，租稅法（台北：文笙，民國70年），頁479。

註 6：呂榮海、謝穎青、張嘉真合著，公平交易法解讀（台北：月旦，民國82年），頁90—93。

註 7：Audrey Zaglen, Buying Books : A How-To-Do-It Manual for Librarians (New York : Neal—Schuman, 1989), 84—85.

註 8：胡述兆，吳祖善，圖書館學導論（台北：漢美，民國78年），頁71—73。

註 9：吳明德，館藏發展（台北：漢美，民國80年），頁136—137。

註10：王振鵠等人，建立圖書館管理制度之研究（台北：行政院研究發展考核委員會，民國74年），頁151。

註11：John M. Cooper. "Financing Academic Libraries. Making the Transition from Enrollment Growth to Quality Enhancement." College and Research Libraries 47 (July 1986) : 354—359.