

淳安县财政局

行政处理决定书

淳财执法〔2024〕6号

投诉人：河北新睿祥建筑工程有限公司

地址：定州市西城区铭阳商厦9层916

被投诉人1：淳安经济开发区管理委员会

地址：浙江省杭州市淳安县珍珠大道136号

被投诉人2：浙江科佳工程咨询有限公司

地址：浙江省杭州市上城区顺福商务中心3幢1001、
1002、1003室

相关供应商：杭州明源交通工程有限公司

地址：浙江省杭州市上城区富亿商业中心1幢507室（自主申
报）

投诉人河北新睿祥建筑工程有限公司对坪山路芙蓉路路口智能交通设施建设项目（编号：ZJKJCA[2024]010号，以下简称本项目）采购过程和采购结果质疑答复不满，于2024年7月12日向本机关提起投诉，本机关于2024年7月12日受理。经依法对本次政府采购活动的相关材料进行审查，现本案已审查终

结。

投诉人河北新睿祥建筑工程有限公司诉称：**投诉事项 1：**中标单位在《中小企业声明函》中提供虚假制造商，属提供虚假材料谋取中标。**事实依据：**1、中标单位所提供的中小企业声明函显示声明的第 1.2.6.8.9.11.12.14.15.16.17.18 项的制造商为杭州明源交通工程有限公司，我公司查询杭州明源交通工程有限公司发现其经营范围为“服务：交通工程设计及施工，计算机系统集成，计算机软硬件的技术开发、技术咨询、技术服务；批发、零售：交通设备，计算机软硬件。”，通过经营范围发现杭州明源交通工程有限公司并不具备其所声明的产品的生产制造能力，也就是说中标单位为采购人所提供的产品的真实制造商并非其声明的杭州明源交通工程有限公司，而是另有企业，所以中标单位存在提供虚假制造商谋取中标的情形。**法律依据：**1、关于印发《政府采购促进中小企业发展管理办法》的通知 财库〔2020〕46号 第四条 在政府采购活动中，供应商提供的货物、工程或者服务符合下列情形的，享受本办法规定的中小企业扶持政策：（一）在货物采购项目中，货物由中小企业制造，即货物由中小企业生产且使用该中小企业商号或者注册商标；2、关于印发《政府采购促进中小企业发展管理办法》的通知 财库〔2020〕46号 第二十条 供应商按照本办法规定提供声明函内容不实的，属于提供虚假材料谋取中标、成交，依照《中华人民共和国政府采购法》等国家有关规定追究相应责任。3、《中华人民共和国政府采购法》第七十七条 供应商有下列情形之一的，处以采购金额千分之五以上千分之十以下的罚款，列入不良行为记录名单，在一至三年内禁止参加政府采购

活动，有违法所得的，并处没收违法所得，情节严重的，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：（一）提供虚假材料谋取中标、成交的；（二）采取不正当手段诋毁、排挤其他供应商的；（三）与采购人、其他供应商或者采购代理机构恶意串通的；（四）向采购人、采购代理机构行贿或者提供其他不正当利益的；（五）在招标采购过程中与采购人进行协商谈判的；（六）拒绝有关部门监督检查或者提供虚假情况的。供应商有前款第（一）至（五）项情形之一的，中标、成交无效。投诉人河北新睿祥建筑工程有限公司提供了质疑函、质疑答复、中标公告、中标单位的中小企业声明函、杭州明源交通工程有限公司经营范围截图等证据。

被投诉人浙江科佳工程咨询有限公司辩称：**针对投诉事项 1 答复：**我方经过对中标候选人多方面的了解，他所提供的《中小企业声明函》显示声明的第 1.2.6.8.9.11.12.14.15.16.17.18 项的制造商为杭州明源交通工程有限公司，了解得知中标候选人和对应生产能力的制造商有合作关系，所提供的产品系由第三方代加工而成，代加工生产的商业模式中，制造者的认定不局限于产品加工者。代加工生产即 OEM(Original Equipment Manufacturer)，也称授权贴牌生产，通过该模式品牌方（委托人）能专注设计开发、降本增效，是常见的商业模式之一。所以中标候选人在投标文件中做出承诺，具有制造第 1.2.6.8.9.11.12.14.15.16.17.18 项设备的能力。被投诉人浙江科佳工程咨询有限公司提供了质疑函、质疑答复、投标文件等证据。

被投诉人淳安经济开发区管理委员会辩称内容与被投诉人

浙江科佳工程咨询有限公司一致。

相关供应商杭州市明源交通工程有限公司述称：针对投诉事项 1：1.企业超越经营范围投标后中标，并不必然导致中标结果无效。明源公司在坪山路芙蓉路路口智能交通设施建设采购项目（编号：ZJKJCA[2024]010号）中，为采购人淳安经济开发区管理委员会提供的部分产品（即《中小企业声明函》中的第1.2.6.8.9.11.12.14.15.16.17.18项产品）不属于明源公司的经营范围。但根据《民法典》第五百零五条，当事人超越经营范围订立的合同的效力，应当依照本法第一编第六章第三节和本编的有关规定确定，不得仅以超越经营范围确认合同无效。亦即，超越经营范围进行投标，最终订立的采购合同并非必然无效，除非违反《民法典》关于合同无效的规定，以及有关法律、行政法规的禁止性规定。此外，为贯彻落实党中央、国务院重大决策部署，深化“放管服”改革、优化营商环境，进一步激发市场主体发展活力，国务院于2021年5月19日发布了《国务院关于深化“证照分离”改革进一步激发市场主体发展活力的通知》（国发〔2021〕7号），其第三条第（二）项规定了：企业超经营范围开展非许可类经营活动的，市场监管部门不予处罚。目前，已有多省份制定了相应实施方案，反映了全国对超经营范围开展非许可类经营活动的管控正处放宽态势。上述涉投诉产品属于不需要经过有关政府部门行政许可即可开展的一般经营项目，基于此，明源公司超越经营范围进行投标，产生的中标结果有效，中标后与采购人订立的采购合同亦合法有效。2.明源公司所提供的产品系由第三方代加工而成。由于明源公司的经营业务主要为交通工程设计及施工、交通设备批发零

售等，明源公司与第三方厂商基于日常商业经营，达成代加工协议，由委托人明源公司提供设计方案，第三方厂商作为受托人提供加工服务，明源公司享有产品的知识产权和销售权。明源公司在《中小企业声明函》中为采购人淳安经济开发区管理委员会提供的上述涉投诉产品系由第三方厂商代加工而成。3.代加工生产的商业模式中，制造者的认定不局限于产品加工者。代加工生产即 OEM（Original Equipment Manufacturer），也称授权贴牌生产，通过该模式品牌方（委托人）能专注设计开发、降本增效，是常见的商业模式之一。对于贴牌方（委托人）是否属于产品的制造商/加工者，司法实践通常持肯定态度。根据《最高人民法院关于产品侵权案件的受害人能否以产品的商标所有人为被告提起民事诉讼的批复》（2020年修正）：任何将自己的姓名、名称、商标或者可资识别的其他标识体现在产品上，表示其为产品制造者的企业或个人，均属于《中华人民共和国民法典》和《中华人民共和国产品质量法》规定的“生产者”。部分在代加工生产模式下引发的产品质量侵权责任纠纷案件亦能作证（详见附件）。因此，明源公司属于上述涉投诉产品的制造商/生产者。4.明源公司属于制造商/生产者，中标过程和结果合法公正。基于上述理由，明源公司作为上述涉投诉产品的制造商/生产者进行投标并最终中标，不存在《政府采购促进中小企业发展管理办法》第二十条、《中华人民共和国政府采购法》第七十七条所列之“提供虚假材料谋取中标、成交”之情形。同时，明源公司有权根据《政府采购促进中小企业发展管理办法》第四条之规定，依法享受中小企业扶持政策。综上，明源公司在坪山路芙蓉路路口智能交通设施建设采

购项目（编号：ZJKJCA[2024]010号）中的中标过程公正公开、中标结果合法有效，不应承担处罚。特此答复，望公正处理！

经本机关调查查明：

一、本项目采购方式为公开招标（项目编号：ZJKJCA[2024]010号），2024年5月29日发布采购公告，6月19日14:30开标，共有桐庐蓝天交通设施工程有限公司、成都锦蓉信息技术有限公司、成都飞炀交通工程有限公司、河北新睿祥建筑工程有限公司、杭州明源交通工程有限公司等5家供应商投标，6月19日发布采购结果公告，杭州明源交通工程有限公司为中标供应商，本项目暂未签订政府采购合同。

二、招标文件第一部分招标公告二、申请人的资格要求：
3.落实政府采购政策需满足的资格要求：无（注：不得限制大中型企业与小微企业组成联合体参与投标）；专门面向中小企业，货物全部由符合政策要求的中小企业制造，提供中小企业声明函。

第二部分 投标人须知 前附表序号2 采购标的及其对应的小微企业划分标准所属行业：采购标的及所属行业详见附件7《中小企业声明函》。

三、杭州明源交通工程有限公司提供的《中小企业声明函（货物）》显示：信号灯控制器、信号灯设备控制机箱、灯杆、交通灯信号检测器、终端一体机、设备控制机箱、摄像机（900万，含镜头）、分道牌、指路牌、警示柱、道路隔离护栏片（底座式）、护栏立柱（含连接杆配件）、框架式杆件等货物的制造商均为杭州明源交通工程有限公司。

四、质疑阶段，投诉人河北新睿祥建筑工程有限公司质疑

称：**质疑事项 1**：中标单位在《中小企业声明函》中提供虚假制造商，属提供虚假材料谋取中标。**事实依据**：1、中标单位所提供的中小企业声明函显示声明的第 1.2.6.8.9.11.12.14.15.16.17.18 项的制造商为杭州明源交通工程有限公司，我公司查询杭州明源交通工程有限公司发现其经营范围为“服务：交通工程设计及施工，计算机系统集成，计算机软硬件的技术开发、技术咨询、技术服务；批发、零售：交通设备，计算机软硬件。”，通过经营范围发现杭州明源交通工程有限公司并不具备其所声明的产品的生产制造能力，也就是说中标单位为采购人所提供的产品的真实制造商并非其声明的杭州明源交通工程有限公司，而是另有企业，所以中标单位存在提供虚假制造商谋取中标的情形。**法律依据**：1、关于印发《政府采购促进中小企业发展管理办法》的通知 财库〔2020〕46 号第四条 在政府采购活动中，供应商提供的货物、工程或者服务符合下列情形的，享受本办法规定的中小企业扶持政策：（一）在货物采购项目中，货物由中小企业制造，即货物由中小企业生产且使用该中小企业商号或者注册商标；2、关于印发《政府采购促进中小企业发展管理办法》的通知 财库〔2020〕46 号 第二十条 供应商按照本办法规定提供声明函内容不实的，属于提供虚假材料谋取中标、成交，依照《中华人民共和国政府采购法》等国家有关规定追究相应责任。3、《中华人民共和国政府采购法》第七十七条 供应商有下列情形之一的，处以采购金额千分之五以上千分之十以下的罚款，列入不良行为记录名单，在一至三年内禁止参加政府采购活动，有违法所得的，并处没收违法所得，情节严重的，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：（一）提供虚假材料谋取中标、成交的；（二）采取不正当手段诋毁、排挤其他供应商的；（三）与采购人、其他供应商或者采购代理机构恶意串通的；（四）向采购人、采购代理机构行贿或者提供其他不正当利益的；（五）在招标采购过程中与采购人进行协商谈判的；（六）拒绝有关部门监督检查或者提供虚假情况的。供应商有前款第（一）至（五）项情形之一的，中标、成交无效。

被投诉人浙江科佳工程咨询有限公司和淳安经济开发区管理委员会质疑答复：**针对质疑事项1答复：**超经营范围不得参与政府采购活动不成立。**法律依据：**关于进一步规范招标投标过程中企业经营资质资格审查工作的通知发改办法规〔2020〕727号中明确规定：一、进一步明确招标投标过程中对企业经营资质资格的审查标准：.....招标人在招标项目资格预审公告、资格预审文件、招标公告、招标文件中不得以营业执照记载的经营范围作为确定投标人经营资质资格的依据，不得将投标人营业执照记载的经营范围采用某种特定表述或者明确记载某个特定经营范围细项作为投标、加分或者中标条件，不得以招标项目超出投标人营业执照记载的经营范围为由认定其投标无效。2、中标候选人所提供的《中小企业声明函》显示声明的第1.2.6.8.9.11.12.14.15.16.17.18项的制造商为杭州明源交通工程有限公司，经质询中标候选人具有制造第1.2.6.8.9.11.12.14.15.16.17.18项设备的能力。

五、评审报告显示：杭州明源交通工程有限公司为本项目唯一中标候选人。

本机关认为：

关于投诉事项。本项目为专门面向中小企业采购的货物采购项目。杭州明源交通工程有限公司在其提供的《中小企业声明函（货物）》中声明信号灯控制器、信号灯设备控制机箱、灯杆、交通灯信号检测器、终端一体机、设备控制机箱、摄像机（900万，含镜头）、分道牌、指路牌、警示柱、道路隔离护栏片（底座式）、护栏立柱（含连接杆配件）、框架式杆件等货物的制造商均为杭州明源交通工程有限公司。投诉人以“真实制造商并非其声明的杭州明源交通工程有限公司，而是另有企业”为由，主张杭州明源交通工程有限公司提供的前述货物不能享受中小企业扶持政策。被投诉人在投诉答复材料中表示“所提供的产品系由第三方代加工而成”，杭州明源交通工程有限公司在投诉说明材料中也表示“明源公司所提供的产品系由第三方代加工而成”。前述货物，实际由杭州明源交通工程有限公司委托第三方代为生产，而非由杭州明源交通工程有限公司自行生产。故，杭州明源交通工程有限公司提供的前述货物，不符合《政府采购促进中小企业发展管理办法》第四条第一款第（一）项规定的情形，不能享受中小企业扶持政策，对投诉人前述主张予以支持。按招标文件规定，杭州明源交通工程有限公司提供的中小企业声明函无效，其不具备招标文件中规定的资格要求，投标无效。评审报告载明，杭州明源交通工程有限公司为本项目唯一合格中标候选人。杭州明源交通工程有限公司投标无效后，本项目采购结果改变，且不具备另行确定中标供应商的条件。另，杭州明源交通工程有限公司提供的中小企业声明函中，主动声明内容不包括货物的生产方式，故不属于“提供虚假材料谋取中标的”情形。据此，投诉事项，

部分成立，且影响采购结果。

综上，投诉人关于坪山路芙蓉路路口智能交通设施建设项目（编号：ZJKJCA[2024]010号）采购过程和采购结果违法的投诉，投诉事项部分成立，且影响采购结果。根据《中华人民共和国政府采购法》第五十六条、《政府采购质疑和投诉办法》（财政部令第94号）第三十二条第一款第（二）项规定，本机关决定：中标结果无效，责令重新开展采购活动。

如对本决定不服，可在本决定书送达之日起60日内向淳安县人民政府申请行政复议，也可以在本决定书送达之日起6个月内向淳安县人民法院提起诉讼。



抄送：淳安经济开发区管理委员会、浙江科佳工程咨询有限公司、杭州明源交通工程有限公司
