政府采购合作创新采购方式管理暂行办法

（征求意见稿）

第一章 总 则

第一条（立法宗旨和目的）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（合作创新采购的定义）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。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。

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（适用范围）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（实施主体）中央和省级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自行开展合作创新采购，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相关主管部门批准，可以采用合作创新采购方式。实施合作创新采购项目的，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（鼓励各类主体参与和带动全社会创新）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（安全审查）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（确定研发目标）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和最高研发费用。

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。

最高研发费用包括创新产品的研发成本补偿费用和首购费用，还可以按研发成本补偿的一定比例设定激励费用。

第八条（竞争范围）合作创新采购，除只能从唯一供应商处采购以外，采购人应当通过竞争确定研发供应商。

第九条（供应商资格条件）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、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。

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。

合作创新采购的研发活动应当在中国境内进行。涉及国家安全和国家秘密的采购项目，参加研发活动的供应商应当是在中国境内登记注册设立的企业、高等院校、科研机构等。

第十条（促进中小企业参与）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。对于适宜由中小企业承担的工作内容，采购人应当合理划分采购包，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，采购人应当要求供应商将合同份额的一定比例分包给中小企业承担，推动中小企业参与创新研发活动。

第十一条（知识产权归属）合作创新采购中产生的各类知识产权，按照民法典、科学技术进步法等法律规定，除法律另有规定或者研发合同另有约定以外，原则上属于供应商享有。

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（编制采购方案和内控审查）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）最低研发目标、最高研发费用；

（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）研发成本补偿的范围及方式；

（五）研发合同的主要条款；

（六）研发风险分析和风险管控措施；

（七）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（信息公开）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、商业秘密的信息和其他依法不得公开的信息除外。

第十四条（保密要求）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（谈判小组的职责及人员组成）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。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按照采购人内部控制管理制度确定。

谈判小组负责创新概念交流、研发竞争谈判、研发中期谈判和首购评审等工作。

第十六条（邀请供应商）采购人应当发布合作创新采购公告，公告期限为五个工作日。合作创新采购公告应当包括采购人和采购项目名称、最低研发目标、最高研发费用、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。提交参与合作创新采购申请文件的时间自采购公告发布之日起不得少于十个工作日。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的，可以继续开展采购活动。

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，采购人直接向所有符合条件的供应商发出合作创新采购邀请书。

第十七条（创新概念交流）谈判小组集中与所有供应商共同进行创新概念交流，交流内容包括创新产品最低研发目标和应用场景、最高研发费用及采购方案的其他相关内容。

创新概念交流中，采购人应当全面及时回答供应商提问。必要时，采购人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，应当履行必要的内部审查、核准程序。

第十八条（研发谈判文件）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、最高研发费用及应用场景说明；

（二）研发成本补偿的范围、比例和限额，设定激励费用的，激励费用的比例；

（三）创新产品首购数量或者金额；

（四）研发供应商的数量；

（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）研发时间、研发中期谈判节点以及研发中期谈判的供应商淘汰规则；

（七）创新产品的验收方法与验收标准；

（八）首购产品评审标准；

（九）知识产权权属；

（十）落实支持中小企业等政策要求；

（十一）研发合同的主要条款；

（十二）响应文件编制和响应时间要求。

前款所称评审因素，主要包括供应商研发方案，供应商的研发总费用和研发成本补偿金额，知识产权权属约定、利益分配、使用方式，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。

第十九条（提供研发谈判文件）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。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。

第二十条（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。响应文件包括以下内容：

（一）供应商的研发方案；

（二）知识产权权属约定、利益分配、使用方式等；

（三）响应报价，供应商应当对研发成本补偿金额和研发总费用分别报价，且各自不得高于研发谈判文件规定的研发成本补偿限额和最高研发费用；

（四）创新产品的验收方法与验收标准；

（五）创新产品的售后服务方案；

（六）落实支持中小企业等政策要求的响应内容；

（七）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，研发风险的控制措施，研发团队组成、团队成员的专业能力和经验，研发进度安排与中期谈判节点等。

本办法所称研发总费用，是指供应商研发成本补偿金额与首购费用之和。其中，首购费用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。

第二十一条（研发竞争谈判内容与谈判要求）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：

1. 对创新产品最低研发目标、验收方法与验收标准等的细化要求；
2. 对供应商研发方案的调整建议；

（三）研发成本补偿的范围、比例和限额，及首购费用；

（四）知识产权权属约定、利益分配、使用方式等；

（五）中期谈判节点和标志性成果；

（六）研发合同履行中可能出现的重大变化及应对措施。

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，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日。

第二十二条（研发竞争谈判评审）谈判小组采用综合评分法评审，按照评审得分从高到低排序，根据谈判文件规定推荐成交候选人。

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合格分的，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（确定研发供应商）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。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，采购人与供应商比照第十七条至第二十条的规定协商谈判，签订研发合同。

第二十四条（研发中期谈判）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、成本补偿范围和补偿额度等问题进行研发中期谈判。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，按照研发合同约定的淘汰规则予以淘汰并终止研发合同。

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。

第二十五条（创新产品的验收）对于研发供应商提交的最终定型的创新产品，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。对通过验收的创新产品，采购人应当按照研发合同约定进行成本补偿。

第四章 首购程序

第二十六条（确定首购产品）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。

首购评审采取综合评分法。评审因素主要包括创新产品的功能、性能、价格、售后服务方案等，价格分值占总分值的比重不得低于百分之三十。其中，研发供应商的报价不得高于其签订的研发合同中约定的首购价格。

采购人应当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，服务内容和服务标准，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（首购产品迭代升级）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（其他采购人采购创新产品）采购人应当在省级以上人民政府财政部门指定的媒体上公布首购产品信息。

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，应当以不高于首购的价格与供应商平等自愿签订采购合同，合同期限不得超过该创新产品研发合同的剩余期限，并应当自合同签订之日起两个工作日内，在中国政府采购网公告创新产品采购合同。

第二十九条（创新产品推广应用）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；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（研发合同的内容）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）研发总费用，研发成本补偿范围、比例和金额，设定激励费用的，激励费用的比例；

（五）研发进度、研发中期谈判安排、研发供应商的淘汰规则；

（六）知识产权权属约定、利益分配、使用方式等；

（七）创新产品验收方法与验收标准；

（八）首购产品评审标准；

（九）创新产品首购价格和数量；

（十）研发合同期限；

（十一）合同履行中可能出现的重大变化及应对措施；

（十二）技术信息和资料的保密；

（十三）违约责任；

（十四）争议解决方式；

（十五）需要约定的其他事项。

第三十一条（研发合同期限）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（研发合同定价机制）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。

研发失败的研发供应商，采购人应当对其实际发生的属于补偿范围的研发成本，按研发合同约定的补偿比例支付补偿费用，且不得超过研发合同约定的研发成本补偿金额。创新产品通过验收的研发供应商，采购人应当向其支付全部成本补偿金额。

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（首购预付款）采购人应当自首购协议签订之日起三十日内，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（研发合同终止与解除）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（供应商权利救济）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（监督检查）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（违法行为影响成交结果或合同履行的处理）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、行政法规处理。

第三十八条（政府采购当事人的民事责任）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（涉密合作创新采购项目）合作创新采购项目涉及国家秘密的，其供应商资格条件、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（实施办法）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（中国境内的含义）本办法所称中国境内，是指适用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（实施时间）本办法自202X年X月X日起施行。