

榆林市人民政府

行政复议决定书

榆政复字〔2024〕89号

申请人：榆林市墅鑫人力资源服务有限公司，统一社会信用代码 91610800583517879W。

地址：榆林市高新技术产业园区通达路阳光城步行街A区3号公寓楼。

法定代表人：马云云，总经理。

委托代理人：余亚亚，系该公司员工。

被申请人：榆林市财政局，统一社会信用代码 11610800016082530L。

住所地：榆林市榆阳区泰安路25号。

法定代表人：朱继芳，局长。

委托代理人：柴瑞斌，系该局工作人员。

第三人：陕西乐鑫永顺工程项目管理有限公司，统一社会信用代码 91610893MABTDHFA82。

地址：榆林市高新技术产业园区流沙杏小区C南区8排1号。

法定代表人：鲁静，总经理。

委托代理人：王杰，系该公司员工。

第三人：陕西起点晨阳人力资源有限公司，统一社会信用代码 91610802305332524F。

地址：榆林市高新技术产业园区榆溪大道兰岛小区一楼商铺。

法定代表人：杨艳丽，执行董事兼总经理。

第三人：陕西意丰帆人力资源有限公司，统一社会信用代码 91610132MAB0MMP735。

地址：西安市经济技术开发区凤城一路 8 号御道华城 2 幢 1 单元 10903 室。

法定代表人：秦伟，执行董事兼总经理。

申请人对被申请人作出的《榆林市墅鑫人力资源服务有限公司投诉处理决定书》（榆政财采决〔2024〕18 号）不服，提出行政复议申请，本机关于 2024 年 5 月 20 日依法已予受理，并向被申请人送达了《行政复议答复通知书》。被申请人在法定期限内提交了书面答复及相关证据、依据，本机关依法进行了核实。本案现已审理终结。

申请人请求：撤销被申请人作出的《榆林市墅鑫人力资源服务有限公司投诉处理决定书》（榆政财采决〔2024〕18 号）。

申请人称：一是第三人陕西起点晨阳人力资源有限公司与陕西意丰帆人力资源有限公司在信用中国（陕西榆林）就本项目上报的承诺书签多达 8 处出现异常一致的错误，而该错误一般不会出现，均与招标文件模板不一致。二是上述两家公司存在大量关联关系。现有证据足以证明两家公司的承诺书为同一人制作，且两家公司存在关联关系，事实清楚，证据确凿，并非证据不足。三是根据《政府采购货物和服务招标投标管理办法》第三十七条的规定：“（一）不同投标人的投标文件由同一单位或者个人编制；

(四)不同投标人的投标文件异常一致或者投标报价呈规律性差异”，视为投标人串通投标。综上，请求撤销该投诉处理决定。

被申请人答复称：一、被申请人作为财政部门具有处理投诉事项的法定职权。根据《政府采购质疑和投诉办法》第四章“投诉处理”第二十一条到三十五条的相关规定，财政部门具有投诉处理的法定职权，可以对投诉人的投诉进行受理，并依法作出相关处理决定。二、办理案涉投诉事项程序合法、事实清楚、法律适用适当。一是程序合法。2024年3月27日，申请人以陕西起点晨阳人力资源有限公司与陕西意丰帆人力资源有限公司在榆林市城市管理执法局采购人事代理服务项目（采购项目编号：LXYS2024-ZFCG-003-3）串通投标一事向被申请人提交了投诉书。被申请人于2024年3月27日收到后，3月29日作出了榆政财采投〔2024〕14号《政府采购投诉受理通知书》，告知投诉人其提出的投诉符合政府采购投诉的程序，已正式受理，并着手进行调查处理。2024年3月29日，被申请人告知陕西起点晨阳人力资源有限公司及陕西意丰帆人力资源有限公司在收到投诉书副本之日起5个工作日内，以书面形式向被申请人就投诉事项作出说明，并提交相关证据、依据和其他有关材料，否则视同放弃说明权利，认可投诉事项。2024年5月8日，被申请人作出了榆政财采决〔2024〕18号《榆林市墅鑫人力资源服务有限公司投诉处理决定书》，驳回申请人投诉。被申请人根据《政府采购质疑和投诉办法》相关规定，作出案涉投诉处理决定书程序合法。二是办理案涉投诉事项事实清楚、法律适用适当。关于申请人提交的陕西起点晨阳人力资源有限公司《投标信用承诺书》与陕西意丰帆人力资源有限公司《投标信用承诺书》不足以证明两家公

司承诺书系由同一人制作的。根据《中华人民共和国政府采购法实施条例》第七十四条及《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第 87 号）第三十七条的相关规定，被申请人认为申请人提交的《投标信用承诺书》不足以证明陕西起点晨阳人力资源有限公司与陕西意丰帆人力资源有限公司之间存在串通情形。关于申请人提交的《企业关联关系图》，不足以证明陕西起点晨阳人力资源有限公司与陕西意丰帆人力资源有限公司存在法律上的关联关系。根据《公司法》第二百一十六条之规定，关联关系是指公司控股股东、实际控制人、董事、监事、高级管理人员与其直接或者间接控制的企业之间的关系，以及可能导致公司利益转移的其他关系。被申请人在网上向国家企业信用信息公示系统申请了该二公司的《企业信用信息公示报告》。根据二份报告载明的信息：陕西起点晨阳人力资源有限公司与陕西意丰帆人力资源有限公司在投标时，登记的股东、法定代表人、执行董事、监事、财务负责人、住所地、联系电话、邮箱无一相同。且根据二份《企业信用信息公示报告》载明的变更记录，该二公司登记的股东、法定代表人、执行董事、监事、财务负责人之间也不存在人员流动。综上，被申请人依据法定职责对申请人的投诉进行受理、处理，办理案涉投诉事项程序合法、事实清楚、法律适用适当，请求依法维持被申请人作出的投诉处理决定。

第三人陕西乐鑫永顺工程项目管理有限公司称：一是关于陕西起点晨阳人力资源有限公司与陕西意丰帆人力资源有限公司“信用中国(陕西榆林)就本项目上报的承诺书异常一致”问题，竞争性谈判文件供应商须知前附表第 28 条注释：“不见面开标结束后由采购代理机构通过平台进行核实查验，未按上述要求在

‘信用中国（陕西榆林）’网站进行上报或投标文件中所附内容与上报内容不符的将否决投标”。在开标当日不见面会议结束后，按照招标文件要求，现场查询各供应商在信用中国（陕西榆林）承诺事由、承诺事项、承诺附件是否上传，查询结果为所有参与开标的供应商均已按照竞争性谈判文件要求在信用中国（陕西榆林）进行承诺文件上传，现场查询时无异常情况。2024年3月19日，收悉申请人送达的榆林市城市管理执法局采购人事代理服务项目的质疑函，根据质疑内容进行依法回复，针对“信用中国（陕西榆林）就本项目上报的承诺书签异常一致”，陕西乐鑫永顺工程项目管理有限公司确实无直接鉴定是否为串标行为的能力，只能通过询问的方式调查取证，得到的回复均为非同一人制作，故在质疑函回复中表明无直接鉴定能力，不能对该质疑事项进行明确回复，并说明如对本次回复不满意，可向同级政府采购监督管理部门投诉。二是针对质疑函中罗列出的陕西起点晨阳人力资源有限公司与陕西意丰帆人力资源有限公司的关联关系，已作回复。根据《中华人民共和国政府采购法实施条例》第十八条之规定，单位负责人为同一人或者存在直接控股、管理关系的不同供应商，不得参加同一合同项下的政府采购活动。直接控股关系是指直接持有被控股单位股本总额百分之五十以上，或者享有的表决权对被控股单位股东会、股东大会的决议产生重大影响的关系，不包括虽然不是该公司的股东，但通过投资关系、协议或者其他安排，能够实际支配公司行为的间接控股关系。由此可见，在政府采购活动仅限制直接控股关系。管理关系，是指不具有出资持股关系的其他单位之间存在的管理与被管理关系，如一些上下级关系的事业单位和团体组织。从申请人提供材料来看，陕西起点

晨阳人力资源有限公司与陕西意丰帆人力资源有限公司不存在直接控股、管理关系，也不违反相关法律法规。被申请人受理投诉期间，陕西乐鑫永顺工程项目管理有限公司积极配合调查提供材料，过程资料、评审专家账号、雷同性分析截图等，按照相关法律法规履行职责，积极配合相关部门工作，对提交的资料真实性负责。

第三人陕西起点晨阳人力资源有限公司称：一是陕西起点晨阳人力资源有限公司与陕西意丰帆人力资源有限公司不存在任何直接控股或管理关系。陕西起点晨阳人力资源有限公司的股东为自然人股东：杨艳丽（持股 84%）、袁平（持股 16%），法定代表人为杨艳丽（担任执行董事兼总经理），监事为刘晓红，财务负责人为肖雅。陕西意丰帆人力资源有限公司的股东为自然人股东：秦伟（持股 90%）、秦春生（持股 10%），法定代表人为秦伟（担任执行董事兼总经理），监事为秦春生。根据《政府采购促进中小企业发展政策问答》《中华人民共和国政府采购法》实施条例释义可知，两公司之间不存在任何直接控股或管理关系。二是关于报价问题。陕西起点晨阳人力资源有限公司在案涉合同包三的报价属于高度机密信息，仅限于法定代表人及现场参与评标人员知晓，其他任何途径均无法获取。申请人获得了报价，来源不合法。请求核实申请人是否通过非法途径获取了报价信息，包括是否使用了非法渠道获取的证明材料，或是否提供了虚假捏造的事实及材料。三是关于承诺书相似问题。申请人所认为提交的相似之处集中在投标文件的格式和排版上，均不是实质性问题，不存在实际共性错误。陕西起点晨阳人力资源有限公司提交的响应文件完全符合财库〔2019〕38 号关于促进政府采购公平竞争

优化营商环境的通知要求，其中涉及的文件格式、形式和排版等非实质性问题，均不属于限制供应商投标的因素。申请人存在扰乱市场秩序、捏造事实、提供虚假材料或者以非法手段取得证明材料获取商业报价，请求驳回其行政复议申请，并将其列入不良行为记录名单，禁止其 1 至 3 年内参加政府采购活动，以维护陕西起点晨阳人力资源有限公司的合法权益，保障良好的营商环境。

第三人陕西意丰帆人力资源有限公司称：一是陕西意丰帆人力资源有限公司与陕西起点晨阳人力资源有限公司无关联。公司的股东为二自然人股东，其中股东秦伟持股 90%，股东秦春生持股 10%，法定代表人为秦伟，秦伟担任执行董事兼总经理职务，秦春生担任监事。陕西起点晨阳人力资源有限公司的股东为二自然人股东，其中股东杨艳丽持股 84%，股东袁平持股 16%，法定代表人为杨艳丽，杨艳丽担任执行董事兼总经理职务，刘晓红担任监事，肖雅担任财务负责人。因此，二公司不存在直接控股关系，更不存在直接经营管理关系，故无关联关系。二是关于报价不存在高度相似事宜。就榆林市城市管理执法局采购人事代理服务合同包 3，陕西意丰帆人力资源有限公司的报价为 10.5 元，质疑函提到陕西起点晨阳人力资源有限公司的报价为 8.5 元。该报价是否真实准确不得而知，就报价数额来看具有显而易见的差异性，不存在报价高度相似的情况。陕西意丰帆人力资源有限公司的报价是经过仔细测算而且能够确保合同顺利履行得出的，而申请人在没有证据证明的情况下，将报价数字相近即认定为相似实属滑稽。申请人缺乏基础的商业认知和市场经济商业交易自由的逻辑。三是关于承诺函相似事宜。投标文件的格式、排版、盖章等均系形式问题，不属于实质问题，也不是限制各公

司投标的因素，申请人无证据证明。综上，申请人提出的行政复议申请缺乏事实与法律依据，请求依法予以驳回。

经审理查明：申请人因对榆林市城市管理执法局采购人事代理服务项目的质疑，于 2024 年 3 月 19 日向采购代理机构陕西乐鑫永顺工程项目管理有限公司提交《质疑函》，质疑事项内容为：1. 经查询发现陕西起点晨阳人力资源有限公司与陕西意丰帆人力资源有限公司存在多处关联关系；2. 陕西起点晨阳人力资源有限公司报价为 8.5 元/人/元，陕西意丰帆人力资源有限公司报价为 10.5 元/人/元，均远低于项目预算并低于成本价且报价高度相似；3. 陕西起点晨阳人力资源有限公司与陕西意丰帆人力资源有限公司在信用中国（陕西榆林）上报的承诺书异常相似且出现同样的错误。3 月 27 日，陕西乐鑫永顺工程项目管理有限公司对申请人作出《榆林市城市管理执法局采购人事代理服务项目合同包 3 质疑回复》，认为申请人所提的质疑事项 1、2 均不能成立，对质疑事项 3 不能进行明确答复。

2024 年 3 月 27 日，申请人向被申请人投诉，投诉事项的具体内容为：1、陕西起点晨阳人力资源有限公司与陕西意丰帆人力资源有限公司，同时参与了榆林市城市管理执法局采购人事代理服务项目 1，2，3 三个包件，经我公司调查两公司属于串通投标。2、对招标代理公司的回复不满意，质疑该公司的专业能力，认为该公司存在明显的包庇行为。投诉请求：1. 请求贵方对两家投标人的串标行为作出处罚，因两家投标人同时参与了 3 个包件，且相继中标 1，2 包件，请求重新组织评审或者重新招标。2. 对招标代理公司的包庇行为作出处罚。

2024 年 3 月 29 日，被申请人经审查认定申请人的投诉符合

政府采购投诉程序，依法予以受理，并制作《政府采购投诉受理通知书》（榆政财采投〔2024〕14号）。同日，对陕西乐鑫永顺工程项目管理有限公司、陕西起点晨阳人力资源有限公司、陕西意丰帆人力资源有限公司作出《榆林市财政局关于暂停榆林市城市管理执法局采购人事代理服务项目的通知》，告知三单位已于2024年3月29日受理了该项目的投诉，并于即日起暂停该项目的采购活动。同时要求其在收到投诉书副本之日起5个工作日内，以书面形式就投诉事项作出说明，并提交相关证据、依据和其他有关材料。3月30日至4月2日，陕西乐鑫永顺工程项目管理有限公司、陕西起点晨阳人力资源有限公司、陕西意丰帆人力资源有限公司依法提交书面回复及相关材料。

2024年5月8日，被申请人对申请人作出《榆林市墅鑫人力资源服务有限公司投诉处理决定书》（榆政财采决〔2024〕18号），主要内容为：“被投诉人1：陕西乐鑫永顺工程项目管理有限公司；被投诉人2：陕西起点晨阳人力资源有限公司；被投诉人3：陕西意丰帆人力资源有限公司。基本情况：2024年3月27日，投诉人因对榆林市城市管理执法局采购人事代理服务项目作出的质疑答复不满，向本机关提起投诉。投诉事项为：1、陕西起点晨阳人力资源有限公司与陕西意丰帆人力资源有限公司，同时参与了榆林市城市管理执法局采购人事代理服务项目1，2，3三个包件，经我公司调查两公司属于串通投标。2、对招标代理公司的回复不满意，质疑该公司的专业能力，认为该公司存在明显的包庇行为。本机关受理后依法进行书面审查，向相关当事人进行调查，现作出处理决定。处理决定：关于投诉事项1，经查，投诉人提交的证据不足以证明陕西起点晨阳人力资源有限

公司与陕西意丰帆人力资源有限公司属于串通投标。该投诉事项不成立。关于投诉事项 2，经查，陕西乐鑫永顺工程项目管理有限公司已按程序向投诉人进行质疑回复，未发现该公司存在明显的包庇行为。该投诉事项不成立。综上，根据《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）项规定，投诉事项 1、2 缺乏事实依据，驳回投诉人投诉事项 1、2。”申请人不服该投诉处理决定，向本机关申请行政复议。

行政复议期间，申请人提交的证据有：第一组：投标信用承诺书模板、情况说明各 1 份。证明目的：两家公司投标文件由同一单位或者个人编制。第二组：图片 1 张。证明目的：两家公司有关联。

被申请人提交的证据有：1. 投诉书范本 1 份；2. 政府采购投诉受理通知书 1 份；3. 陕西起点晨阳人力资源有限公司投诉书及质疑函相关内容回复函 1 份；4. 陕西意丰帆人力资源有限公司投诉回复 1 份；5. 陕西起点晨阳人力资源有限公司《企业信用信息公示报告》及电子邮件截图、陕西意丰帆人力资源有限公司《企业信用信息公示报告》及电子邮件截图各 1 份。证明目的：1. 被申请人具有作出本案处理决定的法定职权；2. 被申请人作出的案涉处理决定书程序正当、事实清楚、法律适用适当；3. 申请人提交的涉案两公司《投标信用承诺书》不足以证明承诺书由同一人制作；4. 申请人提交的企业关联图不足以证明涉案两公司之间在投标时存在法律上的关联关系。

第三人陕西乐鑫永顺工程项目管理有限公司提交的证据有：榆林市墅鑫人力资源服务有限公司质疑函、榆林市城市管理执法局采购人事代理服务项目合同包 3 质疑回复、榆林市墅鑫人力资

源服务有限公司投诉书、榆林市财政局关于暂停榆林市城市管理执法局采购人事代理服务项目的通知、关于暂停榆林市城市管理执法局采购人事代理服务项目的通知情况说明、招标过程部分资料（专家账号、供应商投标文件雷同性分析截图）各1份。未说明证明目的。

第三人陕西起点晨阳人力资源有限公司提交的证据有：第一组：陕西起点晨阳人力资源有限公司股东信息及高管信息1份。证明目的：陕西起点晨阳人力资源有限公司与陕西意丰帆人力资源有限公司不存在任何直接控股或管理关系。第二组：承诺书相似性证明材料。证明目的：相似之处主要集中在投标文件的格式和排版上，均为非实质性问题，并未发现实际共性错误。且多家公司在信用中国陕西榆林上传承诺书中有相似的线索共计几十处之多。

第三人陕西意丰帆人力资源有限公司未提交证据材料。

本机关认为：《中华人民共和国政府采购法》第十三条第一款规定，各级人民政府财政部门是负责政府采购监督管理的部门，依法履行对政府采购活动的监督管理职责。第五十五条规定，质疑供应商对采购人、采购代理机构的答复不满意或者采购人、采购代理机构未在规定的时间内作出答复的，可以在答复期满后十五个工作日内向同级政府采购监督管理部门投诉。《政府采购质疑和投诉办法》第五条第二款规定，县级以上各级人民政府财政部门负责依法处理供应商投诉。根据上述规定，被申请人具有受理其职责范围内的政府采购投诉并进行审查、处理的法定职责。

《中华人民共和国政府采购法》第五十六条规定，政府采购监督管理部门应当在收到投诉后三十个工作日内，对投诉事项作

出处理决定，并以书面形式通知投诉人和与投诉事项有关的当事人。《政府采购质疑和投诉办法》第二十九条第二项规定，投诉处理过程中，投诉事项缺乏事实依据，投诉事项不成立，财政部门应当驳回投诉。本案中，被申请人查明申请人投诉的事项缺乏事实依据，驳回申请人的投诉，认定事实清楚，适用法律正确。被申请人履行了受理、向被投诉人和申请人发出通知及投诉书副本的程序。各方在法定期限内提交了说明材料及相关证据，被申请人在 30 个工作日内作出投诉处理决定书，程序合法。申请人所提出的复议请求及理由无事实依据和法律依据，本机关不予支持。综上，被申请人作出的投诉处理决定认定事实清楚，证据充分，适用依据正确，程序合法，依法应予维持。

根据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条之规定，本机关决定如下：

维持被申请人作出的《榆林市墅鑫人力资源服务有限公司投诉处理决定书》（榆政财采决〔2024〕18 号）。

如对本决定不服，可以自收到本决定书之日起十五日内向人民法院提起行政诉讼。

