

高等学校教材

GAODENG XUEXIAO JIAOCAI

# 建设法规教程

■ 住房和城乡建设部高等学校土建学科教学指导委员会 组织编写

中国建筑工业出版社

高等学校教材

# 建设法规教程

住房和城乡建设部高等学校土建学科  
教学指导委员会 组织编写

中国建筑工业出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

建设法规教程/住房和城乡建设部高等学校土建学科教学指导委员会组织编写. —北京: 中国建筑工业出版社, 2011. 10  
高等学校教材  
ISBN 978-7-112-13504-2

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 171664 号

责任编辑: 向建国 李 阳  
责任设计: 董建平  
责任校对: 王誉欣 王雪竹

### 高等学校教材 建设法规教程

住房和城乡建设部高等学校土建学科  
教学指导委员会 组织编写

\*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)  
各地新华书店、建筑书店经销  
北京红光制版公司制版  
北京富生印刷厂印刷

\*

开本: 787×960 毫米 1/16 印张: 24 字数: 496 千字  
2011 年 9 月第一版 2012 年 1 月第二次印刷

定价: 45.00 元

ISBN 978-7-112-13504-2  
(21242)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换  
(邮政编码 100037)

# 前 言

为落实党中央、国务院关于“依法治国、建设社会主义法制国家”、“继续深入开展法制宣传教育，提高全民族的法律意识和法制观念”的精神，原建设部人事教育劳动司和体改法规司于1996年组织编写了《建设法规教程》，对我国建设领域内法律、法规和规章进行了系统介绍，为广大师生、建设系统机关工作人员、企事业单位管理人员、技术人员提供了一本很好的学习、了解建设法规的教材，该教材也是高等院校开设“建设法规”课程的第一本教材，在工程建设领域产生了广泛影响。2002年对该教材进行了修订。

随着我国社会经济发展、改革的不断深入，法制建设不断加强完善，国家先后颁发了《物权法》、《侵权责任法》、《劳动合同法》、《行政许可法》等，对建设领域相关活动产生了重大影响，建设行业也修订颁发了《城乡规划法》等一系列法规、条例。为适应新时期城乡建设事业的发展需要，进一步加强依法建设意识，正确把握落实有关法律法规，住房和城乡建设部高等学校土建学科教学指导委员会决定重新组织编写新版建设法规教程，以满足教学和行业建设的需要。

新版建设法规教程，反映了最新立法成果，增加了与建设相关的基本法律制度、法律知识的介绍，如行政法、民法、环境法、劳动法等。另外，根据土建类专业教学要求，不断提高学生依法分析问题和解决问题的能力，在理论知识的基础上，增加了许多思考题和案例分析。

本书编写分工为：何红锋教授（南开大学）负责第一、二、三、六、七、八、九、十三章，张连生副教授（苏州科技大学）负责第十、十一、十二、十四章，杨宇教授（重庆大学）负责第四、五章。何红锋负责全书统稿。清华大学朱宏亮教授、住房和城乡建设部段广平副司长对书稿进行了审定。住房和城乡建设部高等学校土建学科教学指导委员会王宁主任、赵琦副主任及高延伟同志对书稿进行了审核。

本书可作为各级各类院校土建类专业师生的教学用书，亦可作为建设领域行政管理、专业技术人员的工作参考书。由于编写人员水平有限，不足之处在所难免，欢迎广大读者批评指正。

# 目 录

第一章 建设法规概述	1
第一节 概述	1
第二节 建设法规体系	6
第三节 建设法规立法原则及实施	12
【案例 1-1】 当事人已确定的工程价款与审计部门审计的价款不一致纠纷案	16
【案例 1-2】 对不可抗力认定的分歧纠纷	20
第二章 与建设相关的基本法律制度	22
第一节 行政法	22
第二节 民法	26
第三节 环境保护法	33
第四节 劳动法	37
【案例 2-1】 因超越代理权限导致合同无效的纠纷	45
【案例 2-2】 劳动合同解除纠纷	46
第三章 城乡规划法律制度	48
第一节 概述	48
第二节 城乡规划的制定	51
第三节 城乡规划的实施	56
第四节 城乡规划的修改	63
【案例 3-1】 驻马店市城市规划局与肖静房屋规划纠纷案	64
【案例 3-2】 李某诉泰州市规划局规划行政许可案	66
第四章 建筑法律制度	68
第一节 概述	68
第二节 建筑工程发包与承包	76
第三节 建筑工程监理	80
第四节 建筑安全生产管理	85
第五节 建筑工程质量管理	93
第六节 民用建筑节能	103
【案例 4-1】 王某与北京市某物资公司关于拆迁安置居民回迁购房纠纷案	105
【案例 4-2】 南京电视台演播中心裙楼工地重大伤亡事故案	106
第五章 建筑行政许可法律制度	110
第一节 概述	110
第二节 建筑工程施工许可法律制度	111

第三节	建筑活动从业资格许可法律制度 .....	115
第四节	建筑施工企业安全生产许可法律制度 .....	126
	【案例 5-1】 建设单位将工程肢解发包，施工单位超越本单位资质且无建筑工程 施工许可证违法施工案 .....	130
<b>第六章</b>	<b>建设工程招标投标法律制度</b> .....	132
第一节	概述 .....	132
第二节	建设工程招标 .....	136
第三节	建设工程投标 .....	142
第四节	建设工程开标、评标和中标 .....	146
	【案例 6-1】 建筑公司诉房地产开发公司招标投标纠纷案 .....	152
	【案例 6-2】 招标程序投诉纠纷案 .....	157
<b>第七章</b>	<b>建设工程勘察设计法律制度</b> .....	160
第一节	概述 .....	160
第二节	建设工程勘察设计文件的编制、实施与审批 .....	161
第三节	建设工程勘察设计业的知识产权保护 .....	164
	【案例 7-1】 不具备设计资质所签合同无效纠纷案 .....	167
	【案例 7-2】 设计人承担违约责任条件纠纷案 .....	168
<b>第八章</b>	<b>工程建设标准法律制度</b> .....	170
第一节	概述 .....	170
第二节	工程建设标准的制定 .....	173
第三节	工程建设标准的实施 .....	181
	【案例 8-1】 某建设单位诉某建筑工程公司商务楼工程施工合同质量纠纷案 .....	186
<b>第九章</b>	<b>建设工程合同法律制度</b> .....	189
第一节	概述 .....	189
第二节	合同法基本知识 .....	191
第三节	建设工程勘察设计合同 .....	199
第四节	建设工程施工合同 .....	202
第五节	建设工程委托监理合同 .....	206
	【案例 9-1】 建设工程未经验收擅自使用纠纷案 .....	208
	【案例 9-2】 天津市新科源技术开发有限公司诉天津天大天发房地产开发有限公司 等建设工程施工合同纠纷案 .....	210
<b>第十章</b>	<b>房地产法律制度</b> .....	215
第一节	概述 .....	215
第二节	房地产开发用地制度 .....	217
第三节	国有土地上房屋征收 .....	222
第四节	房地产开发经营制度 .....	226
第五节	房地产交易管理制度 .....	228
第六节	房地产权属登记制度 .....	244
第七节	物业管理制度 .....	252

【案例 10-1】 土地使用权年限短缺纠纷案 .....	261
<b>第十一章 住房保障制度 .....</b>	<b>265</b>
第一节 概述 .....	265
第二节 廉租住房保障制度 .....	268
第三节 公共租赁住房制度 .....	271
第四节 经济适用住房保障制度 .....	274
第五节 住房公积金制度 .....	277
【案例 11-1】 南京“骗购”经济适用房案例 .....	280
【案例 11-2】 住房公积金行政诉讼案 .....	281
<b>第十二章 风景名胜区法律制度 .....</b>	<b>283</b>
第一节 概述 .....	283
第二节 风景名胜区的规划 .....	287
第三节 风景名胜区的保护 .....	289
第四节 风景名胜区的利用 .....	291
第五节 风景名胜区的管理 .....	292
【案例 12-1】 大理市情人湖及洱海天域违法开发案 .....	295
【案例 12-2】 湖北通山违规在国家级风景名胜区建商品房案 .....	297
<b>第十三章 市政公用事业法律制度 .....</b>	<b>301</b>
第一节 概述 .....	301
第二节 市政工程法律制度 .....	307
第三节 城市公用事业法律制度 .....	316
第四节 城市市容和环境卫生法律制度 .....	329
第五节 城市园林绿化法律制度 .....	339
【案例 13-1】 破坏市容行政处罚案 .....	344
<b>第十四章 建设工程纠纷处理法律制度 .....</b>	<b>346</b>
第一节 概述 .....	346
第二节 建设工程行政纠纷的处理 .....	349
第三节 仲裁制度 .....	354
第四节 民事诉讼 .....	359
【案例 14-1】 建设工程纠纷案 .....	371
<b>参考文献 .....</b>	<b>377</b>



# 第一章 建设法规概述

## 第一节 概述

### 一、建设法规的定义

建设法规是调整国家行政管理机关、法人、法人以外的其他组织、公民在建设活动中产生的社会关系的法律规范的总称。建设法规是以市场经济中建设活动产生的社会关系为基础，规范国家行政管理机关对建设活动的监管、市场主体之间经济活动的法律法规。“建设”一词在我国的使用范围很广，《现代汉语词典》的解释是“创立新事业；增加新设施”<sup>①</sup>，既可以是有形设施的建造，如工程建设，也可以是无形事业的创立，如精神文明建设。但在本书中使用的“建设”一词，限于有形的工程建设，包括与城市建设、乡村建设、工程建设有关的规划、设计、施工、咨询，以及工程的养护、管理等。从涉及的行业来说，包括了城市建设、乡村建设、工程建设、建筑业、房地产业、市政公用事业等，从涉及的工程类别来说，则包括了房屋建筑工程、市政工程、水利工程、公路工程、港口与航道工程等。

### 二、建设法规的调整对象

建设法规调整的是国家行政管理机关、法人、法人以外的其他组织、公民在建设活动中产生的社会关系，建设法规调整下的社会关系就是建设法律关系。

#### （一）建设行政监督管理关系

建设行政监督管理关系是指国家行政机关或者其正式授权的有关机构对建设活动的组织、监督、协调等形成的关系。建设活动事关国计民生，与国家、社会的发展，与公民的工作、生活以及生命财产的安全等，都有直接的关系。因此，国家必然要对建设活动进行监督和管理，古今中外，概莫能外。在公元前18世纪，巴比伦奴隶制国家颁布的《汉穆拉比法典》，因建筑师造的房屋不坚固而倒

---

<sup>①</sup> 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编. 现代汉语词典 [M] 第5版. 北京: 商务印书馆, 2005: 671.



塌压死人的，要依法严惩。<sup>①</sup>在我国，2000多年前的秦代，“秦简《擅兴律》规定，修城、筑堤必须上报尚书省，不准擅自兴造。”<sup>②</sup>到了近、现代，国家对建设活动的监督管理更多、更严格。“一些国家的建筑法规中规定政府有关部门在特定时间内对建筑工地进行检查，检查的时间为：开工、基础完工、承重结构和高耸构筑物完工后、项目竣工后。”<sup>③</sup>

我国也一直很重视对建设活动的监督管理。在国务院和地方各级人民政府都设有专门的建设行政管理部门，对建设活动的各个阶段进行监督管理，包括立项、计划、资金筹集、勘察、设计、施工、验收等。国务院和地方各级人民政府的其他行政管理部门，也承担了一些对建设活动进行监督管理的任务。具体包括两个方面的工作：第一，是规划、组织、指导、协调、服务等；第二，是检查、监督、控制。行政机关在这些监督管理中形成的社会关系就是建设行政监督管理关系。

## （二）建设民事法律关系

建设民事法律关系，是建设活动中由民事法律规范所调整的社会关系。民事法律关系有以下特点：第一，民事法律关系是主体之间的民事权利和民事义务关系。民法调整一定的财产关系和人身关系，赋予当事人以民事权利和民事义务。在民事法律关系产生以后，民事法律规范所确定的抽象的民事权利和民事义务便落实为约束当事人行为的具体的民事权利和民事义务。以民事权利和民事义务为内容，正是民事法律关系与其他法律关系的重要区别。第二，民事法律关系是平等主体之间的关系。民法调整平等主体之间的财产关系和人身关系，这就决定了参加民事法律关系的主体地位平等，他们相互独立、互不隶属。同时，由于主体地位平等，决定了其权利、义务一般也是对等的，一方在享受权利的同时，也要承担相应的义务。第三，民事法律关系主要是财产关系。民法以财产关系为其主要调整对象，因此，民事法律关系也主要表现为财产关系。第四，民事法律关系的保障措施具有补偿性和财产性。民法调整对象的平等性和财产性，也表现在民事法律关系的保障手段上，即民事责任以财产补偿为主要内容，惩罚性和非财产性责任不是主要的民事责任形式。民事法律关系是所有建设法律关系的基础。建设民事法律关系具备民事法律关系的所有特点。在建设活动中，各类民事主体，如建设单位、施工单位、勘察设计单位、监理单位等，都是通过合同建立起相互的关系，合同关系就是一种民事法律关系。

## （三）建设关系主体内部管理关系

建设关系主体内部管理关系，是指建设关系主体进行内部管理时产生的社会

① 杨紫烜主编. 经济法 [M]. 第二版. 北京: 北京大学出版社, 高等教育出版社, 2006: 25.

② 杨紫烜主编. 经济法 [M]. 北京: 北京大学出版社, 高等教育出版社, 1999: 12.

③ 何伯森主编. 工程项目管理的国际惯例 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2007: 347.

关系。建设法规不仅对建设关系主体的外部行为进行监督管理,对有些内部管理行为也要进行规范。如《建设工程质量管理条例》第三十条规定:“施工单位必须建立、健全施工质量的检验制度,严格工序管理,做好隐蔽工程的质量检查和记录。隐蔽工程在隐蔽前,施工单位应当通知建设单位和建设工程质量监督机构。”这是对施工企业内部管理关系的严格要求。建设法规对建设关系主体内部管理关系的规范主要涉及建设工程的质量、安全以及劳动关系。

### 三、建设法律关系的概念和特征

#### (一) 建设法律关系的概念

法律关系是一定的社会关系在相应的法律规范的调整下形成的权利、义务关系。法律关系的实质是法律关系主体之间存在特定的权利、义务关系。

建设法律关系是指由建设法律规范所确认的,在工程建设和工程建设的不管理过程中所产生的权利、义务关系。

#### (二) 建设法律关系的特征

##### 1. 涉及关系的综合性

在工程建设活动中,应当适用的法律规范具有多样性,因此产生的法律关系也是复杂的,具有明显的综合性。建设行政主管部门在对建设活动进行管理时要产生建设行政法律关系,如国家建设行政主管部门行使组织、管理、监督的职权,就会产生建设行政法律关系,这种法律关系是以建设行政主管部门行使国家行政管理权力、有关民事主体对指令的服从为特征的。平等的民事主体在建设活动中会产生建设民事法律关系,如建设单位和承包单位通过订立合同产生工程承包合同关系,建设单位与建设材料和设备的供应商通过订立合同产生买卖合同关系等。在建设活动和建设的管理中如果触犯了刑律,还会产生建设刑事法律关系。

##### 2. 国家监管的严格性

由于工程建设事关社会公共安全与利益,国家对其有严格的监管制度。特别是涉及建设工程的安全、质量,有许多法律关系是基于国家对工程建设的监管建立起来的。在建设活动中,在合同的履行中,即使有些主体不存在合同违约的情况,建设行政主管部门仍然要对其实施行政处罚。

### 四、建设法律关系的构成要素

建设法律关系是由建设法律关系主体、建设法律关系客体和建设法律关系内容三要素构成的。这三要素构成了建设法律关系,缺少其中任何一个要素都不能构成建设法律关系。

#### (一) 建设法律关系的主体

建设法律关系主体,是参加建设活动或者建设管理活动,受有关法律法规规

范和调整，享有相应权利、承担相应义务的当事人。建设法律关系主体包括国家机关、社会组织、公民个人。

### 1. 国家机关

能够成为建设法律关系主体的国家机关，包括国家权力机关和行政机关。国家机关一般是由于进行建设管理活动而成为建设法律关系主体的。对建设活动进行管理的主要是行政机关。作为建设法律关系主体的行政机关，则包括国家建设行政主管部门、国家发展和改革委员会、国家各业务的主管部门等。国家权力机关则由于对国家建设计划和国家预决算进行审查和批准，制定和颁布建设法律法规，因而成为建设法律关系的主体。

### 2. 社会组织

国家的建设活动主要是由社会组织完成的，因而社会组织是最广泛、最主要的建设法律关系主体。参加建设法律关系的社会组织一般应当是法人，但有时法人以外的其他组织也可以成为建设法律关系的主体。作为建设法律关系主体的社会组织包括建设单位、勘察设计单位、施工单位、监理单位等。

法人是具有民事权利能力和民事行为能力，依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。法人是与自然人相对应的概念，是法律赋予社会组织具有人格的一项制度。这一制度为保障社会组织的权利、便于社会组织独立承担责任提供了基础。法人应当具备的条件包括：第一，依法成立。法人不能自然产生，它的产生必须经过法定的程序。法人的设立目的和方式必须符合法律的规定，设立法人必须经过政府主管机关的批准或者核准登记。第二，有必要的财产或者经费。有必要的财产或者经费是法人进行民事活动的物质基础，它要求法人的财产或者经费必须与法人的经营范围或者设立目的相适应，否则不能被批准设立或者核准登记。第三，有自己的名称、组织机构和场所。法人的名称是法人相互区别的标志和法人进行活动时使用的代号。法人的组织机构是指对内管理法人事务、对外代表法人进行民事活动的机构。法人的场所则是法人进行业务活动的所在地，也是确定法律管辖的依据。第四，能够独立承担民事责任。法人必须能够以自己的财产或者经费承担在民事活动中的债务，在民事活动中给其他主体造成损失时能够承担赔偿责任。

法人以外的其他组织是指合法成立、有一定的组织机构和财产，但又不具备法人资格的组织，包括合伙组织、依法登记领取营业执照的合伙型联营企业、法人依法设立并领取营业执照的分支机构等。在民事诉讼中，法人非依法设立的分支机构，或者虽依法设立，但没有领取营业执照的分支机构，以设立该分支机构的法人为当事人。

### 3. 公民

建设活动不仅包括社会组织的建设活动，也应包括公民个人的建设活动。首先，公民个人的建设活动也应接受国家的管理，从而成为建设法律关系的主体。

随着公民个人建设活动的增加，对公民个人建设的管理也将逐步完善。其次，有些公民的职务行为，仍然要体现公民的个人身份，如注册建造师、注册造价工程师，他们在履行职务时，仍然要体现公民个人身份。第三，在建设关系主体内部，公民个人以劳动者的身份与单位建立劳动关系，此时，公民个人也是建设法律关系的主体。

## （二）建设法律关系的客体

建设法律关系客体，是指参加建设法律关系的主体享有的权利和承担的义务所共同指向的对象。建设法律关系的客体主要包括物、财、行为、智力成果。

### 1. 物

法律意义上的物是指可为人们控制、并具有经济价值的生产资料 and 消费资料。如建筑材料、建筑设备、建筑物等都可能成为建设法律关系的客体。

### 2. 财

财是指货币及各种有价证券。财也可能成为建设法律关系的客体，如建设活动中的借款合同，其客体就是货币。

### 3. 行为

法律意义上的行为是指人的有意识的活动。在建设法律关系中，行为多表现为完成一定的工作，如勘察设计、施工安装等，这些行为都可以成为建设法律关系的客体。行为也可以表现为提供一定的劳务，如扎钢筋、土方开挖、抹灰等。

### 4. 智力成果

智力成果是通过人的智力活动所创造出的精神成果，包括知识产权、技术秘密及在特定情况下的公知技术。如专利权、商标权等，都有可能成为建设法律关系的客体。

## （三）建设法律关系的内容

建设法律关系的内容是指建设权利和建设义务。建设法律关系的内容是建设单位的具体要求，决定了建设法律关系的性质，它是连接主体的纽带。

### 1. 建设权利

建设权利是指建设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需要有权进行的各种建设活动。权利主体可要求其他主体作出一定的行为和不为一定的行为，以实现自己的有关权利。

### 2. 建设义务

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。建设义务和建设权利是相互对应的，相应主体应自觉履行相对应的义务。

## 五、建设法律事实

### （一）建设法律事实的概念

建设法律关系并不是由建设法律规范本身产生的，建设法律关系只有在具有

一定的情况和条件下才能产生、变更和消灭。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，就是建设法律事实。建设法律事实包括行为和事件。

建设法律关系是不会自然而然地产生的，也不能仅凭法律规范规定就可在人们之间发生具体的建设法律关系。只有一定的法律事实存在，才能在当事人之间发生一定的建设法律关系，或使原来的建设法律关系发生变更或消灭。

## （二）行为

行为是指法律关系主体有意识的活动，是能够引起法律关系发生变更和消灭的行为，它包括作为和不作为两种表现形式。

行为还可分为合法行为和违法行为。凡符合国家法律规定或为国家法律所认可的行为是合法行为，如：在建设活动中，当事人订立合法有效的合同，会产生建设工程合同关系；建设行政管理部门依法对建设活动进行的管理活动，会产生建设行政管理关系。凡违反国家法律规定的行为是违法行为，如：建设工程合同当事人违约，会导致建设工程合同关系的变更或者消灭。

此外，行政行为和发生法律效力的法院判决、裁定以及仲裁机关发生法律效力裁决等，也是一种法律事实，也能引起法律关系的发生、变更、消灭。

## （三）事件

事件是指不以建设法律关系主体的主观意志为转移而发生的，能够引起建设法律关系产生、变更、消灭的客观现象。这些客观事件的出现与否，是当事人无法预见和控制的。

事件可分为自然事件和社会事件两种。自然事件是指由于自然现象所引起的客观事实，如地震、台风等。社会事件是指由于社会上发生了不以个人意志为转移的、难以预料的重大事变所形成的客观事实，如战争、罢工、禁运等。无论自然事件还是社会事件，它们的发生都能引起一定的法律后果。即导致建设法律关系的产生或者迫使已经存在的建设法律关系发生变化。

## 第二节 建设法规体系

### 一、建设法规体系的概念

法律体系也称法的体系或部门法律体系，通常指由一个国家现行的各个部门法构成的有机联系的统一整体。在我国法律体系中，根据所调整的社会关系性质不同，可以划分为不同的部门法，如宪法及宪法相关法，民法商法、行政法、经济法、刑法等。建设法规具有综合性的特点，同时包括了行政法、民商法、经济法等部门法的内容。

建设法规同时又具有一定的独立性和完整性，具有自己的完整体系。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、建设部门规章

和地方建设法规有机结合起来，形成一个相互联系、相互补充、相互协调的完整统一的体系。

## 二、我国法律体系的基本框架

经过多年不懈的努力，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系已经形成。当代中国的法律体系，部门齐全、层次分明、结构协调、体例科学。2011年3月10日，在十一届全国人民代表大会第四次会议上，吴邦国委员长正式宣布一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的，以宪法为统帅，以宪法相关法、民商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成，国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面实现有法可依。国务院新闻办公室2008年2月28日发表了《中国的法治建设》白皮书，指出我国的法律体系主要由以下七个法律部门构成：宪法及宪法相关法，民法商法，行政法，经济法，社会法，刑法，诉讼与非诉讼程序法。

### （一）宪法及宪法相关法

宪法是国家的根本大法，是特定社会政治经济和思想文化条件综合作用的产物，它集中反映各种政治力量的实际对比关系，确认革命胜利成果和现实的民主政治，规定国家的根本任务和根本制度，即社会制度、国家制度的原则和国家政权的组织以及公民的基本权利、义务等内容。宪法相关法，如《全国人民代表大会组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》等法律也属于这一法律部门。

### （二）民法商法

民法，是规定并调整平等主体的公民间、法人间及公民与法人间的财产关系和人身关系的法律规范的总称。商法是调整市场经济关系中商人及其商事活动的法律规范的总称。我国采用的是民商合一的立法模式，商法被认为是民法的特别法和组成部分。《民法通则》、《合同法》、《物权法》、《侵权责任法》、《公司法》、《招标投标法》等属于民法商法。

### （三）行政法

行政法，是指行政主体在行使行政职权和接受行政法制监督过程中而与行政相对人、行政法制监督主体之间发生的各种关系，以及行政主体内部发生的各种关系的法律规范的总称。作为行政法调整对象的行政关系主要包括行政管理关系、行政法制监督关系、行政救济关系、内部行政关系。《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政许可法》、《环境影响评价法》、《城市房地产管理法》、《城乡规划法》、《建筑法》等属于行政法。

### （四）经济法

经济法是调整在国家协调、干预经济运行的过程中发生的经济关系的法律规范的总称。《统计法》、《土地管理法》、《标准化法》、《税收征收管理法》、《预算法》、《审计法》、《节约能源法》、《政府采购法》、《反垄断法》等属于经济法。

#### （五）社会法

社会法是调整劳动关系、社会保障和社会福利关系的法律规范的总称。社会法是在国家干预社会生活过程中逐渐发展起来的一个法律门类，所调整的是政府与社会之间、社会不同部分之间的法律关系。《残疾人保障法》、《矿山安全法》、《劳动法》、《职业病防治法》、《安全生产法》、《劳动合同法》等属于社会法。

#### （六）刑法

关于犯罪和刑罚的法律规范的总称。《刑法》是这一法律部门的主要内容。

#### （七）诉讼与非诉讼程序法

诉讼法指的是规定诉讼程序的法律的总称。我国有三大诉讼法，分别是《民事诉讼法》、《刑事诉讼法》、《行政诉讼法》。非诉讼的程序法主要是《仲裁法》，也属于这一法律部门。

### 三、建设法规的渊源

法律的渊源是指法律创制方式和外部表现形式。它包括四层含义：法律规范创制机关的性质及级别；法律规范的外部表现形式；法律规范的效力等级；法律规范的地域效力。法的渊源决定于法的本质。在世界历史上存在过的法律渊源主要有：习惯法、宗教法、判例、规范性法律文件、国际惯例、国际条约等。但在我国，习惯法、宗教法、判例不是法的渊源。

我国建设法规的渊源是制定法形式，具体的建设法规渊源可分为以下几类。

#### （一）宪法

宪法是由全国人民代表大会依特别程序制定的具有最高效力的根本法。宪法是集中反映统治阶级的意志和利益，规定国家制度、社会制度的基本原则，具有最高法律效力的根本大法，其主要功能是制约和平衡国家权力，保障公民权利。宪法是我国的根本大法，在我国法律体系中具有最高的法律地位和法律效力，是我国最高的法律渊源。宪法主要由两个方面的基本规范组成，一是《中华人民共和国宪法》。二是其他附属的宪法性文件，主要包括：主要国家机关组织法、选举法、民族区域自治法、特别行政区基本法、国籍法、国旗法、国徽法、保护公民权利法及其他宪法性法律文件。

同时，宪法也是建设法规的最高渊源，是国家进行建设管理、监督的权力基础。如《宪法》第89条规定，“国务院行使下列职权：……（六）领导和管理经济工作和城乡建设”，第107条规定，“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的……城乡建设事业……等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。”



## （二）法律

法律是指由全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会制定颁布的规范性文件，即狭义的法律，其法律效力仅次于宪法。法律分为基本法律和一般法律（非基本法律、专门法）两类。基本法律是由全国人民代表大会制定的调整国家和社会生活中带有普遍性的社会关系的规范性法律文件的统称，如刑法、民法、诉讼法以及有关国家机构的组织法等法律。一般法律是由全国人民代表大会常务委员会制定的调整国家和社会生活中某种具体社会关系或其中某一方面内容的规范性文件的统称。依照《立法法》的规定，下列事项只能制定法律：①国家主权的事项；②各级人民代表大会、人民政府、人民法院和人民检察院的产生、组织和职权；③民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度；④犯罪和刑罚；⑤对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚；⑥对非国有财产的征收；⑦民事基本制度；⑧基本经济制度以及财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度；⑨诉讼和仲裁制度；⑩必须由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的其他事项。

法律是建设法规中的核心，既包括专门的建设领域的法律，也包括与建设活动相关的其他法律。前者有《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》等，后者有《中华人民共和国民事诉讼法通则》、《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国行政许可法》等。

## （三）行政法规

行政法规是国家最高行政机关国务院根据宪法和法律就有关执行法律和履行行政管理职权的问题，以及依据全国人大的特别授权所制定的规范性文件的总称。其法律地位和法律效力仅次于宪法和法律，但高于地方性法规和法规性文件。依照《立法法》的规定，国务院根据宪法和法律，制定行政法规。行政法规可以就下列事项作出规定：①为执行法律的规定需要制定行政法规的事项；②宪法规定的国务院行政管理职权的事项。应当由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的事项，国务院根据全国人民代表大会及其常务委员会的授权决定先制定的行政法规，经过实践检验，制定法律的条件成熟时，国务院应当及时提请全国人民代表大会及其常务委员会制定法律。

目前的建设行政法规包括《建设工程质量管理条例》、《建设工程安全生产管理条例》、《城市房地产开发经营管理条例》等，是建设法规中的中坚。

## （四）地方性法规、自治条例和单行条例

省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规。较大的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不与宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报省、自治区的人民代表大会常务委

行。较大的市是指省、自治区的人民政府所在地的市，经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市。地方性法规可以就下列事项作出规定：①为执行法律、行政法规的规定，需要根据本行政区域的实际情况作具体规定的事项；②属于地方性事务需要制定地方性法规的事项。

经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常务委员会根据全国人民代表大会的授权决定，制定法规，在经济特区范围内实施。民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会批准后生效。

目前各地方都制定了大量的规范建设活动的地方性法规、自治条例和单行条例，如《北京市建筑市场管理条例》、《天津市建筑市场管理条例》、《新疆维吾尔自治区建筑市场管理条例》等。

#### （五）部门规章

国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构，所制定的规范性文件称为部门规章。部门规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项，它的名称可以是“规定”、“办法”和“实施细则”等。目前大量的建设法规都是以部门规章的方式发布的，如原建设部发布的《房屋建筑和市政基础设施工程施工招标投标管理办法》、《建设工程勘察质量管理办法》、《注册建筑师条例实施细则》，原国家发展计划委员会发布的《招标公告发布暂行办法》、《工程建设项目招标范围和规模标准规定》等。

涉及两个以上国务院部门职权范围的事项，应当提请国务院制定行政法规或者由国务院有关部门联合制定规章。目前，在建设法规中，也有许多是以国务院有关部门联合制定规章的方式发布的，如：2001年7月5日国家计委、国家经贸委、建设部、铁道部、交通部、信息产业部、水利部联合发布《评标委员会和评标方法暂行规定》。

#### （六）地方政府规章

省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定地方政府规章。较大的市是指省、自治区的人民政府所在地的市，经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市。地方政府规章可以就下列事项作出规定：①为执行法律、行政法规、地方性法规的规定需要制定规章的事项；②属于本行政区域的具体行政管理事项。目前，省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府都十分重视地方法规的建设，制定了大量地方规章。如：重庆市人民政府令第99号《重庆市建设工程造价管理规定》、安徽省人民政府令第145号《安徽省建设工程造价管理办法》、宁夏回族自治区人民政府令第61号《宁夏回族自治区建设工程造价管理规定》、宁波市人民政府令