

城市建设管理 法制概述



沈阳市人大法制委员会组织编写

魏海军 于振明 纪 凯 主编



东北大学出版社
Northeastern University Press

城市建设管理法制概述

主 编 魏海军 于振明 纪 凯

编写人员 王 宇 顾 琪 顾治宇

东 北 大 学 出 版 社

· 沈 阳 ·

© 魏海军 于振明 纪 凯 2012

图书在版编目 (CIP) 数据

城市建设管理法制概述 / 魏海军, 于振明, 纪凯主编. — 沈阳: 东北大学出版社, 2012. 11

ISBN 978-7-5517-0251-5

I. ①城… II. ①魏…②于…③纪 III. ①城市建设—经济管理—法律—中国 IV. ①D922. 297

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 276151 号

出 版 者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号

邮编: 110004

电话: 024-83687331 (市场部) 83680267 (社务室)

传真: 024-83680180 (市场部) 83680265 (社务室)

E-mail: neuph@neupress.com

http: //www. neupress. com

印 刷 者: 沈阳市第二市政建设工程公司印刷厂

发 行 者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 145mm × 210mm

印 张: 8.25

字 数: 167 千字

出版时间: 2012 年 11 月第 1 版

印刷时间: 2012 年 11 月第 1 次印刷

特邀编辑: 铁 钧

责任编辑: 刘珏元 潘佳宁

封面设计: 刘江旸

责任校对: 牛 晓

责任出版: 唐敏智

ISBN 978-7-5517-0251-5

定 价: 30.00 元

目 录

第一章 总 论	1
第一节 城市管理概念	1
第二节 城市建设概念	4
第三节 城市建设管理	7
第四节 加强城市建设管理法治化的意义	8
第二章 建筑业管理	11
第一节 建筑许可	11
一、建筑工程施工许可	11
二、从业资格	16
第二节 建筑工程发包与承包	18
一、一般规定	19
二、发 包	24
三、承 包	27
第三节 建筑工程监理	29
第四节 建筑安全生产管理	32
第五节 建筑工程质量管理	38
第六节 法律责任	50
第三章 房地产管理	65
第一节 房地产开发用地	65

一、土地使用权出让	65
二、土地使用权划拨	80
第二节 房地产开发	88
一、房地产开发的概念和原则	88
二、房地产开发企业的设立条件和程序	91
第三节 房地产交易	93
一、房地产交易的分类	93
二、房地产交易的一般规则	94
三、房地产转让	95
四、房地产抵押	101
五、房屋租赁	112
六、房地产中介	117
第四节 房地产权属登记	125
一、房地产权属登记概念	125
二、房地产权属登记分类	125
三、房地产权属登记法律效力	126
四、房地产权属登记内容	127
五、房地产权属登记功能	130
六、房地产权属登记原则	132
七、房地产权属登记程序	133
第四章 招标投标管理	137
第一节 招标投标法概述	137
一、立法目的	137
二、适用范围和对象	138
三、强制招标的范围	139
四、招标投标活动应当遵循的原则	143
第二节 招 标	145
一、招标的特点	145

二、招标前的准备工作和应满足的有关条件	146
三、招标的方式	147
四、招标代理机构	148
五、招标公告的发布方式及其内容要求	149
六、招标文件的编制及其内容要求	152
七、招标人的义务	154
八、招标文件的澄清和修改	155
九、投标文件的准备时限	156
第三节 投 标	157
一、投标人的资格条件	157
二、投标文件的编制依据和内容	158
三、投标文件的送达和签收	160
四、投标文件的补充、修改或撤回	161
五、投标文件有关分包的内容	162
六、有关联合体投标	163
七、禁止串通投标	165
八、对以不正当竞争方式投标的规定	166
第四节 开标、评标和中标	167
一、开标的时间和地点	168
二、开标主持人和参加人	168
三、开标的基本过程	169
四、评标委员会的组成及其组成方式	170
五、评标的保密性及不受外界干预性	172
六、投标人对投标文件的澄清	174
七、评标标准和方法及评标报告	175
八、中标的条件	178
九、废除所有投标及重新招标	179
十、禁止与投标人进行实质性内容的谈判	181
十一、评标委员会的职业道德和纪律要求	182

十二、中标通知	182
十三、书面合同订立及履约保证金	183
十四、招标投标情况的备案制度	184
第五节 法律责任	185
一、招标人对必须进行招标的项目而不招标或规避招标的行为应承担的法律责任	186
二、招标代理机构对其违法行为应承担的法律责任	189
三、招标人限制、排斥投标竞争的违法行为应承担的法律责任	195
四、招标人对其泄露可能影响公平竞争的情况的行为和泄露标底的行为所负的法律责任	196
五、串通投标以及投标人为谋取中标而行贿的违法行为应负的法律 责任	199
六、投标人对其以虚假的方式骗取中标的违法行为应负的法律 责任	203
七、招标人对其违法谈判行为应负的法律责任	206
八、评标委员会成员和参加评标的有关工作人员对其违法行为应承 担的法律责任	207
九、招标人对其不按照要求确定中标人的违法行为应负的法律 责任	208
十、中标人违法转让中标项目,将中标项目违法分包给他人,或者分 包人再次分包的行为应负的法律 责任	210
十一、因不按照招标文件和投标文件签订合同以及订立违背合同实 质性内容的协议而应承担的法律 责任	211
十二、中标人对其违约行为应负的法律 责任	212
十三、干涉招标活动的违法行为应当 承担的法律 责任	214
十四、中标无效的法律后果	215
附 录	218
附录 1 中华人民共和国建筑法	218
附录 2 中华人民共和国城市房地产管理法	233
附录 3 中华人民共和国招标投标法	246

|第一章| 总 论

第一节 城市管理的概念

纵观人类城市的发展史，可以说，自从有了城市，便开始了城市管理的实践。当代社会生活的一个显著事实是城市人口的迅速增加，城市政府管辖事务的日益繁重，城市政府组织的日见庞大。就是未在城市中居住的人，也广受城市生活的影响，因此使城市本身的管理发生了很大的变化。今天，现代化的城市管理已经成为文明都市生存和发展的必要条件。

就城市管理而言，管理有多重含义。第一，管理不仅仅是施政。管理的概念涉及承认政府内部和外部都存在权力。在许多文献中，管理包括政府、私人部门和民众社会。第二，管理是一个中性概念。管理可以有多种表现：专横或仁慈，有效或无能，等等。第三，管理强调的是“过程”。它确认，决定是基于许多参与者之间的复杂关系而作出的，而那些参与者均有着各自不同的、有时是相互冲突的优先事项。

在我国，传统意义上的城市管理是指城市政府以城市为对象的、为实现特定目标对城市运转和发展所进行的控制行为与活动的总和，在计划经济体制下，就是对城市所有单位、部门、产业的综合管理和公共管理，它贯穿于城市规划、计划、指挥、监督和协调的全过程之中。随着社会经济的发展，城市本身的发展和增长已经带来了城市新的形态，同时经济体制变革使得城市管理和政府职责更加复杂化，城市管理的内涵也在不断变化。但是，在一定的历史阶段，城市管理有其相对稳定的内涵。就目前而言，中国已经实行社会主义市场经济体制，计划经济体制下城市管理的内涵和市场经济体制下城市管理的内涵有明显的不同。

出现城市管理内涵变化的原因可以从以下两方面加以理解：一是城市管理实体的变化；二是城市管理主体的变化。

城市是城市管理的空间实体，是一个随着社会生产力发展而不断发展变化的社会经济有机体。从古代城市发展到近代城市，进而发展为现代城市，城市表现出经济繁荣、人口密集等许多外在的特征，而其内在的特征常常被人们所忽略。现代城市的内在特征主要有城市功能日趋多样化、城市生产活动日趋智能化、城市活动日趋社会化、城市系统日趋开放化，这些变化从根本上对现代城市管理的内涵提出了新的要求。

城市管理者是城市管理的主体，在我国传统计划经

济体制下，以实行中央集权的计划经济为大背景，城市管理的主体是单一的，就是城市政府。在长期的社会管理过程中，我国形成了“大政府、小社会”的模式，政府是全能政府、无限政府。随着社会的发展、政治的变革、体制的转轨，现代城市管理的主体开始向多元化发展，城市政府依然是城市管理者，但不是唯一的管理者。随着城市第三部门和市民社会的发展，社会中介组织、非营利部门、社团组织、社区组织等都将成为积极的城市管理者。这是在市场经济条件下，城市管理主体发展的必然趋势。

概括而言，现代城市管理是指多元的城市管理主体依法管理或参与管理城市地区公共事务的有效活动，属于公共管理范畴。从现代城市管理主体的主角——城市政府——角度出发，现代城市管理主要是以城市的长期稳定协调发展和良性运行为目标，以人、财、物、信息等各种资源为对象，对城市运行系统作出的综合性协调、规划、控制、建设和管理等活动。

城市管理是城市发展的客观要求。一方面，作为企业管理和国家宏观管理的中间环节，市场经济条件下的现代城市管理既包含了以城市政府为主体的城市管理者依据国家法规体系、通过国家计划和发展规划对城市运转与发展所进行的控制行为及活动，也包含了城市政府通过制定各种经济政策、城市管理法规，对城市企业、城市公民、城市非政府机构的生产生活所进行的组织、

控制、协调行为和活动。另一方面，最重要的是现代城市管理还包含着城市政府管理职能与非政府机构、非营利组织、社会团体、市民等参与城市管理的行为之间的相互协调和结合。

我国台湾城市管理学家董树藩在论及城市管理的重要性时曾强调：“都市为人类的重要生活环境，必须管理得当，人类才能过着幸福快乐的生活。都市为文化发源地与传播中心，必须妥善管理，人类文化才能不断发展滋长。都市为各种制度的发展地方，必须管理适当，才能使都市中所存在的各种制度健全发展。都市乃国家兴衰所系，都市管理健全与否关系国运之昌隆与否。”这一阐述概括出城市管理的主要目的就是为了协调、强化城市功能，保证城市发展计划的实施，促进城市社会与人类的健康发展。

第二节 城市建设的概念

城市建设是城市管理的重要组成部分。城市建设以规划为依据，通过建设工程对城市人居环境进行改造，对城市系统内各物质设施进行建设，城市建设的内容包括城市系统内各种物质设施的实物形态，是为管理城市创造良好条件的基础性、阶段性工作，是过程性和周期性比较明显的一种特殊经济工作。

从建设对象的使用功能来看，城市建设主要包括以

下八个方面的内容。

(1) 城市住宅建设。由于城市的主要构成要素是人口，而人们的主要生活场所是住宅，因而住宅是城市建设的首要项目，是城市文明的重要物质象征之一。从投资额角度看，住宅建设是整个城市建设中耗用投资最多的类别。

(2) 城市交通建设。城市中聚集着大量的人口，交通是一个大问题。城市交通建设包括城市内道路、桥梁、隧道、公共交通设施及城市对外联系的铁路、公路、港口、机场的建设。像人体的血管一样，交通是整个城市的命脉。

(3) 城市供排水及能源、邮电、通讯建设。人每天都离不开水，但废水、污水却必须排除。随着人口增多，对清水的需求量和对污水的排出量均与日俱增，城市内供排水系统的建设变得越来越重要。与此类似，供电、供热及城市煤气等能源建设也是不可缺少的。离开电、热、煤气，城市居民无法生活，城市工农业生产无法进行，商店也难以营业。在现代社会中，信息越来越重要。由于城市是其所在区域内的政治、经济、文化中心，更需要高效率地传递信息。邮电通讯是现代信息传递系统，因而成为现代城市建设不可或缺的内容。

(4) 城市文化、教育、卫生、体育设施建设。一个民族的精神文明发展高度，除了受到经济发展水平制约之外，主要取决于文化教育事业的完善。反过来，以文

化教育事业为主要推动力的精神文明建设，又是提高人的素质，加快经济发展的根本动力之一。人是社会的灵魂，是生产力中最活跃的因素，同时又是城市的主要构成要素。医疗卫生设施是保持人体健康、医治病痛的重要物质条件，体育设施是发展体育运动、增强人民体质的重要物质基础，二者都是城市人民生活所不可缺少的。像住宅、交通、供排水、能源和邮电通讯建设一样，文化教育卫生体育也是现代城市的必要建设内容。

(5) 城市商业设施建设。城市商业设施是指在城镇地域范围内进行商品和劳务交换的物质设施。城市是商业的集中地。现代商业不仅与原始人之间偶然的以物易物不可同日而语，与封建社会的集市交易也不能相提并论。在现代城市中，设施简易的集市贸易仅仅是一种辅助性商业活动，造型美观、具有艺术特点的商业建筑网才是买卖商品、提供服务的主要场所。

(6) 城市金融业建设。随着社会主义市场经济的发展、经济体制改革的深化，金融业在加强宏观经济调控方面，起着越来越重要的作用。为了发展金融业务，城市银行、储蓄网点、金融投资保险公司、资本市场等建筑将有较大的增长。

(7) 城市工农业建设。自从机器大工业产生以来，工业就极其深刻地影响着城市的发展，城市工业的规模、水平和结构在很大程度上决定着城市经济乃至整个国民经济的面貌。随着城市扩大和城市人口急剧增长，城市

农业的地位日益重要。大城市，尤其是特大城市，居民使用的鲜菜、鱼、蛋、禽、肉，越来越需要采用现代化手段进行生产，并就近生产，就近供应。这就需要建设现代化的城市副食品生产体系。以副食品生产为主的城市农业，由于最大限度地靠近消费市场和技术市场，并以城市工业及能源交通等基础设施为依托，具有得天独厚的發展条件和广阔的发展潜力。

(8) 城市园林绿地建设。人口和工业高度集中的城市，比高山和海滨更需要树木与绿地。成片的树林和草地可以为居民提供新鲜空气，减少大气污染。嫩绿的颜色可以使人心旷神怡，消除疲劳。为了给人们创造一种美观、适宜的劳动、生活环境，保护人民健康，促进经济发展，必须把园林绿地建设作为城市建设的重要内容之一。

第三节 城市建设管理

一个城市的建设有广义和狭义之分。广义的城市建设，可以涵盖城市的整个物质文明建设和精神文明建设；而狭义的城市建设，在我国一般是指城市的市政设施（包括城市道路、桥梁、排水、污水处理设施）建设、市容环境卫生建设、公用事业（包括城市供水、燃气、公共交通等）建设和园林绿化建设。在通常情况下，我们所讲的城市建设，多为后者，即狭义的城市建设。

一个城市的管理也有广义和狭义之分。广义的城市管理包括经济、社会、教育等；而狭义的城市管理，则与广义的城市建设相对应，确切地讲，就是通常所指的城市建设管理，它是城市管理的重要组成部分之一，远远不能包容城市管理的全部。

由于城市管理本身是一个非常复杂的系统，本书内容将采用狭义的城市建设概念——仅指城市基础设施建设，以及与之相对应的狭义的城市管理概念——与建设行业相关建造活动的管理，即城市建设管理。

第四节 加强城市建设管理法治化的意义

城市建设管理是一项复杂的社会系统工程，涉及城市社会生活的整个层面，必须有完善的法制作保证。随着社会主义市场经济体制的不断完善和现代化建设的发展，法治已经逐渐成为城市建设管理工作的基本手段。为了确保现代化城市的有机运转和我国可持续发展战略目标的实现，我们必须不断完善城市建设管理法制体系，坚持依法管理城市，努力实现城市建设管理法治化。

实现城市建设管理法治化，是城市现代化发展中城市建设管理的题中之意，势在必行。现代化的城市建设管理不能没有完善的法规和严格的法治。

（一）实现城市建设管理法治化是社会主义市场经济的内在要求

市场经济的基本特征是市场引导和自由竞争，但是为了保证市场的有序和竞争的公平，政府必须通过立法来进行宏观调控和微观管理。市场经济实际就是法治经济，要依靠市场立法来维护公平竞争的市场秩序，保证市场经济的有序运行。一个成熟的市场经济，必然要求比较完备的法制，市场经济活动的运行，市场秩序的维系，国家对经济活动的宏观调控和管理，以及生产、交换、分配、消费等各个环节，都需要法律的引导和规范。这些都是市场经济的内在要求。而现代化的城市建设管理是建立在市场经济这个经济体制基础之上的，实行社会主义市场经济，客观上要求城市建设管理必须从单纯的行政管理转向法制管理。政府对城市规划、市政建设、城市交通、环境保护、园林绿化和市容卫生等的管理都必须纳入法治化的轨道。

（二）实现城市建设管理法治化是城市现代化发展的客观要求

改革开放后，随着经济的发展，我国城市现代化发展十分迅速，尤其是东南沿海的一些发达城市，基础设施建设日益现代化，产业结构日趋现代化，居民生活逐渐现代化。伴随着这种现代化的发展，城市建设管理也面临许多新的情况和问题：在城市经济和建设发展过程

中，一些城市的城市规划管理失控，城市总体规划难以实施；市政建设管理混乱；“挖路不止”和占道经营难以遏制，街道拥挤脏乱；机动车辆激增，城市交通严重阻滞。政府要解决这些问题，单靠行政手段显得十分乏力，必须通过法治化管理来进行规范和限制。

（三）实现城市建设管理法治化是实现我国可持续发展战略的现实需要

我国明确提出了可持续发展战略，这是一项功在当代、利在千秋的长期发展目标。但是，目前我们在发展经济和推进城市现代化的过程中，遇到了许多严峻的问题。例如，土地使用浪费严重、城市人口急剧膨胀、环境日趋恶化、生态遭受破坏等，社会经济的长远发展和人民的生活潜存种种危机。要解决好这些问题，保证资源和生态环境可持续发展、经济可持续发展，保持社会稳定，推动社会进步，我们就必须实现城市建设管理法治化，通过具体立法和严格执法来加以控制与调适。