政府采购中“虚假材料”和“无效合同”的辨析

江苏省财政厅

摘 要：在政府采购中，如何准确区分投标材料属于“虚假”还是“无效”？代理机构能否依据“无效合同”取消投标人的中标资格？无效合同能否属于有效业绩？本文通过一起政府采购投诉案件，对以上问题进行了辨析。

关键词：政府采购；虚假材料；无效合同；评审 中图分类号：F812

中国财政杂志社

【基本案情】

A公司中标甲县某物业管理政府采购项目。B公司向代理机构提出质疑，A公司在投标文件中提交的“乙县某项目合同业绩”存在问题，在乙县项目中，A公司因存在违法情形被乙县财政局给予行政处罚并宣布中标结果无效，采购人因此终止合同履行。故B公司认为，A公司在甲县项目中使用被取消的合同作为业绩，属于提供虚假材料谋取中标。

代理机构经调查后认为，A公司被乙县财政局取消中标资格，其提供的乙县项目合同自始无效，因此以提供虚假材料谋取中标为由，取消了A公司的中标资格。A公司不服，向代理机构提出质疑，后因未获支持向甲县财政局投诉，请求恢复中标资格。

投诉处理期间，甲县财政局查明：2021年5月，A公司在乙县某项目中标并签订三年合同。2023年12月，乙县财政局接到举报，调查发现A公司在该项目中提供的业绩合同系伪造材料，构成提供虚假材料谋取中标，依法作出罚款、没收违法所得行政处罚，并宣布其中标结果无效，责令重新采购。

综合上述事实，甲县财政局认为：1.A公司提交的“乙县某项目合同业绩”因丧失中标资格而失效，但不属于虚假材料。2.该业绩虽不属于虚假材料，但不符合评审标准，不应计入评审得分。复核扣除相应分值后，A公司综合得分仍列第一，未对中标结果产生实质影响。最终，甲县财政局认定A公司投诉事项成立，代理机构取消A县中标资格的行为无效。

【焦点问题】

（一）A公司在投标活动中，将无效合同作为业绩提供是否构成提供虚假材料谋取中标？

B公司认为，A公司提供的业绩合同系通过不正当手段取得且已被确认无效，A公司明知该情况仍在甲县项目中使用，属于提供虚假材料谋取中标。代理机构认为，该业绩合同所对应项目的中标资格已被依法取消，合同效力归于无效，A公司在明知上述事实的情况下，仍在本项目中将该合同作为有效业绩提交，与客观事实不符，具有误导性，直接影响了评审专家的打分，破坏评审的公正性与透明度，应认定为提供虚假材料谋取中标。

甲县财政局在处理投诉过程中对“合同是否构成虚假材料”形成两

种不同意见：第一种意见认为，A公司明知乙县项目合同系通过不正当手段取得，合同效力已归于消灭，仍将其作为业绩提交，主观上存在过错，构成提供虚假材料谋取中标。第二种意见认为，认定提供虚假材料谋取中标，应当以供应商提交的材料存在伪造、变造、篡改等虚构事实为前提；若材料客观真实存在，仅系合同效力受限或丧失，不宜直接认定为虚假材料。

甲县财政局组织专家论证，专家认为，该合同已经履行两年多，属于客观存在的合同，不宜认定为虚假材料，且扣除该项得分后的总得分不影响A公司排名，不宜直接取消其中标资格。经综合考量，甲县财政局采纳了第二种意见，并结合专家观点，认定A公司不构成提供虚假材料谋取中标的情形。

（二）无效合同能否属于有效业绩？

A公司主张，其提交的合同已履行两年多，采购人对履约情况满意，且“业绩”评审旨在反映投标人的实际履约能力，而非对合同效力作司法判断。虽然合同中标资格被取消，但履约事实客观存在，足以证明其技术与管理能力。

甲县财政局认为，乙县财政局已依法认定该项目因违法情形中标结果无效，合同自始丧失法律效力，不应将其作为业绩得分。如果允许无效合同作为业绩，会造成纵容供应商以违法方式获取业绩资格并将其反复利用于之后的招投标事项，误导评审专家，破坏政府采购公平性。

【案例评析】

（一）准确区分投标材料的“虚假性”和“无效性”。

现行政府采购法律法规未对“虚假材料”作出明确定义，但在实践中往往参考《中华人民共和国招标投标法实施条例》第五十三条规定，即提供虚假材料的典型情形包括：（1）提供伪造、变造的材料，如伪造的资格证书、合同文本、业绩证明、社保缴费记录或信用报告等，或通过涂改、擦除等方式变造检测报告等材料；（2）提交与事实不符的虚假承诺，如在《中小企业声明函》、《承诺函》中故意隐瞒、虚构事实；（3）冒用他人业绩、借用他人资质等其他欺诈性行为。从上述情形可见，“虚假材料”一般是指内容与客观事实不符的材料，其核心特征在于违反客观真实性。而“无效材料”则是指虽真实存在、形式合法，但已丧失法律效力的材料，如因违反法律、行政法规强制性规定而无效的文书等。本案中，A公司提供的合同在形式上系真实存在的文件，并不违反客观真实性原则，不能认定为“虚假材料”，但由于该项目中标结果被行政机关裁定无效，相关合同法律效力已归于消灭，故应被视为无效材料，不应作为有效业绩参与评分等。

尽管供应商使用无效材料投标、误导评标，确有不当之处，但财政部门在作出认定时仍应严格区分两者性质，不得突破法律对于“虚假材料”行为的明确界限，将“无效材料”等同于“虚假材料”，否则，可能导致行政权力扩张，损害政府采购的法治基础。

（二）无效合同不宜认定为“有效业绩”。

A公司因在乙县项目中提供伪造材料被依法认定中标无效，根据《中华人民共和国民法典》第一百五十三条，该项目合同自始无效，以此为基础的评分、符合性审查或资格认定均失去合法依据。在政府采购活动中，“业绩”评分项的目的在于考查投标人履约能力，但业绩认定的依据必须合法有效，这既是对法律权威的尊重，也是落实公平竞争原则的重要保障。若仅强调履约事实而忽视合同的合法性和有效性，将产生以下不利后果：一是影响公平竞争，守法投标人必须依合法程序取得合同，违法者却可能通过违规手段先行取得合同并凭履约事实获取加分；二是破坏评审公正性，将无效合同与有效合同混用，误导评审专家，导致评分标准失衡；三是削弱监管权威，财政部门“中标无效”决定的严肃性与威慑力将受到冲击。无效合同虽有履约事实，但法律效力已被否定，不具备作为有效业绩的适格性，应在评审前予以剔除，以确保评审公平公正。

尽管A公司行为不属于政府采购法所称以虚假材料谋取中标的情形，依法不能给予行政处罚，但该行为依然具有不正当性，财政部门亦不能纵容该行为，应当通过约谈教育等方式进行规制，确保政府采购活动公平公正。

责任编辑　廖朝明

中国财政杂志社