

主编 杨心明 蔡景绍 沈志清



中国建设 法律学

同济大学出版社

中国建设法律学

主 编 杨心明 蔡景绍 沈志清

审 订 吕润程

撰稿人 (按姓氏笔划为序)

于晓丽 古月侃 叶柏森

沈之斌 沈志清 沈 晖

杨心明 季福儿 顾学英

徐时清 程 景绍

同济大学出版社

(沪) 204号

内 容 提 要

本书从建设布局、主体权益、经济调控等角度出发,对我国城乡建设方面现行的法律、法规和规章,作了系统的介绍和扼要的分析。其中,建设规划法、土地管理法、税法、金融法、保险法、建筑市场管理法、房产管理法等章,紧密联系我国建设活动的实际,采用资料较新,不仅有助于理工科大学

责任编辑

瞿君良

封面设计

陈益平

1.4 建设法学

杨心明 蔡景绍 沈志清 主编

同济大学出版社出版

(上海四平路 1239 号)

新华书店上海发行所发行

浙江省上虞县科技外文印刷厂排版

江苏省启东市印刷三厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 12.25 字数: 355 千字

1991 年 10 月 第一版 1991 年 10 月 第一次印刷

印数: 1—6000 定价: 4.10 元

ISBN7-5608-0882-4/D·33

序

理工科高校开展普法教育数年,成效日趋显著。《法律基础》、《经济法概论》等法学课程的开设,一方面使理工科大学生的法制观念有所增强,使大学生的整体素质进一步完善;另一方面也对法学教育提出了更高的要求。一个严峻的现实是,许多大学生早在入学以前,即在初中和高中阶段就已接受过普法教育,通过新闻媒介的传播渠道又获取了大量的关于刑、民案件的感性知识。他们的基础已不再是五年前的基础。法学教育向何处去?这个问题困扰着法学专业院系的师生,同样困扰着理工科高校的师生。

最近,中共中央、国务院就批转《关于在公民中开展法制宣传教育的第二个五年规划》发出通知,提出了“以宪法为核心,以专业法为重点,坚持学用相结合”的原则。上述原则为高校的法学教育指明了方向。

“以宪法为中心”,就是要在大学生中强化宪法观念,提高维护宪法尊严、保障宪法实施的自觉性,坚定不移地促进国家政治、经济和社会的稳定发展。

“以专业法为重点”,就是要注意结合本学科、本专业的实际,有重点地选学相关的法律、法规,使大学生这些未来的国家干部在校期间就逐步培养依法办事的观念。在这方面,同济大学等校的法学教师们是颇有眼光的。他们从1990年夏季起,就开始酝酿结合城建、建材、工民建等专业,编写专业法教材。历时10个月,终于使《中国建设法律学》脱颖而出。我觉得,本书所提出的“中国建设法律学”的概念、原则及体系,虽属一家之言,但不失为一个有益的尝试,可供经济法学界进一步探讨,以促进我国经济法学的繁荣。

该书从学生实际需要出发,以科学的态度,简炼的语言介绍

了《城市规划法》、《土地管理法》、《环境保护法》、《施工企业资质管理规定》等近年来新颁布或新修改的法律、法规，并将它们融汇在一个统一体系中，无疑是一本对建筑、建材类院校大学生进行法学教育的好读本。应新老同行之邀，欣然命笔，为之作序。

庄咏文

1991.4.

于华东政法学院

目 录

第一章 中国建设法律学导论	1
第一节 中国建设法律学的概念	1
第二节 中国建设法律学的研究对象	5
第三节 中国建设法律学的体系	8

建设布局篇

第二章 建设规划法律制度	13
第一节 建设规划法概述	13
第二节 城市规划法	14
第三节 村镇建设规划法律制度	18
第三章 建设项目投资法律制度	22
第一节 建设项目投资管理体制	22
第二节 预算内建设“拨改贷”资金管理制度	24
第三节 更新改造投资管理制度	26
第四节 基本建设信贷资金管理制度	28
第五节 基本建设自筹资金管理制度	29
第六节 国内合资建设管理制度	30
第七节 建设项目利用外资法律制度	32
第八节 建设项目债券资金管理法律制度	34
第四章 建设程序法律制度	36
第一节 可行性研究和设计任务书编审制度	36
第二节 建设选点和设计制度	38
第三节 建设计划的编审制度	40
第四节 设备订货、施工和生产准备制度	44
第五节 竣工验收制度	46
第五章 土地管理法律制度	50

第一节	土地管理法概述·····	50
第二节	国家建设用地法律制度·····	52
第三节	乡(镇)村建设用地法律制度·····	54
第四节	土地复垦法律制度·····	56
第五节	国有土地有偿使用法律制度·····	58
第六节	违反土地管理法的法律责任·····	61
第六章	环境保护法律制度·····	65
第一节	环境保护法概述·····	65
第二节	环境影响评价法律制度·····	69
第三节	“三同时”法律制度·····	70
第四节	排污收费法律制度·····	71
第五节	环境保护奖惩制度·····	73

主 体 权 益 篇

第七章	工业企业法律制度·····	79
第一节	工业企业法概述·····	79
第二节	全民所有制工业企业法律制度·····	80
第三节	集体所有制工业企业法律制度·····	85
第四节	私营工业企业法律制度·····	87
第五节	中外合资工业企业法律制度·····	89
第六节	工业企业法人登记法律制度·····	92
第七节	工业企业破产法律制度·····	93
第八章	合同法律制度·····	96
第一节	合同法概述·····	96
第二节	建设工程勘察设计公司合同制度·····	107
第三节	建筑安装工程承包合同制度·····	109
第四节	工矿产品购销合同制度·····	111
第五节	技术合同法·····	114
第六节	涉外经济合同法·····	119

第九章 工业产权法律制度	125
第一节 工业产权法概述	125
第二节 专利法	127
第三节 商标法	136
第十章 涉外工程承包与劳务合作法律制度	141
第一节 涉外工程承包与劳务合作概述	141
第二节 涉外工程承包与劳务合作法律关系的建立	143
第三节 涉外工程承包合同制度	148
第四节 涉外劳务合作合同制度	149
第五节 我国对外国承包商承包工程的管理	150

经济 调 控 篇

第十一章 税收法律制度	155
第一节 税法概述	155
第二节 行为税类法律制度	157
第三节 流转税类法律制度	159
第四节 收益税类法律制度	164
第五节 财产税类法律制度	168
第六节 税收管理法律制度	170
第十二章 金融法律制度	172
第一节 金融法概述	172
第二节 我国的金融机构	173
第三节 人民币管理法律制度	175
第四节 银行结算管理法律制度	177
第五节 外汇管理法律制度	183
第六节 证券管理法律制度	186
第十三章 财产保险法律制度	189
第一节 保险法概述	189
第二节 企业财产保险法律制度	192

第三节	国内建筑安装工程保险制度.....	195
第四节	建筑工程一切险制度.....	198
第五节	安装工程一切险制度.....	202
第十四章	建筑市场管理法律制度.....	204
第一节	建筑市场管理法概述.....	204
第二节	施工企业资质管理法律制度.....	205
第三节	建设工程招标投标法律制度.....	209
第四节	建设活动公证、鉴证法律制度.....	212
第五节	建筑材料价格管理法律制度.....	215
第六节	建筑工程质量监督法律制度.....	217
第七节	审计法律制度.....	220
第十五章	房产管理法律制度.....	224
第一节	房产管理法概述.....	224
第二节	公有房屋管理法律制度.....	226
第三节	私有房屋管理法律制度.....	231
第四节	房屋纠纷仲裁法律制度.....	236
第十六章	经济执法法律制度.....	239
第一节	经济执法概述.....	239
第二节	经济仲裁法律制度.....	240
第三节	经济诉讼法律制度.....	247

法 律 基 础 篇

第十七章	宪法.....	255
第一节	宪法概述.....	255
第二节	我国的国家制度和经济制度.....	259
第三节	我国公民的基本权利和义务.....	263
第四节	我国的国家机构.....	266
第十八章	刑法.....	269
第一节	我国刑法的指导思想、任务和适用范围.....	269

第二节	犯罪	272
第三节	刑罚	280
第四节	犯罪的种类	286
第十九章	刑事诉讼法	291
第一节	刑事诉讼法概述	291
第二节	刑事诉讼参与人	294
第三节	刑事诉讼管辖	296
第四节	刑事诉讼强制措施	298
第五节	附带民事诉讼	300
第六节	刑事诉讼证据	301
第七节	刑事诉讼程序	303
第二十章	民法	308
第一节	民法概述	308
第二节	民事法律关系	310
第三节	民事法律行为和代理	314
第四节	民事权利和民事责任	318
第五节	诉讼时效	324
第二十一章	继承法	326
第一节	继承法概述	326
第二节	法定继承	327
第三节	遗嘱继承和遗赠	329
第四节	有关继承的其他问题	331
第二十二章	婚姻法	334
第一节	婚姻法概述	334
第二节	结婚与离婚	337
第三节	家庭关系	339
第二十三章	民事诉讼法	342
第一节	民事诉讼法概述	342
第二节	民事诉讼参加人	344
第三节	民事诉讼管辖	346

第四节	民事诉讼中的诉·····	348
第五节	民事诉讼证据·····	351
第六节	民事诉讼中的强制措施·····	352
第七节	民事诉讼程序·····	353
第二十四章	行政法律制度·····	357
第一节	行政法概述·····	357
第二节	国家行政机关及其行政行为·····	358
第三节	行政外部监督·····	361
第四节	治安管理处罚条例·····	362
第二十五章	行政诉讼法·····	367
第一节	行政诉讼法概述·····	367
第二节	行政案件的受理范围和管辖·····	372
第三节	行政诉讼程序·····	376
后 记	·····	379

第一章

中国建设法律学导论

第一节 中国建设法律学的概念

一、建设的概念

“建设”一词，最早见于《墨子·尚同中》里“建设国都”一语，有建立、设置之意。《礼记·祭义》所称“建设朝事”，则在陈设布置的意义上使用该词。汉代以后，也常指兴建营造^①。及至当代，建设已有两种含义：一为创建新事业，一为增加新设施^②。受中国语言文字的影响，日本国内阁中有所谓“建设省”，该省负责管理、监督有关中央和地方建设事项^③，我国于前几年在城乡建设环境保护部的基础上改组成“建设部”，主管城市乡村的建设工作。这里所谓的“建设”，显然是采取了建设的狭义，即增加新设施之意，它既不包括政治建设和思想文化建设，也不包括经济建设中与城乡建设无关的物质资料生产部门的建设。这种狭义的建设，就是本书命题的根据所在。

建设与“建筑”，有联系，又有区别。建筑有动静两义：作为静态的建筑，是建筑物和构筑物的通称，是指工程技术和建筑艺术综合创作的结晶；作为动态的建筑，是指各种土木工程、建筑工程的建造活动^④。建设一词与动态的建筑有着密切的联系，但与建

① 《辞源》第2卷，第1032页，商务印书馆，1981年版。

② 罗竹凤主编：《汉语大词典》第2卷，第908页，汉语大词典出版社1989年11月第1版。

③ 谢林 方晓：《外国政府机构设置和职能》，第221页，中国经济出版社，1986年9月版。

④ 《辞海》上卷，第1143~1144页，上海辞书出版社1979年9月第1版。

筑一词相比，更具有社会科学的色彩。我们所说的建设，简化了建筑活动中的设计艺术和工程技术成分，保留了其中关于建筑管理的内容，并将这些管理的内容在时间和空间上都加以扩展。

建设与“基本建设”，是种概念和属概念的关系。建设可以分为基本建设和更新改造两大类。根据国家计委等部门联合发布的《关于更新改造措施与基本建设划分的暂行规定》，可以从资金来源和建设性质两个方面，来作出区别。基本建设是指利用国家预算内基建拨款、国内外基本建设贷款、自筹资金以及其他专项资金进行的以扩大生产能力或新增工程效益为主要目的的新建、扩建工程及有关工作。更新改造是指在技术进步的前提下，通过局部的建筑安装等投资活动改变原来的生产环境，或者通过对原有设备的实物更新获得新的技术，以节约能源、降低消耗、提高质量、促进产品升级换代，增加生产能力的一种建设活动。建设则是包括这两大类活动的，在城市、村镇地域范围内进行的各种物质设施的建造活动。

二、建设法的概念

建设法是调整国家机关、社会组织、公民个人之间，在基本建设、更新改造等经济活动中所形成的权利与义务关系的法律规范的总称。

对国家建设进行管理，通常有行政方法、经济方法和法律方法三种手段。所谓行政方法是指依靠各级行政组织的权威，用行政力量组织动员，用指令性的计划命令等行政方式，按照行政层次、行政区划来管理建设。社会主义国家之所以运用行政方法来管理城乡建设活动，从根本上说，是由生产的社会性和生产资料的公有制性质决定的，反映客观经济规律要求的行政命令确能促进建设事业的发展。但行政方法有其严重的弊端：各级行政机关不是自负盈亏的经济组织，容易从行政角度考虑问题，忽视经济责任和经济效益，产生滥用权力、瞎指挥、工作效率低等不良现象。所谓经济方法是指通过各种经济手段，从物质利益上来处理政府、企业、

个人之间的各种经济关系，将三者利益正确地结合起来，为建设活动的高效率运行提供经济上的动力。有关专家认为，只有在对建设活动进行行政管理的同时，运用价格、税收、财政、信贷等经济杠杆，激励各部门、各集团以及公民个人从自身的经济利益出发，把自身的活动与国家计划和社会的利益结合起来，才能保证建设活动这个复杂系统的协调运行^①。然而，单纯用经济方法来调节，却可能会导致无政府状态。所谓法律方法则是将行政方法与经济方法有机结合的产物。“立法者应该把自己看作一个自然科学家。他不是在制造法律，不是在发明法律，而仅仅是在表述法律，他把精神关系的内在规律表现在有意识的现行法律之中”^②。在城乡建设过程中，用行政方法和经济方法调整人们的经济活动，必然产生不同机关、不同集团、不同个人之间的某种冲突或争端，为了解决这些冲突和争端，必须制定法律、法规和规章，将处理此类精神关系的内在规律准确地表现出来，才能做到有法可依，有章可循，使各种法律关系的主体各得其所，保障建设活动得以健康地发展。

必须看到，建设领域是国民经济中一个特殊的领域，建设活动是一种综合性的经济活动，它贯穿于所有的物质生产部门和非物质生产部门及全国各地之间^③。与之相对应的建设法必然也是综合性的法律、法规群体。对于社会主义国民经济的法律调整有两种模式：一种是采用制订一部经济法典，调整公有制基础上的经济组织之间的关系的模式，我们把它称为“部门经济法调整体制”；另一种是运用民法和经济行政法等法律对国民经济实行综合法律调整的体制。前一种体制强调高度集中的行政管理，否定经济组织的独立性，不利于发展社会主义商品生产和商品交换。后一种体制比较适宜于将国家的统一领导和经济组织的相对独立有机地结合起来，有利于发展社会主义有计划的商品经济。我国

① 徐文通主编：《城市建设经济学》第19章，中国物资出版社，1989年11月版。

② 马克思：《论离婚法草案》，《马克思恩格斯全集》第1卷，第183页，人民出版社1956年12月第1版。

③ 黄汉江：《投资与建筑经济》第104页，上海社科院出版社，1988年9月第1版。

的经济立法实践,特别是1978年以来的经济立法实践所采取的正是综合法律调整体制。根据我国社会主义经济性质和经济体制改革的发展方向,我国经济立法应该继续坚持这样一种体制^①。尽管建设法并非整个经济立法的同义语,其外延要比经济法的外延小得多,但我们仍然不能看到在近期内有一部统一的《建设法》问世,这就是说,作为立法意义上的统一的建设法暂时不存在,有的只是与建设直接或间接有关的一项项具体的法律、行政法规和行政性规章;然而,作为学科意义上的统一的建设法学则是可以存在的,这正是我们写作本书的目的。

三、中国建设法律学的概念

中国建设法律学,亦称中国建设法学,是研究关于中国城乡建设问题的经济法和民法的综合调整方法,探讨其立法规律,理顺其逻辑体系,总结经验教训,提出学理性建议的一门综合性学科。

中国建设法律学与此前已经问世的关于基本建设法学的研究成果有所不同。这些研究成果有的表现为独立的专著^②,有的表现为某一专著的独立的一章^③,其共同特点是主要从经济法的角度,注重研究直接对基本建设过程进行法律调整的问题。中国建设法律学是在前述研究成果的基础上发展起来的。中国建设法律学既注意基本建设法律问题,也注意更新改造法律问题;既从经济法的角度纵观城乡建设的过程,也从民法的角度剖析其中的横断面;既容纳了法学界公认的直接调整城乡建设法律关系的一系列法律规范,也兼顾了税收、金融、保险等间接调整城乡建设法律关系的有关法律制度,甚至包括了少量的涉外经济法律制度。这一

① 梁慧星 王利明:《经济法的理论问题》前言,中国政法大学出版社,1986年8月版。

② 王保树 吕润疆:《基本建设法简论》,中国财政经济出版社,1985年2月第1版。

③ 王家福主编:《经济法要义》第26章“基本建设法”,中国财政经济出版社,1986年8月第1版。

体系可能给人以杂乱之感,但却有助于城乡建设管理人员和建筑企业管理人员了解、掌握这一领域的法律全貌,有助于法学知识的普及和提高。一切从实际出发,学术服务于建设实践,并通过建设实践充实自己、完善自己,是我们抱定的宗旨。

第二节 中国建设法律学的研究对象

中国建设法律学是马克思主义法学理论的组成部分,它是在社会主义城乡建设的实践中,在现代科学技术进步的前提条件下,形成和发展起来的一门新型的法学学科。

同其他的法学学科一样,中国建设法律学的研究对象,只能是人和人之间在法律规范的调整下所形成的社会关系即法律关系。例如,我国民法学研究的对象,就是发生在我国社会主义社会中各种各样的民事法律关系^①。恩格斯在谈到商品生产者社会的第一个世界性法律即罗马法时指出,它对简单商品所有者的一切本质的法律关系(如买主和卖主、债权人和债务人、契约、债务等等),作出了“无比明确的规定”^②。可见,法律关系既是法律本身的内容,又是法学研究的对象。

那么,中国建设法律学所要研究的社会关系是什么呢?能不能把它简化为有关建筑业的法律关系呢?诚然建筑业是国民经济中一个大的行业,1985年我国建筑业社会劳动者人数即达2069.2万人,在我国国民收入中的比重达到5.5%,成为国民经济的强大支柱^③。但是,建筑业的活动并不等于全部的城乡建设活动,法的关系根源于物质的生活关系的总和,而不是其中的一个局部。应当看到,以生产资料公有制为基础的社会主义国家的建设活动,同西方国家建设活动相比,存在着许多差异,由此而形成的建设

① 佟柔主编:《民法原理》第一章“绪论”,法律出版社,1983年6月第1版。

② 恩格斯:《路德维希·费尔巴哈和德国古典哲学的终结》,《马克思恩格斯选集》第4卷,第246页,人民出版社1972年5月第1版。

③ 王宏经主编:《建筑经济学·导论》,中国展望出版社,1988年6月第1版。

法律关系必然也存在着许多差异。这可以从下述对建设法律关系的分析中得到验证。

一、建设法律关系的主体

中国建设法律学上所称的主体,是指建设法律关系中的各方当事人,分为三大类:一是国家各类经济管理机关,除国家计委、建设部和国家专业投资公司以外,还包括城市规划管理部门、土地管理部门、环境保护部门、税务部门、价格管理部门、工商行政管理部门、质量监督部门、公证机关和审计机关等。二是社会经济组织,包括建设单位,即具有法人资格的建设投资的支配者,建设工程的需方、组织者和监督者;施工单位,即通过建筑安装生产活动,为国民经济创造新的价值的各类施工企业;保险企业,即经过中国人民银行批准成立,按照合同规定为建设单位或施工单位分担风险的国内保险公司;建筑材料生产企业等;有的专著将中国人民建设银行也列为社会经济组织之一^①。三是因城乡建设法定事项与国家管理机关、社会经济组织发生法律关系的公民个人。

我国建设法律关系的主体比起西方国家建设活动的主体来,显然要复杂得多。在多种所有制形式、各种经济成分并存的条件下,不同主体在建设活动中结成了多种多样的经济关系,构成了矛盾的统一体,形成相互依存、缺一不可的局面。我们可以从中区分出直接当事人和间接当事人、主管部门和一般管理部门,但不能借口其“间接”或“一般”而将其置身于主体之外,因为对于建设活动的管理是许多互相交错的主体力量的总和,是“无数个力的平行四边形”,任意去其一边之力,必然致使总体失衡。

二、建设法律关系的客体

建设法律关系的客体是指建设法律关系各方主体的权利和义

^① 朱晓黄:《基本建设法律问题》第16页,中共中央党校出版社1988年5月第1版。