



大会

Distr.: General
17 May 2011
Chinese
Original: English

联合国国际贸易法委员会
第四十四届会议
2011年6月27日至7月8日，维也纳

《贸易法委员会公共采购示范法》所附的《颁布指南》修订本

秘书处的说明

增编

本增编载有就《指南》的某一章节而提出的将讨论使用框架协议所产生之一般性问题的一则建议以及就《贸易法委员会公共采购示范法》有关框架协议程序使用条件的第 31 条及第七章（框架协议程序）第 57 条所附的《指南》案文提出的建议。



《贸易法委员会公共采购示范法》颁布指南

.....

A. 《指南》第一部分拟列入的关于框架协议的条文，置于逐条评注之前，或者作为第七章导言置于逐条评注之中

1. 关于框架协议程序的一般性说明

1. 框架协议程序可称之为在一段时间内重复购买采购标的方法，其中涉及：

(a) 按照事先确定的条款和条件发出关于提交书的邀请；

(b) 按照这些条款和条件评估供应商或承包商的资格并审查其提交书，并在封闭式框架协议（在下文……中予以说明），对这些提交书作出评估；

(c) 所选定的供应商或承包商以提交书为基础与采购实体订立框架协议。框架协议规定今后采购的条款和条件，以及协议有效的某一特定期限（步骤(a)-(c)为采购的“第一阶段”）；及

(d) 随后按照框架协议的条款，根据具体需要定期向供应商或承包商发出采购订单（这可能涉及新一轮竞争，此乃采购的“第二阶段”，向某一特定供应商或承包商发出采购订单即为授予采购合同）。

2. 框架协议程序通常用于采购采购实体在一段时间内反复需要但却不知其需要确切数量、性质或时间的采购标的。采购也可通过一次性采购进行，在采购合同有效期间分批交付。从本质上讲，框架协议确定了进行采购的条款（或确定了主要条款以及将用于确定余下条款或对最初确定的条款加以细化的相关机制）在开始时未予确定或需要加以细化的条款可包括在任何特定时间内有待交付的数量、交付时间、采购总量和价格。

3. 上文所述各种程序所实际使用的术语繁多不一，其中包括：供应安排、不确定交付日期/不确定交付数量的合同或任务单合同和总括合同。采购第一阶段究竟在多大范围内包括上文第 1(a)-(c)款所列所有各步骤也会有所不同。颁布国在考虑把框架协议程序引入其法域时也应考虑到，由于这些变数，其他法域的实际经验和指导意见不一定能够轻易地照搬到本法域。

2. 在使用框架协议程序方面所注意到的潜在益处和令人关切的问题

4. 使用框架协议程序所可能带来的主要益处是：框架协议程序因为其有效合并了采购程序而具有行政效率。在框架协议程序下，对于本来是一系列采购程序的而其中每一项程序又都需要相同步骤的采购，采购过程中的许多步骤均可一次完成。这些步骤包括：草拟条款和条件、发布广告、评估供应商或承包商的资格、审查并在某些形式的框架协议中对提交书进行评价。因此，采购的交易费用和交付时间都可低于每次均单独采购的情况。所注意到的其他益处包

括：提高了小规模采购的透明度和竞争性（由于小规模采购的透明度和公开性通常较差，这些采购有时可能会招致滥用权力或无法实现资金效益）；将一系列小规模采购合并进行，可以减少广告费用及其他费用，并且便于由监督机构或由供应商或承包商本人进行监督。框架协议还可确保供应安全，¹并且能够通过集中采购（即一个实体的核心单位为许多单位进行采购，或者一个实体或集团代表若干实体进行采购）而进一步节省费用。

5. 但颁布国应当了解对使用框架协议程序所持的关注，其中有些关注为这种做法所固有，另一些关注则是其使用不当或使用过度所造成的。举例说，如果采购实体仅仅为实现行政效率而在框架协议事实上并非相关采购合适工具的情况下使用框架协议，则支持使用这种做法的行政效率就可能会损害资金效益等采购其他目标。经常出现的情况是，在框架协议下，由于价格通常固定而非随市场而变化，因此并非总是当下具有竞争力的价格。尽管如此，采购实体仍可决定通过现行框架协议进行采购，即便其条款和条件并不完全满足其需要，也没有反映当下市场的情况，这样做的目的是，避免又要经过一番新的采购程序（包括草拟新的采购条款和条件、发出采购通知、确定供应商或承包商的资格、对最初提交书进行全面审查和评价等）。因此，采购实体在发出特定的采购订单时，可能对价格和数量未加以充分地评估，并且通常会过分强调规格而非价格。此外，如果把采购协议的运作外包给集中采购的实体，相关实体可能关心的是通过保持高价和推销超出采购实体需要的采购而持续获得高额佣金。此外，通过框架协议进行集中采购会鼓励政府所有各个部门进行标准化采购，但各个部委或机构的需要本身可能并不相同，这样就会造成彼此资金效益高低不等。

6. 使用框架协议程序的经验还表明，与传统式采购方法相比，在框架协议下授予采购合同会威胁到或降低透明度、竞争性和资金效益。由于并未采购协议当事方的供应商或承包商无法参加对采购合同的授予，因而事实上在第二阶段只存在有限的竞争。如果由于框架协议的影响而创造了一个垄断或寡头垄断的市场，限制竞争所带来的不利后果就更为严重。作为框架协议当事方的供应商或承包商将能了解彼此的特点，从而也就确保了一旦框架协议到位竞争（而不是勾结）便难以落实。还有人认为，框架协议造成采购更有可能偏向于与采购实体有着关系的某些供应商或承包商，而不是导致在供应商或承包商之间展开真正的竞争。在某些封闭式框架协议下，作为框架协议当事方的供应商或承包商之间根本就不存在竞争：由于在第二阶段并无透明的授予机制，偏袒和腐败的风险要大的得多。此外，在第二阶段对各种要求加以细化的灵活性（下文第...段将予以进一步讨论）意味着，有可能存在对最终的采购合同加以实质性修改的做法，而无法保障开放采购允许全面竞争（即由并非框架协议当事方的供应商或承包商参与竞争）。然而，在新进入者能够持续加入该协议的开放式框架协议中，此种风险较低（见……下文）。

¹ 尽管《示范法》草案第 31 条没有将供应安全列作框架协议程序的一个使用条件，但本草案通篇均在这种及其他类似情况下提及供应安全。

7. 因此，就根据《示范法》允许使用框架协议程序的各项条文而采取的做法，目的是推动适当对该做法善加利用，同时在框架协议程序无法使资金价值最大化的情况下制止使用这种做法。举例说，这些程序可能适用于在高度竞争的市场上进行初级商品之类的采购，例如文具、备件、信息技术用品和维护，这些通常是定期采购的，而数量可能有所不同。它们还可能适合于采购电力等不只一个来源的项目，以及药品（此处的一个重要目的是避免由于在紧急情况下使用单一来源的采购而可能造成价格过高但质量过低）等有时紧急需要的项目。这些类型的采购还可能要求保证供应安全，例如有些专门的项目需要有专门的生产线，而框架协议是进行这类采购的适当工具。

8. 即便框架协议是相关采购的适当做法，为确保框架协议使用得当而仍然需要认真监督。如果未将采购协议随后用于重复性采购，就行政效率而言，两阶段程序较之于单一阶段的程序并无任何优势，而这就是每次采购的条款和条件（包括规格要求）均不相同的复杂采购，例如大型投资或资本合同、技术性 or 专业性很强的项目以及较为复杂的服务采购之所以均不适合通过框架协议进行采购的主要原因。这些采购的重复性不够：为了使第二阶段适合手头的特定需要，就要求在采购第一阶段有更多重复性步骤，而这样就会损害行政效率（以及上文第...段所说明的透明度和竞争）。如果使用框架协议的理由并非是为了行政效率，而是为保证供应安全以便为今后的紧急情况做好准备，则就必须在两阶段程序所造成的额外费用与其他潜在益处之间进行权衡。

9. 采购数量越多，也就是说使用的框架协议越多，两阶段程序的行政费用也就越低。然而，这种做法的有效管理应当包括发布在框架协议下产生的采购通知，目的是在技术解决办法或拟议产品不再是市场所能提供的最佳选择的情况下，激励市场作出进一步的回应。最佳做法的另一个方面是，让采购实体定期评估框架协议是否继续具有资金效益，并且是否继续允许利用市场当时所能提供的最佳选择，并且对框架协议下的所有采购加以通盘考虑以评估其收益是否超出了成本。这些考虑与封闭式框架协议尤其有关。

10. 框架协议如果用来满足采购实体对采购标的的需要，便能实现其经济益处。在框架协议运行方面的实际经验表明，当采购实体充分利用其进行采购，而不是针对相关的标的进行新的采购时，通过其使用而获得的资金价值便能得到充分发挥。凡能得到这样充分利用的，供应商和承包商就应当对将收到采购实体供应订单更有信心，并且应当在价格和质量方面提供其最佳报盘。因此，在招标文件和框架协议中使用估计数量能够有助于在明确了解采购实体需求限度的基础上提出符合实际情况的报盘。然而，颁布国似宜考虑在正常情况下不鼓励将框架协议用作排他性的采购协议，其原因是，如果市场情况发生变化，采购实体便无法在框架协议之外进行采购。（但在有些情况下，也可认为排他性所具有的益处超过这一风险）。这种做法允许由商业考虑来决定使用的限度。但是如果将有保障的最低数量确定为其中一项条款，框架协议条款本身就可能对商业上的灵活性造成限制，但这种灵活性应当比照供应商或承包商提供的较好报价加以确定。如果框架协议所提供的商业条款对采购实体不再有利，则需要有一个新的采购程序（典型的或新的框架协议程序）。

11. 因此，这种做法，如果使用得当，则在资金价值、供应安全和行政效率方面均有益处。而在任何具体的情况下是否有其益处，则需要对相关程序的成本和收益以及框架协议本身的适当条款加以认真评估。

3. 框架协议

12. 根据《示范法》（见第 2(e)条），框架协议程序有以下三种形式：

(a) 而第二阶段竞争的“封闭式”框架协议程序，涉及与一个或一个以上供应商或承包商订立的框架协议，在这种协议中，框架协议载有采购的所有条款和条件。因此，在采购第二阶段，在供应商或承包商之间并无任何进一步竞争，与传统式采购程序相比，这类框架协议程序所存在的唯一区别是，各项目是在一段时期内分批采购的。这些框架协议之所以是“封闭式”的，其原因在于，在框架协议订立之后，没有任何新的供应商或承包商能够成为该协议当事方；

(b) 有第二阶段竞争的“封闭式”框架协议程序，涉及与一个以上供应商或承包商订立的框架协议，其中载有采购的某些主要条款和条件。在采购第二阶段授予采购合同，需要在作为框架协议当事方的供应商或承包商之间展开进一步的竞争。这些框架协议也是上文所述意义上的“封闭式”协议。这些协议只有在不只一个供应商或承包商的情况下方可订立（尽管在理论上也可与一个供应商或承包商订立（该供应商或承包商将随及应邀就框架协议下的某一特定采购改进其报盘），《示范法》并没有考虑到这种程序。据认为，这种程序遭到滥用的风险过大，而且实际上修改了采购以及框架协议本身的条款和条件。出于这一原因，《示范法》也没有设想供应商或承包商有可能在封闭式框架协议运作期间（除了通过第二阶段竞争以外）有可能单方面改进其提交书）；

(c) “开放式”框架协议程序，涉及与不只一个供应商或承包商订立的框架协议以及涉及作为该协议当事方的供应商或承包商之间的第二阶段竞争。这些框架协议仍然对新的供应商或承包商“开放”，这意味着，在协议订立之后有兴趣成为该协议当事方的任何供应商或承包商仍可在协议运行期间随时加入该协议，但先决条件是，其满足了事先确定的各项要求，尤其是在作为该协议当事方的供应商或承包商所具备的资格及其指示性提交书所具备响应性方面的要求。这类框架协议旨在规定通常按最低价格采购的常用现成货物或经常性直接服务。正如下文第 59 条评注部分所作的解释，这些协议必须以电子方式运作。

13. 框架协议本身载有预期采购合同的条款和条件（除通过第二阶段竞争而拟确立的条款和条件外）。该协议本身应当在记录采购的所有条款和条件、说明采购标的（包括其规格）和评审标准方面做到完备无缺，目的既是为了提高参与度和透明度，也是由于在框架协议运行期间对变更条款和条件所作的各种限制（还见下文第 57 至 62 条评注部分）。

14. 框架协议根据其条款和条件以及管辖相关颁布国采购实体间协议的法律，可以是一种具有约束力的合同。然而，《示范法》第 2(-)条下关于“采购合同”的定义并没有列入框架协议。《示范法》第 2(-)条规定的采购合同是在采购第二

阶段订立的，当时采购实体是根据框架协议授予采购合同的。就其本意而言，采购实体发出接受通知，接受供应商或承包商根据《示范法》第 21 条而在第二阶段所作的提交，授予即告成立。

15. 《示范法》要求开放式框架协议以电子方式运行，但采购实体在这方面针对封闭式框架协议仍然有其灵活性。颁布国似宜注意到，网上程序在提高效率和透明度方面有着各种优势（举例说，可以使用超级链接公布条款和条件；第二阶段竞争纸质邀请书可能不很灵巧，使用不便。还见《指南》第一部分第...段）。尽管颁布国要求或鼓励（或意图）所有框架协议均以电子方式运行，但它可能愿意通过条例的形式规定所有框架协议均集中保存，这样能够在其运行过程中进一步提高透明度和效率。

4. 对使用框架协议程序的管制

16. 《示范法》的案文列入了对使用框架协议程序的管制措施，以消除上文所述的关切。关于使用框架协议程序的条件载于第 31 条，而有关使用的强制性程序载于第 57-62 条。

17. 在封闭式框架协议程序方面的一项主要控制措施是，想要使用这类程序的采购实体在挑选与哪些供应商或承包商订立封闭式框架协议（第一阶段）方面，必须采用《示范法》所规定的某一种采购方法。因此，已经选定的采购方法所可适用的所有保障措施，包括有关其使用条件，都将予以适用。将按照专门设计的开放式程序确定开放式框架协议。

18. 框架协议程序招标文件必须遵循一般规则：也就是说，这些文件必须规定供应商或承包商拟提供采购标的的条款和条件，用于评选中标供应商或承包商的标准以及授予框架协议下采购合同的程序。要求提供这些信息是为了让供应商或承包商能够了解其必须承担的义务范围，而这将有助于提交价格和质量最优的报盘。因此，关于必须预先披露所有采购条款和条件（包括规格要求以及对供应商或承包商的选择是否以报价最低或最为有利的提交书为依据）的一般保障也将予以适用。

19. 草拟关于根据框架协议授予采购合同的条文是为了确保，在预期有第二阶段竞争时确保有充分的竞争。包括在停顿期间适用第 21 条的条文，将确保在第二阶段的决策方面具有充分的透明度。

20. 另一项重要的管制措施载于《示范法》设想对框架协议的期限加以限制的相关条文。由于如不加入封闭式框架协议，则无法在封闭式框架协议下授予供应商或承包商采购合同，因此，封闭式框架协议可能具有不利于竞争的影响。人们一般认为，为确保在设想定期进行的采购方面的充分竞争，对封闭式框架协议的期限加以限制，并要求重新开放后继采购允许竞争，将有助于限制不利于竞争的可能性。根据《示范法》第 58(1)(a)条，采购实体应当由颁布国在其采购条例所确定的最大限度内确定封闭式框架协议的最长期限（《示范法》本身并不载有任何固定的限制）。实施封闭式框架协议的法域的实际经验表明，这种做法的时间如果足够长，例如为期三到五年，也就能够进行一系列的采购，一般

也就有可能产生各种好处。因此，不利于竞争的可能性就可能增加，而封闭式框架协议条款和条件也可能不再能够反映当下的市场情况。由于某些类型的标的发生变化的速度可能更快，尤其是如果有可能发生技术进步或采购实体的需要在相当长的一段时期内可能无法保持不变，每项采购的适当期限可能会大大短于最长期限。²

21. 因此，除了在采购条例中规定封闭式框架协议的最长期限外，还鼓励颁布国就特定采购类型的封闭式框架协议适当期限提供指导意见，并且还似宜鼓励采购实体本人在封闭式框架协议施行期间定期评估其条款和条件是否依然适用。

22. 由于开放式框架协议在不利于竞争方面的影响较小，采购实体可斟酌确定开放式框架协议的期限，而不需要由采购条例强行规定任何最长时间（见第 60 (1)(a)条）。

23. 贸易法委员会寻求避免对框架协议的效用及其行政效率作出限制，为此将不会针对其使用情况规定过多的条件或规定过多并不灵活的程序。框架协议程序的两个阶段都将受制于《示范法》第八章规定的质疑和上诉机制。

B. 逐条评注拟列入的关于框架协议的条文

第 31 条. 框架协议程序使用条件

1. 本条的目的是，列出框架协议程序的使用条件（第(1)款），要求对诉诸该程序加以记录并提出合理理由（第(2)款）。

2. 第(1)款列举了框架协议程序的各种使用条件，而不论该程序究竟是导致封闭式还是开放式框架协议。这些条件所依据的概念是，如果采购实体在短期和中期内预期会有各种需要，但并非在采购之初就能设定所有条款和条件，框架协议程序就能尤其在行政效率方面给采购带来种种益处。（关于对各种益处的说明，见上文第...段。）第(1)款允许使用框架协议程序来反映有可能存在这些情况的两种情形：首先是需求“不确定”也就是说其次数、范围、时间和/或数量均不定的情形以及其次该需求预计将紧急发生的情形。第一种情形可能产生于关于相对来说系标准的项目或服务（办公用品、照管房屋的服务之类简单服务、维修合同等）的重复性采购。第二种情形可能产生于需要政府机构对自然灾害及其他未知风险作出回应的情况；这种情况通常（但不一定）随着第一种情况的出现逐渐增加。在这类情形中，供应保障通常令人关切，但在需要专门生产的项目方面重复采购需求不定的第一种情形方面，也有可能出现供应保障问

² 已请求向秘书处提供指导，内容涉及通过延长框架协议的期限以及就最初设定的期限规定例外情况，而减少框架协议期限过长的可能性。工作组第十三届会议注意到，针对框架协议认可期限的延长或除外情况，在框架协议中出现与采购有关的争议通常较为普遍（A/CN.9/648，第 43 段）。

题。³（见上文第...段有关框架协议所适合各类采购的一般性讨论）。该程序导致封闭式框架协议的，还应满足预期用于授予协议的采购方法所可适用的使用条件。其原因是，根据《示范法》第 57(1)条，除非按照《示范法》第二章而有合理理由诉诸其他采购方法，则将使用公开招标程序授予封闭式框架协议。

3. 较之于第 26(1)条列举的采购方法使用条件，框架协议程序的具体使用条件将更加灵活的多：这些条件不需要采购实体明确说明该需求的产生不确定或紧急产生，而只是申明，预期将产生这种需求。这些条件固有的主观性意味着，较之于第 26(1)条列举的采购方法使用条件，这些条件的落实较为困难，但仍有可能在某种框架协议的情况下对所作决定是否合理进行客观评审。如果使用这种方式，这些条件的确有助于问责并推动最佳做法。

4. 如上所述（第...段），确定和运营框架协议程序涉及两个阶段，其费用将通常高于单一阶段采购的费用，因此框架协议程序是否合适将取决于潜在收益是否超出这些增加的费用。如果需要预期将不确定的话，则可通过一系列重复采购来减少确定和运营框架协议的行政费用；如果需要预期将紧急发生，则可比照紧迫或紧急采购可用程序，根据较早确定采购条款和条件所可带来的在资金收益方面的好处来考虑行政费用问题。因此，采购实体需要在实施框架协议程序之前首先根据各种可能性而进行成本收益分析，颁布国似宜提供指导和培训，以确保采购实体拥有这方面的适当工具。在封闭式框架协议的情况下上述考虑尤其相关。

5. 此外，不应将使用框架协议视为取代有效采购规划的一种备选做法。尤其对于封闭式框架协议，除非在框架协议程序之初就能确定并公布有关最终采购的符合实际情况的估计，否则将不鼓励潜在供应商在第一阶段提交其最佳报价，这就意味着封闭式框架协议可能无法提供预期收益，或行政效率所带来的好处可能比不上对会损害资金效益的价格和/或质量问题。

6. 列入使用条件的另一个原因是，处理使用这种手段（尤其是封闭式框架协议）而可能对竞争造成的限制问题（见上文……）。支撑这些条件的是第 58(1)(a)条就封闭式框架协议而规定的有限制的期限，以及第 60(1)(a)条所要求的界定明确的期限，该条要求，在协议期满之后，应当将有关的需要重新开放允许充分竞争。

7. 应当连同关于“采购实体”一语的定义一并解读使用条件，允许不只一个采购商使用框架协议。如果颁布国希望集中采购的机构能够作为一个或多个采购实体的代理人行事，以便考虑到集中采购所能带来的规模经济，则似宜颁布相关条例或发布相关指导意见，以确保这类安排能够以透明有效的方式运行。

8. 第(2)款要求采购实体对在采购记录中使用框架协议程序作出合理的解释；其意图是，将以上各段所述成本收益分析列入在内。对于授予封闭式框架协议，可以由《示范法》第 27(3)条对该款加以补充，第 27(3)条要求，采购实体在授予协议方面采用公开招标以外的一种采购方法，应当在记录中载入对其采

³ 如上所述，除非满足第 31 条列举的有关使用的某一具体条件（即在某一既定时期内预期不确定或紧急需求），无法将供应保障用作使用框架协议程序的一种理由。

用此种方法所依据的理由和情形的说明。鉴于框架协议因被认为具有行政效率而显然有可能遭到过度使用（见上文第...段）并且其使用条件十分宽泛，因而应当对在记录中的合理解释及时加以适当监督（目的也是为了便利供应商和承包商对框架协议程序的使用提出任何质疑）。有效监督将涉及对根据框架协议所作采购的规模加以认真检查，以便确定上文所述的使用过度或使用不足的问题（见……）。

第 57 条. 授予封闭式框架协议

1. 该条的目的是拟订关于授予封闭式框架协议的各项规则。这些规定同时适用于有第二阶段竞争的框架协议程序和无第二阶段竞争的框架协议程序，对于这两种程序，上文第……已作了解释，经由这些规定而可授予封闭式框架协议。

2. 第(1)款(b)项述及《示范法》第二章，要求采购实体在选择似宜授予封闭式框架协议的采购方法方面遵行《示范法》第二章的规定，以及关于所选定的采购方法的适用程序。使用条件和本款对可用于授予封闭式框架协议的采购方法均未作限制，但先决条件是，必须首先考虑诉诸公开招标，而对诉诸采购备选方法必须作出合理解释。所作选择考虑到了相关采购的情形以及第 27 条所规定的使竞争最大化的需要。然而，在封闭式框架协议第一阶段进行激烈竞争有其重要意义就意味着，对公开招标除外情况的适用应当加以认真审查，尤其鉴于在框架协议程序和框架协议所适用的各类采购方面所存在的竞争风险（关于究竟是哪些风险，见……和……）。

3. 关于公开招标备选采购方法何时合适的实例包括将框架协议用于低成本高效迅速采购低成本、重复和紧急的项目，例如维修或清洁服务（对于这类服务，公开招标的采购可能不具成本效益），以及药品、能源供应和教科书之类专门项目，对于这些项目，该程序能够在为数有限的一些市场上保障供应来源。竞争性谈判或单一来源的采购可能适用于在紧急情况下授予封闭式框架协议。如果采购实体无法在一开始就草拟采购规格或界定采购的主要条款和条件（例如在较为复杂的服务或工程采购方面），框架协议便有可能不太合适，其原因是，所涉及的不确定性可能会降低参与的程度，但在实践中存在一些使用通过对话征求建议书的方法订立有效框架协议的实例。⁴（见……关于采购方法使用条件的指导）。[在使用框架协议程序和选择采购方法与招标类型上所作决定互有联系，均需要自行斟酌处理并且需要具有适当的能力，以至于有关加强决策的指导意义和规定对于确保这种做法的潜在益处逐渐增加至关重要。]

4. 第(1)款还规定了一些减损情况，在这些情况下，不必为反映框架协议程序而按照要求遵行所选定的采购方法的程序，例如在涉及第二阶段标书或提交书的第二阶段竞争的情况下，把提及“标书”或其他提交书的内容解释为提及“最初”标书或提交书的内容，并且把提及选择中标供应商或承包商以及订立采购合同的内容解释为在框架协议中接纳供应商或承包商并订立该协议的内

⁴ 这种说法反映了与专家进行协商的结果。已要求秘书处就具体实例提供指导。

容。颁布国似宜就可能的减损情况提供指导，同时注意到，为确保有（无）第二阶段竞争以及有一个或多个供应商或承包商当事方的封闭式框架协议所需透明度意味着，减损的程度将逐案有别。

5. 第(2)款载明了在邀请参加框架协议程序时应当提供的信息。招标文件必须遵行关于所选定的采购方法的通常规则：即，这些文件必须载明供应商或承包商均已提供采购标的的条款和条件以及采购合同的授予程序（授予将根据框架协议进行）⁵在其结束时授予采购合同的框架协议程序，具有两个阶段的性质，这就意味着，在开始时向潜在供应商或承包商提供的信息应当涵盖采购的两个阶段。因此，这些条文对于同这两个阶段有关的信息作出了规定，而同时又顾及“传统式”采购招标文件所披露的一些采购条款和条件将在该程序第二阶段加以细化或确立这一事实。

6. 第(2)款的前导句要求经充分“变通”后载明通常的招标信息，这就意味着，应当针对任何特定的框架协议程序的特殊情况而对该信息加以调整。必须在框架协议中重复这一信息，或如果可行，并且能够实现行政效率，而且相关法域的法律体系把附件视为文件的有机组成部分，则可将招标文件当作框架协议的附件。

7. 只有在为顾及相关采购所必需的情况下，方可允许偏离关于应当在邀请参与框架协议程序之时提供有关该程序条款和条件详尽信息的要求。举例说，采购实体没有可能满足第 38(d)条对招标文件所提的以下要求：即说明“货物数量、拟提供的服务、货物交付地、工程施工地或服务提供地，以及任何希望的或规定的货物交付时间、工程施工时间或服务提供时间”。然而，所作必要偏离的程度将有所不同：采购实体可能知道每一项预期采购的日期，但可能并不知道采购数量或反之亦然；它可能或知道采购总量，但不知道采购日期；或者它对这些全不了解或全都了解。

8. 在邀请参加单一阶段程序时通常要求提供的而在框架协议程序中又将予以忽略的细节随程序的不同而有所区别。未提供超出可允许偏差范围的信息都有可能受到质疑。因此，如果框架协议下预期采购的总量和交付细节在采购第一阶段便已知道，则就必须加以披露。如果总量在采购第一阶段尚不知道，就应当把在已知限度内框架协议下预期采购的最低数量和最高数量列入在内，不然就应提供估计数。

9. 第(2)(b)款要求披露究竟与一个还是与不只一个供应商或承包商订立框架协议。框架协议的行政效率倾向于表明，多个供应商的框架协议通常更为合适，但相关市场的性质可能表明，单个供应商的框架协议有其益处（举例说，在对供应保密或供应保障为其重要考虑的情况或市场上仅有一个供应商或承包商的情况）。

10. 对作为框架协议当事方的供应商或承包商的最低人数或最高人数均无要求。最低人数可能适于确保供应保障；而在设想有第二阶段竞争的情况下，需

⁵ 如果认为这种方法对授予框架协议合适的话，则可能需要根据通过对话征求建议书的具体情况而对该指导意见加以修订。见第 3 款及上文所附脚注表示的有关关切。

要有充足的供应商或承包商以确保有效竞争，招标条款可能要求有最低的人数或充足的人数，以确保此种有效竞争。在未达到所述最低人数时，采购实体可以/必须取消使用第 18 条的规定进行的采购。⁶

11. 在采购实体预期递交有响应性提交书的有资格供应商或承包商人数超过所能顾及的人数时，可能也似宜规定最高人数。这种情况可能反映了采购实体的行政能力，主要原因是，参与者人数增多可能造成该程序无法发挥行政效力。对参与者人数加以限制的另一个原因是，确保每个人均享有在框架协议下被授予合同的现实机会，并鼓励其对报盘提出报价，并相应地尽可能提供最佳质量。

12. 已经或将要强行规定有关供应商或承包商的最低和/或最高人数的，必须在招标文件中告知相关人数。该采购记录作为最佳做法，应当列入对采购实体所作决定的合理解释——记录这类信息即为颁布国似宜在第 24(1)条或在第 24(1)(w)条下的辅助条例中予以列入的其他资料的一个实例。载有最高人数的，参与者选择标准和程序就应当指明最低报价或最为有利的提交书的相关数目。这种做法涉及通过排序选择成为框架协议当事方的供应商或承包商；但据指出，尽管界定明确的最高人数可能在行政上简单明了，但事先指明严格界定的数目可能会招致其提交书仅排在中选供应商或承包商之后的那些人的质疑（即在中选和未中选供应商或承包商之间几乎无可选择）。另外一种适合的做法可能是，在界定明确的幅度内选择一个数目，但先决条件是，已在招标文件中载明其预期用途。

13. 第(2)(d)款要求，在招标文件中提供有关框架协议的形式、条款和条件，例如包括是否将要有第二阶段的竞争以及关于第二阶段的评审标准。这些有关透明度的条文所适用的是《示范法》的一条一般性原则，即采购的所有条款和条件都将事先予以确定，该原则在第(2)款的前导段条文中也得到反映（见上文第...段）。

14. 就在框架协议中予以接纳及任何第二阶段竞争而言，在资格甄别和评审标准及其申请程序方面并无任何除外规定，但如同下文第 58(1)(d)条的评注所作解释，在第二阶段拟适用的评审标准仍可在事先确定的幅度内有所变动。如果使用这种灵活性，可适用的幅度就必须在招标文件中加以披露。

15. 在框架协议方面比传统式采购更为复杂的甄选所具有的一个特征是，对于这两个采购阶段，在甄选标准方面都将适用任何可能的相对权重。尤其在涉及较长期限和集中采购方面，允许采购实体仅在进行个别采购（即在程序第二阶段）时确定相对权重及其确切需要，则可能在资金效益和行政效率方面具有各种好处。另一方面，关于透明度的考虑、程序的客观性以及采购期间防止对甄选标准加以变更的需要均是《示范法》旨在防止滥用甄选标准以及防止使用可被用来偏袒某些供应商或承包商的含糊宽泛标准的主要特征。允许在框架协议运营期间对相对权重加以变更可能会助长以不透明和滥用的方式对甄选标准

⁶ 在尽管想要有多个供应商的框架，但仅有一个供应商或承包商符合资格或具响应性等情况下，已要求就未达到所需最低人数的后果向秘书处提供指导。

加以变更。《示范法》寻求处理这些相竞目的，规定可以在框架协议并因而也在招标文件所载的事先确定的幅度或矩阵内变更第二阶段的相对权重，但先决条件是，这种变更不会导致对采购标的所作说明的变更（见第 62 条）。

16. 下文第 58 条的评注部分提供了有关框架协议形式、条款和条件的进一步指导。

17. 第(3)款规定，第 21 条关于接受中选提交书以及采购合同生效的规定适用于授予封闭式框架协议，但在必要时根据框架协议程序加以调整（上文……所载关于第 21 条的评注）。本条文之所以需要，是因为第 21 条述及采购合同的订立，正如第 2 条中有关框架协议和相关程序的定义所表明的，框架协议本身并非采购合同（还见上文第...段）。

18. 对于将成为框架协议当事方的供应商或承包商应当按照招标文件所述依据选择，即所提报价最低或其提交书最为有利者。选择将在（如果有第二阶段竞争的话）对最初提交书加以充分审查或（若无第二阶段竞争的话）对提交书加以充分审查并对供应商或承包商的资格加以评估的基础上作出。然后将使用招标文件所披露的评审标准对具响应性的提交书加以评审，但将遵守招标文件所载有关供应商或承包商当事方的任何可予以适用的最低或最高人数。⁷

19. 之后，有关通知的条文以及第 21 条所要求的停顿期通过第(3)款的相互参引而适用于该程序（第 21(3)条所设想的有关停顿期的除外规定并不适用于或很有可能并不适用于有关封闭式框架协议的授予）。还可在得到外部批准的前提下授予封闭式框架协议；如果在政府各部委和各机构中使用框架协议，便可认为这类预期管制机制是合适的。如果属于这种情况则可按照第 29(2)条所载备选措词，将补充措词列入第(3)款或第 57 条的其他款项或列入辅助性条例。

20. 为了事先消除对采购制度下正常公告机制可能不适用于框架协议（因为其并非采购合同）及框架协议下某些采购合同（如果其低于公告阈值）所持关注，《示范法》第 22 条要求在订立封闭式框架协议时应当采用与授予采购合同相同的方式公布通知（第 22 条还完全适用于根据框架协议而订立的采购合同）。

21. 正如第 2 条中关于框架协议和相关程序的定义所表明的，框架协议并非《示范法》所界定的采购合同，但仍可是颁布国所可强制执行的合同。因此，各国似宜就让各国在程序第一阶段承担义务所涉问题发布指导意见。供应商或承包商的提交书根据颁布国的法律可能具有约束力；在无第二阶段竞争的封闭式框架协议下，将以通常的方式确定采购的条款和条件并且第一阶段的提交书将可予以强制执行。然而，有第二阶段竞争的，各国似宜提供指导，以确保如果结果对采购实体较为不利（例如采用市场情况有变则提高价格的方式）则供

⁷ 关于《示范法》草案第 57 条第(2)(c)款，已要求就在封闭式框架协议中是否总是需要有最高人数请求秘书处提供指导（根据现行措词，采购实体可自行斟酌确定最高或最低人数）。否则就必须接受递交具响应性提交书的所有供应商或承包商，并且在第一阶段将不会进行任何评审，而这就会造成开放式框架协议与多个供应商的封闭式框架协议之间不存在任何区别。

应商或承包商在第二阶段可对其第一阶段（最初）的提交书加以变更的范围应当明白无误。

22. 更为笼统的讲，供应商或承包商可改进其提交书的限度在《示范法》中未予涉及。颁布国似宜建议，采购实体在框架协议中作出具体的规定，或通过条例或结合使用这两种做法来处理这一问题，同时确保坚持予以平等对待。举例说，可能有必要允许供应商或采购商根据无第二阶段竞争的框架协议改进其提交书，或如果在有拟议重大修改的情况下，使用根据相关情况而最为合适的采购方法，将采购重新开放允许充分竞争。如果有第二阶段竞争的，将订正报盘通知其他供应商或承包商当事方可能便已足够。⁸

⁸ 已要求秘书处就本款所提出的但未在工作组予以讨论的几点想法提供指导。