



中国城市可持续政府采购—

欧盟 SWITCH-Asia 项目从属

报告编号：14

推进中国城市可持续采购

政策建议

Sebastian Philipps

联合国环境规划署/德国伍珀塔尔合作中心可持续生产与消费部门

Valentin Espert

德国伍珀塔尔气候环境与能源研究所

Urda Eichhorst

德国伍珀塔尔气候环境与能源研究所

2011 年 10 月



项目大纲

中国城市可持续采购项目（SuPP-Urb）旨在调整和运用天津，秦皇岛以及兰州政府采购中心制定的可持续政府采购标准，进而将相关应用推广至全国。该项目致力于降低能源消耗与排放，从而帮助实现中国十一五计划中的环境目标以及促进城市水平的可持续消费。

2006年9月，中国财政部协同国家环保总局（现环境保护部）发布了推广绿色政府采购的官方指令，并附录了一份频繁更新的生态友好产品与生产商的“绿色采购清单”。据推测在公共采购过程中应优先考虑清单列出的产品，但是实际上在地方级别的执行情况并不充分。SuPP-Urb项目通过计划和实行可持续政府采购（SPP）的方式试图解决这一挑战。项目内容包括：

- 项目准备与充分实践
- SPP的筛选与结构条件
- SPP在三个目标城市的实行
- 中国与亚洲范围的推广
- 国家政策交流

本次项目联盟由德国伍珀塔尔气候环境与能源研究所引领，秦皇岛，天津和兰州三个地方合作伙伴推行了可持续政府采购。中国环境管理干部学院，南开大学，兰州环境保护局和联合国环境规划署/伍珀塔尔合作中心可持续生产与消费部门共同支持了上述三个城市展开的活动。

更多信息请访问: www.emcc.cn/supp-urb.com

如何引用此报告：

Philipps, S., Espert, V. and Eichhorst, U. (2011) Advancing Sustainable Public Procurement in Urban China. Policy Recommendations, SuPP-Urb-China Paper No. 14_EN, Wuppertal

Institute: Wuppertal.



执行摘要

政府采购是中国国家政策和市场发展的重要组成部分。通过可持续政府采购（SPP）——在政府采购过程中的社会和环境指标的综合——它在加强环保公众意识和趋向经济与社会的可持续发展中都起到了重要的作用。由于多重并且部分矛盾的目标，可持续政府采购（SPP）的成功实施取决于一个切实可行的法律和监管机制，以及地方容纳能力的进一步开发。

由欧盟 SWITCH-Asia 项目资助的本次中国城市可持续采购项目深入研究了三个城市为期三年的可持续政府采购实施情况。中国和欧洲合作伙伴共同分析了实施过程中面临的潜力与挑战，务求做好充足的实践准备以实现将可持续政府采购扩大到全中国的目标。在此次的政策建议中，以项目为根据的一部分重要研究成果被引入和联系到中国 SPP 发展的长远计划中。

中国已经建立了良好的关于政府采购的国家政策机制，该机制为政府采购系统未来的进一步加强，特别是可持续政府采购的促进奠定了良好的基础。概括而言，中国政府采购系统可被描述为一种分层的中央集权多级系统，并以自上而下的组织结构为特点。国家政府负责制定关于政府采购的政策机制。基于该政策机制，次中央级政府机关承揽了实际执行政府采购的预算分配任务、相应规章制度的具体说明和专用化定制，以及采购官员的培训。政府采购中心（PPCs）负责确保在政府采购计划中落实贯彻官方指令。实现可持续政府采购和相关政策机制的改进需要将上述结构特点纳入考虑范围。

目前，在中国实行可持续政府采购的主要政策工具是两份政府采购清单，内容包括有利于环境保护和提高能源效率的产品。PPCs 在实行 SPP 工作时应对上述产品予以优先考虑。这两份清单对于提高政府采购执行人员关于可持续生产和消费的意识同样起到了关键的作用。然而，政府指令的执行情况很大程度上取决于实施 SPP 的地方结构和制度条件。

政府采购中心对于 SPP 政策的成功执行起到了重中之重的作用，在这个级别的 SPP 管理中，现有法律和规章制度的潜在障碍和机会均得到清晰的观察和研究。结构和地域的差异，例如内部能力、政府采购中心资源，地方政治经济和中央沿海地带的划分等等，都是选择性实行政策的原因。为了实现将高水准的可持续政府采购推广到全国范围势必要加强 SPP 的规章和政策机制。

短期内，关于绿色与高效节能产品的政府采购清单将会得到进一步的调整和加强以发挥出全部的潜力。即是说，可能会提高环保产品的质量和性能标准以及扩展清单覆盖的产品范围。中期至长期内，政府规划范围有可能超越预定的产品清单，潜在的新

计划趋势是仅指定硬性的环境指标或衡量标准，而不是具体的生产商。

提高 SPP 发展水平的另外一项措施是引入所有产品的生命周期成本法的概念以揭示产品整个生命周期中所有支出的真实成本总和。这一概念至少可以部分地消除绿色产品和标准产品之间的成本差异，避免了出于价格原因而对次环保产品的购买。

上述建议构成了一个综合政策集合的部分内容，该政策集合不仅将 SPP 的分级管理特点纳入考虑范围而且还将提供一系列翻译准则，以便将政府指令更好地转换成以应用为导向的实用指导方针。为了成功实现目标，这样的政策集合还应包含一个扎实的能力建设部件。

中央政府将会为政府采购中心提供一个国家级能力建设项目，该项目涉及了以下几个方面：生命周期成本法，可持续政府采购投标的技术现状，信息管理，产品评估和社会指标。关于 SPP 方法评估与经验的信息交流平台为政府采购从业人员的互相学习提供了可能性。鉴于 SPP 主要由地方的政府采购中心负责实行，国家级能力建设项目也势必由内部的能力建设活动进行补充。

一个国家级的监督和评估系统也将相应而生，以确保连续地跟踪记录中国 SPP 的实施情况。出于上述内容，三个项目城市所获得的经验和项目伙伴的能力开发都将作为宝贵的资源在将来加以利用。

目录

目录.....	iv
1. 引言	1
2. 中国城市可持续政府采购	3
2.1. 国家机制	3
2.2. 城市可持续政府采购	6
2.3. 中国城市可持续政府采购项目经验	7
3. 中国可持续政府采购挑战与机遇	9
3.1. 国家级别	9
3.2. 城市级别	9
3.3. 中央-地方关系	10
4. 潜在政策方法	11
4.1. 国家采购机制	11
4.2. 城市级别	13
4.3. 中央-地方体系结构	13
5. 总结	14
6. 参考文献与建议扩展阅读	15

1. 引言

对许多国家而言政府采购是一个相当重要的政策工具：如果联合起来，所有国家机关的总购买力将会远远超过那些最大的私人参与者的购买能力。利用这个巨大的调节杠杆政府可以在避免直接干预市场参与者的前提下刺激市场发展。出于以下两个背景原因政府采购的调节作用在中国尤为重要：其一，自由化程度的持续加深和国家直接干预行为逐渐减少；其二，中国仍存有一个大型的国有工业部门和政府机关。因此，政府采购是中国的国家政策和市场发展的一个重要成分——也包括可持续发展的领域。在此，国家的消费行为可以提高环境保护和社会问题的公众意识、宣扬绿色消费并推动工业部门朝更清洁的生产过程迈进、推动技术革新以及改善工作环境。可持续政府采购（SPP）可被概括性地描述为综合了社会和环境指标的政府采购过程。

认识到政府采购的潜力后，通常政府试图开发这些潜力以同时实现多重目标。传统的政府采购主要是以经济决定因素为基础的，例如成本效益和金钱价值最大化，然而与此对应的 SPP 却是以多重目标 and 多重受众对象（社会，生态，经济）为特点的。虽然 SPP 为均衡的经济发展和均衡的消费结构提供了良机，但在成功实行的过程中也引发了利益冲突和一些其他阻碍：开发 SPP 的潜力是以更复杂的监控系统为代价的。因此，在采购程序中法律措施和恰当的政策机制对于成功地整合社会和生态指标起着至关重要的作用。

本篇报告的目的在于将三年间推行 SPP 的经验提炼为旨在改进法律法规制度的政策建议，务求更好地在全国范围实行 SPP。经验的积累主要来自“中国城市可持续采购项目（SuPP-Urb）”——欧盟 SWITCH-Asia 项目从属，并得到了德国伍珀塔尔研究所的协同配合。该行动有两个目的，其一是分析和改进天津，秦皇岛和兰州的政府采购中心（PPC）的 SPP 标准，其二是将三个城市所引申出的实用结论应用到全中国³。

¹³ 中国城市可持续采购项目（SuPP-Urb）的中心主旨是选取政府采购部门。该项目包括了“欧洲政府采购”的一部分内容，即政府机关的常规购买行为。也就是说单独的项目，例如基础设施建设或国有企业（SOEs）购买行为，并不包含在此项目范围内(EUCCC,2011, p.7)。此项目的行动重点在于可持续政府采购的产品群和服务群对象，这些对象都蕴含了提高环保水平的巨大潜力，特别是在节能和节水方面。相关的产品群包括办公耗材（纸张，洗涤剂），电子产品（电脑，打印机），大型家用电器（冰箱，洗碗机），空调，冷却装置，加热器和办公家具。

通过详尽地阐述基于实践经验总结出的政策建议，本篇报告力图通报正在进行中的中国政府采购国家评估程序，来自 SuPP-Urb 项目的张明顺博士也以顾问的身份参与了此次评估程序⁴。该国家 SPP 评估程序旨在评估当前政策、政策的执行情况，以及制定下一个国家 SPP 五年计划。

就在书写报告的同时，关于中国 SPP 的主要法律和指令都将注意力放在可持续发展的环境部分，即是将“绿色”指标整合至政府采购程序——也称为绿色政府采购（GPP）。目前为止，社会指标并没有在采购法规或政策的制定中得到充分体现，但是从环境指标与政府采购的整合经验中得知，中国的社会采购行为也得到了改进。

下一章介绍了在项目城市推行 SPP 的背景，主要聚焦于城市级别的背景以及和国家采购系统的关联性。第三章进而从项目角度总结了当前 SPP 系统面临的机遇与挑战，紧接着第四章厘定了建议政策，最后第五章结束全篇报告。

⁴来自 SuPP-Urb 的张明顺博士作为专家委员会成员已被邀请参加此次的 GPP 国家评估程序，该评估程序由国务院机关事务管理局提供资金。评估程序的目的包括评估国家产品清单（节能和环保产品）的实施状况，发现 GPP 在政策、技术和操作层面面临的障碍，明确 GPP 的保障措施，收集 GPP 实践者的进步经验以及协助中国政府建立一个国家级的 GPP 计划。Supp-Urb 与国家评估程序建立了密切的联系，并且积极参与了评估过程，包括为评估程序的评估方法论改进做出贡献，分享项目结果和经验，为国家评估项目提供 SuPP-urb 案例以及促成国家评估程序的最终报告。

2. 中国城市可持续政府采购

本章提供了中国政府采购系统的背景介绍以及相关法律法规体制。首先，涉及国家级政府采购的主要参与方和相关指令将得以阐述。随后基于国家体制特点，地方——特别是城市地区——SPP 的实施和相关参与方情况将加以介绍。最后，在本章的结尾处将对 SuPP-urb 项目进行定性描述——SuPP-urb 项目是一种实现了环境指标和政府采购的整合的实用地方性方法。据此，本章的重点聚焦于政策相关的项目经验，这些经验也同样是整篇报告所提出的政策建议的基础。

2.1. 国家机制

“在 90 年代中期，诸如 GGP⁶的生态现代化概念开始在发展中国传播开来，由于快速的工业化和现代化建设速度，东亚和东南亚地区的传播尤为迅速。”（Geng & Doberstein, 2008）

SPP 的国家体制包括两个系统：一是政府机构的采购计划和执行，二是中国政府采购领域的现行中央调控。随着中央政府越来越关注环境保护和可持续发展问题，政府制定了一系列关于推动 SPP 的法律和法规。

参与方和相互影响

中央政府为中国的政府采购提供了整体框架，然而政府采购的执行、规章制度的具体说明和定制化，以及采购官员的培训等所有事宜的具体预算分配属于次中央级政府的管辖领域。

在国家级别，国家发改委（NDRC⁹），商业部（MOFCOM¹⁰）和财政部（MOF）共同领导和管理政府采购。因此他们同样负责为中国 SPP 的策略发展制定法律指示，

⁶ 绿色政府采购（GGP）

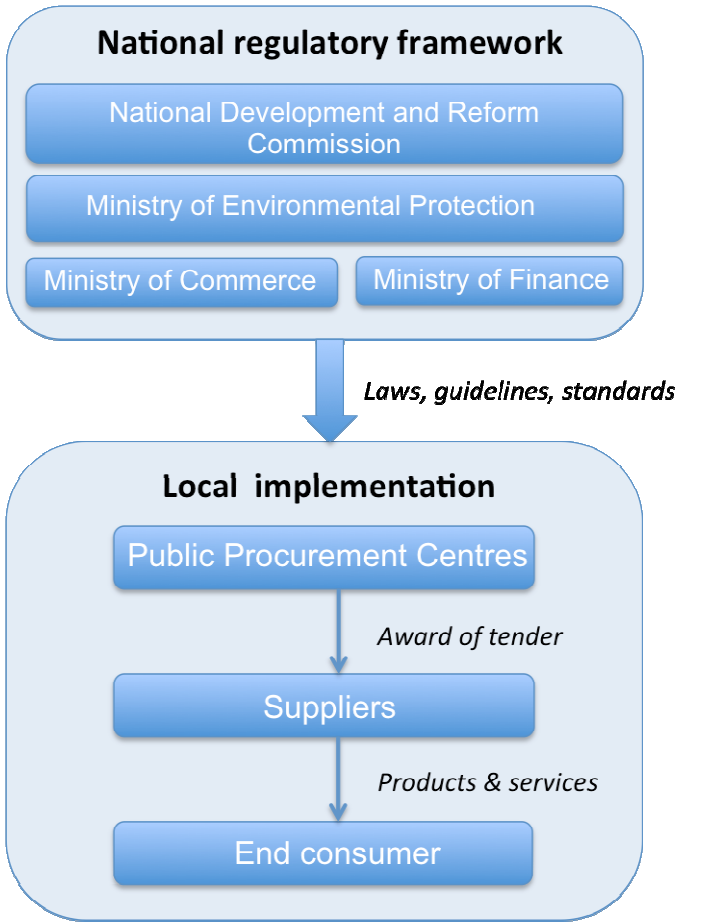
⁹ 前身：国家发展计划委员会(SDPC)

¹⁰ 前身：对外贸易与经济合作部(MOFTEC)

法规和指导方针。除此之外，一些其他部门发布的资格证明和鉴定报告同样对采购决定产生影响。（EUCCC, 2011, p. 11）

地方政府机关履行两项职能：其一包括地方的政策制定，策略制定和监管；其二包括实际采购过程的集中管理。此类集中政府采购包括了所有的公共服务部门采购，例如地方政府行政机关、事业单位、高校，医院以及国有企业（Philipps, Marsille, Schröder, & Haberland, 2011）。

地方标准可以进一步完善中央法规，但也必须遵守中央法规的界限。由于这种自上而下的结构，中国政府采购系统可被描述为一种分层且中央集中管理的多级系统。当分析如何提高政策工具和建议水平时需要将采购系统的结构特点纳入考虑范围。图表 2.1 形象地展示了城市级别 SPP 的主要参与方。



图表 2.1 中国政府采购系统参与方

法规和官方指令

作为中国政策制定的一个潜在特点（Lieberthal & Lampton, 1992），中央政策倾向

于以一种笼统的方式下达而且需要地方加以详细说明，这就导致了全国范围内标准或价格设定的不一致。就 SPP 而言，诸如此类的不一致可能意味着控制力和政策影响力的丧失。中国国家 SPP 系统将中央法规和具体的优先考虑产品名单相结合，以应对可能的挑战。

1999 年颁布的《中华人民共和国招标投标法 (BL)》(PRC, 1999)，2003 年实行的《中华人民共和国政府采购法 (GPL)》(PRC, 2002a) 和《中华人民共和国清洁生产促进法》(2002) 是中国政府采购系统和 SPP 实施的法律基础。在 SuPP-Urb 项目中的政府采购领域，《中华人民共和国政府采购法》是相关法规的核心组成部分。另一方面，《中华人民共和国招标投标法》管理了国有企业和独立的基础设施项目的采购行为。《中华人民共和国政府采购法》中的第九条——除金钱效益和单位成本外——还明确规定了政府采购的次级目标：

针对区分冲突的次级目标的先后顺序或将次级目标与主要目标相联系等问题，《中华人民共和国政府采购法》并不提供约束性指导方针。尽管如此，决策的详细说明工作并没有委托给次级中央而是引入了评估市场信息的具体机制：作为 SPP 政策策略的主要组成部分而提出的两份关于保护环境和节约能源产品的清单。这两份清单具体指定了应优先购买的产品。2005 年，中国财政部协同国家发改委正式颁布了《节能产品政府采购清单》(NDRC & MOF, 2011)。2006 年，中国财政部协同国家环保总局（现在的环境保护部）颁布了《环境标志产品政府采购清单》(MEP & MOF, 2011)。上述两份清单中的产品是根据《环境标志认证》以及《中国能效标识》描述标准进行挑选的。中央政府每年两次调整清单内容以便及时更新清单产品并且为 SPP 的实施提供技术支持。

中国目前正在实行第八期《环境标志产品政府采购清单》和第十期《节能产品政府采购清单》。每份清单都提供了环保和节能产品的详细信息，例如生产商姓名、注册商标、产品名称及型号，产品有效期及认证有效期。清单包括了下述产品：

- 《环境标志产品政府采购清单》：21 类产品，例如轻型车辆，复印机、计算机、水溶性涂料，家具等。
- 《节能产品政府采购清单》：27 类节能产品，例如空调、电冰箱、照明产品、电视机、电热水器、计算机、打印机，显示器等；以及 7 类节水产品，例如便器、水嘴，淋浴器等。

所有级别的政府机关以及使用公款采购的事业单位和组织都应考虑优先购买上述两份政府采购清单所列出的产品。所有违反规定的部门将会受到相关法律和法规的处罚，处罚内容包括财务处扣留采购资金或者强制重组相关政府采购中心招标程序。

第十届全国人民代表大会常务委员会采纳了修订版的《中华人民共和国节约能源法》

后，2007 年 10 月这项以清单为基础的系统也得到了进一步的改善。《中华人民共和国节约能源法》推进了对产品进行标识和认证并且增加了政府采购中节能产品 and 环境标志产品的比重。该法规要求建立政府采购评估与监督系统以及推行高阶措施。中央政府强调了集中管理 SPP 的相关挑战。

2.2 城市可持续政府采购

国家政策和法规——例如 SPP 清单——为 SPP 进程提供了综合的指导方针。然而，具体的实行状况很大程度上依赖于地方通过正式法规和非正式程序进行的规范和改编。实行结果的地域性差异主要是因为中国各省之间不同的结构和机制——三个省所实行的 SuPP-Urb 项目经验同样印证了这个结论。

为了提高采购代理机构的独立性以及全国范围简化采购程序，1999 年中央政府要求所有的次中央级都应建立独立的采购机构：

因此，从前作为各自财政部从属部门的采购代理机构如今获得了更多的管理预算和制度化采购程序的自主权。至少在大型城市，采购机关被进一步划分为从属关系的两部分：政府采购局（PPB）负责制定地方法规以及对市级事业单位和省级或国家级政府机关表明自己的政府利益；另一方面政府采购中心（PPC）负责提供实际采购程序的管理，对象是所有行政单位以及从属于各自行政机关的医院和高校。这种集中化管理有利于专业化和专长的发展并且促进规模经济的发展。虽然 PPC 从属于 PPB，但是根据相互间关系的不同，在内部管理程序的开发过程或者与用户和供应商沟通的过程中，PPC 很可能享有极大程度的自主权。在政府采购局缺席的情况下 PPC 也会参与到制定法规的过程中，并且直接隶属于市级政府。总而言之，实际采购系统的结构特点为 SPP 的创新领域奠定了坚实的基础，最终政策能否成功的关键取决于地方 PPC 的表现状况。尽管如此，额外参与者的支持也是十分重要的。首先，包括市长在内的市级政府可以通过多种方式鼓励或者抵制 SPP，其次，当分配各自预算的时候地方财政部可以限制或者加强 SPP 的发展机会。

作为采购中间人的 PPC 并不直接从地方财政部得到可持续政府采购的预算资金。首先预算分配至政府采购当事人，然后 PPC 提出指导原则并且组织和实施政府购买程序。由此可见，PPC 享有权利并且负有监督政府采购当事人采购预算的支出状况的义务。

2.3. 中国城市可持续采购项目经验

通过上述关于中国政府采购系统的主要参与者和相互影响的描述，PPC 是成功执行 SPP 策略的关键点。在国家采购系统内部，PPC 既服从于自上而下强制执行的采购清单，又负责澄清和具体说明不明确的国家法规，因此 SPP 政策的障碍和机会都可以在这一级别的行动中得到清晰的体现。尽管如此，很少有研究能够提供系统的考虑当地背景的城市级别 SPP 评估报告。因此这份报告可以填补这部分论述的缺失，并且提供三个 PPC 城市：天津，秦皇岛和兰州实行 SPP 的地方宝贵经验。

根据现有的综合分析（Geng & Doberstein, 2008; Liu & Li, 2006），SuPP-Urb 项目的重点聚焦于实施 SPP 策略的阻碍和推动因素，特别是考虑了当代政府采购系统法律和法规背景。SuPP-Urb 项目旨在改进和运用可持续政府采购标准并且进一步将相关应用推广到全国。需要特别注意的是在加强 SPP 过程中带来的挑战，例如在三个城市的信息需求，地方能力建设以及融入地方系统等方面。

结构和地域差异——关系到 PPC 的能力、地方政治经济，中央海域划分等——导致了选择性的政策推行，国家 SPP 指令也因此必须在地方背景下进行分析。PPC 项目反映了不同结构和地域下实行政府采购的特点：甘肃省的省会兰州是一个工业城市；位于河北省发达沿海地带的秦皇岛是一个地级城市；天津是一个高度发达的省级城市（直接隶属于国务院）。将研究建立在这三种不同的背景之上，PPC 项目力图得出关于当今 SPP 政策工具更具代表性的评估。

着眼于上述项目城市，PPC 能力、地方政治经济背景、地方政府日程及预算等方面都存在着差异。

紧邻北京的地理位置使得天津更加希望开发自己的特点，2010 年举办的气候研讨会、城市绿化以及政府消费等都是特点开发的重要策略。鉴于天津隶属于一个省级政府，天津 PPC 享有与中央采购局直接交流的优势。而且天津与决策人也维持着密切的交流，政府代表和天津 PPC 也定期举行会面。此后天津 PPC 被定性为一个对创新方法持开放态度的富有朝气的团队。相对殷实的能力通过与南开大学的合作更得到了进一步的加强。天津 PPC 已经向南开大学提出了一个关于计算生命周期成本的合作建议，并且运用到下一次的车辆采购中。

秦皇岛政府计划进一步发展城市的旅游业，因此一个更加绿色的环境对于秦皇岛政府来说是与切身利益息息相关的。市政府力图避免任何对环境造成负面影响的重大生产活动，而且已经取消了一些不符合可持续发展观的工业项目。为了提高可持续生产和消费的意识觉悟，秦皇岛政府实行了以下几项措施：1) 大众传媒支持下的交流项目

2) 地方政府领导下的对可持续发展产品逐步淘汰项目 3) 地方政府领导的可持续产品示范项目（这些示范项目由地方政府提供资金，旨在向地方目标企业宣传更加清洁的产品）。然而，秦皇岛 SPP 面临的制约因素是紧张的预算限制以及相对其他目标城市来说有限的的能力。

与秦皇岛紧邻例如北京、天津等发达中心的地理位置不同，兰州处于一个相对隔离的地理位置，这也就意味着较少的接触产品市场的途径，有技能的员工以及交流机会。除此之外，政府采购的发展程度以及使用者的预算规模低于天津和秦皇岛，融入地方政治经济系统的情况也不尽相同。不仅如此，SPP 的认可度和环保意识也有提高的空间：采购部门有责任建立预购产品的技术要求，因此他们的环保意识具有主导性的影响力。由于当地政府采购人员缺乏良好的培训和专业知识的使得他们难以轻易地分辨出环保产品。

项目期间的直接影响力测量结果似乎也印证了目标城市的差异性（见表格 1）。

表格 1:2010 年三个目标城市的 SPP 执行结果

测量单位 城市	总采购 万元人民币	总 SPP 万元人民币	SPP 百分比 %	节电量 1 万千瓦小时	节水量 1 吨	节油量 1000 升	废弃物 减少量 1 吨	二氧化碳 减少量 1 吨
天津	80,448	69,318	86%	1,764	30,520	10,758	31,011	88,345
兰州	4,696	4,311	92%	89	2,302	932	1,618	5,715
秦皇岛	9,869	7,869	80%	183	6,447	2,318	1,790	11,689
合计	95,013	81,498	86%	2,036	39,269	14,008	34,418	105,749

来源：SuPP-Urb 项目部分活动检测结果

3. 中国可持续政府采购挑战与机遇

可持续政府采购可以在极大程度上促进可持续发展：推动可持续创新以及直接降低能源消耗与排放；国家机构可以为私人消费者树立行为榜样；在商家市场和商家对消费者市场中能够供应政府对于供应商来说象征了一种社会地位。可持续政府采购更深远的影响包括更容易获得可持续产品以及社会其他部门环保意识的提高等。基于上述原因，SPP 对于优化市场经济的分散体制来说是一个有吸引力的政策选择。

然而 SPP 的执行并不是那么简单的：不同的国家目标如何能够融入单一政策工具中？地方政府机构如何运用有限的能力改制国家法规以最优实现地方级别软性目标？当与地方利益存在分歧的时候中央政府如何强制实行国家目标？本章简短地介绍了三个方面所面临的挑战和机遇，为最后一章的政策建议作出准备。

3.1. 国家级别

SuPP-Urb 项目下属活动充分考虑到国家可持续政府采购结构的中国特色。项目经验着重强调了国家政府在融合不同的政策目标时所面临的挑战，特别是考虑到国家改革议程和混合的地方现实。因此，国家政策机制同时处理了诸如高效预算使用、环境改善、资源增效、中小型企业推广和创新策略等问题，采取的方法主要是以政府采购清单的形式提供直接指导。这些清单不仅详述了产品的环境特征而且明确了具体的供应商。然而这种方式也有其局限性：对于中央机关而言意味着高负荷的产品评估工作；提供产品不在清单范围内的企业在首轮中央投标中既被排除——即便他们的产品在经济、环境和社会方面都占有优势；中小型企业为了达到加入清单的管理要求负担过重；由于缺乏创新和增效动力而导致经济竞争力受到了限制；进口产品本身被排除在清单范围外。这些结构上的障碍很难被克服，原因将在中央-地方关系的部分进一步说明。在运作方面，政府加快了清单的更新频率以应对这些挑战，但是更新频率仍被限制在一年两次。

3.2. 城市级别

三个项目城市的经验再次印证了城市级别的中国政治经济（Hurst, 2006）和相关政策执行之间的关联性。特别是考虑到地级城市立法和预算上的自由度，城市条件会对社会、环境和经济现实造成重大的影响。综合的发展策略和政府机构的设置都对政策执行造成影响。

在 SPP 的实际操作过程中，PPC 的执行力取决于他们的现有能力、进入高技术员工劳动力市场的途径、地方产品市场发展以及社会意识等。随着采购任务难度的加深以上几方面也变得越来越重要。由于难以评估和衡量可持续性使得 SPP 毫无疑问成为一项复杂的采购任务。因此一个恰当的采购清单意味着为采购人员，特别是对于那些能力有限的 PPC 提供了重要的简化。

3.3. 中央-地方关系

从城市级别项目中提炼出政策建议需要仔细研究地中央-地方关系：中国城市在基础特征方面，例如气候，地形地貌以及结构路径依赖等都存在很大差异，不仅如此政策执行的地方条件还主要取决于政府行为。在改革初期，笼统的中央法规给地方政府制定个体发展策略创造了很大的自由空间。与此同时，在制定地方法规和地方采购方案以应对主要挑战的过程中，地方政府也承担了很大的压力。各个政府厘定自己在结构内的行动方式，结果在全国范围内出现了形态各异的自我定位和地方政府态度（Baum & Shevchenko, 1999; Howell, 2006）。一些地方政府表现出发展的态度，他们将自行决定权视为快速执行政策和加强概括性中央法规的机会，然而另一些地方政府利用自行决定权为自身谋福利（Lu, 2000）。恰当而且全面地执行诸如 SPP 的复杂政策在这种情况下几乎是不可实现的。

对于中央来说管理和监督这种由地理和结构不同导致的差异性是十分困难的，对一个严格的命令控制系统做出反应对于中国来说是无法实现的（Heilmann & Perry, 2011）。对于 SPP，一些地方预算无法实现购买可持续产品，而且过于严格的规定可能会导致彻底的不遵守规定。允许自行定制和详细说明中央的概括性法规对于地方的遵守起到正面的影响，同时在地方级别可以适当地定制严格的法规。然而，关于 SPP 的地方决策权可能会开启一条非中央所愿的自行化道路：尽管中国可以在某种程度上监督客观指标，例如价格和质量，可持续性却因为缺乏明确的指标而难以衡量。因此作为一个非常明确的指标，产品清单是解决目前中央机关所面临的委托-代理问题的方法之一。然而，目前还存在的一个问题是实行这项严格的操控方法所带来的收益能否超过它的成本：对市场趋势的滞后反应、无法实现多重目标，例如对中小型企业的支持、创新和可持续性。在地方 PPC 的能力得到大范围的提高和国家级别与地方级别的 SPP 法规标准得到良好的建立和运转之前，这份产品清单显得必不可少。

4. 潜在政策方法

本章厘定了最后的政策建议，这些建议主要是从 SuPP-Urb 项目经验和现有采购系统分析（第二章）中提炼而来。他们不仅适用于上述讨论中提到的 SPP 所面临的机遇和挑战（第三章），而且适用于即将由南开大学，飞利浦公司等（2011）发布的项目。

4.1. 国家采购框架

目前中国已经建立了一个良好的基础国家采购机制，然后考虑到中国的快速发展，该机制需要进一步的加强和改善，以更好地支持未来的可持续政府采购。基于实施活动的经验采购机制可以更具严谨性，同时采购人员和供应商（特别是中小型企业）需要得到更多的支持。

为了确保公开采购产品的高环保性能：

1. 就短期而言，**清单中环保产品的质量和性能标准需要改进**。根据来自社会组织的外部专家意见¹³，加入这份清单的评判标准已经几年没有更新。以技术进步为背景，相比与现代技术水平下的处理手段，没有更新就意味着不断降低的标准。淘汰清单中低环保性能产品使得该清单更有意义。与此同时，**采购清单覆盖的产品范围需要进一步扩大**，以及加入更多制造商加强竞争¹⁴。
2. 就中期到长期而言，为了拓宽环保产品的范围，政府应当评估**超越预定产品清单**的方法。**潜在的新计划趋势是仅指定硬性的环境指标或衡量标准**，而不是具体的生产商。因为加强了竞争，这种新计划可以从长期的角度提高环保产品的经济效益。如果能让这种以指标为基准的方法切实可行，产品信息要求需要得到相应的调整以减轻采购人员的负担。同样地，供应商需要得到及时的通知而且中小型企业供应商可能需要额外的支持，例如能够达到专业培训计划的要求。当然，现有的环保和高效标识也可作为此类指标，但是标识性能等级和有效性的进一步提高

¹³ 2011 年 3 月采访了一位自国际环境非政府组织的成员，受访者选择匿名接受访问。

¹⁴ 这一项似乎与更严格的筛选要求相矛盾，因此这种方法只有在诸如供应商能力建设项目等手段的协助下才能起作用。

使得潜在的未来 SPP 系统更有效率。持续更新的环境指标有助于确保和激励高品质的环境表现。

3. 通过强制推行生命周期成本法在中国 PPC 的应用，绿色产品对比次环保产品的成本效益限制得以揭示，并从长远眼光加以分析。
4. 环境指标可以在 PPC 的筛选标准中占有更重要的地位，以便进一步拓展对环保产品的采购。采购部门遵守的规章应进一步标准化以增加对可持续物品的需求量。

将社会准则融入 SPP 指标可以进一步促进中国的 SPP。为了对社会准则的考量内容表示支持，中国国家政府可以推行可行性研究和加入了社会准则后的政府采购示范项目。其他可能方案包括国家政府制定的社会采购指示。

作为上述建议政策支持的国家能力建设项目因而显得十分必要。能力建设项目可能包括以下几方面：

- 为 PPC 和 EPB 提供的国家级能力建设（和意识提高）项目，内容包括：生命周期成本法、SPP 投标的技术方面、信息管理、产品评估与社会准则。
- 为中小型企业提供的关于环境效益，环境管理系统和生命周期成本法的国家定制能力建设项目。这一项内容符合《中华人民共和国政府采购法》中的第九条，其明确声明了政府采购应该支持中小企业的发展。国家政府负责制定结构框架然后授权地方政府实施中小型企业的培训项目。资金支持很可能由国家和地方政府共同承担。
- 为 PPC 建立的采购产品评估和经验的信息交换平台，作用是为 PPC 提供了共同学习和交换经验的空间。该平台将会提供环保产品的信息和相关技术说明，以及建立一个 PPC 表现情况的比较系统（例如制定一个国家级和/或省级 SPP 之间的标杆管理系统）。该系统可以促成点对点的比较以及激励 PPC 提高各自的表现状况。然而，评估过程应该将发展水平的差异纳入考虑范围。

4.2. 城市级别

由于市场状况，环保意识以及政府采购中心工作人员的个人能力在不同的城市和地区间存在很大的差异，因此，下列建议可能更适用于某些特定城市：

1. 在市政府级别，所有的政府采购中心应该使用生命周期成本法来评估产品的经济效益，进而减少次环保产品的绝对成本优势。为了确保政府采购中心有能力达到上述要求，尽管具体程度不同，能力建设对于大部分政府采购中心都将是必要

的。

2. 除了市级政府采购中心密切参与的 SPP 能力建设项目之外，市级财政局还应当为政府采购中心拨出一笔额外的预算，以落实内部的能力建设措施。
3. 在某些环保意识仍旧较薄弱的地区，信息和意识的宣扬活动有助于提高 SPP 相关政策的认可度，以及增加政府采购人员对于可持续产品的需求程度。除此之外还应鼓励和支持供应商对产品进行生命周期评估
4. 真正使用购买产品的机构内部采购官员理应得到低运营成本的设备，然而现如今实际情况未必如此：假如一个学校的后勤负责人与政府采购中心达成一致而购买了节能设备，低运营成本对于他个人的业绩评估并不带来任何正面的影响，因为高额的购买费用很可能已经造成了负面影响。因此，人力资源管理和预算规划可以设立有效的奖励机制以鼓励用户和相应的政府采购中心进行合作

4.3. 中央-地方体系结构

上述政策建议的成功与否取决于和第三章所描述的中央-地方管理体系的兼容程度。一套成功的设计方案必须考虑到所处背景的特点，并且充分利用中央-地方制度体系。因此，这项方案可以在树立了严格的规范标准和推动 SPP 发展的同时，又保留足够的灵活性以便把地方实际情况纳入考虑。

1. 当前的购买清单是实现此平衡的一个方法，而一场深刻的能力建设活动对于克服此方法的局限性起到了至关重要的作用，例如过度竞争问题，中小型企业受到的差别待遇问题以及次发展地区落后的供应商问题。只有当本地能力得到了建设才有可能成功推行一种更为灵活的方法，继而地方可持续政府采购人员才会负起更多责任和职责。
2. 上述信息和交流平台可以加强支持力度和提高地方级别的学习速度。
3. 除此之外，一个国家级监督和评估系统既可以激励 SPP 的实行也可以作为控制机构防备腐败。监督方法将以抽样调查为基础以便将管理负担降至最低。这一点也同样需要高度训练的监督人员。

5. 总结

中国城市可持续采购项目（SuPP-Urb）印证了地方行动的确能够对可持续政府采购（SPP）产生影响（飞利浦等., 2011）。为了将社会和生态指标成功地融入采购过程并且广泛推行，一个恰当的政策框架是至关重要的。基于 SuPP-Urb 项目的实际经验，增强国家和地方关于 SPP 的法规框架可能的政策方法已经得到了改善。

项目经验和分析结果表明中国已经为 SPP 建立了一个良好的法律法规框架。与其他国家相比，中国的 SPP 已经处于一个相当先进的阶段。从这个意义上来说至上而下的法规体系起到了重要的作用。中国政府采购体系可被描述为一种分层且中央集中管理的多级体系，使得国家指令可以高效且直接地传达到地方和区域政府。集中管理的体系帮助政府采购中心聚集专业知识和技能、规模经济通过高效的大批量采购得到发展，并且降低了交易成本和价格。这一点对于 SPP 而言尤为重要，因为相关的产品信息系统和选择程序格外的复杂和严苛。

现有的状况为政府采购系统，尤其是 SPP 的发展提供了一个坚实的基础。然而随着中国的快速发展，这个良好的国家采购体系需要得到进一步的加强以充分实现当中蕴含的发展 SPP 的潜力。

制定一个综合的政策集合是尤为必要的，因为该集合将 SPP 的多级管理系统纳入考虑范围，并且提供了将国家指示转化为以使用为导向的实际指导方针的转化 准则。在此背景下的一个重要方法是提供能力建设项目。除了建议的由市级 PPC 密切参与的国家 SPP 能力建设项目外，还应该推行 PPC 的内部能力建设项目，并且由地方财政局提供资金。

现时，绿色采购产品清单是促进 SPP 发展的主要政策工具，这些清单为绿色准则和政府采购系统的融合提供了恰当的途径，而且还为 SPP 提供了重要的平衡作用。然而，由于清单本身的局限性（主要是有限的产品覆盖范围和相对较低的标准）可能会影响 SPP 将来的成功实行，清单所使用的的质量和绩效标准应得到进一步的提高，并且逐渐被一份提供完善的绿色指标目录——而不是绿色产品目录的清单所代替。

最后，在书写报告的同时，关于中国 SPP 的大部分生效的法律和法规仅仅聚焦于环境指标和政府采购程序的融合。为了开发 SPP 的全部潜力，社会指标也应纳入考量。作为将社会指标融入 SPP 的第一步，一个开拓性先驱计划可以开始试行。计划内容是在先进的城市执行试点项目继而将项目经验导入中央信息交流平台。最终基于试点项目的经验国家政府可能会制定出社会采购指示。

根据现有的能力技术和试点项目的经验，政府有机会制定一个全面的政策策略使得中国的国内市场更具可持续性，方法是加强可持续产品和可持续生产过程的吸引力。

6. 参考文献与建议扩展阅读

- Baum, R., & Shevchenko, A. (1999). The “State of the State.” In M. Goldman & R. MacFarquhar (Eds.), *The paradox of China’s post-Mao reforms* (pp. 333-362). Harvard University Press.
- EUCCC. (2011). *Public Procurement Study: European Business Experiences Competing for Public Contracts in China*. European Chamber of Commerce in China.
- Geng, Y., & Doberstein, B. (2008). Greening government procurement in developing countries: Building capacity in China. *Journal of environmental management*, 88(4), 932–938.
- Heilmann, S., & Perry, E. J. (Eds.). (2011). *Mao’s Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*. Harvard University Press.
- Howell, J. (2006). Reflections on the Chinese state. *Development and Change*, 37(2), 273–297.
- Hurst, W. (2006). The City as the Focus: The Analysis of Contemporary Chinese Urban Politics. *China Information*, 20(3), 457-479.
- Lieberthal, K., & Lampton, D. M. (1992). *Bureaucracy, politics, and decision making in post-Mao China*. Berkeley: University of California Press.
- Liu, C., & Li, T. (2006). Chinese Government procurement policy for energy-efficient products. In P. Bertoldi, B. Kiss, & B. Atanasiu (Eds.), *Energy Efficiency in Domestic Appliances and Lighting* (Vol. 1, pp. 147-152). Presented at the 4th International Conference EEDAL’06. Retrieved from <http://energyefficiency.jrc.cec.eu.int>
- Lu, X. (2000). Booty Socialism, Bureau-Preneurs, and the State in Transition: Organizational Corruption in China. *Comparative Politics*, 32(3), 273-294.
- Lundvall, B.-Å. (Ed.). (2010). *National Systems of Innovation: Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Anthem Press.

- MEP, & MOF (Eds.). (2011). 环境标志产品政府采购清单（第七期）. Ministry of Environmental Protection, Ministry of Finance.
- Nankai University (Ed.). (2011) *Challenges and Opportunities for Sustainable Public Procurement in China*. SuPP-Urb-China Paper No. 13_EN, Wuppertal Institute: Wuppertal.
- NDRC, & MOF. (2011). 节能产品政府采购清单（第十期）. National Development and Reform Commission, Ministry of Finance.
- Philipps, S., Marsille, C., Schröder, P., & Haberland, T. (2011). *Sustainable Public Procurement in Urban China. How the Government as Consumer Can Drive Sustainable Consumption and Production*. SuPP-Urb Project Publications. Wuppertal.
- PRC. (1999). 中华人民共和国招标投标法. Retrieved August 20, 2011, from http://www.ccgp.gov.cn/zycg/zcfg/201009/t20100929_1167545.shtml.
- PRC. (2002a). 中华人民共和国政府采购法. Retrieved August 20, 2011, a from http://www.ccgp.gov.cn/zycg/zcfg/201009/t20100929_1167558.shtml.
- PRC. (2002b, June 29). The Government Procurement Law of the People's Republic of China (Order of the President No.68). Retrieved January 26, 2011, b from http://www.gov.cn/english/laws/2005-10/08/content_75023.htm.