

女士们、先生们：

下午好！在正式开始我的演讲内容之前，先介绍一下美国联邦政府为什么要推进绿色采购制度。大家看看，出过国的人，没有人不羡慕国外的蓝天绿水，这是我在几年前用普通相机拍摄的美国国家黄石公园的照片，是不是很美？但是可能大家不知道，在一百多年前的美国，污染状况丝毫不比我国现在要好多少。当欧洲的移民踏上美洲大陆的第一刻，就给北美带来的环境问题，在殖民地时期的土地、水资源、森林矿产，这时候一系列的环境政策都和土地开发密切相关。

19 世纪，美国的环境政策以公共土地政策为核心，就连美国当初建立是小政府，政府的权力很小，以守夜人的身份出现。但是这个时候，自由市场经济的弊端就显示出来了，人的欲望是没有止境的，资本的特性是贪婪的。马克思说过，一旦有适当的利润，资本家就会大胆起来，有 300%的利润就敢犯任何罪行。美国的土地是私人的，只要有人愿意买、有人愿意卖，政府也无法干涉，在这种情况下，自然资源就遭到了大肆掠夺，成为了经济发展的牺牲品。所以国会在 1872 年颁布了一项法案，建立了美国也是世界上第一个国家公园黄石公园，法律中明确了对于国家自然资源的保护。

但是有限的法律不足以阻止人的欲望，在不到一百年的时间里，大片的森林消失殆尽，换来的是盐碱地和沙漠。环境问题非常严重，但并不是所有的环境问题都能形成法律和公共政策，经过本人研究，能够形成法律和公共政策需要有三个条件，一个是问题的极端性，一个是问题的能见度，一个是这个问题的持续时间。

公众一般关心的是离自己生活最近的、最密切的项目，像现在北京的雾霾大家最关注。实际上如果站在理论科学的角度分析，雾霾问题并不一定是当前中国环境最亟待解决的问题，但是公众最关心的是离自己最近的问题。

这个是 1943 年洛杉矶发生的光化学污染事件；这个是 1948 年宾夕法尼亚多诺拉镇的二氧化硫污染事件；这个是 1982 年密苏里州泰晤士海滩的二恶英污染事件。所以 1962 年美国有一位作家蕾切尔·卡逊写了一本书《寂静的春天》，讲述了农药的使用对人类环境的危害，该书发行了 50 万册，而且引发了美国的环境运动。

面对着公众的诉求，政府必须要有所行动，这个就是绿色采购的一个背景。但是环境问题特别难以解决，它不像很多我们知道的其他问题，甚至领土问题、种族问题，实际上都比环境问题要好解决，我分析有四方面的原因。一个是环境问题种类繁多，一个是单一因素与多重因素难以取舍，我们到底使用一种产品是考虑它的能耗，还是考虑它的毒性，还是它的全周期的使命寿命等等。

第二，使用影响与综合影响难以衡量。它的生产、设计，还是一直到它的废弃，还是只是使用阶段的环境影响，这个是难以考量的。第三，绿色是一个动态的概念，是一个环境的平均标准的领先值；但是随着经济社会的发展，绿色和更绿色，我们到底应该用哪种方式来评价一个产品呢？所以环境问题非常复杂，这里面技术性比较强。

所以在这种背景下，环境问题很突出，政府要响应，但是环境问题又难以解决，在这种背景下，绿色采购成为美国解决环境问题的一

个主要方式。我这个演讲的内容主要是六方面，绿色采购制度的形成、绿色采购制度的发展、绿色采购行动的成因和内容、绿色采购制度和美国的国家治理、美国绿色采购制度的国际化。

首先要说明美国没有所谓的绿色环境政策和法律，它有的是环境政策、采购政策、环保法律、采购法律，在什么地方结合起来绿色采购呢？是在行政分支推的绿色采购行动上，才出现了绿色采购。大家知道美国三权分立，是在行政分支搞的行动或者项目，有八个绿色采购项目，但是它的基础是绿色采购的政策和法律，是环境政策、采购政策，环保法律和采购法律。然后采购人员、合同官在绿色采购行动的计划内实施了采购行为，转变了供应商的生产方式，带动了私人企业和个人的绿色消费，最后形成了这么一个绿色采购。

环境政策的发展我简单说一下，美国的历任总统，应该是从 60 年代的约翰逊总统，他在国情咨文“伟大社会”中，第一次出现了保护环境这个词，后来每一届政府，我们观察到的是环境、环境保护，在政府首脑的纲领中的重要性，无论是民主党还是共和党，逐步在提升。到了克林顿总统，已经把环保作为国家战略、国家安全的一个重要内容了，所以环境政策的重要性是在逐步提升。

第二，环境政策的内涵在不断变化。从环境政策的客体来说，最早和我们以前，都是眼前的垃圾问题、空气问题到水的问题；到后来越来越远，到了土壤的问题、酸雨的问题、温室气体问题、生物多样性的问题，所以越来越理性，越来越远。

政策的主体，政府的作用在提升，最早是市政府，后来是州政府，

到后来美国联邦政府。到现在环境问题，就像亚克先生刚才所讲的，已经不是一个国家的政府所能解决的了，各国政府都在合作，政府和非政府组织合作，和广大公民的参与，才能解决环境问题。

政策的措施在变化，环境问题从经济学角度叫外部性问题，解决外部性问题有两个部分，一个是私人的办法，一个是政府的办法。私人的办法可以分成三类，把产权配置给个体，或者集体协商解决，或者是通过司法解决，但这三种问题通过美国 70 年代之前的实验或者路径，证明都是失败的。

那么政府解决环境问题也是三类办法，第一类是直接管制，超过标准不让你生产；第二类是我们重点要讲的，用经济的办法、市场的办法、公共市场的办法，包括罚款、税收、政府采购和可交易的许可证制度，现在在我们国家逐步推广。政府的第三类办法是信息披露，所以我们看到政策措施在多样化，但是趋势是政府的作用在提升，以及政府用市场化的办法作用在提升，这也是我们绿色采购的一个背景。

后一个变化是价值取向的变化，美国社会的基本价值取向在变化，我们看到一个是从少数人当代的优先权，美国最早的国父曾经说人人生而平等，但是那个时候说的人人是特指美国的男性白人，从少数的个别人到不同民族、不同年龄的，到残疾人，到后来的代际平衡。

第二个是人与自然的和谐，我们最早强调的是环境治理，其实这是一个伪命题，我们不能治理环境，我们能够治理的是人的行为，所以从治理环境到人和环境和谐相处，谦卑地看待大自然，这个价值取向也发生了变化。这是我观察到的环境政策的发展。

采购政策的演变，可能对于今天来的大多数人来说专业性太强了，就不细讲了。根据我的断代划分，美国从建国到现在，采购政策经历了四个阶段，第一个阶段是自由化阶段，相当于我们国家的招标投标法，2000 年颁布之前，采购人权力很大，自行其是。第二个阶段是规范化阶段，发生了大量的天价采购，后来进行规范。第三个阶段是政策化阶段，和采购本身不相关的一些政策，包括环境政策、中小企业政策、少数民族政策、妇女政策，被加到了采购政策中来，这个是我们今天讨论的重点，一个供给、一个需求配上了，就形成了绿色采购。

我想说的一点是什么呢？绿色政策不能轻易地加到采购政策中，因为采购政策是有条件的，我分析起来有这么几个提高，第一，要有详细的配套法规和行政命令；第二，要有完善的执行机制和配套措施；第三，采购人员的专业知识和道德水平的提升。这三个都具备了，采购制度比较完善成熟了，态度把新的和采购本身不相关的其他政策加进来，否则的话主业还没干好呢，这是有问题的。

在环境和采购政策的基础上，除了两类法律，法律汗牛充栋，环保的法律、空气的、水的、能源的法律和采购的法律，都是以百、千为量级的，所以我今天不给大家汇报了。那么谈一下行政部门为什么要展开绿色采购行动？我分析有三个成因，第一是采购规模巨大，刚才亚克先生给介绍过，美国的 GSA 联邦服务总署是世界上最大的采购人，巨大的采购规模足以影响市场。

第二个，它具有乘数效应，它可以引导和带动私人企业和民间的

消费。第三个原因是大家比较忽略的，就是政治上的阻力比较大，在每个推动一项立法，都要说你的钱从哪儿来，成本从哪儿出。绿色采购由于它比较复杂，所以它看上像是免费的，尽管它也有成本，所以它的阻力比较小。

那么主要开展了哪些绿色采购行动呢？我观察到有三个政府组织和一个事业单位，推广了这么十个绿色采购行动，这个主责机构分别是环境署、能源部、农业部和绿色电器委员会，推了这么几类绿色采购的行动，分别针对单一因素的有八个，针对能源、水和资源的有八个，还有两个 EP 的项目跟 EPP 项目是多因素的绿色采购行动。

这些采购行动是如何影响到采购行为的呢？刚才亚克先生也介绍过，实际上采购是技术、经济、社会、环境多因素的一个闭幕，在多个采购行动中，他们采用了不同方式来治理环境问题，这些方式包括有用强制采购制度，类似于我们国家现在在做的，就是强制的绿色产品目录或节能产品目录，你只能从目录里买，这是最简单的办法。

这个办法在绿色采购制度建立的初期，都是用这种制度的，但是它也有缺陷，比较僵化；而且你一旦进了绿色，它在一定程度上排斥了竞争，你这个绿色比那个非绿色是不是无价的呢？是不是你比非绿色贵十倍、一百倍，我也得非要买你的呢？但是采购的初期一般都这么做，因为简单、好执行。

第二个阶段是鼓励性的采购政策，给各个政府设立目标，今年的绿色采购率要提高多少，就把这个自由裁量权交给了各个采购人，他们来实现这些采购目标，用不同的方式，包括可以用技术规格。我把

我们的目标转化成这种产品的技术规格，然后用技术经济进行综合评价，来买稍微绿一点的东西，这样就比较合理了。

当然还可以用合同条款，合同条款里重要的就是要求供应商披露，你只要跟政府签了合同，你就要说你用了哪些非绿色的东西，那些非绿色的排放、释放等等。还可以用采购人报告、供应商申明等不同的制度，技术性也比较强。大家可以看到，它发展到今天，当然有不同的法律重叠、交叉、矛盾的结果，看这张图给我们一个直观的启示，就是用绿色采购的方式解决环境问题，它绝对不是一个简单的、一劳永逸的制度。

包括这个标签制度，为什么要用标签？其中一个重要的原因就是采购人信息不对称，我搞不清楚什么是环保，什么是不环保，没有一个统一的执行标准，市场不确定性很多。那么如何在采购中进行判别呢？为了解决供应商、市场、采购人信息不对称的问题，这种各类的第三方标签就在欧美应运而生了。因为它的技术性太强，特别是涉及到多因素、全生命周期的评价的时候，是很难由采购人个人来判别的，所以标签可以降低这个信息成本。

据相关研究，北美现在有超过 80 个，全球有 300 个与绿色产品和服务相关的标签，而且使用呈上升趋势。这样的标识和证书的重点有所不同的，有的是政府或者官方、联合国推广的，包括刚才说的 ISO-20400 这些，它的优点是中立、权威、公信力强，那缺点是什么？标签的成本高，它没有商业的回报，所以它的更新比较慢，适用范围比较窄。

私人的标签很多很广，采购人可以选最适合的标准；但是它的缺陷有时候公信力不足，存在着一种叫漂绿的现象，花钱买个标签。所以在当前我国，还真不是说为了让主办者开心，本人的研究成果就是这样的，在当前我国最适当的方式，我认为就是用这种事业单位，不是政府，而是政府下面的国企或者事业单位推的标签，适合于当前我国的状况。为什么？它具备一定的权威性、中立性，同时它又有一定的商业价值，比较适合我国当前的情况。

据我的观察，美国解决环境问题的时候，从一个环境问题出现，公众关注、学者分析，理性地表达出诉求，通过代言人、议员或政治家形成环境政策，再从议会通过成法律，最后行政部门开展绿色采购行动，变成合同官的行为，影响供应商的生产方式。大家可以看到这个长长的这个链条中，这样一个工业化的顽疾在这种方式下得到了一定程度的解决，确实是能够解决。

在这个过程中，各个团体的诉求得到了某种程度的满足，尽管不是每个人的每一项诉求都得到了全部满足，但是每一个团体、每一个机构、每一个个人的诉求得到了一定的满足，所以它的环境利益得到了平衡，它的问题得到了传导，利益得到了平衡，最后政府的权力结构得到了再造。这是本人的一点研究成果给大家汇报，谢谢大家！

（本文根据速记整理，未经本人校阅）