

水利水电工程建设项目 招标投标法规文件 应用指南

《水利水电工程建设项目招标投标法规文件应用指南》编写组 编

ZBTB



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

水利水电工程建设项目 招标投标法规文件 应用指南

《水利水电工程建设项目招标投标法规文件应用指南》编写组 编



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

随着我国不断加大基础设施的投入,西部大开发和振兴东北战略的实施,以及近些年来大范围洪涝灾害与大面积缺电现象的频繁出现,新一轮的水利水电建设热潮又在兴起。为使业主和承包商能方便地进行水利水电建设工程招标及投标工作,本书根据国际惯例,依照我国的相关法律及国情,理论和实践相结合,全面系统地阐述了水利水电建设工程招标投标及其管理的重要理论与实务。

本书共分四章,前三章全面介绍、回顾了我国及水利水电行业开展工程招标投标工作的发展历程和现状,按照水利水电建设工程招标投标的程序,系统地介绍了水利水电建设工程招标、投标、评标、决标、签约、履约各重要阶段的实施规则、操作技巧、招标投标价格的确定方法等重要内容。第四章收录了《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国政府采购法》两部法律,以及国务院办公厅、国家发展和改革委员会、建设部、水利部、商务部、国家工商行政管理总局、国家电网公司、南方电网公司等发布的目前执行的规章文件40多个。

本书可供水利水电投资者、业主和施工单位从事水利水电工程建设项目招标投标工作的工程技术人员、管理人员查阅、参考。

图书在版编目(CIP)数据

水利水电工程建设项目招标投标法规文件应用指南/
《水利水电工程建设项目招标投标法规文件应用指南》
编写组编. —北京:中国水利水电出版社,2005

ISBN 7-5084-3194-4

I. 水... II. 水... III. ①水利工程—工程施工—
招标—法规—中国—指南②水力发电工程—工程施工—
招标—法规—中国—指南③水利工程—工程施工—投标
—法规—中国—指南④水力发电工程—工程施工—投标
—法规—中国—指南 IV. TD922.27-62

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第093015号

书 名	水利水电工程建设项目招标投标法规文件应用指南
作 者	《水利水电工程建设项目招标投标法规文件应用指南》编写组 编
出版 发行	中国水利水电出版社(北京市三里河路6号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (营销中心)
经 售	全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京市兴怀印刷厂
规 格	787mm×1092mm 16开本 26印张 751千字
版 次	2005年8月第1版 2005年8月第1次印刷
印 数	0001—4000册
定 价	59.00元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

本书编写组成员名单

主 编 吴庆林

副主编 黄祚继 尚 升 袁 平 葛建文 高建峰

参 编	王 亮	黄森开	黄忠赤	刘美义	严 蕾
	孙晓林	陈国伟	康健民	王海英	王玉宝
	王晋生	张 斌	朱学亮	兰成杰	王 娜
	李秀亭	梁福成	雷振河	赵长兴	许有才
	杜修伟	杨文道	于洪英		

前言

建设工程招标投标,是被无数实践证明的在工程采购方面最能体现效率及公平的成功模式,由于新中国成立后一直都把工程招标投标作为资本主义的东西加以摒弃,因而实行的是行政分配施工任务的承发包制。十一届三中全会以后,我国实行改革开放政策,从1980年开始,上海、广东、福建、吉林等省(直辖市)试行招投标制。1982年7月,国家决定将鲁布革水电站引水系统工程作为新中国成立以来第一个国际公开招标项目。按国际惯例操作,充分实行竞争,日本大成公司中标,采用总承包制实施工程。管理人员仅30人左右,合同工期1597天,竣工期1475天,提前122天完工;质量综合评定为优良;工程初步结算价为人民币9100万元,仅为标底价1.29亿元的60.8%,受到世界银行和我国政府的充分肯定,引起了强烈的“鲁布革冲击”。1987年7月建设部和国家计委发布了推广鲁布革经验的通知。1988年8月确定出15个企业66个项目试点。1991年9月提出指导意见,将试点工作转变为全行业的综合改革,在全国各地进行推广。国内再度实行工程招标投标制,取得了显著的经济效益。例如,在深圳市,当时实行招标投标制的工程占全市工程项目总数的96%,大型项目、中小型项目的工程价格降低率分别为7.5%、8%;工程的施工工期平均缩短20%左右;全优工程占到90%左右。

但此后一段时期中,不少地区逐渐以议标为主进行工程项目的招标投标,使相当数量的工程招标投标变成了以行政手段分配施工任务的另一种形式,难以体现公平竞争的原则,同时,更有为数不少的工程项目并未实行招标投标制,工程招标投标的状况令人担忧。对此,国家予以高度的重视:1994年6月开始起草《中华人民共和国招标投标法》;1996年国务院有关部委联合发文,要求50万元以上的工程建设项目必须实行招标投标;1998年

3月问世的《中华人民共和国建筑法》中倡导实行建设工程招标投标制度；1999年3月通过的新的、统一的《中华人民共和国合同法》中明确规定了建设工程发包人和承包人所具有的权利、义务；2000年1月1日正式实施的《中华人民共和国招标投标法》针对招标投标中的共性问题加以规范，确立了招标投标中的基本原则和基本制度，突出了建设工程招标投标的法律地位，为我国建设工程招标投标制度全面走向法制，奠定了极为重要的法律基础。上述三部大法的实施标志着我国招标投标制已经基本成型。

我国水利水电行业是开展招标投标工作比较早的行业之一。20世纪80年代初，水利水电工程率先在国内推行招标投标制，并且得到了大力的推广。我国的水利水电行业主管部门非常重视水利水电工程的招标投标工作，坚定不移地推行水利水电建设工程全过程招投标。水利部于1989年4月29日颁发了《水利工程施工招标投标工作的管理规定（试行）》。1995年4月21日，水利部又颁发了经过修订的《水利工程项目施工招标投标的管理规定》。2001年10月29日，水利部以第14号令颁发了现行的《水利工程项目招标投标管理规定》，要求水利工程建设项目的勘察、设计、施工、监理以及与水利工程建设有关的重要设备、材料采购等，符合规定范围并达到规模标准之一的必须进行招标。根据水利部2001年第14号令，近几年来，水利部又相继推出了《水利工程项目重要设备材料采购招标投标管理办法》、《水利工程项目监理招标投标管理办法》、《水利工程项目施工招标投标标底编制指南》、《水利工程项目勘察（测）设计招标投标管理办法》等一系列规定、办法和通知，结合国家及有关部门颁发的招标投标的法规、文件，基本形成了我国水利水电行业比较完备的招标投标法规体系。

跨入21世纪，我国已成为世界贸易组织的正式成员国，并进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化新的发展阶段。随着我国不断加大基础设施的投入，西部大开发和振兴东北战略的实施，以及近些年来大面积洪涝灾害与大面积缺电现象的频繁出现，新一轮的水利水电建设热潮又在兴起。为使业主和承包商能方便地进行水利水电建设工程招标及投标工作，我们特编写此书。本书是根据国际惯例，依照我国的相关法律及国情，理论和实践相结合，全面系统地阐述了水利水电建设工程招标投标及其管理的重要理论与实务。

本书共分四章，前三章全面介绍、回顾了我国及水利水电行业开展工程招标投标工作的发展历程和现状，按照水利水电建设工程招标投标的程序，系统地介绍了水利水电建设工程招标、投标、评标、决标、签约、履约各重

要阶段的实施规则、操作技巧、招标投标价格的确定方法等重要内容。第四章收录了《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国政府采购法》两部法律，以及国务院办公厅、国家发展和改革委员会、建设部、水利部、商务部、国家工商行政管理总局、国家电网公司、南方电网公司等发布的目前执行的规章文件 40 多个。

本书可供水利水电投资者、业主和施工单位从事水利水电工程建设项目招标投标工作的工程技术人员、管理人员查阅、参考。

本书由吴庆林担任主编，黄祚继、尚升、袁平、葛建文、高建峰担任副主编，参加编写的还有：王亮、黄森开、黄忠赤、刘美义、严蕾、孙晓林、陈国伟、康健民、王海英、王玉宝、王晋生、张斌、朱学亮、兰成杰、王娜、李秀亭、梁福成、雷振河、赵长兴、许有才、杜修伟、杨文道、于洪英等。在本书编写过程中参考和引用了大量文献资料，谨在此向文献资料的提供者和文献资料的作者致以衷心的感谢。

由于编者水平有限，书中疏漏或不当之处在所难免，敬请读者批评指正。

编者

2005 年 6 月

目 录

前言

第一章 中华人民共和国招标投标法实施前后	1
第一节 招标投标法未颁布前我国招标投标工作回顾	1
一、招标采购起步虽晚,但发展很快	1
二、加强招标采购的规范和管理	3
三、借鉴国外招标投标制度	4
第二节 招标投标法未颁布之前我国招标投标工作实践	9
一、政府机关日常消费的招标采购	9
二、国家重点建设项目招标	9
三、建设工程招标	10
四、进口机电设备招标与机械成套设备招标	11
五、科技项目招标	13
六、利用国际金融组织贷款和外国政府贷款进行的招标	14
第三节 中华人民共和国招标投标法的颁布是完善我国社会主义市场经济的重大举措	15
一、招标投标法是我国整个招标投标领域的基本法	15
二、招标投标法的立法目的	15
三、招标投标法从起草到发布经过三个阶段	16
四、招标投标法的适用对象和适用范围	16
五、招标投标法的核心内容是强制招标制度及其范围	17
六、“三公”诚信原则是贯穿招标投标法的主线	18
七、不得进行部门或地方保护、不得非法干涉招标投标活动	19
八、招标投标活动及其当事人应当接受依法实施的监督	20
第四节 评标专家和评标专家库	21
一、评标专家的作用	21
二、依据法律法规制定专家和专家库管理细则	21
三、建立评审专家管理系统	22
四、建立专家档案完善考核体系	22
第五节 建设工程招标投标中暗箱操作违规操作成因分析	23
一、现有法规体系存在弹性空间	23
二、体制现状提供“操作”可能	23

三、诚信经营社会基础尚显薄弱	24
四、交易各方主体尚未成为实质上独立运作的市场主体	24
五、行政主管部门监管招标投标工作存在难点	25
六、评标专家委员会未能实现既定功能	25
第六节 中华人民共和国招标投标法实施以来的基本情况	26
一、招标投标法制建设成效显著	26
二、招标投标依法进行意识增强	26
三、招标投标法实施以来取得的四项成果	26
四、招标投标法实施以来尚存在的问题	27
五、对今后我国招标投标工作的展望	29
第七节 对投资咨询实行招标投标	30
一、建立投资咨询招标投标体系的必要性	30
二、建立投资咨询招标投标体系的条件已经具备	30
第八节 招标机构的合作与竞争	31
一、招标机构的合作	31
二、招标机构的竞争	32
三、招标机构的竞合	32
第九节 国际招标代理机构开展进口代理服务	33
一、由国际招标代理机构负责进口代理业务的优势	33
二、进口代理服务的工作程序和内容	33
第十节 用招标投标方式确定项目管理企业	35
一、招标投标程序	35
二、招标文件的内容	36
三、项目管理服务标的	36
四、委托方对受托方的要求	37
第十一节 网上（电子）招标投标	38
一、国内招标投标平台	38
二、招投标网络的优势	38
三、进一步完善招投标网络环境	39
四、网上（电子）招投标的特点	39

第二章 建设工程招标和投标

第一节 建设工程项目与项目管理	41
一、项目与建设工程项目	41
二、项目管理	41
三、建设项目分类	41
四、建设工程项目管理体制	44
第二节 建设工程项目建设程序和建设程序阶段	45
一、建设程序与建设程序阶段划分	45
二、水利水电建设工程项目建设程序与阶段划分	46

三、水利水电建设工程项目建设程序各阶段内容	46
第三节 建设工程招标的重要特征和三类主体	53
一、建设工程招标及其重要特征	53
二、建设工程招标相关的三类主体	54
第四节 建设工程招标的主要法律规定	59
一、关于强制性招标范围	59
二、关于招标的必备条件和法定方式	60
三、关于招标公告、资格审查和招标文件内容	60
第五节 建设工程执行招标投标法所显示出的力量	63
一、招标是优选承包单位、保障工程顺利建设的基础	63
二、采用招标方式发包工程可以实现工程采购程序的正义	63
三、合理确定标段和投标人数以保障工程招投标的有效操作	64
四、实施工程招标应借助和依托专职招标机构的专业优势	65
第六节 招标投标工作程序	66
一、实施招标投标简易程序的准备工作	66
二、实施招标投标简易程序的作用	67
三、勘察招标投标程序流程图	67
四、建设工程招标投标程序流程图	67
五、技改国内招标投标程序流程图	67
六、国债国内招标投标程序流程图	67
七、非特定产品国际招标投标程序流程图	67
八、特定产品国际招标投标程序流程图	67
第七节 建设工程监理单位的招标与投标	75
一、水电建设工程监程序	75
二、项目法人通过招标选择监理单位	75
三、建设监理投标书的编制	78
四、建设监理大纲	83
第八节 建设工程施工招标综合计分制评标办法	85
一、工程报价（50分）	85
二、工期（10分）	86
三、质量（10分）	86
四、施工组织设计（10分）	87
五、企业素质及信誉（20分）	87
六、工程结算造价确定	88
第九节 建设工程施工招标“无标底”评标办法	88
一、工程量清单计价	88
二、工程量清单组成	88
三、施工图报价	88
四、投标人技术标编制	89
五、评标办法	89

六、工程结算造价确定	91
第十节 建设工程施工招标费率评标办法	91
一、评标办法	91
二、造价结算	92
第十一节 小型工程评标办法	92
一、报价评分（65分）	93
二、工期评分（10分）	93
三、质量评分（5分）	93
四、社会信誉评分（20分）	93
第三章 建设工程招投标实务	94
第一节 业主工程招标策略	94
一、发布招标公告（或发出投标邀请书）	94
二、编制招标文件	94
三、评标	97
四、签订施工承包合同	97
第二节 无标底招标策略	97
一、无标底招标	97
二、无标底招标的评标方法和程序	97
三、无标底招标中应注意的几个问题	98
第三节 标底及其标底审查	99
一、标底和标底审查的重要意义	99
二、标底审查的基本做法	99
三、标底审查的几种方法	99
四、重视审核报告的编写	101
第四节 水利水电施工企业投标工程项目基本做法	101
一、组建一个精干的工程项目投标领导组	101
二、收集信息资料	102
三、全面测算、认真作价	102
四、正确决策	103
五、更新设备、增强实力	103
六、精心组织、精心施工、树立信誉	103
七、深化企业改革、增强企业活力	104
第五节 国际工程投标报价前工作内容	104
一、调查研究、收集资料	104
二、熟悉招标文件	106
三、进行工程项目的可行性研究	107
第六节 施工企业工程投标的投入产出比率	107
一、工程投标的原则	107
二、投标费用的控制措施	108

三、提高投标中标率的措施·····	108
第七节 承包商工程投标报价策略·····	109
一、根据招标项目的特点采用不同报价·····	109
二、不平衡报价法·····	109
三、无利润报价法·····	110
四、多方案报价法·····	110
五、暂定工程量报价·····	110
六、可供选择的项目的报价·····	111
七、增加建议方案·····	111
八、计日工单价的报价·····	111
九、分包商报价的采用·····	111
第八节 联合体投标的合作伙伴与合作方式·····	112
一、投标联合体·····	112
二、联合体合作伙伴的选择·····	112
三、合作方式·····	113
第九节 投标报价的盈亏分析和风险分析·····	114
一、报价的静态分析·····	114
二、报价的动态分析·····	115
三、报价的盈亏分析·····	116
四、报价的风险分析·····	116
第十节 执行工程量清单计价规范的招标投标工作·····	117
一、工程量清单计价招标的优点·····	117
二、工程量清单计价下招标工作的特点·····	118
三、工程量清单计价下招标投标工作的基本做法·····	118
四、工程量清单计价下的合同管理·····	119
第十一节 影响招投标效率的因素和提高招投标经济性的措施·····	120
一、影响招投标效率的因素·····	120
二、提高招投标经济性的措施·····	121
第十二节 施工企业招标投标及施工资料管理·····	122
一、施工企业加强资料管理的必要性和重要性·····	122
二、施工企业加强资料管理的具体做法·····	123
第十三节 建设工程招标投标中的责任性质·····	124
一、招标行为的责任性质·····	124
二、投标行为的责任性质·····	125
三、发出中标通知书后的责任性质·····	126
第四章 水利水电工程建设项目招标投标必备法规文件·····	128
1 中华人民共和国招标投标法（1999年8月30日第九届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过，中华人民共和国主席令第21号公布，自2000年1月1日起施行）·····	128
2 中华人民共和国政府采购法（2002年6月29日第九届全国人民代表大会常务委员会	

第二十八次会议通过，中华人民共和国主席令第 68 号公布，自 2003 年 1 月 1 日起施行)	134
3 国务院办公厅关于进一步规范招标投标活动的若干意见 (2004 年 7 月 15 日 国办发 [2004] 56 号)	141
4 国务院有关部门实施招标投标活动行政监督的职责分工的意见 (2000 年 5 月 3 日 国务院办公厅 国办发 [2000] 34 号)	143
5 工程建设项目货物招标投标办法 (国家发展和改革委员会、建设部、铁道部、交通部、 信息产业部、水利部、中国民用航空总局令第 27 号，自 2005 年 3 月 1 日起施行)	144
6 工程建设项目招标投标活动投诉处理办法 (国家发展和改革委员会、建设部、铁道部、 交通部、信息产业部、水利部、中国民用航空总局令第 11 号，自 2004 年 8 月 1 日 起施行)	151
7 工程建设项目勘察设计招标投标办法 (国家发展和改革委员会、建设部、铁道部、 交通部、信息产业部、水利部、中国民用航空总局、国家广播电影电视总局令 第 2 号，自 2003 年 8 月 1 日起施行)	153
8 工程建设项目施工招标投标办法 (国家发展和改革委员会、建设部、铁道部、 交通部、信息产业部、水利部、中国民用航空总局、国家广播电影电视总局 令第 30 号，自 2003 年 5 月 1 日起施行)	159
9 评标专家和评标专家库管理暂行办法 (国家发展计划委员会令第 29 号， 自 2003 年 4 月 1 日起实施)	169
10 招标代理服务收费管理暂行办法 (国家发展计划委员会 计价格 [2002] 1980 号， 自 2003 年 1 月 1 日起执行)	170
11 国家重大建设项目招标投标监督暂行办法 (国家发展计划委员会令第 18 号， 自 2002 年 2 月 1 日起施行)	172
12 国家计委关于进一步贯彻《中华人民共和国招标投标法》的通知 (国家发展计划委员会 计政策 [2001] 1400 号，2001 年 7 月 27 日发布)	174
13 评标委员会和评标方法暂行规定 (国家发展计划委员会、国家经济贸易委员会、 建设部、铁道部、交通部、信息产业部、水利部令第 12 号，自 2001 年 7 月 5 日 起施行)	176
14 建设项目可行性研究报告增加招标内容以及核准招标事项暂行规定 (国家发展计划 委员会令第 9 号，自 2001 年 6 月 18 日起施行)	181
15 工程建设项目自行招标试行办法 (国家发展计划委员会令第 5 号， 自 2000 年 7 月 1 日起施行)	183
16 招标公告发布暂行办法 (国家发展计划委员会令第 4 号，自 2000 年 7 月 1 日起执行)	184
17 工程建设项目招标范围和规模标准规定 (国家发展计划委员会令第 3 号， 自 2000 年 5 月 1 日起施行)	186
18 建设工程项目管理试行办法 (建设部 2004 年 11 月 16 日发布， 自 2004 年 12 月 1 日起执行)	187
19 建设工程施工专业分包合同 (示范文本) (GF—2003—0213)	189
20 建设工程施工劳务分包合同 (示范文本) (GF—2003—0214)	203
21 建设工程施工发包与承包价格管理暂行规定 (建设部建标 [1999] 1 号， 自 1999 年 1 月 5 日起施行)	213
22 关于严格禁止在工程建设中带资承包的通知 (建设部、国家计划委员会、 财政部建建 [1996] 347 号，1996 年 6 月 4 日发布)	215

23	机电产品出口招标办法 (对外贸易经济合作部令第 19 号, 自 2002 年 1 月 1 日起施行)	216
24	机电产品国际招标投标实施办法 (商务部令第 13 号 2004 年 11 月 1 日)	219
25	关于禁止串通招标投标行为的暂行规定 (1998 年 1 月 6 日 国家工商行政管理局令第 8 号)	234
26	水利工程项目招标投标管理规定 (水利部令第 14 号, 自 2002 年 1 月 1 日起施行)	235
27	水利部办公厅《关于公布水利部水利工程项目招标投标活动投诉受理 机构等事项的通知》(水利部办建管 [2004] 153 号)	241
28	水利部办公厅《关于进一步规范水利工程项目招标投标活动的通知》 (2004 年 10 月 11 日 水利部办建管 [2004] 154 号)	242
29	水利部办公厅关于印发《水利工程项目勘察 (测) 设计招标投标管 理办法》的通知 (2004 年 11 月 11 日 水总 [2004] 511 号)	243
30	水利工程项目勘察 (测) 设计招标投标管理办法 (2004 年 11 月 11 日 水总 [2004] 511 号)	243
31	水利部办公厅关于印发《建设工程施工专业分包合同 (示范文本)》《建设 工程施工劳务分包合同 (示范文本)》的通知 (2003 年 9 月 24 日 水利部办建管 [2003] 122 号)	252
32	水利部办公厅关于印发《水利工程项目施工招标投标编制指南》的通知 (2003 年 9 月 23 日 水利部办建管 [2003] 120 号)	253
33	水利工程项目施工招标投标编制指南 (2003 年 9 月 23 日 水利部办建管 [2003] 120 号)	253
34	水利部关于印发《水利工程成本与防范低于成本报价中标方法研究》的通知 (2003 年 10 月 14 日 水利部建管综 [2003] 6 号)	294
35	水利工程成本与防范低于成本报价中标方法研究 (2003 年 10 月 14 日 水利部建管综 [2003] 6 号)	295
36	水利工程项目重要设备材料采购招标投标管理办法 (2002 年 12 月 25 日 水利部水建管 [2002] 585 号)	354
37	水利工程项目监理招标投标管理办法 (2002 年 12 月 25 日 水利部水建管 [2002] 587 号)	360
38	水利工程项目施工分包管理暂行规定 (1998 年 11 月 10 日 水利部水建管 [1998] 481 号)	367
39	国家电网公司招标活动管理办法 (国家电网办 [2005] 61 号, 自 2005 年 3 月 30 日起施行)	369
40	国家电网公司建设工程招标投标管理办法 (暂行)	376
41	国家电网公司系统工程建设管理若干规定 (暂行) (国家电网公司 2003 年 10 月发布)	383
42	国家电网公司水电工程项目招投标管理规定 (国家电网工 [2003] 155 号, 自 2003 年 5 月 19 日起施行)	386
43	国家电网公司水电工程建设项目监理招标投标管理规定 (试行)	390
44	中国南方电网有限责任公司招标监督办法 (暂行) (中国南方电网有限责任 公司监察 [2003] 4 号, 自 2003 年 6 月 9 日起执行)	393
45	自中华人民共和国招标投标法执行以来有关部门颁发的配套文件体系表	396
参考文献		397

第一章 中华人民共和国招标投标法实施前后

第一节 招标投标法未颁布前我国招标投标工作回顾

招标是商品经济高度发展的产物，它是伴随着商品经济的发展而发展。在商品经济发展较发达阶段，出现了大宗商品交易，由于交易市场竞争激烈，于是便产生了招标采购方式。招标最富有竞争性，是政府和公共采购最常用的一种方式。招标能给采购者带来最佳的采购品和效益，因此，它在国际上被广泛采用。

一、招标采购起步虽晚，但发展很快

新中国成立以来，我国实行高度集中的计划经济，对物资流通实行国家统购统配，政府、企事业单位所需物资完全通过指令性计划下达，工程建设任务也是直接分配。建立在产品经济基础上的计划经济，生产任务由国家下达，产品由国家收购，所需物资由国家分配，企业仅仅是政府的一个附属物，不具有任何独立自主权，不承担盈亏责任。在这种体制下，根本不可能也没有必要采用招标投标。我国最早是在 20 世纪初采用比价方式承包建设工程，但仅仅是个别项目。因此，在我国招标采购是改革开放的产物，起步较晚。

党的十一届三中全会以后，实行改革开放政策，为招标投标工作拉开了序幕。在国际招标方面，1979 年我国几家大的工程建设公司开始正式进入国际投标市场，通过在国际招标市场的锻炼，我国企业对外投标的竞争能力得到加强，由原来只对一些小额合同的投标，发展到对 1 亿美元以上的大项目的投标，由对一些工程分包合同进行报价，到对全部主体工程投标，投标范围和取得投标合同不断扩大。1980 年我国开始对国际招标业务，主要是根据世界银行提供贷款的要求，对一些项目进行招标采购；先后利用国际招标完成了许多大项目的建设和引进，如天津、上海、广州黄埔三港码头扩建项目；广西电厂项目以及闻名全世界的三峡工程等。为适应国际招标的需要，1984 年成立了国际招标公司，这是我国成立的第一个专门经营国际采购的招标机构，随后北京、上海等城市也成立了各自的招标公司或机构，使国际招标采购逐步趋于完善。在工程建设方面，国内招标采购始于工程建设领域，1981 年率先在深圳市、吉林市试点，取得显著效果。随后大范围推广招标投标，全国招标投标面积占全部施工面积由 1984 年的 4.8% 上升到 1996 年的 54%，1997 年工程建设招投标率达 80% 多，增长幅度很大。有的省（直辖市）如北京、上海、天津三大市基本都实行招标采购，1996 年陕西、河北、江苏等省招标采购面积达到 90% 以上。在机电设备方面，1985 年国家经贸委成立了机电设备招标中心，开始分阶段地组织机电设备招标业务，1987 年全面推行进口机电设备的国内招标，即在国内范围内组织需要进口的机电设备招标。1992 年开始组织国际公开招标采购业务。在招标投标法颁布前十多年来，完成国际招标项目 1 万多个，金额 150 多亿美元；国内招标金额 50 亿元。在成套设备方面，改革开放以来，成套系统大胆进行招标采购探索，1984 年开始在上海、北京、山西等地进行招标投标试点，在总结经验的基础上，逐步推广招标范围，1985～

1994年10年间,全国成套系统招标采购额达50亿元,约占全部设备供应额的12%,为用户节约3.5亿元。招标投标法颁布之前十多年来,全国进口机电设备招标项目3万多个,金额约500多亿美元(其中外贸系统承担国外贷款招标项目300多亿美元);国内机电设备招标金额300多亿元。这些招标项目都取得相当效益。据不完全统计,目前工程施工招标节资率为1%~3%,建设工期缩短10%;机电设备节汇和节资率分别为10%~15%。如吉化30万t乙烯工程实行招标,节约外汇1000多万美元,平均节汇率为27%。此外,在进出口配额、新产品开发、设备改造、科研课题、勘察设计、科技咨询、证券发行等服务领域也开展了招标采购,范围在不断扩大。如我国海军新型导弹护卫舰研制、武汉制漆厂油漆罐的包装技术、“双虎牌”商标装潢图案的设计、陆地和海洋石油勘探,以及中央芭蕾舞团对《天鹅湖》主要角色的挑选等,都采用招标投标。

经过十多年的发展,中国招标投标事业在某些领域已经有了相当的发展,积累了不少经验,具有一定基础。但与西方发达国家悠久的历史实践相比,我国尚处于刚刚起步阶段,存在着许多亟待解决的问题:

(1) 推行的力度和广度不够。我国长期处于封闭式的计划经济体制下,人们对招标采购在政府和公共采购中的作用认识不足,对招标投标的知识和技巧缺乏了解或知之甚少,不愿意招标投标,或出于其他一些顾虑,甚至不敢采取招标采购方式,因此,仅在企业界的机电设备、工程建设等领域开展了一定范围的招标投标以及在出口配额、科研项目等服务领域的少量招标投标。大量的政府采购活动特别是国家机关、团体、武装力量等,继续沿用直接采购的方法,发生和隐藏着严重腐败问题。

(2) 采购领域违法乱纪现象严重,是导致国有资产流失的一个重要环节。政府和公共采购的资金属公有性质,管理软约束,在交易过程中,如果缺乏透明度,容易发生权钱交易、以公谋私等问题。从当前的实际生活中发生的大量事实充分证明了这一点。尤其在国内外处于买方市场条件下,一些不法分子乘机大捞一把,不惜以损失国家利益和财产为代价,行贿受贿,中饱私囊。据《工商时报》报道这样一个分析材料:一些地区的建筑施工队伍要承包到工程,首先要拿出工程总造价的2%~5%作为工程介绍费。1994年,我国全社会固定资产投资规模完成近1.6万亿元,其中国有投资1.1万亿元。这1.1万亿元如果按2%计算就是200亿元,就算其中一半是通过正常的程序发包出去的,那么国家投资每年至少流失100个亿。这个材料可以说明在工程承包中造成国有资产流失相当严重。再算一笔账,1996年全社会固定资产投资中,国有经济的投资为12000亿元,其中建筑安装工程为7200多亿元,设备器具购置为3000多亿元。如果按招标率50%、平均节资率分别为2%和12%计算,一年流失国有资产就达250多亿元。与此同时,也使一些干部走上犯罪道路,有人形容说:“一排排楼房起来了,一批批干部倒下了”。总之,在这方面处理的大案要案是触目惊心的。同样,在招标投标中也存在违法乱纪现象,如搞虚假招标、贿赂招标、私泄标底、哄抬标价等不正当行为,破坏公平竞争、扰乱招标投标秩序。

(3) 政出多门,画地为牢,招标市场不统一。当时我国招标采购比较集中领域有进口机电设备、机电成套设备、工程建设、科研项目等领域,分别属于国务院有关部门。各地方政府也按照这种管理格局,分别设立招标机构,从事本领域的招标投标。有的部门还拥有自己的建筑队伍,他们的招标投标活动往往在部门内进行,一般不允许其他部门的企业

参加投标,有些地方更是如此,千方百计排斥或拒绝外省市的投标者。这种部门垄断、地方保护、画地为牢的招标投标管理体制,破坏了招标采购的基本原则,阻碍了招标投标统一大市场的形成。此外,国务院有关部门和各地方颁布的招标采购规章和办法,对规范招标投标行为起了积极作用,但是,由于这些规章和办法出自部门或地方,难免带有部门、地方色彩;有些规定相互冲突,十分不协调,既造成了部门之间的矛盾,也影响了招标投标事业的发展。

通过列举上述问题,可以看出我国政府及公共采购市场面临问题很多,有的还相当严重,应当引起高度重视。分析问题的原因,从大的方面可以归结为两个:一是处于计划经济向市场经济转轨时期,市场竞争机制尚未完全形成,招标投标主体缺乏自我约束机制;二是国家宏观调控不到位,管理制度不健全,缺乏统一的政府采购政策指导和法律规范。因此,只要本着保护国有资产,保护市场正常竞争秩序,防止腐败的宗旨,大力推广招标投标制度,努力从根本制度上下功夫,加强政策指导,健全制度,才能把招标投标事业推向前进。

二、加强招标采购的规范和管理

国务院及有关部门比较重视对招标投标活动的管理,制定和颁布了一系列规章、办法。1980年国务院颁布了《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》,提出对一些适于承包的生产建设项目和经营项目,可以试行招标投标办法。这是我国第一次在国务院正式文件中提出招标投标。1984年国务院颁布了《关于改革建筑业和基本建设管理体制若干问题的暂行规定》,再一次强调要改变单纯用行政手段分派建设任务的老办法,实行招标投标。1985年国家计委和城市环境保护部联合颁布《工程设计招标投标管理办法》,1992、1996年国家建设部先后颁布了《工程建设施工招标投标管理办法》和《建设工程施工招标文件范本》。到招标投标法颁布之前,全国已有21个省市也颁布了《建筑市场管理条例》,有的省市还颁布了《建设工程招标投标管理条例》。机电设备领域也相继颁布了有关管理办法,如1991年原物资部颁布了《建设工程招标投标管理暂行办法》,1993年国务院经贸办颁布了《机电设备招标投标指南》,1996年国家经济贸易委员会颁布了《机电设备招标投标管理办法》和《机电设备招标投标机构资格管理暂行办法》,国家内贸部与有关部门联合颁布了《建设工程设备招标机构资格管理试行办法》。与此同时,邮电部、机械部也都颁布了一些规章。这些规章和办法对规范招标投标行为起了积极作用。同时,一些经常开展招标业务的部门相继成立了专职招标结构,到1999年止,全国绝大多数城市都建立工程建设招标投标管理办公室,国际组织贷款机构有19家,进口机电设备和国内成套设备系统有专职机构分别达30多个,有些国家重点项目和企业也成立专门招标机构,保证了招标投标的顺利进行。招标投标制度在我国社会主义市场经济中的重要作用越加显现出来。

1. 有利于促进统一市场的形成

国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要,提出要在“九五”末期初步建立社会主义市场经济体制。从现在起我们的各项经济体制改革都要围绕建立市场经济体制的目标。我们要建立的社会主义市场经济体制,就是要使经济活动遵循价值规律的要求,通过价格杠杆和竞争机制的功能,把资源配置到效益好的环节中去,并给企业以压