



大会

Distr.: Limited  
10 February 2012  
Chinese  
Original: English

联合国国际贸易法委员会  
第一工作组（采购）  
第二十一届会议  
2012年4月16日至20日，纽约

《贸易法委员会公共采购示范法》所附的《颁布指南》修订本<sup>\*</sup>

秘书处的说明

增编

本增编载有就《贸易法委员会公共采购示范法》第四章随附《指南》案文提出的建议，其中包括介绍和关于限制性招标和询价（第44条和第45条）以及第二章相关条文（第29条和第34条）的评注。

<sup>\*</sup> 本文件未能在会前十周提交，是因为需完成指南修订草案有关条文的闭会期间非正式协商。



## 《贸易法委员会公共采购示范法颁布指南》

### 第二部分. 逐条评注

#### 第四章. 限制性招标程序、询价程序 不通过谈判征求建议书程序[\*\*超级链接\*\*]

##### A. 第四章方法介绍

###### 概要

1. 《示范法》第四章规定替代公开招标的三种不同采购方法的程序：限制性招标[\*\*超级链接\*\*]、询价[\*\*超级链接\*\*]和不通过谈判征求建议书[\*\*超级链接\*\*]。这些方法一般用于以下情形，即采购实体的需要一开始就可确定并按照第 10 条的要求加以说明，不需要采购实体与供应商或承包商进行讨论、对话或谈判；在其他方面，这些方法涉及多种情形。这些情形构成使用这些方法而不是公开招标的正当理由（根据第 28 条和第 29 条），按照可以使用这些方法的具体情况可归纳为三大类。第一类是专业或复杂产品或服务有限市场的采购；第二类是市场已有供应和（或）市场有供应且有许多供应商的可能价值较低产品或服务的采购；第三类是技术和质量因素特别重要的产品或服务的采购。此外，第四章采购方法的使用条件与每种方法的招标规则有非常密切的关系。这些规则和类别在下述各节作进一步解释。

###### 颁布：政策考虑

2. 第四章采购方法的一个共同特征是可能涉及直接招标，要么作为方法本身的一个必要特征（限制性招标和询价），要么作为一种备选办法（不通过谈判征求建议书）。如第二章第二部分指导意见第\*\*节所解释，《示范法》下的缺省规则是进行公开和非限制性招标。此种招标涉及登载广告邀请参加采购、向响应广告的所有各方发布招标文件以及充分考虑提交投标书或其他报盘的供应商和承包商的资格和提交书。

3. 第四章采购方法中的直接招标涉及滥用的风险，因为确定市场因而确定拟邀请参加的供应商和承包商涉及实质上非常主观的评估。直接招标还有可能被滥用以偏向一个或几个供应商，或者限制竞争。为降低此类风险并促进透明度，第 34 条第(5)款和第 35 条第(4)款[\*\*超级链接\*\*]要求按照对投标邀请书的要求，在国内和国际上登载采购预告，以便潜在供应商和承包商可与采购实体联系并请求参加采购。

4. 限制性招标和不通过谈判征求建议书中的直接招标适用于两种情况。第一种情况是采购标的包括专业或复杂产品或服务，仅在有限市场供应（上文所述第一类）。直接招标要求作上文所述的预告，并要求招标的对象是可提供标的所有供应商和承包商。这些要求对于有效使用采用直接招标的此类采购方法有何意义在下一节讨论[\*\*超级链接\*\*]。

5. 如果审查和评审大量投标书所需要的时间和费用与采购价值不成比例，限制性招标和不通过谈判征求建议书中也可使用直接招标（上文所述第二类）。换言之，这种情形是市场包括可能符合条件的许多参与者，以致不能保证程序具有成本效益。因此，招标规则允许采购实体确定参与者数目的上限，但须采取保障措施，以处理确定应邀参与者的适当数目和挑选应邀参与的供应商的方式等方面的风险。
6. 第一种保障措施是如上文第\*\*段所述，要求根据第 34 条第(5)款和第 35 条第(4)款[\*\*超级链接\*\*]登载采购预告。第二种是采购实体必须向足够数目的供应商征求投标书或建议书，以确保有效竞争，并且必须以非歧视方式挑选参与的供应商（见第 34 条第(1)款(b)项和第 35 条第(2)款(b)项[\*\*超级链接\*\*]）。如何在此种招标中确保客观性并避免歧视在下一节[\*\*超级链接\*\*]讨论。
7. 应当指出，要求采购实体在此类情形下实行资格预审程序将增加行政步骤，但并不解决核心问题，即可能合格的供应商数目过多的问题。第 34 条第(1)款(b)项和第 35 条第(2)款(b)项[\*\*超级链接\*\*]的要求意在找到一种方式，以便在非歧视的情况下从大量可能合格的供应商中挑选足够数目，确保有效竞争。该要求还必须结合第 28 条第(2)款[\*\*超级链接\*\*]在可能范围内实现最大程度竞争的要求来理解。实现此一目的的手段也在下一节[\*\*超级链接\*\*]讨论。
8. 询价程序顾名思义涉及直接招标，这种程序并不包括上述保障措施，这一点在[下文第\*\*节/段]有关这种采购方法的评注中进一步讨论。尤其是不要求登载采购预告或登载采购条款，还可能出现以下情况，采购低于使用这种采购方法的低价值门槛时，也将低于第 23 条[\*\*超级链接\*\*]下登载合同授标公告的门槛。因此，这种方法灵活但不透明；正是基于这一政策理由，才限制将其作为一种特殊方法使用，正如这种方法的评注所解释。
9. 使用电子手段意味着投标书审查和评审的许多内容可以实现自动化，从而节省了时间和成本，并减轻了证明在第四章采购方法中使用直接招标有正当理由的行政负担。此外，电子采购及其提供的手段——如第六章下的电子逆向拍卖和第七章下的框架协议和电子型录[\*\*超级链接\*\*]——使得能够降低采用询价方法的必要性。
10. 第四章采购方法中的第三类——技术和质量因素特别重要的采购——产生的问题包括上文针对第四章采购方法中的第一类所讨论的招标问题。使用这种方法确保技术和质量因素得到适当对待在下文不通过谈判征求建议书的评注中讨论[\*\*超级链接\*\*]。
11. 鉴于上述所有考虑，颁布国似宜考虑当地情况是否需要所有的第四章采购方法，以及框架协议和电子逆向拍卖。如果就所有这些方法作出规定，颁布国似宜以比《示范法》更详细的方式规范其使用，确保在可选择使用更加透明和客观的程序的情况下不使用这些方法。可以为条例、规则或指导意见提供这方面的信息的问题在下一节讨论。

## 实施和使用问题

12. 显而易见，在评估是否满足第四章采购方法的使用条件时，采购实体享有很大的自由裁量权。如上文第四章采购方法相关政策问题的讨论所表明，为确保有效实施和使用这些方法应当处理的主要问题有：

(a) 强调除询价外在使用直接招标时登载采购预告的要求，将此作为一种透明度保障措施；

(b) 确保在有限市场进行十分复杂或专业采购使用直接招标时，正确界定供应这些项目或服务的市场；

(c) 确保因为合格供应商可能过多而使用直接招标时（见上文第\*\*段），客观地确定拟邀请的参与者数目和拟邀请的参与者；以及

(d) 讨论如何在不损害客观性、透明度和竞争的情况下减轻公开和非限制性招标的行政负担。

13. 关于预告，应当指出实际使用的公告可检验采购实体对市场规模的看法。因此，公告是降低界定市场或确定适当参与者时滥用风险的手段。有关此类公告的要求在打击腐败和实现透明度方面至关重要。预告与第八章[\*\*超级链接\*\*]的规定相结合，使有冤情的供应商或承包商能够在采购过程早期而非晚期寻求救济，并鼓励他们这样做，晚期可能无法进行救济，或者救济的公共代价很高，因而可用的救济办法有限。

14. 应当指出，不存在这样一个阈值，低于该阈值即可放松预告要求。考虑到上述采购类型的估计价值可能远远低于第 23 条下登载合同授标公告的阈值，上述保障措施尤为重要。预告就采购实体行使自由裁量权评估相关采购的市场和参与者提供了一种监督机制，颁布国似宜确保对此类采购的监督包括监测对这类公告所作的回应。

15. 关于市场界定问题，采购官员规则和指导意见应当强调采取一致办法以及采购实体必须邀请所有潜在供应商或承包商参加这一保障措施的重要性。由于市场界定也是竞争法律和政策的特征之一，上文一般性评注第\*\*节所述的竞争法机构和公共采购机构或类似机构间的拟议互动可能允许前一个机构提供规则和指导意义，以协助采购实体并确保这方面的客观性。

16. 还应鼓励采购实体牢记不能确定有限市场的所有潜在供应商和承包商的风险。这些风险包括自认能够供应采购标的但未被邀请参加的供应商或承包商根据《示范法》第八章提出质疑。如果以前未知的供应商对预告作出回应，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（例如按照本法第 8 条进行纯国内采购情况下的海外供应商）。如市场规模未被充分知晓或认识，因而存在可能有海外供应商的风险，则公开和非限制性招标或附有资格预审的公开招标可能是适当的替代办法。另一种办法是允许使用第 49 条第(3)款下为通过对话征求建议书规定的预选程序。后几种办法尤其意味着，只有合格的参与者或只有最合格的供应商能够提交投标书或建议书。采购

实体可能需要审查资格预审或预选申请，但不需要审查和评审不合格的供应商提交的投标书或建议书，从而减轻了总体行政负担。

17. 此外，应当强调邀请所有潜在供应商和承包商的要求与《示范法》第 14 条和第 15 条的规定之间的联系：如出现另外的供应商，就有增加行政负担和拖延采购的风险。这些条款要求提交书递交截止时间给供应商或承包商递交提交书留出足够时间，并允许在必要时延长提交书递交截止时间。虽然这些规定并未明确要求新供应商出现时延长提交书递交截止时间，但可从为递交提交书留出足够时间的要求中推断出这一要求，公共采购机构或发布条例或规则和其他指导意见的其他机构似宜列入此一明确要求。最大程度地降低迟提出参加请求的切实可行方式，是在预告中列出一项声明，要求潜在参与者在发布招标文件日期之前向采购实体表明身份。

18. 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，确定适当的拟邀请参加的供应商的最大数目和挑选拟邀请参加的供应商的方式均是避免滥用或过度使用的关键。

19. 采购实体在参考相关采购的情形决定适当的最大数目时享有很大的自由裁量权：条例、规则或指导意见还应讨论合理的最小数目。在此，条例、规则或指导意见也可以参照《示范法》第 28 条第(2)款的要求，即在选择和使用任何一种采购方法时寻求在可能范围内实现最大程度的竞争<sup>[\*\*超级链接\*\*]</sup>。在询价中，参与者的最小数目是三个供应商，但这种方法适用的情形远远少于第四章其他采购方法。许多评论者认为，5 个应邀参与者这一最小数目是避免串通并在多数情况下避免能够使采购偏向被看好的供应商的合理数目。

20. 可通过各种方法实现确定所述数目内的供应商或参与者的客观性，如先来先得、抽签或在商品类市场进行其他随机选择。目标应是在可行范围内实现最大程度的有效竞争。在此，应当指出，也可能根据《示范法》第八章<sup>[\*\*超级链接\*\*]</sup>对挑选供应商参加的方式提出质疑，但是以歧视性选择而非本身未作选择为由。在涉及重复程序的情形下，如果重复挑选数目有限的一组供应商，挑选缺乏客观性便较为显而易见。在此情形下，应建议采购实体特别注意以明显客观的方式挑选拟邀请参加的供应商（或者似宜考虑使用框架协议等手段，如上文所述）；规则和指导意见还应强调在遇到质疑时可能使节省时间和费用这一预期目标落空。

21. 虽然询价中直接招标的要求较不严格，规定应当邀请尽可能多的供应商和承包商参加，但至少为三个，但这项要求应当结合第 28 条第(2)款寻求尽可能实现最大程度竞争的要求<sup>[\*\*超级链接\*\*]</sup>来理解。此外，如下文该采购方法的指导意见<sup>[\*\*超级链接\*\*]</sup>所解释，应当对第 12 条下估计采购价值的规则加以澄清，以明确为适用阈值之目的，如何将特定期内一系列低价值采购相汇总。

22. 关于在不损害客观性、透明度和竞争的情况下减轻公开和非限制性招标的行政负担，《示范法》载有程序效率可能较高的几种采购方法和手段。例如，框架协议是为重复性采购而设计的，可能正属于作为第四章采购方法中的第二类（询价和某些类别的限制性招标和不通过谈判征求建议书）的特点的相对简单和低价值采购类别的情形。框架协议允许针对不使用框架协议时即属于一系列

采购的采购一次性完成许多强制性程序步骤：这些步骤涉及提交书的审查和评审，这一点在这种采购方法的评注[\*\*超级链接\*\*]中作进一步解释。电子逆向拍卖可能涉及行政上比招标简单的程序，这一点在这种采购方法的评注[\*\*超级链接\*\*]中作进一步解释。此外，电子采购手段和方法往往涉及比传统询价更高的透明度，因为作为一般规则，要求公开和非限制性招标，在这方面要求比相关限制性招标和征求建议书方法更高的透明度。

## B. 关于第四章采购方法的指导意见

23. 为对读者有所帮助，下文第四章采购方法中每一种的评注包括每种方法的一般性说明及其主要政策问题，以及关于其使用条件、招标规则和每种方法的程序性条款的评注。程序载于第五章本身，但是由于使用条件和招标规则载于第二章，因此评注还交叉提及第二章[\*\*超级链接\*\*]相关条文提出的问题，从而在必要时扩展了评注的范围。

### 1. 限制性招标

#### 一般说明和主要政策问题

24. 如本章介绍一节[\*\*超级链接\*\*]所指出，列入限制性招标的目的是使采购实体可以在特殊情形下，仅邀请数目有限的供应商或承包商参加。这些特殊情形有两种：一是采购只有数目有限的供应商或承包商才能提供的具有技术复杂性或专门性的标的（例如核电厂的设备）；二是审查和评审大量投标书所需要的时间和费用与采购标的的价值不成比例（例如供应供在体育活动期间出售的徽章或别针）。如介绍一节所解释，在此情形下要求进行公开和非限制性招标是不适当的。

#### **第 29 条第(1)款. 限制性招标的使用条件[\*\*超级链接\*\*]**

25. 第 29 条第(1)款规定了限制性招标的使用条件。使用限制性招标应服从透明度保障措施，第 34 条第(5)款的规定要求登载采购预告，其程序遵从公开招标的程序，但有关招标办法的程序除外，尽管如此，仍对限制性招标规定了严格而狭窄的使用条件，这些条件必须结合第 34 条第(1)款的招标规则来理解。这些条件和规则基于这样的观念，即在所规定有限情形以外使用限制性招标将从根本上损害《示范法》的各目标。

26. 第(1)款(a)项理由下限制性招标仅适用于可供应标的的所有供应商或承包商都被邀请参加的情形。第(1)款(b)项理由下限制性招标仅适用于采购实体向足够数目的供应商征求投标书以确保有效竞争并且以非歧视的方式挑选所选的参与者的情形。上文第四章采购方法介绍中的评注[\*\*超级链接\*\*]强调，如果不遵守这些规则，采购程序的效率和效力将有风险，包括程序拖延、程序增加步骤以及根据《示范法》提出质疑。

27. 如果以第(1)款(b)项所述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的价值不成比例而证明有正当理由使用限制性招标, 则采购实体面临的风险很小。在这种情况下, 采购实体只要以客观的方式选择了足够数目的供应商或承包商以确保有效竞争, 便可拒绝考虑其他供应商或承包商响应按照第 34 条第(5)款发布的通知而提交的投标请求。

28. 第(1)款(b)项的规定还应结合《示范法》中载有采购估价规则的第 12 条来理解。该条载有基本的保障措施, 用于防止为了诸如以第(1)款(b)项所载理由(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。如上文介绍一节第\*\*段[\*\*超级链接\*\*]所指出, 还应就重复采购情况下的汇总规则向采购实体提供指导意见。

29. 按照第 29 条第(3)款[\*\*超级链接\*\*], 并结合第 25 条第(1)款(e)项[\*\*超级链接\*\*]的规定, 采购实体必须在记录中载入其使用限制性招标而不使用公开招标所依据的理由和情形的说明, 说明应当足够详细, 便于在适当情况下对该决定进行监督或提出质疑。但不必在采购通知中说明理由(以避免概要叙述不准确或通知过于冗长)。(另见第 25 条的指导意见, 其中解释了想要对所选采购方法提出质疑的供应商如何查阅记录中所述的理由。[\*\*超级链接\*\*])

#### **第 34 条第(1)款和第(5)款. 限制性招标中的招标办法[\*\*\*\*]**

30. 第 34 条第(1)款规定了限制性招标中的最低限度招标要求。拟订这些要求是为了实现第 29 条第(1)款的目的, 即将限制性招标的使用限于真正的例外情形, 同时保持适当程度的竞争。这些要求是分别针对使用条件中所反映的两种例外情形而特别制定的: 基于第一种理由使用限制性招标的(根据第 29 条第(1)款(a)项[\*\*超级链接\*\*]), 即采购只有数目有限的供应商才能提供的具有技术复杂性或专门性的标的, 必须邀请能够提供该标的的所有供应商或承包商参加。基于第二种理由使用限制性招标的(根据第 29 条第(1)款(b)项[\*\*超级链接\*\*]), 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的价值不成比例, 应当以非歧视方式邀请足够数目的供应商或承包商, 以确保有效竞争。为在这方面向采购实体提供指导意见提供信息的政策和实施问题在上文本章介绍一节[第\*\*节/第\*\*段\*\*][\*\*超级链接\*\*]中讨论。

31. 以非歧视方式进行挑选的要求, 其前提还包括根据第 34 条第(5)款发布公告, 其中不仅说明采购实体决定使用限制性招标, 也说明最多将挑选多少供应商或承包商参加, 以及挑选直至达到通知所述的最大数目的方式——另见上文本章介绍一节第\*\*段[\*\*超级链接\*\*]。

#### **第 45 条. 限制性招标[\*\*超级链接\*\*]**

32. 第 45 条规范限制性招标的程序。规定非常简短, 因为这些规定将第三章有关公开招标的规定[\*\*超级链接\*\*]适用于限制性招标, 但上文第\*\*段所讨论的有关招标办法的规定除外。

33. 因此，第(2)款排除了第 36 至 38 条[\*\*超级链接\*\*]对限制性招标的适用。第 36 条规范在公开招标中征求投标书的程序，因此不适用于限制性招标。第 37 条[\*\*超级链接\*\*]规范在公开招标中登载的投标邀请书的内容。在限制性招标中，不需要发布投标邀请书；发布投标邀请书时，也不需要列入第 37 条所列的所有内容。关于第 38 条[\*\*超级链接\*\*]，应向直接邀请并表示有兴趣投标的所有供应商提供限制性招标中的所有招标文件。

34. 第 38 条[\*\*超级链接\*\*]的一些规定也不适用于限制性招标。尽管已排除第 38 条对限制性招标的适用，但采购实体若决定对限制性招标中的招标文件收取费用，仍须遵守其最后一句的规定（“采购实体对招标文件的收费价格，只能是向供应商或承包商提供招标文件的成本费”）。这一规定见于《示范法》有关类似情形的其他条款，可被视为一种良好做法，其目的是避免采购实体对招标文件收取过高的费用。应当慎重考虑这种费用对供应商或承包商特别是对中小型企业参加采购造成的负面影响，以及对参加采购的供应商或承包商最终提出的价格造成的负面影响。颁布国似宜在第 4 条[\*\*超级链接\*\*]所要求的采购条例中作出此类明文规定。

## 2. 询价

### 一般说明和主要政策问题

35. 询价程序为采购标准化的低价值项目（通常称为“现成项目”）提供了适当的程序。在这种情形中，进行招标程序可能费钱费时，因此可能并不合理。第 29 条第(2)款将这一方法的使用严格限制于价值低于采购条例所规定阈值的采购。至于与确定阈值相关的考虑，见第一章介绍的评注中的第\*\*节[\*\*超级链接\*\*]。

36. 在颁布第 29 条时，应当明确说明，并不一定要求低于阈值的采购使用询价。第 28 条要求实现最大程度的竞争，要求在选择采购方法时顾及与采购相关的情形，以及可能适宜的其他采购方法的使用条件，采购实体在考虑使用询价之外的其他方法时，可以以第 28 条的这些要求作为指导（第 28 条的相关指导意见见第二章的评注第\*\*段[\*\*超级链接\*\*]）。

37. 特别是，这种方法不是用于重复采购的，因为用于重复采购会有限制市场和滥用的风险（例如，在选择参与供应商时滥用职权，或者为证明需要进行重复采购而采取诸如拆分采购以避免超出第 12 条规定的阈值等手段（另见下文[\*\*超级链接\*\*]））。对于重复采购，较适宜的办法是订立开放式框架协议，或者，如果涉及较为复杂的项目，通过招标程序订立封闭式框架协议（另见第七章的评注[\*\*超级链接\*\*]）。对于定期使用此种程序的情形，使用电子型录可有助于促进透明度。例如，大批车辆零部件的采购可能属于不可能重复发生的单项采购，在此情况下适宜使用询价；如果定期采购此类零部件，框架协议可能更合适。

38. 采购涉及较复杂项目的，应使用透明度保障措施较为严格的招标，在此情况下可能适合基于第 28 条第(1)款(b)项所规定理由使用限制性招标。如果初次低



价值采购的结果会使采购实体不得不长期使用某一类型的技术系统或重复采购类似项目，则建议使用其他采购方法，也许是与框架协议结合使用。对于商品、简单服务和类似项目的采购，另一种办法可能是使用电子逆向拍卖。（适用于限制性招标的第 28 条第(1)款(b)项的相关指导意见，见第二章的评注第\*\*段[\*\*超级链接\*\*]；电子逆向拍卖条款的相关指导意见，见第六章的评注第\*\*段[\*\*超级链接\*\*]；框架协议条款的相关指导意见，见第七章的评注第\*\*段[\*\*超级链接\*\*]。)

#### **第 29 条第(2)款. 询价的使用条件[\*\*超级链接\*\*]**

39. 第 29 条第(2)款规定询价的使用条件，包括关于上文所述上限的要求，以及关于采购标的并非按照采购实体的特定设计而生产的要求。

40. 第(2)款的规定应结合《示范法》第 12 条来理解，后者载有关于采购估价的规则。该条使询价方法使用范围本身带有的限制性更加突出。为此，该条禁止为规避对使用询价规定的价值限制而人为分割采购标的，以避免使用竞争性较强的采购方法，这一禁止规定对于《示范法》的目标至为重要。

#### **第 34 条第(2)款和第(5)款. 询价中的招标办法[\*\*超级链接\*\*]**

41. 第 34 条第(2)款[\*\*超级链接\*\*]规范询价程序中的招标办法。《示范法》促进并鼓励参与和竞争的目标适用于任何价值的采购。因此，采购实体必须在可行范围内向尽可能多的供应商或承包商询价，至少应有三个供应商或承包商，不得有例外情况。这一最低限要求针对的是要通过询价手段采购的那类标的——并非按采购实体特定说明专门生产或提供，并且已有固定市场的现成货物或服务（第 29 条第(2)款[\*\*超级链接\*\*]）。这类采购应当总有可能向至少三个能够提供采购标的的供应商或承包商询价。电子采购的使用也使采购实体能够接触更广泛的受众，并确保征求足够数目的报价。

42. 颁布国似宜提供指导意见，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，因为《示范法》中没有规范确定参与者的方式的规定。滥用的实例包括挑选已知报价高的两个供应商或地理位置偏远的两个供应商，从而向第三个也就是内定的供应商进行采购。在以第 29 条第(1)款(b)项所述理由使用限制性招标的情形下就如何选择参与的供应商提出的考虑在这里也适用（见上文第四章介绍中的评注[\*\*超级链接\*\*]）。此外，如果不定期地采购同样的项目，可以使用要求比较以往报盘并确保供应商之间轮换的程序。监督程序应当查明按照这一办法中选中的供应商的身份，以便可以对重复性授标进行评价。

43. 虽然询价适用的情形远远少于第四章采购方法中的其他第二类方法（设计的条件确保这种方法的使用范围以及由此而造成的滥用受到限制），但颁布国也可以考虑采取谨慎的办法，在条例、规则或指导意见中规定与其他方法相同的客观性要求和确保有效竞争的要求。这样做可能在某种程度上降低这种方法的灵活性，但应当使作为《示范法》基础的透明、竞争及公平和公正待遇的监督

更加容易并增强一致性。这种方法与电子采购结合在一起，额外的行政成本可以忽略不计。

44. 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。在以透明方式选择向哪些供应商询价方面，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，对此类选择进行评价（另见第七章框架协议指导意见中有关低价值项目重复采购的内容）。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（另见上文第...段），并且可能低于第 23 条下单独登载合同授标公告的阈值[\*\*超级链接\*\*]。

45. 但是，至少向三个供应商或承包商询价的要求不应作这样的解释：如果向三个或三个以上供应商询价后只收到一个或两个报价，则采购无效。

#### 第 46 条. 询价[\*\*超级链接\*\*]

46. 第 46 条[\*\*超级链接\*\*]规定询价的程序。鉴于采购的标的的性质和低价值，只规定了最低限程序要求，其目的是规定公平、公正地对待参加采购的供应商或承包商。对这一方法的使用进行监督，在可能情况下使用电子工具以摊抵在低价值采购中使用这一方法的费用，便有了透明度和保障，可防止实务中的滥用行为。

47. 关于第(1)款中的要求，即应当告知被询价的供应商报价需包括哪些费用，采购实体似宜考虑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。这样做将既提高透明度，又减轻提交和审查报价的行政负担。

### 3. 不通过谈判征求建议书

#### 一般说明和主要政策问题

48. 不通过谈判征求建议书是一种可在下述情况下使用的采购方法：采购实体需要在建议书质量和技术方面审查和评审完成之后才对建议书的财务方面单独进行审议。在使用这种方法时，作为一种征求建议书采购方法，采购实体将从功能或产出角度表示其需要，这种需要虽然可能包括技术规格，但并不基于单一技术解决方案。

49. 如果采购实体不希望审查和评审建议书的质量和技术方面时受建议书财务方面的影响，适合采用这种方法。这类情形可能出现于下述情况下，例如，采购实体希望考虑特定技术解决方案是否有效，或者希望评价关键人员的素质。因此，这种方法适合相对标准的项目或服务的采购，这种采购不必与供应商讨论、对话或谈判就可以对建议书的所有方面进行评审。

50. 在这方面，必须明确划分建议书“质量和技术”方面与建议书“财务方面”的范围。此处“财务方面”一语是指不能载于任务范围中的建议书的所有

商业方面内容以及最终价格。特别是，将作为建议书和资格的审查的一部分加以评估的供应商或承包商的财务能力是“质量和技术”方面的组成部分。不过，在其他情况下，这种区分可能因具体情况而不同。例如，保险或担保要求以及交货时间和保证条款可能决定着建议书是否达到采购实体的最低限要求，在此情况下，建议书的这些方面属于“质量和技术”方面的组成部分。另一些情况下，这些要求将作为合同的商业条款的一部分来表示，在此情况下，它们属于“财务”方面。公共采购机构或类似机构发布的条例或规则或其他指导意见应当足够明确，帮助采购实体确保足够明确和透明地表达其要求；否则建议书的质量将受到损害，在利用第 15 条和第 16 条<sup>[\*\*超级链接\*\*]</sup>所规定机制解决不确定性时，采购程序可能被拖延。

51. 因此，本款所涵盖的采购方法不适合价格是唯一授标标准或是主要授标标准之一的采购，或者不综合评审价格和非价格因素就无法进行完整评审的采购。在此情形下，适合采用侧重价格并且未规定对质量和技术方面以及对财务方面进行顺序审查和评审的招标采购方法。采购实体可能会发现，在有多种技术要求的情况下，也更适合采用基于招标的采购方法。这种方法也不适合需要就建议书的任何方面（不管是质量方面、技术方面还是财务方面）进行谈判的情况，因为这种方法与招标一样，不允许进行对话或谈判（关于可能适合并且需要进行对话或谈判的各类采购，见第五章采购方法的评注<sup>[\*\*超级链接\*\*]</sup>）。

52. 在实际操作中，技术和质量建议书装在一个信封（或其电子等同方式）中提交，这些建议书必须由具备合适资格的人员进行人工评审。建议书响应任务范围，即开启装有相关建议书财务方面内容的第二个信封（或其电子等同方式）。对财务方面的内容，是可以允许进行自动评审的。

53. 根据《示范法》，在满足使用条件的前提下，不通过谈判征求建议书可用于所有类型采购，这符合贸易法委员会的决定，即采购方法的选择不以采购货物、工程还是服务为依据，而要顾及特定采购的情形，并在实际可行的范围内力求最大程度的竞争（《示范法》第 28 条第(2)款；有关指导意见见第二章介绍中的评注第\*\*段<sup>[\*\*超级链接\*\*]</sup>）。不过，颁布国应当注意到，一些多边开发银行建议，在使用具备《示范法》修订本所规定的不通过谈判征求建议书的特征的采购方法时，应当将这类方法用于采购既不复杂又不昂贵的界定明确的服务，包括编写教材等咨询服务。这类服务通常是外包的，因为采购实体一般都缺乏进行此类工作的内部能力。一些多边开发银行可能不允许在其他情形下使用这种方法，至少是在由其供资的项目中。

#### **第 29 条第(3)款. 不通过谈判征求建议书的使用条件<sup>[\*\*超级链接\*\*]</sup>**

54. 第 29 条第(3)款规定不通过谈判征求建议书的使用条件。规定这种方法适用于下述情况：即采购实体“需要”将建议书财务方面的审议与建议书质量和技术方面的审查和评审分开进行，这种规定意在要求对这种方法有着客观和可以证明的需要。如程序所表明，这种方法采用一种顺序审查和评审程序，先审议质量和技术方面。只有当技术建议书完全响应了征求建议书中的任务范围时，

采购实体才会继续审议相关建议书的价格和财务方面。有关建议书质量、技术和财务方面划分的讨论，见上文第\*\*段。

**第 35 条. 征求建议书采购方法中的招标办法，及其对不通过谈判征求建议书的特殊适用[\*\*超级链接\*\*]**

55. 第 35 条规范征求建议书采购方法中的招标办法。《示范法》下的缺省规则是在这些方法中采用公开和非限制性招标，第二章第二部分的指导意见第\*\*节[\*\*超级链接\*\*]对该术语作了解释。公开和非限制性招标涉及登载广告邀请参加采购、向响应广告的所有各方发布招标文件以及充分考虑提交投标书或其他报盘的供应商和承包商的资格和提交书。

56. 在征求建议书程序中，第 35 条第(1)款(a)项规定的例外情形允许在采购标的只有数目有限的几个供应商或承包商能够供应的情况下放松上述缺省规则，使用直接招标，适用不通过谈判征求建议书的情况下可能出现上述情形。放松缺省规则的前提还包括向所有此类供应商和承包商征求建议书（见第 35 条第(2)款(a)项[\*\*超级链接\*\*]，以及根据第 35 条第(3)款[\*\*超级链接\*\*]事先登载采购预告。关于此类要求及其情形的讨论，特别是由于预告而出现未知的供应商的风险，见第四章介绍中招标办法的评注[\*\*超级链接\*\*]）。<sup>1</sup>

57. 不通过谈判征求建议书程序之前进行资格预审程序的，招标办法须符合第 18 条[\*\*超级链接\*\*]下的单独条例，该条的规定也要求按照与第 33 条[\*\*超级链接\*\*]的要求相同的方式发出国际邀请。关于这些条款的指导意义的评注[\*\*超级链接\*\*]中载有进一步的指导意见。资格预审程序完成之后，必须向所有通过资格预审的供应商发出征求建议书。

58. 除根据第 18 条[\*\*超级链接\*\*]在采购程序之前进行资格预审程序之外，要求发出国际邀请的缺省规则的例外情形载于第 35 条第(1)款(b)项和(c)项。第(1)款(c)项反映了第 33 条第(4)款所规定公开招标的例外情形：即国内和低价值采购。第二章第二部分的评注[\*\*超级链接\*\*]讨论了允许后面几种例外情形所产生的政策问题；其依据是，如果费用大于好处，或者如果完全无关紧要，则允许放宽登载国际广告的要求。

59. 第(1)款(b)项规定的另一种例外情形实质上提供了在公开招标和直接招标之间的选择。认识到在某些情况下，要求采用公开招标办法，可能不适宜，或者不利于实现节约和高效目标，因此本条第(2)款载列了采购实体可以采用直接招标办法的情形。这些情形分两种：采购标的因其高度复杂性或专门性只能从数目有限的供应商或承包商处获得（第 35 条第(2)款(a)项[\*\*超级链接\*\*]，或者审查和评审大量建议书所需要的时间和费用与采购价值不成比例（根据第 35 条第(2)款(b)项[\*\*超级链接\*\*]）。有关在这些情形下允许和使用直接招标办法的考虑在第四章导言中的评注第\*\*段[\*\*超级链接\*\*]讨论。

<sup>1</sup> 意味着采购实体无权拒绝任何未获邀请而提交的建议书。工作组是否认为需要列入关于采购实体应当如何审议此类建议书的讨论？

60. 第 35 条第(2)款(c)项载列了可以在征求建议书程序中采用直接招标办法的第三个不同理由——涉及机密信息的采购。在此类情形下，采购实体必须为确保有效竞争而向足够数目的供应商或承包商征求建议书。

61. 列入第 35 条第(3)款和第(4)款是为了规定在使用直接招标办法时需要透明度和问责。第(3)款要求采购实体在采购程序记录中载列关于采购实体在征求建议书程序中采用直接招标办法所依据的理由和情形的说明。第(4)款要求采购实体采用直接招标办法的，须登载采购预告（根据第 33 条第(5)款[\*\*超级链接\*\*]）（除非机密信息将因此而受到损害）。第二章第二部分的评注[\*\*超级链接\*\*]讨论此类通知的理由、内容和形式。

#### **第 47 条. 不通过谈判征求建议书[\*\*超级链接\*\*]**

62. 第 47 条对使用不通过谈判征求建议书的采购程序加以规范。第(1)款通过参引《示范法》第 35 条，重申了发出公开和非限制性国际邀请的缺省规则。该规则的例外情形载于上一节。

63. 参加不通过谈判征求建议书程序邀请书必须包括第(2)款所列最低限度内容。就最低限度内容作出规定的目的是帮助供应商或承包商确定是否有兴趣和有资格参加，如果有的话，如何参加。有关要求类似于投标邀请书所适用的要求（第 37 条[\*\*超级链接\*\*]）。这些要求包括必要的最低限度内容，但并不妨碍采购实体列入其认为适当的任何补充内容。采购实体应考虑到通常的做法，即邀请书的内容应当简明扼要，列入关于采购的最基本信息，此种信息也是对采购程序初期阶段最直接相关的信息。其他所有关于采购的信息，包括邀请书所列信息的进一步细节，可以放在征求建议书中（见第 47 条第(4)款）。这种做法有助于避免采购实体发给供应商或承包商的文件内容出现重复、可能的不一致和混乱。不过，采购实体使用电子手段登载广告和进行通信的，可在邀请书中列入征求建议书本身条款的网络链接：实践证明，这一办法有助于提高效率和透明度。

64. 第(2)款(e)项提到建议书被认为具响应性而必须在技术和质量特点上达到的最低限度要求。该规定既包括确定否决建议书的门槛，也包括给达到或超过该门槛的建议书打分。确保准确陈述最低限度要求和评审标准（根据本款也必须披露评审标准）是便利提交质量建议书的关键。采购实体进行国内采购，如果认为情况不需要，可以略去第(2)款(i)项和(j)项中提及的关于付款货币和适用语文的内容；但是，在有些多语文国家，即使是国内采购可能也需要指明所使用的语文。

65. 第(3)款就应向哪些供应商或承包商发出征求建议书作了具体规定。根据特定采购的不同情形，这些供应商可以包括按照邀请书中列明的程序和要求对邀请书作出响应的所有供应商或承包商；如果已进行资格预审，只向那些通过资格预审的供应商或承包商发出征求建议书；如果采用直接招标办法，只向被直接邀请的供应商或承包商发出征求建议书。该款还载有一个标准条款，《示范法》其他条文在类似情形下也有这样的条款，即对征求建议书的收费价格只能

是向供应商或承包商提供征求建议书的成本费。(关于这种限制的进一步讨论,见第[...]条的指导意见。)

66. 第(4)款载有应列入征求建议书的最低限度内容清单,可以用来协助供应商或承包商编拟建议书并使采购实体能够在平等基础上比较这些建议书。从详细程度和实质内容来看,这一清单与关于招标程序中招标文件必需内容的规定(第 39 条[\*\*超级链接\*\*])在很大程度上是类似的。差别反映了此种采购方法的一些程序特点,其用意在于确保建议书财务方面的内容与建议书质量和技术方面的内容同时但必须分开提交。如上文所解释,采购实体在完成建议书技术和质量方面的评审之前,不得接触建议书的财务方面。采购实体进行国内采购,如果情况不需要,可以略去第(4)款(c)项提及的关于付款货币的内容。

67. 本条第(5)款至第(10)款规范这种采购方法中的顺序审查和评审程序。这些款项确保采购实体在对建议书质量和技术方面进行评审并根据这种评审给供应商或承包商打分时,不受建议书财务方面的影响。这些款项中的一些规定旨在确保程序的透明度和公正性。例如,第(6)款至第(8)款载有这样的要求,即建议书技术和质量方面评审的结果应立即反映在采购程序的记录中,并告知提交建议书的所有供应商或承包商。针对建议书质量和技术方面被否决的供应商和承包商制订了专门的规则:他们将不仅立即收到关于被否决一事的信息,还将收到关于否决理由的信息,装有建议书财务方面内容的未拆封信封也退还他们。这些规定对于及时向有冤情的供应商通报情况并由其提出有效质疑至关重要。(关于通报情况的益处和程序的更充分讨论,见一般性评注第\*\*节和第八章介绍第\*\*节[\*\*超级链接\*\*]。)

68. 第(8)款和第(9)款允许建议书的技术和质量方面达到或超过最低限度要求的供应商或承包商出席第二个信封(其中装有建议书财务方面的内容)的拆封。他们因此可以验证采购实体在第二个信封拆封时宣读的与其有关的信息是否准确,如建议书得分情况以及建议书财务方面的信息,并可以看到中选建议书是否是按照征求建议书所规定标准和程序确定的。

69. 对于分别评审建议书的所有方面并综合评审结果以确定中选建议书所涉及的种种复杂情况,《示范法》都作了规定。因此,第(10)款将此种采购方法中的中选建议书界定为按照征求建议书所列价格以外其他标准并结合价格综合评审结果最佳的建议书。不过,颁布国应当注意到,在采购比较简单的标的时,采购实体只根据达到或超过技术或持量方面最低限度要求的建议书的价格就可选择中选建议书,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质量和技术方面进行评审打分,而是将衡量建议书质量和技术方面的门槛定在某一较高水准,凡是建议书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。