

# 欧盟国家林产品政府绿色采购政策及借鉴<sup>\*</sup>

贾宁<sup>1</sup> 陆文明<sup>1</sup> 梁小琼<sup>1</sup> 孙久灵<sup>2</sup>

(1 中国林业科学研究院,北京 100091;2 亚太林业(漳州)有限公司,福建漳州 363000)

**摘要:**在27个欧盟成员国中,已有英国、比利时、丹麦、法国、德国、荷兰和芬兰7个国家先后实行了林产品政府绿色采购政策。文中从政策制定、具体内容、政策执行、修订完善、政策评估等方面进行对比分析,提出适合我国借鉴的相关经验。

**关键词:**欧盟,林产品,标准,政府绿色采购政策

中图分类号:F746.24

文献标识码:A

文章编号:1001-4241(2012)03-0059-05

## Comparative Analysis of EU Green Government Procurement Policies for Forest Products and Their Implications

Jia Ning<sup>1</sup> Lu Wenming<sup>1</sup> Liang Xiaoqiong<sup>1</sup> Sun Jiuling<sup>2</sup>

(1 Chinese Academy of Forestry, Beijing 100091, China; 2 April Forestry (Zhangzhou) Co., Ltd, Zhangzhou 363000, Fujian, China)

**Abstract:** The study selected seven EU member countries as case studies of green government procurement for forest products, including the United Kingdom, Belgium, Denmark, France, Germany, the Netherlands and Finland. The paper compared and analyzed their green government procurement policies for forest products in terms of policy-making, content, implementation, revision and assessment. On this basis, some relevant experiences that China can learn were summarized.

**Key words:** European Union (EU), forest products, standard, green government procurement policy

欧盟由27个成员国组成,现有森林面积约1.5亿hm<sup>2</sup>,森林覆盖率为37.52%<sup>[1]</sup>。一直以来,欧盟高度重视森林资源的保护。当前,非法采伐现象在全球范围内广泛存在。针对这一问题,欧盟采取了积极的应对措施,先后实施了一系列立法和行动计划,尤其是积极推进林产品政府绿色采购政策,在抵制非法采伐和促进森林可持续经营方面发挥了重要作用<sup>[2]</sup>。

目前,英国、比利时、丹麦、法国、德国、荷兰和芬兰7国已经实施了林产品政府绿色采购政策。同时,一些国家正在研究和制定相关政策。在实施过程中,这些政策得到不断调整,从而日趋完善。深入研究分析欧盟林产品政府绿色采购政策,可以为相关政策的合理改进提供依据,同时为世界其他国家实施林产品

政府绿色采购政策提供借鉴。

## 1 政策制定

### 1.1 实施时间

在欧盟国家中,最早制定林产品政府绿色采购政策的国家是英国<sup>[3]</sup>。早在1991年,英国政府颁布的环境指导法案中就包含建筑配套产品的环境管理框架。德国则于1998年颁布政策要求核查来自热带林的木材是否是可信任的。但是,该政策并未具体说明可信任木材的判断标准。2003年6月,丹麦与法国先后颁布并实施了林产品政府绿色采购政策。荷兰于2004年6月宣布实施林产品政府绿色采购政策。比利时的林产品政府绿色采购政策于2005年11月8日开始实施。作为北欧国家的芬兰是7个国家中

\* 收稿日期:2012-04-17

基金项目:公共采购森林认证产品的技术与应用

作者简介:贾宁,女,中国林业科学研究院林业科技信息研究所硕士研究生,研究方向为森林认证,E-mail:jianing023@126.com

通讯作者:陆文明,男,研究员,E-mail:luwenmingcaf@126.com

最晚实施这一政策的,时间为2009年4月。

## 1.2 颁布机构

通常情况下,主要由国家政府部门颁布林产品政府绿色采购政策,这充分显示出这一政策的权威性和公信力<sup>[4]</sup>。在英国,相关政策多由英国政府公布,仅在2000年曾由英国环境委员会发表关于林产品政府采购的正式声明。丹麦由环境保护署和林业与自然署通过出版《热带木材采购:环境指南》实现政策的发布。德国、荷兰和芬兰也是由政府部门颁布和实施林产品政府绿色采购政策。

## 1.3 政策目标

各国政策执行的程度和目标存在一定差异。实际上,在政策实施过程中,多数国家均采用逐步推进的策略,充分保证了政策执行的可行性<sup>[5]</sup>。

丹麦要求公共机构必须购买合法及可持续的木材。法国的目标是在2007年超过50%的公共采购的木材制品及其衍生品源自合法和可持续的木材资源,但实际上到2010年这一比例已高达100%。该目标对国家机构具有强制性,对地方政府则采取鼓励态度。比利时实施相关政策的目的是促进可持续木材的公共采购,间接促进森林可持续经营。德国的目标是有效促进可持续森林经营管理并推广使用可持续经营的木材。荷兰的政策目标是,在2010年之前,政府采购的木材来源应尽量实现可持续性,至少应满足合法性;2010年之后,中央政府要实行100%的可持续性木材采购。其目的是让荷兰的消费者以合理的价格购买可持续性林产品,并且为非政府和私营部门的可持续性采购提供示范。芬兰要求中央政府2010年的林产品采购中环保型比例至少达到70%,到2015年则达到100%。对市政府和地方政府的目标是2010年达到25%,2015年达到50%。其目的是确保林产品的来源合法性并鼓励各利益相关者购买可持续经营的木材及木制品。

# 2 政策的基本内容

## 2.1 产品范围

多数国家的林产品政府绿色采购政策涉及的产品范围经历了从单一的木材向所有林产品的转变。丹麦最初的采购对象仅限于热带木材;2006年2月进行了政策调整,范围扩大到所有来源的木材;在2010年的指南中,则进一步扩大到所有木材及纸制品。法国的采购政策最初只与热带木材有关,2005

年则扩大到所有木材<sup>[6]</sup>。

目前,英国、丹麦、法国、荷兰、芬兰5国的产品范围已延伸至包括木材产品和纸制产品在内的各种林产品。德国的政策则更为宽泛,包括未加工、半加工和成品的林产品。主要成分为原生木材的合成产品也适用该政策。相比上述6国,比利时的产品范围较窄,仅包括木材产品,而纸制产品则执行另一项政策的规定。

## 2.2 适用范围

比利时、法国、荷兰、德国要求中央部门及行政机关必须强制实行该政策并鼓励地方政府部门实行该政策。丹麦的中央和地方政府部门均可自愿实施该政策<sup>[7]</sup>。芬兰鼓励中央和地方政府部门实施该政策。英国的情况则较为复杂,其中央政府部门、行政机关必须强制实行该政策,苏格兰、北爱尔兰和威尔士可以自主决定是否采用该政策,鼓励各地方政府部门实行该政策。

## 2.3 基本要求

林产品政府绿色采购政策要求产品符合合法性和可持续性。一些国家特别强调可持续性。英国将可持续木材作为首选,要求优先选用再生木材。法国要求纸张和包装材料能够回收再利用。德国要求首选可回收利用的产品而不是原木。另一些国家则首先要求木材来源必须合法。在满足这一前提的情况下,荷兰要求尽可能购买经过认证、具有可持续性的木材,丹麦和芬兰则将可持续木材作为首选。比利时要求木材必须来自可持续经营的森林。

## 2.4 认证依据

林产品政府绿色采购政策要求林产品需要满足合法性和可持续性。合法性和可持续性的证明方法主要包括A类证据、B类证据和FLEGT许可证。

### 2.4.1 A类证据

A类证据即森林认证体系,是目前应用最广的证明方法。其中,FSC和PEFC是2种被广泛接受的可持续认证体系。英国、丹麦、法国、比利时、德国、芬兰、荷兰等国均认可FSC和PEFC认证的林产品,但在具体处理方式上有所区别。比利时的认证结果表明,FSC满足所有标准的要求,而一些PEFC国家体系不能满足所有标准。因此,在对PEFC的评估结果上不能达成一致,导致2个认证体系认证的商品名单同时并存。德国允许对FSC和PEFC体系中的缺陷进行评估;如果证实存在缺陷,将给予最多12个月的

时间进行调整。荷兰政府制定了国家评估指南(BRL)并成立了“等效性评估委员会”,对6项森林认证体系进行评估。其结果被测试的认证体系均未通过BRL认证,因此相应制定了一系列改进的标准<sup>[8]</sup>。此外,各国还采取了灵活的政策方式。例如,丹麦和德国将按照与FSC和PEFC同等的标准进行森林经营的林产品也视为合法和可持续发展的。法国政府则承认第三方独立机构对木材合法性和可持续性的认证。

#### 2.4.2 B类证据

B类证据是提供合法和可持续来源的书面证据(A类证据以外的其他证据)。各国同样也接受符合标准的B类证据。英国的B类证据评估体系于2006年6月正式实施,要求供应商必须提供相应清单以证明产品及供应链的合法性、适用性和可持续性<sup>[9]</sup>。丹麦正在制定类似的政策,初步拟定对TLTV(SGS),VLC,OLB和FLEGT认证体系予以认可。荷兰虽然没有明文规定,但实际上也将能提供充分证据的林产品视为具有可持续性。法国则接受一系列其他类型的证据,如合法许可证、独立供应商的声明、经认证的森林经营管理计划。另外,能够表明进入欧盟市场的产品是合法和可持续发展的证据,如符合法律法规的证明以及海关文件等也被法国所承认。

#### 2.4.3 FLEGT许可证

森林执法、施政和贸易(FLEGT)行动计划由欧盟建立,目的是促进世界森林经营水平的提高。FLEGT行动计划的核心部分是欧盟和林产品生产国之间的双边自愿合作伙伴协议(VPAs)谈判。在VPA条款下,林产品生产国同意欧盟实施木材许可体系。对于这些国家,欧盟只接收经过许可的产品,而未得到许可的产品将被海关拒绝,理由是防止非法产品流入欧盟市场。

对于FLEGT许可证,欧盟国家的执行情况并不一致。法国在2006年初开始实施与FLEGT行动计划对应的评估政策,以此来促进森林经营机制的改善。荷兰与英国相似,将FLEGT许可证也视为合法性的证明;到2009年4月时,FLEGT许可证被视为等同于合法性;但到2015年时,它又将不再与合法性等同。

比利时认为,经过FLEGT许可的产品并不一定来自可持续经营的森林,因此并不完全接受FLEGT许可。丹麦尚未出台有关如何执行FLEGT的正式文件,但其发布的《热带木材采购指南》曾经阐明“森林

法因国而异,很难界定哪些法规完全适用,最好的办法是每个生产国之间均达成协议”。这与FLEGT行动计划的思想是一致的。德国目前仍未发布FLEGT行动计划的指南。

### 3 政策执行

英国要求通过标准合同中的条款来确保合法性,强制供应商遵守该政策。政策指南中表明,如果投标者没有提供合理的竞标价格,委员会必须决定是否重新投标,或进入协商程序<sup>[10]</sup>。

丹麦通过实施环境保护法案要求所有公共机构通过建立制度、公共管理机构以及制定采购和消费政策来推动政策的执行。丹麦联邦地区与当地政府已与环境部达成协议,将在所有县市实施绿色采购政策,并在政策落实方面开展合作。

法国政府有责任确保公共工程采购的木材产品必须来源于可持续经营的森林。相关的合同条款必须符合要求,例如应该注明森林认证体系的标准。

比利时要求投标文件必须明确指出,木材符合官方规定的标准,即来源于可持续经营的森林,并且获得相关独立机构的国际认证。投标者必须是有资格接受现有认证体系或即将使用的认证体系认证的。在后一种情况下,投标者要提供相关的文件以证明该体系符合要求;如果投标者不能提供可持续性的证明,则需要重新投标。

### 4 政策修订

林产品政府绿色采购政策的修订一般是在其初次发布后3~5年。在政策的初期执行阶段,往往随着现实中遇到的问题需要进行随时修订。修订时不仅要考虑不同的利益相关者对采购标准应用的意见,同时也要符合欧盟公共采购的基本准则;另外,认证体系的变化也是修订参考的重要因素。

到目前为止,各国尚未进行政策实施前的影响评估,但比利时、丹麦、法国和英国均在实施过程中进行了政策影响评估。

英国政府分别于2003年、2004年和2005年发布了政策指南,对政策的实施细则予以详细说明并且于2007年3月宣布新采购政策于2009年4月生效。为此,英国政府于2007年9月和2008年3月向行业协会和环境非政府组织等多方利益相关者咨询了政策实施情况,并根据他们的意见对政策进行了修改和

完善。近期的主要任务是监督现有政策的执行情况。

丹麦于2006年发布《合法木材采购临时指南》。2010年5月,丹麦环境部推出了新修订的《合法与可持续性木材的公共采购指南》替代先前发布的2个指南。

德国于2007年开始实施新的采购政策,同时发布了《林产品采购指南》<sup>[1]</sup>。该指南于2010年进行了修订,并于2011年1月颁布。其主要对FSC和PEFC体系的地位和发展计划进行了详细评估,侧重于提高控制力和透明度,主要关注具有高生态价值的森林、人工林、多用途森林、其他具有保护价值的森林、森林采伐问题和转基因技术应用等问题。荷兰于2008年6月将可持续木材采购的简化标准(包括社会标准)提交国会讨论,并于同年10月发布了详细的木材采购标准。其修订时主要参考可借鉴的案例以及利益相关者的意见。法国计划对其森林认证体系的识别标准进行修订。

比利时于2008年进行的政策修订比较有特色,因为主要工作均委托英国咨询公司“ProForest”完成。修订集中在认证机制上,主要包括认证标准、认证程序、认证追溯、产品标签和产品保险这5个方面以及相关的标准。由于现行的政策不能完全涵盖这5个方面,因而在2009年发布了一份涵盖地方政府的新的标准清单。2010年,政府对认证计划进行了一次评估,但由于未经联邦政府的授权,至今政策决议未下达。然而政府也相应采取了一系列措施,如举办培训和研讨会,来促进政策的实施。

## 5 政策评估

政策评估的主要目的是发现政策实施中的问题,以此来提高实施效率。评估中发现的一系列制约因素包括:采购商和供应商之间的沟通不足、政策指南不完善、解释说明较为模糊、执行方式复杂、缺乏有效的监管和反馈机制。

目前,已经有英国、丹麦、法国和比利时等国开展了政策评估,其他3国也正在或计划评估其林产品政府绿色采购政策。

英国的评估发现,收集到所有有关木材购买的信息是难以实现的。由于购买木材的方式很多,全面收集信息将加重政府的行政负担。因此,政府规定重点建设项目的采购需要收集木材信息。对于其他的项目采购,则由有关政府部门制定一套监管体系来核查其是否遵守相关政策。关注点不再是数量与金额,而

是确保可持续性。

法国的政策评估得出4个结论:1)以产品为导向的政策可能比普通的政策更有效。2)政策中缺乏简明易懂的信息。3)2005年推出政策时曾提出,到2010年所有木材及其衍生品都必须来源于可持续经营的森林和合法采伐,但目前难以衡量这一目标是否实现。4)采购商方面对可持续性的关注超过了合法性。有关数据显示,从2007年起,政府采购合同开始执行。然而,由于木材的使用形式较为多样,很难有效获取木材流通的详细信息。因此,政府正设想建立一套基于简单标准的监测体系。

2008年,比利时进行了政策评估,重点关注政策内容和标准<sup>[12]</sup>。其评估形式是对联邦当局的核心人员进行面谈和问卷调查。结果表明,58%的受访者认为政策难以理解,其主要原因是他们不熟悉林业认证体系与政策等。55%的受访者表示正在积极落实政策。多数人认为,政策能够有效实施,因为其主要采用了FSC和PEFC认证体系,而二者均较为成熟。但也有近60%的受访者认为,他们需要更多诸如咨询和培训方面的支持,以更深入地理解认证体系和落实政策。

2008年,德国的联邦食品、农业和消费者保护部(BMELV)也进行了政策评估,主要针对政策实施情况以及在联邦部门和附属机构首次实施的经验,得出的主要结论是:1)只有经过FSC/PEFC认证的木材产品才被采购。2)政策实施过程中未发生任何额外的行政管理效用。3)获得了一些关于改进措施的建议,尤其是一些失败案例,为今后的政策改进积累了经验。

荷兰进行评估的目的是评价政策对于提高可持续木材的市场份额的作用,为此在2005年、2008年和2011年分别进行了调研。生产者也需要接受来自非政府组织的监督,以确定其是否使用了可持续性的木材。同时,政府计划建立林产品政府绿色采购的监测体系。与之有关的所有公共采购商都需要提供资料以证明其切实执行了相关政策。

根据相关政策评估所得到的综合反馈,今后应该简化政策内容、执行程序和指导说明,以增强政策的明确性和实用性。建议对所有林产品政府绿色采购政策进行整合和修订,使采购标准和证明更合乎规范。

## 6 政策借鉴

在欧盟大力推行绿色采购政策和FLEGT行动计

划以及全球气候变化对森林产生影响的大背景下,欧盟国家开始逐步实施林产品政府绿色采购政策。其相关经验值得借鉴,主要包括以下4个方面。

1) 提升公众认同度。欧盟国家实施木材公共采购政策的驱动力是民众的共识。公民普遍意识到应该采取必要的政府行动以打击毁林行动和阻止森林退化。我国在实行政策之前更应重视提高公众的认同度,使公众了解可以通过市场手段减少源自非法采伐和不可持续性经营的木材贸易,促进可持续森林经营管理,同时必须确保该政策不会阻碍可持续性木材的使用或森林可持续性经营。只有提高民众的认同度,林产品政府绿色采购政策才能在我国顺利地实施。由此可见,加大宣传力度,增强公众对该政策的认同度是非常重要的环节。

2) 制定明确的采购标准。对欧盟各国政策的对比分析表明,可以将与生产方法或提供商品与服务有关的环境和社会标准纳入到公共采购政策中。然而,目前欧盟政策实施中的主要问题是缺乏统一明晰的标准从而导致了标准不明确,特别是有关可持续森林管理以及维护和加强生物多样性的社会标准。我国在制定相关政策时应注意采用适合我国国情的技术规程和生产规章,这其中包括有关森林利用和使用权的标准。这些准则均是森林经营管理以及可持续木材生产的重要组成部分。然而,并非该政策的所有标准都能符合非歧视性、透明性和客观性的原则,或者能够作为可持续森林管理的重要条件。针对此类情况,应充分说明这些原则如何应用于木材绿色采购标准,并确保其与林产品政府绿色采购政策相一致。

3) 强有力的政府支持。在政策的实施过程中,政府需要给予有力的支持。政府应该尽量减少监管,避免由于征收额外费用导致森林可持续管理的成本上升。除认证之外,可以通过其他可行的和符合成本效益的证明形式实现市场准入。此外,可持续性标准、政府提供帮助和培训以及对木材生产商和采购商的态度对于实施该政策是至关重要的。为了避免像欧盟那样出现在政策评估中缺乏可靠和可比数据的情况,政府应提供更多木材市场和竞争力等的政策影响信息。只有这些信息都具备,政策评估才能顺利进行。

4) 政策的不断完善。欧盟各国的林产品政府绿色采购政策值得我国学习借鉴,但我国也应根据本国

的实际情况增加与欧盟国家交流,研究制订有关社会、环境和经济方面的实施细则,对政策不断修订完善,使该政策在我国能够行之有效。同时,为了增加中国木材市场的透明度、加强与发达国家的合作,以及增强中国的木材和木材衍生品在世界市场上的竞争力,我国制定的林产品政府绿色采购政策应与欧盟国家制定的政策体系基本保持一致,从而实现不同国家的相关政策间的有效融合。

## 参 考 文 献

- [1] FAO. 2011 年世界森林状况[R]. 罗马, 2011.
- [2] 李小勇, 侯方森, 温亚利, 等. 发达国家林产品绿色政府采购政策兴起及发展趋势分析[J]. 林业经济, 2008(8): 78-80.
- [3] Duncan Brack. Controlling illegal logging using public procurement policy[R/OL]. (2008). [2012-03-23]. <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/108820>.
- [4] Adapted from summaries of procurement policies prepared by ProForest [R/OL]. (2007-09-19). [2012-03-23]. [http://www.illegal-logging.info/uploads/EU\\_PPP\\_summaries.pdf](http://www.illegal-logging.info/uploads/EU_PPP_summaries.pdf).
- [5] Regulation (EU) No. 995/2010 of the European Parliament and of the council of 20 October 2010[EB/OL]. (2010-10-20). [2012-03-23]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX;32010R0995;EN;NOT>.
- [6] Rémy Risser. French policy on public procurement of timber [R]. Paris: Ecology & Sustainable Development Ministry of France, 2005.
- [7] Danish Forest and Nature Agency. Draft criteria for legal and sustainable timber and assessment of certification schemes[R/OL]. (2007). [2012-04-02]. [http://www.skovognatur.dk/NR/rdonlyres/12C242D1-3A53-4AB7-870F-11377E45E1D7/39935/draft\\_19\\_30\\_5.pdf](http://www.skovognatur.dk/NR/rdonlyres/12C242D1-3A53-4AB7-870F-11377E45E1D7/39935/draft_19_30_5.pdf).
- [8] Dutch timber procurement Policy[R/OL]. (2010). [2012-04-02]. [http://www.tpac.smk.nl/webadmin/files/pdf/system%20documents/Dutch%20Framework%20for%20Evaluating%20Evidence%20of%20Compliance%20with%20Timber%20Procurement%20Requirements\\_Feb%202010%20\(3\).pdf](http://www.tpac.smk.nl/webadmin/files/pdf/system%20documents/Dutch%20Framework%20for%20Evaluating%20Evidence%20of%20Compliance%20with%20Timber%20Procurement%20Requirements_Feb%202010%20(3).pdf).
- [9] Executive summary of UK government timber procurement advice note[R/OL]. (2010). [2012-04-02]. [http://www.biomassenergycentre.org.uk/pls/portal/docs/PAGE/PRACTICAL/FUEL\\_SUPPLY/STANDARDS/TPAN%20APRIL%202010.PDF](http://www.biomassenergycentre.org.uk/pls/portal/docs/PAGE/PRACTICAL/FUEL_SUPPLY/STANDARDS/TPAN%20APRIL%202010.PDF).
- [10] The UK government's timber procurement policy [R/OL]. (2008). [2012-04-02]. <http://www.proforest.net/cpet/documents>.
- [11] Joint instruction on the procurement of wood products[R/OL]. (2007-01-17). [2012-04-02]. [http://www.bmelv.de/cln\\_045/nm\\_757138/SharedDocs/Gesetzestexte/H/HolzbeschaffungErlasEN.html\\_\\_nnn=true](http://www.bmelv.de/cln_045/nm_757138/SharedDocs/Gesetzestexte/H/HolzbeschaffungErlasEN.html__nnn=true).
- [12] Government procurement of timber in Belgium [R/OL]. [2012-04-02]. <http://www.cpet.org.uk/uk-government-timber-procurement-policy/international-context/international-policies-1/Belgium>.