

建设行政管理人员 法律知识读本

建设部政策法规司 人事教育司 编



中国建筑工业出版社

建设行政管理人员 法律知识读本

建设部 政策法规司 编
人事教育司

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

建设行政管理人员法律知识读本/建设部政策法规司, 人事教育司编.
—北京: 中国建筑工业出版社, 2001.9
ISBN 7-112-04779-X

I. 建… II. ①建…②人… III. 基本建设-法规-知识-中国 IV. D922.297

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 061295 号

建设行政管理人员法律知识读本

建设部 政策法规司 编
人事教育司

*

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

北京云浩印刷厂印刷

*

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 6½ 字数: 171 千字

2001 年 9 月第一版 2001 年 9 月第一次印刷

印数: 1—30,000 册 定价: 25.00 元

ISBN 7-112-04779-X

F·344 (10260)

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)

本社网址: <http://www.china-abp.com.cn>
网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

本书共5章内容：1. 城乡规划管理；2. 建筑市场管理；3. 工程质量管理；4. 工程安全管理；5. 建设法律责任。书中结合实际，深入浅出，系统、简明地阐释了建设领域的重要法律法规（如《城市规划法》、《建筑法》、《建设工程质量管理条例》等）；相关的行政、民事法律法规（如《行政复议法》、《行政诉讼法》等）；以及建设行政执法过程中的主要问题和涉及到的其他法律法规。

本书是全国建设行政管理人员法律知识培训指定用书，也可供广大建设行政管理人员工作中参考、使用。

编辑委员会

主 任：刘志峰

副 主 任：冯 俊 李竹成

审 稿：程振华 曹金彪

责任主编：何伯洲

编写人员：何伯洲 刘长滨

李德全 曹雪峰

国中河 李 蓬

程国顺 邢 军

段广平 陶建明

张兴野 何任飞

周显峰

认真学习法律知识 积极推 进建设事业依法行政

(代序)

建设部副部长 刘志峰

由建设部政策法规司、人事教育司组织编写的《建设行政管理
人员法律知识读本》出版了。《读本》围绕着城乡规划管理、
建筑市场管理、工程质量管理、工程安全管理、建设工程法律责
任五个方面,结合实际,对建设行政管理涉及的相关法律问题作
了深入浅出的解释。涉及的法律、法规主要有《城市规划法》、
《建筑法》、《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》等建设领域的重要法律法规,以及《行政
处罚法》等相关的法律法规。《读本》的特点是实用性、操作性和
综合性,主要回答了三方面问题,一是城乡规划、建筑市场、
工程质量安全等各个环节的管理应依据哪些法律法规;二是法律
法规对相关问题的规定;三是如何依法管理。

出版《读本》主要是基于两个方面的需要:

一是现实工作的迫切需要。近来,在不少地方接连发生建设
工程质量、安全事故,其中有些是重大事故,给人民生命财产带
来了严重损失,影响了经济建设的顺利进行和社会稳定。尽管事
故原因是多方面的,但其中的一个重要原因是,一些地方的建设
行政管理人员缺乏必要的法律法规知识,法制观念淡漠,不认真
履行法律、法规规定的行政审批责任,不严格加强建设过程的监
督管理,以致违法违章建设不断,各种质量安全事故频频发生。
出版《读本》的一个重要目的,就是给各级建设行政管理人员特
别是基层建设行政管理人员学习法律知识提供一个简明教材,希
望建设行政管理人员通过学习《读本》,能尽快掌握必要的法律

法规知识，提高法律素质和依法行政水平，促进依法实施工程建设项目的规划管理、质量监督和安全监督，防范质量安全事故的发生。

二是适应社会主义市场经济要求，转变建设行政管理方式的需要。最近，江泽民总书记强调，要积极适应新世纪开拓创新的要求，大力改进领导方式和领导方法。朱镕基总理在会见省部级依法行政专题研修班学员时也指出：“在建立社会主义市场经济的新形势下，决不能再用过去计划经济体制下行政命令的方式、方法来管理社会经济活动，而必须更新观念，自觉地遵循市场经济规律，依据国家法律、法规办事。”改进领导方式和领导方法的重要方面就是要从注重依靠行政手段管理向注重依靠法律手段转变。各级建设行政管理部门都要适应社会主义市场经济要求，转变习惯的行政审批、行政收费等管理方法，着重运用法律手段加强对建设市场行为的过程监督，维护市场秩序，防范和化解各种风险，保护市场主体的合法权益，确保人民生命财产安全。要实现这一转变，首先是建设行政管理人员要学法、知法，只有学法、知法，才能用法、护法，切实履行“依法行政，加强监管，提供服务”的政府职能。希望建设行政管理人员通过学习《读本》，促进建立起符合市场经济发展需要的建设行政管理思路和管理方法。

各级建设行政管理部门都应按照《建设部关于在建设系统开展法制宣传教育的第四个五年规划》的要求，认真组织学习法律知识。各级建设行政管理部门的领导应带头学法、知法。在学法、知法的基础上，要积极用法、护法，让法律知识的学习见到实效，努力推进建设事业依法行政的进程。

一方面，要依法规范行政行为。市场经济有其自身的运行规律，市场主体的行为受市场规律的制约。用行政手段过度干预市场主体的自主行为，或者强制市场主体做其不愿意做的事情，是严重背离市场规律的行为，其结果只能是限制竞争，保护落后。而且，过度的行政干预还可能会引发更为严重的腐败后果。因

而，对政府的行政权力和行政行为必须依法规范。各级建设行政主管部门都要牢固树立依法办事的观念，严格按照法定程序，认真履行法律法规赋予的职责。任何超越法定权限，违反法定程序，滥用职权去干预建设领域的市场行为，都要承担相应的法律责任。

另一方面，要严格执法，真正做到有法必依，执法必严，违法必究。各级建设行政主管部门对侵害公共利益、危及人民生命财产安全的各种违法违规行为，一定要依法严肃查处，不徇私情，否则，就是严重失职。只要我们严格守法，严肃执法，使法律、法规得到切实的贯彻实施，就一定能按照中央的要求，在整顿和规范建设市场秩序、确保建设工程质量和安全方面取得明显成效。

目 录

第一章 城乡规划管理	1
第一节 城乡规划管理概述	1
一、城乡规划管理的概念	1
二、城乡规划管理的作用	2
三、城乡规划所依据的法律法规	4
第二节 城乡规划的编制与审批	6
一、城市规划的编制与审批	6
二、建制镇规划的编制与审批	14
三、村庄和集镇规划的编制与审批	15
第三节 城市新区开发和城市旧区改建	17
一、城市新区开发和城市旧区改建的概念	17
二、城市新区开发和城市旧区改建的基本原则	19
三、城市新区开发的原则	21
四、城市旧区改建的原则	21
第四节 城乡规划的实施与管理	22
一、一书两证制度	22
二、建设用地规划管理的内容与程序	24
三、建设工程规划管理的内容与程序	29
四、建制镇建设活动管理	32
五、村庄和集镇建设活动管理	35
第五节 城市国有土地使用权出让转让活动中的 规划管理	37
一、规划的编制	37
二、规划管理的主要内容	39
第二章 建筑市场管理	41
第一节 建筑市场管理概述	41
一、建筑市场的概念	41
二、建筑市场管理的内容	41

三、建筑市场管理所依据的法律法规·····	42
第二节 建筑市场准入管理·····	43
一、工程建设程序与施工许可管理·····	44
二、工程勘察设计企业资质管理·····	47
三、建筑业企业资质管理·····	53
四、工程监理企业资质管理·····	57
五、个人执业资格管理·····	60
六、打破地方封锁和行业垄断,建立统一开放的建筑市场·····	64
第三节 工程项目招标投标·····	65
一、必须招标和公开招标的范围·····	65
二、招标投标的方式和程序·····	67
三、建筑工程设计招标投标管理·····	68
四、房屋建筑工程和市政基础设施工程施工招标投标管理·····	69
五、招标投标的禁止行为·····	76
六、招标投标中的行政管理·····	77
七、有形建筑市场·····	85
第四节 建设工程合同及造价管理·····	88
一、建设工程合同管理·····	88
二、工程造价管理·····	90
第三章 工程质量管理·····	93
第一节 工程质量管理概述·····	93
一、工程质量的观念·····	93
二、工程建设标准·····	96
三、工程质量监督管理制度·····	99
四、我国工程质量管理所依据的法律法规·····	100
第二节 工程质量责任和义务·····	102
一、工程质量责任主体的范围·····	102
二、建设单位的质量责任和义务·····	103
三、勘察、设计单位的质量责任和义务·····	108
四、施工单位的质量责任和义务·····	110
五、工程监理单位的质量责任和义务·····	114
六、建筑材料、构配件生产及设备供应单位的	

质量责任和义务	115
第三节 工程质量管理	116
一、工程质量监督管理部门	116
二、工程质量监督管理职责	117
三、工程质量监督管理基本制度	119
第四章 工程安全管理	123
第一节 工程安全管理概述	123
一、工程安全管理的概念和方针	123
二、安全生产管理体制	124
三、工程安全管理基本制度	125
第二节 工程安全责任	127
一、建设单位安全责任	127
二、设计单位安全责任	130
三、施工单位安全责任	131
四、房屋使用安全管理	140
第三节 工程安全生产的行政监督管理	144
一、县级以上地方人民政府建设行政主管部门的职责	145
二、建筑安全生产监督机构的职责	146
第四节 工程建设重大安全事故的处理	146
一、工程建设重大安全事故的分类	146
二、工程建设重大安全事故处理程序	147
三、工程安全事故处理	152
第五章 建设法律责任	154
第一节 法律责任概述	154
一、法律责任的概念	154
二、法律责任的构成要件	154
三、法律责任的种类	156
四、法律责任的认定和归结	158
第二节 建设活动中常见的法律责任	159
一、违约责任	159
二、侵权责任	161
三、行政责任	162

四、刑事责任	165
第三节 建设工程法律责任的认定与处理	166
一、违反《城市规划法》的法律责任	166
二、违反《建筑法》的法律责任	167
三、违反《招标投标法》的法律责任	170
四、违反《村庄和集镇规划建设管理条例》的法律责任	174
五、违反《质量管理条例》的法律责任	176
六、违反《勘察设计管理条例》的法律责任	180
第四节 行政处罚	182
一、行政处罚的实施主体	182
二、行政处罚的管辖和适用	184
三、行政处罚程序	187
四、行政处罚的执行	191
五、行政处罚的监督管理	192

第一章 城乡规划管理

第一节 城乡规划管理概述

一、城乡规划管理的概念

(一) 城乡的概念

1. 城市

城市是历史上形成的、具有一定规模的非农业人口聚居的地域单元，它是国家或者地区的政治、经济、文化中心。包括国家按行政建制设立的直辖市、市、建制镇。

2. 村庄

是指农村村民居住和从事各种生产的聚居点。

3. 集镇

是指乡、民族乡人民政府所在地和经县级人民政府确认由集市发展而形成的作为农村一定区域经济文化和生活服务中心的非建制镇。

(二) 城乡规划的概念

城乡规划，是指为了实现一定时期内城市、村庄和集镇的经济和社会发展目标，确定城市、村庄、集镇的性质、规模和发展方向，合理利用城乡土地，协调城乡空间布局 and 各项建设的综合部署和具体安排。城乡规划是城市和乡镇建设和管理的基本依据，是保证城市和乡镇土地合理利用和开发经营活动协调进行的前提和基础，是实现城乡经济和社会发展目标的重要手段。国内外的实践证明，要把城市和乡镇建设好、管理好，首先必须规划好，以城乡规划为依据指导建设和管理；要使城市和乡镇得

以合理发展，首先必须通过科学的预测和规划，明确城市和乡镇的发展方向和发展格局，在规划的引导和控制下，逐步实现发展目标。在城乡建设和发展过程中，城乡规划处于重要的“龙头”地位。

（三）城乡规划管理的概念

城乡规划管理，是指城乡规划的编制、审批和实施管理。即通过行政的、法制的、经济的和社会的管理手段，对城乡土地的使用和各项建设活动进行控制、引导和监督，使之纳入城乡规划的轨道，促进经济、社会和环境在城市、乡镇空间上协调、有序、可持续发展。

城乡规划管理的内容主要包括城乡规划编制审批管理、城乡规划实施管理、城乡规划实施监督检查管理和城乡规划行业管理等几个方面，本章重点介绍城乡规划的编制审批管理和实施管理。

二、城乡规划管理的作用

（一）保证经济、社会和环境在城乡空间上协调、有序、可持续发展

城市和乡镇是经济、社会发展的载体，是人类社会存在的最基本的空间形式，城乡规划制定的目的是为了实现各级政府在一定时期经济、社会和环境发展目标，其编制的核心内容是土地使用规划，通过城乡土地资源的优化配置，使各种建筑、公共设施、生态环境等物质要素形成合理的布局结构，以保障经济、社会和环境在城乡空间上协调、有序、可持续发展，为人们创造一个良好的工作、生活环境。

（二）为城市和村镇的建设和管理提供基本依据

城乡规划反映了城乡建设和发展的整体和长远的利益，各项建设必须符合城乡规划的要求。城市和乡镇均是有机的系统，特别是作为城市的直辖市、市和建制镇的建设都属于庞大的、复杂的系统工程。其中的每项建设都不是孤立的，如一个工业项目的建设往往要涉及到供电、供水、排水、通讯、交通运输等配套

设施，涉及到环保及各项建设管理的限制性条件；又如住宅建设要涉及到中小学、幼儿园、商业区、医疗机构、文化体育设施等公共设施的建设，涉及到水、电、煤气、通讯、公共交通以及环境绿化建设等等。为了保证上述各项建设在空间上协调配置，在时间上可持续发展，必须通过城乡规划的制定对其作出综合部署和具体安排，并以此为依据进行建设和管理。因此，要把城市和乡镇建设好、管理好，首先要有科学合理的规划，这样才能使城乡建设和管理活动有所遵循，有所依据。

（三）促进和保障城乡规划及相关法律法规和方针政策的贯彻实行

城乡规划管理的依据是以《城市规划法》为龙头的一系列有关城乡规划和建设的法律法规和规范性文件，其主要功能和作用就是调整和规范城乡规划的制定和管理中的各种社会关系。除此之外，各级人民政府为了保证城乡建设协调有序的进行，还适时地颁布有关的方针、政策，以使有关法律法规更具体化、更便于操作执行。城乡规划管理的目的，就是贯彻实行城乡规划和建设的法律、法规和方针、政策，将立法的精神落实到具体的城乡规划和建设中去。城乡规划管理必须坚持依法行政，即严格依照城乡规划及相关法律法规来进行城乡规划和建设的行政管理。

（四）保障城乡各项建设纳入城乡规划的轨道，促进城乡规划的实施

城乡规划管理作为一个实践过程，它包括编制、审批和实施三个环节。仅仅把城市规划制定出来不等于自然而然地就把城市建设好了，还必须通过城乡规划实施管理，使各项建设依照城乡规划的要求、标准和限制性条件组织实施。城乡规划实施的过程当中还要受到各种因素和条件的制约，这就需要通过城乡规划管理协调处理好各种各样的问题。由于各种因素和条件的发展和变化，在城乡规划实施过程中还需要通过城乡规划实施管理对城乡规划不断加以补充、优化和完善。因此城乡规划实施管理既是城乡规划的具体化，也是城乡规划不断完善、深化的过程。

（五）保障公共利益，维护国家、集体、公民的合法权益

城乡规划所体现的是城市和乡村的整体和长远的利益，同时也符合国家、集体和公民个人的共同利益。城乡规划实施管理是各级政府城市规划行政主管部门的一项行政职能，只有严格依法行使这一管理职能，才能体现经济效益、社会效益和环境效益相统一的原则，保障城乡发展的整体和长远的利益；同时，对危害或有可能危害公共利益和侵犯相关方面权益的行为予以制约、协调和监督，以保证公共利益和相关方面的权益不受侵犯，维持稳定的社会秩序，促进经济、社会和环境的协调发展。

三、城乡规划所依据的法律法规

我国城乡规划管理所依据的法律法规包括全国人大及其常务委员会制定的法律，国务院制定的有关城乡规划的行政法规，国务院建设行政主管部门制定的一系列部门规章，省、自治区、直辖市和较大的市的人民代表大会及其常务委员会和民族自治地方的人民代表大会及其常务委员会制定的地方性法规及省、自治区、直辖市和较大的市的市人民政府制定的规章。这些法律法规按立法主体地位的高低分为不同的层次，其原则是下一层次制定的法规必须符合上一层次的法律法规，如国务院制定的行政法规必须符合全国人大及其常务委员会制定的法律；地方性法规必须符合全国人大及其常务委员会制定的法律和国务院制定的行政法规。

具体来说，我国的城乡规划法律、法规体系的构成如下：

（一）法律

城乡规划所依据的法律主要是《中华人民共和国城市规划法》（以下简称《城市规划法》），由全国人民代表大会常务委员会于1989年12月26日通过，1990年4月1日起施行。《城市规划法》共六章46条，主要内容包括总则、城市规划的制定、城市新区开发和旧区改建、城市规划的实施、法律责任和附则。

（二）行政法规

《村庄和集镇规划建设管理条例》，由国务院于1993年6月

29日以国务院令第116号发布。该条例对村庄和集镇规划建设管理的原则、村庄和集镇规划的编制与审批、村庄和集镇规划的实施、村庄和集镇建设活动的管理、村庄和集镇的建设管理等内容作了全面的规定，是规划管理部门对村庄和集镇进行规划管理的重要法律依据。

（三）部门规章和规范性文件

1. 城乡规划编制审批管理类

涉及的内容主要是城乡规划的编制与审批，有《城镇体系规划编制审批办法》（1994年8月15日建设部令第36号）和建设部颁发的《城市规划编制办法》、《建制镇规划建设管理办法》。

2. 城乡规划实施管理类

包括土地使用规划实施管理、公共设施规划实施管理、市政工程规划实施管理和特定地区规划实施管理等四个方面：

（1）土地使用规划管理方面，主要有《城市国有土地使用权出让转让规划管理办法》（1992年12月4日建设部令第22号）、《城市地下空间开发利用管理规定》（1997年10月27日建设部令第58号）和建设部颁发的《建设项目选址规划管理办法》。

（2）公共设施规划管理方面，主要有《停车场建设和管理暂行规定》。

（3）市政工程规划管理方面，主要有《关于城市绿化规划建设指标的规定》。

（4）特定地区规划管理方面，主要有《开发区规划管理办法》（1995年6月1日建设部令第43号）。

3. 城乡规划实施监督检查管理类

此类规章涉及的主要是行政检查与档案方面的内容，包括《城建监察规定》（1996年9月22日建设部令第55号）和《城市建设档案管理规定》（2001年7月4日建设部令第90号）。

4. 城市规划行业管理类

包括规划设计单位资格管理和规划师执业资格管理两方面的内容，即：