

GONGLU GONGCHENG KANCHA SHEJI
ZHAOBIAO TOUBIAO ZHINAN



公路工程勘察设计 招标投标指南

© 张宝胜 编著



人民交通出版社
China Communications Press

U415.13-62

GONGLU GONGCHENG KANCHI SHEJI³
ZHAOBIAO TOUBIAO ZHINAN



公路工程勘察设计 招标投标指南

◎ 郭玉凤

人民交通出版社

内 容 提 要

本书按照招投标活动中的招标、投标、开标、评标、中标、合同签订、监督管理等环节,系统地阐述了招标投标制度在公路工程勘察设计领域的应用,并对公路工程勘察设计招标务实操作进行了具体分析。全书提供了大量的示范图表,附录了相关的法律法规文件,政策与实务联系密切,突出了实用性与可操作性。

本书可作为从事公路工程勘察设计招标投标活动的工作人员的操作指南,也可作为公路工程施工、监理技术人员,大专院校路桥、监理专业等师生的学习参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

公路工程勘察设计招标投标指南/张宝胜编著. —北京:人民交通出版社,2005.3
ISBN 7-114-05461-0

I.公... II.张... III.①道路工程-勘测-招标-指南②道路工程-勘测-投标-指南③道路工程-设计-招标-指南④道路工程-设计-投标-指南
IV.U415.13-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 014441 号

书 名:公路工程勘察设计招标投标指南

著 作 者:张宝胜

责任编辑:张新文

出版发行:人民交通出版社

地 址:(100011)北京市朝阳区安定门外外馆斜街3号

网 址:<http://www.ccpress.com.cn>

销售电话:(010)85285656,85285838,85285995

总 经 销:北京中交盛世书刊有限公司

经 销:各地新华书店

印 刷:北京凯通印刷厂

开 本:787×1092 1/16

印 张:24.25

字 数:602千

版 次:2005年2月 第1版

印 次:2005年2月 第1版 第1次印刷

书 号:ISBN 7-114-05461-0

印 数:0001—3000册

定 价:59.00元

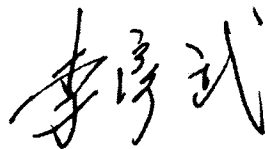
(有印刷、装订质量问题的图书由本社负责调换)

序 言

改革开放以来,随着我国市场经济体制的逐步建立,公路建设管理体制也由传统的计划体制向市场经济体制转变。公路建设行业是最早打破地区和部门界限,按照市场经济规律实行建设管理体制改革的部门之一,从上个世纪80年代初中期,通过利用世界银行贷款,借鉴国外先进的建设管理经验,并结合中国国情,开始实行了FIDIC条款的工程管理模式,推行了工程施工招标投标制、工程监理制和合同管理制等制度,取得了良好的社会和经济效益。

2001年8月,交通部根据《中华人民共和国招标投标法》,颁布了《公路工程勘察设计招标投标管理办法》,自2002年1月1日起,在工程建设领域率先实行了勘察设计招标投标制度。这是我国公路建设领域继工程施工招标投标和工程监理招标投标以后,适应社会主义市场经济发展,满足市场竞争方式需要,实施的又一项改革措施。公路工程勘察设计通过引入竞争机制,充分发挥了市场配置资源的基础性工作,极大地促进了勘察设计单位的改革。

张宝胜同志曾经组织和参与过《公路工程勘察设计招标投标管理办法》等相关法规、规章的起草制定工作,对公路工程勘察设计招标投标工作有较深刻的理解和认识,他根据自己的工作实践,从实践和理论的结合上编写了《公路工程勘察设计招标投标指南》一书,系统地阐述了招标投标制度在公路工程勘察设计领域的应用,值得从事公路工程勘察设计招标投标活动或对公路工程勘察设计招标投标工作感兴趣的有关人员学习和参考。我希望各级交通主管部门要高度重视公路工程勘察设计招标投标工作,规范招标投标行为,为提高公路工程勘察设计质量和水平,降低工程造价,促进公路建设事业健康、快速地发展而努力。



交通部公路局副局长
2004年10月22日

前言

招标投标活动是商品交易活动的一种最佳的运作方式之一,是国际上通用的一种经济活动。为适应公路建设发展的需要,应对我国加入 WTO 之后的新形势和新要求,交通部根据《中华人民共和国公路法》和《中华人民共和国招标投标法》,在工程建设领域率先实施了勘察设计招标投标制度,颁布了《公路工程勘察设计招标投标管理办法》,明确要求自 2002 年 1 月 1 日起,凡符合条件的公路建设项目,必须进行勘察设计招标。

《公路工程勘察设计招标投标管理办法》是规范公路勘察设计市场行为的重要法规之一,是我国公路建设领域中的一件大事,也是我国公路勘察设计市场的管理逐步走上法制化轨道的重要里程碑。《公路工程勘察设计招标投标管理办法》的颁布施行,对于规范公路工程勘察设计招标投标活动,保证国家利益,社会公共利益,提高勘察设计质量,降低工程造价,具有十分重要的意义。

由于工作关系,本人直接组织和参与了公路工程勘察设计招标投标有关法规的起草和制定工作,并在积极推行公路工程勘察设计招标投标工作和监督管理中,接触并积累了大量的实践经验。常常发现各地在开展公路工程勘察设计招标投标中有许多值得借鉴和推广的经验,同时也存在不少需要予以澄清的认识和需要加以引导纠正的不规范做法。为进一步规范公路工程勘察设计招标投标活动,使公路工程勘察设计招标投标活动的指导思想和基本原则,能得到人们的深刻理解,并在实践中产生良好的效果。本人结合从事公路工程勘察设计招标投标活动监督管理工作的一些心得和体会,尝试着编写了《公路工程勘察设计招标投标指南》。

《公路工程勘察设计招标投标指南》按照招标投标活动中的招标、投标、开标、评标、中标、合同签订以及监督管理等关键环节划分了十个章节,各章节内容的安排,充分考虑了理论与实践的结合,对招标投标制度在公路工程勘察设计领域的应用进行了系统的阐述,对公路工程勘察设计投标操作进行了具体分析,突出了使用性和可操作性。同时为了增加实用性,书中提供了大量示范图表,并在附录中编录了与公路工程勘察设计招标投标密切相关的法律法规文件,以方便读者在具体工作中查阅使用。

《公路工程勘察设计招标投标指南》可作为从事公路工程勘察设计招标投标活动的有关人员操作指南,也可作为大专院校路桥专业、监理专业等师生的学习参考,同时,也可供从事公路建设领域施工、监理招标投标活动有关人员参考使用。

本书在编写中,参考了石国虎、姚为民、赵晔伟等同志的专题报告和许多同行及同事的研究成果等,在此表示诚挚的谢意。由于本人水平有限,书中难免有疏漏和不妥之处,恳请广大读者批评和指正。

张宝胜

2004 年 10 月 18 日

目 录

第一章 总论	1
第一节 概述.....	1
第二节 强制性招标的范围分类和规模标准.....	7
第三节 招标投标制度在公路建设领域的实施	11
第四节 公路工程勘察设计招标投标	13
第五节 公路工程勘察设计招标投标实施的基本情况	25
第六节 公路工程勘察设计施工总承包试点情况	32
第二章 公路工程勘察设计招标	35
第一节 公路基本建设程序	35
第二节 公路工程勘察设计招标的方式	38
第三节 公路工程勘察设计招标应具备的条件及招标程序	47
第四节 公路工程勘察设计招标人	53
第五节 公路工程勘察设计招标代理	60
第六节 公路工程勘察设计招标准备	73
第七节 公路工程勘察设计招标资格审查	78
第八节 公路工程勘察设计招标文件	84
第九节 公路工程勘察设计招标投标费用与支付	93
第十节 公路工程勘察设计公开招标的行为准则	96
第十一节 公路工程勘察设计招标现场考察和标前会议	99
附录 1 资格预审文件格式	101
附录 2 公路工程勘察设计合同专用条款范例	111
附录 3 招标文件格式	113
第三章 公路工程勘察设计投标	116
第一节 概述.....	116
第二节 公路工程勘察设计投标人的基本条件.....	133
第三节 公路工程勘察设计投标文件.....	137
第四节 公路工程勘察设计投标文件的提交.....	152
附录 1 公路工程勘察设计投标文件的商务文件格式	156
附录 2 公路工程勘察设计投标文件的报价清单表	163
第四章 公路工程勘察设计开标	167
第一节 公路工程勘察设计开标的时间和地点.....	167
第二节 开标的主持人和参加人.....	168
第三节 开标的程序.....	168
第四节 其他.....	170
附录 公路工程勘察设计招标开标记录表实例.....	171
第五章 公路工程勘察设计评标	172

第一节	概述	172
第二节	公路工程勘察设计评标组织	173
第三节	公路工程勘察设计评标委员会的评标程序	176
第四节	公路工程勘察设计评标委员会的评标准备	177
第五节	公路工程勘察设计投标文件的初步评审(符合性审查)	179
第六节	公路工程勘察设计投标文件的详细评审	181
第七节	公路工程勘察设计评标委员会的评审打分	185
第八节	公路工程勘察设计评标工作的相关规定	188
第九节	公路工程勘察设计评标专家库	191
附录 1	公路工程勘察设计评标办法实例	193
附录 2	公路工程勘察设计评标细则实例	197
附录 3	公路工程勘察设计招标评标委员会评标报告附表格式	200
附录 4	公路工程勘察设计评标委员会评标报告实例	202
第六章	公路工程勘察设计中标	204
第一节	公路工程勘察设计中标人确定	204
第二节	公路工程勘察设计中标人的权利	206
第三节	中标通知书与评标报告的提交	206
附录	公路工程勘察设计中标通知书实例	210
第七章	公路工程勘察设计合同签订	212
第一节	公路工程勘察设计合同条款	212
第二节	公路工程勘察设计合同管理	217
第三节	公路工程勘察设计合同签订和履行	218
附录 1	公路工程勘察设计合同书格式	225
附录 2	公路工程勘察设计廉政合同格式	229
附录 3	履约保函格式	231
第八章	公路工程勘察设计招标投标监督管理	232
第一节	公路工程勘察设计招标投标的行政监督	232
第二节	公路工程勘察设计招标投标中的公证	234
第三节	公路工程勘察设计招标投标的违约与赔偿	240
第四节	公路工程勘察设计招标投标的法律责任	241
第五节	公路工程勘察设计招标投标的投诉	255
第九章	公路工程勘察设计投标务实	259
第一节	公路工程勘察设计投标业务开发	259
第二节	公路工程勘察设计投标项目决策	261
第三节	公路工程勘察设计投标前期准备	263
第四节	公路工程勘察设计投标工作要点	264
第五节	公路工程勘察设计投标应注意的具体问题	267
第十章	勘察招标投标实例	280
第一节	招标实例	280
第二节	投标实例	303

附录 招标投标相关法律法规	340
附录一 中华人民共和国招标投标法	340
附录二 建设工程质量管理条例	347
附录三 建设工程勘察设计管理条例	356
附录四 工程建设项目勘察设计招标投标办法	361
附录五 公路工程勘察设计招标投标管理办法	369
主要参考文献	376

第一章 总 论

第一节 概 述

一、招标投标的基本概念

招标投标是指采购人事先提出货物、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。

招标投标是在市场经济条件下进行大宗货物的买卖、工程建设项目的发包与承包、以及服务项目的采购与提供时所采用的一种交易方式。在这种交易方式下,通常是由项目采购(包括货物的购买、工程的发包和服务的采购)的采购方作为招标方,通过发布招标公告或者向一定数量的特定供应商、承包商发出招标邀请等方式发出招标采购的信息,提出所需采购项目的性质及其数量、质量、技术要求,交货期、竣工期或提供服务的时间,以及对供应商、承包商的资格要求等招标采购条件,表明将选择最能够满足采购要求的供应商、承包商与之签订采购合同的意向。由各有意提供采购所需货物、工程或服务项目供应商、承包商作为投标方,向招标方书面提出拟提供的货物、工程或服务的报价及其他响应招标要求的条件,参加投标竞争。经招标方对投标方各投标人的报价及其他条件进行审查比较后,从中择优选定中标人,并与其签订采购合同。

招标投标制度是以招标人为主体的招标发包和以投标人为主体的投标发包两个方面组成的,招标和投标构成买卖双方经济活动中相互依存不可分割的两个方面。在商业贸易中,特别是在国际贸易中,大宗商品的采购或大型建设项目承包等,通常不采用一般的交易程序,而是按照预先规定的条件,对外公开邀请符合条件的国内外投标人(制造商或承包商)报价投标,最后由招标人从中选出价格和条件优惠的投标人,与之签订合同。在这种交易中,对招标人来说,他们进行的业务是招标;对投标人来说,他们进行的业务是投标。从采购交易过程来看,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、法人或其它组织投标,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,也就没有开标、评标、定标和合同签订及履行等。

招标概念有广义与狭义之分。广义招标是指由招标人发出招标公告或通知,邀请潜在的投标人进行投标,最后由招标人通过对各投标人所提出的价格、质量、交货期限和该投标人的技术水平、财务状况等因素进行综合比较,确定其中最佳的投标人为中标人,并与之最终签定合同的过程。当人们笼统地提招标,通常指广义的招标。狭义的招标是指招标人根据自己的需要,提出一定的标准或条件,向潜在投标人发出投标邀请的行为(Invitation to Tender)。当招

标与投标一起使用时,则指狭义的招标。与狭义的招标相对的一个概念是投标,投标是指投标人接到招标通知后,根据招标通知的要求填写投标文件,并将其送交给招标人的行为。可见,从狭义上讲,招标与投标是一个过程的两个方面,分别代表了采购方和供应方的交易行为。英文中表示这种特殊采购程序的术语是“BIDDING”或“TENDERING”。但英文中“BID”或“TENDER”主要指的是投标人的投标,是投标人向招标人发出的愿意,以一定的服务完成工程的报价(Offer)。BIDDER 或 TENDERER 即指投标人。所以 International Competitive Bidding 不是指竞争性招标,而是指竞争性投标,竞争实际上也是在投标人之间的竞争。

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),但无不对投标作出相应的规定和约束。因此,招标与投标是一对相互对应的范畴,无论叫招标投标还是叫招标,都是内涵和外延一致的概念。

在招标投标过程中,除“招标”、“投标”两个非常重要的概念以外,“开标”、“评标”和“中标”也是很重要的概念。

开标是指招标人在规定的地点和时间,在有投标人出席的情况下,当众拆封投标人的投标文件,宣布投标人名称和投标文件相关内容过程。

评标是指招标人按照招标文件的要求,由专门的评标委员会对各投标人所提交的投标文件进行全面审查、综合评选,在评标委员会推荐的中标候选人基础上,确定中标人的过程。

中标是指招标人以中标通知书的形式,正式通知中标人。这对于投标人来说就是中标,对招标人来说,就是接受了投标人的投标。经过评标择优选定的投标人称为中标人,在国际工程招标投标中,称之为成功的投标人。

招标投标是在市场经济条件下进行工程建设、货物买卖、财产出租、中介服务等经济活动的一种竞争形式和交易方式,是引入竞争机制订立合同(契约)的一种法律形式,是一种特殊的交易方式和订立合同的特殊程序。在国际贸易中,已有许多领域采用了这种方式,并已逐步成为国际惯例。从发展趋势看,招标与投标的领域还在逐步拓宽,规范化程度也在进一步提高。

二、工程招标投标的主要特点

(一)国际招标采购的适用范围

从招标投标的性质来看,国际招标采购的适用范围,大体上包括工程、货物(物资)、服务三个方面。但各国和国际组织对工程、货物、服务的认识和界定并不统一。比如,在世贸组织《政府采购协议》中,将招标采购标的分为产品和服务,而服务包括工程。在关贸总协定乌拉圭回合多边谈判达成的《服务贸易总协定》中,对服务贸易的几种形式作了界定,但对服务本身的性质没有作出明确规定。在世界银行《国际复兴开发银行贷款和国际开发协会信贷采购指南》中,将招标采购标的分为货物和工程(包括其相关的服务),而将咨询服务排除在外。但货物又被解释成包括商品、原材料、机械、设备和工业厂房。至于咨询服务,则专门由《世界银行借款人和世界银行作为执行机构聘请咨询专家》进行规范。在联合国贸易法委员会《货物、工程和服务采购示范法》中,招标采购标的包括货物、工程和服务,并规定,货物是指各种各样的物品,包括原材料、产品、设备和固态、液态或气态物体和电力;工程是指与楼房、结构或建筑物的建造、改建、拆除、修缮或翻新有关的一切工作;服务是指除货物和工程以外的任何采购对象。由

于对服务方面很难进行规范,所以,国际上对工程和货物方面的规定比较多,而对服务方面的规定很少,即使有规定往往也是泛泛的原则规定。

(二) 工程建设招标投标的分类

按招标投标标的物的划分,工程招标投标可以分为咨询服务招标、货物采购招标和土建工程招标三类。

1. 咨询服务的招标

第二次世界大战结束以后,各国利用咨询专家的活动越来越普遍,咨询专家为工业发达国家的经济发展作出了很大贡献。同样,对发展中国家的经济和社会发展也起着十分关键的作用。政府及其各部门、工业企业、财政机构、服务行业、公用事业以及其他公共和私人机构等各种客户都可能需要利用咨询专家提供的服务,以保证建设事业顺利进行,提高项目建设速度、质量和经济效益。

因此,无论是发达国家,还是发展中国家,客户(业主)聘用工程咨询专家都是十分必要的,其聘用方法一般都采用招标方式。对于绝大多数国际工程咨询项目,特别是国际金融组织资助或贷款的项目大都采用国际竞争方式选择咨询专家。例如,世界银行、亚洲开发银行作为国际性多国合作机构,要求借款国必须邀请各成员国的咨询公司参加其提供资金(技术援助和贷款)项目的咨询服务,并且通常要求借款国通过国际竞争性招标的方式来选择和聘请有资格的咨询公司。这样做一方面给银行各成员国的咨询公司提供了公平竞争的机会,另一方面,通过竞争和客观的评选可以挑选最合适咨询任务需要的公司,从而也为提高咨询业务的质量和水平创造了条件。

2. 货物采购招标

货物采购招标包括单纯的工程设备、机电产品、材料等货物采购以及按照工程项目要求进行的设备、材料的综合采购、运输、安装、调试等交钥匙工程。

3. 土建工程的招标

工程招标投标多种多样,按照不同的标准,招标可以有不同的分类:

(1)按照行业或专业分类,可以分为勘察设计招标投标、货物采购招标投标、工程施工招标投标、工程监理招标投标等。勘察设计招标投标是指对建设工程项目的勘察设计任务进行的招标投标;货物采购招标投标是指对建设项目所需的建筑材料和设备采购进行的招标投标;工程施工招标投标是对建设工程项目的施工任务进行的招标投标;工程监理招标投标是对建设工程项目的施工监理任务进行的招标投标。

(2)按照建设工程项目的构成分类,可以分为全部工程招标投标、单项工程招标投标、单位工程招标投标、分部工程招标投标、分项工程招标投标。全部工程招标投标是指对一个建设工程项目的全部工程进行的招标投标;单项工程招标投标是指对一个建设工程项目中所包含的若干工程进行的招标投标;单位工程招标投标是指对一个单项工程所包含的若干单位工程进行的招标投标;分部工程招标投标是指对一个单位工程所包含的若干分部工程进行的招标投标;分项工程招标投标是指对一个分部工程所包含的若干分项工程进行的招标投标。应当强调的是,为了防止任意肢解工程招标投标,我国一般不允许分部工程招标投标和分项工程招标投标,但允许特殊专业工程招标投标。

(3)按照工程承包的范围分类,可以分为工程总承包招标投标、工程项目分包招标投标和

工程专项承包招标投标。工程总承包招标投标是指对工程建设项目的全部(即交钥匙工程)或实施勘察、设计、施工等全过程进行的招标投标;工程项目分包招标投标是指中标的工程总承包人作为其中中标范围内的工程任务的招标人,将其中标范围内的工程任务,通过招标投标的方式,分包给具有相应资质的分包人,中标的分包人只对招标的总承包人负责;工程专项承包招标投标是对某些比较复杂或专业性强、有特殊要求要求的单项工程进行的招标投标,工程专项承包也可包括劳务承包。

(4)按照工程竞争范围划分,可分为国内竞争性招标和国际竞争性招标。国内工程招标投标是指对本国没有涉外因素的建设工程进行的招标投标;国际工程招标投标是指建设工程允许不同国家或国际组织参与进行的招标投标。

(5)按照招标的性质划分,可分为公开招标和邀请招标。招标人选择何种招标方式,视工程具体情况和国家有关规定而定。

(6)按照价格确定方式划分,可分为总价招标、单价招标和成本加酬金招标。

(三)工程建设招标投标的主要特点

由于各类工程建设的内涵不同,因而其招标投标的内容也不尽相同。主要表现为不同的招标投标意图、不同的具体操作特点和不同的工作侧重。但是,各类工程建设招标投标,其基本原理都是相同的,所遵守的根本宗旨、贯穿的基本理念、采用的规范运作程序和实行的主要监管措施等等都是一致的。

目前,工程建设领域广泛采用的招标投标具有程序规范、透明度高、公平竞争、一次成交的主要特点:

(1)程序规范。根据国际惯例,招标投标的规定、要求和程序由招标人事先拟定,对招标投标双方当事人具有同等法律效力,一般不能随意改变。招标投标双方当事人必须严格按照招标文件规定、要求和招标既定程序进行招标投标活动。

(2)全方位开放,透明度高。招标人招标的目的是在尽可能大的范围内寻找符合规定的满意的中标人。因此,招标人一般要在指定或选定的报刊或其它媒体上刊登招标公告,邀请所有符合要求的潜在投标人参加投标;提供给潜在投标人的招标文件必须对拟招标项目的工程建设规模、勘察设计服务要求等作出详细的说明,使投标人能据此编写投标文件;招标人事先要向投标人公开评标办法和选定中标人的标准;在提交投标文件的最后截止日公开地开标;严格禁止招标人与投标人就投标文件的实质内容单独谈判。这些措施的采取,使得工程招标投标活动完全置于公开的社会监督之下,防止了不正当的交易行为。

(3)公平、客观。招标投标的整个过程按照事先规定的程序和条件,本着公平竞争的原则进行。从招标公告或投标邀请书的发出,评标委员会的评标,以及最后招标人的定标和合同签订,招标人必须公平、客观地对待每一个有能力、有资格的投标人,不得有任何歧视投标人的行为。

(4)投标的一次性。工程建设招标投标活动与一般交易不同,一般交易往往要进行多次谈判后才能成交,而工程建设招标投标活动禁止交易双方进行面对面的讨价还价,投标文件在提交以后,一般不得随意撤回或修改,投标人只能进行一次性报价,招标人通过一定的评审,选定报价合理的中标人。

招标投标活动通过过程的公开、透明和客观,最大限度的竞争,保证了投标人能够获得公

平、公正的待遇,对保证工程建设质量、提高投资效益、杜绝腐败和滥用职权具有十分重要的作用。

三、招标与其他竞争方式的区别

当前,招标投标活动的领域越来越广泛,也越来越被人们所熟悉。但对招标投标基本概念的理解上,在理论和实务中还存在一些模糊的认识。规范地进行招标投标活动,必须要弄清招标投标的基本内涵,为加深对招标投标概念的理解,应对下面几对概念加以区分:

(一)招标与招标采购

在实际工作中,招标常被运用在采购活动中,因此,人们容易把招标与招标采购等同起来,其实两者之间是有区别的。区别在于,招标既可用于采购,也可用于售卖。比如,根据我国《城市房地产管理法》等法律、法规,国有经营性土地使用权出让、国有企业产权转让、出口配额分配等等,都可以采取招标方式进行交易。此时的招标人并不是采购人,而是转让人。

(二)招标与拍卖

由于实践中,一般把参加招标和拍卖都称为竞标,把投标和竞买成功都称为中标,导致有人将招标与拍卖混为一谈。招标与拍卖的区别,除了明确招标可以而拍卖不可以用于采购活动外,最关键的是要区分招标中“标卖”与拍卖的区别。

招标与拍卖存在的区别有以下四个方面:

(1)运用的交易领域不同。招标既可用于采购也可用于售卖,而拍卖只能用于售卖。

(2)标的不同。拍卖的标的是物品或者财产性权利。而招标的标的要广泛得多,除了工程、货物外,还包括种类繁多的服务。

(3)竞价方式不同。投标人只能一次报价,不允许多次报价,并且,投标报价采用书面形式,以秘密方式进行,投标人彼此之间不知道各自的报价。而拍卖方式则允许投标竞买人多次报价,并以公开方式进行,在拍卖时,所有竞买人通常都在同一时间集中于同一场合公开报价,每一竞买人(第一个叫价的除外)都是在知道其他竞买人报价的基础上进行报价竞争,每一竞买人都有多次增价竞争的机会。

(4)中标方式不同。招标一般对投标资格有严格的要求,且不以价格高低作为中标的惟一因素,而拍卖则是以价格高低论。招标一般应进行复杂的评标,而拍卖则不需要。比如,国有土地使用权出让,采用拍卖方式和招标方式的中标方式就不同。采取拍卖的,一般是以获取最高出让金为主要目标,谁出价最高谁中标。而采取招标的,除了获取较高出让金外,还要求竞买人必须符合特定的要求。

(三)招标与政府采购

招标投标与政府采购具有比较密切的关系,特别是招标更广泛地被运用于政府采购中,因此,有不少人把政府采购方式与招标采购等同起来。其实,我国的《招标投标法》与《政府采购法》既相互区别,也具有密切联系:

一是两法具有不同的调整范围。《招标投标法》要调整所有的招标采购活动,包括强制招标与自愿招标,《政府采购法》则要规范所有的政府采购活动,包括通过直接采购、招标以及参与拍卖等方式所进行的政府采购。

二是两法在强制招标问题上有一定的交叉。《政府采购法》要规定政府采购达到一定资金

数额的必须进行招标,《招标投标法》规定强制招标的范围应包括政府采购中的强制招标,在这一点上两法有一定的交叉。《招标投标法》规定的强制招标不仅要适用于政府采购,而且要适用于其他采购中的强制招标;而《政府采购法》规定的强制招标,指政府采购活动达到一定的限额后必须采用招标方式来进行。

三是两法具有一定的互补性。《政府采购法》规范政府采购所需的资金来源渠道和程序,以及资金使用的正常监督,同时要规定达到规定限额的政府采购要依据招标法进行招标;而《招标投标法》规范通过招标所进行的政府采购,使这部分采购活动更加公开、公正与公平。两法对于通过招标进行采购活动的规范具有互补性,不可能重复。

四是两者之间的采购方式不同。《政府采购法》规定可以招标采购(包括公开招标和邀请招标)、竞争性谈判、单一来源采购、询价以及国务院政府采购监督管理部门认定的其他采购方式等多种方式。招标采购是政府采购的最主要方式,公开招标又是招标采购的主要方式。而《招标投标法》规定只有公开招标和邀请招标两种方式。因此,可以说《政府采购法》规定的政府采购方式包含了《招标投标法》规定的公开招标和邀请招标的招标采购方式。

(四)招标与议标

招标和议标的区别是:

(1)程序不同。招标活动程序复杂,而议标对程序没有特别要求。既可以一对一逐个谈判,也可与所有竞争者进行谈判。

(2)竞争方式不同。招标具有采用书面方式、一次性报价、秘密投标等特点,而议标则不具有这些明显的特点。

(3)对谈判的限制不同。议标实则是一种竞争性谈判,谈判当然可运用于采购的全过程。而招标则严格限制谈判。在确定中标人前,招标人不得与投标人就投标价格进行实质性谈判。

(五)招标与悬赏

通常,悬赏是指以广告的方式,对完成一定行为的人给予报酬的意思表示,如征集商标图案、悬赏捉拿犯罪嫌疑人等。现在,由于招标一词相当流行,很多悬赏性质的活动也被冠之以招标,因此要加以区别,避免概念的错误。

(六)招标与公众投票

招标是根据评标结果确定中标人。评标通常是由招标人依法组建的评标委员会负责,评标委员会由占人数三分之二以上的评标专家组成,通过评标委员会的评标,择优选定能最大限度满足招标人意愿,且设计方案技术先进、经济合理的中标人。公众投票是根据公众投票的结果,选择投票最多的设计方案为中标方案。目前,一些地区,政府部门对一些公共建筑方案设计进行公示并征求老百姓的意见,这是权利“回归化”的表现,也体现了对公众的尊重和对公共权益的尊重。但是,采取公众投票,让没有专业背景的普通百姓选择专业性很强的公共建筑方案,看似民主和公正透明,事实上并不科学。

公众投票虽然在形式上看似民主,却很难真正反映实际情况。作为公众的普通百姓,不可能具有完全的建筑专业知识和甄别能力,不可能对这些方案的优劣进行全面的了解,他们所选择的依据是有关方面的“有关介绍和说明”。如果这些“介绍和说明”只是谈优点、只谈新颖性,而不实事求是地介绍它存在的缺陷、问题和不足,那么,这种情况下显然会误导老百姓的选择。当前,很多地方都很重视重大规划、决策等的民主化,都在比较大的范围内征求民众意见。但

如果有关部门刻意强调规划、决策等的“优秀、可行”的一面,而有意回避“不足和不可行”的一面,那么,公众在这样的前提下给出的“意见”往往是对实际情况的片面理解。

公众投票虽然在形式上看似公正透明,却很难真正选出最优秀的建筑方案。一方面,工程建设是一门严谨的科学,没有专业背景的普通百姓很难深入了解,而没有对结构设计的科学评判,要选出真正优秀的设计方案是十分困难的;另一方面,看似公正、公开的公众投票过程,却是最容易受到幕后操控的环节,因为大众传媒的倾向性宣传、展位的设计布置、选票的发放方式等都能潜移默化地影响公众的选择。

比如,为准备 2008 年在北京召开的第 29 届奥运会,北京在奥运会场馆建设方面,采取了市民投票的方式,但根据市民投票选出来的“鸟巢”(奥运会主会场)、“水立方”(奥运会游泳馆)等,却在结构设计和造价等方面引起专业人士的很大争议。2004 年,北京奥组委提出了勤俭办奥运方针,对所有的奥运场馆重新进行审视,实行了“瘦身”运动,开展了新一轮的设计优化调整

事实上,决策民主、公正透明不是简单的公众投票。决策民主化的核心在于为各种不同的学术观点提供一个宽松平等的生存空间、一个畅通无阻的表达渠道和一个公平透明的交流平台。减少决策过程中的行政干预,让不同观点自由碰撞,去芜存精,才是保证决策民主的科学基石。

第二节 强制性招标的范围分类和规模标准

一、实施强制性招标的理由

强制招标是指法律规定某些类型的采购项目,凡是达到一定数额的,必须通过招标进行,否则采购单位要承担法律责任。

1. 强制性招标是世界各国的惯例

从世界各国情况看,由于政府及公共部门的资金主要来源于税收,提高资金的使用效率是纳税人对政府和公共部门提出的必然要求,因此,这些国家在政府采购领域、公共投资领域普遍推行招标投标制,要求政府投资项目、私人投资的基础设施项目必须实行竞争性招标,否则,不能得到财政资金的支持或审批部门的批准。比如,英美等国规定,一切受政府部门资助的,用于满足政府部门需要的工程、货物、服务,除某些特殊情况外,均受政府有关部门管理,使用规定的招标采购方式。欧盟曾规定,工程采购在 500 万欧洲货币单位、货物采购在 20 万欧洲货币单位以上的合同,必须在欧盟范围内公开招标。

2. 强制性招标是国际金融组织的要求

从国际金融组织情况看,世界银行、亚洲开发银行等国际金融组织的贷款资金,主要依靠在国际资本市场上筹措和个别发达成员国的捐款。因此,这些国际组织对成员国提出的一项基本要求,就是凡使用贷款资金的项目都必须招标,以保证资金的有效使用和项目的公开进行。世行、亚行还分别制定了专门的采购指南和采购准则,将这一要求用法律形式固化下来,成为受款方的一项法定义务。

3. 强制性招标是利用外国政府贷款或援助资金的条件

从外国政府贷款或援助资金情况看,凡是利用外国政府贷款或援助资金的项目必须招标。

4. 强制性招标是我国法律规定

我国是以公有制为基础的社会主义国家,建设资金主要来源于国有资金。《招标投标法》规定大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公众安全的项目必须进行招标。实行强制性招标,是发挥最佳经济效益,切实保护国有资产的重要措施。

二、强制招标项目的范围分类

《招标投标法》第三条规定:

在中华人民共和国境内进行下列工程建设项目包括项目的勘察、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,必须进行招标:

- (一)大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公众安全的项目;
- (二)全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目;
- (三)使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目。

前款所列项目的具体范围和规模标准,由国务院发展计划部门会同国务院有关部门制订,报国务院批准。

法律或者国务院对必须进行招标的其他项目的范围有规定的,依照其规定。

根据《招标投标法》,强制招标的项目从大的概括的范围上分类,可以分为四大类:一是大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公众安全的项目;二是全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目;三是使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目;四是法律或者国务院规定其他必须招标的项目。

(一)大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公众安全的项目

这是针对项目性质作出的规定。通常说,基础设施是指为国民经济生产过程提供基本条件,可分为生产性基础设施和社会性基础设施。前者直接为国民经济生产过程提供的设施。后者指间接为国民经济生产过程提供的设施。从世界各国的情况看,由于大型基础设施和公用事业项目投资资金额大、建设周期长,基本上以国家投资为主,特别是公用事业项目,国家投资更是占有绝大比重。从项目性质上看,基础设施和公用事业项目大多关系社会公共利益和公共安全,为了保证项目质量,保护公民的人身财产安全,各国政府普遍要求进行招标,并制定了相关的法律,即使是私人投资于这些领域,也不例外。

国家发展和改革委员会《工程建设项目招标范围和规模标准规定》(2000年3号令)第二条至第三条规定:

第二条 关系社会公共利益、公众安全的基础设施项目的范围包括:

- (一)煤炭、石油、天然气、电力、新能源等能源项目;
- (二)铁路、公路、管道、水运、航空以及其他交通运输业等交通运输项目;
- (三)邮政、电信枢纽、通信、信息网络等邮电通讯项目;
- (四)防洪、灌溉、排涝、引(供)水、滩涂治理、水土保持、水利枢纽等水利项目;
- (五)道路、桥梁、地铁和轻轨交通、污水排放及处理、垃圾处理、地下管道、公共停车场城市设施项目;
- (六)生态环境保护项目;

(七)其他基础设施项目。

第三条 关系社会公共利益、公众安全的公用事业项目的范围包括:

- (一)供水、供电、供气、供热等市政工程项目;
- (二)科技、教育、文化等项目;
- (三)体育、旅游等项目;
- (四)卫生、社会、福利等项目;
- (五)商品住宅,包括经济适用住房;
- (六)其他公用事业项目。

(二)全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目

这是针对资金来源作出的规定,国有资金是指国家财政资金(包括预算内资金和预算外资金),国家机关、国有企事业单位和社会团体的自有资金及借贷资金。其中,国有企业是指全民所有制企业、国有独资公司及国有控股企业,国有控股企业包括国有资本占企业资本总额50%以上的企业以及不足50%但国有资产投资者实质上拥有控股权的企业。全部或部分使用国有资金投资的项目,是指一切使用国有资金(不论其在总投资中所占比例大小)进行的建设项目。国家融资的建设项目,是指国家通过对内发行政府债券或向外国政府及国际金融机构举债主权外债所筹资金进行的建设项目,这些以国家信用为担保筹集,由政府统一筹措、安排、使用、偿还的资金也应视为国有资金。

国家发展和改革委员会《工程建设项目招标范围和规模标准规定》(2000年3号令)第四条至第五条规定:

第四条 使用国有资金投资项目的范围包括:

- (一)使用各级财政预算资金的项目;
- (二)使用纳入财政管理的各种政府专项建设基金的项目;
- (三)使用国有企业事业单位自有资金,并且国有资产投资者实际拥有控制权的项目;

第五条 使用国家融资项目的范围包括:

- (一)使用国家发行债券所筹资金的项目;
- (二)使用国家对外借款或者担保所筹资金的项目;
- (三)使用国家政策性贷款的项目;
- (四)国家授权投资主体融资的项目;
- (五)国家特许的融资项目。

(三)使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目

这类项目必须招标是世界银行等国际金融组织和外国政府所普遍要求的,我国在与这些国际组织或外国政府签定的双边协议中,也对这一要求给予了认可,另外,这些贷款大多数属于国家的主权债务,由政府统统借统还,在性质上应当视为国有资金投资。

国家发展和改革委员会《工程建设项目招标范围和规模标准规定》(2000年3号令)第六条规定:

第六条 使用国际组织或者外国政府资金的项目的范围包括:

- (一)使用世界银行、亚洲开发银行等国际组织贷款资金的项目;
- (二)使用外国政府及其机构贷款资金的项目;