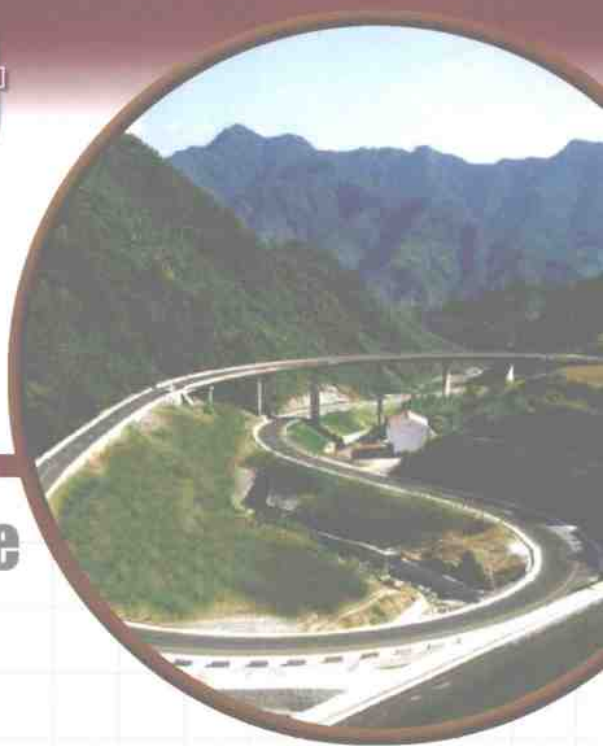


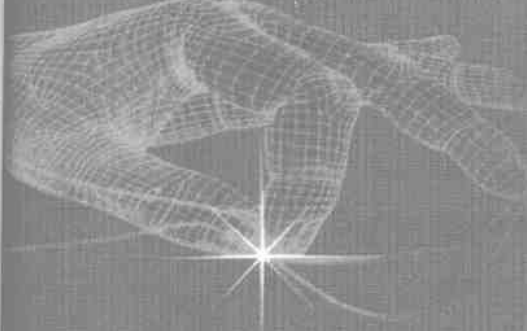
交通行政执法人员岗位培训教材 招标投标分册

■ 江苏省交通厅

Zhaobiao Toubiao Fence



人民交通出版社
China Communications Press



交通行政执法人员岗位培训教材 招标投标分册

■ 江苏省交通厅

Zhaobiao Toubiao Fence



人民交通出版社
China Communications Press

内 容 提 要

本教材共分四篇。分别阐述了招标投标概论。招标投标法律法规及其适用、交通项目招标投标管理工作实务和招标投标案例分析。

本教材适用于从事招标投标管理岗前和在岗培训人员。

图书在版编目(CIP)数据

交通行政执法人员岗位培训教材 招标投标分册/江苏省交通厅编. —北京:
人民交通出版社, 2009.3

ISBN 978-7-114-07519-3

I. 交… II. 江… III. ①交通法—行政执法—中国—教材②交通运输—招
标投标法—行政执法—中国—教材 IV. D922.144 D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 202793 号

书 名: 交通行政执法人员岗位培训教材—招标投标分册

Jiaotong Xingzheng Zhifa Renyuan Gangwei Peixun Jiaocai—Zhaobiao Toubiao Fence

著 者: 江苏省交通厅

责任编辑: 薛 民

出版发行: 人民交通出版社

地 址: (100011) 北京市朝阳区安定门外外馆斜街3号

网 址: <http://www.ccpres.com.cn>

销售电话: (010) 59757969 59757973

总 经 销: 北京中交盛世书刊有限公司

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京市密东印刷有限公司

开 本: 787×980 1/16

印 张: 9.75

字 数: 200 千

版 次: 2009 年 3 月第 1 版

印 次: 2009 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-114-07519-3

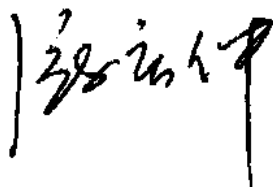
印 数: 0001—3000 册

定 价: 24.00 元

(如有印刷、装订质量问题的图书由本社负责调换)

序 言

依法行政是建设勤政、廉政、务实高效政府的基本要求。随着依法行政进程的不断推进,社会 and 人民群众对政府依法行政的要求愈来愈高。交通行政管理作为国家行政的一部分,迫切需要适应新形势的要求,提高交通行政执法人员的整体素质,全面提高依法行政水平。我厅从2001年起,开始着手组织编写交通行政执法人员岗位培训系列教材,并不断充实完善。教材中既包括公路、航道、道路水路运输、内河交通安全、船舶检验、港口、交通建设市场管理等专业知识,又包括很多法学、社会学、管理学、经济学等方面的知识,还包括许多行政管理的实践案例和经验。几年来,我们运用这套教材,开展了全省交通行政执法人员岗前规范化培训。教材内容丰富,阐述深入浅出,文字通俗易懂,不仅适用于上岗前的交通行政执法人员,也同样适用于在岗的各类交通管理人员。此外这套教材的编写出版,填补了目前交通行政执法领域无系列培训教材的空白,表明我省交通执法培训走在了前列,同时也希望同志们再接再厉,今后进一步充实完善教材,为交通事业发展作出更大的贡献。



二〇〇九年二月于南京

前 言

基于市场竞争进行的招标投标方式,具有透明度高、规范性强等特点,对于约束交易者行为、创造公平竞争的市场环境,保障选择优秀的主体,保障资金的有效使用,具有重要的作用。交通项目多涉及规模庞大、耗资巨额的工程建设项目。因此,交通行业与产业项目实行招标投标制度,既是交通行业适应我国经济体制改革的一项重要举措,也是交通行业自身健康发展的需要。

自2000年1月1日《中华人民共和国招标投标法》实施以来,交通项目的招标、投标工作得到了迅速发展和规范,涵盖了交通行业的各个方面:在公路、航道船闸、港口等建设、养护项目的勘察、设计、施工、监理、设备和主要材料采购等方面均实施了招投标制度,招标投标工作在实践中还存在一些问题。招标投标涉及到许多政策性程序要求,因此,要进一步规范交通行业与产业项目招标投标活动,必须加强对招标投标的监督管理,明确有关当事人和管理部门职责,使招标监管人员尽快熟悉招标投标的基本理论、工作职责与管理方法。江苏省交通厅组织专门人员精心编写了这本招标投标管理人员岗前培训教材,以求为从事招标投标监管工作的人员提供一个不断学习与提高的平台。

本教材由“招标投标概论”、“招标投标法律制度及其适用”、“招标投标管理工作实务”以及“招标投标案例分析”四部分组成。教材

全面、系统地介绍了现代招标投标基础理论知识，简明阐述了所要遵守的招标投标法律制度，着重从招标投标管理的角度介绍了具有实用价值的招标投标监管工作实务和方法。并在理论上，立足于招标投标活动中的实际问题，选取了具有一定典型性、代表性的招标投标案例 22 个，以案说法，以法释案。希望本教材能够对从事招标投标监管工作的人员提供指导与帮助。

在编写过程中，编者参考了很多招标投标方面的专著和论述，也结合了大量具体的招标投标国家规章及地方法规，同时也得到了有关方面的大力支持和鼎力相助，在此表示诚挚的感谢。由于编写水平有限，加之时间仓促，不足之处在所难免，恳请读者批评指正。

二〇〇九年二月

目 录

第一篇 招标投标概论

第一章 招标投标的基础理论知识	3
第一节 招标投标的含义和特点	3
第二节 招标投标的功能	4
第二章 招标投标主要要素	9
第一节 招标主体	9
第二节 投标主体	10
第三节 招标的标的划分	11
第三章 招标投标的方式及程序	13
第一节 招标的主要方式	13
第二节 招标投标的一般程序	15
第四章 招标投标管理	21
第一节 招标投标管理的职能	21
第二节 招标投标管理的特征	22
第三节 招标投标管理的手段	23
第四节 招标投标管理的主要内容	24

第二篇 招标投标法律法规及其适用

第一章 招标投标法律概述	29
第一节 招标投标法律体系的建立	29
第二节 招标投标体系的进一步完善	30
第三节 招标投标的其他法律规范	32
第二章 《招标投标法》及其相关法规规章	33
第一节 《招标投标法》的立法目的与招标投标活动的原则	33
第二节 《招标投标法》的基本内容	37

第三节 招标投标相关法规规章的基本内容	49
---------------------------	----

第三篇 交通项目招标投标管理工作实务

第一章 招标、投标管理	53
第一节 概述	53
第二节 招标方式管理	54
第三节 招标公告管理	55
第四节 招标文件管理	57
第五节 资格审查	59
第六节 招标投标资料的备案	62
第七节 投标人信用档案管理	64
第二章 开标、评标与中标管理	72
第一节 开标、评标现场监督管理	72
第二节 评标专家库管理	74
第三节 评标方法选择	78
第四节 中标结果管理	84
第三章 对招标代理机构的监督与管理	85
第一节 招标代理的业务范围	85
第二节 招标代理机构的监督与管理	85
第四章 招标投标常见问题处理	88
第一节 招标、投标中常见问题	88
第二节 开标、评标与中标中常见问题	92
第三节 其他相关问题	97
第五章 招标投标的投诉与处理	100
第一节 招标投标的投诉事由	100
第二节 投诉举报的处理	102

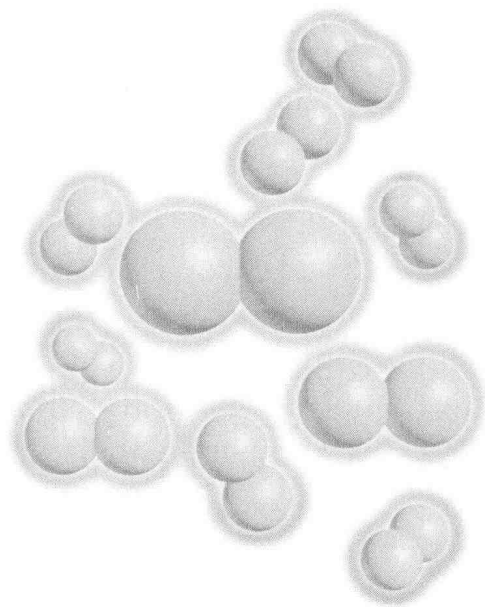
第四篇 招标投标案例分析

第一章 招标、投标案例分析	109
第一节 招标方式	109
【案例】 电梯设备的邀请招标	109
第二节 招标文件与招标公告	112

【案例1】 掩耳盗铃式的招标文件	112
【案例2】 由于招标文件错误而导致的索赔	114
【案例3】 招标公告的发布渠道	115
【案例4】 指定材料来源的填海工程招标	116
第三节 投标	117
【案例1】 开标前修改报价被拒绝	117
【案例2】 澄清时放弃的投标	118
【案例3】 投标中的暗流	119
【案例4】 投标人决定的中标	122
第四节 资格预审	124
【案例1】 资格预审公告	124
【案例2】 某工程投标的资格条件	126
【案例3】 招标前对资格预审申请人的考察	127
【案例4】 联合体资格预审	128
【案例5】 资格预审合格单位的取舍	129
第二章 开标、评标与中标案例分析	131
第一节 开标案例分析	131
【案例1】 双封制开标	131
【案例2】 开标时特殊情况的处理	133
第二节 评标与中标案例分析	134
【案例1】 投标报价远低于招标人的标底	134
【案例2】 对投标文件瑕疵的处理	135
第三章 招标投标的行政监督及投诉案例分析	137
第一节 招标的行政监督	137
【案例】 被媒体推动的招标监督	137
第二节 招标投标投诉案例分析	142
【案例】 中标单位屡成众矢之的	142
参考文献	145

第一篇

招标投标概论



第一章 招标投标的基础理论知识

招标投标是一种交易方式，是经济发展的必然产物。与传统交易活动中采用供求双方“一对一”直接交易的交易方式相比，招标投标是相对成熟的、高级的、有组织的和规范化的交易方式。招标投标起源于英国，至今已有 200 多年的历史，在当今世界范围内得到了广泛应用与发展，在我国也越来越受到重视，运用范围日益广泛，所发挥的作用也日益重要起来。

第一节 招标投标的含义和特点

一、含义

招标是由招标人（买方或业主）发出招标公告，说明需要采购商品或发包工程项目的具体内容，邀请有相应资格的潜在投标人在规定的时间和地点投标，从中择优选出所提供条件最有利于招标人的投标人，并与之签订合同，使交易得以实现的交易活动。

投标是投标人（卖方或承包商）选取适合自身特点的招标信息，根据招标人在招标文件中的各项要求，规定的时间、地点内，向招标人递交投标书以争取成交的交易行为。

因此，招标与投标是一对相互对应的孪生体，是一种交易方式的两个方面，无论是招标还是投标，都是内涵和外延一致的概念。在各国和有关国际组织的招标法律法规中，尽管大多只称招标，如国际竞争性招标、国内竞争性招标、限制性招标等，但都无一例外地同时对投标做出了相应的规定和约束。

二、特点

招标投标作为一种有效的选择交易对象的市场行为，秉承了竞争性、公开性和公平性的原则，具有以下特点：

1. 程序规范

按照目前各国做法及国际惯例，招标投标的程序和条件由招标人事先设定并公开颁布，对招标投标双方具有法定约束效力，一般不能随意改变。当事人必须严格按照既定程序和条件进行招标投标活动。

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。在信息发布、中标标准以及评标方法和过程等方面, 都置于公开的社会监督之下, 素有“阳光”事业之称, 可以有效地防止不正当的交易行为。

3. 公正客观

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, 任何有能力或有资格的投标者均可参加投标, 招标人不得有任何歧视和限制某一个投标方的行为。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

招标投标交易过程明显不同于一般商品买卖, 也不同于公开询价采购和竞争性谈判交易。一般的商品交易是经过买卖双方一系列的讨价还价之后才达成协议的, 而在招标投标过程中, 投标人只能在投标书中进行一次秘密报价。而交易的主动权掌握在招标人手中, 招标人对最终供货商或承包商的选择是在投标人报价的基础上进行各方面相关条件的综合评定后做出的。

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和承包商获得公平、公正的待遇, 提高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等方面, 都具有极为重要的作用。

第二节 招标投标的功能

招标投标的核心功能, 在于它通过法律规定的一套程序, 保证了货物、工程和服务的采购活动能够公开透明、有序竞争、高效实施。招标投标的功能可归纳为维序、控权和经济三个方面。

一、维序功能

推行招标投标制度的基本目的, 是保护国家利益、社会公共利益和招标投标当事人的合法权益, 实现和维护建立社会主义市场经济体制所必需的社会秩序和经济秩序。主要表现在以下几个方面。

(一) 实现对经济的有效调控

经济调控是指在对资源配置起主导作用的前提下, 政府通过行政、经济、法律的手段介入资源配置、影响供需关系, 以促使经济稳定增长。在这一过程中, 招标投标通过促进降低成本、提高资源利用效率以及优化资源配置, 建立有序的竞争机制, 维护社会公

正来发挥作用。

1. 招标投标为经济调控创造环境

在我国,招标投标对经济调控的贡献,首先在于它的竞争机制可以促进建立一种需要调控的经济环境,即社会主义市场经济的环境。

招标投标运作的基础是公平、公开、公正的竞争,离开竞争,招标投标就无从谈起。正是这种特点使得招标投标在社会主义市场经济的建设中具有不可替代的作用,因为市场的核心就是在价值规律的作用下运用价格机制合理地配置资源,不断地提高经济效益,而招标投标与市场发生联系的触角就是货物和服务的价格。一方面价格影响招标投标的结果;另一方面招标市场的价格信息也是供求现状的晴雨表,影响着参与招标投标企业的决策并间接影响着资源的配置。很显然,招标投标通过充分运用价格机制使市场发挥了作用。

2. 招标投标可以优化资源配置,调整经济结构

在招标过程中,投标在质量、服务、价格方面的竞争最终表现为资源利用效率的竞争,能够高效率地利用资源的投标人在竞争中获胜;反之,投标人则会在竞争中被淘汰。因此,招标投标在促进市场资源配置作用方面有着明显的功能,对促进建设社会主义市场经济具有重要的现实意义。

3. 招标投标可以促进我国对外开放的健康有序发展

改革开放后,许多国家认为我国的政府采购市场封锁严重,透明度低,要求予以更大的开放。实际上,我们引进的产品、技术不可谓不多,其中大部分可视为政府采购。因此,指责我们封锁市场是毫无理由的,而造成这种误解的原因就是我们缺少一个全面、明确、公开的招标投标制度。如果我们建立一套全面的招标投标制度并广为推行,则一方面已有的工作都可以按现行的国际通则予以解释,成为我们对外贸易谈判的有力证据,提高我们的开放形象;另一方面我们还可以利用招标投标制度来加强对本国产业的扶持和保护。

4. 招标投标能优化政府决策过程,提高决策的科学性

政府将投资项目向社会公开招标,通过公平竞争选择投资者,这一过程融合了计划与市场两种手段的优势。首先,在确定拟招标的投资项目过程中,政府可以体现产业政策的导向。在这一环节中,政府的宏观调控职能得以充分发挥。第二个环节是投资者投标竞争项目建设权。在这一环节中,市场的作用得以充分体现。第三个环节是评标定标,该环节的功能在于发挥了市场的核心机制——竞争,达到了优胜劣汰的目的。招标投标的这三个环节使政府的计划和市场的驱动相互融合,并辅以公开、公平的竞争,从而使得资源配置在多种因素产生的合力作用下达到最优化。因此招标投标可以帮助政府改善决策环境,大幅度提高目前体制中的项目审批水平,提高政府决策的科学性和市场适应性。

(二) 保障工程质量和社会公共利益

近几年来,我国国有投资年均增长10%,其中基本建设和更新改造完成的基础设施建

设投资额快速、大幅度增长。同时,我国近年也发生了重庆彩虹桥、云南昆禄公路、沈阳沈四高速公路等一系列重大的建设工程质量事故,给国家和人民生命财产造成很大损失,引起全国上下的震动和关注。加强工程建设管理、确保工程质量,是当前经济工作中一项重大而又紧迫的工作,其有效措施之一便是依法推行招标投标制度。由于招标有公开、公平和公正的特点,将采购活动置于透明的环境之中,因此可有效地防止腐败行为的发生,也使工程、设备等采购项目的质量得到保证。在某种意义上说,招投标制度执行得如何,是项目质量能否得到保证的关键。从近些年来我国发生的重大工程质量事故看,多数是因为没有严格执行招标投标制度,搞内幕交易,违规操作,使无资质或者资质不够的施工队伍承包工程、造成建设工程质量下降,事故不断发生。而上海浦东开发建设 10 年来,新区域建局系统承建的路桥、港口、机场等 73 项基础设施工程项项合格,优良率达 80% 以上;江苏省在基础工程和重点工程方面一直走在全国的前列,“十五”期间,全省航道基础设施建设比“九五”增长 44%,目前已建成的国家和省重点工程质量优良率均达 100%,船闸大修工程质量优良率达 100%;浙江省重点工程建设进入 20 世纪 90 年代以来,工程质量的优良率和一次合格率合计达到 93% 以上,其中主体工程优良率达 70% 以上,主要原因是招标投标制度发挥了多方面的积极作用。因此依法推行招标投标制度,选择真正符合要求的供货商、承包商,是提高项目质量、保护国家和社会公共利益的有力保证。

实践证明,市场是实现资源配置的有效形式,其积极功能的发挥有赖于良好经济秩序的建立和完善。因此,尽快建立和完善公平竞争的良好经济秩序,是我国建立社会主义市场经济体制进程中面临的一项重要而紧迫的任务,需要坚持深化改革,不断创新机制和体制;需要坚持依法办事,不断完善法律和法规。招标投标是有助于建立以公平竞争为核心的良好经济秩序的重要机制和法律制度。

二、控权功能

推行招标投标就是控制采购权力的滥用,从源头上遏制腐败,是防止交易和采购活动中腐败现象滋生蔓延的治本措施。

1. 降低采购当事人的合谋概率

国际经验表明,在公共资源的配置过程中,依靠道德自律或互相监督是不能完全杜绝利益集团与采购官员之间的合谋和腐败现象的,而公开竞争机制的引入则大大降低了其合谋的概率。在交易和采购中,实行招标投标制后,出于要通过公开竞争选出最优标,众多供应商在竞标中市场化的成本增大,中标的风险加大,中标概率下降,供应商、采购方以及管理部门相互之间合谋的预期收益下降,合谋的欲望受到抑制;招标人在招标、评标的规范程序中所起的作用较之没有公开竞争的采购方式也大打折扣,其主动合谋的欲望因成功率太低且被揭发和查处的风险较大而受到制约;受供应商与招标人合谋欲望下降的影

响, 供应商、招标人与管理部门间的合谋也受到扼制。而且, 招标投标过程将会在采购工作中形成直接监督、行政监督和司法监督机制, 即供应商以向招标人质疑的方式、向采购管理机关投诉的方式和向法院诉讼的方式, 对其他供应商、采购方及采购管理机关形成监督, 从而可以形成对采购行为的全方位监督, 消除“暗箱操作”存在的弊端, 促进我国的廉政建设。

2. 减少采购过程的自由裁量

工程交易和采购活动中大量存在的自由裁量权和寻租机会, 是产生腐败的主要源泉。推行招标投标制度的实质, 就是对采购权力包括其自由裁量权行使方式的再调整, 变采购中的自由裁量权为缺乏自由处置空间的羁束裁量权, 具有深刻的理论意义和实践意义。在交易和采购中推行招标投标, 完全打破了这种“管理权力化, 权力封闭化”的格局, 将原先采购方在采购中有权根据具体情况自主任意处置的自由裁量, 变成只能执行招标法规、按既定招标程序规范行事的羁束裁量, 把权力暴露在监督的阳光之下, 使民主化的进程跟上市场化的进程, 从而能有效地避免权力的商品化, 遏制以权谋私的行为。

3. 强化采购行为的制度约束

从某种意义上说, 推行招标投标, 其根本目的就是要用制度来规范人, 用规范来教育人, 使采购权力成为制度化的权力, 从而保证权力真正为人民服务, 使干部真正为人民掌权用权。

三、经济功能

招标投标是从制度上全面有效地抑制交易和采购中寻租行为的一种制度创新和安排, 它的收益表现在以下几个方面。

1. 节约采购和建设资金

20 世纪 80 年代以来, 我国先后在工程建设、机电设备、科研课题等领域推行招标投标制, 取得了显著的经济效益和社会效益。据初步统计, 《中华人民共和国招标投标法》实施以来, 截至 2006 年, 实施公开招标的合同金额比例达到 90% 以上, 通过招投标节约的工程建设资金, 一般在 10% ~ 15%, 有的地方和行业平均节资率达到 20% 左右。据测算, 全国仅实行政府投资项目招投标, 节省概算投资约 6000 亿元左右。

2. 降低政府行政成本

招标投标有助于树立集约理财观念。长期以来, 我国财政支出管理一直是采取粗放型的管理方式, 存在着预算编制不细、支出管理不严的问题。通过招标投标方式执行预算, 有助于预算单位加强定员、定额管理和促进工程、货物及服务合理价格的形成, 为改革预算编制方法、细化预算项目创造了条件。

3. 减少社会资源浪费

社会中存在的寻租现象, 使社会财富日益减少。在工程交易和采购中推行招标投标,

既可以减少寻租所造成的直接损失，也可以减少寻租对社会造成的其他危害。如：抑制社会上的不法既得利益集团，消除对社会变革和经济发展的阻力和干扰，净化党风、政风、社会风气，抵制寻租行为对人们思想灵魂、干部队伍和政府的腐蚀；维系社会规范体系和社会道德准则，维护公正、公平、公开的竞争原则和正确的社会价值观念；提高党和政府的形象与权威，减少人民群众对其的动摇和离心，保持社会稳定和政权的巩固。