

ICS

CCS 点击此处添加 CCS 号



# 中华人民共和国国家标准

GB/T XXXXX—XXXX

## 政府和社会资本合作 咨询服务要求

Advisory service requirements of public private partnership

(点击此处添加与国际标准一致性程度的标识)

(征求意见稿)

在提交反馈意见时，请将您知道的相关专利连同支持性文件一并附上。

XXXX - XX - XX 发布

XXXX - XX - XX 实施

国家市场监督管理总局  
国家标准化管理委员会 发布

## 目 次

前言 .....	II
1 范围 .....	1
2 规范性引用文件 .....	1
3 术语和定义 .....	1
4 缩略语 .....	1
5 总则 .....	1
6 基本要求 .....	1
7 服务流程 .....	2
8 服务内容 .....	3
9 服务质量控制 .....	6
10 服务评价 .....	6
附录 A（资料性） 评价指标权重专家打分表 .....	11
参考文献 .....	12

## 前 言

本文件按照GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定起草。

本文件由中国标准化研究院提出并归口。

本文件起草单位：

本文件主要起草人：

# 政府和社会资本合作 咨询服务要求

## 1 范围

本文件规定了政府和社会资本合作咨询服务的总则、基本要求、服务流程、服务内容、服务质量控制与服务评价。

本文件适用于政府和社会资本合作过程中咨询服务的委托方对咨询服务提供机构进行选择、管理和评价。

## 2 规范性引用文件

本文件没有规范性引用文件。

## 3 术语和定义

GB/T XXXXX—XXXX 政府和社会资本合作基础术语与模式分类界定的术语和定义适用于本文件。

## 4 缩略语

下列缩略语适用于本文件。

PPP：政府和社会资本合作（Public Private Partnership）

## 5 总则

5.1 咨询机构应具有良好的商业信誉和缴纳社会保障资金的良好记录。

5.2 应依据法律法规、有关发展建设规划、技术标准、产业政策以及政府部门发布的标准规范等，提供相关咨询服务，编写咨询成果文件，并加盖咨询单位公章。

5.3 在开展同一项目的同一时期，不应与政府和社会资本方同时签订服务合同。

## 6 基本要求

### 6.1 设施设备

咨询机构的服务设施设备应满足以下要求：

- 具有固定的服务场所；
- 具有开展工作必要的设施和设备，包括但不限于台式机电脑、笔记本电脑、打印机、扫描仪、固定电话等。

### 6.2 工作人员

咨询机构的工作人员应满足以下要求：

- 具有满足开展 PPP 咨询工作的咨询人员数量，其能力应满足工作需要；

- 从事 PPP 咨询项目的团队应熟悉具体 PPP 项目涉及的行业领域；
- 从事 PPP 咨询项目的团队应具备掌握财政预算管理、工程建设、政府采购、投资融资、项目运营、绩效评价等 PPP 管理相关的政策和法律法规知识的人员；
- 负责 PPP 咨询工作管理和检查的管理人员应具有较强的表达能力和沟通能力；
- 项目负责人应具备 PPP 项目咨询经验或操作业绩。

### 6.3 工作制度

咨询机构的管理制度和服务制度应满足以下要求：

- 应制定财务管理制度，按照制度对财务收支进行管理；
- 应建立健全的人员管理、技术档案管理、发布信息管理、培训与服务投诉处理等服务管理制度或质量管理体系；
- 应建立咨询成果、文件等审核的岗位人员负责制度；
- 应建立保密制度，对委托方要求保密的信息、资料、商业秘密等严格保密；
- 应建立项目组内部复核、质量控制部门复核、单位负责人复核三级复核制度，对咨询成果严格把关。

## 7 服务流程

### 7.1 流程图

政府和社会资本合作咨询服务流程见图 1。

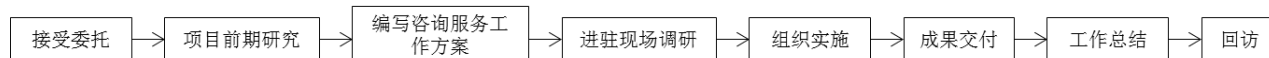


图1 政府和社会资本合作咨询服务流程图

### 7.2 流程要求

#### 7.2.1 接受委托

应与委托方进行谈判，界定服务内容、双方权利和义务等，并签订咨询服务合同。

注：委托方一般为政府方或社会资本方。

#### 7.2.2 项目前期研究

应开展项目前期研究，包括整理分析与项目相关的法律法规、政策文件以及其他资料等。

#### 7.2.3 编写咨询服务工作方案

应根据项目实际情况，编写包括工作内容、时间进度、工作质量、成果提交方式等内容的咨询工作大纲，并组建工作团队，明确人员职责和任务分工。

#### 7.2.4 进驻现场调研

应及时组织项目团队中的有关人员到项目现场进行调研，了解项目实际情况。

#### 7.2.5 组织实施

应根据工作大纲要求，按照任务分工，及时完成相关的咨询任务。

### 7.2.6 成果交付

应按咨询服务合同要求，将咨询成果正式交予委托方，接受委托方对咨询成果的验收。

### 7.2.7 工作总结

应及时对项目实施情况进行总结，并对咨询成果中需要完善的部分进行改进，同时对相关资料和文件进行归档。

### 7.2.8 回访

应定期对委托方进行回访，听取委托方对咨询工作的意见和建议。

## 8 服务内容

### 8.1 项目识别阶段

#### 8.1.1 项目发起

项目发起过程中，咨询机构可提供如下服务：

- a) 项目遴选。为委托方从新建、改建或存量项目中遴选出潜在项目，提出专业意见；
- b) 项目推荐。为委托方开展项目尽职调查、财务可行性评估、投入产出现金流量分析、融资方案评估、项目风险评估等工作，并编制《项目建议书》，向委托方推荐潜在项目。

#### 8.1.2 项目筛选

项目筛选过程中，咨询机构可提供如下服务：

- a) 项目确定。为委托方开展意向项目的财务分析工作，编制《财务分析报告》，协助委托方确定备选项目；
- b) 项目资料完善。对于新建及改建项目，为委托方编制项目可行性研究报告、项目产出说明和项目初步实施方案等；对于存量项目，为委托方编制项目产出说明和初步实施方案。

#### 8.1.3 物有所值评价

物有所值评价过程中，可协助委托方组建评价专家组，召开物有所值评价专家会，开展备选项目的定性和定量评价工作，编写《物有所值评价报告》。

#### 8.1.4 财政承受能力论证

财政承受能力论证过程中，可为委托方开展项目的财政支出责任识别、财政支出测算、财政承受能力评估及论证结果信息披露等工作，根据论证结果出具《财政承受能力论证报告》。

### 8.2 项目准备阶段

#### 8.2.1 管理框架组建

管理框架组建过程中，咨询机构可提供如下服务：

- a) 协调机制组建。根据项目特点、涉及领域、主管部门等因素，协助委托方建立项目协调机制；
- b) 实施机构选择。根据项目准备、采购、执行、移交等阶段工作内容和涉及的主管部门等因素，协助委托方选择项目实施机构。

#### 8.2.2 实施方案编制

实施方案编制过程中，咨询机构可提供如下服务：

- a) 编写项目概况。根据项目的基本情况、项目经济技术指标和项目公司股权情况等内容，协助委托方编写项目概况；
- b) 拟定风险分配基本框架。综合采用德尔菲法、核查表法、风险树法等风险因素识别方法，协助委托方开展项目风险因素识别，确定项目风险分担结论，拟定项目风险分配基本框架；
- c) 选择运行模式。根据项目的收费定价机制、投资收益水平、风险分担基本框架、融资需求、改扩建需求和期满处置等因素，协助委托方选择项目运行模式；
- d) 确定交易结构。根据项目的投融资结构、回报机制，以及配套设施等，协助委托方确定交易结构；
- e) 确定合同体系。根据项目的运行模式、各阶段参与方主体、运营期限以及融资情况等，协助委托方确定项目合同体系；
- f) 明确监管机构。协助委托方组建由政府及相关行业主管部门组成的项目监管机构，确定项目监管方式；
- g) 选择采购方式。根据项目的采购需求特点，协助委托方选择采购方式；
- h) 编制财务预算。根据项目的建设及投资情况，对项目的财务状况进行假设测算和分析测算，主要包括基本假设、测算过程、测算结果、关键测算指标等。

### 8.2.3 实施方案验证

实施方案验证过程中，咨询机构可提供如下服务：

- a) 物有所值评价验证。协助委托方开展物有所值评价验证工作；
- b) 财政承受能力验证。协助委托方开展财政承受能力验证工作；
- c) 可行性论证。协助委托方开展可行性论证工作；
- d) 实施方案论证。协助委托方与相关部门开展实施方案部门联审验证工作。

## 8.3 项目采购阶段

### 8.3.1 政府委托

#### 8.3.1.1 资格预审

资格预审过程中，咨询机构可提供如下服务：

- a) 编制资格预审文件。根据项目概况、申请人资格要求、预审文件发售以及预审申请文件的提交等，协助委托方编制资格预审文件；
- b) 发布资格预审公告。协助委托方发布资格预审公告。
- c) 发布资格预审结果公告。协助委托方编制资格预审结果公告。

#### 8.3.1.2 项目采购

项目采购过程中，咨询机构可提供如下服务：

- a) 编制采购文件。对委托方指定的采购代理机构编制的采购公告、竞争性磋商须知、项目情况说明、合同草案等材料进行审核，并提出意见或建议；
- b) 发布采购文件。协助委托方按照有关规定发布采购公告；
- c) 确认采购结果。协助委托方按照有关规定开展采购结果确认谈判工作，确定社会资本方；
- d) 签订项目合同。根据项目实际情况和法律法规要求，协助委托方开展项目合同内容的协商与谈判工作，并签订项目合同。

### 8.3.2 社会资本委托

### 8.3.2.1 资格预审

资格预审过程中，咨询机构可协助其理解资格预审公告，并按资格预审公告要求，准备和提交资格预审文件等。

### 8.3.2.2 项目采购

项目采购过程中，咨询机构可提供如下服务：

- a) 编制响应文件。按照采购文件要求，协助委托方编制项目磋商函和响应文件的技术方案等响应文件资料；
- b) 提交响应文件。按照采购文件要求，协助委托方按时将响应文件提交至指定地点；
- c) 签订项目合同。根据项目实际情况和法律法规要求，协助委托方开展项目合同内容的协商与谈判工作，并签订项目合同。

## 8.4 项目执行阶段

### 8.4.1 政府委托

#### 8.4.1.1 监测项目产出绩效

监测项目产出绩效过程中，咨询机构可协助委托方组建项目产出绩效监测小组、制定监测计划和监测标准，定期对项目的目标实现程度、目标保障措施、目标偏差和纠偏情况进行监控。

#### 8.4.1.2 项目中期评估

项目中期评估过程中，咨询机构可协助委托方组建项目中期评估小组，制定评估方式、内容和标准等，并根据评估结果协助委托方制定相应的风险应对措施。

#### 8.4.1.3 公开项目信息

公开项目信息过程中，咨询机构可协助委托方对公开内容的涉密性、准确性以及相关报告的完整性等进行事先审查，并协助发布项目信息。

### 8.4.2 社会资本委托

#### 8.4.2.1 融资管理

项目融资管理过程中，咨询机构可协助委托方开展融资方案设计、与融资机构接洽、签订融资合同以及开展融资交割等工作。

#### 8.4.2.2 投资控制

项目投资控制过程中，咨询机构根据项目的实际情况，可协助委托方完成组建项目公司、编制概预算编审、组织项目招标、制定项目资金使用计划等工作。

## 8.5 项目移交阶段

### 8.5.1 项目移交

项目移交过程中，咨询机构可提供如下服务：

- a) 组建项目移交工作组。协助委托方组织成立包括财务管理小组、经济分析小组以及造价咨询小组的项目移交工作组；



- b) 确认移交形式和补偿方式。协助委托方对项目合同中约定的移交范围、移交形式、移交标准以及补偿方式等进行确认；
- c) 资产评估和性能测试。协助委托方选择合适的资产评估机构，制定规范、合理的资产评估方案和性能测试方案，并协助委托方开展资产评估和性能测试工作；
- d) 项目移交。协助委托方完成项目资产、知识产权、技术法律文件及资产清单等材料的交接，并协助其完成法律过户和管理权移交等手续。

## 8.5.2 绩效评价

绩效评价过程中，咨询机构可协助委托方制定绩效评价工作方案、组织实施绩效评价、编制绩效评价报告等，对项目的产出、效果和管理进行绩效评价。

## 9 服务质量控制

- 9.1 应定期察验咨询服务质量，并建立咨询服务的反馈和投诉渠道。
- 9.2 应建立咨询服务的可追溯制度，妥善保管服务合同、服务档案等资料。
- 9.3 应建立咨询问题汇总分类信息库，对服务过程中出现的问题进行归纳总结。

## 10 服务评价

### 10.1 评价原则

- 10.1.1 应以事实为依据，全面客观、科学公正开展 PPP 咨询服务评价工作。
- 10.1.2 应坚持定量评价指标与定性评价指标相结合的原则。
- 10.1.3 应坚持正向评价指标与逆向评价指标相结合的原则。

### 10.2 指标体系

指标体系由一级指标、二级指标和三级指标组成。一级指标包括企业概况、项目业绩、社会认可、服务质量等四类。每类一级指标分别由若干二级指标组成，每类二级指标分别由若干三级指标组成，核心指标见表1。

表1 政府和社会资本合作咨询服务评价核心指标

一级指标	二级指标	三级指标	单位	指标性质	备注
企业概况	基本情况	经营年限	年	定量指标	正向指标
		总资产	万元	定量指标	正向指标
		办公面积	平方米	定量指标	正向指标
		建立内部信息化管理系统	是/否	定性指标	正向指标
	员工队伍	员工总人数	人	定量指标	正向指标
		咨询工程师人数	人	定量指标	正向指标
		中级及以上技术人员人数	人	定量指标	正向指标

一级指标	二级指标	三级指标	单位	指标性质	备注
项目业绩	服务项目	结项项目数量	个	定量指标	正向指标
		结项项目金额	万元	定量指标	正向指标
	示范项目	国家级示范项目	个	定量指标	正向指标
		省级示范项目	个	定量指标	正向指标
		地市级示范项目	个	定量指标	正向指标
	学术成果	专著	本	定量指标	正向指标
		核心期刊论文	篇	定量指标	正向指标
社会认可	社会荣誉	国家级荣誉	个	定量指标	正向指标
		省部级荣誉	个	定量指标	正向指标
		地市级荣誉	个	定量指标	正向指标
		行业协会荣誉	个	定量指标	正向指标
	媒体报道	国家级媒体正面报道	次	定量指标	正向指标
		省部级媒体正面报道	次	定量指标	正向指标
		地市级媒体正面报道	次	定量指标	正向指标
		媒体负面报道	次	定量指标	逆向指标
	入库情况	国家行业主管部门PPP咨询机构库	个	定量指标	正向指标
		省级行业主管部门PPP咨询机构库	个	定量指标	正向指标
服务质量	合同执行情况	合同完成率	%	定量指标	正向指标
	服务时效	服务及时性	—	定性指标	正向指标
		服务准时性	—	定性指标	正向指标
	服务反馈	回访次数	次	定量指标	正向指标
		服务对象投诉次数	次	定量指标	逆向指标
	数据测算准确度	项目成本	—	定性指标	正向指标
项目收益		—	定性指标	正向指标	

### 10.3 核心指标内涵

#### 10.3.1 经营年限

企业自登记机关核准登记之日起至开展评价工作时的经营时长。

#### 10.3.2 总资产

某一经济实体拥有或控制的，能够带来经济利益的全部资产，包括：固定资产和流动资产。单位：万元。计算公式为：

总资产=固定资产+流动资产..... (1)

### 10.3.3 办公面积

企业所拥有办公用房屋的总面积。

### 10.3.4 内部信息化管理系统

PPP咨询机构是否拥有内部信息化管理系统，拥有内部信息化管理系统得分为100分，无内部信息化管理系统得分为0分。

### 10.3.5 员工队伍

PPP咨询机构拥有的员工人数和职称，包括：

- 员工总人数；
- 咨询工程师（投资）人数；
- 中级以上技术人员人数。

### 10.3.6 服务项目

PPP咨询机构结项的项目数量和项目总金额。

### 10.3.7 示范项目

PPP咨询机构所承接的服务项目中获得的国家、省、市级示范项目数量。

### 10.3.8 学术成果

PPP咨询机构所出版的专著及发表的核心期刊论文数量。

### 10.3.9 社会荣誉

PPP咨询机构所获得的国家级、省部级、地市级及行业协会的奖励数量。

### 10.3.10 媒体报道

PPP咨询机构的服务项目获得国家级、省部级及地市级媒体报道的次数。

### 10.3.11 企业入库情况

PPP咨询机构入库国家或省级行业主管部门咨询机构库的数量。

### 10.3.12 合同执行情况

PPP咨询机构与委托方签订服务合同后，服务合同的完成情况。

注：签订合同总数中，不包含由于委托方主观原因导致终止的项目合同。

### 10.3.13 服务时效

PPP咨询机构的服务时效，包括服务的及时性和服务材料提交的准时性，可通过向PPP咨询机构的服务对象发放调查问卷对服务时效进行打分，以各服务对象打分的平均值做为该项指标得分。

### 10.3.14 服务反馈

PPP咨询机构对服务回访的次数，以及服务对象对咨询机构服务的投诉次数。

### 10.3.15 数据测算准确度

PPP咨询机构对项目服务的成本和项目收益测算的准确程度，可通过向PPP咨询机构的服务对象发放调查问卷对数据测算准确度进行打分，以各服务对象打分的平均值做为该项指标得分。

## 10.4 数据采集与分析

### 10.4.1 数据采集

#### 10.4.1.1 定量指标

应通过统计部门、相关行业主管部门等官方、权威的正规渠道获取相关数据。企业提供的评价数据，应同时提交相应的证明材料，经业内专家对相关数据进行论证、判定真实有效后使用。

#### 10.4.1.2 定性指标

应建立定量等级标准，结合抽样、客户问卷、专家评判法等方法得到分值。定量等级标准如表2所示。

表2 定性指标定量等级标准

等级划分	优	良	合格	差	极差
得分	100	80	60	40	20

#### 10.4.2 指标权重

各级评价指标权重的确定均应采用德尔菲法进行。评价指标权重专家打分表见附录A。指标权重计算公式如下：

$$W_i = \frac{\sum_{j=1}^n E_{ij}}{n} \dots\dots\dots (2)$$

式中：

$W_i$ ——第*i*个指标的权重；

$E_{ij}$ ——专家*j*对第*i*个指标赋予的权重；

$n$ ——专家总数。

### 10.4.3 数据分析

#### 10.4.3.1 评价指标去量纲

应对评价指标进行去量纲处理，计算公式如下：

$$A = \frac{X_i - \min_{1 \leq i \leq n} \{X_i\}}{\max_{1 \leq i \leq n} \{X_i\} - \min_{1 \leq i \leq n} \{X_i\}} \dots\dots\dots (3)$$

$$B = \frac{\max_{1 \leq i \leq n} \{X_i\} - X_i}{\max_{1 \leq i \leq n} \{X_i\} - \min_{1 \leq i \leq n} \{X_i\}} \dots\dots\dots (4)$$

式中：

A——正向指标计算公式；

B——负向指标计算公式；

$X_i$ ——第  $i$  个评价指标的指标值；

$n$ ——指标总数。

#### 10.4.3.2 评价结果计算

评价结果计算公式如下：

$$P = \sum_{i=1}^n W_i A_i + \sum_{i=1}^n W_i B_i \dots\dots\dots (5)$$

式中：

$P$ ——评价得分；

$A_i$ ——第  $i$  个正向指标的计算结果；

$B_i$ ——第  $i$  个负向指标的计算结果；

$n$ ——指标总数。

附 录 A  
(资料性)  
评价指标权重专家打分表

一级指标	指标权重	二级指标	指标权重	三级指标	指标权重	
企业概况		基本情况		经营年限		
				总资产		
				办公面积		
				内部信息化管理系统		
		员工队伍			员工总人数	
					咨询工程师人数	
中级及以上技术人员人数						
项目业绩		服务项目		结项项目数量		
				结项项目金额		
		示范项目			国家级示范项目	
					省级示范项目	
					地市级示范项目	
		学术成果			专著	
核心期刊论文						
社会认可		社会荣誉		国家级荣誉		
				省部级荣誉		
				地市级荣誉		
				行业协会荣誉		
		媒体报道			国家级媒体正面报道	
					省部级媒体正面报道	
					地市级媒体正面报道	
					媒体负面报道	
入库情况			国家行业主管部门PPP咨询机构库			
			省级行业主管部门PPP咨询机构库			
服务质量		合同执行情况		合同总完成率		
		服务时效		服务及时性		
				服务准时性		
		服务反馈			回访次数	
					服务对象投诉次数	
		数据测算准确度			项目成本	
项目收益						

### 参 考 文 献

- [1] 国家发展和改革委员会关于印发《工程咨询单位资信评价标准》的通知（发改投资规[2018]623号）
  - [2] 工程咨询行业管理办法（中华人民共和国国家发展和改革委员会令 2017年第9号）
  - [3] 关于印发《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》的通知（财金[2020]13号）
-