

第一章 服务项目招标采购范围与方式

招标是市场经济国家政府及公共部门集约采购的特有方式,起先主要在货物、工程领域进行,后来才推行到服务领域。联合国贸易法委员会 1993 年 7 月召开的第二十六届会议通过了货物和工程采购的示范法,在 1994 年 5 月召开的第七届会议又将服务采购纳入示范法的调整范围。欧盟分别在 1971 年 7 月 26 日和 1976 年 12 月 21 日颁布了“关于协调给予公共工程合同程序的第 71/305/EEC 号理事会指令”和“关于协调给予公共供应合同程序 77/62/EEC 号理事会”指令,随着欧盟经济一体化进程的加快,开放包括服务领域在内的公共采购的行动纲领和时间表已经拟定,因此,1992 年 6 月 18 日欧盟专门颁布了《关于调整授予公共服务合同的程序的指令》,与修订后的《关于协调授予公共供应合同的程序的指令》、《关于协调授予公共工程合同的程序的指令》等构成了独具特色的公共采购法律体系。英国财政部也制定了公共供应合同规则、公共合同规则、公共服务合同规则以及公共设施和公用事业工程条例等四个关于政府采购方面的法规。可以说,将招标对象限于货物、工程和服务,将货物、工程和服务三大内容作为各国公共采购及招标规则的调整对象,这已在世界范围内得到共识。

近些年来,随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立,服务领域的招标活动也取得了很大发展。新产品开发、设备改造、科研课题、勘察设计、科技咨询、证券发行等项目的招标不断拓展。例如,在通讯技术方面,国际通讯卫星组织于 1988 年 2 月就卫星地面站和监控站的建设及卫星跟踪、遥控、监测提供技术服务进行招标,我国有关企业中了其中的两个标。在科研课题方面,天津市科委曾在 1997 年就“工业化农业技术研究及示范区建设”这一天津市重点农业科技攻关项目进行招标,从 8 家投标者中选择了港田集团公司作为项目承担单位。在石油勘探方面,从 1982 年起我国陆续在海洋及陆上石油的勘探开发领域开展对外招标,1993 年至今塔里木盆地的部分区块已进行过几轮对外招标,既利用了外资,又促进了对外开放。在工程项目建设方面,作为国家重点建设项目的哈同公路在建设中对国际招标代理机构、招标文件的编写机构和监理咨询公司的选择等项目所需的各种服务进行了招标,招出了经济效益和社会效益。根据电力工业部的要求,国家电力公司系统的国内电力工程的设计、施工、设备材料、大型设备运输以及工程监理等都要招标,其中设计、运输及监理是典型的服务性质的招标。在政府采购方面,深圳市政府 1997 年元月份通过邀请招标及服务竞争的方式,选择了两家

保险公司为政府公务用车提供保险服务;1998年3月,政府公务用车定点修理厂招标,从全市53家一类汽车修理企业中选定7家。在证券发行领域,1996年度首批国债中的60亿就采用以价格为招标的“荷兰式”折扣(发行价格低于面额,到期按面额偿还)发行,全国一级自营商和金融机构通过两天的竞标,决出最低中标价作为承销价格(即发行价格)为89.20元/百元,利率也就随之定为10.8%。在体育方面,国家体育总局为深化竞赛改革,搞活竞赛市场,于1998年10月8日在福州对1999年度的474项全国性体育比赛的承办权进行了公开招标,有160多位来自体育部门、企业的代表参加了投标。其他方面的招标还有:武汉制漆厂曾在全国就油漆罐的包装技术、“双虎牌”商标的装潢图案进行了招标;石家庄格林高营养技术开发公司曾在1996年底面向国内外进行“赛福奥”智能蛋区域独家代理权的招标;中央芭蕾舞团为了引入竞争机制,让年轻人有锻炼的机会,对《天鹅湖》的主要角色进行招标,在7对演员中选定了6名,等等。可以预计,随着我国市场经济体制的逐步建立和竞争机制的不断完善,服务领域的招投标活动将会越来越蓬勃地发展起来,特别是随着《中华人民共和国招标投标法》的颁布,必将给服务领域的招标投标事业带来更大的机遇。

但是,从我国服务领域的招标活动来看,仍然存在不少问题,主要有:

1. 招标知识有待普及。纵观我国服务领域进行过的招标活动,不难发现,许多所谓的“招标”其实都是拍卖或竞价,中央电视台举行的“黄金段位广告招标”就是其中一个典型实例。以1996年为例,195家企业就《新闻联播》后1分钟等15块15秒广告牌进行投标,标底1380万元,结果绝大多数中标价均在3000万元以上,秦池酒厂更以66666668.88元成为“标王”。应该说,这种活动与我们真正意义上的招标相距甚远,招标是一种采购方式,目的在于买进某种服务,而广告“招标”,却是为卖出广告的播放权。招标的目的在于节资,所以中标的重要考虑因素之一就是报价最低,而且大多数情形是中标者的报价低于标底(这也是所谓的“节资率”),而广告招标恰恰将中标者定为报价最高者。因此,这实际上是一种拍卖广告播放权的行为。从这个实例可以看出,招标的概念和基本知识在一定程度上还比较匮乏,人们对它的理解还不够深入,这无疑会阻碍招标投标活动的深入开展,应该引起有关部门的注意。

2. 服务领域的招标活动尚待推广。虽然目前服务领域已进行过一些招标,但与所涵盖的广泛外延相比仍过于少,服务领域推行招标还有相当的余地。就拿租赁来说,许多国家包括欧盟成员国都要求本国政府、公共部门在租赁设备、电力、车船等时必须招标,以节约资金、提高采购效益。而我国目前所进行的租船、租机业务大多是通过代理或直接进行的,虽然有一些客观原因,但也不乏对招标所知甚少或不太重视等因素的影响。其次,科技是第一生产力,提高有限科研经

费的投入产出效果和项目质量,是我们这样一个发展中国家所面临的根本性任务。解决问题的关键在于改变传统的项目和经费的分配办法,使科研经费、投资或成果直接挂钩,把科研单位推向市场,参与竞争,促使其面向生产实际,按招标要求分配人力物力,研制适销对路的科技成果,这一方面可以促进科研单位、企业的技术进步和科技成果迅速转化为生产力,也使真正有能力的科研单位能获得资金的支持。近十几年来,一些科研部门进行了招标试点。卫生部从1985年起对脑血管疾病、心脏病、大骨节病等课题分别在全国范围和病区范围内试行招标,取得了比较好的效果,国家科委曾印发“国家基础研究重大关键项目计划编制和立项暂行办法”及“管理办法”,规定项目的确定、子课题负责人及承担单位的确定等都要通过招标进行。从理论上讲,国家“九五”科技攻关项目、“863”计划、国家自然科学基金、国家杰出青年科学基金、国家重点实验室基金等金额大、周期长的课题在选定资助项目、确定承担单位时都有必要实行招标。但是,总体而言,这些领域的招标工作开展得还不多,即使是那些已经开展的领域,在招标范围、方式、程序等方面也存在着很大的随意性。

服务,是指为集体(或别人的)利益或为某项事业而工作。这是中国汉语词典中给服务下的定义,即动词意义上的服务。而招标领域涉及的服务是指以招标方式进行的服务采购,将服务作为一种与货物、工程并列的采购对象。因此,这里所指的服务是指一种无形商品,是服务提供者向采购人提供的某种活动,通过提供这种活动使后者发生某种变化。由此可见,“服务”这一概念的内涵非常抽象。同时,服务的外延也非常广泛,包括社会服务、金融服务、技术服务和商业服务等。因此,对于这样一个内涵抽象、外延广泛的概念,国际上有关服务或服务贸易的规则,包括上述提及的有关服务招标采购的指令或规则,都未明确地给出服务的定义。通常采取的做法是:先在法则中泛泛地下一个定义,然后在附录中具体列出本法则所指服务的范围。如在关贸总协定乌拉圭回合谈判达成的第一个指导服务贸易的框架性文件——《服务贸易总协定》(GATS)中,由于参加方彼此在不同的服务贸易领域优势不同,在如何界定服务的范围上产生了极大的分歧,几经磋商,最后列出“服务部门分类表”将服务分为商业、通信、建筑、教育、金融、环境、交通、旅游、娱乐等十一大类四十余部门。具体到有关服务招标采购的国际规则,如《联合国贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》中,将服务定义为“除货物或工程以外的任何采购对象”,同时准许颁布国列明某些当作服务看待的采购对象。欧盟《关于协调授予公共服务合同的程序的指令》中,也在对公共服务合同给出定义(指服务提供者与缔约机构以书面方式缔结的为了金钱利益的合同)后,在所附的服务目录中将服务分为A、B两类,A类包括公路运输、通讯、金融、保险、计算机、会计等服务,B类包括铁路运输、法律、娱乐文化、宾馆等服务,并分别适用不

同的规则(A类完全适用指令,在欧盟范围内进行招标采购;B类只有一部分适用指令,不在欧盟范围内进行招标采购)和不同的要求(A类合同的招标程序要求较严,如必须采用公开、选择或谈判性程序,且除谈判程序外都必须在欧共体《官方公报》上发布招标通告;必须以最低标或经济上最优为基准授予合同等等)。

在界定服务的概念时,有这样一个问题,即某项建筑工程既包括工程咨询、设计,又包括材料设备采购、劳务人员雇佣、工程建设、监理等诸多环节;某批设备的采购包括运输、安装调试等;某项服务合同的标的可能既包括A类性质的服务,也包括B类性质的服务。可以说,纯粹的货物或工程、服务的采购情形是极少的,纯粹可界定为A类或B类的服务在某些情况下也很难,如何界定这类混合性的招标呢?《联合国贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》第二条中规定,“货物指各种各样的物品,包括原料、产品、设备和固态或气态物体和电力;以及货物供应的附带服务,条件是那些附带服务的价值不超过货物本身的价值。工程指与楼房或建筑物的建造、改建、拆除、修缮或翻新有关的一切工作,以及根据采购合同随工程附带的服务,如绘图、地震调查等,条件是这些服务的价值不超过工程本身的价值”。欧盟采购规则中规定,如果合同包含服务和供应及货物的安装、放置,在分类上应看两者各自的价值,以价值高的为准。若一个合同同时包含工程和服务,而两者之间没有相对价值的比较,应视合同的主要目的而定。就拿软件合同来说,这种合同通常被视为服务合同,但如果这种软件是预先定制的或拿来就能用的,除通信软件外,应当视为货物供应合同。至于某一合同A类和B类服务的区分,主要视各类服务的价值而定,在A的价值超过B时,合同应被视为A类服务合同;在B的价值超过或等于A时,视此合同为B类服务合同。由此可以看出,各国在采购项目同时包含货物、工程和服务时,一般都按三者的价值比例来确定项目的性质,以价值最高的为准;在彼此价值相当时,视合同的主要目的而定。

另外,由于罗马条约所规定的“促进欧盟范围内货物的自由流动、机构的自由设立以及服务的自由提供”是欧共体范围内至高无上的原则,由此延伸出欧盟采购指令的一项基本原则,即采购活动中必须保证“公开、透明、非歧视”,凡达到一定限额以上(扣除增值税后不少于20万欧洲货币单位)的服务采购必须在欧盟范围内招标,所有符合条件的供应商无论国籍如何均可参加投标,因此,“指令”中对于服务范围的界定就成为一个至关重要的问题,它关系到欧盟范围内服务采购市场的开放程度到底有多大,服务自由流通的范围到底有多广。为此,“指令”采用了排除或列举法,明确规定公共服务合同不包括下述方面:有关购置或租赁土地等不动产及权利的合同,广播或电视公司购置、开发、制作或联合制作节目材料的合同和广播时间的合同,仲裁或调解合同,语音电话、电传、

无线电话、寻呼和卫星服务合同,同证券或其他金融手段发行、销售、购买或转让有关的金融服务合同及中央银行的服务合同,就业合同,以及研究和开发合同等等。此外,按照成员国有关法律或执行法规宣布为秘密或在提供时必须同时采取特殊安全措施,或基于保护该国安全的基本利益要求时,国防领域的服务合同也被排除在“指令”以外。

思 考 题

1. 服务项目招标采购的范围是什么?
2. 服务项目招标采购的方式有哪几种?
3. 目前我国服务领域招标活动的形势如何?
4. 目前我国服务领域招标活动还存在哪些问题?

第二章 服务项目招标采购的程序

与货物、工程招标相比,服务招标有以下几个特点:(1)通常涉及到无形商品的提供,其质量和内容难以像货物和工程那样量定,有时很难精确描述其技术规格;(2)其评审程序侧重于质量(这主要由供应商或承包商的技术和专门知识决定),而不是货物、工程招标所偏重的价格。而且,越是智力投入高、对专业技术水平有特别要求的招标项目,价格因素在评审中所占的比例就越低。(3)有的服务项目(如科研开发、设计,广告,电信等)涉及某些特定技术或艺术,往往与知识产权的保护息息相关,只有一定范围的供应商能满足要求。因此,不能要求其像货物、工程招标那样发布招标公告,使尽可能多的投标者参加,只能在一定范围内通过征求建议书、参加竞争性谈判等方式进行。

根据有关国际组织协议或国内法规规定以及实践中的具体做法,确定服务招标采购方式的基本原则是:(1)如果可以拟定详细的条件,而且服务的性质允许采用招标方式,如一般的大楼管理服务、一般性质的工程设计等,可采用公开或邀请招标的方式进行。(2)如果不能确切拟定或最后拟定条件,采购的服务相当复杂,可采用征求建议书、邀请建议书、两阶段招标、竞争性谈判、设计竞赛等方式。(3)与采购其他形式的服务相比,聘用专家提供咨询、研究、监理等服务更侧重对专家知识、技能、经验方面的考虑,故有独特的方式。鉴于其他各章已对招标程序作了相当细致的介绍,本节只重点介绍上述(2)及(3)中所提及的各种方式及具体操作程序。

第一节 征求建议书

征求建议书,是由采购者通过发布通告(征求服务建议书)的方式与少数服务提供者接洽,征求各方提交建议书的兴趣,并对表示兴趣的服务提供者发出邀请建议书。但当服务只能从有限数目的服务提供处获得,或审查和评估建议书所需时间和费用与服务价值不相称,或为确保机密或出于国家利益考虑,采购者可直接向服务提供者征求建议,邀请建议书中一般应载明采购者的名称,拟采购的服务性质、特点及时间、价格的表达方式,提交建议书的方式、地点和截止日期,中选标准,评审标准及程序等。

在评选程序上根据拟采购的服务性质和在评选过程中拟考虑的主要因素,特别是采购者是否希望同服务提供者举行谈判有三种程序可供选择。第一种是不

通过谈判的评选程序,适用于属于标准性质的服务采购,不需要很高的个人技术和专门知识,采购中主要考虑的是价格而不是服务提供者的个人能力。采购者应按照邀请建议书中列明的标准、相对比重及应用方式对每份建议书进行比较,并将合同授予报价最低的建议书或根据评标标准取得最佳综合评价的建议书。第二种是通过同时谈判的评选程序,适用于性质复杂的、较注重服务者个人技术和专门知识的服务采购。采购者可以较早地与服务提供者进行谈判。允许其对所提建议做出修改,并在谈判结束后请所有未被淘汰的服务提供者在某一规定日期前提出最佳和最后建议。然后按照原先公开的评价标准、方式进行评估和比较,确定中选的建议书。第三种是通过顺序谈判的评选程序,在智力型服务采购中使用最广,特别是建筑和工程设计中最宜于采用。在这种程序中采购者规定一个技术和质量方面的级限,据此评定得分在级限以上的那些建议书的等级,然后根据评分与得分最高的服务提供者进行谈判,直至同其中之一缔结采购合同。在这种程序中,有一个地方特别值得注意,那就是采购实体不得同已中断谈判的服务提供者重开谈判,以免造成不必要的延误及滋生腐败。

最近国家体育总局对所有奥运会项目的国家队运动员试行伤残保险,并与中保人寿保险有限公司签订了合同。采用的就是类似于征求建议书的方式,即由包括中保在内的各保险公司提出承保方案,国家体育总局进行研究和论证,最终接受了中保人寿保险有限公司的险种设计方案,并确定其为国家队运动员伤残保险的承保公司。

第二节 两阶段招标

这种方式主要适用于下述服务采购:①不能确定服务特点的采购;②由于服务的性质,采购者必须与服务提供者进行谈判;③采购者为签订一项研究、实验、调查或开发工作的合同;④已采用招标程序,但没有人投标或采购者拒绝了全部投标,即使再进行新的招标程序也不太可能产生采购合同。

在两阶段招标的第一阶段,采购者可在招标文件中要求服务提供者提交列明其建议但不列投标价格的初步投标书,并与符合条件的投标商就其投标的任何方面进行谈判。在第二阶段,采购者邀请投标尚未被拒绝的服务提供者提出列明价格的最后投标(不愿提出最后投标的服务提供者可退出投标过程且不丧失投标担保。这样做是为了保护投标商的利益,因为在第一阶段提交投标截止日期前,投标商不可能知道技术规范将在第二阶段出现哪些变化),采购者根据一般的招标程序进行评审和比较,以确定符合招标文件要求的中选投标。

两阶段招标的特点在于:在第一阶段给予了采购者相当大的灵活性。使其可通过谈判与服务提供者达成有关拟采购服务的规范和规格;在第二阶段,采购者

可充分利用招标程序的高度客观性和竞争性,选定合适的中标者。

第三节 竞争性谈判

这种方式的适用条件与两阶段招标、征求建议书基本相同,也就是说,凡适用两阶段招标和征求建议书的采购均可通过竞争性谈判进行。但是,在以下几种情况下采用竞争性谈判来缔结合同最为适宜:①急需得到某种服务,采用招标程序因不切实际而不可行,条件是此种紧迫情况并非因采购者办事拖拉所致;②由于发生灾难性事件而急需得到某种服务,采用其他方式因耗时太久而不可行;③所涉服务或风险的性质不允许事先做出总体定价;④由于技术或艺术的原因,或由于保护专属权的原因,服务只能由特定的提供者提供;⑤原合同的履行以需要提供某种补充服务(价值不得超过主合同的50%)为前提,这种补充服务不可能从技术上或经济上与主合同分开,且为完成主合同所绝对必需,故补充合同给予提供主合同服务的提供者。

在竞争性谈判中要注意以下几点:①参与谈判的服务提供者的数目应足够多。以确保有效竞争(欧盟公共服务指令规定,参加谈判的候选人数目不得少于3人);②采购者必须将与谈判有关的所有资料平等地发送给参与谈判的所有服务提供者;③谈判应保密,任何一方未征得另一方同意不得对外透露与谈判有关的信息、资料;④谈判结束后,采购者应要求剩余的所有服务提供者最迟在某一日期前提出最佳和最后投报价,并在此基础上选定中选者。

与两阶段招标、征求建议书相比,竞争性谈判有一定的灵活性,但在评选过程中的透明度、竞争性和客观性等方面有一些欠缺,也容易滋生行贿等腐败行为。

第四节 设计竞赛

设计竞赛指有关单位为获得某项计划或设计方案的使用权或所有权而组织竞赛,对参赛者提交的方案进行比较,并与优胜者签订合同的一种程序。主要用于地区规划、城市规划、建筑结构、土木工程或数据处理等方面。欧盟公共服务指令规定,凡竞赛奖金和向参与者付款的总金额不少于20万欧洲货币单位的设计竞赛,都要适用“指令”。

在设计竞赛程序中应注意以下几点:①一般都设立奖金,对最终选定的方案给予奖励,但一般也对落选的参赛者给予一定的金钱补偿;②意欲开展设计竞赛的单位应以发布通告(应附有工程说明、收受方案的截止日期、参赛者预计人数、评审办法、奖金数额等内容)的形式表明自己的意图,使对竞赛感兴趣的人都可参加,并制定可为参赛方接受的竞赛规则;③可通过邀请的方式限制参赛的人数,但在确定参赛人员时必须透明、公平,而且应邀参加的人数应足以确保竞争;④优胜

方案应由评比委员会选出,委员会根据组织者制定的标准对每个参赛者提交的方案进行比较。评比委员会拥有作出决定或发表意见的自主权。⑤评比委员会由独立于参赛者的自然人组成,在要求参赛者须具备特定专业资格的情况下,至少1/3的委员也须具备同等或相应的资格。

设计竞赛在我国运用得比较广泛,其中最典型的例子就是国家大剧院的设计竞赛。中国国家大剧院是中国最高表演艺术中心,其设计必须富有鲜明个性,表现出既具有民族文化特色又有时代精神。为了达到这个目标,国家大剧院业主委员会组织了设计竞赛活动,第一轮共有44家中外设计单位参加,由我国内地、香港以及国外的11名建筑规划名师组成的评委会对他们提交的方案进行了评审并开放给社会各界群众广泛征求意见,最后选出由法国巴黎机场公司、德国HPP国际建筑设计有限公司等5个设计单位的5个方案。他们将与业主委员会另外邀请的4家设计单位一起进入第二轮竞赛。我们期待着一个能够展现新中国面貌、反映建筑未来发展方向的高水准的方案问世。

第五节 聘用服务专家

聘请专家提供服务,主要指雇佣方通过一定的程序聘请专家提供咨询、可行性研究、工程与设计、项目执行监理、管理等方面的技术或专门服务。咨询服务是针对特定的项目或主题,就计划、工程设计、建筑、运营、管理、检验、试验或质量控制等方面提供咨询意见;可行性研究是为具体的项目是否继续下去做决策而提供信息和依据进行研究;工程设计包括勘察、测量、调查、初步设计、造价估算以及在此基础上拟定计划、设计、施工图纸、费用估算、标的分包等;项目执行监理是指在项目执行过程中所提供的招标咨询服务、制造监理服务和建筑监理服务,招标咨询包括对招标提供建议、分析环节提出中标建议、拟定合同文本。制造监理包括审查机械加工图及安装图、定期访问制造厂以检查进度、材料质量及制造工艺、查看性能等,建筑监理包括检查现场工作、核实承包商的工作数量和质量、下达工作变更或校正缺陷的指令等;管理服务指为改进企业运营而提供的专门服务,包括市场调研、生产管理、存货管理、销售管理、机构调整、人员培训和技术转移等方面。

聘用服务专家一般要履行以下几道手续:①雇佣方发布通告,邀请所有对提供服务感兴趣的人表达其意愿;②所有对通告作出反应并表示有兴趣提供的服务专家,将被要求填写包括本人情况、能力和经验等内容的申请表;③雇佣方成立由数目为单数的委员组成的评选委员会(其中必须有熟悉所提供服务特点的技术委员),对申请者的情况进行评价,并列拟邀请其提出建议的服务专家的名单;④雇佣方邀请名单上的服务专家提出建议。邀请信应包括任务的简要说明、

背景情况、职责范围、邀请者的数目、提交建议的截止时间和方式等内容；服务专家提交的建议中应包括本人能力和经验、业绩、所建议的技术和对要做工作的讨论、工作计划和日程表、人员安排等；⑤评选委员会先对服务专家提出的技术建议进行评审，并依据事先确定的标准对所有建议进行排队。服务专家的资质、经验、建议的工作方法等在评价标准中占有相当比例；⑥雇佣方与技术建议排名第一的服务专家进行财务谈判，讨论并最终确定职务范围、工作方法和计划、雇佣方提供的辅助服务以及财务条款和合同内容等。若在一定的时间内不能达成协议，雇佣方应邀请排名第二的专家进行谈判，以此类推，直到谈判成功缔结合同为止。

在某些情况下，可以采用简化的程序来选择个体服务者，雇佣者可以拟定一个由3~5个具有已知专长和能力的候选人名单，打电话或发传真征询他们对承担这项工作的兴趣和可能性，请有兴趣且有可能者提供他们的最新简历并表明他们的收费标准，将现有的候选人排队并与其就财务问题进行谈判。

思 考 题

1. 服务项目招标采购方式的基本原则是什么？
2. 采购与服务提供者举行谈判，有哪三种形式？这三种形式分别都适应什么情况下的谈判？
3. 什么是两阶段招标？
4. 两阶段招标适用什么情况下的服务采购？
5. 两阶段招标中，第一段招标的内容是什么？第二段招标内容是什么？两段招标之间的关系是怎样的？
6. 什么是竞争性谈判？
7. 在什么情况下采用竞争性谈判最合适宜？
8. 竞争性谈判中应注意些什么问题？
9. 两阶段招标比较竞争性谈判有什么特点？
10. 什么是设计竞赛？
11. 设计竞赛程序中应注意哪几个问题？
12. 设计竞赛在我国招标中的作用？
13. 为什么要聘用服务专家？
14. 聘用服务专家一般要履行哪些手续？

第三章 科技项目招标

科学技术是人类智力劳动的产物,在市场经济条件下,同样具有价值和使用的价值,并作为独立的知识形态商品,成为人们交易的对象。随着知识经济时代的到来,科学技术的商品属性愈发显现出其重要作用,作为一个国家来讲,只有掌握了科技优势,才会有经济优势和政治优势,才会有综合国力的提高;作为一个企业来讲,只有掌握了先进的科技成果,特别是高新技术成果,才能在激烈的市场竞争中立于不败之地,赢得更高的利润。

正因为如此,招标投标制度作为市场经济条件下一种重要的采购及竞争手段,在科学技术的研究开发及成果推广中也越来越多地为人们所采用。长期以来,我国的科技工作主要是依靠计划和行政的手段来进行管理和调整。从科研课题的确定,到研究开发、试验生产直至推广应用,都是由国家指令性计划安排。国家用于发展科学技术事业特别是科研项目的经费,主要来自于财政拨款,并且通过指令性计划的方式来确定经费的投向和分配。科研项目及其经费的确定,往往是采用自上而下成自下而上的封闭方式,这一做法在计划经济体制下曾经发挥了重大的作用,但已不再适应当前市场经济体制的要求。科研单位缺乏竞争意识和风险意识,上级行政主管部门鼓励联合多于鼓励竞争,不是择优支持,因此不仅在决策上具有一定的盲目性,而且在具体实施过程中,还存在着项目重复、部门分割、投入分散、信息闭塞、人情照顾等等弊端,使有限的科技资源难以发挥最优的功效。为此,1985年3月13日《中共中央关于科学技术体制改革的决定》针对这一问题,明确规定:“对列入中央和地方计划的重大科学技术研究、开发项目和重点实验室、试验基地的建设项目,分别由中央财政和地方财政拨款。计划管理也要利用经济杠杆,尊重价值规律,并逐步试行面向社会公开招标和签订承包合同的管理方法”。1995年5月6日《中共中央、国务院关于加速科技进步的决定》也规定:“要在科技工作的运行和管理中引入竞争机制。国家以及行业、地方的科研任务实行公开竞争,通过公开招标选择承担单位”。1996年9月15日《国务院关于“九五”期间深化科技体制改革的决定》规定:“要选择一批对国民经济发展有重大带动作用、拥有一定基础和优势、能增强我国综合国力的重大项目,采取竞争招标的方式,组织和推动科研机构、高等学校、企业,集中力量,联合攻关”,“科技计划项目主要实行招标制,面向社会公开招标,保证立项的科学性和竞标的公开、公正性”。

在有关政策文件的推动下,目前,科技项目的招标制已在科技领域进行了有益的实践。1985年在北京举办的首届全国交易会上,就出现了“技术难题招标”专栏,1996年4月,国家科委首次对国家重大科技产业工程项目“高清晰度电视功能样机研究开发工程项目”实行公开招标。1997年5月,由国家科委组织的另一个国家重大科技产业项目——“工厂化高效农业示范工程”中16项共性关键技术和有重大价值的研究的开发课题向全国公开招标。1996年6月17日,国家科委印发《“九五”国家科技攻关任务招标投标暂行管理办法》。这一系列的科技项目招标投标活动,不仅意味着科技计划管理体制改革的深入,也将使科技创新机制充满了竞争和活力。

第一节 科技项目实行招标的意义

目前,政府财政中的科技投入,仍在整个科技投入中占有相当大的比例。国家财政每年对科技的投入占财政支出近5%,中央财政对科技的投入达财政支出的10%以上,1993年,国家科技投入中央财政拨款额为22 561亿元;1994年为26 825亿元;1995年为301.88亿元。由国家科委实施的国家“863”计划,1987年以来财政拨款额为24.5亿元。国家科技攻关计划由国家科委负责部分的财政拨款额,“八五”期间为13.89亿元,“九五”期间计划拨款22~25亿元。此外,国务院其他主管部门、军工科研管理部门、地方各级人民政府、国有企事业单位等,也对科研项目的研究开发活动投入了大量的资金。目前,全国研究开发经费总额约占国内生产总值的0.5%左右,尽管这一比例远远低于许多发达国家,且远不能适应我国科技事业发展需要,但《科技进步法》已明确将采取法律措施逐步增加科技投入。如何更好地使用这些科技投入,以最低的投入获得最优的成果,促进科技进步,就成为摆在我们科技管理工作面前的重要问题。旧体制下的种种弊端是难以实现这种最优化目的的,也是与社会主义市场经济体制不相容的。1985年以来,中共中央、国务院确定科研项目实行招标制的政策无疑是正确的选择。但由于体制上的限制、认识上的差异、观念上的陈旧以及实施操作中的法律依据不足等原因,招标投标制的实施在科技领域中仍进展缓慢。

另一方面,随着社会主义市场经济体制的逐步完善,企业的竞争意识也将进一步增强。科学技术是第一生产力,经济的竞争实质上是科技的竞争,这是无数竞争实例不断证明的基本论断。目前,我国企业特别是大中型国有企业的科技意识及吸纳技术的能力相对较弱,科技与经济的结合不紧密,企业的科技投入较少。可以断言,随着竞争的加剧,企业必然会花更大的投入用于技术创新,购买先进技术和聘用优秀人才。由于我国多数企业的技术开发和创新能力较弱,这一需求必然要由社会予以满足,而不能仅仅通过自己开发来解决。这一面向社会的技术采

购,招标就会成为最佳的选择方式。企业将会从自身的利益考虑,选择招标方式,以最少的投入,选择最好的成果,提高自身的创新和竞争能力。

科技项目实行招标制,其意义和作用至少可以体现在以下几个方面:

1. 有利于推动“稳住一头,放开一片”的科技体制改革措施的贯彻落实,在科技领域建立公平竞争、优胜劣汰的新机制。我国现有县级以上独立科研机构5 700多家,在旧体制的管理下,机构重叠,人员臃肿,效率低下,必须进行彻底的结构调整、机制转变。这就要求以国家投入保留少数精干、高效的科技力量,从事基础研究和应用基础研究,高科技研究以及重大工程建设项目研究、重大科技攻关项目研究和重点社会公益性研究,而对大多数技术开发型机构,则要向企业化转制,面向市场,独立发展,进入经济、长入经济。而这一巨大的改革工程,仅靠行政的手段是不可能实现的,必需运用经济手段,以利益为先,以竞争为推动,保证一流的科研机构和科技人才能以招标投标方式,通过竞争争取到经费和项目,增强自身实力,得以“稳住”;而对实力较差的科研机构,在行政上“断奶”后,在市场中又缺乏竞争力,则自然被淘汰。

2. 有利于打破科研领域的地方保护主义和部门利益,进一步开放科研市场,为科研机构和科技人员提供更大的竞争空间和舞台。目前,我国的科技投入从总体上讲,一方面是少,另一方面是散,各部门、各地方都有自己独立的、主要用于本行业、本地区的科研经费,相互之间予以封闭。如A省的科研机构,即使实力再强,也难以从B省争取到由行政主管部门支配的科研经费。对科研机构来讲,取得课题和经费的渠道较少,市场面不大。而实行招标制,明确凡由政府投入的科技项目,必须面向全国、面向社会实行公开招标,则对提高科研机构的竞争实力,多渠道争取项目和经费,无疑是非常有益的。

3. 有利于提高科技投入使用效率,节省开支,以最低的价格获得最好的成果。这一作用是由招标制本身的特性决定的。旧体制下的国家科技计划项目的确定,带有较大的主观性和随意性,忽高忽低,缺乏市场变革的衡量。主管部门可支配的经费多时,给项目的经费多;经费少时,多大的课题也必须克服困难。项目申请时,“申请单位多要,审批单位必砍”已成为常识。因此,经费多时浪费极大,经费少时则“偷工减料”,影响科研质量。实行招标制则可以避免这一问题,引入竞争机制,通过市场确定合理的科研费用。

4. 有利于国家和社会对科技投入的监督,增加科技计划管理的透明度,防范科研项目管理中产生的不正之风和腐败现象,避免不必要的行政干预和长官意志。招标制的一个重要原则就是“公开”,这一原则的应用,就要求招标者、投标者的行为都应当是公开的,受到社会的监督,受到法律的规范,否则将会承担一定的法律后果。而不再是像以往那样拉关系、走后门、跑项目,可有效防范项目申请和

管理中的腐败现象。

5. 有利于促进科技信息的交流,避免不必要的重复研究,提高科研效率。由于科研经费多分散掌握于各行政管理部门,各部门可按自己的要求使用和管理,难免造成课题设置重复、科研信息闭塞的现象。实行招标制,贯彻公开原则,招标与投标的相关信息都向社会公开,就可极大地减少重复与封闭,提高科技投入的整体社会效益。

6. 有利于调动广大科技工作者的积极性和创造性,更好地面向市场,并加速科技成果的转化。随着市场经济体制的建立,市场竞争意识也会逐步加强,这一观念也应当为广大科研机构和科技人员所接受,自觉参与市场竞争和科研竞争,充分发挥自己的聪明才智,求得发展,并使自己研究开发的科研成果尽快转化为生产力,为市场所承认,从而带来更好的经济效益。

第二节 科技项目招标的种类和范围

目前,我国的科技项目招标总体上来讲,还处于无法可依的状态,什么项目实行招标或如何招标,尚带有很大的随意性,没有形成制度化、规范化。以“九五”国家科技攻关计划为例,该计划分项目、课题、专题三个管理层次,专题承担单位原则上通过招标确定,但由于议标的方式过多,使这一招标并未形成很大的竞争影响。从现有的规定和实践的情况来看,科技项目的招标可以从不同角度分为以下几种:

1. 从招标者的主体上划分,可分为政府招标和企业招标。所谓政府招标是指有关行政管理机关为实现某种科技发展的目的,使用财政经费而进行的招标活动。而企业招标则是指企业(包括国有企业)为实现特定的目的或技术需求,以自有资金而进行的招标活动。

2. 从招标投标的内容上分,又可分为研究开发招标和推广转化招标。研究开发招标是指招、投标双方就尚未掌握的新技术、新工艺、新材料以及其系统的研究开发等所进行的招标投标活动,即在招标活动进行时此项技术是未知的,尚待研究开发的。所谓推广转化招标是指招、投标双方就现有的特定技术成果进行推广应用所开展的招标投标活动。1996年5月15日《中华人民共和国促进科技成果转化法》第8条规定:“各级人民政府组织实施的重点科技成果转化项目,可以用由有关部门组织公开招标的方式实施转化。有关部门应当对中标单位提供招标时确定的资助或者其他条件”,这一规定指的就是此类推广转化的招标活动。

3. 从招标的方式上分,可以分为公开招标、邀请招标和议标三种方式。公开招标是指招标方将科研项目公开刊登招标公告,吸引所有有兴趣的单位参加投标,并按法定程序选定中标方的招标方式。我们经常在有关报刊上看到的各种招

标通告,就属于此类招标。邀请招标是指招标方向一定数量的潜在投标方发出招标邀请书,邀请其参加投标并按法定程序选定中标方的招标方式。议标是指招标方向一定数量的潜在投标方发出投标的邀请书,邀请其在投标前参加谈判,并按法定程序选定中标方的招标方式。由于议标这种方式是一种招标人与投标人之间的谈判性招标,相比较而言透明度不高,因此对此方式的采用必须依法予以严格的限制,并在程序上加强规范。

4. 从招标的法定条件来分,可以分为强制招标和自愿招标。强制招标是指法律规定必须以招标方式进行采购而开展的招标活动。根据惯例,强制招标一般针对政府采购而言,以更好地对纳税人负责。自愿招标多是指企业(一般为非国有企业)采取的招标,法律并不规定这类主体必须在采购中选择招标方式,而是由招标者自愿采用,但如采用了招标方式作为采购手段,在程序上就应当合法,以对社会负责,维护市场交易秩序。

关于招标的范围,不同内容的招标不尽相同。由于科技活动是人类运用智力进行的创新性活动,多数情况下具有一定的风险性和探索性,因而也使科技活动具有了不确定性,有些指标难以量化,难以用明确具体的指标进行评审。同时,多数科研项目的确定也不能仅仅靠经济指标这一个标准来衡量。一般说来,科研活动按其研究对象的不同,可分为基础研究、应用研究和开发研究。其研究对象的不确定性在总体上讲也是递减的。此外,还有一些综合的工程性科研项目,其目标则较为明确。因此要根据项目的具体情况来确定,不能一概而论。如果这一范围在实体上不好确定,则可以以立法形式在程序上加以确定,即课题预定目标是否明确,是否适合采用招标方式,不能仅由项目管理者自定,而应当设置一定的程序,由相应的第三者(或某管理机关)加以确定。在招标的主体范围上讲,应当是非常广泛的,招标既然是一种手段、一种方法,也就不可能限制或排除某一些主体采用。不仅国家机关、国有和集体所有制单位及其控股的股份制企业应当强制性采用,对于其他主体也应当在程序上适用,但不论何种主体,只要采用了这一方法进行采购,就必须在程序上合法。对于前者,是要使国有资产得到有效保护,防止国有、集体所有资产流失和浪费,防止腐败行为的发生;对于后者,则是为了鼓励和保障市场竞争和公正,防止商业腐败,维护市场秩序。

第三节 科技项目招标应当遵循的原则

“公开、公平、公正”原则是所有招标活动应当共同遵循的原则,在科技项目的招标活动中也应当遵守。公开即要求招标投标活动具有较高的透明度,实行招标程序、招标信息公开,公开发布招标通告,公开开标,公布中标结果,使每个投标者获得同等的信息,知悉招标的一切条件和要求。而公平,则要求给予所有投标人

平等的机会,使其享有同等的权利并履行相应的义务,不歧视任何一个投标人。公正则要求评标时按事先公布的标准对待所有投标人,不得随意更改。除此“三公”原则外,在科技项目的招标中还应当遵循以下特有原则:

1. 鼓励创新,促进科技进步的原则。由于科研项目研究开发具有探索性和创新性,项目目标的确定相对来讲不如工程或一般货物采购那样明确,技术风险在所难免。这种技术风险不同于一般的不可抗力,是指在现有技术水平和条件下,虽经当事人主观努力但仍发生的无法预见和克服的技术困难,导致研究开发失败或部分失败。判断是否为风险,一是要看课题本身在现有技术水平下是否具有足够的难度;二是看当事人是否在研究开发工作中充分发挥了主观努力并已取得实质性进展;三是由同行专家判断,这种失败是否属于合理的失败。因此,在确定科技项目的招标活动中,应当充分考虑到这种风险及未来责任的承担,要在有关程序设计及标底的确定中,充分考虑到这种风险因素,鼓励投标人勇于创新,挑战风险,促进科技进步。

2. 加速科技成果转化的原则。科技项目的招标不同于一般的货物采购和工程招标,政府不是以得到某一工程和货物为目的,而是希望投标人完成研究开发任务,掌握此项技术并应用于社会。因此,中标可以说是投标人的第一次获利,而成果的转化则应当说是投标人的第二次或更大的获利,这也是政府机关所希望看到的最终结果。政府机关不可能也没必要将完成此项成果的使用权和转让权完全归属自己享有,这种权利以及转化的目的在多数情况下要通过中标者去实现。因此,在招标程序中也应当贯彻这一原则。

3. 尊重知识、尊重人才的原则。技术是一种无形财产,技术成果凝聚着科技工作者的智力劳动。因此,在科技项目的招标投标过程中,应当充分考虑这种创造性劳动的价值,并予以充分体现。

第四节 科技项目招标的程序

科技项目的招标在程序上与其他招标活动大同小异,基本上也要经过招标、投标、开标、评标、中标、签约等几个步骤。由于科研项目的不同,也决定了在其具体程序上有所差异。

(一) 招标

1. 确定招标项目。由于具体项目管理层次和方式的不同,必须准确地确定招标项目,如国家科技攻关计划就分为项目、课题、专题三个层次,一般选择专题进行招标。实际上,招标应以合同为基本单元,即凡最终要订立技术合同的项目,都可以选择招标方式。但对于下列科技项目,一般可不实行招标:

(1) 目标不确定性较大(项目指标难以量化),难以确定评审标准的;

- (2)涉及国家安全和国家秘密的；
- (3)涉及他人专利权或其他知识产权保护的；
- (4)只有两家以下潜在目标人可供选择的；
- (5)没有引起过竞争而废标的；
- (6)项目经费较小,不足以选择招标方式的。

2. 选择招标。即确定采用公开招标、邀请招标或议标三种方式之一进行招标。选择公开招标方式的,应当在专门的刊物上登载招标公告,也可同时在全国性或国际性报刊上刊登招标公告。由国家科委主持的国家重大科技产业工程项目“高清晰度电视功能样机研究开发工程项目”和“工厂化高效农业示范工程项目”的招标公告,即在《科技日报》上刊登。另外,选择邀请招标或议标,必须向三家以上有资格的企事业单位(即潜在投标人)发出投标邀请书。

在国家科技计划项目的招标活动中,需要解决的一个问题是,由于国家财政科技投入具有一定的“资助”性质,即一般由全民所有制单位享用,其他所有制形式的企事业单位不允许申请使用。这一问题也限制了招标活动的有效开展。这是应当予以改革的。事实上,已有许多科研计划项目经费开始向其他所有制形式扩散。对于潜在投标者所有制形式的限制,也应当在招标公告中明确,如1996年国家科委“高清晰度电视”的招标公告中,即明确要求投标人应为全民所有制企事业单位。

3. 选择招标代理机构。科技项目的招标可以由招标人依法定程序自行组织,也可以委托相关的专业性招标代理机构进行招标。由于招标投标过程是一个复杂的事务性工作,合法性要求也很强,不可能各个部门(特别是科技主管部门)的行政管理人员都成为招标专家,也没有必要陷于繁杂的事务性工作中。因此,应当更多地委托作为社会中介服务组织的招标代理机构进行招标。目前,我国尚没有专门的科技招标代理机构,已进行的若干科技项目招标活动多临时性地委托有关技术中介服务组织进行。相信随着我国科技招标活动逐步广泛开展,专门的科技招标代理机构也将会应运而生。这一科技招标代理机构应当具备相当完备的信息数据系统,了解和掌握科技各领域潜在投标人的相关信息,并有一批懂科技、懂法律,熟悉招标业务的专门人才,才能胜任此项工作。

4. 对投标人进行资格预审。目标在于确保只有合格的投标人参加招标,审查内容包括其是否具备相应的民事权利能力和民事行为能力,是否具有相应的专业技术资格和能力,技术试验条件,科研设备状况,资信状况,管理能力,科技人员水平和能力等等。

5. 编制招标文件。一般应具有以下内容:

- (1)投标须知;