

建筑法概论

李峻 主编



中国建筑工业出版社

建筑法概论

李 峻 主编

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

建筑法概论/李峻主编. —北京: 中国建筑工业出版社,
1999
ISBN 7-112-04073-6

I. 建… II. 李… III. 建筑业-法规-研究-中国 IV.
D922.297.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 71094 号

建筑法概论

李 峻 主 编

*

中国建筑工业出版社 出版、发行 (北京西郊百万庄)

新华书店 经销

北京市彩桥印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 22 字数: 530 千字

1999 年 12 月第一版 1999 年 12 月第一次印刷

印数: 1—5000 册 定价: 30.00 元

ISBN7-112-04073-6

TU · 3197 (9476)

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

1998年3月1日,《建筑法》实施,该法与《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国招标投标法》及其他建筑业法规相配合,形成一个比较完整的建筑法律体系,这对促进我国建筑业的健康发展、规范建筑业市场行为,将起到积极的作用。

本书以建筑法为主线,结合其他有关建筑法律、行政法规、行业规范,对我国建筑法律制度作了较为全面的论述性介绍。在介绍我国建筑法律制度的同时,还介绍了国内外建筑工程招投标法律制度和国内外建筑工程索赔和反索赔法律制度。

由于参与编写的许多作者既熟悉相关立法,又是某一建筑管理学科的学者,因此本书内容中适当地增加了建筑管理的专业知识。编者希望这一有创意的编排能使读者通过本书的学习,对建筑活动过程有比较清楚的了解,从而更好地了解建筑法律制度。本书既可作为相关专业院校学生的课本,也会对建筑行业的专业人士、法官、律师带来帮助。

本书得以问世,得到了同济大学罗小未教授、阮仪三教授、陈立道教授的具体指教和帮助。对以上各位老先生的关怀,表示深深的敬意和谢意。对参加本书编写的陈立道、徐伟、陈仕中、曹吉鸣、丁晓文、沈红华、汪学文、孙仓龙在此一并表示谢忱。此外,本书的出版得到了上海市中建律师事务所的大力支持,以及上海市捷诚置业有限公司的大力支持。王琳、张秀华为本书的打字付出了辛勤的劳动。对于以上给予帮助的有关人士深表谢意。

由于编者水平有限,时间仓促,书中不妥之处,敬请广大读者批评指正。

编者简介

- 陈立道 同济大学地下建筑系 教授
陈仕中 上海市建设工程交易管理中心总裁 博士 高级工程师
上海市建筑工程招投标管理办公室主任
徐 伟 同济大学土木工程学院 教授
李 峻 同济大学法律系 讲师
孙仓龙 同济大学土木工程学院 工程硕士
曹吉鸣 同济大学管理学院 副教授
丁晓文 上海中建律师事务所主任 高级律师 法学硕士
沈红华 上海市建设委员会 法学硕士
汪学文 德国曼海姆大学 法学博士

主 编：李峻

副主编：陈立道 丁晓文

主 审：丁晓文

本书的编写分工如下：

丁晓文、李 峻：第一章

李 峻：第二章、第四章、第五章、第十五章、第十六章、第十七章、第十八章

陈仕中：第三章

沈红华：第六章、第七章、第八章

陈立道：第九章、第十章、第十一章

徐 伟、孙仓龙、李峻：第十二章

曹吉鸣、丁晓文：第十三章

曹吉鸣：第十四章

汪学文：第十九章

丁晓文：第二十章、第二十一章

目 录

第一章 建筑法绪论	1
第一节 建筑法和建筑法律的关系.....	1
第二节 建筑法的制定.....	2
第三节 我国建筑立法的历史.....	5
第二章 《建筑法》总则	8
第一节 《建筑法》的立法目的.....	8
第二节 《建筑法》适用范围和调整对象	12
第三节 建筑工程质量和安全	14
第四节 建筑业的基本政策	17
第五节 建筑活动的法律规定	19
第六节 建筑活动实行统一监督管理体制	21
第三章 工程建设项目立项决策阶段的管理	23
第一节 建设程序	23
第二节 工程建设项目的立项分类	23
第三节 立项决策阶段的程序	24
第四节 建设项目建议书	24
第五节 建设项目大、中、小型划分标准	26
第六节 建设项目的可行性研究	29
第七节 工程建设项目立项审批	31
第八节 建设项目的环境影响评价	32
第九节 建设场地地震安全性评价	33
第十节 办理有关建设项目选址、用地和规划手续	33
第四章 建筑工程勘察设计	37
第一节 建筑工程勘察设计概述	37
第二节 设计文件的编制与审批的法律制度	38
第三节 勘察设计文件的审批法律制度	39
第四节 工程建设标准设计	41
第五节 中外合作设计法律制度	42
第五章 建筑许可的法律制度	44
第一节 建筑许可概述	44
第二节 建筑工程施工许可	45
第三节 从业资格	52
第六章 建筑工程承发包的法律制度	68
第一节 概述	68
第二节 建筑工程发包	71
第三节 建筑工程承包	78
第七章 建筑工程招标投标法律制度	84

第一节	招标投标和招标投标立法概述	84
第二节	建筑工程招标、投标的法律关系	87
第三节	建筑工程的招标、投标、开标、评标和中标	92
第八章	建筑工程承包合同的签订和管理	99
第一节	建筑工程承包合同的定义和种类	99
第二节	建筑工程承包合同的签订	101
第三节	发包人和承包人的主要权利和义务	103
第四节	建筑工程承包合同的管理	107
第九章	建筑工程监理	111
第一节	概述	111
第二节	建设监理制的实施	115
第三节	建设监理合同	124
第四节	建筑工程各阶段监理	130
第十章	建筑安全生产管理	135
第一节	概述	135
第二节	方针和制度	136
第三节	企业生产中的安全管理	137
第四节	施工现场的安全生产管理	140
第五节	我国的安全生产管理体制	143
第六节	加强承发包建设工程和安全管理	146
第七节	建筑施工企业从业人员的规定	147
第八节	安全生产管理的其它规定	149
第九节	伤亡事故的处理	150
第十一章	建筑工程施工安全保证	152
第一节	安全管理职责与保证体系	152
第二节	安全设施、设备及防护用品的采购	155
第三节	分包方的控制	156
第四节	施工现场的安全控制	158
第五节	检查与整改	161
第六节	教育和培训	165
第七节	安全记录	166
第八节	安全体系审核	167
第十二章	建筑工程质量管理	169
第一节	概述	169
第二节	领导人责任制、项目法人制和终身负责制	176
第三节	工程建设质量控制	177
第四节	项目设计阶段质量控制	180
第五节	项目施工阶段的质量控制	183
第六节	施工过程的质量控制	187
第十三章	建筑材料、设备采购制度	190
第一节	建筑材料、设备使用许可制度	190
第二节	建筑材料、设备采购的程序	192
第三节	建筑材料、设备采购合同	198

第十四章	建筑工程的竣工与验收	201
第一节	竣工验收的类型与意义	201
第二节	竣工验收的依据和标准	202
第三节	竣工验收的内容和程序	204
第四节	竣工验收资料和竣工图	207
第五节	竣工决算	210
第十五章	国内建设工程的争端与索赔	214
第一节	索赔的概念和它的起因	214
第二节	索赔的作用和事实及法律依据	216
第三节	索赔管理和索赔准备	217
第四节	工期索赔与费用索赔	220
第五节	索赔的解决方式	223
第十六章	建筑法律责任	226
第一节	建筑法律责任概述	226
第二节	建筑法律责任的表现形式和处罚机关	227
第十七章	国际工程招、投标的法律制度	246
第一节	国际工程招标、投标的性质和特点	246
第二节	国际工程招标与投标方式	247
第三节	国际工程项目的招标公告与资格预审	249
第四节	招标文件	251
第五节	投标报价	253
第六节	开标	255
第七节	评标	255
第八节	协商与决标	257
第十八章	国际承包工程的索赔与反索赔	259
第一节	索赔概述	259
第二节	索赔的纠纷与解决办法	259
第三节	索赔的种类	263
第四节	索赔值的计算	269
第五节	反索赔	272
第十九章	德国建筑法	277
第一节	联邦德国建筑法概述	277
第二节	联邦德国建筑法计划法	281
第三节	联邦德国建筑规划法	294
第四节	联邦德国建筑法中的相邻关系保护	299
第五节	联邦德国建筑私法和建筑合同法	300
第二十章	香港特区建筑法律制度	304
第一节	体系与特点	304
第二节	认可人士、结构工程师制度	305
第三节	新建工程审批制度	306
第四节	政府监管制度	307
第五节	总包分包制度	308
第二十一章	台湾地区建筑法律制度	310

第一节	都市计划和区域计划.....	310
第二节	建筑许可制度.....	313
第三节	营造业管理.....	315
第四节	建筑师负责制.....	317
第五节	建筑管理公司.....	317
第六节	施工管理制度.....	319
第七节	新建工程使用管理.....	320
附录一	《中华人民共和国建筑法》.....	322
附录二	《中华人民共和国合同法》(第 16 章)	331
附录三	《中华人民共和国招标投标法》.....	333
主要参考文献		341

第一章 建筑法绪论

第一节 建筑法和建筑法律的关系

一、建筑与建筑法

建筑通常指的是建筑物从勘察设计到施工的全过程。建筑物和构筑物亦习惯被称为“建筑”。作为有形物的建筑一般由三个基本条件组成：①功能条件。也就是对建筑的使用要求，要符合人们在物质生产和物质文化生活上的不同需要；②物质技术条件。包括材料、结构和建筑技术等内容；③建筑形象。建筑以其内部和外部的空间组合、建筑形体、立面、式样、细部处理及装饰、色彩等构成一定的形象，并应随着社会的发展而不断地发展变化。

基于上述这些基本条件的不同，人们又将建筑物做了进一步的分类，如根据建筑物的用途不同，又产生了民用建筑、工业建筑、园林建筑和农业生产性建筑等概念，由此可见建筑一词在不同情况下它的内涵大小是不同的。

在我国，建筑法的称谓也有广义和狭义之分。广义的概念是指调整建筑领域中政府部门、企事业单位，其他经济组织和个人相互之间所发生的诸种社会关系法律规范的总称。狭义的建筑法则仅指《中华人民共和国建筑法》（下称《建筑法》）。

本书所指的建筑法如无特别指明为《建筑法》的，均指广义的建筑法。

二、建筑法律关系

（一）建筑法律关系的概念

建筑法律关系是指由建筑法所确认和调整的，具有相关权利、义务内容的社会经济关系。

任何法律关系都以相应的法律规范的存在为前提，由于法律规范所调整的社会关系不同，因而形成了内容和性质各不相同的法律关系，而建筑法律关系则是建筑法与建筑领域中各种活动发生联系的途径，建筑法是通过建筑法律关系来实现其调整相关社会关系的目的。

（二）建筑法律关系的构成

1. 建筑法律关系的主体

建筑法律关系的主体指在建筑法律关系中享受权利或者承担义务的当事人。它包括政府相关部门、业主方、承包方以及相关中介组织。

其中业主方可以是房地产开发公司，也可以是工厂、学校、医院，还可以是个人或各级政府委托的资产管理部门。在我国建筑市场上一般被称之为建设单位或甲方。由于这些建设单位最终得到的是建筑产品的所有权，所以我们也根据国际惯例，将建筑工程的发包主体称之为业主。

承包方是指有一定生产能力、机械装备、流动资金，具有承包工程建设任务的营业资格，在建筑市场中能够按照业主方的要求，提供不同形态的建筑产品，并最终得到相应的

工程价款的建筑企业。按照生产的主要形式，它们主要有勘察、设计单位，建筑施工企业，混凝土构配件、非标准预制件等生产厂家，商品混凝土供应站，建筑机械租赁单位，以及专门提供建筑劳务的企业等。按照它们提供的主要建筑产品，还可以分为不同的专业，例如水电、铁路、冶金、市政工程等专业公司。按照承包的方式，还可以分为总承包企业 and 专业承包企业。在我国工程建设中，一般称为建筑企业或乙方，在国际工程承包中习惯称为承包商。

中介组织则是指具有相应的专业服务资质，在建筑市场中受承包方、发包方或政府管理机构的委托，对工程建设进行估算测量、咨询代理、建设监理等高智能服务，并取得服务费用的咨询服务机构和其他建设专业中介服务组织。在市场经济运行中，中介组织作为政府、市场、企业之间联系的纽带，具有政府行政管理不可替代的作用。而发达的市场中介组织又是市场体系成熟和市场经济发达的重要表现。因此从市场中介组织工作内容和作用来看，建筑市场的中介组织可分为许多类型。如建筑业协会及其下属的设备安装、机械施工、装饰、产品厂商等专业分会，建设监理协会；为工程建设服务的专业会计师事务所、审计师事务所、律师事务所、资产和资信评估机构、公证机构、合同纠纷的调解仲裁机构；工程技术咨询公司、招标投标中编制标底和标价、审查工程造价的代理机构、监理公司、信息服务机构；质量检查，监督、认证机构，计量、检查、检测机构，及其他建筑产品检测、鉴定机构；各种以社会福利为目的的基金会、各种保险机构、行业劳保统筹等管理机构。

2. 建筑法律关系的客体

建筑法律关系的客体是指建筑法律关系主体的权利和义务所指向的对象。既包括有形的产品——建筑物，也包括无形的产品——各种服务。客体凝聚着承包方的劳动，业主方则以投入资金的方式，以取得它的使用价值。在不同的生产交易阶段，建筑产品又表现为不同的形态。可以是中介服务组织提供的咨询报告、咨询意见或其他服务；可以是勘察设计单位提供的设计方案、设计图纸和勘察报告；可以是生产厂家提供的混凝土构件、非标准预制件等产品；也可以是由施工企业提供的，一般也是最终的产品，即各种各样的建筑物、构筑物。

3. 建筑法律关系的内容

建筑法律关系的内容即是建筑法律关系的主体对他方享有的权利和负有的义务，这种内容是由相关法律或合同而确定。如开发权、所有权、经营权等权利以及保证施工质量的经济义务和法律责任均为建筑法律关系的内容。

根据建筑法律关系主体地位不同，其权利义务关系表现为两种不同情况。一是基于主体双方地位平等基础上的对等的权利义务关系，如工程发包方与承包方之间，各方享有的权利和承担的义务是对等的。此外，也有在主体双方地位不平等基础上产生的不对等的权利义务关系，如政府相关部门对建设单位或施工企业依法进行的监督和管理活动所形成的法律关系。

我国建筑法中大部分的规定均指建筑法律关系的内容。

第二节 建筑法的制定

建筑法的制定包括建筑立法和建筑立法工作两方面。建筑立法是指国家立法机关在制

定、修改建筑法的活动中所必须遵循的法律程序和方法。这项工作的权限专属国家立法机关。建筑立法工作是指从事建筑法律、法规的草拟、清理、汇编及与此有关的调查研究、收集资料、征求意见等活动，是为立法服务的各项活动。建筑立法工作是建筑立法的基础工作。

一、建筑立法体系

（一）建筑法律

建筑法律是建筑法律体系的最高层次，具有最高法律效力。建筑法律一般是对建筑管理活动的宏观规定，大多侧重于对政府机关、社会团体、企事业单位的组织、职能、权利、义务等，以及建筑产品生产的组织管理和生产的基本程序进行规定。它一般由议会制定或由议会授权政府建设主管部门制定，最后由议会审议通过。如美国的《统一建筑管理法规》等；英国的《建筑法》、《住宅法》、《健康安全法》等；德国的《建筑法》、《建筑产品法》、《建筑价格法》等；日本的《建筑业法》、《建筑基准法》等。

在我国，建筑法律的立法机构是全国人民代表大会及其常务委员会。

我国的建筑法律的主要内容包括：国家关于建筑方面的基本方针、政策；涉及全国建筑领域的带根本性、长远和重大的问题，以及建筑市场管理的基本规范。

（二）建筑行政法规

建筑行政法规是建筑法律制度中的第二层次。建筑行政法规一般是对法律条款的进一步细化，以便于法律的实施。它依据法律中的某些授权条款，由政府建设主管部门制定，或由政府建设主管部门委托专业人士组织（学会）或行业协会制定，并经议会审议通过。一般情况下，政府建设主管部门中设有专门的法规管理部门，专门负责编辑或组织编制有关的法规。如英国建设部下设的建筑法规司，根据《建筑法》的授权条款制定了《建筑条例》，根据《健康安全法》的授权条款制定了《建筑设计与管理条例》、《公众安全条例》；日本建设省根据《建筑业法》的授权条款制定了《建筑业实施令》等。

在我国，建筑行政法规是由国务院根据法律、法规和管理全国建筑行政工作的需要而制定的。主要包括：行业的规范和涉及建筑领域重大方针、政策或者重大问题的试行规定；凡涉及部委之间、地方政府之间、部门之间或涉外行政问题，也由国务院制定的建筑行政法规加以调整和规范。

（三）建筑部门规章

国务院各部、委有权根据法律、行政法规发布建筑行政规章，其中综合性规章主要由建设部发布。建筑规章一方面将法律、行政法规的规定进一步具体化，以便于其更好地贯彻执行；另一方面规章作为法律、法规的补充，为有关政府部门的行为提供依据。部门规章对全国有关行政管理部门具有约束力，但其效力低于行政法规。

（四）地方性建筑规范

省、直辖市的人民代表大会及其常委会在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性建筑法规报全国人大常委会和国务院备案。民族自治地方的人民代表大会有权依据当地民族的政治、经济和文化的特点，自定相关自治条例，但应报全国人大常委会批准后生效。

地方性法规在其所管辖的行政区内具有法律效力，而建筑活动具有很强的地域性。我国的地方性法规，一般采用“条例”、“规则”、“规定”、“办法”等名称。

（五）地方性建筑规章

各省、自治区、直辖市人民政府及省、自治区人民政府所在地（包括经国务院批准的较大的市）的人民政府，有权根据法律、行政法规制定地方性规章。地方性建筑规章在其行政区域内具有法律效力，但其法律效力低于地方法规。

二、建筑立法程序

建筑立法程序是指国家立法机关在制定、修改、废止建筑法律法规的活动中所必须遵循的法律步骤和方法。其中既包括国家法律、法规的制定程序，也包括部门规章和地方规章的制定程序。

（一）建筑法律的立法程序

建筑法律的立法程序是指全国人大及其常务委员会，在制定法律过程中所必须遵循的程序。

有关建筑法律的立法程序，一般分为四个阶段：

1. 立法草案的提出；
2. 法律草案的审议；
3. 法律草案的表决；
4. 法律的公布与生效。

（二）建筑行政法规的制定程序

行政法规的制定程序是指国务院依法制定、修改、废止行政法规所遵循的法定步骤和方法。根据宪法和法律，根据1987年4月21日国务院批准颁布的《行政法规制定程序暂行条例》，国务院制定建筑行政法规的程序一般分为以下几个阶段：

1. 编制规划。分五年规划和年度规划，具有指导性。先由国务院有关部门提出建议，经国务院法制局综合平衡，拟订草案，报国务院批准。

2. 起草行政法文件。列入规划需要制定的行政法规，由有关部门起草。重要的主要内容与几个部门有关联的，由国务院法制局或者主要部门负责，组成有关部门参加的起草小组。

3. 行政法规的审查。完成行政法规的起草工作后，由起草部门的主要负责人签署，呈送国务院审批。同时应附有草案说明和有关材料。国务院法制局审查后，写出审查结果的报告，再经国务院常务会议审议或者总理审批，决定是否通过或批准。

4. 行政法规的发布。由总理签署国务院令发布，或者经国务院批准，由有关部门发布。国务院制定行政法规或者条例，颁布实施时须报全国人大常委会备案。

（三）建设部规章制定程序

根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，各部、各委员会在本部门的权限内，发布命令、指示和规章。目前我国还没有这方面统一的规定。建设部于1998年9月27日公布了《建设部立法工作程序和分工的规定》，规定了以下程序：

1. 成立起草小组；
2. 调查研究，收集和编译国内外有关政策、法规、案例等资料；
3. 草拟规定条文及说明，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. 送审稿由起草司（局、厅）主要负责人签署，体改法规司审核后，经主管副部长同

意，提交建设部委员会会议审议；

6. 在部务会议上，由起草部门规章的司（局、厅）主要负责人作关于送审稿的说明，体改法规司作关于送审稿的审查报告；

7. 经部务会议通过，发布部门规章，由部长签署建设部令发布。

第三节 我国建筑立法的历史

一、初步建立阶段（1949年～1952年）

新中国的建筑立法工作，经历几次曲折反复，一般可划分为以下几个阶段。新中国成立初期，建筑立法基本是个空白，当时面临国民经济恢复和大规模经济建设的需要，建筑活动成为最重要的国民经济活动之一。为确保其顺利进行，国家开始着手进行建筑立法工作。1950年2月，政务院发布了《关于决算制度、预算审核、投资的施工计划和货币管理的决定》，规定了必须先设计后施工的工作程序，这是中国政府最早颁布的有关建筑业生产经营的法规性文件。1951年3月，政务院财经委员会发布了《基本建设工作程序暂行办法》，后来经过试行、补充，修订为《基本建设工作暂行办法》，于1952年1月由政务院财经委员会主任陈云签署命令颁布。这是中国第一部全面的、纲要性的建设管理法规，40年一直作为中国建设管理的基本依据，为建筑立法工作奠定了基础。其中要求中央各主管部门根据需求和可能，逐步成立独立的设计公司及建筑安装公司，负责基本建设的调查设计及建筑安装工作；施工时采取合同制（在合同中规定任务，明确责任，保证质量，确定费用及完成期限）与经济核算；规定了根据批准的设计任务书进行设计，先设计后施工的建设程序；对设计、施工、财务供应和资金监督、竣工验收等工作所必须遵循的规程、制度的基本要求都做了具体规定。

二、初步完善阶段（1953～1957年）

1953年，中国进入第一个五年计划时期，开始了以156项重点工程为骨干的大规模的建设活动。建筑工程部在1952年成立后，吸收了苏联在工程建设上的经验，于1953年3月颁发了《包工试行办法（草案）》，于1954年6～7月，又相继颁布了《关于试行包工包料的指示》、《建筑安装工程包工暂行办法》。1954年11月，国家建设委员会成立后，系统地编制和颁布了一系列勘察设计、施工、竣工验收技术规范 and 操作规程，制定了各项建筑工程、建材产品的定额和标准，为进一步强化建筑业的管理奠定了基础。1955年，156项重点工程进入紧张施工阶段，国家建设委员会和建筑工程部等相继颁发了一系列重要的建筑法规，进一步完善了建筑立法工作，主要有：《工业、民用建筑设计和预算编制暂行办法》、《基本建设工程交工和动用暂行办法》、《标准建筑工程公司组织编制草案》、《建筑机械管理办法》、《建筑安装工程总承包与分承包试行办法（草案）》、《建筑安装企业财务成本责任制暂行办法》等。1956年4月，国家建设委员会颁布了《1956年建筑安装工程统一施工定额》。同年5月，国务院常务会议通过了《关于加强和发展工业的决定》、《关于加强设计工作的决定》、《关于加强新工业区和新工业城市建设工作中几个问题的决定》。这三个决定，科学地总结了“一五”期间的建设经验，明确规定了建筑业发展的方向、任务和实施步骤。为配合这三个决定的实施，建筑工程部又相继颁发了关于设计、施工等20多个技术经济方面的法规性文件。

三、第一次曲折发展阶段（1958～1960年）

1958年“大跃进”开始，在“解放思想、破除迷信”的口号下，进行了改革规章制度的工作。由于过去在制定章程、办法时缺乏经验，有些制度规定得过细、过死。不大符合实际和不利于调动职工的积极性，进行改革是必要的。但由于当时受“左”的思想影响，不加分析地把许多必要的规章制度“革”掉了，已建立起来的比较完整的建筑法规受到了严重的冲击。当时有关工程质量和安全作业方面的规章制度共81种，废除了38种，即使保留下来的也未能认真执行，甚至连勘察设计程序、设计制图标准、图纸审核等最基本的技术制度不去执行，以致工程质量事故、伤亡事故大幅度上升。国家领导部门及时觉察到了这一问题，于1958年12月在杭州召开了全国基本建设工程质量现场会议，陈云在会上作了重要讲话。建筑工程提出了第一批必须恢复和建立的规章制度目录，并于会后专门组织力量检查前一期规章制度的改革情况。这一时期还集中力量抓了设计、施工的标准定额及规章制度的修订工作。1959年，陆续颁发了《关于工程质量事故和安全措施的意见》、《关于加强施工管理的几项规定》等生产管理制度。

四、进一步恢复与完善阶段（1961～1965年）

从1961年开始，我国对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的方针。同年9月，建筑工程部相应地制定了《关于贯彻执行（国营工业企业工作条例）（草案）的规划》，对于施工企业领导制度、质量安全、技术工艺、生产、财务、劳动工资、班组建设等多方面工作做了具体规定。1962年，建筑工程部颁发了《建筑安装企业工作条例（草案）》（即“施工管理一百条”），进一步充实完善了建筑立法工作。在此期间，国务院、建设委员会、建筑工程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、机械设备管理、建筑标准定额、财务资金及技术责任等方面的制度。

五、第二次曲折发展（1966～1976年）

1966年“文化大革命”开始以后，建筑立法遭到了第二次严重破坏。原有的一些合理的规章制度被说成是“关、卡、压”或是“条条框框”，被全盘否定，“边勘察、边设计、边施工、边投产”现象普遍存在，工程质量、安全事故大量发生，工程成本大幅度上升，工程效益显著下降。为了扭转这种混乱状况，1972年初，国务院批转国家计委、国家建委、财政部《关于加强基本建设管理的几项意见》，重新肯定了以前有关建设程序和设计、预算、资金、物资等管理的一些规定。同年5月，国家基本建设委员会在湖北襄阳召开了质量与安全生产施工现场会议，决定对《施工验收规范》、《工程质量标准》、《施工操作规程》等进行修订并执行。1973年又对建设取费、竣工验收做了规定。1975年邓小平重新主持中央工作后，建筑立法有所加强，主要制定了有关建设包干、调度、环境等方面的规定。

六、恢复、完善与发展阶段（1977～1983年）

粉碎“四人帮”以后，为全面恢复建设秩序，1977～1978年，国家建委等部门颁发了一系列关于建设程序、安全施工、工程质量等规定。1979年，国家建工总局成立后又制定了许多关于勘察设计、施工、建筑科研、劳动工资、对外承包等方面的法规文件。1980年，国家建委等五部门颁发了《关于扩大国营施工企业经营管理自主权有关问题的暂行规定》，恢复了2.5%的法定利润。1981年，国家建委等四部门颁发了《关于施工企业推行经济责任制的若干决定》。1982年，城乡建设环境保护部成立后，也颁布了一些关于建筑施工安全技术、劳动管理的文件。1983年，建设部召开了全国建筑工作会议，制定了建筑业改革大纲，

并相继颁布了若干关于工程质量、建筑设计、科技和各类建筑企业综合管理的规定，颁布了《关于建筑安装工程招标投标试行办法》。但在1984年之前的建筑立法基本上是单一的，缺乏全面系统的考虑。

七、体系化、规范化和科学化的新时期（1984～1994年）

1984年，建设部提出了建筑领域系统改革的纲领性文件《发展建筑业纲要》，同年9月国务院颁布了《关于改革建筑业和基本建设管理体制若干问题的暂行规定》。这两个文件，是建筑业全面改革的纲领性文件，也为建筑业立法工作走向体系化的道路奠定了基础。此后，随着建筑业改革深化，有关部门相继颁布了关于建筑投资、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、施工企业资质管理、施工企业组织与经营机制、百元产值工资含量包干、建筑财务成本、工程质量、建筑材料设备、城市公用事业管理、建筑环境保护及城市房地产管理、征地拆迁等一系列法规。这就基本上形成了较为完善的建筑法规体系。

在建筑法规体系的内容向全面系统方向发展的同时，建筑立法程序及体系也开始走向规范化和科学化的轨道。在立法程序上，1987年国务院颁布了《行政法规制定程序暂行条例》，1988年建设部颁布了《建设部立法工作程序和分工的规定》，这就基本上把建筑业立法工作纳入规范化科学化的轨道。在法规体系上，我国已形成建筑法律、行政法规，部门规章和地方法规相结合的法规体系。在目前条件下，我国建筑业管理基本上是以建筑法律和行政法规为基础和指导，以建筑业部门规章为操作手段，以地方法规为补充。其中建筑部门规章量多面广而且具体，建筑法规层次高，数量少。

按照建设部的立法规划，建筑法律主要包括8项：①城市规划法；②工程设计法；③建筑业法；④市政公用事业法；⑤城市房地产业法；⑥住宅法；⑦村镇建设法；⑧风景名胜区法。其中，《中华人民共和国城市规划法》已于1990年4月1日实施。《中华人民共和国城市房地产管理法》已于1995年1月1日实施。

八、《中华人民共和国建筑法》颁布和实施

1997年11月1日，第八届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过的《中华人民共和国建筑法》。同日，国家主席江泽民签发第91号主席令公布《建筑法》，并自1998年3月1日起施行。《建筑法》是我国建筑业的基本法律，是建筑法律体系的基础。《建筑法》的制定是我国建筑法发展史上的里程碑，标志着我国建筑法律体系的渐趋完善。

《建筑法》为确保工程质量和安全提供了法律武器，对加强建筑活动的监督管理，维护建筑市场程序，把建筑市场整顿好，使我国建筑业朝着健康有序的市场发展，起着积极地推动作用和保证作用。

第二章 《建筑法》总则

《中华人民共和国建筑法》(下称《建筑法》)共八章八十五条。主要内容包括:总则、建筑许可、建筑工程发包与承包、建筑工程监理、建筑安全生产管理、建筑工程质量管理、法律责任和附则。

其中总则是《建筑法》概括性、纲领性、原则性的规定。这些规定一般是一部法律的核心内容,总则的规定对其他章节具有指导作用。作为执法机关在处理具体案件时,如果总则以后的章节没有具体规定,就应当根据总则规定的原则来处理。但是,当总则以后的其他章节有特别规定时,应当执行特别规定。

由于《建筑法》中具体权利性、义务性条款所涉内容在本书后八章中将有详细介绍本章重点对《建筑法》总则部分所规定的内容作阐述性的介绍。

《建筑法》总则共有六条,主要包括以下内容:

1.《建筑法》的立法目的。《建筑法》的立法目的为:加强对建筑活动的监督管理,维护建筑市场秩序,保证建筑工程质量和安全,促进建筑业健康发展。

2.《建筑法》的适用范围。《建筑法》的适用范围为:地域范围在中华人民共和国境内;适用的行为是建筑活动及对该活动的监督管理。即适用于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、设备的安装活动和对上述活动的监督管理。

3.《建筑法》的基本原则。《建筑法》的基本原则为:确保建筑工程质量与安全原则,守法原则,不得损害社会公共利益原则,合法权益受法律保护的原则。

4.《建筑法》的基本政策。《建筑法》关于建筑业的基本政策为: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化管理方式。

5.建筑行政监督管理体制。《建筑法》规定的建筑行政监督管理体制为:国务院建设行政主管部门对全国的建筑活动实施统一监督管理。

第一节 《建筑法》的立法目的

任何一项法律制度或者政策性措施的出台,都是为着一定的目的而进行。《建筑法》的立法也不例外。根据《建筑法》规定,制定《建筑法》的主要目的在于:

一、加强对建筑活动的监督管理

建筑活动是一个由多方主体参加的活动。没有统一的建筑活动行为规则和基本的活动程序,没有对建筑活动各方主体的管理和监督,建筑活动就是无序的。长期以来,由于受传统计划经济的影响,特别是缺乏应有的法律规范,建筑活动中出现了一些亟待解决的问题。

比如:参与建筑活动的主体行为不规范,发包方不按规定程序办事,不招标或者在招标中压级压价;有的发包单位或者工作人员将本应由一家或者少数几家承包即可完成的建