资格审查中合同章与公章的纠结

（来源：中国政府采购报）

广义上说，合同章是公章的一种，在民法中都具有法律效力。但在形式上却不符合招标文件要求，怎么办？

某年5月，一采购代理机构组织电梯项目政府采购招标。在招标文件中明确规定，投标文件必须加盖单位公章。而投标人S公司盖的却是公司合同专用章，但当时负责资格审查的公证处人员在审查时并未发现。最终S公司以1500万元的报价中标。采购活动结束后，T公司提出质疑，认为中标人投标文件加盖的公章不符合招标文件要求。在调查中又发现，在S公司密封的投标文件中有一份授权委托书，明确该章为公司授权，合法有效，委托书上盖的是单位公章。

本案争议的焦点是，招标文件明确要求投标人盖单位公章，而中标人盖的却是合同章。严格地说，这是不符合招标文件要求的，正常情况下，在资格审查时就通不过。但由于在资格审查时，公证人员没有发现，致使其通过并进入了评审环节。评标委员会在评审中又发现，S公司密封的招标文件中有一份公司出具的“公章授权委托书”。

当时，对本案的处理存在两种意见：

一种意见认为，应当认定中标结果无效。因招标文件明确要求盖单位公章，而S公司未按招标文件要求实质性响应，应当认定中标结果无效。评标委员会的评审应当根据法律法规和招标文件进行，招标文件明确要求盖单位公章，而投标人盖的却是合同章，不符合招标文件要求。如果认同合同章也可以，就改变了招标文件的要求，比较牵强。如果认定中标无效，估计会进入诉讼程序，会涉及授权公章问题。在诉讼中对公章的法律效力认定会比较麻烦。

另一种意见认为，应当维持原中标结果。S公司虽未按招标文件要求盖单位公章，但在资格审查时未发现，同意其进入下一程序。在评标现场，评标委员会及公证人员均没有表示异议，应当视同认可，默认其授权行为。且供应商还出具了授权委托书。 S公司认为，如果在资格审查时发现其不符合条件并提出，公司没有意见。现在已经通过了资格审查，且公司出具的委托书具有法律效力，如果做出中标结果无效的决定，S公司不能接受。

本案引发的问题是，认定投标无效、中标无效是否具有法律依据？企业合同章是否具有法律效力？此外，还涉及一个采购活动组织中的问题，资格审查可否由公证处进行？

**一、资格审查应当由谁进行？**

根据《中华人民共和国政府采购法》（以下简称《政府采购法》）规定，资格审查应当由采购人进行。《政府采购法》第二十三条明确，采购人可以要求参加政府采购的供应商提供有关资质证明文件和业绩情况，并根据本法规定的供应商条件和采购项目对供应商的特定要求，对供应商的资格进行审查。

根据《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部第18号令）（以下简称“18号令”）规定，应当由依法组建的评标委员会进行。其第五十四条指出，评标应当遵循下列工作程序：（一）投标文件初审。初审分为资格性检查和符合性检查。1.资格性检查。依据法律法规和招标文件的规定，对投标文件中的资格证明、投标保证金等进行审查，以确定投标供应商是否具备投标资格。

根据《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号）（以下简称“87号令”）规定，应当由采购人或者采购代理机构进行。其第四十四条指出，资格审查由采购人或者采购采购代理机构进行。公开招标采购项目开标结束后，采购人或者采购代理机构应当依法对投标人的资格进行审查。

因此，资格审查工作由公证部门进行是不合法的。2017年10月1日前，资格审查由依法组建的评标委员会进行；2017年10月1日起，资格审查应当由采购人或者采购代理机构依法进行。本案由于工作人员审查不仔细，未及时发现投标人S公司所盖章不符合要求，引发质疑、投诉。

**二、企业合同章具有法律效力，但还要看招标文件约定。**

经向公安、工商等部门了解，从广义上说，包括合同章、财务章、业务章等统称为公章，都需在公安、工商部门备案，均具有一定的法律效力。只要是真实的、对企业有法律约束力的公章，在公安、工商部门备过案的，都是合法有效的。企业在从事经营活动中，经常会使用不同的章，如合同章、财务章、业务章等，通称为企业公章。在民法中，只要公章是真实的，就有法律效力，所签定的合同都是有效的。在法律审判实践中，对于公司刻制的章，只要对企业具有法律约束力，都是合法有效的。外国企业没有公章，只要法人签名就可以，不能因为其没有公章，就不允许其参加政府采购活动。

在本案中，该企业盖的合同章从实质上看，应该没有问题；但在形式上，不符合招标文件要求，有瑕疵。如果资格审查认可，就应该可以。如果企业事前有授权，更没有问题。因此，本案认定投标无效依据不充分。

**三、本案认定中标无效依据不足。**

经反复研究，认定中标无效依据不足，法律风险较大。18号令第七十七条规定，财政部门可以认定中标无效，前提是评标委员会成员“…未按招标文件规定的评标方法和标准进行评标的。…上述行为影响中标结果的，中标结果无效”。第八十二条规定，“有本办法规定的中标无效情形的，由同级或其上级财政部门认定中标无效”。

根据新修订的87号令第六十七条，评标委员会或者其成员存在下列情形导致评标结果无效的，采购人、采购代理机构可以重新组建评标委员会进行评标，并书面报告本级财政部门，但采购合同已经履行的除外：

（一）评标委员会组成不符合本办法规定的；

（二）有本办法第六十二条第一至五项情形的；

（三）评标委员会及其成员独立评标受到非法干预的；

（四）有政府采购法实施条例第七十五条规定的违法行为的。

而在本案中，并未发现评标委员会有过错。经分别向两级法院请示、咨询，均认为本案认定中标无效的法律依据不充分。