



普通高等教育“十二五”住建部规划教材

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

普通高等学校土木工程专业新编系列教材

中国土木工程学会教育工作委员会 审订

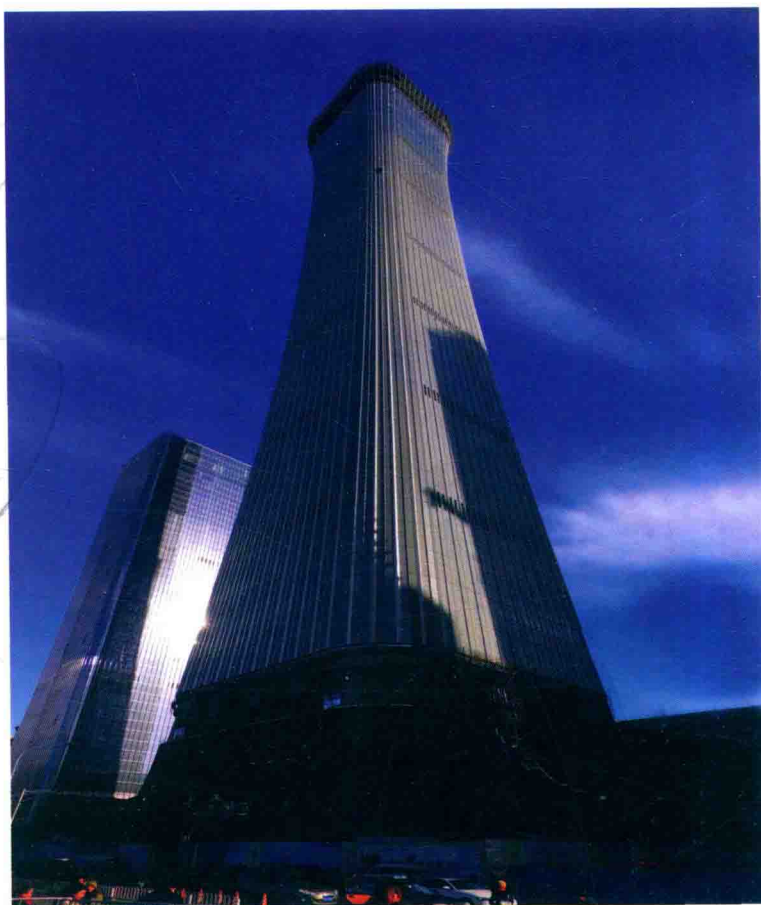


建设法规

(第4版)

J S F G

朱宏亮 主编



WUTP



武汉理工大学出版社

WUTP Wuhan University of Technology Press



普通高等教育“十二五”住建部规划教材
普通高等教育“十一五”国家级规划教材
普通高等学校土木工程专业新编系列教材
中国土木工程学会教育工作委员会 审订

建设法规

(第4版)

朱宏亮 主编

武汉理工大学出版社

· 武 汉 ·

内 容 提 要

本书对我国现行的建设法规从工程建设程序、工程建设执业资格、城乡规划、工程发包与承包、工程勘察设计、工程建设监理、工程建设安全生产管理、建设工程质量管理和建设工程合同管理等方面进行了较为全面的介绍,并从法理角度予以一定的解释。本书还介绍了《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国招标投标法》、《建设工程质量管理条例》、《建设工程勘察设计管理条例》、《建设工程安全生产管理条例》等最近颁发的有关法律、法规的内容,并对我国建设领域的法规体系进行了介绍,内容比较全面、新颖,语言通俗易懂,适合作为结构工程专业及相近专业学习建设法规课程的教材,也可供从事工程建设和工程管理的专业人员和管理人员学习、参考。

图书在版编目(CIP)数据

建设法规/朱宏亮主编. —4版. —武汉:武汉理工大学出版社,2018.8
ISBN 978-7-5629-5765-2

I. ① 建… II. ① 朱… III. ① 建筑法-中国-高等学校-教材 IV. ① D922.297

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 112290 号

项目负责人:蔡德民 刘永坚 田道全

责任校对:王一维

出版发行:武汉理工大学出版社

社 址:武汉市洪山区珞狮路 122 号

邮 编:430070

网 址:<http://www.wutp.com.cn>

经 销:各地新华书店

印 刷:武汉兴和彩色印务有限公司

开 本:880×1230 1/16

印 张:13

字 数:416 千字

版 次:2018 年 8 月第 4 版

印 次:2018 年 8 月第 1 次印刷 总第 44 次印刷

印 数:8000 册

定 价:31.00 元

责任编辑:高 英

封面设计:芳华时代

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请向出版社发行部调换。

本社购书热线电话:027-87515778 87515848 87785758 87165708(传真)

• 版权所有 盗版必究 •

普通高等学校土木工程专业新编系列教材编审委员会

(第 4 届)

学术顾问:

吕西林 李 杰 罗福午 李少甫 甘绍熺 包世华 毛鹤琴
熊 峰 刘立新 李必瑜 彭少民 何铭新 吴培明 胡敏良

主任委员:

李国强 朱宏亮

副主任委员:

刘伟庆 邹超英 白国良 徐礼华 雷宏刚 贾连光 朱彦鹏
张永兴 张俊平 刘殿忠 缪 昇 王 岚 周学军 赵明华

委员:

邓铁军 王 林 王 燕 王天稳 王月明 王社良 王泽云
王雪松 王新武 王毅红 白晓红 卢文胜 叶献国 过静琚
刘剑飞 孙 俊 孙 强 孙家齐 任建喜 陈水生 陈昌富
陈伯望 何培玲 李书进 李怀建 李启令 李碧雄 邵旭东
宋固全 吴能森 吴炎海 吴雪茹 吴辉琴 张立人 张科强
周 云 段兵廷 姜玉松 柳炳康 饶云刚 俞 晓 赵瑞斌
秦建平 徐 伟 袁广林 袁海庆 蒋沧如 曾志兴 窦立军
戴国欣 魏瑞演

总责任编辑:刘永坚 田道全

秘 书 长:蔡德民

第 4 版前言

《建设法规》自 2010 年出版以来,国家工程建设法律制度一直在改进和完善,本书也一直随之进行修订充实,已先后两次改版发行。

近年来,尤其是我国经济进入新常态以来,为适应经济形势的变化和改革开放的深入发展,相关立法机构加快了法律法规的制定和修订工作。与工程建设领域密切相关的《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国安全生产法》三部法律及《中华人民共和国土地管理法实施条例》、《建设工程勘察设计管理条例》、《城市房地产开发经营管理条例》、《物业管理条例》等行政法规先后进行了修订。同时还相继颁行了《国有土地上房屋征收与补偿条例》、《不动产登记暂行条例》等多部行政法规。新颁行及修订的部门规章则有数十部之多。为帮助广大读者更为全面、更加准确地掌握和理解最新的法律法规内容,我们对全书再次进行了认真修订,以保证教材内容的新颖性和准确性。

本书自发行以来,印数已达 30 多万册,得到了广大读者的肯定,也为帮助在校师生及工程建设领域从业人员逐步熟悉、全面了解我国工程建设相关制度和法律规定起到了一定作用,令人颇感欣慰,对广大读者的厚爱,则万分感激。

为帮助读者了解建造师考试的题型,本书末将全国一级建造师考试中《建设工程法规及相关知识》2016 年、2017 年的真题以二维码的形式供读者自行练习。

书中不足之处,欢迎广大读者指正。

编 者

2018 年 1 月

第3版前言

近年来,随着我国国民经济的高速发展,我国市场经济体制及其法制建设也得到迅速发展与完善。尤其是2001年加入WTO,更为我国法制建设提供了良好契机。为了与WTO规则相适应,我国在加大立法力度的同时,对原来颁布的法律法规也进行了认真清理,对那些主要内容与WTO规则及市场经济体制不相适应、与新的法律法规相冲突及与现在党和国家制定的方针政策不相符合的予以废止,对那些试用期已过或调整对象已消失的,则明令宣布失效。其中,涉及我国建设法规领域的也不少。据不完全统计,自2000年以来,我国新颁行的建设行政法规有3部,被废止或被宣布无效的约有18部;而新颁行的建设行政部门规章有42部,被废止的及被重新修订的则各有14部。因此,建设法规的内容有了较大的变动,其中尤以工程建设执业资格制度的变化最大。为了更好地适应市场竞争的需要,工程勘察设计与工程监理单位已基本实行企业化,而其和建设施工企业在行业划分和资质等级的设置上也与国际通行做法更加接轨,与过去的规定则基本不同。《中华人民共和国安全生产法》、《建设工程勘察设计管理条例》、《工程建设项目施工招标投标办法》等法律、法规的颁行,也使得我国在工程建设安全生产、工程勘察设计及工程招投标等方面的法制建设更为健全与完善。

随着我国市场经济的进一步完善和行政体制改革的进行,我国建设法规建设的步伐也会进一步加快。在未来一段时间内,还会有相当多的新法颁行,对原有的法律规定也会有所修订,这是历史发展的必然。我们在学习建设法规的同时,也应十分关注建设法规建设的动态,以便能更为及时、准确地掌握相关法律规定,使自己在市场经济的竞争中永远处于主动地位。本书中对相关立法动态也作了一点介绍和预测,但肯定是挂一漏万,还请各位读者自行留意。本书第3版修订时,已将有关的最新法律法规相关规定收集并编写到教材之中,以使读者了解最新内容,满足大家学习、工作的需要。

近十年来,随着国民经济的飞速发展,社会对土木工程人才的需求也大大增加,从而也促进了高校相关专业建设的飞速发展。全国设有土木工程专业的高校由200多所发展到400多所,设有工程管理专业的高校也由不足百所增加到300多所。这两个专业每年招生的人数已超10万人。然而,随着我国国民经济结构的调整和经济增长方式的转变,土木工程投资的增速必将逐年降低,土木工程专业学生的就业形势必将变得越来越严峻,而工程建设行业的竞争也必将更加激烈。在这种情况下,对大学生的全面素质要求必将越来越高。在市场经济比较发达的国家,人们早已认识到市场经济从本质上讲就是法制经济,因此,掌握相关法律知识对提高自身竞争力,在激烈竞争的环境中取得主动是十分重要的,社会也早已形成在市场竞争中“知法者胜,不知法者败;善用法者胜,不善用法者败”的共识。在我国市场经济体制正日趋完善的今天,在校的土木工程及相关专业的大学生学习和掌握一些建设法规知识,是完全必要的,也是十分重要的。对于那些毕业后已进入工程建设行业的技术人员及管理人员,更要提高自己的法律意识、善于运用法律,将其作为保护自身合法权益、在激烈竞争环境中创造自由空间、争取主动局面的武器。

国务院于2011年底颁发了《中华人民共和国招标投标法实施条例》,为使读者及时了解最新规定,故对本书第5章相关内容进行了修改。为方便读者更好、更准确地理解相关法律规定,增强实际运用能力,在每章内容的后面又增加了部分案例分析。案例的撰写及修改分工如下:何红锋(南开大学教授)第8、9、10章案例及综合案例,谭敬慧[建纬(北京)律师事务所律师]第5、6、7、8、9、10章案例,张伟(华中科技大学副教授)第1、2、3、4章案例,全部案例由编者修改定稿。

对于书中错漏之处,欢迎广大读者批评指正。

作者

2012年5月于清华园

目 录

1 建设法规概论	(1)
1.1 建设法规的概念	(1)
1.1.1 建设法规的定义和调整对象	(1)
1.1.2 建设法规的法律地位	(1)
1.2 建设法规体系	(2)
1.2.1 建设法规体系的概念	(2)
1.2.2 建设法规体系的构成	(2)
1.2.3 我国建设法规体系的现状与规划	(2)
1.3 建设法规立法原则及实施	(4)
1.3.1 建设法规立法的基本原则	(4)
1.3.2 建设法规的实施	(5)
案例分析	(5)
2 工程建设程序法规	(7)
2.1 概述	(7)
2.1.1 工程建设的概念	(7)
2.1.2 工程建设程序的概念	(7)
2.1.3 我国工程建设程序的立法现状	(7)
2.2 工程建设程序阶段的划分	(8)
2.3 工程建设前期阶段及准备阶段的内容	(9)
2.3.1 工程建设前期阶段的内容	(9)
2.3.2 工程建设准备阶段的内容	(9)
2.4 工程建设实施阶段及保修阶段的内容	(11)
2.4.1 工程建设实施阶段的内容	(11)
2.4.2 工程竣工验收与保修阶段的内容	(12)
2.4.3 投资后评价	(12)
案例分析	(12)
3 工程建设执业资格法规	(15)
3.1 概述	(15)
3.1.1 工程建设执业资格制度的概念	(15)
3.1.2 工程建设执业资格法规的立法现状	(15)
3.2 工程建设从业单位资质管理	(17)
3.2.1 工程建设从业单位的划分	(17)
3.2.2 工程建设从业单位的资质等级及其标准	(18)
3.2.3 工程建设从业单位资质管理办法	(20)
3.2.4 外国建筑企业在中国从事建设活动的资质管理	(23)
3.3 工程建设专业技术人员执业资格管理	(24)
3.3.1 注册结构工程师制度	(24)

3.3.2 注册监理工程师制度..... (25)

3.3.3 注册建造师制度..... (26)

3.4 工程建设关键岗位从业人员从业资格管理..... (27)

3.4.1 关键岗位从业资格管理..... (27)

3.4.2 特种作业人员从业资格管理..... (28)

案例分析 (30)

4 城乡规划法律制度..... (32)

4.1 概述..... (32)

4.1.1 城乡规划的概念和原则..... (32)

4.1.2 城乡规划法立法现状..... (33)

4.2 城乡规划的制定..... (34)

4.2.1 城乡规划的制定程序..... (34)

4.2.2 城乡规划编制职责和审批权限..... (35)

4.2.3 城乡规划的修改..... (36)

4.3 城乡规划的实施..... (37)

4.3.1 城乡规划行政管理体系..... (37)

4.3.2 城乡规划行政许可制度..... (38)

4.3.3 竣工工程规划核实制度..... (40)

4.4 风景名胜区、历史文化名城名镇名村及其他相关规划管理 (40)

4.4.1 风景名胜区的规划管理..... (40)

4.4.2 历史文化名城名镇名村的规划管理..... (41)

4.4.3 其他规划管理规定..... (42)

案例分析 (43)

5 建设工程发包与承包法规..... (46)

5.1 概述..... (46)

5.1.1 建设工程发包与承包的概念..... (46)

5.1.2 建设工程发包与承包的方式..... (46)

5.1.3 建设工程发包与承包法规的立法概况..... (46)

5.1.4 建设工程发包与承包的一般规定..... (47)

5.2 建设工程招标..... (48)

5.2.1 概述..... (48)

5.2.2 招标人..... (48)

5.2.3 招标项目应具备的条件..... (49)

5.2.4 招标方式..... (50)

5.2.5 建设工程招标的要求..... (50)

5.3 建设工程投标..... (51)

5.3.1 投标人..... (51)

5.3.2 投标要求..... (51)

5.4 开标、评标和中标 (52)

5.4.1 开标..... (52)

5.4.2 评标..... (53)

5.4.3 中标..... (54)

5.5 建设工程招标的管理机构及其职责..... (55)

案例分析	(55)
6 建设工程勘察设计法规	(58)
6.1 概述	(58)
6.1.1 建设工程勘察设计的概念	(58)
6.1.2 工程勘察设计法规立法概况	(58)
6.2 工程勘察设计标准	(58)
6.2.1 工程建设标准	(58)
6.2.2 工程建设标准的制定与实施	(59)
6.3 设计文件的编制要求	(60)
6.3.1 工程设计的原则和依据	(60)
6.3.2 设计阶段和内容	(61)
6.3.3 抗震设防	(62)
6.3.4 设计文件的审批与修改	(62)
6.4 施工图设计文件的审查	(63)
6.4.1 施工图设计文件审查的概念	(63)
6.4.2 施工图审查的范围及内容	(63)
6.4.3 施工图审查机构	(63)
6.4.4 施工图审查的程序	(64)
6.4.5 施工图审查各方的责任	(65)
6.5 建设工程勘察设计的监督管理	(66)
6.5.1 建设工程勘察设计的监督管理	(66)
6.5.2 违法责任	(66)
案例分析	(67)
7 工程建设监理法规	(69)
7.1 概述	(69)
7.1.1 工程建设监理的概念	(69)
7.1.2 我国工程建设监理的沿革	(69)
7.1.3 工程建设监理法规立法概况	(70)
7.1.4 工程建设监理的原则	(70)
7.1.5 强制监理的范围	(71)
7.2 工程建设监理工作的程序及工作内容	(71)
7.2.1 工程建设监理工作程序	(71)
7.2.2 工程建设监理工作内容	(72)
7.3 工程建设监理各方的关系	(73)
7.3.1 业主与承包商的关系	(73)
7.3.2 业主与监理单位的关系	(73)
7.3.3 监理工程师与承包商的关系	(74)
7.4 业主的权利、义务与责任	(74)
7.4.1 业主的权利	(74)
7.4.2 业主的义务	(75)
7.4.3 业主的责任	(76)
7.5 监理单位的权利、义务与责任	(76)
7.5.1 监理单位的权利	(76)

7.5.2	监理单位的义务	(78)
7.5.3	监理单位的职责	(79)
7.6	承包商的权利、义务与责任	(79)
7.6.1	承包商的权利	(79)
7.6.2	承包商的义务	(80)
7.6.3	承包商的责任	(81)
	案例分析	(81)
8	工程建设安全生产管理法规	(84)
8.1	概述	(84)
8.1.1	工程建设安全生产的概念	(84)
8.1.2	工程建设安全生产的立法现状	(84)
8.1.3	工程建设安全生产的管理机构与职责	(84)
8.2	工程建设安全生产的基本方针和相关制度	(85)
8.2.1	工程建设安全生产管理的基本方针	(85)
8.2.2	工程建设安全生产责任制度	(86)
8.2.3	工程建设安全生产的教育培训制度	(87)
8.2.4	工程建设安全生产的检查、监督制度	(87)
8.2.5	工程建设安全生产的劳动保护制度	(89)
8.2.6	工程建设安全生产的市场准入及奖惩制度	(91)
8.3	工程建设各方主体的安全责任	(92)
8.3.1	建设单位的安全责任	(92)
8.3.2	勘察、设计、工程监理单位的安全责任	(93)
8.3.3	施工单位的安全责任	(93)
8.4	工程安全保障制度及重大事故调查处理制度	(95)
8.4.1	工程安全及施工现场安全保障制度	(95)
8.4.2	工程建设安全事故的调查处理制度	(96)
	案例分析	(97)
9	建设工程质量管理法规	(101)
9.1	概述	(101)
9.1.1	建设工程质量的概念	(101)
9.1.2	建设工程质量管理体系	(101)
9.1.3	建设工程质量法规立法现状	(101)
9.2	质量体系认证制度	(102)
9.2.1	质量认证的概念	(102)
9.2.2	我国质量体系认证制度的建设	(102)
9.2.3	质量体系认证的标准	(103)
9.3	政府对建设工程质量的监督管理	(104)
9.3.1	建设工程主体的监督管理制度	(104)
9.3.2	建设工程质量监督制度	(104)
9.3.3	建设工程质量的检测制度	(105)
9.3.4	建设工程质量的验评及奖励制度	(105)
9.3.5	企业质量管理体系和产品质量认证制度	(106)
9.3.6	建材使用许可制度	(107)

9.4 建设行为主体的质量责任与义务 (107)

9.4.1 建设单位的质量责任与义务 (107)

9.4.2 工程勘察设计单位的质量责任与义务 (108)

9.4.3 施工单位的质量责任与义务 (109)

9.4.4 工程建设监理单位的质量责任与义务 (110)

9.4.5 材料、设备供应单位的质量责任与义务 (110)

9.5 建设工程返修及损害赔偿 (110)

9.5.1 保修期内的返修责任 (110)

9.5.2 危险房屋的返修责任 (111)

9.5.3 损害赔偿 (112)

案例分析 (112)

10 建设工程合同管理法规 (116)

10.1 概述 (116)

10.1.1 建设工程合同 (116)

10.1.2 建设工程合同的约束力 (117)

10.1.3 建设工程合同管理法规立法概况 (117)

10.2 建设工程合同的签订 (118)

10.2.1 建设工程合同签订的原则 (118)

10.2.2 建设工程签订的程序 (118)

10.2.3 建设工程合同的主要内容 (119)

10.2.4 缔约过失责任 (120)

10.3 建设工程合同的履行 (120)

10.3.1 建设工程合同履行的原则 (120)

10.3.2 合同履行中的抗辩权 (121)

10.3.3 建设工程合同履行的担保 (121)

10.3.4 合同的保全 (123)

10.3.5 建设工程合同的变更 (123)

10.4 建设工程合同的索赔 (123)

10.4.1 建设工程合同索赔的概念 (123)

10.4.2 建设工程合同索赔的原因 (124)

10.4.3 建设工程合同索赔的依据 (125)

案例分析 (126)

附录1 中华人民共和国城乡规划法 (129)

附录2 中华人民共和国建筑法 (136)

附录3 中华人民共和国合同法 (143)

附录4 中华人民共和国招标投标法 (169)

附录5 建设工程质量管理条例 (175)

附录6 建设工程勘察设计管理条例 (182)

附录7 建设工程安全生产管理条例 (186)

参考文献 (194)

1 建设法规概论

本章介绍了建设法规的基本概念及其在整个法律体系中所处的地位,并重点介绍了建设法规的体系、立法的基本原则及其实施办法。

1.1 建设法规的概念

1.1.1 建设法规的定义和调整对象

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。

建设法规的调整对象,是在建设活动中所发生的各种社会关系。它包括建设活动中所发生的行政管理关系、经济协作关系及其相关的民事关系。

1.1.1.1 建设活动中的行政管理关系

建设活动与国家经济发展、人们的生命财产安全、社会的文明进步息息相关,国家对之必须进行全面严格管理。当国家及其建设行政主管部门在对建设活动进行管理时,就会与建设单位(业主)、设计单位、施工单位、建筑材料和设备的生产供应单位及建设监理等中介服务单位产生管理与被管理关系。在法制社会里,这种关系当然要由相应的建设法规来规范、调整。

1.1.1.2 建设活动中的经济协作关系

工程建设是非常复杂的活动,要有许多单位和人员参与,共同协作完成。因此,在建设活动中存在着大量的寻求合作伙伴和相互协作的问题,在这些协作过程中所产生的权利、义务关系,也应由建设法规来加以规范、调整。

1.1.1.3 建设活动中的民事关系

在建设活动中,会涉及土地征用、房屋拆迁、从业人员及相关人员的人身与财产的安全、财产及相关权利的转让等有关公民个人的权利问题。由之而产生的国家、单位和公民之间的民事权利与义务关系,应由建设法规中有关法律规定及民法等相关法律来予以规范、调整。

以上三种社会关系都是在从事建设活动时所形成的,它们与其他活动中所形成的社会关系既有相同的地方,又有其自身的特点。因此,不能完全用一般的法律规范来调整,而必须由建设法规来加以规范、调整,这已成为各国法律界的共识。

1.1.2 建设法规的法律地位

这里所指的法律地位,是指建设法规在整个法律体系中所处的位置,建设法规应属于哪一个部门法及其所处的层次。

建设法规调整的三种社会关系中,对于建设活动中的行政管理关系,主要用行政手段加以调整;对于建设活动中的经济协作关系,则采用行政、经济、民事各种手段相结合的方式加以调整;对于建设活动中的民事关系,则主要采用民事手段来加以调整。这表明,建设法规调整的社会关系是多方面的,而其运用的调整手段也是综合的,很难明确将其划归某一法律部门。但就其主要法律规范的性质来看,它主要还是属于行政法和经济法的范畴。

需要指出的是,建设活动还会涉及许许多多的事物与相关社会关系。如工程建设与环境保护、文物保护、自然风景保护的关系;工程建设与土地、水源、矿产、森林等自然资源的关系;工程建设与地震、洪涝等自然灾害的关系;工程建设与招标投标活动、标准化设计的关系等。在我国,已颁行了大量与环境和自然资源保护、自然灾害的防御等有关法律、法规。它们所调整的范围很广,当然不属于建设法规,但它们又都与工程建设有关,人们在从事工程建设活动时都必须严格遵守它们的相关规定,所以,我们称之为与工程建设相关

的法律。这些相关的法律所属的法律部门则更是多种多样的。

1.2 建设法规体系

1.2.1 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、建设行政法规和建设部门规章衔接起来,形成一个相互联系、相互补充、相互协调的完整统一的框架结构。就广义的建设法规体系而言,体系中还应包括地方性建设法规和建设规章。

建设法规体系是国家法律体系的重要组成部分。它必须与国家的宪法和相关法律保持一致,但它又相对独立,自成体系。它应覆盖建设活动的各个行业、各个领域以及工程建设的全过程,使建设活动的各个方面都有法可依。同时,它还应注意纵向不同层次法规之间的相互衔接和横向同层次法规之间的配套和协调,防止不同法规之间出现立法重复、矛盾和抵触。

1.2.2 建设法规体系的构成

所谓法规体系的构成,就是指法规体系采取的结构形式。建设法规体系是由很多不同层次的法规组成的,它的结构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,将该领域内业务可能涉及的所有问题都在该法中作出规定,然后再分别制定不同层次的专项法律、行政法规、部门规章,对一个具体问题作出补充规定。梯形结构即是不设立基本法律,而以若干并列的专项法律组成法规体系的最顶层,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小体系。我国建设法规体系采用的是梯形结构。

目前,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。

(1)建设法律。这是指由全国人民代表大会及其常委会制定颁行的属于国务院建设行政主管部门主管业务范围的各項法律。它们是建设法规体系的核心和基础。

(2)建设行政法规。这是指由国务院制定颁行的属于建设行政主管部门主管业务范围的各項法规。

(3)建设部门规章。这是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法规。

(4)地方性建设法规。这是指由省、自治区、直辖市人民代表大会及其常委会制定颁行的或经其批准颁行的由下级人大或常委会制定的建设方面的法规。

(5)地方建设规章。这是指由省、自治区、直辖市人民政府制定颁行的或经其批准颁行的,由其所辖城市人民政府制定的建设方面的规章。

其中,建设法律的法律效力最高,越往下法律效力越低。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,其相应规定将视为无效。

1.2.3 我国建设法规体系的现状与规划

中华人民共和国成立初期,建设立法基本上是个空白,为了适应经济建设和发展的需要,国务院(初期为政务院)及其相关行政主管部门制定颁行了许多有关建设程序、设计、施工及成本管理等方面的有关规定,但未形成完整的体系,更无一部建设法律。改革开放以来,尤其是中央确立经济体制由计划经济向市场经济转变的发展战略以后,随着国家法制建设的加强,建设立法逐步成为国家整个法律体系的重要组成部分,其立法的系统性、迫切性也成为国家法制建设中必须解决的重大问题。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》,使我国建设立法走上了系统化、科学化的健康发展之路。在该方案中,我国建设法规体系采用了梯形结构形式,所以,在我国并没有一部“中华人民共和国建设法”这样的基本法律,而由城乡规划法、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、住宅保障法等8部关于专项业务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38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。

根据这一规划方案及形势发展的需要,我国先后颁发了一系列建设法律和法规。自 2003 年以来,国务院新颁发的建设行政法规就有《物业管理条例》、《建设工程安全生产管理条例》、《历史文化名城名镇名村保护条例》、《民用建筑节能条例》等。与此同时,还对已颁行的一些建设法律法规进行了及时修订,如将《中华人民共和国城市规划法》修订为《中华人民共和国城乡规划法》,将《风景名胜区管理暂行条例》修订为《风景名胜区条例》,将《城市房屋拆迁管理条例》修订为《国有土地上房屋征收与补偿条例》等。2008 年,国务院机构调整中,将建设部调整为住房和城乡建设部(现一般简称为住建部)。根据这些新的情况,住房和城乡建设部对建设法规体系又进行了适时调整。2009 年 2 月 1 日,住房和城乡建设部办公厅印发了《住房和城乡建设法律法规框架》,将建设法律法规归纳为四个方面,即城乡规划法、住宅和房地产法、工程建设法、城市建设法,并将制定颁行与之配套的 30 部行政法规。图 1.1 即为适当整理后的该法律法规框架示意图。至 2017

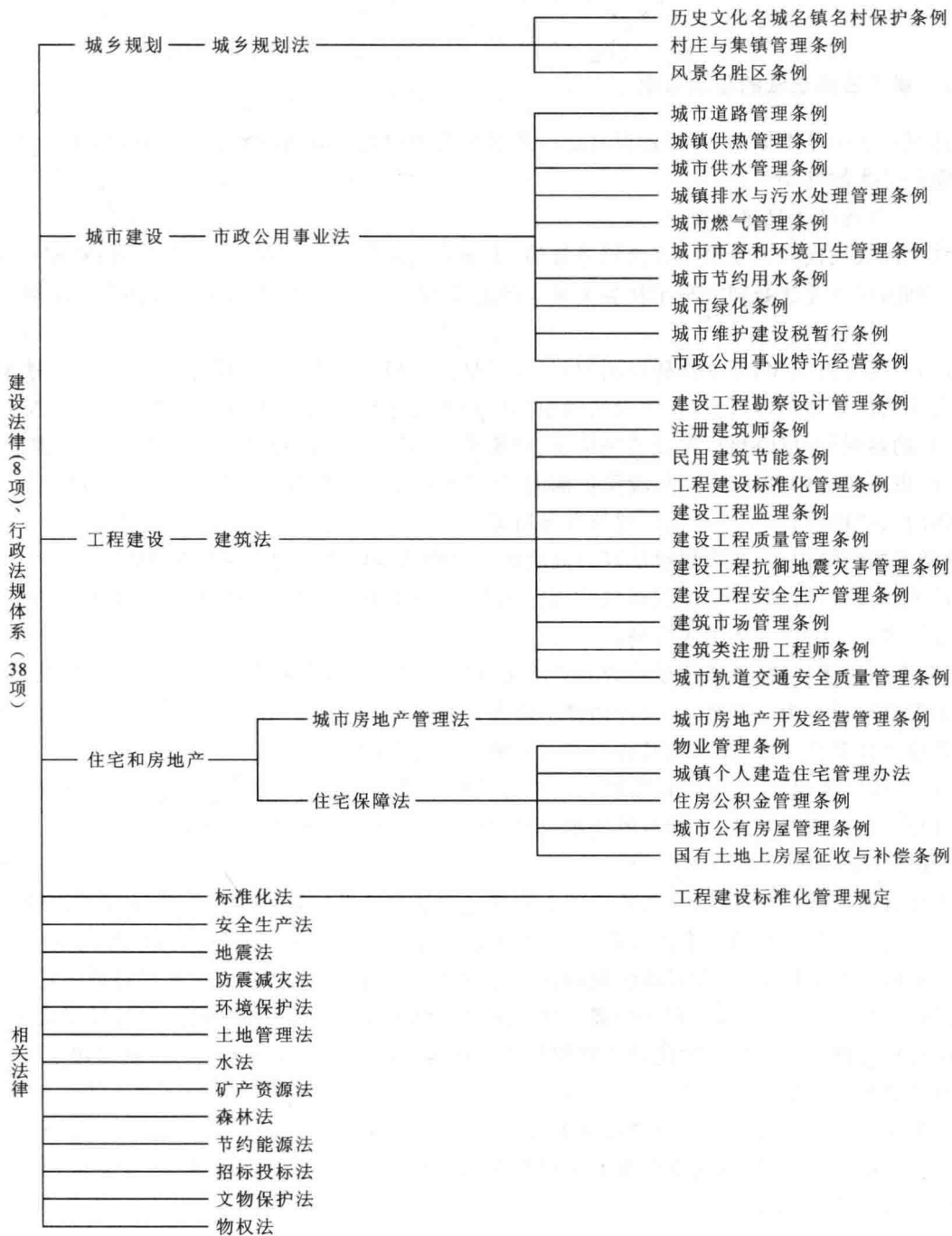


图 1.1 建设法律法规框架示意

年12月底,现已制定颁行并仍有效的建设法律共有3部(《中华人民共和国城乡规划法》(以下简称《城乡规划法》)、《中华人民共和国建筑法》(以下简称《建筑法》)、《中华人民共和国城市房地产管理法》),建设行政法规18部。国务院建设行政主管部门颁行并仍有效的建设行政规章约140部,而地方性建设法规及地方建设规章则有上千部,一些新的建设法律及有关建设行政法规和部门规章也正在加速制定之中。

由此可见,我国的建设法规体系正在加速建成和完善。当然,随着社会发展和经济形势的变化,一些社会关系也会发生变化,由此也会产生对新的建设法律或行政法规的需求,我国的建设法规体系也会随之变化,这是社会发展的必然。

需要指出的是,与建设活动关系密切的相关法律、行政法规和部门规章,它们虽不属建设法规体系,但其有些规定对调整相关建设活动有着十分重要的作用,对此,我们必须予以密切关注。

1.3 建设法规立法原则及实施

1.3.1 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及要求。现阶段,我国建设法规立法时必须遵循的基本原则是:

1.3.1.1 市场经济规律原则

第八届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》规定,我国“实行社会主义市场经济”。因此,建设立法必须有利于社会主义市场经济的建立和健全,必须符合市场经济的规律。这具体表现在:

(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、勘察规划设计单位、建设监理单位、建筑施工单位、房地产开发经营单位、土地管理部门、标准化管理部门、城市市政公用事业单位、环境保护部门、建筑材料供应单位等。一旦条件成熟,政策或法规亦应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的统一性和开放性。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。

1.3.1.2 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、规章都必须遵循,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。这就是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原则的基本要求,不仅是立法本身所应有的规范化、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。

1.3.1.3 权责一致原则

权责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。

1.3.2 建设法规的实施

建设法规的实施是指国家机关及其公务员、社会团体、公民实现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。建设法规的司法又包括行政司法和专门机关司法两方面。

1.3.2.1 建设行政执法

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:

(1)建设行政决定,指执法者依法对相对人的权利和义务作出单方面的处理,包括行政许可、行政命令和行政奖励。

(2)建设行政检查,指建设行政执法者依法对相对人是否守法的事实,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。

(3)建设行政处罚,指建设行政主管部门或其他权力机关对相对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。

(4)建设行政强制执行,指在相对人不履行行政机关所规定的义务时,特定的行政机关依法对其采取强制手段,迫使其履行义务。

1.3.2.2 建设行政司法

建设行政司法是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、行政复议和行政仲裁,以解决相应争议的行政行为。

(1)行政调解,指在行政机关的主持下,以法律为依据,以自愿为原则,通过说服教育等方法,促使双方当事人通过协商互谅达成协议。

(2)行政复议,指在相对人不服行政执法决定时,依法向指定的部门提出重新处理申请。

(3)行政仲裁,指国家行政机关以第三者身份对特定的民事、经济的劳动争议居中调解,作出判断和裁决。

1.3.2.3 专门机关司法

专门机关司法是指国家司法机关(主要指人民法院)依照诉讼程序对建设活动中的争议与违法建设行为作出的审理判决活动。

1.3.2.4 遵守建设法规

遵守建设法规是指从事建设活动的所有单位和个人,必须按照建设法规的要求,实施建设行为,不得违反。

案例分析

【案情摘要】

原告:何某(受伤工人)

被告:邓某(工头)、李某(私建房主)

2005年10月底,被告李某将新建两层住房的模板安装工程交给被告邓某安装。被告邓某在承揽该工程后,于2005年11月7日雇请了原告何某安装模板,双方约定每天工资为32元。当天上午,原告在被告李某新建私房二楼钉模板时,不慎摔至一楼,导致左侧髌臼等多处骨折。原告受伤后即由被告送至赣州市章贡区沙石中心卫生院进行治疗,后转至赣州市人民医院住院治疗。原告住院期间,被告邓某和李某支付了部分医疗费之后就一直拒付。2005年12月27日,原告何某向江西省赣州市章贡区人民法院起诉,请求判令被告赔偿医疗费、误工费、护理费、住院伙食补助费等费用,合计人民币34296.54元。

被告邓某辩称,自己与被告李某之间的行为应当受《建筑法》的调整,被告李某在把工程交给我时,没有审查我的资质,他也存在一定的过错,应承担法律责任。另外,原告自己在施工的过程中存在不当,导致损害结果的发生,也应承担一定的责任。

被告李某辩称,自己与原告之间不存在雇佣关系,只是将安装模板工程发包给被告邓某,而且作为私房主没有义务审查工人是否有施工资质。农村私房建筑也不适用《建筑法》的调整,自己与原告何某之间根本不存在发包与承包的关系,故请求驳回原告的诉讼请求。

【处理结论】

法院判决:被告邓某赔偿原告何某医疗费、误工费、护理费、住院伙食补助费等费用,合计人民币34296.54元;驳回原告何某对被告李某的诉讼请求。

【法律分析】

本案判决中要解决三个问题:

1. 被告邓某与被告李某之间的民事法律行为受何种法律调整

农民将自建住房工程承包给个体工匠施工,其建设行为受《村庄和集镇规划建设管理条例》调整。在本案中,被告李某将新建私房模板安装工程交给被告邓某安装,由邓某负责施工,其形式是包工包料,而且李某只向其支付报酬,两人之间已形成承揽合同关系,而非建设工程合同关系,其行为应受《村庄和集镇规划建设管理条例》和《中华人民共和国合同法》(以下简称《合同法》)的调整,而不受《建筑法》的调整。

2. 被告邓某是否具有建筑资质及被告李某是否存在审查失当的过错

一般情况下,具有农村建筑工匠资格的人员具有承揽资质。农民自建的二层以下低层住宅,由已经领取工匠资格证的人员承建,即可以认定具有资质。对于未实行工匠资格证书的地区,如果该工匠具有当地一般的工匠水平,群众普遍认同的,也可以认定其具有建筑资质。定作人在选任承揽人时,须严格审查其建筑资质,如选任无资质的企业或工匠建房导致发生人身损害,应承担选任不当的责任。本案中,被告邓某是一个具有30多年工龄的泥工,他也经常在当地承揽建筑业务,可以认定其有建筑资质,李某并无审查失当的过错,无需担责。

3. 原告何某是否存在过错

原告何某在未熟悉施工条件的情况下,私自上楼进行施工导致踏空,其也存在一定的过错。但根据最高人民法院《关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》的有关规定,雇员必须存在故意或者重大过失才承担民事责任,在本案中,原告何某并无故意或重大过失情形,故无需承担责任,相应责任应由雇主邓某承担。

思 考 题

1. 什么是建设法规?建设法规调整的社会关系有哪些?
2. 何谓建设法规体系?我国建设法规体系是如何构成的?
3. 什么是与工程建设相关的法律?当前,我国与工程建设相关的法律都有哪些?
4. 现阶段,我国建设立法的基本原则有哪些?
5. 建设法规的实施包括哪几个方面?