

关于禁止或暂停严重环境违法企业参与政府采购的思考

李丽平, 张彬, 田春秀, 肖俊霞

(生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

【摘要】禁止或暂停环境违法企业参与政府采购,不但直接打击违法企业的资金流,且影响其客户群,还会形成威慑示范效应,实为污染防治攻坚战精准长效政策。本文分析了国际经验和中国现状,提出将“禁止或暂停严重环境违法企业参与政府采购”纳入相关法律法规;发布《关于禁止或暂停严重环境违法企业向政府提供产品和服务的指导意见》;建立“禁止或暂停参与政府采购的严重环境违法企业信息管理系统”;设立环保专家参与政府采购评标机制。

【关键词】禁止; 暂停; 严重环境违法企业; 政府采购

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2020)02-0085-04 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202002085

污染防治精准施策要从污染企业的市场着手,因为这是企业的命脉,也是痛点。企业环境违法之所以屡禁不止,最根本的原因是市场对这些企业的产品和服务有需求,传统污染治理手段很难真正触及企业的“钱袋子”。而政府采购手段可以直接作用于企业的经济利益和市场,能够有效抓住企业的“牛鼻子”,从根源上预防或遏制企业环境违法行为,同时还能产生外溢效应和示范效应。由此可见,禁止或暂停环境违法企业参与政府采购,不但直接打击违法企业的资金流,且影响其客户群,还会形成威慑示范效应,实为污染防治攻坚战精准长效政策。本文在分析关于禁止或暂停严重环境违法企业参与政府采购的国际经验和中国相关发展现状基础上,根据我国国情提出相关的政策建议。

1 我国政府采购政策运用于环境保护的现状和问题

我国政府采购规模快速增长,潜力巨大。据财政部数据显示,我国政府采购规模从2002年的1009亿元上升到2017年的3.2万亿元,其中,2017年政府采购规模占GDP的比重为3.9%。而据估算,2008—2012年间,美国、欧盟年均政府采购额分别约为1.7万亿美元(11.6万亿元人民币)和1.6万亿美元(10.9万亿元人民币),2012年美国与欧盟政府采购占GDP的比重分别约为10.5%和12.66%。

我国在早期就非常重视政府采购在环境保护方面的政策功能,如《政府采购法》中有关于“政府采购应当有助于实现国家保护环境政策目标”的规定,《环境

保护法》也将“政府采购”作为保护环境的一项政策手段,但都是目标或原则性规定。主要问题表现在:

一是关于政府采购的规定少且缺乏操作性。除《环境保护法》中的鼓励性政府采购政策外,其他环境保护专项法律中对政府采购的规定均较少,如《大气污染防治法》中提出“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……”,《关于加强企业环境信用体系建设的指导意见》提出“建议财政部门依法禁止环境失信企业参与政府采购活动”,但仅此而已,缺乏可操作性。国家发展改革委等30多个部门2016年联合发布的《关于对环境保护领域失信生产经营单位及其有关人员开展联合惩戒的合作备忘录》也只是将《政府采购法》等相关法律政策列出,并没有具体规定。

二是相关法律规定大多是鼓励性的,不具有约束性和强制性。现有法律规定大多以“应当”“有助于”“鼓励”“支持”以及“优先”为主,主要采用正面激励及引导方式,不具有强制性和硬约束力。政策实施上的高度自主性,难以保证政策效果的长期性和稳定性。

三是实现政府采购环境保护政策功能的措施仅集中于产品,而非企业。国家主要以产品清单的方式来实现政府采购在环境保护方面的政策功能,例如发布《节能产品政府采购清单》《环境标志产品政府采购清单》,但未将企业的环境行为纳入考虑范围。

2 美国用政府采购手段遏制企业环境违法的经验

美国与绿色采购相关的政策分三类:第一类对采

基金项目:生态环境部国际合作及履约基金项目(2110106)

作者简介:李丽平,硕士,正高级工程师,研究方向为国际环境政策

通讯作者:张彬,高工,博士,从事环境与贸易规则及其相互影响研究

购人采购产品有强制性要求, 采购人必须采购具有特定环境属性的产品; 第二类是鼓励采购人根据自己的实际情况优先采购具有特定环境属性的产品; 第三类是当一些供应商因为违反环境法律排放污染物而被限制参加政府采购活动时, 法律要求采购人不得与其签署政府采购合同。第一类和第二类是针对产品, 第三类针对的是供应商, 也就是企业。本文主要讨论第三类, 其特点如下。

2.1 环境法律中设有专门的政府采购章节和条款

20世纪80年代初, 美国环境法律中开始设立“联邦采购”章节。《清洁空气法》第306章及《清洁水

法》第508章“联邦采购”均包含“企业的违法行为属于屡教不改或者是刑事违法的, 环保局可以禁止该公司向政府提供产品或服务”的规定。

《清洁水法》和《清洁空气法》中的“联邦采购”章节对禁止或暂停环境违法企业参与联邦政府采购活动的范围、期限以及豁免等做出规定(见表1)。同时, 分别要求总统在法令实施180天后发布命令, 并由总统在认为必要的情况下提出实施上述要求的程序、制裁、处罚以及其他类似条款; 要求由总统每年向国会汇报为实施相关内容所提出的措施, 包括但不限于进展情况及存在的问题。

表1 美国环境法律法规中禁止或暂停规定

法规	禁止或暂停原因	强制性或可自由支配	决策者	持续期和范围	豁免
《清洁空气法》 (42 U.S.C. § 7606)	违反 42 U.S.C. § 7413(c)	强制性	美国环保局局长	直至环保局局长确认违反《清洁空气法》的行为得以改正; 政府层面但限于引起违法的设施	当总统认为其属于美国的最高利益时可对其进行豁免, 并通知国会
《清洁水法》 (33 U.S.C. § 1368)	违反 33 U.S.C. § 1319(c)	强制性	美国环保局局长	直至环保局局长确认违反《清洁水法》的行为得以改正; 政府层面但仅限于引起违法的设施	当总统认为其属于美国的最高利益时可对其进行豁免, 并通知国会

资料来源: Debarment and Suspension of Government Contracts: An Overview of the Law Including Recently Enacted and Proposed Amendments, Kate M. Manuel.

《联邦采购条例》明确了禁止或暂停违法企业参与政府采购活动的范围和期限。《联邦采购条例》第9.4章节“禁止、暂停和不合格”中对禁止和暂停企业参与政府采购活动的原因、程序、期限和范围做出了明确规定。禁止或暂停参与政府采购活动的范围主要是指合同商、与合同商有关的任何官员、主管、股东、合伙人、雇员或其他个人以及参与到合资或类似组织中的合同商的欺骗、犯罪或其他严重的不当行为。期限方面, 除违反1988年《工作场所禁毒法案》中的条款为5年以及《移民和国籍法案》中的就业条款为1年外, 其他禁止参与政府采购的期限一般为3年。但也有特例, 在美国环保局执行的相关案例中甚至有限制10年以上的。此外, 做出禁止决定的官方可根据保护政府利益的需要延长期限或可应合同商的要求、在其提供的材料的基础上考虑缩减禁止期限。暂停参与政府采购活动一般为临时性的, 当指定的官方机构认为合同商已停止违反相关法规的行为时, 暂停规定终止。

2.2 美国环保局内设专门机构执行禁止或暂停企业参与政府采购事务

美国环保局在行政与资源管理办公室(Office of Administration and Resources Management, 与水、空气等办公室并列, 相当于司)下设拨款与禁止办公室(Office of Grants and Debarment), 设有合同官, 专门负责调查、

审理暂停或禁止环境违法企业参与政府采购事务。合同官也是美国联邦政府采购评审小组中不可或缺的特殊成员, 还负责对供应商的履行合同情况进行评价。监管方面, 美国环保局与能源部、农业部等其他行政机构一样设有监察长。监察长拥有广泛的调查权, 当监察长对政府绿色采购的过程或结果有疑问时, 可开展调查。

2.3 建立禁止或暂停参与合同商名单系统

为保证“禁止违法合同商参与政府采购活动”政策有效实施, 美国建立了“排除成员列表系统”(Excluded Parties List System, EPLS), 系统中包括当前被禁止或暂停合同商、以前被禁止或暂停合同商或者建议被禁止或暂停合同商名单。提出禁止或暂停合同商参与政府采购活动的机构长官需在做出除名决定的5个工作日内提交被除名合同商的信息, 并在授予合同前查核系统以确保不会将合同授予列表系统中的企业。

破坏环境的供应商会被联邦政府的采购系统制裁。如果供应商因违反《清洁空气法》或《清洁水法》被环保局列入制裁名单, 行政机构将禁止从这些供应商处采购。受到制裁的供应商被列在“排除成员列表系统”中。这种制裁是强制性的, 直到供应商的改正行为被环保局承认为止, 除非总统认为符合“至高无上的美国利益”并通知国会才可豁免。

2.4 将供应商满足环境保护政策功能的能力作为政府采购履行合同能力审核的考虑因素

除履行合同的能力、履行合同的意愿之外, 美国还将供应商满足政策功能方面的能力, 如保护环境方面的能力, 作为履行合同能力审核的重要考虑因素。即便供应商未出现在“排除成员列表系统”中, 采购人也可依据供应商在环境因素上的特定表现而拒绝该供应商参加政府采购。

案例: 垃圾填埋公司运营违反《清洁水法》被禁止参与政府采购

ACMAR 垃圾填埋公司负责美国亚拉巴马州穆迪市的垃圾填埋场运营, 负责接收当地的生活垃圾和工业垃圾。该垃圾填埋场与最终流向卡哈巴河的大黑溪相邻, 该河是当地居民的饮用水源地。1990年3月, ACMAR 垃圾填埋公司取得污水排放许可证(NPDES)和固体废物处置许可证, NPDES 规定不能有渗滤液流入大黑溪, 固体废物处置许可证规定了 50 英亩、烟斗型的面积范围。

1998年2月, ACMAR 垃圾填埋场被告自 1993年3月开始有渗滤液流入大黑溪, 因违反《清洁水法》, ACMAR 垃圾填埋公司总裁被罚款 1 万美元, 被判刑入狱 8 个月。而且 ACMAR 垃圾填埋场还非法扩大填埋范围到不被允许的地区, 并欺骗填埋客户, 被罚款 180 万美元, 并被责令制定有效的环境守法计划。

1998年7月, 美国环保局要求立即暂停 ACMAR 垃圾填埋公司总裁参与政府采购的资格, 而且基于其违反《清洁水法》的违法行为提出禁止其 5 年内参与政府采购。之后, ACMAR 垃圾填埋公司总裁提起诉讼, 法院最终维持美国环保局的裁决。

3 对策建议

3.1 将“禁止或暂停严重环境违法企业参与政府采购”纳入相关环境法律法规

建议在未来修订的《水污染防治法》和《大气污染防治法》中, 分别在各自第三章“水污染防治的监督管理”和“大气污染防治的监督管理”中增加条款“禁止或暂停污染水环境的严重违法企业参与政府采购”和“禁止或暂停污染大气环境的严重违法企业参与政府采购”。

严重违法企业禁止参加政府采购是有法律依据的。《政府采购法》第二十二条规定, 参加政府采购活动前三年内, 在经营活动中没有重大违法记录; 《政府采购法实施条例》第十九条规定“《政府采购法》第二十二条第一款第五项所称重大违法记录, 是指供应商因违法经营受到刑事处罚或者责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚”。可以参考的是, 国家税务总局据此制定了《重大税收违法案件信息公布办

法(试行)》实施联合惩戒。所以, 禁止环境违法企业参加政府采购, 不是没有立法依据, 而是配套政策措施不完善。

3.2 发布《关于禁止或暂停严重环境违法企业向政府提供产品和服务的指导意见》

在修法短期难以实现的情况下, 也可以配套制定禁止或者暂停重大环境违法企业参与政府采购的实施办法。建议由生态环境部、国家发展改革委、财政部、司法部等联合出台《关于禁止或暂停严重环境违法企业向政府提供产品和服务的指导意见》, 对适用的采购实体范围、环境违法或不良行为类型、禁止或暂停等具体措施以及各部门职责分工做出具体规定。此外, 将禁止或暂停做出区别对待, 要求投标公司或代理商在招标文件中提供货物来源以及企业货号。

3.3 建立“禁止或暂停参与政府采购的严重环境违法企业信息管理系统”

结合环境违法企业“黑名单”制度, 建立信息管理系统, 对触犯刑律的违法企业实施禁止进入政府采购名单的措施, 并在政府采购网站公布, 接受公众监督。根据现有的环境违法者名单、环境违法企业“黑名单”以及企业环境信用记录等, 提出“禁止或暂停参与政府采购的环境违法企业列表”, 并将审核确定的企业纳入信息管理系统。对已纳入信息管理系统的企业进行分类管理和动态管理。该信息管理系统要和排污许可数据库、信用联合惩戒系统对接。

3.4 推动设立环保专家参与政府采购评标机制

积极推动环保专家进入政府采购评标专家库。对于金额较大的“两高一资”目录类货物和服务的评标强制要求必须有环保专家作为评标专家, 对“禁止或暂停参与政府采购的严重环境违法企业信息管理系统”中的企业、政府采购项目环境需求、技术规格中涉及环境内容以及供应商环境信用等进行严格把关, 变“最低价标”为“最有利标”。

4 研究小结

政府采购手段可以直接作用于企业的经济利益和市场, 能够有效抓住企业的“牛鼻子”, 从根源上预防或遏制企业环境违法行为, 同时还能产生外溢效应和示范效应。由此可见, 禁止或暂停环境违法企业参与政府采购, 不但直接打击违法企业的资金流, 且影响其客户群, 还会形成威慑示范效应, 实为污染攻坚战精准长效政策。本文在分析关于禁止或暂停严重环境违法企业参与政府采购的国际经验和中国相关发展现状基础上, 根据我国国情提出以下相关政策建议: 一是将“禁止或暂停严重环境违法企业参与政府采购”纳入相关法律法规; 二是发布《关于禁止或暂停严重环境违法企业向政府提供产品和服务的指导意见》; 三是建立“禁止或暂

停参与政府采购的严重环境违法企业信息管理系统”；四是设立环保专家参与政府采购评标机制。

参考文献：

[1] United States Government Accountability Office. The United States and European Union Are The Two Largest Markets Covered by Key Procurement - Related Agreements. 2015, 1.

[2] JOSEPH D. W., RAYMOND B. L., ROBERT F. M., et al. The Environmental Protection Agency's Suspension and Debarment Program, Briefing Papers. 2013, 12.

[3] Brief History of EPA's Debarment Program, <http://www.epa.gov/ogd/sdd/history.htm>.

[4] WEST, HATCH, BRENNAN, VANDYKE. Suspension and Debarment Briefing

Papers No. 06-9. 2006, 8.

[5] JUSTIN M. D., Polluting without consequence: How BP and other large government contractors evade suspension and debarment for environmental crime and misconduct, Pace Environmental Law Review, Fall, 2011.

[6] PAUL M. B., PLAINTIFF V., et al. United States Environmental Protection Agency. Defendants, No. CIV. A. 99-2581 (HHK), 2001, 1, 11.

[7] 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, 2016.

[8] 中华人民共和国政府采购法 [DB/OL]. (2002-01-01). http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content_61590.htm. 2002.

[9] 中华人民共和国政府采购法实施条例 [DB/OL]. (2015-01-01). http://www.gov.cn/zhengce/2015-02/27/content_2822395.htm. 2015.

[10] 政府采购货物和服务招标投标管理办法 [DB/OL]. (2017-01-01). http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5241918.htm. 2017.

Thinking on banning or suspending government procurement for serious environmental illegal enterprises

LI Liping, ZHANG Bin, TIAN Chunxiu, XIAO Junxia

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

Abstract: It not only directly influence its cash flow and customer base of illegal enterprises, but also form demonstration effect of deterrence through prohibiting or suspending environmental illegal enterprises from participating in government procurement, which is an accurate and long-term policy for the battle of preventing pollution. Based on the analysis of the international experience and the status quo of China, this paper proposed four suggestions, including writing the provisions of "banning or suspending serious environmental illegal enterprises from participating in government procurement" into relevant laws and regulations; promulgating the "Guidance on ban or suspension of governmental procurement of products and services provided by the serious environmental illegal enterprises"; establishing a serious environmental illegal enterprise information management system for the reference of governmental procurement; establishing the mechanism for environmental experts to participate in the bidding evaluation of government procurement.

Keywords: ban; suspension; serious environmental illegal enterprise; governmental procurement

生态环境部环境与经济政策研究中心举办 第十四期中国环境战略与政策沙龙： 突出精准治污、科学治污、依法治污，坚决打赢污染防治攻坚战

2020年3月24日，生态环境部环境与经济政策研究中心(以下简称政研中心)围绕“突出精准治污、科学治污、依法治污，坚决打赢污染防治攻坚战”主题举办了第十四期中国环境战略与政策沙龙。沙龙由政研中心副主任田春秀主持，政研中心主任吴舜泽、党委副书记胡军，生态环境部办公厅研究室主任、政研中心副主任李文强出席会议，会议以视频形式召开。

中国科学院大气物理研究所研究员王自发、中国环境科学研究院副院长宋永会、中国环境科学研究院土壤与固废研究所副所长谷庆宝、浙江省台州市生态环境局副局长陈宇红、四川省成都市环境保护科学研究院副院长谭钦文、贵州省贵阳市生态环境科学研究所副院长练川、桑德村镇环境集团总经理王俊安等研究单位的专家、地方及企业的代表参加了会议。

与会专家和代表重点围绕打赢污染防治攻坚战存在的困难和挑战，完成污染防治攻坚战目标有哪些需要强化、完善的政策措施等方面，从精准治污、科学治污、依法治污的角度提出了具体的工作意见和建议。

吴舜泽主任就沙龙主题谈了体会与思考，并对会议进行了总结。他指出，2020年是污染防治攻坚战的收官之年，要统筹考虑经济社会、脱贫攻坚、疫情防控等新情况、新问题。精准治污、科学治污、依法治污是对生态环境部门思路、理念和管理方式的倒逼，精准治污需要有针对性地逐个解决具体问题，科学治污要把科研与实践相打通，解决科技成果转化问题，依法治污要严防“一刀切”等行为，依法办事。他表示，与会专家与代表经验丰富，带来了很好的视角与着力点，具有重要的参考价值。

(生态环境部环境与经济政策研究中心 供稿)