

高等院校土木工程专业系列教材
GAODENG YUANXIAO TUMU GONGCHENG ZHUANYE XILIE JIAOCAI

建设法规

j i a n s h e f a g u i

主 编：王立久



中国建材工业出版社

高等院校土木工程专业系列教材

建设法规

主 编 王立久
副主编 曹明莉 任铮钺 王宝民
主 审 赵国藩

中国建材工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

建设法规/王立久编. -北京: 中国建材工业出版社,

2000. 5

ISBN 7-80159-004-X

I. 建… II. 王… III. 基本建设-法规-中国-高等院校-教材

IV. D922.297

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 09870 号

内 容 提 要

本教材以规范建设活动的建设法为基础,以基本建设为主线,阐述建设工程的勘察、设计、施工、监理和监督等相应法规。全书共分八章,主要内容有建设法基本概念、建设立法与实施、基本建设程序、建筑市场法规、工程勘察设计的法规、建筑施工法规、建设监理法规、建设基本法等。

本书适用于普通高等学校、成人高校土木建筑类专业本、专科《建设法规》课程教学,也可作为建设管理、设计、施工、投资等单位的参考用书。

建 设 法 规

主 编 王立久

*

中国建材工业出版社出版 (北京海淀区三里河路 11 号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京丽源印刷厂

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 9.75 字数: 240 千字

2000 年 5 月第一版 2003 年 1 月第二次印刷

印数: 8001-11000 册 定价: 18.50 元

ISBN 7-80159-004-X/TU·004

土木工程专业系列教材编辑委员会

主 任：窦远明

副 主 任：姜忻良 许炳权

委 员：（按姓氏笔划排列）

王立久 王铁成 刘春原 史三元 戎 贤

朱赛鸿 吴建有 陆培毅 杨春风 苏幼坡

赵方冉 阎西康 窦远明 潘延龄 魏连雨

秘 书：刘春原 阎西康

顾 问：陈 环 顾晓鲁 黄世昌 陈章洪 崔冠英

序

改革开放以来，我国土木工程、建筑工程、线路管道和设备安装工程及装修工程规模不断扩大，作为我国国民经济中占有支柱产业地位的建筑业，依法管理已成必然。特别是作为土木建筑类专业本科生将来所从事的建设活动，更应学好建设法规，为今后依法执业打好基础。

本书主编王立久教授从事土木建筑类专业教学和科研多年，特别是80年代后期以来，在建设工程质量的检测、评价和仲裁方面作了大量工作，对相应建设法规颇有研究。

该书以建筑法为基础，以基本建设程序为主线编写，很有特色。书中对建设法规基本概念讲授清楚，通篇论述通俗易懂，语言流畅。注重教材的系统性、严密性和逻辑性，即便于教师讲授，又利于学生自学。

此书为土木建筑类专业本科生建设法制教育提供了一本好教材。

中国工程院院士
大连理工大学教授

2000年3月28日

赵国藩

前 言

随着国家建设形势的发展和 21 世纪国家建设对专业人才的需求,我国近期对高等教育专业设置进行了较大幅度的调整,其中新设置的土木工程专业取代了过去的建筑工程、交通土建工程等四个相近专业。根据国家教育部门的安排,全国各高校将从 1999 年按新专业目录进行新生录取工作,建设部专业指导委员会也于 1999 年初下达了新土木工程专业的课程设置指导意见。比较而言,土木工程专业较过去各专业覆盖面要广泛很多,涵盖了原来近 8 个专业的内容,因此新专业的教学计划、课程内容调整以及新教材的编写就成为当前一项较为紧迫的任务。为适应这一形势的发展,河北工业大学、天津大学、天津城市建设学院等院校经过充分协商和研究,本着“探索、科学、先进”的原则和符合“大土木”的专业要求,联合编写了一套系列教材,由中国建材工业出版社出版向全国发行。

本教材以规范建设活动的建设法为基础,以基本建设程序为主线,阐述建设工程的勘察、设计、施工、监理和监督等相应法律法规。重点是建设法规基本概念、突出建设行业基本法,侧重理论分析。本书可作为土木建筑类专业本、专科生《建设法规》课程的教学用书,也可作为建设管理、设计、施工、投资等单位的参考用书。

本书由王立久教授主编,曹明莉、任铮钺、王宝民任副主编。全书由中国工程院院士赵国藩教授主审并作序,在此深表感谢。

由于时间仓促及编写人员的能力和学识水平有限,漏、误在所难免,恳请指正,以资再版时修订。

编 者

2000 年 3 月 29 日于大连

目 录

绪论	1
第一节 法律、法制与法规	1
第二节 建设法规分类	4
第三节 学习建设法规的目的、意义	5
第一章 建设法规基本概念	7
第一节 建设法规定义及基本特征	7
第二节 建设法律关系要素	10
第三节 建设法规构成	16
第四节 建设法规的法律地位与作用	23
第二章 建设立法与实施	26
第一节 建设立法	26
第二节 建设法规的实施	33
第三章 基本建设程序	39
第一节 建设项目及其特殊性	39
第二节 基本建设程序	42
第四章 建筑市场法规	50
第一节 建筑市场法规概述	50
第二节 建筑许可	52
第三节 建筑工程的招标、投标	55
第四节 建筑工程合同法律制度	59
第五章 工程勘察设计法规	73
第一节 工程勘察设计法规概述	73
第二节 工程勘察设计单位资格管理	74
第三节 工程勘察设计市场经营管理	81
第四节 工程勘察设计质量管理	85
第六章 建筑施工法规	88
第一节 概述	88
第二节 建筑施工许可	90
第三节 建筑施工管理	98
第四节 建筑安全生产	103
第七章 建设监理法规	107
第一节 建设监理法规概述	107
第二节 建筑工程建设监理	108

第三节	建设监理单位资质管理.....	110
第四节	监理工程师注册法律制度.....	114
第五节	建筑工程质量管理.....	116
第八章	建设基本法.....	121
第一节	中华人民共和国建筑法.....	121
第二节	城市规划法规.....	125
第三节	房地产管理法.....	129
第四节	市政工程管理法规.....	139
第五节	城市公用事业建设管理法规.....	142
参考文献		147

绪 论

第一节 法律、法制与法规

一、法律及其体系

1. 法律

法是一种规范，它确定了人的行为的自由程度，即在法律界限之内，人可以自由地活动；超越了界限，必然要被矫正。

古往今来，随着人类时代的进步和认识的发展，对法的认识也由朦胧走向科学。在原始社会没有国家，也就没有科学意义的法，当时制约行为的是原始部族中长期形成的习惯，也可称之为“习惯法”。在奴隶社会，出现了以阶级为核心内容的国家，但由于当时生产力水平和认识能力的限制，法被看作是神的意志。在封建社会，由于神学占领了上层建筑，法便成了上帝的旨意。资本主义社会在“人权”“平等”的口号下，为规范社会形成了大家共同订立而又必须遵守的“契约”一法。

法的本质是国家意志，是国家利益的集中反映。首先，法是上层建筑的组成部分，受经济基础的制约，具有什么样的经济模式就必然会形成什么样的法；其次，法是人们的行为规范，它调整的是人们的行为而不是思想或其他的非行为的东西；第三，法的内容不是所有人的想法，只能是国家利益，且不是简单相加，而是集中的、高度的概括；第四，法的作用是由国家确立、维护和发展社会秩序的工具。这个工具的使用，是以军队、法庭、监狱等为后盾的。

从广义上讲，法和法律是有区别的。法律强调的是具体的，明确的规范，法则是一些具体规范的总和。所以，法是抽象的、伦理性的；法律是具体的、应用性的。从应用角度看，更应该侧重于了解法律。

2. 法律体系

社会生活的纷繁复杂，决定了法律需要规范的行为的种类，需要调整的社会关系的类型也是复杂多样的。而把调整不同类型的法律内容集合在一起便形成了法律部门。在一个国家中，不同法律部门纵横交错，组成了这个国家的法律整体，它们是相互联系，相互补充，相互协调，多层次的完整统一的有机体，称之为法律体系。

从横向看，法律体系是由不同的法律部门组成的。在我国，组成法律体系的法律部门有：宪法、刑法、民法、行政法、经济法、国家赔偿法、诉讼法、建筑法等。

从纵向看，法律体系又是由级别不同、效力不一的法律组成。如我国宪法是我国的根本大法，效力最高；刑法、民法通则、劳动法、建筑法等法律属于基本法，效力仅次于宪法；行政法规、地方法规的效力则更低一些，其内容不得与宪法和基本法律相违背。实践中曾发生行政法规与基本法律相冲突，导致法规无效的现象。因此在实践中首先要注意，自己使用的法律其级别如何，是否与其他法律相抵触。

在我国，企业内部的管理制度不属于法律。但是企业内部管理规范在一定程度上具有法律的性质，所以在制定企业管理制度时，必须注意不能与国家法律相冲突，否则将会导致无效，甚至会起相反的作用。企业内部管理制度在我国一般作为证据使用。

二、法制

1. 法制的含义

法制即法律制度，有多种含义。从广义上讲，法律制度是指一个国家法律规范的总和；从狭义上讲，法律制度是指调整某一类特定关系，规范某一类特定行为的法律规范的总和。本书所要讲述的是狭义的法律制度。

法律制度按照划分方式不同，可以作出不同的分类，但多数都以法律部门为依据来建立法律制度，如企业法律制度、民事法律制度、诉讼法律制度等等。在一个部门法中，还有许多不同的具体法律制度，如在宪法制度中包含有政党制度、议会制度、经济制度等；在诉讼法律制度中有回避制度、两审终审制度等；在建设法律制度中有市政建设制度、招标投标制度、许可证制度等等。建设法律制度所涉及的法律规范亦就是本书所述的建设法规。

2. 法人与法定代表人

依照《中华人民共和国民法通则》（以下简称《民法通则》）第36条规定，“法人是具有民事权利能力和民事行为能力，依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织”。

法人是与自然人相对应的一个法律概念，是指在法律上与自然人（或称公民）相对应的“人”。法人的法定代表人是指能够代表法人行使民事权利、承担民事义务的主要负责人。法人作为一个组织是不能直接实施行为的，而必须通过法定代表人的行为，或其依照职权和法律要求而授权他人的行为才能完成。所以，法定代表人是法人实施行为的第一载体。

法人的成立条件主要是依法成立、必要的经费、名称和经营场所，并能独立承担民事责任。

（1）依法成立。这里要求：一是法人的设立目的和方式必须符合法律法规的具体规定和要求；二是设立法人必须经过国家有关机关的批准或核准登记。

（2）有必要的财产或经费。这是法人进行民事活动的物质基础，它要求法人的财产或经费必须与法人的经营范围和设立目的相适应，否则不能被批准设立或核准登记。

（3）有名称、组织机构和经营场所。法人的名称或字号是法人之间相互区别的标志和法人进行民事活动时使用的名称；法人的组织机构是指对内管理法人事务、对外代表法人进行民事活动的常设机构或机关，包括法人的决策机构、执行机构和监督机构以及内部业务活动机构；法人的经营场所是法人进行业务活动的所在地。

（4）能够独立承担民事责任。即法人能够以自己所拥有的财产或经费承担它在民事活动中的债务，以及法人在民事活动中给他人造成损失时的赔偿责任。

例如：1999年8月30日第九届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过的《中华人民共和国个人独资企业法》中依法成立条件，即法人的成立条件（1），第二条指出“个人独资企业，是指依照本法在中国境内设立，由一个自然人投资，财产为投资人所有，投资人以其个人财产对企业债务承担无限责任的经营实体”。这就规定其设立的目的和方式，必须符合上述法律规定和要求。第九条“申请设立个人独资企业，应当由投资人或者其委托代理人向个人独资企业所在地的登记机关提交设立申请书、投资人身份证明、生产经营场所使用证明等文件”，第十二条“对符合本法规定条件的，予以登记，发给营业执照”。这就规定了设立法人必须经过主管机关的批准或核准登记。

法人成立条件(2)~(4)是自然条件,如第八条规定“设立个人独资企业应当具备下列条件:

①投资人为一个自然人;②有合法的企业名称;③有投资人申报的出资;④有固定的生产经营场所和必要的生产经营条件;⑤有必要的从业人员。”

三、法规

1. 法规概念

法律规范简称法规,是由国家机关制定或认可并由国家强制力保证其实施的具体行为规范。

法律规范与法律的关系是个体与整体的关系。规范是法律的具体化,调整某类行为的不同法律规范组成了法律。如调整经济合同行为的不同法律规范便组成了“经济合同法”。又如调整建筑活动中各种社会关系就构成“建筑法”。

法律规范的表现形式是法律文件。法律文件必须公布实施后,法律规范方能生效,具有法律效力。

2. 法规的构成要素

法律规范规定的是具体的行为,因而其表达方式必须有一个严谨的逻辑结构,任何一个法律规范都必须由假定、处理、制裁三部分组成,法学上称之为法律规范的三要素。

(1)假定。是指在法律规范中,确定适用该规范的条件和环境的部分。

(2)处理。是指行为规则的本身,是法律规范确定的允许做什么,禁止做什么,要求做什么的部分。

(3)制裁。是法律规范的后果部分。它说明的是违反法律规范时,国家将给予怎样的处置,即法律规范的强制措施。

例如:2000年1月10日国务院第25次常务会议通过的《建设工程质量管理条例》,按法规的构成要素分析,在“总则”部分明确指出该条例所适用条件,即构成本条例的“假定”要素,“第二条,凡在中华人民共和国境内从事建设工程的新建、扩建、改建等有关活动及实施对建设工程质量监督管理的,必须遵守条例。”“第三条,建设单位、勘察单位、设计单位、施工单位、工程监理单位依法建设工程质量负责。”第四条,县级以上人民政府建设行政主管部门和其他有关部门应当加强对建设工程质量的监督管理。”

并明确指出该条例确定勘察、设计、监理等单位允许做什么、禁止做什么和要求做什么,即构成本条例的“处理”要素,如第三章勘察、设计单位的质量和任务,明确规定允许做的是“在其资质等级许可的范围内承担工程。”禁止的是“超越其资质等级许可的范围或者以其他勘察、设计单位的名义承揽工程。禁止勘察、设计单位允许其他单位或个人以本单位的名义承揽工程。”“不得转包或者违法分包所承揽的工程。”要求做的是“对其勘察、设计的质量负责”、“注册执业人员应当在设计文件上签字,对设计文件负责。”

构成本条例的“制裁”要素,如第六十条“对勘察、设计单位或者工程监理单位处以合同约定的勘察费、设计费或者监理酬金1倍以上2倍以下的罚款;对施工单位处工程合同价款百分之二以上百分之四以下的罚款,可以责令停业整顿、降低资质等级,情节严重的吊销资质证书,有违法所得的,予以没收。”

之所以要把法律规范分解成三要素,是为了能够正确理解法律的内容,并科学地使用法律。如,在一项建设工程承包合同中,工程未能按合同要求如期交工时,应当由谁

来承担违约的责任呢？显然应当由负责施工的乙方。但是，如果乙方有证据证明工程的延期交付系因发包方甲方未能按期拨付工程款，或施工中更改设计图纸等因素造成的，那么根据上面提到的《中华人民共和国合同法》的条款，甲方即成了违约方，他就应当承担违约责任。许多时候，之所以出现案件的争议，就在于案件中的事实是否符合法律规范中的假定和处理内容。

第二节 建设法规分类

建设法规分类详见表 1。

建设法规分类

表 1

序号	法律部门	建设法律	行政法规
1	城市规划	1. 城市规划法* (1、2)	1. 城市规划法实施条例 2. 城市房屋拆迁管理条例* (注 2)
2	城市建设与市政公用事业	2. 市政公用事业法 (3~12)	3. 城市道路管理条例* 4. 城市公共客运交通管理条例 5. 城市供水管理条例* 6. 城市排水管理条例 7. 城市节约用水管理规定* 8. 城市燃气与集中供热管理条例 9. 城市市容和环境卫生管理条例* 10. 城市园林条例 11. 城市绿化条例* 12. 城市维护建设税暂行条例*
3	村镇建设	3. 村镇建设法 (13)	13. 村庄和集镇规划建设管理条例*
4	风景名胜	4. 风景名胜区法 (14)	14. 风景名胜管理暂行条例*
5	工程建设与建筑业	5. 工程设计法 (15~24, 38) 6. 建筑法 (20~27, 38)	15. 工程勘察设计管理条例 16. 建设工程勘察设计合同条例* 17. 中外合作设计工程项目暂行规定 18. 注册建筑师条例* 19. 建设工程造价管理条例 20. 建设工程招标投标管理条例 21. 工程建设监理条例 22. 建设工程质量管理条例* 23. 建设工程地震灾害管理条例 24. 建筑安全生产管理条例 25. 建筑市场管理条例 26. 建筑安装工程承包合同条例* 27. 外国企业在中国承包工程管理规定
6	房地产业	7. 城市房地产管理法* (28~37, 2) 8. 住宅法 (31~37, 2)	28. 城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例* 29. 基准地价、标定地价和房屋重置价管理规定 30. 城市房地产开发经营管理条例 31. 城市住宅建设管理条例 32. 城镇个人建造住宅管理办法* 33. 住宅基金管理条例 34. 公民住房储蓄及社会保险储蓄条例 35. 城市公有房屋管理条例 36. 城市私有房屋管理条例* 37. 外国人私有房屋管理规定*

续表

序号	法律部门	建设法律	行政法规
7	相关部门	9. 标准化法 (38)	38. 工程建设标准化管理规定 (注3)
		10. 地震法	
		11. 环境保护法	
		12. 土地管理法	
		13. 水法	
		14. 矿产资源法	
		15. 森林法	

注1：加*号者，为已发布的法律、行政法规。

注2：城市房屋拆迁管理条例，既从属于城市规划法，又从属于城市房地产管理法与住宅法。

注3：工程建设标准化管理规定从属于标准化法，又与工程建设密切相关。

注4：本表建设法律栏中数字，表示该法律与行政法规栏所对应的法规。

第三节 学习建筑法规的目的、意义

一、学习建设法规的目的

学习建筑法规的目的有以下几点：

1. 掌握建设法规所涉及的法律、法规基本概念、建设活动的基本建筑程序；
2. 熟悉建筑活动中的勘察、设计、施工、监理所涉及的法规及分类，并能在实践中逐渐加深对其理解和选用。重点是建筑活动基本法律规范。
3. 明确建筑法规在我国建筑活动中地位、作用和如何实施，并能及时掌握我国新颁布的相应法律、法规。

建筑法规所研究的内容涉及各类建筑部门，如城市规划、市区共用事业、村镇建筑、工程建筑、房地产以及相关的环境保护、土地资源、矿产资源等。因此学习建筑法规应从掌握基本概念、基本建设程序，并按勘察、设计、施工、监理和监督过程学习相应法律、法规的基本内容。

为达到上述目的，建筑法规课程要借助许多相关的相邻专业学科，如城市规划、钢筋混凝土结构、砖石结构、建筑材料、水工建筑物、港口建筑物、钢结构、地基基础和建筑施工等。

二、学习建设法规的意义

从一定意义而言，建设活动是法制的经济活动，各国发展的历史表明，在完善市场的过程中，必然要加强和完善法制建设。当我国建筑业、房地产业、市政公用事业转入市场机制后，涉及建设行业的法律法规不断地出台和完善，依法管理建设行业已成为必然。作为建筑企业、房地产企业、市政企业的工程技术人员和管理人员（包括政府建设行政管理人员）必须从法律入手，在实施具体建设活动和管理并使之符合社会主义市场经济要求的同时，更应学会依靠建设法律法规进行勘察、设计、施工、监理和监督，维护建设市场秩序，维护国家企业和人民利益，以求得建筑市场健康发展。

随着国民经济的发展，我国城市建设，村镇建设，住宅建设等的规模不断扩大，建筑

业已逐步发展为国民经济的重要支柱产业之一。经过建国后 50 年发展建设，共创总产值 86397 亿元，净产值 18683 亿。“八五”建筑业完成增加值 11547 亿元，占同期国内生产总值 6.1%。国有企业 1998 年比 1982 年增长 19 倍以上，平均每年递增 20% 左右；集体企业为 61 倍，平均每年增长 25.8%。1998 年完成房屋建筑竣工面积 6.57 亿平方米，其中住宅 3.81 亿平方米。国企完成房屋竣工面积 1.76 亿平方米、住宅面积 9366.9 万平方米，分别增长 1.8 倍和 1.9 倍，平均年增长 5.9% 和 6.1%。集体企业完成房屋建筑竣工面积 3.75 亿平方米，比 1980 年增长 7 倍以上，平均每年递增 13.1%。从改革开放初期到 1998 年，完成房屋竣工面积 49 亿平方米，其中住宅 23 亿平方米，为前 30 年的近 4 倍，但总体水平仍然偏低，且不稳定。主要表现为工程合格率低，劣质工程增多，倒塌事故屡屡发生，质量通病普遍存在。进入 90 年代我国建筑工程的优良品率始终在 40% 以下，1993 年曾经达 38.8%，以后逐年下降，1998 年仅为 30.3%。这些问题不及时解决，不确保建设工程质量，必将危及人民生命，给国家和人民财产造成巨大损失。因此，对于从事勘察、设计、施工、监理和监督的工程技术人员或管理人员，必须以相应建设法规为准绳，以法从事建设活动和建设行政管理活动，这就要求必须深入学习和掌握相应的建设法规。

第一章 建设法规基本概念

第一节 建设法规定义及基本特征

一、建设法规定义

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。简言之,建设法规是在建设活动中国家权力机关或其授权的行政机关制定的用以调整各种社会关系的法律、法规总称。

1. 建设活动

建设法规,主要是以特定的活动或行业行为规范内容而构成。这种特定活动就是指建设活动和建设行政管理活动。根据中华人民共和国国务院第 279 号令《建设工程供应管理条例》第二条,所谓建设活动是指土木工程和建筑工程、线路管道、设备安装工程(统称建设工程)的新建、扩建、改建活动及建筑等装修装饰活动。常指“三建三业”即城市建设、村镇建设、工程建设和建筑业、房地产业、市政公用事业。建设活动与建筑活动不同,根据《中华人民共和国建筑法》第二条规定,本法所称建筑活动,是指多类房屋建筑及其附属设施的建设和与其配套的线路、管道、设备的安装活动。所谓房屋,根据《城市房地产管理法》是指具有顶盖、梁柱、墙壁、基础以及能够形成内部空间,满足人们生产、生活等所需的工程主体。

2. 建设行政管理活动

建设行政管理活动是指在建设活动中由国家权力部门正式授权的有关机构对建设业的组织、监督、协调等职能管理活动。

3. 建设法规调整对象

任何法律都以一定的社会关系为其调整对象。建设法规作为我国法律体系的组成部分亦不例外。调整对象是区分法律部门的重要标准。根据我国实际,建设法规是调整建设活动中所发生的各种社会关系。亦即调整国家管理机关、企业、事业单位、经济组织、社会团体,以及公民在建设活动中所发生的社会关系。建设法规的调整范围主要体现在三个方面:一是建设管理关系;二是建设经济关系;三是从事建设活动的主体内部民事关系。

(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,同社会发展息息相关。国家对此类活动必然要实行严格的管理。包括对建设工程的立项、计划、资金筹集、设计、施工、监理、验收等进行严格监督管理。进而形成建设活动中的行政管理关系。

建设活动中的行政管理关系,是国家及其建设行政主管部门与建设单位、设计单位、施工单位及有关单位(如中介服务机构)之间发生的相应的管理与被管理关系。它包括两个相互关联的方面:一方面是规划、指导、协调与服务;另一方面是检查、监督、控制与调

节。这其中不但要明确各种建设行政管理部门相互间及内部各方面的责权利关系，而且还要科学地建立建设行政管理部门同各类建设活动主体及中介服务机构之间规范的管理关系。这些都必须纳入法律调整范围，由有关的建设法规来承担。

(2) 建设活动中的经济协作关系

在各项建设活动中，各种经济主体为了自身的生产和生活需要，或为了实现一定的经济利益、目的，必然寻求协作伙伴，随即发生相互间的建设协作经济关系。如投资主体（建设单位）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。一般应为以经济合同的形式确定，经济合同是法人之间为了实现一定的经济目的、明确相互间的权利义务关系的协议。与一般经济合同不同的是，建设活动的经济合同关系大多具有较强的计划性。这是由建设活动和建设关系自身的特点所决定的。

(3) 建设活动中的民事关系

是指因从事建设活动而产生的国家、单位法人、公民之间的民事权利、义务关系。主要包括：在建设活动中发生的有关自然人的损害、侵权、赔偿关系；土地征用、房屋拆迁导致的拆迁安置关系等等。

建设活动中的民事关系既涉及到国家社会利益，又关系着个人的利益和自由，因此必须按照民法和建设法规中的民事法律规范予以调整。

应当指出的是，建设法规的三种具体调整对象，既彼此互相关联，又各具自身属性。它们都是因从事建设活动所形成的社会关系，都须以建设法规来加以规范和调整。不能或不应当撇开建设法规来处理建设活动中所发生的种种关系。这也是它们共同点或相关联之处。同时这三种调整对象又不尽相同，它们各自的形成条件不同、处理关系的原则或调整手段不同、适用的范围不同、适用规范的法律后果也不完全相同。从这个意义上说，它们又是三种并行不悖的社会关系，既不能混同，也不能相互取代。在承认建设法规统一调整的前提下，应当侧重适用它们各自所属的调整规范。

对于第一种社会关系的调整采取的是行政手段的方式。对于第二种社会关系的调整采取的是行政的、经济的、民事的诸手段相结合的方式。对于第三种社会关系的调整主要的是采取民事手段的方式。这表明：建设法规是运用综合的手段对行政的、经济的、民事的社会关系加以规范调整的法规。但就其主要的法律规范性来说，多数属于行政法或经济法范围。

二、基本特征

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，还具有不同于其他法律的特征。

1. 行政隶属性

行政隶属性是建设法规的主要特征，也是区别于其他法律的主要特征。这一特征决定了建设法规必然要采用直接体现行政权力活动的调整方法，即以行政指令为主的方法调整建设业法律关系。调整方式包括：

(1) 授权。国家通过建设法规，授予国家建设管理机关某种管理权限或具体的权利，对建设业进行监督管理。如规定设计文件的审批权限、建筑质量监督、建筑工程承包合同的鉴证等。

(2) 命令。国家通过建设法律规范赋予建设法律关系主体某种作为的义务，如限期拆迁房屋，控制楼堂馆所建设，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。国家通过建设法律规范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，无证施工，严禁建设工程倒手转包、非法牟利等。

(4) 许可。国家通过建设法律规范，允许特别的主体在法律允许范围内有某种作为的权利。如一级建筑企业可承包各种通用工业与民用建设项目的建筑施工。二级建筑企业可承包 30 层以下、30m 跨度以下的房屋建筑、高度 100m 以下的构筑和建筑施工。三级建筑企业可承包 12 层以下、21m 跨度以下的民用房屋建筑施工。

(5) 免除。国家通过建设法律规范，对主体依法应履行的义务在特定情况下予以免除。如用侨汇建设住宅应列入各地基本建设计划，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筑材料的可享有减、免税的优惠等。

(6) 确认。国家通过建设法律规范，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，并确定其是否存在，是否有效。如由建设行政主管部门或者其他有关部门委托的各级建设工程质量监督机构检查受监工程的勘察、设计、施工单位和建设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。国家通过建设法律规范，对建设业进行计划调节。计划可分为两种：一种是指令性计划，一种是指导性计划。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。指令性计划本身就是行政管理。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。基本建设程序必须执行国家的固定资产投资计划。

(8) 撤消。国家通过建设法律规范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消或消灭。如没有落实建设投资计划的项目必须停建、缓建，无证设计、无证施工坚决取缔等。

2. 经济性

建设法规是经济法的重要组成部分。经济性是建设法规的又一重要特征。建设业的活动直接为社会创造财富，为国家增加积累。建设法规的经济性既包含财产性，也包括其与生产、分配、交换、消费的联系性。如房地产开发、住宅商品化、建设工程勘察设计、施工安装等都直接为社会创造财富，随着建设业的发展，其在国民经济中的地位日益突出。邓小平同志在 1980 年 4 月曾明确指出：建筑业是可以为国家增加积累的一个重要产业部门，许多国家把建筑业看作是国民经济的强大支柱之一。

3. 政策性

建设法律规范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，另一方面也把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，建设法规要随着政策的变化而变化，灵活而机敏地适应变化了的建设形势的客观需要。如国家人力、财力、物力紧张时，基建投资就要压缩，通过法律规范加以限制。国力储备充足时，就可以适当增加基建投资，同时以法律规范予以扶植，鼓励。