



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

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》第七章随附《指南》中的一节提出的建议，包括介绍和关于第二章相关条文（第32条）的评注。



## 《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

#### 第七章：框架协议的使用程序

##### A. 介绍

##### 1. 概要

1. 框架协议程序可称为在一段时期内进行的两阶段采购方法，其中涉及：

(a) 按照事先确定的条款和条件发出提交书递交邀请；

(b) 按照这些条款和条件评估供应商或承包商的资格并审查其提交书，并且通常（见下文\*\*）对这些提交书进行评审；

(c) 所选定的供应商或承包商以提交书为基础与采购实体订立框架协议。框架协议规定今后采购的条款和条件，以及协议有效的某一特定期限（步骤(a)-(c)为采购的“第一阶段”）；及

(d) 按照框架协议的条款，在出现具体需要时，随后和（或）定期将采购合同授予供应商或承包商（这可能涉及向某一供应商或承包商发出采购订单或者进行另一轮竞争。这是采购的“第二阶段”）。

2. 框架协议程序通常用于采购实体在一段时期内或者在今后某一时间需要但却不知其确切需要量、性质或时间的标的的采购。从本质上说，框架协议确定了进行采购的条款（或者确定了主要条款以及将用于确定余下条款或对最初确定的条款加以细化的机制：这些条款可以包括某一特定时间交货的数量、交货时间以及采购总量和价格）。这方面的例子包括商品类采购，如文具、零部件、信息技术用品和维护，这类采购通常是定期或重复采购，数量可能不定，而且市场竞争可能很激烈。这些采购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或质量低劣）。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。

3. 对于上文所述程序类型，实务中使用的术语繁多不一，其中包括：供应安排、交付日期不定/交付量不定的合同或任务订单式合同和总括合同。其中有些程序非常接近于贸易法委员会的程序，有些则差别相当大。采购第一阶段在多大程度上包括上文第 1 段(a)-(c)项列出的各种步骤也会有所不同；如果不对资格和响应性进行审查，那么这种安排最好归类为供应商清单。《示范法》没有对供应商清单作出规定，因为贸易法委员会认为《示范法》第七章中有关框架协议的规定已经非常灵活，便于利用供应商清单这种采购方法的益处，而不会给透明度和竞争造成更多风险，即便通常认为是如此。

## 2. 颁布：政策考虑

4. 对框架协议程序作出规定，主要的政策考虑是便于利用框架协议程序的潜在益处。这些潜在益处可以归纳如下：

(a) 行政效率：在对重复采购使用这种程序的情况下，框架协议程序由于有效地合并了一系列采购程序而具有行政效率。本来要在一系列采购的每一项程序中进行的多个步骤，现在可以一次完成：它们包括草拟条款和条件、登载广告、评估供应商或承包商资格、审查并在某些形式的框架协议中评审提交书。因此，采购的交易费用和交付时间均可低于每次进行单独采购的情况；

(b) 减少使用紧急程序的必要性：一旦进行上述初步步骤，即可缩短完成采购程序的时间，从而减少使用紧急程序的必要性，紧急程序往往以不透明的方式进行，缺乏有效竞争；

(c) 对小型采购的效果更好：这些采购被认为存在滥用风险或者难以实现资金效益，因为它们往往是在缺乏透明度和竞争的程序中进行的；

(d) 在小型采购中透明度更高：框架协议程序可以摊低广告费和其他费用，因为多项采购为此目的合并在一起，不再低于使这些采购免于透明度措施的阈值，例如，第 23 条和第 29 条的评注[\*\*超级链接\*\*]论及这一点；这种合并也可有利于监督机构进行监督，或者由供应商或承包商进行监督；

(e) 增加中小企业的参与度：在框架协议范围内发出较小订单，有利于小供应商或承包商参与；

(f) 通过使供应商或承包商承担今后供货任务保证供应安全；

(g) 进一步节省费用：集中采购就是由一个采购实体的核心单位或者由一个专门的独立实体为多个单位采购，或者由一个实体或集团代表若干个实体进行采购，从而可以取得规模经济效益；

(h) 供应链管理更有效的：由此产生的结果包括减少一次性大宗采购（这是某些集中采购的特点之一）的费用及相应的仓储费；

(i) 流程效率：集中采购还可以提高投标书及其他文件的质量，促进政府部门之间的统一性和标准化，同时，供应商更多地了解采购实体的需要也可提高提交书的质量。如上文一般评注[\*\*超级链接\*\*]第\*\*节所述，集中采购机构可以代表各个采购实体进行采购，它们所起的协调作用可以进一步提高集中采购的效益。

5. 从以上各点可以清楚地看出，重复采购使用框架协议收益颇多。框架协议在重复采购中使用得最多，虽然框架协议特别适合这种采购，但如下文所述，并不是只适合这种采购。框架协议可以与《示范法》中的所有采购方法结合，用于所有采购当中，无论是货物、工程或服务采购，还是同时包括这三者的采购。

6. 颁布国应当意识到使用框架协议程序所存在的问题，其中有些问题是此种安排固有的，有些则产生于不当使用。首先，虽然使用此种工具有利于提高行

政效率，但如果采购实体仅仅为实现这些行政效率而使用框架协议这种本来不适合有关采购的工具，反而可能损及其他采购目标，如资金效益。由此可能产生的结果是，要么采购实体真正需要完全未得到满足，要么未能按照适当质量、以适当价格得到满足。其次，实务中的证据表明，框架协议导致竞争和透明度减少、串通，以及凭借采购实体与供应商或承包商之间的关系而不是根据《示范法》规定的竞争程序授予合同，从而降低了资金效益。第三，特别是从较长期看，框架协议有可能因其规模而减少全面参与和竞争，因为未加入框架协议的供应商会离开有关市场。那些加入框架协议的供应商或承包商将了解彼此的身份，因此，可能也难以在实务中确保框架协议确立后的竞争。由于未加入框架协议的供应商或承包商不能参加采购合同的投标，框架协议程序的第二阶段实际上是一种限制性竞争。如果框架协议的效果是造成垄断市场或寡头垄断市场，限制性竞争的不利后果会更加明显。在作出使用框架协议程序的决定之前，必须对这些事项作出评估，因为一旦程序开始实施，就不可能有效处理这些问题了。

7. 因此，《示范法》中这些允许使用框架协议程序的条款着眼于便利在重复采购以及上文提到的其他情形中适当地使用这种工具，发挥其长处（例如，提前就紧急采购和供应安全作出规定），不鼓励此种工具的不当使用，同时减轻或最大程度地减少前段中提到的种种风险。因此，这些条款既载有对使用框架协议程序的控制办法，也就是第 32 条<sup>[\*\*超级链接\*\*]</sup>中的使用条件，又以极为宽泛的词语在第 58-63 条<sup>[\*\*超级链接\*\*]</sup>中规定了框架协议的强制性实施程序，要求除非有正当理由使用另一种采购方法，否则必须使用公开招标或相当的程序。

8. 根据《示范法》（见第 2 条(e)项<sup>[\*\*超级链接\*\*]</sup>），框架协议程序有以下三种形式<sup>[核对一致性]</sup>：

(a) 无第二阶段竞争的“封闭式”框架协议程序，涉及与一个或多个供应商或承包商订立的框架协议，框架协议中载有所有采购条款和条件。第一阶段的提交书是最后提交书，在采购第二阶段供应商或承包商之间没有进一步竞争。此种类型框架协议程序与传统的采购程序之间的唯一区别是，项目是今后采购的，通常在一段时期内分批采购。这些框架协议之所以是“封闭式”的，因为在框架协议订立之后没有任何新的供应商或承包商能够加入该协议；

(b) 有第二阶段竞争的“封闭式”框架协议程序，涉及与不止一个供应商或承包商订立的框架协议，其中载有采购的某些主要条款和条件。第一阶段的提交书是“初步”提交书，这是因为，虽然每份此种提交书都要评审，但要求已加入框架协议的供应商或承包商在第二阶段继续竞争。在这个第二阶段，供应商或承包商递交最后提交书，根据最后提交书，将在这一时间点将采购合同授予最有利的提交书，或者授予报价最低的提交书或条件相当的提交书。这些框架协议也是上文所述意义上的“封闭式”协议，但只能与不止一个供应商或承包商订立；

(c) “开放式”框架协议程序，涉及与不止一个供应商或承包商订立框架协议，其中也包含采购的某些主要条款和条件。第一阶段的提交书是“临时”提交书，因为不能对其进行评审，只能评价其响应性，而且要求供应商或承包

商在第二阶段继续竞争。“临时”提交书在某种程度上不具约束力。在这个第二阶段，供应商或承包商递交最后提交书，根据这些最后提交书，将采购合同授予在这一时间点确定的最有利的提交书或报价最低的提交书，或者条件相当的提交书，这一点与有第二阶段竞争的封闭式框架协议相同。此种框架协议一直对新的供应商或承包商“开放”，意思是说，任何供应商或承包商只要获得资格且其临时提交书具响应性，框架协议运行期内任何时候均可加入协议。如下文第 60 条的评注[\*\*超级链接\*\*]所解释的，这些协议必须以电子运作方式。

9. 这些不同类型的框架协议适合不同情况，这就意味着，关于使用框架协议进行采购的决定可能是一种比较复杂的决定，不但要求就适当的采购方法作出决定，而且要求就适当类型的框架协议作出决定。举例来说，开放式框架协议着眼于就通常按最低价格采购的常用现货或经常性直接服务作出规定。下文的评注解释了具体采购情形与适当类型框架协议之间的联系，并就条例、规则和指南中的一些其他问题作出解释，以协助实施和使用框架协议。这里应当指出的是，对于框架协议程序的两个阶段，《示范法》第八章[\*\*超级链接\*\*]的质疑和上诉机制都适用。

10. 《示范法》没有对实务当中偶而遇到的另一种类型的框架协议作出规定，在这种框架协议下，若干供应商或承包商（或单一供应商或承包商）可以单方面改进其报盘。将这类框架协议排除在外，是因为没有任何机制可以防止采购实体把信息传递给所属意的供应商或承包商，使之处于更有利的地位，也没有任何机制可以对改进后的报盘进行监测。因此，此种框架协议不符合《示范法》的总体政策目标。

### 3. 实施和使用问题

11. 实施和使用方面最显著的问题是如何促进框架协议的妥当使用，其中涉及的问题远比评价某项使用条件是否得到满足更为复杂，下文对这一点作了解释。这是一种较新的工具，因此，随着实务中取得经验，可能需不断补充所讨论的问题。关于类似于《示范法》所规定的框架协议类型的框架协议的使用情况，颁布国可能还需关注多边开发银行以及其他组织和机构在这方面的出版物。<sup>1</sup>

12. 虽然不满足[\*\*超级链接\*\*][\*\*]\*\*中具体论及的使用条件就不能使用这种工具，但同《示范法》采购方法的所有使用条件一样，这些使用条件描述其适合哪些情形（同时暗示其不适合哪些情形）。与其他使用条件相比，第 32 条[\*\*超级链接\*\*]中的框架协议使用条件灵活得多，下文的评注表明了这一点。要在条例、规则和指南中作出大量阐述，以指导采购实体达至最佳决定，同时切记必须将此种决定及其理由载入相关采购程序的记录（见\*\*条[\*\*超级链接\*\*]）。规则、条例或其他指导意见应当解释《示范法》鼓励使用框架协议的主要情形与使用条件本身这两者之间的联系；在这方面，颁布国应当注意的是，使用框架

<sup>1</sup> 工作组注意：此处将加入《指南》印发时公布的任何文件，如世界银行的标准招标文件或类似出版物。

协议所必需的能力可能高于其他采购方法，培训以及其他能力建设措施将是确保顺利使用框架协议的关键。

13. 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（第 32 条第(1)款(a)项[\*\*超级链接\*\*]）。<sup>2</sup> 条例、规则或指导意见应当解释，这些条件虽不是累加条件，但实际上通常有所重叠。此处提及的不定期需要，是指不知道采购时间、数量，甚至采购本身，可便于使用框架协议保证供应安全，也可确保预期的重复采购。规则或指导意见还述及“预计”一词，以及如何评价客观产生的预期需要的可能范围。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）。

14. 第二种情形是“可能在紧急情况下出现的”采购标的需要。这里也适用上文刚刚论及的有关不定期采购的考虑。

15. 因此，每次采购使用的条款和条件（包括规格要求）都不同的复杂采购，例如大型投资或资本合同、技术性或专业性很强的项目以及较为复杂的服务采购，均不适合通过框架协议进行采购：此种项目一般也都不在上述任何一种使用条件的范围之内。

16. 还应在规则或指导意见中说明拟使用的框架协议类型与特定采购的情形之间的联系。首先一个问题是，在上文确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。封闭式框架协议涉及对初步提交书的评审，第一阶段中有明显的竞争（第二阶段可能有竞争，也可能没有竞争）。另一方面，开放式框架协议并不涉及在第一阶段对临时提交书进行评审——只是核对资格和响应性，因此，在这些框架协议中，所有竞争都是在第二阶段发生的。

17. 第一阶段确定采购需要时能够以及应当精确到什么程度，将决定着这一阶段能够进行竞争和应当进行竞争的程度。如果能够准确界定拟采购项目，而且拟采购项目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，可能适合细化各项要求，因此表示需要的准确度较低[指在第一阶段]；而某些市场（如未来紧急采购）也属于这种情况。即使采购实体的需要保持不变，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。因此，公共采购机构或类似机构

<sup>2</sup> 工作组注意：这些术语可放在术语表中讨论。

应当提供指导意见，说明如何为这两个阶段制定有效计划，如何评价标准化的相对益处，以及如何兼顾个别采购和整个政府采购市场各个部门的不同需要。

18. 第二个相关问题是框架协议的范围。如果把若干项要求捆绑在一起放入一项框架协议，其效果是，采购实体可以在需要本身出现时灵活地最后确定或细化其需要说明。因此，如前段所述，初步招标文件中对某个或某些采购实体需要的说明将不大准确或者有些分散，因此一般意味着第二阶段有竞争（也就是说，针对所涉及的采购确定捆绑中的相关组成部分），而该段中提出的办法也是有关的。但更一般的风险是，此种捆绑做法有可能限制市场准入，特别是中小企业的准入，中小企业的供应范围无法达到框架协议的全部范围，甚至可能连较大范围也达不到。对于某些供应商或承包商可能因此而离开或被赶出相关市场这种情形，需要按下文第\*\*段[\*\*超级链接\*\*]所述进行监测，除了这一关切之外，条例规则或指导意见还应鼓励采购实体考虑是否在招标文件中允许部分提交书，特别是有关政府的社会经济政策是促进中小企业的，这一点在上文第\*\*条的评注[\*\*超级链接\*\*]中作了论述。（社会经济政策论述见上文一般评注第\*\*节[\*\*超级链接\*\*]。）

19. 第三个要考虑的问题是可以加入框架协议的供应商或承包商的数目。单一供应商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，原因如上所述。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。

20. 第四，公共采购机构或类似机构的指导意见应当述及如何使用集中采购机构问题。如上文关于电子逆向拍卖的第六章的介绍中的评注[\*\*超级链接\*\*]所述，把采购的任何方面外包出去有可能加剧机构内部的利益冲突及相关问题：此种集中采购实体可能对通过收费增加其收入有着切身利益，为此会抬高价格并促进超出采购实体实际需要的采购。另外，在框架协议范围内，这种机构可能会为今后采购制定计划，在这种情况下采购实体提供信息的质量至关重要，而在其中包括从上述角度预期的需要则尤为重要：各个部委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，有些机构获得的资金效益会高于其他机构。在程序开始之前与框架协议的潜在使用者互动，可便于就标准化做法的适当程度作出更明智的决定并顾及不同需要。

21. 如果颁布国认为解决这些问题所需要的能力有待发展，它们似应以渐进方式采用框架协议。例如，开始时框架协议可以限于重复采购。另外，条例规则和（或）辅助性指导意见应当强调，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。

22. 还鼓励颁布国建立一种监测机制，对确立和使用框架协议的情况进行监

督，这既是为了确保有关规则得到遵守，也是为了监测是否在行政效率和资金效益方面真正实现了预期效果；这种监测机制也可指明哪些方面需要指导和能力建设。就确立框架协议而言，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，则框架协议本身的条款就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始更好的价格。解决这一问题有两个办法，(a)在招标文件中使用（非约束性）估计数量，这样即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；监测机制可以提供适当指导，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。

23. 无论是集中采购机构还是公共采购机构或类似机构，还应监测个别采购实体使用框架协议的情况，还应比照单项采购的市场价格对框架协议的价格执行情况进行监测，以防止出现由于少数几个采购实体对框架协议使用不当或使用不足而造成价格相应抬高或在其他方面降低报盘质量的情形。

24. 框架协议确立后，能否最大程度地发挥其潜在益处，取决于实际使用框架协议满足采购实体对采购标的需要，而不是为有关的标的进行新的采购；采购实体在这方面的信誉也是今后采购的重要条件。最佳做法的另一个方面是，采购实体需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，并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。如果采用这种最佳做法，供应商或承包商就会抱有更大的信心接受对采购实体的供货订单，并会相应地提出价格和质量方面的最佳报盘。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，就必须启动新的采购程序（传统的或新的框架协议程序）。

25. 使用框架协议所涉及的另一个主要关切是，确保过程的透明度、竞争和客观性。除了规定上文第\*\*段所论及的使用条件外，《示范法》要求希望使用封闭式框架协议的采购实体必须遵循《示范法》所规定的一项采购方法，选择加入封闭式框架协议的供应商或承包商（即第一阶段）。因此，凡是适用于所选定的采购方法的保障措施都适用，包括使用条件和招标办法。对于开放式框架协议适用同等保障措施，即必须以公开招标程序为主要参照，按照专门制定的公开程序确立框架协议。对采购实体规定的规则和指导意见应当强调这些保障措施以及以下各段所论及的事项。

26. 拟订关于根据框架协议授予采购合同的条文，是为了根据关于公开招标的规则，在设想有第二阶段竞争的情况下确保充分的透明度和竞争，下文第\*\*条[\*\*超级链接\*\*]的评注对此作了进一步解释。第 22 条[\*\*超级链接\*\*]关于授予采购合同的规定也包括关于有第二阶段竞争的情况下的停顿期的规定，可确保第二阶段中决策的透明度。但是，更一般而言，同时鉴于上文第\*\*段所论及的较长时期内对竞争存在的风险，公共采购机构或类似机构应当监测框架协议给有关市场上的竞争带来的影响，特别是如果存在垄断市场或寡头垄断市场的风险

的话。如关于其他采购方法的论述以及上文一般评注第\*\*节中所指出的，与有关颁布国的竞争监管机构一道开展此项监管工作可能更有效。[\*\*超级链接\*\*]

27. 《示范法》要求以电子方式运行开放式框架协议，而对于封闭式框架协议，采购实体在这方面还是有灵活性。颁布国似应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。另见上文一般评注[\*\*超级链接\*\*]第\*\*节。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，可以在条例或其他规则中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。

28. 《示范法》中的第三种主要控制措施着眼于在个别采购程序层面和整体市场层面限制框架协议可能产生的反竞争效果，以防供应商离开市场，上文第\*\*段[\*\*超级链接\*\*]就此作了论述。在个别采购程序层面，由于供应商或承包商不加入框架协议就不能被授予框架协议下的采购合同，框架协议具有潜在的反竞争效果。

29. 至于封闭式框架协议，通常认为，有助于限制这种潜在反竞争效果的办法是，为确保定期进行的采购的充分竞争，限制封闭式框架协议的期限，并要求对后面的采购重开竞争。规定最长期限，也被认为有助于防止为订立期限过长的框架协议而试图寻找借口。但从另一方面讲，过分限制框架协议期限又可能降低框架协议的行政效率。贸易法委员会认为，由于各国在行政和商业方面的情况不尽相同，并没有一种合适的最长期限，因此请颁布国在采购条例中酌情规定这一期限。

30. 为此，《示范法》第 59 条第(1)款(a)项[\*\*超级链接\*\*]规定，颁布国应在采购条例中确定最大限度，采购实体在这一范围之内规定封闭式框架协议的最长期限（就是说，《示范法》本身并不载列任何固定期限）。条例或其所附规则或指导意见应当规定，最长期限包括了对有关框架协议最初确定的期限的所有可能的延长期。这一点至关重要，可以避免滥用，不适当地延长这一最初确定的期限和规定例外情形。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。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，如信息通信技术和电信采购，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最长期限短很多。条例规则或指导意见还应讨论预算期结束时或者框架协议快要结束时授予采购合同的内部控制问题，这也是为了避免已经在此种授标过程中发现的滥用情形。

31. 颁布国还可以考虑对不同类型的采购规定不同时限，某些变化性极强的项目可以按月计算期限。条例可以在第 59 条[\*\*超级链接\*\*]规定的法定最长期限内列明较短期限；如果采取这一步骤，就必须向采购实体提供明确指导，以确保其从适当来源得到信息。这类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）。还应鼓励采购实体在封闭式框架协议整个期

间定期评价框架协议的价格以及条款和条件是否在当下具有竞争力，因为它们往往相对固定，不随市场变化。这方面存在的风险是，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仍有可能决定使用现有框架协议进行采购（这样就不必拟订新的采购条款和条件，发布采购公告，审查供应商或承包商的资格，也不必对初步提交书进行全面审查和评审，等等）。因此，采购实体发出某一订单时或许未能充分评价价格和质量。经验还表明，采购实体往往过分看重规格而不是价格；因此，指导意见应论及确保适当兼顾两者的必要性。[去掉重复内容]

32. 至于开放式框架协议，竞争方面的风险小一些，因为此种框架协议始终对后来者开放。因此，开放式框架协议的期限不受法定最长期限的限制；期限由采购实体裁量定夺（见第 61 条第(1)款(a)项[\*\*超级链接\*\*]）。这种框架协议也适用保障措施，即开放式框架协议的确立必须公布于众，而且必须对加入申请迅速给予评价（见第 60 条第(1)款、第 61 条第(2)款、第 60 条第(4)款和第(5)款[\*\*超级链接\*\*]）。

33. 框架协议本身就载有所设想的采购合同的条款和条件（而不是通过第二阶段竞争确定的条款和条件）。条例规则和指导意见应强调，框架协议本身应当完整地列明所有条款条件、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（另见下文第 58 条至第 63 条的评注[\*\*超级链接\*\*]）。

34. 因此，总的来说，为了有效使用框架协议程序，采购实体或框架协议的其他使用方选择适当类型的框架协议，必须考虑到拟采购标的复杂性、同质性或其他方面，以及确保竞争的方式。颁布国似应为作出最佳决策而确保适当的能力建设。

## B. 关于框架协议程序的条文

### 第 32 条. 框架协议程序的使用条件

35. 本条的目的是列明框架协议程序的使用条件（第(1)款），并要求对使用这一程序及其理由加以记录（第(2)款）。在考虑到需确保适当使用框架协议的同时，贸易法委员会还特别注意避免因规定限制性过强的条件而限制框架协议程序的功用。

36. 第(1)款列出框架协议程序的使用条件，不论这一程序产生的是封闭式框架协议还是开放式框架协议。这些条件所依据的理念是，如果采购实体预期在中短期内产生需要，但又无法在采购之初确定所有条款和条件，则使用框架协议程序有利于采购，特别是在行政效率方面。（关于这方面益处的说明，见上文\*\*段。）第(1)款允许使用框架协议程序，是考虑到在下述两种情况下可能出现上述情形：一是预期需要将是“不定期的”，即不清楚需要的程度、时间和（或）数量，或者预期需要将是重复性需要；二是预期需要将在紧急情况下出现。第一类情形可能是在重复采购比较标准化项目或服务时出现的（办公用品、房屋看管等简单服务、维修合同，等等）。第二类情形可能是在政府机构应对自然灾

害、流行病及其他已知风险时出现；这种情况往往是第一种情况的累加，但也不一定。此类情形下关注的是供应安全，但第一类情形也可能有此担心，因为这种情况下会对重复采购需专门生产的项目产生不定期需要。（见上文本章介绍[\*\*超级链接\*\*]第\*\*段关于适合框架协议的采购类型的一般论述）。如果程序所产生的是封闭式框架协议，还需满足拟用于授予协议的采购方法所适用的使用条件。这是因为，根据《示范法》第 58 条第(1)款[\*\*超级链接\*\*]，除非有必要使用另一种采购方法，否则必须使用公开招标程序授予封闭式框架协议。

37. 较之于第 27 条第(1)款[\*\*超级链接\*\*]列举的采购方法的适用条件，框架协议程序的使用条件灵活得多：这些条件并不要求采购实体确切说明其需要是不定期产生的还是在紧急情况下产生的，只是要求说明预期产生的这种需要。这些条件本身带有主观性，这就意味着，这些条件执行起来要比执行第 27 条第(1)款所列采购方法的使用条件更加困难。第七章介绍第\*\*段载有加强此种决策客观性的各项措施，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的合理决定。如此一来，与适当条例规则和指导意见相结合，这些使用条件将有助于实现问责并促进最佳做法。

38. 如上所述（...段），就涉及两阶段的框架协议程序而言，确立和操作此种程序的费用通常高于单一阶段采购的费用。因此，框架协议程序是否合适，将取决于潜在收益是否超出这些增加的费用。如果预期需要是重复出现的，确立和操作框架协议的行政费用就可以摊低到一系列重复采购中；如果预期需要是在紧急情况下出现的或不定期出现的，就需要比照其他程序，根据早先确定的采购条款和条件所能产生的资金效益来考虑行政成本。因此，在实施某项框架协议程序之前，采购实体需根据各种可能性进行成本效益分析。本章介绍第\*\*段将协助颁布国就提供适当指导和培训以确保采购实体掌握这方面的必要工具作出决定。上述考虑对封闭式框架协议特别重要。

39. 另外，不应认为使用了框架协议就可以取代有效的采购计划。尤其是封闭式框架协议，除非能够在框架协议程序开始时确定并公布最终采购的符合实际的估计数，否则无法鼓励潜在供应商在第一阶段提交最佳价格，这就意味着，封闭式框架协议不能产生预期收益，或者说，行政效率方面的考虑可能会让位于价格和（或）质量方面的考虑，从而影响到资金效益。

40. 列入使用条件还有一个原因，就是要考虑到使用此种安排特别是使用封闭式框架协议可能对竞争产生的限制（见上文\*\*段）。与这些使用条件配套的是第 59 条第(1)款(a)项[\*\*超级链接\*\*]为封闭式框架协议规定的有限期限以及第 61 条第(1)款(a)项[\*\*超级链接\*\*]要求规定的明确期限，该项要求协议期满后必须就有关需要重新进行全面竞争。

41. 应当结合“采购实体”这一术语的定义来理解使用条件，该定义允许不止一个采购人使用该框架协议。如果颁布国希望由集中采购机构担任一个或多个采购实体的代理人，借以实现集中采购所能产生的规模经济效益，颁布国就应颁布条例或下达指导意见，确保此种安排的透明、有效运作。

42. 第(2)款要求采购实体在采购记录中对使用框架协议程序的理由作出说明，意思是说，要把前段提及的成本效益分析载入采购记录。对于封闭式框架协议

议，作为对该款的补充，《示范法》第 28 条第(3)款[\*\*超级链接\*\*]要求采购实体把使用此种采购方法而不是公开招标方法授予框架协议所依据的理由和情形的说明记录在案。鉴于已经发现有可能为了显而易见的行政效率而过多使用框架协议（见上文本章介绍[\*\*超级链接\*\*]第\*\*段），而且使用条件又很宽松，有必要针对载入记录的理由及时进行适当的监督工作（这也便于供应商或承包商对使用框架协议程序提出质疑）。有效的监督包括对框架协议下的采购范围进行审查，以便按上文所述查明使用过多或使用不足的情形（见上文本章介绍[\*\*超级链接\*\*]第\*\*段]）。

---