



联合国国际贸易法委员会

第一工作组（采购）

第六届会议

2004年8月30日至9月3日，维也纳

政府采购领域的最新动态——《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》方面的经历所体现出的问题

秘书处的说明

目录

	段次	页次
一. 引言	1-3	2
二. 《贸易法委员会采购示范法》中可能有待审查的领域.....	4-73	2
A. 供应商名单的使用.....	5-22	3
B. 框架协议	23-40	6
C. 服务采购	41-51	9
D. 投标书的评审与比较以及使用采购促进工业、社会和环境政策.....	52-54	11
E. 救济和执行	55-59	11
F. 其他事项	60-73	12



一. 引言

1. 秘书处为事先考虑委员会今后在政府采购问题上的工作而编写了两份说明，本说明是其中的第二份。这些说明涉及与《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》（《贸易法委员会采购示范法》或《示范法》）有关的问题，本说明审议了国际组织和贷款机构最近开展的活动以及在这方面的经验，其中某些国际组织和贷款机构目前正在审查其在政府采购领域的规则和条例。这两份文件中头一份文件的标题是“政府采购领域的最新动态——在政府采购中增加使用电子商务所产生的问题”（A/CN.9/WG.I/WP.31），陈述了拟将采购法纳入委员会工作方案的背景情况。秘书处所侧重的是政策问题，而不是现阶段如何草拟相关条文，因此，本说明并不试图就具体行文措词提出建议。
2. 上述机构的活动和在适用《贸易法委员会采购示范法》方面的经验突出说明有必要协调采购领域各国际机构的工作。在这方面，委员会指出，可能需要对示范法作某种修订（A/58/17，第 229 段）。与使用中的其他国际和区域政府采购制度保持一致可以在尊重示范法基本政策和原则的同时有助于增加对示范法的使用，并从而促进实现统一的目标。
3. 秘书处与世界银行等在该领域具有经验和专长的组织密切合作开展了其工作，并且与该领域的专家进行了有益的磋商。秘书处借鉴了下述有关国际机构和协议的经验：亚洲——太平洋经济合作组织（亚太经合组织）、欧洲联盟（欧盟）、《美洲自由贸易区协议》草案、《北美自由贸易协定》、美洲国家组织（美洲组织）和世界贸易组织（世贸组织）的《政府采购协定》。所借鉴的各国国内主要条文是巴西、法国、新加坡、联合王国和美国及（在较为有限的范围内还有）加拿大和香港的条文，之所以选定这些国家的条文是为了使规范方面的不同传统都能得以体现，而且还因为这些国家在电子采购实务和条例方面具有丰富的经验。

二. 《贸易法委员会采购示范法》中可能有待审查的领域

4. 与会者请工作组参阅秘书处的说明 A/CN.9/553 以及给委员会第三十六届会议的两份说明，即 A/CN.9/539 和 A/CN.9/539/Add.1 号文件，这些文件提供了关于可能有待审查的各领域的详细背景资料。本说明将审议前几份说明事先提到的下述问题：
 - (a) 供应商名单的使用；
 - (b) 框架协议；
 - (c) 服务采购；
 - (d) 投标书的评审与比较；
 - (e) 救济和执行；及
 - (f) 其他事项（文书的公证、替代采购方法、采购中的社会参与以及示范法的简化和标准化）。

A. 供应商名单的使用

背景情况

5. 供应商名单（也称为资格名单、资格系统或核准名单）为未来采购确认了经过选择的供应商，并且可以作为强制性或选择性名单运用。强制性名单要求将供应商在名单上登记作为参与采购的条件。供应商可以选择在选择性名单上登记，但不作此登记并不影响其在某合同上的资格。允许供应商加入名单可能涉及对供应商是否适合某些合同进行全面评审、部分评审或完全不评审。然而，通常涉及对部分资格的初步评审，而将其他资格留待在具体合同中考虑供应商时进行评审。

《贸易法委员会采购示范法》的立场

6. 《贸易法委员会采购示范法》没有论及供应商名单问题，但其没有阻止采购实体在诸如限制性招标、竞争性谈判、征求建议或报价以及单一来源采购等不要求作广告的采购中使用选择性名单甄选供应商。示范法第 6 条第(3)款禁止实体规定除第 6 条以外的其他任何“标准、要求或程序”，并且第 6 条未提及在名单上进行登记。然而，使用选择性名单在实践中可能导致通过使用相对非正式征求报价程序而排除未经注册的供应商，从而实际上起到强制性名单的作用。

7. 示范法不允许就名单作广告以替代就具体合同作广告。举例说，关于（公开）招标和两阶段招标，第 24 条要求实体通过作广告“征求投标”或“资格预审申请”，这表明，每一次采购都必须作广告（但可将广告分作几部分刊载）。

8. 在示范法通过时，供应商名单的使用被认为是不可取的，使用频率也在逐渐减少。然而，随着电子通信的普及，名单的使用（和价值）有所增加，其成本也有所减少。而且，有与会者认为，电子目录的使用有增无减——即，一个或多个供应商的产品目录，这些目录是在传统招标结束以后编纂的。在招标时，将选定供应商提供电子目录，进行采购的实体可从该目录中挑选和订购货物和服务，这种程序也可能会导致有更多的采购以实际依赖供应商名单的方式进行。

潜在的好处和可能存在的困难

9. 在使用供应商名单的国家，有人发现，这些名单有助于精简采购程序，从而节省费用、引入更广泛的竞争并进行更有效的信息管理，这对买方（例如，关于前几份合同的管理）和供应商都是有利的。在供应商资格政策上保持一致性也可能带来好处。然而，必须考虑到在名单上进行登记的费用（包括资格评审的费用，其中某些费用属于不合格的供应商寻求登记而造成的不必要的费用）。成本效益分析可能随颁布国不同而有所差异。

10. 名单还可以通过免除或缩短作广告、等待兴趣表示和评审资格的时间而节省时间，这点对诸如紧急采购等不作广告和不进行竞争的采购尤其重要，这类采购经常是以偏爱采购实体所熟知的供应商的特别方式进行的。选择性名单的具体好处包括由于不必要为每一项合同提供和评审单独的资格信息来降低费用、在需要紧急采购时可以获取信息、为供应商降低寻找合同信息的费用（合同信息可以自动发送给注册供应商）以及在降低供应商成本会使有兴趣的供应商增加的情况下可能引入更广泛的竞争。

11. 强制性名单可以增加上述好处。举例说，使用强制性名单可以节省更多的时间，因为实体可以在具体采购的时限内避免考虑任何新的供应商。强制性名单还有助于形成密切的关系——举例说，提供了与少数几个最好的供应商合作以改进质量的手段——并且能够使实体与在具体采购时限内可能做到的相比能对资格进行更为全面的评审。然而，强制性名单也由于将一些供应商排除在今后合同的范围以外而构成可能限制竞争的巨大风险。举例说，并不经常向某国政府出售的新的供应商或外国供应商可能不予登记。强制性名单可能会损害对政府采购的信任度，因为这些名单会降低透明度，人们对供应商和采购实体之间的密切关系可能会有消极的看法。这些名单的运作也可能会带来巨大的行政费用。

12. 就名单而不是就合同方面的具体机会作广告也可能是宣传某实体的要求以便供应商作出回应的一种方式，这样做可降低广告费用和缩短时间。然而，通常需要免除对今后每一次采购的正常广告要求。

目前的使用情况及国际和国内制度中的相关规定

13. 许多国家以及国际采购制度都使用了供应商名单，对于较大的合同，有时必须使用供应商名单。然而，在这些制度下，供应商名单的使用受下述两种做法调节：一是，在某些情况下限制可使用此类名单的实体，二是，对名单的使用加以控制，以确保名单以合理和透明的方式运作。这方面的例子包括《政府采购协定》，该协定允许使用强制性和选择性名单（对于不属于小型、限制性招标或非竞争性紧急采购的情形，设有管辖此类使用的控制措施）。《北美自由贸易协定》允许根据与《政府采购协定》十分类似的规则和控制措施使用包括强制性名单在内的名单。（尤其参见《北美自由贸易协定》中允许使用名单在限制性程序中选定供应商的第 1011 条第(2)款和载有控制措施的第 1009 条第(2)款）。欧盟采购指示通常禁止在竞争性采购方面有强制性名单（公用事业部门除外，该部门（包括公有采购实体）可使用带有类似于政府采购协定中的控制措施的强制性名单）。这些指示中没有对选择性名单的使用规定任何控制措施。（关于分析详情，参见“欧洲采购指示下采购和资格框架名单”（1999年）和《政府采购法评论》第 115-146 页和第 168-186 页。）

14. 这些制度中的控制措施通常包括下述几点：登记应始终公开进行，应该有合理的时间对供应商进行登记，并且应允许通过邮件和（在可行的情况下通过）互联网进行登记。

15. 世界银行和其他多边贷款机构不允许在国际竞争性招标程序中使用强制性名单，但在某些情形下可以接受国内供应商使用强制性名单（带有类似于《政府采购协定》中的控制措施）。亚太经合组织在政府采购问题上的不具约束力的原则称亚太经合组织成员如适用亚太经合组织关于有效竞争的一般性原则即可保留此类名单。（另参见亚太经合组织政府采购专家组关于政府采购的不具约束力的原则，该原则登录在 http://www.apecsec.org.sg/content/apec/apec_groups/committees/committee_on_trade/government_procurement 上）。

16. 欧盟、《政府采购协定》和《北美自由贸易协定》的规则都允许就名单作广告，以便在某种程度上取代就具体合同作广告，但发展银行不允许此类做法。

政策选择

17. 示范法未具体论及供应商名单这一事实表明，在草拟示范法时，委员会并不赞成促进广泛使用供应商名单，委员会注意到，即使声称这些名单属于选择性名单，但实际上仍可用作强制性名单。这种做法与许多国际贷款机构的政策是一致的，后者认为，就公开招标程序而言，使用强制性名单并不是好的做法。然而，与此同时，委员会并不想采取通过提出建议对使用此类名单表示反对的做法。但是，经验表明，许多国家出于各种原因还在继续使用强制性名单。因此，工作组似宜考虑在《贸易法委员会示范法》中拟定有关这些名单的具体条文或在示范法所附的颁布指南中拟定有关名单运用的准则是否可取，以便有助于加强在使用供应商名单上的透明度。

18. 而且，工作组似宜考虑供应商名单是否可以为那些有限制的采购办法提供更为透明并且不具歧视性的供应商选择方法，在这方面，《贸易法委员会采购示范法》对于供应商的选定没有控制。其目的是为了确保实行使供应商更为公平和更为透明地进入名单的办法，而且举例来说可以包括一项根据关于未来机会的公布要求公示任何名单存在情况的义务。

19. 工作组还似宜承认，采购实体可保留有可能适合的供应商的非正式记录。如果对名单的定义不够宽泛，这些实体就可通过保留非正式名单而逃避控制，因此，这些控制可能不具有普适性，这个问题可能会影响公众对采购程序的信任度。

20. 如果工作组考虑也应允许使用强制性名单（目的是提高效率），则可决定新的条款为确保竞争和透明度而应将控制措施包括在内。举例来说，工作组似宜规定对无须有招标程序的采购可使用强制性名单，并且规定如果有足够的时间完成登记程序就必须考虑尚未登记的供应商，以及规定在通常就某国采购合同作广告的地方必须就名单的存在比较频繁地作广告。而且，工作组可考虑列入内容大致如下的一则明确规定，即，使所有供应商都有机会了解名单并进行登记，随时提出资格申请，在较短时期内被列入名单（以确保在登记方面的不合理的延迟不至实际减少竞争），有关终止名单或将供应商从名单中删除的任何决定都应通知供应商。最后，工作组可考虑宜规定不得将登记用作使第三方供应商被排除在供应商名单之外。

21. 由于注意到在供应商名单使用方面的不同情况，工作组似宜论及应在多大程度上将这些规定列入指南本身或（也许按照附有颁布指南评注的有关示范条文）将其纳入各国的执行条例。而且，工作组似宜考虑示范法是否允许就名单而不是就未来合同作广告，如果允许的话则在何种情况下允许此类做法。

22. 工作组还似宜在颁布指南中就影响所有各类名单使用的政策性考虑及其实际运作提供指导，以强调有必要确保不会将其运作用作妨碍作为采购规范的全面公开竞争的障碍。

B. 框架协议

背景情况

23. 框架协议（也称作供应安排和不定期交付/不确定数量合同）可定义为保障在一段时间内反复供应一种产品或服务的安排，包括在开始阶段按照设定的条件邀标、根据投标选择一个或多个供应商以及随后定期按照特定要求向选定的供应商发出订单。因此，此类协议主要用于采购实体在一段时间内需要特定产品或服务但不确切知道他们需要的数量、性质和时间的情况。

24. 框架协议得到广泛使用，在有些情况下国内法对其作了规定。某些区域机构或国际贷款机构也对其作了规定。

25. 可以与一个供应商或与多个供应商签订框架协议。单一供应商协议可以约束采购实体购买，约束供应商供货，或对两者都有约束力，或者可能对两者中任何一方都没有约束力，但是规定了未来授予合同的条件，只在双方议定一份订单时才产生法律承诺。非约束性安排通常用于为若干采购实体——举例来说，由中央采购机构——作出的安排，从而采购实体可保留自行作出安排的权利。

26. 多供应商安排涉及在初期阶段选择若干可以按照采购实体规定的条件供应产品或服务的潜在供应商（第一阶段）。当随后产生对该产品或服务的需求时，采购实体然后从这些供应商中为该特定订单选定一个供应商（第二阶段）。采用多供应商安排的实体在第二授标阶段选择供应商的方法大不相同，尤其是进一步竞争的程度有很大差别。因此，举例来说，第二阶段可能涉及另一轮招标、或对以最初投标就特定要求出价最好的供应商的选定、或供应商的轮换。可以将第二轮招标局限于针对先前存在的规格提出价格，并且将事先评审供应商的资格，因此可被称作“微型招标”。不然可允许供应商随时修订其价格，然后采购实体可选择每次提出要求时出价最好的供应商，这一过程通常称作“招标的不断调整”。之所以有这些差别是为了兼顾在所选择的办法中引入竞争（以便提高资金价值）以及公开性和透明度的目标与降低这些方法本身的程序性费用。

《贸易法委员会采购示范法》的立场

27. 《贸易法委员会示范法》未载有任何关于框架协议的具体规定。然而，可以辩称，单一供应商协议和某些多供应商协议（即，在第二阶段选择就每一要求出价最好的供应商的协议）如果被视为分批招标采购，即可在现行程序下运作。然而，根据示范法，需要有招标文件以说明所需货物的数量，但所附的条例可能允许只进行估价，在框架协议下，数量通常并不清楚。

28. 示范法的招标程序也未就涉及只在发出订单时订立有约束力合同的安排作出规定。第 36 条第(4)款尤其规定，接受投标时合同即告生效，该条款未就只有在采购实体以后决定进行具体采购时合同方可生效的情形作出规定。

29. 第 14 条下适用于所有程序的关于发布“授予合同”公告的要求也似乎不适宜于公示框架协议。另一方面，不要求公布选择框架供应商的竞争结果（因为此类竞争不涉及授予合同），或许也并不要求公布授予各供应商的合同的详细情况。实际上，由于许多订单远远未达到相关的门槛，因此根本不需加以公示。

潜在的好处和可能存在的困难

30. 使用框架协议而不是为每一次要求启动一个新的采购程序的主要好处包括节省程序费用和采购时间。尤其是，这类安排可避免在发出每一份订单时都需要就各个合同作广告并评审供应商资格，因为程序的这一阶段只是在订立框架协议时才进行一次。

31. 使用多供应商安排而不是单一供应商安排的主要好处包括：灵活选择具体订单的供应商、避免为每一次要求启动新程序所需的费用、供应有保障、集中采购所具备的好处以及小型供应商能够有更多机会参与公共工程。通过提供比现有小额采购更为透明的程序，多供应商安排还可以提高资金的价值，并促进实现其他采购目标。尤其是，在框架协议下将合同金额汇总可能使广告费用有正当理由，而（与在单一供应商框架下的供应商相比）框架供应商也会对监测该安排下的采购的运作有兴趣。

目前的使用情况及国际和国内制度的相关规定

32. 在框架协议的规范上存在的主要问题之一是限制此类协议的期限，从而使所获得的价格仍然有效并具有竞争力。

33. 使框架协议得以实施的现有采购方法可能取决于有关资金门槛的一般规则（即在门槛以下可以使用招标以外的程序，例如非正式征求报价），也取决于在必要时如何根据框架协议调整关于门槛的规则。这些门槛可能仅仅取决于每项合同的价值或可能在某种程度上涉及合同价值总额（举例来说，可能会要求采购实体将其在一定时期内的采购价款汇总，而不论这些采购是否是根据一份框架协议进行的）。

34. 欧盟、《政府采购协定》和《北美自由贸易协定》的现行规则都未对框架协议作出明确的规定，但据认为，除涉及在第一阶段后调整招标价格或干脆轮换供应商的规则之外的其他规则都可以涵盖绝大多数类型的框架协议。最近通过的欧盟指示具体述及框架协议并适用控制措施，特别是除有正当理由的例外情形外，将此类措施的期限限制在四年以内。欧盟还订有严格的规则，要求将一段时期内的类似采购汇总，从而使标准物品的许多采购都必须遵照这些指示所规定的正式招标程序，并且无法在非正式征求报价类型程序下重复采购。

35. 许多国家在其国内制度中还经常使用不具约束力的单一供应商框架以确保采购实体可根据市场价格的变化而更换供应商。举例来说，加拿大、香港、新加坡和联合王国对框架协议的使用不作具体规定，在头一阶段通常会根据最初投标只选定为数有限的一些供应商。美国使用了若干类型的框架协议，其显著特征包括谈判可构成第二阶段微型招标工作的一部分，订购进程大体上不受投标异议审查的影响，对授标不必加以公布。法国对框架协议作了明确的规定：实质上，在合同无法对时间表或工作范围完全作出规定的情况下允许使用框架协议。巴西十分倾向于单一供应商安排，对多供应商安排的使用作了限制，框架协议在货物上的使用限制为一年，在服务上的使用限制为一年，但可以至多再延长一年。

36. 在各种制度中也有条文对如果在第二阶段进行微型招标则何时可对供应商人数予以限制这一问题作了规定（此类条文规定不一，包括在这两个阶段对供应商的人数均不作限制、将允许的人数局限在框架协议的范围内但在第二阶段悉数予以纳入、允许对许多供应商适用框架协议但在第二阶段只列入一些供应商、在这两个阶段都对人数加以限制）。

政策选择

37. 鉴于框架协议的使用有增无减并注意到其他国际机构明确述及或即将明确述及此类协议，工作组似宜考虑在示范法中就此类协议作出具体规定是否可取。

38. 工作组在这方面似宜审议的事项包括是否宜述及有约束力的合同在框架安排中何时生效、采购门槛和采购汇总（注意到，根据示范法，这些门槛目前将留待各颁布国的执行条例确定）、框架安排的期限、估算和超出估计数量以及价格变动等问题。就框架安排的两个阶段中任一阶段或全部两个阶段作广告的问题也可能是示范法第 14 条拟述及的问题。而且，工作组似宜将述及其中某些事项或所有事项的示范执行条文等示范条文和准则列入颁布指南。

39. 尤其在多供应商框架方面，可能需要作出进一步的规定，条件是工作组希望规定第二阶段的采购应涉及微型招标、随时修改投标书或建议书、或在第二阶段以非竞争方式（例如在供应安全是主要制约因素的情况下似宜采用的轮换方式）授予合同等问题。关于若有必要如何在任一阶段限制供应商的人数问题也可能是工作组似宜考虑的一个问题。

40. 工作组还似宜审议在颁布国的条例中处理任何此类事项是否更为合适，对于此类问题可以使用颁布指南示范条文的形式提供指导。举例说，指南可简要概述多供应方框架所适用的情形，包括在集中采购的情形下，采购实体（该实体既可作为代表政府机构也可作为代表自身的中央采购机构）在单一和多供应商安排上必须加以考虑并希望列入其条例的关键性问题（诸如中央采购机构和用户实体之间的关系、下订单的程序、采购合同具有约束力所需步骤及何时应公布采购决定）。

C. 服务采购

背景——《贸易法委员会采购示范法》关于“服务采购的主要方法”的规定

41. 《贸易法委员会采购示范法》服务采购的前提是这种采购使用与货物和工程采购所不同的方法进行。服务采购的主要方法的主要特点规定了在拟订详细规格是可行的和招标被视为“适当”的情况下采用招标，并规定了货物和工程采购中所使用的其他方法，条件是这些方法较为适当并且它们的使用条件得到满足（示范法第 18 条第(3)款）。

42. 如采用招标，评选程序可能涉及将所有取得高于所定质量或非价格方面界限的技术评分的投标均投入直接的价格竞争（第 42 条），可能涉及采购实体与供应商进行谈判，之后供应商提交其最优和最后的报价（第 43 条），或者可能涉及采购实体与获得最高技术评分的供应商仅仅就价格进行谈判（第 44 条）。根据后一种程序，采购实体可以随后按照其他供应商的评分的高低顺序与他们进行谈判，但只能是在与前一个排名更高的供应商的谈判结束之后。

43. 这一办法可能会受到以下事实的影响，即《货物和工程采购示范法》是在 1993 年通过的，其中仅仅涉及货物和工程。于一年以后，即于 1994 年通过的《货物、工程和服务采购示范法》载列了有关工程以外服务采购的其他规定，这些规定形成了单独的采购方法。

44. 《贸易法委员会采购示范法》第 42 条规定了按照质量和其他非价格标准界限评选提供服务的供应商，从而形成了知识服务供应中十分有用的依据质量的评选方法的基础。据指出，这一具有灵活性的优点并采用了按质论价和议价方法的评价办法在实践中对于某些种类的采购尤其是知识服务（即诸如咨询和其他专业服务不能带来可衡量的物质产出的服务）的采购效果令人满意。然而，有与会者对这一方法对于采购实体可借以在有关采购之前提供定性和定量规格说明的服务是否合适提出疑问。有与会者提出，对各种服务分别考虑，将导致侧重于一些服务采购的特殊特点，而忽视大量货物和工程采购以及服务采购的共同特点。

目前的使用情况及国际和国内制度中的相关规定

45. 欧盟指令为服务采购规定了比货物和工程采购更为灵活的程序，允许在例外情况中采用一种灵活的竞争性程序（称为“谈判程序”），而且这种例外情

况对于服务来说要比货物和工程多——例如在无法准确拟定规格的时候。这一情形尤其适用于知识服务和金融服务，但其使用并不限于这些例子。《政府采购协定》和《北美自由贸易协定》的规定使采购实体可以自由选择现有的竞争性程序形式，而不论采购的性质。

46. 各国制度对这一问题采取了迥然不同的办法。在示范法的审议中，最引人注目的一个特点是即使是最为灵活的制度也不允许自由使用示范法的所有类型服务采购主要方法所规定的所有评标方法。在服务采购中，要求采购实体使用货物采购的普通方法，除非适用特定例外情况。

政策选择

47. 由于服务采购的主要方法的特有灵活性造成对透明度的风险和可能的滥用风险，有人建议该方法的使用应当予以限制。因此工作组似宜考虑，可以根据物质产量来衡量的服务（即除知识服务以外的服务）的采购是否应当通过采用招标作为正常采购方法来进行。也可以采用其他货物和工程采购方法，只要使用这些方法的理由能够成立。这种方法的一个可能的结果可能是，将需要对服务采购的主要方法重新命名，以反映其在《贸易法委员会采购示范法》中的使用，而且示范法或颁布指南中可能需要一个知识服务的定义。

48. 工作组似宜考虑，示范法本身是否可以通过提及一般情况（如同对其他采购方法的做法）或通过提及特定类型服务（如知识服务），另外指明何时可以采用这种主要方法。或者，示范法可以要求颁布国在有关法律法规中指明可以采用这一程序的服务或情形。鉴于如使采购方法的选择权基本不受管制，则将有可能出现大范围的滥用，工作组似宜考虑，前一种方法可能更为可取。

49. 对于知识服务的提供方法，工作组似宜考虑，应当保留在评选建议书时进行同时或顺序谈判的可能性所带来的灵活度。这一灵活度是由示范法第 43 条和第 44 条授权的，针对的是采购需求无法明确界定或质量和技术性专门知识尤为重要情况下的服务采购。尽管有些观察家评论认为，对这些规定加以限制将有利于增加透明度，但是工作组似宜考虑这些规定所带来的灵活度是与示范法的节省开销和提高效率的宗旨是一致的，而且这种透明度可以通过在有关谈判期间公示和传播有关信息而得到改进，这些事项可以以指南或示范条文的形式在示范法本身或在颁布指南中述及。

50. 工作组似宜考虑，是否可以在第 42 条规定的方法中加入一种以预算为基础的评标方法，这种方法针对的是可以形成总价承包契约的明确界定的服务，其宗旨是为了在不复杂的服务提供（即质量和技术性专业知识有所相关但并不是最重要因素的服务的采购）中提供有限的灵活度。

51. 然而，工作组似宜注意到在编写《贸易法委员会采购示范法》的过程中对这些问题所作的广泛审议，并似宜在作出任何重开辩论的决定时将其考虑在内。

D. 投标书的评审与比较以及使用采购促进工业、社会和环境政策

52. 《贸易法委员会采购示范法》第 34 条第 4 款列出了投标书的评审标准，并规定确定估值最低的投标应使得采购的使用可以促进工业、社会或环境目标。这类目标可以包括（通过排除外国供应商、给予优惠待遇以及在有限情况下使用单一来源采购）促进国家工业发展。授标标准还应使外汇的影响得以考虑在内。有一些明确的控制机制可以确保授标标准保持客观、量化并提前披露给供应商。

53. 有一些观察家认为，这类政策可能对采购的效率和开销的节省带来负面影响，但是它们在颁布国的国内政策中具有重要作用。而且，据指出，区域以及国家目标的观念也被考虑在内。因此，有代表建议，应当对示范法加以修改，以便在尽量使采购节省开销和提高效率的目标与其他政策目标之间保持或实现更好的平衡。

54. 鉴于有人对优惠的效率及其对透明度所带来的影响提出疑问，工作组似宜考虑，是否有理由表明考虑一般性优惠问题是必要的，尤其是是否应当在示范法中纳入优惠的上限（以货币金额表示的符合或不符合要求或其他情况），或者是否应当在颁布指南中提供有关指导。如果工作组决定对社会和经济目标在政府采购中的作用进行审查，则工作组似宜考虑，为了提高透明度，引入对诸如外汇的影子价格机制和对销贸易考虑（二者在示范法第 34 条第(4)款(d)项中都是许可的）等评标标准的使用的限制是否合适。工作组似宜进一步考虑，示范法第 34 条关于允许使用对本地(本国)供应商的优惠的规定是否应当扩大到区域供应商。此外，颁布指南讨论了允许按照其他政策目标对投标书进行评价和比较的标准，并指出颁布国给予优惠待遇的能力也有可能因其成为国际或区域组织的成员而受到限制，在这方面，工作组似宜考虑，是否应当更新颁布指南，以及颁布指南是否应当对有关颁布国可能希望提供的优惠的其他标准提供更详细的指导。

E. 救济和执行

目前的使用情况及国际和国内制度中的相关规定

55. 一个有效的监测和执行采购规则的制度被认为是透明的采购制度中的一个重要要素，由供应商引发的审查对此可以作出贡献。欧盟的制度、《政府采购协定》、《北美自由贸易协定》以及《美洲自由贸易区协议》提案草案载有有关规定，它们的共同特点是要求进行独立审查。亚太经合组织有关政府采购的非约束性原则也包含了有关供应商投诉机制的规定，尽管其没有约束力而且较为灵活。多边开发银行共同商定的关于评估借款人采购制度完备性的共同准则还考虑由独立实体进行的审查制度，而且世界银行也向采用《贸易法委员会示范法》的国家推荐了该制度。

56. 然而，各国的执行办法大不相同，尤其是它们应供应商请求而提供审查的范围差异很大。例如，美国有一套建立已久的由专门机构和法院进行审查的制

度。然而，在英国和在采用英国模式的国家，就没有有关这类审查的一般性法律规定（除非是国际义务所要求的并符合司法审查程序）。在法国，国家机关有权对违背采购法的行为给予行政处罚，有关诉讼由行政法庭进行审理。在诸如巴西等其他大陆法系国家，既有行政审查，包括可能的撤消采购程序，也有通过普通法院和特别刑事诉讼程序对采购实体作出的违反采购法的采购决定进行司法审查。

《贸易法委员会采购示范法》的立场和可能的审查范围

57. 目前的审查规定载于示范法第 52 至 57 条。它们数量有限，并且对案文的说明表明颁布国可能不采纳所有或部分条款。示范法中的这些解决办法仅限于一般性指导，而将较大的范围留给了实施示范法的颁布国。例如，示范法不涉及行政审查机构的独立性问题，不涉及应给予的救济形式（可以包括命令或建议），而且没有有关司法或准司法程序的规定。没有任何一项规定设立了司法审查权利，尽管第 57 条允许进行司法审查的颁布国将采购审查纳入有关法院的管辖权。

政策选择

58. 与会代表就扩大审查规定提出了建议，例如下列建议：

(a) 是否应当有一项有关在国家法律中纳入并执行审查规定和在颁布指南中纳入并执行包括示范条文草案在内的进一步指导的更为明确的建议？

(b) 是否应当例如通过规定一个独立审查程序来加强行政审查规定？

(c) 是否应当有关于司法审查程序的更为详细的建议和指导，包括作为法院的权力和审查时限、可能的对不正确的采购决定的撤消以及可给予的救济？

59. 除这些问题以外，工作组似宜考虑，是否应当重新审议与审查的例外情形有关的规定（第 52 条第(2)款）的范围。

F. 其他事项

替代采购方法

60. 有与会者建议，可能有必要审查《贸易法委员会采购示范法》第五章所列的“替代采购方法”的使用的必要性和条件，以便处理某些多边贷款机构和其他机构所表示的对这类替代方法数量过多的关注。尽管示范法指出，颁布国不必而且也许不应当颁布所有这类方法，但工作组似宜考虑，是否应当审查与某些替代方法有关的条文。

61. 有与会者针对具体方法提出了下列建议：不将“两阶段招标”（第 46 条）归为一种“替代方法”，而将其作为一种公开招标形式，旨在通过在招标程序第一阶段细化规格说明而在第二阶段实现透明的评选。第二，有与会者认为，

在实践中公开招标程序以外的其他方法的使用可能比我们预期的要更为广泛，因此可对使用这些方法的理由加以限制，或者可以要求证明其使用的合理性或缩小这种合理性的范围。因此，例如采用“限制性招标”的理由（第 20 和 47 条）可以从“其他程序所造成的不成比例的费用”和“有限的供应商数量”缩小到只有前一种情况，而且可以对采用“单一来源采购”的理由加以限制，以排除诸如技术转让、影子价格机制或对销贸易等外在考虑（目前《贸易法委员会采购示范法》第 22 条第(2)款的规定正是如此）。此外，示范法可以纳入一项要求，即必须证明采用“邀请建议书”和“竞争性谈判”程序（第 48 和 49 条）的合理性。

采购中的社会参与

背景情况——社会参与和《贸易法委员会采购示范法》的规定

62. 《贸易法委员会采购示范法》未述及采购项目的合同执行阶段。有与会者建议，项目执行的最有效方法有时可能是通过用户的参与（所谓社会参与）来进行的。这些用户具有确保高质量完成对其有直接影响的工作的动力。因此，举例来说，社会参与可能有助于诸如保健、农业推广服务和非正式教育等对大公司没有吸引力的领域的服务得到可持续的交付。它可提供包括改进最终产品质量在内的好处，因为当地人有动力确保充分达到标准、工作按时完成、减少现场争议的可能性，而且通过采用不那么正式的程序还可以减少官僚主义。此外还有其他可能的好处，包括通过采用劳动力密集型技术提供当地就业、利用当地技术和材料、鼓励发展当地企业以及增强地方责任感，这些可能是颁布国的社会目标的一部分。

63. 据指出，社会参与在地方小型建筑项目（诸如在农村社区安装化粪池）、在分发基本食品以及在（例如向母亲和婴儿）提供保健服务方面较为成功。

64. 然而，在采用社会参与方面也可能存在困难（据指出，允许社会参与涉及可能被滥用的不可接受的主观性）。首先，在项目是由可能在有关国家中无承包能力的实体经营的情况下，社会参与可能最为有效。其次，存在若干风险：项目的规模可能超出有关社区的能力；需要进行研究以确保有关方法和材料适合在当地使用；可能产生现金流动问题；在保存记录和确保责任的承担以及避免滥用方面可能出现的问题。因此，可能应提供技术援助，并使用项目经理来控制这些风险，但是这样做的费用可能很高。

目前的使用情况及国际和国内制度中的相关规定

65. 据指出，采购制度中社会参与采购的进行方式各有不同。

66. 要求社会参与，如当地社区的参与，可能是选择采购方法或授标的标准之一。作为替代，投标人可以提出包括社会参与（如果它们这样选择的话）在内的最佳解决办法，然后可对这些解决办法进行比较，或者可制定执行条件以包括雇用当地劳动力或采用当地材料，或可将项目部分预算用于社会参与。最

后，可以向社区提供授标，例如协助它们争取采购合同。然而，与会者还指出，颁布国可能最希望能从这类项目中受益的社区可能（在法律上或资金上）没有能力或不愿意承担项目或进行投标。

67. 由于采用社会参与可能涉及额外费用，与会者还指出，单一来源采购可能是实现所追求的目标的唯一途径。

政策选择

68. 《贸易法委员会采购示范法》没有具体述及社会参与问题，但是其规定相当灵活，足以允许实行上述一些安排。然而，工作组似宜考虑，示范法及其配套的颁布指南是否应当直接述及上述问题。工作组似宜考虑，示范条文或法规，而不是法律本身的案文，是否应当述及下列事项：可以额外留出的资金的比例；优惠幅度；可能要求的使用当地、失业或少数人群体劳动力的程度；可能必要的法规，以允许非法人团体或集团参与承包。

《贸易法委员会采购示范法》的简化和标准化

69. 有与会者指出，一些颁布国选择不颁布示范法的一些较为详细的部分，认为这些部分对于这些国家的法规并不必要。还据建议，调整示范法的篇章结构也可能是有用的，以便作为协助颁布国制定国内法规的工具。

70. 因此，鉴于本说明以上所述以及 A/CN.9/WG.I/WP.31 号文件所查明的的问题，工作组似宜考虑，示范法的结构是否有改进的余地，是否还可以简化其内容，例如通过重新排序或删除过于琐碎的规定来做到。例如有与会者建议，示范法案文目前所载的某些规定可以转至示范法的一份附件中，或转至颁布指南可以提供的示范条文中。这些例子包括：列举了资格预审文件内容的第 7 条第(3)款；列举了招标程序中投标邀请书和资格预审邀请书的内容的第 25 条；列举了招标文件内容的第 27 条；关于服务采购主要方法下邀请服务建议书的内容的第 38 条；关于邀请建议书程序下邀请建议书的内容的第 48 条第(4)款。

文书的公证

背景情况

71. 采购实体有时（例如在招标中采用资格预审的情况下）要求所有需要证明其参与采购程序的资格的各方履行文书公证手续，这对于供应商来说可能既费时间又费金钱。除了产生威慑效应以外，供应商增加的所有或部分手续费用可能会转嫁给采购实体。

《贸易法委员会采购示范法》的立场

72. 示范法第 10 条规定，如采购实体要求文书需经公证证明，则除一般法对所述类型文书所规定的要求外，采购实体不得提出任何其他要求。不过，该条未对采购实体要求提供文书公证证明的权力加以限制。

政策选择

73. 工作组似宜考虑，是否应当修改示范法第 10 条，以限制采购实体只要求中标的供应商提供文书公证证明的权力。如果应当作此修改，则工作组似宜考虑对诸如合同生效规则进行改动等相应的修改，以兼顾合同可能因为供应商未能遵守这一要求而无法生效的可能性。
