



21世纪高等学校规划教材

21Shiji Gaodeng Xuexiao Guihua Jiaocai

工程项目招标与投标

Gongcheng Xiangmu Zhaobiao Yu Toubiao

● 王 淋 主编
● 庞 辉



中国质检出版社
中国标准出版社



21 世纪高等学校规划教材

工程项目招标与投标

王 淋 庞 辉 主编

中国质检出版社

中国标准出版社

北 京

图书在版编目(CIP)数据

工程项目招标与投标 / 王淋, 庞辉主编. —北京:
中国质检出版社, 2018. 6
ISBN 978-7-5026-4591-5

I. ①工… II. ①王…②庞… III. ①建筑工程—招标
②建筑工程—投标 IV. ①TU723

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 077812 号

内 容 提 要

本书以培养和提高读者工程项目招标投标理论知识, 提升实际工程项目招标投标的能力为目标。本书素材选取国内外近年来工程项目招标投标相关各个领域的经典教材、专著、论文, 内容涉及工程招投标最新的发展状况和研究成果。内容包括: 工程项目招标; 工程项目投标; 工程项目开标、评标、定标; 工程量清单的编制与投标报价; 工程项目电子招投标及招投标沙盘模拟实训及国际工程项目招标与投标等。本书内容新颖、涵盖面广、系统性强、可实践性强, 是学习工程项目招标与投标知识的实用教材。

本书既可供高等院校的工程管理和土木工程相关专业师生使用, 也可作为从事工程招投标的专业人员及其他有兴趣人员的学习参考书。

中国质检出版社 出版发行
中国标准出版社

北京市朝阳区和平里西街甲 2 号 (100029)
北京市西城区三里河北街 16 号 (100045)

网址: www.spc.net.cn

总编室: (010) 68533533 发行中心: (010) 51780238

读者服务部: (010) 68523946

中国标准出版社秦皇岛印刷厂印刷
各地新华书店经销

*

开本 787×1092 1/16 印张 17.75 字数 371 千字
2018 年 6 月第一版 2018 年 6 月第一次印刷

*

定价 39.00 元

如有印装差错 由本社发行中心调换
版权专有 侵权必究
举报电话: (010) 68510107

— 编 审 委 员 会 —

顾 问 邓寿昌（广东惠州学院）

主 任 高 潮（大连海洋大学）

委 员（按姓氏笔画顺序）

丁 琳（黑龙江大学）

王正君（黑龙江大学）

王显利（北华大学）

卢成江（哈尔滨理工大学）

刘 东（东北农业大学）

周胜银（湖北省产品质量监督检验研究院）

杨 璐（沈阳工业大学）

赵文军（黑龙江大学）

胡铁明（沈阳大学）

原 方（河南工业大学）

程培峰（东北林业大学）

裴 强（大连大学）

薛志成（黑龙江科技大学）

— 本 书 编 委 会 —

主 编 王 淋（北华大学）

庞 辉（北华大学）

副主编 杨 帆（北华大学）

刘 帅（大连理工大学城市学院）

参 编 刘海英（吉林市城市建设控股集团有限公司）

张小爽（大连民族大学）

前 言

• FOREWORD •

工程项目招标与投标是利用市场经济的价值规律和竞争机制形成合同的过程，作为一种采购方式和订立合同的一种特殊程序，在国际、国内贸易中得到了广泛应用。现阶段，随着我国建设领域信息化工作的推进，以及参照国际工程量清单计价的惯例，建设部在全国推广工程项目电子招标投标和工程量清单招标。在工程量清单计价模式下，由于市场价、管理费、利润的全面放开，实行企业自主报价，对招投标特别是评标带来新的要求，随着工程项目电子招标投标及与国际接轨的工程量清单计价模式的普及，掌握工程项目招标投标规则和新形势下电子招投标、工程量清单报价的知识和技能，对适应新环境，提高招标投标业务能力具有重大意义。

本书内容分为七章，具体内容概述如下：

第一章 绪论

主要介绍工程招投标概念、性质、意义、发展历史，工程招投标的法律法规框架，工程承发包的概念、内容和方式，建设工程市场的概念、主体与客体，工程市场资质管理及工程交易中心。

第二章 工程项目招标

主要讲述工程招标的种类，以及公开招标、邀请招标两种方式的招标，基本原则、条件、招标程序等相关内容，招标文件的编制以及工程标底的编制，工程项目招标资格审查的相关部分内容，工程招标过程中的注意要点以及《中华人民共和国招标投标法》的具体规定。

第三章 工程项目投标

主要介绍工程项目投标的程序、注意事项；工程项目投标人应具备条件；工程项目投标决策及技巧；工程项目投标文件的编制和递交。

第四章 工程项目开标、评标、定标

主要讲述工程开标、评标、定标的基本工作程序以及各个阶段的工作要求和方法，确定无效投标文件的方法，评标委员会成员的组成要求、评标的主要工作步骤和评标的基本方法。

第五章 工程量清单的编制与投标报价

根据《建设工程工程量清单计价规范》(GB 50500—2013)、《房屋建筑与装饰工程工程量计算规范》(GB 50854—2013)、《通用安装工程工程量计算规范》(GB 50856—2013)进行编写，全面反映了当前最新的工程量清单计价内容。本章主要内容包括工程量清单编制方法、招标工程量清单编制、招标控制价的编制，工程量清单投标报价的编制等。

第六章 工程项目电子招投标及招投标沙盘模拟实训

主要讲述建设工程电子招投标平台系统的操作方法，包括辅助评标系统、交易业务管理系统、专家管理系统、资质管理系统、交易数据分析系统等内容以及工程招投标沙盘模拟实训环节的操作方法。

第七章 国际工程项目招标与投标

主要讲述工程招投标的国际惯例；工程招投标操作程序；国际招标投标的有关法律法规；国际招标文件中的评标办法和投标文件中的投标报价问题。

本书采用启发式教学，每章前设置引导案例，力图引导学生进行实际工程项目招投标问题的思考，同时激发学生兴趣，使学生带着问题学，学习后能够解决具体的问题，重要章节后设置大量案例，进一步复习学习内容，提升学习效果。

本书规避了工程招投标同类书籍中缺乏最新版工程量清单计价招投标内容的弊端，详细阐述了最新版工程量清单编制方法、招标工程量清单的编制、招标控制价的编制，工程量清单投标报价的编制方法。学习者可以应用此部分内容完成相应部分的工程量清单招投标工作，无需另行查阅工程量清单计价类书籍。

本书共分七章，由北华大学王淋负责修订和统稿。具体的编写分工为：北华大学王淋第一章和第五章；北华大学庞辉第二章、第四章和第六章；北华大学杨帆第三章和第七章；大连理工大学城市学院刘帅第二章；吉林市城市建设控股集团有限公司一级造价师、招标师刘海英参与编写第一章和第四章；大连民族大学张小爽第六章。

本书参考了大量国家法律法规、行业相关规范和条款以及国内外大量的著作、教材、论文以及其他相关研究成果，在此，对这些作者表示感谢！由于作者水平有限，书中难免有诸多不足，敬请各位读者批评指正。

编者

2018年1月

目 录

• CONTENTS •

第一章 绪 论	1
第一节 工程招投标概述	1
第二节 工程承发包	21
第三节 工程市场	27
第二章 工程项目招标	32
第一节 工程项目招标概述	34
第二节 工程项目施工招标条件和程序	45
第三节 工程项目施工招标文件的编制	50
第四节 资格审查	60
第五节 工程标底的编制	64
第三章 工程项目投标	75
第一节 工程项目投标程序	75
第二节 工程项目投标决策与技巧	88
第三节 工程项目投标文件的编制与递交	114
第四章 工程项目开标、评标、定标	125
第一节 开 标	126
第二节 评 标	129
第三节 定 标	144
第四节 综合应用案例分析	146

第五章 工程量清单的编制与投标报价	154
第一节 工程量清单概述	155
第二节 《建设工程工程量清单计价规范》简介	157
第三节 房屋建筑与装饰工程量计算规范（2013）简介	164
第四节 工程量清单的编制	167
第五节 工程量清单计价方法	177
第六节 工程量清单招标控制价的编制	192
第七节 工程量清单投标报价的编制	197
第六章 工程项目电子招投标及招投标沙盘模拟实训	216
第一节 建设工程电子招投标平台系统	216
第二节 工程招投标沙盘实训	227
第七章 国际工程项目招标与投标	234
第一节 国际工程项目招标	234
第二节 国际工程项目投标	245
第三节 国际工程项目投标报价	253
第四节 国际工程项目评标和决标	265
第五节 国际工程招投标案例分析	269
参考文献	274

第一章 绪 论



本章概要

本章主要介绍工程招投标概念、性质、意义、发展历史,工程招投标的法律法规框架,工程承发包的概念、内容和方式,建设工程市场的概念、主体与客体,工程市场资质管理及工程交易中心;本章的教学重点为工程招投标概念,工程承发包的概念、内容和方式;教学难点为工程招投标的法律、法规框架。



案 例

2008 年奥运项目法人公开招标

2001 年 7 月 13 日,北京赢得了 2008 年奥运会的承办权,全国人民无不欢心鼓舞,对于企业来说,这是一个巨大的商机。北京奥运会基础设施建设,投资金额高达 1300 多亿元。怎样(采用什么方法,什么方式)把这 1300 亿合理高效的用于奥运会基础设施的建设呢?这是摆在我国政府面前的一个大问题。

北京申办奥运会时承诺:

“要举办奥运会历史上最出色的一届奥运会”,这就对我国基础设施建设提出了较高的要求。北京申奥委决心“要集世界人类文明的智慧,共同筹办奥运会”怎么能在中国实现世界人类的文明集合呢?最终,国家采用了国际公开招标的方式,面向全球确定奥运会基础设施建设的项目法人。

思考:

- (1)为什么在这么重大的工程上,国家乃至全世界、全球选择了采用招标投标的方式呢?
- (2)招标投标到底是一种什么样的制度呢?

第一节 工程招投标概述

一、工程招投标发展历史

经过近 30 年的发展,我国招标投标法律体系初步形成,招标投标市场不断扩大。为进一步发挥招标投标制度在促进和规范市场竞争,打破地区封锁和行业垄断,提高经济效益,

确保工程、货物、服务项目质量,预防遏制腐败等方面的积极作用,必须坚持改革方向,进一步加强制度建设,切实解决当前招标投标领域存在的突出问题,促进招标投标市场不断健康发展。

招标投标制度的发展历程可以划分为以下三个时期。

(一)大胆探索和创立期

这一时期从改革开放初期到社会主义市场经济体制改革目标的确立(1979年~1989年)。十一届三中全会前,我国实行的是高度集中的计划经济体制,工程建设项目的立项和建设以及货物、服务采购都是通过指令性计划进行安排的,企业没有经营自主权。在此情况下,招标投标作为一种竞争性市场交易方式,缺乏存在和发展所必需的经济体制条件。十一届三中全会提出,要有计划地大胆下放经济管理权力,让地方和企业有更多的经营管理的自主权。1980年10月,国务院发布了《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》,第一次提出对一些合适的工程建设项目可以试行招标投标,随后吉林省和深圳市于1981年开始工程招标投标试点。1982年,鲁布革水电站引水系统工程是我国第一个利用世界银行贷款并按世界银行规定进行项目管理的工程,采用国际竞争性招标方式选择总承包单位,较大幅度地降低了工程造价,同时也极大地推动了我国工程建设项目管理方式的改革和发展。1983年,原城乡建设环境保护部出台《建筑安装工程招标投标试行办法》。20世纪80年代中期,党中央先后作出了对经济体制、科技体制和教育体制进行改革的决定根据党中央有关体制改革精神,国务院及国务院有关部门陆续对城市商业体制、建筑业和基本建设管理体制、计划体制、国营商业体制、图书发行体制、投资管理体制等进行了一系列改革通过改革,企业的市场主体地位逐步明确,通过招标投标开展竞争的体制性障碍有所减少。

1984年9月,国务院出台《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》,提出大力推广工程招标承包制。1984年11月,原国家计委和建设部联合制定《建设工程招标投标暂行规定》,1985年《国务院批转国家经委、国家物资局关于开展机电设备招标工作有关问题的请示的通知》(国发[1985]13号)批准成立中国机电设备招标咨询中心,负责统一组织、协调、监管全国机电设备招标。此后,计划、经贸、铁道、建设、化工、交通、广电、卫生等部门积极推行招标投标活动并颁布了有关招标投标的规定,招标投标制度框架初步形成。

这一阶段的招标投标制度有以下几个特点:

(1)招标投标基本原则初步确立,但未能有效落实。例如,受当时关于计划和市场关系认识的限制,招标投标的市场交易属性尚未得到充分体现,几乎所有部门发布的办法都规定,招标工作由有关行政主管部门主持,有的部门甚至规定招标公告发布、招标文件和标底编制,以及中标人的确定等重要事项,必须经政府主管部门审查同意。

(2)招标领域逐步扩大,但进展得很不平衡,由最初的建筑行业,逐步扩大到铁路、公路、水运、水电、广电等专业工程;由最初的建筑安装,逐步扩大到勘察设计、工程设备等工程建设项目的各个方面;由工程招标逐步扩大到机电设备、科研项目、土地出让、企业租赁和承包

经营权转让。但由于总体上没有明确具体的强制招标范围,有些领域的招标活动还停留在文件上,不同行业之间招标投标活动开展得很不平衡。

(3)各种招标投标规定较为全面,但非常简略。例如,在招标方式的选择上,大多没有规定公开招标、邀请招标、议标的适用范围和标准,在允许议标的情况下,招标很容易流于形式;在评标方面,缺乏基本的评标程序,也没有规定具体评标标准,在招标领导小组的自由裁量权过大的情况下,难以实现择优选择的目标。

(二) 加快改革和逐步深化期

这一时期从确立社会主义市场经济体制改革目标到《中华人民共和国招标投标法》(以下简称《招标投标法》)颁布(1990年~1999年)。1991年7月,原国务院法制局将《招标投标管理条例》列入国务院1992年立法计划。1992年10月,十四大提出了建立社会主义市场经济体制的改革目标,进一步解除了束缚招标投标制度发展的体制障碍。1993年11月,中央作出了关于建立社会主义市场经济若干问题的决定。根据中央精神,国务院先后作出了深化外贸体制、建筑市场体制改革的决定。在各项改革的推动下,伴随着招标投标市场的进一步发展,国务院有关部门在及时修订原有招标投标规定的同时,结合实践需要出台了许多新的招标投标管理规定。1994年6月,原国家计委牵头启动列入八届人大立法计划的《中华人民共和国招标投标法》的起草工作。1997年11月1日,全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国建筑法》,在法律层面上对建筑工程实行招标发包进行了规范,这些规定不管是在层次上,还是在数量和涵盖领域的广泛程度上,都远远超过了前一个发展阶段。

这一阶段招标投标制度有以下几个特点:

(1)当事人市场主体地位进一步加强。1992年11月,原国家计委发布了《关于建设项目实行项目业主责任制的暂行规定》,强调项目业主的建设、生产和经营权受法律保护,对非法干预行为有权予以拒绝,明确由项目业主负责组织工程设计、监理、设备采购和施工的招标工作,自主确定投标、中标单位。

(2)对外开放程度进一步提高。在利用国际组织和外国政府贷款、援助资金项目招标投标办法之外,专门规范国际招标的规定明显增多,招标的对象不再限于机电产品,甚至施工、监理、设计等也可以进行国际招标。

(3)招标的领域进一步扩大,出台专门招标投标办法的行业大大增加。除计划、经贸、铁道、建设、化工、交通、广电外,煤炭、水利、电力、工商、机械等行业部门也相继制定了专门的招标投标管理办法。招标采购的对象也进一步扩大。除施工、设计、设备等招标外,推行了监理招标。

(4)对招标投标活动的规范进一步深入。除了制定一般性的招标投标管理办法外,有关部门还针对招标代理、资格预审、招标文件、评标专家、评标等关键环节,以及串通投标等突出问题,出台了专门管理办法,大大增强了招标投标制度的可操作性。此外,20世纪90年代中后期,建筑行业尝试建立工程交易中心,推行建筑工程招标投标活动的集中交易和监管。

(三)基本定型和深入发展期

这一时期从《招标投标法》颁布实施到现在,经过近 10 年的发展。一方面,我国招标投标领域积累了丰富的经验,为国家层面的统一立法奠定了实践基础;另一方面,招标投标活动中暴露的问题也越来越多,如招标程序不规范、做法不统一,虚假招标、泄露标底、串通投标、行贿受贿等问题较为突出,特别是政企不分问题仍然没有得到有效解决:针对上述突出问题,在总结实践经验的基础上,第九届全国人大常委会于 1999 年 8 月 30 日审议通过《中华人民共和国招标投标法》。这是我国第一部规范公共采购和招标投标活动的专门法律,标志着我国招标投标制度进入了一个新的发展阶段。按照公开、公平、公正和诚实信用原则,《招标投标法》对此前的招标投标制度作了重大改革。

(1)改革了缺乏明晰范围的强制招标制度。《招标投标法》从资金来源、项目性质等方面,明确了强制招标范围。同时,为了使强制招标制度能够满足不断发展的实践需要,允许法律、法规对强制招标范围作出新的规定,保持强制招标制度的开放性。

(2)改革了政企不分的管理制度。按照充分发挥市场配置资源基础性作用的要求,大大减少了行政审批事项和环节。

(3)改革了不符合公开原则的招标方式。按照公开原则,规定了公开招标和邀请招标两种招标方式,取消了议标,大大提高了招标采购的透明度和规范性。

(4)改革了分散的招标公告发布制度。规定了招标公告应当具备的基本内容,并应当在国家指定的媒介上发布,改变了招标公告分散发布的局面,大大提高了招标采购的透明度,降低了潜在投标人获取招标信息的成本。

(5)改革了以行政为主导的评标制度。规定评标委员会由招标人或招标代理机构的代表以及有关经济、技术专家组成,有关行政监督部门及其工作人员不得作为评标委员会成员。

(6)改革了不符合中介定位的招标代理制度,明确规定招标代理机构不得与行政机关和其他国家机关存在隶属关系或者其他利益关系,使招标代理从工程咨询、监理、设计等业务中脱离出来,成为一项独立的一市场中介业务。

二、工程招标投标概念

招标投标是在市场经济条件下进行工程建设、货物买卖、财产出租、中介服务 etc 经济活动的一种竞争形式和交易方式,是引入竞争机制订立合同(契约)的一种法律形式。

它是指招标人对工程建设、货物买卖、劳务承担等交易业务,事先公布选择采购的条件和要求,招引他人承接,若干或众多投标人作出愿意参加业务承接竞争的意思表示,招标人按照规定的程序和办法择优选定中标人的活动。

建设工程招标是指招标人在发包建设项目之前,公开招标或邀请投标人,根据招标人的意图和要求提出报价,择日当场开标,以便从中择优选定中标人的一种经济活动。

建设工程投标是工程招标的对称概念,指具有合法资格和能力的投标人根据招标条件,

经过初步研究和估算,在指定期限内填写标书,提出报价,并等候开标,决定能否中标的经济活动。

从法律意义上讲,建设工程招标是建设单位(或业主)就拟建的工程发布通告,用法定方式吸引建设项目的承包单位参加竞争,进而通过法定程序从中选择条件优越者来完成工程建设任务的法律行为。建设工程投标一般是经过特定审查而获得投标资格的建设项目承包单位,按照招标文件的要求,在规定的时间内向招标单位填报投标书,并争取中标的法律行为。

三、工程招标投标的特性

(一) 竞争性

有序竞争,优胜劣汰,优化资源配置,提高社会和经济效益。这是社会主义市场经济的本质要求,也是招标投标的根本特性。

(二) 程序性

招标投标活动必须遵循严密规范的法律程序。《招标投标法》及相关法律政策,对招标人从确定招标采购范围、招标方式、招标组织形式直至选择中标人并签订合同的招标投标全过程每一环节的时间、顺序都有严格、规范的限定,不能随意改变。任何违反法律程序的招标投标行为,都可能侵害其他当事人的权益,必须承担相应的法律后果。

(三) 规范性

《招标投标法》及相关法律政策,对招标投标各个环节的工作条件、内容、范围、形式、标准以及参与主体的资格、行为和责任都作出了严格的规定。

(四) 一次性

投标要约和中标承诺只有一次机会,且密封投标,双方不得在招标投标过程中就实质性内容进行协商谈判,讨价还价,这也是与询价采购、谈判采购以及拍卖竞价的主要区别。

(五) 技术经济性

招标采购或出售标的都具有不同程度的技术性,包括标的的使用功能和技术标准、建造、生产和服务过程的技术及管理要求等;招标投标的经济性则体现在中标价格是招标人预期投资目标和投标人竞争期望值的综合平衡。

四、工程招标投标的意义

实行建设项目的招标投标是我国建筑市场趋向规范化、完善化的重要举措,对于择优选择承包单位、全面降低工程造价,进而使工程造价得到合理有效的控制,具有十分重要的意义,具体表现如下。

（一）形成了由市场定价的价格机制

实行建设项目的招标投标基本形成了由市场定价的价格机制,使工程价格更加趋于合理。其最明显的表现是若干投标人之间出现激烈竞争(相互竞标),这种市场竞争最直接、最集中的表现就是在价格上的竞争。通过竞争确定出工程价格,使其趋于合理或下降,这将有利于节约投资、提高投资效益。

（二）不断降低社会平均劳动消耗水平

实行建设项目的招标投标能够不断降低社会平均劳动消耗水平,使工程价格得到有效控制。在建筑市场中,不同投标者的个别劳动消耗水平是有差异的。通过推行招标投标,最终是那些个别劳动消耗水平最低或接近最低的投标者获胜,这样便实现了生产力资源较优配置,也对不同投标者实行了优胜劣汰。面对激烈竞争的压力,为了自身的生存与发展,每个投标者都必须切实在降低自己个别劳动消耗水平上下工夫,这样将逐步而全面地降低社会平均劳动消耗水平,进而工程价格更为合理。

（三）工程价格更加符合价值基础

实行建设项目的招标投标便于供求双方更好地相互选择,使工程价格更加符合价值基础,进而更好地控制工程造价。由于供求双方各自出发点不同,存在利益矛盾,因而单纯采用“一对一”的选择方式,成功的可能性较小。采用招投标方式就为供求双方在较大范围内进行相互选择创造了条件,为需求者(如建设单位、业主)与供给者(如勘察设计单位、施工企业)在最佳点上结合提供了可能。需求者对供给者选择(即建设单位、业主对勘察设计单位和施工单位的选择)的基本出发点是“择优选择”,即选择那些报价较低、工期较短、具有良好业绩和管理水平的供给者,这样即为合理控制工程造价奠定了基础。

（四）公开、公平、公正的原则

实行建设项目的招标投标有利于规范价格行为,使公开、公平、公正的原则得以贯彻。我国招投标活动有特定的机构进行管理,有严格的程序必须遵循,有高素质的专家支持系统、工程技术人员群体评估与决策,能够避免盲目过度的竞争和营私舞弊现象的发生,对建筑领域中的腐败现象也是强有力的遏制,使价格形成过程变得透明而较为规范。

（五）能够减少交易费用

实行建设项目的招标投标能够减少交易费用,节省人力、物力、财力,进而使工程造价有所降低。我国目前从招标、投标、开标、评标直至定标,均在统一的建筑市场中进行,并有效的完善这些法律、法规规定,已进入制度化操作。招投标中,若干投标人在同一时间、同一地点报价竞争,在专家支持系统的评估下,以群体决策方式确定中标者,必然减少交易过程的费用,这本身就意味着招标人收益的增加,对工程造价必然产生积极的影响。

建设项目招标投标活动包含的内容十分广泛,具体说包括建设项目强制招标的范围、建设项目招标的种类与方式、建设项目招标的程序、建设项目招标投标文件的编制、标底编制

与审查、投标报价以及开标、评标、定标等。所有这些环节的工作均应按照国家有关法律、法规规定认真执行并落实。

五、我国招标投标的法律、法规框架

我国从 20 世纪 80 年代初开始在建设工程领域引入招标投标制度。2000 年 1 月 1 日《中华人民共和国招标投标法》实施,标志着我国正式确立了招标投标的法律制度。其后,国务院及其有关部门陆续颁布了一系列招标投标方面的规定,地方人民政府及其有关部门也结合本地的特点和需要,相继制定了招标投标方面的地方性法规、规章和规范性文件,使我国的招标投标法律制度逐步完善,形成了覆盖全国各领域、各层级的招标投标法律法规与政策体系(以下简称“招标投标法律体系”)。

随着社会主义市场经济发展,不仅在工程建设的勘察、设计、施工、监理、重要设备和材料采购等领域实行必须招标制度,而且在政府采购、机电设备进口以及医疗器械药品采购、科研项目服务采购、国有土地使用权出让等方面也广泛采用招标方式。此外,在城市基础设施项目、政府投资公益性项目等建设领域,以招标方式选择项目法人、特许经营者、项目代建单位、评估咨询机构及贷款银行等,已经成为招标投标法律体系中规范的重要内容。

(一) 招标投标法律法规与政策体系的构成

“招标投标法律体系”,是指全部现行的与招标投标活动有关的法律法规和政策组成的有机联系的整体。就法律规范的渊源和相关内容而言,招标投标法律体系的构成可分为:

1. 按照法律规范的渊源划分

招标投标法律体系由有关法律、法规、规章及规范性文件构成。

(1) 法律,由全国人大及其常委会制定,通常以国家主席令的形式向社会公布,具有国家强制力和普遍约束力,一般以法、决议、决定、条例、办法、规定等为名称。如《招标投标法》、《中华人民共和国政府采购法》(以下简称《政府采购法》)、《中华人民共和国合同法》(以下简称《合同法》)等。

(2) 法规,包括行政法规和地方性法规。

行政法规,由国务院制定,通常由总理签署国务院令公布,一般以条例、规定、办法、实施细则等为名称。如我国正在制定的《中华人民共和国招标投标法实施条例》将是招标投标领域的一部行政法规。

地方性法规,由省、自治区、直辖市及较大的市(省、自治区政府所在地的市,经济特区所在地的市,经国务院批准的较大的市)的人大及其常委会制定,通常以地方人大公告的方式公布,一般使用条例、实施办法等名称,如《北京市招标投标条例》。

(3) 规章,包括国务院部门规章和地方政府规章。

国务院部门规章,是指国务院所属的部、委、局和具有行政管理职责的直属机构制定,通常以部委令的形式公布,一般使用办法、规定等名称。如《工程建设项目勘察设计招标投标办法》(国家发展改革委令 2 号)、《工程建设项目招标代理机构资格认定办法》[建设部令

(第 154 号)]等。

地方政府规章,由省、自治区、直辖市、省政府所在地的市、经国务院批准的主要城市的政府规定,通常以地方人民政府令的形式发布,一般以规定、办法等为名称。如北京市人民政府制定的《北京市工程建设项目招标范围和规模标准的规定》[北京市人民政府令 2001 年(第 89 号)]。

(4)行政规范性文件,是各级政府及其所属部门和派出机关在其职权范围内,依据法律、法规和规章制定的具有普遍约束力的具体规定。如《国务院办公厅印发国务院有关部门实施招标投标活动行政监督职责分工意见的通知》(国办发[2000]34号),就是依据《招标投标法》第 7 条的授权作出的有关职责分工的专项规定;《国务院办公厅关于进一步规范招标投标活动的若干意见》(国办发[2004]56号)则是为贯彻实施《招标投标法》,针对招投标领域存在的问题从七个方面作出具体规定。

2. 按照法律规范内容的相关性划分

招标投标法律体系包括两个方面:一是招标投标专业法律规范;二是相关法律规范。

(1)招标投标专业法律规范,即专门规范招标投标活动的法律、法规、规章及有关政策性文件。如《招标投标法》、国家发展改革委等有关部委关于招标投标的部门规章,以及各省、自治区、直辖市出台的关于招标投标的地方性法规和政府规章等。

(2)相关法律规范。由于招标投标属于市场交易活动,因此必须遵守规范民事行为、签订合同、履约担保等采购活动的《中华人民共和国民法通则》(以下简称《民法通则》)、《合同法》、《中华人民共和国担保法》(以下简称《担保法》)等。另外,如有关建设工程项目方面的招标投标活动应遵守《中华人民共和国建筑法》(以下简称《建筑法》)、《建设工程质量管理条例》(国务院令第 279 号)、《建设工程安全生产管理条例》(国务院令第 393 号)、《建筑工程施工许可管理办法》(建设部令第 91 号)的相关规定等。

(二)招标投标法律法规与政策体系的效力层级

由于招标投标方面的法律规范比较多,具体执行有关规定时需注意效力层级问题。

1. 纵向效力层级

按照《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)的规定。在我国法律体系中,宪法具有最高的法律效力,其后依次是法律、行政法规、地方性法规、规章。在招标投标法律体系中,《招标投标法》是招标投标领域的基本法律,其他有关行政法规、国务院决定、各部委规章以及地方性法规和规章都不得同《招标投标法》相抵触。国务院各部委制定的部门规章之间具有同等法律效力,在各自权限范围内施行。省、自治区、直辖市的人大及其常委会制定的地方性法规的效力层级高于当地政府制定的规章。如《北京市招标投标条例》的法律效力高于《北京市建设工程招标投标监督管理规定》(北京市人民政府令第 122 号)。

2. 横向效力层级

按照《立法法》规定:“同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、规章,特别规定与一般规定不一致的,适用特别规定。”也就是说,同一机关制定的特别规定的效力层级高于一