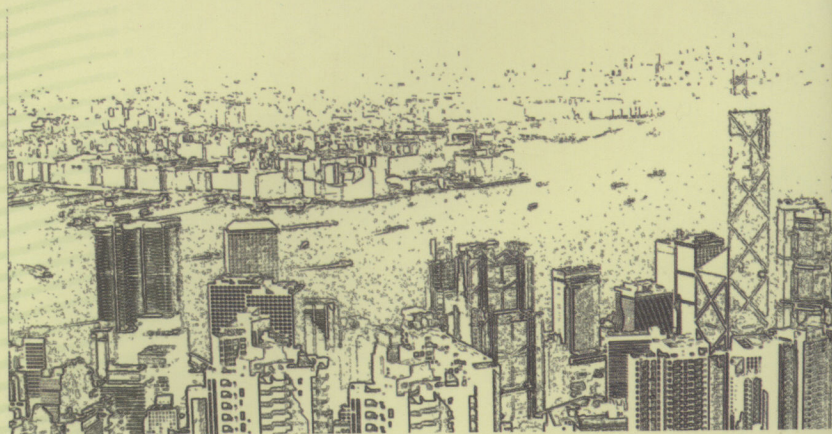


普通高等教育“十二五”土木工程系列规划教材

土木工程 建设法规

● 喻岩 主编

EDUCATION



2.297



免费电子课件



机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS

普通高等教育“十二五”土木工程系列规划教材

土木工程建设法规

主 编 喻 岩
副主编 赵 静
参 编 魏显峰 李文平 韩 颖 曹立辉 刘冬林
主 审 段树金

D922.297

Y861



机械工业出版社

本书共10章,对我国工程建设领域内现行的有关城乡规划、土地管理、工程勘察设计、建设工程标准、建设工程程序、建设工程招标投标、建设工程监理、建设工程质量与安全、建设工程合同、公路工程建设、铁路工程建设、环境保护等方面的法律规定作了全面系统的介绍。特别是对新颁布的城乡规划法作了详细解读,对公路、铁路行业相关法律、法规制度作了详细介绍。

本书内容全面、言简意赅,具有较好的系统性、完整性、通用性和实用性;案例分析新颖,深入浅出,具有较强针对性;文字通俗易懂,便于自学。本书可作为大专院校工科类各专业的建设法规课程的教材,亦可供建筑行业工程技术人员参考借鉴,或作为成人函授、网络教育、自学考试等参考书使用。

本书配备的光盘中包含建筑相关法律与法规。这些内容便于建设法律法规的学习,丰富和完善了全书的体系结构,使其更具有实践指导意义。

本书配有电子课件,免费提供给选用本书的授课教师,请需要者根据书末的“信息反馈表”索取。

图书在版编目(CIP)数据

土木工程建设法规/喻岩主编. —北京:机械工业出版社,2010.5

(普通高等教育“十二五”土木工程系列规划教材)

ISBN 978-7-111-30478-4

I. ①土… II. ①喻… 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(2010)第072889号

机械工业出版社(北京市百万庄大街22号 邮政编码100037)

策划编辑:季顺利 责任编辑:刘涛 版式设计:张世琴

封面设计:张静 责任校对:张莉娟 责任印制:杨曦

北京京丰印刷厂印刷

2010年6月第1版·第1次印刷

184mm×260mm·12印张·289千字

标准书号:ISBN 978-7-111-30478-4

ISBN 978-7-89451-510-0(光盘)

定价:28.00元(含1CD)

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社发行部调换

电话服务

网络服务

社服务中心:(010)88361066

门户网:<http://www.cmpbook.com>

销售一部:(010)68326294

教材网:<http://www.cmpedu.com>

销售二部:(010)88379649

读者服务部:(010)68993821

封面无防伪标均为盗版

前 言

随着 21 世纪我国建设进程的加快,特别是经济的全球化和我国加入 WTO 以来,我国工程建设领域对从事项目决策和全过程复合型高级技术人才的需求逐渐扩大,而这种扩大又主要体现在对应用型人才的需求上,这使得高校工程技术专业人才培养面临新的挑战 and 机遇。

为推动我国土木工程专业教育的进一步发展,提高学生法律意识和法律观念,落实新颁布法律法规在全国的实施,根据普通高等教育“十二五”土木工程系列规划教材编写要求,特编写《土木工程建设法规》一书。它是广大在校师生、建设业工作人员、建设业企事业单位技术、管理人员了解建设法规的一本非常实用的教材。

本教材本着“概念准确、基础扎实、突出应用、淡化过程”的编写原则,力求做到既能够符合现阶段建设工程专业教学大纲、专业方向设置及课程结构体系改革的基本要求,又可满足目前我国工程建设专业培养技术应用型人才目标的需要。

本教材充分总结了几十年教学与实践经验,对基本理论的讲授以应用为目的,教学内容以必需、够用为度,突出实训、实例教学,紧跟国家新的法律法规和行业规定的步伐,力求体现应用型本科教育注重职业能力培养的特点。另外,本书增加了新法律、法规内容,特别是对新出台的城乡规划法进行了详细的解读。

全书共 10 章,第 1 章由李文平、曹立辉编写;第 2 章由喻岩、曹立辉编写;第 3 章由喻岩、刘冬林编写;第 4 章由魏显峰、曹立辉编写;第 5 章由喻岩、韩颖、魏显峰编写;第 6 章由赵静、魏显峰、韩颖编写;第 7 章由赵静、魏显峰编写;第 8 章由赵静、魏显峰编写;第 9 章由赵静、魏显峰编写;第 10 章由李文平编写。

石家庄铁道学院 2007 级土建专业本科生和 2006 级研究生在本书成书过程中给予了大量帮助,石家庄铁道学院孟丽军同志在本书编辑中做了大量工作,在此一并向他们表示感谢。本书由段树金教授审定。

由于我们编写人员水平有限,对一些法律法规深层含义领悟不深,加之成书时间短,不妥之处在所难免,殷切希望广大读者批评指正。

目 录

前言

第1章 建设法规基础 1

1.1 工程项目建设程序 1

1.1.1 工程项目建设程序的概念及性质 1

1.1.2 工程项目建设程序 1

1.1.3 工程项目建设审批程序 4

1.2 建设法规概述 4

1.2.1 建设法规的概念和调整对象 4

1.2.2 建设法规的特征及作用 6

1.2.3 建设法规的基本原则 7

1.3 建设法律关系 7

1.3.1 建设法律关系的概念 7

1.3.2 建设法律关系的特征 8

1.3.3 建设法律关系的构成要素 9

1.3.4 建设法律关系的产生、变更和消灭 9

1.4 建设法规的体系 11

1.4.1 建设法规体系的表现形式 11

1.4.2 建设法规体系的构成 12

1.5 建设法规基础案例 13

思考题 14

第2章 城乡规划法律制度 15

2.1 城乡规划法规概况 15

2.1.1 城乡规划法背景 15

2.1.2 城乡规划的概念、立法目的以及城乡规划综合控制作用 15

2.1.3 城乡规划法规的立法概况及适用范围 16

2.1.4 城乡规划制定实施的一般原则 17

2.1.5 城乡规划与国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划的关系 17

2.2 城乡规划的制定与审批 18

2.2.1 城乡规划体系和编制的内容 18

2.2.2 城乡规划的编制与审批权 20

2.3 城乡规划的实施 21

2.3.1 城乡规划实施概述 21

2.3.2 城乡规划实施应遵守的原则 22

2.3.3 城市新区开发 22

2.3.4 城市旧区改建 23

2.3.5 选址意见书制度 24

2.3.6 建设用地规划许可证制度 25

2.3.7 建设工程规划许可证制度 26

2.4 城乡规划的修改 27

2.4.1 省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划的修改条件 27

2.4.2 城乡规划修改补偿制度 28

2.5 监督检查 28

2.6 违法责任 29

2.7 城乡规划法律制度案例 29

思考题 30

第3章 土地管理法律制度 31

3.1 概述 31

3.1.1 土地管理法基本概念 31

3.1.2 土地所有权 32

3.1.3 土地使用权 33

3.2 土地的利用和保护 34

3.2.1 土地利用和保护概述 34

3.2.2 土地利用总体规划 35

3.2.3 耕地保护制度 37

3.3 建设用地 39

3.3.1 建设用地的概念 39

3.3.2 乡（镇）村建设的建设用地 39

3.3.3 国有建设用地 40

3.3.4 国家建设用地征收和补偿 44

3.3.5 临时用地 46

3.4 违反土地管理法的责任和处理 46

3.4.1 土地民事法律责任 46

3.4.2 土地行政法律责任	47	5.3.3 施工图审查机构	66
3.5 土地管理法制度案例	48	5.3.4 施工图审查的程序	67
思考题	49	5.3.5 施工图审查各方的责任	68
第4章 工程建设标准法律制度	50	5.4 建设工程勘察设计监督管理	69
4.1 概述	50	5.4.1 建设工程勘察设计的监督管理	69
4.1.1 标准的构成及主要内容	50	5.4.2 违法责任	69
4.1.2 工程建设标准的制定与实施	51	5.5 工程勘察设计法律制度案例	70
4.1.3 工程建设标准的特点与作用	52	思考题	72
4.2 工程建设标准的种类	53	第6章 建筑法律制度	73
4.2.1 根据标准的约束性划分	53	6.1 概述	73
4.2.2 根据内容划分	54	6.1.1 建筑法的概念和调整对象	73
4.2.3 根据属性划分	55	6.1.2 建筑法的立法目的和适用 范围	74
4.2.4 我国标准的分级	55	6.2 建筑许可	75
4.3 工程建设强制性标准	56	6.2.1 建筑工程施工许可	75
4.3.1 《工程建设标准强制性条文》 实施的意义	56	6.2.2 工程建设从业资格许可制度	77
4.3.2 《工程建设标准强制性条文》 的组成	57	6.3 建筑工程发包与承包	78
4.3.3 工程建设强制性标准的监督 管理	57	6.3.1 概述	78
4.3.4 工程建设强制性标准执法检查	57	6.3.2 招标投标的一般程序	80
4.3.5 违反工程建设强制性标准的 法律责任	58	6.3.3 建筑工程招标	81
思考题	58	6.3.4 建筑工程投标	83
第5章 建设工程勘察设计法律制度	59	6.3.5 建筑工程开标、评标、中标	85
5.1 概述	59	6.3.6 招标投标的管理与监督	87
5.1.1 建设工程勘察设计的概念	59	6.4 建设工程监理	87
5.1.2 工程勘察设计法规的调整 对象	59	6.4.1 建设工程监理制度概述	87
5.1.3 建设工程勘察设计法规的 基本原则	59	6.4.2 建设工程监理的性质	88
5.1.4 工程建设勘察设计的发包与 承包	60	6.4.3 我国实行强制监理的范围	89
5.1.5 建设工程勘察设计法规概况	60	6.4.4 工程监理单位的资质许可 制度	89
5.2 设计文件的编制	60	6.4.5 监理人员的职责	90
5.2.1 建设工程设计的原则和依据	60	6.4.6 建设工程监理的类型以及 实施程序	91
5.2.2 设计阶段的内容和深度	62	6.5 建设工程质量	92
5.2.3 勘察、设计文件的审批和修改	63	6.5.1 建设工程质量监督管理制度	93
5.2.4 建设工程抗震设计与加固	64	6.5.2 建设单位质量责任和义务	94
5.3 施工图设计文件审查	65	6.5.3 勘察、设计单位的质量责任和 义务	95
5.3.1 施工图设计文件审查的概念	65	6.5.4 施工单位的质量责任和义务	96
5.3.2 施工图审查的范围及内容	66	6.5.5 工程监理单位的质量责任和 义务	96
		6.6 建设工程安全	97
		6.6.1 建设工程安全管理的方针	97

6.6.2	建设工程安全管理的基本制度	97	8.5.1	建设市场的监督管理	145
6.6.3	建设工程安全责任	98	8.5.2	质量与安全的监督管理	145
6.6.4	建设工程重大安全事故的处理	102	8.5.3	建设资金的监督管理	146
6.7	建筑法律制度案例	104	8.6	公路工程建设法律制度	
思考题		111	案例		147
第7章	建筑工程合同法律制度	112	思考题		147
7.1	合同法概述	112	第9章	铁路工程建设法律制度	148
7.1.1	《合同法》简介	112	9.1	铁路建设法律概述	148
7.1.2	合同的订立	113	9.1.1	《铁路建设管理办法》简介	148
7.1.3	订立合同的程序	116	9.1.2	铁路建设的基本建设程序	149
7.1.4	合同的效力	118	9.2	铁路建设单位的管理	149
7.1.5	合同的履行	119	9.2.1	建设单位的成立	149
7.1.6	合同的变更、转让与解除	120	9.2.2	建设管理单位的职责与权益	150
7.1.7	合同的担保	121	9.3	铁路工程招标与投标的管理	152
7.1.8	合同的违约责任	122	9.3.1	铁路建设项目的招标	152
7.2	建设工程合同	124	9.3.2	铁路建设项目的投标	154
7.2.1	概述	124	9.3.3	铁路建设项目的开标、评标和中标	155
7.2.2	建设工程勘察、设计合同	125	9.3.4	招标投标活动中的违法行为的处罚	156
7.2.3	建设工程施工合同	126	9.4	铁路工程勘察设计的管理	156
7.2.4	建设工程监理合同	128	9.4.1	铁路工程勘察设计的一般规定	156
7.3	建筑工程合同法律制度案例	130	9.4.2	铁路工程勘察设计程序	156
思考题		133	9.4.3	铁路工程勘察设计文件的编制及审查	157
第8章	公路工程建设法律制度	135	9.4.4	铁路工程设计文件的实施	159
8.1	概述	135	9.4.5	铁路工程勘察设计违法行为的处罚	159
8.1.1	公路建设法规的基本概念	135	9.5	铁路工程质量安全的管理	160
8.1.2	我国公路建设法规体系介绍	135	9.5.1	工程质量的管理	160
8.1.3	公路建设的基本程序	136	9.5.2	工程竣工验收	161
8.2	公路建设法律关系主体	139	9.5.3	工程安全的管理	164
8.2.1	我国交通建设主管部门的职责	139	9.6	铁路建设法律制度案例	164
8.2.2	公路建设项目法人制度	139	思考题		164
8.2.3	公路建设从业单位资质	140	第10章	环境保护法律制度	166
8.3	公路工程规划的管理	141	10.1	环境保护法律制度概述	166
8.3.1	公路规划基本原则	141	10.1.1	环境保护法的概念和基本内容	166
8.3.2	公路规划的编制权与审批权	141	10.1.2	环境保护法的立法目的、适用范围及管理体制	167
8.3.3	公路的命名与编号	142	10.1.3	环境保护法的基本原则	168
8.4	公路工程招标与投标的管理	142	10.2	我国环境保护专项法	168
8.4.1	公路建设工程招标的范围	143			
8.4.2	工程的招标、投标	143			
8.4.3	工程的开标、评标和定标	144			
8.5	公路工程建设的监督管理	144			

10.2.1 《中华人民共和国水污染防治法》	168
10.2.2 《中华人民共和国大气污染防治法》	170
10.2.3 《中华人民共和国环境噪声污染防治法》	171
10.2.4 《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》	172

10.3 建设项目环境保护制度	174
10.3.1 环境影响评价制度	174
10.3.2 环境保护“三同时”制度	175
10.3.3 项目设立阶段和项目建设阶段环境保护管理	176
10.4 环境保护法律制度案例	177
思考题	178
参考文献	179

第1章 建设法规基础

我国法制建设与市场经济的发展是相辅相成的。随着市场经济的发展，我国的法制建设也在逐步完善与健全，最终形成法制的市场经济。而在市场经济中，建筑市场经济是其重要的组成部分。我国出台了一系列与工程建设有关的法律法规，作为建设工程的参与者应了解这些法律法规，并以这些法律法规来规范自己的建设行为。

1.1 工程项目建设程序

1.1.1 工程项目建设程序的概念及性质

1. 工程项目建设程序的概念

工程项目建设程序是指基本建设全过程中各项工作必须遵守的法定顺序，是工程项目建设过程的客观规律反映，不是人们主观臆造的。它具有客观性、系统性、科学性、规范性的特点。

2. 工程项目建设程序的性质

工程项目建设程序的性质，与工程项目建设自身所具有的客观规律和技术经济特点有密切的联系。

(1) 先设计，后施工 在整个工程项目建设中，前一段的工作是后一段工作的基础。任何建设项目，都要根据各自的使用目的，结合不同功能，先规划，再勘察、设计，后施工。那种“边设计、边施工、边生产”的建设方式是违反客观规律的。

(2) 项目位置固定，施工流动 根据工程项目特点，建设工程项目位置固定，而施工却是流动的。

(3) 影响因素多，不可预见性强，要求不能有失误 一般工程项目建设都具有耗资巨大、工期长、建设环境复杂而恶劣的特点，为此，不可预见因素多，稍有失误则损失惊人。

1.1.2 工程项目建设程序

1. 立项批准，编制设计任务书

立项是建设工程程序的第一步。立项被批准后，则要编制设计任务书。

(1) 工程项目立项阶段 工程项目开始要有项目建议书，也就是项目的立项，其主要内容包括：项目提出的必要性和依据；产品方案、拟建规模和建设地点的初步设想，同时，说明城乡规划和行政主管部门的初步审核意见；资源情况、建设条件、协作关系和引进国别、厂商的初步分析；投资估算和资金筹措的设想；项目的进度安排、经济效益和社会效益的估计。

项目建议书要经有关部门审批。报批项目建议书必备文件：

1) 主管部门报送项目建议书的请示文件。

2) 项目建议书文本。

3) 拟在城市规划区内建设划拨用地的非生产性建设项目, 必须附有城市规划行政主管部门签发的选址意见书。

4) 工业项目必须附内联或外商投资意向书或协议书、环保部门初步意见和土地部门用地预审意见。

项目建议书的审批对大中型及限额以上项目首先报送行业归口主管部门, 同时抄送国家发展和改革委员会(发改委)。行业归口主管部门根据国民经济和社会发展的长远规划、行业规划、地区规划等要求初审, 再由国家发改委从建设总规模、资源优化配置及资金供应可能等方面综合平衡, 委托具有相应资质的工程咨询单位评估后审批。

项目总投资在2亿元以上(包括2亿元), 或产权隶属关系为省属, 或省参股投资的基本建设项目, 一律报省或由省审核后转报国家发改委审批。

项目总投资在2亿元以下、产权隶属关系为地市县属的基本建设项目, 凡建设资金及其他建设、生产条件不能自求平衡的, 均需报省或转报国家发改委审批(省里已明确下放审批权限的除外)。

(2) 可行性研究阶段 工程项目被批准后, 即进行可行性研究。可行性研究的目的是对建设项目在技术、工艺、经济上是否合理和可行, 进行全面分析、论证, 作出方案比较, 提出评价意见, 为编制和审批设计任务书提供可靠依据。可行性研究一般包括: 项目提出的背景、投资的必要性和研究工作的依据和范围; 需求预测确定拟建规模、产品方案和发展方向的技术、经济比较和分析; 资源、原材料、燃料及公用设施情况; 项目设计方案、建厂条件与厂址方案; 环保、防震、防洪等要求及相应措施; 建设工期和进度; 主要设备选型; 主要单项工程、公用辅助设施及配套工程、总体布置方案和土建工程量估算; 投资估算和资金筹措方式及偿还能力; 投资的经济效益和社会效益。可行性研究由项目主管部门或建设单位委托或指定有资质的咨询、设计单位进行, 这些单位要对工作成果的可靠性、准确性承担责任, 保证研究成果的客观性和公正性。

可行性研究报告同样须经有关部门审批。报批可行性研究报告必备文件:

1) 主管部门报送可行性研究报告的请示文件。

2) 有相应资质的咨询设计单位编制的工程可行性研究报告文本。

3) 大中型项目应有相应资质的咨询单位对项目可行性研究报告的评审意见。

4) 省级土地主管、环境主管、城市规划、防震、防洪、防空、文物保护、资源、劳动安全、卫生防疫、消防等部门的评价意见文件。

5) 资金承诺证明, 银行出具的贷款意向证明文件。

6) 工程招标方案。

7) 项目法人组建方案。

8) 工业项目必须附内联或合资双方签订的合同、章程。

9) 高技术产业化项目必须附成果鉴定证书。

可行性研究报告的审批对于凡属中央政府投资、中央和地方政府合资的大中型和限额以上项目的可行性研究报告, 都要报送国家发改委审批。总投资在2亿元以上的项目, 无论是中央政府投资还是地方政府投资, 都要经国家发改委审查后报国务院审批。中央各部门所属小型和限额以下的项目由各部门审批。总投资在2亿元以下的地方政府投资项目由地方发改

委审批。

(3) 建设地点的选择 建设地点的选择,要按照产业布局、经济合理和节约用地的原则。考虑战备和环境保护的要求,认真调查原料、能源、交通、水文、地质等建设条件,在综合研究和进行多方案比较的基础上,提出选点报告。凡在城市辖区内选点的,要取得城市规划部门的同意,并且要有协议文件、选址意见书或规划条件。

(4) 设计任务书的编制和审批 勘察设计任务是确定工程项目、编制勘察文件的主要依据。勘察设计任务书的主要内容,是明确列出可行性研究报告的要点、结论和报送单位的意见。上报勘察设计任务书,应附审查的可行性研究报告,环境保护和城市规划部门、外部协作单位的意见,以及选点报告等。

勘察设计任务书的审批,对大、中、小型项目,按照隶属关系,由国务院主管部门或省、市、自治区提出审查意见,报国家发改委批准。重大项目由国家发改委报送国务院审批,小型项目,按项目隶属关系由部门或省市、自治区发改委审批,报国家发改委备案。

2. 编制勘察文件

勘察文件是安排工程项目和组织工程施工的主要依据。工程项目的任务书和选点报告经批准后,建设单位应通过招标、竞选委托勘察单位,按勘察任务书规定的内容,认真编制勘察文件。勘察任务书所定的建设规模、工程地址、建设标准和投资数额等控制性指标和内容,不得随意修改和变更。需要修改和变更时,应重新报批。勘察单位要对勘察质量负责到底。具体内容见第5章。

3. 施工安装

(1) 工程开工的准备 大中型建设项目设计任务书批准之后,建设单位可根据计划要求的建设进度和工作的实际情况,组成精干的班子,负责建设准备工作。建设准备工作的主要内容有:工程、水文、地质勘察;收集设计基础资料;组织设计文件编审;根据经过批准的基建计划和设计文件,提报物质申请计划,组织大型专用设备,预先安排特殊材料预订货,落实地方建筑材料的供应;办理征地、拆迁手续;落实水、电、路等外部条件和施工力量。

(2) 计划安排 项目初步设计或扩大的初步设计经批准后,可根据建设资金落实情况上报申请列入年度基本建设投资计划。申请列入年度基本建设计划必备文件有:申请计划文件;建设项目的建设用地规划许可证和建设用地许可证文件及红线图;自筹资金年度计划安排建议。

建设项目必须有经过批准的初步设计和总概算,进行综合平衡后,才能列入年度计划。所有建设项目都必须纳入国家计划。大中型项目由国家批准。小型项目按隶属关系,在国家批准的投资总额内,由各部门和省、市、自治区自行安排。自筹资金年的项目,要在国家控制的指标内安排计划。

建设项目要根据经过批准的总概算和工期,合理地安排分年投资,年度计划投资的安排要与长远规划的要求相适应,年度计划安排的建设内容,要和当年分配的投资、材料、设备相适应。配套项目要同时安排,相互衔接。

(3) 组织施工、安装 工程准备工作就绪,由建设单位与施工单位共同提出开工报告,按初步设计审批权限报批,经批准后方可开工。

组织施工是工程项目建设的实施阶段。施工单位应按建筑安装承包合同规定的权利、义

务进行。施工安装必须严格按照施工图进行,如需变动,应取得设计单位同意。施工安装单位应按照施工安装顺序合理组织施工安装,施工安装过程中要严格遵守设计要求和施工安装验收规范及操作标准,保证工程质量。对不符合质量要求的,要及时地采取措施不留隐患,按期全面完成工程任务。

4. 竣工验收

竣工验收是工程项目建设程序的最后环节。它是全面考核工程项目建设成果,检验设计和施工质量的重要环节。《中华人民共和国建筑法》(简称《建筑法》)第61条规定“交付竣工验收的建筑工程,必须符合规定的建筑工程质量标准,有完备的工程技术经济资料和经签署的工程保修书,并具备国家规定的其他竣工条件。建筑工程竣工验收合格后,方可交付使用;未经验收或验收不合格的,不得交付使用。”具体内容见第6章建筑法律制度的第5节建设工程质量。

1.1.3 工程项目建设审批程序

工程项目建设过程中,为保证工程顺利、合法地进行,行政管理部门根据自己的职能范围行使一定的审批权限,各参与建设的单位需办理一系列的行政审批手续,主要包括:选址意见书、立项建议书审批、设计任务书审批(或工程可行性研究报告审批)、建设用地规划许可证、审批建设项目用地、用地红线核准、环保评估审批、建筑工程初步设计方案审查、概算审查、建筑工程规划许可证、施工图审查、建设工程项目报建、施工许可证核发、合同公证和合同鉴证、质量监督委托、建设工程规划验收、建设工程竣工质量验收监督、建设工程消防验收、建设项目档案专项验收、建设工程竣工备案。

此外,还有环保竣工验收、变更土地用途申请等。

1.2 建设法规概述

1.2.1 建设法规的概念和调整对象

通常所说的建设法规中的“建设”和建筑法中的“建筑”是两个密切相关的概念。建筑是指人工建造的、固定于地面上的建筑物或构筑物。具体地讲是指建筑物或构筑物勘察、设计、施工和设备安装的营造过程。建设包含两种含义:一是创立新事业,二是增加新设施。与建筑相比,其内涵和外延都较前者宽泛。建设一般都以建筑为核心内容,并增加了其他含义,因而在多数场合下,可以以“建设”代替“建筑”一词。

建设活动是人类基本生产活动的具体体现,它是指土木建筑工程及其设施的新建、扩建、改建、维修、拆除活动以及线路、管道、设备的安装和建筑装饰活动。从横向比较,与建筑业上的建筑活动内容基本相同。当然广义上的建设活动包括范围更广,包括国家组织、管理、协调的城市建设、乡村建设、工程建设、建筑业、房地产业、市政公用事业等各项建设活动。从纵向来说,建筑活动主要限于建设活动实施阶段,包括建筑工程的勘察、设计、施工、安装等,而建设活动还包括建设项目工程的策划、立项等投资活动,固定资产投资后评价,建筑市场招标投标,建设项目环境评价和保护等。

1. 建设法规的概念

建设法规是国家法律体系的重要组成部分,是指国家立法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,在建设活动中或建设行政管理活动中发生的各种社会关系的法律规范的总称。

2. 建设法规的调整对象

任何法律都以一定的社会关系为其调整对象。建设法规作为我国法律体系的一部分也不例外。建设法规是调整发生在建设活动中的各种社会关系,即调整国家管理机关、企业、事业单位、经济组织、社会团体以及公民在建设活动中所发生的社会关系。建设法规的调整范围主要体现在三个方面:一是建设管理关系,二是建设协作关系,三是从事建设活动过程中的其他民事关系。

(1) 建设活动中的行政管理关系 建设活动是社会经济发展中的重大活动,同社会发展以及国家、人民生命财产安全息息相关,国家必须对此类活动实行严格的管理。

国家及其建设行政主管部门同建设单位、设计单位、施工单位、建筑材料和设备的生产供应单位及有关中介服务单位之间发生的相应的管理与被管理关系,这种关系由有关建设法规来调整和规范。调整和规范包括两个相互关联的方面:一方面是规划、指导、协调与服务;另一方面是检查、监督、控制与调节。这其中包括处理好行政管理部门相互间及各部门内部各方面的责权利关系,科学地处理好建设行政管理部门同各类建设活动主体及中介机构之间规范的管理关系。如建设法规中的《建设工程质量管理条例》规定了建设单位、勘察设计单位、施工单位以及监理单位的质量责任和义务,并规定国务院建设行政主管部门对上述单位的工程质量实施统一监督管理;县级以上人民政府建设行政主管部门对本行政区域内上述单位的建设工程质量实施监督管理。

(2) 建设活动中经济协作关系 建设活动中经济协作关系为平等主体之间发生的平等自愿、互利互助的横向协作关系,一般应以经济合同的形式确定。如建设单位与设计、施工单位之间的建设工程合同关系、业主与建设监理单位之间的委托监理合同关系等。这些关系也要由建设法规来调整。如《中华人民共和国合同法》(以下简称《合同法》)、《建筑法》中规定了发包单位和承包单位双方在建立和履行建设工程合同关系中各自应享有的权利和应尽的义务。

经济合同是法人之间为了实现一定的经济目的,明确相互间权利、义务关系的协议。但建设活动的经济合同关系与一般经济合同有所不同,大多具有较强的计划性。这是由建设活动和建设关系自身的特点决定的。

(3) 从事建设活动过程中的其他民事关系 建设活动中民事关系是指因从事建设活动而产生的国家、单位法人、公民之间的民事权利、义务关系。如涉及到房屋买卖、租赁、产权关系以及土地征收导致补偿、房屋拆迁导致安置、从业人员与有关单位之间的劳动关系等一系列民事关系。这些关系同样需要由建设法规以及相关的其他法律法规来共同调整。如《中华人民共和国城市房地产管理法》中规定了有关城市房屋拆迁的规定;《建筑法》中规定了有关建筑施工企业应当为从事危险作业的职工办理意外伤害保险,支付保险费等。

3. 调整对象之间的关系

(1) 互相关联 建设法规的三种具体调整对象彼此互相关联,都是在从事建设活动中所形成的社会关系,都须以建设法规加以规范和调整,不能或不应当撇开建设法规来处理建

设活动中发生的种种关系，这是它们相关联之处。

(2) 自身属性 建设法规的三种具体调整对象又不尽相同，它们各自的形成条件不同，处理关系的原则或调整手段不同，适用范围不同，使用规范的法律后果不同，它们既不能混同也不能相互取代。对第一种社会关系的调整采取的是行政手段的方式；对第二种社会关系的调整主要是采取行政、经济、民事等诸多手段相结合的方式；对第三种社会关系的调整主要是采取民事手段方式。这也表明了，建设法规是运用综合的手段对上述社会关系加以规范调整的。

1.2.2 建设法规的特征及作用

1. 建设法规的特征

建设法规作为调整建设管理和建设协作中发生的社会关系的法律规范，除具备一般法律法规所共有的特征外，还具备行政隶属性、经济性、政策性和技术性的特征。

(1) 行政隶属性 行政隶属性是指具有以行政指令手段调整建设业法律关系的属性。具体表现主要有授权、命令、禁止、许可、免除、确认、计划、撤销等。工程建设活动直接关系到人民生命财产安全，国家必然要通过大量使用行政手段来规范建设活动以确保人民生命财产安全。

(2) 经济性 工程建设活动直接为社会创造财富，为国家增加积累，工程建设活动的重要目的之一就是要实现其经济效益，因此调整工程建设活动的建设法规的经济性是十分明显的。

(3) 政策性 建设法规体现着国家的建设政策。它一方面是实现国家建设政策的工具，另一方面也把国家建设政策规范化。国家建设形势总是处于不断变化之中，建设法规要随着发展的需要而变化，灵活地适应变化的建设形势。

(4) 技术性 工程建设产品的质量与人民的生命财产紧紧相连。为保证建筑产品的质量和人民生命财产的安全，大量的建设法规是以技术规范、标准的形式出现。技术性法规具有直接、具体、严密和系统的特点，便于广大工程技术人员及管理机构遵守和执行。

2. 建设法规的作用

基本建设活动是一个国家最基本的经济活动之一。工程建设法律、法规是工程建设管理的依据。建设法规通过各种法律规范规定工程建设业的基本任务、基本原则、基本方针，加强工程建设业的管理，充分发挥其效能，来为国民经济各部分提供必需的物质基础，为国家增加积累，为社会创造财富，推动社会主义各项事业的发展，促进社会主义现代化建设。

(1) 规范建设行为 从事各种具体的建设活动所应遵循的行为规范即建设法律规范。只有在法律规定的范围内所进行的行为才能得到国家的承认与保护，也才能实现行为人预期的目的。建设法规对人们建设行为的规范性表现为：必需的建设行为和禁止的建设行为。如《建筑工程施工现场管理规定》第5条规定：“建设工程开工实行施工许可证制度。建设单位应当按计划批准的开工项目向工程所在地县级以上地方人民政府建设行政主管部门办理施工许可证手续。”《中华人民共和国招标投标法》（以下简称《招标投标法》）第32条规定：“投标人不得相互串通投标报价。”

(2) 保护合法建设行为 建设法规的作用不仅在于对建设主体的行为加以规范和指导，还应对符合建设法规的建设行为给予确认和保护。这种确认和保护性规定一般是通过建设

法规的规定来体现的。

(3) 处罚违法建设行为 建设法规要实现对建设行为的规范和指导作用,必须对违法建设行为给予应有的处罚,通过处罚等强制制裁手段保障建设法规的制度有效实施。否则,建设法规由于得不到实施过程中强制制裁手段的法律保障,而变成没有实际意义的规范。

1.2.3 建设法规的基本原则

工程建设活动投资大、周期长、涉及面广、人员流动性大及技术要求高,其建筑产品关系到人民生命财产的安全,为保证建设活动顺利进行和建筑产品安全可靠,建设法规立法时应遵循以下基本原则:

(1) 工程建设活动应确保工程建设质量与安全原则 建设工程质量与安全是整个建设活动的核心,是关系到人民生命财产安全的重大问题。建设工程质量是指国家规定和合同约定的对建设工程的适用、安全、经济、美观等一系列指标的要求。建设活动确保建设工程质量就是确保建设工程符合有关安全、经济、美观等各项指标的要求。建设工程的安全是指建设工程对人身安全和财产的安全。确保建设工程的安全就是确保建设工程不能引起人身伤亡和财产损失。

(2) 工程建设活动应当符合国家的工程建设安全标准原则 国家的建设安全标准是指国家标准和行业标准。建设工程安全标准是对建设工程的设计、施工方法和安全所作的统一要求。多年来,我国建筑业伤亡率居高不下,建设法规通过一系列规定对工程建设活动的安全提出了强制性要求,使建设活动符合建设工程安全标准,从而改进建设工程质量和安全,提高社会效益与经济效益,维护了国家利益和人民利益。

(3) 从事工程建设活动应当遵守法律、法规原则 社会主义市场经济是法制经济,建设活动是最频繁、对国家经济和人民生活影响最为巨大的社会经济活动之一,故而应当依法行事。作为建设活动的参与者,从事建设活动的勘察设计单位、工程监理单位、建筑施工企业以及从事建设活动监督和管理的单位、建设单位等,都必须遵守法律、法规的规定。

(4) 不得损害社会公共利益和他人的合法权益原则 社会公共利益是全体社会成员的整体利益。保护社会公共利益是法律的基本出发点。从事建设活动不得损害社会公共利益,这也是维护建筑市场秩序的保障。

(5) 合法权利受法律保护原则 宪法和法律保护每个市场主体的合法权益不受侵害,建设法规是整个法律体系的一部分,故而任何单位和个人都不得妨碍和阻挠依法进行的建设活动,这也是在维护正常的建筑市场。

1.3 建设法律关系

1.3.1 建设法律关系的概念

1. 法律关系的概念

法律关系是指由法律规范调整一定社会关系过程中所形成的人与人之间的权利义务关系。一定的法律关系是以一定的法律规范为前提的,是一定法律规范调整一定社会关系的结果。法律关系是庞大社会关系中的一种,是受到法律约束的社会关系;法律关系是人与人之

间的合法关系。

2. 建设法律关系的概念

建设法律关系是法律关系的一种，是指工程建设法律规范所确认和调整的，在建设管理和协作过程中产生的权利义务关系。

建设法律关系是建设法律规范在社会主义国家经济建设与生活中实施的结果，只有当社会组织按照建设法律规范进行建设活动，形成具体的权利与义务关系时才构成建设法律关系。

1.3.2 建设法律关系的特征

不同的法律关系有着不同的特征，构成其特征的条件是不同的法律关系的主体及其所依据的法律规范。建设业活动面广，内容复杂繁多，法律关系主体广泛，所依据的法律规范多样，由此决定了建设法律关系具有如下特征。

1. 综合性

建设法规关系不是单一的，而是带有明显的综合性。建设法律规范是由建设行政法律、建设民事法律和建设技术法规构成的。这三种法律规范在调整建设活动中是相互作用、综合运用的。如国家建设主管部门行使组织、管理、监督的职权。依据基本建设程序、基本建设计划，组织、指导、协调、检查建设单位和勘察设计、施工、安装等企业基本建设活动，就一定要发生某种法律关系。这种法律关系是以指令服从、组织管理为特征的建设行政法律关系。与建设行政法律关系平行并相互作用的则是建设民事法律关系。这主要是建设单位和建设银行、勘察、设计、施工、安装等企业之间产生的权利义务关系。如资金借贷关系、工程承包关系及设备和材料承包供应关系等。这些关系往往表现为平等、等价、有偿的合同关系。而建设单位与勘察、设计、施工、安装等单位完成国家建设任务的标准及评价依据是设计规范、施工规范和验收规范。可见，调整国家建设业活动是建设行政法律、建设民事法律和建设技术法规的综合运用。这也就决定了建设法律关系具有综合性。

2. 复杂性

建设法律关系是一种涉及面广、内容复杂的权利义务关系。建设活动关系到国民经济和人民生产、生活、休闲娱乐等方面。如建设单位要进行建设，则必须使自己项目获得批准，列入国家计划，由此产生了它与业务主管和计划批准机关的关系。建设计划被批准，又需进行资金的筹措、材料的购置、招标投标、项目勘察设计施工组织设计、施工、安装等，这样又产生了建设单位与银行、物资、供应部门、勘察设计、施工、安装等单位的关系、项目管理关系等。这些关系相互交叠、错综复杂。

3. 协同性

国家制定的建设项目计划是指令性的，是各级机构进行工程建设的基础。各省、市、自治区在国家计划的基础上制定本部门、地区的计划，下达给下属单位，各建设单位及承建单位必须严格遵守国家建设计划。建设单位与承建单位签订勘察、设计、施工、安装、购货等合同，所有参加建设的单位需相互配合、协同工作，共同完成建设项目。国家对一个建设项目从资金落实到勘察设计、施工、安装等都进行严格管理。

4. 制约性

建设法规调整建设活动是以建设行政法律规范为主，建设民事法律规范调整建设活动是

由建设行政法律决定的,并受其制约。如建设单位与设计单位签订的勘察设计合同,在执行过程中,因国家法律认可的国家建设计划变更或解除,则建设单位的合同也要变更或解除。

1.3.3 建设法律关系的构成要素

包括建设法律关系在内的所有法律关系均是由主体、客体和内容三要素构成的。主体是法律关系的参与者,也是权利和义务的承担者;客体是主体权利和义务共同指向的对象;内容即是法律关系主体所享有的权利和承担的义务。三要素中缺少其中一个要素就不能构成法律关系。由于三要素的内涵不同,则组成了不同的法律关系,如建设民事法律关系、建设行政法律关系、建设劳动法律关系、建设经济法律关系等。同样,变更其中一个要素就不再是原来的法律关系。

1. 建设法律关系的主体

建设法律关系主体是指参与建设活动,受建设法规调整,在法律上享有权利、承担义务的人。建设法律关系主体有自然人、法人和其他组织。如国家机关、中国建设银行、城市规划编制单位、工程项目的投资者(建设单位)、施工企业工作人员、从事工程勘察设计的单位、从事工程施工的施工企业、从事房地产开发的企业等。由于建设活动参与者众多,因此建设法律关系的主体种类众多,这正是建设法律关系的重要特征之一。

2. 建设法律关系客体

建设法律关系客体是指参加建设法律关系主体的权利义务所共同指向的对象。客体一般有财、物、行为和非物质财富四种表现形式。比如建设资金、为工程建设取得的贷款等就是财客体;建筑材料、建筑机械设备就是物客体;勘察设计、施工安装、检查验收等就是行为客体;建筑设计方案、装潢设计、专利等就是非物质财富客体。

3. 建设法律关系内容

建设法律关系的内容是指建设法律关系主体享有的权利和承担的义务。建设法律关系的内容是建设主体的具体要求,决定着建设法律关系的性质,它是联结主体的纽带。

建设权利是指建设法律关系主体在法定范围内,根据国家建设管理要求和自己企业活动的需要有权进行各种建设活动。权利主体可要求其他主体做出一定的行为或抑制一定行为,以实现自己的建设权利,因其他主体的行为而使建设权利不能实现时有权要求国家机关加以保护并对其他主体的行为予以制裁。

建设义务是指建设法律关系主体必须按法律规定或约定承担相应的责任。建设义务和建设权利是相对应的,建设主体应自觉履行建设义务,如果不履行或不适当履行,就要受到法律制裁。如在一个建设工程合同所确立的法律关系中,发包方的权利是获得符合法律规定和合同约定的工程,其义务是按照约定的时间和数量支付给承包方工程款;承包方的权利是按照约定的时间和数量得到工程款,其义务是按照法律的规定和合同的约定完成施工任务。

1.3.4 建设法律关系的产生、变更和消灭

1. 建设法律关系的产生、变更和消灭的概念

(1) 建设法律关系的产生 建设法律关系不是从来就有的,而是由于一定的法律事实发生后才产生的,并且它也可以由于一定的法律事实的发生而改变或消灭。

建设法律关系主体之间形成一定的权利义务关系,就产生了建设法律关系。如发包方和