关于《政府采购合作创新采购方式管理暂行办法（征求意见稿）》的说明

为贯彻落实《深化政府采购制度改革方案》（以下简称《改革方案》），完善政府采购支持科技创新制度，我们研究起草了《政府采购合作创新采购方式管理暂行办法（征求意见稿）》（以下称《征求意见稿》）。现将有关情况简要说明如下：

一、起草背景

政府采购是支持应用技术创新的重要政策工具。近年来，政府采购在支持科技创新方面取得积极成效，但是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还没有建立。为落实《改革方案》要求，我们结合国内开展订购、首购的实践经验，借鉴国际上政府采购支持创新的主要做法，研究起草了《征求意见稿》。

二、《征求意见稿》主要内容

《征求意见稿》分为总则，需求管理，订购程序，首购程序，研发合同管理，争议处理、监督检查和法律责任，附则等七章，共四十二条，主要规定了以下内容：

（一）关于合作创新采购的定义和适用情形。

《征求意见稿》规定，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新产品、新技术（以下统称创新产品）的采购方式（第二条）。为规范稳妥推进合作创新采购方式，避免滥用，《征求意见稿》将合作创新采购的适用限定为三种情形，并规定了兜底条款，为今后财政部根据实践发展需要调整适用范围，留下制度接口（第三条）。

（二）关于合作创新采购的两阶段程序。

《征求意见稿》将合作创新采购分为订购和首购两阶段进行规范：

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。订购分为创新概念交流、研发竞争谈判、研发中期谈判和创新产品验收等环节。订购中，采购人组成谈判小组，邀请供应商参与创新概念交流，根据交流结果形成研发谈判文件，并向所有参与交流的供应商提供，供应商据此提交响应文件参与研发竞争谈判，采购人根据评审结果确定研发供应商，并与其签订研发合同。在研发不同阶段，采购人根据研发合同约定，组织谈判小组与研发供应商开展研发中期谈判，根据供应商研发情况支付研发成本补偿费用，对于研发供应商提交的最终定型的创新产品，采购人组织开展验收。（第三章）

首购是指对于研发成功的创新产品，采购人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。创新产品通过验收后，采购人组织谈判小组按照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，并按研发合同约定的首购数量或者金额与其签订首购协议。采购人应当将首购产品信息在指定媒体上公布，其他采购人有需求的，可以按规定购买。财政部会同相关部门对首购产品中的重点产品制定采购需求标准，促进创新产品推广应用。（第四章）

（三）关于合作创新采购的需求管理和合同管理。

《征求意见稿》规定，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，科学设定最低研发目标和最高研发费用（第七条），并应拟定采购方案，按需求管理要求履行内部审查、核准程序后实施（第十二条）。合作创新采购应当围绕供应商需具备的研发能力设定资格条件，除涉及国家安全和国家秘密的采购项目外，应当保障内外资企业平等参与（第九条），并根据采购项目特点，预留一定份额专门面向中小企业，推动中小企业参与创新研发（第十条）。同时原则上明确了合作创新采购中产生的知识产权的归属问题（第十一条）。

《征求意见稿》规定，研发合同期限包括创新产品研发、试制与试运行以及首购交付的期限，一般不超过两年，属于重大合作创新采购项目的不超过三年（第三十一条）。研发合同为成本补偿合同，对研发失败的研发供应商，支付其实际发生研发成本的一定比例作为补偿费用，且不超过研发合同约定的成本补偿金额；对创新产品通过验收的研发供应商，支付其研发合同约定的全部成本补偿金额，通过建立风险共担的补偿机制鼓励供应商参与研发活动（第三十二条）。同时规定了研发合同终止的相关情形和法律责任（第三十四条）。

（四）关于合作创新采购的争议处理、监督检查和法律责任。

《征求意见稿》在政府采购法及其实施条例等上位法设定的规则框架内，进一步细化了对合作创新采购的争议处理、监督检查和法律责任要求。（第六章）