

从一起行政诉讼案件看政府采购中的差别待遇问题

青海省财政厅

基本案情

2019年9月，某省某市采购人委托采购代理机构以公开招标方式开展政府采购活动。招标文件在“各包投标人资格要求”中载明，“其《营业执照》经营范围包含Ⅱ类医疗器械且提供《医疗器械经营许可证》《Ⅱ类医疗器械经营备案凭证》”。在《投标人须知》中明确规定，不具备“各包投标人资格要求”的，按无效投标处理。截至投标截止时间，共有6家供应商递交了投标文件。在资格性审查和符合性审查过程中，B公司因没提供《医疗器械经营许可证》未通过资格性审查，其余投标人均通过资格性和符合性审查。采购人发布采购结果公告，A公司为预中标人。

2019年10月，C公司以A公司没有《医疗器械经营许可证》，不符合招标文件规定的供应商资格条件为由提出质疑。采购代理机构作出答复，认定质疑不成立。C公司不服，向市财政局投诉。主要投诉事项是：预中标单位没有招标文件要求的《医疗器械

经营许可证》或资质造假。市财政局作出投诉处理决定，认为投诉事项不成立，依法予以驳回。

2019年11月，C公司向省财政厅提起行政复议。经审理，省财政厅认为市财政局处理决定认定事实不清，证据不足，内容失当，决定撤销市财政局处理决定，并责令重新作出具体行政行为。2020年1月，市财政局重新作出投诉处理决定，认为A公司投标文件无《医疗器械经营许可证》，不存在资质造假，投诉事项部分成立。由于招标文件规定的资格条件局限了部分投标人的投标资格，责令重新开展采购活动。

A公司对处理决定不服，向省财政厅提出行政复议。省财政厅经复议，维持市财政局作出的处理决定。A公司遂向法院提起行政诉讼。A公司认为，该采购项目要求经营范围是二类医疗器械，不需要《医疗器械经营许可证》，其资质符合条件，且其详细报价已在网上公示，责令重新采购将严重影响其利益。省财政厅认为，按照《医疗器械监督管理条例》相关规

定，经营第二类医疗器械实行备案管理，经营第三类医疗器械实行许可管理，该项目招标文件要求供应商《营业执照》经营范围包含Ⅱ类医疗器械，又要求提供《医疗器械经营许可证》《Ⅱ类医疗器械经营备案凭证》，所设置的资质条件易产生歧义。同时，在政府采购过程中，B公司因没提供《医疗器械经营许可证》未通过资格性审查，同样没提供《医疗器械经营许可证》的A公司却成为预中标单位。省财政厅基于招标文件存在问题可能影响潜在投标人投标，以及资格性审查中存在差别待遇的事实，维持市财政局责令重新采购的投诉处理决定，事实清楚，适用法律正确。

经审理，法院认为，因招标文件对资质条件规定不明晰，可能影响、限制部分投标人参加竞标，影响投标人公开、公平、公正、透明竞标，继而可能影响到采购结果，责令重新采购具有事实、法律依据。省财政厅作为复议机关，提交了行政复议过程中相关受理、答复通知、作出复议决定、送达等方面的证据，作出的复议决定程



序合法，适用法律正确，判决驳回原告的诉讼请求。

焦点问题

本案主要涉及以下四个问题：

(一)采购人、采购代理机构招标文件编制不清晰、不合理。该案中所有争议都源于招标文件编制问题。招标文件对投标人资格要求不清晰，以不合理的要求限制或者排斥潜在投标供应商，对潜在投标供应商实行差别待遇或者歧视待遇，导致投标人、采购人、采购代理机构对投标人资格理解产生分歧，进而引发争议。

(二)采购代理机构对供应商采取不同的资格审查标准。资格审查中审查标准不统一，采购代理机构在同一个政府采购项目的资格审查中，对同样没有《医疗器械经营许可证》的两个投标人，给出“未通过资格审查”和“预中标”两种截然不同的结果，资格审查过程显失公平。

(三)采购代理机构对质疑的处理

流于形式。法律将质疑作为投诉的前置环节，就是为了尽早尽快地解决政府采购中可能出现的问题，使矛盾、争议、误解能在进入投诉环节之前得到有效解决。但在该项目的采购过程中，质疑环节并未充分发挥作用。本案中争议的问题，投标人均以质疑函的形式向采购代理机构提出质疑，但并未得到应有的重视和有效解决。

(四)投诉处理过程中行政执法尚不规范。市财政局第一次作出的投诉处理决定，认定事实不清、证据不足、内容失当，且存在以下问题：一是由于投诉处理人员对文书理解的差异，导致在使用文书时格式不统一，内容不完整。二是文书送达不规范，不能提供送达签收记录。三是证据意识不强，投诉处理过程中不能形成完整的执法案卷。

案件评析

财政部门作为政府采购监督管理部门，应当从以下两方面进一步加强

监管，提高依法行政水平。

(一)加强对采购人和政府采购代理机构的监督管理。财政部门应当建立健全采购人对采购需求和采购结果的负责机制，落实采购人在采购活动中的主体责任，进一步规范政府采购代理机构的代理行为，从以下几方面加强对采购人和政府采购代理机构业务工作的监督管理：一是科学、合理地编制招标公告、招标文件，避免出现不符合法律规定的倾向性、歧视性、限制性条款。二是严格依法处理政府采购供应商质疑事项。三是建立真实完整的招标采购档案，妥善保管每项采购活动的采购文件，不得伪造、编造、隐匿或者销毁。四是规范组织采购，提高服务质量和工作效率。

(二)强化法治意识，规范行政执法。各级财政部门尤其是基层财政部门要进一步增强法治意识，严格依法行政、规范执法。法治意识包括依据意识、权限意识、程序意识和证据意识。本案例中，市财政局的程序意识和证据意识明显需要加强。程序的作用在于有效制约权力行使的随意性，公平的程序比结果更重要。想问题、作决策、办事情要严格履行程序，使权力运行更加规范有序，才能保障权力的正确行使。此外，不同于民事诉讼中的“谁主张，谁举证”，行政诉讼中举证责任倒置，要求行政机关承担举证责任，证明自己行政行为的合法性。因此，行政机关必须切实增强证据意识，按照规定程序，完善执法案卷，积极落实行政执法全过程记录制度。□

责任编辑 廖朝明