

高等学校工程管理系列教材

建设法规概论 与案例

(第3版)

金国辉 编著



清华大学出版社
<http://www.tup.com.cn>



北京交通大学出版社
<http://www.bjtu.cn>



高等学校工程管理系列教材

建设法规概论与案例

(第3版)

金国辉 编著

清华大学出版社

北京交通大学出版社

• 北京 •

内 容 简 介

本教材对我国现行的建设法规从工程建设程序、城市规划法规、土地管理法规、建筑法律制度、工程建设执业资格法规、城市房地产管理法律制度、工程建设承包与发包法规、建设标准法律制度、环境保护法律制度等方面作了全面的介绍,还介绍了《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国招标投标法》、《建设工程质量管理条例》、《中华人民共和国城乡规划法》、《建设工程安全生产管理条例》、《建设工程安全生产管理条例》等最新颁发的有关法律、法规的内容。在教材编写时注重了一般法律知识的阐述和对相关法律规定的介绍、解释,语言通俗易懂,有利于提高学生的学习兴趣,减少学习时的困难。

本书适合作为土木工程专业和工程管理专业及相近专业建设法规课程的教材,也可供从事工程建设和工程管理的专业人员和管理人员学习、参考。

为方便教师教学,本书配有教学课件。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933

图书在版编目(CIP)数据

建设法规概论与案例/金国辉编著. —3版. —北京:北京交通大学出版社:清华大学出版社,2014.8

(高等学校工程管理系列教材)

ISBN 978-7-5121-1998-7

I. ①建… II. ①金… III. ①建筑法-中国-高等学校-教材 IV. D922.297

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第159461号

责任编辑:吴嫦娥 特邀编辑:林夕莲

出版发行:清华大学出版社 邮编:100084 电话:010-62776969

北京交通大学出版社 邮编:100044 电话:010-51686414

印刷者:北京交大印刷厂

经 销:全国新华书店

开 本:185×260 印张:18 字数:450千字

版 次:2015年1月第3版 2015年1月第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5121-1998-7/D·166

印 数:1~3 000册 定价:36.00元

本书如有质量问题,请向北京交通大学出版社质监组反映。对您的意见和批评,我们表示欢迎和感谢。
投诉电话:010-51686043, 51686008; 传真:010-62225406; E-mail: press@bjtu.edu.cn。

✧ 前 言 ✧

随着我国社会经济的发展和建筑业参与国际建筑市场竞争的需要,工程建设行为逐渐纳入法制化的轨道。作为工程管理、土木工程、建筑学、城市规划等专业的学生,不仅要掌握自然科学知识和专业知识,而且要掌握建设工程相关的法律知识,因此建设法规成为工程管理及其相关专业的专业基础课程。为了培养新时代要求的工程管理专业人员,我们按照工程管理系列教材编委会的要求,组织编写了《建设法规概论与案例》一书。

本书以工程管理及其相关专业学生的建设法律知识为出发点,把建设行政法、建设经济法、建筑技术法规作为本书编写的脉络体系,体现了“体系的科学性”的特色。本书借鉴了大量生动翔实的工程建设案例,并根据国家最新的法律、法规对这些案例进行了深入分析,通过这些案例可以清楚地了解我国的立法轨迹和现状,因此本书具有较强的指导性和实用性。本书前2个版次深受广大读者的好评,先后印刷11次,销量达4万多册。

为满足学生学习和社会需要,将工程建设基本法律制度与典型案例有机结合起来,系统全面介绍我国工程建设的法律与法规,以案说法,突出了应用性和实践性。

为了方便学习,附录中列出了《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国城市规划法》、《建设工程安全生产管理条例》、《建设工程质量管理条例》、《中华人民共和国招标投标法实施条例》等部分国家现行的法律、法规。

在内容上涵盖了高等学校工程管理专业必备的工程法律知识的内容,本书可作为高等院校工程建设类学生的教学及工程建设管理人员的培训用书。

本书由内蒙古科技大学教材基金资助出版。在本书编写过程中,得到了内蒙古科技大学李斌教授、赵根田教授、刘香教授、蔺石柱教授的大力帮助和热心指导,在此,向他们表示诚挚的谢意!

由于编写时间所限,加上笔者学识水平有限,书中错漏之处在所难免,欢迎广大读者批评指正。

编者

2014年12月

☆ 目 录 ☆

第1章 建设法规概述.....	1
◇ 本章导读	1
1.1 概述	1
1.1.1 建设法规的概念和调整对象	1
1.1.2 建设法规的基本原则	2
1.1.3 建设法规的特征与作用	2
1.1.4 建设法律关系	4
1.1.5 建设法规的法律地位	6
1.2 建设法规立法	6
1.2.1 建设法规立法的主体	6
1.2.2 建设法规立法的基本原则	6
1.3 建设法规体系	8
1.3.1 建设法规体系的概念	8
1.3.2 建设法规体系的构成	8
1.3.3 我国建设法规体系的现状与规划	9
1.4 建设法规的实施.....	10
1.4.1 建设行政执法.....	10
1.4.2 建设行政司法.....	10
1.4.3 专门机关司法.....	11
1.4.4 建设法规的遵守.....	11
◇ 案例分析	11
◇ 案例实训	14
◇ 本章小结	14
◇ 思考题	15
第2章 工程建设程序法规	16
◇ 本章导读	16
2.1 概述.....	16
2.1.1 工程建设的概念.....	16
2.1.2 工程建设程序的概念.....	16
2.1.3 我国工程建设程序的立法现状.....	17
2.2 工程建设程序阶段的划分.....	17
2.3 工程建设前期阶段及准备阶段的内容.....	18

2.3.1 工程建设前期阶段的内容	18
2.3.2 工程建设准备阶段的内容	19
2.4 工程建设实施阶段及工程竣工验收与保修阶段的内容	20
2.4.1 工程建设实施阶段的内容	20
2.4.2 工程竣工验收与保修阶段的内容	21
2.5 工程终结阶段的内容	22
◇ 案例分析	22
◇ 案例实训	24
◇ 本章小结	25
◇ 思考题	25
第3章 城乡规划法规	26
◇ 本章导读	26
3.1 城乡规划法概述	26
3.1.1 城乡规划法的概念	26
3.1.2 城乡规划法规的立法概况及适用范围	27
3.1.3 城乡规划	27
3.2 城乡规划的制定和实施	28
3.2.1 城乡规划的种类	28
3.2.2 制定和实施城乡规划时所应遵循的原则	29
3.2.3 城乡规划编制的审批权限	30
3.3 城市新区开发和旧区改建	30
3.3.1 城市新区开发	30
3.3.2 城市旧区改建	32
3.4 城市规划实施的步骤与法律责任	33
3.4.1 城市规划	33
3.4.2 选址意见书制度	33
3.4.3 建设用地规划许可证制度	34
3.4.4 建设工程规划许可证制度	35
3.4.5 违法责任	36
3.5 风景名胜、历史文化名城及村镇规划管理	37
3.5.1 风景名胜区的规划管理	37
3.5.2 历史文化名城的规划管理	38
3.5.3 村庄、集镇建设的规划管理	39
◇ 案例分析	39
◇ 案例实训	43
◇ 本章小结	45
◇ 思考题	45

第4章 土地管理法规制度	46
◇ 本章导读	46
4.1 土地管理法概述	46
4.1.1 土地管理法基本概念	46
4.1.2 土地所有权	47
4.1.3 土地使用权	48
4.2 土地的利用和保护	49
4.2.1 概述	49
4.2.2 土地利用总体规划	50
4.2.3 耕地保护	52
4.3 建设用地	53
4.3.1 建设用地的概念	53
4.3.2 乡(镇)村建设的建设用地	54
4.3.3 国家征用土地	55
4.3.4 国有建设用地	57
4.3.5 临时用地	58
4.4 违反土地管理法的责任和处理	58
4.4.1 违反土地管理法的责任	58
4.4.2 违法案件的处理	60
◇ 案例分析	61
◇ 案例实训	64
◇ 本章小结	64
◇ 思考题	64
第5章 建筑法法律制度	65
◇ 本章导读	65
5.1 建筑法概述	65
5.1.1 建筑法的概念	65
5.1.2 建筑法的立法目的	66
5.1.3 建筑法的调整对象和适用范围	67
5.1.4 建筑法的基本原则	68
5.2 建筑许可制度	69
5.2.1 施工许可	69
5.2.2 从业资格许可	71
5.3 建筑工程发包与承包	74
5.3.1 发包与承包概述	74
5.3.2 发包与承包	75
5.3.3 发包与承包的计价	76

5.3.4 发包与承包合同	77
5.4 建筑工程监理	78
5.4.1 建筑工程监理的概念	78
5.4.2 建筑工程监理的范围	79
5.4.3 建设工程监理制度	80
5.5 建设工程安全法律制度	82
5.5.1 建设工程安全管理概述	82
5.5.2 建设工程安全责任	85
5.5.3 建设工程安全生产的行政监督管理	91
5.5.4 建设工程重大安全事故的处理	94
5.6 建筑工程质量管理	97
5.6.1 建筑工程质量管理概述	97
5.6.2 建筑工程质量的标准化制度	98
5.6.3 建筑工程的质量责任制度	98
5.6.4 建筑工程的质量监督管理制度	101
5.6.5 建筑工程质量体系认证	105
5.6.6 建筑工程竣工验收制度	106
5.6.7 建筑工程质量保修制度	108
5.7 法律责任	109
5.7.1 建筑法律责任	109
5.7.2 建设单位的法律責任	110
5.7.3 勘察、设计单位的法律责任	111
5.7.4 施工单位的法律责任	112
5.7.5 监理单位的法律责任	115
5.7.6 建设行政主管部门的法律责任	117
5.7.7 其他法律责任	117
◇ 案例分析	118
◇ 案例实训	120
◇ 本章小结	121
◇ 思考题	121
第6章 工程建设执业资格法规	123
◇ 本章导读	123
6.1 概述	123
6.1.1 工程建设执业资格制度的概念	123
6.1.2 工程建设执业资格法规的立法现状	124
6.2 工程建设从业单位资质管理	124
6.2.1 工程建设从业单位的划分	124

6.2.2	工程建设从业单位的资质等级及其标准	126
6.2.3	工程建设从业单位资质管理办法	129
6.2.4	外国建筑企业在我国从事建设活动的资质管理	132
6.3	工程建设专业技术人员执业资格管理	134
6.3.1	注册结构工程师制度	135
6.3.2	注册监理工程师制度	136
6.3.3	注册建造师制度	138
6.3.4	注册造价工程师	139
6.4	工程施工现场人员执业资格管理	141
6.4.1	项目经理的资质管理	141
6.4.2	关键岗位从业资格管理	142
◇	案例分析	143
◇	案例实训	144
◇	本章小结	145
◇	思考题	145
第7章	城市房地产管理法律制度	146
◇	本章导读	146
7.1	房地产管理法概述	146
7.1.1	房地产管理法的概念	146
7.1.2	房地产管理法的立法目的	146
7.1.3	房地产管理法的调整对象和适用范围	147
7.1.4	房地产管理法的基本原则	148
7.1.5	房地产管理体制	149
7.2	房地产开发用地	150
7.2.1	土地使用权出让	150
7.2.2	土地使用权划拨	154
7.3	房地产开发	156
7.3.1	房地产开发的概念	156
7.3.2	房地产开发的原则	156
7.3.3	房地产开发的要求	157
7.3.4	外商投资开发经营成片土地制度	158
7.3.5	房地产开发企业	159
7.4	房地产交易	160
7.4.1	房地产交易的一般规定	160
7.4.2	房地产的转让	162
7.4.3	商品房预售	163
7.4.4	房地产抵押	164

7.4.5 房屋租赁	166
7.4.6 房地产中介服务机构	166
7.5 城市房屋拆迁	167
7.5.1 城市房屋拆迁概述	167
7.5.2 房屋拆迁补偿	168
7.5.3 房屋拆迁安置与补助	170
7.6 住宅建设与物业管理	171
7.6.1 住宅建设	171
7.6.2 物业服务	176
7.7 房地产权属登记管理	177
7.7.1 地产权属登记	178
7.7.2 房地产权属登记	180
7.7.3 房地产抵押登记	180
7.8 房地产管理中的法律责任	180
7.8.1 房地产违法与法律责任	180
7.8.2 房地产行政法律责任	181
7.8.3 房地产民事法律责任	182
7.8.4 房地产刑事法律责任	183
◇ 案例分析	183
◇ 案例实训	184
◇ 本章小结	184
◇ 思考题	185
第8章 建设工程发包与承包法规	186
◇ 本章导读	186
8.1 概述	186
8.1.1 工程发包与承包的概念	186
8.1.2 建设工程发包与承包的方式	186
8.1.3 建设工程发包与承包法规的立法概况	187
8.1.4 建设工程发包与承包的一般规定	187
8.2 建设工程招标	188
8.2.1 概述	188
8.2.2 招标人	189
8.2.3 招标项目应具备的条件	190
8.2.4 招标方式	191
8.2.5 建设工程招标的要求	191
8.3 建设工程投标	192
8.3.1 投标人	192

8.3.2 投标要求	193
8.4 开标、评标与中标	194
8.4.1 开标	194
8.4.2 评标	195
8.4.3 中标	196
8.5 建设工程招标投标的管理与监督	197
◇ 案例分析	198
◇ 案例实训	202
◇ 本章小结	203
◇ 思考题	203
第9章 工程建设标准法律制度	205
◇ 本章导读	205
9.1 工程建设标准概述	205
9.1.1 工程建设标准的概念	205
9.1.2 工程建设标准的特点	206
9.1.3 工程建设标准的作用	207
9.2 工程建设标准的种类	209
9.2.1 根据标准的约束性划分	209
9.2.2 根据内容划分	209
9.2.3 按属性分类	210
9.2.4 我国标准的分级	210
9.3 工程建设强制性标准	211
9.3.1 《工程建设标准强制性条文》实施的意义	211
9.3.2 工程建设强制性标准的监督管理	212
9.3.3 工程建设强制性标准执法检查	213
9.3.4 违反工程建设标准强制性的法律责任	213
9.4 工程建设标准的制定与实施	214
9.4.1 工程建设标准的制定原则	214
9.4.2 工程建设标准的审批、发布	214
9.4.3 工程建设标准的实施	215
◇ 案例分析	215
◇ 案例实训	216
◇ 本章小结	218
◇ 思考题	218
第10章 环境保护法律制度	219
◇ 本章导读	219

10.1 环境保护法律制度概述.....	219
10.1.1 环境保护法的任务、目的与作用.....	219
10.1.2 环境保护法的基本原则.....	219
10.1.3 环境保护法的特点.....	220
10.1.4 环境保护法律、法规及标准.....	220
10.2 我国环境保护基本法及专项法.....	222
10.2.1 《中华人民共和国环境保护法》概述	222
10.2.2 《中华人民共和国水污染防治法》概述	223
10.2.3 《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》概述	225
10.2.4 《中华人民共和国环境噪声污染防治法》概述	226
10.3 建设项目环境保护制度.....	227
10.3.1 环境影响评价制度.....	227
10.3.2 “三同时”制度	227
10.3.3 在建筑施工企业大力推行实施 ISO 14000 环境管理体系认证制度.....	228
◇ 案例分析	229
◇ 案例实训	229
◇ 本章小结	230
◇ 思考题	230
附录 A 中华人民共和国建筑法	231
附录 B 中华人民共和国招标投标法	239
附录 C 中华人民共和国城乡规划法	246
附录 D 建设工程安全生产管理条例	255
附录 E 建设工程质量管理条例	264
参考文献.....	273

第 1 章 建设法规概述

本章导读

本章介绍建设法规的基本概念及其在整个法律体系中所处的地位,并重点介绍建设法规的体系、立法的基本原则及其实施办法。1.1 节介绍建设法规概述,1.2 节介绍建设法规立法,1.3 节介绍我国建设法规体系,1.4 节介绍建设法规的实施。

1.1 概述

1.1.1 建设法规的概念和调整对象

建设法规是指国家立法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。

建设法规的调整对象,是在建设活动中所发生的各种社会关系。它包括建设活动中所发生的行政管理关系、经济协作关系及其相关的民事关系。

1. 建设活动中的行政管理关系

建设活动与国家经济发展、人们的生命财产安全、社会的文明进步息息相关,国家对之必须进行全面的严格管理。当国家及其建设行政主管部门在对建设活动进行管理时,就会与建设单位(业主)、设计单位、施工单位、建筑材料和设备的生产供应单位及建设监理等中介服务单位产生管理与被管理关系。在法制社会里,这种关系当然要由相应的建设法规来规范、调整。

2. 建设活动中的经济协作关系

工程建设是非常复杂的活动,要有许多单位和人员参与,共同协作完成。因此,在建设活动中存在着大量的寻求合作伙伴和相互协作的问题,在这些协作过程中所产生的权利、义务关系,也应由建设法规来加以规范、调整。

3. 建设活动中的民事关系

在建设活动中,会涉及土地征用、房屋拆迁、从业人员及相关人员的人身与财产的伤害、财产及相关权利的转让等涉及公民个人权利的问题,由之而产生的国家、单位和公民之间的民事权利与义务关系,应由建设法规中有关法律规定及民法等相关法律来予以规范、调整。^①

^① 朱宏亮. 建设法规. 2 版. 武汉: 武汉理工大学出版社, 2003.

1.1.2 建设法规的基本原则

工程建设活动通常具有周期长、涉及面广、人员流动性大、技术要求高等特点,因此在建设活动的整个过程中,必须贯彻以下基本原则,才能保证建设活动的顺利进行,工程建设法规的基本原则有以下几点。

1. 工程建设活动应确保工程建设质量与安全原则

工程建设质量与安全是整个工程建设活动的核心,是关系到人民生命、财产安全的重大问题。工程建设质量是指国家规定和合同约定的对工程建设的适用、安全、经济、美观等一系列指标的要求。工程建设活动确保工程建设质量就是确保工程建设符合有关适用、安全、经济、美观等各项指标的要求。工程建设的安全是指工程建设对人身的安全和财产的安全;确保工程建设的安全就是确保工程建设不能引起人身伤亡和财产损失。

2. 工程建设活动应当符合国家的工程建设安全标准原则

国家的建设安全标准是指国家标准和行业标准。国家标准是指由国务院行政主管部门制定的在全国范围内适用的统一的技术要求。行业标准是指由国务院有关行政主管部门制定并报国务院标准化行政主管部门备案的,而又需要在全国范围内适用的统一技术要求。工程建设安全标准是对工程建设的設計、施工方法和安全所作的统一要求。工程建设活动符合工程建设安全标准对保证技术进步,提高工程建设质量与安全,发挥社会效益与经济效益,维护国家利益和人民利益具有重要作用。

3. 从事工程建设活动应当遵守法律、法规原则

社会主义市场经济是法制经济,工程建设活动应当依法行事。法律是全国人大及其常委会审议通过并发布,在全国有效的规范性文件;行政法规是国务院制定与发布,在全国有效的规范性文件;地方法规是由地方人大及其常委会制定与发布,在本区域有效的规范性文件。作为工程建设活动的参与者,从事工程建设勘察、设计的单位、个人,从事工程建设监理的单位、个人,从事工程建设施工的单位、个人,从事建设活动监督和管理的单位、个人,以及建设单位等,都必须遵守法律、法规的强制性规定。

4. 不得损害社会公共利益和他人的合法权益原则

社会公共利益是全体社会成员的整体利益,保护社会公共利益是法律的基本出发点,从事工程建设活动不得损害社会公共利益也是维护建设市场秩序的保障。

5. 合法权利受法律保护原则

宪法和法律保护每一个市场主体的合法权益不受侵犯,任何单位和个人都不得妨碍和阻挠依法进行的建设活动,这也是维护建设市场秩序的必然要求。

1.1.3 建设法规的特征与作用

1. 工程建设法规的特征

工程建设法规作为调整工程建设管理和协作所发生的社会关系的法律规范,除具备一般法律基本特征外,还具有不同于其他法律的特征。

1) 行政隶属性

这是工程建设法规的主要特征,也是区别于其他法律的主要特征。这一特征决定了工程建设法规必然要采用直接体现行政命令的调整方法,即以行政指令为主的方法调整工程建设法律关系。调整方式包括以下内容。

① 授权。国家通过工程建设法律规范,授予国家工程建设管理机关某种管理权限或具体的权利,对工程建设进行监督管理。如规定设计文件的审批权限、工程建设质量监督、工程建设合同的鉴证等。

② 命令。国家通过工程建设法律规范赋予工程建设法律关系主体某种作为的义务。如限期拆迁房屋,进行企业资质认定,领取开工许可证等。

③ 禁止。国家通过工程建设法律规范赋予工程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。如严禁利用工程建设承发包索贿受贿,严禁无证设计、无证施工,严禁工程建设转包、肢解发包、挂靠等行为。

④ 许可。国家通过工程建设法律规范,允许特别的主体在法律允许范围内有某种作为的权利。如房屋建筑工程施工总承包企业资质等级,特级企业可承担各类房屋建筑工程的施工;一级企业可承担40层以下、各类跨度的房屋建筑工程的施工;二级企业可承担30层以下、单跨跨度36m以下的房屋建筑工程的施工;三级企业可承担14层以下、单跨跨度24m以下的房屋建筑工程的施工。

⑤ 免除。国家通过工程建设法律规范,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。国家通过工程建设法律规范,授权工程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。如各级工程建设质量监督站检查受监工程的勘察、设计、施工单位和建筑构件厂的资质等级和营业范围,监督勘察、设计、施工单位和建筑构件厂是否严格执行技术标准,并检查其工程(产品)质量等。

⑦ 计划。国家通过工程建设法律规范,对工程建设进行计划调节。计划可分为两种:一种是指令性计划,一种是指导性计划。指令性计划具有法律约束力,具有强制性。当事人必须严格执行,违反指令性计划的行为,要承担法律责任。指令性计划本身就是行政管理。指导性计划一般不具有约束力,是可以变动的,但是在条件可能的情况下也是应该遵守的。工程建设必须执行国家的固定资产投资计划。

⑧ 撤销。国家通过工程建设法律规范,授予工程建设行政管理机关,运用行政权力对某些权利能力或法律资格予以撤销或消灭。如没有落实工程建设投资计划的项目必须停建、缓建。对无证设计、无证施工、转包和挂靠予以坚决取缔等。

2) 经济性

工程建设法是经济法规的重要组成部分。经济性是工程建设法规的又一重要特征。工程建设活动直接为社会创造财富,为国家增加积累。工程建设法经济性既包括财产性,也包括其与生产、分配、交换、消费的联系性。如工程建设勘察设计、施工安装等都直接为社会创造财富,随着工程建设的发展,其在国民经济中的地位日益突出。邓小平同志早在1980年4月曾明确指出:建筑业是可为国家增加积累的一个重要产业部门。许多国家把建筑业看作是国民经济的强大支柱之一,不是没有道理的。可见,作为调整建筑等行业的工程建设法经济性是非常明显的。

3) 政策性

工程建设法律规范体现着国家的工程建设政策。它一方面是实现国家工程建设政策的工具,另一方面也把国家工程建设政策规范化。国家工程建设形势总是处于不断发展变化之中,工程建设法要随着工程建设政策的变化而变化,灵活而机敏地适应变化了的工程建设形势的客观需要。如国家人力、财力、物力紧张时,基建投资就要压缩,通过法律规范加以限制。国力储备充足时,就可以适当增加基建投资,同时以法律规范予以扶植、鼓励。可见,工程建设法的政策性比较强,相对比较灵活。

4) 技术性

技术性是工程建设法律规范一个十分重要的特征。工程建设的发展与人类的生存、进步息息相关。工程建设产品的质量与人民的生命财产紧紧连在一起。为保证工程建设产品的质量和人民生命财产的安全,大量的工程建设法规是以技术规范形式出现的,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。有些非技术规范的工程建设法律规范中也带有技术性的规定。如城市规划法就含有计量、质量、规划技术、规划编制内容等技术性规范。

2. 工程建设法的作用

工程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。工程建设产品是人类精神文明发展史的一个重要标志。工程建设管理是自然科学与社会科学交叉的一个独立学科,它由工程技术、经济、管理、法律四条腿支撑。工程建设法律、法规是工程建设管理的依据。

在国民经济中,工程建筑业是一个重要的物质生产部门,工程建设法的作用就是保护、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,保障工程建筑业健康有序地发展。国家要发展,人类要生存,国家建设必不可少。工程建筑业要最大限度地满足各行各业最基本的需求,为人们创造良好的工作环境、生活环境、教学研究环境和生产环境。为此,工程建设法通过各种法律规范规定工程建设业的基本任务、基本原则、基本方针,加强工程建设业的管理,充分发挥其效能,为国民经济各部门提供必需的物质基础,为国家增加积累,为社会创造财富,推动社会主义各项事业的发展,促进社会主义现代化建设。^①

1.1.4 建设法律关系

1. 建设法律关系的概念

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。建设法律关系是指由建设法律规范所确认和调整的,在建设管理和建设协作过程中所产生的权利、义务关系。建设法律关系是由建设法律关系主体、建设法律关系客体、建设法律关系内容三要素构成。建设活动面广、内容繁杂,建设法律关系具有综合性、复杂性等特点。

^① 何佰洲, 工程建设法规与案例, 2版, 北京: 中国建筑工业出版社, 2004.

2. 建设法律关系的三要素

建设法律关系是由建设法律关系主体、建设法律关系客体、建设法律关系内容三要素构成。

建设法律关系主体,是指建设法律关系中一定权利的享有者和义务的承担者,主要有国家机关、社会组织、自然人。全国人民代表大会及其常务委员会是建设法律的制定机关;地方人民代表大会及其常务委员会是地方建设法规的制定机关;国务院是建设法规的制定机关;建设部是建设规章的制定机关和建设活动的执法机关;水利部、交通部、铁道部等是相关建设活动规章的制定机关和相关建设活动的执法机关;财政部、中国人民银行、国家统计局、国家审计局是建设活动的监督机关。社会组织主要是工程建设的投资者和工程建设的承担者。工程建设的投资者就是建设单位,工程建设的承担者包括城市规划编制单位、建设工程勘察设计公司、建筑业企业、房地产开发企业、工程监理企业、工程造价咨询单位等。自然人也是建设法律关系的主体之一。

建设法律关系客体,是指建设法律关系主体享有的权利和义务所共同指向的事物,一般是行为、财、物、智力成果。行为是法律关系主体为达到一定目的所进行的活动,建设法律关系客体的行为包括建设执法、勘察设计、建筑安装、工程监理等活动;财包括货币和有价证券,建设法律关系客体的财主要是建设资金;物是指可以被人们控制和支配的以物质形态表现出来具有一定价值的物体,建设法律关系客体的物是建设材料、建设设备、建设产品等;智力成果是人们脑力劳动产生的成果,建设法律关系客体的智力成果如设计图纸等。

建设法律关系的内容,即建设法律主体之间的权利和义务。

建设法律关系的内容是建设法律关系主体的具体要求,决定着建设法律关系的性质。建设权利是指建设法律关系主体根据建设法律要求和自身业务活动的需要有权进行各种建设活动的资格。权利主体可要求其他主体作出一定行为或抑制一定行为,以实现自己的权利。建设义务是指建设法律关系主体必须按法律规定或约定承担应负的责任,义务主体如果不履行或不适当履行就要受到制裁。

3. 建设法律关系的产生、变更和消灭

建设法律关系的产生,是指建设法律关系的主体之间形成了一定的权利和义务关系。

建设法律关系的变更是指建设法律关系的三个要素发生变化。主体变更可以是建设法律关系主体数目增多或减少,也可以是主体本身的改变。客体变更是指建设法律关系中权利义务所指向的事物发生变化,包括法律关系范围和性质的变更。建设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。

建设法律关系的消灭是指建设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。包括自然消灭、协议消灭、违约消灭。建设法律关系的产生、变更和消灭是由法律事实引起的。法律事实是指能够引起建设法律关系产生、变更和消灭的客观现象和事实。建设法律事实按是否包含当事人的意志分为两类,即事件和行为。事件是指不以当事人意志为转移而产生的自然现象,如地震、台风、水灾、火灾等自然现象和战争、暴乱、政府禁令等社会现象,都可成为建设法律关系产生、变更或消灭的原因。行为是指人有意识的活动,包括积极的作为或消极的不作为,两者都会引起建设法律关系的产生、变更或消灭;行为有合法行为和违法行为。建设活动中的民事法律行为、行政行为、立法行为、司法行为及违法行为都可成为建设法律关系产生、变更或消灭的原因。