

政府采购法规宣传 简报

(2024年第17期)

济南市政府采购中心

2024年9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

财库(2024)13号 1

【政策解读】

《政府采购合作创新采购方式管理暂行办法》解读 10

合作创新采购发挥政府采购政策功能促进科技创新 12

【他山之石】

安徽省：积极探索合作创新采购的实施路径 14

北京市：政府采购合作创新方式在北京市率先落地 18

【理论文章】

充分发挥合作创新采购在服务新质生产力发展中的作用 19

论政府采购合作创新采购方式的法律特征 21



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员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。



《政府采购合作创新采购方式管理暂行办法》解读

2024年4月26日,财政部印发了《政府采购合作创新采购方式管理暂行办法》,是对政府采购服务科技创新的具体举措,为创新驱动发展战略凝聚多元力量,为高校双一流建设拓宽渠道。

一、政府采购的功能性

在市场自由竞争中,资金雄厚、掌握高精尖技术的企业更容易在本行业形成垄断态势,阻碍具备创新能力的中小企业发展。面对可能导致市场竞争不充分、资源不均衡等问题,政府及时干预,实现市场的健康运行和经济的可持续增长。政府采购是社会主要公共政策之一,本质上是为了实现全社会公共利益的最大化,营造公平有序的市场环境,促进更大范围内的流通交易,注重发展和安全相协调,为社会主义市场经济服务。

二、合作创新采购方式的必要性

由于存在面向应用技术创新参与成本高、财政资金对社会技术研发辐射效应不够强、制度建设需进一步完善等困境,财政部及时出台了《政府采购合作创新采购方式管理暂行办法》,可谓正当其时。这不仅是不不断深化政府采购制度改革的具体举措,国家支持科技创新的具体体现,而且是引导和激发社会各方创新动力的政策工具。具体作用主要表现在以下哪个方面:

一是为高校科研赋能增效。高校作为科技研发的主要阵地,其丰富的人才资源和先进的仪器设备为创新提供了坚实的基础,在推动科技进步和社会发展方面发挥着不可或缺的作用。合作创新采购是采购人参与度较高的一种政府采购方式,由采购人针对所属领域提出研发目标,向供应商发出合作邀请,倡导合作共担的新兴理念。合作创新采购加大了信息公开力度,吸引更多创新企业参与。同时,加强采购过程管理,采购流程更加规范,采购结果通过合同进行约束,规避了传统洽谈合作方式的多种弊端,双方权益得到法律保障。这为高校科研提供了更加广阔的平台。政策还进一步明确了在采购过程中要保障内外资企业平等参与,研发机构要在中国境内登记注册,既激发了创新动力,又保护了知识产权。

二是据企业类别分类施策。合作创新采购方式按照分级分类的思路进一步完善政府采购制度体系,统筹考虑各类参与主体,为全面提升社会创新能力精准发力。政策包括激励措施、知识产权保护、合作伙伴成本共担等方面的考量。在采购人寻找合作伙伴方面,积极推动有同类项目的研发业绩的,或有专利、专有技术类别的供应商参与,为保证项目实施打下研究基础。同时,对于适合中小企业参与的工作内容,可以分包或者专门面向

中小企业,为中小企业参与技术创新降低了门槛。在研发资金方面,通过建立完善制度框架和政策导向,进一步发挥财政资金对应用技术研发的辐射效应,鼓励约定研发成本补偿费用和一定比例的研发激励,建立风险共担机制,缓解了企业参与技术创新的资金压力,为全社会科技创新贡献多方力量。

三是发挥政策合力。《政府采购合作创新采购方式管理暂行办法》的出台,是通过政府采购方式对应用技术创新提供支持,与国家大力促进首台(套)政策相辅相成。从资金角度看,首台(套)政策需要由政府认定后,采取补助补偿的方式支持,财政资金没有在研发前期发挥作用,合作创新采购可以提早介入,约定分担比例与激励政策,资金的时效性更加显著。从支持范围看,首台(套)政策面向国家重大技术装备领域,合作创新采购为“小精尖”产品和科研服务提供了政策接口,政策支持向全领域、多角度迈进。

合作创新采购发挥政府采购政策功能促进科技创新

近日，财政部制定印发《政府采购合作创新采购方式管理暂行办法》（简称《暂行办法》），旨在形成以政府应用需求为导向、以公平竞争及采购人与供应商风险共担为基础的创新产品研发和应用推广一体化管理制度，进一步完善政府采购支持科技创新制度。《暂行办法》自2024年6月1日起施行。

业内分析认为，作为一种全新的政府采购方式，合作创新采购方式的设立，使得创新产品采购可以通过市场机制运行，同时为政府采购提供了新的采购方式选择。《暂行办法》积极发挥政府采购政策功能，实现了多重政府采购政策组合激励创新、创新产品研发和应用推广一体化管理，有利于促进科技创新。

合作创新采购是一种全新的政府采购方式

合作创新采购是一种特定类型的采购，与普通采购的区别在于采购对象具有创新性。《暂行办法》明确，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。

近日，在国新办举行的新闻发布会上，财政部国库司司长李先忠表示，合作创新采购，指的是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。

“我们把这种新的采购方式特点概括为

‘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。”李先忠表示，这种方式有利于推动创新产品从需求、研发到应用推广的一体化管理，更好地支持应用技术创新和科技成果转化。

目前，政府采购的方式包括公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商、询价、单一来源采购和框架协议采购等七种。但现有七种政府采购方式都只能用于采购市场上已经有的商业化销售的产品或标的（例如办公家具），或市场上暂时没有商业化销售但供应商愿意通过自主投入经费研发制造并销售的产品或标的。

中机国际招标有限公司原总经理、高级工程师岳小川表示，对于市场上没有商业化销售，因研发风险大、研发费用高而供应商无意愿自主投入经费研发的产品或标的，目前的政府采购制度没有适用的采购方式。合作创新采购的设立，使得创新产品采购可以通过市场机制运行，同时为政府采购提供了新的采购方式选择。

合作创新采购促进科技创新

财政部公布的数据显示，2022年全国政府采购规模为34993.1亿元，占全国财政支出和GDP的比重分别为9.4%和2.9%。从结构来看，货物、工程、服务政府采购规模分别为9027.5亿元、15664.1亿元和10301.5亿元。

政府采购领域专家认为，鉴于政府采购支出规模在国内生产总值中占有相当的比重，通过政府采购支持科技创新，有助于我国实现创新驱动发展战略，推动新质生产力加快发展。

岳小川表示，政府采购的一项重要职能就是要落实国家重大战略目标任务，通过政府采购促进科技创新，攻关仅靠市场机制不能攻克的关键技术和“卡脖子产品”，政府采购亟须一种能够满足这种特殊采购需求的采购方式。合作创新采购就是采购人和供应商通过合作进行产品创新，研发出新的产品为创新产品，采购人按照双方约定的价格和条件对创新产品进行采购。

《暂行办法》明确，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，可以采用合作创新采购。具体包括：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；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，明显提高绩效的等情形。

“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。”《暂行办法》明确，企业及科研机构均可以参与合作创新采购。

专家表示，《暂行办法》通过合作创新采购方式，积极发挥政府采购政策功能，实现了多重政府采购政策组合激励创新、创新产品研发和应用推广一体化管理。同时，合作创新采购方式是在我国首购和订购政策经验并借鉴国际经验的基础上研究制定的，也是目前国际上较为先进的采购方式。



他山之石

Talent from abroad

安徽省积极探索合作创新采购的实施路径

科技创新已成为推动国家发展的重要驱动力。党的二十大报告明确指出，科技创新是第一生产力，加快实施创新驱动发展战略是实现高质量发展的关键。安徽省积极响应国家战略，坚持以创新为核心，重点发展新能源汽车、新一代信息技术、智能家电等新兴产业，不断加大财政政策对科技领域的支持力度，激发企业创新活力。政府采购合作创新采购方式在安徽省的推进实施，有助于拓展政府支持科技创新的广度和深度，有效激发企业和社会的创新活力，进一步推动省域经济高质量发展。

一、开展合作创新采购，安徽势在必行

(一) 加快推动科技成果转化应用

创新是现阶段经济发展第一推动力，也是传统产业转型升级和高质量发展的重要抓手。近年来安徽省围绕产业链部署创新链，形成一批具有自主知识产权的新产品、新技术，但科技成果转化应用还有待进一步深化。合作创新采购方式将政府部门需求与企业、高校、科研机构等主体的创新供给紧密连接，通过提供稳定的订单预期和资金支持，引导企业围绕需求开展竞争性研究，激励企业加大研发力度，推动科技成果加快转化为现实生产力。

(二) 作为财政支持科技创新政策重要补

充财政政策作为宏观经济调控的重要手段，在推动科技创新方面发挥了巨大作用。近年来，安徽省财政组合运用直接补助、减税降费、金融贴息、首购订购等财政政策工具，助力实施创新驱动发展战略部署。实施合作创新采购方式，进一步拓展了政府采购工具空间，能有效克服财政资金直补模式下供需信息不对称、过分依赖政府补贴、市场竞争力不足等问题，更好发挥财政资金对全社会应用技术研发的带动辐射效应，

(三) 安徽省具有实施合作创新采购的基础和优势

安徽省正在加快推进科技强省建设，集聚了国家实验室、大科学装置、全国重点实验室等科技创新平台，具备较强的科技创新能力和研发实力，在量子通信、动态存储芯片等领域原创性成果持续涌现，为实施合作创新采购提供了坚实的技术支撑。同时，安徽省构建了涵盖新能源汽车、智能制造、信息技术等领域的现代化产业体系，为加速科技成果转化提供了产业支撑。

二、他山之石，可以攻玉

(一) 国外经验

一是美国通过集中采购、设立小企业创新研究计划，成功推动高新技术产业发展并保障了创新技术的存活和商业化。美国于20

世纪40年代开始通过集中采购方式，每年投入上千亿美元扶持航空业、计算机、半导体工业、互联网等高新技术及战略性新兴产业，推动开发了一系列新技术、新产品，使美国在全球长期处于垄断技术创新的领先地位。美国国防部还以研发服务合同等方式购买潜在供应商尚未投放市场的技术、产品或服务。在支持小企业方面，1982年美国设立了小企业创新研究计划，根据小企业的技术水平、创新能力、市场潜力等，通过签订研发合同，资助小企业研发技术或产品，保证从研发到商业化的资金支持及市场需求，并充当创新技术或产品的“第一用户”角色。

二是英国通过设定政府采购比例、远期承诺采购和开放创新计划，有效激励小企业研发投入，推动创新产品快速问世。英国于2000年启动小企业研究计划，鼓励研发资金面向小企业分配，提出政府部门可自愿面向小企业开展采购。2005年以来要求每个政府部门至少有2.5%的研发合同与小企业签订，激励小企业加大研发投入。为有效分担和管理相应的市场风险，英国政府采取远期承诺采购的方法，向企业提供产品性能、价格等关键市场信息，并承诺未来的销量。2008年英国公布医院环境最差的地方，面向生产商征集新设计和新设备消除健康隐患，新的采购过程仅在第二年就产生了6种相关创新产品。

三是欧盟通过“先导市场计划”实施合作创新采购政策，结合政府采购与私人需求、调整评审标准，提供预先信号以匹配供需。欧盟于2008年明确公共部门可以成为启动“先导市场计划”，创新产品的第一购买者，

作为需求方促进创新加快新产品和服务走向市场。欧盟创新采购政策实施框架主要包括三个方面：一是政府采购与私人需求相结合，促进创新产品的市场化；二是谋求政府采购需求与供应商供应能力的一致性；三是对政府采购评审标准进行调整。后两者为我国合作创新采购实施路径提供了思路。

（二）国内经验

北京市顺利完成首个合作创新采购项目，为安徽省推动实施工作提供了直接的、可借鉴的宝贵经验。北京市财政局通过开展政策宣传和深入调研，了解各部门的科技需求和研发意向，结合大数据分析和专家研讨，对项目的技术可行性、市场前景、预期成果等进行全面评估，最终确定基于花粉观测设备的图像自动识别技术研发项目作为北京市首个政府采购合作创新采购项目。北京市财政局成立了专门的工作小组全程跟进支持，提供政策咨询、资金保障、技术指导等服务，并定期组织项目研讨会，及时解决项目实施过程中遇到的问题。该项目的启动实施，标志着北京市在推动科技创新和成果转化方面迈出了新的步伐。

三、开展调查研究，上下协同积极探索

《政府采购合作创新采购方式管理暂行办法》发布后，安徽省财政厅迅速成立工作专班，研究实施方案和举措，聚焦创新引领的首位产业、未来产业，谋划建立“1个调研课题+1项实施办法+3个重点领域+2个试点城市”的“1132”工作机制。

一是开展专题调研，与省直部门、部分省辖市等组成课题组，借助智库力量，研究

学习国外成熟经验和国内先进地区做法，形成调研报告。

二是制定实施办法，在广泛深入调研的基础上，结合安徽省实际，制定有重点、可落地的《安徽省政府采购合作创新采购方式实施办法》。

三是围绕省委省政府重点打造的新能源汽车、人工智能、装备制造等重点领域，探索实施合作创新采购。

四是推动创新基础较好的市作为试点地区结合实际选取若干试点项目。合肥市作为安徽省的创新高地，积极推进合作创新采购落地，由合肥市政府召开专题调度会议，组织相关部门共同研究落实举措，合肥市财政局多次组织会商讨论。目前，合肥市正在筛选试点项目，梳理采购流程，拟定实施方案，下一步将在征集合作创新采购供需双方意见的基础上启动实施。

四、探索建立四项机制，加快推进制度落地

(一)项目统筹协调机制

考虑省级层面建立合作创新采购统筹协调机制。鼓励各市结合本地区产业发展特点和创新能力，摸排筛选适合开展合作创新采购的项目报省级审定。省级单位在审定过程中，应进行统筹规划，确保合作创新采购的方向符合国家战略，避免出现各市之间研发项目重叠现象，提高财政资金的使用效率。

(二)创新产品认定机制

准确判断研发的产品是否符合创新产品要求，是决定运用合作创新采购方式的重要前提拟从三个方面进一步完善创新认定机制。

一是明确创新产品认定的牵头部门。牵头部门负责统筹协调，参与部门负责提供专业支持共同制定认定标准和流程。

二是建立创新产品认定标准。综合考虑技术先进性、市场前景、经济效益、社会效益等因素，根据不同行业和领域进行细化。

三是建立创新产品认定流程。通过部门审核、专家论证、向社会公开征求意见等形式，确保认定过程的科学性和公正性。

(三)创新项目储备机制

对适合采用合作创新采购的政府采购项目进行分类摸排，建立项目储备库。邀请专家、高校、科研机构等从经济价值、社会价值、响应能力、研发风险等方面对项目开展评估。结合安徽省产业结构特点，合作创新采购实施初期，拟重点关注以下类型项目。

一是能够推动相关产业发展和技术进步的的重大科技创新项目，例如，新能源、新材料、智能制造等领域。

二是能够支撑经济社会发展的新型基础设施建设项目，例如，人工智能、大数据等领域。

三是能够提升公共服务水平，改善民生的项目，例如，医疗、教育、环保等领域。

(四)采购人容错纠错机制

合作创新采购的本质是风险共担和利益共享，研发活动本身存在不确定性，建立采购人容错纠错机制至关重要。在采购实施过程中，应明确界定哪些情形属于容错范围，例如，因技术路线选择失误、市场变化、不可抗力等因素导致的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支付相应的研发成本补偿费用，不予追究采购人责任。鼓励采购

人在研发失败后，总结经验教训，根据实际需要和条件重新开展采购。

政府采购合作创新方式在北京市率先落地

为加快实施创新驱动发展战略，发挥政府采购支持科技创新应用作用，2024年4月24日财政部发布《政府采购合作创新采购方式管理暂行办法》（财库[2024]13号，以下简称《办法》），正式确定政府采购领域第八种采购方式——合作创新采购。《办法》对合作创新采购方式全流程、各方面进行了规范，有效推动创新产品从需求、研发到应用推广的一体化管理，更好地支持应用技术创新和科技成果转化，并规定于2024年6月1日起正式实施。

为积极推动合作创新采购方式在北京市率先落地实施，北京市财政局主动作为，向前一步。

一是广泛开展调研，摸排潜在需求。

《办法》印发后，北京市财政局立刻会同北京市科学技术委员会、北京市经济和信息化局、北京市医院管理中心、北京市政务服务和数据管理局、北京市气象局、北京市交通委员会、北京市应急管理局等部门召开座谈会，宣传合作创新采购方式的特点、流程及重要意义，解答政策疑惑，了解各领域潜在采购意向，初步确定智慧城市、医疗器械、气象环境、应急管理领域作为重点推进方向。

二是分析堵点、难点，拟定落地项目。在前期调研基础上，北京市财政局结合政府采购一体化信息平台数据信息，分别同各市

属医院、市气象局、市应急局等科研特色明显、创新产品需求强烈的单位组织研讨会，逐个领域分析研判合作创新采购方式落地实施的难点、堵点，形成“小切口先行、多线条推进、全领域探索”的工作思路。结合2024年度财政预算安排，确定市气象局基于花粉观测设备的图像自动识别技术研发作为先行先试项目。

三是加强政策指导，做好支撑服务。为保证北京市首个合作创新采购项目顺利实施，北京市财政局同市气象局组成专项工作小组，全程跟踪支持，就研发经费安排、前期专家论证、科研目标设定、采购意向发布等环节做好政策解答和技术支持。2024年6月1日，市气象局于北京市政府采购网发布合作创新采购项目意向公告，成为北京市首个采用合作创新采购方式研发创新产品的采购项目，标志着《办法》在北京市率先成功落地实施。

下一步，北京市财政局将持续跟踪有关项目，总结前期工作经验，加强政策宣传引导，充分调动政府与市场参与创新活动的积极性，做好供需对接，全面探索《办法》在应急管理、智慧城市、医疗器械、人工智能等多个领域落地实施可能性，从需求侧发力牵引新质生产力发展，发挥合作创新采购方式支持科技应用创新的政策功能，为北京国际科创中心建设贡献政府采购力量。



充分发挥合作创新采购在服务新质生产力发展中的作用

2024年6月1日,《政府采购合作创新采购方式管理暂行办法》(以下简称《暂行办法》)正式施行。该办法明确界定了合作创新采购及其适用范围,确立了合作创新采购的核心原则从采购需求、订购与首购、研发合同等环节系统规范了采购程序,将采购方式制度创新法治化为以需求引导拉动科技创新提供新的法律工具。以程序规范为核心结构的合作创新采购要发挥其对科技创新的强大杠杆撬动作用,以资源配置方式创新推动技术革命性突破,赋能新质生产力发展,尚需在实体制度上与相关法律法规衔接并完善细化相应规则。

《暂行办法》将合作创新采购实施主体确定为“主管预算单位”,并原则规定在部门预算中列明合作创新采购研发经费,对研发经费的具体预算及其金额缺乏明确规定,这需要有效对接《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)、《中华人民共和国科学技术进步法》(以下简称《科学技术进步法》)。具体而言,依据《预算法》条款将合作创新采购研发经费列入“科研支出”,并增加“技术与研究开发”款级科目经费支出。必要时,针对现实需要列明“合作创新采购专项资金”;落实《科学技术进步法》中

“国家财政用于科学技术经费的增长幅度应当高于国家财政经常性收入的增长幅度”的要求,逐年增加合作创新采购研发经费,以保障符合条件的创新采购项目均可以采用合作创新采购方式。同时,针对目前国家发展改革、科技经信等行政部门均享有科技经费资源配置权的政府科技投入“条块分割”现状,聚焦国家科技与相关产业规划,形成一体运用创新采购方式配置创新产品研发经费机制,推动激励技术创新各类政策的有机衔接,避免政策对冲,发挥合作创新采购整体效益。

《政府采购合作创新采购方式管理暂行办法》(以下简称《暂行办法》)为有效规范创新采购政府投入,解决科技投入中高质量发展科技需要与投入效能不高的矛盾,确立了建立风险分担与激励机制的创新产品研发投入原则,但对风险分担与激励机制的具体内容缺乏规定,这就需要构建切实可行的激励机制。创新采购监管部门应针对研发成本、研发结果与研发绩效的不确定性以及技术外溢效应,结合本地区或本行政部门实际情况,分类构建以研发合同定价方式为基础、以一定激励费用为有效补充的风险分担机制,为合作创新采购开展提供可操作性指引。同时,

有效衔接《中华人民共和国科学技术进步法》和《中华人民共和国促进科技成果转化法》，适用相关条款优先采用竞争性方式确立与相关社会与市场主体进行合作研究开发，激励包括国有企业、民营企业、外商投资企业、高等院校、科研机构等各类社会主体参与创新采购的积极性。实施合作创新采购，并不排斥市场主体为技术创新开展合作。应着力引导市场主体依据《中华人民共和国民法典》规定，就合作研发、转化和应用，订立民事技术开发合同，促进民间科技创新投入，形成市场主体主动创新的社会环境。

《暂行办法》对创新产品采购的“新”，从功能、性能的技术突破和国务院财政部门规定的相关情形等方面给予了抽象规定，可为主管预算单位实施创新采购提供宏观指引，然而不同领域的技术突破和技术革新的不同环节有不同的内涵和具体要求，其技术原理、技术思想、技术方法的创新标准也存差异，新质生产力亦要求聚焦产业链、供应链关键核心技术进行突破。这要求分类细化创新产品技术创新的规范和准则，甚或依产业转型升级的现实需要出台合作创新采购目录指引，为采用合作创新采购方式提供具体行动指南。

论政府采购合作创新采购方式的法律特征

2024年4月24日，财政部印发《政府采购合作创新采购方式管理暂行办法》（以下简称《合作创新采购办法》）。我国政府采购领域一种崭新的采购方式——合作创新采购方式，从此诞生。合作创新采购方式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。合作创新采购方式是财政部根据《中华人民共和国政府采购法》（以下简称《政府采购法》）第二十六条第一款第六项规定的授权所认定的第三种政府采购方式。我国的政府采购方式包括两类：一类是《政府采购法》直接规定的采购方式，即《政府采购法》第二十六条第一款第一项至第五项规定的五种采购方式；另一类是《政府采购法》授权国务院政府采购监督管理部门认定的其他采购方式，即国务院政府采购监督管理部门依据《政府采购法》第二十六条第一款第六项规定的授权所认定的采购方式。国务院政府采购监督管理部门即中华人民共和国财政部（简称“财政部”）。此前，财政部于2014年、2022年依据该授权分别认定了竞争性磋商采购方式和框架协议采购方式。合作创新采购方式是我国政府采购领域的第八种采购方式，但也可以说是第十种采购方式。政府采购工程建设项目，采用公开招标和邀请招标的，必须适用《中华人民共和国招标投标法》。工程建设项目所采用的公开招标、邀请招标与货物、服务项目所采用的公开招标、邀请招标，虽然名称相同，

但实际上是不同的采购方式。合作创新采购方式的法律特征主要有五个方面。

一、合作创新采购合同是民事合同而不是行政协议

合作创新采购合同是指采用合作创新采购方式所订立的合同。合作创新采购合同是民事合同而不是行政协议，既指合同订立行为是民事行为而不是行政协议行为，也指合同履行、变更、解除等行为是民事行为而不是行政协议行为。

首先，根据《政府采购法》规定，合作创新采购合同是民事合同而不是行政协议。

《政府采购法》第二条第四款规定：“本法所称采购，是指以合同方式有偿取得货物、工程和服务的行为，包括购买、租赁、委托、雇用等。”《政府采购法》第四十三条第一款规定：“政府采购合同适用合同法。采购人和供应商之间的权利和义务，应当按照平等、自愿的原则以合同方式约定。”《政府采购法》第七十九条规定：“政府采购当事人有本法第七十一条、第七十二、第七十七违法行为之一，给他人造成损失的，并应依照有关民事法律规定承担民事责任。”

《中华人民共和国政府采购法实施条例》（以下简称《政府采购法实施条例》）第七十六条规定政府采购当事人违反政府采购法和本条例规定，给他人造成损失的，依法承担民事责任。

《合作创新采购办法》第三十八条规定：“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。”根据以上规定，合作创新采购是合同行为，合同订立和履行过程中的行为违反规定给他人造成损失的，应当依法承担民事责任。因此，合作创新采购合同是民事合同，应当适用民法而不适用行政法；合作创新采购合同纠纷应当适用民事诉讼程序或者仲裁程序处理，而不适用行政复议和行政诉讼程序处理。《政府采购法》《政府采购法实施条例》主要规范合同订立过程中的行为，但是并不仅仅限于规范合同订立过程中的行为，也规范合同履行过程中的行为。《合作创新采购办法》也规范合同订立过程中的行为，而且也规范合同履行过程中的行为。合作创新采购的订购阶段，不仅涉及研发合同的订立，而且涉及研发合同的履行；首购阶段，不仅涉及首购协议的订立，也涉及首购协议的履行。

当然，各级财政部门依据《政府采购法》《政府采购法实施条例》等法律、法规、规章以及《合作创新采购办法》等行政规范性文件的规定对合作创新采购的监管行为，包括对投诉、举报等的处理行为，属于行政行为，应当适用行政法。对财政部门的投诉、举报等处理行为不服的，应当适用行政复议和行政诉讼程序而不适用民事诉讼或者仲裁程序处理。

其次，根据《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》（法释[2019]17号）第一条即有关行政协议定义的规定，也不应将合作创新采购合同认定为行政协议。根据该规定行政协议是行政机关为了实现行政管理或者公共服务目标，与公民、法人或者

其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议。换言之行政协议的一方主体必须是行政机关。而《政府采购法》规定的采购人即各级预算单位，其范围包括行政机关，但是并不限于行政机关，具体包括党的机关、人大机关、行政机关、监察机关、政协机关、审判机关、检察机关、各民主党派机关、各人民团体和事业单位等（以下简称“各类预算单位”）。虽然根据《合作创新采购办法》第四条第一款规定，可以采用合作创新采购方式的采购人即预算单位具有特定性，但特定仅仅是单位预算级次的特定，即只有特定预算级次的预算单位才可以采用合作创新采购方式。换言之，以上各类预算单位只要符合本款规定的预算级次，就可以对符合本办法第三条规定条件的项目采用合作创新采购方式进行采购。如将以上各类预算单位的合作创新采购合同均认定为行政协议，不符合上述司法解释对行政协议的界定。以上各类预算单位进行合作创新采购，均使用财政性资金，也均具有公共性或者公益性。如仅仅将行政机关的合作创新采购合同认定为行政协议，而将其他预算单位的合作创新采购合同认定为民事合同，实难符合法律。

其实，根据《政府采购法》以及上述司法解释的有关规定，我国各级各类预算单位的政府采购合同均应当是民事合同而非行政协议，合同的订立、履行、变更、解除等行为均是民事行为而非行政协议行为。这是我国政府采购的采购人范围的特殊性使然，即我国政府采购的采购人范围并不仅仅限于行政机关或者政府，而是大大超越行政机关或

者政府的范畴。政府采购所称的政府与各级人民政府并非同一概念，后者仅仅是前者的一部分。因此，在探讨或者认定我国政府采购合同性质的时候，绝不能简单地运用行政协议理论或者双阶理论。否则，势必带来难以解决的宪法性问题。政府采购的采购人即各类预算单位都被视为行政机关或者行政主体，即为宪法性问题。

二、合作创新采购合同是一种混合合同

合作创新采购合同是《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)所称的技术开发合同中的委托开发合同与买卖合同混合的合同。合作创新采购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。合作创新采购研发合同(包括相关的补充协议)中有关订购的条款属于技术开发合同的内容，而有关首购的条款属于买卖合同的内容。虽然《合作创新采购办法》有关合作创新采购、订购的定义均称双方“合作研发”，但是合作创新采购合同在类型上仍然是技术开发合同中的委托开发合同，而不是合作开发合同。

一是根据《民法典》第八百五十五条规定合作开发合同的当事人应当按照约定，分工参与研究开发工作。换言之，合同的当事人一方不参与研究开发工作的，就不是合作开发合同。而合作创新采购的订购阶段，采购人并不参与研究开发工作。财政部国库司司长李先忠在2024年4月22日国务院新闻办公

室举行的新闻发布会上答记者问时指出，合作创新采购指的是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。购买研发服务，也表明采购人并不参与研发。

二是根据《民法典》第八百五十二条和第八百五十三条的规定，委托开发合同的委托人应当按照约定支付研究开发经费，提出(确定)研究开发要求(目标)，完成协作事项，接受研究开发成果;研发开发人应当按照约定(根据委托人确定的研究开发目标)制定和实施研究开发计划(研发方案)，按期完成研究开发工作，交付研究开发成果。合作创新采购订购阶段双方当事人的权利和义务恰恰符合该规定。合作创新采购所称的合作研发，重在表达财政资金与社会技术的合作，发挥财政资金“对社会应用技术研发的辐射效应，促进科技创新”，而非作为财政资金使用人的采购人直接参与研发。

但是，作为混合合同即研发合同构成的委托开发合同和买卖合同，均有不同于一般委托开发合同和买卖合同的特殊性，例如，研发合同应当是成本补偿合同;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;应当落实政府采购支持中小企业发展相关政策;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;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，并且预付款金额不

得低于首购协议约定的首购总金额的30%等。但凡《合作创新采购办法》规定的双方当事人不得通过协商改变的不同于《民法典》有关技术开发合同规定的强制性要求，均是此种特殊性的体现。上述特殊性，归根结底是政府采购合同的特殊性使然。如上所述，政府采购合同是一种民事合同，但是是一种特殊的民事合同。政府采购合同的特殊性集中体现为任何政府采购合同都具有公共性或者公益性。

合作创新采购合同作为一种混合合同，在规范适用上具有一定的特殊性。首先，应当适用《合作创新采购办法》。其次，《合作创新采购办法》没有规定的，应当适用《政府采购法》《政府采购法实施条例》等适用于所有政府采购合同的法以及其他行政法规规范性文件。最后，以上法及其他行政法规规范性文件没有规定的，应当适用《民法典》。而适用《民法典》，应当按照以下顺序适用规范：技术开发合同中有关委托开发合同的规定、技术开发合同的规定、买卖合同的规定、《民法典》合同编通则的规定、《民法典》总则编的规定。

三、可以采用合作创新采购方式采购的项目具有特定性

根据《合作创新采购办法》第三条规定，可以采用合作创新采购方式采购的项目，必须同时符合两个条件。首先，采购项目必须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。其次，采购项目必须符合下列情形之一；一是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；二是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；三是国务院财政部门规定的其他情形。最后，项目是否可以采用合作创新采购方式采购，不得仅仅以适用情形为依据。只有满足第一个条件的项目，才能依据适用情形确定其是否可以采用合作创新采购方式采购。

但是，仅仅依据本办法第三条规定的两个条件确定是否可以采用合作创新采购方式采购，可能会出现采用合作创新采购方式不当的问题。笔者认为，在依据本办法第三条规定的条件确定是否可以采用合作创新采购方式采购之前，应当确定采购项目是否符合合作创新采购方式的基本要义，是否具有研发创新产品的最低可能性。

第一，采购项目必须是符合合作创新采购方式基本要义的采购项目。即采购项目必须是以研发、购买、使用创新产品为目的的采购项目。更准确地说，采购项目必须是以研发创新产品为首要目的，以购买并使用创新产品为最终目的的项目。研发、购买、使用，三者缺一不可。是本办法第二条第一款第一句所定义的合作创新采购方式的基本要义。定义所称的购买研发成功的创新产品，应包含使用该创新产品的目的。所有采购都不可能以闲置为目的，政府采购更是如此。因此，采购人仅仅购买、使用创新产品而不委托研发的项目，不符合合作创新采购方式的基本要义，不得采用合作创新采购方式，应当采用其他采购方式。采购人仅仅委托研发而不购买并使用创新产品的项目，即仅仅

以购买并使用研发成果为最终目的而不以购买并使用因此研制的创新产品为最终目的的项目，也不符合合作创新采购方式的基本要义，不得采用合作创新采购方式。虽然研发结果表现为产品，购买的标的物也以产品表现，但是不以使用产品本身为最终目的而以使用产品所体现的技术为最终目的的项目，也不符合合作创新采购方式的基本要义，此时的产品仅仅是技术的载体而已。而符合合作创新采购方式基本要义的项目，其产品不仅是技术的载体，而且应是根据该技术研制的最终定型产品。因此，对于研发结果以产品模型表现的项目，是否符合合作创新采购方式的基本要义应作具体分析，不能一概而论。如果该项目以使用该产品模型本身而非该产品模型所体现的技术为最终目的，那么就是符合合作创新采购方式基本要义的项目。

第二，采购项目必须是研发创新产品具有最低可能性的采购项目。虽然研发活动是高风险的活动，研发是否成功具有不确定性，但是不确定性中应当有一定的确定性或者说最低程度的确定性。换言之，根据现有的经济、技术等条件，根本就不可能研发成功或者研发成功概率极小的项目，就不应进行研发，即不应采用合作创新采购方式采购。所称创新产品，即符合本办法第二条第四款规定条件的产品。积极条件是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；消极条件是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。研发创新产品应当具有最

低可能性，对此后准确判定是否符合本办法第三条第一项情形尤为重要。根据该情形的文义，只要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，就可以采用合作创新采购方式，容易忽视研发创新产品的最低可能性。而确定是否符合本办法第三条第二项情形，因要以研发创新产品为基础容易考虑到研发创新产品的最低可能性。

四、可以采用合作创新采购方式采购的主体具有特定性

根据《合作创新采购办法》第四条第一款规定，可以采用合作创新采购方式采购的主体包括三类。

第一，当然主体。即本款所规定的只要其采购项目符合本办法规定的条件就可以采用合作创新采购方式采购的主体，包括中央、省级(含计划单列市)的主管预算单位。在本办法中，计划单列市的主管预算单位具有省级主管预算单位的地位。所称主管预算单位是指负有编制部门预算职责，向本级财政部门申报预算的国家机关、事业单位和团体组织。

第二，经授权的主体。即经中央、省级(含计划单列市)主管预算单位依据本款规定授权的所属预算单位。此类主体，未经授权不得采用合作创新采购方式采购。授权开展合作创新采购应当注意的问题：一是授权是单方行为，无需被授权者同意。这与委托不同，委托是双方行为需要受委托方同意。二是授权主体不得滥用授权之权，对于自己有能力也有条件开展合作创新采购的项目，就不宜授权所属预算单位进行合作创新采购，而应

当自己开展合作创新采购。三是授权开展合作创新采购应当考虑所属预算单位的实际能力和条件。四是授权应当采用书面形式。获得授权是此类主体合法开展合作创新采购的必要条件。书面形式便于证明此类主体是开展合作创新采购的合法主体。五是被授权主体应当以自己的名义、自己的资金开展合作创新采购，并承受相应的法律效果。使用自己的资金，并不排斥主管预算单位在资金安排上对其倾斜。六是被授权主体不得再授权，授权主体也不得同意被授权主体再授权。否则都是对本款有关授权规定的违反。

第三，经批准的主体。即经省级主管部门依据本款规定批准的设区的市级(不含计划单列市)主管预算单位。此类主体，未经批准不得采用合作创新采购方式采购。批准与授权同是单方行为，但是批准应当由被批准者提出申请，而授权并不要求被授权者提出授权申请。虽然授权要有一定的理由，而不得无任何理由滥授权，但是申请批准要求有充分的理由。同时，授权可以概括性授权，即授权被授权主体只要有可以采用合作创新采购方式采购的项目就可以开展合作创新采购。而批准应当就具体项目提出申请，就具体项目进行审核并作出批准或者不予批准的决定如上所述，合作创新采购关乎国家科技和相关产业发展。既然规定只有经批准才能采用合作创新采购方式采购即开展合作创新采购活动，就应当按照项目分别进行审核批准。否则，设立批准制度就失去意义。

申请批准采用合作创新采购方式采购，尚有一个问题需要讨论：设区的市级主管预算

单位应当向哪个省级部门申请批准。对此，本办法并不明确。例如，设区的市中级人民法院申请批准采用合作创新采购方式采购，是向省级的高级人民法院申请批准，还是向省级的有关行政主管部门申请批准；如是向省级的有关行政主管部门申请批准，应当向哪个省级行政主管部门申请批准？本办法对可以采用合作创新采购方式采购的主体设置了较高的层级限制，即以中央、省级(含计划单列市)的主管预算单位为原则，以中央、省级(含计划单列市)主管预算单位所属预算单位以及设区的市级(不含计划单列市)主管预算单位为例外。其主要原因是合作创新采购关乎国家科技和相关产业发展，涉及国家重大战略目标任务落实。而此方面的管理属于政府的职责。据此，除非本办法另有明确规定，否则设区的市级主管预算单位应当向省级的有关行政主管部门申请批准采用合作创新采购方式采购。然而，本办法并无另外的明确规定。至于设区的市级主管预算单位应向哪个省级行政主管部门申请批准的问题，省级财政部门应当通过制定实施办法明确有关省级行政主管部门的职责分工。

五、合作创新采购的程序具有特殊性和复杂性

采购程序有广义和狭义之分。广义的采购程序包括采购预备(采购需求管理)阶段和采购实施阶段。狭义的采购程序仅指采购实施阶段，包括合同订立和履行两个阶段。无论是广义采购程序还是狭义采购程序，合作创新采购的程序都具有不同于其他政府采购程序的特殊性和复杂性。原因有两个方面：一

是作为委托开发合同和买卖合同的混合合同，合作创新采购的实施程序即合同订立和履行程序必然具有不同于独立的委托开发合同和买卖合同的特殊性和复杂性。二是作为以技术研发(产品)为标的(物)的政府采购合同，合作创新采购的预备程序和实施程序也必然具有不同于其他政府采购合同的特殊性和复杂性。技术研发最大的特点是高风险，即研发是否成功具有很大的不确定性。相应地，研发资金投入就具有较大的风险。而合作创新采购所投入的研发资金是财政性资金。为管控合作创新采购中研发风险和财政性资金投入风险，无论是对采购预备阶段还是对采购实施阶段，均需规定比其他政府采购合同更高的程序性要求，设计更周密的程序环节。

第一，采购预备(采购需求管理)阶段突出采购方案的制定。在现行政府采购制度中，明确要求在采购需求管理阶段制定采购方案的采购方式是合作创新采购和框架协议采购。但是，明确规定采购方案具体内容的采购方式，仅仅是合作创新采购。《合作创新采购办法》第十二条第一款采用“列举+兜底条款”的方式对合作创新采购方案应当包括的具体内容作出明确规定，这凸显了采购方案在合作创新采购中的重要地位。合作创新采购涉及研发风险和财政资金投入风险，而制定科学合理、详细周密的采购方案是控制研发风险和财政资金投入风险的必要条件。

第二，合作创新采购合同即研发合同的订立和履行通过订购和首购方式实现。订购和首购既是合作创新采购活动的两个阶段，也是研发合同订立和履行的具体实现方式。

但是，订购并非仅仅是研发合同的订立，而是包括合同订立和履行两项内容。首购也并非仅仅是研发合同的履行也是包括合同订立和履行两项内容。首购阶段与首购产品供应商签订的创新产品首购协议，是研发合同的补充协议，是研发合同的组成部分。研发成功应当签订首购协议，也说明，订购阶段订立的研发合同，也不一定是研发合同的全部内容研发失败的，订购阶段订立的合同就是研发合同的全部内容；研发成功的，订购阶段订立的合同就并非研发合同的全部，还应当包括首购协议。

第三，订购包括创新概念交流、研发竞争谈判、研发中期谈判和创新产品验收等重要环节。创新概念交流和研发中期谈判是合作创新采购特有的程序环节。其中研发中期谈判，是可选择的程序环节，可以根据项目的实际情况进行安排。但是，通常情况下，只有通过中期谈判才能合理确定研发成本补偿的成本范围和金额。因此，研发中期谈判并非可以任意省略的程序环节。研发竞争谈判、创新产品验收也都有不同于竞争性谈判和竞争性磋商、一般履约验收的特殊性和复杂性。

创新概念交流是订购程序的首要环节。创新概念交流的方式是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。采购人根据创新概念交流结果，形成研发谈判文件。

研发竞争谈判是订购程序的主要环节。

谈判小组与受邀请参与研发竞争谈判的供应商根据谈判文件确定的事项进行谈判，采购人确定研发供应商并为之签订研发合同。该环节有五个步骤：一是采购人向供应商发出研发谈判文件。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。二是供应商编制并提交响应文件。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。三是研发竞争谈判。研发竞争谈判的方式是谈判小组集中与单一供应商分别进行谈判；谈判主要内容包括创新产品的最低研发目标、验收方法与验收标准等十项内容。谈判结束后，谈判小组根据谈判结果，确定最终的谈判文件，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。研发竞争谈判与竞争性谈判、竞争性磋商不同，谈判结束后不是让供应商提交最后报价，而是由谈判小组确定最终谈判文件，要求供应商在规定时间内提交最终响应文件。提交最终响应文件的供应商只有两家或者一家的，可以继续开展采购活动。四是评审与确定研发供应商。研发竞争谈判采用综合评审法。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，核心是供应商研发方案。供应商研发方案的分值占总分值的比重不得低于50%。可以采取两阶段评审法，即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。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，研发供应商数量最多不得超过三家。五是签订研发合同。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。

研发中期谈判是订购程序的重要环节。研发合同约定开展研发中期谈判的，采购人应当根据研发合同约定，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的细化调整，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。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。

创新产品验收是检验研发成功与否的关键环节。研发结束后，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，首购阶段的重点是确定首购产品、签订首购协议，以及首购产品的推广应用。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，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，作为研发合同的补充协议。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。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，合作创新采购谈判小组组成、职责以及评审方法具有特殊性。合作创新采购方式以外的竞争性采购方式，评审组织的职

责是负责具体评审事务。评审组织的组成及调整具有以下特点：一是评审组织由采购人代表和评审专家组成，评审组织成员人数应当为单数，其中评审专家的人数不得少于评审组织成员总数的三分之二；二是评审组织中的评审专家的生成，以从省级以上财政部门设立的专家库中随机抽取为原则、以自行选定为例外；三是技术复杂、专业性强的竞争性磋商、竞争性谈判采购项目，评审专家中应当包含一名法律专家；四是除特殊原因导致评审组织组成不符合规定外，评审中不得更换评审组织的成员。而合作创新采购谈判小组的职责、组成及调整与此明显不同。谈判小组的职责是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，大大超越其他竞争性采购方式评审组织的职责范围。谈判小组的组成及调整主要有以下特点：一是谈判小组也由采购人代表和评审专家组成，成员人数也应当为单数，但是谈判小组具体人员组成比例即采购人代表和评审专家的组成比例由采购人确定。二是评审专家应当由采购人自行选定，不得随机抽取。笔者认为，采购人随机抽取评审专家的，不影响评审效力，但是因未履行自行选定评审专家义务而影响评审等相关工作质量的，应当承担相应的法律责任。三是评审专家中应当包含一名法律专家和一名经济专家。四是除特殊原因导致谈判小组组成不符合规定外，在评审中不得更换谈判小组的成员，但是在涉及谈判小组职责的不同程序环节中，谈判小组的成员可以调整或者更换。合作创新采购评审方法的特殊性集中体现在

两个方面：一是合作创新采购的订购阶段和首购阶段分别采用不同的评审方法，即订购阶段的评审采用综合评分法，而首购阶段的评审采用性价比法。二是首购阶段评审所采用的性价比法是合作创新采购方式特有的评审方法。而订购阶段评审所采用的综合评分法，也是公开招标邀请招标以及竞争性磋商的评审方法。但是《合作创新采购办法》仅仅于第二十六条第三款第一句规定“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”。而对于何为性价比法以及如何进行性价比法评审，办法并未作出规定。除本办法之外，财政部《政府采购需求管理办法》（财库[2021]22号）第十九条第三款、第四款实际上也是性价比法为评审方法的规定，但是同样没有规定何为性价比法以及如何进行性价比法评审。合作创新采购涉及首购评审的，即有两家以上研发供应商研制的创新产品通过验收的，谈判小组可能只能参照已经废止的原《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第18号）第五十三条规定进行性价比法评审。