



环保经济手段政府绿色采购制度在我国的构建

<http://www.firstlight.cn> 2009-10-23

“环境并不是生产的一个微不足道的因素，而是‘包容、供应和支持整个经济的一个外壳’”。[1]在资源短缺加剧，环境污染严重的情况下，可持续发展作为先进的经济发展模式，已成为我国解决资源和环境问题的必然选择。可持续发展要求对整个生产过程进行改造，虽然其最终是实现资源高效利用和环境有效保护的经济和环境的双重利益，但在其前期的建设过程中会由于新建或改造的投资巨大，使得一般企业失去积极性，只有通过相应制度的推动方可很好进行。在任何经济活动中，生产和需求都是推动经济发展不断向前的一对基本范畴，其中，生产决定需求的范围，而需求影响生产的方向。只有当需求者的需求定位在符合可持续发展要求的产品上，生产者才会有动力去按照可持续发展的要求组织生产。在众多需求者中，政府尤以其需求量相较普通需求者的巨额性而对生产的方向有很大的影响力。为了减少在采购中对环境的污染，积极推进可持续发展，我国应推行政府绿色采购制度，实施政府采购对绿色产品优先选择的政策，不仅可以减少对资源的需求、环境的破坏，同时，可以起到示范的作用，提高民众对环境保护的意识，拉动绿色消费，推进环保产业的发展。

一、政府绿色采购对绿色产品需求的拉动功能

政府绿色采购，就是指在政府采购过程中着意选择符合国家绿色标准的产品和服务，在采购中，从研制、开发，到生产、包装、运输，再到使用，直至废弃的全过程均要符合环保要求。政府行为代表社会公共利益，政府采购也在另一方面调控国家经济，因此，政府在采购过程中，考虑自身成本收益的同时，也注重将经济效益与社会效益相结合，对环境的保护也理所当然地成为它考虑的目标范围。目前，我国环境污染越来越严重，在招标计划中优先考虑绿色产品、劳务和有利于环保的工程项目自然成为一种需求，必然会引导我国企业向绿色方向发展。“企业应该展开更加符合生态的真正竞争，这不仅仅是处于道德或伦理的原因，或者因为它是‘该做得事’，而是因为这种行为与它们的最终利益完全一致。”[2]也就是说，政府作为理性的消费者，其采购行为具有明显的政策导向作用。“在个人享有相当大的经济自由的现代经济中，公共部门作出的与资源有关的决策，一般都是与制度的改革有关的，目的就是要改变个人的物质利益动机，从而改变个人所作的决策。”[3]

从国际经验看，政府绿色采购对可持续消费乃至可持续生产发挥着引导作用。尽管提倡绿色产品，而且它也逐渐成为一种需求，但是绿色产品中环保技术含量高，成本较高，在市场中不占优势。生产绿色产品就成为一种障碍，因此，绿色产业在初始阶段需要政府采购的推动。据统计，政府作为一国最大的单一消费者，其采购金额一般占该国GDP的10—15%左右。在当今世界市场上，大多数国家的政府及其代理者一起，是各种货物（从基本商品到高新技术设备）和服务的最大买主，其采购额每年已达到数千亿美元，约占国际贸易额的10%以上。美国政府的年采购额为2000亿美元。欧盟的政府部门和公共机构年采购额达7200亿欧洲货币单位（ECU），占欧盟GDP的11%。据欧盟估算，其各成员国的政府的采购金额均占其国内生产总值的15%左右。国际经验表明，政府采购支出通常占一国财政支出的30%以上，如果政府机构推行绿色采购，立即会刺激供应商大规模生产和提供绿色产品，从而带动市场消费行为。企业因为获得了政府的订单而得到更快的发展。而且政府采购规模较大，对企业有一定的帮助和支持，绿色产品销售额增加的同时，绿色产业也会逐渐形成规模。政府采购的范围比较广，大多数商品都在政府采购的范围之内，与个人和家庭消费品相似，所以，政府在采购时可以主动选择对环境无污染或采用新型绿色材料的绿色产品，扩大绿色消费需求。

我国的政府采购规模比较大，在整个消费市场中占有相当大的份额，因此政府采购可发挥对民间消费的替代作用，直接支持和刺激绿色产业的发展。市场消费需求能够推动我国绿色产业的发展，而政府的示范也能引导消费者的消费观念。政府大规模地购买绿色产品，便可以引导人们的消费观念向绿色环保方向发展，并推动绿色消费意识的普及，绿色产业的发展就成为了一种必然。建立政府绿色采购系统，还能将国际最新绿色产品信息和动向及时传到国内相关企业，引导企业加速产品的升级换代。

二、国外政府绿色采购制度建构的经验

（一）、主要发达国家政府绿色采购

奥地利维也纳政府是世界上第一个正式实行政府采购绿色标准，该市1998年发布了有关规定，并开始全面制定和实施政府绿色采购标准，目前已经完成并实施的标准达到了48个。

日本于1994年制定实施了绿色政府行动计划，拟订了有关绿色采购原则，要求在2000年前完成，鼓励所有中央政府管理机构采购绿色产品。1996年日本全国绿色采购网络联盟（Green Purchasing Network，简称GPN），GPN开发出了一系列针对不同采购产品的绿色采购纲要，建立了一个包括600多家供应商超过10000多种产品的信息数据库。2000年日本颁布了绿色采购法，规定所有中央政府所属的机构都必须制定和实施年度绿色采购计划，并向环境部长提交报告，地方政府要尽可能地制定和实施年度绿色采购计划。

德国自1979起推行环保标志制度，国家规定政府机构优先采购环保标志产品，规定绿色采购的原则包括，禁止浪费，产品必须

具有耐久性、可回收、可维修、容易弃置处理等条件。在1994年9月27日通过的循环经济法第37章中对政府采购循环经济产品作出了原则规定，明确规定联邦政府有关机关应拟订工作计划进行采购、使用有关物品，拟订建设计划，采购和使用满足一定的耐用性、维修保证、可再利用性、废旧利用性规定等的环境友好型产品和服务。

美国政府主要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，美国总统第13101号行政命令“透过废弃物减量、资源回收及联邦采购来绿化政府行动”与美国资源保护与回收法（RCRA）第6002条，其中总统第13101号行政命令授权美国环保署（EPA）评估联邦机构执行RCRA第6002条的进展。EPA应指定含有回收材料的产品，并颁布采购这些产品的指导纲要。一旦某项产品列入指定目录，使用联邦经费进行采购的部门就必须尽可能采购含有最高回收比例的该类产品。

英国政府推动绿色采购主要是由环境、运输及区域事务部（DETR）来负责进行，DETR负责给采购者与供货商提供绿色采购指导，并制定各项产品规格和采购指南，以及具环境优越性的信息产品采购指南等。这些指导文件详细列举了政府采购人员进行绿色产品招标程序时应注意的事项，并要求政府机关制定相应的绿色采购政策，并拟订具体的采购计划来进行绿色采购。

加拿大政府的绿色采购属于联邦政府“政府绿色行动”的一部分，该行动计划由联邦环境部主导，并于1992年后开始制定许多供各部门参考的实施纲要。加拿大政府的环境管理准则叙述了各部门可持续发展的政策，以及实施各项措施绿化政府的目的，其绿化政府作业实务则将采购品是否具有环境标志列入考核对象，指导各部门如何就绿色采购、废弃物管理、水资源使用、建筑物能源使用、公务车辆使用、土地使用管理、人力资源管理等等7个项目采取最佳作业来达成环境目标，环境部还就以上7个项目公布了相关的作业指南。

挪威政府环境部绿色管理计划（GRIP）主要通过市场机制，选定重点行业和领域的志愿性环境措施来推动绿色采购。挪威政府授权GRIP协助政府机关将环境准则纳入其采购政策，GRIP已完成政府采购采购人员绿色采购指导手册，并计划推出个别产品的采购指南。

欧盟委员会于2004年8月发布了“政府绿色采购手册”，该手册用于指导欧盟各政府如何在其采购决策中考虑环境问题，欧盟通过这个手册统一了绿色采购纲领。欧盟成立了欧洲绿色采购网络组织（EGPN），拟订相关的绿色采购指导纲要。欧盟委员会还建立了一个采购信息数据库，提出了一般采购建议。[4]

（二）、国际组织的绿色采购活动

国际可持续发展采购合作组织成立于2001年12月，成员有世界银行和其他多边开发银行，一些非政府组织，联合国及联合国下属组织。主要目的是通过交流与合作，协助成员开展绿色采购活动。该组织建立了一个包括200多个端点的数据库，提供有关环境友好产品信息，以及国际上、各地区和地方有关的环境采购标准等。

经济合作与发展组织（OECD），在1996年2月通过“改善政府环境绩效的建议”，其中指明各会员国政府应该建立与执行采购对环境友善的产品和服务的政府政策。1997年2月在瑞士召开了OECD国际绿色公共采购会议。在2002年1月的成员国会议上进一步提出了绿色采购建议，指出“成员国政府在产品和服务采购中应重视环境因素，以改进政府采购的环境影响，不断推动产品和服务的环境品质。”

北美绿色采购行动组织是由北美非营利的的环境组织、环境标准制定组织、制造商、政府采购官员等组成的，该组织筹建了一系列专门工作组，推动采购清洁产品、办公设备、绿色电源等。2004年秋天，该组织还发布了一套环境采购自我评估工具，供有关单位在采购时使用。

世界可持续发展峰会于2002年在南非约翰内斯堡举行，大会声明中鼓励“有关国家和地方政府推动政府采购政策改革，积极开发和采用环境友好产品和服务”。这份声明被各国政府作为广泛采用环境采购原则的依据和理由。[5]

三、在借鉴国外经验的基础上建构我国的政府绿色采购制度

我国《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，扶持不发达地区和少数民族地区，促进中小企业发展等。”《清洁生产促进法》也规定，“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。”从目前我国的情况来看，建立政府绿色采购制度的条件已基本具备。我国《政府采购法》对绿色采购已有原则性规定，具备了一定的法律基础；我国已初步形成了50多类的中国绿色产品标准体系和技术规范，发展1000多家企业，19000多种产品和700亿产值的环境标志产品群体。2006年11月2日，国家环保总局有关负责人向新闻媒体通报，我国将逐步推广政府绿色采购制度。这位负责人说，环保总局和财政部联合发布的《环境标志产品政府采购实施意见》（以下简称《实施意见》）和首批《环境标志产品政府采购清单》（以下简称《采购清单》），将于2007年1月1日起首先在中央一级预算单位和省级（含计划单列市）预算单位实行，2008年1月1日起全面实施。环保总局将进一步完善政府绿色采购清单，加强监督检查，推动政府绿色采购工作顺利开展，落实科学发展观。实行政府绿色采购需要具有可操作性的绿色采购制度，构建这种制度须要从以下几个方面的工作着手：

首先，要完善相关的法律法规。2003年我国颁布实施的《政府采购法》只是笼统地提到了“环境保护”4个字，但如何在政府采购中保护环境、促进绿色采购，目前还没有法律依据，在实际工作中存在较大的随意性。因此，我国应对《政府采购法》进行修改，将原则性的推动环保的规定进一步具体化，并且适当发布有关政府绿色采购的行政法规，对绿色采购的主体、责任、采购方式的选择、采购标准和采购清单的制定和发布，绿色采购过程中监督制约机制的建立和实施、绿色采购结果的考核等进行明确规定。

其次，要建立相应的组织管理机构。从国外政府绿色采购的相关经验来看，大部分国家都有专门机构集中管理政府采购的绿色化工作，发布统一的指导纲要和采购指南，对政府的绿色采购工作的贯彻落实进行监督。借鉴国外经验，根据我国的具体情况，建议由国家环保总局发布全国统一的绿色采购指导纲要和采购指南，对中央政府的绿色采购工作的贯彻落实进行监督；地方环保部门

在全国统一的绿色采购指导纲要和采购指南的指导下，根据当地情况，发布适合当地的绿色采购指导和采购指南，对地方政府的绿色采购工作的贯彻落实进行监督。

再次，要选择适合我国的政府绿色采购方式。政府绿色采购可选用八种方式：1.标准法：即标准认证法。设立环保标准、节能标志、生态标准，规定只有产品达到某一标准，政府才能去采购。2.权值法：招标中的综合评标法。在专家评标过程中，将绿色、节能、环保等因素作为一个参数，综合考虑，进行评价。3.清单法：发布环保、节能等绿色清单，按清单进行政府采购。但是，选择清单法时要谨慎。因为清单是由政府制定的，无法确定是否代表了真正的绿色标准。而且，清单是否能强制执行，也决定了政府绿色采购的公正问题。强制执行清单可能导致一票否决的现象。也许节能因素只是一个参数，但采用强制清单执行以后，可能会使一个好的产品因为缺少节能而被否决掉。4.优惠价：又叫最低价位法。在台湾省，两类产品的功能相同，如果一类属于节能产品，就允许它的价格提高10%，作为绿色优惠，鼓励企业生产绿色产品。5.必要功能法：采购人采购时量化是否有必要选用此类设备，从必要角度出发考虑绿色问题。6.绿色成本法：在计算产品成本时，将绿色计入成本核算的方法。7.寿命周期成本法：将产品的使用寿命、对环境的作用等因素计算入其成本中的方法。8.绿色资格法：供应商在生产、销售产品的整个过程中，必须符合国家环保、节能等相关政策。如果其违法被纳入了黑名单，采购人就不能再继续采购该产品。[6]根据我国的国情和相关方式的易操作性，建议我国现阶段选择以政府主导的标准法和清单法相结合为主，以其他方式为辅的绿色采购方式，建立绿色采购标准，发布绿色采购清单。

此外，还要建立必备的绿色信息库和绿色技术激励机制。政府进行绿色采购的前提是绿色产品的存在和采购主体知道其存在这一信息，因此，建立有效的绿色技术激励机制和完备的绿色信息库对于政府绿色采购的进行非常重要。政府应对通过认证机构获取通过绿色认证的产品信息，建立绿色信息库，以便于在采购时查找选择。政府还应加大绿色采购技术科研投入，加快绿色技术的推广应用，扩大绿色产品的市场，以利于在采购时比较选择。

最后，要培育相符的互动参与机制。政府绿色采购并非政府单方面的活动，它要发挥其相应的环保拉动作用，离不开企业的积极配合。政府绿色采购推动了环保产业的发展，环保产业的发展又为政府绿色采购提供了更丰富的绿色产品，提高了政府采购的绿色度。借鉴国外经验，建立政府和企业共同参加的绿色团体，政府采购更多地在此团体内部进行，不仅提高了政府绿色采购的效率和质量，更促使其他企业提高自身的绿色标准，以进入团体，成为政府采购的主要供应商。

由于政府采购是与普通意义上的企业、个人采购不一样的公共采购，所以要体现其政策要求，达到国家的政策目标。政府采购需要利用法规、政策、规定等的强制力，来确保可持续发展目标的实现。“十一五”期间，国家将进一步利用政府采购的巨大购买力产生的影响力，从经济利益的角度影响企业行为，对生产、销售节能环保产品的企业起到真正的支撑、鼓励作用。作为一个特殊的消费群体，政府机构成为绿色消费的优先选择者，不但可以从源头上减少能源消费及能源费用，保护环境，而且能够起到示范作用，促进人们节能环保意识的提高，扩大节能环保产品的市场，进而推动全社会节能环保。

参考文献：

- [1] 保罗·霍肯、埃默里·洛文斯和亨特·洛文斯著《自然资本论》，王乃粒等译，上海科学普及出版社2000年版第11页；
- [2] 保罗·霍肯著《商业生态学》，夏善晨、余继英、方堃译，上海译文出版社2001年版第188页；
- [3] 阿兰·兰德尔著《资源经济学》，施以正译，商务印书馆1989年版第19页；
- [4] 陈军《世界各国政府绿色采购的发展现状》，《中国物流与采购》2004年11月下；
- [5] 万秋山《全球政府绿色采购政策发展现状和我国的对策》，《环境科学动态》，2005年第3期；
- [6] 具体见徐焕东《扬长避短 优势互补 给政府采购添绿色》，《中国政府采购》2005年第8期。

Foundation of the Economic Environmental Protection Measure, Government Green Purchase System in China

SUN Ying ying

(Law School East China University of Science and Technology, Shanghai 200237)

Abstract: When sustainable development becomes the necessary road for the harmonious development of both the environment and the economy in China, government purchase system should actively show its pushing effect for sustainable development in the system space of the macro control of the economy, government green purchase as an effective system, through the means of economic stimulation, in terms of effecting market mechanism to pull the development of green products and industry in order to promote environment protection, the foundation of government green purchase system in China becomes very urgent. This thesis mainly discusses the function of government green purchase for environment protection and design of the foundation of the government green purchase in China on the basis of learning from the foreign experience.

Key words: economic stimulation; market mechanism; government green purchase

[存档文本](#)