

PPP项目 全生命周期咨询业务指南

Guideline on Whole Life-Cycle Consulting for
Public-Private Partnerships

中国建设工程造价管理协会



工程造价管理指南丛书

PPP项目全生命周期 咨询业务指南

中国建设工程造价管理协会

中国建筑业出版社

图书在版编目(CIP)数据

PPP项目全生命周期咨询业务指南/中国建设工程造价管理协会编. —北京:中国建筑工业出版社, 2017.12

(工程造价管理指南丛书)

ISBN 978-7-112-21639-0

I. ①P… II. ①中… III. ①政府投资—合作—社会资本—中国—指南 IV. ①F832.48-62 ②F124.7-62

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第304177号

责任编辑:张礼庆 赵晓菲 朱晓瑜

书籍设计:京点制版

责任校对:关健

工程造价管理指南丛书

PPP项目全生命周期咨询业务指南

中国建设工程造价管理协会

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京海淀三里河路9号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京京点图文设计有限公司制版

廊坊市海涛印刷有限公司印刷

*

开本:787×1092毫米 1/16 印张:20½ 字数:312千字

2018年4月第一版 2018年4月第一次印刷

定价:65.00元

ISBN 978-7-112-21639-0

(31292)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题,可寄本社退换

(邮政编码 100037)

编审人员名单

主编单位：中国建设工程造价管理协会

四川开元工程项目管理咨询有限公司

众华嘉诚建设项目管理有限公司

参编单位：上海市建纬律师事务所

捷宏润安工程顾问有限公司

北京求实工程管理有限公司

天职（北京）国际工程项目管理有限公司

郑州市轨道交通有限公司

广东中量工程投资咨询有限公司

北京京园诚得信工程管理有限公司

北京金马威工程咨询有限公司

广州菲达建筑咨询有限公司

中国建筑西南设计研究院有限公司

大成工程咨询有限公司

中联造价咨询有限公司

北京润恒国金工程咨询有限公司

北京赋佳慧祥工程造价咨询有限公司

主要起草人：舒宇 潘敏 周云霞 王小宏 曹珊 张凯

薛安 赵仕坤 张大平 鲍立功 范群英 邹雪云

秦风华 吴虹欧 南文秀 潘艳霞 黄维 卢晓禹

于杰 周和生 袁春林 王晓科 黄琳 杨利利

韩清锋 朱红星 李冬艳 张玉军 刘洪俊 罗昕

史丽梅 徐小峥 黎军 付佳 朱红黎 田祎

聂秀杰 周帮荣 李金明

主要审查人：吴佐民 恽其鋆 曹良春 周霞 倪健 李海彬

岳秀芬 韩光耀 杨宝昆 马海顺

前 言

随着社会的进步、经济的发展，PPP 模式在我国基础设施与公共服务领域的推广方兴未艾，已经成为我国重要的投融资和建设模式之一。面对 PPP 项目咨询的发展新变化，抓住投资增长和市场化改革的历史发展机遇、顺应市场变革的要求是咨询企业发展的当务之急，为了帮助和指导广大咨询企业顺利开展 PPP 项目咨询服务工作，使咨询企业成为“项目决策的参与者、项目成本的控制者、项目价值的提升者、项目实施的管理者”，中国建设工程造价管理协会会同有关单位编制完成了《PPP 项目全生命周期咨询业务指南》(以下简称“指南”)。

本指南共包含九章和附则，主要内容包括：总则、术语、一般规定、项目立项阶段、项目识别阶段、项目准备阶段、项目采购阶段、项目执行阶段、项目移交阶段、附则。

基于 PPP 项目表现出多主体性、多阶段性、专业性、复杂性、及系统性，个性化特征和要求明显，且咨询服务工作面向 PPP 项目的全生命周期，故编制时既要考虑全面性又要兼顾侧重点，难免会有疏漏和不足，欢迎各有关单位和专业人士提出宝贵意见，以便在修订时补充与完善。

本书附则部分提供了 PPP 相关各阶段咨询的参考模板，以供实操中应用。

目 录

第一章 总 则	001
第二章 术 语	002
第三章 一般规定	005
一、任务、内容和阶段划分	005
二、项目组织与实施	006
三、合同管理	008
四、信息管理	009
五、质量管理	010
六、风险管理	010
七、档案管理	011
第四章 项目立项阶段	013
一、业务范围和操作流程	013
二、项目建议书	015
三、项目可行性研究	017
第五章 项目识别阶段	023
一、业务范围和操作流程	023
二、项目发起与筛选	023
三、项目尽职调查	026

四、编制项目初步实施方案	036
五、物有所值评价	037
六、财政承受能力论证	046
第六章 项目准备阶段	055
一、业务范围和操作流程	055
二、项目实施方案的编制	056
三、项目实施方案的评审	066
第七章 项目采购阶段	069
一、业务范围和操作流程	069
二、资格预审文件编制和协助资格预审	073
三、采购文件编制与评审	075
四、响应文件的编制	077
五、组织采购和响应文件的评审	077
六、协助合同谈判和签署	080
第八章 项目执行阶段	082
一、业务范围和操作流程	082
二、协助设立项目公司	082
三、融资咨询	084
四、设计文件的适配性与经济性评价	085
五、项目概算编制及评审	086
六、项目建设的全过程造价咨询	088
七、项目建设的全过程项目监管	089
八、项目竣工决算编制与审计重点	090
九、项目绩效评价与支付评审	094
十、项目中期评估	104

十一、项目再谈判的相关咨询	106
第九章 项目移交阶段	107
一、业务范围和操作流程	107
二、项目移交（终止）方案编制	107
三、资产评估及性能测试	109
四、项目后评价	111
附 则	113
范本一：PPP 立项阶段咨询文件参考模板	113
范本二：PPP 识别阶段咨询文件参考模板	114
范本三：PPP 准备阶段咨询文件参考模板	153
范本四：PPP 采购阶段咨询文件参考模板	178
范本五：PPP 执行阶段咨询文件参考模板	218
范本六：PPP 移交阶段咨询文件参考模板	281
范本七：PPP 项目咨询服务合同参考模板	311
参考文献	316

第一章 总 则

1. 为了指导咨询企业开展政府和社会资本合作模式（Public-Private Partnership，简称 PPP 模式）的咨询服务工作，引导咨询企业开展面向 PPP 项目全生命周期的咨询服务，根据《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国政府采购法》《中华人民共和国招标投标法》等法律、法规、规章及规范性文件制定本指南。

2. 咨询企业承担 PPP 项目全生命周期咨询服务（简称“PPP 项目咨询”），应树立以价值管理为核心的项目管理理念，发挥价值管理的核心作用；应针对 PPP 项目各个阶段，依据相关规范编制各阶段的成果文件，真实反映各阶段的工作内容；咨询企业应主动配合 PPP 项目各参与方以价值管理为核心开展面向 PPP 项目的全生命周期咨询业务。

3. PPP 项目咨询单位应恪守合法、独立、客观、公正和诚实信用的原则，以勤勉尽责的专业态度提供 PPP 项目咨询服务。

4. 接受委托开展咨询活动应签订书面的咨询合同，明确咨询服务的内容、范围、双方的责权利、服务周期、服务酬金、支付方式、支付时间及成果文件。

5. 本指南可以用于咨询企业协助政府或政府指定的实施机构开展 PPP 项目活动，也可以用于指导协助社会资本方开展 PPP 项目活动。参与咨询的企业以及承担咨询业务的咨询人员均不得接受有利益或利害冲突的双方或多方委托，进行同一项目、同一阶段、同一内容的咨询业务。

6. 本指南旨在指导 PPP 项目全生命周期的咨询活动，也可以用以指导其中一个或多个阶段的咨询活动。

7. PPP 项目咨询活动及其成果文件应符合国家相关规定。

第二章 术语

1. 全生命周期 (Whole Life Cycle), 指从项目前期、设计、融资、建造、运营、维护至移交 (终止) 的完整周期。

2. 产出说明 (Output Specification), 指项目建成后项目资产所应达到的经济、技术标准, 以及公共产品和服务的交付范围、标准和绩效水平等。

3. 尽职调查 (Due Diligence), 指咨询企业联合其他相关企业接受政府方或社会资本方的委托, 对待调查企业或 PPP 项目的背景、财务、业务或其他专门事项进行客观、公正的调查、研究和核实, 并形成书面报告的过程。

4. 物有所值 (Value for Money, VFM), 指一个组织运用其可利用资源所能获得的长期最大利益。物有所值评价, 是国际上普遍采用的一种评价, 传统上由政府提供的公共产品和服务是否可运用政府和社会资本合作模式的评估体系, 旨在实现公共资源配置利用效率最优化。

5. 公共部门比较值 (Public Sector Comparator, PSC), 指在全生命周期内, 政府采用传统采购模式提供公共产品和服务的全部成本的现值, 主要包括建设运营净成本、可转移风险承担成本、自留风险承担成本和竞争性中立调整成本等。

6. 使用者付费 (User Charge), 指由最终消费用户直接付费购买公共产品和服务。

7. 可行性缺口补助 (Viability Gap Funding, VGF), 指使用者付费不足以满足社会资本或项目公司成本回收和合理回报, 而由政府以财政补贴、股本投入、优惠贷款和其他优惠政策的形式, 给予社会资本或项目公司的经济补助。

8. 政府付费 (Government Payment), 指政府直接付费购买公共产品和服务, 主要包括可用性付费 (Availability Payment)、使用量付费 (Usage Payment) 和绩效付费 (Performance Payment)。

9. 委托运营 (Operations & Maintenance, O&M), 指政府将存量公共资产的运营维护职责委托给社会资本或项目公司, 社会资本或项目公司不负责用户服务的政府和社会资本合作项目运作方式。政府保留资产所有权, 只向社会资本或项目公司支付委托运营费。

10. 管理合同 (Management Contract, MC), 指政府将存量公共资产的运营、维护及用户服务职责授权给社会资本或项目公司的项目运作方式。政府保留资产所有权, 只向社会资本或项目公司支付管理费。管理合同通常作为转让—运营—移交 (Transfer—Operate—Transfer, TOT) 的过渡方式。

11. 建设—运营—移交 (Build—Operate—Transfer, BOT), 指由社会资本或项目公司承担新建项目设计、融资、建造、运营、维护和用户服务职责, 合同期满后项目资产及相关权利等移交给政府的项目运作方式。

12. 建设—拥有一运营 (Build—Own—Operate, BOO), 由 BOT 方式演变而来, 二者区别主要是 BOO 方式下社会资本或项目公司拥有项目所有权, 但必须在合同中注明保证公益性的约束条款, 一般不涉及项目期满移交。

13. 转让—运营—移交 (Transfer—Operate—Transfer, TOT), 指政府将存量资产所有权有偿转让给社会资本或项目公司, 并由其负责运营、维护和用户服务, 合同期满后资产及其所有权等移交给政府的项目运作方式。

14. 改建—运营—移交 (Rehabilitate—Operate—Transfer, ROT), 指政府在 TOT 模式的基础上, 增加改扩建内容的项目运作方式。

15. 建设—拥有一运营—转让 (Build—Own—Operate—Transfer, BOOT), 由 BOO 方式演变而来, 社会资本或项目公司对所建项目设施拥有所有权并负责运营, 经过一定期限后, 再将该项目移交给政府。

16. 建设—租赁—转让 (Build—Lease—Transfer, BLT), 社会资本或项目公司把所建项目在完工后一定期限内出租给政府, 以租赁分期付款方式收回工程投资和运营收益, 期满后再将所有权转让给政府。

17. 设计—建设—融资—运营—移交 (Design-Build-Finance-Operate-Transfer, DBFOT), 指从项目的设计开始就特许给某一机构进行, 直到项目经营期收回投资和取得投资效益后, 再将该项目移交给政府。

第三章 一般规定

一、任务、内容和阶段划分

1. PPP 项目咨询的任务是咨询企业依据国家有关规定、按照合同约定为项目提供咨询服务。

2. PPP 项目全生命周期咨询服务可划分为立项、识别、准备、采购、执行、移交六个咨询服务阶段。

3. 立项阶段，咨询企业可开展下列咨询业务：

- (1) 编写项目建议书；
- (2) 进行项目可行性研究，编制和审核可行性研究报告、投资估算、经济评价。

4. 识别阶段，咨询企业可开展下列咨询业务：

- (1) 项目发起与筛选；
- (2) 项目尽职调查；
- (3) 项目初步实施方案的编制；
- (4) 物有所值评价；
- (5) 财政承受能力论证。

5. 准备阶段，咨询企业可开展下列咨询业务：

- (1) 项目实施方案的编制；
- (2) 项目实施方案的评审。

6. 采购阶段，咨询企业可开展下列咨询业务：

- (1) 资格预审文件编制和协助资格预审；

- (2) 采购文件编制与评审;
- (3) 协助社会资本方编制项目响应文件;
- (4) 组织采购和响应文件的评审;
- (5) 协助合同谈判和签署。

7. 执行阶段, 咨询企业可开展下列咨询业务:

- (1) 协助设立项目公司;
- (2) 融资咨询;
- (3) 设计文件的适配性与经济性评价;
- (4) 项目概算编制及评审;
- (5) 协助项目公司进行项目建设全过程造价咨询;
- (6) 代表政府方对项目总投资进行全过程监管;
- (7) 项目竣工结(决)算编制与审计;
- (8) 项目绩效评价与支付评审;
- (9) 项目中期评估;
- (10) 项目再谈判的相关咨询。

8. 移交阶段, 咨询企业可开展下列咨询业务:

- (1) 项目移交(终止)方案编制;
- (2) 资产清查、性能测试及估值;
- (3) 项目后评价。

二、项目组织与实施

1. 咨询企业 PPP 项目咨询业务实施主要包括以下基本程序:

- (1) 接受 PPP 项目相关方的委托, 签订 PPP 项目咨询合同;
- (2) 成立 PPP 项目咨询项目组;
- (3) 制定 PPP 项目咨询方案;
- (4) 通过案卷研究、政策分析、数据填报、实地调研、座谈会及问卷调查等方法收集相关业务数据及资料;

- (5) 对数据及资料进行甄别、汇总和分析；
- (6) 编制成果文件，包括报告、方案、咨询意见或建议书等；
- (7) 与委托人就 PPP 项目成果文件进行充分沟通，并根据委托人的合理意见对成果文件进行完善；
- (8) 咨询企业内部对成果文件进行审核；
- (9) 提交 PPP 项目成果文件，根据政府及财政部门的评审意见进行修改；
- (10) 咨询文件归档；
- (11) 客户回访与评价。

2. 咨询企业承担 PPP 项目咨询业务后，应根据项目特点和 PPP 项目咨询合同等编制咨询方案。咨询方案的内容应包括项目概况、咨询服务范围和要求、工作组织、工作程序、工作方法、进度计划、人员安排、技术方案、质量管理、后续服务等。

3. 咨询企业应按 PPP 项目咨询合同的要求制定详细的工作进度计划，各类咨询成果文件的提交时间应与总体进度相协调，咨询的工作进度计划除服从咨询合同的要求外，还应满足各类咨询成果文件编制的合理工期要求。

4. 咨询企业应建立咨询项目组织机构，明确咨询项目工作人员的职责。PPP 项目咨询的工作人员应包括工程技术、工程经济、项目管理、法律、金融、财务、采购、资产评估的编制、审核等相关专业人员。各类咨询人员的安排除应符合 PPP 项目咨询合同要求外，还应符合项目质量管理和档案管理等其他方面的要求。同时应完善 PPP 项目咨询业务的流程管理。

5. 咨询企业应建立有效的内部组织管理和外部组织协调体系，并应符合下列规定：

(1) 内部组织管理体系应包括承担咨询项目的管理模式、企业各级组织管理的职责与分工、现场管理和非现场管理的协调方式，项目负责人和各专业负责人的职责等；

(2) 外部组织协调体系应以咨询合同约定的服务内容为核心，明确协调人员，在确保 PPP 项目参与各方权利与义务的前提下，协调好与委托人及参与各方的关系，促进咨询工作的顺利实施。

三、合同管理

1. 由于PPP项目的复杂性、长期性和多变性，需要建立复杂而全面的合同体系，咨询企业通过合同管理旨在加强对PPP合同的起草、谈判、履行、变更、解除、转让、移交（终止）的全过程管理，更好地支持PPP的实际运作。

2. 咨询企业应针对PPP项目咨询的业务特点和委托内容，建立全面的合同管理和评价体系，并应通过流程控制、企业标准等措施来保证咨询质量，使项目运行顺畅，达到PPP项目物有所值、物超所值的目标。

3. PPP项目合同管理应遵行以下原则：

（1）平等合作原则。政府方与社会资本方是基于PPP项目合同的平等法律主体，双方应在充分协商、互利互惠的基础上订立合同，并依法平等地主张合同权利、履行合同义务。

（2）维护公益原则。PPP项目合同中除应规定政府方对社会资本方提供公共产品或服务行使绩效监测和质量控制等权利外，还应保证政府方合理的监督权和介入权，以加强对社会资本方的履约管理，优先保障公共安全和公共利益。

（3）诚实守信原则。政府方和社会资本方应在PPP项目合同中明确界定双方在项目融资、建设、运营、移交等全生命周期内的权利义务，并在合同管理的全过程中真实表达意思表示，认真恪守合同约定，妥善履行合同义务，依法承担违约责任。

（4）公平效率原则。在PPP项目合同中要始终贯彻物有所值原则，在风险分担和利益分配方面兼顾公平与效率：既要通过在政府方和社会资本方之间合理分配项目风险，实现公共服务供给效率和资金使用效益的提升，又要在设置合作期限、方式和投资回报机制时，统筹考虑社会资本合理收益预期、政府方的财政承受能力以及使用者的支付能力，防止任何一方因此过分受损或超额获益。

（5）兼顾灵活原则。鉴于PPP项目的生命周期通常较长，在合同订立时