

中国职业教育招标投标专业教材

招标投标原理

ZHAOBIAO TOUBIAO YUANLI

黄河浪 编著

三秦出版社

中国职业教育招标投标专业教材

招标投标原理

黄河浪 编著

三秦出版社

图书在版编目(CIP)数据

招标投标原理/黄河浪主编. —西安:三秦出版社,
2006. 8

(中国职业教育招标投标专业教材丛书)

ISBN 7-80736-108-5

I. 招… II. 黄… III. ①招标-职业教育-教材
②投标-职业教育-教材 IV. F713.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 099480 号

招标投标原理

黄河浪 编著

出版发行 三秦出版社
新华书店经销
社 址 西安市北大街 147 号
电 话 (029) 87205106
邮政编码 710003
印 刷 西安市商标印刷厂
开 本 850 × 1168 1/32
印 张 10.875
字 数 250 千字
版 次 2006 年 8 月第 1 版
2006 年 8 月第 1 次印刷
标准书号 ISBN 7-80736-108-5/G · 19
定 价 89.00 元

中国职业教育招标投标专业教材 编委会名单

特邀高级顾问 黄 尧 (教育部职业与成人教育司司长)
编委会主任 李宗尧 (中国高等职业技术教育研究会会长)
编委会副主任 姜大源 (教育部职业教育研究所所长)
李水山 (中央教育科学研究所主任)
谈炎华 (中国职业技术教育学会副会长)
马树超 (上海教育研究院职业与成人教育研究所所长)
石伟平 (华东师范大学职业与成人教育研究所所长)

主 编 黄河浪
副主编 王勇鹏 黄 杰
编 委 (以姓氏笔画为序)

丁继安	广少奎	马海涛	马太建	马龙滨	马建富
马德青	马吉国	王海春	王勇鹏	王德林	王宝金
王清池	王仲民	王生龙	王秉桐	王之元	王俊安
王家林	王惠生	邓耀彩	韦 进	巨家仁	卢 谦
田恒久	申立银	宁素莹	宁泽逵	龙 坤	朱建元
朱虹霞	朱国锋	许高峰	孙雪珍	迟海滨	吕发钦
关风峻	刘 慧	刘铁锋	刘精益	刘 桦	刘树林
刘维庆	刘马途	张天津	张晋炮	张军胜	张光跃
张宝印	张凤毛	张培田	张维佳	张在之	张 莹
张 琰	张治峰	张光瑞	张树桂	李武伦	李 均
李大卫	李德顺	李家凤	李纪明	李居参	杨大伟
杨雪松	杨九声	杨良坤	肖渭民	沙启仁	沙洪均

佟立本	佟一哲	吴振彪	汪 华	汪寿阳	何增勤
沈小静	余 杭	姚 胜	姚振炎	姜爱华	武育秦
郎荣鑫	郁亦达	周越群	周树琴	陈守愚	陈慧玲
赵孝盛	祝士明	钟复台	夏春玉	徐兴艾	徐明江
徐 帆	唐广庆	唐方杰	袁炳玉	袁鸿鸣	倪 艳
钱昆润	曹富国	黄河浪	黄汉江	黄 杰	舒福荣
谢瀚华	雷书华	雷胜强	黎建强	穆素梅	

序 言

——开拓进取

《中国职业教育招标投标专业教程》16部系列教材，填补了我国职业技术教育招标投标专业教材建设的空白，选题新颖，资料详实；理论系统，实践具体；技能性高，实用性广，能够有效地使学生了解并掌握招标投标基础理论知识和专业知识，提高从事招标投标经营管理实际工作的基本能力与基本技能。

我国职业教育的基本思想是以培养技术应用型专门人才为根本任务，以适应社会需求为目标，以培养学生技术应用能力为方向，形成主动适应经济社会发展需要、特色鲜明、高水平、高质量的人才培养模式，按照技术应用领域和职业岗位的实际需求设置与调整职业教育专业课程，为国民经济建设培养生产、管理、服务第一线需要的、德智体美全面发展的职业技术应用性人才。

招标投标经营管理应用于能源、交通、电力、水利、工商、财贸、金融、农林、科技、文化、教育、卫生、市政设施等其他国民经济建设领域的工程建设、技术改造、货物采购、项目服务，涉及电信、石化、建材、机械、电子、机电、设备、电器、纺织、原材料等300多个行业。

招标投标经营管理是伴随着我国《招标投标法》、

《政府采购法》等法律颁布实施而诞生的一种前沿职业。我国每年固定资产投资规模约3万亿元，中央及地方招标项目58 000多个，招标金额突破9 000亿元，建设建筑工程类工商企业586 100多个，投标单位不少于30万个，招标投标工作人员约600万人次。全国现职的各种招标投标经营管理工作人员约10万名，每年需求各类招标投标应用型专业人才约100万名。

著名青年学者黄河浪先生潜心研究，勤奋耕耘，10多部专著发行100余万册，可谓年轻有为，成果丰硕，惠赐大众，誉满天下。由河浪先生策划、主编的《中国职业教育招标投标专业教程》是我国第一套系统而完整的招标投标职业教育实用教材，也是我国第一套具有推广价值的招标投标职业教育模式。这套教材对贯彻国家《招标投标法》、《政府采购法》和规范我国企事业单位招标投标行为必将产生积极的影响；对我国发展招标投标职业教育事业具有一定的推动作用；对培养既能正确执行国家招标投标法律、法规、政策，又能掌握并运用招标投标的各种职业技能，恰当处理和解决招标投标经营管理工作中的常见问题，较快适应招标投标经营、管理、服务等第一线岗位需要的职业技能应用性专业人才发挥应有的作用。但是，该系列教材中的个别观点和论述，还有待于商榷以及在实践中进一步完善。望黄河浪先生温故纳新，勇往直前，为我国招标投标职业教育事业做出更大的贡献。

刘精益

乙酉年春月于首都轩辕斋

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 招标投标概述	(1)
第二节 中国招标投标改革与立法进程	(13)
第二章 政府招标采购的目标与原则	(34)
第一节 政府采购的商事目标	(34)
第二节 政府采购的公共政策目标	(36)
第三节 政府采购原则	(54)
第三章 招标投标法的适用范围	(59)
第一节 政府采购法的适用范围	(59)
第二节 招标投标法的适用范围	(78)
第四章 招标采购方法的比较与适用	(87)
第一节 概 述	(87)
第二节 招标采购方法的比较与立法选择	(94)
第三节 招标采购方法的适用条件及立法完善	(99)
第四节 《招标投标法》适用例外项目的采购方法	(107)
第五章 招标采购的组织与代理	(110)
第一节 自行采购与代理采购	(110)
第二节 对招标代理机构规范的意义	(114)
第六章 招标采购公告与投标邀请	(117)
第一节 招标采购公告与法律管制	(117)
第二节 我国政府采购法律对招标公告的要求	(123)

第七章 招标文件	(131)
第一节 招标文件及其法律意义	(131)
第二节 招标文件的编制原则与法定内容	(135)
第三节 招标文件的提供、澄清与修改	(143)
第四节 政府采购标准招标文件	(148)
第八章 技术规格	(174)
第一节 技术规格及其意义	(174)
第二节 政府采购法律对技术规格的规范	(178)
第九章 资格审查	(182)
第一节 资格审查的类型	(182)
第二节 资格审查的内容要求	(187)
第三节 资格审查的程序要求	(192)
第四节 中国招标法关于资格审查的规定	(197)
第五节 对投标联合体的资质要求与审查	(202)
第十章 投标法律制度	(207)
第一节 投标人资格	(207)
第二节 投标准备与投标文件的编制	(211)
第三节 投标作为一项要约的法律问题	(215)
第四节 投标截止时间与投标有效期	(219)
第五节 投标担保与投标保证金制度	(226)
第十一章 开标与评标法律制度	(229)
第一节 开标法律制度	(229)
第二节 评标委员会独立评标制度	(233)
第三节 评标准备和对投标文件的审查	(240)
第四节 评标与授予合同标准	(244)
第五节 确定中标人与拒绝所有投标	(254)
第十二章 招标采购合同的成立、生效与履行	(260)
第一节 中标通知及其法律效力	(260)
第二节 招标采购合同的成立与生效	(264)

第三节	招标采购合同的履行	(268)
第十三章	招标投标法的实施与救济	(272)
第一节	实施招标投标法的行政监督	(272)
第二节	质疑、投诉与审查程序	(279)
第三节	采购暂停与合同生效后的救济问题	(290)
第十四章	法律责任	(296)
附录		
附录一.	中华人民共和国招标投标法	(315)
附录二.	关于国务院有关部门实施招标投标活动行政监督的 职责分工的意见	(327)
附录三.	工程建设项目招标范围和规模标准规定	(329)
主要参考文献	(332)
后 记	(334)

第一章 导 论

第一节 招标投标概述

一、招标投标的概念及其基本特征

人类进行生产，就是为了满足自己需要。人类按照一定的规则组织生产，进行交易，就是因资源的稀缺性。按照什么样的规则组织生产和进行交易，从而使资源的配置达到效率最高、效益最好，这就是经济学研究的主要内容。经济学在对资源配置的效率模型进行描述时的一个基本的假设条件就是市场的竞争性，并建立了不同竞争条件下的市场交易模型。

招标投标作为一种竞争性的交易手段无疑对市场资源的有效配置起积极作用，因而无论在国际上或是在我国，无论在公共部门或是在私人部门，它都是一种被广泛使用的交易手段和竞争方式。其中招标和投标分别体现着这种交易方式的两个方面。

根据《现代汉语大词典》对招标概念的解释，招标是指“在兴建工程或进行大宗商品交易时，公布标准和条件、价格等，招人承包或承买”。而投标具有两个层面上的意义。在第一层意义上，投标指“兴建工程或做大宗商品交易时，承包人或买主按照招标公告的标准和条件提出价格，填具标单，供招标人选取”的行为。在第二层意义上，投标是指“投标者提出的价格，以求中标”的行为。英语中的招标投标的概念与汉语中的概念大致相当。

由此可见，招标作为一种规范的交易行为，既可以指采购行

为，也可以指出售行为。其本质在于招标人公布标准和交易条件，邀请投标人投标，而投标人按照这些标准和条件，提出报价，供招标人选取和确定中标人。招标作为一种出售行为，其例子在我国也不胜枚举。如以招标方式出售国有土地使用权的行为，电视台以招标方式销售电视广告时段的行为。此种招标方式与拍卖也有些类似，即它们都是一种竞争性的定价模型。但此种招标与拍卖也有主要区别，拍卖行为是一种多次竞争性报价的行为，而招标行为则通常只允许投标人进行一次报价。在实务中，招标被更多地用于进行采购。采购意义上的招标行为，是指采购人事先提出货物、工程或者服务采购的条件和要求，邀请符合条件的供应商或承包商进行投标，并按照事先规定的程序评审和比较投标书，从中选择交易对象的一种行为。

招标概念还有广义与狭义之分。广义的招标是指由招标人发出招标公告或通知，邀请潜在的投标人进行投标，最后由招标人通过对各投标人所提出的价格、质量、交货期限和该投标人的技术水平、财务状况等因素进行综合比较，确定其中最佳的投标人为中标人，并与之签订合同的过程。当人们笼统地讲招标时，通常指广义的招标。狭义的招标是指招标人根据自己的需要，提出一定的标准或条件，向潜在投标人发出投标邀请的行为（Invitation to Tender）。当招标与投标一起使用时，则指狭义的招标。

与狭义的招标相对的一个概念是投标，投标是指投标人接到招标通知后，根据招标通知和招标文件的要求编制投标文件，并将其送交给招标人的行为。可见，从狭义上讲，招标与投标是一个过程的两个方面，分别代表了采购方和供应方的交易行为。

把握招标的概念和特征，还需要认识到，招标交易行为与一般的交易行为在交易过程和交易方式上不同。①一般交易行为是由交易双方进行磋商，达成交易条件后订立合同的行为。招标则不经过磋商，而是由采购方首先拟订交易条件和评标标准，并发出投标邀请公告，邀请市场上的经营主体参与投标，最后由采购方根据事先

确定的评标标准对所有投标进行评审，并从中选择中标人。②在作为交易条件需要的交易价格方面，一般交易过程和行为都是由卖方提出报价，然后再由采购方讨价还价，最后双方按照达成的价格成交。而在招标中，招标人一般邀请投标人提出报价，然后由采购方进行评审和比较，并从中选择最低报价者中标。在招标采购中，招标人只能被允许进行一次报价，投标人没有讨价还价的余地。③招标就其本质而言是为采购人创造了一个买方市场，因此，在招标中，采购人一般处于有利地位，而投标人则处于被动的、响应的地位。由此，在招标采购中，特别强调招标程序的公正性，并注意对供应商权利进行保护。这不仅有利于保障供应商的权益，而且有利于培养供应商对招标采购制度的信心，从而使招标人最终也能够从市场竞争中受益。总之，招标应该是一种强调结构规范、程序公正的采购行为，这使它与一般的交易行为具有明显的不同。

对招标采购行为的把握还必须认识到，私人采购中的招标行为与公共采购中的招标行为不同。这种区别源于公共采购人员所承担的许多公共政策上的约束，主要表现在以下几个方面：

(1) 参与交易双方的地位不同。无论在私营领域或是公共领域，参与采购交易各方的法律地位都是平等的，这反映了公共管理政策的根本目标——维护私营各方法律地位的平等。然而在私营部门中，采购方和销售方之间在规模、经济实力、技术知识以及其他方面常存在很大差异，这些差异可能赋予任何一方以有利的地位。在政府采购中，双方都可以拥有卓越的技术知识。但政府作为采购方却具有规模和经济力量的优势。政府是国内市场上最大的用户，它甚至可以左右市场，一些主要依赖政府用户的产业更是如此。这些条件使公共采购官员处于一个具有相当大影响力的位置，有可能滥用他们的职权。而私营企业则很少有这样的影响力。并且政府作为一个主权实体在几乎所有的情况下都是规则的制定者。它具有制定合同条款、采购法规及管理程序的正当权利和能力。它通过法律、法规、行政命令以及管理指南等规范性文件来履行其采购职

责。另外，政府可在授予合同前、采购进程中或授予合同的任何时候发出变更合同指令，或基于自身便利而终止或修改合同。虽然这种变更可能是单方裁量自由。可见，在政府采购中，政府主权的存在是被广泛接受的，而且政府也具有正当的理由——被认为是为了公共利益。采购过程的参加方不应忽视这一特点。另外，政府对变革的认识及有关政策也影响着采购程序、合同条款，以及采购物品的技术内涵、成本和理想的采购结果。

(2) 采购人员及其责任问题在公共领域和私营领域中不同。履行和管理政府采购职能的人员没有公司雇员需要赢利的动机，这在很大程度上影响了采购人员的行为和对他们的业绩评估。私营部门中的采购方和销售方就其竞争行为和限制贸易的行为只需遵守一般的法律和道德限制。但当他们参与了政府采购时，却要接受政府采购体制施加的额外限制。包括酬劳金、休闲娱乐以及利益冲突等方面的限制。尤其是作为公共官员的采购人员，他们要遵守最高的道德标准，他们必须公正、诚实和忠于职守。另外，由于政府采购所支出的资金是公共资金，而不是公司业主或公司法人的资金，因此只能按法律的规定进行开支。为此，要实施严格的预算限制和公共审计程序，并且对公共资金支出的监督也是广泛的，如立法机关的质询、会计和审计部门的审查、公共新闻机构以及一般公众的监督等。

(3) 政府采购的公开性不同。政府采购的有关法律和程序都是公开的。采购过程是（或者应该是）在完全公开下进行的。采购活动都必须做出记录，没有秘密可言。在私营领域，管理当局没有必要透露采购的要求、规格、来源、招标条款或支付的价款。

(4) 采购程序复杂性不同。政府采购程序相对比较复杂。所有采购过程都会呈现出复杂性，这是基于要反映合同各方利益和考虑的需要。私营领域采用了相对简单的采购程序，这有时已经成为政府学习的典范。事实上，有些国家的政府也公布了详细的私营领域的采购程序来指导政府采购官员的采购实践。由于采购过程会基

于采购的性质、行业性质和所确定的特定关系的性质而涉及到大量的变更和调整事项，因此大量的具体政策和程序造成了采购过程的复杂性。同时，由于在政府采购中使用了不同类型的合同，如成本激励合同，并且还有旨在改善或替换竞争性采购程序的特殊规定，这就更增加了采购程序的复杂性。另外，将社会和经济目标加入到这种关系中也增加了采购的复杂性。

(5) 采购管理的目标不同。大多数工业采购是为了生产而采购物料，虽然也包括非生产性采购，如商业企业是为了转售而采购。而政府采购具有多样化的目标，并在政府追求多样化公共目标中支持政府最终用户或消费者需求的满足。政府采购往往需要在各种目标中进行平衡。另外，政府采购中还包括较多的研究、研究与开发，以及大型系统的采购。

从一定意义上讲，私营领域和公共领域的最大区别与其最终目标有关。私营管理用以衡量成功的标准在公共企业中是不存在的。私营组织为了保持竞争地位而通过良好的采购战略和实践降低生产成本，而公共采购管理员则缺乏竞争的激励因素。私营组织采购员可以以相对于竞争者的生产率的改善来评价其绩效，相比而言，政府采购由于存在着多个目标，缺乏像赢利性这样的客观业绩评价标准。政府采购目标可以包括技术的、进度的或成本水平方面所取得的成就，但是也包括一个社会和经济的多个目标或劳动政策目标，从而降低了将经过客观测量的成本或最终产出作为明确的测量指标的有效性。这在一定程度上也说明了政府采购需要比较严格的审计控制和监察。

表 1-1 私营采购与政府采购之比较

主题	私营领域	公共领域
双方地位	供应商和采购作为独立法律实体的法律地位是平等的。其规模和财务能力有很大差异。	交易双方的法律地位平等，但采购方拥有主权地位：它可以制订采购规则，改变采购决策，实施采购公共政策等。

主题	私营领域	公共领域
采购参与人员及其责任	一般标准。遵守法律和先例，道德约束。	对资金的公共监督，遵守政治标准，法律程序，公共信息政策，公共官员最高的道德标准。
采购公开性	采购当局没有公开采购信息的义务。	与采购有关的法律、程序、采购标准、过程公开；严格的采购记录要求。
程序的复杂性	相对简单和实用的，单一公司合同授予、合同文档管理和索赔程序。	基于透明和公共监督的竞争性授予程序；采用例外程序情况下的审批与说明义务；关注公共决策和社会政策问题中的“公平”。
管理目标	生产支持，非生产采购，商业转售。	由政府机关消费或使用，公共使用和公共利益。
最终目标	损益标准，增强企业的市场竞争地位。	多目标体系：首要目标不明确，经济效率只是其中的一个目标；不同目标之间需要平衡；业绩衡量的主观性。

二、招标的基本程序

(一) 招标

招标采购是指采购方根据已经确定的采购需求，提出招标采购项目条件，向潜在的供应商或承包商发出投标邀请的行为。招标是招标人单独做出的行为。在这一阶段，采购机构所要经历的步骤主要有：确定采购机构和采购需求，编制招标文件，确定标底，发布采购公告或投标邀请，进行投标资格预审，通知投标人参加投标并向其出售标书，组织召开标前会议等。这些工作主要由采购机构组织进行。

(二) 投标

投标是指投标人接到招标通知后，根据招标通知和招标文件的

要求编写投标文件，并将其送交采购机构的行为。在这一阶段，投标人所进行的工作主要有：申请投标资格，购买招标文件，考察现场，办理投标保函，计算和编制投标报价和递交投标文件等。

（三）开标

开标是采购机构在预先规定的时间和地点将投标人的投标文件正式开启的行为。开标由采购机构组织进行，但需邀请投标人代表参加。在这一阶段，采购官员要按照有关要求，逐一揭开每份标书的封套，宣读投标报价的主要内容。开标结束后，还应由开标组织者编写一份开标会纪要。

（四）评标

评标是采购机构根据招标文件的要求，对所有的标书进行审查和评比的行为。评标是采购方的单独行为，由采购机构组织进行。在这一阶段，采购员要进行的工作主要有：审查投标文件是否符合招标文件的要求和有关规定，组织人员对所有的标书按照一定方法进行比较和评审，就初评阶段被选出的投标文件中存在的某些问题要求投标人加以澄清，最终评定并写出评标报告等。

（五）决标

决标也即授予合同，是采购机构决定中标人的行为，决标是采购机构的单方行为，但需由用户机构或其他人一起进行裁决。在这一阶段，采购机构所要进行的工作有：决定中标人，通知中标人其投标已经被接受，向中标人发出授标意向书，通知所有未中标的投标人，并向他们退还投标保证金或投标保函等。

（六）签订合同

签订合同是招标人将合同授予中标人并由双方签署的行为。在这一阶段，通常双方对标书中的内容进行确认，并依据标书签订正式合同。为保证合同履行，签订合同后，中标的供应商或承包商还要向采购人或业主提交一定数量的履约保证金。

三、招标投标的法律性质

招标投标是合同订立的一种方式，因此，要从合同订立的一般