

中国政府绿色采购制度初探

闫鲁宁¹ 曹彦菊²

(1. 山东省财政厅法规税政处, 山东济南, 250002; 2. 江南大学, 江苏无锡, 214122)

摘要:随着国际上循环经济和可持续发展模式的不断发展和演进, 政府采购日益重视环境保护和生态平衡, 不断朝着与环境更友好、更和谐的方向发展。政府绿色采购在当前环境问题日益严重和政府采购规模不断扩大的形势下, 具有重要的理论和现实意义。该文就政府绿色采购的必要性作简要分析研究, 并在此基础上提出关于构建中国政府绿色采购制度的几点建议。

关键词:循环经济; 可持续发展; 政府采购; 环境保护

随着各国政治经济体制改革的逐步深入和公共财政改革趋势的不断增强, 政府采购制度越来越受到各国政府的关注和重视, 其中有一个明显的趋势不容忽视, 就是政府采购日益重视环境保护和生态平衡, 不断朝着与环境、人类更友好、更和谐的方向发展。政府绿色采购就是指政府在依法采购规定的产品时, 高度重视环境保护和生态平衡, 将环境标准、评估方法和实施程序纳入并贯穿于整个政府采购体系之中, 优先选择符合国家绿色认证标准的货物、工程和服务, 以推动社会与人类的可持续及和谐发展。

由于环境问题所具有的社会共同特征, 决定了其必将成为人类购买活动所涉及与影响的一个重要领域。2002年南非约翰内斯堡世界可持续发展峰会明确提出“有关国家和地方政府应推动政府采购政策改革, 积极开发、采用环境友好型产品和服务”。2004年, 在日本举行的第一次世界性国际绿色采购会议签署了《Sendai 绿色采购宣言》, 强调了利用采购的影响力为低污染产品和供应商创建市场的重要性, 鼓励各国政府机构积极实施绿色采购计划, 提出要建设国际绿色采购网络, 以便加强国际交流。目前已有50多个国家在积极推行政府绿色采

购, 联合国、世界银行等一些国际组织也相继成立了绿色采购联合会, 一些著名的非政府组织和国际大公司也自愿实施绿色采购活动。政府绿色采购在当前全球环境问题日益突出和政府采购规模不断扩大的形势下, 已开始成为世界性趋势。

1 政府绿色采购的必要性分析

政府采购目标是政府采购制度的重要内容, 可分为财政性目标、政治性目标、市场性目标和政策性目标。其中政策性目标主要包括保护民族产业、促进就业、保护环境、扶持落后地区发展等。1969年美国行政会议指出, 政府采购是政府调节经济和社会的基本手段, 是政府解决贫困、浪费资源、环境破坏、经济危机等一系列社会问题的重要方法。政府绿色采购在深刻诠释了政府采购社会政策性目标的同时, 也充分体现了政府采购经济、环境和社会效益的“三位一体”。

1.1 政府绿色采购可以有效调控宏观经济——经济效益

现阶段各国政府采购规模不断增长, 对社会经济领域产生的影响日益加深。据统计, 欧盟各国政府每年采购额约1万亿欧元, 占其国内生产总值的14%左右; 日本中央政府每年采购额已达到14万亿日元^①。中国自实施《政府采购法》以来, 平均每年

收稿日期: 2006-10-11

作者简介: 闫鲁宁(1979-), 硕士研究生, 山东临沂人, 研究方向为环境法、财政政策。E-mail: yanluning1979@sina.com

^① 陈燕平. 建立政府绿色采购制度引领可持续消费促进循环经济发展. 2005年循环经济与绿色营销战略研讨会材料

以近 500 亿的采购规模递增。政府采购制度作为国家管理直接支出的基本手段和公共财政体系的重要内容,其采购产品的数量、品种、频率等指标,可以有效地反映出公共财政政策的变化趋势,影响整个社会经济生活领域,从而在宏观上达到调节国民经济的目的。

政府绿色采购的内涵非常丰富,范围几乎覆盖了政府办公的所有领域。政府招标文件中已明确规定某些产品必须达到最低环保和节能标准,而对某些产品的标准规定则只体现了政府鼓励的倾向性意图。政府根据环保产业政策和经济技术政策,认为需要给予一定扶持的新兴产业或项目,在政府采购招标方案中会倾向多考虑它们的产品,这样既可注入财力,又可在社会上产生示范效应,鼓励、刺激环保企业发展,而且通过制定适应政府需求的弹性采购计划,可以调节部分商品的供给和需求,合理调整产业结构。可见,政府绿色采购具有明显的政策导向性和宏观调控的作用,其采购行为既会影响消费者乃至全社会的消费取向,也会影响商品生产企业和销售行业的发展取向。政府只要将环境准则纳入其采购模式,增加绿色产品的购买力度,必然会对市场中资源节约型和环境友好型产品的供给产生重大影响,这也是许多国家将政府绿色采购作为调控宏观经济发展重要手段的原因。

1.2 政府绿色采购可以积极发挥环境保护的导向作用——环境效益

环境保护和可持续发展已成为当今世界发展的趋势和要求,世界各国也都非常重视环境问题,制定了大量的法律法规,以期保护人类赖以生存的生态环境,其中就包括政府采购领域。政府采购一项重要的政策性目标就是保护环境,政府可以利用采购的规模优势和采购结构的调整,充分发挥绿色消费的导向作用,落实政府保护环境的政策意图,积极引导改变大量消耗资源、能源、污染环境传统发展模式,推行以生态环境为中心的绿色增长模式,合理配

置、利用环境资源,维护生态平衡。

首先,政府绿色采购可以积极影响供应商,供应商为了赢得政府这个特殊客户,必定会采取积极措施增强其产品的绿色度,提高企业的绿色管理和技术创新水平,尽可能地节约资源能源和减少污染物排放,提高产品质量和降低对环境和人体的负面影响。其次,政府绿色采购量大面广,可以培养扶植一大批绿色产品和绿色产业,有效地促进绿色产业和清洁技术的发展,进而形成国民经济的可持续生产体系。再次,政府绿色采购对普通消费者有着强烈的示范作用,可以引导人们改变不合理的消费行为和习惯,倡导合理的消费模式和适度的消费规模,减少因不合理消费对环境造成的压力,有效地促进绿色消费市场的形成。据联合国统计署调查,84%的荷兰人、89%的美国人、90%的德国人在购物时会考虑选择环境友好型产品^②。最后,政府绿色采购可以积极推广应用现代化政府采购程序,如运用电子技术,包括电子邮件、电子信息交换等,发布采购信息并在网上完成部分或整个采购过程,不但解决了传统采购方式中难以克服的时间和空间问题,使得采购活动更加灵活、高效,更为重要的是大幅度降低了采购成本,尽量减少了资源浪费。

1.3 政府绿色采购可以充分体现社会公共利益——社会效益

政府采购具有非盈利性,不以盈利为目的,而是通过政府采购行为以实现其政府职能或为了公共利益的需要提供某种使用或服务。同时,社会公共利益原则是政府采购合同订立和履行的特殊原则之一,政府采购活动必须服从国家的根本利益和社会公共利益,体现社会经济发展政策,保护环境、维护生态平衡就是其重要体现。

首先,采购人应当在发布某些产品的招标信息时,明确提出自己对环境保护的目标要求。其次,采购人应对供应商的业绩、信誉、技术等多方面情况进行资格审查,选择满足其确定条件的供应商参加政

^② 赵英民. 建立政府采购制度,促进循环经济发展[J]. 环境保护, 2005, 8.

府采购活动,审查的一项重要内容就是供应商的活动必须有利于环境保护,不能造成环境的破坏和资源的不必要浪费。再次,决标评审委员会有权按照招标文件的要求,把破坏环境资源、不利于环境资源保护的供应商淘汰出局,有权在同等条件下,优先选择有利于环境资源保护、履行社会责任和尊重社会政策的企业作为中标人。最后,采购人有权在与中标企业签订的采购合同中,要求中标企业承担保护环境资源的社会责任,并且当客观条件发生变化,采购合同有违社会公共利益时,应当变更、中止或者终止政府采购合同,有过错的一方应当承担相应的法律责任。此外,环境保护还是保护民族工业的理由之一。目前世界上许多国家尤其是一些发达国家,都以保护本国环境资源为由,积极设置绿色采购非关税壁垒,禁止或限制外国供应商进入本国政府采购市场。

2 构建中国政府绿色采购制度

中国《政府采购法》第9条规定,政府采购应当有助于实现国家的经济和社会发展政策目标,包括保护环境等。2002年颁布的《中华人民共和国清洁生产促进法》第16条规定,各级人民政府应当优先采购节能、节水、废物再生利用等有利于环境与资源保护的产品。以上两条是中国政府绿色采购最直接、最明确的法律依据。此外,一些地方政府的采购管理办法也有相关规定。如《上海市政府采购管理办法》第18条规定,政府采购应当符合环境保护的要求。采购中心和采购人应当优先采购低耗能、低污染的货物和工程。2004年,财政部与国家发改委出台了《节能环保政府采购实施意见》,制定了中国首份政府节能采购清单,并列出了汽车、电脑等8类100多种政府优先采购的节能产品,成为中国第一个政府采购促进节能与环保的具体政策规定。可见,中国一些法律法规和政策已经涉及到政府绿色采购的有关内容,但只是散见于若干规定中,与一些发达国家相比,还未形成完整的框架体系和政策计划。为进一步适应贯彻落实科学发展观,积极构建

资源节约型和环境友好型社会的客观需要,本文认为,中国已具备了建立政府绿色采购制度的条件,应在借鉴国外政府绿色采购先进经验和做法的基础上,积极构建自己的政府绿色采购制度。

2.1 中国建立政府绿色采购制度的条件

第一,落实科学发展观,大力发展循环经济,推行可持续消费模式,为建立政府绿色采购提供了重要的战略机遇。环境资源问题已成为制约中国经济发展和全面建设小康社会的重要瓶颈,如继续沿用传统的增长方式和消费模式,中国经济和社会发展将面临巨大的挑战。鉴于以上形势,国家提出了全面、协调、可持续发展的科学发展观,以实现人与自然的和谐发展,这要求必须改变原有的社会经济发展模式及其技术方式,走循环经济的发展道路。中国正处于消费升级转型的关键阶段,消费结构和消费需求正在发生深刻变化,人们越来越关注商品和服务对环境和自身健康的影响。而可持续消费既是循环经济发展的基本内容,也是循环经济发展的内在动力。从国内外的实践和发展趋势看,政府绿色采购是中国建立可持续消费体系的四个切入点之一,是中国发展循环经济,构筑绿色消费模式,促进绿色消费的重要措施和突破口。

第二,中国部分法律法规对政府绿色采购已有规定,政府采购实施细则和制度也在逐步完善中,为完善绿色采购法律体系创造了有利时机。中国《政府采购法》第9条明确规定了政府采购的环境保护目标,一些单行法和地方性法规已涉及到政府绿色采购的内容,实际运作也积累了一些好的经验和作法。再有,中国《政府采购法》已实施四年多,有关实施细则和制度正在酝酿完善过程中,这对中国建立政府绿色采购制度是个难得的机遇,可以此为契机,抓紧制定政府绿色采购实施条例,或者从长远看,制定《政府绿色采购法》,为政府绿色采购制度提供强有力的法律支持和保障。

第三,环境标志产品认证制度的广泛实施,绿色采购产品规模的不断扩大,为推行政府绿色采购培育了良好的市场条件。1993年,为响应联合国环境

与发展大会提出的可持续发展思想和全球“生态标志”运动,中国开始实施环境标志计划和认证制度。中国环境标志产品认证制度包括了环境保护国际履约类、可再生回收利用类、改善区域环境质量类、改善居室环境质量类、保护人体健康类和节约能源资源等六大类,基本涵盖了政府采购的产品内容,既培育了绿色消费市场,促进了绿色技术和清洁技术发展,又扩大了绿色采购产品的市场规模。迄今,中国已批准颁布环境标志标准 56 项,1 000 多家企业,18 000 多种产品获得了环境标志认证,形成了 700 亿元产值的环境标志产品群体^③。

2.2 构建中国政府绿色采购制度的几点建议

2.2.1 建立政府绿色采购法律制度,明确政府采购环境政策目标

美国《联邦政府采购法》对政府绿色采购做了详细规定,还以联邦法令与总统行政命令作为推动政府绿色采购的法律基础;加拿大《环境责任采购法案》要求政府使用环境标志产品;日本和韩国则分别制定了《绿色采购法》和《鼓励采购环境友好产品法》;德国、奥地利等国家也都在有关法律中对政府绿色采购作了明确规定。可见,通过立法强制推行或鼓励政府绿色采购是国际上的通行做法,可为实施绿色采购提供强有力的法律支持和制度保障。目前中国部分法律法规对政府绿色采购的规定只是原则性的,且这些规定仅反映了政府采购的环境政策目标,没有具体的实质内容,作为支持政府绿色采购制度的法律依据远远不够。因此,现阶段可考虑在已有的政府采购大框架下,制定适合中国国情的政府绿色采购实施条例或办法,进一步明确绿色采购的环境政策目标,完善和细化目前的政府采购法。从长远来讲,还是要制定专门的《政府绿色采购法》,对政府实行绿色采购的主体、责任、绿色采购标准和绿色采购清单的制定和发布等做出明确规定,为推行政府绿色采购提供强有力的法律保障。

2.2.2 制定绿色采购标准和清单,公开绿色采购的

环境信息

制定绿色采购标准、发布绿色采购清单是实施政府绿色采购的核心。而环境标志产品认证制度则是制定绿色采购产品标准和清单的重要基础。许多国家为了方便核查和审计,将环境标志产品作为制定绿色采购产品标准和指南的基础依据,要求选择政府采购涉及的优先领域,分行业、分产品制定并发布绿色采购标准和清单,如德国“蓝色天使标志”、日本“生态标志”等。环境信息是制定政府绿色采购指南、发布产品清单的重要依据,公开绿色采购信息可以增加政府绿色采购的透明度,便于相关部门监督和管理。日本绿色采购产品的环境信息公开制度较为完善,其绿色采购的基本原则之一就是注重环境信息的获取、利用和发布,即积极获取有关产品生产和出售企业的环境信息,并按照一定的规范发布。中国可根据已实施的环境标志产品认证制度,合理选择政府采购所涉及的优先领域,制定合理、完善的绿色采购标准和清单,便于采购者科学、有效采购。同时,可建立绿色采购产品的环境信息系统网络和公开制度,及时公布政府绿色采购的实际执行情况,方便采购人和供应商了解和掌握相关绿色信息,进一步拓宽和畅通绿色采购的信息渠道

2.2.3 完善政府绿色采购配套制度,健全绿色采购评估和监督机制

政府绿色采购必须有完善的配套制度和监督机制,才能实现政府采购和环境保护的双重目标。经济合作与发展组织(OECD)在其《关于改善公共采购的环境表现的议会倡议》中建议各国政府:①以符合成员国的竞争和其他相关国内政策,以及国际义务和承诺的方式确定自己的绿色公共采购政策。②采取具体步骤确保将环境准则纳入到产品和服务的公共采购中;③提供合适的政策框架将环境要求和价格、性能等要求纳入产品和服务的公共采购中;④引入财政、预算和审计等手段来确保公共采购的政策和实践考虑产品和服务的环境成本;⑤为参与

^③ 陈燕平. 建立政府绿色采购制度 引领可持续消费 促进循环经济发展,2005 年循环经济与绿色营销战略研讨会材料.

公共采购和使用的政府人员提供信息、培训和技术支持;⑥提供相关信息和工具,帮助各级政府可以实行绿色公共采购;⑦建立相应程序来确认符合绿色公共采购要求的产品和服务;⑧鼓励建立测量和追踪绿色公共采购进展和结果的指引;⑨评估绿色公共采购政策,确定它们具有经济效益和环境效果。可见,在政府绿色采购制度体系中,除了强有力的法律保障、采购信息的获取和公开制度外,合适的政策框架、产品和服务的环境成本评估、环保产品的界定等也非常重要。中国《政府采购法》日前就缺乏对产品、服务或工程的环境性能和环境影响进行鉴定及评价的制度,更未建立起产品和服务周期的环境影响的档案和资料库。因此,完善中国政府绿色采购配套制度的重点应该放在产品和服务的环境成本评估、环保产品的界定以及绿色采购的监督、报告和追踪系统上,并探索建立对政府绿色采购的绩效考

评制度,通过制订强化购买政策来推动绿色采购发展,进一步明确各自的法律责任和评价政府绿色采购制度的进展和效果。

参 考 文 献

- [1] 李挚萍. 经济法的生态化[M]. 北京:法律出版社, 2003,192-200.
- [2] 何红锋. 政府采购法详解[M]. 北京:知识产权出版社,2002,26-186.
- [3] 王小能. 政府采购法律制度初探[J]. 法学研究,2000, 1:80-94.
- [4] 陈兆霞. 政府采购法律问题研究[J]. 现代法学,2003, 2:56-62.
- [5] 万秋山. 全球政府绿色采购政策发展现状和中国的对策[J]. 环境科学动态,2005,3:56-62.

Discussion on the Construction of Domestic Government Greening Procurement System

Yan Luning¹ Cao Yanjū²

(1. *Financil Department of Shandong Province, Ji'nan Shandong 250002, China;*

2. Jiangnan University, Wuxi Jiangsu 214122, China)

Abstract: Along with the progress and evolution of international circular economy and sustainable development pattern, more and more attentions are being paid to environmental protection during the processes of government procurements, which are progressing toward more environmentally friendly and harmonious direction. Government Greening Procurement does have special significance especially under the circumstances of the increase of government procurement scales and the presence of the severe environmental conditions around the world at present time. Research and analysis on the necessity of Government Greening Procurement are studied in this article. And as a result, several relevant suggestions concerning constructing Domestic Government Greening Procurement System are raised as well.

Key words: circular economy; sustainable development; government procurement; environmental protection