

21世纪建筑工程系列规划教材
国家级精品课程建设配套规划教材

工程招投标与 合同管理实务

GONGCHENG ZHAOTOU BIAO YU HETONG GUANLI SHIWU

杨锐 王兆 王颢 编著



机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS



配电子课件

本书在系统介绍建设工程招投标基本理论的基础上,根据建设工程交易过程中招标方与投标方的工作程序和工作内容,重点介绍了招标方和投标方各自应完成的各项工作。本书以招投标工作过程为导向,结合案例与实训,以任务引领的方式将知识应用和实际操作训练贯穿于单元一建筑市场、单元二建设工程招标、单元三建设工程投标、单元四建设工程咨询服务招投标、单元五建设工程项目货物招投标、单元六建设工程合同中。本书在单元七专门编写了综合实训,针对工程、咨询服务、货物招标全过程的实际操作能力进行系统训练,以满足建设工程招投标管理中相关技术领域和岗位工作的操作技能要求,为从事招投标工作奠定良好基础。

本书可作为高等职业院校建筑工程管理类专业教材和实训指导书,也可作为建筑工程与管理类各专业职业资格考试的参考书,还可作为相关技术人员的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

工程招投标与合同管理实务/杨锐,王兆,王颢编著.
—北京:机械工业出版社,2012.11
21世纪建筑工程系列规划教材
ISBN 978-7-111-40286-2

I. ①工… II. ①杨… ②王… ③王… III. ①建筑工程—招标—高等教育—教材②建筑工程—投标—高等教育—教材③建筑工程—经济合同—管理—高等教育—教材 IV. ①TU723

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第261108号

机械工业出版社(北京市百万庄大街22号 邮政编码100037)

策划编辑:覃密道 责任编辑:覃密道 何洋

版式设计:闫玥红 责任校对:张力

封面设计:路恩中 责任印制:张楠

北京诚信伟业印刷有限公司印刷

2013年1月第1版第1次印刷

184mm×260mm·18.25印张·448千字

0 001—3000册

标准书号:ISBN 978-7-111-40286-2

定价:35.00元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社发行部调换
电话服务

网络服务

社服务中心:(010) 88361066 教材网:<http://www.cmpedu.com>

销售一部:(010) 68326294 机工官网:<http://www.cmpbook.com>

销售二部:(010) 88379649 机工官博:<http://weibo.com/cmp1952>

读者购书热线:(010) 88379203 封面无防伪标均为盗版

前 言

随着《中华人民共和国招标投标法》的深入实施，工程招投标在工程建设、货物采购和服务领域得到了广泛应用。工程招投标是市场经济特殊性的表现，其以竞争性发承包的方式，为招标方提供择优手段，为投标方提供竞争平台。招投标制度对于推进市场经济、规范市场交易行为，提高投资效益发挥了重要的作用。建设工程招投标作为建筑市场中的重要工作内容，在建设工程交易中心依法按程序进行。面对当前快速发展的建筑业，公平竞争、公正评判、高效管理是建筑市场健康发展的保证。

工程招投标与合同管理知识是工程管理人员必须掌握的专业知识，工程招标投标的能力、合同管理能力是工程管理人员必备的能力。

本书结合建设工程招投标市场管理和运行中出现的新政策、新规范、新理念，系统地阐述了建设工程招投标、建设工程咨询服务招标、建设工程项目货物招投标的基本理论，应遵循的工作程序。依据建设工程交易过程中招标方与投标方的工作程序和工作内容，重点介绍了如何做好招标方和投标方的各项工作。本书在编写中力求学习过程与工作过程相一致，理论与实际操作相结合，对工程、咨询服务、货物招标全过程的实务操作能力进行了系统训练，满足建设工程招投标管理中相关技术领域和岗位工作的操作技能要求。

本书结合案例对招投标涉及的相关问题予以说明，理论联系实际，突出实践。对操作性强的相关内容设置了单项训练，培养学生的实际应用和操作能力，使学生更加熟悉招投标各项工作过程和操作要点，为其从事招投标工作奠定良好基础。

本书以招投标工作过程为导向，以任务为引领，训练学生完成实际招投标中各项工作任务的能力，充分体现了工学结合的理念。本书可作为高等职业院校建筑工程管理类相关专业的教材，也可作为建筑工程与管理类各专业职业资格考试的参考书，还可作为相关技术人员的参考书。

为方便教学，本书配有电子课件、综合实训的参考答案及本课程的模拟考试卷，凡选用本书作为教材的老师可登录机械工业出版社教育服务网 www.cmpedu.com 注册下载。咨询邮箱：cmpgaozhi@sina.com。咨询电话：010-88379375。

本书由杨锐、王兆、王颢编著，其中导论、单元一、单元四、单元五由杨锐编写，单元二、单元三由王兆编写，单元六、单元七由王颢编写。全书由杨锐统稿，由江苏博智工程咨询有限公司总经理潘正伟、江苏汉中集团总工程师胡永喜主审。

本书在编写过程中，参考了大量文献资料，在此谨向这些文献的作者表示衷心的感谢。由于时间和水平有限，书中难免存在不足之处，敬请广大读者赐教。

编者

目 录

前言	
导论	1
单元一 建筑市场	14
任务一 认识建筑市场	14
任务二 建设工程发承包	27
任务三 单元知识拓展与训练	29
单元二 建设工程招标	35
任务一 建设工程招标程序	35
任务二 建设工程施工招标的准备	40
任务三 编制招标公告、投标邀请书及资格预审公告	45
任务四 资格审查	49
任务五 编制招标文件	52
任务六 工程标底与招标控制价的编制	54
任务七 组织现场勘察与投标预备会	59
任务八 策划工程开标	60
任务九 评标、定标、签订合同	63
任务十 单元训练	75
单元三 建设工程投标	87
任务一 建设工程投标程序	87
任务二 建设工程投标的准备工作	88
任务三 投标各阶段的工作	91
任务四 投标报价	93
任务五 投标报价的策略	106
任务六 投标文件的编制与递交	108
任务七 单元训练	110
单元四 建设工程咨询服务招投标	116
任务一 建设工程招标代理招标	116
任务二 建设工程设计招标	124
任务三 建设工程监理招标	130
任务四 工程造价咨询招标	134
任务五 工程建设项目管理服务招标	138
任务六 特许经营项目融资招标	141
任务七 单元训练	150

单元五 建设工程项目货物招投标	158
任务一 建设工程项目货物招标概述.....	158
任务二 建设工程项目货物招标程序.....	163
任务三 建设工程项目货物招标文件.....	165
任务四 建设工程项目货物招标开标、评标、定标.....	167
任务五 建设工程项目货物投标.....	172
任务六 单元训练.....	174
单元六 建设工程合同	181
任务一 认识合同的类型.....	181
任务二 建设工程施工合同.....	186
任务三 施工合同管理.....	188
任务四 索赔.....	204
任务五 单元训练.....	219
单元七 综合实训	230
附录	236
附录 A ××学院公寓楼、浴室招标文件.....	236
附录 B 投标文件示例.....	269
附录 C 模拟招投标实训指导.....	281
参考文献	284



导 论

引

言

自《中华人民共和国招标投标法》颁布以来，招标投标在工程建设、货物采购等领域得到了广泛的应用，招标投标制度在推进市场经济、规范建筑市场、提高投资效益等方面发挥了重要作用。本章将详细介绍我国的工程招标投标机制是如何引入的，我国的招标投标制度运行的环境和为保证招标投标顺利实施的法律法规体系又是怎样的。

一、工程招标投标机制的引入

【案例引入】 工程招标投标机制引入实例——鲁布革水电站引水工程招标简介

鲁布革水电站装机容量为 $60\text{kW} \cdot \text{h}$ ，位于云贵交界的红水河支流黄泥河上，1982年7月，国家决定将鲁布革水电站的引水工程作为水利电力部第一个利用世界银行贷款的工程，并按世界银行规定实行国际公开招标。

1. 工程简介

鲁布革水电站引水系统工程，由一条内径 8m 、长 9.4km 的引水隧洞，一座带上室差动式调压井，两条内径 4.6m 、倾角 48° 、长 468m 的压力钢管斜井及四条内径 362m 的压力支管等组成。招标范围包括其引水隧洞、调压井和通往电站的压力管等。

2. 招标和评标

水利电力部委托中国技术进出口公司组织本工程面向国际进行竞争性招标。从1982年7月编制招标文件开始至工程开标，历时17个月。

(1) 招标前的准备工作。

(2) 编制招标文件。从1982年7月至10月，根据鲁布革工程初步计划并参照国际施工水平，在“施工进度及计划”和工程概算的基础上编制出招标文件。该文件共三卷，第一卷含有招标条件、投标条件、合同格式与合同条款。第二卷为技术规范，主要包括一般要求及技术标准。第三卷为设计图纸。另有补充通知等。鲁布革引水系统工程的标底为14958万元。上述工作是由昆明水电勘测设计院和澳大利亚 SMEC 咨询组共同完成的。水利电力部有关总局、水电总局等对招标文件与标底进行了审查。

(3) 公开招标。首先在国内有影响的报纸上刊登招标公告，对有参加招标意向的承包人发招标邀请，并发售资格预审须知。提交预审材料的共有13个国家的32个承包厂商。

1982年9月至1983年6月进行资格预审。资格预审的主要内容是审查承包人的法人地位、财务状况、施工经验、施工方案及施工管理和质量控制方面的措施，审查承包人的人员资历和装备状况，调查承包人的商业信誉。经过评审，确定了其中有20家承包人具备投标资格，经与世界银行磋商后，通知了各合格承包人，并通知他们在6月15日发售招标文件，每套人民币1000元。最后有15家中外承包人购买了招标文件。7月中下旬，云南省电力局

咨询工程师组织了一次正式情况介绍会，并分三批到鲁布革工程工地考察。承包人在编标与考察工地的过程中，提出了不少问题，对其中简单的问题工程师均以口头作了答复，涉及对招标文件的解释以及对标书的修订，则前后用三次书面补充通知发给所有购买标书并参加工地考察和情况介绍的承包人。这三次补充通知均作为招标文件的组成部分。本次招标规定在投标截止前 28 天之内不再发补充通知。

我国的三家公司分别与外商联合参加工程的招标。由于世界银行坚持中国公司不与外商联营不能投标，因此我国某一公司被迫退出投标。

(4) 开标。中国技术进出口公司于 1983 年 11 月 8 日当众开标。根据当日的官方汇率，将外币换算成人民币。

各家厂商标价按顺序排列见表 0-1。

表 0-1 评标折算报价表

序号	公司	折算报价/万元
1	日本大成公司	8463
2	日本前田公司	8800
3	英波吉洛公司（意美联合）	9280
4	中国贵华与原联邦德国霍尔兹曼联合公司	12000
5	中国闽昆与挪威 FHS 联合公司	12120
6	南斯拉夫能源公司	13220
7	法国 SBTP 联合公司	17940
8	原联邦德国某公司	所投标书系技术转让，不符合投标文件要求，作为废标
	标底	14958

根据投标文件的规定，对和中国联营的厂商标价给予优惠，对未享有国内优惠的厂商标价各增加 7.5%。

(5) 评标和定标。评标分两个阶段进行。

第一阶段初评。在 1983 年 11 月 20 日至 12 月 6 日，对七家投标文件进行完善性审查，即审查法律手续是否齐全、各种保证书是否符合要求，对标价进行核实，以确认标价无误；同时对施工方法、进度安排、人员、施工设备、财务状况等进行综合对比。经全面审查，七家承包人都是资本雄厚、国际信誉良好的企业，均可完成工程任务。

从标价看，前三家标价比较接近，而居第四位的标价与前三名则相差 2720 ~ 3660 万元。显然，第四名及以后的四家承包人已不具备竞争能力。

第二阶段终评于 1984 年 1 月至 6 月进行。终评的目标是从前三家承包人中确定一家中标。但由于这三家承包人实力相当，标价接近，所以终标工作就较为复杂，难度较大。

为了进一步弄清三家承包人在各自投标文件中存在的问题，分别于 1983 年 12 月 12 日和 12 月 23 日两次向三家承包人电传询问，并于 1984 年 1 月 18 日前，收到了各家的书面答复。1984 年 1 月 18 日至 1 月 26 日，又分别与三家承包人举行了为时各三天的投标澄清会议。在澄清会谈期间，三家公司都认为自己有可能中标，因此竞争十分激烈。他们在工期不变、标价不变的前提下，都按照我方意愿，修改施工方案和施工布置，此外，还都主动提出不少优惠条件，以达到夺标的目的。例如在原标书上，大成公司和前田公司都在进水口附近

布置了一条施工支洞，显然这种施工布置就引水系统而言是合理的，但会对首部枢纽工程产生干扰。经过在澄清会上说明，大成公司同意放弃施工支洞。前田公司也同意取消，但改用接近首部的一号支洞，到3月4日，前田公司意识到这方面处于劣势时，又立即电传答复放弃使用1号支洞。从而改善了首部工程的施工条件，保证了整个工程的重点。

关于压力钢管外混凝土的输送方式。在原标书上，大成公司和前田公司分别采用溜槽和溜管，这对倾角 48° 、高差达308.8m的长斜井施工质量难以保证，也缺乏先例。澄清会谈之后，为了符合业主的意愿，3月8日，大成公司电传表示：改变原施工方法，用设有操作阀的混凝土泵代替。尽管由此而增加了水泥用量，也不为此而提高标价。前田公司也电传表示更改原施工方案，用混凝土运输车沿铁轨送混凝土，仍保证工期，不变标价。再如，根据投标书，前田公司投入的施工力量最强，不仅开挖和混凝土施工设备数量多，而且全部都是最新的，设备价值最高达2062万元。为了吸引业主，在澄清会上，前田公司提出在完工后将全部施工设备无偿地赠与中国并附赠送备件价值84万元。

英波吉洛公司为缩小和日本大成公司、前田公司在标价上的差距，在澄清会中提出了书面说明，若能中标，可向鲁布革工程提供2500万元的软贷款，年利仅为2.5%。同时表示愿与中国的昆水公司实行标后联营，并愿同业主的下属公司联营共同开展海外合作。

日本大成公司为了保住标价最低的优势，也提出以41台新设备替换原来标书中所列的旧施工设备，在完工之后也都赠与中国，还提出免费培训中国技术人员和转让一些新技术的建议。

大成公司听说业主认为他们在水工隧洞方面的施工经验不及前田公司，便立即大量递交大成公司的工程履历，又单方面地做出了与前田公司的施工经历对比表，以争取业主的信任。由于三家实力雄厚的承包人之间进行了激烈的竞争，并按业主的意图不断改进各自的不足，差距不断缩小，形势发展越来越对业主有利。

在这期间，业主对三家承包人标函进行了认真的、全面的比较和分析。

1) 标价的比较分析，即总价、单价比较及计日工单价的比较。从商家实际支出考虑，把标价中的工商税扣除作为分离依据，并考虑各家现金流不同及上涨率和利息等因素，比较后相差虽然微弱，但原标序仍未变。

2) 有关优惠条件的比较分析，即对施工设备赠予、软贷款、技术协作和转让、标后联营等问题逐项作具体分析。对此既要考虑国家的实际利益，又要符合国际招标中的惯例和世界银行所规定的有关规则。经反复分析，认为英波吉洛公司的标后贷款在评标中不予考虑。大成公司和英波吉洛公司提出的与昆水公司标后联营也不予考虑。而对大成和前田公司的设备赠予、技术协作和免费培训则应当在评标中作为考虑因素。

3) 有关财务实力的比较分析，即对三家公司的财务状况和财务指标即外币支付利息进行比较。在三家承包人中大成公司资金最雄厚。但不论哪一家公司都有足够资金承担本工程。

4) 有关施工能力和经历的比较分析，三家公司都是国际上较有信誉的大承包人，都有足够的能力、设备和经验来完成工程。例如从水工隧洞的施工经验上来比较，20世纪60年代以来，英波吉洛公司共完成内径6m以上的水工隧洞34条，全长4万余米；前田公司是17条，1.8万余米；大成公司为6条，0.6万余米。从投入本工程的施工设备上来看，前田公司最强，在满足施工强度、应付意外情况的能力方面具有优势。

5) 有关施工进度和方法的比较分析,日本两家公司的施工方法类似,对引水隧道都采用全断面圆形开挖和全断面衬砌,而英波吉洛公司的开挖则按传统的方法分两阶段施工。引水隧洞平均每个工作面的开挖月进尺,大成公司为 190m,前田公司为 220m,英波吉洛公司为上部 230m,底部 350m;引水隧洞衬砌,日本两家公司都采用针梁式钢模新工艺,每月衬砌速度分别为 160m 和 180m,英波吉洛公司采用底拱拉模,边顶拱折叠式模板,边顶衬砌速度每月为 450m,底拱每月 730m(综合效率为 280m/月);压力钢管斜井开挖方法,三家承包人均采用阿利克爬罐施工反导井,之后正向扩大的方法。调压井的开挖施工,大成公司和英波吉洛公司均采用爬罐,而前田公司则采用钻井法;调压井混凝土衬砌,三家都是采用滑模施工。在隧洞施工通风设施上,前田公司在三家中最好,除设备总功率最大外,还沿隧洞轴线布置了 5 个直径为 1.45m 的通风井。

在施工工期方面,三家均可按期完成工程项目。但前田公司的主要施工设备数量多、质量好,所以对工期的保证程度与应变能力最高。而英波吉洛公司由于施工程序多、强度大,工期较为紧张,应变能力差。大成公司在施工工期方面居中。

评标组织以原经贸部与原水电部组成协调小组为决策单位,下设以水电总局为主的评价小组为具体工作机关,鲁布革工程管理局、昆明水电勘测设计院、水电总局有关处室以及澳大利亚 SMEC 咨询组都参加了这次评标工作。通过有关问题的澄清和综合分析,认为英波吉洛公司标价高,所提的附加优惠条件不符合招标条件,已失去竞争优势,所以首先予以淘汰,对日本两承包人的评审意见不一。经过有关方面反复研究讨论,为了尽快完成招标,以利现场施工的正常进行,最后选定最低标价的日本大成公司为中标承包人。中标价为 8463 万元,比标底 14958 万元降低 43%,合同工期为 1597 天。

1984 年 4 月 13 日评标结束,业主于 4 月 17 日正式通知世界银行。同时鲁布革工程管理局、第十四工程局分别与大成公司举行谈判,草签了设备赠与和技术合作的有关协议,以及劳务、当地材料、生活服务等有关备忘录。世界银行于 6 月 9 日回电表示对评标结果无异议。业主于 1984 年 6 月 16 日向日本大成公司发出中标通知书。至此评标工作结束。

1984 年 7 月 14 日,业主和日本大成公司签订了鲁布革电站引水系统工程功能的承包合同。

1984 年 7 月 31 日,鲁布革工程管理局向日本大成公司正式发布了开工命令。

3. 国内公司失标的原因分析

(1) 标价计算过高,束缚了自己的手脚,投标过程中对市场信息的掌握也稍差。

(2) 工效有差距,当时国内隧洞开挖月进尺最高为 112m,前田公司为 220m/月,大成公司为 190m/月。

(3) 施工工艺落后,隧洞开挖国外采用控制爆破,超挖可控制在 12~15cm 以内,我国以往数据一般为超挖 40~50cm。国外开挖方法采用圆形断面,一次开挖成洞,比我国习惯用的先挖成马蹄形断面,然后用混凝土回填的方法,每米隧洞可减少石方开挖和混凝土各 7m^3 。在隧洞衬砌上,国外采用水泥裹砂技术,每立方米混凝土比我国一般情况下约少用 70kg,闽昆公司与挪威联营的公司比大成公司要多用 4 万 t,按进口水泥运达工地价计算,差额约为 1000 万元人民币。

4. 工程管理

日本大成公司实行总承包制,管理和技术人员仅 30 人左右,雇我国公司分包。该公司

采用科学的项目管理方法，竣工工期为 1475 天，提前 122 天，工程质量综合评定为优良。包括除汇率风险以外的设计变更、物价涨落、索赔及附加工程量等增加费用在内的工程初步结算价为 9100 万元，仅为标底的 60.8%，比合同价增加了 7.53%。

鲁布革工程按照国际惯例招标和管理的成功经验，创造了鲁布革工程项目管理经验，在全国掀起了鲁布革工程管理经验的热潮，也加快了我国工程建设体制改革的步伐。

鲁布革工程的管理经验主要有以下几点：

(1) 把竞争机制引入工程建设领域，实行工程招投标制。

(2) 施工管理采用全过程总承包和科学的项目管理制。

(3) 严格的合同管理，实施费用调整、工程变更及索赔，获取综合经济效益。根据世界银行规定，当时采用了国际咨询工程师联合会（FIDIC）的《土木工程施工国际通用合同条件》（第三版）。

(4) 实施和推行了建设工程监理制。

二、工程招投标及其发展历程

我国有较完整史料记载的招投标活动发生在清朝末期。但是，新中国正式进入国际招标投标市场却是在 1979 年以后。

从 20 世纪 80 年代初开始，我国逐步实行了招投标制度，并先后在利用国外贷款、机电设备进口、建设工程发包、科研课题分配、出口商品配额分配等领域推行。从我国招投标活动的发展进程与特点来看，大致可分为五个发展阶段。

1. 19 世纪初期到新中国成立前：萌芽时期

早在 19 世纪初期，一些资本主义国家便先后形成了较为完善的招投标制度，主要用于土建工程。当时的中国由于外国资本的入侵，商品经济有所发展，工程招投标也曾较多地用于土建工程。据史料记载，1902 年，张之洞在创办湖北制革厂时，采用了招商比价（招投标）方式承包工程，五家营造商参加投标比价，结果张同升以 1270.1 两白银的开价中标，并签订了以质量保证、施工工期、付款办法为主要内容的承包合同。1918 年，汉阳铁厂的两项扩建工程曾在汉口《新闻报》上刊登通告，公开招标。到 1929 年，当时的武汉市采办委员会曾公布招标规则，规定公有建筑或一次采购物料大于 3000 元以上者，均须通过招标决定承办厂商。但是，当时中国特殊的封建、半封建社会形态导致招投标在中国近代并未像西方社会那样得到发展。

2. 从新中国成立到十一届三中全会召开：停滞时期

中华人民共和国成立以后，逐渐形成了高度集中的计划经济体制。在这一体制下，政府部门、国有企业及其相关的公共部门，其基础建设和采购任务都由行政主管部门用指令性计划下达，企业经营活动由主管部门安排，招投标一度被中止了。

3. 1979 ~ 1999 年：恢复与全面展开时期

随着党的十一届三中全会的胜利召开，中心工作开始转移到经济建设上来，并实行了改革开放、科教兴国的战略，招投标制度从建筑业中的建设工程开始进行试点，并逐渐推广到了其他领域。

1979 年，我国几家大的土建安装企业最先参与国际市场竞争，以国际招投标方式，在亚洲、非洲和中国港澳地区开展国际工程承包业务，积攒了国际工程投标的经验与信誉。

世界银行在1980年提供给中国的第一笔贷款，即大型发展项目时，以国际竞争性招标方式在中国开展了其项目采购与建设活动。在以后的几年里，中国先后利用国际招标的形式完成了许多大型项目的建设引进，如中国南海莺歌海盆地石油资源的开采、华北平原盐碱地改造项目、八城市淡水养鱼项目以及闻名全国的云南鲁布格水电站工程等。

1980年10月7日，国务院在《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》中首次提出，为了改革现行经济管理体制，进一步开展社会主义竞争，对一些适宜于承包的生产建设项目和经营项目，可以试行招投标的方法。

1981年，吉林省吉林市和广东省经济特区深圳市率先试行工程招投标，取得了良好效果，这个尝试在全国起到了示范作用，并揭开了中国招投标的新篇章。

1983年6月7日，城乡建设环境保护部颁布了《建筑安装工程招标投标试行办法》。该办法规定“凡经国家和省、市、自治区批准的建筑安装工程均可按本办法的规定，通过招标择优选定施工单位”。这是建设工程招投标的第一个部门规章，为中国推行招投标制度奠定了法律基础。从此全面拉开了中国招投标制度的序幕。

1984年9月18日，国务院又颁布了《关于改革建筑业和基本建设管理体制若干问题的暂行规定》，提出“大力推行工程招标承包制”，要改变单纯用行政手段分配建设任务的老办法，实行招投标；1984年11月，国家计委和城乡建设环境保护部联合制定了《建设工程招标投标暂行规定》，从“试行办法”到“暂行规定”，招投标行为从“均可通过招标，择优选定施工单位”到“均按规定进行招标”，标志着我国基本建设领域招投标走上了制度化的轨道。

随着国际招标业务在我国的进一步发展，中国机械进出口总公司、中国化工建设总公司、中国仪器进出口总公司相继成立了国际招标公司。1985年，国务院决定成立中国机电设备招标中心，并在主要城市建立招标机构，对进口机电设备全面推行招标采购。

1986年6月，我国能够独立参加国际投标的公司数量上升到70多家。通过在国际招标投标市场的锻炼，我国企业对外投标的竞争能力得到加强，由原来只对一些小额合同的投标，发展到对一亿美元以上的大项目的投标。

1992年12月30日，由建设部发布了《工程建设施工招标投标管理办法》。规定“凡政府和公有制企、事业单位投资的新建、改建、扩建和技术改造工程项目的施工，除某些不适宜招投标的特殊工程外，均应按照本办法实行招标投标。”

4. 1979~1999年：推行时期

1999年，国家颁布了《中华人民共和国招标投标法》，以法规的形式确立了招投标的法律地位，标志着我国工程建设项目招投标进入了法制化、程序化时代。

上述政策的出台和实践经验的积累，极大地推动了建设工程招投标工作在全国范围的开展。据有关部门统计，1984年招投标面积占当年施工面积的4.8%；1985年上升到13%；1986年为15%；1987年为18%；1988年为21.7%；1989年为24%；1990年为29.5%；1996年达到54%，个别省份如陕西、河北、江苏等则已达到90%以上。1999年，全国实行招标的工程已占应招标工程的98%，2000年以后，全国已基本全面实行工程招投标。

5. 2000年至今：法制管理

自《中华人民共和国招标投标法》在全国实施之后，我国建设工程招投标工作开始全面进入了法制管理阶段。建设行政主管部门先后制定了招标代理管理办法、评标专家库的管

理等办法，建立与健全有形建筑市场，下发了建设工程施工标准招标文件及资格预审示范文本等。通过完善制度、深化招投标的改革，我国建设工程招投标工作在法制的轨道上得到了健康有序的发展。

在工程建设施工招投标取得了显著成绩并积累了一定经验之后，国家也开始通过采用招投标制度来推动其他领域的市场化，以形成竞争机制。通常在以下的领域内实行招投标制度。

(1) 基本建设项目的的设计、建设、安装、监理和设备、材料供应。1997年，国家计委在系统总结实践经验的基础上，顺应社会主义市场经济体制的发展要求，制定并发布了《国家基本建设大中型项目实行招标投标的暂行规定》，指出建设项目主体工程的设计、建设、安装、监理和主要设备、材料供应，以及工程总承包单位，除特殊情况或要求外，都要实行招投标。例如三峡工程、小浪底工程都采用了公开招标的方式。

(2) 科技项目承担者筛选。长期以来，中国科技工作主要是靠行政手段进行管理。从科研课题的确定到开发，直到试验、生产都由国家指令计划安排，这种做法在政策上具有一定的盲目性，而且在实施过程中存在着项目重复、部门分割、投入分散、人情照顾等弊端，使有限的科技投入难以发挥最优的功效。为了克服这些弊端，1996年4月，国家科委（现科学技术部）首次对国家重大科技产业工程项目——“高清晰度电视功能样机研究开发工程项目”实行公开招标。1997年5月，国家科委组织了重大科技产业项目——“工厂化高效农业示范工程”，有16项工程关键技术和重大研发课题面向全国公开招标。这两次招标活动在国内科技界产生了积极反响，为进一步推动中国科技项目实行招标奠定了基础。

三、招投标法律法规与政策体系

(一) 招投标法律法规与政策体系的构成

1. 招投标法律法规分类

招投标法律法规按我国法律规范的渊源分类，可分为四类：

(1) 法律。法律由全国人大及其常委会制定，由国家主席颁布。

(2) 法规（含行政法规和地方性法规）。行政法规由国务院制定，地方性法规由省、自治区、直辖市及较大的市人大及其常委会制定，通常以地方人大公告的方式公布，一般使用条例、实施办法等名称。

(3) 规章（含国务院部门规章和地方政府规章）。地方政府规章由省、自治区、直辖市、省政府所在地的市、经国务院批准的主要城市的政府制定。

(4) 行政规范性文件。各级政府及其所属部门和派出机关制定的规定。如《国务院办公厅印发国务院有关部门实施招标投标活动行政监督的职责分工意见的通知》。

2. 招投标法律法规与政策体系的效力层级

(1) 纵向效力层级。由高到低，按照《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）的规定，依次为宪法、法律、行政法规、地方性法规、规章、行政规范性文件。

(2) 横向效力层级。特殊优于一般，按照《立法法》的规定，“同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、规章，特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定。”

(3) 时间序列效力层级。新法优于旧法，从时间序列上看，同一机关新规定的效力高于旧规定。

(4) 特殊情况处理原则。地方性法规与部门规章之间对同一事项规定不一致，不能确定如何适用时，由国务院提出意见。国务院认为适用地方性法规的，应当决定在该地区适用地方性法规的规定；认为适用部门规章的，应当提请全国人大常委会裁决。

(二) 我国现行招投标相关法律法规

改革开放以来，我国已颁布了多项法律、法规，从而奠定了建筑市场与建设工程管理的法律基础。我国的招投标制度也是伴随着改革开放和市场经济的发展逐步建立，并在法律法规的指导下运行和完善的。

1984年，国家计委、城乡建设环境保护部联合下发了《建设工程招标投标暂行规定》，倡导实行建设工程招投标。我国由此开始推行招投标制度。

1992年12月30日，建设部颁发了《工程建设施工招标投标管理办法》。

1994年12月16日，建设部、国家体改委再次发出《全面深化建筑市场体制改革的意见》，强调了建筑市场管理环境的治理。文中明确提出大力推行招投标，强化市场竞争机制。此后，各地也纷纷制定了各自的实施细则，使我国的工程招投标制度趋于完善。

1999年，我国工程招投标制度面临重大转折。首先是1999年3月15日全国人大通过了《中华人民共和国合同法》，并于同年10月1日起生效实施，由于招标和投标是合同订立过程中的两个阶段，因此，该法对招投标制度产生了重要的影响。其次是1999年8月30日全国人大常委会通过了《中华人民共和国招标投标法》，并于2000年1月1日起施行。这部法律基本上是针对建设工程发包活动而言的，其中大量采用了国际惯例或通用做法，必将带来招标体制的巨大变革。

2000年5月1日，国家计委令第3号发布了《工程建设项目招标范围的规模标准规定》。确定必须进行招标的工程建设项目的具体范围和规模标准，以规范招投标活动。

2000年7月1日，国家计委又发布了《工程建设项目自行招标试行办法》和《招标公告发布暂行办法》。

2001年7月5日，国家计委等七部委联合发布《评标委员会和评标办法暂行规定》。其中有三个重大突破：关于低于成本价的认定标准；关于中标人的确定条件；关于最低价中标。在这里第一次明确了最低价中标的原则。这与国际惯例是接轨的。这一评标定标原则必然给我国现行的定额管理带来冲击。在这一时期，建设部也连续颁布了第79号令《工程建设项目招标代理机构资格认定办法》、第89号令《房屋建筑和市政基础设施工程施工招标投标管理办法》（2001年6月1日施行）以及《房屋建筑和市政基础设施工程施工招标文件范本》（2003年1月1日施行）、第107号令《建筑工程施工发包与承包计价管理办法》（2001年11月5日施行）等，对招投标活动及其发承包中的计价工作作出进一步的规范。

2003年2月22日，国家计委令第29号颁布了《评标专家和评标专家库管理暂行办法》，加强对评标专家和评标专家库的监督管理，健全评标专家库制度，于2003年4月1日起施行。

2003年3月8日，国家计委、建设部、铁道部、交通部、信息产业部、水利部、民用航空总局第30号令联合颁布了《工程建设项目施工招标投标办法》，规范工程建设项目施工招投标活动，于2003年5月1日执行。

2003年6月12日，国家发改委、建设部、铁道部、交通部、信息产业部、水利部、民用航空总局、广电总局令第2号令联合颁布了《工程建设项目勘察设计招标投标办法》，规范

工程建设项目勘察设计招标投标活动,提高经济效益,保证工程质量,于2003年8月1日执行。

2004年6月21日,国家发改委、建设部、铁道部、交通部、信息产业部、水利部、民用航空总局令第11号联合颁布了《工程建设项目招标投标活动投诉处理办法》,建立公正、高效的招标投标投诉处理机制,规范招标投标活动,保护国家利益、社会公共利益和招标投标当事人的合法权益,于2004年8月1日执行。

为深入贯彻党的十六届三中全会精神,整顿和规范市场经济秩序,创造公开、公平、公正的市场经济环境,推动反腐败工作的深入开展,必须加强和改进招标投标行政监督,进一步规范招标投标活动。2004年7月12日,国办发〔2004〕56号颁布了《国务院办公厅关于进一步规范招标投标活动的若干意见》。

2005年1月18日,国家发改委、建设部、铁道部、交通部、信息产业部、水利部、民用航空总局令第27号颁布了《工程建设项目货物招标投标办法》,规范建设工程项目的货物招标投标活动,保护国家利益、社会公共利益和招标投标活动当事人的合法权益,保证工程质量,提高投资效益,于2005年3月1日执行。

为贯彻《国务院办公厅关于进一步规范招标投标活动的若干意见》(国办发〔2004〕56号),促进招标投标信用体系建设,健全招标投标失信惩戒机制,规范招标投标当事人行为,招标投标部际协调机制各成员单位决定建立招标投标违法行为公告制度,2008年9月1日,国家发展改革委、工业和信息化部、监察部、财政部、住房和城乡建设部、交通运输部、铁道部、水利部、商务部、法制办联合颁布《招标投标违法行为记录公告暂行办法》(发改法规〔2008〕1531号)的通知(2009年1月1日执行)。

2007年1月11日,建设部令第154号发布了《工程建设项目招标代理机构资格认定办法》,于2007年3月1日起施行。其目的是为了加强对工程建设项目招标代理机构的资格管理,维护工程建设项目招标投标活动当事人的合法权益。

自2007年9月1日起实施的《建筑业企业资质管理的规定》中明确规定对我国建筑业企业实行资质管理,违反资质管理的企业其处罚办法就是逐步建立建筑市场的清出制度。2001年4月18日建设部颁布的《建筑业企业资质管理规定》(建设部令第87号)同时废止。

2007年9月21日,建设部令第154号颁布了《工程建设项目招标代理机构资格认定办法实施意见》于2007年9月21日执行。

2007年11月1日,为了规范施工招标资格预审文件、招标文件编制活动,促进招标投标活动的公开、公平和公正,国家发改委、财政部、建设部、铁道部、交通部、信息产业部、水利部、民用航空总局、广播电影电视总局联合颁布了56号令《〈标准施工招标资格预审文件〉和〈标准施工招标文件〉试行规定》于2008年5月1日执行。

自2009年1月1日起实施的《招标投标违法行为记录公告暂行办法》,建立了招标投标违法记录的制度,完善了招标投标信用体系。

四、工程招投标概述

(一) 工程招投标的概念

招投标是在市场经济条件下进行工程建设、货物买卖、财产出租、中介服务 etc 经济活动的一种竞争形式和交易方式,是引入竞争机制订立合同(契约)的一种法律形式。

1. 招标

招标目前有几种定义，这些定义各从一个侧面对招标进行了解释，均有助于我们更好地理解招标的含义。现在流行的招标的定义有以下几种：

(1) 招标是业主就拟建工程准备招标文件、发布招标公告或信函以吸引或邀请承包人来购买招标文件，进而使承包人投标的过程。

(2) 招标是指招标人（业主）以企业承包项目、建筑工程设计和施工、大宗商品交易等为目的，将拟买卖的商品或拟建工程等的名称、自己的要求和条件、有关材料或图纸等对外公布，招来合乎要求条件的投标人参与竞争，招标人通过比较论证，选择其中条件最佳者为中标人并与之签订合同。

(3) 招标是利用报价的经济手段择优选购商品的购买行为。

(4) 招标是一种买卖方法，是业主选择最合理供货商、承建商或劳务提供者的一种手段，是实施资源最优、合理配置的前提，招标全过程是选择实质性响应标的过程，因而招标也是各方面利益比较、均衡的过程。

(5) 招标是将项目的要求和条件公开告示，让合乎要求和条件的承包者（各种经济形式的企业）参与竞争，从中选择最佳对象为中标者，然后双方订立合同，这个过程称之为招标。

(6) 已广泛运用的工程招标，则是指建设单位（招标单位）在发包建设工程项目前，发表招标公告，由多家工程承包企业（咨询公司、勘察设计单位、建筑公司、安装公司等）前来投标，最后由建设单位从中择优选定承包企业的一种经济行为。

2. 投标

所谓投标，是对招标的回应，是竞争承包的行为。它是指竞标者按照招标公告的要求与条件提出投标方案的法律行为。

投标是利用报价的经济手段竞争销售商品的交易行为。

一般情况下，投标是在投标人详细认真研究招标文件的内容基础上，并充分调查情况之后，根据招标书所列的条件、要求，开列清单、拟出详细方案并提出自己要求的价格等有关条件，在规定的投标期限内向招标人投函申请参加竞选的过程。

3. 招投标

招投标是指招标人对工程建设、货物买卖、劳务承担等交易业务，事先公布选择采购的条件和要求，招引他人承接，若干或众多投标人作出愿意参加业务承接竞争的意思表示，招标人按照规定的程序和办法择优选定中标人的活动。

招投标是一种有序的市场竞争交易方式，也是规范选择交易主体、订立交易合同的法律程序。

从招标交易过程来看必然包括招标和投标两个最基本的环节，前者是招标人以一定的方式邀请不特定或一定数量的潜在投标人组织投标，后者是投标人响应招标人的要求参加投标竞争。没有招标就不会有承包人的投标；没有投标，招标人的招标就不会得到响应，也就没有开标、评标、定标和合同签订等。

招投标是由招标人提出自己的要求和条件，利用投标企业之间的竞争，进行“货比三家”、“优中选优”，达到投资省或付款省、工程质量高或机器设备好、工期短或供货时间快、服务上乘等目的。它是市场交易活动的一种运作方式。它的特点是由专一的买主设定包

括商品质量、价格、期限为主的标的，邀请若干卖主通过秘密报价实行竞争，由买主选择优胜者，与之达成交易协议，签订合同，随之按合同实现标的。

4. 工程招投标

工程招标一般是指建设单位（或业主）就拟建的工程发布通告，用法定方式吸引建设项目的承包单位参加竞争，进而通过法定程序从中选择条件优越者来完成工程建设任务的法律行为。建设工程投标一般是指经过特定审查而获得投标资格的建设项目承包单位，按照招标文件的要求，在规定的时间内向招标单位填报投标书，并争取中标的法律行为。

5. 招标标的

招标标的是指招标的项目。由于招标标的涉及的范围广泛，其定义正处于不断被修正的过程中。从我国的招标实践上看，招标标的可以分为货物、工程和服务三类。其中，在货物方面主要是指机电设备和大宗原辅材料；在工程方面主要包括工程建设和安装；在服务方面主要包括科研课题、工程监理、招标代理、承包租赁等项目。

（二）工程招投标的性质与特点

工程招投标能规范竞争、优胜劣汰、优化资源配置、提高社会和经济效益。招投标的竞争性，是社会主义市场经济的本质要求，也是招投标的根本特性。随着我国市场经济体制改革的不断深入，招投标这种反映公平、公正、有序竞争的有效方式也得到不断完善，具有如下特点：

（1）程序规范。按照目前各国做法及国际惯例，招投标程序和条件由招标机构率先拟定，在招投标双方之间具有法律效力，一般不能随意改变。当事人双方必须严格按既定程序和条件进行招投标活动。招投标程序由固定的招标机构组织实施。

（2）多方位开放，透明度高。招标的目的是在尽可能大的范围内寻找合乎要求的中标人，一般情况下，邀请承包人的参与是无限制的。为此，招标人一般要在指定或选定的报刊或其他媒体上刊登招标公告，邀请所有潜在的投标人参加投标；提供给承包人的招标文件必须对拟招标的工程作出详细的说明，使承包人有共同的依据来编写投标文件；招标人事先要向承包人明确评价和比较投标文件以及选定中标者的标准（仅以价格来评定，或加上其他的技术性或经济性标准）；在提交投标文件的最后截止日公开地开标；严格禁止招标人与投标人就投标文件的实质内容单独谈判。这样，招投标活动完全置于公开的社会监督之下，可以防止不正当的交易行为。

（3）投标过程统一、能够有效地监管。大多数依法必须进行强制招标的招标项目必须在有形建筑市场内部进行，招标过程统一、透明度高。工程建设招投标是招投标双方按照法定程序进行交易的，双方的行为都受法律约束，在建筑市场内能够实施有效监管。

（4）公平、客观。招投标全过程自始至终按照事先规定的程序和条件，本着公平竞争的原则进行。在招标公告或投标邀请书发出后，任何有能力或资格的投标人均可参加投标。招标人不得有任何歧视任一投标人的行为。同时，评标委员会的组建必须公正、客观，其在组织评标时必须公平、客观地对待每一个投标人；中标人的确定由评委会负责，能在很大程度上减少腐败行为的发生。

（5）双方一次成交。一般交易往往在进行多次谈判之后才能成交。招投标则不同，禁止交易双方面对面的讨价还价。交易主动权掌握在招标人手中，投标人只能应邀进行一次性报价，并以合理的价格定标。

（三）工程招投标应遵循的原则

《中华人民共和国招标投标法》第五条规定：“招标投标活动应当遵循公开、公平、公正和诚实信用的原则。”

（1）公开原则。公开是指招标投标活动应有较高的透明度，具体表现在建设工程招投标的信息公开、条件公开、程序公开、结果公开上。

（2）公平原则。招投标属于民事法律行为，公平是指民事主体的平等。因此应当杜绝一方把自己的意志强加于对方，严禁招标方压价或订合同前无理压价以及投标人恶意串标、提高标价损害对方利益等违反公平原则的行为。

（3）公正原则。公正是指按招标文件中规定的统一标准，实事求是地进行评标和决标，不偏袒任何一方。

（4）诚实信用的原则。诚实是指真实和合法，不可歪曲或隐瞒真实情况去欺骗对方。违反诚实的原则招投标是无效的，且应对由此造成的损失和损害承担责任。信用是指遵守承诺，履行合约，不见利忘义、弄虚作假，甚至损害他人、国家和集体的利益。诚实信用的原则是市场经济的基本前提。在社会主义条件下一切民事权利的行使和民事义务的履行，均应遵循这一原则。

（四）工程招投标的分类

建设工程招投标多种多样，按照不同的标准可以进行不同的分类。

1. 按照工程建设程序分类

按照工程建设程序，可以将建设工程招投标分为建设项目可行性研究招投标、工程勘察设计招投标、工程施工招投标。建设项目可行性研究招投标，是指对建设项目的可行性研究任务进行的招标投标。中标的承包人要根据中标的条件和要求，向发包人提供可行性研究报告，并对其负责。承包人提供的可行性研究报告，应获得发包人的认可。工程勘察设计招投标，是指对工程建设项目的勘察设计任务进行的招标投标。中标的承包人要根据中标的条件和要求，向发包人提供勘察设计成果，并对其负责。工程施工招投标，是指对建设工程项目的施工任务进行的招标投标。中标的承包人必须根据中标的条件和要求提供建筑产品。

2. 按照行业业务性质分类

按照行业业务性质，可以将建设工程招标投标分为勘察招标投标、设计招标投标、施工招标投标、工程咨询服务招标投标、建设监理招标投标和工程设备安装招标投标、货物采购招标投标等。

3. 按照建设工程项目的构成分类

按照建设工程项目的构成，可以将建设工程招标投标分为建设项目招标投标、单项工程招标投标和单位工程招标投标。建设项目招标投标，是指对一个建设工程项目（如一所学校）的全部工程进行的招标投标。单项工程招标投标，是指对一个建设工程项目中所包含的若干单项工程进行的招标投标。单位工程招标投标，是指对一个单项工程所包含的若干单位工程进行的招标投标。

4. 按照工程发包承包的范围分类

按照工程发包承包的范围，可以将建设工程招标投标分为工程总承包招标投标、建筑安装工程招标投标和专项工程招标投标。