

农（配）网工程 建设管理与风险防范

陈振宇 编著



中国电力出版社
CHINA ELECTRIC POWER PRESS

农（配）网工程 建设管理与风险防范

国网河南省电力公司配电网工程建设管理办公室 陈振宇 编著



中国电力出版社
CHINA ELECTRIC POWER PRESS

内 容 提 要

本书在介绍工程建设法律基本知识和建设流程基础上,分别从工程建设前期管理、勘察设计管理、施工管理、工程监理、工程质量管理、工程竣工验收管理、农配网工程建设合同管理、供用电设施建设与运行维护等方面梳理现行工程建设法规、政策和标准,输变电和农配网工程建设规范性管理制度。本书着重阐述了农配网工程建设全过程管理理念,并针对农配网工程建设管理风险,对工程建设管理单位以及设计、施工、监理等单位提出了相关风险防范措施。

本书适合从事农配网工程建设管理、工程审计、工程咨询服务以及规划、设计、施工管理人员学习使用,为他们解决工程实际问题、提高风险防范意识提供参考和借鉴。

图书在版编目(CIP)数据

农(配)网工程建设管理与风险防范 / 陈振宇编著. —北京: 中国电力出版社, 2018. 8
ISBN 978-7-5198-2193-7

I. ①农… II. ①陈… III. ①农村配电—电力工程—风险管理 IV. ①TM727.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 145281 号

出版发行: 中国电力出版社

地 址: 北京市东城区北京站西街 19 号(邮政编码 100005)

网 址: <http://www.cepp.sgcc.com.cn>

责任编辑: 丁 钊(010-63412393)

责任校对: 常燕昆

装帧设计: 王红柳

责任印制: 杨晓东

印 刷: 三河市百盛印装有限公司

版 次: 2018 年 8 月第一版

印 次: 2018 年 8 月北京第一次印刷

开 本: 710 毫米×1000 毫米 16 开本

印 张: 13.5

字 数: 318 千字

印 数: 0001—5000 册

定 价: 48.00 元

版权专有 侵权必究

本书如有印装质量问题, 我社发行部负责退换

编写人员

主 编 陈振宇

参 编 苑洪亮 武 锐 郝建国 郭建勋

任歌武 胡杨宇 孟宇红 周 鹏

冯 辉 楚志刚 陈延昌 崔 威

陈鹏浩 李会涛 陈豪然 程晓晓

李自雨 王思宁 吴海波 邵永刚

前言

近年来,随着新型城镇化和城乡经济社会的快速发展,为加强农村基础设施建设,促进城乡区域协调发展,推进城乡公共服务均等化进程和美丽乡村建设,国家开始实施新一轮农村电网升级改造。为此,国家电网公司总部,省、市、县供电公司均成立农网工程工作机构,负责新一轮农村电网升级工程管理工作,以期优质、规范、高效推进农配网建设改造工程。由于农配网工程建设领域政策法规牵涉面较宽,配电网建设标准和技术规范不断更新完善,同时农村电网改造政策性较强,从事农配网工程建设管理、工程审计、工程咨询服务以及规划、设计、施工管理人员需要掌握农配网工程建设相关管理规范,防范农配网工程建设管理风险。

多年来,由于电力行业特点,基本形成了一套符合电力工程建设实际需要且具有行业特色的工程建设管理规范体系。同时,由于电力工程建设属于国家基本建设,国家发展和改革委员会(原国家计划委员会)对电力工程建设投资、项目管理等方面也制定了较为完善的管理制度。随着我国电力体制改革和投资管理体制变革,政府投资管理职能进一步转变,国家发展和改革委员会按照投融资体制简政放权、放管结合、优化服务的改革要求(简称“放、管、服”),对电力工程建设领域的法规政策也做出了相应调整。近两年,国家发展和改革委员会以部委令的形式陆续废止了原电力部(能源部)、国家计划委员会关于工程建设概预算定额管理、建设项目可行性研究管理、工程建设项目竣工验收、电力建设工程质量监督、农村电网建设与改造工程质量监督、电力建设安全施工管理等一大批部门规章和规范性文件,微观工程建设管理职能逐步移交建设行政主管部门以及行业组织,电力工程建设行业管理规范将逐渐统一到建设(筑)工程管理体系。

本书按照目前农配网工程建设管理基本流程,分别从前期管理、勘察设计管理、施工管理、工程监理、工程质量管理、工程竣工验收管理、合同管理、供用电设施建设与运行维护等方面梳理现行工程建设法规、政策和标准,输变电和农配网工程建设规范性管理制度,着重阐述了农配网工程建设全过程管理理念,并针对农配网工程建设管理风险,对工程建设管理单位以及设计、施工、监理等单位提出了相关风险防范措施。同时,本书针对基本建设程序的形成、电网建设投资管理体制的改革、供用电设施建设的政策演变、产权分界、工程建设标准的划分方式与制定原则等进行了深入分析研究,为广大农配网工程建设管理人员解决工程实际问题、提高风险防范意识提供参考和借鉴。

本书编写过程中,得到了国网河南省电力公司相关部门领导和同事的大力支持和帮助,对此表示真诚感谢。由于电力行业以及工程建设领域正处于深化改革的关键时期,加之作者水平和能力有限,书中疏漏和不妥之处在所难免,敬请业内专家和广大读者批评指正。

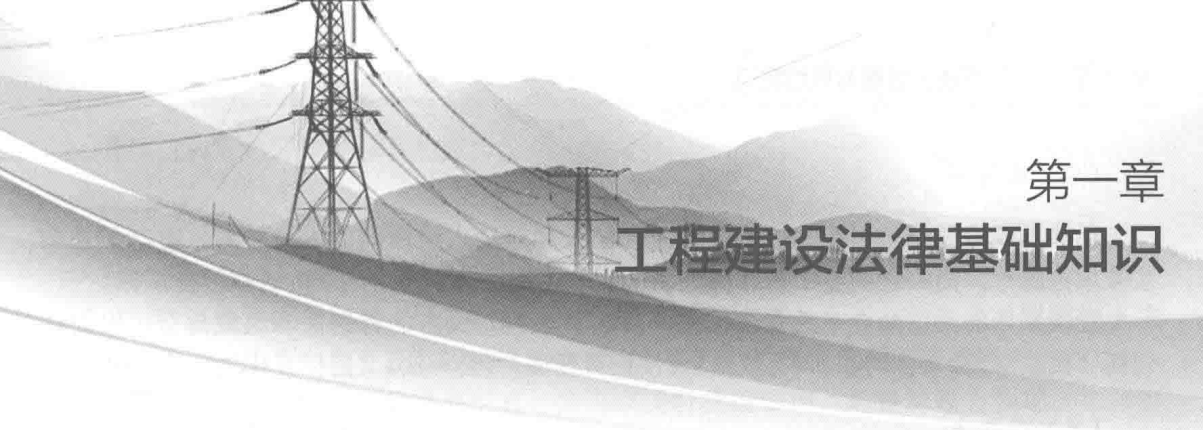
编者

目 录

前言

第一章	工程建设法律基础知识	1
第一节	工程建设法律体系	1
第二节	建设法规和相关法律的关系	8
第三节	工程建设法律责任	10
第二章	农配网工程建设流程	21
第一节	基本建设程序	21
第二节	工程建设管理流程	26
第三节	农配网工程建设管理程序	35
第三章	工程建设前期管理	40
第一节	电网工程建设前期管理规范	40
第二节	建设项目核准支持性文件深度要求	47
第三节	农配网工程投资管理	51
第四节	农配网工程建设前期管理风险与防范	53
第四章	勘察设计管理	62
第一节	建设工程勘察设计管理规范	62
第二节	农配网工程设计管理要求及工作流程	66
第三节	电网企业勘察设计管理风险与防范	73
第四节	勘察设计企业管理风险与防范	76
第五章	施工管理	82
第一节	建设工程施工管理规范	82
第二节	农配网工程施工管理	91
第三节	施工管理风险与防范	96
第四节	农配网建设补偿管理风险与防范	101
第六章	工程监理	109
第一节	建设工程监理概述	109
第二节	农配网工程监理规范	113
第三节	农配网工程监理的风险与防范	115

第七章	工程质量管理	120
第一节	工程建设标准	120
第二节	工程质量管理规范	126
第三节	农配网工程质量管理	135
第四节	农配网工程质量管理风险与防范	140
第八章	农配网工程竣工验收管理	146
第一节	建设工程竣工验收概述	146
第二节	输变电工程验收管理	152
第三节	配电网工程验收管理	157
第四节	农配网工程竣工验收管理风险与防范	159
第九章	农配网工程建设合同管理	162
第一节	合同管理概述	162
第二节	建设工程勘察、设计、施工合同管理	171
第三节	工程建设委托合同管理	177
第四节	劳动合同管理	179
第五节	农配网建设施工合同管理风险与防范	188
第十章	供用电设施建设与运行维护	192
第一节	供用电设施建设范围与产权分界	192
第二节	供用电设施运行维护管理	196
第三节	用电设施资产移交	201
参考文献		208



第一章

工程建设法律基础知识

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出，全面依法治国，建设法治政府，推进依法行政，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，促进国家治理体系和治理能力的现代化。党的十九大指出，全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，必须坚持厉行法治，推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，加大全民普法力度，建设社会主义法治文化，树立宪法至上、法律面前人人平等的法治理念。因此配电网工程建设规划、设计、施工、监理、造价咨询等相关单位及其管理、技术、作业人员，必须增强法律意识和法治观念，做到学法、懂法、守法和用法，这是农配网工程建设的基本要求。

第一节 工程建设法律体系

法律体系是一个国家现行全部法律规范按照不同法律部门分类组合而形成的一个呈体系化的有机联系的整体。中国特色社会主义法律体系，是指适应我国基本国情，以宪法为统帅和根本依据，由部门齐全、结构严谨、内部协调、体例科学、调整有效的法律及其配套法规所构成，是保障国家沿着中国特色社会主义道路前进的各项法律制度的有机统一整体。这个体系由宪法、法律、行政法规、地方性法规、行政规章、国际条约等主要形式，以及宪法及宪法相关法、民商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法七个法律部门组成。

建设工程法律具有综合性的特点，虽然主要是经济法的组成部分，但是还包括了行政法、民商法等内容。建设工程法律体系是指根据《中华人民共和国立法法》的规定，制定和公布施行的有关建设工程的各项法律、行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例、部门规章和地方政府规章的总称。

一、法律体系的基本框架

（一）宪法及宪法相关法

宪法是国家的根本大法，是特定社会政治经济和思想文化条件综合作用的产物，集中反映各种政治力量的实际对比关系，确认革命胜利成果和现实的民主政治，规定国家的根本任务和根本制度，即社会制度、国家制度的原则和国家政权的组织以及公民的基本权利和义务等内容。

宪法相关法，是指《全国人民代表大会组织法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》《国籍法》《国务院组织法》《民族区域自治法》等法律。

（二）民商法

民法是规定并调整平等主体的自然人、法人和非法人组织间的人身关系、财产关系的法律规范总称。商法是调整市场经济关系中商事主体及从事商事活动的法律规范总称。

我国采用的是民商合一的立法模式。商法被认为是民法的特别法和组成部分。民商法包括《民法总则》《合同法》《物权法》《侵权责任法》《公司法》《招标投标法》等法律。

（三）行政法

行政法是调整行政主体在行使行政职权和接受行政法制监督过程中而与行政相对人、行政法制监督主体之间发生的各种关系，以及行政主体内部发生的各种关系的法律规范总称。

作为行政法调整对象的行政关系，主要包括行政管理关系、行政法制监督关系、行政救济关系、内部行政关系。行政法包括《行政处罚法》《行政复议法》《行政许可法》《环境影响评价法》《城市房地产管理法》《城乡规划法》《建筑法》等法律。

（四）经济法

经济法是调整在国家协调、干预经济运行的过程中发生的经济关系的法律规范总称。经济法包括《统计法》《土地管理法》《标准化法》《税收征收管理法》《预算法》《审计法》《节约能源法》《政府采购法》《反垄断法》等法律。

（五）社会法

社会法是调整劳动法、社会保障和社会福利关系的法律规范总称。

社会法是在国家干预社会生活过程中逐渐发展起来的一个法律门类，所调整的是政府与社会之间、社会不同部分之间的法律关系。社会法包括《残疾人保障法》《矿山安全法》《劳动法》《职业病防治法》《安全生产法》《劳动合同法》等法律。

（六）刑法

刑法是关于犯罪和刑罚的法律规范总称。刑法有广义和狭义之分，广义刑法是一切刑事法律规范的总称，狭义刑法在我国仅指《中华人民共和国刑法》。我国现行《刑法》于1979年颁布实施，并经十个修正案做出修改和补充。

（七）诉讼与非诉讼程序法

诉讼法指的是规范诉讼程序的法律总称。诉讼法包括《民事诉讼法》《刑事诉讼法》《行政诉讼法》。非诉讼程序法主要包括《仲裁法》《中华人民共和国人民调解法》。

二、 法的形式

法的形式是指法律创制方式和外部表现形式。它包括四层含义：①法律规范创制机关的性质及级别；②法律规范的外部表现形式；③法律规范的效力等级；④法律规范的地域效力。

我国法的形式可分为以下七类。

（一）宪法

宪法是由全国人民代表大会依照特别程序制定的具有最高效力的根本法。宪法是集中反映统治阶级的意志和利益，规定国家制度、社会制度的基本原则。宪法是我国的根本大法，在我国法律体系中具有最高的法律地位和法律效力，是我国最高的法律形式。

宪法也是建设法律法规的最高形式，是国家进行建设管理、监督的权力基础。如《宪法》第八十九条规定：“国务院行使下列职权：……（六）领导和管理经济工作和城乡建设”；第一百零七条规定：“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的……城乡建设事业等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。”

（二）法律

法律是指由全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会制定颁布的规范性文件，通常是指由社会认可、国家确认、立法部门制定、规范的行为规则，并由国家强制力（即军队、警察、法庭、监狱等）保证实施的，以规定当事人权利和义务为内容的，具有普遍约束力的一种特殊行为规范（社会规范）。

法律分为基本法律和一般法律（又称非基本法律、专门法）两类。基本法律是由全国人民代表大会制定的调整国家和社会生活中带有普遍性社会关系的规范性法律文件的统称，如刑法、民法、诉讼法以及有关国家机构的组织法等法律。一般法律是由全国人民代表大会常务委员会制定的调整国家和社会生活中某种具体社会关系或其中某一方面内容的规范性文件的统称。《立法法》第二十五条规定：“全国人民代表大会通过的法律由国家主席签署主席令予以公布”，第五十八条规定：“法律签署公布后，及时在全国人民代表大会常务委员会公报中国人大网及全国范围内发行的报纸上刊登”。主席令由国家主席根据全国人民代表大会及其常务委员会的决定签署的，具有次于宪法效力的命令。

依照《立法法》规定，下列事项只能制定法律：①国家主权的事项；②各级人民代表大会、人民政府、人民法院和人民检察院的产生、组织和职权；③民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度；④犯罪和刑罚；⑤对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚；⑥税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度；⑦对非国有财产的征收、征用；⑧民事基本制度；⑨基本经济制度以及财政、海关、金融和外贸的基本制度；⑩诉讼和仲裁制度；⑪必须由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的其他事项。

工程建设法律既包括专门的建设领域法律，也包括与建设活动相关的其他法律。前者有《城乡规划法》《建筑法》《城市房地产管理法》等；后者有《民法总则》《合同法》《行政许可法》等。

（三）行政法规

行政法规是国家最高行政机关——国务院，根据宪法和法律就有关执行法律和履行行政管理职权的问题，以及依据全国人民代表大会及其常务委员会特别授权所制定的规范性

文件的总称，是国务院为领导和管理国家各项行政工作，根据宪法和法律，按照《行政法规制定程序条例》的规定制定的政治、经济、教育、科技、文化、外事等各类法规。行政法规一般称作“条例”也可称“办法”“规定”等。《立法法》第七十条规定：“行政法规由总理签署国务院令公布”。国务院令是总理签发的行政法令、授权有关部门发布的国务院行政命令或下发的行政操作性文件。

依照《立法法》规定，国务院根据宪法和法律，制定行政法规。行政法规可以就下列事项做出规定：①为执行法律的规定需要制定行政法规的事项；②宪法规定的国务院行政管理职权的事项。应当由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的事项，国务院根据全国人民代表大会及其常务委员会的授权决定先制定的行政法规，经过实践检验，制定法律的条件成熟时，国务院应当及时提请全国人民代表大会及其常务委员会制定法律。

现行的建设行政法规主要有《建设工程质量管理条例》《建设工程安全生产管理条例》《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》《招标投标法实施条例》等。

（四）地方性法规

地方性法规是省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，制定的在本地方区域内发生法律效力的规范性文件，其效力低于宪法、法律和行政法规。地方性法规一般称作“条例”、也可称“实施细则”、“办法”、“规定”等。

设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方法规。设区的市的地方性法规须报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行。省、自治区的人民代表大会常务委员会对报请批准的地方性法规，应对其合法性进行审查，同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规不抵触的；应在四个月内予以批准。省、自治区的人民代表大会常务委员会在对报请批准的设区的市的地方性法规进行审查时，发现其同本省、自治区的人民政府的规章相抵触的，应当作出处理决定。

地方性法规可以就下列事项作出规定：①为执行法律、行政法规的规定，需要根据本行政区域的实际情况作具体规定的事项；②属于地方性事务需要制定地方性法规的事项。

依据《中华人民共和国立法法》第七十八条规定：“省、自治区、直辖市的人民代表大会制定的地方性法规由大会主席团发布公告予以公布。省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会制定的地方性法规由常务委员会发布公告予以公布”，第七十九条规定：“地方性法规、自治区的自治条例和单行条例公布后，及时在本级人民代表大会常务委员会公报和中国人大网、本地方人民代表大会网站以及在本行政区域范围内发行的报纸上刊登。”

目前，各地都制定了大量的地方性法规，如《河南省供用电条例》《河南省政府投资建设项目审记条例》等。

（五）行政规章

行政规章是指国务院各部委以及各省、自治区、直辖市的人民政府和省、自治区的人民政府所在地的市以及国务院批准的较大市的人民政府根据宪法、法律和行政法规等制定

和发布的规范性文件。国务院各部委制定的称为部门规章，地方政府制定的称为地方政府规章。

行政规章的名称一般称“规定”、“办法”，但不得称“条例”。

(1) 部门规章。国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构，根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内制定的规范性文件。由部门首长签署命令予以公布，不得与宪法、法律和行政法规相抵触。部门规章签署公布后，及时在国务院公报或者部门公报和中国政府法制信息网以及在全国范围内发行的报纸上刊载。

部门规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项，其名称可以是“规定”、“办法”和“实施细则”等。没有法律或国务院的行政法规、决定、命令的依据，部门规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加义务的规范，不得增加本部门的权力或者减少本部门的法定职责。目前，大量的建设法规是以部门规章的方式发布，如住房和城乡建设部发布的《房屋建筑和市政基础设施工程质量监督管理规定》《房屋建筑和市政基础设施工程竣工验收备案管理办法》《市政公用设施抗灾设防管理规定》，国家发展和改革委员会发布的《招标公告发布暂行办法》《工程建设项目招标范围和规模标准规定》等。

目前，国务院有关部门已联合制定了一些规章，如2013年3月国家发展和改革委员会、工业和信息化部、财政部、住房和城乡建设部、交通运输部、铁道部、水利部、国家广播电影电视总局、中国民用航空局经修改后联合发布的《评标委员会和评标方法暂行规定》等。

(2) 地方政府规章。省、自治区、直辖市人民政府以及省、自治区、直辖市人民政府所在地的市、经济特区所在地的市和国务院批准的较大的市的人民政府，根据法律、行政法规所制定的规章。地方政府规章由省长或者自治区主席或者市长签署命令予以公布。地方政府规章签署公布后，及时在本级人民政府公报和中国政府法制信息网以及在本行政区域范围内发行的报纸上刊载。

地方政府规章可以就下列事项作出规定：一是为执行法律、行政法规、地方性法规的规定需要制定规章的事项；二是属于本行政区域的具体行政管理事项。设区的市、自治州的人民政府制定地方政府规章，限于城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项。已经制定的地方政府规章，涉及上述事项范围以外的，继续有效。没有法律、行政法规、地方性法规的依据，地方政府规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范。

(六) 国际条约（略）

国际条约是指我国与外国缔结、参加、签订、加入、承认的双边、多边的条约、协定和其他具有条约性质的文件。国际条约的名称，除条约外，还有公约、协议、协定、议定、议定书、宪章、盟约、换文和联合宣言等。除我国在缔结时宣布持保留意见不受其约束的以外，这些条约的内容都与国内法具有同样的约束力，所以也是我国法的形式。例如，我国加入WTO后，WTO中与工程建设有关的协定也对我国的建设活动产生约束力。

三、法的效力层级

（一）宪法至上

宪法是具有最高法律效力的根本大法，具有最高的法律效力。宪法作为根本法和母法，还是其他立法活动的最高法律依据。任何法律、法规都必须遵循宪法而产生，无论是维护社会稳定、保障社会秩序，还是规范经济秩序，都不能违背宪法的基本准则。

（二）上位法优于下位法

宪法>法律，法律>行政法规>地方性法规和部门规章>本级和下级地方政府规章。

自治条例和单行条例依法对法律、行政法规、地方性法规做变通规定的，在本自治地方适用自治条例和单行条例的规定。经济特区法规根据授权对法律、行政法规、地方性法规做变通规定的，在本经济特区适用经济特区法规的规定。

部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同效力，在各自的权限范围内施行。

（三）特别法优于一般法

《立法法》规定：“同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章，特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定。”

（四）新法优于旧法

《立法法》规定：“同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章，新的规定与旧的规定不一致的，适用新的规定。”

（五）需要由有关机关裁决适用的特殊情况

法律之间对同一事项的新的一般规定与旧的特别规定不一致，不能确定如何适用时，由全国人民代表大会常务委员会裁决。

行政法规之间对同一事项的新的一般规定与旧的特别规定不一致，不能确定如何适用时，由国务院裁决。

地方性法规、规章之间不一致时，由有关机关依照下列规定的权限做出裁决：①同一机关制定的新旧特别规定不一致时，由制定机关裁决；②地方性法规与部门规章之间对同一事项的规定不一致，不能确定如何适用时，由国务院提出意见，国务院认为应当适用地方性法规的，应当决定在该地方适用地方性法规的规定，认为应当适用部门规章的，应当提请全国人民代表大会常务委员会裁决；③部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间对同一事项的规定不一致时，由国务院裁决。

根据授权制定的法规与法律规定不一致，不能确定如何适用时，由全国人民代表大会常务委员会裁决。

（六）备案与审查

行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章应当在公布后的30日内依照下列规定报有关机关备案：①行政法规报全国人民代表大会常务委员会备案；②省、自治区、

直辖市的人民代表大会及其常务委员会制定的地方性法规，报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案；设区的市、自治州的人民代表大会及其常务委员会制定的地方性法规，由省、自治区的人民代表大会常务委员会报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案；③自治州、自治县的人民代表大会制定的自治条例和单行条例，由省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案；④部门规章和地方政府规章报国务院备案；地方政府规章应当同时报本级人民代表大会常务委员会备案；设区的市、自治州的人民政府制定的规章应当同时报省、自治区的人民代表大会常务委员会和人民政府备案；⑤根据授权制定的法规应当报授权机关备案；经济特区法规报送备案时，应当说明对法律、行政法规、地方性法规作出变通的情况。

国务院、最高人民法院、最高人民检察院和各省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的，可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的要求，由常务委员会工作机构分送有关的专门委员会进行审查、提出意见。其他国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的，可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的建议，由常务委员会工作机构进行研究，必要时，送有关的专门委员会进行审查、提出意见。专门委员会和常务委员会工作机构可以对报送备案的规范性文件进行主动审查。

四、法律解释

（一）法律解释类别

1. 立法解释

我国立法解释权属于全国人大常委会。国务院、中央军委、最高人民法院、最高人民检察院和全国人大各专门委员会以及省级人大常委会可以向全国人大常委会提出法律解释的要求。全国人大常委会的法律解释同法律具有同等效力。

2. 行政解释

由国家行政机关对于不属于审判和检察工作中的其他法律具体应用问题以及自己依法制定的法规进行的解释。

3. 司法解释

是国家最高司法机关对司法工作中具体应用法律问题所做的解释。司法解释分为最高人民法院的审判解释、最高人民检察院的检察解释和这两个机关联合作出的解释。审判解释和检察解释有原则性分歧时，应报请全国人大常委会解释或决定。

（二）权限划分

（1）《宪法》《立法法》规定：“我国法律的最高解释权，属于全国人民代表大会常务委员会。凡法律条文本身需要进一步明确界限或做补充规定的，都由全国人大常委会解释或做出规定”。

（2）凡属于法院审判工作中具体应用法律的问题，由最高人民法院进行解释；凡属于检察院检察工作中具体应用法律的问题，由最高人民检察院进行解释。最高人民法院和最高人民检察院如果有原则分歧，报请全国人大常委会解释或决定。

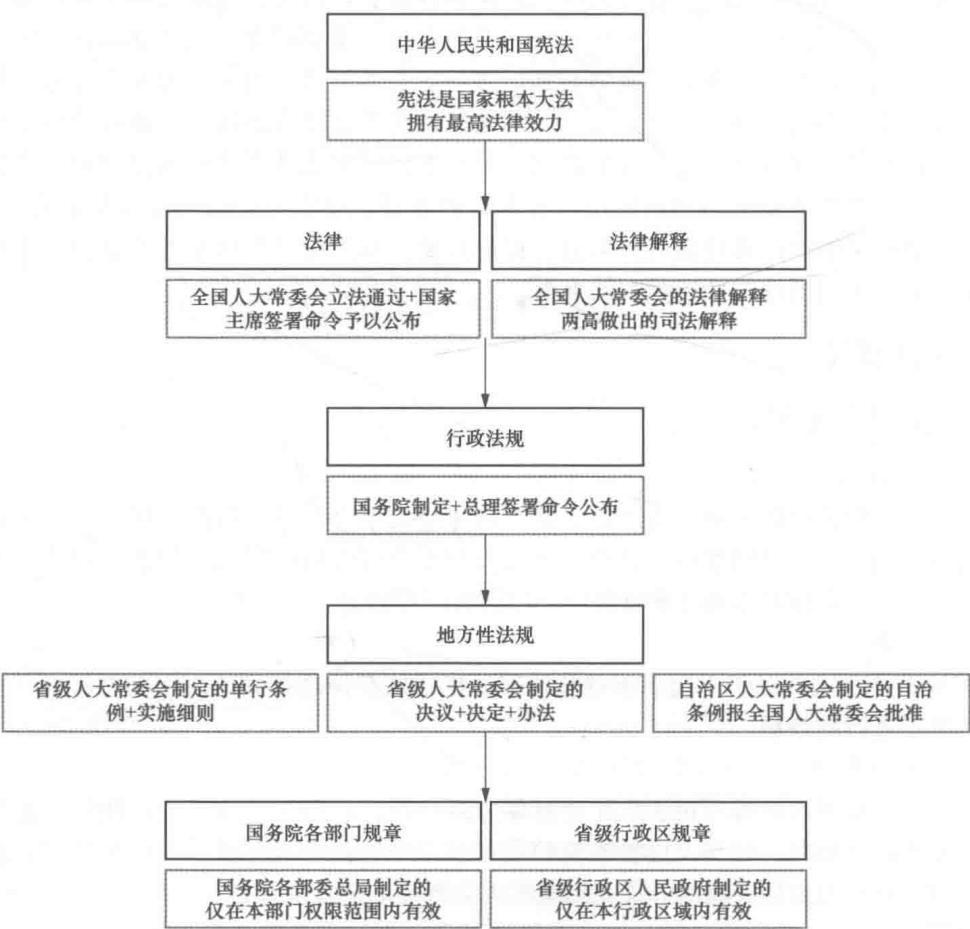
(3) 不属于审判和检察工作中的其他法律如何具体应用的问题，由国务院及主管部门进行解释。

(4) 凡属地方性法规条文本身需要进一步明确界限或做补充规定的，由制定地方性法规的地方人大常委会进行解释或做出规定。凡属地方性法规规章具体应用的问题，由地方政府主管部门解释。

(5) 国务院制定的行政法规的具体应用问题，由国务院及主管部门解释。国务院主管部门的规章由主管部门解释。

中国法律体系类别及分级示意图

我国的法律体系包括：法律和法律解释，行政法规，地方性法规，自治条例和单行条例，部门性规章和地方性规章。



第二节 建设法规和相关法律的关系

一、建设法规

建设法规是调整国家行政管理机关、法人、法人以外的其他组织、公民在建设活动中产生的社会关系的法律规范总称。建设法规的主要形式是法律和建设行政法规。建设法规

是以市场经济中建设活动产生的社会关系为基础,规范国家行政管理机关对建设活动的监管、市场主体之间经济活动的法律法规。

建设法律、法规与所有的法律部门都有一定的关系,关系比较密切的是行政法、民商法、社会法。

二、建设法律、法规与行政法的关系

建设法律、法规在调整建设活动中产生的社会关系时,会形成行政监督管理关系。行政监督管理关系是指国家行政机关或其正式授权的有关机构对建设活动的组织、监督、协调等形成的关系。建设活动事关国计民生,与国家、社会的发展,与公民的工作、生活以及生命财产的安全等,都有直接的关系。因此,国家必然要对建设活动进行监督和管理。古今中外,概莫能外。

我国政府一直高度重视对建设活动的监督管理。在国务院和地方各级人民政府都设有专门的建设行政管理部门,对建设活动的各个阶段依法进行监督管理,包括立项、资金筹集、勘察、设计、施工、验收等。国务院和地方各级人民政府的其他有关行政管理部门,也承担了相应的建设活动监督管理的任务。行政机关在这些监督管理中与工程建设民商事相关主体之间形成的社会关系就是建设行政监督管理关系。

建设行政监督管理关系是行政法律关系的重要组成部分。

三、建设法律、法规与民商法的关系

建设法律、法规在调整建设活动中产生的社会关系,会形成民事商事法律关系。建设民事商事法律关系,是民事商事主体之间在建设活动中形成的民事商事社会关系,由民事商事法律进行调整。建设民事商事法律关系有以下特点:①建设民事商事法律关系是民事商事主体之间的权利和义务关系,民商法调整一定的财产关系和人身关系,赋予当事人以民事商事权利和民事商事义务。在民事商事法律关系产生以后,民事商事法律规范所确定的抽象民事商事权利和民事商事义务便落实为约束当事人行为的具体的民事商事权利和民事商事义务;②建设民事商事关系是平等主体之间的关系。民法商法调整平等主体之间的财产关系和人身关系,这就决定了参加民事商事关系的主体地位平等,相互独立、互不隶属,同时,由于主体地位平等,决定了其权利义务一般也是对等的,任何一方在享受权利的同时,也要承担相应的义务;③建设民事商事关系主要是财产关系,民商法以财产关系为其主要调整对象,因此,建设民事商事关系也主要表现为财产关系;④建设民事商事关系的保障措施具有补偿性和财产性,民事商事法律责任以财产补偿为主要内容,惩罚性和非财产性责任不是主要的民事商事责任形式。

在建设活动中,各类民事商事主体,如建设单位、施工单位、勘察设计单位、监理单位等,都是通过合同建立起相互的关系。合同关系就是一种民事商事关系。

四、建设法律、行政法规与社会法的关系

建设活动中也会形成社会法律关系。例如,施工单位应当做好员工的劳动保护工作,建设单位也要提供相应的保障;建设单位、施工单位、监理单位、勘察设计单位都会与自己的员工建立劳动关系。工程建设法律中调整劳动关系的部分是社会法的重要组成部分。

第三节 工程建设法律责任

一、法律责任的概念及特征

（一）法律责任的概念

法律责任也称违法责任，是指自然人、法人或国家机关及其工作人员因违反法律而应依照法律承担的法律后果。

（二）法律责任的特征

1. 法律责任具有法定性

法律责任的法定性主要表现为法律的强制性，即违反法律时就必然要受到法律的制裁，它是国家强制力在法律规范中的一个具体体现。

2. 引起法律责任的原因是法律关系的主体违反了法律

法律关系主体违反法律不仅包括没有履行法定义务，而且还包括超越法定权利。任何违反法定的义务或超越法定权利的行为，都是对法律秩序的破坏，因而必然要受到国家强制力的修正或制裁。

3. 法律责任的大小同违反法律义务的程度相适应

违反法律义务的内容多、程度深，法律责任就大；相反，违反法律义务少、程度浅，法律责任就小。

4. 法律责任须由专门的国家机关和部门来认定

法律责任是根据法律的规定而让违法者承担一定的责任，是法律适用的一个组成部分。因此，它必须由专门的国家机关或部门来认定，无权的单位和个人是不能确定法律责任的。

二、法律责任的构成要件

通常有违法行为就要承担法律责任，受到法律制裁。但并不是每一个违法行为都能引起法律责任，只有符合一定条件的违法行为才能引起法律责任。

这种能够引起法律责任的各种条件总和称之为法律责任的构成要件。法律责任的构成要件有两种：①一般构成要件，即只要具备了这些条件就可以引起法律责任，法律无需明确规定这些条件；②是特殊要件，即只有具备法律规定的要件时，才能构成法律责任，特殊要件必须有法律的明确规定。

（一）一般构成要件

法律责任的一般构成要件由以下四个条件构成，它们之间互为联系、互为作用，缺一不可。

1. 有损害事实发生

损害事实就是违法行为对法律所保护的社会关系和社会秩序造成的侵害。这种损害事实首先具有客观性，即已经存在，没有存在损害事实，则不构成法律责任；其次，损害事实不同于损害结果，损害结果是违法行为对行为指向的对象所造成的实际损害。由此可见，