

PRINCIPLES OF GOVERNMENT PROCUREMENT LAW

政府采购法原理

肖北庚◎著



中国出版集团



世界图书出版公司

此成果为 2008 年度国家法治与法学理论研究重点项目——《政府采购法基础理论研究》(08SFB1003) 的终极成果, 2014 年国家社科基金重点课题——《政府采购法律体系化的现实基础、主要内容与具体途径研究》的阶段性成果, 特别鸣谢司法部和全国哲学社会科学规划办公室。

政府采购法原理

肖北庚 著

世界图书出版公司
广州·上海·西安·北京

图书在版编目 (C I P) 数据

政府采购法原理 / 肖北庚著. — 广州: 世界图书
出版广东有限公司, 2016.3
ISBN 978-7-5192-0961-2

I. ①政… II. ①肖… III. ①政府采购法—研究—中
国 IV. ①D922.204

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 063238 号

政府采购法原理

责任编辑: 廖才高 王梦洁

责任技编: 刘上锦

封面设计: 周文娜

出版发行: 世界图书出版广东有限公司

地 址: 广州市新港西路大江冲 25 号

电 话: 020-84460408

印 刷: 虎彩印艺股份有限公司

规 格: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 17

字 数: 300 千

版 次: 2016 年 3 月第 1 版

印 次: 2016 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5192-0961-2/D · 0134

定 价: 52.00 元

版权所有, 翻印必究

前 言

2014年中国政府采购规模达17305.34亿元，是2002年的1009亿元的17倍，占财政支出的比重也由2002年的4.6%提高到11.4%，累计节约财政资金6600多亿元。且公开招标已成为最主要的采购方式，公开招标规模占采购总规模比例逐年提升，尤其是批量集中采购工作面逐步扩大，2014年规模达2001.21亿元，占全国集中采购金额11734.5亿元的17.1%。如此大规模的政府采购和大批量的集中采购要有序进行，离不开内在协调且具操作性的政府采购法制保障。

我国保障政府采购有序进行的现行法制则是以《政府采购法》《招标投标法》两法及其实施条例为主体的法律体系，该两法在主体范围、监管机构、废标条件等方面都存在矛盾和不一致。更为主要的是在主体法律不一致的情况下，政府采购授权立法和地方立法却十分活跃，国务院各部门和地方国家机关相应地制定了大量的规章，仅就财政部而言，就有《政府采购供应商投诉处理办法》《政府采购信息公告管理办法》《政府采购代理机构资格认定办法》等20余部规章。行政法规、部门规章、地方法规、地方规章这些低位阶的法律数量已超百件，远远超过狭义的法律，法律、法规、规章之间也不协调。以两部基本法为主体辅之以众多法规、规章的政府采购法律体系存在着明显矛盾和不协调，致使实践中政府采购法制所承载的促进廉政建设和提高公共资金使用效率等价值在现实中落空，难以有效保证上万亿规模的政府采购完全符合政府采购自身规律和不偏离法制轨道。“法律可以容忍事实上的困难，而不能容

忍不一致性和逻辑的缺陷”^[1],这就要求对现行政府采购法律体系进行全面反思和完善,概括与提炼出政府采购法的基本原理,为促进立法发展和保障有效有序执法提供对策。

客观地说,在如何构建统一的政府采购法制上实务部门已走在理论界的前列,早已寄望通过制定两部主体法律的实施细则^[2]来促使政府采购法律体系的协调。不过实施细则作为一种立法细化技术,在一定程度上可以缓解两法中某些条款不具体、不好操作的问题,但很难解决两法的不协调和矛盾。要解决这一问题必须从基本理论视角反思政府采购法制的核心问题,进而在统一的理念和理论导引下构建起协调一致的政府采购法律体系。问题的紧迫性还在于我国加入 GPA 法律调整的客观实践需要。加入 GPA 和入世一样,它对缔约国的要求不仅体现在开放政府采购市场,还在于促进政府采购法律制度的完善。GPA 作为一种外在的力量,它要求缔约国施行内在和谐、统一的政府采购制度。当前,我国加入 GPA 谈判,已由单纯的出价谈判走向出价与法律调整谈判并重阶段。正式加入 GPA 前,应调整本国政府采购制度与措施使其与 GPA 相衔接,这是 GPA 的一般要求。由是,对现行政府采购规范集合体进行系统化反思,消除自身的矛盾和不一致性,使其成为一个统一的、内在和谐一致并与 GPA 有效衔接的法律体系,是当前加入 GPA 实践的紧迫要求。这样,对现行缺乏统一性又十分庞杂和分散的政府采购法律体系进行理论反思就成了理论回应实践的客观必要。

过往理论界是如何回应实践中这一紧迫问题的呢?形式上看,文章论著甚丰但都未从理论上对政府采购法制进行体系化的反思。近几年的研究成果显示,论文研究视角主要集中在以下三个方面:一是探讨加入 WTO《政府采购协定》(以下简称 GPA)对我国政府采购法制完善的要求;二是政府采购具体制度完善探讨;三是探寻解决具体实务中的政府采购问题之制度对策。论著方面主要

[1] [美]埃德加·博登海默著:《法理学—法哲学及其方法》,华夏出版社1987年版,第235页。

[2] 2011年在国家发展与改革委员会的大力推进下,国务院公布实施的《中华人民共和国招标投标法实施条例》,同时在财政部的推动下国务院制定的《中华人民共和国政府采购法实施条例》已于2015年3月1日实施。

有两类：一是分析政府采购具体制度的著作；二是从比较尤其从 GPA 视角研究政府采购的著作^[1]。以上论著均未紧扣现行政府采购法律体系的突出问题并从体系化要求视角对其进行全面探讨。国外近年来也有一些著作和论文论及政府采购法制，但主要是分析本国政府采购制度及其有关 GPA 规范。总体上来看，目前缺乏从法的统一性和一致性基础上全面、系统分析我国政府采购法律制度的经典论著，政府采购法律体系化是弥补过往理论研究不足而对构建和谐一致的政府采购法制不可或缺的重大问题，这正是本书研究的基本前提和使命所在。

[1] 通过 CNKI 检索 2010 年至今五年的论文在 900 篇左右，其中法学类刊物上不多，20 余篇；著作 4 部。这些论著主要是针对实践中的问题探讨相应对策，未见系统全面并结合基础理论，从立法层面反思制度之作。

目 录

第一章 政府采购法概述	01
第一节 政府采购的概念与特征	01
第二节 政府采购法的渊源	07
第三节 政府采购法的基本原则	10
第四节 政府采购法的适用范围	14
第二章 政府采购法的历史发展	21
第一节 政府采购法制演进的一般规律	21
第二节 我国政府采购法制的历史演进	30
第三节 美国政府采购法制的历史演进	42
第四节 政府采购国际法制的历史演进	50
第三章 政府采购法的公共政策功能	55
第一节 政府采购公共政策功能的内涵	55
第二节 政府采购公共政策功能的宏观分析	57
第三节 我国政府采购法所规制的公共政策功能及其实现	68
第四章 政府采购法主体	76
第一节 政府采购法主体概述	76
第二节 政府采购主体	78
第三节 供应商	88
第四节 政府采购代理机构	91
第五节 政府采购监管主体	97

第五章 政府采购方式	105
第一节 构建政府采购方式的理论基础与原则依据	105
第二节 政府采购方式的内涵与外延	109
第三节 我国政府采购方式的法律样态与适用条件	115
第四节 电子政府采购	124
第六章 政府采购程序	131
第一节 采购权之程序规制	131
第二节 招标方式采购程序	133
第三节 非招标方式采购程序	146
第四节 招标与非招标采购程序之后续程序	150
第五节 我国《政府采购法》对采购程序规定之缺陷及完善	152
第七章 政府采购合同	156
第一节 政府采购合同的法律性质	156
第二节 规制政府采购合同特殊问题是政府采购立法的内在规律	166
第三节 政府采购合同的订立	170
第四节 政府采购合同的履行	177
第五节 政府采购合同的变更、中止与终止	180
第八章 政府采购救济制度	184
第一节 政府采购救济制度的性质和实践品格	184
第二节 政府采购救济制度的一般内容	195
第三节 我国政府采购救济制度设计之理念偏差及其纠正	210
第九章 政府采购国际规制及我国因应	223
第一节 缔约国于《WTO 政府采购协定》之义务及我国因应	223
第二节 政府采购国际规制之内在逻辑规律及我国因应	237
参考文献	251
后 记	262

| 第一章 |

政府采购法概述

政府采购制度作为治理公共财政支出的一项重要制度，是规范公共财政支出的客观要求，也是现代经济发展的必然结果，属行政法范畴。以政府采购概念厘定为基础，诠释政府采购法的性质、基本原则和适用范围等是法律视角对其研究的理论逻辑。

第一节 政府采购的概念与特征

一、政府采购的概念

政府采购是政府采购法学中的一个基础性概念，政府采购法学的主要内容都是围绕政府采购概念研究而展开；政府采购立法实践也是随着政府采购概念研究的深化而不断丰富和完善。明晰的概念既有助于识别政府采购既潜在又显著的属性为构筑科学的政府采购法理论体系奠定理论基础，又能提出政府采购在充分发展状态下的相像模型，是丰富和完善政府采购立法与执法的价值原点。

目前，我国学界对政府采购概念主要有以下几种观点：

（一）规范阐释论

规范阐释论即根据法律规范对政府采购的界定来定义政府采购概念，其典

型代表是王家林先生和杨汉平先生，王先生在《借鉴国际经验，结合中国国情，搞好政府采购立法》一文中将政府采购定义为：“政府采购是指各级国家机关和实行预算管理的政党组织、社会团体、事业单位，使用财政性资金获取货物、工程和服务的行为。”^[1]这一定义明显是财政部颁发的《政府采购管理暂行办法》以及北京、上海等地政府采购规章的翻版。^[2]杨汉平先生则在其所著的《政府采购法律制度理论与实践》一书中将政府采购界定为：“政府采购（Government Procurement），也称公共采购，是指各级国家机关、事业单位和团体组织，使用财政性资金采购集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。”^[3]这一定义显然是《政府采购法》第2条第1款规范的理论表达。^[4]

规范阐释论作为定义概念的方法固然有助于为相关实践者提供行为预期之价值，然而其缺陷也是显而易见的。首先，不能统一政府采购的内涵。由于各国和各地区所处的自然历史条件、文化传统、法制实践以及迈入现代社会的政治、经济、文化之起始条件均不同，政府采购内涵在各国法律规制中具有明显差异，依据规范定义政府采购，必然难以综合识别政府采购既潜在又显著的根本属性，难以统一其内涵。其实，尽管各国及国际社会法律规范对政府采购有不同的界说，如果我们运用马克思主义从具体到抽象的辩证思维方法，完全可

[1] 王家林：《借鉴国际经验，结合中国国情，搞好政府采购立法》，转引自湛中东、杨君佐：《政府采购基本法律问题研究》，载《法制与社会发展》2001年第3期，第21页。

[2] 《政府采购管理暂行办法》规定：“政府采购是指采购机关以购买、租赁、委托或雇用等方式获取货物、工程和服务的行为。”“各级国家机关、实行预算管理事业单位和社会团体（以下统称采购机关）使用财政性资金办理的政府采购，适用本办法。”《北京市政府采购办法》第二条规定：“本办法所称政府采购，是指纳入本市市级预算管理的机关、事业单位和社会团体（以下简称采购单位），为了完成本单位管理职能或者开展业务活动以及为公众提供公共服务的需要，购买商品或者接受服务的行为。”《上海市政府采购管理办法》第二条规定：“本办法所称的政府采购，是指政府为了开展日常政务活动或者为社会公众提供服务的需要，以确定的、规范的方式和程序，购买货物、工程和服务的行为。”

[3] 杨汉平：《政府采购法律制度理论与实务》，西苑出版社2002年版，第1页。

[4] 《政府采购法》第2条第1款规定：“本法所称政府采购，是指各级国家机关、事业单位和团体组织，使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。”

以从这色彩各异的界说中寻觅到许多共同的要素,然后从这些要素中概括出普适的概念。其次,难以发挥理论指导实践的作用。众所周知,理论的生命和价值在于服务和指导实践,法学理论尤其如此。法学理论研究的价值不仅在于解释规范,使规范在适用于现实过程中,为人们提供具体指导,更重要的在于对规范进行比较、概括和抽象,发现规范同一行为的不同规范之共同要素和观念,以便为规范的发展和完善提供具体的指导和参考,并预示规范的发展趋势,进而发挥规范对理论的具体指导作用。再次,规范界定方法所形成的政府采购概念难以适应国际政府采购法制的需要。国际政府采购法制从一定意义上来讲是妥协的结果,它是对世界各主要国家政府采购法制的差异进行平衡后通过谈判而形成的,这种谈判从一定意义上来讲就是妥协。如果我们都是从本国实际情况出发来界定政府采购,发掘不了政府采购的共同点,那就很难为谈判提供现实条件,也就形成不了政府采购法制的共同理念。因此,要为国际政府采购法制寻找到共同的政府采购概念进而展开国际政府采购法制研究必然要舍弃传统的规范定义方法。最后,从马克思主义方法来看,这种定义方法还只停留在具体层面,没有上升到理论抽象。而从方法论视角看,理论演进的逻辑是从具体到抽象,再由抽象到具体不断循环的过程。可见规范定义方法只是理论的初步,它还必然会向其他更高层次方法迈进。

(二) 语义说

语义说即是指通过对概念所包含语词的含义进行全面分析,并从词语所涉及到的现实问题中综合概括出概念的内涵,马海涛和曹富国两先生则是这方面的代表。曹富国先生在其编著的《政府采购管理国际规范与实务》一书中通过对政府采购所包含的语词进行时代语境分析,进而将政府采购界定为:“政府采购乃是一国政府部门及政府机构或其他直接或间接受政府控制的企事业单位,为实现其政府职能和公共利益,使用公共资金获得货物、工程和服务的行为。”^[1]马海涛在其主编的《政府采购手册》一书中,首先对采购和政府的含义进行了全面分析,然后以此为基础对政府采购进行了界定,将其定义为:“政府采购(Government Purchase)乃是一国政府部门及政府机构或其他直接或间

[1] 曹富国、何景成:《政府采购管理国际规范与实务》,企业管理出版社1998年版,第9页。

接受政府控制的企事业单位，在财政监督下，以法定的方式、方法和程序使用公共资金获得货物、工程和服务的行为。”^[1]

语义说几成我国政府采购理论界所采取的通说，2002年朱建元先生在其主编的《政府采购的招标与投标》一书中基本上采取了与上述表达类似的概念，将政府采购界定为：“一国政府部门及政府机构或其他直接或间接接受政府控制的企事业单位，为实现其政府职能和公共利益，使用公共资金获得货物、工程和服务的行为。”^[2]即使是后期出版的著作也没能完全跳出曹富国先生语义定义之内在影响，如2006年由山东人民出版社出版的《政府采购国际法律制度比较研究》一书对政府采购的定义。^[3]

尽管语义说可以视为政府采购的通说，但它将概念纳入特定的社会情景中进行分析，引出其共有意义之时必然会凸显出政府采购概念在不同国家的个性内涵。当个性内涵遮蔽政府采购的共同语义时，就难以形成政府采购法制的共同理念，这势必会造成政府采购概念在国际社会中理解不一，从而难免在定义中犯以偏概全的低级错误。

要对政府采购进行科学定义，应当从法制实践入手，对世界各国依据国际条约和本国法制所进行的采购实践内涵的各种要素进行分析把握，并以此为基础，才能全面准确厘定政府采购的本质属性。从政府采购实践来看通常包括以下要素：政府采购主体是公共资金的使用者、政府采购的资金具有公共性、政府采购行为服务于公共利益、政府采购的客体通常包括货物、工程、服务，这样可将政府采购定义为：政府采购是公共资金支配者为了公共利益的需要，使用公共资金购买货物、服务或工程的行为。

二、政府采购特征

如果存在着检验和证明政府采购区别于诸如私营采购等其他采购行为的众所公认的标准，那么就存在一种政府采购内在规定性的最低限度的基本要素，

[1] 马海涛、陈福超、李学考：《政府采购手册》，民主与建设出版社2002年版，第6页。

[2] 朱建元、全林：《政府采购的招标与投标》，人民法院出版社2000年版，第2页。

[3] 姚艳霞：《政府采购国际法律制度比较研究》，山东人民出版社2006年，第6页。

这些要素主要有：

首先，政府采购主体是公共资金的使用者。在政府采购主体界定上曾经普遍使用的是国家机关及其所属实体，同时在国家机关上，有的国家法律把国家机关主要限定在政府部门，而不包括立法及司法部门，这显然有悖于政府采购的立法目的，因为立法的目的在于提高公共资金的使用效率，而公共资金使用者显然不限于行政机关。因此随着理论研究的深入，大多数国家的立法都将所有使用公共资金的国家机关和团体组织纳入政府采购主体范畴。随着经济的发展，理论界发现一些公用事业部门也使用公共资金，随之也将其纳入政府采购主体范畴。因此，判别政府采购首要的标准是政府采购主体是公共资金的使用者。这里，公共资金的使用者比单独列举政府采购主体更具普适性，能涵盖各种政府采购法制对政府采购之界定。同时，也能使政府采购概念具有适应经济形式变化而不更改其内涵的稳定性。

政府采购主体必须是公共资金的使用者，这是一切政府采购所必须具备的条件，但不是充分条件。同时，具备此条件的采购活动并非都是政府采购，一项采购行为是否属于政府采购，必然视政府采购为行为整体并结合行为性质与目的、采购资金性质等要素综合把握。

其次，政府采购行为兼具民事行为和行政行为双重性质。正如西方学者所认为的：“一般来说，政府采购具有商业行为和非商业行为的双重，世界各国的理解也不一样，有的国家基于政府采购行为是政府行为和非政府行为（即客观标准）来区分政府采购行为的性质；而另一些国家则基于政府采购的目的（即主观标准）来区分政府采购行为的性质；如军队购买皮鞋的行为，按第一种标准，它就是一种商业行为，而按第二种标准，这是一种政府行为。”^[1] 政府采购作为一种采购行为它同私人采购一样，行为的成立在于采购人与供应商之间的意思表示一致，且表示一致建立在自由表达基础上，因而具有民事行为性质。而政府采购中的“政府”两字使其具有行政行为属性，“政府采购之公共资金之公共性及其托管人的角色成为政府采购公共管理性的一个重要渊源”。^[2]

[1] Peter Malanczuk Akehurst's Modern Introduction to International Law, Routledge 1997, 7th ed, p120.

[2] 曹富国、何景成：《政府采购管理国际规范与实务》，企业管理出版社1998年版，第6页。

政府采购的行政行为性质主要体现在：作为政府采购的公共资金支配者与供应商进行活动行为时，享有单方面变更、中止采购行为内容的特权，否定了民事行为的意思自治原则和契约自由原则，“是对传统合同法的一种制度的创新”。^[1]正是政府采购行为兼具民事行为和行政行为法律性质，因此受多种法律制度调整，恰似西方学者所说：“公共采购部门履行的是托管人的职能，因为受雇的管理员花费的资金来自于别人的捐助和税收，雇主依靠这些资金代表他们的客户或捐助人提供服务。因此非赢利机构或政府的采购职能就成为一个受管制然而透明的过程，受到无数法律、规则和条例、司法和行政决定，以及政策和程序的限定和控制。”^[2]

再次，采购所使用资金的公共性。政府采购不仅要求主体是公共资金使用者，而且公共资金使用者所使用的资金性质也是判定政府采购的重要标准。因为公共资金使用者有时候在市场上使用他人资金或私有资金进行购买并非政府采购。对于资金公共性的具体界定，各个国家用词不一，社会主义国家大都使用财政资金一词，财政资金通常是预算内资金^[3]。其实，公共资金还有其他获取方式，如社会资助、捐款或自己募捐等方式。因此，一些发达国家往往把以上述方式所获取的资金也界定在公共资金范围内，并将其作为判断政府采购的重要标准。尽管上述两种不同性质国家对公共资金范围界定差异较大，但共同点都是通过公共渠道所获取的资金，因而政府采购所使用的资金公共性是判定政府采购尤为重要的标准。

除了对公共资金范围的不同理解外，理论界对公共资金的性质也有不同认识，有的将银行通过公共储蓄所获得的资金也理解为公共资金。当然，从获取渠道来看，对通过储蓄所获资金的公共性是不用置疑的。尽管渠道具有公共性而资金还是存款人所有，并非公共资金。

[1] 刘俊海：《关于政府采购立法的若干思考》，参见《政府采购立法国际研讨会材料（五）》天津，1999年12月16日。

[2] Donald W · Donbler, Purchasing and Supply Management, The Mc Graw-Hill Companies, INC.1986.

[3] 《政府采购法实施条例》第2条对财政性资金进行了定义：“财政性资金是纳入预算管理的资金。以财政性资金作为还款来源的借贷资金，视为财政性资金。”

复次,采购行为的目的服务于公众需要。政府采购是公共资金支配者为了开展日常职能活动或为公众提供服务的需要,采购行为的执行者和管理者是实行业绩制的公务员或雇员,他们进行采购行为的目的在于服务公众,没有赢利的动机和需要,“从事和管理采购职能的人员没有公司雇员需要赢利的动机”,^[1]“采购和分配的物品是为了几个机关和部门之用,通常他们不是用于制造和转售之目的”。^[2]正是这种行为目的性在于服务大众,使得政府采购行为常常不受规制赢利行为的经济法约束,而被专门的法律所规范。

最后,政府采购行为过程的公开性。政府采购是采购者为公共需要和实现政府职能而实施的行为,行为主体是公共资金的托管人,为了保证公共资金的使用者不背离公众利益,必须对政府采购行为所涉及的采购方式、采购信息和采购程序进行公开。这一点早就为美国的政府采购法制所规范,也为理论界所公认。“通常情况下,非赢利机构和政府采购的记录可以进行公开审议,任何人都可以提出问题并期望得到解答。尤其是政府采购中,受到不公正待遇的任何一方都可以在采购过程中的任何阶段提出投诉。州政府和地方政府常常进行联合或合作采购,因此,在州政府和地方政府采购中,共享信息更是成为一条原则。”^[3]这要求政府采购行为实施者和管理者必须严格依据法律、法规和规章进行操作,他们没有多少自由裁量权和自主行为。

第二节 政府采购法的渊源

法律渊源有多种含义,有司法实践视角中的法律效力渊源,有作为法律产生根据的实质法律渊源,还有作为法律规范表现形式的形式法律渊源等等。我国政府采购法制的立法实践源自于政府采购实践,因而从实践视角——规范政府采购的法律表现形式,探索政府采购法的外在形式更有实际意义。政

[1] Harry Robert Page, Public Purchasing and Material Management, Mass.D.C.Heath & Copany 1998.

[2] Donald W·Donbler, Purchasing and Supply Management, The Mc Graw-Hill Companies, INC.1986.

[3] Harry Robert Page, Public Purchasing and Material Management, Mass.D.C.Heath & Copany 1998.

政府采购法是行政法的一个分支，其规范形式多种多样，有必要对政府采购法规范的表现形式予以概括并进行理论分类，政府采购法的渊源理论类型主要有以下几种：

一、法律

法律有广义和狭义之分，这里所讲的法律是狭义上的法律，也即仅指依据宪法规定由最高权力机关及其常设机关制定的规范性文件。其中由全国人民代表大会制定或修改的法律为基本法律，全国人民代表大会常务委员会制定和修改的法律为一般法律。基本法律和一般法律都对国家机构和公民权利保障等国家和社会生活根本性和全局性或某一方面具体问题进行规范。政府采购作为国家公共财政管理的一种重要手段，也是国家经济生活领域一个重要问题，同时，政府采购还有助于预防腐败和提高政府信用，因而有必要以法律形式对其进行规范。法律作为政府采购法渊源主要有两种具体表现形式：一是专门规定政府采购规范的法律，目前全国人民代表大会常务委员会制定的有关政府采购方面的法律只有《招标投标法》和《政府采购法》，在这一点上，我国立法与国外的相关立法差异较大，西方发达国家大多只有政府采购法，而招投标法往往被视为政府采购法的特别法，我国则将两者作为程序法和实体法来对待，现实实施中亦存在不少问题，应借鉴西方政府采购发达国家的立法模式，完善我国政府采购法；二是专门规范其他问题但包括政府采购规范的法律，如《预算法》《会计法》《刑法》《反不正当竞争法》《药品管理法》等，这些专门法律只有其涉及政府采购的规范才是政府采购法的法律渊源。在我国现行政府采购法实践中，法律是政府采购法最核心的和最高层次的渊源。

二、行政法规

行政法规是指最高国家行政机关根据并且为了实施宪法和法律依照法定职权与程序制定和发布的关于国家行政管理活动方面的规范性文件。行政法规不同于行政管理法规，行政法规是国务院制定的具有普遍约束力的法律文件的特称，而行政管理法规则可以泛指所有行政法律文件。行政法规的名称通常为条

例、规定和办法三种。

行政法规的效力低于宪法、法律，高于其他规范性文件。行政法规所规制的事项也不同于法律和其他规范性文件。它所规制的事项主要包括为执行法律的规定而需要制定行政法规的事项及宪法第 89 条规定的国务院行政管理职权的事项等；同时，经全国人民代表大会及其常务委员会授权，国务院还可以就应当由法律规制的事项但尚未制定法律的，根据实际需要可以就其中的部分事项先行制定行政法规。目前，有关政府采购的行政法规较少，主要有《政府采购法实施条例》与《招标投标法实施条例》等。

三、地方性法规

地方性法规是指享有地方立法权的地方国家权力机关及其常设机关为保障宪法、法律和行政法规的遵守和执行，依照法定职权和程序制定的规范性文件。根据宪法和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》及《立法法》之规定，享有地方立法权的地方权力机关包括：省、自治区、直辖市的人民代表大会，省、自治区人民政府所在地的市人民代表大会和经国务院批准的较大的市人民代表大会以及设区的市人民代表大会等；同时，地方性法规制定后要经过批准或备案程序后方能实施。

在我国实行分级财政预算制度，地方政府对政府采购这一财政性政策手段运用较多，大多数地方人大都制定了实施招标投标法的细则或专门制定有规范政府采购的法规，如《湖南省实施〈中华人民共和国招标投标法〉办法》等。不过，设区的市人民代表大会尽管享有立法权，但不能就政府采购事项进行立法。

四、自治法规

自治法规是指民族自治地方的自治机关根据宪法和法律的规定，结合当地民族的政治、经济和文化的特点，依照法定的职权和程序制定的自治条例和单行条例。自治法规需经批准或备案程序后方可实施。

自治区人民政府在经济上享有更多的自主权，制定了许多有关政府采购方