

舟山市普陀区财政局 行政处理决定书

舟普财执法〔2025〕3号

舟山市普陀区财政局行政处理决定书

投诉人：浙江交工高等级公路养护有限公司

地址：浙江省杭州市上城区九环路63号-4A-558

被投诉人：杭州大江东城市设施管养有限公司

地址：浙江省杭州市大江东产业集聚区前进街道绿茵路222号

被投诉人：杭州建大工程管理咨询有限公司

地址：舟山市普陀区东港香榭街7号5楼

投诉人浙江交工高等级公路养护有限公司因对杭州建大工程管理咨询有限公司组织的政府采购项目：2025-2026 年度普陀区城区桥梁运维保障项目（项目编号：HZJDZS-2025-01）结果质疑答复不满，于 2025 年 3 月 5 日向本机关提起投诉，本机关于当天依法受理。经对本次政府采购活动相关材料进行审查，现本案已审查终结。

浙江交工高等级公路养护有限公司诉称：

投诉事项 1、杭州大江东城市设施管养有限公司不符合招标文件中小企业扶持政策要求，不应认定为小型企业，评标价计算有误，应需修正。2、异议答复中代理公司仅咨询大江东城市设施管理有限公司关于双方股东关于表决权的回复，未对我公司所有质疑内容进行答复，也未能提供工商出具的企业股东协议登记信息等实质性佐证材料。我公司对此质疑答复不满意。

事实依据：

根据企业工商登记信息查询结果，杭州大江东城市设施管养有限公司上级母公司为杭州路桥集团股份有限公司及杭州钱塘新区城市发展集团有限公司，双方各控股 50%。根据《公司法》第二百六十五条的规定：控股股东，是指其出资额占有限责任公司资本总额百分之五十以上或者其持有的股份占股份有限公司股本总额百分之五十以上的股东；出资额或者持有股份的比例虽然不足百分之五十，但依其出资额或者持有的股份所享有的表决权已足以对股东会、股东大会的决议产生重大影响的股东。一是援引《民法典》第 1259 条的规定，“以上”

“以下” “以内” “届满”，包括本数，其中，“以上”指的是位置或者数目等在某一点之上；“以下”指的是位置或者数目不高于某一点；“以内”指的是介于一定的时间、数量、范围之中；“届满”指的是规定的期限已满、到期。所称的“不满” “超过” “以外”，不包括本数，其中“不满”指的是不充满，量不足；“超过”指的是高出，超出；“以外”指的是一定的限制、界限或者范围之外。二是根据答复函，其所有决议需代表三分之二以上表决权股东通过，杭州路桥集团股份有限公司占股 50% 股权，如另一股东同意某项决议，其同意则表决通过，不同意则表决不通过，所占股权足以对各项决议产生决定性影响。而杭州路桥集团股份有限公司按其他未列明行业划分标准为大型企业。2、根据企业工商登记信息查询结果，杭州大江东城市设施管养有限公司法定代表人为李文辉，而李文辉又在杭州路桥集团股份有限公司义乌分公司担任负责人，杭州路桥集团股份有限公司义乌分公司属于杭州路桥集团股份有限公司的一个分公司。根据《公司法》规定，分公司是母公司的分支机构，不具备独立法人资格，其法律责任和财务最终由母公司承担，因此在法律和财务层面，分公司通常被视为母公司的一部分，其企业规模等级需按照母公司企业规模认定，而杭州路桥集团股份有限公司为大型企业，杭州大江东城市设施管养有限公司与大企业的负责人为同一人，亦不符合招标文件中小企业扶持政策要求。

法律依据：

1、《公司法》第二百六十五条的规定：控股股东，是指

其出资额占有限责任公司资本总额百分之五十以上或者其持有的股份占股份有限公司股本总额百分之五十以上的股东；出资额或者持有股份的比例虽然不足百分之五十，但依其出资额或者持有的股份所享有的表决权已足以对股东会、股东大会的决议产生重大影响的股东。2、援引《民法典》第1259条的规定，“以上”“以下”“以内”“届满”，包括本数，其中，“以上”指的是位置或者数目等在某一点之上；“以下”指的是位置或者数目不高于某一点；“以内”指的是介于一定的时间、数量、范围之中；“届满”指的是规定的期限已满、到期。所称的“不满”“超过”“以外”，不包括本数，其中“不满”指的是不充满，量不足；“超过”指的是高出、超出；“以外”指的是一定的限制、界限或者范围之外。3、《公司法》第十三条的规定：公司可以设立子公司。子公司具有法人资格，依法独立承担民事责任。公司可以设立分公司。分公司不具有法人资格，其民事责任由公司承担。

投诉请求：请舟山市普陀区财政局核查该项目招评标及质疑环节信息，核查杭州大江东城市设施管养有限公司中小企业情形，修正各单位评标价后重新计算报价分。

被投诉人杭州大江东城市设施管养有限公司辩称：

普陀区财政局2025年3月5日发送给杭州大江东城市设施管养有限公司的《政府采购供应商投诉副本发送通知书》及浙江交工高等级公路养护有限公司的《投诉书》，杭州大江东城市设施管养有限公司（以下简称本公司）已收悉。本公司认为，投诉人浙江交工高等级公路养护有限公司（以下简称投诉

人)在2025-2026年度普陀区城区桥梁运维保障项目(编号HZJDZS-2025-01)招投标过程中针对本公司的投诉事项、事实依据与法律依据皆不能成立。

事实与理由:

投诉人认为,本公司不符合招标文件中小企业扶持政策要求,不应认定为小型企业,评标价计算有误,应需修正。本公司认为,投诉人主张本公司不应认定为小型企业的观点不能成立。《政府采购促进中小企业发展管理办法》(财库(2020)46号)第二条明确规定:本办法所称中小企业,“是指在中华人民共和国境内依法设立,依据国务院批准的中小企业划分标准确定的中型企业、小型企业和微型企业,但与大企业的负责人为同一人,或者与大企业存在直接控股、管理关系的除外。”本条中“依据国务院批准的中小企业划分标准”系指工信部联企业【2011】300号文件关于《中小企业划型标准规定》,根据该规定第四条第十六项“其他未列明行业”规定标准,从业人员10人及以上100人以下的为小型企业。本公司目前的从业人员为93人,完全属于工信部联企业【2011】300号文件所认定的小型企业,投诉人对此并无异议。关于本公司是否属于财库(2020)46号中“但书”所规定的“与大企业的负责人为同一人,或者与大企业存在直接控股、管理关系”,投诉人对此持肯定观点,并给出了两个方面的事实与法律依据。本公司认为,投诉人给出的两个事实与法律依据不能成立。

一、投诉人给出的第一个事实依据是,“根据企业工商登

记信息查询结果，本公司上级母公司为杭州市路桥集团股份有限公司及杭州钱塘新区城市发展集团有限公司，双方各控股50%”。

上述事实部分是投诉人“臆想”出来的，不符合事实。本公司工商登记显示，本公司的两个股东分别为杭州市路桥集团股份有限公司与杭州钱塘新区城市发展集团有限公司，各持股50%，两个股东势均力敌，任何一方皆无法通过股权数额以及与公司其他协议对公司经营管理进行实质性的控制，两个股东都不是本公司的母公司。

投诉人针对上述事实给出的法律依据是《公司法》第265条第（二）项规定，“控股股东是指出资额占有限责任公司资本总额50%以上或者其持有的股份占股份有限公司股本总额50%以上的股东；出资额或者持有股份的比例虽然不足50%，但以其出资额或者持有的股份所享有的表决权已足以对股东会、股东大会的决议产生重大影响的股东。”

投诉人根据上述条文规定认定本公司股东之一的杭州市路桥集团股份有限公司是本公司的控股股东，完全系对《公司法》第265条第（二）项内容的误解所致，不能成立。

首先，杭州市路桥集团股份有限公司不属于本条第（二）项前半句所指的控制股东。本条前半句规定“控股股东是指出资额占有限责任公司资本总额50%以上”，另根据《民法典》第1259条规定，“以上”包括本数，即是指位置或数目等在某一点之上。据此可知，《公司法》第265条第（二项）前半句所称的“控制股东”必须在所在的有限责任公司的出资额占

51%及以上。而杭州市路桥集团股份有限公司出资额为50%，显而易见不属于《公司法》第265条第（二）前半句规定的控股股东。

其次，杭州市路桥集团股份有限公司也不属于本条第（二）项后半句“出资额或者持有股份的比例虽然不足50%，但以其出资额或者持有的股份所享有的表决权已足以对股东会、股东大会的决议产生重大影响的股东”。根据《公司法》及本公司章程第十四条第3项规定，股东会对公司增加或减少注册资本、分立、合并、解散或变更公司形式、修改公司章程以及对外投资、对外担保等决议必须经代表三分之二以上表决权的股东通过；股东会的其他决议必须经代表二分之一以上表决权的股东通过。根据这些规定，由于本公司的两个股东出资额皆为50%，股东会的所有决议都必须经本公司两个股东一致同意才能作出，任何一个股东都不可能基于单方意志作出有效股东会决议，即任何一个股东的表决权都不足以对股东会的决议产生重大影响。投诉方认为，“根据答复函，其所有决议须代表三分之二以上表决权股东通过（需要说明的是，根据本公司章程规定只有公司增加或减少注册资本、分立、合并、解散或变更公司形式等决议才需要代表三分之二以上表决权股东，其他股东会决议需经代表二分之一以上表决权的股东通过即可，投诉方表述有误），杭州市路桥集团股份有限公司占股50%股权，如另一个股东同意某项决议，其同意则表决通过，不同意则表决不通过。所占股权足以对各项决议产生决定性影响”。然而，从投诉人这段表述中无论如何也不能得出“杭州

市路桥集团股份有限公司足以对本公司股东会决议产生重大影响”，反而证明本公司任何一个股东（包括杭州市路桥集团股份有限公司）都不能对股东会决议产生重大影响。投诉人一方面声称“如另一个股东同意某项决议，其同意则表决通过”，这句话恰恰说明，任何一个股东提出的决议，只有经过另一个股东同意才能通过，意即任何一个股东都不能将自身意志强加给公司，即都不能对股东会的决议产生实质性的影响。投诉方又宣称“不同意则表决不通过”，而这恰恰又从反面印证股东会的决议必须经双方一致同意才能作出。一方“不同意则表决不通过”固然是事实，但公司存在的基础与目的不是为了让股东会的决议不通过（否则公司根本无法运转），而是如何使股东会的决议通过，因此，判断一股东是否属于控股股东的重点不在于从反面考察某个股东能否通过行使表决权阻碍股东会决议通过，而是从正面考察其能否对股东会决议通过产生重大影响。而在本公司中，任何一个股东都不能单方通过股东会决议，必须基于全体股东的同意才能作出。很显然，杭州市路桥集团股份有限公司也不属于《公司法》第 265 条第（二）项后半句所界定的控股股东。

二、投诉人给出的第二个事实和法律依据是“本公司法定代表人为李文辉，而李文辉又在杭州市路桥集团股份有限公司义乌分公司担任负责人。杭州市路桥集团股份有限公司义乌分公司属于路桥集团股份公司的一个分公司。根据公司法规定，分公司是母公司的分支机构。不具备独立法人资格，其法律责任和财务最终由母公司承担，因此在法律和财务层面，分公司

是母公司的一部分，其企业等级需要按照母公司企业规模认定，而杭州市路桥集团股份有限公司为大型企业，杭州大江东城市设施管养有限公司与大企业的负责人为同一人。”

投诉人上面所述的内容完全不符合事实。首先，本公司法定代表人李文辉确实曾经担任杭州市路桥集团股份有限公司义乌分公司负责人，但义乌分公司已经于 2022 年 8 月 22 日注销。其次，退一步讲，即使义乌分公司存在，根据《公司法》和相关法律规定，也不能得出本公司与义乌分公司的总公司（投诉人错误称为母公司）杭州市路桥集团股份有限公司是同一负责人。所谓企业（或公司）的负责人，根据《民法典》第 61 条规定，一般是指企业或公司的法定代表人。李文辉是本公司的法定代表人，即便其同时是义乌分公司的负责人或法定代表人，但也不是其母公司的负责人或法定代表人，营业执照显示，无论是本公司投标时还是现在，杭州市路桥集团股份有限公司负责人或法定代表人是翁大庆，因此，不存在本公司与杭州市路桥集团股份有限公司的负责人为同一人的情形。

综上所述，本公司为小型企业，投诉人认为本公司不符合招标文件中小企业扶持政策要求，不应认定为小型企业的观点，完全没有事实和法律根据，其投诉的内容与相关请求不能成立，应予驳回。

被投诉人杭州建大工程管理咨询有限公司辩称：

我公司收到浙江交工高等级公路养护有限公司对 2025-2026 年度普陀区城区桥梁运维保障项目质疑回复如下：

本公司于 2025 年 2 月 21 日收到浙江交工高等级公路养护

有限公司对 2025-2026 年度普陀区城区桥梁运维保障项目的第一中标候选人杭州大江东城市设施管养有限公司有关异疑，现答复如下：

1、经本公司咨询杭州大江东城市设施管养有限公司，对方提供情况说明等证明文件，杭州路桥集团股份有限公司及杭州钱塘新区城市发展集团有限公司，双方各持股 50%，均不控股。杭州大江东城市设施管养有限公司章程规定股东会会议由股东按出资比例行使表决权，股东会每项决议需代表多少表决权的股东通过规定如下：“（1）股东会对公司增加或减少注册资本、分立、合并、解散或变更公司形式作出决议，必须经代表三分之二以上表决权的股东通过。（2）公司可以修改章程，修改公司章程的决议必须经代表三分之二以上表决权的股东通过。（3）公司对外投资，公司对外担保、对外借款、银行贷款、重大资产重组的决议，必须经代表全体股东三分之二以上表决权的股东通过。公司不得对外担保。（4）股东会的其他决议必须经代表二分之一以上表决权的股东通过。”因此，杭州大江东城市设施管养有限公司不存在资本总额或者股本总额占股份有限公司股本总额百分之五十以上，同时依其出资额或者持有的股份所享有的表决权未对股东会、股东大会的决议产生重大影响，因此不存在股东方控股现象。

经本机关调查查明：

本项目采购方式为公开招标（项目编号：HZJDZS-2025-01），预算金额为 350 万元。本项目于 2025 年 1 月 22 日发布招标公告，2025 年 2 月 20 日发布中标结果公告，杭州大江东

城市设施管养有限公司为中标供应商，2月21日投诉人浙江交工高等级公路养护有限公司提出质疑，2月27日被投诉人杭州建大工程管理咨询有限公司作出质疑答复，本项目尚未签订采购合同。

投诉调查处理阶段，本机关于2025年3月12日向杭州市钱塘区经济信息化和科学技术局发出《舟山市普陀区财政局关于协助开展中小企业认定函》要求协助认定杭州大江东城市设施管养有限公司企业类型。杭州市钱塘区经济信息化和科学技术局于3月14日出具《中小企业认定答复》，认定该企业为小型企业。

本机关认为：

关于投诉事项1，根据《政府采购促进中小企业发展管理办法》（财库〔2020〕46号）第十六条的规定在政府采购的投诉处理阶段对中小企业的认定应当由供应商注册登记所在地的县级以上人民政府中小企业主管部门负责，经本机关向杭州市钱塘区经济信息化和科学技术局调查核实，依法认定被投诉人杭州大江东城市设施管养有限公司属于小型企业可以享受政府采购中的中小企业扶持政策。

关于投诉事项2，根据《政府采购质疑和投诉办法》（财政部令第94号）第二十条的规定 供应商投诉的事项不得超出已质疑事项的范围，但基于质疑答复内容提出的投诉事项除外。因此，基于质疑答复内容提出的投诉事项必须是针对质疑答复内容违法而提出的进一步投诉事项，而非对质疑事项的简单重复。投诉人提起该项投诉事项的理由是质疑答复未能回应

其提出的全部问题，该投诉本质上是对采购人、招标代理机构作出的质疑答复不满意提起的投诉，并非一个新的投诉事项。

综上，本机关认为投诉人提出的全部投诉事项均不能成立，根据《中华人民共和国采购法》第五十六条、《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）项的规定，本机关决定驳回投诉。

如不服本决定，可在本决定书送达之日起60日内向舟山市普陀区人民政府申请行政复议，也可以在本决定书送达之日起6个月内向舟山市普陀区人民法院提起行政诉讼。

舟山市普陀区财政局

2025年3月24日