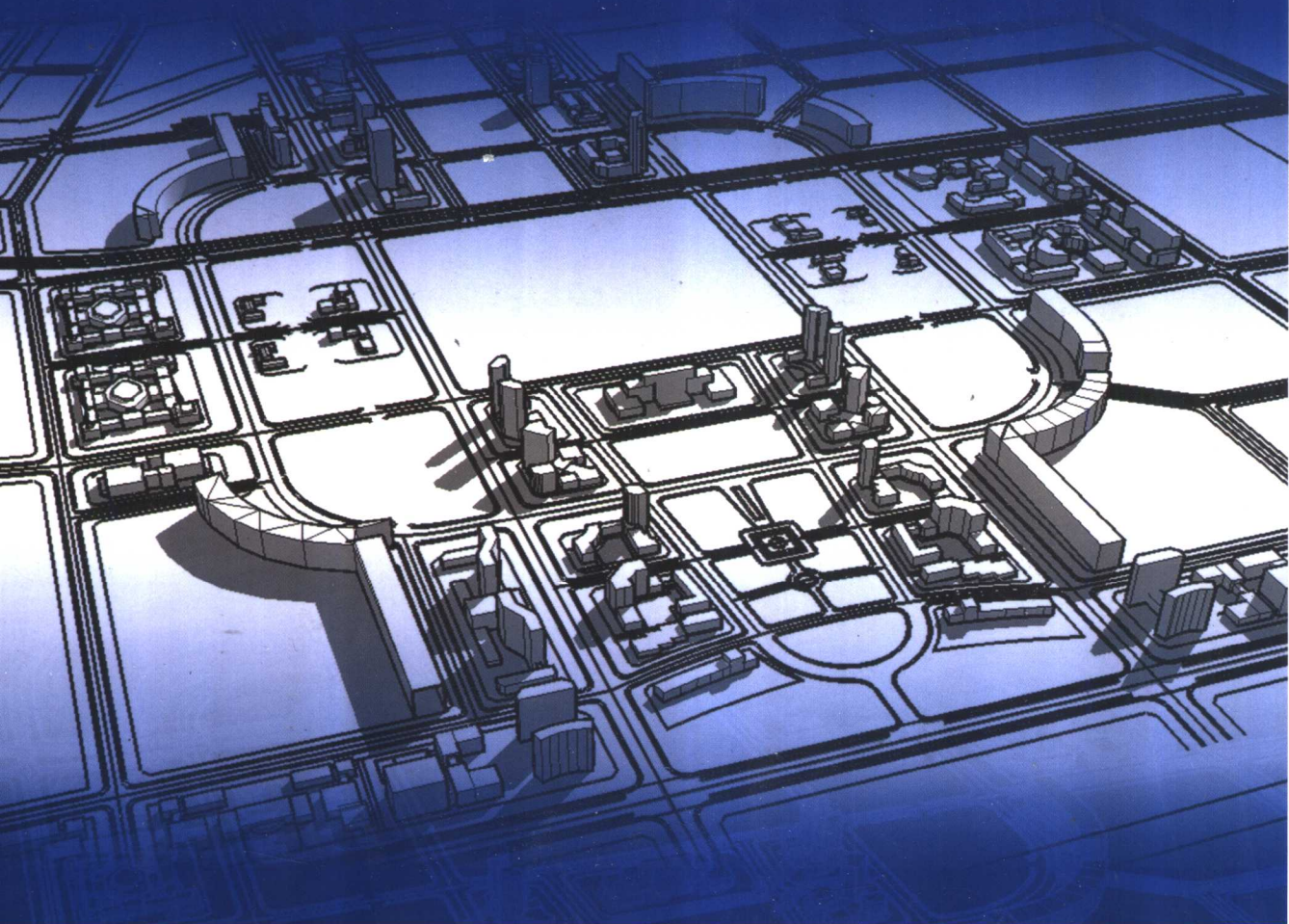


# 规划建筑法规基础

主编 吴松涛



97.4

哈尔滨工业大学出版社

# 规划建筑法规基础

主编 吴松涛

哈尔滨工业大学出版社  
哈尔滨

## 内 容 提 要

本书收集了现行勘察设计行业、城市规划行业在文件编制、管理运作、实践应用中相关的法律与规章,并对其相互关系、理论原理进行了介绍,对部分法规内容进行了较深入的分析。通过阅读本书,可使读者加深对行业通用法规与规范的理解。

本书可作为高等学校建筑学、城市规划、环境艺术、土木工程、市政与环境工程等与建筑有关的专业本科教材,同时,也可作为注册建筑师、注册规划师等考试的培训教材。

## 图书在版编目(CIP)数据

规划建筑法规基础/吴松涛主编—哈尔滨:  
哈尔滨工业大学出版社,2004.4

ISBN 7-5603-1997-1

I.规… II.吴… III.城市规划-法规-中国  
IV.D922.297

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 013094 号

出版发行 哈尔滨工业大学出版社

社 址 哈尔滨市南岗区教化街 21 号 邮编 150006

传 真 0451-86414749

印 刷 黑龙江省地质测绘印制中心印刷厂

开 本 787×1092 1/16 印张 11.5 字数 180 千字

版 次 2004 年 4 月第 1 版 2004 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-5603-1997-1/TU·45

印 数 1~3 000

定 价 16.00 元

# 前 言

专业法规是指导行业行为的准则和规范,是维系理论与实践的原则性规定。新中国城市建设伊始,就十分重视建设法规的制定和完善,至今已基本形成了比较全面的建设法规体系,为我国城市建设的规范化、制度化提供了有力保障。

近期,为适应建设发展要求、与国际接轨,注册建筑师、注册规划师考试均把规划建设法规列为必考科目,全面对其了解已十分必要。本书从实际需要出发,根据多年教学及实践经验选择了与勘察设计行业和城市规划工作管理相关的法律与规章,兼顾相关的技术性规范,供从事建筑学、城市规划、土木工程、市政与环境工程等与建筑有关专业的学生及注册建筑师、注册规划师学习和参考。

全书共分三篇十二章,基本涵盖了现行规划建设管理与法规的基础性知识。第一篇为建设管理与法规,围绕《建筑法》、《建设工程勘察设计管理条例》对建筑法规、勘察设计市场运作等进行了介绍。第二篇为城市规划管理与法规,围绕《城市规划法》,对城市规划法规内容、管理运作、市场管理等进行了介绍。第三篇则偏重于对以上知识的拓展,介绍了法定图则、历史保护、以北京宪章为代表的建筑学纲领性文件、部分技术编制标准等。

本书由吴松涛主编,参加编写的人员有:吴松涛(第一篇、第二篇)、陆明、贾梦宇(第九章)、荣玥芳、卢军(第十章)、由爽(第十二章)。

本书以作者原教学讲义为基础,在编写中引用了较多专家学者在教学与科研实践中的成果与观点,由于篇幅有限,未能一一列出文献目录,在此一并表示谢意。

由于编者水平有限,书中难免存在疏漏及不妥之处,望广大读者批评指正。

编 者  
2003 年 12 月

# 目 录

## 第一篇 建设管理与法规

|                      |    |
|----------------------|----|
| 第一章 建设法规概论           | 3  |
| 第一节 建设法规概述           | 3  |
| 第二节 建设法规立法的基本原则      | 5  |
| 第三节 建设法规的地位、作用与实施    | 6  |
| 第四节 建设法规体系           | 8  |
| 第五节 《建筑法》简介          | 10 |
| 第六节 《建筑工程勘察设计管理条例》简介 | 21 |
| 第二章 工程勘察设计与标准化法规     | 28 |
| 第一节 概述               | 28 |
| 第二节 工程设计文件的编制        | 30 |
| 第三节 勘察设计公司           | 32 |
| 第四节 工程设计标准化法规        | 34 |
| 第三章 工程建设的基本程序        | 36 |
| 第一节 建设程序的概念          | 36 |
| 第二节 工程建设的一般过程        | 36 |
| 第四章 勘察设计公司资质管理       | 42 |
| 第一节 概述               | 42 |
| 第二节 勘察设计公司资质等级和标准    | 42 |
| 第三节 勘察设计公司资质审批       | 46 |
| 第四节 勘察设计公司资质监督管理     | 48 |
| 第五章 注册建筑师            | 50 |
| 第一节 注册建筑师管理概述        | 50 |
| 第二节 注册建筑师考试与管理机构     | 50 |
| 第三节 注册建筑师的考试         | 52 |
| 第四节 注册               | 53 |
| 第五节 执业               | 54 |
| 第六节 权利和义务            | 56 |
| 第七节 法律责任             | 57 |

## 第二篇 城市规划管理与法规

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 第六章 我国城市规划法规体系的构成及其框架 ..... | 61  |
| 第一节 纵向体系 .....              | 61  |
| 第二节 横向体系 .....              | 61  |
| 第七章 《中华人民共和国城市规划法》简介 .....  | 64  |
| 第一节 制定《城市规划法》的背景和重要意义 ..... | 64  |
| 第二节 《城市规划法》的基本框架 .....      | 65  |
| 第三节 《城市规划法》主要内容说明 .....     | 65  |
| 第八章 城市规划管理运作 .....          | 71  |
| 第一节 城市规划组织编制与审批管理 .....     | 71  |
| 第二节 建设项目选址规划管理 .....        | 85  |
| 第三节 建设用地规划管理 .....          | 89  |
| 第四节 建设工程规划管理 .....          | 91  |
| 第五节 城市规划设计单位资格管理 .....      | 108 |
| 第六节 注册规划师 .....             | 114 |

## 第三篇 扩展知识

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 第九章 历史文化遗产保护规划管理 .....          | 119 |
| 第一节 综述 .....                    | 119 |
| 第二节 法定历史建筑保护的规划管理 .....         | 123 |
| 第三节 历史风貌地区保护的规划管理 .....         | 126 |
| 第四节 历史文化名城保护的规划管理 .....         | 130 |
| 第五节 历史文化遗产保护规划管理的程序及其操作要求 ..... | 133 |
| 第十章 法定图则简介 .....                | 137 |
| 第一节 背景 .....                    | 137 |
| 第二节 法定图则的基本内容 .....             | 138 |
| 第三节 法定图则的编制体制 .....             | 141 |
| 第四节 法定图则的审批体制 .....             | 141 |
| 第十一章 《中华人民共和国城市规划法》配套法规简介 ..... | 143 |
| 第一节 《中华人民共和国城市规划法》配套法规文件 .....  | 143 |
| 第二节 城市规划技术标准和技术规范 .....         | 148 |
| 第十二章 “三大宪章”及其理论分析 .....         | 164 |
| 第一节 “三大宪章”要点回顾 .....            | 164 |
| 第二节 “三大宪章”的理论分析 .....           | 173 |
| 参考文献 .....                      | 178 |

# 第一篇

## 建设管理与法规



# 第一章 建设法规概论

## 第一节 建设法规概述

### 一、建设法规的概念和调整对象

#### (一)建设法规的概念

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。

建设法规,主要是以特定的活动或行业规范内容而构成,表现为建设法律、建设行政法规和部门规章,以及地方性建设法规、规章。建设法律或法规是内容集中的或专门的规范性文件,如《中华人民共和国城市规划法》,即是以特定的活动为规范内容的法律,《中华人民共和国城市房地产管理法》,是以特定的行业为规范内容的法律,《中华人民共和国注册建筑师条例》,则是以特定的职业为规范内容的行政法规。

#### (二)建设法规的调整对象

建设法规的调整对象,即建设关系,也就是发生在各种建设活动中的社会关系。具体如下:

##### 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。建设活动中的行政管理关系中不但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。

##### 2. 建设活动中的经济协作关系

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,一般应以经济合同的形式确定。

### 3. 建设活动中的民事关系

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;土地征用、房屋拆迁导致的拆迁安置关系等等。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;适用范围的法律后果也不完全相同。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。

## 二、我国建设法规立法概况

### (一)起步阶段(1949—1952)

新中国成立初期,建筑立法基本上是个空白。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,国家开始着手进行建筑立法工作。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》。

### (二)着手完善阶段(1953—1957)

此阶段是我国“一五”计划时期。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,颁发了《包工试办法(草案)》。1956年4月,国家建委颁布了《1956年建筑安装工程统一施工定额》。

### (三)第一次曲折阶段(1958—1960)

1958年后,由于“左”倾思潮的影响,当时,有关工程质量和安全作业方面的81种规章制度,废除了38种。

### (四)进一步恢复修订与完善阶段(1961—1965)

从1961年开始,我国实行国民经济的“调整、巩固、充实、提高”的方针。在此期间,国务院和建设委员会、建设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。

#### (五) 第二次曲折阶段(1966—1977)

1966年以后,建设立法因“文革”遭到第二次破坏。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。

#### (六) 恢复、完善阶段(1977—1983)

1977~1978年,为全面恢复建设秩序阶段,国家建委等部门颁布了一系列关于建设程序、安全施工、工程质量等规定。1979年,国家建设总局成立后,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。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。

#### (七) 体系化、规范化发展阶段

1984年,建设部提出了建设领域系统改革的纲领性文件——《发展建筑业纲要》,其后,《城市规划法》、《建设法》相继出台,建设法规走上规范之路。

## 第二节 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、遵循市场经济规律原则

(1) 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。在第八届全国人大第一次会议上通过的《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,也是建设法规立法的基本原则。

(2) 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。这些主体应包括建设行政主管部门、勘察规划建筑设计主体、建设监理单位、建筑施工单位、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、建筑材料供应部门等,活跃的建设市场主体要求国家、集体和个人一起参与,一旦

条件成熟,政策与法规亦可考虑公民主体的法律地位,如个人合伙的建筑设计事务所等。

(3)遵循市场经济规律,要求建设法规的立法确定建设市场体系具有统一性和开放性。

(4)遵循市场经济规律,要求建设法规的立法确定以间接手段为宏观调控体系。

(5)遵循市场经济规律,要求建设法规立法本身具有完备性。

## 二、法制统一原则

所有法律有着内在统一联系,并在此基础上构成一国法律体系,建设法规体系是我国法律体系中的一个组成部分。

## 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:

(1)建设法规主体享有的权利和履行的义务是统一的,任何一个主体在享有建设法规规定的权利的同时,必须履行法律规定的义务。

(2)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。

# 第三节 建设法规的地位、作用与实施

## 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。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来说,多数属于行政法或经济法范围。

## 二、建设法规的作用

### (一) 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。

### (二) 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定的建设行为给予确认和保护。

### (三)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。

## 三、建设法规的实施

建设法规的实施,指国家机关及公务员、社会团体、公民实现建设法律规范的活动,包括建设法规的执法、司法和守法三个方面。

### (一)建设行政执法

建设行政执法,指建设行政主管部门和被授权或被委托的单位,依法对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,具体包括:

(1)建设行政决定,指执法者依法对相对人的权利和义务做出单方面的处理,包括行政许可、行政命令和行政奖励。

(2)建设行政检查,指建设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,主要包括实地检查和书面检查两种。

(3)建设行政处罚,指建设行政主管部门或其他权力机关对相对人实行惩戒和制裁的行为,主要包括财产处罚、行为处罚和申诫处罚三种。

(4)建设行政强制执行,指在相对人不履行行政机关所规定的义务时,特定的行政机关依法对其采取强制手段,迫使其履行义务。

### (二)建设行政司法

建设行政司法,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节、行政复议和行政仲裁,以解决相应争议的行政行为。

(1)行政调节,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。

(2)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。

(3)行政仲裁,指国家行政机关以第三者身份对特定的民事、经济的劳动争议居中调节做出判断和裁决。

### (三)专门机关司法

专门机关司法是指国家司法机关,主要指人民法院依照诉讼程序

对建设活动中的争议与违反建设行为做出的审理判决活动。

#### (四)建设法规的遵守

从事建设活动的所有单位与个人必须按照建设法律、法规等规范的要求,实施建设行为,不得违法。

## 第四节 建设法规体系

### 一、建设法规体系概念

#### (一)法规体系概念

法规体系,通常是指由一个国家的全部现行法律规范分类组合为不同的法律部门而形成的有机联系的整体。任何一个国家的各种现行法律规范,都是建立在共同的经济基础上,反映同一阶级意志,受共同的原则指导,有具体内在的协调一致性,从而构成一个有机联系的整体,制度与制度之间,部门与部门之间,既存在差异,又相互联系,相互制约,于是形成一个内在一致的整体。

#### (二)建设法规体系概念

建设法规体系,是指把已经制定和需要制定的建设法律、建设行政法规和建设部门规章衔接起来,形成一个相互联系、相互补充、相互协调的完整统一的体系。就广义的建设法规体系而言,还应包括地方性法规和规章。

建设法规体系是国家法律体系的重要组成部分,同时,建设法规体系又相对自成体系,具有相对独立性。

### 二、建设法规体系的构成

#### (一)建设法规体系构成的基本含义

建设法规体系的构成,即建设法规体系采取的框架或结构。从理论上说,建设法规体系可采取宝塔型的结构方式或梯形结构方式。所谓宝塔型结构,即设立“中华人民共和国建设法”,以其作为建设事业的基本法,综合覆盖建设部门主管的全部业务,依次再用专项法律、行政法规、部门规章做补充;所谓梯形结构,即不设“中华人民共和国建设法”,而以若干并列的专项法律共同组成体系框架的顶层,依次再配置相应的行政法规和部门规章,形成若干相互联系又相对独立的小体系。

根据建设部《建设法律体系规划方案》的规定和要求,我国建设法规体系确定为梯形结构方式。

### (二)建设法规体系构成的内容

确立了建设法规体系的结构,即需要实际的内容来充实,建设法规按其立法权限可分为五个层次:

(1)法律,指由全国人大及其常委会审议发布的属于建设部主管业务范围的各项法律,它是建设法律体系的核心。

(2)建设行政法规,指国务院依法制定并颁布的属于建设部主管业务范围内的各项法规。

(3)建设部门规章,指建设部根据国务院制定的职责范围,依法制定并颁布的各种规章,或由建设部与国务院有关部门联合制定并发布的规章。

(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指定并颁发的建设方面的法规。

(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建设方面的规章。

此外,与建设活动关系密切的相关的法律、行政法规和部门规章,也起着调整一部分建设活动的作用。

### (三)我国的建设法规体系

我国建设法规体系,是以建设法律为龙头,建设行政法规为主干,建设部门规章和地方性法规、规章为枝干而构成的。这里仅就建设部1991年印发的《建设法律体系规划方案》中设置的八项法律予以分述:

(1)城市规划法:调整人们在制定和实施城市规划及在城市规划区内进行各项建设过程中发生的社会关系的法律规范的总称。《中华人民共和国城市规划法》已于1989年12月26日公布,自1990年4月1日起实行。

(2)城市房地产管理法:调整城市房地产业和各项房地产经营活动及其社会关系的法律规范的总称。《中华人民共和国城市房地产管理法》已于1994年7月5日公布,自1995年1月1日起实行。

(3)建筑法:为了加强对建筑业活动的管理,维护建筑市场秩序,保

证建设工程的质量和安生,保证建筑活动当事人的合法权益,建设部于1994年12月上报了《中华人民共和国建筑法》,该法于1997年11月出台。

(4)市政公用事业法:调整城市市政设施公用事业、市容环境卫生、园林绿化等建设管理活动及其社会关系的法律规范的总称。

(5)工程设计法:调整工程设计的资质管理、质量管理、技术管理,以及制定设计文件全过程活动及其社会关系的法律规范的总称。

(6)住宅法:调整城乡住宅的所有权、建设、资金与融通、优惠、买卖与租赁、管理与维修等活动及其社会关系的法律规范的总称。

(7)风景名胜区法:调整人们在保护、利用、开发和管理风景名胜资源各项活动中产生的各种社会关系的法律规范的总称。

(8)村镇建设法:调整村庄、集镇在规划综合开发、设计、施工、公用基础设施、住宅和环境管理等项活动及其社会关系的法律规范的总称。

《建设法律体系规划方案》是经建设部1989年、1990年论证,1991年印发的。

## 第五节 《建筑法》简介

《中华人民共和国建筑法》于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,中华人民共和国主席令第91号公布,共包括八章八十五条:

第一章 总则 阐明《建筑法》制定的目的、建筑活动原则及执法主体。

第二章 建筑许可 对建筑工程施工许可、从业资格及从管理范围到申请条件等相关内容进行了原则性规定。

第三章 建筑工程发包与承包 对建筑市场内各类发包与承包原则、执行过程等进行了原则性规定。

第四章 建筑工程监理 对建筑工程实行强制监理及监理工作的原则、责任进行了原则性规定。

第五章 建筑安全生产管理 对建筑工程安全生产的方针、原则、安全培训、事故处理等方面进行了原则性规定。

第六章 建筑工程质量管理 对建筑工程质量认证制度、工程质量责任、质量保证制度等方面进行了原则性规定。

第七章 法律责任 对前面涉及的各项工作的违背情况,处罚原则、方式、内容进行了原则性规定,是建筑法在“违例”处罚方面的核心章节。

第八章 附件 对本法适用范围、执行日期等进行了规定。

《建筑法》主要内容如下:

## 第一章 总 则

第一条 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。

第二条 在中华人民共和国境内从事建筑活动,实施对建筑活动的监督管理,应当遵守本法。

本法所称建筑活动,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。

第三条 建筑活动应当确保建筑工程质量和安全;符合国家的建筑工程安全标准。

第四条 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 从事建筑活动应当遵守法律、法规,不得损害社会公共利益和他人的合法权益。任何单位和个人都不得妨碍和阻挠依法进行的建筑活动。

第六条 国务院建设行政主管部门对全国的建筑活动实施统一监督管理。

## 第二章 建筑许可

### 第一节 建筑工程施工许可

第七条 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;但是,国务院建设行政主管部门确定的限额以下的小型工程除外。按照国务院规定的权限和程序批准开工报告的建筑工程,不再领取施工许可证。

第八条 申请领取施工许可证,应当具备下列条件:

(一)已经办理该建筑工程用地批准手续;