



大会

Distr.: Limited
15 February 2012
Chinese
Original: English

联合国国际贸易法委员会
第一工作组（采购）
第二十一届会议
2012年4月16日至20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》第一章（总则）第12条至第19条随附的《指南》案文提出的建议。

* 本文件未能在会前十周提交，是因为需完成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

.....

第 12 条. 关于采购估价的规则^[**超级链接**]

1. 本条的目的是防止采购实体操纵采购估价，人为降低其价值，例如，为限制竞争并利用《示范法》规定的较低价值采购除外情形。这些除外情形包括不适用所要求的停顿期（第 22 条第(3)款(b)项）、单独的授标公告（第 23 条）和邀请参加采购的国际公告（第 18 条第(2)款和第 33 条第(4)款）。此外，根据《示范法》的某些条款，采购价值可能直接影响到采购方法的选择：当审查和评审大量投标书所需要的时间和费用与采购标的价值不成比例时，可使用限制性招标而非公开招标（见第 29 条第(1)款(b)项）；某些低价值采购可使用第 29 条第(2)款规定的询价方法。在所有此类情形下，采购实体选择的采购估价办法将决定采购实体根据《示范法》所承担的义务限度。没有避免操纵的规定，采购实体就有可能为舞弊而决定分割采购业务。

2. 为了避免采购价值计算中的主观性，防止反竞争行为和不透明行为，第(1)款规定了基本原则，即不得分割采购业务或使用任何计算方法以限制竞争或逃避法律规定的义务。因此，这一禁止规定针对的是下述情形：(一)对采购合同的任何分割不是以客观考虑作为理由；(二)人为降低采购价值的任何计算方式。

3. 第(2)款要求在估计价值中包括采购合同在其整个期间的最大估计总价值，不论合同是授予一个还是多个供应商或承包商，并需考虑到所有付酬形式（包括奖金、手续费、佣金和应收利息）。在框架协议的情形下，估计价值是框架协议下所设想的所有采购合同的最大总价值。在有任择条款的采购中，估计价值是包括任择采购在内的采购的最大估计总价值。

4. 估计数主要供内部使用。在将估计数披露给潜在供应商或承包商时，采购实体应当谨慎，因为如果估计数高于市价，供应商或承包商有可能将提交书的报价定得尽可能接近采购的估计价值，从而损害竞争；如果估计值低于市价，好的供应商又可能会选择不参加竞争，这样可能无法保证质量和竞争。但是，完全禁止向供应商或承包商披露此类估计值可能不尽合理：为了使供应商或承包商能够为相关标的作好储备并保证供应安全，还是有必要提供框架协议估计价值的。

第 13 条. 关于文件语文的规则^[**超级链接**]

5. 本条的目的是使颁布国采购程序中的文件和通信的语文问题具有确定性。这一条款对于外国供应商或承包商特别重要，他们只要查阅某一颁布国的采购

法便可确定参加该国采购程序所需要的费用（笔译和口译）。首要目的是通过在相关采购中使用一种或多种适当语文，便利进入采购程序并且不论供应商国籍促进其参加采购程序。

6. 第(1)款规定了一般规则，即采购实体在采购程序中编印的文件必须使用颁布国的正式语文。官方语文不是国际贸易惯常使用语文的颁布国，可选择保留本条第二组括号内的措词，要求作为一般规则还要以国际贸易惯常使用的语文编印文件。如第 18 条第(2)款（关于资格预审程序）和第 33 条第(2)款（关于公开招标中的招标文件要求以及对其他公开招标方法的要求）的评注^[**超级链接**]中所讨论的，方括号内的措词可能实际意味着使用英文和纸质广告，所以是选择性的。另一方面，这种措词也与多边开发银行的要求更为一致。因此，在考虑第 13 条、第 18 条和第 33 条（以及涉及招标文件的其他条款）中的语文要求的措词时，颁布国似宜考虑本国对此种捐助方融资的使用、对有效国际公告的一般要求，以及《示范法》中的技术中性方针。

7. 有些国家使用不止一种语文编印招标文件，这些国家似宜在采购法或采购条例中列入一条规定，允许供应商或承包商以任何一种语文文本作为其权利和义务的依据。可能还应要求采购实体在招标文件中明确说明，两种或所有语文文本具有同样效力。

8. 本条第(2)款所反映的基本规则是，供应商或承包商在任何特定采购中递交的文件的语文必须与采购实体的文件所使用的语文或其中任何一种语文相同。但是，这些规定并不排除采购实体编印的文件可能允许递交的文件使用另一种语文的情形。

第 14 条. 关于资格预审申请书、预选申请书或者 提交书的递交方式、地点和截止时间的规则^[超级链接**]**

9. 本条的目的是确保在采购过程中提交主要文件的方式、地点和截止时间具有确定性。供应商或承包商不遵守采购实体的要求，可能会造成严重的法律后果，例如，有义务退还逾期递交的提交书或在其他方面不符合要求的提交书（例如，见第 40 条第(3)款）^[**超级链接**]。因此，第(1)款规定了重要的保障措施，确保关于向采购实体提交文件的方式、地点和截止时间的要求同等适用于所有供应商或承包商，并在采购程序开始时（在资格预审、预选或招标文件中，视情况而定）阐明这些要求。如果随后更改这方面的信息，必须提请最初被提供这些文件的供应商或承包商注意所有更改事项。如果此类文件不是向特定供应商或承包商群体提供的（例如，从网站上下载），必须至少在可供下载的原登载处登出变更启事。

10. 促进参与和竞争的一个重要因素是让供应商和承包商有充足的时间编制申请书或提交书。第(2)款确认，这一时间的长短因情况不同而不同，取决于各种因素，诸如采购的复杂性、所预计的分转承包的程度，以及递送申请书或提交书所需的时间。因此，要由采购实体根据特定采购的具体情况确定递交申请书或提交书的截止时间。颁布国似宜在采购条例中规定采购实体至少必须留出多长时间（特别是在本国的国际承诺有此要求的情况下）。在确定这些最短期限时

必须考虑每种具体的采购方法、所使用的通信手段，以及采购是国内采购还是国际采购。对于复杂的国际采购，这一期限必须足够长，以便供应商或承包商有合理的时间编制提交书。

11. 为了提高竞争程度和公平性，第(3)款要求采购实体在某些情形下展延截止时间：第一种情形是，在快到截止时间时作了澄清或修改，或提供了供应商或承包商的会议记录，因而有必要展延截止时间，以便供应商或承包商能够在其申请书或提交书中考虑到有关信息；第二种情形是第 15 条第(3)款^{【**超级链接**】}规定的情形，即所作改动将导致最初的信息实质上不准确。如该款的评注^{【**超级链接**】}所解释的，还要求进一步公布修改后的信息。对提交文件的方式、地点和截止时间所作的改动，一律算作实质性改动，采购实体因此有义务展延最初规定的截止时间。此处还有一项假定，那就是，根据本条对招标文件、资格预审文件或预选文件作出的任何改动也是实质性改动，因此应适用第 15 条第(3)款^{【**超级链接**】}。

12. 第(4)款允许而不是强制要求采购实体在其他情况下展延递交提交书的截止时间，即一个或多个供应商或承包商因其无法控制的任何情形而无法准时递交提交书。这一规定的目的是保持竞争程度，不会因为不展延截止时间而造成一个潜在的重要竞争方无法参与竞争。但是，鉴于行使这一裁量权时可能发生的滥用风险，公共采购机构或类似机构的条例、规则或指导意见应当就以下几点作出说明：所谓“[供应商或承包商]无法控制的情形”是指什么、如何证明此种情形，以及采购实体理应作出什么反应。

13. 《示范法》并未述及采购实体自动系统发生故障时采购实体可能承担的赔偿责任问题。自动系统故障是无法避免的；如果发生故障，采购实体必须确定能否十分迅速地重建系统继续进行采购，如果能够做到的话，还需决定是否有必要展延递交提交书的截止时间。本条第(3)款和第(4)款给予采购实体在此种情形下展延截止时间的充分灵活性。另一种情况是，采购实体可能断定，系统故障致使采购无法继续进行，因而有必要取消采购程序。采购条例或其他规则和指导意见可就电子系统故障和风险分担问题作进一步详细的阐述。对于因采购实体的草率行为或故意行为发生的故障，以及采购实体为处理系统故障的后果而作的决定，包括就展延截止时间做出的决定，可以根据《示范法》第八章提出质疑。

第 15 条. 招标文件的澄清和修改^{【**超级链接**】}

14. 第 15 条的目的是就招标文件的澄清和修改规定高效率、公平和有效的程序。采购实体修改招标文件的权利对于确保采购实体的需要得到满足固然重要，但同时也要考虑到确保在程序之初即确定和披露采购的所有条款和条件。因此，第 15 条规定，采购实体必须将问题和作出答复的澄清以及所作的修改告知由采购实体提供了招标文件的所有供应商或承包商。允许供应商或承包商经请求后获取澄清内容还不够：他们无法发现是否已作出了澄清。但是，如果招标文件是向身份不明的供应商或承包商群体提供的（例如通过在公共网站下载文件），必须至少在原下载处公布所作的澄清和修改。只要供应商或承包商的身

份为采购实体所知，采购实体也有义务逐个向供应商或承包商告知所有澄清和修改内容。

15. 这些规则还意在确保采购实体适时就供应商或承包商及时提出的澄清请求作出回应，以便所作澄清可被考虑在内。迅速通告所作澄清和修改还可使供应商或承包商在投标截止时间之前根据例如第 40 条第(3)款^[**超级链接**]修改或撤回其投标书，除非招标文件中未规定这样做的权利。同样，采购实体召集的供应商或承包商会议的记录也必须迅速向供应商或承包商分发，以便能够在编写提交书时列入考虑之中。

16. 第(3)款述及的情形是，由于所作的澄清和修改，最初发布的信息变得实质上不准确。其中规定，在此种情况下，采购实体有义务立即在原信息登载处登载经修改的信息。除这一登载要求外，还应遵守第(2)款的要求，即在适用情况下向最初被提供了招标文件的供应商或承包商逐一通知所作的修改。第(3)款的规定还重申，采购实体在此种情况下有义务展延递交提交书的截止时间（见第 14 条第(3)款及其评注^[**超级链接**]）。

17. 这种情况应当与采购发生了实质性变动的情况加以区别。例如，如第 14 条的评注所述，对递交提交书的方式、地点和截止时间的改动总会使最初的信息在实质上不准确，但不一定会造成采购的实质性变动。但是，如果潜在供应商或承包商群体由于这类变动而受到了影响（例如，原因是在电子通信手段不普及的社会中将递交提交书的方式从纸面方式改为电子方式），便可认定发生了“实质性变动”。在这种情况下，本条第(3)款所设想的措施就不够了——因此，将要求采购实体取消采购并启动新的采购程序。极有可能发生“实质性变动”的另一种情形是，由于对最初招标文件的澄清和修改，采购标的发生很大变动，最初的文件不再能使潜在供应商或承包商清楚地了解采购实体真正要求。

18. 尽管第(4)款提及了“会上提出的请求”，但《示范法》概不禁止采购实体在供应商或承包商的会议上也提到会前向其提出的澄清 招标文件请求，以及采购实体对这些请求的答复。为请求提出方保密的义务也适用于此类请求。

第 16 条. 资质信息和提交书的澄清^[**超级链接**]

19. 第 16 条的目的是让资质信息和（或）提交书的不明确之处得到解决。不明确之处可能是所提交的信息中可加以纠正的错误。不作纠正就接受资质信息或提交书，可能造成严重的履约问题。第二，这些程序有利于更为公平地对待那些在技术上出了小差错的供应商和承包商。第三，如果通过这些程序纠正了差错，就有可能让最符合资格的供应商或承包商参加采购，并有可能采纳最佳提交书。第四，这些程序可以避免不必要地取消供应商资格或否决提交书，也可避免不必要地取消采购。第五，这些程序可以避免再次招标或其他重复性程序，因为此时有可能让供应商或承包商在知道早先提交的价格后上调修订价格，另外还可避免重复性程序易于产生的串通行为。最后，如果提交书中含有

可能导致采购合同无效或作废的差错，这些程序可以避免由此可能出现的问题。

20. 本条第(1)款允许采购实体请求对所提交的资质信息或提交书作出澄清。还应当指出，请求澄清的目的是为了协助确定资格和进行提交书审查和评审，但不允许对之前提交的信息加以改进。颁布国似宜在条例、规则或指导意见中规定，请求此类澄清的方式应当近似于第 20 条^[**超级链接**]下关于异常低价投标书的调查程序，第 7 条^[**超级链接**]关于通信的规定实际上要求使用一种书面程序。这些程序上的保障措施，连同第(6)款关于在采购记录中载入有关通信的要求，将有助于确保程序的公平和透明。鉴于采购过程中作出的任何决定都可根据《示范法》第八章^[**超级链接**]加以质疑，这一点也很重要。

21. 条例或其他规则或指导意见还应当处理作为对此种请求的答复而收到的信息可能产生的后果，同时应当考虑到下文第(...)段提出的事项。如前文所述，澄清程序不是作为一种更正程序设计的——供应商和承包商无权提出更正。澄清程序可能产生的结果是，澄清了供应商或承包商是否合格以及提交书是否具响应性。但也有可能发现什么差错，结果给采购实体和供应商造成某种困难。在公开招标程序中，根据本条第(2)款和第(3)款的规定，并结合第 43 条第(1)款(b)项的规定^[**超级链接**]，可以纠正轻微的偏离或差错，或者计算错误，但其他错误不在此列。¹如果发现此种其他错误，并且这些差错导致供应商或承包商不合格或者提交书不具响应性，将根据具体情况取消供应商的资格或否决提交书。²

22. 本条第(2)款要求采购实体纠正在审查提交书期间发现的任何“纯粹计算错误”，而不援用第(1)款规定的澄清程序。如果是招标程序，应当结合第 43 条第(2)款(b)项的规定^[**超级链接**]阅读本款，该项规定是，如果递交投标书的供应商或承包商不接受所作纠正，则采购实体应当否决该投标书。由于供应商可以接受纠正、撤回投标书或者让投标书被否决，这些规定结合起来，赋予了采购实体允许纠正的权力。在这种情况下，颁布国制定的条例或其他规则不但要规范所赋予的此种裁量权，还要处理这种情况下如何处理 投标担保的问题。

23. 需要有附加条例或其他规则和指导意见对“计算错误”加以界定或描述。几行数字相加错误导致投标书最终价格总额出错固然是比较明显的计算错误，但小数点位置错误则不那么明显，这就如同使用错误的币种或者以错误的币种为准计算投标书的部分报价，而从文件来看显然本来是要使用另一种货币。由于可以有不止一种方法纠正计算错误（一行数字中的某一项还是总价作为差错处理？），需要在规则和指导意见中对事实上赋予采购实体的裁量权作出规定并限制此种裁量权。

24. 由此产生的一个问题是，还应当澄清采购实体的找错查错义务的范围。首先，规则或指导意见应当指出是否有义务主动查错，而不仅仅是注意到提交书表面显而易见的任何错误，以及此种义务的范围。

¹ 请工作组就正确解释提供意见。

² 请工作组考虑如何处理差错未造成提交书不具响应性的情形。

25. 这些问题需要有附加规则和指导意见，以便既可以监督采购实体的决定，按客观标准评审，又可以避免在这种情形下可能发生的滥用力量的可能性。错误可能是供应商或承包商故意列入的，以便（一旦提交书价格公布时）可以有机会加以“纠正”。这种情况下的一项保障措施是要求纠正所发现的任何错误，而不提及相关的供应商或承包商。但是，如果采购实体必须与供应商或承包商取得联系才能纠正错误，即利用第(1)款所给予的便利，那么仍会产生滥用的机会，也许涉及的是双方。最后，如果双方都是因疏忽而造成某一错误或未能发现某一错误，该错误在执行合同期间才显露出来，则可能还有过失责任或赔偿责任的问题。任何此种赔偿责任一般都是由颁布国的其他法律管辖的，因此要求公共采购机构或颁布采购指导意见的类似机构与其他可能处理此类赔偿责任的机构相互协调。

26. 本条第(3)款对由于澄清程序或者由于发现计算错误而可以作出的纠正作了限制。对于公开招标，应当结合第 43 条第(1)款(b)项的规定³理解本款，该项允许采购实体在考虑到“稍有偏离”的情况下将投标书视作具响应性（另见该条的评注⁴）。第(3)款禁止对资质信息和提交书作实质性纠正或其他改变。本款具体规定禁止为使不合格的供应商或承包商合格或不具响应性的提交书具响应性而作出改变，特别是价格上的改变，作为对本款的补充，还需有进一步的条例或规则和指导意见阐明在这些情况下“实质性”的含义。虽然本条第(4)款禁止借澄清程序改变价格，但是，既然计算错误可能是实质性的，那就意味着可以改变价格。³

27. 第(4)款提供了一项防止滥用澄清程序的重要保障措施，那就是禁止在澄清过程中进行谈判并对价格作出任何改变。⁴但是，第(5)款指出，这些限制不适用于第 49-52 条⁵下的互动式采购方法，因为除关于最佳和最终报盘之外，对话或讨论期间将会含有澄清过程。⁵

第 17 条. 投标担保⁶

28. 本条的目的是载列关于第 2 条(u)项所界定的投标担保的要求，特别是投标担保可否为采购实体接受，必须具备什么条件采购实体才能对投标担保的金额提出主张，以及在什么条件下采购实体必须退还或者促成退还担保文书。如第 2 条“投标担保”定义的评注所述，《示范法》将“投标担保”作为相关情形下的常用术语，并不意味着只能在投标程序中要求提供此类担保。该定义还将采购实体可能要求提供的任何采购合同履行担保（例如根据第 39 条(k)项）排除在该术语的范围之外。对于订立采购合同的供

³ 请工作组就这一点提供意见，并说明导致价格改变的稍有偏离是否将作为实质性偏差处理。

⁴ 见前段及其脚注。

⁵ 请工作组参照第 16 条第(5)款和第 49 条第(12)款的措词，考虑这样表述是否准确。

⁶ 请向秘书处提供指导，说明一些法域使用以电子形式出具担保的做法对下文所载本条的评注内容是否有影响。

应商或承包商，可能要求其提供后一种担保，而如果采购实体要求提供投标担保，这一要求适用于递交提交书的所有供应商或承包商（见本条第(1)款）。

29. 如果供应商或承包商撤回递交书，或者如果由于提交书已获接受的供应商或承包商的过失而导致与该供应商或承包商的采购合同未能订立，则采购实体可能遭受损失（例如，重新进行采购程序的费用和采购推迟造成的损失）。第 17 条授权采购实体要求参与采购程序的供应商或承包商交存一笔投标担保金，以便弥补此类潜在损失并防止其违约。

30. 采购实体无需要求在所有采购程序中都提供投标担保。投标担保通常在高价值货物或工程采购中非常重要。在低价值项目采购中，虽然有些情况下要求提供投标担保也很重要，但采购实体面临的交付或履约风险和潜在损失通常较低，而提供投标担保的费用则由于这笔费用通常都将反映在合同价格中而更不十分必要。由于框架协议的性质，要求在框架协议中提供担保应视为一种特殊措施。⁷虽说各种做法在不断变化中，但在编写本《指南》时，电子逆向拍卖使用投标担保并没有积累什么经验，现有的做法差异极大。在电子逆向拍卖中取得投标担保可能会有问题，因为银行通常要求担保文书有固定价格。有些采购方法可能也不适合提供投标担保，例如通过谈判征求建议书程序，因为（与最佳和最终报盘相对比，）投标担保不会为确保充分参与对话问题或者对话阶段不断变化的建议书对供应商或承包商的约束力问题提供可行的解决办法。（见第 48 条相关条文的评注^[**超级链接**]）的有关论述。在上述两种情况下（电子逆向拍卖和通过对话征求建议书程序），即使已要求提供投标担保，但鉴于第 2 条“投标担保”定义的评注^[**超级链接**]提到禁止要求提供多重投标担保，采购实体亦不得在任何涉及递交修订建议书或出价的单一采购程序中要求再提供投标担保。

31. 载入保障措施是为了确保公平地实行投标担保要求，而且这样的要求只是为了达到预期目的：确保供应商或承包商有义务基于其所递交的提交书订立采购合同并按照要求为履行采购合同交存担保金。

32. 载入第(1)款(c)项是为了消除影响外国供应商和承包商参与的不必要障碍，规定外国供应商和承包商只能提供颁布国的机构出具的担保可能会产生此类障碍。不过，(→)和(←)目的措辞有助于在下述两种情况下灵活处理这一问题：首先是采购实体所在国规定接受非由颁布国出具的投标担保将违反法律的情形；其次是在国内采购情况下，采购实体根据第(1)款(b)项在招标文件中规定，投标担保必须由颁布国中的出具人出具。

33. 第(1)款(d)项提及投标担保的确认，目的是考虑到有些国家要求本地确认外国出具的投标担保的做法。不过，这种提法无意鼓励这种做法，特别是因为要求本地确认可能妨碍外国供应商和承包商参加采购程序（例如，在递交提交书截止时间之前取得本地确认有困难，并且会增加外国供应商和承包商的费用）。

⁷ 请工作组考虑，如果不对在框架协议下参与竞争的潜在义务进行界定，要求提供投标担保是否切实可行。电子逆向拍卖和通过对话征求建议书程序中最佳和最终报盘前的阶段也有类似问题。

34. 载入第(2)款是为了使一个时间点具有明确性和确定性，在该时间点之后采购实体不得根据投标担保提出主张。虽然受益人在担保截止日期之后保留担保文书不应视为展延担保的有效期，但当担保为交存现金或其他类似形式时，退还担保的要求就特别重要。明确这一点也很重要，因为仍有一些国家的法律作出与常理不同的规定，只要担保所涵盖意外事件发生在担保期满之前，即使索款要求在担保期满之后提出也是及时的。与第 41 条第(3)款⁸一样，本条第(2)款(d)项所反映的意思是，虽然一般规则是，在递交提交书截止时间之前撤回或修改投标的，不得没收投标担保，但采购实体可以在招标文件中作出规定，允许这条一般规则有例外情形。⁸

35. 鉴于提供投标担保的费用通常反映在合同价格中，因此应当酌情考虑并鼓励采用其他办法替代投标担保。在有些法域，使用竞标担保声明代替投标担保。在这类声明中，供应商或承包商同意因为通常由投标担保作保的意外事件而接受制裁，例如取消参加以后采购的资格。（制裁一般不包括禁止令，因为禁止令不应与商业失败联系起来（见上文第 9 条的相关评注⁹）。）这些替代办法旨在增进采购的竞争程度，特别是增加中小企业的参与，否则的话中小企业可能因为提交投标担保所涉手续和费用而无法参与。⁹

第 18 条. 资格预审程序¹⁰

36. 本条的目的是载列资格预审程序的各项必要步骤。资格预审程序的目的是在早期查明具有履行合同的适当资格的供应商或承包商。这种程序可能对于采购复杂或高价值货物、工程或服务特别有用，甚至对于价格较低但专业性较高的采购也是可取的。原因均是，这类情形与其他采购相比，提交书的评审更加复杂、费用更高、耗时更多。有能力的供应商和承包商有时不愿参加高价值合同的采购程序，因为竞争领域过宽会导致编写提交书的成本较高，而且它们可能不得不与不合格的供应商或承包商递交的递交书相竞争。使用资格预审程序，可以将采购实体将要评审的提交书数目限于合格的供应商或承包商递交的提交书。因此，这是有利于有效采购相对复杂标的手段。

37. 本条第(1)款所规定的资格预审具有任择性，不论使用哪种采购方法均可使用。¹⁰由于资格预审是一个额外步骤且导致采购拖延，并且由于一些供应商或承包商可能因为费用问题而不愿参加涉及资格预审的采购，因此资格预审只应当在前段所述的严格必要情形下使用。

38. 第 18 条规定的资格预审程序须服从一些重要的保障措施。这些保障措施包括第 9 条¹¹所载的各种限制（尤其是同样适用于资格预审程序的资

⁸ 工作组似宜考虑是否除第 41 条的评注之外（即投标书本身有效期的展延），还需在本条的评注中补充关于投标担保有效期可能展延问题的论述。

⁹ 鉴于工作组前期审议中提出的下列问题，应当审议是否需要进一步讨论担保的潜在繁琐性：要求供应商或承包商提供投标担保的进一步负面影响，相互承认问题，以及采购实体在某些情况下拒绝担保的权利。

¹⁰ 在专家磋商期间，有人询问是否不应在公开招标中鼓励使用资格预审程序。请工作组考虑是否应在此处列入关于这一问题的任何补充评述。

格评估方面的限制)和本条第(2)款至第(10)款所载的程序。载入这些程序性保障措施是为了确保资格预审程序的进行采用向参与的供应商或承包商充分披露的客观条款和条件;也是为了确保有最低限度的透明度,并便利未通过资格预审的供应商或承包商行使对其被取消资格提出质疑的权利。

39. 第一项保障措施是邀请参加资格预审程序的办法采用公开招标办法。因此,第(2)款要求登载资格预审邀请书。邀请书在哪个出版物上登载由采购条例规定,而不是由《示范法》规定,这一做法与分别关于登载投标邀请书和采购前公告的第 33 条第(1)款和第 34 条第(5)款^[**超级链接**]的规定类同。虽然许多颁布国可能要求必须在官方公报上发布这些公告,但《示范法》采取这种较为灵活的做法是为了允许这些程序在颁布国有所变化。由于官方公布向来是纸面出版物,所以措词上也依循了《示范法》的技术中性原则(即避免偏向纸质环境)。另见以上各条的评注和关于法律文本公布的第 5 条的评注^[**超级链接**]中关于确保有效获取所公布的采购信息的讨论。

40. 缺省规则还要求登载国际公告的方式可确保海外供应商有适宜的途径获悉所发出的邀请,除非(如同第 33 条第(4)款^[**超级链接**]下的投标邀请书那样)采购实体认定国外供应商或承包商因相关采购的价值低而不可能希望参与。第一章介绍的评注^[**超级链接**]研究了《示范法》中确定低价值采购阈值所产生的一般问题,特别要求对低价值采购(无论是否有明确阈值)的确定必须力求一致。此处的低价值采购概念不应解释为给予颁布国完全的灵活性,使之可以将适当的阈值定得很高,从而将其大部分采购排除在国际公告要求之外。因此,公共采购机构或类似机构的采购条例或指导意见应当进一步详细阐述此情况下如何解释“低价值”的含义。另外,应当强调,仅仅是低价值这一条并不能成为排除国际供应商参与的正当理由本身(相对于第 8 条^[**超级链接**]规定的国内采购而言),因此,只要国际供应商愿意,他们仍然可以参加未在国际上公布的采购;例如,他们可以对国内广告或互联网上的广告作出回应。

41. 颁布国还似宜鼓励采购实体进行评估,首先,根据每一特定采购的具体情况,假如登载了国际公告,是否有国际参与的可能性;是否属于低价值采购:这可能涉及地理因素的考虑,以及国外供应源是否能力有限或者根本不存在,例如,当地特色的工艺品可能就是这种情况。其次,采购实体应当考虑国际参与可能意味着需采取哪些其他步骤。在这方面,《示范法》承认,在这种低价值采购中,采购实体排除外国供应商和承包商的参与,可能从中获得经济上的利益,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剥夺采购实体获得更优惠价格的可能性。另一方面,国际参与可能涉及翻译费用,可能要延长时间以翻译广告或外国供应商响应书,还可能要求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评估国际参与的费用和益处。

42. 第(3)款(a)项所载“地址”一词的用意是指实际登记地址以及其他任何相关的详细联系方式（电话号码、电子邮件地址等，视情况而定）。另见附件**术语表[**超级链接**]中关于“地址”一词的描述。¹¹

43. 虽然本条的规定允许对资格预审文件收费，但不应当通过这些规定收回编制费用（包括咨询费和广告费）。如本条第(4)款所述，有关理解是这些费用应当限于提供招标文件（适当情况下还有印制文件）的最低限费用。此外，颁布国应当指出最佳做法是不对提供此类文件收费。¹²

44. 第(5)款(d)项[**超级链接**]所载“出处”的提法并不包括实际处所，而是指向公众提供最权威和最新的颁布国法律条例文本的官方出版物、网站等。因此，第 5 条的评注[**超级链接**]中就确保最新法律文本适当查取途径提出的问题也适用于本款。

45. 第(9)款和第(10)款中“迅速”一词的提法应当解释为意指所要求的通知必须在招标之前发给供应商和承包商。这是一项重要的保障措施，将确保可对采购实体在资格预审程序中作出的决定进行有效的审查。出于相同原因，第 10 款要求采购实体告知每一个未通过资格预审的供应商或承包商未获通过的原因。

46. 本条关于向供应商或承包商或者向公众披露信息的规定须服从关于保密的第 24 条[**超级链接**]（其中载有向公众披露信息方面为数不多的除外情形）。

47. 资格预审应当区别于《示范法》所设想的仅在第 49 条[**超级链接**]规定的通过对话征求建议书程序中使用的预选。在资格预审中，所有通过资格预审的供应商或承包商都可以递交提交书。在预选中，采购程序之初就确定了将获准递交提交书的通过资格预审的供应商或承包商最大数目，参与者最大数目已在参加预选邀请书中告知。在资格预审程序中确定合格供应商或承包商，只以申请人通过或未通过事先确定的资格标准为依据，而在预选中，当超过先已确定的供应商或承包商最大数目时，还涉及额外的、一般是竞争性的筛选程序（例如，预选可能涉及在合格/不合格审查之后按资格标准进行排序，并在先已确定的最大数目范围内选出最符合资格者）。即使拟订严格的资格预审要求可能在事实上限制了通过资格预审的供应商或承包商数目，也会采取这种措施。

第 19 条. 取消采购[**超级链接**]

48. 第 19 条的目的是授权采购实体取消采购。采购实体在接受中选提交书之前拥有这样做的无条件权利。在此时间点之后，只有在提交书被接受的供应商或承包商未能按要求签订采购合同或者未能提供所要求的任何履约担保的情况下，采购实体才可以这样做（见第 19 条第(1)款和第 22 条第(8)款及其评注，其中概述了此类情形下的其他备选办法[**超级链接**]）。

¹¹ 关于术语表中“地址”一词的一般评注将指出，该词在整个《示范法》中的解释应当一致，不论提及采购实体的地址，还是供应商或承包商的地址。

¹² 最后一句反映了一些评论人员的看法，是一项原则表述，但有些人认为这并非切实可行的建议。

49. 列入这项规定非常重要，因为采购实体可能出于公共利益而需要取消采购，例如，采购程序中竞争程度似乎不够或者似乎有串通情形，采购实体不再需要采购标的，或者因政府政策发生变化、资金被撤回、发现所有提交书均不具响应性或者报价大大超出现有预算而无法再进行采购。因此，本条的条文承认，允许采购实体取消不可取的采购而不是要求其继续进行采购，可能最符合公共利益。

50. 鉴于赋予采购实体在接受中选提交书之前取消采购的无条件权利，本条规定了防止滥用这项权利的保障措施。第一项保障措施载于第(2)款的通知要求，目的是促进透明度和问责制以及有效审查。根据该款，取消采购的决定连同有关理由应当迅速告知递交了提交书的所有供应商或承包商，以便这些供应商或承包商想对取消采购的决定提出质疑时可以这样做。尽管这些规定并不要求采购实体证明其决定的正当性（基于这样的理解，即作为一般规则，采购实体应可出于经济、社会或政治理由放弃采购程序而无需证明其正当性），但采购实体必须以足以便对决定进行有意义的审查的方式，就此项决定的理由作出简短说明。¹³采购实体无需证明正当性，但若认定这样做合适，也不妨这样做（例如，希望证明有关决定既非不负责任，也非拖延行为造成）。采购实体也可以决定进行通报（关于这一点，见一般评注第**节和第七章介绍[**超级链接**]）。

51. 另一项保障措施是要求采购实体以登载原来的采购信息的同样方式，在同样登载处迅速登载决定取消采购的通知。这项措施非常重要，有利于公众对颁布国采购实体的行为进行监督。

52. 本条第(1)款和第(2)款的一些规定旨在处理已经递交而采购实体尚未开启的提交书（例如，有关取消的决定是在递交投标书截止时间之前作出的）。在作出取消的决定之后，任何未开启的提交书均不得开启，并须退还递交提交书的供应商或承包商。这项要求避免了供应商或承包商在提交书中提供的信息被不当使用的风险，例如透露给竞争对手。这项规定的另一个目的是防止为不当或非法目的而滥用取消采购的裁量权，例如，在已获得想得到的市场状况信息之后，或者在采购实体知道所偏袒的供应商或承包商不会胜出之后。

53. 在许多法域，取消采购的决定通常无须接受审查，特别是接受行政机构复议，除非涉及滥用行为。但《示范法》并未将采购实体在采购程序中作出的任何决定或采取的任何行动排除在第八章所规定的质疑或上诉程序之外（不过在起草第 67 条[**超级链接**]时使用了一种谨慎的方法，以反映一些法域的行政机构对此类诉求不享有管辖权）。《示范法》本条第(3)款的用意是将采购实体对其取消采购的决定的赔偿责任限于特殊情形。根据第(3)款，这种赔偿责任是对递交了提交书的供应商或承包商的赔偿责任，限于采购实体的不负责任或拖延行为导致取消的任何情形。

54. 根据《示范法》第八章[**超级链接**]，可以行使对采购实体取消采购程序的决定提出质疑的权利，但采购实体是否负有赔偿责任将取决于个案的实际情形。之所以认为第(3)款在这方面很重要，是因为该款既保护采购实体免受无端

¹³ 工作组似宜考虑是否应当增加一个示例，说明理由与证明正当性之间的区别。

异议的影响，同时又提供保障措施，防止采购实体在没有正当理由的情况下取消采购程序。不过认识到，尽管第(3)款对赔偿责任作了限制，但采购实体仍有可能根据其他法律分支的规定为取消采购而面对赔偿责任。特别是，尽管供应商或承包商是自负风险递交提交书，并承担相关费用，但取消采购还是有可能导致对提交书已被开启的供应商或承包商承担赔偿责任，即使有关情形并不是第(3)款中提及的情形。

55. 有些国家的行政法可能限制行使取消采购的权利，例如，为此而禁止某些构成滥用裁量权或违犯基本司法原则的行为。有些国家的行政法反而会规定在采购程序任何阶段取消采购的无条件权利，即使已经到了接受中选提交书的阶段，而不论《示范法》如何规定。法律也可能针对公职人员滥用权力作出的行政决定而规定其他救济措施。因此，颁布国可能需要按照本国其他适用法的相关规定调整本条的规定。附件**术语表[**超级链接**]提供了本条规定意欲涵盖的行为类型的例子，公共采购机构或其他类似机构似宜向采购实体发布更详细的指南，说明采购实体裁量权的范围以及根据颁布国采购法和可能规定行政行为为赔偿责任的其他任何法律可能承担的赔偿责任的范围。

56. 本条下采购实体取消采购，应当区别于《示范法》第 67 条第(9)款(g)项[**超级链接**]下质疑程序导致采购程序终止。两者的结果是相同的——在取消采购或终止采购生效后，采购实体不再就所取消的采购或所终止的采购采取进一步行动和作出进一步决定。