



住房和城乡建设部土建类学科专业“十三五”规划教材

高等学校工程管理专业规划教材

Programmed Textbook of Construction Management
Specialty for Colleges and Universities

建设法规教程

(第二版)

清华大学 朱宏亮 主 编
张 伟 副主编
卜炜玮

中国建筑工业出版社

ISBN 978-7-112-20935-4

住房和城乡建设部土建类专业“十三五”规划教材

ISBN 978-7-112-20935-4

高等学校工程管理专业规划教材

ISBN 978-7-112-20935-4

住房和城乡建设部土建类专业“十三五”规划教材 高等学校工程管理专业规划教材

建设法规教程

(第二版)

清华大学 朱宏亮 主编

张伟

副主编

卜炜玮

中国建筑工业出版社

ISBN 978-7-112-20935-4

住房和城乡建设部土建类专业“十三五”规划教材

ISBN 978-7-112-20935-4

图书在版编目 (CIP) 数据

建设法规教程/朱宏亮主编. —2 版. —北京: 中国建筑工业出版社, 2018. 12

住房和城乡建设部土建类学科专业“十三五”规划教材. 高等学校工程管理专业规划教材

ISBN 978-7-112-22832-4

I. ①建… II. ①朱… III. ①建筑法-中国-高等学校-教材
IV. ①D922. 297

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 236649 号

本书对我国建设领域内现行的工程建设程序、从业资格管理、工程建设标准、城乡规划和土地管理、工程勘察设计、工程承包、工程质量管理、工程安全管理、城市房地产开发和交易、城市房屋拆迁与物业管理、市政工程建设和城市公用事业管理、风景名胜区管理等方面的法律规定作了全面、系统的介绍, 并从法理角度进行了一定解释。本书对世界上一些国家和地区的建设法律制度也作了相关介绍。

本书内容全面、新颖, 具有较强的系统性和实用性。章节安排符合人们对工程建设法规规定的认识规律, 语言通俗易懂, 便于自学, 适合作为高等院校建筑类专业建设法规课程的教材, 也可作为建设系统机关工作人员、企事业单位管理人员、技术人员学习了解建设法律法规的参考书。

为更好地支持相应课程的教学, 我们向采用本书作为教材的教师提供教学课件, 有需要者可与出版社联系, 邮箱: cabpkejian@126.com。

责任编辑: 张 晶

责任校对: 刘梦然

住房和城乡建设部土建类学科专业“十三五”规划教材
高等学校工程管理专业规划教材

建设法规教程

(第二版)

清华大学 朱宏亮 主 编

张 伟 副主编

卜炜玮

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京海淀三里河路 9 号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京红光制版公司制版

北京市密东印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 21 $\frac{3}{4}$ 字数: 540 千字

2019 年 2 月第二版 2019 年 2 月第十五次印刷

定价: 45.00 元 (赠课件)

ISBN 978-7-112-22832-4

(32930)

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)

前 言

高等学校工程管理和工程造价学科专业指导委员会（以下简称专指委），是受教育部委托，由住房城乡建设部组建和管理的专家组织，其主要工作职责是在教育部、住房城乡建设部、高等学校土建学科教学指导委员会的领导下，负责高等学校工程管理和工程造价类学科专业的建设与发展、人才培养、教育教学、课程与教材建设等方面的研究、指导、咨询和服务工作。在住房城乡建设部的领导下，专指委根据不同时期建设领域人才培养的目标要求，组织和富有成效地实施了工程管理和工程造价类学科专业的教材建设工作。经过多年的努力，建设完成了一批既满足高等院校工程管理和工程造价专业教育教学标准和人才培养目标要求，又有效反映相关专业领域理论研究和实践发展最新成果的优秀教材。

根据住房城乡建设部人事司《关于申报高等教育、职业教育土建类学科专业“十三五”规划教材的通知》（建人专函〔2016〕3号），专指委于2016年1月起在全国高等学校范围内进行了工程管理和工程造价专业普通高等教育“十三五”规划教材的选题申报工作，并按照高等学校土建学科教学指导委员会制定的《土建类专业“十三五”规划教材评审标准及办法》以及“科学、合理、公开、公正”的原则，组织专业相关专家对申报选题教材进行了严谨细致地审查、评选和推荐。这些教材选题涵盖了工程管理和工程造价专业主要的专业基础课和核心课程。2016年12月，住房城乡建设部发布《关于印发高等教育职业教育土建类学科专业“十三五”规划教材选题的通知》（建人函〔2016〕293号），审批通过了25种（含48册）教材入选住房城乡建设部土建类学科专业“十三五”规划教材。

这批入选规划教材的主要特点是创新性、实践性和应用性强，内容新颖，密切结合建设领域发展实际，符合当代大学生学习习惯。教材的内容、结构和编排满足高等学校工程管理和工程造价专业相关课程的教学要求。我们希望这批教材的出版，有助于进一步提高国内高等学校工程管理和工程造价本科专业的教育教学质量和人才培养成效，促进工程管理和工程造价本科专业的教育教学改革与创新。

高等学校工程管理和工程造价学科专业指导委员会

2017年8月

第二版前言

《建设法规教程》自 2009 年出版以来,得到读者的喜爱和社会的肯定,为帮助在校师生及工程建设领域从业人员熟悉、了解我国工程建设活动中的法律规定起到了一定作用,令人颇感欣慰。

近年来,尤其是我国经济进入新常态以来,为适应经济形势的变化和改革开放的深入发展,相关立法机构加快了法律法规的制定和修订工作。与工程建设领域密切相关的《中华人民共和国建筑法》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国安全生产法》三部法律及《中华人民共和国土地管理法实施条例》《建设工程勘察设计管理条例》《城市房地产开发经营管理条例》《物业管理条例》等行政法规先后进行了修订。同时还相继颁行了《中华人民共和国招标投标法实施条例》《国有土地上房屋征收与补偿条例》《不动产登记暂行条例》等多部行政法规。新颁行及修订的部门规章则有数十部之多。为帮助广大读者更为全面、更加准确地掌握和理解最新的法律法规内容,我们对全书进行了认真修订,以保证教材内容的新颖性和准确性。教材修订工作都由本书的原作者完成,其中的第 6 章、第 11 章由云南大学卜炜玮副教授修订,第 12 章由华中科技大学张伟副教授修订。

书中不足之处,欢迎广大读者指正。

2018 年 8 月

第一版前言

随着我国市场经济体制的逐步建立与完善,我国经济得到飞速发展。与此同时,我国工程建设的规模越来越大,投资越来越多,对经济增长、社会安定的作用越来越明显,而竞争也越来越激烈。尤其在加入 WTO 后,在我国建筑企业大量走出国门、进入国际建筑市场的同时,我国国内市场也向世界开放,真正出现了国内市场国际化、国内外建筑市场竞争都日趋白热化的局面。为确保社会公共利益以及建筑市场的公平竞争,各国及各地区都颁行了工程建设领域的法律法规,用以规范工程建设主体的行为。自 20 世纪 80 年代开始,我国工程建设法律制度也迅速建立起来,并正在不断完善过程中,这为维护我国建筑市场秩序、保证建筑工程质量和建筑行业健康发展提供了有力的保障。每一个工程建设活动的参与者,为使自己在激烈的竞争中获得更多的自由和主动,成为竞争中的优胜者,都必须对建设法规的相关规定有充分的了解。

1996~2002 年,在建设部人事教育司和政策法规司的组织、领导下,先后出版了两本《建设法规教程》,为广大在校师生、建设系统的机关工作人员、企事业单位的管理人员及技术人员提供了很好的学习、了解建设法规相关内容的教材。但自 2002 年以来,我国又先后颁布施行了《中华人民共和国安全生产法》、《中华人民共和国建设工程安全生产管理条例》、《土地调查条例》、《房屋登记办法》等法律法规,原《中华人民共和国城市规划法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》等一系列法律法规也进行了相关修订。因此,原书中的有些内容已与现行的法律法规不尽相符。另外,由于工程建设的复杂性,在颁行建设法律时往往一部法可能要规定多个工程建设方面的问题,而工程建设中的一个问题又可能在多部法中都有规定。原书编写时是以一部部法为基础进行的,使得读者在了解某个工程建设相关问题的法律规定时要从多个章节中寻找,多有不便。

为克服上述问题,我们对《建设法规教程》重新进行了编写,除增加新的法律法规相关内容外,还对原书的体系进行了改动:对于内容相对独立的法律规定,仍单独成章介绍;而内容较多且又有所重叠的法律规定,则以工程建设中的具体问题为纲,将各法律法规中的相关规定集中编写,以方便读者学习。另外,全书的章节也尽量按工程建设时遇到问题的先后顺序加以安排,以更符合读者的学习习惯和需求。此外,本书还增加了我国工程建设程序法律规定的内容,以便读者对工程建设全过程的相关规定有更全面的了解。本书对世界上一些国家和地区的建设领域相关法律制度也作了简要介绍,以满足读者对国外建设法律制度了解的需要。

全书共十四章,撰稿分工如下:

朱宏亮(清华大学),第六、十一、十二章;

何红锋(南开大学),第一、四、五、十三章;

张伟(华中科技大学),第二、三、七、十、十四章;

刘华（西安建筑科技大学），第八、九章。

全书由朱宏亮修改定稿，清华大学谢娜博士对资料收集、书稿的文字整理做了许多工作。

由于编者水平有限，书中肯定存在不足之处，欢迎广大读者指正。

2009年8月

目 录

第 1 章 建设法规概述	1
1.1 建设法规概念	1
1.2 建设法规体系	5
1.3 建设法规立法原则及实施.....	10
思考题	17
第 2 章 工程建设程序法规	18
2.1 概述.....	18
2.2 工程建设程序阶段的划分.....	22
2.3 工程建设前期阶段及准备阶段的内容.....	23
2.4 工程建设实施阶段及保修阶段的内容.....	28
思考题	31
第 3 章 工程建设执业资格法规	33
3.1 概述.....	33
3.2 工程建设从业单位资格.....	36
3.3 工程建设专业技术人员执业资格.....	55
3.4 现场施工人员资格.....	61
思考题	63
第 4 章 工程建设标准法律制度	64
4.1 概述.....	64
4.2 工程建设标准的制定.....	67
4.3 工程建设标准的实施.....	72
思考题	83
第 5 章 城乡规划法律制度	84
5.1 概述.....	84
5.2 城乡规划的制定.....	86
5.3 城乡规划的实施.....	95
5.4 城乡规划的修改	101
思考题.....	104
第 6 章 土地管理法律制度	105
6.1 概述	105
6.2 土地利用和保护	108
6.3 建设用地	114

6.4	土地征收	124
	思考题	127
第7章	工程发包与承包	129
7.1	概述	129
7.2	建设工程招标	133
7.3	建设工程投标	140
7.4	开标、评标与中标	145
7.5	建设工程招标的管理机构及其职责	149
	思考题	151
第8章	建设工程勘察设计法律制度	152
8.1	概述	152
8.2	工程勘察设计标准	153
8.3	勘察设计文件的编制与审批	155
8.4	建设工程勘察设计的监督管理	163
	思考题	170
第9章	建设工程质量管理法律制度	171
9.1	概述	171
9.2	建设行为主体的质量责任与义务	172
9.3	建设工程返修与损害赔偿	176
9.4	质量体系认证制度	179
9.5	政府对建设工程质量的监督管理	183
	思考题	195
第10章	建设工程安全生产管理	196
10.1	概述	196
10.2	工程建设安全生产的基本方针和相关制度	198
10.3	相关主体的安全责任及从业人员的权利义务	203
10.4	工程建设安全事故的调查处理及责任追究	209
	思考题	220
第11章	城市房地产管理法律制度	221
11.1	概述	221
11.2	房地产开发	224
11.3	房地产交易	228
11.4	国有土地上房屋征收	236
11.5	房地产登记管理	240
11.6	物业管理	244
	思考题	250
第12章	风景名胜区法律制度	251
12.1	概述	251

12.2	风景名胜区的设立	253
12.3	风景名胜区的规划	254
12.4	风景名胜区的保护	256
12.5	风景名胜区的利用与管理	258
	思考题	261
第 13 章	市政公用事业法律制度	262
13.1	概述	262
13.2	市政工程法律制度	268
13.3	城市公用事业法律制度	276
13.4	城市市容和环境卫生法律制度	285
13.5	城市园林绿化法律制度	294
	思考题	303
第 14 章	其他国家以及我国台湾和香港地区建设法律制度简介	304
14.1	美国建设法律简介	304
14.2	英国建设法律简介	306
14.3	德国建设法律简介	309
14.4	日本建设法律简介	310
14.5	韩国建设法律简介	314
14.6	台湾地区建设法律简介	320
14.7	香港特区建设法律简介	329
	思考题	335
	参考文献	336

第1章 建设法规概述

1.1 建设法规概念

1.1.1 建设法规的定义

建设法规是调整国家行政管理机关、法人、法人以外的其他组织、公民在建设活动中产生的社会关系的法律规范的总称。从部门法的分类看，建设法规是经济法的组成部分。建设法规是以市场经济中建设活动产生的社会关系为基础，规范国家行政管理机关对建设活动的监管、市场主体之间经济活动的法律法规。“建设”一词在我国的使用范围很广，汉语词典的解释是“（国家或集体）设立新事业或增加新设施”，既可以是无形的设施建设，如工程建设，也可以是无形的事业，如精神文明建设。但在本书中使用的“建设”一词，只限于有形的工程建设，包括与工程建设有关的规划、设计、咨询，以及工程的养护、管理等。从涉及的行业来说，包括了城市建设、乡村建设、工程建设、建筑业、房地产业、市政公用事业等，从涉及的工程类别来说，则包括了房屋建筑工程、市政工程、水利工程、公路工程、港口与航道工程等。

1.1.2 建设法规的调整对象

建设法规调整的是国家行政管理机关、法人、法人以外的其他组织、公民在建设活动中产生的社会关系，具体包括以下几个方面：

1. 建设行政监督管理关系

建设行政监督管理关系是指国家行政机关或者其正式授权的有关机构对建设活动的组织、监督、协调等形成的关系。建设活动事关国计民生，与国家、社会的发展，公民的工作、生活以及生命财产的安全等，都有直接的关系。因此，国家必然要对建设活动进行监督和管理，古今中外，概莫能外。在公元前18世纪，古巴比伦奴隶制国家颁布的《汉谟拉比法典》，因建筑师造的房屋不坚固而倒塌压死人的，要依法严惩。在我国，2000多年前的秦代，秦简《擅兴律》规定：“修城、筑堤必须上报尚书省，不准擅自兴造。”到了近、现代，国家对建设活动的监督管理更多、更严格。一些国家的建筑法规中规定：“政府有关部门在特定时间内对建筑工地进行检查，检查的时间为：开工、基础完工、承重结构和高耸构筑物完工后、项目竣工后。”

我国也一直很重视对建设活动的监督管理。在国务院和地方各级人民政府都设有专门的建设行政管理部门，对建设活动的各个阶段进行监督管理，包括立项、计划、资金筹集、勘察、设计、施工、验收等。国务院和地方各级人民政府的其他行政管理部门，也承担了一些对建设活动进行监督管理的任务。具体包括两个方面的工作：第一，是规划、组织、指导、协调、服务等；第二，是检查、监督、控制。行政机关在这些监督管理中形成的社会关系就是建设行政监督管理关系。

2. 建设民事法律关系

建设民事法律关系，是建设活动中由民事法律规范所调整的社会关系。建设民事法律关系也具有民事法律关系的共有特点，即：第一，建设民事法律关系是主体之间的民事权利和民事义务关系。民法调整一定的财产关系和人身关系，赋予当事人以民事权利和民事义务，在民事法律关系产生以后，民事法律规范所确定的抽象的民事权利和民事义务便落实为约束当事人行为的具体的民事权利和民事义务。以民事权利和民事义务为内容，正是民事关系与其他法律关系的重要区别。第二，民事关系是平等主体之间的关系。民法调整平等主体之间的财产关系和人身关系，这就决定了参加民事关系的主体地位平等，他们相互独立、互不隶属。同时，由于主体地位平等，决定了其权利义务一般也是对等的，一方在享受权利的同时，也要承担相应的义务。第三，民事关系主要是财产关系。民法以财产关系为其主要调整对象，因此，民事关系也主要表现为财产关系。虽然民事关系也有人身关系，但在数量上只占一小部分。第四，民事关系的保障措施具有补偿性和财产性。民法调整对象的平等性和财产性，也表现在民事关系的保障手段上，即民事责任以财产补偿为主要内容，惩罚性和非财产性责任不是主要的民事责任形式。民事关系是所有建设法律关系的基础。在建设活动中，各类民事主体，如建设单位、施工单位、勘察设计单位、监理单位等，都是通过合同建立起相互的关系，合同关系就是一种民事关系。

当然，建设活动中的民事关系也必须符合法律、法规的规定。

3. 建设关系主体内部管理关系

建设关系主体内部管理关系，是指建设关系主体进行内部管理时产生的社会关系。建设法规不仅对建设关系主体的外部行为进行监督管理，对有些内部管理行为也要进行监督管理。如《建设工程质量管理条例》第三十条规定：“施工单位必须建立、健全施工质量的检验制度，严格工序管理，做好隐蔽工程的质量检查和记录。隐蔽工程在隐蔽前，施工单位应当通知建设单位和建设工程质量监督机构。”这是对施工企业内部管理关系的严格要求。建设法规对建设关系主体内部管理关系的监督管理主要是涉及建设工程的质量、安全以及劳动关系。

1.1.3 建设法律关系的概念和特征

1. 建设法律关系的概念

法律关系是一定的社会关系在相应的法律规范的调整下形成的权利义务关系。法律关系的实质是法律关系主体之间存在特定的权利义务关系。

建设法律关系是指由建设法规调整的，在工程建设和工程建设的不管理过程中所产生的权利、义务关系。

2. 建设法律关系的特征

(1) 综合性

在工程建设活动中，适用的法律规范具有多样性，因此产生的法律关系也是复杂的，具有明显的综合性。建设行政主管部门在对建设活动进行管理时要产生建设行政法律关系，如国家建设行政主管部门行使组织、管理、监督的职权，就会产生建设行政法律关系，这种法律关系是以建设行政主管部门行使国家行政管理权力、有关民事主体对指令的服从为特征。平等的民事主体在建设活动中会产生建设民事法律关系，如建设单位和承包单位通过订立合同产生工程承包合同关系，建设单位与建设材料和设备的供应商通过订立

合同产生买卖合同关系等。在建设活动和建设的管理中如果触犯了刑律，还会产生建设刑事法律关系。

(2) 计划性

建设法律关系是以受国家计划制约的建设管理、建设过程中形成的权利和义务为内容的。国家制定的建设项目计划是指令性的，是有关各方进行工程建设的基础。建设单位及承包单位都必须严格遵守国家的建设计划，国家对于一个建设项目从资金落实到勘察设计、施工、安装等都有严格的计划管理。

1.1.4 建设法律关系的构成要素

建设法律关系是由建设法律关系主体、建设法律关系客体和建设法律关系内容三要素构成的。这三要素构成了建设法律关系，缺少其中任何一个要素都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，是参加建设活动或者建设管理活动，受有关法律法规规范和调整，享有相应权利、承担相应义务的当事人。建设法律关系主体包括国家机关、社会组织、公民个人。

(1) 国家机关

能够成为建设法律关系主体的国家机关，包括国家权力机关和行政机关。国家机关一般是由于进行建设管理活动而成为建设法律关系主体的。对建设活动进行管理的主要是行政机关。作为建设法律关系主体的行政机关，包括国家建设行政主管部门、国家计划主管部门、国家建设监督机关、国家各业务的主管部门等。国家权力机关则由于对国家建设计划和国家预决算进行审查和批准，制定和颁布建设法律法规，因而成为建设法律关系的主体。

(2) 社会组织

国家的建设活动主要是由社会组织完成的，因而社会组织是最广泛、最主要的建设法律关系主体。参加建设法律关系的社会组织一般应当是法人，但有时法人以外的非法人组织也可以成为建设法律关系的主体。可以作为建设法律关系主体的社会组织包括建设单位、勘察设计单位、施工单位、监理单位等。

法人是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。法人是与自然人相对应的概念，是法律赋予社会组织具有人格的一项制度。这一制度为保障社会组织的权利、便于社会组织独立承担责任提供了基础。法人应当具备的条件包括：第一，依法成立。法人不能自然产生，它的产生必须经过法定的程序。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。第二，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。第三，有自己的名称、组织机构和场所。法人的名称是法人相互区分的标志和法人进行活动时使用的代号。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。第四，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在民事活动中的债务，在民事活动中给其他主体造成损失时能够承担赔偿责任。

非法人组织是不具有法人资格，但是能够依法以自己的名义从事民事活动的组织。包括：①依法登记领取营业执照的私营独资企业、合伙组织；②依法登记领取营业执照的合伙型联营企业；③依法登记领取我国营业执照的中外合作经营企业、外资企业；④经民政部门核准登记领取社会团体登记证的社会团体；⑤法人依法设立并领取营业执照的分支机构；⑥中国人民银行、各专业银行设在各地的分支机构；⑦中国人民保险公司设在各地的分支机构；⑧经核准登记领取营业执照的乡镇、街道、村办企业；⑨符合规定条件的其他组织。在民事诉讼中，法人非依法设立的分支机构，或者虽依法设立，但没有领取营业执照的分支机构，以设立该分支机构的法人为当事人。

(3) 自然人

建设活动不仅包括社会组织建设活动，也应包括自然人个人的建设活动。自然人个人的建设活动也应接受国家的管理，从而成为建设法律关系的主体。随着自然人个人建设活动的增加，对自然人个人的建设管理也将逐步完善。另外，在建设关系主体内部，自然人个人以劳动者的身份与单位建立劳动关系，此时，自然人个人也是建设法律关系的主体。

2. 建设法律关系的客体

建设法律关系客体，是指参加建设法律关系的主体享有的权利和承担的义务所共同指向的对象。建设法律关系的客体主要包括物、行为、智力成果。

(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 and 消费资料。如建筑材料、建筑设备、建筑物等都可能成为建设法律关系的客体。

(2) 行为

法律意义上的行为是指人的有意识的活动。在建设法律关系中，行为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建设法律关系的客体。

(3) 智力成果

智力成果是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。如专利权、工程设计等，都有可能成为建设法律关系的客体。

3. 建设法律关系的内容

建设法律关系的内容是指建设权利和建设义务。建设法律关系的内容是建设单位的具体要求，决定了建设法律关系的性质，它是连接主体的纽带。

(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的业务活动需要有权进行的各种建设活动。权利主体可要求其他主体作出一定的行为和不为一定的行为，以实现自己的有关权利。

(2) 建设义务

建设义务是指建设法律关系主体必须按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相对应的义务。

1.1.5 建设法律事实

1. 建设法律事实的概念

建设法律关系并不是由建设法律规范本身产生的，建设法律关系只有在具有一定的情

况和条件下才能产生、变更和消灭。能够引起建设法律关系产生、变更和消灭的客观现象和事实，就是建设法律事实。建设法律事实包括行为和事件。

建设法律关系是不会自然而然地产生的，也不能仅凭法律规范规定就可在当事人之间发生具体的建设法律关系。只有一定的法律事实存在，才能在当事人之间发生一定的建设法律关系，或使原来的建设法律关系发生变更或消灭。

2. 行为

行为是指法律关系主体有意识的活动，是能够引起法律关系发生变更和消灭的行为，它包括作为和不作为两种表现形式。

行为还可分为合法行为和违法行为。凡符合国家法律规定或为国家法律所认可的行为是合法行为，如：在建设活动中，当事人订立合法有效的合同，会产生建设工程合同关系；建设行政管理部门依法对建设活动进行的管理活动，会产生建设行政管理关系。凡违反国家法律规定的行为是违法行为，如：建设工程合同当事人违约，会导致建设工程合同关系的变更或者消灭。

此外，行政行为和发生法律效力的法院判决、裁定以及仲裁机关发生法律效力的裁决等，也是一种法律事实，也能引起法律关系的发生、变更、消灭。

3. 事件

事件是指不以建设法律关系主体的主观意志为转移而发生的，能够引起建设法律关系产生、变更、消灭的客观现象。这些客观事件的出现与否，是当事人无法预见和控制的。

事件可分为自然事件和社会事件两种。自然事件是指由于自然现象所引起的客观事实，如地震、台风等。社会事件是指由于社会上发生了不以个人意志为转移的、难以预料的重大事变所形成的客观事实，如战争、罢工、禁运等。无论自然事件还是社会事件，它们的发生都能引起一定的法律后果。即导致建设法律关系的产生或者迫使已经存在的建设法律关系发生变化。

1.2 建设法规体系

1.2.1 建设法规的内容

法律体系也称法的体系或部门法律体系，通常指由一个国家现行的各个部门法构成的有机联系的统一整体。在我国法律体系中，根据所调整的社会关系性质不同，可以划分为不同的部门法，如宪法、行政法、刑法、民商法、经济法、诉讼法等。在部门法的组成上，建设法规属于经济法的重要部分。建设法规具有综合性的特点，虽然是经济法的组成部分，但同时还包括了行政法、民商法的内容。实际上，不但建设法规如此，经济法的其他组成部分也都有这样的特点。这是由经济法的调整对象决定的，因为经济法调整的就是国家在干预、监督市场经济中的经济活动时所产生的社会关系。

建设法规同时又具有一定的独立性和完整性，具有自己的完整体系。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、建设部门规章和地方建设法规有机结合起来，形成一个相互联系、相互补充、相互协调的完整统一的体系。

1.2.2 建设法规的渊源

法律的渊源是指法律创制方式和外部表现形式。它包括四层含义：①法律规范创制机

关的性质及级别；②法律规范的外部表现形式；③法律规范的效力等级；④法律规范的地域效力。法的渊源取决于法的本质。在世界历史上存在过的法律渊源主要有：习惯法、宗教法、判例、规范性法律文件、国际惯例、国际条约等。但在我国，习惯法、宗教法、判例不是法的渊源。

我国建设法规的渊源是制定法形式，具体的建设法规渊源可分为以下几类：

1. 宪法

宪法是集中反映统治阶级的意志和利益，规定国家制度、社会制度的基本原则，具有最高法律效力的根本大法，其主要功能是制约和平衡国家权力，保障公民权利。宪法是我国的根本大法，是由全国人民代表大会依据特别程序制定的，在我国法律体系中具有最高的法律地位和法律效力，是我国最高的法律渊源。宪法主要由两个方面的基本规范组成：一是《中华人民共和国宪法》（简称《宪法》）；二是其他附属的宪法性文件，主要包括：国家机关组织法、选举法、民族区域自治法、特别行政区基本法、国籍法、国旗法、国徽法、保护公民权利法及其他宪法性法律文件。

同时，宪法也是建设法规的最高渊源，是国家进行建设管理、监督的权力基础。如《宪法》第八十九条规定：“国务院行使下列职权：……（六）领导和管理经济工作和城乡建设。”第一百零七条规定：“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的……城乡建设事业……行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。”

2. 法律

法律是指由全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会制定颁布的规范性法律文件，即狭义的法律，其法律效力仅次于宪法。法律分为基本法律和一般法律（非基本法律、专门法）两类。基本法律是由全国人民代表大会制定的调整国家和社会生活中带有普遍性的社会关系的规范性法律文件的统称，如刑法、民法、诉讼法以及有关国家机构的组织法等法律。一般法律是由全国人民代表大会常务委员会制定的调整国家和社会生活中某种具体社会关系或其中某一方面内容的规范性文件的统称。依照《中华人民共和国立法法》简称《立法法》的规定，下列事项只能制定法律：①国家主权的事项；②各级人民代表大会、人民政府、人民法院和人民检察院的产生、组织和职权；③民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度；④犯罪和刑罚；⑤对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚；⑥对非国有财产的征收；⑦民事基本制度；⑧基本经济制度以及财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度；⑨诉讼和仲裁制度；⑩必须由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的其他事项。

法律是建设法规中的核心，既包括专门的建设领域的法律，也包括与建设活动相关的其他法律。前者有《中华人民共和国城乡规划法》《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》等，后者有《中华人民共和国民法总则》《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国行政许可法》等。

3. 行政法规

行政法规是国家最高行政机关国务院根据宪法和法律就有关执行法律和履行行政管理职权的问题，以及依据全国人大的特别授权所制定的规范性文件的总称。其法律地位和法律效力仅次于宪法和法律，但高于地方性法规和法规性文件。依照《立法法》的规定，国

务院根据宪法和法律，制定行政法规。行政法规可以就下列事项作出规定：①为执行法律的规定需要制定行政法规的事项；②宪法规定的国务院行政管理职权的事项。应当由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的事项，国务院根据全国人民代表大会及其常务委员会的授权决定先制定的行政法规，经过实践检验，制定法律的条件成熟时，国务院应当及时提请全国人民代表大会及其常务委员会制定法律。

目前的建设行政法规包括《建设工程质量管理条例》《建设工程安全生产管理条例》《城市房地产开发经营管理条例》等，是建设法规中的中坚。

4. 地方性法规、自治条例和单行条例

省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规。较大的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行。较大的市是指省、自治区的人民政府所在地的市，经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市。地方性法规可以就下列事项作出规定：①为执行法律、行政法规的规定，需要根据本行政区域的实际情况作具体规定的事项；②属于地方性事务需要制定地方性法规的事项。

经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常务委员会根据全国人民代表大会的授权决定，制定法规，在经济特区范围内实施。民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会批准后生效。

目前，各地方都制定了大量的规范建设活动的地方性法规、自治条例和单行条例，如《北京市建筑市场管理条例》《天津市建筑市场管理条例》《新疆维吾尔自治区建筑市场管理条例》等。

5. 部门规章

国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构，以及省、自治区、直辖市人民政府和较大的市的人民政府所制定的规范性文件称规章。部门规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项，它的名称可以是“规定”、“办法”和“实施细则”等。目前，大量的建设法规都是以部门规章的方式发布的，如住房城乡建设部发布的《房屋建筑和市政基础设施工程施工招标投标管理办法》《建设工程勘察质量管理办法》《中华人民共和国注册建筑师条例实施细则》，国家发展和改革委员会发布的《招标公告发布暂行办法》《工程建设项目招标范围和规模标准规定》等。

涉及两个以上国务院部门职权范围的事项，应当提请国务院制定行政法规或者由国务院有关部门联合制定规章。目前，在建设法规中，也有许多是以国务院有关部门联合制定规章的方式发布的，如：2001年7月5日国家计委、国家经贸委、建设部、铁道部、交通部、信息产业部、水利部联合发布《评标委员会和评标方法暂行规定》（2013年3月11日修正）。