

建设工程与房地产业法律实务丛书

Gongchengzhaobiaotoubiao
Anlipingxi Ji Falüshiwu

工程招标投标案例评析 及法律实务

朱建元 主编



知识产权出版社

最新！

建设工程与房地产业法律实务丛书

工程招标投标案例评析 及法律实务

主 编 朱建元

知识产权出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

工程招标投标案例评析及法律实务/朱建元主编.北京:知识产权出版社,2004.2

ISBN 7-80011-897-5

I. 工… II. 朱… III. ①基本建设项目—招标—案例—分析②基本建设项目—投标—案例—分析 IV. D912.29

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 124866 号

本书的所有版权受到保护,未经出版者书面许可,任何人不得以任何方式和方法复制抄袭本书的任何部分,违者皆须承担全部民事责任及刑事责任。

建设工程与房地产业法律实务丛书

工程招标投标案例评析及法律实务

主 编:朱建元

责任编辑:陆彩云

文字编辑:唐学贵 责任校对:董志英

装帧设计:王 鹏 责任出版:杨宝林

知识产权出版社出版、发行

地址:北京市海淀区马甸南村1号

通信地址:北京市海淀区蓟门桥西土城路6号 邮编:100088

网址: <http://www.cnipr.com>

(010) 82000893 (010) 82000860 转 8101 (010) 82000860 转 8112

北京白帆印务有限公司印刷

新华书店经销

2004年4月第一版 2004年4月第一次印刷

印数:1~5 000册

720mm×960mm 1/16 印张:36 字数:710千字

ISBN 7-80011-897-5/D·187

定价:58.00元

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

“招标投标制度是我国投融资体制改革的重大举措。”这是温家宝总理对招标投标法的高度评价。随着《中华人民共和国招标投标法》的颁布与实施，我国工程招标采购工作已逐步进入法制化、规范化的轨道。特别是三峡工程、2008年奥运工程及西气东输、西电东送、南水北调等一大批超大工程规范地实施了招标，给国家带来了巨大的经济效益。实践证明，招标制度的推广进一步深化了我国市场化体制改革，促进了公平竞争，规范了市场。

招标投标法明确规定了我国境内必须进行招标的工程建设项目勘察、设计、施工、监理以及工程建设有关的重要设备、材料等的采购必须进行招标。招标投标法对于维护工程市场的公平竞争，保护国家利益和社会公共利益，保证工程质量，提高投资效益是至关重要的法律保障。目前，依法招标意识不断增强，招标行为趋于规范。各类公共工程和国家重点工程建设项目，达到国家规定规模标准的，已经普遍推行招标投标制度，配套法规、规章也相继出台，法律体系框架已基本形成。政府行政监督力度加大，监督机制正逐步建立，招标投标领域初步实现了从“行政管理”到“依法监督”的转变。

本书是为有关人员准确了解和掌握招标投标法及其配套的法律、法规而编写的，以促进他们更好地解决招标投标法在执行过程中遇到的实际问题。书中详细地阐述了工程建设项目的勘察设计、施工、监理以及工程货物（设备、材料）采购的招标投标程序、招标文件内容、投标文件编制以及开标、定标工作。编写时以招标投标法为依据，参考国家有关部委制定的相关法规、文件、范本等，并结合我国招标投标实践，通过国内招标的案例分折，说明在招标和投标过程中容易出现的问题和解决的主要途径，力求使内容具有实用性和可操作性。

同时，本书还介绍了国际发展金融机构的招标政策、规定、程序

和常规做法以及一些有参考价值的格式文件，使相关人员不仅可以了解国际发展金融机构贷款项下的招标与投标和聘用咨询服务的工作，还可以帮助他们更好地把握国际发展金融机构所提供的市场和机会等。

本书最后还收录了建设部发布的《房屋建筑和市政基础设施工程施工招标文件范本》，希望对从事招标投标实践工作的人员提供帮助。由于水平有限和经验不足，加之时间仓促，可能存在疏漏和不足，诚恳地欢迎广大读者批评指正。

朱建元
2003年12月

目 录

第一篇 招标投标操作实务	(1)
第一章 招标投标概述	(1)
第一节 招标投标的基本概念及特点	(1)
第二节 我国招标投标制度的历史沿革和作用	(2)
第三节 招标投标的适用范围	(5)
第四节 招标投标方式	(13)
第五节 招标投标程序	(16)
第六节 我国建设工程招标投标的发展状况及问题	(40)
第七节 招标代理机构	(46)
第二章 工程咨询招标与投标	(55)
第一节 工程咨询的概念	(55)
第二节 工程咨询服务的内容	(57)
第三节 工程咨询招标	(67)
第四节 工程咨询投标	(73)
第三章 工程勘察设计招标与投标	(77)
第一节 工程勘察设计概述	(77)
第二节 工程勘察设计招标	(81)
第三节 工程勘察设计投标	(97)
第四节 工程勘察设计的开标、评标和中标	(100)
第四章 工程建设监理招标与投标	(102)
第一节 工程建设监理招标方式和程序	(102)
第二节 工程建设监理资格预审	(105)
第三节 招标文件的编制	(109)
第四节 投标文件的编制	(122)
第五章 工程施工招标	(126)
第一节 工程施工招标条件与程序	(126)

第二节	工程施工资格预审	(130)
第三节	工程施工招标文件	(138)
第六章	工程施工投标	(162)
第一节	投标组织与投标报价程序	(162)
第二节	投标报价前的准备工作	(164)
第三节	投标报价的计算	(170)
第四节	标价的评估与决策	(177)
第七章	工程施工评标与招标投标实例	(181)
第一节	工程施工评标	(181)
第二节	工程施工招标投标实例	(186)
第八章	工程货物采购和招标投标工作内容	(197)
第一节	工程货物采购	(197)
第二节	工程货物采购招标概述	(199)
第三节	工程货物采购招标程序	(201)
第四节	工程货物采购评标方法	(208)
第九章	工程货物采购招标文件编制与招标投标实例	(212)
第一节	工程货物采购招标文件编制	(212)
第二节	工程货物采购招标投标实例	(232)
第十章	国际发展银行贷款项下的工程招标	(242)
第一节	工程招标政策、规定和程序	(242)
第二节	国际发展银行贷款项下工程招标投标者须知 的示范	(254)
第三节	国际发展银行贷款项下工程招标通用的 合同条款	(264)
第四节	国际发展银行贷款项下工程招标专用合同条款 ..	(278)
第五节	工程招标示范格式	(283)
第十一章	国际发展银行和其借款者如何聘用咨询服务与 如何为其提供咨询服务	(291)
第一节	国际发展银行和其借款者聘用咨询服务的基本 情况	(291)
第二节	国际发展银行聘用咨询服务的政策、规定 和程序	(298)

第三节	国际发展银行聘用服务而列服务提供者短名单的标准	(309)
第四节	国际发展银行聘用服务而为服务提供者提供全面的信息	(310)
第五节	关于服务建议的评价	(316)
第六节	国际发展银行聘用服务合同范本	(318)
第七节	国际发展银行聘用服务示范格式文件	(327)
第二篇	招标投标案例分析	(332)
案例 1	河砂采矿权应该归谁?	(332)
案例 2	某市某建筑公司诉某有限公司招标投标合同案	(337)
案例 3	汕头建筑安装工程总公司中标纠纷案	(341)
案例 4	对黄河小浪底水利枢纽工程招标投标的评论	(344)
案例 5	来宾 B 电厂 BOT 项目的国际招标	(365)
案例 6	某省财税干休所改造工程招标	(380)
案例 7	某市政土建工程施工监理招标	(392)
案例 8	三峡工程招标经验与实务	(407)
案例 9	水电项目进行国际招标的成功尝试——二滩水电工程国际招标分析	(420)
案例 10	奥运项目法人合作方招标	(429)
第三篇	房屋建筑和市政基础设施工程施工招标文件范本	(439)
一、	招标公告	(439)
二、	投标邀请书	(444)
三、	投标申请人资格预审文件	(449)
第一章	投标申请人资格预审须知	(450)
第二章	投标申请人资格预审申请书	(456)
第三章	投标申请人资格预审合格通知书	(469)
四、	招标文件	(470)
第一章	投标须知及投标须知前附表	(471)
第二章	合同条款	(485)
第三章	合同文件格式	(514)
第四章	工程建设标准	(520)
第五章	图纸	(521)

第六章	工程量清单	(523)
第七章	投标文件投标函部分格式	(525)
第八章	投标文件商务部分格式	(530)
第九章	投标文件技术部分格式	(546)
第十章	资格审查申请书格式	(555)
五、中标通知书	(566)

第一篇 招标投标操作实务

第一章 招标投标概述

第一节 招标投标的基本概念及特点

2008年奥运会场馆的招标投标翻开了我国招标投标工作光辉的一页。奥运、西气东输、南水北调、西电东送等一大批特大建设项目成功并创造性地开展招标投标工作，使招标投标制度深深扎根于我国的市场经济体制，并成为推动投资体制改革强大动力。

所谓招标投标，是指采购人事先提出货物、工程或服务采购的条件和要求，邀请众多投标人参加投标并按照规定程序从中选择交易对象的一种市场交易行为。从采购交易过程来看，它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自然人、法人或其他组织投标，后者是投标人响应招标人的要求参加投标竞争。没有招标就不会有供应商或承包商的投标；没有投标，采购人的招标就没有得到响应，也就没有开标、评标、定标和合同签订及履行等。在世界各国和有关国际组织的招标采购法律规则中，尽管大都只称招标（如国际竞争性招标、国内竞争性招标、选择性招标、限制性招标等），但无不对投标作出相应的规定和约束。因此，招标与投标是一对相互对应的范畴，无论叫招标投标还是叫招标，都是内涵和外延一致的概念。

在市场经济国家，各级政府部门和其他公共部门或政府指定的有关机构的采购开支主要来源于法人和公民的税赋和捐赠，必须以一种特别的采购方式来促进采购尽量节省开支、最大限度地透明和公开以及提高效率目标的实现。招标投标所具有的程序规范、透明度高、公平竞争、一次成交等特点，决定了招标投标是政府采购及其他公共采购的主要方式。（1）程序规范。按照目前各国做法及国际惯例，招标投标程序和条件由招标机构事先拟定，在招标投标双方之间具有法律效力的规则一般不能随意改变。当事人双方必须严格按既定程序和条件进行招标投标活动。招标投标程序由固定的招标机构组织实施。（2）全方位开放，透明度高。招标的目的是在尽可能大的范围内寻找最合乎要求的中标者。一般情况下，邀请供应商或承包商的参与是无限制的，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；提供给供应商或承包商的招标文件必须对拟采购的货物、工程或服务作出详细的说明，使供应商或承包商有共同的依据来编写投标文件；招标人事先要向供应商或承包商充分透露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性内容单独谈判。这样，招标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）公平、客观。招标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者均可参加投标，招标方不得有任何歧视某一个投标者的行为。同样，评标委员会在组织评标时也必须公平客观地对待每一个投标者。（4）交易双方一次成交。一般交易往往在进行多次谈判之后才能成交。招标采购则不同，禁止交易双方面对面地讨价还价。贸易主动权掌握在招标人手中，投标者只能应邀进行一次性报价，并以合理的价格定标。

基于以上特点，招标投标对于获取最大限度的竞争，使参与投标的供应商或承包商获得公平、公正的待遇，以及提高公共采购的透明度和客观性，促进采购资金的节约和采购效益的最大化，杜绝腐败和滥用职权，都具有至为重要的作用。

第二节 我国招标投标制度的历史沿革和作用

一、历史沿革

我国最早于1902年采用招标比价（招标投标）方式承包工程，当时张之洞创办湖北皮革厂，五家营造商参加开标比价，结果张同升以1270两白银中标，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》刊登通告，公开进行招标。但是，由于我国特殊的封建和半封建社会形态，招标投标在我国近代并未像资本主义社会那样以一种法律制度形式得到确定和发展。

从新中国成立初期到党的十一届三中全会以前，我国实行的是高度集中的计划经济体制，在这一体制下，政府部门、国有企业及其有关公共部门的基本建设和采购任务由主管部门用指令性计划下达，企业的经营活动都由主管部门安排，招标投标曾一度被中止。1980年10月17日，国务院在《关于开展和保护社会主义竞赛的暂行规定》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。1984年9月18日，国务院颁发了《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，实行招标投标”。同年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》，从此全面拉开了我国招标投标制度的序幕。此后，随着改革开放形势的发展和机制的不断完善，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。2000年《中华人民共和国招标投标法》的正式实施，标志着我国招标投标制度的确定。

二、我国招标投标制度的作用

近20年的招标投标实践证明，我国招标投标制度的推行，是建立和完善社会主义市场经济体制的重大举措；是进一步扩大对外开放，将我国经济融入世界经济贸易体系的重大步骤。

（一）招标投标制度有利于促进社会主义市场经济体制的建立和完善

改革开放以来，我国一直在进行建立社会主义市场经济体制的摸索和实践。党的十四大明确提出，我国经济体制改革的目标是要建立社会主义市场经济体制。市场经济的一个重要特点，就是要充分发挥竞争机制的作用，使市场主体（企业）在平等条件下公平竞争，从而实现资源的优化配置和组合。而招标投标的公开性、公平性、公正性、择优性等特点完全符合市场经济的要求，它通过事先公布采购条件和要求，使众多的供应商或承包商按照同等条件进行竞争，采购人从中选择中标人这一系列程序，真正体现“公开、公平、公正”的市场竞争原则。因此，招标投标制度的推广，有利于打破长期以来形成的条块分割、部门和地方垄断等阻碍市场竞争的旧体制格局，为企业提供一种平等竞争的环境和机遇，从而为我国经济的持续快速发展注入新的活力，促进社会主义市场经济体制的建立和完善。

（二）招标投标制度有利于保护国有资产、防止腐败、提高投资和采购效益

招标投标制度在我国推行近20年来，已经在项目建设、机械成套设备、进口机电设备、科研课题、出口商品配额、项目融资以及国际金融组织和外国政府

贷款项目等方面得到了广泛的运用。目前，国家机关办公用品、公务用车等政府采购以及重大建设项目选址和项目法人的确定等也开始实行招标投标制度。从实践来看，由于这种制度引入了竞争机制和规范化程序，因而具有显著的社会和经济效益，对于规范和监督采购或投资者的行为，防止非法和腐败行为，保护国有资产，提高投资和采购效益，都起了十分重要的作用。据不完全统计，在工程建设领域，通过招标达到的节资率为1%~3%，工期缩短10%；在进口机电设备和机械成套设备方面，通过招标达到的节汇率和节资率分别为10%和15%；在政府采购领域，招标投标制度的推行，更是产生了显著的经济效益，节资率低的达10%，高的达30%以上。

（三）招标投标制度的推行，是我国投资体制改革的突破口和投资管理的关键环节

长期以来，我国投资体制的致命弱点是不透明，重前期审批、轻后期管理，缺乏对投资全过程的有效监督，因而投资领域普遍存在着超投资概算、效益低下、腐败浪费行为等现象。招标投标制度作为我国投资体制改革的突破口应运而生。实践证明，招标投标制度的采用，加强了政府主管部门投资决策的科学化和民主化；通过对招标投标及投资建设全过程的监督，保证了国家投资的有效使用；促进了建设单位或项目法人重视并做好前期准备工作，从根本上杜绝了“边勘察、边设计、边施工”的违背建设程序的做法，使招标前的征地、设计、资源和资金等准备活动真正落到实处；促使建设单位或项目法人通过规范的招标程序，选择最合适的承包企业，尽量降低工程造价，节省建设资金，提高投资效益；促使投标企业改善经营管理，提高服务水平，在竞争中求得生存和发展。这样，投资领域的各个方面和环节，因为招标投标制度的引入，打破了行政分配管理体制的弊端，使投资活动走上规范化、科学化和透明化的轨道，为投资新体制的建立注入了新的活力。

（四）招标投标制度使我国的经济逐渐融入世界经济贸易体系

招标投标制度的特点，决定了它会构成我国对外开放政策的有机组成部分。闭关自守不可能有对外开放的招标投标，也不可能有各国企业的平等竞争以及世界各国经济的逐渐融合。改革开放以来，我国为了有效利用国内外两种资源和两个市场，有计划、有组织地在某些采购领域开展了国际性招标。进口机电设备招标投标工作就是适应这种需要而于80年代初开始展开的。目前，我国对利用国际金融组织和外国政府贷款的项目，以及某些工程建设和有关服务领域的采购项目，均实行了国际性招标，国外许多企业通过这个渠道进入了我国的采购市场。因此，国际性招标投标的开展，不仅使我国的招标投标制度和具体做法逐渐与国际惯例接轨，而且使我国的经济逐渐融入到世界的整个经济贸易体系中，成为相互依存、不可或缺的统一整体。可以说，招标投标制度的推行，为我国加入世界

贸易组织、成为世界多边贸易体制中的一员，做了制度上和机制上的许多准备。

第三节 招标投标的适用范围

招标投标的适用范围，是指那些主体采购的那些项目（标的）必须采用招标投标的方式。从招标投标的本质意义上来说，只要是采购人需要的、数额较大的产品和项目都可以通过招标方式进行。但是，由于涉及到有关采购主体的权利和义务以及国家的管理和监督职权，法律上对招标的适用范围不是任意设定的；在国际条约、协定的规定方面，还涉及到参加国的承诺和保留以及国内法与它的协调等一系列问题。因此，研究招标的适用范围，是一个有着重大理论和现实意义的课题。

一般而言，招标的适用范围包括三个方面的内容：一是招标的主体是谁；二是招标的标的是什么；三是实行招标投标的标的数量或价值必须达到多少以上（包括本数），即招标限额。从狭义上理解，第三项内容才是招标的适用范围，第一项内容是招标的主体范围问题，第二项内容是招标的标的范围问题。其实，这三个方面是相互联系的，构成一个整体，缺一不可，舍其一不足以说明招标适用范围的全部含义。

一、招标投标法的适用范围

《中华人民共和国招标投标法》（以下简称《招标投标法》）第2条规定：“在中华人民共和国境内进行招标投标活动，适用本法。”这就明确了招标投标法的适用范围和适用对象。

每一部法律因调整的社会关系不同，也就有各自不同的调整范围。招标投标法的调整范围，仅限于在中华人民共和国境内发生的招标投标活动。对这一规定，主要应从以下几个方面理解：

第一，招标投标法的空间效力。招标投标法适用于中华人民共和国全部领域。但是，有几点需要特别注意：一是这里的“境内”从领土范围上说应包括香港、澳门，但是由于我国对香港地区、澳门地区实行“一国两制”，根据《香港特别行政区基本法》第18条、《澳门特别行政区基本法》第18条之规定，全国性法律除列入“基本法”附件三者外，不在特别行政区实施。招标投标法不在实施之列。二是招标投标法只适用于在中国境内进行的招标投标活动，包括国家机关（各级权力机关、行政机关和司法机关及其所属机构）、国有企事业单位、外商投资企业、私营企业等各类主体进行的各类招标活动，不适用于国内企业到中华人民共和国境外进行投标。国内企业到境外投标，要适用所在地国的法律。三

是招标投标法作为规范招标投标活动的基本法，在招标立法体系中居于最高的地位，部门性和地方性的法规、规章不得与其相抵触。

第二，招标投标法的适用对象。招标投标法的适用对象是招标投标，即招标人对货物、工程和服务事先公布采购条件和要求，吸引众多投标人参加竞争，并按规定程序选择交易对象的行为。货物，是指各种各样的物品，包括原材料，产品，设备，固态、液态或气态物体和电力，以及货物供应的附带服务。工程，指各类房屋和土木工程建造、设备安装、管道线路敷设、装饰装修等建设以及附带服务。服务，是指除货物和工程以外的任何采购对象，如勘察、设计、咨询、监理等。另外，《招标投标法》第7条对行政监督作出了规定，因此，加强对招标投标活动的监督也是非常重要的一个内容。总之，招标投标法的调整对象既包括招标、投标、开标、评标、定标等各个环节的活动，也包括政府部门对招标投标活动的行政监督。

第三，招标投标法的适用范围。招标投标法适用于中华人民共和国境内进行的一切招标投标活动。不仅包括本法列出的必须进行招标的活动，而且包括必须招标以外的所有招标投标活动。也就是说，凡是在中国境内进行的招标投标活动，不论招标主体的性质、招标采购的资金性质、招标采购项目的性质如何，都要适用招标投标法的有关规定。具体而言，从主体上说，包括政府机构、国有企业事业单位、集体企业、私人企业、外商投资企业以及其他非法人组织等的招标；从项目资金来源上说，包括利用国有资金、国际组织或外国政府贷款及援助资金、企业自有资金、商业性或政策性贷款、政府机关或事业单位列入财政预算的消费性资金进行的招标；从采购对象上说，包括工程（建造、改建、拆除、修缮或翻新以及管线敷设、装饰装修等），货物（设备、材料、产品、电力等），服务（咨询、勘察、设计、监理、维修、保险等）的招标采购，且不论采购金额或投资额的大小。也就是说，只要是在我国境内进行的招投标活动，都必须遵循一套标准的程序，即招标投标法中规定的程序。但是，从招标投标法的规定看，有许多条是针对强制招标而言的，不适用于当事人自愿招标的情况。换言之，强制招标的程序要求比自愿招标更为严格，自愿招标的选择余地更为灵活。

二、强制招标的适用范围

《招标投标法》第3条规定：“在中华人民共和国境内进行下列工程建设项目包括项目的勘察、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，必须进行招标：（1）大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公众安全的项目；（2）全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目；（3）使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目。前款所列项目的具体范围和规

模标准，由国务院发展计划部门会同国务院有关部门制定，报国务院批准。法律或者国务院对必须进行招标的其他项目的范围有规定的，依照其规定。”

随着招标投标制度的逐步建立和推行，我国实行招标投标的领域不断拓宽，强制招标的范围还将根据实际需要进行调整。因此，除招标投标法外，其他法律和国务院对必须招标的项目有规定的，也应纳入强制招标的范围。

强制招标，是指法律规定某些类型的采购项目，凡是达到一定数额的必须通过招标进行，否则采购单位要承担法律责任。从各国的情况看，由于政府及公共部门的资金主要来源于税收，提高资金的使用效率是纳税人对政府和公共部门提出的必然要求。因此，这些国家在政府采购领域、公共投资领域普遍推行招标投标制度，要求政府投资项目、私人投资的基础设施项目必须实行竞争性招标，否则得不到财政资金的支持或审批部门的批准。世界银行、亚洲开发银行等国际金融组织的贷款资金，主要依靠在国际资本市场上筹措和各发达成员国捐款。因此，凡是使用其贷款资金的项目都必须招标，以保证资金的有效使用和项目的公开进行，是这些国际组织对成员国提出的一项基本要求。世行、亚行还分别制定了专门的采购指南和采购准则，将这一要求用法律形式固定下来，成为受款方的一项法定义务。基于同样的道理，凡是利用外国政府贷款或援助资金的项目，也必须招标。我国是以公有制为基础的社会主义国家，建设资金主要来源于国有资金，必须发挥最佳经济效益。通过立法，把使用国有资金进行的建设项目纳入强制招标的范围，是切实保护国有资产的重要措施。

在我国的招标投标法中，强制招标的范围着眼于“工程建设项目”，而且是工程建设项目全过程的招标，包括从勘察、设计、施工、监理到设备、材料的采购。工程勘察，是指为查明工程项目建设地点的地形地貌、土层土质、岩性、地质构造、水文条件和各种自然地质现象而进行的测量、测绘、测试、观察、地质调查、勘探、试验、鉴定、研究和综合评价过程。工程设计，是指在正式施工之前进行的初步设计和施工图设计，以及在技术复杂而又缺乏经验的项目中所进行的技术设计。工程施工，是指按照设计的规格和要求建设建筑物的活动。工程监理，是指业主聘请监理单位，对项目的建设活动进行咨询、顾问、监督，并将业主与第三方为实施项目建设所签订各类合同的履行过程，交予其负责管理。法律之所以将工程项目作为强制招标的重点，是因为当前工程的建设领域发生的问题较多，在人民群众中产生了很坏的影响。其中很重要的一个原因，就是招标投标推行不力，程序不规范，由此滋生了大量的腐败行为。据有关部门调查，在工程建设项目中，勘察、设计、监理单位的选择采取指定方式的占有相当高的比例；设备、材料采购中只有部分进行了招标，其余均由业主或承包商直接采购；施工环节虽然大部分采取了招标投标的形式，但许多未严格按“公开、公平、公正”原则进行。因此，实行规范化的招标投标制度，是十分迫切的。从1998年

开始，国家加大投资力度，加快基础设施建设，以此拉动国民经济持续增长。在这种形势下，提高资金使用效率，确保工程质量，更成为当务之急。因此，制定《中华人民共和国招标投标法》，将工程建设项目纳入必须进行招标的范围，是大势所趋。基于资金来源和项目性质方面的考虑，招标投标法将强制招标的项目界定为以下几项：

第一，大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公众安全的项目。这是针对项目性质作出的规定。通常来说，所谓基础设施，是指为国民经济生产过程提供基本条件的设施，可分为生产性基础设施和社会性基础设施。前者指直接为国民经济生产过程提供的设施，后者指间接为国民经济生产过程提供的设施。基础设施通常包括能源、交通运输、邮电通讯、水利、城市设施、环境与资源保护设施等。所谓公用事业，是指为适应生产和生活需要而提供的具有公共用途的服务，如供水、供电、供热、供气、科技、教育、文化、体育、卫生、社会福利等。从世界各国的情况看，由于大型基础设施和公用事业项目金额大、建设周期长，基本上以国家投资为主，特别是公用事业项目、国家投资更是占了绝对比重。从项目性质上说，基础设施和公用事业项目大多关系社会公共利益和公众安全，为了保证项目质量，保护公民的生命财产安全，各国政府普遍要求进行招标，并制定了相关的法律。即使是私人资金投资于这些领域，也不例外。

第二，全部或部分使用国有资金投资或者国家融资的项目。这是针对资金来源作出的规定。国有资金，是指国家财政性资金（包括预算内资金和预算外资金），国家机关、国有企事业单位和社会团体的自有资金及借贷资金。其中，国有企业是全民所有制企业、国有独资公司及国有控股企业，国有控股企业包括国有资本占企业资本总额50%以上的企业及虽不足50%，但国有资金投资者实质上拥有控制权的企业。全部或部分使用国有资金投资的项目，是指一切使用国有资金（不论其在总投资中所占比例大小）进行的建设项目。国家融资的建设项目，是指使用国家通过对内发行政府债券或向国外政府及国际金融机构举借主权外债所筹资金进行的建设项目。这些以国家信用为担保筹集，由政府统一筹措、安排、使用、偿还的资金也应视为国有资金。

第三，使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目。如前所述，这类项目必须招标，是世行等国际金融组织和外国政府所普遍要求的。我国在与这些国际组织或外国政府签订的双边协议中，也对这一要求给予认可。另外，这些贷款大多属于国家的主权债务，由政府统借统还，在性质上应视同为国有资金投资。从我国目前的情况看，使用国际组织或外国政府贷款进行的项目主要有世界银行、亚洲开发银行、日本海外经济协力基金、科威特阿拉伯经济发展基金等四类，基本上用于基础设施和公用事业项目。基于上述原因，招标投标法将这类项目也列入强制招标的范围。