



联合国国际贸易法委员会

第五十九届会议

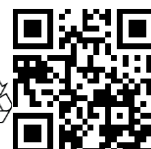
2026 年 6 月 29 日至 7 月 10 日，纽约

关于增订贸易法委员会《公共采购示范法》和相关法规的准备工作

秘书处的说明

目录

	页次
一. 导言	2
二. 准备工作的背景	2
三. 可做增订的范围	4
A. 电子采购与数字化转型	4
B. 排除机制与中止资格机制；所涉反腐败与透明度问题	6
C. 供应商名录或认证机制	7
D. 框架协议	8
E. 为战略性采购目的使用非价格标准	9
F. 在采购中使用替代性争议解决办法	11
G. 拓宽《示范法》对采购周期的覆盖范围	13
H. 便利中小微企业参与公共采购	14
I. 需要考虑的其他问题	15
四. 前进的方向	16



一. 引言

1. 贸法会 2025 年第五十八届会议审议了一项提议，该提议建议授权设立一个工作组以负责增订《贸易法委员会公共采购示范法》（《采购示范法》）和相关法规（A/CN.9/1230）。关于作为增订《公共采购示范法》的一部分而被列作可能值得关注的议题，据认为，把暂停资格和中止资格以及电子采购领域近期发展动态列作议题是相关的和及时的（A/80/17，第 217 段）。另一方面，有与会者对扩大《公共采购示范法》涵盖的采购周期范围以延伸至规划阶段持有疑虑，会上普遍认为，不应当着手增订《公共采购示范法》以支持绿色公共采购（A/80/17，第 217 至 218 段）。

2. 贸法会经审议后请秘书处作为不同于减缓、适应和抵御气候变化事项的工作流程，与诸如世界贸易组织（世贸组织）、经济合作与发展组织（经合组织）和世界银行等相关国际组织协调开展筹备工作，完善就增订《公共采购示范法》和相关案文而可能开展的工作的范围，以反映将不包括减缓、适应和抵御气候变化问题的近期发展动态，并报告给贸法会下一届会议（A/80/17，第 219 段）。

3. 根据这一要求，本说明提供了一份介绍秘书处为完善《公共采购示范法》和相关法规增订工作的范围而开展的准备工作的报告。第二章介绍了准备工作的背景。第三章列出了可纳入增订范围的各项专题，并附有简短的解释。第四章提出了可供贸法会考虑的各种推进方式。

二. 准备工作的背景

4. 贸法会开始时似宜回顾以下一系列公共采购法规：

(a) 《贸易法委员会公共采购示范法》（2011 年），它包含旨在实现资金价值以及避免采购过程发生滥用情况的程序和原则。¹它促进实现这些目标的客观性、公平性、参与性、竞争性和完整性以及透明度，并取代了 1994 年《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》（1994 年《示范法》）；

(b) 《贸易法委员会公共采购示范法颁布指南》（2012 年）（《颁布指南》），²该指南解释《采购示范法》的目标以及《采购示范法》中的条文是如何旨在实现这些目标的，并提升了《采购示范法》作为采购制度现代化和改革的工具的有效性，特别是在对《采购示范法》所载各类采购程序不太熟悉的情况下；

¹ 《贸易法委员会公共采购示范法》（2011 年），<https://uncitral.un.org/sites/default/files/media-documents/uncitral/en/2011-model-law-on-public-procurement-e.pdf>。

² 《贸易法委员会公共采购示范法颁布指南》（2012 年），<https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/guide-enactment-model-law-public-procurement-e.pdf>。

(c) 根据《贸易法委员会公共采购示范法》(2013 年)第 4 条拟颁布的采购条例指导意见(指导意见),³该指导意见合并了《采购示范法》和《颁布指南》中强调采购条例为实现《采购示范法》的目标并执行其条文而应当考虑的主要问题所有各项条文。为了与《采购示范法》和《颁布指南》的范围相一致,指导意见不处理非与《采购示范法》相关条文直接有关的采购规划和合同管理问题。以及

(d) 2011 年《贸易法委员会公共采购示范法》中使用的采购相关术语汇编(2013 年)(术语汇编),⁴该汇编载有关于《采购示范法》中使用的关键术语的定义或描述,并提及关于采购的其他国际文书中使用的其他术语。

5. 在贸法会第五十八届会议讨论的基础上,秘书处就下述公共采购的专题和议题开展了研究:(a)在学术著述或国家或区域层面上的近期改革中受到广泛关注包括在其他商业法领域中对采购有影响的专题和议题;(b)在从事公共采购的全球性论坛以及第 2 段所述各组织中讨论的专题和议题;以及(c)在由秘书处牵头或参与的近期技术援助与合作活动中提出的专题和议题。

6. 为编写本说明,秘书处起草了一份非正式文件,该文件提及上述一系列公共采购法规,并列出了若干可供考虑的潜在议题。秘书处基于该非正式文件与包括各组织代表在内的一组专家开展了磋商,并收到了专家的书面意见,同时还与其举行了会议。第三章纳入了所收到的这些意见。

7. 总体而言,各方支持保留《采购示范法》所载核心程序和原则,会上没有人建议重新审议这些程序和原则。

8. 有意见指出,对《采购示范法》及相关法规的增订,应当以下述国家的实践为基础,即已制定基于《采购示范法》或受《采购示范法》影响的法规的国家和将成为增订内容主要使用方的国家尤其是发展中国家、最不发达国家以及转型期经济体国家。此外,还据指出,对《采购示范法》和相关法规的增订应当考虑到这些国家的采购现实情况,同时借鉴采购法规完善的其他国家的创新型成功实践。

9. 可通过建立正式化机制(例如工作组或政府间专家组会议),促进上文第 2 段所述相关组织的积极参与。这将能确保国际贸易法的一致性与协调性,并确保在术语包括在对术语汇编的可能增订方面保持统一。

³ 关于根据《贸易法委员会公共采购示范法》(2013 年)第 4 条需要颁布的采购条例指导意见, <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/guidance-on-procurement-regulations-e.pdf>。

⁴ 2011 年《贸易法委员会公共采购示范法》(2013 年)所使用的采购相关术语汇编, <https://uncitral.un.org/sites/default/files/media-documents/uncitral/en/glossary-e.pdf>。

三. 可做增订的范围

10. 本章列出了可纳入增订范围的若干专题。其中部分专题已列入秘书处分发的非正式文件中，另有一些是由专家或其他组织确定的。在各节末尾处列明了《采购示范法》及相关法规中可能需要增订的有关部分，并附有可做增订的建议。

A. 电子采购与数字化转型

11. 在上一次于 2011 年对《采购示范法》进行增订时，一个关键目标是促进信息技术系统在公共采购中的应用。⁵为此，《采购示范法》中新增了若干条文，用以发掘电子采购作为促进公共采购政策目标的工具的潜力，同时在《颁布指南》中专辟一节，讨论在电子采购实施和使用过程中出现的具体问题。这些新增内容得到了各国和采购专家的积极评价，因为它们为如何在招标过程中善加利用信息技术系统的优势提供了指导。自那次增订以来，又出现了若干重大进展，包括电子采购的发展、在公共采购方面持续推进数字化转型，以及人工智能工具更多用于公共采购。

12. 一项关键创新是全球趋向于推动“开放式合同”，以及更多使用数字平台实现采购信息的标准化发布、互操作和再利用。数字平台在改进合同规划和合同管理阶段（见下文 G 节）方面也发挥着重要作用。此外，会上还强调了应当确保采购系统能够生成和维护可靠的数据标识，并能够跟踪整个采购过程中披露的信息。如今，包括采购实体、供应商以及公众在内的多类用户，均依赖采购数据用于多种目的，例如监测供应商履约情况以及加强问责。

13. 现代电子采购平台正发展为一体化系统，通过这些系统，用户输入的数据可以自动采集并汇总到正式的采购记录中，而无需额外的人工处理。数据分析工具和集成平台正日益被用于支持反腐败和反洗钱等政策目标。例如，还会收集投标人的受益所有权信息，并在某些情况下予以公开。

14. 使用平台和系统提升效率：有建议指出，《采购示范法》及《颁布指南》可以更加强调对这些平台和系统的战略性使用，包括如何利用公告发布条文来促进透明度、效率和合理决策，并鼓励开展临时性试验和采用开放式系统，以避免采购实体被锁定在昂贵且相互孤立的系统之中。此外，会上还强调应当采用开放式合同订立数据标准。⁶

15. 数字化与数据的使用：有意见指出，公共采购的数字化以及数据的使用对于实现《采购示范法》的目标（如竞争、廉正和透明度）至关重要。例如，信息技术系统可用于打击公共采购中的腐败行为（见下文第 21 段）。

16. 创新技术对法律概念和实践的影响：鉴于采购中采用的创新技术及其对关键一般性特征的影响，似宜增订《采购示范法》第一章（一般规定）的某些内容（例

⁵ 参见 [A/CN.9/WG.I/WP.31](#) 公共采购领域近期动态-在公共采购中更多使用电子通信引起的问题。

⁶ 参见 www.open-contracting.org/。

如：提交方式、通信、语言、价值估算、保密性、文件及数据记录等），以确保这些规定能够总体反映数字工具的可能应用。同样，也可修订第二章和第三章的一些内容，以适应数字平台的广泛使用，并明确诸如第 40 条中“密封信封”等概念在数字环境下究竟是如何运作的。也需要对《颁布指南》和《指导性意见》加以修订，以反映最新实践。

17. 人工智能工具的使用与采购：所收到的意见既涉及人工智能工具的使用，也涉及其采购。首先，部分由于目前的经验仍然有限，与会者对于在公共采购中使用人工智能工具（例如用于发布招标和通知、提交投标文件和评标、以自动决策替代人为裁量等）表达了谨慎的态度。会上建议可在《颁布指南》中详细阐述最低要求和保障措施，以让各国了解相关挑战（例如信息披露、记录保存以及对人工智能决策偏见的审计）。其次，有意见指出，在现阶段为人工智能工具的采购制定规则可能存在困难，因为经常会出现不当规格设定、系统整合失败以及效果不佳的问题。⁷同时，也有与会者质疑该议题对发展中国家和最不发达国家（见上文第 8 段）是否具有现实相关性。还有与会者关切地认为，对《采购示范法》的增订可能基于这样一种假设，即数字化水平已普遍较高，并且复杂的数字系统已经可用或已经投入运行。

18. 会上还强调需确保与贸易法委员会关于电子商务的法规保持一致，从而避免创设仅适用于数字化采购的新规则。贸法会似宜注意以下在 2011 年之后通过、并与本节所涉问题特别相关的贸易法委员会电子商务法规：《贸易法委员会关于使用和跨境承认身份管理和信任服务的示范法》（2022 年）以及《贸易法委员会关于自动订约的示范法》（2024 年）。

可能的增订：在酌情借鉴其他贸易法委员会法规的基础上，可以增订或另行处理与电子采购和数字化转型相关的若干方面，例如：

- 《采购示范法》第一章（一般规定），尤其是涉及提交方式、通信、语言、价值估算、保密以及文件和数据记录等问题；
- 第二章（采购方法及其适用条件；招标办法和采购通知），例如第 30 条中为争取数字解决方案而采用的“附有对话的邀标”程序，应避免将采购实体锁定于某一特定数字解决方案；
- 第三章（公开招标）和第七章（框架协议），以适应数字平台的广泛使用，例如删除对纸质形式的提及（如第 40 条中的相关表述），并明确诸如第 40 条中“密封信封”等概念在数字环境下究竟是如何运作的；以及
- 《颁布指南》中关于电子采购的各部分，以反映近期动态，如人工智能工具（例如第一部分 A.4（电子采购在《示范法》背景下作为促进公共采购政策目标工具的潜力）和 C.3（在电子采购的实施和使用中出现的具体问题））。

⁷ 参见 OCP, Buying AI (2025)。

该议题事关反腐败与透明度、供应商名录或认证制度以及框架协议（见下文 B、C 和 D 节）。

B. 排除机制与中止资格机制；所涉反腐败与透明度问题

19. 行政性排除和中止资格在《采购示范法》第 9 条第 2 款(f)项中有所涉及，其背景是特定采购情况下对供应商和承包商资格提出的要求；而因供应商或承包商的行为导致其被排除在采购程序之外的问题，则在《采购示范法》第 21 条中述及。⁸《颁布指南》对这两项条款可能适用的情况做了更多的介绍。⁹至于从一般视角看待供应商或承包商的资格问题，《采购示范法》第 8 条第 1 款和第 2 款就采购实体可以限制某些类别的供应商或承包商参与采购程序的特殊情况做了规定，而第 3 款至第 5 款载述了程序性保障措施。

20. 专家指出，在各个法律体系中，公共采购立法均加强了采购实体或中央主管机关在取消供应商资格或把供应商排除在外方面的权力，同时还要求私营部门监督合规情况，并允许其请求对取消资格的决定或排除在外的决定以及暂停执行这些决定进行司法复审。对《采购示范法》、《颁布指南》和术语汇编的可能增订可以扩大对暂停执行、中止资格和排除问题的处理办法，并涉及以下方面：

(a) 广泛使用集中式中止资格登记系统，有时由采购实体和私营部门中的专业审查服务予以支持，以及对中止资格决定的跨境承认（多边开发银行通常承认由其他多边开发银行作出的中止资格的决定，一些法域还规定可查询多边开发银行的中止资格登记系统）；¹⁰

(b) 中止资格登记系统与其他登记系统（如税务信息、最终受益所有权登记）之间的互联互通；

(c) 扩展关于中止登记和排除的理由（例如国家安全风险、现代奴役问题、环境不当行为、违反竞争法的行为以及未履约所涉问题等）；

(d) 在遵守可适用的保密和数据保护措施的前提下，公开关于中止登记和排除的决定及其理由的重要性；

(e) 程序性保障措施，包括获得行政或司法复审的权利，一些制度还允许采取临时救济措施（例如在等待期内暂缓将企业列入中止资格的名单）；

⁸ 关于供应商和承包商的资格，《采购示范法》指涉的是供应商或承包商未因行政暂停或中止资格程序而被取消资格（《采购示范法》，第 9.2(f)条）。此外，它还包含述及供应商或承包商因提供诱导、获得不正当竞争优势或存在利益冲突而被排除在采购之外的一则条款（同上，第 21 条）。

⁹ 《颁布指南》第一部分第 69 段；第二部分第 9 条第 9 款和第 21 条第 10 款。

¹⁰ 一般可参见世界银行：《2025 年全球暂停与中止资格名录：全球各地排除制度概览》（第 2 版），www.worldbank.org/content/dam/documents/sanctions/other-documents/2025/dec/Global%20SD%20Directory%20v05.pdf。

(f) 强制性排除与酌情排除制度之间的区分，包括确保比例原则以及对关联企业、分包商或继受实体提供明确指引的必要性；以及

(g) 通过纠正措施或项目（例如“自我清理”机制）允许被中止资格的投标人重新获得资格，或在初始阶段避免被排除在外的可能性。

21. 本专题事关联合国毒品和犯罪问题办公室（毒罪办）在落实《联合国反腐败公约》第 9 条方面开展的工作，例如在公共采购中更多利用信息技术和数据打击腐败行为。¹¹2025 年 12 月，毒罪办最终确定了《关于采纳和使用技术以打击公共采购领域腐败行为的非约束性准则》的定稿，§10 该准则高度借鉴《公共采购示范法》和《颁布指南》。¹²今后的任何指导意见可能都需要考虑技术、正当程序、透明度以及在中止资格方面开展跨境合作的相互关系。

可能的增订：增订并拓展第 8 条，以反映并澄清与排除和中止资格有关的资格要求及其相应保障措施。考虑可否合并第 9 条和第 21 条以体现在排除和中止资格机制方面的最新动态，特别是中央主管机关的作用以及对中止资格登记系统和在线工具的使用。

该专题事关采购的数字化转型和供应商名录或认证机制（见 A 节和 C 节）。

C. 供应商名录或认证机制

22. 对供应商名录的专题，此前曾在框架协议相关背景下（见《采购示范法》第七章及其附带评注），¹³并在着手修订 1994 年《示范法》时进行过审议。¹⁴

23. 在许多法域，使用供应商名录或认证机制（即事先批准被认定为低风险、合规且信誉良好的供应商或承包商）是一种常见做法。该做法在一定条件和保障措施下被《世贸组织政府采购协定》（《政府采购协定》）¹⁵第 IX:7 条所允许。它们可以涵盖多种结构化、以技术为支撑的做法。现代实践日益依赖统一的数字化供应商登记系统，将注册、资格验证和尽职调查功能整合于单一系统之中。这类登记系统旨在简化采购流程、加强廉正性并进一步支持不同实体间的信息共享，从而将传统的供应商名录概念扩展为更为全面的供应商管理工具。

24. 有些实例表明，供应商可以在任何时间申请加入合格名录，但需满足与参与相关的适度条件，以确保其具备技术、财务和法律能力。在这些实例中，如果出

¹¹ 联合国反腐败公约缔约国会议第十届会议通过的第 10/9 号决议，内容涉及推进公共采购中的透明度和廉正，以支持《2030 年可持续发展议程》。

¹² 可查阅 https://track.unodc.org/uploads/documents/UNCAC/COSP/session11/concepts/Guidelines_on_the_adoption_and_use_of_tech_to_combat_corruption_in_public_procurement.pdf。

¹³ 《颁布指南》第七章下的第 3 款，“《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。”。

¹⁴ 参见 A/CN.9/WG.I/WP.32，第 5 至 22 段。另见第一工作组（公共采购）第六届会议就该专题进行的审议，A/CN.9/568 号文件，第 55 至 67 段。

¹⁵ 可查阅：www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm。

现排除事由，通常是允许将供应商移出名录的，并允许其在完成“自我清理”后重新获得资格，从而将全生命周期监管嵌入供应商名录机制之中。某些制度还考虑收取与成功授予合同相关的费用，但若监管不当，此类收费结构可能带来商业化或“付费参与”的风险，这类问题在框架协议（见下文 D 节）中同样存在。

25. 有建议认为，《采购示范法》和《颁布指南》应涵盖供应商名录和认证机制。针对可被允许的模式、必要的保障措施以及数字登记系统与采购流程之间的关系提供更明确的规定，将有助于各法域以支持效率、透明度和公平竞争的方式落实这些工具。

26. 另一方面，也有意见提醒道，供应商名录和认证机制如果给准入设置壁垒、依赖主观标准或使参与的负担过重，则可能会限制竞争。特别是认证制度，如果偏向于国内供应商或不承认外国认证，则可能会引发关切。为降低这些风险，采购制度应确保采用客观透明的标准，为新的供应商提供开放且持续准入的机会，承认等同的外国认证，并设置防止产生歧视性影响的保障措施。

27. 另一方面，也有观点指出，在配备了上述保障措施的情况下，结构化的供应商名录相较于某些用于直接采购或加速采购的非正式或不透明做法，能够提升可追溯性、问责性和风险管理水平。实践中常用的一些数字工具，例如持续更新供货内容的电子目录，其运作方式更类似于供应商名录，而非其他采购机制，因此有必要在《采购示范法》和《颁布指南》中加大处理力度。

可能的增订：在《采购示范法》和《颁布指南》中涵盖供应商名录和认证机制。该专题事关电子采购和数字化转型以及排除机制与中止资格机制（见上文 A 节和 B 节）。

D. 框架协议

28. 自 2011 年以来，框架协议的实践已有显著发展，越来越多的国家借助数字工具采用此类安排。此后，世界银行于 2021 年发布了关于建立和运行框架协议的有益指南。¹⁶

29. 如果缺乏适当的保障措施，框架协议可能被私营部门利用以谋取商业利益，从而削弱其原本应带来的好处（如效率、透明度、节约成本以及促进微型、小型和中型企业（中小微企业）的参与等）。¹⁷这可能涉及以下问题：

(a) 采购实体实际上允许私营部门运营方以盈利为目的，代其设立并运营框架协议，而合同授予机关同时仍对其承担法律责任；

¹⁶ Lal, Shanker. *Guidebook for Setting-up and Operating Framework Agreements*. Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/958921624026529503>（以英文和法文提供）。

¹⁷ 关于潜在收益的详细清单，见《颁布指南》第七章第 4 段。

(b) 由集中式采购机构运营的多供应商框架协议的发展，这些协议允许数百甚至数千名供应商加入，而无需经过严格的挑选或授予标准（且尤其是价格等关键条款将留待具体分批采购时确定）；

(c) “平行框架协议”的新现象，导致在名义上的“框架协议市场”中出现重复和“框架式选购”的情况；

(d) 集中式采购框架协议提供方之间相互竞争，以吸引使用这些协议的采购实体和供应商；以及

(e) 以框架管理“运营成本”为名，就在框架协议下的供货向供应商收取过高费用。

30. 上述一些问题已在《指导性意见》¹⁸和《颁布指南》中间接述及。¹⁹据称，《颁布指南》不妨详述这些问题，或基于相关法规已经提供的指导提供更多指导，以回应关切，并列入关于框架协议设立和运行的最新实践。

可能的增订：就利用框架协议谋取商业利益的相关风险拓展《颁布指南》的相关内容。

该专题事关电子采购和数字化转型以及供应商名录和认证机制（见上文 A 节和 C 节）。

E. 为战略性采购目的使用非价格标准

31. 《采购示范法》第 11 条第 3 款允许在符合第 11 条第 4 款和第 5 款所述条件下使用非价格标准。《颁布指南》明确说明，使用非价格标准可以使各国得以实现其社会经济政策目标（例如向本国中小微企业采购并予以支持）。²⁰

32. 除少数情形（例如低价值采购）外，仅以价格作为标准通常不足以确保采购实体获得最优结果。特别是在涉及创新、技术密集型解决方案以及复杂服务时，这种转变尤为重要，因为以最低价格中标往往无法带来长期的公共价值。包括《世贸组织政府采购协定》在内的国际贸易协定也承认可以采用多重评审标准（就《颁布指南》而言，评审标准见第 X:9 条；合同授予见第 XV:5 条）。同时，在大多数采购制度中，非价格标准无法完全取代对价格因素的考虑。据认为，“物有所值”的评估理念提供了兼顾这些做法的灵活性，而这种灵活性可以在《颁布指南》中加以澄清和展开。

33. 非价格标准正被日益用于实现战略性目标，例如：

(a) 支持本国的中小微企业；

¹⁸ 参见《指导性意见》E 节“外包与集中式采购问题”。

¹⁹ 参见《颁布指南》第七章中的第 6 段。

²⁰ 参见《颁布指南》第一章中的第 26 至 31 段。

- (b) 实现社会价值；
- (c) 促进可持续发展、生命周期考量以及环境绩效（例如通过使用生态标签）；²¹
- (d) 提升劳动力质量、培训水平或本地就业；
- (e) 要求承包商和供应商及其分包商在环境、社会和治理事项上遵守相关要求；以及
- (f) 激励不局限于基本合规要求的质量、可靠性和供应商能力。

34. 据称，可以进一步完善《颁布指南》就制定和适用非价格标准提供的指导²²以顾及该领域的重大进展，其中合法性、客观性、透明度和相称性原则的要求尤为关键。这类指导可有助于各国在采购体系中纳入社会经济目标，而同时又可以采取客观和一致的做法。

35. 然而，也有观点认为，在增订后的《采购示范法》中尝试制定一份详细的非价格标准清单将具有挑战性，甚至难以实现，其原因如下：

- (a) 相关标准会随着社会期望的变化而迅速发展（例如可持续采购、数字包容性、网络安全要求等）；
- (b) 静态清单可能很快过时，从而削弱《采购示范法》的普适性；以及
- (c) 在不同法律体系或发展水平的国家之间，难以就统一的一套标准达成一致。

可能的增订：修订并拓展第 11 条，以澄清多重授标标准的使用方法，并对《颁布指南》中的相关内容进行修订，特别是关于“物有所值”的检验标准部分。可以沿用第 24 条第 4 款的结构，赋予采购实体在环境、社会和治理方面对供应商及分包商提出一定要求的权力，并在《颁布指南》中列入相关实例（例如生态标签）。该专题事关可能拓宽范围以涵盖采购规划阶段并便利中小微企业参与公共采购（见下文 G 节和 H 节）。

²¹ 鉴于贸法会关于请求开展准备工作的范围不包括气候变化减缓、适应和复原力等问题（见上文第 1 至 2 段），秘书处在征求意见时未将可持续采购问题列入其提供反馈的请求。不过，有反馈意见指出，可持续采购属于跨领域议题，事关“物有所值”概念和对非价格标准的使用，而且绩效监督和合同管理在公共采购中的重要性日益凸显（见下文 G 节）。贸法会似宜明确，是否应将与“物有所值”检验标准、非价格标准和合同管理有关的可持续性所涉问题纳入此次增订的范围。

²² 尤其见第 11 条的评注第 14 段。

F. 在采购中使用替代性争议解决办法

1. 在质疑程序中使用替代性争议解决办法

36. 《颁布指南》承认，《采购示范法》并未涉及在质疑程序中使用仲裁的可能性，原因是仲裁在该背景下很少使用，并且鉴于质疑程序的性质。²³尽管如此，在授标前审查或质疑程序中使用仲裁或其他替代性争议解决办法在各法域仍属例外情形，不过在可适用的外国投资框架中（例如申诉方基于投资协定中的设立前保护条款，在投资者与国家间的争端解决程序中对采购决定提出质疑），相关规定可能会要求或允许采用替代性争议解决办法。关于调解，据称，公共当局对使用调解存有顾虑，这种顾虑并非采购所特有（例如，协商可能为不当行为提供机会；公共当局在某些问题上不愿妥协；以及调解通常具有保密性，可能与《采购示范法》序言所载透明度目标不相一致）。

37. 在大多数法域中，对采购决定的审查通常被视为公法事项，与要求争议须由具有公共权力的裁决机构解决的行政法或宪法原则密切相关。因此，对采购的质疑一般是通过专门的行政复审机构或法院的渠道进行的，而仲裁庭成员或调解员在投标质疑方面的经验往往相对不足。然而，《采购示范法》第 66 条关于向采购实体申请复议的规定，可以包含或可能提供关于引入调解的机制。

38. 质疑程序通常受到严格的法定期限约束，往往要求在数天内提出申诉。这种制度以具备这样一些正式程序性权力为预设前提：例如暂停采购程序的权力、要求采购实体或其他投标人披露信息的权力，以及作出有约束力的决定的权力——而这些权力在替代性争议解决框架中难以全面实现。

39. 据称，应当更多收集具备在投标质疑中使用替代性争议解决办法经验的法域的反馈，以评估是否有必要通过新增条文对《采购示范法》进行增订。本专题还事关贸易法委员会关于争议解决以及投资者与国家间争端解决的案文（见上文第 36 段）。

可能的增订：可考虑对第八章（质疑程序）进行增订，以反映在质疑程序中使用替代性争议解决办法的可能性，但需以一定的条件和保障措施为前提，并且应当考虑到公共采购的特殊性更多的意见反馈。

应当考虑贸易法委员会关于公私伙伴关系中争议解决的相关法规，以及关于投资者与国家间争端解决机制改革的法规中的指导意见，同时确保各类文书之间的一致性。

²³ 参见第八章中的第 17 段。

2. 替代性争议解决与合同管理

40. 《采购示范法》并未涵盖合同管理阶段。鉴于本说明中所列可能增订内容的一部分，建议《采购示范法》应当涵盖合同管理阶段（见下文 G 节），因此这必然就包括在合同争议中使用替代性争议解决办法。实际上，《颁布指南》指出，在采购周期的合同管理阶段，仲裁可以在争议解决中发挥相关作用。²⁴在授标后的合同管理中使用替代性争议解决办法已得到广泛认可，许多法域对此是积极鼓励的。在公共合同履行阶段，特别是在工程和基础设施领域，替代性争议解决办法已成为争议管理的不可或缺的部分。²⁵仲裁条款通常被纳入合同之中，调解也常用于在争议升级前解决问题，而争议预防机制或争议裁决委员会等工具则被广泛用于确保复杂项目得到顺利推进。²⁶

41. 在许多国家，替代性争议解决办法可能成为采购实体合同履行风险管理战略的重要组成部分。因此，不少国家允许甚至鼓励就在合同管理阶段出现的问题或争议使用替代性争议解决办法。这一点也体现在诸如《采购系统评估方法》等评估框架中，²⁷该框架承认替代性争议解决办法是解决合同争议的一种适当方式。²⁸

42. 一些法律体系仍对在公共合同中使用替代性争议解决办法设定条件，例如对仲裁条款设置法定要求，或限制公共实体订立仲裁协议的权限。一些法域认为，与诉诸法院相比，在公共采购中使用仲裁可以加快争议的解决，而另一些法域则更重视调解，以促进协商解决，同时在合法性问题上保留公法监督。²⁹在所有各类实践中，当替代性争议解决办法被纳入更广泛的合同管理战略以防止争议升级并确保项目的连续性时，其效果则最为显著。可以将这些考虑因素当作制定立法条文以促进在采购合同争议中使用替代性争议解决办法的基础。

43. 贸易法委员会关于仲裁和调解以及投资者与国家间争端解决的相关法规可能具有关联性。秘书处的理解是（有待贸法会审议），无需专门设计特别的程序性规则，但如果将该阶段纳入其中（见下文 G 节），则应当就合同管理过程中诉诸替代性争议解决办法作出规定或提供指导。

可能的增订：在将《采购示范法》的范围扩展至合同管理的前提下（见下文 G 节），此类范围可包括争议预防工具以及合同争议诉诸替代性争议解决办法的相关机制。

应当参考贸易法委员会关于公私伙伴关系中争议解决的相关法规中的指导意见，同时确保各类文书之间的一致性。

²⁴ 参见第八章中的第 17 段。

²⁵ 关于在工程合同中使用裁决，另见贸易法委员会第五十五届会议就与技术有关的争议解决和裁决专题开展的讨论（A/77/17，第 223 至 225 段）。

²⁶ 对这些机制的描述另见《贸易法委员会公私伙伴关系立法指南》第七章。

²⁷ www.mapsinitiative.org/en/about.html。

²⁸ 参见分指标 1(i)——合同管理。

²⁹ 例如见印度《在国内公共采购合同中的仲裁与调解指南》（2024 年）。

G. 拓宽《示范法》对采购周期的覆盖范围

44. 《采购示范法》侧重于招标程序和合同订立，一般不涵盖规划阶段或合同管理阶段以及合同终止程序。³⁰ 据称，《采购示范法》应当涵盖采购规划、管理和终止阶段，目的是在公共预算缩减之时，借助于对数字工具的使用提高公共采购支出的效率。

1. 规划阶段

45. 《采购示范法》鼓励采购实体采取前瞻性做法，发布关于即将出现的采购机会的信息（见第 6 条）。此外，《颁布指南》第一部分第 82 至 85 段简要讨论了采购规划和合同管理（包括合同终止）所涉问题。

46. 将前期阶段特别是正式采购程序之外的市场接触纳入其中，将有助于采购实体更好了解供应市场，完善技术规格，并确定适当的采购策略。在保障措施加持下进行结构化的前期市场接触可以确保供应商不致获得不当优势，并可防止竞争的扭曲。拓宽《采购示范法》的范围以涵盖这些内容被视为符合国际实践，并可有助于实现更广泛的目标，例如实现公共支出效率的最大化、加强廉正和透明、降低腐败风险，以及便利中小微企业的参与（见下文 H 节）。

47. 据称，可拓展《采购示范法》第 6 条或专辟新的一节加以补充，以涵盖采购规划、前期步骤以及结构化市场接触。还据强调指出，诸如拟议采购公告、采购项目储备公告以及前期市场接触公告等可选工具的价值在于，它们能够使供应商（尤其是中小微企业）为今后的机会做好准备，同时为采购实体保留灵活性。此外，还据称，纳入合同规划阶段可有助于通过调整采购方法以适应创新解决办法从而通过采购方式更好地实现创新解决办法³¹，同时维护透明度的目标。³²

2. 合同管理

48. 《采购示范法》总体上并未涉及合同管理问题，唯一的例外是第 10 条第 5 款(b)项，该条款鼓励在制定采购条款和条件以及采购合同或框架协议时，如果条件具备则可采用标准的贸易术语和标准化的条款。据强调指出，应当将指导的内容延伸至合同管理阶段，包括对合同履行的监督、绩效审计、数字化绩效认证系统、在特定条件下的合同变更以及合同终止，因为这些方面均有助于使《采购示范法》与适用于采购实体的完整采购生命周期对接，并促进实现物有所值的目标。有与会者建议应当列入关于合同履行的规定，例如确定关键绩效指标、开展年度

³⁰ 《颁布指南》第一部分，第 82 段。

³¹ 在《采购示范法》中，带对话的征求建议书是专为创新部门设计的（参见《采购示范法》第 30 条第 2 款(b)项）。

³² 还见 Monteiro, B., A. Hlacs 和 P. Boéchat (2024), “Public procurement for public sector innovation: Facilitating innovators’ access to innovation procurement”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 80, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9aad76b7-en>。

或定期绩效评估，以及公布供应商履约不佳或违约情况的信息，以便给在今后的采购中做出知情决策提供支持。还据强调，需要提供关于合同变更的基本指导，即参考国际上的常见做法，区分允许的变更与不允许的变更，并防止通过合同变更规避采购义务。会上承认贸易法委员会关于公私伙伴关系的法规中所提供的指导具有关联性。³³同时，还可考虑在承包商破产或履约不佳的情况下，通过相关机制挽救合同，例如通过友好协商的合同安排，允许引入专业分包商——无论是通过三方安排还是直接支付机制——以确保剩余合同义务得以完成。³⁴

49. 此外，据称应当纳入关于合同终止的核心规定，涵盖终止的理由、程序性保障措施（如事先公告和陈述意见的机会）以及对终止所造成的后果的明确说明——这些措施被视为对于可靠的合同管理以及确保采购制度的公平与竞争至关重要。据强调指出，由于各法域对采购合同适用的法律框架存在差异，制定统一的法律制度将较为困难，因此更为现实的做法是，笼统确定共同特征和基本原则。该专题还事关在公共采购中对替代性争议解决办法的使用（见上文 F 节）。

可能的增订：在《采购示范法》中新增有关规划阶段（以第 6 条为基础）、合同管理阶段以及合同终止程序的章节（上述新增内容需与贸易法委员会关于公私伙伴关系的相关法规保持一致），并对《采购示范法》的序言和第 1 条作相应的修改。

该问题事关电子采购和数字化转型、排除与中止资格机制、反腐败与透明度所涉问题、供应商名录或认证机制、框架协议、为战略性采购目的使用非价格标准以及在公共采购中使用替代性争议解决办法等专题（见上文 A、B、C、D 和 F 节），同时也事关便利中小微企业参与公共采购（见下文 H 节）。

H. 便利中小微企业参与公共采购

50. 《颁布指南》例如在社会经济政策和电子采购的背景下提及中小微企业。³⁵自 2011 年《采购示范法》通过以来，便利中小微企业参与公共采购的专题在国际论坛上受到广泛关注。³⁶例如，《采购系统评估方法》主模块就提及信息获取所

³³ 公私伙伴关系示范立法条文第 33、44 和 45 条（关于合同管理）；及第 50 至 53 条（关于合同终止）。

³⁴ 另见公私伙伴关系示范立法条文第 46 条（订约当局接管基础设施项目）以及第 47 条（替换私人伙伴）。

³⁵ 例如参见《颁布指南》第一部分第 12 至 14 段（涉及中小企业与社会经济政策）以及第 100 至 101 段（涉及中小企业与电子采购）；另见《采购条例指南》第 8 条第 2 款和第 39 条第 2 款（两者均在社会经济政策背景下提及中小微企业）。《颁布指南》和《采购条例指南》使用“小型和中型企业”（中小企业）一词，而本说明则使用“中小微企业”，以与贸易法委员会在该领域的最新著述保持一致。例如见 <https://uncitral.un.org/en/texts/msmes>。

³⁶ 例如见世贸组织：《政府采购委员会关于促进和便利中小微企业参与政府采购的最佳实践的报告》，GPA/CD/6（2024 年 10 月 9 日）。<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/PLURI/GPACD/6.pdf&Open=True>；世界银行：公私伙伴关系资源中心——在公共采购法律和法规条例中促进中小微企业/本地内容，<https://ppp.worldbank.org/promotion-smes-local-content-public-procurement-laws-and-regulation>；经合组织，公共采购中的中小企业：实现共享收益的实践与战略，《经合组织公共治理评估》（2018 年）。www.oecd.org/en/publications/smes-in-public-procurement_9789264307476-en.html；国际劳工组织，利用公共采购促进中小微企业的

涉问题以及促进中小微企业参与采购的方式（见分指标 10(b)）。贸易法委员会的一系列法规涉及中小微企业问题，其中《破产法立法指南》第五部分专门讨论微型和小型企业的问题。

51. 中小微企业面临的最严重障碍并非主要源于采购法律本身，而是一些结构性问题，例如：(a)缺乏融资渠道；(b)对采购机会了解有限，或不容易与政府买方进行接触；(c)能力欠缺或对公共部门的程序不熟悉；以及(d)资源有限从而难以承受耗时较长的招标程序，或中标后采购实体延迟付款。

52. 采购规则可采用诸如分标等工具（《采购示范法》第 13 条已对此作出规定）。专家确认，该工具在确保标包规模‘适度’以促成中小微企业的参与并减少行政程序负担方面是有成效的。然而，光靠这些干预措施无法解决更深层的市场壁垒问题。某些可能的解决办法，例如指定专人协助中小微企业参与投标工作要么成本较高要么可能引发竞争问题。如果在增订后的《采购示范法》中纳入采购规划阶段，则在该阶段开展与供应链管理有关的一般性推广活动将与此问题具有关联性。总体而言，有与会者质疑采购法或采购条例是否是解决这些问题的最佳方式。

53. 除上述关切外，会上还提到缺乏关于中小微企业参与公共采购的实证数据。另据指出，由于中小微企业与微型和小型企业并不完全相同，因此必须考虑促进参与的重点应当是中小微企业还是微型和小型企业，或是否应当同时重视这两类企业。

54. 有与会者对如何在《采购示范法》中处理该专题存有疑虑。据称，似宜在《颁布指南》中对该专题进行更为充分的阐述，将其作为可以通过除公共采购法律之外的其他法律工具予以支持的政策导向。

可能的增订：在《采购示范法》中新增有利于中小微企业的更多条款似乎并非首选做法。

在将《采购示范法》的范围延伸至合同规划阶段的前提下（见上文 G 节），可能更为可取的做法是拓展《颁布指南》中关于中小微企业参与公共采购的现有指导意见。

明确本专题的目标对象是中小微企业还是更加与微型和小型企业有关。

该专题事关为战略性采购目的使用非价格标准以及公共采购的规划阶段（见上文 E 节和 G 节）。

I. 需要考虑的其他问题

55. 还确定了可供考虑的下述其他两个问题。

增长与正规化转型：来自智利和大韩民国的既有经验教训》（2025 年），www.ilo.org/sites/default/files/2025-07/Promoting%20public%20procurement%20report-ENG_web.pdf。

56. 公共采购中的社区参与：³⁷该专题涉及两个方面。一方面，它涉及社区对公共采购的监督，其目标是借助数字工具增加信息披露、设置风险预警、完善投诉与救济机制，并且促进社区参与，从而提升透明度。另一方面，它涉及将社区作为供应方或作为项目业主代表的做法，这种模式由世界银行提出，并在东非和拉丁美洲的一些国家得到推广。³⁸关于该问题的可能处理办法涉及其他多项专题，包括对非价格标准的使用、采购规划和合同管理（见上文 E 节和 G 节）。

57. 采购人员职业化：可以增设关于采购人员职业化的一项条文，包括针对高价值和复杂采购项目的最低能力标准，同时相应增订《颁布指南》。³⁹与审议该议题有关的还包括《采购示范法》第 26 条（行为守则）、《颁布指南》第一部分第 66 至第 81 段，以及《采购示范法》第五章所载程序。

58. 贸法会似宜考虑是否将上述专题列入工作范围，以便加以进一步审议和完善。

四. 前进的方向

59. 鉴于上述可能的专题以及对《采购示范法》和相关法规的拟议增订，贸法会似宜考虑授权设立一个工作组以开展增订工作。

60. 在此过程中，贸法会似宜缩小重点关注的专题范围，或请求工作组审议所有这些专题并提出有具体建议的报告。前一种做法使工作组有可能在限定时间内最后完成其工作，而后一种做法虽然可能耗时更长，但有望对《采购示范法》及相关法规进行更为全面的增订。为了给工作组提供支持，可请求秘书处进一步开展筹备工作，包括吸纳专家和国际组织的代表的参与（见上文第 9 段），以确保经增订的案文既反映近期实践，又仍能作为各国制定现代采购法的适当工具。若倾向于采取该选项，贸法会似宜将 2027 年春季会议中的某届会议分配给该工作组，以便秘书处能够同时开展进一步的筹备工作。

61. 或者，贸法会也可以请求秘书处在与专家磋商并与国际组织代表协调的基础上承担此项工作，并起草对这些案文的具体增订意见，从而有可能让贸法会下一届会议审议这些增订意见；并且如有必要的话可让贸法会在该阶段授权某个工作组审查并进一步完善这些增订意见。

³⁷ 该专题被列作可能与增订 1994 年《示范法》有关的事项之一（见 A/CN.9/WG.I/WP.32 第 62 至 68 段），并侧重于合同履行问题。

³⁸ 肯尼亚 2020 年《公共采购与资产处置条例》，特别是第 108 至 112 条；卢旺达关于拟订公共采购条例的 19/05/202 的第 002/20/10/TC 号部长令（第 57 至 58 条）；博茨瓦纳《2023 年公共采购条例》第 29 条。

³⁹ 另见经合组织（2023 年），“公共采购劳动力的职业化：当前举措和挑战概览”，《经合组织公共治理政策文件》，第 26 号，经合组织出版，巴黎，<https://doi.org/10.1787/e2eda150-en>。