

财政部推出全新采购方式支持科技创新

——《政府采购合作创新采购方式管理暂行办法》6月1日起施行

本刊记者 | 刘慧娴

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，完善政府采购支持科技创新制度，近日，财政部制定并印发《政府采购合作创新采购方式管理暂行办法》（以下简称《办法》），自2024年6月1日起施行。

“两给两共”激发企业创新活力

《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。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。

财政部有关负责人介绍，合作创新采购是一种全新的采购方式，其特点可以概括为“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。

《办法》对“创新产品”进行了明确界定，“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。”

同时，明确了合作创新采购方式适用范围。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。

中央财经大学财政税务学院教授姜爱华认为，《办法》的出台为促进创新驱动战略实施的财政工具箱再添“利器”。“两给两共”采购机制最大化适应了创新产品生产特点，极大地撬动了需求端和供给端合力。对“创新产品”以及合作创新采

购方式适用范围的明确界定，则确保政府采购对“真创新”进行支持，促进新质生产力发展，更好发挥政府采购对国家重大战略目标的支撑作用。

推动创新产品从需求、研发到应用推广的一体化管理

《办法》对需求管理、订购程序、首购程序、研发合同管理等作了详细规定，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。

在需求方面，《办法》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。采购人应当组建谈判小组，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。姜爱华认为，科学合理的采购需求是合作创新采购方式成功与否的关键。《办法》专设“第二章 需求管理”，对合作创新采

购需求的内容和确定方式、采购方案的内容和确定方式等进行了明确规定。这一方面给予采购人需求管理指导,另一方面也对采购人合作创新采购需求管理能力提出了更高要求,如市场调研和专家论证如何更有效,如何组建最有力的谈判小组,如何提高采购方案咨询论证的质量等,都需要采购人深思考、快行动。

在研发方面,《办法》规定,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。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。同时规定,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。姜爱华认为,研发过程多阶段中期谈判以及中期谈判结果的运用,体现了研发全过程动态绩效管理的理念,适应了创新产品风险大的特点。特别是规定了三种“终止研发合同”的情形和一种“解除研发合同”的情形,使合作创新采购在不确定性中寻找确定性,做到“及时止损”,最大化提高政府采购资金的使用效益。

在应用推广方面,《办法》规定,采购方案、研发谈判文件内容应包括创新产品的应用场景,研发合同内容应包括创新产品首购的数量、单价和总金额。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30%。姜爱华认为,《办法》特别重视创新产品应用场景这一重要内容,规定在“合作创新采购方案”、“合作创新采购公告”、“合作创新采购邀请书”、“创新概念交流”以及“谈判文件”中均应说明创新产品的应用场景,体现了通过合作创新采购一定要实现产品从创新研发到商业落地的理念。同时,对首购数量、单价和总金额的规定,以及对预付款最低比例的规定,在“给订单”、“共同开拓初始市场”的同时缓解了供应商的资金约束,让供应商吃了“定心丸”,有利于促进企业与国家创新驱

动战略同频共振。

落实政府采购支持中小企业发展政策

中小企业是推动创新的重要力量,特别是专精特新中小企业,往往在细分领域拥有自主创新能力和核心竞争力,在提升产业链供应链安全性、稳定性中发挥着重要的作用。但是中小企业在创新过程中也面临人才、资金等多方面问题,需要政策支持、引导和鼓励。《办法》规定,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。同时详细规定,研发谈判文件、响应文件、研发合同中都应包括落实支持中小企业发展等政策的相关内容。

《办法》发布后,科技型企业反响热烈。科大国盾量子技术股份有限公司有关负责人表示,“《办法》的出台,将有效解决研发与市场脱节的‘痛点’问题,推动科技创新和实际需求紧密结合,在分担企业研发投入的同时,提升科技创新的质量和效率;更为重要的是,为首批次科技创新产品提供了真实且宝贵的示范应用场景,以点带面,助力创新产品的市场推广。期待《办法》尽快落实落地。”