



联合国国际贸易法委员会

第一工作组（采购）

第九届会议

2006年4月24日至28日，纽约

**《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》中可加以
修订之处——公共采购中框架协议的使用**

目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 背景情况	3-18	3
A. 说明	3-6	3
B. 术语	7-9	4
C. 与其他采购工具的关系	10	4
D. 使用框架协议的主要益处和引起的关切	11-18	4
三. 规范程度和使用情况	19-39	5
A. 框架协议	19-20	5
B. 非洲	21-24	6
C. 亚洲	25-26	6
D. 欧洲	27-30	6
E. 拉丁美洲	31-32	7
F. 北美洲	33-35	7



G. 具有类似于框架协议特点的制度.....	36-39	8
四. 使用框架协议的一般条件.....	40-59	8
A. 框架协议的范围.....	40-42	8
B. 对拟采购的项目种类的限制.....	43-45	9
C. 框架协议的期限.....	46-48	9
D. 决定能否适用采购规则和条例的资金阈值及其他规则.....	49-51	10
E. 广告和发布要求.....	52-56	10
F. 审查.....	57-59	11

一. 导言

1. 将提交工作组第九届会议的 A/CN.9/WG.I/WP.41 号文件第 5 至 43 段介绍了第一工作组（采购）目前关于修订《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》（《示范法》）（A/49/17 和 Corr.1,附件一）工作的背景情况。工作组的主要任务是更新和修订《示范法》，以考虑到公共采购方面的最新发展情况。
2. 在其第六届会议（2004 年 8 月 30 日至 9 月 3 日，维也纳）上，工作组请秘书处编写一份关于框架协议使用情况说明，包括酌情拟定指导材料（A/CN.9/568，第 78 段）。工作组在其第七届会议（2005 年 4 月 4 日至 8 日，纽约）上决定，如果时间允许，其下届会议将着手讨论框架协议这一议题（A/CN.9/575，第 9 段），但由于时间关系，后来将这一议题的审议推迟到其第九届会议（A/CN.9/590，第 10 段）。本说明是根据工作组第六届会议的请求，参考向秘书处提供的资料编写的，并将其提交工作组第九届会议审议。

二. 背景情况

A. 说明

3. 框架协议可被描述为确保一段时期内产品或服务的提供所进行的交易，框架协议涉及：

(a) 邀请潜在供应商参与采购（采用适合有关货物、工程或服务的采购方法，例如通过发布招标书）；

(b) 采用选定的采购方法，根据供应商对招标书的答复，遴选出一名或多名供应商（授标过程的“第一阶段”），随后供应商与采购实体订立一项框架协议；

(c) 以后当产生特定需要时向选定的供应商发出定期订单（授标过程的“第二阶段”）。

4. 框架协议通常用于采购实体重复需要的货物、服务或工程，如文具、备件、信息技术供应品和维护，但在最初招标时，并不知道交货的时间和数量。其他用处包括可从一种以上来源进行项目采购，如电力和医药，而且一些采购实体可进行集中采购。

5. 特别是随着电子采购的兴起，框架协议已成为一种日益流行的采购工具。例如，据估计到 2003 年，框架协议占美国联邦政府合同定购的将近 30%。¹

6. 框架协议可以与一个供应商订立（单供应商协议），或与一个以上供应商订立（多供应商协议），可以采用也可以不采用具有约束力的合同形式。这两种协议都可增强供应的安全性，一种是通过协议规定，供应商必须履行所发的订单，另一种是在多供应商协议的情况下，即使采购实体与几个购买人订立不具约束力的协议也很可能找到一个或几个能够履行订单的供应商。某些种类的多供应商协议通过允许对框架协议中的规格作出修改，以符合采购实体对特定订单的准确需要，使采购实体能够根据具体订单灵活选择供应商。²

B. 术语

7. 在一些制度（包括联合王国和实行英国法律制度的一些非洲和亚洲国家）中，“框架协议”这一术语用于上文所讨论的一类安排，2004 年欧洲联盟采购指令中也使用了这一术语。³

8. 用于述及一种或多种此类安排的其他术语包括美国的不定期交付/不定量供应合同或任务单合同，以及较普遍的是总括合同。⁴

9. 鉴于把上述术语拿到其本国制度以外在贸易法委员会的范围内使用可能会在有关安排的性质方面导致一些混乱，工作组要考虑的一个最初的问题是如何提及这类协议。如果工作组认为《示范法》应采用的办法接近于另一种制度下的办法，似宜使用源自该制度的术语。否则的话，可以采用不与任何特定制度密切相关的术语，包括“定期采购安排”、“循环采购安排”、“定期需要安排”或“定期供应手段”。然而，在本说明中，为了与先前提交工作组有关这一议题的文件一致，将采用“框架协议”这一术语。

C. 与其他采购工具的关系

10. 框架协议与为预期采购拟订的供应商名单有关。它们都是为了确定哪些供应商未来可被授予采购合同，而且，虽然从商业角度来看可以说它们同属一种颜色但色调不同，⁵ 二者之间其实有很大差异。⁶ 之所以能够区别，是因为在框架协议下——但不是在供应商名单下，

(a) 有一份初始招标书或其他关于参与采购的邀请书；⁷

(b) 招标书载有：

(一) 拟采购货物、工程或服务的规格及其他采购要求；

(二) 各方供应商提供货物、工程或服务的条款和条件（如价格、交货费和交货时间）。

D. 使用框架协议的主要益处和由此产生的问题

11. 框架协议的主要目的包括减少交易费用和交易时间，并确保供应的安全性。由于在框架协议中确定了供应商，在下订单之前进行了资格评审并确定了未来采购的规格、条款和条件，因此能够避免经常性费用并且与分别进行每次购买相比，总交易费用降低并缩短交货时间。各种框架协议——其所有的竞标活动是在决标过程的第一阶段进行——到了授标过程的第二阶段都直接实施，从而有可能节省大量的交易费用和时间。经验证据表明，在框架协议下以电子方式发出的单个订单最具优势。⁸ 此外，有关人士评论说框架协议还能够降低存货成本（因为供应品只在需要时才订购），并使采购实体在提出时间安排和数量要求方面具有更大的灵活性。⁹

12. 框架协议可有助于确保迅速而可靠地供应所采购的项目（例如，框架协议可以要求供应商履行所下的所有订单，甚至可以在采购实体的场地上长期保持

拟供货产品），¹⁰而当采购实体与供应商之间建立一种密切的长期关系是有益的时候，这种协议也是有帮助的（例如，可联合进行研究和开发方案）。

13. 据说采购过程中使用框架协议还有一个好处是，该过程中的连续竞争阶段可促使提高资金效益。框架协议应使采购实体能够“在整个合同存续期间”利用一种“持续存在的竞争环境，”¹¹并以预期订购数量要求降低价格。

14. 因此，框架协议有可能促进实现《示范法》序言中所述的各项目标，包括在采购中实现经济和效率的最大化。

15. 有关人士还评论说，框架协议可为小供应商和中小实体参与政府工作提供更多机会，但其他一些人持相反的观点，他们说往往通过使用框架协议而产生的大宗订约采购其实是有利于大供应商。¹²

16. 然而，也有人士指出，框架协议可能对有效竞争构成危害，因为在无需提出详细和公开的竞标要求的情况下发出单个订单，可能将潜在的供应商从有关采购中排除出去，其原因在于，在单个订购单阶段的竞争或许不充分；可能存在着供应商相互串通的风险；实务当中对框架协议的运作情况可能缺乏有效的监督。

17. 此外，框架协议可能期限长，涉面广，从而使市场与采购条例所设想的定期竞争隔离开来（例如，有效地保证了某一国内供应商的市场）。这样，如果不对框架协议的运作进行适当管理和监督的话，就可能损害《示范法》所述的公正和公平对待、廉洁以及增强公众对采购制度的信心等目标。

18. A/CN.9/WG.I/WP.44/Add.1 号文件第五章中较详细地讨论了使用框架协议的益处和潜在风险。

三. 规范程度和使用情况

A. 框架协议

19. 一些有关人士评论说，框架协议能够在许多现有的采购制度下在国际和国家一级予以实施。一些大陆法系传统的制订有采购法律的国家就框架协议作出了明文规定，一般是通过授权条款，¹³但有些情况下有更详细的法规。¹⁴

20. 即使在没有具体法规的情况下也可使用框架协议。尽管世界贸易组织（世贸组织）《政府采购协定》¹⁵和《北美自由贸易协定》中没有明文规定，但评论人士认为，《政府采购协定》和《北美自由贸易协定》承认具有一个以上阶段的授标程序的可能性，因而框架协议能够在实行这些协定的制度中实施。在那些没有制订采购条例传统的国家（如实行英国法律制度的国家），框架协议也在没有具体法规的情况下实施了多年。不过，最近许多制度中的采购立法显示出制订有关框架协议的规定趋势。《示范法》目前没有制订有关框架协议的规定，在下文第四章和 A/CN.9/WG.I/WP.44/Add.1 号文件关于框架协议的实施和使用情况的讨论中，指出了《示范法》中目前可能妨碍框架协议使用的条文。

B. 非洲

21. 在所审查的制度中，有三分之二以上制订了关于不定期交付/不定量供应合同或框架协议的规定。制订了这类规定的法域包括普通法系国家（如马拉维和坦桑尼亚）和大陆法系国家（如布基纳法索、埃塞俄比亚、马里、尼日尔和塞内加尔）。¹⁶ 在大陆法系中，框架条款一般限于单个供应商框架协议范围，但在普通法系中，也就多个供应商框架协议作出了规定。

22. 例如，马拉维就“不定期交付/不定量供应合同”和“框架协议”都作出了规定。¹⁷ 前者是与一个供应商订立，但后者可以与至少三个供应商订立，在这种情况下，在第二阶段需要引入竞争。埃塞俄比亚和坦桑尼亚制订了关于框架协议的纲要条款。¹⁸

23. 在布基纳法索，不定期交付/不定量供应合同或框架协议的条款必须说明要采购的货物或项目、其价格、最低和最高合同数额或数量。¹⁹ 类似规定也在尼日尔适用。²⁰

24. 在塞内加尔，其未来要求尚不确定的采购实体可按照正常的采购程序，订立一种称为“*marché à commande*”的合同，其中规定最高和最低数额（提及价值或数量），或订立一种称为“*marché de clientèle*”的合同，根据此种合同，要说明货物的种类，而不是数额或数量，并按市场决定的公式来确定价格。²¹ 在阿尔及利亚、²² 马里、²³ 摩洛哥、²⁴ 突尼斯²⁵ 和西非经济及货币联盟制度²⁶ 都有类似规定。

C. 亚洲

25. 中国法律就单个和多个供应商框架协议作出了规定，要实行初步的公开竞争。关于多供应商框架协议，如果以后的订单较大，允许与供应商进行谈判，或可请求再作报价。关于供应商及其报价的详情在财政部的政府采购网站上予以公布。允许在限定的情况下使用单供应商协议进行服务采购。相关法规没有论述这类协议的实施细节。²⁷ 在香港特别行政区，²⁸ 框架协议已经在没有具体规定的情况下实施。

26. 在印度尼西亚、老挝人民民主共和国、巴布亚新几内亚、叙利亚和越南，未发现有关这方面的规定。²⁹ 新加坡³⁰ 与香港一样，在没有具体规定的情况下早已使用框架协议。

D. 欧洲

27. 欧洲联盟最近的采购指令包括有关框架协议的明文规定。³¹ 这些指令规定成员国“可以”就框架协议的使用作出规定（也就是说没有义务这样做），并且这些指令阐述了实施框架协议的最低标准。因此，个别成员国可以制定比指令本身更有限制性的法规，也可能会遇到先前存在的比指令的规定更有限制性的法规。

28. 欧盟的新指令在与成员国协商之后生效，并与某些成员国如法国、³²瑞典³³和联合王国（在没有具体法规的情况下实施了框架协议）³⁴所实施的规定或做法没有什么不同。（这些国家正在修订其法规以体现新指令的规定。）根据欧盟第 2004/18/EC 号指令，采购实体（在遵守指令中特别是关于发布公告、投标期限和条件的规定后）可以订立框架协议，然后为每次采购签发单个订单。³⁵

29. 其他采用符合指令的方式通过了对框架协议作出具体规定的法律的欧洲联盟国家包括丹麦、爱沙尼亚、³⁶芬兰、³⁷波兰³⁸和斯洛伐克。³⁹在所审查的非欧盟国家中，挪威⁴⁰和前南斯拉夫的马其顿共和国⁴¹制订了关于实施框架协议的规定。

30. 在亚美尼亚，在编制一份拟通过“常规竞争”采购的货物、工程和服务清单并经财政经济部批准后，采购实体可确定规格并按正常的采购程序进行有关项目的采购。

E. 拉丁美洲

31. 这一区域通常使用不定期交付/不定量供应合同，往往通过一个中央采购实体（如智利的 *Dirección de Compras y Contratación Pública*）实施⁴²，或由一个代表几个采购实体的实体实施（如秘鲁的情况）。⁴³在墨西哥，允许不定期交付/不定量供应合同规定最低和最高数量以及采购时间。⁴⁴

32. 在巴西，关于框架协议的规则⁴⁵对多供应商协议作出了限制性规定，表明在涉及重复采购的情况下，倾向于采用单供应商协议。多供应商协议一般只在单供应商不能满足要求的情况下使用，在这种情况下，通常要求其他供应商把价格降到胜出供应商的价格水平。⁴⁶只有在特殊情况下才能放弃此项要求。货物采购框架协议限定为一年，服务采购框架协议通常为一年，但可延长至多一年。⁴⁷

F. 北美洲

33. 在美国，框架协议通常被称为任务单和交货单合同或多项授标不定期交付/不定量供应合同，允许根据两项采购法规（1994 年《联邦采购简化法》和《联邦采购条例》）予以实施。《联邦采购条例》要求所有任务单和交货单合同具体列明合同期限、拟采购货物或服务的最大数量，并说明要进行的工作。⁴⁸

34. 大多数不定期交付/不定量供应合同由总务署的联邦供应服务中心实施，并被称为“多项授标计划”合同，《联邦采购条例》规定了有关这类合同的最低竞标要求（但《联邦采购简化法》未对此作出规定）。⁴⁹

35. 也是在美国，作为标准竞争性授标程序的一种替代做法，采购实体可使用多项授标计划合同。⁵⁰任何感兴趣的供应商在任何时候都可通过投标成为多项授标计划合同供应商。^{51,52}其他不定期交付/不定量供应合同只在限定的期限公开招标。

G. 具有类似于框架协议特点的制度

36. 澳大利亚未制订有关框架协议的规定，但有一种类似的制度，即实施“团组安排”。根据这种安排，采购实体可与多个供应商订立“长期有效报价契约”以寻求提供认定的财产或服务。通过公开或限制性招标程序选出供应商，并且团组安排必须包含最低采购要求，包括提示性或固定的采购价格或费率。没有关于订立团组安排的具体规定，但通常的程序性和实质性要求（包括道德规范、透明度和不歧视原则）适用于这一安排的订立。采购实体无义务接受任何长期有效的报价，并且长期有效的报价在被接受之前可随时撤回。

37. 长期有效报价契约或合同的具体细节在团组成员之间可能互不相同。当通过团组安排进行采购时，采购实体须对任何相竞争的长期有效报价的资金效益进行评估。在能够提高资金效益的情况下，可在团组安排范围内安排进一步竞标，但只能是在对市场的初步反应表明可以用这种方式使用团组安排的情况下。⁵³

38. 加拿大也采用一种类似的不具约束力制度，包括供应安排（一种供应方法，在这一安排下，采购实体可向一组经过预先筛选的卖方征求出价）⁵⁴和长期有效的报价（供应商根据固定的条款和条件提出的按照预先安排的价格或预先安排的定价基础提供某些货物和/或服务的报价，这一报价可在某一规定时期内接受）。⁵⁵这些安排由加拿大公共工程和政府服务部进行管理，⁵⁶依据的是两个主要政策文书：《供应手册》——一部政策性手册，⁵⁷以及《标准采购条款和条件》手册。⁵⁸然而，无论是供应安排还是长期有效报价，都不被视为直接等同于欧洲的框架协议（它们可能在某些方面接近于供应商名单，因为合格的供应商名单是在未充分界定工作范围和条款条件的情况下产生的，并将根据选择性招标的规则完成采购的第二阶段）。⁵⁹在实践中，可能有许多不同种类的长期有效报价和供应安排。

39. 在印度，⁶⁰中央采购组织可以与注册供应商就标准种类的货物和项目（中央政府各部经常需要的共用物品）订立“费率合同”。中央采购组织在其网站上公布和更新所有有关详情。供应商必须定期申请登记展期。还可随时考虑新供应商的登记申请，只要他们符合所有规定的条件。对所有供应商的绩效进行监测，有可能采用列黑名单的方法。

四. 使用框架协议的一般条件

A. 框架协议的范围

40. 采购实体可以根据协议发出订单也可以不发任何订单，^{61,62}欧盟委员会关于根据欧盟第 2004/18/EC 号指令实施框架协议的指导文件指出，采购实体是否必须根据框架协议发出订单，以及供应商是否必须履行订单属于国内法问题。⁶³在框架协议的条款未规定采购实体必须根据框架协议进行采购的情况下，如果在别处可获得更优惠的条件，采购实体就能够在协议之外进行采购。⁶⁴作为对供应商随时接受订单的回报，或如果预期订购的可能性或范围不确定，采购实

体可能因此需要支付定金。⁶⁵ 然而，在每种情况下，将平衡兼顾确保供应的安全性、为固定或预期订单获得价格折扣以及保持从别处购买的灵活性这几个方面。

41. 许多制度要求框架协议规定在该框架下购买的最低和最高数量或价值，这样，框架协议对于采购实体具有约束力。这些国家包括布基纳法索、墨西哥和塞内加尔。在美国，《联邦采购条例》要求所有任务单和交货单合同规定合同期限、拟采购的货物或服务的最高数量，虽然协议还必须规定根据该协议将购买的最低货币价值，但数额一般很低，没有什么实际意义。

42. 《示范法》条文界定了“中选的投标”（第 34(4)(b)条）并表明该投标书“应该被接受”（第 36(1)条）。由于《示范法》第 27(d)条还要求招标文件说明拟采购的货物数量，⁶⁶ 工作组可考虑《示范法》不允许不具有约束力的框架协议。⁶⁷

B. 对拟采购的项目种类的限制

43. 在实践当中很少遇到对根据框架协议能够采购的货物或服务的种类加以限制的情况。较常见的是条款阐述在哪些情形下适合使用框架协议进行采购。例如，法国的条款规定了可使用单个和多个供应商框架协议的情形——基本上是在采购合同不能充分规定时间表或工作范围的情况下使用。⁶⁸ 在美国，不定期交付/不定量供应合同可用于所有类型的货物和服务。不过，它们大多用于商业项目。⁶⁹

44. 世界银行的《咨询顾问准则》将框架协议的使用限于单个供应商咨询服务，原文如下：

“不定期交付合同(价格协议)。这些合同用于以下情况：当借款人需要获得就特定的活动提供咨询意见的“随时可用”的专门服务，但不能预先确定该活动的范围和时间时。这些合同通常用于聘用“顾问”以实施复杂的项目（如水坝专家组）、纠纷解决小组作出专家裁定、实施机构改革、提供采购咨询和解决技术难题等。期限通常为一年或一年以上。借款人与公司商定拟支付给专家的单位价格，根据实际使用的时间支付费用。”⁷⁰

45. 该指南没有另外特别论述框架协议。有类似规定的国家制度包括蒙古⁷¹ 和泰国。

C. 框架协议的期限

46. 在所审查的许多制度中，条款规定了框架协议的最大期限，通常为一年，也有三年到五年不等。例如在马拉维，通常情况下框架协议的期限限定为一年，在有正当理由的情况下最长为五年。⁷² 在布基纳法索，框架协议必须限于提及的预算期并无论如何不得超过三年。⁷³ 在塞内加尔，订立框架协议的最初期限为一年，但可以展期，最大期限总共为三年。⁷⁴ 摩洛哥、⁷⁵ 阿尔及利亚⁷⁶ 和突尼斯⁷⁷ 也有类似的规定。

47. 欧盟第 2004/18/EC 号指令第 32(2)条规定“框架协议的期限不得超过四年，除非是特别根据框架协议的标的有正当理由的特殊情况。”法国《公共采购法》第 71.I 条规定的期限为四年，除非有特殊情况 and 正当理由，⁷⁸ 在亚美尼亚，框架协议的期限限为三年。⁷⁹

48. 另一方面，美国规定不限制任务单合同或不定期交付/不定量供应合同的期限。

D. 决定能否适用采购规则和条例的资金阈值及其他规则

49. 资金阈值可以确定某些采购规则和条例是否适用，⁸⁰ 就框架协议而言，能否为计算阈值的目的而把框架下的单项采购合在一起或者说总合起来是这方面的一个重要考虑因素。

50. 例如，某些制度有一些规则，要求总计某个实体在特定时期在同一框架协议下进行的所有采购——即使这些采购是在分别的合同下进行的，并禁止实体进行拆分采购以规避资金阈值。例如，根据欧盟第 2004/18/EC 号指令第 9(9)条的规定，评估框架协议是否属于阈值范围内时所考虑的估计价值是该协议或制度总期限内预计的所有合同的最大估计价值。

51. 如果为正式竞争程序设定的资金阈值只是根据每项合同的价值计算，并且没有关于框架的特别规则，则框架协议下的采购可不受采购制度的约束。例如，不具约束力的框架协议可不涉及采购过程或合同，并且（在某个框架下发出的每个订单是唯一的采购合同的情况下）单个订单可低于资金阈值。⁸¹

E. 广告和发布要求

52. 一些采购制度下的广告和发布要求不适用于框架协议或在某些情况下不适用于部分授标程序，如《示范法》第 14 条规定的发布合同授予通知（该条允许颁布国设定一个最低阈值，低于该阈值则不要求发布这种通知）。

53. 例如，如果根据欧盟第 2004/18/EC 号指令就框架协议的第一个授标阶段发布广告和授予合同，那么依据框架协议所下的单个订单（“订购”）则不需要再发布广告。

54. 在美国，不需要公布在框架协议下发出的要求或单个订单。规定要求公布一份机构间框架协议清单，但目前未获得这样的清单。⁸²

55. 《政府采购协定》规定的关于采购实体就每一次授予合同发布通知的标准要求，从理论上说可能要求购买人就框架协议下发出的每一份订单发布通知。⁸³ 然而世贸组织认为，在第二阶段授予合同可免于执行《政府采购协定》的广告和发布要求。⁸⁴

56. 一些评论人士说，就所下订单或授予的合同发布通知对于框架协议有重要意义，这样就有可能对单供应商框架协议是否按照规则实施以及对在多供应商框架协议的第二个授标阶段发出订单的方式进行某些监管。还评论说，为公告目的规定框架协议下的合同总计金额，可以确保比小规模采购所采用的程序具

有更高的透明度，因为即使单个订单不需要公告，框架协议本身也必须予以公告。⁸⁵

F. 审查

57. 许多制度规定，第二个授标阶段免于实行诸如《示范法》第六章所设想的审查机制。

58. 例如，世贸组织也认为，第二阶段授标免于实行《政府采购协定》的审查机制程序。⁸⁶ 同样，欧盟第 2004/18/EC 号指令规定，框架协议一经订立，该框架协议下的“通知送货”将无需实行审查机制。因此，有关人士评论说，可能会对第二阶段有意义的竞争产生危害。

59. 在美国，政府责任署承担联邦审查职能（称为“投标异议”）。在多数情况下，供应商不得要求审查框架协议下发出的单个订单，因为审查是针对框架协议本身进行的。⁸⁷

注

- ¹ 关于 1997 年至 2002 年美国联邦政府用于采购款项的比例，见美国政府责任署民政机构任务单和提货单合同履行情况，政府责任署第 03-983 号报告（2003 年 8 月 6 日）。
- ² 考虑到在订单基础上减低价格、供应商是否有人进行特定工作、在订立框架协议与下订单之间这段时期供应商产品的开发情况等或其他因素，因此，供应商提供的最佳资金效益可能会因订单性质的不同而有所不同。
- ³ 欧洲议会和欧洲理事会 2004 年 3 月 31 日的第 2004/17/EC 和 2004/18/EC 号指令：分别关于协调在水、能源、运输和邮政服务等部门经营的实体的采购程序的 2004/17/EC 号指令和关于协调授予公共工程合同、公共供应合同和公共服务合同的程序的第 2004/18/EC 号指令（《欧洲联盟公报》第 L134 号，2004 年 4 月 30 日，第 1 和 114 页，也可在网上查到：http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/legislation_en.htm）。第 2004/17/EC 号指令中的第 14 条规定允许使用框架协议。第 2004/18/EC 号指令中第 32 条载有关于框架协议的较详细规定，当审议欧洲联盟及其成员国使用框架协议的情况时，本说明将考虑后一项指令的规定。
- ⁴ 例如在法语中，它们被称为 *accords-cadres*、*marches de clientèle*、*marches à commande* 和 *marchés fractionnés*，在西班牙语中称为 *acuerdos marco*、*acuerdos de suministro* 和 *contratos con fecha de entrega indefinida o de suministro cuantitativo indefinido*。
- ⁵ Arrowsmith S., “Framework purchasing and qualification lists under the European Procurement Directives: Part I”, (1999) 8 P.P.L.R., 115。
- ⁶ 但在实践当中，某些类型的框架协议和某些类型的供应商名单难以区分。A/CN.9/WG.I/WP.45 和 Add.1 号文件讨论了供应商名单的使用问题。
- ⁷ 在美国，“要成为[总务署]计划内的承包商[以持有一份相当于框架协议的协议]，卖主必须首先就适用的总务署计划招标提出报价。总务署向提供属于总务署计划招标书中大体描述的商业项目的责任公司授予合同。可在网上查到：

<http://www.gsa.gov/Portal/gsa/ep/channelView.do?pageTypeId=8199&channelPage=%2Fep%2Fchannel%2FgsaOverview.jsp&channelId=-13464>。

- ⁸ 一些人士评论说，使用电子技术，可在数小时内，而不是其他采购方法所需要的数周或数月，就能进行第二阶段授予合同。
- ⁹ 一些评论人士认为，在诸如公用事业情形下的紧急采购，框架协议优于供应商名单（在这种情况下可能另外采用《示范法》中的请求报价法进行采购，亦称“购物”）。不过，尤其是就公用事业而言，其他一些评论人士强调这种外购产生的质量风险。
- ¹⁰ 如果协议给予供应商一些预期未来的订单，可加强安全性，这样供应商就更有可能对预订产品所涉及的必要的机械设备进行投资。协议中可规定最大数量，以便能够应付始料未及的高需求——一方面保护供应商免于应对不曾预料的订购数量，另一方面使采购实体能够找到更大经营人和更有优势的供应来源。
- ¹¹ 美国管理和预算局 联邦采购政策办公室，“Best Practices for Multiple Task and Delivery Contracting”，（华盛顿哥伦比亚特区：1997年7月），可在网上查到：www.acqnet.gov/Library/OFPP/BestPractices/BestPMAT.html。
- ¹² 这种框架协议从理论上讲可用于便于单批进行的购买，但采购实体可将其分成若干批以使中小企业能够参与。但提供给秘书处的资料没有关于实务中为此目的采用这一做法的例子。
- ¹³ 如布基纳法索、智利、中国、埃塞俄比亚、墨西哥和尼日尔。
- ¹⁴ 例如，见1993年6月21日巴西第8.666号法律第五节和2001年9月19日第3.931号法令，以及法国的《公共采购法》，第71条。
- ¹⁵ 世界贸易组织（世贸组织）目前正在就《政府采购协定》修订草案进行谈判（见体现乌拉圭回合多边贸易谈判最后结果的《最后文件》附件4(b)，可在网上查到：http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_e.pdf），该草案可能加以修改以列入关于框架协议的具体条款，不过一些成员国认为这样一项条款不合适。
- ¹⁶ 未制订这方面规定的国家包括喀麦隆、埃及、尼日利亚和塞拉利昂。
- ¹⁷ 马拉维2003年第8号《公共采购法》，第29条和30条。
- ¹⁸ 埃塞俄比亚《公共采购法》第5.2条和坦桑尼亚2005年根据《公共采购法》（2001年第3号）通过的《采购条例》第57条。
- ¹⁹ *Décret N° 2003-269/Pres/Pm/Mfb*。
- ²⁰ *Code des marchés publics*，第65条。
- ²¹ 见2002年7月 *Code des marchés publics*, décret n°2002-550, 第6章- *Marchés de clientèle ou à command*, 第26条。
- ²² *Décret présidentiel n° 02-250 du 13 Joumada El Oula 1423 correspondant au 24 juillet 2002 portant réglementation des marchés publics*。
- ²³ *Décret n° 95-401/p-rmportant code des marches publics*。
- ²⁴ *Décret n° 2-98-482, fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat ainsi que certaines dispositions relatives à leur contrôle et à leur gestion*, 第5条。
- ²⁵ 2002年12月 *Décret n° 2002-3158 portant Réglementation des Marchés Publics*, 第8条。
- ²⁶ *Projet de Directive*, 第7、36和37条。

- ²⁷ 财政部条例，“中央单位政府采购管理实施办法”第 31 和 32 条。
- ²⁸ 中国香港特别行政区政府向秘书处提供的资料。
- ²⁹ 关于蒙古和泰国的规定，见第 45 段。
- ³⁰ 向秘书处提供了有关这一做法的资料。“使用政府电子商务的条款和条件”，其中规定实行与政府进行电子商务的供应商登记制度，特别提到使用框架协议，包括涉及供应商报价的框架协议的可能性（第 12 条和《框架协议定义》）。
- ³¹ 特别见第 2004/18/EC 号指令第 32 条。
- ³² 2004 年 1 月 7 日的第 2004-15 号法令，Code des marches publics 第 70 和 71 条，目前正在对这两条进行修订以考虑到新的欧盟采购指令。目前法典规定的做法如下：这些规定对在合同中无法充分规定时间表或工作范围的情况下可能采用的两种框架协议加以区分。第一种是有订单的框架协议，根据该协议，采购实体必须从有关供应商处购买所规定的最低数额到最高数额范围内的所有其要求的相关货物、工程或服务。这种协议一般作为单供应商协议订立，但如果所有工作不可能由一个供应商完成或需要多个供应商安排以确保供应安全性，也允许订立多供应商协议。（第二种框架协议使用附条件订单，根据这种协议，采购实体只购买一定的数量，并有购买更多的选择权。）根据对预期采购的最大估计价值，需在第一阶段引入竞争。
- ³³ 经修改的《采购法》(SFS 1992:1528)，可在网上查到：<http://www.nou.se/pdf/louenglish.pdf>。
- ³⁴ 英国政府的政府商务办公室认为，框架协议不符合先前的欧盟采购指令，因为要么可根据指令订立框架协议，如果协议是具有购买义务的有约束力合同的话，要么协议不属于这些指令所规定的范畴，因为采购实体根本无义务进行任何购买。根据框架协议进行购买是指令所适用的合同，欧盟委员会关切的是，如果在该阶段对规格进行修改，会发生不按照指令的规定授予合同的情况。在通过新的欧盟采购指令时已阐述了这一立场。另见 2003 年 2 月政府商务办公室的情况说明，可在网上查到：http://www.ogc.gov.uk/embedded_object.asp?docid=1000330，以及 Arrowsmith S., “Case Comment: Framework Agreements under the UK Procurement Regulations: the Denfleat Case,” 2005 PUB. PROC. L. REV. NA86。
- ³⁵ 或者通过适用框架协议中所述条款来签发单个订单，或在框架协议未事先规定所有条款的情况下，通过框架协议当事方之间的进一步竞争来签发单个订单。指令中规定重开竞争应遵守某些规则，其目的是保证灵活性和尊重指令的一般原则，特别是平等对待原则。为此，框架协议的期限通常不应超过四年。
- ³⁶ 见经修订后于 2001 年 4 月 1 日生效的 2000 年 10 月 19 日《公共采购法》，（RTI I 2000, 84, 534; 合订本 RTI 2001, 40, 224），可在网上查到：http://www.rha.gov.ie/eng/?nav_PeaLink=Oigusaktid&id=15。
- ³⁷ 见 <http://www.hansel.fi/index.php?id=286&action=empty>。
- ³⁸ 2004 年 1 月 29 日《公共采购法》，可在网上查到：<http://www.uzp.gov.pl/>。
- ³⁹ 见 2003 年 10 月 24 日第 523/2003 号法案，可在网上查到：<http://www.uvo.gov.sk/english/stat02a/stat02a.htm>。
- ⁴⁰ 挪威实施一种与欧洲经济区的采购制度相一致的采购制度，根据 1999 年 7 月 16 日第 69 号法案（经修改）实行两套条例，可在网上查到：<http://www.dep.no/odin/english/norway/foreign/032091-991532/dok-bn.html>。但欧洲自由贸易监督局于 2003 年指出，挪威允许在不适用当时发布的欧盟指令的情况下订立某些框架协议（见 <http://www.eftasurv.int/information/annualreports/dbaFile4066.pdf>）。

- ⁴¹ 见 2004 年 3 月前南斯拉夫的马其顿共和国的《公共采购法》，可在网上查到：
http://www.sigmaweb.org/PDF/Laws_PUP/FYROM_PPL_Mar_2004.pdf。
- ⁴² 根据 Ley de compras 19.886, Capítulo VI, artículo 30, d 的规定实施。
- ⁴³ 见 1997 年 7 月 9 日第 26850 号法律（国家采购法），以及根据该法发布的条例，特别是第 88-96 条。
- ⁴⁴ 见《公共工程和有关服务法》(Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas)，第 47 条。
- ⁴⁵ 1993 年 6 月 21 日第 8666 号法律第五节和 2001 年 9 月 19 日第 3.931 号法令。
- ⁴⁶ 2001 年 9 月 19 日第 3.931 号法令。
- ⁴⁷ 1993 年 6 月 21 日第 8666 号法律第 57 条和 2001 年 9 月 19 日第 3.931 号法令，第 2.4 条。
- ⁴⁸ 《联邦采购条例》16.504，可在网上查到：www.arnet.gov/far。
- ⁴⁹ 总务署授予三类合同：单项授标计划、多项授标计划以及维护和维修计划。在单项授标计划下，有一个供应商，产品按照联邦军事规格制造或作为商业项目，在特定的地理区域进行购买，并根据密封式投标的结果授予合同。在多项授标计划下，有多个供应商，无销售担保，供应商是不定期交付/不定量供应合同的持有人，并在商业价目表折扣的基础上定价。
- ⁵⁰ 《联邦采购条例》8.404，根据该条例，采用规定程序在多项授标计划下发出的订单被认为是经过充分和公开的竞争后签发的。
- ⁵¹ 多项授标计划合同招标书——不同种类产品的招标书基本上是标准化的——可通过总务署网上数据库 www.gsaelibrary.gsa.gov 获取。总务署一般将接受任何供应商所报的合理价格。
- ⁵² 多项授标计划合同的定价是基于卖方的商业价格；根据最惠顾客条款，卖方承诺降低其多项授标计划合同价格，如果卖方将价格降低到对商业顾客类的价格，并且总务署和卖方均接受其作为卖方的基准顾客类价格的话。见降价条款，GSAAR 552.238-75, 48 C.F.R. § 552.238-75（1999 年 9 月）；美国总务署总监察长办公室“Special Report – MAS Pricing Practices: Is FSS Observing Regulatory Provisions Regarding Pricing?”（2001 年 10 月 24 日）（可在网上查到：http://www.gsa.gov/gsa/cm_attachments/GSA_DOCUMENT/masrpt_R2E-c7B_0Z5RDZ-i34K-pR.pdf）。
- ⁵³ 根据 1997 年《财务管理和责任制条例》第 7 条制订的《英联邦采购准则》第 8.67 和 8.68 节。
- ⁵⁴ 这些合同被界定为“包括潜在承包商的报价和政府接受该报价并根据长期协议所规定的条款和条件订立一份未来合同的协议。根据长期协议，政府有义务接受在规定的期限内谈判达成的服务。”加拿大不列颠哥伦比亚省政府财政部主计长办公室，Core Policy and Procedures Manual Glossary，可在网上查到：<http://www.fin.gov.bc.ca/ocg/fimb/manuals/CPM/Glossary.htm>。
- ⁵⁵ 加拿大机构在直接利用一种卖方记录采购货物和服务时，可以采用长期有效的报价。卖方记录是“一种采购方法，市/地方理事会可从一组已与其建立了令人满意的商业关系的卖主的投标书或建议书中进行挑选。使用卖方记录的目的是“当产生需要时，能够找到合格、可靠和具有成本效益的供应商，而无需承担征求若干次报价的行政管理费用。”加拿大安大略省政府市政事务与住房部，Guide to Developing Procurement Bylaws, Meeting the Requirements of the Municipal Act, 2001,（2003 年 7 月 24 日），可在网上查到：http://www.mah.gov.on.ca/userfiles/HTML/nts_1_11349_1.html。

- ⁵⁶ 见加拿大公共工程和政府服务部,《供应手册》,第 9J 节,特别是 9J1,可在网上查到:
<http://www.pwgsc.gc.ca/acquisitions/text/sm/sm-e.html>。
- ⁵⁷ 可在网上查到: <http://www.pwgsc.gc.ca/acquisitions/text/sm/sm-e.html>。
- ⁵⁸ 可在网上查到: <http://sacc.pwgsc.gc.ca/sacc/index-e.jsp>。
- ⁵⁹ 关于长期有效的报价和供应安排的进一步详情,可查阅《供应手册》第 5 章,从 5.153 开始。
- ⁶⁰ 关于进一步信息,特别是有关招投标自动化的电子采购和价格合同过程的信息,可在印度中央物资局的网站上查到(www.dgsnd.gov.in)。
- ⁶¹ 在多数制度中,该协议是一种有约束力的合同,条件是各方在合同项下承担某些义务。例如在法国,框架协议是对双方均具有约束力的合同,因为法典所设想的两种框架协议涉及采购实体负有最低额采购义务。如果协议未规定采购实体的最低额采购义务,在某些制度中,可能采取法律步骤使得该协议仍然是具有约束力的合同,如英国法律中的一项契约,或者可能被留作一项不具约束力的安排。
- ⁶² 一项框架协议不要求供应商承诺根据协议提供定购的货物,不可能有益于采购实体,因此实际上不大可能会遇到这样的协议。不具有约束力的安排无法确保供应的安全性,所以替代供应来源就显得重要,但它们不适合关键产品。这种安排的不确定性也不可能最大限度地实现具有约束力的协议可能带来的费用和时间的节省。不过,如果有现实预期的生意,即使在没有严格的法定义务的情况下,采购实体订立这种安排也可能有所节省。
- ⁶³ 欧盟委员会内部市场和服务总局公共采购政策, CC/2005/03_rev 1 of 14.7.2005, 第 3 页。
- ⁶⁴ 例如在某种制度中,不允许在框架协议之外进行购买,见法国现行的《公共采购法》,第 70 和 71 条。
- ⁶⁵ 在单供应商框架协议和专业服务合同情况下,支付定金比较常见。
- ⁶⁶ 有关于限制性招标程序和服务采购的同样规定。
- ⁶⁷ 然而一些评论人士认为,数量可以解释为包括估计数。
- ⁶⁸ 上文,注 32。
- ⁶⁹ 《联邦采购条例》 2.101, 48 C.F.R. § 2.101 中对“商业项目”这一术语广泛界定为包括一般商业上销售的货物和服务,以及与广泛销售的货物和服务有关的项目。虽然简化了有关“商业项目”的条例(见《联邦采购条例》第 12 部分, 48 C.F.R. 第 12 部分),美国的管理者最近提出进一步减少对广泛和可立即销售的商业项目即所谓“商用现货”项目,包括供应品和服务的法律要求。69 Fed. Reg. 2447 (2004 年 1 月 15 日)。
- ⁷⁰ 《世界银行借款人选择和聘请咨询顾问指南》, 2004 年 5 月,第 4.5 段,可在网上查到:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/PROCUREMENT/0,,pagePK:84271~theSitePK:84266,00.html>。
- ⁷¹ 见 2000 年 4 月 14 日蒙古《公共采购法》, Ulaanbaatar, 可在网上查到:
http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/monlaw_2000.doc。
- ⁷² 2003 年第 8 号《公共采购法》。
- ⁷³ *Decret No 2003-369/PRES/PM/MFB* 第 9 条。
- ⁷⁴ *Code des marchés publics* 第 26 和 27 条,上文注 21。

- ⁷⁵ *Décret n° 2-98-482*, 第 5 条, 上文注 24。
- ⁷⁶ *Décret présidentiel n° 02-250 du 13 Joumada El Oula 1423 correspondant au 24 juillet 2002 portant réglementation des marchés publics*, 上文注 22。
- ⁷⁷ *Décret n° 2002-3158* 第 8 条, 上文注 25。
- ⁷⁸ 然而, 不排除框架协议下的单个订单可超过框架协议本身四年的最大期限。
- ⁷⁹ 在亚美尼亚, 这一期限限于订立合同后第二年的 7 月 1 日, 或最大期限为三年。
- ⁸⁰ 例如, 欧盟采购指令所规定适用的阈值一般情况下为 249,000 欧元 (多数供应和服务合同为 499,000 欧元, 工程合同为 624,000 欧元) (第 2004/17/EC 号指令第 16 条和第 2004/18/EC 号指令第 7 条)。
- ⁸¹ 例如, 《示范法》的招标程序也未设想只在下订单时订立具有约束力合同的安排。特别是第 36(4)条规定在投标书被接受时产生“采购”合同。
- ⁸² 见《联邦采购条例》5.6.部分。然而, 网站 (<http://www.contractdirectory.gov>) 上关于应载有一份机构间框架协议的通知说“机构间合同目录的功能暂停”。
- ⁸³ 《政府采购协定》, 第 XVIII.1 条。
- ⁸⁴ 世界贸易组织政府采购委员会“Review of National Implementing Legislation: United States,”第五节, (GPA/50 (01-2999)(2001 年 6 月 15 日)), 可在网上查到: <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/PLURI/GPA/50.doc>。
- ⁸⁵ 框架协议的规模也可表明对于小规模采购所禁止的广告费用的正当性。
- ⁸⁶ 世界贸易组织政府采购委员会“Review of National Implementing Legislation: United States,”第五节, (GPA/50(01-2999)(2001 年 6 月 15 日)), 可在网上查到: <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/PLURI/GPA/50.doc>。
- ⁸⁷ 有少数例外。