

高职高专土建类专业规划教材
建筑工程技术专业

BUILDING

建设法规



徐广舒 主编

- ✓ 适应相关行业岗位考证，有利就业
- ✓ 既有必要的基础理论，又有实训操作内容
- ✓ 与新技术、新规范同步
- ✓ 强化识图、加强技能培训



免费提供
电子教案



机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS

建设法规

主 编	徐广舒		
副主编	李云霞	周 任	
参 编	吕 灵		
主 审	姜 军		



机械工业出版社

本书共 11 章主要包括：建设法规概论、城乡规划法律制度、建筑许可法律制度、建设工程发包与承包法律制度、建设工程造价管理相关法规、建设工程监理法律制度、建设工程合同管理法律制度、建设工程质量管理法律制度、建设工程安全生产及环境保护法律制度、建设工程其他相关法律制度等。

本书在编写过程中，紧密结合我国建筑业最新颁布实施的法律、法规及规章，注意理论与工程实践相结合，具有较强的理论性、实用性和可操作性。

本书可作为高职高专院校土建类专业及其他成人高校相应专业的教材，也可作为相关从业人员岗位培训教材，还可作为相关工程技术人员的参考用书。

图书在版编目 (CIP) 数据

建设法规/徐广舒主编. —北京：机械工业出版社，
2008. 1

高职高专土建类专业规划教材

ISBN 978 - 7 - 111 - 22844 - 8

I. 建… II. 徐… III. 建筑法 - 中国 - 高等学校：技术
学校 - 教材 IV. D922. 297

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 010660 号

机械工业出版社 (北京市百万庄大街 22 号 邮政编码 100037)

策划编辑：张荣荣

责任编辑：罗 筱 责任校对：姚培新

封面设计：张 静 责任印制：邓 博

北京京丰印刷厂印刷

2008 年 2 月第 1 版 · 第 1 次印刷

184mm × 260mm · 12.25 印张 · 300 千字

标准书号：ISBN 978 - 7 - 111 - 22844 - 8

定价：22.00 元

凡购本书，如有缺页、倒页、脱页，由本社发行部调换

销售服务热线电话：(010) 68326294

购书热线电话：(010) 88379639 88379641 88379643

编辑热线电话：(010) 68327259

封面无防伪标均为盗版

教材使用调查问卷

尊敬的老师:

您好!欢迎您使用机械工业出版社出版的“高职高专土建类专业规划教材”,为了进一步提高我社教材的出版质量,更好地为我国教育发展服务,欢迎您对我社的教材多提宝贵的意见和建议。敬请您留下您的联系方式,我们将向您提供周到的服务,向您赠阅我们最新出版的教学用书、电子教案及相关图书资料。

本调查问卷复印有效,请您通过以下方式返回:

邮寄:北京市西城区百万庄大街22号机械工业出版社建筑分社(100037)

张荣荣 (收)

传真:010 68994437 (张荣荣收)

Email:r.r.00@163.com

一、基本信息

姓名:_____ 职称:_____ 职务:_____

所在单位:_____

任教课程:_____

邮编:_____ 地址:_____

电话:_____ 电子邮件:_____

二、关于教材

1. 贵校开设土建类哪些专业?

☐ 建筑工程技术 ☐ 建筑装饰工程技术 ☐ 工程监理 ☐ 工程造价

☐ 房地产经营与估价 ☐ 物业管理 ☐ 市政工程

2. 您使用的教学手段: ☐ 传统板书 ☐ 多媒体教学 ☐ 网络教学

3. 您认为还应开发哪些教材或教辅用书? _____

4. 您是否愿意参与教材编写? 希望参与哪些教材的编写?

课程名称: _____

形式: ☐ 纸质教材 ☐ 实训教材(习题集) ☐ 多媒体课件

5. 您选用教材比较看重以下哪些内容?

☐ 作者背景 ☐ 教材内容及形式 ☐ 有案例教学 ☐ 配有多媒体课件

☐ 其他 _____

三、您对本书的意见和建议 (欢迎您指出本书的疏误之处) _____

四、对我们的其他意见和建议 _____

请与我们联系:

100037 北京百万庄大街22号

机械工业出版社·建筑分社 张荣荣 收

Tel:010—88379777(O),6899 4437(Fax)

E-mail:r.r.00@163.com

<http://www.cmpedu.com> (机械工业出版社·教材服务网)

<http://www.cmpbook.com> (机械工业出版社·门户网)

<http://www.golden-book.com> (中国科技金书网·机械工业出版社旗下网站)

本教材编审委员会

主任委员：叶耀先

副主任委员：陈衍庆 刘雪梅 杨少彤

顾问：房志勇

委员：（以姓氏笔画为序）

王松成 付成喜 刘凤翰 刘雁宁 闫培明

刘振华 刘晓平 吴根树 李国新 张荣荣

张智茹 邵英秀 钟振宇 侯洪涛 徐广舒

章 辉 蔡红新 魏党生 魏 明

机械工业出版社

2008年1月

出版说明

近年来,随着国家经济建设的迅速发展,建设工程的发展规模不断扩大,建设速度不断加快,对建筑类具备高等职业技能的人才需求也随之不断加大。为了贯彻落实《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》的精神,我们通过深入调查,组织了全国三十余所高职高专院校的一批优秀教师,编写出版了本套教材。

本套教材以《高等职业教育土建类专业教育标准和培养方案》为纲,编写中注重培养学生的实践能力,基础理论贯彻“实用为主、必需和够用为度”的原则,基本知识采用广而不深、点到为止的编写方法,基本技能贯穿教学的始终。在教材的编写中,力求文字叙述简明扼要、通俗易懂。本套教材结合了专业建设、课程建设和教学改革成果,在广泛的调查和研讨的基础上进行规划和编写,在编写中紧密结合职业要求,力争能满足高职高专教学需要并推动高职高专土建类专业的教材建设。

本系列教材先期推出建筑工程技术专业的19本教材,随后将在2008年秋推出建筑装饰工程技术专业的16本教材及与建筑工程技术专业和建筑装饰工程技术专业教材配套的十余种实训教材。在未来的2~3年内,我们将陆续推出工程监理、工程造价等土建类各专业的教材及实训教材,最终出版一套体系完整、内容优秀、特色鲜明的高职高专土建类专业教材。

本系列教材适用于高职高专院校、成人高校及二级职业技术学院、继续教育学院和民办高校的土建类专业师生使用,也可作为相关从业人员的培训教材。

机械工业出版社

2008年1月

前言

近年来,高等职业教育取得了快速的发展。作为我国高等教育体系的重要组成部分,高等职业教育的根本任务是要从市场的实际需要出发,坚持以就业为导向,以全面素质为基础,以职业能力为本位,加强面向市场的实用内容教学,努力培养适应现在及未来的生产和建设、管理和服务第一线迫切需要的高素质实用技能型人才。因此,高职高专建筑工程类教材的编制应紧跟时代的步伐,及时准确地反映国家现行相关法律、法规、规范和标准的变化,以及建筑行业新的管理理论和知识的发展。另外,必须突出理论为应用服务的特点,理论以必需和够用为度,加强理论联系实际。

本书依据现行的法律、法规、规范进行编写,共分11章,由徐广舒担任主编,由李云霞、周任担任副主编。其中1~5章由徐广舒编写;第6~7章由周任编写;第8~10章由李云霞编写;第11章由徐广舒、于惠中、吕灵编写。

本书由北京建筑工程学院姜军教授担任主审,并提出了许多宝贵意见,编者非常感谢主审姜军严谨、认真的审稿工作。

尽管我们作了很大努力,但由于时间紧迫,也由于编者水平有限,书中难免有所疏漏,敬请读者批评指正。

编者

目 录

出版说明

前言

第1章 建设法规概论	1
1.1 建设法规的基本概念	1
1.2 建设法律关系	3
1.3 建设法规体系	5
1.4 法律责任	6
1.5 工程项目建设程序	10
思考题与习题	13
第2章 城乡规划法律制度	14
2.1 城乡规划法规概述	14
2.2 城乡规划的制定	15
2.3 城乡规划的实施	18
2.4 风景名胜区规划管理	21
思考题与习题	22
第3章 建筑许可法律制度	23
3.1 建筑许可法律制度概述	23
3.2 建筑工程施工许可制度	24
3.3 建筑企业资质管理制度	29
3.4 从业人员执业资格制度	38
思考题与习题	46
第4章 建设工程发包与承包法律制度	47
4.1 概述	47
4.2 建设工程招标投标法律制度	48
4.3 建设工程招标	51
4.4 建设工程投标	59
4.5 建设工程开标、评标和定标	61
4.6 建设项目勘察设计发包和承包	64
4.7 工程建设项目施工招标投标	68
4.8 建设工程施工分包管理	72
思考题与习题	73

第5章 建设工程造价管理相关

法规

5.1 建设工程造价管理概述	74
5.2 工程造价咨询企业管理制度	75
5.3 建设工程造价人员从业资格制度	79
5.4 建设工程发包与承包计价管理	83
5.5 工程价款结算办法	88
5.6 建设工程质量保证金管理	92
思考题与习题	93

第6章 建设工程监理法律制度

6.1 建设工程监理概述	94
6.2 工程监理人员从业管理	96
6.3 建设工程监理的法律责任	102
思考题与习题	108

第7章 建设工程合同管理法律

制度

7.1 建设工程合同管理概述	110
7.2 建设工程合同的签订	111
7.3 建设工程合同的履行	112
7.4 建设工程勘察设计合同管理	114
7.5 建设工程委托监理合同管理	117
7.6 建设工程施工合同管理	119
7.7 建设工程合同的索赔	123
思考题与习题	126

第8章 建设工程质量管理法律

制度

8.1 概述	127
8.2 建设工程质量监督制度	128
8.3 建设工程强制性标准	131

8.4 建设工程行为主体的质量 责任和义务	132	案例分析2 (施工项目招标投标、 清单计价)	164
8.5 建设工程竣工验收备案 制度	136	案例分析3 (建设项目招 标投标)	165
8.6 建设工程质量保修制度	138	案例分析4 (工程评标)	166
思考题与习题	139	案例分析5 (合同管理、施工 索赔)	167
第9章 建设工程安全生产及环境保护 法律制度	140	案例分析6 (合同、安全管理)	168
9.1 概述	140	案例分析7 (合同管理、投资 控制)	169
9.2 建设工程安全生产相关 制度	141	案例分析8 (施工许可、质量 管理)	171
9.3 建设行为主体的安全生产 责任	144	案例分析9 (不可抗力责任 分担)	172
9.4 建设项目环境保护管理	148	案例分析10 (质量、合同 管理)	172
9.5 建设工程重大事故调查 处理制度	151	案例分析11 (合同管理)	174
思考题与习题	154	案例分析12 (安全管理)	175
第10章 建设工程其他相关法律 制度	155	诉讼案件1	176
10.1 物业管理	155	诉讼案件2	177
10.2 有关装饰装修的法律法规	159	诉讼案件3	178
思考题与习题	162	诉讼案件4	178
第11章 工程案例	163	诉讼案件5	179
案例分析1 (监理招标投标)	163	参考文献	186

第1章 建设法规概论

本章要点

本章介绍了建设法规的基本概念及其调整对象与作用,阐述了建设法律关系的概念、构成要素,重点介绍了建设法规体系的概念及构成、法律法规的实施及违法责任、工程项目建设的一般程序及其内容和步骤。

1.1 建设法规的基本概念

1.1.1 建设法规的定义

建设法规是指国家权力机关或其授权的行政机关制定的,由国家强制力保证实施的,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规范的统称。

1. 建设活动 建设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。

作为一个工程项目的建设过程,建设活动的内容包括立项、资金筹措、建设实施、竣工验收及评估等一系列活动。

2. 建设行政管理活动 建设行政管理活动是指国家建设行政主管部门依据法律、行政法规以及规定的职权,代表国家对建设活动进行的监督和管理行为。

1.1.2 建设法规调整的对象和关系

建设法规调整的对象主要是“三建”(城市建设、村镇建设、工程建设)和“三业”(建筑业、房地产业、市政公用事业)活动中所产生的各种社会关系。具体体现在三个方面:建设活动中的行政管理关系,建设活动中的经济协作关系,从事建设活动的主体内部民事关系。

1. 建设活动中的行政管理关系 建设活动中的行政管理关系,是指国家及其建设行政主管部门与建设单位、设计单位、施工单位、建筑材料和设备生产供应单位及建设监理等中介服务单位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:一方面是提供规划、指导、协调与服务;另一方面是检查、监督、控制与调节。

2. 建设活动中的经济协作关系 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。一般应以合同的形式确定。合同是法人之间为了实现一定的经济目的、明确相互的权利义务关系的协议。如建设单位与勘察设计单位、建筑安装施工单位等发生的承包关系。

3. 从事建设活动的主体内部民事关系 从事建设活动的主体内部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；房地产交易中的买卖、租赁、产权关系；土地征用、房屋拆迁导致的拆迁安置关系等。建设活动中的民事关系既涉及国家社会利益，又关系到个人的利益和自由，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。

以上三种社会关系既彼此相互密切联系，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，都须以建设法规加以规范和调整。同时，它们各自的形成条件、处理关系的原则或调整手段、适用的范围、适用规范的法律后果等又不完全相同。

1.1.3 建设法规的基本特征和作用

1. 建设法规的特征 建设法规是调整建设活动各方面关系的法律、法规、部门规章和地方性法规等规范性文件。建设法规覆盖面广，涉及国民经济各个行业的基本建设活动领域，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，其主要的法律规范性质多数属于行政法或经济法的范围，除具备一般法律特征外，还具有不同于其他法律的特征：

(1) 行政隶属性。行政隶属性是建设法规的主要特征，这一特征决定了建设法规必然要采取直接体现行政权力活动的调整方法，即以行政指令为主的方法调整相关法律关系。调整方式包括：

1) 授权。国家通过建设法律规范，授予国家建设管理机关某种管理权限或具体的权利，对建筑业进行监督管理。如规定设计文件的审批权限、建筑质量监督等。

2) 命令。国家通过建设法律规范，赋予建设法律关系主体某种作为的义务。如限期拆迁房屋，进行建设企业资质等级鉴定，征纳固定资产投资方向调节税，房屋产权登记等。

3) 禁止。国家通过建设法律规范，赋予建设法律关系主体某种不作为的义务，即禁止主体某种行为。如严禁利用建设工程发包权索贿受贿，严禁无证设计、无证施工等。

4) 许可。国家通过建设法律规范，允许特别的主体在法律允许范围内有某种作为的权利。如不同级别的建筑企业允许承包不同规模和范围的建设项目的施工。

5) 免除。国家通过建设法律规范，对主体依法应履行的义务在特定情况下予以免除。如用炉渣、粉煤灰等废渣作为主要原料生产建筑材料的可享有减、免税的优惠等。

6) 确认。国家通过建设法律规范，授权建设行政管理部门依法对有争议的法律事实和法律关系进行认定，并确定其是否存在，是否有效。如勘察、设计、施工、监理单位的资质等级、营业范围等。

7) 计划。国家通过建设法律规范，对建设业进行计划调节。如基本建设程序必须执行国家的固定资产投资计划。

8) 撤销。国家通过建设法律规范，授予建设行政管理部门运用行政权力对某些权利能力或法律资格予以撤销或消灭。如对无证设计、无证施工坚决取缔等。

(2) 经济性。经济性是建设法规的又一重要特征。建设法规是经济法的重要组成部分。建设活动直接为社会创造财富，为国家增加积累，建筑业在国民经济中的地位日益突出，并带动了其他各行各业的发展。

(3) 政策性。建设法律规范体现着国家的建设政策。它一方面是实现国家建设政策的工具，另一方面也把国家建设政策规范化。国家的建设形势总是处于不断发展变化之中，建

设法规随着政策的变化而变化。

(4) 技术性。为保证建设产品的质量和人民生命财产的安全,大量的建设法规是以技术规范形式出现的,如各种设计规范、施工规范、验收规范等。

2. 建设法规的作用 建设法规是国家组织和管理建设活动、规范建设活动行为、加强建设市场管理、保障城乡建设事业健康发展的重要工具。其作用主要体现在三个方面:

(1) 规范、指导建设行为。规范、指导建设行为的法规包括建设活动组织管理、建设活动市场管理、建设活动的技术标准等。对规范企业的设立、市场行为等起到了积极的指导意义。

(2) 保护合法建设行为。法律只对在建设法规许可的范围内进行的建设行为予以确认和保护。认真贯彻执行建设法规是建设活动主体的责任和义务,国家保护和鼓励合法建设行为。

(3) 处罚违法建设行为。要实现建设法规对建设行为的规范、指导和制约作用,必须对违法建设行为给予及时、应有的处罚。处罚违法建设行为是法律的一种强制性手段,通过对违法建设行为的处罚,客观上起到保护和鼓励合法建设行为的积极性作用。

1.2 建设法律关系

1.2.1 建设法律关系的概念

建设法律关系是指由建设法律规范所确定和调整的一定社会关系之间的权利义务关系。法律的内容就是规定权利和义务,这些不同的权利和义务就形成了不同的法律关系。

1. 权利 权利是指法律规范所确定的,权利主体可以做出一定的行为或要求他人做出一定的行为。对于法定的权利,任何人都不得干涉,当事人可以根据自己的意志,在法定范围内自由地行使权利。

2. 义务 义务是指根据法律规范的规定,义务主体必须作出或不作出某种行为。对于义务,除非权利人有法律的允许,否则当事人不得放弃履行,他人也不得阻止当事人履行义务。

1.2.2 建设法律关系的构成要素

建设法律关系是由法律关系主体、法律关系客体和法律关系内容三个要素构成的,缺少其中一个要素就不能构成建设法律关系。

1. 建设法律关系主体 建设法律关系主体是指参加建设活动,受建设法律规范调整,在法律上享有权利、承担义务的人。建设法律关系主体可以是自然人、法人和其他组织。

(1) 自然人。自然人是指基于出生而成为法律关系主体的有生命的人。作为建设法律关系主体的自然人必须具备相应的民事权利能力和民事行为能力。民事权利能力是民事主体依法享有民事权利和承担民事义务的资格。自然人的民事权利能力始于出生,终于死亡。民事行为能力是民事主体通过自己的行为取得民事权利和履行民事义务的资格。

(2) 法人。法人是指具有民事权利能力和民事行为能力,依法独立享有民事权利和承

担民事义务的组织。法人应当具备以下条件：

1) 依法成立。法人的设立目的和方式必须符合法律的规定，设立法人必须经过政府主管机关的批准或者核准登记。

2) 有必要的财产或者经费。有必要的财产或者经费是法人进行民事活动的物质基础，它要求法人的财产或者经费必须与法人的经营范围或者设立目的相适应，否则不能被批准设立或者核准登记。

3) 有自己的名称、组织机构和场所。法人的名称是法人相互区别的标志和法人进行活动时的代号。法人的组织机构是指对内管理法人事务、对外代表法人进行民事活动的机构。法人的场所则是法人进行业务活动的所在地，也是确定法律管辖的依据。

4) 能够独立承担民事责任。法人必须能够以自己的财产或者经费承担民事活动中的债务，在民事活动中给其他主体造成损失时能够承担赔偿责任。

法人的法定代表人是自然人，他依照法律或者法人组织章程的规定，代表法人行使职权。

(3) 其他组织。法人以外的其他组织也可以成为法律关系主体，主要包括：法人的分支机构，不具备法人资格的联营体、合伙企业、个人独资企业等。这些组织应当是合法成立，有一定的组织机构和财产，但又不具备法人资格的组织。

2. 建设法律关系客体 建设法律关系客体是指建设法律关系的主体享有权利和承担义务所共同指向的对象。一般客体分为物、行为和非物质财富。

(1) 物。法律意义上的物是指可为人们控制、并具有经济价值的生产资料和消费资料，可以分为动产和不动产、流通物与限制流通物、特定物与种类物等。

(2) 行为。法律意义上的行为是指人的有意识的活动。多表现为完成一定的工作，如勘察设计、施工安装等，这些行为都可以成为合同法律关系的客体。

(3) 非物质财富。非物质财富是指通过人的智力活动所创造出的精神成果，包括知识产权、技术秘密及在特定情况下的公知技术，如设计专利、工程施工图等。

3. 建设法律关系的内容 建设法律关系的内容即建设权利和建设义务。

(1) 建设权利。建设权利是指建设法律关系主体在法定范围内，根据国家建设管理要求和自己业务活动的需要有权进行各种建设活动。权利主体可要求其他主体作出一定的行为或抑制一定的行为，以实现自己的建设权利，因其他主体的行为而使建设权利不能实现时，有权要求国家机关加以保护并予以制裁。

(2) 建设义务。建设义务是指建设法律关系主体必须按照法律规定或约定承担应负的责任。

建设义务和建设权利是相互对应的，相应主体应自觉履行建设义务，义务主体如果不履行或不适当履行，就要受到法律的制裁。

1.2.3 建设法律关系的产生、变更和消灭

1. 建设法律关系的产生、变更和消灭

(1) 建设法律关系的产生。建设法律关系的产生是指建设法律关系的主体之间形成了一定的权利和义务关系。

(2) 建设法律关系的变更。建设法律关系的变更是指建设法律关系的三个要素（主体、

客体、内容)发生变化。

(3) 建设法律关系的消灭。建设法律关系的消灭是指建设法律关系主体之间的权利义务不复存在,彼此丧失了约束力。

2. 建设法律关系产生、变更和消灭的原因

法律事实即是建设法律关系产生、变更和消灭的原因。建设法律事实是指能引起建设法律关系产生、变更和消灭的客观现象和事实。法律事实包括行为和事件。

(1) 行为是指法律关系主体有意识的、能够引起法律关系变更和消灭的活动。

(2) 事件,即不以人们的意志为转移而产生的,能够引起法律关系产生、变更和消灭的客观现象。这些客观事件的出现与否,是主体无法预见和控制的。如地震、台风、战争、罢工等。

1.3 建设法规体系

1.3.1 建设立法原则

建设法规应当由有关机关在各自的权限范围内,依照法定的程序制定。应当有利于规范和加强建设活动的管理,规范和维护建设市场秩序;有利于新科技的推广与利用,提高建设科技水平;有利于加强建设工程质量管理和安全管理;有利于城乡建设事业的发展;有利于保护国家利益、社会组织和公民的权利。

《中华人民共和国立法法》规定了立法的基本原则:

(1) 以经济建设为中心,坚持社会主义道路,坚持人民民主专政,坚持共产党的领导,坚持马克思列宁主义毛泽东思想邓小平理论,坚持改革开放。

(2) 坚持从国家整体利益出发,维护社会主义法制的统一和尊严。

(3) 立法应当体现人民的意志,发扬社会主义民主,保障人民通过多种途径参与立法活动。

(4) 应当从实际出发,科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利和义务,国家机关的权力和责任。

(5) 应当遵循市场经济规律原则。我国的建设立法经历了初步发展时期(1949~1956年)、曲折发展时期(1957~1978年)和蓬勃发展时期(1978年至今),建设立法工作逐步加强。特别是改革开放以来,建设立法硕果累累。据不完全统计,从1978年到现在,已制定和颁发并现行有效的建设法律4部,建设行政法规60多部,建设行政规章400多项。

1.3.2 建设法规体系

1. 建设法规体系的概念 建设法规体系,是指把已经颁布和需要制定的建设法律、建设行政法规和建设部门规章科学地衔接起来,形成一个相互联系、相互补充、协调配套的完整统一的框架体系。

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。建设法规体系覆盖建设活动的各个行业、各个领域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,建设法规体系的纵向不同层次的

法规之间相互衔接,横向相同层次的法规之间相互配套和协调,防止不同法规之间的立法重复、矛盾和抵触。

2. 建设法规体系的构成 我国建设法规体系,是以建设法律为龙头,建设行政法规为主干,建设部门规章和地方建设法规、地方建设规章为支干而构成的。建设法律体系的基本框架,由纵向结构和横向结构所组成。从建设法律体系的纵向结构看,按照现行的立法权限可分为五个层次:

(1) 建设法律。建设法律是指行使国家立法权的全国人民代表大会及其常务委员会审议发布的属于建设部主管业务范围的各项法律。主要内容包括国家关于基本建设方面的方针、政策,涉及全国建设领域的根本性、长远和重大问题,以及建筑市场管理的基本规范。建设法律在建设法规体系框架中位于顶层,是建设法规体系的核心和基础,具有最高法律效力。如《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国招标投标法》等法律文件。

(2) 建设行政法规。建设行政法规是指国务院制定颁布,属于建设部主管业务范围内的各项法规。它在建设法律体系中居“中坚”地位,其法律地位和效力低于建设法律。如《建设工程质量管理条例》、《建设工程勘察设计管理条例》、《城市房屋拆迁条例》等许多规范性文件就属于这一层次。

(3) 建设部门规章。建设部门规章是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,或建设部与国务院有关部门联合制定并颁布的规章,包括建筑工程质量管理、建设市场管理、建设活动主体资质管理、建设活动从业人员资格管理、工程建设标准化管理、房地产开发经营管理、城市建设等方面的 400 多个规范性文件,其地位和效力低于建设行政法规。

(4) 地方性建设法规。地方性建设法规是指在不与宪法、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颁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。地方性法规在其行政区域内有法律效力。

(5) 地方性建设规章。地方性建设规章是指省、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较大的市的人民政府,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。

从建设法律体系的横向结构看,包括建设方面的法律、行政法规、部门规章和与建设活动关系密切的相关法律、行政法规、部门规章两个方面。与建设活动关系密切的相关法律、行政法规和部门规章,虽然不是建设部起草或制定的,但因其所包含的内容或某些规定起着调整一部分建设活动的作用,所以在研究建设法律体系横向结构时,适当地安排了相关法律、次行政法规和部门规章的地位,以使建设法律体系的结构更为完整。

1.4 法律责任

1.4.1 建设法律法规的实施

建设法律法规的实施是指国家机关及其公务员、社会组织、公民实现建设法律规范的活动。

动。包括执法、司法和守法三个方面。

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监督检查,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,包括行政许可、行政命令和行政奖励。

(2) 建设行政检查,包括实地检查和书面检查。

(3) 建设行政处罚,包括财产处罚、行为处罚和惩戒。

(4) 建设行政强制执行。

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。

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。

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的申请。

行政仲裁是指国家行政机关以第三者身份,依照法律、法规和协议,按照法定程序对特定的民事、经济的劳动争议居中调解,进行有约束力的裁决活动。

3. 遵守建设法规 遵守建设法规是指从事建设活动的单位和个人,应自觉遵守建设法规,依法按章办事,维护国家利益和人民生命财产的安全。

1.4.2 法律责任的概念

广义的法律责任是指守法的义务,即任何组织和个人都有遵守法律、维护法律尊严的义务。狭义的法律责任也称违法责任,是指自然人、法人或国家公职人员因违反法律法规而应受法律制裁的责任。建设法律责任是不履行建设法律、法规规定的义务所引起的后果。

法律责任体现了个人与个人、个人与社会和国家之间权利义务统一关系,是法律体系中不可缺少的重要组成部分。法律责任是保护法律关系主体的权利得到实现的可靠法律手段,是在法律体系范围内抵制和预防违法行为的重要法律形式,是解决权利义务纠纷和冲突的文明方式。

1.4.3 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了法律的强制性,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,还包括超越法定权利。任何违反法定的义务或超越法律权利的行为,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、程度大,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。

1.4.4 法律责任的分类

法律关系主体不履行某一法律规定的义务，根据不同类别的法律，可以分为不同类别的法律责任。

(1) 刑事法律责任。刑事法律责任是指行为人由于违反刑事法律规定的义务构成刑事违法而依法承担法律上的后果。根据刑罚的规定，承担刑事责任的刑罚种类主要有以下两类：一类是主刑，即管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑、死刑；二类是附加刑，包括罚金、剥夺政治权利、没收财产。刑事责任是刑罚的前提，是法律责任中最严厉的一种。

(2) 行政法律责任。行政法律责任指行政法律关系主体由于违反行政法律规范规定的义务构成行政违法以及行政不当而依法承担法律上的消极后果。它包括两种情况：一是公民和法人因违反行政管理法律、法规的行为而应承担的行政责任；二是国家工作人员因违反政纪或在执行职务时违反行政法规的行为。与此相适应的行政责任的承担方式分为两类：

一类是行政处罚，即由国家行政机关或授权的企事业单位、社会团体，对公民和法人违反行政管理法律和法规的行为所实施的制裁，主要有警告、罚款、拘留、没收、责令停业整顿、吊销营业执照等。建设行政处罚的原则与其他行政处罚具有一致性：

- 1) 法定原则；
- 2) 公开、公正原则；
- 3) 处罚与教育相结合的原则；
- 4) 保障当事人权利的原则。

另一类是行政处分，即由国家机关、企事业单位对其工作人员违反行政法规或政纪的行为所实施的制裁，主要有警告、记过、记大过、降职、降薪、撤职、留用察看、开除等。

(3) 民事法律责任。民事法律责任是指民事法律关系的主体没有按照法律规定履行自己的义务而应负的法律后果。民事责任与刑事责任、行政责任相比有如下不同的法律特征：

1) 承担民事法律责任的方式主要以财产性的经济补偿为主，以非财产性的排除措施为辅（停止侵害、排除妨碍、消除影响、赔礼道歉等）。如建筑施工企业承担民事责任的形式通常有返工、修理、赔偿损失等。

2) 一般经济赔偿不能高于受害人所受的损失，最高只能与其所受损失相等。

3) 经济赔偿是为了补偿受害人的损伤，一般归属受害人。

4) 民事法律责任除法律规定外，往往还允许当事人自由处分，可以自行协商，或减或免，国家一般不干预。

(4) 经济法律责任。经济法律责任是指经济法律关系主体因违反经济法律和法规而应承担的法律后果。一般表现为经济赔偿和经济处罚。主要有罚款、没收违法所得和经济赔偿。

1.4.5 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。但是，并不是每一个违法行为都要引起法律责任，只有符合一定条件的违法行为才能引起法律责任。这种能引起法律责任的各种条件的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类：一类是一般构成要件，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；另一类是