



“十三五”普通高等教育本科规划教材

# 工程经济法

孟庆鹏 吴访非 主编



中国电力出版社  
CHINA ELECTRIC POWER PRESS



“十三五”普通高等教育本科规划教材

# 工程经济法

主 编 孟庆鹏 吴访非  
副主编 李闫岩 夏宝晖  
参 编 金晓玲 刘 飞  
主 审 孙景仙



中国电力出版社  
CHINA ELECTRIC POWER PRESS

## 内 容 提 要

本书是“十三五”普通高等教育本科规划教材。本书主要内容包括工程经济法概论, 工程经济法的定义, 工程经济法的地位、渊源, 工程经济法的制定和实施, 工程投资主体法律制度, 工程建设企业法律制度, 工程建设从业人员法律制度, 工程招标投标法律制度, 工程合同法律制度, 工程质量法律制度, 工程安全生产法律制度, 城乡规划法律制度, 工程环境保护法律制度, 工程投资法律制度, 建设用地法律制度, 工程税收法律制度, 房地产开发法律制度, 住房保障法律制度。

本书可作为普通高等院校工程建设相关专业教材, 也可供工程建设行业的管理人员参考。

### 图书在版编目 (CIP) 数据

工程经济法/孟庆鹏, 吴访非主编. —北京: 中国电力出版社, 2016. 8

“十三五”普通高等教育本科规划教材  
ISBN 978-7-5123-8637-2

I. ①工… II. ①孟… ②吴… 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 (2016) 第 145788 号

中国电力出版社出版、发行

(北京市东城区北京站西街 19 号 100005 <http://www.cepp.sgcc.com.cn>)

北京天宇星印刷厂印刷

各地新华书店经售

\*

2016 年 8 月第一版 2016 年 8 月北京第一次印刷  
278 毫米×1092 毫米 16 开本 15.25 印张 369 千字  
定价 35.00 元

### 敬告读者

本书封底贴有防伪标签, 刮开涂层可查询真伪  
本书如有印装质量问题, 我社发行部负责退换

版 权 专 有 翻 印 必 究

# 前 言

工程建设是人类文明发生发展的基础性经济活动，它影响着人类社会的政治、经济、文化、军事等诸多方面。因此，自古以来工程建设就受到各国统治者的高度重视，通常通过法律手段对其进行调整。

工程建设领域的立法成就反映了人类社会在特定历史阶段对于工程建设活动客观规律的认知水平。在我国法律历史的发展过程中，工程领域专门法律规范的产生和发展，给后世留下了丰富的遗产，涵盖了工程行为主体、工程规划设计、工程质量与安全、工程投资与财税管理等诸多方面。近现代以来，在外国法律学的影响下，我国工程建设领域的立法活动也经历了曲折的历史演进过程。

中华人民共和国成立以来，随着工程建设法制管理的加强，工程建设法律研究和教学工作不断发展。但是，总的来说，工程建设学科还存在不少问题，特别是对工程建设法基本理论的研究还比较薄弱。工程建设立法和司法的实践表明，中国需要开创一片崭新的法学研究领域——工程法学。

中共十八届三中全会指出：经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。因此，国家必须依法加强对工程建设活动的管理。

需要强调的是，由于研究的程度还不够深入，加之水平所限，我们对于工程经济法的体系结构和内容等方面的认识，尚有许多不足之处。但是，随着相关立法和司法实践的发展和理论研究的不断深入，本书的体系结构和内容必将逐步得到改进和完善。

本书由沈阳建筑大学工程建设法学教师集体编写而成，是“十三五”普通高等教育本科规划教材。由孟庆鹏、吴访非担任主编，李闫岩、夏宝晖任副主编。参加编写的人员中：孟庆鹏负责第一～四章、第十章、第十一章，吴访非负责第九章、第十八章，李闫岩负责第八章、第十五章、第十七章，金晓玲负责第五～七章，夏宝晖负责第十四章、第十六章，刘飞负责第十二章、第十三章。北京建筑大学孙景仙教授审阅了全书，并提出很多宝贵意见，在此表示衷心感谢！

限于编者水平，本书难免存在不妥或疏漏之处，恳请读者批评指正。

编者

2016年5月

# 目 录

前言

## 第一篇 工程经济法总论

第一章 工程经济法概论	1
第一节 “工程”“经济”和“法”的语源	1
第二节 我国古代工程立法的历史	2
第三节 新中国工程立法的发展	5
第四节 工程法律规范与工程经济法	8
第二章 工程经济法的定义	11
第一节 工程经济法的调整对象	11
第二节 工程经济法的定义	15
第三节 工程经济法的体系结构	16
第三章 工程经济法的地位、渊源	18
第一节 工程经济法地位的概念	18
第二节 工程经济法是一个独立的法的部门	19
第三节 工程经济法的渊源	20
第四章 工程经济法的制定和实施	23
第一节 工程经济法的制定	23
第二节 工程经济法的实施	27

## 第二篇 工程主体法律制度

第五章 工程投资主体法律制度	32
第一节 工程投资主体概述	32
第二节 政府投资法律制度	32
第三节 工程投资企业法律制度	35
第六章 工程建设企业法律制度	38
第一节 建筑业企业的设立及资质管理	38
第二节 建筑业企业资质标准	39
第三节 工程勘察和设计单位资质管理	44
第四节 工程监理企业资质管理	46
第五节 禁止无资质或越级承揽工程	49
第七章 工程建设从业人员法律制度	51
第一节 工程建设人员执业资格制度的意义及种类	51

第二节 工程建设人员执业资格管理 .....	53
------------------------	----

### 第三篇 工程市场运行法律制度

第八章 工程招标投标法律制度 .....	60
第一节 工程招标投标法律制度概述 .....	60
第二节 招标法律制度 .....	60
第三节 投标法律制度 .....	65
第四节 开标、评标和中标法律制度 .....	68
第五节 法律责任 .....	70
第九章 工程合同法律制度 .....	74
第一节 工程合同概论 .....	74
第二节 工程勘察合同 .....	75
第三节 工程设计合同 .....	77
第四节 工程施工合同 .....	78
第五节 FIDIC 合同条件基础知识 .....	90
第十章 工程质量法律制度 .....	95
第一节 工程标准化法律制度 .....	95
第二节 工程质量的政府监管 .....	98
第三节 工程行为主体的质量法律责任 .....	99
第四节 工程竣工验收法律制度 .....	105
第五节 工程质量保修法律制度 .....	108
第十一章 工程安全生产法律制度 .....	111
第一节 工程安全生产的政府监管 .....	111
第二节 施工安全生产许可法律制度 .....	112
第三节 工程安全生产的法律责任 .....	114
第四节 工程安全事故的应急救援预案与调查处理 .....	120

### 第四篇 工程宏观调控法律制度

第十二章 城乡规划法律制度 .....	127
第一节 我国城乡规划立法概况 .....	127
第二节 城乡规划的指导思想、原则 .....	127
第三节 城乡规划的制定 .....	129
第四节 城乡规划的实施 .....	132
第五节 城乡规划的修改 .....	135
第六节 监督检查 .....	137
第七节 法律责任 .....	139
第十三章 工程环境保护法律制度 .....	141
第一节 工程环境保护评价法律制度 .....	141




第二节	工程环境保护验收法律制度·····	150
<b>第十四章</b>	<b>工程投资法律制度</b> ·····	157
第一节	工程投资体制改革概述·····	157
第二节	工程投资管理体制·····	158
第三节	工程投融资模式法律制度·····	163
<b>第十五章</b>	<b>建设用地法律制度</b> ·····	171
第一节	建设用地概述·····	171
第二节	建设用地使用权的取得·····	172
第三节	建设用地使用权的交易·····	178
第四节	建设用地使用权的权属登记·····	179
<b>第十六章</b>	<b>工程税收法律制度</b> ·····	185
第一节	工程税收基础知识·····	185
第二节	工程建设活动主要税收法律制度·····	192
<b>第十七章</b>	<b>房地产开发法律制度</b> ·····	202
第一节	房地产法概论·····	202
第二节	建设用地使用权转让法律制度·····	202
第三节	房地产交易法律制度·····	204
第四节	房地产征收法律制度·····	210
第五节	房地产登记法律制度·····	213
<b>第十八章</b>	<b>住房保障法律制度</b> ·····	219
第一节	住房保障概论·····	219
第二节	经济适用住房法律制度·····	222
第三节	廉租住房法律制度·····	227
<b>参考文献</b> ·····		236



# 第一篇 工程经济法总论

## 第一章 工程经济法概论







### 第一节 “工程”“经济”和“法”的语源






工程既可以指勘测、设计、施工、保养、维修等生产活动，也可以指工程建设活动所创造的对象，即建造在地上或地下、陆上或水中，直接或间接为人类生活、生产、军事、科研服务的各种工程设施，例如房屋、道路、铁路、管道、隧道、桥梁、运河、堤坝、港口、电站、飞机场、海洋平台、给水排水及防护工程等。

“工”，甲骨文像古代匠人的多用途器具，一头是“丁”形，一头是可握可箍的圈。《说文解字》：工，巧饰之技。字形像人手持规矩之形。“工”字的造字思路与“巫”字相同。凡工之属皆从工。




“程”，篆文（禾，庄稼）+（呈，上报），造字本义：称量收成谷物并上报。《说文解字》：程，程品，长度等级。十根毛发并列的宽度为一程，十程合并为一分，十分合并为一寸。字形采用“禾”作边旁，“呈”是声旁。作为名词的意思是模式，套路，法式，工程。


所谓“经济”，是指财富的创造与分配，是用以满足人类物质文化生活需要的活动。

“经”的本字是“筮”，金文是的变形，表示在织机上精心布置众多纵线，以便横线穿织；三条纵线上的三点指事符号...表示用功所在，“壬”（任）表示布置纵线是纺织中的重要能力。当“筮”作为单纯字件后，金文再加“糸”（丝），另造“經”代替，强调“布线”的工序。造字本义：精心布置织机上的纵线，以便横线穿织有所依据。

“济”，“齐”既是声旁也是形旁，表示动作一致，节奏相同。济，金文（水，渡河）+（齐，相等，统一），造字本义：众人在同一条船上喊着号子，以统一节奏发劲，整齐划桨，强渡激流。篆文承续金文字形。俗体楷书依据草书字形，将正体楷书的“齊”类推简化为“齐”。

所谓“法”，一般认为法是由国家制定或认可并依靠国家强制力保证实施的，反映统治阶级意志的行为规范体系。我们认为，归根结底，法是指指导和约束人们社会行为的规范。这里所讲的“行为”，仅指能够产生足够程度的社会影响，引发人际关系发生、发展，因而需要管理、控制的社会活动。

“法”，金文（去，离开住地，代表为生存所进行的各种生产、社会活动）+（水，公平如水之意）+（廌，传说中的独角神兽，所以触不直者，去之，从去）。

“规”，篆文（夫，刚成年的人）+（见，观摩），表示成年青年观摩学习。造字本义：初涉社会的后生向长辈专注观摩，用心见习。古人称圆之工具或标准为“规”，称方



之工具或标准为“矩”。说文解字：範，範輶也。字形采用“车”作边旁，用省略了“三点水”的“範”作声旁。本义：古车上防止乘客坠车的竹竿围栏。引申意为样式，标准，榜样。“规范”皆为工程建设等生产领域的必备工具，是人类主观努力认识自然规律的物质产物，客观上具有不以人类主观意志为转移的强制性特征，正所谓：“顺之则昌，逆之则亡”，因此可见，法作为行为规范，具备主观和客观辩证统一的特征。

## 第二节 我国古代工程立法的历史

工程建设是人类文明发生发展的基础性经济活动，直接对人类社会的政治、经济、文化、军事等方面的活动产生重要影响，因此，自古以来就受到各国统治者的高度重视，普遍通过法律手段对其进行调整，对于其中严重危害国家和社会的行为，甚至不惜动用刑法。当然，在一般情况下，制定和执行经济法律才是各国统治者普遍使用的调整工程建设活动及其社会关系的方式和手段。

在我国，工程领域专门法律规范的产生和发展，有着十分悠久的历史。正如同各个历史时期的法律规范都反映了人类社会在特定历史阶段对于相应领域的客观规律的认知程度（包括广度及深度）一样，工程法律规范也反映了人类社会在特定历史阶段对于工程领域的客观规律的认知程度。

我国古代礼法制度的发展历史十分悠久。工程建设活动所必须遵循的行为规范构成了当时礼法制度的一个重要组成部分，既是维护集权统治的重要手段，也是整个社会等级制度一种具体表现形态。

在距今 5300~4200 年间的浙江余杭良渚文化莫角山遗址中心，考古工作者发现了总面积约 3 万平方米的夯土建筑基址。另外，还发现距今 5000 年的规模恢宏的古城，古城东西长 1500~1700 米，南北长 1800~1900 米，总面积达 290 多万平方米。城墙底部普遍铺垫石块作为基础，宽度 40~60 米，石头基础以上用较纯净的黄土堆筑，部分地段地表还残留 4 米多高的城墙。这是目前发现的同时期城址中规模最大、结构最完整的一座，许多方面已具有初期城市的特征。

牛河梁遗址是新石器时代红山文化祭祀建筑和积石冢群相结合的遗址，位于辽宁省建平凌源两县交界处牛河梁北山，年代约为公元前 3600~公元前 3000 年。该遗址对了解中国古代文明起源有重要价值。遗址以“女神庙”为中心，周围分布积石冢群（已发现 20 余座）。“女神庙”背依的山丘，顶部有一处大型山台遗迹；积石冢间有石砌圆形三层阶祭坛和正方形三重套叠石砌方坛，距今 5000 余年。“女神庙”是由北、南两组建筑物构成的半地穴式木骨泥墙建筑，南北总长 23 米多，部分墙面有彩色图案壁画。

中国社会科学院考古研究所所长王巍和北京大学考古文博学院院长赵辉联名发表的《关于中华文明探源工程》提出：“良渚、陶寺等年代在公元前 3000 年~公元前 2000 年之间的巨型都邑、大型宫殿基址、大型墓葬的发现表明，早在夏王朝建立之前，一些文化和社会发展较快的区域，已经出现了早期国家，进入了古国文明的阶段。”

在山西襄汾陶寺发掘的 280 万平方米古城遗址，不管是从年代（公元前 2500 年~公元前 1900 年）上，还是地区上，都使人们联想到尧、舜和禹的史事。这座城址规模宏大，有宫室基址，也有大型墓葬，出土有陶、石质的礼乐器，精美的玉器，一些铜器，甚至还有

文字出现。其中一处特殊建筑基址，根据天文学史专家的意见，非常可能同天象观测有关，这便和《尧典》的“观象授时”联系起来。需要指出的是，“观象授时”“敬授民时”等观测天文以创制历法，恰恰是当时人类指导生产生活和管理工作的重要立法活动。我们认为，在文字尚未产生的时代，各地方大量的史前工程遗迹足以证明，工程建设活动从一开始就与古代“礼法制度”的发生、发展密切相关。

我们知道，中国的法治文明起源于“礼”，而“礼”作为中国远古时代的社会行为规范，最初发端于古人探索自然规律并继承先人智慧的漫长过程。后人在不断总结前人经验教训的基础上，不断获得对于自然客观规律的崭新认识。在这样的认识过程中，人们怀着对于大自然和祖先的双重膜拜，经常不断地举行各种祭祀活动。正是在这个过程当中，先民们逐渐形成了关于祭坛建设、服饰饮食、歌舞颂词等方面的系统的行为规范。随着生产力的发展，特别是阶级分化与社会矛盾的产生，居于统治地位的社会成员群体逐渐对其进行有目的的改造，并不断赋予其“天命”等神权色彩和暴力强制，“礼”逐渐演化成了附加严厉惩罚措施的“法律”。

中国古代历史文献中有关礼法的文字记载，也不断得到了考古文物的证实。

2002年发现的西周遂国（在今山东宁阳西北，传虞舜之后，春秋鲁庄公十三年，公元前681年被齐所灭）。鹵公盨铭文：“天命禹敷土，随山浚川，乃差地设征。”与《尚书·禹贡》所记“禹敷土，随山刊木，奠高山大川”相符。司马迁《史记·夏本纪》记载大禹：“声为律，身为度，称以出；亶亶穆穆，为纲为纪。禹乃遂与益、后稷奉帝命，命诸侯百姓兴人徒以傅土，行山表木，定高山大川。”这表明夏政权的建立从一开始就与工程建设活动即与其相关的立法活动紧密关联。对洛阳偃师二里头遗址的研究表明，自二里头宫城始，“建中立极”“明贵贱，辨等列”这套统治者用来“御人”的营国制度逐渐大行其道。二里头宫室建筑所显现的这些规制，开后世中国宫室建筑工程之先河。

殷墟的发掘及对甲骨文献的研究表明，商代社会的工程建设活动也十分发达。《左传》记载：“商有乱政，而作汤刑。”商原有自己的习惯法，灭夏以后又承袭了夏朝的一些典章制度。商朝的法律形式也和夏朝一样，主要是国王的命令，如诰、训、誓等，以及符合奴隶主贵族统治需要的某些习惯。

西周时期，我国就已经形成了完备的礼乐制度。以周天子为中心，以血缘关系为纽带形成“宗法制”。实行政治上的“分封制”，根据君臣、父子、尊卑、亲属的区别，形成了一种稳定的阶梯式的社会等级制度。“物度规则，壹禀于六律”这几个字把“律”与“规则”之间的关系诠释得十分清楚，即万物之间都存在一种比率，比率的大小是像六律那种“三分损益”的关系。我国古代礼乐制度的实质，就是以礼仪和音乐为表征、以确立社会等级为目的的法律制度。《史记·乐书》中说：“礼以导其志，乐以和其声，政以一其行，刑以防其奸。礼乐刑政，其极一也，所以同民心而出治道也。”《史记·律书》开篇说：“王者制事立法，物度规则，壹禀于六律，六律为万事根本焉。”由此可见，对于古人而言，万事万物之间都如同乐律那样按照一定的比率确立相互之间的关系，这种比率关系体现在人际关系上就是或隐或显的社会等级制度。确立建筑等级的法律制度主要体现在两个过程当中：一个是建造过程，另一个是分配过程。

《周礼》当中有关工程主体的规范记载得十分细致。《周礼·天官冢宰》：惟王建国，辨方正位，体国经野，设官分职，以为民极。乃立天官冢宰，使帅其属而掌邦治，以佐王均邦

国。《周礼·夏官司马》：量人掌建国之法。以分国为九州，营国城郭，营后宫，量市朝道巷门渠。造都邑，亦如之。营军之垒舍，量其市朝州涂，军社之所里。邦国之地与天下之涂数，皆书而藏之。《周礼·夏官司马》：土方氏掌土圭之法，以致日景，以土地相宅，而建邦国都鄙，以辨土宜土化之法，而授任地者。王巡守，则树王舍。《周礼·秋官司寇》：司约掌邦国及万民之约剂。治神之约为上，治民之约次之，治地之约次之，治功之约次之，治器之约次之，治摯之约次之。凡大约剂书于宗彝，小约剂书于丹图。若有讼者，则珥而辟藏，其不信者服墨刑。若大乱，则六官辟藏，其不信者杀。《周礼·秋官司寇》：墨者使守门，劓者使守关，宫者使守内，刖者使守圉，髡者使守积。《周礼·秋官司寇》：野庐氏掌达国道路，至于四畿。比国郊及野之道路、宿息、井、树。若有宾客，则令守涂地之人聚柝之，有相翔者，诛之。凡道路之舟、车、牛、马者，叙而行之。凡有节者及有爵者至，则为之辟。禁野之横行，逐喻者。凡国之大事，比修除道路者，掌凡道禁。邦之大师，则令埽道路。且以几禁行作不时者、不物者。

即使是战国时期补入的《考工记》也有十分重要的记载：匠人建国，水地以县，置槷以县，眡（视）以景，为规，识日出之景与日入之景，昼参诸日中之景，夜考之极星，以正朝夕。匠人营国，方九里，旁三门。国中九经九纬，经涂九轨。左祖右社，面朝后市，市朝一夫。

在先秦典籍中，关于工程等级、规格的法律规定随处可见，《周礼》《礼记》《国语》《左传》等典籍之中均有丰富的记载。《周礼·考工记》记载“夏后氏世室，堂修二七，广四修一，五室，三四步，四三尺，九阶，四旁两夹窗，白盛，门堂三之二，室三之一。殷人重屋，堂修七寻，堂崇三尺，四阿重屋。周人明堂，度九尺之筵，东西九筵，南北七筵，堂崇一筵，五室，凡室二筵。室中度以几，堂上度以筵，宫中度以寻，野度以步，涂度以轨，庙门容大扃七个，闾门容小扃三个，路门不容乘车之五个，应门二彻三个。内有九室，九嫔居之。外有九室，九卿朝焉。九分其国，以为九分，九卿治之。王宫门阿之制五雉，宫隅之制七雉，城隅之制九雉，经涂九轨，环涂七轨，野涂五轨。门阿之制，以为都城之制。宫隅之制，以为诸侯之城制。环涂以为诸侯经涂，野涂以为都经涂。”这些内容表明当时的礼制（即法律制度）对各种官式建筑的高度、开间、屋顶乃至门阿之制均作出了详尽的规定。《礼记·王制第五》中规定：“天子七庙，诸侯五庙，大夫三庙，士一庙，庶人祭于寝。”这就是反映宗庙建筑工程等级的法律规定，既限定了不同等级的人所拥有的宗庙的多少，也限定了其所拥有宗庙建筑的排列方式、建筑组群的组成和布局。《礼记·礼器第十》中“天子之堂九尺，诸侯七尺，大夫五尺，士三尺”表述的是建筑基座高度的等级规定。《春秋穀梁传·庄公二十三年》甚至记载“楹：天子丹，诸侯黝，大夫苍，士主黄。”表明当时的法律对于房屋工程的色彩也有严格的规定。

秦汉时期，有关工程建设所使用的土地分配法律制度的规定也十分详细。湖北云梦睡虎地秦简《工律》记载：“公事馆舍，其假公，假而有死亡者，亦令其徒、舍人任其假。”“为器同物者，其小大、短长、广狭必等。”湖北江陵张家山西汉简《二年律令·户律》记载：“宅之大，方卅步。彻侯受百五宅，关内侯九十五宅，大庶长九十宅，驷车庶长八十八宅，大上造八十六宅，少上造八十四宅，右更八十二宅，中更八十宅，左更七十八宅，右庶长七十六宅，左庶长七十四宅，五大夫廿五宅，公乘廿宅，公大夫九宅，官大夫七宅，大夫五宅，不更四宅，簪袅三宅，上造二宅，公士一宅半宅，公卒、士伍、庶民一宅。”

在唐朝时期,《唐会要》卷三十一《营缮令》记载:“王公以下,舍屋不得施重拱藻井。三品已上堂舍,不得过五间九架,厅厦两头门屋不得过五间五架。五品已上堂舍,不得过五间七架,厅厦两头门屋不得过三间两架。仍通作鸟头大门。勋官各依本品。六品七品已下堂舍,不得过三间五架。门屋不得过一间两架。非常参官,不得造轴心舍及施悬鱼对凤瓦兽通袱乳梁装饰。其祖父舍宅。门荫子孙。虽荫尽。听依仍旧居住。其士庶公私第宅,皆不得造楼阁临视人家。近者或有不守敕文,因循制造。自今以后,伏请禁断。又庶人所造堂舍,不得过三间四架。门屋一间两架,仍不得辄施装饰。”

由于在宋朝和唐朝之间存在一个分裂混乱的五代十国时期,所以宋朝继承的法律名称沿用了后周的“刑统”名称,结果就有了特殊的《宋建隆重详定刑统》的文献称谓。后来,由大理寺于建隆四年(公元963年)七月刻板印刷发行全国。《宋建隆重详定刑统》除了个别要避讳的字及刑罚措施外,内容和唐律基本一致,除了大量本朝的诏敕外,也收录了唐朝的一些法令、诏敕及格式作为参考。由此可知,宋朝法律基本上沿袭了唐律疏议的内容,有关住宅建造和分配的制度也大抵如此。此后直至明清两朝,在继承唐宋时期对各级官员、庶民宅第建造的等级制度基础之上,有了更加详细的规定。

北宋时期的《营造法式》与以往朝代的工程法律制度相比,最突出的特点就在于,它主要是在工程建筑物的营造过程而不是在分配过程之中体现等级制度。集中体现在将工程材料分为八等,对于不同等级的建筑,规定必须采用不同规格的建材,如果大材小用或小材大用,皆为违礼之举。这种做法充分体现了对以往朝代工程立法经验的传承。

总之,在我国,工程建设法律规范的产生和发展有十分悠久的历史。在流传至今的浩如烟海的古代文献当中,记载了许多有关工程法律规范的内容。这些法律规范涵盖了工程行为主体、工程规划设计、工程质量和管理等诸多方面,这些典籍文献的记载再加上近年考古研究的成果,均能够反映出我国早在夏商周三代以前,华夏先民们对于工程建设领域客观规律的认知已经达到了相当高的水平。尤其是秦汉以降,一直至清朝末期,我国历代中央政权都注重继承和发展前代治理工程建设活动的经验教训,并按照特定程序将其上升为法律规章制度,从而给后人留下了十分丰富而宝贵的关于工程建设的法律制度文献。一直到明清两代,都城规划、房屋等级、道路工程、水利工程等领域,都体现着对于这些工程法律规范的继承和遵守。

近现代以来,在外国法律学的影响下,我国工程建设领域的立法活动也经历了曲折的过程,陆续制定了许多单行的工程法律文件。

### 第三节 新中国工程立法的发展

新中国成立以来,随着工程建设领域法制建设的加强,工程建设法律研究和教学工作不断发展。应该说,工程建设法律的研究在国内取得了相当大的成绩。但是,总的来说,该学科存在的问题不少,特别是在工程建设法基本理论的研究方面还比较薄弱。工程建设立法和司法的实践表明,中国真正需要开创一片崭新的法学研究领域——工程法学。目前,从总体上来说,无论在发表和出版的工程建设法论著方面,还是在工程建设法研究的广度和深度方面,都处在萌芽、起步阶段。对工程建设法的一些基本理论问题还远没有形成共识,许多工程建设法的重大实际问题亟待深入研究。

## 一、建国至“文革”之前(1949~1965)

新中国成立初期,工程立法基本上是空白的。为了适应国民经济的迅速恢复和大规模的经济建设的需要,国家开始着手进行工程经济立法工作。1950年12月,政务院发布了《关于决算制度、预算审核、投资的施工计划和货币管理的决定》,规定了必须先设计后施工的工作程序。这是新中国政府最早颁布的有关工程建设行业生产经营的法规性文件。1951年3月,政务院财经委员会发布了《基本建设工作程序暂行办法》。后来经过试行、补充、修订为《基本建设工作暂行办法》,这是新中国第一部全面的、纲领性的工程经济法律文献。50多年来一直作为工程经济活动管理的基本依据。

在与工程建设活动密切相关的土地法律制度方面,1950年中央人民政府公布的《中华人民共和国土地改革法》、政务院公布的《城市郊区土地改革条例》和《契税暂行条例》、1951年政务院公布的《城市房产税暂行条例》《关于没收战犯、汉奸、官僚资本家及反革命分子财产的指示》、1953年政务院公布了《国家建设征用土地办法》。对几千年来来的封建土地制度进行了新民主主义和社会主义的改造。中华人民共和国境内的全部土地实现了公有制及全民所有和劳动群众集体所有的社会主义土地制度。

在我国“一五”计划(1953~1957)时期,国家开始实施以156项重点工程为骨干的大规模的建设活动。1952年建设工程部成立。1953年3月颁布了《包工试行办法(草案)》。1954年6~7月相继颁发了《关于试行包工包料的指示》《建筑安装工程包工暂行办法》。1955年,国家建设委员会和建筑工程部等颁发了一系列重要的规章制度和规范性文件,如《工业、民用建筑设计和预算编制暂行办法》《基本建设工程交工和动用暂行办法》《标准建筑工程公司组织编制草案》《建筑机械管理办法》《建筑安装工程总承包与分承包试行办法(草案)》《建筑安装企业财务成本现任制暂行办法》等。1956年4月国家颁布了《1956年建筑安装工程统一施工定额》。同年5月,国务院常务会议通过了《关于加强和发展建筑工业的决定》《关于加强设计工作的决定》《关于加强新工业区和新工业城市建设工作中几个问题的决定》。

1958年,“大跃进”开始。由于“左倾”思潮的影响,许多已经建立起来的比较完整的建筑法规受到了严重的冲击。当时,有关工程质量和安全作业方面的规章制度共81种,废除了38种,致使工程质量事故数量、伤亡事故数量大幅度上升。为了扭转这种局面,1958年又陆续颁发了《关于工程质量事故和安全措施的意见》《关于加强施工管理的几项规定》等。从1961年开始,我国实行国民经济的“调整、巩固、充实、提高”方针。建筑工程部于同年9月相应地制定了《关于贯彻执行〈国营工业企业工作条例〉(草案)的规定》。1962年,建筑工程部颁发了《建筑安装企业工作条例(草案)》。在此期间,国务院和建设委员会、建筑工程部还制定了一系列有关建设程序、设计、施工、现场管理、机械设备管理、建筑标准定额、财务资金及技术责任等方面的制度。

## 二、“文革”期间(1966~1976)

1966年“文化大革命”开始以后,建筑立法遭到第二次严重影响。一些合理的规章制度被全盘否定。各种安全质量事故大量发生。为扭转这种混乱状况,1972年初,国务院批转国家计委、国家建委、财政部《关于加强基本建设管理的几项意见》,重新肯定了以前的一些有关规定。同年5月,国家基本建设委员会决定对《施工验收规范》《工程质量标准》《施工操作规程》等进行修订并执行。1973年又对建设收费、竣工验收做了规定。1975年,



主要制定了有关建设包干、调度、环境等方面的规定。

### 三、改革开放至今（1978 至今）

在这一阶段，国家建委等部门颁发了一系列关于建设程序、安全施工、工程质量等的规定。1979 年，国家建工总局成立后，又制定了许多关于勘察设计、施工、建筑科研、劳动工资、对外承包等方面的法规文件。1980 年，国家建委等五部门颁发了《关于扩大国营施工企业管理自主权有关问题的暂行规定》。1981 年，国家建委等四部门颁发了《关于施工企业推行经济责任制的若干决定》。1982 年，城乡建设环境保护部成立后，颁发了一些关于建筑施工安全技术劳动管理的文件。1983 年，建设部制定了建筑业改革大纲。

1984 年，建设部提出了建筑领域系统改革的纲领性文件——《发展建筑业纲要》。9 月，国务院颁发了《关于改革建筑业和基本建设管理体制若干问题的暂行规定》。这两个文件，是建筑业全面改革的纲领性文件，也为建筑业方法工作走向体系化的道路奠定的基础。此后，随着建筑业改革的深化，建设部抓紧制定了《建筑法》及其配套的法规，各地也抓紧了工程建设与建筑业的立法工作，形成了较为完善的建筑法规体系。

在立法程序上，1987 年，国务院颁布了《行政法规制定程序暂行条例》；1988 年，建设部颁发了《建设部立法工作程序和分工的规定》。后又对该规定进行了修订。这就把建设立法工作纳入了规范化、科学化的轨道。

1994 年 7 月 5 日，第八届全国人大常委会第八次会议通过《中华人民共和国城市房地产管理法》，该法的颁布标志着中国房地产业的发展迈入了法制管理的新时期，为依法管理房地产市场奠定了坚实的法律基础；1997 年 11 月 1 日，第八届全国人大常委会第二十八次会议通过了《中华人民共和国建筑法》，该法自 1998 年 3 月 1 日起实施。《中华人民共和国建筑法》的颁布和实施，标志着建筑行业有了总领行业的基本法律，为进一步完善建筑法律体系提供了条件。

其他相关的重要立法文献择要介绍如下。1999 年 8 月 30 日，第九届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过《中华人民共和国招标投标法》，自 2000 年 1 月 1 日起施行；2002 年 8 月 29 日《中华人民共和国水法》由中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议修订通过，自 2002 年 10 月 1 日起施行；2004 年 8 月 28 日中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国公路法〉的决定》，自公布之日起施行；2004 年 8 月 28 日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》，自公布之日起施行；2007 年 3 月 16 日中华人民共和国第十届全国人民代表大会第五次会议通过《中华人民共和国物权法》，自 2007 年 10 月 1 日起施行；2007 年 8 月 30 日中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国城市房地产管理法〉的决定》，自公布之日起施行。2007 年 10 月 28 日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过《中华人民共和国城乡规划法》，自 2008 年 1 月 1 日起施行；2011 年 4 月 22 日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议通过修改《中华人民共和国建筑法》的决定，自 2011 年 7 月 1 日起施行；2014 年 4 月 24 日中华人民共和国第十二届全国人民代表大会常务委员会第八次会议修订通过《中华人民共和国环境保护法》，自 2015 年 1 月 1 日起施行；2014 年 8 月 31 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过全

国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国安全生产法》的决定，自2014年12月1日起施行。

#### 第四节 工程法律规范与工程经济法

国内学界在开展科研和教学的过程中，通常将工程建设活动所涉及的法律和法规（包括民法、行政法、刑法等各部门的法律规范）笼统地称为“建设法规”。对此，我们认为：工程建设活动是一种重要的经济行为，直接对国家政治、经济、军事等方面的安全与发展产生重要影响，因此，自古以来就受到各国统治者的高度重视，普遍通过多个法律部门对其进行调整。我们认为，为了方便相关研究和教学的展开，有必要将工程建设活动所涉及的各种部门的法律规范总称为“工程法”。同时，将工程建设活动所涉及的各种部门的法律规范作为研究对象的学科，命名为“工程法学”。对于“工程法”的部门法的性质、作为部门法在整个法的体系中的地位及其自身的体系结构等重要基本理论问题，均应切实地深入开展探讨和研究，以有利于对工程建设活动涉及的立法、执法、司法以及教学实践给予科学的理论指导。

毛泽东同志曾指出：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”<sup>①</sup>我们要在正确认识工程建设法学是一门法学学科的同时，必须明确它的研究对象所具有的特殊的矛盾性，从而搞清楚工程建设法学不同于法学的其他分支学科的特殊本质。我们认为，“工程法学”的研究对象是“工程法律规范”及其发展规律。这就是说，“工程法学”不仅应当研究现实中的“工程建设活动所涉及的各个部门的法律规范”，而且还要研究历史上的“工程建设活动所涉及的各个部门的法律规范”。研究和总结其在历史发展过程中的经验教训，当然是为了现实的立法、执法、司法以及教学实践服务。

##### 一、工程法律规范与工程法学的关系

工程法律规范与工程法学既有联系，又有区别。

工程法律规范与工程法学之间的联系主要表现在两个方面：一是没有工程法律规范，就没有工程法学。工程法律规范及其发展规律是工程法学的研究对象，如果没有工程法律规范就不会有它的发展规律，没有工程法律规范及其发展规律，就不存在工程法学的研究对象，而没有研究对象的学科是不存在的。二是工程法学的产生和发展，为工程法律规范的进一步发展提供了理论指导。对工程建设规范及其发展规律研究的开展和深入，工程法学的产生和发展，有助于明确在国民经济运行过程中需要制定、认可、修改和完善哪些工程法律规范，应该采取哪些正确的立法对策，这样就可以使工程法律规范的体系结构不断科学化，质量日益提高，从而推动工程法律规范的立法及适用。

工程法律规范与工程法学之间的区别主要表现在以下三个方面：一是工程法律规范是由国家制定或认可的，是由国家强制力保证实施的，而工程法学是人们从事学术研究的产物，没有法律约束力；二是工程法律规范具有特定的调整对象，而工程法学具有特定的研究对象；三是工程法律规范体系是法的体系中的一个独立的法的部门，而工程法学是法学体系中

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》第1卷，人民出版社1991年版，第309页。

的一门独立的法学学科。

## 二、工程法学的概念和地位

### 1. 工程法学的概念

工程法学是研究工程法律规范及其发展规律的法学学科。对此，可以从以下两方面进行分析。

第一，工程法学是一门法学学科。工程法学是一门法学学科。它与法理学、宪法学、行政法学、民法学、刑法学等同属于法学体系的其他学科，也是有共性，有个性。它们之间的本质区别，是各自研究对象的特殊性。

第二，工程法学以工程法律规范及其发展规律为研究对象。我们认为，工程法学的研究对象是工程法及其发展规律。这就是说，工程法学不仅研究工程而且研究工程建设法的发展规律；不仅研究工程法的现状，而且研究工程法的历史发展；不仅研究静态的工程法，而且研究动态的工程法。

### 2. 工程法学的地位

工程法学的地位，是指工程法学在法学体系中所处的位置。那么，工程法学在法学体系中是一门什么样的学科呢？这可以从以下几方面来回答：

第一，工程法学是一门综合性法学。工程法学是一门综合性法学。工程活动所涉及的社会关系包括了财产（合同）关系、行政管理关系等，工程法学要以工程建设活动所涉及的民法、行政法、刑法等实体法律规范及民事诉讼法、行政诉讼法、刑事诉讼法等程序法律规范为研究对象，这当中，既有国内法，也有外国法；既有实体法，也有程序法，因此是一门综合性法学。

第二，工程法学是一门应用法学。应用法学是相对于理论法学而言的。理论法学，是指研究法律规范的共同问题和法律发展的一般规律的法学学科。应用法学，是指研究多部门、多层次的各类法律规范、制度及其发展规律的法学学科。工程法学同社会实践具有紧密联系，实用价值很大，既是一门应用法学，同时，也必须要有自己的理论研究做指导。

第三，工程法学是一门独立学科。独立学科是相对于边缘学科而言的。边缘学科，是指其研究对象跨越两个或两个以上独立学科的研究对象的学科。独立学科，是指具有特定研究对象的学科。作为工程法学研究对象的工程法及其发展规律，不仅具有一定的范围，而且同其他法学学科的研究对象是可以分开的。所以，工程法学是一门独立的法学学科。

第四，工程法学是一门新兴学科。新兴学科是相对于传统学科而言的。传统学科，是指历史悠久的学科。新兴学科，是指新近兴起的学科。工程法学与民法学等传统学科相比，是一门在现代社会应运而生的年轻学科，是一门新兴的法学学科，具有广阔的发展前景。

## 三、研究工程法的指导思想和方法

具有正确的指导思想和科学的研究方法，对于深入开展工程法理论问题和实际问题的研究，发展工程法学，完善工程法制，至关重要。

马克思主义哲学，即辩证唯物主义和历史唯物主义，是关于自然、社会和人类思维的一般规律的科学，是科学的世界观和方法论的统一。研究工程建设法，从根本上来说，就是要以辩证唯物主义和历史唯物主义为指导思想和根本方法。为此，必须坚持实事求是，坚持一切从实际出发和理论联系实际的原则；要以普遍联系的观点、发展的观点和全面的观点看待工程建设法现象，运用矛盾分析的方法和阶级分析的方法来研究和处理工程建设法律问题。



以马克思主义哲学为指导研究工程法，在注意吸取前人相关研究成果的同时，必须强调创新。没有创新，就没有工程法学的产生和发展。要创新，就要勇于开拓前进。同时，又要发扬严谨的治学精神，坚持辩证唯物主义的认识论。不能把改头换面的复旧称为“创新”，也不能把玩弄文字游戏叫作“创新”。应该说，只有创立了符合客观规律要求的新经验、新理论、新制度才是创新。

在工程法的研究中，还要注意正确运用社会调查的方法、历史考察的方法、经济和社会效益分析的方法、博弈分析的方法、系统分析的方法、比较研究的方法，以及语义分析的方法。

既然工程建设活动所适用的法律规范涉及多个法律部门，那么，对于工程建设活动所适用的法律规范体系，当然可以从经济法、民法、行政法等多个部门法的视角下进行研究。国内法理学界的通说认为，法律部门是指按照法律调整社会关系的不同领域和不同方法等所划分的不同法律规范的总和，因此，法律部门的划分标准自然就应该首先是法律规范所调整的社会关系，其次是法律规范的调整方法。然而，按照这种通常的部门法划分标准，就无法解释同一个社会关系却可以由多个法律部门来共同调整的现象。同样，按照以上通行的部门法划分标准，也根本无法解决诸如工程建设、食品卫生等领域所适用的法律规范体系的部门归属问题。然而，这些领域的法律体系无论在理论研究还是在司法实践中，已经客观地成为各自相对独立的法律部门而存在。由此可见，上述所谓的通行的部门法划分标准本身，即所谓“划分法的部门的主要标准是调整对象，同时，应辅之以调整方法”的观点，存在着无法克服的逻辑缺陷。为了解决这个难题，我们赞同杨紫烜先生的意见，他指出：“同一次划分法的部门必须按照相同的标准进行，不能在同一次划分终了以前改变划分的标准。如果在同一次划分法的部门时交叉地使用调整对象、调整方法等不同的标准，就会使划分出来的各个法的部门的外延互相交叉，界限不清。这在逻辑学上叫做‘多标准交叉划分’。这样做不能使我们通过划分法的部门达到明确法这一概念的外延的目的。”也就是说，在同一次划分当中，应当坚持以法律的调整对象为部门法划分的唯一标准或依据。

对于国家和社会而言，工程建设活动从其本质属性来看，显然是一种重要的经济行为。在这样的认识基础之上，工程建设活动以及由其引发的各种社会关系作为法律的调整对象，当然可以作为划分部门法的标准。并且，这种经济行为应当受到国家的管理、控制和协调。从这一角度出发，我们将工程建设活动所涉及的法律规范视为一个由多层次、多门类的统一体系进行分析和研究，并将其称为“工程经济法”。

在这样的视角之下，对工程建设活动所适用的法律规范进行专门研究，具有突出的理论价值和现实意义。