

1. 知识目标

(1) 了解：建设工程招投标的定义，招投标的实质，评标内容，评标方法，投标策略(施工、监理)。

(2) 熟悉：开展招投标活动的原则，工程建设招标分类，工程招投标活动中的法律责任，招标程序、评标程序，标准资格预审文件的组成。

(3) 掌握：我国工程项目招标的范围，工程项目招标方式，标准施工、监理招标文件组成，监理投标工作内容。

2. 能力目标

(1) 能区分招标类型和必须招标的工程项目。

(2) 会发布和收集合适的招标信息。

(3) 会利用标准文本编制工程招标文件。

(4) 会根据招标文件要求整合施工(监理)投标资料。

(5) 会进行施工(监理)投标资料的封标和形式要件的审查。

3. 教学重点、难点和关键点

(1) 重点：我国工程项目招标的范围，工程项目招标方式，招标程序，投标工作内容(施工、监理)。

(2) 难点：招投标的实质，评标方法，投标策略(施工、监理)。

(3) 关键点：招标文件的内容组成，投标文件的编制(施工、监理)。

1.1 建设工程招投标概述

1.1.1 建设工程招投标基本概念

1. 招标

招标是指招标人事前公布工程、货物或服务发包业务的相关条件和要求，通过发布广告或发出邀请函等形式，召集自愿参加竞争者投标，并根据事前规定的评选办法选定承包商的市场交易活动。在建筑工程施工招标中，招标人要对投标人的投标报价、施工方案、技术措施、人员素质、工程经验、财务状况及企业信誉等方面进行综合评价，择优选择承包商，并为之签订合同。

2. 投标

投标就是投标人根据招标文件的要求，提出完成发包业务的方法、措施和报价，竞争取得业务承包权的活动。

3. 公开招标

公开招标又称无限竞争招标,是由招标人以招标公告的方式邀请不特定的法人或者其他组织投标,并通过国家指定的报刊、广播、电视及信息网络等媒介发布招标公告,有意向的投标人接受资格预审、购买招标文件、参加投标的招标方式。

4. 邀请招标

邀请招标又称有限竞争性招标,是指招标人以投标邀请书的方式邀请特定的法人或者其他组织投标。这种方式不发布公告,招标人根据自己的经验和所掌握的各种信息资料,向具备承担该项工程的施工能力资信良好的3个及以上承包商发出投标邀请书,收到邀请书的单位参加投标。

1.1.2 建设工程招投标的性质、意义

1. 性质

- (1) 建设工程招标是要约邀请。
- (2) 投标是要约。
- (3) 中标通知书是承诺。

2. 意义

(1) 有利于控制工程投资。历年的工程招投标证明,经过工程招投标的工程,最终造价可节省约8%,这些费用的节省主要来自施工技术的提高、施工组织的更加合理化。此外,能够减少交易费用,节省人力、物力、财力,从而使工程造价有所降低。

(2) 有利于鼓励施工企业公平竞争,不断降低社会平均劳动消耗水平,使施工单位之间的竞争更加公开、公平、公正,对施工单位既是一种冲击,又是一种激励。可促进企业加强内部管理,提高生产效率。

(3) 有利于保证工程质量。已建工程是企业的业绩,以后不但会对其资质的评估起到作用,而且会对其以后承接其他项目有至关重要的影响,因而企业会将工程质量放到重要位置。

- (4) 有利于形成由市场定价的价格体制,使工程造价更加趋于合理。
- (5) 有利于供求双方更好地相互选择,使工程造价更加符合价值基础。
- (6) 有利于规范价格行为,使公开、公平、公正的原则得以贯彻。
- (7) 有利于预防职务犯罪和商业犯罪。

1.1.3 我国工程项目招标的范围、规模标准

1. 必须招标的工程项目的具体招标范围

- 1) 关系社会公共利益、公众安全的基础设施项目
 - (1) 煤炭、石油、天然气、电力、新能源等能源项目;
 - (2) 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;
 - (3) 邮政、电信枢纽、通信、信息网络等邮电通信项目;
 - (4) 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;

(5) 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、公共停车场等城市设施项目；

(6) 生态环境保护项目；

(7) 其他基础设施项目。

2) 关系社会公共利益、公众安全的公用事业项目

(1) 供水、供电、供气、供热等市政工程项目；

(2) 科技、教育、文化等项目；

(3) 体育、旅游等项目；

(4) 卫生、社会福利等项目；

(5) 商品住宅,包括经济适用住房；

(6) 其他公用事业项目。

3) 使用国有资金投资的项目

(1) 使用各级财政预算资金的项目；

(2) 使用纳入财政管理的各种政府性专项建设基金的项目；

(3) 使用国有企事业单位自有资金,并且国有资产投资者实际拥有控制权的项目。

4) 国家融资项目

(1) 使用国家发行债券所筹资金的项目；

(2) 使用国家对外借款或者担保所筹资金的项目；

(3) 使用国家政策性贷款的项目；

(4) 国家授权投资主体融资的项目；

(5) 国家特许的融资项目。

5) 使用国际组织或者外国政府资金的项目

(1) 使用世界银行、亚洲开发银行等国际组织贷款资金的项目；

(2) 使用外国政府及其机构贷款资金的项目；

(3) 使用国际组织或者外国政府援助资金的项目。

2. 必须招标的工程项目的规模标准

(1) 施工单项合同估算价在 400 万元人民币以上的；

(2) 重要设备、材料等货物的采购,单项合同估算价在 200 万元人民币以上的；

(3) 勘察、设计、监理等服务的采购,单项合同估算价在 100 万元人民币以上的；

(4) 其他规模标准应符合国家发展和改革委员会 2018 年 6 月发布的《必须招标的工程项目规定》。

3. 可以不进行招标的工程项目

(1) 建设项目的勘察、设计,采用特定专利或者专有技术的,或者其建筑艺术造型有特殊要求的,经项目主管部门批准,可以不进行招标。

(2) 涉及国家安全、国际秘密、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的,不适宜招标的项目,按国家有关规定可以不进行招标工作。

1.1.4 我国工程项目招标的种类

(1) 建设项目总承包招标。建设项目总承包又称为“交钥匙”承包,包括可行性研究报告、勘察设计、设备材料询价与采购、工程施工、生产设备、投料试车,直到竣工投产、交付使用全面实行招标和全面投标报价,选择工程总承包企业。

(2) 勘察设计招标。对拟建工程的勘察设计任务实行招标,选择勘察设计公司。

(3) 工程施工招标。工程施工招标是指招标人就拟建工程发布招标公告或发出投标邀请,依法定方式吸引施工企业参加竞争,招标人从中选择条件优越者完成工程建设任务的法律行为。施工招标是建设项目招标中最有代表性的一种。

(4) 建设监理招标。委托监理任务的招标,选择监理单位。

(5) 材料设备招标。就拟购买的材料设备招标,选择建设工程材料设备供应商。

(6) 工程设计招标。对拟建工程的设计任务实行招标,选择工程设计单位。

1.1.5 我国两种招标方式的优缺点

1. 公开招标

1) 优点

公开招标的优点是投标的承包商多,范围广,竞争激烈,建设单位有较大的选择余地,有利于降低工程造价、提高工程质量、缩短工期。

公开招标是最具竞争性的招标方式,其参与竞争的投标人数量最多,只要符合相应的资质条件,投标人愿意便可参加投标,不受限制,因而竞争程度最为激烈。公开招标可以为招标人选择报价合理、施工工期短、信誉好的承包商创造机会,为招标人提供最大限度的选择范围。

公开招标程序最严密、最规范,有利于招标人防范风险,保证招标的效果,有利于防范招标投标活动操作人员和监督人员出现舞弊现象。

公开招标是适用范围最为广泛、最有发展前景的招标方式。在国际上,招标通常都是指公开招标。在某种程度上,公开招标已成为招标的代名词,《中华人民共和国招标投标法》(以下简称《招标投标法》)规定,凡法律法规要求招标的建设项目必须采用公开招标的方式,若因某些原因需要采用邀请招标的,必须经招标投标管理机构批准。

2) 缺点

公开招标也有缺点,如由于投标的承包商多,招标工作量大,组织工作复杂,需投入较多的人力、物力,招标过程所需时间较长。因此,在不违背法律规定的招标投标活动原则的前提下,各地在实践中采取了不同的变通办法。

2. 邀请招标

1) 优点

邀请招标的优点是目标集中,招标的组织工作较容易,工作量较小。邀请招标程序上比公开招标简化,招标公告、资格审查等操作环节被省略,因此在时间上比公开招标短

得多。邀请招标的投标人往往为3~5家,比公开招标少,因此评标工作量减少,时间也大大缩短。

2) 缺点

邀请招标的缺点是参加的投标人较少,竞争性较差,招标人对投标人的选择范围小。如果招标人在选择邀请单位前所掌握的信息量不足,则会失去发现最适合承担该项目的承包商的机会。由于邀请招标存在上述缺点,因此有关法规对依法必须招标的建设项目,采用邀请招标的方式进行了限制。

《中华人民共和国招标投标法实施条例》(以下简称《实施条例》)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。

依法必须进行招标的项目有第(2)项所列情形的,按照国家有关规定需要履行项目审批、核准手续的,由项目审批、核准部门在审批、核准项目时作出认定;其他项目由招标人申请,有关行政监督部门作出认定。

国务院发展改革部门指导和协调全国招投标工作,对国家重大建设项目的工程招标投标活动实施监督检查。国务院工业和信息化部、住房和城乡建设部、交通运输部、水利部、商务部等部门,按照规定的职责分工对有关招标投标活动实施监督。

1.1.6 工程招投标活动中的法律责任

1. 种类

法律责任是指行为人因违反法律规定的或合同约定的义务而应当承担强制性的不良后果。按照招投标人承担责任的不同法律性质,其法律责任分为民事责任、行政责任和刑事责任。

民事责任是指行为人因违反民事法律所规定的义务而应当承担的不利后果。

行政责任是指行为人因违反行政法律规范而依法应当承担的法律后果。

刑事责任是指行为人因实施刑法所规定的犯罪行为应当承担的刑事法律后果。

2. 依据

工程招投标活动中依据的法律为《招标投标法》和《实施条例》。

3. 违法的法律责任与处理

1) 招标人违法的法律责任与处理

(1) 规避招标

任何单位和个人不得将依法必须进行招标的项目化整为零或者以其他任何方式规避招标。按《招标投标法》和《实施条例》的规定,凡依法应公开招标的项目,采取化整为零或弄虚作假等方式不进行公开招标的,或不按照规定发布资格预审公告或者招标公告且又构成规避招标的,都属于规避招标的情况。

必须进行公开招标的项目而不招标的,将必须进行公开招标的项目化整为零或者以其

他任何方式规避招标的,责令限期改正,可以处项目合同金额 0.5%以上 1%以下的罚款。对全部或者部分使用国有资金的项目,可以暂停项目执行或者暂停资金拨付,对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分,是国家工作人员的,可以撤职、降级或开除,情节严重的,依法追究刑事责任。

(2) 限制或排斥潜在投标人或者投标人

招标人以不合理的条件限制或者排斥潜在投标人或者投标人的,对潜在投标人或者投标人实行歧视待遇的,强制要求投标人组成联合体共同投标的,或者限制投标人之间竞争的,责令改正,可以处 1 万元以上 5 万元以下的罚款。

(3) 招标人多收保证金

招标人超过规定的比例收取投标保证金或者不按照规定退还投标保证金及银行同期存款利息的,由有关行政监督部门责令改正,可以处 5 万元以下的罚款。给他人造成损失的,依法承担赔偿责任。

(4) 招标人不按规定与中标人订立中标合同

- ① 无正当理由不发出中标通知书;
- ② 不按照规定确定中标人;
- ③ 在中标通知书发出后无正当理由改变中标结果;
- ④ 无正当理由不与中标人订立合同;
- ⑤ 在订立合同时向中标人提出附加条件。

对于此种情况,由有关行政监督部门责令改正,可以处中标项目金额 1%以下的罚款。给他人造成损失的,依法承担赔偿责任。对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

2) 投标人违法的法律责任与处理

投标人相互串通投标的,投标人以向招标人或者评标委员会成员行贿的手段谋取中标的,中标无效,可以处中标项目金额的 0.5%以上 1%以下的罚款,对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员处单位罚缴金额的 5%以上 10%以下的罚款。有违法所得的,并处没收违法所得。情节严重的,取消其 1 年至 2 年内参加依法必须进行招标的项目的投标资格并予以公告,直至由工商行政管理机关吊销营业执照。构成犯罪的,依法追究刑事责任。给他人造成损失的,依法承担赔偿责任。

关于招标人与投标人串通投标,对招标人的处罚,无论是《招标投标法》还是《实施条例》,都没有进行具体的规定,各地有一些具体的处罚细节,而招标人和投标人串通投标,对投标人的处罚与投标人之间相互串标的处罚是一致的。

(1) 投标人弄虚作假骗取中标

投标人以行贿手段谋取中标,属于《招标投标法》规定的情节严重行为的,由有关行政监督部门取消其 1 年至 2 年内参加依法必须进行招标的项目的投标资格。

(2) 投标人以他人名义投标

投标人有下列行为之一的,属于情节严重行为,由有关行政监督部门取消其 1 年至 3 年内参加依法必须进行招标的项目的投标资格:

- ① 伪造或变造资格、资质证书或者其他许可证件骗取中标；
- ② 3年内2次以上使用他人名义投标；
- ③ 弄虚作假骗取中标，给招标人造成直接经济损失在30万元以上；
- ④ 其他弄虚作假骗取中标情节严重的行为。

投标人以他人名义投标或者以其他方式弄虚作假骗取中标的，中标无效。构成犯罪的，依法追究刑事责任。尚不构成犯罪的，依照《招标投标法》第五十四条的规定处罚。出让或者出租资格、资质证书供他人投标的，依照法律、行政法规的规定给予行政处罚。构成犯罪的，依法追究刑事责任。

3) 招标代理机构违法的法律责任与处理

招标代理机构违反规定，在所代理的招标项目中投标、代理投标或者向该项目投标人提供咨询的，接受委托编制标底的中介机构参加受托编制标底项目的投标或者为该项目的投标人编制投标文件、提供咨询的，泄露应当保密的与招投标活动有关的情况和资料的，与招标人或投标人串通损害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益的，处5万元以上25万元以下的罚款，对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员处单位罚款数额的5%以上10%以下的罚款。有违法所得的，并处没收违法所得。情节严重的，暂停直至取消招标代理资格。构成犯罪的，依法追究刑事责任。给他人造成损失的，依法承担赔偿责任。

如果招标代理机构的违法行为影响中标结果，则中标无效。

4) 评标专家违法的法律责任与处理

评标委员会成员有下列行为之一的，由有关行政监督部门责令改正。情节严重的，禁止其在一定期限内参加依法必须进行招标的项目的评标。

- (1) 应当回避而不避；
- (2) 擅离职守；
- (3) 不按照招标文件规定的评标标准和方法评标；
- (4) 私下接触投标人；
- (5) 向招标人征询确定中标人的意向，或者接受任何单位或个人的明示或者暗示提出的倾向或者排斥特定投标人的要求；
- (6) 对依法应当否决的投标人不提出否决意见；
- (7) 暗示或者诱导投标人作出澄清、说明，或者接受投标人主动提出的澄清、说明；
- (8) 其他不客观、不公正履行职务的行为。

评标委员会成员收受投标人的财物或者其他好处的，没收收受的财物，处3000元以上5万元以下的罚款，取消其担任评标委员会成员的资格，不得再参加依法必须进行招标的项目的评标。构成犯罪的，依法追究刑事责任。

5) 监管机构违法的法律责任与处理

项目审批和核准部门不依法审批与核准项目招标范围、招标方式、招标组织形式的，对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

有关行政监督部门不依法履行职责，对违反《招标投标法》和《实施条例》规定的行为不依法查处，或者不按照规定处理投诉，不依法公告对招标投标当事人违法行为的行政处理决

定的,对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

项目审批和核准部门以及有关行政监督部门的工作人员徇私舞弊、滥用职权、玩忽职守,构成犯罪的,依法追究刑事责任。

6) 国家工作人员违法的法律责任与处理

国家工作人员利用职务便利,以直接或者间接,明示或者暗示等方式非法干涉招标投标活动,有下列情形之一的,依法给予记过或者记大过处分;情节严重的,依法给予降级或者撤职处分;情节特别严重的,依法给予开除处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

(1) 要求对依法必须进行招标的项目不进行招标,或者要求对依法应当公开招标的项目不进行公开招标。

(2) 要求评标委员会成员或者招标人将其指定的投标人作为中标候选人或者中标人,或者以其他方式非法干涉评标活动,影响中标结果。

(3) 以其他方式非法干涉招标投标活动。

1.1.7 我国建设工程招投标概况

1. 招投标制度的发展历程

1) 大胆改革和逐步试点期

1980年10月,国务院第一次提出了招投标试点。1982年,鲁布革水电站引水系统工程是第一个利用世界银行贷款并按世界银行规定进行项目管理的工程,采用国际竞争性招标方式选择总承包单位。

2) 深化期探索和创立期

(1) 颁布《招标投标法》;

(2) 20世纪90年代中后期,建筑行业尝试建立工程交易中心,推行建筑工程招投标活动的集中交易和监管。

3) 基本定型和深入发展期

(1) 明确了强制招标范围;

(2) 规定了公开招标和邀请招标两种招标方式,取消了议标。

2. 建设工程交易中心

按照有关规定,所有建设项目报建、发布招标信息、进行投标活动、合同授予、申领施工许可证需要在建设工程交易中心内进行,接受政府有关部门的监督。

建设工程交易中心功能包括:

(1) 信息服务功能;

(2) 场所服务功能;

(3) 集中办公功能。

3. 建设工程招投标的监管机构

(1) 住房和城乡建设部:全国最高的招投标管理机构;

(2) 省、自治区和直辖市人民政府建设行政主管部门;

(3) 省、自治区和直辖市下属各级招投标办事机构(招投标办公室)。

1.2 建设工程招标与评标

1.2.1 施工招标程序

施工招标程序见图 1-1。

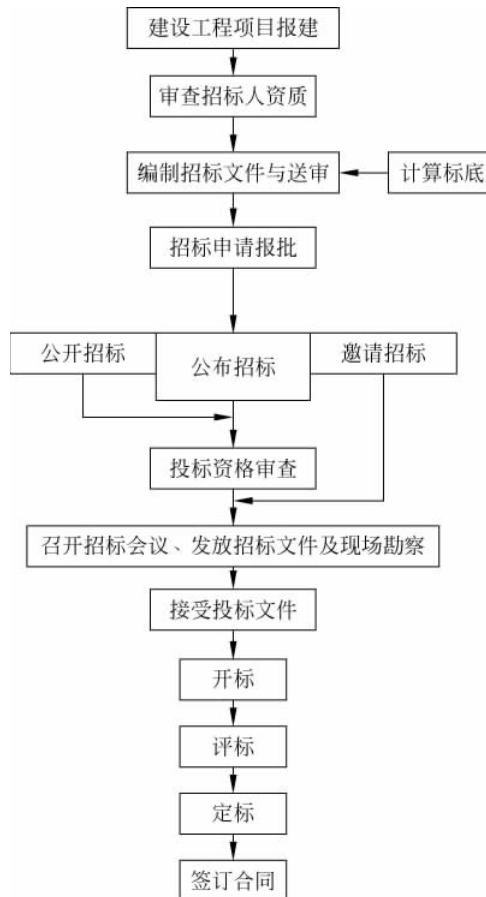


图 1-1 施工招标程序

1.2.2 施工招标

1. 公开招标的步骤与要点

1) 招标申请

招标申请时,招投标管理机构首先要对招标人的资格进行审查,不具备规定条件的招标人,须委托具有相应资质的咨询、监理等单位代理招标。其次要对招标项目所具备的条件进行审查,符合条件的方准许进行招标。

各地一般规定,招标人进行招标,要向招投标管理机构填报招标申请书。招标申请书经批准后,方可编制招标文件和招标控制价,并将这些文件报招投标管理机构备案。招标人或招标代理人也可在申报招标申请书时,一并将已经编制完成的招标文件和招标控制价,报招投标管理机构备案。招投标管理机构对上述文件进行审查认定后,方可发布招标公告或发出投标邀请书。

招标申请书是招标人向政府主管机构提交的要求开始组织招标的一种文书。其主要内容包括招标工程具备的条件、招标的工程内容和范围、拟采用的招标方式和对投标人的要求、招标人或者招标代理人的资质等。

上述规定的主要目的在于促使建设单位严格按基本建设程序办事,防止“三边”工程的发生,并确保招标工作进行顺利。

招标申请时,招投标管理机构还要对项目的招标方式进行审查,凡依法必须招标的项目,没有特殊情况,必须公开招标。有特殊情况需要采用邀请招标的,必须依据《招标投标法》严格审查。

2) 招标公告或资格预审公告

招标申请书和招标文件等备案后,招标人就要发布招标公告或资格预审公告。

采用公开招标方式的,招标人要在报纸、杂志、广播、电视、网络等大众传媒或建筑工程交易中心公告栏上发布招标公告。信息发布所采用的媒体,应与潜在投标人的范围相适应,不相适应的是一种违背公正原则的违规行为。如国际招标的应在国际性媒体上发布信息,全国性招标的就应在全国性媒体上发布信息,否则即被认为是排斥潜在投标人。必须强调,依法必须招标的项目,其招标公告应当由国家指定的报刊和信息网络上发布。

实行资格预审(在投标前进行资格审查)的,用资格预审通告代替招标公告,即只发布资格预审通告,通过发布资格预审通告,招请投标人;实行资格后审(在开标后进行资格审查)的,不发资格审查通告,而只发招标公告,通过发布招标公告招请投标人。

3) 发放招标文件

招标人将招标文件、图样和有关技术资料给投标人(实行资格预审的须通过资格预审获得投标资格)。投标人收到招标文件、图样和有关资料后,应认真核对,并以书面形式予以确认。

4) 现场踏勘

对于建设施工项目,投标人应进行现场踏勘,以便投标人了解工程场地和周围环境情况。现场踏勘主要应了解以下内容:

- (1) 施工现场是否达到招标文件规定的条件;
- (2) 施工现场的地理位置、地形和地貌;
- (3) 施工现场的地质、土质、地下水位、水文等情况;
- (4) 施工现场气候条件,如气温、湿度、风力、年降水量等;
- (5) 现场环境,如交通、饮水、污水排放、生活用电、通信等;
- (6) 工程所在施工现场的位置与布置;
- (7) 临时用地、临时设施搭建等。

5) 招标答疑

投标人在现场踏勘以及理解招标文件、施工图样时的疑问,可以于招标文件规定的时间