



# 中华人民共和国国家发展和改革委员会

## 国家发展改革委办公厅 住房城乡建设部办公厅关于 征求《关于推进全过程工程咨询服务发展的指导意见 (征求意见稿)》意见的函

教育部、工业和信息化部、自然资源部、生态环境部、交通运输部、水利部、农业农村部、国家卫生健康委、应急部办公厅，中国气象局、国家能源局、国家烟草局、国家林草局、国家铁路局、中国民航局、国家文物局、中国地震局办公室（综合司），各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委，各省、自治区住房和城乡建设厅、直辖市建委、新疆生产建设兵团建设局，有关行业协会和企业：

为深化投融资体制改革，提升固定资产投资决策科学化水平，进一步完善工程建设组织模式，提高投资效益、工程建设质量和运营效率，根据中央城市工作会议精神及《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18号）、《国务院办公厅关于促进建筑业持续健康发展的意见》（国办发〔2017〕19号）等要求，我们研究起草了《国家发展改革委 住房城乡建设部关于推进全过程工程咨询服务发展的指导意见（征

征求意见稿)》。现将文稿转去，请结合职能研提意见，并于 11 月 16 日（周五）前将意见反馈我们，意见电子稿请发送以下邮箱。感谢支持！

联系人及联系方式：

国家发展改革委投资司 方刚 010-68502767/1408（传真），  
fanggang@ndrc.gov.cn

住房城乡建设部建筑市场监管司 杨国强 010-58933790/3530(传真)，  
jlc623@126.com

附件：国家发展改革委 住房城乡建设部关于推进全过程工程咨询服务发展的指导意见（征求意见稿）



2018 年 11 月 8 日

附件

## 国家发展改革委 住房城乡建设部 关于推进全过程工程咨询服务发展的指导意见

(征求意见稿)

为深化投融资体制改革，提升固定资产投资决策科学化水平，进一步完善工程建设组织模式，提高投资效益、工程建设质量和运营效率，根据中央城市工作会议精神及《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18号）、《国务院办公厅关于促进建筑业持续健康发展的意见》（国办发〔2017〕19号）等要求，现就推进全过程工程咨询服务发展提出如下意见：

### 一、充分认识推进全过程工程咨询服务的意义

改革开放以来，我国工程咨询服务市场化快速发展，形成了投资咨询、招标代理、勘察、设计、监理、造价、项目管理等专业化的咨询服务业态，部分专业咨询服务建立了执业准入制度，促进了我国工程咨询服务专业化水平提升。随着我国固定资产投资项目建设水平逐步提高，为更好地实现投资建设意图，投资者或建设单位在固定资产投资项目决策、工程建设、项目运营过程

中，对综合性、跨阶段、一体化的咨询服务需求日益增强。这种需求与现行制度造成的单项服务供给模式之间的矛盾日益突出。

为深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，深化工程领域咨询服务供给侧结构性改革，破解工程咨询市场供需矛盾，必须完善政策措施，创新咨询服务组织实施方式，大力发展以市场需求为导向、满足委托方多样化需求的全过程工程咨询服务模式。特别是要遵循项目周期规律和建设程序的客观要求，在项目决策和建设实施两个阶段，着力破除制度性障碍，重点培育发展投资决策综合性工程咨询和工程建设全过程咨询，为固定资产投资及工程建设活动提供高质量智力技术服务，全面提升投资效益、工程建设质量和运营效率，推动高质量发展。

## 二、以综合性工程咨询促进投资决策科学化

(一) 大力提升投资决策综合性工程咨询水平。投资决策环节在项目建设程序中具有统领作用，对项目顺利实施、有效控制和高效利用投资至关重要。鼓励投资者在投资决策环节委托工程咨询单位提供综合性工程咨询服务，统筹考虑影响项目可行性的各种因素，增强决策论证的协调性。综合性工程咨询单位接受投资者委托，就投资项目的市场、技术、经济、生态环境、能源、资源、安全等影响可行性的要素，结合国家和地区发展规划、产业政策、技术标准及相关审批要求进行分析研究和论证，为投资者提供决策依据和建议。

(二) 规范综合性工程咨询服务方式。投资决策综合性工程咨询服务由具有综合性专业能力的工程咨询单位提供或牵头提供。综合性工程咨询服务提供单位可根据项目特点及与委托方的约定,将存在执业限制的专业服务委托给具有相应能力的单位承担,最终服务成果以综合性工程咨询服务提供单位的名义提交委托方。鼓励纳入有关行业自律管理体系的工程咨询单位发挥投资机会研究、项目可行性研究等特长,开展综合性工程咨询服务。投资决策综合性工程咨询应当充分发挥咨询工程师(投资)的作用,综合性工程咨询项目负责人应当是经执业登记的咨询工程师(投资)。

(三) 充分发挥综合性工程咨询在投资审批制度改革中的支撑作用。对投资项目决策阶段的审批事项(指按照项目周期规律,在转入工程设计之前,项目单位在可行性研究过程中应当完成的带有准入性质的审批事项,包括立项、环境影响评价、水土保持方案、节能等审批事项),大力推行并联审批、联合审批模式。鼓励项目单位采用综合性工程咨询模式,对各类审批要求一并研究论证,编报综合性申报材料,综合性申报材料一次完成、多头适用,各审批部门据此开展并联审批或联合审批时,可不再要求项目单位提供单项申报材料。

(四) 政府投资项目要优先开展综合性工程咨询。为增强政府投资决策科学性,提高政府投资效益,政府投资项目要优先开展综合性工程咨询。政府投资项目要围绕可行性研究报告,充分

论证建设内容、建设规模，深入分析影响投资决策的各项因素，各因素的影响分析形成专门篇章纳入可行性研究报告；涉及相关审批事项的，有关部门统一以可行性研究报告作为申报材料进行审查。

### 三、以全过程咨询推动完善工程建设组织模式

（一）以工程建设环节为重点推进全过程咨询。在房屋建筑、市政基础设施、交通、水利、能源等领域的工程建设中，鼓励建设单位委托有关单位提供投资咨询、招标代理、勘察、设计、监理、造价、项目管理等全过程咨询服务，满足建设单位一体化服务需求，增强工程建设过程的协同性。全过程咨询单位应当以工程质量和安全为前提，帮助建设单位提高建设效率、节约建设资金。

（二）探索工程建设全过程咨询服务实施方式。工程建设全过程咨询服务可由一家具有综合能力的咨询单位实施，也可由多家具有投资咨询、招标代理、勘察、设计、监理、造价、项目管理等不同能力的咨询单位联合实施。由多家咨询单位联合实施的，应当明确牵头单位及各单位的权利、义务和责任。要充分发挥政府和国有投资项目的示范引领作用，引导一批有影响力、有示范作用的政府投资和国有投资项目带头推行工程建设全过程咨询。鼓励民间投资项目的建设单位根据项目规模和特点，本着信誉可靠、综合能力和效率优先的原则，自行选择优秀团队实施工程建设全过程咨询。

(三) 促进工程建设全过程咨询服务发展。全过程咨询服务单位应当自行完成自有资质证书许可范围内的业务，在保证整个工程项目完整性的前提下，按照合同约定或经建设单位同意，将部分咨询业务择优委托给具有相应资质或能力的单位，全过程咨询服务单位应对被委托单位的委托业务负总责。全过程咨询单位提供勘察、设计或监理咨询服务时，应当具有与工程规模及委托内容相适应的资质条件。同一项目的投资决策综合性工程咨询和工程建设全过程咨询可以由同一家咨询单位承担。建设单位在项目投资决策环节选择具有相应工程勘察、设计、监理或造价咨询资质的企业开展全过程工程咨询服务的，除法律法规另有规定外，在工程建设环节可不再另行委托勘察、设计、监理或造价咨询单位。

(四) 明确工程建设全过程咨询服务人员要求。工程建设全过程咨询项目负责人应当取得工程建设类注册执业资格或具有工程类、工程经济类高级职称，并具有类似工程经验。对于工程建设全过程咨询服务中承担工程勘察、设计、监理或造价咨询业务的负责人，应具有法律法规规定的相应执业资格。设计单位在民用建筑中实施全过程咨询的，要充分发挥建筑师的主导作用，采用建筑师负责制。

#### 四、鼓励多种形式的全过程工程咨询服务市场化发展

(一) 鼓励多种形式全过程工程咨询服务模式。除投资决策综合性工程咨询和工程建设全过程咨询外，咨询单位可根据市场

需求，从投资决策、工程建设、运营等项目全生命周期角度，开展跨阶段咨询服务组合或同一阶段内不同类型咨询服务组合。鼓励和支持咨询单位创新全过程工程咨询服务模式，为投资者或建设单位提供多样化的服务。

（二）创新咨询单位和人员管理方式。要逐步减少投资决策环节和工程建设领域对从业单位和人员实施的资质资格许可事项，精简取消强制性中介服务事项，打破行业壁垒和部门垄断，放开市场准入，加快咨询服务市场化进程。将政府管理重心从事前的资质资格证书核发转向事中事后监管，建立以政府监管、信用约束、行业自律为主要内容的管理体系，强化单位和人员从业行为监管。鼓励个人独资企业、合伙企业从事工程咨询业务。

（三）引导全过程工程咨询服务健康发展。全过程工程咨询单位应当在技术、经济、管理、法规等方面具有丰富经验，具有与全过程工程咨询业务相适应的服务能力，同时具有良好的信誉。全过程工程咨询单位应当建立与其咨询业务相适应的专业部门及组织机构，配备结构合理的专业咨询人员，提升核心竞争力，培育综合性多元化服务及系统性问题一站式整合服务能力。鼓励投资咨询、招标代理、勘察、设计、监理、造价、项目管理等企业，采取联合经营、并购重组等方式发展全过程工程咨询。同一项目的全过程工程咨询单位与工程总承包、施工、材料设备供应单位之间不得有利害关系。

## 五、优化全过程工程咨询服务市场环境



(一) 建立全过程工程咨询服务技术标准和合同体系。研究建立投资决策综合性咨询和工程建设全过程咨询服务技术标准体系，促进全过程工程咨询服务科学化、标准化和规范化；以服务合同管理为重点，加快构建适合我国投资决策和工程建设咨询服务的合同示范文本，科学制定合同条款，促进合同双方履约。全过程工程咨询单位要切实履行合同约定的各项义务、承担相应责任，并对咨询成果的真实性、有效性和科学性负责。

(二) 完善全过程工程咨询服务酬金计取方式。全过程工程咨询服务(含设计单位实施建筑师负责制的)酬金应在工程投资中列支。投资者或建设单位应当根据工程项目的规模和复杂程度，咨询服务的范围、内容和期限等与咨询单位协商确定服务酬金。全过程工程咨询服务酬金可按各专项服务酬金叠加后再增加相应统筹管理费用计取，也可按人工成本加酬金方式计取。全过程工程咨询单位应努力提升服务能力和水平，通过为所咨询的工程建设或运行增值来体现其自身市场价值，避免采取降低咨询服务酬金的方式进行市场竞争，禁止恶意低价竞争行为。鼓励投资者或建设单位根据咨询服务节约的投资额对咨询单位予以奖励。

(三) 建立全过程工程咨询服务管理体系。咨询单位要建立自身的技术标准、管理标准，不断完善质量管理体系、职业健康安全与环境管理体系，通过积累咨询服务实践经验，建立具有自身特色的全过程工程咨询服务管理体系及标准。应开发和利用建筑信息模型(BIM)、大数据、物联网等现代信息技术和信息资

源，努力提高信息化管理与应用水平，为开展全过程工程咨询业务提供保障。

（四）加强咨询人才队伍建设和国际交流。咨询单位要高度重视全过程工程咨询项目负责人及相关专业人才的培养，加强技术、管理、经济及法律等方面的理论知识培训，培养一批符合全过程工程咨询服务需求的复合型人才，为开展全过程工程咨询业务提供人才支撑。鼓励咨询单位与国际著名的工程顾问公司开展多种形式的合作，通过合作与交流，拓展视野，提高业务水平，提升咨询单位的国际竞争力，通过积极参与国际竞争，扩大我国工程咨询单位的国际知名度。大型咨询单位应积极吸收国际化人才，构建跨国网络型组织，开拓国际工程咨询市场，努力实现全球化服务。

## 六、强化保障措施

（一）加强组织领导。国务院投资主管部门负责指导投资决策环节综合性工程咨询，国务院住房城乡建设主管部门及有关部门负责指导本领域的工程建设全过程咨询服务。各级政府主管部门要高度重视全过程工程咨询服务的推进和发展，创新投资决策机制和工程建设管理机制，完善相关配套政策，加强对全过程工程咨询服务活动的宏观引导和支持服务，加强与财政、税务、审计等有关部门的沟通协调，切实解决制约全过程工程咨询实施中的实际问题。

（二）推动示范引领。各级政府主管部门要引导和鼓励工程

建设采用全过程工程咨询模式，从试点项目和参与企业入手，通过示范和引领，逐步培育一批全过程工程咨询骨干企业，提高全过程工程咨询的供给质量和能力；鼓励未列入试点的地区和企业积极探索和开展全过程工程咨询，及时总结和推广经验，扩大全过程工程咨询的影响力。

（三）加强政府监管和行业自律。有关部门要根据职责分工，加强对相应咨询单位和从业人员的监督管理，要制定服务规范，加大对违法违规咨询单位和从业人员的处罚力度，建立信用档案和公开不良行为信息，推动咨询单位切实提高服务质量和效率。有关行业协会应当充分发挥专业优势，协助政府开展相关政策和标准体系研究，引导咨询单位提升全过程工程咨询服务能力；加强行业诚信自律体系建设，规范咨询单位和从业人员的市场行为；通过市场调研及综合评估发布全过程工程咨询服务酬金或人员薪酬等信息，引导市场合理竞争。