



21世纪全国高职高专土建系列技能型规划教材

# 建设工程法规

主 编 高玉兰  
主 审 田恒久



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

21 世纪全国高职高专土建系列技能型规划教材

# 建设工程法规

主 编 高玉兰

副主编 皇甫婧琪 李 雷

赵海玲 韩永华

参 编 宋丽雯 鲁选民 李时旭

主 审 田恒久



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

## 内 容 简 介

本书根据《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国劳动合同法》、《建设工程安全生产管理条例》和《建设工程质量管理条例》等相关法律法规,结合相关执业资格考试内容,对建设工程法规概述、建设工程许可法规、建设工程发包与承包法规、建设工程招标投标法规、建设工程合同法规、建设工程监理法规、建设工程安全生产管理法规、建设工程质量管理法规、劳动合同法规、建设工程其他相关法律法规制度等 10 章内容进行了较为系统的阐述。通过对本书的学习,读者能够综合掌握建设工程法律法规基本知识以及实践案例。

本书具有三个显著的特点:第一,新颖性,本书以最新颁布或修改的法律法规为蓝本;第二,实用性,本书体系和内容与学生将要参加的建造师考试相衔接;第三,科学性,本书各章节安排合理,紧扣教学目标,在编写过程中,均附有特别提示、知识链接和应用案例等,各章内容后附有复习思考与案例分析,力求通俗易懂。

本书适合于全国高职院校建设类专业学生使用,也可供建设行业职工培训学习参考。

### 图书在版编目(CIP)数据

建设工程法规/高玉兰主编. —北京:北京大学出版社, 2010.3

(21 世纪全国高职高专土建系列技能型规划教材)

ISBN 978-7-301-16731-1

I. 建… II. 高… 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(2010)第 031219 号

书 名: 建设工程法规

著作责任者: 高玉兰 主编

策划编辑: 赖 青 杨星璐

责任编辑: 杨星璐

标准书号: ISBN 978-7-301-16731-1/TU·0118

出 版 者: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> <http://www.pup6.com>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62750667 出版部 62754962

电子邮箱: [pup\\_6@126.com](mailto:pup_6@126.com)

印 刷 者: 三河市北燕印装有限公司

发 行 者: 北京大学出版社

经 销 者: 新华书店

787 毫米×1092 毫米 16 开本 18.75 印张 432 千字

2010 年 3 月第 1 版 2011 年 9 月第 7 次印刷

定 价: 30.00 元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010-62752024

电子邮箱: [fd@pup.pku.edu.cn](mailto:fd@pup.pku.edu.cn)

# 北大版·高职高专土建系列规划教材 专家编审指导委员会

- 主任：于世玮（山西建筑职业技术学院）
- 副主任：范文昭（山西建筑职业技术学院）
- 委员：（按姓名拼音排序）
- 丁胜（湖南城建职业技术学院）
- 郝俊（内蒙古建筑职业技术学院）
- 胡六星（湖南城建职业技术学院）
- 李永光（内蒙古建筑职业技术学院）
- 马景善（浙江同济科技职业学院）
- 王秀花（内蒙古建筑职业技术学院）
- 王云江（浙江建设职业技术学院）
- 危道军（湖北城建职业技术学院）
- 吴承霞（河南建筑职业技术学院）
- 吴明军（四川建筑职业技术学院）
- 夏万爽（邢台职业技术学院）
- 徐锡权（日照职业技术学院）
- 战启芳（石家庄铁路职业技术学院）
- 杨甲奇（四川交通职业技术学院）
- 朱吉顶（河南工业职业技术学院）
- 特邀顾问：何辉（浙江建设职业技术学院）
- 姚谨英（四川绵阳水电学校）



# 北大版·高职高专土建系列规划教材 专家编审指导委员会专业分委会

## 建筑工程技术专业分委会

主任: 吴承霞 吴明军  
副主任: 郝俊 徐锡权 马景善 战启芳  
委员: (按姓名拼音排序)  
白丽红 陈东佐 邓庆阳 范优铭 李伟  
刘晓平 鲁有柱 马景善 孟胜国 石立安  
王美芬 王渊辉 肖明和 叶海青 叶腾  
叶雯 于全发 曾庆军 张敏 张勇  
赵华玮 郑仁贵 钟汉华 朱永祥

## 工程管理专业分委会

主任: 危道军  
副主任: 胡六星 李永光 杨甲奇  
委员: (按姓名拼音排序)  
冯钢 冯松山 姜新春 赖先志 李柏林  
李洪军 刘志麟 林滨滨 时思 斯庆  
宋健 孙刚 唐茂华 韦盛泉 吴孟红  
辛艳红 鄢维峰 杨庆丰 余景良 赵建军  
钟振宇 周业梅

## 建筑设计专业分委会

主任: 丁胜  
副主任: 夏万爽 朱吉顶  
委员: (按姓名拼音排序)  
戴碧锋 宋劲军 脱忠伟 王蕾  
肖伦斌 余辉 张峰 赵志文

## 市政工程专业分委会

主任: 王秀花  
副主任: 王云江  
委员: (按姓名拼音排序)  
俞金贵 胡红英 来丽芳 刘江 刘水林  
刘雨 张晓战 刘宗波 杨仲元

# 前 言

本书根据《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国劳动合同法》、《建设工程安全生产管理条例》和《建设工程质量管理条例》等相关法律法规，结合相关执业资格考试内容，对建设工程法规概述、建设工程许可法规、建设工程发包与承包法规、建设工程招标投标法规、建设工程合同法规、建设工程监理法规、建设工程安全生产管理法规、建设工程质量管理法规、劳动合同法规、建设工程其他相关法律制度等 10 章内容进行了较为系统的阐述。本书在编写过程中，聘请建设行业企业专家共同研究，在建设思路和编写提纲时，结合建设行业企业技术领域和职业岗位(群)任职要求，参照建造师执业资格考试标准，与本书各章内容进行了紧密的结合。

本书主要针对全国高职高专院校土木建筑类专业学生教学设计，可以作为建设行业培训参考教材；从学生对接工作岗位上来说，本书力求结合学生将来可能从事的工作的性质和需要而编制其学习范围，结合行业培训，突出行业特点，选择与相关执业资格考试相衔接的内容，突出本书的针对性和实用性特点；从建设法规的效力上来讲，竭力关注建设法规的前沿动态，渗透最新的法律思想，吸收最新的法律内容，尽量使学生接受新观点，阅读新内容，突出新颖性；在其结构体系上，以“法理、法条、法案”为体例，以规范建设活动的建设法规为基础，以法律为主线，以行政法规、部门规章为辐射，对建设工程法律法规进行系统阐释。

本书具有三个显著的特点：第一，新颖性，本书以最新颁布或修改的法律法规为蓝本；第二，实用性，本书体系和内容与学生将要参加的建造师考试相衔接；第三，科学性，本书各章节安排合理，紧扣教学目标，在编写过程中，均附有特别提示、知识链接和应用案例等，各章内容后附有复习思考与案例分析，力争通俗易懂，体现“教学做合一”的改革思想。

建设工程法规在建造师等资格考试中所占比例逐年加大，因此建议本课程安排 80~120 学时，分两个学期授课，以便学生能够更好地理解和掌握知识点。

本书由高玉兰任主编，皇甫婧琪、李雷、赵海玲和韩永华任副主编，田恒久任主审。具体编写分工如下：第 1、2 章由张家口职业技术学院李雷编写，第 3 章由太原市第二建筑公司鲁选民编写，第 9、10 章由山西建筑职业技术学院皇甫婧琪编写，第 4 章由内蒙古建筑职业技术学院赵海玲编写；第 6 章由内蒙古建筑职业技术学院宋丽雯编写，第 7 章由山西四建集团公司李时旭编写，第 8 章由内蒙古建筑职业技术学院韩永华编写，第 5 章由山西建筑职业技术学院高玉兰编写，全书由高玉兰统稿。山西建筑职业技术学院田恒久和山西四建集团有限公司高级工程师张平对本书进行了审读并提出许多的宝贵意见，在此表示感谢！

由于编者水平有限，加上时间仓促，本书难免有不当之处，敬请广大读者和同行批评指正。

编 者

2010 年 1 月

# 目 录

<b>第 1 章 建设工程法规概述</b> .....	1	5.2 建设工程合同订立 .....	99
1.1 建设工程法规的概念与特征 .....	2	5.3 建设工程合同效力 .....	102
1.2 建设工程法规的作用 .....	3	5.4 建设工程合同履行 .....	107
1.3 建设工程法规体系 .....	5	5.5 建设工程合同的变更与终止 .....	112
1.4 建设工程法律关系 .....	9	5.6 建设工程合同违约责任 .....	115
本章小结 .....	15	5.7 建设工程合同纠纷的解决 .....	121
习题 .....	15	5.8 FIDIC《施工合同条件》简介 .....	124
<b>第 2 章 建设工程许可法规</b> .....	18	本章小结 .....	128
2.1 建设工程报建 .....	19	习题 .....	129
2.2 建设工程施工许可 .....	21	<b>第 6 章 建设工程监理法规</b> .....	134
2.3 从业单位资格许可 .....	27	6.1 建设工程监理概论 .....	135
2.4 专业技术人员执业资格许可 .....	41	6.2 建设工程监理范围、依据和内容 .....	136
本章小结 .....	47	6.3 建设工程监理合同 .....	141
习题 .....	47	6.4 建设工程监理法律责任 .....	149
<b>第 3 章 建设工程发包与承包法规</b> .....	49	6.5 建设工程监理各方关系 .....	154
3.1 建设工程发包与承包概述 .....	50	本章小结 .....	156
3.2 建设工程发包 .....	51	习题 .....	156
3.3 建设工程承包 .....	53	<b>第 7 章 建设工程安全生产管理法规</b> .....	159
3.4 建设工程发包与承包的法律责任 .....	58	7.1 建设工程安全生产管理概述 .....	160
本章小结 .....	65	7.2 建设工程安全生产监督管理制度 .....	161
习题 .....	65	7.3 建设工程安全生产责任制度 .....	163
<b>第 4 章 建设工程招标投标法规</b> .....	69	7.4 建设工程安全认证制度 .....	173
4.1 建设工程招标投标概述 .....	70	7.5 建设工程安全生产教育培训制度 .....	173
4.2 建设工程项目招标 .....	73	7.6 建筑安全生产劳动保护制度 .....	175
4.3 建设工程项目投标 .....	79	7.7 生产安全事故的应急救援和 调查处理 .....	178
4.4 建设工程项目的开标、评标和定标 .....	83	7.8 建设工程安全生产许可制度 .....	183
4.5 招标投标的法律责任 .....	89	7.9 建设工程安全生产法律责任 .....	185
本章小结 .....	92	本章小结 .....	189
习题 .....	92	习题 .....	189
<b>第 5 章 建设工程合同法规</b> .....	95	<b>第 8 章 建设工程质量管理法规</b> .....	192
5.1 建设工程合同概述 .....	96	8.1 建设工程质量管理概述 .....	193



8.2 建设工程质量标准化制度 .....	194	9.4 劳动合同的解除和终止 .....	237
8.3 建设工程质量体系认证制度 .....	197	9.5 特别规定 .....	240
8.4 建设工程质量监督制度 .....	200	9.6 违反劳动合同的法律责任.....	243
8.5 建设工程质量检测制度 .....	203	本章小结 .....	246
8.6 建筑材料使用许可制度 .....	208	习题 .....	246
8.7 建设工程质量责任制度 .....	210	<b>第 10 章 建设工程其他相关法律制度 .....</b>	<b>248</b>
8.8 建设工程质量竣工验收制度 .....	216	10.1 标准化法律制度 .....	249
8.9 建设工程质量奖励制度 .....	218	10.2 环境保护法律制度 .....	253
8.10 建设工程质量保修制度 .....	220	10.3 节约能源法律制度 .....	269
本章小结 .....	223	10.4 档案法律制度 .....	272
习题 .....	223	10.5 税收法律制度 .....	278
<b>第 9 章 劳动合同法</b> .....	<b>226</b>	本章小结 .....	285
9.1 劳动合同法概述 .....	227	习题 .....	286
9.2 劳动合同的订立 .....	230	<b>参考文献</b> .....	<b>288</b>
9.3 劳动合同的履行和变更 .....	235		



# 第 / 章

## 建设工程法规概述

### 教学目标

通过本章对建设工程法规的介绍，学生可以了解建设工程法规的概念、特征及作用，掌握建设法律关系的构成要素，熟悉我国建设法规体系及其构成。

### 教学要求

能力目标	知识要点	权重
了解建设工程法规概述	了解建设工程法规概念、特征、作用	25%
熟悉建设工程法规体系	熟悉建设工程法规体系的定义、构成、建设工程法规颁布情况	30%
掌握建设工程法律关系	掌握建设工程法律关系的概念、构成要素以及产生、变更和消灭	45%



## 引例

某建筑公司与某学校签订了一份教学楼施工合同,明确施工单位要保质、保量、保工期地完成学校的教学楼施工任务。工程竣工后,承包方向学校提交了竣工报告。学校为了不影响学生上课,还没组织验收就直接投入了使用。在使用过程中,校方发现了教学楼存在的质量问题,要求施工单位修理。施工单位认为该工程未经验收,学校提前使用出现质量问题,施工单位不应再承担责任。

请思考:本案中建设工程法律关系的三要素分别是什么?

## 1.1 建设工程法规的概念与特征

### 1.1.1 法的概念

法是由国家制定或认可的以权利和义务为调整机制并通过国家强制力保证实施调整行为关系的社会规范。法的特征如下。

- (1) 法是通过调整人的行为进而调整社会关系的规范。
- (2) 法是由国家规定认可和解释,并有普通约束力的社会规范。
- (3) 法是规定权利和义务的社会规范。
- (4) 法是由国家强制力保证实施的社会规范。

### 1.1.2 建设工程法规的概念

建设工程法规也称建设法规,是指由国家立法机关或其授权的行政机关制定的,调整国家及其有关机构、企事业单位、社会团体和公民之间在建设活动中所发生的各种社会关系的法律规范的总称。



## 知识链接

全国人民代表大会及其常务委员会,省、直辖市的人民代表大会及其常务委员会,自治区、自治州、自治县的人民代表大会,省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常务委员会,全国人民代表大会授权的经济特区的人民代表大会及其常务委员会都是我国的立法机关。其中,全国人民代表大会及其常务委员会行使国家立法权,其余行使制定地方性法规的权力。

### 1.1.3 建设工程法规的特征

#### 1. 行政性

行政性是建设法规区别于其他法律的主要特征。建筑活动投入资金量大,需要消耗大量的人力、物力、财力及土地等资源,涉及面广,影响力大且持久,且建筑产品的质量又关系着人民的生命和财产安全,因此,国家对建筑活动的监督和管理较其他行业而言,较为严格。建设行业的特殊性决定了建设法律必然要采用直接体现行政权力活动的调整方法,即以行政指令为主调整建设法律关系。

在建设法律规范中,调整方式的特点主要体现为行政强制性。调整方式有授权、命令、

禁止、许可、免除、确认、计划和撤销等。

## 2. 广泛性

建设法规调整的是建设领域的各种社会经济关系，这种关系既有行政机关或被授权组织与建设单位、勘察设计单位、施工单位、监理单位等“行政相对人”之间的行政管理和被管理关系，又有国家在协调经济运行过程发生的经济关系。包括企业组织管理关系，即企业设立、变更、终止和企业内部管理过程中发生的经济关系；市场管理关系，即在市场管理过程中发生的经济关系；宏观经济调控关系及社会经济保障关系。此外还有公民个人、法人或法人组织等主体之间的民事、商事关系，如建设工程合同等。

## 3. 经济性

建设法规是经济法的重要组成部分，因此也必然带有经济性特征。建筑业和房地产业等建设活动直接为社会创造财富，为国家积累财富。如房地产开发、商品房销售、建设工程勘察设计、施工安装等都是直接为社会创造财富的活动。随着建筑业的发展，其在国民经济中的地位日益突出。许多国家把建筑业和房地产业看做是国民经济的强大支柱之一，我国也是如此，可见建设法规的经济性是很强的。

## 4. 技术性

工程建设与人们生存、进步和发展息息相关，建设产品的质量与人们的生命财产密切相关。这就需要诸如《生活饮用水质标准》、《建筑设计规范》和《城镇燃气管网抢修与维护技术规程》等大量的标准、规范和规程来对工程建设的各个方面进行规范，这些被称为技术规范(或技术标准)。但技术规范不属于建设法律的范畴，因为技术规范调整的是人与自然的关系，不是社会关系，并不必然涉及人们的交互行为。如果不遵守技术规范，则可能引起伤亡事故，导致生产效率低下，危及生产、生活秩序和交通秩序，或造成其他严重的损害。此时，不遵守技术规范的行为<sup>4</sup>就是一个有害的交互行为，为了避免此类行为的发生，将某些技术规范上升为法律规范，称为“技术法规”，强迫人们予以遵守。技术法规属于建设法规范畴。除了技术法规之外，还需要大量的管理性法律、法规和规章(简称“管理法规”)来规范建设行为，当然这些管理法规也会交叉有大量的技术性条文。

# 1.2 建设工程法规的作用

根据行为主体的不同，法的规范作用具体可分为指引、评价、教育、预测和强制作用。建设工程法规对建设活动主体的建设行为的规范性主要表现为以下几个方面的作用。

## 1.2.1 教育和指引作用

人们所进行的各种具体行为必须遵循一定的准则。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，才能实现行为人预期的目的。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。通过对合法行为的肯定和对违法行为的否定来教育违



法者和其他建设活动主体严格遵守建设法规。同时，也为行为主体提出了指导性的规定。

建设工程法规中规定有些建筑行为必须做，如《中华人民共和国建筑法》第五十八条规定的“建筑施工企业必须按照工程设计图纸和施工技术标准施工”，即为义务性的建筑行为规定；有些建筑行为禁止做，如《中华人民共和国招标投标法》第三十二条规定的“投标人不得相互串通投标报价，不得排挤其他投标人的公平竞争，损害招标人或者其他投标人的合法权益”、“投标人不得与招标人串通投标，损害国家利益、社会公共利益或者他人的合法权益”、“禁止投标人以向招标人或者评标委员会成员行贿的手段谋取中标”即为禁止性的建筑行为规定。

建设工程法规中同时规定人们有权选择某种建筑行为。它既不禁止人们做出这种建筑行为，也不要求人们必须做出这种建筑行为，而是赋予了一个权利，做与不做都不违反法律，一切由当事人自己决定。如《中华人民共和国建筑法》第二十四条规定的“建设工程的发包单位可以将建设工程的勘察、设计、施工、设备采购一并发包给一个工程总承包单位，也可以将建设工程的勘察、设计、施工、设备采购的一项或者多项发包给一个工程总承包单位”就属于授权性的建筑行为。

## 1.2.2 保护和惩罚作用

### 1. 保护合法建设行为

建设工程法规的作用不仅在于对建设主体的行为加以规范和指导，还应对一切符合法规的建筑行为给予确认和保护。这种确认和保护一般是通过建设法规的原则规定反映的。如《中华人民共和国建筑法》第四条规定的“国家扶持建筑业的发展，支持建筑科学技术研究，提高房屋建筑设计水平，鼓励节约能源和保护环境，提倡采用先进技术、先进设备、先进工艺、新型建筑材料和现代管理方式”和第五条第二款规定的“任何单位和个人都不得妨碍和阻挠依法进行的建筑活动”即属于保护合法建筑行为的规定。

### 2. 处罚违法建设行为

建设工程法规既要合法行为加以保护，又要对违法行为给予制裁。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，建设法规所确定的法律制度由于得不到实施过程中强制手段的法律保障，就会变成无实际意义的规范。因此，建设法规都有对违法建设行为的处罚规定。如《中华人民共和国建筑法》第七十二条规定，建设单位违反本法规定，要求建筑设计单位或者建筑施工企业违反建设工程质量、安全标准，降低工程质量的，责令改正，可以处以罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任，即属于处罚违法建筑行为的规定；再如《中华人民共和国建筑法》第二十八条规定，禁止承包单位将其承包的全部建设工程转包给他人，禁止承包单位将其承包的全部工程肢解以后以分包的名义分别转包给他人。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。



### 1.2.3 评价和预测作用

建设工程法规具有评价作用，它对违法行为的制裁就是一种否定性评价，如我国《建设工程质量管理条例》第六十四条规定，施工单位在施工中偷工减料的，使用不合格的建筑材料、建筑构配件和设备的，或者有不按照工程设计图纸或者施工技术标准施工的其他行为的，责令改正，处工程合同价款 2% 以上 4% 以下的罚款；情节严重的，责令停业整顿，降低资质等级或者吊销资质证书。同时还具有预测作用，如《中华人民共和国建筑法》就对建设单位、施工单位以及勘察设计单位提出了许多预测性规定，《建设工程质量管理条例》第九条规定，建设单位必须向有关的勘察、设计、施工、工程监理等单位提供与建设工程有关的原始资料。



#### 特别提示

- 合法行为与违法行为的区别如下。

(1) 合法行为是指符合法律规范或法律原则要求的，对社会有益或至少无害的，从而为法律所保护的行为。合法行为的种类：按合法行为所实现的法律规范的性质的不同，可分为行使权利的合法行为、履行积极义务的合法行为、遵守禁令的合法行为；按合法行为人的内心动机和心理期望，可分为主动的合法行为、顺应的合法行为和被动的合法行为；按合法行为的主体不同，可分为自然人的合法行为、单位的合法行为和国家机关的合法行为；按合法行为是否产生奖励性后果，可分为一般性合法行为和受奖励的合法行为；按行为的方式不同，可分为作为的合法行为和不作为的合法行为。

(2) 违法行为是指公民或法人违背法律规定、危害社会的各种过错行为。违法必须同时具备四个条件：一是有违背法律规定的行为；二是必须是一种危害社会的行为；三是必须是有过错的行为；四是必须是有行为能力的自然人，或依法成立的法人。

## 1.3 建设工程法规体系

### 1.3.1 建设工程法规体系的概念

建设工程法规体系是指把已经制定的和需要制定的建设法律、建设行政法规、地方性法规与建设部门规章和地方政府规章等衔接起来，形成一个相互联系、相互补充、相互协调的完整统一的法规框架。

建设工程法规体系是我国法律体系的重要组成部分。同时，建设法规体系又相对自成体系，具有相对独立性。根据法制统一原则，要求建设法规体系必须服从国家法律体系的总要求，发包方面的法律必须与宪法和相关的法律保持一致，建设行政法规、部门规章和地方性法规、规章不得与宪法、法律以及上一层次的法规相抵触。另外，建设法规应能覆盖建设事业的各个行业、各个领域以及建设行政管理的全过程，使建设活动的各个方面都有法可依、有章可循，使建设行政管理的每一个环节都纳入法制轨道。并且，在建设法规体系内部，不仅纵向不同层次的法律、法规之间，应当相互衔接，不能抵触；横向同层次



的法律、法规之间，亦应协调配套，不能互相矛盾、重复或者留有空白。

### 1.3.2 建设工程法规体系构成

建设工程法规体系是由很多不同层次的法规组成的，组成形式一般有宝塔形和梯形两种。宝塔形结构形式，是先制定一部基本法律，将领域内业务可能涉及的所有问题都在该法中作出规定，然后再分别制定不同层次的专项法律、行政法规、部门规章，对一些具体问题进行细化和补充。梯形结构则不设立基本法律，而以若干并列的专项法律组成法规体系的顶层，然后对每部专项法律再配置相应的不同层次的行政法规和部门规章作补充，形成若干相互联系而又相对独立的专项体系。

根据《中华人民共和国立法法》有关立法权限的规定和建设部《建设法律体系规划方案》的规定和要求，我国建设法规体系确定为梯形结构方式，由以下几个层次组成。

#### 1. 宪法

宪法是国家的根本大法，具有最高的法律地位和效力，任何其他法律、法规都必须符合宪法的规定，而不得与之相抵触。宪法是建筑业的立法依据，同时又明确规定国家基本建设的方针和原则，直接规范与调整建筑业的的活动。

#### 2. 建设法律

建设法律是指由全国人大或全国人大常委会制定、颁布的属于国务院建设行政主管部门主管业务范围的各项法律，是建设法规体系的核心和基础。如《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国城乡规划法》等。

#### 3. 建设行政法规

建设行政法规指国务院依法制定并颁发的属于建设行政主管部门业务范围的各项行政法规，其效力低于建设法律，在全国范围内有效。如《建设工程质量管理条例》、《建设工程安全生产管理条例》等。

#### 4. 建设部门规章

建设部门规章是指住房和城乡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，或由住房和城乡建设部与国务院有关部门联合制定并发布的法规。如住房和城乡建设部颁布的部门规章有《建筑业企业资质管理规定》、《建筑业企业资质等级标准》和《建设工程监理范围和规模标准规定》等。

#### 5. 地方建设法规

地方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以及省级人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市人大及其常委会制定并发布的发包方面的法规。如1994年9月29日山西省第八届人民代表大会常务委员会第十一次会议通过的《山西省建筑市场管理条例》。

## 6. 地方建设规章

地方建设规章是指省、自治区、直辖市以及省级人民政府所在地的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发的发包方面的规章。如 1997 年 10 月 25 日山西省人民政府令第 96 号发布的《山西省建设工程招标投标管理办法》。

## 7. 技术法规

技术法规是国家制定或认可的，在全国范围内有效的技术规程、规范、标准、定额、方法等技术文件。它们是建筑业工程技术人员从事经济技术作业、建筑管理监测的依据。如预算定额、设计规范、施工规范、验收标准等。

## 8. 国际公约、国际惯例和国际标准

我国已经加入世贸组织，我国参加或与外国签订的调整经济关系的国际公约和双边条约，还有国际惯例、国际上通用的建筑技术规程都属于建筑法规的范畴，都应当遵守和实施。如涉外建设工程承包合同非常复杂，它涉及有形贸易、无形贸易、信贷、委托、技术规范、保险等诸多法律关系，这些法律关系的调整必须遵守我国承认的国际公约、国际惯例和国际通用的技术规程和标准。



### 知识链接

我国的建设法律体系，以建设法律为龙头，以建设行政法规为主干，建设部门规章和地方法规规章为枝干而构成。如《中华人民共和国城乡规划法》属于建设法律，《建设工程质量管理条例》属于建设行政法规。

### 1.3.3 我国现行建设工程法规颁布情况

我国建设工程立法划分为以下 5 个阶段。

#### 1. 立法开端阶段(1949—1956 年)

这一阶段立法曾一度颇为活跃，工程建设立法也逐步展开。1950 年 6 月 30 日《中华人民共和国土地改革法》的颁布，掀开了工程建设法的序幕，之后大量的法规、规章及其他规范性文件相继出台。如 1950 年 12 月政务院发布了《关于决算制度、预算审核、投资施工计划和货币管理的决定》，1951 年 8 月颁布了《关于改进与加强基本建设设计工作指示》，1952 年 1 月颁布了《基本建设工作暂行办法》，1952 年 5 月内务部发布了《关于加强城市公有房地产管理的意见》，1953 年 11 月政务院发布了《关于国家建设征用土地办法》，1955 年国务院颁布了《基本建设工程设计任务书审查批准暂行办法》，1956 年 6 月国务院颁布了《关于加强和发展建筑工业的决定》和《关于加强设计工作的决定》。同期，国家建设委员会和建设工程部相继颁发了 11 个发包方面的规范性文件。这些法律文件的出台，为规范建设市场，推动建筑业和相关产业的发展 and 稳定国民经济起了非常重要的作用。

#### 2. 曲折发展阶段(1957—1965 年)

1957 年开始的“大跃进”，使刚刚起步的工程法制建设受到很大冲击。而直到 20 世



纪60年代初,我国对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的方针,工程建设的规章、制度得到一定的恢复和发展。如1961年9月建设工程部制定了《关于贯彻执行(国营工业企业工作条例)(草案)的规划》,1962年3月颁布了《建筑安装企业工作条例(草案)》(即施工管理100条),之后国家原建委、原计委、原建工部等部门还制定了一系列有关建设程序、设计、施工、现场管理、建筑标准定额、财务资金及技术责任等方面的规范和制度。

### 3. 跌入低谷阶段(1966—1976年)

1966年,“文化大革命”开始,原有的一些法律、法规和制度等被破坏殆尽,工程建设立法更是无从谈起。从1966年至1974年12月的近10年间,作为最高立法机关的全国人大未曾开过一次会议,也未制定规范或法律。

### 4. 立法恢复与发展阶段(1977—1996年)

中共十一届三中全会以来,我国的法制建设逐步得到恢复和发展,建设工程立法工作也在有条不紊地进行。1977—1982年,国家建委等部门颁布了一系列关于基本建设程序、勘察设计、施工、科研、工程承包等方面的规范性文件。随着建筑业改革的深化,有关部门相继颁布了关于建设投资、城市规划、城乡建设、建设勘察、建筑设计、建筑市场、建设监理、招标投标、企业资质管理、城市公用事业管理、建筑环境保护、城市房地产管理、建设税收等一系列法规、规章。这样,建设工程法律体系初步形成。1986年《中华人民共和国土地管理法》、1988年《楼堂馆所建设管理暂行条例》、1989年《中华人民共和国城市规划法》、1991年《城市房屋拆迁管理条例》、1992年《城市市容和环境卫生管理条例》等法律、法规的颁布实施使工程建设法律体系进一步完善。自1992年党的十四大做出了“建立社会主义市场经济”的伟大战略决策之后,我国相继颁布了1993年6月的《村庄和集镇规划建设管理条例》;1994年7月的《城市房地产管理法》;1995年9月的《注册建筑师条例》、1995年10月的《建筑企业资质管理规定》;1996年6月的《城市道路管理条例》和《国家重点建设项目管理办法》等有关工程建设的法律、法规的规定,这些调整建设工程的法律法规的颁布不仅在数量上,而且在质量上、效力上都比计划经济时期有了质的飞跃和发展,使整个工程建设法律体系得到了颇为发展。

### 5. 逐步完善阶段(1997年至今)

1997年11月1日,第八届全国人大常委会第二十八次会议通过,于1998年3月1日起实施的《中华人民共和国建筑法》,是我国建设立法史上的里程碑,标志着建筑领域有了总领行业的基本法律。自此相关配套法律法规及部门规章陆续出台。1999年3月15日全国人大颁布《中华人民共和国合同法》,1999年8月30日全国人大常委会颁布《中华人民共和国招标投标法》,1999年10月15日住房和城乡建设部颁布《建设工程施工许可管理办法》(该办法在2001年7月4日修正),2000年1月30日国务院颁布《建设工程质量管理条例》,2000年6月30日,住房和城乡建设部颁布《房屋建设工程质量保修办法》,2000年8月1日,住房和城乡建设部颁布《建设工程勘察质量管理办法》,2000年9月25日,国务院颁布《建设工程勘察设计管理条例》,2001年4月18日住房和城乡建设部



颁布《建筑业企业资质管理办法》(该办法于 2007 年 11 月 26 日修正), 2001 年 7 月 25 日住房和城乡建设部颁布《建设工程勘察设计企业资质管理规定》(该规定于 2007 年 9 月 1 日重新颁布), 2001 年 8 月 29 日住房和城乡建设部颁布《工程监理企业资质管理规定》(该规定于 2007 年 8 月 1 日重新颁布), 2001 年 11 月 5 日住房和城乡建设部颁布《建设工程施工发包与承包计价管理办法》, 2002 年 6 月 29 日全国人大常委会颁布《中华人民共和国安全生产法》, 2003 年 11 月 24 日, 国务院颁布《建设工程安全生产管理条例》, 2004 年 1 月 13 日, 国务院颁布《安全生产许可证条例》, 2004 年 7 月 5 日住房和城乡建设部颁布《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》, 2005 年 11 月 10 日住房和城乡建设部颁布《民用建筑节能管理规定》, 2005 年 12 月 31 日住房和城乡建设部颁布《注册监理工程师管理规定》, 2006 年 12 月 25 日住房和城乡建设部颁布《注册造价工程师管理办法》, 2006 年 12 月 28 日住房和城乡建设部颁布《注册建造师管理规定》, 2007 年 1 月 11 日住房和城乡建设部颁布《工程建设项目招标代理机构资格认定办法》, 2007 年 4 月 9 日国务院颁布《安全生产事故报告和调查处理条例》, 2007 年 6 月 26 日住房和城乡建设部重新颁布《工程监理企业资质管理规定》与《建设工程勘察设计资质管理规定》。2009 年 10 月 19 日住房和城乡建设部修正并发布的《房屋建筑和市政基础设施工程竣工验收备案管理办法》等。这些法律法规的颁布说明我国建设立法日趋完善。

## 1.4 建设工程法律关系

### 1.4.1 建设工程法律关系的概念与特征

#### 1. 建设工程法律关系的概念

人与人之间会形成各种各样的关系, 这种关系统称为社会关系, 如管理关系、合同关系等, 一旦这种关系被法律所调整就变成了法律关系。即法律关系是指在法律规范所调整的一定社会关系中所形成的人与人之间的权利和义务关系。建设法律关系是法律关系中的一种, 它是指由建筑法律规范所确认和调整的, 在建设管理和建设活动中所产生的权利和义务关系, 如建设工程承包合同关系。



#### 特别提示

- 注意法律关系与建设法律关系的区别, 受法律规范所调整会形成法律关系, 受建设法律规范所调整会形成建设法律关系, 两者是包含关系, 即建设法律关系是法律关系中的一种。

#### 2. 建设工程法律关系的特征

(1) 建设工程法律关系不是单一的, 而带有明显的综合性。建设工程法律规范是由建设行政法律、建设工程民事法律和建设技术法规构成的。这三种法律规范在调整建设活动中是相互作用、综合运用的。

(2) 建设工程法律关系是涉及面广、内容复杂的权利义务关系。