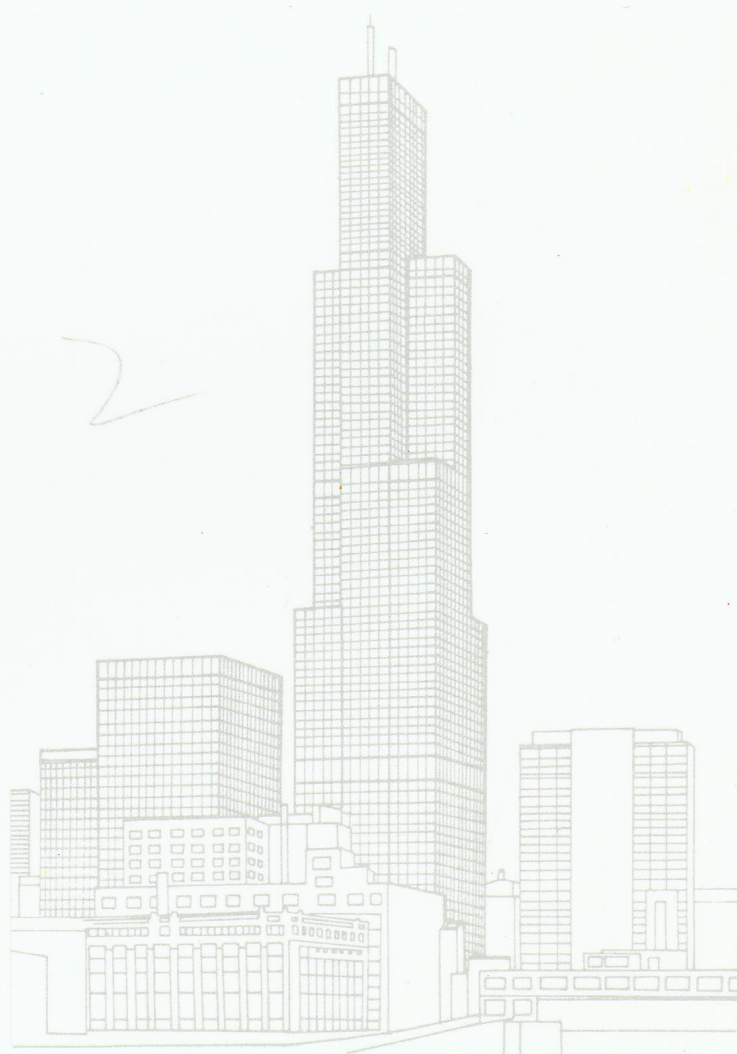


普通高等学校土木工程专业新编系列教材
中国土木工程学会教育工作委员会 审定

建设法规

J S F G

朱宏亮 主编



WUTP

武汉工业大学出版社

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 审定

建设法规

主 编 朱宏亮

武汉工业大学出版社

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、城市及村镇建设规划、工程发包与承包、工程勘察设计、工程建设监理、建设工程质量、建筑安全生产和建设工程合同管理等方面进行了较为全面的介绍,并从法理角度进行了一定的解释。本书还介绍了《中华人民共和国招标投标法》、《建设工程质量管理条例》等最新颁发的有关法律、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“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. —武汉:武汉工业大学出版社,2000.7
ISBN 7-5629-1565-2

I. 建… II. 朱… III. ①基本建设-法规-中国-高等学校-教材 IV. TU·202

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 11131 号

出版者:武汉工业大学出版社(武汉市:武昌珞狮路 122 号 邮编:430070)

印刷者:武汉工业大学出版社印刷厂

发行者:各地新华书店

开 本:880×1230 1/16

印 张:9.5

字 数:300 千字

版 次:2000 年 7 月第 1 版 2000 年 7 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 7-5629-1565-2/TU·151

印 数:1—10 000 册

定 价:14.00 元

(本书如有印装质量问题,请向承印厂调换)

普通高等学校土木工程专业新编系列教材

编 审 委 员 会

顾 问:成文山 滕智明 罗福午 魏明钟 李少甫

甘绍熺 施楚贤 白绍良 彭少民 范令惠

主 任:江见鲸 吕西林 高鸣涵

副主任:朱宏亮 辛克贵 袁海庆 吴培明 李世蓉

苏三庆 刘立新 赵明华 孙成林

委 员:(按姓氏笔画顺序排列)

于书翰 丰定国 毛鹤琴 甘绍熺 白绍良

白晓红 包世华 田道全 成文山 江见鲸

吕西林 刘立新 刘长滨 刘永坚 刘伟庆

朱宏亮 朱彦鹏 孙家齐 孙成林 过静君

李少甫 李世蓉 李必瑜 吴培明 吴炎海

辛克贵 苏三庆 何铭新 汤康民 陈志源

罗福午 周 云 赵明华 赵均海 尚守平

施楚贤 柳炳康 姚甫昌 胡敏良 俞 晓

桂国庆 顾敏煜 徐茂波 袁海庆 高鸣涵

蒋沧如 谢用九 彭少民 覃仁辉 蔡德明

燕柳斌 魏明钟

总责任编辑:刘永坚 田道全

秘 书 长:蔡德明

出版说明

1998年7月,教育部颁布了新的普通高等学校本科专业目录,1999年全国高等学校都已按新的专业目录招生。新的土木工程专业专业面大大拓宽,相应的专业业务培养目标、业务培养要求、主干学科、主要课程、主要实践性教学环节等都有了不同程度的变化。原有的教材已经不能适应新专业的培养目标和教学要求,组织一套新的土木工程专业系列教材成为众多院校的翘首之盼。武汉工业大学出版社在中国土木工程学会教育工作委员会的指导和支持下,经过大量的调研,组织国内29所大学的土木工程学科的教授共同编写了这套系列教材。

本套教材的主、参编人员及编委会顾问遵照1998年1月建设部全国土木建筑工程专业教学指导委员会昆明会议和1998年5月上海的全国土木工程专业系主任会议的精神,经过充分研讨,决定首批编写出版29种主干课程的教材,以尽快满足全国众多院校的教学需要,以后再根据专业方向的需要逐步增补。中国土木工程学会教育工作委员会组织专家审查了本套教材的编写大纲,决定将其作为“中国土木工程学会教育工作委员会审定教材”出版。作为一套全新的系列教材,本套教材的“新”体现在以下几点:

体系新——本套教材从“大土木”的专业要求出发,从整体上考虑专业的课程设置和各部门课程的内容安排,按照教学改革方向要求的学时统一协调与整合,组成一套完整的、各门课程有机联系的系列。整套教材的编写除正文外,大多增加了本章提要、本章重点、例题详解、思考题、习题等,以使教材既适合教学需要,又便于学生自学。

内容新——本套教材中各门课程教材的主、参编人员特别注意了教材内容的更新和吸收各校教学改革的阶段性成果,以适应21世纪土木工程人才的培育要求。

规范新——本套教材中凡涉及土木工程规范的全部采用国家颁布的最新规范。

本套教材是新专业目录颁布实施后的第一套土木工程专业系列教材,是面向新世纪、适应新专业的一套全新的教材。能为新世纪土木工程专业的教材建设贡献微薄之力,自是我们应尽的责任和义务,我们感到十分欣慰。然而,正因其为第一套教材,尽管我们的编审者、编辑出版者夙兴夜寐、尽心竭力,不敢稍有懈怠,它仍然还会存在缺点和不足。嚶其鸣矣,求其友声,我们诚恳地希望选用本套教材的广大师生在使用过程中给我们多提意见和建议,以便我们不断修改、完善全套教材,共同为教育事业的发展作出贡献。

武汉工业大学出版社

2000.2

前 言

市场经济就是法制经济,这已成为人类的共识并为社会实践所证实。江泽民总书记在中国共产党第十五次代表大会上所作的政治工作报告中明确指出:我们一定要把我们的国家建成一个依法治国的社会主义法制国家,这既是我们党领导全国人民建设国家的基本方略,也是社会主义市场经济发展的需要,同时还是国家文明的标志和社会长治久安的保证。在这一思想指导下,我国社会主义的法律制度正以前所未有的速度处在建设当中。同样,我国法制建设的重要组成部分——工程建设法律体系也得到迅速建设与完善。《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》、《建设工程质量管理条例》等一批规范建筑市场、保障公平竞争的法律、法规相继颁发施行,使我国的工程建设领域迅速走上了法制轨道。

在市场经济和法制建设不断完善的社会里,每一个人,每一位经济工作者,都必须具有很强的法律意识并具备一定的法律知识,这样才能获得最大的自由,增强自己的竞争力。市场经济鼓励自由竞争,但这个自由不是放任自流,更不能为所欲为,这个自由是有限制的,这就是法律的限制。法国思想家、法学家孟德斯鸠对自由的定义是,在法律允许的范围内做自己想做的事情。我国著名的思想家孔子也有“从心所欲不逾矩”的论述。因此,只有知道法律的限制,才能获得最大的自由。同时,也只有知晓法律的规定,才能更好地用法律来保护自己的合法权益,在优胜劣汰的竞争当中,使自己成为强者,成为立于不败之地的优胜者。

我们过去的教育体制是在适应计划经济需要的情况下形成的,对自然科学的知识和专业知识传授得很多,对专业技能的训练和培养十分重视,但有关法律、经济方面的知识传授得很少,使得学生的知识结构很不合理,严重缺乏参与市场经济竞争的能力,这在我们走向世界、参与国际建筑市场竞争的人员身上已得到充分体现。因此,土木工程专业指导委员会将“建设法规”列入土木工程专业必修课程是十分正确、十分有远见的。现在的在校大学生,十几年或二十几年后就会成为我们国家各行业、各领域的栋梁。培养他们具有良好的法律意识,并具有一定的运用法律手段的能力,对于我们更快地建设法制国家,在国际社会的竞争中立于不败之地都有极大的作用。

作为土木工程专业的大学生,除学习和掌握一般的法律知识外,还应学习和掌握工程建设领域方面的法律知识——建设法规,但建设法规包含的范围很广,除工程建设安全、质量、工程勘察设计法规外,还包括城市规划、乡村建设、城市建设及市政公用事业、房地产管理等方面的法规。学生在校学习的时间有限,不可能将所有内容都学到。为此,在编写这本教材时,坚持了学以致用、学用结合的原则,凡是本专业学生将来执业可能遇到的有关法规,就编写进来,而与执业关系较远的有关内容,则忍痛割爱了。好在现在的社会已十分重视在职人员的继续教育,以后还有很多的学习机会。而随着社会发展的需要,新的法律法规也会不断制定出来,一个人是永远学不完的,重要的是要树立法律意识,只要树立起很强的法律意识,一旦工作需要就会自觉抓住学习机会,获取相应的法律知识,以增强自己的竞争力。另外,考虑到本专业的学生学法的目的是在增强法律意识的基础上,对现行建设法规有所了解和理解,并能在将来的实际工作中加以运用,而不是去进行法学研究,所以,在教材编写时注重了一般法律知识的阐述和对相关法律法规的介绍、解释,并注意了语言的大众化、通俗化,而对一些法学理论问题则尽量少写或不写,以提高学习兴趣,减少学习时的困难。

由于一些重要法规最近才予颁行,本教材的成书时间较短,加上本人学识水平有限,书中的错漏之处一定不少,其他不足之处也在所难免,欢迎广大读者批评指正。

编者

2000年5月18日

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	(4)
2	工程建设程序法规	(6)
2.1	概述	(6)
2.1.1	工程建设的概念	(6)
2.1.2	工程建设程序的概念	(6)
2.1.3	我国工程建设程序的立法现状	(6)
2.2	工程建设程序阶段的划分	(7)
2.3	工程建设前期阶段及准备阶段的内容	(8)
2.3.1	工程建设前期阶段的内容	(8)
2.3.2	工程建设准备阶段的内容	(8)
2.4	工程建设实施阶段及保修阶段的内容	(9)
2.4.1	工程建设实施阶段的内容	(9)
2.4.2	工程竣工验收与保修阶段的内容	(10)
2.4.3	投资后评价	(11)
3	工程建设执业资格法规	(12)
3.1	概述	(12)
3.1.1	工程建设执业资格制度的概念	(12)
3.1.2	工程建设执业资格法规的立法现状	(12)
3.2	工程建设从业单位资质管理	(13)
3.2.1	工程建设从业单位的划分	(13)
3.2.2	工程建设从业单位的资质等级及其标准	(14)
3.2.3	工程建设从业单位资质管理办法	(15)
3.2.4	外国建筑企业在中国从事建筑活动的资质管理	(17)
3.3	工程建设专业技术人员执业资格管理	(18)

3.3.1 注册结构工程师制度	(18)
3.3.2 注册监理工程师制度	(20)
3.4 工程施工现场人员执业资格管理	(20)
3.4.1 项目经理的资质管理	(20)
3.4.2 关键岗位从业资格管理	(21)
4 城市及村镇建设规划法规	(23)
4.1 概述	(23)
4.1.1 基本概念	(23)
4.1.2 城市规划法规的立法概况及适用范围	(23)
4.2 城市规划的编制	(24)
4.2.1 编制城市规划时所应遵循的方针与原则	(24)
4.2.2 城市规划的种类	(25)
4.2.3 城市规划的编制与审批	(25)
4.3 城市规划的实施	(26)
4.3.1 城市规划实施的概念和方法	(26)
4.3.2 选址意见书制度	(26)
4.3.3 建设用地规划许可证制度	(27)
4.3.4 建设工程规划许可证制度	(27)
4.3.5 违法责任	(28)
4.4 风景名胜区、历史文化名城及村镇规划管理	(29)
4.4.1 风景名胜区的规划管理	(29)
4.4.2 历史文化名城的规划管理	(29)
4.4.3 村庄、集镇建设的规划管理	(30)
5 工程发包与承包法规	(31)
5.1 概述	(31)
5.1.1 工程发包与承包的概念	(31)
5.1.2 建设工程发包与承包的方式	(31)
5.1.3 建设工程发包与承包法规的立法概况	(31)
5.1.4 建设工程发包与承包的一般规定	(32)
5.2 建设工程招标	(32)
5.2.1 概述	(32)
5.2.2 投标人	(33)
5.2.3 招标项目应具备的条件	(34)
5.2.4 招标方式	(34)
5.2.5 建设工程招标的要求	(35)
5.3 建设工程投标	(35)
5.3.1 投标人	(35)
5.3.2 投标要求	(36)
5.4 开标、评标与中标	(37)

5.4.1	开标	(37)
5.4.2	评标	(37)
5.4.3	中标	(38)
5.5	建设工程招投标的管理与监督	(39)
5.5.1	管理机构及其职责	(39)
5.5.2	涉外工程招标投标的管理与监督	(39)
6	工程勘察设计法规	(41)
6.1	概述	(41)
6.1.1	工程勘察设计的概念	(41)
6.1.2	工程勘察设计法规立法概况	(41)
6.2	工程勘察设计标准	(41)
6.2.1	工程建设标准	(41)
6.2.2	工程建设标准的制定与实施	(42)
6.3	设计文件的编制要求	(43)
6.3.1	工程设计的原则和依据	(43)
6.3.2	设计阶段和内容	(44)
6.3.3	抗震设防	(44)
6.3.4	设计文件的审批与修改	(45)
6.4	中外合作设计	(45)
6.4.1	中外合作设计工程项目的范围	(45)
6.4.2	中外合作设计工程项目的审批	(46)
6.4.3	外国设计机构的资格审查	(46)
6.4.4	中外合作设计的合同管理	(46)
6.4.5	中外合作设计的其他管理	(46)
7	工程建设监理法规	(47)
7.1	概述	(47)
7.1.1	工程建设监理的概念	(47)
7.1.2	我国工程建设监理的沿革	(47)
7.1.3	工程建设监理法规立法概况	(48)
7.1.4	工程建设监理的原则	(48)
7.1.5	强制监理的范围	(48)
7.2	工程建设监理工作的程序及工作内容	(49)
7.2.1	工程建设监理工作的程序	(49)
7.2.2	工程建设监理内容	(49)
7.3	工程建设监理各方的关系	(51)
7.3.1	业主与承包商的关系	(51)
7.3.2	业主与监理单位的关系	(51)
7.3.3	监理工程师与承包商的关系	(52)
7.4	业主的权利、义务与责任	(52)

7.4.1	业主的权利	(52)
7.4.2	业主的义务	(53)
7.4.3	业主的责任	(54)
7.5	监理单位的权利、义务与责任	(54)
7.5.1	监理单位的权利	(54)
7.5.2	监理单位的义务	(56)
7.5.3	监理单位的责任	(57)
7.6	承包商的权利、义务与责任	(57)
7.6.1	承包商的权利	(57)
7.6.2	承包商的义务	(58)
7.6.3	承包商的责任	(59)
8	工程建设安全生产管理法规	(60)
8.1	概述	(60)
8.1.1	工程建设安全生产概念	(60)
8.1.2	工程建设安全生产的立法现状	(60)
8.1.3	工程建设安全生产的管理机构与职责	(60)
8.2	工程建设安全生产的相关制度	(61)
8.2.1	工程建设安全的安全制度	(61)
8.2.2	工程建设安全的教育制度	(62)
8.2.3	工程建设安全的检查、监督制度	(62)
8.2.4	工程建设安全的劳动保护制度	(62)
8.3	工程安全保障制度及重大事故调查处理制度	(63)
8.3.1	工程安全及施工现场安全保障制度	(63)
8.3.2	工程建设重大事故的调查处理制度	(64)
9	建设工程质量管理法规	(66)
9.1	概述	(66)
9.1.1	建设工程质量的概念	(66)
9.1.2	建设工程质量的管理体系	(66)
9.1.3	建设工程质量法规立法现状	(66)
9.2	质量体系认证制度	(67)
9.2.1	质量保证体系认证的标准	(67)
9.2.2	质量保证体系系列标准内容	(67)
9.2.3	质量保证体系标准的选择	(68)
9.3	政府对建设工程质量的监督管理	(69)
9.3.1	建设工程主体的监督管理制度	(69)
9.3.2	建设工程质量监督制度	(69)
9.3.3	建设工程质量的检测制度	(70)
9.3.4	建设工程质量的验评及奖励制度	(70)
9.3.5	企业质量体系 and 产品质量认证制度	(72)

9.3.6 建材使用许可制度	(72)
9.4 建设行为主体的质量责任与义务	(73)
9.4.1 建设单位的质量责任与义务	(73)
9.4.2 工程勘察设计单位的质量责任与义务	(74)
9.4.3 施工单位的质量责任与义务	(74)
9.4.4 工程建设监理单位的质量责任与义务	(75)
9.4.5 材料、设备供应单位的质量责任与义务	(75)
9.5 建设工程返修及损害赔偿	(76)
9.5.1 保修期内的返修责任	(76)
9.5.2 危险房屋的返修责任	(76)
9.5.3 异产毗连房屋的返修责任	(77)
9.5.4 损害赔偿	(77)
10 建设工程合同管理法规	(79)
10.1 概述	(79)
10.1.1 建设工程合同的概念	(79)
10.1.2 建设工程合同的特征	(79)
10.1.3 建设工程合同的约束力	(80)
10.1.4 工程建设合同管理法规立法概况	(80)
10.2 建设工程合同的签订	(81)
10.2.1 建设工程合同签订的原则	(81)
10.2.2 建设工程合同签订的程序	(81)
10.2.3 建设工程合同的主要内容	(82)
10.2.4 缔约过失责任	(83)
10.3 建设工程合同的履行	(83)
10.3.1 建设工程合同履行的原则	(83)
10.3.2 合同履行中的抗辩权	(84)
10.3.3 建设工程合同履行的担保	(84)
10.3.4 合同的保全	(85)
10.3.5 建设工程合同的变更	(86)
10.4 建设工程合同的索赔	(86)
10.4.1 建设工程合同索赔的概念	(86)
10.4.2 建设工程合同索赔的原因	(87)
10.4.3 建设工程合同索赔的依据	(87)
附录1 中华人民共和国城市规划法	(90)
附录2 中华人民共和国建筑法	(94)
附录3 中华人民共和国合同法	(101)
附录4 中华人民共和国招标投标法	(127)
附录5 建设工程质量管理条例	(133)
参考文献	(140)

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,会涉及到土地征用、房屋拆迁、从业人员及相关人员的人身与财产的伤害、财产及相关权利的转让等等涉及到公民个人权利的问题。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,很难将其明确划归某一法律部门。但就其主要法律规范的性质来看,它主要还是应属于行政法和经济法的范畴。

需要指出的是,建设活动还会涉及到许许多多的事物与相关的社会关系;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,已颁行了大量有关环境和自然资源保护、自然灾害的防御等方面的法律、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、矛盾和抵触的现象。

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型和梯型两种。宝塔型结构形式,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,对一个个具体问题作出补充规定。梯型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型结构。

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 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项法律。它们是建设法规体系的核心和基础。

(2)建设行政法规 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项法规。

(3)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法规。

(4)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 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,层次越往下的法规的法律效力越低。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。

1.2.3 我国建设法规体系的现状与规划

新中国成立初期,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,建设法规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。图1.1即为在该方案的基础上,适当加以调整后的建设法规体系示意图。从中可见,我国建设法规体系采用了梯型结构形式,所以,在我国将没有一部“中华人民共和国建设法”这样的基本法律,而由城市规划法、市政公用事业法、村镇建设法、风景名胜区法、工程勘察设计院法、建筑法、城市房地产管理法、住宅法等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

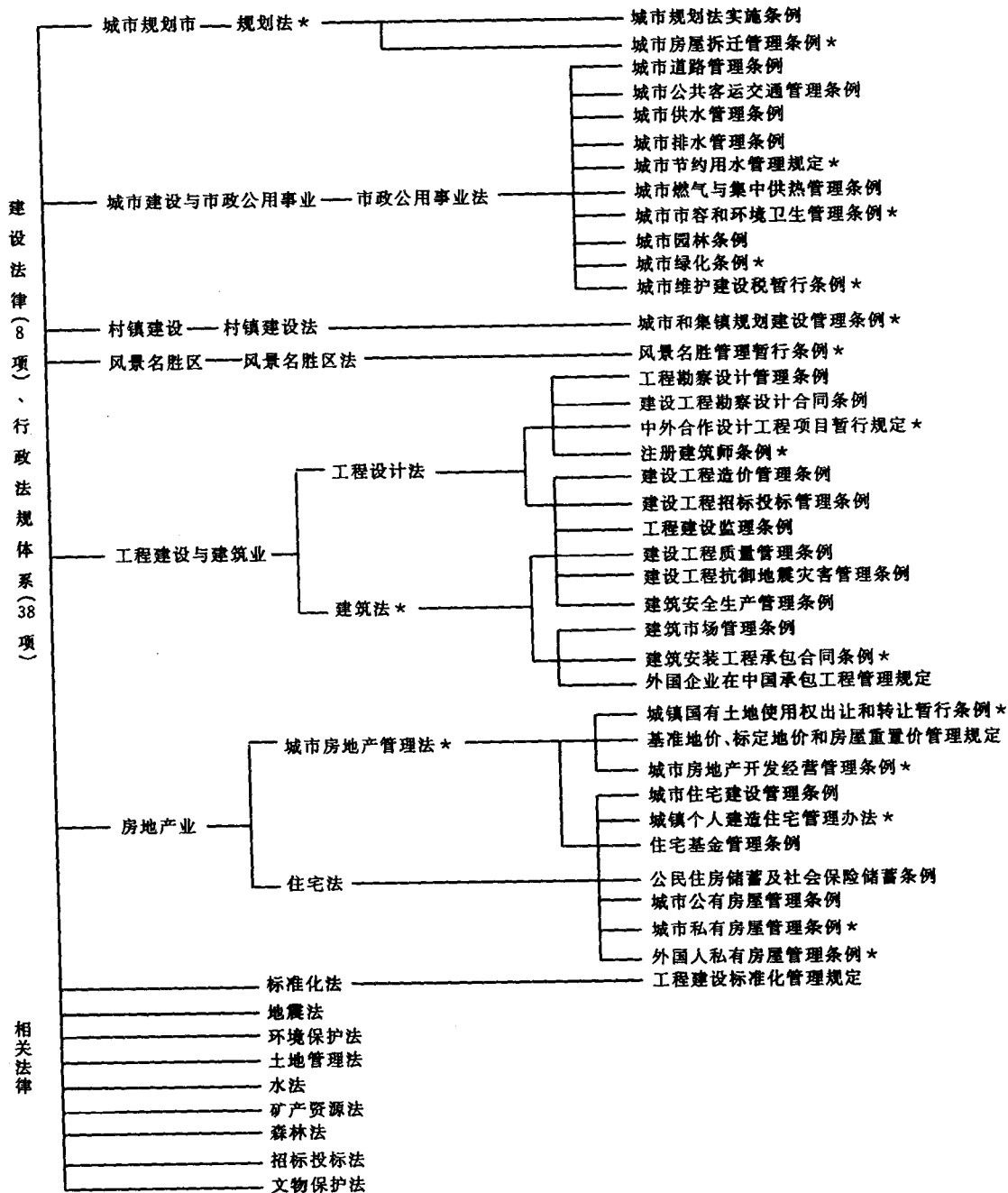


图1.1 建设法规体系
(注:加*号者,为已发布的法律、行政法规)

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,至1999年底,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19部,建设行政规章68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的法》等建设法律及有关建设行政法规正在加速制定之中,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,虽不属于建设法规体系,但其有些规定对调整相关的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其独立性和自主性。国家对其行为实施的调控只能是间接性的。

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的联系,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,而且,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相互矛盾。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,不仅是对立法本身所应提出的规范化、科学化的要求,更主要的是便于实际操作,不至因法律制度自相矛盾而导致建设法规的无所适用。

1.3.1.3 责权利相一致的原则

责权利相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,同时必须履行法规所规定的义务。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,指国家机关及其公务员、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。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,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,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并作出判断和裁决。

1.3.2.3 专门机关司法

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 建设法规的遵守

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。

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?

2 工程建设程序法规

本章介绍了我国工程建设程序的概念及阶段和环节的划分,并重点介绍了工程建设前期阶段、准备阶段、实施阶段的工作内容。

2.1 概 述

2.1.1 工程建设的概念

工程建设是指土木建筑工程、线路管道和设备安装工程、建筑装饰装修工程等工程项目的新建、扩建和改建,是形成固定资产的基本生产过程及与之相关的其他建设工作的总称。

土木建筑工程,包括矿山、铁路、公路、道路、隧道、桥梁、堤坝、电站、码头、飞机场、运动场、房屋(如厂房、剧院、旅馆、商店、学校和住宅)等工程。

线路管道和设备安装工程,包括电力、通讯线路、石油、燃气、给水、排水、供热等管道系统和各类机械设备、装置的安装工程。

其他工程建设工作,包括建设单位及其主管部门的投资决策活动以及征用土地、工程勘察设计、工程监理等。这些工作是工程建设必不可少的内容。

建筑活动,是指从事土木建筑工程、线路管道和设备安装工程的新建、扩建、改建及建筑装饰装修活动。

工程建设为国民经济的发展和人民生活的改善提供重要的物质技术基础,并对众多产业的振兴发挥促进作用,因此它在国民经济中占有相当重要的地位,国家也十分重视运用法律手段,通过制定和实施工程建设管理法规,加强对工程建设的管理。

2.1.2 工程建设程序的概念

工程建设程序是在认识工程建设客观规律基础上总结提出的,工程建设全过程中各项工作都必须遵守的先后次序。它也是工程建设各个环节相互衔接的顺序。

工程建设是社会化生产,它有着产品体积庞大,建造场所固定、建设周期长、占用资源多的特点。在建设过程中,工作量极大,牵涉面很广,内外协作关系复杂,且存在着活动空间有限和后续工作无法提前进行的矛盾。因此,工程建设就必然存在着一个分阶段、按步骤,各项工作按序进行的客观规律。这种规律是不可违反的,如人为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,世界各国对这一规律都十分重视,都对之进行了认真探索研究,不少国家还将研究成果以法律的形式固定下来,强迫人们在从事工程建设活动时遵守,我国也制定颁行了不少有关工程建设程序方面的法规。当然,随着社会的发展和对工程建设认识的不断加深,我们又会总结出更加科学、合理的工程建设程序。

2.1.3 我国工程建设程序的立法现状

当前,我国工程建设程序方面的法规还多是部门规章和规范性文件,主要有:1978年国家计划委员会、建设委员会、财政部联合颁发的《关于基本建设程序的若干规定》,以及随着经济体制的改革和决策科学化、管理规范化要求的提出,由各主管部门先后发布的《关于简化基本建设项目审批手续的通知》(1982年)、《关于颁发建设项目进行可行性研究的试行管理办法的通知》(1983年)、《关于编制建设前期工作计划的通知》(1984年)、《关于建设项目经济评价工作的暂行规定》(1987年)、《关于大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)、《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)等规范性文件。

另外,《中华人民共和国土地法》、《中华人民共和国城市规划法》、《中华人民共和国建筑法》等法律中,也