

我國推動環保標章與政府綠色採購 制度之現況與展望

于寧*、賴明伸**

摘要

自 1992 年舉行的地球高峰會議提出「永續發展」主題以來，推動永續生產與消費形態即成為達成全球永續發展目標之重要工作。各國亦紛紛建立環保標章制度以鼓勵民眾之綠色消費習慣，並實施政府機關之綠色採購辦法。

本文之目的即在於介紹我國政府推動環保標章計畫的現況，以及實施政府綠色採購辦法的各項相關法令、計畫內容與實施情況，並探討這兩項措施的實施效益與未來執行方向。

本文亦介紹國際綠色消費運動之緣起與推動現況，探討各國政府在其間擔任的角色。並以美國、日本及加拿大等國為例，介紹採用法令規章與政策宣示等兩種不同推動方式的執行現況。

【關鍵字】1.環保標章 2.綠色採購 3.永續生產與消費 4.政府採購

*環境與發展基金會總經理

**環境與發展基金會特約研究員

一、前言

國際間的環保潮流與運動自 1970 年代起在歐美國家興起，主要訴求是減少人類對於環境的破壞行為，以及推行「綠色消費」以減少過度生產與消費之生活型態對於環境的衝擊。

此時提倡綠色消費的重點是鼓勵消費者採購綠色產品的環保標章運動，並於 1977 年由德國政府首創藍天使環保標章計畫正式推出。1988 年加拿大政府的環境選擇標章計畫與 1989 年日本與北歐國家的環保標章制度也都陸續推出。我國也於 1992 年開始推行環保標章計畫。

這些國家的政府推動環保標章計畫之目的，是希望藉著對於綠色產品的標示，鼓勵消費者購買綠色產品，以減少消費行為對環境造成的衝擊。由於各國政府機關掌管龐大的公共資金，在全球各國都屬於其國內第一大採購團體，因此各國政府在推動綠色消費時各個政府機關本身的採購行為是否符合綠色消費之精神，備受各界之矚目。因而歐盟在 1992 年推出的第五行動計畫以及「經濟合作與發展組織」(OECD)1996 年通過的"改善政府環境績效之建議"中，皆指明各國政府應該執行政府綠色採購政策，並視為推動永續發展整體行動的一部分。於是包括歐盟國家、美國、加拿大和日本等國家，紛紛推出各項法令、政策、計畫方案，來積極推動政府綠色採購活動。

由此可見各國政府對於綠色消費的推動，可以扮演兩個角色：1.推動環保標章計畫，進行對民眾綠色消費之教育宣導；2.實施政府綠色採購，以身作則示範進行綠色消費。其中尤以政府綠色採購為目前國際間推動綠色消費之重點工作，因此下一節將簡要敘述各國政府對於綠色採購推動工作的國際發展現況與推動進度。

二、國際各國政府綠色採購之推動現況

目前歐盟國家與 OECD 會員國皆有政府綠色採購推動計畫，實施方式主要有兩種：1.頒布正式法規/行政命令規定各政府機構必須執行，例如美國、日本與我國皆採此種方式推行；2.發表政策宣示，由各政府部門自行擬定推動辦法，例如加拿

大與英國政府皆採此種做法。以下將簡單敘述這兩種做法：

2.1 頒布正式法規與行政命令或發佈解釋通報

目前採用正式之法規與行政命令/解釋通報等方式來推動政府綠色採購的國家主要有我國、日本、美國及歐盟等國家。其中我國為最早公佈與實施(1999年5月27日)包含綠色採購條款的政府採購法令的國家。其詳細規定與實施辦法將於下一節中討論。

日本國會亦於2000年5月底通過綠色採購法。在此項法案中，日本政府並未規定那些產品為適用此項法案之綠色產品，僅指出政府機關可以採用第三者驗證系統(例如環保標章或是能源之星等制度)，或是綠色產品資訊系統(例如綠色採購網路組織所提供之產品環境資訊手冊)所提供之指引，來作為進行綠色採購之產品選定準則參考。此法令同時強制全國性政府機關必須每年擬定綠色採購政策、進行實際採購活動，以及定期報告執行成果，並且鼓勵地方政府機關亦仿效中央機關進行此項措施。目前日本政府已經擬定推行綠色採購之基本原則、政策與執行辦法，並且規定應進行採購之產品項目與採購準則。

美國政府推動政府綠色採購計畫之法源，主要是美國總統於1998年9月簽署的第13101號行政命令：「透過廢棄物減量、資源回收及聯邦採購來綠化政府行動」，與美國資源保育與回收法(RCRA)的第6002條。依據這兩項規定，美國環保署需要指定含有回收材料之產品，並且頒布採購這些產品之指導綱要。一旦一項產品經過環保署之指定，使用聯邦經費進行採購之機關就必須要在實際可行狀況下，採購含有最高回收物質比率之該類產品。RCRA中並未授權EPA或是任何美國聯邦機關，來執行監督RCRA第6002條實施情況之規定。但是第13101號行政命令中，授權EPA在對各聯邦設施進行視察時，包括對於RCRA第6002條執行的符合性評估。同時聯邦環境經理具有監督第13101號行政命令之所有要求事項之權責。

就歐盟國家的綠色採購規定方面，歐盟執行委員會於2001年7月5日公佈「應用歐盟法令於政府採購與將環境考量納入政府採購之可能性」解釋通報(Interpretative Communication)，以解釋政府採購人員如何在現有歐盟政府採購法令架構下進行綠色政府採購之方式，主要是解釋在形成採購契約之主題事項與擬定契約條款時，納入環境考量事項之方式。由於在現行歐盟政府採購指令以及2000年

8 月 30 日通過之公共採購指令修正草案(公共供應與服務採購契約法規 COM(2000)275)中，都未能納入直接鼓勵綠色採購之條款，讓歐盟各國政府採購人員進行綠色採購時有所禁忌，因此歐盟執行委員會乃公佈此份解釋通報形式。此份通報並非正式之法令規定，但至少具有澄清在現有採購法令下進行綠色採購之可行性，具有鼓勵採購人員進行綠色採購之功效。

2.2 由各政府機關自行擬定綠色採購政策/措施與實施辦法

加拿大與英國如同美國一樣，皆屬於由聯邦/中央政府率先推動政府綠色採購計畫的國家。美國政府是以總統行政命令強制規定各政府機關需要採購綠色產品，但加拿大與英國政府則採取由各機關自行擬定綠色採購政策，主管的環境部門僅提供協助工具之做法。

加拿大政府之綠色採購計畫是屬於聯邦政府「綠色政府行動計畫」(Greening Government)之一部份。而綠色政府行動計畫則是加拿大政府因應 1992 年里約宣言，為達成永續發展目的之整體行動計畫中的政府部門因應計畫。計畫推動時是由聯邦環境部主導，於 1992 年後與各機關合作制定與推出許多供各部門參考的實施指導綱要。例如頒布「綠化政府指南」與「物料管理之環境指導綱要」等，敘述實施綠色採購之做法與措施。各政府機關則自行擬定包含綠色採購措施的永續發展政策與實施辦法，並自行負責實施。

英國政府的做法與加拿大政府類似。早在 1990 年的英國政府白皮書中就要求各政府部門，在 1992 年底前完成政府各部門推行良好管理實務(Good Housekeeping)的策略規劃。其中包括在綠色採購的方面的規劃，並由環境、糧食及鄉村事務部(DEFRA)來負責推動。DEFRA 則頒布各項進行綠色採購之指引，包括給採購者與供應商的採購指引，供採購人員參考使用，並且制定各項產品之採購規格與採購指引。各政府機關則需要設定綠色採購政策，擬定採購行動計畫，並且依據這些指導綱要來進行綠色採購。在綠色採購計畫之實施績效監督方面，英國政府則是責成各部門定期報告實施成果。

三、我國綠色政府採購運動之推動現況

3.1 我國環保標章制度之推動

行政院環境保護署於民國 81 年 8 月訂頒的「行政院環境保護署環保標章推動使用作業要點」，促成我國環保標章制度於民國 81 年底之正式推出。此制度鼓勵消費者採購具有可回收、低污染及省資源等環保特性之產品，並使得政府機關在採購綠色產品時，具有明確之優先選擇項目。

環保標章計畫實施至今九年餘計開放 72 項產品規格標準以供廠商申請，這些規格標準可分為低污染、可回收及省資源等三大類型。至 2002 年的五月底為止，計有 293 家廠商的 1,197 件產品獲頒標章，標章的使用總枚數則超過 27 億枚，價值超過 230 億元。

我國民眾對於環保標章的認知度相當高，尤其是中小學生。唯曾經實際選購標章產品的比例仍低，因此持續對廠商與民眾推動綠色消費教育宣導工作，以增加標章產品的市場可見度與民眾採購意願，仍是未來的努力方向。

3.2 我國政府綠色採購制度之推動

為使綠色政府採購能夠法制化並提供實施之法律依據，我國環保署並積極促成在民國 88 年 5 月 27 日施行的政府採購法中，納入綠色採購條款(第 96 條)。依據該條款之內容規範，「政府機關得於招標文件中，規定優先採購取得政府認可之環境保護標章使用許可，而其效能相同或相似之產品，並得允許百分之十以下之價差。產品或其原料之製造、使用過程及廢棄物處理，符合再生材質、可回收、低污染或省能源者，亦同。其他增加社會利益或減少社會成本，而效能相同或相似之產品，准用前項之規定。前二項產品之種類、範圍及實施辦法，由主管機關會同行政院環境保護署及相關目的事業主管機關定之」。亦即是此條款允許政府機關在不超過 10% 之價格優惠下，優先採購具「低污染、可回收、再生材質、省資源」特性之產品。由於此綠色採購條款得以納入政府採購法中，使得我國成為全球第一個針對政府綠色採購完成立法的國家。

依據此條款內容制定之「機關優先採購環境保護產品辦法」，亦由行政院公共工程委員會會銜行政院環境保護署公布，並於同年 5 月 27 日起與「政府採購法」

同步施行。在此採購辦法中，明定所謂「環境保護」產品種類，優惠比率、優先採購方式外，並將採購環保產品績效卓著之機關或個人之獎勵納入規範，此對機關落實綠色採購作業具相當鼓舞作用。

此辦法的條文規定將環境保護產品分為如下三類：

- (1)第一類產品:取得行政院環境保護署認可之環保標章使用許可以及取得與我國達成相互承認協議之外國環保標章使用許可者。
- (2)第二類產品:非屬環保署公告之環保標章產品項目之產品，經環保署認定符合再生材質、可回收、低污染或省能源條件，並發給證明文件者。
- (3)第三類產品:指該產品經相關目的事業主管機關認定符合「增加社會利益或減少社會成本」之產品，並發給證明文件者。

這三類產品中，第一類產品是已經實施多年且為社會大眾熟知的環保標章產品。第二類產品是除環保標章產品以外，經環保署認定符合再生材質、可回收、低污染或省能源條件之產品。此產品類別之推出是因為環保標章產品之規格係經過詳細研究及嚴格的審查而制定，因此在開放時程上無法於短時間內滿足所有的產品，因此以第二類產品作為輔助項目，供來不及開放環保標章規格標準的環保產品，仍可透過嚴格的審查而享有採購法的優惠。對於這兩類產品之綠色採購推動事宜皆屬於行政院環境保護署之管轄。至於第三類產品乃是符合「增加社會利益或減少社會成本」的產品，由相關目的事業主管機關認定，不屬環保署管轄範圍。

為執行第二類產品之審查作業，目前環保署已經制定與實施「環境保護產品第二類產品審查作業要點」。依據此要點之規定，申請第二類環保產品所需要的文件，基本上和申請環保標章所需的文件是相同的。如營業登記證、營業執照、工廠登記證影印本，工廠在過去一年內未受重大污染處分的證明、廢棄物清理計畫書及廢棄物委託清除處理的合約、和其他有關品質及安全相關規定的檢驗證明等。與環保標章產品之申請不同的是，因為第二類環保產品的環保特性是由廠商所宣告，所以要由廠商提出環保特性的檢驗證明及檢驗方法供審查。而且第二類產品並無現成之規格標準，所以廠商在申請後，將依該產品的特性由 3~5 名專家學者組成技術審查小組，進行文件及現場的審查以確定該產品確實可減少對環境之不利衝擊。審查的結

140 我國推動環保標章與政府綠色採購制度之現況與展望

果將會作成建議，最後送環保署的環保標章審議委員會核決。獲得審核通過的產品將由環保署核發證明書，廠商就可以在參與機關標案投標時作為證明文件用。

此外為依據「機關優先採購環境保護產品辦法」之規定推動各政府機關之綠色採購行為，環保署並且擬定「機關綠色採購推動方案草案」。在此草案中規定民國 90 年為宣導鼓勵期，綠色採購目標比率定為 30%，民國 91 年目標值提高為 50%。亦即是每年各機關採購辦公室文具紙張設備類的環境保護產品總金額，達該類產品之年度採購預算總金額的 50% 以上。未來視實際執行情況再邀各機關商議次年採購目標。

在參與推動機關方面，亦採逐年擴大的方式，在民國 90 年先由行政院暨所屬各部會行處局署及台北市、高雄市政府（含所屬機關、事業機構及學校共同採購部分）參與。至民國 91 年起則跨大至除包含行政院暨所屬各部會行處局署（含所屬機關、事業機構及學校）與台北市、高雄市政府（所屬機關、事業機構、區公所及學校），亦包含各縣市政府（含所屬機關、鄉鎮市公所及學校）。

該方案亦規定環保署與各參與機關應訂定綠色採購作業流程，並針對其採購人員定期提供訓練，以熟悉該機關之作業流程。環保署並應針對各機關採購人員，分期辦理綠色採購作業訓練講習班，提升採購人員對環境保護產品之認知，瞭解國內外綠色採購現況及發展趨勢，至民國 90 年止已辦理 18 場次。

此外各機關亦應每半年填報綠色採購成果表，於每年 8 月及 2 月底前送行政院環境保護署，並由行政院環境保護署將每年各機關綠色採購成果彙整報行政院。目前首批的綠色採購執行資料將由環保署在 2002 年 9 月完成蒐集彙整後正式公佈。

在行政院暨所屬各部會行處局署及台北市、高雄市政府綠色採購之執行績效評估方面，該方案規定將由行政院環境保護署邀集行政院祕書處、行政院研考會、行政院公共工程委員會及其他相關機關、學者專家、民間團體等組成「綠色採購績效評核小組」，於年度終了後 3 個月內，執行績效評核作業。各縣市政府則以宣導示範方式配合推動，暫不納為考核對象，往後俟推動情形再檢討是否納入考核。依績效評核結果，就各機關年度綠色採購成果，評選採購績效卓著之單位及個人，專案報院並公開敘獎。

在綠色採購之市場規模方面，依據公共工程委員會統計我國政府機關 88 年度

之財務類採購金額為 1,439 億元，若以其中 1%為綠色採購計算，金額約為 14.4 億元。此金額雖然不算龐大但是具有政策宣示效果，同時能夠建立綠色產品市場，鼓勵廠商持續推出綠色產品。

由於目前環保署尚未完成各政府機關進行綠色採購之成果統計，因此尚難評估這些政府綠色採購法令之實際實施成效。但是依據實際執行第一類與第二類產品審核作業的環境與發展基金會之統計資料顯示，僅是在 2002 年 1~4 月的 4 個月期間就有超過 200 件產品申請並獲得環保標章產品之審核通過，此一數量為過去一整年的審核通過產品數量；同時各界對於申請獲得環保標章或是申請獲得環保標章之查詢電話數量也呈倍數增加。這些跡象都顯示產品製造廠商對於其產品申請獲得環保標章以及消費者與團體對於採購綠色產品的興趣已經大為增加，在目前整體經濟呈現低迷狀態的今日，消費者能夠對於綠色採購如此重視，不難推斷是這些政府綠色採購法令已經開始發揮功效。

四、結論

綠色政府採購是全球綠色消費活動之重要一環，由於其龐大之採購金額與指標性之示範地位，其實施成效更受各界矚目。如同推動民眾消費者之綠色消費行為一般，在政府機關推行綠色採購時也遭遇到許多障礙，其中尤以法規障礙為政府機關所特有，需靠立法與教育訓練等方式來克服。

與全球各國相比，我國是全球第一個完成正式綠色採購立法之國家，不僅克服法令障礙並創造綠色採購之推動環境。目前並且已經完成與開始實施各項配合採購法第 96 條的綠色採購辦法與草案，其中更包括嚴謹之成果彙報、績效追蹤考核與獎勵制度。

雖然由於這些辦法剛在初始實施階段，尚未有實際之統計資料可以顯示成果。但由產品製造廠商與採購人員對於申請與購買環保標章產品之興趣明顯提高的現象，可以顯示出這些推動政府綠色採購之措施已經開始發揮其功效。目前各界均期待此項綠色消費制度與相關實施辦法能夠落實執行，以達到鼓勵綠色消費，扶植綠

色產品，減少對環境衝擊之目的。

五、參考文獻

1. 歐洲綠色採購網路組織(網址:<http://www.epe.be/workbooks/gp/>)之歐洲綠色採購工作手冊資料。
2. 經濟合作與發展組織(OECD)(網址 www.oecd.org/env/efficiency/)有關綠化政府部分之資料。
3. OECD(網址 www.oecd.org/env/consumption/)有關永續消費部分之資料。
4. 美國環保署(網址 <http://www.epa.gov/cpg/>)有關 CPG 計畫之資料。
5. 美國聯邦環境經理辦公室(網址 <http://www.ofee.gov/>)有關綠化政府計畫績效報告資料。
6. 加拿大環保署(<http://www.ec.gc.ca/gog/>)有關綠化政府計畫之資料。
7. 日本綠色採購網路組織(<http://www.wnn.or.jp/wnn-eco/gpne/eng1.html>)之各網頁資料。
8. 英國環境、區域與運輸部(<http://www.environment.detr.go.uk/greening/gghome.htm>)有關綠化政府計畫之資料。