君合研究简讯



2018年1月10日

建设工程法律热点问题

工程咨询行业管理新规

2017年11月6日,发改委发布《工程咨询行业管理办法》(2017年第9号令,以下简称"《咨询管理办法》")」。该办法于2017年12月6日起开始施行,同时废止了《工程咨询单位资格认定办法》(发改委2005年第29号令)、《国家发展改革委关于适用〈工程咨询单位资格认定办法〉有关条款的通知》(发改投资[2009]620号)和《咨询工程师(投资)管理办法》(发改委2013年第2号令)这些原工程咨询行业主要管理规定。

新公布的《咨询管理办法》共6章,36条,对 工程咨询单位管理、从业人员管理、加强行业自律 和监督检查等提出了新的管理要求和思路,为了解 答近期客户对该《咨询管理办法》的疑问,我们对 该办法的主要内容、对行业的影响等进行了梳理, 供各位读者参考。

一、《咨询管理办法》的主要内容

取消工程咨询单位资格认定,改为实行告知性 备案管理。根据《咨询管理办法》规定,对工程咨询单位实行告知性备案管理。同时,工程咨询单位 订立服务合同和开展相应的咨询业务,应当与备案

的专业和服务范围一致。

明确责任划分,实行咨询质量终身负责制。工程咨询单位对咨询质量负总责。主持该咨询业务的人员对咨询成果文件质量负主要直接责任,参与人员对其编写的篇章内容负责。

工程咨询单位实行资信评价等级。资信评价等级分为甲级和乙级,并以一定时期内的合同业绩、守法信用记录和专业技术力量为等级评价的主要指标,甲级和乙级的评定工作分别由国家发改委和省级发改委指导相关行业组织开展。

明确资信评价等级的行业自律性质。资信评价 等级为行业内部自律管理性质,仅作为委托咨询业 务的参考,不设置数量限制、从业限制及执业限制。

简化工程咨询业务分类。《咨询工程师(投资)管理办法》及《工程咨询单位资格认定办法》将工程咨询业务分别划分为33及31类,而《咨询管理办法》将工程咨询业务简化为21类。

首次将 PPP 项目咨询纳入工程咨询范围。工程咨询服务范围涉及项目咨询及评估咨询。其中,项目咨询涵盖"政府和社会资本合作(PPP)项目咨询",评估咨询涵盖"PPP 项目实施方案"。

¹具体内容详见发改委网站,

http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbl/201711/t20171113_866917.html.

明确了工程设计、工程造价、工程监理的特殊性。《咨询管理办法》所规定的工程咨询服务范围包括了全过程的工程咨询,但特别注明有关工程设计、工程造价、工程监理等资格,由国务院有关主管部门认定。

取消工程咨询单位的咨询工程师最低数量限制,根据《工程咨询单位资格认定办法》规定,甲、乙、丙级工程咨询单位均有从事工程咨询业务的技术人员的最低数量要求,而《咨询管理办法》取消了咨询工程师的最低数量要求,仅原则性的规定工程咨询单位应当配备一定数量的咨询工程师。

明确工程咨询单位不得同时承担编制咨询任 务及评估咨询任务工作。承担编制任务的工程咨询 单位,不得承担同一事项的评估咨询任务。同时, 承担评估咨询任务的工程咨询单位,与同一事项的 编制单位、项目业主单位之间不得存在重大关联关 系。

实行监督检查,建立违法失信联合惩戒机制。 国家和省级发改委应制订工程咨询单位监督检查 计划,按照一定比例开展抽查,并及时公布抽查结 果。对有关单位、组织和人员的违法违规信息,列 入不良记录,及时通过在线平台和"信用中国"网 站向社会公布,并建立违法失信联合惩戒机制。

二、《咨询管理办法》主要变化2及影响

咨询服务范围的重大变化

原工程咨询相关规定中的服务范围主要包括前期规划、项目建议书和可行性研究、评估咨询,建设阶段的设计、造价、监理和其他项目管理。《咨询管理办法》将工程咨询服务分为四类,包括规划咨询、项目咨询、评估咨询和全过程工程咨询。其中,《咨询管理办法》着重引进了PPP项目的概念,

将 PPP 项目评估、实施方案等环节的咨询服务,纳入到新的管理法中。

改变监管方式, 简政放权

取消工程咨询单位资格认定行政许可,实行告知性备案。工程咨询单位只需要到全国投资项目在线审批监管平台备案该单位的基本情况、专业和服务范围、专业技术人员配备情况及非涉密的咨询成果简介等,即可进入该市场。这标志着我国放开工程咨询市场准入,实现了工程咨询行业"零门槛"。另外,国家和省级发改委应制订相应监督检查计划、公布抽查结果,并建立违法失信联合惩戒机制。这标志着政府管理思路的转变,从行政监管主导改变为市场评价主导,由行政许可模式转化为行业自律、政府监督检查。这种转变体现出政府在逐步厘清行政监管与市场规则的关系,弱化政府事前干预,强化事中事后的监督管理,同时也促使行业组织强化内部的自律性管理。

建立信用评价体系

2016年5月30日国务院发布了《关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》,由国务院主导各部门参与,在我国各行各业倡导重建社会信用体系。《咨询管理办法》中要求建立的资信评价和对应的惩戒机制,正是上述机制在工程咨询行业中的具体改革措施。

工程咨询行业取消行政审批,实行行业自律性 质的资信评价管理,从过去的由政府根据工程咨询 单位的硬件条件(包括注册资本、办公场所面积)、 技术人员数量等评价其等级和能力转变为由用户 和市场根据工程咨询单位的合同业绩、守法信用记 录和专业技术力量等评价其资信等级。将工程咨询 单位的评价权交由用户和市场控制,使得资信评价 等级成为工程咨询单位核心竞争力,有利于提高工

²修改内容详见本文所附的《工程咨询行业管理规定新旧对比表》。

程咨询行业整体的服务质量。

强化质量责任,强调终身负责

近年来质量问题一直是建筑业改革中的重点,2014年住建部就曾印发《建筑工程五方责任主体项目负责人质量终身责任追究暂行办法》,2015年又印发《建筑工程设计单位项目负责人质量安全责任七项规定(试行)》、《建筑工程项目总监理工程师质量安全责任六项规定(试行)》等四个规定。为了"加强工程质量管理,提高质量责任意识,强化质量责任追究,保证工程建设质量",上述规定均要求"建设、勘察、设计、施工、监理单位法定代表人应当签署授权书,明确本单位项目负责人",以及相关负责人应当为组织开展的工作全面负责并对质量责任在设计使用年限内终身负责。

《咨询管理办法》与上述质量监管要求思路一致,对质量问题也进行了着重要求。第十四条明确

提出,咨询成果文件上应当加盖工程咨询单位公章和咨询工程师(投资)执业专用章。工程咨询单位对咨询质量负总责,负责咨询业务的具体人员按照其参与程度,工作内容承担相应的责任。《咨询管理办法》将责任明确到承担具体工程咨询工作的单位和咨询工程师个人,进一步强调实行咨询成果质量终身负责制,形成工程咨询成果质量追溯机制,有利于落实工程咨询行业"独立、公正、科学"的服务原则,规范工程咨询单位和咨询工程师的执业行为,划清单位和咨询工程师责任并追究责任,从而进一步提高工程咨询行业的服务水平及服务质量。

综上,《咨询管理办法》的生效,将工程咨询 行业的主要管理方式从行政控制变为行业自律管 理,反映了近年来建筑业改革的总体趋势。简政放 权、进一步开放咨询服务市场、打破市场壁垒,咨 询单位必将迎来新的机遇。

李海浮 合伙人 电话: 86-010 8553 7983 邮箱地址: lihf@junhe.com

于 涛 律 师 电话: 86-010 8553 7717 邮箱地址: yutao@junhe.com

李博雅 律 师 电话: 86-010 8553 1712 邮箱地址: liboya@junhe.com



本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息,敬请关注君合官方网站"www.junhe.com" 或君合微信公众号"君合法律评论"/微信号"JUNHE_LegalUpdates"。

附件一: 工程咨询行业管理规定新旧对比表

《工程咨询行业管理办法》	《工程咨询单位资格认定办法》、 《国家发展改革委关于适用〈工程咨询 单位资格认定办法〉有关条款的通知》、 《咨询工程师(投资)管理办法》	修改内容
第六条 对工程咨询单位实行告知性备案管理。工程咨询单位应当通过全国投资项目在线审批监管平台(以下简称在线平台)备案以下信息: (一)基本情况,包括企业营业执照(事业单位法人证书)、在岗人员业务年限、联系方式等; (二)从事的工程咨询专业和服务范围; (三)备案专业领域的专业技术人员配备情况; (四)非涉密的咨询成果简介。工程咨询单位应当保证所备案信息有变化的,工程咨询单位应及时通过在线平台向社会公布。	第六条 工程咨询单位必须依法取得国家发展改革委颁发的《工程咨询资格证书》,凭《工程咨询资格证书》,是《工程咨询资格证书》,开展相应的工程咨询业务。 第十七条 工程咨询单位资格由国家发展改革委认定。 第十八条 工程咨询单位资格认定,先由初审机构提出初审意见,再报国家发展改革委审定批准。根据隶属关系,各省、自治区、展改革委、国务院有关主管部门是工程咨询单位资格认定的初审机构。中央管理企业可直接向国家发展改革委申报。 第十九条《工程咨询单位资格证书》由国家发展改革委统一印制。《工程咨询单位资格证书》由一套正本和二套副本组成,副本与正本具有同等法律效力,工程咨询单位资格证书有效期为5年。 第五章 工程咨询单位资格认定程序 第六章 资格认定时限	取消工程咨询单位资格认定、《工程咨询资格证书》,实行告知性备案制。
第二十三条 工程咨询单位资信评价等级以一定时期内的合同业绩、守法信用记录和专业技术力量为主要指标,分为甲级和乙级两个级别,具体标准由国家发展改革委制定。	《工程咨询单位资格认定办法》 第七条 工程咨询单位资格等级分为甲级、乙级、丙级。各级工程咨询单位按照国家有关规定和业主要求依法开展业务。	取消行政管理性质的单位资质管理,改为行业自律性质的资信评价。

《工程咨询行业管理办法》	《工程咨询单位资格认定办法》、 《国家发展改革委关于适用〈工程咨询 单位资格认定办法〉有关条款的通知》、 《咨询工程师(投资)管理办法》	修改内容
第二十四条 甲级资信工程咨询单		
位的评定工作,由国家发展改革委		
指导有关行业组织开展。		
乙级资信工程咨询单位的评定工		
作,由省级发展改革委指导有关行		
业组织开展。		
第二十五条 开展工程咨询单位资		
信评价工作的行业组织,应当根据		
本办法及资信评价标准开展资信		
评价工作,并向获得资信评价的工		
程咨询单位颁发资信评价等级证		
书。		
第十四条 咨询成果文件上应当加	《咨询工程师(投资)管理办法》第三十条	增加咨询成果终身负责制的规定。
盖工程咨询单位公章和咨询工程	登记证书和执业专用章是咨询工程师(投资)	
师(投资)执业专用章。	的执业证明。咨询工程师(投资)应当对其出	
工程咨询单位对咨询质量负总责。	具的工程咨询成果签名,加盖本人执业专用章,	
主持该咨询业务的人员对咨询成	并承担相应责任。	
果文件质量负主要直接责任,参与		
人员对其编写的篇章内容负责。		
实行咨询成果质量 终身负责制 。工		
程咨询单位在开展项目咨询业务		
时,应在咨询成果文件中就符合本		
办法第十三条要求,及独立、公正、		
科学的原则作出信用承诺。工程项		
目在设计使用年限内,因工程咨询		
质量导致项目单位重大损失的,应		
倒查咨询成果质量责任,并根据本		
办法第三十、三十一条进行处理,		
形成工程咨询成果质量追溯机制。		
【修改】	《工程咨询单位资格认定办法》	调整工程咨询业务专业划分。
第七条 工程咨询业务按照以下专	第十三条 工程咨询单位专业资格,按照以下	
业划分:	31 个专业划分:	
(一)农业、林业;(二)水利水	(一)公路;(二)铁路;(三)城市轨道交通;	
电;(三)电力(含火电、水电、	(四)民航;(五)水电;(六)核电、核工业;	
核电、新能源);(四)煤炭;(五)	(七)火电;(八)煤炭;(九)石油天然气;	
石油天然气;(六)公路;(七)铁	(十)石化;(十一)化工、医药;(十二)建	
路、城市轨道交通;(八)民航;	筑材料;(十三)机械;(十四)电子;(十五)	
(九)水运(含港口河海工程);	轻工;(十六)纺织、化纤;(十七)钢铁;(十	

《工程咨询行业管理办法》	《工程咨询单位资格认定办法》、 《国家发展改革委关于适用〈工程咨询 单位资格认定办法〉有关条款的通知》、 《咨询工程师(投资)管理办法》	修改内容
(十)电子、信息工程(含通信、广电、信息化);(十一)冶金(含钢铁、有色);(十二)石化、化工、医药;(十三)核工业;(十四)机械(含智能制造);(十五)轻工、纺织;(十六)建材;(十七)建筑;(十八)市政公用工程;(十九)生态建设和环境工程;(二十)水文地质、工程测量、岩土工程;(二十一)其他(以实际专业为准)。	八)有色冶金:(十九)农业:(二十)林业:(二十一)通信信息;(二十二)广播电影电视;(二十三)水文地质、工程测量、岩土工程;(二十四)水利工程:(二十五)港口河海工程:(二十六)生态建设和环境工程:(二十九)城市规划:(三十)综合经济(不受具体专业限制);(三十一)其他(按具体专业填写)。 《咨询工程师(投资)管理办法》第十四条 专业类别划分如下:(一)公路;(二)铁路:(三)城市轨道交通;(四)民航;(五)核电;(六)核工业;(七)水电;(八)火电;(九)煤炭;(十)新能源;(十一)石油天然气;(十二)石化;(十三)化工医药;(十四)建筑材料;(十五)机械;(十六)电子;(十七)通信信息;(十八)广播电影电视;(十九)轻工;(二十一)纺织化纤;(二十一)钢铁;(二十二)有色冶金;(二十三)农业;(二十四)林业;(二十五)水利工程;(二十六)港口河海工程;(二十七)工程勘察(水文地质、工程测量和岩土工程);(二十八)生态建设和环境工程;(二十九)市政公用工程(按市政交通、给排水、燃气热力、风景园林、环境卫生等具体专业分别申请);(三十)建筑;(三十一)城市规划;(三十二)工程技术经济;(三十三)其他(按旅游工程、商物粮、邮政工程、有象工程、矿产开发、土地整理、减贫工程、移民工程、海洋工程等具体专业分别申请)。	
第八条 工程咨询服务范围包括: (一) 规划咨询: 含总体规划、专项规划、区域规划及行业规划的编制; (二) 项目咨询: 含项目投资机会研究、投融资策划,项目建议书(预可行性研究)、项目可行性研究报告、项目申请报告、资金申请报告的编制,	《工程咨询单位资格认定办法》 第十四条 工程咨询单位资格服务范围包括以下八项内容: (一) 规划咨询:含行业、专项和区域发展规划编制、咨询; (二) 编制项目建议书(含项目投资机会研究、预可行性研究); (三) 编制项目可行性研究报告、项目申请报告和资金申请报告;	调整工程咨询服务范围,将 PPP 项目纳入工程咨询服务范围,将工程设计、工程监理等从工程咨询服务范围中剔除。

《工程咨询行业管理办法》	《工程咨询单位资格认定办法》、 《国家发展改革委关于适用〈工程咨询 单位资格认定办法〉有关条款的通知》、 《咨询工程师(投资)管理办法》	修改内容
政府和社会资本合作(PPP)项目咨询等; (三)评估咨询:各级政府及有关部门委托的对规划、项目建议书、可行性研究报告,设于证据的对报告、资金申请报告、资金申询制定,规划,明日申请报告,资金和规划,明日时预资。 (四)全球程工程咨询:采用多种、实施和运营持续提供局部。实施和运营持续提供局部。实施和运营持续提供局部。实施和运营持续提供局部。要体解决方案以及管理服务。有关工程设计、工程造价、工程造价、工程造价、工程造价、工程造价、工程造价、工程造价、工程造价	 (四) 评估咨询:含项目建议书、可行性研究报告、项目申请报告与初步设计评估,以及项目后评价、概预决算审查等; (五) 工程设计; (六) 招标代理; (七) 工程监理、设备监理; (八) 工程项目管理:含工程项目的全过程或若干阶段的管理服务。 工程设计、招标代理、工程监理、设备监理资格,由国务院有关主管部门认定。 	
第十一条 工程咨询单位应当和 委托方订立书面合同,约定各方权 利义务并共同遵守。合同中应明确 咨询活动形成的知识产权归属。	无相关规定	增加书面合同应明确知识产权归属的规定。
第十二条 工程咨询实行有偿服 务。工程咨询服务价格由双方协商 确定,促进优质优价,禁止价格垄 断和恶意低价竞争。	无相关规定	增加工程咨询实行有偿服务,禁止价格垄断和恶意低价竞争规定。
第十六条 承担编制任务的工程 咨询单位,不得承担同一事项的评 估咨询任务。 承担评估咨询任务的工程咨询单 位,与同一事项的编制单位、项目 业主单位之间不得存在控股、管理 关系或者负责人为同一人的重大 关联关系。 第十七条 取得咨询工程师(投资)	无相关规定 《咨询工程师(投资)管理办法》	增加同一工程咨询单位不得同时承担编制任务及评估任务的规定。 取消不具备工程咨询资格的执行单
职业资格证书的人员从事工程咨询工作的,应当选择且仅能同时选	第八条 取得水平证书并申请登记的人员,应 当选择且仅能同时选择一个工程咨询单位作为	位一年预登记、集中办理咨询工程 师登记服务的规定。

《工程咨询行业管理办法》	《工程咨询单位资格认定办法》、 《国家发展改革委关于适用〈工程咨询 单位资格认定办法〉有关条款的通知》、 《咨询工程师(投资)管理办法》	修改内容
择一个工程咨询单位作为其执业 单位,进行执业登记并取得登记证 书。	其执业单位。执业单位不具备工程咨询资格的, 符合登记条件的人员将取得有效期一年的预登 记资格。	
	第十条 登记服务每年集中办理,办理时间及相 关具体要求由中咨协会提前两个月向社会公 告。	
第二十七条 国家和省级发展改革 委应当依照有关法律法规、本办法 及有关规定,制订工程咨询单位监 督检查计划,按照一定比例开展抽 查,并及时公布抽查结果。监督检 查内容主要包括: (一)遵守国家法律法规及有关规 定的情况: (二)信息备案情况; (三)咨询质量管理制度建立情况; (四)咨询成果质量情况; (五)咨询成果质量情况; (五)咨询成果文件档案建立情况; (六)其他应当检查的内容。 第三十三条 工程咨询行业有关 单位、组织和人员的违法违规信		增加政府部门事中事后监督检查,建立违法失信联合惩戒机制的规定。
息,列入不良记录,及时通过在线平台和"信用中国"网站向社会公布,并建立违法失信联合惩戒机制。		
第二十条 执业登记分为初始登记、变更登记、继续登记和注销登记四类。申请登记的人员,应当选择已通过在线平台备案的工程咨询单位,按照本办法第七条划分的专业申请登记。申请人最多可以申请两个专业。第三十一条 咨询工程师(投资)有下列行为之一的,由中国工程咨	《咨询工程师(投资)管理办法》 (一)第十六条 有下列情形之一的,不予初始登记:(一)不具有完全民事行为能力; (二)因在工程咨询工作中有重大过失,受到行政处罚或撤职以上行政处分,且自处罚、处分决定之日至申请登记之日不满2年; (三)因以欺骗、贿赂等不正当手段取得登记后被注销登记,且自注销之日至申请登记之日不满3年; (四)受到刑事处罚,且自刑事处罚执行完毕之	取消不予办理初始登记、不予办理继续登记、注销工作人员登记、3年内不得再次申请登记的规定;调整咨询人员、行业组织工作人员处罚情形。

《工程咨询行业管理办法》	《工程咨询单位资格认定办法》、 《国家发展改革委关于适用〈工程咨询 单位资格认定办法〉有关条款的通知》、 《咨询工程师(投资)管理办法》	修改内容
询协会视情节轻重给予警告、通报 批评、注销登记证书并收回执业专 用章。触犯法律的,依法追究法律 责任。	日至申请登记之日不满 5 年; (五)根据国家有关法律法规及规定,不应给予 登记的其他情形。	
(一) 在执业登记中弄虚作假的;(二) 准许他人以本人名义执业的;(三) 涂改或转让登记证书和执业专用章的;(四) 接受任何影响公正执业的酬	第二十四条 有下列情形之一的,不予继续登记: (一) 本办法第十六条所规定的情形; (二) 不接受执业检查; (三) 受到本办法第四十条规定的处分尚未期满。	
劳的。 第三十二条 行业组织有下列情形 之一的,由国家或省级发展改革委 责令改正或停止有关行业自律管 理工作;情节严重的,对行业组织 和责任人员给予警告处罚。触犯法	第二十六条 咨询工程师(投资)有下列情形之一的,应予注销登记: (一)不具有完全民事行为能力; (二)因在工程咨询工作中有重大过失,受到行政处罚或撤职以上行政处分;	
律的,依法追究法律责任。 (一) 无故拒绝工程咨询单位申请资信评价的; (二) 无故拒绝申请人申请咨询工程师(投资)登记的; (三) 未按规定标准开展资信评价	 (三) 受到刑事处罚; (四) 脱离工程咨询单位; (五) 同时在两个及以上工程咨询单位从业; (六) 以欺骗、贿赂等不正当手段取得登记证书; (七) 执业检查不合格; 	
的; (四)未按规定开展咨询工程师 (投资)登记的; (五)伙同申请单位或申请人弄虚 作假的; (六)其他违反法律、法规的行为。	(八) 依法应当注销登记的其他情形。 第二十七条 工作人员有下列情形之一的,应予注销登记: (一) 超越职权或违反规定程序做出准予登记决定; (二) 对不符合规定条件的申请人准予登记;	
	(三) 依法应当注销登记的其他情形。 第三十八条 咨询工程师(投资)在登记申请中 弄虚作假的,当年不予登记且3年内不得再次 申请登记。	
	第四十条 初审机构及其工作人员违反本办法 的规定,有下列情形之一的,由中咨协会视情 节轻重要求改正或根据行业自律规定作出相应 处理。触犯法律的,依法追究法律责任。	

《工程咨询行业管理办法》	《工程咨询单位资格认定办法》、 《国家发展改革委关于适用〈工程咨询 单位资格认定办法〉有关条款的通知》、 《咨询工程师(投资)管理办法》	修改内容
	(一) 不按规定受理登记申请;	
	(二) 在受理过程中,未按规定告知申请	
	人必须补正的材料;	
	(三) 伙同申请人弄虚作假;	
	(四) 其他违反本办法规定的情形。	
	第四十一条 工作人员在咨询工程师(投资)管	
	理过程中,索取、收受贿赂或者谋取其他不正	
	当利益的,按照有关规定给予处罚。触犯法律	
	的,依法追究法律责任。	