

第一章 土木工程法规概论

第一节 土木工程法规概述

一、建设法规

建设法规是指国家权力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。

建设活动是人类基本生产活动的具体体现，是指土木、建筑、工程、线路管道和设备安装工程的新建、扩建、改建活动及建筑装修装饰活动。其中，土木工程包括矿山、铁路、公路、道路、隧道、桥梁、堤坝、电站、码头、飞机场、运动场、房屋（如厂房、剧院、旅馆、商店、学校和住宅）等工程。线路管道和设备安装工程包括电力、通讯线路、石油、燃气、给水、排水、供热等管道系统和各类机械设备、装置的安装工程。

建设活动与建筑活动是有区别的。建筑活动主要指各种建筑工程的土建和安装，通常称“建安活动”。而作为一个工程项目的建设过程，则包括立项、资金筹措、建设实施、竣工验收及评估等一系列活动。“建安活动”仅是工程建设过程中建设实施环节的组成部分。建设实施除施工外，还包括设计、设备采购、监理及有关招标投标等活动。可见，建筑活动和建设过程二者不能混为一谈。

建设行政管理活动是指在建设活动中由国家权力部门正式授权的有关机构对建设业的组织、监督、协调等职能管理活动。

广义的建设法规是有关建设活动的全部法律规范，是国家法律规范体系的重要组成部分。它直接体现于国家组织、管理、协调城乡建设、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的法律、行政法规、部门规章、地方性法规和地方性政府规章。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可观，并且应当十分健全。坚持法制统一原则，协调配套原则，则能保证我国建设法规体系科学化、系统化。

同时，建设法规体系又具有相对独立性。根据法制统一原则，要求建设法规体系必须服从国家法律体系的总要求，建设方面的法律必须与宪法和相关的法律保持一致，建设行政法规、部门规章和地方性法规、规章不得与宪法、法律以及上一层次的法规相抵触。

另外，建设法规应能覆盖建设事业的各个行业、各个领域以及建设行政管理的全过程，使建设活动的各个方面都有法可依、有章可循，使建设行政管理的每一个环节都纳入法制轨道。

二、土木工程法规

（一）概念

土木工程法规即规范土木工程的法律规范，它是调整土木工程勘察设计、施工及其配套线路管道设备安装等建设活动发生的建设管理及建设协作的法律规范的总称。土木工程法规是建设法规在土木工程领域的具体反映。

在整个土木工程领域，房屋建筑、交通工程、水利工程、电力工程等各类工程，虽有各自的专业特点，但又有其内在的统一性，主要体现在：

- （1）都具有工程项目固定、工程队伍流动、工程类别复杂、建设条件多变、建设周期长、人财物消耗大等共同特点，与其他行业明显不同。
- （2）都具有生产交易统一性的共同特点，即生产活动与交易行为交织在一起。
- （3）其生产过程具有统一性，必须经过设计、施工、竣工验收、交付使用、保修等程序。
- （4）其主体活动的性质具有同一性，这也是国际标准产业分类和我国国民经济行业分类的基本原则。

各类工程建设活动的内在统一性，决定了它们组成相互补充、相互协调的一个有机整体，共同构成国民经济的一个重要物质生产部门——建筑业。也就是说，建筑业不是由单一的房屋建造活动构成，还包括交通、水利、电力等专业工程的建造活动。

土木工程建设活动的内在统一性，又决定了土木工程市场的统一原则，即土木工程市场是一个统一、开放、公平竞争、有序的大市场。土木工程市场的统一原则，客观上要求土木工程市场要统一政策、统一规范、统一标准，不能各自为政、各行其事，人为地将土木工程市场分割为房屋建筑市场、交通工程市场、水利工程市场、电力工程市场等。本书对土木工程法规的系统论述正是基于土木工程建设活动的内在统一性和土木工程市场统一原则下组织展开的。

（二）调整对象

土木工程法规的调整对象，即土木工程建设关系，也就是发生在土木工程建设活动中的社会关系。它主要体现在以下三个方面：

1. 行政管理关系

建设活动是在一定地域和空间进行的。它包括建设工程的立项、计划、资金筹集、设计、施工、验收等方面，必须进行严格的监督管理。

土木工程行政管理关系是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）之间发生的相应的管理与被管理关系。它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。这其中不但要明确各种建设行政管理部门相互间及内部各方面的责权利关系，而且还要科学地建立建设行政管理部门同土木工程建设活动主体及中介服务机构之间规范的管理关系。这些都必须纳入法律调整范围，由有关的土木工程法规来承担。

2. 经济协作关系

在土木工程建设活动中，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、目的，必然要寻求协作伙伴，随即发生相互间的建设协作经济关系。如投资主体（建设单位）同勘察设计单位、建筑安装施工单位等发生的承发包关系。

土木工程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。

3. 民事关系

土木工程建设活动中的民事关系是指因从事土木工程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，如施工活动中发生的有关自然人的损害、侵权、赔偿关系。它既涉及到国家、社会的利益，又关系着个人的利益和自由，因此，必须按照民法和土木工程法规中的民事法律规范予以调整。

应当指出的是，土木工程法规的三种具体调整对象，既彼此互相关联，又各具自身属性。它们都是因从事土木工程建设活动所形成的社会关系，都须以土木工程法规来加以规范和调整。不能或不应当撇开土木工程法规来处理土木工程建设活动中所发生的种种关系。这也是它们的共同点或相关联之处。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。在承认土木工程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。

(三) 基本特征

土木工程法规作为调整土木工程领域建设行业管理与建设协作中所发生的社会关系的法律规范，是以特定的活动或行业为规范内容的，其构成除具备一般法规的基本特征外，还具有以下特征：

1. 行政隶属性

行政隶属性是土木工程法规的主要特征，也是它区别于其他法律的主要特征。这一特征决定了土木工程法规必然要采用直接体现行政权力活动的调整方法，即以行政指令为主的方法调整相关法律关系。调整方式包括：

(1) 授权。国家通过土木工程法规，授权某一级国家建设管理机关某种管理权限或具体的权利，对建筑业进行监督管理。如规定设计文件的审批权限、建筑质量监督、建筑工程承包合同的鉴证等。

(2) 命令。国家通过土木工程法规赋予建设法律关系主体某种作为的义务。如进行建设企业资质等级鉴定、征纳固定资产投资方向调节税等。

(3) 禁止。国家通过土木工程法规赋予建设法律关系主体某种不作为的义务，即禁止主体某种行为。如严禁利用工程发包权索贿受贿，严禁无证设计、无证施工等。

(4) 许可。国家通过土木工程法规允许特别的主体在法律允许范围有某种作为的权利。如不同级别的建筑企业允许承包不同规模的建设项目的施工。

(5) 免除。国家通过土木工程法规，对主体依法应履行的义务在特定情况下予以免除。如用炉渣、粉煤灰等废渣作为主要原料生产建筑材料的可享有减、免税的优惠等。

(6) 确认。国家通过土木工程法规，授权建设管理机关依法对争议的法律事实和法律关系进行认定并确定其是否存在是否有效。如勘察、设计、施工、监理单位的资质等级、营业范围和有关执行技术标准等。

(7) 计划。国家通过土木工程法规，对土木工程进行计划调节。计划可分为两种：指令性计划和指导性计划。前者具有法律约束力和强制性；后者不具有约束力，可变动，但也是应该遵守的。

(8) 撤消。国家通过土木工程法规授予建设行政管理机关运用行政权力对某些权利能

力或法律资格予以撤消或消灭。如对无证设计、无证施工坚决取缔等。

(2) 经济性

经济性是土木工程法规的又一重要特征。土木工程的建设活动直接为社会创造财富，为国家增加积累。土木工程法规的经济性既包含财产性，也包括其与生产、分配、交换、消费的联系性。如土木工程勘察设计、施工安装等都直接为社会创造财富，随着建设业的发展，其在国民经济中的地位日益突出。

3. 政策性

土木工程法规是国家建设政策的具体体现。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发展变化之中，土木工程法规要随着建设政策的变化而变化、灵活而机敏地适应变化了的建设形势的客观需要。如国家对住宅建设重点转向提高住宅质量时，相应的住宅设计、施工等法律法规就要作出种种变更，以保障有关住宅政策的实施。

4. 技术性

技术性是土木工程法规一个十分重要的特征。建设产品的质量与人民的生命财产紧紧地连在一起。为保证建设产品的质量和人民生命财产的安全，大量的土木工程法规是以技术规范形式出现的，它直接、具体、严密、系统，便于广大工程技术人员及管理机构遵守和执行。如各种设计规范、施工规范、验收规范、产品质量监测规范等。

(四) 作用

建设行业是与社会进步、国家强盛、民族兴衰紧密相连的一个重要行业。土木工程法规对建设行业的发展起着重要的作用，主要体现在三个方面：

1. 规范指导土木工程中的建设行为

土木工程中的建设行为只有在土木工程法规的范围内进行，才能得到国家的承认与保护，才能达到预期的目的。土木工程法规对建设行为的规范性表现为：

(1) 合法的建设行为。如《建设工程施工现场管理规定》第五条规定：“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。”此即为义务性的建设行为之规定。

(2) 禁止所为的建设行为。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。”可见，土木工程法规中的具体规定是指导制约具体建设行为的规范。

2. 保护土木工程中合法的建设行为

土木工程法规对符合法规的建设行为具有确认与保护作用。这些确认与保护作用是通过土木工程法规的原则规定来反映的。如《建筑市场管理规定》第四条规定：“各级人民政府建设行政主管部门、工商行政管理机关等，依法对建筑市场进行管理，保护合法交易和平等竞争。”

3. 处罚土木工程中违法的建设行为

要实现土木工程法规对建设行为的规范、指导和制约作用，必须对违法建设行为给予及时应有的处罚，这是土木工程法规实施过程中强制制裁手段的必要体现。如《建筑法》第七十三条：“建筑设计单位不按照建筑工程质量、安全标准进行设计的，责令改正，处以罚款，造成工程质量事故的，责令停业整顿，降低资质等级或者吊销资质证书，没收违法所得，并处罚

款 造成损失的 承担赔偿责任 构成犯罪的 依法追究刑事责任。”

第二节 土木工程法律关系要素

一、土木工程法律关系的概念与特征

(一) 土木工程法律关系的概念

法律关系是指由法律规范调整一定社会关系而形成的权利与义务关系。法律的直接内容就是规定人的权利和义务，不同的法律规范规定了人的不同的权利和义务，这些不同的权利和义务就形成了不同的法律关系。

土木工程法律关系则是指由土木工程法规所确认和调整的，在土木工程管理和协作过程中所产生的权利、义务关系。

任何法律关系都以相应的法律规范的存在为前提，由于法律规范所调整的社会关系不同，因而形成了内容和性质各不相同的法律关系，而土木工程法律关系则是土木工程法规与土木工程领域中各种活动发生联系的途径，土木工程法规是通过土木工程法律关系来实现其调整相关社会关系的目的。

(二) 土木工程法律关系的特征

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。建筑业活动面广，内容繁杂，法律关系主体广泛，所依据的法律规范多种多样，由此决定土木工程法律关系具有如下特征：

(1) 土木工程法律关系不是单一的，而带有明显的综合性。土木工程法律规范是由土木工程行政法律、土木工程民事法律和土木工程技术法规构成的。这三种法律规范在调整建筑业活动中是相互作用、综合运用的。如国家建设行政主管部门行使组织、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、组织管理为特征的土木工程行政法律关系。与土木工程行政法律关系平行地交叉相互作用的则是民事法律关系。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、设备和材料承包供应关系等等。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、安装等企业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，调整国家建筑业的活动中是土木工程行政法律、土木工程民事法律和土木工程技术法规的综合运用。也就决定了由此而产生的土木工程法律关系具有综合性。

(2) 土木工程法律关系是一种涉及面广、内容复杂的权利义务关系。建筑业的活动中，关系到国民经济和人民生活的各个方面。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，由此而产生了它与业务主管、计划批准机关的关系。建设计划被批准后，又需进行筹备资金、购置材料、招投标、进一步组织设计、施工、安装，以便能使建设计划付诸实施，这样又产生建设单位与银行、物资、供应部门、勘察、设计、施工、安装等企业的关系、项目管理关系等。这些关系中有纵向的，有横向的，也有纵横交错的。

(3) 土木工程法律关系是以受国家计划制约的建设管理、建设协作过程中形成的权利和义务为内容的。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。

主管部门、各省市、自治区在国家计划的基础上制定本地区部门的计划，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的勘察、设计、施工、安装、购货等合同必须依据国家下达的计划。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) 土木工程行政法律关系决定、制约、影响着有计划因素的协作关系。建筑业的法律调整是以行政管理法律规范为主的。土木工程民事法律规范调整建筑业活动是由土木工程行政法律关系决定的，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。

二、土木工程法律关系的构成要素

土木工程法律关系的构成要素是指土木工程法律关系不可缺少的组成部分。任何法律关系都是由法律关系主体、法律关系客体和法律关系内容三个要素构成，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，则组成不同的法律关系，诸如民事法律关系、行政法律关系、劳动法律关系、经济法律关系等等。同样，变更其中一个要素就不再是原来的法律关系。

土木工程法律关系则是由土木工程法律关系主体、土木工程法律关系客体和土木工程法律关系内容构成的。

(一) 土木工程法律关系主体

土木工程法律关系主体是指参加建筑业活动，受土木工程法律规范调整，在法律上享有权利、承担义务的人。

土木工程法律关系主体可以是国家机关、社会组织或公民个人。

1. 国家机关

(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。国家权力机关参加土木工程法律关系的职能是审查批准国家建设计划和国家预决算，制定和颁布土木工程法律，监督检查国家各项土木工程法律的执行。

(2) 行政机关。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。参加土木工程法律关系的行政机关主要有：

a) 国家计划机关。主要是中央和省、市、自治区（包括计划单列市）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建设程序等。

b) 国家建设主管机关。主要指建设部。其职权是制定建设法规，对城市建设、村镇建设、工程建设、建筑业、房地产产业、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，规范房地产开发市政建设等。

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

d) 国家建设各业务主管机关。如交通部、航天部、铁道部等机关，负责本部门、本行业

的土木工程管理工作。

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能以管理者身份成为土木工程法律关系的主体，而是土木工程法律关系监督与保护的重要机关。

2. 社会组织

作为土木工程法律关系主体的社会组织一般应为法人。法人是指具有权力能力和行为能力 依法享有权利和承担义务的组织。依据《民法通则》第 21 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。”

(1) 建设单位。建设单位是指进行工程建设的企业或事业单位。由于建设项目的多样化 作为建设单位的社会组织也是种类繁多的。有工业企业、农牧企业、商业企业、文化教育部门、医疗卫生单位、国家各机关等等。建设单位作为建设活动权利主体，是从设计任务书批准开始的。任何一个社会组织，当它的建设项目的设计任务书没有批准之前，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，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。

(2) 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拨款 办理工程建设单位、地质勘探单位、建设安装企业、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。

(3) 勘察设计单位。勘察设计单位是指从事工程勘察设计工作的各类设计院所等。我国有勘察设计合一的机构，也有分立的勘察和设计机构。

a) 建筑工程设计单位。建筑工程设计单位可以是综合的，也可以是专业性的。综合性单位可以成套承包建筑工程设计，专业性单位只能承包本专业工程范围内的设计，配有建筑专业的单位可以总包工程设计，其他专业工程可分包。国家根据建筑工程设计单位的技术条件 将其分为甲、乙、丙、丁四级 授予等级证书 并规定取得不同等级证书的设计单位的业务范围，建筑工程设计单位必须严格执行。

b) 市政工程设计单位。市政工程设计单位主要从事城市给水、排水、燃气、热力、道路、桥梁、隧道、防洪及公共交通、园林绿化、环境卫生等工程的设计。市政工程设计单位有综合性的，也有专业性的。国家根据市政工程设计单位的技术条件 将其划分为甲、乙、丙、丁四级，授予等级证书，并规定取得不同等级证书的设计单位的业务范围，市政工程设计单位必须严格遵照执行。

c) 城乡建设勘察单位。城乡建设勘察单位的业务是为城乡建设规划和工业与民用建筑任务而从事的工程地质、岩土工程、水文地质及工程测量等工作。国家根据勘察单位的技术条件授予甲、乙、丙、丁不同等级的证书。并规定取得不同等级证书的勘察单位的业务范围，城乡建设勘察单位必须严格遵照执行。

(4) 施工企业。施工企业是指由主管部门批准并在国家工商行政管理机关登记注册的

从事土木工程施工安装活动的组织。

建筑施工企业。从事通用工业与民用建筑施工的企业分为建筑、设备安装、机械施工三类。

(a) 建筑企业。国家根据建筑企业具备的资质条件，将其划分为四个等级，并明确不同等级企业相应的业务范围，建筑企业必须严格遵照执行。

(b) 设备安装企业。国家根据设备安装企业具备的资质条件，将其分为三个等级，并明确不同等级企业相应的业务，设备安装企业必须严格遵照执行。

(c) 机械施工企业。国家根据机械施工企业所具备的资质条件，将其划分为三个等级，并明确不同等级企业相应的业务范围，机械施工企业必须严格遵照执行。

市政工程建设施工企业。市政工程建设施工企业主要承担市政建设工程施工任务。国家根据市政工程建设施工企业的资质条件，将其划分为四个等级，并明确不同等级企业的业务范围，市政工程建设施工企业必须严格遵照执行。

建筑装饰施工企业。建筑装饰施工企业主要从事各种建筑装饰工程的设计和施工。国家根据其具备的资质条件，将其划分为三个等级，并明确不同等级企业的业务范围，建筑装饰施工企业必须严格遵照执行。

(5) 城市综合开发公司。城市综合开发公司是指专营城市综合开发建设、经营商品房屋的公司，包括房地产开发公司。开发公司按资质条件划分为三个等级。国家严格规定了不同等级开发公司（企业）的业务范围，开发公司必须严格遵照执行。

3. 公民个人

公民个人在建设业活动中也可以成为建设法律关系的主体。如建设企业职工同企业单位签订劳动合同时，即成为建设法律关系主体。

(二) 土木工程法律关系客体

土木工程法律关系客体是指土木工程法律关系的主体享有的权利和承担的义务所共同指向的事物。在通常情况下，土木工程主体都是为了某一客体，彼此才设立一定的权利、义务，从而产生土木工程法律关系。这里的权利、义务所指向的事物，便是土木工程法律关系的客体。

法学理论上，一般客体分为财、物、行为和非物质财富。土木工程法律关系客体也不外乎这四类。

(1) 表现为财的客体。财一般指资金及各种有价证券。在土木工程法律关系中表现为财的客体主要是建设资金，如基本建设贷款合同的标的，即一定数量的货币。

(2) 表现为物的客体。法律意义上的物是指可为人们控制的并具有经济价值的生产资料和消费资料。在土木工程法律关系中表现为物的客体主要是建筑材料，如钢材、木材、水泥等，及其构成的建筑物，还有建筑机械等设备。某个具体基本建设项目即是土木工程法律关系中的客体。

(3) 表现为行为的客体。法律意义上的行为是指人的有意识的活动。在土木工程法律关系中，行为多表现为完成一定的工作，如勘察设计、施工安装、检查验收等活动。勘察设计合同的标的，即完成一定的勘察设计任务。土木工程承包合同的标的，即按期完成一定质量要求的施工行为。

(4) 表现为非物质财富的客体。法律意义上的非物质财富是指人们脑力劳动的成果或

智力方面的创作，也称智力成果。在土木工程法律关系中，如设计单位提供的具有创造性的设计图纸，该设计单位依法可以享有专有权，使用单位未经允许不能无偿使用。

（三）土木工程法律关系的内容

土木工程法律关系的内容即土木工程建设权利和土木工程建设义务。土木工程法律关系的内容是土木工程主体的具体要求，决定着土木工程法律关系的性质，它是联结主体的纽带。

1. 土木工程建设权利

土木工程建设权利是指土木工程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业务活动的需要有权进行各种土木工程建设活动。权利主体可要求其他主体作出一定的行为或抑制一定行为，以实现自己的土木工程建设权利，因其他主体的行为而使土木工程建设权利不能实现时，有权要求国家机关加以保护并予以制裁。

2. 土木工程建设义务

土木工程义务是指土木工程法律关系主体必须按法律规定或约定承担应负的责任。土木工程建设义务和土木工程建设权利是相互对应的，相应主体应自觉履行建设义务，义务主体如果不履行或不适当履行，就要受到制裁。

三、土木工程法律关系的产生、变更和消灭

（一）土木工程法律关系的产生、变更和消灭的概念

1. 土木工程法律关系的产生

土木工程法律关系的产生是指土木工程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，受土木工程法律规范调整的土木工程法律关系即告产生。

2. 土木工程法律关系的变更

土木工程法律关系的变更是指土木工程法律关系的三个要素发生变化。

（1）主体变更。主体变更是指土木工程法律关系主体数目增多或减少，也可以是主体改变。在土木工程合同中，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。客体变更是指土木工程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。

土木工程法律关系主体与客体的变更，必导致相应的权利和义务，即内容的变更。

3. 土木工程法律关系的消灭

土木工程法律关系的消灭是指土木工程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）自然消灭。土木工程法律关系自然消灭是指土木工程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，从而使关系达到完结。

（2）协议消灭。土木工程法律关系协议消灭是指土木工程法律关系主体之间协商解决某类土木工程法律关系规范的权利义务，致使该法律关系归于消灭。

（3）违约消灭。土木工程法律关系违约消灭是指土木工程法律关系主体一方违约，或发生不可抗力，致使某类土木工程关系中的权利不能实现。

（二）土木工程法律关系产生、变更和消灭的原因

土木工程法律关系并不是由土木工程法律规范本身产生的，土木工程法律规范并不直接产生法律关系。土木工程法律关系只有在一定的情况下才能产生，而这种法律关系的变更和消灭也是由一定的情况决定的。这种引起土木工程法律关系产生、变更和消灭的情况即是人们通常称之为的法律事实。法律事实即是土木工程法律关系产生、变更和消灭的原因。

1. 法律事实的概念

法律事实是指能够引起土木工程法律关系产生、变更和消灭的客观现象和事实。

土木工程法律关系不会自然而然的产生，不是任何客观现象都可以作为法律事实，也不能仅凭土木工程法律规范规定，就可在当事人之间发生具体的土木工程法律关系。只有通过一定的法律事实，才能在当事人之间产生一定的法律关系，或者使原来的法律关系变更或消灭。不是任何事实都可成为土木工程法律事实，只有当土木工程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土木工程法律事实，成为产生土木工程法律关系的原因，从而和法律后果形成因果关系。

2. 土木工程法律事实的分类

土木工程法律事实按是否包含当事人的意志分为两类。

（1）事件

事件是指不以当事人意志为转移而产生的自然现象。

当土木工程法律规范规定把某种自然现象和土木工程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。这就是土木工程法律关系产生、变更或消灭的原因之一。事件产生大致有两种情况：

- a) 自然现象引起的。如地震、台风、水灾、火灾等自然灾害等。
- b) 社会现象引起的。如战争、暴乱、政府禁令等。

（2）行为

行为是指人的有意识的活动。包括积极的作为或消极的不作为，都会引起土木工程法律关系的产生、变更或消灭。

行为通常表现为以下几种：

- a) 民事法律行为。民事法律行为是指基于法律规定或有法律依据，受法律保护的行为。如根据可行性研究进行的初步设计的行为，依法签订土木工程承包合同的行为。
- b) 违法行为。违法行为是指受法律禁止的侵犯其他主体的土木工程权利的土木工程义务的行为。如违反法律规定或因过错不履行土木工程合同；没有国家批准的建设计划，擅自动工建设等行为。
- c) 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。
- d) 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、废止土木工程法律规范性文件的活动。如国家制定、颁布土木工程法律、法规、条例、标准定额等行为。
- e) 司法行为。司法行为是指国家司法机关的法定职能活动。它包括各级检察机关所实施的法律监督，各级审判机构的审判、调解活动等。如人民法院对土木工程纠纷案件作出

判决的行为。

第三节 土木工程法规的制定和实施

一、土木工程法规的制定

土木工程法规的制定包括土木工程立法和土木工程立法工作两方面。土木工程立法是指国家立法机关在制定、修改土木工程法规的活动中所必须遵循的法律程序和方法。这项工作的权限专属国家立法机关。土木工程立法工作是指从事土木工程法律、法规的草拟、清理、汇编及与此有关的调查研究、收集资料、征求意见等活动，是为立法服务的各项活动。土木工程立法工作是土木工程立法的基础工作。

(一) 土木工程立法体系

1. 土木工程法律

土木工程法律是土木工程法律体系的最高层次，具有最高法律效力。土木工程法律一般是对土木工程管理活动的宏观规定，大多侧重于对政府机关、社会团体、企事业单位的组织、职能、权利、义务等，以及土木工程产品生产的组织管理和生产的基本程序进行规定。

在我国，土木工程法律的立法机构是全国人民代表大会及其常务委员会。土木工程法律的主要内容包括国家关于土木工程方面的基本方针、政策；涉及全国土木工程领域的带根本性、长远和重大的问题，以及土木工程市场管理的基本规范。

2. 土木工程行政法规

土木工程行政法规是土木工程法律制度中的第二层次。土木工程行政法规一般是对法律条款的进一步细化，以便于法律的实施。

在我国，土木工程行政法规是由国务院根据法律、法规和管理全国土木工程行政工作的需要而制定的，它主要包括行业的规范和涉及土木工程领域重大方针、政策或者重大问题的试行规定；凡涉及部委之间、地方政府之间、部门之间或涉外行政问题，也由国务院制定的土木工程行政法规加以调整和规范。

3. 土木工程部门规章

国务院各部、委有权根据法律、行政法规发布土木工程行政规章，其中的综合性规章主要由建设部发布。土木工程规章一方面将法律、行政法规的规定进一步具体化，以便于其更好地贯彻执行；另一方面规章作为法律、法规的补充，为有关政府部门的行为提供依据。部门规章对全国有关行政管理部门具有约束力，但其效力低于行政法规。

4. 土木工程地方性法规

省、直辖市的人民代表大会及其常委会在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性土木工程法规报全国人大常委会和国务院备案。民族自治地方的人民代表大会有权依据当地民族的政治、经济和文化的特点，自定相关自治条例，但应报全国人大常委会批准后生效。

地方性法规在其所管辖的行政区内具有法律效力，而土木工程活动具有很强的地域性。我国的地方性法规，一般采用“条例”、“规则”、“规定”、“办法”等名称。

5. 土木工程地方性规章

各省、自治区、直辖市人民政府及省、自治区人民政府所在地（包括经国务院批准的较大

的市)的人民政府,有权根据法律、行政法规制定地方性规章。地方性土木工程规章在其行政区内具有法律效力,但其法律效力低于地方法规。

(二) 土木工程立法程序

土木工程立法程序是指国家立法机关在制定、修改、废止土木工程法律法规的活动中所必须遵循的法律步骤和方法。其中,既包括国家法律、法规的制定程序,也包括部门规章和地方规章的制定程序。

1. 土木工程法律的立法程序

土木工程法律的立法程序是指全国人大及其常务委员会在制定法律过程中所必须遵循的程序。这一程序在宪法和全国人民代表大会组织法中有明确规定,一般分为四个阶段:立法草案的提出;② 法律草案的审议; ③ 法律草案的表决; ④ 法律草案的通过。

2. 土木工程行政法规的制定程序

行政法规的制定程序是指国务院依法制定、修改、废止行政法规所遵循的法定步骤和方法。根据宪法和法律,根据国务院批准颁布的《行政法规制定程序暂行条例》,国务院制定土木工程行政法规的程序一般分为以下几个阶段:

(1) 编制规划。分五年规划和年度规划,均具有指导性。先由国务院有关部门提出建议,经国务院法制局综合平衡,拟订草案,报国务院批准。

(2) 起草行政法规文件。列入规划需要制定的行政法规,由有关部门起草。与几个部门有关联的重要内容,由国务院法制局或者主要部门负责,组成有关部门参加的起草小组。

(3) 行政法规的审查。完成行政法规的起草工作后,由起草部门的主要负责人签署,呈送国务院审批。同时,应附有草案说明和有关材料。国务院法制局审查后,写出审查结果的报告,再经国务院常委会议审议或者总理审批,决定是否通过或批准。

(4) 行政法规的发布。由总理签署国务院令发布,或者经国务院批准,由有关部门发布。国务院制定行政法规或者条例,颁布实施时须报全国人大常委会备案。

3. 土木工程部门规章制订程序

根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,各部、各委员会在本部门的权限内,发布命令、指示和规章。目前,我国还没有这方面统一的规定。建设部于1998年9月27日公布了《建设部立法工作程序和分工的规定》,规定了以下程序:

(1) 成立起草小组;

(2) 调查研究,收集和编译国内外有关政策、法规、案例等资料;

(3) 草拟规定条文及说明,送有关部门征求意见;

(4) 召开专家论证会,进一步修改,形成送审稿;

(5) 送审稿由起草司(局、厅)的主要负责人签署,体改法规司审核后,经主管副部长同意,提交建设部委员会会议审议;

(6) 在部务会议上,由起草部门规章的司(局、厅)主要负责人作关于送审稿的说明,体改法规司作关于送审稿的审查报告;

(7) 经部务会议通过,发布部门规章,由部长签署建设部令发布。

二、土木工程法规的实施

土木工程法规的实施是指国家机关及其公务员、社会团体、公民实现土木工程法律规范

的活动，包括土木工程法规的执法、司法和守法三个方面。通过实施，使土木工程法规得以贯彻落实，发挥其调节社会关系的作用。

（一）土木工程行政执法

土木工程行政执法是指建设行政主管部门和被授权的单位，依法对土木工程各项建设活动和建设行为进行检查监督，并对违法行为执行行政处罚的行为。土木工程行政执法是国家建设行政主管部门行使其行政职能的一种行为，其依据是国家有关的法律、法规、规章和规范性文件。

1. 土木工程行政执法的特征

（1）其主体为国家建设行政主管部门。包括国务院建设行政主管部门、各级地方建设行政主管部门。一方面，只有建设行政部门在其职权范围内的执法行为才能称为土木工程行政执法。当然，依法授权部门、单位和个人也可代表其行使行政执法行为。另一方面，土木工程行政执法的依据必须是土木工程法规、规章，根据其他法律文件的行为不能归入土木工程行政执法。

（2）土木工程行政执法具有广泛性。由于土木工程建设活动涉及面宽、复杂，土木工程行政管理的内容也相应地繁杂，由此造成了土木工程行政执法的广泛性。

（3）土木工程行政法规具有专业技术性。尽管土木工程建设活动是一种宽泛性的活动，但其许多部分具有较强的专业性，需要较深的专业知识与技能。所以，许多土木工程行政执法工作不是仅凭一些法律、法规就能有效完成的，还要依靠一些专业技术标准、专业性机构与人员，以及专业性知识和技术。

（4）土木工程行政执法的交叉性。由于土木工程建设活动涉及面宽，具有多重活动的性质，因此许多土木工程管理活动是经济行为、行政行为和民事行为的综合，因而它不仅适用于土木工程法规，而且还适用于民法、刑法和经济法。

2. 土木工程行政执法的分类和基本内容

分类是按照一定的原则和标准对内容进行的相对归结。土木工程行政执法的分类主要有以下几种：

（1）土木工程行政决定

这是指执法者依法对相对人的权利义务作出单方面的处理，其主要形式包括：

a) 行政许可。这是最常见的土木工程行政处理形式，指建设行政主管部门对相对人的申请表示同意，赋予其某种资格或权利。如颁发产品许可证、颁发企业资质等级证书、颁发开工许可证等。

b) 行政命令。指建设行政主管部门依法对相对人课以一般性的义务，这种义务是非制裁惩罚性的。其具体方式既可采用正式的书面形式，也可采用口头形式或动作形式。如征收各种行政费用、市政费、建设规划费等。

c) 行政奖励。指建设行政主管部门对一定的组织单位或个人进行物质或精神奖励，如对优质工程、优秀设计、优秀施工企业和个人的奖励。

（2）土木工程行政检查

这是指土木工程行政执法者依法对相对人是否守法的事实进行单方面的强制性了解，其主要方式有两种：

a) 实地检查。即直接到现场进行检查监督，如质监站人员不定期到工程现场检查工程

情况等。

b) 书面检查。即审查相对人提交的书面材料，并确认其是否符合有关的法规，如要求供货商提供有关产品技术资料、施工单位提供工程质量验评资料等。

(3) 土木工程行政处罚

这是指建设行政主管部门或授权、委托的其他行政主体对违反土木工程方面的法律、法规、规章，但尚未构成犯罪的相对人实行惩戒或制裁的行为。其主要方式有三种：

a) 财产罚。即强制要求违法者缴纳一定数额的货币或实物，或限制、剥夺其某些财产权 如罚款、没收、责令赔偿等。

b) 行为罚。即限制或剥夺相对人特定的行为能力，如停止某项活动、吊销某种许可证或资质证等。

c) 申诫罚。即对相对人施以谴责或警告，包括各种形式的警告或通告。

(4) 土木工程行政强制执行

这是指在相对人不履行行政机关所课以的义务时特定的行政机关依法对其采取强制手段，迫使其履行义务，以确保行政决定的贯彻执行。土木工程行政强制执行可以依靠人民法院强制执行，也可由建设行政主管部门直接执行，如强制拆除违法建筑物、强制拆迁等。

(二) 土木工程行政司法

土木工程行政司法是指建设行政机关依据法定的权限和法定的程序进行行政调解、行政复议和行政仲裁，以解决相应争议的行政行为。

1. 行政调解

行政调解指在行政机关的主持下，以法律为依据，以自愿为原则，通过说服教育等方法，促使双方当事人通过协商互谅达成协议。其适用范围主要是民事或经济争议，处理手段主要是经济补偿或赔偿。行政调解必须经当事人书面或口头申请，并在双方都自愿的条件下进行。行政机关需在调查了解事实基础上，依法办事。

2. 行政复议

行政复议指在相对人不服行政执法决定时，依法向指定的部门提出重新处理的申请。该指定部门据此重新审议，并作出裁决的活动。行政复议不适用调解。

3. 行政仲裁

行政仲裁指国家行政机关以第三者身份对特定的民事、经济和劳动争议居中调解，作出判断或裁决，其中不包括行政争议和民间仲裁的争议。行政仲裁的程序包括提出仲裁申请、接受仲裁申请、进行答辩、调查和取证、保全措施、进行调解、裁决和执行等几个阶段。

(三) 土木工程法规的遵守与运用

土木工程法规在社会经济活动中具有双重作用，它既是一种限制约束，也是一种自我保护的强有力手段。为了使我国的土木工程建设活动走上健康发展的轨道，全社会，特别是土木工程领域必须广泛宣传普及土木工程法规知识。为此必须做好以下三方面工作：

(1) 土木工程法规的宣传与学习。学习和了解是遵守和运用的前提和基础。在现代法制社会中，懂法是公民的基本素质要求，宣传法规是社会各种团体的义务。

(2) 土木工程法规的遵守。按照我国宪法规定，中国公民必须遵守宪法和法律。守法不仅是公民必须履行的法律责任，也是其保障自身利益的重要前提。公民不仅要自身守法，还要勇于同各种违法现象作斗争。

(3) 土木工程法规的运用。运用法律保护自己的人身与物质利益，是现代生活生存的需要。任何组织和个人都不得损害其他组织或个人的合法权力，在法律面前，人人平等，法律是同损害自己利益的行为作斗争的一种最基本的有效的手段。

第四节 土木工程立法的发展历程

新中国的土木工程立法工作，经历几次曲折反复，一般可划分为以下几个阶段：

(一) 初步建立阶段 1949~1952年)

新中国成立初期，土木工程立法基本是个空白，当时面临国民经济恢复和大规模经济建设的需要，土木工程建设活动成为最重要的国民经济活动之一。为确保其顺利进行，国家开始着手进行土木工程立法工作。1950年2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，这是中国政府最早颁布的有关建筑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》，于1952年1月由政务院财经委员会主任陈云签署命令并颁布。这是中国第一部全面的、纲要性的建设管理法规，以后的40年一直作为中国建设管理的基本依据，为土木工程立法工作奠定了基础。其中要求中央各主管部门根据需求和可能，逐步成立独立的设计公司及建筑安装公司，负责基本建设的调查设计及建筑安装工作；施工时采取合同制（在合同中规定任务，明确责任，保证质量，确定费用及完成期限）与经济核算；规定了根据批准的设计任务书进行设计，先设计后施工的建设程序；对设计、施工、财务供应和资金监督、竣工验收等工作所必须遵循的规程、制度的基本要求都做了具体规定。

(二) 初步完善阶段 1953~1957年)

1953年，中国进入第一个五年计划时期，开始了以156项重点工程为骨干的大规模的土木工程建设活动。建筑工程部在1952年成立后，吸收了前苏联在工程建设上的经验，于1953年3月颁发了《包工试行办法草案》，于1954年6~7月又相继颁布了《关于试行包工包料的指示》、《建筑安装工程包工暂行办法》。1954年11月国家建设委员会成立后，系统地编制和颁布了一系列勘察设计、施工、竣工验收技术规范 and 操作规程，制定了各项建筑工程、建材产品的定额和标准，为进一步强化建筑业的管理奠定了基础。1955年，156项重点工程进入紧张施工阶段，国家建设委员会和建筑工程部等相继颁发了一系列重要的土木工程法规，进一步完善了土木工程立法工作，主要有：《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责任制暂行办法》等。1956年4月国家建设委员会颁布了《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》。这三个决定，科学地总结了“一五”期间的建设经验，明确规定了建筑业发展的方向、任务和实施步骤。为配合这三个决定的实施，建筑工程部又相继颁发了关于设计、施工等20多个技术经济方面的法规性文件。

（三）第一次曲折发展阶段 1958~1960年）

1958年“大跃进”开始，在“解放思想、破除迷信”的口号下，进行了改革规章制度的工作。由于过去在制定章程、办法时缺乏经验，有些制度规定得过细、过死，不大符合实际和不利于调动职工的积极性，进行改革是必要的。但由于当时受“左”的思想影响，不加分析地把许多必要的规章制度“革”掉了，已建立起来的比较完整的土木工程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，即使保留下来的也未能认真执行，甚至连勘察设计程序、设计制图标准、图纸审核等最基本的技术制度不去执行，以致工程质量事故、伤亡事故大幅度上升。国家领导部门及时觉察到了这一问题，于1958年12月在杭州召开了全国基本建设工程质量现场会议，陈云在会上作了重要讲话。建筑工程部提出了第一批必须恢复和建立的规章制度目录，并于会后专门组织力量检查前一期规章制度的改革情况。这一时期还集中力量抓了设计、施工的标准定额及规章制度的修订工作。1959年，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》等生产管理制度。

（四）进一步恢复与完善阶段 1961~1965年）

从1961年开始，我国对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的方针。同年9月，建筑工程部相应地制定了《关于贯彻执行〈国营工业企业工作条例〉（草案）的规划》。对于施工企业领导制度、质量安全、技术工艺、生产、财务、劳动工资、班组建设等多方面工作做了具体规定。1962年，建筑工程部颁发了《建筑安装企业工作条例（草案）》（即“施工管理一百条”），进一步充实完善了建筑立法工作。在此期间，国务院、建设委员会、建筑工程部等部门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。

（五）第二次曲折发展 1966~1976年）

1966年“文化大革命”开始以后，土木工程立法遭到了第二次严重破坏。原有的一些合理的规章制度被说成是“关、卡、压”或是“条条框框”，被全盘否定；“边勘察、边设计、边施工、边投产”现象普遍存在，工程质量、安全事故大量发生，工程成本大幅度上升，工程效益显著下降。为了扭转这种混乱状况，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》，重新肯定了以前有关建设程序和设计、预算、资金、物资等管理的一些规定。同年5月，国家基本建设委员会在湖北襄阳召开了质量与安全施工现场会议，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年又对建设取费、竣工验收做了规定。1975年邓小平重新主持中央工作后，土木工程立法有所加强，主要制定了有关建设包干、调度、环境等方面的规定。

（六）恢复、完善与发展阶段 1977~1983年）

粉碎“四人帮”以后，为全面恢复建设程序，1977~1978年，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经营自主权有关问题的暂行规定》，恢复了2.5%的法定利润。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，也颁布了一些关于建筑施工安全技术、劳动管理的文件。1983年，建设部召开了全国建筑工作会议，制定了建筑业改革大纲，并相继颁

布了若干关于工程质量、建筑设计、科技和各类建筑企业综合管理的规定，颁布了《关于建筑安装工程招标试行办法》。虽然“文革”以后，国家在“土木工程立法”方面做了大量工作，但在1984年之前基本上是单一的，缺乏全面系统的考虑。

（七）体系化、规范化和科学化的新时期（1984~1994年）

1984年，建设部提出了土木工程领域系统改革的纲领性文件《发展建筑业纲要》，同年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，也为建筑业立法工作走向体系化的道路奠定了基础。此后，随着建筑业改革深化，有关部门相继颁布了关于建筑投资、城市规划、城乡建设、建设勘察、建筑设计、建筑市场、建设监理、招标投标、施工企业资质管理、施工企业组织与经营机制、百元产值工资含量包干、建筑财务成本、工程质量、建筑材料设备、城市公用事业管理、建筑环境保护及城市房地产管理、征地拆迁等一系列法规。这就基本上形成了较为完善的土木工程法规体系。

在土木工程法规体系的内容向全面系统方向发展的同时，土木工程立法程序及体系也开始走向规范化和科学化的轨道。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》，这就基本上把土木工程立法工作纳入规范化、科学化的轨道。在法规体系上，我国已形成土木工程法律、行政法规，部门规章和地方法规相结合的法规体系。在目前条件下，我国建筑业管理基本上是以土木工程法律和行政法规为基础和指导，以土木工程部门规章为操作手段，以地方法规为补充。其中，土木工程部门规章多面广而且具体，土木工程法规层次高、数量少。

（八）《建筑法》、《招标投标法》的相继颁布和实施

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了《中华人民共和国建筑法》。同日，国家主席江泽民签发第91号主席令公布《建筑法》，并自1998年3月1日起施行。《建筑法》是我国建筑业的基本法律，是土木工程法律体系的基础。《建筑法》的制定是我国土木工程法发展史上的里程碑，标志着我国土木工程法律体系的渐趋完善。

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了《中华人民共和国招标投标法》并自2000年1月1日起施行。

《建筑法》和《招标投标法》为确保建设工程质量和安全提供了法律武器，对加强土木工程建设活动的监督管理，维护土木工程市场程序，把土木工程市场整顿好，使我国建筑业朝着健康有序的市场发展，起着积极的推动作用和保证作用。