

政府采购在环保与节能中的功能及方式选择

Choice of Function and Pattern of Environmental Protection and Energy Conservation in Government Purchase

徐焕东 (中央财经大学财政与公共管理学院, 北京 100081)

摘要 政府采购作为一种以政府为主体的、为满足社会公共需要而进行的采购行为,不仅可以大大提高采购质量、节省采购资金,而且还能在实现包括节约能源、保护环境在内的一系列社会经济政策目标发挥极为重要的作用。本文阐述了政府采购在环保与节能中的功能,介绍了世界各国政府“绿色采购”的不同方式与方法,提出了方式选择的基本原则。

关键词 政府采购 环保功能 方式选择

1 政府采购在环保与节能中的功能

1.1 政府采购的本质决定其环保与节能功能

政府采购是以政府为主体、为满足社会公共需要而进行的采购活动,是一种典型的“公共采购”。政府采购的这种特征决定了政府采购必须一切从社会公众的利益出发,为社会公众提供服务。不仅如此,它还表明,政府采购不仅仅是完成公共物品的采购任务,也不仅是节省政府财政资金的问题,而是必须从社会公共大局出发,通过运用政府采购什么、采购多少、向谁采购、由谁采购、如何采购等政府政策性手段,实现一种全方位、系统的公共服务目标。显然,节约能源、保护人们的生存发展环境,正是全社会的共同要求。特别是在现代工业社会,人口过快增长和资源过度使用形成的环境恶化问题,已严重威胁人类生存与发展的情况下,做好环保与节能工作显得更加紧迫。政府采购从公共利益出发,可以通过采购环保与节能产品、淘汰高能耗、高污染、低效率产品的方式,促进环保节能事业发展。值得强调的是,由政府采购本质特征决定的这种必然责任和功能作用,是其他任何社会主体所不能替代的。虽然个人、家庭、企业各种社会主体都在节约能源和环境保护方面负有责任,但是,由于这些社会主体的采购通常会在更大的程度上追求“内部经济”利益目标,忽视关系到社会整体利益的“外部经济”目标。只有政府采购会在节约能源、保护环境方面更多从全局出发,追求“外部经济”目标。因此,政府“公共采购”的特殊身份,

决定了其必须而且也可能在环保与节能方面,发挥其他任何主体采购不可替代的特殊功能。

1.2 政策和行政能力决定政府采购的环保与节能功能

政府采购是以政府为主导的采购方式,通过政府的政策能力、采购形成的市场能力和采购监控能力,共同实现节能环保目标。

政策能力是通过政府采购的法律与政策的影响力实现的。政府采购不是单纯的采购问题,政府采购的性质决定政府必须通过一系列带有强制性的采购节能与环保产品的法规、政策达成更多的目标。实际上,世界各国政府采购都有明显的“绿色”特征,都有特定的节能与环保法律与政策规定。美国联邦政府推动绿色采购是以美国环境保护局的“全面性采购指导纲要”为主,规定政府采购必须贯彻节能环保政策和体现节能环保要求。联邦环境管理者对总统第13101号行政命令实施情况的监督也包括了节能与环境保护符合性评估。日本国会颁布《绿色采购法》,规定政府机关可以采用第三方认证体系或绿色产品信息系统作为绿色产品的参考依据。我国在过去相当长的时间里,并没有颁布政府采购节能与环保产品的法律与政策规定,一直到2002年我国《政府采购法》第9条做出了“政府采购应当有助于实现国家经济和社会政策目标,包括保护环境”的目标。我国2004年底财政部与国家发展与改革委员会的《节能环保政府采购实施意见》,成为我国第一个政府采购促进节能与环保的具体政策规定。制订并切实履行这些法律与政策规定,是政府采购最终实现节能与环保目

标的基本保障。

政府采购的市场能力或市场影响能力，体现在政府雄厚的公共采购资金对供应商决策选择及市场竞争取向。政府通过确定采购什么、采购多少、向谁采购等直接形成不同数量和不同结构的市場购买能力。在节能与环境保护方面，政府遵行采购节能与环保的产品与服务，并对社会其他采购主体形成重要的导向作用，会直接影响供应商的实际利益。供应商为了获得政府采购的合同，必然在节能与环保方面展开充分的竞争，并对供应商的生产与销售行为产生直接的影响，促进节能与环保事业的发展。

政府采购的监控能力是通过政府采购人及政府采购机构对采购节能与环保产品行为的监督检查实现的。为了更好地落实政府节能与环保产品的采购，政府管理部门需要建立节能环保产品档案，并不断发现不利于节能与环保的产品。同时，政府采购监督管理部门、采购人、供应商等共同对于政府采购节能环保产品的采购进行监督，客观上发挥了政府对于是否节约能源和是否有利于环境保护的有效监督作用。

值得特别强调的是，政府采购在促进节能与环保方面的作用，并不仅仅限于政府政策和政府资金的直接影响，更为重要的是，它能充分发挥政府在社会中的示范和引导效应。政府在节能与环保方面的优先或优惠采购政策与标准，一方面能够直接或间接地影响供应商的生产与销售行为，同时，也会对社会其他不同主体的消费或投资行为产生示范和引导效应。实际上，政府采购的示范效应可能会大大高于政府采购政策与资金本身所发生的直接作用，形成一种正向的倍数影响效应。

2 政府“绿色采购”的方式与方法

虽然世界各国政府采购都存在“绿色”倾向，都寻求通过政府采购在一定程度上促进节约能源与环境保护，但是，在实际操作中，各国的方式与方法却有很大的不同，导致实际的效果也产生很大的差别。笔者根据政府采购节能与环保采购的情况，归纳了政府在促进节能与环保采购方面值得我们认真研究和参考实施的几种方式。

2.1 绿色清单法

“绿色清单法”是指政府在工程、货物和服务的采购中，为了达成节能与环保等绿色目标，基于政府认定的节能与环保标准，搜集和监测相关产品

或服务的节能与环保功能，形成政府确认的节能与环境保护产品清单。政府采购人或采购机构在采购与节能和环保有关的产品时，需要参考或遵行这个清单的规定，优先或者按照清单列举的产品采购。

“绿色清单法”在具体执行时，可以分为两种情况：一种是“指导性清单”，清单主要起指导性而不是强制性作用，它要求政府采购人在发生与节能环保相关产品或服务采购时，应该优先考虑采购节能与环保清单的产品；另一种是“强制性清单”，即政府采购相关产品时，必须遵行清单的要求，按照清单指定的产品采购。需要说明的是，一般情况下，清单法主要的功能应该是指导性的。因为政府的采购可能要达成多种目标，而节能环保只能是多种目标中的一部分，何况清单所列的产品并不一定也不可能具有完全的权威性。

政府采购清单法还有另一种形式，即“禁止采购清单”。政府通过监测和考察，将一些明显不利于节约能源和破坏环境的产品，纳入政府禁止采购清单。这种清单方式，对于避免政府采购不符合社会公众利益与环境要求的产品具有极为重要的作用。

“绿色清单法”最大的优点在于，它能够将政府的政策意向或流于表面的要求落到实处，使采购人、采购机构的节能与环保型采购有明确的依据，是一种务实有用的方式。但是，这种方式如果使用不好，也会造成另一些问题。诸如：列入清单的产品是否真实、全面地反映实际情况，列举的过程是否科学、公正及合理合法，如果不能做到，就可能产生不公正和不客观的问题，从而会导致事实上的歧视行为，还可能在清单列制过程中产生寻租便利和腐败行为，并会影响政府采购的公正性和实际效果。因此，绿色清单如果操作不好，就有可能变成“歧视清单”和“腐败清单”。事实上，随着市场经济的发展，政府的需要通常是千差万别的，而市场上供应的产品也是各不相同，真正完整、准确地把各种产品节能与环保的全部情况掌握好并列入统一的清单，在实际操作中的确有很大难度。何况，如果我国加入《政府采购协议》，政府采购面对全世界各种产品和服务，能否列出国际国内供应商都能认可的、不带歧视内容的完整而科学的清单，显然是需要审慎的问题。

2.2 绿色标准法

“绿色标准法”即政府并不直接列出节能环保清单，而是由国家相关标准管理部门从节能、增效、环保等多个方面对机械、电子、IT产品、建筑、

装饰、装修材料等制订明确的采购标准。规定政府采购必须遵循相关标准,限制或禁止采购节能、环保标准以下的产品或服务。

应该说,在防止形成歧视行为及制订清单时的寻租行为方面,“标准法”要优于“清单法”。因为标准法更注重标准,给采购者提供的是一种标准而不是某种特定的产品。两者从要领和效果上都是大不相同。“标准法”无论在政策导向上,还是在具体操作方面,都能更好地起到标准规范的作用,不存在供应商的产品可能出现符合标准而因未纳入“优先采购清单”受到排挤、忽视和歧视。也可以避免政府在列举清单过程不可能包含全部节能环保产品的局限性,避免虽然纳入清单而在节能与环保方面实际功能并不突出的可能。但“绿色标准法”中,标准一定要按照国家行业标准分类、分项,具有可操作性。同时,政府采购的节能与环保标准,也会给社会其他主体的采购提供参考标准,能在更大程度上促进政府采购人员在产业发展导向上的作用。

“绿色标准法”中的标准可以分为参考性标准与强制性标准两种。强制性标准是必须执行的标准,而参考性标准是作为一种采购优先的指导。

2.3 绿色权值法

这种方法是政府不列具体节能环保采购清单,只有具体的政府采购节能与环保要求和标准。但在执行中并不完全取决于这种标准,而是一种相对比较法。在政府采购评标的方法中有一种综合评分法,即将产品或服务的多种因素进行分类、分项打分,然后按不同因素在总标准中的重要度列出权值的方法。从我国目前情况看,在政府采购招标中使用综合评分法的情况比较普遍。“绿色权值法”就是要在综合评分法中增加节能与环保项目的评价,设置节能与环保分数,并增加节能与环保在总评价中的权值。一般而言,产品的性能与价格都会成为主要的因素。而节能、环保作为政府贯彻的重要政策意图因素,也会随着社会的发展变得愈加重要,其权值也会逐步增加。

“绿色权值法”最大的好处,是在每一次涉及节能与环保的采购中,都可以进行具体的节能、环保评价。它既可以考虑到节能与环保因素,又可以不受某种特定的清单制约,不会完全局限节能环保一项指标,而只是把节能环保当作影响采购的一个因素和指标,根据总体情况和总体需要进行灵活操作。缺点是因为没有具体标准或者没有政府明确的清单和强制性,可能会在操作中出现较强的随意

性,或者被忽视。对此,也可以采取一种新的办法,即可以规定,任何涉及能源消耗或者环境保护的产品与服务的采购,都必须设置节能与环保作为权值因素,并规定权值的最低百分比。

2.4 绿色优惠价

“绿色优惠价”是指在政府采购中,对于节能和环保有优势的产品和服务,可以给予优先采购或者更加优惠价格的方法。优惠可以通过政府的政策规定直接实现,如政府可以规定政府采购时,在保证政府需要的基本功能的前提下,可以对具有节能与环保优势的产品或服务实行优惠采购。这种优惠可以体现在优先签约和价格优惠上。例如,我国台湾地区《政府采购法》第96条规定,当局在招标文件中,需要规定优先采购取得政府认可的环境保护标准的产品或服务,在其效能相同或者相似条件下,符合环保标准的产品或服务允许获得10%以下的差价优惠。并规定“产品或其原料之制造、使用过程及废弃物处理,符合再生材质、可回收、低污染或节省能源者,亦同”。

“绿色优惠价”实际上也是“绿色鼓励法”,供应商提供了绿色产品或服务,可能会发生相应的成本,因而也应该得到相应的回报。同时,因为对于节能环保产品有价格优惠,又能在很大的程度上鼓励供应商生产和提供节能与环保的产品。

2.5 绿色成本法

政府采购不可避免会涉及到成本问题,且成本因素通常会在采购中占有极为重要的地位。但是,对于政府采购而言,如何考虑确定成本因素、如何计算成本,显然不是一个简单的问题。因为政府采购不同于其他社会主体的采购,不能只关注货币成本,还必须关注其他如社会成本、环保成本、机会成本等因素,综合考虑政府采购和使用某些产品与服务所付出的代价,形成一种特定的成本概念,即“绿色成本”概念和标准。一般情况下,“绿色”成本因素主要包括:(1)因不节能而产生的开支;(2)因环境污染而产生的社会成本并为清除污染而间接产生的货币成本;(3)因采用某种物品或服务的某种功能而损失该物品的其他功能作用所导致的损失。如较多地采购木材做建筑材料,也许木材本身的价格并不贵,但因为树木的消失会使树木其他极其重要的环保功能同时消失,形成一种无形的环保代价。因此,政府采购必须避免单纯考虑和计算采购时所支付的货币成本,而是必须考虑“绿色”成本,特别是要降低“绿色成本”。

“绿色成本法”重在政府采购管理与实施过程，要树立绿色成本的概念和意识；形成绿色成本的评价和计算体系；为了降低绿色成本，政府采购需要制订一系列的“绿色成本”限定内容和标准，寻找节能与环保等绿色替代产品，如政府公务用车应该尽可能社会服务化，减少政府部门大量购置小型汽车，减少能源消耗；政府限制采购诸如木材、纸张等“绿色成本”高、代价大的产品或服务。

2.6 绿色资格法

“绿色资格法”是指政府采购在对供应商资格审查过程中，通过对供应商参与政府采购资格的限制，发挥促进节能与环保的作用。政府采购一个基本的程序是对参与政府采购竞争的供应商进行资格审查，为了贯彻节能与环保政策，政府可以将供应商的节能与环保情况列入资格准入因素。也就是说，供应商不仅仅是其产品或服务要求达到国家的节能与环保标准，而且其生产、流通、销售过程也必须达到国家节能与环保标准，否则就不能成为政府采购供应商。

“绿色资格法”的特点是不仅对于产品本身有节能环保要求，而且对其生产和制造过程有节能环保要求，如纸张采购，不仅要求纸张符合环保要求，还要求纸张的生产过程符合这种要求，这样能更深层次地发挥政府采购在节能与环保中的作用，使政府采购对节能环保的制约作用贯穿供应商生产与销售全过程。

2.7 周期成本法

“周期成本法”是以产品发挥功能作用的整体寿命周期内的成本作为考核依据的。在采购学上，可以把产品或服务的成本分为“购买(采购)成本”、“使用成本”两部分。政府需要的产品或服务发挥功能作用，不仅需要花费采购成本，还可能使用过程发生使用成本。因此，从理论上讲，政府采购应该更多地关注寿命周期成本，而不仅仅是采购成本。而从结构上看，采购成本与使用成本会有多种组合方式，有些产品采购成本低而使用成本高，有一些产品则采购成本高而使用成本低。因此，在权衡成本高低时，应该主要以整个寿命周期成本最低为依据，而不单纯是采购成本或使用成本。

树立“寿命周期成本”概念，建立一个完整的成本概念，其在政府采购促进节能环保方面将产生重要的作用。因为对于节能环保产品而言，也许因为具备节能和环保功能而增加采购成本，使采购价格会有上升，但因为节能而使用成本下降，并最终

使寿命周期成本下降。当前我国许多政府采购项目太多注意采购成本的高低，围绕采购成本的高低展开竞争，忽视通过完整的寿命周期成本测算方式，使节能与环保的功能因素不能在政府采购竞争中充分体现出来。

3 政府绿色采购方式方法的选择原则

实现政府节能环保采购目标是一项十分复杂的系统工程，虽然可以促进政府节能采购的方式多种多样，但是，简单地使用某一种方式或齐头并“用”，都不一定能产生好的效果。因此，政府绿色采购方式的选择，必须遵行一些基本原则：(1) 尽量避免单一方式，而是多种方式扬长避短、优势互补。由于各种方式都有自身的特点，但可能又有局限性，采用一种方法可能不利于全面实现节能控制目标。例如“清单法”的局限性在于清单是否能全面覆盖各种节能产品，其清单是否是最权威的结论等；(2) 在采取某种方式实现某种目标时，应该避免影响政府采购实现其他的甚至是更重要的政策目标。政府采购不仅有节能环保的政策目标，而且还有保护国货、扶持中小企业发展的目标。在不同目标发生矛盾时需要兼顾考虑，而不是只强调达成节能环保一种目标；(3) 自主选择使用。因为节能环保采购有多种方式，且各有特点，因此，政府可以提出总体的节能环保需求，不宜过于局限某一方式的限定，而是允许实践中自主选择运用，特别是地方采购机构可以选择适合地方自身的有效方式。

就我国现实情况看，由于2004年财政部、国家发改委已经发布了《节能政府采购实施意见》，所选择的主要是“绿色清单法”。因此，为了保持政府采购节能政策的连续性，近期应该有效宣传和落实《实施意见》，完善“绿色清单法”的实施与管理。另一方面，在实施“清单产品”优先的同时，开始启动、应用其他相关如“标准法”、“优惠法”与“权值法”等方式。而从长远来看，特别是考虑到可能加入WTO《政府采购协议》的情况，通过积累经验以后，应逐步与世界大多数国家和地区一样，形成一种以“标准法”为基础、多种方法并用的有效节能环保与环保采购政策体系。同时，在区域与管辖方面，中央政府可以做出全国性的统一性的、要求各级政府都遵行的节能采购规定。在此前提下，各省及省以下政府采购也可以根据地方实际情况及节能环保的要求，选择不同的“绿色”采购方式。