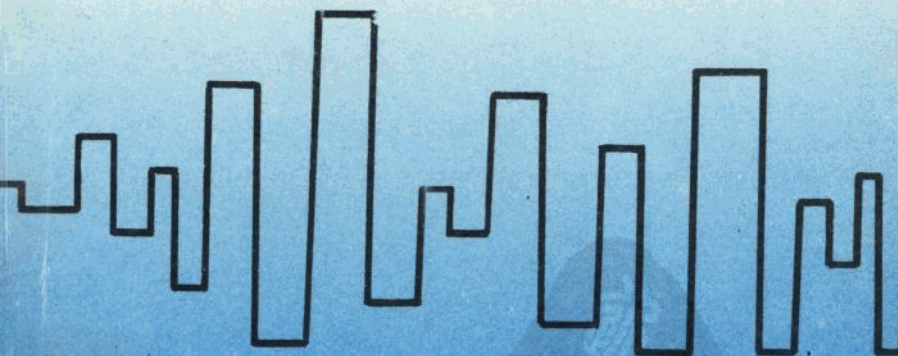


建设法基础教程

主编 申淑琴 张慧欣



东北大学出版社

目 录

第一章 建设法规概述	(1)
第一节 建设法规的概念	(1)
第二节 建设法规的特征	(3)
第三节 建设法规体系	(7)
第四节 建设法律关系	(11)
第二章 建设立法与建设行政执法	(18)
第一节 建设立法概述	(18)
第二节 建设立法权	(20)
第三节 建设立法程序	(24)
第四节 建设行政执法	(31)
第三章 城市规划法	(38)
第一节 城市规划法概述	(38)
第二节 城市规划的制定	(45)
第三节 新区开发和旧区改建	(50)

第四节	城市规划的实施	(53)
第四章	工程勘察设计法规	(61)
第一节	工程勘察设计法规概述	(61)
第二节	设计文件编制与审批法律制度	(64)
第三节	工程建设标准设计管理法律制度	(68)
第四节	中外合作设计法律制度	(71)
第五节	建筑师注册法律制度	(76)
第五章	建筑施工法规	(80)
第一节	建筑施工法规概述	(80)
第二节	施工管理法律制度	(82)
第三节	工程资质管理法律制度	(87)
第四节	建筑安全生产管理法律制度	(94)
第六章	建筑市场法规	(100)
第一节	建筑市场法规概述	(100)
第二节	资质管理法律制度	(103)
第三节	建设工程招标投标法律制度	(111)
第四节	建设工程合同法律制度	(120)

第七章 建设监理法规..... (129)

第一节 建设监理法规概述..... (129)

第二节 建设监理管理法律制度..... (131)

第三节 建设监理单位资质管理法律制度..... (140)

第四节 监理工程师注册法律制度..... (149)

第八章 房地产管理法..... (154)

第一节 房地产管理法概述..... (154)

第二节 房屋产权产籍和修缮管理法规..... (157)

第三节 城市房屋拆迁管理法规..... (164)

第四节 城市土地管理法规..... (170)

第五节 房地产市场管理法规..... (174)

第九章 市政工程管理法规..... (183)

第一节 市政工程管理法规概述..... (183)

第二节 市政工程管理法规的概念及其现状..... (186)

第三节 城市道路管理法规..... (187)

第四节 城市排水设施管理法规..... (193)

第十章 城市公用事业建设管理法规..... (196)

第一节 城市公用事业建设管理法规概述..... (196)

第二节 城市公用事业建设管理法规主要内容..... (199)

第十一章 村镇规划建设管理法规..... (205)

第一节 村镇规划建设管理法规概述..... (205)

第二节 村庄和集镇规划建设管理条例..... (207)

第十二章 工程建设标准化法..... (218)

第一节 工程建设标准化概述..... (218)

第二节 我国工程建设标准化法规的产生和发展

..... (221)

第三节 《标准化法》及《实施条例》的一般规定..... (223)

第四节 工程建设国家标准的一般规定..... (227)

第五节 工程建设行业标准管理办法的主要规定

..... (232)

第十三章 违反建设法的法律责任..... (234)

第一节 法律责任概述..... (234)

第二节 建设活动中常见的法律责任..... (239)

第三节 部分建设违法行为及其法律责任的承担方式

..... (245)

附 录

法 律

中华人民共和国城市规划法..... (252)

中华人民共和国城市房地产管理法	(260)
-----------------	-------

行政法規

中华人民共和国注册建筑师条例	(274)
建设工程勘察设计合同条例	(282)
城市市容和环境卫生管理条例	(287)
村庄和集镇规划建设管理条例	(296)
城市道路管理条例	(306)

部門規章

建设工程施工、现场管理规定	(315)
国家优质工程奖评选与管理办法	(323)
建设工程质量监督管理规定	(329)
建筑市场管理规定	(336)
建设工程招标投标暂行规定	(352)
国家重点建设项目管理办法	(358)
工程建设监理单位资质管理试行办法	(363)
监理工程师资格考试和注册试行办法	(373)
城市公有房屋管理规定	(379)
工程建设国家标准管理办法	(387)
工程建设行业标准管理办法	(400)

第一章 建设法规概述

第一节 建设法规的概念

一、建设法规的概念

建设法规是我国法规体系的重要组成部分。建设法规是指国家权力机关或授权的行政机关制定的,旨在调整国家管理机关、企事业单位、社会团体以及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。

我国现已颁布建设方面的法律 2 件,行政法规 30 多件,部门规章 400 多件。大致分为以下几个方面:城市规划法规、工程勘察设计管理法规、建筑施工法规、建设监理法规、建筑市场管理法规、工程标准化与定额管理法规、城市市政管理法规、城市供气、供热、供水法规、城市公共交通管理法规、城市环境卫生管理法规、城市园林绿化管理法规、风景名胜区管理法规、城市房地产管理法规、城市房屋拆迁管理法规、村镇建设管理法规等。

二、建设法规的调整对象

任何法律都以一定的社会关系为其调整对象。建设法规作为我国法律体系的组成部分亦不例外。调整对象是区分法律部门的重要标准。根据我国的实际情况,建设法规是调整“三建”

(即城市建设、村镇建设、工程建设)和“三业”(即建筑业、房地产业、市政公用事业)活动中所产生的各种社会关系。其具体表现主要调整以下三种关系:

(一) 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,同国民经济与社会发展息息相关,同人民群众工作环境和生活的改善息息相关。因此,国家要实行比较严格的管理。国家及其建设行政主管部门对建设活动的立项、计划、筹集资金、设计、施工、验收都要实行管理、监督。在这种管理、监督活动中,国家及其建设行政主管部门同建设单位、设计单位、施工单位之间要发生相应的管理与被管理关系。这种关系的处理必须由有关的建设法规来承担,而不能带有人为的随机性。因此,必须纳入法律调整的范围,成为建设法规的调整对象。

建设活动中的行政管理关系具体包括:国家及其建设行政主管部门对全国各地、各部门基本建设的勘察设计、建筑施工进行综合管理和监督中发生的关系,以及会同国家计委组织制定各行业建设项目的标准定额中发生的管理关系;国家及其建设行政主管部门规划和指导全国城市建设和村镇建设中发生的管理和监督关系;国家建设主管部门归口管理全国建筑业、房地产业、市政公用事业中发生的管理关系;国家建设主管部门管理开拓国外建筑市场,发展对外工程承包活动中发生的管理关系。

(二) 建设活动中的经济关系

在各项建设活动中,建设单位同勘察设计单位、建筑施工单位之间要发生一定的经济关系。这种经济关系通常经过招标、投标程序,最终以经济合同方式加以确定。经济合同是指法人之间为了实现一定的经济目的,明确相互权利义务关系的协议。

建设活动中的经济合同主要包括勘察设计合同和建筑安装合同。这种建设合同关系大多具有较强的计划性,必须依据国家计划而制订。为了调整建设单位同勘察设计和建筑安装施工单位之间的关系,国家及其建设行政主管部门制定有关招标、投标的法规、建设工程承包合同法规。

建设单位同勘察设计、建筑安装施工单位之间的关系,与建设活动中的管理关系不同。双方当事人之间,依据国家计划建立的经济关系,还应具有平等自愿、等价有偿的特征,并应通过协商达成一致。

(三) 建设活动中的民事关系

在各项建设活动中有时因土地征用而导致发生拆迁安置关系,在房地产交易中要发生买卖关系、房屋租赁关系以及房屋产权人之间的相邻关系。这种关系应该贯彻平等自愿、等价有偿的原则。但在土地征用和拆迁活动中,有关单位和公民个人必须服从国家建设的需要。

另外,在建设活动中有时也发生一些损害、侵权赔偿关系,这些关系亦属民事关系。

对建设活动中发生的各种民事关系,应按照《中华人民共和国民法通则》和建设法规中的民事法律规范予以调整。所以,上述民事关系也是建设法规的调整对象。

第二节 建设法规的特征

一、建设法规的特征

建设法规作为调整建设业管理和建设协作所发生的社会关

系的法律规范,除具有一般法律基本特征外,还具有不同于其他法律的特征。

(一) 行政隶属性

这是建设法规的主要特征,也是区别于其他法律的主要特征。这一特征决定了建设法规必然要采用直接体现行政权力活动的调整方法,即以行政指令为主的方法调整建设业法规关系。调整方式包括授权、命令、禁止、许可、免除、确认、计划、撤销等。

(二) 经济性

建设法规是经济法的重要组成部分。经济性是建设法规的又一重要特征。建设业的活动直接为社会创造财富,为国家增加积累。建设法规的经济性既包含财产性,也包括其与生产、分配、交换、消费的联系性。如房地产开发、住宅商品化、建设工程勘察设计、施工安装等都直接为社会创造财富。随着建设业的发展,其在国民经济中的地位日益突出。邓小平同志于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。许多国家把建筑业作为国民经济的强大支柱之一。可见,作为调整建筑等行业的建设法规的经济性是非常强的。

(三) 政策性

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

(四) 技术性

技术性是建设法规一个十分重要的特征。建设业的发展与人类的生存、进步息息相关。建设产品的质量与人民的生命财产紧紧连在一起。为保证建设产品的质量和人民的生命财产的安全,大量的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。有些非技术规范的建设法规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。

二、建设法规的法律地位

(一) 建设法规的法律性质

建设法规的法律性质,即它所属的法律部门。一个法的部门,就是调整某一类社会关系的那些法律规范的总和。划分法律部门的主要标准,是该法律所直接调整的对象的社会关系的性质。同时,还要辅以调整方法和手段,这主要因为部门法之间有重叠现象。例如,刑法调整的范围涉及社会关系的各个主要方面,之所以成为一个独立的部门,是因为它以刑事制裁作为手段来实现法律调整社会关系的任务。因而调整手段也是划分法律部门的一个标准。

根据以上两个标准来分析建设法规,其法律性质是十分清楚的。建设法规属于综合性法律部门。其主要部分为行政法。建设法规调整的最基本、最主要的是建设行政管理关系,其特征完全符合行政法律关系的特征;其内容是建设行政管理的内容;其调整方式是行政监督、检查;行政命令、行政处罚等行政手段。因此,建设法规就其主要的法律规范的性质来说,属于行政法的

范围,是行政法部门的分支部门,具体可称作建设行政法律部门。

当然,把建设法规作为行政法部门的分支,称作建设行政法律部门只具有相对的意义,与其他部门法,如经济法、民法并不是截然分开的。建设法规也调整部分经济关系和民事关系,部分建设法规也具有经济法或民事法律规范的性质。因为,一则它们不占有主要地位;二则对这两种法律关系调整的方式也包括行政手段,所以,从整体上讲,建设法规是属于行政法范围的。

(二) 建设法规与其他法律部门的关系

要确定建设法规在社会主义法网中的位置,还必须弄清建设法规与其他法律部门的关系,弄清它们之间的联系与区别。

1. 建设法与宪法的关系。宪法是国家的根本大法,它的调整对象是我国最基本的社会关系,并且宪法还规定其他部门法的基本指导原则,从而为其他部门法提供法律基础。宪法所确认法律规范属于就全局性、根本性问题作出的一般规范,对所有具体法律规范起统帅作用。但宪法的原则性规定,必须通过具体法律规范使之具体化,才能付诸实施。建设法规是属于具体法律规范,它既以宪法的有关规定为依据,又将国家对建设活动的组织管理方面的原则规定具体化,它是宪法的实施法的组成部分。

2. 建设法与刑法的关系。刑法规定什么是犯罪,对犯罪适用什么刑罚,以及采取其他什么措施。刑法调整和保护的社会关系非常广泛,几乎涉及社会关系的各个方面。凡行为人出于故意或过失,损害国家和社会利益,造成严重后果构成犯罪的,都需由刑法来调整。刑法也是其他各部门法律规范得以实现的保障。它规定的制裁是所有法中最严厉的。建设行政法规所调

整的社会关系也包括在刑法调整范围之内,所区别的是调整手段不同。刑法用刑罚来调整,建设法规用行政和经济手段来调整。但建设行政法规以刑法为自己的后盾,在许多建设法规文件中都规定违反建设法规情节和后果严重构成犯罪的,由司法机关依据刑法追究刑事责任。在刑法中也有部分条款,直接规定对关于建设活动或建设行政管理活动中违法犯罪的处罚。

3. 建设法与行政法的关系。前文所述,建设法规主要部分属于行政法,是行政法分支部门。另外,行政法中还有许多分支部门,如土地管理法、环境保护法、劳动法、工商行政管理法等。建设法规与它们按照行政管理部门的职责划分,处于同等的行政部门法的平等地位。

4. 建设法与经济法和民法的关系。建设法规有部分法律规范具有经济法和民法性质,它们分别属于经济法和民法。

第三节 建设法规体系

建设法规体系,是指运用系统工程原理,将已经出台和需要制定的法律、法规、规章科学地衔接起来,形成一个紧密联系,相互补充,协调配套的完整统一体系,用以指导和规范建设立法工作。

建设法规体系的基本框架是由纵向结构和横向结构所组成。

一、建设法规体系的纵向结构

建设法规体系的纵向结构,是按照现行的立法权限分为五个层次,即法律、行政法规、部门规章和地方性法规、地方规章。

建设法律,是指由全国人民代表大会及其常务委员会审议颁布的属于建设方面的各项法律,它是建设法律体系的“核心”。

建设行政法规,是指由国务院依法制定或者批准发布的属于建设方面的法规。行政法规的发布形式有两种:一是直接以国务院令发布;二是由国务院批准,以建设部令或者与国务院相关部门联合发布。

部门规章,是指由建设部根据国务院规定的职责范围,依法制定并发布的各项规章,包括建设部与国务院相关部门联合制定并发布的规章。

地方性法规,是指在不与宪法、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,以及常务委员会制定并发布或者由省、自治区人民政府所在地的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,并报省、自治区人民代表大会常务委员会批准后施行的建设方面的法规。

地方规章,是指省、自治区、直辖市和省、自治区人民政府所在地的市,以及经国务院批准的较大的市的人民政府,根据法律和国务院的行政法规制定并发布的建设方面的规章。

二、建设法规体系的横向结构

我国现已颁布有建设法律 2 件,建设行政法规 30 多件,建设部门规章约 400 件。可以说建设方面的立法取得了一定成绩,但离实际需要还有很大距离。今后,应抓紧建立完备的建设法规体系。根据目前的规划方案,建设法律体系中共拟设置 8 项法律,即城市规划法、工程设计法、建筑业法、市政公用事业法、城市房地产法、住宅法、村镇建设法、风景名胜区法。其中,城市规划法、房地产法已经正式发布实施,村镇建设法拟先制定

为行政法规,待条件成熟后,再上升为法律。8项法律的立法目的和调整范围如下:

(一)城市规划法

该法的立法目的是为了确定城市的规模和发展方向,实现城市的经济和社会发展目标,合理地制定城市规划和进行城市建设,适应社会主义现代化建设的需要。其调整的范围是在制定和实施城市规划,在城市规划区范围进行建设过程中发生的各种社会关系。

(二)工程设计法

该法的立法目的是为了加强工程设计的管理,提高工程设计水平,适应我国社会主义现代化建设的需要。该法调整的范围是:工程设计单位的资质管理和设计质量管理、技术管理,以及制定设计文件的全过程活动及其社会关系。

(三)建筑业法

该法的立法目的是加强建筑企业管理,保证工程施工质量,维护建筑市场秩序,促进建筑业的健康发展,更好地为国民经济和社会发展服务。其调整范围是:建筑企业的资质管理、经营管理、工程承包管理和建筑市场管理等项活动及其社会关系。

(四)市政公用事业法

该法的立法目的是加强城市市政公用事业的统一管理,保证城市建设和管理工作的顺利进行;发挥城市的中心和多功能作用,适应城市发展和社会主义现代化建设的需要。其调整范围是:城市的供水、供气、供热、公共交通、排水、防洪、道路、桥梁、园林绿化、市容和环境卫生等规划、建设、管理活动及其社会关系。

（五）城市房地产业法

该法的立法目的是保障城市房地产的所有人、经营人、使用人的合法权益；促进房地产业的健康发展，适应社会主义现代化建设和人民居住生活的需要。其调整范围是：城市房地产业和各项房地产经营活动及其社会关系。

（六）住宅法

该法的立法目的是保障公民享有住房的权利，保护住宅所有者和使用者的合法权益，促进住宅建设发展，不断改善公民的住房条件和提高居住水平。其调整范围是：城乡住宅的所有权、建设、资金与融通、优惠、买卖与租赁、管理与维修等活动及其社会关系。

（七）村镇建设法

该法的立法目的是加强村庄和集镇的规划、建设、管理，改善村庄和集镇环境，促进城乡经济、社会协调发展，推动社会主义新农村的建设与发展。其调整范围是：村庄和集镇的规划、建设、设计、施工、公用基础设施、住宅和环境管理等项活动及其社会关系。

（八）风景名胜区法

1985年6月，国务院发布了《风景名胜区管理暂行条例》，拟在此基础上，上升为法律。该法的立法目的是加强风景名胜区的管理、保护、利用和开发风景名胜区资源。其调整范围是：保护、开发、利用和管理风景名胜资源各项活动中产生的各种社会关系。

第四节 建设法律关系

一、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。

建设法律关系则是指由建设法律规范所确认的,在建设业管理和建设协作过程中所产生的权利、义务关系。

建设法律关系是建设法律规范在社会主义国家经济建设与生活中实施的结果,只有当社会组织按照建设法律规范进行建设活动形成具体的权利和义务关系时,才构成建设法律关系。

二、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个要素构成的,缺少其中任何一个要素就不能构成建设法律关系。

(一) 建设法律关系主体

建设法律关系主体是指参加建设业活动,受建设法律规范调整,在法律上享有权利、承担义务的人。

1. 国家机关。

(1)国家权力机关。国家权力机关是指全国人民代表大会及其常务委员会和地方各级人民代表大会及常务委员会。国家权力机关参加建设法律的职能是审查批准国家建设计划和国家预决算,制定与颁布建设法律、监督检查国家各项建设法律的执行。