

中华人民共和国招标投标法 释 义

刘长春
张嘉强 编著
丛 林



A0947666

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国招标投标法释义/刘长春等编著. —北京: 中国法制出版社, 1999. 11

ISBN 7-80083-643-6

I. 中… II. 刘… 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 N.D922.297

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 67701 号

中华人民共和国招标投标法释义

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO ZHAOBIAO

TOUBIAO FA SHIYI

编著/刘长春 张嘉强 丛林

经销/新华书店

印刷/河北省涿州市新华印刷厂

开本/850×1168 毫米 32 印张/5.125 字数/120 千

版次/1999 年 11 月北京第 1 版

2000 年 8 月北京第 2 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-643-6/D·619

(北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031)

定价: 8.00 元

(如发现印装问题请与本社发行部联系 电话: 66062752)

目 录

第一章 总则	(1)
第二章 招标	(19)
第三章 投标	(46)
第四章 开标、评标和中标	(57)
第五章 法律责任	(86)
第六章 附则.....	(113)
附录	
中华人民共和国招标投标法.....	(116)
中华人民共和国建筑法.....	(130)
中华人民共和国反不正当竞争法.....	(146)
中华人民共和国合同法（节选）	(153)
中华人民共和国刑法（节选）	(156)
后记.....	(159)

第一章 总 则

总则共计7条，规定了本法的立法目的、适用范围、强制招标的范围、招标投标活动应当遵循的原则、禁止非法干涉招标投标活动以及对招标投标活动的行政监督等。

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】 本条是关于招标投标法的立法目的的规定。

（一）制定招标投标法的必要性

招标投标，是在市场经济条件下进行货物、工程和服务的采购时，达成交易的一种方式。在这种交易方式下，通常是由货物、工程或者服务的采购方作为招标方，通过发布招标公告或者向一定数量的特定供应商、承包商发出投标邀请书等方式，发出招标采购的信息，提出招标采购条件，由各有意提供采购所需货物、工程或者服务的供应商、承包商作为投标方，向招标方书面提出响应招标要求的条件，参加投标竞争；招标方按照规定的程序从众多投标人中择优选定中标人，并与其签订采购合同。从交易过程来看，招标投标必然包括招标和投标两个最基本的环节。没有招标就不会有供应商或者承包商的投标；没有投标，采购人的招标就没有得到响应，也就没有开标、评标、中标、合同签订及履行等。

采用招标投标的交易方式在国外已有二百多年的历史。由于招标投标具有程序规范、透明度高、公平竞争、择优定标等特点，市场经济国家的大宗采购活动，特别是使用财政资金等公共资金进行的采购活动，较为广泛地采用招标投标方式。我国采用招标投标方式起步较晚，是改革开放的产物。自 80 年代初开始实行招标投标制度以来，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。目前，国务院各部门机关正在试行政府采购的招标投标。从我国近二十年的实践看，实行招标投标制度，对于推进投融资体制改革，创造公平竞争的市场环境，提高经济效益，保证工程质量，防止采购过程中的腐败现象，具有重要意义。

当前，招标投标活动存在一些突出问题，主要表现：一是，推行招标投标的力度不够，不少单位不愿意招标或者想方设法规避招标。二是，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。三是，招标投标中的不正当交易和腐败现象比较严重，招标人虚假招标、私泄标底，投标人串通投标、贿赂投标，中标人中标后擅自切割标段、转包、分包，吃回扣、权钱交易等违法犯罪行为时有发生。四是，政企不分，对招标投标活动的行政干预过多。有的招标人既是管理者，又是经营者；有的国家机关随意改变招标结果，指定招标代理机构或者中标人。五是，行政监督体制不顺，职责不清，一些地方和部门自定章法，各行其事，在一定程度上助长了地方保护主义和部门保护主义，有的地方和部门甚至只许本地方、本系统的单位参加投标，限制公平竞争。这些问题，亟待通过立法加以解决。当前，国家加大投资力度，加快基础设施建设，以此拉动国民经济持续增长。在这种形势下，提高资金使用效益，确保工程质量，更加成为当务之急。因此，制定招标投标法，推行招标投标制度，规

范招标投标行为，发挥招标投标的积极作用，不仅是非常必要的，而且是十分迫切的。

关于招标投标法立法的必要性问题，还需要说明招标投标法与政府采购法的关系。

在招标投标法制定过程中，曾有一种意见认为，招标投标这种采购方式，在国外主要是与政府采购活动相联系的，建议研究制定政府采购法，将招标投标法纳入政府采购法中。就国外情况来说，的确没有专门的招标投标法，有关招标投标程序方面的内容，是在其政府采购法律或者条例中加以规定的。这种立法模式，是由其私有制国情决定的：政府采购的资金来自纳税人的税收形成的公共资金；而私人采购资金来源于采购人，资金来源的不同决定了政府采购与私人采购在采购管理、采购人员责任等方面有很大的区别。西方现代国家建立了完善的政府采购制度，政府采购活动几乎毫无例外地在严格的法律和管理限制下进行；私人采购则没有这么多限制。从我国的国情来看，制定招标投标法和政府采购法都是必要的，二者需要衔接，但不能相互替代。这是因为，招标投标法主要规定必须进行招标的范围、招标投标的程序和规则、监督等，政府采购法主要规定政府采购的主体、范围、方式、管理等方面的内容。由于基本经济制度和国情的差别，招标投标在国外主要应用于政府采购活动；在我国，则更多地应用于国家投资融资的建设项目、国有企业采购项目，也应用于政府采购活动。招标投标是政府采购的一种方式，当政府采购采用招标投标方式时，应当按招标投标法的有关规定进行；政府采购的其他问题，由政府采购法来规范。

（二）招标投标法的立法目的

招标投标法的立法目的是：

1. 规范招标投标活动。前面提到，当前，我国招标投标活动

存在一些突出问题。针对这些问题，依法规范招标投标活动，是招标投标法的主要立法目的之一。招标投标法确立了招标投标必须遵守的基本规则和程序，要求参与招标投标活动的各方都必须遵循，对违反招标投标法定规则和程序的行为依法追究法律责任，以保证招标投标制度在我国顺利实施。

2. 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。

(1) 保护国家利益。制定招标投标法，对保护国家利益所具有的重要意义主要体现在：第一，保护国有资产。据统计，1996年全社会固定资产投资中国有经济的投资为12056.24亿元，其中建筑安装工程为7283.87亿元，设备器具购置为3032.96亿元，但实际通过招标方式进行的不到50%，分别按2%和12%的招标平均节资率计算，仅此一项每年就流失国有资产250亿元以上。《招标投标法》第3条规定，全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目，必然采用招标采购方式。通过依法进行招标投标，按照公开、公平、公正的原则，在投标竞争中选择技术、质量和价格等方面最具优势的供应商、承包商作为中标者，对于合理使用和节约国有建设资金，防止国有资产流失，具有重要意义。第二，有利于提高投资效益。据不完全统计，目前在工程建设领域，通过招标达到的节资率为1%—3%，工期缩短10%左右；在进口机电设备和机械成套设备方面，通过招标达到的节汇率和节资率分别为10%和15%。因此，制定招标投标法，依法推行招标投标制度，对于提高经济效益，有着极为重要的意义。从这一目的出发，招标投标法特别规定了强制招标制度，即规定某些类型的项目必须进行招标采购，对于必须进行招标的项目而不招标的、将必须进行招标的项目化整为零或者以其他方式规避招标的，追究该项目单位及单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员的法

律责任。第三，促进廉政建设。应当看到，目前在设备采购、工程建设等领域还存在着相当多的不正当竞争、权钱交易等非法和腐败行为。“回扣风”、“条子风”等严重危害了正常的经济秩序，一些干部为此走上犯罪道路。而招标采购的本质要求是公开、公平、公正和诚实信用，实行招标投标制度有利于防止腐败，促进党风和社会风气的好转。

(2) 保护社会公共利益。社会公共利益是全体社会成员的共同利益。按照《招标投标法》第3条的规定，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，都属于强制招标的范围，这对于充分运用招标投标制度的竞争作用，以确保这类与公众利益直接有关的建设项目的质量，具有重要意义，从而也体现了本法保护社会公共利益的立法宗旨。

(3) 保护招标投标活动当事人的合法权益。招标投标活动的当事人，主要是指招标人和投标人，招标人委托招标代理机构代为办理招标事宜的，招标代理机构也是招标投标活动的当事人。针对实践中存在的侵犯招标投标活动当事人合法权益的主要问题，招标投标法对招标投标活动的各方当事人应当享有的基本权利作了规定。主要是：依法进行的招标投标活动不受地区或者部门的限制，任何单位和个人不得违法限制或者排斥本地区、本系统以外的法人或者其他组织参加投标，不得以任何方式非法干涉招标投标活动；招标人有权自行选择招标代理机构，委托其办理招标事宜，任何单位和个人不得以任何方式为招标人指定招标代理机构；招标人具有编制招标文件和组织评标能力的，可以自行办理招标事宜，任何单位和个人不得强制其委托招标代理机构办理招标事宜；招标人有权依法组织开标、评标和定标，任何单位和个人不得非法干预评标的过程和结果；法人或者其他组织有权自主决定是否参加投标竞争，有权与其他法人或者其他组织组成联合

体共同投标；投标人和其他利害关系人认为招标投标活动不符合招标投标法有关规定的，有权向招标人提出异议或者依法向有关行政监督部门投诉。

3. 提高经济效益。招标的最大特点就是通过集中采购，让更多的投标人进行竞争，以最低或者较低的价格获得最优的工程、货物或者服务。

4. 保证项目质量。在工程建设项目和货物等的采购中实行招标投标制度，依照法定的招标投标程序，通过竞争，选择技术强、信誉好的投标人中标，可以有效地防止腐败行为的发生，使项目的质量得到保证。从一定意义上说，招标投标制度是保证项目质量的一项重要制度。从实践中看，近年来发生的重大工程质量事故，大多是因为没有进行招标或者不按规定的规则、程序进行招标，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，通过推行招标投标制度，选择真正合格、优秀的承包商、供货商，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。

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】 本条是关于招标投标法适用范围和调整对象的规定。

（一）招标投标法的适用范围

按照本条规定，招标投标法的适用范围为中华人民共和国境内。凡在我国境内进行招标投标活动，必须依照本法规定进行。理解这一规定，需要把握以下几点：

1. 这里的“境内”，从领土范围上说包括香港特别行政区、澳门特别行政区，但是由于我国实行“一国两制”，按照我国香港、澳门两个特别行政区基本法的规定，只有列入这两个基本法附件

3 的法律，才能在这两个特别行政区适用。招标投标法没有列入这两个法的附件 3 中，因此，招标投标法不适用香港、澳门两个特别行政区。

2. 招标投标法只适用于中国境内进行的招标投标活动，不适用于国内企业到中国境外投标。国内企业到中国境外投标的，应当适用招标所在地国家（地区）的法律。

3. 在中国境内进行的招标投标活动，其资金来源属于国际组织或者外国政府贷款、援助资金，贷款方、资金提供方对招标投标的具体条件和程序有不同规定的，可以适用其规定，但违背中华人民共和国的社会公共利益的除外。关于这一点，请参阅本书中《招标投标法》第 67 条的释义。

（二）招标投标法的调整对象

从本条的规定看，招标投标法适用于在中国境内进行的一切招标投标活动。不论是属于该法第 3 条规定的必须进行招标的项目，还是属于由当事人自愿采用招标方式进行采购的项目，其招标投标活动均适用本法。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。需要注意的是，根据强制招标项目和非强制招标项目的不同情况，招标投标法作了有所区别的规定。有关招标投标规则和程序的强制性规定及法律责任的规定，主要适用于必须进行招标（强制招标）的项目。

第三条 在中华人民共和国境内进行下列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，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】 本条是关于强制招标制度及其范围的规定。

(一) 强制招标制度

强制招标，是指法律、法规规定一定范围的采购项目，凡是达到规定的规模标准的，必须通过招标采购，否则采购单位应当承担法律责任。

本条关于强制招标制度的规定，是招标投标法的核心内容之一。由于有了有关强制招标制度的规定，招标投标法便不仅仅是有关招标投标规则和程序规定的“程序法”，而且更是一部“实体法”。

(二) 强制招标的范围

按照本条规定，强制招标项目的范围有两类：一是本法已明确规定必须进行招标的项目；二是依照其他法律或者国务院的规定必须进行招标的项目。

1. 本法明确规定必须进行招标的项目，为本条第1款和第2款规定范围内的项目。

首先，强制招标的范围着重于工程建设项目，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。这里的“工程建设项目”，是指各类土木工程的建设项目，既包括各类房屋建筑工程项目，也包括铁路、公路、机场、港口、水利设施、电力设施等专业工程建设项目；既包括土建工程项目，也包括有关的设备、线路、管道等的安装工程项目。这里的“与

工程建设有关的重要设备、材料”，包括用于工程建设项目本身的各种建筑材料、设备，项目所需的设备、设施，工业建设项目的生产设备等。

招标投标法之所以明确将工程建设项目纳入强制招标的范围，是因为当前工程建设领域的问题较多、影响较大，迫切需要实行规范化的招标投标制度。

其次，并非所有的工程建设项目的采购都必须依照本法的规定进行招标。只有属于下列范围的工程建设项目，才必须进行招标：（1）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。所谓基础设施，是指为国民经济生产过程提供的基本条件，通常包括能源、交通运输、邮电通信、水利、城市设施、环境与资源保护设施等。所谓公用事业，是指为适应生产和生活需要而提供的具有公共用途的服务，如供水、供电、供气、教育、科技、文化、卫生、体育等。按照该项规定，对于大型基础设施和公用事业项目，不论其建设资金来源如何，都必须依照本法规定进行招标投标。（2）全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目。包括：使用各级政府的财政拨款建设的项目，使用纳入财政预算管理的各种政府性基金建设的项目，使用各级政府及政府部门的预算外资金建设的项目，使用国家政策性银行贷款建设的项目，使用国家通过发行国债或向外国政府、国际金融机构举借主权外债等方式融资取得的资金建设的项目等。（3）使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目。改革开放以来，我国开始利用包括世界银行、亚洲开发银行、日本海外经济协力基金、科威特阿拉伯经济发展基金会等一些国际金融组织和外国政府的贷款和援助资金。这类项目必须进行招标，是这些国际金融组织和外国政府所普遍要求的。我国在与这些国际金融组织或外国政府签订的协议中，也对这一要求给予了认可。另外，这些贷

款通常是由我国政府有关部门作为对外借款的“窗口”单位，由国家实行统借统还，或者由国家财政承担还款担保责任的，因此这类国际金融组织和外国政府贷款，在性质上应视同国有资金，与使用国有资金投资或者国家融资的建设项目一样，也应将其纳入必须进行招标的范围，适用本法的有关规定。当然，按照《招标投标法》第 67 条规定，使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目进行招标，贷款方、资金提供方对招标投标的具体条件和程序有不同规定的，可以适用其规定，不适用招标投标法。

再次，本条第 1 款列举规定的必须进行招标的几类项目，只是一个大的、概括的范围，执行中还需要明确各类项目的具体范围和规模标准。由于情况较为复杂，并且随着经济发展还会有所变化，各类项目的具体范围和规模标准也需要适时调整，在法律中难以作过于具体的规定。因此，本条第 2 款规定，本条第 1 款所列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。

2. 法律或者国务院规定的其他必须进行招标的项目。

随着招标投标制度的建立和推行，我国实行招标投标制度的领域将逐步扩大，不会仅限于工程建设项目。因此，除招标投标法外，其他法律或者国务院对必须进行招标的项目有规定的，也应纳入强制招标的范围，在招标投标的规则和程序方面，适用招标投标法的规定。

第四条 任何单位和个人不得将依法必须进行招标的项目化整为零或者以其他任何方式规避招标。

【释义】 本条是关于禁止规避法定强制招标的规定。

凡属于本法第 3 条规定的必须进行招标的项目，除本法第 66 条另有规定的情形外，都必须进行招标投标。但从我国推行招标

投标制度十几年来的实践看，规避招标的行为大量存在，情况较为严重。本条规定，对于按照招标投标法及其他法律、法规规定必须进行招标的项目，任何单位和个人不得通过化整为零或者其他任何方式规避招标。所谓化整为零，就是将达到法定强制招标限额的项目切割为几个小项目，每个小项目的金额均在法定强制招标限额以下，以此来达到逃避招标的目的。对于这种行为，世界各国和主要国际组织都予以反对，并在本国法律或国际协议中明确禁止。除将项目化整为零以规避招标外，规避招标还有其他多种方式。为保证所有法定强制招标项目都能依法招标投标，本条对规避招标的行为作了禁止性规定。对违反招标投标法的规定，将必须进行招标的项目化整为零，或者以其他任何方式规避招标的行为，将依照本法第 49 条的规定，追究其法律责任。

第五条 招标投标活动应当遵循公开、公平、公正和诚实信用的原则。

【释义】 本条是关于招标投标活动应当遵循的基本原则的规定。

招标投标活动是民商事活动，必须体现和贯彻民商事活动的共同规范，这就是市场活动的主体之间应当是法律上的平等竞争主体，处于公平竞争条件和竞争环境中。否则，就会使竞争主体的利益受到人为的损害，不利于经济活动的开展。

招标投标活动应当遵循以下原则：

（一）公开原则

在招标投标活动中遵循公开原则，主要是指：

1. 进行招标投标的信息公开。

招标人采用公开招标方式的，应当发布招标公告；依法必须进行招标的项目的招标公告，应当通过国家指定的报刊、信息网

络或者其他媒介发布。招标人采用邀请招标方式的，应当向 3 个以上具备承担招标项目的能力、资信良好的特定的法人或者其他组织发出投标邀请书。招标公告、投标邀请书应当载明招标人的名称和地址、招标项目的性质、数量、实施地点和时间以及获取招标文件的办法等事项。招标人要求投标人提供有关资质证明文件和业绩情况、对潜在投标人进行资格审查的，应当在招标公告或者投标邀请书中载明。在发布招标公告、发出投标邀请书的基础上，招标人还应按照招标公告或者投标邀请书中载明的时间、地点提供招标文件。招标文件应当包括招标项目的技术要求、对投标人资格审查的标准、投标报价要求和评标标准等所有实质性要求和条件以及拟签订合同的主要条款。招标人对已发出的招标文件进行必要的澄清或者修改的，应当在招标文件要求提交投标文件截止时间至少 15 日前，以书面形式通知所有招标文件收受人。

2. 开标的程序公开。

开标应当在招标文件确定的提交投标文件截止时间的同一时间公开进行，开标地点应当为招标文件中预先确定的地点。开标由招标人主持，邀请所有投标人参加。开标时，由投标人或者其推选的代表检查投标文件的密封情况，也可以由招标人委托的公证机构检查并公证；经确认无误后，由工作人员当众拆封，宣读投标人名称、投标价格和投标文件的其他主要内容。招标人在招标文件要求提交投标文件的截止时间前收到的所有投标文件，开标时都应当当众予以拆封、宣读。开标过程应当记录，并存档备查。

3. 评标的标准和程序公开。

评标的标准和办法应当在提供给所有投标人的招标文件中载明，评标应当严格按照招标文件确定的评标标准和方法进行，不

得采用招标文件未列明的标准。

4. 中标的结果公开。

中标人确定后，招标人应当向中标人发出中标通知书，并同时将中标结果通知所有未中标的投标人。未中标的投标人和其他利害关系人认为招标投标活动不符合招标投标法有关规定的，有权向招标人提出异议或者依法向有关行政监督部门投诉。

（二）公平原则

所谓公平原则，对招标方来说，就是严格按照公开的招标条件和程序办事，给予所有投标人平等的机会，使其享有同等的权利并履行相应的义务，不歧视任何一方；对于投标方来说，就是以正当的手段参加投标竞争，不得有不正当竞争行为。按照招标投标法的规定，招标人不得以不合理的条件限制或者排斥潜在投标人，不得对潜在投标人实行歧视待遇；招标文件不得要求或者标明特定的生产供应者以及含有倾向或者排斥潜在投标人的其他内容；招标人不得向他人透露已获取招标文件的潜在投标人的名称、数量以及可能影响公平竞争的有关招标投标的其他情况；招标人设有标底的，标底必须保密；招标人对已发出的招标文件进行必要的澄清或者修改的，应当以书面形式通知所有招标文件收受人；所有投标人都有权参加开标会；所有在投标截止时间前收到的投标文件都应当在开标时当众拆封、宣读。投标人不得相互串通投标报价，不得排挤其他投标人的公平竞争，损害招标人或者其他投标人的合法权益；投标人不得与招标人串通投标，损害国家利益、社会公共利益或者他人的合法权益；投标人不得以向招标人或者评标委员会成员行贿的手段谋取中标。

（三）公正原则

所谓公正原则，就是要求评标时按事先公布的标准对待所有投标人。按照招标投标法的规定，评标委员会应当按照招标文件

确定的评标标准和方法，对投标文件进行评审和比较，从中推选合格的中标候选人；任何单位和个人不得非法干预、影响评标的过程和结果。

（四）诚实信用原则

“诚实信用”是民事活动的基本原则，在我国民法通则和合同法等民事基本法律中都规定了这一原则。招标投标活动是以订立采购合同为目的的民事活动，当然也适用这一原则。在招标投标活动中遵守诚实信用原则，要求招标投标当事人应当以诚实、守信的态度行使权利、履行义务，不得有欺骗、背信的行为。从这一原则出发，招标投标法规定，投标人不得串通投标；投标人不得以他人名义投标或者以其他方式弄虚作假骗取中标；中标订立合同后，合同双方都应当严格履行合同；中标人不得违反法律规定将中标项目转包、分包；对违反诚实信用原则给他人造成损失的，要依法承担赔偿责任。

第六条 依法必须进行招标的项目，其招标投标活动不受地区或者部门的限制。任何单位和个人不得违法限制或者排斥本地区、本系统以外的法人或者其他组织参加投标，不得以任何方式非法干涉招标投标活动。

【释义】 本条是关于禁止在招标投标活动中搞地方保护、行业垄断以及禁止以任何方式非法干涉招标投标活动的规定。

（一）招标投标活动不受地区或者部门的限制

我国实行社会主义市场经济，必须在全国范围内建立起统一、开放、竞争、有序的市场。任何以地方保护、部门垄断等方式分割市场的行为，都会降低市场效率，阻碍经济发展。招标作为市场经济的产物，其最大的特点就是充分竞争，使生产要素得以在不同部门、地区之间自由流动和组合，从而满足招标人获得