



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

建设法规 概论

刘文

隋海波 副主编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

建设法规概论

JIAN SHE FAGUI GAILUN

第二版

刘文锋 主编 隋海波 副主编



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

内容提要

本书是普通高等教育“十一五”国家级规划教材,是在2004年7月第一版(教育科学“十五”国家规划课题研究成果)的基础上修订而成的。

全书共12章,包括建设法规概述、城乡规划法、建筑法、建筑技术法规、建设工程勘察设计法律法规、建设从业资格法规、房地产管理法、招标投标法、建设工程合同管理、市政公用事业法规、建设项目环境保护和建筑节能法律法规、国外建设法规。为了便于教学,每章开始有本章学习目标,各章结束附有思考题。

本书内容全面、新颖,具有系统性、知识性、实用性和可读性的特点,着重帮助学生与读者了解建设法规的体系、立法精神、实际操作程序和发展趋势。

本书可作为普通高等教育、高职高专、成人高等教育土木工程专业及工程管理、建筑学、城市规划等相关专业教材和教学参考书,也可作为建设工程设计、施工、科研、管理、监理、房地产等各类人员学习建设法规的实用教程。

图书在版编目(CIP)数据

建设法规概论/刘文锋主编. —2版. —北京:高等教育出版社,2011.1

ISBN 978-7-04-030973-7

I. ①建… II. ①刘… 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(2010)第232845号

策划编辑	赵湘慧	责任编辑	葛 心	封面设计	于 涛
版式设计	马敬茹	责任校对	姜国萍	责任印制	尤 静

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100120

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 北京凌奇印刷有限责任公司

开 本 787×1092 1/16
印 张 25.25
字 数 610 000

购书热线 010-58581118
咨询电话 400-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landraco.com>
<http://www.landraco.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

版 次 2004年7月第1版
2011年1月第2版
印 次 2011年1月第1次印刷
定 价 39.20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

物料号 30973-00

第二版前言

近年来,我国建设法规立法进程不断加快,体系不断完善,立法质量不断提高,先后颁布、修订了《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》、《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》、《中华人民共和国节约能源法》、《中华人民共和国物业管理条例》、《中华人民共和国风景名胜区条例》、《历史文化名城名镇名村保护条例》、《民用建筑节能条例》等一批与工程建设有关的法律、法规、规章。为更好地反映新的立法和变化,本书在第一版的基础上进行修订。

本次修订的主要内容:第1章根据新设立的住房和城乡建设部的职能,充实了建设法规调整范围的内容,重新介绍了我国现行的建设法规体系。第2章重新介绍了城乡规划法律制度,补充了风景名胜区条例和历史文化名城名镇名村保护条例的相关内容。第3章调整有关建筑许可的内容,增加了安全生产事故报告和调查处理、工程竣工验收备案管理等内容。第4章新增介绍了2009年版《工程建设标准强制性条文:房屋建筑部分》、2009年版《国际建筑法规》、2009年版《ICC-建筑和设施的性能规范》、2007年版《欧洲规范》等相关内容。第5章新增了工程勘察文件的编制,修改调整了施工图审查。第6章重新介绍了工程勘察企业、设计企业、施工企业、监理企业、造价咨询企业资质管理规定,删减了部分从业人员执业资格的规定,新增了外商投资建设工程服务企业管理规定。第7章增加了《物权法》对房屋的征收、住宅建设用地使用权自动续期、建设用地使用权、不动产登记制度、业主的建筑物区分所有权等新规定,以及《物业管理条例》的新规定。第8章、第9章、第12章删减部分内容,增加了有关的新规定。第10章补充了城市供电管理、城市公共交通管理、城市市容和环境卫生管理、城市绿化管理等内容,形成了系统的市政公用事业法规的内容。第11章增加了环境保护法规体系中涉及建设项目环境保护的内容,新增了建筑节能的法律法规。修订工作由刘文锋完成。

由于编者的水平和经验有限,书中不足之处在所难免,敬请读者批评指正。

编 者
2010年8月

第一版总序

为了更好地适应当前我国高等教育跨越式发展需要,满足我国高校从精英教育向大众化教育的重大转移阶段中社会对高校应用型人才培养的各类要求,探索和建立我国高等学校应用型本科人才培养体系,全国高等学校教学研究中心(以下简称“教研中心”)在承担全国教育科学“十五”国家规划课题——“21世纪中国高等教育人才培养体系的创新与实践”研究工作的基础上,组织全国100余所培养应用型人才为主的高等院校,进行其子项目课题——“21世纪中国高等学校应用型人才培养体系的创新与实践”的研究与探索,在高等院校应用型人才培养的教学内容、课程体系研究等方面取得了标志性成果,并在高等教育出版社的支持和配合下,推出了一批适应应用型人才需要的立体化教材,冠以“教育科学‘十五’国家规划课题研究成果”。

2002年11月,教研中心在南京工程学院组织召开了“21世纪中国高等学校应用型人才培养体系的创新与实践”课题立项研讨会。会议确定由教研中心组织国家级课题立项,为参加立项研究的高等院校搭建高起点的研究平台,整体设计立项研究计划,明确目标。课题立项采用整体规划、分步实施、滚动立项的方式,分期分批启动立项研究计划。为了确保课题立项目标的实现,组建了“21世纪中国高等学校应用型人才培养体系的创新与实践”课题领导小组(亦为高校应用型人才立体化教材建设领导小组)。会后,教研中心组织了首批课题立项申报,有63所高校申报了近450项课题。2003年1月,在黑龙江工程学院进行了项目评审,经过课题领导小组严格的把关,确定了首批9项子课题的牵头学校、主持学校和参加学校。2003年3月至4月,各子课题相继召开了工作会议,交流了各校教学改革的情况和面临的具体问题,确定了项目分工,并全面开始研究工作。计划先集中力量,用两年时间形成一批有关人才培养模式、培养目标、教学内容和课程体系等理论研究成果报告和 In 研究报告基础上同步组织建设的反映应用型人才特色的立体化系列教材。

与过去立项研究不同的是,“21世纪中国高等学校应用型人才培养体系的创新与实践”课题研究在审视、选择、消化与吸收多年来已有应用型人才探索与实践成果基础上,紧密结合经济全球化时代高校应用型人才工作的实际需要,努力实践,大胆创新,采取边研究、边探索、边实践的方式,推进高校应用型本科人才培养工作,突出重点目标,并不断取得标志性的阶段成果。

教材建设作为保证和提高教学质量的重要支柱和基础,作为体现教学内容和教学方法的知识载体,在当前培养应用型人才中的作用是显而易见的。探索、建设适应新世纪我国高校应用型人才体系需要的教材体系已成为当前我国高校教学改革和教材建设工作面临的十分重要的任务。目前,教材建设工作存在的问题不容忽视,适用于应用型人才培养的优秀教材还较少,大部分国家级教材对一般院校,尤其是新办本科院校来说,起点较高,难度较大,内容较多,难以适应一般院校的教学需要。因此,在课题研究过程中,各课题组充分吸收已有的优秀教学改革成果,并和教学实际结合起来,认真讨论和研究教学内容和课程体系的改革,组织一批学术水平较高、教学经验较丰富、实践能力较强的教师,编写出一批以公共基础课和专业、技术基础课为主的

有特色、适用性强的教材及相应的教学辅导书、电子教案,以满足高等学校应用型人才培养的需要。

我们相信,随着我国高等教育的发展和高校教学改革的不深入,特别是随着教育部即将启动的“高等学校教学质量和教学改革工程”的实施,具有示范性和适应应用型人才培养的精品课程教材必将进一步促进我国高校教学质量的提高。

全国高等学校教学研究中心

2003 年 4 月

第一版前言

1998年7月,教育部颁布了新的普通高等学校本科专业目录,将建筑工程、交通土建工程、矿井建设、城镇建设等八个专业合并扩宽为一个土木工程专业。新的土木工程专业的专业面大大拓宽,不仅要求学生掌握自然科学知识和专业知识,而且要求学生掌握建设工程相关的法律知识,因此建设法规成为土木工程及其相关专业具有重要地位与意义的专业基础课程。另一方面,随着我国社会经济的发展和建筑业参与国际建筑市场竞争的需要,工程建设行为逐渐纳入法制化的轨道,作为土木工程、工程管理、建筑学、城市规划等土建类专业的学生,都应当学习和掌握工程建设领域方面的法律知识。

本书从构建土木工程及其相关专业学生的建设法律知识出发,体现以下特色:体系的科学性和创新性,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,并根据社会经济发展和加入世界贸易组织(WTO)的实际需求,增设了建筑技术法规和涉外建设法规等知识内容;突出应用性和实践性,本书内容严格按照国家现行法律、法规的规定撰写,注重对条文的理解与应用,使学生较快地初步掌握建设法规的立法精神和内容,便于今后的实际应用;信息量大、内容全面新颖,书中较全面地收录了截止到2003年12月为止与工程建设领域有关的现行法律、法规、规章和规范性文件,包括《城市规划法》、《建筑法》、《招标投标法》、《房地产管理法》、《合同法》、《立法法》、《行政诉讼法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《环境影响评价法》、《建设工程质量管理条例》、《建设工程勘察设计管理条例》、《建设工程安全生产管理条例》、《城市房地产开发经营管理条例》、《物业管理条例》等法律法规的相关内容,涉及22部法律、32部法规、122部规章和规范性文件,以及美国、英国、日本等国外建设法规。

本书由刘文锋(青岛理工大学)和隋海波(长春工程学院)编写,刘文锋编写第一、三、四、五、六、七、八、九、十一章,隋海波编写第二、十章,由刘文锋负责统稿。

曲修山教授(天津大学)审阅了全书并提出了许多宝贵的意见与建议,在此表示衷心的感谢。

在本书编写过程中,得到全国高等学校教学研究中心、高等教育出版社、青岛理工大学、长春工程学院等有关部门的大力支持和部分兄弟院校的热情帮助,在此表示衷心感谢。

由于编者的水平和经验有限,书中不当和错误之处,敬请读者批评指正。

编 者
2004年1月10日

目 录

第 1 章 建设法规概述	1	2.2.3 城乡规划的主要内容	37
§ 1.1 建设法规概述	1	2.2.4 城乡规划的编制	41
1.1.1 建设法规的概念	1	§ 2.3 城乡规划法的实施	42
1.1.2 建设法规的调整对象	2	2.3.1 城乡规划实施的基本原则	42
1.1.3 建设法规的调整范围	3	2.3.2 城乡建设和发展的原则	43
1.1.4 建设法律关系	3	2.3.3 近期建设规划	45
1.1.5 建设法规的运行	4	2.3.4 风景名胜区的规划管理	46
1.1.6 建设法律责任	5	2.3.5 历史文化名城、名镇、名村的规划 管理	47
§ 1.2 建设法规的立法	7	2.3.6 城乡工程建设的规划审批制度	49
1.2.1 建设法规立法的主体	7	§ 2.4 城乡规划的修改与监督检查	53
1.2.2 建设法规立法的基本原则	8	2.4.1 城乡规划的修改	53
1.2.3 建设法规立法程序和方法	9	2.4.2 城乡规划的监督检查	54
1.2.4 建设法规立法对象	11	§ 2.5 城乡规划的法律 责任	54
§ 1.3 建设法规执法与守法	13	2.5.1 规划行政主管部门及其工作人员 的法律 责任	54
1.3.1 建设法规执法	13	2.5.2 规划编制单位及其工作人员的法律 责任	55
1.3.2 建设法规守法	20	2.5.3 建设单位及其工作人员的法律 责任	55
§ 1.4 建设法规的司法与监督	21	思考题	56
1.4.1 建设法规的司法	21	第 3 章 建筑法	57
1.4.2 建设行政执法监督	26	§ 3.1 建筑法概述	57
§ 1.5 建设法律法规体系	28	3.1.1 建筑法的概念	57
1.5.1 建设法律法规体系概述	28	3.1.2 建筑法的立法目的	58
1.5.2 建设法规体系规划方案	29	3.1.3 建筑法的调整对象和适用范围	59
1.5.3 我国现行的建设法规体系	30	3.1.4 建筑法的基本原则	60
思考题	32	§ 3.2 建筑许可制度	61
第 2 章 城乡规划法	33	3.2.1 施工许可	61
§ 2.1 城乡规划法概述	33	3.2.2 从业资格许可	63
2.1.1 城乡和城乡规划的概念	33	§ 3.3 建筑工程发包与承包	66
2.1.2 城乡规划法的概念	33	3.3.1 发包与承包的概述	66
2.1.3 城乡规划法的立法目的	34	3.3.2 发包与承包	67
2.1.4 城乡规划法的适用范围	35		
§ 2.2 城乡规划的制定	36		
2.2.1 城乡规划制定的原则	36		
2.2.2 城乡规划的体系	36		

3.3.3 发包与承包的计价	68	4.1.2 标准的制定	105
3.3.4 发包与承包合同	69	4.1.3 标准的实施与监督	107
§ 3.4 建设工程监理	70	4.1.4 法律责任	107
3.4.1 建设工程监理的概念	70	§ 4.2 工程建设标准	108
3.4.2 建设工程监理的范围	70	4.2.1 工程建设标准概述	108
3.4.3 建设工程监理制度	71	4.2.2 工程建设国家标准	108
§ 3.5 建筑安全生产管理	73	4.2.3 工程建设行业标准	111
3.5.1 建筑安全生产管理概述	73	4.2.4 建筑工程勘察、规划、设计、施工验收规范	112
3.5.2 建筑安全生产管理基本制度	74	§ 4.3 工程建设标准强制性条文与技术法规	113
3.5.3 建筑安全生产责任	77	4.3.1 工程建设标准强制性条文	113
3.5.4 施工现场的安全管理	80	4.3.2 技术法规	115
3.5.5 建筑安全生产事故的应急救援、报告和调查处理制度	82	§ 4.4 国际建筑规范	116
§ 3.6 建筑工程质量管理	84	4.4.1 国际建筑规范	116
3.6.1 建筑工程质量管理概述	84	4.4.2 国际性能规范	119
3.6.2 建筑工程质量的标准化制度	85	4.4.3 欧洲建筑规范	120
3.6.3 建筑工程的质量责任制度	85	思考题	123
3.6.4 建设工程的质量监督管理制度	89	第 5 章 建设工程勘察设计法律法规	124
3.6.5 建筑工程质量体系认证	91	§ 5.1 建设工程勘察设计概述	124
3.6.6 建筑工程竣工验收制度	93	5.1.1 建设工程勘察设计的概念	124
3.6.7 建筑工程质量保修制度	94	5.1.2 建设工程勘察设计的基本原则	124
§ 3.7 法律责任	95	5.1.3 建设工程勘察设计的立法现状	124
3.7.1 建筑法律责任	95	§ 5.2 建设工程勘察设计管理	125
3.7.2 建设单位违法行为应承担的法律责任	96	5.2.1 资质资格管理	125
3.7.3 勘察、设计单位违法行为应承担的法律责任	97	5.2.2 建设工程勘察设计发包与承包	126
3.7.4 施工单位违法行为应承担的法律责任	98	5.2.3 建设工程勘察设计文件的编制与实施	126
3.7.5 监理单位违法行为应承担的法律责任	101	5.2.4 监督管理与罚则	127
3.7.6 建设行政主管部门违法行为的法律责任	102	§ 5.3 建设工程勘察质量管理	128
3.7.7 其他法律责任	102	5.3.1 工程勘察文件的编制	128
思考题	103	5.3.2 工程勘察的质量责任和义务	129
第 4 章 建筑技术法规	104	5.3.3 监督管理与罚则	130
§ 4.1 标准化法	104	§ 5.4 建设工程设计文件的编制与施工图审查	131
4.1.1 标准的概念	104	5.4.1 建设工程设计文件的编制	131
		5.4.2 施工图审查	135
		思考题	137

第 6 章 建设从业资格法规	138	7.3.2 房地产开发企业	194
§ 6.1 建设从业资格法规的概述 ..	138	7.3.3 房地产开发项目管理	196
6.1.1 建设从业资格法律制度	138	§ 7.4 房地产交易	200
6.1.2 建设从业资格法规的立法概况 ..	139	7.4.1 房地产交易概述	200
§ 6.2 建设企业资质法规	139	7.4.2 房地产转让	201
6.2.1 工程勘察、设计企业	139	7.4.3 商品房销售	202
6.2.2 建筑施工企业	144	7.4.4 房屋租赁	205
6.2.3 监理企业	149	7.4.5 房地产抵押	208
6.2.4 工程造价咨询企业	151	7.4.6 房地产中介服务机构	211
§ 6.3 建设从业人员执业资格		§ 7.5 房地产权属登记管理	216
法规	153	7.5.1 房地产权属登记制度概述	216
6.3.1 注册建筑师	153	7.5.2 房地产权证书	216
6.3.2 注册城市规划师	157	7.5.3 房地产权属登记	217
6.3.3 勘察设计注册工程师	158	§ 7.6 房地产的物业管理	223
6.3.4 注册监理工程师	162	7.6.1 物业管理法规概述	223
6.3.5 注册造价工程师	165	7.6.2 业主及业主大会	224
6.3.6 注册建造师	168	7.6.3 物业管理	225
§ 6.4 外商建设企业法规	171	§ 7.7 法律责任	228
6.4.1 外商投资城市规划服务企业	171	7.7.1 房地产企业、房地产中介服务企业的法律责任	228
6.4.2 外商投资建设工程设计企业	172	7.7.2 房地产物业的建设单位的法律责任	228
6.4.3 外商投资建筑业企业	174	7.7.3 房地产物业服务企业及管理人员的法律责任	229
6.4.4 外商投资建设工程服务企业	175	7.7.4 房地产物业业主及物业侵权人的法律责任	229
思考题	177	7.7.5 国家机关及其工作人员的法律	
第 7 章 房地产管理法	178	责任	230
§ 7.1 房地产管理法概述	178	思考题	230
7.1.1 房地产管理法的概念	178	第 8 章 招标投标法	231
7.1.2 房地产管理法的立法目的	179	§ 8.1 招标投标法概述	231
7.1.3 房地产管理法的调整对象和适用范围	180	8.1.1 招标投标的概念	231
7.1.4 房地产管理法的基本原则	181	8.1.2 招标投标法的概念	232
§ 7.2 房地产开发用地	183	8.1.3 招标投标法的适用范围	232
7.2.1 城市房地产开发用地	183	8.1.4 招标投标活动的基本原则	233
7.2.2 国有土地使用权有偿出让制度 ..	183	§ 8.2 招标	234
7.2.3 国有土地使用权出让的方式	186	8.2.1 招标的概述	234
7.2.4 国有土地使用权出让合同	190	8.2.2 招标的组织实施	235
7.2.5 国有土地使用权划拨	192		
§ 7.3 房地产开发	192		
7.3.1 房地产开发概述	192		

8.2.3 招标方式	238	§ 9.4 建设工程施工分包合同	284
8.2.4 招标程序	239	9.4.1 建设工程施工专业分包合同	284
§ 8.3 投标	242	9.4.2 建设工程施工劳务分包合同	292
8.3.1 投标概述	242	§ 9.5 建设工程委托监理合同	299
8.3.2 投标的程序	243	9.5.1 建设工程委托监理合同概述	299
§ 8.4 开标、评标和中标	244	9.5.2 建设工程委托监理合同双方的权 利与义务条款	301
8.4.1 开标	244	9.5.3 建设工程委托监理的合同价款 条款	303
8.4.2 评标	245	9.5.4 合同的变更与终止条款	304
8.4.3 中标	248	9.5.5 违约责任条款	304
§ 8.5 招标投标的法律责任	249	§ 9.6 国外建设工程合同	305
8.5.1 招标人违法行为的法律责任	249	9.6.1 FIDIC 土木工程施工合同条件 ...	305
8.5.2 投标人违法行为的法律责任	250	9.6.2 美国 AIA 合同条件	312
8.5.3 招标代理机构违法行为的法律 责任	251	9.6.3 英国 NEC 合同条件	314
8.5.4 评标委员会违法行为的法律 责任	251	思考题	317
8.5.5 国家机关工作人员违法行为的 法律责任	252	第 10 章 市政公用事业法规	318
思考题	252	§ 10.1 市政公用事业法规概述	318
第 9 章 建设工程合同管理	253	10.1.1 市政公用事业概述	318
§ 9.1 建设工程合同概述	253	10.1.2 市政公用事业法规的概念	319
9.1.1 建设工程合同的概念	253	§ 10.2 市政工程建设管理 法规	320
9.1.2 建设工程合同的法律特征	253	10.2.1 市政设施法规概述	320
9.1.3 建设工程合同的分类	254	10.2.2 城市道路建设管理	320
9.1.4 建设工程合同当事人的一般权利 义务	255	10.2.3 城市排水管理	324
§ 9.2 建设工程勘察、设计合同	255	10.2.4 城市防洪管理	325
9.2.1 勘察、设计合同概述	255	§ 10.3 城市公用事业管理法规	326
9.2.2 勘察合同	257	10.3.1 城市供水管理	326
9.2.3 设计合同	262	10.3.2 城市供热管理	329
§ 9.3 建设工程施工合同	267	10.3.3 城市燃气管理	330
9.3.1 施工合同概述	267	10.3.4 城市供电管理	331
9.3.2 施工合同双方的一般性权利和义 务条款	271	10.3.5 城市公共管理	332
9.3.3 施工合同的质量管理条款	273	§ 10.4 城市市容和环境卫生管理 法规	334
9.3.4 施工合同的进度管理条款	277	10.4.1 城市市容管理	335
9.3.5 施工合同的支付管理条款	279	10.4.2 城市环境卫生管理	335
9.3.6 施工合同其他方面的条款	280	§ 10.5 城市绿化管理法规	336
		10.5.1 城市绿化规划和建设	336

10.5.2 城市绿化保护和管理	337	12.2.1 美国建设法律概述	360
思考题	338	12.2.2 建筑许可	362
第 11 章 建设项目环境保护和建筑节能		12.2.3 建设工程招标投标	365
法律法规	339	12.2.4 建设工程监理	366
§ 11.1 建设项目环境保护法规	339	12.2.5 建设工程安全管理	366
11.1.1 建设项目环境保护法规概述	339	12.2.6 建设工程质量管理	367
11.1.2 建设项目各阶段的环境保护	340	§ 12.3 英国建设法律制度	369
11.1.3 建设项目环境影响评价	342	12.3.1 英国建设法律法规概述	369
11.1.4 建设项目环境保护实施	345	12.3.2 建筑许可	370
11.1.5 法律责任	348	12.3.3 建设工程招标投标	373
§ 11.2 建筑节能法律法规	350	12.3.4 建设工程监理	375
11.2.1 建筑节能法律法规概述	350	12.3.5 建设工程安全管理	376
11.2.2 建筑节能的管理规定	351	12.3.6 建设工程质量管理	376
11.2.3 民用建筑节能的管理规定	352	§ 12.4 日本建设法律制度	377
11.2.4 法律责任	355	12.4.1 日本建设法律制度概况	377
思考题	357	12.4.2 建筑许可	379
第 12 章 国外建设法规	358	12.4.3 建设工程招标投标	382
§ 12.1 国外法律体系的概况	358	12.4.4 建设工程监理	383
12.1.1 国外法系的概况	358	12.4.5 建设工程安全管理	384
12.1.2 大陆法系	358	12.4.6 建设工程质量管理	384
12.1.3 英美法系	359	思考题	385
§ 12.2 美国建设法律制度	360	参考文献	386

第 1 章

建设法规概述

本章学习目标：

- 熟悉建设法规的调整对象和调整范围；
- 熟悉建设法律责任；
- 了解建设法规的立法原则和立法程序；
- 掌握建设行政执法方式；
- 掌握建设行政复议和建设行政诉讼概念；
- 了解建设法律法规体系的构成。

§ 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关、企业事业单位、社会团体、公民在住房和城乡建设活动中发生的社会关系的法律规范的总称。这一概念有三方面含义:一是建设法律关系是建设法规特定的调整对象,是确立建设法律部门的基础;二是建设法规是国家权力机关或其授权的行政机关制定的,以强制性规范为主构成的;三是调整的主体是国家机关及其有关机关、企业事业单位、社会团体、公民。

建设法规属于相对独立的应用法律部门。因为,按照传统法学理论的界定标准,建设法规能否成为独立的法律部门取决于是否有自己的调整对象和调整手段。建设法规调整的对象是建设活动中形成的社会与自然关系以及社会关系,社会关系包括行政管理关系、经济协作关系和民事关系。这一调整对象的确定,本质上是由建设法规调整对象的客观性、特殊性和重要性所决定的。建设活动是人类生存和经济建设的基本活动,随着社会的发展,建设活动已成为人类改造生存环境,进行经济建设的重要手段,建设活动涉及的法律关系越来越广泛,越来越复杂,建设法规部门的形成是社会发展的必然要求。

社会的发展客观要求法律部门应是一个多层次立体的法律系统,法律部门的划分不应是调整对象和调整手段,取而代之是调整对象所包含的具体社会关系。因为任何事物之间都存在某种联系,法律部门所调整的社会关系之间不可截然地割裂开来。随着社会的发展,社会关系所涉及的领域越分越细,任何一个法律部门都不可能包罗万象地调整所有领域的社会关系。因此,划

分法律部门不能局限于传统的调整对象这一尺度。“领域法律规范系统”理论的出现,既是对传统法学理论的挑战,也是社会发展给法学理论研究带来的新思维方法。所谓“领域法律规范系统”,是指综合了多种调整方法,对同一领域的多种社会关系进行统一调整的若干法律规范可以被视为一个整体——“领域法律规范系统”。

在人类建设活动领域中,存在着多种性质的社会关系。既有社会与自然的关系,又有横向协作关系、民事关系,纵向的行政管理关系,还有侵犯公共利益的刑事关系。如果按传统的法律部门划分标准来衡量,就没有一个独立的法律部门能够对建设活动领域所有的社会关系加以全面的、统一的调整。建设法规将对建设活动领域中所有的社会关系视为一个有机的整体进行全面调整,并统一地发挥其确认、保护、促进、协调社会关系的功能。

因此,建设法规是并列于教育法规、军事法规、旅游法规等的应用部门法,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的一个相对独立的应用法律部门。

1.1.2 建设法规的调整对象

建设法规的调整对象具有两重性,一是人与自然的关系或者说社会与自然的关系,二是人与人的社会关系。

1. 建设活动中社会与自然的关系

建设活动中社会与自然的关系,要求建设活动中人类应当遵守自然规律,社会与自然应当和谐发展。建设活动的实质是生产建设产品,建设产品的质量与人民的生命财产紧紧地连在一起。为保证建设产品的质量和人民生命财产的安全,大量的建设法规是以技术规范形式出现的,技术规范由技术标准、技术评估办法、技术鉴定手段、技术操作规程等系列构成,如各种设计规范、施工规范、验收规范、产品质量监测规范等,它来自于人对自然界科技活动规律的认识。技术规范是人的行为规范的一种,是人类遵循自然规律和合理利用科学技术、生产工具、劳动对象及自然资源的行为规则。

从表面上看,技术规范中的一部分反映的是人与自然的关系。但是技术规范一旦被国家确认为法律规范,成为法的渊源,其内涵就发生了质变,体现统治阶级的意志,最终调整人与人之间的社会关系。这时候不论技术规范的内容是安全操作规程或是质量检测标准,还是技术评价准则,都一律上升为国家意志,有了权利义务内容,成为管理社会事物的手段,根本上反映了人与人之间的社会关系。因此,建设法规调整的对象归根结底还是人与人之间的社会关系。

2. 建设活动中的社会关系

(1) 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同建设单位、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。其中,不但要明确各种建设行政管理部门相互之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。

(2) 建设活动中的经济协作关系

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,一般应以建设合同

的形式确定。建设活动中的经济协作关系是建设活动连续性的客观要求,是从事建设活动主体自身经济利益和需求的客观要求,是建筑业、房地产业等相关产业发展的客观要求。

3. 建设活动中的民事关系

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、自然人之间的财产关系和人身关系。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;建筑设计、工程设计著作权的财产关系、人身关系;建设领域从业人员的人身和经济权利保护关系;房地产交易中买卖、租赁、产权关系;土地征用、房屋拆迁导致的拆迁安置关系等。

应当指出的是,建设法规的这些调整对象,既彼此互相关联,又各具自身属性。它们都是从事建设活动过程中所形成的社会关系,都必须由法律、法规来加以规范和调整,从而形成建设法律法规体系。

1.1.3 建设法规的调整范围

建设法规调整住房和城乡建设活动中形成的各种社会关系,因此,从建设活动的范畴可以确定建设法规的调整范围。主要包括三个方面:一是住房建设活动,制定国家住房政策,保障城镇低收入家庭住房,实施房地产的开发、建设与管理;二是城乡规划建设活动,编制和实施城乡规划,进行城乡规划管理和监督,改善人居生态环境;三是工程建设活动,从事土木工程、建筑工程、线路管道和设备安装工程及装修工程的新建、扩建、改建、拆除、维修、使用及其相关的管理活动。

建设活动是人类生存和经济建设的基本活动,建设活动应当遵循的基本原则包括:遵守法律、法规、技术标准的原则;确保建设工程质量与安全的原则;满足公共健康、社会福祉和环境保护的原则;不得损害社会公共利益和依法保护个体合法利益的原则;建设法律责任正当分担的原则。

1.1.4 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。建设法律关系是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规的制定机关;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^①是住房和城乡建设规章的制定机关和执法机关;水利部、交通运输部、铁道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、审计署、国家统计局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

^① 2008年3月15日,第十一届全国人民代表大会第一次会议批准国务院机构改革方案,建设部改为住房和城乡建设部。

的投资者就是建设单位,工程建设的承担者包括城市规划编制单位、建设工程勘察设计公司、施工企业、房地产开发企业、工程监理企业、工程造价咨询企业等。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是建设材料、建设设备、建筑产品等;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如设计图纸等。

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作出一定的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,必导致相应的权利和义务的变更,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。行为是指人的有意识的活动,包括积极的作为或消极的不作为,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。

1.1.5 建设法规的运行

建设法规的运行是一个从创制、实施到实现的过程。这个过程主要包括法的制定(立法)、法的执行(执法)、法的遵守(守法)、法的适用(司法)、法的监督等环节。如果说法的制定是国家对权利和义务进行的权威性分配,那么法的执行、遵守、适用、监督则是把法定的权利和义务转化为现实的权利和义务,把观念形态的法转化为主体行动中的法。只有法的运行的每个环节大体上都能按照既定的目标和理想进行,法律秩序才有可能形成,法的价值才能实现。因此,法不是静止不动的,而是在不断地运行,法的生命在于运行,详细论述见本章的1.2,1.3,1.4节。

1.1.6 建设法律责任

建设法律责任是指在建设活动中对违法行为所应承担的带有强制性的法律责任。建设法律责任按性质可分为民事责任、刑事责任、行政责任。建设法律责任按主体可分为国家机关及工作人员、建设单位及人员、工程建设承建单位及人员的责任。

1. 建设法律责任的类别

(1) 按性质分类

建设法律责任按性质可分为民事责任、刑事责任、行政责任。

民事责任,是指由于违反民事法律、违约或者由于民法规定所应承担的一种法律责任。民事责任的特点是:① 民事责任主要是一种救济责任。民事责任的功能主要在于救济当事人的权利,赔偿或补偿当事人的损失。为此,承担民事责任的方式主要是:停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、修理、重作、更换、消除影响、恢复名誉、赔礼道歉、赔偿损失、支付违约金、返还财产。当然,民事责任也执行惩罚的功能,具有惩罚的内容,违约金也含有惩罚的意思。② 民事责任主要是一种财产责任。③ 民事责任主要是一方当事人对另一方的责任,在法律允许的条件下,多数民事责任可以由当事人协商解决。《中华人民共和国建筑法》(以下简称《建筑法》)第三十五条规定:“工程监理单位不按照委托监理合同的约定履行监理义务,对应当监督检查的项目不检查或者不按照规定检查,给建设单位造成损失的,应当承担相应的赔偿责任。工程监理单位与承包单位串通,为承包单位谋取非法利益,给建设单位造成损失的,应当与承包单位承担连带赔偿责任。”

刑事责任,是指行为人因其犯罪行为所必须承受的,由司法机关代表国家所确定的否定性法律后果。刑事责任的特点是:① 行为人的行为具有严重的危害性,达到犯罪的程度;② 刑事责任是犯罪人向国家所负的一种法律责任;③ 刑事法律是追究刑事责任的唯一法律依据,罪刑法定;④ 刑事责任是一种惩罚性责任,因而是所有法律责任中最严厉的一种;⑤ 刑事责任基本上是一种个人责任。《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)第一百三十七条规定了建设领域的建筑工程重大安全罪,其主要特征是:建筑工程重大安全罪是指建设单位、建筑设计单位、施工单位、工程监理单位违反国家规定,故意降低工程标准,造成重大安全事故的行为,应追究刑事责任。

行政责任,是指因违反行政法或因行政法规定而应承担的法律责任。行政责任的特点是:① 承担行政责任的主体是行政主体和行政相对人。② 产生行政责任的原因是行为人的行政违法行为和法律规定的特定情况。③ 过错不是行政责任的构成要素,通常情况下,实行过错推定的方法,在法律规定的一些场合,实行严格责任。④ 行政责任的承担方式多样化,首先,行为责任是行政责任中数量很大的责任形式,如停止违法行为、撤销违法的行政行为、履行职务或法定义务、恢复原状、返还原物等;其次,精神责任在行政责任中所占的比重明显高于其他法律责任,如通报批评、赔礼道歉、承认错误;再次,财产责任仍然是行政责任的重要形式,如赔偿损失、罚款;最后,行政责任也包括人身责任,如拘留。这些责任共同执行着行政责任惩罚、救济、预防的功能。《建筑法》规定,对不具备相应资质等级条件的单位颁发该等级资质证书的,由其上级机关责令收回所发的资质证书,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。