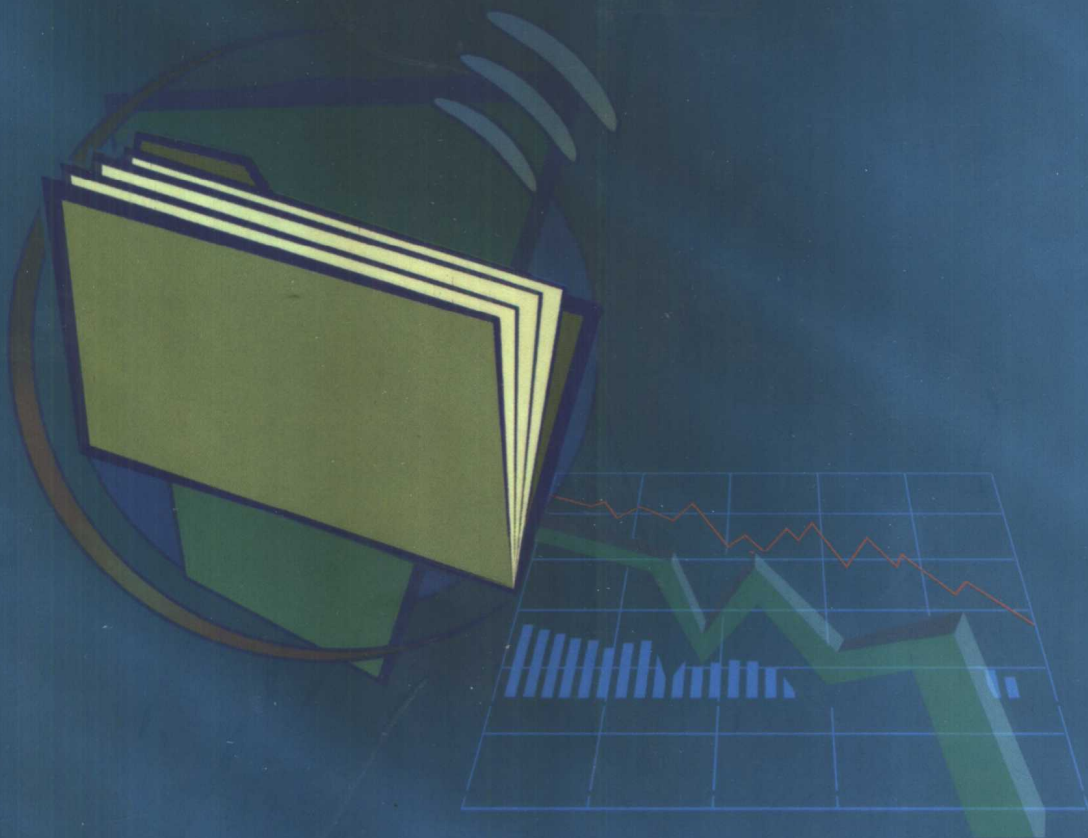




高等学校教材

招标投标与 合同管理

孟凡玲 主编



黄河水利出版社

高等学校教材

招标投标与合同管理

孟凡玲 主编

黄河水利出版社

内 容 提 要

全书共两篇,第一篇招标投标包括第一章至第八章,主要介绍招标采购制度、国际组织招标规则、招标投标基础知识、工程施工招标投标、货物采购招标投标、服务项目招标投标、外商特许权项目招标投标、国际工程招标等内容;第二篇合同管理包括第九章至第十一章,主要介绍合同法律制度、FIDIC 合同条件及建设工程勘察、设计、监理、施工等合同管理内容。本书可作为高等学校工程管理、技术经济及其他相关专业选用教材,也可供从事工程建设的经营管理、设计、施工等部门工作人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

招标投标与合同管理/孟凡玲主编. —郑州:黄河水利出版社,2002.8

高等学校教材

ISBN 7-80621-580-8

I. 招… II. 孟… III. ①基本建设—招标—高等学校—教材②基本建设—投标—高等学校—教材③基本建设—经济合同—管理—高等学校—教材 IV. F284

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 052239 号

出 版 社:黄河水利出版社

地址:河南省郑州市金水路 11 号 邮政编码:450003

发行单位:黄河水利出版社

发行部电话及传真:0371-6022620

E-mail:yrpc@public2.zz.ha.cn

承印单位:黄委会设计院印刷厂印刷

开本:787 毫米×1 092 毫米 1/16

印张:13.75

字数:315 千字

印数:1—2 100

版次:2002 年 8 月第 1 版

印次:2002 年 8 月第 1 次印刷

书号:ISBN 7-80621-580-8/F·33

定价:27.00 元

前 言

随着我国市场经济体制的建立和深入发展,建设领域全面推行了项目法人责任制、建设监理制和招标投标制等三项制度改革,形成了以政府宏观监督调控为指导、项目法人责任制为核心、招标投标制和建设监理制为服务体系的基本格局。随着投资机制的改革和企业改制的深入,项目法人、设计单位、施工单位、监理单位等市场独立主体正在不断发育成熟,法律、法规不断健全,合同的市场制约机制正在逐步加强。

随着我国加入 WTO,经济建设的市场化、国际化、科学化、法制化进入了历史发展的新阶段。国际性融资方式会更多,数量会大幅度增加;外国承包商参与我国的投标竞争和我国设计、施工、咨询队伍参与国际投标竞争的机会将会增多。建设领域的国际一体化进程将会加快。

为了培养适应现代建设市场机制、具有国际工程管理知识的工程建设高级管理人才,由华北水利水电学院教材建设基金资助,组织编写本教材。全书共两篇,第一篇招标投标包括第一章至第八章,主要介绍招标采购制度、国际组织招标规则、招标投标基础知识、工程施工招标投标、货物采购招标投标、服务项目招标投标、外商特许权项目招标投标、国际工程招标等内容;第二篇合同管理包括第九章至第十一章,主要介绍合同法律制度、FIDIC 合同条件及建设工程勘察、设计、监理、施工等合同管理内容。

本书由华北水利水电学院孟凡玲主编。第一章、第二章、第六章、第七章、第八章由孟凡玲编写,第四章、第五章由李日运编写,第九章、第十一章由杨凤灵编写,第三章、第十章由殷淑华编写。全书由孟凡玲执笔统稿。

本书可作为高等学校工程管理、技术经济及其他相关专业选用教材,也可供从事工程建设的经营管理、设计、施工等部门工作人员参考。

本书编写中参考和引用了所列参考文献中的某些内容,谨向这些文献的作者致以衷心的感谢!

由于编者水平所限,书中难免有缺点和错误,敬请读者批评和指正。

编 者

2002 年 6 月

目 录

第一篇 招标投标

第一章 招标采购制度概述	(3)
第一节 招标采购制度的起源与发展	(3)
第二节 我国招标投标的发展状况	(5)
思考题	(12)
第二章 国际组织招标规则概述	(13)
第一节 货物、工程和服务采购示范法	(13)
第二节 世界贸易组织的政府采购协议	(16)
第三节 欧盟采购指令	(22)
第四节 世界银行采购指南	(24)
思考题	(30)
第三章 招标投标基础知识	(31)
第一节 招标的适用范围	(31)
第二节 招标方式	(34)
第三节 招标投标的程序	(35)
第四节 招标代理机构	(38)
思考题	(41)
第四章 工程施工招标投标	(42)
第一节 资格预审	(42)
第二节 工程施工招标	(47)
第三节 工程施工投标	(57)
第四节 开标、评标、中标和合同签订	(71)
思考题	(75)
第五章 货物采购招标投标	(76)
第一节 货物采购招标投标概述	(76)
第二节 货物采购招标文件的编制	(77)
思考题	(91)
第六章 服务项目招标投标	(92)
第一节 服务项目招标投标概述	(92)
第二节 服务项目招标采购的特点及采购方式	(94)
第三节 科技项目招标	(97)
第四节 建设监理招标投标	(103)

第五节 勘察设计招标投标·····	(105)
思考题·····	(108)
第七章 外商特许权项目招标投标·····	(109)
第一节 外商特许权项目概述·····	(109)
第二节 特许权项目招标的基本原则·····	(112)
第三节 特许权项目的招标程序·····	(113)
思考题·····	(119)
第八章 国际工程招标·····	(120)
第一节 国际工程招标概述·····	(120)
第二节 国际工程招标实例·····	(122)

第二篇 合同管理

第九章 合同法律制度·····	(131)
第一节 合同法概述·····	(131)
第二节 合同的订立·····	(133)
第三节 合同的效力·····	(140)
第四节 合同的履行·····	(142)
第五节 合同的变更与转让·····	(147)
第六节 违约责任·····	(148)
思考题·····	(150)
第十章 FIDIC 合同条件·····	(152)
第一节 FIDIC 合同条件简介·····	(152)
第二节 土木工程施工合同条件·····	(154)
第三节 电气与机械工程合同条件·····	(164)
第四节 设计—建造与交钥匙工程合同条件·····	(168)
第五节 1999 年版 FIDIC 合同条件简介 ·····	(172)
思考题·····	(176)
第十一章 合同管理·····	(177)
第一节 建设工程勘察、设计合同管理 ·····	(177)
第二节 建设工程委托监理合同·····	(183)
第三节 建设工程施工合同管理·····	(190)
思考题·····	(209)
参考文献·····	(211)

第一篇 招标投标

第一章 招标采购制度概述

所谓招标投标,是指招标人事先提出货物、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。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。

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促进采购尽量节省开支、最大限度地透明和公开以及提高效率等目标的实现。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。

第一节 招标采购制度的起源与发展

一、招标采购制度的起源

招标采购制度最早形成于 18 世纪末和 19 世纪初的西方自由资本主义国家,它是随着政府采购制度的产生而产生的。西方国家首先进入资本主义社会,在工业化之前的资本主义市场经济称之为自由市场经济,也叫近代市场经济。在近代市场经济的早期,市场交易主要是私人采购。私人采购使用的是自己的钱,自然会精打细算。到了后期,随着社会工业化的深入,逐渐出现了政府采购,且随着工业化渗入的加强,政府采购的范围和数量也在不断加大。由于政府采购使用的是纳税人的钱,不是采购人自己掏腰包,经常会出现浪费现象。更为严重的是,在采购过程中极易出现贪污腐败现象。腐败现象的产生必然会导致政府对其进行限制,从而产生了政府采购制度。

18 世纪末期,英国政府办公人员在购买公共文具时,出现了严重的贪污腐败现象。对此,英国政府在 1782 年首先设立文具公用局,作为特别负责政府部门所需办公用品招标采购的机构。该局以后发展为物资供应部,专门采购政府各部门所需物资。

美国在南北战争期间,其预算的 60%~80% 用于购买军用物资。而在军需采购过程中,也出现了严重的贪污腐败现象。对此,北方政府也采取了招标比价的方法来规范军需采购。美国联邦政府民用部门的招标采购历史可以追溯到 1792 年。当时有关政府采购的第一部法律将为联邦政府采购供应品的责任赋予美国首任财政部长亚历山大·汉弥尔

敦。之后,美国不断完善其政府采购立法。1861年制定的一项法案要求每一项采购至少要有三个投标人。1868年,国会又通过立法确立公开开标和公开授予合同的程序。1947年,国会通过武装部队采购法确立了国防采购的方法和程序,并将军事采购的责任赋予国防部的后勤局,在军事国防领域内实现了集中政府采购。1949年美国国会通过联邦财产与行政服务法(Federal Property and Administrative Service Act)。该法为联邦服务总署(GSA:General Services Administration)提供了统一的采购政策和方法,并确立了GSA为联邦政府的绝大多数民用部门组织集中采购的权利。所以,自1949年起美国确立了集中采购的管理体制。直到今天,GSA仍然保留着为联邦政府的民用部门集中采购的责任。

可见,西方国家招标采购制度起源于自由市场经济时期,但完整意义上的招标采购制度是现代市场经济发展的产物。这又与市场经济国家中政府干预政策的产生和发展紧密地联系在一起。

在近代市场经济(自由市场经济)阶段,市场是配置资源的绝对支配力量和方式。市场经济国家信奉“看不见的手”原理,政府基本上不参与、干预国民经济活动,政府直接承担的公共工程和物资采购也十分有限。因此,政府采购市场并不发达和完善。

在现代市场经济阶段,市场经济国家的政府广泛运用经济手段和法律手段干预国民经济活动,重要手段之一就是政府通过财政收入和财政支出兴办公用事业。这样,政府采购制度就大范围地发展起来。

二、国际政府采购制度的形成

国际政府采购制度的形成是伴随着国际贸易一体化的进程而来的,但却落后于这一进程。1946年在起草关税与贸易总协定时,将政府采购的问题排除在外。由于国际贸易的发展,政府采购的规模越来越大,每年政府采购金额达数千亿美元,占国际贸易总额的10%以上。同时,在政府采购中的歧视性做法也越来越明显,歧视性政府采购已成为国际贸易的一个严重障碍。于是,在1976年的东京回合上,成立了专门小组,讨论政府采购问题。1979年东京多边贸易谈判在日内瓦签订了《政府采购协议》(以下简称《协议》)。《协议》的形成,标志着国际政府采购制度的初步形成。

然而欧共体在其区域内建立国际政府采购制度的努力却比关税与贸易总协定通过的《协议》要早13年。为了实现在欧共体范围内消除贸易壁垒,促进货物、资本和人员的自由流动这一欧共体条约目标,欧共体早在1966年就在《欧共体条约》中对政府采购做出了专门规定。后来欧盟在该条约的指导下,相继颁布了关于公共采购各领域的“委员会指令”,构成了独具特色的公共采购法律体系。在这个体系中,有四部指令是关于政府采购的实体性法律,有两部是程序性的法律。前四部分别是1992年颁布的关于协调授予公共服务合同的程序的指令和1993年颁布的关于协调授予公共供应品合同的程序的指令、关于协调授予公共工程合同的程序的指令和关于协调水、能源、交通运输和电信部门采购程序的指令;后两部分别是1989年颁布的关于协调有关对公共供应品合同和公共工程合同授予审查程序的法律、规则和行政条款的指令和1992年颁布的关于协调有关水、能源、交通运输和电信部门采购程序执行共同体规则的法律、规则和行政条款的指令。这六部指令是适用于欧共体范围内的公共采购的主要规则,欧共体通过这六部指令建立了其范围

内的国际政府采购制度(以下统称为《指令》)。

世界银行为了保证其贷款资金的有效利用和管理借款国的政府采购行为,于1985年颁布了以强化对招标采购的严密监管而著称的国际复兴开发银行贷款和国际开发协会信贷采购指南(以下简称《指南》),并且采取了一系列监管措施,从而在世行成员国范围内大大促进了政府采购的实践工作,越来越多的人认识到完善的政府采购制度对促进公共资金的有效利用、对一国经济的发展以及对树立廉洁、公正的政府形象的重要意义。

联合国国际贸易法委员会自1966年成立以来,一直致力于通过制定国际协定或示范法等基本法律的形式促进国际贸易法律的规范化和统一化。采购法律由于涉及各国的民事、刑事法律规定、文化传统以及国家的对外贸易政策,很难达成一致。因此,为了促进各国政府采购立法的统一和帮助正在进行政府采购立法的国家建立一个经济有效的政府采购法律体系和运行制度,1994年在其第27届年会上通过了关于货物、工程及服务采购的示范法(以下简称《示范法》)。

目前,《协议》、《指令》、《指南》和《示范法》这四部国际政府采购规则代表了国际政府采购的标准规范。其具体内容将在第二章中详细介绍。

第二节 我国招标投标的发展状况

1980年10月17日,国务院在《关于开展和保护社会主义竞赛的暂行规定》中首次提出,为了改革现行经济管理体制,进一步开展社会主义竞争,“对一些适于承包的生产建设项目和经营项目,可以试行招标投标的办法”。1981年间,吉林省吉林市和深圳特区率先试行工程招标投标,并取得了良好效果。这个尝试在全国起到了示范作用,并揭开了我国招标投标的新篇章。此后,随着改革开放形势的发展和市场机制的不断完善,我国在基本建设项目、机械成套设备、进口机电设备、科技项目、项目融资、土地承包、城镇土地使用权出让、政府采购等许多政府投资及公共采购领域,都逐步推行了招标投标制度。

一、工程招标

20世纪80年代初,我国率先在工程建设领域推行招标投标制,作为建筑业和基本建设管理体制改革的突破口,从此拉开了我国招标投标制度全面推广和发展的序幕。

1983年6月7日,原城乡建设部印发了《建筑安装工程招标投标试行办法》,规定“凡经国家和省、市、自治区批准的建筑安装工程,均可按本办法的规定,通过招标,择优选定施工单位,持有营业执照的国营建筑企业和集体所有制施工单位,均可通过投标,承揽任务”。这是建设工程招标投标的第一个部门规章,也是我国第一个对招标投标做出较详尽规定的办法,从此,我国开始全面推行招标投标制。

1992年12月30日,建设部发布了《工程建设施工招标投标管理办法》,规定“凡政府和公有制企、事业单位投资的新建、改建、扩建和技术改造工程项目的施工,除某些不适宜招标投标的特殊工程外,均应按照本办法,实行招标投标”。

全国目前已有21个省、自治区、直辖市人大颁发了《建筑市场管理条例》;有7个省、自治区、直辖市颁发了《建设工程招标投标管理条例》。在这些地方性法规出台后,不少地

方还制定了与之配套的规章和规范性文件,包括报建、招标代理、招标申报、招标文件及标底管理审查,开标、评标、定标、百分制评标等方面的管理规定,规范招标投标管理,减少工作的随意性。

建立了以标底为基础的投标报价体系。标底是依据全国统一工程量计算规则、预算定额和计价办法计算出来的工程造价,是投资者对建设工程预算的期望值,也是评标的参考中准价。标底需要经过建设系统的招标办的审查,以保证其准确性和权威性。开标前标底是保密的,任何人不得泄露标底。为减少标底泄密现象的发生,招标投标管理机构审定标底的时间是在投标截止之后、开标之前。标底有一定的上下浮动范围,在这个浮动范围内投标报价有效,超出浮动范围的投标报价无效。

建立了以百分制为主体的评标定标办法。我国大部分地区采用的是百分制评标办法,即设立造价、质量、工期、信誉等若干指标,赋予每项指标一定的分值,逐项打分,得分最高者中标。考虑到项目经理是工程的具体实施者,在项目实施过程中有着举足轻重的作用,招标投标管理工作在强化对投标企业管理的同时,还建立项目经理档案,考核项目经理的业绩,并将业绩量化记分带入百分制评标中,直接影响企业能否中标。考核项目经理的做法,是从根本上解决项目层层转包、多头挂靠的混乱现象,促使项目经理提高素质、提高工程建设管理水平。除百分制评标法外,我国部分地区在技术简单、利润高的建设工程中开始实行合理低标中标法,取得了初步成功。

对建设项目实行招标投标,是国家投资计划实施中的一个非常重要的环节,是项目投资概算能否控制得住的一个关键措施。早在1984年,国家计委就与有关部门联合发布了《建设工程招标投标暂行规定》,此后又发布了《工程设计招标投标暂行办法》(1985年6月)、《关于加强国家重点建设项目及大型建设项目招标投标管理的通知》(1991年2月)等,提出:建设项目的的设计、设备采购、施工除有特殊情况不宜招标外(要提前报经国家计委备案),都要创造条件实行招标投标;可根据工程的性质、规模、复杂程度及其他客观条件,分别采取公开招标、邀请招标和议标等方式。1997年,国家计委在总结实践经验的基础上,为加强重点建设项目的管理,制定并发布了《国家基本建设大中型项目实行招标投标的暂行规定》,提出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、工程总承包单位以及招标代理机构,除有特殊情况或要求外,都应实行招标投标;并强调在条件允许下,建设项目及其项目法人的确定、不涉及特定地区或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确定,也应当通过招标投标进行。此外,在国家计委颁发的《关于实行建设项目法人责任制的暂行规定》(1996年4月)、《国家重点建设项目管理办法》(1996年6月)以及有关部门的有关招标投标规定中,也都对建设项目招标投标的有关程序及实体问题进行了规定。

目前,国家建设项目招标投标工作已得到大面积推广,并已取得了显著的经济和社会效益。如三峡、二滩、小浪底工程等重大项目,都是国家投资为主、关系国民经济和社会发展全局的大项目,这些项目采用招标投标,对全国固定资产投资的管理和投资效益的提高产生了重大影响。

二、机电设备招标

(一)进口机电设备招标

我国的机电设备招标投标事业是改革开放以后逐步发展起来的。1985年,为了深化流通体制改革,改革机电设备进口管理工作,国务院决定开展机电设备招标工作,并批准成立了中国机电设备招标中心。十多年来,全国机电设备招标系统进行了1万多个项目的招标;进口设备招标150多亿美元,平均节汇率在10%以上,国内设备招标50多亿元,平均节资率15%以上,取得了较好的经济效益和社会效益,为改革开放和经济建设发挥了重要作用。

我国进口机电设备招标工作的发展,大致经历了三个发展阶段。第一阶段是起步阶段。1985年中国机电设备招标中心成立后,一边着手制订招标工作的制度办法,一边批准组建了北京、上海、天津、广州、武汉、西安、重庆、沈阳八个中心城市招标机构。并选择一些合适的项目,参照世界银行等国际上的经验和采购程序,结合中国的国情,在招标的程序和效果方面进行试点,积累了一些基本经验。第二阶段是进口机电设备国内招标的全面推广阶段。这个阶段从1987年开始,提出了以下要求:凡国内建设项目需要进口的机电设备,必须先委托中国机电设备招标中心下属的招标机构在中国境内进行公开招标;凡国内制造企业能够中标制造供货的,就不再批准进口;国内不能中标的,可以批准进口。第三阶段是开展国际招标阶段。随着我国改革开放的进一步深入,我国在改革关税、进口管理等方面采取了一系列重大举措,明确要求机电设备招标要按国际惯例办事。从1992年开始,中国机电设备招标中心带领各地招标机构逐步转向国际招标,即对用户所需进口的机电设备进行公开的国际招标,公平对待国内外投标者,优者中标。1994年,我国对进口体制进行了重大改革,除了大幅度降低关税外,还对非关税制度进行了重大改革,将机电产品管理分为三大类:第一类是实行配额管理的机电产品;第二类是实行招标的特定机电产品;第三类是自动登记进口机电产品。对特定机电产品,由国家指定的28家专职机构进行招标。

我国机电设备招标工作经过十多年的发展,已经初步走向成熟,建立了比较完善的制度。1986年制定了《申请进口机电设备国内招标投标管理暂行办法》,1987年又做了补充规定;1993年发布了《机电设备招标投标指南》,明确了招标需遵循的原则、基本程序,提出了招标投标在与国际惯例相衔接中的指导意见;1996年11月,国家经贸委颁布了《机电设备招标管理办法》和《机电设备招标机构资格管理暂行办法》。

(二)机械成套设备招标

长期以来,我国建设项目的成套设备供应实行计划分配制。改革开放以后,招标投标在设备成套供应中占据越来越重要的地位。从此,我国成套设备招标投标工作经历了三个发展阶段:

(1)起步阶段。我国建设项目成套设备招标投标工作起步于1984年。当时,上海市成套公司为上海益民啤酒厂及浦东煤气厂一期工程组织设备成套;北京成套局为华东啤酒厂组织设备成套。两家成套公司都借鉴世界银行设备招标的做法,采取了打破地区、部门以及军工和民用的界线,进行了招标择优选择,取得了很好的效益。为此,原物资部成

套管理局立即在成套系统推广了上海、北京的招标经验。1986年,又选定山西铝厂二期工程作为试点,将工程所需大型专用设备采用招标和询价比价方式落实了设备采购,对其中47台压力容器实行了招标。此后又陆续组织对中州铝厂热电站设备等一批国家重点建设项目所需设备进行了各种类型的招标,包括专用设备、批量大的通用设备、单项工程设备总承包招标等。

(2)组织推行阶段。为了加强对招标工作的管理和指导,进一步推动成套系统的招标工作,1987年4月物资部成套管理局正式成立了招标管理机构,编印了《建设项目设备招标实例选》,1985年召开了成套系统招标研讨会;1990年与中国机电招标中心共同召开了全国招标发展研讨会,编印了《成套项目招标技术资料汇编》,并建立了适应当时实际需要的招标管理程序,该年还完成了“成套设备推行招标竞争机制的系统研究和设计”课题。所有这些,都为完善成套设备招标投标工作做了很好的准备。

(3)完善提高阶段。多年来的招标实践证明,要进一步推行成套设备招标,提高招标工作的管理水平,必须加强政策法规研究,加强制度化、规范化建设,进一步理顺并创造有利于推行招标的外部条件,建立有利于推行招标的内部机制。为此,我国逐步建立了一整套适合成套系统招标工作需要、具有中国成套设备招标特色、切实可行的法规和办法。1991年,物资部颁发了《建设工程设备招标投标管理暂行办法》,这是成套系统乃至全国基本建设领域推行设备招标管理的第一个法规性文件;1995年,为了适应新形势的要求,国内贸易部印发了修订后的《建设工程设备招标投标试行办法》;1996年,国内贸易部、机械部等部门联合印发了《建设工程设备招标机构资格管理试行办法》;各地也相继制定了本地区的法规和办法。上述法规制度的出台,有力地推动了我国成套设备招标工作的开展。

经过十几年的发展完善,我国成套设备招标投标工作呈现出以下特点:

首先,成套设备的招标投标是为国家基本建设项目、技术改造项目选用的一种采购方式,是建立在公有制基础上的法人之间的经济活动。企业之间、劳动者之间的根本利益是一致的,没有根本利害冲突,在这个基础上开展的招标竞争是一种互相协作、互相促进、鼓励先进的竞争。同时,由于成套设备具有较高的技术经济要求,因此只有符合条件的有关设备制造单位才可以参加投标或联合投标。

其次,成套设备招标投标的客体具有层次性和可分性。建设项目需要的成套设备招标可分为两个层次:一是建设项目设备总承包招标;二是在设备承包基础上组织单项设备招标。具体又可分以下几种情况:①按大型设备、专用设备、非标准设备及机组、系统、生产线成套设备进行招标;②按建设进度分单项或子项所需设备进行招标;③按设计阶段分初步设计或施工图设计所需设备进行分段招标;④按整个项目所需设备一次性总招标;⑤按工程建设需要从工艺、设备的设计到安装调试进行设备总承包招标。成套设备招标投标可根据工程性质、建设规模、技术复杂程度分别采取公开招标、邀请招标或议标等方式。

再次,成套设备招标具有一定的范围和条件。建设工程所需的成套装备,不是也不可能是全部采用招标方式来组织供应,这是由产品的特点及市场的实际情况所决定的。有的产品由于技术十分复杂,国内独家生产或有屈指可数的几家具有承担能力;有的工期紧迫,需求方用货急切,时间不能等待;少数特殊工程项目设备保密性强;有的批量太小,产

值不大,不足以引起企业投标竞争兴趣;有的短线产品供不应求;等等。除上述特殊原因不宜招标外,其他均适宜进行招标。

机电设备和机械成套设备招标投标存在的问题,主要有:一是认识问题。受传统计划经济思想的影响,对招标的重要性认识不清,常常用企业自主权干扰招标工作的开展。二是受部门利益、地方利益的影响,条块分割依然存在,不利于统一、开放、竞争、有序的设备招标投标市场体系的形成,限制了招标投标发展的空间。三是设备招标的份额很小。例如,中国机电设备招标中心系统每年完成约 15 亿美元的招标采购,中国外贸系统招标机构每年完成近 20 亿美元的利用国外贷款项目的招标,国内设备招标就微乎其微了。这点份额很难与中国每年固定资产投资项目采购设备总量相比。四是管理相对落后,导致招标工作困难重重,推广招标的难度很大。因而,设备招标潜力还很大。

三、科技项目招标

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。这一招标活动所产生的影响及意义已超出了项目本身,不仅在我国科技界产生了积极的反响,而且也为进一步推动我国科技计划项目实行招标制奠定了实践基础。

长期以来,我国的科技工作主要是依靠计划和行政手段来进行管理和调整的。从科研课题的确定到研究开发,直至试验、生产,都由国家指令性计划安排。国家用于发展科技事业特别是科研项目的经费,主要来自于财政拨款,并且通过计划方式来确定经费的投向和分配。科研项目及其经费的确定,往往是通过自上而下或自下而上的封闭方式确定。这种做法,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、人情照顾等弊端,使有限的科技投入难以发挥最优的功效。为此,自 1985 年以来,国家有关科技政策法规多次明确,科技计划项目要实行招标投标制。这些政策法规主要有《中共中央关于科学技术体制改革的决定》(1985 年 3 月 13 日)、《中共中央、国务院关于加速科技进步的决定》(1995 年 5 月 6 日)、《国务院关于“九五”期间深化科学技术体制改革的决定》(1996 年 9 月 15 日)、《中华人民共和国促进科技成果转化法》(1996 年 5 月 15 日)、《国家科委“九五”国家科技攻关任务招标投标暂行管理办法》(1996 年 6 月 17 日)等。

目前,政府对科技的投入仍在科技整体投入中占有相当大的比例。1995 年,国家科技投入中央财政拨款额为 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 23~25 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,也对科研项目研究开发活动投入了大量的资金。如何更好地使用好这些科技投入,以最低的投入获得最优的成果,促进科技进步,就成为科技招标投标工作的重要任务。然而,由于体制上的限制、认识上的差异、观念上的陈旧以及科技招标的实际难度等种种原因,科技项目招标投标进展缓慢,目前仍处于试点探索阶段。

目前,科技项目招标中存在的主要问题有:

(1)科技项目招标范围较难确定。国家科技计划项目种类较多,经费使用方式和目的不一。国家科技投入既包括财政拨款,也有大量科技贷款,除用于开发研究外,还有用于基础性研究,部分有商业化价值和产业化前景的研究项目还有资金回收等问题。如何确定科技项目招标范围,是下一步国家法律法规急需解决的问题。

(2)国家科技财政投入经费部分带有“事业”性质,与一般的公共采购行为有所不同,因此,对投标人是否应有所有制方面的限制,尚待探讨。如1996年国家科委进行的高清晰度电视功能样机的招标,在招标公告中即要求投标人为“国有企事业单位”。

(3)科技项目内容上的特殊性,使科技项目的确定除价格因素外,还有一个技术风险的因素。既要使价格最低,同时又要使技术风险最小,因此标底的确定及评标必须考虑技术上的因素,这是科研项目招标中较难操作的一个难点。

(4)科技项目招标代理机构的建设问题。目前,全国尚无专门的科技项目招标代理机构。这类代理机构亟待发展。

四、利用国际金融组织贷款和外国政府贷款进行的招标

改革开放以来,我国利用国际金融组织和外国政府贷款规模逐步扩大。目前,我国利用的国际金融组织和外国政府贷款主要有世界银行贷款、亚洲开发银行贷款、日本海外经济协力基金贷款等。1996年,我国利用国际金融组织贷款金额为167.39亿美元,利用外国政府贷款金额为221.64亿美元。按照贷款方的要求,利用这些贷款的项目一般均需采用国际或国内竞争性招标(少数特殊情况例外)。我国对这些贷款的窗口管理部门,也根据贷款方的有关规定和要求,相继制定了一些管理性的实施规定,如《世界银行贷款项目国内竞争性招标采购指南》、《世界银行贷款项目机电设备招标采购审查办法》、《关于世界银行贷款项目招标采购采用标准文本的通知》、《关于颁布世界银行和亚洲开发银行贷款项目国际招标代理机构委托指南的通知》等。这样,在我国形成了比较独特的利用国际金融组织和外国政府贷款的竞争性招标投标。

利用上述贷款项目的招标投标,总的来说是比较透明、规范的,每一步程序都有相应的监督措施,如招标文件的审查、资格预审决定的审核、评标的审核等,因而保证了公开、公平和较强的竞争性。但实践中也出现了一些问题,主要有:一是国内有关招标程序与国际金融组织招标程序存在一定差异,不能很好接轨。二是时间上,国内的项目审批程序与世行项目准备程序不能衔接,往往造成采购计划出现变化。例如世行项目的详细采购计划需进入项目的评估报告,而我国的很多审批步骤均在其后,如可研审批等等。三是贷款方及我国有关部门对招标文件及评标结果的审查时间过长,影响了招标投标的效率。

五、《招标投标法》

招标投标在我国虽然起步较晚,但发展快。随着改革开放的不断深入、商品经济的迅速发展,招标投标的普及面不断扩大,先后在建设工程、机电设备进口、成套设备、利用国外贷款方面得到较广泛的应用,一些科研项目等服务采购也采用招标投标。

从我国近20年的实践看,招标采购方式对于约束交易者行为、创造公平竞争的市场环境、保障国有资金的有效使用都起到了积极的作用。当前,招标投标活动中存在的突出

问题主要是：招标投标推行的力度不够；程序不规范、做法不统一；搞假招标甚至搞钱权交易等腐败现象比较严重；政企不分，行政干预过多，搞地方和部门保护等。这些问题亟待通过立法进行解决。与此同时，经过多年的实践，积累了不少经验，需要上升为法律规范。总之，制定《招标投标法》，推行招标投标制度，规范招标投标行为，不仅十分必要，而且也具备了立法基础和条件。因此，八届全国人大常委会和九届全国人大常委会均将招标投标法列入一类立法规划，并委托国家计委牵头起草工作。

《招标投标法》从1994年6月开始起草，到1999年8月30日九届全国人大常委会第十一次会议审议通过，历经5年多时间。该法的制定工作大体分为三个阶段：

第一阶段(1994年6月至1996年7月)为《招标投标法》(送审稿)起草阶段。根据八届全国人大立法规划，国家计委于1994年6月开始组织起草工作，在认真调查研究、广泛征求意见、总结经验并借鉴国外做法的基础上，经过多年工作，数易其稿，完成了《招标投标法》(送审稿)，于1996年7月上报国务院。

第二阶段(1996年7月至1999年3月)为国务院审议阶段。1998年国务院机构改革后，国务院法制办会同国家计委就法律涉及的几个重要问题，进一步征求了国务院有关部门和专家的意见，并到一些地方进行调查研究。在此基础上，经过反复研究、修改，形成了《招标投标法(草案)》。1999年3月17日，国务院第15次常务会议原则通过《招标投标法(草案)》。会后，国务院法制办和国家计委根据会议提出的意见，对草案作了进一步修改，于1999年3月27日由国务院提请全国人大常委会审议。

第三阶段(1999年4月至1999年8月)为全国人大常委会审议通过阶段。1999年4月26日，九届全国人大第九次会议对《招标投标法(草案)》进行了初步审议。会后，全国人大常委会财经委员会、全国人大法律委员会、全国人大常委会法制工作委员会联合召开国务院有关部门和部分专家参加的座谈会，并普遍征求了国务院各有关部门和各地方的意见。根据各方面意见，对《招标投标法(草案)》进行了修改。6月24日，九届全国人大常委会第十次会议对《招标投标法(草稿)》进行了第二次审议。会后，全国人大常委会法制工作委员会，根据审议意见及其他方面的意见，对第二次审议稿又进行了修改，并经过8月26日全国人大法律委员会审议通过后，提请全国人大常委会审议。8月30日，经过九届人大常委会第十一次会议审议，通过《中华人民共和国招标投标法》，并于8月30日以中华人民共和国主席令第21号发布，自2000年1月1日起施行。《中华人民共和国招标投标法》是规范市场主体行为的重要法律之一，是招标投标法律体系中的基本法律。它的制定与颁布，是我国经济生活中的一件大事，也是我国政府及公共采购市场的管理逐步走上法制化轨道的重要里程碑。国家通过法律手段推行招标投标制度，要求对基础设施、公用事业以及使用国有资金投资和国家融资的工程建设项目的勘察、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，达到国家规定的一定规模标准，必须进行招标。

《招标投标法》的颁布和实施，是我国公共领域交易方式的改革，是深化投融资体制改革的重大举措。认真学习和贯彻《招标投标法》，对于规范投融资领域的招标投标活动，提高投资效益，保证工程建设质量，具有重要意义。