

关于根据《贸易法委员会公共采购示范法》第 4 条需要颁布的采购条例的指导意见

一. 引言

1. 2011 年《贸易法委员会公共采购示范法》¹（第 4 条）设想颁布国将颁布采购条例，以实现有关目标和实施《示范法》的规定。采购条例的目的是对采购制度的立法框架加以完善，一方面补充《示范法》所规定程序的细节，另一方面考虑到对颁布国产生影响的可能在不断变化的具体情况。

2. 《示范法》的许多条款明文规定要有采购条例作为补充。另外，《示范法》其他条款即使未明文提及采购条例，颁布国也可以决定对这些条款加以补充。在这两种情况下，采购条例不应与《示范法》相抵触或削弱《示范法》条款的效力。

3. 在采购条例中拟订细则对于有些程序可能是有用的，这类程序的主要实例包括：各类信息的公布方式（第 5 条、第 6 条、第 18 条第(2)款、第 23 条、第 33 条第(1)款和第 34 条第(5)款）；确保采购程序中所传送信息的真实性、完整性和保密性的措施（第 7 条第(5)款）；限制参与采购的理由（第 8 条）；在评审提交文书时优惠幅度的计算和社会经济政策的适用（第 11 条）；采购的估价（第 12 条）；有关停顿期限的要求（第 22 条第(2)款(c)项）；有关采购程序书面记录的要求（第 25 条第(1)款(w)项和第(5)款）；封闭式框架协议的最长期限（第 59 条第(1)款(a)项）；行为守则（第 26 条）；紧急情况下使用竞争性谈判或单一来源采购方法进行的采购的数量限制（即数量限于处理紧急情况所需数量）（见《指南》中关于第 30 条第(4)款和第(5)款相关条文的评注）。

4. 使用条例是一种最佳做法，除此之外，不颁布《示范法》所设想的采购条例会使采购实体丧失采取某些相关行动的权力。这些情形包括：限制参加采购程序（第 8 条）；对本国供应商或承包商实行优惠幅度的权力和程序（第 11 条）；使用询价方法，因为这种采购方法仅可用于价值低于采购条例所列明的阈值的采购（第 29 条第(2)款）。

5. 如委员会 2012 年第四十五届会议通过的《示范法颁布指南》所指出，²“采购条例”的提法应按照颁布国的法律传统加以解释；这一概念可包括颁布国用来实施其法规的任何工具。这些法律传统也可能将通常通过指导意见处理的问题归入采购条例。³本文件无意处理这些问题。本文件合并了《示范法》和《指南》中强调为实现有关目标和实施《示范法》的规定应在采购条例中处理的主要问题的所有条款。

¹ 《大会正式记录，第六十六届会议，补编第 17 号》（A/66/17），附件一。

² 同上，《第六十七届会议，补编第 17 号》（A/67/17），第 46 段。在本文件编写之日《指南》的案文可在以下网址查阅：http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2012Guide.html

³ 第 4 条的评注第 2 段。

6. 相关条文按主题分组。首先讨论了与《示范法》几个条款有关的一般性主题（如社会经济政策、机密信息）。随后，按《示范法》第一章各条款的顺序讨论了与各具体条款有关的主题。与各种采购方法和技术有关的问题的讨论按采购方法和技术分组。文件最后讨论了强调质疑程序中由采购条例或其他适用条例处理的问题。

7. 由于本文件仅处理主要问题，因此无意详尽述及应在采购条例中处理的所有问题。尤其是，与《示范法》和《颁布指南》的范围相一致，本文件并不处理非与《示范法》相关条款直接有关的采购规划和合同管理问题。也许需要颁布国在采购条例中详细规范采购周期的这些阶段。

8. 此外，如《指南》所指出，⁴仅仅《示范法》和根据第 4 条颁布的采购条例不足以确保颁布国采购制度的有效运作。需要在其他法律分支采取一些措施，同时需要采取制度和行政性的措施。《指南》指出了为确保有效实施《示范法》而需要在采购法律框架之外采取的实施。⁵本文件并未讨论这些措施。

二. 一般性主题

A. 采购中的社会经济政策

9. 通过采购可以或必须追求的社会经济政策应由颁布国的采购条例或其他法律规定载明（见《示范法》第 2 条(o)项，以及《指南》中第一章介绍的评注和对第 2 条(o)项和第 8 至 11 条的评注）。

10. 采购条例规定此类政策的，前者除其他以外，必须酌情述及：

(a) 采购实体可以或必须对某些种类供应商或承包商参与采购程序加以限制的情形（例如宣布仅在国内采购）（见第 8 条和相关评注）；

(b) 评审提交书时可以给予国内供应商或承包商或者给予国产货物优惠的任何优惠幅度或任何其他优惠，及其计算和适用方法（见第 11 条和相关评注）；

(c) 资格要求中（例如环境、道德或其他标准）、采购标的说明中和设计评审标准（即对超出任何最低限要求遵守社会经济政策的情形给予优先考虑）时可以或必须考虑的任何社会经济政策（见第 9 条至第 11 条以及相关评注）；

(d) 将成为使用单一来源采购的正当理由的特定社会经济政策（见第 30 条第(5)款(e)项和相关评注）；

(e) 对采购实体的限制，特别是禁止依采购实体的裁量权决定临时适用政策。

⁴ 第一部分第 58 至 81 段。

⁵ 同上。

11. 采购条例未规定这些政策的，采购条例至少应当要求采购实体注意其他相关法律和规则，以便使其了解要适用哪些强制性社会经济标准以及在适用其他社会经济标准时可以在多大程度上行使裁量权，同时令供应商或承包商放心，在颁布国的采购中，社会经济政策的适用是以透明和客观的方式进行的。

12. 《指南》提醒颁布国注意采购中追求社会经济政策的影响，并告诫不要提供关于社会经济标准或可适用优惠幅度的情形的宽泛清单。⁶

B. 机密信息

13. 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，包括准予不适用信息披露规定，只能在颁布国采购条例和其他法律规定允许的限度内适用（见第 2 条第(1)款和相关评注）。

14. 采购条例处理这些问题的，采购条例必须确定采购实体为保护机密信息可以或必须采取措施并规定要求的采购的类别。此外，采购条例还必须特别述及：

(a) 可以采取的措施。可以采取的措施的例子包括保护记录的某些部分不予披露，免于发布采购和授标公告，以及采用直接招标办法（见第 7 条第(3)款(b)项、第 24 条、第 25 条第(4)款和第 35 条第(2)款及相关评注）；以及

(b) 为保护机密信息而可能针对供应商和承包商以及分包商规定的要求，如用于传输信息的某些方法和工具（例如加密）（见第 7 条第(3)款(b)项和第 24 条第(4)款及相关评注）。

C. 低价值采购

15. 第 22 条第(3)款(b)项允许低价值采购不强制适用停顿期，第 23 条第(2)款规定此类采购不要求发布授标公告。（第二章第 29 条第(2)款也规定了使用询价的上限。在所有这些情况下，《示范法》规定由采购条例确定拟适用的阈值。这是因为，《示范法》不可能规定一个适合所有颁布国的低价值采购的阈值，而且每个国家的适当阈值也会随着通货膨胀和其他经济情况的变化而变化。应由负责颁布采购条例的机构考虑所有此类阈值的适当价值。

16. 在提及低价值采购的其他几处，《示范法》并未要求采购条例规定明确的阈值。例如，在采购实体鉴于采购标的价值低而确定只有国内供应商或承包商才可能有兴趣递交提交书时，不需要在国际上登载参加资格预审和招标程序的邀请书（第 18 条第(2)款和第 33 条第(4)款）。此外，使用某种限制性招标和在征求建议书程序中采用直接邀请办法的理由之一是，审查和评审大量提交书所需的时间和费用与采购标的的价值不相称（见第 29 条第(1)款和第 35 条第(2)款(b)项及相关评注）。

⁶ 第一部分第 9 至 27 段，第一章介绍的第 26 至 33 段，以及第 11 条的评注第 7 至 13 段。

17. 负责发布采购条例的机关或机构应考虑确定哪些采购视为“低价值”采购的适当办法，特别是是否可以或应当设定一个数额，低于该数额的采购应视为低价值采购。例如，采购条例是否应当确定一个适用于采购法提及低价值采购的所有情形的阈值（包括使用询价的上限），该价值是否应当适用于采购法中提及“低价值采购”的所有情形（即使没有明文提及低价值阈值的情形，如上文所解释），或者是否情形表明应当采用不同的阈值和数额。

D. 就参加采购程序征收的费用

18. 如《指南》所指出，⁷对进入和使用采购实体的通信系统最好不征收任何费用。因此，采购条例应当不鼓励此类费用，此类费用会影响参与采购程序的积极性，与《示范法》的原则和目标相违背。如果决定对使用通信系统收费，采购条例应当要求费用必须透明、理由充分、合理而且合乎比例，在进入采购程序方面应当不加歧视或限制。采购条例可以要求公布相关费用的数额和收费的理由，并确定此种费用是一种临时措施（例如直至收回实行新的通信系统的费用）。

19. 相关问题是就资格预审文件和（或）招标文件收取费用。如果对获得这些文件收取费用，采购条例必须载有防止采购实体对这些文件收取过高费用的条文。办法是要求就这些文件收取的费用的目的是使采购实体能够收回提供这些文件例如印制和邮寄文件实际发生的费用。采购条例应当举例说明哪些费用不应通过就这些文件收费来收回，如开发费（包括咨询费和广告费）。

E. 外包和集中采购问题

20. 采购条例应当述及采购系统设计和使用中可能造成歧视性影响和其他不利后果的措施。对待采购系统设计和使用的办法，例如第三方参与通信系统的设计和专利系统的使用，将对供应商或承包商参与采购程序产生直接影响，也将影响涉及整个采购系统的决定，如对使用采购系统收取费用以及采购实体有关总体采购战略的决定和在个别采购中的决定。

21. 采购条例必须专门述及采购职能的外包问题，特别是如果每次使用电子采购平台如电子逆向拍卖或开放式框架协议都向第三方信息技术和服务供应商支付一笔维护和运行费用的话，组织安排方面的利益冲突风险；外人对采购战略的影响；以及采购实体为监督此类第三方供应商的活动需要发展和保留足够技能和专门知识的问题。

22. 如果由集中采购机构担任一个或多个采购实体的代理人，以及鼓励实行集中采购以便实现规模经济效率，则采购条例必须确保此种安排可以透明、有效地运作。采购条例应当规定一些措施，以评估此类采购、实现标准化和兼顾个别采购和整个政府采购市场各个部门的不同需要的相对益处。采购条例应当述及组织方面的利益冲突问题（集中采购实体可能对增加收费收入享有利益，为

⁷ 第7条的评注第12段。

此会抬高价格并促进超出采购实体需要的采购)。如果集中采购机构对今后的采购制定计划,则采购条例必须要求此种机构与可能的最终用户之间在程序开始之前进行更密切的互动,以便就实现适当程度的标准化和兼顾不同需要作出更明智的决定(最终用户提供信息的质量至关重要。各个部委或机构的需要可能不尽相同,如果不作充分分析就对这些需要采取一刀切的标准化做法,有些部委或机构获得的资金效益会高于其他机构。)

三. 就《示范法》第一章(总则)各具体条款而言需要由采购条例处理的 主题(依条款顺序排列)

第 5 条. 法律文本的公布

1. 采购条例必须具体规定第 5 条第(1)款所涵盖法律文本的公布方式和媒介,或者提及与法规、条例和其他公共法令的公示有关的法律来源。如果在采购条例中具体规定公布方式和媒介,则前者还必须:

(a) 就统一使用的媒介和在共同的、可以便利和广泛查取的媒介上(“官方公报”或同等出版物)公布的方式作出规定;

(b) 规定在统一使用的单个媒介上登出的信息应当具有真实性和权威性,并且优先于其他媒介登出的信息。信息必须总是可阅读、可理解,并且能够加以解释和保留。

(c) 确立界定这种统一使用的单个媒介与可能登载此种信息的其他媒介之间的关系规则,并规定在其他官方媒介公布的规则(例如在统一使用的媒介上发布信息之前禁止在其他媒介发布,并要求在其他媒介上发布的相同信息必须载列相同的内容);

(d) 述及费用问题(同上文第二.D 节一样,对获取与采购法所涵盖采购相关的法律、条例和其他一般适用的法律文本及其一切修正案文,最好不要收取费用。)

2. 采购条例还必须阐明迅速使文件“可查取”和“系统保存”这些要求的含义。在实践中,信息“可查取”这一要求系指信息必须能够被查取,无需请求查取即可阅读。这意味着指定的国家主管机关采取主动行动(如在官方媒体上公布),以确保所要发布的信息达至公众。“系统保存”这一要求,意指指定的国家主管机关必须确保信息肯定是最新信息和可靠信息:这一义务的履行方式本身应载入文件,以便于监测守规情况。

3. 如果颁布国希望鼓励公布其他法律文本,这些法律文本与供应商和承包商有关并且对他们有实际效用和意义(如采购准则或手册以及介绍国内采购惯例和程序的重要方面并且可能影响到供应商和承包商一般权利和义务的其他文件),则采购条例应当具体指明此类其他文本以及应予适用的公布条件。

4. 除非颁布国法律的其他规定已经述及,否则采购条例必须具体规定由哪些国家机关负责发履行本条所规定的义务。

第 6 条. 未来可能采购活动的信息

1. 采购条例应当述及本条下拟公布信息的适当内容。在这方面,《指南》指出,提供大量不相关信息或误导性信息,而不是经过仔细计划的有益和相关的信息,可能会损害发布此类信息的目的。⁸应当列入的信息的实例有:关于计划中的采购的信息应当涵盖的期限,可以是半年或一年或其他期限;未来可能进行的采购活动的预告的内容;此类预告与其他类别的采购预告的区别,如通常与征求建议书程序有关发布的征求意见通知或《示范法》第 34 条和第 35 条下直接招标多数情况下所要求的采购预告。
2. 采购条例还应述及关于公布的其他条件,如信息的登载处和登载方式,同时考虑到上文第 5 条下强调在采购条例中处理的问题。
3. 与《指南》中关于这个问题的观点相一致,⁹采购条例应当避免要求公布此类信息。相反,采购条例应当规定以下缺省规则,即除非存在着表明应当采取相反做法的考虑因素,否则应当公布此类信息:是否公布此类信息,应当由采购实体在逐案基础上决定。
4. 采购条例可以对公布此类信息提供激励措施,例如,规定事先公布采购信息可缩短递交提交书的期限等。采购条例还可提及在哪些情形下公布此种信息特别可取,例如,预期有复杂的工程采购或采购价值超过一定阈值的情形。

第 7 条. 采购过程中的通信

1. 采购条例应当对本条规定中“通常使用”和“在同一时段充分地”两个概念作出解释:通信手段必须为相关供应商或承包商通常使用(例如,允许连通性和互操作性方面既高效又负担得起),以及会议使用的通信手段还必须能够确保在同一时间充分地参加会议,即能够跟踪会议的一切进行情况,并在必要时与其他与会方进行交流(见第 7 条第(4)款)。采购条例必须述及采购实体在特定类别采购中为满足这些要求而可以使用的通信手段的特点。或者,采购条例可以以实例和提及的方式说明特定时间颁布国现有的哪些技术解释办法可以满足这些要求以及如何满足这些要求。另一种做法是在采购实体决定采用非纸质通信手段时,采购条例参考颁布国特定时间点的总体情况要求采用符合《示范法》中这些要求的特定通信手段。
2. 采购条例应当就提交书的“书面”、“签字”、“安全性”、“完整性”和“保密性”等要求确立明确的规则,在必要时制定非纸质环境下功能上等同的要求。采购条例还应当述及旨在使采购程序所生成信息具有适当的可使用性、可靠性、可追踪性和可以核实并酌情确保此类信息的真实性、完整性和保密性的法律解决办法。还应当小心的是,不要将法律要求与特定技术发展状况联系起

⁸ 第 6 条的评注第 2 段。

⁹ 第 6 条的评注第 7 段。

来，采取安全措施的程度不要超出纸张环境下的相应程度，因为这些措施可能会令供应商或承包商望而却步，不愿意参加非纸张环境下的采购。

3. 需要在采购条例中处理的其他具体问题有：(a)本条第(2)款中关于形式要求的例外情形的范围和相关规定的实际执行；以及(b)特定采购程序中使用多于一种通信形式和手段所产生的问题。

4. 如《指南》所指出，¹⁰与第7条有关的还有其他方面和相关法律分支，特别是电子商务、记录管理、庭审程序、竞争、数据保护和保密性、知识产权和版权等。除此之外，还应当论及采购程序的可靠性，将此作为关于采购实体以及整个公共部门人事、管理和行政问题的综合性良好治理框架的一部分。

第8条. 供应商或承包商的参与

1. 颁布国的采购条例或其他法律规定必须阐明采购实体可以限制某些种类供应商或承包商参与采购程序的例外情形。

2. 如《指南》所指出，¹¹在不同情况下可以作出限制参与采购程序的决定。如上文第二.A节所述，此类情况可能源于国家的社会经济政策（例如针对中小企业或条件差的地区的实体的保留方案）。国家所关心的其他问题，如安全和保障，也可能成为限制参与的正当理由，例如由于执行联合国安全理事会制裁制度。因此，本条的适用不一定导致基于国籍而限制参与（例如限制对于国内采购）。采购条例应当述及如《指南》所解释的意在由本条涵盖的不同情况。

3. 如《指南》所进一步指出，¹²颁布国在制订涉及第8条下的例外措施的政策时，还必须结合国家的国际义务考虑这些政策的结果，同时考虑到对供应商或承包商参加采购程序的任何限制都可能违犯各国根据相关国际文书如世界贸易组织《政府采购协定》对自由贸易的承诺。¹³

4. 采购条例可以提供采购实体根据本条第(3)款发布的声明的样本。采购条例还可以规定一个时限，在此时限内，采购实体必须按照本条第(5)款的要求应一人的请求向其提供限制供应商或承包商参与采购程序的理由。

5. 就本条第(4)款和第(5)款而言，采购条例可以要求采购实体就其决定限制参与的理由和情形提供法律依据。

第9条. 供应商和承包商的资格

¹⁰ 第7条的评注第13段。

¹¹ 第8条的评注第2段。

¹² 第8条的评注第7段。

¹³ 世界贸易组织多边《政府采购协定》，1994年与乌拉圭回合谈判平行进行的谈判达成，1996年1月1日生效。2011年12月15日，谈判者就《政府采购协定》的重新谈判结果达成一致意见。2012年3月30日，正式通过了关于根据《政府采购协定》第二十四:7条进行谈判的结果的决定（GPA/113），从而确认了这项政治决定。两个文本均可在以下网址查阅：http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm。

1. 除非颁布国其他法律规定已经阐明，否则采购条例必须阐明颁布国所适用的各类采购情形中适合和相关的道德标准和其他标准（见本条第(2)款(b)项和相关评注）。
2. 采购实体还应当阐明采购实体为确定供应商或承包商的资格而可以要求提供的适当书面证据或其他信息（见本条第(3)款和相关评注）。这类书面证据可包括经过审计的年度报告（以证明财力资源）、设备和其他有形设施清单、从事某些类型活动的许可，以及遵守适用标准和确认法律地位的证书。
3. 采购条例还可以专门授权供应商或承包商自我申报其有资格参加特定采购程序。在此情况下，采购条例应当具体规定什么情况下这种自我申报即为足够。例如，在简单的独立电子逆向拍卖开始时有这类申报即可，只是必须规定在拍卖结束后应适当核实中选供应商或承包商是否符合适用的资格标准。
4. 在一些法域，采购条例载有标准的资格要求，资格预审/预选/招标文件只需参引这些条例即可。由于透明度和公平、平等和公正待遇的原因，《示范法》要求在相关文件中列出所有要求（见本条第(4)款和相关评注）；不过，如果文件提及载有资格要求的法律来源，而这些来源透明且可随时查阅（如使用超级链接），则可实现第(4)款的政策目标。如果这种办法在颁布国是适当的，采购条例必须允许采取这种办法。
5. 只有经采购条例准许或要求，采购实体才能在确定供应商或承包商资格时使用客观上不合理并会造成歧视或区别对待供应商或承包商的资格标准、要求或程序（见本条第(6)款连同第 8 条（关于后者，见上文）和相关评注）。采购条例也可提供实例，说明采购实体在实践中提出的其他要求可能有意或无意扭曲或限制供应商或承包商参加采购程序，因此应予避免。
6. 采购实体可以提供实例，说明实质性不准确或实质性不完整信息将使采购实体能够取消提交此种信息的供应商或承包商的资格（见本条第(8)款(b)项和相关评注）。
7. 采购条例可以限制适用第(8)款(d)项，规定在多数采购中（复杂、耗时的多阶段采购或许不在此列），在采购程序的后期阶段对预选合格的供应商或承包商的资格再次加以确认只适用于递交了中选提交书的供应商或承包商（见本条第(8)款(d)项和相关评注）。
8. 其他法律分支与实施第 9 条有关，特别是与破产、税收和公证以及公司法和刑法有关的法律分支。本条第(2)款(b)项提到的遵守颁布国所适用的其他标准可能涉及采购法框架之外的安全检查、环境考虑、国际劳动法和人权标准以及可持续性问题的。因此，必须确保采购条例与此类其他法律分支可能存在的条例之间的一致性。

第 10 条. 关于采购标的说明以及采购合同或框架协议条款和条件的规则

1. 采购条例必须具体指明在采购程序之初不可能提供采购标的详细说明，因而允许采购实体提供最低要求的情形（例如，在通过对话征求建议书程序和框架协议程序中）（见第(1)款(b)项和相关评注）。
2. 只有经采购条例准许或要求，采购实体才能在采购标的说明和（或）提交书评审时使用可能限制供应商或承包商参加或进入采购程序的标准、要求或程序（见本条第(2)款连同第 8 条（关于后者，见上文）和相关评注）。采购条例也可提供实例，说明采购实体在实践中提出的其他要求可能有意或无意扭曲或限制供应商或承包商参加采购程序，因此应予避免。
3. 采购条例可以有益地讨论采购实体在多大程度上享有在采购标的说明中使用商标或商标名、专利、设计或型号、具体来源或厂商的裁量权（见本条第(4)款和相关评注）。采购条例应当：(a)述及本条第(4)款所述允许使用的非常少的情形（即没有其他充分确切或易懂的方式可说明采购标的特点）；(b)作为一般规则要求采用产出型说明；(c)必须采用投入型说明时强调需要说明所要采购标的突出特点；并且(d)对某一商标或商标名、专利、设计或型号、具体来源或厂商的提及为帮助供应商或承包商了解采购实体的需要不可避免或可取时，要求在采购标的说明中写上“或与其相当”之类的词语。如《指南》所指出，如果有广泛使用的行业标准（这可以反映在标准化贸易术语中），则允许采购实体使用某种品牌或商标而不是使用篇幅很长的技术说明，反而有助于供应商或承包商了解采购实体的需要。但是，在这种情况下，对采购实体是否愿意接受与其相当者进行监测将是一种必要的保障措施，而且还须就供应商或承包商如何展示相当性以及相关的客观性提供指导。¹⁴因此，采购条例应当述及展示和评估这当性的方式并要求采购实体接受与其相当者。
4. 采购条例应当阐明采购实体在拟订采购标的说明时应当采用的标准化特征、要求、符号和术语，或提及可找到此类标准化特征、要求、符号和术语的来源。这一点也适用于采购条例在拟订采购条款和条件和采购合同或框架协议时以及在拟订各种采购文件的其他有关方面时应当采用的标准化贸易术语和标准化条件：采购条例应当阐明这些术语和条件或者应当提及可找到这些术语和条件的来源。（见本条第(5)款和相关评注）。

¹⁴ 第 10 条的评注第 5 段。

第 11 条. 关于评审标准和程序的规则

1. 采购条例可以扩展或详述本条第(2)款规定的评审标准示例性清单。不过，采购条例应当避免给出评审标准穷尽性清单，或者要求采用价格以外的一个特定标准或一组标准，因为并非所有评审标准都可适用于所有情况，而且无论措词如何宽泛都不可能规定所有类型采购的评审标准穷尽性清单。如《指南》所指出，《示范法》采取的办法是，本条第(2)款所列的类别尽管范围很广，但采购实体也可使用这一范围之外的评审标准，只要这些评审标准符合本条第(1)款的要求——即必须与采购标的相关。¹⁵不过，采购条例可以要求指定机关发布规则和（或）指导意见，协助采购实体设定适当和相关的评审标准。

2. 采购条例应当述及在哪些情形下对供应商或承包商以及参与提供采购标的人员的经验、可靠性、专业能力和管理能力进行评审可能相关（见本条第(2)款(c)项和相关评注）。这一点在征求建议书程序中非常典型，因为后者传统上用于采购“智力型服务”（如建筑、法律、医疗、工程）。在此种采购中，费用并不是一个重要的评审标准，而是将重点放在下述几个方面：服务提供商执行特定任务的经验和可靠性、对所涉任务的理解程度以及所提出的方法的质量、提供服务的关键人员的资质、专业能力和管理能力、知识转让（如果此种转让与采购有关或者是采购条款和条件的一个具体部分），以及关键人员中本国国民参与提供服务的程度（如果适用）。

3. 采购条例应当澄清，这些评审标准可用于补充第 9 条中作为资格标准的最低限技术和经验要求。一方面，根据第 9 条，采购实体将拒绝在技术和经验方面未达到最低限要求的供应商或承包商的建议书，而另一方面，采购实体将对获准进入对话阶段的合格供应商或承包商的技术和经验进行评审：例如，采购实体将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项目，采购实体可能会更有信心，也可能会更没有信心。因此，采购条例应当解释如何将它们用作根据《示范法》第 9 条 确定供应商或承包商资格的最低限标准，以及如何例如根据第 11 条和第 49 条使用这些标准从而导致采购实体在竞争性基础上对这些标准进行评估。

4. 除非颁布国其他法律规定已经阐明，否则采购条例必须阐明准许或要求采购实体在评审提交书时应当考虑的任何特殊标准，这种标准通常与采购标无关，因此根据本条第(2)款不可能被允许作为评审标准（见本条第(3)款(a)项和相关评注。另见上文第二.A 节中“采购中的社会经济政策”）。在具体指明此类标准时，应避免提及宽泛的种类，如环境考虑，因为可能与本条第(2)款所涵盖的标准相重叠。例如，关于生产采购标的环境要求与该标的有关，因此可以列为第(2)款下的一项评审标准：无须根据采购条例或其他法律予以授权。另一些环境考虑与采购标无关，但如果颁布国法律要求或准许可能需要予以考虑。

¹⁵ 第 11 条的评注第 3 段。

5. 采购条例还应规范在具体采购中如何使用第(3)款(a)项下的标准,以确保以客观和透明的方式适用这些标准。由于环境标准尤其可能造成排除外国供应商或承包商的结果(在例如本国标准高于其他国家通行的标准的情况下),采购实体应当述及环境标准的使用问题或要求就此问题发布具体的指导意见,以确保采购实体使用这类标准时不会受到质疑程序的阻碍。

6. 除非颁布国其他法律规定已经述及,否则采购条例必须准许或要求评审提交书时可以给予国内供应商或承包商或者给予国产货物的任何优惠幅度或任何其他优惠(见本条第(3)款(b)项和相关评注。另见上文第二.A节中“采购中的社会经济政策”)。采购条例应当设定标准,用以确定“国内”供应商或承包商以及确定货物属于“国内生产”(例如,至少应包含多少国产成分或国内增值)。在这方面,世贸组织《政府采购协定》关于发展中国家可以作为谈判议定的过渡性措施而采用抵消和价格优惠办法的规定可帮助各国理解在实务中如何适用“国内”供应商或承包商以及“本地成分”等概念。

7. 此外,采购条例还应当确定优惠幅度额,不同采购标的(货物、工程和服务)的优惠幅度额可能各不相同。采购条例还必须规定计算和适用优惠幅度的方法和规则。(各种可公开获得的资料来源,包括世界银行的资料来源,可提供在实务中适用优惠幅度的实例)。计算和适用方法可设想仅对价格或质量因素适用优惠幅度,或者在适用情况下对提交书的总排名适用优惠幅度;颁布国似宜决定如何在质量考虑和推行社会经济政策这两者之间保持平衡。如《指南》所指出,¹⁶应当认真考虑适用社会经济标准和适用优惠幅度的累积效果以及无意中重复的风险。

8. 采购条例必须提供示例性清单,说明在哪些情形下用金额表示所有非价格评审标准是不可行或不适宜的,例如在通过对话征求建议书中(《示范法》第49条)。采购条例还必须详细说明可行情况下如何以金额形式对非价格评审标准加以量化。(见本条第(4)款和相关评注)。采购条例还应当述及采购实体可以按重要性递减顺序列出各项评审标准的情形(见本条第(5)款(c)项和相关评注),例如在《示范法》第49条下的通过对话征求建议书程序中。

第12条. 关于采购估值的规则

采购条例应当阐明关于采购估值的规则。采购条例尤其应当澄清,为相关阈值之目的,如何将特定时期内一系列重复低价值采购相汇总。采购条例还应当提供基本的保障措施,防止为了诸如以第29条第(1)项(b)款所载理由(即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)使用限制性招标而人为分割采购标的的行为。

¹⁶ 第11条的评注第9段。

第 13 条. 关于文件语文的规则

1. 有些国家的规则是使用不止一种语文发布招标文件，在这些国家，采购条例应当列入一项规则，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，除非颁布国的采购法已经列入这样一项规则。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，或者在不一致的情况下，是否应优先适用任何语文文本。
2. 在保留本条第一款中方括号内的案文的情况下，采购条例应当具体规定在哪些情形下可豁免关于以国际贸易惯常使用的一种语文登载采购实体在采购程序中编印的文件的一般规则。这些豁免情形包括第 33 条第(4)款提到的情形：国内采购（见第 8 条的评注）以及采购实体认为只有国内供应商或承包商才可能有兴趣递交提交书的低价值采购。（关于在低价值采购方面需要采购条例处理的问题的讨论，见本文件第二.C 节）。

第 14 条. 关于资格预审申请书、预选申请书或提交书的递交方式、地点和截止时间的规则

1. 采购条例可以述及供应商或承包商不遵守采购实体关于递交资格预审申请书或预选申请书或递交提交书的方式、地点和截止时间的要求可能会造成的法律后果（例如，采购实体必须退还逾期递交的提交书或在其他方面不符合适用要求的提交书）（例如，见第 40 条第(3)款及其评注）。
2. 采购条例必须要求采购实体，确保对本条所涉信息的任何更改均提请最初被提供资格预审、预选或招标文件的供应商或承包商注意（见本条第(5)款及第 15 条第(2)款和第 18 条第(6)款及其评注）。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），采购条例必须要求至少在可供下载的原登载处登出变更启事。
3. 采购条例应当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）以便供应商编制申请书或提交书。在确定这些最短期限时应当考虑到每种采购方法、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申请书或提交书。每项采购中最终期限留待采购实体考虑到特定采购的各种情形确定，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。
4. 采购条例应当述及哪些情形下展延最初规定的截止时间是根据法律所必须的，在哪些情形下是允许的和可取的。《示范法》要求采购实体在下列情形下展延截止时间：(a)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；和(b)对采购开始时发布的采购信息的修正致使该信息变成实质上不准确的信息（见第 15 条第(3)款及其评注）。在其他情况下，展延截止时间是可选的。为降低采购实体行使这一裁量权时可能发生的滥用风险，采购条例应当规定一些控制措施。例如，就本条第(4)款而言，采购条例可以述及使一个或多个供应商或承包商无法准时递交提交书的“[供应商或承包商]无法控制的情

形”，如何证明此种情形，以及在此种情形下采购实体理应作出什么反应。虽然应当留有灵活性，但此种最低限的控制措施将有助于降低偏袒的风险。

5. 采购条例可以指明在采购实体不展延截止时间将面临许多质疑风险的情况下，尤其应当展延截止时间，例如在采购实体通信系统发生故障的情况下。采购条例应当就通信系统故障的其他方面和风险的分担作出规范。

第 15 条. 招标文件的澄清和修改

1. 采购条例必须述及在招标文件向身份不明的供应商或承包商群体提供的情况下（例如通过在公共网站下载文件）如何适用本条。采购条例应当规定，只要供应商或承包商的身份为采购实体所知，采购实体就有义务将对招标文件的所有澄清和修改逐个向供应商或承包商告知。如果不知道他们的身份，必须至少在原下载处公布所作的澄清和修改。因此，采购条例必须明确规定，要求采购实体采取主动行动——允许供应商或承包商经请求后获取澄清或修改内容还不够：供应商或承包商无法发现是否已作出了澄清或修改。

2. 采购条例必须要求采购实体迅速采取本条所规定的行动，以便供应商或承包商可在递交提交书截止时间之前及时考虑到所作的澄清和修改。

3. 采购实体还必须述及本条第(3)款提到的信息变成“实质上不准确的”信息这一概念，并将这一概念与采购中出现的“实质性变动”的概念相区分。前者要求在原信息登载处登载经修改的信息并展延递交提交书的截止时间，后者则要求取消程序并启动新的采购。两者均属门槛性概念。如果变动导致信息足够不准确，以致损害了竞争和采购程序的完整性，就可以说信息变成实质上不准确的信息。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），便可认定采购发生了“实质性变动”。极有可能发生采购的“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体的真正要求。

4. 就本条第(4)款而言，采购条例应当澄清，有关规定并不禁止采购实体在与供应商或承包商的会议上提到会前或会上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适用于所有此类请求。

第 16 条. 资质信息和提交书的澄清

1. 采购实体必须对本条和前一条作出区分：前一条中澄清由供应商或承包商引发，而本条中澄清由采购实体引发。采购条例还应当澄清，本条中的澄清程序与谈判有何不同（除根据《示范法》第 49 条、第 50 条、第 51 条和第 52 条提交的建议书之外，本条明确禁止采购实体和供应商或承包商之间就资质信息或提交书进行谈判（见本条第(4)款和第(5)款）。

2. 采购条例应当述及各种采购方法中可能需要对资质信息或提交书作出澄清的时间点。采购条例还应当具体说明本条的一些规定不适用于哪些采购方法。例如，第(2)款要求采购实体纠正在提交书审查期间发现的纯粹计算错误。然而，该规定不适用于一些采购方法，例如不适用于询价，根据第 46 条第(2)款，这种情况下禁止纠正计算错误，也不适用于通过顺序谈判征求建议书，这种情况下该规定是无关紧要的，因为建议书的财务方面在谈判期间才确定下来。该规定不适用于电子逆向拍卖的拍卖阶段，在这种情况下纯计算错误可能导致系统自动拒绝含有此类错误的报价，也不适用于根据第 56 条第(5)款暂停或终止拍卖。
3. 采购条例应当举例说明本条所允许的澄清，特别应当述及由于寻求澄清或纠正计算错误而可能发生实质性改变的风险，这种改变是本条所禁止的。应当提供一个禁止作出的改变的示例性清单（在这方面，本条提及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的改变以及价格上的改变。）
4. 采购条例应当规定程序性保障措施，以降低歧视性做法的风险，例如要求采购实体将在审查和评审期间发现的任何计算错误以及与此相关采取的措施记录在案。
5. 采购条例应当借鉴第 20 条下关于异常低价提交书的调查程序述及根据本条寻求澄清的方式。必须按照《示范法》第 7 条要求使用书面程序。

第 17 条. 投标担保

1. 采购条例应当规定要求提供投标担保的理由并举例说明采购实体可能认为投标担保是一种过分的保障措施的情形。¹⁷采购条例应当解释一些采购的情形本身可能向采购实体提供了必要的担保，如在电子逆向拍卖中。采购的相对价值也可能表明，鼓励为保持所期望的竞价纪律而运用其他措施可能是更合适的做法。采购条例可以举例说明，在哪些情况下应当考虑投标担保的替代办法，例如出价担保声明¹⁸，以及在哪些情况下要求提供投标担保的好处可能是不切实际的，例如在通过对话征求建议书中或在电子逆向拍卖中，在这些情况下，不能强迫供应商或承包商留在对话或竞价过程中（例如，在电子逆向拍卖中，出价人没有义务改变其出价的任何方面，可能只是不参加竞价），这样投标担保可能事实上毫无价值，或者至少是不具有成本效益。
2. 在要求提供投标担保可能合理的情况下，采购条例应当述及在实务中如何落实这些要求及其对出价过程的影响。采购条例还应当解释，在有些采购方法中，可能有适宜要求提供投标担保的特定时间点，例如，在两阶段招标中，该时间点将是递交最终投标书而非最初投标书之时。

¹⁷ 关于这个问题的指导意见，见《指南》中第 17 条的评注第 4 段和第 5 段。

¹⁸ 见《指南》中第 17 条的评注第 12 段。

3. 在适用情况下，采购条例应当提及颁布国禁止采购实体接受非由颁布国的出令人出具的投标担保的任何法律。采购条例必须要求采购实体迅速采取本条所规定的行动。

第 18 条. 资格预审程序

采购条例应当规定资格预审邀请书的登载处（官方公报或网站）。如上文第二.C 节结合低价值采购所作解释，采购条例应当详细说明为豁免国际范围登载资格预审邀请书的目的，应当如何解释“低价值”采购。在这方面，采购条例还应当解释，仅仅是低价值这一条并不能成为排除国际供应商或承包商参与的正当理由本身（相对于第 8 条规定的国内采购而言）：因此，只要国际供应商或承包商愿意，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。¹⁹

第 19 条. 取消采购

采购条例应当向采购实体提供详细的指导意见，说明其取消采购程序的裁量权的范围以及根据采购法和颁布国可能规定行政行为赔偿责任的其他任何法律规定可能承担的赔偿责任的范围。

第 20 条. 否决异常低价提交书

1. 采购条例必须提及可能要求采购实体否决涉及诸如犯罪行为（例如洗钱）或非法行为（例如未遵守最低工资或社会保障义务或相互串通）的提交书的适用法，这样做时必须将这些情形与本条所涵盖的情形区分开来。采购条例还应当对异常低价提交书这一概念作出解释，特别是在国际竞标中。

2. 采购条例还必须规范采购实体为本条和《指南》中本条评注第 4 段至第 8 段提到的价格解释程序可以要求提供哪类信息。采购条例可以保留在拒绝或接受异常低价标书方面的灵活性，这是因为认识到对履约风险进行评价本身有高度主观性，或者可以决定对接受或否决提交书的裁量权范围加以界定。

第 21 条. 以供应商或承包商利诱、不公平竞争优势或利益冲突为由将其排除在采购程序之外

1. 采购条例应当帮助采购实体评估是否存在以利诱、不公平竞争优势或利益冲突为由将供应商或承包商排除在采购程序之外的事实依据，以防止滥用第 21 条的规定。

2. 《示范法》并不要求对本条所涵盖的概念予以界定。如果颁布国决定予以界定，则似宜考虑到《指南》中本条评注提出的考虑因素。颁布国对这些概念

¹⁹ 在这方面，见《指南》中第 18 条的评注第 5 段和第 6 段。

有着相关的法律定义的，采购条例应当要求按照《示范法》第 5 条将其作为关于采购的法律文本的一部分加以传播。不存在这些定义的，采购条例应当就什么构成和什么不构成本条意在涵在的做法提供示例。例如，采购条例应当禁止参与制定招标文件的顾问参加使用这些文件的采购程序。采购条例还应当规范附属机构参与相同采购程序的问题。某些法域的做法是参照最低阈值确定对利诱一词加以界定；鼓励采取这种做法的颁布国确保该阈值在一般情况下是合适的。

3. 采购条例提及颁布国其他法律分支，如反垄断立法，很有可能十分必要，以避免不必要的混乱、不一致和对颁布国反腐败政策的错误认识。

第 22 条. 接受中选提交书和采购合同生效

1. 采购条例应当确定最低停顿期期限。在确定这种最低期限时应当考虑一系列一般性因素，其中包括停顿期期限对《示范法》总体目标的影响。尽管供应商或承包商会在其提交书中并在决定是否参加时考虑和计算较长停顿期对成本的影响，但停顿期应当有足够长的期限，以便能够对程序提出任何质疑。对于不同类型的采购，颁布国似宜规定一种以上的停顿期，以反映对是否遵循了适用规则和程序进行评估的复杂性，但应当注意，期限过长可能对电子逆向拍卖和开放式框架协议不合适，因为这些方法和程序都预先假定会迅速授标，而且可以质疑的问题在数量上和复杂性方面也都有有限。另一方面，基础设施采购的情形则可能要求一段较长的考虑期限。停顿期的期限按工作日或日历日表示可能比较合适，视时间长短以及中间是否有非工作日而定。应当牢记，停顿期的主要目的是给供应商或承包商留出足够时间，以便决定是否对采购实体打算接受中选提交书的决定提出质疑。因此，若情况允许，停顿期应当短一些，以便不对采购本身造成不适当干扰。如果提出质疑，《示范法》第八章的规定将处理暂停采购程序和其他适当的救济措施。

2. 采购条例应当举例说明可能有理由不适用停顿期的紧迫公共利益考虑，并在这方面确保与根据第 65 条解除采购合同生效禁令的理由和根据第 67 条取消自动暂停的理由相一致。如上文第二.C 节就低价值采购所指出的，采购条例还应当考虑使第 22 条第(3)款(b)项下允许低价值采购不适用停顿期的低价值阈值与其他阈值协调一致，例如，免于发布授标公告的阈值（第 23 条第(2)款）和使用询价程序的阈值（第 29 条第(2)款）。

3. 采购条例应当指明哪类情形可能需要书面采购合同，同时考虑到，这种要求对于外国供应商或承包商可能特别麻烦，在颁布国规定了证明签字真实性的措施的情况下，也是如此。同样，采购条例应当规定哪类情形需要报请另一机关批准采购合同才能生效（例如，仅在采购合同超过某一规定价值时）。

4. 采购条例应当就胜出供应商或承包商未能按要求订立采购合同时决定适当行动方针提供指导，并讨论如何避免滥用赋予采购实体的取消采购或将合同授予下一份中选提交书的裁量权。下文第 43 条和第 57 条中类似情形下提出的考虑在此处也适用。

5. 采购条例可以就汇报问题作有益的讨论：在坚持认为汇报对于采购实体是一种选择的同时，采购实体可以强调汇报的价值，尤其是就框架协议而言，因为在框架协议中，重复性采购可获益于提交书的改进。采购条例应当规定正当程序和透明度最低限保障措施，并且特别结合在汇报过程中需要保护商业机密信息的机密性述及这些保障措施。²⁰

第 23 条. 采购合同和框架协议的授标公告

1. 采购条例应当就本条所涵盖信息的公布方式作出规定，²¹并就定期公布框架协议下授标情况的累积公告作出详细规范。

2. 采购条例将确定一个金额阈值，低于该阈值者，公告要求不适用。如上文第二.C 节所指出，在确定该阈值时，采购条例必须确保颁布国对待低价值采购的一致性。采购条例在这方面作出解释不无助益，即虽然第(2)款公告要求的除外情形涵盖框架协议下授予的低价值采购合同，但涵盖框架协议本身的可能性很小，因为设想在框架协议下授予的采购合同的累积价值有可能超过任何低价值阈值。

第 24 条. 保密

1. 采购条例如果不详尽列明本条第(1)款所涵盖的信息，至少必须列明其法律出处，特别是一些概念的法律出处，例如不披露信息是保护颁布国基本安全利益所必需或者披露信息可能“妨碍公平竞争”中信息的概念。如果不对这些概念加以规范，采购实体就可能作出非常宽泛的解释，以便以保密为由将某些信息排除在披露要求之外。其他法律分支可能将某些信息确定为机密信息，采购条例必须参引这些法律分支；其他情况下，采购条例本身应当明确限定本条第(1)款提到的相关概念的范围。

2. 如上文第二.B 节所指出，采购条例可以讨论除第(1)款规定的一般法定保护措施外，在特定采购中采购实体还可以针对供应商或承包商及其分包商采取的旨在保护机密信息的补充措施。采购条例还应当解释在哪些情况下可能由于下述原因而依法应当或要求采取此种措施：采购标的的敏感性质，或者即使标的本身并不敏感但存在着机密信息（例如，需要确保对交货时间安排或交货地点的相关信息保密），也可以是两者兼有。采购条例可能需要参引其他法律分支。

第 25 条. 采购程序的书面记录

1. 采购条例应当规定严格的书面记录要求，确保记录的准确性和全面性，以便受影响的供应商或承包商和其他主管机构为质疑、审计、控制和监督的目的可以切实和有效地使用这些记录。采购条例必须述及必须以何种形式和手段保

²⁰ 关于汇报问题的指导意见，见《指南》中第22条的评注第23至27段。

²¹ 关于公布此类信息的最低限标准，见《指南》中第5条的评注。

持记录、将信息和文件记录在案的时间以及将记录中相关信息向各种有兴趣获取者群体披露的范围。

2. 采购条例应当要求采购实体准予被授权的人员迅速查取记录的相关部分，因为拖延披露时间，例如，等到采购合同生效再予披露，可能会使供应商和承包商丧失获得有意义救济的机会。由于一些信息的披露（例如关于采购程序的进行的较详细信息）可能被供应商或承包商提出质疑，理由是此类信息的披露可能损害公平竞争及这些供应商或承包商的合法商业利益，采购条例可以要求某些特别敏感采购中的采购实体在招标文件中将其披露关于采购程序的进行的记录中与供应商或承包商相关的部分的意图告知供应商或承包商。

3. 如上文就第 24 条所作讨论，采购条例如果不详尽列明本条第(4)款所涵盖的信息，至少必须列明其法律出处，特别是一些概念的法律出处，例如不披露信息是保护颁布国基本安全利益所必需或者披露信息可能“妨碍公平竞争”中信息的概念。采购实体可能对这些概念作出非常宽泛的解释，以便以保密为由不披露记录中的某些信息。其他法律分支可能将某些信息确定为机密信息，采购条例必须参引这些法律分支，在其他情况下，采购条例本身应当明确限定本条第(4)款提到的相关概念的范围。

4. 采购条例必须列明除法律本身明确列出的信息之外应当载入采购程序记录中的所有信息（在这方面，见第 25 条第(1)款(w)项）。例如，采购条例可以要求在采购程序书面记录中将逾期提交的投标书记录在案，并要求将在审查和评审投标书期间发现的任何“稍有偏离”及差错和疏漏以及就此采取的步骤记录在案。

5. 如果颁布国认为适用的内部规则和指示也应当与某一特定采购的记录和文件共同存放，采购条例或公共采购机构或其他机构的规则或指导意见可作此要求。

第 26 条. 行为守则

1. 根据颁布国的法律传统，可以作为本国行政法框架的一部分，在采购条例一级并作为条例的一部分颁布专门针对采购人员的行为守则。

2. 如果行为守则与采购条例分开颁布，在合适的情况下，采购条例必须规定使行为守则可迅速供公众迅速查取并加以系统地保持的方式。²²

²² 在这方面，见《指南》中对《示范法》第 5 条第(1)款的评注，该款对普遍适用的法律文本有类似要求。

四. 就《示范法》第二章（采购方法及其使用条件；招标办法以及采购通知）各项规定提出的一般性问题而言 需要由采购条例处理的主题

1. 采购条例应当确定登载投标邀请书或递交其他提交书邀请书或登载采购预告的出版物。采购条例还应当确定登载这些邀请书和公告的手段和方式。既可以使用纸质媒介也可以使用电子媒介，或者两者并用，《指南》中第 5 条的评注对此作了进一步说明。
2. 采购条例应当规定在国际范围登载投标邀请书或递交其他提交书邀请书的规则，即在一国际发行的媒介上以确保国际供应商和承包商能够看到和看懂的方式和语文登载。
3. 采购条例还可以要求采购实体以其他方式登载投标邀请书或递交其他提交书邀请书，以便于供应商和承包商广泛知晓采购程序。例如，可以在官方公告栏这种合同公告处贴出邀请书，并向商会、驻采购实体国内的外国商务代表处以及采购实体本国的驻外商务代表处散发此种邀请书。如果采购实体使用电子广告和通信方式，采购条例可以允许在邀请书中加上直接查取招标文件的网页链接。
4. 采购条例必须详细述及在国际范围登载邀请书这项一般规则的例外情况——国内采购以及采购实体鉴于采购的价值低而认为外国供应商或承包商不可能感兴趣的采购。低价值采购中需要处理的问题已在上文第二.C 节讨论。如该处所指出，采购条例必须确保为适用《示范法》相关例外情况之目的在确定何谓低价值采购方面的一致性。在这方面，采购条例需要解释，在可免于国际公告的两种情形中，采购实体仍然可以在国际上招标；如果采购实体没有在国际上招标，但有外国供应商或承包商希望参与（例如，假设他们在互联网上看到了公告），则必须允许他们参与。
5. 如上文就第 8 条所指出，采购条例必须具体规定使用国内采购的任何理由；如果这些理由载于颁布国其他法律规定，则采购条例必须参引这些规定。

五. 就《示范法》第三章（公开招标）各具体条款而言 需要由采购条例处理的主题（依条款顺序排列）

第 38 条. 招标文件的提供

关于可对招标文件收取费用的考虑在上文第二.D 节述及，这些考虑也适用于本条。

第 39 条. 招标文件的内容

1. 如果除法律所列信息之外招标文件必须载列最低限信息，则采购条例必须予以具体说明或者提及可能列出此类信息的颁布国其他法律规定。

2. 就本条(g)款而言, 如果促进中小企业是相关政府的一项社会经济政策, 则采购条例可以鼓励采购实体考虑是否允许在招标文件中递交针对部分标的的提交书。

第 40 条. 投标书的递交

1. 采购条例应当就非纸质环境中递交投标书的各个方面提供指导意见或要求发布指导意见。采购条例需要要求采购实体的系统至少必须保证, 采购实体收到投标书以后, 在正式开启投标书的规定时间以前任何人都不得调取投标书的内容。该系统还必须保证, 只有系统明确识别的经授权人员才有权在正式开标时开启投标书, 并且在采购过程以后各阶段调取投标书的内容。该系统的建立还必须考虑到与所递交投标书有关的所有操作的可追踪性, 包括收讫投标书的准确日期和时间、对调取投标书的人员和时间的核实, 以及本应不得调取的投标书是否已失密或被篡改。应当采取适当措施以便核实, 在开启和随后使用投标书时不得删除或损坏投标书, 或以其他未经授权的方式使之受到影响。所使用的标准和方法应当与风险相当。借助任何特定时期所提供的各种商业技术可使认证和安全性达到相当高的水平, 但这样做并不适合低风险的低值采购。因此, 如何作出选择要以成本效益分析为依据。²³

2. 在投标书收讫系统无法准确确定收讫时间的情况下, 采购实体可能需要在确定记录所递交投标书收讫时间的准确度方面享有一定程度的裁量权。但是, 为了防止滥用和确保客观性, 采购条例应当参照电子商务方面的有关法律规范对此种裁量权加以规范。

3. 认识到自动系统难免发生故障, 从而可能使供应商或承包商无法在截止时间之前递交投标书。采购条例必须述及这些情况并提供采购实体处理这些情况的备选办法。例如, 如《指南》中第 40 条的评注所指出, 在发生故障时, 采购实体必须确定能否充分迅速地重建系统以继续进行采购, 如果能够做到的话, 还需决定是否有必要展延递交投标书的截止时间。但是, 如果采购实体确定系统故障使其无法继续进行采购, 则采购实体可以取消采购, 宣布进行新的采购程序。如果自动系统故障是由于采购实体的轻率行为或故意行为造成的, 且采购实体作出决定是为了处理自动系统故障所产生的问题, 根据《示范法》第八章, 受到影响的供应商和承包商可以就此种故障和此种决定提出质疑。²⁴

第 42 条. 开标

1. 采购条例必须详细述及供应商和承包商亲自或以虚拟方式出席开标的手段和方式。采购条例必须要求采购实体在决定采购程序中仅仅或者结合使用纸质手段使用非纸质通信手段的情况下, 确定的开标方式(开标的地点、方式、时间和程序)应当便于供应商或承包商实际出席和以虚拟方式出席。采购条例可

²³ 《指南》中第 40 条的评注第 3 段。

²⁴ 《指南》中第 40 条的评注第 6 段。

以列出在这些情况下必须考虑的因素，例如时差，以及除开标的实际处所之外是否需要以任何手段确保不能亲自到场或选择使用虚拟处所的人出席开标。²⁵

2. 如上文就第 7 条所指出，采购条例必须述及“通常使用”的通信手段和确保“在同一时间充分地参加会议”的通信手段等概念。在述及后一个概念时，采购条例可以借鉴载于《指南》中第 42 条的评注第 3 段的解释：“在同一时间充分地”意指必须让供应商或承包商在同一时段有机会收到开标期间发出的全部、相同信息。相关信息包括根据本条第(3)款所作的宣读。供应商或承包商还必须能够在观测到任何不正当现象或不准确数据时加以干预，但以其在亲自出席时才能够加以干预为限。不管使用哪种方法，都必须充分提前地向供应商或承包商发送所有相关信息，以便按照第 7 条第(4)款的规定使其能够出席开标。

3. 采购条例还必须规定自动化方式开标的具体保障措施，例如：(a)只有系统明确识别的经授权人员才有权根据本条第(1)款在系统中设定或改变开标时间，同时不能损害投标书的安全性、完整性和保密性；(b)只有此种人员才有权在设定的时间开启投标书。采购条例可以要求至少应由两名经授权人员同步进行开标操作。此处的“同步”是指被指定的经授权人员在几乎相同的时段开启某一投标书的相同部分并记录所开启部分和开启时间；(c)在投标书开启之前，系统应确认投标书的安全性，核实未发现未经授权的进入；(d)经授权人员应当掌握适当的手段以便验证投标书的真实性和完整性以及投标书是否按时提交，同时又不能作任何修改；(e)应当制订措施，防止投标书完整性受损，防止投标书被删除，或者防止系统打开投标书时因病毒或类似感染而损毁；(f)系统的设置还必须确保可对开标期间的所有操作进行追踪，包括识别打开每份投标书及其组成部分的个人以及确定每份投标书的开启日期和时间；(g)系统还必须保证，投标书开启后，只有经授权知悉投标书内容和数据的人（如评审委员会成员或采购程序以后阶段的审计人员）才能查取投标书。²⁶

第 43 条. 投标书的审查和评审

1. 采购条例应当在与《示范法》第 16 条述及其纠正事宜的计算错误作比较的情况下，对稍有偏离、差错和疏漏等概念加以解释。采购实体必须强调，可以纠正而不影响投标书实质内容的任何偏离或差错或疏漏应当可以接受，例如未实质改变或背离招标文件列明的特点、条款、条件和其他要求的偏离或差错或疏漏。不过，不得纠正涉及实质性改变相关提交书的差错或疏漏，例如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的改变。采购条例应当提供可接受和不可接受的偏离、差错和疏漏的实例。

2. 采购条例应当规定对稍有偏离及差错和疏漏进行量化以及在投标书的审查和评审中予以适当考虑的规则，以便可以客观和公平地对投标书进行比较。

²⁵ 关于相关要求的进一步讨论，见《指南》中第 7 条第(4)款的评注。

²⁶ 《指南》中第 42 条的评注第 6 段和第 7 段。

3.采购条例需要规定程序性保障措施，以降低在适用关于纠正和量化稍有偏离及差错和疏漏的规定时采取歧视性做法的风险，例如要求采购实体将审查和评审期间发现的任何稍有偏离及差错和疏漏以及与此相关采取的措施记录在案。

4. 为了详尽无遗地处理提交书中的差错或遗漏以及采购实体或者供应商或承包商可能作出澄清和纠正等所有问题，采购条例可能需要参考颁布国的合同法和其他法律分支，并反映颁布国可能加入的国际协定如世贸组织《政府采购协定》的规定。

5. 关于本条第(5)款和第(6)款，采购条例必须向采购实体提供指导，说明如果中选者未能再次证明其资格根据本条可以作出的选择：要么取消采购程序，要么将采购合同授予下一份中选投标书。应当要求采购实体对取消采购的后果进行评估，特别是替代采购方法的费用。不应当鼓励采购实体总是选择排位第二的中选投标书。如果例如怀疑递交中选投标书的供应商或承包商与递交排位第二的中选投标书的供应商或承包商之间相互串通，可能需要取消采购，因为这可能导致价格异常高的投标书被接受。采购条例必须要求采购实体将所发生的本条第(5)款和第(6)款设想程序的细节以及采购实体作出的决定及其理由记录在案。

六. 就《示范法》第四章提到的采购方法（限制性招标程序、询价程序、不通过谈判征求建议书程序）而言需要由采购条例处理的主题

限制性招标和在征求建议书程序中采用直接邀请办法

1. 在使用限制性招标或征求建议书采购只能从数目有限的供应商或承包商获得的项目方面，采购实体必须述及市场界定问题以及采购实体必须邀请所有能够提供所采购项目的潜在供应商或承包商参加这一保障措施。在这方面，采购条例应当就采购预告这项要求及其对采购的影响作出规范，特别是如果以前未知的供应商或承包商对预告作出回应，必须允许他们提交投标书或建议书，除非其资格不够或因其他原因不符合通知的条款。如果市场规模未被充分知晓或认识，特别是在有多少海外供应商或承包商以及他们在多大程度上对颁布国的采购程序感兴趣等方面，采购条例必须要求进行采用公开和非限制性邀请办法的公开招标或附有资格预审的公开招标。

2. 采购条例应当考虑到第 14 条和第 15 条，其中要求给供应商或承包商递交提交书留出足够时间，述及采取什么措施，降低出现另外的供应商或承包商的情况下增加行政负担和拖延采购的风险。采购条例可要求在预告中列出一项声明，要求感兴趣的供应商或承包商在发布和向采购实体所知道的供应商或承包商提供招标文件日期之前向采购实体表明身份。

3. 关于用来避免审查大量投标书或建议书的费用与采购价值不成比例的直接招标，采购条例必须既述及合理的供应商或承包商最低数目如五个以确保有效竞争，又述及挑选拟邀请参加的供应商或承包商的客观方式，如“先来先得”、抽签、轮流或在商品类市场进行其他随机选择。

询价

1. 采购条例必须详细阐述使用这种采购方法的条件和规则，其中考虑到确保充分的透明度是一个关键问题，因为使用这一方法进行的采购不要求事先登载采购通知，并且可能低于第 23 条所规定的逐项登载合同授标公告的阈值。采购条例应当说明通过这种采购方法采购的项目的类别。采购条例可以要求使用公认的贸易术语，尤其是《贸易术语通则》或者其他通用的标准贸易说明，例如信息技术和通信市场使用的标准贸易说明，以便可以参照行业标准界定设计使用这种方法的现成项目。
2. 采购条例应当考虑采购实体始终考虑询价的替代办法，特别是在电子采购已被广泛使用的地方。对于低价值采购并且为了确保透明度更高的选择，电子询价方法的成本效益往往可能特别高。
3. 如果没有替代办法可用，采购条例必须对确定参与者的方式作出规范，以确保在询价程序中挑选参与者的方式不会限制市场机会或给滥用程序留有余地。滥用的实例包括挑选已知报价高的两个供应商或承包商或地理位置偏远的两个供应商或承包商，从而向第三个也就是内定的供应商或承包商采购，或者向属于某一公司集团或在其他方面处于某种形式的共同财务或管理控制之下的供应商或承包商采购。如果不定期地采购同样的项目，采购条例可要求比较以往报盘并在供应商或承包商之间轮换。在以透明方式选择向哪些供应商或承包商询价方面，使用电子型录作为报价来源尤其会被认为提供了更好的机会，因为可以对照型录中提供相应项目的供应商或承包商，对此类选择进行评价。虽然《示范法》并不要求，但采购条例也可要求如同其他直接招标情形那样登载采购预告。采购条例应当规定专门的监督程序，这种监督程序应当查明按照这一办法中选的供应商或承包商的身份，以便可以对重复性授标进行评价。

不通过谈判征求建议书

1. 除了上文与限制性招标和在征求建议书程序中采用直接邀请办法有关强调的问题之外，采购条例还应当解释这种采购方法的目的，并参考实例说明可以有益地使用这种采购方法的情形。采购条例还必须明确划分建议书“技术、质量和性能”特点与建议书“财务方面”的范围。至于建议书中可能属于以上任何一个类别的内容，《指南》中不通过谈判征求建议书的评注提供了实例。²⁷
2. 采购条例必须具体载明采购实体必须将法律中未列出的哪些最低限信息列入招标文件。如果颁布国其他法律规定具体载明了此类信息，采购条例必须参引这些法律规定。
3. 关于可对招标文件收取费用的考虑在上文第二.D 节述及，这些考虑也适用于第 47 条第(2)款(h)项和(i)项。因此，采购条例必须也结合这种采购方法述及这些考虑。

²⁷ 《指南》中不通过谈判征求建议书的一般说明和主要政策问题的评注第2段。

4. 不过，如果颁布国的采购法允许，采购条例可以规定这种采购方法的变式，这种变式可能适合在采购比较简单的标的时使用：采购实体可以根据达到或超过技术、质量或性能方面最低限度要求的建议书的价格选择中选建议书，前提是邀请书和征求建议书中的评审标准说明作了如此规定。这种做法可能适合下述情形：采购实体不必对建议书的技术、质量和性能特点进行评审打分，而是将衡量建议书技术、质量和性能特点的门槛定在某一较高水准，建议书的评分凡是达到或超过这一门槛的供应商或承包商在任何情况下都能够以大致相当的能力履行采购合同。在此情况下也就无需评审建议书价格以外的任何财务方面了。

七. 就《示范法》第五章提到的采购方法（两阶段招标程序、通过对话征求建议书程序、通过顺序谈判征求建议书程序、竞争性谈判程序、单一来源采购程序）而言需要由采购条例处理的主题

综述

1. 采购条例可帮助对有必要使用第五章采购方法的情形进行更客观的评估。由于这种评估是在采购计划阶段进行的，因此采购条例应当制定这一阶段的适当保障措施，例如要求对采购计划阶段进行完全记录。
2. 采购条例应当述及，可以为协助采购实体而集中提供或从其他来源提供外聘专家协助，以建设以下各方面的能力：成功地与私营部门进行讨论、对话或谈判，以使所有参加者有同等、充分的理解的方式解释采购实体的需要，并评估据此提交的可适当满足自己的需要的投标书和报盘。
3. 采购条例还应当提供关于使用涉及与市场互动的各种采购方法的管理工具、制度和程序保障措施，特别是为了避免发生滥用和腐败的可能性。尤其是在涉及棘手问题或存在着激烈竞争的合同的采购中，采购实体应当规定监督措施，包括程序后审计，以及程序期间设立来自采购实体结构之外的观察员，以评估在实践中使用这些方法的情况。这些措施应当力求防止偏袒某些供应商或承包商，例如在讨论、对话或谈判期间向其中每一个供应商或承包商提供不同信息，并且力求降低无意或有意透露相互竞争的供应商或承包商的商业敏感信息的风险。

两阶段招标

1. 采购条例应当帮助采购实体对有必要使用这种采购方法的情形进行评估。采购条例可以不无裨益地提供这种方法成功运用的实例，例如高技术项目采购，如采购大型客机、通信系统、技术设备和基础设施，包括大型复杂设施或专业性工程。一般而言，采购条例可指示采购实体在下述情况下使用这种方法：如果采购实体一开始不研究市场能提供什么便拟订完整的采购说明，列出了标的所有技术规格、所有质量和性能特征、供应商或承包商的所有相关资质，以及采购的所有条款和条件，这样显然不太可能获得最佳资金效益。

2. 采购条例应当指示采购实体对于适用《示范法》第三章所载公开招标一般性规定方面的所有例外情形使用两阶段招标。《指南》中两阶段招标程序的评注第 1 段至第 3 段提供了此类例外情形的实例。
3. 采购条例可以对《示范法》中关于递交、审查和拒绝初步投标书的规定加以阐述。尤其可以酌情借鉴《示范法》第 43 条第(2)款中的清单列出拒绝初步投标书的理由（注意涉及投标书价格的理由将不适用，因为初步投标书不包括价格）。
4. 采购条例应当解释本采购方法中进行的讨论的目的和性质，尤其是讨论并不涉及任何具有约束力的谈判或议价，可以涉及没有被拒绝的初步投标书中的任何方面，但价格除外。采购条例可以不无裨益地强调，进行讨论是一种选择，但并非义务：采购实体或许有能力根据所收到的初步投标书，在不进行讨论的情况下加以细化并最后确定采购条款和条件。
5. 采购实体应当解释给予所有相关供应商或承包商平等的讨论机会这一概念。此处的“平等机会”是指在必须避免披露机密信息和避免串通的前提下平等对待供应商或承包商。采购条例必须制定措施，以便能够对采购实体遵守法律的这项要求的情况进行监测，例如要求记录并保存与每个供应商或承包商讨论的细节。
6. 采购条例必须提醒，无论是在讨论阶段，还是在经修订的采购条款和条件的编制过程中，都存在着无意或有意泄露相互竞争的供应商或承包商的商业敏感信息的信息风险。按照第 24 条的要求，采购实体必须在采购全程尊重供应商或承包商的技术建议书的机密性。采购条例必须就如何实现这一点提供切实可行的指导意见，例如禁止采购实体泄露在编制标的经修订的技术特点、质量特点和性能特点时使用的信息来源，并要求采购实体避免在经修订的采购条款和条件中使用只有某一个供应商或承包商使用的要求、符号和术语。

通过对话征求建议书

1. 采购条例应当帮助采购实体对有必要使用这种采购方法的情形进行评估。采购条例可以不无裨益地提供这种方法成功运用的实例，例如寻求对技术问题的不同且往往创新的解决方案的采购。举例来说，这种方法适合建筑、建造和基础设施工程的采购，在这种采购中，寻求实现节能和其他可持续采购目标。在这些情况下，可能有许多解决办法可满足采购实体的需要：可能有多种多样的材料，而且可能包括使用一种能源代替另一种能源（在风能燃料、太阳能燃料、化石燃料之间进行选择）。复杂性不一定是技术层面的：以基础设施项目为例，工程的地点不同和类型不同，都会成为主要的变数。复杂程序较低的项目可能需要定制解决办法，例如法律记录存档所用的通信系统，此种系统可能需要可供长期查阅之类的特点，对于此种系统而言，技术卓越是一个因素。在所有这些情形中，只有通过谈判才能评估解决办法的吸引力以及供应商或承包商的个人技能和专门知识；对话对于找出并获得最适合其采购需要的解决办法至关重要。因此，不与供应商或承包商进行对话所涉及的机会成本很高，而进行此种对话过程可带来明显的经济上的好处。

2. 采购条例必须澄清，在哪些情况下不应当使用这种方法。由于此种对话通常涉及复杂、费时的程序，简单项目不宜使用此种方法，此类项目一般都是通过不涉及与供应商或承包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》允许使用竞争性谈判或单一来源采购）。此种采购方法并不涉及那种只寻求降低价格的谈判，后者是通过顺序谈判征求建议书程序所涉及的。此种采购方法也不是为了适用于采购实体需要细化其采购需要并设想拟订据以编拟投标书的单一套采购条款和条件（包括规格）的情形，此种情形应当使用两阶段招标程序。

3. 鉴于两阶段招标和通过对话征求建议书的使用条件和特点有许多相似性，采购条例应当特别注意澄清与两阶段招标相比这种方法的使用目的。此种采购方法的一个显著特点是，除了最低限要求之外，最终提交书的评审并没有单一套完整的采购条款和条件为依据。因此，为了能够使用通过对话征求建议书程序，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，因此为使采购成功必须与供应商或承包商进行对话。

4. 虽然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，但也不应当用这种方法来代替适当的采购筹备工作。因此，采购条例必须列出为了成功运用这种方法而需要在采购计划阶段处理的问题，如查明项目在技术和其他方面的最低限要求以及在对话期间不得改变的项目的参数。

5. 采购条例应当解释在这种采购方法中进行的对话的目的和性质，特别是对话可以涉及建议书的任何方面，包括价格。虽然对话的主要侧重点可能一般都放在技术、质量和性能方面或放在法律问题或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。

6. 采购条例还应当解释，对话的目的并非是让参与对话的任何当事方进行具有约束力的谈判或议价。采购条例应当列出对同时进行的对话的要求，例如，采购实体按照招标条款和条件确定的参加对话的所有供应商或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，以及由相同采购官员或相同采购官员组成的谈判委员会在不同时间与不同供应商或承包商进行对话。

7. 如果颁布要求事先批准才能使用这种采购方法的机制，²⁸采购条例必须规范颁布国在本法中指定的审批机关在采购程序中的权力，特别是，这些权力是在批准采购实体使用此种采购方法之后即告结束，还是扩展至对实施程序的方式进行某种形式的监督。在处理这些问题时，采购条例应当特别注意在下述情况下需要避免在采购程序的这一阶段和随后阶段的利益冲突：例如由相同实体批准使用这种办法，随后又核准采购合同生效或参与审查由采购程序产生的索赔。

²⁸ 至于哪些条文，见《指南》中通过对话征求建议书的使用条件（第 30 条第(2)款）的评注第 5 段。

8. 上文第四节就招标方法提出的考虑和上文第六节就限制性招标和征求建议书提出的直接招标的某些方面也适用于通过对话征求建议书程序。因此，采购条例必须也结合这种采购方法述及这些考虑。
9. 采购条例应当建议与至少三个供应商或承包商进行对话，如果确定了最多向多少供应商或承包商征求建议书，这个最高数目应高于允许进入对话阶段的供应商或承包商的最高数目，以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。
10. 与此同时，采购条例应当述及只有一份或两份建议书具有响应性的情况：在这种情况下，并不妨碍采购实体继续进行采购，因为采购实体无论如何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。
11. 采购条例应当列出或参引颁布国法律中采购实体可据以不允许供应商或承包商参加进一步对话的所有理由，同时考虑到《示范法》给予采购实体终止与某一供应商或承包商的竞争性对话的权利不是无条件的，例如，不能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。另一方面，在下列情况下，必须将供应商或承包商排除在外：根据第 21 条（利诱、不公平竞争优势或利益冲突），或者供应商或承包商不再具有资格（例如，已经破产），或者他们在对话阶段在实质方面偏离了采购的基本要求（如采购标的、最低限要求或采购开始时即已确定不可作为对话内容的要求）。
12. 采购条例可以要求在所有这些情形中采购实体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。采购条例也可以要求采购实体在采购程序一开始就让供应商或承包商了解，法律要求采购实体根据哪些理由将其排除在采购程序之外。
13. 采购条例应当鼓励更好地进行采购规划，使采购过程更有可预测性，特别是要求采购实体在征求建议书中列入程序的预计时间表，以便双方更好地了解各个阶段的时间安排，了解需要和应当以及在哪个阶段提供哪些资源（人员、专家、文件、设计方案等）。采购条例也可以要求采购实体指明预期供应商或承包商必须投入时间和资源的最长时期。
14. 采购条例应当解释对话期间对采购程序开始时提出的采购条款和条件的修改程度的限制，在此过程中考虑到进行修改的灵活性是这种方法本身所具有的特征，作出过多限制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）。
15. 采购条例必须举出实例，说明根据第 49 条第(9)款的要求，哪些修改是可以接受的，哪些是不能接受的。一般而言，除非是对采购的基本条款和条件作出修改，应当允许作出任何修改，对采购的基本条款和条件的修改必然导致新的采购（采购标的、资格和评审批准、最低限要求以及采购实体在采购开始时明确说明将排除在对话范围之外的任何内容）。
16. 采购条例必须列出旨在实现对话期间公平、平等和公正对待所有参加者的切实可行的措施。除《示范法》本身所确定的措施（例如由同样的采购实体代

表在同一时间进行对话，以及向参加的供应商或承包商分发相关文件和信息所涉及的措施）之外，采购条例应当确定其他一些措施，例如确保在同一时间、用同样多的时间与参加者一起审议同样的问题，以及确定与不同参加者举行会议的顺序的规则。

17. 采购条例应当解释，禁止在提出最佳和最终报盘之后进行谈判并不涵盖在遵守第 16 条规定的限制例如禁止在澄清过程中改动价格或其他重要信息的前提下，根据该条寻求澄清的可能性。

18. 采购条例必须要求采购实体书面记录并保持与每个供应商或承包商对话的详细情况。

通过顺序谈判征求建议书

1. 采购条例应当帮助采购实体对有必要使用这种采购方法的情形进行评估。采购条例可以不无裨益地提供这种方法成功运用的实例，例如用于较复杂标的的采购，在这种采购中，建议书技术特点、质量特点和性能特点的审查和评审有可能而且必须与建议书财务方面的审查分开进行，并且就建议书的商业或财务方面进行谈判是必不可少的——建议书的这些方面可能有很多变量，采购开始时是无法全部预测和具体规定的，必须在谈判阶段加以细化和商定。如需就建议书的其他方面进行谈判，则不能使用此种采购方法。实务中使用此种方法的例子包括咨询（例如顾问）服务。

2. 上文第四节就招标方法提出的考虑和上文第六节就限制性招标和征求建议书提出的直接邀请办法的特定方面也适用于通过顺序谈判征求建议书程序。因此，采购条例必须也结合这种采购方法述及这些考虑。

3. 此种采购方法谈判阶段之前的所有阶段与不通过谈判征求建议书相同。因此，采购条例也应当结合这种采购方法述及上文第六节相关部分提出的问题。

4. 采购条例应当解释在这种采购方法中进行的谈判的目的和性质，特别是谈判只可以涉及建议书的商业或财务方面，谈判是顺序进行的，而不是同例如竞争性谈判中一样是同时进行的。如同不通过谈判征求建议书一样，采购条例应当明确划分建议书“技术、质量和性能”特点与建议书“财务方面”的范围。至于建议书中可能属于任何一个类别的内容，《指南》中不通过谈判征求建议书和本采购方法的评注提供了实例。²⁹

5. 采购条例必须强调本法中采购合同不得授予已经与其终止谈判的供应商或承包商的要求。《指南》中本采购方法的评注载列采购实体决定终止与最佳或排名较靠前的供应商或承包商的谈判应当考虑的因素。³⁰

²⁹ 《指南》中不通过谈判征求建议书的一般说明和主要政策问题的评注第2段以及通过顺序谈判征求建议书程序（第50条）的评注第3段。

³⁰ 通过顺序谈判征求建议书程序（第50条）的评注第4至7段。

6. 采购条例可能需要规定切实可行的措施，鼓励既可约束供应商或承包商又可约束采购实体以诚信进行谈判。采购条例还可以列入旨在增强采购实体的谈判地位的措施。此类措施可以包括要求采购实体在招标文件中确定谈判的期限。

竞争性谈判

1. 采购条例必须强调这种采购方法的特殊性，在存在紧迫性、发生灾难性事件以及需要保护颁布国的基本安全利益的情况下，可以尽可能优先于单一来源采购考虑这种采购方法。不能将这种方法当作《示范法》中任何其他方法的替代办法。

2. 采购条例必须要求，即使在存在紧迫性、发生灾难性事件以及需要保护颁布国的基本安全利益的情况下，采购实体也应当首先考虑使用公开招标或任何其他竞争性采购方法。如果采购实体认为使用其他竞争性方法不切实际，采购实体必须始终优先于单一来源采购考虑使用竞争性谈判，除非采购实体认为，由于情形极端紧迫或存在另一种极为明显的理由，必须使用《示范法》第 30 条第(5)款规定的单一来源采购（例如，缺乏竞争基础或者涉及专属权）。

3. 采购条例应当举例说明有必要使用这种采购方法的情形，例如自然灾害之后需要紧急医疗用品或其他用品，或者需要替换一件已经无法正常工作的经常使用的设备。采购条例应当解释，如果紧急情形是由于采购实体未制定采购计划或其他行动（或不作为）造成的，则不能使用此种采购方法。采购条例必须阐明通过此种方法采购的范围也必须与紧急情形本身直接相关。换句话说，如果对某件设备存在紧急需要，同时预期还需要几件同类设备，则只能就最急需的该件设备使用竞争性谈判。

4. 采购条例可以对竞争性谈判的使用规定其他要求。采购条例可以要求采购实体采取以下步骤，例如：制定与进行谈判有关的基本规则和程序，以帮助确保以高效方式进行谈判；编拟各种文件作为谈判基础，其中包括列明拟采购标的的说明或者所希望的合同条款和条件的文件；请与之谈判的供应商或承包商列出细目价格，以协助采购实体对报盘进行比较。

5. 直接招标办法是这这种采购方法的固有特征，因为这种采购方法是向采购实体确定的数目有限的供应商或承包商招标。这种采购方法提出的问题与上文第六节结合限制性招标和征求建议书讨论的问题相同，例如登载采购预告的后果，特别是出现未知的供应商或承包商请求参加竞争性谈判，以及确保以不歧视的方式挑选供应商或承包商的机制。采购条例也必须结合这种采购方法处理这些问题。

6. 采购条例尤其必须论及直接招标办法中登载采购预告的例外情形，因为这些例外情形也与竞争性谈判的使用条件相关。在紧急情形中，采购实体使用竞争性谈判，虽然并不一定要登载此种通知，但还是可以选择这样做的。如果是为保护国家的基本安全利益而使用竞争性谈判，需要登载采购预告，但根据颁布国的法律规定可能适用的基于保密的例外情形除外。举例来说，涉及保护国

家基本安全利益的采购也可能涉及机密信息；在这种情况下，（颁布国的采购条例或其他法律规定）可以授权或要求采购实体不登载与采购有关的任何公告。采购条例必须列明此种授权或要求，或者参引颁布国列明此种授权或要求的其他法律规定。

7. 采购条例可以建议与至少三个供应商或承包商进行谈判，以确保有效竞争。

8. 采购条例应当解释在这种采购方法中进行的谈判的目的和性质，特别是谈判可以涉及建议书任何方面，谈判涉及议价，是同时进行的，而不是同通过顺序谈判征求建议书那样是顺序进行的。

9. 采购条例可以不无裨益地参引《示范法》中旨在确保透明度以及公平、平等和公正对待以此种采购方法进行的采购的参加者的所有保障措施。除《示范法》本身就这种采购方法专门确定的保障措施（例如由同样的采购实体代表在同一时间进行对话，以及向参加的供应商或承包商分发相关文件和信息方面的措施）之外，保障措施还包括要求保持采购程序的详细记录，其中包括与每一个参加程序的供应商或承包商谈判的详细内容，并允许供应商或承包商查阅记录，这些都在第 25 条中作了规定。采购条例应当确定其他保障措施，例如向所有应邀参加竞争性谈判者提供参加谈判的平等机会。采购条例还可以规定一些切实可行的措施，例如确保在同一时间、用同样多的时间与参加者一起审议同样的问题，以及在招标文件中说明确定与不同参加者举行会议的顺序的规则、谈判阶段的最长时限和与每个供应商或承包商谈判的时限。采购条例也可要求采取监督措施，如谈判期间由采购实体结构之外的某人对程序进行监督。采购条例也可要求设立一个谈判委员会，并对其构成和运作加以界定。

10. 采购条例必须载列旨在确保采购实体平等对待所有参加的供应商或承包商的措施。此类措施包括要求采购实体以书面形式发出最佳和最终报盘征求书，并同时将其发给所有参加的供应商或承包商，以便他们都能够收到关于终止谈判和可用来编拟最佳和最终报盘的时间的信息。

11. 如同涉及最佳和最终报盘的其他采购方法一样，采购条例必须述及禁止在最佳和最终报盘提交之后进行谈判和有可能要求根据《示范法》第 16 条对最佳和最终报盘的条款和条件作出澄清和解释之间的区别。

单一来源采购

1. 采购条例必须列入防止防止采购实体在能够使用其他采购方法的情况下使用单一来源采购的措施。

2. 采购条例应当述及导致使用单一来源采购的不同情形，例如：(a)客观上不存在单一来源采购的其他替代办法，例如只有一个供应商或承包商能够提供采购标的，或是因为该供应商或承包商对采购标的享有专属权，或是因为可证实此种专属性的其他原因；以及(b)由于其他原因，例如执行社会经济政策或保护国家的基本安全利益，颁布国的法律准许或要求使用单一来源采购。除了这些客观和经授权的使用单一采购来源的理由之外，采购实体没有制定适当的采购

计划或缺乏考虑和使用替代方法或工具的能力也可作为使用单一来源采购的理由。

3. 在由于缺乏任何替代办法而使用单一来源采购的情况下，采购条例必须制定或阐明用来核实采购实体援引的使用单一来源采购的理由是否在客观上确实合理的措施。其中包括要求及时发布单一来源采购预告，以此作为一项基本保障措施：可借此检验采购实体所断定的只有一个专属供应商或承包商是否属实，从而增进采购做法这方面的透明度和问责。采购条例可以确立最低要登载此类预告多长时间，采购程序才能开始，并要求最广泛地传播该预告。如果出现其他供应商或承包商，采购条例必须要求使用另一种采购方法再进行一次采购，因为在此情况下使用单一来源采购的理由就不复存在。其他措施包括核实编拟采购标的说明的做法（编拟采购标的说明时可能缩小范围，人为地将有关市场局限于单一来源；这种做法会有意无意地助长垄断和腐败。）为此，采购条例可以鼓励使用功能性说明（性能/产出规格）。

4. 在由于其他原因，颁布国的法律准许或要求使用单一来源采购的情况下，采购条例应当对相关使用条件的适用及其限制作出解释，例如：

(a) 就《示范法》第 30 条第(5)款(b)项规定的使用条件即极端紧迫而言，采购条例可以解释，紧迫性必须达到与多个供应商或承包商进行谈判将不切实际的极端程度。与竞争性谈判的情况一样，采购的范围必须同极端紧迫情形相关，因而使用此种方法采购的数量有限：使用紧急程序采购的数量应当严格限于该紧急情况所产生的需要。例如，灾难事件发生后，对洁净水和医疗用品的需要是最紧迫的；同样灾难可能产生对临时住房的需要，但也许没有如此紧迫，临时住房可以通过其他方法采购；

(b) 就第 30 条第(5)款(c)项规定的使用条件即需要按照现有货物、设备、技术或服务实现标准化或与之配套而言，采购条例必须规定以下规则，即无论在规模上还是在时间上都应当限制此种情形下的采购。采购条例还应当强调，这种理由必须是真正的例外：否则的话，所援用的需要可能实际上是由于采购实体的采购计划不周而造成的；

(c) 就第 30 条第(5)款(d)项规定的使用条件即为保护国家基本安全利益而使用单一来源采购而言，采购条例必须解释，只有采购涉及机密信息，采购实体认为使用其他任何采购方法（包括诸如竞争性谈判这样的另一种特殊采购方法）均不能充分保护相关信息的情况下，使用单一来源采购而不使用另一种采购方法才是适当的；如上文第二.B 节所述，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，只能在颁布国采购条例和其他法律规定允许的限度内适用；

(d) 就第 30 条第(5)款(e)项规定的使用条件即为执行颁布国的社会经济政策而使用单一来源采购而言，采购条例必须详细述及征集和接收意见阶段，以使征集意见的机会具有实际意义。采购条例应当规定通知的最低限内容，特别是鼓励就是否只有一个供应商或承包商发表意见，以避免滥用这类单一来源采购以偏袒某个供应商或承包商。采购条例还应当对这些规定的其他方面作出规范：特别是，征集意见的具体对象（例如，当地社区），征集意见的目的或效

果，特别是收到的负面意见。采购条例应当要求采购实体在发出采购公告和开始采购程序之间留出充足时间，以便分析和记录任何公众成员提出的意见并根据请求作出解释。如果颁布了要求事先批准才能基于这种理由使用单一来源采购方法的机制的条文，³¹采购条例必须规范审批机关的权力，特别是，这些权力是在批准采购实体使用此种采购方法之后即告结束，还是扩展至对实施程序的方式进行某种形式的监督。在处理这些问题时，采购条例应当特别注意在下述情况下需要避免在采购程序的这一阶段和随后阶段的利益冲突：例如由相同实体批准使用这种办法，随后又核准采购合同生效或参与审查由采购程序产生的索赔。

5. 如果采购实体没有制定适当的采购计划或缺乏考虑和使用替代方法或工具的能力是使用单一来源采购的理由，则采购条例述及这些理由时必须确定旨在制定适当的采购计划和建设审议和使用单一来源采购替代方法的能力的措施。例如，无第二阶段竞争的封闭式框架协议可以有效地应对极端紧迫情形，条件是，事先已经按照定期出现或在某一时间框架内出现的某种已确定的和可能的需要订立了封闭式框架协议。可以针对简单的标准化项目订立开放式框架协议，针对较复杂项目订立封闭式框架协议，以应对紧迫需要或者为标准化和配套之故而需要从同一来源添购供应品的情况。如果由于紧迫情况、紧急情况和保护颁布国基本安全利益情况而需要现成项目，可以使用询价和电子逆向拍卖来代替单一来源采购。如果必须进行谈判，但又不可能使用更加严谨和更具有透明度的其他采购方法，应当使用竞争性谈判。这是因为，竞争性谈判原本就比单一来源采购更具有竞争性，而且《示范法》条款为规范竞争性谈判程序设置了更多保障措施，这样就使得竞争性谈判比单一来源采购更加严谨和更具有透明度。

6. 直接招标办法是这种采购方法的固有特征，因为这种采购方法是向采购实体确定的单个供应商或承包商招标。这种采购方法提出的与上文第六节结合限制性招标和征求建议书讨论的问题相同，例如登载采购预告的后果，特别是出现了对使用单一来源采购提出质疑的供应商或承包商，这一点也在上文第3段作了讨论。采购条例也必须结合这种采购方法处理这些问题。

7. 采购条例尤其必须论及直接招标办法中登载采购预告的例外情形，因为这些例外情形也与单一来源采购的某些使用条件相关。在极端紧迫情形中，采购实体使用单一来源采购，虽然并不一定要登载此种通知，但还是可以选择这样做的。如果是为保护国家的基本安全利益而使用单一来源采购，需要登载采购预告，但根据颁布国的法律规定可能适用的基于保密的例外情形除外。举例来说，涉及保护国家基本安全利益的采购也可能涉及机密信息；在这种情况下，（颁布国的采购条例或其他法律规定）可以授权或要求采购实体不登载与采购有关的任何公告。采购条例必须列明此种授权或要求，或参引颁布国列明此种授权或要求的其他法律规定。

³¹ 至于哪些条文，见《指南》中单一来源采购的使用条件（第30条第(5)款）的评注第8段。

8. 采购条例可以不无裨益地参引《示范法》中旨在确保以此种采购方法进行的采购的透明度的所有保障措施，例如关于采购的预告的要求，关于授予采购合同的公告的要求和关于保持采购程序（包括使用单一来源采购的理由）的全面记录的要求。

八. 就电子逆向拍卖（《示范法》第 31 条和第六章（电子逆向拍卖））而言需要由采购条例处理的主题

综述

1. 采购条例必须解释电子逆向拍卖的主要特征，突出说明这种方法与传统拍卖的主要区别（如电子逆向拍卖是使用自动评审的在线拍卖，出价人的匿名性以及竞拍过程的保密性和可追踪性可以得到保全，这种拍卖始终是授予采购合同之前的最后阶段）。在这方面，采购条例应当借鉴《示范法》第 2 条中电子逆向拍卖的定义和《指南》中关于第六章的一般性评注。为避免混淆和不应有的解释，采购条例应当特别解释电子逆向拍卖的定义中使用的“相继提交更低出价”指的是相继降低出价或者改进对采购实体的总体报盘。

2. 上文结合第 7 条和第 40 条以及《指南》中强调的使用电子采购中的真实性、数据完整性、安全性和相关议题等问题在电子逆向采购中尤其相关，因为根据《示范法》，电子逆向拍卖不言而喻是在线举行的。因此，采购条例应当处理技术问题，如确保有适当的基础设施，有关互联网网站可以使用并有足够的带宽支持，有适当的安全措施以避免出价人未经授权获得竞争对手的商业敏感信息的风险提高等。

3. 采购条例必须述及为顾及拍卖的在线特征并确保拍卖过程的透明度和可预测性而必须在招标文件中提供的关于拍卖的技术方面的内容（例如，连线规格、所用设备、网站、任何特殊软件、技术特征和有关的能力）。采购条例必须要求采购实体为每次电子逆向拍卖编拟拍卖施行规则。采购条例可以规定或要求制定拍卖施行标准规则，采购实体可以对这些规则进行调整以满足特定采购的要求。拍卖施行规则至少必须具体规定：

(a) 拍卖过程中向投标人披露的信息类别，以及向投标人提供信息的方式和时间（为保证公平、平等和公正待遇，起码应做到同时向所有出价人提供同样信息）；

(b) 延长提交出价截止时间的标准和程序；

(c) 需要暂停或终止拍卖的情形；

(d) 在终止或暂停拍卖的情形下保护出价人利益的程序保障措施，例如：立即同时通知所有出价人暂停或终止的消息；如果是暂停，则告知重新开始拍卖的时间和结束拍卖的新的最后期限。在独立电子逆向拍卖被终止的情况下，规则应当具体规定终止是否必然导致取消电子逆向拍卖，还是可以基于终止时的结果授予合同；

(e) 结束拍卖允许适用的标准，例如：(一)规定的拍卖结束日期和时间已过；(二)在规定期限内，采购实体未收到胜过排位最高出价的任何新的和有效价格或价值；或者(三)电子逆向拍卖通知中确定的拍卖各阶段已按规定数目完成。采购条例还应明确指出，这些标准中的每一项都会涉及事先提供具体的补充信息；指导意见应扩充相关信息的类别。例如，上文第(一)项要求具体指明允许在收到最后出价之后过多少时间结束拍卖。上文第(三)项要求事先提供关于拍卖只有单一阶段还是有多个阶段的信息（如属后一种情况，所提供的信息应当包括阶段数以及每一阶段的期限，以及每一阶段完成后的结果是什么，例如，是否设想在每一阶段结束时将某些出价人排除在外）；

(f) 当拍卖过程中使用的系统发生故障、失灵或瘫痪时应当依循的程序；

(g) 关于出价人可以出价的限制，拍卖期间任何新的出价需在价格或其他价值上做出改进的最低要求或者对此种改进的限制。就后一种情形而言，所提供的信息必须就这些限制做出解释（可能是拟采购项目的技术特性本身要求这些限制）。

4. 考虑到需要确立用来挑选中标者的数学公式和编拟关于进行拍卖的详细规则，采购条例必须要求比其他采购方法更详细地制订计划。

5. 采购条例应当建立或要求采购实体建立监测使用电子逆向拍卖等手段的市场的竞争情况的机制。采购条例应当要求采购实体具备关于以往的类似交易、相关市场和结构的确凿情报。在重复性采购中，如果同一批、少数出价人参加电子逆向拍卖，并且有出价人操纵电子逆向拍卖结果的任何证据，采购条例应当要求对采购程序加以修改。

第 31 条. 电子逆向拍卖的使用条件

1. 采购条例应当帮助采购实体对应当和适宜使用这种采购方法的情形进行评估。采购条例应当指导采购实体如何在采购程序开始之前考察有关市场，以确定拍卖的相关风险和益处，并应当鼓励使用常用采购词汇，以代码指称或通过引用市场界定的一般标准来指称采购标的。采购条例必须强调，电子逆向拍卖最适合常用货物和服务，这些货物和服务一般有着高度竞争的广泛市场，采购实体可以发布详细说明或提及行业标准的说明，出价人的报盘提供的质量或技术特点相同。其中包括办公用品、商品、标准信息设备、初级建筑产品和简单服务。不需要复杂的评审程序；预期不会受购后费用的影响（或影响有限）；初始合同完成后预计不会有后继服务或额外收益。非量化因素重于价格和数量考虑的采购类型，包括涉及诸如工程或咨询服务（例如顾问服务）的采购，以及其他基于质量的采购，不适合使用电子逆向拍卖。

2. 采购条例可以——也许是暂时并在采购法允许的范围内——将电子逆向拍卖的使用限于已知有竞争性的市场（例如有足够数目的出价人以确保竞争并保全出价人的匿名性），或者实行定性限制，如将电子逆向拍卖的使用限于采购货物，因为采购货物时成本结构可能比较容易辨别。采购条例可载列适合通过电

子逆向拍卖采购的项目的示例性清单，或者列明适合或不适合采用此种采购手段进行采购的特定项目的一般特征。

3. 采购条例可以确定法律所允许的使用电子逆向拍卖的其他条件，比如说，集中采购以分摊建立电子逆向拍卖操作系统的费用，包括第三方信息技术和服务供应商的费用，并借鉴第 11 条的相关规定及其评注就“价格”标准的概念提供指导意见。在后一种情形中，采购条例应当解释，确定中选提交书涉及非价格标准的，这类标准必须可量化且能够以金额表示（如数字、百分比）：本规定优先于第 11 条的告诫性条款，即应“在可行范围内”用金额表示。虽然如《指南》中第一章的介绍所述，理论上所有标准都能够以金额表示，但能够以客观和可证明的方式以金额表示某项评审标准时，才会产生最佳结果。

第 53 条. 作为独立采购方法的电子逆向拍卖

1. 采购条例应当帮助采购实体评估有必要在拍卖前确定出价人的资格或者对初步出价进行审查和（或）评价的情形。举例说，在现成标的的采购中，几乎不存在出价最后不具响应性的风险，出价人不具资格的风险也很小。因此，对拍卖前核对的需要相应较低。在这种情况下，供应商或承包商在拍卖前作出简单声明足矣（例如，声明其拥有必要资格，了解采购标的的性质并且有能力提供采购标的）。在另一些情况下（例如，在只允许那些有能力交付预先设定最大排放量的汽车的供应商或承包商进入拍卖程序时），可能有必要在拍卖之前评估响应性，并因此而要求提交初步出价。在其中一些情况下，采购实体似应在拍卖之前对提交了具响应性初步出价的供应商或承包商进行排位（在所举示例中，将根据排放量对初步出价通过设定阈值的供应商或承包商进行排位），以便表明其所处的相对位置以及为增加在拍卖中的胜算机会而可能需在拍卖中对各自出价作出改进的程度。在这种情况下，拍卖之前必须进行初步出价的评审。

2. 采购条例应当确定除本条所列要求之外必须列入招标文件的任何要求。如果此类要求载于颁布国其他法律规定，采购条例应当提及这些法律规定。

3. 如上文第四节所强调，采购条例必须具体规定登载拍卖邀请书的媒介和方式，包括以确保海外供应商和承包商有效查取的方式在国际上登载。

4. 关于第 53 条第(4)款，为便于参考，采购条例应列出否决初步出价的所有理由，例如下述各条下的理由：阐明了取消资格的理由的第 9 条、阐明了响应性标准的第 10 条、关于否决异常低价提交书的第 20 条以及关于以供应商或承包商利诱、不公平竞争优势或利益冲突为由将其排除在外的第 21 条。

第 54 条. 作为授予采购合同前的一个阶段的电子逆向拍卖

采购条例应当列出宣布作为采购程序开始时挑选中选供应商或承包商的方法的电子逆向拍卖可能被取消的所有情形，例如参加的供应商或承包商的数目不足以确保有效竞争（第 55 条第(2)款）或者因为例如在采购程序的早期阶段出价人的匿名性已遭损害而有串通风险（第 19 条，使得采购实体可以取消采购程序，而串通风险可以作为取消电子逆向拍卖和整个采购程序的理由）。

第 55 条. 电子逆向拍卖的登记和举行拍卖的时间

1. 采购条例应当详尽列出登记参加拍卖的供应商或承包商数目不足以确保有效竞争仍应当继续进行电子逆向拍卖的所有情形。本条的这些条文在这方面不是规定性的：其中允许采购实体自行决定在这种情形下是否应当取消拍卖。不取消拍卖的决定可能有悖于竞争和避免串通的普遍性目标，因此只有在真正特殊的情况下才有理由这样做，即尽管缺乏有效竞争也必须继续进行采购。
2. 关于电子逆向拍卖用作其他采购方法或手段中的一个阶段，采购条例可以提供一种选择，允许采购实体在招标文件中规定可以根据初步出价授予采购合同。这种选择可视为采购程序中剩余的参加者数目不足以确保电子逆向拍卖中的有效竞争的情况下或可能发生串通的情况下取消采购的一种替代办法。

第 56 条. 电子逆向拍卖期间的要求

1. 采购条例必须禁止在拍卖期间和拍卖之后包括在拍卖被终止或暂停的情况下披露出价人的身份。以任何形式明示和间接披露均须禁止，采购条例必须举例说明本禁令意在涵盖的间接披露的方式。
2. 采购条例必须要求代表采购实体的拍卖系统运营商必须受拍卖施行规则约束，特别是在拍卖之前、期间和之后不以任何方式披露出价人身份的规则。

第 57 条. 电子逆向拍卖结束后的要求

1. 采购实体必须就中标者资格不够或其出价不具响应性或以价格异常偏低为由被否决等情况下采购实体在本条下可以作出的选择提供指导：要么取消采购程序，要么将采购合同授予排位第二的中标出价人。应当要求采购实体评估取消拍卖的后果，特别是，是否可能在同一采购程序中再举行一次拍卖，以及替代采购方法的费用。尤其是，出价人的匿名性可能已经受到损害，也可能无法重新开始竞争。但这一风险不应促使采购实体总是选择排位第二的中标出价人。如果例如怀疑递交中标出价人与排位第二的中标出价人之间相互串通，可能需要取消采购，因为这可能导致价格异常高的出价被接受。
2. 采购条例必须要求拍卖之后严格按照《示范法》的适用规定迅速采取行动，确保在合理可行的情况下尽早确定最后结果。本条所述的步骤不应被当作一种破坏自动确定中标出价的机会。因此，采购条例必须要求采购实体将所发生的本条所设想的程序的细节以及作出的决定及其理由记录在案。

九. 就框架协议程序（《示范法》第 32 条和第七章（框架协议程序））而言需要由采购条例处理的主题

综述

1. 采购条例必须澄清框架协议在颁布国的性质。根据《示范法》，框架协议虽非《示范法》所界定的采购合同，但在颁布国仍然可以是可执行的合同。因此颁布国的采购条例或其他法律规定需要处理诸如从合同法的角度看框架协议可否执行的问题。采购条例尤其必须澄清国家政府是否有义务使用框架协议，以及根据颁布国的法律，供应商或承包商在第一阶段的提交书可能在多大程度上有约束力。就开放式框架协议而言，采购条例必须明确规定，在最初订立之后加入的供应商或承包商一经加入就需要受其条款的约束。
2. 采购条例必须解释与使用框架协议有关的采购情形和需要作出的各种决定之间的联系，特别是如果适宜使用框架协议，拟订立的框架协议的类别、框架协议的范围、供应商或承包商当事方的数目、如有的话中央采购机构的作用等等。
3. 关于拟订立的框架协议的类别，采购条例必须解释在法律规定的三类框架协议中，如何根据每一类框架协议中的不同竞争方式在其中作出选择。第一阶段确定采购需要时能够以及应当精确到什么程度，将决定着第二阶段能够进行竞争和应当进行竞争的程度。如果能够准确界定采购需要，而且采购需要不会在框架协议期间发生变化，则应使用无第二阶段竞争的框架协议，由于第一阶段就确定对所有项目或某些项目的胜出供应商或承包商，将在第一阶段实现最大程度的竞争并可产生最佳报盘。但是，这种办法不够灵活，要求有准确的计划：死板的标准化要求既难以做到也不适合，特别是在集中采购的情况下——这种采购中，个别采购实体的需要各有不同，可能应当细化各项要求，因此在第一阶段表示需要的准确度较低；而不确定市场（如未来紧急采购）也属于这种情况。如果采购实体的需要可以保持不变，但市场是动态或多变的，因此需有第二阶段竞争，除非在框架协议中处理多变性问题（例如规定一种价格调整机制）。第二阶段竞争的范围越大，行政管理就越复杂、越耗费时间，第一阶段报盘成为最终报盘的可预测性也越低；因此也就更难以编制有效预算。如果第二阶段的竞争范围广泛，第一阶段进行严格竞争可能也就没有什么好处可言了；只要对资格和响应性进行评价足矣。
4. 采购条例必须处理的一个相关问题是在单供应商框架协议和多框架协议之间的选择。从框架协议的行政效率来看，适合多供应商框架协议的情况更普遍，而相关市场的性质可能表明，单供应商的框架协议亦有益处（例如，保密或供应安全是重要考虑的情况，或者市场上仅有一个供应商或承包商的情况）。此外，单供应商封闭式框架协议提供的可能性是，由于为某一供应商或承包商带来潜在生意的可能规模而获得最高的总和采购优惠价，特别是如果采购实体的需要在整个市场上占相当大的比例的话，不过条件是今后采购数量有足够的确定性（例如要求采购实体作出有约束力的承诺）。这类协议还可以增加供应安全，但以有关供应商或承包商可能有能力满足全部需要为限。多供应

商框架协议更常见，适合起初并不知道谁将是第二阶段胜出供应商或承包商的情形，特别是估计有关需要会在框架协议期间第二阶段发生变化或加以细化的情形，而且也适合多变和动态市场。这种框架协议还便于进行集中采购，并能在怀疑单一供应商能否满足全部需要的情况下加强供应安全。

5. 采购条例应当强调，良好的采购计划是确立有效的框架协议的关键：框架协议并不能替代采购计划。需要为框架协议程序的两个阶段制定有效的计划。没有有效的采购计划，就不能选择正确的框架协议类别，不能订立有效的框架协议，且不能确保框架协议的有效运行。采购条例应当强调，框架协议本身应当完整地列明所有条款和条件、采购标的说明（包括规格）以及评审标准，这样既可以提高参与度和透明度，也可以限制在框架协议运行期间改变条款和条件。

6. 采购条例可以要求采取措施，确保进行适当的能力建设，以便能够作出最佳决策，因为有效运作框架协议所必需的能力可能高于《示范法》所设想的其他采购方法和手段；培训以及其他能力建设措施将是确保成功和恰当使用框架协议的关键。

7. 采购条例还应当处理以下问题，例如监测框架协议的运行情况以评估其在每项采购中以及在整个采购市场的有效性（是否在行政效率和资金效益方面真正实现了预期效果），框架协议对相关市场竞争情况的影响，尤其是是否存在垄断市场或寡头垄断市场的风险，以及遵守《示范法》所载旨在确保其运行的透明度、竞争和客观性的保障措施的情况。还应当监测个别采购实体使用框架协议的情况，并比照单项采购的市场价格从价格方面对框架协议的运行情况进行监测。少数几个采购实体对框架协议使用不当或使用不足，可能造成提高报盘价格或降低报盘质量的情形。

8. 如果颁布国要求或者鼓励（或打算鼓励）以电子方式运行所有框架协议，采购条例可以要求集中保存所有框架协议，从而进一步提高运行过程的透明度和效率并便于进行监测。

第 32 条. 框架协议程序的使用条件

1. 采购条例应当帮助采购实体对应当和适宜使用框架协议程序的情形进行评估。采购条例应当载列加强就框架协议程序的使用及其类别作出决定的客观性，因此有利于监测某项决定是否符合特定框架协议具体情况合理决定的各项措施。

2. 适宜使用框架协议程序的第一种情形是“估计”采购实体的需要是“不定期或重复”出现的。采购条例应当解释，这些条件虽不是累加条件，但实际上通常有所重叠。第二种情形是对采购标的需要“可能在紧急情况下出现”。不定期需要的提法是指时间、数量甚至需要标的本身都不确定，这种提法可便于使用框架协议保证供应安全，并应对重复采购。条例还应当述及“预计”一词，以及如何客观评估产生预期需要的可能性。采购次数越多，两阶段程序的行政成本越低；也就是说，重复采购中框架协议的使用率增加了。至于不定期

采购，必须根据产生需要的可能性以及框架协议所提供的安全性来确定这些费用（例如，事先讲好价格及其他条件）。

3. 采购条例可以举例说明哪些产品可以考虑使用框架协议程序：商品类采购，如文具、零部件、信息技术用品和维护，在这类采购中，市场竞争可能很激烈，而且通常定期或重复进行采购，数量可能不定。框架协议程序还适合不止一个来源的项目的采购，如电力，还适合估计今后可能会紧迫或紧急需要的项目的采购，如药品（其主要目的是避免因发生紧急情况和不测事件而使用单一来源采购导致价格过高和质量低劣）。这些类型的采购可能需要供应安全，而需要专用生产线的专业项目可能也是如此，对于这些采购，框架协议也是适当的手段。

4. 采购条例可以举例说明哪些采购不应当考虑使用框架协议程序：每次采购使用的条款和条件（包括规格要求）都不同或者预期这些条款和条件在授予采购合同之前会改变的复杂采购，例如涉及大型投资或资本合同、技术性专业性很强的项目以及较为复杂的服务的采购，一般不适合通过框架协议程序进行采购。

封闭式框架协议的授予和要求（第 58 条和第 59 条）

封闭式框架协议的授予

1. 采购条例应当向采购实体提供指导，帮助其考虑到《示范法》第 28 条的规定选择授予封闭式框架协议的方法。重视封闭式框架协议第一阶段的激烈竞争，意味着采购条例必须提及公开招标，以此作为授予封闭式框架协议的缺省方法。采购条例应当就适用公开招标的除外情形提供明确的指导，并规定对这些除外情形的适用进行认真审查的机制，尤其是要考虑到框架协议程序中存在的不利于竞争的风险以及适合框架协议的采购类型。采购条例应当举例说明什么情况下适合使用公开招标以外的其他采购方法：例如，使用框架协议迅速且具有成本效益地采购低价值、重复性和紧急项目，如维修或清洁服务（对这类项目使用公开招标方法可能收不到成本效益），以及采购药品、能源供应和教科书之类的专门项目，对这类项目使用框架协议程序能够在范围有限的市场上保障供应来源。竞争性谈判或单一来源采购可能适合紧急情况下授予封闭式框架协议时使用。在实践中有使用框架协议结合基于对话征求建议书方法有效采购复杂标的的实例，如卫星设备和执法机构所用专业通信设备的采购。

2. 采购条例可能需要解释有可能对选择用于授予框架协议的采购方法的程序作出减损，以反映框架协议程序的特殊性。减损度将根据具体情况而不同，视拟订立的封闭式框架协议的类型（例如有第二阶段竞争和无第二阶段竞争的封闭式框架协议以及有一个或多个供应商或承包商加入的封闭式框架协议）而定。因此，采购条例可以以举例说明的方式而非详尽无遗的方式提供关于预期减损的清单。

3. 就多供应商封闭式框架协议而言，采购条例必须在以下方面向采购实体提供指导，即应当设定可以加入框架协议的供应商或承包商的最低数目或最高数

目，还是应当两者都设定，如果这样，在此过程中应当考虑哪些因素。例如，最低数目可能是确保供应保障所要求的；而在设想有第二阶段竞争的情况下，需要有足够数目的供应商或承包商才能确保有效竞争，招标条款可以规定最低数目或充足数目才能确保此种有效竞争。举例来说，如果采购实体预期递交响应性提交书的合格供应商或承包商的数目将超过能够处理的人数，似可规定最高数目。这种情况可能反映了采购实体的行政管理能力，主要原因是，参加者人数较多可能无从实现程序的行政效率。对参加者人数加以限制的另一个原因是，确保每个参加者都有在框架协议下被授予合同的现实机会，并鼓励提供报价和相应的可能的最佳质量。采购条例必须述及未达到规定的最低数目的情形，要求采购实体在招标文件中具体说明在此情况下将要采取的步骤，其中也许涉及取消采购或与数目较少的供应商或承包商订立框架协议。

4. 封闭式框架协议的授予可能须经过外部机关的审批；如果框架协议由多个政府部委和机构使用，便可认为这类事先审批机制是合适的。如果这样，采购条例必须要求进行此种审批并为此提供一种机制。或者，颁布国可以在采购法本身列入事先审批要求，并要求采购条例详细说明其运行机制。

5. 采购条例必须就有些情况下需要与加入框架协议的个别供应商或承包商订立单独协议向采购实体提供指导。采购条例必须载明每一个供应商或承包商均应遵守相同的框架协议条款和条件这项缺省规则。这项规则的除外情形可能仅允许有细微差异，且只涉及那些订立单独协议所依据的规定。采购条例应当举例说明订立单独协议的可能的理由。可以举出的例子是，需要实施单独协议，以保护无形产权或知识产权，或者需要顾及不同的许可证发放条款，或者供应商或承包商仅就采购的某一部分递交了提交书。采购条例必须要求将订立单独协议的理由和单独订立的每项协议的差异记录在案。

协议的期限

6. 采购条例应当载明封闭式框架协议的最长期限。实施封闭式框架协议的法域的实际经验表明，这种安排通常能够产生各种益处，框架协议有三至五年的较长期限就足以进行一系列采购。这一期限之后，更有可能出现反竞争效果，而封闭式框架协议的条款和条件可能也不再反映当下的市场情况。

7. 采购条例必须解释，在规定的最长期限内框架协议也许适合采用不同的期限，视采购的情形而定，尤其是所涉项目、所涉市场和采购实体的需要。由于某些采购市场的变化可能更快，特别是可能出现技术变化的领域，如信息技术和电信采购，或者由于采购实体的需要不可能在很长时期内保持不变，每项采购的适当期限可能比采购条例规定的最长期限短很多。某些变化性极强的项目可以按月计算期限。对于比较稳定的项目、市场和需要而言，框架协议可以有较长期限以便能够进行一系列采购，以尽量利用这种手段带来的益处。

8. 因此，采购条例应当指导采购实体在采购条例规定的最长期限内选择特定框架协议的最长期限，或者采购条例本身可以为不同类型的采购确定不同的最长期限。采购条例中提供的指导意见还应述及对框架协议期限所作的任何外部限制（如国家预算编制要求）。

9. 采购条例还应当解释，采购实体在采购条例规定的最长期限内确定的特定框架协议的最长期限包括对相关框架协议最初确定的期限的所有可能的展期。如果框架协议的运行因为质疑程序而暂停，将对框架协议予以展期，展期的期限为暂停的期限，但框架协议的总期限保持不变。

10. 如果颁布国希望就非常情况下的框架协议展期作出规定，采购条例必须允许这样做，具体指明此类有限的情形，并确保任何展期时间不长且范围有限。举例来说，在发生自然灾害或供应来源受到限制的情况下，如果公众仍然能够获益于现有框架协议的条款和条件，可能就没有必要进行新的采购。

11. 采购条例必须确立内部控制措施，以避免在初定期限的展期和例外情形方面滥用，特别是针对在框架协议有效期即将结束时授予的采购合同期限过长或数目过大。

估计数

12. 采购条例应当就何时应当、何时不应当在第一阶段确定合同价格向采购实体提供指导。举例说，如果标的受价格或汇率波动的影响，或如果服务供应商的组合可能会有所不同，则试图在一开始就确定合同价格将会适得其反。通常批评封闭式框架协议有按小时计算合同价格的倾向，这种定价办法一般费用较高。采购条例应当酌情鼓励按任务或项目定价。

13. 如果把最低保证供应量作为一项条款写入框架协议，或者如果框架协议采用专购协议的运作方式，则框架协议的条款可能限制商业灵活性，不过这种灵活性也应考虑到供应商或承包商是否能开出更好的价格。因此，采购条例应当要求：(a)在招标文件中使用（非约束性）估计数量，这样既便于在明确了解采购实体需要程度的基础上在框架协议中提出符合实际情况的报盘，又能使采购实体在市场条件发生变化时在框架协议之外进行采购，(b)使用有约束力的数量，可以用最低量表示，也可以用最高量表示。在有些市场上，一种解决办法似乎比另一种办法更好；监测机制可以为提供适当指导意见提供信息依据，也可使用实务中的例子来说明采购实体需要作出抉择的情形。

14. 采购条例必须解释，框架协议的最高总值或最低总值可能已经知道；若如此，协议本身应披露此类总值，否则应载明估计数。一种备选做法是，如果有多个采购实体使用某一框架协议，就应允许每个采购实体根据拟采购项目的性质及其被淘汰的可能性来确定不同的最高数目；在这种情况下，应当分别列入每个采购实体的相关数值。最高数值或年度数值可能受各个国家预算程序的限制；若如此，采购条例应当详细载明其他规定的来源。

15. 采购条例必须要求在框架协议中载明已知的所有估计数，将作出估计时的局限性记录在案，或者将无法作出准确估计的说明记录在案（例如涉及紧急采购）：无法作出确定承诺的，提供能作出的最佳估计，将有助于参与。

框架协议运行期间允许作出的改动

16. 就第 59 条第(1)款(d)项(三)目和第 63 条而言, 采购条例必须禁止框架协议载列的允许对评审标准及其相对权重作出的改动范围过宽, 以致使《示范法》第 63 条所载的保障措施在实务中变得毫无意义。这些保障措施确立了对框架协议运行期间允许对采购条款和条件作出改动的范围的限制, 以确保不得改动采购标的说明, 并以透明和可预测的方式进行其他改动。

17. 采购条例应当确立对这些保障措施适用情况的监督机制。在框架协议规定的参数和范围内改动评审标准及其相对权重方面的灵活性不应取代适当的采购计划, 不应为行政管理之便而扭曲采购决定, 不应助长使用未认真研究相关需要就确定的宽泛的职权范围, 也不应鼓励为偏向某些供应商或承包商而在授予采购合同时作弊。如果将采购外包给可能利用框架协议创收的收取佣金的集中采购机构, 这些问题可能就更为重要。监督程序可有助于避免在框架协议中使用相对灵活的评审标准来掩盖使用基于采购实体与供应商或承包商之间的协议或关系的不当标准的情形, 并有助于发现不顾第一阶段的竞争情况而事先确定第二阶段的结果的舞弊情形, 如果是重复性采购, 发生这类舞弊的风险更大。在此种灵活性的适用上保持透明度, 同时辅之以事先确定和事先披露的范围, 均有利于进行这类监督。

封闭式框架协议的运行和监测

18. 采购条例应当解释, 根据框架协议授予采购合同的依据(价格最低或最有利的提交书)通常与第一阶段的要求相同, 但也不一定; 举例来说, 采购实体可能决定, 在(根据最有利的提交书选出的)第一阶段排序最高的供应商或承包商当中, 应当考虑的是符合参加第二阶段邀请书的确切条款的价格最低的具响应性提交书。在设想可作改动和存在不同选择的情况下, 采购条例必须要求在框架协议中予以一一载明。

19. 在不要求采购实体在网上运行封冻式框架协议的情况下, 采购条例应当强调网上程序在提高效率和透明度方面的种种优势(例如, 可以使用超级链接公布条款和条件; 第二阶段竞争使用纸质邀请书可能不很灵巧, 使用不便)。采购条例应当要求采购实体在框架协议中载列特别针对框架协议网上运行的所有信息, 如网站连接要求, 以及对特定软件、技术性能和可能相关的容量的要求。

20. 采购条例应当解释在使用框架协议时如何得到主要益处, 避开陷阱。采购条例尤其应当述及许多法域所报告的使用框架协议方面切实存在的现实: 价格往往相对固定, 不随市场变化, 即使框架协议的条款和条件并不能完全满足其需要或者不能反映当下的市场条件, 但采购实体为了避免启动新的采购程序往往还是使用现有框架协议进行采购。因此, 采购实体发出某一订单时或许未能充分评估价格和质量。他们可能过分看重规格而不是价格。

21. 为应对这些陷阱, 采购条例应当要求采购实体在封闭式框架协议运行期间定期评价框架协议是否仍能产生资金效益, 是否仍能利用市场当下所能提供的最佳选择(例如框架协议的价格以及条款和条件是否仍反映当下情况, 并具有竞争力)。采购实体还应当对框架协议下的各项采购进行通盘考虑, 以评价效

益是否大于成本。可以有各种办法评价所提议的技术解决办法或产品是否是市场所能提供的最佳选择，其中包括市场调研和公布框架协议的范围等等。如果框架协议不能再为采购实体提供有利的商业条款，采购条例应当要求进行新的采购程序（传统的或新的框架协议程序）。采购条例应当特别阻止在框架协议有效期即将结束时授予期限过长或数目过大的采购合同的做法，这种做法增加了采购过时项目或定价过高项目的风险。

22. 在多供应商框架协议中，每一个供应商或承包商当事方都希望在框架协议开始时或者在框架协议运行期间（例如，根据框架协议进行一次采购之后）定期了解其所作承诺的范围。因此，采购条例应当要求采购实体定期或根据请求将供应商或承包商所作承诺的范围告知有关供应商或承包商。

开放式框架协议的确立和要求（第 60 条和第 61 条）

1. 采购条例应当建议在维持框架协议的网站长期登载加入开放式框架协议邀请书。采购条例也可要求必须在该网站上持续登载与开放式框架协议运行有关的所有信息。采购条例可列出起码应在该网站登载的信息，例如：

(a) 可能使用框架协议的所有采购实体的名称和地址（框架协议允许在第二阶段有若干潜在的采购人的）；

(b) 在涉及不止一个采购人的情况下负责确立和维持框架协议的机构；

(c) 有中央采购机构的，该机构的权力（该机构是否被授权以自身的名义（作为主体）进行相关采购，因此不需要公布其客户实体的详细情况；不过，该机构担任代理人的，还是要求公布这种详细情况）；

(d) 如有的话，加入框架协议的供应商或承包商的最高数目，以及该数目的甄选标准与程序。采购条例必须强调，可以以采购实体通信系统能力的局限性为由确定该最高项目，不得以任何其他理由而这么做。采购条例必须具体指明采购实体可用来以非歧视方式甄选最高数目的办法，如“先来先得”、抽签、轮流或在商品类市场进行其他随机选择，并提醒供应商或承包商可以提出质疑；

(e) 框架协议的期限。在这方面，采购条例可以要求，为顾及新的技术和解决办法，并为避免陈旧过时，开放式框架协议的期限不应过长，并且应当参照拟采购的标的类型加以评估。此外，供应商或承包商可能不愿参加期限没有限制的协议；

(f) 供应商或承包商为加入协议必须满足的要求；

(g) 框架协议所有其他主要条款和条件；

(h) 加入框架协议的供应商或承包商名单（采购条例可以解释，以此方式刊载名单即为有效执行《示范法》第 23 条第(1)款所载关于公告授予框架协议的要求）；

(i) 框架协议下被授予采购合同的供应商或承包商名称以及授予合同的价格（采购条例可以解释，刊载此种信息即为有效执行《示范法》第 23 条所载关于公告在框架协议下授予的采购合同的要求）；

(j) 第二阶段竞争的通告及所有条款和条件；

(k) 参加第二阶段邀请书的副本。

2. 就第 60 条第(5)款而言，采购条例必须强调对加入开放式框架协议的申请迅速进行审查的重要性。在运作开放式框架协议时，应当认真评估递交最后提交书截止时间、评估临时提交书所需时间以及第二阶段竞争的频度和规模之间的相互关系。采购条例可以强调相对频繁并且规模合理的第二阶段竞争有利于利用有活力的竞争性市场。

第 62 条. 框架协议程序的第二阶段

1. 采购条例必须解释，仅向当时有能力满足采购实体对采购标的的需要的框架协议当事方发出参加第二阶段竞争邀请书这种选择在实践中如何实施，而不损害透明度以及以正和平等对待供应商和承包商的原则。采购条例需要强调，本规定的目的是提高效率，而非限制竞争。采购条例必须载列以下缺省规则，即除非框架协议或一些供应商或承包商的初步提交书或临时提交书有相反的说明，否则就必须假定加入该协议的所有供应商或承包商都有能力满足采购实体对采购标的的需要。因此，采购条例应当要求采购实体根据框架协议以及初始提交书或临时提交书的条款和条件，对“当时有能力满足……需要”一语作狭义的解释。采购条例可以举例说明什么情况下向当时有能力满足采购实体对采购标的的需要的数目有限的供应商或承包商发出邀请书是合理的。举例说，框架协议可能允许供应商或承包商（在每次第二阶段竞争中或在一般情况下）的供应最多达到一定的数量，或者，初步提交书或临时提交书可能指明，某些供应商或承包商无法满足特定组合要求或某些质量要求。

2. 避免滥用或误用这种选择例如用这种选择将合同授予所偏袒的供应商或承包商的重要保障措施，是要求采购实体在发出参加第二阶段竞争邀请书的同时，向框架协议的所有当事方发出第二阶段竞争通知。以这种方式发出通知将使任何被排除在外的供应商或承包商能够对采购实体不邀请该供应商或承包商参加第二阶段竞争的决定提出质疑。采购条例可以规定最低在发出通知多长时间之后，第二阶段竞争才能开始。

3. 采购条例必须强调可能的质疑对框架协议程序试图实现的效率的负面影响：必须认真考虑邀请所有供应商或承包商参加第二阶段竞争这一缺省规则的例外情形，并在真正合理的情况下援用此种例外情形，以便采购实体避免遇到这种情况，即采购实体对有关供应商或承包商在特定时间是否有能力满足采购实体的需要进行的评估受到众多受影响的供应商或承包商质疑。采购条例必须要求采购实体在采购记录中列入一项解释，说明为什么不允许加入该协议的任何供应商或承包商参加第二阶段竞争。

4. 采购条例应当规范发出参加第二阶段竞争邀请书和通知的方式：例如，必须采用书面形式，由系统同时并自动向每个相关供应商或承包商发出。虽然并不要求就第二阶段竞争发出一般性通知，但在登载框架协议的网站的可公开查询网页上登载一则通知将实现这种效果，采购条例可以要求采购实体这么做。
5. 第(4)款(b)项规范参加第二阶段竞争邀请书的内容。采购条例必须具体说明本条第(4)款(b)项未列出的采购实体必须在递交第二阶段竞争提交书邀请书中具体说明的与提交书的编写和递交以及与第二阶段竞争的其他方面有关的任何其他要求。如果颁布国其他法律规定载有此类要求，采购条例应当参引这些法律规定。采购条例还必须澄清，供应商或承包商可否在第二阶段改动其第一阶段的（初步）提交书，造成对采购实体较为不利的结果（例如，市场行情发生变化后提高价格）。
6. 如上文结合封闭式框架协议所指出，采购条例应当解释如何通过第二阶段竞争实施允许对采购条款和条件加以细化的范围，其中包括评审标准和次级标准的相对权重。在进行这类细化方面的灵活性受到适用第 63 条的限制，该条规定，对采购标的的说明不得作任何改动，并且只能在框架协议允许的范围内进行其他改动。在可能有必要对产品加以变更或有必要替换技术时，应当在框架协议本身对此预先说明，框架协议也应当（在第 10 条的范围内）充分灵活地从功能角度表述需要，以允许这类变更。可以细化的其他条款和条件包括：各个组成部分的组合（在总体说明范围内）、保证、交付时间等。既留出足够灵活性以最大程度地实现资金效益，又需要保持充分的透明度并为避免滥用而作出各种限制，在这两个方面实现平衡应当成为在使用框架协议的这一方面向采购实体提供指导意见的基础。
7. 关于第(4)款(b)项(四)目，采购条例必须强调规定递交提交书的适当截止时间的重要性，以便在不损害加入框架协议的供应商或承包商的合法权益的情况下保持效率：举例说，就开放式框架协议而言，截止时间可以按小时或一天等来表述。否则该程序的行政效率就会受到损害，采购实体将无法利用这一手段。在发出递交第二阶段提交书的邀请书与递交提交书截止时间之间的间隔时期，应当参照在当时情况下编拟第二阶段提交书所将需要的充分时间来加以确定（拟采购的标的越简单，可能的期限也就越短）。其他考虑因素包括如何规定允许对招标条款提出质疑的最短时间段。采购条例可以解释，如同《示范法》第 14(2)条所作的明确规定，对于所需时间，无论如何都将根据采购实体的合理需要加以限定，在灾难性事件后极端紧迫的情况之类数量有限的情况下，它将优先于其他考虑。
8. 采购条例必须解释在各类框架协议中停顿期是如何实施的，同时指出在开放式框架协议中应当采用较短的停顿期，因为打算通过这种系统采购简单的标准化项目。采购条例应当解释在无第二阶段竞争的封闭式框架协议中不要求采用停顿期的原因。

第 63 条. 框架协议运作期间的改动

如同上文结合封闭式框架协议和第 62 条所指出的那样，采购条例应当解释对框架协议运行期间改动采购条款和条件的限制。采购条例还需要解释，什么情况下应当从功能或产出角度拟订采购标的说明，并尽量减少技术性要求，目的是允许进行标的变更或技术替换。这种做法是否合适，将取决于采购本身的性质。允许使用宽泛和通用规格和允许作出改动都存在滥用的风险；而为行政管理之便超出预期范围使用框架协议，则可能为以非透明、非竞争方式授予采购合同提供便利。此外，此种缺乏透明度和竞争的情况还可能大大损害此类授标的资金效益。因此，采购条例应当较为详细地述及这些风险和旨在降低这些风险的适当措施。

十. 就《示范法》第八章（质疑程序）而言 需要由采购条例处理的主题（依条款顺序排列）

综述

1. 本章的有关条文应有相应的条例和详细的程序规则加以补充，以确保质疑机制的运作有效、迅捷并具有成本效益。视颁布国的法律传统而定，此类补充规定将列入采购条例或其他法律分支的条例中。
2. 此外，颁布国的其他法律分支和其他机构可能会对第八章所设想的质疑机制产生影响，例如，在欺诈或腐败指控或违反竞争法引发质疑的情形下。在此情形下，采购条例或其他适用条例应当要求公开提供关于此指称的信息，以确保引起相关主管当局注意，并有利于采取适当行动。
3. 采购条例或其他适用条例应当详细阐述对于在供应商或承包商的利益与采购实体的需要之间达到适当平衡有影响的所有问题，例如有权对采购实体的行动或决定提出质疑的人士（如下文结合第 64 条所讨论），对于与暂停在何时合适、何时不合适以及何时应当解除第 65 条规定的禁令有关的考虑有影响的所有问题，例如在发生自然灾害、紧急情况和不这样做就可能对采购实体或其他有关方造成过大损害的情形。在这方面，采购条例必须详细解释所有相关时限与质疑程序之间的相互关系（例如停顿期的期限、递交提交书截止时间、第 65 条所述禁令的期限、暂停的期限以及就申请作出决定和送达通知的截止时间）。
4. 采购条例或其他适用条例可以不鼓励启动平行程序，并确定向颁布国存在的行政和司法复议机构提出申请的明确顺序。如果需要，这些条例可以载列述及提交申请的顺序的条文。视颁布国的法律传统而定，排序可能有所不同。一些国家较为灵活，不要求供应商或承包商先用尽向采购实体提出质疑的机制，再向独立机构或法院提交申请。同样，它们可能允许不满采购实体在质疑程序中所作决定的受影响供应商或承包商就该决定向独立机构或向法院提出上诉。申请直接提交独立机构的，对独立机构所作决定的上诉可提交该机构内任何上诉主管部门（如有这种选择的话）或提交法院。不过，有些国家要求先用尽一些或所有措施再向法院提交申请。采购条例或其他适用条例可以要求受影响供

应商或承包商先向采购实体提交重新审议申请，并在独立机构结构内就该质疑程序作出的它希望上诉的任何决定提出上诉，再向法院提出申请。或者，这些条例可以允许绕过采购实体，但要求用尽独立机构结构内的所有救济，再向法院提出申请。在这方面，采购条例必须与颁布国的国际义务相一致，包括在《联合国反腐败公约》（2003年10月31日，纽约）³²和世贸组织《政府采购协定》下的国际义务，其中要求颁布国确保向独立机构提出有效上诉以及法院以外任何复议机构的决定均须接受司法审查。

第 64 条. 质疑和上诉权

1. 采购条例或其他适用条例必须提供或要求发布详细的指导意见，说明如何按照颁布国的法律和政策结构执行第 64 条的规定。尤其是，这些条例必须具体指明有权对采购实体在采购程序中的行动或决定提出质疑的人士。与其他制度不同，《示范法》将这项权利仅赋予供应商和承包商（该术语包括第 2 条定义所涵盖的潜在供应商或承包商，例如通过资格预审或预选而排除在外者），而不赋予一般公众成员或分包商。这是因为，质疑权基于供应商或承包商声称由于采购实体未遵守采购法而遭受损失或损害。这些限制意在确保质疑与采购实体在特定采购程序中的决定或行动有关，并避免基于政策问题或臆测性问题或基于轻微违规而提出质疑，从而对采购程序造成过度干扰，同时也反映出质疑机制并非可以利用的唯一监督机制。
2. 采购条例或其他适用条例还必须参引颁布国其他法律规定，述及供应商或承包商提出质疑和各种国家机构跟进质疑申请的能力，例如有些法律规定载明供应商或承包商必须满足国内法的哪些要求才能提出质疑或者获得救济。
3. 向法院提出的质疑——通常称作司法审查——不属于采购法律框架调节的范围，但对采购法律框架有影响。因此，采购条例或其他适用条例应当参引颁布国载明相关主管当局和法院程序的其他法律规定，以便采购实体及供应商和承包商对可用的救济有完整的了解。这尤其适用于上诉机制，《示范法》设想只能通过法院程序并在相关法院程序之后进行上诉。采购条例或其他适用条例应当向采购制度的使用者提供指导，说明在颁布国是否可在法院或其他地方提出上诉以及如何进行上诉。

第 65 条. 质疑的效力

1. 采购条例或其他适用条例应当向采购实体解释本条所述禁令是如何运作的，尤其是解释第 65 条所述禁令与采购实体可能适用或独立机构、法院或其他主管当局可能下令实施的暂停之间的区别。虽然第 65 条规定在申请或上诉得到

³² 联合国，《条约汇编》，第 2349 卷。《公约》由大会在第 58/4 号决议中通过。根据《公约》第六十八条第一款，《公约》于 2005 年 12 月 14 日生效。《公约》的案文也可在以下网址查阅：www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf（2011 年 1 月访问）。

处理之前禁止采购合同生效，但可能还是有必要暂停采购程序。暂停采购程序是比第 65 条的禁令更宽泛的概念：它禁止采购程序中的所有行动。

2. 采购条例或其他适用条例应当解释“使采购合同（或框架协议）生效的任何步骤”一语意在涵盖哪些步骤，以及该禁令并非绝对的（可以紧迫公共利益考虑为由解除该禁令）。例如，“使采购合同（或框架协议）生效的任何步骤”将包括向中选供应商或承包商发送接受通知书，或者为使采购合同（或框架协议）生效而朝着签署书面采购合同或得到另一机构批准迈出的任何步骤。

3. 采购条例或其他适用条例必须解释“质疑程序参与方”一语，将其与“采购程序参与方”相比较。前一用语首先包括采购实体和提出质疑的供应商或承包商（酌情包括其利益受到或可能受到该申请影响的政府主管部门，如审批机关）。质疑程序参与方一般较采购程序参与方范围狭窄些，但可能有更多供应商或承包商根据第 68 条赋予的权利而寻求加入质疑程序，或者自己提出质疑，声称因为相同情形而遭受损失或损害。在这方面，“质疑程序参与方”可包括参与方的各种组合，视质疑程序的时间以及质疑的事由而定。凡是参加该申请所涉采购程序的供应商或承包商，均可以加入质疑程序。“质疑程序参与方”可以包括其他政府主管部门。这里，“政府主管部门”一语指可能属于第 2 条采购实体定义范围内的任何实体，包括有权操作和（或）使用框架协议的各种实体，但要符合第 68 条第(1)款中的一项要求，即这些实体在相关时间与质疑程序有关。在这方面，应当指出，如果框架协议某一当事方的利益将受到或可能受到质疑程序的影响，该当事方最有可能是牵头采购实体，而不是采购程序开始时加入该框架协议的其他实体。该术语还包括相关采购中的任何审批机关（例如，见第 22 条第(7)款及第 30 条第(2)款和第(5)款(e)项，这些条款设想了审批机关的作用）。

4. 采购条例或其他适用条例必须澄清独立机构可否在采购实体未提出请求的情况下作出解除禁令的决定。这种选择或许适合迅问式而非交锋对抗式制度，但对于其他国家可能不是很合适。

第 66 条. 向采购实体提出重新审议申请

1. 采购条例或其他适用条例可以载列旨在通过鼓励采用本条所规定的可选质疑机制而促进及早解决争议的措施。采购条例或其他适用条例也可要求向公众广泛传播和解释采购实体重新审议机制的益处及其运作方式，以便能够有效利用该机制。此外，这些条例还应当确立监测和监督机制，对所提出申请的答复进行监督，以确保这些申请得到认真对待，并使潜在益处落到实处。

2. 采购条例或其他适用条例应当阐明上文结合第 22 条讨论的通报与正式请求采购实体重新审议之间的区别。为避免混淆，这些条例应当突出说明两种程序在目标、程序和可能的结果方面的关键区别。

3. 采购条例或其他适用条例应当强调，采购合同生效后不能向采购实体提出重新审议申请；在订立合同期之后，质疑将归属独立机构或司法复议机构——即独立机构或法院——的权限范围。这些条例还应当解释，向独立机构或法院

提起程序时，采购实体受理该申请的权限即告终止。但采购实体仍可继续在相关采购程序中采取纠正行动，条件是此种行动不违反独立机构或法院的任何命令或国内法规定的其他规定。在向独立机构或法院提出的申请范围有限的情况下，该申请对于已经向采购实体提出的申请究竟有何影响，属于国内法事项，采购条例必须作这方面的适当参引。

4. 关于提交重新审议申请的截止时间，采购条例或其他适用条例应当解释：

(a) “招标条款、资格预审或预选”的含义，它包括递交资格预审申请或预选申请或提交书截止时间之前采购程序中出现的所有问题，例如，如果可以在公开招标和直接招标之间取舍的话，采购方法或招标方法的选择，以及根据第 8 条对参加采购程序的限制。因而，不包括资格预审或预选中出现的问题，这些问题由本条第(2)款(a)项第二部分涵盖，也不包括提交书审查和评审中出现的问题，这些问题由本条第(2)款(b)项涵盖；

(b) 第(2)款(a)项中提交书递交截止时间“之前”一语的含义，并可确立可以提交申请的绝对最长期限，以防止在提交书递交截止时间临近时提交干扰性很大的（并且也许属于无理纠缠的）质疑。目的应当是鼓励对招标条款、资格预审或预选以及对采购实体在资格预审或预选程序中的决定的质疑在可行范围内尽早提交；

(c) 哪些申请将被视为逾期提交，采购实体必须予以驳回。举例说，已适用停顿期并且采购合同（或框架协议）生效需要另一机关批准的，停顿期到期之后、但给予批准之前提出的质疑属于逾期申请；以及

(d) 第(2)款(b)项规定的替代截止时间意在用于未适用停顿期的所有情形（例如，因为援引合法的例外情形，或者基于非法理由）。

5. 采购条例或其他适用条例可以提供或要求发布适用于提出重新审议申请的程序的程序规则。这些规则尤其应述及下列问题：

(a) 申请人为证明为何应当进行重新审议或采取纠正行动而应当提出的佐证。如何做到这一点，每个案件都不相同，在这方面有必要保持灵活性。不过，缺省规则应当是重新审议申请应当随附所有可得到的证据；随后提交佐证不利于实现要求采购实体迅速就申请采取行动的目的；

(b) 迅速向所有相关方送达通知的时限及送达的方式和手段。目的是确保所有相关人士包括采购程序参与方（采购实体可能知道也可能不知道它们的详细联系方式）都及时知悉提交申请之事。举例说，在电子环境中，最有效的送达通知的方式、手段和地点是登载最初的采购通知的网站，采购条例应当鼓励或要求采购实体采取这种做法；

(c) 采购实体将审议的问题和作出的决定的顺序（申请书是否在规定时限内提交；申请人是否有资格提交申请书，申请是否基于对事实或适用法律和条例明显错误的理解；或者申请是否属于轻率行事或无理纠缠，根据质疑的性质和时间以及所涉采购的事实和情形是否应当暂停程序，以及如果暂停，暂停多长时间；应当采取哪些纠正措施等等）；

(d) 记录采购实体在申请重新审议程序中作出的所有决定的形式和方式以及在何处记录和最低限内容（例如决定必须采取书面形式，指明所采取的行动并列明理由，一方面是增进理解从而有助于防止进一步的争议，另一方面是便利提出进一步的质疑或上诉，并且决定必须成为采购程序书面记录的组成部分）。在这方面应当指出，虽然在有些制度中保持沉默可以视为驳回申请，但《示范法》条文要求必须作出关于驳回的书面决定。因此，采购条例或其他适用条例必须澄清采购实体在法律分配的就申请采取行动和作出决定的时限内（包括根据本条第(3)款送达通知）对申请保持沉默的后果，特别是保持沉默或不采取行动可能导致向颁布国的法院或另一主管当局提出复议申请；

(e) 就第 67 条第(8)款而言，采购实体向独立机构提供其掌握的与所审查采购程序有关的一切文件的有效查阅办法的手段和方式。此种手段和方式必须满足法律中关于在收到有关申请的通知之后允许迅速查阅的要求。信息技术工具可为此提供便利；

(f) 加入重新审议程序者的权利，包括要求取消一项已经适用的暂停的权利；

(g) 对待机密信息的方式，包括在发布决定和通知以及准许质疑程序参与方和独立机构查阅记录时。在这方面，采购条例或其他适用条例尤其可以解释要求送达关于申请内容的通知的规定的目的：该规定可使采购实体无需检禁申请书中的机密信息就可避免披露潜在的机密信息。

6. 采购条例或其他适用条例必须解释作出驳回决定的法律后果，特别是驳回构成关于申请的决定，因而可能被提出质疑，而如果没有被提出质疑，驳回导致在第 65 条规定的可以提出质疑或上诉的期限过去之后解除禁止采购合同或框架协议生效的禁令。

7. 采购条例或其他适用条例可以就采购实体可以采取的纠正措施向其提供指导：例如，调整采购程序使之符合采购法、采购条例或其他适用规则；已作出接受某一提交书的决定，而事实表明应当接受另一提交书的，不向最初选定的供应商或承包商发出接受通知，而是接受该另一提交书；或者取消采购程序，启动新的程序。

8. 为尽量降低采购实体在实行暂停方面滥用自由裁量权的风险，采购条例或其他适用条例可以举例说明何时需要暂停。另一种做法是对采购实体行使自由裁量权决定是否暂停采购程序加以规范。尤其是在下列情况可能适合采取这种做法：采购实体缺乏处理质疑程序的经验，相关采购程序中的决定由另一机构作出，或者希望通过大力鼓励先向采购实体提出任何质疑来促进争议的及早解决。如果倾向采取这种做法，应当在采购条例或其他适用条例中列入规范性更强的条例，同时考虑到需要实现两方面的平衡，一方面是供应商或承包商要求对一项质疑或上诉进行适当审查的权利，另一方面是采购实体经济、高效地订立采购合同（或框架协议），不使采购程序受到不当干扰和延误的需要。

第 67 条. 向独立机构提出复议申请

1. 在希望建立独立复议机制的颁布国，采购条例或其他适用条例需要确定可被赋予复议职能的适当机构，不论是现有机构还是颁布国新设立的机构。例如，该机构可以是对本国采购事务行使总体监管和控制权的机构，可以是权限不限于采购事务的一个相关机构（例如对政府和公共行政的运作进行财务控制和监督的机构（不过，复议范围不应局限于财务控制和监督）），也可以是权限仅限于解决采购事项争议的专门行政机构。

2. 采购条例或其他适用条例应当对该机构的构成和运作作出规范；应当强调该机构内受理质疑的个人保持独立和拥有专业知识的重要性。这些条例应当特别重视证据、保密和审理问题，以确保程序当事各方充分知悉自身在这方面的权利和义务，确保所有程序的一致性，并允许对独立机构的决定提出有效和高效的上诉。条例可允许民间社会代表或其他人观察质疑程序，并按照相关颁布国的法律传统就必要的便利作出规定。

3. 需要制订强有力的程序规则，确保每个案件的程序都能够以适当的详细程度及时审查有关问题。采购条例或其他适用条例必须提供或要求发布独立机构运作程序规则和指导意见，其中包括：

(a) 提交申请的方式，包括以紧迫公共利益考虑为由允许采购继续进行的申请（例如，该申请由采购实体单方面提出，还是由当事各方共同提出）；

(b) 证据及其审查问题，包括关于采购实体需要就紧迫公共利益考虑提出的理由和佐证的明确规则和程序；

(c) 复议程序的进行（例如需进行公开审理）；

(d) 观察员问题；

(e) 独立机构向所有相关方迅速送达通知的手段，以及法律要求时刊登此类通知的手段、方式和地点；

(f) 如果在独立机构有机会审查与采购程序有关的文件例如完整的采购程序记录之前必须就暂停作出决定，对采购实体进行询问的主管当局；

(g) 该申请可能影响其利益的实体（如其他政府实体）的权利，包括干预质疑程序或要求取消一项已经适用的暂停；

(h) 在本条第(4)款所规定的引发自动暂停采购程序的情形下独立机构可下令立即采取的纠正行动，例如命令采购实体延长递交提交书的截止时间，或改正招标条款、资格预审或预选；

(i) 对于逾期向独立机构提交的申请的权限（本条第(2)款(c)项的裁量处理因素使得即使已确定申请涉及重大公共利益考虑，独立机构也可以驳回申请；在不涉及重大公共利益考虑的情况下，也不禁止独立机构审议逾期申请）。规则可以举例说明哪一类问题允许受理停顿期过后提出的申请，例如发现欺诈性违规行为或腐败情形；

(j) 查阅采购实体掌握的与采购程序有关的所有文件的方式（例如实际或虚拟），例如设想分步骤提供相关文件（例如可先向独立机构提供所有文件的清单，以便独立机构确定与其所处理的程序有关的文件）。目标应当是通过规定安全、高效转移这类文件的手段而避免给采购程序和复议程序带来过多干扰，注意到使用信息技术工具可能便利这项任务。在这方面，规则必须述及解除对披露《示范法》第 24 条和第 25 条第(4)款所涵盖机密信息的限制的程序，特别是独立机构是颁布国解除此类限制的主管机关，还是必须向颁布国的法院或另一相关机关申请解除此类限制的命令；

(k) 关于质疑程序参与方查阅质疑程序记录（根据第 67 条第(8)款的规定，其中包括采购程序记录）的规则，例如包括质疑程序参与方需证明所要查阅的文件与其有利害关系：这项措施意在使独立机构有效控制程序并防止供应商或承包商查遍所有文件，认为也许可以发现相关问题；

(l) 对待机密信息的方式，包括在发布决定和通知以及准许质疑程序参与方查阅记录时。

4. 就第(9)款第(-)项而言，颁布国的采购条例或其他适用条例应当述及采购情形下特有的损失量化问题。在述及这些问题时，条例应当考虑其国内法律制度如何处理纯经济损失，以确保整个相关法域采用一致的经济赔偿标准（包括经济赔偿在多大程度上取决于申请人能够证明，要不是采购实体不遵守本法的规定，自己本来是可以赢得有关的采购合同的）。获得经济赔偿的可能性会助长投机性申请并干扰采购程序。如果判给经济赔偿的权力归于一个小实体或者为少数几个人掌握，也有增加滥用风险。因此，适用条例可以要求对质疑程序中的经济赔偿机制的运作进行监督，尤其是在准司法制度初建之时。同时还应当定期审查整个质疑机制，以确保其有效运作，允许并酌情鼓励供应商或承包商提出申请。

第 68 条. 质疑程序参与方的权利

1. 采购条例或其他适用条例应当解释，第(1)款的目的是允许“参与采购程序”的所有供应商或承包商加入质疑程序，只要在提出质疑之时他们仍留在相关程序内。因此，相关规定意在将那些在资格预审中或在程序早期采取的类似步骤中被淘汰的供应商或承包商排除在外，除非该步骤正是质疑所涉及的采购实体的行动或决定。如上文结合第 64 条所指出，这一点以下述概念为基础，即只要供应商或承包商或其他潜在参与方能够证明其利益可能受到质疑程序的影响，即允许其参与程序。应当规定较广泛参与质疑程序的可能性，因为尽早将投诉公诸于众并掌握相关信息符合采购实体的利益。采购条例或其他适当条例可以规定适当的术语表，以更加准确地确定各种参与方。

2. 上文结合第 66 条和第 67 条讨论的分别适用于采购实体和独立机构的质疑程序行为准则应当规定质疑程序期间的适当程序，并载列所有质疑程序参与方的权利，将申请人和采购实体的较广泛权利与其他相关人士的权利区分开来，并将这两个群体的权利与可能出席公开举行的审理的其他任何人（如新闻工作

者) 的权利区分开来。目标是确保程序能够适当迅速地继续进行, 并确保供应商或承包商能够有效参与。

第 69 条. 质疑程序的保密

由适用条例处理的问题已在上文结合第 24 条、第 25 条第(4)款、第 66 条和第 67 条谈到。
