

全国高等教育环境设计专业示范教材

建设工程管理与法规

宋宗宇 向鹏成 何贞斌 / 编著

CONSTRUCTION PROJECT MANAGEMENT AND REGULATIONS



重庆大学出版社
<http://www.cqup.com.cn>

全国高等教育环境设计专业示范教材

建设工程管理与法规



宋宗宇 向鹏成 何贞斌 / 编著

CONSTRUCTION PROJECT MANAGEMENT AND REGULATIONS



重庆大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

建设工程管理与法规 / 宋宗宇, 向鹏成, 何贞斌编
著. —重庆: 重庆大学出版社, 2015.1
全国高等教育环境设计专业示范教材
ISBN 978-7-5624-8474-5

I. ①建… II. ①宋…②向…③何… III. ①建筑工程—施工管理—高等学校—教材②建筑法—中国—高等学校—教材 IV. ①TU71②D922.297

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第177943号

全国高等教育环境设计专业示范教材

建设工程管理与法规 宋宗宇 向鹏成 何贞斌 编著

JIAN SHE GONG CHENG GUAN LI YU FAGUI

策划编辑: 周 晓

责任编辑: 杨 敬 姜 凤 版式设计: 汪 泳

责任校对: 费 梅 责任印制: 赵 晟

重庆大学出版社出版发行

出版人: 邓晓益

社 址: 重庆市沙坪坝区大学城西路21号

邮 编: 401331

电 话: (023) 88617190 88617185 (中小学)

传 真: (023) 88617186 88617166

网 址: <http://www.cqup.com.cn>

邮 箱: fxk@cqup.com.cn (营销中心)

全国新华书店经销

重庆市金雅迪彩色印刷有限公司印刷

开本: 787×1092 1/16 印张: 16.75 字数: 356千

2015年1月第1版 2015年1月第1次印刷

印数: 1—5 000

ISBN 978-7-5624-8474-5 定价: 48.00元

本书如有印刷、装订等质量问题, 本社负责调换

版权所有, 请勿擅自翻印和用本书

制作各类出版物及配套用书, 违者必究

前言

PREFACE

工程建设离不开管理,更离不开法制。随着城镇国有土地有偿使用和房屋商品化的推进,建筑业和房地产业已成为我国国民经济发展的支柱产业。由于工程建设涉及的管理知识与法律知识具有较强的专业性和综合性,我们组织了长期从事建设工程管理及法规教学、科研和实务工作的同志编写了这本教材。作为高等教育环境艺术设计专业示范教材之一,本书主要是为培养具有工程管理和法律视野的环境艺术设计专业人才提供参考。

本书作为教材,在着重理论体系构建、原理阐释和规则介绍的同时,更侧重实务的探究,以更好地贴近工程建设实践。在撰写本书的过程中,始终突出如下特点:

1.强调基础知识。针对建筑工程管理的特点,结合工程建设的基本过程,以工程建设所涉及的法律、法规为线索构建编写体系,用尽量浅显的文字描述并配以图表进行说明,力求完整、系统、准确地阐述工程管理的基本规则与工程法规的基本原理,充分关注最新的管理方法、立法动向与研究成果,强调基本理论对建设工程管理及建筑行业法制的指导意义,从而有助于读者学习管理方法、夯实法律基础,提升管理意识与法律素养,增强管理能力以及掌握法律事务的处理技能。

2.紧密结合实务。针对高等教育的特点,我们将实际工作中经常遇到但又较难理解的工程管理问题和法律规定用了较多篇幅进行介绍。本书除阐述建设工程管理与法规的基本理论外,还在每章之首设置启发性的“本章导读”,引导读者带着问题去阅读,有助于读者在阅读中找到解决问题的方法。在每章之尾设置了“延伸阅读”,借以拓展阅读视野,并启发读者深入思考相关法律问题。除此之外,本书还设置了“简短回顾”和“复习思考题”,以帮助读者回顾每章主旨以及检测学习效果。

3.突出专业特色。在工程管理部分,本书针对工程管理的特点,将工程前期策划、工程管理的组织、实施控制与管理、信息管理与组织协调作为重点进行编写,充分吸收工程管理的最新研究成果,突出工程管理的专业特色。在工程法规部分,本书对不同主体、不同层次的建设工程法律、法规进行了梳理,同时又结合案例

对重点法律问题予以分析并提出了法律适用建议。总之，通过本课程的学习，希望读者能够较为全面系统地掌握工程管理与工程法规基础知识，成为国家高等技术管理型和应用型人才打下良好的基础。

本书由重庆大学法学院博士生导师、建筑与房地产法研究中心主任宋宗宇教授担任主编，重庆大学建设管理与房地产学院博士生导师向鹏成教授、重庆市南岸区公安消防支队政治委员何贞斌博士担任副主编，参加本书编写的还有重庆大学法学院陈法博士、何新燕女士。本书的完成得益于众多学者先贤的研究成果，在此一并致谢。虽然我们试图使本书圆润丰满，但囿于学力，书中亦难免有错漏失当之处，恳请读者诸君谅解并赐教。

编 者

2014年2月

目 录

CONTENTS

1	建设工程管理与法规导论
1.1	建设工程管理与法规的含义 / 001
1.2	建设工程管理的内容与方法 / 008
1.3	建设工程管理的模式 / 011
1.4	建设工程法律关系 / 019
1.5	建设工程法规的体系 / 022
2	建设工程前期策划
2.1	建设工程前期策划的内容与程序 / 028
2.2	建设工程的工程构思 / 031
2.3	建设工程的目标设计 / 034
2.4	建设工程的可行性研究 / 040
3	建设工程管理的组织
3.1	建设工程管理的组织设计 / 045
3.2	建设工程管理的组织结构 / 053
3.3	建设工程的项目经理 / 067
4	建设工程实施控制与管理
4.1	建设工程实施控制与管理要素、任务 / 075
4.2	建设工程的进度控制 / 076
4.3	建设工程成本管理 / 105
4.4	建设工程质量控制 / 121
4.5	建设工程安全管理 / 131
5	建设工程信息管理与组织协调
5.1	建设工程信息管理的概念和工具 / 141
5.2	建设工程信息的编码和处理方法 / 145
5.3	建设工程组织协调 / 147
5.4	建设工程的沟通管理 / 150
5.5	建设工程沟通障碍和冲突管理 / 157

6	建设工程招标投标法规	
6.1	建设工程施工的招标	/ 162
6.2	建设工程施工的投标	/ 168
6.3	建设工程施工的决标	/ 173
6.4	建设工程招标投标的管理	/ 176
7	建设工程合同法规	
7.1	建设工程合同的订立	/ 181
7.2	建设工程合同的内容	/ 183
7.3	建设工程合同的效力	/ 185
7.4	建设工程合同的履行	/ 190
7.5	建设工程合同的变更与解除	/ 192
7.6	建设工程合同中的法律责任	/ 196
7.7	建设工程索赔与反索赔	/ 199
8	城市规划与勘察设计法规	
8.1	城乡规划的制定、实施与修改	/ 209
8.2	城乡规划的监督检查与法律责任	/ 214
8.3	建设工程勘察资质与资格管理	/ 216
8.4	建设工程勘察标准	/ 219
8.5	建设工程勘察设计文件的编制和审批	/ 220
9	建设工程施工管理法规	
9.1	建设工程施工资质与资格管理	/ 224
9.2	建设工程施工许可证制度	/ 228
9.3	建设工程计价依据与结算方法	/ 231
9.4	建设工程监理制度	/ 234
9.5	建设工程环境保护制度	/ 240
10	建设工程争议处理机制	
10.1	建设工程争议处理机制的概念及证据制度	/ 250
10.2	建设工程民事争议的处理	/ 252
10.3	建设工程行政争议的处理	/ 255
10.4	建设工程刑事案件的处理	/ 257

参考文献	/ 261
------	-------

1 建设工程管理与法规导论

本章导读

导读1

建设工程管理就是采用工程管理的技術方法对建设工程进行管理。工程管理是20世纪60年代初在西方发达国家发展起来的一种新的管理技术,它考虑了工程项目的多种界面和复杂环境,强调了项目的总体规划、矩阵组织和动态控制,是现代工程技术、管理理论和项目建设实践结合的产物。经过了数十年的发展和完善,工程管理已经日趋成熟,并以经济上的明显效益而在全世界许多发达工业国家得到广泛应用。实践证明,在工程建设领域中实行工程管理,对提高工程质量、缩短建设周期、节约建设资金等都有重要的意义;同时,建设工程管理也离不开工程法规的制定与完善,完善的法律环境有助于建设工程管理工作的进行。本章通过对建设工程的概述引出建设工程管理的内容方法以及建设工程管理的模式,同时也对工程法规进行了简要介绍。

导读2

甲公司与乙公司签订了建设工程施工合同。合同约定,由乙公司承建甲公司某花园工程。合同签订后,乙公司开始施工,但是,甲公司并没有取得建设工程规划许可证和施工许可证。在施工过程中,由于工程存在严重的质量问题,被有关主管部门责令停工。乙公司以甲公司未提供施工许可证为由将甲公司诉上法庭,甲公司则以工程质量问题提出反诉。本案中,甲公司与乙公司之间的关系属于什么性质的法律关系?法律规定,工程开工必须取得施工许可证,甲公司与颁发施工许可证的行政机关之间的关系属于什么性质的法律关系?在没有施工许可证的情况下,甲公司与乙公司签订的合同是否有效?甲、乙公司在没有取得施工许可证的情况下擅自开工,是否应当受到有关行政机关的处罚?这种处罚与甲、乙公司之间可能产生的赔偿责任有什么不同呢?如果您对这些问题感到疑惑,相信能够从本章学习中寻找到答案。

1.1 建设工程管理与法规的含义

1.1.1 建设工程管理的含义

建设工程管理是指为了实现投资目标,建设形成满足预期功能需求的工程,在工程的决策、勘察设计、建筑施工直至竣工验收交付使用的完整过程中,运用科学

的理论和方法进行决策与计划、组织与指挥、控制与协调等一系列工作的总称。

(1) 建设工程管理成功的因素

在工程建设过程中,人们的一切工作都是围绕着一个目的——为了取得一个成功的工程——而进行的。那么怎么样才算一个成功的工程?对不同的工程类型,在不同的时候,从不同的角度,就有不同的认识标准。通常一个成功的工程从总体上至少必须满足以下条件:

①满足预定的使用功能要求(包括功能、质量、工程规模等),达到预定的生产能力或使用效果,能经济、安全、高效率地运行,并提供较好的运行条件(如运行软件系统、操作文件、操作人员、运行准备工作等)。

②在预算费用(成本或投资)范围内完成,尽可能地降低费用消耗,减少资金占用,保证工程的经济性要求。

③在预定的时间内完成工程的建设,不拖延,及时地实现投资目的,达到预定的工程总目标和要求。

④能为使用者(顾客或用户)接受、认可,同时又照顾到社会各方面及各参加者的利益,使得各方面都感到满意。例如,对承包商来说,业主对工程、对承包商、对双方的合作感到满意,承包企业获得了良好的信誉和形象。

⑤与环境协调,即工程能为它的上层系统所接受,这里包括:

A.与自然环境的协调,没有破坏生态或恶化自然环境;

B.与人文环境的协调,没有破坏或恶化优良的文化氛围和风俗习惯;

C.工程的建设和运行与社会环境有良好的接口,为法律允许,或至少不能招致法律问题,有助于社会就业、社会经济发展。

⑥工程能合理、充分、有效地利用各种资源,具有可持续发展的能力和前景。

⑦工程实施按计划、有序地进行,变更较少,没有发生事故或其他损失,较好地解决工程过程中出现的风险、困难和干扰。

要取得完全符合上述每一个条件的工程几乎是不可能的,因为这些指标之间有许多矛盾。在一个具体的工程中常常需要确定它们的重要性(优先级),有的必须保证,有的尽可能照顾,有的又不能保证。这属于工程目标优化的工作。

同时,要取得一个成功的工程,有许多前提条件,必须经过各方面努力。最重要的有以下三个方面:

①进行充分的战略研究,制订正确的、科学的、符合实际(即与工程环境和工程参加者能力相称)的、有可行性的工程目标和计划。如果工程选择出错,就会犯方向性、原则性错误,给工程带来根本性的影响,造成无法挽回的损失。

②工程的技术设计科学、经济,符合要求。这里包括工程的生产工艺(如产品方案、设备方案等)和施工(实施)工艺的设计,选用先进的、安全的、经济的、高效率的、符合生产和施工要求的技术方案。

③有力的、高质量、高水平的工程管理。工程管理者为战略管理、技术设计和工程实施提供各种管理服务,如提供工程的可行性论证、拟订计划、作实施控制。他将上层的战略目标和计划与具体的工程实施活动联系在一起,将工程的所有参加者的

力量和工作融为一体,将工程实施的各项活动导演成一个有序的过程。

综上所述,建设工程管理取得成功的因素有:工程目标的确定;风险;尽早决策;工程计划;时间和资金;紧迫情形;工程班子;决策的代表;沟通;工程管理者和负责人;授权;责任、工程范围以及计划的变更;决策;作决策的原因;经验的使用;合同策略;适应外部环境的变化;引导、团队意识和协商意识。

(2) 建设工程管理的类型和任务

按照建设工程不同参与方的工作性质和组织特征划分,建设工程管理可分为工程管理——业主方的工程管理(OPM),工程设计工程管理——设计方的工程管理(DPM),工程承包工程管理——承包方的工程管理(CPM)以及政府对工程的管理——政府的工程管理(GPM)。

①工程管理——业主方的工程管理(OPM)。是指业主从工程提出设想到竣工、交付使用全过程所涉及的全部工作,旨在实现投资者的目标。OPM是整个工程管理的核心。由于工程实施的一次性,使得业主方自行进行工程管理存在较大的局限性,需要专业化的工程管理单位为其提供工程管理服务。工程管理单位既可以为业主提供全过程的工程管理服务,也可以根据业主需要提供阶段性的工程管理服务。

业主方的工程管理涉及工程投资建设的全过程,主要进行安全管理、投资控制、进度控制、质量控制、合同管理、信息管理和组织协调等工作。业主对工程管理的目的包括实现投资者的投资目标和期望,努力使工程投资控制在预定或可接受的范围之内,保证工程建成后在功能与质量上达到设计标准。业主对工程的管理职能有决策职能、计划职能、组织职能、协调职能、控制职能等。因此,业主的工程管理有自身的特点:业主对工程的管理表现了各投资方对工程的要求;业主是对工程进行全面管理的中心;业主对工程的管理大多采用间接而非直接方式。

②工程设计管理——设计方的工程管理(DPM)。是指设计单位以实现合同约定目标和国家强制性规范目标为目的而进行的工程设计的不管理。工程设计管理的任务包括设计成本控制与与设计工作有关的工程造价控制、设计进度控制、设计质量控制、设计合同管理、设计信息管理以及相关的组织协调工作等。设计单位管理的范围大多数情况下是在工程的设计阶段,但可以根据需要将工程范围前后延伸。

③工程承包管理——承包方的工程管理(CPM)。是指承包单位在所承包工程的范围内为实现合同约定目标和国家强制性规范目标进行的管理,其范围与业主要求有关,取决于业主选择的发包方式,并在承包合同中加以明确。

承包商对工程承包管理的主要工作有建立工程承包管理的组织、编制工程承包管理计划、进行工程承包的目标控制、对施工工程的生产要素进行优化配置和动态管理、工程承包的合同管理以及工程承包的信息管理。承包商对工程承包管理的目的就是保证承包的工程在进度与质量上达到委托合同规定的要求和追求自身收益的最大化。因此,承包商对工程承包管理的特征包括:管理主体是承包商(目前在我国一般指施工企业);主要管理对象是施工工程;主要内容合同约定和强制性规范规定要求;要求强化组织协调工作等几个方面。

④政府对工程的管理——政府的工程管理(GPM)。工程的建设会对现有的公共环境、公共交通、公共卫生、公共安全都有着不同程度的影响。因此,政府需要对工程的建设实施强制性的监督管理。

政府对工程进行管理的主要工作内容:按管理内容的性质划分包括建设用地管理、建设规划管理、环境保护管理以及建设程序管理等;按工程实施的阶段划分包括建设前期的监督与管理、建设中期的监督与管理以及建设后期的监督与管理。政府进行工程管理是为了保证项目投资方向符合国家产业政策的要求,保证工程符合国家经济和社会发展规划和环境与生态等的要求,引导投资规模达到合理经济规模,保证国家整体投资规模与外债规模在合理的可控制的范围内进行。政府对工程进行的管理主要是宏观管理,管理手段全面,具有较大的权威性和严肃性,而且必须保证公正性。因此,政府工程管理的有效实施必须以完备的法规与技术标准、高效率的执行机构和公正的司法制度为前提。

政府进行工程管理保证了工程符合当地社会经济的协调发展,保证了工程符合城市规划的要求,维护了工程所在地区的环境,保证了工程遵守有关的工程技术标准与规范,可以最合理地利用国土资源及保护其他资源,维护生态平衡。

(3) 建设工程管理的发展趋势

① 建设工程管理的历史发展

我国进行工程管理实践的历史有2 000多年。我国许多伟大的工程,如都江堰水利工程、长城、故宫等,充分反映了我国在工程管理思想和实践方面取得的成果。新中国成立以后,我国工程建设事业得到了迅猛发展,许多大规模的工程建设和管理活动都取得了成功,如南京长江大桥、长江葛洲坝水利枢纽工程等。但是,长期以来,我国丰富的工程建设和管理的实践经验并没有得到系统的总结,未能形成具有自身特色的工程管理理论。

20世纪80年代初,我国开始引进国际现代工程管理理论、技术、方法和国际惯例。1980年,世界银行规定:发展中国家的世界银行贷款工程必须委托国外工程管理咨询公司进行管理。随后,亚洲开发银行、德国复兴银行也作出类似规定。世界银行贷款工程对中国建筑业体制产生了强烈冲击。最有代表性的就是鲁布格水电站中的引水工程,此工程是利用世界银行贷款的工程,它在1984年首先采用国际招标和开展工程管理,大大缩短了工期,降低了工程的造价,取得明显的经济效益。项目管理在工程中的成功运用给我国投资建设领域带来很大冲击。

由此,我国建设工程管理改革的步伐加快,1983年5月,国家计委通过“大中型项目前期项目经理负责制”;1984年,企业组织整顿,任命建筑企业项目经理;1987年,建设部推行在鲁布革水电站工程中取得极大成功的“项目法施工”;1987年国家计委等五个政府有关部门联合发出通知决定在建设项目和一批企业中试行PM方法;1988年,建设部开始推行建设监理制度;1991年建设部提出把工程建设领域PM试点转变为全面推广;近年来,我国工程项目管理领域在进行大量实践的同时(如长江三峡水利枢纽工程等),也在不断开展理论研究。目前,项目管理已发展成为一门较完整的独立学科,并已逐渐成为一个专业,一个社会职业,随项目管理逐步分工细

化,形成了一系列项目管理的专门职业,例如,专业项目经理、监理工程师、造价工程师、建造师、投资咨询工程师等。

在社会生产力高速发展的今天,大型的及特大型的工程越来越多,类型和所涉及的范围也越来越广,如航天工程、大型水利工程、交通工程等。这些工程规模大,技术复杂,参加单位多,又受到时间和资金的严格限制,迫切需要新的管理理论、技术和方法。同时,现代科学技术也获得了长足发展,产生了系统论、信息论、控制论、计算机技术、运筹学、预测技术、决策技术等,并日臻完善,为建设工程管理理论、技术和方法的发展提供了可能性和基础,这就产生了现代化的建设工程管理。

②现代建设工程管理的特点与发展趋势

A.工程管理理论、方法、手段的科学化。体现在三个方面:现代的管理理论的应用,如系统论、信息论、控制论、行为科学等;现代管理方法的应用,如预测技术、决策技术、数学分析方法、数理统计方法、模糊数学、线性规划、网络技术、图论、排队论等;管理手段的现代化,最显著的是计算机、现代图文处理技术、精密仪器的使用,多媒体和互联网的使用等。

B.工程管理的社会化和专业化。如职业化的工程经理、专门的工程管理或咨询公司等。

C.工程管理的标准化和规范化。规范化的定义和名词解释;规范化的工程管理工作流程;统一的工程费用(成本)的划分;统一的工程计量方法和结算方法;标准化的信息流程、数据格式、文档系统、网络表达形式;使用标准的合同条件、标准的招投标文件;我国建设工程管理规范等。

D.工程管理国际化。世界银行推行的工业工程可行性研究;世界银行的采购条件;FIDIC合同条件和相应的招标投标程序;国际上处理一些工程问题的惯例和通行准则等。

E.工程管理的信息化。

F.工程管理新的发展趋向。全生命期管理,工程管理集成化,工程中的安全、健康、环境(HSE)管理,网络平台的工程管理,网络型工程组织和虚拟工程组织的管理,新的管理理念和方法在工程中的应用,如物流管理、学习型组织、变革管理、危机管理等。

1.1.2 建设工程法规的含义

按照我国2013年公布的《建设工程分类标准》,建设工程按照自然属性可分为建筑工程、土木工程和机电工程三类。其中,建筑工程包括民用建筑、工业建筑、构筑物等;土木工程包括道路、轨道、桥涵、隧道、水工、矿山工程等;机电工程包括机械设备、电气工程、管道工程、消防工程等。但是从法律层面来看,不论是在地上建造房屋、修筑桥梁,还是在地下进行矿井建设,都是直接在土地上添加附属物的行为。在法律上,将这些行为称为建设活动。法律上的建设活动,是指人类在土地上进行的建筑物和构筑物的新建、改建、扩建及其相关的装修、拆除、修缮等活动的总称。建设工程法规就是指国家权力机关或授权的行政机关制定的,由国家强制力保

证实施的,旨在调整人类在建设活动过程中产生的社会关系的法律规范的总称。

在我国,法律的概念有广义和狭义之分。狭义上的法律,是指我国的最高权力机关即全国人民代表大会及其常务委员会所通过的规范性文件。如合同法、物权法、建筑法等;广义上的法律,不仅包括狭义上的法律,还包括国务院通过的行政法规、地方人民代表大会及其常务委员会通过的地方性法规、国务院部委通过的部委规章、有法规制定权的地方人民政府通过的地方政府规章等。从这个意义上讲,建设工程法律也有狭义和广义的区别。狭义的建设工程法律是指全国人大及其常委会通过的调整工程建设活动的法律规范的总称。广义上的建设工程法律还包括调整工程建设活动的行政法规、地方性法规、部委规章以及地方政府规章等。本书在广义上使用建设工程法律这一概念,为表述上的准确性,本书称其为建设工程法规。

(1) 建设工程法规的特征

一方面,建设工程法规不是单一的部门法。部门法是根据一定的调整对象所划定的同类法律规范的总称。例如,调整平等主体之间的关系的规范,被称为民法;调整不平等的行政主体与行政相对人之间关系的法律规范被称为行政法;调整国家与犯罪人之间关系的法律规范被称为刑法。建设工程法规所调整的社会关系则较为宽泛,它不仅调整平等主体之间的关系,如建筑企业与业主之间的关系,也调整不平等的行政主体与行政相对人之间的关系,如建筑企业与建筑企业资质管理行政机关之间的关系;它还调整刑事法律关系,如重大质量安全事故责任人要承担刑事责任。由于建设工程法规所调整的社会关系较为宽泛,所以按照传统法律部门的划分标准,建设工程法规不能像民法、行政法、刑法那样成为一个独立的部门法。

另一方面,技术性强。建设活动富有很强的技术含量,不仅要求建筑材料必须符合国家制定的相应技术性标准,而且要求建设活动的全过程必须符合规划、设计、施工、验收等的技术标准。建设工程法规与教育法规、科技法规、旅游法规一样,其制定与实施依托于民法、行政法、刑法、经济法、民事诉讼法、行政诉讼法、刑事诉讼法等基础法律部门,同时,也与建筑科学等领域的自然法则紧密相连,建设法规中应用了大量的技术规范,具有明显的技术特征。

(2) 建设工程法规的基本原则

建设工程法规的基本原则是指贯穿于整个建设工程法规之中,所有建设工程法规都应遵循和贯彻的,调整建设工程法律关系主体的行为的指导思想和基本准则,是建设工程法规本质的集中体现。

① 确保建设工程质量原则

建设工程质量不仅关系建设工程法律关系主体的利益,而且还会关系到公共利益。因此,确保建设工程的质量是一切建设工程法规始终遵循的基本原则。

② 确保工程建设安全原则

建筑行业向来是伤亡率相当高的行业,确保工程建设活动的安全是保障人权的宪法精神的体现,因此,确保工程建设安全是一切建设工程法规应始终遵循的基本原则。

现行宪法是1982年实施的，并在1988年和2004年经过了四次修正。

我国目前没有统一的民法典，散见于民法通则、物权法、婚姻法等单行法中。

建设法规与各部门法交叉、包容。

③维护建设市场秩序原则

维护建设市场秩序，事关相关市场主体的根本利益，事关整个建设行业的稳定、健康和可持续发展，因此，维护建设市场秩序是建设工程法规的基本原则。

④保护环境原则

工程建设活动对环境的影响甚大，它不仅会产生大量的固体、气体、液体废物，有工程建设导致的水文环境的变化也会对环境 and 气候产生重大影响，工程建设活动中产生的噪声还会影响他人的利益，因此，保护环境是建设工程法规始终遵循的基本原则。

(3) 建设工程法规与其他法律的关系

①与宪法的关系

宪法是国家的根本大法，具有最高法律地位和最高法律效力。宪法是制定普通法律的依据，普通法律的内容都必须符合宪法的规定，任何与宪法内容相抵触的都没有法律效力。建设工程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组织管理方面的原则规定具体化，应属于宪法实施的组成部分。

②与民法的关系

民法是调整平等主体的公民、法人及其他非法人组织之间的财产关系和人身关系的法律规范的总称。建设工程法规中有不少法律规范属于民法的范畴，如物权法、合同法、侵权责任法、担保法等，这类建设活动的调整适用于我国民法相关规范，如建设工程合同的签订、履行应当适用《合同法》。但是民法的调整范围比建设工程法规的调整范围要宽得多，比如，民法所调整的婚姻关系、继承关系就不在建设工程法规的调整范围之内。

③与行政法的关系

行政法是调整行政关系、规范和控制行政权的法律规范的总称。所谓行政关系，是指行政主体在行使行政职能和接受行政法制监督过程中，与行政相对人、行政法制监督主体之间发生的各种关系，以及行政主体内部发生的各种关系。在相当程度上，建设工程法规调整的是建设行政管理关系，行政监督、行政检查、行政命令、行政许可、行政处罚等行政手段则是其主要调整方法。由于我国没有统一的实体行政法典，建设法规的内容散见于行政处罚法、行政许可法等相关法律规范之中。

④与刑法的关系

刑法是规定什么是犯罪，对罪犯适用什么刑罚的法律规范的总和，即刑法是规定犯罪、刑事责任和刑罚的法律。刑法的规定和制裁是所有法中最严厉的。建设工程法规以刑法为自己强有力的后盾，在许多建设工程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。

⑤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。建设工程法规中的很多制度或规范本身就是环境保护法的一部分，如环境影响评价制度、“三同时”制度、许可证制度，等等。建设活动本身容易产生噪声、扬尘、固体废物，因此相对应的建设法规与环境保护法必然存在交叉，但是环境保护法所调整的环境社会关系比建设工程法规中的环境法律关系要广得多。

⑥与诉讼法的关系

诉讼法调整的是诉讼过程中的法律关系,由于建设工程法规中涉及行政法、刑法、民法等法律,它的实施与适用必然与行政诉讼法、刑事诉讼法、民事诉讼法有不可分割的联系。如在处罚违法违规建设活动时,需适用行政诉讼法、刑事诉讼法的规定;在建设工程纠纷处理中则大量适用民事诉讼法的规定。建设活动中的违法犯罪行为就要适用刑事诉讼法。

总之,建设法规并不是一个单独的部门法,建设活动中的各种法律关系必须依靠相应的部门法进行调整,他们之间是一种交叉、包容的关系。

1.2 建设工程管理的内容与方法

1.2.1 建设工程管理的内容

建设工程管理是指为了实现投资目标,建设形成满足预期功能需求的工程,在工程的决策、勘察设计、建筑施工直至竣工验收交付使用的完整过程中,运用科学的理论和方法进行决策与计划、组织与指挥、控制与协调等一系列工作的总称。

站在不同的角度,对工程管理工作内容具有不同的描述:

①按照一般管理的工作过程可分为:预测、决策、计划、实施、反馈等工作。

②按照系统工作方法可分为:确定目标、制订方案、跟踪检查等工作。

③按照工程实施过程可分为:决策阶段的主要工作,策划阶段主要工作,设计阶段的主要工作,招投标阶段的主要工作,施工阶段的主要工作,竣工验收/交付使用阶段的主要工作。

其中,决策阶段的主要工作包括工程建议书、可行性和各项审批;策划阶段主要工作有编制咨询委托纲要、工程程序策划、选择工程班子成员和确定组织结构;设计阶段的主要工作有提出设计要求,组织设计方案评选、选择设计单位及其他咨询机构、协调设计过程、编制概(预)算和安排保险;招投标阶段的主要工作有选择发包方式、准备招标文件组织招标、选择承包商和建立工程实施控制系统;施工阶段的主要工作有实施过程的监督与控制、组织协调和会议安排、审核付款和费用控制;竣工验收/交付使用阶段的主要工作有编制结算、组织试用和竣工验收、交付使用。

④按照工程管理工作的任务,又可以分为成本(投资)管理、工期管理、质量管理、组织协调、信息管理、合同管理、风险管理等。

其中,成本(投资)管理工作有工程估价,即工程的估算、概算、预算,成本(投资)计划,支付计划,成本(投资)控制,包括审查监督成本支出、成本核算、成本跟踪和诊断,工程款结算和审核;工期管理工作是在工程量计算、实施方案选择、施工准备等工作基础上进行的,包括以下具体的管理活动:工期计划、资源供应计划和控制、进度控制。质量管理通常包括制定质量方针和质量目标以及质量策划、质量控制、质量保证和质量改进。

组织协调具体管理活动有建立工程组织机构和安排人事,选择工程管理班子,

制订工程管理工作流程,落实各方面责权利关系,制订工程管理工作规则,领导工程工作,处理内部与外部关系,沟通、协调各方关系,解决争执;信息管理工作包括确定组织成员(部门)之间的信息流,确定信息的形式、内容、传递方式、时间和存档,进行信息处理过程的控制,与外界交流信息;合同管理具体的管理活动有招标投标中的管理,包括合同策划、招标准备工作、起草招标文件、合同审查和分析,建立合同保证体系等,合同实施控制,合同变更管理,索赔管理;另外,由于工程的特殊性,风险是各级、各职能人员都应考虑的问题,风险管理包括风险识别、风险计划和控制。

⑤按照PMI对工程管理知识体系的划分,可以将建设工程的工作内容分为九大块:

A.工程范围管理,包括工程启动、工程范围计划的编制、工程范围界定、工程界面管理和系统描述、工程范围核实、工程范围变更及控制;

B.工程进度管理,包括工程工作界定、工程工作排序、工程工作持续时间估算、工程进度计划、工程进度控制;

C.工程质量管理,包括质量管理体系的建立、工程质量计划、工程质量控制、工程施工质量验收;

D.工程安全与环境管理,包括工程安全管理体系的建立、工程施工安全管理、工程环境管理、职业健康安全管理体系与环境管理体系的建立;

E.工程造价管理,包括工程成本计划、工程造价控制和工程成本分析;

F.工程人力资源管理,包括工程经理的设置,工程经理部的设置,工程团队建设;

G.工程风险管理,包括工程风险识别、工程风险评价、工程风险应对计划、工程风险监控与控制;

H.工程采购与合同管理,包括工程采购管理、工程采购规划、工程招标投标管理、工程合同管理、工程索赔;

I.工程沟通管理,包括工程沟通管理培训、工程沟通管理渠道和方式、沟通障碍与有效沟通、冲突管理。

1.2.2 建设工程管理的方法

工程管理最主要的方法是“目标管理”。目标管理方法简称为MBO,其核心内容是以目标指导行动。目标管理是以目标为导向,以人为中心,以成果为标准,而使组织和个人取得最佳业绩的现代管理方法。目标管理也称为“成果管理”,俗称责任制,是指在企业个体职工的积极参与下,自上而下地确定工作目标,并在工作中实行“自我控制”,自下而上地保证目标实现的一种管理办法。

美国管理大师彼得·德鲁克(Peter Drucker)于1954年在其名著《管理实践》中最先提出了“目标管理”的概念,其后他又提出“目标管理和自我控制”的主张。德鲁克认为,并不是有了工作才有目标,而是相反,有了目标才能确定每个人的工作。所以“企业的使命和任务,必须转化为目标”,如果一个领域没有目标,这个领

域的工作必然被忽视。因此,管理者应该通过目标对下级进行管理,当组织最高层管理者确定了组织目标后,必须对其进行有效分解,转变成各个部门以及各个人的分目标,管理者根据分目标的完成情况对下级进行考核、评价和奖惩。目标管理提出以后,便在美国迅速流传。时值第二次世界大战后西方经济由恢复转向迅速发展的时期,企业急需采用新的方法调动员工积极性以提高竞争能力,目标管理的出现可谓应运而生,遂被广泛应用,并很快为日本、西欧国家的企业所仿效,在世界管理界大行其道。

目标管理的具体形式各种各样,但其基本内容是一样的。所谓目标管理乃是一种程序或过程,它使组织中的上级和下级一起协商,根据组织的使命确定一定时期内组织的总目标,由此决定上、下级的责任和分目标,并把这些目标作为组织经营、评估和奖励每个单位和个人贡献的标准。目标管理指导思想上是以前理论为基础的,即认为在目标明确的条件下,人们能够对自己负责。具体方法上是泰勒科学管理的进一步发展,它与传统管理方式相比具有鲜明的特点,可概括如下:

(1) 重视人的因素

目标管理是一种参与的、民主的、自我控制的管理制度,也是一种把个人需求与组织目标结合起来的管理制度。在这一制度下,上级与下级的关系是平等、尊重、依赖、支持,下级在承诺目标和被授权之后是自觉、自主和自治的。

(2) 建立目标锁链与目标体系

目标管理通过专门设计的过程,将组织的整体目标逐级分解,转换为各单位、各员工的分目标。从组织目标到经营单位目标,再到部门目标,最后到个人目标。在目标分解过程中,权、责、利三者已经明确,而且相互对称。这些目标方向一致,环环相扣,相互配合,形成协调统一的目标体系。只有每个人员完成了自己的分目标,整个企业的总目标才有完成的希望。

(3) 重视成果

目标管理以制订目标为起点,以目标完成情况的考核为终结。工作成果是评定目标完成程度的标准,也是人事考核和奖评的依据,成为评价管理工作绩效的唯一标志。至于完成目标的具体过程、途径和方法,上级并不过多干预。所以,在目标管理制度下,监督的成分很少,而控制目标实现的能力却很强。

目标管理的具体做法分三个阶段:第一阶段为目标的设置;第二阶段为实现目标过程的管理;第三阶段为测定与评价所取得的成果。

① 目标的设置

目标的设置是目标管理最重要的阶段,第一阶段可以细分为四个步骤:

A.高层管理预定目标,这是一个暂时的、可以改变的目标预案。即由上级提出,再同下级讨论;也可以由下级提出,上级批准。首先,无论哪种方式,必须共同商量决定;其次,领导必须根据企业的使命和长远战略,估计客观环境带来的机会和挑战,对该企业的优劣有清醒的认识。对组织应该和能够完成的目标心中有数。

B.重新审议组织结构和职责分工。目标管理要求每一个分目标都有确定的责任主体。因此,预定目标之后,需要重新审查现有组织结构,根据新的目标分解要求进