

药品集中招标采购指南

编著 颜耀东 王 岳

中国医药科技出版社

药品集中招标采购指南

编著 颜耀东 王 岳

编委 刘 泓 何 烜

中国医药科技出版社

登记证号: (京) 075 号

内 容 提 要

药品集中采购是医药卫生体制改革的一项重要内容,为使读者能全面、准确把握其内涵,本书以全面、实用、操作性强为宗旨,系统地介绍了招标、投标与药品集中采购的基本知识和具体运作程序,诠释了新颁布的相关政策法规,阐述了招投标各方当事人的职责及注意事项,总结了药品招标采购试点工作的经验及问题,重点介绍了药品投标策略与投标技巧,选编了大量投标典型案例,介绍了电子商务中药品虚拟交易场的概念和商业运作模式。

本书的读者对象为药品招标和投标人及其代理人,包括医院药品采购及管理人员,药品生产、经营企业相关人员,招投标代理机构人员,对药品招标采购负有监管责任的行政机关管理人员。也可作为药品招标业务培训的教材。

图书在版编目(CIP)数据

药品集中采购指南/颜耀东,王岳编著. —北京:中国医药科技出版社, 2003, 1

ISBN 7-5067-2674-2

I. 药… II. ①颜…②王… III. 药品-采购-招标-中国-指南 IV. F724.73-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 107349 号

中国医药科技出版社 出版
(北京市海淀区文慧园北路甲 22 号)
(邮政编码 100088)

北京友谊印刷有限公司 印刷
全国各地新华书店 经销

*

开本 787×1092mm¹/₁₆ 印张 16

字数 352 千字 印数 1—4000

2003 年 3 月第 1 版 2003 年 3 月第 1 次印刷

定价: 38.00 元

本社图书如存在印装质量问题,请与本社联系调换(电话: 62244206)

前 言

招标投标制度在西方国家的采购领域早已被广泛采用，改革开放以后，招标投标在我国得到了前所未有的发展，已在经济建设和改革开放中发挥了良好作用。招标投标制度以其公开、公平、公正和有组织、规范化等特征显示出强大的生命力。同时，近年来相关法规的陆续出台进一步加强对招标投标的监督管理，规范了具体运作程序和行为规则，为我国推行招标投标制度奠定了法律基础。

药品集中招标采购是我国医药管理部门为纠正医药购销领域的不正之风，规范医疗机构购药行为，整顿药品流通秩序，减轻社会医药费用负担，推动药品行业的结构调整，深化医疗体制改革，做出的有益的探索，并且取得了很好的效果。

在药品集中招标采购这一新领域中，作为特殊商品的药品采购，与其他物资、工程和服务等招标不完全相同，目前，国内对药品招标投标的理论研究十分薄弱，国外也缺少成熟的经验可以借鉴，为全面了解药品集中招标采购工作的内涵，本书首先系统介绍非药品类招标投标的理论与经验，然后再结合药品招标投标的特殊性和相关的政策法规，进一步阐明药品集中招标投标的理论与实践。

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，总结了近几年来药品集中招标采购试点工作的实践经验及存在的问题，搜集和整理大量招标投标实际案例，深入分析了药品招标投标的现状和发展趋势，是在对通行法规和药品招标投标法规精心研究的基础上写成的，是一部具有一定理论深度和现实指导意义的著作。

全书由四部分组成，第一部分为招标投标理论与政策。系统介绍招标投标的基础知识、方式、程序和法律性质；药品集中招标采购的发展和存在的问题；对药品集中招标采购的政策目标、法规和原则等要点进行了诠释；同时还对我国现行体制下的药品集中招标投标的各方当事人（招标人、投标人和代理机构）的条件、职责及注意事项进行了深入地探讨。第二部分为药品集中招标采购操作实务部分。主要介绍了药品招标投标采购和集中

议价采购的运作程序、项目准备、评标定标、合同管理方法等内容；并重点介绍了药品投标策略和技巧，包括投标定价的定量分析和报价技巧，还选编了往年药品集中招标中投标案例进行分析，提供可资借鉴并且有可操作性的实务指导。第三部分是药品虚拟交易场部分。阐述了医药电子商务的要领和特点，对我国药品招标采购的发展趋势做了展望，介绍了药品虚拟交易场的概念、形式、效益分析和商业运作模式。第四部分为附录部分，选编了药品集中招标采购过程中采用电子商务开展招标项目的典型案例，收录了国家及地方政府颁发的与药品集中招标采购相关的法规。编著本书的目的是为药品集中招标投标工作者提供实用的操作指南，本书面向的读者主要有：药品招标人及代理人，包括医疗机构药品采购人员，招标代理机构人员；投标人及其代理人，包括药品生产、经营企业，投标代理机构人员；药品招标采购监管人员，包括对药品招标采购负有监管责任的行政机关及管理人员。同时，也是一本用于从事药品招标业务与教学培训的教材。

本书是在所有编撰人员共同努力下经过艰苦劳动，创作定稿的。由颜耀东主任药师主持全书的编写工作，并审阅和定稿。第一二三章由颜耀东撰写，第四章由刘泓撰写，第五章由颜耀东和何炬共同完成，第六七章和附录十六由王岳撰写。

该书内容涉及的是一个全新的课题，由于我们的水平和经验有限，诚恳地希望专家、学者和广大读者批评、指正。

作者

2002 年 11 月

目 录

第一篇 招标投标的基础理论和政策

第一章 招标投标概述	(3)
第一节 招标投标的概念与特点	(3)
第二节 招标投标的适用范围	(5)
一、招标的主体范围	(5)
二、招标的标的范围	(6)
三、招标的限额	(7)
第三节 招标投标方式	(8)
一、公开招标	(8)
二、邀请招标	(9)
三、询价采购	(9)
第四节 投标的概念、条件与一般程序	(10)
一、参加投标的条件	(11)
二、参加投标的一般程序	(11)
第五节 药品集中招标采购概述	(11)
一、药品招标采购的社会背景	(12)
二、药品招标采购的特殊性	(13)
三、药品采取集中招标采购的必要性	(15)
四、药品集中招标采购的方式	(16)
第六节 我国药品招标采购的发展	(19)
一、建立药品招标采购制度	(19)
二、药品招标采购的发展过程	(20)
三、药品招标电子商务化	(28)
四、药品集中采购主要组织形式	(29)
五、实行药品集中招标采购的成效	(30)
六、对药品集中招标采购的认识问题	(31)
七、药品集中招标采购出现的主要问题	(33)
第二章 药品集中招标采购的法规、政策目标和原则	(36)

第一节 招标投标的法律性质	(36)
一、合同订立的一般原理	(36)
二、招标投标的法律性质	(37)
三、招标投标的法律责任	(37)
四、招标投标主体的权利和义务	(38)
五、招标代理机构的法律地位	(39)
六、中标与合同成立	(40)
七、药品集中招标采购中招标人的法律地位	(41)
第二节 药品集中招标采购的政策目标	(43)
一、医疗机构药品集中招标采购工作规范(试行)	(43)
二、医疗机构药品集中招标采购和集中议价采购文件范本(试行)	(44)
三、医疗机构药品集中招标采购监督管理办法	(45)
四、药品集中招标采购的政策目标	(46)
第三节 药品集中招标采购的原则和总体要求	(47)
一、药品集中招标采购的原则	(47)
二、药品集中招标采购的总体要求	(50)
第三章 药品集中招标采购各方当事人	(52)
第一节 集中招标采购工作的组织机构	(52)
一、组织委员会	(52)
二、采购办公室	(53)
三、评标委员会	(54)
第二节 招标人及其应注意的问题	(55)
一、招标人的概念	(55)
二、招标人在药品集中招标采购中的职责	(56)
三、招标人在药品集中招标采购活动中的禁止性行为	(57)
四、招标人审核投标药品来源合法性的意义	(57)
第三节 投标人及其应注意的问题	(58)
一、投标人的概念	(58)
二、投标人的条件	(58)
三、投标人在集中招标采购活动中的禁止性行为	(59)
四、投标人证明投标药品来源合法性的方式	(60)
五、中标药品配送企业应注意的问题	(61)
第四节 招标代理机构	(62)
一、招标代理机构的产生和发展	(62)
二、招标代理机构的作用和程序	(64)
三、药品招标代理机构必须具备的条件	(65)
四、药品招标代理机构的资格认定	(66)
五、药品招标代理机构的职责	(67)

六、药品招标代理机构收费标准·····	(68)
七、药品招标代理机构禁止性行为·····	(69)
八、药品招标代理机构与医疗机构的关系·····	(70)

第二篇 药品集中招标采购操作实务

第四章 药品集中招标采购的程序 ·····	(73)
第一节 药品集中招标采购的程序 ·····	(73)
一、项目准备·····	(73)
二、招标投标·····	(80)
三、评标定标·····	(90)
四、合同管理·····	(113)
第二节 集中议价采购及其程序 ·····	(113)
一、集中议价采购的特点·····	(113)
二、集中议价采购的方式·····	(114)
三、集中议价采购的程序·····	(116)
第五章 招标采购中的投标策略与技巧 ·····	(119)
第一节 招标采购的投标策略与技巧 ·····	(119)
一、策略类型·····	(119)
二、具体技巧·····	(120)
第二节 投标定价的定量分析 ·····	(123)
一、投标项目选择时定价的定量分析·····	(123)
二、在与竞争对手竞争时报价的定量分析·····	(124)
第三节 投标的报价技巧 ·····	(127)
一、投标报价首先要注意的问题·····	(127)
二、投标报价目标的选择·····	(127)
三、投标报价的技巧·····	(130)
四、评标时的报价策略·····	(132)
五、签订合同阶段的报价策略·····	(134)
第四节 药品集中招标采购投标策略与技巧 ·····	(136)
一、药品集中招标采购的投标策略·····	(136)
二、药品集中招标采购的投标技巧·····	(137)
三、药品集中招标采购其他评标要素的运用·····	(142)

第三篇 药品虚拟交易场

第六章 信息时代和电子商务 ·····	(151)
第一节 信息时代的来临 ·····	(151)

一、信息化与全球化·····	(151)
二、网络化与全球化·····	(152)
三、网络市场的特点·····	(152)
四、信息的特点·····	(153)
五、信息经济环境下生产和流通的特点·····	(154)
第二节 电子商务的概念、产生和发展·····	(155)
一、电子商务的概念·····	(155)
二、电子商务的产生和发展·····	(156)
第三节 电子商务与信息经济的关系·····	(157)
一、电子商务是信息经济的重要组成部分·····	(157)
二、企业信息化是实施电子商务的基础·····	(157)
第七章 药品虚拟交易场·····	(159)
第一节 医药电子商务的概念和特点·····	(159)
第二节 药品虚拟交易场概述·····	(160)
一、药品虚拟交易场的概念·····	(160)
二、药品虚拟交易场的形式·····	(160)
三、中国药品虚拟交易场发展的几点思考·····	(161)
第三节 药品虚拟交易场的效益分析·····	(162)
一、搭建药品虚拟交易场的社会效益分析·····	(162)
二、搭建药品虚拟交易场的经济效益分析·····	(165)
第四节 药品虚拟交易场是药品集中招标采购的必然产物·····	(167)
一、药品集中招标采购在今后 2~3 年内将成为我国药品流通的主流模式 ·····	(168)
二、现行药品集中招标采购运作模式存在的主要问题·····	(168)
三、未能充分利用现代信息技术是药品集中招标采购出现问题的重要原因之一·····	(169)
第五节 药品虚拟交易场的商务运作模式·····	(170)
一、药品虚拟交易场的商务运作模式·····	(170)
二、服务对象·····	(170)
三、市场准入·····	(170)
四、资质审核·····	(171)
五、组织形式·····	(171)
第六节 药品虚拟交易场的作用和意义·····	(171)
一、以“全面网上采购”整合采购方式,使信息公开化,从而解决信息不对称、竞争不充分的问题·····	(171)
二、在信息极大丰富的基础上,科学安排采购方式,解决无法确定招标品种限额标准的问题·····	(172)
三、方便快捷的数据查询、短期灵活的采购周期,解决难以确认招标标底和采购数量的问题·····	(172)

四、通过最大限度的“规范、统一”，达到“简化、高效”的总体要求，大幅度降低集中招标采购的运作成本，减轻医疗机构和企业的负担·····	(172)
五、通过采购方式的统一，解决两种采购方式并存给医疗机构带来的麻烦·····	(173)
六、科学合理的采购方式、强大灵活的系统功能，最大限度地满足医疗机构的个性化需求·····	(173)
附录 ·····	(177)
附录一 关于印发《医疗机构药品集中招标采购工作规范（试行）》的通知·····	(177)
附录二 医疗机构药品集中招标采购工作规范（试行）·····	(178)
附录三 关于印发《医疗机构药品集中招标采购监督管理暂行办法》的通知·····	(188)
附录四 医疗机构药品集中招标采购监督管理暂行办法·····	(189)
附录五 关于印发药品招标代理机构资格认定及监督管理办法的通知·····	(194)
附录六 药品招标代理机构资格认定及监督管理办法·····	(195)
附录七 国家计委关于集中招标采购药品有关价格政策问题的通知·····	(199)
附录八 国家计委办公厅关于确定集中招标采购药品价差分配比例问题的通知·····	(200)
附录九 国家计委关于药品招标收费有关问题的通知·····	(201)
附录十 国家计委、财政部关于整顿和规范招标投标收费的通知·····	(204)
附录十一 北京市招标投标条例·····	(206)
附录十二 中华人民共和国药品管理法实施条例·····	(213)
附录十三 中华人民共和国招标投标法·····	(224)
附录十四 关于互联网药品信息服务管理有关情况说明的通知·····	(232)
附录十五 关于加强互联网药品信息服务管理工作的通知·····	(234)
附录十六 国内医药电子商务的产生、发展及案例选介·····	(235)

第一篇

招标投标的基础理论和政策

第一章

招标投标概述

招标投标是商品交易活动的一种动作方式，它是伴随社会经济的发展而产生并不断发展的高级、有组织的、规范的交易动作行为。在当今强调竞争与效率的世界经济活动中，它以公开、公平、公正和规范化等为特征，已越来越多地受到重视并被广泛采用。各国政府、联合国及世界经济贸易等国际机构和组织，已将招标投标作为国际之间进行经济贸易活动的一项通行的重要准则，产生了十分积极的作用和影响。

改革开放以后，招标投标在我国得到了前所未有的发展，首先工程施工和设备采购是我国招标的两大主要领域，之后又在建筑业和政府采购方面开展招标采购。经过十多年来推行招标投标制，已探索出适应社会主义市场经济体制要求，符合国际惯例的招标工作之路，积累了丰富的实践经验，并不断向纵深发展。招标投标在经济建设和改革开放中发挥了良好的作用，一是促进了社会主义市场经济体制的建立和政府职能的转变；二是促进了企业经营机制的转换；三是促进了廉政建设，净化社会环境。

药品集中采购招标采购是近年来我国医药管理部门为纠正医药购销领域中的不正之风、规范医疗机构购药行为、整顿药品流通秩序、深化医疗体制改革而强制推行的一种新的药品采购模式。由于药品是防治疾病的特殊商品，直接关系到人民群众的身体健康和生命安危，因此药品招标采购与其他物资、工程或服务的招标不完全相同。目前对药品招标投标机制的理论研究与探讨十分薄弱，国外也没有成熟的药品招标经验可以借鉴，为全面了解药品招标投标工作内涵，本章将首先系统介绍非药品类招标投标的理论和经验，然后再结合药品招标的特殊性和相关的政策法规进一步阐明药品招标投标采购的理论与实践模式。

第一节 招标投标的概念与特点

所谓招标投标，是指采购人事先提出货物、工程或服务采购的条件和要求，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，它必然包括招标和投标两个最基本的环节，前者是招标人以一定的方式邀请不特定或一定数量的自然人、法人或其他组织投标，后者是投标人响应招标人的要求参加投标竞争。没有招标就不会有供应商或承包商的投标；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、定标和合同签订及履行等。在世界各国和有关国际组织的招标

采购法律规则中, 尽管大都只称招标 (如国际竞争性招标、国内竞争性招标、选择性招标、限制性招标等), 但无不对投标做出相应的规定和约束。因此, 招标与投标是一对相互对应的范畴, 无论叫招标投标还是叫招标, 都是内涵和外延一致的概念。

在市场经济国家, 各级政府部门和其他公共部门或政府指定的有关机构的采购开支主要来源于法人和公民的税赋和捐赠, 必须以一种特别的采购方式来进行采购, 尽量节省开支、最大限度地透明和公开以及提高效率目标的实现。

为防止个人或少数人操纵私吞或浪费公款, 在用公款采购时或政府采购时产生一种采购方式——招标。即按一定规则, 公开售标、投标/开标、评标、授标, 招标人和投标人的行为都要遵守普遍公认的规则和法律。

招标这种方式最早在英国出现, 1782 年, 英国设立文具公用局, 负责采购政府部门所需办公用品, 以后发展成为物资供应部, 负责采购政府各部门所需物资。1803 年, 英国政府公布法令推行招标承包制。英国从设立文具公用局到公布招标法令, 中间经历 21 年。后来, 其他国家纷纷仿效, 并在政府机构和私人企业购买批量较大的货物以及兴办较大的工程项目时, 常常采用招标方法。美国在 1861 年首次出台一项联邦法案, 规定超过一定金额的联邦政府采购, 都必须采取公开招标的方式。

随着招标程序的逐步规范化和法制化, 公开招标被大量引用在建筑工程中, 并逐步发展成为工程承包的一种最常用方式。当建设项目主办国需要吸引外国承包者前来参加竞争时, 国内公开招标就扩展为国际范围的公开招标。1977 年, 国际咨询工程师协会和欧洲建筑工程国际工程师联合会以各国实践为基础, 编制了《土木工程施工国际通用合同条件》。它以招标承包制为基础, 规定了工程承包过程的管理条件, 目前已被广泛应用于国际建筑工程市场。

世界银行及其他国际金融组织为了使其贷款达到最佳经济效益, 避免使用过程发生营私舞弊, 规定必须采取招标与投标方式, 使成员国在提供货物和工程建筑方面平等竞争, 制订了《国际复兴开发银行贷款和国际开发协会信贷采购指南》等一系列文件, 这些文件规定了世界银行贷款项目的采购原则、招标、投标与评标程序和具体实施办法。

招标投标所具有的程序规范、透明度高、公平竞争、一次成交等特点, 决定了招标投标是政府采购及其他公共采购的主要方式。①程序规范: 按照目前各国做法及国际惯例, 招标投标程序和条件由招标机构事先拟定, 在招标投标双方之间具有法律效力的规则, 一般不能随意改变。当事人双方必须严格按既定程序和条件进行招投标活动。招投标程序由固定的招标机构组织实施。②全方位开放, 透明度高: 招标的目的是在尽可能大的范围内寻找合乎要求的中标者, 一般情况下, 邀请供应商或承包商的参与是无限制的。为此, 招标人一般要在指定或选定的报刊或其他媒体上刊登招标公告, 邀请所有潜在的投标人参加投标; 提供给供应商或承包商的招标文件必须对拟采购的货物、工程或服务做出详细的说明, 使供应商和承包商有共同的依据来编写投标文件; 招标人事先要向供应或承包商充分透露评价和比较投标文件以及选定中标者的标准 (仅以价格来评定, 或加上其他的技术性或经济性标准); 在提交投标文件的最后截止日公开地开标; 严格禁止招标人与投标人就投标文件的实质内容单独谈判。这样, 招标投标活动完全置于公开的社会监督之下, 可以防止不正当的交易行为。③公平、客观: 招投标全过程自始至终按照事先规定的程序和条

件,本着公平竞争的原则进行。在招标公告或投标邀请书发出后,任何有能力或资格的投标者均可参加投标。招标方不得有任何歧视某一个投标者的行为。同样,评标委员会在组织评标时也必须公平客观地对待每一个投标者。④交易双方一次成交:一般交易往往在进行多次谈判之后才能成交,招标采购则不同,禁止交易双方面对面的讨价还价。贸易主动权掌握在招标人手中,投标者只能应邀进行一次性投标,并以合理的价格定标。

基于以上特点,招标投标对于获取最大限度的竞争,使参与投标的供应商和承包商获得公平、公正的待遇,以及提高公共采购的透明度和客观性,促进采购资金的节约和采购效益的最大化,杜绝腐败和滥用职权,都具有至关重要的作用。

第二节 招标投标的适用范围

招标投标的适用范围,是指哪些采购主体采购的哪些项目(标的)必须采用招标投标的方式。从招标投标的本质意义上来说,只要是采购人需要的、数额较大的产品和项目都可以通过招标方式进行。但是,法律上确定招标的适用范围,由于涉及到有关采购主体的权利和义务以及国家的管理和监督职权,不是任意设定的;在国际条约、协定的规定方面,还涉及到参加国的承诺和保留以及国内法与它的协调等一系列问题。因此,研究招标投标的适用范围,是一个有着重大理论和现实意义的课题。

一般而言,招标投标的适用范围包括三个方面的内容:一是招标的主体是谁;二是招标的标的是什么;三是实行招标投标的标的数量或价值必须达到多少以上(包括本数),即招标限额。应该说,从狭义上理解,第三项内容才是招标的适用范围,第一项内容是招标的主体范围问题,第二项内容是招标的标的范围问题,似乎与招标的适用范围无关。其实,这三个方面是相互联系的,构成一个整体,缺一不可,舍其一不足以说明招标适用范围的全部含义。

一、招标的主体范围

目前,世界各国由于具体国情不同,法律在确定招标主体的范围时不完全一致。具有全球指导意义的联合国国际贸易法委员会(UNCITRAL)通过的《货物、工程和服务采购示范法》(以下简称《示范法》),将政府部门和其他公共实体或企业列入招标采购主体范围内,并且,将这些实体或企业列入时要考虑以下因素:①政府是否向其提供大量资金;②是否由政府管理或控制,或政府是否参加管理或控制;③政府是否对其销售货物或提供服务而给予独家经销特许、垄断权或准垄断权;④是否向政府有关部门报告财务状况;⑤是否有国际协议或国家的其他国际义务适用于该实体从事的采购;⑥是否经由特别立法而设立,以便促进法定的公共目的;通常适用于政府合同的公法是否适用于该实体签订的采购合同。欧盟的采购规则规定,凡政府部门、公共机构和国营企业的采购活动都必须实行招标,政府部门包括中央政府和地方政府;公共机构需为满足公共利益的需求而建立,不具有工业或商业性质,大部分资金由国家、地方机构或公法管理的其他团体提供;国营企业是由政府部门或公共机构直接和间接控制的具有经济和工业目的的企业。关贸总协定乌拉圭回合达成的世界贸易组织(WTO)《政府采购协议》,在原来《政府采购协议》的基础

上,首次将地方政府以及某些特定的公共部门和企业与中央政府部门一起统一纳入招标采购的主体范围之内。

在我国,从保护国有资产的原则出发,将国家机关、国有企业事业单位及其控股的企业作为招标的主体,已被各种招标投标法规所确定。例如,《国家基本建设大中型项目实行招标投标的暂行规定》规定,经国务院或国家计委批准的国家计划内基本建设大、中型项目,符合规定条件的都要进行招标投标。这就是说,国家机关、国有企业事业单位(包括其控股的企业)在进行国家基本建设大中型项目建设时,都是招标的主体。

目前,在我国一些招标投标规定中,还将集体所有制单位列入招标主体的范围。例如,《工程建设施工招标投标管理办法》规定,凡政府和公有制(包括全民所有制和集体所有制)企事业单位投资的工程项目的施工,除不宜招标的外,均应实行招标投标。

《中华人民共和国招标投标法》(以下简称《招标投标法》)规定,全部或部分使用国有资金投资或者国家融资的项目,必须招标。这就是说,国家机关以及国有企业事业单位进行与工程建设项目有关采购必须招标。

二、招标的标的范围

从有关国家和国际组织法律和条约、协议、决定等的规定来看,将招标采购标的分为货物(物资)、工程和服务,已成为一种通常做法。《政府采购协议》将招标的标的分为产品和服务,服务包括建筑工程;《国际复兴开发银行贷款和国际开发协会信贷采购指南》分为货物和工程(包括其相关的服务),而将咨询服务排除在外,专门由《世界银行借款人和世界银行作为执行机构聘请咨询专家指南》进行规范。联合国贸易法委员会《货物、工程和服务采购示范法》明确界定了货物和工程标的性质,该法规定,“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;“工程”是指与楼房、结构或建筑物的建造、改建、拆除、修缮或翻新有关的一切工作。但《国际复兴开发银行贷款和国际开发协会信贷采购指南》对货物的解释则为,货物包括商品、原材料、机械、设备和工业厂房。关于服务,《示范法》只将其泛泛定义为“除货物或工程以外的任何采购对象”,世界贸易组织《服务贸易总协定》也只对“服务贸易”的几种形式做了界定,而没有对服务本身的性质做出明确规定。由于对招标投标的性质的认识不统一,因此很难确定标的范围。

由于招标投标的涉及范围广,各国经济和贸易的发展状况各有千秋,因而随着各国现实情况的变化而不断被修正。一个共同的发展趋势是,招标的标的范围逐渐扩大,招标投标从过去单一的实物形态项目转向全方位的实物形态和知识形态项目,新产品开发、设备改造、科研课题、勘察设计、科技咨询等知识形态的服务项目招标不断拓展。从我国的情况来看,在货物方面,招标投标的主要是机电设备和机械成套设备;在工程方面,招标投标的主要是工程建设和安装;在服务方面,招标投标的主要是科研课题、工程监理、招标代理、承包租赁等。对此,《国家基本建设大中型项目实行招标投标的暂行规定》做了总结性的规定,即:建设项目主体工程的设计、建筑安装、监理和主要设备、材料供应、工程总承包单位及招标代理机构,以及某些条件下建设项目及项目法人的确定、不涉及特定地区和不受资源限制的项目建设地点的选定、项目前期评估咨询单位的选定,都应当通过

招标投标进行。

在国际范围的招标中,各国法律都对招标投标的范围特别是服务项目范围,根据其参加的条约、协议规定或根据互惠、对等原则进行一定的限制,以保护本国投标人的利益。例如,欧盟在加入《政府采购协议》时,承诺适用于协议条款的服务范围里有银行和金融、保险、卫生服务、道路运输、铁路运输、城市运输、海洋运输、内陆水运、港口、机场、旅游、机场、旅游、客货运输、宾馆和餐饮、维修、研究和开发、健康、住房等;美国也提出了大致对应的报价单。在此之外的服务或者谈判双方根据对等原则互不开放的服务,都不对外开放。我国在这方面尽管还未做出明确的例外或保留,但也做了原则性的规定。例如,《国家基本建设大中型项目实行招标投标的暂行规定》规定,建设项目经批准采取国际招标的,“除按本规定执行外,还应遵从国家有关对外经济贸易的法律、法规”。

三、招标的限额

从国外和国际组织的招标法律规定来看,其招标限额呈现以下特点:①货物和服务项目的招标限额相同,与工程项目的招标限额之比一般控制在 1:10 左右。②中央政府采购实体要比次中央政府采购实体(公共机构)的招标限额低,而次中央政府采购实体(公共机构)又比其他采购实体(包括国营企业或其他公营单位)的招标限额低。这表明,法律对中央政府的采购行为控制得比较严,而对其他招标采购实体的采购行为则控制得相对宽松一些。③有关国际组织和国家规定的货物、工程和服务项目的招标限额基本上相同,但也有个别国家存在一定的差异。如各国中央政府对工程方面的采购限额一般规定为 500 万特别提款权,而以色列则规定为 850 万特别提款权,日本则规定为 450 万特别提款权。这种差异是这些国家在参加《政府采购协议》前,与世贸组织谈判的结果。西方发达国家和国际组织的招标法律都规定了货物类项目招标采购的限额标准(表 1-1)。

表 1-1 货物类项目招标采购限额标准举例

	澳大利亚	加拿大	芬兰	以色列	日本	韩国	挪威	瑞典	瑞士	美国	欧盟
(一)											
货物	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
服务	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
工程服务	500	500	500	500	450	500	500	500	500	500	500
(二)											
货物	20	35.5	20	25	20	20	20	20	20	35.5	20
服务	20	35.5	20	25	20	20	20	20	20	35.5	20
工程服务	500	500	500	850	1500	500	500	500	500	500	500
(三)											
货物	40	35.5	40	35.5	13	45	40	40	40	40	40
服务	40	35.5	40	35.5	13	-	45	40	40	40	40
工程服务	500	500	500	850	1500	1500	500	500	500	500	500

注:①货币单位:万特别提款权(1特别提款权约等于1.4美元);

②(一)是指中央政府采购实体;(二)是指次中央政府采购实体(公共机构);(三)是指其他采购实体(包括国营企业或其他公营单位)。