



中华人民共和国 招标投标法

释 义

国家计委政策法规司 编著
国务院法制办财政金融法制司

中国计划出版社



《中华人民共和国招标投标法》 释 义

国家计委政策法规司 编著
国务院法制办财政金融法制司

中国计划出版社

2001 北 京

图书在版编目(CIP)数据

《中华人民共和国招标投标法》释义/国家计委政策法规司、国务院法制办财政金融法制司编著.-北京:中国计划出版社,1999.9

ISBN 7-80058-786-X

I. 中… I. 国… III. ①招标-经济法-法律解释-中国
②投标-经济法-法律解释-中国 IV. D922.297.5
中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 41296 号

《中华人民共和国招标投标法》

释 义

国家计委政策法规司 编著
国务院法制办财政金融法制司

☆

中国计划出版社出版

(地址:北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座四层)

(邮政编码:100038 电话:63906415)

新华书店北京发行所发行

三河富华印刷包装有限公司印刷

850×1168 毫米 1/32 6 印张 111 千字
1999 年 9 月第一版 2001 年 4 月第三次印刷
印数 40101—50200 册

☆

ISBN 7-80058-786-X/D·16

定价:12.00 元

编写人员名单

顾 问 曾培炎 杨景宇 卞耀武

主 编 李荣融

副主编 李适时 郑新立 戴桂英

沈春耀 袁炳玉

撰稿人 (以姓氏笔划为序)

朱建元 孙雪珍 肖渭明

郑新立 张治峰 袁炳玉

戴桂英

前 言

《中华人民共和国招标投标法》(以下简称《招标投标法》)于1999年8月30日经九届全国人大常委会第十一次会议审议通过,2000年1月1日起实施。

招标投标是最富有竞争的一种采购方式,能为采购者带来经济、有质量的工程、货物或服务。因此,在政府及公共领域推行招标投标制度,有利于节约国有资金,提高采购质量。

招标投标在国际上应用的较早,但在我国起步较晚,是改革开放的产物。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,先后在建设工程发包、机电设备进口、成套设备、利用国外贷款方面得到较广泛的应用,一些科研项目等服务采购也大胆采用招标投标。目前,国务院正在中央政府采购领域试行招标投标。

从我国近20年的实践看,这种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。当前,招标投标活动中存在的突出问题是,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多;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。与此同时,经过多年的实践,积累了不少经验,需要上升为法律规范。总之,制定招标投标法,推行招标投标制度,规范招标投标行为,不仅十分必要,而且也具备了立法基础和条件。因此,八届全国人大常委会和九届全国人大常委会均将招标投标法列入一类立法规划,并委托国家计委牵头起草工作。

《招标投标法》从1994年6月开始起草,到1999年8月30日九届全国人大常委会第十一次会议审议通过,历经5年多时间。该法的制定工作大体分为三个阶段。

第一阶段(1994年6月至1996年7月)为《招标投标法》(送审稿)起草阶段。根据八届全国人大常委会立法规划,原国家计委于1994年6月开始组织起草工作,在认真调查研究、广泛征求意见、总结经验并借鉴国外做法的基础上,经过多年工作,数易其稿,完成了《招标投标法》(送审稿),于1996年7月上报国务院。

第二阶段(1996年7月至1999年3月)为国务院审议阶段。送审稿上报国务院后,原国务院法制局征求了有关部门、地方的意见,并进行了研究。1998年国务院机构改革后,国务院法制办会同国家计委就法律涉及的几个重要问题,进一步征求了国务院有关部门和专家的意见,并到一些地方进行调查研究。在此基础上,经过反复研究、修改,形成了《招标投标法(草案)》。1999年3月17日,国务院第15次常务会议原则通过《招标投标法(草案)》。1999年3月27日,国务院提请全国人大常委会审议《招标投标法(草案)》。

第三阶段(1999年4月至1999年8月)为全国人大常委会审议通过阶段。4月26日,九届全国人大第九次会议对《招标投标法(草案)》进行了初步审议。会后,全国人大财经委员会、全国人大法律委员会、全国人大常委会法制工作委员会联合召开国务院有关部门和部分专家参加的座谈会,并普遍征求了国务院有关部门和地方的意见。根据各方面的意见,对《招标投标法(草案)》进行了修改。6月24日,九届全国人大常委会第十次会议对《招标投标法(草稿)》进行了第二次审议。会后,全国人大常委会法制工作委员会,根据审议意见及其他方面的意见,对第二次审议稿又进行了修改,并经过全国人大法律委员会审议通过后,提请九届全国人大常委会第十一次会议审议。8月30日,九届人大常委会第十一次会议经表决,通过《中华人民共和国招标投标法》,以第二十一号国家主席令发布。

《中华人民共和国招标投标法》是规范市场活动的重要法律之一,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,达到国家规定的规模标准的,必须进行招标。这部法律的制定,对于规范招标投标活动,保护国家利益、社会公共利益,提高公共采购效益

和质量,具有重要意义。

为便于学习和理解,国家计委政策法规司与国务院法制办财政金融法制司合作,对法律全文作了释义。编撰者从立法宗旨出发,力求全面、准确把握法律的精神和内容,对每个条款的含义作了解释,希望对广大读者能有所帮助。

《中华人民共和国招标投标法释义》已被列为全国招标投标法律知识培训基础教材,对《招标投标法》的普及和实施,将会起到积极推动作用。

编 者

1999年8月31日

目 录

《中华人民共和国招标投标法》释义·····	(1)
中华人民共和国招标投标法·····	(161)

《中华人民共和国招标投标法》释义

《中华人民共和国招标投标法》

【释义】招标投标法是国家用来规范招标投标活动、调整在招标投标过程中产生的各种关系的法律规范的总称。按照法律效力的不同,招标投标法律规范分为三个层次:第一层次是由全国人大及其常委会颁发的招标投标法律;第二层次是由国务院颁发的招标投标行政法规以及有立法权的地方人大颁发的地方性招标投标法规;第三层次是由国务院有关部门颁发的有关招标投标的部门规章以及有立法权的地方人民政府颁发的地方性招标投标规章。本法所称的招标投标法,是属第一层次上的,即由全国人民代表大会常务委员会制定和颁布的招标投标法律。《招标投标法》是社会主义市场经济法律体系中非常重要的一部法律,是整个招标投标领域的基本法,一切有关招标投标的法规、规章和规范性文件都必须与《招标投标法》相一致。

《招标投标法》共六章,六十八条。第一章为总则,规定了《招标投标法》的立法宗旨、适用范围、强制招标的范围、招标投标活动中应遵循的基本原则以及对招标投标活动的监督;第二章至第四章根据招标投标活动的具体程序和步骤,规定了招标、投标、开标、评标和中标各阶段

的行为规则；第五章规定了违反上述规则应承担的法律责任，上述几章构成了本法的实体内容；第六章为附则，规定了本法的例外适用情形以及生效日期。

第一章 总 则

总则共计七条，规定了本法的立法目的、适用范围、强制招标的范围、招标投标活动应遵循的基本原则，以及对招标投标活动的监督。

第一条 为了规范招标投标活动，保护国家利益、社会公共利益和招标投标活动当事人的合法权益，提高经济效益，保证项目质量，制定本法。

【释义】本条规定了招标投标法的立法目的。

制定招标投标法的根本目的是完善社会主义市场经济体制。《国民经济和社会发展“九五”计划及2010年远景目标纲要》提出，要在“九五”末期初步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，使市场主体在平等条件下公平竞争，优胜劣汰，从而实现资源的优化配置。而招标这种择优竞争的采购方式完全符合市场经济的上述要求，它通过事先公布采购条件和要求，众多的投标人按照同等条件进行竞争，招标人按照规定程序从中选择订约方这一系列程序，真正实现“公开、公平、公正”的市场竞争原则。纵观世界各国，凡是市场机制比较健全的国家，大多都有比较悠

久的招标历史和比较完善的招标法律制度。因此，招标投标立法的根本目的，是维护市场平等竞争秩序，完善社会主义市场经济体制。

从上述根本目的出发，《招标投标法》的直接立法目的有以下四点：

第一，规范招标投标活动。改革开放以来，我国的招标投标事业得到了长足发展，推行的领域不断拓宽，发挥的作用也日趋明显。但是，当前招标投标活动中存在一些突出问题，如：推行招标投标的力度不够，不少单位不愿意招标或想方设法规避招标；招标投标程序不规范，做法不统一，漏洞较多，不少项目有招标之名而无招标之实；招标投标中的不正当交易和腐败现象比较严重，吃回扣、钱权交易等违法犯罪行为时有发生；政企不分，对招标投标活动的行政干预过多；行政监督体制不顺，职责不清，在一定程度上助长了地方保护主义和部门保护主义。因此，依法规范招标投标活动，是《招标投标法》的主要立法宗旨之一。从这一目的出发，《招标投标法》用较大的篇幅（三章，41条）规定了招标投标程序、步骤，规定招标投标各阶段的行为规则，并在第五章规定了违反这些程序性规则应承担的法律责任。

第二，提高经济效益。招标的最大特点是通过集中采购，让众多的投标人进行竞争，以最低或较低的价格获得最优的工程、货物或服务。在西方市场经济国家，由于政府及公共部门的采购资金主要来源于企业、公民的税款和捐赠，提高采购效率、节省开支是纳税人和捐赠人对政

政府和公共部门提出的必然要求。因此,这些国家普遍在政府及公共采购领域推行招标投标,招标逐渐成为市场经济国家通行的一种采购制度。我国从80年代初开始引入招标投标制度,先后在利用国外贷款、机电设备进口、建设工程发包、科研课题分配、出口商品配额分配等领域推行,取得了良好的经济效益和社会效益。以工程建设和进口机电设备为例,据不完全统计,通过招标,工程建设的节资率达1%—3%,工期缩短10%;进口机电设备的节资率达15%,节汇率10%。因此,制定《招标投标法》,依法推行招标投标制度,对于保障国有资金的有效使用,提高经济效益,有着极为重要的意义。从这一目的出发,《招标投标法》中特别规定了强制招标制度,即规定某些类型的项目必须通过招标进行,否则项目单位要承担法律责任(具体见第三条,以下还将详细论述)。

第三,保证项目质量。由于招标的特点是公开、公平和公正,将采购活动置于透明的环境之中,有效地防止了腐败行为的发生,使工程、设备采购等项目的质量得到了保证。从某种意义上说,招标投标制度执行得如何,是项目质量能否得到保证的关键。从我国近些年来发生的重大工程质量事故看,大多是因为没有进行招标投标或招标投标制度执行差,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。因此,通过推行招标投标,选择真正符合要求的供货商、承包商,使项目的质量得以保证,是制定《招标投标法》的主要目的之一。《招标投标法》第三条

特别指出,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,使用国有资金投资、国家融资的项目,使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目,必须进行招标。这些项目的质量状况,不仅关系到国家建设资金的有效使用,关系到人民群众生命财产安全,而且关系到国家的对外形象。正因为如此,《招标投标法》中才特别强调要对这几类项目进行招标,并从保证项目质量的角度出发,规定了严格的招标投标程序。

第四,保护国家利益、社会公共利益和招标投标活动当事人的合法权益。这个立法目的是从前三个目的引伸而来的。无论是规范招标投标活动,还是提高经济效益,或保证项目质量,最终目的都是为了保护国家利益、社会公共利益,保护招标投标活动当事人的合法权益。也只有在招标投标活动得以规范,经济效益得以提高,项目质量得以保证的条件下,国家利益、社会公共利益和当事人的合法权益才能得以维护。因此,保护国家利益、社会公共利益和当事人的合法权益,是《招标投标法》最直接的立法目的。从这一目的出发,《招标投标法》第五章对规避招标、串通投标、转让中标项目等各种非法行为作出了处罚规定,并通过行政监督部门依法实施监督(第七条),允许当事人提出异议或投诉(第六十五条),来保障国家利益、社会公共利益和当事人的合法权益。

第二条 在中华人民共和国境内进行招标投标活动,适用本法。

【释义】本条规定了《招标投标法》的适用范围和适用对象。

明确规定法律的调整范围,即法律所调整和规范的社会关系,是立法的基本原则之一。每一部法律因调整和规范的社会关系不同,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”从领土范围上说包括香港、澳门,但是由于我国对香港、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活动,即招标人对工程、货物和服务

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。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的服务。货物,是指各种各样的物品,包括原材料、产品、设备和固态、液态或气态物体和电力,以及货物供应的附带服务。服务,是指除工程和货物以外的任何采购对象,如勘察、设计、咨询、监理等。另外,本法第七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、规范。

第三,《招标投标法》的适用范围。从本条的规定看,《招标投标法》适用于在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,从本法的规定看,有许多条文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。

第三条 在中华人民共和国境内进行下列建设工程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:

(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;

(二)全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目;

(三)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订,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。

【释义】本条规定了强制招标制度及其范围。这是本法的核心内容之一,也是最能体现立法目的的条款之一。

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