

# 政府采购指导性案例30号涉及的法律问题分析

张一超

新疆财经大学法学院, 新疆 乌鲁木齐

收稿日期: 2024年3月8日; 录用日期: 2024年3月28日; 发布日期: 2024年5月10日

## 摘要

该案例来自财政部发布的指导性案例第30号, 主要涉及《政府采购法》在进口机电产品的政府采购活动的法律适用问题以及中标候选人是否具有作为原告提起行政诉讼的资格这两个问题。本文基于案情, 结合相关法律法规进行分析, 认为对于本案例中的机电产品的采购活动应该适用《政府采购法》, 中标候选人不具有对于此次财政部的行政行为提起行政诉讼的原告资格。

## 关键词

进口机电产品, 司法实践, 政府采购, 行政诉讼

# Analysis of the Legal Issues Involved in Government Procurement Guiding Case No. 30

Yichao Zhang

School of Law, Xinjiang University of Finance and Economics, Urumqi Xinjiang

Received: Mar. 8<sup>th</sup>, 2024; accepted: Mar. 28<sup>th</sup>, 2024; published: May 10<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

This case is from Guiding Case No. 30 issued by the Ministry of Finance, and mainly involves the application of the Government Procurement Law to government procurement activities involving the import of mechanical and electrical products, and whether the winning candidate has the Standing to file an administrative lawsuit as a plaintiff. Based on the facts of the case and the analysis of relevant laws and regulations, this paper argues that the Government Procurement Law should be applied to the procurement of mechanical and electrical products in this case, and the winning candidate does not have the standing to file an administrative lawsuit against the admin-

Administrative act of the Ministry of Finance.

## Keywords

Imported Mechanical and Electrical Products, Judicial Practice, Government Procurement, Administrative Litigation

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 案情阐述

本案为财政部发布的指导性案例第 30 号，原案是 S 公立医院手术室数字化管理系统(腔镜及显示传输系统)采购项目举报案。本案的基本案情如下：采购人山东省 S 公立医院委托 L 代理招标有限公司对于该医院的手术室数字化管理系统项目进行国际招标。此项目有两个货物包。在 2018 年 10 月 29 日，L 代理招标有限公司在中国国际招标网发布了关于该项目的第一次招标公告。在 2018 年 11 月 6 日，L 代理招标有限公司就对于本案中的项目在中国国际网上发布了第二次招标公告。2018 年 11 月 30 日，该项目进行开标、评标，并于 12 月 3 日在中国国际招标网发布了此次评标结果的公示公告。该公告显示：货物包 1 的中标候选人为 T 公司，货物包 2 的中标候选人为 J 公司，其后此项目并没有公示中标结果的相关信息。

2018 年 11 月 22 日，W 公司向财政部进行检举，检举事项为：涉案采购项目采用机电产品国际招标投标违反政府采购法及其实施条例，适用法律错误。同年 12 月 6 日，财政部向 S 公立医院、L 公司发送财库便函〔2018〕604 号《政府采购监督检查调取证据材料通知书》并抄送国家卫生健康委员会(财务司)及 W 公司。2019 年 1 月 25 日，财政部作出被诉决定书，并送达给 S 公立医院和 L 公司，同时抄送国家卫生健康委员会、W 公司、T 公司、J 公司等供应商。同年 2 月 2 日，T 公司收到被诉决定书，于同年 3 月 29 日向一审法院提起行政诉讼。至 T 公司提起本案诉讼时，涉案采购项目的采购人 S 公立医院及采购代理机构 L 公司未公告中标供应商，亦未签订该项目采购合同。

本案的处理结果为：根据《中华人民共和国政府采购法》第三十六条第一款第(二)项的规定，责令采购人 S 公立医院废标。根据《中华人民共和国政府采购法》第七十一条和《中华人民共和国政府采购法实施条例》第六十八条第(一)项的规定，责令采购人 S 公立医院、代理机构 L 公司限期改正，并分别给予警告的行政处罚。本项目中的货物包 1 的中标候选人 T 公司不认同本次财政部的废标处理决定并对财政部该行政行为提起行政诉讼。一审法院北京市第一中级人民法院以及二审法院北京市高级人民法院均认为由于 T 公司只是中标候选人，并不是本案的中标供应商。因此，T 公司也不具备财政部对于本次 S 公立医院采购项目的废标处理决定提起诉讼的原告主体资格。一审法院和二审法院均裁定驳回 T 公司的起诉。

## 2. 本案涉及政府采购法理论和实务问题

招标采购是公立医院运营管理的重要内容之一，做好招标采购管理工作对于公立医院内部控制和经营管理水平提升至关重要[1]。

首先，在本案中，S 公立医院的代理机构 L 公司直接通过中国国际招标网来对该项目发布招标公告

进行招标。而根据《政府采购法》第十一条规定：“政府采购的信息应当在政府采购监督管理部门制定的媒体上及时向社会公开发布，但涉及商业秘密的除外。”财政部指定的政府采购信息发布的媒体有《中国财经报》、中国政府采购网等。其中，中央预算单位的政府采购信息应当在省级财政部指定的相关媒体上公开。其他发布在媒体上公开的政府采购信息应当同时在中国政府采购网发布。

S 公立医院是国家卫生健康委委属的三级甲等综合医院。由《S 公立医院 2023 年部门预算》第四部分的名词解释可以得知 S 公立医院收到的财政拨款收入是指中央财政当年拨付的资金。在本案件中虽然 L 公司在中国国际招标网上发布的招标公告显示“进行国际公开竞争性招标”但是又显示“本次招标采用传统招投标方式”。在 L 公司于中国国际招标网上发布招标公告之后，有 7 家潜在投标人购买货物包 1 的招标文件，有 6 家潜在投标人购买货物包 2 的招标文件，并且这十三家投标人注册地都在国内，均为国内企业。

由以上事实可以明确本案件虽说是“国际招标”，但是实质上是事业单位在使用财政性资金向国内的代理商进行招标采购，本案应该被认定为政府采购项目。那么 S 公立医院就应该按照政府采购的程序来进行信息公布，则按照《政府采购法》的规定，本项目应在财政部指定的政府采购信息发布媒体公布招标公告，也就是说，S 公立医院及其委托的 L 公司应该在中国政府采购网来发布该项目的招标公告。

但是本案例中，S 公立医院委托 L 公司在中国国际招标网发布招标，其理由是：手术室数字化管理系统的采购标的中包含的腹腔镜系统属于《机电产品国际招标投标实施办法(试行)》(商务部令 2014 年第 1 号)规定的机电产品，按照《机电产品国际招标投标实施办法(试行)》应采用国际招标方式进行采购。如此，本案例中出现了很明显的法律适用的问题，即：本项目适用法律应该为《机电产品国际招标投标实施办法(试行)》还是《政府采购法》。

其次，在财政部责令 S 公立医院以及代理机构 L 公司对该项目废标之后，原包 1 中标候选人 T 公司于 2019 年 3 月 29 日向北京市第一中级人民法院对财政部提起一审诉讼。其认为：本次招标并未违反《政府采购法》相关规定，属于必须适用于国际招标程序的政府采购，财政部无权对于此次招标程序进行监督管理，应该根据《机电产品国际招标投标实施办法(试行)》第四条规定，由商务部负责管理和协调全国机电产品的国际招标投标工作，财政部无权对此次招标做出废标的处理决定。

财政部是否有权对于本案例中的招标项目做出废标的处理决定归根结底还是本次招标项目是适用于《政府采购法》还是《机电产品国际招标投标实施办法(试行)》的问题。但是 T 公司向北京市第一中级人民法院对财政部提起诉讼的行为，引出了本案例中存在的第二个问题。

本案中的项目在 2018 年 12 月 3 日发布了评标结果的公示公告，将 T 公司评定为包 1 的中标候选人。“中国政府采购新闻网”在 2014 年 2 月 21 日的理论前沿栏目发布了一篇文章《评标结果不等于中标结果》。该文章指出：评标结果指的是评标委员会对投标文件的评审结论，而中标结果则是指招标人依法确定中标人的结果。只有当评标委员会组建合法、评审结果无误时，其评审结论才能通过法定程序成为中标结论，因而评标结果并不一定等于中标结果[2]。

对于评标结果与中标结果的法律依据在我国《机电产品国际招标投标实施办法(试行)》的第六十七条第一款、第七十条、第七十一条、第七十二条第一款中均有相关规定。以此可以认为：中标结果公告是确定中标供应商的依据，而评标结果公示公告系确定中标结果程序其中的一个公示环节，而非最终的中标结果。而在本案例中，L 公司在 2018 年 12 月 3 日只是发布了评标结果的公告，公示了 T 公司作为该项目的包 1 中标候选人，但是评标结果公告只是中标程序中的一个公示环节，并非最终的中标结果。因此，T 公司并不能认定为本案例中该项目的包 1 的最终中标供应商。

由于 T 公司在本案例中最终只能被认定为中标候选人。而根据《中华人民共和国行政诉讼法》第四十九条的第一项的规定：提起行政诉讼的原告应是符合本法第二十五条规定的公民、法人或其他组织。我

国《行政诉讼法》第二十五条规定：行政行为的相对人以及其他与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织，有权提起诉讼。很明显，在本案中，财政部的行政处理决定是针对 S 公立医院以及代理机构 L 公司，因此，本案中的行政行为的相对人是 S 公立医院以及 L 公司。能获得行政诉讼原告资格，能够作为提起行政诉讼的原告主体还有一类是其他与该行政行为存在利害关系的法人或者其他组织。T 公司是否能够作为本案中与财政部行政处罚决定行为的其他有利害关系的法人，决定了其是否能获得作为本次行政诉讼的原告资格。

因此，之后的 T 公司对于财政部做出了行政起诉的行为就存在了另一个问题，即：T 公司是否能作为对财政部的行政处理决定的提起诉讼的原告主体，是否具有作为原告主体的资格。

由以上分析可知，本案涉及到的问题可以概括为两个方面：1) 本项目适用法律应该为《机电产品国际招标投标实施办法(试行)》还是《政府采购法》。2) 中标候选人能否作为针对行政处理决定不服的原告。

### 3. 关于本案的理论分析

#### 3.1. 法律适用问题分析

法律适用问题是本案的核心争议点。本案中的 S 公立医院对手术室数字化管理系统(腔镜及显示传输系统)项目进行招标，在这次招标中使用的资金性质是财政资金，招标的货物有两个包，这两个包的采购货物都是医疗器械，都是属于机电产品。且 S 公立医院以及 L 代理招标有限公司在中国国际招标网发布的招标公告中写明“凡是来自中华人民共和国，或是与中华人民共和国有正常贸易往来的国家或者地区的法人或者其他组织均可投标。”因此，S 公立医院、代理机构 L 公司以及包 1 中标候选人 T 公司等均认为，本次招标属于进口机电招标的情形，应该适用《政府采购进口产品管理办法》、《机电产品国际招标投标实施办法(试行)》的相关规定，采用国际招标程序的政府采购。若是采用该观点，则应该由商务部来负责此次招标活动，那么对于此次招标财政部便无权进行监督管理，更无权做出废标决定。

与之持相反观点的是举报人 W 公司，其向财政部检举 S 公立医院的理由是：本案中的项目属于政府采购货物和服务，该项目采购使用的资金性质属于财政性资金。采购人 S 公立医院及其代理机构 L 代理招标有限公司不在《政府采购法》中规定的相应的网站中发布招标公告，而是在中国国际招标网中发布招标公告，涉嫌规避政府采购程序。本案涉及到的采购项目不应采用机电产品国际招标投标而违反了政府采购法及其实施条例，适用法律错误。

首先，结合基本案情来看，S 公立医院手术室数字化管理系统(腔镜及显示传输系统)项目的使用资金属于中央预算单位使用财政性资金，其采购行为与使用财政性资金采购限额标准以上的货物的行为相符合。该项目的行为主体以及行为性质符合《政府采购法》第二条的规定，因此，可以认为此次招标活动的性质是属于政府采购。进而行为主体 S 公立医院以及代理机构 L 公司应该遵守第六十四条第一款的规定，按照《政府采购法》所规定的采购方式和采购程序来进行采购事宜。那么，S 公立医院以及 L 公司就不能采用国际招标方式，应该按照相关法律规定，在中国政府采购网发布招标公告。

其次，本次参与招标的公司，其投标供应商的投标文件所提供的营业执照均显示为在中国注册的企业，且这些潜在投标人均为境内企业。可以认定，即使该项目的招标公告声称是“国际招标”，但是其实质还是国内企业参加，并未涉及到国际公司。虽然 S 公立医院以及 T 公司等认为该项目中的采购物既属于机电产品又属于进口产品，应该适用《机电产品国际招标投标实施办法(试行)》，但是此次招标的供应商均为国内企业，与《机电产品国际招标投标实施办法(试行)》第二条中的“在全球范围内以招标方式邀请潜在投标人参加投标”规定并不符合，S 公立医院此次招标并不能认为是机电产品国际招标投标活动。

第三, 从本案件可以延伸出一个思考: 如果采购人允许境外供应商参与投标, 那么采购方式和采购程序是否可以适用《机电产品国际招标投标实施办法(试行)》。这个涉及到了我国与其他国家签订《政府采购协定》的事项。虽然习近平总书记在博鳌论坛的开幕式上做出“继续扩大开放、加强合作”的承诺, 并提出 4 项扩大开放的重大举措。主动扩大进口举措中明确指出“加快加入世界贸易组织《政府采购协定》(GPA)进程” [3]。但是我国并没有加入 GPA, 也没有与任何国家和地区签订政府采购市场的开放协定, 国外的供应商若是想参加我国的政府采购活动, 可以通过委托国内代理商的方式来参加。虽然 T 公司在上诉时辩称本次参与招标的企业应该按照产品为标准来认定, 本项目实际的供应商并非为国内企业, 本次招标采购活动应该适用国际招标程序。但是我国并没有与其他国家签订有关政府采购的相关协定, 加之参与投标的供应商的营业执照中均显示是在境内注册, 本次公立医院政策采购项目当然应该适用政府采购法的相关规定, 适用政府采购程序。

综上, 本次招标活动并不符合国际招标活动的相关法律法规, S 公立医院以及 L 公司应该按照《政府采购法》中的相关规定来进行招标投标, 本次招标活动应适用的法律为《政府采购法》。

### 3.2. T 公司作为行政诉讼原告资格分析

在本文前述内容中, 已有关于这一问题的部分分析, 可知, T 公司是否是行政诉讼法中所规定的该行政行为的有利害关系的法人决定了其是否拥有对作为此次行政行为提起诉讼的原告资格。最高人民法院发布的《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》中的第十二条对此有所规定, 通过对该条款的阅读, 可以理解为是否具有“法律上的利害关系”成为审查原告资格的标准[4]。

结合本案案情, 若是财政部并没有责令 S 公立医院以及 L 公司废标, 那么当时作为包 1 的中标候选人 T 公司有极大的可能性等到评标结果公示期满之后变为该项目的中标者, 成为该项目包 1 的供应商。但是 T 公司在本案之中只是成为了中标候选人, 距离成为供应商还有很多程序。可以说, 但凡评标结果公示之后的任一程序中出现问题, 那么 T 公司便无法成为该项目的最终供应商。由此可知, T 公司只是由于评标公示结果而使得其具有了一个成为该项目最终供应商的可能性, 并不具有确定性。因此, T 公司与此次财政部的行政处罚决定行为并不存在法律上的利害关系, 也并不能获得行政诉讼原告资格, 不能作为原告来起诉财政部的行政行为。

## 4. 基于本案的实务延伸

### 4.1. 公立医院进行采购所面对的风险以及解决策略

从上文中的案例分析可以看出公立医院在政府采购中存在规避程序、对于《政府采购法》及相关法律规定错误适用等问题。这些问题无疑会为医院在进行采购的过程中增加风险。

在本案中, 采购人 S 公立医院为公立医院, 其性质属于事业单位。S 公立医院在进行此次采购使用的是其在年度部门预算中列出的财政拨款收入的资金, 该项资金时纳入预算管理的资金, 在《中华人民共和国政府采购法》中明确认定为财政性资金。由此可以认定此次 S 公立医院进行招标采购的性质是事业单位适用《中华人民共和国政府采购法》的情况下进行的一次采购。

首先, 公立医院 S 公立医院委托 L 代理招标公司没有在财政部指定的相关媒体上发布招标采购, 该行为规避了相关法律法规对于事业单位进行采购活动的程序规定。从这一行为可以看出 S 公立医院对于事业单位进行政府采购的相关程序的认知方面有所欠缺。

其次, S 公立医院以及其代理机构 L 公司认为本案中的项目“手术室数字化管理系统(腔镜及显示传输系统)”属于进口机电产品进而适用了《机电产品国际招标投标实施办法(试行)》规定来进行采购。可以看出 S 公立医院及其代理机构对于本次采购所应适用的法律存在误解。

以上两点说明了 S 公立医院以及 L 代理招标公司在中国国际招标网发布招标公告的缘由，其实质上是 S 公立医院以及 L 公司对于本次招标的性质存在认识错误，以至于适用了错误的法律法规，进行了错误的招标采购活动。归根结底，还是 S 公立医院及其代理机构 L 公司对于本次招标采购的项目性质认知不明确。

本案中的 S 公立医院历史悠久，实力雄厚，在我国医院综合排行榜排名靠前，是一所三级甲等综合医院，在全国的知名度很高。但是其在进行招标采购的过程中依然会存在一些问题。以点看面，从本案出发，对于公立医院在进行招标采购中存在的风险可以略窥一二。

从本案可以看出，公立医院在进行政府采购的过程中会存在对于《中华人民共和国政府采购法》等相关法律法规适用错误的情况。进而导致该次政府采购活动存在了废标的风险。

基于此，公立医院可增强对于政府采购业务的相关人员进行有效的监督以及规范的管理，或者与当地政法大学联合进行培训，增强相关人员对于《中华人民共和国政府采购法》以及相关的法律法规的认知与熟悉程度。从而减少公立医院在进行采购活动中会承担到的法律风险。

其次，公立医院也可以对进行政府采购活动的相关人员所经办的政府采购业务进行抽查，充分发挥相关监管部门的职责，对于采购活动的监督落实到每个程序上。有效的让进行采购业务的工作人员按照政府采购的法定程序依法采购，按照规定执行每一个采购计划，降低公立医院在进行政府采购过程中的执行风险。

综上，公立医院应该在进行政府采购活动中提高招标采购的合规性，可以通过多个方法来加强其采购活动的合法性，以避免由于相关设备不能及时采购到位而导致医院无法按期进行医学研究或者拖延对于病人的治疗情况。

#### 4.2. 面对本案情况供应商可以采取的救济路径

在本案中 T 公司因为不满财政部本次的废标决定于是向法院提起了行政诉讼。T 公司虽然还不是本案中该项目的最终供应商，却可能已经为了本次的采购项目进行了设备制造或者进行了其他准备。若是 T 公司已经开始为该项目进行某些方面的准备，该项目被废标毫无疑问会给 T 公司带来一定程度的损失。而本次项目被废标的原因是公立医院 S 公立医院以及代理机构 L 代理招标公司采用了《机电产品国际招标投标实施办法(试行)》规定，按照该规定的程序进行了招标采购活动，而不是适用《中华人民共和国政府采购法》中的程序进行招标采购活动。也就是说，此次 T 公司遭受损失的原因是公立医院 S 公司及其代理机构 L 公司适用法律错误，进而选择了错误的采购程序导致了手术室数字化管理系统(腹腔镜及显示传输系统)采购项目被废标。

那么基于此种情况下，T 公司可以采取什么路径救济由于该项目所造成的损失呢？

上文中已经说明，在本案中，T 公司所采取的行动是向法院提起行政诉讼，但由于其不是最终的中标供应商，不具备提起行政诉讼的原告主体资格，其一审二审均被裁定驳回起诉。对于本案，《中国政府采购报》认为：因采购人、代理机构适用法律和采购程序错误给供应商造成损失的，供应商可以向采购人、代理机构提起民事诉讼<sup>[5]</sup>。也就是说，在该案例中 T 公司若是想通过法律途径对于其所遭受的损失进行救济，其应该以公立医院 S 公立医院以及其代理机构 L 公司为被告，提起民事法律诉讼。

基于本案案情，T 公司因为采购人公立医院 S 公立医院以及其代理机构 L 招标公司适用法律错误等行为导致其为了手术室数字化管理系统(腹腔镜及显示传输系统)采购项目所做的准备被付之一炬。在这个过程中，S 公立医院以及 L 公司的行为致使 T 公司遭受到了信赖利益的损失，因此，T 公司可以作为民事诉讼的原告，以 S 公立医院以及其代理机构 L 公司作为被告，以缔约过失为由提起民事诉讼，取得 T 公司为此项目造成的损失的救济。

## 5. 结语

通过对于这一案例的分析与理解,可以看出在公立医院进行政府采购活动时存在的一些弊端,比如不按照《政府采购法》规定采取合法合规的采购活动。对待此类现象,医院内部要建立完善的采购管理制度,不断更新和学习采购预算管理知识,与财务部门进行协作[6]。除此之外,公立医院中从事政府采购活动的工作人员的法律意识以及对于招标采购的监督也需要进一步的加强,才能达到对此类现象的规避与杜绝,进而使得政府采购活动在公立医院中达成应有的目标,发挥出更好的效果。对于供应商而言,在招标采购的过程中遭受到损失的也要采取正确的途径来取得对于其所遭受的损失救济。

从本案例进行分析之后可以看出,无论是采购人、代理机构亦或者是供应商均对政府采购的相关法律法规以及采购程序了解不深。为了确保招标采购活动能够合法合规顺利进行并且圆满结束,各方都应该对政府采购的相关规定充分了解并且按照规定进行每一个程序,这样才能使得采购人、代理机构以及供应商三方在采购活动中发挥好各自的作用并且促进公立医院的医疗发展。

## 参考文献

- [1] 顾淑华. 新时代下公立医院招标采购管理模式创新刍议[J]. 投资与创业, 2023, 34(24): 115-117.
- [2] 张志军. 评标结果不等于中标结果[EB/OL]. <http://cgpnews.cn/articles/13195>, 2014-02-21.
- [3] 李亚亚, 吕汉阳. 加入 GPA 完善国有企业采购制度探究[J]. 中国政府采购, 2018(7): 27-30.
- [4] 袁建华, 张争旺. 行政诉讼案件原告主体资格的认定[EB/OL]. <https://www.chinacourt.org/article/detail/2020/02/id/4806162.shtml>, 2023-12-16.
- [5] S 公立医院手术室数字化管理系统采购项目举报案[N]. 中国政府采购报, 2020-03-03(001). <https://doi.org/10.28071/n.cnki.ncgcg.2020.000165>
- [6] 程娟娟. 医院采购常见风险及策略——评《现代医院采购管理实践》[J]. 中国油脂, 2023, 48(3): 164.