

促进企业
自主创新政策
丛书

主编：刘昆 李兴华 副主编：邓桂明 叶景图

自主创新产品 政府采购制度

操作指南

劳志健 陈丽佳 杨瑞/著



广东省财政厅
广东省科学技术厅
广东省技术经济研究发展中心



南方日报出版社
NANFANG DAILY PRESS

促进企业
自主创新政策
丛书

主编：刘昆 李兴华 副主编：邓桂明 叶景图

自主创新产品 政府采购制度

操作指南

劳志健 陈丽佳 杨瑞/著

广东省财政厅
广东省科学技术厅
广东省技术经济研究发展中心



南方日报出版社
NANFANG DAILY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

自主创新产品政府采购制度操作指南 / 刘昆, 李兴华主编; 邓桂明, 叶景图副主编; 劳志健, 陈丽佳, 杨瑞著. —广州: 南方日报出版社, 2009. 10

ISBN 978-7-80652-944-7

I. 自… II. ①刘…②李…③邓…④叶…⑤劳…⑥陈…⑦杨… III. 国家行政机关—采购—财政制度—研究—中国 IV. F812. 45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 187336 号

自主创新产品政府采购制度操作指南

刘昆 李兴华 主编 邓桂明 叶景图 副主编 劳志健 陈丽佳 杨瑞 著

责任编辑: 梁建华

责任技编: 王 兰

出版发行: 南方日报出版社

地 址: 广州市广州大道中 289 号

电 话: (020) 87373998-8502

经 销: 全国新华书店

印 刷: 广州星河印刷有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 22.5

字 数: 390 千字

版 次: 2009 年 8 月第 1 版

印 次: 2009 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 88.00 元

投稿热线: (020) 87373998-8503 读者热线: (020) 87373998-8502

网址: <http://www.nanfangdaily.com.cn/press> <http://www.southcn.com/ebook>

发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

总序

上世纪以来，新科技革命及其带来的科学技术的重大发现发明和广泛应用，深刻改变了人类社会生产力、生产方式和经济社会的发展模式，并推动世界经济格局和利益格局发生了重大变化。进入二十一世纪后，新的科学发现、技术突破以及重大集成创新不断涌现，全球生产要素流动和产业转移不断加快，一场新的科技革命和产业革命正在孕育之中，科技进步和创新越来越成为经济社会发展的首要推动力量，以自主创新为核心的科技竞争成为国际竞争的焦点，因此，世界各国政府都通过制定并不断完善促进自主创新的科技政策和产业政策，来激励全社会通过开展自主创新来赢得竞争优势。

经过改革开放三十多年的快速发展，我国已经进入了依靠科技进步推动经济社会发展的全新历史发展阶段。提高自主创新能力、建设创新型国家成为中国融入世界、中国在立足国情的基础上面向未

来的战略选择。党的十七大把提高自主创新能力、建设创新型国家作为国家发展战略的核心和提高综合国力的关键，在此之前还制订了《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）》（以下简称《规划纲要》）及其配套政策。在落实《规划纲要》的一系列政策中，最突出的是推动企业成为技术创新的主体。配套政策中有近三分之二是围绕促进企业自主创新而制定的，包括财税金融、政府采购、投资贸易、知识产权、引进消化吸收创新，等等。

实际上，建设激励创新的政策体系，营造促进企业自主创新的优越环境正是政府的重要职责所在。与资金投入、项目支持、提供服务等传统手段相比，政策建设对企业自主创新的支持更为重要，其原因在于政策在促进企业自主创新方面具有长期性、普惠性、针对性、引导性等突出优势。同时另一方面我们也要看到，好的政策还要靠好的执行才能得到很好的落实。长期以来，我国各地存在重政策制定、轻政策落实的情况，很多很好的政策往往难以发挥应有的效应。例如，企业研究开发费用所得税加计扣除政策，由于相关部门难以协调或地方财政紧张等众多原因，目前，全国也仅有广东、江苏、浙江、福建等几个省份结合本省实际进行落实。此外，我国现在的创新政策过分依赖创新供给政策（包括制定产业发展政策和实施科技计划等）而忽视需求牵引

政策，一些在西方发达国家广泛应用并取得重大成效的创新政策，包括政府采购自主创新产品或通过强制性标准和倾向性措施等鼓励民众购买自主创新产品等等在西方发达国家取得比较明显效果的措施，在我国也由于缺乏操作性的实施细则而难以落到实处，以至于政策执行效果大打折扣。

广东作为我国改革开放的先行地区，较早地进入了经济社会发展的战略转型期，正面临着产业自主技术缺乏、国际竞争力减弱、资源环境压力增大、发展成本全面上升等突出问题。全面增强自主创新能力，加快建设创新型广东，是突破制约广东科学发展重大瓶颈，实现经济社会又好又快发展的现实使然和唯一选择。特别是由美国次贷问题引发的国际金融危机愈演愈烈，其影响已从局部发展到全球，从金融领域扩散到实体经济，其涉及范围之广、影响程度之深、冲击强度之大超出预料。这场金融危机，成为企业是否具备自主创新能力的“试金石”，也成为决定企业兴衰成败的“分水岭”。帮助企业提高自主创新能力，是成功应对国际金融危机的根本出路。针对这一情况，需要及时谋划科技应对国际金融危机的新思路、新举措，并迅速采取行动，保增长扩内需，保企业促创新，努力化危为机，提升科技综合实力和科技对经济发展的支撑引领能力。其中，迅速开展完善自主创新政策体系研究，组织编写“促进企业自

主创新政策丛书”就是非常重要的举措之一。这套丛书，从最新的各项优惠扶持政策的解读，到每一条政策的执行、操作等，都编写成书，使广大企业能通过这一系列“准工具书”掌握对自身有利的各项政策措施，实实在在帮助企业度过金融危机，走上自主创新之路。

最后，衷心希望“促进企业自主创新政策丛书”能帮助企业解决自主创新中存在的各种实际问题，使企业在各项自主创新政策中获得实实在在的利益，获得政府资金支持、减免相关税费。衷心希望“促进企业自主创新政策丛书”能成为广大企业家及管理人员的良师益友，得到大家的喜爱。

广东省财政厅党组书记、厅长 **刘 昆**
广东省科学技术厅党组书记、厅长 **李兴华**

2009年8月

序

作为财政政策的重要制度，政府采购对自主创新有着重大的促进作用。政府采购可以减少自主创新过程中的不确定性，分担创新企业的风险；政府采购可以促进产业结构升级，加速传统产业的技术改造；政府采购可以发挥导向作用，引导整个社会对自主创新的投入；政府采购中的竞争原则将促进自主创新的发展；政府采购的特殊监控能力对保障支持自主创新具有重要作用。同时，国外政府采购也呈现出以下新的发展趋势：一是政策目标由节约财政资金支出转变为兼顾经济和社会发展；二是扶持手段由单一资金型转变为资金与市场并重；三是采购范围从传统领域拓展到高新技术领域。利用政府采购促进自主创新已经是世界各国的通行做法。因此，充分发挥我国政府采购的公共财政政策作用，特别是政府采购政策在引导、鼓励、扶持、促进自主创新中的重要作用显得十分重要。

2006年2月9日，国务院发布了《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006-2020年）》（以下简称《纲要》）。《纲要》在“若干重要政策和措施”中明确规定“实施促进自主创新的政府采购”：制定《中华人民共和国政府采购法》实施细则，鼓励和保护自主创新。建立政府

采购自主创新产品协调机制。对国内企业开发的具有自主知识产权的重要高新技术装备和产品，政府实施首购政策。对企业采购国产高新技术设备提供政策支持。通过政府采购，支持形成技术标准。《国务院关于实施〈国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）〉若干配套政策的通知》对以上促进自主创新的政府采购政策进行了充实，提出了“建立财政性资金采购自主创新产品制度”、“加强预算控制，优先安排自主创新项目”、“国家重大建设项目须承诺采购自主创新产品”、“改进政府采购评审方法，给予自主创新产品优先待遇”、“建立激励自主创新的政府首购和订购制度”、“建立本国货物认定制度和购买外国产品审核制度”、“发挥国防采购扶持自主创新的作用”。

2006年6月13日，财政部做出了《关于实施促进自主创新政府采购政策的若干意见》。2007年4月3日，为贯彻落实《通知》的精神，财政部连续出台了《自主创新产品政府采购预算管理办法》、《自主创新产品政府采购合同管理办法》、《自主创新产品政府采购评审办法》以及《自主创新产品政府首购和订购管理办法》。

2009年6月，广东省财政厅和科技厅联合出台了《广东省自主创新产品政府采购的若干意见》（以下简称《意见》）。该《意见》分别从“政府采购预算、政府采购方式、政府采购评审、政府采购合同、首购与订购、重大项目政府采购以及政府采购监督”等七个方面对广东省自主创新产品政府采购制度作出了系统规定。该《意见》还对“价格扣除”做了明确的规定，对国家采购评审的优惠幅度进行了细化，可操作性较强，尚属国内首次。

政策是颁布了，但在政策颁布与政策执行之间还有不小的一段路要走：企业的产品首先要经认定为自主创新产品，然后才能享受政府采购对自主创新产品的优惠政策；那么如何申请认定，在认定

过程中需要注意什么，如何提交申请材料，自主创新产品政府采购政策如何运行，在参与政府采购过程中如何有效利用优惠政策，这些都成为企业头疼的问题。

2008 年，广东省政府采购金额为 626.2 亿元人民币，如果以上政府采购金额的四分之一（约 157 亿元人民币）用于采购自主创新产品，即为自主创新产品生产企业提供了高达 157 亿元的公共市场，那么就将有力推动企业自主创新产品的商品化和产业化，促进企业自主创新。所以我们相信充分落实自主创新产品政府采购政策将会给广东企业提升自主创新能力带来极大的帮助。

为了帮助各地、帮助各企业做好以上工作，使得我省科技含量和创新程度高的产品顺利进入政府采购，享受政府采购对自主创新产品的优惠，使得这一新型的科技财政政策真正落到实处、使广大企业受益，广东省财政厅和科技厅共同组织专家撰写了《自主创新产品政府采购制度操作指南》一书，分别从自主创新产品认定、自主创新产品政府采购评审办法、自主创新产品政府合同管理办法、自主创新产品首购与订购办法以及重大项目中的政府采购等方面向企业提供了操作指南、资料链接以及案例分析，希望能推动自主创新产品政府采购政策的落实，能对各地的企业享受这一税收优惠政策提供有益的帮助。

同时，由于自主创新产品政府采购已经在其他省份得到开展，所以我们也希望本操作指南可以为其他兄弟省份在落实政策时提供一定的帮助。

广东省财政厅党组成员、纪检组长 **邓桂明**
广东省科学技术厅党组成员、副厅长 **叶景图**
2009 年 8 月



目 录

总序	001
序	005

第一章 自主创新产品政府采购制度	001
第一节 政府采购制度	003
第二节 政府采购与自主创新	004
第三节 国外自主创新产品政府采购制度	008
第四节 我国自主创新产品政府采购制度	016
第五节 广东省自主创新产品政府采购制度	021

第二章 自主创新产品认定办法	027
第一节 自主创新产品认定策略	029
第二节 自主创新产品申请单位条件	030
第三节 自主创新产品认定条件	039
第四节 自主创新产品申请材料准备	084
第五节 自主创新产品评价体系	107
第六节 广东省自主创新产品认定注意事项	113

第三章 自主创新产品政府采购评审办法	123
第一节 政府采购当事人及相关主体	125

CONTENTS

第二节	自主创新产品政府采购招标	133
第三节	自主创新产品政府采购投标	154
第四节	开标 / 技术商务谈判	202
第五节	自主创新产品政府采购评审	205
第六节	自主创新产品政府采购定标	215
第七节	项目失败后重新采购	221
第八节	采购项目资料归档	222
第九节	自主创新产品政府采购流程小结	223

第四章 自主创新产品政府采购合同管理办法 225

第一节	自主创新产品政府采购合同法律适用	227
第二节	自主创新产品政府采购合同条款	228
第三节	自主创新产品政府采购合同签订	234
第四节	自主创新产品政府采购合同履行	247
第五节	自主创新产品政府采购合同参考文本	249

第五章 自主创新产品政府首购与订购办法 257

第一节	政府首购产品认定	259
第二节	自主创新产品政府首购实施	268
第三节	政府订购产品条件规定	273
第四节	政府订购实施	279



目 录

第五节 政府订购合同	288
------------	-----

第六章 重大建设项目中的自主创新产品政府采购制度	295
--------------------------	-----

第七章 案例分析	301
----------	-----

附录	313
----	-----

自主创新产品政府采购预算管理办法	314
------------------	-----

自主创新产品政府采购评审办法	317
----------------	-----

自主创新产品政府采购合同管理办法	321
------------------	-----

自主创新产品政府首购和订购管理办法	325
-------------------	-----

广东省自主创新产品政府采购的若干意见	329
--------------------	-----

广东省政府采购自主创新产品清单（2009 年第一期）	339
----------------------------	-----

第一章

自主创新产品 政府采购制度

第一节

政府采购制度

采购是现代市场经济的一个重要经济行为。一般理解，采购应该是与销售相对的一个概念，它是经济主体基于生产、销售或消费的目的，有偿地取得商品或劳务的一种交易行为。随着市场交易的规模不断扩大和交易范围的不断拓展，交易方式也越来越多样化，传统的、简单的交易行为也越来越复杂化和专业化。按照经济学的区分，经济主体可以分为公共部门和私人部门，采购也就可以分为公共采购与私人采购。由于政府是最重要和最典型的公共部门，因此，一般把公共采购简称为政府采购。

对政府采购的定义，理论界有以下三种不同的观点¹：

一、购买支出论。该理论认为政府采购等同于政府的购买性支出，是各级国家机关和实行预算管理的政党组织、社会团体、事业单位，使用财政性资金获取货物、工程或服务的行为。

二、采购制度论。该理论认为政府采购等同于实施政府采购制度之后的政府采购，是指各级政府及其所属机构为了开展日常政务活动或为公众提供公共服务的需要，在财政的监督下，以法定的方式、方法和程序，对货物、工程或服务的购买。

三、大宗采购论。该理论认为“政府采购是指各级国家机关、事业单位和团体组织，使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为”，这也是《中华人民共和国政府采购法》（以下简称《政府采购法》）对“政府采购”的法定含义。

我国《政府采购法》第二条第二款规定：“政府采购，是指各级国家机关、事业单位和团体组织，使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。”

1. 杨灿明, 李景友. 政府采购问题研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2004: 3.



第二节

政府采购与自主创新

自主创新是相对于技术引进、模仿而言的一种创造活动，是指通过拥有自主知识产权的独特的核心技术以及在此基础上实现新产品的价值的过程。也就是说，“自主创新”所需的核心技术来源于内部的技术突破，摆脱了技术引进、技术模仿对外部技术的依赖，是依靠自身力量、通过独立的研究开发活动而获得的，其本质就是牢牢把握创新核心环节的主动权，掌握核心技术的所有权²。

经济合作与发展组织的研究报告认为，政府制定技术创新政策的合理性主要在于三个方面：一是市场失败，由于企业不能充分占有研究的收益，因而在研究开发上投资不足；二是系统失败，由于创新网络以及扩散知识的赋能结构存在的缺陷；三是战略需要，由于支持国防和能源安全等国家使命等重大任务。技术潜在的使用者面临着极大的不确定性、信息和学习成本，企业也可能面临着组织不力、人力资源和管理能力脆弱等内部障碍。这些因素的影响以及其他外部性可能引起在可得技术上投资不足的市场失败，并构成技术创新扩散的障碍。这种技术扩散的市场和系统方面的障碍可能会限制开发和有效地利用具有战略导向的技术的能力。技术创新政策，乃至自主创新政策就是在这种思想的指导下而产生出来的³。

利用政府采购促进自主创新实质是以上自主创新政策的重要手段与工具，政府采购对自主创新促进和激励作用可从以下理论角度进行分析：行政

2. 艾冰,陈晓红. 政府采购与自主创新的关系[J]. 管理世界,2008(3).

3. 王春法. 技术创新政策:理论基础与工具选择——美国和日本比较研究[M]. 北京:经济科学出版社, 1998:161-162.