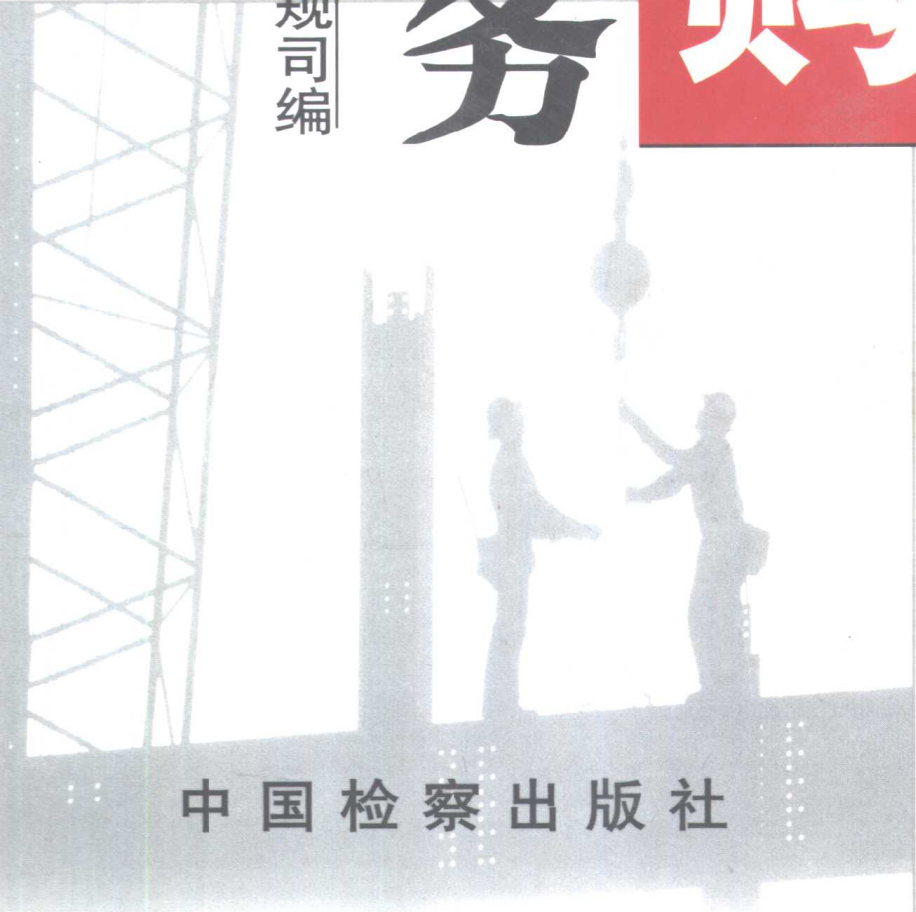


招标投标 政府采购

理论与实务

国家发展计划委员会政策法规司编

A grayscale silhouette illustration of two people standing on a construction site. One person is holding a long pole with a spherical object at the end, possibly a surveying instrument. The background shows the skeletal structure of a building under construction.

中国检察出版社

招标投标·政府采购理论与实务

国家发展计划委员会政策法规司 编

中国检察出版社

京新登字 109 号

图书在版编目 (CIP) 数据

招标投标·政府采购理论与实务/国家发展计划委员会政策法规司编.

北京: 中国检察出版社, 1999.1

ISBN7-80086-605-X

I. 招… II. 国… III. ①基本建设-招标-中国 ②基本建设-投标-中国
IV. F284

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 39116 号

招标投标·政府采购理论与实务

国家发展计划委员会政策法规司 编

中国检察出版社出版发行

北京市东城区东总布胡同 10 号

新华书店经销

北京市仰山印刷厂印刷

787×1092 毫米 16 开 73.25 印张 1692 千字

1999 年 1 月第一版 1999 年 2 月第一次印刷

印数: 1-3000 册

ISBN7-80086-605-X/D·606

定价: 280.00 元

《招标投标·政府采购理论与实务》

编辑委员会

主 编	郑新立			
副主编	戴桂英	袁炳玉		
编 委	(按姓名笔划为序)			
	朱建元	孙雪珍	肖渭明	张治峰
	郑新立	袁炳玉	戴桂英	
撰稿人	(按撰写章节先后为序)			
	戴桂英	肖渭明	朱建元	全 林
	孙雪珍	江晓亮	魏 蒂	林 晖
	荆贵锁	孙国华	刘振图	江 华
	刘精益	王汉坡	袁炳玉	杨俊杰
	王建国	Tay sinyan		张治峰

目 录

导 言	(1)
-----	-----

第一篇 招标投标、政府采购概论

第一章 招标投标概述	(15)
第一节 招标投标的概念与特点	(15)
第二节 招标的适用范围	(16)
一、招标的主体范围	(16)
二、招标的标的范围	(17)
三、招标的限额	(18)
第三节 招标投标的方式	(19)
一、公开招标	(19)
二、邀请招标	(20)
三、议标	(20)
第四节 招标投标的程序	(21)
一、招标	(23)
二、投标	(23)
三、开标	(23)
四、评标与定标	(23)
第五节 招标投标的有关法律问题	(24)
一、招标投标参加人的权利和义务	(24)
二、中标与合同成立	(25)
第六节 我国招标投标的发展状况及问题	(26)
一、政府机关日常消费的招标采购	(26)
二、国家重点建设项目招标	(27)
三、建设工程招标	(27)
四、进口机电设备招标与机械成套设备招标	(29)
五、科技项目招标	(31)
六、利用国际金融组织贷款和外国政府贷款进行的招标	(32)
第二章 政府采购概述	(33)
第一节 政府采购的历史与发展	(33)
第二节 政府采购的概念与特点	(35)
一、政府采购的概念	(35)

二、政府采购的特点和性质	(35)
第三节 政府采购制度的目标、原则与方式	(37)
一、政府采购的目标	(37)
二、政府采购的原则	(38)
三、政府采购的风险与防范	(39)
四、政府采购的方式	(39)
第四节 世界贸易组织的“政府采购协议”	(39)
一、政府采购协议的形成与实践	(39)
二、政府采购协议的主要内容	(44)
第五节 亚太经合组织与政府采购	(51)
第六节 政府采购制度与反腐败	(53)
一、政府采购与腐败现象的产生	(53)
二、自由裁量权是腐败的根源	(54)
三、招标采购与反腐败	(54)
第七节 建立和完善我国的政府采购制度	(55)
一、政府采购的概况	(55)
二、加入世界贸易组织与政府采购立法	(57)
三、市场开放与民族经济发展	(58)
四、建立政府采购的管理体系	(59)
五、建立政府采购的信息系统	(60)
第八节 政府采购法律典型分析	(62)
一、美国的政府采购法	(62)
二、韩国的政府采购法	(64)
三、台湾地区的政府采购制度	(66)
第三章 国际组织招标采购规则概述	(70)
第一节 联合国贸易法委员会的“货物、工程和服务采购示范法”	(70)
一、“示范法”的宗旨与目标	(70)
二、“示范法”的适用范围	(71)
三、供应商或承包商参与采购过程的资格	(71)
四、货物、工程或服务的说明规则	(72)
五、采购方法与适用条件	(72)
六、招标程序	(73)
七、服务采购的主要方法	(75)
八、其他采购程序	(76)
九、审查	(77)
第二节 欧盟采购指令	(79)
一、“指令”的性质与目标	(80)

二、公共供应指令、工程指令和服务指令的有关内容	(81)
三、公共事业指令的有关内容	(85)
四、救济指令的有关内容	(88)
第三节 国际复兴开发银行贷款开发协会信贷采购指南	(89)
一、“指南”的目的和原则	(90)
二、投标资格	(90)
三、国际竞争性招标	(90)
四、其他采购方式	(95)
五、银行审查	(96)
第四章 中介机构在政府采购与招标投标中的作用	(97)
第一节 招标的公证	(97)
一、招标公证的必要性及其作用	(97)
二、招标公证的内容和方式	(108)
三、招标公证的程序	(110)
第二节 律师的作用	(118)
一、律师在招标投标中的服务宗旨	(118)
二、律师在招标投标中的作用	(119)
三、律师为投标人提供法律服务的主要内容	(122)
四、在国际招标项目中的法律服务	(123)
第三节 招标代理机构	(123)
一、招标代理机构的产生	(123)
二、我国招标代理机构的发展	(124)
三、招标代理机构的法律地位和作用	(125)
第四节 现代信息技术手段在采购和招标工作上的应用	(127)
一、信息在采购和招标工作中信息的地位和作用	(127)
二、信息服务方式的比较选择	(128)
三、因特网技术在采购和招标中的应用	(129)
四、《中国采购与招标信息网》的建立与发展	(130)
五、有关国家和地区采购信息网络简介	(133)

第二篇 招标投标、政府采购实务

第五章 建设工程施工招标投标实务	(139)
第一节 概述	(139)
第二节 建设工程施工招标投标程序	(140)
一、建设工程项目的报建	(140)
二、建设单位招标的资质审查	(141)

三、招标的申请	(141)
四、招标文件的编制与资格预审	(143)
五、工程标底的编制与报审	(148)
六、现场勘察与招标文件答疑	(149)
七、投标文件的编制与递交	(151)
八、开标、评标与定标	(152)
第三节 投标应当注意的事项	(156)
一、获得招标信息	(156)
二、研究掌握招标文件的重点事项	(158)
三、全面考虑投标报价	(159)
第四节 建设工程施工招标投标规则与范本	(160)
一、《建筑法》中关于建筑工程招标投标的规定	(160)
二、建设部《关于进一步加强工程招标投标管理的规定》和《工程建设施工招标投标管理办法》的修改内容	(160)
三、建设部《建设工程施工招标工程标底》简介	(163)
四、建设部《建设工程施工招标文件范本》简介	(169)
第六章 设备采购招标投标实务	(170)
第一节 设备采购招标程序	(171)
一、招标书的编制和发售	(171)
二、招标公告	(174)
三、投标人的选择	(174)
四、投标人的资格预审	(174)
五、开标、评标与定标	(175)
第二节 设备采购招标投标实例	(178)
一、XX厂压力容器招标	(178)
二、XX港招标实例与经验	(190)
第三节 设备采购招标模式	(196)
一、设备采购招标模式一	(196)
二、设备采购招标模式二	(209)
三、“世行”贷款项目设备采购国内招标模式	(220)
第七章 服务项目招标投标实务	(237)
第一节 服务项目招标采购范围与方式	(237)
第二节 服务项目招标采购的程序	(240)
一、征求意见书	(241)
二、两阶段招标	(241)
三、竞争性谈判	(242)

四、设计竞赛·····	(242)
五、聘用服务专家·····	(243)
第三节 科技项目招标·····	(244)
一、科技项目实行招标的意义·····	(245)
二、科技项目招标的种类和范围·····	(247)
三、科技项目招标应当遵循的原则·····	(248)
四、科技项目招标的程序·····	(249)
五、科技项目招标的实例·····	(252)
第四节 我国服务贸易的开放·····	(253)
第八章 外商特许权项目招标投标实务·····	(255)
第一节 概述·····	(255)
一、外商投资特许权项目的概念与产生背景·····	(255)
二、外商投资特许权项目组建的基本原则和条件·····	(256)
三、外商特许权项目的方式与一般运作程序·····	(260)
第二节 我国特许权项目的运作程序·····	(262)
一、项目公司的设立·····	(263)
二、特许权协议的签订·····	(263)
三、项目的实施和保障·····	(264)
四、案例分析·····	(265)
第三节 外商投资特许权项目的招标投标实务·····	(269)
一、特许权项目招标的基本原则·····	(269)
二、特许权项目的招标程序·····	(271)
三、资格预审·····	(272)
四、投标邀请·····	(276)
五、评标·····	(276)
六、合同谈判·····	(277)
第四节 特许权项目协议实例——燃煤热电厂特许权项目协议·····	(278)
第九章 国际工程招标投标实务·····	(311)
第一节 国际工程承包市场概况·····	(311)
第二节 国际工程招标投标程序·····	(313)
一、招标文件构成与编写·····	(319)
二、投标人的资格预审·····	(321)
三、中国承包公司对外投标策略和步骤·····	(335)
第三节 国际工程投标报价·····	(354)
一、国际工程投标标价的费用构成·····	(354)
二、国际工程投标报价中直接费用的构成·····	(357)

三、国际工程投标报价中各项等摊派费用的构成·····	(362)
四、国际工程投标报价中的盈亏分析·····	(371)
五、国际工程招标投标报价方法与技巧·····	(373)
六、国际工程投标报价案例分析·····	(375)
第四节 国际工程承包合同·····	(404)
一、FIDIC 条款中承包商的权利·····	(404)
二、FIDIC 条款中承包商的主要职责·····	(408)
三、按 FIDIC 合同条款实施应注意的事项·····	(410)
第十章 利用国际金融组织和外国政府贷款的国际招标实务 ·····	(422)
第一节 采购方式与招标采购要求·····	(422)
一、采购方式的划分·····	(425)
二、招标采购要求·····	(427)
第二节 国际公开招标的程序·····	(431)
一、招标书的编写与范本格式·····	(432)
二、世界银行对国际公开招标的规范·····	(473)
三、招标文件编写的注意事项·····	(478)
四、投标步骤与技巧·····	(482)
五、评标·····	(491)
第三节 世界银行防止不正当竞争的措​​施·····	(503)
第十一章 国际招标投标案例分析 ·····	(532)
案例分析一 巴基斯坦考特电厂项目采购案·····	(532)
案例分析二 DELTA 配电监控及数据采集系统 (SCADA) 合同授予案·····	(539)
案例分析三 Cambo 电力辅助工程采购案·····	(548)
案例分析四 Afrolamas 锰矿资源开发采购案·····	(554)

第三篇 我国有关招标投标与政府采购的法律法规

国家基本建设大中型项目实行招标投标的暂行规定·····	(595)
关于加强国家重点建设项目及大型建设项目招标投标管理的通知·····	(599)
关于进一步加强工程招标投标管理的规定·····	(601)
工程建设施工招标投标管理办法·····	(606)
工程设计招标投标暂行办法·····	(613)
煤炭工业建设项目招标投标实施办法·····	(616)
关于加强广播电影电视工程设计、施工招标管理工作的规定·····	(619)
公路工程施工招标投标管理办法·····	(620)

水运工程施工招标投标管理办法	(626)
铁路工程勘测设计招标实施办法	(632)
机电设备招标投标指南	(637)
机电设备招标投标管理办法	(642)
建设工程设备招标投标管理试行办法	(649)
建设工程设备招标机构资格管理试行办法	(653)
铁路客货车辆招标采购暂行管理办法	(656)
关于化工设备招标、投标的暂行规定	(662)
医药卫生科学研究招标指南	(664)
世界银行贷款项目机电设备招标采购审查办法	(669)
世界银行贷款项目国内竞争性招标采购指南	(673)
世界银行和亚洲开发银行贷款项目国际招标代理机构委托指南	(680)
外商直接投资电力项目设备国际招标采购暂行办法	(685)
电力工业利用国际金融组织和外国政府贷款项目设备国际竞争性招标暂行办法	(689)
机电产品出口招标办法	(693)
关于进口特定产品进行国际招标有关问题的通知	(697)
申请进口机电设备国内招标暂行办法	(700)
关于进口机电设备国内招标执行统一服务收费标准的通知	(707)
关于律师从事基本建设大中型项目招标投标法律业务的通知	(708)
招标投标公证程序细则	(710)
关于禁止串通招标投标行为的暂行规定	(713)

第四篇 国际组织有关招标投标与政府采购的规定

WTO 的《政府采购协定》	(717)
世界银行的《采购指南》	(735)
联合国国际贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法	(760)
联合国国际贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法立法指南	(790)
亚洲开发银行贷款采购准则	(830)

第五篇 我国有关招标投标与政府采购文件范本

建设工程施工公开招标程序	(843)
建设工程施工公开招标投标文件	(864)
建设工程施工邀请招标程序	(908)
建设工程施工邀请招标投标文件	(925)
建设工程施工邀请议标程序	(957)

建设工程施工邀请议标招标文件·····	(972)
建设工程施工招标工程标底·····	(1000)
建设工程施工招标资格预审文件·····	(1014)
建设工程施工招标评标办法·····	(1022)
电力工程设备招标程序及招标文件范本·····	(1024)

第六篇 附 录

律师从事国家基本建设大中型项目招标投标法律业务培训班考试合格人员

名单·····	(1093)
有资格代理国家大中型基本建设项目招标投标业务的部分律师事务所简介···	(1107)
与招标投标有关的部分公司介绍·····	(1154)

导 言

招标是商品经济高度发展的产物。它是伴随着商品经济的发展而发展。在商品经济发展较发达阶段,出现了大宗商品交易,而且交易市场竞争激烈便产生了招标采购方式。招标最富有竞争性,是政府和公共采购最常用的一种方式。招标能给采购者带来最佳的采购品和效益,因此,它在国际上被广泛采用。

我国实行改革开放以来,国民经济和社会事业迅猛发展,经济实力不断增强,彻底改变了落后面貌,从一个落后的农业国进入了工业化快速发展阶段。随着社会主义市场经济体制的建立,商品经济市场得到空前的发展,市场竞争激烈,尤其近两年出现了买方市场,为招标采购奠定了良好前景。在我国政府和公共领域推行采购招标已经具备经济和体制基础。通过推广招标投标制度,规范政府采购市场交易,促进公平竞争,深化流通体制改革。

一、正确认识招标投标制度在市场经济中的重要作用

(一) 有利于促进社会主义市场经济体制的完善

国民经济和社会发展“九五”计划和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。从现在起我们的各项经济体制改革都要围绕建立市场经济体制的目标。我们要建立的社会主义市场经济体制,就是要使经济活动遵循价值规律的要求,通过价格杠杆和竞争机制的功能,把资源配置到效益好的环节中去,并给企业以压力和动力,实现优胜劣汰。而招标采购的特点完全符合市场经济的要求,真正体现“公开、公平、公正”的市场竞争机制,因而为市场经济国家普遍采用。统一性、开放性和竞争性是市场高效配置资源的基本条件。商品本身没有地域概念,哪里成本低就在哪儿生产,哪里价格低就往哪里销售。同样招标投标也没有地区、部门观念,公平竞争是招标投标的本质,它要求所有投标者不论成分如何,企业大小,不分地区、部门,一律平等参加投标竞争。因此,推行招标采购有助于打破部门垄断,地区分割,促进统一市场的形成。

(二) 有利于提高国有资产使用效益

政府对国有资产是软约束,交易的隐蔽性和无竞争性,容易发生国有资产流失和浪费问题。我国实际经济活动中的大量事实充分证明了这一点。一个建设项目如果由国家指定某企业进行建设,难免发生浪费和超概算问题。采用招标竞争则不然,对于投标者承接项目时,必然要认真研究投资要求,多方面考察论证,经济上不合理、技术上不可行的方案难以中标建设和投产,从而可以促进投资可行性和效益。对于招标者可以通过招标竞争优选报价较低的投标者,从而可以节省投资。保护纳税人利益,提高国有资产采购效益,是深化流通体制改革重点之一。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,所以努力提高采购效益、尽量节省开支是纳税人和捐赠人对政府和公共部门提出的必然要求。因此,这些国家普遍在采购领域推行招标投标制度,通过集中采购,获得最大效益。从我国近十几年招标采购的实践来看,这种采购方式对于规范和监督采购者行为、保障国有资

金有效使用,提高投资效益等方面都起了十分重要作用。据不完全统计,目前工程建设通过招标采购的节资率为1%—3%,建设工期缩短10%,机电设备节汇率和节资率分别达10%—15%。

(三) 有利于净化市场,防止腐败

目前,我国正处在计划经济向市场经济转变过程中,市场机制和法律制度都不完善。一些不法分子乘机扰乱市场秩序,在经济贸易中,搞违法活动,行贿受贿;有的搞以权某私,中饱私囊。招标投标是公开采购方式,透明度高,程序规范,可以从制度上克服上述弊端。因此,大力推行招标投标不仅有利于促进国民经济整体素质的提高,更有利于防止腐败问题发生。

二、我国招标投标现状和面临的问题

新中国成立以来,我国实行高度集中的计划经济,对物资流通实行国家统购统配,政府、企事业单位所需物资完全通过指令性计划下达,工程建设任务也是直接分配。建立在产品经济基础上的计划经济,生产任务由国家下达,产品由国家收购,所需物资由国家分配,企业仅仅是政府的一个附属物,不具有任何独立自主权,不承担盈亏责任。在这种体制下,根本不可能也没有必要采用招标投标我国最早是在二十世纪初采用比价方式承包建设工程,但仅仅是个别项目。因此,在我国招标采购是改革开放的产物,起步较晚。

我国招标采购事业具有了一定基础。党的十一届三中全会以后,实行改革开放政策,为招标投标工作拉开了序幕。在国际招标方面,1979年我国几家大的工程建设公司开始正式进入国际投标市场,通过在国际招标市场的锻炼,我国企业对外投标的竞争能力得到加强,由原来只对一些小额合同的投标,发展到对一亿美元以上的大项目的投标,由对一些工程分包合同进行报价,到对全部主体工程投标,投标范围和取得投标合同不断扩大。1980年我国开始对国际招标业务,主要是根据世界银行提供贷款的要求,对一些项目进行招标采购,先后利用国际招标完成了许多大项目的建设和引进,如天津、上海、广州黄埔三港码头扩建项目;广西电厂项目以及闻名全世界的三峡工程等。为适应国际招标的需要,1984年成立了国际招标公司,这是我国成立的第一个专门经营国际采购的招标机构,随后北京、上海等城市也成立了各自的招标公司或机构,使国际招标采购逐步趋于完善。在工程建设方面,国内招标采购始于工程建设领域,1981年率先在深圳市、吉林市试点,取得显著效果。随后大范围推广招标投标,全国招标投标面积占全部施工面积由1984年的4.8%上升到1996年的54%,1997年工程建设招投标率达80%多,增长幅度很大。有的省市如北京、上海、天津三大市基本都实行招标采购,1996年陕西、河北、江苏等省招标采购面积达到90%以上。在机电设备方面,1985年国家经贸委成立了机电设备招标中心,开始分阶段地组织机电设备招标业务,1987年全面推行进口机电设备的国内招标,即在国内范围内组织需要进口的机电设备招标。1992年开始组织国际公开招标采购业务。十多年来,完成国际招标项目1万多个,金额150多亿美元;国内招标金额50亿元。在成套设备方面,改革开放以来,成套系统大胆进行招标采购探索,1984年开始在上海、北京、山西等地进行招标投标试点,在总结经验的基础上,逐步推广招

标范围, 1985 - 1994 年十年间全国成套系统招标采购额达 50 亿元, 约占全部设备供应额的 12%, 为用户节约 3.5 亿元。近十多年来, 全国进口机电设备招标项目 3 万多个, 金额约 500 多亿美元 (其中外贸系统承担国外贷款招标项目 300 多亿美元); 国内机电设备招标金额 300 多亿元。这些招标项目都取得相当效益。据不完全统计, 目前工程施工招标节资率为 1 - 3%, 建设工期缩短 10%; 机电设备节汇和节资率分别为 10% - 15%。如吉化 30 万吨乙烯工程实行招标, 节约外汇 1000 多万美元, 平均节汇率为 27%。此外, 在进出口配额、新产品开发、设备改造、科研课题、勘察设计、科技咨询、证券发行等服务领域也开展了招标采购, 范围在不断扩大。如我国海军新型导弹护卫舰研制, 武汉制漆厂油漆罐的包装技术、“双虎牌”商标装潢图案的设计, 陆地和海洋石油勘探, 以及中央芭蕾舞团对《天鹅湖》主要角色的挑选等都采用招标投标。

加强规范和管理工作。国务院及有关部门比较重视对招标投标活动的管理, 制定和颁布了一系列规章、办法。1980 年国务院颁发了《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》, 提出对一些适于承包的生产建设项目和经营项目, 可以试行招标投标办法。这是我国第一次在国务院正式文件中提出招标投标。1984 年国务院颁发了《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》, 再一次强调要改变单纯用行政手段分派建设任务的老办法, 实行招标投标。1985 年国家计委和城市建设环境保护部联合颁布《工程设计招标投标管理办法》, 1992、1996 年国家建设部先后颁布了《建设工程施工招标投标管理办法》和《建设工程施工招标文件范本》。到目前为止, 全国已有 21 个省市也颁布了《建筑市场管理条例》, 有的省市还颁布了《建设工程招标投标管理条例》。机电设备领域也相继颁布了有关管理办法, 如 1991 年原物资部颁发了《建设工程招标投标管理暂行办法》, 1993 年国务院经贸办颁布了《机电设备招标投标指南》, 1996 年国家经贸委颁布了《机电设备招标投标管理办法》和《机电设备招标投标机构资格管理暂行办法》, 国家内贸部与有关部门联合颁发了《建设工程设备招标机构资格管理试行办法》。与此同时, 邮电部、机械部也都颁布了一些规章。这些规章和办法对规范招标投标行为起了积极作用。同时, 一些经常开展招标业务的部门相继成立了专职招标结构, 到目前为止, 全国绝大多数城市都建立工程建设招标投标管理办公室, 国际组织贷款机构有 19 家, 进口机电设备和国内成套设备系统有专职机构分别达 30 多个, 有些国家重点项目和企业也成立专门招标机构, 保证了招标投标的顺利进行。

经过十多年的发展, 中国招标投标事业在某些领域已经有了相当的发展, 积累了不少经验, 具有一定基础。但与西方发达国家悠久的历史实践相比, 我国尚处于刚刚起步阶段, 存在着许多亟待解决的问题。(1) 推行的力度和广度不够。我国长期处于封闭式的计划经济体制下, 人们对招标采购在政府和公共采购中的作用认识不足, 对招标投标的知识和技巧缺乏了解或知之甚少, 不愿意招标投标, 或出于其他一些顾虑, 甚至不敢采取招标采购方式, 因此, 目前仅在企业界的机电设备、工程建设等领域开展了一定范围的招标投标以及在出口配额、科研项目等服务领域的少量招标投标。大量的政府采购活动特别是国家机关、团体、武装力量等, 继续沿用直接采购的

方法,发生和隐藏着严重腐败问题。(2) 采购领域违法乱纪现象严重,是导致国有资产流失的一个重要环节。政府和公共采购的资金属公有性质,管理软约束,在交易过程中,如果缺乏透明度,容易发生权钱交易、以公某私等问题。从当前的实际生活中发生的大量事实充分证明了这一点。尤其在国内外处于买方市场条件下,一些不法分子乘机大捞一把,不惜以损失国家利益和财产为代价,行贿受贿,中饱私囊。据《工商时报》报道这样一个分析材料:一些地区的建筑施工队伍要承包到工程,首先要拿出工程总造价的2-5%作为工程介绍费。1994年,我国全社会固定资产投资规模完成近1.6万亿元,其中国有投资1.1万亿元。这1.1万亿元如果按2%计算就是200亿元,就算其中一半是通过正常的程序发包出去的,那么国家投资每年至少流失100个亿。这个材料可以说明在工程承包中造成国有资产流失相当严重。再算一笔帐,1996年全社会固定资产投资中国有经济的投资为12000亿元,其中建筑安装工程为7200多亿元,设备器具购置为3000多亿元。如果按招标率50%、平均节资率分别为2%和12%计算,一年流失国有资产就达250多亿元。与此同时,也使一些干部走上犯罪道路,有人形容说:“一排排楼房起来了,一批批干部倒下了”。总之,在这方面处理的大案要案是触目惊心的。同样,在招标投标中也存在违法乱纪现象,如搞虚假招标、贿赂招标、私泄标底、哄抬标价等不正当行为,破坏公平竞争,扰乱招标市场秩序。(3) 政出多门,画地为牢,招标市场不统一。目前我国招标采购比较集中领域有进口机电设备、机电成套设备、工程建设、科研项目等领域,分别属于国务院有关部门。各地方政府也按照这种管理格局,分别设立招标机构,从事本领域的招标投标。有的部门还拥有自己的建筑队伍,他们的招标投标活动往往在部门内进行,一般不允许其他部门的企业参加投标,有些地方更是如此,千方百计排斥或拒绝外省市的投标者。这种部门垄断、地方保护、画地为牢的招标投标管理体制,破坏了招标采购的基本原则,阻碍了招标投标统一大市场的形成。此外国务院有关部门和各地方颁布的招标采购规章和办法,对规范招标投标行为起了积极作用,但是,由于这些规章和办法出自部门或地方,难免带有部门、地方色彩;有些规定相互冲突,十分不协调,既造成了部门之间的矛盾,也影响了招标投标事业的发展。

通过列举上述问题,可以看出我国政府及公共采购市场面临问题很多,有的还相当严重,应当引起高度重视。我们分析问题的原因,从大的方面可以归结为两个:一是处于计划经济向市场经济转轨时期,市场竞争机制尚未完全形成,招投标主体缺乏自我约束机制;二是国家宏观调控不到位,管理制度不健全,缺乏统一的政府采购政策指导和法律规范。因此,我们要本着保护国有资产,保护市场正常竞争秩序,防止腐败的宗旨,大力推广招标投标制度,努力从根本制度上下功夫;加强政策指导,健全制度,把招标投标事业推向前进。

三、政府及公共采购市场与经济建设

政府及公共采购庞大而稳定,利用其振兴民族经济,是世界各国政府的重要手段。西方国家很早就有公共市场与私人市场之分。政府对公共采购管理比较严格,并形成了一套行之有效的监管体系。我国是改革以后才出现的公共市场,对公共采购市场的管理还很薄弱,存在的问题很多。政府及公共采购具有以下特点:(1) 软约束。

政府及公共部门使用的生产、建设和消费资金属政府公共支出，盈亏共负，使用者不承担风险；使用者与所有者是同一体，资金使用不是借贷关系，不需要偿还。这些都说明公共采购资金不具有自我约束基础。因此世界各国均对公共采购进行限制。他们制定了系统的政府法律法规，并建立了完善的政府采购制度，加强管理。而对私人企业则无限制。(2) 采购对象稳定而具有刚性。政府承担的大都是关系国计民生的基础设施和公益事业性产品的生产，包括农业、国防、能源、交通、科技、教育等，这些公共产品是国家和社会发展必须的，而且是长期甚至是永久性的需要，以此派生采购的需要稳定而又具有刚性，因此政府采购对一国经济发展举足轻重。(3) 购买对象大宗性。国家负责建设的项目一般都是规模较大，采购物资和发包工程的单项合同额也大，最适宜招标采购。(4) 政策性强。公共支出是国家重要经济活动，影响面大，是国家宏观调控的主要手段之一。因此政府采购承担着国家政策的使命，政府可以用来保护本国产品和企业。私人采购没有这个责任。(5) 最大的市场用户。政府始终是世界各国国内市场最大用户。据统计，欧共体各国的政府采购金额均占其国内生产总值的14%左右；1933年美国政府采购商品及劳务的支出为80亿元，占国民生产总值的14%，到1983年时这两个数字分别达2931亿美元和19%多，而1989-1992年间每年仅用于货物和服务的采购就占其国内生产总值的26%-27%，每年有2000多亿美元的财政预算；1996年我国财政拨款的工业、交通、农村水利、商业和非生产性基本建设支出达1200多亿元，其中绝大部分用于政府采购。如此庞大的政府采购影响着整个交易市场，对本国经济发展至关重要。政府采购成了公众关注的热点问题。

政府及公共采购所具有的属性决定了它在进行社会主义现代化建设中的地位和作用。长期以来，世界各国政府都非常重视并充分利用政府及公共采购作为发展经济的一种手段，市场发展经济，在考虑短期和长期经济发展战略时，把政府及公共采购市场作为重要经济政策加以研究制定，并根据不同时期的需要，提出不同时期的采购政策，指导和影响政府及公共采购活动。在工业化以前，政府采购范围主要限定在国内，到工业化完成以后，主要产业具有了国际竞争力，政府采购的范围逐步扩大到全球。但不论是限制，还是放开，目的就是一个——振兴民族经济。当本国经济幼弱的时候采取保护政策；当经济强盛的时候采取对外开放政策，以高科技和高品质产品赢得国际市场，促进本国经济的发展。与西方发达国家相比，我国经济正处于工业化阶段，很不发达，一些基础装备工业的基础薄弱，能够称雄世界的企业寥寥无几。然而，世界经济全球化、国际市场一体化的发展趋势日渐明显，中国的市场已经成为国际市场的一部分，外资企业与民族工业的竞争已成为全社会关注的话题。目前经济发展面临很多困难和问题，受东南亚金融危机影响，出口受阻，而内需又严重不足，企业生产经营困难，下岗人员增多。在面临国际国内市场激烈竞争的情况下，中国如何利用政府及公共采购，培育新的经济增长点，开拓农村市场，扩大最终消费，发展支柱产业，促进民族经济的发展，是当前改革开放需要认真研究的一个重要问题。美国在30年代初期就颁布了《购买美国产品法》，至今仍适用。法律的宗旨是“扶植和保护美国工业、美国工人和美国投资资本”，其中有这样的规定，一个最终产品，在美国生产的零部件含量不能少于50%。其他国家的采购法律和规则也有类似规定。运