

北京市怀柔区财政局

政府采购投诉处理决定书

怀财采投字（2021）第 13-4 号

投诉人：北京市东大刻字厂

地址：北京市西城区福长街底商 30 号

被投诉人 1：北京市怀柔区市场监督管理局

地址：北京市怀柔区北大街 14 号

被投诉人 2：北京国际贸易有限公司

地址：北京市朝阳区建国门外大街甲 3 号

2021 年 10 月 10 日，我局收到北京市东大刻字厂（以下简称投诉人）递交的对“新开办企业刻制印章补助政府采购项目”（项目编号：0686-2141Q4650845Z，以下简称本项目）

的投诉材料。经审查，我局于 2021 年 10 月 12 日作出怀财采投字（2021）第 13-1 号《北京市怀柔区财政局政府采购投诉受理补正告知书》。2021 年 10 月 21 日，我局收到投诉人补正后的投诉材料。经审查，我局于当日受理。2021 年 10 月 26 日，我局将政府采购投诉答复通知书、投诉书副本送达被投诉人北京市怀柔区市场监督管理局（以下简称被投诉人 1）、北京国际贸易有限公司（以下简称被投诉人 2）。两被投诉人就有关事项向我局提交了书面意见，并提供了招标文件等相关材料。我局依法对本次采购活动相关材料进行审查，现已审查终结。

投诉人的投诉事项为，一、投诉人依据被投诉人的《政府采购服务公开招标文件》提出书面质疑，被投诉人于 2021 年 9 月 14 日作出书面答复。该书面答复难以让人信服。事实依据：针对投诉人提出的“通过招标确认公章刻制单位，违背了上述国务院精神，属于变相指定公章制作单位。”被投诉人顾左右而言他，没有给予答复。全北京数百家印章企业都是此前通过政府审批合法获得公章刻制资质的。现在突然提出要招标，使得这数百家拥有合法资质的印章企业中百分之九十面临被淘汰，假如推广到全国，则数万从业者面临失业。这一问题如何解决？被投诉人没有回答。招标行为违反《行政许可法》及相关行政法规、规章制度。包括违反国家市场监督管理总局《制止滥用行政权力排除、限制竞争行

为暂行规定》(国家市场监督管理总局令第12号)提出的:

“行政机关不得滥用行政权力,以规定、决定、公告、通知、意见、会议纪要等形式,制定、发布含有排除、限制竞争内容的市场准入、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等涉及市场主体经济活动的规章、规范性文件和其他政策措施。”对于如此明显的违法行为,被投诉人没有给出解释。投诉人认为地方性法规本身不能违背上位法的规定。即使将来开标,依据《中华人民共和国政府采购法》第三十六条之规定:在招标采购中,出现下列情形之一的,应予废标:(二)出现影响采购公正的违法、违规行为的。属于应予废标的情形。二、招标文件随意压缩印章制作时间,违背生产规律,违反《国办意见》精神。该书面答复难以让人信服。事实依据:事实上此次招标排除多数印章制作企业。违背了上述国家市场监督管理总局“行政机关不得滥用行政权力,以规定、决定、公告、通知、意见、会议纪要等形式,制定、发布含有排除、限制竞争内容的市场准入、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等涉及市场主体经济活动的规章、规范性文件和其他政策措施”的要求。被投诉人只是引用北京市《关于实行新企业开办‘一窗办理’服务模式的意见(试行)》,却对我方提出的北京市有关政策办法违反上位法的质疑未给予答复。三、被投诉人变相强制使用铜章,以及改变国务

院颁布的公章制作国家标准。该书面答复难以让人信服。事实依据：首先，书面答复称“没有强制或引导印章企业必须使用铜作为材质”。但是，在招标文件“评分标准”中，要求竞标企业刻制的公章使用铜章才能得六分，半铜材质 3 分，非铜质的只能得 1 分。其强制性和引导性是显而易见的。其次，在招标文件“质量标准”一项中，改变了《国务院关于国家行政机关和企事业单位社会团体印章管理的规定》（国发[1999]25 号）里“中央刊刻五角星或国徽”的要求，改为“五角星均上移 0.5mm”、“党徽上移 1mm”。这一要求改变了之前的国务院颁布的公章制作国家标准格式，导致之前的公章都有可能要重新制作，严重扰乱了国家公章管理秩序。对于投诉人在质疑函中提出的这一明显的违法行为，被投诉人为何避而不谈？综上，投诉人有理由认为被投诉人实施本项目缺乏正当性。投诉请求为，责令被投诉人停止本项目实施，已经付诸实施的亦应宣告其无效。

被投诉人 1 称，本项目招标活动符合《中华人民共和国政府采购法》及相关规定，不存在投诉人所称的违规行为。

被投诉人 2 称，被投诉人 2 接受被投诉人 1 委托，对本项目进行公开招标。本项目于 2021 年 8 月 20 日发布招标公告，截至招标文件购买截止时间 2021 年 8 月 27 日止，共有 26 家潜在供应商购买招标文件。被投诉人 2 于 2021 年 9 月 7 日收到投诉人等供应商提出的对本项目的质疑函，并于

2021年9月14日向投诉人作出答复函。被投诉人2认为招标活动符合《中华人民共和国政府采购法》及相关规定，不存在投诉人所称的违规行为。被投诉人收到投诉人质疑后，依据相关规定按程序积极并及时处理且据实答复。

经审查查明：

被投诉人1委托被投诉人2对本项目进行公开招标。2021年8月20日，本项目发布招标公告，获取招标文件的时间期限为8月23日至8月27日，投标截止、开标时间为9月14日9:30。截至8月27日，共有26家潜在供应商购买招标文件。

2021年9月7日，投诉人对本项目招标文件提出质疑。2021年9月14日，被投诉人2向投诉人作出质疑答复。

以上事实，有投诉人提交的投诉书、质疑函、质疑答复函，被投诉人提交的关于政府采购投诉的情况说明、招标文件等材料在案佐证。

我局认为：

一、关于投诉事项一

《中华人民共和国企业法人登记管理条例》第十六条第一款规定“申请企业法人开业登记的单位，经登记主管机关核准登记注册，领取《企业法人营业执照》后，企业即告成立。企业法人凭据《企业法人营业执照》可以刻制公章、开立银行账户、签订合同，进行经营活动。”《中华人民共和国

公司登记管理条例》第二十五条规定“依法设立的公司，由公司登记机关发给《企业法人营业执照》。公司营业执照签发日期为公司成立日期。公司凭公司登记机关核发的《企业法人营业执照》刻制印章，开立银行账户，申请纳税登记。”根据前述规定，公司或者企业法人依法设立后可以刻制印章。

在目前优化营商环境的背景下，国务院办公厅发布《国务院办公厅关于进一步压缩企业开办时间的意见》（国办发〔2018〕32号，以下简称32号文），规定“严格落实《国务院关于第三批取消中央指定地方实施行政许可事项的决定》（国发〔2017〕7号），取消公章刻制审批，实行公章刻制备案管理，并将其纳入‘多证合一’改革涉企证照事项目录，由市场监管部门采集相关信息、推送至共享平台。各地应在办理企业登记事项的行政服务场所或者共享平台上公布公章制作单位目录，申请人自主选择公章制作单位。”市场监管部门的角色是为新开办企业“采集相关信息、推送至共享平台”，新开办企业借助市场监管部门提供的公布公章制作单位目录，自主选择公章刻制单位。

根据《北京市政务服务管理局 北京市市场监督管理局 国家税务总局北京市税务局 北京市公安局 北京市人力资源和社会保障局 北京住房公积金管理中心 中国人民银行营业管理部关于实行新开办企业“一窗办理”服务模式的意

见《试行》》（京政服发〔2019〕14号，以下简称14号文），北京市各区政务服务大厅实行新企业开办“一窗办理服务模式”，具体为“根据企业申办事项，通过前台后台无缝衔接，为企业一次性发放营业执照、公章、发票等办理结果‘服务包’，全面压缩企业开办时限，保证具备条件的新企业开办实现一窗办理、一次提交、一天办结”，其中，“关于企业公章刻制。政府免费为新开办企业提供一套公章，并进一步提高公章刻制服务效能，营业执照核准后120分钟之内应将公章送达综合窗口。”

（一）关于本项目是否应当采取公开招标的问题

根据《中华人民共和国政府采购法》第二条第二款规定，本法所称政府采购，是指各级国家机关、事业单位和团体组织，使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。

根据《政府购买服务管理办法》（财政部令第102号）第二条规定，本办法所称政府购买服务，是指各级国家机关将属于自身职责范围且适合通过市场化方式提供的服务事项，按照政府采购方式和程序，交由符合条件的服务供应商承担，并根据服务数量和质量等因素向其支付费用的行为。第九条规定，政府购买服务的内容包括政府向社会公众提供的公共服务，以及政府履职所需辅助性服务。

本项目实际上是采购人为执行32号文、14号文的规定，

确定免费为新开办企业提供刻制印章服务的公章制作单位目录内提供财政补助的供应商，并非采购为新开办企业提供刻制印章服务的企业，属于上述法律规定的政府向社会公众提供公共服务的项目。

根据《北京市财政局关于印发北京市 2020-2022 政府采购集中目录及标准的通知》(京财采购〔2019〕2659号)，服务类项目预算金额达到 400 万元(含)以上，应当采用公开招标方式进行采购。本项目预算资金为 900 万元，且不在集中采购目录和部门集中采购目录以内，故本项目应当采取公开招标方式采购。

(二)关于本项目通过公开招标确定刻制印章补助单位是否属于“变相指定公章制作单位”的问题

根据 32 号文，各地应在办理企业登记事项的行政服务场所或者共享平台上公布公章制作单位目录，市场监管部门为新开办企业“采集相关信息、推送至共享平台”，新开办企业借助市场监管部门提供的公布公章制作单位目录，自主选择公章刻制单位。

根据 14 号文，政府通过第三方刻章企业免费为新开办企业提供一套印章，由财政部门向第三方刻章企业提供补助资金。

根据本项目招标文件，本项目分为 25 包，经过综合评定，依次评出 25 包中标人，每包确定 1 家投标人为政府采

购中标单位，每个参与本项目采购的投标单位只能中标 1 个包。并且，招标文件并未限定特定行政区域的供应商投标。

根据采购人的说明，“e 窗通”企业开办服务平台由北京市市场监督管理局统一开发并维护。企业登记完成后由申请人在补充信息页面点选是否需要免费公章，由系统后台按照轮换的规则平均分配印章刻制公司印章任务。

因此，若本项目各个包均产生中标人，则将产生 25 个供应商。采购人将这 25 个供应商录入“e 窗通”企业开办服务平台。根据新开办企业选择需要免费印章的情况，由系统自动分配印章刻制企业为其提供刻章服务。并且，本项目的中标人针对新开办企业中需要免费印章的企业提供刻制印章服务的，将获得财政补助。对于非新开办企业刻制印章以及新开办企业不需要免费提供刻制印章的情形，不属于本项目给予财政补助的范围。故本项目通过公开招标确定刻制印章补助单位不属于变相指定印章制作单位。

（三）关于本项目是否属于重新颁发行政许可或者增加行政许可条件的问题

根据本项目招标文件，本项目的招标是为确定北京市怀柔区新开办企业刻制印章补助单位，招标文件规定投标人应当取得公安部门颁发的公章刻制业《特种行业许可证》。本项目并不是要求供应商重新办理公章刻制业《特种行业许可证》，也未增加公章刻制业《特种行业许可证》的许可条件。

综上，投诉事项一缺乏事实根据和法律依据，不成立。

二、关于投诉事项二

14号文在32号文“公章制作单位应在1天以内完成印章印制”的基础上，规定“营业执照核准后120分钟之内应将公章送达综合窗口”。招标文件依据14号文的规定，在采购需求中明确要求投标人在“收到北京市公安机关刻章备案系统推送的新设企业数据后，120分钟内将刻制完成的全部印章、印鉴留存卡、公章刻制证明送到怀柔区政务服务中心综合出件窗口”，不违反14号文、32号文的规定。因此，投诉事项二缺乏事实根据，不成立。

三、关于投诉事项三

本项目招标文件“第七章 评标方法和标准”中“样品”的评分标准为“提供硬质章面印坯一套四枚（法定企业名称章、财务专用章、合同专用章、发票专用章各一枚），材质为全铜，表面打磨光滑，顶部弧形贴合人体手部，长时间使用不掉色、不染手、不变形，得6分；样品材质为半铜（指章把为其他材质，印章部分为铜质）的硬质章面印坯，得3分；样品材质为完全非铜质的硬质章面印坯，得1分；样品材质为非硬质章面印坯或样品材质不符合DB11/T 918—2021标准要求或未提供样品，不得分。”该规定是从采购项目的具体特点出发并与实际需要相适应，针对不同材质样品设定不同的得分，不属于变相强制使用铜章，不存在不合理条件。

本项目招标文件“第五章 采购需求”的“质量标准”规定“1、新设企业一套印章包括四枚硬质印章：法定企业名称章、财务专用章、合同专用章、发票专用章，根据企业自网上设立申请时的选择刻制。印章制作质量应符合 DB11/T 918—2021。2、公章为圆形，直径不得大于 4.5 厘米；公章所刊汉字，应当使用国务院公布的简化字，字体为宋体；法定企业名称应自左至右环行，内设机构章、业务专用章的标注和编号应自左至右编排；业务专用章名称中应含有‘专用章’字样；需要对专用章编号或标注的，可另起一行；中心标徽为五角星。3、本项目分为 25 包：每包新设企业数量在 1200 家左右，数量最终以北京市公安机关刻章备案系统推送的企业数量为准。”招标文件并未规定“五角星均上移 0.5mm”、“党徽上移 1mm”。投诉人的主张与事实不符。本项目的补助只适用于合同签订后为新开办企业免费刻制印章的情形，不存在投诉人所称“导致之前的公章都有可能要重新制作”的结果。投诉事项三缺乏事实和法律依据，不成立。

综上所述，根据《中华人民共和国政府采购法》第五十六条和《政府采购质疑和投诉办法》（财政部令第 94 号）第二十九条第（二）项的规定，我局决定：驳回投诉。

如不服本决定，投诉人可以在决定书送达之日起六十日内向北京市怀柔区人民政府或者北京市财政局申请行政复议

议，也可以在决定书送达之日起六个月内向北京市怀柔区人民法院提起行政诉讼。

北京市怀柔区财政局

2021年12月2日

