

# 中国工程咨询协会文件

中咨协政研〔2021〕24号

---

## 关于印发《工程咨询行业 2021-2025 年 发展规划纲要》的通知

各会员单位：

《工程咨询行业 2021-2025 年发展规划纲要》已经中国工程咨询协会第六届理事会第九次会议审议通过，现印发，请参照执行。

附件：《工程咨询行业 2021-2025 年发展规划纲要》



(此页无正文)

---

抄送：各省、自治区、直辖市及大连、宁波、厦门、青岛、深圳  
和新疆生产建设兵团工程咨询（行业）协会

---

附件

# 工程咨询行业 2021-2025 年发展规划纲要

中国工程咨询协会

(2021 年 3 月中国工程咨询协会第六届理事会第九次会议通过)

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程、实现第二个百年奋斗目标的第一个五年。为促进我国工程咨询行业在新发展阶段实现规范、健康发展，高质量服务我国经济建设与社会发展，根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》精神，制定本规划纲要。

## 一 行业发展现状和面临形势

**(一) 行业现状。**“十三五”期间，工程咨询行业贯彻落实新发展理念，遵循独立、公正、科学的原则，着力开拓创新，积极主动发挥生产性服务业的专业作用，运用多学科知识、工程实践经验、现代科学和管理方法，服务国家战略需求与决策，服务国家重大和基础性产业发展，服务国家重大工程建设，服务地区经济社会发展，在事关国民经济和社会发展、境内外投资建设项目决策与实施活动中，做出了重要贡献，为各级政府部门和投资者提供了有价值的咨询服务，行业发展取得新的成效。

一是行业规模不断扩大。截至 2020 年底，全国工程咨询单位数量已超 19000 家，比“十二五”末翻了两番，从业人员达 250 万人。二是智库作用突出。初步形成了一批特色鲜明的工程咨询新型智库单位和平台，为各级党委和政府的科学决策发挥了重要作用。三是新业态不断出现。综合性、跨阶段、一体化的全过程工程咨询业务加快推进。四是信息技术与咨询业务进一步融合。大数据、物联网、5G、AI、BIM 等技术在咨询业务中得到应用。五是深度融入“一带一路”建设。努力发挥咨询引领作用，积极推动国际产能合作和政府对外援助项目实施。六是对外交流和国际合作进一步深化。积极推广中国工程咨询技术标准，树立咨询品牌，增强中国工程咨询业在国际业界的话语权。七是行业改革稳步推进。颁布《工程咨询行业管理办法》，明确政策引导、行业自律、政府监管的行业管理思路，营商环境逐步优化。

**（二）发展形势。**当前和今后一个时期，我国发展仍然处于重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化。当今世界正经历百年未有之大变局，全球治理体系和国际秩序变革加速推进，世界新一轮科技革命和产业变革同我国经济优化升级交汇融合。我国已转向高质量发展阶段，继续发展具有多方面优势和条件，这为工程咨询业的新发展提供了充分的市场机遇。工程咨询业要立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局。工程咨询行业要以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，扩大行业有效供给，提高服务效率和服务品质，统筹发展和安全，推动加快建



设现代化经济体系，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，深入推进区域协调发展、乡村振兴、“一带一路”倡议等国家重大战略，加快工程咨询数字化、智能化发展，推动工程咨询与先进制造业、现代农业等深度融合，充分发挥工程咨询对投资科学决策、规范实施和优化供给结构的关键性作用。

**（三）存在问题。**“十三五”时期，工程咨询行业取得长足发展，但也存在一些不足。主要是行业法治建设薄弱，行业管理治理体系分散，法律法规体系尚不完善；行业自律不健全，行业信用和标准化体系尚未形成，市场无序竞争仍较突出，自律管理与服务能力尚需加强；现代信息技术融合较慢，信息收集和信息化建设滞后、数据库建设和数据分析能力不足；咨询能力建设有待加强，全过程工程咨询等咨询新业态的发展仍处于探索阶段，原创性研究能力和基础研究工作开展不足；综合型人才匮乏，特别是高水平推进全过程工程咨询人才数量不足，自主培养的国际化高端人才稀缺。这些问题需要在“十四五”期间着力解决。

## 二 总体要求

**（四）指导思想。**高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，科学认识高质量发展内涵，坚定不移贯彻新发展理念，深化工程咨询行业供给侧结构性改革，着力提升投资建设全过程工程

咨询服务质量和水平，着力增强工程咨询对经济社会发展和国家治理决策支持能力，着力破除体制机制障碍，努力形成精准化服务、信息化支撑、规范化运营、国际化拓展的行业发展新格局。

### **（五）基本原则**

——坚持目标导向与问题导向相结合。加强行业发展顶层设计，深入分析行业发展现状，准确把握不足，明确工作着力点和突破口，通过行业制度建设、标准建设、诚信体系建设解决问题、化解矛盾，逐步实现行业高质量发展目标。

——坚持质量第一与效率优先相结合。将不断满足政府与投资者的决策需求等各类咨询服务作为行业高质量发展的出发点和落脚点，以增强行业综合服务能力为主攻方向，以新技术新手段为实现途径，不断提高工程咨询服务质量与效率。

——坚持市场引领与政府引导相结合。落实全面深化改革要求，充分释放企业发展活力。在政府有关部门指导下，依托行业组织加强自律管理，进一步规范行业发展秩序，营造公平、公开、规范的行业发展环境。

——坚持改革创新与稳中求进相结合。以改革创新精神不断推动工程咨询理论方法研究、业务转型升级、管理效能科学、人才资源提升，实现工程咨询行业高质量发展。

**（六）发展目标。**到 2025 年，我国工程咨询行业发展达到以下目标：

——法律法规和制度体系进一步健全。行业相关法律法规及规范性文件制定稳步推进，行业基础性标准和规范体系逐步形成。

——决策咨询服务迈上新台阶。决策咨询服务领域不断深化拓展，一批具有影响力的专业智库和高端智库逐步涌现，为各级党委和政府提供决策咨询、战略咨询、前瞻性咨询服务的能力持续增强。

——全过程工程咨询成为发展新引擎。推动全过程工程咨询服务理念和服务模式创新，加快相关标准规范制定，培育一批全过程工程咨询骨干企业，促进提高全过程工程咨询的供给质量和能力。

——工程咨询数字化深化发展。运用“互联网+”、人工智能、大数据、云计算等新一代信息技术提高工程咨询数字化水平，建立行业数据库与分析系统，逐步形成高效的行业信息资源管理和共享体系。

——培育一批优势突出企业。培育一批品牌优势明显、国际竞争力强的综合型工程咨询企业集团，一批专业特色突出、市场适应能力强的中小型企业，一批创新能力强、发展潜力大的创新型企业。

——专业队伍进一步壮大。打造一批在业内具有权威声望的领军人物，培养一支高素质工程咨询人才队伍。支撑和引领行业高质量发展的高端人才、国际化人才、专业化人才和创新型人才形成规模。

——行业自律与管理水平进一步提升。构建科学、公正的自律管理体系，建立行业诚信评价系统，促进行业自律意识和管



进一步增强。建立并不断完善促进工程咨询业优化升级的交流平台、合作平台和资源整合平台。

### 三 全面强化工程咨询行业的先导作用

**（七）积极推动国家重大战略投资实施。**根据“十四五”时期我国经济社会发展战略导向，提早谋划启动相关项目，研究滚动谋划实施一批强基础、增功能、利长远的重大项目，推动形成在建一批、投产一批、储备一批、谋划一批的梯次滚动发展机制，有效推动和扩大战略型新兴产业、现代产业链投资，推进新型基础设施、新型城镇化、交通水利等重大工程建设。服务国家重大战略，围绕区域协调发展、乡村振兴、军民融合、“一带一路”、重大攻关等推进一批强基础、增功能、利长远的重大项目建设。

**（八）全方位推进智库建设服务国家发展大局。**工程咨询行业进一步发挥综合优势和专业特长，加强战略性、前瞻性重大问题研究，为各级党政部门决策提供更高质量咨询服务，成为国家软实力的重要组成部分。努力打造工程咨询行业特色新型智库。中国工程咨询协会牵头成立工程咨询行业智库联盟，鼓励各类工程咨询机构参与智库联盟建设。

**（九）为全面深化“放管服”改革发挥积极作用。**工程咨询行业要从“放管服”改革实际出发，不断完善事中事后评价理论和方法，强化投资项目中期评价和后评价工作，为政府部门有效监督管理提供有力支持。行业协会要提升自身从事行业服务的能力和效率，积极承接政府有关职能转移，优化行业发展环境，协助政府部门将“放管服”改革推向纵深。

**(十) 服务“一带一路”建设加快“走出去”步伐。**鼓励和引导工程咨询机构重点围绕“一带一路”建设加快“走出去”步伐，积极参与国际咨询竞争与合作、融入全球产业链和价值链，将我国产业优势和资金优势与国外需求相结合，围绕国际产能合作、对外援助等重点领域，为国内投资者提供完备的投资咨询方案和咨询建议等，有效规避投资风险，最大程度地保障投资建设项目、对外援助项目的可持续发展。

**(十一) 防范重大风险统筹发展和安全。**坚持底线思维，统筹开放与安全，统筹发展和安全，着力提高风险识别能力，及时发现和防范化解经济建设、重大投资和工程领域的各类重大风险和隐患，为保持经济持续健康发展和社会大局稳定提供坚强咨询服务保障。

#### **四 全面加强行业能力建设**

**(十二) 加强理论方法研究。**推进学科交叉融合应用，不断调整优化工程咨询理论方法体系。充分发挥工程咨询智库和平台作用，突出学科领域特色和组织优势，坚持应用导向，强化跨领域交流，探索理论方法创新。倡导产学研深度合作，鼓励咨询企业联合攻关，搭建资源共享与合作平台，加强协同创新，推进研究成果向实践转化，尽快形成具有中国特色的咨询理论方法体系。

**(十三) 大力实施工程咨询业务创新发展。**加速培育数据要素市场，充分利用 5G、人工智能、大数据、云计算、区块链等新一代信息技术手段，加快推进工程咨询行业数字化转型发展，培育咨询服务的新产品、新业态、新模式，推动传统咨询服务高端



化、智能化、绿色化。打造新兴产业链，鼓励开发全过程工程咨询业务系统，加速咨询服务变革进程。实现产业链创新链融合发展，围绕产业链部署创新链、围绕创新链布局产业链，不断提升工程咨询行业创新能力，壮大发展新动能。创新工程咨询产业合作模式，加强与金融、财务、法律等方面专业机构协同作用，引导资本市场服务实体经济，深入推进政府和社会资本合作（PPP）、基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）、项目收益专项债等金融咨询业务，推动工程咨询业务向专业化和价值链高端延伸，促进工程咨询行业高质量发展。

**（十四）加快推进全过程工程咨询。**进一步发挥全过程工程咨询对工程建设项目审批制度改革的支撑作用。实施项目投融资、设计及投资管理、建设模式、运营方式等多方案论证，增强投资决策科学性和咨询协调性。重视项目管理策划，通过实施全方位管理，确保全过程工程咨询服务科学开展。根据项目实际情况合理选择全过程工程咨询服务模式，带动增强全过程工程咨询协同性。注重咨询项目示范引领，深入开展全过程工程咨询后评价，不断提升服务水平。行业协会及时总结经验规律，推进完善全过程工程咨询标准规范等制定。

**（十五）提升行业国际化水平，积极参与国际标准制定。**积极争取政府部门支持，创造更好参与国际竞争的条件和环境。抓住“一带一路”、“国际产能合作”、“对外援助”等重大机遇，鼓励国内外工程咨询机构开展多层次、多方位合作，共同开发业务、开拓国际市场。重视标准顶层设计，制定咨询标准国际化路

线。拓展国内咨询标准的国际化渠道，形成自主引领的国际咨询标准体系。

## 五 夯实行业高质量发展基础

**（十六）加快构建高质量发展指标体系。**对照建立现代化经济体系的要求，以新发展理念为指导加快建立适应高质量发展要求的工程咨询行业统计体系。行业协会要建立行业统计制度，建立高质量发展评价体系，对工程咨询业高质量发展情况进行评估，推动评估结果纳入行业主管部门、协会组织、地方政府政绩考核体系和国有企业业绩考核体系，增强评价制度的实施效力。

**（十七）加强人才队伍建设。**充分发挥人才第一资源作用，注重从业人员业务能力、职业素养的综合性培养。完善咨询工程师（投资）职业资格考试、登记和继续教育制度，实施知识更新工程、技能提升行动。加大对咨询工程师（投资）的自律管理，严格落实法律责任，增强其执行法律法规、行业标准规范的自觉性。加大高端人才、国际化人才、创新型人才培养力度，推动形成高素质行业人才队伍。

## 六 规划实施保障

**（十八）加强党的全面领导。**落实党建对行业发展的引领作用。扎实做好基层党组织建设、思想宣传、党风廉政建设和组织领导，引领行业高水平服务国家经济社会发展。

**（十九）促进行业依法管理。**牢牢把握全面依法治国政治方向，增强法治观念，用法治思维和方式开展工作、解决问题、推动发展。继续推动工程咨询行业完善立法，使工程咨询服务活动

的各阶段有法可依，保护知识产权，保护和激励创新积极性，为工程咨询行业发展打造更加完善的市场化、国际化、法治化营商环境。

**（二十）维护公平竞争。**努力破除部门和地域垄断，平等保护各类市场主体。倡导工程咨询服务定制化与取费差异化，推动服务由基于成本定价向基于价值定价转变，提倡“优质优价”，避免工程咨询市场出现“劣币驱逐良币”现象。加强工程咨询服务合同管理，构建基于合同约束的项目目标管控体系。争取将工程咨询服务纳入各级政府部门采购范围和购买服务指导性目录，通过公开招标、邀请招标、竞争性磋商、竞争性谈判等招标方式，建立健全不断优化的具有各因素评分标准和分值比例的咨询服务采购制度，实现按需购买、以事定费、公开择优、合同管理。

**（二十一）提升行业监管水平。**破解行业监管改革难题，推进联合监管机制建设，实施动态监管、多元共治。加强行业自律体系建设，建立行业监管平台，依托信息技术实现对工程咨询服务监管的标准化和规范化，全面提升监管效能。规范咨询单位和从业人员的市场行为，加大对违法违规行为的处罚力度，引导市场合理竞争。在继续开展工程咨询机构资信评价的同时，开展行业诚信管理体系建设，加快建立行业信用标准和评价指标体系，全面开展行业信用评价，建立并不断完善行业信用“红名单”、“黑名单”制度，落实和强化守信激励、失信惩戒运行机制，充分发挥资信评价和信用评价结果在招投标、信用建设领域的导向作用。



**(二十二) 加强各级协会的组织作用。**各级工程咨询协会要积极履行“提供服务、反映诉求、规范行为、促进和谐”的职责，建立健全行业交流平台，加强行业信息与知识共享。探索建立行业争端协调解决机制，协调行业内外有关争端。加强各级行业协会组织之间、政府和行业组织间的沟通合作，建立紧密互动的常态化工作交流机制，相互支持配合，形成共商共建共享共赢的命运共同体，提升行业自律水平。

**(二十三) 加大培育市场主体力度。**进一步推动工程咨询机构体制机制改革，培育大中小型多层次各领域市场主体。发挥国有工程咨询机构战略支撑和行业引领作用，成为有核心竞争力的市场主体。根据工程咨询行业集中度要求和市场机制作用，鼓励国企民企相互配合，推进兼并重组和战略性重组，深化国有工程咨询机构混合所有制改革，有效激发企业活力、创造力和市场竞争力。优化民营工程咨询机构发展环境，充分发挥民营工程咨询机构在业务创新方面的重要作用，支持民营企业参与国有或事业工程咨询单位的改革。支持符合条件的各类工程咨询企业申报高新技术企业或在境内外上市。

**(二十四) 争取金融支持政策。**鼓励金融机构更好服务工程咨询企业。支持工程咨询企业与金融机构合作，完善配套金融政策和信息共享机制，共同推动基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）、投资项目合作产业基金等试点业务的发展。

**(二十五) 加大宣传引导力度。**倡导工匠精神、创新精神、诚信精神，培育品牌意识，通过开展优秀咨询成果奖评选和优秀

工程咨询机构排名，宣传先进典型，加强全社会对工程咨询服务价值认识。发挥传统媒体和新媒体作用，组织开展主题宣传和专题交流，强化正向引导，践行社会主义核心价值观，增强行业社会责任感，树立行业良好形象。