

政府采购法规宣传 简报

(2024年第9期)

济南市政府采购中心

2024年5月14日

简报导读

【政策法规】

关于印发《政府采购合作创新采购方式管理暂行办法》的通知 1

【政策解读】

解读合作创新采购方式管理暂行办法. 10

【学习园地】

政府采购项目常见废标情形 17



政策法规

Policies and regulations

关于印发《政府采购合作创新采购方式管理暂行办法》的通知

【财库（2024）13号】

各中央预算单位，各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财政局：

为贯彻落实《深化政府采购制度改革方案》，完善政府采购支持科技创新制度，财政部制定了《政府采购合作创新采购方式管理暂行办法》，现印发给你们，请遵照执行。

附件：政府采购合作创新采购方式管理暂行办法

财 政 部

2024年4月24日

政府采购合作创新采购方式管理暂行办法

第一章 总 则

第一条 为贯彻落实党中央、国务院关于加快实施创新驱动发展战略有关要求，支持应用科技创新，根据《中华人民共和国政府采购法》和《中华人民共和国科学技术进步法》等有关法律，制定本办法。

第二条 合作创新采购是指采购人邀请供应商合作研发，共担研发风险，并按研发合同约定的数量或者金额购买研发成功的创新产品的采购方式。合作创新采购方式分为订购和首购两个阶段。

订购是指采购人提出研发目标，与供应商合作研发创新产品并共担研发风险的活动。

首购是指采购人对于研发成功的创新产品，按照研发合同约定采购一定数量或者一定金额相应产品的活动。

前款所称创新产品，应当具有实质性的技术创新，包含新的技术原理、技术思想或者技术方法。对现有产品的改型以及对既有技术成果的验证、测试和使用等没有实质性技术创新的，不属于本办法规定的创新产品范围。

第三条 采购项目符合国家科技和相关产业发展规划，有利于落实国家重大战略目标任务，并且具有下列情形之一的，可以采用合作创新采购方式采购：

（一）市场现有产品或者技术不能满足要求，需要进行技术突破的；

（二）以研发创新产品为基础，形成新范式或者新的解决方案，能够显著改善功能性能，明显提高绩效的；

（三）国务院财政部门规定的其他情形。

第四条 中央和省级（含计划单列市）主管预算单位对符合本办法第三条规定情形的采购项目，可以采用合作创新采购方式。中央和省级主管预算单位可以开展合作创新采购，也可以授权所属预算单位开展合作创新采购。设区的市级主管预算单位经省级主管部门批准，可以采用合作创新采购方式。实施合作创新采购的，应当在部门预算中列明研发经费。

采购人可以委托采购代理机构代理合作创新采购，采购代理机构应当在委托的范围内依法开展采购活动。

第五条 合作创新采购应当建立合理的风险分担与激励机制，鼓励有研发能力的国有企业、民营企业、外商投资企业，高等院校，科研机构等各类供应商积极参与，发挥财政资金对全社会应用技术研发的辐射效应，促进科技创新。

第六条 合作创新采购应当落实国家安全有关法律法规要求。国家有关部门依法对涉及国家安全的合作创新采购活动开展安全审查。

第二章 需求管理

第七条 采购人开展合作创新采购前，应当开展市场调研和专家论证，科学设定合作创新采购项目的最低研发目标、最高研发费用和研发期限。

最低研发目标包括创新产品的主要功能、性能，主要服务内容、服务标准及其他产出目标。

最高研发费用包括该项目用于研发成本补偿的费用和创新产品的首购费用，还可以设定一定的激励费用。

第八条 合作创新采购，除只能从有限范围或者唯一供应商处采购以外，采购人应当通过公开竞争确定研发供应商。

第九条 合作创新采购中，采购人应当按照有利于降低研发风险的要求，围绕供应商需具备的研发能力设定资格条件，可以包括合作创新采购项目所必需的已有专利、计算机软件著作权、专有技术类别，同类项目的研发业绩，供应商已具备的研究基础等。

两个以上的供应商可以组成一个联合体，参与合作创新采购。

合作创新采购的研发活动应当在中国境内进行。除涉及国家安全和国家秘密的采购项目外，采购人应当保障内外资企业平等参与合作创新采购活动。

第十条 采购人开展合作创新采购应当落实政府采购支持中小企业发展相关政策。采购人应当结合采购项目情况和中小企业承接能力设置采购包，专门面向中小企业采购；对于工作内容难以分割的综合性采购项目，采购人应当要求获得采购合同的供应商将采购项目中的一定比例分包给中小企业，推动中小企业参与创新研发活动。

第十一条 合作创新采购中产生的各类知识产权，按照《中华人民共和国民法典》、《中华人民共和国科学技术进步法》以及知识产权等相关法律规定，原则上属于供应商享有，但是法律另有规定或者研发合同另有

约定的除外。

知识产权涉及国家安全、国家利益或者重大社会公共利益的，应当约定由采购人享有或者约定共同享有。

第十二条 采购人开展合作创新采购前，应当制定采购方案。采购方案包括以下内容：

- （一）创新产品的最低研发目标、最高研发费用、应用场景和研发期限；
- （二）供应商邀请方式；
- （三）谈判小组组成，评审专家选取办法，评审方法以及初步的评审标准；
- （四）给予研发成本补偿的成本范围及该项目用于研发成本补偿的费用限额；
- （五）是否开展研发中期谈判；
- （六）关于知识产权权属、利益分配、使用方式的初步意见；
- （七）创新产品的迭代升级服务要求；
- （八）研发合同应当包括的主要条款；
- （九）研发风险分析和风险管控措施；
- （十）需要确定的其他事项。

采购人应当对采购方案的科学性、可行性、合规性等开展咨询论证，并按照《政府采购需求管理办法》有关规定履行内部审查、核准程序后实施。

第十三条 采购人应当按照政府采购有关规定，在省级以上人民政府财政部门指定的媒体上及时发布合作创新采购项目信息，包括采购意向、采购公告、研发谈判文件、成交结果、研发合同、首购协议等，但涉及国家秘密、商业秘密的信息，以及其他依照法律、行政法规和国家有关规定不得公开的

信息除外。

第十四条 采购人、供应商、评审专家以及相关人員应当严格保守参与合作创新采购活动中所获悉的国家秘密、工作秘密和商业秘密。除已公开的信息外，未经当事人同意，不得将其提供的信息用于其他目的。

第三章 订购程序

第十五条 采购人应当组建谈判小组，谈判小组由采购人代表和评审专家共五人以上单数组成。采购人应当自行选定相应专业领域的评审专家。评审专家中应当包含一名法律专家和一名经济专家。谈判小组具体人员组成比例，评审专家选取办法及采购过程中的人员调整程序按照采购人内部控制管理制度确定。

谈判小组负责供应商资格审查、创新概念交流、研发竞争谈判、研发中期谈判和首购评审等工作。

第十六条 采购人应当发布合作创新采购公告邀请供应商，但受基础设施、行政许可、确需使用不可替代的知识产权或者专有技术等限制，只能从有限范围或者唯一供应商处采购的，采购人可以直接向所有符合条件的供应商发出合作创新采购邀请书。

以公告形式邀请供应商的，公告期限不得少于五个工作日。合作创新采购公告、合作创新采购邀请书应当包括采购人和采购项目名称，创新产品的最低研发目标、最高研发费用、应用场景及研发期限，对供应商的资格要求以及供应商提交参与合作创新采购申请文件的时间和地点等。同时，采购人应

当在合作创新采购公告、合作创新采购邀请书中明确，最低研发目标、最高研发费用可能根据创新概念交流情况进行实质性调整。

提交参与合作创新采购申请文件的时间自采购公告、邀请书发出之日起不得少于二十个工作日。采购人应当在合作创新采购公告、合作创新采购邀请书中载明是否接受联合体参与。如未载明，不得拒绝联合体参与。

谈判小组依法对供应商的资格进行审查。提交申请文件或者通过资格审查的供应商只有两家或者一家的，可以按照本办法规定继续开展采购活动。

第十七条 谈判小组集中与所有通过资格审查的供应商共同进行创新概念交流，交流内容包括创新产品的最低研发目标、最高研发费用、应用场景及采购方案的其他相关内容。

创新概念交流中，谈判小组应当全面及时回答供应商提问。必要时，采购人或者其授权的谈判小组可以组织供应商进行集中答疑和现场考察。

采购人根据创新概念交流情况，对采购方案内容进行实质性调整的，应当按照内部控制管理制度有关规定，履行必要的内部审查、核准程序。

第十八条 采购人根据创新概念交流结果，形成研发谈判文件。研发谈判文件主要内容包括：

(一) 创新产品的最低研发目标、最高研发费用、应用场景、研发期限及有关情况说明；

(二) 研发供应商数量；

(三) 给予单个研发供应商的研发成本补偿的成本范围和限额，另设激励费用的，明确激励费用的金额；

(四) 创新产品首购数量或者金额；

(五) 评审方法与评审标准，在谈判过程中不得更改的主要评审因素及其权重，以及是否采用两阶段评审；

(六) 对研发进度安排及相应的研发中期谈判阶段划分的响应要求；

(七) 各阶段研发成本补偿的成本范围和金额、标志性成果的响应要求；

(八) 研发成本补偿费用的支付方式、时间和条件；

(九) 创新产品的验收方法与验收标准；

(十) 首购产品的评审标准；

(十一) 关于知识产权权属、利益分配、使用方式等的响应要求；

(十二) 落实支持中小企业发展等政策的要求；

(十三) 创新产品的迭代升级服务要求；

(十四) 研发合同的主要条款；

(十五) 响应文件编制要求，提交方式、提交截止时间和地点，以及响应文件有效期；

(十六) 省级以上财政部门规定的其他事项。

本办法所称评审因素，主要包括供应商研发方案，供应商提出的研发成本补偿金额和首购产品金额的报价，研发完成时间，创新产品的售后服务方案等。其中，供应商研

发方案的分值占总分值的比重不得低于百分之五十。

本办法所称标志性成果，包括形成创新产品的详细设计方案、技术原理在实验室环境获得验证通过、创新产品的关键部件研制成功、生产出符合要求的模型样机以及创新产品通过采购人试用和履约验收等。

第十九条 采购人应当向所有参与创新概念交流的供应商提供研发谈判文件，邀请其参与研发竞争谈判。从研发谈判文件发出之日起至供应商提交首次响应文件截止之日止不得少于十个工作日。

采购人可以对已发出的研发谈判文件进行必要的澄清或者修改，但不得改变采购标的和资格条件。澄清或者修改的内容可能影响响应文件编制，导致供应商准备时间不足的，采购人按照研发谈判文件规定，顺延提交响应文件的时间。

第二十条 供应商应当根据研发谈判文件编制响应文件，对研发谈判文件的要求作出实质性响应。响应文件包括以下内容：

- （一）供应商的研发方案；
- （二）研发完成时间；
- （三）响应报价，供应商应当对研发成本补偿金额和首购产品金额分别报价，且各自不得高于研发谈判文件规定的给予单个研发供应商的研发成本补偿限额和首购费用。首购产品金额除创新产品本身的购买费用以外，还包括创新产品未来一定期限内的运行维护等费用；
- （四）各阶段的研发成本补偿的成本范

围和金额；

- （五）创新产品的验收方法与验收标准；
- （六）创新产品的售后服务方案；
- （七）知识产权权属、利益分配、使用方式等；
- （八）创新产品的迭代升级服务方案；
- （九）落实支持中小企业发展等政策要求的响应内容；
- （十）其他需要响应的内容。

本办法所称供应商的研发方案，包括研发产品预计能实现的功能、性能，服务内容、服务标准及其他产出目标；研发拟采用的技术路线及其优势；可能出现的影响研发的风险及其管控措施；研发团队组成、团队成员的专业能力和经验；研发进度安排和各阶段标志性成果说明等。

第二十一条 谈判小组集中与单一供应商分别进行谈判，对相关内容进行细化调整。谈判主要内容包括：

- （一）创新产品的最低研发目标、验收方法与验收标准；
- （二）供应商的研发方案；
- （三）研发完成时间；
- （四）研发成本补偿的成本范围和金额，及首购产品金额；
- （五）研发竞争谈判的评审标准；
- （六）各阶段研发成本补偿的成本范围和金额；
- （七）首购产品的评审标准；
- （八）知识产权权属、利益分配、使用方式等；

(九) 创新产品的迭代升级服务方案；

(十) 研发合同履行中可能出现的风险及其管控措施。

在谈判中，谈判小组可以根据谈判情况实质性变动谈判文件有关内容，但不得降低最低研发目标、提高最高研发费用，也不得改变谈判文件中的主要评审因素及其权重。

谈判结束后，谈判小组根据谈判结果，确定最终的谈判文件，并以书面形式同时通知所有参加谈判的供应商。供应商按要求提交最终响应文件，谈判小组给予供应商的响应时间应当不少于五个工作日。提交最终响应文件的供应商只有两家或者一家的，可以按照本办法规定继续开展采购活动。

第二十二条 谈判小组对响应文件满足研发谈判文件全部实质性要求的供应商开展评审，按照评审得分从高到低排序，推荐成交候选人。

谈判小组根据谈判文件规定，可以对供应商响应文件的研发方案部分和其他部分采取两阶段评审，先评审研发方案部分，对研发方案得分达到规定名次的，再综合评审其他部分，按照总得分从高到低排序，确定成交候选人。

第二十三条 采购人根据谈判文件规定的研发供应商数量和谈判小组推荐的成交候选人顺序，确定研发供应商，也可以书面授权谈判小组直接确定研发供应商。研发供应商数量最多不得超过三家。成交候选人数量少于谈判文件规定的研发供应商数量的，采购人可以确定所有成交候选人为研发供应商，也

可以重新开展政府采购活动。采购人应当依法与研发供应商签订研发合同。

只能从唯一供应商处采购的，采购人与供应商应当遵照本办法规定的原则，根据研发成本和可参照的同类项目合同价格协商确定合理价格，明确创新产品的功能、性能，研发完成时间，研发成本补偿的成本范围和金额，首购产品金额，研发进度安排及相应的研发中期谈判阶段划分等合同条件。

第二十四条 采购人根据研发合同约定，组织谈判小组与研发供应商在研发不同阶段就研发进度、标志性成果及其验收方法与标准、研发成本补偿的成本范围和金额等问题进行研发中期谈判，根据研发进展情况对相关内容细化调整，但每个研发供应商各阶段补偿成本范围不得超过研发合同约定的研发成本补偿的成本范围，且各阶段成本补偿金额之和不得超过研发合同约定的研发成本补偿金额。研发中期谈判应当在每一阶段开始前完成。

每一阶段约定期限到期后，研发供应商应当提交成果报告和成本说明，采购人根据研发合同约定和研发中期谈判结果支付研发成本补偿费用。研发供应商提供的标志性成果满足要求的，进入下一研发阶段；研发供应商未按照约定完成标志性成果的，予以淘汰并终止研发合同。

第二十五条 对于研发供应商提交的最终定型的创新产品和符合条件的样品，采购人应当按照研发合同约定的验收方法与验收标

准开展验收，验收时可以邀请谈判小组成员参与。

第四章 首购程序

第二十六条 采购人按照研发合同约定开展创新产品首购。

只有一家研发供应商研制的创新产品通过验收的，采购人直接确定其为首购产品。有两家以上研发供应商研制的创新产品通过验收的，采购人应当组织谈判小组评审，根据研发合同约定的评审标准确定一家研发供应商的创新产品为首购产品。

首购评审综合考虑创新产品的功能、性能、价格、售后服务方案等，按照性价比最优的原则确定首购产品。此时研发供应商对首购产品金额的报价不得高于研发谈判文件规定的首购费用。

采购人应当在确定首购产品后十个工作日内在省级以上人民政府财政部门指定的媒体上发布首购产品信息，并按照研发合同约定的创新产品首购数量或者金额，与首购产品供应商签订创新产品首购协议，明确首购产品的功能、性能，服务内容和标准，首购的数量、单价和总金额，首购产品交付时间，资金支付方式和条件等内容，作为研发合同的补充协议。

第二十七条 研发合同有效期内，供应商按照研发合同约定提供首购产品迭代升级服务，用升级后的创新产品替代原首购产品。

因采购人调整创新产品功能、性能目标需要调整费用的，增加的费用不得超过首购

金额的百分之十。

第二十八条 其他采购人有需求的，可以直接采购指定媒体上公布的创新产品，也可以在不降低创新产品核心技术参数的前提下，委托供应商对创新产品进行定制化改造后采购。

其他采购人采购创新产品的，应当在该创新产品研发合同终止之日前，以不高于首购价格的价格与供应商平等自愿签订采购合同。

第二十九条 国务院财政部门会同国务院相关行业主管部门选择首购产品中的重点产品制定相应的采购需求标准，推荐在政府采购中使用；对涉及国家安全的创新产品，可以实行强制采购。

第五章 研发合同管理

第三十条 采购人应当根据研发谈判文件的所有实质性要求以及研发供应商的响应文件签订研发合同。研发合同应当包括以下内容：

- （一）采购人以及研发供应商的名称、地址和联系方式；
- （二）采购项目名称、编号；
- （三）创新产品的功能、性能，服务内容、服务标准及其他产出目标；
- （四）研发成本补偿的成本范围和金额，另设激励费用的，激励费用的金额；
- （五）创新产品首购的数量、单价和总金额；
- （六）研发进度安排及相应的研发中期谈判阶段划分；

(七) 各阶段研发成本补偿的成本范围和金额、标志性成果；

(八) 研发成本补偿费用的支付方式、时间和条件；

(九) 创新产品验收方法与验收标准；

(十) 首购产品评审标准；

(十一) 创新产品的售后服务和迭代升级服务方案；

(十二) 知识产权权属约定、利益分配、使用方式等；

(十三) 落实支持中小企业发展等政策的要求；

(十四) 研发合同期限；

(十五) 合同履行中可能出现的风险及其管控措施；

(十六) 技术信息和资料的保密；

(十七) 合同解除情形；

(十八) 违约责任；

(十九) 争议解决方式；

(二十) 需要约定的其他事项。

研发合同约定的各阶段补偿成本范围和金额、标志性成果，在研发中期谈判中作出细化调整的，采购人应当就变更事项与研发供应商签订补充协议。

第三十一条 研发合同期限包括创新产品研发、迭代升级以及首购交付的期限，一般不得超过两年，属于重大合作创新采购项目的，不得超过三年。

第三十二条 研发合同为成本补偿合同。成本补偿的范围包括供应商在研发过程中实

际投入的设备费、业务费、劳务费以及间接费用等。

采购人应当按照研发合同约定向研发供应商支付研发成本补偿费用和激励费用。

预留份额专门面向中小企业的合作创新采购项目，联合协议或者分包意向协议应当明确按照研发合同成本补偿规定分担风险。

第三十三条 采购人应当向首购产品供应商支付预付款用于创新产品生产制造。预付款金额不得低于首购协议约定的首购总金额的百分之三十。

第三十四条 研发合同履行中，因市场已出现拟研发创新产品的同类产品等情形，采购人认为研发合同继续履行没有意义的，应当及时通知研发供应商终止研发合同，并按研发合同约定向研发供应商支付相应的研发成本补偿费用。

因出现无法克服的技术困难，致使研发失败或者部分失败的，研发供应商应当及时通知采购人终止研发合同，并采取适当补救措施减少损失，采购人按研发合同约定向研发供应商支付相应的研发成本补偿费用。因研发供应商违反合同约定致使研发工作发生重大延误、停滞或者失败的，采购人可以解除研发合同，研发供应商承担相应违约责任。

第六章 争议处理、监督检查和法律责任

第三十五条 供应商认为邀请参与合作创新采购的过程、资格审查的过程使自己的合法权益受到损害的，可以依法提起质疑、投诉。

参与研发竞争谈判、研发中期谈判、首购评审的供应商认为研发谈判文件、采购过程和成交结果使自己的合法权益受到损害的，可以依法提起质疑、投诉。

第三十六条 财政部门应当依法加强对合作创新采购活动的监督检查，检查发现采购人、采购代理机构、供应商存在违反本办法规定行为的，由财政部门责令限期改正。

第三十七条 违反本办法规定，经责令限期改正后仍然影响或者可能影响成交结果或者合同履行的，依照政府采购法律、行政法规、规章处理。

第三十八条 政府采购当事人违反本办

法规定，给他人造成损失的，依法承担民事责任。

第七章 附 则

第三十九条 合作创新采购项目涉及国家秘密的，其采购代理机构委托、供应商资格条件、竞争范围、信息发布等按照涉密政府采购有关规定执行。

第四十条 各省、自治区、直辖市财政部门可以根据本办法制定具体实施办法。

第四十一条 本办法所称中国境内，是指适用《中华人民共和国海关法》的中华人民共和国行政管辖区域，不包括香港、澳门和台湾金马等单独关境地区。

第四十二条 本办法自2024年6月1日起施行。



政策解读

Policy interpretation

解读合作创新采购方式管理暂行办法

近日，财政部出台了《政府采购合作创新采购方式管理暂行办法》，在公开招标等七种采购方式之外，增设一种新的采购方式——合作创新采购方式，以完善政府采购支持科技创新制度，更好地支持应用技术创新和科技成果转化，进一步发挥政府采购从需求端对科技创新的引领和支持作用，为发展新质生产力赋能。这项新制度的出台有何背景？要解决哪些问题？有哪些亮点与要点？如何将其落地落实？为此，本篇文章邀请业内专家进行深度解读，以飨读者。

一、解读合作创新采购方式管理暂行办法

4月26日，财政部重磅推出了《政府采购合作创新采购方式管理暂行办法》（以下简称《创新办法》）。继框架协议采购方式之后，又一种新的政府采购方式正式与大家见面了。作为一项规范政府采购方式的制度，在程序上，《创新办法》紧扣创新活动的规律和特点，将采购程序规制与研发创新过程有机融合，贯彻了从程序导向到结果导向的深化改革要求；在内容上，需求管理、采购过程与合同管理三足鼎立，践行了强化采购全链条管理的深化改革理念。如果说框架协议采购是一种复杂采购方式的话，那么合作创新采购可能是一种更加专业、更加小众的

采购方式。

二、《创新办法》出台的背景

我国政府采购工具箱里的工具已不算少，为什么又添置新的工具？制定《创新办法》是贯彻落实创新驱动发展战略的需要。党中央历来高度重视科技创新。政府采购是财政政策的重要组成部分，运用政府采购支持科技创新进而推动产业创新是国际通行做法。

《中华人民共和国政府采购法（修订草案征求意见稿）》和《中华人民共和国科学技术进步法》对通过政府采购支持应用科技创新，发挥政府采购市场的导向作用，促进产学研用深度融合，推动创新产品研发和应用等作出了明确规定。2011年，财政部关于自主创新产品政府采购的三个制度办法停止执行后，政策落地失去了支撑。制定和实施《创新办法》，是落实政府采购支持科技创新政策的重要举措。

制定《创新办法》是丰富政府采购方式体系的需要。构建以采购需求为引领的完整采购方式体系，是《深化政府采购制度改革方案》所明确的政府采购交易制度改革方向。针对不同采购项目的需求特点，来设计和匹配相适应的采购方式，是政府采购方式规制的底层逻辑。创新产品从朦胧概念提出，经

思想碰撞形成需求，开展研发攻关，新产品产出到市场化应用，有明显不同于常规产品的特点和规律。传统的采购方式难以有效契合，有必要“量体裁衣”为之专门打造一种采购方式。

制定《创新办法》是优化营商环境的需要。以高水平开放促进高质量发展是党中央的一项战略决策。当前，我国正在主动对标世界银行营商环境评估体系等国际高标准经贸规则，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。在世界银行《营商环境成熟度》（B-Ready）评价体系中，政府采购是促进市场竞争指标下的一项重要评估内容。其中，政府采购法律制度中是否有专门适用于创新采购的方式，是评估政府采购法规质量的一项评分指标。《创新办法》的出台填补了制度拼图中的这一空白。

三、《创新办法》起草中面对的一些问题

创新的风险大。这不仅有创新失败、财政资金“打水漂”的工作风险，也有“假创新、真创收”的道德风险，还有国家安全等风险。如何有效管控风险，是制度设计中必须严肃对待的问题。

创新的竞争弱。公平竞争是政府采购的灵魂，是提高采购绩效的重要保障。但科技创新门槛高，能胜任者往往寥寥无几。如何构建有效的竞争机制？如何在竞争和效率之间寻求均衡？如何保障采购绩效？这些是制度设计中的难点。

创新的周期长。对于传统采购方式，产

生了中标、成交供应商即已成功了一大半，但对于合作创新采购来说，确定了研发供应商只是“万里长征刚起步”。研发合同如何管？订购阶段的竞争结果与首购阶段如何衔接？研发中期谈判该如何定性（中期谈判能否变更研发合同内容）？这些也是需要思考谋划的问题。

四、合作创新采购中的重要名词概念

《创新办法》出现了不少新的名词，为了更好地理解这一全新的采购方式，有必要先弄清相关名词概念的含义。

合作创新采购。合作创新，指的是政府为引导科技创新和产业发展，撬动企业等经营主体发挥创新主体作用，通过与有创新能力的企业等建立合作关系，共同投入资源开展创新活动。《创新办法》第二条对合作创新采购进行了定义，但财政部国库司司长李先忠在国务院新闻办新闻发布会上对合作创新采购的“勾勒”更浅显易懂：对于目前市场上没有的、需要研发的创新产品，由采购单位从研发环节提前介入，先购买研发服务，再购买研发产品。这种新的采购方式特点是“两给两共”：既对供应商的研发成本“给补偿”，又以承诺购买一定量创新产品的方式“给订单”，通过“共同分担研发风险”“共同开拓初始市场”，激发企业创新活力。

订购、首购。订购和首购是合作创新采购的两个不同阶段。订购实际上是采购人向供应商购买研发服务；首购则是采购人按照约定购买经由订购而研发出的创新产品。

最低研发目标。最低研发目标主要是指

创新产品所须达到的主要功能、性能，主要服务内容、服务标准及其他产出目标。设定最低研发目标是为了确保实质性技术创新。最低研发目标由采购人在组织市场调研和专家论证后初步设定，经过创新概念交流后最终确定并写入研发谈判文件，在此之后不可降低，达不到最低研发目标则为研发失败。

最高研发费用。最高研发费用相当于常规项目的采购预算，或者是采购人在采购预算额度内设定的项目最高限价。最高研发费用也是由采购人在市场调研和专家论证后初步设定，经过创新概念交流后最终确定并写入研发谈判文件，在此之后不得往上突破。需要注意的是，当研发供应商不止一家时，最高研发费用要“包得住”给予每家研发供应商的研发成本补偿费用以及给予首购供应商的首购费用。

最低研发目标与最高研发费用是合作创新采购项目的两个关键指征。常规项目是“有多少钱办多大事”，合作创新采购项目虽并非完全如此，但最低研发目标与最高研发费用依然是一对拆不散的“怨偶”。

创新概念交流。这是专为合作创新采购方式而创设的环节，发生在资格审查之后、编制研发谈判文件之前，由采购人组织谈判小组与所有通过资格审查的供应商就采购方案进行集中交流，如创新产品的应用场景、知识产权归属、成本补偿范围、评审方法与标准、存在风险等，其中重点是研究商议最低研发目标和最高研发费用。这一环节的目的在于就采购方案达成共识，进而形成研发谈

判文件。需要说明的是，创新概念交流是谈判小组全体成员与所有通过资格审查的供应商一起进行交流，而不是像研发竞争谈判那样，谈判小组全体成员与单一供应商分别展开谈判。

研发竞争谈判。这是订购程序中的关键环节，可以将其理解为第一阶段购买研发服务的竞争性谈判程序。谈判小组通过与供应商谈判，以及谈判结束后对供应商最终响应文件进行评审，确定研发供应商的成交候选名单。

研发中期谈判。这是研发过程中的中间管理环节，目的是加强过程控制，更好地管控研发成本和风险。在详细设计方案形成、技术原理验证通过、核心部件研制成功等关键节点，采购人组织谈判小组就研发进度、研发成本补偿的成本范围和金额等问题，与研发供应商“对表”。一方面，根据研发供应商提交的成本说明，核定其中有多少按合同约定可以进行补偿，作为支付依据；另一方面，检查研发供应商是否按合同约定进度完成阶段性成果，假如研发供应商未如期完成，则及时将其淘汰“止损”。研发中期谈判不是必经程序，是否需要开展研发中期谈判，由采购人根据项目情况酌情决定，并在采购方案、研发谈判文件和研发合同中载明。

首购评审。这是第二阶段确定首购产品的评审程序。当有两家以上研发供应商研制的创新产品通过验收时，需要优中选优，从中评选出一个最终的首购产品。

成本补偿合同。成本补偿是一种合同计

价方式，常见的合同计价方式主要有固定总价（俗称闭口合同或总价包干）、固定单价（单价确定、数量按实结算）和成本补偿等。成本补偿合同是指采购人向供应商支付合同项目的可列支成本（可列支成本按实结算），并按事先约定的方式支付一定酬金的合同。酬金的常见形式有固定金额、固定比例费用（例如按照可列支成本的一定比例计算酬金）和激励费用等。激励费用一般会设定激励条件，比如成本控制在合同约定范围内、项目获得质量奖项等。激励费用可以是一笔固定金额，也可以与供应商节约的成本额度等挂钩。在上述合同计价方式中，成本补偿合同所需采购人承担的风险最大，一般应用于抢险救灾等紧急项目、成本难以测算的新型项目以及履约风险较大的项目。

五、合作创新采购方式中的若干重点问题

一是要明确采购需求，让所有供应商有共同的竞争基础并具可比性；二是要尽可能扩大竞争，通过公正合理的方法评出最有利标；三是要确保竞标结果得以严格履行，不给供应商投机取巧的机会。这是根据不同项目特点设计各种不同采购方式的共同逻辑基础。对应到采购制度中，也就是需求管理、竞争范围、评审规则、合同管理和必要的采购程序等内容。对照这个逻辑基础来看《创新办法》，更有助于理解和把握其内涵。

六、合作创新采购的需求形成机制

创新是从无到有的创造过程，要把自己只有个朦胧想法的东西给大家描述清楚，殊非易事。《创新办法》为此确定了一套循序

渐进、充分借智、不断完善的需求形成机制。

《创新办法》第三条要求，“采购项目符合国家科技和相关产业发展规划，有利于落实国家重大战略目标任务。”这是对合作创新采购项目立项的要求，是需求形成的依据和起点。

《创新办法》第七条第一款明确，“采购人开展合作创新采购前，应当开展市场调研和专家论证，科学设定合作创新采购项目的最低研发目标、最高研发费用和研发期限。”这是关于需求调查的要求。

《创新办法》第十二条规定，“采购人开展合作创新采购前，应当制定采购方案。采购方案包括以下内容……采购人应当对采购方案的科学性、可行性、合规性等开展咨询论证，并按照《政府采购需求管理办法》有关规定履行内部审查、核准程序后实施。”这是关于形成初步采购需求及内控管理的要求。

《创新办法》第十七条第一款提出，“谈判小组集中与所有通过资格审查的供应商共同进行创新概念交流，交流内容包括创新产品的最低研发目标、最高研发费用、应用场景及采购方案的其他相关内容”；第十八条要求“采购人根据创新概念交流结果，形成研发谈判文件”；第二十一条要求“谈判小组集中与单一供应商分别进行谈判，对相关内容进行细化调整在谈判中，谈判小组可以根据谈判情况实质性变动谈判文件有关内容谈判结束后，谈判小组根据谈判结果，确定最终的谈判文件”。这是谈判小组与供

应商开展双向交流，进行智慧碰撞，不断完善并最终确定采购需求的过程。

此外，合作创新采购中的咨询专家、评审专家等均无须从政府采购评审专家库内随机抽取，而是由采购人自行选定，防止“专家不专”，力求借助顶尖智慧。可以说，合作创新采购项目的需求形成过程，本身就是一个“头脑风暴”的过程。

七、合作创新采购的竞争机制

在合作创新采购中，可能淘汰供应商的主要有资格审查、研发竞争谈判、研发中期谈判和首购评审等环节。

在竞争范围方面，《创新办法》第八条规定，“合作创新采购，除只能从有限范围或者唯一供应商处采购以外，采购人应当通过公开竞争确定研发供应商。”明确公开竞争是合作创新采购的“默认”形态。在强调公开竞争的前提下，根据合作创新采购项目“曲高和寡”的特点，《创新办法》第十六条和第二十一条明确，参与供应商只有两家或者一家的，可以按照规定继续开展采购活动。这既避免了程序空转而牺牲采购效率，也降低了制度因素所导致的“陪标”风险。

在评审方法方面，《创新办法》第十八条和第二十二条明确，研发竞争谈判采用综合评分法，且供应商研发方案的分值占总分值的比重不得低于50%，另外还可以采取两阶段评审，即先评审研发方案，对研发方案得分达到规定名次的，再综合评审其他部分，按照总得分确定成交候选人。这意在强调研发质量竞争，以提高研发成功率。《创新办

法》第二十六条规定，“首购评审综合考虑创新产品的功能、性能、价格、售后服务方案等，按照性价比最优的原则确定首购产品。”在研发成功后，要选择性价比最优的创新产品进行首购，以便于今后的市场化推广。

在研发中期淘汰方面，《创新办法》第十八条、第二十三条、第二十四条表明，采购人可以确定不超过三家研发供应商开展平行研发，如研发供应商未完成相应研发阶段的标志性成果，在研发中期即予以淘汰。需要指出的是，确定多家研发供应商开展平行研发是为了降低研发风险，规定研发供应商不超过三家是为了节约研发费用。

八、合作创新采购中的价格控制

在采购活动中，竞争是形成合理价格的最有效手段。一旦因供应稀缺、围标串标等导致竞争失效，价格通常就会失真。在几种合同计价方式中，成本补偿合同的供应商天然有做大成本的利益驱动，加上“买的没有卖的精”，成本的主动权在供应商手里，因此合同价格最难以控制。这些因素决定了价格管控是合作创新采购的一大难点。

为此，《创新办法》建立了以下控价举措。第一，设定最高研发费用。最高研发费用是采购人对整个合作创新采购项目费用投入的“天花板”，包含了研发费用（研发成本补偿费用+激励费用）和创新产品首购费用。第二，对研发成本补偿费用和首购费用设定限额。采购人根据最高研发费用和研发供应商数量，在研发谈判文件中规定首购费用和

给予单个研发供应商的研发成本补偿限额。另设激励费用的，还要明确激励费用的金额。供应商要对研发成本补偿金额和首购产品金额分别报价，供应商的报价不得高于研发谈判文件规定的给予单个研发供应商的研发成本补偿限额和首购费用。第三，将成本补偿金额和首购产品金额作为研发竞争谈判的价格评审因素实施竞争。第四，对研发成本补偿有相应限制。由于这个问题较为复杂，且与实操密切相关，后面再专门介绍。第五，对首购产品金额引入竞争。首购产品金额在研发竞争谈判阶段已经作为响应报价的一部分引入了竞争。如果研发成功的供应商不止一家，在首购评审时还要再次对首购产品金额进行竞争。需要说明的是，理论上，最终实际的首购产品金额应当小于研发合同约定的首购产品金额，而研发合同约定的首购产品金额应当小于采购人在研发谈判文件中规定的首购费用。但实际上，出于对首购产品供应商的激励，《创新办法》第二十六条规定，在首购评审时，研发供应商对首购产品金额的报价，可以突破自己研发合同中约定的首购产品金额，只要不高于研发谈判文件规定的首购费用即可。

九、合作创新采购中的风险管控

“风险”一词在《创新办法》中先后出现10次，重视程度可见一斑。

在防范“伪创新”风险方面，《创新办法》第二条从正反两方面对创新产品的含义作出了严格界定，强调必须有实质性技术创

新；第三条和第四条对合作创新采购方式适用范围和适格主体进行了限制，避免常规项目被“包装”成合作创新项目；第七条、第十八条、第二十一条等条款对创新产品最低研发目标进行了规范，最低研发目标一旦确定就不得降低，达不到目标则为项目研发失败；第三十一条规定研发合同期限一般不得超过两年、重大合作创新采购项目不得超过三年；第二十四条等条款规定了研发中期谈判，要求研发供应商在研发中间阶段提交阶段性成果报告，未完成相应阶段标志性成果的则淘汰，防止合作创新项目变成“胡子项目”（编者注：“胡子项目”类似于“胡子工程”，是指进度缓慢、一拖再拖而长期不能投入使用的项目）或“钓鱼项目”（编者注：“钓鱼项目”类似于“钓鱼工程”，是指在决策阶段被描述为造价很低、见效很快，但在实际建设过程中，建设单位不断变更资金预算，迫使投资部门不断追加投资，最终决算超预算、预算超概算、实际造价大大超出原先计划的项目）。

在防范创新失败风险方面，《创新办法》第五条提出要建立合理的风险分担与激励机制，鼓励有研发能力的各类供应商积极“揭榜挂帅”；第九条强调要围绕研发能力设定供应商资格条件，甚至可以指定合作创新采购项目所必需的已有专利、计算机软件著作权、专有技术类别（需注意的是，可以指定的是专利等类别，而不是指定具体专利）；第七条、第十七条等条款要求采购人要广泛开展市场调研和咨询论证，并与通过资格审

查的供应商进行创新概念交流，确保最低研发目标和最高研发费用的科学性、可行性；第二十条将研发方案作为研发竞争谈判和评审的“重头戏”，着力提高研发方案的可行性；第二十三条规定采购人可以同时确定不超过三家研发供应商开展平行研发，以降低研发风险；第七条、第十八条等条款明确采购人可以设置激励费用，对研发成功的供应商给予奖励等。

在维护国家安全方面，《创新办法》第六条规定了合作创新采购活动的安全审查要求；第九条借鉴发达经济体的普遍做法，对参与供应商不作过多限制，但规定合作创新采购的研发活动必须在中国境内进行；第十一条规定合作创新采购中产生的知识产权如涉及国家安全、国家利益或者重大社会公共利益的，应当约定由采购人享有或者约定共同享有；第十三条、第十四条强调了合作创新采购中的保密要求。

十、合作创新采购的成本补偿机制

需要说明的是，并非供应商实际发生的所有研发成本都能得到采购人的补偿。

其一，为了防止供应商故意做大成本，只有属于研发合同约定成本范围的才给予补偿。《创新办法》第三十二条规定，成本补

偿的范围包括供应商在研发过程中实际投入的设备费、业务费、劳务费以及间接费用等。

其二，即使属于研发合同约定成本范围的，采购人也不一定全额补偿。实践中，研发合同一般会约定成本补偿的比例。例如，经核定供应商的当期可列支成本（即属于研发合同约定补偿范围内的成本）为900万元，研发合同约定的成本补偿比例为80%，则采购人实际支付的当期成本补偿费用为720万元。这是因为如果采购人全额补偿供应商的研发成本，那么供应商将不承担任何风险，而这有悖于合作创新采购风险共担的原则。不过，对于研发成功但在首购评审中落选的供应商，实践中采购人也可以约定全额补偿其可列支成本，以资鼓励。

其三，成本补偿额度有上限，也就是供应商在响应报价时所报且在研发合同中约定的研发成本补偿金额。采购人对单个研发供应商支付的成本补偿费用不得超过这一上限。

根据风险共担的原则，对于因出现无法克服的技术困难而研发失败的，以及其他非因研发供应商自身过错而提前终止研发合同的（如因市场已出现拟研发创新产品的同类产品、采购人认为研发合同继续履行没有意义），若研发供应商实际已发生了可列支成本，采购人也应按照约定给予相应的补偿。



政府采购项目常见废标情形

一、开标时废标情形

1. 开标时间结束后，供应商不足3家的，不得开标；
2. 开标结束后，合格供应商不足3家的，不得评审；
3. 供应商的报价均超过了采购预算，采购人不能支付的。

二、评审过程中废标情形

1. 出现影响采购公正的违法、违规行为的；
2. 评审委员会发现招标文件存在歧义、重大缺陷，评审工作无法进行；
3. 评审委员会发现招标文件内容违反国家有关强制性规定；
4. 磋商结束后，在规定时间内提交最后报价的供应商不得少于3家；（可以允许2家供应商继续的情况：①采用竞争性磋商采购方式采购的政府购买服务项目（含政府和社会资本合作项目），在采购过程中符合要求的供应商（社会资本）只有2家的，竞争性磋商采购活动可以继续；②市场竞争不充分的科研项目，以及需要扶持的科技成果转化项目，提交最后报价的供应商可以为2家）
5. 除特定情形外，在采购过程中符合要求的供应商或者报价未超过采购预算的供应商不足3家的。

三、成交结果出现后废标情形

1. 对采购文件、采购过程、中标或成交结果提出的质疑或投诉，经查证属实且影响或可能影响中标、成交结果的，可能导致废标或重新开展采购活动；
2. 中标或成交供应商若拒绝与采购人签订合同，采购人可选择按评审报告推荐的顺序确定新供应商或者重新开展政府采购活动。

四、其他情形

1. 因重大变故，采购任务取消的；

2. 因情况变化，不再符合规定的竞争性磋商采购方式适用情形的；

3. 竞争性谈判采购方式中，在某些情况下，如果公开招标过程中只有两家供应商实质性响应，且经财政部门批准后进行竞争性谈判采购，但这并不意味着直接废标，而是改变了采购方式。