电子化采购处罚有法可依？

（来源：中国政府采购报）

近日，某集采机构（以下统称为集采机构A）在其网站上公告了对多家供应商的违规处理决定。公告称：“根据集采机构A出台的网上竞价管理办法的有关规定，自本公告发布之时起冻结一参与投标的供应商在集采机构A网站的账号六个月。该违规通报暂不纳入‘政府采购严重违法失信行为记录’，不对该违规供应商参与其他地方政府采购活动构成影响。冻结时间到期后，如该供应商欲继续参与集采机构A组织的政府采购业务，须向集采机构A提交书面整改材料，并申请恢复集采机构A网站账号资格。”

事实上，对于违规供应商的这种“处罚”已经进行了很长时间，到目前为止，类似的公告多达几百条。曾经还有供应商把这些处罚的违规信息误认为是行政处罚，并以此为证明材料在相关的采购项目中提出质疑和投诉，要求认定被“处罚”的违规供应商中标、成交无效。

对上述“处罚”行为，业界人士提出了不同看法。有专家认为，冻结集采机构A网站内注册供应商的账户，在冻结期限内剥夺了该供应商在平台内的经营权，这样的处理涉嫌行政处罚。集采机构A的网站作为第三方电子交易平台，其运营主体不是行政机关，没有行政处罚权，不能限制市场主体的经营权。还有业内人士表示，作为电子交易平台的集采机构A网站的运营主体有权通过电子交易平台服务协议、交易规则等对违规注册供应商作出必要的处理，包含冻结账号等。这是交易平台与注册供应商之间通过约定而形成的权利义务，供应商违约后，交易平台对其追究违约责任而冻结其账号，并非行政处罚。另有声音认为，目前在没有法律法规明确的规定下，集采机构只能将违规供应商的违规行为报告行政主管部门，由行政主管部门作出处理决定后，集采机构才能对违规供应商进行交易限制，冻结其账号。

业内众说纷纭，那么，集采机构A对供应商作出限制在其网站经营的行为是否合法？

首先要明确的是，网上竞价平台属于电子商务平台。《中华人民共和国电子商务法》（以下简称《电子商务法》）第二条指出，中华人民共和国境内的电子商务活动，适用本法。本法所称电子商务，是指通过互联网等信息网络销售商品或者提供服务的经营活动。《电子商务法》第九条第二款还指出，本法所称电子商务平台经营者，是指在电子商务中为交易双方或者多方提供网络经营场所、交易撮合、信息发布等服务，供交易双方或者多方独立开展交易活动的法人或者非法人组织。因此，《电子商务法》所称的电子商务平台，是指在电子商务中为交易双方或者多方提供交易撮合、信息发布等服务，供交易双方或者多方独立开展交易活动的网络经营场所（系统）。

本案中集采机构A出台的网上竞价管理办法规定，本办法所称网上竞价是指采购人公开发布采购信息，在规定时间内，供应商在线报价，按照满足需求的最低报价者成交的电子化政府采购形式。其第三条还规定，网上竞价的实质是询价采购，适用于50万元以下，规格、标准统一的政府采购项目。其第四条明确，采购人进行网上竞价，应当通过集采机构A的网站注册，获取用户名和密码，登录网上竞价系统，在线发起竞价项目。采购人对外公开发布信息，包括采购需求、成交结果、项目废标等。其第十七条又明确，本办法所称供应商是指符合《中华人民共和国政府采购法》第二十二条规定的供应商。供应商应当通过集采机构A的网站注册，获得安全认证，登录网上竞价系统，参与竞价。此外，办法的第十八条指出，供应商应当遵循诚实守信原则，供应商参与竞价应当响应采购人提出的所有需求，竞价时间截止后不得对报价及相关内容做任何更改或退出，应当按竞价需求和成交公告签订合同并提供相关服务。

综上，从《电子商务法》第九条第二款对电子商务平台经营者的定义看，该集采机构的网上竞价平台属于电子商务平台。

其次要了解的是，本案中的集采机构A是否属于电子商务平台经营者。

集采机构A的网上竞价管理办法规定，集采机构A负责网上竞价网络系统的设计、建设、运维和信息保密工作；集采机构A负责网上竞价操作规程、实施细则及相关制度的制定，并依据规程对违规行为进行处理；集采机构A根据政府集中采购目录和采购人需求较集中的品目制定网上竞价采购目录。

据此可以看出，集采机构A独立于采购人和供应商之外，是为采购人和供应商提供网上竞价服务的第三方机构。其在网上竞价中的角色符合《电子商务法》第九条第二款所称电子商务平台经营者。

如前所述，集采机构A的网上竞价平台是电子商务平台，《电子商务法》的相关规定都适用于集采机构A的网上竞价平台。《电子商务法》第二节关于电子商务平台经营者的规定同样适用于网上竞价平台的运行（运营）服务机构。由此得出，集采机构A的网上竞价应适用《电子商务法》的规定。

明确了上述问题，我们再来回答集采机构A限制违规供应商在网上竞价平台经营是否合法的问题。《电子商务法》第三十六条规定，电子商务平台经营者依据平台服务协议和交易规则对平台内经营者违反法律、法规的行为实施警示、暂停或者终止服务等措施的，应当及时公示。此条赋予了电子商务平台经营者对平台内的经营者暂停或者终止服务的权利。这是法律规定的电子商务平台经营者的权利。

集采机构A的网上竞价管理办法第二十七至三十一条规定了供应商违规后的相关处理规则和措施，集采机构A在作出相关暂停违规供应商经营服务措施后进行了公示，符合《电子商务法》的规定。

再者，集采机构与供应商之间是民事法律关系，可以依约追究违约供应商的违约责任。集采机构通过制定和发布具有普遍约束力的服务规则，与被服务对象（采购人和供应商）形成了网上竞价服务民事法律关系。当网上竞价服务民事法律关系的一方违约后，守约方有权依据服务规则对违约方追究违约责任，包含暂停或者终止提供平台服务，即暂停或者终止为违约方提供在网上竞价平台内的服务。

总而言之，笔者认为，本案中集采机构A限制违规供应商在网上竞价平台经营的行为，合法、合情也合理。