

高职高专规划教材

Jianshe  
Gongcheng  
Fagui  
Jiaocheng

# 建设工程法规教程

胡成建 主编

黄立营 主审

 中国建筑工业出版社

高职高专规划教材

# 建设工程法规教程

胡成建 主编

黄立营 主审

中国建筑工业出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

建设工程法规教程/胡成建主编. —北京:中国建筑工程出版社, 2008

高职高专规划教材

ISBN 978-7-112-10143-6

I. 建… II. 胡… III. 建筑法—中国—高等学校: 技术学校—教材 IV. D922.297

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 134522 号

高职高专规划教材

**建设工程法规教程**

胡成建 主编

黄立营 主审

\*

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

北京天成排版公司制版

北京建筑工业印刷厂印刷

\*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 25 字数: 608 千字

2008 年 11 月第一版 2008 年 11 月第一次印刷

定价: 39.00 元

ISBN 978-7-112-10143-6

(16946)

**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

建筑业作为国民经济中一个重要的物质生产部门，是与生产发展、社会进步、国家强盛、民族振兴紧密相连的一个行业。规范建设主体行为，提高建设产品的质量，营造良好的建设环境，对于繁荣建设市场，实现建设领域法制化具有重要意义。

建设工程法律法规课程是建设大类专业学生必修课程，旨在满足建设大类专业学生职业素养教育的需要。2007年11月，该教材被徐州建筑职业技术学院确定为精品教材，由黄立营教授担任该教材建设团队负责人，法律教研室主任胡成建任主编，集中学院优势力量组成教材编写团队，历时一年编写而成。在编写过程中，我们遍寻名著，多方求索，参考各家立言，形成了初步的编写框架，制定了概略性编写提纲。在此基础上，编写组成员利用假期，深入建设行业了解一线从业人员的意见和建议，在系统分析反馈情况的基础上，进一步梳理了书稿体系，制定了较为合理的编写体例和相对详细的编写提纲，并分工完成了初稿的写作。在初稿完成后，我们组织了编写组通稿协调会，约请了主审和其他专家进行了审议，根据与会同志的意见和建议进行了进一步修订，同时根据法律修订和颁布的实际需要，删除了失效的部分章节，调整更新了有关内容，对附录部分进行了较为科学的编排，使学习参考内容更为合理丰富，从而提高本教材的实际使用效果。

本教材是集体智慧的产物，从体系的编排、内容的组织、语言的推敲直至文字标点的使用都饱含着每位成员的心血和汗水。本教材正文共分十三章，另有四项附录。具体分工如下：第一章(朱铁壁)、第二章(马军)、第三章(马军)、第四章(朱铁壁)、第五章(胡成建)、第六章(胡成建，其中第四节由朱铁壁完成)、第七章(周磊)、第八章(周磊)、第九章(徐院珍)、第十章(徐院珍)、第十一章(白飞)、第十二章(陈雪侠)、第十三章(陈雪侠)、附录一(周磊)、附录二(白飞)、附录三(胡成建)、附录四(胡成建)。初稿完成后，在主编主持下，全体人员进行了多次校核和勘误，在主编统稿的基础上，最后由黄立营教授进行了审定。

本教材适用于建筑工程技术、建筑设计技术、建筑装饰技术、道路与桥梁工程技术、建筑工程管理、工程造价、工程监理、房地产经营与估价、园林工程技术、工程测量技术、给水排水工程技术、古建筑、建筑文秘等专业，也可作为建造师、造价工程师、监理工程师、房地产评估师等国家统一考试的参考书目。

教材编写得到了院领导和有关部门的大力支持，中国建筑工业出版社牛松、齐庆梅编辑为本教材的出版付出了辛勤汗水，给予了大量而切实的帮助，在此，我们一并感谢。特别指出的是，我们在教材编写中参考了大量的文献资料，在参考文献中将其中的主要文献作了必要的注释，但难免有疏漏，在此，谨向所有文献的作者表示感谢。

尽管所有编著者都作出了最大努力，但仍不可能做到尽善尽美，希望广大读者和同行们提出批评，以便我们进一步修订。

建设工程法规作为建设行业从业人员都必须遵守的行为准则，是建设类专业学生的必修课程，也是建设类相关执业资格国家统一考试的必考内容。本书在编写过程中严格按照高职高专建设类专业的教学大纲要求，并参考了相关执业资格考试大纲规定，力求收纳建设领域中最新的法律、行政法规、部门规章。本书按照城乡规划、勘察设计、工程造价、招标投标、合同管理、施工管理、工程监理、安全管理、质量管理、环境保护、争议处理、法律责任等顺序对正文进行科学编排，同时为增强学习的效果，本教材附设了典型案例、相关执业资格考试介绍、合同示范文本、建设工程领域部分法规索引等附录内容。

本书内容全面、结构合理，具有较好的系统性、完整性、时效性和通用性，适合作为高职高专建筑工程技术、建筑设计技术、建筑装饰技术、道路与桥梁工程技术、建筑工程管理、工程造价、工程监理、房地产经营与估价等建设类专业建设法规课程的教材，同时也可作为建设领域从业人员学习建设法规知识的参考书。

\* \* \*

责任编辑：牛 松 齐庆梅

责任设计：赵明霞

责任校对：梁珊珊 陈晶晶

# 目 录

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 第一章 建设工程法规概论 .....                | 1   |
| 第一节 建设工程法规概述 .....                | 1   |
| 第二节 建设法律关系 .....                  | 6   |
| 第三节 建设工程法规体系与内容体系 .....           | 10  |
| 第四节 建设工程法规的制定与施行 .....            | 14  |
| 第二章 城乡规划法律制度 .....                | 22  |
| 第一节 城乡规划法概述 .....                 | 22  |
| 第二节 城乡规划的制定 .....                 | 25  |
| 第三节 城乡规划的实施和修改 .....              | 33  |
| 第四节 风景名胜区和历史文化名城、名镇、名村的规划管理 ..... | 43  |
| 第五节 城乡规划的监督检查 .....               | 46  |
| 第三章 建设工程勘察设计法律制度 .....            | 49  |
| 第一节 建设工程勘察设计概述 .....              | 49  |
| 第二节 工程勘察设计资质资格管理制度 .....          | 50  |
| 第三节 建设工程勘察设计市场管理 .....            | 57  |
| 第四节 工程勘察设计文件的编制 .....             | 58  |
| 第五节 工程勘察设计标准与标准设计 .....           | 60  |
| 第六节 法律责任 .....                    | 63  |
| 第四章 建设工程造价管理法律制度 .....            | 67  |
| 第一节 建设工程造价管理法律制度概述 .....          | 67  |
| 第二节 工程造价 .....                    | 68  |
| 第三节 工程造价管理 .....                  | 71  |
| 第四节 工程造价咨询业的法律制度 .....            | 75  |
| 第五节 工程造价专业人员法律制度 .....            | 80  |
| 第五章 建设工程招标投标法律制度 .....            | 89  |
| 第一节 建设工程招标投标概述 .....              | 89  |
| 第二节 建设工程招标法律制度 .....              | 91  |
| 第三节 建设工程投标法律制度 .....              | 100 |
| 第四节 建设工程招标投标具体管理制度 .....          | 103 |
| 第六章 建设工程合同法律制度 .....              | 113 |
| 第一节 合同法律基础 .....                  | 113 |
| 第二节 建设工程合同法律概论 .....              | 122 |
| 第三节 建设工程勘察设计公司 .....              | 126 |

|             |                       |     |
|-------------|-----------------------|-----|
| 第四节         | 建设工程造价咨询合同            | 130 |
| 第五节         | 建设工程施工合同              | 133 |
| 第六节         | 建设工程委托监理合同            | 142 |
| <b>第七章</b>  | <b>建设工程施工法律制度</b>     | 147 |
| 第一节         | 建设工程施工法律制度概述          | 147 |
| 第二节         | 建设工程(施工)企业、人员资质管理     | 148 |
| 第三节         | 施工许可制度                | 154 |
| <b>第八章</b>  | <b>建设工程监理法律制度</b>     | 158 |
| 第一节         | 建设工程监理法律制度概述          | 158 |
| 第二节         | 建设工程监理的各方及相互关系        | 163 |
| 第三节         | 建设工程监理企业与监理工程师管理      | 166 |
| 第四节         | 建设工程委托监理双方的权利、义务及责任   | 173 |
| <b>第九章</b>  | <b>建设工程安全生产管理法律制度</b> | 176 |
| 第一节         | 建设工程安全生产管理法律制度概述      | 176 |
| 第二节         | 建设工程安全生产相关制度          | 182 |
| 第三节         | 建设工程安全保障制度及事故查处制度     | 191 |
| <b>第十章</b>  | <b>建设工程质量管理法律制度</b>   | 197 |
| 第一节         | 建设工程质量管理法律制度概述        | 197 |
| 第二节         | 政府对建设工程质量的监督管理制度      | 200 |
| 第三节         | 建设工程的质量责任制度           | 210 |
| 第四节         | 建设工程保修制度及损害赔偿制度       | 215 |
| <b>第十一章</b> | <b>建设工程环境保护法律制度</b>   | 221 |
| 第一节         | 建设工程环境保护法律制度概述        | 221 |
| 第二节         | 建设工程环境保护的基本原则和法律制度    | 225 |
| 第三节         | 我国建设工程环境保护的法律体系       | 231 |
| 第四节         | 建设工程环境保护的相关法律及其规定     | 233 |
| <b>第十二章</b> | <b>建设工程争议处理法律制度</b>   | 240 |
| 第一节         | 建设工程争议概述              | 240 |
| 第二节         | 建设工程民事争议处理方式          | 244 |
| 第三节         | 建设工程行政争议处理方式          | 261 |
| <b>第十三章</b> | <b>建设工程法律责任</b>       | 269 |
| 第一节         | 建设工程法律责任概述            | 269 |
| 第二节         | 建设工程民事责任              | 271 |
| 第三节         | 建设工程行政责任              | 275 |
| 第四节         | 建设工程刑事责任              | 280 |

## 附 录

|     |            |     |
|-----|------------|-----|
| 附录一 | 案例         | 287 |
| 一、  | 执业资格考试案例分析 | 287 |



|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| 二、最高人民法院典型案例 .....                    | 291 |
| 附录二 相关执业资格考试介绍 .....                  | 315 |
| 注册建筑师考试 .....                         | 315 |
| 一级建造师执业资格考试 .....                     | 318 |
| 注册城市规划师执业资格考试 .....                   | 320 |
| 造价工程师执业资格考试 .....                     | 321 |
| 注册土木工程师(岩土)执业资格考试 .....               | 323 |
| 注册监理工程师执业资格考试 .....                   | 325 |
| 注册安全工程师执业资格考试 .....                   | 327 |
| 环境影响评价工程师职业资格考试 .....                 | 328 |
| 附录三 合同示范文本 .....                      | 331 |
| 建设工程勘察合同(一)(GF—2000—0203)(示范文本) ..... | 331 |
| 建设工程勘察合同(二)(GF—2000—0204)(示范文本) ..... | 334 |
| 建设工程设计合同(一)(GF—2000—0209)(示范文本) ..... | 338 |
| 建设工程设计合同(二)(GF—2000—0210)(示范文本) ..... | 342 |
| 建设工程造价咨询合同(GF—2002—0212)(示范文本) .....  | 345 |
| 建设工程施工合同(GF—1999—0201)(示范文本) .....    | 350 |
| 建设工程委托监理合同(GF—2000—0202)(示范文本) .....  | 371 |
| 附录四 建设工程领域部分法规索引 .....                | 378 |
| 参考文献 .....                            | 390 |



# 第一章 建设工程法规概论

**【本章提要】** 建设工程法规是调整建设工程关系的法律规范，由于其调整对象的独特性，建设工程法规属于经济法的范畴。我国建设工程法规是建设法律、建设行政法规、建设部门规章、地方性法规和规章与国家制定或认可的技术法规与国际公约、国际惯例、国际标准衔接起来形成的完整统一的体系。建设工程法规确立了以规范建筑市场行为为起点，以建筑工程质量和安全为重点的一些基本制度。

## 第一节 建设工程法规概述

### 一、建设工程法规的概念及调整对象

#### (一) 建设工程法规的概念

建设工程法规即规范建设工程的法律规范，它是调整建筑工程、土木工程、线路管道和设备安装及装修工程等建设活动中发生的建设管理及建设协作关系的法律规范的总称。建设工程法规是由国家权力机关或其授权的行政机关制定的，由国家强制力保证实施的，旨在调整国家机关、社会机构和公民之间在建设活动或建设行政管理活动中所发生的各种社会关系的法律规范。建设工程法规在国家法律体系中占有重要地位，是国家现行法律体系中不可缺少的重要组成部分。建设工程法规覆盖面广，涉及国民经济各个行业的基本建设活动，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。国家立法机关颁发的调整建设活动的法律规范及相关的法律规范有《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》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国文物保护法》、《中华人民共和国合同法》等；国务院颁发的调整建设活动的行政法规有《建设工程勘察设计管理条例》、《建设工程质量管理条例》、《建设工程安全生产管理条例》、《城市房屋拆迁管理条例》等；国家建设行政主管部门颁发的规范建设活动的规章包括建设工程质量管理、建设市场管理、建设活动主体资质管理、建设活动从业人员资质管理、建设工程标准化管理、房地产开发经营管理、城市建设等方面约 400 多个。

#### (二) 建设工程法规的调整对象

建设工程法规的调整对象主要是指建设活动中的民事关系、经济协作关系以及建设行政管理关系。

##### 1. 建设活动中的民事关系

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、法人、公民之间的民事权利与民事义务关系。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、租赁等产权关系；土地征用、房屋拆迁导致的拆迁安置关系等。建设活动中的民事关系既涉及国家社会

利益，又关系着个人的权益和自由，因此必须按照民法通则和建设工程法规中的民事法律规范予以调整。

## 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，必须寻求协作伙伴，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，一般应当以建设合同的形式确定。建设合同关系大多具有较强的格式性，这是由建设活动的建设关系自身特点所决定的。在建设活动中，各个经济活动主体为自身的经济利益，在建设工程法规允许的范围内建立建设经济协作关系。这种经济协作关系是通过法定的合同形式来确定的，如勘察设计单位与建设单位的勘察、设计合同关系；建筑安装企业与建设单位的工程施工合同关系等。

## 3. 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主管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主管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，由有关的建设工程法规来承担。

应当指出的是，建设工程法规的三种具体调整对象，彼此间既互相关联，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，都必须以建设工程法规来加以规范和调整，不能或不应当撇开建设工程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。在承认建设工程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、建设工程法规的地位和作用

### （一）建设工程法规的地位

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。要确定建设工程法规的法律地位，必须明确其法律性质，也就是确定建设工程法规属于哪一个部门法。而部门法的划分标准，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。

建设工程法规主要调整三种社会关系，即建设活动中的民事关系、建设活动中的经济协作关系和建设活动中的行政管理关系。对于第一种社会关系的调整主要是采取民事手

段，对于第二种社会关系的调整采取的是行政、经济、民事相结合的手段，对于第三种社会关系的调整采取的是行政手段。这表明：建设工程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。就建设工程法规调整对象的复合性与调整手段的综合性来看，本书认为建设工程法规属于经济法的范围。

## （二）建设工程法规的作用

建设行业是与社会进步、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。建筑产品是人类精神文明发展史的一个重要标志，建设行业是跨越自然科学与社会科学之间的一个特殊产业部门。

在国民经济中，建设行业是一个重要的物质生产部门，建设工程法规的作用就是保护、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。具体来讲，建设工程法规的作用主要有：规范指导建设行为；保护合法建设行为；处罚违法建设行为。

### 1. 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。只有在法律规定的范围内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。建设工程法规对人们建设行为的规范性表现为：

（1）有些建设行为必须做。如《中华人民共和国建筑法》（以下简称《建筑法》）第 58 条规定的“建筑施工企业必须按照工程设计图纸和施工技术标准施工”，即为义务性的建设行为规定。

（2）有些建设行为禁止做。如《中华人民共和国招标投标法》（以下简称《招标投标法》）第 32 条规定的“投标人不得相互串通投标报价，不得排挤其他投标人的公平竞争，损害招标人或者其他投标人的合法权益”，“投标人不得与招标人串通投标，损害国家利益、社会公共利益或者他人的合法权益”，“禁止投标人以向招标人或者评标委员会成员行贿的手段谋取中标”，上述规定即为禁止性的建设行为规定。

（3）授权某些建设行为。授权建设行为即规定人们有权选择某种建设行为，它既 not 禁止人们做出这种建设行为，也不要求人们必须做出这种建设行为，而是赋予了一个权利，做与不做都不违反法律，一切由当事人自己决定。如《建筑法》第 24 条规定的“建筑工程的发包单位可以将建筑工程的勘察、设计、施工、设备采购一并发包给一个工程总承包单位，也可以将建筑工程的勘察、设计、施工、设备采购的一项或者多项发包给一个工程总承包单位”，就属于授权性的建设行为。

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，体现出建设工程法规对具体建筑行为的规范和指导作用。

### 2. 保护合法建设行为

建设工程法规的作用不仅在于对建设主体的行为加以规范和指导，还应对一切符合法规的建设行为给予确认和保护。这种确认和保护一般是通过建设工程法规的原则规定反映的，如《建筑法》第 4 条规定的“国家扶持建筑业的发展，支持建筑科学技术研究，提高

房屋建筑设计水平,鼓励节约能源和保护环境,提倡采用先进技术、先进设备、先进工艺、新型建筑材料和现代管理方式。”第5条规定的“任何单位和个人都不得妨碍和阻挠依法进行的建筑活动”,即属于保护合法建设行为的规定。

### 3. 处罚违法建设行为

建设工程法规要实现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,建设工程法规所确定的法律制度由于得不到实施过程中强制手段的法律保障,就会变成无实际意义的规范。因此,建设工程法规都有对违法建设行为的处罚规定。如《建筑法》第72条:“建设单位违反本法规定,要求建筑设计单位或者建筑施工企业违反建筑工程质量、安全标准,降低工程质量的,责令改正,可以处以罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。”

## 三、建设工程法规的历史与发展

### (一) 初步发展时期(1949~1956年)

#### 1. 初步建立阶段

新中国成立初期,建设立法基本是个空白,当时面临国民经济恢复和大规模经济建设的需要,建设活动成为最重要的国民经济活动之一。为确保其顺利进行,国家开始着手进行建设立法工作。1950年2月,当时的政务院发布了《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》,于1952年1月颁布。这是中国第一部全面的、纲要性的建设工程法规,40年来一直作为中国建设工程的基本依据,为建设立法工作奠定了基础。其中要求中央各主管部门根据需求和可能,逐步成立独立的设计公司及建筑安装公司,负责基本建设的调查、设计及建筑安装工作;施工时采取合同制(在合同中规定任务,明确责任,保证质量,确定费用及完成期限)与经济核算;规定了根据批准的设计任务书进行设计,先设计后施工的建设程序;对设计、施工、财务供应和资金监督、竣工验收等工作所必须遵循的规程、制度的基本要求都做了具体规定。

#### 2. 初步完善阶段

1953年,中国进入第一个五年计划时期,开始了以156项重点工程为骨干的大规模建设活动。建筑工程部在1952年成立后,吸收了前苏联在建设工程上的经验,于1953年3月颁发了《包工试行办法(草案)》,于1954年6~7月,又相继颁布了《关于试行包工包料的指示》、《一九五五年建筑安装工程包工暂行办法》。1954年11月,国家建设委员会成立后,系统地编制和颁布了一系列勘察设计、施工、竣工验收技术规范 and 操作规程,制定了各项建筑工程、建材产品的定额和标准,为进一步强化建筑业的管理奠定了基础。1955年,156项重点工程进入紧张施工阶段,国家建设委员会和建筑工程部等相继颁发了一系列重要的建设工程法规,进一步完善了建设立法工作,主要有:《民用建筑设计和预算编制暂行办法》、《基本建设工程交工和验收动用暂行办法》、《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,国家建设委员会颁布了《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工业城市建设工作几个问题的决定》。这三个决定科学地总结了“一五”期间的建设经验，明确规定了建筑业发展的方向、任务和实施步骤。为配合这三个决定的实施，建筑工程部又相继颁发了关于设计、施工等 20 多个技术经济方面的法规性文件。

## (二) 曲折发展时期(1957~1978 年)

### 1. 第一次曲折发展阶段

1958 年“大跃进”开始，在“解放思想、破除迷信”的口号下，进行了改革规章制度的工作。由于过去在制定章程、办法时缺乏经验，有些制度规定得过细、过死，不大符合实际和不利于调动职工的积极性，进行改革是必要的。但由于当时受“左”的思想影响，不加分析地把许多必要的规章制度“革”掉了，已建立起来的比较完整的建设工程法规也受到了严重的冲击。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，即使保留下来的也未能认真执行，甚至连勘察设计程序、设计制图标准、图纸审核等最基本的技术制度也不去执行，以致工程质量事故、伤亡事故大幅度上升。但在此过程中制定新的规章制度也在进行，1959 年陆续颁发了《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》等生产管理制度。

### 2. 恢复与完善阶段

从 1961 年开始，我国对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的方针。同年 9 月，建筑工程部相应地制定了《关于贯彻执行〈国营工业企业工作条例〉(草案)的规定》，对于施工企业领导制度、质量安全、技术工艺、生产、财务、劳动工资、班组建设等多方面工作做了具体规定。1962 年，建筑工程部颁发了《建筑安装企业工作条例(草案)》(即“施工管理一百条”)，进一步充实完善了建设立法工作。在此期间，国务院、国家建设委员会、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。

### 3. 第二次曲折发展阶段

1966 年“文化大革命”开始以后，建设立法遭到了第二次严重破坏。原有的一些合理的规章制度被说成是“管、卡、压”或是“条条框框”被全盘否定；“边勘察、边设计、边施工、边投产”现象普遍存在；工程质量、安全事故大量发生；工程成本大幅度上升；工程效益显著下降。为了扭转这种混乱状况，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点意见》，重新肯定了以前有关建设程序和设计、预算、资金、物资等管理的一些规定。1975 年后，建设立法有所加强，主要制定了有关建设包干、调度、环境等方面的规定。

## (三) 蓬勃发展时期(1978~1997 年)

### 1. 恢复、完善与发展阶段

1977~1978 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》，恢复了 2.5% 的法定利润。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》。1983 年，原建设部召开了全国建筑工作会议，制定了建筑业改革大纲，并相继颁布了若干关于工程

质量、建筑设计、科技和各类建筑企业综合管理的规定，颁布了《关于建筑安装工程招标投标试行办法》。但在1984年之前的建设立法基本上是单一的，缺乏全面系统的考虑，对建设工程法规体系化的建设已成必然之势。

## 2. 体系化、规范化和科学化新时期

1984年，原建设部提出了建设领域系统改革的纲领性文件《发展建筑业纲要》，同年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，原建设部相继颁布了关于建筑投资、城市规划、城乡建设、建设勘察、建筑设计、建筑市场、建设监理、招标投标、施工企业资质管理、施工企业组织与经营机制、建筑财务成本、工程质量、建筑材料设备、城市公用事业管理、建筑环境保护及城市房地产管理、征地拆迁等一系列法规，基本上形成了较为完善的建设工程法规体系。

在建设工程法规体系的内容向全面、系统方向发展的同时，建设立法程序及体系也进行了规范化和科学化。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》（已废止），1988年原建设部颁布了《建设部立法工作程序和分工的规定》（已废止），这就基本上把建筑业立法工作纳入了规范化、科学化的轨道。在法规体系上，我国已形成中华人民共和国建筑法律、行政法规、部门规章和地方方法规相结合的法规体系。在目前条件下，我国建筑业管理基本上是以中华人民共和国建筑法律和行政法规为基础和指导，以建筑业部门规章为操作手段，以地方法规为补充。其中建筑部门规章量大面广且具体，建筑法规层次高，数量少。

### （四）《中华人民共和国建筑法》颁布和实施

1997年11月1日，第八届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过了《中华人民共和国建筑法》，并自1998年3月1日起施行。《建筑法》是我国建筑业的基本法律，是建设法律体系的基础，《建筑法》的制定是我国建筑法发展史上的里程碑，标志着我国建设法律体系的渐趋完善。《建筑法》为确保工程质量和安全提供了法律武器，对加强建筑活动的监督管理，维护建筑市场秩序，规范建筑市场行为，使我国建筑业朝着健康有序的方向发展，起着积极的推动和保证作用。

## 第二节 建设法律关系

法律关系是指由法律规范所确定和调整的人与人或人与社会之间的权利义务关系。这里的“人”，从法律意义讲，包括两种意义：一是指自然人，另一是指法人。自然人是基于出生而成为民事法律关系主体的有生命的人。法人是法律承认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。人们在社会生活中结成各种社会关系，当某一社会关系为法律规范所调整并在这一关系的参与者之间形成一种权利义务关系时，即构成法律关系。因此，法律关系是诸多社会关系中的一种特殊社会关系。社会关系的不同方面需要不同的法律规范去调整，由于各种法律规范所调整的社会关系和规定的权利义务不同，因而形成了内容和性质各不相同的法律关系，如行政法律关系、民事法律关系等。



建设法律关系则是由建设工程法规所确认和调整的，在建设行业管理和建设活动过程中所产生的具有相关权利、义务内容的社会关系。它是建设工程法规与建设领域中各种活动发生联系的途径，建设工程法规是通过建设法律关系来实现其调整相关社会关系的目的。建设法律关系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所构成。

### 一、建设法律关系主体

建设法律关系主体是指参加建筑业活动，受建设法律规范调整，在法律上享受权利或者承担义务的当事人，主要有自然人、法人和其他组织。它包括国家机关、业主方、承包方以及相关中介组织等。

#### (一) 国家机关

国家机关主要有国家权力机关和国家行政机关。

##### 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其常务委员会。国家权力机关参加建设法律关系的职能是审查批准国家建设计划和国家预决算、制定和颁布建设法律、监督检查国家各项建设法律的执行。

##### 2. 国家行政机关

国家行政机关是依照国家宪法和法律设立的依法行使国家行政职权、组织管理国家行政事务的机关。它包括国务院及其所属各部委、地方各级人民政府及其职能部门。参加我国建设法律关系的国家行政机关主要有：

(1) 国家计划机关。主要是中央和省、自治区、直辖市两级的发展和改革委员会。其职权是负责编制长、中期和年度建设计划，组织计划的实施，督促各部门严格执行工程项目建设程序等。

(2) 国家建设主管机关。主要指住房和城乡建设部，其职权是制定建筑法规和其他建设工程法规的部门规章，对城市建设、村镇建设、工程建设以及建筑业、房地产业、市政公用事业进行组织管理和监督。如管理基本建设勘察设计和施工队伍；进行城市规划；制定建设工程的各种标准、规范和定额；监督勘察、设计、施工安装的质量等。

(3) 国家建设监督机关。它主要包括国家财政机关、中国人民银行、国家审计机关、国家统计局等。

(4) 国家建设各业务主管机关。如交通运输部、铁道部、工业与信息化部等机关，负责本部门、本行业的建设管理工作。

国家机关还有审判机关和检察机关。但作为国家机关组成部分的审判机关和检察机关不以管理者身份成为建设法律关系的主体，而是建设法律关系监督与保护的重要机关。

#### (二) 业主方

业主方可以是房地产开发公司，也可以是工厂、学校、医院，还可以是个人或各级政府委托的资产管理部门。在我国建筑市场上业主方一般被称之为建设单位或甲方，由于这些建设单位最终得到的是建筑产品的所有权，所以根据国际惯例，也可以称这些建设工程的发包主体为业主。业主方作为建筑活动的权利主体，是从可行性研究报告批准开始的。任何一个社会组织，当它的建设项目的可行性研究报告没有被批准之前，建设项目尚未被正式确认，它是不能以权利主体的资格参加建设工程的。当建设项目编有独立的总体设计并单独列入建设计划，获得国家批准时，这个社会组织方能成为建设单位，也才能以已经



取得的法人资格及自己的名义对外进行经济活动、从事相应法律行为。

建设单位作为工程的需要方，是建设投资的支配者，也是建设工程的组织者和监督者。

### （三）承包方

承包方是指有一定生产能力、机械设备、流动资金，具有承包建设工程任务的营业资格，在建筑市场中能够按照业主方的要求，提供不同形态的建筑产品，并最终得到相应工程价款的建筑企业。按照生产的主要形式，承包方主要有：勘察、设计单位，建筑安装施工企业，建筑装饰施工企业，混凝土构配件、非标准预制件等生产厂家，预拌混凝土供应站，建筑机械租赁单位，以及专门提供建筑劳务的企业等。按照它们提供的主要建筑产品，还可以分为不同的专业，例如水电、铁路、冶金、市政工程等专业公司。按照承包的方式，还可以分为总承包企业和专业承包企业。在我国建筑市场上承包方一般被称为建筑企业或乙方，在国际工程承包中习惯被称为承包商。

### （四）中介组织

作为建设法律关系主体之一的中介组织和其他社会组织一般应为法人。中介组织是指具有相应的专业服务资质，在建筑市场中受发包方、承包方或政府管理机构的委托，对建设工程进行估算测量、咨询代理、建设监理等高智能服务，并取得服务费用的咨询服务机构和其他建设专业中介服务组织。在市场经济运行中，中介组织作为政府、市场、企业之间联系的纽带，具有政府行政管理不可替代的作用。从市场中介组织的工作内容和作用来看，建筑市场中介组织可分为多种类型。如建筑业协会及其下属的设备安装、机械施工、装饰装修、产品厂商等专业分会，以及建设监理协会；为建设工程服务的专业会计师事务所、律师事务所、资产与资信评估机构、公证机构、合同纠纷的仲裁调解机构、招标代理机构、工程技术咨询公司、监理公司、造价咨询公司，另外还有承担质量检查、监督、认证的机构，以及其他产品检测、鉴定机构等。

### （五）公民个人

公民个人在建筑活动中也可以成为建设法律关系的主体。如建筑企业职工同企业单位签订劳动合同时，即成为建设法律关系的主体。

## 二、建设法律关系客体

建设法律关系的客体是指建设法律关系主体的权利和义务所指向的对象。它既包括有形的产品——建筑物，也包括无形的产品——各种服务。在不同的生产交易阶段，建筑产品又表现为不同的形态。它可以是中介服务组织提供的咨询报告、咨询意见或其他服务；可以是勘察设计单位提供的设计方案、设计图纸和勘察报告；可以是生产厂家提供的混凝土构件、非标准预制件等产品；也可以是由施工企业提供的，一般也是最终的产品，即各种各样的建筑物、构筑物。

## 三、建设法律关系内容

建设法律关系的内容即是建设法律关系的主体对对方享有的权利和负有的义务，这种内容要由相关的法律或合同来确定。如开发权、所有权、经营权以及保证工程质量的经济义务和法律责任都是建设法律关系的内容。

根据建设法律关系主体地位不同，其权利义务关系表现为两种不同情况：一是基于主体双方地位平等基础上的对等的权利义务关系；二是主体双方地位不平等基础上产生的不

对等的权利义务关系，如政府有关部门对建设单位和施工企业依法进行的监督和管理活动所形成的法律关系。

我国建设工程法规中大部分的规定主要是建设法律关系的内容，本书将在以后的各个章节中对建设法律关系主体的权利义务予以详细介绍。

#### 四、建设法律关系的产生、变更和解除

##### （一）建设法律关系的产生

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。某建设单位与施工单位签订了建筑工程承包合同，主体双方便产生了相应的权利和义务。此时，受建设工程法规调整的建设法律关系即告产生。

##### （二）建设法律关系的变更

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。

（1）主体变更。主体变更是指建设法律关系主体数目增多或减少，也可以是主体改变。在建筑合同中，客体不变，相应权利义务也不变，此时主体改变也称为合同转让。

（2）客体变更。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。客体变更可以是其范围变更，也可以是其性质变更。

（3）内容变更。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。

##### （三）建设法律关系的解除

建设法律关系的解除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。

（1）自然解除。建设法律关系自然解除是指某类建设法律关系所规范的权利义务顺利得到履行，取得了各自的利益，从而使该法律关系达到完结。

（2）协议解除。建设法律关系协议解除是指建设法律关系主体之间协商解除某类建设法律关系规范的权利或义务，致使该法律关系归于消灭。

（3）违约解除。建设法律关系违约解除是指建设法律关系主体一方违约，或发生不可抗力，致使某类建设法律关系规范的权利不能实现。

##### （四）建设法律关系产生、变更和解除的原因

建设法律关系并不是由建设法律规范本身直接产生的，它只有在一定的情况下才能产生，而这种法律关系的变更和解除也是由一定的情况决定的，这种引起建设法律关系产生、变更和解除的情况，即是人们通常所称谓的建设法律事实。建设法律事实就是建设法律关系产生、变更和解除的原因。

建设法律事实是建设法律规范所确定的，能够引起建设法律关系产生、变更或解除的客观现象和客观事实。也就是说建设法律关系不会自然而然地产生，不是任何客观现象都可以作为建设法律事实，也不能仅凭建设法律规范的规定，就可在当事人之间发生具体的建设法律关系。只有通过一定的建设法律事实，才能在当事人之间产生一定的建设法律关系，或者使原来的建设法律关系变更或解除。不是任何事实都可成为建设法律事实，只有当建设工程法规把某种客观情况同一定的法律后果联系起来时，这种事实才被认为是建设法律事实，成为产生建设法律关系的原因，从而和法律后果形成因果关系。

建设法律事实按是否包含当事人的意志分为两类：