

中等职业
供热通风与
空调专业系列教材

工程建设 法律基础

张培新 主编



ZHONG DENG ZHIYE
GONGRE TONGFENG YU
KONGTIAO ZHUANYE
XILIE JIAOCAI

中国建筑工业出版社

中等职业供热通风与空调专业系列教材

工程建设法律基础

张培新 主编

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

工程建设法律基础/张培新主编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2002

(中等职业供热通风与空调专业系列教材)

ISBN 7-112-05472-9

I. 工… II. 张… III. 建筑工程—法规—中国—专业学校—教材 IV. D922.297

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 084503 号

本书是中等职业供热通风与空调专业系列教材之一。全书共分 13 章, 主要包括: 城市规划与村镇建设、工程建设用地管理、工程的勘察设计、建筑工程管理、工程建设监理、建设工程合同、房地产与物业管理、市政公用事业管理、工程建设与环境保护、工程建设税收管理、工程建设纠纷与法律服务、工程建设相关法律介绍、国外及港澳台地区工程建设法简介等。每章均附复习思考题。

本书适用于建筑类中等职业学校的师生, 也可作为高职高专和成人院校及职业资格培训教材和参考用书。

中等职业供热通风与空调专业系列教材

工程建设法律基础

张培新 主编

*

中国建筑工业出版社出版(北京西郊百万庄)

新华书店总店科技发行所发行

北京市兴顺印刷厂印刷

*

开本: 787 × 1092 毫米 1/16 印张: 23½ 字数: 600 千字

2003 年 7 月第一版 2003 年 7 月第一次印刷

印数: 1—3000 册 定价: 30.00 元

ISBN 7-112-05472-9

TU·4810(11086)

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>

前 言

随着我国社会主义市场经济体制的建立以及“依法治国、建设社会主义法制国家”写进国家根本大法—宪法,特别是加入 WTO,与国际接轨,对法制的要求愈加迫切。同样,在工程建设领域,加强法制宣传教育、增强法制观念、依法建设、依法管理成为必然。本教材根据建设部“面向 21 世纪职业教育课程改革和教材建设规划”研究开发项目的总体部署及要求,建设部中等职业学校供热通风与空调专业教学指导委员会关于新一轮教材编写精神,按照供热通风与空调专业新教育标准和《工程建设法律基础》教学大纲的要求编写而成。

本书以《建筑法》、《招标投标法》、《城市规划法》等工程建设基本法为基础,以工程建设程序为主线,并考虑不同的专业领域、结合相关的法规、规章和司法解释。在编写过程中,编者援引最经典、最“通说”的法学理论,选用最新的法律条文,参考国外及我国港澳台地区工程建设法的一些规定,力求做到科学性、系统性和实用性的统一,以满足工程实际应用和教学需要。

本教材不仅适用于建筑类中等职业学校的课程教学,也可作为高职高专和成人院校及职业资格培训教材和参考用书,对于从事工程建设管理、勘察设计、施工、监理、物业管理等工作的技术和管理人员也极具参考价值。

本书由山东省城市建设学校张培新、王加胜、薛蕾,山东省高速公路有限责任公司李丕明,山东省警官学校李朝霞等同志共同编写。张培新为主编,负责全书的统稿和定稿;李丕明、王加胜为副主编;黑龙江建筑职业技术学院邢玉林主审。具体编写分工如下:

张培新 第一、三、四、五、七、九、十四章;

李丕明 第六、十章,第十二章的第一节;

王加胜 第十一章,第十二章的第二、三、四、五节,十三章;

李朝霞 第八章;

薛蕾 第二章。

本教材不足之处,恳请广大读者批评指正。

编者

目 录

第一章 导论	1
第一节 工程建设法概述.....	1
第二节 工程建设法律关系.....	8
第三节 工程建设法律责任	13
复习思考题	18
第二章 城市规划与村镇建设	19
第一节 城市规划法概述	19
第二节 城市规划的制定	23
第三节 历史文化遗产保护	31
第四节 城市规划的实施	33
第五节 村镇建设法规概述	40
典型案例	44
复习思考题	45
第三章 工程建设用地管理	46
第一节 土地管理概述	46
第二节 土地所有权和使用权制度	48
第三节 工程建设用地与土地用途管制	54
第四节 土地使用权的出让与划拨	59
第五节 土地使用权的转让出租与抵押	64
典型案例	68
复习思考题	70
第四章 工程的勘察设计	71
第一节 工程勘察设计法概述	71
第二节 工程勘察设计资质资格管理	72
第三节 工程勘察设计市场经营管理	79
第四节 工程勘察设计质量管理	82
典型案例	85
复习思考题	87
第五章 建筑工程管理	88
第一节 建筑法概述	88
第二节 建筑许可	93
第三节 建筑工程的发承包与招投标	102
第四节 建筑安全生产管理	112

第五节 建筑工程质量管理	117
典型案例一	124
典型案例二	125
典型案例三	126
复习思考题	127
第六章 工程建设监理	128
第一节 工程建设监理概述	128
第二节 工程建设监理资质资格管理	132
第三节 工程建设监理的实施	137
第四节 工程建设监理合同管理	141
典型案例	144
复习思考题	145
第七章 建设工程合同	146
第一节 建设工程合同概述	146
第二节 建设工程勘察设计合同	151
第三节 建设工程施工合同	151
第四节 工程建设监理合同	157
第五节 工程建设涉及的其他合同	157
第六节 FIDIC 合同条件	161
典型案例一	168
典型案例二	169
复习思考题	169
第八章 房地产与物业管理	171
第一节 房地产法概述	171
第二节 房地产开发	175
第三节 房地产交易与中介服务	182
第四节 房地产权属管理	197
第五节 物业管理	204
典型案例一	210
典型案例二	211
复习思考题	213
第九章 市政公用事业管理	214
第一节 市政公用事业概述	214
第二节 市政工程管理	215
第三节 城市公用事业管理	221
第四节 城市园林绿化管理	232
第五节 城市市容和环境卫生管理	237
典型案例一	242
典型案例二	243

复习思考题	244
第十章 工程建设与环境保护	245
第一节 环境法概述	245
第二节 建设项目环境保护管理	249
典型案例	253
复习思考题	254
第十一章 工程建设税收管理	255
第一节 税法概述	255
第二节 工程建设领域的主要税种	258
复习思考题	263
第十二章 工程建设纠纷与法律服务	264
第一节 工程建设纠纷概述	264
第二节 工程建设纠纷的仲裁	266
第三节 工程建设纠纷的行政复议	270
第四节 工程建设纠纷的诉讼	274
第五节 工程建设纠纷的律师实务	276
复习思考题	279
第十三章 工程建设相关法律介绍	281
第一节 标准化法	281
第二节 公司法	285
第三节 劳动法	291
第四节 消防法	293
复习思考题	295
第十四章 国外及港澳台地区工程建设法简介	296
第一节 世界各国法律制度概述	296
第二节 德国建筑法	298
第三节 法国公共工程法	300
第四节 美国不动产及相关法律制度	306
第五节 香港特别行政区建筑法律制度	311
第六节 台湾地区建筑法律制度	315
复习思考题	318
附件一 中华人民共和国建筑法	319
附件二 中华人民共和国招标投标法	328
附件三 中华人民共和国城市规划法	335
附件四 中华人民共和国土地管理法	339
附件五 中华人民共和国城市房地产管理法	350
附件六 中华人民共和国合同法(节选)	357
附件七 建设工程质量管理条例	359
参考文献	368

第一章 导 论

第一节 工程建设法概述

一、我国的法律体系

(一) 法律体系的含义

法律体系,是指一国的全部现行法律规范,按照一定的标准和原则,划分为不同的法律部门而形成的内部和谐一致、有机联系的整体。它是一国现行法构成的体系,反映一国法律的现实状况,不包括完整意义的国际法即国际公法,也不包括历史上废止的已经不再有效的法律,一般也不包括尚待制定、还没有制定生效的法律。

(二) 法律部门(部门法)的涵义

法律体系可以划分为不同的相对独立的部分,这就是法律部门。法律部门,也叫部门法,是根据一定标准和原则所划定的调整同一类社会关系的法律规范的总称。

(三) 当代中国的法律部门

当代中国的法律部门通常包括下列部门:宪法、行政法、民法、商法、经济法、刑法、诉讼法、环境法、劳动法与社会保障法。

1. 宪法

宪法是整个法律体系的基础。它规定我国的各种基本制度、原则、方针、政策,公民的基本权利和义务,各主要国家机关的地位、职权和职责等。宪法部门最基本的规范,主要反映在《中华人民共和国宪法》这样的规范性文件中。除此之外,宪法部门还包括以下几个附属的较低层次的法律。

(1) 主要国家机关组织法。这些组织法包括《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《人民法院组织法》、《人民检察院组织法》、《国务院组织法》等。

(2) 选举法。主要有《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》、《中国人民解放军选举全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表的办法》等。

(3) 民族区域自治法。主要是《民族区域自治法》,它是我国实行民族区域自治制度的基本法。

(4) 特别行政区基本法。包括《香港特别行政区基本法》、《澳门特别行政区基本法》。

(5) 授权法。是指全国人民代表大会及其常务委员会为授权国务院或其他国家机关制定某种规范性文件而颁布的法律。

(6) 国籍法和其他公民权利法。主要包括《国籍法》、《义务教育法》、《残疾人保障法》、《未成年人保护法》、《妇女权益保障法》等。

宪法是我国的根本大法,具有最高的法律效力,其他任何法律、法规都不能违反宪法,与宪法相抵触。

2. 行政法

行政法是调整国家行政管理活动中各种社会关系的法律规范的总和。它包括规定行政管理体制的规范,确定行政管理基本原则的规范,规定行政机关活动的方式、方法、程序的规范,规定国家公务员的规范等。行政法涉及范围很广,如治安、民政、工商、文教、卫生、税务、财政、建筑、交通、环境、边境等各方面的行政管理法规。我国现行的行政法方面的规范性文件主要有《行政复议法》、《治安管理处罚条例》、《食品卫生法》、《药品管理法》、《邮政法》、《海关法》、《铁路法》、《建筑法》等。

3. 民法

民法是调整作为平等主体的公民之间、法人之间、公民和法人之间的财产关系和人身关系的法律。财产关系是人们在占有使用和分配物质财富过程中所发生的社会关系,民法并非调整所有的财产关系,而只是调整平等主体之间发生的财产关系,如所有权关系、债权债务关系等。我国民法部门主要由《民法通则》和单行民事法律组成,《民法通则》是民法部门的基本法,单行民事法律主要有《婚姻法》、《继承法》、《收养法》、《合同法》、《商标法》、《专利法》、《著作权法》、《担保法》等。

4. 商法

商法是调整平等主体之间的商事关系或商事行为的法律。我国的商法包括《企业破产法》、《海商法》、《公司法》、《票据法》、《保险法》等。商法是一个法律部门,但民法规定的有关民事关系的很多概念、规则和原则也适用于商法。

5. 经济法

经济法是调整国家在经济管理中发生的经济关系的法律。经济法这一法律部门主要包括有关企业管理的法律规范,如《全民所有制工业企业法》、《中外合资经营企业法》、《外资企业法》、《中外合作经营企业法》、《乡镇企业法》等;有关财政、金融和税务方面的法律、法规,如《中国人民银行法》、《税收征收管理法》等;有关宏观调控的法律法规,如《预算法》、《统计法》、《会计法》、《计量法》等;有关市场主体、市场秩序的法律、法规,如《反不正当竞争法》、《消费者权益保护法》等。

6. 刑法

刑法是规定犯罪和刑罚的法律,是我国法律体系中的一个基本法律部门。刑法这一法律部门中占主导地位的规范性文件是《刑法》,同时还包括《国家安全法》等一些单行法律、法规;另外在有关经济、行政管理的法律(如《商标法》、《专利法》、《枪支管理法》等)中,规定了“依照”“比照”刑法的有关规定追究刑事责任的条款,这些法律规范也是刑法的组成部分。

7. 诉讼法

诉讼法,又称诉讼程序法,是有关各种诉讼活动的法律。它从诉讼程序方面保证实体法的正确实施,保证实体权利、义务的实现。诉讼法这一法律部门中的主要规范性文件为《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》和《行政诉讼法》;同时,这一法律部门还包括《律师法》、《法官法》、《检察官法》、《仲裁法》、《监狱法》等。

8. 劳动法与社会保障法

劳动法是调整劳动关系的法律,社会保障法是调整有关社会保障、社会福利的法律。这一法律部门的法律包括有关用工制度和劳动合同方面的法律规范,有关职工参加企业管理、工作时间和劳动报酬方面的法律规范,有关劳动卫生和劳动安全的法律规范,有关劳动保险

和社会福利方面的法律规范,有关社会保障方面的法律规范,有关劳动争议的处理程序和方法的法律规范等。劳动法与社会保障法这一法律部门的主要规范性文件包括《劳动法》、《工会法》、《矿山安全法》等。

9. 环境法

环境法是当代中国法律体系中的一个新兴法律部门,它是关于保护环境和自然资源、防治污染和其他公害的法律,通常指自然资源法和环境保护法。自然资源法主要指对各种自然资源的规划、合理开发、利用、治理和保护等方面的法律,如《森林法》、《草原法》、《渔业法》、《矿产资源法》、《土地管理法》、《水法》等。环境保护法是保护环境、防治污染和其他公害的法律,如《环境保护法》、《海洋环境保护法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》等。

二、工程建设法的概念和调整对象

(一) 工程建设概念

工程建设有广义和狭义之分。广义的工程建设是指土木工程、建筑工程、线路管道和设备安装工程及装修工程建设。其中,土木工程包括矿山、铁路、公路、隧道、桥梁、堤坝、电站、码头、飞机场、运动场、营造林、海洋平台等工程;建筑工程是指房屋建筑工程,即有顶盖、梁柱、墙壁、基础以及能够形成内部空间,满足人们生产、生活、公共活动的工程实体,包括厂房、剧院、旅馆、商店、学校、医院和住宅等工程;线路、管道和设备安装工程包括电力、通信线路、石油、燃气、给水、排水、供热等管道系统和各类机械设备、装置的安装活动;装修工程包括对建筑物内、外进行以美化、舒适化、增加使用功能为目的的工程建设活动。

按照行业划分,工程建设包括城乡规划、城市建设、房屋建筑、工业建筑、水利工程、电力工程、信息工程、水运工程、公路工程、铁道工程、石油和化工建设工程、矿山工程、人防工程、广播电影电视工程和民航机场工程共十五部分。其中城乡规划包括城市规划和村庄与集镇规划建设;城市建设,也称市政公用事业,包括城市勘察、城市供水排水、城市供热、城镇燃气、城市公共交通、城市道路、城市桥梁、城市环境卫生、城市园林与绿化共九部分。

狭义的工程建设是指城乡规划、城市建设、房屋建设与工业建筑四部分。本书即采用狭义说。

(二) 工程建设法的概念及其含义

工程建设法是指国家为了保证建设工程的质量和安全,促进建设行业健康发展而制定的,调整工程建设活动中所发生的社会经济关系的法律规范或法律规定的总称。这个概念包括如下含义:

1. 工程建设法是法的一种。

工程建设法同其他法一样,是国家制定或认可的、用特定形式颁布并以国家强制力保障其实施的行为规则或法律规定。它具有国家强制性、法律规范性等法律基本特征,它既不同于企事业单位的内部规章,也不同于其他非法律文件。

2. 工程建设法是某类法律规范或法律规定的总称或综合体。

工程建设法不是指某一个法律规范或某项法律规定,而是具有共同宗旨、性质相似、相互关联的一系列法律规范或法律规定的集合。共同宗旨,是指保证工程的质量和安全,促进工程建设行业的健康发展。这里的法律规范,是指由国家制定或认可,以国家强制力保障其实施,并由假定、处理、制裁三要素(或行为模式、法律后果两要素)组成的行为规则,包括但不限于由假定、处理、制裁三要素组成的制裁性法律规范。这里的法律规定,是泛指各种法

律、法规和国家认可的其他规范性文件中的有关规定,包括实体内容、政策原则、程序性规定和其他规定。

3. 工程建设法调整的是一种特定的社会经济关系,即工程建设活动中所产生的各种社会经济关系。

(三) 工程建设法的特征

1. 调整对象的广泛性

工程建设法调整的是工程建设领域的各种社会经济关系。这种关系既有行政机关或被授权组织与建设单位、勘察设计单位、施工单位、监理单位等“行政相对人”之间的行政管理和被管理关系,又有国家在协调经济运行过程发生的经济关系,包括企业组织管理关系,即企业设立、变更、终止和企业内部管理过程中发生的经济关系;市场管理关系,即在市场管理过程中发生的经济关系;宏观经济调控关系及社会经济保障关系。还有公民个人、法人或法人组织等主体之间的民事、商事关系,如工程建设合同等。

2. 调整范围的特定性

如前所述,工程建设法的调整范围仅限于工程建设领域。工程建设领域虽然涵盖了十五个部分,涉及的范围非常广泛,但是工程建设与其他领域、其他行业有着明显的不同,具有相对独立性,同时也有一定的局限性。

3. 调整手段的多样性

由于工程建设法调整的社会关系具有广泛性,这就决定了其调整手段既要有行政的手段,又要有经济的、民事的、甚至是刑事的手段。

4. 技术性

工程建设与人们生存、进步、发展息息相关,建设产品的质量与人们的生命财产密切相关。这就需要诸如《生活饮用水水质标准》、《建筑设计规范》、《城镇燃气管网抢修与维护技术规程》等大量的标准、规范、规程来对工程建设的方方面面进行规范,这些被称为技术规范(或技术标准)。但技术规范不属于工程建设法的范畴,因为技术规范调整的是人与自然的关系,不是社会关系,并不必然涉及人们的交互行为。但如果不遵守技术规范,则可能引起伤亡事故,导致生产效率低下,危及生产、生活秩序和交通秩序,或造成其他严重的损害。此时,不遵守技术规范的行为,就是一个有害的交互行为,为了避免此类行为的发生,将某些技术规范上升为法律规范,称为“技术法规”,强迫人们予以遵守。技术法规属于工程建设法的范畴。除了技术法规之外,还需要大量的管理性的法律、法规和规章(简称“管理法规”)来规范工程建设行为,当然这些管理法规也会交叉有大量的技术性条文。本书研究的重点是管理法规而非技术法规。

综上所述,工程建设法不是独立的部门法,它涵盖了行政法、经济法、民法、商法、环境法等多个法律部门的诸多内容。但是由于工程建设法自身的特殊性,它已逐渐自成体系,成为我国社会主义法律体系中不可或缺的一部分。

三、工程建设法的渊源(表现形式)

(一) 渊源的涵义

渊源,顾名思义,是指法律规范的来源,即法之源。渊源一般有实质意义上和形式意义上两种不同的解释。在实质意义上,渊源指内容的来源,如法渊源于经济或经济关系。在形式意义上,渊源指法的效力的渊源,即指具有不同法律效力和地位的法的不同表现形式,如

宪法、法律、行政法规等。后者为通说。

（二）工程建设法的渊源

1. 宪法

宪法是国家的根本大法,具有最高的法律效力。宪法是工程建设立法的最高依据,规范和调整工程建设的基本活动。如《中华人民共和国宪法》第九条、第十条、第二十二条第二款、第二十六条第一款等。

2. 法律

法律是指全国人民代表大会及其常委会制定的规范性文件,其地位和效力仅次于宪法。如《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国城市规划法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》等。

3. 行政法规

行政法规是指国务院制定的规范性文件,其地位和效力仅次于宪法和法律。行政法规的名称通常为“条例”、“规定”和“办法”。工程建设领域的行政法规很多,如《建设工程质量管理条例》、《建设工程勘察设计管理条例》、《城市节约用水管理规定》、《国家重点建设项目管理办法》等。

4. 地方性法规与民族自治法规

地方性法规是指一定的地方人大及其常委会制定的只在本行政区域内具有法律效力的规范性文件。根据宪法和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定,省、自治区、直辖市以及省级人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会以及常委会有权制定地方性法规。地方性法规在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下才有效。其名称一般采用“条例”、“规则”、“规定”、“办法”等,如《广东省建设工程质量管理条例》、《上海市居住物业管理条例》、《济南市住房公积金条例》等。

民族自治法规是指民族自治地方的人民代表大会依照当地民族的政治、经济、文化特点制定的自治条例和单行条例,但应报上一级人民代表大会常委会批准后才生效。自制条例是一种综合性法规,内容比较广泛;单行条例是有关某一方面事务的规范性文件。民族自治法规的效力低于宪法、法律和行政法规,它只在本自治区域有效。

5. 规章

规章有两种情况:一是由国务院组成部门及直属机构在他们的职权范围内制定的规范性文件,称为部门规章;另一种是省、自治区、直辖市人民政府以及省、自治区人民政府所在的地市和经国务院批准的较大的市的人民政府依照法定程序制定的规范性文件,称为地方政府规章,简称地方规章。

工程建设领域的规章数量很多,几乎涵盖了工程建设的各个方面。其中部门规章数量最多。其名称多以“条例”、“决定”、“办法”、“命令”等为之。

部门规章的效力低于行政法规;地方规章的效力低于上级和本级的地方性法规,下级地方规章的效力低于上级规章;部门规章之间、部门规章与地方规章之间具有同等效力,在各自的权限范围内施行。

当部门规章与地方性法规对同一事项的规定不一致,不能确定如何适用时,由国务院提出意见,国务院认为应当适用地方性法规时,应当决定在该地方使用地方性法规的规定;认为应当适用部门规章时,应当提请全国人大常委会裁决。

当部门规章之间、部门规章与地方规章之间对同一事项的规定不一致时,由国务院裁决。

6. 其他渊源

经济特区的规范性文件、特别行政区的法律、国际条约、国际惯例等也是工程建设法的渊源;国家或政党的政策、习惯是非正式渊源。

四、工程建设立法概况

1949年中华人民共和国的诞生,标志着中国立法进入历史发展的新时代。中国历史上第一次出现以人民利益为依归的新型立法。这种新型立法在完成民主革命遗留任务,建设新社会,巩固国家政权,保障人民利益,促进体制改革方面,做出了重要贡献。但是由于特殊的历史背景,特殊的国情,中国的立法道路屡经变故。直到近二十年来才迎来转折,走向稳定发展的新时期。工程建设的立法历程当然也不例外。总的说来,我国的工程建设立法可以划分为五个阶段。

(一) 立法的开端(1949~1956年)

这一阶段的立法曾一度颇为活跃,工程建设立法也逐步展开。1950年6月30日《中华人民共和国土地改革法》的颁布,掀开了工程建设法的序幕,之后大量的法规、规章及其他规范性文件相继出台。1950年12月,政务院发布了《关于决算制度、预算审核、投资施工计划和货币管理的决定》,这个文件规定了建筑工程必须先设计后施工的工作程序。1951年3月,政务院财经委员会发布了《基本建设工作程序暂行办法》;1951年8月,颁布了《关于改进与加强基本建设设计工作指示》;1952年1月,又颁布了《基本建设工作暂行办法》,对基本建设的范围、程序等作了全面规定。1952年5月,内务部发布了《关于加强城市公有房地产管理的意见》。1953年11月,政务院发布了《关于国家建设征用土地办法》。1954年6月至7月建筑工程部颁布了《建筑安装工程包工暂行办法》,并制定了一批设计、施工标准和规范。1955年,国务院颁布了《基本建设工程设计任务书审查批准暂行办法》。1956年6月,国务院颁布了《关于加强和发展建筑工业的决定》和《关于加强设计工作的决定》。同期,国家建设委员会和建筑工程部相继颁发了11个建设方面的规范性文件。

上述法律、法规、规章及相关规范性文件的出台,极大地推动了建筑业和相关产业的发展,规范了建设市场秩序,同时,也适应了国家大规模建设和156项重点工程建设的需要,对于稳定和发展国民经济,保证第一个五年计划建设项目的完成起了重大作用。

(二) 曲折发展(1957年~1965年)

1957年开始的“大跃进”运动,使刚刚起步的工程法制建设受到很大冲击。据不完全统计,当时有关工程质量和安全方面的规章制度仅81项,但却废除了38项,即使未废除而保留下来的也未认真执行,甚至连勘察设计程序、设计制图标准、图纸审核标准等最基本的技术制度也不去执行,以致工程质量事故、伤亡事故大幅度上升。国务院有关部门及时觉察到这一问题,于1958年12月在杭州召开了全国基本建设工程质量现场会议,会后专门组织力量检查前一阶段规章制度的改革情况,并集中力量抓了设计、施工的标准定额及规章制度的修订工作。

20世纪60年代初,我国对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的方针,工程建设的规章、制度得到一定的恢复和发展。1961年9月建筑工程部制定了《关于贯彻执行〈国营工业企业工作条例〉(草案)的规划》,1962年3月颁布了《建筑安装企业工作条例(草案)》(即

“施工管理 100 条”),之后又颁布了《建筑安装工程验收标准规范修订原则》等综合规范性文件,同时,国家建委、计委、建工部等部门还制定了一系列有关建设程序、设计、施工、现场管理、建筑标准定额、财务资金及技术责任等方面的规范和制度。

(三) 跌入低谷(1966~1976 年)

1966 年,文化大革命开始,此时,阶级斗争成为国家和社会发展的主要杠杆,人治思想和行为占据主导地位,法制建设成为一句空话,原有的一些法律、法规、制度等也被破坏殆尽。工程建设立法更是无从谈起。从 1966 年至 1974 年 12 月的近十年间,作为最高立法机关的全国人大未曾开过一次会议,除了 1975 年初匆匆炮制了一部历史上最差的宪法之外,没有制定一部法律,中国的法制状况由此可见一斑。

(四) 立法的恢复(1977~1992 年)

粉碎“四人帮”以后,特别是十一届三中全会以来,我国的法制建设逐步得到恢复和发展,工程建设立法工作也在有条不紊地进行。1977~1982 年,国家建委等部门颁布了一系列关于基本建设程序、勘察设计、施工、科研、工程承包等方面的规范性文件。1983 年,建设部召开了全国建设工作会议,制定了建筑业改革大纲,并于第二年提出了建筑领域系统改革的纲领性文件《发展建筑业纲要》,同年 9 月,国务院颁发了《关于改革建筑业和基本建设管理体制若干问题的暂行规定》。这两个文件是建筑业全面改革的纲领性文件,也为建筑业立法工作走向体系化的道路奠定了基础。此后,随着建筑业改革的深化,有关部门相继颁布了关于建设投资、城市规划、城乡建设、建设勘察、建筑设计、建筑市场、建设监理、招标投标、企业资质管理、城市公用事业管理、建筑环境保护、城市房地产管理、建设税收等一系列法规、规章。这样,工程建设法律体系初步形成。

1986 年《中华人民共和国土地管理法》、1988 年《楼堂馆所建设管理暂行条例》、1989 年《中华人民共和国城市规划法》、1991 年《城市房屋拆迁管理条例》、1992 年《城市市容和环境卫生管理条例》等法律、法规的颁布实施使工程建设法律体系进一步完善。

(五) 蓬勃发展(1992 年至今)

1992 年 10 月,党的十四大做出了“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济”的伟大战略决策。1993 年 3 月,八届全国人大将“国家实行社会主义市场经济”和“国家加强经济立法”载入我国的根本大法—宪法。从此,我国的社会主义现代化建设步入一个新的时代—市场经济时代。而加强立法,健全法制,则成为当务之急。

众所周知,“市场经济就是法制经济。”市场经济条件下的各种经济关系、各类市场体系、各类市场主体、企业的经营机制、政府职能转换、对外开放等方方面面都必须有严密的法律来规范和调整。同时,市场经济条件下的法律和以前计划经济下的法律也有根本的区别。因此,加强和完善立法工作成为重中之重。工程建设领域的立法,正是在这种背景下蓬勃发展的。1993 年 9 月,《经济合同法》和《反不正当竞争法》,6 月的《村庄和集镇规划建设管理条例》,12 月的《公司法》;1994 年 7 月,《劳动法》和《城市房地产管理法》;1995 年 9 月的《注册建筑师条例》和 10 月的《建筑企业资质管理规定》;1996 年 6 月的《城市道路管理条例》和《国家重点建设项目管理办法》;1997 年 11 月的《建筑法》;1998 年 6 月《土地管理法》的修订,7 月的《城市房地产开发经营管理条例》和 11 月的《建设项目环境保护管理条例》;1999 年 3 月的《合同法》,4 月的《住房公积金管理条例》,8 月的《招标投标法》,2000 年 3 月的《立法法》,2000 年 1 月的《建设工程质量管理条例》和 9 月的《建设工程勘察设计管理条例》等

有关工程建设的法律、法规的规定,同时还制定和修订了大量的建设规章和地方法规、规章。这样我国的工程建设法律体系不仅在数量上,而且在质量上、效力上都比计划经济时期有了质的飞跃和发展。整个的工程建设法律体系日趋完善。

值得一提的是,1997年11月1日颁布的《中华人民共和国建筑法》,它是建筑业的基本法律之一,是工程建设立法史上的里程碑,是工程建设法律体系逐步完善的标志。随着立法进程的不断加快、相关的工程设计法、市政公用事业法、住宅法等工程建设基本法将陆续出台,一个完备的、严谨的、适应市场经济要求的工程建设法律体系将呈现在我们面前。

五、学习工程建设法的目的和意义

(一) 学习工程建设法的目的

1. 了解工程建设行业的基本内容,掌握工程建设法所涉及的基本法理。
2. 熟悉工程建设的基本法律、法规和规章,并能在实践中逐渐加深对其理解和选用。
3. 明确工程建设法在建设活动中的地位、作用和如何实施,并能及时掌握我国新颁布的相关法律、法规和规章。
4. 树立法制观念,形成依法从事建设活动和依法管理的法制意识。

(二) 学习工程建设法的意义

在社会主义市场经济体制下,各种经济活动必须在法制的框架下进行,工程建设活动也不例外。工程建设法是一切工程建设活动的依据和指针,作为工程建设的从业人员必须知法、学法,并在实施具体建设活动和管理中,依法进行勘察、设计、施工、监理和监督,以保证工程的质量和安

第二节 工程建设法律关系

一、工程建设法律关系的概念

法律关系是指在法律规范调整一定社会关系的过程中所形成的人们之间的权利义务关系,是法律规范在实际生活中的体现。工程建设法律关系是法律关系的一种,它是指人们在工程建设活动中所发生的各种关系,这种关系受工程建设法律规范调整。简言之,工程建设法律关系是工程建设法律规范在调整人们在工程建设活动中所发生的权利义务关系。

二、工程建设法律关系的构成要素

工程建设法律关系是由主体、内容、客体三个基本要素构成。

(一) 工程建设法律关系主体

工程建设法律关系主体是指工程建设法律关系的参加者,即在法律关系中一定权利的享有者和一定义务的承担者。它通常包括国家机关、企事业单位、公民个人和国家。

1. 国家机关

(1) 权力机关

权力机关是指全国人民代表大会及其常务委员会(国家权力机关)和地方各级人大及其常委会(地方权力机关)。

国家权力机关。其参加工程建设法律关系的职能是审查批准国家建设计划和预决算,制定和颁布建设法律,监督检查国家各项建设法律的执行。

地方权力机关。是指省级人大及其常委会、省级政府所在地的市及国务院批准的较大的市的人大及其常委会,其参加工程建设法律关系的职能是有权制定和颁布工程建设地方性法规,并监督检查其实施。

(2) 行政机关

行政机关是依照国家宪法和法律设立的依法行使国家行政职权,组织管理国家行政事务的机关。它包括国务院及其所属各部委、地方各级人民政府及其职能部门。

国务院。其职能是根据宪法和法律制定和颁布建设行政法规,统一领导和管理、监督全国的工程建设工作。

建设部。为工程建设的业务主管机关,其职能是依据法律和行政法规制定工程建设的部门规章,对城乡建设、建筑业、房地产业、市政公用事业等进行组织管理和监督。

国家建设其他业务主管机关。如交通部、水利部、电力部等机关,其职能是管理属于本部门、本行业的工程建设工作。

地方人民政府及其职能部门。省级人民政府和省级政府所在地的市、国务院批准的较大的市的人民政府制定和颁布工程建设的地方性规章,并同其职能部门管理和监督本行政区域的工程建设工作。

(3) 司法机关

包括人民法院(审判机关)和人民检察院(检察机关)。其参加工程建设法律关系的职能是监督和保护工程建设法律关系,制裁和惩罚违法的工程建设关系。

2. 企事业组织

作为工程建设法律关系主体的企事业组织可以是法人,也可以是非法人单位。法人是具有民事权利能力和民事行为能力,依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。根据《民法通则》第37条的规定:“法人须依法成立;有必要的财产和经费;有自己的名称、组织机构和场所;能够独立承担民事责任。”

(1) 建设单位

建设单位是指投资进行工程建设的机关或企事业单位。它是建设市场的重要责任主体,是工程建设过程和建设效果的负责方,拥有按照法律、法规规定选择勘察、设计、施工、监理单位,确定建设项目的规模、功能、外观、使用材料设备等权利,在工程建设各个环节负责综合管理工作,居于主导地位。

(2) 勘察、设计单位

勘察设计单位是指从事工程勘察设计工作的各类设计院所等。我国有勘察设计合一的机构,也有分立的勘察和设计机构。

城乡建设勘察单位,其业务是为城乡建设规划和工业与民用建筑任务而从事的工程地质、岩土工程、水文地质及工程测量等工作。国家根据勘察单位的技术条件授予甲、乙、丙、丁不同等级资格的证书,并规定取得不同等级资格证书的勘察单位的业务范围,城乡建设勘察单位必须严格遵照执行。

建筑工程设计单位,可以是综合的,也可以是专业性的。综合性单位可以成套承包建筑工程设计,专业性单位只能承包本专业工程范围内的设计,配有建筑专业的单位可以总包工程设计,其他专业工程可分包。国家根据建筑工程设计单位的技术条件,将其分为甲、乙、丙、丁四级,授予等级资格证书,并规定取得不同等级资格证书的设计单位的业务范围,建筑

工程设计单位必须严格遵照执行。

市政工程设计单位,主要从事城市给水、排水、燃气、热力、道路、桥梁、隧道、防洪及公共交通、园林绿化、环境卫生等工程的设计,有综合性,也有专业性的。国家根据市政工程设计单位的技术条件,将其划分为甲、乙、丙、丁四级,授予等级资格证书,并规定取得不同等级资格证书的设计单位的业务范围,市政工程设计单位必须严格遵照执行。

城市规划设计单位,其业务是进行城镇建设总体规划、详细规划及建设项目选址、可行性研究等。国家根据城市规划设计单位的技术条件和资质,将其分为甲、乙、丙、丁四级,授予等级资格证书,并规定取得不同等级资格证书的设计单位的业务范围,城市规划设计单位必须严格遵照执行。

(3) 施工单位

施工单位是指有主管部门批准并在工商行政管理部门登记注册的依法从事建设工程施工活动的企业。包括建筑施工企业、市政工程施工企业、建筑装饰施工企业等。

建筑施工企业。一般又可分为建筑、设备安装、机械施工企业三类。

1) 建筑企业。国家根据建筑企业应具备的资质条件,将其划分为四个等级,并明确不同等级企业相应的业务范围,建筑企业必须严格遵照执行。

2) 设备安装企业。国家根据设备安装企业应具备的资质条件,将其划分为三个等级,并明确不同等级企业相应的业务,设备安装企业必须严格遵照执行。

3) 机械施工企业。国家根据机械施工企业应具备的资质条件,将其划分为三个等级,并明确不同等级企业相应的业务范围,机械施工企业必须严格遵照执行。

4) 市政工程施工企业。主要承担市政建设工程施工任务,国家根据市政工程施工企业应具备的资质条件,将其划分为四个等级,并明确不同等级企业相应的业务范围,市政工程施工企业必须严格遵照执行。

5) 建筑装饰施工企业。主要从事各种建筑装饰工程的设计和施工,国家根据企业应具备的资质条件,将其划分为三个等级,并明确不同等级企业相应的业务范围,建筑装饰施工企业必须严格遵照执行。

(4) 工程监理单位

工程监理单位是指受建设单位或项目法人的委托,依据国家批准的工程项目建设文件、有关工程建设的法律、法规和工程建设监理合同及其他工程建设合同,对建设项目各阶段进行监督和组织的管理。国家根据工程监理单位的技术和资质条件,将其划分为甲、乙、丙三个等级,并明确不同等级单位的业务范围,工程监理单位必须严格遵照执行。

3. 公民个人

公民个人有时也可以成为工程建设法律关系的主体。如在家庭装饰活动中,允许个体经营者从事,但必须凭有关部门的证明,经过职业培训,考核合格,取得主管部门颁发的资格证书,持证上岗。再如,建设企业职工与所在企业签订劳动合同时,也可成为工程建设法律关系主体。

4. 国家

在特殊情况下,国家可以作为一个整体成为法律关系主体。但在多数情况下,则是由国家机关或其授权的组织作为代表参加法律关系。

(二) 工程建设法律关系的内容