



普通高等教育“十二五”住建部规划教材
普通高等教育“十一五”国家级规划教材
普通高等学校土木工程专业新编系列教材
中国土木工程学会教育工作委员会 审订

建设法规

(第3版)

J

S

F

朱宏亮 主编



WUTP

武汉理工大学出版社



普通高等教育“十二五”住建部规划教材

普通高等教育“十一五”国家级规划教材



普通高等学校土木工程专业新编系列教材

中国土木工程学会教育工作委员会 审订

建设法规

(第3版)

朱宏亮 主编

武汉理工大学出版社

· 武 汉 ·

内 容 提 要

本书对我国现行的建设法规从工程建设程序、工程建设执业资格、城乡规划、工程发包与承包、工程勘察设计、工程建设监理、工程建设安全生产管理、建设工程质量管理和建设工程合同管理等方面进行了较为全面的介绍,并从法理角度予以一定的解释。本书还介绍了《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国招标投标法》、《建设工程质量管理条例》、《建设工程勘察设计管理条例》、《建设工程安全生产管理条例》等最近颁发的有关法律、法规的内容,并对我国建设领域的法规体系进行了介绍,内容比较全面、新颖,语言通俗易懂,适合作为结构工程专业及相近专业学习建设法规课程的教材,也可供从事工程建设和工程管理的专业人员和管理人员学习、参考。

图书在版编目(CIP)数据

建设法规/朱宏亮主编. —3版. —武汉:武汉理工大学出版社,2011.8
ISBN 978-7-5629-3539-1

I. ① 建… II. ① 朱… III. ① 建筑法-基本知识-中国 IV. ① D922.297

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 163674 号

项目负责人:蔡德民 刘永坚 田道全

责任编辑:鹿丽萍

责任校对:丁 冲

装帧设计:吴 极

出版发行:武汉理工大学出版社

社 址:武汉市洪山区珞狮路 122 号

邮 编:430070

网 址:<http://www.techbook.com.cn>

经 销:各地新华书店

印 刷:武汉兴和彩色印务有限公司

开 本:880×1230 1/16

印 张:11.75

字 数:384 千字

版 次:2011 年 8 月第 3 版

印 次:2011 年 8 月第 1 次印刷 总第 30 次印刷

印 数:218001~228000 册

定 价:22.00 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请向出版社发行部调换。

本社购书热线电话:027-87394412 87383695 87384729 87397097(传真)

· 版权所有 盗版必究 ·

普通高等学校土木工程专业新编系列教材编审委员会

(第 4 届)

学术顾问:

吕西林 李 杰 罗福午 李少甫 甘绍熺 包世华 毛鹤琴
辛克贵 刘立新 李必瑜 彭少民 何铭新 吴培明 胡敏良

主任委员:

李国强 朱宏亮 田高

副主任委员:

刘伟庆 邹超英 白国良 徐礼华 雷宏刚 贾连光 朱彦鹏
张永兴 张俊平 刘殿忠 缪 昇 王 岚 周学军 赵明华

委员:(以姓氏笔画为序)

王 林 王 燕 王月明 王天稳 王社良 王泽云 袁海庆
邓铁军 王新武 王毅红 吴炎海 卢文胜 白晓红 蒋沧如
叶献国 孙 俊 孙 强 刘长滨 李书进 李启令 曾志兴
李怀建 刘剑飞 孙家齐 过静珺 李碧雄 张立人 窦立军
陈水生 邵旭东 陈伯望 宋固全 张国强 张科强 戴国欣
吴雪茹 吴辉琴 何培玲 周 云 俞 晓 饶云刚 魏瑞演
姜玉松 段兵廷 柳炳康 赵瑞斌 徐 伟 秦建平 袁广林

总责任编辑:刘永坚 田道全

秘 书 长:蔡德民

第三版前言

本书自 2000 年出版发行以来,为土木工程专业及其相近专业的高校学生学习建设法规相关知识提供了一本相应的教材。至 2010 年 7 月,印数已达 21 万册,这说明,这本教材基本适合建设法规课程学习和教学需要,也得到了一些学校老师和学生的首肯,为此,颇觉欣慰。但本书自 2003 年修订再版以后,由于各种原因,就再未进行任何修订,使得原书中的有些内容与实际情况已不完全相符,给广大读者的学习带来一些困扰和疑惑,对此,作者深感内疚,并在此向广大读者深致歉意。

这些年来,随着我国社会、经济的快速发展和市场经济体制的进一步完善,我国法律体系的建设也在急速推进并趋于完善。正如吴邦国委员长在全国第十一届四次人大会议上所作报告中指出的那样,目前,经过不懈努力,我国涵盖社会关系各个方面的法律部门已经齐全,各法律部门中基本的、主要的法律已经制定,相应的行政法规和地方性法规比较完备,法律体系内部总体做到了科学、和谐、统一。国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面已实现有法可依。

我国建设法规也与全国法律体系一样,在最近几年,经历了一个快速完备和完善的过程,除颁行了《建设工程安全生产管理条例》、《历史文化名城名镇名村保护条例》、《民用建筑节能条例》等行政法规和《注册建造师管理规定》、《城市黄线管理办法》等一批部门规章外,还对原有的建设法律、法规进行了修订,如将《中华人民共和国城市规划法》修订为《中华人民共和国城乡规划法》,将《风景名胜区管理暂行条例》修改为《风景名胜区条例》,并对《建筑业企业资质管理规定》、《建设工程勘察设计资质管理规定》等部门规章进行了修订。据不完全统计,新颁行、修订及废止的建设法律、法规、部门规章达数十部之多。本书此次修订时,已将有关的最新法律、法规相关规定收集编写到教材之中,以使读者了解最新内容,满足大家学习、工作的需要。

近十年来,随着国民经济的飞速发展,社会对土木工程人才的需求也大大增加,从而也促使了高校相关专业建设的飞速发展。全国设有土木工程专业的高校由 200 多所发展到 400 多所,设有工程管理专业的高校也由不到百所增加到 300 多所。这两个专业每年招生的人数已超 10 万。然而,随着我国国民经济结构的调整和经济增长方式的转变,土木工程投资的增速必将逐年降低,土木工程专业学生的就业形势必将变得越来越严峻,而工程建设行业的竞争也必将更加激烈。在这种情况下,对大学生的全面素质要求必将越来越高。在西方市场经济比较发达的国度,人们早已认识到市场经济从本质上讲就是法制经济,因此掌握相关法律知识对提高自身竞争力,在激烈竞争的环境中取得主动是十分重要的,社会也早已形成在市场竞争中“知法者胜,不知法者败;善用法者胜,不善用法者败”的共识。在我国市场经济体制正日趋完善的今天,在校的土木工程及相关专业的大学生学习和掌握一些建设法规知识,是完全必要的,也是十分重要的。对于那些毕业后已进入工程建设行业的技术人员及管理人员,更是要提高自己的法律意识,要善于利用法律规定,将其作为保护自身合法权益、创造激烈竞争环境中的自由空间、争取主动局面的武器。

本书的修订再版,是力图为在校学生和相关人员学习、掌握建设法规知识,提升自身竞争能力提供一些帮助,这也是我在清华大学正逢百年华诞,诸事缠身之时抽出时间再次修订此书的初衷,若果能如此,吾心安矣。

对于书中错漏之处,欢迎广大读者批评指正。

作 者

2011 年 5 月于清华园

目 录

1 建设法规概论	(1)
1.1 建设法规的概念	(1)
1.1.1 建设法规的定义和调整对象	(1)
1.1.2 建设法规的法律地位	(1)
1.2 建设法规体系	(2)
1.2.1 建设法规体系的概念	(2)
1.2.2 建设法规体系的构成	(2)
1.2.3 我国建设法规体系的现状与规划	(2)
1.3 建设法规立法原则及实施	(4)
1.3.1 建设法规立法的基本原则	(4)
1.3.2 建设法规的实施	(5)
2 工程建设程序法规	(6)
2.1 概述	(6)
2.1.1 工程建设的概念	(6)
2.1.2 工程建设程序的概念	(6)
2.1.3 我国工程建设程序的立法现状	(6)
2.2 工程建设程序阶段的划分	(7)
2.3 工程建设前期阶段及准备阶段的内容	(8)
2.3.1 工程建设前期阶段的内容	(8)
2.3.2 工程建设准备阶段的内容	(8)
2.4 工程建设实施阶段及保修阶段的内容	(10)
2.4.1 工程建设实施阶段的内容	(10)
2.4.2 工程竣工验收与保修阶段的内容	(11)
2.4.3 投资后评价	(11)
3 工程建设执业资格法规	(12)
3.1 概述	(12)
3.1.1 工程建设执业资格制度的概念	(12)
3.1.2 工程建设执业资格法规的立法现状	(12)
3.2 工程建设从业单位资质管理	(14)
3.2.1 工程建设从业单位的划分	(14)
3.2.2 工程建设从业单位的资质等级及其标准	(15)
3.2.3 工程建设从业单位资质管理办法	(17)
3.2.4 外国建筑企业在我国从事建设活动的资质管理	(19)
3.3 工程建设专业技术人员执业资格管理	(21)
3.3.1 注册结构工程师制度	(21)
3.3.2 注册监理工程师制度	(22)
3.3.3 注册建造师制度	(23)

3.4	工程建设关键岗位从业人员从业资格管理	(24)
3.4.1	关键岗位从业资格管理	(24)
3.4.2	特种作业人员从业资格管理	(25)
4	城乡规划法律制度	(27)
4.1	概述	(27)
4.1.1	城乡规划的概念和原则	(27)
4.1.2	城乡规划法立法现状	(28)
4.2	城乡规划的制定	(29)
4.2.1	城乡规划的制定程序	(29)
4.2.2	城乡规划编制职责和审批权限	(30)
4.2.3	城乡规划的修改	(31)
4.3	城乡规划的实施	(32)
4.3.1	城乡规划行政管理体系	(32)
4.3.2	城乡规划行政许可制度	(33)
4.3.3	竣工工程规划核实制度	(35)
4.4	风景名胜区、历史文化名城名镇名村及其他相关规划管理	(35)
4.4.1	风景名胜区的规划管理	(35)
4.4.2	历史文化名城名镇名村的规划管理	(36)
4.4.3	其他规划管理规定	(37)
5	建设工程发包与承包法规	(39)
5.1	概述	(39)
5.1.1	建设工程发包与承包的概念	(39)
5.1.2	建设工程发包与承包的方式	(39)
5.1.3	建设工程发包与承包法规的立法概况	(39)
5.1.4	建设工程发包与承包的一般规定	(40)
5.2	建设工程招标	(41)
5.2.1	概述	(41)
5.2.2	招标人	(41)
5.2.3	招标项目应具备的条件	(42)
5.2.4	招标方式	(43)
5.2.5	建设工程招标的要求	(43)
5.3	建设工程投标	(44)
5.3.1	投标人	(44)
5.3.2	投标要求	(44)
5.4	开标、评标和中标	(45)
5.4.1	开标	(45)
5.4.2	评标	(46)
5.4.3	中标	(47)
5.5	建设工程招标的管理机构及其职责	(48)
6	建设工程勘察设计法规	(49)
6.1	概述	(49)
6.1.1	建设工程勘察设计的概念	(49)

6.1.2 工程勘察设计法规立法概况..... (49)

6.2 工程勘察设计标准..... (49)

6.2.1 工程建设标准..... (49)

6.2.2 工程建设标准的制定与实施..... (50)

6.3 设计文件的编制要求..... (51)

6.3.1 工程设计的原则和依据..... (51)

6.3.2 设计阶段和内容..... (52)

6.3.3 抗震设防..... (53)

6.3.4 设计文件的审批与修改..... (53)

6.4 施工图设计文件的审查..... (54)

6.4.1 施工图设计文件审查的概念..... (54)

6.4.2 施工图审查的范围及内容..... (54)

6.4.3 施工图审查机构..... (54)

6.4.4 施工图审查的程序..... (55)

6.4.5 施工图审查各方的责任..... (56)

6.5 建设工程勘察设计的监督管理..... (56)

6.5.1 建设工程勘察设计的监督管理..... (56)

6.5.2 违法责任..... (57)

7 工程建设监理法规..... (58)

7.1 概述..... (58)

7.1.1 工程建设监理的概念..... (58)

7.1.2 我国工程建设监理的沿革..... (58)

7.1.3 工程建设监理法规立法概况..... (59)

7.1.4 工程建设监理的原则..... (59)

7.1.5 强制监理的范围..... (60)

7.2 工程建设监理工作的程序及工作内容..... (60)

7.2.1 工程建设监理工作程序..... (60)

7.2.2 工程建设监理工作内容..... (61)

7.3 工程建设监理各方的关系..... (62)

7.3.1 业主与承包商的关系..... (62)

7.3.2 业主与监理单位的关系..... (63)

7.3.3 监理工程师与承包商的关系..... (63)

7.4 业主的权利、义务与责任 (64)

7.4.1 业主的权利..... (64)

7.4.2 业主的义务..... (65)

7.4.3 业主的责任..... (65)

7.5 监理单位的权利、义务与责任 (66)

7.5.1 监理单位的权利..... (66)

7.5.2 监理单位的义务..... (68)

7.5.3 监理单位的职责..... (69)

7.6 承包商的权利、义务与责任 (69)

7.6.1 承包商的权利..... (69)

7.6.2 承包商的义务..... (69)

7.6.3 承包商的责任..... (71)

8 工程建设安全生产管理法规	(72)
8.1 概述	(72)
8.1.1 工程建设安全生产的概念	(72)
8.1.2 工程建设安全生产的立法现状	(72)
8.1.3 工程建设安全生产的管理机构与职责	(73)
8.2 工程建设安全生产的基本方针和相关制度	(73)
8.2.1 工程建设安全生产管理的基本方针	(73)
8.2.2 工程建设安全生产责任制度	(74)
8.2.3 工程建设安全生产的教育培训制度	(75)
8.2.4 工程建设安全生产的检查、监督制度	(75)
8.2.5 工程建设安全生产的劳动保护制度	(77)
8.2.6 工程建设安全生产的市场准入及奖惩制度	(79)
8.3 工程建设各方主体的安全责任	(79)
8.3.1 建设单位的安全责任	(79)
8.3.2 勘察、设计、工程监理单位的安全责任	(80)
8.3.3 施工单位的安全责任	(80)
8.4 工程安全保障制度及重大事故调查处理制度	(82)
8.4.1 工程安全及施工现场安全保障制度	(82)
8.4.2 工程建设安全事故的调查处理制度	(83)
9 建设工程质量管理法规	(85)
9.1 概述	(85)
9.1.1 建设工程质量的概念	(85)
9.1.2 建设工程质量管理体系	(85)
9.1.3 建设工程质量法规立法现状	(85)
9.2 质量体系认证制度	(86)
9.2.1 质量体系认证的标准	(86)
9.2.2 质量体系系列标准内容	(86)
9.2.3 质量体系标准的选择	(87)
9.3 政府对建设工程质量的监督管理	(88)
9.3.1 建设工程主体的监督管理制度	(88)
9.3.2 建设工程质量监督制度	(88)
9.3.3 建设工程质量的检测制度	(89)
9.3.4 建设工程质量的验评及奖励制度	(89)
9.3.5 企业质量管理体系和产品质量认证制度	(90)
9.3.6 建材使用许可制度	(91)
9.4 建设行为主体的质量责任与义务	(91)
9.4.1 建设单位的质量责任与义务	(91)
9.4.2 工程勘察设计单位的质量责任与义务	(92)
9.4.3 施工单位的质量责任与义务	(93)
9.4.4 工程建设监理单位的质量责任与义务	(94)
9.4.5 材料、设备供应单位的质量责任与义务	(94)
9.5 建设工程返修及损害赔偿	(94)
9.5.1 保修期内的返修责任	(94)

9.5.2 危险房屋的返修责任..... (95)

9.5.3 损害赔偿..... (96)

10 建设工程合同管理法规 (97)

10.1 概述 (97)

10.1.1 建设工程合同 (97)

10.1.2 建设工程合同的约束力 (98)

10.1.3 建设工程合同管理法规立法概况 (98)

10.2 建设工程合同的签订 (99)

10.2.1 建设工程合同签订的原则 (99)

10.2.2 建设工程合同签订的程序 (99)

10.2.3 建设工程合同的主要内容..... (100)

10.2.4 缔约过失责任..... (101)

10.3 建设工程合同的履行..... (101)

10.3.1 建设工程合同履行的原则..... (101)

10.3.2 合同履行中的抗辩权..... (102)

10.3.3 建设工程合同履行的担保..... (102)

10.3.4 合同的保全..... (104)

10.3.5 建设工程合同的变更..... (104)

10.4 建设工程合同的索赔..... (104)

10.4.1 建设工程合同索赔的概念..... (104)

10.4.2 建设工程合同索赔的原因..... (105)

10.4.3 建设工程合同索赔的依据..... (106)

附录 1 中华人民共和国城乡规划法 (108)

附录 2 中华人民共和国建筑法 (115)

附录 3 中华人民共和国合同法 (122)

附录 4 中华人民共和国招标投标法 (148)

附录 5 建设工程质量管理条例 (154)

附录 6 建设工程勘察设计管理条例 (161)

附录 7 建设工程安全生产管理条例 (165)

参考文献..... (173)

1 建设法规概论

本章介绍了建设法规的基本概念及其在整个法律体系中所处的地位,并重点介绍了建设法规的体系、立法的基本原则及其实施办法。

1.1 建设法规的概念

1.1.1 建设法规的定义和调整对象

建设法规是指国家立法机关或其授权的行政机关制定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、法规的统称。

建设法规的调整对象,是在建设活动中所发生的各种社会关系。它包括建设活动中所发生行政管理关系、经济协作关系及其相关的民事关系。

1.1.1.1 建设活动中的行政管理关系

建设活动与国家经济发展、人们的生命财产安全、社会的文明进步息息相关,国家对之必须进行全面的严格管理。当国家及其建设行政主管部门在对建设活动进行管理时,就会与建设单位(业主)、设计单位、施工单位、建筑材料和设备的生产供应单位及建设监理等中介服务单位产生管理与被管理关系。在法制社会里,这种关系当然要由相应的建设法规来规范、调整。

1.1.1.2 建设活动中的经济协作关系

工程建设是非常复杂的活动,要有许多单位和人员参与,共同协作完成。因此,在建设活动中存在着大量的寻求合作伙伴和相互协作的问题,在这些协作过程中所产生的权利、义务关系,也应由建设法规来加以规范、调整。

1.1.1.3 建设活动中的民事关系

在建设活动中,会涉及到土地征用、房屋拆迁、从业人员及相关人员的人身与财产的伤害、财产及相关权利的转让等有关公民个人的权利问题。由之而产生的国家、单位和公民之间的民事权利与义务关系,应由建设法规中有关法律规定及民法等相关法律来予以规范、调整。

以上三种社会关系都是在从事建设活动时所形成的,它们与其他活动中所形成的社会关系既有相同的地方,又有其自身的特点。因此,不能完全用一般的法律规范来调整,而必须由建设法规来加以规范、调整,这已成为各国法律界的共识。

1.1.2 建设法规的法律地位

这里所指的法律地位,是指建设法规在整个法律体系中所处的位置,建设法规应属于哪一个部门法及其所处的层次。

建设法规调整的三种社会关系中,对于建设活动中的行政管理关系,主要用行政手段加以调整;对于建设活动中的经济协作关系,则采用行政、经济、民事各种手段相结合的方式加以调整;对于建设活动中的民事关系,则主要采用民事手段来加以调整。这表明,建设法规调整的社会关系是多方面的,而其运用的调整手段也是综合的,很难明确将其划归某一法律部门。但就其主要法律规范的性质来看,它主要还是属于行政法和经济法的范畴。

需要指出的是,建设活动还会涉及许许多多的事物与相关社会关系。如工程建设与环境保护、文物保护、自然风景保护的关系;工程建设与土地、水源、矿产、森林等自然资源的关系;工程建设与地震、洪涝等自然灾害的关系;工程建设与招投标活动、标准化设计的关系等。在我国,已颁行了大量有关环境和自然资源保护、自然灾害的防御等有关法律、法规。它们所调整的范围很广,当然不属于建设法规,但它们又都与工程建设有关,人们在从事工程建设活动时都必须严格遵守它们的相关规定,所以,我们称之为与工程建设相关

的法律。这些相关的法律所属的法律部门则更是多种多样的。

1.2 建设法规体系

1.2.1 建设法规体系的概念

建设法规体系,是指把已经制定和需要制定的建设法律、建设行政法规和建设部门规章衔接起来,形成一个相互联系、相互补充、相互协调的完整统一的框架结构。就广义的建设法规体系而言,体系中还应包括地方性建设法规和建设规章。

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。它应覆盖建设活动的各个行业、各个领域以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,它还应注意纵向不同层次法规之间的相互衔接和横向同层次法规之间的配套和协调,防止不同法规之间出现立法重复、矛盾和抵触。

1.2.2 建设法规体系的构成

所谓法规体系的构成,就是指法规体系采取的结构形式。建设法规体系是由很多不同层次的法规组成的,它的结构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,将该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,对一个个具体问题作出补充规定。梯形结构即是不设立基本法律,而以若干并列的专项法律组成法规体系的最顶层,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小体系。我国建设法规体系采用的是梯形结构。

目前,根据《中华人民共和国立法法》有关立法权限的规定,我国建设法规体系由五个层次组成。

(1)建设法律。这是指由全国人民代表大会及其常委会制定颁行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。它们是建设法规体系的核心和基础。

(2)建设行政法规。这是指由国务院制定颁行的属于建设行政主管部门主管业务范围的各项法规。

(3)建设部门规章。这是指由国务院建设行政主管部门或其与国务院其他相关部门联合制定颁行的法规。

(4)地方性建设法规。这是指由省、自治区、直辖市人民代表大会及其常委会制定颁行的或经其批准颁行的由下级人大或常委会制定的建设方面的法规。

(5)地方建设规章。这是指由省、自治区、直辖市人民政府制定颁行的或经其批准颁行的,由其所辖城市人民政府制定的建设方面的规章。

其中,建设法律的法律效力最高,越往下法律效力越低。法律效力低的建设法规不得与比其法律效力高的建设法规相抵触,否则,其相应规定将视为无效。

1.2.3 我国建设法规体系的现状与规划

新中国成立初期,建设立法基本上是个空白,为了适应经济建设和发展的需要,国务院(初期为政务院)及其相关行政主管部门制定颁行了许多有关建设程序、设计、施工及成本管理等方面的有关规定,但未形成完整的体系,更无一部建设法律。改革开放以来,尤其是中央确立经济体制由计划经济向市场经济转变的发展战略以后,随着国家法制建设的加强,建设立法逐步成为国家整个法律体系的重要组成部分,其立法的系统性、迫切性也成为国家法制建设中必须解决的重大问题。1989年,建设部组织了建设法规体系的研究、论证工作,并于1991年制定出《建设法律体系规划方案》,使我国建设立法走上了系统化、科学化的健康发展之路。在该方案中,我国建设法规体系采用了梯形结构形式,所以,在我国并没有一部“中华人民共和国建设法”这样的基本法律,而由城乡规划法、市政公用事业法、村镇建设法、风景名胜区法、工程勘察设计法、建筑法、城市房地产管理法、住宅保障法等8部关于专项业务的法律构成我国建设法规体系的顶层,并由城市规划法实施条例等38部行政法规对这些法律加以细化和补充。根据具体问题和各地不同情况,建设行政主管

部门和各省人大及人民政府还可制定颁行相应的建设规章及法规,从而形成一个完整的建设法规体系。

根据这一规划方案及形势发展的需要,我国先后颁发了一系列建设法律和法规。自 2003 年以来,国务院新颁发的建设行政法规就有《物业管理条例》、《建设工程安全生产管理条例》、《历史文化名城名镇名村保护条例》、《民用建筑节能条例》等。与此同时,还对已颁行的一些建设法律法规进行了及时修订,如将《中华人民共和国城市规划法》修订为《中华人民共和国城乡规划法》,将《风景名胜区管理暂行条例》修订为《风景名胜区条例》,将《城市房屋拆迁管理条例》修订为《国有土地上房屋征收与补偿条例》等。2008 年,国务院机构调整中,将建设部调整为住房和城乡建设部。根据这些新的情况,住房和城乡建设部对建设法规体系又进行了适时调整。2009 年 2 月 1 日,住房和城乡建设部办公厅印发了《住房和城乡建设法律法规框架》,将建设法律法规归纳为四个方面,即城乡规划法、住宅和房地产法、工程建设法、城市建设法,并将制定颁行与之配套的 30 部行政法规。图 1.1 即为适当整理后的该法律法规框架示意图。至 2011 年 3 月底,现已制定颁

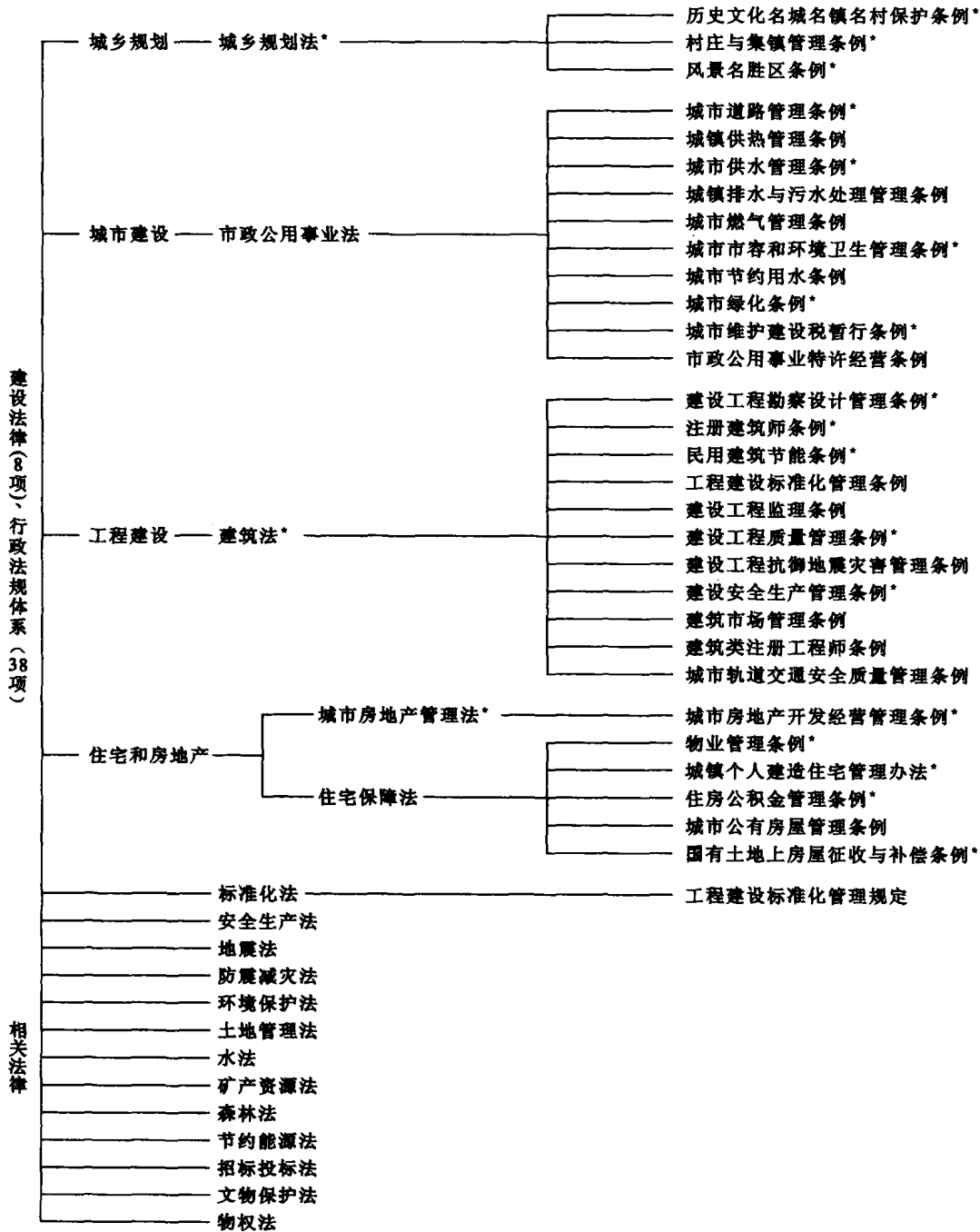


图 1.1 建设法律法规框架示意

注:加*号者,为已发布的法律、行政法规

行并仍有效的建设法律共有 3 部(《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》),建设行政法规 18 部。国务院建设行政主管部门颁行并仍有效的建设行政规章约 140 部,而地方性建设法规及地方建设规章则有上千部,一些新的建设法律及有关建设行政法规和部门规章也正在加速制定之中。

由此可见,我国的建设法规体系正在加速建成和完善。当然,随着社会发展和经济形势的变化,一些社会关系也会发生变化,由此也会产生对新的建设法律或行政法规的需求,我国的建设法规体系也会随之变化,这是社会发展的必然。

需要指出的是,与建设活动关系密切的相关法律、行政法规和部门规章,它们虽不属建设法规体系,但其有些规定对调整相关建设活动有着十分重要的作用,对此,我们必须予以密切关注。

1.3 建设法规立法原则及实施

1.3.1 建设法规立法的基本原则

建设法规立法的基本原则,是指建设立法时所必须遵循的基本准则及要求。现阶段,我国建设法规立法时必须遵循的基本原则是:

1.3.1.1 市场经济规律原则

第八届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》规定,我国“实行社会主义市场经济”。因此,建设立法必须有利于社会主义市场经济的建立和健全,必须符合市场经济的规律。这具体表现在:

(1)遵循市场经济规律,反映在建设法规立法中,就是要建立健全市场主体体系。建设法规要规定各种建设市场主体的法律地位,对他们在建设活动中的权利和义务作出明确的规定。这些主体理应包括建设行政主管部门、勘察规划设计单位、建设监理单位、建筑施工单位、房地产开发经营单位、土地管理部门、标准化管理部门、城市市政公用事业单位、环境保护部门、建筑材料供应单位等。一旦条件成熟,政策或法规亦应考虑公民主体的法律地位,如个人合伙的建筑事务所等。

(2)遵循市场经济规律,要求建设法规的立法确立建设市场体系的统一性和开放性。建设立法应当确立规划与设计市场、建设监理市场、工程承包的招投标市场、施工管理市场、房地产市场、市政公用事业市场、建设资金市场等多元化的建设活动大市场。

(3)遵循市场经济规律,要求建设法规的立法确立以间接手段为主的宏观调控体系。建设法规主要运用行政手段实现对建设行为的调整,但这种调整不应当是直接干预性的。各建设法规主体在具体的建设行为中都有着其独立性和自主性,国家对其行为实施的调控只是间接性的。

(4)遵循市场经济规律,要求建设法规立法本身具有完备性。要把建设行为纳入法制轨道,必须先使建设法规自身完备。唯有如此,才能有效地规范建设市场主体行为,维护建设市场活动秩序。

1.3.1.2 法制统一原则

所有法律有着内在统一联系,并在此基础上构成一国法律体系。建设法规体系是我国法律体系中的一个组成部分。组成本体系的每一个法律都必须符合宪法的精神与要求。该法律体系与其他体系也不应冲突。对于基本法的有关规定,建设行政法规和部门规章以及地方性建设法规、规章都必须遵循,与地位同等的法律、法规所确立的有关内容应相互协调。建设法规系统内部高层次的法律、法规对低层次的法规、规章具有制约性和指导性。地位相等的建设法规和规章在内容规定上不应互为矛盾。这就是建设法规的立法所必须遵循的法制统一原则。

建设法规的立法坚持法制统一原则的基本要求,不仅是立法本身所应有的规范化、科学化的要求,更主要的是便于实际操作,不至于因法律制度的自相矛盾而导致建设法规的无所适从。

1.3.1.3 权责一致原则

权责一致是对建设行为主体的权利和义务或责任在建设立法上提出的一项基本要求,具体表现为:

(1)建设法规主体享有的权利和履行的义务是统一的。任何一个主体享有建设法规规定的权利,同时必

须履行法律规定的义务。

(2)建设行政主管部门行使行政管理权既是其权利,也是其责任或义务。权利和义务彼此结合。

1.3.2 建设法规的实施

建设法规的实施,指国家机关及其公务员、社会团体、公民实现建设法律规范的活动,包括建设法规的执法、司法和守法三个方面。建设法规的司法又包括行政司法和专门机关司法两方面。

1.3.2.1 建设行政执法

建设行政执法,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检查监督,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,指执法者依法对相对人的权利和义务作出单方面的处理,包括行政许可、行政命令和行政奖励。

(2)建设行政检查,指建设行政执法者依法对相对人是否守法的事实,进行单方面的强制性了解,主要包括实地检查和书面检查两种。

(3)建设行政处罚,指建设行政主管部门或其他权力机关对相对人实行惩戒或制裁的行为,主要包括财产处罚、行为处罚和申诫处罚三种。

(4)建设行政强制执行,指在相对人不履行行政机关所规定的义务时,特定的行政机关依法对其采取强制手段,迫使其履行义务。

1.3.2.2 建设行政司法

建设行政司法,指建设行政机关依据法定的权限和法定的程序进行行政调解、行政复议和行政仲裁,以解决相应争议的行政行为。

(1)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。

(2)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申请。

(3)行政仲裁,指国家行政机关以第三者身份对特定的民事、经济的劳动争议居中调解,作出判断和裁决。

1.3.2.3 专门机关司法

指国家司法机关,主要指人民法院依照诉讼程序对建设活动中的争议与违法建设行为作出的审理判决活动。

1.3.2.4 建设法规的遵守

指从事建设活动的所有单位和个人,必须按照建设法规的要求,实施建设行为,不得违反。

思 考 题

1. 什么是建设法规? 建设法规调整的社会关系有哪些?
2. 何谓建设法规体系? 我国建设法规体系是如何构成的?
3. 什么是与工程建设相关的法律? 当前,我国与工程建设相关的法律都有哪些?
4. 现阶段,我国建设立法的基本原则有哪些?
5. 建设法规的实施包括哪几个方面?

2 工程建设程序法规

本章介绍了我国工程建设程序的概念及阶段和环节的划分,并重点介绍了工程建设前期阶段、准备阶段、实施阶段的工作内容。

2.1 概 述

2.1.1 工程建设的概念

工程建设是指土木建筑工程、线路管道和设备安装工程、建筑装饰装修工程等工程项目的新建、扩建和改建,是形成固定资产的基本生产过程及与之相关联的其他建设工作的总称。

土木建筑工程,包括矿山、铁路、公路、道路、隧道、桥梁、堤坝、电站、码头、飞机场、运动场、房屋(如厂房、剧院、旅馆、商店、学校和住宅)等工程。

线路管道和设备安装工程,包括电力、通讯线路、石油、燃气、给水、排水、供热等管道系统和各类机械设备、装置的安装工程。

其他工程建设工作,包括建设单位及其主管部门的投资决策活动以及征用土地、工程勘察设计、工程监理等。这些工作是工程建设必不可少的内容。

建筑活动,是指从事土木建筑工程、线路管道和设备安装工程的新建、扩建、改建及建筑装饰装修活动。

工程建设为国民经济的发展和人民生活的改善提供重要的物质技术基础,并对众多产业的振兴发挥促进作用,因此它在国民经济中占有相当重要的地位,国家也十分重视运用法律手段,通过制定和实施工程建设管理法规,加强对工程建设的管理。

2.1.2 工程建设程序的概念

工程建设程序是在认识工程建设客观规律基础上总结提出的,工程建设全过程中各项工作都必须遵守的先后次序。它也是工程建设各个环节相互衔接的顺序。

工程建设是社会化大生产,它有着产品体积庞大、建造场所固定、建设周期长、占用资源多的特点。在建设过程中,工作量极大,牵涉面很广,内外协作关系复杂,且存在着活动空间有限和后续工作无法提前进行的矛盾。因此,工程建设就必然存在着一个分阶段、按步骤,各项工作按序进行的客观规律。这种规律是不可违反的,如人为将工程建设的顺序颠倒,就会造成严重的资源浪费和经济损失。(另外,工程建设投资大,建成后的建筑物将长期存在,其质量好坏与人们的生命财产息息相关,因此,工程建设活动是与社会公共利益密切相关的活动。为维护社会公共利益,政府也必须在工程建设过程中,设置一些审批环节,来对各方主体工程建设行为进行监督管理,这些也是通过工程建设程序相关立法来实现的。)所以,世界各国对这一规律都十分重视,都对之进行了认真探索研究,不少国家还将研究成果以法律的形式将其固定下来,强迫人们在从事工程建设活动时遵守。在总结我国自己的相关经验和借鉴国外立法成果的基础上,我国也制定、颁行了不少有关工程建设程序方面的法规。当然,随着社会的发展和对工程建设认识的不断加深,我们还会总结出更加科学、合理的工程建设程序。

2.1.3 我国工程建设程序的立法现状

当前,我国工程建设程序方面的法规还多是部门规章和规范性文件,主要有:1978年国家计委、建委、财政部联合颁发的《关于基本建设程序的若干规定》,以及随着经济体制的改革和决策科学化、管理规范化要求的提出,由各主管部门先后发布的《关于简化基本建设项目审批手续的通知》(1982年)、《关于颁发建设项目进行可行性研究的试行管理办法的通知》(1983年)、《关于编制建设前期工作计划的通知》(1984年)、《关

于建设项目经济评价工作的暂行规定》(1987 年)、《关于大型和限额以上固定资产投资项目建设书审批问题的通知》(1988 年)、《工程建设项目实施阶段程序管理暂行规定》(1994 年)、《工程建设项目报建管理办法》(1994 年)等规范性文件。国务院于 2004 年颁发了《关于投资体制改革的决定》，对工程建设项目投资的审批程序作出了更为明确的分类与细化管理规定。

另外，《中华人民共和国土地法》、《中华人民共和国城市规划法》、《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国环境影响评价法》等法律中，也有关于工程建设程序的一些规定。

2.2 工程建设程序阶段的划分

依据我国现行工程建设程序法规的规定，我国工程建设程序如图 2.1 所示。

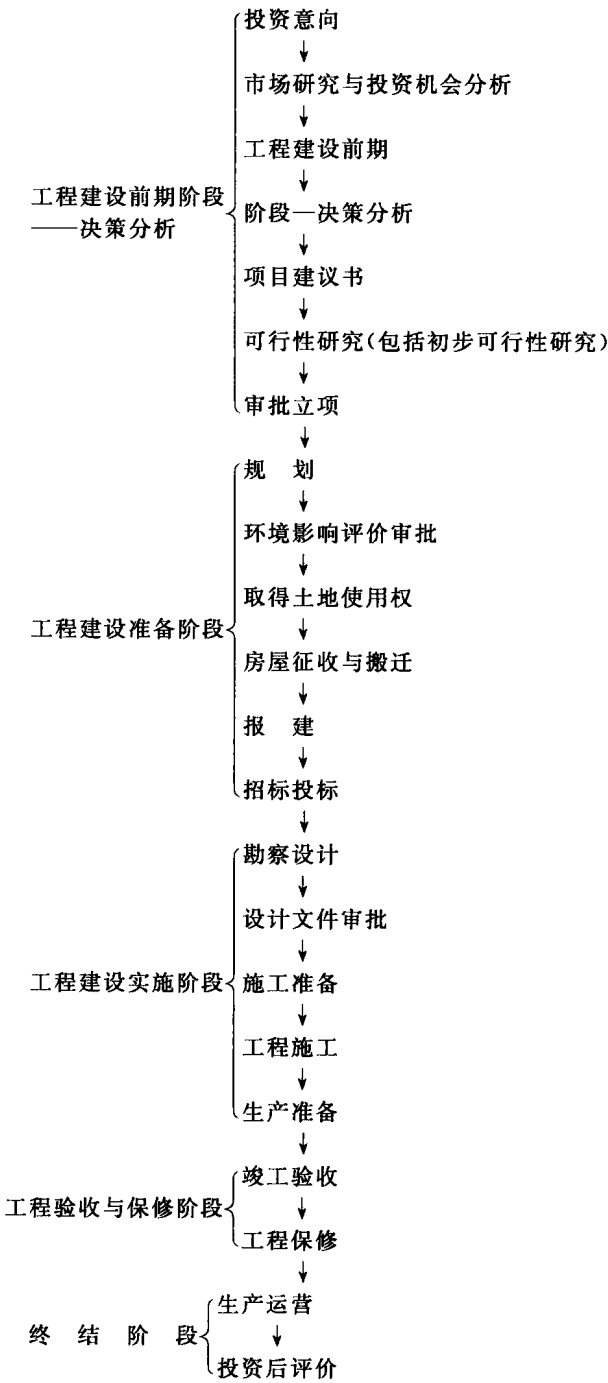


图 2.1 我国工程建设程序