

B
I
D
D
I
N
G

杨九声 赵孝盛 主编



国际招标投标指南

世界银行贷款项目采购手册

中国财政经济出版社

国际招标投标指南

——世界银行贷款项目采购手册

杨九声 赵孝盛 主编

中国财政经济出版社

(京)新登字038号

国际招标投标指南

——世界银行贷款项目采购手册

杨九声 赵孝盛 主编

*

中国对外翻译出版公司出版

(北京东城大佛寺东街8号)

书店北京发行所发行 各地新华书店经营

：通县西定安印刷厂印装

*

850 166毫米 32开 22印张 526 000字

1991年11月 1版 1991年11月北京第1次印刷

印数 1—5000 定价：0.80元

ISBN 7-5005-1029-6/F·1252

编 审 说 明

1980年以来，我国政府在同世界银行开展贷款和技术援助合作工作的同时，即着手进行了同世界银行经济发展学院合作培训我国经济管理人员的工作，先后在上海财经大学和中央财金学院设立了培训中心，连续举办了宏观经济、部门经济和项目的计划管理等多种类型的讲习班。为了适应我国经济发展和对外开放政策的需要，汲取外国的现代化经济管理方面的有益经验，我们组织有关专家，参考世界银行有关文献和专著，将上述两个合作培训中心所用教材整理编写成了一套丛书并陆续出版。这套丛书介绍了世界银行在经济管理和项目计划等方面的经验、程序及作法，可供各部门培训经济管理人员之用和广大经济工作者参考，也可以作为财经院校有关专业的教学参考资料。

世界银行经济发展学院为这套丛书的编写工作提供了有益的帮助，谨此致谢。

财政部教育司

1990年7月

编 者 的 话

本书的第一、二、三、四和第八章由杨九声编写，第五、六、七章由赵孝盛编写。全部附录除附录六由赵孝盛翻译外，其余均由杨九声编写，翻译或审定。案例讨论部分由杨、赵两人共同编译。

本书在编写过程中得到世界银行经济发展学院 (EDI) 和中央业务局 (COD) 的大力帮助，特别是得到中央业务局采购处 R. Srinivasan、E. P. Schertz、E. E. Henrid、M. F. Rothchild 先生以及世界银行非洲地区采购顾问 C. P. Ohri 先生和世界银行其他采购专家的帮助，谨向他们表示深切的谢意。国内各项目单位向本书作者提供了很多有用的实际采购工作资料，谨向他们表示感谢。

本书所引述的有关世界银行贷款项目的采购政策、规定和程序，都以世界银行有关文件和各项规定为依据。其中主要有《国际复兴开发银行贷款和国际开发协会信贷采购指南》、《世界银行借款人以及世界银行作为执行机构使用咨询专家的指南》、世界银行贷款项目采购设备、货物和工程的《招标文件样本》、世界银行《为工作人员制定的补充采购指南》、《业务手册说明》(OMS)、《业务政策评述》(OPN)、《中央项目评述》(CPN)、《采购技术评述》(PTN)、《采购政策备忘录》(PPM)、《业务指示》(OD)、《世界银行采购通讯》(World Bank Procurement News letter)、《咨询专家合同清单》(Checklist for Consultant Con-

tracts)、《咨询服务手册》(Handbook on Consulting Services) 以及国际咨询工程师联合会的《FLDLC 工程合同条件》(第三版及第四版)等。本书编写过程中参考了 R.Srinivasan 及 D.M. Sassoon 先生合写的《发展项目国际合同的签订和采购》(International Contracting and Procurement for Development Projects)、Gösta Westring 先生编写的《国际采购》(International Procurement) 以及 William R. Park 先生编写的《为谋取利润而进行工程投标》(Construction Bidding for Profit) 等书。谨向他们表示敬意。

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 采购在项目实施中的重要性.....	(1)
第二节 借款人和贷款机构在采购中的职责.....	(3)
第三节 本书的目的和本书所涉及的范围.....	(6)
第二章 世界银行贷款项目的采购政策	(9)
第一节 贷款项目采购的基本政策.....	(9)
第二节 世界银行采购招标的特征.....	(15)
第三章 项目采购的计划和准备工作	(19)
第一节 如何组织采购准备工作.....	(19)
第二节 市场调查和市场分析.....	(26)
第三节 采购计划应考虑方面.....	(30)
第四节 采购方式和合同方式的选择.....	(36)
第五节 制定采购进程表.....	(38)
第四章 国际竞争性招标	(43)
第一节 国际竞争性招标的重要性.....	(43)
第二节 国际竞争性招标程序.....	(54)
第三节 资格预审和资格定审.....	(71)
第四节 招标文件.....	(104)
第五节 标书的审查.....	(125)
第六节 评 标.....	(133)
第七节 本国和地区性优惠.....	(155)

第八节	评标时的货币换算	(165)
第五章	合 同	(170)
第一节	授予合同	(170)
第二节	合同要素	(173)
第六章	其他采购方式	(203)
第一节	国内竞争性招标	(204)
第二节	有限的国际性招标	(205)
第三节	国际和国内询价采购	(206)
第四节	直接签订合同	(207)
第五节	自营工程	(208)
第六节	由联合国机构承办的采购	(209)
第七节	进口规划贷款和结构调整贷款的采购	(210)
第八节	联合贷款项目的采购	(212)
第七章	咨询专家的选择和聘用	(218)
第一节	咨询服务的类别	(219)
第二节	选择过程	(220)
第三节	咨询服务的融资	(221)
第四节	职责范围	(223)
第五节	费用概算	(224)
第六节	咨询公司短名单	(227)
第七节	选择程序	(229)
第八节	邀请信	(231)
第九节	建议书的评审	(233)
第十节	合同谈判	(241)
第十一节	合同类型及其内容	(248)
第八章	投标策略	(252)
第一节	投标前必须掌握的信息	(252)

第二节 投标决策的原则、步骤和工具.....	(259)
第三节 投标策略分析.....	(266)
第四节 制定投标策略.....	(280)
案例讨论.....	(287)

附 录

附录一 国际复兴开发银行贷款和国际开发协会信贷 采购指南.....	(372)
附录二 世界银行借款人以及世界银行作为执行机构 使用咨询专家的指南.....	(402)
附录三 货物采购招标文件样本.....	(438)
附录四 工程采购招标文件样本.....	(499)
附录五 亚洲开发银行土木工程承包商资格预审指南.....	(642)
附录六 进出口工厂设施和机械设备供应和安装 一般条件.....	(670)
附录七 现值表.....	(691)

第一章 绪 论

第一节 采购在项目实施中的重要性

说到采购，人们总以为这不过是用货币购买货物或劳务，关键在于如何挑选合适的商品，以及如何尽可能压低价格，购得优质商品而已。这种说法虽然有一定道理，但它掩盖了采购问题的复杂性以及不同类型采购的不同特点，因而是不全面的。我国过去对外贸易工作局限性比较大，习惯于在市场上直接询价采购，所谓“货比三家”。使用双边的政府间贷款或出口信贷进行采购时，由于这类贷款往往只限于采购贷款国生产的商品，所以不但采购范围受到限制，价格也常常高于国际市场价格。有时候，双边贷款的贷款条件虽然还相当优惠，但由于采购方面的限制，往往须付出昂贵的价格才能采购到所需要的商品，以致从贷款优惠性所得到的好处，不知不觉在采购中又完全失去。随着对外开放政策的实施，1980年我国重返世界银行以来，在世界银行贷款项目中开始使用国际竞争性招标方法，开辟了采购的新途径。1986年我国参加亚洲开发银行，并开始使用亚洲开发银行贷款。在亚行贷款项目中也用国际竞争性招标方法。我国的世界银行和亚洲开发银行贷款项目单位，对国际竞争性招标由不熟悉、不习惯到逐步习惯，虽然目前所实行的国际竞争性招标的某些具体做法有可以改进之处，但普遍认为这是一种较好的国际采购方法。

近年来，随着基建体制改革，我们吸取了国际竞争性招标的

经验，在同内基本建设项目中也开始实行竞争性招标的办法。相信这种竞争性招标办法，今后将在我国国内和国际采购中进一步得到推广。

从另一方面看，近年来随着对外开放政策的逐步深入，我国国内企业也开始面向世界，积极参加其他国家项目采购的国际竞争性招标，主要是世界银行和其他国际开发机构贷款项目的国际竞争性招标，并已多次在设备采购和工程项目招标中中标。这对推动我国出口工业的发展和工程承包业的发展，必将起到积极作用。

采购在项目实施中占有特别重要的地位。从某种意义上讲，可以说，采购工作是项目的物质基础，是项目建设成败的关键。这不但因为在一个项目中包括设备和施工工程的采购，费用往往占整个项目费用的绝大部分，而且还因为项目的设计和规划必须体现在采购之中。如果采购到的设备、货物，或通过招标而建造的工程不符合项目设计和规划的要求，必然就会降低项目的质量，严重的甚至会导致项目的失败。

采购对建设项目的重要性可以概括为以下几个方面：

1. 能否经济而有效率地进行采购，直接影响到能否降低项目成本，也关系着项目建成后的经济效益。采购计划周密，工作做得好，不但采购时可以降低成本，购买到合适的设备货物，或签订合适的工程合同，而且在设备和货物制造、交货，以及工程施工、交工过程中，可以尽可能地避免各种纠纷。

2. 好的采购工作，应通过招标，在招标文件中对所采购的设备、货物或土建工程的技术规格及交货、竣工要求作出具体规定。供货人/承包人在制定标书过程中要充分考虑自己供货或承包工程的能力。招标后签订的合同要明确规定双方的权利与责任关系，不容推诿；还要规定履约保证及违约赔偿的办法，足以保

证合同的实施，因而可以保证按要求如期交货、竣工，使项目按计划实施，如期建成。

3. 健全的采购工作，要求采购前对市场情况进行认真的调查分析，充分掌握市场的趋势。因而制定的采购计划是切合实际的，预算也既符合市场情况，又留有一定余地。签订合同后，双方对如何支付货款或工程费用方面权责分明。即使可能发生价格调整或不可预见的费用，也都已在合同中作了规定。前者规定了价格调整公式，后者如工程项目中的“暂定金额”及“暂定类目”（见第四章第四节）。因此可以避免费用超支（Cost overrun），更不可能发生国内基本建设中常发生的所谓“钓鱼工程”、“胡子工程”现象。

4. 项目采购工作涉及巨额资金和复杂的横向关系。如果没有一套严密而周到的程序和制度，难免会出现贪污、浪费现象。周密而严格的采购程序，如世界银行的采购程序，规定了尽可能实行公开招标，公平竞争的招标程序和严谨的支付办法，可以从制度上最大限度地防止贪污浪费等腐败现象的发生。

第二节 借款人和贷款机构在 采购中的职责

世界银行或其他地区性多边开发银行或其他国际开发金融机构，他们的贷款对象如果是借款国政府（一般以财政部为代表），则与借款国政府签订贷款协定，必要时还和项目执行机构签订项目协定。如果借款人是地方政府或其他机构，则与地方政府或借款机构签订贷款协定，同时必须由借款国政府（以财政部为代表）签订担保协定。借款人一方使用贷款，主要是用于采购

设备、货物或工程，要涉及一些不同机构。下面是在国际采购中借款人一方的不同机构以及贷款机构（如世界银行）的不同职责：

1. 综合部委，如财政部、国家计委、国家外汇管理局等。他们的职责主要是：

- (1) 制定本国项目管理有关国际采购的程序和规则；
- (2) 根据国家有关规定，审批项目的采购内容；
- (3) 制定有关国际采购的税收条例，审批各项进口税减免事宜；

- (4) 监督执行在国际采购中有关外汇管理事宜；
- (5) 组成国家评标委员会，监督项目采购评标工作的实施。

2. 项目主管部委的职责主要是：

- (1) 审查并批准采购计划、各种资格预审及招标文件；
- (2) 批准评标小组组成人选；监督评标小组工作，并审批评标结果；
- (3) 监督合同谈判工作；审查并批准采购合同及工程合同；
- (4) 监督采购/工程合同的实施。

3. 项目实施单位的职责主要有：

(1) 指定负责具体采购工作的采购小组，选雇采购机构，聘请咨询专家；

(2) 制定采购计划；

(3) 与采购机构协商编制采购文件，其中采购机构主要负责商务部分，项目单位主要负责技术部分；

(4) 在采购过程中，负责招标文件的澄清；

(5) 与采购机构共同负责招标工作的实施；组织开标及标书的初步审查工作；

(6) 作为评标小组的主要成员，参加评标小组，组织评标

工作：

- (7) 负责合同谈判，其中商务部分与采购机构协商进行；
- (8) 经主管部委批准，授予中标商合同；
- (9) 组织并监督合同的实施。

4. 采购机构（如中技公司国际招标公司、中国机械进出口总公司、省市招标公司等）作为项目单位的采购代理人，其职责主要是：

- (1) 协助项目实施单位制定采购计划，编制采购招标文件；
- (2) 作为项目单位的委托代理人，经办具体招标采购事宜；
- (3) 在商务上作为项目实施单位的委托代理人，与投标商及中标的供应商/承包商进行谈判；
- (4) 督促供应商/承包商履行采购合同。

5. 中国金融机构（如中国投资银行、中国农业银行）的职责，主要是：

- (1) 审查分项目单位的采购计划；
- (2) 协助并监督分项目单位实施采购工作；
- (3) 在采购工作上与分项目采购有关各方发挥协调作用。

6. 贷款机构（如世界银行、亚洲开发银行）的职责：

- (1) 制定贷款项目采购基本守则；
- (2) 在项目评估阶段，帮助借款人制定采购的基本方案；
- (3) 按照《采购指南》附录 I 的规定（或其他贷款机构的相应规定），审查借款人一方所作出的各项采购决定，包括竞争性招标的招标程序、评标及授标决定等，以及其他采购方式的具体采购程序是否符合贷款协定的规定；并对借款人一方有关采购的各项建议及决定提出意见；

(4) 对借款人、项目实施机构及采购机构提出建议，提供帮助，使贷款项目的采购工作顺利进行。

第三节 本书的目的和本书所涉及的范围

1.3.1 本书的目的

随着国际经济社会相互关系越来越密切，国际贸易额不断扩大，已有越来越多的贸易额是通过国际招标进行的。对我国而言，一方面，随着国际开发金融机构及双边贷款项目的不断增多，范围不断扩大，越来越多的项目要通过国际招标来进行采购，也有越来越多的人员要参与这项工作；另一方面，随着对外开放政策的深入，我国正力争参与更多的对外承包工程及出口机电设备。从过去几年的情况看，我国各方面的采购人员，不论从人员数量或从业务知识掌握程度上来看，都还远不能满足工作需要。我国出口企业及对外承包工程企业，在过去几年中虽也在国外的一些采购招标中取得胜利，但数量不多，金额不大。这固然由于我国的出口工业及工程承包业在技术和能力上还缺乏足够的竞争力，但一个很重要的原因则是我国的企业对国际竞争性招标的程序和要求不够熟悉，对外投标的策略不够灵活有力。不论从哪方面看，我国的建设项目单位，尤其是将要开始的项目单位以及出口和对外承包工程的企业，都亟需大大加强有关国际招标和投标知识和技能的学习。

过去几年中，我国在世界银行帮助下，曾经多次举办过国际采购讲习班。这对培训我国从事国际采购的工作人员起了良好的作用。很多经采购讲习班培训过的人员，经过实际工作锻炼，目前已成为各部门国际采购工作的骨干。事实证明，结合工作需要培训，在实际工作锻炼中不断提高的方法是切合实际的。除

此而外，还需要高等院校外贸专业开设专门课程，系统地传授国际采购招标投标的知识，以满足国际贸易中对这方面专门人才的需求。本书的编写就是为了满足以下几方面的需要：

1. 向从事国际采购的项目单位、采购机构的工作人员系统地提供有关国际采购的知识，使本书能作为他们工作时参考的工作手册。帮助与国际采购工作有关的部委领导机构了解国际采购程序和做法，供他们在审批、监督国际采购工作时作为参考。

2. 本书可作为培训国际采购工作人员的培训教材。

3. 本书可作为高等院校外贸专业国际采购课程的专业教材；也可供国际金融与国际经济专业作为了解国际开发金融机构业务情况的参考性教材。

4. 对从事出口贸易及对外承包工程的企业来说，本书将帮助他们了解国际招标的程序和要求，向他们介绍怎样掌握国际招标信息，以及国际投标应采取的策略，使他们能更好地适应国际招标程序，增强参与国际竞争的能力，提高中标供应承包的机会。

本书详细介绍了世界银行贷款项目的采购政策和采购程序，也涉及其他一些国际机构有关采购的政策和程序。事实上，世界银行贷款项目的采购政策和采购程序总结了该机构成立四十多年来有关采购工作的经验，在国际采购招标中最有影响。其他地区性或专门性国际开发机构的采购程序，虽然在具体细节上可能有一些差异，但其基本原则和主要做法，都采用世界银行的程序。掌握了世界银行的采购程序和做法，对其他机构及双边贷款项目的采购工作，就可以触类旁通，得心应手。当然，各种项目部门各异，不论设备或工程，采购的类目内容都千变万化。尤其是技术规格要求以及对不同技术规格的设备及工程在采购中如何制定评标标准，本书不可能，也没有必要一一详加罗列。在应用本书编

制招标文件，进行实际采购时，还需要由各方面的专家参照本书所提供的原则，具体组织采购工作的实施。

1.3.2 本书所涉及的范围

本书作为国际招标的工作手册和国际投标指南，内容涉及以下三个方面。

1. 各种国际采购程序：

(1) 国际竞争性招标，设备、货物采购和工程招标程序；

(2) 其他采购方法，包括有限国际招标、国内竞争性招标、国际及国内询价采购等采购程序；

(3) 聘用咨询专家的程序。

2. 各种不同类型的采购合同：

(1) 设备、货物和工程采购合同。按支付办法又可分为总额 (Lump sum) 合同、按单价计算 (unit price) 的合同、价格加其他 (Price plus) 费用的合同、交钥匙 (Turnkey) 合同等；

(2) 聘用咨询专家的合同。

3. 国际投标应了解并遵守的事项及投标策略。首先应切实掌握国际采购，特别是国际竞争性采购的程序；了解国际上现有的和将出现的投标竞争机会；并结合本身的条件制定投标策略。

本书的重点是介绍国际竞争性招标程序及合同。其他采购方法、聘用咨询专家和国际投标指南等，本书都有专章介绍。