



“十三五”国家重点出版物出版规划项目  
面向可持续发展的土建类工程教育丛书

SUSTAINABLE  
DEVELOPMENT

# 工程招标投标 与合同管理

◎ 主编  
王俊安



非外借

 机械工业出版社  
CHINA MACHINE PRESS



“十三五”国家重点出版物出版规划项目  
面向可持续发展的土建类工程教育丛书

# 工程招标投标与 合同管理

◎ 主编 王俊安

◎ 参编 宋海风 曾建 哈名铎

本书以中国特色社会主义市场经济理论为指导,紧紧围绕工程招标投标与合同管理应支持业主“在可持续发展过程中以诚信为本实现物有所值”这一目标,积极贯彻“物有所值、经济、诚信、适合用途、效率、透明和公平”这些核心采购原则,系统介绍了工程招标投标及合同管理的国际惯例以及我国的良好实践和理论研究成果,全面反映了我国招标投标及合同管理领域最新的法律、法规、规章、标准招标文件(合同示范文本)、管理规范等内容,以及《世界银行投资项目贷款(IPF)借款人采购规则;投资项目贷款采购货物、工程、非咨询服务和咨询服务》(2017年修订版)的相关内容。

本书共分9章,主要内容包括:绪论、招标投标制度、招标条件与规则、投标业务与方法、招标投标监督、合同的商签与履行、建设工程合同管理、工程担保与保险、违约与合同争议的处理。本书作为高校学生学习招标投标与合同管理知识和技能的入门教材,以项目业主招标投标与合同管理需要为主线,适当照顾工程建设领域其他众多主体的不同需求,重新构建了知识体系和编写体例,注重基本术语和核心内容的凝练,以及本课程知识与相关课程的衔接,以期既体现招标投标与合同管理的工作实际,又满足高校教学的实际需要。

本书主要作为高等教育管理科学与工程类工程管理、房地产开发与管理、工程造价专业,土木类土木工程专业,建筑类建筑学专业,工商管理类物业管理专业等“工程招标投标与合同管理”课程的本科教材。同时,也可供各类从事招标投标与合同管理的专业人员学习参考。

### 图书在版编目(CIP)数据

工程招标投标与合同管理/王俊安主编. —北京:机械工业出版社,2018.12  
(面向可持续发展的土建类工程教育丛书)

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

ISBN 978-7-111-61432-6

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. ① TU723

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第267311号

机械工业出版社(北京市百万庄大街22号 邮政编码100037)

策划编辑:冷彬 责任编辑:冷彬 刘静 商红云

责任校对:刘雅娜 潘蕊 封面设计:张静

责任印制:张博

三河市宏达印刷有限公司印刷

2019年1月第1版第1次印刷

184mm×260mm·19印张·468千字

标准书号:ISBN 978-7-111-61432-6

定价:48.00元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社发行部调换

电话服务

网络服务

服务咨询热线:010-88379833

机工官网:www.cmpbook.com

读者购书热线:010-88379649

机工官博:weibo.com/cmp1952

教育服务网:www.cmpedu.com

封面防伪标均为盗版

金书网:www.golden-book.com

# 前 言

招标投标制度和合同管理制度是我国改革开放后形成的建设工程管理的两项基本制度。随着中国特色社会主义进入新的历史时期，在深化招标投标领域供给侧结构性改革的大环境下，招标投标与合同管理也面临着新的变化，比较突出的有三个方面：一是建设项目招标采购的目标，正从注重“节资防腐”向支持业主“在可持续发展过程中以诚信为本实现物有所值”转变；二是招标项目及合同管理从结果导向向目标导向转变；三是招标投标与合同管理手段正面临从传统方式向绿色的、全程电子化的“互联网+”模式转变。本书正是为了适应这些需要而编写的。

本书以中国特色社会主义市场经济理论为指导，紧紧围绕工程招标投标与合同管理应支持业主“在可持续发展过程中以诚信为本实现物有所值”这一目标，积极贯彻“物有所值、经济、诚信、适合用途、效率、透明和公平”这些核心采购原则，系统介绍了工程招标投标及合同管理的国际惯例以及我国的良好实践和理论研究成果，全面反映了《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国民事诉讼法总则》《中华人民共和国招标投标法实施条例》《建设工程项目管理规范》（GB/T 50326—2017）和国家有关部门最新颁布（修改）的工程招标投标及合同管理方面的法律、法规、规章、标准招标文件（合同示范文本）、管理规范等内容，以及《世界银行投资项目贷款（IPF）借款人采购规则：投资项目贷款采购货物、工程、非咨询服务和咨询服务》（2017年修订版）的相关内容。

本书按照注重理论联系实际，加强通用性、实用性、操作性，力求学以致用用的指导思想进行编写，力求内容先进、概念清楚、结构合理、方法实用、叙述简明。

本书由王俊安担任主编，负责编写大纲的拟定和全书统稿。参加编写人员的编写分工为：第1章至第7章由王俊安编写，第8章由曾建、哈名铎共同编写，第9章由宋海风编写。配套电子课件由王俊安制作。

本书在编写过程中参考了大量的文献资料，由于资料浩繁，不能一一列出，仅将主要参考文献列于书末，谨此向作者和资料提供者致以衷心的感谢。

鉴于编者自身学力所限，书中难免有不当或错误之处，敬请广大读者批评指正。

编 者

# 目 录

---

## 前 言

---

### 第 1 章 | 绪论 / 1

- 1.1 建设工程的采购 / 1
  - 1.2 招标投标的发展与规范 / 7
  - 1.3 合同与合同管理的地位 / 13
- 

### 第 2 章 | 招标投标制度 / 22

- 2.1 我国的招标投标法律制度 / 22
  - 2.2 招标投标制度设计 / 31
  - 2.3 招标投标制度的特征 / 45
  - 2.4 强制招标制度 / 50
- 

### 第 3 章 | 招标条件与规则 / 55

- 3.1 招标的基本内容 / 55
  - 3.2 招标人及招标项目的条件 / 62
  - 3.3 招标准备与实施 / 64
  - 3.4 资格预审文件及招标文件标准文本 / 78
  - 3.5 开标、评标和定标 / 89
  - 3.6 无效招标、重新招标与不再招标 / 106
  - 3.7 项目法人及代建单位招标 / 109
  - 3.8 电子招标 / 118
  - 3.9 政府采购中的招标投标 / 125
- 

### 第 4 章 | 投标业务与方法 / 131

- 4.1 投标人的类型与条件 / 131
- 4.2 招标准备与资格预审申请 / 133

- 4.3 投标决策 / 138
- 4.4 投标与中标 / 144
- 4.5 投标中的不公平竞争 / 155

---

## 第 5 章 | 招标投标监督 / 158

- 5.1 招标投标监督体系 / 158
- 5.2 招标投标的行政监督 / 160
- 5.3 招标投标的投诉与处理 / 163
- 5.4 招标投标的法律责任 / 167

---

## 第 6 章 | 合同的商签与履行 / 177

- 6.1 合同的订立 / 177
- 6.2 合同理论与激励机制设计 / 181
- 6.3 项目合同的类型 / 185
- 6.4 合同编制的基本原理 / 189
- 6.5 合同的效力 / 195
- 6.6 常见合同的主要内容 / 200
- 6.7 合同的履行 / 210
- 6.8 标准施工合同文本的相关内容 / 213

---

## 第 7 章 | 建设工程合同管理 / 225

- 7.1 合同管理的基本内容 / 225
- 7.2 合同总体策划 / 227
- 7.3 合同评审 / 232
- 7.4 合同实施计划与控制 / 234
- 7.5 合同索赔管理 / 239
- 7.6 合同终止和合同总结 / 249

---

## 第 8 章 | 工程担保与保险 / 252

- 8.1 工程担保 / 252
- 8.2 工程保险 / 259

第 9 章 | 违约与合同争议的处理 / 274

9.1 合同违约责任 / 274

9.2 合同争议的成因及防范 / 278

9.3 合同争议的解决 / 280

---

附录 / 292

附录 A 现行有效的招标投标部门规章及部分规范性文件名录 / 292

附录 B 《标准文件》和合同示范文本名录 / 293

---

参考文献 / 296

# 绪 论

招标投标与合同管理是创立建设工程不可或缺的手段，属于广义项目采购的范畴。在我国，招标投标作为一种日趋成熟的建设工程承包（供应/服务）商的选择方法，其应用领域在不断拓宽，规范化程度也正在进一步提高；同时人们越来越意识到，仅仅找到优秀的建设工程承包（供应/服务）商是远远不够的，要有严谨、合理的合同以及有效的合同管理才能保证建设目标的逐步实现。

## 1 建设工程的采购

建设工程采购是指建设单位（业主）在建设期对工程建设项目本身的采购，是在满足特定的约束条件下，按照既定的目标，将建设资金价值转变为使用价值的全部活动。

### 1.1.1 建设工程

建设工程是人类有组织、有目的投资兴建固定资产的经济活动。

#### 1. 建设工程的含义

建设工程在实际应用中的含义十分广泛，要根据不同情况和使用场合来体现其具体内涵。

《建设工程分类标准》(GB/T 50841—2013)中对建设工程的定义是：建设工程是指为人类生活、生产提供物质技术基础的各类建（构）筑物和工程设施，按照自然属性可分为建筑工程、土木工程和机电工程三类。

在法律层面上，国务院《建设工程质量管理条例》等明确规定：建设工程是指土木工程、建筑工程、线路管道、设备安装工程及装修工程。

#### 2. 建设项目

在项目管理层面上，建设工程中属于“项目目标和实现方法二者的不确定性程度都较低”的项目，称为工程建设项目，简称为建设项目或工程项目。

建设项目是在特定条件约束下以形成固定资产为目标的一次性事业。一个建设项目必须按一个总体规划或设计进行建设，由一个或若干个互有内在联系的单项工程组成，运作上要



经过特定的建设程序和特定的建设过程，目标上要满足特定的约束条件、形成确定的固定资产。因此，建设项目也称为固定资产投资项目或投资项目。

建设项目根据投资的标的物可以分成两类：一类是兴工动土的建造过程，另一类是单纯设备购置。本书所指为前者，即《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》）明确界定的工程建设项目，是指工程<sup>①</sup>以及与工程建设有关的货物、服务。所称工程，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；所称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；所称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。

建设项目按建设性质可分为新建、扩建、改建和技术改造、单纯建造生活设施、迁建、恢复、单纯购置项目七类。

### 3. 建设程序

建设程序是建设项目投资建设程序的简称，是指国家有关行政部门或主管单位按照投资建设客观规律、项目成长期各阶段的内在联系和特点，对建设项目投资建设的步骤、时序和工作深度等提出的管理要求。

建设程序由客观规律性程序和主观调控性程序构成。客观规律性程序是指由项目建设内在联系所决定的先后顺序，如先论证、后决策，先勘察、后设计，先设计、后施工，先竣工验收、后投产运营。对于某些先后程序衔接较好的项目，可视具体情况允许上下道程序合理交叉，以节省建设时间。主观调控性程序是指有关行政管理部门按其调控意愿和职能分工制定的管理程序。例如，政府投资项目先评估、后决策，先审批、后建设等。

根据《国务院关于投资体制改革的决定》和《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的规定，我国对不同投资主体建设的项目施行分类管理：政府投资的项目实行审批制；企业投资建设的重大和限制类项目，实行核准制；核准目录之外的企业投资建设项目，除国家法律、法规和国务院专门规定禁止投资的项目外，实行备案制。

根据建设市场发展的程度，我国现行工程建设程序可概括地分为三个大阶段，每个阶段又各包含若干环节。

(1) 工程建设前期阶段。包括编制项目建议书、可行性研究、立项（项目评估、审核）、建设准备、勘察设计发包、初步设计等环节。

(2) 工程建设实施阶段。包括施工图设计、设计文件审查、施工发包、施工准备、工程施工、生产准备与试生产、竣工验收等环节。

(3) 投产阶段。包括生产运营或交付使用、承包商的期内保修、项目后评价等。

### 4. 工程建设活动的特殊性

从项目管理的视角看，工程项目具有如下基本特征：

(1) 独特性，又称唯一性。

(2) 一次性。一次性是指项目有明确的开始时间和明确的结束时间。

(3) 渐进明晰性。渐进明晰性是指项目是一种持续不断的、滚动的、迭代增长过程。

<sup>①</sup> 工程的概念实际上存在着广义与狭义之分。当工程与货物、服务并列时是指其狭义含义，即所谓“工程施工”之意涵。广义的“工程”与“工程建设项目”或者“建设工程”是同义语。

因而，项目的工作需要仔细、详细，通盘考虑，并持续滚动式改进。

(4) 项目的多目标属性。工程项目具有明确的目标。项目目标一般包括成果性目标和约束性目标。

(5) 整体性与不可逆转性。

(6) 项目需要各种资源来完成，同时包含着一定的不确定性。

### 1.1.2 建设工程的参与者

工程建设活动是一个系统性的工作，根据我国现行规定，除了政府的管理部门（如行政管理、质量监督等部门）、金融机构及建筑材料、设备供应商之外，我国从事建设活动的单位主要有建设单位、房地产开发企业、工程项目管理企业、工程勘察设计公司、工程监理企业、建筑业企业以及其他工程咨询服务单位等。建设项目参与者典型关系如图1-1所示。对参与不同范围建设活动的当事人，法律常赋予特定的名称。例如，建设单位在招标投标活动中为招标人、签订合同时为发包人或委托人，等等。

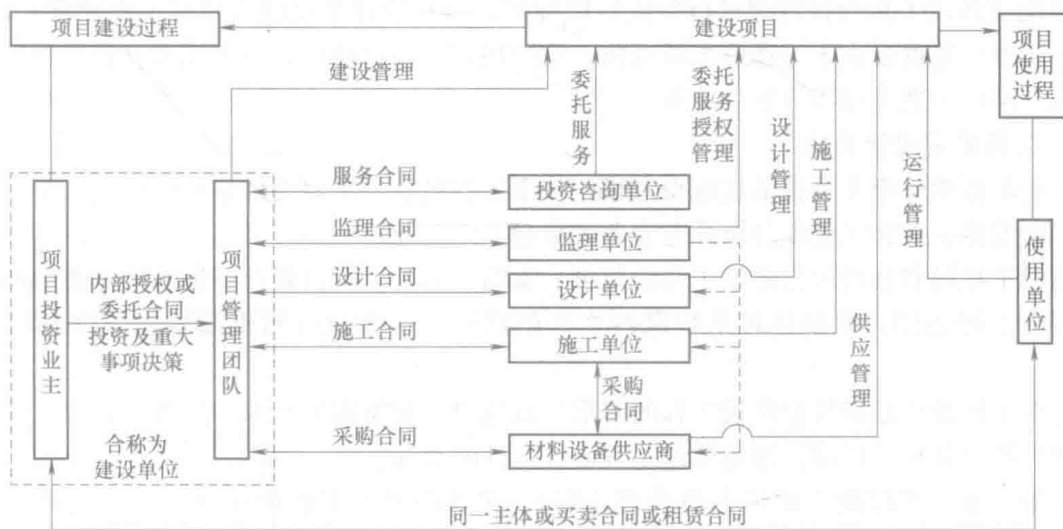


图 1-1 建设项目参与者典型关系

#### 1. 建设单位

建设单位有广义与狭义之分。广义上是指拥有相应的建设资金，办妥工程建设手续，以建成该项目达到其经营使用目的的政府部门、事业单位、企业单位、其他组织或个人，即项目的投资人。这是本书所称建设单位（或业主）的含义。狭义的建设单位是指项目建设管理团队，即建设项目法人及房地产开发商，为实施工程项目建设而设置或委托的管理机构。考虑行业习惯，在不需要特别区分的情况下，本书将项目投资人与建设管理团队合称为建设单位（或业主）。

建设单位是工程建设项目建设全过程的总负责方，拥有确定建设规模、功能、外观、选用材料设备、按照法律法规规定选择承包（供应/服务）商等权力。

在国际上，通常使用业主（Owner）一词，也有些国家和地区使用雇主（Employer）一词，其含义是一样的。目前，我国政府投资项目的建设单位已实行项目法人责任制，实际上就是类似于业主的角色。从2004年起，国家对于项目单位缺乏相关专业技术人员和建设管

理经验的政府直接投资和资本金注入项目，开始推行代理建设制度（代建制）。

## 2. 房地产开发企业

房地产开发企业是指在城市及村镇从事土地开发、房屋及基础设施和配套设施开发经营业务，依法取得相应资质等级证书，具有企业法人资格的经济实体。未取得房地产开发资质等级证书（简称资质证书）的企业，不得从事房地产开发经营业务。

根据《房地产开发企业资质管理规定》，房地产开发企业的资质等级，按照其拥有的专业技术人员和开发业绩等条件划分为一、二、三、四级资质和暂定资质。各资质等级企业应当在规定的业务范围内从事房地产开发经营业务，不得越级承担任务。

在工程建设中，房地产开发企业的角色和一般建设单位相似。

## 3. 工程项目管理企业

工程项目管理企业是以工程项目管理技术为基础，以工程项目管理服务为主业，受工程项目业主方委托，根据合同约定，对工程建设全过程或分阶段进行专业化管理和服务活动的企业。

按照《建设工程项目管理试行办法》的规定，项目管理企业应当具有工程勘察、设计、施工、监理、造价咨询等一项或多项资质，按照现行有关企业资质管理规定，在其资质等级许可的范围内开展工程项目管理业务。

## 4. 工程勘察设计企业

工程勘察设计企业是指依法取得资格，从事工程勘察、工程设计活动的单位。一般情况下，工程勘察企业和工程设计企业是业务各自独立的企业。

建设工程勘察是指根据建设工程的要求，查明、分析、评价建设场地的地质地理环境特征和岩土工程条件，编制建设工程勘察文件的活动。一般包括初步勘察和详细勘察两个阶段。

建设工程设计是指根据建设工程的要求，对建设工程所需的技术、经济、资源、环境等条件进行综合分析、论证，编制建设工程设计文件的活动。

根据《建设工程勘察设计资质管理规定》，工程勘察、工程设计企业按照其拥有的资产、专业技术人员、技术装备和勘察设计业绩等条件申请资质。工程勘察资质分为工程勘察综合资质（只设甲级）、工程勘察专业资质（设甲级、乙级，部分专业可以设丙级）、工程勘察劳务资质（不分等级）。工程设计资质分为工程设计综合资质（只设甲级）、设计行业资质、设计专业资质和工程设计专项资质，后三类设计资质设甲级、乙级，个别可以设丙级，建筑工程专业资质可以设丁级。

《工程勘察资质标准》《工程设计资质标准》规定了建设工程勘察、工程设计资质标准及其承担业务范围。

## 5. 工程监理企业

工程监理企业是指依法成立并取得建设主管部门颁发的工程监理企业资质证书，从事建设工程监理与相关服务活动的服务机构。西方国家承担监理任务的公司，一般通称“工程师”单位。

建设工程监理是指工程监理单位接受业主的委托和授权，根据法律法规、工程建设标准、勘察设计文件及合同，在施工阶段对建设工程质量、进度、造价进行控制，对合同、信息进行管理，对工程建设相关方的关系进行协调，并履行建设工程安全生产管理法定职责的

服务和相关服务活动。

根据《工程监理企业资质管理规定》，工程监理企业按照其拥有的资产、专业技术人员和工程监理业绩等资质条件申请资质。资质分为综合资质（只设甲级）、专业资质和事务所资质，专业资质原则上分为甲、乙、丙三个级别，事务所不分等级。

《工程监理企业资质标准》规定了各类各级工程监理企业资质标准及其承担业务范围。

## 6. 建筑业企业

建筑业企业，我国过去也称工程施工企业，在国际上一般称为承包商，是指从事土木工程、建筑工程、线路管道设备安装工程的新建、扩建、改建等施工活动的企业。所谓“施工”，就是将设计文件转化为项目产品实物的过程，包括建筑、安装和试验等作业。

建筑业企业按照其拥有的资产、主要人员、已完成的工程业绩和技术装备等条件申请资质。根据《建筑业企业资质管理规定》，我国的建筑业企业分为施工总承包资质、专业承包资质、施工劳务资质三个序列。施工总承包企业资质等级分类设特级、一级、二级、三级四个等级，专业承包企业资质等级分类设一级、二级、三级三个等级，劳务分包企业资质不分类别与等级。

《建筑业企业资质标准》和《施工总承包企业特级资质标准》规定了建筑业企业资质等级标准和各类别等级资质企业承担工程的具体范围。

## 7. 其他工程咨询单位

广义上，工程咨询单位是指为工程决策与实施全过程提供咨询和管理的智力服务的单位。《建筑工程咨询分类标准》(GB/T 50852—2013)依据工作属性和服务目标把建筑工程咨询分为12类，这属于广义工程咨询单位的范畴。

国家发展和改革委员会《工程咨询行业管理办法》划分的工程咨询单位的服务范围属于狭义工程咨询。

### 1.1.3 建设项目的采购

建设项目的交易，从买方的角度讲是项目的采购（也称发包），站在卖方的角度讲就是对项目的承包（供应/服务）。

#### 1. 项目采购的含义

采购的本意是“选择购买”，这是采购的狭义含义。从广义上讲，采购是指除了以购买的方式从组织外部有偿取得物品和服务之外，还可以用租赁、委托、雇用等各种方式有偿取得标的物。

采购大致可以分为目标型和条件型两种类型。所谓目标型采购，是指需求方所要采购的商品存在大量的供应商，且标准统一，品牌、型号、规格以及相关服务都已确定，在最后决定是否购买时只需对价格进行比较和选择。所谓条件型采购，是指尽管需求方在产生购买需求时可能存在着某些参考条件，如商品的品牌、型号、服务、功能和价格等，但这并不能完全满足需求方的实际需求，需求方要根据最后所要达到的目的，参考上述条件，制定出针对本次采购需求所特定的一些商务技术条件，如交货期、付款比例和方式、技术参数性能等。

项目采购的内容包括工程咨询、管理、规划、勘察设计、施工、设备安装调试等全部或其中的某（几）项，在有的情况下也包括项目运营期的运营和维护。项目采购的对象是工程项目的整体，核心内容是设计与施工，属于条件型采购，不是建设的材料、设备、劳务等

目标型的单项采购。

项目管理实践证明,要确保建设项目的成功和经济效益,项目采购必须有一整套完备且得到严格执行的采购工具,包括采购方式、采购程序和采购文件范本等。

## 2. 项目采购的特点

在市场经济环境下,建设项目的主要采购活动包括工程咨询、设计、施工等全部或单项采购,都是在建筑市场完成的。不过这些采购不是“一手交钱、一手易货”,而是“先订货,后生产”。由于现代的社会化大生产和专业化分工,建设项目产品和服务的供给具有如下特点:

- (1) 建设单位买不到符合特定功能要求的现成的全新项目。
- (2) 项目生产是一项专业性很强的活动,建设单位必须委托专业单位承担。
- (3) 由于专业分工细,一般情况下,建设单位不得不委托多家单位承担同一项目的某一部分工作。
- (4) 建设单位必须参与整个建设生产过程,负责计划、组织、指挥、协调和控制。

## 3. 项目采购模式

项目采购模式是指对建设项目的合同结构、职能范围划分、责任权利、风险等进行确定和分配的方式,其本质上是建设项目的交易方式。

传统上,项目采购模式是“设计-招标-施工”(DBB)。近二十几年来项目采购模式出现多元化趋势,设计-采购-施工总承包(EPC)、设计-施工总承包(DB)等工程总承包的基本模式以及风险型建设管理(CM at Risk)模式等在国际工程中发展十分迅速,已成为工程承包的主要实施模式。在国内的工程承包市场中总承包项目市场份额较小,依然处于探索阶段。

由于项目采购的特殊性,采购模式的核心内容是围绕设计与施工这两个必需的专业内容的“分”“合”发展变化的,而设计之前的工程咨询、工程勘察工作往往需要建设单位单独采购。不同项目采购模式的承包范围如图1-2所示。



图 1-2 不同项目采购模式的承包范围

设计-招标-施工(DBB)模式最突出的特点,是强调工程项目实施必须按照设计-招标-施工的顺序进行,只有一个阶段结束后另一个阶段才开始。设计、施工分别由不同的承包(服务)商完成。

工程总承包是指从事工程总承包的企业受业主委托,按照合同约定对工程项目的设计、采购、施工等实行全过程或若干阶段的承包,并对工程的质量、安全、工期和造价等全面负

责的工程建设组织实施方式。工程总承包一般采用设计-采购-施工总承包（EPC）或者设计-施工总承包（DB）方式。建设单位也可以根据项目特点和实际需要，按照风险合理分担原则采用其他工程总承包方式，如设计-采购总承包（EP）、采购-施工总承包（PC）等方式。

目前，为了促进工程设计、采购、施工等各阶段的深度融合，提高工程建设效率，国家正在加快推进工程总承包方式。

#### 4. 项目采购方式

采购方式是指采购人实现其采购目标的方法和手段。

按是否具备招标性质，可将采购方式分为招标采购和非招标采购两大类。招标采购一般包括公开招标和邀请招标。国际经验表明，公开招标与其他采购方式相比，无论是透明度上，还是程序上，都是最富有竞争力和最规范的采购方式。非招标采购方法很多，通常使用的有竞争性谈判采购、竞争性磋商采购、询价采购、单一来源采购等。

按运用的采购手段，可将采购方式分为传统采购方式和电子化采购方式两类。传统采购方式指的是通过报刊来发布采购信息，基本依靠人与人面对面的互动，使用纸质文件完成整个采购过程的一种采购方式。电子化采购方式是指利用现代信息技术，依托基于国际互联网的电子系统平台，以数据电文形式进行的无纸化采购方式。常用的电子化采购方式主要有电子招标投标和电子反拍（也称电子逆向拍卖）。

项目采购是一种复杂的、多样化的行为，这就决定了绝没有哪一种采购方式能适应所有的采购情况。只有根据具体的情况采用具体的、最适应的方式才能使项目采购行为真正贯彻“物有所值、经济、诚信、适合用途、效率、透明和公平”这些核心采购原则。

## 1.2 招标投标的发展与规范

招标投标作为一种重要的采购方式和订立合同的特殊程序，是按照预先规定的条件，对外邀请符合条件的建设工程承包（供应/服务）商投标，最后由采购者从中选出条件最优的投标人，与之签订合同。在这种交易中，对工程、货物、服务的采购者来说，他们进行的业务是招标；对项目承包（供应/服务）商来说，他们进行的业务是投标。

### 1.2.1 招标投标制的发展

招标投标制出现至今已有 200 多年的历史，我国改革开放以后大力推行招标投标制也有 40 年的时间了，经过多年的实践，招标投标作为一种交易方式已经得到广泛应用，并日趋成熟，目前已经形成了一套较为完整的体系。

#### 1. 国际招标投标制的发展

招标投标活动起源于英国。18 世纪后期，英国政府和公用事业部门实行“公共采购”，形成公开招标的雏形。19 世纪初英法战争结束后，英国军队需要建造大量军营，为了满足建造速度快并节约开支的要求，决定每一项工程由一个承包商负责，由该承包商统筹安排工程中的各项工作，并通过竞争报价方式来选择承包商，结果有效地控制了建造费用。这种竞争性的招标方式由此受到重视，其他国家也纷纷仿效。

最初的竞争招标要求每个承包商在工程开始前根据图纸计算工程量并做出估价，到 19 世纪 30 年代发展为以业主提供的工程量清单为基础进行报价，从而使投标的结果具有可比



性。进入 20 世纪，特别是第二次世界大战之后，招标投标制的影响力不断扩大，先是西方发达国家，接着世界银行（WB）及其他国际金融组织在货物采购、工程承包、咨询服务中大量推行招标方式，近几十年来，发展中国家也日益重视，采用设备采购和工程建设招标。

联合国有关机构和一些国际组织对于应用招标投标方式进行采购，也做出了明确的规定。

可以说，招标投标目前已被公认为一种成熟而可靠的交易方式，被世界各国及国际组织广泛采用。

## 2. 我国招标投标的沿革

由于我国的商品经济一直没有得到很好的发展，招标投标在我国的起步较晚。但是有人认为我国招标投标是改革开放的产物，则有失公允。我国清朝末期已有了关于工程招标投标活动的文字记载，在 1949 年以前也普遍运用招标投标方式，中华人民共和国成立后曾继续保留过一段时间，以后才完全取消了。

就招标投标商品交换择优选择的意义及其外在形式而言，可以认为，在我国悠长的历史中它早有应用。有研究认为，最早出现于后唐明宗时期（约公元 930 年前后）的买扑（也称扑买）这一竞争性缔约交易方式，已经具有现代招标投标制的性质。

招标投标在我国建设工程中的发展历程，可追溯到明代的建筑工程承包制。

1840 年鸦片战争以后，西方殖民者的入侵、外国资本的侵入，使得当时国外已经采用的现代招标投标方式也引入了我国；清代末期，我国长期采用的封建的“工官制度”受到冲击，并逐步被瓦解。最晚在 19 世纪 60 年代，以投标制、包工制为特色的近代工程承包方式已经在上海出现。

史料记载，国人最早采用招商比价（招标投标）方式发包工程的是 1902 年张之洞创办的湖北制革厂。到 1929 年当时的武汉市采购办委员会曾公布招标规则，规定公有建筑或一次采购物料大于 3000 元以上者，均需通过招标决定承办厂商。但在清末和民国时期，并没有形成全国性的招标投标制度。

中华人民共和国成立之前，营造厂争揽工程，主要采取投标方式，也有通过“比价商议”或亲友介绍的方式。投标分硬标和软标两种。硬标以最低价作为得标标准，软标则由业主和建筑师全面衡量营造厂的信誉、技术、资金和标价的情况决定得标人。

中华人民共和国成立后，1951 年 6 月 11 日，中华全总召开全国建筑工作会议，提出整理与改革建筑业的十一条办法，其中包括废除投标制，实行工程任务分配制和废除层层转包，建立合同制。自此到改革开放，由于商品经济基本窒息，招标投标也不可能被采用，因此招标投标制被长期封存。

1978 年，党的十一届三中全会之后，经济改革和对外开放揭开了我国招标发展历史的新篇章。1979 年，我国土木建筑企业最先参与国际市场竞争，以投标方式在亚洲、非洲开展国际承包工程业务，取得了国际工程投标的经验与信誉。国务院在 1980 年 10 月颁布了《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》，指出“对一些适宜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”。世界银行在 1980 年提供给我国的第一笔贷款，即第一个大学发展项目时，便以国际竞争性招标方式在我国（委托）开展其项目采购与建设活动。20 世纪 80 年代引起“鲁布革冲击波”的鲁布革水电站引水工程，也是按照世界银行要求通过国际竞争性招标方式交易的，这对于中国招标投标制的建立具有标志性意义。

1980 年开始，上海、广东、福建、吉林等省市又开始试行工程招标投标。1984 年，国

务院决定改革单纯用行政手段分配建设任务的老办法，实行招标投标制，并制定和颁布了相应的法规，随后便在全国进一步推广。随着经济体制的改革，招标投标已逐步成为我国工程、服务和货物采购的主要方式。

20世纪90年代初期到中后期，全国各地普遍加强对建设工程招标投标的管理和规范工作，也相继出台了一系列法规和规章，招标方式也从议标为主转变到以邀请招标为主。

我国政府有关部委为了推行和规范招标投标活动，先后发布了多项相关规章。

《中华人民共和国招标投标法》(以下简称《招标投标法》)于2000年1月1日起施行。2003年1月1日起施行的《中华人民共和国政府采购法》(以下简称《政府采购法》)，确定招标投标方式为政府采购的主要方式。这两部法律的施行标志着我国招标投标活动从此走上法制化的轨道，我国招标投标制进入了全面实施的新阶段。《招标投标法》颁布后，有关部委相继出台了与之相配套的部门规章，招标投标体制不断完善，招标投标制在各地各部门得到了进一步的推广。

《招标投标法实施条例》于2012年2月1日起施行。《中华人民共和国政府采购法实施条例》(以下简称《政府采购法实施条例》)于2015年3月1日起施行。这两个法规的颁布施行，使我国招标投标制得到进一步充实、完善。

2017年12月27日，《招标投标法》第一次修改，取消了招标代理资格认定。国务院先后于2017年3月1日和2018年3月19日，对《招标投标法实施条例》进行了局部修正，取消了招标职业资格和招标代理资格认定。

目前，我国已经在建设工程、政府采购、土地出让、机电设备进口、科研课题、教材、药品采购、物业管理、企业承包经营、特许经营权、产权交易等多个领域推行招标投标制。

统计表明，我国每年的招标投标市场金额达到20万亿元左右，约占当年全国固定资产投资完成额的1/3，国内每年参加招标投标的企业占大中型企业的80%。

## 1.2.2 招标投标的法律规范

招标投标制是一种充分发挥市场机制作用的制度。我国的招标投标法律规范是在研究借鉴国际上招标投标通行做法、认真总结我国推行招标投标制的实践经验的基础上逐步建立、完善的。

### 1. 发达国家及国际组织招标投标规则的形成

从历史上看，各国的招标投标制往往都起始于政府采购。法治国家一般都要求通过招标的方式进行政府采购，也往往在政府采购制度中规定招标投标的程序。不少国家和国际组织都制定了自己的采购法。

1782年，英国政府首先设立了文具公用局，作为负责政府部门所需办公用品采购的机构，该局在设立之初就规定了招标投标的程序，该局以后发展成物资供应部门，专门采购政府各部门所需物资。

美国联邦政府的招标投标历史可以追溯到1792年。

欧共体早在1966年，就通过了有关政府采购的专门规定。为了在欧共体范围内彻底消除货物自由流通的障碍，欧共体此后相继颁布了关于公共采购各个领域的公共指令，构成了目前欧盟的公共采购法律体系。

世界银行为规范借款国的招标采购行为，于1985年颁布了《国际复兴开发银行贷款和国际开发协会信贷采购指南》，该指南经七次修订，到2016年修改为《世界银行投资项目



贷款 (IPF) 借款人采购规则: 投资项目贷款采购货物、工程、非咨询服务和咨询服务》(以下简称《世行采购规则》, 2017 年 11 月又做了局部修订<sup>①</sup>)。世界银行采购指南及其标准招标文件文本是中国制定公共采购政策和完善公共采购制度的蓝本。

获得国际社会普遍认可的招标采购规则, 并不是一蹴而就的, 它的形成经历了一个漫长的过程。从 1963 年, 代表发达国家的“经济合作与发展组织 (OECD)”首先开始讨论制定政府采购的国际公共规则, 到 2012 年 3 月世界贸易组织 (WTO) 政府采购委员会正式通过 1994 年版《政府采购协定》(GPA) 的全面修订文本, 期间经历了近 50 年。《政府采购协定》<sup>②</sup>是世界贸易组织框架下的一项诸边协议 (不是加入世界贸易组织时必须签署的协议), 由世界贸易组织成员自愿加入, 只对签署方具有约束力。

1994 年, 联合国国际贸易法委员会的《关于货物、工程和服务采购示范法》发布, 于 2014 年修改为《公共采购示范法》<sup>③</sup>(以下简称《示范法》)。《示范法》反映了国际上的最佳做法, 旨在协助各国制定现代采购法。

## 2. 《示范法》

《示范法》分为 8 章 69 条。《示范法》提出了多种采购方法。要求以公开招标作为建议采用的采购方法, 凡采用其他采购方法的, 要求说明客观理由。采购实体 (从事采购的任何政府部门、机构、机关或其他单位, 或其任何下属机构或联合体) 可以通过下列方式进行采购: 公开招标、限制性招标、询价、不通过谈判征求建议书、两阶段招标、通过对话征求建议书、通过顺序谈判征求建议书、竞争性谈判、电子逆向拍卖<sup>④</sup>和单一来源采购。

## 3. 《政府采购协定》

WTO《政府采购协定》, 包括正文 22 条和 4 个附录。《政府采购协定》所采用的采购方式统一规范为公开招标、选择性招标、有限性招标和电子反拍四种。

## 4. 《世行采购规则》

《世行采购规则》适用于全部或部分使用世行资金的货物、工程、非咨询服务和咨询服务<sup>⑤</sup>的采购。《世行采购规则》包括正文 7 章 242 条和 15 个附录。

《世行采购规则》为采购货物、工程和非咨询服务定义了以下批准的选择方法: 征询建议书 (RFP)、征询投标书 (RFB)、询价 (RFQ)、直接选择。特定情况下, 可以采用如下批准的选择安排: 竞争性对话、公私合作伙伴关系、商业惯例、联合国机构、电子逆向拍

① 世界银行投资项目贷款 (IPF) 借款人采购规则: 投资项目贷款采购货物、工程、非咨询服务和咨询服务 (2017 年 11 月修订版) [EB/OL]. [2018-02-08]. <https://policies.worldbank.org/sites/pp3/PPFDocuments/Forms/DispPage.aspx?docid=7398246c-6904-4546-9313-4dd7a8f93faa&ver=current>.

② WTO《政府采购协定》(2012 版) [EB/OL]. [2018-02-08]. [http://www.ccg.gov.cn/wtogpa/files/201310/t20131029\\_3588919.htm](http://www.ccg.gov.cn/wtogpa/files/201310/t20131029_3588919.htm).

③ 联合国国际贸易法委员会. 公共采购示范法 [EB/OL]. [2018-02-08]. <http://www.uncitral.org/pdf/chinese/texts/procurem/ml-procurement/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-c.pdf>.

联合国国际贸易法委员会. 公共采购示范法颁布指南 [EB/OL]. [2018-02-08]. <http://www.uncitral.org/pdf/chinese/texts/procurem/ml-procurement/Guide-Enactment-Model-Law-Public-Procurement-c.pdf>.

④ 逆向拍卖是指供应商或承包商在规定期限内相继提交更低出价, 出价自动评审, 采购实体选出中选提交书。

⑤ 世界银行认为, 可行性研究、项目管理、设计服务、金融和会计服务、培训和开发等属于咨询服务; 而钻探、航拍、卫星成像、测绘和类似的业务, 属于非咨询服务。

卖、进口方案、商品的采购、社区主导发展、自营工程。

《世行采购规则》为选择咨询公司定义了以下批准的方法：基于质量和费用的选择(QCBS)、基于固定预算的选择(FBS)、基于最低费用的选择(LCS)、基于质量的选择(QBS)、基于咨询顾问资格的选择(CQS)、直接选择。特定情况下，可以采用如下批准的选择安排：商业惯例、联合国机构、非营利组织（如非政府组织）、银行、采购代理。

### 5. 中国法律中有关招标投标的规定

有关我国《招标投标法》及其配套法规的内容我们将在后续章节详细介绍，这里仅介绍除了《招标投标法》之外，在法律层面上，其他法律中涉及的招标投标内容。

《中华人民共和国合同法》(以下简称《合同法》)，第十五条、第一百七十二条、第二百七十一条涉及了合同招标事项。其中明确了招标公告为要约邀请。

《中华人民共和国建筑法》(以下简称《建筑法》)，第十六条、第十八条、第十九条、第二十条、第二十一条、第二十二条、第二十三条、第七十八条等，对建筑工程发包与承包的招标投标活动相关内容进行了规定。

《政府采购法》，第四条、第十二条、第二十六条、第二十七条、第二十八条、第二十九条、第三十四条、第三十五条、第三十六条、第三十七条、第四十二条、第七十一条等条文，对政府采购中的招标投标内容做了规定。

《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)，第二百二十三条对扰乱市场秩序罪（串通投标罪）的处罚进行了规定。

《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)，第一百三十三条、第一百三十七条、第一百三十八条涉及了招标投标的内容。其中规定，工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一土地有两个以上意向用地者的，应当采取招标、拍卖等公开竞价的方式出让。

《中华人民共和国公路法》，第二十三条规定，公路建设项目应当按照国家有关规定实行法人负责制度、招标投标制度和工程监理制度。

《中华人民共和国航道法》，第十一条规定，航道建设单位应当根据航道建设工程的技术要求，依法通过招标等方式选择具有相应资质的勘察、设计、施工和监理单位进行工程建设。

《中华人民共和国行政许可法》，第四十五条、第五十三条对行政许可中的招标内容做了规定。其中规定，实施法律所列事项的行政许可的，行政机关应当通过招标、拍卖等公平竞争的方式做出决定。

《中华人民共和国城市房地产管理法》，第十三条规定，土地使用权出让，可以采取拍卖、招标或者双方协议的方式。商业、旅游、娱乐和豪华住宅用地，有条件的，必须采取拍卖、招标方式。

《中华人民共和国公证法》，第十一条规定，根据自然人、法人或者其他组织的申请，公证机构办理招标投标公证事项。

《中华人民共和国农村土地承包法》，第三条规定，农村土地承包采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式，不宜采取家庭承包方式的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等农村土地，可以采取招标、拍卖、公开协商等方式承包。

《中华人民共和国促进科技成果转化法》，第十五条规定，各级人民政府组织实施的重点科技成果转化项目，可以由有关部门组织采用公开招标的方式实施转化。有关部门应当对

中标单位提供招标时确定的资助或者其他条件。第二十五条规定，研究开发机构、高等院校可以参与政府有关部门或者企业实施科技成果转化的招标投标活动。

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》，第三十九条规定，县级以上地方人民政府环境卫生行政主管部门应当组织对城市生活垃圾进行清扫、收集、运输和处置，可以通过招标等方式选择具备条件的单位从事生活垃圾的清扫、收集、运输和处置。

《中华人民共和国可再生能源法》，第十三条规定，建设应当取得行政许可的可再生能源并网发电项目，有多人申请同一项目许可的，应当依法通过招标确定被许可人。

《中华人民共和国反垄断法》，第三十四条规定，行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力，以设定歧视性资质要求、评审标准或者不依法发布信息等方式，排斥或者限制外地经营者参加本地的招标投标活动。

《中华人民共和国科学技术进步法》，第二十五条规定，政府采购的产品尚待研究开发的，采购人应当运用招标方式确定科学技术研究开发机构、高等学校或者企业进行研究开发，并予以订购。

《中华人民共和国海域使用管理法》，第二十条规定，海域使用权除依照本法第19条规定的方式取得外，也可以通过招标或者拍卖的方式取得。

《中华人民共和国测绘法》，第二十九条规定，测绘项目实行招投标的，测绘项目的招标单位应当依法在招标公告或者投标邀请书中对测绘单位资质等级做出要求，不得让不具有相应测绘资质等级的单位中标，不得让测绘单位低于测绘成本中标。中标的测绘单位不得向他人转让测绘项目。

### 1.2.3 招标投标的适用条件

招标投标是市场经济的产物，具有很强的资源配置和价格发现功能，需要有规范的市场环境。

#### 1. 需要有能够开展公平竞争的市场经济运行机制

按经济调节机制划分，经济模式可分为市场经济模式和计划经济模式。在计划经济条件下，绝大多数企业为政府所拥有，产品购销和工程建设任务都是按照指令性计划统一安排，大多数产业中几乎不存在竞争，没有必要也不可能采用招标投标的交易方式。市场经济是竞争性经济，市场通过价值规律与供求规律，将有限的资源调配给效率高的企业，实现社会资源的合理配置，在整个资源配置过程中，竞争发挥着重要作用。

“物竞天择，适者生存”是一条自然规律。它不仅存在于自然界，同样也存在于人类社会。招标投标实质上是一种选择行为，是有目的的择优、汰劣活动。作为一种有规范、有约束的竞争活动，招标投标是商品经济和竞争机制发展到一定高度的必然产物和结果。

#### 2. 必须存在招标投标采购标的物的买方市场

买方市场是指在能弥补生产者平均成本的现行价格下，产品充裕，供求适应甚至供应量超过需求量的市场趋势。在买方市场上，能够形成卖方（供应方）多家竞争的局面，卖方存在降低销售条件以求成交的局势，买方才能居于主导地位，有条件以招标方式从多家竞争者中选择中标者。在卖方市场条件下，商品供不应求，买方没有选择卖方的余地，卖方也没有必要通过竞争来出售自己的产品，也就不可能产生招标投标的交易方式。

### 3. 最适用于交易频率低的交易或条件型采购

理论研究认为,招标投标是简单的匿名市场合约的一种常见形式,是站在买方角度,意图通过卖方之间的竞争,从而达到买方在与卖方的博弈中取胜,降低购买成本的目的。在一定程度上讲,招标投标机制是以零和博弈为依据,与利益相关者理论所提倡的“合作共赢”相背离,而且交易的不确定性较高,合约的不完全性程度较高,执行和监督成本较高,产生机会主义的可能性较大。如果对于交易频率(指在一定时间内交易发生的次数)频繁的交易,采用招标投标方式,虽然可以降低采购成本,但从整个社会角度看,整个交易成本可能增高,不利于实现社会效益的最大化。因此,招标投标方式仅适用于交易频率低的交易,如工程建设及其工程货物采购等。

此外,招标投标采购方式也比较适用于条件型采购。在条件型采购中,买方的需求是复杂的、综合的,在现有市场中难以直接获取。买方只能够描述他的最终愿望以及为实现这些愿望所必须满足的条件。卖方对买方所提出的所有强制性条件的回应与满足将是所有卖方之间竞争的重点。卖方的报价尽管也是获得买方合同或订单的必要环节,但一般只作为次要条件予以考虑。在保证买方的需求获得最大限度满足的基础上,选择性能价格比最优的卖方,是实现买方愿望的最佳选择。因此,条件型采购更适用于使用招标方式,因为它需要专家的参与,对卖方能否合理地满足所有条件做出判断,这是一个复杂的特殊过程。

## 3 合同与合同管理的地位

合同是市场经济分配任务的有效手段,既表现了当事人的自主意愿,又是法律的载体及信用的凭证。合同在采购过程中建立,在采购成功时签署。完善的合同与有效的合同管理对于建设项目的创造、交易秩序的稳定,有着极其重要的作用。

### 1.3.1 合同的性质与地位

建设项目的治理结构可以描述为通过一系列合同和项目内外的制度或机制来协调项目各参与方关系,保证项目目标的实现。项目组织是一个临时性的组织,在这个临时性的组织中业主对资源进行分配,以达到其发展目标。除了最小的项目外,一般项目业主不可能拥有自己实现项目的充足资源,所以就需从外部获得资源。因此,项目合同就成了项目管理中的一个必要组成部分,它是业主引进资源创建项目的必由之路。

#### 1. 合同及其法律性质

合同,又称为契约,有广义、狭义之分。广义上的合同是指一切产生权利义务的协议。狭义上的合同是指作为平等主体的自然人、法人、其他组织之间设立、变更、终止民事权利义务关系的协议。反映交易关系的合同系指狭义上的合同,亦即我国《合同法》调整的合同。

合同具有以下法律性质:

(1) 合同是一种民事法律行为。合同以意思表示为要素,并且按意思表示的内容赋予法律效果。

(2) 合同是两方以上当事人的意思表示一致的民事法律行为。合同成立必须有两方以上的当事人,他们相互做出意思表示,并且取得一致。如果合同当事人的意思不一致,就形