

482

02.17.17
275

高等院校土木工程专业系列教材

建设法规教程

刘文锋 周东明 邵军义 编著

中国建材工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

建设法规教程/刘文锋主编.-北京:中国建材工业出版社,2001.11

ISBN 7-80159-190-9

I. 建… II. 刘… III. 建筑业-法规-中国-教材 IV. D922.297

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 074972 号

内 容 简 介

本书较全面地收录了与工程建设领域相关的主要法律、法规,内容包括:建设法规、城市规划法规、建筑法、招标投标法、房地产管理法、土地管理法、建设工作合同管理等。内容翔实,并注重对相关条文的理解与应用。

本书可作为土木工程专业教学用书。同时也可作为相关领域人员参考用书。

建设法规教程

刘文锋 周东明 邵军义 编著

责任编辑 刘京梁

*

中国建材工业出版社出版

(北京海淀区三里河路 11 号 100831)

新华书店北京发行所发行 全国各地新华书店经销

北京丽源印刷厂印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 13.75 字数: 352 千字

2001 年 11 月第 1 版 2001 年 11 月第 1 次印刷

印数: 1~10000 册 定价: 18.00 元

ISBN 7-80159-190-9/D·003

前 言

1998年7月,教育部颁布了新的普通高等学校本科专业目录,将建筑工程、交通土建工程、矿井建设、城镇建设等八个专业合并拓宽为一个土木工程专业。新的土木工程专业面大大拓宽,不仅要求土木工程专业的学生掌握自然科学知识和专业知识,而且要求学生掌握建设工程相关的法律知识,特别是随着我国工程建设法规的日趋完善和建筑业参与国际建筑市场的竞争,工程建设行为必须纳入法制化的轨道。因此,作为土木工程专业的学生,应当学习和掌握工程建设领域方面的法律知识。

本书从构建土木工程专业学生的建设法律知识出发,努力做到:第一内容新,本书是根据我国1997年11月1日颁布的《中华人民共和国建筑法》、1998年8月29日修订的《中华人民共和国土地管理法》、1999年8月30日颁布的《中华人民共和国招标投标法》、2000年1月30日颁布的《建设工程质量管理条例》、2001年4月18日颁布的《建筑企业资质管理规定》、2001年7月5日颁布的《评标委员会和评标方法暂行规定》等法律、法规和规章编写的;第二内容全,本书较全面地收录了与工程建设领域相关的主要法律,包括城市规划法、建筑法、招标投标法、房地产管理法、土地管理法等内容,相关的法规和规章的内容穿插在法律的介绍之中、使人容易理解;第三实用性强,本书是严格按照国家现行的法律、法规的规定撰写的,同时注重对这些条文的理解与应用。

本书由刘文锋、周东明、邵军义主编,参加编写的有:周东明、陈静、高虹、盖惠亭。其中,第一章周东明编写,第二章周东明和邵军义编写,第三章刘文锋和陈静编写,第四章刘文锋和邵军义编写,第五章刘文锋和高虹编写,第六章刘文锋和盖惠亭编写,第七章刘文锋和黄卫珍编写。全书由刘文锋修改定稿。

由于编者的水平和经验有限,加上成书仓促,书中的错漏之处,敬请读者批评指正。

编 者

2001年9月13日

目 录

第一章 建设法规概述	(1)
第一节 概述	(1)
一、建设法规的概念和调整对象	(1)
二、建设法规的地位和作用	(2)
三、建设法规的立法概况	(3)
第二节 建设法规的制定	(3)
一、建设法规立法的基本原则	(3)
二、建设法规的立法机构和权限	(4)
三、建设法规的立法程序和方法	(5)
第三节 建设执法	(6)
一、建设行政执法监督检查	(6)
二、建设行政处罚	(7)
第四节 建设行政复议与行政诉讼	(11)
一、建设行政复议	(11)
二、建设行政诉讼	(13)
第五节 建设法规的法律体系	(16)
一、建设法规体系的概念	(16)
二、建设法规体系的构成	(17)
第二章 城市规划法规	(20)
第一节 概述	(20)
一、城市规划法规的概念	(20)
二、城市规划法规的基本内容	(20)
三、城市规划法的基本内容和适用范围	(21)
第二节 城市规划	(22)
一、城市规划的方针和原则	(22)
二、城市规划的作用	(24)
三、编制城市规划的组织领导	(24)
四、编制城市规划所需的基础资料	(24)
五、编制城市规划的阶段划分	(25)
六、城市规划的审批	(27)
第三节 新区开发与旧区改建	(29)
一、新区开发与旧区改建的涵义	(29)
二、新区开发与旧区改建的总体要求	(29)
三、城市各项建设合理布局的基本要求	(30)
四、城市新区开发的原则	(30)

五、城市旧区改建的原则	(31)
第四节 历史文化名城保护和文物保护	(31)
一、历史文化名城保护和文物保护的意义	(31)
二、历史文化名城和文物的保护	(32)
第五节 城市规划的实施	(32)
一、实施城市规划的基本原则	(32)
二、城市规划公布制度	(32)
三、建设项目选址规划管理制度	(33)
四、建设用地规划许可证制度	(34)
五、建设工程规划许可证制度	(35)
六、规划实施监督检查制度	(37)
七、城市国有土地使用权转让规划管理制度	(39)
八、规划设计单位资格管理制度	(40)
第三章 建筑法	(42)
第一节 概述	(42)
一、建筑法的概念	(42)
二、建筑法的立法目的	(42)
三、建筑法的调整对象和适用范围	(43)
四、建筑法的基本原则	(44)
第二节 建筑许可制度	(44)
一、施工许可	(45)
二、从业资格许可	(48)
第三节 建筑工程发包与承包	(62)
一、一般规定	(62)
二、发包与承包	(65)
第四节 建筑工程监理	(66)
一、建筑工程监理的范围	(66)
二、建设单位与监理单位的委托监理关系	(67)
三、监理单位的义务	(67)
四、监理单位及监理人员的权利	(68)
五、监理的民事责任	(68)
第五节 建筑安全生产管理	(68)
一、建筑安全生产管理概述	(68)
二、建设行政主管部门建筑安全生产职责	(71)
三、建设单位、建筑工程设计单位、施工单位的安全生产要求	(72)
四、施工现场的安全要求	(73)
五、装饰、拆除特殊作业的安全要求	(73)
第六节 建筑工程质量管理	(73)
一、建筑工程质量管理概述	(73)
二、建筑工程质量的标准化制度	(73)

三、建筑工程的质量责任制度	(75)
四、建筑工程的质量监督管理制度	(76)
五、建筑工程质量体系认证	(77)
六、建筑工程竣工验收制度	(77)
七、建筑工程质量保修制度	(78)
第七节 法律责任	(78)
一、建筑法律责任	(78)
二、建设单位违法行为应承担的法律责任	(79)
三、勘察、设计单位违法行为应承担的法律责任	(80)
四、监理单位违法行为应承担的法律责任	(80)
五、施工单位违法行为应承担的法律责任	(81)
六、建设行政主管部门违法行为应承担的法律责任	(83)
七、其他责任	(83)
第四章 招标投标法	(84)
第一节 概述	(84)
一、招标投标的概念	(84)
二、招标投标法的适用范围	(84)
三、招标投标的基本原则	(85)
第二节 招标	(85)
一、招标活动的特点	(85)
二、招标与招标代理	(86)
三、招标方式	(89)
四、招标程序	(90)
第三节 投标	(92)
一、投标	(92)
二、投标的程序	(93)
第四节 开标、评标和中标	(94)
一、开标	(94)
二、评标	(94)
三、中标	(97)
第五节 招标投标的法律责任	(98)
一、招标人违法行为应承担的法律责任	(98)
二、投标人和中标人违法行为应承担的法律责任	(98)
三、招标人与投标人或中标人共同违法行为应承担的法律责任	(99)
四、招标代理机构违法行为应当承担的法律责任	(99)
五、评标委员会违法行为应承担的法律责任	(99)
六、国家机关工作人员违法行为应当承担的法律责任	(100)
七、其他情况	(100)
第五章 房地产管理法	(101)
第一节 概述	(101)

一、房地产管理法概念	(101)
二、房地产管理法的立法目的	(101)
三、房地产管理法的调整对象和适用范围	(102)
四、房地产管理法的基本原则	(103)
第二节 房地产开发用地	(104)
一、城市房地产开发用地	(104)
二、土地使用权有偿出让制度	(105)
三、土地使用权出让的方式	(107)
四、土地使用权出让合同	(109)
五、土地使用权划拨	(110)
第三节 房地产开发	(111)
一、房地产开发	(111)
二、房地产开发企业	(112)
三、房地产开发项目管理	(114)
第四节 房地产交易	(115)
一、房地产交易	(115)
二、房地产转让	(116)
三、房地产抵押	(121)
四、房屋租赁	(123)
五、房地产中介服务机构	(125)
第五节 房地产权属登记管理	(128)
一、房地产权属登记制度	(128)
二、房地产权证书	(128)
三、房地产权属登记	(129)
第六节 法律责任	(131)
一、国家机关及其工作人员的违法责任	(132)
二、房地产企业、其他组织或个人的违法责任	(132)
第六章 土地管理法	(133)
第一节 概述	(133)
一、土地管理法的概念	(133)
二、土地管理法的立法目的	(133)
三、土地管理法的立法原则	(134)
第二节 土地的所有权和使用权	(134)
一、土地所有权	(134)
二、土地使用权	(135)
第三节 土地利用总体规划	(136)
一、土地利用总体规划的编制	(136)
二、土地利用年度计划	(138)
三、土地利用总体规划与其他规划的关系	(138)
四、土地调查制度和土地统计制度	(138)

第四节 耕地保护	139
一、国家实行占用耕地补偿制度	139
二、基本农田保护制度	140
三、保护耕地的必要措施	140
第五节 建设用地	141
一、建设用地的来源	141
二、农用地转为建设用地的审批	141
三、土地征用	142
四、建设单位国有土地使用权的取得与使用	143
五、农民集体所有土地的使用	145
第六节 监督检查和法律责任	146
一、监督检查	146
二、法律责任	146
第七章 建设工程合同管理	148
第一节 概述	148
一、建设工程合同的概念	148
二、建设工程合同的法律特征	148
三、建设工程合同的分类	149
四、建设工程合同当事人的一般权利义务	150
五、建设工程合同管理的概念	150
第二节 建设工程勘察、设计合同	152
一、勘察、设计合同概述	152
二、勘察、设计合同的签订	153
三、勘察合同	156
四、设计合同	161
第三节 建设工程委托监理合同	165
一、建设工程委托监理合同概述	165
二、建设工程委托监理合同的签订	166
三、建设工程委托监理合同的主要内容	168
四、建设工程委托监理合同的履行	168
五、违约责任	171
第四节 工程造价咨询合同	172
一、工程造价咨询合同的概述	172
二、工程造价咨询合同的内容	173
三、工程造价咨询合同的履行	173
四、合同生效、变更与终止	174
五、双方的违约责任	174
六、争议的解决	175
第五节 建设工程施工合同	175
一、施工合同概述	175

二、施工合同的签订.....	(178)
三、施工合同的履行.....	(182)
四、合同生效、解除与终止.....	(193)
五、违约与争议.....	(194)
第六节 FIDIC 土木工程施工合同条件.....	(194)
一、FIDIC 土木工程施工合同条件简介.....	(194)
二、FIDIC 土木工程施工合同条件的权利义务条款.....	(195)
三、FIDIC 合同条件中质量、进度、费用控制的条款.....	(200)
参考文献.....	(209)

第一章 建设法规概述

第一节 概 述

一、建设法规的概念和调整对象

(一) 建设法规概念

建设法规是指国家权力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。

(二) 建设法规的调整对象

建设法规的调整对象,即建设关系,也就是发生的各种建设活动中的社会关系。

1. 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,同社会发展息息相关。国家对此类活动必然要实行严格的管理。包括对建设工程的立项、计划、资金筹集、设计、施工、验收等均进行严格监督管理,进而形成建设活动中的行政管理关系。

建设活动中的行政管理关系,是国家及其建设行政主管部门同建设单位、设计单位、施工单位及有关单位(如中介服务机构)之间发生的相应的管理与被管理关系。它包括两个相互关联的方面:一方面是规划、指导、协调与服务;另一方面是检查、监督、控制与调节。这其中不但要明确各种建设行政管理部门相互间及内部各方面的责权利关系,而且还要科学地建立建设行政管理部门同各类建设活动主体及中介服务机构之间规范的管理关系。这些都必须纳入法律调整范围,由有关的建设法规来承担。

2. 建设活动中的经济协作关系

在各项建设活动中,各种经济主体为了自身的生产和生活需要,或为了实现一定的经济利益或目的,必须寻求协作伙伴,随即发生相互间的建设协作经济关系。如投资主体(建设单位)同勘察设计单位、建设安装施工单位等发生的勘察设计和施工关系。

建设活动中的经济协作关系是一种平等自愿、互利互助的横向协作关系。一般应为以建设合同的形式确定,建设合同关系大多具有较强的计划性。这是由建设活动的建设关系自身特点所决定的。

3. 建设活动中的民事关系

是指因从事建设活动而产生的国家、单位法人、公民之间的民事权利、义务关系。主要包括:在建设活动中发生的有关自然人的损害、侵权、赔偿关系;建设领域从业人员的人身和经济权利保护关系;房地产交易中买卖、租赁、产权关系;土地征用、房屋拆迁导致的拆迁安置关系等等。建设活动中的民事关系既涉及到国家社会利益,又关系着个人的权益和自由,因此必须按照民法和建设法规中的民事法律规范予以调整。

应当指出的是,建设法规的三种具体调整对象,彼此间既互相关联,又各具自身属性。它

们都是因从事建设活动所形成的社会关系，都必须以建设法规来加以规范和调整，不能或不当撇开建设法规来处理建设活动中所发生的各种关系。这是其共同点或相关联之处。同时这三种调整对象又不尽相同：它们各自的形成条件不同；处理关系的原则或调整手段不同；适用的范围不同；适用规范的法律后果也不完全相同。从这个意义上说，它们又是三种并行不悖的社会关系，既不能混同，也不能相互取代。在承认建设法规统一调整的前提下，应当侧重适用它们各自所属的调整规范。

二、建设法规的地位和作用

（一）建设法规的地位

法律地位，即指法律在整个法律体系中所处的状态，具体指法律属于哪一个部门法且居于何等层次。要确定建设法规的法律地位，必须明确其法律性质。也就是确定建设法规属于哪一个部门法。而部门法的划分标准，即是以某一类社会关系为共同的调整对象。在此基础上所形成的所有法律规范的总和即构成同一法的部门。比如，以平等主体之间的财产关系和人身关系为共同调整对象所形成的所有法律规范，其总和即构成独立的民法部门。而作为其构成主体的民法通则则是国家的基本法，其效力仅次于宪法。

建设法规主要调整三种社会关系，即建设活动中的行政管理关系、建设活动中的经济关系和建设活动中的民事关系。对于第一种社会关系的调整采取的是行政手段的方式；对于第二种社会关系的调整采取的是行政的、经济的、民事的诸多手段相结合的方式；对于第三种社会关系的调整主要的是采取民事手段的方式。这表明：建设法规是运用综合的手段对行政的、经济的、民事的社会关系加以规范调整的法规。但就其主要的法律规范性质来说，多数属于行政法或经济法范围。

（二）建设法规的作用

建设法规的作用有：规范指导建设行为；保护合法建设行为；处罚违法建设行为。

1. 规范指导建设行为

人们所进行的各种具体行为必须遵循一定的准则进行。只有在法律规定的范围内进行的行为才能得到国家的承认与保护，也才能实现行为预期的目的。从事各种具体的建设活动所应遵循的行为规范即建设法律规范。建设法规对人们建设行为的规范性表现为：

（1）必须为一定的建设行为。比如《中华人民共和国建筑法》第7条规定：“建设工程开工前，建设单位应当按照国家有关规定向工程所在地县级以上地方人民政府建设行政主管部门申请领取施工许可证。”此即为义务性的建设行为规定；

（2）禁止所为的建设行为。如《中华人民共和国招标投标法》第20条规定：“招标文件不得要求或者标明特定的生产供应者以及含有倾向或者排斥潜在投标人的其他内容。”第33条规定：“投标人不得以低于成本的报价竞标，也不得以他人名义投标或者以其他方式弄虚作假，骗取中标。”正是由于有了上述法律的规定，建设行为主体才明确了自己可以为、不得为和必须为的一定的建设行为，并以此指导制约自己的行为，体现出建设法规对具体建设行为的规范和指导作用。

2. 保护合法建设行为

建设法规的作用不仅在于对建设主体的行为加以规范和指导，还应对一切符合本法规定的建设行为给予确认和保护。这种确认和保护性规定一般是通过建设法规的原则规定反映的。如《城市燃气安全管理规定》第36条：“对于维护燃气安全做出显著成绩的单位和个人，城市人

民政府城建行政主管部门或城市燃气生产、储存、输配、经营单位应当予以表彰和奖励。”

3. 处罚违法建设行为

建设法规要实现对建设行为的规范和指导作用,必须对违法建设行为给予应有的处罚。否则,建设法规的制度由于得不到实施过程中强制制裁手段的法律保障,即变成无实际意义的规范。一般地讲,建设法规都有对违法建设行为的处罚规定。如《城市规划法》第40条:“在城市规划区内,未取得建设工程规划许可证件或者违反建设工程规划许可证件的规定进行建设,限期拆除或者没收违法建设物、构筑物或者其他设施;影响城市规划,尚可采取改正措施的,由县级以上地方人民政府城市规划行政主管部门责令限期改正,并处罚款”。

三、建设法规的立法概况

从1978年到现在的二十几年,是我国建设立法硕果累累的时期。据统计,从1978年至1997年8月,全国人大常委会、国务院及国务院建设行政主管部门颁布,以及由国务院建设行政主管部门同有关部门联合颁布的关于建设方面的法律、行政法规、部门规章(不包括明令废止或自行失效的)共计400余项。各省、自治区、直辖市,国务院有关主管部门,省会城市和经国务院批准的较大城市,还根据国家建设法律、法规的基本原则,结合本地区、本部门的实际情况,制定了一大批适用于本地区、本部门的法规、规章和法规性文件。上述多层次、多方面的法律、法规和规章的制定,使我国建设活动的各个方面,基本上做到有法可依。

第二节 建设法规的制定

一、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或要求。

(一) 法制统一原则

所有法律有着内在统一联系,并由此构成一个国家的法律体系。建设法规体系是我国法律体系中的一个组成部分。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法律也不应冲突;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,必须遵循;与其地位同等的法律、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;即建设法规的立法必须遵循法制统一原则。

建设法规的立法坚持法制统一的基本要求,不仅是立法本身的要求,即规范化、科学化的要求。更主要的是便于实际操作,不能因法律制度的自相矛盾而导致建设法规的无所适从。

(二) 遵循市场经济规律原则

市场经济,是指市场对资源配置起基础性作用的经济体制。社会主义市场经济,是指与社会主义基本制度相结合的、市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用的经济体制。第八届全国人大第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》规定“国家实行社会主义市场经济”。这不仅是宪法的基本原则,也是建设法规的立法基本原则。

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、勘察规划建设设计主体、建设监理单位、建设施工单位、房地产开发经营部门、土地管理部门、标准化部门、城市市政公用事业单位、环境保护部门、建设材料供应部门等。活跃的建设市场主体，要求国家、集体和个人一齐参与。一旦条件成熟，政策或法规亦可考虑公民主体的法律地位，如个人合伙的建设事务所等。

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具有统一性和开放性。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。

（三）责权利相一致原则

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：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；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。

二、建设法规的立法机构和权限

建设法规按其立法权限可分五个层次：

（一）法律

指由全国人大及其常委会审议发布的属于建设部主管业务范围的各項法律，它是建设法律体系的核心。

（二）建设行政法规

指国务院依法制定并颁布的属于建设部主管业务范围内的各项法规。

（三）建设部门规章

指建设部根据国务院规定的职责范围，依法制定并颁布的各项规章，或由建设部与国务院有关部门联合制定并颁布的规章。

（四）地方性建设法规

指在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，由省、自治区、直辖市人大及其常委会制定并发布的建设方面的法规。包括省会（自治区首府）城市和经国务院批准的规模较大的市人大及其常委会制定的，报经省、自治区人大或其常委会批准的各种法规。

（五）地方建设规章

指省、自治区、直辖市以及省会（自治区首府）城市和经国务院批准的城市规模较大的人民政府，根据法律和国务院的行政法规制定并颁布的建设方面的规章。此外，与建设活动关系密切的相关的法律、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、建设法规的立法程序和方法

(一) 建设法规立法程序

建设法规立法程序是指具有立法权的国家机关在创制建设方面法律规范的活动过程中，必须履行的法定步骤和手续。法律、法规、规章的制定程序在我国已经形成和确立，一般包括四个阶段：法规案的提出、法规案的审议、法规案的处理和法规的公布，这是我国在长期立法实践经验中总结出来的科学的立法程序，也是建设立法必须遵循的程序。

为使建设部立法工作规范化，1995年8月，建设部在修订原颁布《建设部立法工作程序分工的规定》的基础上，制定并颁布了《建设部立法工作程序规定》，对制定建设方面的法律、行政法规、部门规章的程序作了详细具体规定。

草拟建设方面的法律、行政法规的程序是：(1)向国务院呈报起草法律的工作安排；(2)确定起草小组成员名单；(3)调查研究，收集和编译国内外有关政策、法规、案例；(3)草拟法律、行政法规条文及说明，送有关部门征求意见；(4)召开专家论证会，进一步修改，形成送审稿；(5)部常务会议讨论通过送审稿，由部长签署后，呈报国务院；(6)配合国务院法制局对法律、行政法规（送审稿）进行论证，形成法律、行政法规（草案）；(7)配合全国人大法律工作委员会对法律（草案）进行论证。

制定建设方面的部门规章的程序是：(1)草拟部门规章的司（厅、局）成立部门规章起草小组；(2)调查研究，收集和编译国内外有关政策、法规、案例；(3)草拟部门规章条文及说明，形成送审稿；(4)由起草部门规章的司（厅、局）的主要负责人签署送审稿，送体改法规司；(5)体改法规司征求有关部门的意见，进一步修改，形成草案后送主管副部长同意，提交部常务会议审议；(6)由体改法规司负责人在部常务会议上作有关于草案的审查报告；(7)由起草部门规章的司（厅、局）的主要负责人在部常务会议上作关于草案的说明；(8)部常务会议通过的建设部单独发布的部门规章，由部长签署建设部令颁布；(9)与有关部门共同颁布的部门规章，经部长签署后，与有关部门共同颁布。

(二) 建设法规立法方法

建设法规立法方法是指在起草建设方面的法律、行政法规、部门规章的过程中，为保证立法质量和进度所采取的手段和措施。

在我国多年来的建设立法实践中，已经总结出一套科学的建设立法工作方法。首先，重视调查研究工作。没有调查研究，就不了解实际情况，立法工作就无从做起。在调查研究的基础上，收集材料，包括国内的、国外的有关材料，进行分析比较，予以科学借鉴。例如在起草《注册建筑师条例》的过程中，建设部多次组织由注册建筑师组成的考察团赴美国、加拿大及马来西亚、新加坡等国进行考察；组织调查组，赴辽宁等省进行调查研究，对国内外的注册建筑师制度建立的必要性、注册建筑师管理体制、注册建筑师考试和注册、权利和义务等作了全面的了解；收集了大量资料，为制定《注册建筑师条例》打下了良好的基础。其次，进行科学论证。科学论证是建立在调查研究和广泛征求意见的基础上，既听取法律专家的意见，又听取实际工作部门专家的意见。论证的内容既包括对立法项目的可靠性的论证，又包括对法规内容的论证。经过修改、推敲，严格把关。建设部在起草建设方面的法律、行政法规的过程中，已经把召开专家论证会作为立法的必经程序。最后，积极主动地做好协调工作。在立法过程中，协调相关部门的意见是影响建设立法质量和进度的一个重要因素。由于建设部门与相关部门业务交叉多，因此立法的协调量多难度大。在起草法规稿时，主动征求

有关部门的意见，采取开协调会、座谈会、专家论证会以及登门或书面征求意见等方式，做好协调工作，尽可能在上报或颁布前同各有关部门取得一致意见，经协商仍不能达成一致意见，就将建设部与有关部门的意见一并上报国务院，由国务院裁决。

第三节 建设执法

建设执法是指国家机关及其工作人员、社会组织和公民实现建设方面法律规范的活动。主要通过国家行政机关及其工作人员严格执行法律、适用法律，使建设法律规范得到实现。

一、建设行政执法监督检查

建设行政执法监督检查是指各级建设行政主管部门对其所属工作机构及其行政执法人员及其下级建设行政主管部门实施建设方面法律、法规、规章和其他规范性文件的行政行为进行监督检查的活动。建设行政执法监督检查的对象主要是行政机关、执法机构及其工作人员，而不是行政管理人员。

（一）建设行政执法监督检查的内容

建设行政执法监督检查的内容既包括抽象行政行为，又包括具体行政行为。内容包括：（1）规范性文件的合法性。审查并纠正下级行政机关及其工作人员在执法中所依据的规范性文件是否违反法律、法规、规章；（2）建设行政主管部门的具体行为的合法性与适当性。纠正下级行政机关及其工作人员在执法程序上或者在适用法律上的违法或不当行为；（3）建设行政执法主体的合法性。非行政机关执法是否依法通过授权或委托取得执法权。纠正无行政执法权的机构所进行的执法活动；（4）建设法律、法规、规章的实施情况。督促下级行政机关及其工作人员严格执行相应的法律、法规和规章，认真履行职责；（5）处理行政执法中出现的一些重大问题，特别是群众所关注的问题；（6）调查研究法律、法规、规章实施中的问题，并提出处理意见；（7）其他需要监督检查的事项。

（二）建设行政执法监督检查的方式

1. 建设法规、规章和规范性文件的备案制度

各级建设行政主管部门制定的规范性文件要及时向上级建设行政主管部门备案；由各级建设行政主管部门起草，有立法权的地方人大或地方人民政府发布的地方性法规、规章，要由起草该法规、规章的建设行政主管部门向上级建设行政主管部门报送。

2. 建设法律、法规、规章实施情况报告制度

建设法律、法规、规章实施一年后，负责实施的建设行政主管部门应向上一级建设行政主管部门报告实施情况。报告的内容包括实施法律、法规、规章的配套措施、取得的成就、存在的问题以及改进的意见。

3. 建设法律、法规、规章实施情况检查制度

建设行政主管部门应根据国家中心工作并结合地区实际情况，于每年初制定并下发当年执法检查计划。检查内容可以检查单项法律、法规、规章的实施情况，也可以对行政执法中的专门性问题进行专项检查或综合检查。

4. 重大行政处罚决定备案制度

县以上建设行政主管部门做出的重大处罚决定或采取的强制措施，应向上一级建设行政主管部门备案。

5. 重要行政案件督查制度

县以上建设行政主管部门应受理公民、法人和其他组织对重要行政案件或违法行为的申诉、控告和检举，视具体情况组织调查或责成有关部门查处。

(三) 建设行政执法监督检查的程序

建设行政执法监督检查一般按以下程序进行：

1. 制定执法检查计划

执法检查机关一般在每年年底提出下一年度执法检查计划。执法检查计划包括：拟检查的法律、法规、规章的名称，执法检查的目的、内容、方式、时间安排、参加单位等。

2. 书面检查

对将要检查的内容用提纲的形式列举出来，发到要检查的单位，各地根据书面执法检查的要求，对本地的执法情况进行调查，形成书面文字上报。

3. 实地检查

由有关部门联合组成检查组，选择执法典型的地方进行检查，采取听汇报、召开座谈会、个别走访、抽样调查、实地考察等多种形式，掌握执法检查的第一手材料。

4. 检查总结报告

根据书面检查和实地检查的结果，执法检查机关应写出总结报告。总结报告应对法律、法规、规章在执行中的成绩和问题作出评价，对违法行为提出处理意见，并对法律、法规、规章的进一步完善提出改进意见。

5. 问题的处理

在执法监督检查中发现的问题，按下列办法处理：（1）对规范性文件与法律、法规、规章抵触或者违背的，应视情况通知改正、责令废止或提请有关机关予以撤销；（2）对不具备行政执法主体资格或授权、委托不当的，责令停止行政执法或由授权、委托的机关处理；（3）对行政执法无合法依据或执法不当的，应予以变更、撤销或责令重新作出行政处理；（4）对不履行或迟延履行法定职责和不执行或拖延执行法律、法规、规章以及规范性文件规定的，督促其履行或限期执行。

二、建设行政处罚

建设行政处罚是指建设行政主管部门或授权、委托的其他行政主体依法对违反建设方面的法律、法规、规章但尚未构成犯罪的行政管理相对人实施的制裁。

(一) 建设行政处罚的原则

建设行政处罚的原则是对建设行政处罚的设定和实施具有普遍指导意义的准则。根据《中华人民共和国行政处罚法》的规定，建设行政处罚同其他行政处罚，必须遵循以下原则：

1. 行政处罚法定原则

行政处罚法定原则是依法行使权力在行政处罚中的具体体现。它包含有三个方面的含义：①实施处罚的主体必须是法定行政主体。行政处罚由具有行政处罚权的行政机关实施，法律、法规授权或依照法律、法规或规章规定，由法律、法规授权的组织或行政机关委托的组织也可以在法定的授权或委托范围内实施处罚，其他任何机关或组织不得实施行政处罚；②处罚的依据是法定的。公民法人或者其他组织的行为，只有明文规定应予以行政处罚的，才受处罚；③行政处罚的程序合法。行政机关实施行政处罚，必须严格遵照法定程序。

2. 行政处罚公正、公开的原则

实施行政处罚，必须以事实为根据，有关行政处罚的规定要公布，实施行政处罚要公开，以便人民群众了解和监督。

3. 处罚与教育相结合的原则

行政处罚的目的是纠正违法行为，教育公民、法人或者其他组织自觉守法。

4. 保障当事人权利的原则

在行政处罚实施过程中，必须保障当事人的权利。它包含有五个方面的含义：①当事人对行政机关给予行政处罚所认定的事实及适用的法律是否准确、适当，有陈述自己看法、意见的权利；②当事人对行政机关的指控、证据，有提出不同意见和质问的申辩权利；③公民、法人或其他组织对行政机关作出的行政处罚不服，有向上一级行政机关提出行政复议的权利；④公民、法人或其他组织对行政机关作出的行政处罚不服，有向人民法院提起行政诉讼的权利；⑤公民、法人或者其他组织因行政机关违法，遭受行政处罚后利益受到损害的，有依法提出赔偿要求的权利。

(二) 建设行政处罚的决定程序

建设行政处罚程序是指建设行政处罚的方式、方法、步骤的总称。目前，建设部正在根据《行政处罚法》的规定，抓紧制定建设行政处罚程序。《行政处罚法》规定的行政处罚决定程序，是建设行政处罚必须遵循的。现根据《行政处罚法》的规定，对行政处罚的决定程序进行介绍。

1. 简易程序

简易程序是指国家行政机关或法律授权的组织对符合法定条件的行政处罚事项，当场进行处罚的行政处罚程序。

(1) 简易程序适用的条件

①违法事实确凿，违法事实清楚，证据确实充分；②有法定依据。行政执法人员在作出当场处罚时，一定要根据法律、行政法规、地方性法规和规章的规定作出裁决；③罚款数额较小或者警告处罚。对公民五十元以下，对法人或者其他组织一千元以下罚款或者警告。

(2) 简易程序的内容

①表明身份。执法人员应向当事人出示必要的证件以表明自己是合法的执法人员；②确认违法事实，说明处罚理由。行政执法人员应当告诉当事人的违法行为的事实并提出证据，并说明处罚的事实根据和法律根据；③告知当事人依法享有的权利。执法人员必须告知当事人享有的陈述、申辩的权利；享有不服行政处罚决定申请行政复议和提起行政诉讼的权利；④制定行政处罚决定书。行政处罚决定书由行政机关统一制作，有一定格式并编有号码。行政处罚决定书应当明确当事人违法行为、行政处罚依据、罚款数额、时间、地点以及行政机关名称，并由执法人员签名或者盖章；⑤送达。执法人员按照法律规定的格式要求填写完处罚决定书后，应当当场交付当事人；⑥备案。执法人员当场作出的行政处罚决定，必须向所属行政机关备案；⑦申诉。当事人对当场作出的行政处罚决定不服的，可以依法申请行政复议或者提请行政诉讼。

2. 一般程序

行政处罚的一般程序，是指除法律特别规定应当适用简易程序和听证程序以外的，行政处罚通常所应适用的程序。

(1) 立案

立案是指行政机关发现有违法情况或重大违法嫌疑情况，认为有调查处理必要的，决定