



大会

Distr.: Limited
21 January 2011
Chinese
Original: English

联合国国际贸易法委员会
第一工作组（采购）
第二十届会议
2011年3月14日至18日，纽约

《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《贸易法委员会公共采购示范法颁布指南》修订本草案第一部分（总论）以下各节和各小节提出的建议：二.《示范法》的主要特点（“一项‘框架’法律——有待以采购条例作补充并辅以适当的基础设施”、“电子采购”和“关于采购程序国际参与的规定，以及使用采购系统实现政府的其他政策目标”）。



《贸易法委员会公共采购示范法颁布指南》

第一部分. 总论

...

二. 《示范法》的主要特点

(续)

D. 一项“框架”法律——有待以采购条例作补充并辅以适当的基础设施

1. 立法框架

53. 《示范法》意图为采购实体在可能遇到的各种情况下进行采购程序而规定所有基本程序和原则。但它是一项“框架”法律，其本身并未提供颁布国执行这些程序所必需的全部细则和条例。

54. 因此，《示范法》首先设想由颁布国来颁布采购条例，对采购制度的立法框架加以完善，补充《示范法》所允许的程序细节，并考虑到在颁布国中有影响的、可能在不断变化的具体情况（如询价阈值的实际值，以及辅助技术的发展）。当然，需要谨慎地确保源自《示范法》的各种条例不损及《示范法》的各项目标和程序。关于其他方面的法律基础设施，不仅要在采购条例中处理《示范法》采购程序所产生的程序问题，而且可能还要在其他法律体系（如行政法、合同法、刑法和司法程序法）寻找所出现的其他法律问题。采购实体可能需要考虑到并适用的，有关于雇佣和平等的法规，有环境要求，可能还有其他法规。为提高其采购效果而，颁布国将以清楚明了的方式传播许多适用的规定，并让人们理解这些规定及其与采购法的相互作用。

2. 法律规定的执行

55. 采购立法框架应当成为紧凑有序的采购制度的一部分。支助法律改革的第二步，是运用各种措施实现有效执行和操作效能。实践证明，使用指导说明、手册以及制定标准表格和样版文件是一种有效的手段。国际组织和区域组织以及其他机构正在积极进行采购改革，有关最佳做法的讨论资料和其他指导材料可查阅其互联网网站。

56. 下一节将阐述，为了实现采购制度的总体目标，并使之符合《反腐败公约》的各项要求（其中一些要求并未在立法中得到全面或理想的处理），需要在组织、行政和法律方面为支撑立法框架而建立的基础设施和提供的充足能力。

3. 组织结构、行政结构和充足的资源

57. 第三,《示范法》所依据的假设是,颁布国具备或将要具备操作和管理《示范法》所规定的那类采购程序所必需的适当组织结构、行政结构和人力资源。在行政层面,公共财政的良好管理与采购之间的相互作用(这也是《反腐败公约》的一个特点)是一个重要的问题。关于预算要求或程序,可从多种来源查到,颁布国似宜确保采购实体了解所有相关义务,例如,是否要求在采购程序启动之前进行预算拨款,以及这些义务是否属于采购制度本身的一部分。

58. 在组织层面,颁布国还似宜设立一个公共采购机构或其他主管机关,协助执行为《示范法》所适用的采购规定的条例、政策和做法。这类主管机关的职能可以包括诸如:

(a) 确保有效执行采购法律和条例。其中可包括采购条例问题、《示范法》第[25]条所要求的行为守则、监督采购法律和条例的执行情况、提出改进采购法律和条例的建议,以及对这些法律进行解释。

(b) 对采购和采购做法进行合理化和标准化。其中可包括协调采购实体进行的采购,以及酌情编拟标准化采购文件、规格和合同条件。如果颁布国寻求促进中小微型企业参加采购程序,那么这一职能可能特别有益,因为如果程序不为人所知、不确定或复杂冗长,便会大大削弱参加采购的积极性。

(c) 从更广阔的政府政策的角度,监督采购以及采购法律和条例的运作情况。其中可包括研究采购对国内经济的影响(如监测某些市场的集中度和可能有碍竞争的问题)、分析通过采购实现社会经济目标的代价和益处、就特定采购对价格和其他经济要素的影响提出意见[,并核实某一特定采购是在政府方案和政策的范围之内。]

(d) 向采购实体和采购官员提供协助和意见。采购官员可能就草拟采购实体内部使用的文件以及法律和条例某些方面的解释问题寻求指导。可能已有法律顾问向政府或在某一采购实体内部提出了法律意见,但除此之外,采购官员还可能就其打算采取的行动(例如采用其他采购方法或直接招标)是否符合立法框架寻求指导。

(e) 培训采购官员。还可让主管机构或其他机关负责对采购官员和参与采购系统运作的其他公职人员进行培训。这一职能在下列两种情况下特别重要:
(一)颁布国在国内立法中列入的采购方法要求采购职务,特别是作出关键决定的采购实体高层具备很高的专业程度。国际上有各种机构专门对采购官员进行认证和培训,可通过贸易法委员会网站 www.uncitral.org 上的链接查找有关信息;
(二)颁布国寻求促进中小微型企业参与采购。

(f) 审批要求。颁布国有规定的,可以让主管机构或其他机关负责在特定采购的程序启动之前或授予采购合同之前进行审批(另见下文第 66-68 段)。如果存在这种机制,颁布国似宜考虑以下问题:在报批限额上采取灵活办法(以确保不必要的报批,适合报批的可以报批);以指导职能代替审批职能(以确

保决策上的问责制，并避免阻碍能力发展)；以及主管机构的适当结构和所需的资源。

(g) 认证。在一些情形下，例如高价值采购合同或复杂的采购合同，也可在授标或合同生效之前授权主管机构审查采购程序，以确保程序符合《示范法》和采购条例。

59. 如果采购实体是独立于国家政府或行政机构的自主实体，如一些国有商业企业，则国家可能倾向于让政府或行政机关中的机构或主管机关行使任何审批、认证或指导职能，以确保要通过《示范法》来促进的公共政策得到适当实行。最重要的是，在审批职能方面，这种主管机构或机关必须能够公正有效地行使其职能，并充分独立于采购程序所涉及的个人或部门。最好由一个多人组成的委员会而不是一个人行使这些职能，以避免滥用所赋权力的风险。

4. 监督和执行

60. 一个相关的问题是对各个采购决定进行监督和执行的问题。监督职能只有在由独立于决策者（即采购实体）的实体行使时才能有效（与审批机构有关的考虑因素见下文第 66-68 段）。公共采购主管机关或机构行使决策权制度的另一种结构可能是由国家审计机构进行监督。

61. 关于以《示范法》为基础的立法条文守规的强制执行，颁布国将了解到，《示范法》第三章要求有（行政或司法上的）独立复议职能。行政复议机关不会被视作独立机关，而且，如果它们属于可以向采购官员或采购实体提供协助或建议并（或）行使决策权的机构或机关，还会面临潜在的和实际的利益冲突。在一些制度中，这种复议审查职能由具备上文所述一般权力的公共采购主管机关或机构内的下属机构行使，但一般认为不宜使复议职能受制于会被认为是此种主管机构或机关本身所施加的有效政治控制。最后，如果采购官员因担心自己在咨询时提供的信息会成为之后采取强制执行行动的依据而不愿寻求咨询，咨询职能便会受到损害。

5. 公共主管机关或机构的结构

62. 某一颁布国中行使行政、监督和复议职能的主管机构或其他机关的性质，以及它们将要行使的确切职能，除其他外取决于该国的政府、行政和法律制度，而各国的这些制度差别很大。在构建对采购的行政监管制度时，应当牢记效能、经济和效率这些目标。对于采购实体或采购程序的参加者来说过于昂贵或繁琐的制度，或者给采购造成不应有的延误的制度，都会适得其反。此外，对采购程序执行官员的决策进控制过严，在某些情况下反而会束缚他们的手脚，使其无法有效行事。颁布国可以考虑的是，在制度上进行投资，确保采购实体具备足够能力并使采购实体和采购官员得到适当培训和资源，将有助于制度的有效运作，也有助于保持行政管理费用比例均衡。

63. 公共采购主管机构或机关还可同拥有相关领域专门知识的现有监管机关（如处理竞争问题的监管机关）联合起来。后者可以监测勾结和串通招标投标行

为，以及公共采购市场的集中度。颁布国还似宜考虑，在与竞争和采购有关的事项上，通过一个机构强制执行有效，还是通过多个机构更有效。

64. 经验证据也表明，如果没有充分的管制措施确保公共采购主管机构或机关的成员充分独立于政府和采购实体中的决策者之外，可能会有公共采购主管机构或机关滥用权力之忧。

65. 应当指出，颁布《示范法》的国家并不因此而一定要设立任何特定的行政机构；而且颁布国颁行这种立法也不一定要增加政府开支。

6. 与特殊程序使用方面的任择性事前报批要求有关的具体考虑因素

66. 《示范法》提供了一种任择办法，规定采购实体的某些重要行动和决定，特别是与采用某些采购方法和采购合同生效有关的行动和决定，须事先报请采购实体以外的部门批准。这种事前报批制度的好处是有利于在采取某些行动或作出最后决定之前发现错误和问题。此外，它还有助于进一步增强国内采购制度的统一性。

67. 事前报批要求在《示范法》中是作为一种任择办法提出的，原因是并非所有国家都采用了事前报批制度，而且采用这种制度的越来越少。另一种办法是，主要通过事后审计，对采购做法进行监督。在这方面，外部审批要求在某些情形下可能尤其不适合，如使用两阶段投标的情形，因为这一采购方法的使用有确切的条件（见[参引相关的逐条评论]），还有单一来源采购的某些情形，如紧急情况。

68. 如果颁布国决定规定报批要求，会指定采购主管机构或其他一个或多个实体负责发出各种批准，并划定这方面的权限。审批职能可以交给一个完全独立于采购实体的机构或机关（如财政部、商业部或公共采购主管机关），也可以交给采购实体本身的一个独立监督机关。（另见上文第 59 段提出的与此处相关的考虑因素）。

E. 电子采购

1. 背景

69. 电子采购（除其他外）包括：以电子方式递交提交书以及使用借助互联网的新式采购方法（电子逆向拍卖、电子型录和电子框架协议），在互联网上发布采购相关信息，以及在整个采购过程中使用电子系统（用于通信和交流信息）。

70. 在电子政务和电子商务普及的国家，“文件”、“书面通信”和“书面证据”等术语越来越普遍地用于指代所有文件（无论是电子文件还是纸面文件），而在另一些国家，可能会推断这些术语指的是纸面环境。因此，现在《示范法》载有一些条款，以确保通信、信息传输和信息保存的所有手段都能用于以《示范法》为基础的法律所规定的采购。

71. 在委员会发布修订《示范法》时，传递非纸面信息最常用的工具是互联网和相关系统。但委员会注意到技术的快速进步，认为总会出现新技术。为方便起见，本《指南》中的电子采购这一术语指代使用电子通信和以电子方式递交提交书，其中包括使用电子媒介或类似媒介传递信息。凡是新出现的可用于传递信息和文件并进行采购程序的信息技术都适用这些政策问题。

2. 电子采购的益处

72. 电子采购在促进实现《示范法》目标方面的潜在益处已经得到广泛注意：其中包括在时间和费用两方面提高行政效率（纸面行政费用减少，纸面形式信息发送时间缩短）；可将重复购买标准化。使用信息技术发布采购机会和采购规则及程序会提高透明度并增加市场机会，促进参加采购程序和竞争。同样，使用这些技术使供应商能够在网上申请并参与程序、收发信息并提交投标书和其他报盘，不仅具有行政效率，还能向位于远方的、在没有这些技术的情况下可能不会问津的参与者敞开市场。不但自动程序以其统一性和标准化提高了行政效率，电子系统也为促进廉正提供了新手段，因为它可以减少采购周期中人与人的互动，以及采购官员与供应商之间可能产生贿赂机会的私人接触。

73. 虽然这些益处是相当可观的，但颁布国还是要在实行电子采购办法时确保不阻碍市场机会——无论是对所有供应商而言还是对某些供应商而言，如中小微型企业。下文第[85-90]段特别讨论了《示范法》中规定的保障措施。（在[添加适当段落号]讨论了与中小微型企业一般参与有关的问题。）

3. 《示范法》对电子采购采取的办法

74. 《示范法》对实行电子采购采取的基本办法以三个主要原则为基础。第一，鉴于电子采购的潜在益处，《示范法》应当在适当情况下尽可能鼓励使用电子采购；第二，由于技术的快速进步，且各国的技术复杂程度不一，案文应当不偏重任何技术（即不建议使用任何特定技术，而是描述现有技术的各种功能）；第三，应当进一步提供详细指导，协助颁布国推行和操作电子采购。

75. 在逐条评论中讨论了电子采购各个具体方面所产生的政策考虑因素（见[相关的逐条评论编号]）。本节指南讨论了电子采购的使用可能遇到的法律障碍和其他障碍。下文各节将讨论为确保电子采购的使用不损及《示范法》的各项目标而有必要采取的保障措施。

76. 关于电子采购的使用可能遇到的法律障碍，各国使用本材料可到什么程度取决于是否具备必要的电子商务基础设施和其他资源，其中包括电子安全方面的措施，以及允许并规范电子商务的适用法是否完备。一个国家的总体法律环境（而非采购立法）有可能为电子采购提供充分支持，也可能提供不了支持。例如，对使用书面通信、签名、何种文件应视为原始文件以及证据在法庭上的可接受性等问题进行规范的法律可能不足以使电子采购具有足够的确定性。这些问题或许不会削弱使用电子采购的愿望，但成效如何无法预测，商业结果也得不到优化。

77. 在解决这一问题时，最先考虑的是，颁布国的采购法或一般行政法是否应当述及电子采购的一般规则或准许使用电子采购。如上文[二.D]节所述，《示范法》不是完备的采购议定书：采购规划、合同管理和支持采购的一般基础设施问题需由其他法规处理。即使《示范法》要规定对电子文件和通信的普遍承认，也不会涵盖采购周期中的所有文件、信息交流和通信，而且可能会与其他关于电子商务的法规发生冲突。因此，《示范法》所采取的解决办法是依靠颁布国的法律，包括依赖使得电子采购得以实行的一般电子商务法，同时根据采购特有的需要作出必要调整。因此，颁布国首先需要评估本国的一般电子商务法是否允许在其法域进行电子采购。

78. 为此目的，颁布国似宜调整贸易法委员会签发的一系列电子商务法规：《电子商务示范法》（1996 年）、《电子签名示范法》（2001 年）和《联合国国际合同使用电子通信公约》（2005 年）。¹ 这些文书都普遍承认电子商务和电子签名，如果在一国颁布，即为使用电子采购提供了一般的法律要求。这些文书对电子商务采用所谓的“功能等同办法”，此种方法从功能和目的上对纸面文件和程序的传统要求进行分析，然后用信息技术达到这些要求。在《示范法》中，对于采购方面应用电子商务也采用了这一办法。

79. 这种办法是功能性的，因此其中包括技术中性概念并避免对电子采购实行比纸面采购的传统标准更严格的标准。必须指出，更为严格的标准不利于电子采购的使用，而且（或者）可能会提高使用电子采购的费用，因此反而会使其潜在益处丧失或削弱。另外，如果暂时无法提供系统要求使用的任何技术，可能会导致系统瘫痪。采用技术中性原则的另一个原因是避免出现这样的后果：由于对使用新技术缺乏经验和信心，自然倾向于过度规范采购中所使用的新技术或工具，或倾向于遵循一种硬性规定办法，因此也会不必要地增加采用新技术的难度。

80. 采用这种办法涉及的另一个问题是，《示范法》并未列出“电子”、“签名”、“书面”、“通信手段”、和“电子数据电文”等术语的定义。上文述及的贸易法委员会电子商务文书中的确提供了有效的电子商务交易所需要的主要术语的定义。[例如，《贸易法委员会电子商务示范法》第 2 条中“数据电文”的定义是“经由电子手段、光学手段或类似手段生成、发送、接收或储存的信息，这些手段包括但不限于电子数据交换、电子邮件、电报、电传或传真。”]而另一方面，《示范法》也不再具有基于纸面环境的要素或形式要求。

81. 《示范法》本身述及的是一般电子商务立法中没有述及的采购特有的问题，例如，需要准确的电子投标书接收时间，以及必须防止在预定开标时间之前查阅电子投标书的内容[添加相关的逐条评论编号]。

¹ 可查阅 www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/electronic_commerce.html（访问时间 2010 年 1 月）。

4. 一些实际考虑

82. 使用电子采购方面的障碍可能是后勤和（或）技术上的。尽管许多政府已经逐渐在网上办理一些公务，但互联网的使用并非总能达到可靠程度：基础设施可能有缺陷，相关技术也可能并不普及，特别是，基础设施包含或使用了新技术，而支持新技术的基础设施的应用还不够普遍，或者中小微型企业没有能力使用。

83. 一个相关的问题是使用专利信息技术系统和专门软件进行采购。如果采购实体将这些系统免费提供给所有潜在供应商，便可增加市场机会，但由于实际考虑和商业上的考虑，可能无法这样做。采购实体可能为分期支付或偿还在专利系统上的投资成本而承担着巨大的压力，也可能将电子采购系统的管理外包给第三方，而第三方可能在其系统上拥有知识产权，由此造成利益冲突的可能性。

84. 因此，《示范法》并不要求采购实体免费提供所有软件或其他必要的技术条件，而是强烈建议不收费。如果有必要收费，采购实体不应收取过高的数额，或利用专利系统或费用限制参与采购。同样出于这些原因，颁布国似宜考虑使用现成的或开放的软件信息系统。一个重要的考虑是，系统应当容易与潜在贸易伙伴所使用的系统相协调，不应有多用户使用许可费，还应易于调整以适应当地语文或支持多语文解决办法。在涉及政府不同机构内部信息系统整合的公共治理改革这一范围更广的情形下，互操作性考虑可能是一个特别重要的因素，在防止利用电子采购系统限制国际供应商参与采购方面也是如此。一些电子采购系统要求潜在用户（即供应商）提供国内信息，以此作为允许使用该系统的前提条件。尽管必须顾及安全和真实性方面的考虑，但鼓励颁布国确保其系统不施行不必要的限制性规定，妨碍市场准入。（另见下文第[二.F]节。）《政府采购协议》[指明适当版本]要求普遍提供可与相关国家广泛使用的其他系统互操作的电子采购系统。颁布国似宜确保在这方面遵守所适用的任何区域贸易协定，其中许多协定都有此类要求。

5. 促进使用电子采购的保障措施

85. 要采用电子采购系统，就必须使公众对将要使用的信息系统的安全性抱有信心。这种公众信任本身要求具备的条件是，对供应商的适当认证、足以依赖的技术、无损于投标或其他报盘的系统，以及足以确保供应商提供的机密信息可以保密、竞标者无法获得并且不被不当使用的安全性。在第三方操作有关系统的情形下，这些特征尤显重要。系统必须至少能够核实所传送或提供的是什么信息、由何人在何时向何人提供（包括通信持续的时间），还必须能够重建事件顺序。系统应当提供适当保护，防止旨在破坏公共采购程序正常运作的未经授权行动。如果让公众广泛了解或者至少在招标文件中说明可能影响到采购实体和潜在供应商的权利和义务的任何保护措施，便可增进透明度，有助于建立信任。

86. 如上所述，要对电子采购实行必要的措施，就必须对保障措施适用功能等同和技术中性原则。举例来说，为电子通信或者为投标或其他报盘保密性的具体保障措施规定的安全标准和数据完整性保护标准，一定会比纸面通信所适用的保障措施的标准更高（因为纸面环境中即使有这类标准也很少），如果允许发生纸面通信总会发生的风险，这些保障措施可能就不灵了。

87. 第一种保障是确保对通信进行认证，即确保通信可以追溯到提交通信的供应商或承包商，为此通常借助用于处理认证事项责任和赔偿责任的电子签名技术和系统来完成。相关规则可以是某一采购制度的专门规则，也可以是国家关于电子系统的一般法律中的规定。在实务中，技术中性概念系指不应自动限制采购系统使用任何一种电子签名技术[（例如，使用密码和公钥基础设施的高级电子签名，即使它们是当时最突出的技术）]。²一些电子签名系统以本国认证要求为基础。因此，为了避免电子采购系统被用于限制参加采购，该系统应当确保不论签名产生何地，均承认与电子签名有关的外国证书和相关的安全要求。颁布国这方面需考虑的是，哪些通信需要进行充分认证（如投标书或其他报盘），其他通信使用采购实体和供应商之间用于建立信任的其他机制即可。这并不是什么新办法：1994年《示范法》对采购程序中的通信轻重有别，适用了不同要求，《示范法》修订本也是如此[见第[7]条]。

88. 另一个要求是完整性要求，以保护信息不受更改、增添或篡改，或者至少能够识别和查明所做的任何更改、增添或篡改。一个相关问题是“安全性”，指的是时间敏感文件（如投标书）在预定开标时间之前不可查阅。

89. 下文[参引关于第[39]条的指南]以这些问题为重点，作了更详细的讨论。

90. 电子采购的兴起，伴随着利用新技术采用新的采购方法和全面更新现有方法。新方法包括电子逆向拍卖和电子型录，而对框架协议这样较传统的方法则可以进行现代化，使之能够使用电子提交书，特别是在程序的第二阶段：采用这些方法，几小时之内就可完成采购，而非几周或几个月。《示范法》的方针仍然是，以适当保障措施为前提，在适当情况下促进采用这些方法（见下文[参引第六和第七章的评注]）。

6. 通盘考虑电子采购问题

91. 电子采购的一些最重要的经济效益是在整个采购系统推行电子采购才产生的：通过信息技术在采购系统中采用统一的方法，可以增进监督、监测和评价等方面的能力，特别是在采购系统同规划系统、预算与合同管理系统以及支付系统（这些系统本身可能包括使用电子发票和电子支付）整合在一起的情况下。推行电子采购是为此目的改革整个采购系统的一个机会：如果只是用电子邮件和互联网通信取代纸面通信，在网站上登出采购机会广告，电子采购的益处便会大打折扣。不进行系统性改革，传统采购系统中可能存在的任何弱点很

² 工作组似宜考虑，鉴于此种技术十分突出，此处提及是否有益。

可能会转移到新的数字采购系统中，与电子采购有关的风险也不会得到适当处理。

92. 对整个采购系统进行这种全面更新是重大的投资，电子系统还应配有新的管理流程。经验证据表明，引进电子采购系统后大都须要经过许多年才能实现所承诺的益处，最有效的执行方式通常是逐步递进，这也有助于分期支付投资费用。通过向供应商收费和外包的方式自行筹资建立系统，虽然行政效率高，但也可能有一些风险：评注者注意到，在收取费用的情况下，参加人数和竞争都会降低，还存在着机构间发生利益冲突的可能性。如果只是为了快速和相对廉价地推行系统而把系统外包出去，上述风险还会增大。换言之，无论是自行筹资系统还是外包，都要慎重考虑相关的费用和益处。

F. 关于采购程序国际参与的规定，以及使用采购程序实现政府的其他政策目标

1. 背景

93. 按照贸易法委员会促进国际贸易的职责，同时根据《示范法》的各项目的标，即最大限度扩大参与和竞争以增进资金效益，《示范法》规定，供应商和承包商无论其国籍为何，均应被允许参加采购程序，但颁布国的采购条例或其他法律规定特别另行规定的情况除外（第[(8)(1)]条）。这一总规则意在促进透明度，防止任意使用或过多使用对外国人参与采购的限制，为使这一规则得以实现，还规定了一系列程序，例如，确保参加采购程序的邀请书和资格预审邀请书都发布给国际上的供应商和承包商且为他们所能看懂。为加强这一程序，第[(9)(6)]条规定，在遵守第[8]条的情况下，“采购实体不得就供应商或承包商的资格设定任何造成歧视或区别对待供应商或承包商或者歧视其中某些类别的标准、要求或程序，或者客观上不合理的标准、要求或程序”；关于采购标的说明的规则规定，在遵守第[8]条的情况下，不得利用采购标的说明限制供应商或承包商参加或进入采购程序，包括基于国籍的任何限制（第[10(2)]条）。

2. 对国际参与的直接限制

94. 《示范法》允许颁布国作为特殊措施依法规定采购仅限国内供应商参加，为此，第[8(1)]条允许采购实体声明采购程序将根据国籍排除供应商或承包商。但采购实体只能在其他法律（包括条约义务）或采购条例允许的情况下才能限制国际参与。这一限制规定的目的是确保采购实体不能随意歧视对某些供应商或某类供应商。

95. 《示范法》第[9]、[10]和[11]条分别规定了对资格标准、审查标准或评价标准的要求，这些明确禁止歧视的规定加强了上述限制规定。

96. 采用这种办法，连同关于颁布国国际义务首要性的第[3]条的规定，《示范法》便可照顾到采购款得自附有条件的双边援助安排的情形。此种安排可能会要求向捐助国的供应商和承包商采购。同样，由于诸如区域经济一体化组织对

本组织内其他成员国的供应商和承包商予以国民待遇而产生的以国籍为理由的限制，以及因联合国安全理事会施加的制裁而产生的限制，也都可予以承认。

3. 对国际参与的间接限制

97. 上述讨论提及了直接限制外国参与的特殊措施。某些措施虽然是间接的，亦可产生同样效果，其方式诸如在采购标的说明和评审标准设计中设定最低限度资格标准（见第[9、10、11]条）。

98. 如第[9、10、11]条的评注进一步解释的，采购实体可以对资格和响应性规定最低限度标准，还可以通过规定与采购标的不相关的评审标准来推动政府政策（如环境政策、工业政策或社会政策）。最低限度标准可以重申颁布国国内的法律要求（如雇员最低工资），或者为了通过采购推动一项政策（如提高环境标准），这类标准或评审标准也可以设定高于法律规范的标准或优先选择超出法律规范的提交书。如果标准高于别国适用的标准，这些政策便会造成不利于国际参与的结果。还有的政策着眼于促进本国能力发展，可以为中小微型企业提供支助，将以往在商业部门中一向不占优势的特定部门为对象，同时促进社会参与采购，从而。政府还可能出于战略考虑而寻求订立某些类型的采购合同。所有这些措施都可以是针对可持续的或具有环境敏感性的采购采取的明确办法的一部分。这些条件都是灵活的概念，但一般力求确保将采购对环境、社会和对发展的影响考虑在内[参引关于可持续的采购的章节]。

99. 第[11]条允许采购实体使用对本国供应商和承包商有利的所谓“优惠幅度”手段。《示范法》通过这一办法为颁布国提供了一种机制，使之可以兼顾采购程序的国际参与和在无需进行纯粹国内采购的情况下扶助本国能力这两方面的目标。国内供应商被选为中选供应商的，只要其提交书与总体价格最低或最有利的提交书之间在价格（或与质量分数相结合的价格）上的差额不超出优惠幅度范围，优惠幅度办法便允许采购实体选择该国内供应商的提交书。如此一来，采购实体既可以照顾到其实力已接近有国际竞争力价格水平的本国供应商和承包商，同时又不会一概排除外国竞争。

4. 利用采购推进政府政策和目标

100. 基于《示范法》的制度允许程序有例外情形，被视为例外的情形应可保证资源的最佳分配和最大的资金效益，从而有利于推进政府的其他目标，特别是发展和增强本国能力的目标。³

101. 《示范法》并不限制颁布国可以通过采购推动哪类政策或目标，为确保采购程序所有参与方明了此种政策是如何适用的，《示范法》规定了严格的透明度要求。颁布国法律条例中的规定必须阐明相关政策。实践中遇到的政策实例包

³ 工作组似宜审议是否应在《指南》中讨论，这些政策是否只有在涉及本国能力发展时才能使用，或者其中是否还可适当包括一些政治上的考虑（在某些国家看来，这些考虑同样是合理的）。

括：保护一国的国际收支平衡和外汇储备、考虑到供应商或承包商提出的对销贸易安排、国产化程度（包括制造、劳动力和材料）、投标书所提供的经济发展潜力（其中包括国内投资或其他商务活动）、鼓励就业、将某些生产留给国内供应商、技术转让以及在管理、科学和操作上的技能培养、以某一工业部门的发展为目标、中小微型企业的发展、少数族裔企业、小型社会组织、弱势群体、残疾人、区域和地方发展、改善环境、以及增进妇女、青年和老年人、土著群体和传统群体成员的权利。

102. 《示范法》所采用的办法着眼于确保能够通过与其既定基准相比较而计算出相关政策的成本，并与所产生的效益相权衡。关于这类政策对《示范法》序言所列各项目标的影响，一般的考虑因素包括，如果这些政策对竞争加以限制，便可能使最终支付的价格上涨，继而影响到资金效益；政府政策守规情况的监测费用会列入行政或交易成本中，从而可能对效率造成负面影响。而另一方面，这类政策有的可能会向按惯例被排除在采购合同之外的部门（如中小微型企业）敞开采购市场，还可能增进参与和竞争，但从长远看，假如供应商宁愿停留在中小微型企业的水平上，这类益处可能无法持久。

103. 颁布国似宜考虑那些已经实行了这类政策的国家提供的经验证据。例如，在国家扶助的某些经济领域，执行这类政策之后或者由于执行这类政策，供应商或承包商可能在较短时间内发展起来，达到能够在市场上自由竞争的程度。不过，在很长时期内完全与外国竞争隔绝，甚至在供应商已经具有自由竞争力之后仍然如此，反而会不利于能力的发展，而这本来是这类政策的初衷。出于同样原因，使用优惠政策（例如，利用评审标准对某一特定群体给与优先考虑）的效果往往比保留政策（例如，要求分包给某一特定群体）要好。颁布国似宜确保在通过采购推动政府政策时，不仅能够有效实现政策目标，而且能够高效运作。同时，颁布国还应考虑其他可行办法，例如，有针对性地提供技术援助、简化程序和繁琐的手续、确保向所有经济部门提供充足的财政资源、要求采购实体定期按时向供应商付款，以及提供其他有针对性的支助。

5. 可持续的采购

104. [要列入关于这一专题的章节，还需要进一步的研究/稿件。]

6. 国际义务

105. 《示范法》不是经过谈判达成国际协议后制定的国际文书，这有利于其采取灵活办法。颁布国可能是涉及采购的国际协定（包括《反腐败公约》和《政府采购协定》[后者应参引适当版本]以及各种区域贸易协定）的签署国，这些协议可能会限制通过采购制度推进上述那类政府政策的机会。

106. 根据《示范法》推进某些政府政策可能有违国际协议（如《政府采购协定》和各种区域贸易协定），因为这些协议一般都要求“国民待遇”，即所有签署国的供应商都将得到不亚于国内供应商的待遇。[“抵消”，即通过国产成分比例、技术使用许可、投资要求、对销贸易或类似要求等手段鼓励本国发展或

改善国际收支账目的各种措施，都是《政府采购协议》明文禁止的。不过，发展中国家（在加入时）可以通过谈判解决以抵消作为资格审查标准的问题，但抵消不可用作评审标准或授标标准。]因此，颁布国在将允许直接或间接限制国际参与的规定列入本国采购法时，似宜考虑其国际义务的范围[，如果已经或将要以《示范法》作为其采购法的基础，似宜在谈判国际义务时考虑到本国的规定。]许多贸易协定的条款意味着，颁布国可以部分采用而非全部采用《示范法》所规定的会限制国际参与的选择办法。

7. 免于在国际范围发布参加邀请书和采购通知的情形

107. 采购条例可以规定，采购实体进行低价值采购时，如果认为这种低价值不可能吸引外国商界的兴趣，则可免于在一份国际广为发行的报纸上用国际贸易惯常使用的语文登载参加采购的初步邀请书[第 32(4)条]。必须指出，低价值本身并不是排除国际供应商参与的充足理由（对比第[8]条列出的允许进行国内采购的其他理由），因此，只要国际供应商愿意，他们是可以参加的；例如，对一个国内广告作出回应。

108. 在这方面，不应将低价值采购概念解释为颁布国完全可以灵活设定适当阈值，使之高到足以将采购的大部分免于遵守国际公告要求的程度。《示范法》不可能规定一个适合所有颁布国的阈值。不过，颁布国似宜在设定适当阈值时考虑到以下问题：其一是，是否应当对“低价值采购”统一适用一个阈值，以处理允许免于国际公告和免于遵守在招标文件中提供关于货币和语文的信息这一要求的情形；其二是，这种阈值是否也应成为使用征求报价书程序的上限。

109. 颁布国还似宜鼓励采购实体作出这样的评估：在每一特定采购种，假设登载了国际公告，是否有国际参与的可能性（无论是否为低价值采购），并评估国际参与可能需要采取哪些额外步骤。在这方面，《示范法》承认，在这类低价值采购中，采购实体排除外国供应商和承包商的参与，可能从中获得经济利益，也可能一无所获：完全排除外国供应商和承包商可能会不必要地使采购实体无法获得更优惠的价格。另一方面，国际参与可能涉及翻译费用，可能要延长时间以顾及广告翻译或外国供应商响应书的翻译，还可能需采购实体评议不止一种语文的投标书或其他报盘。在允许采购实体作出限制的情况下，采购实体似宜逐一评估每项采购国际参与的费用和效益。