

南昌市财政局

洪财投决字〔2024〕10号

南昌市财政局政府采购投诉处理决定书

投诉人：南昌市豫章印刷有限公司

地址：江西省南昌市西湖区上塘滕街105号

法定代表人/主要负责人：胡顺意

联系电话：13970073049

被投诉人：南昌市政府采购中心

地址：南昌市红谷滩区北龙蟠街993号

联系人：吴丹丹、黄志勇、杨冠美

联系电话：0791-83883799

一、项目基本情况

被投诉人于2023年10月31日就“2024-2025年度南昌市

各级国家机关、事业单位、社会团体印刷服务框架协议采购项目”发布征集公告。2023年11月14日，被投诉人发布更正公告，更正内容涉及原服务一览表中所属行业的划分。2023年11月22日，被投诉人发布澄清说明，澄清内容涉及费用结算的计算方式。2023年12月4日，被投诉人发布入围结果公告。2023年12月7日，投诉人就该结果向被投诉人提出质疑，被投诉人于2023年12月15日对质疑事项进行了回复，后投诉人对被投诉人的质疑答复不满意，并于2024年1月5日向本机关提起投诉，本机关已依法于同日受理，现已审理终结。

二、投诉事项及被投诉人答复

投诉事项：采购人将采购项目所属行业归为“居民服务、修理和其他服务业或其他未列明行业”没有事实和法律依据，采购人的行为属于以不合理的条件对供应商实施差别待遇或歧视待遇，投诉人依法应当成为中标供应商。

被投诉人答复称：一、关于投诉事项的说明（一）针对投诉事项1。本项目为政府采购类项目，采购方式为框架协议采购，项目特定资格条件为专门面向中小企业采购。根据财政部工业和信息化部关于印发《政府采购促进中小企业发展管理办法》的通知（财库[2020]46号）以及工业和信息化部国家统计局国家发展和改革委员会财政部关于印发中小企业划型标准规定的通知（工信部联企业[2011]300号）的要求，对于政府采购项目采购标的对应的中小企业划分标准所属行业，只能依据工业和

信息化部国家统计局国家发展和改革委员会财政部关于印发中小企业划型标准规定的通知（工信部联企业[2011]300号）进行划分。本项目征集文件对于采购标的对应的中小企业划分标准所属行业，严格按照以上政府采购文件精神认真执行。

（二）关于投诉事项 2。1、从项目属性来看，本项目根据《政府采购框架协议采购方式管理暂行办法》（财政部令第 110 号）属于服务类框架协议采购项目，采购内容为印刷服务，属于政府购买服务的范畴。且印刷服务在财政部《政府采购品目分类目录》中属于服务类品目，品目名称为“印刷服务”。项目整体属性为服务类政府采购项目。2、投诉人认为采购标的对应的中小企业划分标准所属行业应为工业。根据《政府采购促进中小企业发展管理办法》（财库[2020]46号），在货物采购项目中，货物由中小企业制造，即货物采购项目中，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，才可以享受本办法规定的中小企业扶持政策，由此可以得知，在货物采购项目中，采购标的所属行业基本上都是制造业即工业。根据本项目征集文件中第三章征集项目技术、服务、商务及其他要求内容和采购清单来看，采购清单内容共有十五个种类，均属于定制服务。均是要求供应商提供关于印刷服务。3、根据国库司答复网友（留言编号：5560-3669820）：政府采购项目中小企业划分应依据经国务院批准的中小企业划分标准，即《中小企业划型标准规定》（工信部联企业

[2011]300号)。根据财政部发布《政府采购促进中小企业发展管理政策问答》第五点关于采购标的所属行业的确 定，“采购人、采购代理机构应当依据国务院批准的中小企业划分标准，根据采购项目具体情况，在采购文件中明确采购标的对应的中小企业划分标准所属行业。”且《政府采购促进中小企业发展管理办法》（财库[2020]46号）附件《中小企业声明函》法定模板中对于所属行业强调（按采购文件中明确的所属行业）。如果采购项目中小企业所属行业只按照国民经济分类来划型或按项目承接行业来设定，而不考虑项目属性和实际情况，就会出现下面两个例子的情况：例1。信息化项目采购，采购需求中可能有货物、可能有服务，根据《政务信息系统政府采购管理暂行办法》第九条，无法确定项目属于货物或服务的，由采购人按照有利于采购项目实施的原因确定项目属性。若将项目属性定位货物，那采购标的所属行业是“工业”，若将项目定性为服务，则采购标的所属行业是“软件和信息技术服务业”。例2。物业项目采购文件中明确了项目所属行业为物业管理，建筑类企业来投标，该投标单位应该按照《中小企业划型标准规定》（工信部联企业[2011]300号）中物业管理的划型标准来确定是否属于中小企业，而不是按照建筑业划型标准。由此可见采购标的所属行业划分不能只从一方面来定性。本项目不管是从项目名称、征集文件内容、采购清单来看属性都属于服务类项目，而非货物类采购项目。4、根据《中华人民共和国政府采购法》

第二条“本法所称服务，是指除货物和工程以外的其他政府采购对象。”，以及《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（87号令）第七条“采购人应当按照财政部制定的《政府采购品目分类目录》确定采购项目属性。按照《政府采购品目分类目录》无法确定的，按照有利于采购项目实施的原则确定。因此结合本项目项目属性和实际采购需求，选择所属行业为：其他未列明行业或居民服务、修理和其他服务业，符合项目实际情况，有利于项目实施。供应商填写中小企业声明函时，应当按照征集文件中的采购标的所属行业填写对应的行业，而非按照自己的经营范围填写所属行业。

（三）关于投诉事项 3。财政部发布《政府采购促进中小企业发展管理政策问答》第五点关于采购标的所属行业的确定，

“采购人、采购代理机构应当依据国务院批准的中小企业划分标准，根据采购项目具体情况，在采购文件中明确采购标的对应的中小企业划分标准所属行业。” 供应商填写中小企业声明函时，应当按照征集文件中的采购标的所属行业填写对应的行业，而非按照自己的经营范围出具中小企业声明函。本项目征集文件资格要求和特定资格要求的设置，均符合法律规定，根据国库司留言答复（留言编号：2774-3667034）的内容：专门面向中小企业采购的项目，不属于采购标的所属类别的企业也可以参加，但按法律规定应按采购标的物所属类别划分其企业规模。供应商是否参加专门面向中小企业的采购活动，应当按

照财库〔2020〕46号文有关规定和采购文件中明确的资格条件自己作出判断。投诉人未按征集文件要求填写中小企业声明函，按照征集文件要求判定其资格审查不予通过，并无错误。本项目不存在投诉人所称以不合理的条件对供应商实施差别待遇或歧视对待。

（四）关于投诉事项4。根据《中华人民共和国政府采购法》、《政府采购质疑和投诉办法》规定、《政府采购框架协议采购方式管理暂行办法》（财政部令第110号）以及本项目征集文件的要求以及投诉人的投标文件，投诉人不符合征集文件的资格要求，故无法将其确定为中标供应商。

二、关于本项目中小企业所属行业划分及《中小企业声明函》的说明

（一）本项目中小企业所属行业为其他未列明行业或居民服务、修理和其他服务业。因本项目采用江西省框架协议电子化采购系统采购，征集文件的制作是在系统技术人员的指导下完成。在制作采购需求时，选择项目所属行业时，经询问系统技术人员系统是否可以选择“印刷行业或与印刷相关的行业”，系统技术人员回复“在系统上未查询到”，询问项目是否能将所属行业设置为“制造业或工业或其它未列明行业”，技术人员回复称，“所属行业目前只能选择到最低级的子目录，不能选择一级目录”。故考虑到项目的属性及实际需求再结合省内其他市关于印刷服务框架协议采购的案例，将所属行业设置为“居

民服务、修理和其他服务业”。征集文件发布后，陆续接到供应商反馈信息，在投标响应客户端填写《中小企业声明函》时，所属行业并没有“居民服务、修理和其他服务业”选项。经咨询系统技术人员后为使项目顺利进行，我中心对本项目中小企业所属行业进行了变更。因考虑到第六章技术商务响应应答表中为方便供应商已将第三章的内容以模板的形式上传，供应商只需盖章即为响应，故变更公告中所属行业为“其它未列明行业或居民服务、修理和其他服务业”。

（二）江西省框架协议电子化采购系统中《中小企业声明函》未按《政府采购促进中小企业发展管理办法》（财库[2020]46号）中附件1：《中小企业声明函》法定格式提供。在《政府采购促进中小企业发展管理办法》（财库[2020]46号）中《中小企业声明函》所属行业有明确的提醒“采购文件中明确的所属行业”（详见附件1），而系统所提供的《中小企业声明函》（详见附件2）中并未有此提醒事项。结果导致少数供应商因不熟悉相关法律法规，未按照征集文件规定的所属行业来填写《中小企业声明函》。

（三）江西省框架协议电子化采购系统中《中小企业声明函》中注2内容为：“此声明函为非必须响应内容，请供应商严格按照认定标准，对照自身实际确认是否属于中小企业”。对于专门面向中小企业采购的项目对投标人可能导致误解，存在瑕疵。

三、事实查明与认定

本机关审理查明的案件事实与上述情况基本一致。

本机关认为，本案的争议焦点为被投诉人将征集文件服务一览表所属行业中居民服务、修理和其他服务业修改为居民服务、修理和其他服务业或其他未列明行业的行为是否符合法律规定，现本机关结合本案事实及相关法律规定，作出认定如下：

财政部关于印发《政府采购品目分类目录》的通知（财库〔2022〕31号）明确：商品名称“服务（编码C）”项下品目名称“印刷和出版服务（编码C23090000）”中包含“印刷服务（编码C23090100）”。

《政府采购货物和服务招标投标管理办法》第七条规定：“采购人应当按照财政部制定的《政府采购品目分类目录》确定采购项目属性。...。”

《政府采购框架协议采购方式管理暂行办法》第三条规定：“符合下列情形之一的，可以采用框架协议采购方式采购：（一）集中采购目录以内品目，以及与之配套的必要耗材、配件等，属于小额零星采购的；”

财政部、工业和信息化部关于印发《政府采购促进中小企业发展管理办法》的通知（财库〔2020〕46号）第五条规定：

“采购人在政府采购活动中应当合理确定采购项目的采购需求……” 第十一条规定：“中小企业参加政府采购活动，应当

出具本办法规定的《中小企业声明函》（附件），否则不得享受相关中小企业扶持政策。”第十二条规定：“采购项目涉及中小企业采购的，采购文件应当明确以下内容：（六）明确采购标的对应的中小企业划分标准所属行业；”该办法附件1中两份《中小企业声明函》（包含货物、工程、服务）模板均明确中小企业的行业类别应当依据采购文件中明确的所属行业进行填写。

根据上述规定可知，中小企业参加政府采购活动，需要享受中小企业扶持政策，必须出具《中小企业声明函》。被投诉人根据《政府采购品目分类目录》的规定，将案涉采购项目定义为服务类项目，并通过框架协议采购的方式进行采购符合法律规定。其在案涉项目采购过程中根据实际情况将征集文件服务一览表所属行业中的居民服务、修理和其他服务业修改为居民服务、修理和其他服务业或其他未列明行业，且注明“供应商在江西省框架协议电子化采购系统“投标（响应）客户端”响应该条款时选择（居民服务、修理和其他服务业或其他未列明行业）其中一项即可。”的内容，已经排除了将案涉采购项目所属行业归为“工业”的可能性，各供应商按照征集文件的要求进行选择即可，但本案投诉人在响应时却按照自身的理解将所属行业归为“工业”，导致可能因此未能入围，继而引发本投诉案件。据此，本机关认为，投诉人未能严格按照征集文

件的要求选填所属行业，依法应当自行承担相应的法律后果。

四、处理决定

综上，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》第二十九条第（二）项之规定，本机关作出处理决定如下：

投诉人南昌市豫章印刷有限公司提起的投诉事项不成立，依法驳回其投诉。

本机关也将对该采购项目予以进一步调查了解，如发现存在违法、违规事项，则依法予以处理。

如对本处理决定不服，可在收到本决定书之日起六十日内向南昌市人民政府申请行政复议，或在收到本决定书之日起六个月内向南昌铁路运输法院提起行政诉讼。

