

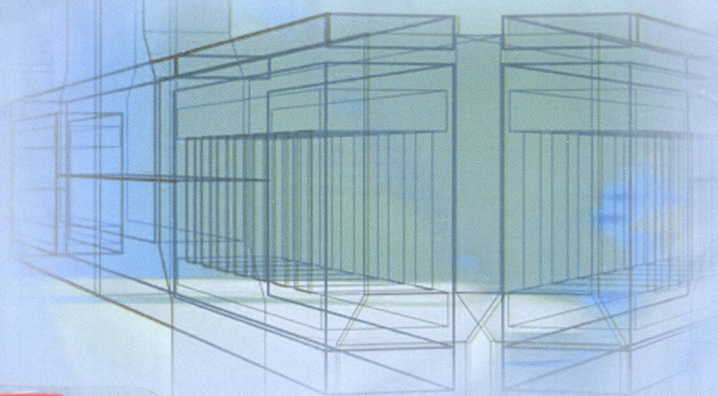


全国高等院校水利水电类精品规划教材

ZHAOBIAO TOUBIAO YU HETONG GUANLI

招标投标与合同管理

主编 聂相田 孟凡玲 刘英杰 彭 斌



黄河水利出版社

全国高等院校水利水电类精品规划教材

招标投标与合同管理

聂相田 孟凡玲 刘英杰 彭 斌 主编

黄河水利出版社

· 郑 州 ·

内 容 提 要

本书依据《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国合同法》以及国家有关部门最新颁布的招标投标及合同管理方面的法律、法规和规定,并参考有关国际组织制定的招标投标相关指南、导则等,全面讲述了工程建设领域的招标投标与合同管理的理论、方法和实践。主要内容包括:招标采购制度概述、国际组织招标基本规则、招标投标基础知识、工程施工招标投标、服务项目和货物采购招标投标、外商特许权项目招标投标、合同的法律基础、合同文件和标准合同条件、工程施工质量、工程施工进度、工程计量与支付、施工合同变更、施工索赔、工程担保与工程保险、工程勘察设计合同管理和建设监理合同管理。

本书可作为本科相关专业招标投标与合同管理课程的教材,同时可供从事招标投标与合同管理人员参考。

363399

图书在版编目(CIP)数据

招标投标与合同管理/聂相田等主编. —郑州:黄河水利出版社,2012.7

全国高等院校水利水电类精品规划教材

ISBN 978-7-80734-656-2

I. ①招… II. ①聂… III. ①建筑工程-招标-高等学校-教材②建筑工程-投标-高等学校-教材③建筑工程-合同-管理-高等学校-教材 IV. ①TU723

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 085144 号

出版社:黄河水利出版社

地址:河南省郑州市顺河路黄委会综合楼 14 层 邮政编码:450003

发行单位:黄河水利出版社

发行部电话:0371-66026940、66020550、66028024、66022620(传真)

E-mail:hhsclbs@126.com

承印单位:黄河水利委员会印刷厂

开本:787 mm × 1 092 mm 1/16

印张:16.5

字数:380 千字

版次:2012 年 7 月第 1 版

印数:1—3 100

印次:2012 年 7 月第 1 次印刷

定价:32.00 元

出版者的话

近年来,随着我国对基础设施建设投入的加大,水利水电工程建设也迎来了前所未有的黄金时间。截至2006年,全国已建成堤防28.08万公里,各类水库85 849座,2006年水利工程在建项目4 614个,在建项目投资总规模达6 121亿元(《2006年全国水利发展统计公报》)。水利水电工程的大规模建设对设计、施工、运行管理等水利水电专业人才的需求也更为迫切,如何更好地培养适应现今水利水电事业发展的优秀人才,成为水利水电专业院校共同面临的课题。作为水利水电行业的专业性科技出版社,我社长期关注水利水电学科的建设与发展,并积极组织水利水电类专著与教材的出版。

在对水利水电类本科层次教材的深入了解中,我们发现,以应用型本科教学为主的众多水利水电类专业院校普遍缺乏一套完整构建在校本科生专业知识体系又兼顾实践工作能力的教材。在广泛调研与充分征求各课程主讲老师意见的基础上,按照高等学校水利学科专业教学指导委员会对教材建设的指导精神与要求,并结合教育部实施的多层次建设、打造精品教材的出版战略,我社组织编写了本系列“全国高等院校水利水电类精品规划教材”。

此次规划教材的特点是:

- (1)以培养水利水电类应用型人才为目标,充分重视实践教学环节。
- (2)在依据现有的专业规范和课程教学大纲的前提下,突出特色,力求创新。
- (3)紧扣现行的行业规范与标准。
- (4)基本理论与工程实例相结合,易于学生接受与理解。

本系列教材除了涵盖传统专业基础课及专业课外,还补充了多个新开课程的教材,以便于学生扩充知识与技能,填补课堂无合适教材可用的空缺。同时,部分教材由工程技术人员或有工程设计施工从业经历的老师参与编写,也是此次规划教材的创新。

本系列教材的编写与出版得到了全国21所高等院校的鼎力支持,特别是三峡大学党委书记刘德富教授和华北水利水电学院副院长刘汉东教授对系列教材的编写与出版给予了精心指导,有效保证了教材出版的整体水平与质量。在此对推进此次规划教材编写与出版的各院校领导和参编老师致以最诚挚的谢意,是他们在编审过程中的无私奉献与辛勤工作,才使得教材能够按计划出版。

“十年树木,百年树人”,人才的培养需要教育者长期坚持不懈的努力,同样,好的教材也需要经过千锤百炼才能流传百世。本系列教材的出版只是我们打造精品专业教材的开始,希望各院校在对这些教材的使用过程中,提出改进意见与建议,以便日后再版时不断改正与完善。

黄河水利出版社

全国高等院校水利水电类精品规划教材

编 审 委 员 会

主 任：	三峡大学	刘德富	华北水利水电学院	刘汉东
副主任：	西安理工大学	黄 强	郑州大学	吴泽宁
	云南农业大学	文 俊	长春工程学院	左战军
委 员：	西安理工大学	姚李孝	西北农林科技大学	辛全才
	扬州大学	程吉林	三峡大学	田 斌
	华北水利水电学院	孙明权	长沙理工大学	樊鸣放
	重庆交通大学	许光祥	河北农业大学	杨路华
	沈阳农业大学	迟道才	河北工程大学	丁光彬
	山东农业大学	刘福胜	黑龙江大学	于雪峰
	新疆农业大学	侍克斌	内蒙古农业大学	刘廷玺
	三峡大学	张京穗	华北水利水电学院	张 丽
	沈阳农业大学	杨国范	南昌工程学院	陈春柏
	长春工程学院	尹志刚	昆明理工大学	王海军
	南昌大学	刘成林	西华大学	赖喜德

前 言

近年来,我国工程建设规模不断扩大,管理水平不断提高,招标投标和合同管理对于约束交易者行为、创造公平竞争的市场环境、保障资金有效使用以及实现工程控制目标起到了积极的作用。随着招标投标和合同管理制度的不断完善,以及招标投标和合同管理实践的不断深入,出现了许多新的知识点。为了使相关专业人员系统掌握招标投标和合同管理知识,特编写了本书。

本书在编写的过程中遵循以下三个基本的原则:

(1)注重理论与实践相结合的原则,这部分内容是招标投标和合同管理的理论基础。本书在讲解基本理论的同时,针对不同的招标标的、专业,列举事例进行解释与说明,使学生通过本书的学习,既理解基本理论,又具有实际操作能力。

(2)法律法规的符合性。本书编写不仅以《中华人民共和国招标投标法》和《中华人民共和国合同法》为基本依据,而且更重视与新颁布法律、法规和示范文本相适应原则,根据我国新颁布的《招标投标法实施条例》(2012年2月1日实施)、《标准施工招标文件》(2008年5月1日颁布实施)、《水利水电工程标准文件》(2010年2月1日实施)更新编写了相关内容。

(3)国内外相结合原则。本书除了对我国相关招标投标和合同管理的法律、法规、规章和示范性文本进行了讲解,还对国际上推荐使用的指南、导则、示范性文本进行了介绍,如《关于货物、工程和服务采购示范法》、《政府采购协议》、《欧盟采购指令》、《世界银行采购指南》、《FIDIC 合同条件》等。

本书由聂相田、孟凡玲、刘英杰、彭斌担任主编。具体编写分工为:第一章~第六章由孟凡玲编写,第七章、第八章由聂相田编写,第九章~第十二章、第十四章由刘英杰编写,第十三章、第十五章由彭斌编写。全书由聂相田统稿。

本书编写中参考和引用了参考文献中的某些内容,谨向这些文献的作者致以衷心的感谢。由于作者水平有限,不足之处在所难免,敬请广大读者批评指正,提出宝贵意见。

作 者

2012年6月

目 录

出版者的话

前 言

第一章 招标采购制度概述	(1)
第一节 招标采购制度的起源与发展	(1)
第二节 我国招标投标制度的建立	(3)
第二章 国际组织招标基本规则	(8)
第一节 货物、工程和服务采购示范法	(8)
第二节 世界贸易组织的政府采购协议	(11)
第三节 欧盟采购指令	(17)
第四节 世界银行采购指南	(20)
第三章 招标投标基础知识	(27)
第一节 招标的适用范围	(27)
第二节 招标方式和招标程序	(32)
第三节 招标组织	(36)
第四章 工程施工招标投标	(41)
第一节 工程施工招准备	(41)
第二节 工程施工招标	(54)
第三节 工程施工投标	(57)
第四节 工程施工开标、评标、中标和合同签订	(62)
第五章 服务项目和货物采购招标投标	(69)
第一节 服务项目招标投标概述	(69)
第二节 勘察设计招标投标	(73)
第三节 建设监理招标投标	(77)
第四节 货物采购招标投标	(79)
第六章 外商特许权项目招标投标	(94)
第一节 外商特许权项目概述	(94)
第二节 特许权项目招标的基本原则	(97)
第三节 特许权项目的招标程序	(99)
第七章 合同的法律基础	(106)
第一节 合同与合同法	(106)
第二节 合同的订立	(112)
第三节 合同的效力	(118)
第四节 合同的履行	(121)

第五节 合同的变更、转让和终止	(126)
第六节 合同的违约责任	(130)
第七节 合同争议的解决方式	(133)
第八章 合同文件和标准合同条件	(141)
第一节 合同文件	(141)
第二节 标准合同条件简介	(150)
第九章 工程施工质量	(157)
第一节 合同当事人的工程质量权利与义务	(157)
第二节 材料与工程设备质量控制	(157)
第三节 工程质量检验与控制	(162)
第四节 工程验收与保修	(168)
第十章 工程施工进度	(172)
第一节 开工与完工	(172)
第二节 合同当事人进度控制的权利与义务	(174)
第三节 施工进度计划与控制	(175)
第四节 施工暂停管理	(182)
第十一章 工程计量与支付	(185)
第一节 工程计量与计价	(185)
第二节 工程进度款支付管理	(189)
第三节 价格调整	(193)
第四节 解除合同后的结算	(200)
第十二章 施工合同变更	(202)
第一节 变更的概念	(202)
第二节 变更管理程序	(203)
第十三章 施工索赔	(210)
第一节 索赔的概念	(210)
第二节 索赔管理程序	(217)
第三节 工期索赔	(224)
第四节 费用索赔	(228)
第十四章 工程担保与工程保险	(235)
第一节 工程担保	(235)
第二节 风险与保险	(243)
第十五章 工程勘察设计合同管理和建设监理合同管理	(248)
第一节 工程勘察设计合同管理	(248)
第二节 建设监理合同管理	(250)
参考文献	(255)

第一章 招标采购制度概述

招标是一种竞争性的市场采购方式,即招标人事先提出货物、工程或服务采购的条件和要求,通过公告或邀请等形式,招引或邀请具有能力的潜在投标人参与投标竞争,通过一定的招标程序,从所有的投标人中择优选择合格的中标者的采购活动。

招标是商品经济高度发展的产物。商品经济的发展,带来了大宗商品交易,交易市场的竞争便产生了招标采购方式。

第一节 招标采购制度的起源与发展

一、招标采购制度的起源

招标采购制度最早形成于 18 世纪末和 19 世纪初的西方自由资本主义国家,它是政府采购制度的产物。西方国家首先进入资本主义社会,在工业化之前的资本主义市场经济称为近代市场经济(也叫自由市场经济)。在近代市场经济的早期,市场交易主要是私人采购。私人采购使用的是自己的钱,自然会精打细算。到了后期,随着社会工业化的深入,逐渐出现了政府采购,且随着工业化的加强,政府采购的范围和数量也在不断加大。由于政府采购使用的是纳税人的钱,不是采购人自己掏腰包,经常会出现浪费现象;更为严重的是,在采购过程中极易出现贪污腐败现象。鉴于此,政府对招标腐败现象加以治理,从而产生了政府采购制度。

18 世纪末期,英国政府办公人员在购买公共文具时,出现了严重的贪污腐败现象。对此,英国政府在 1782 年首先设立文具公用局,作为特别负责政府部门所需办公用品招标采购的机构。该局以后发展为物资供应部,专门采购政府各部门所需物资。

美国在南北战争期间,其预算的 60%~80% 用于购买军用物资,而在军需采购过程中,也出现了严重的贪污腐败现象。对此,北方政府也采取了招标比价的方法来规范军需采购。美国联邦政府民用部门的招标采购历史可以追溯到 1792 年,当时有关政府采购的第一部法律将为联邦政府采购供应品的责任赋予美国首任财政部长亚历山大·汉弥尔顿。之后,美国不断完善其政府采购立法:1861 年制定的一项法案要求每一项采购至少要有三个投标人;1868 年国会又通过立法确立公开开标和公开授予合同的程序;1947 年,国会通过武装部队采购法确立了国防采购的方法和程序,并将军事采购的责任赋予国防部的后勤局,在军事国防领域内实现了集中政府采购;1949 年美国国会通过联邦财产与行政服务法(Federal Property and Administrative Service Act),该法为联邦服务总署(General Services Administration, GSA)提供了统一的采购政策和方法,并确立了 GSA 为联邦政府的绝大多数民用部门组织集中采购的权利。所以,自 1949 年起,美国确立了集中采购的管理体制。直到今天, GSA 仍然保留着为联邦政府的民用部门集中采购的责任。

虽然招标采购制度起源于近代市场经济时期,但完整意义上的招标采购制度是现代市场经济发展的产物。在近代市场经济阶段,市场经济国家信奉“看不见的手”原理,政府基本上不参与、不干预国民经济活动,政府直接承担的公共工程和物资采购十分有限。因此,政府采购市场并不发达和完善。在现代市场经济阶段,市场经济国家的政府广泛运用经济手段和法律手段干预国民经济活动,重要手段之一就是政府通过财政收入和财政支出兴办公用事业。这样,政府采购制度就大范围地发展起来了。

二、国际政府采购制度的形成

国际政府采购制度的形成是伴随着国际贸易一体化的进程而来的,其目的是限制歧视性政府采购。在1946年起草关税与贸易总协定时,并未包括政府采购问题。但是,随着国际贸易的发展,政府采购的规模越来越大,每年政府采购金额达数千亿美元,占国际贸易总额的10%以上。同时,在政府采购中的歧视性做法也越来越明显,逐渐成为了国际贸易的一个严重障碍。于是,在1976年的东京回合上,成立了专门小组,讨论政府采购问题。1979年东京多边贸易谈判在日内瓦签订了《政府采购协议》(简称《协议》)。该协议的形成,标志着国际政府采购制度的初步形成。除此之外,一些国际性或地区性经济组织为消除贸易障碍,也相继建立了政府采购制度。

为了实现在欧共体范围内消除贸易壁垒,促进货物、资本和人员的自由流动这一欧共体条约目标,欧共体早在1966年就在其欧共体条约中对政府采购作出了专门规定。后来欧盟在该条约的指导下,相继颁布了关于公共采购各领域的“委员会指令”(简称《指令》),构成了独具特色的公共采购法律体系。在这个体系中,有四部指令是关于政府采购的实体性法律;有两部是程序性的法律。前四部分别是1992年颁布的关于协调授予公共服务合同程序的指令和1993年颁布的关于协调授予公共供应品合同程序的指令、关于协调授予公共工程合同程序的指令,以及关于协调水、能源、交通运输和电信部门采购程序的指令;后两部分别是1989年颁布的关于协调有关对公共供应品合同和公共工程合同授予审查程序的法律、规则和行政条款的指令及1992年颁布的关于协调有关水、能源、交通运输和电信部门采购程序执行共同体规则的法律、规则和行政条款的指令。这六部指令是适用于欧共体范围内的公共采购的主要规则,欧共体通过这六部指令建立了其范围内的国际政府采购制度。

世界银行为了保证其贷款资金的有效利用和管理借款国的政府采购行为,于1985年颁布了以强化对招标采购的严密监管而著称的《国际复兴开发银行贷款和国际开发协会信贷采购指南》(简称《指南》),并且采取了一系列监管措施,从而在世界银行成员国范围内大大促进了政府采购的实践工作,越来越多的人认识到完善的政府采购制度对促进公共资金的有效利用、对一国经济的发展,以及对树立廉洁、公正的政府形象的重要意义。

联合国国际贸易法委员会自1966年成立以来,一直致力于通过制定国际协定或示范法等基本法律的形式促进国际贸易法律的规范化和统一化。采购法律由于涉及各国的民事、刑事法律规定,文化传统,以及国家的对外贸易政策,很难达成一致。因此,为了促进各国政府采购立法的统一和帮助正在进行政府采购立法的国家建立一个经济有效的政府采购法律体系和运行制度,1994年,在其第27届年会上通过了《关于货物、工程和服务采

购示范法》(简称《示范法》)

目前,《协议》、《指令》、《指南》和《示范法》这四部国际政府采购规则代表了国际政府采购的标准规范。其具体内容将在第二章中介绍。

第二节 我国招标投标制度的建立

一、我国招标投标制的产生

1980年10月17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。1981年,吉林省吉林市和深圳特区率先试行工程招标投标,并取得了良好效果。这个尝试在全国起到了示范作用,并揭开了我国招标投标的新篇章。此后,随着改革开放形势的发展和市场机制的不断完善,我国在基本建设项目、机械成套设备、进口机电设备、科技项目、项目融资、土地承包、城镇土地使用权出让、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制度。

(一) 工程招标

20世纪80年代初,我国率先在工程建设领域推行招标投标制,作为基本建设管理体制改革的突破口,从此拉开了我国招标投标制度全面推广和发展的序幕。

1983年6月7日,原城乡建设部印发了《建筑安装工程招标投标试行办法》,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,持有营业执照的国营建筑企业和集体所有制施工单位,均可通过投标,承揽任务”。这是建设工程招标投标的第一个部门规章,也是我国第一个对招标投标作出较详尽规定的办法。

1984年,原国家计委会同有关部门联合发布了《建设工程招标投标暂行规定》,此后又发布了《工程设计招标投标暂行办法》(1985年6月)、《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》(1991年2月)等,提出:建设项目的设计、设备采购、施工除有特殊情况不宜招标外(要提前报经国家计委备案),都要创造条件实行招标投标;可根据工程的性质、规模、复杂程度及其他客观条件,分别采取公开招标、邀请招标和议标等方式。

1992年12月30日,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,除某些不适宜招标投标的特殊工程外,均应按照本办法,实行招标投标”。

在原国家计委颁发的《关于实行建设项目法人责任制的暂行规定》(1996年4月)、《国家重点建设项目建设管理办法》(1996年6月)以及有关部门的有关招标投标规定中,也都对建设项目招标投标的有关程序及实体问题作出了规定。

1997年,原国家计委在总结实践经验的基础上,为加强重点建设项目的管理,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》,提出建设项目主体工程的设计、建筑安装、监理、主要设备和材料供应、工程总承包单位以及招标代理机构,除有特

特殊情况或要求外,都应实行招标投标;并强调在条件允许下,建设项目及其项目法人的确定、不涉及特定地区或不受资源限制的项目建设地点的选定、项目前期评估咨询单位的确定,也应当通过招标投标进行。

在这些国家和地方性法规出台后,不少地方还制定了与之配套的规章和规范性文件,包括招标代理、招标申报、招标文件及标底管理审查,开标、评标、定标等方面的管理规定,规范招标投标管理。

(二) 机电设备招标

1. 进口机电设备招标

我国的机电设备招标投标是随着改革开放逐步发展起来的。1985年,为了深化流通体制改革,改革机电设备进口管理工作,国务院决定开展机电设备招标工作,并批准成立了中国机电设备招标中心。1985~2000年间,全国机电设备招标系统进行了1万多个项目的招标,进口设备招标150多亿美元,平均节汇率在10%以上,国内设备招标50多亿元,平均节资率15%以上,取得了较好的经济效益和社会效益,为改革开放和经济建设发挥了重要作用。

我国进口机电设备招标工作的发展,大致经历了三个发展阶段。

第一阶段是起步阶段。1985年中国机电设备招标中心成立后,一边着手制订招标工作的制度办法,一边批准组建了北京、上海、天津、广州、武汉、西安、重庆、沈阳八个中心城市招标机构,并选择一些合适的项目,参照世界银行等国际上的经验和采购程序,结合中国的国情,在招标的程序和效果方面进行试点,积累了一些基本经验。

第二阶段是全面推广阶段。这个阶段从1987年开始,提出了以下要求:凡国内建设项目需要进口的机电设备,必须先委托中国机电设备招标中心下属的招标机构在中国境内进行公开招标;凡国内制造企业能够中标制造供货的,就不再批准进口;国内不能中标的,可以批准进口。

第三阶段是开展国际招标阶段。随着我国改革开放的进一步深入,我国在改革关税、进口管理等方面采取了一系列重大举措,明确要求机电设备招标要按国际惯例办事。从1992年开始,中国机电设备招标中心带领各地招标机构逐步转向国际招标。即对用户所需进口的机电设备进行公开的国际招标,公平对待国内外投标者,优者中标。

1994年,我国对进口体制进行重大改革,除大幅度降低关税外,还对非关税制度进行了重大改革,将机电产品管理分为三大类:第一类是实行配额管理的机电产品;第二类是实行招标的特定机电产品;第三类是自动登记进口机电产品。对特定机电产品,由国家指定的28家专职机构进行招标。

我国机电设备招标工作经过多年的发展,已经初步走向成熟,建立了比较完善的制度办法。1986年制定了《申请进口机电产品国内招标投标管理暂行办法》,1987年又作了补充规定。1993年发布了《机电产品招标投标指南》,明确了招标需遵循的原则、基本程序,提出了招标投标在与国际惯例相衔接中的指导意见。1996年11月,国家经贸委颁布了《机电产品招标投标管理办法》和《机电产品招标机构资格管理暂行办法》。

2. 机械成套设备招标

改革开放以前,我国建设项目的成套设备供应实行计划分配制。改革开放以后,招标

投标在设备成套供应中占据越来越重要的地位。

我国成套设备招标投标工作经历了三个发展阶段:

(1)起步阶段。我国建设项目成套设备招标投标工作起步于1984年。当时,上海市成套公司为上海益民啤酒厂及浦东煤气厂一期工程组织设备成套;北京成套局为华东啤酒厂组织设备成套。两家成套公司都借鉴世界银行设备招标的做法,采取了打破地区、部门以及军工和民用的界限,进行了招标择优选择,取得了很好的效益。为此,原物资部成套管理局立即在成套系统推广了上海、北京的招标经验。

(2)组织推行阶段。为了加强对招标工作的管理和指导,进一步推动成套系统的招标工作,1987年4月原物资部成套管理局正式成立了招标管理机构,1987年编印了《建设项目设备招标实例选》,1985年召开了成套系统招标研讨会,1990年与中国机电招标中心共同召开了全国招标发展研讨会,1990年编印了《成套项目招标技术资料汇编》并建立了适应当时实际需要的招标管理程序,该年还完成了“成套设备推行招标竞争机制的系统研究和设计”课题。所有这些,都为完善成套设备招标投标工作做了很好的准备。

(3)完善提高阶段。多年来的招标实践证明,要进一步推行成套设备招标,提高招标工作的管理水平,必须加强政策法规研究,加强制度化、规范化建设,进一步理顺并创造有利于推行招标的外部条件,建立有利于推行招标的内部机制。

(三) 科技项目招标

长期以来,我国的科研项目主要是依靠计划和行政手段进行管理与调整的。从科研课题的确定到研究开发,直至试验、生产,都由国家指令性计划安排。国家用于发展科技事业特别是科研项目的经费,主要来源于拨款,并且通过计划方式来确定经费的投向和分配。

目前,政府对科技的投入,仍在整个科技投入中占有相当大的比例。1995年,国家科技投入中央财政拨款额为300多亿元;国家科技攻关计划,由国家科委负责部分的财政拨款额,“八五”期间约为14亿元,“九五”期间计划拨款23亿~25亿元。此外,国务院其他主管部门、军工科研管理部门、地方各级人民政府、国有企事业单位等,也对科研项目的研究开发活动投入了大量的资金。如何更好地使用好这些科技投入,以最低的投入获得最优的成果,促进科技进步,就成为科技招标投标工作的重要任务。

1996年4月,国家科委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。这一招标活动所产生的影响及意义已超出了项目本身,不仅在我国科技界产生了积极的反响,而且也为我国进一步推动科技计划项目实行招标制奠定了实践基础。

二、我国的招标投标法律法规建设

招标投标在我国虽然起步较晚,但随着改革开放的不断深入,商品经济的迅速发展,招标投标的普及面不断扩大,招标投标的法律法规建设进展也很快。

从1983年到2000年近20年的实践看,招标采购方式对于约束交易者行为,创造公平竞争的市场环境,保障国有资金有效使用,起了积极的作用。但是,招标投标活动中也存在许多突出的问题,主要是招标投标推行的力度不够;程序不规范、做法不统一;搞假招

标甚至搞钱权交易等腐败现象比较严重;政企不分,行政干预过多,搞地方和部门保护等。这些问题亟待通过立法进行解决。因此,制定招标投标法,推行招标投标制度,规范招标投标行为,十分必要。与此同时,经过多年的实践,积累了不少经验,也具备了立法基础和条件。基于此,第八届全国人民代表大会常务委员会和第九届全国人民代表大会常务委员会均将招标投标法列入一类立法规划,并委托原国家计委牵头于1994年6月开始了起草工作。

1999年8月30日,经过第九届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议审议,通过《中华人民共和国招标投标法》(简称《招标投标法》),并于8月30日以中华人民共和国主席令第21号发布,自2000年1月1日起施行。

《招标投标法》是规范市场主体行为的重要法律之一,是招标投标法律体系中的基本法律。它的制定与颁布,是我国经济生活中的一件大事,也是我国政府及公共采购市场的管理逐步走上法制化轨道的重要里程碑。国家通过法律手段推行招标投标制度,要求对基础设施、公用事业以及使用国有资金投资和国家融资的工程建设项目,对勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等的采购,达到国家规定的规模标准,必须进行招标。

《招标投标法》的颁布和实施,是我国公共领域交易方式改革的一项重大举措。

为了规范政府采购当事人的采购行为,第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议于2002年6月29日通过并颁布了《中华人民共和国政府采购法》(简称《政府采购法》),自2003年1月1日起开始施行。

在招标投标法颁布后,根据行业 and 专业的区别及其他要求,国务院各部委又相继颁布了一系列规章文件,如:

(1)《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》(2000年5月3日,国办发[2000]34号)。

(2)《工程建设项目招标范围和规模标准规定》(2000年5月1日,国家发展计划委员会令第3号)。

(3)《招标公告发布暂行办法》(2000年7月1日,国家发展计划委员会令第4号)。

(4)《工程建设项目自行招标办法》(2000年7月1日,国家发展计划委员会令第5号)。

(5)《建设项目可行性研究报告增加招标内容以及核准招标事项暂行规定》(2001年6月18日,国家发展计划委员会令第3号)。

(6)《评标委员会和评标方法暂行规定》(2001年7月5日,国家发展计划委员会、国家经济贸易委员会、建设部、铁道部、交通部、信息产业部、水利部令第12号)。

(7)《工程建设项目施工招标投标办法》(2003年5月1日,国家发展计划委员会、建设部、铁道部、交通部、信息产业部、水利部、民用航空总局、国家广电总局令第30号)。

(8)《工程建设项目勘察设计招标投标办法》(2003年8月1日,国家发展计划委员会、建设部、铁道部、交通部、信息产业部、水利部、民用航空总局、国家广电总局令第2号)。

(9)《水利工程建设项目招标投标管理规定》(2001年10月29日,水利部令第14

号)。

(10)《水利工程项目重要设备材料采购招标投标管理办法》(2002年12月25日,水建管[2002]第585号)。

(11)《水利工程项目监理招标投标管理办法》(2002年12月25日,水建管[2002]第587号)。

在招标实践总结和制度建设积累的基础上,国务院于2011年12月20日颁布了《中华人民共和国招标投标法实施条例》,自2012年2月1日起施行。

第二章 国际组织招标基本规则

随着国际贸易的发展,政府采购的规模越来越大。于是,以规范各国的政府采购行为、促进各国间政府采购市场开放为目标的国际政府采购制度也逐步建立起来。其中,最为典型和最有影响的是联合国贸易法委员会制定的《关于货物、工程和服务采购示范法》、世界贸易组织的《政府采购协议》、欧盟制定的六个采购指令以及世界银行颁布的《国际复兴开发银行贷款和国际开发协会信贷采购指南》。可以说,这四部国际政府采购规则代表了政府采购的国际标准规范。

第一节 货物、工程和服务采购示范法

《关于货物、工程和服务采购示范法》是联合国贸易法委员会 1994 年在其第 27 届会议上通过的。联合国贸易法委员会是联合国大会的一个政府间机构,是联合国大会为促进协调和统一国际贸易立法、消除因贸易法差异而对国际贸易造成不必要的障碍而于 1967 年设立的。其职能主要是制定法律文件,以促进国际贸易和援助那些试图改革其国际贸易立法的国家。在某些情况下,其所制定的法律文件经过一定的程序成为了国际公约(如《联合国国际货物销售合同公约》、《海上货物运输公约》),有的则成为示范法并被那些进行国内立法的国家效仿(如《关于货物、工程和服务采购示范法》、《联合国贸易法委员会国际商事仲裁示范法》)。

鉴于政府采购行为的重要性和各国立法上的差异,联合国贸易法委员会在 1986 年第 19 届会议上决定进行采购立法工作。由于认识到服务采购在某些方面与货物或工程的采购不同,委员会决定先起草货物和工程采购示范法,并于 1993 年 7 月 5 日至 23 日在维也纳召开的第 26 届会议上通过。一年后,又在 1994 年 5 月 31 日于纽约召开的第 27 届会议上将服务采购的内容纳入其中,讨论通过了《关于货物、工程和服务采购示范法》。

一、《示范法》的宗旨与目标

在《示范法》的序言中,规定政府采购行为应促进下述目标的实现:

- (1) 尽量节省开支和提高效率,促进和鼓励供应商及承包商参与采购过程尤其是在适当情况下促进和鼓励无论任何国籍的供应商及承包商的参与,从而促进国际贸易;
- (2) 促进供应商及承包商为供应拟采购的货物、工程和服务进行竞争;
- (3) 给予所有供应商及承包商以公平和平等的待遇;
- (4) 促使采购过程公正、公平,提高公众对采购过程的信任;
- (5) 促使采购过程具有透明度。

这些规定的目的一方面是使颁布国创造必要的环境,使公众相信政府部门必然以一种廉洁和负责的态度对待公共采购资金,另一方面也使意图得到政府采购合同的供应商

及承包商有信心得到公平对待。

二、《示范法》的适用范围

《示范法》第1条规定了适用范围:“本法适用于采购实体进行的所有采购”,但不适用于涉及国防或国家安全的采购以及颁布国列明排除在外的其他类型的采购。此外,如果颁布国所承担的国际义务(如与多边或双边援助机构订立贷款或捐赠协议,其中对资金使用有特殊要求;或区域经济一体化组织的采购指示)对采购有特殊要求的,也可不适用《示范法》。

三、采购方法与适用条件

《示范法》第二章规定了各种采购方法及其适用条件。鉴于招标被普遍认为能最有效地促进竞争、节约费用和提高效率,因此第18条规定:凡采购货物或工程均应通过招标程序进行,只有在特定条件下才可使用限制性招标、两阶段招标、邀请报价、邀请建议书、竞争性谈判、单一来源采购等方式;服务采购应采用《示范法》第四章规定的征求建议书等方式进行,除非采购实体认为可以拟定详细的技术规格而且考虑到拟采购项目的性质,采用招标程序或采用两阶段招标、邀请建议书、竞争性谈判等方式更为适当。

四、招标程序

(一) 招标

(1) 采购实体应在本国的官方公报或其他官方出版物上刊登投标邀请书或资格预审邀请书。

(2) 采购实体根据投标邀请书的规定向供应商或承包商提供招标文件,已进行资格预审程序的,应向预审合格的供应商或承包商提供招标文件。

(3) 供应商或承包商可在投标截止日期前一段合理时间内要求采购实体澄清招标文件。采购实体可以在投标截止日前的任何时候,主动或根据供应商或承包商的澄清要求对招标文件进行修改,但必须迅速分发给所有招标文件的购买者。

(二) 投标

(1) 在采购实体对招标文件进行澄清、修改,或某几个供应商或承包商因无法控制的原因不能在截止日期前提交投标书,采购实体可以决定在提交投标书截止日期前展延截止日期。

(2) 采购实体如果要求投标者提供投标担保,则此种要求应适用所有投标者,且必须在招标文件中具体说明担保的形式和条件。

(三) 评标、定标

(1) 采购实体应在招标文件中规定的投标截止日期、在招标文件中规定的地点,按招标文件规定的程序开标。

(2) 为有助于评标,采购实体可要求供应商或承包商对其投标书作出澄清,但澄清者不得改变投标书中的价格等实质事项,或为了使不符合要求的投标成为符合要求的投标而作出变动。