

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 建筑法释义

卞耀武/主编

法律出版社

中华人民共和国法律释义丛书
全国人大常委会法制工作委员会 编

中华人民共和国 建筑法释义

主 编 卞耀武 (全国人大常委会法工委副主任)
副主编 安 建 (全国人大常委会法工委经济法室
副主任)

法 律 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国建筑法释义/卞耀武主编;全国人大常委会法制工作委员会编. —北京:法律出版社,1998.3

(中华人民共和国法律释义丛书)

ISBN 7-5036-2362-4

I. 中… II. ①卞… ②全… III. 建筑业—法律—中国—注释
IV. D922.297.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 03207 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/北京朝阳北苑印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/13 字数/320 千

版本/1998 年 5 月第 1 版 1999 年 10 月第 2 次印刷

印数/10,101—16,100

社址/北京市西三环北路 105 号科原大厦 4 层(100037)

电话/88414899 88414900(发行部) 88414121(总编室)

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-2362-4/D·1980

定价:18.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

出 版 前 言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会主持组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

1997年12月

前 言

八届全国人大常委会第二十八次会议通过了《中华人民共和国建筑法》。这部重要法律的颁布施行,对于依法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,促进建筑业的健康发展,有着重要意义。

为配合建筑法的学习、宣传,帮助读者理解这部重要法律各条规定的内容,特请全国人大常委会法制工作委员会直接参与建筑法立法工作的同志编写了本书,供学习参考。

1997年12月

目 录

第一编 绪 论

第二编 中华人民共和国建筑法条文释义

第一章 总 则	27
第二章 建筑许可	45
第三章 建筑工程的发包与承包	62
第四章 建筑工程监理	99
第五章 建筑安全生产管理	111
第六章 建筑工程质量管理	147
第七章 法律责任	171
第八章 附 则	202

附录一:

《中华人民共和国建筑法》及对建筑法(草案)的 审议结果报告及修改汇报	211
1. 中华人民共和国建筑法	211
2. 全国人大法律委员会关于中华人民共和国 建筑法(草案)审议结果的报告	227
3. 关于节约能源法(草案新修改稿)和建筑 法(草案修改稿)修改意见的汇报(节录)	235

附录二：

全国人大常委会法制工作委员会副主任卞耀武 同志就《中华人民共和国建筑法》有关问题答 中国律师报记者问·····	239
---	-----

附录三：

有关法律、行政法规·····	245
1. 中华人民共和国土地管理法(修正本)·····	245
2. 中华人民共和国城市规划法·····	257
3. 中华人民共和国城市房地产管理法·····	265
4. 中华人民共和国合同法·····	278
5. 中华人民共和国标准化法·····	292
6. 中华人民共和国环境保护法·····	297
7. 中华人民共和国固体废物污染环境防治法·····	305
8. 中华人民共和国环境噪声污染防治法·····	319
9. 中华人民共和国反不正当竞争法·····	330
10. 中华人民共和国文物保护法(修正本)·····	337
11. 中华人民共和国行政处罚法·····	346
12. 中华人民共和国刑法(节录)·····	359
13. 中华人民共和国注册建筑师条例·····	365
14. 建筑安装工程承包合同条例·····	373
15. 建筑安装工程安全技术规程·····	378
16. 特别重大事故调查程序暂行规定·····	393
17. 企业职工伤亡事故报告和处理规定·····	398

附录四：

美国、日本、韩国和我国台湾建筑法律的有关 规定	403
----------------------------------	-----

第一编 绪 论

建筑活动的基本法律规范

全国人大常委会法制工作委员会副主任 卞耀武

中华人民共和国建筑法,于一九九七年十一月一日,由中国的最高立法机关——八届全国人大常委会通过。当时出席会议的常委委员一百二十七人,对该法投赞成票的为一百二十三人,有四人弃权,无人反对。这是我国制定的第一部规范建筑活动的法律,也是一部重要的经济法律,合乎情理地受到了最高立法机关组成人员的热情关注和积极支持。

建筑法开始施行的日期为一九九八年三月一日,届时,中国的建筑活动必须遵循这条法律轨道进行。

本文主要是介绍建筑法的基本内容和若干重点问题,以求有助于了解和运用建筑法。

一、必须制定建筑法

这是指在我国存在着制定建筑法的必要性,这种必要性是立法的根据,也决定着立法的目的和立法的内容,具体分析有下列几个方面。

1. 范围广泛的建筑活动需要有统一的行为规则

人类在广泛的生产、生活的领域中,总是离不开建筑活动的。中国在联合国第二次人类住区大会上就提出,人居是人类生存最基本的需求,人人享有适当的住房是人的最基本权利。当然,与住房一样,人类在生产中也离不开要使用房屋,可以说,这是最基本的生产条件之一。随着社会经济的发展,生产经营领域的扩大,物质文化生活水平的提高,人们需要使用更多的房屋,对房屋的要求也会提高,从而使建筑活动的范围日趋广泛,并显得更为重要。因此,在建筑活动中就需要确立统一的规则,以保证有秩序的进行,使之为人们提供更多、更好的房屋。比如,从事建筑活动的条件,在建筑活动中所应遵循的行为规则,违背这些规则所应承担的责任等,都应当有明确、具体的规定,并且这些规定是具有普遍约束力的,即人人必须遵守。这就需要为建筑活动制定法律,将建筑活动纳入法制的轨道,促进建筑业的健康发展。

2. 建筑活动中形成的社会经济关系必须依法调整

在建筑活动中,形成了错综复杂的社会经济关系,它们涉及的范围很广,又直接与各自的权利义务相关,比如,涉及到建筑活动当事人的就有建设单位、建筑施工企业、勘察单位、设计单位和工程监理单位等,他们之间可以由建筑工程的勘察设计、发包承包、施工建造、建筑材料供给、工程监理、工程验收等事项而形成多方面的权利义务关系,相互联结,又相互制衡,它表现在招标发包时存在着的是竞争中获取合同,材料供应中存在着的是利益与责任不能分离,工程监理中存在着的是监理单位代表建设单位对施工的监督,等等。这种一系列的不同内容、不同当事人之间的关系,都应当依据法律所确定的规则形成,对这种关系的调整也应当是依据公认的有权威的规则,而不应当是某一方当事人的意愿,或者是某一个部门单方面的决定,只有这样才能公正有效地协调建筑活动中的经济关系,保护有关当事人的合法权益,保障建筑活动正常进行,所以,制定建筑法是必要的,可以依法形成并调整建筑活动

中的经济关系,并依法加以调整。

3. 维护建筑市场的秩序必须立法

建筑市场是一个很重要的市场,它的秩序如何,直接关系到建筑业能否健康发展,建筑活动能否正常进行,当然,更严重的是建筑市场的秩序混乱,会对人们的生命财产造成危害,甚至会造成惨重的后果。近几年来以多种形式反映出来的:建筑领域中违法、违规现象大量发生;在一些地区,司法部门受理的案件中有关建筑的占有相当比重;一大批不够资质条件或者就根本不具备资质条件的施工队伍进入建筑市场;对建筑工程项目倒手转包,层层盘剥,严重损害建设单位利益,致使建筑工程中问题百出;出卖证照,乱借名义,滥收费用,串通勾结,越级设计、施工,强行分包,违规指定建筑材料供应商;未经许可,擅自施工,随意违反施工管理规定的,等等。对于这些违法违规扰乱建筑市场秩序的行为,必须整顿治理,其强有力的手段就是以法律形式确立市场规则,建立建筑市场的法律秩序,并以严格执法为前提来维护建筑市场的秩序,这一切都表明必须制定建筑法,以建筑法为基本规范,来建立一个规范有序的建筑市场。这样,对建筑业自身,对人民群众,对国家都实属必要。

4. 建筑工程质量和安全必须要由法律作保障

建筑工程的质量和安,从长远来说是百年大计,人们特别重视,殷切地希望能获得满意的质量,在一个比较安全的环境中从事生产和进行生活;从当前情况看,人们对建筑工程的质量与安全备加关注,这是由于近几年来连续发生或者暴露出多起建筑质量与安全事故,尤其是频频坍塌,多人伤亡,财产损失的惨象,惊醒了亿万人。比如,一九九四年六月,深圳龙岗一幢宿舍楼倒塌,十一人死亡,七人重伤;一九九五年十二月,四川德阳一幢楼房倒塌,十七人死亡,六人重伤;一九九七年三月,福建莆田一幢宿舍楼倒塌,三十二人死亡,七十八人重伤;一九九七年七月,浙江常山一幢宿舍楼

倒塌,三十六人死亡,三人重伤,这些不幸事件以及其他的一些类似事件,都引起了人们的强烈反映,此外还有大量存在的质量通病也经常引起人们的不满和忧虑,从而在社会上普遍地要求保证和提高建筑工程质量,防止质量事故,保障用房者的安全。在这种情况下,法律手段是必须采用的手段,而且要从实际出发,有针对性,所以,不但应当制定建筑法,并且在立法中要把重点放在保障建筑工程的质量与安全上。

5. 对建筑活动必须依法管理

在国家对社会经济事务的管理活动中,在社会主义市场经济的体制中,都必须对建筑活动实行依法管理,这就首先要求有法可依,要求在建筑领域中有一部反映国家意志的建筑法,具有普遍约束力,在管理建筑活动中作为依据,包括管理的权力,管理的范围,管理的体制,管理的条件,管理的程序等,都依法行事,凡是法律有规定的,应当尽职尽责地管好,而法律未作授权的则应防止管理上的随意性,造成不适当的干预。应当在法律的保障之下,使建筑业按照社会主义市场经济的要求向前发展。

上述五点是制定建筑法的必要性,当然这只是主要之点,在现实中存在着大量的事实,可以更有力地证明,在中国经济持续发展,建筑活动更为重要的今天,制定建筑法有多方面的重要意义,它已不仅仅是建筑业本身的需要,而是维护国家利益、社会公共利益、人民大众利益的迫切需要,应当将这种需要以法律形式体现出来。

二、立法指导原则

建筑法是一部重要的产业立法,在这部法律中所体现的是国家的意志和人民的利益,所要适应的是社会主义市场经济体制的要求,所要确立的是保障建筑业健康发展的秩序,因此建筑法的立法指导原则主要有以下几点:

1. 立法的宗旨在于促进发展

在建筑法的第一条中就以明确的语言表明了制定这部法律的宗旨,或者说是立法的出发点和所要达到的目的。它是指要加强对建筑活动的监督管理,也就是要将建筑活动置于国家的监督之下,依法进行管理,并切实有所加强;要维护建筑市场秩序,就是肯定建筑活动是一种市场活动,应当遵守市场的规则,有秩序的进行,不允许有破坏市场、扰乱秩序的行为,否则就要受到限制和惩处;保证建筑工程的质量和安全,这是促进发展的前提。总之,在建筑法中,所集中体现出来的宗旨就是要使建筑业健康地向前发展,这里所以指明是“健康地”,一个用意是建筑业的发展应当坚持正确的方向,用正确的方法、正确的手段去追求发展,而不能走入歪门邪道,以不正当的手段,对待建筑活动,那样是难以实现发展的;另一个用意是建筑业中不健康、不正当的现象应当坚决排除,即为法律所不允许。因此,了解和运用建筑法,就应自觉地使建筑活动步入健康的轨道,而这个轨道正是依照建筑法而规范的。

2. 合理确定建筑法的适用范围

一部法律的适用范围就是这部法律中的规定在什么范围内产生效力,或者说,就是这部法律的调整对象是什么,包括对什么人、在什么地方、对什么行为起调整作用。法律的调整对象的确定,主要是根据立法的需要,调整对象的特点,在立法上的可行性等方面的因素。

关于建筑法的适用范围,是在立法过程中广泛征求意见,反复酝酿后确定的,具体规定在建筑法第一章总则的第二条中,首先规定在中国境内从事建筑活动,实施对建筑活动的监督管理,都应当遵守建筑法;而对建筑活动则具体界定为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。所以这样界定,主要考虑了以下几种情况:

一是建筑法中的建筑一词,如果是指建筑物的,则应当是指房

屋建筑,或者说建筑活动的成果就是各类房屋。在一些国家或地区的法律中对建筑物也作了类似的界定,即建筑物的特征是上面有顶,中间有柱子,周围有墙,这分明就是各类不同的房屋而已。

二是建筑一词除了是指建筑物外,还表示是一种营造活动,或称营建活动,在建筑法中则称为建造、安装活动,它和建设一词是有区别的,建设可以从投资立项开始,直到竣工使用,发挥效益。而建筑则是建设过程中的一个阶段,就是建造那一个阶段。

三是建筑一词是从日语引入汉语的,在汉语中是一个多义词,在法律中只能根据所界定的范围使用,而不应超出法律所确定的含义对法律作任意的解释,否则就要引起对法律的误解或曲解。

四是各类房屋建筑是指民用房屋建筑、工业用房建筑、公共用房建筑,包括居住建筑中的独户住宅、多户住宅;工业建筑中的生产厂房、仓库、动力站、水塔、烟囱等;商业建筑中的旅店、银行、冷藏库、客运站等;文教卫生建筑中的学校、医院、剧院、体育场馆、展览馆等,以及办公楼、会议厅、火车站等,都应当列为各类房屋建筑范围之内。

五是各类房屋建筑的附属设施与配套的线路、管道、设备,都是指进入房屋或者与房屋紧密联系在一起的,并且能够表明是以房屋为主体的,而不是指那些与房屋没有什么联系的,可以独立存在的那些设施、装备等。

3. 坚持以保证建筑工程的质量和安全为立法的重点

建筑法的制定是植根于实际的需要,有相当强的针对性,它要求在这部法律中体现人们对建筑工程质量的强烈愿望,即坚持质量第一的方针;坚持将建筑产品作为一种特殊产品,要有百年大计的考虑;对当前建筑工程质量不高的问题要充分重视,并制定出有的放矢的法律规范。因此,建筑法的立法重点就应落脚在质量和安全上,建筑工程的质量表现于两个方面,一是表现于建筑活动的过程中,即按照建筑程序进行的各个阶段的活动;二是表现于建筑产

品上,即建筑活动成果的状况。控制建筑工程的质量,既要使建筑活动的整个过程,又要使建筑的产品,符合国家现行的有关法律、法规、技术标准、设计文件及工程合同中的安全、使用、经济等方面的要求,特别要强调的是建筑工程中,有关保障人体健康,人身、财产安全的标准属于是强制性标准,按照中华人民共和国标准化法规定,这是必须执行的。因此,在建筑法的总则中专门规定,建筑活动应当确保建筑工程质量和安全,符合国家的建筑工程安全标准。这个规定体现了立法的目的,也直接决定或者影响了这部法律中许多条款的内容,使之反映了人民群众的切身利益,以法律的规范保护各类房屋使用者的生命、财产的安全,这样也会有力地推动当前存在问题的解决。

4. 立足于扶持建筑业走向更高的水平

这是指建筑业在发展中要达到更高的水平,走向现代化,因此在建筑法中就此作出了基本规定,主要是确定:

国家扶持建筑业的发展,支持建筑科学技术研究;

在建筑业的发展过程中,应当提高房屋建筑设计水平;

在建筑活动中,要鼓励节约能源和保护环境;

在发展建筑事业,以及工程项目施工过程中,要提倡采用先进技术、先进设备、先进工艺、新型建筑材料;

在建筑业中,应当加强管理,提高管理水平,推行现代管理方式;

这些内容,虽然是在总则中作了规定,但是它却对整部建筑法发挥影响,引导着建筑业的发展方向,决定着许多有关的条款,人们在进行建筑活动时应当遵循这些基本规定。

5. 强调建筑活动必须依法进行重视合法性

这是指在制定建筑法时,很重视将建筑活动中的经济事实表现为法律关系,用法律形式来规范人们在建筑活动中的行为,对于一种行为是被允许的还是不被允许的,是受到鼓励的还是被限制

的,是可以得到奖励还是会受到处罚,等等,都要以法律为根据,合法的受到保护,违法的给予制裁,所以在建筑法总则中规定,从事建筑活动应当遵守法律、法规,不得损害社会公共利益和他人的合法权益;任何单位和个人都不得妨碍和阻挠依法进行的建筑活动。这些规定和这部法律中的许多条款,都明确地体现了合法性的原则,比如,建筑施工要依法领取施工许可证,从事建筑活动要依法取得从业资格,建筑工程的发包与承包都必须是合法的,建筑安全生产管理要受到法律的约束,等等,建筑法的合法性,就是要把建筑活动纳入法律秩序之中,违背这个秩序的,即不合法的、损害社会公共利益的、侵害他人合法权益的,都应当被排除在正常的、受到保护的建筑活动范围之外,这就是对建筑活动立法原则,也只有坚持这个原则,建筑业才能在法律的保障下健康发展。

6. 建筑业依法实行统一监督管理

这是指建筑法所确定的对建筑活动实行统一监督管理的原则,这样有利于加强管理,贯彻统一有效的监督管理措施。这里所提到的有关监督管理的内容,都是指国家行使管理职能的各个事项,并不是可以去干预建筑企业本身的业务;实行监督管理的权力,必须是依据法律所授予的权力,而不是自定权力,自行其是;统一监督管理的范围只限于建筑活动,而建筑活动所涉及的内容是由法律来界定的,即在法律上说是有一定内容的,并不能任意解释,加以扩大或者使之缩小。至于统一监督管理中还会与其他的有关部门的职能交叉,应当依据有关法律的规定,相互配合,各负其责。比如,铁路上的火车站的修建,作为房屋建筑,应当按建筑活动去监督管理,但作为交通运输设施的一部分,有关部门也会依法行使自己的职能。所以,对于建筑活动来说,需要由国家的法定部门统一监督管理,但这种监督管理是从行业管理来考虑的,至于涉及税收、财务方面的,建筑行业又要服从统一的税法、统一的财经纪律,这是不言而喻的。

上述的建筑法的立法指导原则,是主要的或者说是在总则中作出有关规定的,建筑法的各章中都贯彻了这些原则。

三、从事建筑活动的法定资格

进入建筑市场,从事建筑活动,必须具备一定的资质条件,这是保证建筑工程质量和维护市场秩序的关键措施。在建筑法中主要从四个方面作出规定:

1. 审定资质的范围

按照建筑法的规定,包括从事建筑活动的建筑施工企业、勘察单位、设计单位和工程监理单位。这样也就是对参与建筑活动的几个主要方面都要求具备一定的资质条件,这几个方面一般来说是相互独立的,尤其是施工企业与监理单位不能合并组成,而在各个方面又可以进一步的分类,分成若干个独立的企业或单位,它们都应当分别具有一定的资质条件。

2. 资质条件由法律规定

这也就是资质条件是一种法定条件,不应当是一种随意确定的条件。在法律上作了规定后,实质上就是以统一的标准去衡量那些企业或单位的资金状况、人员素质、技术装备、建筑业绩、管理水平等方面的能力,综合评价它们,达到一定标准的方可进入建筑市场,承接工程,这样就为保证建筑业的有序发展和保证建筑工程质量奠定一个重要的基础。

3. 划分资质等级

由于从事建筑活动的建筑施工企业、勘察单位、设计单位和工程监理单位,种类较多,技术差别性大,专业性强,因此需要按照其各自资质条件的不同,划分为不同的资质等级,从而使那些具有较强经济实力,有较高技术水平,有良好信誉,较强管理能力的企业或单位,承接有较高要求的建筑工程项目,而那些技术、管理、声誉较为一般的企业或者单位,则承接一般的建筑项目。这样的管理是