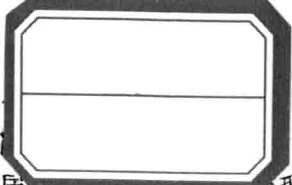


建筑工程招标投标管理

中国建筑技术发展中心建筑经济研究所



编者的话

一九八四年五月，赵总理在六届人大二次会议《政府工作报告》中论述了建筑业的改革，明确指出“要积极推行以招标投标为核心的多种形式的经济责任制”。此后，在全国范围内进行了工程招标投标的试点工作，并取得了初步成效。为推动“七五”时期招标投标制进一步发展，中国建筑技术发展中心建筑经济研究所承担了《建筑工程招标投标管理》（1985—1986年）的专题研究任务。经过大量的调研工作，专题组提出了以《关于推动招标投标健康发展的若干建议》为题的综合报告及十一个分项报告，并于一九八六年十一月在大连市举行的专题评议会上顺利通过，获得了较高的评价。

招标投标是商品经济发展到一定阶段的产物。我国实行有计划的商品经济，在建筑业就必然要引进招标投标这种经营方式。开放建筑市场、推行招标投标后，如何保证市场活而不乱，如何保证这项改革健康深入发展，以及政府的有效监督、管理，已成为当前推动招标投标进一步发展的关键性问题，引起了建筑业内外的普遍关心和重视。基于这种目的，我们把专题研究成果报告汇编成册，其中包括了一九八六年四月在杭州市召开的《建筑工程招标投标理论与实践讨论会》上的部分优秀论文，以供广大读者参阅。

《建筑工程招标投标管理》一书，主要内容是：政府如何管理招标投标及其对策，以及招标、投标、价格、合同、工程质量等方面的管理，并附有少量国外情况，较具系统性。在此，我们希望广大读者见仁见智，提出宝贵意见，并向论文的作者志谢。

一九八六年十二月

目 录

编者的话

关于推动招标投标健康发展的若干建议

.....《建筑工程招标投标管理问题研究》专题组 (1)

我国开展工程招标投标的基本情况分析

.....赵 昭 (17)

社会主义条件下开展工程招标投标及其

管理的理论依据.....王文元 (29)

工程招标投标的管理.....郭树声 (42)

论政府部门在招标投标管理中的职能与

作用.....赵贵福 付彭 姜国然 (55)

工程招标的组织与管理.....宋光斗 陈克明 (66)

投标的组织与管理.....程子平 (76)

招标投标价格管理有关问题的探讨

.....付学义 应浩 何祖贻 (88)

承包合同管理 (建议方案)

.....石其金 毕克洁 付子良 (96)

建筑工程承包合同若干问题的探讨

.....宋笔霖 卞益民 (113)

试论招标投标中的工程质量管理

.....钱瑞芳 张行锐 (123)

国外招标投标管理.....甘绍熹 王立杰 (127)

当前我国建筑工程招标投标中若干问题的探讨

.....	钱昆润 杜训	(145)
实行招标承包制在认识上和实施中需要		
解决的几个问题.....	许雄威	(156)
论中国式的招标承包制.....	许焕兴	(167)
建筑工程招标承包制若干问题探讨.....	孙惜言	(178)
充分发挥政府对招标投标工作监督管理		
的作用.....	许 同	(188)
一九八五年铁路基本建设大中型施工项目		
实行招标承包制的实践和体会		
.....	铁道部基建总局基建处	(194)
发展大型联合企业优势, 力争在		
投标竞争中得胜.....	李铁柱 闵醒华	(203)
推行招标投标 加快住宅建设.....	景奉祥	(210)
试论县以上集体施工企业的“竞标”能力		
.....	曹新星	(218)
招标投标方式及其程序的探讨.....	李 才	(225)
编好标底 正确开展招标.....	白铭 郑敦庭	(236)
适应招标投标 改革现行工程计价办法...	李守正	(241)

关于推动招标投标健康发展的若干建议

《建筑工程招标投标管理问题研究》专题组

招标投标这一经营方式的出现，使建筑业改革呈现了新的面貌。它将建筑生产经营引入市场竞争，从而促进了行业和企业内部的改革，扩展了商品经济中的横向联系，在更广阔的领域冲击着僵化的建筑业经济体制，并催促着相关方面的配套改革。这标志着建筑业的改革已开始进入发展有计划的商品经济轨道。当前，招标投标的推行，已成为建筑业改革的关键。尤如网络技术中的关键路线，各项改革终将与它相联，并决定着整个建筑业改革的进程和成败。它对城市经济体制改革的全局，也将有重要的影响。

自1984年国家计委与建设部联合发文，推行建设工程招标投标以来，目前约有四分之一的工程实行了招标投标，并取得了一定的经济效益和社会效益。尽管招标投标的开展尚处在初期发展阶段，但实践已经表明，在我国发展有计划的商品经济，最适合建筑业的经营方式是招标投标。它与建筑商品生产和交换的一系列经济技术特点相适应。

改革不是一帆风顺的事情。推行招标投标遇到了不少困难，在大部分城市阻力还很大。全面推开的仅是少数城市，而且出现了某些混乱现象。当前，“推不开”、“管不住”，成了开展招标投标中政府管理工作的两大难题。问题产生的主要原因是，相关政策、管理方法和企业适应能力都未能满

足招标投标的发展要求，市场机制尚未形成。而初步出现的建筑市场，既缺乏吸引力，又缺乏约束力。因此，为推动招标投标的健康发展，需要从横的方向搞好相关配套改革，创造开展招标投标的环境和条件；从纵的方向则应加强招标投标的全过程管理，同时改革管理方法，健全管理制度，以防出现管理方面的漏洞和偏差。

基于上述目的，本文提出了两大部分十个方面共三十条建议，供有关部门进行招标投标管理和制定“七五”改革实施方案参考。

一、搞好配套改革创造招标投标的环境和条件

招标投标是商品经济发展到一定阶段的产物。我国是一个商品经济很不发达的国家，几千年的自然经济观，近几十年革命战争年代军事共产主义的影响和建国初期全盘套用苏联的产品经济模式，窒息了我国近代史上曾出现过的招标投标。当前各地的实践也表明，招标投标不可能嫁接在原有的经济体制上长出茂盛的枝叶。因为建筑业的改革走在城市经济体制改革的前面，所以招标投标这一新的经营方式与旧体制的磨擦和冲突也就格外强烈，所揭示的配套改革内容也就格外丰富。这就要求在推行招标投标时，必须打好外围战，逐步建立起微观经济活动赖以生存的商品经济的外部环境和内部条件。这与发展我国有计划的商品经济的总目标是一致的。当前，应注意抓好以下配套改革工作：

搞活建筑业和建筑企业

1. 促进建筑行业独立化。要依靠市场的力量引导建筑产品的生产和经营，就应保证建筑业有独立的生产经营条件、独立的权力和权益，以及独立统一的行业管理体系。这就必

须改变我国基本建设与建筑业两种管理权限混淆不清，以及建设单位与建筑企业合吃一口“投资大锅饭”的管理体制。首先，要在理论认识上，理顺基本建设与建筑业的关系，分清两种概念、两种业务、两种管理权限。明确基本建设是一种投资活动、建筑业是一个独立的产业，不能用投资管理取代建筑业行业管理和具体的建筑产品生产管理。第二，要给建筑企业在人、财、物和产、供、销、定价等方面的自主权。第三，要在制度上保证建筑企业与建设单位具有平等的法人地位。第四，要实现建筑行业的归口管理，改变多头领导、政出多门的现状。

2. 发展横向经济联合，搞活建筑企业。总分包适应于建筑产品单件性、固定性和建筑队伍流动性的技术经济特点，应作为企业经济联合的主要形式。我国业已出现的骨干企业作总包，专业企业作分包，农村队伍提供劳务的联合投标竞争方式，发挥了各类企业自身的优势。今后，大型骨干企业应以知识、技术、管理为主，提高其项目总承包的能力，以分包和招募劳务形成弹性队伍结构。中小型企业应以专业技术为主，努力形成各自的拳头工艺、拳头技术和拳头工种，以适应承担专业技术分包。劳动力应主要由农村以劳务方式提供。横向经济联合的方式不仅于此，行业内外的联营和开拓相关产业如建材生产等等，也都是搞活企业的种种途径。所以，应当积极创造条件，加以引导。

3. 建立职工社会保险制度，改变企业办社会的状况。企业办社会造成了企业之间劳保、福利及社会负担开支差距悬殊，因而报价基数不同，不是在同一条起跑线上进行竞争。为此，应当按商品经济的规律，建立全社会统一的职工社会保险制度，从生产成本中提取统一比例的保险基金，交

由社会统筹解决。各项社会公共福利事业，应通过完善税收来解决，而不应“吃大户”、乱推派。一些老企业职工中老弱病残多，女工比例大，这类人员已不适合从事建筑劳动，应进一步放宽政策，鼓励企业开展多种经营，以减少负担。通过以上途径，解决企业后顾之忧，保证企业之间公平的竞争条件。

开放市场

4. 鼓励竞争，防止垄断。当前，一些地方建筑市场存在的封闭割据状态，主要来自旧体制的行政干预。在这种旧体制下，各行政部门分别把一些企业视为自己的附属物，把管辖范围视为世袭领地，靠行政手段阻止建设单位邀请外来队伍投标，造成了市场的行政分割和垄断。要打破垄断，首先必须政企分开，改变企业归属行政部门所有的状况。同时，要严格划分招标投标中政府管理、建设单位和建筑企业的权限，坚持具备资格的企业具有平等的投标权的原则。此外，要为外来队伍的承包创造若干条件，例如构配件的社会化商品化供应，建筑设备的租赁等等。

5. 开放建材市场。建材供应体制改革的目标方向是减少周转环节，全部材料直接投放市场，价格随行就市。在现阶段双轨制的情况下，可对计划分配材料实行差价返还办法，以向单轨制过渡。然后逐步减少计划分配指标，以至取消。在材料价格方面，实行统一的市场价。在投标报价和工程结算时，同样以市场价格为依据。

在建材价格放开的同时，还应提倡多家竞争，鼓励建筑企业自行采购，或与建材生产单位搞补偿贸易、联合经营，直接获得部分建材。

6. 同步进行建筑产品价格改革。开放的建筑市场需

灵活的价格体系。招标投标的开展，已使建国三十多年来建筑产品价格的症结充分暴露。其主要表现是：价格水平过低，构成不合理，计价方式繁琐单一，价格管理统得过死。这对建筑市场的开放、竞争起着相当大的阻碍作用，造成建筑企业无力承担价格风险，投标工作量过大，报价水平难于正确评估，建设单位与建筑企业的协商定价权也无从体现。改革的方向是，根据有计划的商品经济原则，建立计划指导下的市场价格体系，即以浮动价格为主、多种价格形式并存的建筑产品价格新体系。建筑产品价格要遵循价值规律，要体现等价交换的原则和充分考虑市场供求关系。合理的价格水平是竞争的产物，价格的管理必须有利于竞争的开展。改变招标单位和投标企业使用同一定额“对号入座”，及假戏真唱的标底标价编制办法。投标企业应有权根据自身情况修改报价定额和根据市场行情确定利润水平，并逐步推行按企业内部定额报价。要触动僵化的概预算管理体系，大力研究和推行各种快速报价、科学估算的新技术，改变繁琐单一的计价办法。

7、随着建筑市场逐步开放，应加速建设为招标投标服务的咨询机构。由咨询机构处理招标投标中的具体事务或提供服务，是今后的方向，也是政府逐步摆脱对微观经济活动直接控制的关键措施。当前，应大力发展估算公司、现场管理公司、招标服务公司、会计师事务所等，逐步形成为招标投标各方服务的第三产业系统。应鼓励各类咨询机构作为各方的代言人，协助司法机关处理合同纠纷或索赔事宜，以此来提高竞争和履约水平。对这类咨询机构应有严格的审批制度，根据公司拥有的技术力量进行资格审查，经常考核它们的服务质量和业绩，以加强有效的监督。作为一种智力财团，这类机构应视为经济实体，不得从政府职能机构派生。同时，

要通过立法的形式肯定它们的法律地位，并制定恰当的收费标准和纳税办法。对于那些有害无益、滥竽充数的咨询机构，政府可依法予以取缔。

改进投资管理和立法

8. 投资规模结构和队伍的发展要实行宏观双控，以保持一个比较宽松的经济环境。招标投标的推行正遇我国第三次投资失控的高峰，经济过热，造成了建筑市场混乱，招标投标难以正常进行。一方面投标规模膨胀刺激了建筑材料价格暴涨；另一方面，单位投资规模小型化又刺激了农村、城镇小型队伍的盲目发展，并造成大中型建筑企业结构性任务不足。据统计，全国建筑队伍已迅速扩大到近2000万人，大多数城市、地区承包队伍良莠不齐，总量过剩，并由此产生了盲目压价压工期的现象，对工程质量下降有相当影响。其后果是投资效益和建筑生产效益的双重下降，也有损于招标投标的声誉。要扭转这种局面，除解决投资规模和投资结构的宏观控制，防止投资大上大下外，还应整顿建筑市场，对承包队伍的发展和市場容量加以控制。建议以质量为重点，严格标准，清理不合格队伍，强化政府对工程质量的监督职能，以及投资包干责任制要与质量挂勾，刺激企业提高质量，允许工程质量低劣、经营不善的企业破产。通过上述措施，浓缩队伍，把建筑队伍的发展引入一条提高素质的新轨道。

9. 提前计划年度和设计年度，实行滚动计划，保证招标条件的落实。据调查，全国相当多的工程是在条件不落实的情况下进行招标的，造成了设计多变，合同扯皮，打打停停，以及拖欠工程款等一系列后遗症。因此，一方面要严格基建程序；另一方面要改革基建计划管理体制，使之与开展招标投标相适应，如要改变那种年初审批项目，年末方能动

工，过期作废的计划管理办法，应在国家五年计划投资总规模控制下，搞好项目排队，实行逐年连续的滚动计划，后续项目要完成设计方可备用。要改变审批拖拉、上马仓促的作法，为招标投标程序的实施给予时间上的保证。

10、建立和完善招标投标法规体系。市场秩序不能仅仅靠名目繁多的行政指令来维持，而要考虑建立市场规则。为开展好招标投标，首先，要补充完善有关条例，并将各种暂行规定正规化。其次，在条例基础上，逐步形成各种法规、法令。另外，一些技术性较强的法规，诸如土木工程标准承包合同、标准合同条件、系列化的标准协议书、标准招标文件和投标书格式等，也应抓紧研究制订。这是促进招标投标规范化的重要措施。这类法规，国外均由专业学会（如建筑师或土木工程师协会）组织制定，再由政府审批，以“准法”形式颁布，并具有法律效力。这种作法，可供我国参考。

正确处理改革与经济效益的关系

11. 近期招标不宜过分追求压价效益，应把理顺各种经济关系，建立招标投标的外部环境和内部条件放在首位。看效益首先要看这一单项改革对系统改革的促进作用，这与七五计划把改革放在首位的要求是一致的。建筑业劳动生产率低是长期缺乏独立自主的生产条件造成的，改变现状尚需一个过程。在劳动生产率没有大幅度提高以前，过份压价只意味着价值在企业之间的转移，不可能产生宏观经济效益。因此改革初期，不应以降价幅度来衡量宏观经济效益。那种盲目压价、压工期的行为，往往导致建筑企业降低合理收益，削弱自我积累，自我改造，自我发展能力的短期决策。到头来，加剧了企业对进一步竞争的先天不足和推进改革的

心理障碍。为此,必须明确政策,制止这种急功近利、拔苗助长的错误作法。在改革初期,尤要加以防范。分析一个地区招标投标的效果时,应当看改革的措施是否得力。建筑市场是乱还是治,看工程造价平稳下降的同时建筑行业是否增收,而不在于短期的一次性降价的幅度。

二、加强招标投标管理,完善建筑市场体系

当前,首要的是加强政府对市场的管理。这不仅是由于社会主义国家政府有管理经济的职能,且更重要的是,推行招标投标是一项改革事业,而改革是我国的“第二次革命”,必须在政权机构的强制推动与扶持下,才能进行。这里所涉及的管理,首先是对改革的管理。加强管理,绝不是重新回到行政管理的老路,而是既要考虑当前的实际情况,又要考虑整个经济管理体制改革的目标,赋予管理以新的内容和新的方法。

政府管理

12. 加强政府对招标投标的领导,设立必要的管理机构。在我国,招标投标是一项全新的工作,必须在政府强有力的领导、扶持和管理下进行。对这项工作的管理,政府的主要职能是政策指导、统筹规划、组织协调、审查监督和提供服务。因此,坚持经济的、法律的和行政的手段相结合,坚持简政放权、政企分开,以及坚持政府对企业的直接管理向间接管理转换,是政府在管理中应遵循的原则。为使政府的管理落到实处,可考虑各市成立招标投标领导小组,以便协调政府有关部门统一行动,防止政出多门。领导小组下设办公室处理日常业务,并可设立标底审查站(即预算定额审查站)、工程质量监督站等政府职能机构。所需人员应优先考虑从政府机构中抽调,不足部份亦应实事求是地给予指标。

13. 坚持“一手托两家”，在招标投标中兼顾甲乙双方经济利益。当前，尤其要维护建筑企业正当的利益和合法的收益，破除建设单位代表国家利益的陈旧观念，以商品等价交换的原则处理甲乙双方的经济利益。因此，政府在监督管理招标投标的过程中，特别要注意投标的平等性，标价的合理性，评标和决标的公正性。不允许一方损害另一方的正当利益。

14. 明确管理目标，平稳实现模式转换。招标投标的正常开展必须充分地利用市场机制，实现政府管理由微观直接控制向宏观间接控制的转换。这是一项很复杂的工作，建议根据招标投标发展过程，采用以下三个阶段性模式，逐步向目标模式过渡：（1）行政推动型。用于起步阶段。它的特点是依靠行政的力量，克服企业靠行政分配任务的惯性和依赖性，建立开展招标投标最起码的环境和条件，关键环节由政府机构亲自把关，以推动和扶持招标投标开展。（2）混合过渡型。用于深入发展阶段。它的特点是，加强政府依靠经济、法律手段对市场的监控能力，并逐步由发展起来的咨询服务机构取代政府对企业直接控制和招标投标日常工作。这是转变管理模式的关键时期。（3）政府监督型。用于招标投标的成熟阶段。这是目标模式的主体构架。它的特点是政府摆脱对微观经济活动的直接参与，转入宏观间接控制和市场监督。市场机制已充分发挥作用。这是招标投标正常开展并大大提高经济效益的时间。

招标管理

15. 建立对招标机构的资格审查制度。招标是一项政策性、技术性复杂的工作，必须由业务熟练的管理干部、工程技术人员组成招标业务机构处理招标事务。为严格把关，无

论这一机构是由建设单位组成，还是建设单位委托他人组成，均应由政府进行资格审查。审查的内容主要是机构成员的资质、组织招标的业绩。对不具备资格的建设单位，可暂时由政府职能机构协助搞好招标。从长远看，应从长期从事工程建设的单位或社会上集中若干人员，成立咨询机构，为建设单位提供招标服务。咨询机构的成立，要通过政府的资格审查，发给营业执照。

16. 严格审查招标条件。招标最关键者是建设资金落实和图纸按计划供应。为确保工程款的按期按量支付，要坚持项目年度资金备足再用的原则。对于使用自筹资金的企业，除备足工程概算所要求的资金外，应保证一定数量的备用款，用于支付设计变更、设备材料提价以及合同索赔等款项。对自筹资金应由银行负责审定企业的工程款支付能力。关于施工招标的图纸，应至少达到扩大初步设计的深度，满足报价的要求，同时应有施工图交付计划的书面文件。一般房建工程，目前仍以施工图招标为宜。

17. 在尊重招标单位自主权的基础上，加强政府对招标工作的监督。建设单位是投资的责任者，因此招标工作应由建设单位负责。建设单位有权根据资格审查的标准，确定投标单位和根据评标原则选定中标单位。政府职能部门要加强对招标全过程的监督，有权取消越级承包企业的投标资格和不符合评标原则确定的中标单位，在评选中标单位的工作中可起参谋作用。但要防止政府部门代办包办和用行政命令强迫建设单位接受不愿邀请的投标单位的现象。

18. 根据工程特点，选用适当的招标形式。无论是公开招标、邀请招标，或是议标，均可根据工程的技术经济特征灵活选用。招标投标工作全面铺开以后，议标形式是不可避

免的。否定议标的合法性，实际上等于放弃了对这类工程合同的管理和监督。当前议标工程中出现的经济问题较多，更要严格管理。公开招标是各地在试点阶段常采用的方式，特点是竞争性强，有利于冲破旧体制条条块块的垄断。邀请招标的优点是甲方选择权较大，招标、评标工作较简单，投标企业信誉容易体现，中标方与甲方的合作较好，是建设单位与建筑企业较欢迎的招标方式。市场开放以后，随着供求双方的相互了解，今后的招标应逐步过渡到优先考虑邀请招标，其次考虑公开招标，并以议标作为上述两种招标的补充形式。

投标管理

19. 修订企业等级评定办法。企业等级是投标资格审查的重要依据，应当从严修订企业等级评定标准，纠正企业实际承包能力与现行企业核定的偏差。将以往按所有制、企业人数、装备率和年限为主评定，改为按资金和资产、技术管理干部素质、技术工人等级和企业业绩为主评定。真正反映综合承包能力。没有资金资产的队伍不能给予企业称号，只能为企业提供劳务。没有最低限度工程技术干部的，亦不应评定企业等级，而只能承担劳务分包。企业等级要定期复审，业绩差的企业应降级。企业等级由政府评定。

20. 严格投标企业资格审查。投标资格由甲方按政府有关规定负责审查。甲方可委托咨询机构代审，目前如有实际困难，可由建筑业主管部门协助审查。审查的重点应是企业财务状况、技术管理素质、业绩与信誉。甲方对投标企业资格审查的目的，不只看整个企业的水平，而更主要地看企业的一部分投入本工程的承包队伍的能力，因此在审查表中应

对拟投入该工程的力量有明确的介绍。资格审查结果应报建筑市场管理部门备案。

21. 明确总分包责任，加强总分包管理。总包是工程项目承包的责任方，负责投标和与投资方签定承包合同，向投资方承担违约责任。总包必须有足够的技术人员、管理人员、工程质量监督人员加强对分包和整个承包系统的管理。分包与总包签订经济合同，不与投资方发生合同关系。政府机构要加强对总分包的监督，防止以总分包的名义进行转包渔利、卖标买标等违法行为。划分“总包”与“皮包”、“分包”与“转包”的政策界限，应以是否具备承担经济技术法律责任的资格及其能力为依据，不宜用自行完成任务量的比重和分包层次多少来区分。

价格管理

22. 严格标底审查。标底是衡量报价合理程度的尺子，也是减少选标风险的有效措施。在我国企业只包盈不包亏的旧体制尚未根本改变，以及不重视标底工作的情况下，承受选标风险的实际上首先是国家。因此，我们不得不强调标底的作用，加强对标底的审查。标底应由建设单位负责，可委托设计单位或有法人资格咨询机构编制。但标底的审查必须由政府招标管理机构负责。审查的目的是检查编制是否认真、准确。如有漏项，应予调整。如总价超概算，应按基建程序复审调整概算或修改设计标准，不得以压标底作为压价的手段。标底的编制和审查既要遵照政府颁布的概预算定额，又要考虑市场价格水平、现场条件和利息等因素。标底在开标前不得泄密。我国尚有明标暗投等公开标底的作法，可继续试验，但也要对标底进行审查，并要向所有投标者公开，一视同仁。

23. 正确评选报价。报价水平是评选中标单位的条件之

一，而非唯一条件。全面评标的原则是标价合理、质量可靠、工期适当、措施得力、信誉良好。标价最低，不见得是理想的选择对象。因此必须强调不应盲目选低标，并要加强政府对评标的监督。报价水平是投标企业的自主权，可参考政府颁发的概预算定额、也可根据企业内部定额。因此评比标价时，不存在按政府定额“对号入座”问题，而应把注意力放在比较报价水平上，并要兼顾其他非价格因素。中标价应允许按标底上下浮动，浮动幅度可根据不同工程的特征分别确定。对于采用概算招标的大型复杂工程，如确有可靠的技术管理措施、标价低于下浮线时，可给予特殊考虑。

24. 切实解决工程量清单问题。我国的招标工程，在招标文件中大多数没有提供工程量清单，造成投标企业报价时计算工程量的重复劳动。而标价的差距又主要来自工程量计算误差，也使评算工作复杂化。为此，应制定措施，切实解决这一问题。考虑目前的实际情况，加强设计院的力量，由设计院提供工程量清单，编入招标文件，是一较可行的办法。

承包合同管理

25. 加强合同管理的政府监督。由于现阶段承包合同法规尚不健全，合同管理很不严肃，已经影响到招标投标的实际效果。为此有必要在推行招标投标的同时，重视并加强合同管理的政府监督。其主要内容有：（一）在招标文件中应附有主要的合同条款，以取得投标人的承诺；并由政府主管部门审查其合法性和平等性，为合同的签约建立前提条件。（二）随着招标投标工作的展开，在条件成熟的时候，政府应组织承包合同的规范化研究工作。在研制标准合同条款及格式后，以准法的形式颁布执行。（三）在合同履行过程中，政府应依据有关合同法规及承包合同的标准格式，担负