



联合国国际贸易法委员会  
第一工作组（采购）  
第十一届会议  
2007年5月21日至25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和  
动态采购系统的使用问题起草材料

秘书处的说明

目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-4	2
二. 授权在《示范法》所规定的公共采购中使用框架协议的条文草案 .....	5-40	2
A. 术语 .....	5	2
B. 各条文草案的范围和措词办法 .....	6-8	3
C. 条款草案的位置 .....	9	4
D. 修订《示范法》的拟议案文草案—框架协议模式 1 和模式 2 .....	10-36	4
评注		
E. 备选措词办法 .....	37-40	13



## 一. 导言

1. 工作组第十一届会议收到的 A/CN.9/WG.I/WP.49 号文件第 5 至 65 段说明了第一工作组（采购）目前修订《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增补和修订《示范法》，以便考虑到近来在公共采购方面的发展情况，包括使用框架协议的问题。
2. 这类使用问题已列入了工作组第六至十届会议收到的专题中。工作组在第十届会议上请秘书处编拟起草材料供其第十一届会议审议，起草材料的形式为包括任何类型的框架协议的宽泛的授权条文。<sup>1</sup>本说明是应这一请求编写的。
3. 本说明及其增编所借鉴的是 A/CN.9/WG.I/WP.44 及其 Add.1 号文件所载的对框架协议和动态采购系统的审议情况，因此应与这些文件放在一起阅读。本说明第二节载有关于使用框架协议的条文草案。第三节载有关于使用动态采购系统的条文草案。第四节载有关于随之对《示范法》现有条文加以改动以将框架协议和动态采购系统的使用包括在内的一些意见。第三节和第四节见增编 A/CN.9/WG.I/WP.52/Add.1。
4. 据回顾，框架协议是一种在一定期限内获得产品供应或服务的交易。进一步的详细资料载于 A/CN.9/WG.I/WP.44 号文件第 3 至 6 段。另据回顾，欧洲联盟采购指令<sup>2</sup>中提及的动态采购系统是允许在普通采购中使用的一种完全电子化的程序。进一步的详细资料载于 A/CN.9/WG.I/WP.44/Add.1 号文件第 35 段。

## 二. 授权在《示范法》所规定的公共采购中使用框架协议的条文草案

### A. 术语

5. A/CN.9/WG.I/WP.44 号文件第 7 至 9 段讨论了术语和术语解释的问题。请工作组审议《示范法》应当用以指代“框架协议”（该术语用于《欧洲联盟采购指令》<sup>3</sup>英文版，还用于一些国内制度）的名词。上文提及的段落中考虑的备选名词包括不与任何特定制度近似的术语，如“定期采购安排”、“经常性采购安排”、“定期需要安排”或“定期供应手段”。由于尚未就该问题做出决定，为了与先前关于这一议题的说明文件保持一致，本说明将使用“框架协议”这一提法。

<sup>1</sup> A/CN.9/615，第 11 段和第 79-81 段。工作组还指出，要审议的主要实质性问题包括是否可在框架协议的操作中改动规格要求，以及未签署最初的框架协议的供应商是否能在主合同签订之后加入框架协议。

<sup>2</sup> 欧洲议会和理事会 2004 年 3 月 31 日的指令 2004/17/EC，该指令协调在水事、能源、交通和邮政服务等部门开展业务的各实体的采购程序，以及关于协调公共工程合同、公共供应合同和公共服务合同的授予程序的欧洲议会和理事会 2004 年 3 月 31 日指令 2004/18/EC，在本说明的编写日期均可在 [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/legislation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/legislation_en.htm) 查阅。

<sup>3</sup> 同上。

## B. 各条文草案的范围和措词办法

### 6. 本节讨论框架协议的模式：

(a) 框架协议“模式 1”与传统的采购合同极为相似。可以同一个或多个供应商或承包商订立这类框架协议，其中说明采购的规格要求并规定所有的采购条件。以这些规格和固定的条件为基础，根据框架协议进行订购，而无需进一步的评审或竞争。这样，这类框架协议与传统的采购合同相比，唯一的区别是，各项目是根据定购单在一段时期内分批采购的；

(b) 框架协议“模式 2”是与一个以上的供应商或承包商订立的协议（采购的第一个阶段），其中规定采购的具体要求，以及采购的主要条件。其中可能会有某些采购条件待定或视进一步的评审而定（这些条件可能包括价格，通常包括数量和交付时间）。签署框架协议的供应商或承包商要经过进一步评审或竞争，以便从中选择供应商或承包商完成根据框架协议发出的每一个定购单（采购的第二个阶段）。这种类型的框架协议虽然在理论上也可以同一个供应商订立并针对特定的定购单请该供应商改善其报盘，但评注者指出，其中违规的风险很大，因此本说明中没有规定这类单一供应商框架协议。

7. 在本节所载的条文草案中，构成采购合同的是根据这两种框架协议模式发出的定购单，而非框架协议本身。<sup>4</sup>，<sup>5</sup>使用这种方法可在一套条文中对两种模式都加以规范（见下文 D 小节），从而达到：

(a) 规范上的统一并避免重复列出一些对两种模式都适用的意见；

(b) 《示范法》关于透明度和客观性的条文以及其他保障条款继续适用，直至发出定购单，即到根据框架协议授予采购合同为止的所有阶段。

8. 此外，原本需要对《示范法》中若干条文加以修正，以便在现有的采购方法中纳入框架协议，而采用这种办法减少了这样做的必要性。现有的《示范法》中的有关条文通过相互参照便可适用于框架协议。在必要之处规定了对这些条文的减损。另一种措词办法见下文 E 小节。

<sup>4</sup> 订立一份具约束力的合同的要求不在《示范法》的范围之内。不过，《示范法》第 2(g)条规定，采购合同的定义如下：“‘采购合同’系指采购实体与供应商或承包商之间通过采购过程而产生的一份合同。”《示范法》的其他条文（特别见第 34 条和第 36 条）指出，只有在列出所有条件且选出供应商之后，采购合同才能生效。因此，框架协议模式 1 可以（或许也应当）被视为《示范法》第 2(g)条中所定义的采购合同，并且在目前的第 36(1)和(4)条的含义之内。至于框架协议模式 2，虽然在某些法域中没有排除下述情况，即未确定所有条件的协议可被视为合同，但根据《示范法》，框架协议模式 2 的一些或所有条件视进一步的评审情况而定，因而不属于严格意义上的采购合同。

<sup>5</sup> 如果框架协议被作为采购合同处理，则定购单的问题将属于合同管理阶段，因而在《示范法》的范围之外。工作组在先前各届会议上审议了是否应扩大《示范法》的范围以将合同管理阶段也涵盖在内。对该问题尚未达成一致意见；但到目前为止，普遍观点认为，这样扩大范围是不可取的。见 A/CN.9/590 第 13 段和 A/CN.9//595 第 80-86 段。

### C. 条款草案的位置

9. 在工作组审议修订后《示范法》的结构之前，对于是否可通过《示范法》所设想的任何采购方法在采购程序之后达成框架协议的问题，本说明中将关于框架协议的条文分作三个条款草案，列于第五章中关于框架协议的一个混合章节草案中（在电子逆向拍卖程序之后）。<sup>6</sup>一旦最后确定了第五章的结构，将对这些条款草案进行最后编号。

### D. 修订《示范法》的拟议案文草案—框架协议模式 1 和模式 2

10. 工作组似宜回顾其曾请秘书处草拟条文，以规定适当的保障条款，包括防止串通和反竞争的问题。<sup>7</sup>工作组还似宜审议评注者的意见，即根据框架协议模式 2 发出定购单很难实现真正的竞争。<sup>8</sup>因此，下文的条文草案所借鉴的关于框架协议模式 2 的制度设想采购程序的两个阶段均有竞争，即订立框架协议的竞争和获得框架协议下的采购合同的竞争，<sup>9</sup>而不是设想在第二阶段有主要竞争而在第一阶段没有任何有意义的竞争（即订立框架协议本身的竞争）。还回顾，在很长一段时期内运作框架协议有可能对竞争造成风险，因此这些条文借鉴了限制其期限的制度。<sup>10</sup>因此，主要来源有欧洲联盟公共采购指令 2004/18/EC（第 1(5)条和第 32 条）（以下称“欧盟采购指令”）和目前《示范法》的适用条文：

“第[...]节. 框架协议

第[51]条[之八]. 一般性条款

- (1) 采购实体可与一个或多个供应商或承包商签订一份框架协议[，预计其总价值超过[颁布国添入一个最低数额][但不超过[颁布国添入一个最高数额][采购条例所规定的数额]]。
- (2) 框架协议应规定供应商或承包商提供货物、工程和服务所应遵守的各项条件，以及授予框架协议下的采购合同的程序。框架协议不是本法第 2(g)条含义内的采购合同。

<sup>6</sup> 工作组可能认为，框架协议是可用于各种采购方法的技术，而不是采购方法本身。这一看法也适用于电子逆向拍卖（见 A/CN.9/WG.I/WP.51 第 3-5 段）。

<sup>7</sup> A/CN.9/615，第 81 段。

<sup>8</sup> 另见 A/CN.9/WG.I/WP.44/Add.1，第 41 和 42 段。

<sup>9</sup> 在框架协议模式 1 中，在第一阶段之后供应商或承包商之间没有进一步的竞争，但采购实体有义务在第二阶段选择价格最低的标书或其他提交书，或估值最低的标书或与之相当的文件。

<sup>10</sup> 另见 A/CN.9/WG.I/WP.44，第 16 和 17 段。

(3) 如果框架协议的各项条件规定了授予框架协议下的采购合同的竞争性程序，则采购实体应确保签订框架协议的供应商或承包商的数量足以在授予框架协议下的采购合同时进行有效的竞争。

(4) 应为签订的框架协议规定一个特定的期限，不超过[...]年[，特殊情况除外，办法是提及根据框架协议采购的货物、服务或工程，不超过...]年。采购实体应在本法第 11 条所要求的记录中说明其[延长框架协议的期限][框架协议期限延长]所依据的理由和情况。]

## 评注和供《颁布指南》讨论的问题

### 第(1)款

#### 联合采购

11. 为了使采购实体能够与其他采购实体一同采购或通过一个中心采购实体采购，从而将其采购要求归类，以享受批量采购的折扣，<sup>11</sup>有必要对《示范法》第 2(b)条中采购实体的定义进行修正。修正后的措词拟议如下：

“‘采购实体’系指：

#### 任择案文一

本国从事采购的任何政府部门、机构、机关或其他单位，或其任何下属机构，无论是单独采购、与其他采购实体一同采购[还是通过[颁布国可在此提及一个中心采购实体]采购]，但……除外；

（以及）

#### 任择案文二

（“政府”或用来指颁布国国家政府的其他词语）中从事采购的任何部门、机构、机关或其他单位或其任何下属机构，无论是单独采购、与其他采购实体一同采购[还是通过[颁布国可在此提及一个中心采购实体]采购]，但……除外；”

#### 使用框架协议的条件

12. 第(1)款中的任择案文规定颁布国在《示范法》案文中或条例中确定框架协议可能适合的采购的最小和最大预计规模。这个问题还可在《颁布指南》中加以解决。工作组似宜审议此类条文（对于增进成本效率和避免过度或不当使用

<sup>11</sup> 这也顾及了签订框架协议的实体不是根据框架协议授予采购合同的采购实体的情况（例如，向教育部所选的出版商购买学校用书，之后由各学区或学校本身购买，或者为医院购买医药产品的类似制度）。

程序)是否可取,同时审议应允许使用哪一种采购方法达成框架协议的问题,如下文第 18 和 19 段中所讨论的。<sup>12</sup>

13. 工作组还似宜考虑,《指南》应当对有效和适当使用框架协议的问题加以详细说明,或许添加一个清单,其中列出适合此类采购的通用采购以及一些案例研究。框架协议可能较不适合大型投资或资本合同、技术性很高的或复杂的项目,以及较为复杂的服务采购,这些问题也可在《指南》中加以讨论。

#### 第(2)款

14. 措词符合上文第 7 段所解释的措词办法。<sup>13</sup>根据上下文,该条和随后几条的规定提及授予框架协议模式 1 和模式 2 下的采购合同的问题。

#### 第(3)款

15. 该案文反映了一种做法,即框架协议通常是与一个以上的供应商签订的。为了确保有效竞争,工作组可以考虑规定应将框架协议模式 2 授予不低于某一数量的供应商。《欧盟采购指令》要求的相应最低数量为 3 个。另一种办法是,考虑到数量少的供应商之间可能会互相串通,工作组似宜考虑在上述条款草案中规定一项较为一般性的要求,以确保有效竞争,并符合草拟关于电子逆向拍卖的类似条文时采用的办法。<sup>14</sup>

#### 第(4)款

16. 框架协议是封闭的系统,也就是说,只有签订了框架协议的供应商或承包商才可获得框架协议下的采购合同。框架协议在其期限内对其他供应商是封闭的。有人对框架协议潜在的反竞争性质表示担忧,第(4)款力求通过限制框架协议的期限来解决这一问题(另见 A/CN.9/WG.I/WP.44 号文件第 16-18 段中对这些问题的讨论)。工作组经提醒注意到《欧盟采购指令》中的条文,其中规定在一般情况下框架期限为 4 年(如有适当理由可允许破例)。工作组似宜考虑在《示范法》案文中添入框架协议的最长期限,而不是将该事项留给采购条例或其他规则处理。工作组还似宜审议,在案文中明确提及延期是否可能被视为通过立法鼓励破例。

17. 框架协议的期限问题与采购实体在框架协议之外进行采购的能力问题紧密相关,下文第 24-26 段联系第 56 条之十(1)草案对该问题进行了讨论。因此工作组似宜将这两个问题放在一起进行审议。

---

<sup>12</sup> 如果工作组认为应为使用框架协议而规定采购的最低和最高估计数额,也可通过一个指数或类似的计算机制解决价格上涨的问题。

<sup>13</sup> 另见上文尾注 4。

<sup>14</sup> 见 A/CN.9/WG.I/WP.51 号文件第 22 条之二和第 51 条之五及其评注。

## 第[51]条[之九]. 框架协议的订立

(1) 采购实体打算签订框架协议时，应遵循本法中对于征求标书、建议书、报盘或报价（在本节中总称为“提交书”）所选择的采购办法可适用的程序，以便选择供应商或承包商，与之签订框架协议。

(2) 在最初邀请供应商或承包商参加采购程序时，采购实体应说明所选择的采购办法根据本法的规定所要求的所有信息，但以那些规定不被本条减损为限，同时提供下列信息：

- (a) 声明采购将包含一份框架协议；
- (b) 框架协议所设想的采购性质、估计数量和预期的交付地点和时间；
- (c) 签订框架协议的供应商或承包商的最低数量和最高数量。
- (d) 采购实体在甄选与之签订框架协议的供应商或承包商时采用的标准，包括其相对份量和在甄选中如何适用，以及选拔是否会以最低价格或估计值最低的提交书为依据；
- (e) 若采购实体打算同一个以上的供应商或承包商签订框架协议，中选签订框架协议的供应商或承包商将按照所规定的甄选标准排列先后顺序；
- (f) 供应商或承包商提供货物、工程和服务所依据的框架协议的各项条件，包括框架协议的期限，以及：
  - (一) 根据框架协议授予采购合同的程序，特别是是否会进行进一步的竞争；
  - (二) 若签订框架协议的供应商或承包商须作进一步竞争以取得采购合同，在该竞争中评价提交书的标准、其相对份量和在提交书的评审中如何适用，以及授与采购合同是否会以最低价格或估计值最低的提交书为依据；
  - (三) 若将进行电子逆向拍卖，需另外提供第[参照关于电子逆向拍卖的有关条款]条所提及的信息；
- (g) 是否要求书面框架协议，以及框架协议生效的方式；

(3) 除非采购实体根据本法第[12 条、第 12 条之二、其他参照]条拒绝某些或所有提交书，则采购实体应根据按上文第(2)(b)款的规定所确定的甄选标准，选择与之签订框架协议的供应商或承包商，并应立即将中选的消息通知中选的供应商或承包商，若与排名有关，还应告知其排名。

(4) 框架协议根据中选提交书的各项条件，以按照上文第(2)(g)款的要求所指明的方式生效。

(5) 采购实体应立即以根据本法第 14 条的规定所指明的公布合同授予情况的任何方式，公布授予框架协议的通知。

## 评注和供《颁布指南》讨论的问题

### 第(1)款

18. 第(1)款允许遵循《示范法》所规定的采购方法同一个或多个供应商或承包商订立框架协议。由于对框架协议的一种担忧是在操作规程中有可能限制竞争，工作组可考虑规定通常只应在完全公开的采购程序之后才订立框架协议，从而确保在采购程序的第一个阶段有严格的竞争。另一方面，经常提到的对框架协议的有益应用包括在有限的市场中保护供应来源的能力，以及迅速地以收费比高的方式采购费用低、重复而急需的项目，如维修或清洁服务，但就此而言，公开竞标采购的效费比可能不高。<sup>15</sup>

19. 如果工作组认为可通过《示范法》中规定的任何采购方法（包括采购服务的主要方法、两阶段招标、限制性招标、征求建议书、竞争性谈判和征求报价，但或许不包括单一来源采购）经过采购程序产生框架协议，工作组似宜在《指南》中就每种采购方法所适合的采购类型提供指导，而且《指南》应强调有必要在这些情况下采用竞争性最强的程序。工作组还似宜审议，通常用于非常复杂的采购或大型资本采购的两阶段招标是否适合。

### 第(2)款

#### 透明度条款

20. 该款的用意是达到下列目标：首先，适用为挑选框架协议的供应商或承包商而选用的采购方法的主要透明度要求（如第 25、27、37 条和第五章各条款中的规定，以及工作组正在审议的关于采购程序中的通信问题的拟议条款的规定）；<sup>16</sup>其次，根据框架协议的具体要求列出减损这些要求的情况（例如，见提及了估计数量的第 51 条之九 2(b)草案，与第 27(d)条相对照，以及取代第 27 条 (e)、(f)和(y)项的第 51 条之九第 2 款(d)、(f)和(g)项草案）；第三，添加专门针对框架协议的其他与透明度有关的要求。工作组可将此视为一种更为有效的措词办法，而非修正《示范法》中可能适用的其他条款的办法（另见上文第 8 段所解释的本说明中的措词办法）。

#### 甄选标准

21. (d)和(f)(二)项借鉴了《示范法》第 27(e)条，该条要求招标程序的招标文件明确说明：“采购实体用以决定中选投标的标准，包括按照第 34 条第(4)款(b)、(c)或(d)项规定采用的优惠幅度或除价格以外的任何标准和此种标准的相对比重”。其他采购办法也有与此相当的要求。第 34 条第(4)款(b)项规定了对招标

<sup>15</sup> 其他例子包括煤炭、原油、药品和课本的采购，每种采购都有适当的保障措施（包括对质量和竞争的要求）。

<sup>16</sup> 见 A/CN.9/WG.I/WP.50 号文件，第 4 段之后的第 5 条之二草案。

程序中甄选标准的要求，其中除其他外规定“标准应在可行范围内尽可能是客观的和可量化的，而且应指明在评审中的相对比重，或在可行的情况下，以货币额表示”。其他采购方法没有与此相当的要求。工作组似宜审议，（为了增强客观性和透明度），是否应将第 34 条第(4)款(b)项所载的某些或全部客观性要求列入上文关于框架协议的第(d)项和第(f)项，办法是添加以下案文或类似案文：“各项标准应在可行范围内尽可能是客观的和可量化的，而且应被赋予相对权重，或在可行的情况下，以货币额表示”。另一种办法或附加办法是，工作组可考虑，《示范法》中除了对招标文件或与之相当的文件中的甄选标准规定要求外，还应当对所有采购办法（包括框架协议）的甄选标准规定透明度和客观性要求。最后，工作组似宜审议，在框架采购中使用优惠幅度是否适当。

### 第(3)款

22. 该款借鉴了《示范法》第 34(4)(b)条和第 36(1)条。目前方括号中相互参照的内容将提及《示范法》中允许采购实体拒绝投标书、建议书、报盘、报价或出价的条款（例如，见第 12 和 15 条）。提及第 12 条之二是提及关于投标书、建议书、报盘、报价或出价因价格异常低而被拒绝的条款草案，该草案是在工作组第十一届会议上提出供工作组审议的。<sup>17</sup>

### 第(4)款

23. 第(4)款应当结合上文条款草案第(2)(g)款来读。关于招标程序以外的其他采购方法中采购合同如何生效的问题，该款借鉴了《示范法》中第 13(2)条所用的办法。在招标程序中，这一问题由第 36 条进行规范（该条也要求事先“接受”中选标书），而据第 13 条规定，在其他采购方法中，应在采购程序开始时向各供应商或承包商明示采购合同如何生效。工作组似宜在稍后审议，关于接受中选标书或其他提交书以及采购合同生效问题的各项规定是否应当一致。

### 第[51]条[之十]. 授予框架协议下的采购合同

- (1) 采购实体可根据框架协议的条件授予框架协议下的一个或多个采购合同，但需遵守本条的各项规定。
- (2) 不得向原本未签订框架协议的供应商或承包商授予框架协议下的采购合同。
- (3) 在授予框架协议下的采购合同的过程中，签订框架协议的各方当事人不得对框架协议的任何条件作实质上的修正或改动。
- (4) 若框架协议是与一个供应商或承包商签订的，采购实体可根据框架协议的条件，通过[以书面形式]向签订该协议的供应商或承包商签发定购单的

<sup>17</sup> 同上，第 43-49 段。

方式，将采购合同授予该供应商或承包商。根据框架协议的各项条件，采购合同在定购单发出之时即告生效。

(5) 若同一个以上供应商或承包商签订的框架协议为完成采购规定了所有必要的条件[，而且没有为其下的采购合同的授予规定竞争性程序]，采购实体可通过向能够完成合同的排名最高的供应商或承包商签发定购单的方式授予采购合同。根据框架协议的条件，采购合同在定购单发出之时即告生效。采购实体将定购单发送给供应商或承包商后，应[以书面形式]将其名称和地址通知签订框架协议的所有其他供应商和承包商。

(6) 若同一个以上供应商或承包商签订的框架协议[没有为完成采购规定所有的必要条件][为授予框架协议下的采购合同规定了竞争性程序]，则采购实体可按照下列程序授予框架协议下的采购合同：

- (a) 采购实体应[以书面形式]邀请签订框架协议的所有供应商或承包商递交关于供应采购项目的提交书；
- (b) 邀请书应重申框架协议的各项条件，并应列明框架协议的条件中未作详细说明了的采购合同条件，还应说明如何编写提交书；
- (c) 采购实体应确定递交提交书的地点，并指明截止日期和时间。截止期限应使供应商或承包商有充足的时间编写并递交提交书；
- (d) 应根据框架协议所规定的标准确定中选提交书；
- (e) 在举行电子逆向拍卖的情况下，采购实体应遵守第[参照有关条款]条中对拍卖期间的要求；
- (f) 在不违背第[适当参照关于通过电子逆向拍卖授予合同的条文]条的规定并遵守本法第[12 条、第 12 条之二和其他适当参照]条的情况下，采购实体应接受中选提交书，并应立即[以书面形式]通知中选供应商或承包商其提交书已获接受。采购实体还应将提交书已获接受的供应商或承包商的名称和地址以及合同价格[以书面形式]通知签订框架协议的所有其他供应商和承包商；
- (g) 根据中选提交书的条件，采购合同在接受中选供应商或承包商的通知发出之时即告生效。

(7) 若根据本节条款所签订的采购合同规定的应付价款超过[颁布国添入一个最低数额[或]采购条例所规定的数额]，则采购实体应立即以本法第 14 条规定的发布授予合同公告的任何方式，发布授予采购合同的公告。采购实体还应以同样方式[按季度]发布根据框架协议发出的所有采购合同。

## 评注和供《颁布指南》讨论的问题

### 第(1)款

24. 工作组似宜审议，采购实体是否必须通过框架协议采购该框架协议所涉及的所有项目。在实务中，通常不要求采购实体承担这种义务，即使框架协议模

式 1 也是如此，目的是使采购实体能够在诸如市场环境发生变化和框架协议之外有更好的报盘时取得最佳的资金效益。<sup>18</sup>第(1)款的措词为采购实体提供了这种灵活性。

25. 另一方面，供应商是否会降低价格以给予采购实体最大的商业利益，这在许多情况下可能取决于供应商是否确信自己会在框架协议下收到足够的订单，至少是在协议所指明的估计数量之内（最低和最高数量），以便有充分理由降低价格。<sup>19</sup>如果采购实体能够自由地在框架协议之外采购有关项目，而且经常这样做，就可能削弱供应商的信心。

26. 因此，允许或不允许采购实体在框架协议之外进行采购都会有实际的和潜在的代价和益处。工作组似宜在这一问题上阐明自己的立场，同时考虑到可能的代价和益处以及有关的采购类型。

### 第(3)款

27. 本款和其下各款的措词基于下述理解，即在采购程序开始时规定的框架协议的各项条件在随后的阶段不可有实质性的改动。这种限制办法反映的是一个封闭的框架协议系统。若允许在授予框架协议下的采购合同的阶段改动评审标准或规格要求，可能会产生滥用行为，例如偏袒一方，即采购实体更改标准以使之符合签订框架协议的任何特定当事人的需要，并还会进一步加重框架协议的反竞争作用。<sup>20</sup>

### 第(4)、(5)、(6)款

#### [以书面形式]

28. 工作组似宜审议，这些条文是否应要求采购实体必须采取所提及的行动，如以书面形式（即在纸面上或以电子方式）向供应商或承包商发出定购单、邀请书或通知，而不是通过电话或其他口头形式发出。诸如《欧盟采购指令》等都有这种明确的要求。可结合关于采购中的通信问题的第 5 条之二审议这个问题，该条载于 A/CN.9/WG.I/WP.50 号文件（第 4 段之后的案文）（也是工作组第十一届会议收到的文件）。

<sup>18</sup> 另一种办法是允许制定技术更新条款，但这类条款可能不符合传统框架协议中不得更改规格要求的规定。如果所使用的是一般性的规格要求，例如在某些类型的固定条件清单中，可以考虑此类条款。

<sup>19</sup> 关于框架协议的潜在益处，包括供应的效率和安全性讨论，见 A/CN.9/WG.I/WP.44 号文件第 11-15 段。

<sup>20</sup> 可能会有人认为，在封闭的框架协议中，这些风险可能大大高于开放的动态采购系统。在开放的动态采购系统中，允许不限数量的潜在供应商竞争任何特定的采购合同。见 A/CN.9/WG.I/WP.52/Add.1。

## 接受中选提交书和采购合同的生效

29. 工作组可能注意到，这些条文反映了关于招标程序的相应条文，而不是在第 13 条下所构想的针对其他采购方法的较为灵活的办法。第(6)(g)款沿用了第 36(4)条的措词，其中提及了采购合同按照所接受的标书的各项条件生效。这是否准确阐述了采购合同的各项条件的来源，这一问题还有待工作组今后在审查第 36 条和针对其他采购方法的相应条款时加以审议。（另见上文第 23 段，其内容是可能有必要将《示范法》中涉及接受中选标书或其他提交书以及采购合同的生效的各项条文加以统一）。

## 第(5)和第(6)款

### 对于在初期阶段决定多供应商框架协议为框架协议模式 1 还是模式 2 的要求

30. 这两款措词的措词使采购实体无法在采购程序的第二阶段邀请进行进一步竞争，除非根据上文第 51 条之九(2)(f)草案在招标通知中披露的框架协议的各项条件说明这是授标程序，相反地，如果框架协议的各项条件规定了第二阶段的竞争，则采购实体不能在没有竞争的情况下授予采购合同。另一种表述方式是，允许采购实体在第一阶段之后决定是否举行第二阶段竞争（条件是，在采购程序之初就在招标通知所披露的框架协议的各项条件中保留了这种可能性）。工作组似宜审议可能的滥用风险是否大于加强灵活性所带来的优势。

### 在同等条件下进行竞争的可能性

31. 工作组似宜审议(一)本条草案第(5)款的起始语是否应包括方括号中的案文以及(二)第(6)款前导段中应保留哪一个方括号中的案文，还是两者都保留（同时添加恰当的联系词）。所作的决定取决于工作组对下述问题的立场：即使多供应商框架协议中已经规定了所有的条件，如果在采购程序之初就保留了进行第二阶段竞争的可能性，是否有可能进行第二阶段竞争（见上文第 30 段）。在这方面，工作组经提醒注意到《欧盟采购指令》中规定了此类可能性的条文（见第 32(4)条第二段）。

## 第(6)款

32. 第(6)款规定了在第二阶段竞争时必须遵循的程序。这一程序类似于招标程序，只是不进行公开招标；仅向签订了框架协议的供应商通知即将授标的消息。如果举行的是电子逆向拍卖，则适用关于电子逆向拍卖的补充条款，因此添加了参照这些条款的内容。

33. 拟定这些规定所采用的办法不允许在随后的阶段对采购程序之初订出的框架协议的各项条件进行实质性改动（见上文第 27 段），这将防止采购实体在竞争的第二阶段使用类似于两阶段招标的程序（第 46(4)条）或竞争性谈判程序（第 49 条），这两者都允许对规格要求和评审标准进行实质性的改动。

34. 第(6)款的规定要求邀请签订了框架协议的所有供应商或承包商在第二阶段递交提交书，这暗示，框架协议所接受的所有供应商应当有能力完成有关的全部采购，以便使框架有效地局限于签署框架协议的所有供应商或承包商所能提供的某一类型或某一组项目。在某些法域中，签订的框架协议范围较广，因而框架协议所规定的项目清单可能不是所有供应商或承包商都能提供的，或者可能很明显没有一个供应商能够满足采购实体的所有要求。因此，采购实体可选择所需的项目，只邀请能够供应这些项目或项目组合的供应商进行竞争，这种灵活性对采购实体是有益的。工作组似宜审议，《示范法》应当规定范围宽的还是范围窄的框架协议，同时牢记有必要确保有效的竞争，并牢记框架协议的一个主要目标和益处是获得供应。如果工作组认为只应允许范围窄的框架协议，则工作组似宜审议，对于框架协议，是否应排除第 27(h)条（其中设想了部分竞标），以及是否可要求投标保证金。如果工作组希望规定范围较广的协议，则工作组似宜审议采购实体可如何限制被邀请参加第二阶段竞争的供应商或承包商的数目。

### 第(7)款

35. 工作组似宜审议，在何种情况下应当要求发布根据框架协议授予采购合同的公告，特别是通过提及有关采购合同所规定的应付数额。

36. 工作组还似宜审议，额外要求发布预定的采购合同的预先公告是否可增进适当的监督和审查，并产生资金效益更高的采购合同（例如，通过使采购实体能够获悉更好的机会并在框架协议之外进行采购。但关于在框架协议之外进行采购的问题，见上文第 24-26 段）。

## E. 备选措词办法

37. 工作组似宜审议一种备选的措词办法，例如，与框架协议模式 2 分开，单独规范框架合同模式 1，从而反映模式 1 更为简明直接的性质。虽然《示范法》现有的规定充分涵盖了模式 1 的单一供应商框架合同，但单独规范模式 1 的多供应商框架协议需要对《示范法》的若干规定进行修正。

38. 首先，有必要对《示范法》第 2(g)条中采购合同的定义进行修正，规定有可能与一个以上的供应商或承包商签订采购合同。可规定如下：

“‘**采购合同**’系指一个或多个采购实体与一个或多个供应商或承包商之间通过采购过程而产生的一份合同”。<sup>21</sup>

39. 此外，与之有关联的是，为使采购实体能够接受一个以上的标书或与之相当的文件，《示范法》全文对中选或获得接受的标书或建议书、最佳和最后

<sup>21</sup> 这一修正定义将使得不仅在框架合同的情况下能够与一个以上的供应商签订采购合同。如果工作组认为，除框架协议的情况之外，一般来说采购实体不应在接受一个以上投标并签订多方当事人采购合同方面具有灵活性，则可在定义的适当位置添加“在框架协议的情况下”字样。

的报盘和最低报价的提及，或对提交上述提交书的供应商或承包商的提及，将在有关各条中根据上下文采用复数形式，如在第 11 条、第 27(e)条、第 34(4)(b)条、第 36 条、第 38-44 条和第 46-50 条中。

40. 其次，必须对《示范法》目前案文的全文进行修改，以规定适当的透明度、监督程序和审查程序。有必要在《示范法》中确立适当的保障措施，以确保：第一，在采购程序之初向供应商公布根据多供应商框架合同分配定购单的程序；第二，签订框架协议的供应商将有办法核实这些程序确实得到了遵守（办法如，要求一旦分配了定购单即向签订框架协议的供应商通知所分配的定购单的情况，以及定购单分配给了哪个供应商）。虽然在《示范法》中要求在采购程序之初公布根据框架合同分配定购单的程序并不困难（办法是在第 27 条和规范其他采购方法的相应条款中添加内容），但规定有效的监督和审查可能较为困难，因为这类规定将适用于合同管理阶段。<sup>22</sup>另外，还会引起一个问题，即为什么其他长期或大规模的采购在合同管理阶段无须遵守类似的规定。工作组尚未决定《示范法》是否应当规范采购的合同管理阶段。<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> 见上文尾注 5。

<sup>23</sup> 同上。