

建设法规教程

JIAN SHE FAGUI JIAO CHENG

(第二版)

刘文锋 编著

中国建材工业出版社

建设法规教程

(第二版)

刘文锋 编著

中国建材工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

建设法规教程/刘文锋编著. —2版. —北京:
中国建材工业出版社, 2011. 9
ISBN 978-7-80227-992-6

I. ①建… II. ①刘… III. ①建筑法—中国—教材
IV. ①D922. 297

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 152203 号

内 容 简 介

鉴于近年来建设工程领域的法律、法规变化较大,本书在第一版的基础上新增了城乡规划法,建设工程质量、安全、执业资格许可和法律责任,国有土地上房屋征收与补偿,公积金管理,建筑节能,环境保护法、消防法、税法、劳动法, FIDIC 土木工程施工合同条件(2006版)等内容。同时对建设工程领域的热点问题和国家执业资格考试的法律、法规也进行了修改和增删。本书力求系统反映我国建设工程及相关领域的法律制度,以便读者全面了解相关的法律、法规知识。

全书共八章,主要内容包括:建设法规概述、城乡规划法、建筑法、招标投标法、房地产管理法、土地管理法、建设工程合同管理和建设工程其他相关法律法规。

本书可作为普通高等教育、高职高专、成人教育的城市规划、工程管理、房地产、土木工程等专业的教学用书,也可作为工程建设工程技术、管理人员的培训教材。

建设法规教程(第二版)

刘文锋 编著

出版发行: **中国建材工业出版社**

地 址: 北京市西城区车公庄大街6号

邮 编: 100044

经 销: 全国各地新华书店

印 刷: 北京雁林吉兆印刷有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 20.5

字 数: 506千字

版 次: 2011年9月第2版

印 次: 2011年9月第11次

书 号: ISBN 978-7-80227-992-6

定 价: **45.00元**

本社网址: www.jcbs.com.cn

本书如出现印装质量问题,由我社发行部负责调换。联系电话:(010) 88386906

前 言

近年来，国家修订、颁布了《建筑法》、《城乡规划法》、《城市房地产管理法》、《物权法》、《土地管理法》、《节约能源法》、《安全生产法》、《劳动合同法》、《物业管理条例》、《国有土地上房屋征收与补偿条例》、《民用建筑节能条例》、《生产安全事故报告和调查处理条例》、《建设工程安全生产管理条例》等一批与工程建设有关的法律、法规。这些法律法规的实施对工程建设领域产生了深远的影响。本书在第一版的基础上进行了全面修订。

本次修订的主要内容有：第一章全面介绍了近年来建设法律、法规的立法状况，调整充实了行政复议的相关内容；第二章新增城乡规划法的相关内容，主要包括：城乡规划法规概述、城乡规划的制定、城乡规划的实施和法律责任等内容。第三章补充增加了建设工程质量、安全、执业资格许可和法律责任等方面新规定。第四章、第六章调整增删了部分内容。第五章新增了国有土地上房屋征收与补偿、物业管理、公积金管理等内容。第七章调整了FIDIC土木工程施工合同条件的相关内容，调整增删了部分内容。增加了第八章，主要包括环境保护法、节约能源法、消防法、保险法、税法、劳动法和劳动合同法等内容。

参加本次修订、编写的有刘文锋、杨松森、黄卫珍，具体分工：第一章至第六章刘文锋编写、第七章黄卫珍编写、第八章杨松森编写。全书由刘文锋修改定稿。

由于编者的水平和经验有限，加上成书仓促，书中难免有不当之处，敬请批评指正。

编者

2011年8月

目 录

第一章 建设法规概述	1
第一节 概述	1
一、建设法规的概念和调整对象	1
二、建设法规的地位和作用	2
三、建设法规的立法概况	3
第二节 建设法规的制定	4
一、建设法规立法的基本原则	4
二、建设法规的立法机构和权限	5
三、建设法规的立法程序和方法	6
第三节 建设执法	7
一、建设行政执法监督检查	7
二、建设行政处罚	9
第四节 建设行政复议与行政诉讼	12
一、建设行政复议	12
二、建设行政诉讼	15
第五节 建设法规的法律体系	18
一、建设法规体系的概念	18
二、建设法规体系的构成	19
思考题	20
第二章 城乡规划法	21
第一节 城乡规划法概述	21
一、城乡规划的概念	21
二、城乡规划的基本原则	21
三、城乡规划法的概念、基本内容和适用范围	22
第二节 城乡规划的制定	23
一、城乡规划的编制	23
二、城乡规划的审批和审议	28
三、城乡规划的修改	29
第三节 城乡规划的实施	30
一、城乡规划实施的基本原则	30
二、新区开发与旧区改建	30
三、城乡规划实施的管理制度	32
四、城乡规划的监督检查制度	35
第四节 法律责任	36

思考题	37
第三章 建筑法	39
第一节 概述	39
一、建筑法的概念	39
二、建筑法的立法目的	39
三、建筑法的调整对象和适用范围	40
四、建筑法的基本原则	41
第二节 建筑许可制度	41
一、施工许可	42
二、从业资格许可	45
第三节 建设工程发包与承包	69
一、一般规定	69
二、发包与承包	71
第四节 建设工程监理	72
一、建设工程监理的范围	72
二、实行强制监理的范围	73
三、工程建设监理的执业准则	74
四、工程建设的监理内容	76
五、监理责任	77
第五节 建设工程安全生产管理	77
一、建设工程安全生产管理概述	77
二、建设工程安全生产监督管理制度	78
三、建设工程安全生产责任制	79
四、施工现场的安全生产管理制度	84
五、建设工程安全生产许可制度	86
六、建设工程安全生产事故的应急救援和调查处理制度	87
第六节 建设工程质量管理	91
一、建设工程质量管理概述	91
二、建设工程质量的标准化制度	91
三、建设工程的质量责任制度	93
四、建设工程质量体系认证	95
五、建筑材料使用许可制度	97
六、建设工程质量检测制度	98
七、建设工程的质量监督管理制度	100
八、建设工程竣工验收制度	102
九、建设工程质量保修制度	104
第七节 法律责任	105
一、建设工程发包与承包的法律责任	106
二、建设工程质量的法律责任	107
三、建设工程的安全法律责任	108
四、其他法律责任	112

思考题	112
第四章 招标投标法	113
第一节 概述	113
一、招标投标的概念	113
二、招标投标法的适用范围	113
三、招标投标的基本原则	114
第二节 招标	115
一、招标活动的特点	115
二、招标与招标代理	115
三、招标方式	118
四、招标程序	118
第三节 投标	121
一、投标	121
二、投标的程序	122
第四节 开标、评标和中标	123
一、开标	123
二、评标	123
三、中标	126
第五节 招标投标的法律责任	127
一、招标人违法行为应承担的法律责任	127
二、投标人和中标人违法行为应承担的法律责任	127
三、招标人与投标人或中标人共同违法行为应承担的法律责任	128
四、招标代理机构违法行为应当承担的法律责任	128
五、评标委员会违法行为应承担的法律责任	128
六、国家机关工作人员违法行为应当承担的法律责任	128
七、其他情况	129
思考题	129
第五章 房地产管理法	130
第一节 概述	130
一、房地产管理法的概念	130
二、房地产管理法的立法目的	131
三、房地产管理法的调整对象和适用范围	132
四、房地产管理法的基本原则	133
第二节 房地产开发用地	134
一、城市房地产开发用地	134
二、土地使用权有偿出让制度	134
三、土地使用权出让的方式	136
四、土地使用权出让合同	139
五、土地使用权划拨	140
第三节 房地产开发	140
一、房地产开发	140

二、房地产开发企业·····	142
三、房地产开发项目管理·····	144
第四节 房地产交易·····	145
一、房地产交易·····	145
二、房地产转让·····	146
三、房地产抵押·····	150
四、房屋租赁·····	153
五、房地产中介服务机构·····	156
六、住房公积金·····	159
七、国有土地上房屋征收与补偿·····	162
第五节 房地产权属登记管理·····	165
一、房地产权属登记制度·····	165
二、房地产权属登记制度管理体制·····	165
第六节 物业管理法律制度·····	170
一、物业服务企业·····	171
二、业主、业主大会和业主委员会·····	174
三、物业服务合同·····	176
第七节 法律责任·····	179
一、违反房地产开发经营管理规定的法律责任·····	179
二、违反国有土地上房屋征收与补偿管理规定的法律责任·····	180
三、违反房地产交易管理规定的法律责任·····	180
四、违反房地产中介服务管理规定的法律责任·····	182
五、违反房地产权属登记管理规定的法律责任·····	183
六、违反住房公积金管理规定的法律责任·····	184
七、违反物业管理规定的法律责任·····	185
思考题·····	186
第六章 土地管理法 ·····	187
第一节 概述·····	187
一、土地管理法的概念·····	187
二、土地管理法的立法目的·····	187
三、土地管理法的立法原则·····	188
第二节 土地的所有权和使用权·····	188
一、土地所有权·····	188
二、土地使用权·····	189
第三节 土地利用总体规划·····	190
一、土地利用总体规划的编制·····	190
二、土地利用年度计划·····	192
三、土地利用总体规划与其他规划的关系·····	192
四、土地调查制度和土地统计制度·····	193
第四节 耕地保护·····	193
一、国家实行占用耕地补偿制度·····	193

二、基本农田保护制度	194
三、保护耕地的必要措施	195
第五节 建设用地	196
一、建设用地的来源	196
二、农用地转为建设用地的审批	196
三、土地征收	196
四、建设单位国有土地使用权的取得与使用	197
五、农民集体所有土地的使用	199
第六节 监督检查和法律责任	200
一、监督检查	200
二、法律责任	201
思考题	202
第七章 建设工程合同管理	203
第一节 概述	203
一、建设工程合同的概念	203
二、建设工程合同的法律特征	203
三、建设工程合同的分类	204
四、建设工程合同当事人的一般权利义务	205
五、建设工程合同管理的概念	205
第二节 建设工程勘察、设计合同	207
一、勘察、设计合同概述	207
二、勘察、设计合同的签订	208
三、勘察合同	211
四、设计合同	216
第三节 建设工程委托监理合同	220
一、建设工程委托监理合同概述	220
二、建设工程委托监理合同的签订	221
三、建设工程委托监理合同的主要内容	223
四、建设工程委托监理合同的履行	223
五、违约责任	226
第四节 工程造价咨询合同	227
一、工程造价咨询合同的概述	227
二、工程造价咨询合同的内容	227
三、工程造价咨询合同的履行	228
四、合同生效、变更与终止	229
五、双方的违约责任	229
六、争议的解决	230
第五节 建设工程施工合同	230
一、施工合同概述	230
二、施工合同的签订	233
三、施工合同的履行	237

四、合同生效、解除与终止	248
五、违约与争议	249
第六节 FIDIC 土木工程施工合同条件	249
一、FIDIC 土木工程施工合同条件简介	249
二、业主、工程师和承包商	252
三、材料、工艺、设备与竣工试验	254
四、进度、开工、延误、暂停和竣工	259
五、计量、估价、变更和合同价款	261
六、风险、保险与不可抗力	266
七、合同终止	270
八、索赔、争端和仲裁	272
思考题	273
第八章 建设工程其他相关法律法规	275
第一节 环境保护法	275
一、环境保护的基本原则	275
二、环境保护“三同时”制度	276
三、建设工程项目的环境影响评价制度	277
四、环境影响的后评价和跟踪管理	277
五、水、大气、噪声和固体废物污染防治	277
第二节 节约能源法	281
一、节能的基本原则	281
二、建筑节能	282
三、民用建筑节能的管理规定	283
四、法律责任	285
第三节 消防法	286
一、消防设计的审核与验收	287
二、建筑消防安全措施	287
三、法律责任	288
第四节 保险法	289
一、建筑工程一切险	289
二、安装工程一切险	291
第五节 税法	293
一、税收法律制度	293
二、建设工程相关的主要税种	296
第六节 劳动法律制度	303
一、劳动关系	304
二、劳动保护	304
三、劳动合同	305
四、劳动争议的处理	311
思考题	314
参考文献	316

第一章 建设法规概述

第一节 概述

一、建设法规的概念和调整对象

(一) 建设法规概念

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。

(二) 建设法规的调整对象

建设法规的调整对象，即建设关系，也就是发生的各种建设活动中的社会关系。

1. 建设活动中的行政管理关系

建设活动是社会经济发展中的重大活动，同社会发展息息相关。国家对此类活动必然要实行严格的管理。包括对建设工程的立项、计划、资金筹集、设计、施工、验收等均进行严格监督管理，进而形成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。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各类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，由有关的建设法规来承担。

2. 建设活动中的经济协作关系

在各项建设活动中，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或目的，必须寻求协作伙伴，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、建设安装施工单位等发生的勘察设计和施工关系。

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。一般应以建设合同的形式确定，建设合同关系大多具有较强的计划性。这是由建设活动的建设关系自身特点所决定的。

3. 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、义务关系。主要包括：在建设活动中发生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；土地征收、房屋拆迁导致的拆迁安置关系等等。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，都必须以建设法规来加以规范和调整，不能或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。

二、建设法规的地位和作用

（一）建设法规的地位

法律地位，即指法律在整个法律体系中所处的状态，具体指法律属于哪一个部门法且居于何等层次。要确定建设法规的法律地位，必须明确其法律性质。也就是确定建设法规属于哪一个部门法。而部门法的划分标准，即是以某一类社会关系为共同的调整对象。在此基础上所形成的所有法律规范的总和即构成同一法的部门。比如，以平等主体之间的财产关系和人身关系为共同调整对象所形成的所有法律规范，其总和即构成独立的民法部门。而作为其构成主体的民法通则则是国家的基本法，其效力仅次于宪法。

建设法规主要调整三种社会关系，即建设活动中的行政管理关系、建设活动中的经济关系和建设活动中的民事关系。对于第一种社会关系的调整采取的是行政手段的方式；对于第二种社会关系的调整采取的是行政的、经济的、民事的诸多手段相结合的方式；对于第三种社会关系的调整主要的是采取民事手段的方式。这表明：建设法规是运用综合的手段对行政的、经济的、民事的社会关系加以规范调整的法规。但就其主要的法律规范性质的来说，多数属于行政法或经济法范围。

（二）建设法规的作用

建设法规的作用有：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进行。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。从事各种具体的建设活动所应遵循的行为规范即建设法律规范。建设法规对人们建设行为的规范性表现为：

（1）必须为一定的建设行为。比如《中华人民共和国建筑法》第7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地方人民政府建设行政主管部门申请领取施工许可证。”此即为义务性的建设行为规定。

（2）禁止所为的建设行为。如《中华人民共和国招标投标法》第20条规定：“招标文件不得要求或者标明特定的生产供应者以及含有倾向或者排斥潜在投标人的其他内容。”第33条规定：“投标人不得以低于成本的报价竞标，也不得以他人名义投标或者以其他方式弄虚作假，骗取中标。”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导作用。

2. 保护合法建设行为

建设法规的作用不仅在于对建设主体的行为加以规范和指导，还应对一切符合本法规的建设行为给予确认和保护。这种确认和保护性规定一般是通过建设法规的原则规定反映的。

如《城市燃气安全管理规定》第36条：“对于维护燃气安全做出显著成绩的单位和个人，城市人民政府城建行政主管部门或城市燃气生产、储存，输配、经营单位应当予以表彰和奖励。”

3. 处罚违法建设行为

建设法规要实现对建设行为的规范和指导作用，必须对违法建设行为给予应有的处罚。否则，建设法规的制度由于得不到实施过程中强制制裁手段的法律保障，即变成无实际意义的规范。一般地讲，建设法规都有对违法建设行为的处罚规定。如《城乡规划法》第64条：“未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止建设；尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的，限期改正，处建设工程造价百分之五以上百分之十以下的罚款；无法采取改正措施消除影响的，限期拆除，不能拆除的，没收实物或者违法收入，可以并处建设工程造价百分之十以下的罚款。”

三、建设法规的立法概况

从1978年到现在的三十几年，是我国建设立法硕果累累的时期，全国人大常委会、国务院及国务院建设行政主管部门颁布，以及由国务院建设行政主管部门同有关部门联合颁布的关于建设方面的法律、行政法规、部门规章共计500余项。主要的法律有：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订后的《中华人民共和国建筑法》，2008年12月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第六次会议通过了修订后的《中华人民共和国防震减灾法》，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了《中华人民共和国城乡规划法》，2007年8月30日，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了修订后的《中华人民共和国城市房地产管理法》，2007年3月16日第十届全国人民代表大会第五次会议通过了《中华人民共和国物权法》，2002年6月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过了《中华人民共和国安全生产法》，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了《中华人民共和国招标投标法》等。主要的行政法规有：2011年1月19日国务院颁布了《国有土地上房屋征收与补偿条例》，2008年4月22日颁布了《历史文化名城名镇名村保护条例》；2008年8月1日国务院颁布了《民用建筑节能条例》；2007年8月26日国务院修改了《物业管理条例》；2006年9月19日国务院颁布了《风景名胜区条例》；2003年11月24日国务院颁布了《建设工程安全生产管理条例》；2002年3月24日国务院修改了《住房公积金管理条例》；2000年9月25日国务院颁布了《建设工程勘察设计管理条例》；2000年1月30日国务院颁布了《建设工程质量管理条例》等。主要的部门规章有：2010年12月1日住房和城乡建设部颁布了《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》；2010年4月25日住房和城乡建设部颁布了《省域城镇体系规划编制审批办法》；2009年10月19日住房和城乡建设部修改了《房屋建筑工程和市政基础设施工程竣工验收备案管理暂行办法》；2008年10月7日住房和城乡建设部颁布了《市政公用设施抗灾设防管理规定》；2008年2月15日建设部颁布了《房屋登记办法》；2007年12月4日建设部和财政部颁布了《住宅专项维修资金管理暂行办法》；2007年11月26日建设部修改了《物业管理企业资质管理办法》；2007年11月22日建设部修改了《建设工程勘察质量管理办法》；2007年6月27日建设部颁布了《建筑业企业资质管理规定》、《建设工程勘察设计资质管理规定》、《工程监理企业资质

质管理规定》；2007年11月8日建设部、国家发展和改革委员会、监察部、民政部、财政部、国土资源部、中国人民银行、国家税务总局、国家统计局颁布了《廉租住房保障办法》；2007年1月22日建设部颁布了《外商投资建设工程服务企业管理规定》；2006年3月7日建设部颁布了《注册房地产估价师管理办法》；2006年1月27日建设部颁布了《房屋建筑工程抗震设防管理规定》；2005年12月31日建设部颁布了《城市规划编制办法》；2005年11月10日建设部颁布了《民用建筑节能管理规定》；2005年12月20日建设部颁布了《城市黄线管理办法》和《城市蓝线管理办法》；2005年10月12日建设部颁布了《房地产估价机构管理办法》；2004年8月23日建设部颁布了《房屋建筑和市政基础设施工程施工图设计文件审查管理办法》；2004年7月20日建设部修改了《城市危险房屋管理规定》和《城市商品房预售管理办法》；2004年7月5日建设部颁布了《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》；2004年2月3日建设部颁布了《房屋建筑和市政基础设施工程施工分包管理办法》；2003年12月17日建设部颁布了《城市紫线管理办法》；2003年9月19日建设部颁布了《城市抗震防灾规划管理规定》；2003年9月19日建设部颁布了《城市抗震防灾规划管理规定》；2003年3月8日七部委联合颁布《工程建设项目施工招标投标办法》；2003年2月13日建设部和对外贸易经济合作部联合颁布了《外商投资城市规划服务企业管理规定》；2001年11月5日建设部颁布了《建筑工程施工发包与承包计价管理办法》；2002年9月13日建设部颁布了《城市绿线管理办法》；2001年8月15日建设部修改了《城市房地产转让管理规定》、《城市房地产中介服务管理规定》、《城市房地产抵押管理办法》、《城市房屋权属登记管理办法》、《城市异产毗连房屋管理规定》；2001年6月1日建设部颁布了《房屋建筑和市政基础设施工程施工招标投标管理办法》；2001年1月17日建设部颁布了《建设工程监理范围和规模标准规定》；2000年10月18日建设部颁布了《建筑工程设计招标投标管理办法》；2000年8月25日建设部颁布了《实施工程建设强制性标准监督规定》等。

第二节 建设法规的制定

一、建设法规立法的基本原则

建设法规立法的基本原则，是指建设立法时所必须遵循的基本准则或要求。

（一）法制统一原则

所有法律有着内在统一联系，并由此构成一个国家的法律体系。建设法规体系是我国法律体系中的一个组成部分。本体系的每一个法律都必须符合宪法的精神与要求；该法律体系与其他体系法律也不应冲突；对于基本法的有关规定，建设行政法规和部门规章以及地方性建设法规、规章，必须遵循；与其地位同等的法律、法规所确立的有关内容应相互协调；建设法规系统内部高层次的法律、法规对低层次的法规、规章具有制约性和指导性；地位相等的建设法规和规章在内容规定上不应相互矛盾；即建设法规的立法必须遵循法制统一原则。

建设法规的立法坚持法制统一的基本要求，不仅是立法本身的要求，即规范化、科学化的要求。更主要的是便于实际操作，不能因法律制度的自相矛盾而导致建设法规的无所适从。

（二）遵循市场经济规律原则

市场经济，是指市场对资源配置起基础性作用的经济体制。社会主义市场经济，是指与社会主义基本制度相结合的、市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用的经济体制。第八届全国人大第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》规定“国家实行社会主义市场经济”。这不仅是宪法的基本原则，也是建设法规的立法基本原则。

1. 遵循市场经济规律，反映在建设法规立法中，就是要建立健全市场主体体系。建设法规要规定各种建设市场主体的法律地位，对他们在建设活动中的权利和义务作出明确的规定。这些主体理应包括建设行政主管部门、勘察规划建设设计主体、建设监理单位、建设施工单位、房地产开发经营部门、土地管理部门、标准化部门、城市市政公用事业单位、环境保护部门、建设材料供应部门等。活跃的建设市场主体，要求国家、集体和个人一齐参与。一旦条件成熟，政策或法规亦可考虑公民主体的法律地位，如个人合伙的建设事务所等。

2. 遵循市场经济规律，要求建设法规的立法确立建设市场体系具有统一性和开放性。建设立法应当确立规划与设计市场、建设监理市场、工程承包的招投标市场、施工管理市场、房地产市场、市政公用事业市场、建设资金市场等多元化的建设活动大市场。

3. 遵循市场经济规律，要求建设法规的立法确立以间接手段为主的宏观调控体系。建设法规主要运用行政手段实现对建设行为的调整。但这种调整不应是直接干预性的。各建设法规主体在具体的建设行为中都有其独立性和自主性。国家对其行为实施的调控只是间接性的。

4. 遵循市场经济规律，要求建设法规立法本身具有完备性。要把建设行为纳入法制轨道，必须先使建设法规自身完备。唯有如此，才能有效地规范建设市场主体行为，维护建设市场活动秩序。

（三）责权利相一致原则

责权利相一致是对建设行为主体的权利和义务或责任在建设立法上提出的一项基本要求。具体表现为：建设法规主体享有的权利和履行的义务是统一的，任何一个主体享有建设法规规定的权利，同时必须履行法律规定的义务；建设行政主管部门行使行政管理权既是其权利，也是其责任或义务，权利和义务彼此结合。

二、建设法规的立法机构和权限

建设法规按其立法权限可分五个层次：即法律、建设行政法规、建设部门规章、地方性建设法规、地方建设规章。

1. 法律

指由全国人大及其常委会审议发布的属于住房与城乡建设方面的各项法律。如《城乡规划法》、《城市房地产管理法》、《防震减灾法》、《招标投标法》、《建筑法》等。

2. 建设行政法规

指国务院依法制定并颁布的属于住房与城乡建设方面的各项法规。如《国有土地上房屋征收与补偿条例》、《民用建筑节能条例》、《物业管理条例》、《建设工程安全生产管理条例》、《住房公积金管理条例》、《建设工程勘察设计管理条例》、《建设工程质量管理条例》等。

3. 建设部门规章

指住房和城乡建设部根据国务院规定的职责范围，依法制定并颁布的住房与城乡建设方面的各项规章，或由住房和城乡建设部与国务院有关部门联合制定并发布的有关住房与城乡

建设方面的规章。如《省域城镇体系规划编制审批办法》、《房屋建筑工程和市政基础设施工程竣工验收备案管理暂行办法》、《市政公用设施抗灾设防管理规定》、《房屋登记办法》、《建设工程勘察质量管理办法》、《建筑业企业资质管理规定》、《建设工程勘察设计资质管理规定》、《工程监理企业资质管理规定》、《廉租住房保障办法》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住房与城乡建设方面的法规。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《山东省物业管理条例》、《山东省城市房屋拆迁管理条例》、《山东省商品房销售条例》、《山东省城市房地产开发经营管理条例》、《山东省城市国有土地使用权出让转让规划管理办法》、《山东省城市房地产交易管理条例》、《山东省建筑市场管理条例》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住房与城乡建设方面的规章。如《山东省建筑装饰装修管理办法》、《山东省供热管理办法》、《山东省经济适用住房管理办法》、《山东省新型墙体材料发展应用与建筑节能管理规定》、《山东省建筑安全生产管理规定》、《山东省城镇廉租住房管理暂行办法》等。

三、建设法规的立法程序和方法

（一）建设法规立法程序

建设法规立法程序是指具有立法权的国家机关在创制建设方面法律规范的活动中，必须履行的法定步骤和手续。法律、法规、规章的制定程序在我国已经形成和确立，一般包括四个阶段：法规案的提出、法规案的审议、法规案的处理和法规的公布，这是我国在长期立法实践经验中总结出来的科学的立法程序，也是建设立法必须遵循的程序。

为使建设部立法工作规范化，原建设部制定并颁布了《建设部立法工作程序分工的规定》和《建设部立法工作程序规定》，对制定建设方面的法律、行政法规、部门规章的程序作了详细具体规定。

草拟建设方面的法律、行政法规的程序是：（1）向国务院呈报起草法律的工作安排；（2）确定起草小组成员名单；（3）调查研究，收集和编译国内外有关政策、法规、案例；（4）草拟法律、行政法规条文及说明，送有关部门征求意见；（5）召开专家论证会，进一步修改，形成送审稿；（6）部常务会议讨论通过送审稿，由部长签署后，呈报国务院；（7）配合国务院法制局对法律、行政法规（送审稿）进行论证，形成法律、行政法规（草案）；（8）配合全国人大法律工作委员会对法律（草案）进行论证。

制定建设方面的部门规章的程序是：（1）草拟部门规章的司（厅、局）成立部门规章起草小组；（2）调查研究，收集和编译国内外有关政策、法规、案例；（3）草拟部门规章条文及说明，形成送审稿；（4）由起草部门规章的司（厅、局）的主要负责人签署送审稿，送法规司；（5）法规司征求有关部门的意见，进一步修改，形成草案后送主管副部长同意，提交部常务会议审议；（6）由法规司负责人在部常务会议上作有关于草案的审查报告；（7）由起草部门规章的司（厅、局）的主要负责人在部常务会议上作关于草案的说明；（8）部常务会议通过的建设部单独发布的部门规章，由部长签署建设部令颁布；（9）与有关部门共同颁布

的部门规章，经部长签署后，与有关部门共同颁布。

（二）建设法规立法方法

建设法规立法方法是指在起草建设方面的法律、行政法规、部门规章的过程中，为保证立法质量和进度所采取的手段和措施。

在我国多年来的建设立法实践中，已经总结出一套科学的建设立法工作方法。首先，重视调查研究工作。没有调查研究，就不了解实际情况，立法工作就无从做起。在调查研究的基础上，收集材料，包括国内的、国外的有关材料，进行分析比较，予以科学借鉴。例如在起草《注册建筑师条例》的过程中，建设部多次组织由注册建筑师组成的考察团赴美国、加拿大及马来西亚、新加坡等国进行考察；组织调查组，赴辽宁等省进行调查研究，对国内外的注册建筑师制度建立的必要性、注册建筑师管理体制、注册建筑师考试和注册、权利和义务等作了全面的了解；收集了大量资料，为制定《注册建筑师条例》打下了良好的基础。其次，进行科学论证。科学论证是建立在调查研究和广泛征求意见的基础上，既听取法律专家的意见，又听取实际工作部门专家的意见。论证的内容既包括对立法项目的可靠性的论证，又包括对法规内容的论证。经过修改、推敲，严格把关。建设部在起草建设方面的法律、行政法规的过程中，已经把召开专家论证会作为立法的必经程序。最后，积极主动地做好协调工作。在立法过程中，协调相关部门的意见是影响建设立法质量和进度的一个重要因素。由于建设部门与相关部门业务交叉多，因此立法的协调量多难度大。在起草法规稿时，主动征求有关部门的意见，采取开协调会、座谈会、专家论证会以及登门或书面征求意见等方式，做好协调工作，尽可能在上报或颁布前同各有关部门取得一致意见，经协商仍不能达成一致意见，就将建设部与有关部门的意见一并上报国务院，由国务院裁决。

第三节 建设执法

建设执法是指国家机关及其工作人员、社会组织和公民实现建设方面法律规范的活动。主要通过国家行政机关及其工作人员严格执行法律、适用法律，使建设法律规范得到实现。

一、建设行政执法监督检查

建设行政执法监督检查是指各级建设行政主管部门对其所属工作机构及其行政执法人员及其下级建设行政主管部门实施建设方面法律、法规、规章和其他规范性文件的行政行为进行监督检查的活动。建设行政执法监督检查的对象主要是行政机关、执法机构及其工作人员，而不是行政管理人员。

（一）建设行政执法监督检查的内容

建设行政执法监督检查的内容既包括抽象行政行为，又包括具体行政行为。内容包括：（1）规范性文件的合法性。审查并纠正下级行政机关及其工作人员在执法中所依据的规范性文件是否违反法律、法规、规章；（2）建设行政主管部门的具体行为的合法性与适当性。纠正下级行政机关及其工作人员在执法程序上或者在适用法律上的违法或不当行为；（3）建设行政执法主体的合法性。非行政机关执法是否依法通过授权或委托取得执法权。纠正无行政执法权的机构所进行的执法活动；（4）建设法律、法规、规章的实施情况。督促下级行政机关及其工作人员严格执行相应的法律、法规和规章，认真履行职责；（5）处理行政执法中出现的一些重大问题，特别是群众所关注的问题；（6）调查研究法律、法规、规章实施中的问