

PEST分析法下我国政府绿色采购制度的完善

曹岩洁

中铁二十三局集团轨道交通工程有限公司，上海

收稿日期：2023年5月29日；录用日期：2023年6月16日；发布日期：2023年9月14日

摘要

在当前经济快速发展的时代，保护绿水青山是促进经济社会可持续发展的应有之义，政府绿色采购制度作为政府治理环境的桥梁，需要不断完善。本文通过PEST分析法对我国政府绿色采购制度进行分析，借鉴美国联邦政府绿色采购制度的有效措施，从以下四个方面对我国政府绿色采购制度提出了完善建议：制定实施办法，优化采购清单；加强人才队伍建设，促进产业转型升级；鼓励绿色消费，加强社会监督；促进供应商和政府形成向上的技术合力。

关键词

PEST分析法，政府绿色采购，美国联邦政府绿色采购

Improvement of China's Government Green Procurement System under the PEST Analysis Method

Yanjie Cao

China Railway 23rd Bureau Group Rail Transit Engineering Co., Ltd., Shanghai

Received: May 29th, 2023; accepted: Jun. 16th, 2023; published: Sep. 14th, 2023

Abstract

In the current era of rapid economic development, protecting green water and green mountains is still the due meaning of promoting sustainable economic and social development. As a bridge for the government to govern the environment, the government green procurement system needs to be continuously improved. This paper analyzes China's government green procurement system through PEST analysis method, draws lessons from the effective measures of the US federal government green procurement system, and puts forward suggestions to improve China's government

green procurement system from the following four aspects: formulating implementation measures and optimizing the procurement list; Strengthening the construction of talent team and promoting industrial transformation and upgrading; Encouraging green consumption and strengthening social supervision; Promoting suppliers and governments to form an upward technological joint force.

Keywords

PEST Analysis Method, Government Green Procurement, US Federal Government Green Procurement

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

近年来,我国经济建设取得了长足发展,伴随着综合国力的提升,人与自然的矛盾也日益突出,作为协调经济发展与生态环境的沟通桥梁,绿色发展理念应运而生。政府采购制度是我国财政制度的关键组成部分,作为我国政府公共财政支出的重要工具,在绿色原则被写入《民法典》的大背景下,政府采购既要考虑金山银山的需要,更要在绿水青山的维护上有所行动。

PEST分析法是通过对研究对象所处的现状进行分析,综合把握其所面临的状况,从而有针对性地提出完善的举措。其中,P(Politics)是政治因素,E(Economy)是经济因素,S(Society)是社会因素,T(Technology)是技术因素。下文将以此为方法,对我国现行政府绿色采购制度进行分析,结合美国联邦政府绿色采购制度的发展,对我国政府绿色采购制度提出相应的完善建议。

2. 我国政府绿色采购制度的综合分析

2.1. 从政法角度分析(P)

随着经济发展与自然保护之间的矛盾加剧,理性的“经济人”需要文明“生态人”的适度修正,至少二者要进行平等的沟通与对话[1]。为此,国家出台了一系列的政策和法律法规来保障政府绿色采购制度的实施。政策方面,《十二五规划》¹明确推行政府绿色采购;《十三五规划》²提出加快改善生态环境并作为专篇规定,为保护生态环境提出了比较全面、详细的规划;《深化政府采购制度改革方案》重视发挥政府采购的政策功能;法律层面,《政府采购法》第九条³,《政府采购实施条例》第六条⁴,都对环境保护方面进行了总括性规定;《循环经济促进法》第八条⁵借助政府采购这一桥梁促进循环经济的发展;《节约能源法》对政府采购节能及产品、设备认证作出了规定,促进节能工作落到实处;《大气污染防治法》第五十条⁶为将政府采购作为节约化石能源的措施;《固体废物污染环境防治法》第一

¹《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》的简称。

²《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》的简称。

³《政府采购法》第九条规定: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。

⁴《政府采购实施条例》第六条规定:国务院财政部门应当根据国家的经济和社会发展政策,会同国务院有关部门制定政府采购政策,通过制定采购需求标准、预留采购份额、价格评审优惠、优先采购等措施,实现节约能源、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目标。

⁵《循环经济促进法》第八条规定:县级以上人民政府应当建立发展循环经济的目标责任制,采取规划、财政、投资、政府采购等措施,促进循环经济发展。

⁶《大气污染防治法》第五十条规定:国家采取财政、税收、政府采购等措施推广应用节能环保型和新能源机动车船、非道路移动机械,限制高油耗、高排放机动车船、非道路移动机械的发展,减少化石能源的消耗。

百条⁷为保障生态建设,对政府采购提出了要求;2020年财政部起草的《政府采购法(征求意见稿)》第二十八条将节约资源和保护环境作为政府采购的社会经济发展目标;在深化“放管服”、助力污染防治攻坚战的大背景下,财政部等部门发布了若干通知⁸;国务院办公厅转发国家发展改革委等部门关于加快推进快递包装绿色转型意见的通知,强化采购快递包装的绿色治理,足以看出政府部门绿色意识的提升。这就为我国政府绿色采购的推行提供了宽松的政治环境和法律环境。

但是,上述的法律规定仍然比较笼统,仅具有“倡导性”的特点,因缺乏细致的实施细则,不具有强制执行的可操作性,也没有明确的处罚机制。此外,我国各个城市、各个地区之间的发展水平并不均衡,政府绿色采购的实施情况也不尽相同,全国甚至全省都没有统一的法律规范来规制政府的绿色采购行为,这就导致政策落实情况不一。日本出台了专门的《绿色采购法》^[2]来规制政府采购行为,明确绿色原则的强制性,取得了显著成效,而就我国目前发展情况看,笔者认为,我国政府绿色采购制度还不够成熟,绿色采购的内涵还在不断丰富,在我国政府绿色采购制度的发展还不尽完备的情况下,在信息时代技术更迭速度迅速的现实下,若出台一部专门的法律加以规制,不可避免地要滞后于快速发展的现实,制定一部新的专门法律需要对相关问题进行深入调查和讨论,需要投入大量的人、财、物,遵循必要且繁杂的程序,立法成本高昂,且高位阶的法律相较于低位阶的规范性文件来说,缺乏灵活性,立法条件尚未成熟,会损害法律的稳定性和权威性。

2.2. 从经济(E)因素分析

政府采购作为国家财政支出的重要方式,是一个集经济效益与社会效益于一体的综合调控手段,对于绿色经济的发展具有极大的推动力。我国近年来一直强调政府采购要优先采购节能、节水产品和环保产品,在采购清单的内容和形式方面,由以前的产品清单管理发展为如今的实施品目清单管理,这样就使得政府采购的产品不再局限于某个或某些具体的品牌,扩大了清单的范围。

市场监管总局办公厅还发布了通知和公告⁹,以保证节能产品、环境标志产品政府采购的有序认证和有效运行,这是协调经济与环境和谐发展的重要发展方式,从财政部发布的直观具体数据(见图1和图2)便可看出我国政府绿色采购取得了一定的实践成效。

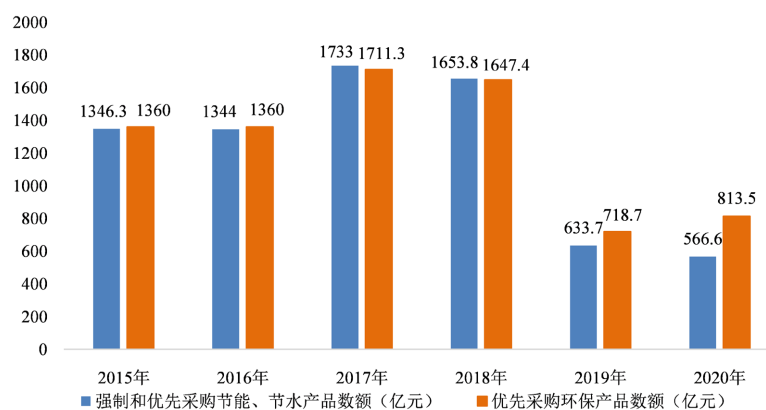


Figure 1. Green procurement expenses of the Chinese government

图1. 我国政府绿色采购费用

⁷《固体废物污染环境防治法》第一百条规定:县级以上人民政府及其有关部门在政府采购过程中,应当优先采购综合利用产品和可重复使用产品。

⁸关于调整优化节能产品、环境标志产品政府采购执行机制的通知、关于印发《商品包装政府采购需求标准(试行)》和《快递包装政府采购需求标准(试行)》的通知等。

⁹关于扩大参与实施政府采购节能产品、环境标志产品认证机构范围的通知和参与实施政府采购节能产品、环境标志产品认证机构名录的公告。

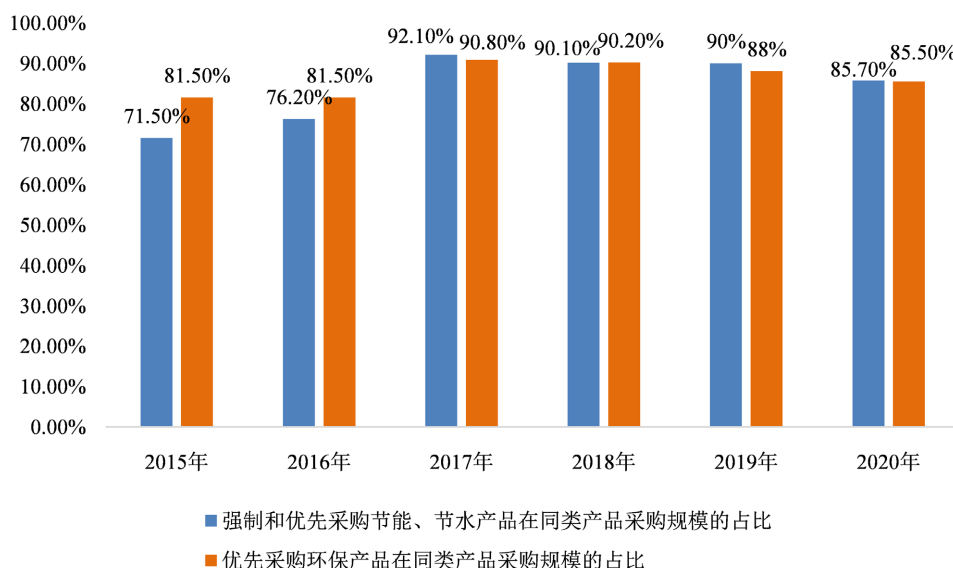


Figure 2. Scale of green procurement by the Chinese government

图 2. 我国政府绿色采购规模

但是具体而言,政府绿色采购在经济方面还面临一些问题,保护民族产业是政府采购所追求的目标,而就产业结构方面,我国民族产业发展并不甚乐观,产业的整体竞争力偏弱,仍然处于不成熟的发展阶段([3], p. 82),政府绿色采购涉及的领域分配并不均衡,这就极大延缓了我国产业结构的转换和升级,虽然现在高新技术产业、电子服务业等产业有所发展,但是仍存在相当一部分高污染高能耗的传统产业,快速从市场中淘汰也不现实。中国正在进行加入 GPA 的谈判中,而我国民族产业的核心竞争力相对于发达国家的一些产业来说,还有很大的差距,而不管是施行多年的《政府采购法》,还是财政部拟定的征求意见稿,优先购买国货、保护我国民族产业都是不能忽视且必须着重强调的原则,让我国民族产业在国际市场上站稳脚跟,是顺应经济全球化的需要,更是实现我国绿色经济发展的应有之义。

此外,发展绿色经济,实施政府绿色采购就意味着所有参与主体投入更多的人力和物力等成本,我国虽然人口众多,内需市场广阔,但是高额的经济成本让很多市场主体退而却步,我国市场经济的发展缺乏“形式理性”[4],不管是采购主体还是供应商,都或多或少缺乏长远经济眼光,有时只着眼于短期利润,这就使得国家出台的政策和法律法规落不到实处,难以形成规范标准的绿色经济市场,不利于经济的可持续发展,损害了绿色建设的经济堡垒。

2.3. 从社会(S)角度分析

消费作为社会再生产的最后一个环节,对于整个社会的良性运转举足轻重。若干年来,关注经济指标的增长一直是政府的重中之重,不管是政府还是整个社会都离不开财政的有力支撑,但是财政本身并不能创造再生产,它的作用在于刺激再生产,最终还要落脚在消费这一环节。政府作为采购主体,是体系庞大的特殊消费者,通过对政府自身的采购行为进行规制,可以帮助引导整个社会建立绿色消费观。

就目前的发展现状来看,采购人在确定供应商时,对于成本的考虑仍占主导地位,这是由经济理性所决定的,随着环境治理出现了难题,节约资源与保护生态环境等绿色因素虽已被纳入综合计算要素,但也还不够普遍与全面,政府部门或采购代理机构出于对政策的落实和具体规范的遵守,将绿色采购过于口号化了,忽视了整个过程的绿色化,实地考察和市场调查工作还有所欠缺,从程序导向到结果导向的转变还不够彻底。

政府绿色采购的落实离不开行之有效的监督机制，在大力强调政府信息公开的今天，相关的信息公开平台也已经建立，公众对于政府绿色采购的具体贯彻程度的外部监督程序如何运转，法律并没有一个细致的流程规定，再加上有时政府对于绿色采购的宣传力度不够，使得外部监督机制流于形式，相当一部分社会公众秉持着“事不关己，高高挂起”的心态，对政府绿色采购的践行程度，对整个社会发展的现状都置之不理。具体到个人生活层面，随着社会生活条件的改善，受政府绿色采购的带动和引导作用，社会公众开始转变自己的消费观，倾向于购买绿色产品，而仍然有部分消费者，没有意识到自己的“不当消费”行为也会给整个城市乃至整个社会的发展带来环境与生态治理问题，紧紧攥住自己的腰包，缺乏对代际成本的思量，这也是当前需要解决的问题。

2.4. 从技术(T)角度分析

“科学技术是第一生产力。”政府绿色采购的贯彻实施，需要采购方与供应方的共同努力，形成一加一大于二的合力。政府采购制度对绿色原则的贯彻，首先就体现在采购方的采购需求中，实现绿色的采购需要供应商的绿色化，这就倒逼企业提升自己的技术创新能力，以提升自身的产品竞争力，避免在“适者生存”的激烈市场竞争中被淘汰，然而，我国企业若要对研发绿色技术，开发绿色产品，就需要付出更高的时间、人力、物力等成本，对于中小微企业来说，需要切实衡量投入与产出比是否值得其花费“高昂”的价金，这就迫切需要国家出台更多的优惠政策，以提升企业转型升级的“性价比”。

财政部曾于 2007 年出台相应文件¹⁰，以增强企业的技术竞争力，但为了回应外国的不同声音，2011 年财政部发布通知停止执行促进企业自主创新的相关文件。而早在 2002 年，韩国就创建了韩国在线电子采购系统，成为获得联合国和世界银行好评的政府采购电子化系统模板，通过使政府采购电子化，不仅促进了韩国因特网的发展，更是为韩国信息技术的发展提供了广阔空间，大幅度催生了科技人才，由此形成一个良性循环[5]。总体来看，我国企业的技术水平已经较之前有了突破性的转变，但是在核心技术的竞争力方面，仍然比上不足，比下有余，企业的技术创新还有很长的一段路要走。

除了企业的技术提升，政府方也面临技术问题，尤其在疫情防控形势如此严峻的今天，各地政府纷纷采取相应的电子化措施，通过统一的资源交易平台完成采购、建立不见面开标系统、实现全程合同无纸化等都体现出技术要素对于推动政府绿色采购的重要性，但这些平台、系统的发展仍处在初期阶段，如何引进更加智能的方式，促进政府方系统平台的完善，用技术引领绿色城市的上层建设，是当前政府方面面临的挑战，也是当前大力宣传绿色理念下政府方可以把握的机会。

3. 美国联邦政府绿色采购制度的分析

3.1. 从政法角度分析(P)

国家的发展现状不同，出台的相应政策便不相同。一个问题能否成为国家政策，与问题的极端性、能见度、受关注的持续时间息息相关([6], p. 31)。美国联邦政府绿色采购政策作为指引美国采购行动的纲领，并非单纯的采购政策，还离不开环境政策。自 20 世纪 30 年代起，环境问题成为了国家治理的阻碍，环境的极度恶化，对经济的发展起到了阻碍作用，唤醒了社会公众的危机意识，国家出台节约资源能源、改善空气等环境政策是必然之道，政府采购作为一项具有公共色彩的活动，也被附加上保护环境的功能；法律方面，美国联邦政府绿色采购立法也是环境立法和采购立法共同作用下的结果，随着政治制度自身发展不断成熟，政府采购制度中开始进行政策性立法，在与环境相关的立法陆陆续续出台后，国家开始出台与政府采购相关的法律，以实现保护环境和节约能源的目标，政府采购是被作为具有附加价值的工具。从《国家环境政策法》到《清洁空气修订》和《控制水污染法修订》，从《噪音控制法》到《能源

¹⁰《自主创新产品政府采购预算管理办法》、《自主创新产品政府采购评审办法》、《自主创新产品政府采购合同管理办法》。

政策与节约法》和《资源节约和能源法》，都对政府采购产生了不同程度的影响，为政府采购限定了节约能源的标准，要求政府部门采购符合绿色标准的产品([6], pp. 128-129)。除了完备的法律法规，联邦政府还在采取颁布了多项具体的行政命令，包括但不限于《通过有效的能源管理绿化政府》、《高能效的备用电源设备》、《通过领导力和环境管理绿化政府》、《加强联邦政府环境、能源和运输管理》([6], pp. 141-144)等，这些法律法规和行政命令，都为联邦政府实施具体的节约能源、水资源、天然气等行动提供了法律依据，创造了稳定良好的政法环境。

总体而言，美国联邦政府自成一套环境治理体系和采购法律体系，详尽具体法律法规和灵活变通的行政命令，相辅相成，便于具体程序的规定，可实施性强，为完善采购制度在立法层面筑牢了根基，从政策到立法，从立法到具体的行动举措，美国联邦政府绿色采购在完备的体系中汲取营养，形成一个从环境到采购的有力传导机制，一个成熟的政府采购制度应当是如此这般“自然而然”地实现其附加的政策目标。

3.2. 从经济角度分析(E)

在可持续发展理念逐渐深入各国的过程中，美国作为发达国家，一直致力于发展循环经济，重视发挥创新的作用，在经济全球化的大背景下，美国对工业芯片、软件等方面的钻研促使经济的腾飞，通过销售自主创新研发的终端产品，使企业获得经济利益，在打造数字化绿色工业和智能制造([7], p. 81)的过程中，又获得了环境效益。为了发展循环经济，美国通过高效立法、严格执法等方式治理高污染企业遗留的大气、污水等环境问题，这又迫使小企业成为国家创新的主力，并加强与专业人员、政府部门等的合作，在产业转型升级方面遥遥领先于世界，合作产生的协同效益又反过来刺激经济，由此在保护环境与发展循环经济之间形成良性运转。政府采购作为国家进行宏观调控的重要工具，既是发展循环经济的催化剂，也是循环经济发展的必需品。依据《购买美国产品法案》的规定，在其国内产品和外国产品价格差达到 25% 的情形下才可能购买外国产品([3], p. 79)，美国政府积极购买本国的绿色产品，可以减少企业的创新研发阻力，降低企业研发新产品可能带来的经济风险。

除了政府与企业之间的合作，为了发展循环经济，美国还注重人才的综合性培养，STEM 教育模式不仅大大促进了人才就业，提升了国家的工业化水平，还使得外来人才流入，对发展创新产生了积极作用，对循环经济的发展发挥了正向的溢出效应[8]。此外美国对政府采购的合同官的素质、教育背景、具体培训、工作经验等方面都有明确的要求，比如在相关人员获得合同官证书后，仍然必须获得商业课程的学分绩点，保持持续学习的状态[9]。

但是在新能源方面，美国作为世界强国，忽视清洁能源的开发与利用，退出了《巴黎协定》，大大减损了国家的公信力，也为发展中国家带来了更大的挑战，环境治理压力加大，影响了全球发展循环经济的进程，也就变相影响了政府绿色采购制度的发展。尽管如此，美国的高新技术产业比例大大高于我国，经济发展水平也处于领先地位，单纯就政府绿色采购领域来说，美国在创新、人才培养方面，有很多值得我国学习的地方。

3.3. 从社会角度分析(S)

上文已经强调消费在整个社会生产中的重要作用，社会公众是主要的消费者，其消费意识深刻影响着消费行为。正如我国主要矛盾的转变，随着生活水平的提高，美国人民的需求也发生了转变，不仅仅扩大消费，而且要追求优质消费、健康消费、可持续消费。公众环保意识的提升，促使政府制定相应的政策。美国采取了许多“协同行动”，其可持续消费的核心领域包括粮食种植和分配的替代系统，进行了一系列创新型安排，改变传统的农产品供应方式，并将这种模式和理念应用到家庭方面，促使家庭用

品的可持续利用。美国在 2008 颁布的促进可持续消费和绿色建筑的资产评估清洁能源融资计划中倡导建筑物屋顶安装太阳能光伏系统([10], p. 54)。政府作为特殊的消费者主体,率先在其建筑上安装此系统,并通过其它经济激励措施来减少投资者的投资成本,使大大使可持续消费的观念深入人心。

除了消费层面,美国联邦政府绿色采购能够取得理想的实施效果离不开社会监督。阳光是最好的肥料,新闻媒体、民间组织等在这个过程中扮演了重要角色([6], p. 193),通过报道政府绿色采购的进展,一方面宣传了绿色理念,另一方面也可能会曝光一些不光彩的采购行为,从而规范政府的姿态。最初为了保护环境、监督政府,美国国会建立了公民诉讼制度,公民有权对违反排放标准的私人或公共污染行为提起民事诉讼,举报人是公益诉讼的关键人员,为了激励举报人及时提起公益诉讼,与污染环境的行为作斗争,美国采取了举报人受偿的措施([6], pp. 195-198)。经济上的激励为制度上的监督降低了成本,促进了公益诉讼的开始与进行,规范了越来越多企业的排污等行为,也让政府部门更加重视绿色发展,从而使得绿色采购的实现成为了可能。

美国在促进可持续消费方面,采取了创新的技术性措施,这就使得联邦政府在实施绿色采购过程中发挥采购本身的带动经济的作用,再加上联邦政府的带动作用 and 公众自身健康消费意识的提升,整个社会的消费圈都是健康绿色的。在监督方面,美国的社会监督覆盖范围较广,几乎每个人都能够参与到绿色采购过程中来,辅之以相应的经济激励措施,监督的实效大大提高。

3.4. 从技术角度分析(T)

美国的技术创新最初主要着眼于军事领域,出于维护国家安全的目的,联邦政府借助国防采购,推动了本国半导体、航空航天、计算机、互联网等核心技术的发展。随着和平的到来,美国国防采购开始兼顾市场需求和经济发展,技术创新也逐渐转向民用领域([11])。为支持国内的科技创新和新兴产业的发展,美国联邦政府经常对尚处于研发期或初始投放期的、对国计民生至关重要的技术产品进行采购规划或下订单予以提前购买([12])。美国政府对新兴技术产业的大力扶持使得美国经济和科技水平呈现一个向好的运转模式。美国区块链技术集成大数据、云计算、人工智能、物联网及产业链的叠加效应,可以在智慧城市、乡村种植和社会治理中预先认证企业或机构身份([7], p. 83)。通过对企业身份进行认证,为联邦政府选择合适的供应商,进行绿色采购,提高了效率。利用区块链技术的特点,美国在可通过处理污染数据确定污染者,并采取及时的治理措施,有效进行污染治理。

技术并不是孤立存在的,其与经济的发展息息相关,技术与经济本身就是双向传导的关系。美国联邦政府借用政府采购这一桥梁,创立各种项目鼓励中小企业发展创新,提升企业的技术水平,不仅提高了政府采购的质量,还大大促进了地区经济的发展。由此,政府对企业的激励措施升级,企业对开发技术的投入加大,清洁技术等绿色技术越来越先进,政府绿色采购制度作为技术与经济共同进步的“受益中介”,也愈加成熟,并领先于世界。

4. 我国政府绿色采购制度的完善路径

4.1. 制定实施办法,优化采购清单

基于各个国家的国情不同,为了广大社会民众对于法律有一个合理且稳定的预期,笔者不赞同采用专门立法的方式来规范我国政府绿色采购。出台专门的法律并不必然是最优选项,美国为减少环境损害,就以行政指令为工具支撑,采取了环保采购产品推广行动、EPEAT 产品推广行动及有毒化学品的替代品绿色采购行动([6], p. 146),取得了极佳成效。就我国发展现状而言,制定实施办法的方式更能适应国情需要。对此可以先制定一个全国性的规定作为基础,借鉴改革开放初期的经验,以试点的方式对相应的规定进行落实,针对地区发展不平衡的现象,可以首先从北京、上海、深圳、广州、南京、天津等城市

开始试运行,依据每个城市具体的发展阶段,结合从实践中总结的经验与教训,可对全国性的规范做出相应的变通规定,待到时机成熟,再出台统一的专门法律加以规制。

鉴于美国的政法对策都经历了一个从环境到采购的传导过程,且不管是法律法规还是行政命令,都有明确的标准和程序规定,可操作性强。我国在具体的规定制定和政策落实上面,也应当讲求实效性,扩大政府绿色采购的覆盖范围,可借鉴美国推广的水感应器产品行动([6], pp. 140-141),明确用水标准,在采购目录中对管道装置、过滤器等节水类产品进行细化。增加对可降解生物基材料产品的采购力度,以减少对石化资源的消耗,逐步解决白色污染问题。基于《消耗臭氧层物质管理条例》第8条¹¹的规定,鼓励消耗臭氧层物质替代品的研发,对灭火器、空调、冷库等产品中含有的替代品种类和名称加以明确并列入优先采购清单。

政府采购清单作为政府采购需求的具体体现,不是始终如一的,在城市快速发展的今天,政府要有洞察市场的眼光,及时对采购清单进行纳新与淘汰,保证采购清单的时代性与动态性。政府绿色采购大多集中在建筑工程、货物等领域,对此类项目实施绿色采购,是美化城市外观,升级绿色城市之壮举。正如我国财政部、住建部印发的《关于政府采购支持绿色建材促进建筑品质提升试点工作的通知》,追求政府采购建筑工程的品质,推广绿色建材产品。为了增加绿色采购覆盖的覆盖面,政府绿色采购的适用可拓宽至农业、服务业、信息资源等领域,扩大电子交易平台的覆盖范围,以节省更多的人力资源,节省因信息封闭和不对称而产生的成本,让绿色采购的理念不仅表现在外在的建筑工程方面,还要深入到肉眼看不到的内在。

4.2. 加快产业转型升级,增强人才队伍建设

在突如其来的疫情面前,我国要更加重视循环经济的发展,展现担当负责的大国形象,绝不转嫁环境治理的风险与责任,重视对清洁能源和清洁技术的开发,坚持气候和环境治理的国际合作。但不可否认的是,美国对其高新技术产业的大力扶持是促使本国经济快速发展的一个重要原因,对此我国可在尊重我国基本国情的基础上加以适当借鉴。政府要从税收、财政补贴等方面,对发展新兴技术产业的企业进行扶持,可在保证其它财政支出的基础上,加大对中小企业的税收减免程度,提高财政补贴力度,为其进行有序竞争营造良好的营商环境。政府利用宏观调控之手,激励企业积极创新绿色技术、研发绿色产品,借用市场的无形竞争机制,将各个企业推向激烈的竞争之中,促使产品更新换代,从而加速产业的转型升级,淘汰高污染、高能耗、低收益的“老式”传统企业,从而使得整个行业的绿色发展呈现欣欣向荣之势。

不管是国家经济发展的需要,还是政府绿色采购的要求,人才都是一笔不可量化的财富。当前教育需要重视对复合型人才的培养,除了训练理论上对多个学科知识交融的灵活应对,还要加大对人才应用实践的培养。政府的工作人员多从事行政工作,对于一些专业的“绿色知识”的把握会有所欠缺,这也是评审专家在采购工作中被需要的原因。财政部出台的《政府采购法》征求意见稿中删除了评审专家的人数比例要求,笔者认为,在我国当前的人才培养机制下,评审专家在具体的评审工作中仍然发挥着重大的作用,仍然需要保证一定的比例。评审专家具有极强的专业性,能够对供应商提出一些中肯可行的建议或意见,促使供应商修正为绿色的技术方案。而美国的政府采购主要依赖于合同官,专家处于一种“后顺位”的境地,但也主要得益于美国对合同官的精心培养。出于未来加入GPA的考量,也可以理解征求意见稿中删除专家比例的规定,政府绿色采购的完善需要经济的支持,需要人才队伍的建设。若直接引入合同官制度是不现实的,这项制度需要长期的探索和实证分析,但是我国可以借鉴美国对合同官

¹¹《消耗臭氧层物质管理条例》第8条规定:国家鼓励、支持消耗臭氧层物质替代品和替代技术的科学研究、技术开发和推广应用。国务院环境保护主管部门会同国务院有关部门制定、调整和公布《中国消耗臭氧层物质替代品推荐名录》。

的培养方案,实施采购人员持证上岗的举措,在获得采购资格证书后采取积分制,在统一培养标准的基础上,定期对采购人员进行绿色技能、绿色实践的考核,若成绩不合格,就要面临资格证书被吊销的职业风险。同时,各大高校可以增加与政府绿色采购相关的课程,注重对综合素质和道德素质的培养,并鼓励学生们参与绿色采购实践,为未来的政府绿色采购培育大批后备军。

4.3. 鼓励绿色消费, 加强社会监督

上文提到,政府在绿色采购过程中扮演的是消费者角色,对引导整个社会的绿色消费起到关键作用,供应商作为终端产品提供者,在生产制造的产业链中也不可避免地成为消费者,社会公众作为最大最普遍的消费主体,是绿色采购的间接受益者。因此,政府绿色采购的推行离不开多方绿色消费意识的觉醒,这就需要强化中国环境标志制度([10], p. 58),提高绿色产品的认证数量,定期对绿色产品进行测评,并通过权威平台发布产品信息,增强产品信息的认可度和影响力。此外,我国可以借鉴美国的国际经验,采取创新性制度安排,在应对绿色消费成本高昂这一问题,政府通过发行债券的方式,降低供应商的投资成本,减轻公众的消费压力。长此以往,通过多方的行动协作,建立绿色消费网络,逐步形成绿色消费的市场。

任何制度的实施都离不开社会监督,而社会公众能够参与采购监督的前提是公众有能力、有渠道参与到采购中去,这并不是说社会公众要参与具体的采购工作,而是要像美国的公益诉讼制度那样,有完整的利益诉求表达机制,确保公众有动力行使监督权,这就需要政府绿色采购的透明化。因此,政府应当加大对绿色采购的宣传力度,充分利用各地的公告栏、报刊、电子期刊、广播等。国家可以建立专门针对绿色产品的信息公开平台,在平台内部设置社会监督模块,写明投诉邮箱或沟通热线,就算不采取启动诉讼的方式,也可以通过透明化的平台提出相关的建议或意见,而相应部门要及时作出回应,形成社会公众—绿色采购负责部门的横向对话。每个个体在登录平台前要填写自己的姓名、联系方式等信息,形成自己专属的个人账号。但这些信息在向外部展示的平台上是被隐藏的,公众不会面临隐私被泄露的风险。为了保证社会监督的持续性,可以在监督专区定期发起“有奖竞猜”活动,参与者仅限提出过有效建议或意见的用户,以考查“绿色常识”的方式,得分最高者将有机会获得家用绿色产品,以此激励更多的社会群体参与到绿色采购的社会监督中来,让社会监督贯穿政府绿色采购的全过程。

4.4. 企业供应商和政府形成技术合力

企业作为市场主体要顺应时代发展的潮流,摒弃传统的经营思维,切实提升自身的核心竞争力,充分利用好政府给予的优惠政策。从产品原材料的挑选到生产、加工、成品、运输、存储、后续处理等,都要进行严格把控,深入对绿色技术的钻研,引进专业的高新技术人才。我国的企业供应商应有“放长线钓大鱼”的心态,将眼光放到国内外两个市场,但要认清自身与外国技术存在的差距,学习美国将绿色技术应用到环境治理上,充分利用大数据的分析作用,进行内部治理,切忌打着使用“绿色技术”的幌子,做出自欺欺人、损害环境治理的行为。企业要树立用暂时的较高成本换取未来高额环境治理成本的意识,承担起作为市场主体应当承担的社会责任。

政府也要提升自身的平台和相关系统的建设,抓住互联网时代带来的机遇。要利用大数据分析的精确高效性和区块链技术的信息共享性,及时对绿色采购数据进行汇总统计,弥补电子信息平台建设成本过高的弊端,减少主体各方的交流和合作成本,提升工作效率,促进政府采购的电子化建设,从程序上完善政府绿色采购制度。与此同时,在实体方面,在政府明确其采购需求、确定好具体的生态环保标准的前提下,为了对接未来我国加入GPA的国际环境,让我国的企业有一个适应的过渡期,可以在我国的环境标准之上,适用发达国家的绿色标准。虽然我国现有的技术水平可能无法完全达到此标准,但这可

以激励供应商和政府都树立一个共同的目标。这既有利于我国政府绿色采购制度与国际接轨，也促使采购主体形成协作的共同体，实现合作共赢。

5. 结语

在政府采购制度的改革之年，完善政府绿色采购制度是最好的契机。通过 PEST 分析法，对比美国联邦政府绿色采购制度，我国政府绿色采购制度在政法、经济、社会、技术方面仍存在不足之处。在新冠病毒异常猖獗的今天，美国的一些举动在促进全球环境治理的国际合作方面并没有说服力，中国作为最大的发展中国家，要看清我国绿色采购制度面临的挑战，树立大国担当。对此，笔者认为，在政法方面，先制定统一的实施办法，进行区域试点，将绿色采购的政策落实在具体的采购清单上；在经济层面，要培养专业的采购人才，以此推动产业的转型升级；在社会方面，要增强绿色消费的意识，加强政府绿色采购的社会监督；在技术层面，供应商和政府都要进行技术革新，形成向上的技术合力。道路虽曲折，前途必光明，相信在社会界的共同努力下，我国政府绿色采购制度定能够在实践中开出希望之花！

参考文献

- [1] 张震, 张义云. 《民法总则》中“绿色原则”的宪法依据及其展开[J]. 法治现代化研究, 2019, 3(4): 109.
- [2] 杨文明. 政府绿色采购法律制度之国际比较与借鉴[J]. 现代经济探讨, 2013(11): 90.
- [3] 屈幼姝, 斯琴塔纳. 促进循环经济发展的绿色政府采购政策研究[J]. 理论探讨, 2008(3): 79-82.
- [4] 苏力. 法治及其本土资源[M]. 北京: 北京大学出版社, 2015: 86-87.
- [5] 艾冰. 日韩政府采购促进自主创新特色研究[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版), 2012(1): 96.
- [6] 赵勇. 从美国联邦政府绿色采购制度看美国国家治理[M]. 北京: 经济科学出版社, 2015: 31-193.
- [7] 严炜. 美国循环经济建设及其对我国的启示[J]. 湖北社会科学, 2020(7): 81-83.
- [8] 中国劳动经济学会就业促进专业委员会课题组, 欧阳俊, 陈昊. STEM 教育与中国经济高质量发展[J]. 中国经济报告, 2020(4): 72-73.
- [9] 赵勇. 谈美国联邦采购人员能力建设及对我国的借鉴意义[J]. 中国政府采购, 2011(1): 56.
- [10] 国合会“可持续消费与绿色发展”课题组. 可持续消费与绿色发展[J]. 环境与可持续发展, 2014(4): 54-58.
- [11] 曹蕊. 借鉴美国经验, 利用政府采购推动技术创新[J]. 中国政府采购, 2019(6): 76.
- [12] 剧宇宏. 对政府绿色采购法律制度的探讨——基于绿色经济发展视角[J]. 经济问题, 2010(7): 60.