第一章　建筑法规概述

法是由一定物质生活条件所决定的统治阶级意志的反映；它是由国家制定或认可的，并由国家强制力保证实施的行为规范体系；它规定了人们在一定社会中的权利和义务，从而确认和保证有利于统治阶级的社会关系和社会秩序。

法是一种规范，它确定了人的行为的自由程度，即在法律界限之内，人可以自由行为；超越了界限，不论是“左”，或是“右”，就应该被矫正。

法和法律从严格意义上讲是有区别的。法律强调的是具体的、明确的规范，法则是这些具体规范的总和。所以，法是抽象的、伦理性的；法律是具体的、应用性的。从应用性的角度看，我们更应该了解法律。

建筑法规是指有立法权的国家机关或其授权的行政机关制定的，旨在调整政府部门、企事业单位、社会团体、其他经济组织以及公民个人在建筑活动中相互之间所发生的各种社会关系的法律规范的总称。建筑活动是指各类房屋及其附属设施的建造和与其配套的线路、管道、设备的安装活动。

本章将分别阐明建筑法规的表现形式和作用、建筑法律关系、《建筑法》的立法宗旨、《建筑法》的适用范围和调整对象以及《建筑法》确立的基本法律制度，对工程项目建设的程序作一简要介绍。

第一节　建筑法规的表现形式和作用

一、建筑法规的表现形式

建筑法规的表现形式有：宪法、法律、行政法规、地方性法规与规章、技术法规以及国际公约、国际惯例、国际标准等。

1. 宪法

宪法是国家的根本大法，具有最高的法律效力，任何其他法律、法规都必须符合宪法的规定，而不得与之相抵触。宪法是建筑业的立法依据，同时又明确规定国家基本建设的方针和原则，直接规范与调整建筑业的活动。

2. 法律

作为建筑法规表现形式的法律，是指行使国家立法权的全国人民代表大会及其常务委员会制定的规范性文件。其效力仅次于宪法，在全国范围内具有普遍的约束力。如《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国招标投标法》等。还有国家正在积极制定的法律。

3. 行政法规

行政法规指国务院以及建设部制定颁布，或建设部与其他部、委联合颁布的规范性文件，其效力低于宪法和法律，在全国范围内有效。行政法规的名称可谓“条例”、“暂行条例”、“规定”、“暂行规定”、“办法”、“标准”等，如《建设工程质量管理条例》、《建筑业

需要全本请访问 www.ertongbook.com

企业资质管理规定》、《评标委员会和评标方法暂行规定》、《工程建设项目自行招标试行办法》、《施工总承包企业资质等级标准》等。

4. 地方性法规与规章

地方性法规是指地方人大及其常委会制定的规范性文件。地方规章是指地方政府制定颁布的规范性文件。地方性法规与规章的效力低于宪法、法律、行政法规，只能在本区域内有效。

近年来各省、自治区、直辖市依据宪法、法律、行政法规的规定与授权，结合本地区实际情况制定颁布了大量地方性建筑法规与规章，推动和促进了本地区建筑业的发展，如《山西省建筑市场管理条例》、《山西省建筑工程招标投标管理办法》等。

5. 技术法规

技术法规是国家制定或认可的，在全国范围内有效的技术规程、规范、标准、定额、方法等技术文件。它们是建筑业工程技术人员从事经济技术作业、建筑管理监测的依据。如预算定额、设计规范、施工规范、验收规范等。

6. 国际公约、国际惯例、国际标准

我国已经加入 WTO，我国参加或与外国签订的调整经济关系的国际公约和双边条约，还有国际惯例、国际上通用的建筑技术规程都属于建筑法规的范畴，都应当遵守与实施。如 FIDIC《土木工程施工合同条件》，非常复杂，它涉及有形贸易、无形贸易、信贷、委托、技术规范、保险等诸多法律关系。这些法律关系的调整必须遵守我国承认的国际公约、国际惯例和国际通用的技术规程和标准。

我国现行的建筑法规主要是：1997 年 11 月 1 日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过，自 1998 年 3 月 1 日起施行的《中华人民共和国建筑法》（以下简称《建筑法》）；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，自 2000 年 1 月 1 日起施行的《中华人民共和国招标投标法》（以下简称《招标投标法》）；2000 年 1 月 10 日国务院常务会第 25 次会议通过，1 月 30 日国务院第 279 号令发布实施的《建设工程质量管理条例》（以下简称《工程质量管理条例》）;以及 2000 年 9 月 20 日国务院常务会第 31 次会议通过，9 月 25 日国务院第 293 号令发布实施的《建设工程勘察设计管理条例》（以下简称《勘察设计管理条例》）。其中《建筑法》是调整我国建筑活动的基本法律，共 8 章，85 条。它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，包括总则、建筑许可、建筑工程发包与承包、建筑工程监理、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，并确定了建筑活动中的一些基本法律制度。除此之外，还包括所有调整建筑活动的法律规范，这些法律规范分布在我国的宪法、法律、行政法规、部门规章、地方性法规与规章、技术法规以及国际公约、国际惯例、国际标准之中。

二、建筑法规的作用

建筑业是与社会进步、国家强盛、民族兴衰紧密相连的一个行业。它所从事的生产活动，不仅为人类自身的生存发展提供一个最基本的物质环境，而且反映各个历史时期的社会面貌，反映各个地区、各个民族科学技术、社会经济和文化艺术的综合发展水平。建筑产品是人类精神文明发展史的一个重要标志。建筑业是跨越自然科学与社会科学之间的一个特殊产业部门。

在国民经济中，建筑业是一个重要的物质生产部门，建筑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，建筑法规的作用主要有：规范指导建筑行为；保护合法建筑行为；处罚违法建筑行为。

（一）规范指导建筑行为

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。从事各种具体的建筑活动所应遵循的行为规范即建筑法律规范。建筑法规对人们建筑行为的规范性表现为：

1. 有些建筑行为必须做。如《建筑法》第五十八条规定的“建筑施工企业必须按照工程设计图纸和施工技术标准施工”，即为义务性的建筑行为规定。

2. 有些建筑行为禁止做。如《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。”“投标人不得与招标人串通投标，损害国家利益、社会公共利益或者他人的合法权益。”“禁止投标人以向招标人或者评标委员会成员行贿的手段谋取中标。”即为禁止性的建筑行为规定。

3. 授权某些建筑行为。即规定人们有权选择某种建筑行为。它既不禁止人们做出这种建筑行为，也不要求人们必须做出这种建筑行为，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”就属于授权性的建筑行为。

正是由于有了上述法律的规定，建筑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筑行为，并以此指导制约自己的行为，体现出建筑法规对具体建筑行为的规范和指导作用。

（二）保护合法建筑行为

建筑法规的作用不仅在于对建筑主体的行为加以规范和指导，还应对一切符合法规的建筑行为给予确认和保护。这种确认和保护一般是通过建筑法规的原则规定反映的。如《建筑法》第四条规定的“国家扶持建筑业的发展，支持建筑科学技术研究，提高房屋建筑设计水平，鼓励节约能源和保护环境，提倡采用先进技术、先进设备、先进工艺、新型建筑材料和现代管理方式。”第五条规定的“任何单位和个人都不得妨碍和阻挠依法进行的建筑活动。”即属于保护合法建筑行为的规定。

（三）处罚违法建筑行为

建筑法规要实现对建筑行为的规范和指导作用，必须对违法建筑行为给予应有的处罚。否则，建筑法规所确定的法律制度由于得不到实施过程中强制手段的法律保障，就会变成无实际意义的规范。因此，建筑法规都有对违法建筑行为的处罚规定。如《建筑法》第七十二条：“建设单位违反本法规定，要求建筑设计单位或者建筑施工企业违反建筑工程质量、安全标准，降低工程质量的，责令改正，可以处以罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

第二节　建筑法律关系

法律关系是指由法律规范所确定和调整的人与人或人与社会之间的权利义务关系。这里的“人”，从法律意义讲，包括两种意义：一是指自然人，另一是指法人。自然人是基于出生而成为民事法律关系主体的有生命的人。自然人作为民事法律关系的主体应当具有相应的民事权利能力和民事行为能力。民事权利能力是法律规定民事主体享有民事权利和承担民事义务的资格，自然人的民事权利能力始于出生，终于死亡，是国家法律直接赋予的。而民事行为能力是指民事主体以自己的行为参与民事法律关系，从而取得享受民事权利和承担民事义务的资格。不是所有自然人都具有民事行为能力，根据不同年龄和精神健康状态，可分为完全民事行为能力人、限制民事行为能力人和无民事行为能力人。法人是法律承认具有民事权利能力和民事行为能力，依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。依据《民法通则》第二十一条的规定：“法人必须依法成立；有必要的财产或者经费；有自己的名称、组织机构和场所；能够独立承担民事责任。”

人们在社会生活中结成各种社会关系，当某一社会关系为法律规范所调整并在这一关系的参与者之间形成一定权利义务关系时，即构成法律关系。因此，法律关系是诸多社会关系中的一种特殊社会关系。

社会关系的不同方面需要不同的法律规范去调整，由于各种法律规范所调整的社会关系和规定的权利义务不同，因而形成了内容和性质各不相同的法律关系，如行政法律关系，民事法律关系等。

建筑法律关系则是由建筑法规所确认和调整的，在建筑业管理和建筑活动过程中所产生的具有相关权利、义务内容的社会关系。它是建筑法规与建筑领域中各种活动发生联系的途径，建筑法规是通过建筑法律关系来实现其调整相关社会关系的目的。

建筑法律关系由建筑法律关系主体、建筑法律关系客体和建筑法律关系内容所构成。

（一）建筑法律关系主体

建筑法律关系主体是指参加建筑业活动，受建筑法律规范调整，在法律上享受权利或者承担义务的当事人，主要有自然人、法人和其他组织。它包括政府相关部门、业主方、承包方、相关中介组织以及中国建设银行等。

1. 政府相关部门

政府相关部门主要有国家权力机关和国家行政机关。

（1）国家权力机关。国家权力机关是指全国人民代表大会及其常务委员会和地方各级人民代表大会及其常务委员会。

国家权力机关参加建筑法律关系的职能是审查批准国家建设计划和国家预决算，制定和颁布建筑法律，监督检查国家各项建筑法律的执行。

（2）国家行政机关。国家行政机关是依照国家宪法和法律设立的依法行使国家行政职权，组织管理国家行政事务的机关。它包括国务院及其所属各部、各委，地方各级人民政府及其职能部门。参加建筑法律关系的国家行政机关主要有：

① 国家计划机关。主要是中央和省、自治区、直辖市两级的计划委员会。其职权是负责编制长、中期和年度建设计划，组织计划的实施，督促各部门严格执行工程项目建设

序等。

2）国家建设主管机关。主要指建设部。其职权是制定建筑法规和其他建设法规的部门规章，对城市建设、村镇建设、工程建设、建筑业、房地产业、市政公用事业进行组织管理和监督。如管理基本建设勘察设计部门和施工队伍；进行城市规划；制定工程建设的各种标准、规范和定额；监督勘察、设计、施工安装的质量等。

3）国家建设监督机关。它主要包括国家财政机关、中国人民银行、国家审计机关、国家统计机关等。

4）国家建设各业务主管机关。如交通部、航天部、铁道部、信息产业部等机关，负责本部门、本行业的建设管理工作。

国家机关还有审判机关和检察机关。但作为国家机关组成部分的审判机关和检察机关不以管理者身份成为建筑法律关系的主体，而是建筑法律关系监督与保护的重要机关。

2．业主方

业主方可以是房地产开发公司，也可以是工厂、学校、医院，还可以是个人或各级政府委托的资产管理部门。在我国建筑市场上业主方一般被称之为建设单位或甲方。由于这些建设单位最终得到的是建筑产品的所有权，所以根据国际惯例，也可以称这些建筑工程的发包主体为业主。

业主方作为建筑活动的权利主体，是从可行性研究报告批准开始的。任何一个社会组织，当它的建设项目的可行性研究报告没有被批准之前，建设项目尚未被正式确认，它是不能以权利主体的资格参加工程建设的。当建设项目编有独立的总体设计并单独列入建设计划，获得国家批准时，这个社会组织方能成为建设单位，也才能以已经取得的法人资格及自己的名义对外进行经济活动和法律行为。

建设单位作为工程的需要方，是建设投资的支配者，也是工程建设的组织者和监督者。

3．承包方

承包方是指有一定生产能力、机械设备、流动资金，具有承包工程建设任务的营业资格，在建筑市场中能够按照业主方的要求，提供不同形态的建筑产品，并最终得到相应工程价款的建筑企业。按照生产的主要形式，承包方主要有：勘察、设计单位，建筑安装施工企业，建筑装饰施工企业，混凝土构配件、非标准预制件等生产厂家，商品混凝土供应站，建筑机械租赁单位，以及专门提供建筑劳务的企业等。按照它们提供的主要建筑产品，还可以分为不同的专业，例如水电、铁路、冶金、市政工程等专业公司。按照承包的方式，还可以分为总承包企业和专业承包企业。在我国建筑市场上承包方一般被称为建筑企业或乙方，在国际工程承包中习惯被称为承包商。

4．中介组织

作为建筑法律关系主体的中介组织和其他社会组织一般应为法人。中介组织是指具有相应的专业服务资质，在建筑市场中受发包方、承包方或政府管理机构的委托，对工程建设进行估算测量、咨询代理、建设监理等高智能服务，并取得服务费用的咨询服务机构和其他建设专业中介服务组织。在市场经济运行中，中介组织作为政府、市场、企业之间联系的纽带，具有政府行政管理不可替代的作用。而发达的市场中介组织又是市场体系成熟和市场经济发达的重要表现。从市场中介组织工作内容和作用来看，建筑市场中介组织可分为多种类型。如建筑业协会及其下属的设备安装、机械施工、装饰装修、产品厂商等专

需要全本请访问 www.ertongbook.com

业分会，建设监理协会；为工程建设服务的专业会计师事务所、律师事务所、资产与资信评估机构、公证机构、合同纠纷的仲裁调解机构、招标代理机构、工程技术咨询公司、监理公司，质量检查、监督、认证机构，以及其他产品检测、鉴定机构等。

5. 中国建设银行

中国建设银行是我国专门办理工程建设贷款和拨款、管理国家固定资产投资的专业银行。其主要业务范围是：管理国家工程建设支出预决算；制定工程建设财务管理制度；审批各地区、各部门的工程建设财务计划和清算；经办工业、交通、运输、农垦、畜牧、水产、商业、旅游等企业的工程建设贷款及行政事业单位和国家指定的基本建设项目的拨款；办理工程建设单位、地质勘察单位、建筑安装企业、工程建设物资供销企业的收支结算；经办有关固定资产的各项存款、发放技术改造贷款；管理和监督企业的挖潜、革新、改造资金的使用等。

6. 公民个人

公民个人在建筑活动中也可以成为建筑法律关系的主体。如建筑企业职工同企业单位签订劳动合同时，即成为建筑法律关系的主体。

（二）建筑法律关系客体

建筑法律关系的客体是指建筑法律关系主体的权利和义务所指向的对象。它既包括有形的产品——建筑物，也包括无形的产品——各种服务。客体凝聚着承包方的劳动，业主方则以投入资金的方式，来取得它的使用价值。在不同的生产交易阶段，建筑产品又表现为不同的形态。它可以是中介服务组织提供的咨询报告、咨询意见或其他服务；可以是勘察设计单位提供的设计方案、设计图纸和勘察报告；可以是生产厂家提供的混凝土构件、非标准预制件等产品；也可以是由施工企业提供的，一般也是最终的产品，即各种各样的建筑物、构筑物。

（三）建筑法律关系的内容

建筑法律关系的内容即是建筑法律关系的主体对他方享有的权利和负有的义务，这种内容要由相关的法律或合同来确定。如开发权、所有权、经营权以及保证工程质量的经济义务和法律责任都是建筑法律关系的内容。

根据建筑法律关系主体地位不同，其权利义务关系表现为两种不同情况。一是基于主体双方地位平等基础上的对等的权利义务关系，二是主体双方地位不平等基础上产生的不对等的权利义务关系，如政府有关部门对建设单位和施工企业依法进行的监督和管理活动所形成的法律关系。

我国建筑法规中大部分的规定都是建筑法律关系的内容。

（四）建筑法律关系的产生、变更和解除

1. 建筑法律关系的产生

建筑法律关系的产生是指建筑法律关系的主体之间形成了一定的权利和义务关系。某建设单位与施工单位签订了建筑工程承包合同，主体双方产生了相应的权利和义务。此时，受建筑法规调整的建筑法律关系即告产生。

2. 建筑法律关系的变更

建筑法律关系的变更是指建筑法律关系的三个要素发生变化。

（1）主体变更。主体变更是指建筑法律关系主体数目增多或减少，也可以是主体改变

在建筑合同中，客体不变，相应权利义务也不变，此时主体改变也称为合同转让。

（2）客体变更。客体变更是指建筑法律关系中权利义务所指向的事物发生变化。客体变更可以是其范围变更，也可以是其性质变更。

（3）内容变更。建筑法律关系主体与客体的变更，必然导致相应的权利和义务的变更，即内容的变更。

3. 建筑法律关系的解除

建筑法律关系的解除是指建筑法律关系主体之间的权利义务不复存在，彼此丧失了约束力。

（1）自然解除。建筑法律关系自然解除是指某类建筑法律关系所规范的权利义务顺利得到履行，取得了各自的利益，从而使该法律关系达到完结。

（2）协议解除。建筑法律关系协议解除是指建筑法律关系主体之间协商解除某类建筑法律关系规范的权利或义务，致使该法律关系归于消灭。

（3）违约解除。建筑法律关系违约解除是指建筑法律关系主体一方违约，或发生不可抗力，致使某类建筑法律关系规范的权利不能实现。

4. 建筑法律关系产生、变更和解除的原因

建筑法律关系并不是由建筑法律规范本身直接产生的，它只有在一定的情况下才能产生，而这种法律关系的变更和解除也是由一定的情况决定的。这种引起建筑法律关系产生、变更和解除的情况，即是人们通常所称谓的建筑法律事实。建筑法律事实是建筑法律关系产生、变更和解除的原因。

建筑法律事实是建筑法律规范所确定的，能够引起建筑法律关系产生、变更或解除的客观现象和客观事实。建筑法律关系不会自然而然地产生，不是任何客观现象都可以作为建筑法律事实，也不能仅凭建筑法律规范的规定，就可在当事人之间发生具体的建筑法律关系。只有通过一定的建筑法律事实，才能在当事人之间产生一定的建筑法律关系，或者使原来的建筑法律关系变更或解除。不是任何事实都可成为建筑法律事实，只有当建筑法规把某种客观情况同一定的法律后果联系起来时，这种事实才被认为是建筑法律事实，成为产生建筑法律关系的原因，从而和法律后果形成因果关系。

建筑法律事实按是否包含当事人的意志分为两类。

（1）事件。事件是指法律规范所规定的不以当事人的意志为转移的法律事实。当建筑法律规范规定把某种自然现象和建筑权利义务关系联系在一起的时候，这种现象就成为法律事实的一种，即事件。这是建筑法律关系的产生、变更或消灭的原因之一。如洪水灾害导致工程施工延期，致使建筑安装合同不能履行等。事件可分为自然事件，如出生或死亡，地震、海啸、台风等；社会事件，如战争、政府禁令、暴乱等；意外事件，如爆炸事故、触礁、失火等。

（2）行为。是指能够引起权利义务关系产生、变更或解除的、以人的意志为转移的法律事实。它包含两层意思：一是法律行为必须是有行为能力的人实施的行为，只有法律特别规定时，才能产生法律后果。二是法律行为必须是有意识的行为，但在许多时候，法律也要求“无意识的行为”承担责任，此时称之为无过错责任。对无过错责任，必须要有法律的规定，否则当事人不承担责任。

行为依照行为方式的不同分为积极行为和不积极行为。积极行为是指当事人积极实施

了某种行为，称之为作为；消极行为是指当事人消极地不去实施某种行为，称之为不作为。不论是作为还是不作为都具有法律行为的性质，都可以产生、变更或解除法律关系。

在建筑活动中，行为通常表现为以下几种：

1）合法行为。合法行为是指实施了建筑法规所要求或允许做的行为，或者没有实施建筑法规所禁止做的行为。合法行为要受到法律的肯定和保护，产生积极的法律后果，如根据批准的可行性研究报告进行的初步设计的行为、依法签订建筑工程承包合同的行为等。

2）违法行为。违法行为是指受法律禁止的侵犯其他主体的建设权利和建设义务的行为。违法行为要受到法律的矫正和制裁，产生消极的法律后果，如违反法律规定或因过错不履行建筑工程合同；没有国家批准的建设计划，擅自动工建设等行为。

3）行政行为。行政行为是指国家授权机关依法行使对建筑业管理权而发生法律后果的行为。如国家建设管理机关下达基本建设计划，监督执行工程项目建设程序的行为。

4）立法行为。立法行为是指国家机关在法定权限内通过规定的程序，制定、修改、废止建筑法律规范性文件的活动。如国家制定、颁布建筑法律、法规、条例、标准定额等行为。

5）司法行为。司法行为是指国家司法机关的法定职能活动。它包括各级检察机构所实施的法律监督，各级审判机构的审判、调解活动等。如人民法院对建筑工程纠纷案件做出判决的行为。

第三节《建筑法》的立法宗旨

任何一项法律制度或者政策性措施的出台，都有着它的一定目的，《建筑法》也不例外。《建筑法》第一条规定：“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，制定本法。”此条即规定了《建筑法》的立法宗旨。

1. 加强对建筑活动的监督管理

建筑业是国民经济的支柱产业之一，与工业、农业、商业、交通运输业共同构成国民经济的五大物质生产部门。改革开放以来，我国的城市建设、村镇建设、住宅建设的规模不断扩大，我国建筑业在国民经济和社会发展中的作用越来越重要。但是，由于受到计划经济的影响，又缺乏相应的法律规范，建筑业出现了一些亟待解决的问题，有些还相当严重。这些问题主要表现在：参与建筑活动的主体行为不规范，发包方不按规定程序办事，不招标或者在招标中压级压价；有的发包单位或者工作人员将本应由一家或少数几家承包即可完成的建筑工程人为地肢解发包，获取不正当利益；有的承包单位将承包的工程层层转包，牟取暴利；一些低资质或者无资质证书的承包单位通过“挂靠”或其他违法手段承包超出自身施工能力的建筑工程，留下严重的建筑质量隐患，破坏了建筑市场的正常秩序；房屋建筑工程质量低劣，以致频频发生房屋倒塌的恶性事故，社会反映强烈；有些建筑行政主管部门的工作人员不认真履行监督管理职责，玩忽职守，徇私舞弊，给建筑活动中的违法行为开了方便之门。对建筑业发展中存在的这些问题必须予以高度重视，采取有效措施加以解决。通过制定《建筑法》，规定从事建筑活动和对建筑活动进行监督管理必须遵守的行为规范，以法律的强制力保证实施，为加强对建筑活动的有效监督管理提供法律依据

法律保障，是制定《建筑法》的重要目的。

2. 维护建筑市场秩序

这里讲的“建筑市场”，是指以建筑工程项目的建设单位或称业主（发包方）和从事建筑工程的勘察、设计、施工、监理等业务的法人或自然人（承包方）以及有关的中介机构为市场主体，以建筑工程项目的勘察、设计、施工等建筑活动的工作成果或者以工程监理的监理服务为市场交易客体的建筑工程项目承发包交易活动的统称。它既包括在一些地方已经建成的通常设有交易大厅和固定交易场所，专供发包方和承包方在其中进行承发包交易活动的有形的市场，也包括没有固定的交易场所，发包方和承包方主要通过广告、通讯、中介等方式进行承发包交易活动的无形的市场。

建筑业是改革开放后较早进入市场的行业。在由计划经济向社会主义市场经济过渡的转轨时期，由于原有的建筑业管理体制、管理手段等已远不能适应改革开放和市场发育的需要，而新的管理模式又未能有效建立起来，建筑市场出现了一些混乱现象，影响了建筑业的健康发展。中共中央在《关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》中指出，市场经济是法制经济，正常的市场经济秩序，需要靠法律规范来建立和维护。通过制定建筑法，确立建筑市场运行必须遵守的法定规则，对违反建筑市场法定规则的行为依法追究法律责任，这对于构筑建筑市场竞争有序的市场秩序，保证建筑业在市场经济的条件下健康发展，是非常必要的，这也正是制定建筑法的又一重要目的。

《建筑法》为维护建筑市场的正常秩序所规定的建筑市场运行的基本规则包括：

（1）市场进入规则。按照《建筑法》第二章和第三章的有关规定，进入建筑市场从事建筑活动的施工企业、勘察单位、设计单位和工程监理单位，不论其规模大小或者所有制性质如何，都必须具备法定的从业资格条件，并按其拥有的注册资本、专业技术人员、技术装备和已完成的建筑工程业绩等资质条件，划分为不同的资质等级，经资质审查合格，取得相应等级的资质证书后，方可在其资质等级许可的业务范围内从事建筑活动。禁止任何未依法取得建筑业资质证书的单位或个人以任何形式进入建筑市场从事建筑活动，违者依法取缔，追究其法律责任。

（2）市场竞争规则。按照《建筑法》第三章和第四章的有关规定，除对不适于进行招标发包的建筑工程可以直接发包外，其他多数的建筑工程都应当依法实行招标发包；建筑工程的发包与承包的招标投标活动，应该遵循公开、公正和平等竞争的原则，择优选择承包单位，禁止以贿赂、回扣等任何形式的不正当竞争手段承揽工程；政府及其所属部门不得滥用行政权力，限定发包单位将招标发包的建筑工程发包给指定的承包单位；禁止转包和违法分包。

（3）市场交易规则。按照《建筑法》的有关规定，建筑工程的发包方和承包方应当依法订立书面合同，明确双方的权利义务；建筑工程的造价由发包方和承包方在合同中依法约定；发包单位不得违法指定承包单位购入用于工程的建筑材料、建筑构配件或者指定生产厂、供应商。

3. 保证建筑工程的质量和安全

这是通过建筑立法所要达到的第三个目的，即通过建筑立法使得建筑工程的质量和安全得以保证。

建筑工程的质量和安全是建筑工程的核心内容，百年大计质量为本。建筑工程的质量

和安全，也是建筑活动的两大永恒性的主题。无论是过去、现在还是将来，只要有建筑活动的存在，就有建筑工程的质量和安全问题。

改革开放以来，我国国民经济进入了一个持续增长的新时期，建筑业也随之获得迅猛的发展。但由于人们的思想仍然受“大干快上”的影响，片面地追求数量和速度，对建筑工程的质量和安全重视不够等原因，致使建筑工程的质量和安全出现了不少问题。在建筑工程的质量方面，近几年相继发生了一些重大质量事故，加之长期以来存在的渗、漏、堵、裂等工程质量问题，严重侵害了消费者的合法权益，在社会上造成了不良影响。在建筑安全生产方面，建筑安全事故频发，每年施工死亡人数在全国仅次于矿山，位于第二，对此却未能引起全社会应有的重视。

翻开一叠叠可供查实的资料，从震惊世界的韩国汉城市中心三丰百货楼北半部突然倒塌，造成 458 人死亡、915 人受伤、220 人失踪开始，到我国深圳市龙岗区一栋 5 层宿舍楼轰然倒地，11 人葬身瓦砾之中，36 人受伤；1999 年 1 月 4 日，重庆綦江彩虹桥垮塌，造成 40 人死亡，其中 17、18 岁的解放军战士 20 人，14 人重伤。2000 年 12 月 1 日下午 2 点 30 分，广东省东莞市一条长百米的商业街楼房突然整体坍塌，数百名正在商业街购物、吃饭的群众顿时被埋其中。一桩桩、一件件的建筑工程伤亡事故惊醒了亿万人，全社会普遍地要求保障和提高建筑工程质量，防止工程事故，保障房屋使用者的安全。在这种情况下，法律手段是必须采用的手段，而且要从实际出发，具有针对性。所以，不但应当制定建筑法，并且在立法中要把重点放在保障建筑工程的质量和安全上。

4. 促进建筑业健康发展

这是通过建筑立法所要达到的第四个目的，也是最终目的。法律作为上层建筑，是为经济基础服务的，为促进社会生产力发展服务的。制定建筑法，确立从事建筑活动必须遵守的基本规范，依法加强对建筑活动的监督管理，其最终目的，是为了促进建筑业的健康发展，以适应社会主义现代化建设的需要。这里讲的促进建筑业的“健康发展”，不仅包括对建筑业在发展速度和经济效益方面的要求，更重要的是对建筑业在确保工程质量和安全方面的要求。要使我国的建筑业真正做到在“质量好、效益高”的基础上，得到持续、稳定、快速的发展，这才符合《建筑法》对建筑业健康发展的要求。

建筑市场、安全、质量构成建筑法的基本内容，《建筑法》正是以市场管理为中心，以建筑工程质量和安全为重点，以加强对建筑活动的监督管理为主线而设置法律条文框架的。

第四节《建筑法》的适用范围和调整对象

一、《建筑法》的适用范围

法律适用范围是指法律的效力范围，包括法律的时间效力，即法律从什么时候开始发生效力和什么时候失效；法律的空间效力，即法律适用的地域范围；以及法律对人的效力，即法律对什么人（指具有法律关系主体资格的自然人、法人和其他组织）适用。

（一）关于《建筑法》的时间效力问题。《建筑法》第八十五条作了规定：“本法自 1998 年 3 月 1 日起施行。”

（二）关于《建筑法》的空间效力问题，即《建筑法》适用的地域范围，是中华人民共

和国境内，也就是中华人民共和国主权所及的全部领域内。法律空间效力的普遍原则，是适用于制定它的机关所管辖的全部领域。当然，按照我国香港、澳门两个特别行政区基本法的规定，只有列入这两个基本法附件的全国性法律，才能在这两个特别行政区适用。《建筑法》没有列入两个基本法的附件三中，因此，《建筑法》不适用于我国已恢复行使主权的香港特别行政区和澳门特别行政区。香港和澳门的建筑立法，应由这两个特别行政区的立法机关自行制定。

（三）关于《建筑法》对人的效力问题。《建筑法》适用的主体范围是一切从事建筑活动的主体和各级依法负有对建筑活动实施监督管理的政府机关。包括：

1. 从事建筑工程的勘察、设计、施工、监理等活动的国有企业事业单位、集体所有制的企业事业单位、中外合资经营企业、中外合作经营企业、外资企业、私营企业、合伙企业以及依法可以从事建筑活动的个人。以上单位和个人不论其经济性质如何、规模大小，只要从事《建筑法》规定的建筑活动，都应遵守《建筑法》的各项规定，违反规定的行为将受到法律的追究。

2. 行政机关依法行政，是社会主义法制建设的基本要求。各级依法负有对建筑活动实施监督管理的政府机关，包括建设行政主管部门和其他有关主管部门，都应当依照《建筑法》的规定，对建筑活动实施监督管理。这些政府机关及其工作人员不依法履行职责、玩忽职守或滥用职权的，将受到法律的追究。

二、《建筑法》的调整对象

《建筑法》的第二条对适用该法规定的建筑活动的范围作了限定，即适用《建筑法》的建筑活动的范围是各类房屋建筑及其附属设施的建造和与其配套的线路、管道、设备的安装活动。

（一）广义的建筑活动，包括各种土木工程的建造活动及有关设施、设备的安装活动。它既包括各类房屋建筑的建造活动，也包括铁路、公路、机场、港口、矿井、水库、通信线路等专业建设工程的建造及其设备安装活动。考虑到房屋建筑与铁路、公路、机场、港口、矿井、水库、通信线路等专业建设工程的建造活动有较大的不同，各专业工程建设也都各有其主管部门，建筑法对各专业建设工程的建筑活动难以完全适用和解决对他们的监督管理问题。由于房屋建筑涉及千家万户和社会各个方面，实际中存在的问题也比较突出，《建筑法》将其适用范围规定为：“本法所称的建筑活动，是指各类房屋建筑及其附属设施的建造和与其配套的线路、管道、设备的安装活动。”这样规定重点突出，针对性强，管理体制上也比较顺。至于铁路、公路、机场、港口、矿井、水库、通信线路等各项专业建设工程的建造活动，可以依照建筑法规定的有关原则，根据各专业建筑活动的特点，由国务院另行制定具体适用办法。

（二）《建筑法》调整对象所称的“建筑活动”不是建设活动，不包括建设活动的全过程，只包括建设活动的一部分，即建造与安装活动。为什么只规定建造与安装而不包括其他活动呢？主要考虑到有关问题正在立法，比如对于设计活动，有关部门正在起草设计法。对于投资活动，有关部门正在起草投资法。但是，这里需要指出的是，有关问题由于与建造、安装紧密相关，对有关内容也适当作了规定。例如对设计就规定了从事设计活动必须具有一定的资质条件、设计应当保证工程的安全性能、设计的质量必须符合国家有关建筑

需要全本请访问 www.ertongbook.com

工程安全标准的要求、设计单位要对设计的质量负责、设计单位对于设计文件中的材料选用不得指定生产厂家与供应商、设计单位违法设计应承担的法律责任等等。

（三）《建筑法》调整对象所称的“各类房屋建筑”，是指具有顶盖、梁柱和墙壁，供人们生产、生活等使用的建筑物，包括民用住宅、厂房、仓库、办公楼、影院、体育馆、学校校舍等各类房屋；“附属设施”，是指与房屋建筑配套建造的围墙、水塔等附属的建筑设施；“配套的线路、管道、设备的安装活动”，是指与建筑配套的电气、通讯、煤气、给水、排水、空气调节、电梯、消防等线路、管道和设备的安装活动。

（四）关于建筑装修和建筑装饰。如果是建筑过程中的装修，则属于建造活动的组成部分，自然属于《建筑法》的调整范围。对已建成的建筑进行装修，如果涉及建筑物的主体或承重结构变动的，则应按照《建筑法》第四十九条的规定执行。至于不涉及主体或承重结构变动的装修，以及不包括建筑装修内容的建筑装饰活动，因其不涉及建筑物的安全性和基本使用功能，完全可以因使用者的爱好和审美情趣的不同而各有不同，不需要以法律强制规范，因此不属于《建筑法》的调整范围。

（五）关于建筑活动，《建筑法》和其他法律有特别规定的还应执行特别规定。根据《建筑法》第八十三条的规定，省、自治区、直辖市人民政府确定的小型房屋建筑工程的建筑活动不直接适用《建筑法》，而是参照适用。依照法律规定作为文物保护的纪念建筑物和古建筑等的修缮，按照文物保护的有关法律规定执行。抢险救灾及其他临时性房屋建筑和农民自建低层住宅的建筑活动，不适用《建筑法》。根据《建筑法》第八十四条的规定，军用房屋建筑工程建筑活动的具体管理办法，由国务院、中央军委依据《建筑法》制定。

第五节《建筑法》确立的基本制度

《建筑法》是一部规范建筑活动的重要法律。它以规范建筑市场行为为起点，以建筑工程质量和安全为重点，确立了建筑活动的一些基本制度。

（一）建筑许可制度

实行建筑许可制度，旨在有效地保证建筑工程的质量和安全，也是国际上的通行做法，如日本、韩国、挪威、英国、德国以及我国台湾的建筑立法，都明确地规定了建筑许可制度。建筑许可制度包括建筑施工许可和从业资格许可。实践证明，实行施工许可，既可以监督建设单位尽快建成拟建项目，防止闲置土地，影响社会公众利益；又能保证建设项目开工后，能够顺利进行，避免由于不具备施工条件盲目上马，给参与建筑工程的各方造成不必要的损失；同时也有助于建设行政主管部门对在建项目实施有效的监督管理。实行从业资格制度，有利于确保从事建筑活动的单位和个人的素质，提高建筑工程的质量，确保建筑工程的安全生产。

基于上述原因，《建筑法》第二章明确规定了建筑许可制度，包括建筑工程施工许可的条件以及从事建筑活动的单位的资质审查制度和有关人员的资格审查制度。

（二）建筑工程发包与承包制度

建筑工程发包与承包作为构成建筑工程承发包商业活动不可分割的两个方面，是指建设单位或者招标代理单位（发包方）通过招标方式将待完成的勘察、设计、施工等工作的全部或其中一部分委托施工企业、勘察设计单位等（承包方）去完成，并按照双方的约定

支付一定的报酬，通过合同确定双方当事人的权利义务的一种法律行为。

实行建筑工程发包与承包制度，一改传统的计划分配任务的体制，使建设单位、勘察设计单位和建筑业企业通过市场竞争来选择建筑工程的承包者，这是发展社会主义市场经济的客观要求。为此，《建筑法》规定应当实行建筑工程发包与承包制度，并针对建筑工程发包与承包中存在的突出问题，规定了建筑工程发包与承包应当遵循的基本原则以及行为规范，如实行招标发包和直接发包的要求，不得违法将建筑工程肢解发包，总承包单位分包时须经建设单位认可，禁止承包单位将其承包的建筑工程转包给他人等等。

（三）建筑工程监理制度

建筑工程监理，是指工程监理单位受建设单位的委托，按照合同约定，对建筑工程实施管理，收取一定酬金，并对建设单位负责的一种行为。其主要任务是：控制建设投资、建设工期和建筑工程的质量，保障建筑工程合同的实施，协调有关单位间的工作关系。

建筑工程监理是我国建筑领域中管理体制改革的重大举措之一，也是社会主义市场经济发展的客观要求。我国自 1988 年开始推行建筑工程监理制度，至今已在全国全面铺开。在国际上，建筑工程监理制度早已成为通行的做法，许多发达国家如美国、日本、欧共体国家等已经形成一套完整的法律制度。实践证明，在我国推行建筑工程监理制度，对于控制建设投资和建设工期，保证建筑工程的质量和建筑安全生产，具有重要的意义和作用。

《建筑法》在总结我国推行建筑工程监理制度实践经验的基础上，借鉴和吸收国际上的通行做法，明确规定了建筑工程监理的任务，工程监理单位的资质和责任以及有关要求等。

（四）建筑安全生产管理制度

建筑安全生产是建筑活动的生命线，建筑安全生产管理是建筑活动管理的最重要的内容之一。一般来说，建筑安全既有建筑产品自身的安全，也有其毗邻建筑物的安全，还包括施工人员的人身安全和施工安全。而建筑物的质量，最终往往是通过建筑物的安全和使用情况来体现的。由此可见，建筑安全生产的重要性。

建筑安全生产管理制度通常由安全生产责任制度、安全技术措施制度、安全教育制度、安全检查制度、建筑安全生产政府监督管理制度和伤亡事故报告制度等组成。安全责任制度是建筑安全生产各项制度的核心，安全技术措施制度是建筑安全生产的条件，安全教育制度是建筑安全生产的前提，政府安全监督管理制度和安全检查制度是建筑安全生产的保障，而伤亡事故报告制度是调查处理事故的基础。

《建筑法》根据建筑安全生产的特点和内容，在建筑活动的各个阶段、各个环节中，都紧扣安全问题加以规范，如规定设计、施工应当符合建筑安全规程和技术规范，采取安全技术措施，施工现场应当实行封闭管理，建筑施工实行安全生产责任制度，建筑施工企业应当建立、健全安全生产教育培训制度，建筑行政主管部门实施对建筑安全生产的管理，施工中发生事故要按规定向有关部门报告等。总之，《建筑法》中把建筑安全生产贯穿于建筑活动的全过程，并规定进行全过程的监督管理，明确了建筑安全生产的基本方针。

（五）建筑工程质量监督制度

建筑工程质量监督制度是指由政府有关部门委托的专门机构对建筑工程质量进行的监督，其监督的依据是有关法律、法规、技术标准以及设计文件。实行建筑工程质量监督制度是工程质量管理工作的一项重要措施。为了保证建筑工程质量监督的有效进行，应当对从事建筑活动的单位进行质量体系认证制度，同时要明确勘察设计单位、建筑施工企业和

建筑材料、建筑构配件和设备供应单位在建筑工程质量方面的责任，还要严格实行建筑工程竣工验收制度，严把竣工验收关。此外，建筑工程交付使用后，对建筑工程要实行质量保修制度。

《建筑法》紧扣建筑活动的各个阶段各个环节明确规定了建筑活动各有关方面在保证建筑工程质量中的责任，并在建筑工程质量管理方面明确了以下几项制度：一是企业质量体系认证制度，二是企业质量责任制度，三是建筑工程竣工验收制度，四是建筑质量保修制度等等。此外，建筑法还规定了发生质量问题应当承担的法律责任。

第六节　　工程项目建设的程序及管理

工程项目建设程序是指从项目的投资意向和投资机会选择、项目决策、设计、施工到项目竣工验收投入生产整个基本建设全过程中各项工作必须遵循的法定顺序。它是由工程项目建设自身所具有的固定性，生产过程的连续性和不可间断性，以及建设周期长、资源占用多、建设过程工作量大、牵涉面广、内外协作关系错综复杂等技术经济特点决定的；它不是人们主观臆造的，是在认识工程建设客观规律的基础上总结提出的，是工程项目建设过程的客观规律的反映。人们可以认识和利用这一客观规律来为社会主义建设服务，但是不能随心所欲地改变它，废除它，违反它，颠倒它。如果违反了它，其经济上的损失和资源的浪费将是不可估量的。

我国工程项目建设程序是随着我国社会主义建设的进行，随着人们对建设工作的认识的日益深化而逐步建立、发展起来的，并将随着我国经济体制改革的深入进一步完善。

我国现行的工程项目建设程序，主要包括立项决策阶段、编制勘察设计文件阶段、建筑施工准备阶段、施工安装实施阶段和竣工验收交付使用阶段。每个阶段都有其具体的内容和规定。凡国家、地方政府、国有企事业单位投资兴建的工程项目特别是大中型项目，必须遵循此建设程序。

一、立项决策阶段

工程建设项目的立项阶段是建设程序的决策阶段。该阶段形成工程建设项目的设想，具体分为编制项目建议书、进行可行性研究和编制可行性研究报告，并进行建设场地的地震安全性评价和工程项目的环境影响评价，作为国家主管部门对该项目作最后决策审批的依据。

(一)编制项目建议书

项目建议书阶段主要是对投资机会和投资意向的初步估计即初步可行性进行研究，形成项目建设设想，并向国家有关部门提出申请建设该项目的建议文件。

投资机会研究就是对建设项目选择投资机会。多数情况下，投资机会选择是一项复杂而细致的工作，要求选择必须符合多方面的需求或条件，既要符合国家或地区的发展总计划、总政策，又要能满足建设单位的要求，还要具有先进性实用性且必须能产生良好的经济效益、环境效益和社会效益，特别要引起重视的是必须符合可持续发展的要求。总之，投资机会的选择必须以正确的态度、科学的方法来完成，不能敷衍应付。通常情况下，机会研究工作主要由企业承担，有些公共项目可由政府专职部门完成。

投资机会研究不完全局限于对某一特定的投资机会进行研究，应该针对若干个投资机会或项目意向进行研究、比较和选择。投资机会研究包括一般性投资机会研究和特定项目的投资机会研究。

初步可行性研究就是对项目投资意向进行初步的估计。初步可行性研究是项目的机会研究与详细的可行性研究之间的中间阶段，其区别主要在于所得资料的细节。首先要制定初步可行性研究的纲要，然后再根据纲要编制初步可行性研究报告，最后提出结论性意见和重要措施建议。

1. 项目建议书的作用

（1）国家选择建设项目的依据，项目建议书批准后即为预备立项；

（2）批准预备立项的工程可进一步开展可行性研究；

（3）涉及利用外资的项目，只有在批准预备立项后方可对外开展工作。

2. 项目建议书的主要内容

（1）基本建设项目

此类项目建议书的主要内容有：①建设项目提出的必要性和依据；②产品方案、拟建规模和建设地点的初步设想；③资源情况、建设条件、协作关系和引进国别、厂商的初步分析；④投资估算和资金筹措设想；⑤项目进度安排；⑥经济效果和社会效益的初步估计。

（2）外商投资项目

本类别项目建议书的主要内容有：①中方合营单位；②合营目的；③合营对象、合营范围和规模；④投资估算、投资方式和资金来源；⑤生产技术和主要设备；⑥主要原材料、水、电、气、运输等需要量和来源；⑦人员的数量、构成和来源；⑧经济效益，并着重说明外汇收支的安排；⑨主要附件。

3. 项目建议书的审查

对项目建议书审查的重点应放在以下几个方面：

（1）项目是否符合国家的建设方针和长期规划，以及产业结构调整的方向和范围；

（2）项目的产品符合市场需要的论证理由是否充分；

（3）项目建设地点是否合适，有无不合理的布局或重复建设；

（4）对项目的财务、经济效益和还款要求的粗略估算是否合理，是否与业主的投资设想一致；

（5）对遗漏、论证不足的问题，要求咨询单位补充修改。

4. 项目建议书的报批

项目建议书审查完毕后，要按照国家颁布的有关规定、审批权限申请立项报批。

（1）大中型及限额以上的工程项目。大中型及限额以上的工程项目建议书的审批采用初审和终审两级审批制度。初审由行业归口或主管部门进行；初审通过后，上报国家计委进行终审，其中投资额超过 2 亿元的项目，还需要报国务院审批。

（2）小型或限额以下的工程项目。小型或限额以下的工程项目建议书，按隶属关系，由各主管部门或省、自治区、直辖市的计委审批。

（二）建设项目的可行性研究

1. 可行性研究的工作程序

项目建议书经主管部门批准后，项目法人即可组织进行该项目的可行性研究工作。

可行性研究是在项目建议书的基础上，对项目有关的社会、经济、技术等方面的情况进行深入的调查研究，论证项目建设的必要性并对各种可能的建设方案与技术方案进行发掘和技术经济分析、比较、优化，对项目建成后的经济效益和社会效益进行科学地预测、评价，提出该项目建设是否可行的结论性意见。

可行性研究的内容必须达到规定的深度。可行性研究的具体工作程序是：①选择可行性研究咨询单位；②签订委托合同；③为委托单位提供必要的协助工作；④接受可行性研究报告；⑤ 审查可行性研究报告； ⑥ 向主管部门报送可行性研究报告。

2. 可行性研究的依据

作为可行性研究工作的主要依据包括：①国家有关的发展规划、计划文件；②项目主管部门对项目建设要求请示的批复；③项目建议书及其审批文件；④双方签订的可行性研究合同协议；⑤拟建地区的环境现状资料，主要工艺和设备的技术资料，自然、社会、经济等资料及其他有关资料；⑥市场调查报告及试验、试制报告； ⑦项目法人与有关方面达成的协议；⑧国家或地方颁布的与项目建设有关的法规、标准、规范、定额。

3. 可行性研究报告的主要内容

（1）基本建设项目的可行性研究报告：①总论；②需求预测和拟建规模；③资源、原材料、燃料及公用设施情况；④建厂条件； ⑤建设项目选址意见书； ⑥设计方案；⑦环境影响评价、地震安全性评价、社会及经济效益评价； ⑧企业组织、劳动定员和人员培训数目估算；⑨ 实施进度的建议；⑩ 投资估算和资金筹措。

（2）外商投资项目的可行性研究报告：①项目基本情况；②产品生产安排及其依据；③物料供应安排；④建设项目选址意见书；⑤技术设备和工艺流程的选择； ⑥生产组织安排；⑦环境污染治理、劳动安全、卫生设施、建设方式、建设进度安排； ⑧ 总投资及资金筹措；⑨ 财务分析及外汇收支安排； ⑩ 应包括的主要附件。

4. 可行性研究报告的审查和评价

咨询单位完成可行性工作后报送的可行性研究报告，是项目法人做出投资决策的依据，因此要对报告进行审查和评价。

审批后的可行性研究报告从定性、定量角度，进一步确定了工程建设项目的立项，属建设项目的实施计划。

可行性研究报告的评价内容包括：①建设项目的必要性；②建设条件与生产条件；③工艺、技术、设备；④建筑工程的方案和标准； ⑤基础经济数据的测算；⑥ 财务效益、国民经济效益和社会效益； ⑦不确定性分析。

5. 可行性研究报告的报批

国家对建设项目的宏观管理，在可行性研究阶段，主要是通过计划管理和规划管理来实现的，只有将计划管理和规划管理有机结合起来，才能保证各项工程既有计划又有规划地进行建设，以达到经济效益、社会效益和环境效益最大化的目标。建设项目选址意见书是将计划管理和规划管理有机结合的成功经验的总结。国家计委、财政部、建设部曾数次联合发文，要求在建设项目的可行性研究阶段，在当地城市规划部门的参与下共同选址，在审批项目建议书和可行性研究报告时，应征求同级城市规划主管部门的意见。这些规定经过多年的实践证明有利于计划和规划的贯彻执行。我国《城市规划法》第 30 条规定：“城

市规划区内的建设工程的选址和布局必须符合城市规划。设计任务书报请批准时，必须附有城市规划行政主管部门的选址意见书。”

可行性研究报告的审批权限划分如下：

（1）所有大中型项目的可行性研究报告，按照项目隶属关系由行业主管部门或省、自治区、直辖市和计划单列市审查同意后，报国家计委审批。

（2）地方投资安排的地方院校、医院及其他文教卫生事业、企业横向联合投资的大中型基本建设项目，可行性研究报告由省、自治区、直辖市和计划单列市计委审批，抄报国家计委和有关部门备案。

（3）小型项目的可行性研究报告，按照项目隶属关系，分别由主管部门和省、自治区、直辖市、计划单列市计委审批。

（三）建设项目的环境影响评价

1. 建设项目的环境影响评价组成

建设项目的环境影响评价内容主要由环境质量评价和环境影响评价两部分组成。

（1）环境质量评价。主要由环境现状评价、环境回顾评价、单要素环境质量评价和多要素环境质量评价。

（2）环境影响评价。包括单个建设项目环境影响评价、多个建设项目环境影响评价、区域开发项目环境影响评价和宏观活动环境影响评价等内容。

2. 建设项目环境影响评价的审批程序

根据上述环境影响评价的内容编制环境影响评价报告书并上报环保主管部门，再由环保主管部门委托有相应资质等级的环境保护评价单位开展环境影响评价工作，最后由负责审批的环保部门组织审批。环境影响评价报告书的审批步骤为：先由建设主管部门进行预审，再由负责审批的环保部门根据专家评审、主管部门预审和项目所在地的省一级环保部门的意见，对环境影响评价报告书做出最终评定。

3. 环境影响评价报告书的主要内容

环境影响评价报告书的主要内容有：①总论；②建设项目概况；③建设项目周围地区环境质量调查；④建设项目环境影响评价；⑤环境保护投资估算，环境影响经济损益分析；⑥环境检测制度的建立；⑦结论与建议；⑧附图。

（四）建设场地地震安全性评价

1. 建设场地地震安全性评价的程序

建设场地地震安全性评价的程序是：项目法人持立项批准书和所选厂址上报地震主管部门，再由地震主管部门委托地震评价单位对其进行评价，然后根据评价情况编制《建设项目场地地震安全性评价报告》，最后由当地省一级地震安全性评价委员会对该报告进行评审。

2. 《建设项目场地地震安全性评价报告》的主要内容

《建设项目场地地震安全性评价报告》的主要内容有：①建设项目概述和地域地震概述；②区域和近场区地震地质研究；③区域和近场区地震活动性研究；④地震的工程参数；⑤地震灾害分析；⑥地震预报；⑦地震小区划；⑧结论；⑨附图。

（五）工程建设项目立项审批

工程建设项目的立项审批必须严格按照要求的程序进行，不得跨越。根据国家计委计

需要全本请访问 www.ertongbook.com