



职业技术教育建设类专业系列教材

Gongcheng Jianshe Fagui

工程建设法规 (第2版)

主 编 叶胜川 刘 平
副主编 徐家铮 华 均

武汉理工大学出版社

职业技术教育建设类专业系列教材

工程建设法规

(第2版)

主 编 叶胜川 刘 平
副主编 徐家铮 华 均

江苏工业学院图书馆
藏书章

武汉理工大学出版社

· 武汉 ·

内 容 简 介

本书是职业技术教育建设类专业系列教材之一。根据国务院和建设部新颁布的法规和规章对第1版进行了重新修订。本书对我国现行的建设法规从城镇规划建设、工程建设者执业资格管理、建设工程勘察设计与工程建设标准化、工程建设管理、工程建设合同管理、房地产管理、建设用地管理、市政公用事业、风景名胜区与环境保护、建筑税收等方面进行了较为全面的介绍,并对建设法规的体系和施行进行了必要的阐述。

本书是高等专科学校、高等职业技术学院和应用型本科院校建设类专业建设法规课程的教材,也可作为建设行业工作人员学习的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

工程建设法规(第2版)/叶胜川,刘平主编. —武汉:武汉理工大学出版社,2004.1

职业技术教育建设类专业系列教材

ISBN 7-5629-1498-2

I. 工…

II. ①叶… ②刘…

III. 土木工程-经济建设-法规-职业技术教育-教材

IV. D922.297

出版发行:武汉理工大学出版社(武汉市武昌珞狮路122号 邮编:430070)

<http://www.techbook.com.cn>

E-mail:yangxuezh@mail.whut.edu.cn

印刷者:武汉理工大印刷厂

经销者:各地新华书店

开 本:787×1092 1/16

印 张:12.75

字 数:318千字

版 次:2004年1月第2版

印 次:2004年1月第1次印刷

印 数:3000册

定 价:18.00元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请向出版社发行部调换。

本社购书热线电话:(027)87394412 87383695 87384729

版权所有,盗版必究。

职业技术教育建设类专业系列教材

出版说明

武汉理工大学出版社(原武汉工业大学出版社)于1997年组织编写的工业与民用建筑专业系列教材在全国使用7年来,得到了广大职业技术学院师生的热情关怀与厚爱,较好地实现了为职业技术学院的教学与课程体系改革服务,为培养具有较强的实际操作技能的应用型人才服务的目标,较系统地体现了教材的系统性、科学性、实用性及先进性的特点。

近年来,随着职业技术教育的快速发展,建设类专业、学科培养方案规定的培养目标、毕业生的业务范围和基本规格等发生了较大的变化;同时,与建设类专业教材内容密切相关的各种规范、标准和规定也已陆续颁布与实行。为此,编委会经过认真研讨,决定全面修订、出版“职业技术教育建设类专业系列教材”。

在全套教材第2版的修订过程中,在教材内容的编写上坚持“以应用为目的,以必需、够用为度”,主要涉及建设类专业的基本知识和应用技能,并尽量体现近几年国内外建筑技术、工艺、材料的新发展与新成果;教材中凡涉及国家建筑规范及其他部门规范、标准的,一律采用新规范、新标准和新规定;教材中的专业术语、符号和计量单位采用《建筑设计通用符号、计量单位和基本术语》国家标准,并应符合《中华人民共和国法定计量单位使用方法》及有关国家标准的规定。

这套教材主要用于高等职业院校及中等职业学校工业与民用建筑专业、建筑施工专业和相关专业的课程教学与实践性教学,也可供职工岗位技术培训等参考选用。我们再次诚挚地希望广大读者在使用这套教材的过程中提出批评和建议,以便今后不断地修改和完善。

职业技术教育建设类专业系列教材编委会

2004年元月

职业技术教育建设类专业系列教材

编委会名单

主任:雷绍锋

副主任:范文昭 杨学忠

委员:(按姓氏笔画顺序排列)

丁卿	丁天庭	毛小玲	王文仲	冯美宇	叶胜川	华均	朱永祥	刘平
刘自强	刘志强	危道军	陈英	吴泽	吴运华	吴明军	吴振旺	杨庚
杨太生	陆天生	肖伦斌	余胜光	杜喜成	周相玉	范德均	胡兴福	郭晓霞
赵爱民	高远	高文安	徐家铮	梁春光	焦卫	鲁维	葛建平	喻建华

秘书长:黄春

总责任编辑:张淑芳

第 2 版 前 言

建设行业是国民经济的重要组成部分。为了加快建设行业的健康发展,规范建筑市场秩序,一个重要任务就是在健全建设法规体系建设的同时,加强建设法制教育,强化依法监管力度。

根据建设类专科(高职)院校开设“工程建设法规”课程的实际需要,在武汉理工大学出版社的倡导与策划下,我们于 1999 年组织编写了《工程建设法规》教材。由叶胜川(第 1 章、第 4 章、第 7 章、第 8 章)任主编,刘平(第 3 章、第 5 章)、徐家铮(第 9 章、第 10 章)任副主编,华均(第 6 章、第 11 章)、陈建疆(第 2 章)等同志参编。这本教材的出版,满足了当时教学的基本需要。

近几年来,根据建设行业的发展需要,特别是我国加入 WTO 以后,为了与国际市场接轨,国务院和建设部颁发了《建设工程勘察设计条例》、《物业管理条例》、《建设工程安全生产管理条例》、《工程监理企业资质管理规定》、《外商投资建筑业企业管理规定》、《勘察设计企业资质管理规定》、《建筑业企业资质管理规定》、《建设工程质量管理办法》等一大批新的法规和规章,废止了一批与建设行业发展不相适应的规章。为了适应新的建设法规教学需要,根据国务院和建设部新颁发的法规和规章,并结合建设工程管理与教学实践,我们对本教材进行了重新修订。修订后的第 2 版教材引用了国家最新发布的法律、法规和规章,删除了被废止法规的内容,使教材内容具有时效性、系统性、完整性和实用性。本书是高等专科学校、高等职业技术学院和应用型本科院校建设类专业《建设法规》课程的教材,也可作为建设行业工作人员学习了解建设法规的参考书。

本书第 2 版由叶胜川、刘平任主编,徐家铮、华均任副主编。参加第 2 版修订工作的人员有:刘平(第 1 章至第 5 章),华均(第 6 章、第 11 章),李萍英(第 7 章、第 8 章),徐家铮、叶胜川(第 9 章、第 10 章)。叶胜川负责全书的修改定稿。刘平负责全书文字的整理工作。

本教材在编写与修订的过程中,得到了湖北省建设厅有关领导与法规处同志的大力支持,武汉科技大学中南分校城建学院、湖北城市建设职业技术学院有关同志给予了积极帮助,在此一并致谢。

由于编者学识有限,加之时间仓促,书中错漏之处在所难免,欢迎读者批评指正。

编 者

2003 年 9 月 12 日

目 录

1 建设法规概论·····	(1)
1.1 建设法规概述·····	(1)
1.1.1 建设法规的概念及调整对象·····	(1)
1.1.2 建设法规的作用·····	(2)
1.2 建设法规体系·····	(3)
1.2.1 建设立法原则·····	(3)
1.2.2 建设立法概况·····	(3)
1.2.3 建设法规体系·····	(4)
1.3 建设法规施行·····	(5)
1.3.1 建设行政执法·····	(5)
1.3.2 建设行政处罚·····	(7)
1.3.3 建设行政司法·····	(9)
1.3.4 建设行政诉讼和专门机关司法·····	(9)
思考题·····	(11)
2 城市规划与村镇建设法规·····	(12)
2.1 城市规划与村镇建设法规概述·····	(12)
2.1.1 城市规划与城市规划法概述·····	(12)
2.1.2 村庄与集镇规划法规概述·····	(13)
2.2 城市规划的制定·····	(14)
2.2.1 城市规划的分类·····	(14)
2.2.2 城市规划的编制·····	(16)
2.2.3 城市规划的审批·····	(18)
2.3 城市规划的实施·····	(19)
2.3.1 城市规划公布制度·····	(19)
2.3.2 选址意见书制度·····	(19)
2.3.3 建设用地规划许可证制度·····	(20)
2.3.4 建设工程规划许可证制度·····	(21)
2.3.5 城市国有土地使用权出让与转让规划管理法规·····	(22)
2.4 村庄与集镇规划的制定与实施·····	(24)
2.4.1 村镇规划的编制·····	(24)
2.4.2 规划区建设用地审批·····	(25)
2.4.3 违法占地与违法建设行为的处罚·····	(26)
2.5 历史文化名城保护与文物保护·····	(27)

2.5.1 文物保护工作管理体制·····	(27)
2.5.2 城市规划中对历史文化名城及文物保护的措施·····	(27)
思考题·····	(28)
3 工程建设者执业资格管理法规·····	(29)
3.1 概述·····	(29)
3.2 从业单位资质管理·····	(29)
3.2.1 房地产开发企业资质·····	(29)
3.2.2 建筑业企业资质·····	(32)
3.2.3 工程勘察和工程设计企业资质·····	(36)
3.2.4 工程监理企业资质·····	(38)
3.3 从业人员资格管理·····	(40)
3.3.1 注册建筑师·····	(40)
3.3.2 注册造价工程师·····	(42)
3.3.3 注册监理工程师·····	(43)
3.4 施工现场人员执业资格管理·····	(44)
3.4.1 施工企业项目经理·····	(44)
3.4.2 关键岗位从业人员·····	(46)
思考题·····	(47)
4 建设工程勘察设计与工程建设标准化法规·····	(48)
4.1 概述·····	(48)
4.1.1 建设工程勘察设计法规概述·····	(48)
4.1.2 工程建设标准化法规概述·····	(49)
4.2 工程勘察、设计文件编制与审批·····	(49)
4.2.1 工程勘察、设计的依据和程序·····	(49)
4.2.2 工程勘察、设计的原则·····	(50)
4.2.3 工程设计的内容和深度·····	(50)
4.2.4 设计文件的审批与修改·····	(51)
4.3 建设工程勘察设计市场管理·····	(51)
4.3.1 实行备案制度,建立全国统一的建设工程勘察设计市场·····	(52)
4.3.2 建设工程勘察设计发包与承包·····	(52)
4.3.3 中外合作设计有关规定·····	(52)
4.4 建筑工程抗震·····	(53)
4.4.1 建筑工程抗震防灾概述·····	(53)
4.4.2 抗震防灾规划·····	(54)
4.4.3 抗震设防·····	(55)
4.4.4 抗震鉴定与加固·····	(56)
4.4.5 震后恢复重建·····	(56)

4.5 工程建设标准化法规.....	(57)
4.5.1 工程建设标准的范围、内容、分级与特点.....	(57)
4.5.2 工程建设标准的制定.....	(58)
4.5.3 工程建设标准的实施与监督.....	(60)
思考题	(62)
5 工程建设管理法规.....	(63)
5.1 建筑法概述.....	(63)
5.1.1 建筑法概念及立法目的.....	(63)
5.1.2 工程建设管理法规.....	(64)
5.2 工程项目建设程序.....	(64)
5.2.1 工程项目建设程序的概念与性质.....	(64)
5.2.2 工程建设程序的内容.....	(65)
5.3 建设工程招标与投标.....	(67)
5.3.1 建设工程招标与投标概述.....	(67)
5.3.2 建设工程招标.....	(67)
5.3.3 建设工程投标.....	(69)
5.3.4 建设工程决标.....	(70)
5.3.5 法律责任.....	(71)
5.4 工程建设监理.....	(73)
5.4.1 我国工程建设监理制度.....	(73)
5.4.2 工程建设监理的范围、依据	(73)
5.4.3 工程建设监理工作内容.....	(74)
5.4.4 法律责任.....	(75)
5.5 建设工程质量管理.....	(75)
5.5.1 建设工程质量概述.....	(75)
5.5.2 建设工程质量监督与管理.....	(76)
5.5.3 工程建设各方质量责任和义务.....	(78)
5.5.4 违反《建设工程质量管理条例》的处罚.....	(80)
5.6 建筑安全生产与文明施工.....	(82)
5.6.1 建筑安全生产管理.....	(82)
5.6.2 施工现场安全管理.....	(84)
5.6.3 工程建设重大事故调查处理.....	(85)
5.6.4 文明施工管理.....	(86)
思考题	(87)
6 建设工程合同管理法规.....	(88)
6.1 合同法概述.....	(88)
6.1.1 合同与合同法.....	(88)

6.1.2 合同的订立	(89)
6.1.3 合同的效力	(90)
6.1.4 合同的履行	(92)
6.1.5 合同的变更与转让	(94)
6.1.6 合同权利与义务的终止	(94)
6.1.7 违反合同的责任	(96)
6.1.8 合同纠纷的解决	(97)
6.2 建设工程合同法律规范	(98)
6.2.1 建设工程合同法律规范的概述	(98)
6.2.2 建设工程勘察、设计合同	(99)
6.2.3 建设工程施工合同	(103)
6.2.4 工程建设监理委托合同	(107)
6.2.5 工程建设其他相关合同	(110)
6.3 建设工程合同的示范文本	(111)
6.3.1 合同示范文本制度	(111)
6.3.2 建设工程施工合同示范文本	(112)
6.3.3 工程建设监理合同示范文本	(113)
6.3.4 建设工程勘察、设计合同示范文本	(113)
思考题	(114)
7 房地产管理法规	(115)
7.1 房地产法规概述	(115)
7.1.1 基本概念	(115)
7.1.2 房地产法律制度的历史沿革	(115)
7.1.3 房地产管理体制	(116)
7.2 房地产综合开发管理	(117)
7.2.1 基本含义	(117)
7.2.2 房地产综合开发的内容与特点	(117)
7.2.3 房地产综合开发管理	(117)
7.3 城市房屋拆迁管理	(119)
7.3.1 房屋拆迁管理概述	(119)
7.3.2 房屋拆迁补偿	(122)
7.3.3 拆迁安置	(124)
7.4 住宅建设与物业管理	(125)
7.4.1 住宅建设	(125)
7.4.2 物业管理	(130)
7.5 房地产权属登记管理	(134)
7.5.1 房地产权属登记的概念与意义	(134)
7.5.2 权属登记发证制度	(135)

7.5.3 房地产产籍管理	(139)
7.6 房地产交易市场管理	(140)
7.6.1 房地产市场管理概述	(140)
7.6.2 房地产交易制度	(142)
7.6.3 房地产交易活动管理	(143)
7.6.4 房地产交易方式	(144)
思考题	(147)
8 建设用地管理法规	(148)
8.1 土地制度改革综述	(148)
8.2 土地征用制度	(149)
8.2.1 土地征用的概念	(149)
8.2.2 征用土地的审批程序	(149)
8.2.3 征用土地的审批规定	(149)
8.2.4 征用土地的补偿费用	(150)
8.2.5 征用土地的安置补助费	(150)
8.2.6 土地使用权划拨	(150)
8.3 土地使用权的出让	(151)
8.3.1 土地使用权出让的概念与特征	(151)
8.3.2 土地使用权出让的法律限制	(151)
8.3.3 土地使用权出让方式	(152)
8.3.4 土地使用权出让的最高年限	(152)
8.3.5 土地使用权出让合同	(153)
8.3.6 土地使用权终止和续期	(153)
8.4 土地使用权转让、出租与抵押	(154)
8.4.1 土地使用权转让	(154)
8.4.2 土地使用权出租	(155)
8.4.3 土地使用权抵押	(155)
思考题	(157)
9 市政公用事业法规	(158)
9.1 市政建设法规概述	(158)
9.1.1 市政公用事业的概念及分类	(158)
9.1.2 市政建设立法	(159)
9.2 市政工程法规	(160)
9.2.1 城市道路桥梁建设	(160)
9.2.2 城市防洪设施建设	(162)
9.2.3 城市排水工程建设	(163)
9.3 城市公用事业法规	(164)

9.3.1 概述	(164)
9.3.2 城市供水与节水管理	(164)
9.3.3 城市供热与供气管理	(165)
9.3.4 城市公共交通运营管理	(167)
9.3.5 城市供电、通讯管理	(168)
9.4 城市市容与绿化法规	(168)
9.4.1 城市市容管理	(168)
9.4.2 城市环境卫生管理	(169)
9.4.3 城市园林绿化管理	(170)
思考题	(171)
10 风景名胜区与环境保护法规	(172)
10.1 风景名胜区管理法规	(172)
10.1.1 风景名胜区保护	(172)
10.1.2 风景名胜区规划	(173)
10.1.3 风景名胜区建设	(174)
10.1.4 风景名胜区管理	(175)
10.2 环境保护法规	(177)
10.2.1 环境保护管理体制	(177)
10.2.2 环境保护法规	(178)
思考题	(181)
11 建筑税收法规	(182)
11.1 我国税收制度的概述	(182)
11.1.1 税收与税收制度	(182)
11.1.2 税收的征收管理制度	(184)
11.2 建设行业常用税种	(186)
11.2.1 固定资产投资方向调节税	(187)
11.2.2 营业税	(187)
11.2.3 增值税	(188)
11.2.4 企业所得税	(188)
11.2.5 城市维护建设税与教育费附加	(189)
11.2.6 房产税	(189)
11.2.7 土地增值税	(190)
11.2.8 城镇土地使用税	(190)
11.2.9 契税	(191)
11.2.10 印花税	(192)
思考题	(192)
参考文献	(193)

1 建设法规概论

本章提要

本章介绍了建设法规的基本概念及其调整对象与作用,阐述了建设法规的立法原则和立法概况,重点介绍了建设法规体系的构成和建设法规施行办法。

1.1 建设法规概述

1.1.1 建设法规的概念及调整对象

1.1.1.1 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,由国家强制力保证实施的,旨在调整国家机关、社会机构和公民之间在建设活动中或建设行政管理活动中所发生的各种社会关系的法律规范的总称。建设活动是人类基本生产活动之一,是指土木建筑工程、管线工程和设备安装工程的新建、扩建和改建活动及建筑装饰装修活动。

建设法规是调整建设活动各方面关系的法律、法规、部门规章和地方性法规等规范性法律文件。建设法规在国家法律体系中占有重要地位,是国家现行法律体系中不可缺少的重要组成部分。建设法规覆盖面广,涉及到国民经济各个行业的基本建设活动领域,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,其主要的法律规范性质多数属于行政法或经济法的范围。

国家立法机关颁发的调整建设活动的法律规范及相关的法律规范有《中华人民共和国城市规划法》、《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国房地产管理法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国文物法》、《中华人民共和国合同法》等法律文件;国家颁发的调整建设活动的行政法规有《工程建设勘察设计条例》、《建设工程质量管理条例》、《城市房屋拆迁条例》等许多规范性文件;国家建设行政主管部门颁发的规范建设活动的规章包括建筑工程质量管理、建设市场管理、建设活动主体资质管理、建设活动从业人员资质管理、工程建设标准化管理、房地产开发经营管理、城市建设等方面约 400 多个规范性文件。

1.1.1.2 建设法规的调整对象

建设法规的调整对象是建设行政管理关系以及与之密切联系的建设经济协作关系。

1. 行政管理关系

建设活动的内容包括建设工程的计划、立项、资金筹措、设计、施工、工程验收等。建设活动的行政管理关系是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、建设监理单

位及其他有关单位之间的管理与被管理关系。它包括两个相关联的方面:一方面提供指导、协调与服务;另一方面检查、监督、控制与调节。建设法规规范了建设活动管理中建设行政主管部门的权力和职责。各经济活动主体的权利和义务关系,也应由建设法规来加以调整和规范。

2. 经济协作关系

在建设活动中,各个经济活动主体为自身的经济利益,在建设法规允许的范围内建立建设经济协作关系。这种经济协作关系是平等、自愿、互利的横向协作关系,是通过法定的合同形式来确定的。

3. 民事关系

民事关系是指从事建设活动而产生的国家、社会组织、公民之间的民事权利、义务关系。主要包括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。建设活动中的民事关系既涉及到国家社会利益,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。

4. 市场调控关系

在改革开放,建立社会主义市场经济机制的过程中,建筑市场是最早改革和开放的市场之一。为了规范建筑市场管理,维护公平、自由竞争,保护国家和市场各方当事人的合法权益,国家颁发了规范和加强建设市场管理的一系列法律、法规和规章。

1.1.2 建设法规的作用

建设法规是国家组织和管理建设活动、规范建设活动行为、加强建设市场管理、保障城乡建设事业健康发展的重要工具。主要体现在三个方面:

1. 规范、指导建设行为

建设行为只有在建设法规许可的范围内进行,才能得到承认并受到法律的保护。规范指导建设行为的法规包括建设活动组织管理、建设活动市场管理、建设活动的技术标准等。建设实体法规规范了设立企业的程序和资质等级标准;建设市场法规规范了勘察设计、施工、建设监理、房地产开发等市场行为;建设技术法规规范了勘察设计、施工、验收、维修等技术标准。

2. 保护合法建设行为

建设法规对符合法规的建设行为予以确认和保护。建设程序法规对建设活动必须遵守的行为作了详细具体的规定;建设技术法规中的强制性标准是建设活动中必须严格执行的技术规范。认真贯彻执行工程建设法规是建设活动主体的责任和基本义务,国家保护和鼓励合法建设行为,在建设法规规范性文件中有许多保护和鼓励合法建设行为的内容。

3. 处罚违法建设行为

要实现建设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。建设法规规范性文件中对违法建设行为制定了具体的处罚条款。处罚违法建设行为是一种强制性手段。通过对违法建设行为的处罚,客观上起到保护和鼓励合法建设行为的积极性作用。处罚违法建设行为的手段包括建设行政处罚和司法处罚。

1.2 建设法规体系

1.2.1 建设立法原则

建设法规的制定应当由有关机关在各自的权限范围内,依照法定的程序进行。应当有利于规范和加强建设活动的管理,规范和维护建设市场秩序;有利于新科技的推广与利用,提高建设科技水平;有利于加强建设工程质量管理和安全管理;有利于城乡建设事业的发展;有利于保护国家利益、社会组织和公民的权利。

《中华人民共和国立法法》规定了立法的基本原则,即“立法应当遵循宪法的基本原则”;“以经济建设为中心,坚持社会主义道路,坚持人民民主专政,坚持共产党的领导,坚持马克思列宁主义毛泽东思想邓小平理论,坚持改革开放”;“坚持从国家整体利益出发,维护社会主义法制的统一和尊严”;“立法应当体现人民的意志,发扬社会主义民主,保障人民通过多种途径参与立法活动”;“应当从实际出发,科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利和义务,国家机关的权力和责任”。这些都是建设立法必须遵循的基本原则。

建设立法还应当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。我国实行的社会主义市场经济体制就是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。遵循市场经济规律,就是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做出明确的规定;确立具有统一性、开放性和多元化的建设活动大市场以及确立以间接手段为主的宏观调控体系。

1.2.2 建设立法概况

建国以来,我国的建设法规立法工作经历了一个曲折的发展过程,大体可分为三个发展时期。

1.2.2.1 初步发展时期(1949~1956年)

新中国成立以后,我国为恢复国民经济进行大规模的基本建设,建设立法工作也逐步开展。1950年12月,政务院颁发了《关于决算制度、预算审核、投资施工计划和货币管理的决定》,这是我国最早颁布的有关建筑业生产经营的建设行政法规。这个文件规定了建筑工程必须先设计后施工的工作程序。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》;8月,又颁布了《关于改进与加强基本建设设计工作的指示》;1952年1月,政务院财经委员会颁布了《基本建设工作暂行办法》,该文件对基本建设的范围、程序等作了全面规定。

1954年6月至7月,当时的建筑工程部相继颁布了《建筑安装工程包工暂行办法》,并制定了一批设计、施工标准规范。1955年,国务院颁布了《基本建设工程设计任务书审查批准暂行办法》和《基本建设工程设计和预算文件审核批准暂行办法》。同期,国家建设委员会和建筑工程部相继颁发了11个建筑方面的法规性文件。

1956年6月,国务院颁发了《关于加强和发展建筑工业的决定》和《关于加强设计工作的决定》。这些文件科学地总结了“一五”期间的建设经验,明确了我国建筑业的方向、任务和实施步骤,适应了国家大规模建设和“156项重点工程”建设需要,推动了我国建筑业的发展,对于

建立新的建筑关系,保证第一个五年计划建设项目的完成,起了重大作用。

1.2.2.2 曲折发展时期(1957~1978年)

这个时期大致分为三个阶段。

1957年至1959年为“大跃进”时期,由于受“左”的思想影响,我国建筑方面的规章制度受到严重冲击。当时有关建筑工程质量和安全作业的规章制度共81项,废除了38项,即使未废除而保留下来的也未认真执行。

20世纪60年代初,国民经济处于调整时期,建筑法规得到逐步恢复和发展。从1961年至1965年,国家计委、国家建委等陆续颁发了《建筑安装工程及验收标准规范修订原则》等法规性文件和一系列综合性规定,并制定了施工组织设计、现场管理等13个规定。

1966年“文化大革命”开始以后,建设法规遭到了严重破坏,许多法规、制度没有贯彻实施。为了扭转工程建设上的混乱状况,尽量减少经济损失,“文化大革命”后期,国务院和建设行政主管部门,陆续制订许多建筑方面的管理办法和规定。1973年,国务院颁发了《关于基本建设项目竣工验收暂行规定》等,所有这些法规性文件,对当时工程建设管理起到了一定的促进、整顿和制约作用,对于恢复建设活动管理、明确职责关系、提高投资效益起到了重要作用。

1.2.2.3 蓬勃发展时期(1978年至今)

十一届三中全会后,党的工作重点转移到以经济建设为中心。随着改革、开放政策的贯彻实施,国家法制建设进入一个新时期,建设法制工作也纳入了国家建设行政主管部门的重要日程,我国建设法规进入了蓬勃发展时期。

自1978年迄今,建设立法工作逐步加强,制定并颁布了城市规划、建设监理、建设市场管理、勘察设计、建筑施工管理、建设工程质量管理、房地产开发与管理、土地管理等法律、法规及一大批部门规章。同时,各省、自治区、直辖市人大及其常委会和人民政府,制定了为数众多的地方性法规和政府规章,它们的颁布和施行,对于促进建设领域的改革、开放,维护建设活动秩序,保证建设行业的顺利发展,起了重要作用。

为了有计划、有步骤地开展建设立法工作,使我国的建设立法更具有科学性、规范性、系统性,减少盲目性,1989年初,建设部决定把研究和编制《建设法律体系规划方案》(其中包括建设法律体系规划)作为建设部的重点工作之一。

1995年底,结合当时和今后的立法任务,建设部制订了“九五”立法计划,以保证建设立法的有序进行。

改革开放二十多年,是我国建设立法硕果累累的时期,据统计,从1978年到现在,已制定和颁发并现行有效的建设法律3部,建设行政法规15部,建设行政规章88部,地方性建设法规、规章则有400多项。一些新的建设法规、规章也正按规划加速制定,将会陆续颁发执行。

1.2.3 建设法规体系

1.2.3.1 建设法规体系的概念

所谓建设法规体系,是指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构成的一个相互联系、相互补充、相互协调的完整统一的框架结构。广义的建设法规体系还包

括地方性建设法规和建设规章。

建设法规体系是国家法律体系的重要组成部分。它与国家的宪法和相关法律保持一致,同时又相对独立、自成体系。它覆盖建设活动的各个行业、各个领域以及工程建设的全过程,使建设活动的各个方面都有法可依。

1.2.3.2 建设法规体系的构成

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建设法规、地方建设规章为支干而构成的。建设法规按其立法权限可分为五个层次:

1. 建设法律

指全国人民代表大会及其常务委员会审议发布的属于国务院建设行政主管部门主管业务范围的各项法律。建设法律在建设法规体系框架中位于顶层,其法律地位和效力最高,是建设法规体系的核心和基础。

2. 建设行政法规

指国务院依法制定并颁布的属于国务院建设行政主管部门主管业务范围的各项法规。建设行政法规的法律地位和效力低于建设法律。

3. 建设部门规章

由国务院建设行政主管部门根据国务院规定的职责范围,依法制定并发布的规章,或由国务院建设行政主管部门与国务院有关部门联合制定并发布的规章,其地位和效力低于建设行政法规。

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、直辖市人民代表大会及其常委会制定并发布的建设方面的法规。包括省会城市和经国务院批准的较大的市人民代表大会及其常务委员会制定的,报经省、自治区人民代表大会或其常委会批准的各种法规。地方性法规只在本地区适用。

5. 地方性建设规章

指省、自治区、直辖市以及省会城市和经国务院批准的较大城市的人民政府,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,其所包含的内容或某些规定,也是构成建设法规体系的内容。

1.3 建设法规施行

建设法规的实施是指执法、司法和守法等三个方面,是国家机关及其公务员、社会组织、公民实现建设法律规范的活动。

1.3.1 建设行政执法

建设行政执法,是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监督检查,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,包括行政许可、行政命令和行政奖励;②建设行政检查,包括实地检查和书面检查;③建设行政处

罚,包括财产处罚、行为处罚和惩戒;④建设行政强制执行。

1.3.1.1 建设工程项目执法监察

建设工程项目执法监察是为了加强对建设工程项目的管理,规范建筑市场,纠正和查处建设领域中存在的不正之风和腐败行为,促进经济和社会健康发展。

1. 范围和重点

范围为已竣工和在建及新开工项目及一定建设规模的工程,根据需要确定检查范围。

重点是检查建设工程项目的立项、报建、招标投标、工程质量与竣工验收五个方面及工程建设中的严重违法违纪和不正当竞争行为。

2. 目标

调查核实本地区、本部门建设工程项目的基本情况,加强对建设规模的有效控制;培育和完善的建筑市场,促进建筑业健康发展;严格资金管理,防止国有资产流失;健全监督机制,加强廉政建设,遏制不正之风和腐败现象的滋生蔓延。

3. 方法步骤

一般分为以下四个阶段:

(1)准备发动阶段

各地区各部门组织力量研究制定方案,动员部署工作。

(2)摸底调查阶段

组织建设单位或施工企业填写“建设工程项目登记表”,全面掌握工程项目总数和投资底数,了解立项、报建、招投标、工程质量、竣工验收和执行有关规定的情况。

(3)重点检查阶段

在各地区、各部门、各单位自查自纠并写出情况报告的基础上,组织力量进行重点检查,其比例不低于40%。

(4)整改验收阶段

督促建设主管部门、建设单位和施工企业整改存在的问题,建立健全规章制度和监督制约机制,加强建设工程的管理,规范建筑市场行为,写出整改报告。确定具体验收标准,组织对整改情况进行检查验收,验收比例不低于60%。

1.3.1.2 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包括抽象行政行为和具体行政行为。其中具体内容是:

- (1)规范性文件的合法性;
- (2)建设行政主管部门的具体行为的合法性与适用性;
- (3)建设行政执法主体的合法性;
- (4)建设法律、法规、规章的实施情况;
- (5)处理行政执法中出现的一些重大问题,特别是社会关注的问题;
- (6)调查研究法律、法规、规章实行中的问题,并提出处理意见;
- (7)其他需要监督检查的事项。