《工程监理“双委托”模式实施指南》

编制说明

二〇二六年十一月十七日

目　　录

一、编制背景与目的 1
1.1 编制背景 1
1.2 编制目的 2
二、编制依据与编制原则 3
2.1 编制依据 3
2.2 编制原则 4
三、实施指南结构与内容 5
3.1 实施指南整体结构 5
3.2 各章节主要内容说明 6
四、核心制度与关键机制说明 8
4.1 "双委托"的本质内涵 8
4.2"双委托"工作机制 8
4.3 风险与责任区分机制 9
4.4 采购、合同、费用管控要点 9
4.5 档案成果管理机制 10
五、主要术语与关键概念说明 10
六、本指南的主要特点与创新点 11
七、实施建议 11
八、总结与下一步工作 12

一、编制背景与目的

1.1 编制背景

1.1.1 行业发展与转型升级需求

"十五五"时期，建筑业肩负打造"中国建造"升级版、持续巩固提升我国建筑产业全球分工地位与核心竞争力的重大使命。立足行业发展新形势、新机遇，工程监理行业亟需创新管理模式和技术手段，向高效能、一体化、全周期的服务体系发展，全面提升行业专业服务质量与核心竞争力。

1.1.2 监理委托方式改革要求

依据住房和城乡建设部、山东省住房和城乡建设厅关于监理委托方式改革的部署要求，聚焦双委托服务模式研究，统一建设单位、保险人双委托下监理法定履职、保险风险管理服务的全流程业务融合操作标准，推动监理业务与工程质量保险深度融合。

1.1.3 工程质量责任体系完善的现实需要

依据《住房和城乡建设部关于落实建设单位工程质量首要责任的通知》，建设单位作为工程建设活动的总牵头单位，承担着重要的工程质量管理职责，对保障工程质量具有主导作用，是工程质量第一责任人，依法对工程质量承担全面责任。在双委托服务模式下，监理法定履职与保险风险管理服务深度融合，更需在制度层面清晰界定建设单位、保险人、双委托服务机构等各方责任边界，防止职责混同、责任无限扩大，为工程质量责任体系的落实提供配套支撑。。

1.1.4 实践中的现实问题与标准空白

在行业实践中，建设单位、保险人、双委托服务机构对双向委托模式下的职责边界、采购遴选、合同订立、费用支付、全过程履约、档案管理、协同监管等缺乏统一的团体标准指引，易出现委托关系界定不清、监理法定职责与保险风险管理职责混淆、采购程序不规范、成果报送与问题处置流程不统一、监管边界不清晰等问题。现有监理规范、IDI保险风险管理团体标准分别针对监理履职、保险风控单独作出规定，缺少统筹两类委托业务的综合性实施文件。

1.2 编制目的

1.2.1 指引房屋建筑工程"双委托"服务实施行为，明确管理原则与各方工作职责，厘清工程监理法定履职与保险风险管理服务的边界，避免两类职责混同、责任无限扩大。

1.2.2 统一项目委托遴选、合同管理、费用支付、全过程履约、问题协同处置、信息档案管理的工作流程，解决实践中重复检查、多头报送、责任划分不清等痛点，实现集约管理、降本增效。

1.2.3 区分行政监管、工程监理、保险风险管理三者文书、权限与结论，明确保险风控意见不替代行政决定、不替代工程法定验收结论，划清政府监管与市场合同行为边界。

1.2.4 明确项目各阶段成果文件归集要求，规范附录配套表单，为建设单位、保险人、双委托服务机构开展业务，以及住房城乡建设、金融监管等部门开展监督检查提供实操依据。

1.2.5 区分技术研判偏差与弄虚作假、隐瞒重大风险的处理，法定责任不因试点免除，宜建立试点项目评价改进、退出调整机制，引导模式健康有序试点，保障参建各方合法权益。

二、编制依据与编制原则

2.1 编制依据

2.1.1 国家法律、行政法规及政策文件

《中华人民共和国建筑法》《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国保险法》《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国政府采购法》《建设工程质量管理条例》《建设工程安全生产管理条例》《中华人民共和国招标投标法实施条例》；《国务院办公厅关于严格规范涉企行政检查的意见》（国办发〔2024〕54号）；《公平竞争审查条例》。

2.1.2 国家、行业及团体标准

GB/T 1.1-2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》；GB 50319《建设工程监理规范》；T/CECS 1565-2024《建筑工程质量潜在缺陷保险风险管理技术标准》；中国保险行业协会《建筑工程质量潜在缺陷保险质量风险控制机构工作规范》。

2.2 编制原则

2.2.1 依法实施，守住法定责任底线。本指南在现行工程建设、保险监管、市场交易制度框架下编制，不新设行政许可、行政处罚、市场准入条件，不减免建设、施工、监理、保险人等各方法定责任。如设置投保、双委托相关前置约束条件，必须具备法定依据；事故追责严格区分监理法定履职责任与保险风险管理的合同责任。

2.2.2 责任清晰，权责边界分明。区分政府监管职责、建设单位首要责任、保险人承保及委托管理责任、双委托的服务机构双

向履职责任。明确监理法定结论、保险风险管理意见、行政监管决定三者相互独立；保险人及其委托的服务机构开展的风险管理服务，不得替代建设单位、施工单位工程质量安全主体责任。

2.2.3 公平自愿，维护市场公平竞争。不属于法定强制实施的内容，充分尊重市场主体自主选择权；禁止借试点指定保险人、服务机构，杜绝地方保护、不合理排他条件；采购遴选严格执行招投标、政府采购相关法律，不得随意抬高资质、注册资本、业绩门槛。

2.2.4 协同高效，减轻项目现场负担。推行"一次现场检查、共用原始事实与证据、分别形成监理结论及 TIS 风险判断、按约双向报送"工作模式，统筹监理履职与保险风险管理现场作业，减少重复现场检查、多头整改、重复报送；同时不得以融合履职为由，削减人员配置、压缩必要监理服务、弱化法定监理职责履行。

2.2.5 实用可操作，兼顾监管与市场需要。兼顾市场主体实操需求与行业主管部门监管需要，设置资料性附录，提供项目管理信息表、问题转办记录表、管理核查事项清单、各阶段可形成的成果文件参考清单；表单仅作为参考使用，不强制新增报送义务。

2.2.6 动态评价，持续改进完善。建立监督检查、实施评价、项目退出调整机制，通过试点实践反馈，为后续标准修订完善积累实践基础。

三、实施指南结构与内容

3.1 实施指南整体结构

本团体标准按照 GB/T 1.1-2020 规则编制，整体由前言、12 个正文章节、4 个附录、参考文献组成。具体包括：

3.1.1 前言：说明标准编制依据、归口、主编单位等基础信息。

3.1.2 第 1 章 范围：界定本指南适用对象、适用地域，说明本文件不规定具体工程技术指标。

3.1.3 第 2 章 规范性引用文件：列出标准类引用文件；法律法规列入参考文献。

3.1.4 第 3 章 术语和定义：对双委托服务、双委托服务机构、技术风险管理服务、协同管理、问题闭环管理 5 个核心术语作出定义。

3.1.5 第 4 章 管理原则：规定依法实施、责任清晰、公平自愿、协同高效四项总体管理原则。

3.1.6 第 5 章 职责分工：划分政府统筹协调、住房城乡建设主管部门、金融监管部门、其他有关部门、建设单位、保险人、双委托服务机构、行业组织各方职责。

3.1.7 第 6 章 组织实施管理：对试点实施安排、项目纳入登记、项目工作衔接作出规定。

3.1.8 第 7 章 委托及合同管理：明确采购遴选三种模式、资格履约核验、合同与授权管理、变更及连续履约管理。

3.1.9 第 8 章 费用与支付监督：明确监理服务费、风险管理服务费分类管理、支付跟踪、监管边界，不统一规定费率、付款比例。

3.1.10 第 9 章 全过程履约管理：覆盖项目前期、勘察设计、施工、竣工与交付、交付后服务五大阶段的履约管控要点。

3.1.11 第 10 章 问题报告与协同处置：规范问题登记分类、办理程序、紧急事项处置、投诉与争议处理流程。

3.1.12 第 11 章 信息与档案管理：规定信息归集、共享保护、归档移交要求。

3.1.13 第 12 章 监督检查与评价改进：规定监督检查要点、实施评价、结果运用、项目退出与制度调整。配套评价标准另行制定。

3.1.14 附录：附录 A（资料性）项目管理信息表；附录 B（资料性）问题转办与办理记录表；附录 C（资料性）管理核查事项清单；附录 D 可形成的成果参考清单。

3.1.15 参考文献。

3.2 各章节主要内容说明

1）第 1 章范围：明确本文件用于山东省房屋建筑工程"双委托"服务，可供主管部门、各市场主体参照执行；本文件只做管理流程指引，不规定勘察设计、风险评级、保险定损等具体技术方法指标。

2）第 3 章术语和定义：针对模式内高频概念给出定义，重点区分两类委托的合同关系，明确协同管理、问题闭环管理的内涵。

3）第 4 章管理原则：为本指南总纲领，重点厘清改革试点不能突破现行法律制度、不能新设行政权力，区分法定责任与合同责任。

4）第 5 章职责分工：厘清多部门监管分工，区分住建、金融监管部门各自监管边界；分别明确建设单位、保险人、双委托服务机构的权利义务，明确行业协会不具备行政执法职能。

5）第7章委托及合同管理：明确双委托服务机构的遴选模式，在符合法律法规及采购规则的前提下，建设单位、保险人可与双委托服务机构分别签订合同并根据项目情况订立三方衔接协议，也可在同一三方合同中分别列明委托关系、服务范围、费用、成果及责任。合同形式不改变各主体的法定责任。

6）第8章费用与支付监督：监理服务费、风险管理服务费分属不同委托主体，列支渠道相互独立，本指南不强制推行专户管理、不统一规定费率，仅对费用监管边界作出说明。

7）第9章全过程履约管理：按照工程建设全生命周期划分五大阶段，规定双委托服务机构"一套团队、两类履职"的工作要求，强调不得以保险风控替代监理法定工作。

8）第10章问题报告与协同处置：建立问题登记-分流-转办-办理-反馈-归档闭环，区分一般事项和人身安全紧急事项，区分行政违法线索和民事合同争议。

9）第11章信息与档案管理：明确信息共享边界、商业秘密和个人信息保护，不同主体分别归档，不强制全部资料永久保存。

10）第12章监督检查与评价改进：强调主管部门按照法定职责开展检查，区分行政监管结果与合同履约评价；配套评价标准另行制定。

11）附录部分均以资料性附录为主，附录D梳理项目全周期可形成的成果参考清单，明确除附录所列文件外，其余资料按照法律法规档案管理要求归档；附录A-C为过程管理参考表格，不作为强制报送材料。

四、核心制度与关键机制说明

4.1 "双委托"的本质内涵

"双委托"指建设单位委托开展法定监理，保险人委托开展保险风险管理服务，两份独立合同、同一服务机构承接。一体化不等于责任合并，监理履行法定建设工程监理责任，保险风险管理履行保险合同项下技术服务责任；二者工作可以现场融合开展，但合同关系、成果报送、责任归属保持独立，不因为一套项目团队履职而转移建设单位、施工单位的工程质量安全主体责任。

4.2 "一次巡查、两套台账、双向报送"融合作业机制

在同一现场巡查活动中，同步完成监理履职检查与保险风险管理核查，分别形成监理台账、保险风控台账两类成果，分别报送建设单位、保险人。该机制目的是减少多家机构重复进场检查，但明确：法定监理的全部工作要求不得简化，不能以保险风控记录替代监理法定资料。

4.3 风险与责任区分机制

1. 行政监管结论、监理法定验收结论、保险人风控评估结论三者相互独立；保险风险管理评估报告不替代工程竣工验收文件，不能作为行政审批受理的当然要件，除非有法定规范性文件明确设置前置条件。

2. 依据建质规〔2020〕9号，建设单位是工程质量第一责任人，依法对工程质量承担全面责任；依据《中华人民共和国建筑法》，监理单位依法履行法定监理职责。事故、问题追责实行双维度区分：监理履职失职，依据工程建设法规追责；保险风险管理履职不到位，依据保险委托合同承担民事合同责任。区分技术

研判偏差与弄虚作假、隐瞒重大风险的处理，法定责任不因试点免除。

4.4 采购、合同、费用管控要点

采购：双委托服务模式不得规避招投标、政府采购；遴选模式宜保证两类服务权责、计价清晰。

合同：必备监理合同、风险管理服务合同，三方衔接协议用于协同事项约定，不替代两份独立委托合同。

费用：监理费由建设单位承担；风险管理服务费由保险人按合同承担，列支渠道按保险合同及有关规定确定；本指南不强制代付、不强制专户管理，对试点项目鼓励采用专户管理模式。

4.5 档案成果管理机制

附录 D 列示各阶段可形成的成果参考清单，监理档案执行城建档案管理规定；保险风控专项档案按照保险业务档案要求保管；二者部分基础现场记录可以共用，但结论、签署责任、报送对象应当区分。

五、主要术语与关键概念说明

5.1 双委托服务：建设单位和保险人分别就同一工程的工程监理服务、工程质量潜在缺陷保险技术风险管理服务，委托同一监理企业实施，并分别明确服务范围、成果、费用和责任的服务方式。

5.2 双委托服务机构：依法依约接受建设单位工程监理委托和保险人 TIS 委托的同一法人机构。作为工程监理单位履行法定监理职责，作为 TIS 机构履行合同约定的技术风险管理职责；不

同身份的职责、成果和责任应分别明确。5.3 技术风险管理服务：围绕约定的工程质量潜在缺陷保险责任范围，对工程质量风险进行识别、分析、检查、评价、报告并跟踪处置的技术服务。5.4 协同管理：有关部门在各自职责范围内，通过信息互通、事项转办、联合会商和结果反馈等方式开展的管理活动。

5.3 问题闭环管理：对项目实施中发现的各类问题，按照登记、交办、整改、核查、反馈、归档的完整流程实施全过程闭环处置的管理方法。

六、本指南的主要特点与创新点

6.1 统筹两类委托、厘清责任边界。首次以团体标准形式统筹工程监理法定履职与保险风险管理服务两类委托业务，明确"双委托不等于责任合并"，划清行政监管、监理法定结论、保险风控意见三者边界，避免职责混同、责任无限扩大。

6.2 聚焦全生命周期一体化管控。覆盖项目前期、勘察设计、施工、竣工交付、交付后回访理赔全生命周期，形成完整、可操作的一体化履约管控链条。

6.3 推行标准化融合作业机制。明确"一次现场检查、共用原始事实与证据、分别形成监理结论及 TIS 风险判断、按约双向报送"融合作业机制，在确保法定监理工作不简化的前提下，减少多机构重复进场检查、多头整改、重复报送，实现降本增效。

6.4 坚持依法实施与公平竞争。严守不新设行政许可、不增设市场准入门槛的底线，采购遴选严格遵循招投标、政府采购法定程序。

6.5 配套资料性附录，突出实操性。提供项目管理信息表、问题转办记录表、管理核查事项清单及全周期成果文件清单，仅作参考、不强制报送，兼顾实操与监管需要。

七、实施建议

7.1 对主管部门

各地住房城乡建设、金融监管、发展改革、财政、自然资源、市场监管等部门，应当在各自法定职责范围内开展试点指导，不得借本指南增设行政许可、新增检查事项；开展试点应做好公平竞争审查，明确试点范围，做好政策宣贯培训。不同部门之间建立信息互通、事项转办、联合会商、结果反馈的协同管理机制。

7.2 对市场主体

建设单位、保险人、双委托服务机构在签订合同前，应当充分研读本指南，在合同文本中进一步细化人员配置、服务范围、成果要求、费用支付、责任边界、变更等条款；在项目实施中严格区分监理法定职责和保险风险管理服务，做好资料分类归档，发生重大隐患、紧急事件优先执行法定报告义务，不得以保险内部报告替代法定上报。

7.3 标准修订建议

本指南为团体标准征求意见稿，在试点应用过程中，各单位可将实施发现的问题、修改建议反馈至归口单位山东省建设监理与咨询协会。编制组将收集工程实践反馈，结合国家、山东省新出台的法律法规、标准政策，适时开展本指南的修订完善工作。

八、总结与下一步工作

本指南规范“监理＋保险风险管理”双委托服务模式全流程操作要求，明晰建设单位、保险人、双委托服务机构三方权责，建立覆盖勘察设计、施工、竣工验收、回访理赔的工程全生命周期风险减量管控体系，助力集约管理、降本增效，为住建、金融监管部门及建设、保险、监理等相关市场主体提供工作指引，引导监理行业向高效能、一体化、全周期服务转型。

下一步，编制组将结合试点项目实践，跟踪国家、山东省最新法规政策与标准动态，广泛听取各方意见，适时修订完善本指南，持续提升其科学性、适用性与可操作性，为双委托服务的规范有序推广提供有力支撑。