



21世纪全国示范性高职高专土木建筑专业“十一五”规划教材

建设工程法规

j i a n s h e g o n g c h e n g f a g u i

韩芳垣 苏宝林 主 编
刘国艳 副主编



 中国计划出版社

2555666

D922. 297
109

21 世纪全国示范性高职高专土木建筑专业“十一

建设工程法规

内容简介

韩芳垣 苏宝林 主 编
刘国艳 副主编



SEU 2555666

中国计划出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

建设工程法规 / 韩芳垣, 苏宝林主编. -- 北京 :
中国计划出版社, 2011. 1

21 世纪全国示范性高职高专土木建筑专业 “十一五”
规划教材

ISBN 978-7-80242-563-7

I. ①建… II. ①韩… ②苏… III. ①建筑法—中国
—高等学校: 技术学校—教材 IV. ①D922. 297

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 244862 号

内 容 简 介

本书根据最新的建设工程法律法规, 结合建设工程管理的实际, 介绍了建设工程法规原理与实务, 其主要内容分为 10 章, 分别为建设工程法规概述、城乡规划法律制度、工程建设许可法规、建设工程发承包与招投标法规、建设工程合同法规、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、土地管理法律制度、房地产管理法。每章之后都附有涵盖本章主要内容的复习思考题, 以方便教师的教学和帮助读者巩固所学的知识。

本书可以作为高等职业院校土木工程、工程管理、市政工程、装饰装修工程等专业的教材; 同时也可以作为相关专业、相关课程的参考教材使用, 还可作为从事建筑业、房地产业、市政基础设施等工程建设和管理人员的参考用书。

21 世纪全国示范性高职高专土木建筑专业“十一五”规划教材

建设工程法规

韩芳垣 苏宝林 主编

刘国艳 副主编

☆

中国计划出版社出版

(地址: 北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码: 100038 电话: 63906433 63906381)

新华书店北京发行所发行

三河富华印刷包装有限公司印刷

787×1092 毫米 1/16 19.5 印张 496 千字

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

印数 1—4000 册

☆

ISBN 978-7-80242-563-7

定价: 40.00 元

前 言

社会主义市场经济是法治经济,要求一切经济活动必须依法进行。建筑业作为国民经济的重要支柱产业,在国民经济中的地位举足轻重。以法律来规范工程建设活动,保证建筑产品质量、建筑安全生产和维护正常市场秩序已成为当今社会的共识。加强和加速科学的工程建设立法十分必要。目前,我国的工程建设法规体系正在得到迅速的发展与完善。为了提高工程项目管理人员和专业技术人员的综合素质,以达到加强建设工程项目管理、规范建设工程行为、预防建设工程违规行为发生的目的,根据教学大纲的要求,以“四特性,五结合”(即“实践性、开放性、可操作性、逻辑性;与国家执业资格考试相结合、与工程建设领域现行建设标准相结合、与工程建设领域现行的法律法规相结合、与高等职业院校学科专业设置相结合、把工程实践与学生职业情景教学相结合”)为原则,我们编写了《建设工程法规》一书。

本书从高职高专职业技术教育实际出发,综合考虑职业岗位的知识结构和技能要求,以让学生真正掌握实践技能为目的,以必需、够用为原则,以讲清概念和政策、强化应用为重点,不拘泥于理论的系统性、完整性。本书在编写过程中力求做到内容务实创新,结构新颖独特,体现鲜明的时代气息。

本书内容具有较强的逻辑性,以《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国安全生产法》、《建设工程质量管理条例》、《建设工程安全生产管理条例》等为主要法规体系,并结合其他相关的法律、法规、司法解释,对我国建设工程领域法律制度进行了简明、全面的阐述,为拓展读者在建设工程法律方面的综合素质奠定了基础。

本书可以作为高等职业院校土木工程、工程管理、市政工程、装饰装修工程等专业的教材,也可作为建造师、监理工程师考前辅导培训的参考书,还可作为在职干部岗位培训教材。

本书由黑龙江科技学院韩芳垣、苏宝林主编,刘国艳为副主编。其中,韩芳垣编写第1、5、6、8章,苏宝林编写第3、7章,刘国艳写第2章,邱忠生编写第9、10章,张桂兰编写第4章。全书由黑龙江科技学院邢世海教授主审。在本书的编写过程中,曾参阅了大量的相关资料和著作,在此谨向文献的作者表示感谢。

由于作者学识水平有限,加上时间仓促,书中难免存在疏漏和不足之处,恳请读者批评指正。

编者

2010年10月

目 录

第1章 建设工程法规概述	1
1.1 建设工程法规概述	1
1.1.1 建设工程法规的概念、调整对象和法律体系	1
1.1.2 建设工程法规立法的基本原则	5
1.1.3 建设工程法规的作用与实施	6
1.2 建设工程法律关系	8
1.2.1 建设工程法律关系的概念	8
1.2.2 建设工程法律关系的构成要素	8
1.2.3 建设工程法律关系的产生、变更与终止	10
1.3 建设工程法律责任	12
1.3.1 建设工程法律责任的概念、构成要件及种类	12
1.3.2 工程建设中的主要民事责任	14
1.3.3 工程建设中的行政责任和刑事责任种类	15
1.4 工程项目建设程序	16
1.4.1 工程项目建设程序及其重要性	16
1.4.2 工程项目建设阶段划分及其内容	16
复习思考题	20
第2章 城乡规划法律制度	21
2.1 概述	21
2.1.1 城乡规划法的概念	21
2.1.2 城乡规划法的历史和我国的实际情况	22
2.2 城乡规划的制定	23
2.2.1 制定城乡规划的基本方针和原则	23
2.2.2 城乡规划的编制	24
2.2.3 城乡规划中的审批管理	26
2.3 城乡规划的实施	27
2.3.1 城乡规划实施的概念、原则和方法	27
2.3.2 城乡规划的公众参与、公布与公示制度	28
2.3.3 建设项目用地选址意见书	30
2.3.4 建设用地规划许可证制度	30
2.3.5 建设工程规划许可证制度	32
2.3.6 使用土地的其他规划管理	33

2.3.7 城市新区的开发和旧城区的改建	33
2.4 城乡规划的修改与监督检查	34
2.4.1 城乡规划的修改	34
2.4.2 城乡规划的监督检查	35
2.5 违反《城乡规划法》所应承担的法律责任	37
2.6 风景名胜和历史文化名城的规划管理	38
2.6.1 风景名胜的规划和管理	38
2.6.2 历史文化名城的规划管理	39
复习思考题	39
第3章 工程建设许可法规	40
3.1 建设许可的概念	40
3.2 建设工程报建制度	40
3.3 建设工程施工许可	42
3.3.1 施工许可证的申领时间、条件、范围与申领程序	43
3.3.2 施工许可证的时间效力与开工报告的管理	45
3.4 从业单位经营资质准入制度	47
3.4.1 从业单位经营准入制度	47
3.4.2 建筑业企业从业资质准入制度	48
3.5 从业人员执业资格准入制度	53
3.5.1 注册建造师执业资格制度	54
3.5.2 注册监理工程师执业资格制度	56
3.5.3 注册造价工程师执业资格制度	60
复习思考题	62
第4章 建设工程发承包与招投标法规	63
4.1 建设工程的发包和承包	63
4.1.1 概述	63
4.1.2 工程发包承包的法律规定	65
4.2 招标投标法概述	66
4.2.1 工程招投标的基本概念及目的	66
4.2.2 工程建设招投标范围和规模标准	67
4.2.3 招投标活动的基本原则	68
4.3 建设工程招标	69
4.3.1 建设工程招标人及招标方式	69
4.3.2 建设工程招标程序	70
4.3.3 自行招标和招标代理	72
4.3.4 管理机构及其职责	74
4.3.5 建设工程投标	75
4.3.6 开标、评标和中标	77

4.3.7 违反《中华人民共和国招标投标法》的法律责任	80
复习思考题	83
第5章 建设工程合同法规	84
5.1 建设工程合同法律制度	84
5.1.1 概述	84
5.1.2 建设工程合同的分类	86
5.2 建设工程合同的订立	86
5.2.1 建设工程合同订立的原则	87
5.2.2 建设工程合同订立的形式和程序	88
5.3 建设工程合同的效力	93
5.3.1 建设工程合同生效的条件	93
5.3.2 可撤销和效力待定的建设工程合同	94
5.3.3 无效建设工程合同	96
5.4 建设工程合同的履行、变更、转让、终止与解除	98
5.4.1 建设工程合同履行	98
5.4.2 建设工程合同的变更	102
5.4.3 建设工程合同的转让	103
5.4.4 建设工程合同的终止	105
5.4.5 建设工程合同的解除	106
5.5 建设工程合同的违约责任	108
5.5.1 建设工程合同违约责任概述	108
5.5.2 建设工程合同承担违约责任的方式	109
5.5.3 违约责任的免除	111
5.6 建设工程勘察、设计合同	112
5.6.1 建设工程勘察合同	112
5.6.2 建设工程设计合同	113
5.6.3 建设工程勘察、设计合同的违约责任	114
5.7 建设工程施工合同	115
5.7.1 建设工程施工合同概述	115
5.7.2 建设工程施工合同(示范文本)的主要内容	116
5.7.3 建设工程施工合同(示范文本)管理涉及的有关各方工作	117
5.7.4 建设工程施工合同的违约责任	118
5.8 建设工程合同的索赔	119
5.8.1 建设工程合同索赔概念	119
5.8.2 建设工程合同索赔的原因	119
5.8.3 索赔应遵循的基本原则	120
5.8.4 建设工程施工合同索赔的分类	121
5.8.5 索赔的程序和减少施工索赔的方法	121

5.9 建设工程合同纠纷的解决	123
5.9.1 工程建设常见纠纷的原因与规范措施	123
5.9.2 建设工程合同纠纷的解决方式	128
5.10 FIDIC《土木工程施工合同条件》简介	133
5.10.1 FIDIC 合同条款简介	133
5.10.2 FIDIC《土木工程施工合同条件》	135
5.10.3 FIDIC 土木工程施工合同条件中的其他主要条款	140
复习思考题	149
第6章 建设工程监理法规	150
6.1 建设工程监理概述	150
6.1.1 概述	150
6.1.2 建设工程监理的性质	151
6.1.3 工程建设监理与政府工程质量监督的区别	152
6.1.4 监理单位资质管理	153
6.2 工程建设监理的范围和任务	154
6.2.1 工程建设监理的依据和实施程序	154
6.2.2 建设工程监理的范围	157
6.2.3 建设工程监理的任务	158
6.3 建设工程监理的工作内容	159
6.3.1 监理人应完成的监理工作	159
6.3.2 建设工程监理的工作内容	159
6.4 建设工程监理合同简介	163
6.4.1 《建设工程委托监理合同示范文本》的内容及组成	163
6.4.2 建设工程监理合同签订前的准备工作	164
6.4.3 建设工程委托监理合同的履行	166
6.4.4 监理合同的酬金	167
6.4.5 监理的法律责任	169
复习思考题	170
第7章 建设工程安全生产管理法规	171
7.1 《安全生产法》与工程建设相关的主要内容	171
7.1.1 建设工程安全生产管理的方针、原则和基本要求	171
7.1.2 工程建设的安全生产	174
7.2 建设工程安全生产管理条例	179
7.2.1 建设工程安全生产管理基本制度	179
7.2.2 安全生产管理的主要责任和义务	183
7.2.3 施工单位安全生产要求	186
7.2.4 《建设工程安全生产管理条例》规定的法律责任	187
7.3 安全生产许可证制度	193

7.3.1 安全生产许可证制度	193
7.3.2 安全生产许可证条例	194
复习思考题	195
第8章 建设工程质量管理法规	196
8.1 建设工程质量标准化管理制度	196
8.1.1 建设工程质量概述	196
8.1.2 建设工程质量管理的目的和形式	197
8.1.3 建设工程质量管理的法律依据	200
8.1.4 建设工程质量管理体系	201
8.1.5 建设工程质量标准化管理制度	201
8.2 建设工程质量体系认证制度	202
8.2.1 质量管理和质量保证系列标准	203
8.2.2 《质量管理体系 业绩改进指南》GB/T 19004 — ISO 9004	204
8.3 建设工程质量监督制度和责任制度	204
8.3.1 建设工程质量监督概述	205
8.3.2 建设工程质量监督制度	207
8.3.3 建设工程质量主体的责任和义务	208
8.4 建设工程竣工验收备案制度	211
8.4.1 建设工程竣工验收制度	211
8.4.2 竣工验收备案管理制度	214
8.5 建设工程其他质量保证制度	215
8.5.1 建设工程质量保修制度	215
8.5.2 建设工程质量的检测制度	217
8.5.3 建设工程质量的验评和奖励制度	219
8.5.4 建材使用许可制度	220
8.5.5 建设工程质量群众监督制度	221
8.5.6 建设工程质量事故报告制度	222
8.6 《建设工程质量管理条例》规定的法律责任	223
8.6.1 《建设工程质量管理条例》设定法律责任的意义和法律责任特点	223
8.6.2 建设工程各方参与主体的法律责任	223
复习思考题	231
第9章 土地管理法律制度	232
9.1 概述	232
9.1.1 土地的概念与特征	232
9.1.2 土地管理法的概况	233
9.2 土地的所有权和使用权	234
9.2.1 土地所有权	234
9.2.2 土地使用权	236

9.3 土地利用总体规划	237
9.3.1 土地利用总体规划的编制	237
9.3.2 土地利用年度计划	239
9.3.3 土地利用总体规划与其他规划的关系	239
9.3.4 土地调查制度和土地统计制度	240
9.4 耕地保护	241
9.4.1 国家实行占用耕地补偿制度	241
9.4.2 基本农田保护制度	242
9.4.3 保护耕地的必要措施	243
9.5 建设用地	245
9.5.1 建设用地的概念	245
9.5.2 国有建设用地	245
9.5.3 国有建设用地使用权的取得和使用	248
9.5.4 国有建设用地的使用和收回	249
9.5.5 土地使用费的缴纳和土地收益分配与使用	250
9.5.6 农民集体所有土地的使用	251
9.6 监督检查和法律责任	252
9.6.1 监督检查	252
9.6.2 法律责任	252
复习思考题	255
第10章 房地产管理法	256
10.1 概述	256
10.1.1 房地产管理法的概念	256
10.1.2 房地产管理法的立法目的	258
10.1.3 房地产管理法的调整对象和适用范围	259
10.1.4 房地产管理法的基本原则	259
10.2 房地产开发用地	260
10.2.1 城市房地产开发用地的种类	260
10.2.2 土地使用权有偿出让制度	261
10.2.3 土地使用权出让的方式	263
10.2.4 土地使用权出让合同	265
10.2.5 土地使用权划拨	267
10.3 房地产开发	268
10.3.1 房地产开发	268
10.3.2 房地产开发企业	272
10.3.3 房地产开发项目管理	274
10.4 房地产交易	275
10.4.1 房地产交易	275

10.4.2 房地产转让	276
10.4.3 房地产抵押	282
10.4.4 房屋租赁	286
10.4.5 房地产中介服务机构	289
10.5 房地产权属登记管理	293
10.5.1 房地产权属登记制度	293
10.5.2 房地产权证书	294
10.5.3 房地产权属登记	295
复习思考题	298
参考文献	300

第1章 建设工程法规概述

【职业能力目标】

本章重点是工程建设法律关系，包括工程建设法律关系的概念，工程建设法律关系的主体、客体和内容三大构成要素，工程建设法律关系的产生、变更和终止。要求学生能够结合具体的建设工程实例阐明工程建设法律责任构成要件以及工程建设中的民事责任、行政责任和刑事责任三大主要责任的具体种类。

【学习任务】

通过本章的学习，学生应了解工程建设法规的概念、调整对象、立法原则及作用与实施。熟悉工程建设法律关系的产生、变更与终止的概念及内容。熟悉工程项目建设程序的概念、阶段划分及各阶段的主要内容。

工程建设是指土木建筑工程、线路管道和设备安装工程、建筑装饰装修工程等工程项目的**新建、扩建和改建**，是形成固定资产的基本生产过程及与之相关的其他建设工作的总称。工程建设为国民经济的发展和人民生活的改善提供重要的物质技术基础，并对众多产业的振兴发挥促进作用，因此，它在国民经济中占有相当重要的地位。国家也十分重视运用法律手段，通过制定和实施工程建设管理法规，加强对工程建设的管理。

1.1 工程建设法规概述

1.1.1 工程建设法规的概念、调整对象和法律体系

1. 工程建设法规的概念

由 工程建设法规即建设法规，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、法规的总称。

由 工程建设法规主要是以特定的活动或行业为规范内容而构成的，表现为建设法律、建设行政法规和部门规章，以及地方性建设法规、规章。建设法律或法规是内容集中的或专门的规范性文件，是我国建设法规主要的来源，如《中华人民共和国城市规划法》是以特定的活动为规范内容的法律，《中华人民共和国城市房地产管理法》是以特定的行业为规范内容的法律，《建造师执业资格制度暂行规定》则是以特定的职业为规范内容的行政法规。此外，宪法、经济法、民法、刑法等各部门法律中有关建设活动及其建设关系的法律调整，也是建设法规的来源。

2. 工程建设法规的调整对象

工程建设法规的调整对象,是指发生在各种建设活动中的社会关系,具体包括行政管理关系、经济协作关系和民事关系三个方面。

(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同建设单位、设计单位、施工单位及有关单位(如中介服务机构)之间发生的相应的管理与被管理关系。即国家机关正式授权的有关机构对工程建设的组织、监督、协调等职能活动。建设活动与国家、人民的生命财产安全休戚相关,国家必须对此进行全面严格的管理。在管理过程中,国家就与建设单位、设计单位、施工单位、建筑材料和设备的生产供应单位以及各种中介服务单位产生管理与被管理的关系。这种关系由有关建设法规来调整和规范。如建设法规中的《建设工程质量管理条例》就规定了建设单位、勘察设计单位、施工单位以及监理单位的质量责任和义务,并规定由国务院建设行政主管部门和县级以上地方人民政府对上述单位的质量行为进行监督和管理。

(2) 建设活动中的经济协作关系。即从事工程建设活动的平等主体之间发生的往来协作关系。各项建设活动都要由许多行业、部门、单位和人员共同参与,必须相互协作才能完成。即各种经济主体为了自身的生产和生活需要,或为了实现一定的经济利益或目的,必然寻求协作伙伴,随即发生相互间的建设协作经济关系。如建设单位与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。这种关系也由建设法规来调整。如《合同法》和《建筑法》就规定发包单位和承包单位双方在构造和履行建设工程合同关系中应有的权利和义务。

建设活动中的经济协作关系是一种平等自愿、互利互助的横向协作关系,一般应当以经济合同的形式确定。经济合同是法人之间为了实现一定的经济目的,明确相互间的权利义务关系的协议。与一般经济合同不同的是,建设活动的经济合同关系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所决定的。

(3) 建设活动中的民事关系。建设活动中的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和义务关系。主要包括:发生在建设活动中的有关自然人的损害、侵权、赔偿关系;建设领域从业人员的人身和经济权利保护关系;房地产交易中买卖、租赁、产权关系;土地征用、房屋拆迁导致的拆迁安置、财产赔偿等公民个人的权利关系等等。

建设活动中的民事关系既涉及国家、社会利益,又关系着个人的权益和自由,因此,由此而产生的国家、单位和公民之间的民事权利与义务关系必须按照民法和建设法规中的民事法律规范予以调整。

应当指出的是,建设法规的三种具体调整对象,彼此间既互相关联,又各具自身属性。它们都是因从事建设活动所形成的社会关系,都必须以建设工程法规来加以规范和调整,不能也不应当撇开建设法规来处理建设活动中所发生的各种关系,这是其共同点或相关之处。同时这三种调整对象又不尽相同:它们各自的形成条件不同;处理这些关系的原则或调整手段不同;适用的范围不同;适用规范的法律后果也不完全相同。从这个意义上说,它们又是三种并行不悖的社会关系,既不能混同,也不能相互取代。在承认建设法规统一调整的前提下,应当侧重适用它们各自所属的调整规范。

3. 工程建设法规体系

(1) 工程建设法规体系的概念。法规体系通常是指由一个国家的全部现行法律规范分类组合为不同的法律部门而形成的有机联系的整体,任何一个国家的各种现行法律规范,虽然所调整的社会关系的性质不同,具有不同的内容和形式,但都是建立在共同的经济基础上,反映同一的阶级意志,受共同的原则指导,具有内在的协调一致性,从而构成一个有机联系的整体。

工程建设法规体系就广义而言是指把已经制定和需要制定的建设法律、建设行政法规和建设部门规章、地方性建设法规和规章衔接起来,形成一个相互联系、相互补充、相互协调的完整统一的体系。

工程建设法规体系的建立,是我国现代化进程中建设事业发展的客观的、必然的要求。我国建设事业方兴未艾,自改革开放以来我国建设立法工作取得重大发展,建设领域的法律、行政法规、部门规章基本配套,初步实现了“有法可依”。住建部(原建设部)于1991年提出了《建设法律体系规划方案》,标志着我国建设立法走上了系统化、科学化的发展道路。目前,已制定颁布执行和即将颁布执行的建设法律有城市规划法、建筑法、市政公用事业法、村庄和村镇规划建设管理法、城市房地产管理法、风景名胜区法、住宅法等,并有大量行政法规、部门规章和地方性法规对这些法律加以细化和补充。此外,还有许多法规虽不属于建设法规的体系,但对建设活动也有规范作用,也应当受到我们的关注。比如《中华人民共和国合同法》的第十六章规定了有关建设工程合同签订、履行、担保等活动的行为规范,也是建设活动必须遵循的法律。但由于建设事业行业多,又具有很强的社会性、综合性,决定了建设立法不仅为数相当可观,并且应当十分健全。同时由于社会经济的发展,使得我国的建设法规一方面还存在“空白”,另一方面原来制定的一些法律已不能适应发展、变化了的情况,或有些本来在制定时就由于某些原因而比较“粗糙”,需要修改。因此,需要按照法制统一和协调配套原则,进一步加大建设立法力度,以实现我国建设法规体系的科学化、系统化。

(2) 建设法规体系的构成。我国建设法规的构成习惯上分为建设行政法律、建设民事法律和建设技术法规三种。而按其立法权限可分为以下五个层次。

① 建设法律。指由全国人民代表大会及其常委会制定颁布施行的属于国务院建设行政主管部门主管业务范围的各项法律。其效力仅次于宪法,在全国范围内具有普遍约束力。如《中华人民共和国城市规划法》、《中华人民共和国房地产管理法》、《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国合同法》和《中华人民共和国招标投标法》,它们是建设法律体系的核心。

② 行政法规。指由国务院制定颁布施行的属于建设行政主管部门主管业务范围的各项法规。行政法规是仅次于法律的重要立法层次。如《建设工程勘察设计管理条例》、《建设工程质量管理条例》、《城市房地产开发经营管理条例》等。

③ 建设部门规章。指住建部(原建设部)根据国务院规定的职责范围,依法制定并颁布的各项规章或由住建部(原建设部)与国务院有关部门联合制定并发布的规章,其表现形式有规定、办法、实施办法、规则等等。如2001年11月5日建设部令第107号《建筑工程施工发包与承包计价管理办法》、2001年8月29日建设部令第102号《工程监理企业资质管理

规定》等。

④ 地方性建设法规。指在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,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(自治区首府)城市和经国务院批准的较大的市人大及其常委会制定的,报经省、自治区人大或其常委会批准的各种法规。如《黑龙江省建设工程招标投标管理条例》、《哈尔滨市建设工程质量条例》等。

⑤ 地方建设规章。指省、自治区、直辖市以及省会(自治区首府)城市和经国务院批准的较大的市的人民政府,根据法律和国务院的行政法规制定并颁布的建设方面的规章。如《黑龙江省建筑市场管理规定》、《牡丹江市建设工程勘察设计合同管理暂行办法》等。

在以上五个层次的法规中,较低层次的法规不得与较高层次法规相抵触,如果出现矛盾,较低层次法规应服从较高层次法规的规定。

此外,与建设活动关系密切的相关的法律、行政法规和部门规章,也起着调整部分建设活动的作用。其所包含的内容或某些规定,也是构成建设法规体系的内容。

(3) 几个主要的建设法律、法规。我国建设法规体系,是以建设法律为龙头,建设行政法规为主干,建设部门规章和地方法规、规章为枝干而构成的。这里仅介绍目前基本建设项目过程中应遵守的几个主要法律、法规。

① 建筑工程法律制度。为了加强对建筑活动的监督管理,维护建筑市场秩序,保证建筑工程的质量和安全,促进建筑业健康发展,全国人民代表大会常务委员会于1997年11月1日通过的、1998年3月1日起施行的《中华人民共和国建筑法》共八章八十五条,以规范建筑市场行为为出发点,以建筑工程质量和安全为主线,由总则、建筑许可、建筑工程发包与承包、工程监理、建筑安全生产管理、建筑工程质量管理、法律责任、附则等内容组成,是建筑活动的基本法律。

② 城市规划法律制度。城市规划法是调整人们在制定和实施城市规划及在城市规划区内进行各项建设过程中发生的社会关系的法律规范的总称。其立法目的在于确定城市的规模和发展方向,实现城市的经济和社会发展目标,合理地制定城市规划 and 进行城市建设。《中华人民共和国城市规划法》已于1989年12月26日公布,自1990年4月1日起施行。

③ 建设用地法律制度。根据宪法,我国于1998年8月29日颁布了新的《中华人民共和国土地管理法》,自1999年1月1日起施行。它对加强土地管理,维护土地的社会主义公有制,保护、开发土地资源,合理利用土地,切实保护耕地,促进社会经济的可持续发展,发挥了重要作用。但随着我国社会主义市场经济的发展,高速增长的经济对土地的需求与管理提出了新的要求,为此,我国的土地管理体制正在进行着适应时代发展潮流的历史转变。

④ 工程建设勘察设计法律制度。工程建设勘察设计法规是指调整工程勘察设计活动全过程中所产生的各种社会关系的法律规范的总称。其立法目的在于加强工程勘察设计的管理,提高工程勘察设计水平。它涉及的范围广、内容多,包括工程勘察设计专门法规和有关工程勘察设计方面的法律规定,目前国家正积极制定《中华人民共和国工程勘察设计法》。

⑤ 招标投标法律制度。为了规范招标投标活动,保护国家利益、社会公共利益和招标投标活动当事人的合法权益,提高经济效益,保证项目质量,我国于1999年8月30日颁布了《中华人民共和国招标投标法》,自2000年1月1日起施行。它的基本宗旨是:招标和投标活

动属于当事人在法律规定范围内自主进行的市场行为,但必须接受政府行政主管部门的监督。对于建设工程招标投标如何加强监督管理,还需要进一步制定相应的法规。

⑥ 建设合同法律制度。为了保护合同当事人的合法权益,维护社会经济秩序,促进社会主义现代化建设,我国于1999年3月15日颁布了《中华人民共和国合同法》,自1999年10月1日起施行。它除了对所有合同都应遵守的签订原则与程序、合同效力、合同的履行等作出明确规定外,在分则中还专门将建设工程合同单列出来,针对建设工程合同自身特点作出更加具体的规定,它已成为建设工程合同管理中效力最高的法律依据。

⑦ 市政建设法律制度。它是调整城市市政设施公用事业、市容环境卫生、园林绿化等建设、管理活动及其社会关系的法律规范的总称。其立法目的是为了加强市政公用事业的统一管理,保证城市建设和管理工作的顺利进行,发挥城市多功能的作用。目前我国还没有颁布规范城市市政公用事业的法典,《市政设施管理条例》是进行市政工程管理的主要法规依据。此外,如《城市道路管理条例》、《城市道路照明设施管理条例》、《中华人民共和国水污染防治法》、《关于城市污水处理管理工作的暂行规定》等也对市政工程相关内容作了具体规定。

⑧ 房地产法律制度。城市房地产管理法是调整城市房地产业和各项房地产经营管理活动及其社会关系的法律规范的总称。其立法目的是为了保障城市房地产所有人、经营人、使用人的合法权益,促进房地产业的发展。为适应社会主义现代化建设和人民生活的需要,《中华人民共和国城市房地产管理法》于1994年7月5日公布,自1995年1月1日起施行。今后的发展方向是要改变我国目前房地产管理的“二元制”模式,制定城市、农村统一的房地产管理法。

经过多年的努力,我国建设工程法规体系已经初步建立,基本做到有法可依,对于加强我国工程建设管理、规范工程建设程序、建立并维护建筑市场秩序、促进技术进步、确保工程质量与安全等,起到了极其重要的作用。但是,由于种种原因,一方面我们的立法还跟不上经济建设发展的要求,不够配套,另一方面有的法律法规(如《建筑法》)还需要修订完善。特别是有法不依、执法不严的现象依然存在,甚至在某些方面还比较严重。因此,在必须加快立法进程的同时,还要严格执法,依法行政,才能早日实现工程建设管理的法制化、规范化。

1.1.2 工程建设法规立法的基本原则

工程建设活动投资大、周期长、涉及面广,其产成品是建筑工程,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,建设法规立法时遵循的基本原则是:

1. 确保建设工程质量

建设工程质量是指国家规定和合同约定的对工程建设的适用、安全、经济、美观等一系列指标的要求。建设法规通过一系列规定对建设工程提出了强制性质量要求,是建设工程必须达到的最低标准,并赋予有关政府部门监督和检查的权力。

2. 确保工程建设活动符合安全标准

工程建设安全标准是对工程建设的设计、施工方法和安全所作的统一要求。多年以来,我国建筑业就是伤亡率非常高的行业,建筑工地伤亡事件时有发生。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,并同时赋予有关政府部门监督和检查的权利。

(1) 遵守国家法律法规原则。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。它涉及面广,建设法规对于建设活动的规定要与国家有关法律法规相统一。建设活动参与单位和人员不仅应遵守建设法规的规定,还要遵守其他相关法规的规定。

(2) 合法权益受法律保护原则。宪法和法律保护每个市场主体的合法权益不受侵害。因此建设法规保护合法主体的合法权益,维护建设市场的正常秩序。

1.1.3 工程建设法规的作用与实施

1. 建设法规的作用

在国民经济中,建筑业是一个重要的物质生产部门,建设法规的作用就是保护、巩固和发展社会主义的经济基础,最大限度地满足人们日益增长的物质和文化生活的需要。具体来讲,建设法规的作用主要有:规范指导建设行为;保护合法建设行为;处罚违法建设行为。

(1) 规范指导建设行为。人们所进行的各种具体行为必须遵循一定的准则。只有在法律规定的范围内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:

① 有些建设行为必须做。比如《中华人民共和国建筑法》第七条规定:“建设工程开工前,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。”即为义务性的建设行为规定。

② 有些建设行为禁止做。如《中华人民共和国招标投标法》第二十二条规定:“招标人不得向他人透露已获取招标文件的潜在投标人的名称、数量以及可能影响公平竞争的有关招标投标的其他情况。招标人设有标底的,标底必须保密。《招标投标法》第三十二条规定的“投标人不得相互串通投标报价,不得排挤其他投标人的公平竞争,损害招标人或者其他投标人的合法权益。”即为禁止性的建设行为规定。

③ 授权某些建设行为。即规定人们有权选择某种建设行为。它既不禁止人们做出这种建设行为,也不要求人们必须做出这种建设行为,而是赋予了一个权利,做与不做都不违反法律,一切由当事人自己决定。如《建筑法》第二十四条规定的“建筑工程的发包单位可以将建筑工程的勘察、设计、施工、设备采购一并发包给一个工程总承包单位,也可以将建筑工程的勘察、设计、施工、设备采购的一项或者多项发包给一个工程总承包单位”就属于授权性的建设行为。

正是由于有了上述法律的规定,建设行为主体才明确了自己可以为、不得为和必须为的一定的建设行为,并以此指导制约自己的行为,体现出建设法规对具体建设行为的规范和指