



高等学校土建类专业“十二五”规划教材

建设法规

祝连波 主 编 朱明强 李慧宇 副主编

JIAN SHE
FAGUI



化学工业出版社

高等学校土建类专业“十二五”规划教材

建设法规

祝连波 主编

朱明强 李慧宇 副主编



化学工业出版社

· 北 京 ·

本书结合最新立法、司法动态，力求全面系统地反映建设工程全生命周期各阶段相关法律制度。使读者能够在学习理论知识的同时，掌握建设工程法律基础和各种法规，包括工程建设程序法规、城乡规划法、土地管理法、建筑法、建设工程招标投标法律法规、建设工程合同管理法律制度、建设工程勘察设计法规、建设工程质量管理法规、建设工程安全生产管理法规、建设法律责任、劳动法法律制度、住房保障制度和其他相关法律。本书突出特色采用大量翔实缜密的工程案例，真正做到了理论联系实际，增强了本书的应用性。

本书可作为高等学校本科、大专、高职高专工程管理专业、土木工程等土建类专业的教学用书，还可作为工程建设管理人员的培训用书。

图书在版编目 (CIP) 数据

建设法规/祝连波主编. —北京：化学工业出版社，
2012. 8

高等学校土建类专业“十二五”规划教材
ISBN 978-7-122-14395-2

I. 建… II. 祝… III. 建筑法-中国-高等学校-
教材 IV. D922. 297

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 113261 号

责任编辑：陶艳玲
责任校对：吴 静

装帧设计：杨 北

出版发行：化学工业出版社（北京市东城区青年湖南街 13 号 邮政编码 100011）
印 装：北京云浩印刷有限责任公司
787mm×1092mm 1/16 印张 16 字数 403 千字 2012 年 8 月北京第 1 版第 1 次印刷

购书咨询：010-64518888（传真：010-64519686） 售后服务：010-64518899
网 址：<http://www.cip.com.cn>
凡购买本书，如有缺损质量问题，本社销售中心负责调换。

前 言

本教材从建设法规基础理论开始介绍，涵盖了建设法规涉及的主要方面，教材具有以下几个突出特点。

1. 围绕工程建设活动，以提升读者对建设工程法规的理解力为目的，引用大量真实案例，使读者置身于真实的法律环境中，以案说法，以案学法，具有较强的实践性和针对性，改变了某些建设法规教材单纯介绍建设法规的枯燥局面，激发读者学习建设法规的热情。

2. 内容新颖实用。教材编写过程中以当前颁布的国家最新建设法规为依据，尽量吸收工程建设实践中的最新成果，反映我国建设法规的最新动态。

3. 语言流畅，通俗易懂。考虑到土建类专业学生在学习本课程时一般没有进行法学方面的预备课学习，教材在解释建设法规专用词汇时，尽量做到浅显易懂，便于理解和掌握。

4. 教材内容广泛，知识体系具有综合性。在教材的编写工程中，注意相关知识体系的融合，如在编写建设工程招标投标法规时，以《中华人民共和国招标投标法》为主线，并把《工程建设项目施工招标投标办法》、《评标委员会和评标暂行规定》、《工程建设项目招标范围和规模标准规定》和《工程建设项目勘察设计招标投标办法》等相关法规融入编写内容中，既增加教材知识体系的综合性，又可加深读者对建设工程招投投标法规知识理解的深度。

5. 教材知识结构合理，具有系统性。教材在知识结构上以工程建设基本程序为主线，做到知识主线清晰，层次分明、重点突出。

本书由兰州交通大学土木建筑学院祝连波副教授担任主编，由武汉工业学院朱明强老师和鸡西大学李慧宇老师担任副主编。全书共 15 章，各章的分工为：第 1 章、第 2 章、第 6 章和第 7 章由祝连波老师撰写，第 3 章、第 8 章和第 10 章由兰州交通大学温海燕老师撰写，第 4 章、第 5 章和第 11 章由兰州大学张玉老师撰写，第 9 章、第 12 章和第 13 章由朱明强老师撰写，第 14 章和第 15 章由李慧宇老师撰写，全书由祝连波统稿，研究生李金梅、白玲、尹相旭协助完成了一些工作，在此表示感谢。

在本书编写过程中，查阅和参考了大量的建设法规方面的文献资料和有关专家的著述，在此对他们表示衷心的感谢。

本书可以作为各级各类院校土建类专业师生的教学用书，亦可作为建设领域行政管理者、建设项目管理者和从业人员的参考书。

由于编者水平有限，尽管已经作了很大努力，书中的不足之处仍在所难免，敬请各位读者批评指正。

编者
2012 年 4 月

目 录

第1章 建设法规概论	1	3.2.1 工程建设程序的一般步骤	35
1.1 概述	1	3.2.2 工程建设程序的阶段划分	36
1.1.1 法及建设法规的概念	1	3.3 工程建设前期阶段及准备阶段的	
1.1.2 建设法规调整对象	1	内容	36
1.1.3 建设法规的特征	2	3.3.1 工程建设前期阶段的内容	36
1.2 建设工程法规体系	3	3.3.2 工程建设准备阶段的内容	37
1.2.1 建设法规关系的概念	3	3.4 工程建设实施阶段及工程竣工验收与	
1.2.2 建设法规关系的构成	4	保修阶段的内容	38
1.3 建设工程法规立法	5	3.4.1 工程建设实施阶段的内容	38
1.3.1 建设立法的概念	5	3.4.2 工程竣工验收与保修阶段的	
1.3.2 建设立法的机构	5	内容	40
1.3.3 建设立法的程序	6	3.5 案例分析	40
复习思考题	11	案例1 关于城市规划	40
第2章 建设工程法律基础	12	案例2 关于项目选址	41
2.1 民法基础	12	复习思考题	41
2.1.1 概述	12	第4章 城乡规划法规	43
2.1.2 民事法律关系	12	4.1 城乡规划法规概述	43
2.1.3 民事法律行为	14	4.1.1 城乡规划法规的概念	43
2.1.4 代理	15	4.1.2 城乡规划法的立法目的	44
2.1.5 民事权利	17	4.1.3 城乡规划法的适用范围	44
2.1.6 诉讼时效	18	4.1.4 城乡规划体系	45
2.2 合同法基础	19	4.2 城乡规划的制定	46
2.2.1 合同法的原则及合同的种类	20	4.2.1 制定城乡规划应遵循的原则	46
2.2.2 合同的订立	21	4.2.2 城乡规划的审批	46
2.2.3 合同的效力	24	4.2.3 城市、镇规划的编制	47
2.2.4 合同的履行	26	4.2.4 乡、村庄规划的编制	49
2.2.5 合同的变更、转让和终止	27	4.3 城乡规划的实施	49
2.2.6 违约责任	29	4.3.1 实施城乡规划应遵循的原则	49
2.3 建设工程法律基础案例	30	4.3.2 城乡规划的实施	49
案例1 关于诉讼时效	30	4.4 历史文化名城、风景名胜区的规划	
案例2 关于代理	31	管理与文物保护	51
复习思考题	31	4.4.1 旧城改造与历史文化名城、名镇、	
第3章 工程建设程序法规	34	名村的规划管理	51
3.1 工程建设程序法规概述	34	4.4.2 风景名胜区的规划管理	51
3.1.1 工程建设项目的概念	34	4.5 规划许可证制度	52
3.1.2 工程基本建设程序的概念	34	4.5.1 选址意见书制度	52
3.1.3 我国工程建设程序的立法现状	34	4.5.2 建设用地规划许可证制度	52
3.1.4 工程建设项目的审批	35	4.5.3 建设工程规划许可证制度	53
3.2 工程建设程序阶段的划分	35	4.6 违反城乡规划法的法律责任	53

4.6.1 违反城乡规划编制工作规定的 法律责任	53	6.2.1 建筑工程施工许可	74
4.6.2 政府及城乡规划主管部门的 法律责任	54	6.2.2 从业资格许可	76
4.6.3 违反规划许可证制度的法律 责任	54	6.3 建筑工程发包与承包	78
4.6.4 违法进行建设活动的法律责任	55	6.3.1 建筑工程发包	78
4.7 城乡规划法规案例	55	6.3.2 建筑工程承包	79
案例 违反规划许可证制度案例	55	6.4 建筑工程监理	81
复习思考题	56	6.4.1 建设工程监理的范围	82
第5章 土地管理法规	57	6.4.2 监理依据、内容和权限	83
5.1 土地管理法规概述	57	6.4.3 建设工程监理的相关规定	84
5.1.1 土地管理的基本概念	57	6.5 法律责任	85
5.1.2 土地管理法规的概念	57	6.5.1 建设单位的法律责任	85
5.2 土地管理的基本制度	58	6.5.2 施工单位的法律责任	85
5.2.1 土地公有制制度	58	6.5.3 设计单位的法律责任	86
5.2.2 国有土地有偿使用制度	59	6.5.4 监理单位的法律责任	86
5.2.3 耕地保护制度	61	6.6 建筑法法律制度案例	86
5.2.4 土地用途管制制度	62	案例1 越级承包案例	86
5.3 土地利用总体规划	63	案例2 工程转包案例	87
5.3.1 土地利用总体规划的编制	63	复习思考题	88
5.3.2 土地利用总体规划的审批	64	第7章 建设工程招标投标法律法规	90
5.3.3 土地利用年度计划	65	7.1 建设工程招标投标法概述	90
5.4 建设用地	65	7.1.1 招标投标的概念及其在我国 发展历程	90
5.4.1 建设用地概述	65	7.1.2 招标投标的性质及调整对象	91
5.4.2 国家建设用地	66	7.1.3 招标投标的法律体系	91
5.4.3 乡(镇)村建设用地	66	7.2 建设工程招标	92
5.4.4 建设用地的征收和补偿	67	7.2.1 招标的条件	92
5.5 违反土地管理法的法律责任	68	7.2.2 招标的项目范围	93
5.5.1 违反土地权属变更规定的 法律责任	68	7.2.3 招标的方式	94
5.5.2 违法占用或损毁耕地的法律 责任	68	7.2.4 招标的种类	96
5.5.3 非法占用土地的法律责任	68	7.2.5 招标的办法	97
5.5.4 违反土地批准、征收规定的 法律责任	69	7.2.6 招标投标的程序	98
5.6 土地管理法律制度案例	69	7.2.7 关于招标的其他法律规定	101
案例 非法批准占用土地案例	69	7.3 建设工程投标	102
复习思考题	70	7.3.1 投标人应具备的条件	102
第6章 建筑法法律法规	71	7.3.2 投标程序	102
6.1 建筑法概述	71	7.3.3 投标担保	104
6.1.1 建筑法的概念及立法目的	71	7.3.4 联合体投标	105
6.1.2 建筑法适用范围	72	7.3.5 关于工程投标的其他法律规定	106
6.1.3 《建筑法》确立的基本制度	72	7.4 建设工程开标、评标和中标	106
6.2 建筑许可制度	74	7.4.1 开标	106
		7.4.2 评标	108
		7.4.3 中标	112
		7.5 法律责任	113
		7.5.1 招标人的法律责任	113
		7.5.2 投标人的法律责任	114

7.5.3 其他相关人的法律责任	114	9.3 建设工程勘察设计文件编制	138
7.6 建设工程招标投标法案例	115	9.3.1 建设工程勘察设计的原则	138
案例1 关于招标的案例	115	9.3.2 建设工程勘察设计文件编制的依据	138
案例2 关于开标、评标和定标的案例	116	9.3.3 建设工程勘察文件的基本内容和要求	139
复习思考题	118	9.3.4 建设工程设计文件的基本内容和要求	139
第8章 建设工程合同管理法律制度 ...	119	9.3.5 建设工程文件的审批和修改	140
8.1 建设工程合同管理法律制度概述	119	9.3.6 建设工程抗震设计与加固	141
8.1.1 合同法律关系	119	9.4 建设工程施工图的审查	141
8.1.2 建设工程合同	119	9.4.1 施工图设计文件审查的概念	141
8.1.3 建设工程合同的约束力	121	9.4.2 施工图审查的范围及内容	141
8.1.4 建设工程合同管理的任务	121	9.4.3 施工图审查机构	142
8.1.5 提高建设工程合同管理的方法 ...	122	9.4.4 施工图审查的程序	142
8.2 建设工程合同的签订	122	9.4.5 施工图审查各方的责任	142
8.2.1 建设工程合同签订的原则	122	9.5 建设工程勘察设计的监督管理	143
8.2.2 建设工程合同签订的程序	123	9.5.1 建设工程勘察设计的监督管理概况	143
8.2.3 建设工程合同的主要内容	123	9.5.2 违法责任	144
8.2.4 建设工程合同格式条款的使用 ...	124	9.6 建设工程勘察设计案例	144
8.3 建设工程合同的履行	125	案例1 设计责任认定案例	144
8.3.1 建设工程合同履行的原则	125	案例2 设计事故分析案例	145
8.3.2 建设工程合同履行的规则	126	复习思考题	145
8.3.3 建设工程合同履行中的担保	126	第10章 建设工程质量管理法规	146
8.3.4 合同的保全	128	10.1 建设工程质量管理概述	146
8.4 建设工程合同的变更、终止和争议的解决	128	10.1.1 建设工程质量的概念	146
8.4.1 建设工程合同的变更	128	10.1.2 建设工程质量的管理体系	146
8.4.2 建设工程合同的终止	129	10.1.3 质量体系认证的标准	146
8.4.3 建设工程合同违约责任和争议的解决	129	10.1.4 GB/T 19000—2000 族标准质量管理体系	148
8.5 建设工程合同案例	131	10.2 政府对建设工程质量的监督管理	152
案例1 关于合同违约	131	10.2.1 建设工程主体的监督管理制度	152
案例2 关于合同文件条款	133	10.2.2 建设工程质量监督制度	153
复习思考题	134	10.2.3 建设工程质量检测制度	154
第9章 建设工程勘察设计法规	136	10.2.4 建设工程质量的验评与奖励制度	156
9.1 建设工程勘察设计制度概述	136	10.2.5 建材使用许可制度	157
9.1.1 工程勘察设计法规的相关概念 ...	136	10.3 建设行为主体的质量责任与义务	158
9.1.2 工程勘察设计法规的立法现状 ...	136	10.3.1 建设单位的质量责任与义务	158
9.1.3 建设工程勘察设计法规的基本原则	137	10.3.2 工程勘察设计单位的质量责任与义务	159
9.1.4 工程建设勘察设计的发包与承包	137	10.3.3 工程建设监理单位的质量责任与义务	160
9.2 建设工程勘察设计标准	137		
9.2.1 工程建设标准的概念	137		
9.2.2 工程勘察设计标准	137		
9.2.3 工程建设标准的制定与实施	137		

10.3.4	施工单位的质量责任与义务	161	12.1.2	法律责任的构成要件	183
10.3.5	材料、设备供应单位的质量 责任与义务	161	12.1.3	法律责任的种类	184
10.4	建设工程质量保修及损害赔偿	162	12.2	建设工程常见法律责任	184
10.4.1	保修期限的规定	162	12.2.1	工程建设民事责任	184
10.4.2	保修程序	162	12.2.2	工程建设行政责任	185
10.4.3	保修的经济责任	162	12.2.3	工程建设刑事责任	187
10.4.4	损害赔偿	163	12.3	建设行政处罚程序	187
10.5	建设工程质量管理案例	163	12.3.1	行政处罚的实施主体	187
案例	关于质量保证金	163	12.3.2	行政处罚的管辖和适用	188
复习思考题		164	12.3.3	行政处罚决定	189
12.3.4	行政处罚的执行	191	12.4	建设工程法律责任案例	191
第 11 章	建设工程安全生产管理		案例	工程质量事故处理案例	191
法规		166	复习思考题		192
11.1	建设工程安全生产管理法规		第 13 章	劳动法法律制度	193
概述		166	13.1	劳动法概述	193
11.1.1	建设工程安全生产管理的 概念	166	13.1.1	劳动法的概念	193
11.1.2	建设工程安全生产管理 法规的概念	166	13.1.2	劳动法的调整对象	193
11.2	建设工程安全管理制度	167	13.1.3	劳动法的适用范围	193
11.2.1	施工安全生产许可证制度	167	13.2	劳动合同	194
11.2.2	安全生产责任制度和群防群治 制度	167	13.2.1	劳动合同的概述	194
11.2.3	安全生产教育培训制度	168	13.2.2	劳动合同的内容	194
11.2.4	施工现场安全防护制度	168	13.2.3	劳动合同的效力	195
11.2.5	施工安全事故责任追究制度	170	13.3	劳动保护	195
11.3	建设工程安全生产责任体系	170	13.3.1	劳动保护的内涵和特点	195
11.3.1	建设单位的安全责任	171	13.3.2	女职工特殊劳动保护制度	196
11.3.2	勘察、设计单位的安全责任	172	13.3.3	未成年工特殊劳动保护制度	196
11.3.3	工程监理单位的安全责任	172	13.4	劳动纪律	197
11.3.4	其他有关单位的安全责任	173	13.4.1	劳动纪律的概念和特征	197
11.3.5	施工单位的安全责任	173	13.4.2	劳动纪律的法律保障	198
11.3.6	建设工程安全生产的行政监督 管理	175	13.5	劳动争议	201
11.4	建设工程安全事故处理	176	13.5.1	劳动争议的概念和特点	201
11.4.1	安全事故的应急救援	176	13.5.2	劳动争议的范围	201
11.4.2	安全事故的报告	177	13.5.3	劳动争议的处理	201
11.4.3	安全事故的调查与处理	178	13.6	劳动法案例	205
11.5	建设工程安全法规案例	180	案例 1	劳动合同时效案例	205
案例 1	安全生产责任案例	180	案例 2	劳动合同类型案例	205
案例 2	安全防护案例	181	复习思考题		206
复习思考题		181	第 14 章	住房保障制度	207
第 12 章	建设法律责任	183	14.1	住房保障制度概述	207
12.1	建设法律责任概述	183	14.1.1	住房与住房保障	207
12.1.1	法律责任的概念	183	14.1.2	住房保障制度的基本理论与 基本内容	207
12.1.2	法律责任的构成要件	183	14.1.3	住房保障的形式	209
12.1.3	法律责任的种类	184	14.1.4	我国城镇住房保障制度	210
12.2	建设工程常见法律责任	184			
12.2.1	工程建设民事责任	184			
12.2.2	工程建设行政责任	185			
12.2.3	工程建设刑事责任	187			
12.3	建设行政处罚程序	187			
12.3.1	行政处罚的实施主体	187			
12.3.2	行政处罚的管辖和适用	188			
12.3.3	行政处罚决定	189			
12.3.4	行政处罚的执行	191			
12.4	建设工程法律责任案例	191			
案例	工程质量事故处理案例	191			
复习思考题		192			

14.2	廉租住房保障制度	211	15.1.1	物权法概述	228
14.2.1	廉租住房制度概述	211	15.1.2	物权法中涉及建筑工程领域的 相关条文及部分条文解释	228
14.2.2	廉租对象的界定与配租标准	212	15.2	税法	234
14.2.3	廉租住房建设资金的筹集	214	15.2.1	我国税收制度的概述	234
14.2.4	廉租住房的退出机制	215	15.2.2	建设行业常用税种	235
14.3	公共租赁住房制度	216	15.2.3	纳税人的权利与义务	236
14.3.1	公共租赁住房制度概述	217	15.3	节约能源法	238
14.3.2	公共租赁住房政策的具体 规定	217	15.3.1	节约能源法概述	238
14.3.3	公共租赁住房的监督管理	218	15.3.2	节约能源法与建筑节能相关条文 及部分条文解释	238
14.4	经济适用住房保障制度	219	15.3.3	节约能源法与建筑节能	239
14.4.1	经济适用住房保障制度概述	219	15.4	档案法	241
14.4.2	经济适用住房保障制度的 政策	220	15.4.1	建设工程档案的种类	241
14.4.3	经济适用住房保障制度存在的 问题及解决措施	224	15.4.2	建设工程档案的移交程序	242
14.5	住房保障制度案例	225	15.5	其他相关法律案例	243
案例1	廉租房住户违规出租房屋案	225	案例1	合法建筑侵犯采光权案	243
案例2	经济适用房交易案	226	案例2	未经消防验收是否影响合同 效力	244
复习思考题		227	复习思考题		245
第15章	其他相关法律	228	参考文献		246
15.1	物权法	228			

第 1 章 建设法规概论

1.1 概 述

1.1.1 法及建设法规的概念

1.1.1.1 法的概念

法的概念因为学派的不同而有所不同。

德国拉德布鲁赫认为：“法”不仅仅是一个范畴，一切法律上的考察是由此出发并以此为基础的，也不仅仅是一种思考方式，舍此根本不能思考法律之事，而且它还是一种现实的文化形态，其使法律世界的一切事实得以形成和塑造。

英国霍布斯从立法者的角度认为：法是国家对人民的命令，用口头说明，或用书面文字，或用其他方法所表示的规则或意志，用以辨别是非、指示从违。

美国弗兰克从司法者角度认为：就任何具体而言，法或者是实际的法，即关于这一情况的一个过去的判决；或者是大概的法，即关于一个未来判决的预测。

美国霍贝尔从守法者的角度认为：法律是这样一种社会规范，即如果有人对它置之不理或违反，拥有社会承认的权力的个人或集团就会以使用武力相威胁或实际使用武力。

美国庞德从法的作用的角度认为：法是为发达的政治上组织起来的社会高度专门化的社会控制形式——一种通过有系统有秩序地适用社会强力的社会控制。

《法理学》主编张文显教授认为：法是指由国家专门机关创制的、以权利义务为调整机制并通过国家强制力保证实施的、调整行为关系的社会规范，它是意志与规律的结合，是阶级统治和社会管理的手段，它应当是通过利益调整从而实现社会正义的工具。

综上所述，法是由国家制定或认可，并以国家强制力保证实施的，反映统治阶级意志的规范体系。法通过规定人们在相互关系中的权利和义务，确认、保护和发展对统治阶级有利的社会关系和社会秩序。

1.1.1.2 建设法规的概念

建设法规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、法规的统称。建设法规体现了国家对城市建设、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。

建设业是我国国民经济的支柱产业，建设活动对国民经济、人们生活和社会的可持续发展关系密切，国家对之必须进行全面的规范管理，在建设活动中需要有完善的法律、行政法规和部门规章来规范和调整建设事业中的各种社会关系。

1.1.2 建设法规调整对象

我国建设法规的调整对象，即建设关系，是指由建设法规所规范的，在建设活动中发生的各种社会关系，它包括建设活动中所发生的行政管理关系、经济协作关系及其相关的民事关系。

(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指国家及其建设行政主管部门与建设单位、设计单位、施工单位及有关单位（如中介服务机构）之间发生的规划、指导、协调、服务、检查、监督、调节与控制等关系。

建设活动与人们的生命财产安全、社会的文明进步息息相关，国家对此必须进行全面的严格管理。因此，国家及其建设行政主管部门通过制定建设法规对建设活动进行行政监督和管理。

(2) 建设活动中的经济协作关系

工程建设是非常复杂的活动，是多方主体参与的系统工程。在建设活动中，各主体有各自的利益，为了实现利益最大化，必然要寻求协作伙伴，进而就产生相互间的建设经济协作关系。如建设单位委托监理单位完成工程监理任务，从而产生委托与被委托关系。为了避免纠纷和矛盾的发生，在协作过程中所产生的关系需要借助建设法规来加以规范与调整。

(3) 建设活动中的民事关系

建设活动中的民事关系是建设活动中由民事法律规范所调整的社会关系，具体是指国家、单位法人、公民之间因从事建设活动而产生的民事权利和义务关系，主要包括财产关系和人身关系。如在工程质量事故中某民工身体伤害的赔偿关系，房地产交易中买卖、租赁、房屋产权关系等都属于建设活动中的民事关系。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。因此，必须要纳入法律调整的范围，由民法和建设法规中的民事法律规范予以调整。

以上三种社会关系是在从事建设活动时所形成的，它们与其他活动中所形成的社会关系既有相同点，又有其自身的特点。因此，规范建设活动不能完全用一般的法律规范来调整，而必须由建设法规来调整。

1.1.3 建设法规的特征

建设法规作为调整建设活动社会关系的法律规范，除具备一般法律基本特征外，还具有不同于其他法律的特有的属性。

(1) 行政隶属性

行政隶属性是建设法规区别于其他法律的主要特征。调整方式包括：

① 授权 国家通过建设法规，授予国家行政建设管理机关管理权限，对建设活动进行监督管理。如《中华人民共和国建筑法》第7条规定：“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。”该规定授权工程所在地县级以上人民政府建设行政主管部门可以向建设单位核发建设工程施工许可证的权利。

② 许可 国家通过建设法规，允许特别的主体在法律允许范围内有某种作为的权利。如《工程监理企业资质管理规定》第8条第2款规定：具有专业乙级资质工程监理企业可承担相应专业工程类别二级以下（含二级）建设工程项目的工程监理业务。

③ 命令 国家通过建设法律规范赋予建设法律关系主体某种作为的义务，如《实施工程建设强制性标准监督规定》第16条规定：“建设单位有下列行为之一的，责令改正，并处以20万元以上50万元以下的罚款：明示或者暗示施工单位使用不合格的建筑材料、建筑构配件和设备的。”

④ 免除 国家通过建设法律规范，对主体依法应履行的义务在特定情况下予以免除。

如《财政部、国家税务总局关于青藏铁路建设期间有关税收政策问题的通知》(财税〔2003〕128)号规定:对中标的施工企业、监理企业和勘察设计企业从事青藏铁路建设的施工、监理和勘察设计所取得的收入,免征营业税、城市维护建设税和教育费附加;对青藏铁路公司在建设期间取得的临时管理运输收入免征营业税、城市维护建设税和教育费附加。

⑤ 禁止 国家通过建设法律规范赋予建设法律关系主体某种不作为的义务,如《中华人民共和国建筑法》第24条“禁止将建筑工程肢解发包”就属于禁止。

⑥ 计划 国家通过工程建设法律规范,对工程建设进行计划调节。如《国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》(国办发〔2011〕45号)规定:“要因地制宜,科学编制建设规划,统筹安排年度建设任务。”这里的“建设规划”属于计划。

⑦ 撤销 国家通过建设法律规范授予建设行政机关运用行政权力对某些权利能力或法律资格予以撤销或消灭。如《工程监理企业资质管理规定》第24条规定:“有下列情形之一的,资质许可机关或者其上级机关,根据利害关系人的请求或者依据职权,可以撤销工程监理企业资质。

① 资质许可机关工作人员滥用职权、玩忽职守作出准予工程监理企业资质许可的;

② 超越法定职权作出准予工程监理企业资质许可的;

③ 违反资质审批程序作出准予工程监理企业资质许可的;

④ 对不符合许可条件的申请人作出准予工程监理企业资质许可的;

⑤ 依法可以撤销资质证书的其他情形。

以欺骗、贿赂等不正当手段取得工程监理企业资质证书的,应当予以撤销。”

(2) 经济性

随着我国社会经济的发展,建筑业与工业、农业、商业和运输业共同构成国民经济的五大物质生产部门。因此,建筑业的经济性特征非常明显。工程建设法经济性既包括财产性,也包括其与生产、分配、交换、消费的关联性。如房地产开发、工程建设勘察设计、施工、工程监理活动都直接为社会创造财富,其经济性特征非常显著。

(3) 政策性

建设法规体现着国家的建设政策,具有政策性的特征。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具体化、规范化。比如为规范建筑业企业资质管理,依据《建筑业企业资质管理规定》(建设部令第159号)及相关法律法规,制定《建筑业企业资质管理规定实施意见》。

(4) 技术性

建设产品的质量与人民的生命财产紧密相连。而建设活动又是一项技术性很强、安全要求很高的生产活动。为了保证建设产品的质量和人民生命财产的安全,必须要制定大量的专门技术规范类建设法规直接或间接约束工程建设参建方的行为,如《建筑抗震设计规范》(GB 50011—2001)(2008年局部修订)对建筑结构抗震设计提出具体要求;为规范工程造价计价行为,统一建设工程工程量清单的编制和计价方法,住建部颁布了《建设工程工程量清单计价规范》(GB 50500—2008)。

1.2 建设工程法规体系

1.2.1 建设法规关系的概念

法规体系也称法的体系,通常指由一个国家现行的各个部门法构成的有机联系的统一整

体。在我国法规体系中,根据所调整的社会关系性质不同,可以划分为不同的部门法,如宪法及宪法相关法、经济法等。

建设工程法规体系,是指把已经制定的和需要制定的建设法律、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框架体系。

建设工程法规体系是国家法规体系的重要组成部分,它必须与国家的宪法和相关法律保持一致,但它又相对独立,自成体系。

1.2.2 建设法规关系的构成

根据《中华人民共和国立法法》有关立法权限的规定,我国建设法规体系由五个层次组成即法律、行政法规、部门规章、地方性法规和地方性规章。

1.2.2.1 建设法律

法律由于制定机关的不同可分为两大类:一类为基本法律,即由全国人民代表大会制定颁布的有关刑事、民事、国家机构的和其他方面的规范性文件,如《中华人民共和国民法通则》。另一类为基本法律以外的其他法律,又称非基本法律,是由全国人民代表大会常务委员会制定颁布的,如《中华人民共和国建筑法》。法律的法律地位和效力仅次于宪法,在全国范围内有效。

建设法律指由全国人民代表大会及其常委会制定颁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,它们是建设法规体系的核心和基础。

建设法律包括但不限于以下法律:《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》、《中华人民共和国城市规划法》、《中华人民共和国房地产管理法》、《中华人民共和国安全生产法》、《中华人民共和国民法通则》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国防震减灾法》、《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》等。

1.2.2.2 建设行政法规

建设行政法规是指国务院依法制定并颁布的建设领域行政法规的总称。建设行政法规在建设法规体系中居“中坚”地位。如《建设工程质量管理条例》、《建设工程安全生产管理条例》、《物业管理条例》、《住房公积金管理条例》、《城市房屋拆迁管理条例》、《建设工程勘察设计管理条例》、《安全生产许可证条例》、《城市房地产开发经营管理条例》、《中华人民共和国注册建筑师条例》等。

1.2.2.3 建设部门规章

建设部门规章,是指住房和城乡建设部或国务院有关部门根据国务院规定的职责范围,依法制定并颁布的建设领域的各项规章。建设部门规章的名称一般是“规定”、“办法”和“实施细则”等,但不得称“条例”。

目前大量的建设法规都是以部门规章的方式发布的,如《工程建设项目施工招标投标办法》、《外商投资城市规划服务企业管理规定》、《建设工程勘察质量管理办法》、《评标委员会和评标方法暂行规定》、《建设工程质量检测管理办法》、《建筑工程施工许可管理办法》、《建筑业企业资质管理规定》、《建设工程勘察设计企业资质管理规定》等。

1.2.2.4 地方性建设法规

地方性建设法规是指由省、自治区、直辖市人民代表大会及其常委会制定颁行的或经其批准颁布的由下一级人大或常委会制定的建设方面的法规。我国的地方人民政府分为四级,

即省、地、县、乡四级。其中省级中包括直辖市，县级中包括县级市，即不设区的市。县、乡级没有立法权。省、自治区、直辖市以及省会城市、自治区首府有立法权。而地级市中有些有立法权，有些没有立法权，有立法权的必须是国务院批准的规模较大的市。

地方性法规在其所管辖的行政区内具有法律效力，如《宁夏回族自治区建设工程造价管理条例》、《珠海市地下管线管理条例》、《深圳经济特区物业管理条例》、《武汉市建筑节能与新型墙体材料应用管理条例》、《上海市住房公积金管理若干规定》、《合肥市城市规划管理办法》、《陕西省城市房屋拆迁补偿管理条例》、《深圳经济特区建设监理条例》等。

1.2.2.5 地方性建设规章

地方性建设规章是指由省、自治区、直辖市人民政府依法制定颁布的或经其批准颁布的，由其所辖城市人民政府制定的建设方面的规章、办法，在其管辖范围内适用。如《云南省城市建设档案管理规定》、《海南省实施〈城市房屋拆迁管理条例〉细则》、《哈尔滨市城市房屋拆迁管理暂行办法》、《无锡市建设工程质量监督管理办法》、《石家庄市城市建设档案管理办法》、《北京市实施〈住房公积金管理条例〉若干规定》、《兰州市经济适用住房管理办法》、《宁夏回族自治区城市房屋拆迁管理办法》、《浙江省经济适用住房管理办法》等。

建设法律的法律效力最高，层次越往下的法规法律效力越低。法律效力低的建设法规不得与比其法律效力高的建设法规相抵触；否则，其相应规定将被视为无效。

1.3 建设工程法规立法

1.3.1 建设立法的概念

立法是指国家权力机关及其行政机关依照其权限，按照一定的程序制定、修改或废止法律、法规的活动。

建设立法是指国家权力机关和行政机关按照宪法、法律规定的权限和程序制定、修改和废止建设法律、法规的活动。

1.3.2 建设立法的机构

根据1999年3月15日第九届全国人民代表大会第二次会议修订的《宪法》和2000年3月15日第九届全国人民代表大会第三次会议通过的《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）规定，建设法规按立法权限可分5个层次：全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会制定的建设法律；国务院制定的建设法规；住房与城乡建设部或国务院有关部门制定的建设部门规章；省、自治区、直辖市人大及其常委会制定的地方建设法规；省、自治区、直辖市和较大市的人民政府制定的地方建设规章。

1.3.2.1 全国人民代表大会及其常务委员会的建设立法权

《立法法》对全国人民代表大会及其常务委员会的立法权限进行规定，《立法法》第7条规定：“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权。”

全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。

全国人民代表大会常务委员会制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改，但是不得同该法律的基本原则相抵触。”

1.3.2.2 国务院的立法权

《立法法》第56条规定：“国务院根据宪法和法律，制定行政法规。”

行政法规可以就下列事项作出规定。

- ① 为执行法律的规定需要制定行政法规的事项；
- ② 宪法第八十九条规定的国务院行政管理职权的事项。

应当由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的事项，国务院根据全国人民代表大会及其常务委员会的授权决定先制定的行政法规，经过实践检验，制定法律的条件成熟时，国务院应当及时提请全国人民代表大会及其常务委员会制定法律。”

1.3.2.3 国务院各部门的建设立法权

建设部门规章的立法机构是国务院各部委。建设部门规章一方面可以将法律、行政法规的规定进一步具体化，以便于更好地贯彻执行；另一方面建设部门规章作为对法律、行政法规的补充，可以更好地为建设法律关系主体实施建设行为和行政行为提供指导依据。

1.3.2.4 地方国家权力机关的建设立法权

《立法法》第63条规定：“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，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规。

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，在不同宪法、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，可以制定地方性法规，报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行。省、自治区的人民代表大会常务委员会对报请批准的地方性法规，应当对其合法性进行审查，同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规不抵触的，应当在四个月内予以批准。

省、自治区的人民代表大会常务委员会在对报请批准的较大的市的地方性法规进行审查时，发现其同本省、自治区的人民政府的规章相抵触的，应当作出处理决定。

本法所称较大的市是指省、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。”

《立法法》第64条规定：“地方性法规可以就下列事项作出规定：

- ① 为执行法律、行政法规的规定，需要根据本行政区域的实际情况作具体规定的事项；
- ② 属于地方性事务需要制定地方性法规的事项。

除本法第八条规定的事项外，其他事项国家尚未制定法律或者行政法规的，省、自治区、直辖市和较大的市根据本地方的具体情况和实际需要，可以先制定地方性法规。在国家制定的法律或者行政法规生效后，地方性法规同法律或者行政法规相抵触的规定无效，制定机关应当及时予以修改或者废止。”

1.3.2.5 地方行政机关的建设立法权

《立法法》第73条规定：“省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定规章。

地方政府规章可以就下列事项作出规定：

- ① 为执行法律、行政法规、地方性法规的规定需要制定规章的事项；
- ② 属于本行政区域的具体行政管理事项。”

1.3.3 建设立法的程序

1.3.3.1 全国人民代表大会立法程序

一般分为四大阶段：立法准备阶段、法律确立阶段、法律的公布和法律完备阶段。

(1) 立法准备阶段

该阶段的主要工作包括国家立法机关接受立法建议和意见,选择参与立法的人员,拟订立法议案、形成法律草案、论证法律草案等内容。

《立法法》第12条规定:“全国人民代表大会主席团可以向全国人民代表大会提出法律案,由全国人民代表大会会议审议。”

全国人民代表大会常务委员会、国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院、全国人民代表大会各专门委员会,可以向全国人民代表大会提出法律案,由主席团决定列入会议议程。”

《立法法》第13条规定:“一个代表团或者三十名以上的代表联名,可以向全国人民代表大会提出法律案,由主席团决定是否列入会议议程,或者先交有关的专门委员会审议、提出是否列入会议议程的意见,再决定是否列入会议议程。”

专门委员会审议的时候,可以邀请提案人列席会议,发表意见。”

(2) 法律确立阶段

该阶段的主要工作包括法律草案的提出、法律草案的审议、法律草案的通过和法律的公布等内容。

① 法律草案的提出 法律草案是指依法享有立法提案权的国家机关、组织或者个人按照法定程序向立法机关提出的,关于制定、修改和废止某项法律的正式提案。

《立法法》第14条规定:“向全国人民代表大会提出的法律案,在全国人民代表大会闭会期间,可以先向常务委员会提出,经常务委员会会议依照本法第二章第三节规定的有关程序审议后,决定提请全国人民代表大会审议,由常务委员会向大会全体会议作说明,或者由提案人向大会全体会议作说明。”

《立法法》第15条规定:“常务委员会决定提请全国人民代表大会会议审议的法律案,应当在会议举行的一个月前将法律草案发给代表。”

② 法律草案的审议 法律草案的审议是指立法机关对享有立法提案权的机关、组织或者个人提出的法律草案进行正式审查和讨论的专门活动。

《立法法》第16条规定:“列入全国人民代表大会会议议程的法律案,大会全体会议听取提案人的说明后,由各代表团进行审议。”

各代表团审议法律案时,提案人应当派人听取意见,回答询问。

各代表团审议法律案时,根据代表团的要求,有关机关、组织应当派人介绍情况。”

《立法法》第17条规定:“列入全国人民代表大会会议议程的法律案,由有关的专门委员会进行审议,向主席团提出审议意见,并印发会议。”

《立法法》第18条规定:“列入全国人民代表大会会议议程的法律案,由法律委员会根据各代表团和有关的专门委员会的审议意见,对法律案进行统一审议,向主席团提出审议结果报告和法律草案修改稿,对重要的不同意见应当在审议结果报告中予以说明,经主席团会议审议通过后,印发会议。”

《立法法》第19条规定:“列入全国人民代表大会会议议程的法律案,必要时,主席团常务主席可以召开各代表团团长会议,就法律案中的重大问题听取各代表团的审议意见,进行讨论,并将讨论的情况和意见向主席团报告。”

主席团常务主席也可以就法律案中的重大的专门性问题,召集代表团推选的有关代表进行讨论,并将讨论的情况和意见向主席团报告。”

《立法法》第20条规定:“列入全国人民代表大会会议议程的法律案,在交付表决前,提案人要求撤回的,应当说明理由,经主席团同意,并向大会报告,对该法律案的审议即行

终止。”

《立法法》第21条规定：“法律案在审议中有重大问题需要进一步研究的，经主席团提出，由大会全体会议决定，可以授权常务委员会根据代表的意见进一步审议，作出决定，并将决定情况向全国人民代表大会下次会议报告；也可以授权常务委员会根据代表的意见进一步审议，提出修改方案，提请全国人民代表大会下次会议审议决定。”

③ 法律草案的通过 法律草案的通过，是指立法机关对经过讨论修改的法律草案进行表决，作出同意的决定，从而使法律草案成为法律的过程。法律草案审议结束后，立法程序就进入了法律草案的通过阶段。这一阶段是立法程序中的决定性阶段。

《立法法》第22条规定：“法律草案修改稿经各代表团审议，由法律委员会根据各代表团的审议意见进行修改，提出法律草案表决稿，由主席团提请大会全体会议表决，由全体代表的过半数通过。”

（3）法律的公布

公布法律亦称颁布法律，是指立法机关或国家元首将通过的法律以一定的方式予以正式公布，以便全社会遵照执行。法律草案通过后，应依法予以正式公布。公布法律是立法程序中最后一个不可缺少的步骤，也是法律生效的前提。

《立法法》第23条规定：“全国人民代表大会通过的法律由国家主席签署主席令予以公布。”

公布法律的方式，一般都是在立法机关的刊物上或其他刊物上公布。我国公布法律的正式刊物是《全国人民代表大会常务委员会公报》。

（4）法律完备阶段

该阶段的主要工作包括法律的解释，法律汇编，法典编纂，法律的修改、废除等内容。

1.3.3.2 全国人民代表大会立法程序

全国人民代表大会立法程序分为以下四个阶段。

（1）提出法律案

《立法法》第24条规定：“委员长会议可以向常务委员会提出法律案，由常务委员会会议审议。”

国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院、全国人民代表大会各专门委员会，可以向常务委员会提出法律案，由委员长会议决定列入常务委员会会议议程，或者先交有关的专门委员会审议、提出报告，再决定列入常务委员会会议议程。如果委员长会议认为法律案有重大问题需要进一步研究，可以建议提案人修改完善后再向常务委员会提出。”

《立法法》第25条规定：“常务委员会组成人员十人以上联名，可以向常务委员会提出法律案，由委员长会议决定是否列入常务委员会会议议程，或者先交有关的专门委员会审议、提出是否列入会议议程的意见，再决定是否列入常务委员会会议议程。不列入常务委员会会议议程的，应当向常务委员会会议报告或者向提案人说明。”

专门委员会审议的时候，可以邀请提案人列席会议，发表意见。”

《立法法》第26条规定：“列入常务委员会会议议程的法律案，除特殊情况外，应当在会议举行的七日前将法律草案发给常务委员会组成人员。”

（2）审议法律案

《立法法》第27条规定：“列入常务委员会会议议程的法律案，一般应当经三次常务委员会会议审议后再交付表决。”

常务委员会会议第一次审议法律案，在全体会议上听取提案人的说明，由分组会议进行