

国际政府采购规则新趋势

姜爱华 / 编著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

国际政府采购规则新趋势

姜爱华 编著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

国际政府采购规则新趋势 / 姜爱华编著.

—北京: 经济科学出版社, 2018. 4

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9239 - 1

I. ①国… II. ①姜… III. ①政府采购制度 - 世界 IV. ①F811. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 081455 号

责任编辑: 凌 敏 程辛宁

责任校对: 刘 昕

责任印制: 李 鹏

国际政府采购规则新趋势

姜爱华 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 010 - 88191343 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [lingmin@ esp. com. cn](mailto:lingmin@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxbs. tmall. com](http://jjkxbs.tmall.com)

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 15 印张 240000 字

2018 年 6 月第 1 版 2018 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9239 - 1 定价: 58.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

前 言

联合国《公共采购示范法》、WTO《政府采购协议》、欧盟“公共采购指令”体系以及世界银行“采购规则”是公认的四大国际政府采购规则。2011年以来这些国际政府采购规则开启了新一轮的修订浪潮，本书旨在详细对比新一轮国际政府采购规则与其前一版本之间的差异，并选取了一些典型国家，观察其政府采购规则在这一时期的变化，从而总结出国际政府采购规则发展新趋势，为完善我国政府采购制度提供借鉴。

新一轮政府采购规则修订，始于联合国。在2011年联合国贸易法委员会第四十四届会议上，审议通过了《贸易法委员会公共采购示范法》（以下简称《公共采购示范法》），与之相配套的《颁布指南》在2012年贸易法委员会第四十五届会议上审议颁布。新版联合国《公共采购示范法》是对1994年贸易法委员会通过的《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》（以下简称“1994年《示范法》”）的修订和更名，生效于2011年10月24日。此次修订主要是将各国新的实践，特别是在公共采购中使用电子通信手段以及基于1994年版本使用中获得经验写入其中。与1994年《示范法》相比较，此次修订的篇幅较大，主要是对条文的增补和增编，其中增加的两章是“电子逆向拍卖”和“框

架程序协议”，都是公共采购的新方法。在其他章节中，针对电子逆向采购和框架程序协议的修订也很多，例如，第一章第2条新增的定义、第一章第25条增加了两点涉及电子逆向拍卖和框架协议程序的记录规定。其他新增或修改的条款，主要包括评审标准和程序的规则、采购估值的规则、招标程序、邀请建议书等。《公共采购示范法》此次修订体现了以下主要趋势：一是更加重视政府采购政策功能的发挥，增加了对社会经济政策、国内公共产品提供的考虑；二是当事人权利和义务更加清晰化，在资格预审、投标邀请书、招标公告、开标评标等各个方面都明确了采购主体、供应商或承包商各自的权利和义务；三是进一步规范了公共采购过程，对于评审标准和程序、资格预审文件和程序、接受中选提交书和采购合同生效、每种采购方法的使用条件、每种采购方法的邀请等内容，都分类别进行了汇总；四是新增了两种采购方法，即电子逆向拍卖和框架程序协议，适应了互联网下政府采购发展需要以及政府采购自身效率提升的需要；五是更加强调了公开透明采购规则，并将其贯彻在采购的全过程之中；六是设立了“异常低价提交书”否决机制，这本身也是政府采购物有所值原则的贯彻。

在联合国修订政府采购规则之后，WTO 紧随其后。2012年3月，世界贸易组织政府采购委员会召开会议，颁发了《政府采购协议》（GPA）的新文本。2012版GPA对原有GPA文本进行了简化与优化，并在市场准入上进一步扩大了采购实体的覆盖范围，囊括了从部级到其他专门机构的更多政府部门，以及新的服务和其他公共采购活动。要求成员方的采购制度要有一定的透明度，遵循公开、公平、公正的原则，消除贸易壁垒，不应过分保护本国产业，使得外

国供应商不能与本国企业公平竞争，应该给外国供应商一定的国民待遇，在某些领域上享有与本国企业同等的权利，消除歧视，促进政府采购市场的开放，为建立监督、磋商和争端解决政府采购贸易的国际程序提供了保障。新版 GPA 强调对电子采购工具的使用，要求吸收电子通信和电子技术在政府采购领域的应用经验，新增了“电子拍卖”的采购方式。新版 GPA 充分反映了全球经济、社会管理和科技进步对政府采购的影响，更加全面地完善了 GPA 的功能和作用，它不仅是 GPA 参加方必须严格遵循的行为准则，而且影响并牵引着全球政府采购的发展走势。2012 版的 GPA 已于 2014 年 4 月 6 日开始正式生效。新版本体现了如下变化趋势：一是更加注重预防采购中的腐败行为的发生，注重公平竞争采购机制的建立，新版 GPA 将政府采购过程中避免利益冲突和打击腐败行为纳入到了序言中，同时各条款更注重对公开透明制度的要求；二是强调电子采购技术的应用，序言中提出鼓励采购实体采用电子采购程序，同时增加第 14 条电子反拍的采购方式，并规定，“意向采购公告”“摘要公告”“计划采购公告”可用电子化方式发布；三是增加了对“异常低价投标”的审查，规定在合同授予阶段，对于价格异常低于其他投标价格的投标，采购实体可以对供应商是否符合参加条件和是否具备履行合同条款的能力进行审查；四是设立“供应商常用清单”以提高采购效率；五是鼓励发展中国家加入 GPA 协定，新版 GPA 中为发展中国家提供了更多优惠性措施，扩大并澄清了发展中国家可以实行的过渡期措施，有利于打破长期以来 GPA “富人俱乐部”之嫌。

2011 年 12 月，欧盟委员会提出了对欧盟公共采购指令

进行修订的议案。该议案包括以下两个方面的内容：一是对 2004/17/EC 指令和 2004/18/EC 指令进行修订；二是制定关于特许经营合同授予的新指令。2014 年 3 月 28 日，《欧盟官方公报》（*Official Journal of the European Union*）正式公布了这些新公共采购指令体系：指令 2014/23/EC（即《2014 特许经营指令》）、指令 2014/24/EC（即《2014 公共部门采购指令》和指令 2014/25/EC（即《2014 公用事业采购指令》）。新公共采购指令体系已于正式公布之后的第 20 日，即 2014 年 4 月 17 日生效。至生效之后的 24 个月内，成员国应当制定或者修订其法律、法规以及行政规章使其与欧盟公共采购指令的规定相一致。为了完全实施电子采购方面的规定，成员国可以将实施期限再延长 30 个月。相较于《2004 欧盟公共部门采购指令》与《2004 欧盟公用事业部门采购指令》而言，2014 年新修订的公共部门采购指令和公用事业部门采购指令在适用范围、采购程序以及公共政策的考量等方面都有了进一步的完善。新版本的主要变化趋势有：一是强调公共采购中可持续发展和社会责任的履行，新的公共采购指令将遵守环境、社会和劳动法律方面的义务作为采购活动的基本原则之一；二是将采购规则从采购程序向前延伸到采购准备阶段，允许采购实体进行采购前的市场咨询，并允许候选人或投标人在采购准备阶段向采购人提供建议；三是以动态发布“事先信息公告”形式拓展了公共采购的透明度，“欧盟公告办公室”作为公告的发布者应当负有持续发布的义务，从而使得邀请竞争的信息在有效期内一直被潜在的供应商所知晓；四是增加了采购过程中采购人（采购实体）的裁量权，例如，授予采购人根据采购需要调整投标截止时间的权利，增加了采购人“合同履行期间合同

的修订”的裁量权；五是重视电子采购和集中采购技术的应用，欧盟鼓励供应商通过电子目录的方式或者包含电子目录的方式提交投标书，鼓励成员国内不同采购人以及跨成员国的采购人之间的联合采购；六是细化了公共采购政策的实施，建立采购人与供应商之间的创新性伙伴关系，鼓励通过“分标段”的方式促进中小企业参与政府采购；七是重视公共采购中的标准化建设，如配合电子化采购，新增了关于“欧洲统一采购文件”（European Single Procurement Document）、“在线证书库”（e-Certis）等方面的规定；八是将“经济最有利标”作为择优标准，首次提出可以从全生命周期成本的角度来进行成本收益分析，并且针对生命周期成本及其确定进行了规制；九是将“分包”事项前置并保证分包链条信息透明化，以控制以往政府采购“分包”中的风险；十是将特许经营作为一种特殊的政府采购方式，并进行了特别规制；十一是对服务采购进行了特别规制，强调既要约束服务采购，又要充分考虑服务的特殊性。

世界银行2016年对政府采购规则的修订，为此轮国际政府采购规则修订画上了圆满的句号。2016年6月28日，世界银行正式公布了新版采购规则——《项目新采购框架和规章》（*New Procurement Framework and Regulations for Projects*）并于当年7月1日起生效。此次修订，世界银行重置了其采购指南框架，将世界银行支持下的公共采购、政府贷款提升到了前所未有的高度，其总目标是建立一个现代化和适用性的采购框架，帮助借款人在实现可持续发展的同时获得“物有所值”。新版采购规则——《项目新采购框架和规章》包含了四个主要部分，分别是《世界银行政策：投资项目融资下的采购以及其他操作性采购事项》《世界银行对

于投资项目融资借款人的采购规章》《世界银行指令：投资项目融资下的采购以及其他操作性采购事项》《世界银行政程序：投资项目融资下的采购以及其他操作性采购事项》。新框架所体现的主要趋势有：一是强调可持续采购理念，如果与世界银行达成协议且与世界银行核心采购原则相一致，借款人可能在采购过程中会被要求包含额外的可持续性要求；二是强调以“物有所值”作为首要原则，与物有所值原则相一致，世界银行以“最有利投标”作为决标标准；三是增加了借款人的采购裁量权，如果采购人（即借款人）认为投标人的投标是不合适的，可以采取增加保证金数额、要求投标人给予解释甚至拒绝接受投标等来使风险最小化；四是推进政府采购制度的透明化建设，既从横向扩大了政府采购公开的范围，又从纵向增加公开的具体内容；五是采购流程更加科学化和精细化，对于各类不同情形的定义或各种除外情况的表述更加条理清晰，不以冗长的段落叙述，而是以简短分条叙述的方式予以规定；六是重视政府采购规则的刚性和灵活性相结合；七是推进了政府采购的标准化建设；八是推进电子化采购方式；九是将采购程序管理向后延伸至合同管理。

研究发现，新一轮国际政府采购规则修订体现了一些共同的趋势。而且，进一步的研究发现，在新一轮国际政府采购规则的引领下，典型国家的政府采购改革也迎合了这些新趋势。如在采购理念上，更加注重可持续发展，注重政府采购政策的实施；在采购目标上，更加重视物有所值，而非单纯的价格主导；在采购链条上，延伸至采购需求和结果管理而非简单的流程管理；在采购程序上，注重在规范性的基础上引入“灵活性”，实现采购治理“刚性”与“柔性”并举；在采购手段上，凸显了电子化采购的运用和采购标准化

建设的推进。这些采购规则变化趋势，对未来完善我国政府采购制度有非常好的启示意义。

事实上，我国在近年来的政府采购制度建设中也体现了这样的改革思维。例如，2015年3月1日实施的《中华人民共和国政府采购法实施条例》更加明确了政府采购政策功能的发挥，并将政府采购政府功能的实现辐射到“工程”招标投标采购之中；再如，2017年7月出台的《政府采购货物和服务招标投标管理办法》在增加采购人的自主权、对“报价明显偏低的情况”的处理等方面也从某种程度上体现了与国际政府采购规则的一致性。

本书由中央财经大学财政税务学院姜爱华教授进行框架设计和总揽定稿，中央财经大学财政税务学院的王威副教授、周芬博士、朱晗硕士、中国人民大学邓紫薇硕士参与了部分章节的资料收集与整理。为了便于读者阅读，对于国际政府采购规则的条款原文，我们翻译后采用了与正文字体有别的字体进行列示。

本书由中央财经大学中财—鹏元地方财政投融资研究所及中国财政发展协同创新中心资助出版，中央财经大学马海涛副院长、财政税务学院白彦锋院长、中财—鹏元地方财政投融资研究所温来成执行所长、中国财政发展协同创新中心曹明星副主任、中央财经大学税收筹划与法律研究中心的蔡昌主任等对本书的出版给予了大力支持，在此表示由衷感谢。

由于研究能力有限，特别是在进行大量外文翻译过程中，难免因为理解偏差存有表述不准确或者不完整之处，敬请广大读者批评指正。当然，文责自负。

目 录

第一章 联合国《公共采购示范法》	1
第一节 联合国采购《示范法》发展历程	1
第二节 2011 年版联合国《公共采购示范法》的 修订内容	4
第三节 联合国《公共采购示范法》的主要变化趋势	48
第二章 WTO《政府采购协议》	52
第一节 WTO《政府采购协议》发展概述	52
第二节 2012 年版 WTO《政府采购协议》的修订内容	55
第三节 WTO《政府采购协议》的主要变化趋势	70
第三章 欧盟“公共采购指令”体系	72
第一节 欧盟“公共采购指令”体系发展概述	72
第二节 2014 年欧盟“公共采购指令”体系的修订内容	77
第三节 2014 年欧盟“公共采购指令”体系的 主要变化趋势	138
第四章 世界银行“采购规则”	146
第一节 世界银行“采购规则”发展概述	146
第二节 2016 年世界银行“采购规则”的变化	149
第三节 世界银行采购规则的主要变化趋势	177

第五章 新一轮国际政府采购规则下各国改革实践	182
第一节 欧盟主要成员国政府采购改革	182
第二节 日本政府采购改革	192
第三节 加拿大政府采购改革	203
第四节 美国政府采购改革	208
第六章 国际政府采购规则最新趋势对我国的 主要启示	213
第一节 联合国《公共采购示范法》修订对我国的启示 ...	213
第二节 WTO《政府采购协议》修订对我国的启示	214
第三节 欧盟“公共采购指令”体系修订对我国的启示 ...	215
第四节 世界银行“采购规则”修订对我国的启示	217
第五节 各国近年来政府采购改革对我国的启示	222
第六节 国际政府采购规则及各国改革变化的总规律	223
参考文献	227

联合国《公共采购示范法》

第一节 联合国采购《示范法》发展历程

一、2011 年之前采购《示范法》的发展历程

联合国国际贸易法委员会（以下简称贸易法委员会）成立于 1967 年，是联合国大会的一个政府间机构，是联合国大会为促进协调和统一国际贸易法，消除因贸易法的差别而对国际贸易造成不必要的障碍而设立的专职机构，该机构的成员包括所有区域和经济发展处于不同水平的国家及地区，我国已于 1983 年加入该贸易法委员会。

贸易法委员会的工作通过年会的形式进行，年会每年轮流在位于纽约的联合国总部和位于维也纳的维也纳国际中心举行。贸易法委员会设立了六个工作组就贸易法委员会工作计划中的专题进行实质性筹备工作，每一工作组由贸易法委员会的全体成员方组成。在 2004 ~ 2011 年第一工作组负责的专题即为“采购”，其中包括《贸易法委员会公共采购示范法》（*UNCITRAL Model Law on Public Procurement*，以下简称《公共采购示范法》）的相关修订工作。而目前第一工作组负责“中小微型企业”、第二工作组负责“争议解决”、第三工作组暂无专题、第四工作组负责“电子商务”、第五工作组负责“破产法”、

第六工作组负责“担保权益”。贸易法委员会各工作组一般每年举行一届或两届会议，视须讨论的主题事项而定，工作组届会也轮流在纽约和维也纳举行。

拟定“示范法”是贸易法委员会推动贸易法现代化的一种工作形式，“示范法”是指推荐各国颁布当作其国内法组成部分的立文案文。由于“示范法”具有较大的灵活性，使得其可能比含有不能修改的义务的案文更容易谈判，也容易得到更大程度的接受。“示范法”一般由贸易法委员会在年会上最后审定和通过。贸易法委员会近年来完成的“示范法”都附有“颁布指南”，列出背景信息和其他解释性信息，帮助国家政府和立法者使用该案文。例如，指南包括帮助各国考虑必须对“示范法”哪些条款（若有的话）进行修改以顾及特定国情的信息、“示范法”案文没有涉及但可能与“示范法”的主题事项有关的事项等。

贸易法委员会在1986年第十九届会议上提出将采购领域的工作作为优先事项，此后开始对采购示范法相关草案进行编写，并将草案递交给各国政府和相关国际组织征求意见，最终在第二十六届会议上审议通过了1993年《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》（*UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services*，以下简称1993年《示范法》），此后通过了配套的《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法颁布指南》（*Guide to Enactment of the UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services*）。在拟定1993年《示范法》时，考虑到对服务采购的规范与对货物、工程采购的规范存在一定差异，所以贸易法委员会决定先进行货物和工程采购示范法的拟定工作。而在1993年第二十六届会议完成了上述工作后，贸易法委员会决定继续进行服务采购的示范法律拟定。故在1994年第二十七届会议上，贸易法委员会讨论了1993年《示范法》需要做出的补充和修改，使其能够纳入服务采购相关内容，随之通过了《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》（*UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services*，以下简称1994年《示范法》）。需要注意的是，1994年《示范

法》的颁布与1993年《示范法》并不存在替代或冲突关系，1993年《示范法》并未被废止，因为该法案只是针对货物和工程采购，而1994年《示范法》是对它的增补。

2004年，贸易法委员会第三十七届会议上提出对1994年《示范法》进行修订。在1994~2004年这十年的发展过程中，贸易法委员会注意到影响采购领域的两项重要变革：一是电子通信手段的广泛运用；二是一些国家已经使用电子方式处理采购工作。电子通信和技术在采购方面的迅猛发展，受到许多国家、国际组织和区域组织的关注，相关法律问题也提上了日程。贸易法委员会认为，电子采购的应用将产生许多裨益，包括提高资金使用价值、增加采购透明度等。除此之外，1994年《示范法》还有其他需要修订的内容，包括供应商名单、框架协议、异常低价等。因此，贸易法委员会最终责成第一工作组（采购）承担修订任务。第一工作组从2004年8月第六届会议开始，到2010年11月第十九届会议最终完成了《贸易法委员会公共采购示范法》草案的修订工作，接着在2011年3月第二十届会议上开始《贸易法委员会公共采购示范法颁布指南》（*Guide to Enactment of the UNCITRAL Model Law on Public Procurement*，以下简称《颁布指南》）的修订。

二、2011年《公共采购示范法》新修订

在2011年贸易法委员会第四十四届会议上，大会审议通过了《公共采购示范法》，与之相配套的《颁布指南》在2012年贸易法委员会第四十五届会议上审议颁布。新版联合国《公共采购示范法》是对1994年贸易法委员会通过的1994年《示范法》的修订和更名，生效于2011年10月24日。此次修订主要是将各国新的实践，特别是在公共采购中使用电子通信手段以及基于1994年版本使用中获得经验写入其中。

贸易法委员会会议审议了工作组提出的修订草案的161点内容，以及拟订《公共采购示范法》修订本《颁布指南》和推广

《公共采购示范法》修订本等问题。与1994年《示范法》相比较，此次修订的篇幅较大，主要是对条文的增补和增编，反映了贸易法委员会近年来在公共采购领域的新看法。1994年《示范法》包含六章共57条，新版《公共采购示范法》由序言和正文两部分组成。序言部分列明了制定政府采购法规的目的；正文部分由69个条款组成，分为总则，采购方法及其使用条件、招标办法以及采购通知，公开招标，限制性招标程序、询价程序、不通过谈判征求建议书程序，两阶段招标程序、通过对话征求建议书程序、通过顺序谈判征求建议书程序、竞争性谈判程序、单一来源采购程序，电子逆向拍卖，框架协议程序，质疑程序八大部分，对整个政府采购制度作了较为详细的规定。

与1994年《示范法》相比，其中增加的两章是“电子逆向拍卖”和“框架程序协议”，都是公共采购的新方法。在其他章节中，针对电子逆向采购和框架程序协议的修订也很多，例如，第一章第2条新增的定义、第一章第25条增加了两点涉及电子逆向拍卖和框架协议程序的记录规定。其他新增或修改的条款，主要包括评审标准和程序的规则、采购估值的规则、招标程序、邀请建议书等。

第二节 2011年版联合国《公共采购示范法》的修订内容

一、关于“总则”部分的修订

2011年《公共采购示范法》第一章“总则”与1994年《示范法》“总则”相比，其内容更加丰富，新增了一些关键概念的界定、共性原则，新增了一些为使采购达到“物有所值”目标而应明晰的一些程序性的规定，这些补充和完善，使得各方对公共采购的理解更加统一，使得采购程序的设计更加完善。

（一）新增法律中的关键定义

2011年《公共采购示范法》第一章“总则”第1条“适用范围”对其中的有关定义进行了界定，从而对法律中关键术语进行了解释和统一规定。1994年版有（a）～（i）共9项定义，2011年版增加为（a）～（u）共21项定义，增加了直接招标、国内采购、电子逆向拍卖、框架协议程序、资格预审、预选、涉及机密信息采购、经济社会政策、招标、停顿期^①、提交书等的定义。相关条款如下：

（b）“直接招标”系指直接向一个供应商或承包商或者向数目受限的供应商或承包商进行招标。在资格预审程序或预选程序后向数目受限的供应商或承包商进行招标不在此列；

（c）“国内采购”系指根据本法第8条^②限于国内供应商或承包商参加的采购；

（d）“电子逆向拍卖”系指供应商或承包商在规定期限内相继提交更低出价，出价自动评审，采购实体选出中选提交书所使用的在线实时采购工具；

（e）“框架协议程序”系指分两阶段进行的程序：第一阶段甄选将加入与采购实体的框架协议的一个或多个供应商或承包商，第二阶段将框架协议下的采购合同授予已加入框架协议的一个供应商或承包商：

- “框架协议”系指框架协议程序第一阶段完成时，采购实体与一个或多个中选供应商或承包商订立的协议；

- “封闭式框架协议”系指最初未加入框架协议的供应商或承包商不可随后加入的框架协议；

- “开放式框架协议”系指除最初加入框架协议的当事人之外其他一个或多个供应商或承包商可随后加入的框架协议；

① 英文为：the Standstill Period，此处“停顿期”理解为“公示期”。

② 《公共采购示范法》第8条规定，如果采购实体要对供应商或者承包商进行国籍限制，需要基于本国采购条例或其他法律规定列明的理由，并在采购程序开始前发表声明，采购程序记录中也要载明所依据的理由和情形。