

双碳背景下的政府采购政策评析及企业的应对措施

2020年9月，我国首次提出“二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和”这一双碳目标。为实现该目标，有效推动绿色低碳发展，国家在顶层设计上确定了“1+N”政策体系。在践行绿色低碳这一发展目标的过程中，政府采购扮演着重要角色。本文主要分析在目前双碳背景下政府采购政策有关新规及未来可能的发展趋势，并对市场主体的应对措施提供相关建议。

一、在政府采购中落实双碳目标的重要性和必要性

1、政府采购本身是GDP的重要组成部分，在其中落实双碳要求将有助于双碳目标的实现

政府采购本身具有强大的购买力，依据财政部发布的《2020年全国政府采购简要情况》（以下简称“《2020年政府采购简况》”），2020年全国政府采购规模已达36,970.6亿元人民币，占全国财政支出和GDP的比重分别为10.2%和3.6%¹。因此，在政府采购政策中落实双碳目标，不仅可以充分发挥政策导向功能和示范作用，而且有助于引导并推动企业可持续发展，产生积极的环境和社会效益。

2、政府采购所涉及的类别与双碳涉及的主要行业密切相关

依据有关统计数据，2020年我国政府采购结构中，货物、工程、服务采购规模分别为9,175.8亿元、17,492.4亿元和10,302.4亿元，占全国政府采购规模

的24.8%、47.3%和27.9%²。根据《政府采购品目分类目录》，“货物”类包括建筑建材、电力等；“工程”类包括建筑物施工、构筑物施工等；“服务”类包括交通运输、公共设施管理服务等。而国际能源署(IEA)的统计数据显示，2020年全球碳排放主要来自能源发电与供热、交通运输、制造业与建筑业三个领域，分别占比约43%、26%、17%³。由此可见，政府采购标的涉及的货物、工程、服务本身涵盖双碳涉及的交通运输、制造业和建筑业等相关领域，两者具有高度关联性。因此，在政府采购中落实双碳要求，必将有助于在重点领域推进节能减排和绿色低碳。

3、绿色公共采购已成为各国政府采购的基本原则

从国际经验来看，欧盟已在电力、建筑、家具、纺织品、计算机、显示器、平板电脑、以及道路运输等多个领域规定了绿色公共采购标准（Green Public Procurement, GPP）⁴，该标准旨在促进将绿色要求纳入采购机构的公开招标文件，鼓励成员国政府推进绿色公共采购政策⁵。并且，实践中，欧盟国家有的城市已开展试点在政府采购中明确将碳排放计算、全生命周期模型和气候影响等因素作为政府采购的评审指标内容⁶。美国联邦环境保护署也在官网发布《Recommendations of Specifications, Standards, and Ecolabels for Federal Purchasing》（《联邦采购规范、标准和环境标志建议》）⁷，推荐了全球市面上的40多项环境标志/标准，适用于30种产品/服务类别，以帮助联邦政府推行可持续采购。在亚洲，日本政府

¹ http://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202109/t20210903_3750619.htm

² http://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202109/t20210903_3750619.htm

³ <https://cbgc.scol.com.cn/home/2445126>

⁴ https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

⁵ https://ec.europa.eu/environment/gpp/case_group_en.htm

⁶

https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue_104_Case_Study_193_Helsinki.pdf

⁷ <https://www.epa.gov/greenerproducts/recommendations-specifications-standards-and-ecolabels-federal-purchasing>

在 2000 年已制订了《绿色采购法》(《国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律(グリーン購入法)》),要求国家公共机关率先推进有助于降低环境负荷的产品和服务的采购,建设可持续发展社会,该法案及配套的政策至今仍在不断进行更新和增补⁸。

由此可见,开展绿色公共采购以降低对环境的影响(包括对气候的影响)已成为各国政府采购的共识和共同选择。

4、绿色采购将为企业可持续发展转型赋能,并将助力企业迈入绿色工业时代

政府通过绿色采购可以利用“供需关系”杠杆,从需求端倒逼企业进行绿色创新和转型升级。在该背景下,高排放、高污染、高耗能的产品将在同类市场竞争中处于劣势,而绿色、低碳、节能、环保的产品将在竞争中处于相对优势地位。依据财政部发布的《2020 年政府采购简况》,为支持绿色发展,全国强制优先采购节能、节水产品 566.6 亿元,占同类产品采购规模的 85.7%,全国优先采购环保产品 813.5 亿元,占同类产品采购规模的 85.5%。⁹

在政府采购中通过政策优惠和倾斜,可以推动绿色节能环保技术的进步和革新,最终将促进企业的绿色转型和升级,实现可持续发展。从企业角度,前述转型本身也是自身建立环境、社会和公司治理(Environmental, Social, Governance, 以下称“ESG”)体系,提升 ESG 项下有关指标的重大举措,需要坚持可持续发展的原则,以便达成双碳目标下有关要求。

二、双碳背景下,我国有关政府采购政策新规及变化趋势

1、国家已颁布有关规定要求提升绿色产品的采购比例

政府采购本身是财政支出管理的重要手段,同时也具有丰富的政策功能。在国家层面,《2030 年前碳达峰行动方案》(国发〔2021〕23 号,以下简称“《2030 行动方案》”)已明确规定,“大力发展绿色消费,推广绿色低碳产品,完善绿色产品认证与标

识制度。提升绿色产品在政府采购中的比例。”在地方政府层面,一些地方政府已颁布文件中体现了相关内容,例如:

➤ 上海市《上海市建设国际消费中心城市实施方案》(沪府办发〔2021〕24 号)强调倡导绿色低碳消费,大力推广节能环保低碳产品,全面推行绿色产品政府采购制度。

➤ 广东省《关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的实施意见》(粤府〔2021〕81 号)要求加大政府绿色采购力度,扩大绿色产品采购范围,逐步将绿色采购制度扩展至国有企业。

➤ 浙江省《关于进一步发挥政府采购政策功能全力推动经济稳进提质的通知》(浙财采监〔2022〕3 号)中指出财政部门应当在政府采购预算中优先安排节能环保产品的采购资金,并充分考虑价格调整因素,为采购节能环保产品提供资金保障,积极推进实施政府绿色采购。

除前述外,国家和地方政府后续仍有可能继续出台相关政策文件,细化和落实《2030 行动方案》等文件中有关要求。

2、针对碳排放重点行业,已颁布相关政府采购规定和要求

如前所述,能源发电与供热、交通运输、制造业与建筑业等领域是碳排放的重点领域,因此也是我国政府推进绿色减排,低碳环保的主要阵地。

(1) 交通运输

《中华人民共和国大气污染防治法》第五十条第二款规定,“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,限制高油耗、高排放机动车船、非道路移动机械的发展,减少化石能源的消耗”。此外,国务院 2021 年印发《“十四五”节能减排综合工作方案》(国发〔2021〕33 号),将交通物流节能减排纳入重点工程。在十四五期间,要求提高公共交通使用新能源汽车比例,鼓励重型柴油货车更新替代,提升铁路电气化水平,推广低能耗运输装备。除此之外,一些地方政府也纷纷出台政策,例如天津市政府 2022 年

⁸ <https://www.env.go.jp/policy/hozen/green/g-law/index.html>

⁹ http://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202109/t20210903_3750619.htm

5月8日发布《天津市“十四五”节能减排工作实施方案》，将于十四五期间建设绿色综合交通体系。推广节能和清洁能源交通运输设备，提高使用清洁能源汽车的比例。除公共交通外，中央及地方政府也通过税收优惠或财政补贴等方式，鼓励其他主体购置新能源汽车。

除交通工具外，《国务院关于加强建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见》（国发〔2021〕4号，以下称“《指导意见”）中进一步明确要求提升交通基础设施绿色发展水平，将生态环保理念贯穿交通基础设施规划、建设、运营和维护全过程，积极打造绿色公路、绿色铁路、绿色航道、绿色港口、绿色空港，加强新能源汽车充换电、加氢等配套基础设施建设等。

（2）建筑业

在建筑业领域，2020年10月13日财政部、住房和城乡建设部发布《关于政府采购支持绿色建材促进建筑品质提升试点工作的通知》，为发挥政府采购的示范引领作用，目前已选择一批绿色发展基础较好的试点城市（包括南京市、杭州市、绍兴市等），通过试点项目（包括医院、学校、体育馆、保障性住房等）的开展，力求对《绿色建筑和绿色建材政府采购基本要求》予以细化、完善，并探索支持绿色建筑和绿色建材推广应用的有效模式，以形成可复制、可推广的经验。我们理解，在总结试点成果的基础上，国家层面后续很可能形成统一的绿色建筑和绿色建材政府采购标准及具体要求。

此外，建材行业也是我国二氧化碳排放量较高行业，一些地方政府（如北京市¹⁰、天津市¹¹、湖州市¹²和青岛市¹³等）已出台相应政策，积极发挥政府采购政策功能，鼓励、支持采购环保产品和服务，采购范围涉及通用货物、建材、涂料、服务等。

（3）其他节能产品与节能服务

¹⁰ 《北京市财政局、北京市生态环境局关于进一步加强绿色政府采购有关事项的通知》（京财采购〔2018〕2593号）。

¹¹ 《关于印发天津市绿色供应链产品政府采购管理暂行办法的通知》（津国土房财函字〔2014〕1044号）。

¹² 《湖州市政府采购支持绿色建材促进建筑品质提升试点工作实施方案》（湖政办发〔2021〕5号）。

¹³ 《青岛市政府采购支持绿色建材促进建筑品质提升试点工作实施方案》（青政办字〔2021〕25号）。

¹⁴ 《上海市公共机构合同能源管理项目管理办法》（沪府办规〔2018〕17号）。

我国现有公共机构的建筑能耗由于建造年代较早、规模较大，不同程度存在运行效率低、能耗大等特点。政府层面此前已实施推广合同能源管理项目，已将公共机构合同能源管理服务列入政府采购的范围。实践中，一些地方政府（如上海市¹⁴、江苏省南京市¹⁵、湖南省¹⁶、河北省¹⁷等）都已发布了各自公共机构合同能源管理办法或实施方案。在双碳目标提出后，《指导意见》中进一步提出“推行合同能源管理、合同节水管理、环境污染第三方治理等模式和以环境治理效果为导向的环境托管服务……，鼓励公共机构推行能源托管服务。”由此可见，在能源管理方面，政府将通过政府采购发挥示范和表率作用，采用合同能源管理、能源托管服务等多种方式，通过节能间接实现减排，实现双碳目标。

3、双碳目标下，政府采购政策未来发展趋势展望

（1）建立碳排放统计核算体系

在政府采购中落实“双碳”目标，重要一环是取得真实碳数据，以便作为进一步评估减碳成效的基础。《2030行动方案》已明确提出，需建立统一规范的碳排放统计核算体系，通过加强碳排放统计核算能力建设，深化核算方法研究，加快建立统一规范的碳排放统计核算体系。基于前述，在政府采购中，政府层面后续可能会要求供应商对碳排放数据进行核算和上报，以便后续在形成碳排放大数据的基础上，针对不同行业、不同产品制定合理的碳排放标准。

（2）推进低碳产品的分级、认证及碳标签

有关统计数据显示，近十年来，我国政府采购环境标志产品规模总计已达1.3万亿元，2020年政府采购的环境标志产品达到813.5亿元，占同类产品采购的85.5%¹⁸。由此可见，在环境标志制度下，通过大批绿色产品的市场供给和先行先试的示范效应，已经有力地推动了政府绿色采购的落实¹⁹。但需注意

¹⁵ 《南京市公共机构合同能源管理暂行办法》（宁事管字〔2016〕161号）。

¹⁶ 《湖南省推进公共机构合同能源管理实施方案》（湘管发〔2016〕40号）。

¹⁷ 《关于推进全省公共机构合同能源管理工作的实施意见》（<http://swj.hebei.gov.cn/system/2022/04/20/030156014.shtml>）。

¹⁸ http://www.cccp.gov.cn/news/202112/t20211203_17306033.htm

¹⁹ <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1718141020453032666&wfr=spider&for=pc>

的是，目前中国环境标志低碳产品标识仅能反映产品温室气体排放量符合相应低碳产品评价标准或者技术规范要求，并未披露真实碳排放数值，也未能直观体现不同产品的碳排放等级。

依据碳信息披露的程度，通常碳标签可分为以下三类：第一类是碳标识标签，仅标明产品全生命周期温室气体排放量低于某个既定标准，但不公布明确的二氧化碳排放量数值；第二类是碳得分标签，应标明碳足迹的具体数值；第三类是碳等级标签，在碳得分的基础上，与同类产品碳排放量比较，确定其在同品类中所处的等级²⁰。我国目前的低碳产品标识仅是第一类碳标识。

在双碳背景下，政府部门已经认识到搭建一套符合我国国情的绿色采购技术标准的重要性。《指导意见》中已明确要求应当“完善绿色标准、绿色认证体系和统计监测制度”。因此，我们理解，在原有环境标志、节能低碳产品认证的基础上，政府层面后续可能会进一步建立科学化、精细化的低碳产品认证和分级机制，并可能通过类似低碳采购清单等方式，鼓励企业研发生产低碳产品，从而逐步扩大政府采购中绿色低碳产品的范围，以便充分发挥政府绿色采购在减少碳排放中的作用和地位。

(3) 碳排放及对气候的影响未来可能成为政府采购的评审因素

依据财政部 2021 年 9 月发布的统计数据，从采购方式来看，公开招标仍是政府采购的主要方式之一。而依据《评标委员会和评标方法暂行规定》(2013 修正)第二十九条、第三十条有关规定，评标方法包括经评审的最低投标价法、综合评估法或者法律、行政法规允许的其他评标方法。为推广低碳采购，政府方可能会在采购招标文件(含谈判文件、询价文件)中载明对产品碳排放的基本要求(如是否属于节能低碳、绿色产品等)，并将其作为投标资格条件之一或者在评审标准和评标得分等方面体现优先采购低碳产品的政策导向²¹。

此外，对于政府方采用 PPP 等模式开展的基础设施、公用事业项目，业界也有学者提出，应在原有

“两评一案”(即项目物有所值评价及财政可承受能力论证和实施方案)的基础上，另行增加对碳排放的评价或者在项目实施方案评审时增加对碳排放这一维度的评审要求，以便综合考虑相关项目在全生命周期的碳排放情况及对气候的影响。因此，后续是否会出台相关政策要求值得进一步关注。

三、双碳背景下参与政府采购程序企业的应对措施

1、结合自身行业和产品特点，建立可持续发展的目标及相关的 ESG 体系，并持续关注相关领域的政策

如前所述，政府采购本身蕴藏巨大购买力，随着政府绿色采购力度的增强，绿色产品采购的范围也可能会不断扩大。并且，随着双碳政策的推广与落实，绿色采购主体不仅可能包括政府方，还可能会拓展并影响到更多国有企业、事业单位等其他主体。此外，除采取政府采购方式外，政府还可以通过采取补贴等方式促进绿色消费。国家税务总局于 2022 年 5 月 31 日颁布的《支持绿色发展税费优惠政策指引》，即强调通过多种税收优惠政策支持绿色发展。

因此，对企业而言，应实时关注本行业内国家、地方有关政策的最新动向，尽快建立可持续发展目标及 ESG 体系，保持对行业风向的敏感性。对于本身涉及生产节能、环保或低碳产品的企业(如新能源汽车等)，应考虑抓住市场机会，加快推动企业的可持续发展。而对于与双碳要求并不契合企业，需尽早从可持续发展角度考虑企业的发展定位和方向，逐步淘汰高耗能、高排放的产品，并通过采取节能改造、技术研发等其他措施，实现节能和降低碳排放，并积极研发绿色、低碳产品，以避免在未来市场竞争中处于不利地位。

2、有关碳排放监测启动

依据生态环境部办公厅《关于做好 2022 年企业温室气体排放报告管理相关重点工作的通知》(环办气候函(2022)111 号)，目前国家层面仅对发电、建材、钢铁、有色、石化、化工、造纸、民航等行业中 2020 和 2021 年任一年温室气体排放量达 2.6 万

²⁰ 邱峰：《碳标签制度的国际实践及其对我国探索的启示与借鉴》，《西南金融》2021 年第 12 期，第 29 页。

²¹ 当然，在落实双碳目标时，需同时关注招投标法及政府采购其他相

关规定要求，为保证公平竞争，采购招标文件不得指定特定的低碳产品或供应商，不得含有倾向性或者排斥潜在供应商的内容，以达到充分竞争、择优采购的目的。

吨二氧化碳当量的企业或其他经济组织，开展温室气体排放报告与核查工作。此外，对建立地方碳排放权交易市场的试点省市，也存在区域要求。

碳排放数据不仅是衡量碳排放带来的额外成本、衡量企业社会责任的重要因素之一，并且未来也可能成为政府方对供应商资格开展审核的基本要求或评标的关键因素。为确保碳排放数据的取得准确、可靠，首先需要建立统一规范的碳排放统计核算体系。在此基础上，才能有效对供应商的碳足迹进行分析，并为后续确定相关产品、行业碳排放标准和衡量不同产品碳排放等级奠定基础。

因此，为应对有关政策要求，企业可以根据自身情况，对其提供的货物、工程或服务适时考虑启动开展碳排放监测工作，建立碳排放台账，明确碳排放值。并且，供应商在提供碳排放数据时应当严格遵守政府层面统一碳排放统计核算体系有关要求，开展监测工作并提供真实、可靠的数据信息，杜绝弄虚作假。

3、对绿色、低碳产品申请碳标签，不断实现产品的更新换代和升级

随着碳排放统计核算体系的建立以及碳排放大数据的积累，后续对低碳产品的分级、认证必将更加精细与科学。在原有低碳产品标识的基础上，可能会出现体现碳足迹的碳得分标签，以及体现在同品类中减碳效果的碳等级标签。供应商如果希望在竞争中保持优势，在自身生产经营中，一方面应当落实绿色低碳目标，需在能源结构和生产过程中不断优化和完善，通过采取各项减碳措施实现产品的更新换代和升级；另一方面需要建立 ESG 体系，主动开展与第三方碳排放核算及认证等专业机构的合作，以便未来满足政府采购有关标准或要求，在竞争中取得优势地位。

4、研发新技术、加速科技成果转化

开发绿色、低碳产品，离不开新技术的研发和运用。目前，国家层面已发布《[绿色技术推广目录](#)（2020年）》。此外，除自行研发外，企业也可考虑与高校、科研院所、产业园等具备科研实力的主体在技术研发领域建立市场化运行的绿色技术创新联合体，联合建立绿色技术创新项目的孵化器、创新创业基地，或者考虑积极牵头或参与财政资金支持的绿色技术

研发项目、市场导向明确的绿色技术创新项目，以此促进绿色低碳产品的开发和运用，并实现科技成果的转化。

随着双碳目标下有关各项工作的推进，中央和地方政府针对政府采购势必还会进一步出台细化、落实绿色采购这一原则的具体标准和要求。对于希望参与政府采购程序的供应商而言，如果希望在绿色采购赛道中脱颖而出，需要尽早设立可持续发展目标，并建立 ESG 体系，同时紧跟政策动态，提前预判行业未来政策的发展趋势和要求，并及时将绿色、低碳等要求尽快真正落实到产品生产和服务提供过程中去，才能抓住机遇实现企业未来的长足发展。

如您需要搭建或完善企业或供应商 ESG 管理体系或起草相关制度/政策，进行企业或供应商 ESG 或 EHS 尽职调查、供应链相关商业合同起草/审阅方面的协助，ESG 培训等服务，欢迎邮件联系我们：ecoenvpro@junhe.com。

关于君合 EHS 及 ESG 法律团队：君合是国际公认的、提供优质法律服务的中国大型综合律师事务所之一，拥有逾 970 人的专业团队。君合是开拓中国 ESG 法律业务领域的先驱之一并且有中国最大的 EHS 律师团队之一，为客户在 EHS 和 ESG 领域提供法律服务。君合以可持续性为导向，视客户需求，单独或与第三方机构合作，为不同行业的企业提供 EHS 合规审核，并且依托不同的法律及合规专业团队（ESG、EHS、反垄断、劳动人事、知识产权、贸易与数据、财税、商业和刑事合规等所有与 ESG 领域相关的专业团队），在供应链管理和并购事宜中，提供 ESG 尽职调查服务，配合企业或第三方机构起草 ESG 报告并结合我们服务不同行业客户的经验在企业日常运营中提供 ESG 相关的专项法律及合规诊断、与商业合作伙伴合同中的 ESG 条款起草及审阅、投资人和企业的 ESG 体系搭建和提升，ESG 披露要求的识别，绿色金融，ESG 培训等一揽子服务。

(本文写作过程中得到袁家楠律师与朱核律师的指导、帮助和启发,在此深表感谢。)

陈艳梅 合伙人 电话: 86-755-29395219 邮箱地址: chenym@junhe.com

纪旭 律师 电话: 86-755-29395250 邮箱地址: jix@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息,敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

