



如何编制招标文件

主题分享：刘杰
论坛ID：longerwood
ITIL Expert
Prince2 Practitioner
CISA · CISP · 系统架构师

身为挨踢达人

ITIL ITSM IT服务管理 IT运维 Prince2 ISO20000 IT规划 BCM ISO27001 CISA PMP ITSS

唯自我增值与免费，不能辜负

扫一扫，从此不再错过



- YY频道89519382
- 每周四晚上八点半
- ITIL先锋论坛网络讲堂
- 与专家们高峰对话！

如何获取每周专家讲堂信息？告诉你！

关注微信ITILXF_ (注意有下划线哦)或者登录www.italxf.com找社区服务

错过了讲堂怎么办？来这里听录音吧！

<http://www.italxf.com/thread-32695-1-1.html>

想学习哪些IT管理知识？告诉我们吧！

<http://www.italxf.com/thread-33143-1-1.html>

如何才能上专家讲堂？如何进行合作？

<http://www.italxf.com/thread-33143-1-1.html>

专家讲堂由谁主办，来自哪里，看这里！

ITIL先锋论坛是国内最大的IT服务管理专业社区，自2010年底成立以来始终致力于以ITIL为代表的信息技术科学方法论在国内的推广与落地，目前已发展论坛会员已跃20000人，16000多微博粉丝，8000多名QQ群友，60000多条帖子，10000多分可供下载的管理及实践资料。ITIL先锋论坛在各位版主及广大网友共同努力下，将继续为IT服务管理初学者提供入门的引领，为IT服务管理实践者提供落地的支撑，为IT服务管理业界提供沟通交流的平台。

如何编制招标文件

A fluffy orange and white kitten is peering over a stack of books. The kitten has large, expressive brown eyes and a pink nose. The books are stacked in a way that the pages are visible, creating a sense of depth and focus on the kitten's face.

录音下载地址：<http://www.itilxf.com/thread-32695-1-1.html>

招标文件是什么？



无权威定义



根据《招标投标法》第十九条：
招标文件应当包括招标项目的技术要求、对投标人资格审查的标准、投标报价要求和评标标准等所有实质性要求和条件以及拟签订合同的主要条款。

无标准文本



国内目前只有九部委编制的有关工程施工招标的标准招标文件，货物和服务类采购项目的招标文件的编制目前缺少相关标准或规范的指导。

招标文件是什么？



招标文件是采购人向参与采购活动的潜在供应商、评标委员会成员提供的，用于阐明采购人需要采购的货物、工程或服务的数量、质量要求，供应商的资格、资质要求，采购程序规定，评审标准，成交原则，合同条款，报价格式，响应方式，以及其他投标所须遵循的要求和提供的文件等内容所必须的采购文书。

第一部分 招标公告

主要用以载明采购项目名称、编号和采购方式，项目内容，对供应商资格条件的基本要求，获取采购文件的方式、地点和采购文件的发售时间、售价，领取或购买采购文件需携带的证件递交采购文件的时间、地点及采购活动组织者的通讯地址、联系人、联系电话等。

第二部分 项目内容和要求

主要用以详细载明项目的技术要求（如：产品的规格、性能、生产工艺等）和商务要求（如：交货方式、计量要求、质量要求、质保要求、验收要求、付款条件、售后服务等），并附详细的采购方案和采购清单。

第三部分 投标须知

主要用以载明采购文件的适应范围、合格供应商的条件、采购文件的组成及修改、投标文件或报价书的组成、编写、澄清、递交和有效，开标、唱标和评标规定，定标原则、合同的授予等有关说明。

第四部分 合同条款

主要以用载明合同的主要条款，即一般条款和特殊条款。

第五部分 投标文件格式

主要用以说明供应商递交的投标文件或报价文件的格式及其一般性内容。

招标文件是什么？



根据《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第18号）
第十八条招标采购单位应当根据招标项目的特点和需求编制招标文件。招标文件包括以下内容：

- （一） 投标邀请；
- （二） 投标人须知（包括密封、签署、盖章要求等）；
- （三） 投标人应当提交的资格、资信证明文件；
- （四） 投标报价要求、投标文件编制要求和投标保证金交纳方式；
- （五） 招标项目的技术规格、要求和数量，包括附件、图纸等；
- （六） 合同主要条款及合同签订方式；
- （七） 交货和提供服务的时间；
- （八） 评标方法、评标标准和废标条款；
- （九） 投标截止时间、开标时间及地点；
- （十） 省级以上财政部门规定的其他事项。

招标人应当在招标文件中规定并标明实质性要求和条件。

第二十一条招标文件规定的各项技术标准应当符合国家强制性标准。

招标文件不得要求或者标明特定的投标人或者产品，以及含有倾向性或者排斥潜在投标人的其他内容。

招标文件的法律意义



招标文件在一定程度上是采购人编制的格式条款，格式条款不明的，无论按照法理，还是按照《民法通则》、《合同法》的相关规定，都是以不利于制定者的原则为准，因此而产生的后果责任将更倾向于归咎于采购人，而不是供应商。



招标文件是“要约”？还是“要约邀请”？

招标文件的实际意义



招标文件实质上是采购人或其代理机构用以甄选并确定合格供应商的“一份考卷”，因此采购人作为“出题人”，应能够清楚地了解并掌握“标准答案或参考答案”，即不应该编制出一份连自己都没有答案的考卷，这实际上是对采购人自身的项目管理能力、技术能力等方面提出了相应的、较高的要求。“答案”的不确定性越大也意味着项目实施面临的风险越大，项目结果与目标的偏差可能越大。



采购人只有在清楚地了解自身项目的实施过程、关键活动、技术路线、产品选择、工艺要求和验收标准等内容的前提下，才可能制定出全面、详尽、规范、严谨的招标文件。招标文件的实质性要求都将转化为相应的合同条款，用于约束中标供应商的履约行为。因此，招标文件对于项目能否顺利执行，达到建设目标起着至关重要的作用和意义。

货物、工程和服务



根据招标投标法实施条例第二条：

工程指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。

根据政府采购法第二条：

工程是指建设工程，包括建筑物和构筑物的新建、改建、扩建、装修、拆除、修缮等。

货物指各种形态和种类的物品，包括原材料、燃料、设备、产品等。

服务指除货物和工程以外的其他政府采购对象。

根据政府采购法实施条例（征求意见稿）第四条：

工程是指建设构筑物和建筑物的工程，包括新建、改建、扩建、装修、拆除、修缮，以及与建设工程相关的勘察、设计、施工、监理等。

货物是指各种形态和种类的物品，包括有形物和无形物。商标专用权、著作权、专利权等知识产权视同货物。

服务是指除货物和工程以外的政府采购对象，包括各类专业服务、信息网络开发服务、金融保险服务、运输服务，以及维修与维护服务等。



建筑物和构筑物的区别

简单的讲，建筑物是为人的社会生活活动提供场所、功用的人工建造物称之为“建筑物”，不是为人的社会生活活动提供功用的人工建造物称之为“构筑物”。需要指出的是，这里并没有严谨的定义。构筑物经常出现在给排水专业书籍中；而在水利水电工程中就江河、渠道上的所有建造物都称为建筑物。



构筑物



建筑物



复杂项目的性质确定原则（参考）

根据政府采购法实施条例（征求意见稿）第四条，采购项目中含不同采购对象的，以占项目资金比例最高的采购对象确定其项目属性。



IT项目是工程？货物？服务？

原则上，招标文件的编制工作的职责在招标代理机构，例如天津市政府采购中心。所以无论作为采购人还是监理单位，都无须费时费力的编制整个招标文件，我们只需要提供招标文件的关键核心内容，如：

1. 招标项目的技术要求；
2. 对投标人资格审查的标准；
3. 投标报价要求；
4. 评标方法和标准；
5. 拟签订合同的主要条款；（这个政采中心也有规定格式，格式条款之外的内容可以招标后与中标人签署补充条款）

以上1、2、3部分内容，政采中心有项目需求书要求编制填写并在招标前予以公示，征求意见。

项目需求书包括项目背景、商务需求、技术需求三部分。

一、项目背景

项目背景包括项目的立项目的、应用环境等相关内容。

项目背景应清晰明确地介绍招标项目的背景情况，与本项目相关的应用环境、技术环境的要求等。一个基本原则就是要能够体现与该项目具体内容实质相关的背景资料，提供有价值的信息，为投标人理解项目需求，编制、出具符合实质性要求的投标文件及投标方案提供必要的、完整的、有效的信息。

1.1 项目背景应包含的内容

- ① 立项目的——项目的目的，即为什么干？
- ② 当前进展——目前已经干完什么了？
- ③ 项目任务——即要干什么？
- ④ 建设目标——即干完了达到什么目标？
- ⑤ 相关工作——相关配套工作的进展情况？
- ⑥ 应用环境——项目产出物将在什么样的环境中使用？

1.2 项目背景编写释义

立项目的——项目的目的，即为什么干？通常阐述面临的问题、政策的指引、上级的要求、工作的规划、解决的方案。

当前进展——目前已经干完什么了？即招标项目的开展条件和基础。应对前期工作进行简要的总结介绍，已经完成了哪些工作，有哪些成果可以作为招标项目的输入，尤其是那些作为项目必须遵循依据的成果。

项目任务——要干什么？应准确简练的描述招标项目的建设内容

建设目标——干完了达到什么目标？即“实现什么”。高级专业一些的表现形式应采用可测量的量化指标；普通一些的表现形式就使用文字描述实现的要求。

相关工作——相关配套工作的进展情况？很多时候招标项目其实只是建设项目的一部分，招标项目需要和其他项目/系统/工作相互配合、有机结合，才能形成一个整体以实现总体目标。这时，需要告知投标人这些相关工作的情况，以使其清楚知晓这部分可能存在的工作需求。

应用环境——项目产出物将在什么样的环境中使用？可以从业务环境（非IT的）、技术环境（IT技术的）两个层面去描述。

商务需求的编制——供应商资格



商务需求包括对供应商的资格、报价、服务、交货期等要求。

- ① 资格即供应商须满足什么条件才具备投标的资格，具体资格要求需要能够与项目实质形成较为密切且明显的逻辑；通常供应商资格依据政府采购法第二十二条的规定设置。
- ② 报价要求一般指报价所包含范围，比如“投标人所报价格须含第三方测试、验收的费用”或“投标人的报价须包括实现项目目标所需所有产品及服务的总价”；
- ③ 服务要求一般指对项目实施服务、售后服务或特定第三方服务的特定要求；
- ④ 交货期要求指对采购的货物/服务的交付时间方面的要求。

商务需求的编制——供应商资格



根据《中华人民共和国政府采购法》第二十二条：
供应商参加政府采购活动应当具备下列条件：

1. 具有独立承担民事责任的能力；
2. 具有良好的商业信誉和健全的财务会计制度；
3. 具有履行合同所必需的设备和专业技术能力；
4. 有依法缴纳税收和社会保障资金的良好记录；
5. 参加政府采购活动前三年内，在经营活动中没有重大违法记录；
6. 法律、行政法规规定的其他条件。

采购人可以根据采购项目的特殊要求，规定供应商的特定条件，但不得以不合理的条件对供应商实行差别待遇或者歧视待遇。

根据天津市财政局文件《关于规范政府采购文件实质性要求和条件设置有关事项的通知》（津财采〔2012〕12号）：

……供应商的特定条件仅指与采购项目实质关联且法律、行政法规等有明确规定的强制性资质要求或认证要求。设置供应商特定条件的采购项目，采购人或代理机构应要求供应商提供相应的资格证书或认证证书。

商务需求的编制——供应商资格



供应商资格条件1 (依据政府采购法第22条第1款) :

投标人须提供组织机构代码证、企业法人营业执照、税务登记证。以上证照在投标人报名购买标书时由招标代理机构查验副本原件,投标文件中提供加盖投标人公章的复印件。

供应商资格条件2 (依据政府采购法第22条第2款) :

投标人须提供经会计师事务所审计的上年度财务报告,或由开户银行出具的资信证明。以上证明文件在投标人报名购买标书时由招标代理机构查验原件,投标文件中提供加盖投标人公章的复印件。

供应商资格条件3 (依据政府采购法第22条第4款) :

投标人逐月缴纳社会保障资金的,须提供参加本次政府采购活动近三个月内的缴纳社会保障资金的入账票据凭证复印件;投标人逐年缴纳社会保障资金的,须提供参加本次政府采购活动上年度缴纳社会保障资金的入账票据凭证复印件。以上入账票据凭证复印件须加盖投标人单位公章。

供应商资格条件4 (依据政府采购法第22条第5款) : :

投标人须提供在参加本次政府采购活动前三年内经营活动中没有重大违法记录的声明,并由法定代表人或被授权人签字,须加盖本单位公章。

商务需求的编制——供应商资格



政府采购法第22条第3款、第6款如何体现具体要求？

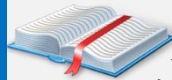
- 3. 具有履行合同所必需的设备和专业技术能力；
- 6. 法律、行政法规规定的其他条件。



在实践中，通常会对投标人提出须具备的资质要求和投标人的实施能力要求。其中**投标人资质要求是资格，即门槛条件，属于实质性要求。**但这一点在天津市政府采购文件中的解释可能值得商榷，在文件中将资质要求（强制性资质或认证）作为供应商特定条件，即以政采法第22条第6款作为依据。以计算机系统集成资质、信息系统监理资质的要求为例，这两个资质的管理办法是工信部的部门规章，而非国家法律和行政法规。

如果以政采法第22条第3款作为依据相对更容易成立，因为资质的评审条件中包括了对于专业能力的考量，资质本身就是第三方对于该组织在某个特定领域的专业能力的背书。

而投标人实施能力，一般是指投标人曾经履行过的与本招标项目类似的案例，**不能作为实质性要求**，因为没有法律依据，也无法在案例业绩与专业能力之间建立充分严谨的逻辑关系。可以作为评分项之一，对于经验丰富的投标人在合理范围内给予一定的照顾。



关于是否接受联合体投标

在政府采购货物或服务招标项目中经常可以看到很多招标文件有这样一条要求——“本项目不接受联合体投标”。严格的讲，这个说法的法律依据值得商榷。

关于联合体，招标投标法第31条、政府采购法第24条、政府采购货物和服务招标投标管理办法第34条，都仅明确说明“投标人可以组成联合体”、“采购人不得强制供应商组成联合体”，都未明确说明“采购人可以拒绝联合体投标”。

仅在招标投标法实施条例第三十七条中讲到“招标人应当在资格预审公告、招标公告或者投标邀请书中载明是否接受联合体投标。”，但招标投标法实施条例的适用范围又仅在工程项目中。

联合体的资格和资质等级确定



关于联合体的资格条件

政府采购法第24条：

联合体的各方均应满足政府采购法第22条规定的条件。

政府采购货物和服务招标投标管理办法第34条：

以联合体形式参加投标的，联合体各方均应当符合政府采购法第二十二条第一款规定的条件。采购人根据采购项目的特殊要求规定投标人特定条件的，联合体各方中至少应当有一方符合采购人规定的特定条件。

招标投标法第31条：

联合体各方均应当具备承担招标项目的相应能力；国家有关规定或者招标文件对投标人资格条件有规定的，联合体各方均应当具备规定的相应资格条件。



关于联合体的资质等级

招标投标法第31条：

由同一专业的单位组成的联合体，按照资质等级较低的单位确定资质等级。

政府采购法实施条例（征求意见稿）第29条：

由同一资质条件的供应商组成的联合体，应当按照资质等级较低的供应商确定联合体的资质等级。

关于国外供应商

在招标投标法中，未对供应商的资格条件做出要求，招标人可根据项目需求对投标人进行资格预审。

在政府采购法中，明确了供应商的资格条件，即政采法第22条。不在中国境内注册的法人组织是无法满足该条款要求的，比如三证肯定没有，也就不可能有依法纳税、缴纳社保等记录。所以在政府采购项目中是不会存在国外供应商的。

注意在华注册的外资企业不是“国外供应商”。

关于国外进口产品

进口产品是指通过中国海关报关验放进入中国境内且产自关境外的产品。——《政府采购进口产品管理办法》第3条

进口软件，是指在我国境外开发，以各种形式在我国生产、经营的软件产品。——《软件产品管理办法》第3条

目前实际操作中，像Oracle这类的软件一般也是要通过政府采购进口产品审批。

实质性要求

实质性要求是指供应商必须满足或承诺的条件和要求。即投标文件针对实质性要求的应答必须是满足或正偏离，否则即视为无效投标。

因此实质性要求的设置需要非常慎重，要有充分的依据，模棱两可、无关痛痒的要求或指标不要列入实质性要求，以免带来不必要的猜测和质疑。

服务要求

服务要求是过去的招标文件中比较薄弱的一部分，原因是传统意义上对于服务的认知存在很大的局限。服务在过去经常只是指售后服务，但是如果在前面的工程、货物和服务的概念上稍作深入思考的话，就会发现更多的采购项目的工作性质其实是服务，比如无论货物在项目中的金额比重有多大，仔细分析就会发现，其实是采购人通过招标确定供应商，而供应商提供的是从货物采购到安装、调试达到生产目的，并完成质保期维护保养工作的整个过程，这个过程是一个服务。多数情况下，在这个过程中更具价值的是货物之外的所有活动，因为货物的品牌、型号、规格其实在招标现场已经确定，供应商需要完成的工作是通过合法渠道将确定的货物按照交货时间、地点的约定交付到采购人手中，并按照采购人要求将货物置于其应该保持的状态。类比到系统集成、软件开发等类型的项目，这个体现更为明显且易于理解。（这个知识点请学习了解“IT即服务”）

因此，服务要求应包括项目实施服务、售后服务以及特定第三方服务的要求。

项目实施要求

实施要求可以分两个层次提出。

最低等级至少应该描述出供应商应承担的工作内容，有关键里程碑的结合到工作内容的描述中予以明确，有相关配合工作要求也要明确提出。

例如：

- 1、中标人须完成货物服务采购一览表中商业软件及硬件产品的采购、安装、部署、调试、培训、验收等工作。
- 2、中标人须完成货物服务采购一览表中采购人委托开发的软件的需求、设计、编码、测试、安装、部署、调试、培训、验收等工作。
- 3、根据采购一览表中采购的设备及软件，按照采购人的需求完成项目有关计划、方案、必要的其他文件的编制及相应实施工作；
- 4、根据项目实施工作需求做好与其他建设参与方的配合工作，服从项目整体安排的指挥与协调；（若存在多个供应商合作建设）
- 5、中标人须服从并配合采购人指定的第三方监理的工作督导，切实保障项目顺利实施。（若采购人有聘请监理）
- 6、中标人应根据工作需要为本项目配置数量适当且能力胜任的人员。在实施过程中需要相应专业技术人员到项目现场工作时，中标人须全力配合安排。
- 7、中标人须向采购人提供货物服务采购一览表中商业软件及硬件产品的采购渠道、合同、厂商联系人等信息，其中合同可对有关款项信息做保密处理。

项目实施要求

较高等级的实施要求即不仅仅从工作内容的角度提出，还要提出过程管控的要求，即对实施过程中的关键活动提出相对具体的要求。

例如：

- 1、项目计划。
- 2、到货确认。
- 3、报审报验；
- 4、方案编制
- 5、沟通协调
- 6、变更控制
- 7、文档审核
- 8、工作记录

采购人作为项目的甲方，应有自己的项目管理规范，完善的项目过程管控方法，建议参考Prince2。

项目计划书要求

提出项目实施过程的控制点和控制要求，避免中标人随意开展工作，不能满足项目质量、进度等方面的要求。

投标人应给出完整详尽的项目计划书，内容包括但不限于：

- 1、项目组织计划，明确项目组结构及人员组成、职责与分工；
- 2、项目进度计划，明确项目任务的分解及阶段（里程碑）的划分，标识各阶段的起始时间及工作内容、目标及交付物；
- 3、文档编制计划，明确各阶段的文档输出成果及文档编制规范；
- 4、质量保证计划，明确为确保项目完成质量而进行的质量控制活动；
- 5、配置管理计划，明确实施管理和技术规程的策略，以及标识、定义项目中的配置项并指定基线；
- 6、项目培训计划，明确培训的内容与安排。
- 7、项目沟通计划，明确与项目各相关利益方的沟通活动形式、频次、内容等。

未完，待續



Longerwood (刘杰)

M.T.: 139-0215-3106

E-mail: longerwood@hotmail.com

QQ: 57547249

Weibo: <http://weibo.com/longerwood>