



The Analysis on American Governance
through U. S. Federal Governments' Green
Procurement System

从美国联邦政府绿色采购制度 看美国国家治理

赵勇 著



经济科学出版社
Economic Science Press



从美国联邦政府绿色采购制度 看美国国家治理

赵勇 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

从美国联邦政府绿色采购制度看美国国家治理 / 赵勇著.
—北京: 经济科学出版社, 2015. 12
ISBN 978-7-5141-6420-6

I. ①从… II. ①赵… III. ①政府采购制度-研究-美国 IV. ①F817.123

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 315302 号

责任编辑: 陈昶彧
责任校对: 靳玉环
版式设计: 齐 杰
责任印制: 王世伟

从美国联邦政府绿色采购制度看美国国家治理

赵 勇 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010-88191217 发行部电话: 010-88191522

网址: www.esp.com.cn

电子邮件: esp@esp.com.cn

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: <http://jjkxcbs.tmall.com>

北京万友印刷有限公司印装

710×1000 16 开 17 印张 240000 字

2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-6420-6 定价: 45.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010-88191586)

电子邮箱: dbts@esp.com.cn

前 言

美国联邦政府的绿色采购制度形成原因复杂、影响因素众多、涉及内容广泛。本书旨在通过探寻美国绿色采购制度的成因、内容、特点及演化规律，为完善我国政府采购制度建设提供借鉴。更进一步，本书以深入剖析美国的绿色采购制度为切入点，分析美国联邦政府解决社会问题的传导机制、利益分配机制和权力分配机制，发现美国政府治理国家的特点和手段，推动我国国家治理模式进一步转型，提升政府的执政能力和解决当前中国社会的实际问题的能力。

第二次世界大战之后美国经济的高速发展加剧了环境恶化的程度。层出不穷的环境事件以及环保意识的提高促进了公众环境利益的觉醒。在环保组织和研究机构的帮助下，公众的环境利益得以有效表达，促使政治家将环境问题纳入政治议程，在各参与方充分博弈后形成环境政策。从 20 世纪 60 年代中期至今，环境政策在美国国家政策中的重要性不断上升、内涵不断变化、价值取向也发生了转变。在同一时期，美国联邦政府的采购政策历经自由化和规范化阶段之后，进入到政策化阶

段。环境政策的密集出台期与政府采购的政策接纳期的重叠，为建立绿色采购的法律和行动奠定了基础。

在美国的环境立法的治理体系形成过程中，在宏观上表现为自生路径，在微观上表现为谈判路径。公民、环境保护组织、利益集团、行政机构和国会的小组委员会等参与方在立法的过程中发挥着不同的作用。治理体系的发展体现为渐进式的发展规律，并在演变中实现了各参与方的利益均衡。通过环境立法，联邦政府扩大了自身权力。在政府采购方面，法律日趋完善、目标日益丰富，采购制度的成熟使得社会经济类立法与采购立法的结合成为可能。

由于采购规模大、具有乘数效应以及政治阻力小等原因，美国联邦政府的行政机构在环境立法和采购立法的基础上，开展了一系列绿色采购行动。这些法律基础不同、治理对象各异、治理主体和治理目标有所区别并面临多重挑战的绿色采购行动让我们认识到了治理环境问题的复杂性。

政策、立法和行动，需要落实为负责执行政府采购活动的合同官和供应商的行为，才能实现环境治理的目标。合同官在政策、法律法规和绿色采购行动的指引下，权衡各种采购因素与绿色因素，制订有针对性的绿色采购计划并通过各种方式实施绿色采购，最终通过采购合同实现对供应商的绿色治理。在采购过程中，联邦政府的行政机构、国会、法院和社会公众以不同的形式发挥着管理或监督的职能。

美国联邦政府绿色采购制度以及国家治理的方式对我国的启示是：有必要建立完善环境问题传导机制，建立均衡的利益

分配机制，科学推进绿色采购行动，积极主动地参与 GPA 谈判，审慎稳妥地应对气候变化谈判。

赵 勇

2015 年秋于国际关系学院

目 录

导论.....	1
一、选题缘起.....	1
二、研究目的与意义.....	4
三、研究方法.....	6
四、文献综述.....	7
五、本书结构与安排	19
六、本书的创新与不足	20
 第一章 美国联邦政府的绿色采购政策	21
第一节 政策、美国联邦政府的环境政策与绿色采购政策	21
一、政策	21
二、美国联邦政府的环境政策	22
三、美国联邦政府的绿色采购政策	23
第二节 从治理视角分析美国联邦政府环境政策	23
一、影响环境利益觉醒的因素分析	24
二、环境利益综合及表达的方式	32
三、制定环境政策的本质是调整利益关系和利益结构	33
四、美国联邦环境政策的规律及趋势分析	35

第三节 美国联邦政府采购政策	43
一、美国联邦政府采购政策的历史演进	43
二、影响美国联邦政府采购政策的因素分析	50
三、美国联邦政府采购政策呈现钟摆效应	56
第二章 美国联邦政府绿色采购立法	61
第一节 美国联邦政府环境保护立法	62
一、概述	62
二、美国联邦政府环境保护立法博弈的参与方	64
三、从美国联邦环境立法看环境治理体系的形成	74
四、从美国联邦环境立法看环境治理体系的发展	77
五、美国联邦政府环境立法中的利益均衡	78
六、环境问题的治理措施逐步市场化	85
七、美国联邦政府通过环境立法扩大了自身权力	90
第二节 美国联邦政府政府采购立法	92
一、《美利坚合众国宪法》为联邦政府采购提供的法律性 安排	93
二、美国联邦政府采购的两部基础性法律	94
三、与美国联邦政府采购密切相关的法律	97
四、联邦采购法律和条例的适用	115
五、联邦采购立法的特征分析	120
第三章 美国联邦绿色采购行动	130
第一节 绿色采购行动的成因分析	131
一、美国联邦政府巨大的采购规模	131

二、政府采购的乘数效应和带动效应·····	133
三、绿色采购行动遇到较小的政治阻力·····	134
第二节 美国联邦绿色采购行动的目标、分类和内容·····	136
一、美国联邦绿色采购行动的目标·····	136
二、美国联邦绿色采购行动的分类·····	137
三、美国联邦绿色采购行动的内容·····	139
四、推动绿色采购行动的主责机构及适用范围·····	146
第三节 美国联邦绿色采购行动中的治理问题分析·····	148
一、治理体系中法律性安排与操作性安排的比较·····	148
二、治理对象中单一因素与多重因素的比较·····	149
三、政府与私营部门作为治理主体的比较·····	151
四、治理目标中绿色与“更绿色”的比较·····	152
第四节 绿色政府采购行动面临的挑战·····	154
一、绿色政府采购行动的绩效难以评估·····	154
二、绿色政府采购行动面临的其他挑战·····	157
第四章 美国联邦政府实施绿色采购的方式及程序·····	158
第一节 美国联邦政府采购中的合同官·····	158
第二节 合同官在美国联邦采购中的作用·····	159
一、合同官选择采购方式·····	160
二、合同官在采购过程和评审中发挥主导作用·····	160
三、合同官负责履约能力审核·····	161
四、合同官有权单方面变更和终止合同·····	161
五、合同官对供应商的履约情况进行评价·····	162
第三节 合同官在实践中实现绿色采购的途径·····	162
一、定义需求及建立绿色采购计划·····	162

二、选择适合绿色采购的采购方式·····	165
三、通过各种采购方式实施绿色采购·····	168
第四节 合同官绿色采购实践遇到的挑战·····	176
一、采购因素与绿色因素的权衡·····	176
二、使用影响与综合影响的考量·····	179
第五节 通过政府采购合同关系进行绿色治理的综合分析·····	184
 第五章 美国联邦政府绿色采购监管体制·····	188
第一节 行政机构监管·····	188
一、行政机构通过规章制度进行管理·····	189
二、行政机构通过监察长进行监督·····	189
第二节 立法分支监管·····	190
一、立法分支通过立法进行管理和监督·····	190
二、通过总审计长进行监督·····	191
第三节 司法分支监督·····	192
第四节 其他监督·····	192
一、社会监督·····	192
二、举报人监督·····	193
第五节 争议解决·····	203
一、美国联邦政府采购中的争议类型·····	203
二、投标抗议·····	203
三、索赔·····	206
四、美国联邦政府采购中的其他争议·····	207

第六章 评价与启示·····	208
第一节 从美国联邦政府绿色采购制度看美国国家治理·····	208
一、美国联邦政府环境问题的传导机制·····	208
二、美国联邦政府的环境利益平衡机制·····	210
三、绿色采购与美国联邦政府权力结构的再造·····	213
第二节 美国联邦政府绿色采购制度的国际化·····	219
一、美国政府在国际上扩大权力的实力基础·····	219
二、美国政府在国际上扩大权力的手段·····	221
第三节 美国联邦政府绿色采购制度对我国的启示·····	224
一、建立完善环境问题传导机制·····	224
二、建立均衡的利益分配机制·····	225
三、谨慎推进绿色采购行动·····	226
四、关注美国政府绿色采购政策的国际化·····	229
参考书目和文献·····	233
附录一 英文缩写对照表·····	240
附录二 美国联邦政府采购相关法律名称中英文对照表·····	241
后记·····	248

导 论

一、选题缘起

（一）我国政府采购规模的快速增长

我国的《政府采购法》自2003年1月1日起实施。十多年来，我国政府采购的法律体系初具规模，政府采购实践日新月异，政府采购改革推陈出新。《政府采购法》的颁布实施，在规范政府采购活动、提高财政资金的使用效益、促进廉政建设等方面发挥了重要作用。我国政府采购总规模从2002年的1009亿元上升到2013年的16381.1亿元，占同期全国财政支出和GDP的比重分别为11.7%和2.9%。^① 尽管同经济发达国家的同类数据相比，这两项比重仍有进一步提升的空间，但无可争议的事实是：当前我国的政府采购已经成为国民经济中不可或缺、无法忽视的重要领域。

（二）我国政府采购制度处于快速变革时期

借鉴西方国家的政府采购制度，我国在21世纪初陆续颁布了《招标投标法》和《政府采购法》，奠定了我国公共采购制度的法律

^① 2013年全国政府采购规模达16381.1亿元，财政部网站，2014年7月15日，http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201407/t20140715_1112991.html。

基础，并且在规范化、法制化、政策功能化和国际化等方面都取得了显著的成效。然而，“法律是一种地方性知识”，强制性的制度变迁，不可避免地我国的实际情况存在偏差，一些做法也缺乏使其发生效力的历史文化传统，不易为人们所接受并成为其行为规范。因此我国的政府采购实践中出现了形形色色的问题，如“天价采购”、质量不高、效率低下等。这些问题引发了社会公众对政府采购制度的质疑。此外，随着我国经济结构的调整和政府职能的转变，服务采购的规模和范围不断扩大，公私合营中涉及的政府采购制度也备受关注。在应对上述问题的过程中，各行业、各地区提出了不同的、甚至方向迥异的思路和解决方案。这些具有中国特色的思路和方案，有的有效果、有的没效果，有的一时有效果，从长期看来却是弊大于利。正是在这样一个采购实践纷繁复杂、发展思路存在争鸣、理论支撑有待完善的时机和背景下，财政部《政府采购非招标采购方式管理办法》自2014年2月1日起施行、《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》和《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》同时自2014年12月31日起施行，《政府采购法实施条例》于2015年3月1日颁布实施。这一批政府采购新制度的建立，标志着我国政府采购制度建设已进入快速变革期。

（三）我国政府采购的政策功能正在不断完善

政府采购使用的是财政资金。各国普遍通过制订政府采购政策来实现特定的社会经济目标。我国《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。但是，实践中政府采购的政策功能没有得到充分发挥，影响了国家特定目标的实现。欧美等国家的政府采购开展较早，为我国的政府采购制度建设提供了丰富的“原料”供给。包括我国《政府采购法》都很大程度上来源于对联合国

《采购示范法》的借鉴。“乱花渐欲迷人眼”，充分的制度供给有可能让政府采购制度的研究者和政策的制订者眼花缭乱。而是否采纳一项新的制度，则不仅要看是否有制度供给，还要看是否存在制度需求。制度需求取决于实施这项制度后收益与成本的比较。在收益方面，我们可能有一些似是而非的结论，绿色采购、扶植中小企业、购买国货，肯定都是有收益的。这不仅因为政府采购本身，还因为它对于商业采购、个人采购有乘数效应。但收益到底有多大，却很少有严密的论证。在成本方面呢？由于问题过于复杂，所以国内国际在这方面的研究都不多。在我国当前环境问题日趋严峻的情况下，如何制订绿色政府采购政策、细化绿色采购标准，如何平衡好政策功能与采购其他功能的关系，成为十分紧迫的问题。

（四）我国正在进行 GPA 谈判

20 世纪中后期，随着经济全球化的加速，世界各国及地区间的经济和政治交往日益密切，国际间合作也日益频繁，整个世界经济发展相关度加大。在政府采购领域，我国加入世贸组织政府采购协议（GPA）的谈判工作正处于关键阶段。由于我国《政府采购法》对政府采购定义、采购方式、采购文件、评审方法、质疑程序等规定与 GPA 规则存在差异，欧美等 GPA 参加方高度关注我国政府采购制度的变革。加入 GPA 对我国政府采购制度的影响是复杂的。一方面是制度的影响，今后完善政策功能方面的制度建设会受到越来越多的限制和约束。另一方面是市场方面，国内的政府采购市场面临与 GPA 参加方政府采购市场的融合。制度的接轨和市场的融合都对我们深入研究美国等 GPA 发起方政府采购政策功能提出了迫切的需求。

美国联邦政府采购经历了 200 多年的发展，形成了目前世界上任何其他国家所无法比拟的空前广泛、复杂的法律制度体系。绿色采购制度是其中的重要内容。

在不同的时期和不同的场合，美国联邦政府的立法、行政和司法三个分支，利益集团和社会公众均以不同的形式推动了绿色采购制度的形成和发展。各种力量优势互补、交替演进，共同促进了美国联邦采购中经济和社会政策的发展。其中蕴含着怎样的规律？会对我国形成哪些机遇和挑战？对完善我国的政府采购制度具有哪些借鉴意义？都是十分值得研究的问题。

二、研究目的与意义

（一）研究目的

制度经济学把制度置于理解各经济体的中心。^① 本书通过研究美国联邦绿色政府采购的制度演化，探究其中的规律和特征，以期为我国政府采购制度建设提供借鉴。

更重要的是，国家治理所涉及的范围非常广泛、所采用的手段也十分庞杂，本书以美国绿色采购制度及国家治理为视角，从环境政策和采购政策的形成与发展、环境和采购立法中涉及的各方主体、行政机构建立的各种绿色采购行动、直至合同官绿色采购的程序和行为以及绿色采购的监督，深入分析其中的影响因素以及内在规律，为我国推动国家治理现代化提出建议。

（二）研究意义

美国的政府采购制度是市场经济多年来自然演化、变革的产物，绿色采购政策都是各利益相关方充分博弈及妥协的结果。因而某一时期出台、实施的绿色采购政策通常会反映当时社会上最突出的问题。而我国

^① [美] 道格拉斯·诺斯著，钟正生等译：《理解经济变迁过程》，北京：中国人民大学出版社，2013年1月第1版，第2页。

的政府采购制度是计划经济向市场经济过渡的产物，许多政策是从西方发达国家的制度中移植而来的。按照新制度经济学的观点：制度的演进由制度的供给和需求所决定，制度的需求取决于一项新制度实施后预期的收益与成本的比较，制度的供给取决于人类对相关知识和信息的了解。通过学习西方发达国家的经验、移植相关政策可以使了解到相关的知识和信息，即解决了制度的供给问题。但在制度的需求方面，我国当前需要解决的主要矛盾是什么？上述每项政策在我国实施后预期的成本和收益有多大？这些政策中应优先实施哪项政策……对于这类问题的回答应建立在我国的实际情况的深入了解、科学论证和系统分析的基础上，尤其要注意到非采购政策与采购政策之间以及各项非采购政策之间的矛盾。

首先，深入研究美国联邦政府绿色采购制度的发展与演变、意义与影响、实现要素和现实困境以及经验与教训，发现美国联邦采购中绿色采购制度的演变特征和规律，发现美国国家治理的特点和手段，有助于借鉴美国经验，推动我国国家治理模式进一步转型，提升政府的执政能力和解决当前中国社会的实际问题的能力。

其次，推动我国政府采购理论和国家治理理论研究的不断深化。诺贝尔经济学奖获得者诺斯在《理解经济变迁过程》中表达出这样的观点：国家间经济绩效的竞争，归根结底是制度层面的竞争。本书旨在对我国绿色采购制度建设提出对策建议，为我国政府采购的发展提供参考。

最后，发现美国联邦政府的权力结构及其扩张规律，研究其对国际政治经济秩序，特别是对我国的影响，有针对性地提出对策建议，切实维护我国的国家利益和国家安全。

三、研究方法

(一) 历史研究法

历史研究方法，即研究分析历史资料，按照历史发展的进程对过去事件进行研究的方法。人类历史的所有制度都在历史的长河中发生、发展和演变，因此不了解历史就无法全面了解制度本身。通过研究制度与历史发展阶段的对应性，有助于了解美国各个阶段不同时期绿色采购制度的背景、特点、规律及影响因素。本书对于美国联邦政府环境政策及立法、政府采购政策及立法以及绿色采购行动进行了系统的梳理，并研究其形成和演化的特征。

(二) 系统分析法

本书采用政治经济学的视角，找出美国联邦绿色采购制度形成与发展过程中的博弈主体、治理对象、内生变量及内在规律。本书将参考各种文献资料，对文献资料进行归纳总结，以文献研究法和归纳—演绎法为主，以期达到研究目的。

为了能够全面了解美国与绿色采购有关的政策、法律、行动和程序的影响因素及形成过程，本书运用政治经济学理论来分析绿色采购政策制定背后的力量博弈，把经济学与政治学结合起来，强调政治过程中的经济行为和经济过程中的政治行为，将政治因素作为内生原因来分析经济政策的制定过程，探寻美国政治制度下绿色采购制度制定的影响因素以及美国绿色采购政策博弈各方、特点和规律，发现美国联邦政府对于环境问题的传导机制、利益分配机制和权力结构的再造，通过所发现的一般规律与我国特殊国情的结合，提出政策建议。