

高等学校“十一五”规划教材

建设法规

Jiānshe Fǎguī

主编 张向东 辛立民

中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

高等学校“十一五”规划教材

建设法规

主 编 张向东 辛立民

中国矿业大学出版社

内 容 提 要

本书为高等学校“十一五”规划教材,主要根据中国土木工程专业指导委员会的建议和现行建设法律、法规编写而成。全书共 12 章及附录,内容包括:建设法规概论,工程建设程序与建筑许可法规,工程建设执业资格法规,城乡规划法规,建设工程发包、承包与招标、投标法规,工程勘察设计与标准化管理法规,工程建设监理法规,工程建设安全生产管理与质量管理法规,建设工程合同管理法规,房地产法规,市政建设法规,建设项目环境保护法规,并在附录中列出了重要法律法规的全部条款,以便教学 and 工作中应用。

本书可作为土木工程、建筑学、给水排水工程、建筑环境与设备工程等专业本科生教材,也可用于建造师、监理工程师等执业资格考试的参考用书和自考、电大函授及从业人员专业培训的培训教材,还可作为工程建设技术与管理干部工作和学习的参考书和工具书。

图书在版编目(CIP)数据

建设法规/张向东,辛立民主编. —徐州:中国矿业大学出版社,
2008.7

ISBN 978 - 7-81107 - 989 - 0

I. 建… II. ①张…②辛… III. 建筑业—法规—中国—高等学校—
教材 IV. D922.297

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 083601 号

书 名 建设法规
主 编 张向东 辛立民
责任编辑 褚建萍 周 红
责任校对 孙 景
出版发行 中国矿业大学出版社
(江苏省徐州市中国矿业大学内 邮编 221008)
网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail cumtpvip@cumtp.com
排 版 中国矿业大学出版社排版中心
印 刷 江苏淮阴新华印刷厂
经 销 新华书店
开 本 787×1092 1/16 印张 21.75 字数 543 千字
版次印次 2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷
定 价 29.50 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

前 言

随着我国市场经济的快速发展和建筑市场的逐步完善,中国土木工程专业指导委员会已将建设法规列入土建类专业的必修课程,同时也是土木建筑与各类建设工程专业技术人员和管理干部必备的知识要素,并成为建造师、监理工程师等执业资格考试必考课程之一,本书就是为了适应这种迫切需要而编写的。

我国目前正处在法制建设的高峰,新颁布的建设法律和法规很多。因此,本书尽可能反映了最新颁布的法律、法规的内容。本书以《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国招标投标法》为主线,系统介绍了建设法规的概念与体系、工程建设程序法规、工程建设执业资格法规、城市及村镇建设规划法规、建设工程发包与承包法规、建设工程招标投标法规、工程勘察设法规、工程建设监理法规、工程建设安全生产管理法规、工程建设质量管理法规、建设工程合同管理法规、房地产法规、市政建设法规、建设项目环境保护法规以及其他相关法规等内容。本书力求简明扼要、重点突出、浅显实用,并附有主要法律法规条款,以使读者增强法制意识并获得基本的建设法律、法规知识,从而在从事建筑活动和业务实践中,学会运用法律武器,提高保护自己合法权益的能力和遵纪守法的意识。

本书可作为土木工程、建筑学、给水排水工程、建筑环境与设备工程等专业本科生教材,也可用于建造师、监理工程师等执业资格考试的参考用书和自考、电大函授及从业人员专业培训的培训教材,还可作为工程建设技术与管理干部工作和学习的参考书和工具书。

本书由辽宁工程技术大学张向东教授、安徽理工大学辛立民副教授担任主编,由中国矿业大学、辽宁工程技术大学、山东科技大学、安徽理工大学、河北工程大学、黑龙江科技学院六所院校相关专业教师联合编写。各章编写分工如下,第一章、第七章、附录由张向东编写;第二章、第九章由辛立民编写;第三章、第八章由代春泉编写;第四章、第十二章由姜云编写;第五章、第十章由乔志春编写;第六章、第十一章由王晓健编写。

本书在编写过程中,参考与引用了已公开发表的有关教材、文献和资料,并得到有关专家和单位的支持与帮助,在此表示衷心的感谢。

由于编者水平有限,时间仓促,书中错误或不妥之处在所难免,恳请读者批评指正。

编 者
2008年3月

目 录	
第一章 建设法规概论	1
第一节 概述.....	1
第二节 建设法规体系.....	3
第三节 建设法规的实施.....	6
思考题.....	7
第二章 工程建设程序与建筑许可法规	8
第一节 工程建设程序法规.....	8
第二节 建筑许可法规.....	13
思考题.....	17
第三章 工程建设执业资格法规	18
第一节 概述.....	18
第二节 工程建设从业单位资质管理.....	19
第三节 工程建设专业技术人员执业资格管理.....	29
第四节 违反工程建设执业资格法规的法律责任.....	39
思考题.....	42
第四章 城乡规划法规	43
第一节 概述.....	43
第二节 城乡规划的制定.....	44
第三节 城乡规划的实施.....	49
第四节 城乡规划的修改.....	56
第五节 监督检查.....	58
第六节 风景名胜区、历史文化名城规划管理.....	61
第七节 法律责任.....	62
思考题.....	66
第五章 建设工程发包、承包与招标、投标法规	68
第一节 建设工程发包与承包法规.....	68
第二节 建设工程招标与投标法规.....	70
第三节 违反工程发承包与招投标的法律责任.....	74
思考题.....	79

第六章 工程勘察设计与标准化管理法规	80
第一节 概述	80
第二节 工程勘察设计标准	80
第三节 工程勘察设计管理	82
第四节 违反工程勘察设计与标准化管理的法律责任	87
思考题	88
第七章 工程建设监理法规	89
第一节 概述	89
第二节 监理人和委托人的义务、权利与责任	92
第三节 项目监理机构及监理人员的职责	95
第四节 监理规划与监理实施细则	97
第五节 工程建设监理的工作内容	98
思考题	107
第八章 工程建设安全生产管理与质量管理法规	108
第一节 工程建设安全生产管理法规	108
第二节 建设工程质量管理法规	123
第三节 违反工程建设安全生产管理与质量管理法规的法律责任	135
思考题	140
第九章 建设工程合同管理法规	141
第一节 概述	141
第二节 建设工程合同的签订	145
第三节 建设工程合同的履行	149
第四节 建设工程合同的索赔	155
思考题	158
第十章 房地产法规	160
第一节 概述	160
第二节 国有土地使用制度	160
第三节 房屋拆迁制度	164
第四节 房地产开发制度	166
第五节 房地产交易制度	171
第六节 房地产税费制度	177
第七节 物业管理法规	185
第八节 违反房地产法规的法律责任	189
思考题	193

第十一章 市政建设法规	194
第一节 概述	194
第二节 市政工程法规	195
第三节 城市公用事业管理规范	199
第四节 城市市容和环境卫生管理法规	203
第五节 城市园林绿化管理规定	208
思考题	211
第十二章 建设项目环境保护法规	212
第一节 概述	212
第二节 建设项目环境影响评价制度	214
第三节 建设项目环境保护设计规定	217
第四节 建设项目环境保护设施建设管理	220
思考题	222
附录	224
附录 A 中华人民共和国城乡规划法	224
附录 B 中华人民共和国建筑法	232
附录 C 中华人民共和国合同法	240
附录 D 中华人民共和国招标投标法	270
附录 E 中华人民共和国城市房地产管理法	277
附录 F 中华人民共和国物权法	284
附录 G 城市房屋拆迁管理条例	303
附录 H 建设工程质量管理条例	307
附录 I 建设工程安全生产管理条例	315
附录 J 建设工程施工许可管理办法	324
附录 K 注册建造师管理规定	326
附录 L 建筑业企业资质管理规定	332
参考文献	339

第一章 建设法规概论

第一节 概 述

一、建设法规的概念

建设法规是指国家立法机关或其授权的行政机关制定的,旨在调整国家机关及其有关机构、企事业单位、社会团体、公民之间在建设活动中发生的各种社会关系的法律、法规的总称。它体现了国家对城市建设、乡村建设、市政及社会公用事业等各项建设活动进行组织、管理、协调的方针、政策和基本原则。

建设活动是国家重要的经济活动,是增加社会财富的最重要的方式之一。建设活动为社会提供的产品,关系到国家财产的安全和社会的稳定,同时也关系到人民群众的生命财产安全。对这一特定行业,除适用我国法律之外,还需要有能反映建设行业特征,调整建设活动特点的法律、法规来调整建设活动,这就是建设法规。随着我国法制建设的不断完善,建设法规逐渐形成体系,它是我国法制中的重要组成部分,并且在建设活动中发挥着越来越重要的作用。

二、建设法规的调整对象

建设法规的调整对象(即法律关系)是在建设活动中所发生的各种社会关系,它包括建设活动中发生的行政管理关系、经济协作关系及民事关系。

(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,建设活动与国家经济发展、人民群众的生产和生活、社会的文明进步息息相关。因此,国家必须对建设活动实行全面严格的管理。当国家建设行政管理机关在对建设活动进行管理时,必然要与建设单位(业主)、勘察设计单位、工程咨询单位、施工单位、建材和设备的生产供应等单位之间产生管理与被管理关系,这种管理关系的调整需要有相应的建设法规来规范。

(二) 建设活动中的经济协作关系

任何一项工程建设或建设活动都是由许多行业、单位和人员共同参与的复杂活动,必须相互协作才能完成。因此,在建设活动中存在着大量寻求协作伙伴的各种经济协作关系,这些协作关系的调整需要建设法规来加以规范。

(三) 建设活动中的民事关系

在建设活动中,经常会涉及土地征用、房屋拆迁、商品房销售等公民个人权利问题,由此而产生的国家、单位和公民之间的民事权利与义务关系,也需要建设法规与民法等相关法律来调整和规范。

建设法规的三种调整对象,既彼此相关联,又各有其自身属性,它们都是因建设活动而形成的社会关系,都应以建设法规和相关法律、法规来调整。

三、建设法规的特征

(一) 行政隶属性

这是建设法规区别于其他法律的主要特征。这一特征决定了建设法规必须采用直接体现行政权力活动的调整方式,即以行政指令为主的方法调整建设活动的法律关系。调整方式包括:

(1) 授权。国家通过建设法规授予建设管理机关某种管理权限或具体的权利,对建设活动进行监督管理。如规定土地征用的审批权限、建设规划项目的审批权限和施工许可审批权限等。

(2) 命令。国家通过建设法规赋予建设法律关系主体某种作为的义务。如限期拆迁房屋、进行建设企业资质等级鉴定、征纳固定资产投资税和房屋产权登记等。

(3) 禁止。国家通过建设法规赋予建设法律关系主体某种不作为的义务,即禁止主体某种行为。如严禁利用建设工程发包权索贿受贿、严禁无证设计与无证施工、严禁建设工程非法转包等。

(4) 许可。国家通过建设法规允许特别的主体在法律允许范围内有某种作为的权利,例如房屋建筑施工总承包特级企业,可承担各类房屋建筑工程的施工。一级企业可承担建筑安装(以下简称建安)合同额不超过企业注册资本金 5 倍的下列房屋建筑工程的施工:

- ① 40 层及以下各类跨度的房屋建筑工程;
- ② 高度 240 m 及以下的构筑物;
- ③ 建筑面积 20 万 m² 及以下的住宅或建筑群体。

(5) 免除。国家通过建设法规对主体依法应履行的义务在特定情况下予以免除。如用外资建设住宅应列入各地基本建设计划,其额度不受自筹资金计划指标的限制;用炉渣、粉煤灰等废渣作为主要原料生产建筑材料的可享有减、免税的优惠等。

(6) 确认。国家通过建设法规授权建设管理机关依法对有争议的法律事实和法律关系进行认定。如各级建设工程质量监督站检查受监工程的勘察、设计、施工单位和建筑构件厂的资质等级和营业范围;监督勘察、设计、施工单位和建筑构件厂严格执行技术标准;检查其工程(产品)质量等。

(7) 计划。国家通过建设法规对建设活动进行指令性计划或指导性计划的调节。指令性计划具有法律约束力,具有强制性。当事人必须严格执行,违反指令性计划的行为,将要承担法律责任。指导性计划一般不具有约束力,是可以变动的,但是在条件可能的情况下也是应该遵守的。随着我国经济体制的改革,我国建设活动中的指令性计划正逐步减少,指导性计划正逐步增加。

(8) 撤销。国家通过建设法规授予建设行政管理机关运用行政权力对某些权利能力或法律资格予以撤销或消灭。如没有落实建设投资计划的项目必须停建、缓建;无证设计、无证施工坚决予以取缔等。

(二) 经济性

建设法规是经济法的重要组成部分,所以也必然带有经济性特征。

建设活动与生产、分配、交换、消费紧密联系,直接为社会创造财富,为国家增加积累,如房地产开发、住宅商品化、建设工程勘察设计、施工安装等都是直接为社会创造财富的活动。随着建筑业的发展,其在国民经济中的地位日益突出。许多国家的建筑业已经成为国民经

济的支柱产业之一。可见,建设法规的经济性特征是很强的。

(三) 技术性

建设法规的技术性特征十分明显。由于建设产品的质量与人民的生命财产紧密相连,国家建设法规的制定必须考虑保证建设产品的质量和安全问题,如各种设计规范、施工规范、验收规范、产品质量监测规范等。有些非技术性的建设法规中也带有技术性的规定,如城市规划法就含有城市建设各种计量、质量、规划技术、规划编制内容等技术性条款。

(四) 政策适时性

建设法规体现着国家的建设政策,它一方面是实现国家建设政策的工具,另一方面也使国家建设政策规范化。国家建设形势总是处于不断发展变化之中,建设法规也要随着建设形势的变化而变化,使其适应建设形势的客观需要。如国家经济实力较弱时,基建投资就要通过建设法规加以限制或压缩;国力储备充足时,基建投资就可以通过建设法规予以增加,甚至出台一些投资鼓励和扶持政策。由此可见,建设法规具有较强的政策适时性。

第二节 建设法规体系

一、建设法规体系的概念

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、地方性建设法规和规章衔接起来,形成一个相互联系、相互补充、相互协调的完整统一的法规框架。

建设法规体系是国家法律体系的组成部分。它必须与国家的宪法和相关法律保持一致,但又相对独立、自成体系、相互协调配套,不得产生与其他法规之间的重复、矛盾和抵触的现象,并能够覆盖建设活动的各个行业、各个领域,使建设活动的各个方面都有法可依。

二、建设法规体系的组成

建设法规体系是由很多不同层次的法规组成的,组成形式一般有宝塔形和梯形两种。宝塔形结构形式,是先制定一部基本法律,将领域内业务可能涉及的所有问题都在该法中做出规定,然后再分别制定不同层次的专项法律、行政法规、部门规章,对一些具体问题进行细化和补充。梯形结构则不设立基本法律,而以若干并列的专项法律组成法规体系的顶层,然后对每部专项法律再配置相应的不同层次的行政法规和部门规章作补充,形成若干相互联系而又相对独立的专项体系。

根据《中华人民共和国立法法》有关立法权限的规定,我国建设法规体系由五个层次组成,采用梯形组成形式。

(一) 建设法律

指由全国人民代表大会及其常务委员会制定颁行的属于建设方面的各项法律,它是建设法规体系的核心和基础。如《中华人民共和国合同法》(以下简称《合同法》)、《中华人民共和国城市规划法》(以下简称《城市规划法》)、《中华人民共和国建筑法》(以下简称《建筑法》)等。

(二) 行政法规

指由国务院制定颁行的属于建设方面的法规,其效力低于建设法律,在全国范围内有效。行政法规的名称常以“条例”、“办法”、“规定”、“规章”等名称出现,如《建设工程勘察设

计合同条例》、《建设工程质量监督管理规定》等。

(三) 建设部门规章

指由国务院建设行政主管部门或其与国务院其他相关部门联合制定颁行的规章。

(四) 地方性建设法规

指由省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会结合本地区实际情况制定颁行的或经其批准颁行的由其下级人大或其常委会制定的,只能在本区域有效的建设方面的法规。

(五) 地方建设规章

指由省、自治区、直辖市人民政府制定颁行的或经其批准颁行的由其所在城市人民政府制定的建设方面的规章。

(六) 技术法规

是国家制定或认可的,在全国范围内有效的规程、规范、标准、定额、方法等技术文件。它是建筑业工程技术人员从事经济技术作业、建设管理监测的依据,包括设计规范、施工规范、验收规范、预算定额等。

建设法律的法律效力最高,层次越往下的法规法律效力越低。法律效力低的建设法规不得与比其法律效力高的建设法规相抵触,否则,其相应规定将被视为无效。

此外,与建设活动关系密切的相关法律、行政法规和部门规章,也起着调整一部分建设活动的作用,其所包含的内容或某些规定也是构成建设法规体系的内容。

三、建设法规现状及规划

20世纪50年代,我国建设立法基本是空白,为了适应经济建设和发展的需要,国务院及相关行政主管部门制定颁布了许多有关建设程序、设计、施工及成本管理等方面的规定,但未能形成完整的建设法规体系。改革开放以来,特别是中央确立经济体制由计划经济向市场经济转轨的重大决策以后,经济建设中的许多重大问题迫切需要建设法规进行规范和控制。1989年,建设部组织了建设法规体系的研究、论证工作,并于1991年制定出《建设法律体系规划方案》,使我国建设立法工作走上了系统化、科学化的健康发展之路。

图1-1即为在该规划方案的基础上,适当加以调整后的建设法规体系示意图。从图中可以看出,城市规划法、市政公用事业法、村镇建设法、风景名胜区法、工程勘察设计法、建筑法、城市房地产管理法和住宅法共8部专项建设的法律构成我国建设法规体系的顶层,并由城市规划法实施条例等几十部行政法规对这些法律加以细化和补充。根据具体问题和各地不同情况,建设行政主管部门和各省人大及人民政府还可制定颁行相应的建设规章及法规,从而形成一个完整的建设法规体系。

当前,我国的建设立法正按这一规划方案加速进行,并不断地修改和完善。到目前为止,已制定颁行的建设法律已有3部(《中华人民共和国城市规划法》、《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》),行政法规20余部,建设行政规章70余部,地方性建设法规及地方建设规章则有几百部。《中华人民共和国勘察设计法》等建设法律及有关建设行政法规正在制定中,不久即可颁发执行。由此可见,我国的建设法规体系正在加速制定和完善之中。

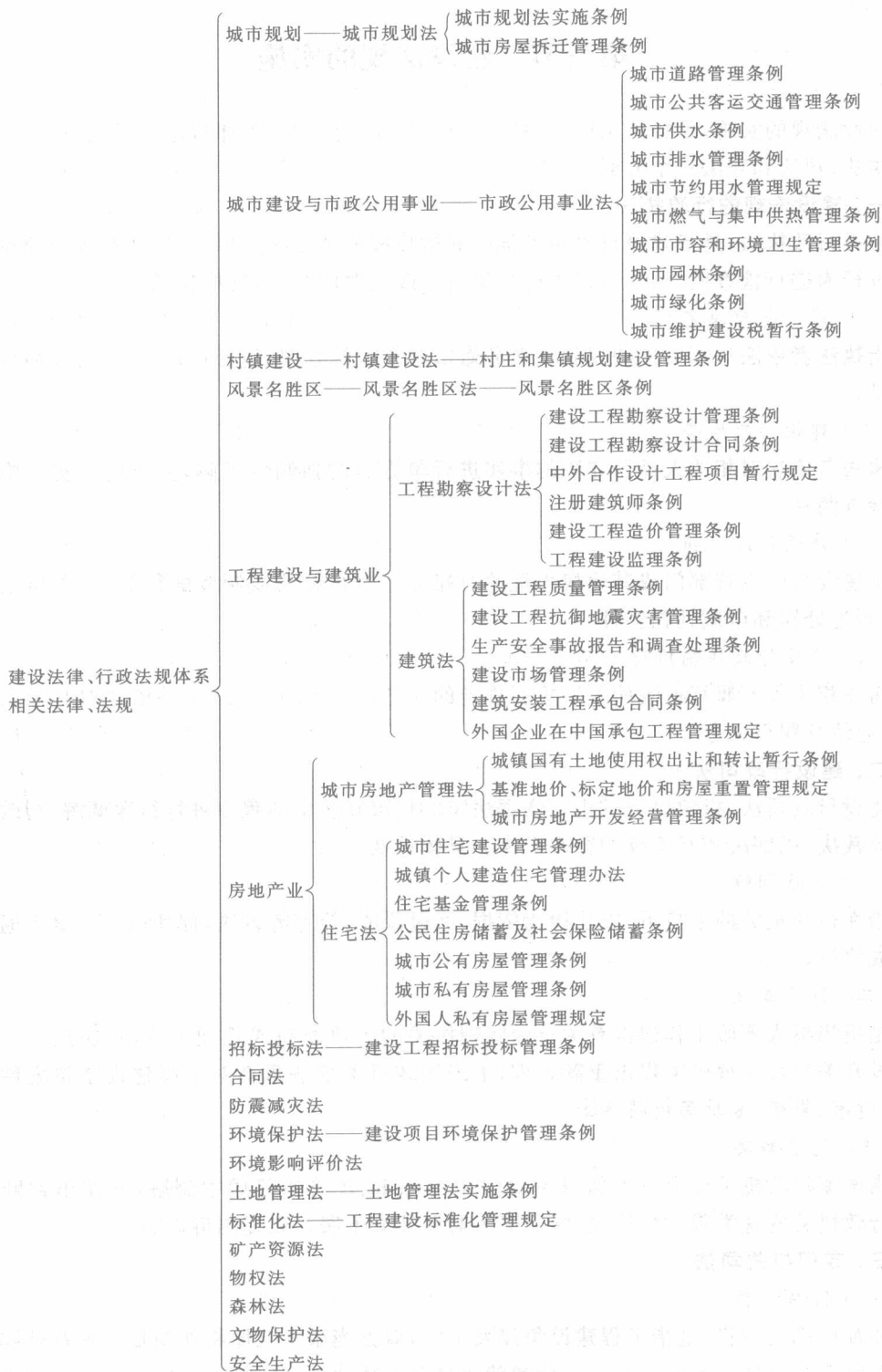


图 1-1 建设法规体系

第三节 建设法规的实施

建设法规的实施,是指国家机关、社会团体、公民实践建设法律规范的活动,包括建设法规的执法、司法和守法三个方面。

一、建设法规的行政执法

建设行政执法,是指建设行政主管部门和被授权或被委托的单位,依法对各项建设活动和建设行为进行检查监督,并对违法行为执行行政处罚的行为,具体包括:

(一) 建设行政决定

指执法者依法对相关人的权利和义务做出单方面的处理,包括行政许可、行政命令和行政奖励。

(二) 建设行政检查

执法者依法对相关人是否守法的事实进行单方面的强制性了解,主要包括实地检查和书面检查两种。

(三) 建设行政处罚

指建设行政主管部门或其他权力机关对相关人实行惩戒或制裁的行为,主要包括财产处罚、行为处罚和申诫处罚三种。

(四) 建设行政强制执行

指在相关人不履行行政相关法规所规定的义务时,特定的行政机关依法对其采取强制手段,迫使其履行义务。

二、建设行政司法

建设行政司法,指建设行政机关依据法定的权限和法定的程序进行行政调解、行政复议和行政裁决,以解决相互争议的行政行为。具体包括:

(一) 行政调解

指在行政机关的主持下,以法律为依据,通过说服、教育等方法,促使双方当事人通过协商达成协议。

(二) 行政复议

是指当事人不服工程建设有关行政管理机关的行政处罚或处理决定,依法向上一级工程建设有关行政管理机关提出重新处理,上级行政机关依法重新对工程建设争议案件进行复查、复审、复核、复验等行政活动。

(三) 行政裁决

指国家行政机关以第三人的身份对特定的民事、经济争议居中调解,并作出判断和裁决。行政机关的这类裁决非终局性,当事人对此裁决不服可以提出诉讼。

三、专门机关司法

(一) 民事仲裁

仲裁也称“公断”,是指工程建设争议发生后,双方当事人自愿将纠纷提交仲裁机构进行仲裁并解决纠纷的一种解决方式。仲裁裁决具有法律效力,和法院判决一样,争议当事人必须执行。

(二) 民事诉讼

是指各级人民法院依照有关法律和诉讼程序,对建设活动中有争议的行为或违法行为做出的审理判决活动。其本质是国家强制解决工程建设争议的一种方式,是权利主体凭借国家力量实现民事权利的司法程序。

思考题

1. 什么是建设法规?建设法规调整的对象有哪些?
2. 建设法规有哪些特征?
3. 何谓建设法规体系?我国建设法规体系是由哪些层次组成的?
4. 建设法规的实施包括哪几个方面?

第二章 工程建设程序与建筑许可法规

第一节 工程建设程序法规

一、工程建设程序法规概述

(一) 工程建设项目

工程建设项目是指按照一个总体设计进行施工,由若干个单项工程组成,经济上实行统一核算,行政上有独立的组织形式,实行统一管理的建设工程总体。

工程建设项目可按单项工程、单位工程、分部工程和分项工程逐步分解。单项工程是工程建设项目的组成部分,应有独立的设计文件,并自成系统,建成后可以独立发挥设计文件所规定的生产能力或效益;单位工程是单项工程的组成部分,是一个独立的交工系统,在工程建设项目总体施工部署和管理目标的指导下,形成自身的项目管理方案和目标,按照投资和质量的要求,如期建成交付生产和使用;分部工程是单位工程的组成部分,它是按单位工程的部位、专业性质划分的,亦即单位工程的进一步分解;分项工程是分部工程的组成部分,一般是按主要工种、材料、施工工艺和设备类别等进行划分。

(二) 工程建设程序法规的概念

工程建设程序是指工程建设全过程中各项工作都必须遵守的先后顺序。

按照工程建设项目发展的内在联系和发展过程,工程建设程序分成若干阶段,它们各有不同的工作内容,并有机联系在一起,有着客观的先后顺序。它反映了建设工作所固有的技术规律和经济规律,是建设项目科学决策和顺利进行的重要保证。这种规律是不可违反的,如人为地将工程建设的顺序颠倒,就会造成严重的资源浪费和经济损失。所以,国家颁布了法规,将工程建设程序以法律的形式固定下来,要求人们在从事工程建设活动时予以遵守。

工程建设程序法规是指调整工程建设程序活动中发生的各种社会关系的法律规范的总称。

(三) 工程建设程序法规的立法现状

目前,我国尚无一部专门的工程建设程序法,涉及工程建设程序各阶段的法律、规范主要有:

《关于基本建设程序的若干规定》(1978年);

《关于建设项目进行可行性研究的试行管理办法》(1983年);

《关于简化基本建设项目审批手续的通知》(1984年);

《国家计划委员会关于大中型和限额以上固定资产投资项目建设书审批问题的通知》(1988年);

《关于建设项目经济评价工作的若干规定》(1993年);

《中华人民共和国城市规划法》(1989年);

《中华人民共和国土地管理法》(1998年);

《城市房屋拆迁管理条例》(2001年);《建设工程勘察设计管理条例》(2000年);《建筑工程施工图设计文件审查暂行办法》(2000年);《建设工程勘察设计管理条例》(2000年);《建设工程质量管理规定》(1990年);《建设工程勘察设计管理条例》(2000年);《工程建设项目实施阶段程序管理暂行规定》(1994年);《工程建设项目报建管理办法》(1994年);《中华人民共和国招标投标法》(1999年);《中华人民共和国合同法》(1999年);《建筑工程施工许可管理办法》(1999年);《中华人民共和国建筑法》(1997年);《建设工程质量管理条例》(2000年);《建设项目(工程)竣工验收办法》(1990年);《房屋建筑工程质量保修办法》(2000年);《关于开展1990年国家重点建设项目后评价工作的通知》(1990年)等。

(四) 工程建设程序的基本特征

- (1) 在建设程序中,必须有准备工作时期,以便进行详细的调查和技术论证。
- (2) 工程建设项目涉及面广,同步建设、综合平衡等问题比较复杂。
- (3) 工程建设过程要有连续性和协作性。工程建设的各阶段、各环节、各协作单位及各项工作,必须按照统一的建设规划有机地组织起来,在时间上不间断,在空间上不脱节,使建设工作有条不紊地进行。
- (4) 建设程序必须符合市场运作规则的要求。在每个阶段应有明确的目标,只有实现目标,这个阶段才结束。阶段目标有技术性的,也有经济上的,还有法规要求的。只有实现每个阶段目标,建设的目的才能实现。
- (5) 建设程序是一种综合程序,不能单纯看做技术程序,也不能看做单独的经济程序,更不能单纯看成管理程序。只有综合考虑,建设程序才能正确反映客观规律,产生好的效果。
- (6) 建设项目有新建的或扩建的,两种情况各有自身技术经济特点和管理要求,因此其建设程序不完全相同,应区别对待。

二、工程建设程序

依照我国现行工程建设法规的规定,我国工程建设程序分为工程建设前期、工程建设实施、工程竣工验收和工程建设项目后评估等阶段。

(一) 工程建设前期阶段

1. 项目建议书阶段

项目建议书阶段主要是根据投资主体的投资意向,对投资机会进行初步考察和分析,形成项目建设设想后,由业主向国家有关部门提出建设该项目的建议文件。各部门、地区、企事业单位根据国民经济和社会发展的长远规划、行业规划和地区规划等要求,经过调查、预测分析后,提出项目建议书。虽然这一阶段的工作比较粗糙,对量化的精度要求不高,但从定性的角度来看则是十分重要的,它便于从总体上、宏观上对项目作出选择。

2. 可行性研究阶段

建设项目可行性研究是指在项目决策前,通过对与项目有关的工程、技术、经济等各方

面条件和情况进行调查、研究、分析,对各种可能的建设方案进行比较论证,并对项目建成后的经济效益、环境效益、社会效益进行预测和评价的一种科学分析方法,进而评价项目技术上的先进性、经济上的盈利性和合理性及建设的可能性和可行性。可行性研究是项目前期工作的最重要内容,它从项目建设和生产经营的全过程考察分析项目的可行性,其目的是回答项目是否有必要建设,是否可能建设和如何进行建设的问题,其结论将为投资者的最终决策提供直接的依据。

承担可行性研究工作的单位应是经过资格审定的规划、设计和工程咨询单位。通过对建设项目在技术上、经济上等的合理性进行全面分析论证和多种方案比较,提出评价意见,凡经可行性研究未被通过的项目,不得编制向上级报送和进行下一步工作。

可行性研究报告批准后,不得随意修改变更。如果在建设规模、产品方案、建设地点、主要协作关系等方面有变动以及突破投资控制数时,应经过原批准机关同意。经过批准的可行性研究报告是确定建设项目、编制设计文件的依据。

3. 拆迁、征地获得土地使用权

在城区进行工程建设时,新项目实施前都要对建设地上的原有房屋和附属物进行拆迁。国务院颁发的《城市房屋拆迁管理条例》规定:任何单位和个人需要拆迁房屋的,都必须持建设项目批准文件、建设用地规划许可证、国家规定的批准文件、国有土地使用权批准文件、拆迁计划和拆迁方案、办理存款业务的金融机构出具的拆迁补偿安置资金证明,向县级以上人民政府房屋拆迁主管部门提出申请,经审查,对符合条件的颁发房屋拆迁许可证。取得拆迁许可证后,方可拆迁。拆迁人和被拆迁人应签订书面协议,拆迁人对被拆迁人依法给予补偿、安置。但对违章建筑、超过批准期限的临时建筑的被拆迁人,则不予补偿和安置。

我国《土地管理法》规定:城市市区的土地属于国家所有;农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有;宅基地和自留地、自留山,属于农民集体所有。任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地;建设占用土地,涉及农用地转为建设用地的,应当办理农用地转用审批手续。省、自治区、直辖市人民政府批准的道路、管线工程和大型基础设施建设项目,国务院批准的建设项目占用土地,涉及农用地转为建设用地的,由国务院批准;征收基本农田、基本农田以外的耕地超过35公顷的,由国务院批准。

我国《城市规划法》规定:在城市规划区内进行建设需要申请用地的,必须持国家批准建设项目的有关文件,向城市规划行政主管部门申请定点,由城市规划行政主管部门核定其用地位置和界限,提供规划设计条件,核发建设用地规划许可证。建设单位或者个人在取得建设用地规划许可证后,方可向县级以上地方人民政府土地管理部门申请用地,经县级以上人民政府审查批准后,由土地管理部门划拨土地。

4. 勘察设计阶段

设计是对拟建工程的实施在技术上和经济上所进行的全面而详尽的安排,是基本建设计划的具体化,是把先进技术和科研成果引入建设的渠道,是整个工程的决定性环节,是组织工程施工和控制建设投资的依据。一般项目进行两阶段设计,即初步设计和施工图设计。重大项目和特殊技术复杂项目,可根据行业的特点和需要,在初步设计阶段后增加技术设计阶段。

设计与勘察是密不可分的,设计必须在工程勘察取得足够的地质、水文等基础资料之后