



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
1 October 2010
Chinese
Original: English

预防腐败问题不限成员名额政府间工作组
2010年12月13日至15日，维也纳

公共采购中预防腐败良好做法

秘书处编写的背景文件*

目录

	页次
一. 导言	2
二. 电子政府与反腐败	2
三. 公共采购制度与《反腐败公约》第九条第一款的实施	4
A. 电子采购系统	5
B. 与提高透明度有关的益处	6
C. 与提高效率有关的益处	7
D. 其他预防措施	8
E. 案例研究：阿尔巴尼亚实施电子采购的情况	8
F. 关于实施电子采购系统的考虑	9

* 本文件未经正式编辑。



一. 导言

1. 《联合国反腐败公约》缔约国会议第 3/2 号决议吁请缔约国特别是通过拟订促进和执行公共采购改革的举措，促进企业界参与预防腐败工作。缔约国会议还鼓励有关缔约国、私营部门实体的代表和有关国际组织相互协商和协作，以共享最佳做法，使公共采购制度与《公约》第九条的规定相一致，并请缔约国酌情考虑使用计算机化系统治理公共采购并跟踪和查明可疑案件，考虑依照本国法律制度的基本原则采纳和利用相关程序，禁止参与腐败承包行为的私营实体今后参加公共招标。
2. 在同一决议中，缔约国会议请联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）考虑到联合国系统和其他有关组织的现有专长，收集、分析和传播关于预防腐败领域良好做法的信息，特别注重公共采购，并请秘书处向预防腐败问题不限成员名额政府间工作组报告这类工作。
3. 依照第 3/2 号决议，本文件旨在概述公共采购领域的最新情况，说明计算机化公共采购系统（电子采购）可能对反腐败作出的贡献。事实上，公共采购领域的最新情况已突出说明使用电子手段同时给反腐败工作带来的潜在益处。此外，对通过《联合国反腐败公约》实施情况自我评估提供的信息所作分析已提交缔约国会议第二届会议（CAC/COSP/2008/2 和 CAC/COSP/2008/2/Add.1），该分析列出电子采购系统作为实施《公约》第九条第一款最佳做法的一些示例。
4. 电子采购的有效实施可能需要与电子政府框架内其他组成部分相互合作，因此简要概述电子政府可能对实施《联合国反腐败公约》特别是其关于预防措施的第二章的贡献似乎是有益的。

二. 电子政府与反腐败

5. 电子政府的概念系指使用电子手段执行政府活动和提供有关服务。这类活动可能涉及中央一级和地方一级的公共部门、经济运营人和公民之间交流信息。因此，电子政府活动可能涉及任何公共部门，例如从税务和海关管理到保健、社会保障和个人身份，无所不包。电子政府举措的目标是提高公共行政运作的效率和透明度，从而降低公民和商业经营者的费用。
6. 国际论坛已充分认识到电子政府的作用。特别是《信息社会世界高峰会议行动计划》指出，信息和通信技术除其他以外可支持公共行政领域的可持续发展。与电子政府有关的行动包括：(a) 实施电子政府战略，重点是创新和提高公共行政与民主进程透明度方面的应用，提高效率并增进与公民的关系；(b) 在各个层面制定适应公民和企业需要的国家电子政府举措和服务，以实现资源和公共物品的更有效分配；(c) 支持电子政府领域的国际合作举措，以增强各级政府的透明度、问责制和效率。¹

¹ 《信息社会世界高峰会议行动计划》，联合国文件 WSIS-03/GENEVA/DOC/5-E，行动方针 C7。

7. 虽然绝大多数国家提供电子政府服务，但这类服务的质量和数量可能有很大差异。² 一些因素可能影响所提供服务的实际使用情况，如是否有发达的电信基础设施，人力资本是否准备就绪等。如果缺乏这些条件，网上服务的提供可能因用户不能加以利用而受到挫折。可能对部署电子政府服务产生不利影响的其他因素包括：对实施政策缺乏明确的推动，有关公共部门抵制，缺乏包含所有政府服务的综合办法，以及采用的具体技术可能妨碍共享随后的技术发展或者证明对于预期用途而言显得不成熟或不适当。

8. 就《反腐败公约》而言，电子政府可促进实施与预防措施有关的几个条文，如第七条（公共部门）、第八条（公职人员行为守则）、第九条（公共采购和公共财务管理）、第十条（公共报告）和第十三条（社会参与）。

9. 其中一些条文涉及增进公众获取信息的机会的可取性。在此情况下，仅仅及时、完整地以电子方式提供这类信息就可以使潜在用户大大增多，并极大地便利他们获取相关数据。这是由电子媒介的性质决定的，特别是可以从多个偏远地点进行访问，并且增加一名用户几乎不增加成本。

10. 在另一些情况下，电子应用可能超越被动提供信息，有助于有效监测并立即采取行动。用来甄别金融交易并发现与打击洗钱或资助恐怖主义行为有关的金融交易的软件提供了这类应用的实例。

11. 一些电子应用最初主要是为其他目的设计的，但同样成为了较广泛电子政府概念的组成部分，这类应用也可以为更好地管理可能与反腐败有关的行为作出贡献。例如，几个国家建立了国家海关业务单一窗口设施。这类设施使经济运营人能够通过负责其他相关部门之间共享信息的单一输入点（往往是海关当局）填写并向政府当局提交遵守进出口监管要求所必需的文件。³

12. 使用海关业务单一窗口的益处包括：简化贸易者的手续，例如避免多次提交信息；提高贸易者遵守程度和政府收入；理顺现有程序，为重新分配资源创造了条件。从反腐败角度看，对与跨国界贸易有关的各种程序加强管理和控制可大大有助于防止不法行为。虽然采用单一窗口设施不一定要求使用电子手段，但使用电子手段可以带来很大益处。

13. 有几个来源可就电子政府问题提供指导。在联合国系统内，联合国秘书处经济和社会事务部（经社部）特别是其公共行政和发展管理司（公发司）管理着联合国公共行政网（公共行政网），这是一个全球网络，它将全世界的机构联系在一起以促进更好的公共行政。在此框架内，定期编写一本全球电子政府调

² 联合国电子政府发展指数可能有助于评估各国实施电子政府的水平。关于电子政府发展指数和相关方法的更多信息，见联合国，《2010年电子政府调查》，2010年4月，纽约，联合国出版物，出售品编号：E.10.II.H.2。

³ 关于海关业务单一窗口的更多信息，见联合国贸易便利和电子商务中心（贸易便利和电子商务中心），建议33，关于建立单一窗口以加强贸易界和政府之间高效信息交流的建议和准则，联合国出版物，出售品编号：05.II.E.9；贸易便利和电子商务中心，建议草案35，建立国际贸易单一窗口法律框架，联合国文件 ECE/TRADE/C/CEFACT/2010/23/Rev.1。

查报告，其中包括良好做法汇编。⁴ 电子政府做法知识库等数据库也在网上提供这类信息。⁵ 经社部还在促进实施上述关于电子政府的信息社会高峰会议行动方针。

14. 其他国际组织也就电子政府开展了重要工作。其中，经济合作与发展组织（经合组织）推出了电子政府项目，以探讨政府如何最佳利用信息和通信技术促进良好治理原则和实现公共政策目标。该项目编写了最佳做法报告和其他指导文件。它还进行国别平级审查。⁶

15. 还有其他一些有关电子政府的资源，包括研究性文件和培训工具。联合国系统各实体开展这类工作的实例包括联合国大学国际软件技术研究所的电子治理中心。⁷ 此外，由联合国亚洲及太平洋信息和通信技术促进发展培训中心（亚太经社会亚太信通技术中心）管理着一个培训方案，即政府领导人信通技术基础知识学院⁸，该学院专门设立了一个电子政府应用单元。其他国际组织维护的有用的最佳做法库包括 ePractice，这是欧盟委员会为促进交流关于公共行政部门提供服务的信息而设立的门户。该门户还从特别是欧洲联盟成员国、欧洲联盟候选成员国和欧洲自由贸易联盟（欧贸联）成员国收集案例。⁹

三. 公共采购制度与《反腐败公约》第九条第一款的实施

16. 公共采购在多数国家的经济中占据重要份额，其重要性在发展中世界甚至更大，这些国家公共部门的作用更加突出。从经济学观点看，贿赂和串通（也称作串通投标）是增加采购过程成本的重要原因，从而影响稀缺的公共资源的高效分配。因此，最近作出了重大努力，以设计和实施旨在预防腐败和改进竞争的采购系统。两项目标都有助于提高市场效率，从而有利于经济发展。

17. 公共采购不仅可用作履行正常公共服务职能的手段，而且可用作促进经济发展的政策工具。金融危机期间其重要性可能更大，因为其效率对于确保旨在扭转不利经济前景的行动切实有效是必不可少的。

18. 《反腐败公约》第九条第一款专门处理与公共采购有关的问题，该规定以透明度、竞争和按客观标准作出决定这三项指导原则为基础。因此，虽然该规定的直接目标是预防腐败，但也追求提高经济效率并且让使用公共资金的效益最大化等额外目标。

⁴ 最近的报告见经社部，《公共治理方面的良好做法与创新》，2009年6月，纽约，联合国出版物，出售品编号：E.09.II.H.1；经社部，电子政府创新做法概要，第三卷，2009年，纽约，联合国文件：ST/ESA/PAD/SER.E/114。

⁵ <http://www.unpan.org/DPADM/EGovernment/KnowledgeBaseofEGovernmentPractices/tabid/1264/language/en-US/Default.aspx>。

⁶ http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_34129_1_1_1_1_1,00.html FR。

⁷ <http://www.egov.iist.unu.edu/cegov/center>。

⁸ <http://www.unapcict.org/academy>。

⁹ <http://www.epractice.eu>。

19. 具体而言，《反腐败公约》第九条第一款规定采用的采购制度除其他以外涉及：及时有效地公开分发与采购有关的资料；事先确定并公布参加采购活动的条件；事先确定并公布甄选标准；实施对与采购有关的决定进行复审和上诉的有效制度；采取针对采购实体工作人员的专门规则。

20. 实施《反腐败公约》第九条第一款规定的措施可能要求根据通行立法标准和最佳做法对现行采购法律和程序进行分析与审查，以拟订适当的改革建议。这种做法特别是程序重新设计阶段，可以促成充分考虑采用和实施新技术可能产生的益处。从这个角度作出的决定反过来可能要求更多的立法改革，包括在一般层面上通过授权使用电子通信的立法。

21. 国际一级也在进行旨在促进采购制度改革的努力。特别是世界银行利用一个诊断工具即国家采购评估报告，帮助成员国对其采购政策和程序进行分析。¹⁰ 国家采购评估工具附件 1 列出运作完善的公共采购制度的构成要素，这些要素与《反腐败公约》第九条第一款所列要素互相重叠或互为补充。

22. 联合国贸易法委员会（贸易法委员会）秘书处提交 2008 年 1 月 28 日至 2 月 1 日在印度尼西亚杜阿岛举行的《反腐败公约》缔约国会议第二届会议的文件（CAC/COSP/2008/CRP.2）已就实施《反腐败公约》与采购有关的规定进行了讨论。该文件描述了采购制度在立法和非立法方面的重要要素，并首次对评估腐败与采购之间的相互关系作出了贡献。

23. 具体而言，文件指出，《反腐败公约》第九条第一款规定的要求可通过采用基于《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》（《贸易法委员会示范法》）¹¹ 的采购立法来实施。目前正在对《贸易法委员会示范法》进行修订，以便除其他以外纳入关于公共采购中使用电子通信的具体规定。¹² 可能有助于实现《反腐败公约》第九条第一款所确立目标的其他跨国统一立法包括有关的欧洲联盟法规。¹³

A. 电子采购系统

24. 如上所述，《联合国反腐败公约》缔约国会议在第 3/2 号决议中请各缔约国酌情考虑使用计算机化系统治理公共采购并跟踪和查明可疑案件。此外，最近

¹⁰ <http://go.worldbank.org/RZ7CHIRF60>。

¹¹ 1994 年通过：联合国出版物，出售品编号：E.98.V.13。关于这一点，另见 Christopher R. Yukins, “廉正与采购，《联合国反腐败公约》与《贸易法委员会采购示范法》”，《公共合同法》杂志，第 36 卷，2007 年第 3 期（可在 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=995244 查阅）。

¹² 有关这项工作的详情，见贸易法委员会第一工作组（采购）网页，网址：http://www.uncitral.org/uncitral/en/commission/working_groups/1Procurement.html。

¹³ 特别是参见关于协调水、能源、交通和邮政部门各实体采购程序的欧洲议会和欧洲委员会 2004 年 3 月 31 日第 2004/17/EC 号指令（《欧洲联盟公报》L 134，2004 年 4 月 30 日，第 1-113 页）；关于协调授予公共工程合同、公共供给合同和公共服务合同的欧洲议会和欧洲委员会 2004 年 3 月 31 日第 2004/18/EC 号指令（《欧洲联盟公报》L 134，2004 年 4 月 30 日，第 114-240 页）。

的实践侧重于电子采购系统对提高采购效率的贡献。因此，提供一些关于采购中使用电子通信产生的潜在益处以及关于与其实施有关的可能挑战的初步考虑，作为对更广泛讨论的贡献。

25. 一些有价值的信息源可以提供关于电子采购系统的信息。联合国采购领域能力建设中心将电子采购确定为重点领域，提供各种材料，包括方法和成套工具、评估和研究、政策和战略文件和文章。¹⁴ 多边开发银行公共采购实践社区提供指导电子采购系统的规划、管理、实施和支持的成套工具、案例研究和其他资源。¹⁵ 最后，经合组织在公共部门特别是公共采购中反腐败工作框架内开展的一些研究和开发的一些工具与电子采购有关。例如，经合组织采购工具框包含一个网上公共采购报告工具。¹⁶ 上文所述的电子政务数据库也包含一些关于电子采购的案例研究。

B. 与提高透明度有关的益处

26. 使用电子媒介可以为实现采购业务的透明度作出重大贡献。尤其是互联网等电子工具可以便利地促成以合理成本传播信息。分享的信息可以是一般性的，也可以涉及具体采购活动。往往建议提供的所有信息应当能够从单一源头访问（就互联网而言，是单一门户），以便于检索。

27. 与采购有关的一般信息举例如下：立法，包括条例和惯例；司法判例，特别是具有先例或例证意义的判例；手册和解释性手册；以及常见问题，包括采购程序的时限。具体信息可能包括：招标公告；使用非竞争程序和取消现有招标的理由；以及授标。某些情况下，也可以提前提供招标计划信息，以便潜在供应商可作相应准备。

28. 此外，还可以用其他电子资源补充上述信息，以便公众更好地了解某些具有特殊经济和社会意义的项目，如大型基础设施项目。在此情况下，提供的信息可以不仅涉及采购机会（适当时通过与中央采购门户连接），而且涉及其他方面，如环境影响、项目执行现状、就业机会和预算等。

29. 信息分享可促使商业界更广泛地参与公共采购，从而带来更充分竞争，在成本和价值方面给采购实体带来积极的经济回报。电子媒介在鼓励可以使用电子资源的中小企业参与方面特别有用，否则的话，这些企业可能没有监测散布在若干实体的采购机会所必需的资源。此外，通过以电子方式传播信息而提高透明度，可以改进商业竞争者和民间社会对采购程序的监督。

¹⁴ <http://www.unpcdc.org/focus-areas/e-government-procurement.aspx>。

¹⁵ <http://www.mdbegp.org/>。

¹⁶ http://www.oecd.org/document/58/0,3343,en_21571361_44258691_44921210_1_1_1_1,00.html。

C. 与提高效率有关的益处

30. 采用电子采购系统可以产生的其他重要益处与提高效率有关。在这方面，可以确定两个主要层面。一方面，实施电子通信可以改进信息管理；另一方面，这种选择带来的准备工作也为审查采购程序的所有阶段提供了机会，从而进一步提高了效率。

31. 关于信息管理，与电子通信有关的一个主要益处是，以电子方式交换的所有信息都可以自动存储，并有快速检索和保证完整性等适当特点。换言之，在妥善实施的电子采购系统中，可以随着事情进展建立与采购活动有关的所有来往通信的完整记录。例如，这类系统可自动记录与所有采购相关决定有关的电子签字的签字人和签字时间。这种特点在记录复杂的采购活动方面特别有用，如对原始招标条件作出修订时。系统可存储以电子方式生成的信息（如电子邮件或电子签字）以及以其他方式生成并转换成电子方式的信息（如纸张文件的扫描件，或数字音频记录）。

32. 可以便利且完整地掌握所有通信对于有效促成项目审查、审计和调查具有重大意义，因为文件可以容易、迅速并以有限成本复制，因而可用于进一步分析。这种做法还有助于解决基于纸张的信息管理系统经常出现的问题，如文档丢失或移位，或档案检索需要大量时间和资源。

33. 与此同时，电子系统的设计可力求尤其改进信息畅通，目的是防止尽管没有达到某些要求但事情仍可以继续进行的情况，对于这种情况，电子工具可阻止采取任何进一步的行动。这种特点可促使更加严格遵守既定程序，这有利于减少非自愿偏离既定程序的情形，从而能够集中资源处理更严重的违反程序情形。

34. 使用电子采购系统可以实现提高效率的另一个重要方面涉及与这些系统的客户的互动。访问电子系统的过程由三个基本步骤组成：识别实体身份并向该实体发放访问系统的证书；根据出示的证书对请求访问系统的实体进行认证；认证成功情况下授权访问系统。该过程适用于有权与系统进行安全互动的所有实体，包括采购实体的工作人员、其他公务员和从事商业经营的第三方，如投标人。认证阶段可能依赖多层面的认证因素，并且可能需要一个第三方作为认证服务提供者参与。

35. 虽然该过程比传统制度实施的程序复杂且昂贵，但若妥善设计和实施，其提供的与系统用户互动的安全性要高得多，可以有效控制对存储在采购系统中的信息的访问。事实上，电子系统可以严格执行对其中所含信息的选择性访问，因为系统需要验证证书和与证书有关的访问级别，此后才准许访问数据。有权访问系统的实体，包括采购实体的工作人员，若没有所要求证书（或拥有所要求证书但希望在某一截止日期如开标日期之前访问数据），将不能够对数据进行访问。

36. 电子采购系统的设计和实施提高效率的第二个主要方面涉及评估和理顺采购链的可能性。采购过程中使用电子手段不应局限于以数字方式再现在纸张环境中实施的步骤，而应扩展至对不管使用哪种媒介的过程进行评价和审查。这

项工作可能涉及采购链的所有阶段：制订计划和编制预算（包括确立或增强与金融实体的电子互操作性）；选择采购方法；请求投标、标书评价和裁定；购买系统；合同管理和付款。

37. 这种做法可便利连贯地实施电子手段，从而实现与现有程序相比的额外好处。例如，可以修订与投标人互动的程序，减少可能使官员受到不当影响的私人接触，并共享在答复问题时提供的具有普遍意义的信息。

D. 其他预防措施

38. 主动实施预防腐败措施也可能从若干方面提高效率。适当的软件可以监测采购活动并警示风险指标。此外，采购系统可与其他公共数据库互连，以验证第三方的资格，如商业许可证和遵守特定法律要求的情况。在管理复杂任务时这种做法可能特别有用，如验证大型基础设施项目中分包商的地位和资格。

39. 最后，电子手段已促使形成了只可以电子方式使用的某些现代采购技术。动态采购系统和电子逆向拍卖即属于这种情况，这些技术被特别用来购买大量的标准物品或低价值商品。¹⁷

E. 案例研究：阿尔巴尼亚实施电子采购的情况

40. 阿尔巴尼亚最近实施了强制性电子公共采购系统。¹⁸ 本案例提供了在一个信息和通信技术基础设施和计算机知识水平有限并将反腐败包括公共采购中反腐败列为优先事项的转型期经济体实施这类系统的有趣示例。

41. 阿尔巴尼亚于 2007 年采取措施，广泛传播与采购有关的信息，如利用单一门户在网上刊登公共招标公告，并允许免费下载相关文件。自 2009 年 1 月 1 日起，阿尔巴尼亚法律要求，不管是中央还是地方，凡价值超过 3,000 欧元的公共采购活动都必须以电子方式处理。

42. 以电子方式进行的采购活动的步骤包括刊登招标公告、提交标书和授标或取消通知。此外，有关立法、条例、标准投标文件和采购手册的一般信息也在中央采购门户提供。

¹⁷ 例如，欧洲议会和欧洲委员会 2004 年 3 月 31 日第 2004/18/EC 号指令就动态采购系统和电子（逆向）拍卖给出了以下定义：

“6. ‘动态采购系统’是一种用于普通采购的完全电子化程序，其特点是，根据市场的一般供应情况，满足订约当局的要求，该程序的时效有限，在整个有效期内对符合甄选标准并提交了与规定相符的暂定标书的任何经济运营人开放。”

7. ‘电子拍卖’系指反复使用电子方式报出下调新价格和（或）报出涉及竞标某些要素的新数值的过程。该过程自初步的全面评标之后开始，从而得以使用自动评标方法对竞标名次进行排序。”

¹⁸ 阿尔巴尼亚公共采购局电子采购系统，网址是：<http://www.app.gov.al>。

43. 阿尔巴尼亚电子采购系统促使 2009 年招标程序成本降低了大约 15%，参加招标程序的经济运营人平均数从 2005 年每次招标活动有 2.3 个参与者增加到 2009 年的 7.7 个。¹⁹

44. 此外，似乎本系统的实施确实为经济运营人更多地使用信息和通信技术作出了重大贡献。外部评价确认，改用电子系统之后，客户满意度提高了，投诉减少了。²⁰

F. 关于实施电子采购系统的考虑

45. 基于与以上所述类似的考虑和预期，世界各个地区作出了实施电子采购系统的许多尝试。然而，这类举措取得成功的程度却大不相同。如上所述，经常认为拥有充足的信息和通信基础设施以及平均的计算机知识水平等因素十分关键。往往提倡采取切合实际的办法，以便逐步推出综合性电子采购系统。这种办法可以确保在圆满完成各项过渡性措施的基础上保持进程的势头，并可便利向工作人员提供适当的培训。其他经验表明在整个实施阶段，高级管理层的坚定承诺和持久支持非常重要。

46. 还建议避免采用技术要求与本国经济现实及信息和通信技术现实不相称的解决办法，这种办法可能给采购实体和经济运营人带来过高成本。采用一种技术中立的办法似乎也是一个相关因素，与此同时要通过关于使用电子通信的、其范围不限于公共采购领域的授权立法。

¹⁹ 阿尔巴尼亚电子采购系统数据来源：pjerin Marku，阿尔巴尼亚电子公共采购变革，在 2010 年 6 月 21 日至 23 日于巴塞罗纳举行的 2010 年联合国公务员日颁奖仪式和论坛上所作的专题介绍。

²⁰ Sigma，阿尔巴尼亚公共采购系统评估，2009 年 5 月，第 9 页。