



为科学决策提供坚实可靠支撑

——我国工程咨询事业的光辉历程与宝贵经验

□ 苟护生

我国工程咨询事业的发展历程

发端于“一五”时期，为推进社会主义建设发挥积极作用。新中国大规模的经济建设和工程咨询事业发端于“一五”时期。我国学习苏联的基本建设管理经验，成立了一批勘察设计机构，在以勘察设计为主的基础上，逐步开展了一些建设项目的技术经济分析。尽管这些工作是在严格的计划经济体制下进行的，主要服务于国家投资决策的执行，但实践证明，这对一大批重点项目的顺利实施产生了明显效果。“一五”时期，固定资产投资交付使用率高，5年内因基本建设投资新增固定资产492.2亿元，固定资产投资交付使用率达83.6%；建设周期短、投产率高，5年内全部建成投产的大中型项目595个，大中型项目平均每年投产率为15.5%，平均建设周期6.4年；投资效果系数高，全民所有制单位固定资产投资为511.6亿元，新增国民收入319亿元，投资效果系数为0.52，高于发达国家同期水平。特别是156项政府投资重点工程的建成投产，为我国工业化和建立较为完整的国民经济体系打下了良好基础。然而，随后“的大跃进”和“文化大革命”，使已取得一定成效的基本建设程序被当作条条框框而抛弃或破坏，刚刚起步的仅处于萌芽状态的工程咨询事业也受到了严重干扰。

兴起于改革开放后，全面支撑投资建设领域决策科学化民主化。上个世纪80年代初，我国基本建设工作引入了国际上通行的可行性研究制度，现代工程咨询理念开始得到传播。1981年，国务院颁布的《技术引进和设备进口工作暂行条例》中规定，利用外资、引进技术项目要编制项目建议书和可行性研究报告；1983年，原国家计委颁发的《关于建设项目进行可行性研究的试行管理办法》中规定，建设项目的决策和实施必须严格遵守国家规定的基本建设程序，可行性研究是建设前期工作的重要内容，是基本建设程序中的组成部分。初创于1982年的中国国际工程咨询公司（简称中咨公司），成为这一制度的首批实践者。

1985年，在时任国务委员兼国家计委主任宋平的建议和推动下，国家计委报送了《关于加强中国国际工程咨询公司的报告》。在这份国务院批准的报告中，明确规定，“今后新上的基本建设大中型项目和技术改造限额以上的项目，其可行性研究报告和大型工程的设计，由国家计委委托中国国际工程咨询公司对技术方案、工艺流程和经济效益（包括投入产出）进行评估，提出意见后再由国家计委研究可否列入计划”。由此，国家基本建设领域正式确立了“先评估、后决策”的制度安排。

可行性研究和先评估后决策制度的建立与实施，是对基本建设投资决策程序的重大改革，我国工程咨询事业也随之进入了服务于国家经济决策制定的崭新时期。随着改革开放的深入和社会主义市场经济体制的

确立，工程咨询产业化、工程咨询单位市场化步伐明显加快，行业规模显著扩大，人员素质不断提高，服务质量和水平稳步提升。工程咨询事业的迅速发展，全面支撑了我国经济决策的科学化、民主化进程，在保障工程质量、提高投资效益、规避投资风险、优化重大布局、调整产业结构、加强和改善投资宏观调控、促进经济社会可持续发展等方面作出了重要贡献。

蓬勃于中国特色社会主义新时代，全方位服务国家经济社会发展。党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，工程咨询事业也随之进入促进经济社会持续健康发展、推动国家治理体系和治理能力现代化的蓬勃发展阶段。党的十八届三中全会提出，要加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度。2014年1月，习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第一次会议上明确指出，“要推动各地区各部门加强调研，注重发挥有关专家学者、研究机构对全面深化改革的调研咨询作用”。党的十八届五中全会强调，要实施哲学社会科学创新工程，建设中国特色新型智库。2015年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》中提出，“决策咨询制度是我国社会主义民主政治建设的重要内容”。同年11月，中央全面深化改革领导小组第十八次会议审议通过《国家高端智库建设试点工作方案》。2016年3月，习近平总书记再次强调，“要坚持抓好理论研究和决策咨询”。党中央和习近平总书记的指示要求，为新时代我国工程咨询事业的发展指明了前进的道路和方向，引领工程咨询机构走向建设国家高端智库和世界一流咨询企业并重的发展道路，全方位服务国家经济社会发展新需求。

目前，建设有特色的行业智库已经成为工程咨询行业的强烈共识，行业内已经形成了一批定位明晰、特色鲜明、规模适度的智库机构。工程咨询智库以科学咨询支撑服务各级党政部门决策，围绕宏观政策、中观产业、微观项目“三位一体”提供专业化、建设性、切实管用的研究成果和建议，成为党和政府的重要“智囊团”和“思想库”。中国工程咨询协会样本单位数据显示，截至2020年末，从事工程咨询新型智库工作人员超过2.8万人，成立了231个智库（研究院）。中咨公司、浙江省发展规划研究院、综合开发研究院（中国·深圳）等单位荣登中国工程咨询协会发布的2020年度工程咨询行业智库型单位影响力30强。

与此同时，随着工程咨询业列入国家鼓励类产业目录和《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》，行业规模和认知程度进一步提升，在经济社会发展中的作用更加彰显。据中国工程咨询协会统计，工程咨询行业样本单位2020年度



营业收入共计4915亿元，其中规划咨询、项目咨询、评估咨询、全过程工程咨询的营业收入分别占比24%、37%、10%、29%。全过程工程咨询顺应工程咨询服务供给侧结构性改革而异军突起，为各类工程咨询单位提供了新的市场机遇，成为了工程咨询行业发展的新趋势。大型工程咨询单位以推进全过程工程咨询为战略转型的抓手不断做优做强，中小型工程咨询单位有针对性地提升专业能力走向做专做精。

工程咨询事业发展的宝贵经验

“先评估、后决策”制度，是我国科学决策体系的伟大创举，是全过程人民民主在经济建设领域的生动实践。党的十一届三中全会以后，通过正反两方面历史经验的对比，我们党进一步认识了决策民主化和科学化的极端重要性。1986年，时任国务院副总理万里在全国软科学研究工作座谈会上指出，“改变旧的不适应现代化要求的决策方法是我国政治体制改革的重要环节”，“解决了决策民主化、科学化的问题，就能够大大完善和巩固我国的社会主义制度，充分发扬亿万人民的主人翁责任感，充分发挥他们的积极性和创造性，也就能充分发挥社会主义制度的优越性”。“先评估、后决策”制度率先在国家经济建设领域拉开了决策科学化民主化的序幕，中咨公司历史性地成为了这一科学决策体系伟大创举的先行者和探

路者。

支持和促进咨询事业发展是中国共产党民主执政的重要战略安排。1989年，时任中顾委常委胡乔木访美期间所作的《中国领导层怎样决策》演讲中提到，中国共产党和政府近年在决策过程中注意加强咨询机构的作用，这些机构中就包括中咨公司。40年的工程咨询具体实践使我们深深感到，“先评估、后决策”制度改变了旧的不适应现代化要求的经济决策方法，通过工程咨询把经济决策变成了集思广益、有科学依据、有制度保证的过程，为促进经济社会持续健康发展、推动国家治理体系和治理能力现代化提供了有效支撑。这一制度实质上将我们党调查研究、民主讨论、集体领导的优良作风有机联系起来，确保了国家经济建设在时间上的连续性、内容上的整体性、运行上的协同性、社会各界参与上的广泛性和持续性，生动彰显了全过程人民民主在经济建设领域的强大生命力。

将科学品质贯穿工程实践的全过程，是工程咨询行业服务社会主义现代化国家建设的基本要求。改革开放以来，我国工程咨询行业规模不断扩大，截至2020年末全国工程咨询单位数量超过1.9万家，从业人员达250万人。快速发展的工程咨询事业，既满足了国家改革开放以来各个五年投资计划顺利实施的决策需求，又保障了一批重大工程项目建设科学性。工程咨询是知识和技术高度密集的专业化服务，涉及自然科学和社会科学的诸多领域，其本质在于把科学引入国家经济社会发展和投资建设项目决策

与实施活动中。工程咨询秉持科学品质，不仅是指把科技成果直接应用于工程建设本身，优化提升投资项目的技术可行性、经济合理性、风险可控性，更重要的是指将科学作为综合的知识体系和思维工具，帮助我们宏观上观察、分析、判断复杂多变的技术路线、经济现象和社会影响，在更广泛范围内为工程项目的决策、建设、运营提供涉及组织、管理、经济和技术等各方面的全生命周期咨询服务。

坚持科学咨询是现代化国家治理的重要标志之一。采取科学的方法、按照科学的程序进行咨询论证，关键在于工程咨询机构要站在国家整体利益的立场上，避免卷入可能产生的部门偏见和利害冲突之中。中咨公司的基本宗旨是代表国家利益，要站在国家的立场上，对建设项目进行科学论证，公正评审。工程咨询行业也只有如此，做到对国家负责、对人民负责、对历史负责，才能真正成为社会主义现代化国家建设的可靠支撑。

胸怀“国之大者”、倾力奉献智慧的一代代科技工作者，是建设国之重器、铸就中国方案的坚实力量。习近平总书记鲜明指出，“中国经济社会快速发展，其中工程科技创新驱动功不可没”，“三峡工程、西气东输、西电东送、南水北调、青藏铁路、高速铁路等一大批重大工程建设成功，大幅度提升了中国的基础工业、制造业、新兴产业等领域创新能力和水平，加快了我国现代化进程”。中咨公司承担了改革开放以来几乎所有国家重大工程项目的咨询评估任务，在开展这些国之重器的咨询论证过程中，我们切身体会到工程咨询搭建起了自然科学和社会科学工作者紧密互动、协同发力的工作平台，并通过这个平台集中工程科技的最新成果，使一代代饱含爱国之情的科技工作者能够为“国之大者”真正发挥智囊、参谋、研究、咨询的智慧力量。

当今世界，工程科技进步和创新对经济社会发展的主导作用更加突出；进入新发展阶段，社会主义现代化建设任务之繁重，是过去任何历史时期所不能比拟的。两者叠加，极大地增加了工程咨询服务决策的复杂性和艰巨性。工程咨询要更好地满足国家重大工程建设、关键行业和基础性产业发展、国家经济社会发展战略制定的现实需求，必须与各界专家并肩作战，引导广大科技工作者充分发挥报国之心和专业优势，为建设国之重器、铸就中国方案凝聚起一支高水平、可信赖、能依靠的人才队伍。

工程咨询具有很强的国际性、通用性，是我国参与全球经济治理的重要抓手和合作载体。工程咨询是近代工业革命的产物，1818年英国率先建立了土木工程师协会，随后美国、英国、法国等相继成立了工程咨询协会。1913年，比利时、法国和瑞士3国咨询工程师协会在比利时根特成立了国际咨询工程师联合会（FIDIC）。由此，工程咨询在世界范围内形成发

展起来，并从建筑业拓展到工业、农业、交通等多个领域。二战后，伴随着科学的传播、技术的转移以及国际资本的融通，工程咨询走上国际化发展之路，在推动国际经济技术合作和促进各国经济发展中发挥了重要作用。在为工程项目提供从决策到实施全过程的智力服务中，工程咨询所采用的科学方法、技术手段、准则规范等具有极强的通用性，咨询成果的国际认可程度很高。正如在我国工程咨询事业发展之初，就是全盘引入了国际通行的可行性研究，基于此所立项实施的多个工程项目，得到了联合国开发计划署、世界银行、亚洲开发银行等国际机构的认可支持。

1996年，中国工程咨询协会正式加入国际咨询工程师联合会，我国工程咨询广泛走向国际。特别是我国加入WTO后，工程咨询企业走出国门、融入国际社会、参与国际市场竞争的步伐明显加快，为我国境外投资建设项目决策与实施作出了重要贡献。党的十八大以来，我国工程咨询业深度融入“一带一路”建设，积极推动国际产能合作和政府对外援助项目实施，逐渐成为我国参与全球经济治理的重要抓手。进入新发展阶段，我国工程咨询要充分发挥咨询引领作用，坚持共商共建共享的全球治理观，积极推广中国工程咨询技术标准，努力成为深化对外交流和国际投资合作的重要载体，为人类命运共同体从理念转化为行动贡献更多的中国智慧和方案。

坚持新发展理念，是咨询行业立足新发展阶段，构建新发展格局，不断创造新发展业绩的根本遵循。40多年来，工程咨询业始终高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持党的基本理论、基本路线、基本方略，与经济社会发展需求和国家治理决策需要保持同频共振，从最初单纯的可行性研究评估和项目管理，发展到今天集政策、规划、产业发展、全过程咨询为一体的综合性工程咨询，不断增强支撑国家科学决策的参谋助手能力。党的十八大以来，习近平总书记高瞻远瞩、深刻洞察、准确研判，正确认识党和人民事业所处的历史方位和发展阶段，提出把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展。完整、准确、全面贯彻新发展理念，坚持与发展具有中国特色的工程咨询事业，已经成为实现第二个百年奋斗目标的一项重要任务。这就要求工程咨询业必须与时俱进，坚定不移地将新发展理念切实融入项目评估、政策研究、规划编制、全过程咨询等具体实践中，创新性地运用多学科知识、工程实践经验、现代科学和管理方法，不断深化拓展决策咨询服务领域，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，积极推动国家经济社会高质量发展。

回顾我国工程咨询事业的发展历程和宝贵经验，我们深切地感受到了中国特色社会主义建设的伟大成就，更加坚定了高质量发展工程咨询事业的信心与决心。站在全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的新起点上，工程咨询业要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，坚守服务国家、贡献社会的使命宗旨，秉承公正、科学、可靠、敢言、多谋、慎断的咨询精神，不断提高把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的政治能力、战略眼光、专业水平，踔厉奋发、笃行不怠，为实现第二个百年奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而不解奋斗。

（作者系中国国际工程咨询有限公司党委书记、董事长、总经理）

