

完善政府绿色采购制度的思考

■ 马妮娜

“政府绿色采购”是指在政府采购中着意选择那些符合国家绿色认证标准,有利于健康及循环经济发展的产品和服务。政府采购的绿色标准不仅要求末端产品符合环保技术标准,而且规定产品从研制、开发、生产、包装、运输、使用、循环再利用直到废弃的全过程均需符合环保要求。实施绿色采购有助于保护环境和资源,促进绿色产业市场的形成,推动绿色生产和消费等宏观市场效应的实现。随着各国和各地区面临的资源环境问题越来越严重,政府绿色采购制度已经引起了各国的普遍重视,加快完善我国的绿色政府采购制度迫在眉睫。

一、政府绿色采购制度的政策功能

随着经济社会的高速发展,政府采购的范围和采购规模日益扩大,政府采购已经成为当前各国及地区甚至

全球贸易的最大消费者。各国政府采购消费占到其GDP的10%左右,发达国家的比例更高。近年来,我国经济持续高速增长,公共事业不断增强,政府采购不仅金额大,数量多,而且涉及的产品范围也很广。规模日益扩大的政府采购使实施政府绿色采购成为引领绿色消费的重要手段。由于政府采购具有消费规模大、资金量多、涉及面广和市场带动作用等特点,是我国建立可持续消费模式的突破口。政府将环境要求和资源限制纳入其采购模式,增加对绿色产品的购买力度,对市场环境中环境友好型的产品和服务的供给必然产生重大影响。同时,政府实施绿色采购制度对供应商将产生积极影响。政府代表社会公众,通过绿色采购制度,优先考虑绿色产品、绿色服务和有利于环境的工程项目等,必定促使企业为了赢得政府这个大客户而调整企业发展战略。促使其采取措施以增强其产品的绿色度,提高企业

的管理水平和运营效率;节约资源,减少能耗和污染物排放;升级污染净化设备,降低其对环境和人体的负面影响。实施绿色采购制度还可以使我国企业在国际市场上因环保标准等绿色贸易壁垒而遭到的市场准入问题得到解决。通过国家所设定的绿色标准、绿色认证、绿色清单等将全球最新的绿色产品信息及时传到国内企业,进一步提升国内企业在国际市场上的竞争力。

二、现行政府绿色采购制度存在的问题

2002年我国颁布的《政府采购法》明确规定政府采购应优先采购环保产品,促进经济的可持续发展。此后,又陆续出台了《节能产品政府采购实施意见》,公布了我国第一份政府采购绿色清单——环境标志产品政府采购清单等。但从实施效果来看,我国现行的

要执行《招标投标法》以及国家和自治区的有关规定。政府采购建设工程采取非招标方式的,其采购活动要执行《政府采购法》以及国家和自治区的有关规定”。

4. 把住资金支付关。资金支付管理是财政部门参与工程政府采购管理的核心内容之一,是最有效的管理手段。办法规定“政府采购建设工程的资金支付,要根据采购合同、工程施工进度和有关财政跟踪评审资料等,按照财政性资金管理的有关规定,实

行财政直接支付,单位自筹资金部分,由单位自行支付”,“政府采购建设工程未按规定要求办理政府采购审批手续的,财政部门一律不予拨付资金,同时按照《政府采购法》的相关规定予以处罚”。

5. 把住政策功能关。随着政府采购制度改革的逐步推进,发挥政府采购的政策功能作用越来越成为深化改革的重点。办法规定“采购人和政府采购代理机构,在招标采购活动中,要认真贯彻落实国家和自治区有关促

进自主创新、节能环保政策,以及强制采购、优先采购节能环保产品和自主创新产品等宏观调控政策,履行购买进口产品审批手续”。

经过几年的实践和探索,内蒙古自治区工程政府采购管理取得了初步成效。2008年,工程政府采购规模66.93亿元,是2007年的1.58倍,占据政府采购总规模的半壁江山,工程政府采购管理实现了新的突破。

(作者单位:内蒙古自治区财政厅)

责任编辑 李艳芝

政府绿色采购制度仍存在一些问題。

(一) 现行的有关法律法规不够完备。尽管我国已经颁布了一些政策和法律文件,为推行政府绿色采购制度提供了一定的政策和法律基础,但在整体上还存在结构性和功能性的欠缺,主要体现在政策法律之间的协调性差,操作性不强,不够明确等。如《政府采购法》第九条只是简单地将“保护环境”作为政府采购的公共政策目标,而至于如何在采购的过程中体现出环境保护的要求则没有明确的法律规定和相应的具体措施。

(二) 环境标志的认证工作不全面、不完善。环境标志在推进政府绿色采购制度的进程中具有市场特征,很多国家都是通过环境标志认证体系来推动绿色采购的,环境标志认证标准及环境标志认证产品是很多国家认证绿色产品的依据。尽管我国环境标志产品认证范围在不断扩大,种类不断增加,但我国目前正实施的环保、节能标志共有四种,在政府采购的具体实践过程中,不同的标志各有侧重,互不相属,究竟采用什么标准有时难以平衡。

(三) 绿色采购清单管理不完善。绿色采购清单的制定、公布和调整机制不够完善,存在制度不完备、范围不明确、操作不规范、程序不公开等问题。尤其是绿色清单调整的及时性不够,没有充分及时反映绿色产品的最新成果。一些列入采购清单的产品技术已经落后甚至已经被淘汰。

(四) 监督不到位导致权力寻租,采购成本过高且浪费严重。在预算监督方面,因为预算的编制比较粗糙,没有细化到具体的采购项目,无法区分是否属于环保、节能产品,导致预算安排无法体现绿色采购的价值取向。在采购执行过程中,由于认识不到位、措施不够配套,工作力度不够等原因,优先采购节能环保产品的规定并未落

到实处,加大了政府绿色采购的执行成本。

三、对加快推进政府绿色采购的建议

(一) 进一步制定和完善政府采购的相关法规和政策。在现行《政府采购法》的框架下,应制定和颁布适合我国国情的《政府绿色采购条例》,从政府绿色消费的要求出发,完善、细化目前的《政府采购法》。通过条例来规范、引导政府部门在采购过程中履行其绿色采购义务,为在全国范围内推行政府绿色采购提供强有力的法律依据。《政府绿色采购条例》还要明确政府绿色采购的采购人、采购机构的职权及其法律责任,并建立政府绿色采购信息公告制度和实施财政补贴、适度减免税收等鼓励政策,以规范政府绿色采购的正常有效运作。

(二) 加强环境标志的认证工作。从发达国家的经验看,环境标志产品 是各国制定政府绿色采购产品标准和指南的重要基础。目前,我国环境标志产品认证制度包括了可再生回收利用类、改善区域环境质量类、改善居室环境类、保护人体健康和节约能源资源等几大类,基本上涵盖了政府采购的产品范围。因此,随着经济社会的发展,我国应不断扩大环境标志产品的认证范围,不断完善环境标志认证产品的认证方法。同时,建立绿色采购标准制度,根据节能、环保以及产品的使用特性,进行系统的技术分析和多方面的详细论证,制定出具有针对性、实用性和可操作性的衡量标准,采购人员可以根据相关标准简便地判别所采购的物品和服务项目是否符合政府绿色采购的要求。

(三) 完善政府绿色采购清单制度。关于绿色采购清单,应组织专家

学者探讨指定各个领域政府绿色采购标准的原则,确保用正确的原则来指导绿色清单的制定。而且对绿色采购清单应实施动态管理,定期调整,增强绿色采购的可操作性。一是要进一步扩大清单所涵盖的范围,对于没有进入清单的产品,按规定标准认证通过后,要及时补充列入清单,为政府绿色采购提供更多的选择。二是根据经济社会发展和其他具体情况定期审定采购清单,必要时进行相应调整。对于已列入清单的产品,如果其认证证书有效期已到或某指标达不到新的环境认证标准的,应及时予以清理。在整个过程中要循序渐进,在条件成熟的领域可以先行制定,条件尚不成熟的行业应进一步探讨、研究。

(四) 建立政府采购的监督机制,强化政府采购管理。建立并完善我国现行的政府采购监督制约机制是一项重要的工作。建立相互制衡的内部监督机制,从政府采购预算的编制到预算项目的执行,合同的签订、履行以及采购款项的拨付等各个环节都应有一套明确的运行程序,杜绝暗箱操作,将整个过程和采购活动置于公众的监督之下。同时,要建立政府绿色采购制度的绩效评价机制,对政府绿色采购制度进行跟踪反馈和绩效评价,保证政府绿色采购制度的可持续性。此外,还应重视政府绿色采购的信息化建设,信息公开是政府绿色采购接受监督的必要前提,通过建立完备的绿色采购网络,做好信息宣传、公开和更新工作,及时公开政府绿色采购的执行情况,建立人大和社会公众对政府绿色采购的有效监督机制。通过信息化建设,还能及时提供国内外环保产品的相关信息,为企业生产提供快捷的信息来源,降低政府绿色采购的成本。

(作者单位:中南财经政法大学)

责任编辑 周多多