



大会

Distr.: Limited
16 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》颁布指南修订草案综述提出的建议，其中包含实施和使用问题。

* 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》

第一部分. 综述

.....

E. 《示范法》的实施和使用

采购制度的要素

1. 《示范法》是一部“框架”法

1. 《示范法》旨在为采购实体在可能遇到的各种情况下进行采购程序而提供所有基本程序和原则。就这一点而言,《示范法》是一部“框架”法,其本身并未提供颁布国实施这些程序所必须的全部细则和条例。因此,基于《示范法》的立法应当成为协调一致、紧凑联贯的采购制度的一部分,这一制度包括条例、其他支助性法律基础设施、指导意见以及其他能力建设工具。

2. 需要有条例和其他法律支持《示范法》

2. 作为第一步,《示范法》设想由颁布国发布采购条例,对采购制度的立法框架加以完善,一方面补充《示范法》所规定的程序细节,另一方面考虑到对颁布国产生影响的可能正在不断变化的具体情况(如询价采购的实际阈值,以及相应的技术发展)。《示范法》第 4 条要求在法律案文本本身指明负责发布采购条例的实体(该条的评注[**超级链接**]就此作了进一步解释)。

3. 关于其他方面的法律基础设施,不但要在采购条例中处理《示范法》采购程序所产生的程序问题,可能还需在其他法律体系(如行政法、合同法、刑法和司法程序法)中寻找所出现的其他法律问题的答案。采购实体可能需考虑到并适用就业和平等方面的法规、环境要求以及可能需考虑的其他要求。对规范采购采取的做法还应与颁布国的法律传统和行政传统保持一致,以便使采购系统能够在协调一致的法律体系中运行。以清楚明了的方式宣传各种法律和实施方面的问题,使人们理解这些问题及其与采购法的相互关系,颁布国就能够增进其采购的效能。

4. 下文第**节[**超级链接**]对电子采购实施方面的具体考虑作了论述。

3. 为支持这一法律框架提供进一步指导

5. 采购过程中出现的问题并非都能够通过颁布法规等立法手段来解决:印发内部细则、指导意见和手册将加强《示范法》的有效实施和实际效能。这些文件可以起到制订标准化程序、统一合同规格和条件以及发展能力的作用。

6. 规则和指导意见涉及采购的各个方面，本身也将通过标准表格和样本文件得到进一步加强和支持。综合使用这些措施已证明是实务中的有效手段。国际组织和区域组织使用手册和标准文件，其他机构则积极致力于采购改革，包括它们所推荐的制度的改革和自身内部系统的改革。论及最佳做法的各种资料、标准文件样本以及其他指导意见可查阅[**出处，超级链接**]。

7. 用此种方式通盘考虑采购系统，将有助于发展采购系统的运作能力——这是一个重要问题，因为《示范法》预期采购官员在整个采购过程中行使的裁量权将非常有限，无论是资格、响应性和评审标准的制定，还是采购方法（以及某些情况下的招标方式）的选择。

8. 除了《示范法》要求在条例中阐明的事项之外（在第 4 条的评注[**超级链接**]中论及），还鼓励颁布国为支持《示范法》而颁布涉面广泛的条例以及其他辅助性规则和（或）指导意见，以确保《示范法》的有效实施。贸易法委员会网站上的文件论及就此种辅助性文件的内容提出的建议。

9. 情况介绍程序虽未在《示范法》中明确提及，但却是支持实现《示范法》目标的一个重要手段，第 22 条的评注[**超级链接**]对此作了论述。情况介绍是一种非正式程序，采购实体藉此提供信息，主要是向落选供应商或承包商说明落选原因。

4. 在组织结构和行政上支持《示范法》

10. 《示范法》还依据这样的假设：颁布国对《示范法》所规定的那类采购程序进行操作和管理所必需的适当组织结构、行政结构和人力资源已经到位或者将要到位。但应指出的是，一国颁布《示范法》，并不因此一定要设立什么专门的行政机构。下文概要论述设想为支持《示范法》而需要的各类支助。

1. 行政支助

11. 在行政层面，公共财政良好管理与采购之间的适当互动是良好治理的一个特征，也是确保遵守《反腐败公约》（特别是其中第九条[**超级链接**]的必要条件）。关于预算编制要求或程序，可以从多种来源查取信息，颁布国似宜确保采购实体了解所有相关义务，例如，是否要求在采购程序启动之前进行预算拨款，以及这些义务是否属于采购制度本身的一部分。

12. 在宏观经济层面，政府作为买家，其行动产生的实际效果可能是整合相关市场并减少参加采购的供应商的数目，特别是如果政府采购在数量上或价值上占市场相当大比重的话。极端情况下可能导致出现或维持寡头集团或垄断集团。采购实体在作出微观经济层面的决定时通常无法考虑到长期的宏观经济作用。为此，应当确保负责监测公共采购职能的机构（例如，下节[**超级链接**]所讨论的公共采购机构）与负责竞争政策的机构之间互相通报与合作。竞争监管机构可以对串通和串标以及公共采购市场及其他市场集中度进行监测。

13. 如第 21 条的评注[**超级链接**]所述,《示范法》规定,设法利诱、有利益冲突或者有不公平竞争优势都可导致有关的供应商或承包商被排除在相关采购程序之外。该评注还指出,颁布国似应实行一种制裁制度,其中包括临时或永久被排除在今后采购之外(有些制度称之为中止或暂停资格的行政程序)。还应确保在能够采取中止或暂停资格措施的机构之间协调程序,其中包括正当程序保障措施和透明度机制,并应向所有此种机构提供被中止或被暂停资格的任何供应商或承包商的信息。

14. 颁布国还应考虑,在与竞争和采购有关的事项上,是以集中管理方式行使执法权更有效,还是以分散管理方式行使这种权利更有效。

2. 组织结构方面的支助

15. 在组织结构层面,颁布国还似宜设立一个公共采购机构或其他主管机关或机构,协助执行为《示范法》所适用的采购而规定的条例、政策和做法。例如,这类机构的职能可以包括:

(a) 确保有效执行采购法律和条例。这可以包括发布《示范法》第 4 条[**超级链接**]所要求的采购条例、第 26 条[**超级链接**]所要求的行为守则、监测采购法律和条例的执行情况、对改进这些法律和条例提出建议、发布这些法律的解释意见,以及解决利益冲突和其他可能导致制裁或强制执行行动的问题。

(b) 采购和采购业务合理化和标准化。这可以包括协调各个采购实体进行的采购,以及编拟上述标准文件。如果颁布国寻求促进中小企业参加采购程序,这一职能可能特别有益。

(c) 从更广阔的政府政策的角度,监测采购以及采购法律和条例的运作情况。这可以包括研究采购对国内经济的影响(例如,与上述竞争监管机构一道,监测某些市场的集中度和可能有碍竞争的风险)、分析通过采购实现社会经济目标的代价和益处、就特定采购对价格和其他经济要素的影响提出意见[,并核实某一特定采购是在政府方案 and 政策的范围之内]。

(d) 能力建设。还可让这些机构负责采购官员和参加采购系统运作的其他公职人员的培训。基于《示范法》的有效采购系统的一个关键特征是,建立起一个有高度敬业精神的采购官员班子,特别是在作出关键决定的采购实体高层。将采购看作是一种专业职能而不是行政职能,同时将采购官员等同于公职部门内的其他专业人员(工程师、律师等,以及招标委员会成员),无论对于避免腐败还是对于节省费用和实现资金效益都是有益处的,区域和国际一级的文献都有关于此种益处的大量文献[**超级链接**]¹。国际一级有各种专门进行采购官员资格认证和培训的机构,相关信息载于[**超级链接**]。能力建设方案应当适合具体需要——以反映当前的能力水平和发展需要,并适合随着时间推移

¹ 工作组注意:将提及包括多边开发银行在内的国际组织、包括经合发组织在内的区域组织以及其他有关组织提供的适当文件。

获得更深入的技能。私营部门也需要进行能力建设，以确保供应商和承包商熟悉并能够参与采购系统，如果颁布国想要让新来者（包括中小企业和一贯弱势群体）参加采购市场，能力建设特别重要。

(e) 向采购实体和采购官员提供协助和咨询。采购官员可以就草拟采购实体内部使用的文件以及法律和条例某些方面的解释问题寻求指导，或者就颁布国是否有其他机构专门进行高度专业化或复杂项目或服务的采购寻求指导。可能已经由顾问向政府或者在某一采购实体内部提供了技术或法律方面的建议，但是，采购官员还可以就其打算采取的行动（例如，使用其他采购方法或直接招标办法）是否符合立法框架寻求指导。如下文所述^[**超级链接**]，顾问要做好咨询工作就不能同时参与执行。

(f) 核证。在有些情况下，例如高价值采购合同或复杂采购合同，也可以在授标或者合同生效之前另外授权主管机构审查采购程序，以确保程序符合《示范法》和采购条例。

16. 至于能力建设，以往许多采购制度的一个特点是使用事先审批制度，采购官员的某些重要行动和决定必须通过一种事先审批机制获得采购实体以外的机构的批准。这种事先审批制度的好处是，有利于在采取某些行动和作出最后决定之前发现错误和问题。另外，这种制度还可以增进国家采购制度的统一性，并通过证明和审查相关决定或行动而发挥能力建设作用。但是，这种制度的使用正在减少。许多进行采购改革和能力建设的捐助机构都不再鼓励使用这种制度。主要原因是，使用这种制度似乎有碍在长时期内获得决策能力，还可能削弱问责制。

17. 因此，《示范法》没有对所设想的大多数情形规定外部审批要求，特别是考虑到《示范法》采购方法已经有了准确的使用条件。以两阶段招标以及单一来源采购的某些情形（紧急情形）为例，外部审批可能由于这个原因而特别不合适（见这些采购方法的评注^[**超级链接**]）。第 23 条和第 30 条中，《示范法》的确为纳入外部审批机制提供了选择，这一点在这些条款的评注^[**超级链接**]中作了进一步解释。外部审批机制的一种替代办法是，只通过事后监测对采购业务进行监督，其中包括审计和评审，这种办法有利于采购官员发展决策技能，而报告机制则有利于在宏观层面和微观层面对作出的决定进行评估。

18. 对于根据第 30 条^[**超级链接**]使用通过对话征求建议书和单一来源采购促进社会经济政策，《示范法》作为一种选择提到了外部审批，关于这些采购方法的评注^[**超级链接**]对此作了解释。另外，根据第 23 条（^[**超级链接**]，如该条的评注^[**超级链接**]所解释的），采购合同生效可能也需要经过事先批准。

19. 如果决定颁布审批要求，颁布国需确保将事先审批要求写入采购法。颁布国还应指定某一机关或其他机构负责签发各种批件，并具体规定这方面所赋予的权利的范围。审批职能可以赋予完全独立于采购实体的机构或机关（如财政部或商务部，或者公共采购主管机关），也可以赋予采购实体内部的一个单独监督机关，下文关于组织结构的第^[**超级链接**]节（^[**超级链接**]）对此作了进一步论述。

同采购过程中的其他任何决定一样，对于准予批准的决定也可以根据《示范法》第八章提出质疑。

20. 如果采购实体独立于国家的政府机构或行政机构，例如某些国有商业企业，国家可能倾向于由隶属于政府机构或行政机构的某一机关来行使任何审批、核证或指导职能，以确保适当落实《示范法》寻求促进的公共政策。最重要的是，在涉及审批职能时，这一机关必须能够公正、有效地行使其职能，并且能够充分独立于参与采购程序的人或部门。为了避免滥用权力的风险，最好由一个多人委员会行使这些职能，而不是由某一个人来行使这些职能。

21. 任何审批要求都要规定明确、透明的程序，以避免使用这一要求拖延采购进程。为此，如果有外部审批，在决定审批级别时颁布国似应考虑到如下事项：是否存在着一个具有复杂职能的大型公共部门，在联邦制国家或者在中央主管机关可能不好打交道的国家，外部审批是否有可能造成重大延误。

22. 为各类可能要求外部审批的采购确定最低值或者提供指导，可有助于在不影响获得较长期能力的情况下使用事先审批机制，不过，如果决策职责分散或者不明确，混合制度有可能导致削弱问责制。对于任何不允许使用某种采购方法的决定或者对于任何废标的决定，都应当提供理由并将理由载入相关采购程序记录和审批机关的记录。

23. 一个相关的问题是个别采购决定的监督和执行问题，行使监督职能的实体只有独立于决策机构，即独立于采购实体或任何审批机关，才能有效地行使监督职能。除了由公共采购主管机关或其他机构行使决策权这种制度之外，另一种机制是由国家审计机构进行监督。同样，在基于《示范法》的法规的守规执行方面，如果颁布《示范法》第八章，则要求有独立的（行政或司法）复议功能。如上文所述^[**超级链接**]，如果采购官员不愿意使用咨询功能，担心日后根据其寻求咨询时提供的信息采取强制执行行动，咨询功能就会受到削弱。

24. 某一颁布国内，这些行使行政职能、复议职能、监督职能和执行职能的机构的结构如何，以及这些机构到底行使哪些职能，除其他方面外，都将取决于该国的政府体制、行政制度和法律制度，而各国实行的这些制度又大相径庭。在构建对采购的行政监管制度时，应当切记效能、经济性和效率这几项目标，并应建立监管措施以确保此种机构的成员独立于政府部门中和采购实体中的决策者。所制订的制度对于采购实体或采购程序参与者来说过于昂贵或繁琐，或者会给采购造成不应有的延误，只会适得其反，另一方面，对采购程序执行官员的决策控制过严，在某些情况下又会束缚他们的手脚，使其无法有效行事。颁布国可以考虑的是，在制度上进行投资，确保采购实体具备足够能力并使采购实体和采购官员得到适当培训和资源，将有助于系统的有效运作，也有助于保持行政管理费用比例均衡。

5. 采购周期所有阶段贯彻《示范法》各项原则：采购规划和合同管理

25. 《示范法》载列了按照上文第**节^[**超级链接**]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这些规则或程序时可

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、市场研究和协调、合同管理、履约争议解决或合同中止等问题没有放在《示范法》条文中处理。不过，委员会认识到采购过程的这些阶段对于采购系统的总体有效运作的重要性。颁布国需确保具有完备的法律和结构以处理采购过程的这些阶段：没有完备的法律和结构，《示范法》的目的和目标就难以实现。

26. 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。有些已采取事先登载采购广告和通知做法的制度还缩短了登载时限。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，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）和分拆采购以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规划，并为参加未来采购预先采取其他准备行动。如第 6 条的评注[**超级链接**]所解释的，《示范法》鼓励但不要求登载未来采购机会。

27. 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》在公平待遇、竞争和避免腐败方面的目标，举例来说，最终价格会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约，等等。《贸易法委员会私人融资基础设施项目立法指南》（2000 年）[**超级链接**]载有关于含私人融资成分复杂采购合同管理的详细建议：该文书中的许多观点同样适用于各类采购合同的管理，尤其是涉及复杂项目合同的管理。

6. 电子采购实施和使用当中出现的具体问题

28. 如上文第**节[**超级链接**]所述，电子采购的许多益处是通过提高透明度实现的。较之于纸介环境，在互联网门户上登载采购机会广告以及公布采购规则和程序，能够以可接受的成本提供更多相关信息（详见下文第 5 条和第 6 条的评注[**超级链接**]）。电子广告还便于供应商申请参加程序，然后发出并接收信息，并在网上递交投标书及其他报盘，因此，市场准入条件得到改善，市场对那些本来无法参加程序的地处遥远的人开放，参与度和竞争度也相应提高。

29. 互联网信息技术工具可以在时间和成本上提高行政效率（电子通信的使用可减少纸介相关的行政费用，缩短以纸张形式发送信息的时间）。采购过程中的电子通信包括在网上递交投标书及其他报盘。其他电子采购工具包括电子逆向拍卖、电子型录以及电子框架协议（在第六章和第七章导言的评注[**超级链接**]中论及）。有了这些工具和手段，可以在数小时或数天内而不是在数周或数月内完成采购程序。

30. 自动化程序还可提供更多的廉政保障措施，因为减少了采购周期中人与人的互动以及采购官员与供应商的个人接触，这种个人接触可能产生贿赂机会。借助互联网信息技术可以向所有系统使用者提供标准程序和文件，而使用这些

标准程序和文件就可以进行重复采购，从而加强统一性（提高效率并进一步支持性能评估，特别是如果采购系统与规划、预算以及合同管理和支付系统整合在一起的话，后者本身可能包括电子发票和电子支付）。

31. 鉴于上述考虑，《示范法》对实施和使用电子采购采取的基本方针基于三项关键的考虑。第一，鉴于电子采购的潜在益处，在有适当保障的前提下，《示范法》促进推行和使用电子采购，情况合适的，还尽量鼓励。第二，由于技术的快速进步，各国的技术复杂程度不一，《示范法》案文是技术中性的（就是说，不基于任何特定技术）。第三，需要提供具体指导，支持各颁布国有效地推行和操作电子采购系统。

32. 在促进和鼓励电子采购方面，《示范法》作了如下规定：在互联网上登载采购相关信息，采购全过程使用互联网信息技术进行信息传递和交流，以电子方式递交提交书，使用借助互联网信息技术和互联网的采购方法（特别是电子逆向拍卖和电子框架协议，包括电子型录）。关于电子采购某些方面所涉及的具体考虑，有关论述载于逐条评注：第 5 条和第 6 条关于电子公告[**超级链接**]；第 40 条关于电子提交书[**超级链接**]；第六章关于电子逆向拍卖[**超级链接**]；第七章关于电子框架协议，包括电子型录[**超级链接**]。

33. 在技术中性问题上，《示范法》并不建议使用任何特定技术，只是对现有技术的功能作了描述（见下文第**节[**超级链接**]）。《示范法》在措词上避免给使用任何特定技术造成障碍。在电子政务和电子商务普及的国家，“文件”、“书面通信”和“书面证据”等术语越来越普遍地用于指代所有信息和文件（无论是电子文件还是纸面文件），而在另一些国家则可能推断这些术语指的是纸面环境。因此，《示范法》的拟订着眼于使通信、信息传输和信息记录的所有手段都能用于根据基于《示范法》的法规进行的采购程序，所以，案文中的这些术语不应解释为是指纸面环境。另外，《示范法》中也没有任何内容或形式要求是以纸面环境为前提的（另见关于采购中的通信的第 7 条和关于递交投标书的第 40 条的评注[**超级链接**]）。

34. 关于提供指导以有效推进和操作电子采购系统，从上文可以清楚看出，有关改革所涉及的远不止是现有做法的简单数字化：如果只是用电子邮件和互联网通信取代纸面通信，在网站上登出采购机会广告，上述益处便会大打折扣。另外，传统采购系统中的弱点很可能会转移到新的数字采购系统中。为推行电子采购而彻底改革整个采购系统，涉及重大投资，但应将其视为改革整个采购流程，提高治理水平并为此目的而利用互联网信息技术设施的一个机会。

35. 关于推行电子采购系统，各国能在多大程度上有效实施和使用电子采购，取决于是否具备必要的电子商务基础设施和其他资源，其中包括电子安全方面的措施，也取决于允许并规范电子商务的适用法律是否完备。一个国家的总体法律环境（而非采购立法）有可能为电子采购提供充分支持，也可能提供不了支持。例如，在对书面通信、签名、何种文件应视为原始文件以及法院采信证据等问题进行规范方面，有关的法律可能不足以使电子采购具有充分确定性。虽然这些问题可能不会削弱使用电子采购的愿望，但成效如何无法预测，优化商业结果更无从谈起。

36. 在处理这一问题时，最先考虑的是，颁布国的采购法或一般行政法是否应当涉及电子采购的一般规范问题或准许使用电子采购问题。如上文第**节[**超级链接**]所述，《示范法》并非完备的采购议定书：采购规划、合同管理和支持采购的一般基础设施等问题需要另行处理。即使《示范法》想要对普遍承认电子文件和电子通信作出规定，也不会涵盖采购周期中的所有文件、信息交流和通信，而且有可能与其他关于电子商务的法规发生冲突。因此，《示范法》所采取的解决办法是依靠颁布国的法律，其中包括使电子采购得以实行的一般电子商务法规，同时作出必要调整使之适合采购的特殊需要。因此，颁布国首先要评估本国的一般电子商务法规是否允许在其法域内进行电子采购。

37. 为此目的，颁布国似宜调整贸易法委员会发布的一系列电子商务法规：《电子商务示范法》（1996 年）、《电子签名示范法》（2001 年）和《联合国国际合同使用电子通信公约》（2005 年）[**超级链接/添加纸件版本出版细节**]。²这些文书都普遍承认电子商务和电子签名，在一国颁布后，即为使用电子采购提供了一般法律要求。这些文书对电子商务采用所谓的“功能等同办法”，此种办法从功能上和目的上对纸介文件和程序的传统要求进行分析，然后以信息技术满足这些要求。《示范法》对于采购方面具体应用电子商务也采用这一办法。

38. 这种办法是功能性的，因此其中包括技术中性概念（如上文所述），并避免对电子采购实行比纸介采购的传统标准更严格的标准。要注意的是，更为严格的标准不利于电子采购的使用，而且（或者）可能会提高使用电子采购的费用，因此反而会使其潜在益处丧失或削弱。另外，如果暂时无法提供系统要求使用的任何技术，会有系统瘫痪的风险。采用技术中性原则的另一个原因是避免出现这样的后果：对使用新技术缺乏经验和信心，自然倾向于过度规范采购中所使用的新技术或工具，或者倾向于遵循一种硬性规定办法，因此也会不必要地增加采用新技术的难度。

39. 采用这种办法涉及的另一问题是，《示范法》并未列出“电子”、“签名”、“书面”、“通信手段”和“电子数据电文”等术语的定义。上文述及的贸易法委员会电子商务文书中的确提供了有效电子商务交易所需要的主要术语的定义。例如，《贸易法委员会电子商务示范法》第 2 条将“数据电文”定义为“经由电子手段、光学手段或类似手段生成、发送、接收或储存的信息，这些手段包括但不限于电子数据交换、电子邮件、电报、电传或传真。”[**超级链接**]本《示范法》述及的是一般电子商务立法中没有述及的采购特有的问题，例如，需要准确的电子投标书接收时间，以及必须防止在预定开标时间之前查阅电子投标书的内容[**逐条评注的参引和超级链接**]。

40. 推行电子采购的另一个问题是如何消除在使用电子采购方面的障碍。这些障碍可能是后勤和（或）技术上的障碍。尽管许多国家的政府已经逐渐在网上办理公务，至少是某些公务，但互联网的使用并非总能达到可靠程度：基础设施可能有缺陷，相关技术也还不普及，特别是，电子采购涉及或使用新技术，而支持这些新技术的基础设施还不够普遍或者超出了中小企业的能力范围。

² 查阅网址：http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/electronic_commerce.html。

41. 的确，在某些情况下使用互联网信息技术会妨碍市场准入，成为全面推行电子采购的一个制约因素。这个问题可能是暂时性的，可能直接和普遍发生（例如，电力供应或宽带上网不可靠，或者电子文件的法律效力有疑问），也可能是电子采购的一个间接后果，其影响仅限于某些供应商，如中小企业和小供应商，因为他们可能没有资源购买适当的高速上网服务或者加入电子采购所能鼓励的较大型合同。《示范法》载有针对这些风险和困难的保障措施，第 7 条的评注[**]段**超级链接**]对此作了论述。

42. 关于如何建立采购系统，首先一个问题是系统的结构和筹资。有些系统是通过向第三方代理机构外包，由后者向使用系统的供应商收费这种自行筹资方式建立的，随着电子采购系统的推行，这种做法也不断增加。外包可能在行政上是有效率的，特别是如果需要设计、运行和管理专门的互联网信息技术系统的话，但这种做法也有风险。评论者注意到，在收取费用的情况下，参与度和竞争度都在降低，而且还存在着机构间发生利益冲突的可能性（就是说，负责运行系统的机构试图通过鼓励采购实体过多使用系统而增加其收入[**超级链接**]）。如果主要为了快速和相对廉价地推行系统而把系统的设计工作外包给将要运行系统的人，这些风险还会增大。因此，作为包括电子采购的改革方案设计工作的一部分，颁布国似应对自行筹资系统以及采购系统部分外包这种做法的成本效益加以考虑。

43. 一个相关的问题是采购实体在电子采购中使用专利信息技术系统和专门软件。如果采购实体允许潜在供应商免费参加采购，便可增加市场机会。但是，采购实体可能为偿还其电子采购系统的费用（包括系统管理费用）而承受着巨大压力，除了对参加者收取使用费之外，采取实体别无他择。

44. 因此，《示范法》并不要求采购实体允许所有潜在供应商完全免费参加电子采购机会，不过《示范法》强烈建议采购实体这样做。颁布国似应考虑在其电子采购系统中使用现成软件或开源软件，或者使用其他非专利信息技术，只要此种系统不规定不必要的限制或不以其他方式妨碍市场准入即可。即使还没有提出要求，颁布国仍应遵守世贸组织《政府采购协定》[**超级链接**]以及区域贸易协定提出的互操作性要求，其中许多贸易协定都提出了与世贸组织《政府采购协定》的要求相类似的互操作性要求。

45. 关于电子采购系统的操作，公众对信息系统安全报有信心，是供应商和承包商是否愿意使用电子采购系统的必要条件。这种公众信任本身要求具备的条件是，对供应商的适当认证、足以信赖的技术、无损于投标或其他报盘的系统，以及有足够安全性可确保供应商所提供的机密信息保密、不被竞标者获取并且不被不当使用。这些特征都是可以看得到的，在第三方操作有关系统的情况下，这些特征尤其重要。系统必须至少能够核实所传送或提供的是什么信息、由何人在何时向何人提供（包括通信持续的时间），还必须能够重建事件顺序。系统应当提供适当保护，防止旨在破坏公共采购程序正常运行的未经授权行动。如果让公众广泛了解或者至少在招标文件中说明会影响到采购实体和潜在供应商权利和义务的任何保护措施，便可增进透明度，有助于建立信任。

46. 对保障措施适用上述功能等同原则和技术中性原则，也是对电子采购要求进行管理的必要条件。举例来说，对保障电子通信或者投标书或其他报盘保密性的具体措施规定的安全标准和数据完整性保护标准，一定会比纸介通信所适用的保护措施的标准更高（因为纸面环境中即使有这类标准也很少），如果允许发生纸介通信总会发生的风险，这些保障措施可能就不灵了。

47. 第一种保障措施是确保对通信进行认证，即确保通信可以追踪到提交通信的供应商或承包商，为此通常借助用于处理认证事项责任和赔偿责任的电子签名技术和系统来完成。相关规则可以是采购制度的专门规则，也可以是国家关于电子系统的一般法律中的规定。在实务中，技术中性概念系指不应自动限制采购系统使用任何一种认证技术。一些此种系统是以本国认证要求为基础的。因此，为了避免以电子采购系统作为一种限制参加采购的手段，（如贸易法委员会电子商务方面的法规所建议的，）电子采购系统应当确保不论签名产生何地，均承认外国证书以及相关的认证和安全要求。颁布国这方面需考虑的是，哪些通信需要进行充分认证（如投标书或其他报盘），至于其他通信，或许使用采购实体与供应商之间用于建立信任的其他机制即可。这并不是什么新办法：1994年《示范法》对采购过程中的通信轻重有别，适用了不同要求，本《示范法》沿用了这些不同要求（见第7条^[**超级链接**]）。

48. 另一项要求是完整性要求，是为了保护信息不被更改、增添或篡改，或者至少能够识别和查明所作的任何更改、增添或篡改。一个相关问题是“安全性”，指的是时间敏感文件（如投标书）在预定开标时间之前不可查阅。第40条^[**超级链接**]中关于投标书电子投交方式的指导意见更详细地论述了这些问题，其重要性达到最高程度。在考虑电子投标系统的功能和技术要求时，颁布国还似宜参照多边开发银行的一个工作组制订的标准，关于这些标准，可以去该工作组的网站^[**超级链接**]查阅。

49. 一个更长期的、但同样重要的潜在益处是，使用互联网信息技术有利于对采购采取更有战略性的做法，因为利用互联网信息技术所能产生的数据便于以信息和分析为指导而不是单凭程序本身来实现目标和效能。无论是内部透明度，廉正支助，还是增效节费，都能收到好处。内部透明度和可追踪性意味着更好地记录每项采购程序，有了这种透明度和可追踪性，不仅能够对个别采购程序而且还能对整个系统的运作情况和趋势进行监测、评价和改进。

50. 贸易法委员会认识到，建立一个充分整合的电子采购系统，就要将预算编制和制订规划、选择或授标过程、合同管理和支付系统涵盖在内，并将这一系统与其他公共财政管理系统挂钩，这将是一个漫长的改革方案，对采购过程的每个阶段以及采购系统与整个系统其他部分的整合要有不同的考虑。实际上，许多电子采购系统推行后要过若干年才能收到当初设想的种种益处，而最有效的实施办法通常是分阶段推进，这样还有助于分摊投资费用。但是，一旦推行电子采购，早期阶段就能在提高透明度和竞争度方面收到显著益处，因为电子采购通常首先是把更多、更好的信息放到互联网上。

F. 《示范法》的结构

51. 《示范法》共有八章。

52. 第一章和第二章载列一般适用的条文，因此勾画出操作《示范法》设想的采购系统所依据的主要原则和程序。第一章的条文指明如何贯彻序言中阐明的各项目标，为此而规范的事项诸如确保事先确定和公布任何采购程序的所有条款和条件（最主要的有，操作采购程序所依据的规则、采购涉及的范围、哪些人能够参加采购以及如何确定具响应性提交书和胜选供应商）。这些条文还包括了组织结构方面的要求和行政方面的要求——例如发布条例和保存书面记录等问题，这些都是整个采购系统得以按照预期要求运行的必要条件。第一章介绍中的评注以及关于各个条款的评注进一步详细论述了这些一般原则及其实施办法[**超级链接**]。

53. 为采购周期评选/授标阶段作准备涉及一项重大决定，就是采购方法的选择，第二章第一节所载条文管辖这一事项。《示范法》载列的采购方法门类齐全，反映了这一领域的变化发展，以及近年来政府采购实务的演变。《示范法》所提供的采购方法之多，反映了委员会的看法，即实现《示范法》目标的最佳方式莫过于在满足特定方法的使用条件的情况下为各国提供针对不同采购情形的各种选择办法。有了多种采购方法，各国就可以根据采购标的和采购实体的需要规定具体的采购程序，这也有利于采购实体在促进竞争的情况下实现采购的最大费效比。第二章第一节的评注以及每种采购方法本身的评注对此作了进一步论述[**超级链接**]。

54. 第二章第二节所载条文对每种采购方法的招标办法加以规范，旨在确保遵循《示范法》的一项关键原则，即透明度原则，该章第二节的评注对此作了进一步阐述[**超级链接**]。

55. 第三章至第七章载有《示范法》各种采购方法和采购安排的程序。如上文第**节[**超级链接关于《示范法》作为框架法律的论述**]所述，这些条款并非意在提供每种方法或安排的详尽无遗的全套程序，而是确定每种方法或安排的框架以及程序中的关键步骤。因此，这些条文要有更详细的条例和指导意见作为补充，每章的评注以及（下文第**节和第 4 条的评注[**超级链接**]中关于条例和指导意见的更一般论述）阐明了这一点。

56. 第八章列明了一系列可使潜在供应商和承包商对采购过程中作出的采购决定提出质疑的程序。如该章的指导意见所解释的[**比照提及和超级链接**]，在对政府作出的或者代表政府作出的行政决定提出上诉方面，各颁布国的行政和法律传统可谓大相径庭，因此，提供灵活性和指导既能使这些传统得到反映，又不会损害一项基本原则，那就是：应当提供一个有效的法庭，允许对采购过程中作出的所有决定（包括采购方法的选择）提出质疑，并在必要情况下提出上诉。