

工程招标投标与合同管理

○ 王艳艳 黄伟典 主编

(第三版)

高 等 学 校 规 划 教 材

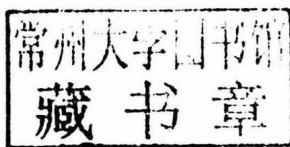
中国建筑工业出版社

高等学校规划教材

工程招投标与合同管理

(第三版)

王艳艳 黄伟典 主编
陈起俊 主审



中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

工程招投标与合同管理/王艳艳主编. —3 版. —北京:
中国建筑工业出版社, 2019. 7
高等学校规划教材
ISBN 978-7-112-23648-0

I. ①工… II. ①王… III. ①建筑工程-招标-高等学校-教材 ②建筑工程-投标-高等学校-教材 ③建筑工程-经济合同-管理-高等学校-教材 IV. ①TU723

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 077682 号

本书全面系统地介绍了工程招标投标与合同管理的相关知识、基本理论与方法, 并根据《标准施工招标资格预审文件》、《标准施工招标文件》和国家最新颁布《必须招标的工程项目规定》、《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释(二)》、《建设工程施工合同(示范文本)》(GF-2017-0201) 及最新的招标投标政策的规定和要求进行编写。内容包括: 工程项目招标投标与合同管理基础知识概述, 工程项目招标, 工程项目投标以及开标、评标、定标, 建设工程合同法律基础, 建设工程合同管理以及索赔管理, 2017 年版 FIDIC 合同条件简介等。

本书通俗易懂, 案例丰富, 注重实务, 可操作性强。既可作为高等院校工程造价、工程管理、土木工程专业的教材, 也可作为成人高等教育和在职工程技术人员培训教材、自学用书, 还可作为各类造价工程师、建造师、监理师等执业资格考试人员的参考用书。

为更好地支持本课程的教学, 我们向使用本书的教师免费提供教学课件, 有需要者请与出版社联系, 邮箱: 10858739@qq.com。

*

责任编辑: 刘平平 朱首明

责任校对: 李美娜

高等学校规划教材 工程招投标与合同管理 (第三版)

王艳艳 黄伟典 主编

陈起俊 主审

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京海淀三里河路 9 号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京红光制版公司制版

北京建筑工业印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 19¼ 字数: 465 千字

2019 年 8 月第三版 2019 年 8 月第十四次印刷

定价: 42.00 元 (赠课件)

ISBN 978-7-112-23648-0

(33941)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

第三版前言

随着我国市场化进程的加快以及工程招标投标制度的不断完善和发展，工程招标投标与合同管理已成为工程造价管理、工程项目管理和进行建设项目全生命周期管理的核心内容。研究实用的、完善的工程招标投标与合同管理的理论与方法，培养掌握扎实的相关理论知识，具备实际操作技能的复合型招标投标与合同管理人才，已势在必行。

本书第三版更新了与新颁布的政策法规文件相关的内容，重点融入了自2019年2月1日起施行的《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释(二)》(法释〔2018〕20号)、《中华人民共和国招标投标法》和《中华人民共和国招标投标法实施条例》的修订内容、国家发展改革委发布自2018年6月1日起施行的《必须招标的工程项目规定》、2018年6月6日起施行的《必须招标的基础设施和公用事业项目范围规定》、自2018年1月1日起施行的《招标公告和公示信息发布管理办法》、2017年10月1日施行的《中华人民共和国民法总则》、2017年10月7日公布的中华人民共和国国务院令 第687号《国务院关于修改部分行政法规的决定》中对《建设工程质量管理条例》的修改、《建设工程质量保证金管理办法》(2017修订)、2017年10月1日起施行的《建设工程施工合同(示范文本)(GF-2017-0201)》和2017年新版《FIDIC合同条件》的内容等。

本书结合教学和工程实际应用的需要，重点更新了文中的大部分的案例，尽量采用法院的指导案例或代表性的真实案例，系统地介绍了建设工程招标投标及合同管理的基础理论及适用方法。在招标投标部分，阐述了建设工程招标投标的基本概念及不同类别招标投标的程序方法、招标投标文件及资格预审文件的编制等。在合同管理部分，介绍了建设工程合同管理的法律基础、2017版建设工程施工合同及施工索赔合同的管理等。

本书由山东建筑大学王艳艳、黄伟典主编。编写的具体分工如下：王艳艳、黄伟典、王慧敏编写第1章，张晓丽、王艳艳、任力编写第2、3章，王艳艳、王大磊、解本政编写第4章，王静、王秀云编写第5章，王艳艳、黄伟典、张琳、刘景艳编写第6章，周景阳、刘华军编写第7章，宋红玉、陈杰、张琦、孙盈编写第8章。全书由王艳艳、黄伟典统稿，由山东建筑大学陈起俊教授主审。

本书在修订过程中得到了山东建筑大学继续教育学院、山东大学、山东职业学院、聊城大学东昌学院、青岛滨海学院、山东协和学院、山东城建学院等院校的支持和帮助，在此表示衷心的感谢。另外编写过程中参考了大量文献资料，在此一并表示感谢。

限于编写的水平，书中难免会存在不当之处，敬请广大读者、同行批评指正。

前 言

随着建筑市场经济体制改革的深入和建筑市场秩序的不断规范,21世纪建设进程的加快发展,国家工程建设领域对复合型高级管理人才的需求逐渐扩大,培养具有较强合同意识和实际合同管理能力的工程管理专门人才是目前建筑类院校的重要工作。本书依据《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国招标投标法》、《建设工程施工合同(示范文本)》、FIDIC合同条件等与工程建设相关的法律、法规、规范并结合当前招标投标与合同管理发展的前沿问题编制而成。

工程招标投标与合同管理作为工程造价、工程管理、土木工程等专业的主干课程和核心课程,可以让学生掌握工程招标投标和合同管理的基本理论和方法,熟悉工程招标投标制度和办法,掌握工程建设领域内重要的合同基本内容及国际通用施工合同条件的运作与办法,熟悉工程招标投标的全过程及合同的订立、履行、风险管理及索赔管理的理论、办法及实务。

本书的特点在于其应用性强,侧重对工程的实务操作的介绍。本书理论体系完备,实践性和可操作性强,以大量的案例阐述和分析招标投标与合同管理所涉及的各类问题,在每章开始部分以引导案例的方式抛砖引玉,并在每章后配置了丰富的练习题,使读者能更好地掌握理论知识和实际应用。本书可作为普通高等院校工程造价、工程管理、土木工程、房地产管理等有关专业的教材,也可供审计部门、工程造价管理部门、建设单位、施工企业、工程造价咨询机构、招标投标代理机构等从事相关专业工作的人员学习参考。

本书由山东建筑大学王艳艳、黄伟典主编。编写的具体分工如下:王艳艳、黄伟典编写第1章,张晓丽、王艳艳编写第2、3章,王艳艳、王大磊编写第4章,王静编写第5章,王艳艳、黄伟典、张琳编写第6章,周景阳编写第7章,宋红玉编写第8章。由王艳艳、黄伟典统稿,全书由山东建筑大学陈起俊教授担任主审。

本书在写作的过程中,经过反复讨论和多次修改,编写期间得到山东理工大学、山东建筑大学、济南铁路职业技术学院等院校的大力支持和帮助,特别要感谢山东建筑大学管理学院书记陈起俊教授、继续教育学院刘凤菊院长、李晓壮副院长、彭凌老师的莫大支持,另外编写过程中参考了大量文献资料,在此一并表示衷心的感谢。

目 录

第 1 章 概论	1
1.1 工程招标投标的相关知识	1
1.2 建设工程合同及合同管理概述	8
本章小结	15
思考与练习	15
第 2 章 建设工程招标	18
2.1 工程招标的条件和程序	19
2.2 招标文件的编制	25
2.3 资格预审文件的编制	42
2.4 建设工程招标标底和招标控制价的编制	55
本章小结	62
思考与练习	62
第 3 章 建设工程投标	67
3.1 投标概述	68
3.2 工程投标程序	70
3.3 投标文件的编制	76
3.4 工程项目施工投标决策与报价技巧	92
本章小结	100
思考与练习	100
第 4 章 建设工程开标、评标与定标	104
4.1 建设工程开标	105
4.2 建设工程评标	107
4.3 建设工程定标	118
4.4 综合案例分析	122
本章小结	133
思考与练习	133
第 5 章 建设工程合同法律基础	140
5.1 合同法律关系	140
5.2 合同法律基础	143
5.3 建设工程相关法律法规的概述	162
本章小结	164
思考与练习	165
第 6 章 建设工程施工合同管理	169
6.1 建设工程施工合同概述	170
6.2 建设工程施工合同的订立	179
6.3 建设工程施工合同的履行	198
6.4 建设工程施工合同的解除及争议	232

6.5 建设工程施工合同案例分析	237
本章小结	246
思考与练习	246
第7章 建设工程合同索赔管理	252
7.1 索赔概述	253
7.2 索赔的程序及文件	259
7.3 索赔的计算与处理	263
7.4 索赔综合案例	268
本章小结	273
思考与练习	273
第8章 FIDIC 合同条件简介	278
8.1 FIDIC 概述	279
8.2 FIDIC 施工合同条件	283
本章小结	296
思考与练习	297
参考文献	299

第1章 概 论

[学习指南] 本章主要对工程招标投标的相关知识、合同管理的内容做了概述,需要学生熟悉工程招标投标的含义、原则、方式;熟悉工程招标投标的范围和规模标准,掌握强制招标的范围、公开招标以及邀请招标和可以不招标的工程范围和标准;掌握公开招标和邀请招标的含义及区别。了解建设工程合同的概念、特征和工程合同体系;了解建设工程合同管理的概念。

[引导案例] 鲁布革水电站的招标投标

鲁布革这个名字早已响遍全中国,甚至在世界上也有一定知名度。其实,鲁布革原本仅是一个名不见经传的布依族小山寨,离罗平县城约有46km,它坐落在云贵两省界河——黄泥河畔的山梁上。“鲁布革”是布依族语的汉语读音。“鲁”是“民族”的意思,“布”是“山清水秀”的意思,“革”是“村寨”的意思,“鲁布革”的意思就是山清水秀的布依族村寨。它的名声远播源起兴建鲁布革水电站。

鲁布革水电站位于云南省罗平县与贵州省兴义市交界的黄泥河下游河段。1981年6月,国家批准建设装机60万kW的鲁布革水电站,并被列为国家重点工程。鲁布革工程由原水电部十四工程局负责施工,开工3年后,1984年4月,水电部决定在鲁布革工程采用世界银行贷款。当时正值改革开放的初期,鲁布革工程是我国第一个利用世界银行贷款的基本建设项目。但是根据与世界银行的协议,工程三大部分之一——引水隧洞工程必须进行国际招标。在中国、日本、挪威、意大利、美国、德国、南斯拉夫、法国等八个国家承包商的竞争中,日本大成公司以比中国与外国公司联营体投标价低3600万元而中标。大成公司的报价为8463万元,而引水隧洞工程标底为14958万元,比标底大大低了43%!大成公司派到中国来的仅是一支30人的管理队伍,从中国水电十四局雇了424名劳动工人。他们开挖23个月,单头月平均进尺222.5m,相当于我国同类工程的2~2.5倍;在开挖直径8.8m的圆形发电隧洞中,创造了单头进尺373.7m的国际先进纪录。合同工期为1579天,竣工工期为1475天,提前122天。工程质量综合评定为优良。1986年10月30日,隧洞全线贯通。包括除汇率风险以外的设计变更、物价涨落、索赔及附加工程量等增加费用在内的工程初步结算为9100万元,仅为标底的60.8%,比合同价增加了7.53%。

1.1 工程招标投标的相关知识

1.1.1 工程招标投标的含义、原则与特性

1. 工程招标投标的含义

工程招标投标是指招标人发出招标公告(投标邀请)和招标文件,公布采购或出售标的物内容、标准要求和交易条件,满足条件的投标人按招标要求进行公平竞争,招标人依

法组建的评标委员会按招标文件规定的评标方法和标准公正评审，择优确定中标人，公开交易结果并与中标人签订合同。

工程建设项目，是指工程以及与工程建设有关的货物、服务。工程，是指建设工程，包括建筑物和构筑物的新建、改建、扩建及其相关的装修、拆除、修缮等；与工程建设有关的货物，是指构成工程不可分割的组成部分，且为实现工程基本功能所必需的设备、材料等；与工程建设有关的服务，是指为完成工程所需的勘察、设计、监理等服务。

在实际建设工程招标投标中，人们总是把招标和投标分成两个不同内容的过程。所谓工程招标，是指招标人就拟建工程发布公告，以法定方式吸引承包单位自愿参加竞争，从中择优选定工程承包方的行为；所谓工程投标，是指响应招标、参与投标竞争的法人或者其他组织，按照招标公告或邀请函的要求制作并递送标书，履行相关手续，争取中标的过程。招标和投标是互相依存的两个最基本的方面，缺一不可。一方面，招标人以一定的方式邀请不特定或一定数量的投标人来投标；另一方面，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，业主或采购人的招标就不能得到响应，也就没有了后续的开标、评标、定标和合同签订等一系列的过程。

2. 工程招标投标的原则

《中华人民共和国招标投标法》（以下简称《招标投标法》）第五条规定：“招标投标活动应当遵循公开、公平、公正和诚实信用的原则”。

（1）公开原则

首先，要求招标信息公开。依法必须进行招标的项目，招标公告应当通过国家指定的报刊、信息网络或者其他媒介发布。无论是招标公告、资格预审公告还是投标邀请书，都应当载明招标人的名称和地址，招标项目的性质、数量、实施地点和时间及获取招标文件的方法等事项。其次，招标投标过程公开。开标时招标人应当邀请所有投标人参加，招标人在招标文件要求提交截止时间前收到的所有投标文件，开标时都应当当众予以拆封、宣读。中标人确定后，招标人应当在向中标人发出中标通知书的同时，将中标结果通知所有未中标的投标人。

（2）公平原则

要求给予所有投标人平等的机会，使其享有同等的权利，履行同等的义务。招标人不得以任何理由排斥或歧视任何投标人。依法必须进行招标的项目，其招标投标活动不受地区或部门的限制，任何单位和个人不得违法限制或排斥本地区、本系统以外的法人或其他组织参加投标，不得以任何方式非法干涉招标投标活动。

《中华人民共和国招标投标法实施条例》（以下简称《招标投标法实施条例》）第三十二条规定：招标人不得以不合理的条件限制、排斥潜在投标人或者投标人。招标人有下列行为之一的，属于以不合理条件限制、排斥潜在投标人或者投标人：

①就同一招标项目向潜在投标人或者投标人提供有差别的项目信息；

②设定的资格、技术、商务条件与招标项目的具体特点和实际需要不相适应或者与合同履行无关；

③依法必须进行招标的项目以特定行政区域或者特定行业的业绩、奖项作为加分条件或者中标条件；

④对潜在投标人或者投标人采取不同的资格审查或者评标标准；

⑤限定或者指定特定的专利、商标、品牌、原产地或者供应商；

⑥依法必须进行招标的项目非法限定潜在投标人或者投标人的所有制形式或者组织形式；

⑦以其他不合理条件限制、排斥潜在投标人或者投标人。

(3) 公正原则

要求招标人在招标投标活动中应当按照统一的标准衡量每一个投标人的优劣。进行资格审查时，招标人应当按照资格预审文件或招标文件中载明的资格审查的条件、标准和方法对潜在投标人或投标人进行资格审查，不得改变载明的条件或以没有载明的资格条件进行资格审查。评标委员会应当按照招标文件确定的评标标准和方法，对投标文件进行评审和比较。

(4) 诚实信用原则

诚实信用原则，是我国民事活动所应当遵循的一项重要基本原则。招标投标活动作为订立合同的一种特殊方式，同样应当遵循诚实信用原则。

招标投标活动本质上是市场主体的民事活动，也就是要求招标投标当事人应当以善意的主观心理和诚实、守信的态度来行使权利，履行义务，不能故意隐瞒真相或者弄虚作假，不能言而无信甚至背信弃义，在追求自己利益的同时尽量不损害他人利益和社会利益，维持双方的利益平衡，以及自身利益与社会利益的平衡，遵循平等互利原则，从而保证交易安全，促使交易实现。

3. 工程招标投标的特性

(1) 竞争性。有序竞争、优胜劣汰、优化资源配置、提高社会和经济效益，这是社会主义市场经济的本质要求，也是招标投标的根本特性。

(2) 程序性。招标投标活动必须遵循严密规范的法律程序。《招标投标法》及相关法律政策，对招标人从确定招标采购范围、招标方式、招标组织形式直至选择中标人并签订合同的招标投标全过程每一环节的时间、顺序都有严格、规范的限定，不能随意改变。任何违反法律程序的招标投标行为，都可能侵害其他当事人的权益，必须承担相应的法律后果。

(3) 规范性。《招标投标法》及相关法律政策，对招标投标各个环节的工作条件、内容、范围、形式、标准以及参与主体的资格、行为和责任都作出了严格的规定。

(4) 一次性。投标要约和中标承诺只有一次机会，且密封投标，双方不得在招标投标过程中就实质性内容进行协商谈判、讨价还价。

(5) 技术经济性。招标采购或出售标的都具有不同程度的技术性，包括标的使用功能和技术标准、建造、生产和服务过程的技术及管理要求等；招标投标的经济性则体现在中标价格是招标人预期投资目标和投标人竞争期望值的综合平衡。

1.1.2 工程招标的方式

《招标投标法》第十条规定：招标分为公开招标和邀请招标。公开招标是指招标人以招标公告的方式邀请不特定法人或者其他组织投标；邀请招标是指招标人以投标邀请书的方式邀请特定法人或者其他组织投标。招标项目应依据法律规定条件、项目的规模、技术、管理特点要求、投标人的选择空间以及实施的急迫程度等因素选择合适的招标方式。依法必须招标的项目一般应采用公开招标，如符合条件，确实需要采用邀请招标方式的，

须经有关行政主管部门审核批准。

1. 公开招标

公开招标，又称无限竞争性招标，是指由招标人通过网络、报纸、广播、电视等大众媒体，向社会公开发布招标公告，凡对此招标项目感兴趣并符合规定条件的不特定的承包人，都可自愿参加竞标的一种工程发包方式。公开招标是最具竞争性的招标方式。在国际上，谈到招标通常都是指公开招标。公开招标也是所需费用最高、花费时间最长的招标方式。公开招标有利于开展真正意义上的竞争，最充分地展示公开、公正、平等竞争的招标原则，防止和克服垄断；能有效地促使承包人在增强竞争实力上修炼内功，努力提高工程质量，缩短工期，降低造价，求得节约和效率，创造最合理的利益回报；有利于防范招标投标活动操作人员和监督人员的舞弊现象。但是参加竞争的投标人越多，每个参加者中标的概率将越小，白白损失投标费用的风险也越大；招标人审查投标人资格、投标文件的工作量比较大，耗费的时间长，招标费用支出也比较多。

2. 邀请招标

邀请招标称有限竞争性招标或选择性招标，这种方式不发布广告，是由招标人根据自己的经验和掌握的信息资料，向有承担该项工程施工能力的三个以上（含三个）承包人发出投标邀请书，要求他们参加工程的投标竞争，收到邀请书的单位才有资格参加投标。由于邀请招标选择投标人的范围和投标人竞争的空间有限，可能会失去理想的中标人，达不到预期的竞争效果及其中标价格。

二者区别：①信息发布发生不同。公开招标是招标人在网络、报纸、电视、广播等公众媒体发布招标公告；邀请招标是招标人以信函、电信、传真等方式发出邀请书。②招标人可选择范围不同。公开招标时，一切符合招标条件的建筑企业均可参与投标，招标人可以在众多投标人中选择报价低、工期短、信誉好的承包人；邀请招标时，仅有接到邀请书的建筑企业可以投标，缩小了招标人的选择范围，可能会将有实力的竞争者排除在外。③适用范围不同。公开招标具有较强的公开性和竞争性，是目前建筑市场通行的招标方式；邀请招标适用于私人工程、保密工程或性质特殊、需要有专业技术的工程。

按照标的物来源地划分可以将招标划分为：国内招标和国际招标。国内招标，包括国内公开招标、国内邀请招标；国际招标，包括国际公开招标、国际邀请招标。其中，使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目进行招标，贷款方、出资方对招标投标的具体条件和程序有不同规定的，可以使用其规定，但违背中华人民共和国的社会公共利益的除外。国际公开招标须通过面向国内外的公开媒介和网络发布招标公告，招标投标程序严谨、相对时间较长，适用于规模大、价值高，技术和管理比较复杂，国内难于达到要求或国际金融组织规定，需要在全球范围内选择合适的投标人，或需要引进先进的工艺、技术和管理的工程、货物或服务的项目招标。国际招标文件的编制应遵循国际贸易准则、惯例。

1.1.3 工程招标范围和标准

1. 建设项目必须招标的范围和规模标准

《招标投标法》第三条规定在中华人民共和国境内进行下列建设工程项目，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：

- (1) 大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公共安全的项目。
- (2) 全部或者部分使用国有资金投资或国家融资的项目。
- (3) 使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目。
- (4) 法律或国务院规定必须进行招标的其他项目。

根据国家发展改革委发布的自 2018 年 6 月 1 日起施行的《必须招标的工程项目规定》，必须招标的工程项目包括：

(1) 全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目包括：

- ① 使用预算资金 200 万元人民币以上，并且该资金占投资额 10% 以上的项目；
- ② 使用国有企业事业单位资金，并且该资金占控股或者主导地位的项目。

(2) 使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目包括：

- ① 使用世界银行、亚洲开发银行等国际组织贷款、援助资金的项目；
- ② 使用外国政府及其机构贷款、援助资金的项目。

(3) 不属于上述 (1)、(2) 条规定情形的大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公众安全的项目，必须招标的具体范围由国务院发展改革部门会同国务院有关部门按照确有必要、严格限定的原则制订，报国务院批准。

上述规定的 (1)、(2)、(3) 条中规定范围内的项目，其勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等的采购达到下列标准之一的，必须招标：

- ① 施工单项合同估算价在 400 万元人民币以上；
- ② 重要设备、材料等货物的采购，单项合同估算价在 200 万元人民币以上；
- ③ 勘察、设计、监理等服务的采购，单项合同估算价在 100 万元人民币以上。

同一项目中可以合并进行的勘察、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，合同估算价合计达到前款规定标准的，必须招标。

国家发展改革委发布的自 2018 年 6 月 6 日起施行的《必须招标的基础设施和公用事业项目范围规定》中明确了必须招标的大型基础设施和公用事业项目范围。

不属于《必须招标的工程项目规定》中“全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目”和“使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目”规定情形的大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公众安全的项目，必须招标的具体范围包括：

- (1) 煤炭、石油、天然气、电力、新能源等能源基础设施项目；
- (2) 铁路、公路、管道、水运，以及公共航空和 A1 级通用机场等交通运输基础设施项目；
- (3) 电信枢纽、通信信息网络等通信基础设施项目；
- (4) 防洪、灌溉、排涝、引（供）水等水利基础设施项目；
- (5) 城市轨道交通等城建项目。

《招标投标法实施条例》第七条规定：按照国家有关规定需要履行项目审批、核准手续的依法必须进行招标的项目，其招标范围、招标方式、招标组织形式应当报项目审批、核准部门审批、核准。项目审批、核准部门应当及时将审批、核准确定的招标范围、招标方式、招标组织形式通报有关行政监督部门。

必须招标的项目还分为必须公开招标的项目或采用邀请招标的项目，还有一些项目经过主管部门批准，虽然达到了必须招标的规模标准但也可以不招标。

2. 依法必须公开招标的项目

《招标投标法实施条例》第八条规定：国有资金占控股或者主导地位的依法必须进行招标的项目，应当公开招标。

依据《工程建设项目施工招标投标办法》（2003年国家七部委令第30号）第11条的规定，以下项目应当公开招标：

- （1）国务院发展计划部门确定的国家重点建设项目；
- （2）各省、自治区、直辖市人民政府确定的地方重点建设项目；
- （3）全部使用国有资金投资的工程建设项目；
- （4）国有资金投资占控股或者主导地位的工程建设项目。

3. 经审批后可以进行邀请招标的项目

（1）《招标投标法》第十一条规定：国务院发展计划部门确定的国家重点项目和省、自治区、直辖市人民政府确定的地方重点项目不适宜公开招标的，经国务院发展计划部门或者省、自治区、直辖市人民政府批准，可以进行邀请招标。

（2）依据《工程建设项目施工招标投标办法》第十一条规定：国务院发展计划部门确定的国家重点建设项目和各省、自治区、直辖市人民政府确定的地方重点建设项目，以及全部使用国有资金投资或者国有资金投资占控股或者主导地位的工程建设项目，应当公开招标；有下列情形之一的，经批准可以进行邀请招标：

- ① 项目技术复杂或有特殊要求，只有少量几家潜在投标人可供选择的；
- ② 受自然地域环境限制的；
- ③ 涉及国家安全、国家秘密或者抢险救灾，适宜招标但不宜公开招标的；
- ④ 拟公开招标的费用与项目的价值相比，不值得的；
- ⑤ 法律、法规规定不宜公开招标的。

国家重点建设项目的邀请招标，应当经国务院发展计划部门批准；地方重点建设项目的邀请招标，应当经各省、自治区、直辖市人民政府批准。全部使用国有资金投资或者国有资金投资占控股或者主导地位的并需要审批的工程建设项目的邀请招标，应当经项目审批部门批准，但项目审批部门只审批立项的，由有关行政监督部门审批。

（3）《招标投标法实施条例》第八条规定：国有资金占控股或者主导地位的依法必须进行招标的项目，应当公开招标；但有下列情形之一的，可以邀请招标：

- ① 技术复杂、有特殊要求或者受自然环境限制，只有少量潜在投标人可供选择；
- ② 采用公开招标方式的费用占项目合同金额的比例过大。

4. 可不招标的项目

（1）《招标投标法》第六十六条规定：涉及国家安全、国家秘密、抢险救灾或者属于利用扶贫资金实行以工代赈、需要使用农民工等特殊情况，不适宜进行招标的项目，按照国家有关规定可以不进行招标。

（2）《招标投标法实施条例》第九条规定：除招标投标法第六十六条规定的可以不进行招标的特殊情况外，有下列情形之一的，可以不进行招标：

- ① 需要采用不可替代的专利或者专有技术；
- ② 采购人依法能够自行建设、生产或者提供；
- ③ 已通过招标方式选定的特许经营项目投资人依法能够自行建设、生产或者提供；

- ④ 需要向原中标人采购工程、货物或者服务，否则将影响施工或者功能配套要求；
- ⑤ 国家规定的其他特殊情形。

(3) 《工程建设项目施工招标投标办法》第十二条规定：需要审批的工程建设项目，有下列情形之一的，由审批部门批准，可以不进行施工招标：

- ① 涉及国家安全、国家秘密或者抢险救灾而不适宜招标的；
- ② 属于利用扶贫资金实行以工代赈需要使用农民工的；
- ③ 施工主要技术采用特定的专利或者专有技术的；
- ④ 施工企业自建自用的工程，且该施工企业资质等级符合工程要求的；
- ⑤ 在建工程追加的附属小型工程或者主体加层工程，原中标人仍具备承包能力的；
- ⑥ 法律、行政法规规定的其他情形。

不需要审批但依法必须招标的工程建设项目，有上述规定情形之一的，可以不进行施工招标。

[案例 1-1] 某政府投资 1800 万元人民币兴建天然气服务站项目，项目审批核准部门核准了该项目的公开招标内容，包括设计、建筑安装工程、监理、主要设备和材料。其中建筑安装工程估价为 700 万元人民币，设备估价为 400 万元人民币。

问题：建筑安装工程项目和设备部分是否属于依法必须进行招标的项目？因工期较紧张，招标方能否采用邀请招标的方式确定设备供应单位？

解析：本案例中的建筑安装工程估价为 700 万元，设备估价为 400 万元，依据《必须招标的工程项目规定》的规定，政府投资项目的施工单项合同估算价在 400 万元人民币以上；重要设备、材料等货物的采购，单项合同估价在 200 万元人民币以上；都属于依法必须招标的项目。

招标方不能自行采用邀请招标的方式确定设备供应单位。因为该项目的设备采购部分已经过项目审批核准部门核准为公开招标，在执行过程中不能随意调整，必须调整时，应报原项目审批核准部门重新核准后，才能按新的核准意见执行。

1.1.4 建设工程招标投标的程序

招标投标程序可以分为招标、投标、开标、评标定标、订立合同五个阶段。

招标阶段是招标人采取招标公告或邀请书的形式，向公众或数人发出投标邀请的阶段。招标人工作包括履行审批手续、落实资金来源；确定招标方式，自行招标的，建立招标机构，代理招标的，确定代理机构；发布招标公告和投标邀请书；编制招标文件和招标标底；对潜在投标人资格审查，售出招标文件；组织潜在投标人踏勘项目现场。

投标阶段是投标人按照招标文件的要求，向招标人提出报价的阶段。具体工作有：获取招标文件；按照要求编制投标文件；按规定时间递送投标文件至指定地点。

开标阶段是在预定时间和地点，当众启封标书，公开标书内容的阶段。开标前，招标人或代理机构应当邀请有关参与人员和确定评标委员会成员。开标时，要验收招标文件密封情况，确认无误后由工作人员当众拆封，宣读标书主要内容。开标后，将投标文件交与评标委员会评标，并且记录开标过程以存档备查。

评标定标阶段是评审有效标书，确定中标人的阶段。评标委员会按照招标文件确定的评标标准和方法评审标书；完成评标后，提出书面评标报告，并推荐中标候选人；招标人或经授权的评标委员会确定招标人；向中标人发出中标通知书。

订立合同是依据招标投标文件，双方订立合同的阶段。该阶段旨在书面方式确认招标投标文件，明确双方权利义务。招标人与中标人不得再订立背离合同实质性内容的其他协议。

1.2 建设工程合同及合同管理概述

1.2.1 建设工程合同概述

1. 建设工程合同的概念

《中华人民共和国合同法》（以下简称《合同法》）第二百六十九条规定：“建设工程合同是承包人进行工程建设，发包人支付价款的合同。建设工程合同包括工程勘察、设计、施工合同。”发包人可以与总承包人签订建设工程合同，也可以分别与勘察人、设计人、施工人订立勘察、设计、施工承包合同。事实上建设工程合同还应包括工程项目管理合同、工程监理合同以及与工程建设相关的其他合同（如物资采购合同、工程保险合同、技术合同）等。

广义的工程合同并不是一项独立的合同，而是一个合同体系，是一项工程项目实施过程中所有与建筑活动有关的合同的总和，包括勘察设计合同、施工合同、监理合同、咨询合同、材料供应合同、贷款合同、工程担保合同等，其合同主体包括业主、勘察设计单位、施工单位、监理单位、中介机构、材料设备供应商、保险公司等。这些众多合同互相依存，互相约束，共同促使工程建设的顺利开展。工程合同的定义包括下面三个含义：

(1) 合同主体，即直接参与一定的工程建设活动，并订立相应内容的合同的单位。例如，业主、施工单位之间可以订立施工合同，业主与勘察设计单位之间可以订立勘察设计公司，而监理单位、材料供应商、设备租赁商、招标代理机构等也可以作为某种工程合同的主体。

(2) 工程合同具体的目标。总体来说，所有工程合同的目标都是为了工程建设任务的圆满完成，即在合理期限内以合理成本竣工，并满足规定的质量标准。对于某一项合同，随主体不同，这一目标也将逐步分解，如设计单位的目标是完整的施工图设计方案；施工单位的目标是实现质量、成本、工期的综合控制，依图完成施工任务；监理单位的目标是协调业主与施工单位的关系，协助业主监督施工方的履约行为。

(3) 工程合同的核心内容，是各方主体之间的权利义务。如建筑施工合同规定的是业主和施工单位的权利义务；建设监理合同规定的是业主和监理单位之间的权利义务；建筑材料供应合同规定的是业主或承包商与材料供应商之间的权利义务。这种权利义务关系应尽量保证公平、公正。

2. 建设工程合同的特征

(1) 合同主体的严格性

《中华人民共和国建筑法》（以下简称《建筑法》）对建设工程合同的主体有非常严格的要求。建设工程合同中的发包人必须取得准建证件，如土地使用证、规划许可证、施工许可证等。国有单位投资的经营性基本建设大中型项目，在建设阶段必须组建项目法人，由项目法人对项目的策划、资金筹措、建设实施、生产经营、债务偿还和资产保值增值承担责任。建设工程的承包人应该具有从事勘察、设计、施工、监理业务的合法资格。国家

法律对建设工程承包人的资格有明确的规定。《建筑法》要求建设工程承包人应当具备下列条件：有符合国家规定的注册资本；有与其从事的建筑活动相适应的具有法定执业资格的专业技术人员；有从事相关建筑活动所应有的技术装备；法律法规规定的其他条件。承包人按照其拥有的注册资本、专业技术人员、技术装备和完成的建设工程业绩等资质条件，划分为不同的资质等级，取得相应等级的资质证书后，方可在其资质等级许可的范围内从事建筑活动。

无营业执照或无承包资质的单位不能作为建设工程施工合同的主体，资质等级低的单位不能越级承包建设工程。《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》第四条中规定：承包人非法转包、违法分包建设工程或者没有资质的实际施工人借用有资质的建筑施工企业名义与他人签订建设工程施工合同的行为无效。人民法院可以根据民法通则第一百三十四条规定，收缴当事人已经取得的非法所得。

(2) 合同内容的多样性和复杂性

以施工合同为例，虽然建设工程施工合同的当事人只有两方，但其涉及的主体却有许多。与大多数合同相比较，建设工程施工合同的履行期限长、标的额大、涉及的法律关系包括劳动关系、保险关系、运输关系等具有多样性和复杂性。这就要求建设工程施工合同的内容尽量详尽。建设工程施工合同除了具备合同的一般内容外，还应对安全施工、专利及时使用、发现地下障碍和文物、工程分包、不可抗力、工程设计变更、材料设备的供应、运输、验收等内容作出规定。在建设工程施工合同的履行过程中，除施工企业与发包方的合同关系外，还涉及与劳务人员的劳动关系、与保险公司的保险关系、与材料设备供应商的买卖关系、与运输企业的运输关系等。所有这些，都决定了建设工程施工合同的内容具有多样性和复杂性的特点。

(3) 合同标的的特殊性和合同履行期限的长期性

尽管勘察合同和设计合同的工作成果并不直接体现为建设工程项目，但它们是整个工程建设中不可缺少的环节。就建设工程合同的总体来看，其标的只能是建设工程而不能是一般的加工定做产品。建设工程是指土木工程、建筑工程、线路管道和设备安装工程以及装修工程等新建、扩建、改建以及技术改造等建设项目。建设工程具有产品的固定性、单一性和工作的流动性，这也决定了建设工程合同标的的特殊性。

施工合同的标的是各类建筑产品，建造过程中往往受到自然条件、地质水文条件、社会条件等因素的影响。决定了每个施工合同的标的的单件性特点，建筑产品的标的额度较大，施工期限较长，在较长的合同期内，双方履行义务往往受到不可抗力、履行期限过程中法律政策的变化、市场价格的浮动等因素的影响，引起合同的内容约定管理等较复杂。建设工程由于结构复杂、体积大、建筑材料类型多、工程量大，与一般工业产品的生产相比，建设工程施工合同履行期限都较长；由于建设工程投资多，风险大，施工合同的订立和履行一般都需要较长的准备期；在合同的履行过程中，还可能因为不可抗力、工程变更、材料供应不及时等原因导致合同期限顺延。所有这些情况，决定了施工合同的履行期限具有长期性。

(4) 合同监督的严格性

由于建设工程施工合同的履行对国家经济发展、公民工作和生活都有重大的影响，因此，国家对建设工程施工合同的监督是十分严格的。

3. 建设工程合同体系

工程建设是一个极为复杂的社会生产过程，它分别经历可行性研究、勘察、设计、工程施工和运行等阶段；有土建、水电、机械设备、通信等专业设计和施工活动；需要各种材料、设备、资金和劳动力的供应。由于现代的社会化大生产和专业化分工，一个稍大一点的工程，其参加单位就有十几个、几十个，甚至成百上千个，它们之间形成各式各样的经济关系。由于工程中维系这种关系的纽带是合同，所以就有各式各样的合同。工程项目的建设过程实质上又是一系列经济合同的签订和履行过程。

在一个工程中，相关的合同可能有几份、几十份、几百份，甚至几千份，形成一个复杂的合同网络。在这个网络中，业主和承包商是两个最主要的节点。

(1) 建设工程合同体系

按照项目任务的结构分解，就得到不同层次、不同种类的合同，它们会共同构成合同体系，包括勘察设计合同、监理合同、工程施工合同、供应合同、分包合同、运输合同、借款合同、买卖合同、劳务合同等。在合同体系中，这些合同都是为了完成业主的工程项目目标而签订和实施的。由于这些合同之间存在着复杂的内部联系，构成了该工程的合同网络。其中，建设工程施工合同是最有代表性、最普遍，也是最复杂的合同类型。它在建设工程项目的合同体系中处于主导地位，是整个建设工程项目合同管理的重点。无论是业主、监理工程师或承包商都将它作为合同管理的主要对象。

(2) 业主的主要合同关系

业主作为工程或服务的买方，是工程的所有者，他可能是政府、企业、其他投资者、几个企业的组合、政府与企业的组合（例如合资项目、BOT项目的业主）。业主投资一个项目，通常委派一个代理人（或代表）以业主的身份进行工程的经营管理。

按照工程承包方式和范围的不同，业主可能订立几十份合同。例如将工程分专业、分阶段委托，将材料和设备供应分别委托，也可能将上述委托以形式合并，如把土建和安装委托给一个承包商，把整个设备供应委托给一个成套设备供应企业。当然，业主还可以与一个承包商订立一个总承包合同，由承包商负责整个工程的设计、供应、施工，甚至管理等工作。因此，一份合同的工程范围和内容会有很大区别。

业主根据对工程的需求，确定工程项目的整体目标。这个目标是所有相关工程合同的核心。要实现工程目标，业主必须将建筑工程的勘察设计、各专业工程施工、设备和材料供应等工作委托出去，必须与有关单位签订如下合同。

①建设工程勘察、设计合同。是指建设单位（委托方，亦称发包方）与工程勘察、设计单位（承包方或者承接方）为完成特定的工程建设项目的勘察、设计任务，明确双方权利、义务协议。在此类合同中委托方通常是工程建设项目的业主（建设单位）或者项目管理部门，承包方是持有与其承担的委托任务相符的勘察、设计资格证书的勘察、设计单位。根据勘察、设计合同，承包方完成委托方委托的勘察、设计项目，委托方接受符合约定要求的勘察、设计成果，并付给对方报酬。勘察、设计合同的法律特征具有以下三个方面：勘察、设计合同的当事人双方应当是具有民事权利能力和民事行为能力的；应当取得法人资格的；在法律和法规允许的范围内均可以成为合同当事人的组织或者其他组织及个人。作为发包方必须是国家批准的建设工程项目，且已落实投资计划的企事业单位、社会组织；作为承包方应当是具有国家批准的勘察、设计许可证，具有经有关部门核准的资质