發佈：2024-11-25, 週一 11:30
點擊數：6769



一、永續轉型與綠色採購

氣候變遷正在醞釀全球人權災難。極端氣候和環境惡化影響農業、水源等基本生活條件，導致貧困、營養不良、飢荒和傳染病蔓延。降雨模式改變、海平面上升、加劇乾旱和熱浪等，正威脅海島、沿岸、乾燥地區住民的生存空間和經濟安全，也影響到都市居住環境，適足居住權將愈來愈難以獲得滿足，全球大量居民可能成為「氣候難民」。（OHCHR,

2016、2021）在《公民與政治權利公約》（ICCPR）第36

號一般性意見中，聯合國人權委員會（UNHRC

）言明環境惡化、氣候變遷構成了現在與未來的世代的生命權的迫切威脅，締約國有義務採取環境保護措施。但面對儘管如此明確的要求，部分政府、企業和消費者仍遲疑著行動。其中一個主

Phoca PDF

因毋寧在於，由於經濟活動是環境惡化的重要壓力來源，應對氣候變遷需要改變既有經濟體制和消費模式，而很多人擔憂，這些改變將會犧牲經濟成長，造成生活水準下降。（Christiane Lübke, 2021）

儘管已有許多人質疑這種擔憂的合理性，例如主張棄成長（degrowth）論者們力辯生活水準的提升不但不取決於、且有時甚至不應該追求經濟成長（Jason Hickel，2022），但即便暫且擱置關於經濟成長與環境關係的論辯，大多數人均同意，永續轉型政策必須考量到人們的經濟動機和前景，我們需要透過適當政策，將過去犧牲著社會成員與環境推動經濟成長的市場機制及對經濟效率的追求，轉換為兼容地促進生活水準及緩減經濟活動對社會及環境負面影響之重要工具。在此背景下，「綠色採購」或「永續採購」之概念在近年來獲得了許多關注，逐漸成為各國政府在面對經濟與環境目標取捨的難題時，一個協助衡平各個目標的必備政策工具。

比方說，歐盟於2014年開始推動《採購指令》現代化，將「全生命週期成本」(Life-Cycle Costing)確立為制度核心之一，確保環境考量在採購程序中的合法性，並明確賦予採購機關採取綠色採購措施的權限，如限制違反環境義務之廠商投標資格，並陸續於《潔淨交通工具指令》、《能源效率指令》、《淨零產業法》等立法中，課與採購機關進行永續採購的義務。美國歐巴馬政府、拜登政府皆推出行政命令，推動聯邦政府機關的綠色採購

Phoca PDF

轉型，尤其拜登政府第14057

號行

政命令，

明確表明企圖用聯

邦的永續轉型計畫，帶動潔淨能源產

業之就業和發展，並於2050

年將採購排放量淨零。而日本為了促進對環保產品的需求轉移、推進這些商品的市場發展制定《綠色採購法》及《顧及環境影響之契約法》，要求政府機關每年研擬制定如何減少碳排、考慮環境影響的採購方針並落實執行。

儘管這些政策有著不同設

計，其背後的理論卻是相通的。據相關統計，OECD

國家公共採購支出平均佔各國GDP的13%，佔發展中國家比例更高，約30%。（OECD,

2021

）綠色採購政策希望能將政府的購買力投注於綠色消費，釋出市場訊號，誘導廠商改變經營模式，轉而提供環境影響更小、碳足跡更低的產品和服務，進而擴大綠色產品市場，引導消費者轉向綠色消費，促進經濟的永續轉型。（Beate Sj□fjell & Anja Wiesbrock, 2015）

然而，在我們試圖參考國外經驗、細緻討論政策設計之前，應該先意識到綠色採購其實並非打從開始被視為理所當然。疑慮必須首先被澄清，綠色採購才能夠實質獲得推展。本文希望簡短向讀者介紹綠色採購如何從蒙受質疑的操作，逐漸確立為一種最佳實踐，帶動公共採購體制的典範變遷，並協助於我們消解對綠色採購的疑慮，推動其發展。

Phoca PDF

發佈：2024-11-25, 週一 11:30
點擊數：6769

二、公共採購的綠色轉型

1、現代公共採購體制：從遵循規則（compliance）到策略運用（strategy）

有效管理公共資金，避免公共資金浪費及貪腐是現代公共採購體制立法以來的規範焦點，而傳統上，這意味著建立一套政府應遵循的程序規則，規範政府如何參與市場交易，確保其需要以符合經濟效率、透明且不妨礙自由公平的競爭之方式獲得滿足。從這個傳統體制出發，環境考量甚至曾一度被視為異質的（vergabefremd; alien to procurement）、與公共採購體制原則上無關的領域，其既不（應）影響程序的設計，也不（應）影響與環境目標無關的採購案。（Sue Arrowsmith & Peter Kunzlik, 2009A）與之相對，綠色採購的倡議則視採購為推動經濟永續轉型的政策工具，希望這個體制對產品與服務的環境表現展現偏好，儘可能利用每一次採購的機會去鼓勵更永續的經濟活動。

與傳統觀念之間的衝突使綠色採購招致了質疑。有些人認為它可能妨礙政府需求實現，或也有人質疑其限制了公平競爭，妨礙了公共資金的有效運用，是「綁標」或「推動貿易保護主義」的一個名目。但這些質疑其實源於對公共採購目標的狹隘理解。正如同消費者也會希望避免造成過度環境影響的消費，在採購當中，除了享受產品或服務之外，採購單位也都有要追求的「平行政策」（horizontal policies

Phoca PDF

），比如希望消費不會造成環境破壞、勞工權益損害或社會不平等加劇。政府需求的實現不能忽略採購對平行政策的效果，實際上，儘可能追求平行政策亦獲滿足，才能更有效地實現政府需求，也能讓廠商在更多面向的標準上做有效的公平競爭。長遠來看，相對於一邊採購便宜但高環境成本的產品，一邊採購更高額的環境成本解決方案，不如一開始就選擇低環境成本但比較高價的產品，才是對公共資金的更有效運用。（Sue Arrowsmith & Peter Kunzlik, 2009A）

但無可諱言，平行政策畢竟不是過去的採購體制的核心。強化平行政策的角色，會為仍著眼於狹義採購標的之價格的採購實務（如：最低標）帶來規則及慣行的改變。這涉及到龐大利益分配規則的改變，考量到公共採購的歷史，質疑者的擔憂並非毫無依據。綠色採購必須積極回應質疑、建立治理準則，才能獲得信任。以

下將簡介，在採購自由化（liberalization

WTO及其他國際經濟法的法律框架中得到回應，並進而確立出採購平行政策的空間。

2、公共採購平行政策在美國、歐盟及國際組織的發展

公共採購不論是在各國國內市場還是國際市場，都經歷了自由化的改革，這些改革促成了當今的公共採購體制。我們將看到，儘管並非總是被鼓勵，但平行政策自始至終從未被禁止。

我們首先追溯至近代早期主

要的自由貿易法律框架發展之一，亦即在19

Phoca PDF

世紀初到中期由聯邦最高法院所發展出來的「負面商業條款」（Dormant Commerce Clause）學說，來觀察州政府的採購。該學說要求，州政府不應採擇在州際貿易上歧視其他州居民或實體或對跨州商業活動施加過重負擔的法律或措施，根據它，被認定屬地方經濟保護主義立法或措施可能會被宣告違憲。（Congress Research Service, ArtI.S8.C3.7.1）

然而，負面商業條款也並非要求州政府必須在任何情況下都將州際自由貿易擺在地方利益前面。實際上，不但「正當的州利益」能夠正當化增加州際自由貿易負擔的必要立法與措施，如果州政府是作為「市場參與者」（Market Participant），它就不受負面商業條款拘束，能夠像所有市場參與者一樣表達對地方的偏好。如在White v. Massachusetts Council of Construction Employers案中，最高法院依據市場參與者例外原則，維持了波士頓市要求所有獲得其工程標案的廠商必須雇用一定比例本地人的指令。早在這個框架內，促進自由競爭就不是採購法唯一的考量，州政府能基於公共與地方利益，透過對公共資金的運用方針調整競爭的方式和標準，而非只能圍繞在最狹義的採購標的進行採購體制的設計和操作。（Jason J. Czarnezki, 2019）

至於在聯邦層級，儘管並非毫無爭議，早在現代採購法如《聯邦財產及行政服務法》、《締約競爭法》（Competition in Contracting Act）及今天的《聯邦獲取規則》（Federal Acquisition Regulation, FAR

Phoca PDF

）等立法將聯邦採購自由化以前，聯邦政府就有靈活地運用採購去追求平行政策的歷史。美國在國際市場上的大多數時間從未羞於展現其對國內產品的偏好，在比如大蕭條時代及戰後，聯邦政府也不吝於透過採購方針去鼓勵

特定的經濟活動。舉例而言，《1933美國購買法》要求優先採購國內產品；《1936 Walsh-Healey

公共契約法》在未有勞動法要求的情況下，就要求特定契約的得標廠商應有職業安全措施、給付勞工法定的基本工資，和就超過40小時的工時給付加班費等；《1938

Wagner–O'Day

法》要求聯邦機構就指定項目優先採購雇用視障者之機構提供的產品或服務等（James F. Nagle, 2012），光是羅列如今在FAR下統稱為「社會經濟計畫」（socioeconomic

programs

）的政策清單，這個段落就會比本文其他段落加起來還要長。因此，我們也就無須對聯邦採購法展現出對平行政策的包容性感到意外，除協助中小企業發展、促進永續轉型外，竟連「鼓勵制定開車傳簡訊的禁令」（FAR 26.604）也是聯邦採購要追求的目標。

market

integration

）建立內部市場以促進競爭

和經濟成長。就公共採購的改革方面，在20

Phoca PDF

世紀末，歐洲共同體及其機構的焦點在於如何限縮各國政府在採購上的裁量權，避免其展現對內國市場的偏好，以推動單一市場。採購上的「禁止歧視原則」在這樣的脈絡下作為推動單一市場優先性的工具，貫徹到每一個採購決定的個案適用，為跨國、甚至國內競爭移除限制與障礙，而平行政策也在此趨勢下淪於易受懷疑的地位。（Sue Arrowsmith & Peter Kunzlik, 2009B）但基於多個判決及政策對條約當中的環境整合原則（Environmental Integration Principle）的詮釋與重要決定，綠色採購在當今的歐盟採購體系中獲得了穩固的地位。

包含在《歐盟條約》及《歐盟運作條約》當中，環境整合原則是歐盟為實現永續經濟轉型而引入的憲法原則，要求在政策及活動中將環境保護納入考量。歐盟法院在數個判決中形塑了環境境整合原則的具體內涵，進而確立了綠色採購的合法性。例如在在Concordia

Bus案及Wienstrom

案的判決中，歐盟法院言明，將產品的環境表現以及產製過程的環境影響納為決標標準，並不違反禁止歧視原則。又例如在Max

Havelaar

案

中承

認了在確

保投標廠商能以其

他方式證明其方案具相同環境表現的

情況下，以環保標章（eco-label）作為技術規格並不違反禁止歧視原則等。（Rika Koch, 2020

）在歐盟法院所形塑的環境整合原則的精神指引下，其他歐盟機構對綠色政府採購的態度也轉為

Phoca PDF

積極，在2014

年的《採購指令》改革中，立法者言明這次的改革目標，就是為了發展一個平衡經濟、環境與社會目標的永續採購機制，釐清採購機關能如何貢獻於環境保護和促進永續發展，清楚反映出公共採購體制的典範轉移。

新指令將評價焦點從「最低價格」轉向「最高效益」，同時強調「生命週期成本」觀點和明確容許將環境外部性考量的納為技術規格、投標資格、決標評選標準和契約條款當中。換言之，在新的指令希望，一個考量到產品、服務或工程的生命週期成本，並同時顧及到經濟、社會及環境政策目標的最有利標應是採購體制的中心，而不是最低標。《採購指令》為此也直接明文授權成員國，得在特定情況限制採購單位不得僅以價格或成本為唯一決標標準。而從歐盟後續的數個立法中積極將綠色、永續採購義務化的趨勢來看，在歐盟眼中，兼顧平行政策已成為採購最佳實踐。

在國際貿易法上，隨著永續轉型逐漸成為國際優先議程，主要國家的高度接納，平行政策、綠色採購，在仍維持相當公平性的情況下，也擺脫了貿易保護主義的污名。例如，在上個世紀簽署以來近乎只關注貿易自由化、僅僅作為一個市場准入（market

access）工具的《政府採購協議》（Government Procurement Agreement, GPA），在2012

年的修正中以儘管仍有一些模糊空間，但仍相對清楚的文字釐清了國際間政府採購市場上綠色採購的容許性，只要它能不構成不必要的貿易障礙，避免造成歧視。（Rika Koch, 2020）聯合國國際貿易法委員會（UNCITRAL）更早，在2011

年就修改了關於政府採購的模範法典，明文將環境考量納入投標資格與決標標準之中。對世界銀行（World

Phoca PDF

Bank

Procurement Regulations for IPF Borrowers）中，將綠色採購納為其政策選項。

至此，我們可以看到平行政策、綠色採購的空間在不論是國內或國際的採購市場上，在不同的法律框架及發展背景下，都能獲得確立。我們可以因此說，能否透過採購追求永續轉型、環境保護應該不會再是個問題了。綠色採購面臨的真正問題，其實是如何實踐、如何有效監理，以發揮其政策效果，同時避免公共資金的浪費、貪腐。

三、結語

本文簡短介紹了綠色採購、政府採購的綠色轉型以及採購平行政策在美國、歐盟及國際貿易法的法律框架體系中如何發展、確立了自身的正當性。我希望這些採購的綠色轉型經驗能多少消解我們對綠色採購的疑慮，協助我們以更靈活且有創意的方式思考綠色採購的可能性，並依此重新審視我們自己的採購實踐、採購文化，看看它是否能夠支持更具野心的綠色轉型。面對氣候變遷，推動永續轉型的力量愈大愈好，所有工具都應該被動用，包括綠色採購。

參考資料

Beate Sj□fjell & Anja Wiesbrock (2015), Why should procurement be about sustainability?, in Sustainable Public Procurement under EU Law: New Perspective on the State as

Phoca PDF

Stakeholder. Cambridge.

Christiane Lübke (2021), Socioeconomic Roots of Climate Change Denial and Uncertainty among the European Population, European Sociological Review, Vol 38:1, 153–168.

Congress Research Service, ArtI.S8.C3.7.1, in Constitution Annotated. https://constitution.congress.gov/browse/essay/artI-S8-C3-7-1/ALDE_00013307/ (Retrieval Date:2024/10/11)

European Union, Directive 2009/33/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of clean and energy-efficient road transport vehicles. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0033&qid=1728782290667(Retrieval Date:2024/10/11)

- ,Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0024&qid=1728781768927(Retrieval Date:2024/10/11)

- , Directive (EU) 2023/1791 of the European Parliament and of the Council of 13 September 2023 on energy efficiency and amending Regulation (EU) 2023/955 (recast). https://eur-lex.europa.eu/legal-

Phoca PDF

content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023L1791&qid=1728783660242(Retrieval Date:2024/10/11)

- , Regulation (EU) 2024/1735 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on establishing a framework of measures for strengthening Europe's net-zero technology manufacturing ecosystem and amending Regulation (EU) 2018/1724. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1735&qid=1728783895841 (Retrieval Date:2024/10/11)

- Treaty on European Union. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT# (Retrieval Date:2024/10/11)

- Treaty on the Functioning of the European Union. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT# (Retrieval Date:2024/10/11)

Executive Order #13693 of the President of the U.S.A. (2015), Planning for Federal Sustainability in the Next Decade. https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/eop/ceq/sustainability (Retrieval Date:2024/10/11)

Phoca PDF

Executive Order #14057 of the President of the U.S.A. (2021), Catalyzing Clean Energy Industries and Jobs Through Federal Sustainability. https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/12/08/executive-order-on-catalyzing-clean-energy-industries-and-jobs-through-federal-sustainability/ (Retrieval Date:2024/10/11)

James F. Nagle (2012), A History of Government Contracting, 3rd, Vol.1. Government Training Inc.

Jason J. Czarnezki (2019), EU and US Discretion in Public Procurement Law: The Role of Eco-labels and Life Cycle Costing, in Discretion in EU Public Procurement Law. Hart Publishing.

Jason Hickel（2022），少即是多：棄成長如何拯救世界，三采文化。台北。

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2021), Government at a Glance 2021. OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/1c258f55-en.

Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2016), Analytical Study on The Relationship Between Climate Change and The Human Right of Everyone to The Enjoyment of The Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health.https://digitallibrary.un.org/record/841798?v=pdf (Retrieval Date:2024/10/11)

Phoca PDF

- (2021),Frequently Asked Questions on Human Rights and Climate Change.New York and Geneva.

Rika Koch (2020), Green Public Procurement under WTO Law: Experience of the EU and Prospects for Switzerland. Springer.

Sue Arrowsmith & Peter Kunzlik (2009A), Public procurement and horizontal policies in EC law: general principles, in Social and Environmental Policies in EC Procurement Law, New Directives and New Directions. Cambridge.

- (2009B), EC regulation of public procurement, in Social and Environmental Policies in EC Procurement Law, New Directives and New Directions. Cambridge.

United Nations Commission On International Trade Law (2014), UNCITRAL Model Law on Public Procurement. https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/2011-model-law-on-public-procurement-e.pdf(Retrieval Date:2024/10/11)

World Bank (2023), Procurement Regulations for Investment Project Financing (IPF)

Phoca PDF

Borrowers,

5th.

https://thedocs.worldbank.org/en/doc/6c0602876d68949e80820507d90a14ed-0290012023/original/Procurement-Regulations-September-2023.pdf(Retrieval Date:2024/10/11)

国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律，https://laws.e-gov.go.jp/law/412AC1000000100/(Retrieval Date:2024/10/11)

国等における温室効果ガス等の排出の削減に配慮した契約の推進に関する法律，https://laws.e-gov.go.jp/law/419AC0100000056/(Retrieval Date:2024/10/11)

作者　賴威豪　為 台大法律學士、碩士，現為財團法人資訊工業策進會科技法律研究所副研究員　、梁曉昀　為　中興大學國際政治研究所碩士，現為氣候政策研究員

Phoca PDF