

# 公共采购法评论

第一卷



经济科学出版社  
Economic Science Press

# 公共采购法评论

## 第一卷

主办：中央财经大学法学院  
中央财经大学政府采购与公共工程研究中心

主 编 曹富国  
副主编 高秦伟 李 伟

经济科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公共采购法评论第一卷 / 曹富国主编. —北京: 经济科学出版社, 2011. 1

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0164 - 5

I. ①公… II. ①曹… III. ①政府采购 - 法规 - 国际学术会议 - 文集 IV. ①D912. 204 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 232722 号

责任编辑: 刘 斌 陈昶彧

责任校对: 王苗苗

版式设计: 代小卫

技术编辑: 王世伟

## 公共采购法评论

第一卷

主 编 曹富国

副主编 高秦伟 李 伟

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京欣舒印务有限公司印刷

永胜装订厂装订

787 × 1092 16 开 36 印张 600000 字

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0164 - 5 定价: 69.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

# 前 言

中央财经大学一直致力于中国公共采购法治及有关问题的研究，召开了数次国内和国际研讨会来讨论公共采购法律的前沿问题，这包括 2007 年的中国—欧盟和 WTO 公共采购法研讨会、2008 年的首届公共采购国际论坛、2009 年的公共采购法前沿问题研讨会、2010 年的首届全国公共采购博士生研讨会。这些活动反映了中央财经大学促进中国公共采购法研究的持续努力。

收录在首卷《公共采购法评论》中的这些论文，就是辛勤的研究者向这些研讨会提交的论文，其中主要是向 2008 年首届公共采购国际论坛以及 2010 年全国公共采购博士生研讨会提交的论文。

我们不能说收录在这卷评论中的论文都是精品，但这些论文真实客观地反映了现阶段我国公共采购（法）研究者的努力和研究现状。我们愿意花费时间、资源和精力对其进行记录，并准备以此为起点，为我国公共采购法的研究和公共采购法治的进步贡献绵薄之力。

我们的努力得到了财政部条法司、国家发改委法规司等政府有关部门、WTO、联合国国际贸易法委员会、中国财税法研究会以及学界同仁的鼎力支持。我们对此心存感激，并要特别感谢中国—欧盟世贸项目办公室、美国环保协会和中国政府采购杂志社为 2008 年首届公共采购论坛提供的资金支持，特别感谢欧盟 Asialink 公共采购法教学研究高校国际合作项目下，我们的欧洲和亚洲合作伙伴对 2009 年公共采购法前沿问题研讨会和 2010 年首届全国公共采购博士生研讨会提供的支持。同时，这些活动也得到了中央财经大学法学院和财政学院的支持。我们谨以更加倍的努力，更好的研究成果来回报你们的支持。

本卷的出版得到了中央财经大学法学院学术出版基金的支持。

有了首卷，就会有第二卷、第三卷，可能还会有第 N 卷……

我们期待着你们的支持和批评。

编者

2010 年 8 月

# 目 录

## Contents

第一章 金融危机背景下的公共采购法治 .....	( 1 )
用积极的政府采购应对当前的经济危机 .....	( 3 )
万亿元内需刺激计划下中国公共采购法治之思考 .....	( 9 )
后次贷危机时代《政府采购协议》在我国适用问题的研究 .....	( 18 )
第二章 公共采购法现代化与法律改革的中国经验 .....	( 29 )
中国政府采购法律制度建设回顾与展望 .....	( 31 )
《招标投标法实施条例》的起草问题 .....	( 37 )
《北京市城市基础设施特许经营条例》的立法实践与思考 .....	( 44 )
《北京市城市基础设施特许经营条例》及其实施问题 .....	( 47 )
台湾政府采购法律制度的回顾与挑战 .....	( 66 )
第三章 公共采购法现代化与法律改革的国际经验 .....	( 79 )
The UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services-fundamentals and reform .....	( 81 )
法国公共采购法的修改方向 .....	( 103 )
美国国货采购制度研究 .....	( 111 )
中国政府集中采购变革的反思——美国政府采购法放松规制的启示 .....	( 125 )
第四章 世界贸易组织政府采购协定与中国 .....	( 133 )
中国启动加入 WTO - GPA 谈判的意义、挑战及未来之路 .....	( 135 )
《政府采购协定》与中国相关法律的调整 .....	( 144 )
《政府采购协定》体制下的经济和社会政策透视 .....	( 153 )

发展中国家加入 GPA 的政策考量因素分析 .....	(164)
<b>第五章 中国公共采购制度的发展 .....</b>	<b>(169)</b>
我国政府采购制度的回顾与展望——纪念改革开放 30 年 .....	(171)
中国政府采购范围制度及其制度协调 .....	(191)
建立应对重大灾害的紧急采购制度 .....	(199)
论公共采购信息公开——兼论《政府信息公开条例》的适用 .....	(204)
适时修改和完善《政府采购法》的几点建议 .....	(215)
城市公用事业价格法律机制研究 ——兼论明代“开中法”的价格补偿模式 .....	(223)
<b>第六章 公共采购法的实施与救济制度 .....</b>	<b>(239)</b>
政府采购公益诉讼理念与制度的构建 .....	(241)
供应商救济机制中的“暂停”救济方法研究 .....	(253)
如何完善我国政府采购的救济制度 ——一起政府采购案例的分析与思考 .....	(272)
台湾“政府采购”争议解决——调解与申诉实务 .....	(278)
应当完善供应商权利的民事保障机制 .....	(300)
论我国政府采购监督主体制度的完善 .....	(308)
<b>第七章 公共采购法学理论问题 .....</b>	<b>(319)</b>
我国政府采购政策的目标体系的完善 .....	(321)
《政府采购法》的基本原则探析 .....	(333)
激励自主技术创新的政府采购合同订立机制研究 .....	(344)
政府采购规范重合处的法律适用优先性 .....	(370)
政府采购合同行政撤销权研究 .....	(386)
《政府采购法》的部门法属性 .....	(393)
探析我国自主创新产品政府采购制度的经济法基础 .....	(404)
政府采购中双阶理论的运用 .....	(414)
政府采购法与竞争法相关问题探讨 .....	(430)

第八章 公共采购的经济学分析 .....	(487)
浅析公共采购对我国宏观经济的影响 .....	(489)
政府采购规模与产业结构、技术进步的增长效应 .....	(499)
第九章 公共采购与绿色供应链在公私部门间的互鉴 .....	(517)
中国政府绿色采购和中国环境标志计划 .....	(519)
绿色供应链与中国节能政府采购制度 .....	(526)
绿色供应链的商业逻辑及其环境政策价值	
——一次潜在的环境管理模式变革 .....	(531)
绿色采购的国际比较研究与中国绿色采购法的完善 .....	(552)

评论

第一卷

第一章

金融危机背景下的  
公共采购法治

公共  
采购  
法





# 用积极的政府采购应对当前的经济危机

刘 慧\*

**内容摘要：**由美国次贷危机引发的全球经济危机也给中国的经济发展带来了挑战。为此，有必要通过积极的政府采购政策与措施应对当前的经济危机。政府采购制度也应该相应地作出调整，要用科学发展的观念创新政府采购的新规范和新形式，要通过公共资金多元化扩大拉动效应，实现政府采购新增长。

**关键词：**经济危机；政府采购；法治；经济增长

## 一、当前经济新形势及我国的对策

当前，世界经济出现了意外的历史性变局。源自美国的次贷金融问题演变为经济危机，从资本市场传导到生产市场，从一个国家蔓延到全世界其他国家和地区。我国毫不例外地成为这场危机的受害者，而且是中国经济自改革开放以来受到外部冲击最严重的一次。据国家发改委中小企业司统计，2009年上半年共有6.7万家规模以上的中小企业倒闭。在出口大户纺织业中，倒闭的中小企业更是超过1万家。国家统计局近期数据显示，受出口增速回落的影响，中国经济增速出现了明显的下滑趋势。经济增长速度由2009年一季度的10.6%下降到第三季度的9.0%，放缓趋势明显。相比之下，2003年至2007年的五年间，中国经济曾一直呈增长上行曲线。2003年GDP增长10%，2004年为10.1%，2005年为10.4%，2006年为11.1%，2007年达到顶峰，为11.9%。由于整个世界经济增长下滑，我国2010年必然要面对更为严重的冲击。我国当前迫切需要短期内降低经济下滑的速度，那么，对策和出路在哪里？面对这场世界性的严重经济危机，世界各国开展了一次“靠政府还是靠市场”的大抉择。对策手段的对错，

\* 国际关系学院教授。

将直接影响该国是否能尽快从危机的旋涡中摆脱出来。由于各国不同的经济结构并处于不同的发展阶段，所持的态度和采取的措施也必然不同。作为像中国这样一个较大程度依赖世界市场的出口导向型国家，未来市场的压力只会增大不会减小。

正像中国经济快速增长的主要动力来自对外贸易一样，当前危机中我国经济增长放缓的主要因素也是来自外贸：2009年第三季度出口订单持续跌至2005年7月外汇改革以来的最低，订单指数已经跌至衰退区间（48.8%）。出口市场的萎缩导致我国外向型企业减产甚至倒闭，影响到全国上下游生产企业订单萎缩，生产下降。据统计，2009年前三季度中国经济增速回落的2.3个百分点中的多数来自出口减速。此外，一方面受外部经济环境影响，另一方面由于生产饱和的因素，拉动中国经济增长的关键的两大行业，房地产和汽车行业以及两大行业所带动的建材、钢铁、家具、家电等50多个行业陷入低迷状态。加之股票市场的深度萎缩，投资者普遍遭受较大损失，市场消费能力和消费意愿大幅下降。种种迹象说明，中国仅仅依靠企业和市场支撑来改变当前经济不利局面，在近期是不可能的。

通常，公共经济增长规模取决于整个国家经济发展的程度：经济基础雄厚，公共经济的发展才有强大的后盾。反之，公共部门经济的发展还可以带动整个国民经济的发展。当公共经济发展的速度超过全国经济增长的速度时，前者带动后者的增长。我国“九五”计划执行的结果和“十五”规划的前景显示，我国公共部门经济已经并继续成为推动各类经济发展的主要动力：固定资产投资连续多年两倍于GNP的增长速度；基础设施的建设快于GNP的增长速度。据测算，1998年至2000年的3年间，仅国债投资项目就拉动经济增长1.7个百分点。

因此，面对世界经济衰退危机，我国的最佳选择是政府发挥作用，即，通过积极的财政政策扩大公共投资，特别是固定资产投资和生产性投资，以调节市场，带动民间投资、企业生产和市场需求。

最近，国务院常务会议连续出台与公共投资相关的政策，就是有效地进一步扩大内需、促进经济平稳较快增长的措施。最有力的举动包括2009年11月5日的扩大内需、促进经济增长的十项措施和2009年11月9日公布的4万亿元人民币投资计划。前者明确了投资的方向，后者保证了投资的落实到位。在“十项措施”中，有六项涉及基础设施的建设，包括：第一项，加快建设保障性安居工程；第二项，加快农村基础设施建设；第三项，加快铁路、公路和机场等重大基础设施建设；第五项，加强生态环境建设；第七项，加快地震灾区灾后重建各

项工作。第四项是关于加快医疗卫生、文化教育事业的发展，但其中也涉及较多基础建设，如，加快中西部农村初中校舍改造、特殊教育学校和乡镇综合文化站建设。据消息，4万亿元投资仅仅是全社会投资的一部分，除中央投资以外，还需要地方配套一部分投资。这说明，从现在起到2010年，我国将有数万亿元的政府采购项目开始实施，是有史以来规模最大最集中的政府采购合同授予的过程。

## 二、政府采购是实现宏观经济政策目标的重要载体和手段

政府采购与我国当前即将实施的宏观经济政策的相关性可分解成以下几点：

(一) 政府采购是宏观政策得以实施的重要手段，并在我国积极的财政政策中发挥了显著的作用

政府采购是政府及公共部门按照法律和相关政策的规定，采购货物、工程和服务的行为。政府采购的资金全部（或主要）来源于政府财政支出，其采购的特点是公开、透明、竞争和节省。当前现行的规范政府采购的法律、规章，规范的管理、操作体系和程序，共同构成了我国的政府采购制度。我国《政府采购法》和《招标投标法》都规定，政府财政投资项目和重大基础设施建设，都必须以公开、公平、公正和经济有效的原则进行规范的采购或招标。

目前在建筑行业普遍实行的招标制与政府采购制度有紧密的联系。工程项目属于政府和公共投资的，这类招标项目就属于政府采购的一部分，是政府对基础设施工程的采购。另外，招标是我国法律规定的五种方式之一，是政府采购的最主要采购方式。

我国自1996年开始政府采购试点以来，政府采购规模飞速增长，2007年达到4000亿元人民币。1998年至2007年的10年间，每年平均增长约72%（详见图1）。采购项目绝大部分是以公开招标的方式完成的。根据2006年统计，通过公开招标进行的政府采购规模为2489.4亿元，占政府采购总规模的67.6%。从政府采购的分类结构来看，工程类采购比重稳步上升，到2006年，货物采购占政府采购总量的45%，工程占48%，服务占7%。这说明，我国政府采购的绝大多数是工程建设项目。换句话说，我国实现规范的政府采购制度和招标制度以来，绝大多数公共固定资产投资和大型基础设施建设都是通过政府采购招标实现的。

(二) 政府采购制度的公开性、竞争性、规范化管理，为财政政策的顺畅实施提供了良好的环境

公共财政之资金主要来源于企业及个人税赋，可谓取之于民。改革开放以

来，我国的公共投资无论从规模还是在导向上通常领先企业市场，其资金的使用效率也就备受社会关注。何以保证在用之于民的过程中杜绝流失和浪费，是历届政府财政重点管理的事情。我国改革开放以来，在大规模开展的基础设施建设上马的压力下，政府采购的规范管理和政府采购制度建设也在飞速建设，用了短短十年的时间走完了西方国家用一百余年走过的路程。政府采购的规范强调公开和透明，强调节省和竞争，通过多年的规范管理，极大地节省了各级政府的财政支出，保证了采购的质量。政府采购制度作为公共财政制度的一部分，建设和发展速度非常，某种程度上，领先于其他许多财政制度的改革，因而保证了公共政策社会效益和经济效益的明显效果，保持了该领域的较为良好的环境，受到社会各界、百姓、供应商的肯定，也进一步增强了公众支持公共财政政策的信心。

#### （三）政府采购的政策功能将进一步扩展财政政策的效果

政府采购自身要求经济节省，同时，政府采购还具有政策功能的作用，包括，政府采购实施过程中对本国产品的保护问题，发挥中小企业作用的问题，落后地区和少数民族问题等等。在今后逐步到位的数万亿元基础设施建设项目中，政府采购政策功能可以在以下几个方面发挥作用：

第一，政府采购引导国内企业的自主创新。政府采购的内在机制之一是鼓励竞争。政府采购的竞争性使众多的企业和承包人参与其中。企业必须捕捉市场的每一个变化才能立足、生存和发展。政府采购可以在竞争过程中制定导向性规定，要求企业在满足既定条件的情况下取得政府合同。现在已经实行的政府采购《自主创新产品预算管理办法》、《自主创新产品评标细则》、《自主创新产品政府采购合同管理办法》，“建立自主创新产品认证制度，建立认定标准和评价体系”等政策，为采购部门设定了政策前提，使得采购部门在重大基本建设中，引导企业用创新的技术、产品、设计参加投标，争取合同。

第二，政府采购引导企业走向结构调整。当前在科学发展观的要求下，如何实现绿色生产环境，如何推进节能减排，成为企业新的发展机遇。通过在政府采购合同中对建设和生产的标准提出要求，企业在生产过程中得到应用。因此，当政府采购中要求必须采购节能产品，或者在采购的标准中制定节能环保的要求时，即所谓的“绿色政府采购”，企业将适应市场的变化而前进，从而推动全社会生产标准和理念的变化，促进行业的产业结构调整。政府采购因此成为调节宏观经济、维护国内市场秩序的一个有力杠杆。

第三，政府采购社会功能加速公众监督渠道的建立。政府采购信息公开是规范的政府采购程序必行要求。政府采购信息公开，要求将政府采购信息在指定媒

体上向社会公开发布。信息公开的目的一方面在于方便潜在的供应商把握商机、参与竞争；另一方面，能让当事人全面了解采购活动，方便纳税人了解政府采购活动的内容、过程。2004年，财政部颁布规章：《政府采购信息公告管理办法》，规范了政府采购信息发布渠道及内容、范围，使纳税人获得信息的权利得到保障，因而争取了大众对政府采购改革的理解和支持。

### 三、用积极的政府采购政策适应当前新的经济形势

即将大规模上马的基础设施建设和政府采购项目，对政府采购制度又是一个新的挑战。一方面是严峻的经济形势和有限的资源，另一方面是要求保质保量按期完成的各项任务。政府采购如何成为有效的工具而非发展的障碍？政府采购如何变被动适应为积极推动？

#### （一）以积极的行动完善现有政府采购体系和制度

首先是完善政府采购相关的规章制度。今后两年中快速启动的基本建设项目，需要有一套完善、科学的采购和招标制度。我国目前迫切 need 加强工程采购和服务采购的规范化管理，落实实施细则。地方建设项目中要协调地方政府采购的法规和政策，避免过度的地方保护和无序竞争。其次是通过流程的改善和新技术的采用，提高政府采购的效率。此外，政府采购政策功能的发挥需要在实施手段上有所创新，例如，我们政策上普遍重视扶持中小企业，其中主要原因之一是中小企业吸纳全社会就业，这是当前经济衰退中的一个重要关注点。从中国的国情出发，我们应该把扶持劳动密集型的中小企业作为国家经济发展的基本国策，在经济出现下滑的情况下，尤其应当予以保护。然而，政府采购要加强对中小企业的扶持的话说了很久，操作的办法却尚未找到。此次经济调整出现契机，应当给予解决。

#### （二）用科学发展的观念创新政府采购的新规范和新形式

如何在大规模采购中支持和保护中小企业，如何利用采购竞争导向企业机构调整，如何在采购环节支持政府的应急系统建设等等，这些为我们今后的政府采购理论界和实践部门提出了一系列的新课题。以公开招标为主的政府采购存在形式单一，功能不足的问题，在实践中不能完全适应要求。例如，医药设备和药品采购中出现了虚假招标的问题，出现了设备购置费用过低、而日常使用成本增加的问题等等。这些问题需要结合经济的发展、管理体制的改革，进一步探索政府采购形式的发展。

### (三) 通过公共资金多元化扩大拉动效应，实现政府采购新增长

长期的计划经济观念容易给我们造成一个思维定式，认为政府采购的资金只能由政府财政支出，基础设施的建设只能由政府投资。若如此，当政府采购的资金受到政府财力限制时，政府采购的规模也就不可能再有所扩大。我国基础设施的建设、政府采购市场的扩大就永远受财政资金数量的制约。

为了保证政府采购的快速发展，打破由于长期公共事业建设不足给经济发展构成的瓶颈，我国近年的财政收支一直快于经济增长的速度；除此之外，为了进一步加大实施积极财政政策的力度，从1998年开始连续多年发行长期国债，以保障基础设施的建设“后继有钱”，但即使如此，仍然满足不了大规模、快速发展的需要。难道政府采购的资金就只能来源于政府投资吗？政府采购就只能操作政府财政性支出吗？

党的十六届三中全会曾对此问题作了历史性的突破。在“鼓励、支持和引导非公有制经济发展”方面，《决定》指出：“放宽市场准入，允许非公有资本进入法律法规未禁止的基础设施、公用事业及其他行业和领域。”这个重大决定不仅为私人投资进入公共市场开了绿灯，而且，为政府采购转入新的增长点奠定了理论基础。此次经济危机中党中央和国务院所倡导的新的政策是，鼓励社会资本参与公共基础设施的建设，用公共投资带动社会投资。这就要求各级政府采购部门在采购文件和合同中，考虑社会资本参与的问题，并纳入到采购规范中。

需要说明的是，公共政策毕竟是应急之举，或者是市场调节功能的补充，即当市场失灵时的主要调节杠杆。市场经济的根本动力还是来源于企业，由企业创造财富，由企业提供社会所需要的大多数产品，由企业开发社会所必需的大多数就业。但是，在当前中国这个特殊的经济发展阶段，以公共财政支出带动基础设施的建设中，政府采购不但能够发挥重要的作用，而且，积极的政府采购政策，还会扩大财政政策的效果。良好的政府采购制度和环境，能够对中国和国际社会作出更大的贡献。

# 万亿元内需刺激计划下中国公共 采购法治之思考

曹富国\*

**内容摘要：**万亿元经济刺激计划引发了公共采购制度的发展，但是在中国可能面临着《招标投标法》与《政府采购法》之间发生冲突的情况，本文以公共采购法治协调监管论、私人救济机制的价值与机制、公共采购法治发展的现代化与本土化等问题为出发点，提出协调整合的观点，努力实现公共采购法治建设。

**关键词：**经济发展；公共采购；法治；协调监管；现代化；本土化

万亿元经济刺激计划的核心在于扩大内需，其中主要是扩大政府需求，并通过政府需求的扩大带动整个社会需求的发展，而扩大政府需求的形式就是大量的公共工程采购。然而，在《招标投标法》和《政府采购法》“两法”并存的情况下，关于“两法”“打架”的讨论可能被非理性化，理论和实践需要我们提出一种公共采购观，来实现我国公共采购法治的协调监管和公共采购法治的统一。更为重要的是，万亿元刺激经济计划不单是为了救经济，而是体现了执政党一贯倡导和实施的可持续发展的先进理论和政策，因此万亿元计划需要一种可持续公共采购理论和实施机制。在万亿元刺激经济的采购订单下，我们不仅要追求政策目标价值的正当性和先进性，而且还要追求手段价值的正当性和先进性，实现先进的手段价值和目标价值的协调和统一。万亿元刺激经济计划为中国公共采购法治提出了许多理论和实践命题，本文从公共采购法治协调监管论、私人救济机制的价值和机制、公共采购法治发展的现代化和本土化问题等方面提出了自己的观点，并在最后提出，当前国际金融危机为我国提供了关注和建设我国国内公共采购市场的机遇，认真关注和思考我国国内公共采购市场问题，大力建设我国公共

\* 中央财经大学法学院教授。



采购市场机制是我们应对当前经济形势，实现我国万亿元刺激经济计划下可持续发展目标的重要法治保障。

## 一、关于万亿元刺激经济计划中的公共采购问题

万亿元经济刺激计划首先是一个公共采购问题。十项措施中主要集中于对经济、文化、社会和环境基础设施的投入，这构成了政府对基础设施的投资性公共采购，这些采购主要受《招标投标法》管理；刺激计划中也有大量属于《政府采购法》管理的范围项目；刺激计划中还要通过政府的投资计划带动民间资本的投入，这涉及到了基础设施、公用事业特许经营以及对这种特许经营关系进行法律规范的法制及其发展问题。这些都属于观念上的或者理论上的公共采购问题。简言之，万亿元经济刺激计划的核心在于扩大内需，其中主要是扩大政府需求，并通过政府需求的扩大带动整个社会需求的发展，而扩大政府需求的形式就是大量的公共工程采购。

## 二、关于公共采购观

从理论上讲，政府采购与公共采购概念本无本质区别，因此学者一般主张可以互换使用，国外公共采购立法上也有不同处理，有的采用公共采购概念，有的采用政府采购概念。我国国内并没有形式意义上的公共采购法。我们所主张的公共采购观或者公共采购法仅仅是实质意义上的公共采购法，它包括我国《招标投标法》、《政府采购法》和基础设施或公用事业特许经营法律。这一公共采购概念框架考虑到了现代政府的多种职能履行形式和多元公共服务提供形式，也与国际上主要的公共（政府）采购法律的规范范围大致相当。从一定意义上看，在我国采用公共采购法概念和理论有利于从形式意义上区分《政府采购法》与其他公共采购法，避免在概念使用上的混乱。从实践的角度看，这还有利于超越《招标投标法》和《政府采购法》关系的纷争。更重要的是，它使我们从一个统一公共采购法的概念框架来看待我国诸公共采购法典之间的关系，尤其是《招标投标法》与《政府采购法》之间的关系，从而保证诸法典之间法律政策及其实施的统一。