



联合国国际贸易法委员会  
第三十七届会议  
2004年6月14日至7月2日，纽约

政府采购领域今后可能开展的工作  
(临时议程项目(9))

秘书处的说明

目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-7	3
二. 《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》的由来和宗旨 .....	8-9	3
三. 电子通信和技术在采购方面的应用 .....	10-16	4
A. 合同机会的公布 .....	17-20	5
B. 关于采购合同的法律法规的公布 .....	21	5
C. 招标文件和其他相关信息的发布 .....	22	6
D. 授标的公布 .....	23	6
E. 采购过程中电子通信的使用 .....	24-29	6
F. 电子(逆向)拍卖 .....	30-38	7
G. 电子目录 .....	39	8
H. 有关采购中电子通信的使用的结论和建议 .....	40	8
四. 《贸易法委员会示范法》中其他可能有待审查的问题 .....	41-44	9



---

A. 供应商名单的使用 .....	45-56	9
B. 服务采购 .....	57-60	10
C. 替代采购方法 .....	61-62	11
D. 采购中的社会参与 .....	63-67	11
E. 框架协议 .....	68-75	12
F. 投标书的评审与比较 .....	76-79	13
G. 救济和执行 .....	80-82	13
五. 其他考虑要点 .....	83-84	14
六. 结论和建议 .....	85-86	14

## 一. 引言

1. 1981 年，联合国国际贸易法委员会（贸易法委员会）在其第十四届会议上决定，为进一步加强委员会的协调作用，秘书处应当每隔一段适当的时间选择一个特定领域供审议，并应当提交一份报告，重点说明在该领域已经开展的工作，同时指出可适用法律统一和更新的议题。<sup>1</sup>
2. 秘书处选择了货物、建筑和服务采购法供委员会讨论。因此，秘书处向 2003 年 6 月 30 日至 7 月 11 日在维也纳举行的委员会第三十六届会议提交了两份关于政府采购问题的说明（文件 A/CN.9/539 和 A/CN.9/539/Add.1）。这些说明列举了其他组织目前在政府采购领域的活动，并提供了有关实施的实际经验的信息。这些说明被认为是制订有关如何解决所提出的问题的建议的起点，目的在于交给 2004 年第三季度可能召集的一个工作组进行审议，但此事尚需得到委员会第三十七届会议的确认。
3. 委员会在其第三十六届会议报告中强烈支持将采购法纳入委员会工作方案，以便能够审议自 1994 年《贸易法委员会示范法》通过以来所产生的新的问题和新做法。<sup>2</sup>
4. 在这方面，委员会请秘书处编写一份有关提交委员会的说明中所确定的政府采购方面问题的详细研究。<sup>3</sup>
5. 委员会还指出，除立法指南以外或作为立法指南的替代做法，其工作还可能扩展到制订最佳做法、示范合同条款和其他形式的实用咨询。委员会进一步指出，秘书处的研究和建议应当考虑到，在一些国家，政府采购不是一个法律问题，而是各部和政府机构的内部指令问题。<sup>4</sup>
6. 秘书处此后开展的工作是在与诸如世界银行等在该领域具有经验和专门知识的组织的密切合作下进行的，并得益于对该领域专家的咨询。秘书处应委员会要求对有关政府采购问题的研究还考虑到在世界贸易组织和其他国际和区域组织主持下进行的谈判。
7. 本秘书处的说明列举了这些研究的概要，作为 A/CN.9/539 和 A/CN.9/539/Add.1 的后续文件提出，以便协助委员会考虑如何解决这一领域中提出的问题。

## 二. 《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》的由来和宗旨

8. 正如秘书处说明 A/CN.9/539 第 2 段所阐述的，《贸易法委员会示范法》及配套的《颁布指南》<sup>5</sup> 旨在作为各国评价并更新其采购法和采购做法以及在尚不存在这类法律的情况下制订采购立法时的范本。而且，《贸易法委员会示范法》载有旨在实现采购过程的竞争、透明度、公平、经济和效率的程序，实践证明，它是采购法改革方面一个十分重要的国际基准。全世界不同地方的 30 多个法域已经通过了以《贸易法委员会示范法》为基础或在很大程度上受其启发而制订的立法，《贸易法委员会示范法》的使用已经导致采购规则和程序的广泛协调一致。

9. 然而，正如先前向委员会所报告的，在《贸易法委员会示范法》基础上进行法律改革的经验以及示范法的实际应用中出现的新问题和新做法，可能说明有必要审查示范法案文中涉及到的一些问题。特别是，政府采购中越来越多的电子商务的使用，包括基于互联网的办​​法的使用，能够进一步促进采购立法的目标。此外，一些国际组织和区域性组织在政府采购领域中的活动反映了采购制度对各国经济的发展以及区域和区域间一体化日益增长的重要性。这些活动还突出了采取协调一致的现代模式和协调活跃在采购领域的各国际机构的工作的必要性。

### 三. 电子通信和技术在采购方面的应用

10. 在过去十年中，有两种改变了采购进行方式的主要技术发展：一是电子通信手段已经广泛的使用，二是一些国家现在已经采用电子方式进行部分采购（即招标或其他授标方式已经使用自有系统或通过互联网在网上进行）。通过电子手段进行的采购正在迅速普及，国内法和世界贸易组织（世贸组织）以及欧洲联盟也在考虑采取电子手段进行采购。

11. 然而，尽管国际贷款机构有关评估各国采购制度标准的近期文件鼓励使用电子手段，但是没有提供可以指导其监管的原则。秘书处已经注意到有关使《贸易法委员会示范法》适应电子采购的方法的具体评论和建议。因此委员会可以考虑，除了处理电子采购的一些基本问题以外，可以提供有关电子采购方法的有用的指导。

12. 秘书处从两个方面考虑了所提出的问题，一是如何在《贸易法委员会示范法》现有条文的范围内处理这些问题，二是在需要制订进一步的条文的情况下要考虑到示范法的宗旨和现有条文。对于许多电子采购做法，可以通过对现有法律和规则的解释来协调，但是对于在采购中使用电子商务手段来说，可能仍然存在一些不如人意的障碍。<sup>6</sup>

13. 采购实体使用电子通信手段与供应商、公众和其他公共机构进行通信以及在政府的内部行政程序中进行通信。它们可以用于采购过程的各个阶段：即计划、通过发广告和传送诸如规格说明和招标书等文件和资料进行的采购过程本身以及招标过程本身。它们还用于从发出订单直到开具付款发票等最终合同的管理。

14. 电子商务的使用的潜在好处包括由于可以联系到更多的潜在供应商而带来降价压力，以及在有些情况下促进标准化，从而提高资金价值。潜在的好处还包括由于节省交易费用（诸如纸张处理费用），由于更快的通信而节省费用以及更容易联系到供应商和获得合同信息而提高运作效率，以及更好地遵守规则和政策，包括提高监测的能力。

15. 各国能够在多大程度上受益于电子采购取决于若干因素，包括可靠的和负担得起的电、通信和足够的硬件和软件的获得和使用，电子商务一般法规的完备性、标准化程度和现有人力资源。回顾到政府采购并不总是一个立法问题，有时也是与政府部门和政府机构的内部指令有关的问题，委员会似宜考虑是否

有必要为提供适当程度的监管而在颁布国的国家法律中制订更详细的规定，以及是否应当在《贸易法委员会示范法》的配套《颁布指南》中解释有关原则。

16. 秘书处在本说明的以下各节中阐述了在采购过程中由于越来越多地使用电子通信而提出的一些问题。

#### A. 合同机会的公布

17. 以合理的成本尽可能广泛地公布机会，将最有助于实现《贸易法委员会示范法》的宗旨，因此也就产生了在传统手段之外或作为其替代手段要求以电子方式公布机会是否可以进一步促进这一宗旨的问题。

18. 秘书处收到一项建议，认为电子公布如果是强制性的（即除此以外不允许以纸质公布），则效果最好。然而，即使电子手段是选择性的，也会有相当大的好处。而且，强制性电子手段所增加的成本，特别是在实施电子系统的早期阶段，将大于所带来的好处。因此委员会似宜考虑，（鉴于各国的现状）是否需要涉及强制性或有选择性使用电子公布问题的法律规则（以及如果这类规则可能限制有关信息的获取的话提供这类规则是否妥当的有关问题）。

19. 《贸易法委员会示范法》第 24 条要求，对采购的参与必须在颁布国实施《贸易法委员会示范法》时所规定的地方的出版物上刊登，（对于国际采购来说）应当在一份国际上广泛发行的“报纸”或在“一份有关行业出版物或技术或专业刊物”上刊登。这一规定暗指纸质公布手段。其他采购制度有不同的公布要求：例如某个区域机构发布了有关只能以电子方式公布机会的信息，但另一些机构则允许使用可以满足获取要求的任何媒介。

20. 如果在有关国家有可能进行电子公布，则可以要求电子公布作为替代办法，即使是作为纸质手段的补充，条件是它被认为以有限的成本提供了更广泛的公布。同样，更多的信息可以以电子手段提供，因为电子手段的成本预期比使用传统的纸质手段要低。委员会似宜考虑是否需要《贸易法委员会示范法》或与其配套的《颁布指南》中提供有关下列问题的立法指南：灵活性，谁来决定公布手段，是否应证明仅仅使用电子手段是合理的，这类决定应当在什么根据上作出，以及谁来承担省去一种手段的责任。

#### B. 关于采购合同的法律法规的公布

21. 《贸易法委员会示范法》第 5 条要求“迅速使公众能够获取”条例、所有普遍适用的行政规定和指令，“并应系统地保存这些文本”。这一条的范围已经足够宽泛，包括了各种方式的公布——电子方式或其他方式，但是一项允许或者要求电子公布的明确条文可以认为是可取的。而且，委员会似宜注意的是，考虑到电子信息公布的有限成本，在这一领域是否需要立法规定，以及目前尚不要求发布的与潜在供应商有关的信息（诸如内部政策或指示）是否应当以电子手段或其他可用手段加以发布。上一段中阐述的问题也将适用于有关法律法规的公布问题。

### C. 招标文件和其他相关信息的发布

22. 《贸易法委员会示范法》第 27 条论述了招标文件中应当包括的信息。其中没有具体提及关于使用电子手段的信息，但是第 27(z)条使采购实体能够纳入其所制订的与采购程序有关的其他任何要求，有关使用电子通信手段和竞标的信息也可以纳入。《颁布指南》建议各国似宜进一步制订有关这些问题的条例。

### D. 授标的公布

23. 示范法第 14 条要求采购实体发布高于颁布国规定的标准的授标通知，且要求采购条例可以规定发布方式。同样，该条在范围上已经足够宽泛，包括了各种方式的发布——电子方式或其他方式，但是考虑到上文第 20 段所提出的问题，一项允许或要求电子发布的明确条文可以认为是可取的。

### E. 采购过程中电子通信的使用

24. 电子通信可以用于整个采购程序，包括发放招标文件和邀请书、提交资格预审资料、投标书和建议等。好处包括降低处理费用、加快通信速度、（由于减少了官员与供应商之间的直接联系以及很大程度上隐匿了投标人的名称而）可能减少腐败和滥用职权以及在邮政递送不可靠的国家为外地供应商提供更可靠的通信。这些好处可以带来更多竞争，例如在它们导致更多外地公司参与的情况下。

25. 《贸易法委员会示范法》第 9(1)条要求以提供记录的方式进行通信，（或者作为大多数通信的替代方式要求以提供记录的方式确认通信）因此不排除电子通信手段。

26. 《贸易法委员会示范法》也没有排除提交电子投标书的可能性，因为第 30 条第 5(b)款具体规定，“投标书还可通过招标文件中规定的任何其他形式提交，但条件是这种形式应当提供投标书内容的记录，并至少具有同等程度的真实性、安全性和保密性”。除了上述第 9(1)条中关于对记录的要求的规定以外，《贸易法委员会示范法》没有规定对使用电子手段的明确限制，只有在正式投标中使用这种手段提交标书这种情况除外。例如，没有要求确保供应商提交的文件中信息的保密性要与纸质文件所能达到的水平相当。因此，为第 30 条这类条文配以一些有关真实性、安全性和保密性的详细规定可能是有益而且也许是必要的，这样可以使供应商和公众对电子程序抱有与以纸质为基础的程序同样的信心，并可确保标书在竞标程序中能够保密。

27. 其他有待审议的相关问题包括所使用的通信手段和机制能够确保数据的完整性，将在收到时间对于适用采购程序规则十分重要的情况下使各实体能够确立收到文件的时间，并确保标书和其他重要文件在有关截止日期之前不被采购实体或其他人获取。

28. 《贸易法委员会示范法》目前不允许采购实体要求供应商使用电子手段（第 9 和第 30 条）。需要审议的主要问题之一是电子通信的使用应当是强制性

还是选择性的：即采购实体和/或供应商或潜在的供应商是否可以坚持使用电子通信手段或纸质通信手段。委员会在考虑这一问题时似宜遵循所规定的通信手段不应当为其获取设置不合理的障碍这一原则。

29. 上述第 18 段中提出的有关强制性电子化机制的利弊的其他问题可以在这一方面加以审议。值得注意的是，有关真实性、安全性和保密性的条文（例如在需要电子签名时）可能给各当事方造成重大费用。而且，一国的一般法律环境是否为使用电子手段提供了足够的支持，将是一个重要的考虑因素。例如，关于某些种类的合同的证据或手续（诸如签名）的认可的律可能仅仅提及非电子化文件，或者有关诸如通过电子手段签订的合同中要约和承诺的时间和地点等问题的律可能不十分明确。《贸易法委员会电子商务示范法》和《贸易法委员会电子签名示范法》论述了这些问题中的一部分。

## F. 电子（逆向）拍卖

30. “逆向电子拍卖”是一种越来越普遍的竞标程序。逆向拍卖是一种货物、工程和服务的采购竞标程序，这种程序为供应商提供了有关其他标书的信息，从而可以持续地修改它们自己的标书以与其他标书竞争，通常它们不知道其他供应商的身份。在电子逆向拍卖中供应商然后通过电子拍卖站点，通常是通过互联网（互联网的使用已经基本取代了自有系统的使用），利用有关打败其他供应商的要约所必需的排名顺序或金额的信息，贴出标书。随着拍卖的进行，供应商可以以电子形式看到投标的进展情况，并据此修改它们的标书。拍卖可以在规定的时间内进行，也可以持续进行直至一段规定的时间之后仍没有新的标书。

31. 逆向拍卖最常用于价格是唯一的或至少是一个关键的授标标准的标准化货物和服务，因为一般来说价格是“拍卖”过程中唯一的重要特征。然而，可以使用其他的标准并将其纳入拍卖阶段，或者将其在整个过程中在一个单独的阶段加以评估。

32. 对使用拍卖或可能使用拍卖以及拍卖对竞争所带来的正面影响的承认促使一些国家和国际组织对这一办法加以监管或提供指导（即它们明确考虑了这一技术）。然而，在其他许多国家，并没有相应的规定。

33. 委员会注意到，如果有关其他标书的信息和拍卖过程的结果能够提供给参与者，则可以提高透明度（另见上文题为“授标的发布”的一节第 23 段）。

34. 《贸易法委员会示范法》对使用电子逆向拍卖没有制订明确的规定。该方法的一些方面可能已经包括在现有条文中，但其他一些方面还没有包括在内。因此，在质量等非价格标准是在拍卖前单独排序的情况下，随后利用专门的拍卖软件将价格和非价格标准与拍卖中提交的信息结合起来，以便随时给出各供应商的总体排名。这样，整个程序就是一个“两阶段”程序，第一阶段是买方对有关非价格方面进行排序，第二阶段是拍卖阶段，在这一阶段中价格和非价格方面被结合起来以提供一个总体排名。

35. 委员会注意到,《贸易法委员会示范法》的一般竞标程序“公开竞标”设想的是单一竞标阶段,不允许上述程序。而且,在一个密封的信封中以书面形式提交投标书的做法也与拍卖程序不一致。关于投标书的评审与比较,《贸易法委员会示范法》第 34 条第 1(a)款禁止在交标后改动投标书的价格,根据第 34 条第 8 款,关于投标书的信息不得泄露,这两项规定都对使用电子逆向拍卖构成了障碍。

36. 因此委员会似宜考虑是否有必要将电子拍卖当作传统采购方法的一种或者当作一种独特的方法进行规范。有与会者指出,将这种拍卖作为传统竞标的一种来对待将需要制订其他规则来处理与投标书保密问题和两阶段评审问题有关的拍卖的特殊特征,但是这种做法相比将电子拍卖作为需要新的特殊规定的一种单独的竞标方法来对待要更为可取。

37. 委员会也似宜考虑是否有必要在《贸易法委员会示范法》和其他文件中阐述上述问题。例如,由于技术或其他原因,电子拍卖可能并不是对所有的国家都适合(其他一些条文也是如此,包括服务采购的不同评审办法),因此可以考虑将其作为一种选择性的程序推出。

38. 《贸易法委员会示范法》是基于一种一般认识,即公开竞标、有限竞标和征求报价的使用是国内政府采购条例中的最佳做法。委员会似宜考虑是否有必要在《贸易法委员会示范法》中为按照这种方法的模式进行的拍卖程序提供指导,这种模式经过调整应包括一个拍卖阶段,但是又与《贸易法委员会示范法》的原则和目的保持一致。

## G. 电子目录

39. 电子目录可以是传统纸质目录的电子版,也可以包括电子订购设施,正在被越来越多地使用。在实践中,一个采购实体可以使用电子目录安排作为确认接受其报价(或持续报价)的供应商的手段,而且事实上电子目录安排与强制性资格名单或多供应商框架协议有类似的效果。因此,在关于这些问题的各节中将对电子目录问题进一步评论(另见下文第 48 至 56 段和第 73 至 75 段)。

## H. 有关采购中电子通信的使用的结论和建议

40. 委员会将注意到,在采购领域中电子通信的使用有两条主线:电子手段通信和使用互联网进行采购过程本身。委员会似宜考虑,鉴于所涉技术正在日新月异发展,是否有必要在《贸易法委员会示范法》中对关于电子采购和电子通信办法的原则提供立法规则,而不是在该文件中阐述技术本身。而且,委员会似宜审查是否可以提供在法律或其他文件中采纳和使用这类方法的进一步指导,这种指导可以协助技术尚不够先进的国家或者尚未达到利用所需技术的必要水平的国家。

#### 四. 《贸易法委员会示范法》中其他可能有待审查的问题

41. 秘书处的说明 A/CN.9/539 和 A/CN.9/539/Add.1 中阐述了政府采购领域国际组织和国际贷款机构的活动和经验，这两份说明注意到，一些机构目前正处于审查其在政府采购领域的规定和条例的过程之中。

42. 这些活动和审查反映了政府采购作为国家经济发展和区域及区域间合作与一体化的一种工具的日益增加的重要性。需要考虑的问题包括有关经济体的经济和技术发展的不同阶段以及如何实现效率、成效和透明度的目标。

43. 委员会的协调目标似乎确认了这样一点：在尊重《贸易法委员会示范法》各项原则的情况下，尽可能确保示范法与其他现行国际和区域政府采购制度保持一致是可取的，因此，这种协调应可增加示范法的使用。

44. 秘书处还在本说明以下各节中讨论了与这些事项有关的其他可能有待审查的问题。

##### A. 供应商名单的使用

45. 供应商名单（也称为资格名单、资格系统或核准名单）为未来采购确认了经过选择的供应商，并且可以作为强制性或选择性名单运用。强制性名单要求将供应商在名单上登记作为参与采购的条件，而对于选择性名单，供应商可以选择登记，但不影响其资格。允许供应商加入名单可能涉及对供应商是否适合某些合同进行全面评审、部分评审或完全不评审，但通常涉及对部分资格的初步评审，而将其他资格留待在具体合同中考虑供应商时进行评审。

46. 供应商名单的主要目的是精简采购程序，从而节省费用、引入更广泛竞争并进行更有效的信息管理，这对买方和供应商都是有利的。

47. 选择性名单的好处包括由于不必要为每一项合同提供和评审单独的资格信息而降低费用、在需要紧急采购时可以获取信息、为供应商降低寻找合同信息的费用（合同信息可以自动发送给注册供应商）以及在较低的供应商成本带来更多有兴趣的供应商的情况下可能引入更广泛的竞争。名单还可以通过免除或缩短做广告、等待兴趣表示和评审资格的时间而节省时间（这点对诸如紧急采购等不做广告和不进行竞争的采购尤其重要，这类采购经常是以偏爱采购实体所熟知的供应商的特别方式进行的）。

48. 在一些国家的做法中，名单被认为通过鼓励标准调查表和资格政策促进了采购政策的一致性和效率。在若干买方使用共同名单并且共同名单也使得采购实体可以汇集供应商信息时，例如有关供应商不规范行为或不值得信赖的信息这种好处便扩大了。

49. 强制性供应商名单可以增加上述好处（主要是有利于采购实体），但是，如果强制性供应商名单由于降低透明度并促进供应商和采购实体之间形成密切关系而损害了公众对于政府采购的信任度，那么也会由于将一些供应商排除在合同（包括那些否则将需要在广告之后进行公开竞标）以外而带来可能限制竞争的重大风险。其运作也可能带来较高的管理费用。

50. 因此，强制性名单的不利之处可能超过了其好处。但是，许多国家和国际采购制度在大型合同中都使用了这种名单。然而，在这些制度中其使用受到规范：第一，在一些情况下可以对使用这种名单的实体加以限制；第二，控制其使用，以确保它们以合理的透明的方式进行运作。

51. 有与会者指出，《贸易法委员会示范法》没有论及供应商名单问题，但其没有阻止采购实体在诸如有限竞标、竞争性谈判、征求建议或报价以及单一来源采购等不要求做广告的采购中使用选择性名单甄选供应商。在实践中，这种使用可能导致通过使用相对非正式征求报价程序而排除未经注册的供应商，从而实际上起到强制性名单的作用。

52. 在《贸易法委员会示范法》通过时，供应商名单的使用被认为是不可取的，也逐渐在消失。然而，随着电子通信的普及，名单的使用（和价值）在增加，其成本减少了。而且有与会者认为，日益增加的电子目录的使用还可能导致更多采购以实际上依靠供应商名单的方式进行。

53. 供应商名单的使用可以为那些有限采购办法提供更为透明的非歧视性的供应商选择方法，在这方面，《贸易法委员会示范法》对于供应商的选择没有控制。这类控制的目的是为了确保实行使供应商更为公平和更为透明地进入名单的办法，而且举例来说可以包括一项根据关于未来机会的公布要求公示任何名单的存在情况的义务。

54. 还有与会者指出，《贸易法委员会示范法》不允许采购实体限制名单上注册的供应商进入采购（即采用强制性名单），在这方面，第 6(3)条禁止实体在第 6 条以外规定任何“标准、要求或程序”，并且第 6 条没有提及在名单上登记。

55. 许多国际贷款机构不将强制性名单的使用视为公开竞标程序中的好做法。然而，一些国家继续使用强制性名单，因此委员会似宜考虑是否需要在《贸易法委员会示范法》或《颁布指南》中提供关于如何使用强制性名单的立法指南。

56. 还有一点是可以商榷的，上文关于选择性名单的论述指出，在某些种类的采购中，已做公告和有管制的强制性名单可以为供应商提供更公平和更为透明的准入。在这些情况下，允许各国采用有管制的强制性名单这种办法可以促进竞争和提高透明度。

## **B. 服务采购**

57. 目前《贸易法委员会示范法》第四章“服务采购的主要方法”较为灵活，因为它包括采用灵活的采购方法，例如进行谈判，在供应商交标之后选择胜出者。

58. 《贸易法委员会示范法》还规定，服务采购应当在编制详细的规格说明是可行的和招标被认为“合适”时使用招标方式。否则的话，可以使用其他货物和工程采购方法，只要这种方法更为合适并且它们的使用条件得到满足即可（第 18(3)条）。

59. 《贸易法委员会示范法》的前提是服务采购的进行将使用与货物和工程采购不同的方法。然而有的观点认为，实践中灵活的评审办法（采用按质论价和议价方法）仅仅在某些种类的服务采购中使用。一个值得注意的例子是知识服务的评选（即诸如咨询和其他专业服务不能带来可衡量的物质产出的服务）。还有与会者建议，可以根据物质产量来衡量的服务的采购可以采用货物和工程采购中所使用的严格的客观评审方法。秘书处的说明 A/CN.9/539/Add.1 第 9 段提供了有关建议的更为详细的内容。

60. 因此，委员会似宜考虑是否需要《贸易法委员会示范法》的某些条文进行修订，以便为许多服务采购规定一个更严格的制度，并为知识服务采购提供更大的灵活性。

### C. 替代采购方法

61. 至少有一个多边贷款机构建议，审查使用《贸易法委员会采购示范法》第五章中所阐述的一些“替代采购方法”的需要和条件可能是有用的。秘书处的说明 A/CN.9/539/Add.1 第 11 段载有在这方面向秘书处所提出的详细建议。

62. 然而，委员会似宜注意到在《贸易法委员会示范法》的编写过程中已经对这些问题进行了广泛的考虑。因此委员会似宜考虑是否应当进一步考虑这些问题。

### D. 采购中的社会参与

63. 《贸易法委员会示范法》没有述及采购项目的合同执行阶段。秘书处注意到，这类执行的一个方面是社会参与的概念（即最终用户参与项目执行）。一个国际贷款机构指出，社会参与是项目执行的最有效率的方式，因为用户有一种积极性，要确保对它们有直接影响的施工的良好质量。

64. 一些现代采购制度都规定了社会参与，在这些制度中，筛选方法是用来在一些诸如保健、农业推广服务和非正规教育等对于大公司不具有吸引力的部门中实现社会目标和可持续的服务交付。

65. 在各国采购规定中有时规定了这类参与，即采购方法或授标标准的选择允许考虑社会参与，或者将社会参与作为合同的一项条件或最终授予合同的条件。秘书处认识到，采购中社会参与的实施方式各不相同，包括便于利用当地的专门知识和材料以及采用劳动力密集型技术，等等。

66. 《贸易法委员会示范法》没有具体述及社会参与问题，但是其条文已相当灵活，足以允许采用上文各段中所阐述的大多数安排。然而，委员会似宜考虑是否需要在采购方法或授标标准的选择中纳入社会参与的明确条文。

67. 秘书处还认识到，某些允许采购合同中社会参与的方法涉及分拆合同或者说授予通常使用单一来源采购的小额合同。目前的《贸易法委员会示范法》不允许这些方法，委员会似宜考虑《贸易法委员会示范法》中的规定是否有必要

采纳这类程序，是否有必要对《颁布指南》中采用这些方法进行评论以及是否有必要给予颁布国在其国内立法中制订适当的例外规定的可能性。

## E. 框架协议

68. “框架协议”可以定义为保障在一段时间内反复供应一种产品或服务的安排，包括在开始阶段按照设定的条件邀标、根据投标书选择一个或多个供应商以及随后定期按照特定要求向选定的供应商发出订单。因此，它们主要是在采购实体在一段时间内需要特定产品或服务但不确切知道它们将需要多大数量的情况下使用。

69. 观察家指出，许多国家的采购法包含关于框架协议或采用其他术语的等同程序的规定。使用这类安排而不是为每次采购需要开始一个新的授标过程的主要原因是为了节省采购的程序费用。尤其是，这类安排避免了在发出每一份订单时都要做广告和评审供应商资格的需要，程序的这一阶段只要在上文说明的开始阶段做一次。

70. 《贸易法委员会示范法》未载有关于框架协议的具体规定。

71. 框架协议在许多国家广泛使用，一些国家的国内法也对其作出了规定（一些国家则要求服从区域机构或国际贷款机构的规定）。实施框架协议的现有采购方法通常取决于有关金额标准的一般规则（即在标准以下可以使用非公开竞标程序），也取决于在必要时如何根据框架协议调整关于标准的规则。这些标准可能仅仅取决于每项合同的价值或可能在某种程度上涉及合同价值总额。

72. 框架协议可以与一个单一供应商或与多个供应商签订。单一供应商协议可以约束采购实体购买，约束供应商供货，或两者兼有，或者可能对任何一方都没有约束，但是规定了未来授予合同的条件，只在双方签订一份订单时才产生法律承诺。

73. 多供应商安排涉及在初期阶段通过竞争选择若干可以按照采购实体规定的条件供应产品或服务的潜在供应商（第一评标阶段）。当随后产生对该产品或服务的需求时，采购实体然后从这些供应商中为该特定订单选择一个供应商（第二评标阶段）。<sup>7</sup> 采用多供应商安排的国家在第二评标阶段选择供应商的方法大不相同，尤其是进一步竞争的程度有很大差别。这些差别体现了在所选择的办法中引入竞争（以便提高资金价值）以及公开性和透明度的目标与这些方法本身的程序性费用之间进行的权衡。

74. 使用多供应商安排而不是单一供应商安排的主要好处包括：在为一份具体订单选择供应商时具有灵活性，避免完全重新开始一个新的程序的费用，供应的保障，集中采购的好处，以及小供应商能够有更多机会参与公共工程。通过提供相对于现有小额采购的程序更为透明的程序，它们还可以增加资金的价值，并促进其他采购目标。尤其是，在框架协议下的合同总金额可能使广告成本成为合理的，而（与在单一供应商框架下的供应商相比）框架供应商也会对监测该安排下的采购的运作有兴趣。

75. 尽管《贸易法委员会示范法》没有明确述及框架协议，在现有程序中可以运作一些单一供应商协议，甚至也许可以运作一些多供应商协议。鉴于其越来越多的使用，并注意到其他区域机构（包括欧洲联盟）已经考虑了框架协议，委员会似宜审查是否有必要在示范法中作出规定。

#### F. 投标书的评审与比较

76. 《贸易法委员会示范法》第 34 条第 4 款规定了投标书的评审标准，而且规定，确定估值最低的投标的标准能够使采购促进工业、社会或环境目标。这些目标可以包括（通过排除一家供应商、给予优先考虑和在有限的情况下使用单一采购来源等）促进国家工业发展。评审标准还可以考虑到外汇的影响。有明确的控制机制以确保授标标准客观、可以量化以及事先告知各供应商。

77. 向秘书处提出的普遍意见是《贸易法委员会采购示范法》应当承认利用采购来促进工业、社会或环境目标，以便增加透明度并使得对采购的运作能够有更大的控制。而且，还可以考虑到这方面的区域观点和国家目标。

78. 总之，秘书处收到的建议是，第 34 条第 4 款中的某些条文可以根据这些目标加以修订，而且如果(b)项中可以规定明确的投标书评审标准，指明具体金额或供应商为使其报价被认为可以参评而必须满足的要求，则可以加强透明度。秘书处的说明 A/CN.9/539/Add.1 第 25-30 段中载有进一步详细建议。

79. 委员会似宜考虑在《贸易法委员会示范法》中对这些条文进行修订是否妥当，还是说可以在其他地方，例如《颁布指南》中提供适当的指导。

#### G. 救济和执行

80. 普遍接受的想法是，监测和执行实质性规定的有效系统是一个有透明度的采购系统的一个重要组成部分。然而，对于投标者可提出异议和援用救济的范围、适用的标准以及是否应当有一个行政或司法机构进行审查，意见不甚一致。

81. 《贸易法委员会示范法》的规定载于第 52-57 条，但是指南中指出，颁布国不需纳入全部条款或其中一些条款。而且，对行政审查规定的标准相对有限，即使是在没有司法审查的情况下。这些说明强调了在条文通过时这些条文的特别敏感性。然而，秘书处注意到，由于国际贸易制度的影响（现在，国际贸易制度规定有审查义务的国家比过去增加许多）和一些国际贷款机构的政策，采购中使用异议和救济的做法现在更多地为人们所接受，而且更加普遍。

82. 因此，委员会似宜考虑《贸易法委员会示范法》是否需要如何对如何实现充分的审查制度的可取性提供明确认可和更为详细的指导。秘书处的说明 A/CN.9/539/Add.1 第 33-37 段阐述了有关可能被认为是适当的条文的一些更具体的建议。

## 五. 其他考虑要点

83. 秘书处的说明 A/CN.9/539/Add.1 第 38-42 段阐述了有关委员会可以考虑进一步审查的条文的一些更详细的建议。其中包括供应商的资格、有关供应商提供书面证据的规则、供应商和承包商的利诱问题、招标文件的内容和有关《贸易法委员会采购示范法》在多大程度上满足《世贸组织政府采购协议》的要求的指导，后者将在便利和促进加入该协议方面发挥作用。

84. 委员会在审议本说明中列举的问题时，可以考虑由此导致的对《贸易法委员会示范法》一些案文的修订可能是可取的。鉴于使用示范法的各国的发展阶段不同，以及可能纳入替代性或选择性条文，一些条文进行简化也可能不无裨益。

## 六. 结论和建议

85. 本说明阐述了委员会认为此刻值得审议的政府采购领域的一些方面，其中一些可能涉及在立法指南之外或作为立法指南的替代做法，制订最佳做法、示范合同条款和其他实用建议形式。这些审议不是为了重新讨论《贸易法委员会示范法》通过之前的讨论中所涉及的问题，而是评估根据新的情况和做法（尤其是电子采购），评估调整《贸易法委员会示范法》的可能性，或者讨论当时尚未论及的问题。

86. 关于委员会可能认为适当的今后工作的资源问题，委员会可以回顾，第一工作组已经完成了其在私人融资基础设施项目领域的工作，如果委员会在第三十七届会议上作出决定，则第一工作组可以在 2004 年第三季度举行会议。工作组下一届会议的可能的会期见临时议程（A/CN.9/541）第 17 节。委员会还应确定，第一工作组是否应当与第四工作组（电子商务）在采购立法的电子商务方面密切合作。

## 注

<sup>1</sup> 《大会正式记录，第十四届会议，补编第 17 号》（A/36/17 号文件），第 100 段。

<sup>2</sup> 《大会正式记录，第三十六届会议，补编第 17 号》（A/58/17 号文件），第 229 段。

<sup>3</sup> 同上，第 230 段。

<sup>4</sup> 同上。

<sup>5</sup> 《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法颁布指南》（A/CN.9/403 号文件）。

<sup>6</sup> 其中一些障碍与电子采购程序有关，可能无法通过统一法规，尤其是《贸易法委员会电子商务示范法》（1996 年）和《贸易法委员会电子签名示范法》（2001 年）（A/56/17 号文件和 Corr.3，附件二；另见大会第 56/80 号决议，附件）完全解决，这两项示范法是基于电子信息和纸质信息的功能等同原则。

<sup>7</sup> 多供应商框架与供货名单或电子目录之间的区别在于，对于框架来说，绝大部分过程在第一阶段已经完成。此时，大部分或所有条款都已基本商定，对供应商资格进行了全面评审，而且已经根据样品投标（书）在有兴趣的供应商中进行了初步筛选。