联合国 A/CN.9/WG.I/WP.77/Add.1

大 会

Distr.: Limited
20 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：一.导言（“《贸易法委员会公共采购示范法》的来历和宗旨”和“本《指南》的宗旨”；二.《示范法》的主要特点（“目标”、“范围”和“基本方针”）。

V.11-80217 (C) GP 090211 090211

请回收

《贸易法委员会公共采购示范法》所附的《颁布指南》修订本

第一部分. 综述

一. 导言

A. 《贸易法委员会公共采购示范法》的来历和宗旨

1. 来历

1. 联合国国际贸易法委员会（贸易法委员会或委员会）第二十七届会议（1994 年 5 月 31 日至 6 月 17 日，纽约）通过了《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》（1994 年《示范法》）[1]及其《颁布指南》。[2]事实证明，1994 年《示范法》应用广泛，获得成功。1994 年《示范法》构成全世界逾三十个国家采购法的基础，其一般原则还在更多国家或多或少得到反映。

2. 委员会 2004 年第三十七届会议决定，1994 年《示范法》将通过增订而受益，以便反映各种新的做法，特别是公共采购使用电子通信所产生的新做法，以及根据 1994 年《示范法》进行法律改革方面取得的经验，同时不得偏离其基本原则。

3. 委员会第四十四届会议（2011 年 6 月 27 日至 7 月……日）通过的《贸易法委员会公共采购示范法》（《示范法》修订本）[3]是贸易法委员会对 1994 年《示范法》进行改革的结果。本《指南》随附于《示范法》修订本。除非另有说明，本《指南》中凡提及“《示范法》”处，均指《示范法》修订本。

2. 宗旨

4. 许多国家的采购立法不够完备或者已经过时，导致采购程序缺乏效率和效力，造成滥用，公共采购部门因而不能实现与公共资金开支相称的经济效益，为处理这种状况，贸易法委员会决定制订采购示范立法。

5. 国家一级的采购立法不完备对国际贸易造成障碍（促进国际贸易是贸易法委员会任务授权的一个主要方面），而大量国际贸易与采购有关。各国有关采购的法律制度存在差别和不确定性，可能在一定程度上限制了各国政府通过国际

---

[1] 《示范法》案文见贸易法委员会第二十七届会议工作报告附件一（《大会正式记录，第四十九届会议，补编第 17 号》（A/49/17）），也可查阅 www.uncitral.org。

[2] 贸易法委员会关于公共采购的第一个案文是《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》，1993 年委员会第二十六届会议通过（贸易法委员会第二十六届会议工作报告附件一（《大会正式记录，第四十八届会议，补编第 17 号》（A/48/17））。该案文处理货物和建筑领域公共采购的规范问题，但不包含关于非建筑服务的条文。

[3] 《示范法》修订本案文见贸易法委员会第四十四届会议工作报告（《大会正式记录，第六十六届会议，补编第 17 号》（A/66/17）），也可查阅 www.uncitral.org。

采购获得有竞争力的价格和质量方面益处。与此同时，许多国家的国内采购立法不完备或不一致又影响到供应商和承包商向外国政府的出售能力和意愿。

6. 因此，《示范法》有三重宗旨：首先是作为各国对本国采购法律和做法进行评价和现代化并在目前尚无采购立法的情况下建立采购立法的参照范本。第二个宗旨是支持在国际层面协调统一采购条例，以促进国际贸易。第三个宗旨是使采用 1994 年《示范法》的国家能够对本国立法进行修正，以反映现代采购做法。

3. 《示范法》的普遍适用

7. 按照贸易法委员会寻求达成政府间共识的一般做法，贸易法委员会编拟《示范法》借鉴了世界各国在规范公共采购方面的经验。这种做法也有助于确保案文反映最佳做法，条文可普遍适用。

8. 自 1994 年《采购法》发布以来，对《示范法》案文使用最多的是经济转型期国家和发展中国家，将其用作引入采购立法的基础。在处于这些发展水平的国家，所有采购中有相当一部分是由公共部门进行的，公共采购在国内生产总值中占相当大的比例。一些可能成为经济和社会发展基本进程组成部分的项目在采购总量中占很大比重，而采购可能也是以增强这种发展和能力建设为目标。在转型期经济体，引入采购立法也是加强经济的市场导向这一过程的组成部分，同时也是规范公共部门和私营部门之间关系的一种手段。

9. 大多数发达国家已经在《示范法》发布之前颁布采购立法，这些国家可以使用《示范法》的灵活和非指令性条文作为对现行制度和以前的立法进行评价和现代化的工具，以便改进公共采购的结果。

10. 如果《示范法》可为各种类型的国家采纳，作为一种协调国际贸易的手段，《示范法》的潜在作用将得以充分实现。因此，案文的设计并非着眼于特定国家集团或特定发展状况，案文也没有特别倡导某一区域的经验或做法。所有国家都必须为公共部门采购制订健全的法律和做法：所有区域都缺乏资源，只是相对缺乏程度不同而已，因此，《示范法》旨在促进的目标是，确保以尽可能最有利的方式进行采购。

4. 与涉及公共采购的其他国际文书的相互关系

11. 自 1994 年《示范法》发布以来，颁布了其他一些涉及公共采购的国际文书和协定，其中规定的义务影响到加入这些文书的国家的国内采购立法。《示范法》明确规定须服从于颁布国订立的任何国际协定（根据第[3]条），贸易法委员会努力确保尽可能与这些国际文书以及某些区域文书的共同条款保持一致，使这些文书的缔约国不作重大修正就可使用《示范法》。

12. 《联合国反腐败公约》（2003 年 10 月 31 日，纽约）[4]在述及预防腐败问题时在第九条规定中对采购规定了强制性最低限度标准，其中要求各缔约国采取“必要步骤，建立对预防腐败特别有效的以透明度、竞争和按客观标准决定为基础的适当的采购制度。”虽然《示范法》本身并非一部反腐败文书，但其中提出的程序的目的之一是避免滥用，从而使许多将受《反腐败公约》约束的颁布国能够遵守《公约》规定的义务。

13. 1986-1994 年乌拉圭回合贸易谈判《最后文件》所载的世界贸易组织（世贸组织）《政府采购协定》（1994 年《政府采购协定》）[5]是[28 个]成员之间的一项多边协定，世贸组织称，1994 年《政府采购协定》的目的是使有关政府采购的法律、条例、程序和做法更加透明，并确保政府不保护国内产品或供应商，或者不歧视外国商品或供应商，从而尽可能多地开放公共采购、引入国际竞争。[预计将于 2011 年正式发布新版《政府采购协定》[6][该协定增订后，《政府采购协定》的两个版本通用一个提法（《政府采购协定》）]。]还有一些区域贸易协定和采购指示适用于其他由国家组成的经济或政治集团。《示范法》的设计具有足够灵活性，颁布国既能对其加以调整使之适应本国在采购方面的国际贸易义务，同时又不影响案文本身的效用。

14. 在发展中国家和经济转型国家，许多采购项目可能由多边捐助机构或外国直接投资供资，事实上，捐助机构可以为采购方面的改革提供资金。《示范法》包括适合所有类型采购的条文，其中包括大型和复杂项目，因此可以用于私人融资项目或捐助机构供资项目的采购。各多边开发银行已同意协调其捐助机构供资采购制度。《关于援助效果问题的巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》[7]除其他以外就伙伴国自主权以及（在有关国家的采购制度被评定达到必要标准的情况下）使用该国的制度提供援助作出了规定。由于《示范法》的制订着眼于反映采购方面的最佳做法，颁布国可以放心，《示范法》为基于采用一国采购制度的办法提供了良好的基础。

B. 《指南》的宗旨

15. 贸易法委员会编拟和通过《示范法》时就考虑到，如果为决策者和立法者提供一份背景和解释材料，帮助他们使用《示范法》，《示范法》将成为各国进行采购立法现代化的更有效的工具，尤其是在《示范法》所载采购程序的类型还不大为人熟悉的情况下。本《指南》还对比 1994 年版本论及《示范法》修订

---

[4] 联合国，《条约汇编》，第 2349 卷。该《公约》由联合国大会在第 58/4 号决议中通过。按照《公约》第六十八条第一款的规定，《公约》已于 2005 年 12 月 14 日生效。《公约》案文也可查阅 www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf（查阅时间 2011 年 1 月）。

[5] 可查阅 www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_01_e.htm 查阅（查阅时间 2011 年 1 月）。

[6] 《政府采购协定》（2006 年 12 月 11 日）暂定修订本可查阅 www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/negotiations_e.htm（查阅时间 2011 年 1 月）[有待增订]。

[7] 可查阅 www.oecd.org/dataoecd/30/63/43911948.pdf（查阅时间 2011 年 1 月）。

本扩大的范围，并对修订 1994 年《示范法》所依据的采购方面的主要最新动态作了必要解释。

16. 本《指南》所载资料意在解释（序言中列明的）《示范法》目标以及《示范法》条文如何实现这些目标。本《指南》的资料或许还有助于各国对《示范法》列出的的任择案文作出选择，有助于它们考虑是否须根据本国的特殊情况对《示范法》的某些条文作出调整。例如，对于尤其预期各国可能作不同处理的问题，例如，涉及《示范法》适用范围的“采购实体”一语的定义，以及与质疑和上诉程序有关的问题，都提供了任择案文。

17. 鉴于《示范法》是一种“框架”法律，只规定基本原则和程序（详见下文第[二.D]节），本《指南》讨论了制定条例以支持基于《示范法》的立法的必要性，查明了此种条例中应处理的主要问题，并论及为有效执行《示范法》提供支持所需要的法律方面和其他方面的基础设施。

二.《示范法》的主要特点[8]

A. 目标

18. 《示范法》有六项主要目标，这些目标载于序言中，可归纳如下：

(a) 节省费用，提高效率（资金效益）；

(b) 供应商和承包商广泛参加，作为一般规则，开放采购，允许国际参与；

(c) 实现最大程度的竞争；

(d) 确保公平和公正待遇；

(e) 确保廉正、公平和公信度；

(f) 增进透明度。

19. 上述各项目标相互支持、相互加强。《示范法》的程序和保障措施旨在增进采购程序的客观性，而客观性反过来又有利于参与、竞争、公平待遇和透明度。这些概念是促进实现《示范法》下述总体目标的关键原则：资金效益和避免滥用。《反腐败公约》和《政府采购协定》也以对高度类似原则的表述为基础：《反腐败公约》称之为透明度、竞争和决策的客观性，《政府采购协定》称之为不歧视和透明度。

20. 这些目标表述或许并不能将任何实质性权利赋予采购程序的任何参与方或潜在参与方。只有通过基于这些根本原则的协调一致的程序，并在对这些目标的遵守情况进行评价和必要时强制要求遵守这些目标的情况下，这些目标才能得到有效落实。随着《示范法》规定的各项程序纳入本国立法，颁布国将因此而创造一种环境，让公众相信政府采购部门将以负责任和可问责的方式支出公

[8] 本节的一些条文可能须在完成逐条评注之后再作修正，以避免不必要的重复。

共资金，从而实现资金效益。这种环境也将使欲向政府出售的当事方对受到公平对待、杜绝滥用抱有信心。

1. 资金效益

21. 采购的资金效益包括节省费用（指采购和采购系统的交易费用或行政费用合理）和效率（指费用和其他因素之间的最佳关系，其中包括采购标的质量）。价格可能是确定中选投标的唯一或主要因素，或者质量或其他考虑因素可能占主导地位，视有关采购的性质而定。在评估特定采购中哪些因素代表资金效益时，采购实体似宜将多种因素包括在内，如寿命周期成本（其本身可能包括处分（出售或退役）成本），以及采购合同的管理过程中商定的各种变更的影响。也可能认为可持续性概念--对于整个社会而非仅仅对于采购实体的成本和效益，其本身可能包括采购的社会和环境影响—也具有相关性。[增加对《指南》关于可持续采购的论述的交叉提及。]

22. 《示范法》允许灵活确定投标书或其他报盘被认为具响应性而必须达到的最低限标准（第[10]条），允许灵活制订评审标准（第[11]条），以便采购实体可以按照当地对资金效益各组成部分采取的做法确定最有利的投标书。（另见下文第 33-35 段，关于特别为促进采购官员对所作决定承担责任而设计的透明度措施）。

2. 参与和竞争

23. 《示范法》规定公开招标是主要采购方法，公开招标是公认的最有利于促进《示范法》目标的方法。主要原因是公开采购对所有潜在供应商“开放”，其条款是事先确定和事先公布的，这样可以鼓励供应商参加并向政府出售并相互竞争。

24. 国内和国际范围的参与是实现竞争的一个前提条件，因此，这种国际参与是《示范法》采购的一项缺省规则。《示范法》第[8]至第[11]条列明了可以（直接或间接）限制国际参与的为数不多的情形，下文第[二.F]节就此作了进一步解释。在将这些条文落实到国内立法时，颁布国需考虑到与国际参与本国采购有关的任何相应国际贸易义务。

25. 《示范法》第二章第二节的评注就某些采购方法的公开招标缺省规则作了解释，但这些采购方法不包括那些必须涉及或允许使用直接招标的采购方法（非上文所述意义上的“公开”采购）。

26. 最后，还有一些要求规定采购参与方最低数目，防止参与方太少不能形成竞争的规则，这些规则的目的是确保除其他考虑因素之外，竞争始终是相关的考虑因素，而不论采购是否“公开”（例如，见关于通过对话征求建议书的条文，第[48]条）。

27. 颁布国似应采取措施增加小型、中型和微型企业（中小微型企业）对国内采购的参与。[有待在编拟逐条评论各节之后完成，以避免重复。]

28. 虽然一些采购市场上有许多潜在供应商，但较大型、较复杂项目和服务的采购通常在较为集中的市场进行。颁布国似宜监测公共采购领域的实际竞争程度，采取措施避免由于在没有多个潜在供应商的市场进行重复采购或长期采购而出现串通和（或）形成垄断。如果政府采购的作用可能是进一步巩固这样的市场，所涉及的风险会加大。

3. 公平和公正对待

29. 《示范法》中的公平、公正对待供应商的概念涉及在作出影响供应商的采购决定时做到不歧视，保持客观性。《示范法》载有落实这些原则的一些条文。首先，除本国采购条例或其他法律规定允许或要求外，采购实体不得“为限制承包商或供应商参加采购程序”而设定“造成歧视或者区别对待供应商或承包商或者歧视其中某些类别的要求”（第[8(2)]条）。其次，除遵守第[8]条的规定之外，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者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（第[9(6)]条）。再次，第[10(2)]条针对采购标的说明规定，也是除遵守第[8]条的规定之外，采购实体不得设定对供应商或承包商参加或进入采购程序实行限制的采购标的说明，包括基于国籍的任何限制。公平和公正对待的另一个方面反映在第[10]条的要求当中，即拟采购标的的说明必须客观、明确和完整。除第[11]条所载关于评审标准的保障措施之外，第[10]条的这项要求旨在确保供应商在平等基础上进行竞争。（详见下列各条的评注：关于通信规则的第[7]条，该条意在不以歧视方式将供应商排除在外；第[9]条，载有关于资格的规则，尤其是规定只能依据事先确定的理由取消供应商的资格；第[10]条和第[11]条，这些条款规范审查和评审标准，尤其是规定必须按照事先公布的标准审查和评审提交书；第[39]条，涉及投标书的递交，尤其是规定投标书逾期递交不接受）。

30. 平等对待原则是自由贸易协定的基础，通常是指平等对待所有参与国的供应商；《示范法》的公平公正对待原则更有一些细微差别，该原则承认完全平等的对待可能导致歧视性结果（例如，对使用纸张通信的供应商和使用电子通信的供应商适用相同的时间限制）。尽管如此，《示范法》和各种自由贸易制度都是基于这样的认识：开放国内采购市场、引入国际竞争是互利的，各国也因此而在这些协定下相互承担义务。

4. 廉正

31. 采购中的廉正问题既涉及避免腐败和滥用，又涉及参与采购人员坚持操守、秉公办事这一概念，特别是避免利益冲突。

32. 对于公务员的一般行为标准，颁布国可以在其他国内法规条例中处理。鉴于《反腐败公约》要求在采购制度中处理采购人员利益冲突问题，《示范法》第[25]条强调需颁布此等人员的行为守则，处理利益冲突及其他相关问题。颁布国似应按照本国立法进一步增列涉及廉正和预防腐败的条款，或者提及规范这些问题的其他法律。

5. 透明度

33. 采购的透明度问题涉及五个主要方面：披露采购程序所适用的规则、公布采购机会、事先确定并公布拟采购标的和报盘的评审方式、按照既定规则和程序以透明方式进行采购，以及设有随时监测这些规则遵守情况（以及必要时迫使采购官员遵守规则）的制度。采购制度的设计把透明度视为一项关键要素，以此部分地限制官员的自由裁量权，从而避免滥用和腐败。因此，透明度既是保证廉洁采购以及采购运作公信力一个关键支助因素，又是一个促进对采购程序参与人员进行问责的工具。

34. 透明度措施贯穿于整部《示范法》。这些措施包括以下要求：所有关于采购的法律文本应可迅速供公众查取（第[5]条）、采购伊始即确定评审标准并在招标文件中公布（第[11]条）；公布递交提交书的截止时间（第[14]条）；采购过程中向任何一个参与方提供的进一步重要信息应当向所有参与方披露（第[15]条）、发布授标公告（第[22]条）、广泛登载参加采购邀请书和参加条件（第[32 和 34]条）（包括所使用的适当语文（第[13]条）），以及在招标程序中在已递交投标书的供应商或承包商出席的情况下开标（第[41]条）。此外，有关进行特定采购的某些信息必须在事后公诸于众，各参与方有权得到进一步信息，所有这些信息都必须载入采购记录（第[24]条）。《示范法》还载列了关于非歧视性通信方法的要求（第[7]条），规定了采购合同的生效方式[第[21]条]，并在第八章中允许对被指称不遵守这些要求的行为提出质疑。

35. 尽管如此，在拟订案文条款时还是为在适当和必要情况下行使自由裁量权留有余地。考虑到各颁布国的采购制度处于不同发展阶段，成熟程度不尽相同，本《指南》对某些意在或多或少允许自由裁量权的采购方法的特点以及有效使用这些采购方法所需要的能力和基础设施作了评述，以便于颁布国决定每种采购方法是否适合本国情况。对于采购程序中某些重要步骤，凡是意在构成对供应商的法定义务的，均制订了相应规则，以限制自由裁量权的使用（如采购方法的选择，这一点在下文第[…]节详细讨论）。其他步骤所涉及的自由裁量权广泛得多，例如，评审标准的制订就非常灵活，既可以是价格考虑多与质量考虑，也可以反过来。对《示范法》下自由裁量权的使用涉及一种平衡，既要使采购实体能够确定采购什么以及如何最佳地进行采购，又要对酌处权加以限制，使采购实体随后执行有关决定时必须遵守既定规则和程序（故此，评审标准及其各组成要素必须事先公布，随后必须得到遵守）。因此，透明度是一种监测和评价（并在必要时质疑）自由裁量权行使情况可借助的工具。

B. 《示范法》的范围

1. 适用于一切公共采购

36. 《示范法》意在适用于颁布国的一切公共采购：最有利于实现《示范法》目标的方式，莫过于尽可能最广泛地适用《示范法》条款。因此，案文第[1]条规定《示范法》适用于颁布国的一切公共采购。《示范法》就“采购实体”概念提供若干任择案文，反映出各国对公共部门界定的范围不同（详见第[2]条相关条文的评注）。

37. 出于同样原因，《示范法》并没有什么通用的阀值，规定低于这一阀值即不适用《示范法》。委员会注意到，在一些低价值采购中，充分遵守《示范法》所有条文的成本可能会超过由此带来的益处，为此提出了可供采购实体在这种情况下作出的若干选择。首先，低于颁布国设定的阀值时，可以采用第[45]条规定的询价程序，这是一种简便、快捷的方法，特别是在以电子方式进行的程序中；第六章和第七章分别规定的拍卖和框架协议程序也可用来摊低交易费用，因此也可用于低价值采购。其次，对于低于[相同阀值]的采购，可以省略第[21(2)]条设想的停顿期以及第[22(2)]条设想的单项授标公告，前提是每年至少发布一次所有低于阀值采购的公告。与语文和货币有关的某些具体公示要求，在此类采购中是可选项（例如，见第[13(1)和 32(4)]条）。

2. 国防采购和敏感采购

38. 国防采购是许多颁布国国内采购市场的一个重要部分。此类采购一向被整个排除在有关采购的立法和辅助规则（包括 1994 年《示范法》）之外。《示范法》酌情将国防和国家安全部门纳入《示范法》的一般范畴，以便在颁布国所有部门推广统一的采购法律制度，使所有采购都可以受益于《示范法》的条文。不过，应当承认，《示范法》中广泛的透明度义务可能并不适合于所有国防采购：国防和国家安全领域的一些采购必须作出适当修改，以顾及敏感或机密信息。

39. 不过，《示范法》允许作出这种修改，不是因为采购涉及国防本身，而是因为采购涉及机密信息，因此，可称之为敏感采购。各颁布国要注意的是，只允许逐案修改，以避免一切除外的结果，不论是故意为之还是意外发生。“机密信息”系指颁布国根据有关国内法指定为机密信息的信息，许多法域将其理解为依照法律条例限制特定类别的人接触的信息。该术语（“敏感采购”）以及由此而在机密信息上赋予的灵活性，不仅是指最常遇到“机密信息”的部门的采购，如国家安全和国防部门，而且还指法律可能允许为保护某类信息而不向公众披露此种信息的其他任何部门的采购，如卫生部门的采购。关键是，有关条文并未赋予采购实体扩展“机密信息”定义的自由裁量权：这样做容易导致滥用。一般而言，与“机密信息”对待方式有关的问题是在制定法层面加以规范的，因此必须受立法机关的监督。

40. 赋予采购实体为保护机密信息而采取特殊措施和规定特殊要求的权力，包括准予某项采购免于适用信息披露规定，只能在颁布国采购条例或其他法律规定允许的范围内适用。根据《示范法》第[7]条，采购实体必须在第一次邀请参加涉及机密信息的采购程序时具体规定是否需要任何措施和要求对这类信息提供必要级别的保护，以及采取什么措施。如果这样做了，采购实体必须在记录中提出理由：这些保障措施的用意是确保豁免条款的潜在重要性得到适当考虑，（在确定是否有充分理由取消通常都适用的透明度要求时，）采购实体可以对其所采取的行动作出解释并说明理由。

41. 在适用上文第 11 至 14 段所述基本原则时，《示范法》条文是灵活的，允许为保护基本安全利益而网开一面，不适用 透明度机制，而且为各国能够遵守相关国际义务留有余地，所谓基本安全利益，与武器、弹药或战争物资采购有关，或与国家安全或国防必不可少的采购有关。

42. 国防采购中还有一些特别引起关切的问题，其中包括某些采购的复杂性，以及确保信息和供应安全的必要性。《示范法》条文，尤其是第五章和第七章的条文，允许顾及这些需要（包括视必要适当保护机密信息）。

[3. 国际义务

43. 还有一点要注意，第[3]条对服从颁布国在政府间一级的国际义务作了规定。其中规定，凡有要求不一致的情形，这类国际义务（例如，与多边和双边援助机构订立的，含有资金使用特定程序要求的贷款或赠款协议；以及区域经济一体化组织的采购指示）优先于《示范法》。]

4. 采购规划和合同管理

44. 《示范法》载列了按照上文第 18-35 段所述目标为特定采购合同挑选供应商和承包商的基本程序，并规定了违反或不遵守规则或程序时可使用的有效质疑机制。《示范法》并不打算涉及采购规划、合同履行或执行阶段问题。因此，预算编制、需求评估、市场研究和协商、合同管理、履约争议解决或合同终止等问题没有放在《示范法》条文中处理。

45. 不过，委员会认识到采购程序的这些阶段对于采购制度的总体有效运作非常重要。颁布国需确保具有完备的法律和结构以处理采购程序的这些阶段：没有完备的法律和结构，《示范法》的目的和目标就难以实现。

46. 关于采购规划，国际和区域采购制度已经转而采取鼓励登载未来采购机会的做法，一些颁布国则在行政法中要求登载这类信息。对于已经事先登载采购广告和通知的情形，一些采购制度缩短了登载时限。这样做的好处一般都是通过改善采购管理、加强治理和提高透明度而逐渐实现的。具体而言，这种做法鼓励制订采购规划，鼓励加强采购纪律，从而减少诸如不必要地使用为紧急采购设计的方法（这里指的是未作规划造成的紧迫情形）和分拆采购规避更严厉规则之类的情形。这样做对供应商和承包商也有利，他们可以借此查明需求，为分配必要资源制订计划，并为参加未来采购预先采取其他准备行动。

47. [《示范法》并未要求登载这类信息—其第[6]条的规定是随意性的。需要灵活性，是因为信息和需求可能随情况变化而变化；不仅采购实体可能浪费时间和费用，供应商或承包商也可能发生不必要的费用。提供大量不相关信息或误导性信息，而不是精心计划的有益和相关的信息，可能会损害发布这类信息的目的。同样，在顾及这些注意事项的前提下，也鼓励登载未来数月的采购计划。第[6]条的评注进一步详细说明《示范法》的做法。]

48. 合同管理阶段施行不当，可能会损害采购程序的公正性，不利于实现《示范法》在公平对待、竞争和避免腐败方面的目标，比如说，最终价格因更改合同而大大提高，接受低于标准的质量，经常拖欠付款，以及因发生争议而干扰履行合同，等等。《贸易法委员会私人融资基础设施项目立法指南》（2009 年）载有关于含私人融资成分复杂采购合同管理的详细建议：[9]该文书中的许多观点同样适用于所有合同的管理，尤其是涉及复杂项目的合同。《贸易法委员会关于起草建造大型工厂国际合同的法律指南》（1987 年）[10]涉及专门适用于工业工程合同的条文。[11]

C. 《示范法》的基本方针

49. 《示范法》条文载列了对健全采购制度的一般要求和每一种采购的程序。《示范法》拟适用于所有区域，因此案文采用了灵活、非规定性做法。各国可在不损害《示范法》基本原则和程序的情况下，根据当地情况对案文进行调整，例如，对公共部门采购范围的界定。

50. 《示范法》提供的程序兼顾了两方面的平衡，一方面允许采购官员行使某种商业上的自由裁量权（目的是赋予其实现最大资金效益的权力），另一方面（通过提高透明度和制订采购施行规则）规范或限制这种自由裁量权的使用，以避免营私舞弊作出糟糕的决定。

51. 《示范法》关于采购制度的一般规定可以归纳如下：

(a) 适用法、采购条例和其他相关信息应可供公众查取（第[5]条）；

(b) 事先登载每项采购程序的公告（及有关细节）（第[32-34]条）以及事后发布采购合同授标公告（第[22]条）；

(c) 拟采购项目应按照第[10]条加以说明（即力求客观，作为一般规则不得提及特定商标名，以便能够在共同、客观基础上编拟和比较提交书）；

---

[9] 可查阅 www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure.html（查阅时间 2011 年 1 月）。

[10] 同上。

[11] 工作组似宜考虑是否有必要对采购规划和合同管理作进一步讨论，如有这种必要，应考虑就这类讨论的范围向秘书处提供指导。

(d) 关于用以确定哪些供应商可以参加采购的资格程序和任意性标准，在法律中阐明，关于用以确定供应商是否有资格参加特定采购程序的特殊标准，应告知所有潜在供应商（第[9 和 17]条）；

(e) 公开招标是建议采用的采购方法，凡采用其他采购方法的，规则都要求客观地说明理由（第[27]条）。法律必须阐明采用每一种其他方法的特定条件（第[28-30]条）；

(f) 关于进行每一种采购程序的标准程序，在法律中作出规定（第三至七章）；

(g) 与供应商通信所采用的形式和方式不得妨碍对采购的参加（第[7]条）；

(h) 法律要求从确定中选供应商到授标要有一段停顿期，以便能够在任何采购合同生效之前对不遵守《示范法》条款的情形进行处理（第[21(2)]条）；

(i) 法律要求对违犯规则或程序的情形规定质疑和上诉程序（第八章）。

52. 关于采购实体对每一项采购程序的义务，采购实体应当：

(a) 按照《示范法》所载规则（如第[36、38、46、48、52 和 57-60 条]），在程序一开始就确定本次采购的所有相关信息并告知潜在供应商。此种信息包括每一种采购方法所使用的程序以及授予采购合同所采用的标准和程序；

(b) 使用公开和充分竞争的程序，除非有理由不这样做（第二章，第一和第二节）；

(c) 遵守每项采购程序的规定程序（第三—七章）；以及

(d) 刊登采购合同的授标公告（第[22]条）。