



大会

Distr.: Limited  
7 February 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》第二章和第五章有关条文（通过对话征求建议书）随附的《指南》案文提出的建议。

\* 本文件未在届会开始前 10 周之内提交，是因为需完成关于《颁布指南》修订草案有关条文的闭会期间非正式协商。



## 《贸易法委员会公共采购示范法颁布指南》

### 第二部分. 逐条评注

[为便于参考，本增编将《示范法》关于通过对话征求建议书的各项条文的拟议逐条评注合并在一起。]

.....

《示范法》修订本《颁布指南》中涉及通过对话征求建议书问题的拟议案文

#### 1. 使用条件

《示范法》修订本对使用条件的相关规定：

**“第 29 条. 本法第五章采购方法（……通过对话征求建议书……）的使用条件**

(2) （经[颁布国指定的审批机关的名称]批准，）有下列情形之一的，采购实体可以根据本法第 48 条采用通过对话征求建议书的方式进行采购：

(a) 采购实体根据本法第 10 条拟订采购标的详细说明不可行，<sup>1</sup>而且采购实体经评价认定需要与供应商或承包商对话才能达致其采购需要最满意的解决；

(b) 采购实体寻求为科研、实验、研究或开发目的订立一项合同，但合同所涉货品产量足以确立该货品的商业可行性或足以收回研发费用的除外；

(c) 采购实体认定，所选择的方法是最适合保护国家基本安全利益的采购方法；或者

(d) 进行了公开招标而无人投标，或者采购实体根据本法第 18 条第(1)款取消了采购，并且根据采购实体的判断，进行新的公开招标程序或采用本法第四章规定的采购方法将不可能产生采购合同。”

《指南》的拟议案文：

1. 第(2)款规定了对这种所谓的通过对话征求建议书的采购方法的使用条件，此种程序是为比较复杂的货物、工程和服务的采购设计的。同《示范法》中的

<sup>1</sup> 工作组似应纠正正在关于这一采购方法的指南草案的专家协商会议期间在这一使用条件中发现的一个不准确之处。第 10(1)条并不要求招标文件中列入的采购标的说明达到任何特定的详细程度，而第 10(4)条在规定对“任何说明”的要求时并没有做出任何限定。这样总是有可能来达到第 10 条的要求的。一种替代写法是，在第 29 条第 2(a)款中提到“完整说明”，并对第 10(1)和(4)条进行修改，要求在招标文件中列入一项符合第 10(4)条所规定的最低限度要求的完整说明。

其他所有采购方法一样，这种方法并不是专为任何特定类型的采购而使用的（可以是货物采购，也可以是工程或服务采购）。这种采购方法同示范法中的所有采购方法有一个共同点，那就是只要使用条件得到满足，并且采购实体经评定认为此种方法是最适合某种特定情形的方法，采购实体就可以选择此种采购方法。采购实体做出这方面的决定时，可以依据几方面的指导意见：第 27 条，其中阐明了选择采购方法的一般原则（指南案文载于……）；本条第(2)款，其中载明了这一采购方法的使用条件；以及第 48 条，其中载明了此种采购方法的程序特点。

2. 这一程序本身包括两个阶段。在第一阶段，采购实体发出邀请书，对采购实体的需要做出说明，这些都是指导供应商拟订建议书的条款和条件。采购实体的需要可以从功能、性能或产出这几个方面加以描述，但必须包括最低限度技术要求。程序的第二阶段是为了使供应商和承包商能够通过对话了解征求建议书中列明的采购实体的需要。对话结束时，供应商和承包商提出可满足这些需要的最佳和最终报盘。在有些方面，最佳和最终报盘可以是基本相同的，而在其他一些方面则可能有重大差别，特别是在涉及所提议的技术解决办法上。因此，这种方法为采购实体提供了机会，使其可以比较对其需要提出的不同技术解决办法以及各种替代选择办法。与两阶段招标（程序相似，但却是一种实质上不同的方法）相比，这种程序的本意并不要求采购实体对采购标的做出完整的技术说明。

3. 事实证明，在不与供方谈判所涉及的机会成本高，而进行此种谈判过程可带来明显的经济上的好处时，基于此种谈判的各种方法有利于采购实体采购复杂工程和服务。举例来说，这种方法适合建筑工程或建造工程的采购，在这种采购中，采购实体的需要可以有多种可能的解决办法，而且只有通过谈判才能够评估供应商或承包商的个人技能和专门知识。复杂性不一定是技术层面的：以基础设施项目为例，工程地点不同和类型不同，都会成为主要的变数。此种方法已经使处于此种情况下的采购实体能够找出并获得最适合其采购需要的解决办法。

4. 由于此种对话通常涉及复杂、费时的程序，只应在有适当益处时才使用此种方法，简单项目不宜使用此种对话，一般都是通过不涉及与供应商互动的采购方法采购的。举例来说，如果是因为情况紧急或因为竞争基础不充分而需要谈判，则不适合采用此种采购方法（对于这两种情况，《示范法》修订本允许使用竞争性谈判或单一来源采购）。此种采购方法并不适合那种只寻求技术改进和（或）降低价格的谈判，后者是通过顺序谈判征求建议书程序所设想的情况。此种采购方法也不是为了适用于根据本条第(1)款应当使用两阶段招标程序的情形，在这种情形中，采购实体需详细说明其采购需要，并设想拟订单一套采购条款和条件（包括规格），以供编拟投标书之用。

5. 本条第(2)(a)款规定了对通过对话征求建议书这一程序的预期主要使用的条件，即：采购实体无法在程序开始时拟订采购标的的完整说明，采购实体需要同能够提供采购标的的供应商或承包商进行几轮对话才能达至满足其需要的可接受的解决办法。在实务中，采购实体必须能够从采购开始时在功能（或性能或产出）要求方面说明其基本需要。这一要求反映了这样的事实：计划不周可

能意味着采购不会成功；之所以提出这一要求，还是为了提供第 48 条所规定的最低限度技术要求并便于供应商或承包商的有效参加。

6. (b)项所描述的情形类似于 2(a)项所设想的情形，涉及需要定制解决办法的采购（例如，法律记录存档所使用的信息技术系统，此种系统可能需要具备诸如长期获取性之类的特点），还涉及需要使用高级技术知识的采购。(c)项列出第三种条件，涉及保护国家基本安全利益的采购。这种情形通常都与安全和国防部门有关，可能需要进行高度复杂标的和（或）供货条件的采购，同时还需采取保护机密信息的措施。

7. (d)项列明了使用此种方法的最后一种条件，这一条件与两阶段招标的一项使用条件是一样的，即进行了公开招标而无人投标。在这种情形中，采购实体必须分析公开招标失败的原因。采购实体可能认为再次使用公开招标或使用本法第四章的任何采购方法不会成功，也可能认为在采购开始时拟订十分精确的采购条款或条件有困难。采购实体应当在找出早先失败原因的基础上，在本条第(1)(b)款规定的两阶段招标与本条第(2)(d)款规定的通过对话征求建议书这两者之间做出选择。为了能够使用通过对话征求建议书的程序，采购实体必须作出如下结论：拟订单一套完整的采购条款和条件是不可能或不合适的，因此必须为使采购成功而与供应商或承包商进行对话。

8. 颁布国应当了解在使用《示范法》通过对话征求建议书程序所设想的那类涉及对话的采购方法方面积累的实际经验，特别是使用这些采购方法的益处、困难和风险。很显然，这种方法是以前采购实体在决策方面拥有相当大的裁量权为前提的，因此，在使用谈判工具方面，采购实体必须与其对话对手旗鼓相当，拥有足够的知识和技能，否则就会在对话期间处于不利的议价地位。尽管应由市场供方而不是采购实体来提出满足采购实体需要的建议，但在确定这些需要方面，还是不应由供应商居于主导地位。

9. 《示范法》对此种采购方法做出的规定是相当详细的，目的就是为减少由于不当使用此种方法或者由于缺乏有效使用此种方法所必须的谨慎程度和能力而在使用这种方法的过程中可能产生的风险和困难。第(2)款规定的条件可以减轻对不当使用此种采购方法的担心，因为该款可有效地防止使用此种采购方法来采购那些本应通过招标或其他灵活度较低的采购方法采购的项目。

10. 除了对此种采购方法规定详尽无遗的使用条件之外，《示范法》修订本还提到要求为使用此种采购方法取得外部批准的可能性。如果颁布国决定对指定机关事先批准使用此种采购方法作出规定，颁布国必须颁布第(2)款前导句中置于括号内的开头语。[这是一项特殊措施，因为贸易法委员会已经决定，不要求在《示范法》修订本中作为一项一般规则取得上级机关对使用任何采购方法的批准（关于这一问题的指南，见上文第...段）。]此处之所以作例外处理，是为了向各颁布国表明，鉴于此种采购方法的特殊性有导致滥用行为的风险，而有些颁布国可能难以减轻此种风险，对采用此种采购方法实行更高一级的管控措施还是必要的。

11. 如果颁布这些条文，则应由颁布国来指定审批机关及其在采购程序中的权力，特别是，这些权力是否在将此种采购方法的审批权赋予采购实体时即告结

束，还是说将扩大成对实施程序的方式进行某种形式的监督。良好做法是，审批机关在行使其职能时应当独立于采购实体，如果采购实体内部不具备适当的组织框架、能力和完整性，或者此种方法打算用于本来不应使用此种方法的采购（例如，避免为采购作适当准备或者将确定采购需要的责任转移给供方），则审批机关也应当有权禁止使用此种采购方法。

12. 第 48 条载有详细规则，对使用此种采购方法的程序作了规范，其中既有防范对此种方法的可能滥用或不当使用的保障措施，也列入了一些强有力的管控措施。尽管如此，这些规则还是为采购实体使用此种方法留有必要的灵活性和裁量权，否则的话，这种程序就毫无益处可言了。这些条文与贸易法委员会关于私人融资基础设施项目的各项文书保持了一致（见下文第...段）。<sup>2</sup>

13. 保障措施特别着眼于以下几个方面：(a)透明度，要求将采购程序开始时、采购程序期间以及采购程序结束时做出的基本决定适当通知各有关方，同时需保证第 23 条所要求的商业机密信息的保密；(b)程序的客观性、确定性和可预测性，特别是要求在采购开始时公布所有限制或减少采购程序参与方人数所使用的方法，同时，对采购条款和条件可允许的修改程度加以规范，并禁止在提出最佳和最终报盘之后进行谈判；(c)通过同样机制促进有效竞争；(d)增进参与并确保供应商和承包商的公平待遇，为此要求由采购实体的同样身份的代表在同一时间进行对话、对采购实体与各参与方供应商或承包商在对话阶段进行的信息往来加以规范，并就对话完成之后的各阶段制定规则；(e)问责，作为对第 24 条的补充，要求保持全面记录。

14. 其他一些措施旨在增进供应商对采用此种方法的采购的参与。例如，此种方法本身意味着参加程序的供应商或承包商将投入大量时间和资源。采购程序结束时没有中标的合理机会，就不会积极参加采购程序。正因为如此，此种采购方法所使用的程序使采购实体能够将参加人数限制在适当水平。

15. 同样，如果具有商业价值的建议书此后变成了所有潜在参与方都能得到的说明，供应商或承包商还是不愿意参加的。如上所述，此种采购方法所使用的程序提供了保障措施，因为此种程序并不要求印发一整套采购条款和条件，然后可以在此种采购方法的任何阶段根据这些条款和条件编拟建议书（这与两阶段招标所采用的做法正好相反）。在采购开始时就提供单一套最低限度要求和按顺序排列的评审标准，这些要求和标准是不能在程序进行过程中更改的。在对话过程中，采购实体根据这些要求和标准对不同供应商或承包商的建议书进行评审。供应商或承包商可以有几次机会修改其最初提出的和后来提出的建议书，以便经过调整使之适合在对话期间澄清的采购实体的需要。此种采购方法的最后一个阶段是在对话阶段完成后选出中选建议书，涉及对最佳和最终报盘的评审，最佳和最终报盘载有每个供应商或承包商的最后建议书以及各自报盘的条款和条件。

<sup>2</sup> 《贸易法委员会私人融资基础设施项目示范立法条文》以及关于同一题目的《贸易法委员会立法指南》，截至本报告日期可查 [www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral\\_texts/procurement\\_infrastructure.html](http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure.html)。

16. 对话必须“在同一时间”进行。案文中使用这一措词是为了强调，所有供应商和承包商都有权得到平等的机会参加对话，不存在任何顺序讨论。该词还试图避免造成一种印象，以为对话是与所有供应商或承包商在完全相同的时间进行的，进行那样一种对话的前提是不同采购官员进行对话或者由不同采购官员组成的各个谈判委员会进行对话。这样一种立场被认为是不可取的，因为它会导致对供应商和承包商的不平等的待遇。关于对话进行方式的指南，见下文[...]段。

17. 颁布国应当认识到，单靠监管和程序方面的保障措施是不够的。这些保障措施还必须有适当的组织框架、良好治理措施、高水平行政管理和技能娴熟的采购人员作为支持。多边开发银行的经验表明，建立组织框架和保障措施虽然是使用此种采购方法的一个先决条件，但事实证明这才是最难进行改革的一个方面。

18. 此种程序采用对话方式，出现腐败和滥用的风险高于其他灵活度较低的程序，而减轻这种固有风险的辅助措施的一个例子，是使用独立的“操守官”观察对话的进行情况。这种观察可以防止向竞争对手披露商业上敏感的信息，如价格，并防止只向被看好的供应商提供重要信息。颁布国似应鼓励采购实体作为有效使用此种采购方法所必需的管理工具的一部分采取这种实际步骤。

19. 鉴于此种采购方法的固有特点和相关风险，一些多边开发银行一般都不愿意在其出资的项目中批准使用此种采购方法，特别是量化（或非智力）型服务的采购，以及采用顺序谈判比同时谈判更合适的智力型服务的采购。要求为使用此种采购方法事先取得指定机关的批准[并设定门槛]，或许可以顾及多边开发银行对可能发生下述情况的担心：在不适当的情形下使用此种采购方法，而且采购实体不具备使用此种方法的适当框架和能力。<sup>3</sup>

## 2. 招标

[请参见关于不通过谈判征求建议书的指南。]

## 3. 程序

《示范法》修订本对程序方面的相关规定：

### [第 48 条. 通过对话征求建议书

由于会超过联合国大会对秘书处编写的文件篇幅规定的字数和页数限制而未予转载。]

<sup>3</sup> 工作组决定，首先，无论是从立法者还是从采购实体的角度来看，都有必要在《指南》中加入详细评注，述及如何选择第五章方法所涉及的各种问题，其次，这方面的指导意见应当就此种选择中所涉及而无法放在立法条文中处理的问题做出论述，而且应当借鉴现实生活中的实例。如果工作组认为上述讨论还不够，请提供进一步指导，以协助秘书处做出更详细的论述。关于第 26 和 27 条的指南可能也需要作进一步论述。

《指南》的拟议案文：

20. 本条对通过对话征求建议书程序加以规范。这一程序涉及以下步骤：(a)可选择的征求意向书，不赋予供应商或承包商任何权利，包括要求采购实体评审建议书的权利。就这个意义上讲，此种程序类似于第 6(2)条中提到的未来可能采购活动预告（关于第 6 条的指南，见上文第...段）；(b)如果表示有意参与的合格候选人的数目预期高于最佳数目，进行资格预审或预选；既不进行资格预审也不进行预选的，按第 34 条的规定发出公开招标或直接招标邀请；(c)向答复公开招标或直接招标邀请的供应商或承包商，或者向通过资格预审或预选的供应商或承包商（视情况而定）发出征求建议书；(d)在同一时间进行对话，按照一般规则，对话分几轮或几个阶段进行；(e)对话阶段结束，征求最佳和最终报盘；和(f)授标。本条对按先后顺序列出的这些程序步骤作了规定，但其中不包括选择性的征求意向书，如前所述，征求意向书在第 6 条的规定中述及。

21. 第(1)款比照提及第 34 条，重申了《示范法》第 34(1)条载明的缺省规则，即作为一般规则必须尽可能广泛地登载参加通过对话征求建议书程序的邀请书，以确保广泛参与和竞争（除非发出招标邀请书之前已进行资格预审或预选，但这两种程序也包括对广泛公示的实质性要求）。采购实体可以根据特定采购的情况，在不违反第 34 条规定的情况下选择招标办法。（关于第 34 条的指南，见上文第...段。）第 34 条规定了公平招标规则的有关例外情形，例如，供货基础有限或采购涉及机密信息等。

22. 如果进行不包括资格预审或预选的公开招标，则应发出参加通过对话征求建议书程序的邀请书，其中必须载明第(2)款列出的最低限度内容。最低限度内容是为了协助供应商或承包商确定其是否有兴趣和有资格参加采购程序以及如何参加采购程序。所规定的内容类似于投标邀请书提供的内容（第 36 条）。采购实体进行国内采购，如果认为情况不需要，可以略去(j)和(k)项中提及的关于付款货币和语文的内容；但是，在有些多语文国家，即使是国内采购可能也需指明所使用的语文。

23. 第(2)款列出必须提供的最低限度内容，但并不妨碍采购实体列入其认为适当的任何补充内容。但采购实体应考虑到通常的做法，即邀请书的内容应当简明扼要，列入关于采购的最基本信息，此种信息也是对采购程序初期阶段最直接相关的信息。其他所有关于采购的信息，包括邀请书所列信息的进一步细节，可以放在征求建议书中（见本条第(5)款）。这种做法有助于避免采购实体发给供应商或承包商的文件内容出现重复、可能的不一致和混乱。此种采购方法特别要考虑这种做法，因为（在本条第(9)款允许的限度内）有些信息可以在采购程序以后的阶段提供或细化。

24. 第(3)款对预选程序加以规范，将其作为采购实体限制征求其建议书的供应商或承包商数目的一个选择办法。这些规定与贸易法委员会关于私人融资基础设施项目的各项文书中有关预选的规定是基本一致的。预选程序使采购实体从采购一开始就可以规定，只允许一定数目的最有资格的供应商或承包商进入采购程序下一阶段。当预期会有许多合格候选人表示有意参加采购程序时，这是一种可供选择的手段。《示范法》只为此种采购方法规定了这种可能性：之所以

认为提供此种选择是合理的，是因为考虑到审查和评审大量建议书需要相当多的时间和费用。因此，这是上文第[...]中所描述的公开参与这项一般规则的例外情形。

25. 事实上，也可以通过资格预审来限制被允许进入采购程序下一阶段的供应商或承包商的数目。但是，即使根据《示范法》采取这后一种办法，也就是资格预审，也无法保证能够将参加人数限制到预先确定的最高参加者人数，因为资格预审只能排除不合格的供应商，而他们是否符合资格预审条件，事先只能估计。如果提出资格预审申请的所有供应商或承包商最后都通过了资格预审，那就必须允许他们进入采购程序的下一阶段。

26. 预选程序是根据资格预审程序所适用的规则进行的。因此，第 17 条的规定适用于预选，但以其在第(3)款中未减损为限（以此反映出预选程序的性质和目的）。举例来说，为了确保透明度以及供应商和承包商的公平待遇，第(3)款要求采购实体从采购开始时就明确规定将采用预选程序、将向其征求建议书的预选合格供应商或承包商的最高数目、选出这一数目的供应商或承包商所采用的方式，以及对供应商或承包商排序所采用的标准，此种标准应当构成资格审查标准，应当是客观和不带歧视性的。

27. 为了确保有效竞争，采购实体必须根据特定采购的具体情况确定预选供应商的最高数目。情况允许的，至少应有三位。如果采购实体决定规定被允许进入对话阶段的供应商或承包商的数目（见本条第(5)(g)款），应当参照本条第(5)(g)款对征求建议书作出的规定，在考虑到拟被允许进入对话阶段的供应商或承包商的最低数目和最高数目的情况下，确定征求其建议书的供应商或承包商的最高数目。关于征求其建议书的供应商或承包商的最高数目，建议应高于被允许进入对话阶段的最高数目，以便使采购实体能够有更大的选择范围，选出最适合进入对话阶段的候选人。为了能够进行有效的质疑，条文还要求将预选结果迅速通知供应商或承包商并向落选者告知落选原因。

28. 第(4)款就应向那些供应商或承包商发出征求建议书作了具体规定。根据特定采购的不同情形，凡是对邀请书作了答复的供应商或承包商都属于这一类；或者，如果进行资格预审或预选，只向那些通过资格预审或预选的供应商或承包商发出征求建议书；如果采用直接邀请办法，还应当向被直接邀请的供应商或承包商发出征求建议书。该款还载有《示范法》中的一个标准条款，即：对征求建议书的收费价格只能是向有关供应商或承包商提供征求建议书的成本费。

29. 第(5)款载有应列入征求建议书的最低限度内容清单，可以用来协助供应商或承包商编拟建议书[并使采购实体能够在平等基础上比较这些建议书]。<sup>4</sup>从详细程度和实质内容来看，这一清单与关于招标程序招标文件必需内容的规则（第 38 条）和关于不通过谈判征求建议书程序征求建议书内容的规则（第 46(4)条）基本上是并行的。即使有差别，也只是反映了此种采购方法的一些程序上的特点。

<sup>4</sup> 工作组似应审议，就此种采购方法而言，置于方括号内的说法是否准确。



30. 采购实体进行国内采购，如果根据情况不需要，可以略去(c)项提及的关于付款货币的内容。这一内容和关于建议书价格的有关内容可能也与非量化咨询型服务的采购无关，在此种采购中，费用并不是一个重要的评审标准，因此初步建议书往往不载列财务方面的信息或价格。其实，就(h)项中提及的评审标准而言，此类采购的重点是放在下述几个方面的：服务提供商执行特定任务的经验、对所涉任务的理解程度以及所提议方法的质量、所推荐的关键人员的资质、知识转让（如果此种转让与采购有关或者是任务说明的某一具体的部分），以及关键人员中本国国民参与提供服务的程度（如果适用）。

31. 将此等标准列为评审标准，并不妨碍具体指明第 9 条和本条第(2)(e)款中的资格标准需达到某一特定水平。一方面，采购实体根据第 9 条只要规定以同样标准作为评审标准，就有权不评审或不继续处理不合格供应商或承包商的建议书，而另一方面，采购实体又能够参照其他服务供应商的经验来权衡某一服务供应商所必需的经验。在此种比较的基础上，对于某一供应商或承包商是否比另一供应商或承包商更有能力执行建议书，采购实体可能会更有信心，也可能更没有信心。<sup>5</sup>

32. 虽然对话的主要侧重点可能一般都放在技术方面或法律问题上，或者放在其他一些支助性问题上，但采购标的和市场条件可能允许、甚至鼓励采购实体将价格作为对话的一个方面。另外，在有些情况下，价格同其他非价格标准是无法分开的。因此，可能会要求在初步建议书中提供初步价格。此种价格都要列入最佳和最终报盘。

33. 第(5)(g)款所适用的情形是，采购实体根据特定采购的具体情况，决定确定与其进行对话的供应商或承包商的最低和（或）最高数目。这些限数应当着眼于达至最佳参加人数，同时应当考虑到，经实践证明，在同一时间与多个供应商进行谈判，实际操作起来非常繁琐，不可行，甚至可能不利于参与。该款提到的理想的最低数目为三人。第(6)(b)款和第(7)款的规定是对该款的补充。

34. 第(5)(h)款提到根据第 11 条评审建议书的标准和程序，该条为了顾及此种采购方法的具体特性，特别规定了在确定所有评审标准相对权重方面的缺省要求的例外情形。此种采购方法的特殊性使采购实体无法在采购开始时确定所有评审标准的相对权重。因此，第 11 条允许按需要性递减顺序列出相关标准。如果事先还知道次级标准，也应当具体列明并尽量确定其相对权重；否则的话，也应按重要性递减顺序排列这些次级标准。这方面认识到，关于此种采购方法评审标准和程序的具体规定，不同采购可能要求不同程度的灵活性。然而，一般来说，透明度措施的一个重要方面就是在采购程序开始时提供关于评审标准和程序的真实情况。<sup>6</sup>

35. 第(5)(m)款要求采购实体在征求建议书具体规定与程序有关的其他任何要求，因此，关于该款，有益的做法是列入为程序设想的时间表。对采购实体和

<sup>5</sup> 工作组似宜审议，这一问题是否与其他采购方法有关，以及是否应结合资格问题作一般讨论。

<sup>6</sup> 工作组似宜审议，这一问题是否与其他采购方法有关，以及是否应当结合评审问题作一般讨论。

供应商或承包商这两方来说，进行此种采购方法的程序通常即费时间又耗费资源。在征求建议书中列入程序的预计时间表，有利于更好地进行采购规划，使采购过程更有可预测性，特别是就供应商或承包商预期必须投入时间和资源的最长期限而言。这种时间表可以使双方更好地了解各个阶段的时间安排，了解将需要和应当提供那些资源（人员、专家、文件、设计图等），以及在那个阶段提供这些资源。

36. 在向有关的供应商或承包商提供征求建议书之后，应当为他们留出足够时间准备和提交建议书。根据第 14 条的要求，应当在征求建议书中具体列明相关的时间框架，必要时还可以对其做出调整。

37. 第(6)款对审查（即评价响应性）建议书作了规定。所有建议书的评价，都必须根据在参加程序邀请书和（或）征求建议书中告知供应商或承包商的既定最低限度审查标准进行。被允许进入采购程序下一阶段—对话—的供应商或承包商的数目可能会减少，这是因为有些建议书不具响应性会被否决，所谓不具响应性的建议书就是指那些未达到既定最低限度标准的建议书。同资格预审程序一样（见上文第[25]段），审查程序是不能用来限制被允许进入采购程序下一阶段的供应商或承包商的数目的。如果所有供应商或承包商提交的建议书都具响应性，所有这些人必须被允许进入对话阶段，除非采购实体保留了只邀请数目有限的供应商或承包商的权利。在关于第(5)(g)款的论述中（见上文第[33]段），曾提到可以在征求建议书中保留此种权利。如果是这种情况，当具响应性的建议书的数目超过规定的最高数目时，采购实体将根据征求建议中规定的标准和程序按最高数目选出具响应性的建议书。《示范法》本身并没有规范此种程序和标准，因此，此种程序和标准是可以因程序不同而有所不同的。在此种采购方法中，选择过程带有一定程度的主观性是无法避免的。如果要求在征求建议书中具体规定所适用的选择程序和标准，并且要求迅速告知审查程序的结果，包括否决的理由（如果适用），是可以减少舞弊风险的。有了这些要求，有冤情的供应商是可以有效地对采购实体的决定提出质疑的。程序监督方面一些管理办法也可以为这些监管工具提供支持。

38. 根据第(7)款，在任何情况下被邀请参加对话的供应商或承包商的数目都必须足以确保有效竞争。该款再次重申了在第(5)(g)款中提到的三个供应商或承包商这一必要的最低数目。不过，如果只有一项或两项建议具响应性，并不妨碍采购实体继续进行采购程序。之所以在此种情况下允许采购实体继续进行采购，是因为，即使有足够数目的具响应性建议书，采购实体也无法确保竞争基础可以持续到对话阶段结束：供应商或承包商是可以随时撤出对话程序的。[如果要求根据第 16 条提供投标担保，可以在一定程度上处理这一问题（关于第 16 条的指南见上文第...段）。]<sup>7</sup>

39. 第(8)款就对话方式规定了两项要求：一是必须在同一时间进行，二是必须由采购实体的几位同样代表主持对话，以确保结果的一致性。这些条文提到采购实体代表时使用了复数形式，这是因为，使用由几个人组成的若干个委员会

<sup>7</sup> 请工作组审议方括号内的说法的准确性，特别是在采购条款和条件基本不确定的情况下，是否有可能获得投标担保。

被认为是一种良好做法，特别有利于反腐败。如上所述，这一要求并不妨碍采购实体只同一个供应商或承包商进行对话。对话可以有几轮或几个阶段。到每一轮对话或每一阶段对话结束时，就可以详细地勾画出采购实体的需要，同时也应当允许供应商或承包商有机会根据这些已经明确的需要以及谈判委员会在对话期间提出的问题和意见来修改自己的建议书。

40. 本条后面几款提到“仍在采购程序中的供应商或承包商”，这是说，在第一阶段进入对话的一组供应商或承包商有可能在整个对话过程中减少。有些供应商或承包商可能决定不参加下面的对话，采购实体也可能根据《示范法》或颁布国适用法律的其他规定所允许的理由将某些供应商或承包商排除在进一步谈判之外。同某些使用类似采购方法的制度不同的是，《示范法》并没有赋予采购实体无条件的权利，使之可以终止与某一供应商或承包商的竞争性对话，例如，仅仅因为采购实体认为该供应商或承包商没有中标的现实可能性就终止对话。对话阶段是一个不断修改解决办法的过程，在对话的某一阶段仅仅因为某项解决办法似乎不能为采购实体接受就淘汰某个供应商，是不公平的做法。尽管终止与这样的供应商的对话或许可以使双方都避免浪费时间和资源（此类采购所需要的时间和资源往往是相当可观的），并由此而降低今后采购竞争减少的风险，但贸易法委员会坚持认为，对客观性、透明度和平等待遇造成的风险大大超过了这些益处。

41. 另一方面，不应禁止采购实体根据《示范法》规定的理由或者根据颁布国适用法律的其他规定终止与供应商或承包商的对话。《示范法》的某些条文规定了采购实体必须将供应商或承包商排除在采购程序之外的情形。例如，根据第20条（利诱、不公平竞争优势或利益冲突），必须将其排除在外，或者，如果供应商或承包商不再具有资格（例如，已经破产），或者在对话阶段在实质方面偏离了最低限度响应性要求或采购开始时即已确定不可谈判的其他关键条件，也必须将其排除在外。上述情形中，有冤情供应商或承包商根据第八章提出有效质疑的可能性是有保证的，因为采购实体有义务将其终止对话的决定迅速告知供应商或承包商并提供作出该决定的理由。如果能够在采购程序一开始就使供应商或承包商了解采购实体根据那些理由必须依法将其排除在采购程序之外，那将是一种有益的做法。

42. 关于在采购程序开始时提出的采购条款和条件，第(9)款对这些条款和条件可允许的修改程度作了限制。第15条对提交书/建议书递交之前修改招标文件作了规定，第(9)款与之不同，涉及对初步建议书递交之后对征求建议书的任何方面做出修改的限制。此种采购方法本身是允许做出此种修改的；在这方面不给采购实体留出足够的灵活余地，不利于实现程序的目的。作出修改，可能是因为进行了对话而有此种必要，也可能是因为与对话无关的一些情形（例如行政措施）。

43. 同时，裁量权不受限制，所产生的不利后果可能会大大超过灵活性方面的好处。第(9)款的规定试图通过防止采购实体对某些采购条款和条件作出改动来取得必要的平衡，不得作出改动的采购条款和条件是那些被认为对已公布的采购至关重要、一旦被修改势必要进行新的采购的条款和条件。这样的条款和条件包括采购标的、资格和评审批准、依照本条第(2)(f)款确定的最低限度要求，

以及采购实体在采购开始时明确将其排除在对话范围之外的采购标的的任何内容或采购合同的条款或条件（即不可谈判的要求）。这些规定并不阻止供应商或承包商根据对话结果对其建议书作出修改，但是，一旦偏离采购的基本要求（如采购标的、最低限度要求或不可谈判的要求等），采购实体就可以以此为由将提出此种不可接受的偏离意见的供应商或承包商排除在采购之外。

44. 关于对话阶段期间采购实体发给供应商或承包商的信息，第(10)款规定了在这方面实现供应商和承包商平等待遇的基本措施。该款规定，所有此种通信都必须遵守关于保密的第 23 条的规定，其中有些规定是专为第五章采购方法制定的。鉴于对话的方式和广泛性，此种采购方法尤其会引起保密方面的担心。一般规则是，关于某一供应商或其建议书的信息，未经该供应商同意，不得向其他任何参加采购的供应商披露。第 23(3)条列出了另一些例外情形（法律要求披露、主管机关下令披露，或招标文件允许披露）。（关于第 23 条的指南见上文第...段。）

45. 为了在对话期间实现所有参与方的平等待遇，必须采取一些切实可行的措施。《示范法》提及的只是最基本的措施，如第(10)款中列出的各项措施，还有就是由采购实体的几位同样代表在同一时间进行谈判这一要求（如上文第[39]段有关第(8)款的解释）。各委员会在为对话作准备时还应当考虑其他一些措施，例如，确保在同一时间、用同样多的时间与参加对话的人一起审议同样的问题。颁布国似应在采购条例中规定其他一些实际措施。

46. 对话阶段完成后，必须给予所有仍在程序中的参与方提交最佳和最终报盘的平等机会，顾名思义，它们应当是每一个供应商的最佳和最终建议。这一定义凸显了此种采购方法的一个显著特点—除了最低限度技术要求之外，最终提交书的评审不依据任何一套完整的采购条款和条件。第(11)和(12)款对最佳和最终报盘阶段作了规定。这两款中载列的保障措施旨在实现最大程度的竞争和透明度。最佳和最终报盘征求书必须具体规定提交最佳和最终报盘的方式、地点和最后期限。最佳和最终报盘提交之后不得与供应商或承包商进行任何谈判，此后也不得再要求提交任何最佳和最终报盘。由此可见，最佳和最终报盘阶段是对对话阶段的终结，它冻结了由供应商和承包商提出的所有规格和合同条款，这样就可以限制不应出现的情形，使采购实体无法利用某一供应商或承包商提出的报盘对另一供应商或承包商施压，特别是在所提价格方面。否则的话，如果预期会有此种压力，供应商或承包商就会提高报盘中的价格，从而给市场完整性带来风险。

47. 第(13)款涉及此种采购方法的授标。采购合同应当授予中选报盘，而中选报盘应当根据征求建议书中规定的建议书评审标准的程序加以确定。本款提及征求建议书中规定的建议书评审标准和程序，是对对话阶段期间禁止修改这些标准和程序的重申，这一点已在上文第[42 和 43]段有关本条第(9)款的论述中论及。

48. 根据第 24 条，采购实体必须保持采购程序的全面的书面记录，包括与每个供应商或承包商的对话记录，并允许有关的供应商或承包商查取记录中的相关

部分。这是此种采购方法的一项基本措施，可以确保进行包括审计在内的有效监督，并由有冤情的供应商或承包商提出可能的质疑。

4. 关于通过对话征求建议书的要点，拟放在《颁布指南》述及《示范法》1994 年案文所作改动的一节中讨论

使用条件

49. 第 29 条第(2)款规定了通过对话征求建议书这种新的采购方法的使用条件，它兼有《1994 年示范法》第 43 条（服务采购方面通过同时谈判的评选程序）和第 48 条（邀请建议书）的特点。1994 年案文中的这两种采购方法有许多相似之处，可以用于服务采购。通过对话征求建议书保留了 1994 年案文中这些采购方法的主要特点——利用与供应商的互动，此种互动是在同一时间与一组供应商或承包商进行的（而不是本条第(3)款和《示范法》第 49 条所设想的顺序谈判；关于这些条款的指南见下文第...段）。为了避免在术语和采购方法选择上给那些已经根据《1994 年示范法》颁布采购法的国家造成混乱，《示范法》修订本用了一个不同术语来指称这种新的采购方法。

[关于招标方法和程序的详细内容将在以后阶段增添。]