

# 采购政策复审

## 与外部利益相关方磋商的反馈意见

### 执行概要<sup>1</sup>



<sup>1</sup> 此概要是初步文件。计划 2013 年 1 月在意大利、2012 年末或 2013 年初在加勒比地区举行更多磋商会谈。一旦获得相关反馈意见后，将对此概要进行补充。

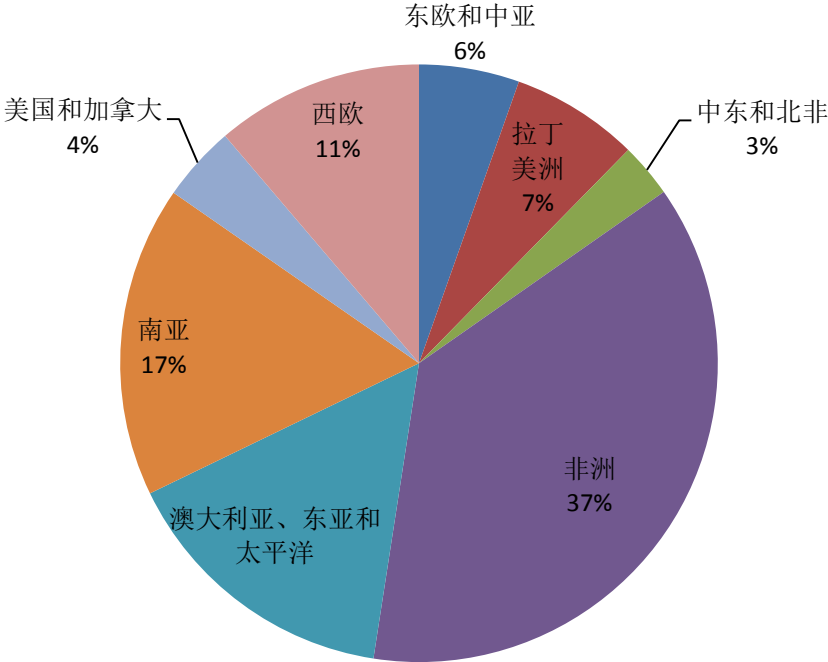
## 执行概要

- 如在世界银行采购政策复审的方法文件中所述，世行计划与利益相关方进行广泛磋商，磋商对象包括一类和二类成员国的客户国家、其他股东国、发展伙伴、公民社会组织、学术界和企业界。在政策复审初期，征求各方对复审将要解决的问题的反应和意见、顾虑以及对世行采购政策新方向的想法，是磋商要达到的目的。为促进磋商，世行设立了专属网页([www.worldbank.org/procurementconsultations](http://www.worldbank.org/procurementconsultations))，作为一个方便个人和组织提交意见并记录磋商结果的平台。本报告总结了这些磋商成果。
- 磋商主要以世界银行员工与利益相关方在全球举行一系列面对面会谈的方式展开。世界银行在 2012 年 5 月到 11 月间举行了 64 次磋商会谈<sup>2</sup>。大部分会谈包括代表不同利益群体的多种部门人士。有时候视情况而定，会谈仅涉及双边伙伴、政府官员、项目实体或私营部门。来自政府、私营部门、学术界和公民社会组织的 1,900 多位利益相关方参与了磋商。迄今为止，利益相关方来自 87 个国家，还有更多国家的利益相关方将参加磋商。图 1 显示了迄今为止各地区利益相关方的人数比例。

---

<sup>2</sup> 尽管复审第一阶段的磋商活动原计划 2012 年 9 月结束，但为了征求更多意见，延长至 10 月 31 日。另外出于后勤方面的原因，几个国家 / 区域性磋商还未进行。这些磋商完成后，所征求到的意见将包括到本概述的更新版本中。

图 1：各地区利益相关方比例



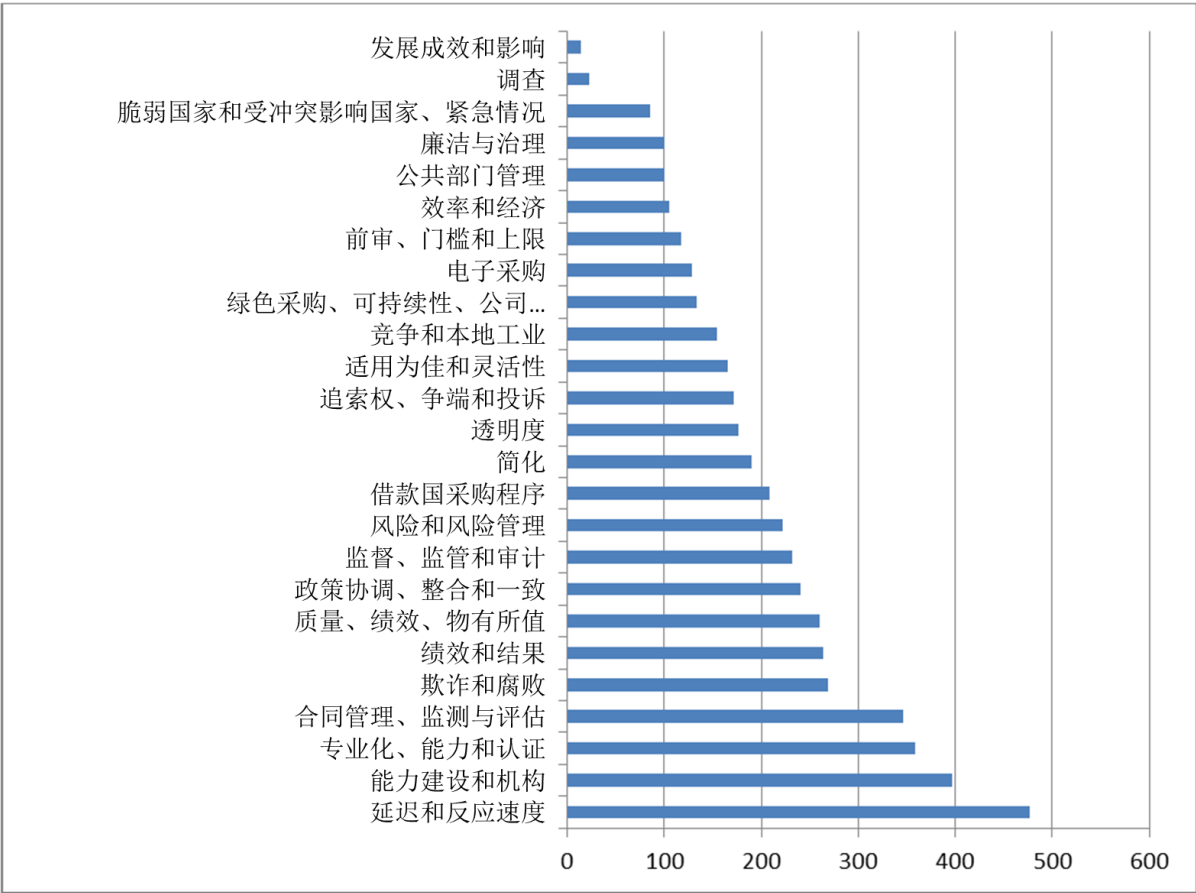
- 磋商过程还包括通过电子邮件和在线平台征求意见，目前共收到 37 份意见，本概要也包括了这些意见总结。这些意见大多来自私营和公共部门的采购专家。
- 除了通过面对面磋商征集意见和建议，世界银行还收到相关方面直接提交的书面意见，迄今共收到 15 份，并已发布在世行网站上。这些磋商方包括公民社会组织、商业和行业组织、公司和采购专家。另外还收到了西班牙有关机构的书面建议。

**主要讯息：反复出现的主题和出现频率**

- 本执行概要总结了所有这些意见，另外还有各区域概要，总结每个地区磋商活动的反馈意见，但有些反馈意见仍有待收集。本文件包含区域概要。同样，对书面提交的意见和网上提交的意见也分别进行了总结。
- 所有这些意见围绕 11 个主题进行了汇总，这些问题是利益相关方普遍关注的问题，并在磋商中反复提出。在各利益相关方看法不同时，概要也强调了利益相关方之间的意见不一。

- 磋商中出现的主题包括：
  - 需要健全的原则，反映新的概念和发展成效、物有所值、廉洁和可持续性的至关重要性；
  - 适合具体情况、比例适当、适用为佳、为创新留出空间的方法；
  - 采用借款国自己的采购程序，尽管不适用于所有人，也不适用于所有情况，应谨慎采用，并实施风险管理；
  - 采用电子采购平台和其它技术；
  - 特别关注脆弱国家和受冲突影响国家以及小规模经济体的需要；
  - 大力加强能力建设，特别是低收入国家；
  - 更多进行事先市场分析，并对市场状况、竞争以及特别是对本地工业的影响进行战略思考；
  - 覆盖整个采购周期，一直到合同执行，更加关注质量、成果和绩效；
  - 包含替代政策以及 / 或扩充治理和廉洁工作，包括透明度、信息获取、公民社会的监督、内部控制，包括更有效的审计以及争端解决机制；
  - 在整个采购周期内重新思考欺诈腐败问题，包括共谋；
  - 重新“推动”改善公共采购的全球环境（政策协调、国际标准、能力评估、公共采购改革、通用平台以及整体公共部门管理）；
  - 重新考虑世行的采购政策意味着重新思考世行的作用：其内部组织、作用和职责、人员配置、效率、增加值、争端处理；内部协作；以及全球伙伴关系。更加注重实施也将需要时间，并包含重大转变，需要投入时间和关注。实施这些转变是一个重大挑战。
  
- 除了仔细分析对这些主题的反馈以外，还分析了一系列相关采购关键词出现的频率，从而评估利益相关方对一个特定话题的关注程度。图 2 通过列出这些关键词在磋商报告中的提及频率，展示了磋商参与者对这些问题的重视程度。
  
- 从以下图 2 中可以看出，磋商参与者对与世行的互动有诸多批评：延迟和答复速度是出现最多的批评，反映了那些必须每天与世行打交道的参与者的挫折感。同时，采购的影响以及采购所发生的环境等广泛问题——包括欺诈腐败问题、物有所值、质量、能力建设、政策协调和专业化问题——受到磋商参与者的明显关注。

图 2：磋商中各种采购问题出现的频率<sup>3</sup>



针对各主题的反馈概要

健全的原则（新的概念、发展成效、物有所值、廉洁、可持续性）

- 绝大多数利益相关方支持转向基于原则的采购政策。原则重点应放在采购对发展成效、结果、影响以及特别是对贫困群体的影响有何贡献。
- 基于项目周期成本和效益，做到物有所值是主要原则。采购程序廉洁性——以及遏制欺诈和腐败的重要性——是贯穿整个采购程序的另一个关键要素。

<sup>3</sup> 频率是根据收到的所有反馈计算得出，包括网上反馈以及政府和组织的反馈意见。频率不包括多边发展银行提交的反馈。

- 修订后的世界银行采购政策还应提倡绿色采购和可持续性原则。一些利益相关方还呼吁加大关注社会条款。还有一些利益相关方呼吁，政策应支持积极发展私营部门、知识转让以及本地能力建设。
- 利益相关方还认为，世行采购政策应牢牢建立在公平的竞争环境、问责制和透明性的基础上。
- 利益相关方同意，采购必须被视作一个战略性公共职能，并强调了加强整合采购政策与公共部门和治理改革以及国家的一系列其它改革的重要性。

### *视具体情况而定的方法、适用为佳、创新空间*

- 利益相关方同意，世界银行应更灵活地根据实际情况采取不同采购政策。修改后的采购政策应允许在不同国家和各个借款国采取不同的方法，决策基于的标准包括能力、国内市场和部门的性质、项目目标、合同金额和复杂程度以及风险和回报等。采购不能采用一刀切的模式。
- 包括质量在内的物有所值应是选择所有工程、货物和服务的指导原则。这意味着不将合同授予报价最低的投标人，而是授予提供最物有所值标的、最有资格的投标人。
- 世界银行的审核流程以及投标文件的复杂程度应与合同性质（如金额、复杂性、行业、风险）高度相关并且相匹配。采购方式的选择应以适用为佳。小额合同或一般合同不需要像大额、复杂或高风险合同一样详细。利益相关方认为进行这些改变将带来显著的影响。
- 政策应增强创新，而不是固守一些技术方案来阻碍创新。应选择最佳方式来获得最佳结果，适当平衡投标者的利益，而不要阻碍竞争。
- 取决于不同市场，语言也是一个问题。利益相关方认为，在很多市场中，投标文件使用本国语言会促进本地公司参加投标。
- 利益相关方还建议，除了国际竞争性招标、基于质量和成本选择以及国内竞争性招标以外，还应包括多样化的采购方式。一般来说，应该更多采用框架协议以及电子采购流程。公私合作模式的采购是另一种可能鼓励创新的采购方式。直接签约和单一来源招标在一个运作良好的采购系统中也应发挥其作用。另一方面，应加大社区主导型发展项目和村庄采购的差异化。
- 同时利益相关方也提示要谨慎行事：涉及较少竞争的采购方式和创新性采购方式并不适用于所有情况，如竞争性对话、设计施工等。

## 采用借款国采购程序

- 利益相关方表示，支持更多使用借款国自己的采购程序很重要，但也有反对意见。中等收入国家的磋商参与者强烈提倡这种转变，称自己国家的采购程序具有稳定性，并且通过采用借款国的采购程序还能提高效率。很多低收入国家也认为，他们不得不对多个捐助国的采购程序，让他们本来就不足的国家能力更加分散，并且造成了难以管理的平行程序。二类成员国的私营部门参与者支持这种观点。公民社会组织也建议世行应考虑其国际承诺，支持采用借款国采购程序作为默认方式。
- 另一方面，有些捐助国、一类成员国私营部门代表和一些来自贫困国家的参与者警告说，依赖借款国采购程序可能增加欺诈腐败风险、减少竞争并降低效率。有些参与者认为，是否采用借款国采购程序应取决于借款国的采购能力以及风险评估和缓解措施。有些参与者认为，能力建设和发展借款国采购程序应该是独立于世行采购政策的政策目标。
- 主要来自捐助国和企业部门的参与者还强调，世行的采购“黄金标准”可以对借款国采购程序提供制约，并有助于协调各机构采购政策。国际投标者也倾向使用更少的体系，而无需应对多个借款国采购程序。
- 利益相关方普遍呼吁，如果采购要更多采用借款国采购程序，应加强对借款国的支持。世行的作用应是帮助国家改善其本国程序、提供最佳做法、制定标准、明确薄弱之处以及弥补差距。
- 世行不应仅关注管辖借款国采购程序的法律法规，还应关注这些法律法规的应用情况、采购人员的专业化以及透明度。利益相关方对如何做到这些进行了进一步讨论：一些利益相关方认为，评估应基于自我诊断，而不要被视为应由世行进行，利益相关方还批评了世行目前的评估工具。

## 电子采购

- 利益相关方普遍支持采用电子采购平台。其优势在于可以提高效率并增加透明度。电子采购平台还可以防止欺诈和腐败，有利于数据捕获和分析，并且有助于投标人和世行借款人之间的双向沟通。
- 一些利益相关方警告说，并不是所有国家都具有充分的能力来实行电子采购。并且，电子采购可能不适用于大额、复杂的合同。对中小型企业应是非强制的。应加强这些企业使用电子采购平台的能力。

- 利益相关方还提出，采购数据的安全是电子采购的挑战之一。
- 世行可以在以下方面发挥领导作用，帮助发展标准平台，提供能力建设，推动本地公司使用电子平台。

### *脆弱国家和受冲突影响国家、紧急情况*

- 一些利益相关方对脆弱国家和受冲突影响国家以及紧急情况的采购规定表示特别关注。在这些情况下，采购程序应大大简化、加快，并更加灵活。虽然风险可能较高，但回报可能也较高。
- 在脆弱国家和受冲突影响国家以及小规模经济体，通常本国市场发展较差且不具备竞争力，而且执行能力较低，导致更多国际公司赢得合同。世界银行采购政策应促进这些国家发展本国工业。
- 世行可以采取更多行动来促进采购工作，例如，以本国语言发布文件、促进投标保证金要求等，都是世行可以采取的切实步骤。

### *能力建设和加强公共部门管理*

- 利益相关方指出，能力建设是首要任务，特别是对低收入国家而言。他们认为，只有国家具有充足能力的前提下，采购才有助于提高发展成效。能力建设应是系统性和长期的，应贯穿整个项目周期，并且针对广泛的参与者，包括私营部门和公民社会。能力建设应是世行采购政策不可缺少的一部分，并且世行应在这方面发挥重要意义和关键作用。如若不然，这将成为一个错失的机会。
- 世界银行还应致力于在能力较低的国家以及全球打造一支采购专业队伍。这就必须进行系统性培训，实现专业化。利益相关方还建议，建立国家专业采购机构，推动认证工作。
- 世界银行应促进南南学习，以及发达国家向发展中国家转让技术。培训合作伙伴和合资机构在其中可以发挥作用。一些利益相关方强调，跨国企业可以作为这种技能培养和知识转让来源发挥作用。



## 市场分析（市场状况、竞争、影响，特别是对本国工业的影响）

- 利益相关方列出了采购中应考虑的一系列具体市场问题。一些利益相关方指出，世行需要更加关注采购对当地工业以及对贫困群体的影响。所提出的主要问题包括，本国市场中的竞争以及本国公司与国际公司之间的竞争。国内企业和借款国政府代表呼吁加大对本国工业的支持，包括国内公司优先待遇，而发达国家私营部门的代表则呼吁加大公开性和国际竞争。
- 利益相关方特别批评了基于最低成本的公开招标和评估做法，特别是在市场不发达的低收入国家，并且尤其是在建筑合同基于固定成本的情况下。这可能导致竞标，以及 / 或与承包商勾结，以图在项目实施过程中弥补损失及 / 或贿赂。折中的办法是采取物有所值的采购方式。
- 质量问题是大部分磋商讨论的主题。利益相关方普遍支持强调质量，例如，在处理投标价格异常低的问题时，如果接受此价格可能对圆满完工构成风险，或者在授予咨询合同时，基于成本和质量的选择标准可能受到操纵。另一方面，利益相关方认识到，质量可能是一个主观性问题，因此以质量为条件可能让采购流程缺乏一致性，更容易受到操纵。
- 世行目前的一些采购做法被认为对某些市场并不适当。这些做法包括短名单（特别是短名单中的公司数量以及地域分配）、任务大纲的质量和具体程度、货物的技术规格、经验和国籍要求、标准招标文件缺乏灵活性和过于复杂、对合资企业的立场、对待国有企业的态度、雇用政府官员以及非政府组织等。
- 来自各个方面的利益相关方强烈建议，投标人的过往绩效应该纳入投标审核和评标的内容。很多磋商参与者建议，建立一个有关投标人过往绩效的数据库。
- 一些利益相关方呼吁世行和借款国与私营部门保持开放的关系，注重解决问题和知识共享。这在世行技术能力较低的医疗设备采购中尤其重要。另外，公私合作模式的采购也可能带来更具协作性的做法。
- 公民社会组织建议成立一个独立委员会，审核本国公司和中小型企业面临的障碍，从而帮助促进这些公司更多的参与采购活动。低收入国家私营部门的代表要求获得更多支持，帮助支付动员等方面的成本。

### 覆盖整个采购周期

- 利益相关方普遍支持世界银行的政策应覆盖整个采购周期，包括项目设计、采购规划、招标、合同管理和实施。这对提高采购对发展成效的贡献具有重大作用。
- 世行在上游发挥的作用应包括对技术规格、质量控制标准以及采购规划提供咨询意见。在下游的监督世行资助的合同实施方面，重点应从主要在授予合同阶段监督合规性转向监督成果和问责制上面。世行应警惕虚假工程、最终产品的实质性改变和质量问题。应根据效率和增加值来仔细衡量成果。可以将其他利益相关方纳入监督过程，如公民社会组织和独立监督机构。
- 风险评估和风险管理被确定为整个采购周期的重要部分。利益相关方指出，可以向私营部门学习如何管理和缓解风险。在确定如何解决合同管理问题上，需要更多协作。

### 透明度、信息获取、公民社会、审计、争端解决

- 利益相关方强烈建议，需要提高采购的透明度，并扩展到整个采购周期——从界定需要到招标、评标和实施。利益相关方鼓励世界银行通过提供更多有关审核和评标、投标人、合同授予和分包商等方面的信息，使采购过程更加透明。
- 利益相关方建议，利用技术手段，为所有世界银行资助的项目提供一个采购信息平台。利益相关方鼓励世界银行通过世行网站推动采购文件的免费访问。
- 除此之外，世界银行还应与公民社会组织和独立监督机构合作，加强项目监督、评估和绩效审计。根据这些工作的成果，采取补救措施和后续行动。世行应努力确保这些信息的可获取性和质量。
- 磋商参与者呼吁增强争端解决机制。利益相关方批评世界银行目前的投诉处理系统，呼吁应更加明晰投诉定义，世行在处理投诉方面应更加透明，世行应在处理投诉上发挥更直接的作用，如设立监察员办公室。另一个方案是设立独立争端委员会，可以通过贷款收入来提供资金。
- 另外，一些利益相关方建议，如果本国的追索权机制不能发挥预期职能，应诉诸于替代机制。有些利益相关方要求世界银行对投诉跟踪到底，并帮助执行决定。

## 欺诈和腐败

- 利益相关方对世界银行目前关注欺诈和腐败问题的做法表示欢迎，但呼吁采取更多预防措施、更多上游分析以及更加全面的方法。有些利益相关方对世行目前采购规定的有效性、增加值和可执行性及其对减少欺诈和腐败的实际影响提出质疑。利益相关方认为单单靠调查不足以防止欺诈和腐败，建议不应仅仅关注招标过程，还应注意合同管理，确保整个采购周期的廉洁性。
- 一些利益相关方还建议，世行应考虑采用行为或道德守则、欧盟荣誉宣言、廉洁公约或承诺等工具。
- 参与者还指出，应加强借款国采购程序和国家治理，包括独立监督机构，以防止欺诈和腐败。
- 一些利益相关方鼓励世行接受当地公司对企业的制裁或取消注册的处理，只要过程记录备案并且确保透明性。
- 所有各方都需参与。世行打击欺诈和腐败应采取整体方法，借款国需签署《联合国反腐败公约》，并且将国家的反腐计划考虑在内，包括对当地官员采取法律行动的权力。各方——世界银行、监督机构和公民社会组织——需要提高各自进行风险评估、提供尽职调查和使用“预警”机制的能力。

## 政策协调

- 利益相关方一致呼吁各多边发展银行加强采购政策的协调性，这是世行的首要任务，其它捐助方也要参与进来。各方对政策协调实际上已经取得多大进展以及应该达到的程度持不同看法。一些利益相关方强调，需要将新兴的发展中捐助国包括到政策协调进程中。不同国际协定和标准的激增被视为是对有效采购的巨大障碍。
- 利益相关方认识到，采用借款国的采购程序将成为默认模式，正如釜山援助成效会议上所阐述的那样，捐助国政策协调问题已经不再是首要问题。相反，采用借款国采购程序，同时根据普遍接受的国际规范来加强借款国采购程序的双重努力中包含了政策协调议程。
- 利益相关方呼吁世界银行在捐助方采购程序协调上发挥领导作用，政策协调应不局限于多边发展银行。特别是来自中等收入国家的利益相关方还呼吁世行等全球机构加强明晰国际公共采购标准。公民社会组织则反对将公共采购市场自由化作为世行政策条件的一部分。

*世行的作用（内部组织、作用和职责、人员配置、专业化、效率、受托责任、审核、增加值、流程和争端）*

- 采购在发展中的作用不断变化，以及更加注重结果和整个采购周期的做法，都要求工作人员必须具备新的技能和职责。世界银行采购工作人员需要以可靠一致的方式评估风险和能力，他们需要更多参与项目设计，可能花在采购事务上的时间会减少。这意味着对采购有更广泛的了解，要求世界银行评估员工的技能和经验差距，以及培训需求。如果采购人员需要参与合同管理工作，世界银行可能还需要增加代表处的采购工作人员。
- 一些利益相关方对世行应对脆弱国家和受冲突影响国家以及响应小规模经济体需要的能力提出质疑。这是另一个需要加强的领域。
- 很多利益相关方在感谢世行的贡献和技术指导的同时，也批评世行行动过于缓慢，反应不及时，并且只注重合规性，而不注重结果。利益相关方鼓励世界银行简化要求，这些要求对发展中国家的很多小公司来说过于复杂。世行应提高效率和透明度，信任合作单位，与之成为伙伴，而不是充当采购的监督者。
- 一些利益相关方强调，需要提高采购专业人员的行业技术能力和专业性，世行需要解决普遍缺乏专业技术能力的问题，特别是在快速发展的领域，如 ITC 和医疗设备。某种程度上，这要求在部门行业基础上加强沟通互动。
- 一些利益相关方建议，世行应修改其根据合同金额和复杂程度进行前审和后审的做法。有些利益相关方建议大量减少前审次数，只对金额最大的合同进行前审。还应该筛选合同是否符合环境和社会保障政策。在这些情况下，评估应基于最具经济优势投标的基础上。另一方面，一些利益相关方呼吁大幅降低本地采购门槛。
- 应对世行的项目督导和实施支持模式作出相应改变。应更加强调质量保证、风险管理、问责制，如“准备工作充分的项目”文件中所阐述的那样。其它选择还包括成立项目管理顾问委员会，为执行本地项目提供帮助。
- 利益相关方提出一些修订世行当前政策的具体建议，涉及绿色 / 可持续采购、公私合作模式采购、法律框架、SDB 和模板、资格预审、采用“双信封”程序、采用质量条件、准备咨询工作的任务大纲、咨询顾问短名单、框架协议、谈判、备选方案投标、保险、工程师的作用、技术规格、如何应对价格异常低的投标人，以及承包商 / 供应商和借款国的绩效衡量。

- 已经经历了采购程序现代化过程的几个机构警告说，程序现代化需要高级管理层的支持，并且费时费力，还涉及到深层的文化转型。认识到这一点，一位利益相关方建议，新的政策应首先试点实施。
- 最后，一些利益相关方警告说，在复审推进过程中，需要更多时间进行磋商。