

# 《政府和社会资本合作 咨询服务要求》

国家标准

(征求意见稿)

## 编制说明

标准起草工作组

二〇二一年八月

# 《政府和社会资本合作 咨询服务要求》 国家标准（征求意见稿）编制说明

## 一、任务来源

本国家标准制定工作为《国家标准化管理委员会关于下达第四批推荐性国家标准计划的通知》（国标委发函〔2018〕83号）的任务之一，项目编号为 20184561-T-424，本项任务由中国标准化研究院提出并归口。

本标准是政府和社会资本合作系列标准之一，本系列标准结构如下：

——《政府和社会资本合作 基础术语与模式分类》（计划号：20184560-T-424）；

——《政府和社会资本合作 咨询服务要求》（计划号：20184561-T-424）。

## 二、目的和意义

政府和社会资本合作（Public Private Partnership, PPP）作为一种创新的公共产品和公共服务市场化、社会化的供给方式，旨在通过放宽市场准入，发挥财政杠杆作用，释放社会创新活力，激励社会资本公平竞争，优化公共产品和公共服务供给能力。近两年来，随着国家相关部委大力推动在基础设施和公共服务领域实行政府和社会资本合作，各地政府部门对 PPP 咨询需求出现爆发式增长，一大批工程咨询单位、科研院所、设计院、金融投资机构、律师事务所、会计师事务所以及外资咨询等服务机构均积极参与到此类项目中，同时一大批瞄准 PPP 咨询市场需求的企业也在不断注册成立。通过咨询机构协助 PPP 项目实施已成为项目主办单位的普遍共识，这种方式是推动 PPP 项目成功实施的重

要支撑，PPP 咨询企业也逐渐成为 PPP 项目运作中必不可少的参与者。

但是，由于各机构的专业能力、人员素质以及服务水平之间存在着较大差距，导致许多项目无法按时完成，严重影响了 PPP 项目的顺利实施。例如，有的咨询机构为了节约成本，大量聘用无 PPP 理论知识和实操经验的人员；有的咨询机构恶性竞争，低价中标，签约后不能保证项目完成质量；有的咨询机构为客户出具的项目实施方案和合同等，存在照抄照搬、下载模板或粗制滥造等现象；有的咨询机构对项目运作过程中可能出现的关键点、难点把握不准，存在的问题解决不了等。目前，虽然财政部、发改委以及广东、江苏、浙江、湖南、江西、山西、内蒙古、黑龙江、四川、陕西等省（区）也出台了规范 PPP 咨询服务机构的相关文件，但各部委和各省之间尚未形成统一标准，不利于 PPP 咨询服务委托方统一衡量 PPP 咨询服务的服务质量，以及监管部门对 PPP 咨询服务机构进行统一管理。

综上，有必要尽快制定政府和社会资本合作咨询服务要求国家标准，提出 PPP 咨询服务的基本要求，统一对 PPP 咨询服务的服务质量进行评价，进一步提升 PPP 咨询服务行业的整体水平，推动 PPP 咨询服务行业健康发展。

### **三、标准制定依据和原则**

#### **（一）标准制定依据**

本标准的制定主要参考了财政部、发改委以及广东、江苏、浙江、湖南、江西、山西、内蒙古、黑龙江、四川、陕西等省（区）出台的相关文件，并结合了20余篇文献的研究成果。主要参考的国家部委文件如下：

序号	文件名称	发布单位
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）	发改委
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）	发改委
3	关于印发《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》（财金[2014]113号）	财政部
4	关于印发《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》的通知（财金[2015]21号）	财政部
5	关于印发《PPP物有所值评价指引（试行）》的通知（财金[2015]167号）	财政部
6	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）	财政部

## （二）标准制定原则

（1）规范性原则。本标准严格按照 GB/T 1.1-2020《标准化工作导则第 1 部分：标准的结构和编写》的要求和规定编写，保证了标准形式和内容的规范性。

（2）科学性原则。本标准以财政部和发改委的相关文件为基础，统筹各省（区、市）对 PPP 咨询机构提供的咨询服务质量要求，从基本要求、服务流程、服务内容、服务质量控制、服务评价等方面编制具体要求，有效保证了标准技术内容的科学性。

（3）全面性原则。本标准力求全面覆盖，科学合理，层次清晰，重点突出，按照政府和社会资本合作咨询服务工作的实际要求，在 PPP 项目执行各阶段，全面细化了标准规范内容。

（4）实用性原则。本标准起草过程中充分考虑了各地的 PPP 咨询服务机构行业现状和发展规模，吸收了现行相关部门规章制度的核心技术要求，保证标准的实用性。

## 四、主要工作过程

### 1、国家标准预研

2017年4月，国家标准化管理委员会下达了《政府和社会资本合作（PPP）基础标准前期研究》研究项目，《政府和社会资本合作 咨询服务要求》国家标准建议草案是该项目的主要研究内容之一。研究任务下达后，中国标准化研究院和中国科学院大学联合成立了标准起草组，对标准草案内容和整体框架进行了研讨，初步确定了标准框架及结构。

## **2、国家标准建议草案**

2017年5-12月，标准起草组分工协作，收集、整理和分析政府和社会资本合作领域相关的法律法规、政策文件和相关标准，开始起草标准草案，共收集整理法律法规和政策文件6项。经过起草组成员反复研讨后，形成国家标准建议草案。

## **3、国家标准立项评估**

2018年4月，在前期研究的基础上，起草组进一步修改完善了标准的技术内容框架，根据GB/T 1.1-2009开始对标准具体内容完善，并向国家标准化管理委员会提出立项申请。2018年12月，该项目正式通过国家标准立项答辩，国标立项通知下达，标准研制周期为2年。

## **4、国家标准工作组讨论稿**

2019年3-12月，在国家标准建议草案的基础上，标准起草组多次召开内部研讨会，不断对标准的框架构造和主要技术内容进行完善，先后形成2稿标准工作组讨论稿。

## **5、标准征求意见稿**

2020年1-12月，标准起草组组织召开了3次标准草案研讨会，来自中国标准化研究院、烟台开发区嘉量标准技术咨询与研究中心、中国科学院大学、北京国家会计学院、北京财建管理咨询有限责任公司、金

正建设咨询集团有限公司、北京市万商天勤律师事务所等单位的专家对标准内容进行了进一步研讨，共提出了 50 条修改建议。起草组结合专家建议，反复讨论标准草案条款，于 2021 年 8 月形成了标准征求意见稿。

## 五、相关技术内容说明

### 1、范围

本标准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。

本标准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

本标准的系列标准《政府和社会资本合作 基础术语与模式分类》中界定的术语适用于本标准。

### 4、缩略语

本章规定了政府和社会资本合作（Public-Private Partnership）的缩略语为：PPP。

### 5、总则

本章规定了开展政府和社会资本合作咨询服务的服务组织应具有良好的商业信誉和缴纳社会保障资金的良好记录。同时，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。

此外，服务组织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

本章从设施设备、工作人员、工作制度等 3 个方面对开展政府和社会资本合作咨询服务提出了基本要求。其中，（1）设施设备中从服务场所和必要的服务设施设备两个方面提出了要求；（2）工作人员中从人员数量、人员素质、擅长领域等方面提出了 5 点要求；（3）工作制度中从财务、管理、保密、文件符合等方面提出了 5 点要求。

## 7、服务流程

本章规定了政府和社会资本合作咨询服务的工作流程包括接受委托、项目前期研究、编写咨询服务工作方案、进驻现场调研、组织实施、成果交付、工作总结和回访等环节。同时，本章还对各环节的工作提出了具体的要求。

## 8、服务内容

本章以 PPP 项目咨询服务工作的工作流程为主线，分别规定了 PPP 咨询服务工作在项目识别、准备、采购、执行、移交等阶段的服务内容。

其中：

——项目识别阶段包括项目发起、项目筛选、物有所值评价和财政承受能力论证等 4 个方面的服务内容。通过开展此阶段的咨询服务工作，能够为委托方选出适合采用 PPP 模式运作的项目。

——项目准备阶段包括管理框架组建、实施方案编制和实施方案验证等 3 个方面的服务内容。通过开展此阶段的咨询服务工作，能够协助委托方完成项目协调机制的组建和实施机构的选择，同时完成项

目实施方案的编制，以及实施方案中物有所值评价、财政承受能力验证、可行性论证及实施方案论证等工作。

——项目采购阶段分为基于政府委托和基于社会资本委托 2 个不同的委托主体，服务内容均为资格预审和项目采购，但是具体的工作内容不尽相同。其中，（1）基于政府委托时，资格预审主要协助委托方编制和发布资格预审公告，发布资格预审结果公告等；项目采购主要协助委托方编制采购文件、发布采购文件、确认采购合同及签订项目合同等工作。（2）基于社会资本委托时，资格预审主要协助委托方理解资格预审公告，并按资格预审公告要求，准备和提交资格预审文件等；项目采购主要协助委托方编制响应文件、提交响应文件和签订项目合同等工作。

——项目执行阶段分为基于政府委托和基于社会资本委托 2 个不同的委托主体。其中，基于政府委托的咨询项目主要协助委托方开展监测项目产出绩效、项目中期评估、公开项目信息等工作；基于社会资本委托的咨询项目主要协助委托方开展融资管理和投资控制等工作。

——项目移交阶段包括协助委托方组建项目移交小组、确认移交形式和补偿方式、资产评估和性能测试以及绩效评价等 6 个方面的服务内容。在项目移交阶段开展咨询服务工作，对保障 PPP 项目顺利移交，减少项目后期纠纷等具有重要作用。

## 9、服务质量控制

本章规定了 PPP 咨询服务工作应通过定期察验咨询服务质量，建立咨询服务的反馈和投诉渠道；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；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等方式控制服务质量。

## 10、服务评价

本章规定了开展 PPP 咨询服务质量评价工作的评价原则、评价指标体系、核心指标内涵、数据采集与分析。其中：

——评价原则。本章规定 PPP 咨询服务质量的评价应以事实为依据，全面客观、科学公正开展评价工作，并将定量评价指标与定性评价指标、正向评价指标与逆向评价指标相结合。

——评价指标体系。本章规定 PPP 咨询服务质量评价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、服务质量共 4 个，二级指标共 12 个，三级指标共 31 个。其中包含定量指标 26 个、定性指标 5 个，正向指标 29 个、逆向 2 个。

——核心指标内涵。为便于本标准的使用和采集评价数据，本章给出了经营年限、总资产、办公面积、内部信息化管理系统、员工队伍、服务项目、示范项目、学术成果、社会荣誉、媒体报道、企业入库情况、合同执行情况、服务时效、服务反馈、数据测算准确度等评价指标的指标内涵。

——数据采集与分析。本章规定了定量评价指标的数据采集和定性评价指标转化为定量评价指标的方法，并给出了各评价指标的权重计算方法，以及评价得分的计算公式。同时，本章还以附录的形式给出了评价指标权重专家打分表，供开展评价工作时确定各评价指标的权重使用。

## 六、采用国际标准和国外先进标准的程度

本标准不涉及对现有国际标准和国外先进标准的采用。

## 七、与有关的现行法律、法规和强制性国家标准的关系

本标准与我国的现行法律、法规和强制性标准协调一致，尚未发现本标准与我国有关现行法律、法规和相关强制性标准相冲突。

## 八、重大分歧意见的处理经过和依据

本标准在制定过程中未出现重大分歧意见。

## 九、国家标准作为强制性国家标准或推荐性国家标准的建议

本标准建议作为推荐性标准发布实施。

## 十、贯彻国家标准的要求和措施建议

建议本标准与本标准同领域的其他系列标准配套使用。

## 十一、废止现行有关标准的建议

本标准不涉及对现行标准的废止。

## 十二、其他说明

本标准严格按照 GB/T 1.1-2020 给出的规则起草。

标准编制组

2021年8月