

江苏省南通市中级人民法院

行政判决书

(2021)苏06行终838号

上诉人(原审被告)如皋市行政审批局,住所地如皋市如城街道解放西路市民服务中心。

法定代表人徐某,局长。

应诉负责人范某,政务服务管理办公室副主任,分管依法行政和法治建设工作。

委托代理人谢某,如皋市行政审批局工作人员。

委托代理人缪某,江苏如一律师事务所律师。

上诉人(原审第三人)如皋市如城镇印章服务部,住所地如皋市如城街道××嘉园××-××号。

经营者吴某,女,1972年2月8日生,户籍地如皋市东陈镇××居××组××号。

上诉人(原审第三人)如皋市金九印章服务部,住所地如皋市如城街道××路××号。

经营者卢某,男,1968年1月30日生,户籍地如皋市如城街道××桥××边××号。

上诉人(原审第三人)海安县古楼文印社,住所地海安市××路××号。

经营者董某,女,1981年6月19日生,户籍地海安市××路××号××室。

上诉人如皋市如城镇印章服务部、上诉人如皋市金九印章服务部与上诉人海安县古楼文印社的共同委托代理人赵某,江苏如一律师事务所律师。

被上诉人(原审原告)如皋市通诚刻章服务部,住所地如皋市江安镇××村××组。

经营者曹某，男，1984 年 11 月 19 日生，户籍地如皋市江安镇××村××组××号。

委托代理人邱某，男，1968 年 5 月 17 日生，户籍地南通市通州区金沙街道××小区××号。

上诉人如皋市行政审批局、上诉人如皋市如城镇印章服务部、上诉人如皋市金九印章服务部、上诉人海安县古楼文印社因撤销行政协议一案，不服南通经济技术开发区人民法院

（2021）苏 0691 行初 910 号行政判决，向本院提起上诉。本院受理后依法组成合议庭，于 2022 年 7 月 7 日公开开庭审理了本案。上诉人如皋市行政审批局的应诉负责人范某及委托代理人谢某、缪某，上诉人如皋市如城镇印章服务部经营者吴某、上诉人如皋市金九印章服务部经营者卢某以及上诉人如皋市如城镇印章服务部、上诉人如皋市金九印章服务部、上诉人海安县古楼文印社的共同委托代理人赵某，被上诉人如皋市通诚刻章服务部经营者曹某及委托代理人邱某到庭参加诉讼。本案现已审理终结。

一审法院经审理查明，2020 年 9 月 18 日，如皋市行政审批局作为采购人与如皋市公共资源交易中心（以下简称如皋交易中心）签订《委托代理协议书》，委托如皋交易中心对如皋市新开办企业印章刻制服务项目组织政府采购工作，预算金额 90 万元，最高限价 90 万元，采购方式为集中采购——竞争性谈判，采购结束时间 2020 年 10 月，项目属性为服务类，产品为印章。

9 月 21 日 17 时 26 分，如皋交易中心在南通市公共资源交易平台、南通市政府采购网发布“如皋市新开办企业印章刻制服务竞争性谈判公告”。附件“竞争性谈判文件”第四章“项目需求”中载明，为压缩企业开办时间，降低开办企业成本，

进一步优化如皋市营商环境，如皋市行政审批局决定由财政出资为新开办企业刻制一套印章，年刻制印章约 5000 套。通过竞争性谈判采购确定不超过 3 家印章刻制单位为新开办企业提供印章刻制服务，服务期限为 2 年。印章材质为光敏材质，印章价格不超过 180 元/套。本次合同期满后，如皋市行政审批局将结合履约考核情况，与考核优秀的供应商进行合同续签。

9 月 25 日 8 时 40 分，如皋交易中心发布“如皋市新开办企业印章刻制服务项目中止公告”，以“采购需求调整等原因”中止新开办企业印章刻制服务项目采购活动。

9 月 25 日 19 时 34 分，如皋交易中心发布“如皋市新开办企业印章刻制服务竞争性谈判公告”，对供应商资格要求、获取采购文件、响应文件提交（截止时间 2020 年 9 月 30 日上午 9 时）、开启、公告期限（自本公告发布之日起 3 个工作日）、竞争项目联系事项、竞争性谈判程序简介等进行了公告。附件“竞争性谈判文件”第一章“采购邀请”中规定，如皋市新开办企业印章刻制服务项目的最高限价 100 元/套，最终报价超过最高限价的为无效响应文件。第四章“项目需求”中规定，印章材质为光敏材质，企业名称章为正圆形，直径 4 厘米；法定代表人名章为正方形，边长 2 厘米；财务专用章为正方形，边长 2.5 厘米；发票专用章为椭圆形，长轴 4 厘米、短轴 3 厘米。印章推荐品牌为德士美、卓达、合心创美。本项目实行固定报价，印章单套价格 100 元，中标后在服务大厅承揽其他印章刻制业务的，收费标准不得超过 25 元/枚。服务期限自签订合同之日起一年。

9 月 27 日 20 时 30 分，如皋交易中心发布“如皋市新开办企业印章刻制服务项目更正公告”，更正内容为：1. 本项目谈判时无须提供任何人员的社保缴费证明；成交后，签订采购合

同前须提供成交人与进驻政务服务大厅窗口工作人员签订的劳动合同及在成交人单位缴纳的社保证明，否则视为成交人自动放弃成交资格。2. 本项目实行固定报价，潜在供应商须按印章单套价格 100 元（包括企业名称章 1 枚、法定代表人名章 1 枚、财务专用章 1 枚、发票专用章 1 枚，共 4 枚）报价。

9 月 29 日至 30 日，因如皋好运来刻字社、如皋市新速达刻字社等单位对项目采购提出质疑，如皋市行政审批局分别作出案涉政府采购活动不违反法律规定等内容的答复。

9 月 30 日，如皋市如城镇印章服务部（以下简称如城服务部）、如皋市金九印章服务部（以下简称金九服务部）、海安县古楼文印社（以下简称古楼文印社）、南通市广发印章有限公司、如皋市世艺刻印服务部、南通中标商贸有限公司等六家单位报名参加如皋市新开办企业印章刻制服务项目的竞争性谈判。如皋交易中心随机抽取两位专家丁某、陈某，与采购单位代表张某共同组成项目三人评审小组进行评审。评审小组认定六家单位均符合资格审查要求，但南通市广发印章有限公司、如皋市世艺刻印服务部、南通中标商贸有限公司在系统标书雷同分析中显示三家单位文件制作机器码一致，遂决定取消该三家单位的参与资格。

10 月 12 日，如皋交易中心向如城服务部、金九服务部、古楼文印社发出成交通知，并在南通市公共资源交易平台、南通市政府采购网公告中标（成交）结果。

同日，如皋市行政审批局分别与如城服务部、金九服务部、古楼文印社签订《政府采购合同》，合同约定：印章刻制金额为 100 元/套（包含光敏材质企业名称章、法定代表人名章、财务专用章、发票专用章各 1 枚），印章形状、规格、品牌同前；根据实际刻制数量计算总价款；在服务大厅承揽其他

自费印章刻制业务的，提供的印章质量必须符合相关技术参数，参照市场同类材质产品定价，所有收费项目必须在经营场所显著位置和收费处予以公示，并将服务价格提交相关主管部门备查；服务期限为 2020 年 10 月 12 日—2021 年 10 月 11 日；因人为因素未能按合同规定完成印章刻制，或所刻印章不符合规定质量要求的，或不服从如皋市行政审批局的管理和指导的，如皋市行政审批局有权暂停执行合同或终止合同，并酌情扣除履约保证金；本次合同期满后，如皋市行政审批局可结合履约考核情况，与考核优秀的供应商续签合同。

2021 年 2 月 1 日，如皋市行政审批局分别与如城服务部、金九服务部、古楼文印社签订《政府采购合同》，对 2020 年 10 月 12 日《政府采购合同》约定的印章型号、规格、品牌予以变更，将“财务专用章为正方形，边长 2.5 厘米”变更为“财务专用章为正方形，边长 2.5 厘米，或圆形，直径 3.8 厘米”，将“印章品牌为德士美、卓达、合心创美”变更为“印章品牌为德士美、合心创美、卓达。如客户选取更优章材刻制服务，差价部分由客户自行补足”。协议其他内容没有变化。2 月 3 日，如皋交易中心在南通市公共资源交易平台、南通市政府采购网公告变更后的《政府采购合同》。

如皋市通诚刻章服务部（以下简称通诚服务部）于 2017 年经注册成立，2021 年 1 月 7 日取得印章刻制《特种行业许可证》。2021 年 6 月 21 日，通诚服务部提起本案行政诉讼，请求：1. 撤销如皋市行政审批局分别与如城服务部、金九服务部、古楼文印社签订的《政府采购合同》；2. 责令如皋市行政审批局立即停止如城服务部、金九服务部、古楼文印社在政务服务大厅从事印章刻制业务。

一审法院认为，通诚服务部的起诉符合起诉条件。被诉政府采购合同的订立一方是政府部门；采购资金是公共财政资金，合同订立须采用法定形式和程序；合同目的是为优化营商环境，属于为实现公共利益的目标，符合行政协议的认定标准，属于行政诉讼的受案范围。通诚服务部与如城服务部、金九服务部、古楼文印社属于同行业竞争单位，虽然通诚服务部在被诉政府采购合同签订后才取得印章刻制许可，但鉴于被诉政府采购合同中有关协议续约、协议内容超出采购范围以及后期修改政府采购合同的行为，可能影响到通诚服务部在取得行业许可后的市场公平竞争权，故被诉政府采购合同与通诚服务部的市场公平竞争权具有法律上的利害关系，通诚服务部具备提起本案诉讼的主体资格。政府采购合同最初签订时间为2020年10月12日，修改后的政府采购合同的公告时间为2021年2月3日，通诚服务部于2021年6月提起行政诉讼，未超过行政诉讼法及其司法解释规定的一年的起诉期限。

如皋市行政审批局的采购服务不构成排除、限制竞争的市场垄断行为，但被诉政府采购合同部分内容违反《中华人民共和国反不正当竞争法》（以下简称《反不正当竞争法》）规定。政府在设计采购过程中既要遵守《中华人民共和国政府采购法》（以下简称《政府采购法》）等相关法律法规，亦应严守《中华人民共和国反垄断法》（以下简称《反垄断法》）和《反不正当竞争法》，不得有破坏市场公平竞争权的行为。

《反垄断法》第三条、第三十二条、第三十七条规定了垄断行为类型，以及行政机关不得滥用行政权力、限定或者变相限定单位或者个人经营、购买、使用其指定的经营者提供的商品等内容。被诉政府采购合同标的为如皋市新开办企业印章刻制服务，采购目的是为优化当地的营商环境，为新开办企业降低成

本、提供便利，符合《优化营商环境条例》第三十四条有关“为市场主体提供规范、便利、高效的政务服务”的规定。同时，如皋市行政审批局既未指定特定的印章刻制单位或设置不合理市场准入条件，也未限制外地经营者参加采购活动或给予特定经营者优惠政策，更未违法干预市场定价。印章刻制业务范围涉及个人、个体工商户、公司、社团组织、群众自治组织、机关事业单位等，新开办企业印章刻制仅为其中一部分，被诉政府采购合同并没有涵盖整个印章刻制市场。故如皋市行政审批局的采购服务不构成排除、限制竞争的市场垄断行为，不违反《反垄断法》规定。但是，如皋市行政审批局忽视了成交单位派驻人员进驻政务服务大厅后所从事的服务必须限定为政府采购的服务项目，其同意成交单位从事案涉项目以外的印章刻制业务，明显占用了政府部门场地资源，很容易让人联想到可能与如皋市行政审批局存在着某种特定关系，利用政府部门公信力增强商业信誉，在市场竞争中占据优势地位，使其他同行的竞争利益受损。故该内容明显违反《反不正当竞争法》第六条有关“经营者不得实施足以引人误认为是他人商品或者与他人存在特定联系的混淆行为”的规定。

被诉政府采购合同程序严重违法。如皋市行政审批局采用竞争性谈判方式对新开办企业印章刻制服务进行集中采购，符合《政府采购法》规定，但根据《政府采购非招标采购方式管理办法》第二十九条规定，从谈判文件发出之日起至供应商提交首次响应文件截止之日止不得少于3个工作日。提交首次响应文件截止之日前，采购人、采购代理机构或者谈判小组可以对已发出的谈判文件进行必要的澄清或者修改，澄清或者修改的内容作为谈判文件的组成部分。澄清或者修改的内容可能影响响应文件编制的，采购人、采购代理机构或者谈判小组应当

在提交首次响应文件截止之日 3 个工作日前，以书面形式通知所有接收谈判文件的供应商，不足 3 个工作日的，应当顺延提交首次响应文件截止之日。本案中，如皋交易中心受如皋市行政审批局委托，于 2020 年 9 月 25 日 19 时 34 分发布谈判公告，于 9 月 27 日 20 时 30 分发布更正公告，有关提交材料和项目报价等更正内容，可能影响供应商提交响应文件编制，但响应文件截止时间并未顺延，仍为原来的 9 月 30 日上午 9 时整，显然不能满足前述规定的 3 个工作日要求。此外，如皋市行政审批局于 2020 年 9 月 21 日第一次发布公告，于 9 月 25 日 8 时 40 分发布中止公告，于当日 19 时 34 分又发布公告，9 月 27 日再次发布更正公告。对于具有高度社会公信力的政府部门来说，如皋市行政审批局这种“朝令夕改”的不严肃行为，缩短了潜在供应商在接收响应文件后依规定享有的 3 个工作日的准备时间，采购程序严重违法。而且，如皋市行政审批局未在 2020 年 10 月 12 日签订政府采购合同后的 2 个工作日内公告采购合同内容，违反了财政部《关于做好政府采购信息公开工作的通知》（财库〔2015〕135 号）的规定。

综上，一审法院认为，被诉政府采购合同部分内容明显不当，采购程序严重违法，依法应予撤销并停止一切履行政府采购合同的相关行为。依照《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）第二条、第二十五条、第七十条，

《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》（以下简称《适用行政诉讼法解释》）第十二条，《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》（以下简称《审理行政协议案件若干问题的规定》）第一条、第二条第一款第六项、第五条第一款第三项、第十五条第二款、第二十七条之规定，一审法院作出如下判决：一、撤销如皋市行政审批局

于 2020 年 10 月 12 日及 2021 年 2 月 1 日分别与如城服务部、金九服务部、古楼文印社签订的《政府采购合同》；二、责令如皋市行政审批局于本判决生效之日起立即停止履行前述《政府采购合同》。

如皋市行政审批局不服一审法院判决，向本院提起上诉称，1. 被诉政府采购合同的内容并不涉及行政法上的权利义务，并非行政协议，故不属于行政诉讼受案范围。2. 《政府采购法》对争议解决的程序规定属于特别法，相较于《行政诉讼法》应当优先适用，当事人未经质疑、投诉程序不得提起行政诉讼。通诚服务部在被诉政府采购合同签订后才取得印章刻制许可，连供应商资格都不具备，何谈质疑、投诉权利。故通诚服务部不具有提起本案诉讼的主体资格。3. 如皋市行政审批局在被诉政府采购合同中约定如城服务部、金九服务部、古楼文印社进驻政务服务大厅提供窗口服务，是出于提升企业开办服务便利度的合理要求，如皋市行政审批局无权禁止中标企业在政务服务大厅承揽其他刻制业务，该合同内容并未影响到通诚服务部的市场公平竞争权。虽然案涉采购程序存在瑕疵，但更正后的竞争性谈判公告降低了供应商门槛，不存在程序违法之处。公告期间，如皋市行政审批局充分吸纳印章刻制单位的合理诉求，将每套印章价格从最高限价 100 元调整为固定价 100 元，有效维护了刻章企业的合法权益，一审法院将之界定为“朝令夕改”与事实不符。4. 被诉政府采购合同是否在规定期限内公告、质疑答复是否规范等问题，均不影响被诉政府采购合同效力。一审法院判决撤销被诉政府采购合同依据不足，请求二审法院撤销一审判决，裁定驳回通诚服务部的起诉。

如城服务部、金九服务部不服一审法院判决，共同向本院提起上诉称，1. 根据《政府采购法》规定，政府采购合同应适

用合同法，故被诉政府采购合同并非行政协议，不属于行政诉讼受案范围。2.《政府采购法》属于特别法，相较于作为普通法的《行政诉讼法》应当优先适用。通诚服务部未经《政府采购法》规定的质疑、投诉等法定前置程序，直接提起行政诉讼，不符合法律规定。一审法院认为通诚服务部不是供应商、不适用《政府采购法》的规定，适用法律错误。3.如城服务部、金九服务部、古楼文印社严格按要求提供材料，在被诉政府采购合同的签订和履行中不存在任何违法行为。一审法院判决撤销被诉政府采购合同，侵害了作为善意第三人的如城服务部、金九服务部、古楼文印社的合法权益。请求二审法院撤销一审判决，裁定驳回通诚服务部的起诉。

古楼文印社不服一审法院判决，向本院提起上诉，上诉请求和理由与如城服务部、金九服务部相同。

被上诉人通诚服务部辩称，1.如皋市行政审批局在与中标单位签订被诉政府采购合同后，对通诚服务部在如皋市江安镇开展印章刻制业务造成实质影响，通诚服务部认为自己的合法权益受到侵害，可以以自己的名义提起行政诉讼。2.新开办企业对印章制作单位、印章的材质和费用所进行的选择应由市场决定，如皋市行政审批局通过招投标方式指定如城服务部、金九服务部、古楼文印社为新开办企业免费提供印章刻制服务，实质是将本地区新开办企业的印章刻制经营权全部分配给中标单位，剥夺了未中标单位的印章刻制经营权，导致未中标单位的印章刻制业务量减少70%以上。如皋市行政审批局借助政府采购方式对当地新开办企业印章刻制经营权进行处置，违反《优化营商环境条例》《市场监管总局等五部门关于持续深化压缩企业开办时间的意见》等规定。一审法院判决撤销被诉政

府采购合同的结论正确，但理由不当，请求二审法院更正一审判决理由后维持原判。

各方当事人对一审法院采信的证据和据此认定的案件事实均没有异议，本院予以确认。

本院认为，根据各方当事人的诉辩意见、被诉政府采购合同的主要约定和履行情况、一审判决的主要内容，结合行政行为合法性审查的需要，本案的争议焦点归纳为以下三个方面，一是通诚服务部的起诉是否符合受理条件；二是被诉政府采购合同是否合法、是否损害通诚服务部的公平竞争权；三是本案的判决方式如何选择。

一、关于通诚服务部的起诉是否符合受理条件

评判本案是否符合受理条件，需要对被诉政府采购合同是否属于行政诉讼受案范围、通诚服务部是否具有原告主体资格、以及案涉争议是否需要遵循行政先行处理原则三个方面的问题进行分析。

1. 关于受案范围的问题。行政协议是行政活动的一种特定方式，行政诉讼法已经明确，行政协议类诉讼属于行政诉讼的受案范围。《审理行政协议案件若干问题规定》第一条规定，行政机关为了实现行政管理或者公共服务目标，与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议，属于行政诉讼法第十二条第一款第十项规定的行政协议。司法实践中，通常以协议订立一方为行政机关、协议目的为实现行政管理或者公共服务目标、协议内容包含行政法上的权利义务关系等作为识别行政协议的标准。被诉协议为政府采购合同，从协议主体来看，签订协议的一方为如皋市行政审批局；从协议目的来看，是为了压缩企业开办时间，降低开办企业成本，优化营商环境，提高政府采购资金的使用效益，具有行政

管理秩序和社会公共利益指向；从协议内容来看，合同有关为新开办企业免费提供印章刻制服务，确定印章的价格、型号、品牌，允许印章刻制单位进驻政务服务大厅开展业务等内容，本质上体现的是行政机关行使行政职权提供的公共服务事项，属于行政法律规范的调整范围。特别是协议中有关“因人为因素未能按合同规定完成印章刻制，或所刻印章不符合规定质量要求的，或不服从如皋市行政审批局的管理和指导的，如皋市行政审批局有权暂停执行合同或终止合同，并酌情扣除履约保证金”的约定，更是赋予了如皋市行政审批局在协议履行中的优越地位，体现了行政协议的独有特性。至于解决此类争议时适用何种法律规范，并不影响对协议法律属性的评判。因此，被诉政府采购合同具备行政协议的核心属性，由此引发的协议类诉讼，依法属于人民法院行政诉讼的受案范围。

2. 关于原告资格的问题。《行政诉讼法》第二十五条第一款规定，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。同时，根据《适用行政诉讼法解释》第十二条第一项的规定，被诉的行政行为涉及其相邻权或者公平竞争权的，属于行政诉讼法第二十五条第一款规定的与行政行为有利害关系的情形。行政协议作为行政法律行为，虽然主要是对协议当事人权利义务关系作出的安排，但同时也涉及到对除协议当事人以外的其他相关主体利益关系的分配和调整。政府采购中的公平竞争权，既包括中标商与潜在竞争者因采购合同订立而形成的缔约竞争关系，也包括中标商与当地其他企业因采购合同履行而形成的经营竞争关系。本案中，虽然通诚服务部取得印章刻制许可的时间在政府采购合同订立之后，但基于政府采购合同的订立和履行可能会影响到通诚服务部的经营状况，如仅允许合同相对方利用政务

服务大厅这一公共资源经营印章刻制业务，将对包括通诚服务部在内的其他印章刻制单位的公平竞争权产生影响。因此，通诚服务部具有本案原告主体资格。

3. 关于行政先行处理的问题。如皋市行政审批局和如城服务部、金九服务部、古楼文印社主张，基于《政府采购法》第五十八条“投诉人对政府采购监督管理部门的投诉处理决定不服或者政府采购监督管理部门逾期未作处理的，可以依法申请行政复议或者向人民法院提起行政诉讼”的规定，认为通诚服务部对协议效力和履行问题存有争议的，应当申请政府采购监督管理部门先行处理，而不能迳行提起行政诉讼。从条文体系解释的角度来看，《政府采购法》第五十八条规定于该法第六章质疑与投诉部分，主要规定的是供应商在认为采购文件、采购过程和中标、成交结果使其权益受到损害时，向采购人、采购代理机构提出质疑，并进一步向政府采购监督管理部门提出投诉的程序性要求。这一规定并不包括政府采购合同履行过程中公平竞争权受到不利影响的当事人的权利救济问题。这也就意味着，不能将所有的政府采购合同争议均纳入政府采购监督管理部门投诉处理程序之中。由于通诚服务部是以合同条款及合同履行侵犯其作为相关市场竞争经营者的公平竞争权而提起诉讼，而非以潜在供应商对采购程序合法性提出质疑进而提起诉讼，因此并不属于《政府采购法》第五十八条所规定的行政先行处理情形。维护公平竞争权的行政诉讼类型虽然属于主观诉讼，但同时也具有调节市场公平竞争和优化营商环境等公共利益考量。对错过采购程序但因采购合同履行导致公平竞争权受到影响的行业主体，在符合其他起诉条件并提供相应的证据表明公平竞争权确有可能受到政府采购合同不利影响的，行政诉讼应当承担兜底救济功能，以体现对公平竞争权的无漏洞保

护。因此，对如皋市行政审批局和如城服务部、金九服务部、古楼文印社的这一主张不予采纳。

二、关于被诉政府采购合同是否合法、是否损害通诚服务部公平竞争权的问题

《政府采购法》第三条规定，政府采购应当遵循公开透明原则、公平竞争原则、公正原则和诚实信用原则。《反垄断法》第八条规定，行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力，排除、限制竞争。《优化营商环境条例》第三条第一款还规定，国家持续深化简政放权、放管结合、优化服务改革，最大限度减少政府对市场资源的直接配置，最大限度减少政府对市场活动的直接干预，加强和规范事中事后监管，着力提升政务服务能力和水平，切实降低制度性交易成本，更大激发市场活力和社会创造力，增强发展动力。上述规定表明，行政机关的行政活动应当恪守职权边界，不得损害市场主体公平参与市场竞争的权利。企业开办需要印章刻制的市场服务，新开办企业有自主选择交易对象的权利，印章刻制单位需要通过公平竞争获得市场交易的机会。无论是新开办企业的自主选择，还是印章刻制单位之间的竞争，均应当通过市场因素自主调节。如皋市行政审批局决定为新开办企业提供印章刻制服务无可厚非，但通过被诉政府采购合同的方式，将印章刻制的交易机会完全赋予特定单位，不符合上述法律规定精神，损害了包括通诚服务部在内的其他印章刻制主体的公平竞争权。

妨碍了市场主体双向选择商品和服务的权利。市场交易关系中，选择何种商品和服务应当完全由供求双方自主决定，任何人不得干预或变相干预。被诉政府采购合同对印章材质、品牌加以明确限定，使得新开办企业和印章刻制单位完全失去了

自主决定的权利，不仅有违交易规律，而且使得交易标的固化，不利于激发印章刻制行业的发展活力。

限制了市场主体确定商品和服务价格的权利。价格是交易活动的核心因素，经营者有权根据市场需求变化自主定价，消费者也有权基于自身的需求偏好自主决定商品和服务。根据《中华人民共和国价格法》第三条第一款规定，国家实行并逐步完善宏观经济调控下主要由市场形成价格的机制。价格的制定应当符合价值规律，大多数商品和服务价格实行市场调节价，极少数商品和服务价格实行政府指导价或者政府定价。第二十二条第一款规定，政府价格主管部门和其他有关部门制定政府指导价、政府定价，应当开展价格、成本调查，听取消费者、经营者和有关方面的意见。对于印章刻制价格，法律、法规、规章以及中央和地方定价目录，均未涉及政府指导价或者政府定价，依法应当实行市场调节定价，即由经营者根据生产经营成本和市场供求状况等通过市场竞争形成价格。本案中，被诉政府采购合同明确约定了印章刻制的价格，干预了价格的形成机制，不符合由市场调节价格的内在规律，也没有履行对政府定价的价格、成本调查和听取意见程序。因此，被诉政府采购合同中的价格确定干预了印章刻制行业市场价格，不利于平等保护提供相同商品、具有同等交易条件的其他经营者的合法权益。

剥夺了市场主体竞争交易的机会。优胜劣汰是市场交易的基本规律，需要给予尊重和保护。印章刻制行业的业务来源是公民、法人和其他组织的需求，新开办企业的需求则是重要的业务来源。《反垄断法》第三十二条规定，行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力，限定或者变相限定单位或者个人经营、购买、使用其指定的经

营者提供的商品。《国务院办公厅关于进一步压缩企业开办时间的意见》（国办发〔2018〕32号）和《市场监管总局等五部门关于持续深化压缩企业开办时间的意见》（国市监注

〔2019〕79号），对行政机关为新开办企业提供印章刻制服务提出明确意见。要求各地应在办理企业登记事项的行政服务场所或者共享平台上公布印章制作单位目录，确保实现用章单位在线选择本地区所有印章刻制企业，申请人自主选择印章制作单位，积极引导印章刻制价格趋于合理，严禁指定印章刻制企业刻制印章，避免形成隐形垄断。如皋市行政审批局通过竞争性谈判的方式介入市场供求关系，确定由特定主体在约定期限内提供印章刻制服务，固定和限制了本应由供求双方自主决定的交易机会，在客观上使得其他印章刻制主体在特定期限内失去了交易机会。

损害了市场主体交易地位的平等。市场主体交易能力虽有强弱之分，但交易地位平等，不应当受到不合理的差别化待遇。《优化营商环境条例》第五条规定，国家加快建立统一开放、竞争有序的现代市场体系，依法促进各类生产要素自由流动，保障各类市场主体公平参与市场竞争。第十二条第一款规定，国家保障各类市场主体依法平等使用资金、技术、人力资源、土地使用权及其他自然资源等各类生产要素和公共服务资源。《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》（国家市场监督管理总局令第12号）第九条规定，行政机关不得滥用行政权力，以规定、办法、决定、公告、通知、意见、会议纪要等形式，制定、发布含有排除、限制竞争内容的市场准入、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等涉及市场主体经济活动的规章、规范性文件和其他政策措施。如皋市行政审批局同意作为合同对象的三家印

章刻制单位在政务服务大厅开展其他印章刻制业务，无疑使得公共资源被个别市场主体所享用，从而取得优越于他人的交易地位，有损同行业主体之间的公平竞争秩序。

根据以上分析可以明确，政府采购活动应当依法平等对待各类市场主体，有多种政府采购方式或者服务方式可供选择的，应当选择有利于增进公平竞争的方式，维护市场在公共服务领域资源配置中的决定性作用。优化营商环境需要系统思维和法律思维，不能只考虑一方市场主体的利益，忽视甚至损害其他市场主体的利益，更不能因为行政活动影响正常的市场竞争秩序。行政机关为新开办企业提供印章刻制服务，能够有效降低开办企业成本，促进营商环境优化，但具体实施过程中仍应强化市场竞争政策的基础地位，使市场在资源配置中起决定性作用，保障市场主体公平竞争，避免顾此失彼，因小失大。如皋市行政审批局未严守职权法定的行为边界，未认识到以政府采购方式为新开办企业免费提供印章刻制服务的行为，对市场公平竞争秩序带来的不利影响。被诉政府采购合同明显违反《政府采购法》《反垄断法》《优化营商环境条例》等规定的精神实质，同时也违反了国务院办公厅、国家市场监督管理总局政策文件的具体要求，不具有合法性，损害了通诚服务部以及其他潜在市场主体的公平竞争权。

三、关于本案判决方式的选择

《审理行政协议案件若干问题规定》第十一条第一款规定，人民法院审理行政协议案件，应当对被告订立、履行、变更、解除行政协议的行为是否具有法定职权、是否滥用职权、适用法律法规是否正确、是否遵守法定程序、是否明显不当、是否履行相应法定职责进行合法性审查。第十二条第一款规定，行政协议存在行政诉讼法第七十五条规定的重大且明显违

法情形的，人民法院应当确认行政协议无效。因被诉政府采购合同的订立、履行及合同内容均违反法律、法规强制性规定，事实上造成隐形垄断和限制、排除市场竞争，损害了通诚服务部的公平竞争权和经营自主权，同时，被诉政府采购合同的履行也不符合《政府采购法》规定的政府采购活动方式，不符合对政务服务大厅等公共资源的使用目的，在客观上造成行业不正当竞争。故被诉政府采购合同依法应当确认无效。虽然通诚服务部提起的是撤销之诉，但根据《适用行政诉讼法解释》第九十四条第一款“公民、法人或者其他组织起诉请求撤销行政行为的，人民法院经审查认为行政行为无效的，应当作出确认无效的判决”的规定，应当确认被诉政府采购合同无效。由于协议被宣告无效后属自始无效、当然无效，依法即不再履行，故对通诚服务部一并提起的责令如皋市行政审批局立即停止三家中标单位在政务服务大厅从事印章刻制业务的诉讼请求，依法不予支持。此外，从被诉政府采购合同的内容看，如皋市行政审批局于2021年2月1日签订的三份《政府采购合同》，已对2020年10月12日的三份《政府采购合同》进行了变更，故2020年10月12日的三份《政府采购合同》已经废止，不再发生效力。一审法院判决撤销上述六份《政府采购合同》并责令停止履行，属适用法律错误。

综上所述，如皋市行政审批局和如城服务部、金九服务部、古楼文印社的上诉理由，均没有事实和法律依据，依法不予支持。被诉政府采购合同存在重大且明显违法情形，且损害了通诚服务部的经营自主权，依法应当确认无效，一审判决撤销并责令停止履行，适用法律错误且判决主文表述不当，依法应予纠正。据此，依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十九条、第七十五条、第八十九条第一款第二项、第三款，《最

最高人民法院关于适用《中华人民共和国行政诉讼法》的解释》第九十四条第一款，《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第十二条第一款规定，判决如下：

一、撤销南通经济技术开发区人民法院（2021）苏 0691 行初 910 号行政判决；

二、确认上诉人如皋市行政审批局于 2021 年 2 月 1 日分别与上诉人如皋市如城镇印章服务部、上诉人如皋市金九印章服务部、上诉人海安县古楼文印社签订的《政府采购合同》无效；

三、驳回被上诉人如皋市通诚刻章服务部的其他诉讼请求。

一、二审案件受理费人民币各 50 元，均由上诉人如皋市行政审批局负担。

本判决为终审判决。

审 判 长 高 鸿

审 判 员 郭德萍

审 判 员 殷 勤

二〇二二年七月七日

法官助理 王博然

书 记 员 丁水仙

附：本判决适用的相关法律依据

《中华人民共和国行政诉讼法》

第六十九条行政行为证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定程序的，或者原告申请被告履行法定职责或者给付义务理由不成立的，人民法院判决驳回原告的诉讼请求。

第七十五条行政行为有实施主体不具有行政主体资格或者没有依据等重大且明显违法情形，原告申请确认行政行为无效的，人民法院判决确认无效。

第八十九条人民法院审理上诉案件，按照下列情形，分别处理：

.....

（二）原判决、裁定认定事实错误或者适用法律、法规错误的，依法改判、撤销或者变更；

.....

人民法院审理上诉案件，需要改变原审判决的，应当同时对被诉行政行为作出判决。

《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》

第九十四条公民、法人或者其他组织起诉请求撤销行政行为，人民法院经审查认为行政行为无效的，应当作出确认无效的判决。

《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》

第十二条行政协议存在行政诉讼法第七十五条规定的重大且明显违法情形的，人民法院应当确认行政协议无效。