

工程造价事业发展“十三五”规划

前 言

为贯彻《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》和《住房城乡建设事业“十三五”规划纲要》，全面落实《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》《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），住房城乡建设部组织有关单位编制了《工程造价事业发展“十三五”规划》。本规划力图体现创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念和“适用、经济、绿色、美观”建筑方针，提出了工程造价事业发展的指导思想、主要目标、发展理念和重点任务，是指导“十三五”时期工程造价改革发展的纲领性文件。

一、指导思想、主要目标和发展理念

“十三五”时期是我国全面建成小康社会决胜阶段。工程造价事业发展要认真贯彻党中央、国务院战略决策和部署，准确把握国内外发展环境，积极适应把握引领经济发展新常态，紧紧围绕中央城市工作会议精神，坚决贯彻落实“适用、经济、绿色、美观”建筑方针，共同推进工程造价事业健康发展。

（一）发展环境。

“十二五”时期我国工程造价事业发展成绩显著。面对错综复杂的国际国内环境和复杂艰巨的发展任务，在经济下行压力持续加大的形势下，固定资产投资和建筑业仍然保持了平稳发展，工程造价事业通过工程计价制度改革、工程计价依据和工程造价信息化服务，在保证建设工程质量安全、提高投资效益等方面发挥了重要作用，工程造价咨询业保持了平稳较快增长。

——**工程造价管理改革全面启动。**《住房城乡建设部关于进一步推进工程造价管理改革的指导意见》（建标〔2014〕142号）的出台，进一步推动了工程造价管理的市场化改革。按照市场决定工程造价的要求，完善了“企业自主报价，竞争形成价格”的工程造价形成机制。发布《建筑工程发包与承包计价管理办法》（住房城乡建设部第16号令），启动《建设工程价款结算暂行办法》修订，进一步规范建设市场的发承包及价款结算活动。各地配合改革意见的出台，立法和制度建设有序推进，公布了工程造价地方法规，开展了工程造价纠纷调解工作，工程造价管理更加规范。工程造价信用体系建设工作正在有序开展，信用管理制度初步建立。

——**工程造价咨询业健康发展。**“十二五”末，工程造价咨询业年营业收入达到1079.47亿元，年均增长14.4%。企业数量达到7107家，其中甲级3021家，乙级4086家；工程造价咨询企业从业人员41万余人，其中，注册造价工

程师 73,612 人，造价员 108,624 人，服务工程投资 28 万亿元。工程造价咨询业务结构向中高端咨询业迈进，全过程造价咨询服务业务占比上升 10%，全生命周期、建筑信息模型（BIM）、信息服务等新的增长点不断涌现。

——工程造价专业人才素质不断提升。“十二五”末，全国从事工程造价的专业技术人员数量逐年攀升，共计 145 万人，在工程造价咨询、监理、招标代理等各类企业注册的造价工程师 15 万人，基本覆盖工程项目投资、建设、运营全过程。开设工程造价专业本科学历的高校增长较快，“十二五”末已超过 130 所，工程造价专业毕业生的基本素质不断提升。工程造价专业人才交流频繁，根据中央人民政府与香港特区政府签署的《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》协议，300 多名香港工料测量师获得内地造价工程师互认注册，360 多名内地造价工程师获得香港工料测量师的认定。

——工程计价标准体系不断完善。《建设工程工程量清单计价规范》以及对应的 9 套不同专业的工程量计算规范发布，建筑、安装、市政全国统一定额修订完成，行业、地方定额不断更新，截至“十二五”末，国家、行业、地方共发布各类定额、估概算指标 1600 多册，基本满足了市场需要，《建设工程造价咨询规范》等行业自律标准相继发布。

——工程造价信息化建设稳步发展。根据工程造价信息

化发展需求，制定了《建设工程人工材料设备机械数据标准》等一系列标准规范，奠定了工程造价信息化发展基础。信息平台建设和信息收集成效明显，专业工具软件和办公管理软件提高了业务能力和管理水平，云技术和BIM技术等也取得了大量成功经验。全国各省（区、市）建筑材料价格、人工单价等信息服务实时动态发布，满足了工程建设各方需要。

“十三五”时期，我国经济长期向好的基本面没有改变，发展前景依旧广阔。新型城镇化、“一带一路”建设为固定资产投资、建筑业发展释放新的动力、激发新的活力，建筑业体制机制改革和转型升级的需求不断增强。中央城市工作会议明确提出实施重大公共设施和基础设施工程，加强城市轨道交通、海绵城市、城市地下综合管廊建设，加快棚户区和危房改造，有序推进老旧小区综合整治及工程维修养护。工程造价咨询业新的创新点、增长极、增长带正在不断形成。但我国仍然面临经济增速和固定资产投资放缓，经济增长驱动由投资转向创新，房地产投资增速变慢，建筑业紧缩风险加大等问题。与此同时，工程造价仍存在计价规则不统一，计价依据满足市场需求能力有待提高，服务绿色、节能、低碳、装配式建筑的计价依据不系统，工程造价信息服务缺乏统一规划、时效性不强、覆盖面不广，造价咨询社会诚信体系建设缓慢，工程项目全过程、全生命周期的造价控

制理念不深入等问题，工程造价治理体系和治理能力尚需进一步完善。

综上所述，工程造价事业仍处于大有可为的重要战略机遇期，但也面临着诸多矛盾叠加、风险隐患增多的严峻挑战。必须准确把握我国固定资产投资和工程建设的特点及国际化发展趋势，遵循规律，结合国情，坚持工程造价的市场化改革和诚信体系建设，坚持提高政府监管和服务能力，坚持调动政府、行业组织、企业等各方面积极性，坚定信心，迎难而上，努力为全面建成小康社会添砖加瓦。

（二）指导思想。

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，落实中央城市工作会议和国务院促进建筑业健康发展的工作部署，按照市场决定工程造价的原则，加强和改善市场监管，转变政府职能，围绕制定规则、发布指标、动态监测、调解纠纷等内容，完善公共服务和诚信体系建设，实现工程计价的公平、公正、科学合理，达到提高工程投资效益、维护市场秩序、保障工程质量安全的目的。

——坚持计价规则全国统一。在现有工程量清单计价规范和相关规则的基础上，建立共享计价依据，进一步统一全国工

程计价规则，服务全国统一建筑市场，为工程建设领域营造良好的发展环境。

——坚持计价依据服务及时准确。在做好现有工程计价依据更新的基础上，发布工程造价综合指数、人工、材料等指数，做好绿色建筑、装配式建筑、地下城市综合管廊、海绵城市、城市轨道交通等重大专项计价依据服务及其工程造价监测。

——坚持培育全过程工程咨询。优化工程造价执业资质资格管理，积极营造工程造价咨询市场良好环境，维护市场公平竞争、激发市场活力。大力推进全过程工程造价咨询服务，鼓励造价咨询企业通过联合经营、并购重组等方式开展全过程工程咨询服务。

（三）主要目标。

健全市场决定工程造价机制，建立与市场经济相适应的工程造价监督管理体系。基本形成全面覆盖、更新及时、科学合理的工程计价依据体系。建立多元化工程造价信息服务方式，完善工程造价信用体系和工程计价活动监管机制，形成统一开放、竞争有序的市场环境。实施工程造价人才发展战略，加强工程造价专业队伍建设。

——健全全过程的工程造价管理制度，实现“制度规则统一，市场决定造价，计价活动规范”的工程造价生态环境。

——完善以市场交易环节为主的工程计价和计量规则，

实现工程总承包、施工承包、专业分包工程计价和计量规则的全覆盖。

——优化以工程计价依据和信息为主的公共服务，实现建设工程各阶段工程计价定额的全覆盖和工程计价信息的动态化。

——提升计价成果文件的质量，完善工程造价咨询成果文件标准规范，实现各阶段工程计价文件的规范化、数据格式的通用化，积极推进大数据服务。

——推进工程造价咨询企业规模化、综合化和国际化经营，大幅度提升造价咨询服务总产值，发挥造价管理在工程咨询服务中的重要作用，培育一批具有国际化水平的全过程工程造价咨询企业。

——完善以造价工程师执业资格制度为龙头的人才培养机制，加强继续教育和专业培训，通过打造 100 名专业领军人才、5000 名金牌造价师，带动工程造价人才素质全面提升。

（四）发展理念。

积极适应经济发展新常态，加快工程造价管理市场化改革，加大新技术工程项目专题计价依据、投资估算指标、全生命周期造价控制、工程造价数据库等重点领域和关键环节的改革力度，最大限度激发各方动力，推动工程造价事业整体发展。

必须把创新摆在工程造价事业发展的核心位置，不断推

进工程计价依据的理论创新、制度创新、服务创新。

必须正确处理工程造价管理中政府与市场、发包与承包、监管与服务等关系，促进工程造价事业协同发展。必须将节能、节水、节地、节材、节矿等作为约束条件和目标，编制工程计价依据，大力推进工程建设绿色发展。

必须确保全国统一的工程计价规则，促进各地区各行业的市场开放，支持企业走出去，为注册执业人员与国际接轨创造便利条件。

积极完善工程造价数据信息标准，保证工程造价数据互联互通，推进建设工程造价数据库、计价软件数据库标准的统一，促进数据共享。

二、建立统一的市场计价规则

（一）完善建设工程造价费用项目构成。

按照方便适用、统一协调的原则，完善建设工程造价费用项目构成，形成与国际工程建设计价费用构成相对接，与国内工程建设成本核算、成本管理构成相协调，适应“营改增”要求的基础标准，满足工程总承包的需要，为建立规范有序的建设市场提供基本保障。

（二）统一工程量清单计价规则。

完善工程量清单格式、项目组成、费用构成、编制方法及交易规则，建立适应工程总承包模式的计价规则，实现全国工程量清单计价方法和计价规则的统一。完善工程量清单

计价体系和工程造价信息发布机制，合理确定和有效控制工程造价。推行建设工程全费用综合单价，加大以价格指数调价的推广力度。研究价格指数的测算方法，定期发布价格指数。

（三）完善工程量清单计价规范。

完成对市场化工程计量与计价基础标准体系的顶层设计，开展工程量清单项目划分规则、项目特征描述规则、工程量计算规则等规范的制定。建立适应工程总承包模式的计价规范，建立和完善满足不同设计深度、不同复杂程度，适用于各专业工程建设需要的工程量清单计价规范。

三、提升工程计价依据市场化水平

（一）提高计价依据编制科学性和时效性。

运用现代信息技术创新计价依据编制方式，完善人工成本、住宅、轨道交通、地下城市综合管廊等工程造价信息要素收集、整理和发布的相关制度。鼓励社会力量参加计价依据编制工作，通过购买服务的方式编制计价依据，提高编制的科学性和时效性。

（二）完善计价依据体系。

以服务工程建设全过程为目标，健全建设前期估算指标、概算指标、概算定额以及使用期修缮定额等的编制。以服务工程建设、城市建设的创新发展为目标，开展城市地下综合管廊、海绵城市、城市轨道交通、绿色建筑、智能和装

配式建筑、低碳建筑等工程计价依据的编制。以市场形成价格为目标，提高不同阶段计价依据与相应层级清单在项目划分、工作内容、计量规则等方面的匹配性。以市场化为导向，鼓励企业定额的编制和应用。

（三）加强计价依据的动态管理。

完善计价依据的修订制度，加快推进共享计价依据的制订工作，适应新技术发展、税制改革的要求，及时反映市场价格变化等因素对工程造价的影响，加快定额人工单价等要素价格的市场化调整，引导企业将工资分配向关键技术岗位倾斜，逐步形成规则统一、专业化、市场化、动态化的计价依据体系。

四、推进工程造价信息化

（一）夯实信息化发展基础。

按照政府主导、企业主体、行业协会参与的原则，构建高效的工程造价信息化建设协同机制。完善各级政府工程造价信息化建设，整合全国及地区造价信息资源，建立并逐步完善包括指数指标、要素指标、典型工程案例等在内的工程造价数据库。加强工程造价信息化技术研究，加快工程造价信息化标准体系建设，统一工程交易阶段造价信息数据交换标准，实现互联互通和跨部门信息协同。

（二）提升造价信息服务能力。

大力开展工程造价动态监测，提高工程造价综合指数、

人工、材料等指数监测敏感度，建立市场行情分析、多方联动、快速反应管理机制。以人工、材料、机械台班等基础性信息和城市轨道交通、海绵城市、地下城市综合管廊、棚户区 and 危房改造、老旧小区综合整治、工程维修养护等重点工程的造价信息为基础，制定工程造价信息公共服务清单。加强建设项目投资估算、设计概算、招标控制价、中标价、竣工结算价以及工程项目造价信息等数据的积累与分析，发布工程造价人工、材料以及综合指数等指数、指标，引导市场对价格发展进行预判，为建设各方提供及时准确的信息服务。

（三）构建多元化信息服务体系。

加强对市场价格信息、造价指标指数、工程案例信息等各类型、各专业造价信息的综合开发利用，丰富多元化信息服务种类。鼓励社会团体开展细微、精准的工程造价信息服务。建立健全合作机制，促进多元化平台良性发展，大力推进 BIM 技术在工程造价事业中的应用。

加强对商业信息服务行为监管，重点防止行业和地方技术壁垒。加强“互联网+”协同发展，促进工程计价方式改革，注重造价与设计、工期、施工的结合，提高合理确定和有效控制工程造价的精准度。

五、提升工程造价治理水平

（一）推进工程造价信用体系建设。

建立工程造价咨询企业、工程造价专业人员和项目信息查询、披露和使用制度，完善不良行为认定标准。积极开展以工程造价咨询企业和从业人员执业行为以及执业质量为核心的社会信用体系建设。制定工程造价咨询服务信用管理办法，通过建立“基础信息”“良好信息”“不良信息”数据库，建立企业信息公示制度，实施“双随机、一公开”监管模式，探索在工程造价行政监管中实行差异化管理。加快实现全国工程造价咨询业信用信息管理平台与全国信用信息共享平台和国家企业信用信息公示系统的数据共享交换。加强与各部门、各行业的协作，构建守信联合激励和失信联合惩戒协同机制。

（二）建立工程造价纠纷调解机制。

按照完善工程造价市场形成机制的要求，充分发挥金牌造价工程师在调解纠纷中的专业优势，工程造价管理机构在多元化纠纷调解中创新机制，搭建平台研究并制定建设工程造价纠纷调解规则，开展纠纷调解工作，加强行政调解、行业协会调解、司法及仲裁之间的联动，提高工程造价纠纷解决效率，维护建设市场稳定。

（三）完善工程造价咨询服务监管。

明确执业主体责任，建立工程造价咨询企业和人员的追责机制，建立工程造价咨询成果质量检查制度和信息公示制度。完善资质资格管理制度，有序发展合伙制事务所，推动

建立工程造价执业保险制度。加强对参与计价活动的工程建设各方主体、从业人员的监督检查，加强事中事后监管，建立工程造价市场主体黑名单制度，依法依规全面公开工程造价咨询企业和个人信用记录，推动行业协会和社会力量参与行业自律和社会监督。

六、促进工程造价咨询业可持续发展

（一）促进工程造价咨询业创新发展。

拓展工程造价咨询业务范围，优化业务结构，在服务阶段、服务层次、服务领域等进行全方位的业务拓展，探索研究建筑物碳计量、信息工程计价等新业务的市场开发。制定全过程工程造价咨询服务技术标准和合同范本。推广以造价管理为核心的全面项目管理服务，为 PPP 和项目管理总承包模式的发展提供投融资管理、投资控制、设计优化等咨询服务。以信息技术创新推动转型升级，向工程咨询价值链高端延伸，运用 BIM、大数据、云技术等信息化先进技术提升工程造价咨询服务价值。

（二）打造工程造价咨询领军品牌企业。

推动大型造价咨询企业做大做强，引导中小企业做专做精，形成业务领域各有侧重、市场定位各有特色、业务竞争公平有序的合理布局。鼓励工程造价咨询企业采取优化重组、强强联合、战略联盟等形式实施品牌战略，着力培育 100 家可承担以造价管理为核心的综合工程顾问业务、产值过亿

元的大中型企业。

（三）鼓励工程造价咨询企业走出去。

开展工程造价咨询企业国际化战略及国际工程项目管理咨询模式研究，积极参与国际规则和标准的制定。积极参加国际标准认证、国际交流等活动，继续推动造价工程师资格国际互认，开展工程造价标准的双边合作。研究建立国有企业国外投资的风险控制机制，健全合同管理、风险评估和控制制度，对工程造价咨询企业国际化发展给予政策引导和支持。以“一带一路”战略为引领，以项目、资金、技术“走出去”为发展契机，鼓励企业开拓国际市场，重点扶持一批大型企业走出去，探索通过新设、收购、合并、合作等公司运作方式参与国际咨询业务，推动企业提高属地化经营水平，实现与所在国家和地区互利共赢。

七、加强人才队伍建设

（一）完善职业教育制度。

积极适应国家职业资格制度改革，进一步完善工程造价专业人员职业资格制度。建立符合工程造价专业特点的继续教育体系和培训体系，创新继续教育模式和方法，提高继续教育质量。加强交流与互动，紧抓重点领域和热点话题，为工程造价人才成长、企业发展提供智力支持。健全工程造价管理机构专业人才培养和储备机制，建设专业人才梯队，形成人才培养的常态化。发挥工程造价咨询企业在人才培养方

面的核心作用，引导企业加强知识管理体系构建。

（二）实施领军人才培养计划。

培养和造就一批精通业务、善于管理、德才兼备、具有国际视野和战略思维的高素质、复合型人才。制定培养方案及管理制度，搭建领军人才施展才能的平台，充分发挥领军人才作用。建立工程造价领军人才的培养机制，加快培养熟悉国际规则、善于处理疑难问题纠纷的金牌造价师。

（三）引导高校专业人才培养。

制订工程造价专业人才培养与发展战略规划，支持高等院校工程造价专业培训工作，加强对高等院校工程造价专业教学的指导，积极引导高校参与造价管理重点课题研究，创新人才培养模式和选拔模式，大力推进校企合作，引导工程造价咨询企业在高校人才培养中发挥积极作用，探索产学研一体化的人才培养机制。

八、加强自身能力建设

（一）加强工程造价管理机构建设。

各级住房城乡建设和有关行业主管部门要明晰工程造价管理机构在市场中的定位，适应改革发展的新常态。各级工程造价管理机构要强化工程造价市场监管和公共服务职责，认真研究市场动态，及时发布市场价格指数信息，切实落实工程计价政策，不断提高调解工程造价纠纷的能力，着力提升国际交流和国际事务参与能力，服务于国家“走出去”

战略布局。

（二）充分发挥协会作用。

各级住房城乡建设和有关行业主管部门要切实发挥好各级工程造价行业协会组织的作用。行业协会要在加强行业自律建设、促进企业诚信经营的同时，认真研究工程造价事业发展方向、发展政策，积极参与法律法规、标准规范、发展规划和战略的研究，配合做好统计数据和分析、调研等事务。行业协会要建立和完善协会法人治理结构，实现规范管理，进一步加强协会自身制度建设。