



世纪高等教育工程管理系列规划教材

# 新编建设法规 教程与案例

第2版

金国辉 主编



机械工业出版社  
CHINA MACHINE PRESS

21 世纪高等教育工程管理系列规划教材

# 新编建设法规教程与案例

第 2 版

主 编 金国辉  
副主编 臧炜彤  
参 编 崔 琦 王建声  
主 审 赵根田

机械工业出版社

本书将工程建设基本法律制度与典型案例有机结合,系统全面地介绍我国现行的工程建设法律法规。

全书共分14章,具体包括:建设法规概论、工程建设程序法规、工程建设执业资格法规、城乡规划法规、工程发包与承包法规、建设工程勘察设计法规、工程建设监理法规、建设工程安全法律制度、建设工程质量管理法律制度、城市房地产管理法规、国外建设法律制度、建设工程合同法律制度、建设工程环境保护法律制度和案例分析。本书及时、准确、高效地反映了近年来工程建设相关法律法规的发展及修订情况,同时介绍了现行的《中华人民共和国招标投标法》《建设工程质量管理条例》《建设工程安全生产管理条例》等法律法规相关的内容,突出了教材的新颖性和及时性。

本书在编写时,注重一般法律知识的阐述和对相关法律规定的介绍、解释,语言通俗易懂,以提高学习兴趣,减少学习困难。在此基础上,为方便学生和读者切实掌握和理解建设法规的基本理论及其实际应用,本书特别用单独的一章编入了多个工程建设法规的实际案例及其详细分析,以案说法,突出了应用性和实践性。

本书主要作为土木工程、工程管理及土建类相关专业“建设法规”课程的本科教材,也可供从事工程建设和工程管理的专业人员和管理人员学习、参考。

## 图书在版编目(CIP)数据

新编建设法规教程与案例/金国辉主编. —2版. —北京:机械工业出版社,2017.9

21世纪高等教育工程管理系列规划教材

ISBN 978-7-111-57902-1

I. ①新… II. ①金… III. ①建筑法—中国—高等学校—教材  
IV. ①D922.297

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第214889号

机械工业出版社(北京市百万庄大街22号 邮政编码100037)

策划编辑:冷彬 责任编辑:冷彬 马碧娟 商红云

责任校对:王欣 王明欣

封面设计:张静 责任印制:李飞

北京机工印刷厂印刷

2017年9月第2版第1次印刷

184mm×260mm·16印张·390千字

标准书号:ISBN 978-7-111-57902-1

定价:37.00元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社发行部调换

电话服务

服务咨询热线:010-88379833

读者购书热线:010-88379649

网络服务

机工官网:www.cmpbook.com

机工官博:weibo.com/cmp1952

教育服务网:www.cmpedu.com

金书网:www.golden-book.com

封面无防伪标均为盗版

# 序

---

随着 21 世纪我国建设进程的加快，特别是经济的全球化大发展和我国加入 WTO 以来，国家工程建设领域对从事项目决策和全过程管理的复合型高级管理人才的需求逐渐扩大，而这种扩大又主要体现在对应用型人才的需求上，这使得高校工程管理专业人才培养面临新的挑战与机遇。

工程管理专业是教育部将原本科专业目录中的建筑管理工程、国际工程管理、投资与工程造价管理、房地产经营管理（部分）等专业进行整合后，设置的一个具有较强综合性和较大专业覆盖面的新专业。应该说，该专业的建设与发展还需要不断的改革与完善。

为了能更有利于推动工程管理专业教育的发展及专业人才的培养，机械工业出版社组织编写了一套该专业的系列教材。鉴于该学科的综合性和交叉性以及近年来工程管理理论与实践知识的快速发展，本套教材本着“概念准确、基础扎实、突出应用、淡化过程”的编写原则，力求做到既能够符合现阶段该专业教学大纲、专业方向设置及课程结构体系改革的基本要求，又可满足目前我国工程管理专业培养应用型人才目标的需要。

本套教材是在总结以往教学经验的基础上编写的，主要注重突出以下几个特点：

(1) 专业的融合性 工程管理专业是个多学科的复合型专业，根据国家提出的“宽口径、厚基础”的高等教育办学思想，本套教材按照该专业指导委员会制定的四个平台课程的结构体系方案，即土木工程技术平台课程及管理学、经济学和法律专业平台课程来规划配套，编写时注意不同的平台课程之间的交叉、融合，不仅有利于形成全面完整的教学体系，同时可以满足不同类型、不同专业背景的院校开办工程管理专业的教学需要。

(2) 知识的系统性、完整性 因为工程管理专业人才是在国内外工程建设、房地产、投资与金融等领域从事相关管理工作，同时可能是在政府、教学和科研单位从事教学、科研和管理工作的复合型高级工程管理人才，所以本套教材所包含的知识点较全面地覆盖了不同行业工作实践中需要掌握的各方面知识，同时在组织和设计上也考虑了与相邻学科有关课程的关联与衔接。

(3) 内容的实用性 教材编写遵循教学规律，避免大量理论问题的分析和讨论，提高可操作性和工程实践性，特别是紧密结合了工程建设领域实行的工程项目管理注册制的内容，与执业人员注册资格培训的要求相吻合，并通过具体的案例分析和独立的案例练习，使学生能够在建筑施工管理、工程项目评价、项目招标投标、工程监理、工程建设法规等专业领域获得系统深入的专业知识和基本训练。

(4) 教材的创新性与时效性 本套教材及时地反映了工程管理理论与实践知识的更新，将本学科最新的技术、标准和规范纳入教学内容，同时在法规、相关政策等方面与最新的国



家法律法规保持一致。

我们相信，本套系列教材的出版将对工程管理专业教育的发展及高素质的复合型工程管理人员的培养起到积极的作用，同时也为高等院校专业的教育资源和机械工业出版社专业的教材出版平台的深入结合，实现相互促进、共同发展的良性循环而奠定基础。

刘永清

# 前 言

随着我国社会主义市场经济体制建设的不断深入和改革开放的不断深化,其形势必然要求建筑业大力加强法制化建设。同时,建筑业发展所面临的新问题、新情况、新形势都要求建筑业从业人员在知识结构、技术能力等方面与时俱进地变革、改造和提升。而这其中,建设法律法规就成为一个新的、重要且必需的知识部分。作为工程管理、土木工程、建筑学、城市规划等专业的学生,不仅要掌握自然科学知识和专业知识,而且要掌握与建设工程相关的法律知识。为了培养新时代要求的工程管理专业人才,我们按照系列教材编委会的要求,组织编写了《新编建设法规教程与案例》一书。

编写本书的主要目的在于,使学生掌握建设工程法律法规基本知识,进一步完善其知识结构并培养工程建设法律意识。以工程管理及其相关专业学生所需的建设法律知识为出发点,把建设行政法、建设经济法、建筑技术法规作为本书编写的脉络体系,体现了“体系的科学性”的特色;使学生具备运用所学建设法律法规知识,解决工程建设中相关法律问题的基本能力,并提升其依法进行建设工程管理的水平。

为满足学生学习和社会需要,本书将工程建设基本法律制度与典型案例有机地结合起来,系统全面地介绍了我国工程建设的法律与法规,以案说法,突出了应用性和实践性。

本书第1版自2009年出版以来已使用多年,随着教育教学改革的不断深入和建设法规的不断修订完善,原书中的部分内容已显得陈旧。因此,在保持第1版的编写体系和特色的基础上,本书第2版着重在以下几个方面进行了修订:

一是根据我国现行建筑行业的现行的新政策、法规和标准,对有关技术标准进行了更新,替换陈旧过时的内容,保证本书与国家现行建设法规发展同步。

二是根据目前工程管理、土木工程、建筑学、城市规划等专业及相近专业的培养目标和建设法规课程的教学要求,结合教育教学改革的成果,对部分内容进行了调整,精简文字,突出直观性,使本书第2版更具针对性和实用性。

三是调整了部分章节的内容,增加对建筑节能法规的介绍,突出了我国建筑行业发展的绿色化和低能耗化,同时对本书部分案例进行了更新。

本书第2版修订由内蒙古科技大学金国辉教授牵头进行。具体的编写分工为:金国辉编写第一章、第二章、第三章、第七章、第八章、第九章、第十四章,长春工程学院臧炜彤编写第四章、第五章、第六章,长春工程学院崔琦编写第十章、第十一章,河南工业大学王建声编写第十二章、第十三章,全书由金国辉统稿。

在本书编写过程中,得到了内蒙古科技大学李斌教授、赵根田教授、刘香教授的大力帮助和热心指导,在此,对几位老师表示诚挚的谢意!



本书的成书时间较短，加上编者学识水平有限，书中难免有错漏之处，欢迎广大读者批评指正。

编 者

# 目 录

|                        |    |
|------------------------|----|
| 序                      |    |
| 前言                     |    |
| 第一章 建设法规概论             | 1  |
| 第一节 概述                 | 1  |
| 第二节 建设法规立法             | 6  |
| 第三节 建设法规体系             | 8  |
| 第四节 建设法规的实施            | 9  |
| 思考题                    | 10 |
| 第二章 工程建设程序法规           | 11 |
| 第一节 概述                 | 11 |
| 第二节 工程建设程序阶段的划分        | 12 |
| 第三节 工程建设前期阶段及准备阶段的内容   | 13 |
| 第四节 工程建设实施阶段及保修阶段的内容   | 15 |
| 思考题                    | 17 |
| 第三章 工程建设执业资格法规         | 18 |
| 第一节 概述                 | 18 |
| 第二节 工程建设从业单位资质管理       | 19 |
| 第三节 工程建设从业人员执业资格管理     | 29 |
| 第四节 工程施工现场人员执业资格管理     | 38 |
| 思考题                    | 40 |
| 第四章 城乡规划法规             | 41 |
| 第一节 概述                 | 41 |
| 第二节 城乡规划的制定和实施         | 43 |
| 第三节 城市新区开发和旧区改建        | 45 |
| 第四节 城市规划实施的步骤与法律责任     | 47 |
| 第五节 风景名胜、历史文化名城及村镇规划管理 | 52 |
| 思考题                    | 53 |
| 第五章 工程发包与承包法规          | 55 |
| 第一节 概述                 | 55 |
| 第二节 建设工程招标             | 59 |
| 第三节 建设工程投标             | 63 |
| 第四节 开标、评标与中标           | 66 |



|                         |            |
|-------------------------|------------|
| 第五节 建设工程招标投标的管理与监督      | 68         |
| 思考题                     | 69         |
| <b>第六章 建设工程勘察设计法规</b>   | <b>71</b>  |
| 第一节 概述                  | 71         |
| 第二节 工程勘察设计标准            | 72         |
| 第三节 建设工程设计文件的编制要求       | 74         |
| 第四节 中外合作设计              | 76         |
| 思考题                     | 77         |
| <b>第七章 工程建设监理法规</b>     | <b>78</b>  |
| 第一节 概述                  | 78         |
| 第二节 工程建设监理工作的程序及工作内容    | 81         |
| 第三节 工程建设监理各方的关系         | 83         |
| 第四节 建设工程监理制度            | 85         |
| 第五节 业主的权利、义务与责任         | 87         |
| 第六节 监理单位的权利、义务与责任       | 90         |
| 第七节 承包商的权利、义务与责任        | 93         |
| 思考题                     | 96         |
| <b>第八章 建设工程安全法律制度</b>   | <b>97</b>  |
| 第一节 建设工程安全管理概述          | 97         |
| 第二节 建设工程安全责任            | 100        |
| 第三节 建设工程安全生产的行政监督管理     | 106        |
| 第四节 建设工程重大安全事故的处理       | 109        |
| 思考题                     | 112        |
| <b>第九章 建设工程质量管理法律制度</b> | <b>113</b> |
| 第一节 建设工程质量概述            | 113        |
| 第二节 建设工程质量管理法律法规        | 116        |
| 第三节 建设工程质量的标准化制度        | 120        |
| 第四节 建设工程的质量责任制度         | 129        |
| 第五节 建设工程的质量监督管理制度       | 133        |
| 第六节 建设工程质量体系认证制度        | 136        |
| 第七节 建筑工程竣工验收制度          | 137        |
| 第八节 建筑工程质量保修制度          | 139        |
| 思考题                     | 140        |
| <b>第十章 城市房地产管理法规</b>    | <b>141</b> |
| 第一节 概述                  | 141        |
| 第二节 房地产开发               | 142        |
| 第三节 房地产交易               | 147        |
| 第四节 房屋拆迁                | 154        |
| 第五节 房地产权属登记             | 156        |
| 第六节 物业管理                | 159        |
| 思考题                     | 163        |



|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 第十一章 国外建设法律制度 .....       | 164 |
| 第一节 法系的基本概念 .....         | 164 |
| 第二节 国外建设法律制度简介 .....      | 166 |
| 思考题 .....                 | 179 |
| 第十二章 建设工程合同法律制度 .....     | 180 |
| 第一节 概述 .....              | 180 |
| 第二节 建设工程合同的主要内容 .....     | 186 |
| 第三节 建设工程合同的订立与履行 .....    | 191 |
| 第四节 建设工程合同的效力 .....       | 196 |
| 第五节 建设工程合同的违约责任 .....     | 201 |
| 思考题 .....                 | 205 |
| 第十三章 建设工程环境保护法律制度 .....   | 206 |
| 第一节 概述 .....              | 206 |
| 第二节 环境保护基本法及污染防治专项法 ..... | 210 |
| 第三节 节约能源法规 .....          | 216 |
| 第四节 建设项目环境保护的其他法规制度 ..... | 219 |
| 思考题 .....                 | 224 |
| 第十四章 案例分析 .....           | 225 |
| 案例一 .....                 | 225 |
| 案例二 .....                 | 226 |
| 案例三 .....                 | 228 |
| 案例四 .....                 | 229 |
| 案例五 .....                 | 231 |
| 案例六 .....                 | 232 |
| 案例七 .....                 | 234 |
| 案例八 .....                 | 236 |
| 案例九 .....                 | 237 |
| 案例十 .....                 | 238 |
| 案例十一 .....                | 239 |
| 案例十二 .....                | 240 |
| 案例十三 .....                | 241 |
| 案例十四 .....                | 242 |
| 参考文献 .....                | 243 |

## 第一节 概 述

## 一、建设法规的概念与调整对象

## (一) 建设法规的概念

建设法规是指国家立法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。

## (二) 建设法规的调整对象

建设法规的调整对象是在建设活动中所发生的各种社会关系。它包括建设活动中所发生的行政管理关系、经济协作关系及其相关的民事关系。

## 1. 建设活动中的行政管理关系

建设活动与国家经济发展、人们的生命财产安全、社会的文明进步息息相关，国家对之必须进行全面的严格管理。当国家及其建设行政主管部门在对建设活动进行管理时，就会与建设单位（业主）、设计单位、施工单位、建筑材料和设备的生产供应单位及建设监理等中介服务单位产生管理与被管理的关系。在法制社会里，这种关系当然要由相应的建设法规来规范、调整。

## 2. 建设活动中的经济协作关系

工程建设是非常复杂的活动，要有许多单位和人员参与，共同协作完成。因此，在建设活动中存在着大量的寻求合作伙伴和相互协作的问题，在这些协作过程中所产生的权利、义务关系，也应由建设法规来加以规范、调整。

## 3. 建设活动中的民事关系

在建设活动中，会涉及土地征用、房屋拆迁、从业人员及相关人员的人身与财产的伤害、财产及相关权利的转让等涉及公民个人权利的问题。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，应由建设法规中有关法律规定及民法等相关法律来予以规范、调整。

## 二、建设法规的基本原则

工程建设活动通常具有周期长、涉及面广、人员流动性大、技术要求高等特点，因此在



建设活动的整个过程中,必须贯彻以下基本原则,才能保证建设活动的顺利进行:

### 1. 工程建设活动应确保工程建设质量与安全原则

工程建设质量与安全是整个工程建设活动的核心,是关系到人民生命、财产安全的重大问题。工程建设质量是指国家规定和合同约定的对工程建设的适用、安全、经济、美观等一系列指标的要求。工程建设活动确保工程建设质量就是确保工程建设符合有关适用、安全、经济、美观等各项指标的要求。工程建设的安全是指工程建设对人身的安全和财产的安全。确保工程建设的安全就是确保工程建设不能引起人身伤亡和财产损失。

### 2. 工程建设活动应当符合国家的工程建设安全标准原则

国家的建设安全标准是指国家标准和行业标准。国家标准是指由国务院行政主管部门制定的在全国范围内适用的统一的技术要求。行业标准是指由国务院有关行政主管部门制定并报国务院标准化行政主管部门备案的,没有国家标准而又需要在全国范围内适用的统一技术要求。工程建设安全标准是对工程建设的设计、施工方法和安全所做的统一要求。工程建设活动符合工程建设安全标准对保证技术进步,提高工程建设质量与安全,发挥社会效益与经济效益,维护国家利益和人民利益具有重要作用。

### 3. 从事工程建设活动应当遵守法律、法规原则

社会主义市场经济是法制经济,工程建设活动应当依法行事。法律是全国人民代表大会及其常务委员会审议通过并发布,在全国有效的规范性文件;行政法规是由国务院制定与发布,在全国有效的规范性文件;地方法规是由地方人民代表大会及其常务委员会制定与发布,在本区域有效的规范性文件。作为工程建设活动的参与者,从事工程建设勘察、设计的单位、个人,从事工程建设监理的单位、个人,从事工程建设施工的单位、个人,从事建设活动监督和管理的单位、个人,以及建设单位等,都必须遵守法律、法规的强制性规定。

### 4. 不得损害社会公共利益和他人的合法权益原则

社会公共利益是全体社会成员的整体利益,保护社会公共利益是法律的基本出发点,从事工程建设活动不得损害社会公共利益也是维护建设市场秩序的保障。

### 5. 合法权利受法律保护原则

宪法和法律保护每一个市场主体的合法权益不受侵犯,任何单位和个人都不得妨碍和阻挠依法进行的建设活动,这也是维护建设市场秩序的必然要求。

## 三、建设法规的特征与作用

### (一) 工程建设法的特征

工程建设法作为调整工程建设管理和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

这是工程建设法的主要特征,也是区别于其他法律的主要特征。这一特征决定了工程建设法必然要采用直接体现行政命令的调整方法,即以行政指令为主的方法调整工程建设法律关系。调整方式包括:

(1) 授权 国家通过工程建设法律规范,授予国家工程建设管理机关某种管理权限,或具体的权力,对工程建设进行监督管理,如规定设计文件的审批权限、工程建设质量监督、工程建设合同的签证等。



(2) 命令 国家通过工程建设法律规范赋予工程建设法律关系主体某种作为的义务,如限期拆迁房屋、进行企业资质认定、领取开工许可证等。

(3) 禁止 国家通过工程建设法律规范赋予工程建设法律关系主体某种不作为的义务,即禁止主体的某种行为,如严禁利用工程建设承发包索贿受贿,严禁无证设计、无证施工,严禁工程建设转包、肢解发包、挂靠等行为。

(4) 许可 国家通过工程建设法律规范,允许特别的主体在法律允许范围内有某种作为的权利。例如,房屋建筑工程施工总承包企业资质等级,特级企业可承担各类建筑工程的施工;一级企业可承担单项合同额 3000 万元以上且高度 200m 以下的工业、民用建筑工程或高度 240m 以下的构筑物工程的施工;二级企业可承担高度 100m 以下的工业、民用建筑工程,高度 120m 以下的构筑物工程,建筑面积 4 万  $\text{m}^2$  以下的单体工业、民用建筑工程,单跨跨度 39m 以下的建筑工程的施工;三级企业可承担高度 50m 以下的工业、民用建筑工程,高度 70m 以下的构筑物工程,建筑面积 1.2 万  $\text{m}^2$  以下的单体工业、民用建筑工程,单跨跨度 27m 以下的建筑工程的施工。

(5) 免除 国家通过工程建设法律规范,对主体依法应履行的义务在特定情况下予以免除,如用炉渣、粉煤灰等废渣作为主要原料生产建筑材料的,可享受减、免税的优惠等。

(6) 确认 国家通过工程建设法律规范,授权工程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。例如,各级工程建设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是否严格执行技术标准,并检查其工程(产品)质量等。

(7) 计划 国家通过工程建设法律规范,对工程建设进行计划调节。计划可分为两种:一种是指令性计划,另一种是指导性计划。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。工程建设必须执行国家的固定资产投资计划。

(8) 撤销 国家通过工程建设法律规范,授予工程建设行政管理机关,运用行政权力对某些权利能力或法律资格予以撤销,如没有落实工程建设投资计划的项目必须停建、缓建,对无证设计、无证施工、转包和挂靠予以坚决取缔等。

## 2. 经济性

工程建设法是经济法的重要组成部分。经济性是工程建设法的又一重要特征。工程建设活动直接为社会创造财富,为国家增加积累。工程建设法经济性既包括财产性,也包括其与生产、分配、交换、消费的联系性,如工程建设勘察设计、施工安装等都直接为社会创造财富,随着工程建设的发展,其在国民经济中的地位日益突出。邓小平同志早在 1980 年 4 月就曾明确指出,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,不是没有道理的。可见,作为调整建筑等行业的工程建设法经济性是非常明显的。

## 3. 政策性

工程建设法律规范体现着国家的工程建设政策。它一方面是实现国家工程建设政策的工具,另一方面也把国家工程建设政策规范化。国家工程建设形势总是处于不断发展变化之中,工程建设法要随着工程建设政策的变化而变化,灵活而机敏地适应变化了的工程建设形



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。可见工程建设法的政策性比较强,相对比较灵活。

#### 4. 技术性

技术性是工程建设法律规范一个十分重要的特征。工程建设的发展与人类的生存、进步息息相关。工程建设产品的质量与人民的生命财产紧紧连在一起。为保证工程建设产品的质量和人民生命财产的安全,大量的工程建设法规是以技术规范的形式出现的,直接、具体、严密、系统,便于广大工程技术人员及管理机构遵守和执行,如各种设计规范、施工规范、验收规范、产品质量监测规范等。有些非技术规范的工程建设法律规范中也带有技术性的规定,如《中华人民共和国城乡规划法》(以下简称《城乡规划法》)就含有计量、质量、规划技术、规划编制内容等技术性规范。

### (二) 工程建设法的作用

工程建设业是与社会进步、国家强盛、民族兴衰紧密相连的一个行业。它所从事的生产活动,不仅为人类自身的生存发展提供一个最基本的物质环境,而且反映各个历史时期的社会面貌,反映各个地区、各个民族科学技术、社会经济和文化艺术的综合发展水平。工程建设产品是人类精神文明发展史的一个重要标志。工程建设管理是自然科学与社会科学交叉的一个独立学科,它由工程技术、经济、管理、法律四部分支撑。工程建设法律、法规是工程建设管理的依据。

在国民经济中,工程建设业是一个重要的物质生产部门,工程建设法的作用就是保护、巩固和发展社会主义的经济基础,最大限度地满足人们日益增长的物质和文化生活的需要,保障工程建设业健康有序发展。国家要发展,人类要生存,国家建设必不可少。工程建设业要最大限度地满足各行各业最基本的需求,为人们创造良好的工作环境、生活环境、教学研究环境和生产环境。为此,工程建设法通过各种法律规范规定工程建设业的基本任务、基本原则、基本方针,加强工程建设业的管理,充分发挥其效能,为国民经济各部门提供必需的物质基础,为国家增加积累,为社会创造财富,推动社会主义各项事业的发展,促进社会主义现代化建设。

## 四、建设法律关系

### 1. 建设法律关系的概念

法律关系是指由法律规范调整一定社会关系而形成的权利与义务关系。建设法律关系是指由建设法律规范所确认和调整的,在建设管理和建设协作过程中所产生的权利、义务关系。建设法律关系由建设法律关系主体、建设法律关系客体、建设法律关系内容三要素构成。建设活动面广、内容繁杂,建设法律关系具有综合性、复杂性等特点。

### 2. 建设法律关系的三要素

建设法律关系由建设法律关系主体、建设法律关系客体、建设法律关系内容三要素构成。

建设法律关系主体是指建设法律关系中一定权利的享有者和义务的承担者,主要有国家机关、社会组织、自然人。全国人民代表大会及其常务委员会是建设法律的制定机关;地方人民代表大会及其常务委员会是地方建设法规的制定机关;国务院是建设法规的制定机关;



住房和城乡建设部（以下简称住建部）是建设规章的制定机关和建设活动的执法机关；水利部、交通运输部等是相关建设活动规章的制定机关和相关建设活动的执法机关；财政部、中国人民银行、国家统计局、国家审计署是建设活动的监督机关。社会组织主要是工程建设的投资者和工程建设的承担者，工程建设的投资者就是建设单位，工程建设的承担者包括城乡规划编制单位、建设工程勘察设计公司、建筑业企业、房地产开发企业、工程监理企业、工程造价咨询单位等。自然人也是建设法律关系的主体之一。

建设法律关系客体是指建设法律关系主体享有的权利和义务所共同指向的事物，一般是行为、财、物、智力成果。行为是法律关系主体为达到一定的目的所进行的活动，建设法律关系客体的行为包括建设执法、勘察设计、建筑安装、工程监理等活动；财包括货币和有价值证券，建设法律关系客体的财主要是建设资金；物是指可以被人们控制和支配的以物质形态表现出来具有一定价值的物体，建设法律关系客体的物有建设材料、建设设备、建设产品等；智力成果是人们脑力劳动产生的成果，建设法律关系客体的智力成果有设计图等。建设法律关系的内容，即建设法律主体之间的权利和义务。

建设法律关系的内容是建设法律关系主体的具体要求，决定着建设法律关系的性质。建设权利是指建设法律关系主体根据建设法律要求和自身业务活动的需要有权进行各种建设活动的资格。权利主体可要求其他主体做出一定行为或抑制一定行为，以实现自己的权利。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，义务主体如果不履行或不适当履行就要受到制裁。

### 3. 建设法律关系的产生、变更和消灭

建设法律关系的产生是指建设法律关系的主体之间形成了一定的权利和义务关系。

建设法律关系的变更是指建设法律关系的三个要素发生变化。主体变更可以是建设法律关系主体数目增多或减少，也可以是主体本身的改变。客体变更是指建设法律关系中权利义务所指向的事物发生变化，包括法律关系范围和性质的变更。建设法律关系主体与客体的变更，必然导致相应权利和义务的变更，即内容的变更。

建设法律关系的消灭是指建设法律关系主体之间的权利义务不复存在，彼此丧失了约束力，包括自然消灭、协议消灭、违约消灭。建设法律关系的产生、变更和消灭是由法律事实引起的。法律事实是指能够引起建设法律关系产生、变更和消灭的客观现象和事实。建设法律事实按是否包含当事人的意志分为两类，即事件和行为。事件是指不以当事人意志为转移而产生的自然现象，如地震、台风、水灾、火灾等自然现象和战争、暴乱、政府禁令等社会现象，都可成为建设法律关系产生、变更或消灭的原因。行为是指人有意识的活动，包括积极的作为或消极的作为，都会引起建设法律关系的产生、变更或消灭，行为有合法行为和违法行为。建设活动中的民事法律行为、行政行为、立法行为、司法行为以及违法行为都可成为建设法律关系产生、变更或消灭的原因。

## 五、建设法规的法律地位

这里所指的法律地位是指建设法规在整个法律体系中所处的位置，建设法规应介于哪一个部门及其所处的层次。

建设法规调整的三种社会关系中，对于建设活动中的行政管理关系，主要用行政手段加以调整；对于建设活动中的经济协作关系，则采用行政、经济、民事各种手段相结合的方式



加以调整；对于建设活动中的民事关系，则主要采用民事手段来加以调整。这表明，建设法规调整的社会关系是多方面的，而其运用的调整手段也是综合的，很难将其明确划归某一法律部门。但就其主要法律规范的性质来看，它主要还是属于行政法和经济法的范畴。

需要指出的是，建设活动还会涉及许多事物与相关的社会关系，如：工程建设与环境保护、文物保护、自然风景保护的关系；工程建设与土地、水源、矿产、森林等自然资源的关系；工程建设与地震、洪涝等自然灾害的关系；工程建设与招标投标活动、标准化设计的关系等。在我国，已颁布了大量有关环境和自然资源保护、自然灾害的防御等方面的法律、法规。它们所调整的范围很广，当然不属于建设法规，但它们又都与工程建设有关，人们在从事工程建设活动时都必须严格遵守它们的相关规定，所以，称之为与工程建设相关的法律。这些相关的法律所属的法律部门则更是多种多样的。

## 第二节 建设法规立法

### 一、建设法规立法的主体

立法有广义、狭义两种理解。广义上的立法概念与法律制定的含义是相同的，泛指一切有权的国家机关依法制定各种规范性法律文件的活动，它既包括国家最高权力机关及其常设机关制定宪法和法律的活动，也包括地方权力机关制定其他规范性法律文件的活动，还包括国务院和地方行政机关制定行政法规和其他规范性法律文件的活动。狭义上的立法是国家立法权意义上的概念，仅指享有国家立法权的国家机关的立法活动，即国家的最高权力机关及其常设机关依法制定、修改和废止宪法和法律的活动。根据2004年3月14日第十届全国人民代表大会第二次会议修订的《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）和2015年3月15日第十二届全国人民代表大会第三次会议修订的《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）的规定，建设法按立法权限可分五个层次：全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会制定的建设法律；国务院制定的建设法规；住建部或国务院有关部门制定的建设规章；省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会制定的地方建设法规；省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府制定的地方建设规章。

### 二、建设法规立法的基本原则

建设法规立法的基本原则是指建设立法时所必须遵循的基本准则及要求。现阶段，我国建设法规立法时必须遵循以下基本原则：

#### 1. 遵循市场经济规律原则

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。我国《宪法》第十五条规定：“国家实行社会主义市场经济。”这不仅是宪法的基本原则，也是建设法的立法原则。

1) 遵循市场经济规律，反映在建设法立法中，就是要建立健全以市场为主体的法律体系。建设法要规定各种建设市场主体的法律地位，对其在建设活动中的权利和义务做出明确的规定。这些主体包括建设行政主管部门、勘察规划设计单位、建设监理单位、建设施工单



位、房地产开发经营部门、土地管理部门、标准化部门、城市市政公用事业单位、环境保护部门、建设材料供应部门及其他从事建设活动的相关人员等。

2) 遵循市场经济规律,要求建设法的立法确立建设市场体系具有统一性和开放性。建设立法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、建设资金市场等多元化的建设活动大市场。同时,建设工程管理、房地产管理、市政公用事业管理等应当能够保障建设市场健康、有序、协调、统一地发展。

3) 遵循市场经济规律,要求建设法的立法确立以间接手段为主的宏观调控体系。建设法主要运用行政手段实现对建设行为的调整,这种调整不应当是直接干预性的。建设主体在具体的建设行为中都享有独立性和自主性,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,要求建设法立法本身具有完备性。要把建设行为纳入法制轨道,必须要先使建设法自身完备。唯有如此,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

所有法律存在内在统一的联系,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。组成本体系的法律都必须符合宪法的精神与要求。该法律体系与其他体系也不应冲突。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、规章都必须遵循,而且,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相互矛盾。这就是建设法规的立法所必须遵循的法制统一原则。

建设法规的立法坚持法制统一原则的基本要求,不仅是对立法本身所应提出的规范化、科学化的要求,更主要的是便于实际操作,不致因法律制度自相矛盾而导致建设法规的无所适用。

## 3. 责权利相一致的原则

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,同时必须履行法规所规定的义务。

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。

## 4. 遵循科学技术规律,确保建设工程安全与质量的原则

建设法规的立法应大力推动建设领域的科学技术研究,提倡采用先进技术、先进设备、先进工艺、新型建筑材料和现代管理方式,努力提高建设活动的精细度和劳动生产率,鼓励节约能源和环境保护,走可持续发展的建设之路。

## 5. 民主立法原则

民主立法原则是指行政机关依照法律规定进行建设立法时,应通过各种方式听取各方面的意见,保证民众广泛地参与行政立法。民主立法原则要求:立法草案应提前公布,以便于广泛征求广大人民群众对特定行政立法事项的意见,并将听取意见作为立法的必经环节和法定程序;要及时向人民群众公布对立法意见的处理结果;应设置专门的立法咨询机关和咨询程