

《中华人民共和国建筑法》

释 义

供室内查阅

国务院法制局 农林城建司
建设部 体改法规司 编著
建筑业司

中国建筑工业出版社

《中华人民共和国建筑法》

释 义

国务院法制局农林城建司
建设部 体改法规司 编著
建筑业司

中国建筑工业出版社

(京) 新登字 035 号

图书在版编目 (CIP) 数据

《中华人民共和国建筑法》释义/国务院法制局农林城建司等编著.-北京:
中国建筑工业出版社, 1997

ISBN 7-112-01202-3

I. 中… I. 国… Ⅰ. 中华人民共和国建筑法-注释
N. D922. 297. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 25630 号

《中华人民共和国建筑法》释义

国务院法制局农林城建司

建设部 体改法规司 编著
建筑业司

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京市兴顺印刷厂印刷

*

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 6 1/4 字数 168 千字

1997 年 12 月第一版 1998 年 3 月第二次印刷

印数: 10,001—26,000 册 定价: 18.00 元

ISBN 7-112-01202-3

TU·875 (8664)

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)

本书对《中华人民共和国建筑法》的总则、建筑许可、建筑工程发包与承包、建筑工程监理、建筑安全生产管理、建筑工程质量管理、法律责任、附则逐条进行了深入浅出、通俗易懂的解释。

本书具有准确性、系统性、权威性，对全面、准确地学习和理解《建筑法》有很大帮助。本书是建设系统广大干部、职工，特别是建筑行政执法人员，建筑施工企业、勘察设计单位、工程监理单位、房地产开发企业管理人员、技术人员学习理解《建筑法》的参考书，也可作为建设类高等学校的参考教材，还可作为社会各界人士学习《建筑法》的参考资料。

本书编审人员

主 审：姚 兵 张元端 史 敏

审稿人：朱中一 张鲁风 郜风涛

撰稿人：郭家汉 刘晓艳 王宛生

前 言

《中华人民共和国建筑法》已于1997年11月1日经八届人大常委会第二十八次会议审议通过。国家主席江泽民于1997年11月1日签署第91号令正式发布,决定从1998年3月1日起施行。《建筑法》是我国工程建设和建筑业的一部大法,其颁布实施,对加强建筑活动的监督管理,维护建筑市场秩序,保证建设工程质量和安全,促进建筑业的健康发展,提供了法律保障,标志着我国工程建设和建筑业的发展开始迈入了法制管理的新时期。

贯彻实施《建筑法》,首先要认真学习《建筑法》,全面领会其精神实质和法律条文的具体含义。为了便于建设系统广大干部职工和社会各界人士正确理解和执行《建筑法》,国务院法制局农林城建司、建设部体改法规司、建筑业司组织编写了本书。本书的作者都是直接参加《建筑法》起草工作的,在起草过程中对法律中的每一个问题都进行了反复研究。本书力图根据立法中的原意,特别是对条文中容易产生不同理解的问题,从理论和实践上进行阐释,以便能够对《建筑法》有更全面的理解。

本书由建设部总工程师、建筑业司司长姚兵同志、建设部体改法规司司长张元端同志、国务院法制局农林城建司司长史敏同志任主审。建设部体改法规司副司长朱中一同志、建设部建筑业司副司长张鲁风同志、国务院法制局农林城建司副司长部风涛同志担任审稿人。参加编写工作的人员有:建设部体改法规司副处长郭家汉同志、建设部建筑业司刘晓艳同志、国务院法制局农林城建司王宛生同志。张鲁风同志对全书进行了统稿。

由于水平有限,成书又较为仓促,错误难免,恳请批评指正。

目 录

第一章	总则.....	1
第二章	建筑许可	19
第三章	建筑工程发包与承包	52
第四章	建筑工程监理	77
第五章	建筑安全生产管理	91
第六章	建筑工程质量管理.....	110
第七章	法律责任.....	131
第八章	附则.....	166
附录	中华人民共和国建筑法.....	175

第一章 总 则

本章共 6 条，是整部法律的纲领性规定，明确了为什么立法、立法要管什么以及由谁来管理等重大问题。具体规定是：（1）本法的立法目的（第一条）；（2）本法的调整对象和适用范围（第二条）；（3）确保建筑工程质量和安全的原则（第三条）；（4）建筑业扶持政策（第四条）；（5）建筑活动当事人的权利和义务（第五条）；（6）建筑管理体制（第六条）。

第一条 为了加强对建筑活动的监督管理，维护建筑市场秩序，保证建筑工程的质量和安全，促进建筑业健康发展，制定本法。

【释义】 本条是关于《建筑法》立法目的的规定。

这一规定体现了本法的指导思想，明确为什么要立《建筑法》和怎样来立《建筑法》这个问题。全国人大常委会在审议中一致认为，为了加强管理，维护建筑市场秩序，保证建筑工程的质量和安全，促进建筑业的健康发展，制定《建筑法》是十分必要的。

（一）建筑业在国民经济和社会发展中有着十分重要的地位和作用。早在 1980 年邓小平同志就提出要把建筑业发展成为国民经济的支柱产业。随着国民经济的发展，我国的城市建设、村镇建设、住宅建设等的规模不断扩大，建筑业已逐步发展为国民经济的重要支柱产业之一。以“八五”时期为例，我国建筑业共完成建安工作量 40972 亿元，占同期固定资产投资总额的 64.21%；完成建筑业增加值 11547 亿元，占国内生产总值的 6.14%；建成各类建设项目 24.4 万个；签订对外承包合同和劳务合同 66260 份，合同总金额 346.5 亿美元，完成营业额 226.2 亿美元，成为我国打入国际市场的一个重要产业部门。到 1996 年底，全国建筑业的

从业人数达 3408 万人，占全社会从业人数的 4.95%，对相关产业的带动居各行业之首。因此，加强对建筑活动的监督管理，对保障建筑业的地位和作用，促进国民经济健康发展具有重要意义。

（二）建筑市场各方主体行为不规范，建筑市场秩序混乱，必须依法予以调整。由于受传统计划经济的影响，又缺乏相应的建筑方面的法律规范，建筑市场的新经济秩序尚未建立起来，以致出现了某些混乱现象。如参与建筑活动的建设单位（甲方）片面压标压价、要求垫资承包、肢解发包工程，强行指定使用不合格的分包队伍、建筑材料设备等；承包方（乙方）存在无证或越级承包，层层转包，以及在施工中管理混乱、偷工减料，忽视施工质量和安全等；中介方主要是经营独立性较差、社会服务水平不高。这不但干扰和影响了正常的建筑活动，还诱发了大量的经济犯罪案件。如广州市 1991～1994 年查处的案件中，属工程承发包的案件占 34.6%；浙江省 1995 年 1～11 月份，查处各类贪污贿赂经济犯罪案件共 1104 件，其中发生在工程建设领域的有 210 件，占 19%。因此，本法将维护建筑市场秩序作为立法的一个中心目的，是至关重要的。

（三）建筑工程质量问题尚未根治，人民群众还不满意，法律应当规范解决。目前，由于不少建设单位不具备相应的工程管理能力，又不委托监理单位对工程进行有效的监督和管理，一些建筑施工企业不按标准、规范施工，加上材料质量问题和政府监督机制不健全等，致使渗、漏、堵、空、裂等质量通病长期得不到根治。据 1994 年对 26 个省会城市和三个直辖市的住宅工程质量抽查，有 20%左右的工程达不到合格标准。房倒屋塌以及其他重大质量事故也时有发生。这些问题不及时解决，必将危及人民生命，给国家和人民财产造成巨大损失，也损害了政府和建筑业的形象。因此，本法将保证工程质量列入立法重要目的，重点加以规范。

（四）建筑安全生产问题突出，依法加强建筑安全生产管理是本法又一重要目的。由于部分企业安全生产责任制不落实，作业

人员素质较低、安全措施经费不足、安全监督机制不健全等，致使安全事故频频发生。据统计，建筑业每年因工死亡率大体为万分之三，仅次于矿山，居全国各行业的第二位，安全生产的形势十分严峻。按照“安全第一、预防为主”的原则，必须加强建筑安全生产的监督管理，向人民负责，向国家负责。

建筑市场、安全、质量构成本法的基本内容。本法正是以市场管理为中心，以建筑工程质量和安全为重点，以加强对建筑活动的监督管理为主线而设置法律条文框架的。

第二条 在中华人民共和国境内从事建筑活动，实施对建筑活动的监督管理，应当遵守本法。

本法所称建筑活动，是指各类房屋建筑及其附属设施的建造和与其配套的线路、管道、设备的安装活动。

【释义】 本条是关于《建筑法》适用范围和调整对象的规定。

法律的适用范围是法律的效力范围，即法律在多大地域内、对什么人以及对哪些行为有效，是解决“管什么”、“是什么”的问题。两者有机结合、密不可分，构建了法律的整体框架。本法在适用范围和调整对象上有一个发展、演变的过程，是《建筑法》立法中有较多争议的焦点问题，主要经历了两个争议阶段：

在《建筑法》立法初期，争议集中在法名和调整对象上。一种观点认为，应制定《建设法》，其调整范围应当覆盖从工程项目筹划、可行性论证、立项审批、设计、施工建设、竣工验收、建设后评估等全过程的活动。一种观点认为，应制定《建筑市场管理法》，针对建筑市场上存在的问题，重点规范建筑市场行为，培育建筑市场体系。还有一种观点主张制定《建筑业法》，主要规范建筑业的行业管理，即以乙方行为的规范来立法。经过认真的调研和论证，各方面一致认为：制定《建设法》，从建设项目筹划、可行性论证、立项审批开始加以规范，调整范围过宽，与正在制定的《投资法》的调整范围交叉重叠过多，应当对整个建设领域分段、分类立法。《建筑市场管理法》、《建筑业法》分别重在规范建筑市场和建筑行业的管理，调整范围又过窄，难以解决建筑安

全、质量等当前存在的突出问题，难以适应现实的需要。而制定《建筑法》，从工程立项之后开始，对建筑活动的市场准入、工程承包、设计、施工、竣工验收等各个环节所发生的各种法律关系加以规范，既能规范建筑市场，又可以加强对建筑工程的管理，突出建筑的安全、质量两个重点；既有利于解决目前建筑活动中存在的突出问题，又可以妥善处理与相邻法律的关系。因此，本法最初以《建筑法》定名上报全国人大审议，其调整范围规定为：在中华人民共和国境内从事建筑活动，实施对建筑活动的监督管理，应当遵守本法。本法所称建筑活动，是指土木建筑工程和线路管道、设备安装工程（以下统称建设工程）的新建、扩建、改建活动及建筑装修装饰活动。

在《建筑法》立法后期，在法律适用范围上的研究进一步深化。主要有两种意见：一是，《建筑法》应当适用于包括土木建筑工程、线路和管道安装工程以及装修装饰工程在内的整个建筑活动。我们这里称其为统一立法论。二是，《建筑法》应当适用于各类房屋的建造活动以及与房屋建造相关设施、设备的安装活动。我们这里称其为单项立法论。

主张统一立法的具体理由是：

（一）建筑活动的内在统一性以及建筑市场的统一原则，是统一立法的理论基础

在整个建筑领域，房屋建筑、交通工程、水利工程、电力工程、矿山工程、化工工程等各类工程，虽有各自的专业特点，但又有其内在的统一性，主要体现在：（1）都具有建筑工程固定、建筑队伍流动、建筑类别复杂、建设条件多变、建设周期长、人财物消耗大等共同特点，与其他行业明显不同。（2）都具有生产交易统一性的共同特点，即生产活动与交易行为交织在一起。（3）其建筑生产过程具有统一性，必须经过设计、施工、竣工验收、交付使用、保修等程序。（4）其主体活动的性质具有同一性，这也是国际标准产业分类和我国国民经济行业分类的基本原则。各类工程建设活动的内在统一性，决定了它们组成相互补充、相互协

调的一个有机的整体，共同构成国民经济的一个重要物质生产部门——建筑业。也就是说，建筑业作为国民经济的重要物质生产部门，不是由单一的房屋建造活动构成，还包括交通、水利、邮电、化工等专业工程的建造活动。

建筑活动的内在统一性，又决定了建筑市场的统一原则，即建筑市场是一个统一、开放、公平竞争、有序的大市场。建筑市场的统一原则，客观上要求建筑市场要统一政策、统一规范、统一标准，不能各自为政、自行其事，人为地将建筑市场分割为房屋建筑市场、交通建筑市场、水利建筑市场、邮电建筑市场、化工建筑市场等。

统一立法正是基于建筑活动的内在统一性和建筑市场统一原则而确定的。这样规定，有利于打破地区封锁、部门保护和行业垄断，促进建筑市场的发育与完善，也适应了社会主义市场经济立法的客观要求。

（二）我国国情和实际需要，是统一立法的现实基础

改革开放以来，我国经济和社会迅速发展，建筑业的产业规模和从业人员素质都得到了很大发展，为国家重点建设项目，城市基础设施建设和城乡住宅建设作出了巨大贡献。齐鲁、扬子大型石化联合装置、秦山核电站、宝钢二期工程、京九铁路、京津唐高速公路、上海杨浦大桥、北京西客站、天津体育馆等的建成，标志着我国建筑业水平已达到了国际先进水平。同时，根据我国国情，今后国家还要在水利、能源、交通、通信和重要原材料工业方面建设一大批重点工程，如长江三峡和黄河小浪底枢纽工程、南昆铁路和南疆铁路、京沪高速铁路、现代化大型钢铁基地、大型机场和通信光缆干线网络等。这些建设工程都要靠建筑业来完成。建筑业肩负着重要的历史使命，任务艰巨，发展前途光明。但是，目前在建筑业发展过程中，也存在不少突出问题，主要是：（1）建筑活动主体既多又滥，素质不高，不符合条件的施工队伍靠不正当手段承揽工程；（2）建筑市场秩序混乱，发包方肢解工程发包，承包方无证设计、越级承包、层层转包现象严重，压标

压价，炒设计、炒项目、出卖证照、关系工程等屡禁不止；（3）建筑产品质量低劣、建筑安全事故多发，已给人民的生命和财产带来极大损失，在社会上造成了不良影响；（4）建筑市场中旧的经济秩序已被打破，新的经济秩序尚未完全确立，建筑活动宏观管理薄弱，缺乏必要的法律保障等等。这些问题不仅在房屋建筑活动中存在，在铁路、公路、水利、邮电、矿山、化工等专业建筑活动中也相当突出，况且这些专业工程投资量大，不少是关系国民经济命脉的，一旦出事就是大事，将给国民经济和人民生命财产造成巨大损失，产生重大影响。因此，应当从上述实际情况出发，及早针对各类建筑活动中存在的共同的突出问题立法，以适应建筑业实际需要。

（三）我国现行政策和地方立法经验，为统一立法提供了实践基础

我国国民经济行业分类与代码（GB/T4754—94）是我国行业分类的国家标准。我国现行的行业划分就是依此为依据的。制定这个国家标准是“为适应社会主义市场经济的发展，正确反映国民经济内部的结构和发展状况，并为国家宏观管理，各级政府部门和行业协会的经济管理以及进行科研教学、新闻宣传、信息咨询服务等提供统一的行业分类和编码”，是“供企业、事业单位、国家机关、社会团体划分行业使用”的。因而，这个国家标准是适应社会主义市场经济发展需要，依据经济活动性质同一性的原则，借鉴国际通行做法而确立的。它正确反映了国民经济的内部结构和现实发展状况，可以说也是确定《建筑法》适用范围的依据之一。从国家标准的法律地位来看，广义上讲，它也是立法依据之一，而不能把它仅看作是为统计使用的。

改革开放初期，我国就把建筑业列为国民经济的支柱产业之一。八届全国人大四次会议批准的《关于国民经济和社会发展的“九五”计划和2010年远景目标纲要》，再次明确了建筑业的支柱产业地位，并提出要制定和完善支柱产业等方面的法律。这里，建筑业的内涵按照国民经济行业分类标准来划分，是包括房屋建筑、

土木工程、线路和管道安装以及装修装饰业等在内的，不仅是房屋建筑。

从我国目前地方立法的实践来看，有关地方制定的有关建筑业的地方性法规、规章的适用范围都不限于工业与民用建筑活动。北京、天津、安徽、吉林、江苏、云南、河北、湖南、山西、四川、浙江的地方立法都明确规定适用于土木工程、线路管道和设备安装、装饰装修等活动。甘肃、内蒙古、青海、山东的地方法规对此虽未具体列明，但其实质内容也是对所有建设工程的调整。黑龙江的建筑地方立法规定，适用于军事设施工程和乡村住宅建设之外的所有建设工程。实践证明，这些地方立法确定的调整范围是符合地方实际、切实可行的，为统一立法提供了实践基础。

（四）统一立法在体例上是可行的，与相关法律并不矛盾

《建筑法》是以整个建筑活动为调整对象，围绕建筑市场管理这一中心，突出质量和安全两个重点，贯穿明线（建筑市场、安全、质量）和暗线（勘察设计、施工、竣工验收、交付使用、保修）两条线索而设置的。

《建筑法》是建筑活动的基本法，它与其他有关法律相辅相成，并不矛盾，也不重复。

从《建筑法》与正在起草的《投资法》的关系看，《投资法》主要是对投资主体、投资渠道、投资方向的控制和调整，重在对建设工程项目立项前的决策活动加以规范。《建筑法》主要是对建设工程项目的设计、施工、竣工验收、交付使用以及保修活动的调整，重在对建设工程项目立项后的实施阶段的各种建造活动加以规范。两者是建设工程的不同层次、不同阶段的规范，各有侧重，相互衔接，互不排斥。

从《建筑法》与国务院正在审查的《招标投标法》的关系看，《招标投标法》主要是对货物招标投标、工程招标投标和服务招标投标中共性问题加以规范，重在招标投标活动基本原则、基本制度的确立。《建筑法》中涉及的工程招标投标问题，则是根据建筑

市场的实际需要，在招标投标法确立的基本原则下，对建设工程招标投标的特殊问题和未尽事宜进行规范。因此，就建设工程招标投标而言，《招标投标法》的规定是一般规定，《建筑法》的规定是特殊规定，《建筑法》与《招标投标法》是特殊法与一般法的关系，也不矛盾。

从《建筑法》与《矿山安全法》、《公路法》、《水库大坝安全管理条例》等有关法律、法规的关系看，两者调整的角度、规范的内容不同。后者重在规范建设工程建成后的生产、经营管理问题，对其建筑活动特别是企业资质认证、监理、设计、施工以及其建造过程中的安全和质量问题，原则上不作规范或者只作衔接性的规定。

总之，从我国立法体例讲，统一立法是可行的，它较好地处理了与相关法律的关系，符合我国基本的立法原则和发展趋势。

（五）国外立法经验为统一立法提供了借鉴

从美国、加拿大、欧共体国家以及东欧国家的建筑立法看，这些国家都重视制定统一的适用所有建设工程的建筑法律，确定建筑业活动的基本准则。同时，为强化某一专业的建筑管理，还制定了一些专门的配套法律、法规。比如：美国在《统一建筑法》的基础上，还制定了《联邦电器法》、《联邦管道法》、《联邦机械设备法》、《大坝法》、《职业安全与健康条例》等配套的法律、法规。

（六）统一立法打破了部门管理权限的羁绊，较好地解决了按部门管理职权而立法的倾向

《建筑法》是国家的法律，而不是某一部门的法律。因此《建筑法》中的管理体制只能是建筑活动的统管与分管体制。在建筑活动管理中，既要考虑到建设行政主管部门是建筑活动综合管理部门，具有统一监督管理全国建筑活动的职责，负责制订统一的政策和标准，负责对建筑业的协调、监督、服务；又要尊重现实，明确交通、水利、铁道等专业部门的职权，充分发挥这些专业部门在专业工程管理上的经验和技術特长，形成合力，共同搞好对

建筑活动的管理，促进建筑业健康有序的发展。排斥专业部门的分管职能，过分强调建设行政主管部门的统一监督管理，或者排斥建设行政主管部门的统一监督管理职权，过分强调专业部门的分管职能，都是行不通的。统一立法，正是跳出某一部门的职责权限，适应实际需要而确立的。

（七）单项立法只限于调整一般工业与民用建筑工程，可能会带来两个问题

一是，使本应由一部法律规范的各类建筑活动中带有共性的、需要共同遵守的规则分别制定几个法律。也就是说，如果单独制定专门规范一般工业与民用建筑的法律，那就势必还要制定“铁路工程建筑法”、“水利工程建筑法”、“电力工程建筑法”、“民航工程建筑法”、“邮电工程建筑法”等。这样做既是不必要的，也是不科学的。二是，如果只制定一部专门规范一般工业与民用建筑工程的法律，而不再制定规范其他专业建设工程的法律，其他专业建设工程的建筑活动就会无法可依，从事民用建筑的设计、施工单位承办专业建设工程设计、施工时，也就没有法律依据对其进行管理和监督，从而不利于维护统一的建筑市场秩序。

主张单项立法的主要理由是：

（1）按《国民经济行业分类与代码》的国家标准中关于建筑行业的划分中的“门类”作为统一立法的依据是不科学的。该行业分类与代码共有 16 个门类，但由于门类的综合性程序太高，其实际运用的意义并不大，在该分类体系中主要起到检索作用。如新修订的分类代码，将工业门类分为采掘业、制造业与电力、煤气和水的生产和供应业三个门类，如果按以上三个门类立法，显然行不通。同样，在“建筑业”门类之下，分大、中、小许多行业，其中“房屋建筑业”与“矿山建筑业”、“铁路、公路、隧道、桥梁建筑业”、“堤坝、电站、码头建筑业”是大不相同的，用一部建筑法来调整是困难的。

（2）制定建筑法首先要明确建筑物与建筑活动的含义，并将建筑活动与建设过程相区别。简单地讲，所谓建筑物，就是具有

顶盖、柱梁和墙壁的构造物及有关附属物，即主要指各类房屋建筑工程。日本《建筑标准法》和韩国《建筑法》第2条及我国台湾《建筑法》第4条，都有类似规定。建造活动主要指各种建筑工程的土建和安装，通常称“建安活动”。而作为一个工程项目的建设过程，则包括立项、资金筹措、建设实施、竣工验收及评估等一系列活动。“建安活动”仅是工程建设过程中建设实施环节的组成部分。建设实施除施工外，还包括设计、设备采购、监理及有关招标投标等活动。可见，建筑活动与建设过程是有区别的，不能混为一谈。因此，建筑法应主要规范各种建筑工程的建安活动。统一立法容易与正在起草的投资法、招标投标法等法律规范的内容交叉，这将会给国家宏观经济管理和社会主义市场经济法律体系的建立造成混乱。而如果分别立法，只规范各类房屋的建造活动以及与房屋建造活动相关的设施、设备的安装活动，则立法针对性强，既符合目前的建筑管理体制，便于与其他法律相衔接，也有利于加强房屋建筑市场的监督管理。

(3) 各类专业建筑工程有其固有的特点，特别是在技术要求、施工方法上更具有特殊性，应当把房屋建筑和专业建筑工程分别对待。否则，很难在一部建筑法律中统一规定清楚。

(4) 目前建筑业正处在深化改革中，许多重大问题需要进一步探讨，制定规范各类建筑活动的统一的建筑法的时机尚不成熟。

全国人大常务委员会在审议建筑法时，综合考虑了以上两种意见后认为，专业建筑工程确实具有不同于一般工业与民用建筑的技术要求和施工方法，应当区别对待。但是，也不能将一般工业与民用建筑工程与专业建筑工程带有共性的、需要共同遵守的规则分别制定几个法律，应当明确关于施工许可、建筑施工企业资质审查和建筑工程发包、承包，以及建筑工程监理、建筑工程安全和质量管理等的规定，也同样适用于其他专业建筑工程的建筑活动，但具体办法由国务院规定。因此，关于建筑法的适用范围最终规定为：“在中华人民共和国境内从事建筑活动，实施对建筑活动的监督管理，应当遵守本法。”“本法所称建筑活动，是指