

城镇建设法规

22.304

城镇建设管理丛书

城镇建设法规

王维民 孙玉文 张德忠 编著 中国建筑工业出版社

决定了不发达的经济状态，加之干部队伍素质不高，城镇建设管理工作远不能满足形势发展的需要。本书的出版如能使建设系统管理干部对这种现状有进一步认识，学到改变这种现状理论和方法，并努力在实践中加以运用，将是我们最大的欣慰。

由于水平所限，本书肯定会有疏漏和不足。我们殷切希望读者提出批评和建议，使这套丛书得到充实和完善。

城镇建设管理丛书编委会

1989年3月

城镇建设管理丛书编委会

主任委员：叶如棠

副主任委员：祝白玉 刘长林

委员：（以下按姓氏笔划为序）

王维民 叶如棠 刘长林

华生元 何方钟 杨 炬

杨沛霖 祝白玉 赵士琦

高学善 张树恩 张克杰

唐亦弘 符曜伟 龚 伟

潘其源 蔡纪良

前 言

随着社会主义现代化建设的发展,我国城市化进程明显加快。到1988年底,全国已有设市城市434个,建制镇1103个。城镇的迅速发展,给城镇的规划、建设、管理工作带来了巨大的艰巨性。大批干部由其他行业调进建设部门,其中不少同志对建设系统的工作不熟悉;即使长期从事建设工作的干部,多数也没有系统地学过建设管理理论。因此,建设系统管理干部迫切需要补充现代化管理知识,以及城镇建设行业管理的理论和方法。有鉴于此,经原城乡建设环境保护部批准,由建设部干部学院于1988年举办了城镇建设管理岗位培训函授班,近七千名学员参加了学习。有关领导和专家为这个班编写了一套行业管理教材,经过一年的试用,普遍认为,这套教材理论性、适用性都较强,观点新颖,方法易学,许多同志希望能够尽快予以正式出版,以供更多的建设管理者阅读。

为了进一步提高这套教材的质量,我们请作者根据新的改革形势和学员反映的意见,把教材作了修改,并增添了不少内容。现作为城镇建设管理丛书出版。全书共分七册,即《城市经济管理基础》、《城市规划管理》、《城市基础设施管理概论》、《房地产管理》、《建筑业管理》、《城市建设资金管理》及《城镇建设法规》等,基本上反映了城镇建设管理工作的各个方面。

当前我国仍处于社会主义初级阶段,较低的生产力水平

目 录

第一章 概论.....	(1)
第一节 法学基础知识.....	(1)
第二节 建设法规的制定.....	(11)
第三节 建设法律的实施.....	(25)
第二章 城市规划法规.....	(35)
第一节 城市规划法概述.....	(35)
第二节 城市规划法的方针和管理机构.....	(40)
第三节 城市规划的编制与审批.....	(43)
第四节 城市规划的实施.....	(50)
第三章 市政管理法规.....	(62)
第一节 市政管理法规的地位作用.....	(62)
第二节 城市市政管理基本法.....	(66)
第三节 城市公用基础设施法规.....	(70)
第四节 城市市容环境卫生管理法规.....	(89)
第五节 城市园林绿化管理法规.....	(95)
第六节 风景名胜区管理法规.....	(100)
第四章 城市住宅与房产管理法规.....	(109)
第一节 城市住宅与房产管理法规的概念及作 用.....	(109)
第二节 产权管理和产权登记制度.....	(112)
第三节 公房管理.....	(118)
第四节 私房管理.....	(130)

第五节	住宅建设·····	(137)
第六节	房屋拆迁管理·····	(141)
第五章	乡村建设管理法规·····	(148)
第一节	乡村建设管理法规的地位和作用·····	(148)
第二节	乡村规划的法律制度·····	(155)
第三节	乡村建筑的法律制度·····	(168)
第四节	支援乡村建设的法律制度·····	(171)
第六章	建筑业管理法规·····	(181)
第一节	建筑业管理法规概述·····	(181)
第二节	资质审查·····	(189)
第三节	招标投标制·····	(195)
第四节	质量监督管理·····	(200)
第五节	安全生产管理·····	(205)
第六节	用工制度·····	(209)
第七节	百元产值工资含量包干制·····	(214)
第八节	建筑标准设计管理·····	(217)

第一章 概 论

第一节 法学基础知识

一、法的起源和形式

(一) 法的起源

法是人类社会发展到一定历史阶段的产物，它是与社会经济基础相适应的社会规范。在原始社会，人们是以长期生活中形成的对全体人员具有普遍约束力的习惯作为共同生活准则，依靠族长，军事首领的威望、道德、社会舆论的力量为保证的。在奴隶社会里，奴隶主和奴隶两个阶级之间是根本对立的，在阶级矛盾面前，习惯已经显得软弱无力，需要新的社会规范来调整人们相互之间的关系，于是，法就从此应运而生。

(二) 法的形式

法的形式，是法律规范各种表现形式的通称。法最初是以不成文的形式出现的，即习惯法，是统治阶级把有利于本阶级统治需要的习惯以国家的名义加以确认，赋予法的效力。法的主要形式是成文法，是国家机关按照立法程序，以条文或文件的形式出现，并经公布实施的法律。我国最早的具有代表性的成文法是战国时期李悝编纂的《法经》。国外最早出现的成文法有巴比伦的《汉穆拉比法典》和罗马的《十二铜表法》。

二、法的概念、本质和特征

（一）法的概念

法是反映统治阶级意志的，由国家制定或认可、并以国家强制力保证其实施的行为规则的总称。法包括法律、规章、条例、判例和解释等等。其主要组成部分是法律。所以法和法律这两个词一般来说是通用的，只在个别情况下，需要区别对待。“法治”一词的含义是相对于“人治”、“礼治”而言。“法制”一词，则指的是法律、制度和法律秩序的有机结合，是立法、执法和守法诸方面的统一体。法制的基本内容是有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。

（二）法的本质

法律自产生以来，已有数千年的历史。古今中外，法律典籍浩如烟海。但古往今来，法学家们受历史的、阶级的局限，没有对法律本质问题作出科学的回答，马克思主义诞生后，才对法律的本质问题作出了科学的解释。

马克思主义经典著作对法律本质的揭示表明：

1、法律是统治阶级意志的表现

在阶级社会里，在经济关系、政治关系中处于不同地位的阶级其阶级意志是各不相同的。而法律只能是统治阶级意志的体现，而且是集中地反映了统治阶级根本利益的共同愿望和要求，而不是统治阶级少数人或个别人的利益和要求。我国社会主义法律是整个工人阶级及广大劳动人民意志的集中体现，而不是工人阶级中哪一部份人更不是哪个领导人意志的体现。

2、法律是以国家意志的形式表现出来的统治阶级的意志

法律是国家制定或认可的，它一经制定出来，在国家权力范围内，全体社会成员必须遵守，因此法律是国家意志的

表现。某个阶级的意志能否变成国家意志，并通过国家机器制定为法律，关键取决于这个阶级是否掌握了国家政权，被统治阶级的意志是不可能通过国家机器制定为法律的。

3、法律所体现的统治阶级意志的内容是由其物质生活条件决定的

首先法律是建立在一定经济基础之上的上层建筑的重要组成部分。是由其经济基础和通过基础反映出来的生产力发展水平所决定的。法律又反作用于经济基础，促进生产力的发展，以维护统治阶级的物质生活条件。最后，随着物质生活条件的发展变化，法律也随之发展变化。其他社会现象，诸如民族习惯，伦理、道德、历史传统、国际形势等等也都会在不同程度上对法律产生一定影响。

综上所述，法律的本质是变成国家意志的统治阶级意志，这一意志的内容是由统治阶级的物质生活条件决定的。虽然不同国家，不同历史时期法律的内容的形式千差万别，但其本质却是统治阶级意志的体现。是对敌对阶级实行专政，巩固、发展统治阶级的物质生活条件的工具。

（三）法的特征

1、法律是由国家权力机关制定或认可的

国家制定的法律（成文法）是由国家权力机关或专门的立法机关依据一定的程序以文字形式表现出来的法律条文；国家认可的法律是由国家权力机关或立法机关赋予社会上已经存在的某种行为规则具有法律效力的法律条文。

2、法律是一种特殊的社会规范

社会规范是调整人们社会关系的行为规则。它包括法律规范、道德规范、宗教规范、习俗、礼仪等。法律规范与其他行为规则有明显的区别，即它是以国家为中介和后盾

的。道德规范、习俗等则不具备这个保证条件。

3、法律是由国家强制力保证其实施的，具有普遍的约束力

法律实施的结果就是统治阶级的意志得以实现。保证法律的实施，第一靠实行法律监督；第二靠对违反法律的行为加以惩办。法律明确人们的权利、义务，但要使人们的权利免受非法侵犯和剥夺，要使人们的义务免遭拒绝履行，就必须以国家强制力作为后盾。正如列宁指出的，如果没有一个能够迫使人们遵守法规的机关，权利也就等于零。

法律是一种国家意志，这就意味着它在国家权力管辖范围内，就整体而言对全体社会成员具有普遍的约束力，即法律面前人人平等。绝不允许任何特殊公民逍遥于法律之外或凌驾于法律之上。

（四）法律与政策的关系

我国的法律与党的政策在本质上是完全一致的。它们同属于社会主义上层建筑，都反映工人阶级和广大劳动人民共同愿望和要求，两者的关系是，法律是党的政策的具体化、条文化、规范化，党的政策是法律制定的依据，党的政策对法律制定起着指导作用，法律的制定绝不能偏离党的政策的轨道。但是这绝不意味着可以贬低法律的作用，可以用党的政策取代法律，这是由法律与政策的各自的特征所决定的。

党的政策主要通过思想教育和党员的模范带头作用来实现。党的政策并非对每个公民都具有约束力。而法律则是国家制定的，以国家的强制力来保证其实施，对社会全体成员具有普遍约束力。

政策的规定一般比较原则；法律的规定则明确、具体，并且还有违反法律应承担责任的規定。

综上所述：在党的政策与社会主义法律的关系上既要防止把政策与法律对立起来，又要反对把政策与法律等同起来，以政策代替法律。

三、法的体系

（一）法的体系

法的体系是指由国家现行法律规范分成的各个法律部门所组成的有机整体。国家的法律分成各种法律部门，各个法律部门之间都有内在联系和统一性，彼此相互协调，形成一个有机整体。

法律部门简称部门法，是按一定标准把法律规范进行分类，同一类型的法律规范就形成某一种部门法。

在我国法的体系中，是以宪法作为具有最高法律效力并据以制定一切部门法的母法。部门法主要有民法、刑法、诉讼法、行政法、经济法、劳动法、国际法等等，这些法是子法。而一些单行法规则是部门法的分支。例如，民法下面有继承法、公司法等等。

（二）法规规范的类型

我国法律规范主要表现形式有以下几种：

1、宪法，它是国家的根本大法，由全国人民代表大会制定或修改。

2、法律，它是基本法，如刑法，民法。它或者是单行法，如海洋环境保护法。由全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会制定或修改。

3、行政法规，它由国务院制定和修改，如城市规划条例。行政法规的名称有条例、规定和办法三种。

4、部门规章，它由国务院主管部、委员会制定和修改，涉及的内容限于本部门权限内。

5、地方性法规，它由省、自治区、直辖市人民代表大会或人民代表大会常务委员会制定和修改。地方性法规的效力限于本辖区。

6、地方性规章，它由省、自治区、直辖市人民政府、省、自治区人民政府所在地的城市、计划单列市、国务院批准的较大城市人民政府制定和修改。地方性规章的效力限于本辖区。

（三）法律规范的结构

法律规范在逻辑结构上一般由假定、处理和制裁三个要素构成。假定是指适用该行为规则的情况和条件；处理是指行为规则本身，即允许做什么，不允许做什么；制裁是指违反该项法律规范时导致的法律后果。

法律规范用法律条文加以表述，但法律规范与法律条文不是一回事。有时某一法律条文就是一个法律规范，但更多时候，几项法律条文或两个以上的法律文件才能表述出一个具体的法律规范。法律规范在结构上必然包括假定、处理、制裁三部份；但法律规范的某一法律条文，则不一定都包括假定、处理、制裁三部份。

（四）法律规范与技术规范

法律规范是调整人们社会关系的行为规则。技术规范是调整人与自然关系的规则。法律规范具有强烈的阶级性，技术规范本身不具有阶级性，但违反技术规范将给社会造成极大危害。因此，遵守技术规范被确定为法定义务，违反技术规范的行为应承担法律责任。也就是说技术规范是法律义务的具体内容，而法律规范则确定违反技术规范时应负的法律责任。

四、法的制定

法的制定是国家专有的立法活动。它是把统治阶级意志转化为国家意志，成为社会全体成员都必须遵守的法律规范的过程。

（一）立法原则

我国社会主义法律的制度在坚持四项基本原则的前提指导下，还必须坚持下述原则。

1、实事求是，从我国实际出发的原则

立法要从经济基础和社会生产力发展的实际水平出发，从人民群众的实际需要出发。

2、依靠群众的原则

社会主义的立法是人民的民主立法，根本不同于“法自君出”的封建立法。因此，要把分散在群众中的行之有效的经验加以整理、总结，使之条理化，再到群众中征求意见。立法要坚持自下而上，自上而下，上下结合的原则进行。

3、原则性与灵活性相结合的原则

立法应当符合宪法规定，要同中央的路线、方针、政策保持一致，以保证社会主义法制的统一。同时也要注意具体问题具体分析，区别对待。我国是一个多民族国家，幅员广阔，各地区的发展不平衡，要结合各地的实际情况在原则性指导下给予一定的灵活性。

4、保持法的稳定性、连续性的原则

法律一经制定和公布，决不可以朝令夕改。法律的废止、修改也必须按照法定程序进行。在不同发展时期，新旧法律在立、改、废之间应保持其内在有机联系。法律不能因领导人的变换而变换，不能因领导人观点的转变而转变。

5、吸收和借鉴的原则。

对历史上的以及现行的国内外法律典籍应当结合我国的

国情加以吸收或借鉴，既不可拒之门外也不可盲目照搬，去其糟粕取其精华，是我们对待古今中外法律财富应有的态度。

（二）立法机关和权限

根据宪法规定，我国实行两级立法，有国家法规和地方法规。国家法规，有法律、行政法规、部门规章三个层次。地方法规，有地方性法规、地方规章两个层次。它们的制定，必须遵守宪法和组织法关于立法权限的规定。

宪法规定：“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权，”制定法律必须经过国家立法机关通过。“国务院可以根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规。”国务院组织法规定，国务院“主管部、委员会可以在本部门权限内发布命令，指示和规章。”

宪法和各级人民代表大会、各级人民政府组织法规定“省、自治区、直辖市的人民代表大会和它们的常务委员会，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规”，“省、自治区、直辖市以及省、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人民政府，还可以根据法律和国务院的行政法规、制定规章。”

（三）法律的制定程序

我国法律的制定程序分成四个阶段。

1、提出法律案

提出法律案，是指被授与提案权的专门机关和人员，按照规定程序向立法机关提出议案或者提出废除、修改现行法律的建议。根据宪法、人大组织法、国务院组织法的规定，有权提出法律案的机关和人员是：全国人民代表大会主席团、人民代表大会常务委员会、国务院、中央军委、最高人

民法院和最高人民检察院。

提出法律案和起草法律案是两个不同的概念。有权提出法律案的单位可以起草法律案，但起草法律案的单位并不是有权提出法律案的单位。

2、讨论法律案

讨论法律案，是指对列入议事日程的议案，正式进行审查和辩论。讨论法律案一般要经过两个过程，一是由有关专门委员会进行审查、修改，一般是由人大常委会法制工作委员会负责；二是由人大常委会联组会议审议。

3、通过法律

由立法机关对法律案进行表决、表决通过的法律案成为法律。

这一阶段在立法程序中是最重要和最有决定意义的阶段。

4 公布法律

立法机关在法定的专门刊物上对已通过的法律予以正式公布。

（四）法典编纂和法规汇编

法典编纂和法规汇编是对现行法律规范进行整理、修订、修改和补充，使之系统化的工作。

法典编纂就是把现行的法律重新进行修改补充。修改相互矛盾，冲突或重叠的部份，补充新的内容，协调各法规之间的关系，形成一个有内在联系的统一体。

法典汇编则是把现行的法律文件按照颁布的时间顺序，按照一定的部门分类，加以整理，系统排列汇编成册。

五、法律的实施

法律实施的方式有两种：一是法律的适用；二是法律的

遵守。

（一）法律的适用

法律适用是国家机关和公职人员依其法定职权实现法律对社会关系的调整的一种国家专有活动。法律适用的结果是产生、变更或消灭某种法律关系。法律适用具有严格的程序性和巨大的强制性，在法律适用的过程中首先应当明确法律解释和类推适用这两个概念。

1、法律解释

解释就是阐明法律规范的内容和涵义。法律解释的种类依照解释的主体、效力划分为：（1）立法解释，（2）司法解释，（3）学理解释。

立法解释是由人大常委会对法律条文进一步明确，或作出补充规定的解释。司法解释是最高人民法院、最高人民检察院关于在审判、检察工作中如何具体应用法律文件的解释或国务院及主管部门关于行政法规如何具体应用的解释。以上二种解释具有法律效力，因此又称有权解释或正式解释。学理解释是由法律专家、学者或宣传机构对法律进行的学术性或宣传性的解释。这种解释没有法律上的约束力，因此又称为无权解释或非正式解释。

2、类推适用

类推适用指的是某类案件法律上没有直接规定而援用基本类同的法律规范进行审判或作出判决。例如刑法的类推就是对没有被刑法分则明文规定的犯罪，可以比照刑法分则中最相类似的条文定罪判刑。

（二）法律的遵守

一切国家机关、社会团体、企事业单位和全体公民都必须严格按照法律规范的要求办事。

社会主义法律是在党的领导下，以党的方针、政策为依据制定的。因此“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”“党必须在宪法和法律的范围内活动。”在法律面前人人平等，不允许有特殊公民凌驾于法律之上。必须依法对违法者按其必须承担的法律 responsibility 予以法律制裁。违法行为不同，违法者承担的法律 responsibility 也不同，因而可分别给予刑事制裁、民事制裁、行政制裁等不同的法律制裁。

刑事制裁是国家对触犯刑事法规从而追究其刑事责任的人给予的拘役、管制、有期徒刑、无期徒刑、死刑、没收财产、罚金、剥夺政治权利等各种处罚。

民事制裁是国家对违反民事法规、侵犯公民民事权益而追究其民事责任的人给予的处罚，民事制裁的种类有排除妨害、返还原物、恢复原状、赔偿损失等。

行政制裁是国家机关或企事业单位对违反行政法规从而追究其行政责任的人给予的行政处罚，行政制裁的种类有两类：一是由特定机关所做的处罚，例如公安机关、工商管理机关做出的警告、罚款、拘留、没收等；二是国家机关企事业单位对其所属人员给予的警告、记过、撤职、开除等行政处分。

第二节 建设法规的制定

一、加强建设立法的必要性

城市，是社会经济、文化发展的产物，是国家或者一定区域的政治、经济、文化中心，城市是人类根据发展生产，改善生活的需要，凭藉适宜的自然条件，按照一定的规划设计建造起来的。城市建设的内容从广义的角度讲，包括城市的政治、经济、文化、交通、治安等等诸多方面。从狭义的