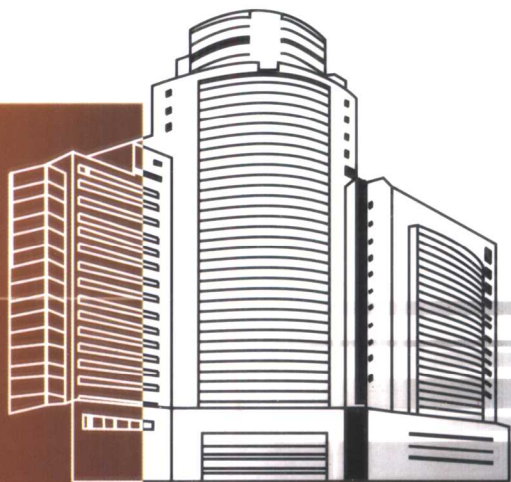




21st CENTURY
实用规划教材

21世纪全国应用型本科**土木建筑系列**实用规划教材



建设法规

主 编 胡向真 肖 铭
副主编 王鉴非
主 审 张所地



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

21 世纪全国应用型本科土木建筑系列实用规划教材

建设法规

主 编	胡向真	肖 铭
副主编	王鉴非	
参 编	程言美	张哨军
主 审	张所地	



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

内 容 简 介

本书依据土木工程本科专业的建设法规课程教学大纲编写,介绍了我国现行的建设法规,包括城市规划、土地管理、工程勘察设计、工程建设程序、工程建设执业资格、工程发包与承包、工程建设合同、建设工程监理、建设工程质量、工程建设标准、城市房地产管理等方面的法规。除此之外,本书还较为详细地介绍了与工程建设有密切关系的合同法、招标投标法等;并简要介绍了有关环境保护、市政公用事业等相关法规。每章之后都附有涵盖本章主要内容的复习思考题,以方便教师的教学和帮助读者巩固所学知识。

本书面向土木工程专业方向,内容选择具有针对性,语言通俗易懂,注重理论与实际的结合。

本书是土木工程本科专业开设的建设法规课程的教材;同时也可作为相关专业、相关课程的参考教材使用,也可作为从事建筑业、房地产业、市政基础设施等工程建设和管理的相关人员的参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

建设法规/胡向真,肖铭主编. —北京:北京大学出版社, 2006.1

(21世纪全国应用型本科土木建筑系列实用规划教材)

ISBN 7-301-10201-1

I. 建… II. ①胡… ②肖… III. 建筑法—中国—高等学校—教材 IV. D922.297

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 145425 号

书 名: 建设法规

著作责任者: 胡向真 肖 铭 主编

责任编辑: 吴 迪 李昱涛

特邀编辑: 何 翔

标准书号: ISBN 7-301-10201-1/D · 1366

出 版 者: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> <http://www.pup6.com>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62750667

电子信箱: pup_6@163.com

排 版 者: 北京东方人华北大彩印中心 电话: 62754190

印 刷 者: 河北涿县鑫华书刊印刷厂

发 行 者: 北京大学出版社

经 销 者: 新华书店

787 毫米×1092 毫米 16 开本 13 印张 294 千字

2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 20.00 元

《21 世纪全国应用型本科土木建筑系列实用规划教材》

专家编审委员会

主 任 彭少民

副主任 (按拼音顺序排名)

陈伯望 金康宁 李 忱 李 杰

罗迎社 彭 刚 许成祥 杨 勤

俞 晓 袁海庆 周先雁

委 员 (按拼音顺序排名)

邓寿昌 付晓灵 何放龙 何培玲

李晓目 李学罡 刘 杰 刘建军

刘文生 罗 章 石建军 许 明

严 兵 张泽平 张仲先

丛书总序

我国高等教育发展迅速，全日制高等学校每年招生人数至 2004 年已达到 420 万人，毛入学率 19%，步入国际公认的高等教育“大众化”阶段。面临这大规模的扩招，教育事业的发展与改革坚持以人为本的两个主体：一是学生，一是教师。教学质量的提高是在这两个主体上的反映，教材则是两个主体的媒介，属于教学的载体。

教育部曾在第三次新建本科院校教学工作研讨会上指出：“一些高校办学定位不明，盲目追求上层次、上规格，导致人才培养规格盲目拔高，培养模式趋同。高校学生中‘升本热’、‘考硕热’、‘考博热’持续升温，应试学习倾向仍然比较普遍，导致各层次人才培养目标难于全面实现，大学生知识结构不够合理，动手能力弱，实际工作能力不强。”而作为知识传承载体的教材，在高等教育的发展过程中起着至关重要的作用，但目前教材建设却远远滞后于应用型人才培养的步伐，许多应用型本科院校一直沿用偏重于研究型的教材，缺乏针对性强的实用教材。

近年来，我国房地产行业已经成为国民经济的支柱产业之一，随着本世纪我国城市化的大趋势，土木建筑行业对实用型人才的需求还将持续增加。为了满足相关应用型本科院校培养应用型人才的教学需求，从 2004 年 10 月北京大学出版社第六事业部就开始策划本套丛书，并派出 10 多位编辑分赴全国近 30 个省份调研了两百多所院校的课程改革与教材建设的情况。在此基础上，规划出了涵盖“大土建”六个专业——土木工程、工程管理、建筑学、城市规划、给排水、建筑环境与设备工程的基础课程及专业主干课程的系列教材。通过 2005 年 1 月份在湖南大学的组稿会和 2005 年 4 月份在三峡大学的审纲会，在来自全国各地几十所高校的知名专家、教授的共同努力下，不但成立了本丛书的编审委员会，还规划出了首批包括土木工程、工程管理及建筑环境与设备工程等专业方向的 40 多个选题，再经过各位主编老师和参编老师的艰苦努力，并在北京大学出版社各级领导的关心和第六事业部的各位编辑辛勤劳动下，首批教材终于 2006 年春季学期前夕陆续出版发行了。

在首批教材的编写出版过程中，得到了越来越多的来自全国各地相关兄弟院校的领导和专家的大力支持。于是，在顺利运作第一批土建教材的鼓舞下，北京大学出版社联合全国七十多家开设有土木建筑相关专业的高校，于 2005 年 11 月 26 日在长沙中南林学院召开了《21 世纪全国应用型本科土木建筑系列实用规划教材》（第二批）组稿会，规划了①建筑学专业；②城市规划专业；③建筑环境与设备工程专业；④给排水工程专业；⑤土木工程专业道路、桥梁、地下、岩土、矿山课群组近 60 多个选题。至此，北京大学出版社规划的“大土木建筑系列教材”已经涵盖了“大土建”的 6 个专业，是近年来全国高等教育出版界唯一一套完全覆盖“大土建”六个专业方向的系列教材，并将于 2007 年全部出版发行。

我国高等学校土木建筑专业的教育，在国家教育部和建设部的指导下，经土木建筑专业指导委员会六年来的研讨，已经形成了宽口径“大土建”的专业发展模式，明确了土木建筑专业教育的培养目标、培养方案和毕业生基本规格，从宽口径的视角，要求毕业生能从事土木工程的设计、施工与管理工作。业务范围涉及房屋建筑、隧道与地下建筑、公路

与城市道路、铁道工程与桥梁、矿山建筑等，并且制定一整套课程教学大纲。本系列教材就是根据最新的培养方案和课程教学大纲，由一批长期在教学第一线从事教学并有多年工程经验和丰富教学经验的教师担任主编，以定位“应用型人才培养”为目标而编撰，具有以下特点：

(1) 按照宽口径土木工程专业培养方案，注重提高学生综合素质和创新能力，注重加强学生专业基础知识和优化基本理论知识结构，不刻意追求理论研究型教材深度，内容取舍少而精，向培养土木工程师从事设计、施工与管理的应用方向拓展。

(2) 在理解土木工程相关学科的基础上，深入研究各课程之间的相互关系，各课程教材既要反映本学科发展水平，保证教材自身体系的完整性，又要尽量避免内容的重复。

(3) 培养学生，单靠专门的设计技巧训练和运用现成的方法，要取得专门实践的成功是不够的，因为这些方法随科学技术的发展经常在改变。为了了解并和这些迅速发展的方法同步，教材的编撰侧重培养学生透析理解教材中的基本理论、基本特性和性能，又同时熟悉现行设计方法的理论依据和工程背景，以不变应万变，这是本系列教材力图涵盖的两个方面。

(4) 我国颁发的现行有关土木工程类的规范及规程，系 1999~2002 年完成的修订，内容有较大的取舍和更新，反映了我国土木工程设计与施工技术的发展。作为应用型教材，为培养学生毕业后获得注册执业资格，在内容上涉及不少相关规范条文和算例。但并不是规范条文的释义。

(5) 当代土木工程设计，越来越多地使用计算机程序或采用通用性的商业软件，有些结构特殊要求，则由工程师自行编写程序。本系列的相关工程结构课程的教材中，在阐述真实结构、简化计算模型、数学表达式之间的关系的基础上，给出了设计方法的详细步骤，这些步骤均可容易地转换成工程结构的流程图，有助于培养学生编写计算机程序。

(6) 按照科学发展观，从可持续发展的观念，根据课程特点，反映学科现代新理论、新技术、新材料、新工艺，以社会发展和科技进步的新近成果充实、更新教材内容，尽最大可能在教材中增加了这方面的信息量。同时考虑开发音像、电子、网络等多媒体教学形式，以提高教学效果和效率。

衷心感谢本套系列教材的各位编著者，没有他们在教学第一线的教改和工程第一线的辛勤实践，要出版如此规模的系列实用教材是不可能的。同时感谢北京大学出版社为我们广大编著者提供了广阔的平台，为我们进一步提高本专业领域的教学质量和教学水平提供了很好的条件。

我们真诚希望使用本系列教材的教师和学生，不吝指正，随时给我们提出宝贵的意见，以期进一步对本系列教材进行修订、完善。

本系列教材配套的 PPT 电子教案在出版社相关网站上提供下载。

《21 世纪全国应用型本科土木建筑系列实用规划教材》

专家编审委员会

2006 年 1 月

前 言

社会主义市场经济是法治经济,要求一切经济活动必须依法进行。工程建设项目投资额巨大,建设周期长,与国民经济和人民生命财产安全休戚相关,因此工程建设在国民经济中的地位举足轻重。以法律来规范工程建设活动,以保证建筑产品质量、建筑安全生产和维护正常市场秩序,已成为当今社会不争的共识。加强和加速科学的工程建设立法十分必要。我们欣喜地看到,我国的工程建设法规体系正在得到迅速发展与完善。

工程建设活动远不只是一个技术劳动的过程,其成败不仅取决于技术。法律对于工程建设活动的程序、工程建设参与者的资格及其相互关系以及工程建设过程中各参与者的权利和义务都有明确规范。因此土木工程专业的大学生,仅仅掌握专业技术知识还远远不够,熟悉工程建设法律知识是从事工程建设活动的必备前提。本书的创作源泉就是来自对土木工程专业学生普及建设法律知识的必要性。

近几年,我国工程建设领域法制建设不断加强,工程建设实践经验不断丰富。新法规、新规范、新经验层出不穷,从而加快了建设法规理论研究工作的步伐,取得并积累了一些新的研究成果。北京大学出版社集合工作在建设法规理论研究和教学第一线的专业人员,大力推进、精心组织、周密安排,促成了本书的编写完成。

本书参编人员根据土木工程专业指导委员会提出的土木工程专业本科培养方案,以及建设法规课程的教学大纲对该课程的要求,按照工程建设活动的一般程序,依次介绍我国现行的有关工程建设的法律法规。内容布局上的这种安排即遵循工程建设活动的一般规律,又便于读者理解和学习。

本书在编写过程中,查阅和检索了许多建设法规方面的信息、资料和相关专家的著述,并得到清华大学、东南大学、东北财经大学、同济大学、天津大学、山西财经大学等许多单位的学者的支持和帮助,我们在此表示深深的谢意。

本书由山西大学工程学院的胡向真、武汉科技大学城市建设学院的肖铭担任主编,由华中科技大学法学院的王鉴非担任副主编,武汉理工大学的程言美、武汉工程大学的张哨军参编。全书由山西大学工程学院的胡向真、武汉科技大学城市建设学院的肖铭统稿。

全书共9章,撰稿分工为:

胡向真(山西大学工程学院)第1、8、9章,第5章第5、6节;

肖铭(武汉科技大学城市建设学院)第2、4章;

王鉴非(华中科技大学法学院)第3、7章;

程言美(武汉理工大学)第5章1、2、3、4节;

张哨军(武汉工程大学)第6章。

本书由山西财经大学张所地主审。

由于我国的建设法规体系尚在制定和完善之中,其理论体系的成熟还需要在实践中不断丰富、发展和完善;更主要地,由于编者水平有限,时间仓促,不妥之处在所难免,衷心希望广大读者批评指正,以便再版时能够加以完善。

2005年9月

目 录

第1章 建设法规概论	1	责任和处罚	14
1.1 建设法规的概念	1	2.4 新区开发与旧城改建	14
1.1.1 建设法规及其调整对象	1	2.4.1 城市新区开发和旧城改建的原则	14
1.1.2 建设法规的特征	2	2.4.2 城市新区开发的要求	15
1.1.3 建设法规的作用	2	2.4.3 城市旧城改建	15
1.2 建设法规的体系	2	2.5 城市规划中的公众参与	16
1.2.1 建设法规的体系构成	2	2.5.1 公众参与在城市规划中的意义	16
1.2.2 我国建设法规的立法现状	3	2.5.2 城市规划中信息公布和反馈	17
1.3 建设法规的基本原则	3	2.6 风景名胜和历史文化名城的规划管理	17
1.4 建设法律关系	4	2.6.1 风景名胜的规划和管理	17
1.4.1 建设法律关系的概念	4	2.6.2 历史文化名城的规划管理	17
1.4.2 建设法律关系的构成要素	4	思考题	18
1.4.3 建设法律关系的产生、变更与消灭	5	第3章 土地管理法律制度	19
思考题	5	3.1 概述	19
第2章 城市规划法律制度	6	3.1.1 土地的概念与特征	19
2.1 概述	6	3.1.2 土地管理法的概况	20
2.1.1 城市规划法的概念	6	3.2 土地的利用和保护	23
2.1.2 城市规划法的历史和我国的实际情况	7	3.2.1 土地的所有权	23
2.2 城市规划法的制定	7	3.2.2 土地的使用权	24
2.2.1 制定城市规划的基本方针	7	3.2.3 土地利用总体规划制度	27
2.2.2 制定城市规划的原则	8	3.2.4 耕地保护制度	32
2.2.3 城市规划的编制	8	3.3 建设用地	36
2.2.4 城市规划中的审批管理	9	3.3.1 建设用地的概念	36
2.3 城市规划的实施	10	3.3.2 国有建设用地	37
2.3.1 城市规划实施的概念和方法	10	3.3.3 农村集体建设用地	40
2.3.2 建设项目用地选址意见书	10	3.4 法律责任	42
2.3.3 建设用地规划许可证制度	11	3.4.1 土地民事法律责任	42
2.3.4 使用土地的其他规划管理	12	3.4.2 土地行政法律责任	43
2.3.5 建设工程规划许可证制度	12	3.4.3 土地刑事法律责任	44
2.3.6 建设过程中的违法		思考题	45

第4章 建设工程勘察设计法律制度46	资质管理.....68
4.1 概述.....46	5.2.3 工程建设专业技术人员 执业资格管理.....73
4.1.1 建设工程勘察设计的概念.....46	5.3 建设工程发包与承包.....76
4.1.2 建设工程勘察设计法规 的立法概况.....46	5.3.1 概述.....76
4.2 工程建设设计标准.....47	5.3.2 建设工程招标.....79
4.2.1 工程建设标准.....47	5.3.3 建设工程投标.....84
4.2.2 工程建设标准的 制定与实施.....49	5.3.4 建设工程开标、评标 和定标.....85
4.3 设计文件的编制和审批.....50	5.3.5 违法行为与法律责任.....89
4.3.1 建设工程设计的 原则和依据.....50	5.4 建设工程合同.....91
4.3.2 工程设计阶段和内容.....52	5.4.1 概述.....91
4.3.3 建设工程的抗震和防灾.....53	5.4.2 建设工程合同的订立.....93
4.3.4 设计文件的审批和修改.....54	5.4.3 建设工程合同的履行.....97
4.4 工程勘察设计质量管理.....55	5.5 建设工程监理.....105
4.4.1 工程勘察设计活动质量 管理的概念.....55	5.5.1 概述.....105
4.4.2 施工图文件审查的概念.....55	5.5.2 建设工程监理的原则.....105
4.5 工程勘察设计质量监督.....59	5.5.3 强制监理的范围.....106
4.5.1 建设工程勘察设 计监督管理.....59	5.5.4 建设监理合同.....106
4.5.2 违法责任.....59	5.6 建设工程质量.....107
4.6 外商投资建设工程设计 企业的管理.....60	5.6.1 概述.....107
4.6.1 外商投资建设工程设计 企业的概况.....60	5.6.2 政府对建设工程质量 的监督管理.....108
4.6.2 申请外商投资建设工程 设计企业的程序.....61	5.6.3 工程建设各方的质量 责任和义务.....108
4.6.3 中外合作的建设工程设计.....62	思考题.....109
思考题.....63	
第5章 建设法律制度64	第6章 工程建设标准法律制度111
5.1 概述.....64	6.1 概述.....111
5.1.1 建筑法的概念和调整对象.....64	6.1.1 标准的构成及主要内容.....111
5.1.2 《建筑法》的立法目的.....65	6.1.2 工程建设标准的作用.....112
5.2 建筑许可.....65	6.2 工程建设标准的种类.....113
5.2.1 建筑工程施工许可.....66	6.2.1 根据标准的约束性划分.....113
5.2.2 工程建设从业单位	6.2.2 根据内容划分.....114
	6.2.3 按属性分类.....114
	6.2.4 我国标准的分级.....115
	6.3 工程建设强制性标准.....116
	6.3.1 《工程建设标准强制性条文》 实施的意义.....116

6.3.2 工程建设强制性标准的 监督管理	117	7.6.5 物业的使用与维护	167
6.3.3 工程建设强制性标准 执法检查	117	思考题	169
6.3.4 违反工程建设强制性 标准的法律责任	117		
思考题	118		
第 7 章 城市房地产管理法	119	第 8 章 合同法	170
7.1 概述	119	8.1 概述	170
7.1.1 房地产与房地产业	119	8.1.1 合同的概念	170
7.1.2 城市房地产管理法概况	120	8.1.2 合同的种类	170
7.2 房地产开发	123	8.2 合同的订立	172
7.2.1 房地产开发概述	123	8.2.1 订立和履行合同应 遵循的原则	172
7.2.2 房地产开发用地	125	8.2.2 合同主体的资格	173
7.2.3 房地产开发企业	131	8.2.3 合同的主要条款	174
7.2.4 房地产开发项目管理	133	8.2.4 订立合同的程序	178
7.3 城市房屋拆迁	134	8.3 合同的效力	180
7.3.1 城市房屋拆迁概述	134	8.3.1 合同的生效	180
7.3.2 城市房屋拆迁管理	136	8.3.2 合同的无效	181
7.3.3 城市房屋拆迁补偿	138	8.3.3 合同的撤销	181
7.3.4 城市房屋拆迁安置	140	8.3.4 无效合同和可撤销合同 的处理	181
7.4 房地产交易	141	8.4 合同的履行	181
7.4.1 房地产交易概述	141	8.4.1 合同履行的原则	181
7.4.2 房地产转让	143	8.4.2 合同履行的一般程序	182
7.4.3 商品房预售	147	8.4.3 合同履行过程中需要注意 的问题	182
7.4.4 商品房现售	148	8.5 合同的变更、转让与解除	183
7.4.5 房地产抵押	151	8.5.1 合同的变更	183
7.4.6 房屋租赁	154	8.5.2 合同的转让	183
7.5 房地产权产籍管理	156	8.5.3 合同的解除	183
7.5.1 房地产权产籍 管理的概念	156	8.6 合同的违约责任	184
7.5.2 房地产权属登记制度	156	8.6.1 违约责任的概念	184
7.5.3 房屋产籍管理制度	160	8.6.2 承担违约责任的条件	184
7.6 物业管理	161	8.6.3 承担违约责任的主体	184
7.6.1 物业管理概述	161	8.6.4 承担违约责任的方式	185
7.6.2 业主与业主大会	163	8.7 合同的担保	186
7.6.3 前期物业管理	165	8.7.1 概述	186
7.6.4 物业管理服务	166	8.7.2 定金	186
		8.7.3 保证	186
		8.7.4 抵押	187
		8.7.5 质押	187

8.7.6 留置.....	187	9.2 风景名胜区法律制度	190
思考题.....	187	9.3 市政公用事业建设法律制度	191
第9章 其他法规.....	189	9.3.1 概述	191
9.1 环境保护法律制度	189	9.3.2 有关市政公用事业建 设的法规	191
9.1.1 概述.....	189	思考题	191
9.1.2 有关环境保护的法规.....	189	参考文献	193
9.1.3 建设项目环境保护制度.....	189		

第1章 建设法规概论

教学提示：建设法规不是国家法律体系中独立的法律部门，它是分散于各法律部门、各级行政法规和规章中的有关建设活动的法律规范的总称。由于建筑产品的公共性，致使建设法规在法律体系中具有非常重要的作用。由于建筑产品的特殊性，致使建设法规也呈现出一些独有的特征。

教学要求：本章要求学生掌握建设法规的概念。重点掌握建设法规的作用、调整对象和我国建设法规立法的现状。

1.1 建设法规的概念

1.1.1 建设法规及其调整对象

建设法规是国家法律体系的重要组成部分，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、法规的总称。

建设法规的调整对象主要包括三个方面：

建设活动中的行政管理关系，即国家机关正式授权的有关机构对工程建设的组织、监督、协调等职能活动。建设活动与国家、人民的生命财产安全休戚相关，国家必须对此进行全面严格的管理。在管理过程中，国家就与建设单位、设计单位、施工单位、建筑材料和设备的生产供应单位以及各种中介服务单位产生管理与被管理的关系。这种关系由有关建设法规来调整和规范。如建设法规中的《建设工程质量管理条例》就规定了建设单位、勘察设计单位、施工单位以及监理单位的质量责任和义务，并规定由国务院建设行政主管部门和县级以上地方人民政府对上述单位的质量行为进行监督和管理。

建设活动中的经济协作关系，即从事工程建设活动的平等主体之间发生的往来协作关系。如建设单位与施工单位之间的建设工程合同关系、业主与建设监理单位之间的委托监理合同关系等等。这种关系也由建设法规来调整。如《合同法》和《建筑法》就规定发包单位和承包单位双方在构造和履行建设工程合同关系中应有的权利和义务。

建设活动过程中的其他民事关系。在建设活动过程中，还会涉及到诸如房屋拆迁、从业人员与有关单位间的劳动关系等一系列民事关系，这些关系也需要由建设法规以及相关的其他法律部门来共同调整。如《城市房地产管理法》中就有有关城市房屋拆迁的规定，《建筑法》中就有关于建筑施工企业应当为从事危险作业的职工办理意外伤害保险，支付保险费的有关规定。

1.1.2 建设法规的特征

建设法规除了具备一般法律法规所共有的特征外，还具备行政性、经济性、政策性和技术性特征。

行政性指建设法规大量使用行政手段作为调整方法。如授权、命令、禁止、许可、免除、确认、计划、撤销等等。这是因为工程建设活动关乎人民生命财产安全，国家必然通过大量使用行政手段规范建设活动以保证人民生命财产安全。

工程建设活动直接为社会创造财富，建筑业是可以为国家增加积累的一个重要产业部门。工程建设活动的重要目的之一就是要实现其经济效益。因此调整工程建设活动的建设法规的经济性是十分明显的。

工程建设活动一方面要依据工程投资者的意愿进行，另一方面还要依据国家的宏观经济政策。因此建设法规要反映国家的基本建设政策，政策性非常强。

工程建设产品的质量与人民的生命财产安全紧密相连，因此强制性遵守的标准、规范非常重要。大量建设法规是以规范、标准形式出现的，因此其技术性很明显。

1.1.3 建设法规的作用

基本建设活动是一个国家最基本的经济活动之一，它为各行各业提供最基本的物质环境。完善合理的建设法规体系可以规范人们的工程建设活动，为国家增加积累，使人民安居乐业。

1.2 建设法规的体系

1.2.1 建设法规的体系构成

广义的建设法规体系由五个层次组成。

1. 建设法律

指由全国人民代表大会及其常委会制定颁布施行的属于国务院建设行政主管部门主管业务范围的各项法律。其效力仅次于宪法，在全国范围内具有普遍约束力。如《中华人民共和国城市规划法》、《中华人民共和国房地产管理法》、《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国合同法》和《中华人民共和国招标投标法》等等。

2. 行政法规

指由国务院制定颁布施行的属于建设行政主管部门主管业务范围的各项法规。行政法规是仅次于法律的重要立法层次。如《建设工程勘察设计管理条例》、《建设工程质量管理条例》、《城市房地产开发经营管理条例》等等。

3. 部门规章

指国务院各部门根据法律和行政法规在本部门的权限范围内所制定的规范性文件，其

表现形式有规定、办法、实施办法、规则等等。如 2001 年 11 月 5 日建设部令第 107 号《建筑工程施工发包与承包计价管理办法》、2001 年 8 月 29 日建设部令第 102 号《工程监理企业资质管理规定》等等。

4. 地方性法规

指地方国家权力机关制定的在本行政区域范围内实施的规范性文件。如《广东省建设工程招标投标管理条例》、《深圳经济特区建设工程质量条例》等等。

5. 地方政府规章

指由省、自治区、直辖市人民政府制定的普遍适用于本地区的规定、办法、规则等规范性文件。如《广东省建筑市场管理规定》、《深圳市建设工程勘察设计合同管理暂行办法》等等。

在以上五个层次的法规中,较低层次的法规不得与较高层次法规相抵触,如果出现矛盾,较低层次法规应服从较高层次法规的规定。

1.2.2 我国建设法规的立法现状

建设部于 1991 年提出了《建设法律体系规划方案》,标志我国建设立法走上了系统化、科学化的发展道路。目前,已制定颁行和即将颁行的建设法律有《城市规划法》、《建筑法》、《市政公用事业法》、《村庄和集镇规划建设管理法》、《城市房地产管理法》、《风景名胜区法》、《住宅法》等等;并有大量行政法规、部门规章和地方性法规对这些法律加以细化和补充;此外,还有许多法规虽不属于建设法规的体系,但对建设活动也有规范作用,也应当受到我们的关注。比如《中华人民共和国合同法》的第十六章规定了有关建设工程合同签订、履行、担保等活动的行为规范,也是建设活动必须遵循的法律。

1.3 建设法规的基本原则

工程建设活动投资大、周期长、涉及面广,其产成品是建筑工程,关系到人民生命、财产的安全,为保证建设活动顺利进行和建筑产品安全可靠,建设法规立法时遵循的基本原则是:

1. 确保建设工程质量

建设工程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。建设法规通过一系列规定对建设工程提出了强制性质量要求,是建设工程必须达到的最低标准,并赋予有关政府部门监督和检查的权力。

2. 确保工程建设活动符合安全标准

工程建设安全标准是对工程建设的設計、施工方法和安全所作的统一要求。多年以来,我国建筑业就是伤亡率非常高的行业,建筑工地伤亡事件时有发生。建设法规通过一系列规定对工程建设活动的安全提出了强制性要求,并同时赋予有关政府部门监督和检查的

权力。

1) 遵守国家法律法规原则

建设活动是最频繁、对国家经济和人民生活影响最为巨大的社会经济活动之一。它涉及面广，建设法规对于建设活动的规定要与国家有关法律法规相统一。建设活动参与单位和人员不仅应遵守建设法规的规定，还要遵守其他相关法规的规定。

2) 合法权益受法律保护原则

宪法和法律保护每个市场主体的合法权益不受侵害。因此建设法规保护合法主体的合法权益，维护建设市场的正常秩序。

1.4 建设法律关系

建设法规用来调整在建设活动中发生的各种社会关系，这些社会关系分成三大类：发生在国家行政管理机关和建设市场主体之间的行政管理关系、发生在建设市场主体之间的经济协作关系和其他民事关系。这三大类关系就是工程建设法律关系。

1.4.1 建设法律关系的概念

1. 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过程中所形成的人们之间的权利义务关系。由此可见，法律规范是法律关系产生的前提；法律关系是庞大社会关系中的一种，是受到法律约束的社会关系；法律关系是人与人之间的合法关系。法律关系由主体、客体和内容这三要素构成。主体是法律关系的参与者，也是权利和义务的承担者；客体是主体权利义务共同指向的对象；内容即是法律关系主体所享有的权利和承担的义务。

2. 建设法律关系的概念

建设法律关系是法律关系的一种，是在建设管理和协作过程中产生的由建设法规所确认和调整的权利义务关系。具体来说，就是上面所说的建设活动中发生的三大类社会关系。

1.4.2 建设法律关系的构成要素

如同任何法律关系一样，建设法律关系也由三要素构成：主体、客体和内容。

1. 建设法律关系主体

建设法律关系主体指参与建设活动，受建设法规调整，在法律上享有权利、承担义务的人。建设法律关系主体有自然人、法人和其他组织。如施工企业工作人员、从事工程勘察设计的单位、从事工程施工的建筑施工企业、从事房地产开发的企业、工程项目的投资者(建设单位)、国家机关等等。由于建设活动参与者众多，因此建设法律关系的主体种类繁多，这正是建设法律关系的重要特征之一。

2. 建设法律关系客体

建设法律关系客体是指参加建设法律关系的主体权利义务所共同指向的对象。客体的

表现形式一般有四种：财、物、行为和非物质财富。比如建设资金、为工程建设取得的贷款等就是财客体；建筑材料、建筑机械设备就是物客体；勘察设计、施工安装、检查验收等就是行为客体；建筑设计方案、装潢设计等就是非物质财富客体。

3. 建设法律关系内容

建设法律关系的内容指建设法律关系主体享有的权利和承担的义务。如在一个建设工程合同所确立的法律关系中,发包方的权利是获得符合法律规定和合同约定的完工的工程,其义务是按照约定的时间和数量支付承包方工程款;承包方的权利是按照约定的时间和数量得到工程款,其义务是按照法律的规定和合同的约定完成工程的施工任务。

1.4.3 建设法律关系的产生、变更与消灭

建设法律关系不是从来就有的,而是由于一定的法律事实发生后才产生的,并且它也可以由于一定的法律事实的发生而改变或消灭。

建设法律关系的主体之间形成一定的权利义务关系,就产生了建设法律关系。如发包方和承包方签订了建设工程合同,双方产生了相应的权利义务,建设法律关系即告产生。

建设法律关系的主体、客体发生改变,必然导致其内容发生改变,此时建设法律关系就发生了变更。如在一个建设工程合同履行过程中,由于业主意图的改变,从而设计方案变更,施工也随之变更,原来的建设法律关系的内容就发生了变化。

建设法律关系主体之间的权利义务不复存在,建设法律关系即告消灭。消灭的原因可以是自然消灭、协议消灭或违约消灭。如一个建设工程合同履行完毕,发包方和承包方之间的建设法律关系就自然消灭;建设工程合同双方协商一致取消已经订立的合同,双方的建设法律关系就因协议而取消。再如,建设工程合同的承包方可以因发包方不按合同支付工程款的违约行为而停止履行合同,该建设法律关系就因一方的违约而消灭。

思考题

1. 什么是建设法规?其调整对象是什么?
2. 建设法规有什么特征?
3. 建设法规由哪些层次的法律法规构成?
4. 建设法规立法的基本原则是什么?
5. 建设法律关系的构成要素有哪些?

第 2 章 城市规划法律制度

教学提示：城市规划法规是城市建设中的指导性法律文件，城市建设的各个方面都必须严格遵守城市规划的相关法规，它的制定和执行，是保证我们城市健康发展的关键，了解城市规划法规对我们社会中的各项工作的开展都有一定的辅助作用。

教学要求：本章要求学生掌握城市规划法规的概念。重点掌握城市规划法规的实施办法，熟悉城市规划法规的内容和审批过程，了解公众参与在城市规划中的重要作用。

2.1 概 述

2.1.1 城市规划法的概念

1. 城市与城市规划

城市是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇。城市规划区是指城市市区、近郊区以及城市行政区域内因城市建设和发展需要实行规划控制的区域。城市中规划区的具体范围，由城市人民政府在编制的城市总体规划中划定。

在我国，大城市是指市区和近郊区非农业人口 50 万以上的城市；中等城市是指市区和近郊区非农业人口 20 万以上、不满 50 万的城市；小城市是指市区和近郊区非农业人口不满 20 万的城市。

由于近年来城市化进程的加速，很多城市人口指标大大超过了以上的规定，而且还有增长的趋势。我国现阶段的城市问题十分突出，这是我们城市规划中急需面对和解决的问题。

城市规划的任务是根据一定时期城市的经济和社会发展目标，确定城市性质、规模和发展方向，合理利用城市土地，协调城市空间功能布局及进行各项建设的综合部署和全面安排。

2. 城市规划法的概念

城市规划法是为了调整城市的规模和发展方向，实现城市的经济和社会发展目标，合理地制定城市规划和进行城市建设，适应社会主义现代化的需要而制定的法律规范的总称。

广义的城市规划法包括所有有关城市规划方面的法律、法规和规章；狭义的城市规划法特指 1989 年 12 月 26 日第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过的《中华人民共和国城市规划法》。这个法律自 1990 年 4 月 1 日起实施，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、附则共六章四十六条。这个法律是我国城市建设领域第一部由国家最高立法机关制定、实施的基本法律。