

ZhaoBiaoTouBiaoGaiLun

招标投标概论

阎 强 陈于仲 编著



中国财政经济出版社

招标投标概论

阎强 陈于仲 编著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

招标投标概论/阎强, 陈于仲编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.8

ISBN 7 - 5005 - 9302 - 3

I . 招… II . ①阎…②陈… III . ①招标 - 概论②投标 - 概论
IV . F713.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 094288 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://ckfz.cfeph.cn>

E-mail: ckfz@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京牛山世兴印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 18.75 印张 299 000 字

2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5 060 定价: 35.00 元

ISBN 7 - 5005 - 9302 - 3/F·8080

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



作者简介

阎强，教授，1963年出生于四川省泸州市，现任成都万安建设项目管理有限公司董事长，国家注册咨询工程师、注册监理工程师、评标专家。

长期从事招标投标咨询的实践和理论探讨，主持了一汽集团成都10万辆轿车生产线、大渡河沙湾水电站、四川黄龙贵宾楼酒店（五星级）等一系列项目招标咨询工作，近年来又从事招标投标咨询的教学和理论研究，现研究方向主要为招标咨询和项目管理。




作者简介

陈于仲，副教授，1951年出生于四川盐亭。早年毕业于电子科技大学，最高学历为现代管理研究生。现任成都信息工程学院副院长，国家注册监理工程师，四川省建设工程一级总监、评标专家。

近期主要研究方向：

(1) 建设工程清单报价及招标投标代理与评标方法。

(2) 高校校园规划建设的研究与实践；高校校园建设文化研究。



责任编辑：宋学军 美术编辑：郁佳

试读结束 需要全本请在线购买：www.ertongbook.com

序

在世界经济史和法律史上，招标投标作为政府采购货物、劳务、服务及实施公共基础设施建设而进行的一种特殊交易形式和法律制度，早在18世纪80年代就已确立；具体说到我国，伴随着洋务运动的兴起，招标投标于1902年跨入国门。然而，科学意义上的招标投标的真正产生却是在近一个世纪之后的事；同时，市场经济的确立，又催生着它作为一种法律制度同21世纪一道来临。这两者同发达的市场经济国家相比，似乎晚了一些，可是，其所带来的社会效益与经济效益却有目共睹。

今天，我国政府采购商品、劳务、服务及实施基础设施建设不仅需要采用招标投标交易方式，而且自不待言，各类企业或民营事业在商品采购、劳务、服务及工程建设上亦纷纷采用招标投标而进行交易。招标投标正被社会所广泛接受与运用。

实践不仅是检验真理的惟一标准，而且还是一种制度安排成功与否的惟一试金石。国外的实践与国内的实践均生动证明，招标投标是市场经济条件下，优化配置资源、特别是优化配置公共财产资源的一种良好制度。既然如此，保证这一制度顺利实施并推而广之，自然就成为顺理成章的事情。由此，我们需要科学地认识这一制度，并进而作出理论的深入分析、阐明与概括。现在摆在读者们面前的这本《招标投标概论》，正是为适应这一需要而撰写的。

同一切法律制度的贯彻执行需要忠实地执行法律的规定和履行法律程序一样，对于我国《招标投标法》中所规定的法定程序，人们亦必须在招标投标交易中遵从和执行。《招标投标概论》的编著者正是为了帮助读者掌握其法律规定和把握若干不可移易的原则，而按我国《招标投标法》的条文顺序来架构全书并组织其内容的。

以偏概全是认识事物的大忌。科学地认识事物需要人们多角度、全方位地观察和辨析事物的各个侧面。只有这样才能获得事物的全貌，才能形

成立体的三维图像，进而深入事物的本质。在《招标投标概论》中，编著者本着这一科学认识与方法，运用法律学、理论经济学、信息经济学、管理学等多学科的知识去分析与阐释招标投标制度及其各个实践环节，并在此基础上作出相应的理论概括。比如，对招标投标制的定义，既从法学的角度将其定义为平等民事主体之间就招标项目权益经过要约——承诺的合同签订过程；又从经济学的角度将其定义为市场经济条件下商品或劳务的一种特殊交易形式。

理论总是植根于实践并来自于实践。丰富的招标投标实践为招标投标这一新学科的“生长”提供着肥沃土壤。但纵观今天有关招标投标的论著，应该说，招标投标学还处在创建的初始阶段。一门学科的构建，一般地说，首先需要架构其体系，即这门学科应包括哪些内容？它的历史和逻辑的起点在哪里？这一起点应如何展开？其内容内在的逻辑关系如何？这也就是说，首先要架构其内容的基本逻辑框架。《招标投标概论》的编著者所要做的开创性工作，正是试图搭建起招标投标学的理论框架，这一框架以招标投标的基本概念为起点，按招标投标的一般过程来逐渐展开。

理论最终要回到实践中去指导实践，这样理论之树才会常青。招标投标的理论亦是如此，基于指导实践的需要，《招标投标概论》的编撰贯彻理论与实践相统一的原则，并侧重于对实践的描述与概括，以求对从事招标投标工作者有所指导与帮助。从事与之相关的理论研究的读者也可参考。

21世纪的今天，人类社会已进入网络经济时代，网上交易也流行起来，招标投标亦从而登上了网络平台。中国采购与招标网、中国国际招标网等网站如雨后春笋般地涌现，招标投标系统的建设和管理从而也提到了招标投标的实践面前。《招标投标概论》面对这充满生机与活力的现实，专门还安排了一章进行有关这方面的讨论与分析。

纵观全书，编著者为构建招标投标这门学科付出了大量的智慧与艰辛的劳动，并已取得了丰硕成果，我向该书编著者表示最诚挚的祝贺，并应邀写了以上的一些话。



于2006年盛夏

目 录

第一章 引 论	(1)
第一节 招标投标的产生和发展	(2)
第二节 招标投标的概念和程序	(14)
第三节 招标投标的运作原则	(27)
第二章 招标方式	(33)
第一节 招标方式的划分	(34)
第二节 公开招标和邀请招标	(35)
第三节 比选招标	(38)
第四节 竞争性谈判	(42)
第五节 BOT 模式及其招标	(54)
第三章 招标程序与准备	(67)
第一节 招标程序	(68)
第二节 招标准备	(77)
第四章 招标文件的规范	(85)
第一节 招标文件的含义和内容	(86)
第二节 招标文件的编制	(90)
第五章 工程建设招标代理	(99)
第一节 招标代理机构	(100)
第二节 招标代理机构的业务	(111)
第三节 招标代理执业人员	(116)
第六章 投标准备	(121)

第一节	投标信息的搜集	(122)
第二节	决策风险和投标策略	(130)
第三节	投标规范	(137)
第七章	投标文件的编制	(141)
第一节	投标文件的编制规范及送达	(142)
第二节	技术投标文件的编制	(147)
第三节	编制施工图预算书的依据和程序	(155)
第四节	工程量计算	(156)
第五节	工程量清单计价和预算控制价	(163)
第八章	开标、评标和中标	(173)
第一节	开标	(174)
第二节	评标程序及其基本原则	(176)
第三节	评标委员会	(183)
第四节	评标方法	(191)
第五节	中标	(201)
第九章	招标投标的法律保障和行政监督	(211)
第一节	我国招标投标的法律保障	(212)
第二节	招标投标活动的行政监督	(221)
第十章	招标投标的信息系统	(235)
第一节	信息系统及其基本原理	(236)
第二节	数据库与网站网页设计	(247)
第三节	标讯发布媒体和网站	(256)
第十一章	国外的招标投标方式	(267)
第一节	《WTO 政府采购协议》	(268)
第二节	国际金融机构的招标投标方式	(271)
第三节	国外政府采购和招标投标	(278)
参考文献		(290)
后 记		(292)

第一章

引 论

招标投标是两个相互对立而又不可分割的市场交易行为。人类社会的招标投标活动最早出现于18世纪80年代。在当代，它已成为世界范围内所广泛采用的一种大宗商品或劳务的有组织的特殊交易方式，且步入了法制化、规范化的轨道，起着优化配置资源的功能。我国《招标投标法》和《政府采购法》的颁布实施，标志着招标投标在我国经济生活中重要地位的确立。

第一节 招标投标的产生和发展

一、招标投标产生的历史原因

18世纪80年代,在英国和美国出现了人类最早的招标投标活动,并随之走向了法制化的轨道。20世纪50年代后,世界各国和国际经济组织,如世界银行,亚洲开发银行,在产品采购和工程建设上也普遍采用招标投标,并且招标投标由政府走向了民间,成为企业与企业之间产品和劳务的一种常见的交易方式。

(一) 招标投标的产生

1. 招标投标的发端

招标投标最早产生于英美政府的采购活动(商品或劳务采购)中,并逐步通过立法把招标投标这种交易形式固定下来。

英国是最早使政府采购规范化的国家。1782年,英国就设立了文具公用局,负责采购政府各部门所需物资,时隔21年后的1803年,英国政府以法令形式推行招标制,规定政府机构购买批量较大的货物以及开展较大的工程项目时,采取招标方法。此后,于1861年出台了一部联邦法案,从量上对招标作了界定,它规定超过一定金额的联邦政府采购,都必须采取公开招标的方式。

美国则是对招标投标最早立法的国家,它在1761年就颁布了《联邦采购法》,对政府购买商品和开展工程建设进行法制化的管理。1809年美国国会又通过了第一部密封招标的法律,1861年美国国会还通过立法规定密封招标制为政府授予合同的基本方式。这一方式一直延续到1984年通过采购法为止。

2. 招标投标产生的历史原因

英、美两国成为人类经济史上招标与投标活动的历史起点,有其深刻的历史原因。

(1) 英国是最早出现产业革命并成为市场经济的国家,美国独立后也逐步步入了市场经济的轨道。在市场经济条件下市场配置着资本、劳动、技术等物质资源,但由于市场自身的缺陷,公共产品,如国防、教育,服务于公众的基础设施所需的资源配置却由政府行使。随着市场经济的发展,政府提供全国性共用品和地方性共用品的职责也随之扩大,政府从而面临大宗产品的采购和公用设施建设的任务,使政府与企业的交易变为经常的频繁的活动。如何使这种交易活动规范化、法制化,就成为当时英、美政府共同面临而必须解决的课题。

(2) 政府作为行使公共权力的机构,它的资源配置权力既要遵循公开、公平、公正和诚实守信的原则,又要保护社会公共利益,确保所购买的产品和劳务的质量,提高经济效益。要使政府在购买商品和劳务过程中的行为规范,使政府权力在交易活动中不被官员们滥用,就必须找到一种能监控政府权力的制度,又能满足市场原则,优化配置资源的交易形式。政府采购中的招标、投标交易形式正是这一内在要求下的历史产物。

历史表明,招标投标活动不仅使政府的交易行为规范,堵塞官员们以权谋私的途径,在使交易行为公平公正的同时,而且又使政府手中公共财富的支配由于引入竞争机制而达到了最优化。

(二) 招标投标的发展

英、美两国的招标投标形式在 19 世纪已普遍地为欧美发达的工业化国家所采用,20 世纪中叶(第二次世界大战后)并普遍地为世界各国、国际经济组织、国际财团所认同和采用,并达到立法推行。比如 1977 年国际工程师联合会和欧洲建筑工程委员会编制的《土木工程国际通用合同条件》已广泛地运用于国际建筑工程市场,该条件即以招标承包制为基础,规定了承包过程的管理条件。

二、我国招标投标的确立和现状

早在 1902 年我国就出现了招标投标的交易形式,但科学意义上的招标投标却在时隔大半个世纪后,伴随着中国市场经济的发展才开始产生和确立。

（一）我国招标投标的确立

据史料记载，我国最早于1902年采用招标方式发包工程。其时，张之洞在创办湖北皮革厂的过程中采用了招商比价方式，选择了5家竞标商人参加开价和比价，最后，张同升以1270.1两白银的开价中标，招标方随之与他签订了以质量保证、施工工期、付款方法为主要内容的承包合同。这一事件开了中国招标投标的先河。继之1918年，汉阳铁矿的两项扩建工程也采用了公开招标。值得一提的是，1929年武汉市采办委员会曾制定招标规则，规定公有建筑或一次物料采购大于3000元以上时，均需通过招标决定承办厂商。这可看作是中国最早将招标纳入法制化轨道的第一次尝试。但这些尝试均只是昙花一现，科学意义的招标投标只有在20世纪80年代后才在中国土地上生根发芽、开花结果。

1978年党的十一届三中全会后，神州大地迎来了改革、开放的新时代，计划经济体制开始向市场经济体制转化。在建立市场经济的过程中，我国的招标投标活动经历了由外至内，由局部到整体，由试点到全国的发展过程后，于2000年1月1日正式确立。

1979年，我国土木建筑企业走出国门，参与国际建筑市场的投标竞争，它们在投标竞争中获得了承包中东、亚洲、非洲和港澳地区工程业务，取得了国际工程投标的经验与信誉。1980年，世界银行向我国提供第一笔贷款（一个大学发展项目）时，把招标承包引入了国内，它要求以国际竞争性招标方式开展其项目采购建设活动。1980年10月，国务院颁布了《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》，规定正式提出“对一些适宜于承包的生产建设项目和经营项目，可以试行招标、投标的办法。”国务院规定的出台，标志着招标投标从国外走到了国内，也标志着招标投标在国内局部的开展。

国内的局部开展招标投标表现在两个方面：

1. 部分行业率先开展招标投标

如1981年在深圳试行国内建筑业招标，1983年在武汉试行国内机电设备招标，1984年上海市成套公司、北京成套局分别采用成套设备招标形式等等。

2. 部分地区率先开展招标投标

1997年11月深圳市政府以公开招标形式采购27辆公务用车，同年

底重庆市也第一次以公开招标形式采购 65 辆公用车，此外，河北、北京、山东等省市都进行了政府采购招标投标的试点工作。

经验证明，招标投标的局部展开取得了良好的社会效益和经济效益。以政府采购招标投标为例：深圳市 1997 年的公务用车的中标成交价比市价低 7.1%，市财政资金节省额达 70 多万元；重庆市的成交价则比市财政安排的资金低 350 万元，开支节约率达 20%。统计资料显示，试点地区通过招标平均的节约率普遍为 12% ~ 15%，少数项目甚至可达 50%。若按政府采购总金额 2000 亿元、采购节约率为 10% 计算，成本可减少 200 亿元。局部展开的成功，使得招标投标得以向全国逐步推广。具体地说，自 1980 年后从基本建设项目、机械成套设备、机电设备、科技项目、项目融资、土地承包、城镇土地使用权出让到政府采购等许多政府投资及公共采购领域，都逐步推行了招标投标的制度。

招标投标的成熟和确立，集中表现为招标投标行为是否走上法制化、规范化的轨道，我国《招标投标法》和《政府采购法》的颁布和实施标志着招标投标制在国内的成熟和确立。这一确立过程，或者说立法过程，与招标、投标的实践一样，经历了循序渐进地由局部法规建设到全国的立法过程，应该说，这是一个由不成熟走向成熟的过程。

以局部（国家重点建设项目）的法规建设为例，1984 年原国家计委（现已改为国家发展和改革委员会，简称国家发改委）、原城乡建设环境保护部在制定了《建设工程招标投标暂行规定》后，1985 年又发布了《工程设计招标投标暂行办法》，经过了几年实践，1991 年 2 月，原国家计委出台了《关于加强国家重点建设项目及大型建设项目招标投标管理的通知》，1996 年 4 月和 6 月又先后发布了《关于实行建设项目法人责任制的暂行规定》和《国家重点建设项目管理办法》。这一系列行政法规对建设工程的招标投标的各个环节，各个侧面作了具体而详实的规定，使国家重点建设项目招标投标有章可循，有法可依，走向成熟。

招标投标局部成熟的累积效应最终覆盖全国，催生着各行业招标投标活动的立法时机成熟。1999 年 8 月 30 日，第九届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过了《中华人民共和国招标投标法》，2000 年 1 月 1 日正式实施；2002 年 6 月 29 日第九届全国人民代表大会常务委员会第 28 次会议又通过了《中华人民共和国政府采购法》。两个立法的颁布标志着招标投标活动在 21 世纪的中国大地上确立了法定地位。

（二）我国招标投标的现状

事实不断地证明，我国《招标投标法》颁布实施以来已取得了明显的成效。以工程建设招标投标为例：（1）不同程度地节省了工程建设投资。据工程建设招标投标稽查后的统计数据，项目通过招标投标一般节省投资10%左右。如西安绕城高速公路项目的路基及路面工程通过招标分别比概算投资节省了17.1%和16.4%。（2）提高了工程建设质量。因为通过公开招标选择的建设单位，一是资质水平较高，二是实力较强，从而能保证合同工期和工程质量。

但是，我国《招标投标法》的颁布实施毕竟才短短的数年，它被人们自觉地执行和彻底地贯彻尚有待时日。毋庸讳言，当前还存在着一些突出问题，这就是：（1）应招标而未招标的项目还占一定的比例，据稽查部门对89个应纳入招标的项目的统计，2000年至2003年，通过公开招标签订的合同共1263份，合同金额420.6亿元，分别占应招标合同的43.8%和84.3%。这就是说有占59.2%与15.7%的总金额的部分项目未按招标操作。（2）招标投标的规范程度还有待提高。稽查发现，89个项目的528批次招标投标中，不合法规的招标投标批次所占的比例依次为：发布招标公告的媒体不符合规定44.6%；自行招标未经核准41.5%；投标文件准备时间未达到《招标投标法》规定的最低要求的36.9%；评标专家组成不符合规定的29.9%；评标方法、标准与招标文件载明的不一致的18.3%；招标代理机构资质不符合要求的16.6%；开标时间与截标时间不一致的14.4%；自行招标的能力、资格不符合要求的13.7%；确定中标人程序不规范的12.0%等。

产生上述问题的原因主要在于招标投标活动中，地方和部门保护主义严重，以及地方和部门的行政干预。因此，我们要加大招标投标执法力度，加强招标投标的舆论监督，加强对应招标项目的稽查以遏制地方和部门的保护主义，从而才能卓有成效地推进招标投标真正走上法制化、规范化的轨道。

三、当代国际招标投标活动的特点

当代招标投标有四个显著特点。

（一）设立招标投标监督管理机构

政府和议会设立专门机构实施招标投标监督和管理已成为国际惯例。例如，英国议会设立有“公共支出委员会”，专门负责对各政府部门采购招标的监控；新西兰设立中央“采购部”，专门负责政府采购招标；乌干达设立“中央招标局”，专门负责招标工作；日本按 WTO 要求，设立了中央采购招标机关和地方采购招标机关等。

（二）招标投标已纳入法制化规范化的轨道

联合国、世界银行和各国政府都已通过立法将招标投标活动纳入法制化管理的范围，对不执行或违背法制化管理的行为一律按违法行为进行处置，使招标投标活动的全过程都处于法律的监督之下。例如，韩国的建设产业基本法规定：在招标投标中如有串通，串通者一律受罚；同时还规定违背该法者，处五年以下有期徒刑和 5000 万韩元以下罚金。

与此同时，联合国、世界银行和各国政府均制定了一系列招标投标制度。例如美国的招标制度，作业标准化制度、供应商资格评审制度和交货追查制度等制度。又如联合国、WTO、欧盟等制订了强制公开招标的制度。这些制度对招标主体、招标信息的发布、招标方式、投标人资格及审查、评标、中标标准、合同签订和履行作了具体而详细的规定，它的颁布和执行使招标投标有章可循，走向规范，利于操作。

（三）坚守“三公”及诚信原则

“三公”即公开、公平、公正原则，诚信即诚实守信用的原则。

实践证明，联合国、世界银行和各国政府均要求招标投标活动的全过程在“阳光下”展开，严禁暗箱操作，以贯彻市场经济所要求的公开、公平、公正和诚实守信用的原则。所谓公开，指招标投标的全过程的每一阶段的活动都要公布，即招标信息、开标程序、评标标准和程序、中标结果要公开。所谓公平、公正，要求招标方对投标人一视同仁，不得有高低亲疏之分。所谓诚实守信用，则要求招标方、投标方不得有哄骗欺诈及背叛的行为。

（四）竞争原则

市场优化配置资源的功能是通过竞争来实现的。招标投标活动必须贯

彻竞争原则。这具体体现在世界各国和国际组织对投标参与者的数量规定上，通行的规定是参与投标的法人或自然人不得低于3人，以创造竞争环境。近年来还表现在中标标准的规定上，比如世界银行规定了最低价的中标标准。

四、招标投标的经济学分析

招标投标自产生以来已有200余年的历史，它的实践和发展充分证明，招标投标制促进着资源的优化配置。政府采购商品或劳务的招标制，提高着政府手中的公共财产资源的利用度和效率，企业采用招标制降低了企业的成本，提高了生产和供应的能力和效率。这两者的结合，促使社会能更好地利用资源满足社会的需要。招标投标制之所以能提高资源的优化配置程度，就在于它的推行能够降低交易成本，促进供给的竞争，形成有利于需求的竞争价格机制。

（一）降低交易成本

为实现产品或劳务的交换所发生的费用称为交易成本。概括地说，交易成本包括：（1）决策成本。决策成本是指决定是否生产、销售，是否购买所产生的费用。（2）信息成本。信息成本是指购买者搜寻所购买的商品或劳务的品种、质量、规格、厂商等等供给信息的费用，供给者搜寻所要购买的商品或劳务的品种、规格、包装、数量等需求信息的费用。（3）讨价还价成本。讨价还价成本是指商品或劳务交换过程中用在谈判上的时间和费用。（4）法律成本。法律成本是指为保证供求双方的合法利益所必要的监督费用。如消费者为保护自身的合法利益所产生的诉讼费用，供求双方达成交易的契约费用等等。实践证明，招标投标制能在一定程度上降低上述四类成本。

按照招标程序，招标人应首先通过大众传媒发布招标公告，公开交易标的物 and 交易条件，这一方面会缩短供求双方的决策过程，减少决策费用；另一方面，也缩短了谈判过程、减少了谈判费用。招标人还应根据招标项目的特点和需要编制招标文件，按照我国《招标投标法》第十九条规定：“招标文件应当包括招标项目的技术要求，对招标人资格审查的标准，投标报价要求和评标标准等所有实质性要求。”这样，由于招标文件对交