



理事会关于公共采购的建议

非官方翻译

经合组织法律文书

本文件由经合组织秘书长负责出版，本出版物所表述的观点和论证并不代表经合组织及其各成员国和伙伴国政府的官方意见。

本文件及其中所包含的任何数据及地图均不影响任何领土的状态或主权、国际边界或界限的划定以及任何领土、城市或地区的名称。

本文件是免费提供的。在不做任何改动的情况下，可以免费复制和传播，不需要任何进一步的许可。本文件不得出售。

本版为非官方翻译。尽管已尽最大努力确保与原文相符，但唯一的官方版本是经合组织网站上的英文和法文文本。网页地址: <https://legalinstruments.oecd.org>

理事会

鉴于 1960 年 12 月 14 日《经济合作与发展组织公约》第 5 条 b)款的规定；

鉴于《理事会关于改善政府监管质量的建议》[C(95)21/FINAL]、《发展援助委员会（DAC）关于双边援助采购反腐败提议的建议》[DCD/DAC(96)11/FINAL]、《理事会关于改进公共服务中伦理行为（包括公共服务中伦理管理原则）的建议》[C(98)70]、《理事会关于提高公共采购环境绩效的建议》[C(2002)3]、《理事会关于 OECD 公共部门利益冲突管理指南的建议》[C(2003)107]、《理事会关于 OECD 国有企业公司治理指南的建议》[C(2005)47]、《监管质量和绩效的指导原则》[C(2005)52 和 CORR1]、《投资的政策框架》[C(2006)68]、《理事会关于 OECD 私营部门参与基础设施原则的建议》[C(2007)23/FINAL]、《关于打击国际商业交易中行贿外国公职人员行为的公约》、《理事会关于进一步打击国际商业交易中贿赂外国公职人员行为的建议》[C(2009)159/REV1/FINAL]、《理事会关于游说活动透明性和廉洁性原则的建议》[C(2010)16]、《OECD 跨国企业指导原则》2011 年更新版[C/MIN(2011)11/FINAL]、《理事会关于监管政策和治理的建议》[C(2012)37]、《理事会关于公私伙伴关系公共治理原则的建议》[C(2012)86]、《理事会关于打击公共采购中串通投标的建议》[C(2012)115]、《理事会关于各级政府有效公共投资的建议》[C(2014)32]、《理事会关于数字政府战略的建议》[C(2014)88]，以及《理事会关于预算治理的建议》[C(2015)1]；

鉴于《理事会关于加强公共采购中廉洁性的建议》[C(2008)105]通过后，人们越来越关注公共采购治理对实现效率、经济性及促进次要政策目标的作用，本文件取代了前述文件；

注意到一些成员国和非成员国的立法也反映了联合国、世界贸易组织和欧洲联盟等框架内关于公共采购和反腐败之其他国际法律文书的精神；

认识到对商品、服务和工程等进行公共采购的效率和有效性对于政府核心宗旨（包括基础设施投资和向公民提供基本服务）而言至关重要；

认识到公共采购是政府的一项关键经济活动，而且该项活动中尤其容易发生管理不善、欺诈和腐败；

认识到强化公共采购的完善治理和廉洁性有助于改善公共资源管理的效率和效果，从而有助于提高税款管理的效率和效果；

认识到遵守本文件的成员国和非成员国（以下简称为“遵守者”）在提升整个公共采购周期（从需求评估直到付款和合同管理）的经济性和效率以及防范廉洁风险方面有着共同利益；

考虑到公共治理委员会关于《理事会关于加强公共采购廉洁性的建议》[C(2008)105]落实情况的报告中指出的各国在改进公共采购系统方面面临的关键挑战以及有待改进的领域[C(2012)98 和 C(2012)98/CORR1]；

根据公共治理委员会与竞争委员会和国际商务交易活动反行贿工作组合作以及与 OECD 其他有关委员会磋商期间的提议：

I. 同意以下定义适用于本文件：

- **电子采购**指在整个采购流程中融入数字技术，以替代以纸质文件为基础的程序或对此等程序进行重新设计；
- **廉洁**指按照官方意图并以充分知情、符合公共利益和符合广泛良好治理原则的方式使用资金、资源、资产和权力；
- **主要采购目标**是指以及时、经济和高效的方式提供履行政府使命所必需的商品和服务；
- **公共采购**指以下过程：识别需要采购的对象；确定供应此等采购对象的最佳个人或组织；并确保采购对象以最优的价格、公平公开的方式在正确的时间和地点得到提供；
- **公共采购周期**指一系列相关活动，从需求评估、竞争、中标直到付款和合同管理，以及任何后续的监控或审计；
- **次要政策目标**指除主要采购目标以外的各种目标，比如可持续绿色增长、中小企业发展、创新、负责任企业行为标准或者更宽泛的产业政策目标，而政府越来越多地将采购作为一种政策杠杆来实现这些目标。

II. 建议遵守者确保公共采购系统在采购周期的各个阶段都具备充分的透明度。

为此，遵守者应：

- i) 在公共采购周期的各个阶段及时提供充分的透明度，以使得各潜在供应商获得公正公平的待遇，**同时考虑到保护商业秘密和专有信息的合理需求以及其他有关隐私的顾虑，避免提供可让有关供应商在采购过程中用来扰乱竞争环境的信息。另外，应要求供应商适当公开其与分包商的关系。
- ii) 允许所有利益攸关方（包括潜在的国内外供应商、民间团体和普通公众）通过一个在线门户网站自由获取公共采购信息，**特别是关于公共采购系统（如体制框架、法律法规）、特定采购（如采购预测、招标、中标公告）以及公共采购系统绩效（如基准、监控结果）的信息。公布的数据应有意义，可供利益攸关方使用。
- iii) 在从预算过程开始直到公共采购周期结束的整个期间，确保公共资金流动的可见度，使得**
 - (i) 利益攸关方可理解政府的优先事项和支出，以及
 - (ii) 政策制定者可对采购进行战略性组织。

III. 建议遵守者通过一般性标准和针对特定采购的保障措施来维持公共采购系统的廉洁。

为此，遵守者应：

- i) 要求所有利益攸关方在采购周期内达到高度廉洁标准。**可对适用于公共部门雇员之廉洁制度或行为守则中体现的标准（比如利益冲突管理标准、信息披露标准或其他职业行为标准）加以扩充（如通过廉洁契约等形式）。
- ii) 使用针对公共部门的一般性廉洁工具，并在必要时根据采购周期的特定风险（如公共采购中因公共部门和私营部门互动及信托责任而带来的更高风险）对这些工具进行具体调整。**
- iii) 制定采购人员廉洁培训项目，**既适用于公共部门也适用于私营部门采购人员，以提升关于廉洁风险（比如腐败、欺诈、串通和歧视）的意识、教授如何应对这些风险的知识以及培养廉洁文化，从而预防腐败。
- iv) 制定关于内部控制、合规措施和针对供应商之反腐败计划的要求，包括适当的监控要求。**公共采购合同应包含“不腐败”保证，同时应采取措施验证供应商保证的真实性，以保证供应商未曾且不会卷入与合同有关的腐败之中。此等计划应对供应链的透明度提出适当要求，以打击分包过程中的腐败行为，还应包括对供应商员工的廉洁培训要求。

IV. 建议遵守者提供便利条件，让各种规模的潜在竞争者都能够便利获取采购机会。

为此，遵守者应：

i) 建立一致和稳定的体制、法律和监管框架，这一必要条件不仅可以提高与公共部门开展业务的参与程度，而且也是确保公共采购系统可持续和高效率的出发点。这些框架应：

- 1) 尽可能简洁明了；
- 2) 避免包含与其他立法或法规重复或冲突的要求；以及
- 3) 以公平、透明和公正的方式对待投标者（包括外国供应商），同时考虑到遵守者承担的国际义务（如世界贸易组织框架内的《政府采购协议》、《欧盟采购指令》以及双边和多边贸易协议）。

ii) 发布清楚且完整的招标文件，招标文件应尽可能标准化且与实际需要相称，以确保：

- 1) 具体投标机会的设计应旨在鼓励潜在竞争者（包括进入市场的新成员以及中小企业）广泛参与。这就要求对竞标者予以清楚的指导，以便其知晓买方的预期（包括规格、合同和支付条款）、关于评标和中标标准及标准权重的约束性信息（是否特别侧重于价格、是否包括价格/质量比率的因素，以及是否支持次要政策目标）；以及
- 2) 招标文件所需信息量和复杂性以及让供应商做出响应的的时间，应与采购的规模和复杂性相称，并考虑到紧急采购等特殊情况。

iii) 采用竞争性招标方式，对例外情况和单一来源采购方式的使用加以限制。竞争性程序应作为实施采购的标准方法，以提升效率、打击腐败、获得公正合理报价并确保产生竞争结果。例外情况下，如果有正当理由限制竞争性招标的使用而采用单一来源采购方式，则应对此等例外加以限制和提前定义，并应在适用时提供正当理由，同时还应考虑到这种情况下腐败风险（包括外国供应商的腐败）会相应增加，须进行充分监督。

V. 建议遵守者认识到：对公共采购系统的使用如涉及促成次要政策目标，则应与主要采购目标实现平衡。

为此，遵守者应：

i) 根据国家明确确定的优先事项，评估是否可利用公共采购促成次要政策目标，在潜在的益处与实现资金的最大价值之间取得平衡。应考虑到采购团队支持次要政策目标的能力，以及因监控此等目标实现情况而产生的额外工作量。

ii) 制定适当的战略，将次要政策目标在公共采购系统中加以整合。对于需要公共采购提供支持的次要政策目标，应进行适当规划、基线分析、风险评估并确定目标结果，以此作为制定行动方案或制定实施指南的基础。

iii) 运用适当的影响评估方法，衡量采购在实现次要政策目标方面的有效性。如果使用公共采购系统来支持次要政策目标，应参照适当的进度里程碑衡量其效果，以便为政策制定者提供有关此等使用效益和成本的必要信息。使用的有效性应从单笔采购和政策目标实现情况两个层面来衡量。另外，应定期对公共采购系统实现次要政策目标的整体累计效果进行评估，以解决潜在的目标过载问题。

VI. 建议遵守者提升利益攸关方参与的透明度和有效性。

为此，遵守者应：

i) 制定并实施对公共采购系统进行变更时的标准流程。此等标准流程应采用透明的方式，促进公众咨询工作，邀请私营部门和民间团体发表评论，确保咨询结果公开，并对做出的选择加以解释。

ii) 与供应商及商业协会进行定期的透明对话，以传达公共采购目标并确保对市场的正确理解。应进行有效沟通，以便让潜在的卖方更好地理解国家的需要，并且让政府买方更好地理解市场的能力，从而知道如何提出更现实、更有效的招标要求。此等互动应公平透明并具备廉洁保障措施，且应根据当时是否有正在进行中的采购流程而相应调整变化。此等互动还应根据参与投标之外国公司的情况进行调整，以确保它们得到透明和有效的信息。

iii) 让相关外部利益攸关方有机会直接参与到采购系统之中，在采购流程满足保密性、平等待遇和其他法律义务要求的前提下，提升透明度和廉洁性，确保充分监督。

VII. 建议遵守者制定一些流程，提升整个公共采购周期在满足政府和公民需要方面的效率。

为此，遵守者应：

i) 精简公共采购系统及其体制框架。遵守者应对现有的流程和体制进行评估，以识别重叠的功能、效率低下的环节以及其他导致浪费的原因。在可能的情况下，应以高效率、有效果的采购流程和 workflows 为中心，打造更加侧重服务的公共采购系统，从而通过共享服务等方式减少行政管理上的繁文缛节和成本。

ii) 实施健全的技术流程以便高效地满足顾客需求。遵守者应采取措施以确保采购结果满足客户需求；比如制定适当的技术规格，确定适当的中标标准，确保评标人员具备足够的技术专长，以及在授予合同后为合同管理配备适当的资源和专业人员。

iii) 开发并使用工具来改进采购程序，减少重复工作并实现资金的更大价值，包括集中采购、框架协议、电子目录、动态采购、电子拍卖、联合采购以及多选项合同。在适当和可行的情况下，如果次国家级政府也使用这些工具，则可以进一步提升效率。

VIII. 建议遵守者在整个采购周期中利用数字技术支持适当的电子采购创新，从而改进公共采购系统。

为此，遵守者应：

i) 运用最新的数字技术，在整个公共采购周期采用一体化电子采购解决方案。公共采购中应采用信息通信技术，以确保公开招标具备透明度且便利人们获取相关信息和机会，同时强化竞争、简化合同授予和管理流程、推动成本降低并促进公共采购与公共财政信息的融合。

ii) 研发模块化、灵活、可扩缩和安全的一流电子采购工具，以确保业务连续性、维护隐私和廉洁、提供公平待遇并保护敏感数据，同时提供业务创新所需的核心能力和功能。电子采购工具应易于使用并与其目的相称，并且应尽可能在不同的采购机关之间保持一致；过于复杂的系统可能会给进入市场的新成员和中小企业带来使用上的风险和挑战。

IX. 建议遵守者提升采购人员的能力，以便在采购中高效率地使用资金取得实效。

为此，遵守者应：

- i) 提供一套定期更新的专门工具，确保采购官员在知识水平、实际操作和廉洁性等方面达到很高的职业标准；**比如，配备数量充足、技能过硬的人员，承认公共采购是一种专门职业，进行认证和定期培训，制定针对公共采购官员的廉洁性标准，以及建立专门的单位或团队来分析公共采购信息并监控公共采购系统的绩效。
- ii) 为采购官员提供有吸引力和竞争力的职业选择，**根据能力进行任用，通过提供清晰的晋升途径、保护其在采购过程中免受政治干预、在职业发展过程中鼓励采用国内外的良好实践等方法，提升采购人员的绩效。
- iii) 与大学、智库或政策中心等知识中心合作，提升采购人员的技能和资质。**知识中心的专长和教学经验应被视为一种有价值的手段，用来扩展采购知识并在理论与实践之间建立双向通道，推动创新在公共采购系统中的应用。

X. 建议遵守者在可行和适当的情况下，在各级政府通过对公共采购系统的各个层面（从单笔采购到整个系统）进行有效性评估，推动绩效的提升。

为此，遵守者应：

- i) 对采购流程的结果进行前后一致的定期评估。**在对新需求进行评估时，公共采购系统应收集一致的、最新的和可靠的信息并使用之前的采购数据（尤其是有关价格和总成本的数据）；这些信息和数据可以提供有价值的洞见，指导未来的采购决策。
- ii) 开发一系列指标来衡量公共采购系统的绩效、有效性和开支节省，**以确立基准并为公共采购的战略决策提供支持。

XI. 建议遵守者将风险管理策略（风险地图、风险监测、风险缓释等）融入整个公共采购周期之中。

为此，遵守者应：

i) 开发出风险评估工具，以识别和应对对公共采购系统正常运作造成威胁的因素。在可能的情况下，应开发工具以识别各种类型的风险——包括行政工作中可能的错误以及故意违规——并将识别出的风险通报相关人员；在此干预点上，可以阻止或减轻风险。

ii) 公开宣传风险管理策略，比如示警红旗系统或举报项目，提升采购人员及其他利益攸关方的风险管理意识和知识，加深他们对于风险管理策略、策略实施计划以及处理已知风险措施的理解。

XII. 建议遵守者建立监督和控制机制，以便在整个公共采购周期中形成问责制，包括适当的投诉和处罚程序。

为此，遵守者应：

i) 对公共采购周期的监督做出清楚的界定，以确保责任链清晰、监督机制到位、支出批准和关键采购事件的授权层级界定明确。采购流程例外情况（比如限制竞争）的理由和批准规则应全面且清晰。

ii) 制定可执行的有效处罚制度，适用于政府和私营部门参与采购的人员，处罚应与过错程度相称，既形成足够的威慑，又不会让采购人员或供应商对于后果产生不必要的恐惧或者对风险产生厌恶的情绪。

iii) 以公平、及时和透明的方式处理投诉，制定对采购决定中的缺陷提出质疑时的有效行动方案，从而预防过错行为、树立投标者（包括外国竞争者）的信心并维护公共采购系统的廉洁和公平。有效投诉制度的其他关键内容包括专门和独立的审查以及适当的补救。

iv) 确保内部控制（包括财务控制、内部审计和管理控制）与外部控制和审计的协调进行、有充足的资源且相互整合，从而确保：

1. 对公共采购系统绩效的监控；
2. 可靠的汇报以及对法律和法规的遵守，并且有清楚的渠道将关于违反法律法规行为的可信怀疑提交给主管机关，且不用担心会遭到报复；
3. 有关采购的法律、法规和政策得到一致适用；
4. 减少重复，且各国可根据自己的选择进行充分的监督；以及
5. 独立的事后评估，并且在适当情况下向相关监督机关汇报。

XIII. 建议遵守者支持将公共采购融入公共财政管理、预算和服务提供的整体流程之中。

为此，遵守者应：

i) 通过将采购流程与公共财政管理相结合，实现公共采购支出的合理化，以便更好地理解公共采购的专门支出（包括有关的行政管理成本）。上述信息可用来改进采购管理、减少重复并提高提供商品和服务的效率。预算承诺应避免过于细碎，并应有助于更高效采购方法的使用。

ii) 鼓励制定多年期预算和融资计划，以便优化公共采购周期的设计和规划。如果有正当的理由以及适当的监督，应通过制定多年期融资计划为采购决策提供灵活性，避免因严格的预算规定和效率低下的资源配置而在采购决策中无法适当地分配风险或实现高效率。

iii) 在适当情况下，实现各公共服务提供领域（包括公共工程、公私合作和特许）的公共采购原则协调化。当通过广泛的一系列公私合作安排提供服务时，遵守者应尽可能确保公共服务提供框架和体制的一致性，以便提高政府的效率并为公私合作伙伴增强可预测性。

XIV. 邀请秘书长宣传本文件。

XV. 邀请遵守者在各级政府宣传本文件，并考虑在其他相关情况下（比如国有企业的采购或者根据援助安排进行的采购）执行本文件。

XVI. 邀请非遵守者考虑并遵守本文件。

XVII. 指示公共治理委员会与竞争委员会和国际商务交易活动反行贿工作组合作，与 OECD 的其他有关委员会进行磋商，监控本文件的落实情况，在本文件通过后三年内向理事会汇报有关落实情况，并且在之后定期进行汇报。