



新世纪土木工程系列教材

# 土木工程建设法规

吴胜兴 罗世荣 宋宗宇 编



高等教育出版社

. 297

60

新世纪土木工程系列教材

# 土木工程建设法规

---

吴胜兴 罗世荣 宋宗宇 编

高等教育出版社

## 内容简介

本书为新世纪土木工程系列教材之一。全书根据高等学校土木工程专业的教学要求,以土木工程建设全过程为主线,重点阐述工程建设各阶段所涉及的法律、法规以及重要规范条文,注重实用性,突出土木工程专业的特色。

全书共 12 章,分别介绍建设法规体系、工程建设程序、工程建设执业资格、城市与村镇规划、工程勘察设计、工程发包与承包、工程建设施工、工程建设监理与监督管理、工程建设环境影响评价与保护、房地产、工程建设合同及工程建设争议处理等方面的法律、法规。

本书可作为高等学校土木工程专业本科、专科教材,也可作为高等学校其他相关专业的教学参考书。

本教材另外配有建设法规案例库,建设法规 CAI 课件。

## 图书在版编目(CIP)数据

土木工程建设法规/吴胜兴,罗世荣,宋宗宇编.

—北京:高等教育出版社,2003.12

(新世纪土木工程系列教材)

ISBN 7-04-013091-2

I. 土... II. ①吴...②罗...③宋... III. 建筑  
法规-汇编-中国-高等学校-教材 IV. D922.297.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 093634 号

---

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-64054588
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	免费咨询	800-810-0598
邮政编码	100011	网 址	<a href="http://www.hep.edu.cn">http://www.hep.edu.cn</a>
总 机	010-82028899		<a href="http://www.hep.com.cn">http://www.hep.com.cn</a>
经 销	新华书店北京发行所		
印 刷	北京市南方印刷厂		
开 本	787×1092 1/16	版 次	2003 年 12 月第 1 版
印 张	15.25	印 次	2003 年 12 月第 1 次印刷
字 数	370 000	定 价	19.40 元

---

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

# 前 言

根据高等学校土木工程专业教学指导委员会制订的培养方案,“土木工程建设法规”是该专业的必修的课程。本教材是根据专业教学指导委员会关于该课程的教学大纲要求编写的。本书的主要特点如下:

1. 内容新。我国目前正处在法制建设的高峰,新颁布的建设法律和法规有好多部,因此教材的内容也必须与时俱进。本书尽可能反映了最新颁布的法律、法规的内容。例如2002年10月28日第九届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过的“中华人民共和国环境影响评价法”、2002年6月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过的“中华人民共和国安全生产法”、2003年5月1日起施行的“工程建设项目施工招标投标办法”、2002年12月1日起施行的“外商投资建筑业企业管理规定”和“外商投资建设工程设计企业管理规定”、2003年1月9日实施的“建造师执业资格制度暂行规定”等内容均在教材中有所反映。

2. 主线明。土木工程建设法规的内容非常之多,涉及的面也很广,在有限的学时内,不可能做到面面俱到。因此,本书以土木工程建设全过程为主线,重点阐述建设法规体系、工程建设程序、工程建设执业资格、城市与村镇规划、工程勘察设计、工程发包与承包、工程建设施工、工程建设监理与监督管理、工程建设环境影响评价与保护、房地产、工程建设合同及工程建设争议处理等方面所涉及的法律、法规以及重要规范条文,注重实用性,突出土木工程专业的特色。

3. 资料全。到目前为止,土木工程建设法规有数百部,相应的条文数以万计,全部作为附件列在书后是不现实的,也无法实时更新。因此,我们尽力将所有可能搜集到的电子版土木工程建设法律、法规进行分类整理,发布在高等教育出版社和河海大学网站上,供广大师生查阅、参考,同时也便于实时更新。

本书由河海大学吴胜兴(第2、3、5、7、8、9章)、重庆大学罗世荣(第1、4、10章)、重庆大学宋宗宇(第6、11、12章)编写。吴胜兴负责统稿。北京交通大学刘伊生教授审阅了全部书稿,在此表示衷心感谢。另外,在编写过程中参阅了大量同类专著和教材,在此一并致谢。

由于我们的水平所限,书中不足之处在所难免,欢迎批评指正。

编 者

2003年7月

# 目 录

<b>第1章 建设法规概论</b> .....	1	4.5 风景名胜区、历史文化名城及村镇规划管理	51
1.1 建设法规概述	1	思考题	53
1.2 建设法规体系	8	<b>第5章 工程勘察设计法规</b> .....	54
1.3 建设法规的实施	11	5.1 工程勘察设计法规概述	54
思考题	13	5.2 工程勘察设计管理	55
<b>第2章 工程建设程序法规</b> .....	14	5.3 设计文件的编制与审批	59
2.1 工程建设程序法规概述	14	5.4 工程勘察设计标准	63
2.2 工程建设程序	15	思考题	66
2.3 世界银行贷款项目建设周期	24	<b>第6章 工程发包与承包法规</b> .....	67
思考题	26	6.1 工程发包与承包法规概述	67
<b>第3章 工程建设执业资格法规</b> .....	27	6.2 工程建设发包与承包的一般规定	68
3.1 工程建设执业资格法规概述	27	6.3 工程建设招标投标	71
3.2 工程建设从业单位资质管理	28	6.4 工程发包与承包的管理与监督	82
3.3 工程建设专业技术人员执业资格管理	34	6.5 违反工程发包与承包法规的法律责任	85
思考题	36	思考题	87
<b>第4章 城市与村镇规划法规</b> .....	37	<b>第7章 工程建设施工法规</b> .....	88
4.1 城市与村镇规划法规概述	37	7.1 工程建设施工法规概述	88
4.2 城市规划的制定	39	7.2 工程建设施工企业资质管理	88
4.3 新区开发和旧区改建	42	7.3 建筑工程施工许可管理	93
4.4 城市规划的实施	45	7.4 施工管理	94
		7.5 施工安全	98

思考题 .....	102	10.7 房屋拆迁制度 .....	148
<b>第8章 工程建设监理与监督管理</b>		思考题 .....	151
法规 .....	103	<b>第11章 工程建设合同法规</b> .....	152
8.1 工程建设监理与监督管理法规		11.1 工程建设合同法规概述 .....	152
概述 .....	103	11.2 工程建设合同的内容 .....	153
8.2 工程建设监理相关规定 .....	104	11.3 工程建设合同的效力 .....	157
8.3 工程建设监理企业资质管理 .....	107	11.4 工程建设合同的履行 .....	161
8.4 工程建设监理工作的内容 .....	110	11.5 工程建设合同的变化 .....	166
8.5 监理人和委托人的义务、权利		11.6 违反工程建设合同的法律	
和责任 .....	113	责任 .....	170
8.6 建设工程质量监督与管理 .....	116	思考题 .....	172
8.7 工程建设质量的检测制度 .....	118	<b>第12章 工程建设争议处理</b> .....	173
8.8 建材使用许可制度 .....	119	12.1 工程建设争议处理概述 .....	173
思考题 .....	120	12.2 工程建设行政复议 .....	176
<b>第9章 工程建设环境影响评价与</b>		12.3 工程建设行政诉讼 .....	178
<b>保护法规</b> .....	121	12.4 工程建设争议的民事仲裁 .....	181
9.1 工程建设环境影响评价与保护		12.5 工程建设争议民事诉讼 .....	185
法规概述 .....	121	思考题 .....	191
9.2 工程建设环境影响评价资质		<b>附录1 中华人民共和国建筑法</b> .....	192
管理 .....	122	<b>附录2 建设工程质量管理条例</b> .....	201
9.3 环境标准管理办法 .....	124	<b>附录3 建设工程勘察设计管理</b>	
9.4 建设项目的环评影响评价 .....	126	<b>条例</b> .....	210
9.5 环境影响评价文件的审批 .....	129	<b>附录4 建设工程勘察设计企业</b>	
9.6 环境保护设施建设 .....	130	<b>资质管理规定</b> .....	215
9.7 建设项目竣工环境保护验收		<b>附录5 建造师执业资格制度暂行</b>	
管理办法 .....	131	<b>规定</b> .....	221
思考题 .....	133	<b>附录6 外商投资建筑业企业管理</b>	
<b>第10章 房地产法规</b> .....	134	<b>规定</b> .....	225
10.1 房地产法规概述 .....	134		
10.2 国有土地使用制度 .....	135		
10.3 房地产开发制度 .....	137		
10.4 房地产交易制度 .....	139		
10.5 房地产权属登记制度 .....	143		
10.6 房地产税费制度 .....	146		

---

附录7	建筑工程施工许可管理 办法 .....	229	审查暂行办法 .....	232
附录8	建筑工程施工图设计文件		参考文献 .....	235

# 第1章

## 建设法规概论

### 1.1 建设法规概述

#### 1.1.1 建设法规的概念

建设法规是指国家权力机关或其授权的行政机关制定的,旨在调整国家机关及其有关机构、企业事业单位、社会团体、公民之间在建设活动中发生的各种社会关系的法律、法规的统称。它体现了国家对城市建设、乡村建设、市政及社会公用事业等各项建设活动进行组织、管理、协调的方针、政策和基本原则。

建设活动是国家重要的经济活动,是增加社会财富的最重要的方式之一,建设活动为社会提供的产品,关系到国家财产的安全和社会稳定,同时也关系到人民群众的生命财产安全。对这一特定行业,除适用我国法律之外,还需要有能反映建设行业特征,调整建设活动特点的法律、法规来调整建设活动,这就是建设法规。随着我国法制建设的不断完善,建设法规逐渐形成体系,它是我国法制中的重要组成部分,并且在建设活动中发挥着重要作用。

#### 1.1.2 建设法规的调整对象

建设法规的调整对象(即法律关系)是在建设活动中所发生的各种社会关系。它包括建设活动中发生的建设行政管理关系,建设活动中的经济协作关系及其相关的建设民事关系。

##### 1. 建设活动中的行政管理关系

建设活动是社会经济发展中的重大活动,建设活动与国家经济发展、人民群众的生产、生活与社会的文明进步息息相关。国家必须对建设活动实行全面严格的管理,包括对工程的立项、计划、资金筹集、设计、施工、验收、建设材料和设备的质量进行严格管理。这些管理活动就形成了建设活动中的行政管理关系。

##### 2. 建设活动中的经济协作关系

任何一项工程建设或建设活动都是需要许多行业、单位和人员共同参与的复杂活动,必须相互协作才能完成。因此,在建设活动中存在着大量寻求协作伙伴的各种经济协作关系,如建设单位(业主)同勘察设计单位、建筑安装施工单位



等发生的勘察设计和施工关系。建设活动中的经济协作关系是一种平等自愿、互利互助的横向协作关系,一般应由《中华人民共和国合同法》和相关法规来调整。

### 3. 建设活动中的建设民事关系

在建设活动中,经常会涉及土地征用、房屋拆迁、商品房销售等公民个人权利问题,由此而产生的国家、单位和公民之间的民事权利与义务关系,也需要建设法规与民法等相关法律来调整。

建设法规的三种调整对象,既彼此相关联,又各有其自身属性,它们都是因建设活动而形成的社会关系,都应以建设法规和相关法律、法规来调整,既不能混同,也不能相互取代。

## 1.1.3 建设法规的法律地位及其与其他法律之间的关系

### 1. 建设法规的法律地位

法律地位,是指某个法律在整个法律体系中所处的状态,即属于哪一个部门法律且居于何等层次。

要确定建设法规的法律地位,必须明确其法律性质,即它所属的法律部门。一个法律部门,就是调整其一类社会关系的那些法律规范的总和。划分法律部门的主要标准,是该法所直接调整的社会关系的性质,同时,还要辅之以调整的方法。根据这两个标准来分析建设法规,其性质是十分清楚的。建设法规属于综合性法律部门,其主要部分为行政法,建设法规调整的最基本、最主要的是建设行政管理关系,其特征完全符合行政法律关系的调整方式,如行政监督、行政检查、行政命令、行政处罚等行政手段。因此,建设法规就其主要的法律规范的性质来说,属于行政法的范围,是行政法部门的分支。把建设法规作为行政法律部门只是具有相对的意义,与其他法律部门,如经济法和民法并不截然分开,建设法规也调整部分经济关系和民事关系,但它们不占主要地位。所以,从总体上讲,建设法规属于行政范围。

### 2. 建设法规与其他法律之间的关系

要确定建设法规在社会主义法制中的地位,还必须弄清建设法规与其他法律之间的关系。

(1) 与宪法的关系。宪法是国家的根本大法,它调整的对象是我国最基本的社会关系,并且宪法还规定其他部门法的指导原则,从而为其他法律部门提供法律基础。宪法确认的法律规范是全局性、根本性问题,作用于一般性规范,还必须通过具体法律规范才能使之具体化,才具有操作性。建设法规属于具体法律规范,它既以宪法的有关规定为依据,又将国家对建设活动的组织管理方面的原则规定具体化,它是宪法实施法的组成部分。

(2) 与环境保护法的关系。环境保护法是调整人们在保护改善、开发利用环境的活动中所产生的环境社会关系的法律规范总和。建设法规与环境保护法在一些基本制度的规定上有紧密的联系,主要表现在:

① 环境影响评价制度,是指对拟进行的开发建设活动及其他可能对环境造成不良影响的活动所可能引起的环境影响进行预测和评估,并据此制定出防止或减少环境污染和破坏的对策、措施的法律制度。通过环境影响评价,指导建设项目的规划设计和施工建设,消灭或减少将来可能出现的环境污染和破坏。这是环境保护法的要求,同时也是建设法规的要求。

② “三同时”制度,是指在一切基本建设项目和技术改建项目,以及区域开发建设项目中防治污染和其他公害的设施,与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用的法律制度。这一制

度通过对建设项目基本建设中的这三个关键环节的把关,将环境保护的要求贯穿于开发建设项目的整个建设过程之中。“三同时”制度是建设项目立项之后,在具体的实施过程中,从环境保护角度和建设行为的角度两个方面,由环境保护法和建设法规共同提出的一项基本要求。

③ 许可证制度,是指国家要求开发利用环境和从事可能造成环境破坏活动的经营者,向主管部门提出申请,经审查批准领取许可证后才可能进行的管理程序和方法。我国环境保护法中实行的许可证制度范围十分广泛,而且一般由项目所在地的环境保护行政主管部门来审批,配合建设用地许可证、建设工程规划许可证、建设工程施工许可证,实现对建设项目的管理。

(3) 与刑法的关系。刑法规定了什么是犯罪,对罪犯适用什么刑罚,以及采取其他相关措施。刑法调整和保护的社会关系非常广泛,几乎涉及社会关系的各个方面。凡行为人出于故意或过失,损害国家和社会利益造成严重的后果构成犯罪的,都需要由刑法来调整。刑法也是其他各法律部门规范得以实现的保障。它的规定和制裁是所有法中最严厉的。建设法规所调整的社会关系也包括在刑法的调整范围之内,其区别在于采用的手段不同,刑法用刑罚来调整,建设法规用行政和经济手段调整。但建设法规以刑法为自己坚强有力的后盾,在许多建设法规中都规定了违反建设法规情节和后果严重构成犯罪的,由司法机关依据刑法追究刑事责任。刑法中也有部分条款,直接规定对关于建设活动或建设行政管理中违法犯罪的处罚。

(4) 与经济法和民法的关系。建设法规中有不少法律规范属于经济法和民法的范畴,适用于我国的相关经济法和民法。

#### 1.1.4 建设法规的基本原则

##### 1. 市场经济规律原则

市场经济,是指市场对资源配置起基础性作用的经济体制。社会主义市场经济,是指与社会主义基本制度相结合的、市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用的经济体制。第八届全国人大第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》规定“国家实行社会主义市场经济”。这不仅是宪法的基本原则,也是制定建设法规的基本原则。

(1) 遵循市场经济规律,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做出明确的规定。这些主体理应包括建设行政主管部门、勘察规划建筑设计单位、建设监理单位、建筑施工单位、房地产开发经营部门、土地管理部门、城市市政公用事业单位、环境保护部门、建筑材料供应部门等。活跃的建设市场,要求国家、集体和个人一齐参与。一旦条件成熟,政策或法规亦可以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,就是要确保建设市场体系具有统一性和开放性。建设立法机关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,就是要确定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,就是要求建设法规本身具有完备性。要把建设行为纳入法制轨道,必须先使建设法规自身完备。只有这样,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。

## 2. 法制统一原则

所有法律有着内在统一的联系,并在此基础上构成一个国家的法律体系。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。该法律体系与其他法律体系也不应冲突。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,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。即建设法规的立法所必须遵循的法制统一原则。

建设法规的立法支持法制统一的基本要求,不仅是立法本身的要求,即规范化、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。

## 3. 责权利相一致原则

责权利相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。

### 1.1.5 建设法规的特征

建设法规作为调整建设业管理和建设协作所发生的社会关系的法律规范,除具备一般法律基本特征外,还具有行政隶属性、经济性、技术性、政策适时性的特征。

#### 1. 行政隶属性

这是建设法规区别于其他法律的主要特征。这一特征决定了建设法规必须采用直接体现行政权力活动的调整方式,即以行政指令为主的方法调整建设活动的法律关系。调整方式包括:

(1) 授权。国家通过建设法规授予建设管理机关某种管理权限或具体的权利,对建设活动进行监督管理。如规定土地征用的审批权限、建设规划项目的审批权限、建筑工程承包合同的鉴证等。

(2) 命令。国家通过建设法规赋予建设法律关系主体某种作为的义务。如限期拆迁房屋、进行建设企业资质等级鉴定、征纳固定资产投资税、房屋产权登记等。

(3) 禁止。国家通过建设法规赋予建设法律关系主体某种不作为的义务,即禁止主体某种行为。如严禁利用建设工程发包权索贿受贿、严禁无证设计与无证施工、严禁建设工程非法转包。

(4) 许可。国家通过建设法规允许特别的主体在法律允许范围内有某种作为的权利。例如房屋建筑施工总承包特级企业,可承担各类房屋建筑工程的施工。一级企业可承担建筑安装(以下简称建安)合同额不超过企业注册资本金 5 倍的下列房屋建筑工程的施工:

① 40 层及以下各类跨度的房屋建筑工程。

② 高度 240 米及以下的构筑物。

③ 建筑面积 20 万平方米及以下的住宅或建筑群体。

(5) 免除。国家通过建设法规对主体依法应履行的义务在特定情况下予以免除。如用外资建设住宅应列入各地基本建设计划,其额度不受自筹资金计划指标的限制。用炉渣、粉煤灰等废

渣作为主要原料生产建设材料的可享有减、免税的优惠等。

(6) 确认。国家通过建设法规授权建设管理机关依法对争议的法律事实和法律关系进行认定。如各级建设工程质量监督站检查受监工程的勘察、设计、施工单位和建筑构件厂的资质等级和营业范围;监督勘察、设计、施工单位和建筑构件厂严格执行技术标准;检查其工程(产品)质量等。

(7) 计划。国家通过建设法规对建设活动进行指令性计划或指导性计划的调节。指令性计划具有法律约束力,具有强制性。当事人必须严格执行,违反指令性计划的行为,将要承担法律责任。指导性计划一般不具有约束力,是可以变动的,但是在条件可能的情况下也是应该遵守的。如基本建设必须执行国家的固定资产投资计划。随着我国经济体制的改革,我国建设活动中的指令性计划正逐步减少,指导性计划正逐步增加。

(8) 撤销。国家通过建设法规授予建设行政管理机关运用行政权力对某些权利能力或法律资格予以撤销或消灭。如没有落实建设投资计划的项目必须停建、缓建。无证设计、无证施工坚决予以取缔等。

## 2. 经济性

建设法规是经济法的重要组成部分,所以也必然带有经济性特征。建设活动与生产、分配、交换、消费紧密联系,直接为社会创造财富,为国家增加积累。如房地产开发、住宅商品化、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。随着建设业的发展,其在国民经济中的地位日益突出。许多国家的建筑业已经成为国民经济的支柱产业之一。可见,建设法规的经济性特征是很强的。

## 3. 技术性

建设法规的技术性特征十分明显。由于建设产品的质量与人民的生命财产紧密相连,国家建设法规的制定必须考虑保证建设产品的质量和安全问题。如各种设计规范、施工规范、验收规范、产品质量监测规范等。有些非技术性的建设法规中也带有技术性的规定,如城市规划法就含有城市建设各种计量、质量、规划技术的具体要求。

## 4. 政策适时性

建设法规体现着国家的建设政策。它一方面是实现国家建设政策的工具,另一方面也使国家建设政策规范化。国家建设形势总是处于不断发展变化之中,建设法律也要随着建设形势的变化而变化,使其适应建设形势的客观需要。如国家经济实力较弱时,基建投资就要通过建设法规加以限制或压缩;国力储备充足时,基建规模就可以通过建设法规予以增加,甚至出台一些投资鼓励、扶持政策。可见,建设法规具有较强的政策适时性。

### 1.1.6 建设法律关系

建设法律关系是指由建设法律规范所确认的,在建设业管理和建设协作过程中所产生的权利、义务关系。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构成的。

#### 1. 建设法律关系主体

建设法律关系主体是指参加建设活动,受建设法律法规调整,在法律上享有权利、承担义务的人。

(1) 国家机关,包括国家权力机关和行政机关。

① 国家权力机关,包括全国人民代表大会及其常务委员会和地方各级人民代表大会及其常

务委员会。国家权力机关参加建设法律关系的职能是审查批准国家建设计划和国家预决算,制定和颁布建设法律,监督检查国家各项法律的执行。

② 行政机关,是依照国家宪法和法律设立的依法行使国家行政职权,组织管理国家行政事务的机关。它包括国务院及其所属各部、各委、地方各级人民政府及其职能部门。参加建设法律关系的行政机关主要有:

国家计划机关,主要是中央和省、市自治区(包括计划单列市)两级的计划委员会。其职能是负责编制中、长期和年度建设计划,组织计划的实施,督促各部门严格执行工程建设程序。

国家建设主管机关,主要是建设部。其职能是制定建设法规,对城市建设、村镇建设、工程建设、建筑业、房地产业、市政公用事业进行组织管理和监督。如管理基本建设勘察设计部门和施工队伍;进行城市规划;制定工程建设的各项标准、规范和定额;监督勘察、设计、施工安装的质量;规范房地产开发;市政建设等。

国家建设监督机关,它主要包括国家财政机关、中国人民银行、国家审计机关、国家统计局等。

国家建设各业务主管机关,如交通部、航天部、铁道部等机关,负责本部门、本行业的建设管理工作。

国家机关还有审判机关和检察机关,但作为国家机关组成部分的审判机关和检察机关不能以管理者身份成为建设法律关系主体,而是建设法律关系监督与保护的重要机关。

(2) 社会组织,作为建设法律关系主体的社会组织一般应为法人。法人是指具有权利能力和行为能力,依法享有权利和义务的组织。依据《民法通则》第三十七条的规定:“法人应当具备下列条件:依法成立;有必要的财产或者经费;有自己的名称、组织机构和场所;能够独自承担民事责任。”

① 建设单位,是指进行工程建设的企业或事业单位。由于建设项目的多样化,作为建设单位的社会关系也是种类繁多的。有工交企业、农牧企业、商业企业、文化教育部门、医疗卫生单位、国家各类机关等。建设单位作为建设活动权力主体,是从设计任务书批准开始的。任何一个社会组织,当它的建设项目的设计任务书没有批准之前,建设项目尚未被正式确认,它是不能以权力主体的资格参加工程建设的。当建设项目编有独立的总体设计并独立列入建设计划,获得国家的批准时,这个社会组织方能成为建设单位,以已经取得的法人资格,及自己的名义对外进行经济活动和法律行为。建设单位作为工程的需要方,是建设投资的支配者,也是工程建设的组织者和监督者。

② 中国建设银行,是我国专门办理建设贷款和拨款、管理国家固定财务管理制度;审批各地区、各部门的工程建设财务计划和清算;经办工业、交通、运输、农垦、畜牧、水产、商业、旅游等企业的工程建设贷款及行政事业单位和国家指定的基本建设项目拨款;办理工程建设单位、地质勘探单位、建设安装企业、工程建设物质供销企业的收支结算;经办有关固定资产的各项存款、发放技术改造贷款;管理和监督企业的挖潜、革新、改造资金的使用等的机构。

③ 勘察设计单位,是指从事工程勘察设计的各类设计院、所等。我国有勘察、设计合一的机构,也有分立的勘察和设计机构。

建筑工程设计单位,可以是综合的,也可以是专业性的。综合性单位可以成套承包建筑工程设计,专业性单位只能承包本专业工程范围内的设计,配有建筑专业的单位可以总承包工程设

计,其他专业工程可分包。

市政工程设计单位,主要从事城市给水、排水、燃气、热力、道路、桥梁、隧道、防洪及公共交通、园林绿化、环境卫生等工程设计。既有综合性的,也有专业性的。

城市规划设计单位,其任务是进行城镇建设的总体规划、具体单项规划及建设项目的选址、可行性研究等。

城乡建设勘察单位,其业务是为城乡建设规划和工业与民用建筑任务而从事的工程地质、岩土工程、水文地质及工程测量等工作。

④ 施工企业,是指由主管部门批准并在国家工商行政管理单位登记注册的从事建设工程施工安装活动的组织。

建筑施工企业,指从事通用工业与民用建筑施工的企业,分为建筑、设备安装、机械施工三类。

市政工程建设施工企业,主要承担市政建设工程施工任务。

建筑装饰施工企业,主要从事各类建筑装饰工程的设计和施工。

⑤ 城市综合开发公司,是指专营城市综合开发建设、经营商品房屋的公司,包括房地产开发公司。

(3) 公民个人,公民个人在建设业活动中也可以成为建设法律关系的主体。如建设企业职工同企业单位签订劳动合同时,即成为建设法律关系主体。

## 2. 建设法律关系客体

建设法律关系客体是指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事物。在通常的情况下,建设主体为了某一客体,彼此才设立一定的权利、义务,从而产生建设法律关系。这里的权利、义务指向的事物,便是建设法律关系的客体。法学理论上,一般客体分为财、物、行为和非物质财富。建设法律关系客体也不外乎这四类。

(1) 表现为财的客体。财一般指资金及各种有价证券。在建设法律关系中表现为财的客体主要是建设资金,如基本建设贷款合同的标的,即一定数量的货币。

(2) 表现为物的客体。法律意义上的物是指可为人们控制的并具有经济价值的生产资料和消费资料。在建设法律关系中表现为物的客体主要是建筑材料,如钢材、木材、水泥等,及其构成的建筑物,还有建筑机械等设备。某个具体基本建设项目即是建设法律关系中的客体。

(3) 表现为行为的客体。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、检查验收等活动。勘察设计合同的标的,即完成一定的勘察设计任务。建设工程承包合同的标的,即按期完成一定质量要求的施工行为。

(4) 表现为非物质财富的客体。法律意义上的非物质财富是指人们脑力劳动的成果或智力方面的创作,也称智力成果。在建设法律关系中,如设计单位提供的具有创造性的设计图纸,该设计单位依法可以享有专有权,使用单位未被允许不能使用。

## 3. 建设法律关系的内容

建设法律关系的内容即建设权利和建设义务。

(1) 建设权利,是指建设法律关系在法定范围内,根据国家建设管理要求和自已业务活动的需要有权进行各种建设活动。权利的主体可要求其他主体作出一定的作为或抑制一定的行为,以实现自己的建设权利,因其他主体的行为而使建设权利不能实现时,有权要求国家机关加以保护并予以制裁。

(2) 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建设义务,义务主体如果不履行或不适当履行,就要受到制裁。

## 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,是指把已经制定的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体系。广义的建设法规体系,还包括地方性的建设法规和规章。

建设法规体系的建立和完善,是我国建设事业的必然要求。我国的建设事业将随着我国国力的增加而不断发展。而我国建设立法起步晚,法律、行政法规、部门规章尚不配套,还不能完全适应社会主义建设事业发展的需要。

建设事业行业多,具有很强的社会性、综合性、技术性,只有建立完善的建设法规体系,才能保证我国建设事业的顺利进行。

### 1.2.2 建设法规体系的纵向结构

建设法规体系的基本框架由纵向结构和横向结构所组成。从纵向结构看,是根据我国立法权限分为五个层次,即法律、行政法规、部门规章和地方性法规、地方规章。

建设法律,是指由全国人民代表大会及其常务委员会审议颁布的属于建设方面的各项法律,它是建设法规体系的核心。

建设行政法规,是指由国务院依法制定或者批准发布的属于建设方面的法规。行政法规及其发布形式有两种:一是直接以国务院令的形式发布;二是由国务院批准,以国家建设行政主管部门或者与国务院相关部门联合发布。

部门规章,是指由国家建设行政主管部门根据国务院规定的职责范围,依法制定并发布的各项规章,包括国家建设行政主管部门与国务院相关部门的联合制定并发布的规章。

地方性法规,是指在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,由省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会制定并发布,或者由省、自治区、直辖市人民政府所在地的市和国务院批准的较大市的人民代表大会及常务委员会制定并报省、自治区人民代表大会常务委员会批准后施行的建设方面的法规。

地方规章,是指由省、自治区、直辖市人民政府和省、自治区人民政府所在地的市,以及国务院批准的较大市的人民政府,根据法律和国务院的行政法规制定并发布的建设方面的规章。

技术法规是国家制定或认可的,在全国范围内有效的规程、规范、标准、定额、方法等技术文件。它是建筑业工程技术人员从事经济技术作业,建设管理监测的依据。包括设计规范、施工规范、验收规范、预算定额等。

此外,与建设活动关系密切的相关法律,行政法规和部门规章,也起着调整一部分建设活动的作用。其所包含的内容或某些规定也是构成建设法规体系的内容。

### 1.2.3 建设法规体系的横向结构

我国的建设法律体系,是以建设法律为龙头,建设行政法规为主干,建设部门规章和地方法规、规章为枝干而构成的。根据国家建设行政主管部门制定的《建设法律体系规划方案》,我国将先后制定八部建设法律。现已制定并颁布实施了三部法律:

(1) 城市规划法,是调整人们在制定和实施城市规划及在城市规划区内进行各项建设过程中发生的社会关系的法律规范的总称。其立法目的在于确定城市的规模和发展方向,实现城市的经济和社会发展目标,合理制定城市规划和城市建设。《中华人民共和国城市规划法》(简称《城市规划法》)已于1989年12月25日公布,自1990年4月1日起施行。

(2) 城市房地产管理法,是调整城市房地产业和各项房地产经营活动及其社会关系的法律规范的总称。其立法目的是为了保障城市房地产经营人、房地产所有人、使用人的合法权益。促进房地产业的发展,适应社会主义现代化建设和人民生活的需要。《中华人民共和国城市房地产管理法》(简称《城市房地产管理法》)于1994年7月5日公布,自1995年1月1日起施行。

(3) 建筑法,是为了加强对建筑业活动的管理,维护建筑市场秩序,保障建筑活动当事人的合法权益而制定。其立法目的是为了规范建筑业主体资格,规范建筑行为,保证建筑质量。《中华人民共和国建筑法》(简称《建筑法》)已于1997年11月1日公布,于1998年3月1日起施行。

(4) 住宅法,是调整城市住宅的所有权、房屋建设的融资、房屋管理与维修等活动及其社会关系的法律规范的总称。其立法目的是为了保障公民享有住房的权利,保证住宅所有者的合法权益,促进住宅建设发展,不断改善公民的住房条件和提高居住水平。

(5) 工程设计法,是调整工程设计的资质管理、质量管理、技术管理,以及制定设计文件全过程及其社会关系的法律规范的总称。其立法目的在于加强对工程设计的不管理,提高工程设计水平。

(6) 市政公用事业法,是调整城市市政设施公用事业、市容环境卫生、园林绿化等建设、管理活动及其社会关系的法律规范的总称。其立法目的是为了加强市政公用事业的统一管理,保证城市公用事业建设和管理工作的顺利进行,发挥城市多功能的作用。

(7) 风景名胜区法,是调整人们在保护、利用、开发和管理风景名胜资源各项活动中产生的各种社会关系的法律规范的总称。其立法目的是为了加强风景名胜区的管理、保护、利用和合理开发风景名胜资源。

(8) 村镇建设法,是调整村庄、集镇的规划、综合开发、设计、施工、公用基础设施建设、住宅和环境管理等项活动及其社会关系的法律规范的总称。其立法目的是为了加强村镇建设管理,不断改善村镇的环境,促进城乡经济、社会协调发展,推动社会主义新农村镇建设。

### 1.2.4 建设法规体系的立法规划

改革开放以前,我国的建设活动主要是通过党的方针和政府文件来组织实施的。为了适应经济建设和社会发展的需要,国务院及相关行政主管部门制定颁布了许多有关建设程序、设计、施工及成本管理等方面的规定,但未能形成完整的法规体系。改革开放以来,特别是中央确定经济体制由计划经济向市场经济转变的重大决策以后,要求建设法规的制定和完善加快进行。经过多方科学讨论,上世纪90年代初,建设部制定了《建设法律体系规划方案》,使我国建设法规体系的建设工作走上了科学化的发展之路。图1.1为当时制定的《建设法律体系规划方案》。



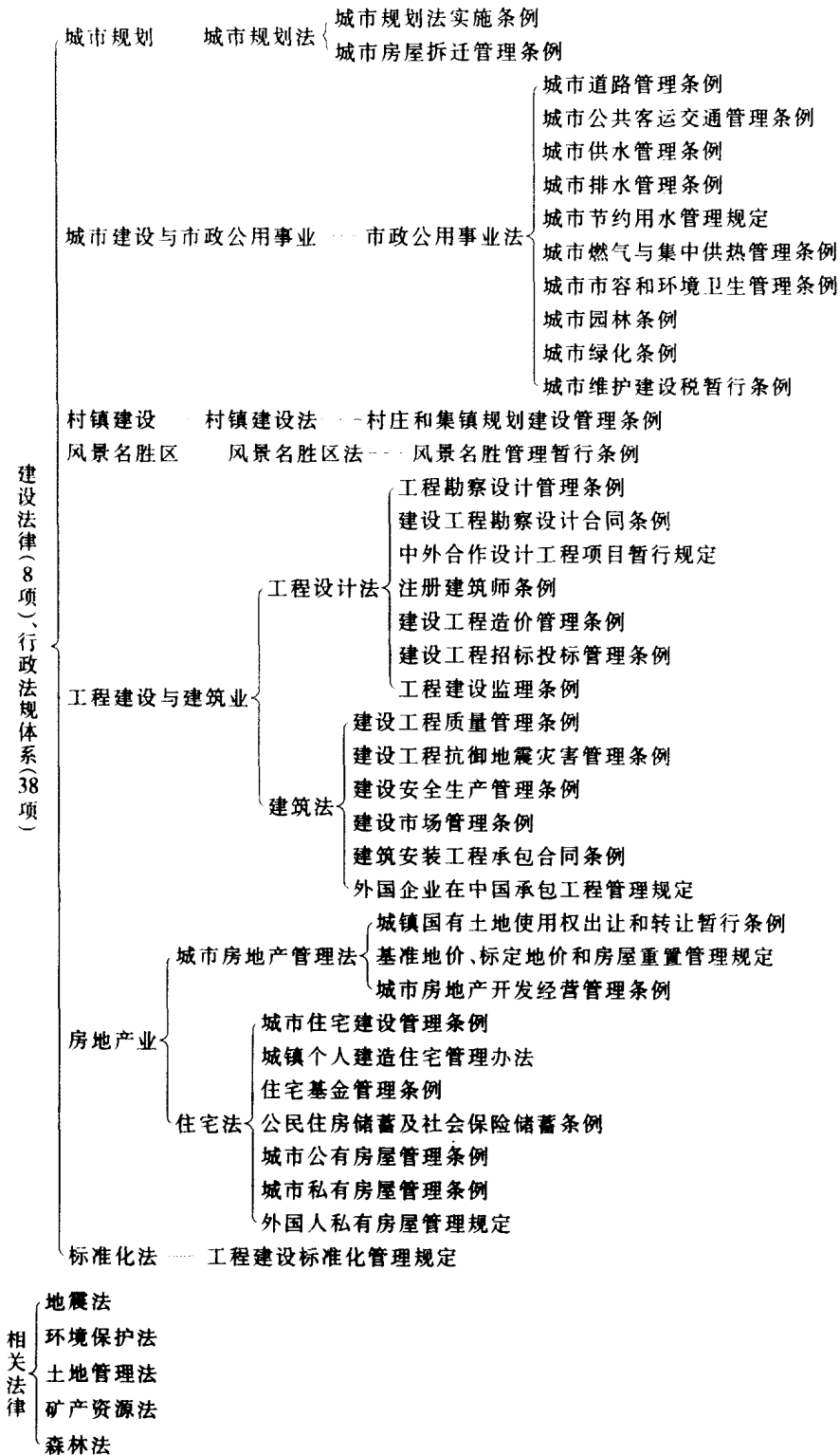


图 1.1 建设法律体系规划方案