

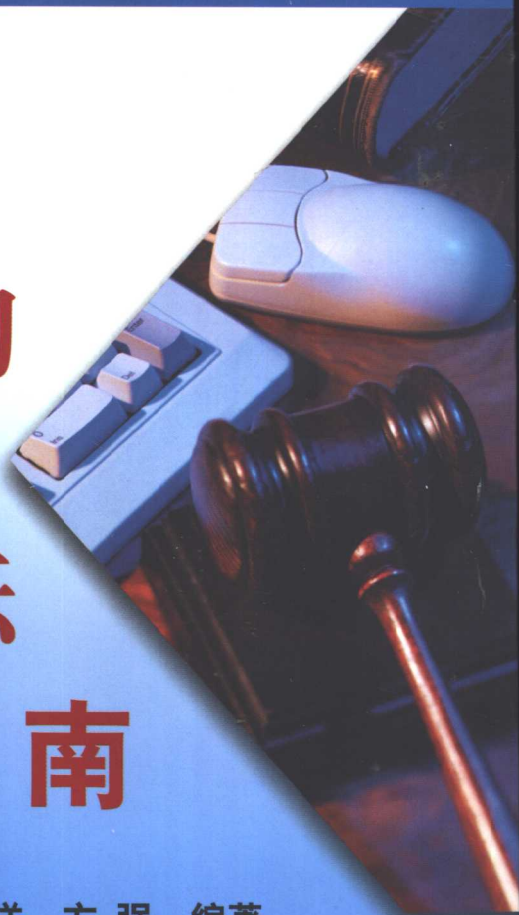
政府采购 招标投标 指南

ZhengFu CaiGou ZhaoBiao TouBiao ZhiNan

方 芳 赵海洋 方 强 编著



上海财经大学出版社





政府采购 招标 投标 指南

方 博 编著 方 博 编辑

政府采购招标投标指南

方芳 赵海洋 方强 编著

上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府采购招标投标指南/方芳,赵海洋,方强编著. —上海:上海财经大学出版社,2001. 12

ISBN 7-81049-683-2/F·580

I. 政… II. ①方… ②赵… ③方… III. ①政府采购-招标-中国-指南… ②政府采购-投标-中国-指南 IV. F812. 45-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 087318 号

☐ 责任编辑 景 林

☐ 封面设计 优典工作室

ZHENG FU CAIGOU ZHAOBIAO TOUBIAO ZHINAN

政 府 采 购 招 标 投 标 指 南

方 芳 赵海洋 方强 编著

上海财经大学出版社出版发行
(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮件: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海第二教育学院印刷厂印刷

上海浦江装订厂装订

2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32 9.875 印张 256 千字

印数: 0 001—3 000 定价: 21.00 元

前 言

招标投标制度在西方国家政府采购领域早已被广泛采用,而在我国的实践却是从20世纪90年代初期才开始起步的。随着我国政治、经济体制改革和对外开放的不断深入,公平竞争的观念深入人心,政府采购招标投标已经显示出其强大的生命力,成为我国各级政府机构采购方式的发展趋势。同时,近年来有关招标投标法规的出台,进一步加强对招标投标市场的统一管理和监督,这为政府采购招标投标制度在我国的推行奠定了法律基础。

2000年1月1日起实施的《中华人民共和国招标投标法》(以下简称《招标投标法》),是我国招标投标领域的第一部综合性法律。该法对招标的范围,招标投标确定的基本原则,招标、投标、开标、评标、中标的具体运作程序和行为规范,以及违法行为的法律责任等,作了比较全面、系统的规定。本书是根据《招标投标法》的基本精神进行编写的。

本书以全面性、实用性及可操作性为宗旨,运用理论与实践相结合的方法,既考虑到我国的具体国情,又注重了与国际惯例和国际规范的接轨。全书共分十章。第一章对政府采购招标投标的概念、特点、原则及组织结构逐一进行了诠释;第二章对政府采购招标投标的范围、方式和内容进行了阐述;第三章具体介绍政府采购招标的运作程序;第四章讲述了政府采购招标文件的编制方法;第五章和第六章介绍了政府采购投标的程序以及投标书的编制方法;第七章运用等级评分法和关键因素法等方法,对政府采购招标

2 政府采购招标投标指南

过程中的开标、评标与定标进行了详细的阐述；第八章对政府采购投标的策略与技巧进行了研究和探讨；第九章则对政府采购招标过程的另一个重要步骤——中标后合同的签订与履行进行了专门的介绍；第十章对政府采购招标投标过程中招标人与投标人之间的常见争议及其解决方法进行了剖析。为了增强本书的示范性和指导实践的作用，书中提供了大量的图表、示范样本和典型案例，书后附有《中华人民共和国招标投标法》和《招标公告发布暂行办法》。

本书编著的目的，是为各级政府机构及招标投标工作者提供实用的操作指南。因此，本书的读者主要包括三方面人士：一是招标人及其代理人，包括各级政府采购人员、招标代理机构人员；二是投标人及其代理人，包括各投标企业、投标代理机构人员；三是政府采购招标投标监督人员，即对政府采购活动负有监督责任的行政主管部门与管理机构人员。同时，本书也可作为大专院校及职业技术学院相关专业的教材和培训教学用书。

本书由上海财经大学公共经济与管理学院方芳副教授主持全书的写作大纲和初稿的审阅、讨论和修改工作。参加编写的人员有方芳、赵海洋、方强。其中，第一章、第二章、第三章、第四章和第十章由方芳、赵海洋撰写，第五章、第六章、第七章、第八章和第九章由方芳、方强撰写，最后由方芳总纂和定稿。

由于我们水平有限，书中难免有疏漏和不足之处，恳请专家、学者和广大读者批评、指正。

作 者
2001 年 10 月

目 录

前 言	(1)
第一章 政府采购招标投标概述	(1)
第一节 政府采购招标投标的概念、特点与原则	(1)
第二节 我国实行政府采购招标投标的意义	(8)
第三节 政府采购招标投标的组织机构	(16)
第二章 政府采购招标的范围、方式和内容	(24)
第一节 政府采购招标的范围	(24)
第二节 政府采购招标的方式	(28)
第三节 政府采购招标的内容	(37)
第三章 政府采购招标程序	(56)
第一节 招标的准备阶段	(56)
第二节 招标的实施阶段	(65)
第三节 招标的结束阶段	(77)
第四章 政府采购招标文件的编制	(81)
第一节 招标文件的内容	(82)
第二节 招标文件的编制样本	(88)

2 政府采购招标投标指南

第五章 政府采购投标的程序与方法	(118)
第一节 投标的前期工作.....	(118)
第二节 投标的实施程序.....	(132)
第三节 定标后的工作.....	(137)
第六章 政府采购投标标书的编写	(147)
第一节 政府采购投标书的基本要素.....	(147)
第二节 政府采购投标书的主要内容.....	(152)
第三节 政府采购投标书的编制样本.....	(157)
第七章 开标、评标与定标	(182)
第一节 开标.....	(182)
第二节 评标.....	(191)
第三节 定标.....	(207)
第八章 政府采购投标技巧与策略	(210)
第一节 政府采购投标策略.....	(210)
第二节 政府采购投标定价的定量分析.....	(217)
第三节 政府采购投标报价技巧.....	(223)
第九章 政府采购合同的订立与履行	(239)
第一节 政府采购合同概述.....	(239)
第二节 政府采购合同的谈判与签订.....	(247)
第三节 政府采购合同的履行.....	(256)
第四节 政府采购合同的中止与终止.....	(265)
第十章 政府采购招标投标中的争议及其解决方式	(269)
第一节 政府采购招标投标中常见的争议形式.....	(269)

第二节 政府采购招标投标中争议的解决方式·····	(275)
附录 1 招标公告发布暂行办法 ·····	(285)
附录 2 政府采购招标投标管理暂行办法 ·····	(288)
附录 3 中华人民共和国招标投标法 ·····	(294)
参考文献·····	(305)

第一章 政府采购招标投标概述

第一节 政府采购招标投标的概念、特点与原则

一、政府采购招标投标的概念

(一) 政府采购概述

政府采购(Government Procurement),也称公共采购,是指各级政府及其所属机构为了开展日常政务活动或为公众提供公共服务的需要,在财政的监督下,以法定的方式、方法和程序,对货物、工程或服务的购买。政府采购不仅是指具体的采购过程,而且是对采购政策、采购程序、采购过程及采购管理的总称,是一种公共采购管理制度。

政府采购是相对于个人采购、家庭采购、企业采购或团体采购而言的一种采购管理制度,与个人采购、家庭、企业采购或团体采购相比,政府采购具有以下特点:

1. 资金来源的公共性

政府采购的资金来源为财政拨款和需要由财政偿还的公共借款,这些资金的最终来源为纳税人的税收和政府公共服务收费。在财政支出中具体表现为采购支出,即财政支出减去转移支出的余额。

2. 采购主体的特定性

政府采购的主体,也称采购实体,指依靠国家财政资金运作的

2 政府采购招标投标指南

政府机关、事业单位和社会团体、公共事业单位等。

3. 采购活动的非盈利性

政府采购为非商业性采购,它不是以盈利为目标,也不是为卖而买,而是通过购买为政府部门提供消费品或向社会提供公共利益。

4. 采购对象的广泛性

政府采购的对象包罗万象,既有标准产品也有非标准产品,既有有形产品又有无形产品,既有价值低的产品也有价值高的产品,既有军用产品也有民用产品。

5. 采购过程的规范性

政府采购不是简单的一手交钱、一手交货,而是要按有关政府采购的法规,根据不同的采购规模、采购对象及采购时间要求等,采用不同的采购方式和采购程序,使每项采购活动都要规范运作,体现公开、公平、竞争的原则,并接受社会的监督。

6. 政府采购的公开性和公平性

政府采购的有关法律和程序都是公开的,采购过程也是在完全公开的情况下进行,一切采购活动都要作出记录,所有的采购信息都是公开的。同时,政府采购的最后落实体现其公平性,由采购对象的质量、水平所决定,以优质、低价的标准进行取舍。

(二)政府采购招标投标的概念

所谓政府采购招标投标,是指政府机构及其所属的各级机关、社会团体和企事业单位事先提出货物、工程或服务的条件和要求,并发出招标公告,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,政府采购招标投标必然包括招标和投标两个最基本的环节,它们是一对相互对应的范畴。没有招标就不会有供应商的投标;没有投标,采购人的招标就不能得到响应,也就没有开标、评标、决标和合同的签订及履行等。

1. 招标

招标是指采购方(即各级政府及所属机构)根据已经确定的采购需求,提出招标采购项目的条件和要求,向潜在的供应商或承包商发出投标邀请的行为和过程。

在这一阶段,采购方所要经历的步骤主要有:

- (1)确定采购机构和采购需求;
- (2)编制招标文件;
- (3)确定标底;
- (4)发布招标公告或发出投标邀请;
- (5)进行投标资格预审;
- (6)通知投标商参加投标并向其出售标书;
- (7)组织召开标前会议等。

2. 投标

投标是指投标商接到招标通知后,根据招标通知的要求填写招标文件并将其送交采购方的行为和过程。

在这一阶段,投标商所要进行的工作主要有:

- (1)申请投标资格;
- (2)购买标书;
- (3)考察现场;
- (4)办理投标保函;
- (5)算标;
- (6)编制和投送标书。

二、政府采购招标投标的特点

(一)招标投标程序的公开性

公开性,有时也指透明性,是指整个采购程序是在公开情况下进行,政府采购的有关法律、政策及采购活动也要公开。在采购过程中,招标投标的每一个步骤都是向社会公开的:公开发布投标邀

请,公开开标,公开中标结果。投标商资格审查标准和最佳投标商评选标准要事先公布,采购法律也要公开。

公开性是政府采购招标投标的一个重要特征,这是由政府采购本身的特点决定的。

首先,采购机关是在使用公共资金进行采购,这就要求采购行为必须向公众负责,因此对公众产生了一种管理上的责任,就要谨慎地执行采购政策并保持采购政策的透明性。

其次,政府采购是一种公共支出行为,就必然要接受财政的监督。为了确保政府公共资金能够得到合理、有效的使用,即实现物有所值目标,财政部门对从采购计划的编制到采购项目的验收的全过程进行监督管理。当然,这种监督不是指财政直接参与每项采购活动,而是通过制定采购法规和政策来规范采购活动,并检查这些法规政策的执行情况,这样就要求保持采购程序的公开性。

再次,政府采购行为也要接受社会公众的监督。政府采购所动用的资金最终来源于全体纳税人,因此,社会公众有权利对政府采购行为实施有效监督;采购机关有接受社会监督的责任。

(二)招标投标程序的公平性

公平性是政府采购招标投标的又一重要特征,它首先是指所有参加竞争的投标商机会均等,并受到同等待遇。在政府采购招标投标过程中,所有有兴趣参加投标的供应商、承包商、服务提供者都可以参加竞争,资格预审对所有的投标商都使用同一标准,采购机构向所有投标商提供的信息都一致,不对国内或国外投标商进行歧视;评选中标商应按事先公布的标准进行;投标是一次性的并且不准同投标商进行谈判。

公平性的另一重要表现在于,合同的授予要兼顾政府采购社会目标的实现。由于在政府采购的竞争中,小企业、少数民族企业、困难企业等处于不利的地位,如果按其实力很难能赢得政府合同。因此,在政府采购制度中应制定出一些规则并采取一些措施,

使小企业等也能分得政府采购合同的一部分,从而促进社会经济的协调发展。

(三)招标投标程序的竞争性

招标就是一种引发竞争的采购程序,是竞争的一种具体方式。招标的竞争性充分体现了现代竞争的平等、信誉、正当和合法等基本原则。招标作为一种规范的、有约束的竞争,有一套严格的程序和实施办法。政府采购机关通过招标程序,可以最大限度地吸引投标商,并扩大其竞争范围,从而使招标方有可能以更低的价格采购到所需的优质物资或服务,更充分地获得市场利益,有利于政府采购经济效益的实现。

三、政府采购招标投标的原则

为了保证政府采购目标的实现,在政府采购招标投标的过程中,必须遵循以下主要原则。

(一)公开、公平和有效竞争原则

这是政府采购招标投标的核心原则。公开是指采购活动要具有较高的透明度,要公开发布采购信息,公开开标,公开中标结果,使每个有兴趣或已参与的供应商都能获得同等的信息;公平就是要求给予每一个有兴趣的供应商平等的机会,使其享有同等的权利并履行相应的义务,不歧视任何一方;有效竞争是指要求邀请更多的供应商参与竞争,并要求采购方法和过程都必须透明,具有竞争性。

(二)物有所值原则

这是西方国家的通用原则之一。物有所值是指投入(成本)与产出(收益)之比。这里的投入不是指所采购物品的现价,而是指物品的寿命周期成本,即所采购物品在有效使用期内发生的一切费用再减去残值。政府采购追求的就是寿命周期成本最小而收益最大。目前,物有所值原则的内涵在发达国家和发展中国家之间

6 政府采购招标投标指南

引起了激烈的争论,争论的焦点是对物有所值中的值的理解,发展中国家认为这个值应是广义的,它不仅应包括资金的使用效率,还应包括为国内产业发展提供的机会以及促进技术转让等。

(三)推动国内竞争和促进产业发展原则

通过政府采购,打破垄断和地区封锁,促进企业降低成本,提高产品技术含量,为企业的发展创造良好的环境。同时,政府采购活动要鼓励中小企业的参与。

(四)反腐倡廉原则

通过公开竞争的透明机制,消除采购活动中的腐败现象,促进政府官员依法行政,维护政府的良好形象。

(五)支持政府其他政策的原则

即通过采购活动实现诸如环境保护、促进残疾人就业、扩大对外贸易、加强国有资产管理等目标。

此外,国民待遇原则和非歧视性原则是已经加入世界贸易组织的《政府采购协议》的成员必须遵守的两个重要原则。

四、政府采购招标投标的法律性质

招标投标是合同订立的一种方式,因此,要从合同订立的一般原理来认识招标投标中的法律问题。

(一)合同订立的一般原理

合同是当事人之间意向表示一致的结果。合同的订立一般要经由要约和承诺两个阶段。

要约是一方向另一方提出的意愿按一定的条件同对方订立合同,并含有一旦要约被对方承诺时即对提出要约的一方产生约束力的一种意思表示。提出要约的一方称为要约方,对方成为受要约方。一项有效的要约必须符合以下要求:第一,要约必须表明要约方愿意按照要约提出的条件同对方订立合同的意向;第二,要约的内容必须明确、肯定,即应该包括拟将签订的合同的主要条件一

且受要约方表示承诺,就足以成立一项对双方当事人均有约束力的合同;第三,要约必须传达到受要约方才能生效。

要约的约束力包含两方面的含义:一是指对要约方的约束力,二是指对受要约方的约束力。要约对双方的约束力是不同的。一般来说,在受要约方没有承诺前,要约对于受要约方是没有约束力的。受要约方接到要约,只是在法律上取得了承诺的权利,但并不受要约的约束,并不因此而承担了必须承诺的义务。不仅如此,在通常情况下,受要约方即使不予承诺,也没有通知要约方的义务。所谓要约对要约方的约束力,是指要约方发出要约之后能否反悔,能否把要约的内容予以变更,或把要约撤消的问题。这个问题主要产生于要约已经到达受要约方之后到其作出承诺这段时间。

在法律上要把要约与要约邀请区分开来。要约邀请又称要约引诱,其目的也是为了订立合同,但它本身不是一项要约,而是为了邀请对方向其发出要约。要约与要约邀请的主要区别在于:要约一经对方承诺,要约方即须受到约束,合同即宣告成立;如果是要约邀请,则即使对方完全同意或接受该要约邀请所提出的条件,发出该项要约邀请的一方仍不受约束,除非该方对此表示承诺或确认,否则合同仍不能成立。

承诺则是受要约方按照要约所指定的方式,对要约的内容表示同意的一种意思表示。承诺的法律效力表现在要约方收到时合同即为成立。

(二)招标投标的法律性质

招标投标的目的在于选择中标人并与之签订合同,因此,招标投标是签订合同的具体行为,是要约与承诺的特殊表现形式。招标投标中主要的具体法律行为有招标行为、投标行为和确定中标人行为。

招标行为的法律性质是要约邀请。根据合同订立的一般原理,招标人发布招标公告或招标邀请书的直接目的在于邀请投标

人投标,然而,投标人投标后并不是一定要签订合同。因此,招标行为仅仅是要约邀请,一般没有法律约束力。

投标行为的法律性质是要约行为。投标文件中包含有将来订立合同的具体条款,只要招标人承诺(宣布中标)就可签订合同。作为要约的投标行为,具有法律约束力,表现在:投标是一次性的,同一投标人不能就同一标的进行一次以上的投标;各个投标人对自己的报价负责;在投标文件发出后的投标有效期内,投标人不得随意修改投标文件中的内容和撤回投标文件。

确定投标人行为的法律性质是承诺行为。采购机构一旦宣布确定中标人,就是对中标人的承诺,采购机构和中标人都有权利要求对方签订合同,也有义务与对方签订合同。而且,在确定中标结果和签订合同之前,双方不能就合同的内容进行谈判。

第二节 我国实行政府采购招标投标的意义

一、经济意义

(一)微观经济意义

实行政府采购招标投标的微观经济意义,主要表现为采购过程中支出的节约和采购成本的降低。

1. 公平、有效、透明的招标投标制有利于财政监督,强化约束,提高支出效益

首先,招标投标制有利于社会监督,避免了财政资金的不当损失。在传统的采购模式中,采购过程的不透明造成了采购过程中的种种腐败现象。供应商的选择、商品的品种及价格的确定常常是“暗箱操作”,往往一个人说了算。而且,由于采购点多,采购面广,财政很难对这些采购活动进行有效的监督。供应商为了取得交易上的优势,往往利用各种手段贿赂有关当事人。一些人正是