



国家电网公司「五五」普法读本



电力企业招投标

法律风险防范

刘振亚 主编



中国电力出版社
www.cepp.com.cn





国家电网公司“五五”普法读本

电力企业招投标 法律风险防范

刘振亚 主编



中国电力出版社
www.cepp.com.cn

内 容 提 要

本书介绍了电力企业招投标概况、招投标风险类型,以及招标、投标、开标、评标、定标、合同商签与履行各阶段的主要法律风险点,并依据最新法律法规提出相应对策措施。本书紧扣企业实际,内容涵盖面广,文字简练,通俗易懂,实用性和可操作性强,列举了大量的案例,便于电力企业法律、招投标管理部门及相关经营管理人员在招投标实务中学习、参考,同时可供电力部门和电网经营企业(省、区、市公司)的基建、物资等部门和人员学习、参考。

图书在版编目(CIP)数据

电力企业招投标法律风险防范/刘振亚主编. —北京:中国电力出版社, 2009

国家电网公司“五五”普法读本

ISBN 978 - 7 - 5083 - 7983 - 8

I. 电… II. 刘… III. ①电力工业 - 工业企业 - 招标 - 法律 - 中国 - 普及读物②电力工业 - 工业企业 - 投标 - 法律 - 中国 - 普及读物 IV. D922. 292. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 195535 号

中国电力出版社出版、发行

(北京三里河路 6 号 100044 <http://www.cepp.com.cn>)

汇鑫印务有限公司印刷

各地新华书店经售

*

2009 年 1 月第一版 2009 年 1 月北京第一次印刷

710 毫米×980 毫米 16 开本 15 印张 243 千字

印数 0001—6000 册 定价 37.00 元

敬告读者

本书封面贴有防伪标签,加热后中心图案消失
本书如有印装质量问题,我社发行部负责退换

版权专有 翻印必究

《国家电网公司“五五”普法读本》编委会

主 编 刘振亚

副主编 陈月明 王 敏

委 员 邓建利 林 野 许世辉 王颖杰

刘广迎 胡贵福 任 华

《电力企业招投标法律风险防范》编写组

组 长 邓建利

副组长 任 华 赵临云

成 员 张 宙 白如银 缪 静 朱曙光

李 彬 涂梅英 刘永平 朱新华

张 方 施万才 周永忠 周 策

总序

2006年初，党中央、国务院转发《中央宣传部、司法部关于在公民中开展法制宣传教育的第五个五年规划》，十届全国人大常委会第21次会议作出《关于加强法制宣传教育的决议》，决定广泛开展“五五”法制宣传教育，要求企业“依法管理、依法经营”，并对普法教材也提出了明确要求；同年6月，国务院国资委印发《中央企业全面风险管理指引》，近期又制订了以建立健全企业法律风险防范机制为核心的中央企业法制工作三年目标，对中央企业法律风险防范工作作出部署。这表明，国家对国有企业法制工作越来越重视，深入开展“五五”普法，加强依法经营和风险防范已成为企业法制工作的重要内容。

国家电网公司作为关系国家能源安全和国民经济命脉的国有重要骨干企业，始终坚持依法经营、诚信经营，荣获国家“四五”普法先进单位称号。“五五”普法以来，在不断完善民主法制环境下，公司面对更加规范的法律约束、严格的电力监管和广泛的社会监督，主动“加强法律风险分析和防范”，努力实现风险防范的突破和创新，自觉“增强管理调控能力和风险防范能力”，积极贯彻国家对企业法制工作的各项要求。

为了落实国家“五五”普法要求，提高公司法律风险防范能力，国家电网公司组织编写了“国家电网公司‘五五’普法读本”。这套读本，是国家电网公司将法律分析与依法经营、诚信经营的实践紧密结合的一项重要成果，具有全面系统性、深度关联性、高度实践性、高度创新性的特点，它体现了

公司对电力法律理论与实务的深入思考、对企业风险管理的积极探索，是贯彻《中央企业全面风险管理指引》的有益实践，是做实、做细、做深“五五”普法的重要举措。相信这套读本出版，必将大力推动公司各单位学法、用法活动，促进依法经营，进一步提升法律风险防范能力，保障电网健康、顺利发展！

编者

2008年8月

前言

招投标是通过市场竞争机制公开、公平、公正选择交易对象的一种采购方式，也是一种诺成有偿的法律行为。法律风险伴随着招投标活动的全过程。本书以招投标法律风险防范为主线，根据《招标投标法》和《合同法》，结合电网企业招投标实践，采用法律制度分析与案例评析相结合的方式，尽可能向读者全面介绍招投标法律制度和各阶段的法律风险防范对策，内容力求体现实务性和权威性，期望能对电网企业全方位防范招投标法律风险发挥出应有的启示和参考指导作用。

本书共分为十章，第一章主要介绍了招投标制度的有关概念、参与主体、招标类别和招投标基本原则等基础知识；第二章主要分析了招投标风险的表现及招投标活动涉及的法律风险；第三章至第九章按照招标准备、招标、投标、开标、评标、定标及签订合同等七个阶段顺序，主要分析了招投标活动 30 个重点环节存在的法律风险点，研究提出风险防范对策和实务操作建议，并在其中穿插小案例，各章末再设专节重点评析 2~3 个典型案例，以案说理，以法释案，增强可读性，帮助读者理解本书重点内容；第十章从加强招投标管理、推行集中规模招标和框架招标、强化招投标法律保障与监督等方面，提出了防范招投标法律风险的综合性对策；附录部分收集了常用招投标法律、法规、规章和规范性文件以及国家电网公司招投标管理制度名录，供招投标工作参考。

本书由西北电网有限公司、江西省电力公司和宁夏电力公司共同编写，参加本书编写的人员除编委会成员和本书编写组主要人员外，还有杨玉强、万维天等同志。国家电网公司招投标中心李鸿雁同志、龙磊同志，华北电网有限公

司陈锦首席法律顾问、李新民处长，山东电力集团公司姜永文处长、高征同志，江苏省电力公司黄晨处长，河南省电力公司王姝处长，湖南省电力公司吴红霞同志，四川省电力公司宋绍如同志，重庆市电力公司秦顺东处长、赵琳同志，辽宁省电力有限公司谭国石处长、宋燕副处长以及阳光律师事务所徐新河等法律专家参与了本书的中期审查及相关审稿工作，在此我们一并表示衷心的感谢！

鉴于招投标工作实务性较强且国家层面相关法律法规尚不完善，各省（自治区、直辖市）的地方招投标法规内容不尽相同，加之编者水平有限，错漏之处在所难免，恳请各级领导、专家和读者提出宝贵意见。

《电力企业招投标法律风险防范》编写组

2008 年 11 月

目录

总序

前言

 第一章	招投标基础知识	1
第一节	招投标概况	1
第二节	招投标主要参与人	7
第三节	招标的分类	10
第四节	其他采购方式介绍	15
 第二章	招投标风险概述	18
第一节	招投标风险类型	18
第二节	招投标活动中的法律责任	21
第三节	招标无效、评标无效和中标无效	31
 第三章	招标准备阶段的法律风险防范	34
第一节	项目核准	34
第二节	落实项目资金	36
第三节	招标方案的核准	37
第四节	委托招标代理机构	42

第五节	编制招标公告	49
第六节	编制招标文件	53
第七节	典型案例分析	64
 第四章	招标阶段的法律风险防范	70
第一节	招标公告的发布	70
第二节	投标人资格审查	72
第三节	招标文件的发售、澄清与修改	79
第四节	典型案例分析	83
 第五章	投标阶段的法律风险防范	88
第一节	投标前期决策	88
第二节	投标文件的编制、递交、接收、补充、修改与撤回	92
第三节	投标人的主体资格	103
第四节	联合体投标	106
第五节	投标担保	109
第六节	投标人不足三个时的处理	113
第七节	串通投标	115
第八节	典型案例分析	119
 第六章	开标阶段的法律风险防范	124
第一节	开标会的程序	124
第二节	开标时意外情况的处理	127
第三节	典型案例分析	131
 第七章	评标阶段的法律风险防范	135
第一节	评标委员会	135
第二节	评标方法和评标标准	142

第三节	投标文件的评审	146
第四节	评标中的质疑、澄清	151
第五节	对备选投标方案的评审	153
第六节	废标	154
第七节	否决所有投标	161
第八节	评标报告	164
第九节	典型案例分析	166
 第八章	定标阶段的法律风险防范	172
第一节	定标	172
第二节	中标通知	175
第三节	典型案例分析	178
 第九章	合同签订与履行阶段的法律风险防范	182
第一节	合同的签订	182
第二节	合同的履行	188
第三节	典型案例分析	196
 第十章	招投标法律风险防范的综合性对策	203
第一节	加强招投标基础管理	203
第二节	推行集中规模招标和框架招标	208
第三节	强化招投标法律保障、监督与管理	210
第四节	做好保密和知识产权保护工作	214
 附录	招投标相关法律法规及规章制度名录	218
 后记		226



第一章 招投标基础知识

第一节 招投标概况

一、国家招投标法律体系概况

1980年10月7日,国务院《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》首次提出对于生产建设项目和经营项目可以试行招投标的方法,自此之后招投标活动在我国逐渐得到重视,并被广泛应用。1997年国家计委发布的《国家基本建设大中型项目实行招标投标的暂行规定》进一步明确要求建设项目实行招投标。2000年1月1日,《招标投标法》正式施行,推动了招投标制度在我国的发展,改变了各级政府和国有企业的采购方式,规范了招投标行为,对我国市场经济的发展以及与国际经济接轨起到了积极的推动作用。招投标在中国进入了一个逐步规范和快速发展时期。

《招标投标法》颁布以后,国务院有关部委以及各省、自治区、直辖市都陆续发布了一系列实施办法和管理规定,形成了比较完整的招投标法律法规体系。现行比较重要的招投标法律规范性文件有《工程建设项目招标范围和规模标准规定》、《国务院办公厅印发国务院有关部门实施招标投标活动行政监督的职责分工意见的通知》、《工程建设项目施工招标投标办法》、《工程建设项目勘察设计招标投标办法》、《工程建设项目货物招标投标办法》、《机电产品国际招标投标实施办法》、《评标委员会和评标方法暂行规定》等。目前,《中华人民共和国招标投标法实施条例》也正在制定之中。

二、国家电网公司招标投标工作概况

电力企业早在 20 世纪 90 年代初期就开始在工程建设和物资采购活动中广泛采用招标投标方式，并在实践中逐步规范、完善和发展。国家电网公司作为公用事业企业，同时又属于资本、技术密集型企业，投资项目众多、投资金额巨大，多数建设工程的主要设备、材料采购和工程勘察设计、施工、监理项目均在依法必须招标项目范围之内。2005 年初，国家电网公司总部成立了招投标管理中心，归口管理公司系统招标投标工作。同年 2 月 16 日，以《关于国家电网公司系统实行集中规模招标有关工作的通知》文件的颁布为标志，国家电网公司作出了实施集中规模招标采购的重大决策，尔后又相继印发了《关于开展 220 千伏输变电工程主设备材料集中规模招标工作的通知》、《关于开展工程设计、施工、监理集中招标工作的通知》、《关于开展国家电网公司二次设备集中规模招标有关工作的通知》、《关于印发〈国家电网公司总部招标采购管理暂行办法〉的通知》、《关于印发〈国家电网公司直属单位招标采购管理暂行办法〉的通知》等文件，进一步扩大了集中规模招标范围，220 千伏及以上输变电设备和工程材料采购，500 千伏及以上电压等级输变电工程的设计、施工、监理项目，220 千伏及以上新建变电站（换流站）内的部分二次设备采购项目以及国际招标采购项目大多都归集到国家电网公司总部开展集中规模招标；110 千伏及以下输变电工程设备和工程材料采购以及国家电网公司招标范围以外 35 千伏及以上电压等级输变电工程的设计、施工、监理项目，由各网省公司自行组织开展集中规模招标。直属单位的招标采购由总部招投标管理中心归口管理，总部和各单位分别组织实施。按照国家电网公司统一部署，各网省公司均成立了独立编制的招投标管理中心，统一管理、组织开展招投标活动，国家电网公司总部和网省公司两级招标管理体系由此建立并不断完善和强化，地市公司不再单独招标。为规范招投标活动，国家电网公司还组织编制了标准化的用于集中规模招标的招标文件范本和《招标文件编制导则》，制订了大量招投标管理制度，建立起比较完善的招投标规章制度体系，在实践中逐步形成了一整套严格、规范、科学的集中规模招标基本程序和流程。

建立总部和网省公司两级招标管理体系以来，仅 2007 年一年，国家电网公司集中招标累计中标金额 1635 亿元，节约资金 7%^①，取得了显著的规模效益，

① 该数据来源于刘振亚总经理在国家电网公司一届三次职代会暨 2008 年工作会议上的报告。

有效降低了工程投资,提高了工程质量及设备技术水平,促进了廉政建设,公司招标工作不断向规范化、制度化、集约化迈进。2005年以来,招标全过程法律保障机制逐步完善,最大限度地推动了招标活动合法、合规发展,规范了合同管理,有效地预防了合同风险,全力保障企业经营安全。

三、招投标的概念

招投标是招标人有组织地开展择优成交的一种成熟、规范和科学的交易方式,是招标人事先提出采购的条件和要求,邀请众多投标人参加投标,招标人按照规定程序评审并从中择优选择交易对象的一种市场交易行为。它是由招标人或招标人委托的招标代理机构通过招标公告或投标邀请书,发布招标采购的信息与要求,在同等条件下邀请潜在的投标人参加公平竞争,并按照规定程序和办法,通过对投标竞争者的报价、质量、工期(或交货期)和技术水平等因素进行科学的比较和综合分析,从中择优选定中标者,并与其签订合同,以达到节约投资、保证质量和实现资源优化配置的目的。从整个交易过程来看,招标投标是一个整体概念,实务中简称为“招投标”。

四、招投标的主要特点

(一) 程序公平、规范

招投标活动要有计划有组织地进行,招投标程序、规则和条件由招标人事先制订并公布,对招投标双方都具有约束力,当事人不得随意变更,从招标、投标、开标、评标、定标到签订合同的整个招投标活动全过程自始至终按照事先规定的程序和条件,本着公平竞争的原则进行。所有感兴趣的供应商、承包商和服务商都可以投标,并且地位一律平等,招标人不得有歧视、偏袒行为。评标委员会也必须按照事先确定的评标标准、方法和规则公正客观地评价每一个投标人,确保结果客观公正。

(二) 公开、透明度高

招投标活动在公开情况下进行,公开发布投标邀请,公开开标,招标项目情况、投标人资格条件、招标程序、评标标准与方法、中标条件、中标结果、合同条款等招标信息、规则全部公开,而且招投标活动严格按照“公开、公平、公正”的原则进行,将招标采购行为置于社会公开监督之下,可以防止不正当交易。

（三）一次报价

招标不存在也不允许买卖双方多次谈判讨价还价，投标人只能一次性报价，一旦开标就不允许以任何理由更改，并以中标人的投标报价作为签订合同的基础。在递交投标文件后到定标之前，招标人不得与投标人进行实质性谈判。

（四）保密性高

对于投标人名单、评标委员会成员名单、投标报价、标底及评标过程相关信息，招标人、招标代理机构、评标委员会及相关人员均负有法定保密义务，确保实现公平、公正竞争。

（五）竞争充分

招投标就是一种引发竞争的采购程序，充分体现了竞争的平等、正当和合法等原则。招标人通过一套严格的程序和规则，可以最大程度地吸引和扩大投标人的竞争，从而使招标人有可能以更低的价格采购到所需的工程、货物或服务，更充分地获得市场利益，最终实现其采购经济效益目标。

基于以上特点，招投标对于保证招标人获取最大限度的竞争效益，投标人享受公平、公正的待遇，提高采购的透明度，促进竞争，杜绝腐败有着极为重要的意义。

五、招投标的基本原则

根据《招标投标法》第五条规定，招投标活动应当遵循“公开、公平、公正”原则和诚实信用的原则，这些原则贯穿于招投标活动全部环节，是招投标活动的行为准则，招投标当事人必须严格遵守并规范操作。

（一）公开原则

公开是公平、公正的前提和基础，只有实现公开，才能实现公平和公正。^①公开原则，就是要求招投标活动具有较高的透明度，使每一个投标人获得同等的信息，使所有符合条件且感兴趣的潜在投标人都有机会参与投标竞争，做到公开、透明，以便接受监督。在招投标活动中遵循“公开”原则，主要是指：

（1）公开招标信息。关键是要做到充分公开，不得搞人为封锁，这样竞争才能更加充分。表现在：招标人应当发布招标公告或发出投标邀请书；需要进行资格预审的，应当发布资格预审公告。招标人应向潜在投标人提供招标文件，

① 何建新. 建设工程招标投标中“三公”原则的实践环节. 洛阳大学学报. 2004-9-3 (19).

招标文件应当载有为潜在投标人作出投标决策、进行投标准备所必需的资料,以及其他为保证招投标过程公开、透明的有关信息。招标人对已发出的招标文件进行必要的澄清或者修改的,应当以书面形式通知所有的招标文件收受人。

(2) 公开开标。招标人应当按照招标文件载明的时间和地点公开开标,所有投标人均可参加开标仪式;开标时,经投标人或者其推举的代表对投标文件的密封情况查验无误后,由工作人员对投标截止时间前收到的所有投标文件当众拆封,以唱读方式报出各投标人名称、投标报价等投标文件中的主要内容,并作好记录,存档备查。

(3) 公开评标标准。评标标准和办法应当在招标文件中载明。

(4) 公开中标结果。确定中标人后,招标人应当向中标人发出中标通知书,并同时 will 中标结果通知所有未中标的投标人。

当然,公开不是绝对的,招投标过程中还必须严格做好必要的保密工作。泄密会大大增加投标人从事串标、围标、行贿等违法行为的可能性。因此,潜在投标人名单在开标前应当保密;标底、投标限价等在公布前严格保密;评标委员会成员名单和评标意见对外也应当保密。

(二) 公平原则

公平原则,就是要求在招投标活动中,给所有投标人平等的机会,使他们享有同等权利和公平的待遇。招标人要严格按照公开的招标条件和程序操作,同等地对待每一个投标竞争者,对所有投标人适用相同的评标标准和程序。对所有投标人设置的资格条件是平等的,不搞差别待遇或设置技术壁垒。投标人也不得以不正当的手段参加竞争,不得串通投标,不得向招标人及其工作人员行贿、提供回扣或给予其他好处等。同时,招标人和投标人在招投标活动中地位平等,权利义务对等,任何一方不得向另一方提出不合理要求,不得将自己的意志强加给对方。

(三) 公正原则

公正原则,就是要求招投标活动严格按照公开的条件和程序进行,招标人对所有投标人一视同仁,评标时按事先公布的程序和标准进行,不歧视任何一方,主要强调结果公正。该原则要求:

(1) 评标委员会成员应由招标人从评标专家库中依法选定且不得与投标人有利害关系,以保证评审结果公正、合理。

(2) 评标工作应保密进行,免受外界干扰。评标委员会成员名单、评标地

点、投标人的名称、数量以及标底或其他可能妨碍公平竞争的信息，都应对外保密。

(3) 评标委员会不得以任何明示或暗示的方式，使某些投标人通过澄清方式改变投标文件实质性内容。

(4) 评标委员会必须严格按事先规定的统一的评标标准和方法，对所有投标人提交的投标文件进行评审。

(5) 任何单位和个人不得违法限制或者排斥本地、本系统以外的法人或者其他组织投标，不得以任何方式非法干涉招投标活动。

(四) 诚实信用原则

诚实信用原则，是指招投标当事人都应以诚实、善意的态度依法行使权利，履行义务，不得有欺诈、背信的行为，不得损害对方、第三人和社会利益。从这一原则出发，《招标投标法》规定了不得规避招标、串通投标、骗取中标、非经允许转包等诸多义务，要求当事人必须严格遵守。如：招标人不得以任何形式搞虚假招标；投标人递交的投标资格证明材料和投标文件的各项内容都要真实、可信；订立合同后，各方都应依法全面履行合同。对违反诚实信用原则，给他方造成损失的，要依法承担赔偿责任。

六、招投标的作用

(一) 确立竞争的规范准则

竞争必须遵循一定的规范准则进行。招投标作为一种竞争方式，也有其自成一体的竞争规则、规范和程序、方法，必须依次经过招标、投标、开标、评标、定标和签订合同等基本程序，每一个程序中都有具体操作方法，并有相应的措施和手段保障招投标过程的公平，确立了竞争规则，构建了竞争机制，培育了公平竞争的环境。

(二) 扩大竞争范围，使招标人获得尽可能大的市场利益

采用招投标方式采购，招标人预先通过媒体公告招标信息，广泛吸引有兴趣的投标人参加投标，增加了竞争主体，扩大了竞争范围，有利于减少采购成本，节约投资。

(三) 有利于引进先进技术和管理经验

投标人为了中标，千方百计地加大投入，学习先进的管理制度和管理经验，引进先进的生产技术，提高设备装备水平、技术含量和管理能力，不断提升工