

高校土木工程专业规划教材

GAOXIAO TUMU GONGCHENG ZHUANYE GUIHUA JIAOCAI

建设法规

主编 赵平

JIANSHE FAGUI

中国建筑工业出版社

高校土木工程专业规划教材

建设法规

主 编 赵 平

副主编 黄 莺 张成中

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

建设法规/赵平主编. —北京: 中国建筑工业出版社,
2015. 8

高校土木工程专业规划教材

ISBN 978-7-112-18350-0

I. ①建… II. ①赵… III. ①建筑法-中国-高等学
校-教材 IV. ①D922. 297

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 183996 号

本书为高等学校规划教材, 共分 11 章, 内容包括: 建设工程法规概述、工程建设程序法规、工程建设许可和执业资格法规、城乡规划法规、建设工程发包与承包法规、建设工程勘察设计法规、建设工程监理法规、建设工程安全生产管理法规、建设工程质量管理法规、建设工程合同管理法规及建设工程环境保护法规。

本书可作为土木工程、工程管理等土建类专业的教材, 也可供土木工程、工程管理等相关专业的工程技术及管理人员所用。

* * *

责任编辑: 王 跃 吉万旺

责任校对: 李欣慰 刘梦然

高校土木工程专业规划教材

建设法规

主 编 赵 平

副主编 黄 莺 张成中

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京红光制版公司制版

北京建筑工业印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 11 $\frac{3}{4}$ 字数: 283 千字

2015 年 9 月第一版 2015 年 9 月第一次印刷

定价: 25.00 元

ISBN 978-7-112-18350-0

(27600)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

前 言

《建筑法》、《合同法》、《招标投标法》、《安全生产法》、《建设工程质量管理条例》等法律法规在工程建设、咨询服务等领域被广泛应用，为规范建筑市场秩序发挥了重要作用。为不断完善法律法规，近几年，国家修订了一些法律法规。

本书涵盖了工程建设过程中涉及的主要法律法规，并将近年来住房和城乡建设部颁布的建设工程相关管理条例引入教材，以“卓越工程师教育培养计划”试点院校为契机，促进高等教育面向社会需求培养人才，全面提高工程教育人才培养质量。为此，结合案例帮助学生正确运用建设工程法规，分析判断和处理工程建设中的实际法律问题。

本书由西安建筑科技大学赵平任主编，黄莺、张成中任副主编。长安大学刘春江编写第4、6章，西安建筑科技大学黄莺编写第1、9、11章，西安建筑科技大学赵平编写第2、5章，西安建筑科技大学郭宏竹编写第7章，西安建筑科技大学张成中编写第3、8、10章，全书由赵平、黄莺统稿。

由于编者水平有限，书中不足之处在所难免，敬请广大读者、专家和同行批评指正。

本书编写过程中参考了大量同行出版的文献和资料，在此表示衷心的感谢！由于编者水平有限，书中的错漏之处还请读者批评指正。

编者

2015年7月于西安

目 录

第 1 章 建设工程法规概述	1
1.1 建设工程法规的概念	1
1.2 法的表现形式和法律体系的基本构成	2
1.3 建设工程法律体系	6
1.4 建设工程法规的实施	6
思考题	8
第 2 章 工程建设程序法规	9
2.1 概述	9
2.2 我国的基本建设程序.....	10
思考题	15
第 3 章 工程建设许可和执业资格法规	17
3.1 概述.....	17
3.2 建设工程施工许可制度.....	18
3.3 工程建设从业单位资质管理.....	20
3.4 工程建设专业技术人员执业资格制度.....	35
思考题	45
第 4 章 城乡规划法规	46
4.1 概述.....	46
4.2 城乡规划的制定.....	48
4.3 城乡规划的实施.....	50
4.4 城乡规划的监督管理.....	53
思考题	53
第 5 章 建设工程发包与承包法规	54
5.1 发包与承包概述.....	54
5.2 招标投标概述.....	56
5.3 建设工程招标.....	62
5.4 建设工程投标.....	74
思考题	77
第 6 章 建设工程勘察设计法规	78
6.1 概述.....	78
6.2 建设工程勘察设计标准.....	79
6.3 建设工程设计文件的编制.....	80
6.4 建设工程施工图设计文件审查.....	82

思考题	83
第 7 章 建设工程监理法规	84
7.1 概述	84
7.2 建设工程监理各方的关系	88
7.3 工程监理企业监督管理及法律责任	89
7.4 建设工程监理的实施	94
思考题	101
第 8 章 建设工程安全生产管理法规	102
8.1 建设工程安全生产许可	102
8.2 建设工程安全生产的基本方针和相关制度	104
8.3 建设工程安全生产评价	108
8.4 建设工程安全生产的管理机构与职责	113
8.5 建设工程安全生产责任	116
8.6 生产安全事故调查处理及应急救援制度	123
思考题	126
第 9 章 建设工程质量管理法规	127
9.1 质量体系认证制度	127
9.2 政府对建设工程的监督管理	130
9.3 建设工程质量保修及损害赔偿	134
思考题	137
第 10 章 建设工程合同管理法规	138
10.1 建设工程合同的法律体系	138
10.2 建设工程合同管理	140
10.3 建设工程相关合同	142
思考题	159
第 11 章 建设工程环境保护法规	160
11.1 概述	160
11.2 《环境保护法》的主要内容	163
11.3 建设工程环境保护制度	168
思考题	178
参考文献	179

第1章 建设工程法规概述

1.1 建设工程法规的概念

建设工程法规是我国法律体系的重要组成部分，是由国家权力机关或其授权的行政机关制定的，旨在调整国家及其有关机构、企事业单位、社会团体、公民之间，在建设活动或建设行政管理中发生的各种社会关系的法律、法规的统称。它体现国家对城市建设、乡村建设、市政及社会公用事业等各项建设活动进行组织、管理、协调的方针、政策和基本原则。在我国，住房和城乡建设部设有政策法规司，主要负责组织拟定部管各行业方针政策、改革方案并指导实施；组织研究重大的综合性政策问题，起草重要文稿；拟定建设立法规划和计划，组织法律法规和规章的起草、审查、报批；负责建设法规的解释、清理、汇编工作；指导建设行政执法、行政执法监督、行政复议和行政诉讼。

建设工程法规的调整范围包括建设活动中的行政管理关系、经济协作关系和民事关系。

(1) 建设活动中的行政管理关系

建设活动中的行政管理关系，是国家及其建设行政主管部门与建设单位、设计单位、施工单及有关单位（如中介服务机构）之间发生的管理与被管理的关系。国家及其建设行政主管部门在行政管理关系中的行政管理职能包括两方面：一方面是规划、组织、指导、协调、服务；另一方面是检查、监督、调节、控制。例如，《中华人民共和国招标投标法》第七条规定：“招标投标活动及当事人应当接受依法实施的监督。有关行政督部门依法对招标投标活动实施监督。依法查处招标投标活动中的违法行为。对招标投标活动的行政监督及有关部门的具体职权划分，由国务院规定。”由于招标投标活动的范围比较广，内容也比较复杂，所以《中华人民共和国招标投标法》规定由国务院规定招标投标行政管理部门的职权范围。

(2) 建设活动中的经济协作关系

在工程建活动中，参与建设的各方经济主体为了自身生产和生活需要，相互间建立以实现经济利益为目的的协作关系，建设活动中的这种经济协作关系是一种平等、自愿、互利的横向协作关系，一般通过法定的合同形式来确定。例如，在《中华人民共和国建筑法》和《中华人民共和国合同法》中对建设单位、勘察设计单位、施工单位、材料设备供应单位等之间所发生的经济关系进行了界定。

(3) 建设活动中的民事法律关系

建设活动中的民事法律关系，是指国家、单位法人和个人之间因从事工程建设活动而产生的民事权利、义务关系。这种权利、义务关系包括财产关系，如建设活动中发生的损害、侵权、赔偿关系；也包括人身关系，如建设活动中自然人基于生命、健康保护、个人发明等而发生的人身关系。如《中华人民共和国物权法》规定了物业管理民事法律关系主

要是业主和物业管理者之间的委托合同关系。

1.2 法的表现形式和法律体系的基本构成

1.2.1 法的表现形式

世界各国历史上存在过的法律形式主要包括习惯法、宗教法、判例、规范性法律文件、国际惯例、国际条约等。我国法的形式采用制定法。我国建设工程法规的表现形式主要有宪法、法律、行政法规、部门规章、地方性法规、地方性规章、技术法规、国际公约和国际惯例等。

(1) 宪法

宪法是国家法律体系的基础和核心，是集中体现统治阶级意志、确定国家制度和社会制度的基本原则、规定公民基本权利和义务，具有最高法律效力。

宪法是其他法律的立法依据和基础，其他法律、法规和规范性法律文件的制定都必须服从宪法，不得同宪法相抵触。宪法是国家最高权力的象征。

(2) 法律

法律有广义和狭义两层含义。广义的法律是指包括宪法、全国人民代表大会及其常委会制定的法律、国务院制定的行政法规和地方人大制定的地方法规在内的一切规范性文件；狭义的法律则专指行使立法权的国家机关，即全国人民代表大会及其常务委员会依照立法程序制定的规范性文件。法律在全国范围内施行，其地位和效力仅次于宪法，法律是行政法规、地方性法规、行政规章的立法依据或者基础。

《中华人民共和国立法法》规定，下列事项只能制定法律：（一）国家主权的事项；（二）各级人民代表大会、人民政府、人民法院和人民检察院的产生、组织和职权；（三）民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度；（四）犯罪和刑罚；（五）对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚；（六）税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度；（七）对非国有财产的征收、征用；（八）民事基本制度；（九）基本经济制度以及财政、海关、金融和外贸的基本制度；（十）诉讼和仲裁制度；（十一）必须由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的。

(3) 行政法规

行政法规是指由作为最高国家行政机关的国务院根据宪法和法律在法定职权范围内制定的有关国家行政管理活动方面的规范性文件的总称。从法律效力上讲，行政法规的效力仅次于宪法和法律。

根据国务院《行政法规制定程序暂行条例》的规定，行政法规的名称为条例、规定和决定等，如《建设工程安全生产管理条例》、《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》、《国务院关于进一步加强安全生产工作的决定》等。

(4) 部门规章

部门规章，是指国务院所属部委根据法律和国务院行政法规、决定、命令，在本部门的权限内，所发布的各种行政性的规范性法律文件，其法律地位和效力低于宪法、法律、行政法规，如《工程勘察和工程设计市场管理规定》、《建筑业企业资质管理规定》等。

(5) 地方性法规

地方性法规包括两个层次：

1) 省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，制定的仅适用于本行政区域内的规范性文件。应报全国人大常务委员会备案。

2) 较大的市（指省、自治区的人民政府所在地的市，经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市）的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不与宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，制定的仅适用于本行政区域内的规范性文件。必须报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行，并由省、自治区人大常委会报全国人大常务委员会和国务院备案。

自治区的自行条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效；自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会批准后实施。

地方性法规一般采用：条例、规则、规定、办法等名称。

(6) 地方规章

省、自治区、直辖市的人民政府，省、自治区人民政府所在地的市的人民政府和经国务院批准的较大的市的人民政府，根据法律、行政法规和本行政区的地方性法规制定的规范性文件，其法律地位和效力低于宪法、法律、行政法规和地方性法规。

(7) 国际条约和国际惯例

国际条约是指两个或者两个以上的国家关于政治、经济、文化、贸易、法律以及军事等方面规定其相互之间权利和义务的各种协议的总称。国际条约也是法的形式，除条约外还包括公约、协定、议定书、宪章、盟约、换文和联合宣言等。

国际惯例是指各种国际裁决机构等判例所确认和体现的国际法规则在和国际交往中形成的一些不成文的习惯。

《中华人民共和国民事诉讼法通则》第一百四十二条规定：“中华人民共和国缔结或者参加的国际条约同中华人民共和国的民事法律有不同规定的，适用国际条约的规定，但中华人民共和国声明保留的条款除外。中华人民共和国法律和中华人民共和国缔结或者参加的国际条约没有规定的，可以适用国际惯例。”

1.2.2 法的效力层级

法的效力层级，是指各种法的形式由于制定的主体、程序、时间、适用范围等不同而具有不同的效力，形成法的效力等级体系。按照《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）的规定，我国不同法的效力等级划分如下：

(1) 宪法至上

宪法具有最高的法律效力，一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法相抵触。

(2) 上位法优于下位法

我国法律体系中，法律的效力仅次于宪法而高于其他法的形式。行政法规的法律效力仅次于法律而高于地方性法规和部门规章。地方性法规的效力，高于本级和下级地方政府规章。省、自治区人民政府制定的规章，高于本行政区域内较大的市制定的规章。

自治条例和单行条例依法对法律、行政法规、地方性法规作变通规定的，在本自治地

方适用自治条例和单行条例的规定。经济特区法规依法对法律、行政法规、地方性法规作变通规定的，在本经济特区适用经济特区法规的规定。

部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等效力。

(3) 特别法优于一般法

同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章，特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定。

(4) 新法优于旧法

同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章，新的规定与旧的规定不一致的，适用新的规定。

(5) 需要由有关机关裁决适用的特殊情况

法律之间对同一事项的新的一般规定与旧的特别规定不一致，不能确定如何适用时，由全国人民代表大会常务委员会裁决。

行政法规之间对同一事项的新的一般规定与旧的特别规定不一致，不能确定如何适用时，由国务院裁决。

地方性法规、规章之间不一致时，由有关机关依照下列规定的权限作出裁决：

1) 同一机关制定的新的一般规定与旧的特别规定不一致时，由制定机关裁决；

2) 地方性法规与部门规章之间对同一事项的规定不一致，不能确定如何适用时，由国务院提出意见，国务院认为应当适用地方性法规的，应当决定在该地方适用地方性法规的规定；认为应当适用部门规章的，应当提请全国人民代表大会常务委员会裁决；

3) 部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间对同一事项的规定不一致时，由国务院裁决。

根据授权制定的法规与法律规定不一致，不能确定如何适用时，由全国人民代表大会常务委员会裁决。

(6) 备案和审查

行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章应当在公布后的 30 天内，依照《立法法》的有关规定报有关机关备案。

1.2.3 法律体系的基本构成

法律体系，法学中也称为“法的体系”，是指由一国现行的全部法律规范按照不同的部门法构成的有机联系的统一整体。部门法也称为法律部门，是指根据一定标准、原则所制定的同类法律规范的总称。

目前，我国以宪法为统帅，以宪法相关法、民商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成，多个层次和多个部门的法律构成了我国法律体系的基本框架。

(1) 宪法及宪法相关法

宪法是国家的根本大法，规定国家的根本任务和根本制度，即社会制度、国家制度的原则和国家政权的组织以及公民的基本权利义务等内容。宪法相关法是与宪法相配套、直接保障宪法实施和国家政权运作等方面的法律规范，包括《全国人民代表大会组织法》、《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国民族区域自治法》。

(2) 民法商法

民法是调整平等主体的公民之间、法人之间、公民和法人之间的财产关系和人身关系的法律规范，遵循民事主体地位平等、意思自治、公平、诚实信用等基本原则。商法调整商事主体之间的商事关系，遵循民法的基本原则，同时秉承保障商事交易自由、等价有偿、便捷安全等原则。

我国制定了《中华人民共和国民事诉讼法通则》，对民事商事活动应当遵循的基本规则作出规定，明确了民法的调整对象、基本原则以及民事主体、民事行为、民事权利和民事责任制度；陆续制定了《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国物权法》，建立健全了债权制度和物权制度；制定了《中华人民共和国侵权责任法》，完善了侵权责任制度；制定了《中华人民共和国婚姻法》、《中华人民共和国收养法》、《中华人民共和国继承法》等法律，建立和完善了婚姻家庭制度；制定了涉外民事关系法律适用法，健全了涉外民事关系法律适用制度；制定了《中华人民共和国公司法》、《中华人民共和国合伙企业法》等法律，建立健全了商事主体制度；制定了《中华人民共和国证券法》、《中华人民共和国保险法》等法律，建立健全了商事行为制度。

(3) 行政法

行政法是调整行政主体在行使行政职权和接受行政法制监督过程中，与行政相对人、行政法制监督主体之间发生的各种关系，以及行政主体内部发生的各种关系的法律规范的总称，遵循职权法定、程序法定、公正公开、有效监督等原则，既保障行政机关依法行使职权，又注重保障公民、法人和其他组织的权利。

行政法所调整的行政关系，主要包括行政管理关系、行政法制监督关系、行政救济关系、内部行政关系。《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政复议法》、《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》、《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国环境影响评价法》等属于行政法。

(4) 经济法

经济法是调整国家从社会整体利益出发，对经济活动实行干预、管理或者调控所产生的社会经济关系的法律规范。经济法为国家对市场经济进行适度干预和宏观调控提供法律手段和制度框架，防止市场经济的自发性和盲目性所导致的弊端。《中华人民共和国统计法》、《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)、《中华人民共和国标准化法》、《中华人民共和国节约能源法》等属于经济法。

(5) 社会法

社会法是调整劳动关系、社会保障、社会福利和特殊群体权益保障等方面的法律规范，遵循公平和谐和国家适度干预原则，通过国家和社会积极履行责任，对劳动者、失业者、丧失劳动能力的人以及其他需要扶助的特殊人群的权益提供必要的保障，维护社会公平，促进社会和谐。《中华人民共和国劳动法》、《中华人民共和国安全生产法》、《中华人民共和国劳动合同法》、《中华人民共和国残疾人保障法》等属于社会法。

(6) 刑法

刑法是规定犯罪与刑罚的法律规范。它通过规范国家的刑罚权，惩罚犯罪，保护人民，维护社会秩序和公共安全，保障国家安全。《中华人民共和国刑法》是这一法律部门的主要法律。

(7) 诉讼与非诉讼程序法

诉讼与非诉讼程序法是规范解决社会纠纷的诉讼活动与非诉讼活动的法律规范。《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国刑事诉讼法》、《中华人民共和国行政诉讼法》是我国的三大诉讼程序法，非诉讼程序法主要指《中华人民共和国仲裁法》。

1.3 建设工程法律体系

建设工程法律体系，是指把已经制定的和需要制定的建设工程方面的法律、行政法规、部门规章和地方性法规、地方规章有机结合起来，形成的一个相互联系、相互补充、相互协调的完整统一的体系。我国的建设工程法律体系以建设法律为龙头，建设行政法规为主干，地方性法规、建设部门规章和地方政府规章为枝干的一系列建设工程法规彼此联系、相互制约，形成的一个既有横向协调并列关系，又有纵向效力层级关系的法律体系。建设工程法规体系按法的效力层级可以分为建设法律、建设行政法规、建设部门规章、地方建设法规、地方建设规章五个层次。

(1) 建设法律

建设法律由全国人民代表大会及其常委会制定，主要针对建设领域的基本方针、政策，涉及建设领域的根本性、长远性和重大的问题，是建设领域法律体系的最高层次。我国的建设法律主要有《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国城乡规划法》等。

(2) 建设行政法规

建设行政法规由国务院制定颁布，一般是对建设法律条款的进一步细化，以便于法律的实施，如《建设工程勘察设计管理条例》、《建设工程质量管理条例》、《建设工程安全生产管理条例》等。

(3) 建设部门规章

建设部门规章由住房和城乡建设部或国务院其他部门制定并颁布，如七部委联合发布的《工程建设项目施工招标投标办法》、住房和城乡建设部颁布的《建设工程勘察质量管理办法》、《建筑业企业资质管理规定》等。

(4) 地方建设法规

地方建设法规由省、自治区、直辖市人大及其常委会制定并发布的建设方面的法规，包括省会城市和一些较大的城市的市人大及其常委会制定的，报省、自治区人大批准的各种法规，如《陕西省物业管理条例》、《陕西省工伤保险条例》。

(5) 地方建设规章

由省、自治区、直辖市以及省会城市和经国务院批准的较大的市的人民政府制定并颁布的建设方面的规章，如《陕西省建设工程消防监督管理规定》、《陕西省建设工程消防监督管理规定》、《陕西省住房公积金管理工作考核实施办法》。

1.4 建设工程法规的实施

法律的实施，是指法律在社会生活中得到贯彻和实现的活动，是法作用于社会关系的

特殊形式，它要求国家机关和公职人员严格执法和司法，也要求一切国家机关、社会组织和个人都必须守法。法的实施包括法的遵守（守法）、法的适用（司法）和法的执行（执法）三个方面。

建设工程法规的实施是国家机关、社会组织、公民在社会生活中有意识地实现建设工程法规地活动，是建设法规在社会生活中的具体适用和实现，亦包括建设工程法规的遵守、适用和执行。

（1）建设工程法规的遵守

法的遵守也称为守法，是指国家机关、社会组织和个人在民事活动中依法行使权利和履行义务的行为。建设工程法规的遵守，是指国家机关、社会组织和个人在建设工程活动中，以建设工程法规为自身行为准则，依法行使权力并履行义务的行为。无论是建设工程的执法部门和执法人员还是建设工程合同的当事人，在进行建设活动中均有遵守我国的各项法律和建设法规的规定。如，未按规定办理工程立项手续或者采取欺骗手段取得项目并开工的；未按规定办理工程项目报建手续的；未取得施工许可证就擅自施工等的行为均应受到处罚。

（2）建设工程法规的适用

法的适用也称为司法，通常指国家司法机关根据法定的职权和法定程序，具体应用法律处理案件的专门活动。司法机关以国家强制力为后盾，依照法定程序行使司法权，运用法律处理案件，因此司法具有国家权威性、国家强制性和严格的程序性。在我国，人民法院和人民检察院是代表国家行使司法权的专门机关，其他任何国家机关、社会组织和个人都不得从事这项工作；司法权包括审判权和检察权，审判权即适用法律处理案件，作出判决和裁定；检察权包括代表国家批准逮捕、提起公诉、不起诉、抗诉等。

建设工程法规的司法，是指人民法院和人民检察院根据法定的职权和法定程序，适用建设工程法规处理建设活动中诉讼案件的专门活动。建设工程领域对违法违规案件的查处、建设工程合同双方争端的解决、重大责任事故的查处等方面均会涉及建设司法。建设工程法规司法包括建设行政司法和专门机关司法。

建设行政司法是指建设行政机关根据法定地权限和程序进行行政调解、行政复议和行政仲裁，以解决相应争议的行政行为。

专门机关司法是指国家司法机关根据法定职权和法定程序，具体应用法律处理案件的专门活动。

（3）建设工程法规的执行

法的执行也称为执法，其含义有广义与狭义之分，广义的执法是指所有国家行政机关、司法机关及其公职人员依照法定职权和法定程序实施法律的活动，包括行政执法和司法；狭义的执法则专门指国家行政机关及其公职人员依法行使管理职权、履行职责、实施法律的活动。

建设法规的执行指建设行政机关及公职人员依照法定职权和程序实施建设法规的活动。建设工程法规的执法是以国家的名义对建设活动进行全面管理的过程，具有国家权威性，其执法主体是国家行政机关及其公职人员，执法主体执行法律的过程也是行使执法权的过程，因此执法也具有国家强制性。建设行政执法具体包括：建设行政决定、建设行政检查、建设行政处罚、建设行政强制执行、行政调解、行政复议和行政仲裁等。如，建设

行政处罚包括：警告；罚款；没收违法所得、没收违法建筑物、构筑物和其他设施；责令停业整顿、责令停止执业业务；降低资质等级、吊销资质证书、吊销执业资格证书和其他许可证、执照；法律、行政法规规定的其他行政处罚。

思 考 题

1. 什么是建设工程法规？建设工程法规在建设活动中主要调整哪些社会关系？
2. 什么是法的形式？法可以分为哪几类？
3. 法的效力层级如何划分？
4. 建设工程法规的实施包括哪些内容？

第 2 章 工程建设程序法规

2.1 概 述

2.1.1 工程建设的概念

工程建设是指建筑工程、线路管道和设备安装工程、建筑装饰装修工程等项目的新建、改建、扩建和恢复工程，是形成固定资产的基本生产过程及其相关的各项建设工作的总称。

工程建设是建立和形成固定资产的综合性经济活动，在建设工作中，土木工程产品的生产，即建筑安装工程占主导地位，除此以外还包括勘察设计、土地征购、生产设备机具购置、生产设备联动试车等工作。

工程建设按照其用途，可分为生产性建设和非生产性建设两大类。

2.1.2 工程建设程序的概念

工程建设程序是指项目在建设过程中，各项工作必须遵循的先后顺序，建设程序是对基本建设工作的科学总结，是项目建设过程中所固有的客观规律的集中体现。

土木工程产品的生产，要完成相应的基本建设工作，必须按照符合客观规律要求的特定顺序进行，正确处理建设规划、建设项目决策、勘察、选址、设计、施工、安装、试车，直到竣工验收、交付使用等各个阶段、各个环节之间的关系，达到提高投资效益的目的，这是关系土木工程产品的生产全局的重要问题，也是按照自然规律和经济规律进行管理的根本原则。

工程建设是社会大生产。它有产品体积庞大，建造场所固定，建设周期长，占用资源多的特点。在建设过程中，工程量极大，涉及面很广，内外协作关系复杂，且存在着活动空间有限和后续工作无法提前进行的矛盾。因此，工程建设就必然存在着一个分阶段、按步骤、各项工作按序进行的客观规律，这种规律是不可违反的。如将工程建设的顺序颠倒，就会造成严重的资源浪费和经济损失。所以，世界各国对这一规律都十分重视，都对之进行了认真探索研究，不少国家还将研究成果以法律的形式固定下来，强迫人们在从事工程建设活动时遵守。在总结我国自己的相关经验和借鉴国外立法成果的基础上，我国也制定颁布了不少有关工程建设程序方面的法规。

2.1.3 工程建设程序立法状况

在《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国招标投标法》等法律中，虽然没有对工程建设程序列章分述，但其中的一些条款对此问题已有所涉及。例如，在《中华人民共和国建筑法》第七条中规定：“建筑工程开工前，建设单位应当按照国家有关规定向工程所在地县级以上人民政府建设行政主管部门申请领取施工许可证”。在行政法规层面，2000年《建设工程质量管理条例》总则第五条规定：“从事建设工程活动，必须严格执行基本建设程序，坚持先勘察、后

设计、再施工的原则。县级以上人民政府及其有关部门不得超越权限审批建设项目或者擅自简化基本建设程序”。在2000年《建设工程勘察设计管理条例》总则第四条中规定：“从事建设工程勘察、设计活动，应当坚持先勘察、后设计、再施工的原则”。在我国工程建设程序法制化建设过程中，1978年4月由国家计委、国家建委、财政部联合颁发的《关于基本建设程序的若干规定》是一个里程碑式的部门规章。它结合当时的实际情况，比较全面地规定了工程建设的程序环节和步骤，为工程建设程序法制化建设奠定了重要基础。之后，随着我国市场经济体制的逐步发展和决策科学化、管理规范化的逐步加强，国务院有关部委又先后发布了多个规范工程建设程序管理的部门规章。例如，《关于简化基本建设项目审批手续的通知》（1982年）、《关于编制建设前期工作计划的通知》（1982年）、《关于建设项目进行可行性研究的试行管理办法》（1983年）、《关于大型和限额以上固定资产投资建议书审批问题的通知》（1988年）、《工程建设项目实施阶段程序管理暂行规定》（1994年）、《工程建设项目报建管理办法》（1994年）等规范性文件。综上所述，我国工程建设程序立法建设已取得了一定成绩，但是在法律法规中还没有予以足够重视，加之在建设活动中经常发生违反程序的实际情况，这些都说明，工程建设程序法制化建设还有许多工作有待进行和加强。

2.2 我国的基本建设程序

2.2.1 基本建设程序阶段的划分

按照我国现行工程建设程序法规的规定，结合工程建设的一般规律，我国的工程建设程序可以分为以下几个阶段：项目决策阶段、工程建设准备阶段、工程项目实施阶段、工程竣工验收及后评价阶段。工程项目决策阶段主要包括以下内容：投资机会研究、编制项目建议书、可行性研究、审批立项。工程建设准备阶段主要包括以下几个内容：报规报建、征地与拆迁、工程勘察设计、落实建设资金、招投标确定施工及监理队伍等。工程项目实施阶段主要包括以下内容：施工准备、工程施工、生产准备。工程竣工验收及后评价阶段主要包括以下内容：工程竣工验收、工程质量保修、投资后评价。

2.2.2 基本建设程序各阶段的工作内容

1. 项目决策阶段

(1) 投资机会研究

投资机会研究是指投资主体为寻求有价值的投资机会而对项目的有关背景、资源条件、市场状况等所进行的初步考察和分析。投资机会研究的目的是：分析政治经济环境，寻找投资机会、鉴别投资方向，筛选投资项目，确定预可行性研究范围和辅助研究的关键方面。

(2) 项目建议书

项目建议书是投资主体向国家提出的要求建设某一项目的建设文件，是对工程项目建设的轮廓设想和立项的先导。工程建设项目投资主体按国民经济和社会长远规划、行业规划和建设单位所在的城镇规划的要求，根据本单位的发展需要，经过调查、预测、分析，编报项目建议书，主要内容是从客观上来分析项目建设的必要性，看其是否符合国家

长远规划的方针和要求；同时初步分析建设的可能性，看其是否具备建设条件，是否值得投资。项目建议书经批准后，须开展可行性研究，但并不表明项目必定上马，项目建议书并非项目最终决策。

(3) 可行性研究

项目建议书批准后，建设项目都要在项目建议书的基础上进行可行性研究。可行性研究是运用多种科学手段，对一个建设项目进行技术经济论证的综合性科学。项目投资主体可自行编制可行性研究报告，也可委托具备相应资质的设计、咨询单位编制可行性研究报告。

可行性研究报告是项目决策的依据，通过可行性研究应从多个层面来论证建设项目是否得当，以减少项目投资的盲目性，提高科学性。编制时主要对拟建项目在技术、经济和外部协作条件等方面的可行性，进行全面分析、论证，进行方案比较，推荐最佳方案；可行性研究报告必须有相当的深度和准确性，应按国家规定达到的一定深度和准确性，其投资估算和初步设计概算的差值不得大于10%，否则将对项目进行重新决策。

可行性研究的内容应包括：①建设项目提出的背景、建设的目的及意义；②资源和市场的需要预测及项目的拟建规模；③厂址方案（包括建厂地区与建厂地点）及建厂条件；④设计方案，包括拟采用的工艺方案及主要设备、厂房建筑及公用设施、总图布置及内外运输；⑤环境保护及三废处理；⑥工厂的生产组织管理、劳动定员及人员培训的计划；⑦总投资估算及建厂的实施计划和进度要求；⑧项目的企业经济评价、国民经济评价及资金的筹措方案；⑨项目的综合评价，最终提出具体的可行性建议，或者提出几个可行的方案供决策者参考。

从可行性研究的内容来看，大致可以概括为三个方面。第一是市场研究，这是建设项目前提，主要解决建设项目“必要性”的问题；第二是工艺技术研究，包括厂址、技术、设备和生产组织等，主要解决技术上的“可能性”问题；第三是经济效益研究，它是可行性研究的核心和重点，主要解决建设项目的“合理性”问题。通过以上三个方面的研究，基本上可以对一个建设项目做出全面的评价，消除投资决策中可能出现的各种失误。

由于可行性研究是一项复杂而细致工作，需耗费一定的人力和物力，故一般可分为三个阶段：第一阶段是机会可行性研究，也称为投资机会鉴定，选择建设项目，寻找投资机会；第二阶段是初步可行性研究，在投资机会研究的基础上，进一步较为系统地研究投资机会的可行性；第三阶段是详细可行性研究，也称技术经济可行性研究，该阶段要求对建设项目做出全面的技术经济论证，阐明其技术上的可能性与经济上的合理性，并通过多方案比较，优选出最佳建设方案。

(4) 审批立项

项目审批是国家有关部门对可行性研究报告进行审查，如果审查通过即予以立项，正式进入工程项目的建设准备阶段。

2. 工程建设准备阶段

工程建设准备工作在前期项目决策的基础上开展，对后继的实施阶段提供条件。这一阶段主要包括规划、征地、拆迁、报建等主要环节。