



经济及社会理事会

Distr.: General
1 February 2021
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第二十届会议

2021年4月12日至16日

临时议程* 项目7

采取行动落实可持续发展十年的可持续公共采购

采取行动落实可持续发展十年的可持续公共采购

秘书处的说明

秘书处谨向公共行政专家委员会转递委员会成员 Louis Meuleman 在与委员会其他成员 Lamia Moubayed Bissat、Juraj Nemec 和 Geraldine Fraser-Moleketi 协作基础上编写的文件。

* E/C.16/2021/1。



采取行动落实可持续发展十年的可持续公共采购

摘要

委员会第十九届会议审议了为更好地复苏进行预算编制和财务管理所涉及的公共采购问题。本文为第二十届会议编写，其中拓展了对公共采购的讨论，纳入了对可持续性因素的考虑。作者认为，可持续公共采购为各国政府提供了一个机会，使政府不再只向产品最便宜的供应商采购，而是优先向尊重人权和环境的供应商采购。由于公共采购平均占国内生产总值的 13% 至 20%，因此可持续公共采购有潜力为可持续发展提供重要动力，并可能被许多国家视为战略优先事项。

与此同时，可持续公共采购给行政管理人员带来了若干挑战，其中之一是成本因素，可持续产品通常比不可持续的替代品更昂贵。虽然可利用市场机制扩大采购的选择范围，但只要采购规则继续狭隘地定义经济优势，传统商品和服务就会占据主导。将可持续性要求纳入公共采购规则和方法，同时确保这些方法符合国家治理方式，将是向前迈出的重要一步。

加强管理可持续公共采购的能力对于在这一领域取得进展至关重要。在许多国家，公共采购并未作为一种职业得到承认，相关技能发展机会有限。可通过有针对性的培训提高技能组合，例如将这类培训纳入学业课程，以确保采购人员充分了解可供使用的可持续公共采购方法和工具。在有效公共采购的基础较弱的情况下，可能需要在采用可持续公共采购的同时，就有效采购的基本要素开展额外工作，包括加强问责机制。

作者认为，政府管理采购合同和核实产品供应链的能力是一个关键领域，需要在这领域加强分析能力、增加资源并改变态度。在这方面，数字工具和电子采购系统可极大地推动可持续公共采购。就如何利用数字技术和数字转型推动可持续公共采购展开进一步讨论可能会有帮助。

一. 背景

1. 公共采购平均占国内生产总值的 13%至 20%。¹ 鉴于大多数国家公共投资的规模较大，在公共采购中运用可持续性标准可能成为政府可利用的最具影响力的工具之一，目的是推动在 2030 年之前实现可持续发展目标。可持续公共采购利用公共支出使政府发挥带头作用，刺激可持续产品和服务市场，并帮助引导社会向更可持续的消费和生产模式转型。

2. 促进可持续公共采购是可持续发展目标 12 包含的一项明确目标，其中具体目标 12.7 承诺“根据国家政策和优先事项，推行可持续的公共采购做法”。构思完善的可持续公共采购办法兼顾经济、社会和环境目标，因此能够推动所有可持续发展目标的落实进展。可持续公共采购为各国提供了一个机会，使各国不再只向产品最便宜的供应商采购，而是优先向尊重人权和环境的供应商采购。国际公共采购和人权学习实验室指出，将已采取有效措施消除强迫劳动和人口贩运的供应商作为主要采购来源，不仅符合具体目标 12.7，还有助于实现具体目标 8.7(终止使用童工、强制劳动、现代奴隶制和贩运人口)和具体目标 16.3(保护法治，并确保所有人都有平等诉诸司法的机会)。² 对供应商尊重人权的要求可适用于一级供应商，并向下层适用于国内外的分包商，以支持在世界各地实现可持续发展目标。

3. 既然有如此强大的理由支持实行可持续公共采购、《2030 年可持续发展议程》中对此作出了政治承诺，而且最近为制定进展衡量方法作出了国际努力，可持续公共采购成为一种主流工具似乎是水到渠成，但迄今为止的进展却慢于预期。这是多种原因造成的。一个原因是，一些人认为可持续公共采购代表着不受欢迎的自由市场干预。另一个原因是，可持续公共采购往往被视为一个技术问题，而非一个涉及政治利益的议题。

4. 对这两种论点都可以提出反驳。首先，经济增长不应被视为目的本身。其次，经济必须为人类和地球服务，其增长模式必须顾及自然资源的局限性，并确保创造就业机会和未来的持久繁荣。举例而言，欧洲联盟委员会在其年度可持续增长战略中就采用了这种增长模式，该战略旨在根据可持续发展目标，为下一代建设一个更可持续、更有韧性和更公平的社会。³ 此外，虽然可持续产品规格这个话题的确具有技术性，但它要求了解消费和生产的社会和环境影响，以及这些影响如何反映在国家可持续发展计划和监管政策中。可持续公共采购的潜力得不到发

¹ 世界银行，全球公共采购数据库。可查阅 www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/global-public-procurement-database。

² 国际公共采购和人权学习实验室，“Sustainable public procurement: now we can measure progress”，2020 年 6 月 11 日。

³ 这是欧洲联盟委员会 2021 年度可持续增长战略的一个核心观点，可查阅 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:0575:FIN>。

挥的第三个原因是，现有的体制化机制不足以确保它被纳入各国政府和各级行政部门的主流。这是本篇短论文的主题。

5. 本文借鉴了公共行政专家委员会非正式工作组 2020 年 11 月 24 日举行的专家虚拟会议上提供的投入。在该次会议期间，主要专家和政府官员讨论了可持续公共采购的用途——它可以作为实现可持续发展目标的加速器，也可以成为创造或拓展可持续产品市场、同时加强经济竞争力的一种工具。来自不同区域的具体案例帮助揭示了与可持续公共采购相关的实际挑战和机遇。⁴

二. 将可持续公共采购作为一项战略政策目标

6. 世界面临着一场现代史上规模空前的大流行病，它导致各种经济活动严重下滑并给公共财政造成了巨大压力，人们越来越紧迫地认识到，必须采取大胆行动落实可持续发展，并加快步伐实施《2030 年议程》。目前的形势使政府重新发挥起了核心作用，除了减轻 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的影响，这种作用还体现在推进努力，加强环境可持续性，并解决社会和经济发展的不平衡问题以及疫情进一步暴露和加剧的不平等问题。

7. 可通过将可持续公共采购纳入不可分割的综合行动方案，使其成为《2030 年议程》的一项战略政策目标。可持续公共采购的主要目的是平衡消费和生产的环境、社会和经济方面，更具体地说，是在制造商、供应商和消费者的采购决策中，给予社会和环境因素更大的权重。

8. 在加快推动国家、区域和国际各级采用可持续公共采购的过程中，各国可继续借鉴通过马拉喀什进程制定的活动，该进程于 2002 年在可持续发展问题世界首脑会议上启动，并产生了一项十年期全球行动方案，旨在通过加强国际合作，使发达国家和发展中国家加速向可持续消费和生产转型。马拉喀什进程的主要目标是为区域和国家政策与举措提供支持，以加快向可持续消费和生产转型，向发展中国家提供财政和技术援助，并为信息和知识共享提供平台。这些目标与目前促进可持续公共采购的努力相一致(包括在具体国家的背景下)，也与提高认识和建立同业交流群的努力相一致。

9. 还应考虑与公共投资战略的联系。为此，在有充分的市场分析和市场情报的情况下，一种或许有益的做法是将可持续公共采购纳入相关政策框架，以了解采购的背景情况以及政治经济因素，例如现有的权力关系、相互竞争的利益和腐败的可能性。

10. 欧洲联盟委员会制定的 COVID-19 疫情后经济复苏计划体现了这种联系。该委员会在其通过的 2021 年度可持续增长战略中，将公共采购确定为一个战略领域，因为它约占欧洲联盟国内生产总值的 14%。为了推进和发展伙伴关系，改善公共采购实践，该战略确定了六个优先领域：一是促进战略采购，重视绿色、社会和创新方面；二是公共采购人员的专业化；三是增加采购市场准入，包括为中

⁴ 见公共行政专家委员会可持续公共采购工作组 2020 年 11 月 24 日举行的专家虚拟会议报告。

小企业提供机会和利用欧洲联盟国际采购工具；四是改善透明度、廉正和数据；五是促进公共采购的数字化转型；六是开展合作共同生产。

11. 将可持续公共采购作为战略政策目标的另一个例子来自大韩民国，该国的目标是到 2030 年将绿色公共采购的比例提高到 70%，到 2030 年将消费品中贴有生态标签的产品比例提高到 73%。⁵ 作为这项倡议的一部分，大韩民国将启动该国的第四个行动计划，该计划试图实现人们生活各个方面的生态友好，从而推动购买绿色产品。

12. 大韩民国政府注意到，自绿色公共采购倡议开始实施以来，该倡议下按产品类型划分的货物和服务份额发生了变化。建筑和建材目前占最大份额。地方政府发挥着关键作用，占到 2017 年绿色公共采购的近 50%。最近的一项调查证实，大韩民国推行绿色公共采购的主要障碍是产品缺乏多样性。价格也是一个问题。在公开市场上，绿色产品供应商很难与不一定符合相同环境标准的常规产品的生产商竞争。

可持续公共采购的障碍

13. 近期一份关于具体目标 12.7 执行情况的审查报告的作者确定了可持续公共采购的若干障碍，它们涉及立法和政策框架、组织问题和接受度、能力和工具以及供应市场的准备情况。⁶ 该分析承认了可持续公共采购的价格因素影响：可持续产品通常比不可持续的替代品更昂贵。在意料之中的是，这一成本因素在低收入和中等收入国家产生的影响更为突出。此外，只有 1% 的官方发展援助被专门用于执行可持续发展目标 12 的各项具体目标。

14. 根据联合国环境规划署(环境署)2017 年对具体目标 12.7 执行进展的一项审查，到当年为止，可持续公共采购一直主要在工业化国家实施，这种实施往往是自愿的，而且是基于与私营部门的合同。不过，亚洲国家也在越来越多地采用可持续公共采购，它们的做法往往是强制性的，并与产品制造和分销环节的生态标签计划相关联。例如，中国制定了一份获准纳入公共采购的产品清单，该清单与国家生态标签方案直接挂钩。这类生态标签方案可使政府招标的评标工作变得更容易，并减少因使用不同标准而可能产生的混乱。⁷ 环境署 2020 年 9 月的一份演示中介绍了更多近期举措。⁸

15. 最不发达国家在采购满足可持续生产要求的产品方面面临严峻挑战，且没有能力开展所需的市场改革。由于这个原因，许多国家不得不降低目标。然而，这并不一定意味着发展中国家就无法采取可持续公共采购行动。目前确定的一种办

⁵ 见 https://publicadministration.un.org/Portals/1/Presentation%206_Joon%20Ahn.pdf。

⁶ Carsten Hansen, “Waking the trillion dollar giant: sustainable public procurement and the 2030 SDG Agenda – taking stock of SPP implementation challenges and opportunities in pursuit of SDG target 12.7”, 2020 年 8 月。

⁷ 环境署, 《2017 年可持续公共采购全球审查》(2017)。

⁸ 见 https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/5.%20UNEP%20%20SPPactivities_GPP%20AG-Sept2020.pdf。

法是，各国可优先促进本土产品品类的国内消费或出口，争取在日后成为特定行业可持续生产方法的公认领导者。

16. 如果把可持续公共采购说成是几乎可以保证的经济、环境和社会目标共赢，那就太过简单化了。有必要首先确定与具体情况有关的障碍，并更好地理解有哪些因素能够促成可持续公共采购的有效实施，以及如何确定利益攸关方。这在低收入和中等收入国家尤为重要。挑战是在不同的治理方式之间找到恰当平衡。

衡量和监测

17. 预计将在全球一级使用一项综合指标监测具体目标 12.7 的实现进展，该指标衡量可持续公共采购政策和行动计划的执行状态。2020 年初，统计委员会决定将大会第 71/313 号决议商定的指标 12.7.1 重新归类为二级指标，这为开展首次全球数据收集工作奠定了基础，鼓励所有国家参与其中。环境署是这项数据收集工作的托管机构。⁹

18. 指标 12.7.1 对于衡量可持续公共采购政策和行动计划的实施进展至关重要，目的是确保势头保持下去。使用商定方法开展的第一次数据收集工作 2020 年才刚刚启动，到目前为止的印象是，与低收入和中等收入国家相比，经济合作与发展组织国家对可持续公共采购的采纳率更高。

19. 各国也可能有自己的衡量和监测系统，在某些情况下，这些系统比指标 12.7.1 更加全面。例如，大韩民国建立了国家一级的电子系统，用于监测各公共实体在绿色公共采购方面的表现。政府借助系统跟踪对绿色产品的总支出，并从中发现，2005 年(倡议实施第一年)至 2019 年期间，对绿色产品的支出增加了五倍。该国支持绿色公共采购的措施还包括定期收集对城市一级绿色公共采购的监测数据。每年都会在相关的绿色产品信息平台上发布最新版指南、提供在线和面对面培训并分享最佳实践。企业激励措施有助于地方政府进一步改进绿色公共采购计划。

20. 监测可持续公共采购方案进展和评估其质量的另一种方式是审计。例如，哥斯达黎加最高审计机关正在协调一个项目，利用数据分析对 14 个国家的可持续公共采购进行合作审计。该项目在最高审计机关拉丁美洲和加勒比组织的框架下进行，目前正处于规划阶段，它的理念是可持续公共采购是实现可持续发展目标的重要工具，需进一步努力使所有公共采购都具有可持续性，同时考虑到消费和生产的社会、环境和经济层面，并注重产品和服务以整个使用周期衡量的性价比。这不同于传统做法，即通常以商品和服务的价格优势作为决定性标准，而不考虑次要的政策目标。成效和效率问题由此可促进循环经济(最大限度地减少浪费和利用自然资源)并提高对社会和环境因素、甚至包括对创新的影响的关注。

21. 这类审计并非没有挑战。虽然最高审计机关可能对审计可持续公共采购的实施情况感兴趣，但未必熟悉相关的概念框架。一些参与的最高审计机关在最初阶段可能选择侧重于范围较有限的合规审计，或重点关注采购实践中的欺诈和腐败问题。此外，拉丁美洲和加勒比区域大多数国家的立法与可持续公共采购办法不

⁹ 见 <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-12-07-01.pdf>。

一致。这是最高审计机关特别关切的问题，它们往往参照立法确定审计标准。由于这些原因，在审计过程和内部控制方面，可能需要对可持续公共采购审计予以密切关注，直至发布审计报告。此外，数据分析技术作为最高审计机关拉丁美洲和加勒比组织开展的审计项目的一个特色，取决于可得信息的质量和和分析能力。其他区域也可能遇到类似的挑战。

三. 将可持续性要求纳入公共采购规则和方法

22. 世界各地使用的可持续公共采购体制和治理办法互不相同，它们各有特定的优缺点。有些方案是自愿性的，有些则是强制性的，产品品类规格的详细程度也有差异。与可持续发展目标治理工作的所有方面一样，应考虑各种模式，因为没有放之四海而皆准的解决方案。即便如此，经验表明，如果将创建强制性框架与采取自愿办法结合起来，可以最有效地取得进展。例如，可自愿采用可持续公共采购，但同时强制使用特定产品品类的可持续性标准。

23. 公共采购流程如果将可持续性因素作为采购准则的附加内容，而非必要组成部分，则会妨碍在实行可持续公共采购方面取得进展。修订公共采购基本规则(包括公共采购定义本身)以体现可持续性概念，可加快行动并将在政策层面向前迈出的重要一步。

24. 公共采购从业人员常常使用《采购系统评估方法》作为审查公共采购系统的诊断工具。该方法使用法律、体制、市场和问责方面的 4 个标准评估采购系统。将采购对社会和环境的广泛影响纳入这样一个工具，可能是在短期内有效推进可持续公共采购的一种务实方式。将前文述及的综合指标与这个方法密切挂钩也会有助益。

25. 同样，政府可使用以最具经济优势为标准的评标方法，在授予单份合同时全面考虑投标的各个方面，而不仅仅是价格。这种方法包含在欧洲联盟采购规则中，可对它加以扩展，以纳入社会和环境标准等其他因素。相比之下，在许多发展中国家，采购官员不熟悉如何编制顾及可持续性标准的标书。有些国家不妨审查和修订其招标规则和方法，以促进可持续公共采购。国家之间和区域层面的同行学习也可在这方面发挥重要的助推作用，应予以鼓励。

使采购方法符合治理方式

26. 使国家及国家以下各级治理方式与可持续公共采购机制相匹配，对于确保在实施期间与所有相关利益攸关方接触至关重要，这项工作可能因国家和区域而异。在欧洲常见的网络式治理中，政府促进企业、公共机构、地方当局和民间社会组织之间开展合作，并将这种合作作为政治优先事项予以支持。

27. 无论采取何种办法，可持续公共采购治理框架都应该有雄心、有活力和有适应性。举例而言，荷兰计划到 2030 年使循环利用率达到 50%，到 2050 年升至 100%。在推行可持续公共采购方面取得的进展预计将加快这些目标的实现。荷兰推行可持续公共采购的第一阶段注重自愿的网络式治理。启动网络和试行新方法

既是鼓励公共采购人员的关键举措，也证明了可持续公共采购是可行之举，不一定比传统办法更贵。在第二阶段，有必要加快转用具体工具，以提高可持续采购量。部长理事会批准的综合采购战略将实行可持续公共采购作为一项关键目标。可持续公共采购目标也被纳入了该国的《国家气候协议》。

监管办法

28. 目前，人们不够了解监管合规在实践中如何运作，以及监管办法如何助力供应链管理。即使现行立法符合国际标准，公共部门也并不总能很好地理解规则。因此，行政当局可能没有能力执行可持续公共采购立法。在这种情况下，可能需要修订法律框架。

29. 一个值得注意的监管办法实例是大韩民国 1992 年推出的生态标签计划。2005 年颁布了一部强制采购环境友好型产品的法律。在生态标签计划下，根据产品对减少温室气体排放的贡献程度衡量产品的环境影响。目前有许多公共机构购买绿色产品，有各类利益攸关方、包括若干部委参与实施机制。截至 2019 年 5 月，约有 15 000 种产品贴有符合国家标准的生态标签，涉及 165 个产品类别，由约 4 000 家公司供应。

四. 通过市场机制扩大公共采购选择

30. 还需要研究商品和服务是如何生产的，特别是需要在生产方法中促进可持续来源材料的使用和资源效率。这一阶段早于公共采购阶段，公共采购是考虑可持续性的最后阶段。关注产品和服务设计的生态敏感性是关键所在。还可加大努力推广生态标签等举措，以此鼓励供应商发挥作用。必须在鼓励市场内部对话的同时分析有关回收成分、回收设计和产品寿命的强制性信息。实践表明，财政激励措施(如对商品和服务实行税收优惠和征收增值税)也可在扩大采购选择方面发挥作用。

31. 在公共部门，如果有关于可持续公共采购的规定，则采购经理必须遵守这些规定，并考虑能够提供可持续产品和服务的供应商，这本身就可以起到扩大可持续产品和服务市场和改善供应的作用。有些国家在公共基础设施建设领域实行绿色公共采购，以改善环保绩效。

32. 在扩大公私合作时应注意检查和执行的必要性，否则可能难以实施可持续采购流程。事实证明可可产业就是这种情况。例如，加纳和科特迪瓦对 2020 年和 2021 年的所有可可销售实行“生活收入差额”政策，以提高可可种植者的收入——他们的平均收入仅略高于每天 1 美元。两国的可可产量加在一起占全球可可供应量的约三分之二，因此可能对可可市场的可持续性产生重大影响。然而，如果“生活收入差额”政策的检查和执行工作不到位，商品交易商可能会削减或避免支付维持农业生计的溢价。尽管可可产业在公共采购决定中可能不占突出地位，但这个道理很容易适用于一般的供应链管理。

五. 加强可持续公共采购管理能力

促进相互学习、知识共享和协作

33. 为实现全球循环经济，所有国家都需要审查本国的采购方法，并在国家和国际层面分享经验，以扩大这些方法的影响。国家间同行学习也能成为加快推行可持续公共采购的重要力量，因此应予以鼓励。国际层面的同行学习可加快实现国家和国际目标。

34. 欧洲联盟委员会一直在实行可持续公共采购方面发挥引领作用，委员会所作努力有助于在全球北方和全球南方之间建立伙伴关系。发达国家可与希望在该领域取得进展的发展中国家分享专业知识和经验。欧洲联盟委员会已就如何将绿色要求纳入公共采购流程提供法律指导，还开发了在该领域开展培训活动的工具并设立了一个服务台，供公共采购人员咨询有关将绿色要求纳入公共采购流程的问题。

35. 作为《欧洲绿色协议》的后续行动，欧盟委员会于 2020 年 3 月通过了一项新的循环经济行动计划，其中一节专门述及公共采购，设想通过部门立法确定最低强制性绿色公共采购标准。委员会还将继续提供指导和自愿性工具支持。

36. 除了改革监管工作外，还有必要改进对可持续公共采购实行情况的衡量、关注采购决策的有效性并激发高层官员对可持续公共采购的兴趣。高层管理人员和政治领导人对可持续公共采购的认识和采纳程度不高可能是一个重大障碍。还存在高级管理层缺乏了解和数据不充分的问题，后者的部分原因是数据很难收集。收集信息花费了大量时间，但目前收集信息的方法还不够有力。

37. 荷兰公共采购专业知识中心是荷兰推广可持续公共采购的专门机构。荷兰正与亚洲和北美各国政府积极合作，并与拉丁美洲和非洲的可持续公共采购举措建立联系，以交流经验、取长补短。该中心发现，各国对如何以采购为工具促进可持续性非常感兴趣。一些国家注重推行更可持续的经济和采购做法，因此还有意了解如何制定本国的绿色协议。

职业发展

38. 在能力方面，公共采购在世界许多地区并未作为一种职业得到承认。欧洲正在努力使它被认可为一种职业，方法是这一专题纳入教育机构课程，并发展采购方面的学位和专业培训。

39. 管理可持续公共采购流程的能力，特别是日常合同管理能力，是许多国家面临的一项重大挑战，应对这一挑战需要发展技能、配备资源并转变态度。必须努力提高消费和生产的环境、社会和经济层面的一致性，特别注意常被忽视的社会层面。

40. 产品验证是一个关键问题。公共机构往往没有充分评估产品属性并确认产品确实可持续的资源或技能。可通过有针对性的培训提高技能组合，例如将这类培训纳入学术课程，以确保采购人员充分了解可使用的可持续公共采购方法和工具。

变革管理问题

41. 除了努力促进采购的职业化外，一个常被忽视的因素是公共采购中的行为和变革管理。如果组织内部的变革管理不到位，可持续公共采购得到落实的可能性就会降低，或者实施起来会更耗时。

42. 在个体层面学习如何开展工作是一个难关。公共采购和采购人员的转型困难，而且难度常常被低估。工具可以提供帮助。数据库可以提供指南和辅导，包括提供外部专业知识、指导原则和监管规定等。大量此类工具已经开发，但仍然不够。必须加强良好经验的交流和同行学习。

43. 在某些情况下，需要奠定更牢固的基础，以促进有效的公共采购。例如，在一些非洲国家引入可持续公共采购方案时，不能假定已经存在基本的采购要素和运作良好的采购系统。使采购更可持续的措施取决于基础性和高质量的采购系统和做法是否基本到位。在考虑未来的可持续性时，当然需要解决采购中的一些问题。

44. 在脆弱和受冲突影响的国家，可持续公共采购可能尤其具挑战性，因为在这些国家，由于机构薄弱，可能难以控制腐败，难以确保司法救助和有效管理。以往提议在这种情况下采取的关键举措包括：通过提高公众认识和金融知识改进问责机制；推动公民对预算相关事项的参与；加强监督机构的作用，特别是在采购方面的作用；注重人的安全，把免于匮乏、免于侮辱和免于恐惧这三项自由考虑在内。

合同管理问题

45. 由于预算限制，公共机构并不总是能够明确界定可持续公共采购的需求。因此企业可能就生产或创造不出所需的商品或服务。这可能会导致私人承包商过度承诺的情况。企业也并不总是拥有该领域的专业知识，在有些情况下不能兑现它们在环境、社会和(或)创新方面的承诺。因此，必须对可持续公共采购的合同管理问题加以考虑。

46. 发展中国家公共部门对合同的管理明显不到位，这些国家的政府部委、部门和机构的能力有限，无法在整个合同期限内确保有关商品质量、交货时间和商定成本的条款得到遵守。腐败对合同管理的影响也很大。这些关键领域目前加剧了促进可持续性的难度，需要加以解决，但应指出的是，各国面临的问题不同。

47. 生命周期分析是合同管理的重要内容，不过生命周期成本计算可能相当复杂。需要为规划工作分配足够的时间，以确保成本效益。同时，不能把成本作为唯一的考虑因素，需要考虑公平和道德行为问题，在公共部门内尤其如此。相比之下，在私营部门，消除延误很重要，因为这影响到商品和服务的交付，以及项目能否在既定时限和预算内完成。

48. 私营部门在合同管理领域的表现可以说比公共部门要好。以 2020 年为例，可以明显看到，在启用应急措施情况下，如为应对 COVID-19 大流行购置个人防护设备和其他医疗设备，合同管理更容易出问题。

49. 电子采购的作用也值得关注，因为它可大大推动可持续公共采购，不过在这方面对它的讨论或利用还不太多。改善合作和使用数字工具可进一步推广可持续公共采购做法。

六. 结论和建议

50. 在专家组筹备会议期间对障碍和机会进行了审议。在障碍方面，各种差距(包括社会方面差距)往往得不到充分考虑。低收入和中等收入国家的高层管理人员和政治领导人对可持续公共采购的认识薄弱、采纳程度低，这是一个挑战。尽管公共支出在国内生产总值中的占比较高，但只有 1%的官方发展援助被指定用于落实可持续发展目标 12。今后必须建立强制性框架，并考虑具体部门的产品和服务以及公共采购的目标和流程。

51. 另一个障碍是，企业有时会对其产品的可持续性特征做出过高的承诺，而政府并不总是能够核实交付品是否符合要求。公共机构的合同管理不到位造成各种短板，例如在商品寿命周期成本的计算方面。规划、采购与合同管理需要改进。由于供应选择有限，在获得可持续产品方面也有困难。

52. 采购行为和对变革的管理是可持续公共采购的相关因素。人们还需要接受采购培训。采购人员并不总是充分意识到他们需要做些什么才能有效执行可持续采购流程。可采用财政激励措施。数据和产品标签制度的缺乏也是棘手问题。

53. 公共采购方法应总体反映可持续性要求，不应把可持续公共采购降格为一个专门类别。制定宏伟的政策目标可能会有成效。需要针对具体部门制定与政策优先事项挂钩的强制性框架，进一步支持落实可持续公共采购。为此需要加倍努力，鼓励公共部门的政治领导人和高层管理人员发挥能动性。

54. 可持续公共采购潜力巨大，可作为实现可持续发展目标的关键政策工具。扩大同行学习、改善合作和使用数字工具可进一步推广可持续公共采购做法。还应在国家、区域和国际层面努力加快实现可持续公共采购目标。使国家及国家以下各级治理方式与可持续公共采购机制相匹配，是让所有相关利益攸关方参与实施进程的重要条件。

55. 关于监管合规如何起作用，以及监管办法如何有助于供应链管理，目前缺乏了解。在这种情况下，可能有必要修订法律框架，包括为此改进财政激励措施，如对商品和服务实行税收优惠和征收增值税。还可推广生态标签等举措，加大努力鼓励供应商发挥作用。

56. 除了改革监管工作外，还需要改进对可持续公共采购实行情况的衡量、关注采购决策的有效性并激发高层官员对可持续公共采购的兴趣。高层管理人员和政治领导人对可持续公共采购的认识薄弱和采纳程度低可能是一个重大障碍。

57. 应把可持续性因素纳入采购流程，而不是将可持续公共采购视为传统办法的替代方案，传统办法在做出采购决定时往往将尽可能低的成本作为主要考虑因素，而不考虑次级政策目标。

58. 管理可持续公共采购流程的能力，特别是日常合同管理能力，是许多国家面临的一项重大挑战，应对这一挑战需要发展技能、配备资源并转变态度。需要提高消费和生产的环境、社会和经济层面的一致性，应特别关注常被忽视的社会层面。

59. 可通过教学等有针对性的培训提高技能组合，确保采购人员充分了解可使用的可持续公共采购方法和工具。可加大努力促进采购的职业化。就如何利用数字技术和数字转型推动可持续公共采购展开更多讨论可能会很有意义。
