

高等学校教学用书

全国建设法制教育推荐教材

建设法规教程

中华人民共和国建设部 人事教育劳动司 编
体改法规司



中国建筑工业出版社

392056

高等学校教学用书
全国建设法制教育推荐教材

建设法规教程

中华人民共和国建设部 人事教育劳动司 编
体改法规司

中国建筑工业出版社

(京)新登字 035 号

DV23/09

本书对我国建设领域内现行的有关城市规划、工程勘察设计、中外合作设计、工程建设标准化、工程建设程序、建设工程的发包与承包、建设工程监理、建设工程质量与安全、城市房地产开发与交易和房屋拆迁、住宅建设与物业管理、城市市政公用事业管理、村庄和集镇规划建设管理、风景名胜管理、环境保护等方面的法律规定作了全面系统的介绍。并对国外相关法律规定和我国正在报批之中的有关法律规定也作了介绍。书中还附有必要的案例、实例及其评述。

本书具有较好的系统性、完整性、通用性和实用性，通俗易懂、便于自学，对全面了解和掌握建设行业的法律法规知识有很大的帮助。本书是大专院校建设类专业建设法规课程的教材，也可作建设系统机关工作人员、企事业单位管理人员、技术人员学习了解建设法规的参考书。

开本：787×1092 毫米 1/16 印张：15½ 字数：374 千字

1996 年 9 月第一版 1996 年 9 月第一次印刷

印数：1—6100 册 定价：20.00 元

ISBN7-112-02904-X

TU·2214 (8018)

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、国务院提出的“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，为加强建设事业的法制建设，并配合大专院校建设类专业开设建设法规课程的需要，在建设部人事教育劳动司和体改法规司的共同组织下，由清华大学、天津大学、重庆建筑大学、哈尔滨建筑大学、西安建筑科技大学、武汉城市建设学院、东北财经大学、苏州城市环保学院、西北建筑工程学院、黑龙江商学院等院校的部分教师和体改法规司的某些同志编写了《建设法规教程》这本教材。在编写过程中，全体参编人员在人事教育劳动司和体改法规司有关领导的具体指导下，对我国建设领域内现行有效的法律、法规和规章进行了认真的分析研究，将其基本的内容集中地加以反映，从而保证了教材内容的权威性。本书对已拟订且正在报批的有关法规的内容及国外相关法律规定也作了一定介绍，以使读者获得更广泛、全面系统的了解。同时，本书还附有一些案例和实例，并对这些案例和实例作了一些解释，以更有利于读者去具体准确的理解相应法律规定的精神。通过全体参编人员的努力，本书基本上达到了系统性、完整性、通用性和实用性的要求。由于参编人员水平所限，成书仓促，不足之处，欢迎指正，待再版时改进。

参加本书撰稿的有：

- 武汉城市建设学院 范运和 （第一章）
武汉城市建设学院 王鉴非 （第五章第一、五、六、八节）
清华大学 朱宏亮 （第四章第五节）
哈尔滨建设大学 何伯洲 （第二章第一、二、三、四节，第六章第一、二节）
西安建筑科技大学 金维兴 （第四章第一、二、三、四节）
建设部体改法规司 郭家汉 （第三章第一、三、六、七节）
重庆建筑大学 周良超 （第三章第二、四节，第四章第四节）
西安建筑科技大学 刘 华 （第三章第五节，第四章第七节）
东北财经大学 孙菲亚 （第五章第四、七节）
西北建筑工程学院 赵凤琴 （第五章第二、三节）
天津大学 何红锋 （第六章第四节，第九章第一、二节）
苏州城建环保学院 张连生 （第八章，第九章第三、四节）
哈尔滨建筑大学 邹玉萍 （第七章）
黑龙江商学院 管力浩 （第二章第五节）
哈尔滨建筑大学 王 平 （第六章第三、五节）

在书稿汇总编审和文字整理工作中，朱宏亮、周玉承、何伯洲、国中河、郭家汉、李蓬等同志付出了辛勤的劳动。体改法规司司长张元端同志对本书的编写给予了大力支持。全书由建设部人事教育劳动司副司长李先遼同志、体改法规司副司长朱中一同志负责审定。

在编写本书过程中,建设部人事教育劳动司和体改法规司做了大量的组织和协调工作,并成立了《建设法规教程》编审组,其组成如下:

编审组顾问: 张元端

编审组组长: 李先逵 朱中一

成员: 齐继禄 国中河 孙玉文 王珏林

郭家汉 李 蓬 林向东 欧 剑

朱宏亮 何伯洲 周玉承 金维星

周良超 何红锋 张连生 孙菲亚

赵凤琴 高延伟

目 录

第一章 建设法规概论.....	1
第一节 建设法规概述	1
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	10
第二章 城市规划法规	14
第一节 城市规划法规概述	14
第二节 城市规划的制定	17
第三节 新区开发与旧城改建	20
第四节 历史文化名城保护和文物保护	23
第五节 城市规划的实施	24
案例分析	30
思考题	32
第三章 工程勘察设计和工程建设标准化法规	33
第一节 概述	33
第二节 勘察设计单位的资格管理及其注册建筑师制度	35
第三节 设计文件的编制与审批	42
第四节 中外合作设计的法律制度	45
第五节 勘察设计合同	47
第六节 建设工程抗震	49
第七节 工程建设标准化法规	53
案例分析	59
思考题	60
第四章 工程建设管理法规	61
第一节 概述	61
第二节 工程建设程序	63
第三节 建设工程发包与承包	67
第四节 建设工程监理	74
第五节 建设工程质量	83
第六节 建筑安全生产	90
第七节 建筑安装合同、工程监理合同及其他有关合同	94
案例分析 1	103
案例分析 2	103
思考题	104
第五章 城市房地产法规	105
第一节 城市房地产法规概述	105

第二节 房地产开发用地	109
第三节 房地产开发	118
第四节 房地产交易	125
第五节 房屋拆迁	133
第六节 住宅建设与物业管理	138
第七节 房地产权属登记管理	143
第八节 房地产税费管理	148
第九节 房地产法律责任	153
案例分析 1	157
案例分析 2	158
案例分析 3	158
案例分析 4	158
案例分析 5	158
思考题	159
第六章 城市市政公用事业法规	160
第一节 城市市政公用事业法规概述	160
第二节 城市市政工程管理法规	162
第三节 城市公用事业管理法规	169
第四节 城市市容和环境卫生管理法规	183
第五节 城市园林绿化管理法规	191
案例分析 1	198
案例分析 2	199
思考题	199
第七章 村庄和集镇规划建设管理法规	200
第一节 村庄和集镇规划建设管理概述	200
第二节 村庄和集镇规划的制定	200
第三节 村庄和集镇规划的实施	202
第四节 村庄和集镇的设计、施工管理	203
第五节 房屋、公共设施、村容镇貌的管理	205
案例分析 1	206
案例分析 2	208
案例分析 3	208
思考题	209
第八章 风景名胜区法规	210
第一节 概述	210
第二节 风景名胜区的保护	212
第三节 风景名胜区的规划	214
第四节 风景名胜区的建设	215
第五节 风景名胜区的管理	217
思考题	218
第九章 环境保护法规	219
第一节 环境保护法规概述	219

第二节 建设项目环境保护制度	222
第三节 水污染防治法	228
第四节 固体废物污染环境防治法和噪声污染防治法	232
案例分析 1	236
案例分析 2	237
案例分析 3	238
思考题	239

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,主要的是以特定的活动或行业为规范内容而构成。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,是我国建设法规主要的来源。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。此外,宪法、经济法、民法、刑法等各部门法律中有关建设活动及其建设关系的法律调整,也是建设法规的来源。

(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,必然寻求协作伙伴,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、建筑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。一般应为以

经济合同的形式确定。经济合同是法人之间为了实现一定的经济目的，明确相互间的权利义务关系的协议。与一般经济合同不同的是：建设活动的经济合同关系大多具有较强的计划性。这是由建设活动和建设关系自身的特点所决定的。

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；土地征用、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。

应当指出的是，建设法规的三种具体调整对象，既彼此互相关联，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、我国建设法规立法概况

（一）工程建设与建筑业立法概况

1. 起步阶段（1949年～1952年）

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》，这是中国第一部全面的、纲领性的建设法规。40年来一直作为建设管理的基本依据，为建筑立法工作奠定了基础。

2. 着手完善阶段（1953年～1957年）

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年建筑工程部成立，1953年3月颁发了《包工试行办法（草案）》。1954年6月～7月相继颁发了《关于试行包工包料的指示》、《建筑安装工程包工暂行办法》。1955年，国家建设委员会和建筑工程部等颁发了一系列重要的规章制度和规范性文件，如《工业、民用建筑设计和预算编制暂行办法》、《基本建设工程交工和动用暂行办法》、《标准建筑工程公司组织编制草案》、《建筑机械管理办法》、《建筑安装工程总承包与分承包试行办法（草案）》、《建筑安装企业财务成本责任制暂行办法》等。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》。同年5月，国务院常务会议通过了《关于加强和发展建筑工业的决定》、《关于加强设计工作的决定》、《关于加强新工业区和新工业城市建设工作中几个问题的决定》。

3. 第一次曲折阶段（1958年～1960年）

1958年后,开始了“大跃进”,由于“左”倾思潮的影响。许多必要的规章制度被“革”掉了。已经建立起来的比较完整的建筑法规受到了严重的冲击。当时,有关工程质量和安全作业方面的规章制度共81种,废除了38种。致使工程质量事故、伤亡事故大幅度上升。为了扭转这种局面,1958年12月在杭州召开了全国基本建设工程质量现场会议。建筑工程部提出了第一批必须恢复和建立的规章制度目录;并于会后专门组织力量检查前期规章制度的改革情况。1959年又陆续颁发了《关于工程质量事故和安全措施的意见》、《关于加强施工管理的几项规定》等。

4. 进一步恢复修订与完善阶段(1961年~1965年)

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。建筑工程部遂于同年9月相应地制定了《关于贯彻执行〈国营工业企业工作条例〉(草案)的规划》。1962年,建筑工程部颁发了《建筑安装企业工作条例(草案)》。在此期间,国务院和建设委员会、建筑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。

5. 第二次曲折阶段(1966年~1979年)

1966年“文化大革命”开始以后,建筑立法遭到第二次严重破坏。一些合理的规章制度被全盘否定,各种安全质量事故大量发生。为扭转这种混乱状况,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。同年5月,国家基本建设委员会决定对《施工验收规范》、《工程质量标准》、《施工操作规程》等进行修订并执行。1973年又对建设收费、竣工验收做了规定。1975年,邓小平同志重新主持中央工作,建筑立法有所加强。主要制定了有关建设包干、调度、环境等方面的规定。

6. 恢复、完善阶段(1979年~1983年)

粉碎“四人帮”以后,为了全面恢复建设秩序,1977年~1978年,国家建委等部门颁发了一系列关于建设程序、安全施工、工程质量等规定。1979年,国家建工总局成立后,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。1980年,国家建委等五部门颁发了《关于扩大国营施工企业经营管理自主权有关问题的暂行规定》。1981年,国家建委等四部门颁发了《关于施工企业推行经济责任制的若干决定》。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。

7. 体系化、规范化发展阶段(1984年~)

1984年,建设部提出了建筑领域系统改革的纲领性文件——《发展建筑业纲要》。9月,国务院颁发了《关于改革建筑业和基本建设管理体制若干问题的暂行规定》。这两个文件,是建筑业全面改革的纲领性文件,也为建筑业立法工作走向体系化的道路奠定了基础。此后,随着建筑业改革深化,建设部还抓紧制定了《建筑法》及其配套的法规,各地也抓紧了工程建设与建筑业的立法工作,正在形成较为完善的建筑法规体系。

在立法程序上,1987年,国务院颁布了《行政法规制定程序暂行条例》。1988年,建设部颁发了《建设部立法工作程序和分工的规定》。1995年,又对该规定进行了修订。这就把建设立法工作纳入了规范化、科学化的轨道。

(二) 中国房地产立法概况

1. 建国至“文革”之前（1949年～1965年）

这段时期的房地产立法，一方面是解决历史遗留的改造封建土地制度，确定新的房地产税收制度；另一方面是解决私房社会主义改造问题。这一时期的房地产法律法规主要有：

1950年中央人民政府公布的《中华人民共和国土地改革法》、政务院公布的《城市郊区土地改革条例》和《契税暂行条例》。

1951年政务院公布的《城市房地产税暂行条例》、《关于没收战犯、汉奸、官僚资本家及反革命分子财产的指示》。

1953年政务院公布的《国家建设征用土地办法》。

1956年中共中央批发的《关于目前城市私有房产基本情况及进行社会主义改造的意见》。

1964年国务院批发的《关于加强全民所有制房产管理工作的报告》、《私有出租房屋社会主义改造问题的报告》等。

2. “文革”期间（1966年～1976年）

“文革”期间，我国房地产管理处于混乱之中。许多城市私房被非法接管没收，公房被强占、破坏。房地产的立法工作几乎陷于停顿。但也颁布了几项规范性文件：

1966年中共中央批发的《关于财政、贸易和手工业方面若干政策问题的报告》。

1968年国家房地产管理局《关于几个房屋问题的意见》。

1973年国家计委、建委、财政部《关于加强城市维护费管理工作的通知》。

1975年国家建委《加强城市房地产管理工作的通知》等。

3. 十一届三中全会至今（1978年～1995年）

“文革”以后，房地产立法工作逐渐得到了恢复并走上正轨。尤其是改革开放以来，房地产业蓬勃发展，房地产立法日益走向成熟与完善。

1978年中共中央批发《关于加强城市建设工作的意见》；国务院批转国家建委《关于加快城市住宅建设的报告》。

1980年国务院转发《关于用外汇购买和建设住宅暂行办法》；国家城建总局印发了《关于加强城市公房管理工作的意见》。

1981年国务院批发《关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》、《关于开展国土整治工作报告》。

1982年国务院颁布《国家建设征用土地条例》、《村镇建房用地管理条例》。

1983年国务院颁布《城市私有房屋管理条例》、《建筑税征收暂行办法》以及国务院批准，建设部公布的《城镇个人建造住宅管理办法》。

1984年国务院批准，建设部公布的《关于外国人私有房屋管理的若干规定》。

1985年建设部印发《村镇建设管理暂行规定》。

1986年全国人大常委会通过《中华人民共和国土地管理法》；国务院发布《房产税暂行条例》、《城市维护建筑税暂行条例》；中共中央、国务院《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》。

1987年建设部印发《关于禁止将房管部门统一经营管理的非住宅用房划给使用单位》。

1988年建设部、国家物价局、国家工商行政管理局《关于加强房地产交易市场管理的通知》、建设部《关于制止贱价出售公有住房的紧急通知》。

1989 年建设部发布《城市异产毗连房屋管理规定》。

1990 年建设部发布《城市房地产登记管理暂行办法》。

1991 年国务院发布《城市房屋拆迁管理办法》。

1991 年建设部发布《城市房屋修缮管理办法》。

1992 年建设部发布《城市房地产市场估价管理暂行办法》。

1994 年全国人大常委会发布《中华人民共和国城市房地产管理法》等。

(三) 中国城乡规划、建设、管理法规现状

关于城市的规划管理, 1989 年颁布了《城市规划法》。1991 年颁布了《城市规划编制办法》。1992 年颁布了《城市国有土地使用权出让和转让规划管理办法》。1994 年颁布了《城镇体系规划编制审批办法》。1995 年颁布了《建制镇规划建设管理办法》。

关于城市供水管理, 除了《中华人民共和国水法》以外, 于 1994 年 7 月 19 日颁布了《城市供水条例》, 于 1988 年颁布了《城市节约用水管理规定》。

关于城市供热、供气管理, 国务院于 1986 年 2 月 6 日批转了城乡建设环境保护部、国家计委《关于加强城市集中供热管理工作的报告》。城乡建设环境保护部于 1985 年 6 月 10 日颁发了《城市煤气工作暂行条例》, 于 1991 年发布了《城市燃气安全管理规定》等。

关于城市公共交通管理, 除了《道路交通管理条例》以外, 1979 年~1981 年间, 国家城建总局就先后发布了《关于城市公共汽车、无轨电车、出租汽车报废和报废审批手续的规定》、《关于加强城市公共交通工作的若干规定》、《城市公共交通安全管理工作的暂行办法》。1984 年~1990 年期间, 城乡建设环境保护部同公安部发布了《城市公共汽车、电车乘坐规则》, 国务院批转了城乡建设环境保护部的《关于改革城市公共交通工作的报告》, 城乡建设环境保护部颁发了《关于加强城市客运交通管理工作的通知》, 建设部同公安部、国家旅游局颁发了《城市出租汽车管理暂行办法》。

关于城市园林绿化, 1992 年 6 月 22 日发布了《城市绿化条例》。

关于城市市容和环境卫生, 1992 年 6 月 28 日发布了《城市市容和环境卫生管理条例》。

关于城市排水和防洪, 除了《中华人民共和国水污染防治法》外, 城乡建设环境保护部于 1982 年 8 月 21 日颁发了《市政设施管理条例》。国务院于 1989 年 6 月 16 日批转了国家防汛总指挥部、建设部、水利部《关于加强城市防洪工作意见的通知》。建设部于 1990 年 5 月 4 日发布了《关于认真做好当前城市防洪工作的通知》。

关于村镇管理, 1993 年 6 月颁布了《村庄和集镇规划建设管理条例》。1996 年颁布了《村镇建筑个体工匠从业资格管理办法》。

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

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,如个人合伙的建筑事务所等。

(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。但这种调整不应当是直接干预性的。各建设法规主体在具体的建设行为中都有着其独立性和自主性。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。

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。组成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互为矛盾。即建设法规的立法所必须遵循的法制统一原则。

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,不至于因法律制度的自相矛盾而导致建设法规的无所适从。

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。任何一个主体享有建设法规规定的权利,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

(一) 建设法规的法律地位

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。

建设法规主要的调整三种社会关系，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来说，多数的属于行政法或经济法范围。

（二）建设法规与相关法律关系

1. 与环境保护法的关系

环境保护法是调整人们在保护改善、开发利用环境的活动中所产生的环境社会关系的法律规范的总和。我国调整环境社会关系的基本法律是《中华人民共和国环境保护法》。

环境保护法与建设法规都属于新的法学领域，既有各自的特征，亦有一些共同或相关之处。它们不同之处主要表现为：（1）两者调整对象及其属性不同。环境保护法的调整对象是环境社会关系。这类社会关系的最基本特征在于其与人类生存发展的密切关系，且具广泛性、复杂性和综合性。建设法规主要调整建设活动中的建设行政管理关系，也调整在建设活动中产生的一部分经济关系和民事关系。但这不是主要的或基本的调整对象，总体上说，其调整对象比较单纯。（2）两者的调整方式有别。环境保护法对社会关系的调整具有间接性：一方面，它通过调整与保护改善环境有关的条件，间接地对环境过程产生影响；另一方面，它通过调整人与人之间的社会关系来实现调整人与自然关系的目的。建设法规直接调整人与人之间的社会关系，它以建设法规主体的行为为出发点，一般地只是直接地对建设主体所为之建设行为作出规定和加以调整，而不以建设行为或主要的不以建设行为对环境的影响为其立法出发点。尽管建设法规立法要注重对环境的保护规定。

建设法规与环境保护法在一些基本制度的规定上有共同之处，主要表现为：（1）环境影响评价制度。这是指对拟进行的开发建设活动及其他可能造成不良影响的活动所可能引起的环境影响进行预测和评估，并据此制定出防止或减少环境污染和破坏的对策和措施的法律制度。通过环境影响评价，在建设前了解环境变化的趋势，提出防范对策和措施，以指导建设项目的规划和施工建设。消灭或减少将来可能出现的环境污染和破坏。这是环境保护法的要求，同时也是建设法规的要求。（2）“三同时”制度。这是指一切基本项目和技术改造项目，以及区域开发建设项目的防治污染和其他公害的设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用的法律制度。这一制度通过对建设项目基本建设三个关键环节的把关，将环境保护的要求贯穿于开发建设项目的整个建设过程之中。“三同时”制度是建设项目立项之后，在具体的实施过程中，从环境保护角度和建设行为角度两方面，由环境保护法和建设法规共同提出的一项基本要求。（3）许可证制度。是指国家要求开发利用环境和从事可能造成环境和破坏活动的经营者，向主管部门提出申请。“经审查批准领取许

可证后才可进行的管理程序和方法。我国环境保护法上实行的许可证范围十分广泛，并且一般借助于建设行为主体的主管部门的审批来完成。这即成为其他法律规定的一种制度。我国建设法规对建设用地和建设施工等实施许可制度，即体现了其与环境保护法的一致要求。

建设法规与环境保护法需要互相配合支持。环境保护法的要求也就是建设法规的要求。建设法规虽然不直接调整人与环境的关系，但必须遵循对环境的保护利用。环境保护法目的和任务的实施，有赖于建设法规的调整与支持。如，《环境保护法》等 22 条规定：“制定城市规划应当确定保护和改善环境的目标和任务。”第 23 条规定：“城乡建设应当结合当地自然环境的特点，保护植被、水域和自然景观，加强城市园林、绿地和风景名胜区的建设。”这是环境保护法对我国城乡环境保护的基本要求。与这一基本要求相适应，我国的《城市规划法》、《城市市容卫生管理条例》、《风景名胜区管理暂行条例》、《关于加强城市环境综合整治的决定》、《关于城市环境综合整治定量考核的决定》等建设法规和规范性文件，对我国的城乡环境保护的基本内容作了规定，体现出建设法规对环境保护法的支持与配合。

2. 与自然资源法的关系

自然资源通常是指人类从自然环境中可以获得的用于生产和生活的各种物质的能量。按资源的属性可以划分为土地资源、水资源、气候资源、生物资源、矿物资源等。

自然资源是人类赖以生存和发展的物质基础，是国计民生的基本保障，必须给予法律保护。自然资源法是调整在开发、利用和管理自然资源过程中所发生的经济关系的法律规范的总称。与建设法规相比，自然资源法具有自身的特性。（1）自然资源法以自然资源的权属为核心，对自然资源的开发利用与管理制度无一不与确定自然资源的权属紧密相关。比如关于土地资源、森林资源的所有权归属的规定。建设法规所要确定的是建设行政管理主体各方具体的行为权利和义务，一般不规定建设行为所开发利用的资源的权属。（2）自然资源法以自然资源的物质利益或经济效益为立法基础，其基本宗旨在于保证充分地利用各种自然资源的经济价值；建设法规立法既注重建设行为的经济效益，也注重其整体效应或生态效益。（3）自然资源法的调整手段是综合运用行政的、民事的、刑事的、经济的调整方法；建设法规主要是运用行政的调整手段，也辅之于经济的调整方法等。

建设法规与自然资源法在一些基本制度上有共同之处：（1）许可证制度。指国家为管理自然资源而规定的，要求某些开发利用自然资源的项目只有在获得国家资源管理机构颁发的许可证，并遵守该许可证中规定的条件时才能进行的一种管理制度。建设法规，例如《城市规划法》也规定了建设用地规划许可证制度。这种对土地资源实施用地许可的建设法规的规定，本身也是自然资源法的要求。（2）综合利用制度。指对自然资源开发利用的方式、方法和对象制定一套法定的措施，保证和促进资源的综合利用的法律制度。1985 年 9 月国务院颁布的《关于开展资源综合利用若干问题的暂行规定》，即是规定该项制度的专项法规。从事建设活动，势必要对有关资源进行开发利用。比如勘探矿产资源、新建和改造共生、伴生矿产资源的矿山、油气田，都必须执行“综合勘探、综合评价、综合开采、综合利用”的方针。建设立法要体现这一方针的基本要求，从而也就实现了自然资源法在这方面的要求。（3）开发与保护相结合制度。指国家为防止生态平衡破坏，要求在开发利用自然资源过程中既考虑经济效益又考虑生态效益，从生态平衡的角度去衡量开发利用自然资源的经济效果而规定的法律措施。建设活动中的城市规划的实施、建筑施工、房地产的开发、市政工程建设，不能以牺牲或破坏生态环境为代价。从事建设活动，既要注

重物质的或经济的利益的最大满足和实现，也应注重对利用资源的保护。开发与保护相结合，是建设法规立法应当贯彻的一项基本制度。

应当说，自然资源法和建设法规都是对自然资源进行保护规定的法律。只不过它们各自有自己的调整对象和调整方式。建设法规是以间接的调整手段，即通过对人与人之间的建设行为的调整来实现对开发利用的自然资源的保护的。例如，《土地管理法》规定：在城市规划区域内，土地利用应符合城市规划。在江河湖泊的安全区内，土地利用应符合各该综合开发利用规划。开发国有荒山、滩涂用于农、林牧、渔业生产的，由县级以上人民政府批准，可以确定给开发单位使用。采矿、取土后能够复垦的土地，用地单位或者个人负责复垦，恢复使用。

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。只有在法律规定的范围内所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《建设工程施工现场管理规定》第五条规定：“建设工程开工实行施工许可证制度。建设单位应当按计划批准的开工项目向工程所在地县级以上地方人民政府建设行政主管部门办理施工许可证手续。”此即为义务性的建设行为之规定。（2）禁止所为的建设行为。如《建设工程招标投标暂行规定》第十五条规定：“招标单位不得擅自改变已发出的招标文件。”第十九条规定：“投标企业不得串通作弊，不得行贿，不得哄抬标价。”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。

（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》第三十六条：“对于维护城市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。”《关于加强建筑市场管理和积极开展招标工作的通知》之（四）（五）：“要把所有的承发包交易，都组织到建筑市场内公平进行，坚决取缔私下的交易。”“监督承发包双方遵守招投标和承发包的有关规定，使招标投标工作和工程合同管理程序化、规范化。”根据上述通知精神制定的《建筑市场管理规定》第四条：“各级人民政府建设行政主管部门、工商行政管理机关等，依法对建筑市场进行管理，保护合法交易和平等竞争。”

（三）处罚违法建设行为

建设法规要实现了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《城市规划法》第四十条：“在城市规划区内，未取得建设工程规划许可证件或者违反建设工程规划许可证件的规定进行建设，严重影响城市规划的，由县级以上地方人民政府城市规划行政主管部门责令停止建设，限期拆除或者没收违法建筑物、构筑物或者其他设施；影响城市规划，尚可