

前 言

本书以我国工程建设现行的法律法规为基本依据，结合近几年工程建设行业发展和工程建设法制建设的实际情况，结合高职高专道路桥梁工程技术专业的人才培养特点，以工程建设全过程为主线，重点阐述工程建设各阶段所涉及的法律、法规，注重实用性。编写过程中，加入了案例分析内容，既方便教学，又能激发学生的学习兴趣，提高教学效果。

本书共分10章，分别为绪论、工程发承包与招投标法规、建设工程合同管理法规、工程勘察设计法规、建设工程施工管理法规、建设工程质量管理法规、工程建设安全生产法规、工程建设监理法规、工程建设标准法、工程建设执业资格法规。

本书由哈尔滨铁道职业技术学院葛宁、王秀敏，日照市园林绿化公司齐玉磊担任主编；连云港职业技术学院马庆华、武汉城市职业学院程斌、哈尔滨职业技术学院张冰颖、山东水利职业学院曹军、沈阳职业技术学院宋彬担任副主编；哈尔滨铁道职业技术学院刘金烁、宣城职业技术学院窦本洋、攀枝花学院孙金坤、宣化职业技术学院高海忠参与了本书的编写工作。

本书的具体编写分工情况如下：葛宁负责编写第三章、第四章、第五章；王秀敏负责编写第二章、第七章、第十章；齐玉磊负责编写第一章、第六章；张冰颖负责编写第八章、第九章。其他人员负责本书案例以及附录一至附录五中法规与条例的搜集和整理工作。

在本书的编写过程中，编者进行了大量的调查研究，同时参考了近年来许多专家、学者的论著，吸收了其中重要的论断和材料，也引用了一些典型案例，在此谨向相关人员表示衷心的感谢。

由于编者水平有限，本书难免存在疏漏和不足之处，敬请读者批评指正。

目 录

第一章 绪论	1
1.1 建设法规概述	1
1.2 建设法规立法和体系	7
1.3 工程项目建设程序	10
1.4 学习工程建设法规的目的和意义	13
第二章 工程发承包与招标投标法规	14
2.1 建设工程发包与承包概述	14
2.2 建设工程发包与承包规则	19
2.3 建设工程招标	22
2.4 建设工程投标	39
2.5 建设工程开标、评标与中标	51
2.6 法律责任	55
第三章 建设工程合同管理法规	64
3.1 概述	64
3.2 建设工程合同的效力	67
3.3 建设工程合同的履行	70
3.4 建设工程合同的变更、转让与终止	77
3.5 建设工程勘察合同	83
3.6 建设工程设计合同	85
3.7 建设工程施工合同	87
3.8 建设工程监理合同	90
3.9 FIDIC 合同条款	93
第四章 工程勘察设计法规	104
4.1 工程勘察设计概述	104
4.2 工程勘察设计文件的编制	116
4.3 建设工程勘察设计监督管理	122
4.4 建设工程勘察设计市场管理	125
4.5 工程勘察设计咨询业知识产权的保护与管理	128
第五章 建设工程施工管理法规	140
5.1 建设工程施工许可制度	140
5.2 施工企业及人员的从业资格许可制度	142
5.3 施工合同管理制度	151

5.4 范例：从业资格规定	151
第六章 建设工程质量管理法规	168
6.1 概述	168
6.2 工程质量监督管理	171
6.3 建设行为主体的质量责任与义务	173
6.4 建设工程竣工验收制度	176
6.5 建设工程竣工验收备案制度	179
6.6 建筑工程质量保修及赔偿制度	180
6.7 范例：质量保修书	182
第七章 工程建设安全生产法规	184
7.1 工程建设安全生产法规概述	184
7.2 《安全生产法》简介	184
7.3 施工安全生产许可制度	187
7.4 建设工程安全生产监督管理	189
7.5 生产安全事故调查处理制度	196
7.6 生产安全事故责任者的法律责任	199
第八章 工程建设监理法规	202
8.1 工程建设监理概述	202
8.2 勘察设计合同的订立与履行	205
8.3 委托监理合同的订立与履行	207
8.4 工程施工合同的订立与履行	209
8.5 监理工程师注册法律制度	215
8.6 工程监理的实施	217
8.7 建设监理单位资质管理	224
8.8 范例：监理合同样板	232
第九章 工程建设标准化法	241
9.1 工程建设标准化概述	241
9.2 工程建设标准化的分类与特点	245
9.3 工程建设标准的实施与监督	248
第十章 工程建设执业资格法规	252
10.1 工程建设执业资格法规概述	252
10.2 勘察、设计单位资质管理	253
10.3 建筑业企业资质管理	256
10.4 工程监理企业资质管理	263
10.5 工程造价咨询企业资质管理	266
10.6 工程建设从业人员资格管理法规	269
10.7 实例练习	279
附录一 中华人民共和国建筑法(2011年修正)	281

附录二 中华人民共和国合同法	290
附录三 中华人民共和国招标投标法	322
附录四 建设工程质量管理条例	329
附录五 建设工程安全生产管理条例	338
参考文献	347

第一章 绪论

1.1 建设法规概述

1.1.1 工程建设法规的概念

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。

工程建设法规即规范建设工程的法律规范，它是调整建筑工程、土木工程、线路管道和设备安装及装修工程等建设活动中发生的建设管理及建设协作关系的法律规范的总称。

1.1.2 工程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、人民的生命财产安全、社会的文明进步息息相关，国家必须对其进行严格的全面管理。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关系。在法制社会里，这种关系需要由相应的建设法规来规范与调整。

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，需要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和义务关系，也应由建设法规来加以规范与调整。

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关系公民个人权利的问题，由之而产生的国家、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与调整。

1.1.3 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，必须认真贯彻工程建设法规的基本原则，才能保证建设活动的顺利进行，其包括以下几点。

1. 工程建设活动应确保工程建设质量与安全

工程建设质量与安全是整个工程建设活动的核心，是关系人民生命、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适用、安全、经济、美观等各项指标的要求。工程建设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

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，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、施工方法和安全所作的统一要求。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

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，在本区域内有效的规范性文件。作为工程建设活动的参与者，从事工程建设勘察和设计的单位、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合法权益

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. 合法权益受法律保护

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。

1.1.4 建设法规的基本特征

工程建设法规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，除了具备一般法律的基本特征之外，还具有不同于其他法律的特征。

1. 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。例如，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。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，作为调整建筑行业的工程建设法经济性是非常明显的。

2. 技术性

技术性是工程建设法律规范的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安全紧紧相连。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以技术规范的形式出现，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。例如，各种设计规范、施工规范、验收规范、产品质量监测规范等。有些非技术规范的建设法律规范中也带有技术性的规定，例如，城市规划法就含有计量、质量、规划技术、规划编制内容等技术性规范。

3. 行政性

这是工程建设法规的主要特征，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规必然要采用能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。例如，规定设计文件的审批权限、工程建设质量监督、工程建设合同的监证等。

(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。例如，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，即禁止主体某种行为。例如，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房屋建筑工程的施工；一级企业可承担40层以下、各类跨度的房屋建筑工程的施工；二级企业可承担30层以下、单跨跨度30m以下的房屋建筑工程的施工；三级企业可承担14层以下、单跨跨度24m以下的房屋建筑工程的施工。

(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。例如，用炉渣、粉煤灰等废渣作为主要原料生产建筑材料的可享有减、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有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。例如,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或消灭。例如,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、转包和挂靠等行为坚决予以取缔。

4. 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,灵活而机敏地适应不断变化的工程建设形势的客观需要。例如,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,相对也比较灵活。

5. 时效性

建设法规是国家一定时期的建设政策,是根据国家经济发展现状与未来发展需要制定的,并且处于不断变化与调整之中,因而其在执行中具有一定的时效性,即在一定时间范围内具有指导、规范与限制性、强制性作用。不同层次的建设法规又具有不同的时效性与稳定性,高层次建设法规时效性长,低层次建设法规时效性相对较短。

1.1.5 工程建设法规的作用与实施

1. 建设法规的作用

(1)规范指导建设行为。建设法律规范指从事各种具体建设活动应遵循的行为规范。其规范性表现为两方面:①必须为的建设行为。如《中华人民共和国建筑法》第四十八条规定:“建筑施工企业必须为从事危险作业的职工办理意外伤害保险,支付保险费。此为义务性建设行为规定。”②禁止为的建设行为。如《中华人民共和国招标投标法》第四条规定:“任何单位和个人不得将依法必须进行招标的项目化整为零或者以其他任何方式规避招标。”第三十二条规定:“禁止投标人以向招标人或者评标委员会成员行贿等手段谋取中标。”这些规定体现了建设法规对具体建设行为的规范和指导作用。

(2)保护合法建设行为。建设法规应对一切符合本法规范的建设行为给予确认和保护。如《中华人民共和国合同法》规定:“依法成立的合同,对当事人具有法律约束力。当事人应当按照约定履行自己的义务,不得擅自变更或解除合同。依法成立的合同,受法律保护。”

(3)处罚违法建设行为。在具体法律规范中,一般都有违法应当承担法律责任的条文规定。大多数法律规范集中设置一章,称为《罚则》或《法律责任》。处罚违法建设行为是一种强制性手段。通过对违法建设行为的处罚,客观上起到保护和鼓励合法建设行为的积极作用。处罚违法建设行为的手段包括建设行政处罚和司法处罚。

2. 建设法规的实施

建设法规的实施,是指国家机关及其公务员、社会团体、公民实践建设法律规范的活动,包括建设法规的执法、司法和守法三个方面。建设法规的司法又包括行政司法和专门机关司法两方面。

(1)建设行政执法。建设行政执法是指建设行政主管部门和被授权或被委托的单位,依法对各项建设活动和建设行为进行检查监督,并对违法行为执行行政处罚的行为。具体包括:①建设行政决定,即执法者依法对相对人的权利和义务做出单方面的处理。包括行政许可、行政命令和行政奖励。②建设行政检查,是指建设行政执法者依法对相对人是否守法的事实进行单方面的强制性了解。主要包括实地检查和书面检查两种。③建设行政处罚,是指建设行政主管部门或其他权力机关对相对人实行惩戒或制裁的行为。主要包括财产处罚、行为处罚和告诫处罚三种。④建设行政强制执行,是指在相对人不履行行政机关规定的义务时,特定的行政机关依法对其采取强制手段,迫使其履行义务。

(2)建设行政司法。建设行政司法是指建设行政机关依据法定的权限和法定的程序进行行政调解、行政复议和行政仲裁,以解决相应争议的行政行为。具体包括:①行政调解,是指在行政机关的主持下,以法律为依据,以自愿为原则,通过说服、教育等方法,促使双方当事人通过协商互谅达成协议。②行政复议,是指在相对人不服行政执法决定时,依法向指定的部门提出重新处理申请。③行政仲裁,是指国家行政机关以第三者身份对特定的民事、经济的劳动争议进行调解并做出判断和裁决。

(3)专门机关司法。专门机关司法是指国家司法机关,主要指人民法院依照诉讼程序对建设活动中的争议与违法建设行为作出的审理判决活动。

(4)建设法规的遵守。建设法规的遵守是指从事建设活动的所有单位和个人,必须按照建设法规的要求实施建设行为,不得违反。

1.1.6 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:

(1)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;建设部是建设规章的制定机关和建设活动的执法机关;水利部、交通部、铁道部等是相关建设活动规令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、建设工程勘察设计企业、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。

(2)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。其中,行为是法律关系主体为达到一定目的所进行的活动,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的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纸等。

(3)建设法律关系内容,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

(1)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。如某建设单位与施工单位签订了工程建设合同,主体双方就产生了相应的权利义务,此时受建设法律、法规调整的建设法律关系即告产生。

(2)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与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,必然导致相应的权利和义务的变更,即内容的变更。

(3)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。如工程竣工验收合格并办理了移交手续,工程尾款结清,施工合同终止,由此施工合同双方的权利与义务关系便归于消灭。

(4)建设法律关系产生、变更和消灭的原因。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、变更和消灭的事实或客观现象。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,包括积极的作为和消极的不作为,两者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。

1.1.7 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,建设法规应属于哪一个部门法及其所处的层次。

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，它主要还是应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的事物与相关的社会关系。例如，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，已颁行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。这些相关法律所属的法律部门则更是多种多样。

1.2 建设法规立法和体系

1.2.1 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文件的活动，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《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通过的《中华人民共和国立法法》的规定，建设法规按立法权限可分5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；建设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性建设法规；省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府制定的地方性建设规章。

1.2.2 建设法规立法的基本原则

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》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，也是建设法规的立法原则。

遵循市场经济规律，反映在建设法规立法中，就是要建立健全以市场为主体的法律体系。建设法规要规定各种建设市场主体的法律地位，对他们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。

遵循市场经济规律，要求建设法规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。

遵循市场经济规律，要求建设法规的立法确立以间接手段为主的宏观调控体系。建设法规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。

遵循市场经济规律，要求建设法规立法本身具有完备性。要把建设行为纳入法制轨道，必须先使建设法规自身完备。只有如此，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

建设法规体系是我国法律体系中的一个组成部分，组成本体系的每一个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，不致于因法律制度自相矛盾而导致建设法规无所适用。

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。建设法律关系不是单一的，而带有明显的综合性，但无论是哪一种关系，作为建设行为的主体都必须在权利与义务或责任上对等。建设立法的责权利表现为：一是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或者承担其规定的责任。二是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。权利和义务彼此对等。权责利相一致的原则可以防止当事人滥用权利，有利于保护当事人的合法权益，维护和平衡当事人之间的利益。

4. 遵循科学技术规律，确保建设工程安全与质量的原则

建设工程安全与质量是整个建设活动的核心，是关系到人民生命安全、财产安全的重大问题。

建设工程的质量与安全必须纳入法制化的轨道，建立健全建设技术法规，确保建设活动符合建设技术法规有关安全、质量等各项指标的要求，确保建设工程不能引起人员伤亡和财产损失。

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民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序，对特别重要的行政立法进行专门咨询，并作为必经程序；对违反民主立法原则的立法应视为无效。例如，2003年6月8日国务院颁布的《物业管理条例》，在出台前就向全社会征求意见，体现民意，体现立法的民主。

1.2.3 建设法规体系的概念

广义上说，建设法规体系是指把已经制定和需要制定的建设法律、建设行政法规和建设部门规章衔接起来，形成一个相互联系、相互补充、相互协调的完整统一的体系。建设法规体系的建立，既是我国现代化进程中建设事业发展的客观需要，也是建设领域建立健全法制环境，规范建设行为，实现有法可依、有章可循的必然要求。

1.2.4 建设法规体系的构成

所谓法规体系的构成，就是指法规体系采取的结构形式。建设法规体系是由很多不同层次的法规组成的，它的结构形式一般有宝塔形和梯形两种。

我国建设法规体系采用的是梯形结构。目前，根据《中华人民共和国立法法》有关立法权限的规定，我国建设法规体系由5个层次组成。

1. 建设法律

建设法律，是指由全国人民代表大会及其常务委员会制定颁行的属于国务院建设行政主管部门主管业务范围的各項法律。主要内容是建设领域的基本方针、政策，涉及建设领域的根本性、长远性和重大的问题，是建设领域法律体系的最高层次，它们是建设法规体系的核心和基础。例如《中华人民共和国建筑法》《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国城市规划法》和《中华人民共和国招标投标法》等。

2. 建设行政法规

建设行政法规，是指由国务院依法制定并颁布的建设领域行政法规的总称。建设行政法规是建设法律制度中的第二层次，一般是对建设法律条款的进一步细化，它的法律效力仅次于建设法律。常以“条例”“办法”“规定”“章程”等名称出现，例如，《建设工程安全生产管理条例》《住房公积金管理条例》《城市房屋拆迁管理条例》《建设工程勘察设计管理条例》《建设工程质量管理条例》和《生产安全事故报告和调查处理条例》等。

3. 建设部门规章

建设部门规章，是指由建设部或国务院有关部门根据国务院规定的职责范围，依法制定并颁布的建设领域的各项规章。一方面规章将法律行政法规的规定进一步具体化，以便其更好地贯彻执行；另一方面规章作为法律、法规的补充，为有关政府部门的行为提供依据，部门规章对全国有關於行政管理部门具有约束力，但效力低于行政法规。常以“规

定”、“办法”、“实施办法”、“规则”等形式出现,例如,《工程建设项目施工招标投标办法》《工程监理企业资质管理规定》和《建设工程勘察质量管理办法》等。

4. 地方性建设法规

地方性建设法规,是指由省、自治区、直辖市人民代表大会及其常委会制定颁行的或经其批准颁行的由下级人大或常委会制定的建设方面的法规。地方性法规在其所管辖的行政区域内具有法律效力。例如,《黑龙江省建筑市场管理条例》、《黑龙江省建设工程质量监督管理条例》等。

5. 地方性建设规章

地方性建设规章,是指由省、自治区、直辖市人民政府制定颁行的或经其批准颁行的由其所辖城市人民政府制定的建设一方的规章。例如,《黑龙江省城市房屋拆迁补偿估价管理办法》《黑龙江省地质环境管理办法》《黑龙江省建设工程安全生产管理办法》《黑龙江省工程招标投标管理办法》《黑龙江省乡村建设管理办法》等。

其中,建设法律的法律效力最高,层次越往下,法规的法律效力越低。法律效力低的建设法规不得与比其法律效力高的建设法规相抵触;否则,其相应规定将被视为无效。

1.3 工程项目建设程序

1.3.1 工程项目建设程序概述

1. 工程项目建设程序的概念

工程项目建设程序是指建设项目从设想、选择、评估、决策、设计、施工到竣工验收、投入生产的整个建设过程中,各项工作必须遵循的先后顺序。这个顺序是人们在认识工程建设客观规律的基础上总结出来的,是建设项目科学决策和顺利进行的重要保证。

2. 工程建设程序的性质

工程建设是社会化大生产,其建设周期长,资金和资源占用多,建设环境及内外协作关系复杂,不可预见因素多,因此必须要求各行为主体进行广泛而严密的配合,而各项活动又必须在一定的建设地点集中进行和完成,活动空间受到限制,因此,必须在、也只能在时间上求得延续和伸展。所以,任何工程项目在整个建设过程中都存在各阶段、各步骤、各项工作之间不可颠倒的先后次序。例如,任何工程项目,通常都必须先调研后立项,先选址、勘察而后设计,先设计后施工等。前一阶段工作是后一阶段工作的基础和前提,前者未完成后者就不能或无法进行。这种先后顺序是不能颠倒和违反的,否则将造成资源的严重浪费和经济的重大损失。

1.3.2 工程项目建设阶段划分及其内容

1. 工程项目建设阶段划分

依据我国现行工程项目建设有关程序法规的规定,工程项目建设共分工程项目建设前期阶段、工程项目建设准备阶段、工程项目建设实施阶段、工程竣工验收与保修阶段、工程项

目建设后评价阶段五个阶段，每个阶段又包括若干环节。对于不同的工程建设项目，由于其性质不同、复杂程度不同、规模大小不同，以至于在同一阶段内各环节的工作会有一些交叉，有些环节还可省略。因此，在具体执行时，根据各项目的特点，可在严格遵守工程项目建设程序的大前提下，灵活开展各项工作。

2. 工程项目建设各阶段的内容

(1) 工程项目建设前期阶段的内容：①投资意向：是指投资主体发现社会存在合适的投资机会所产生的投资愿望，它是工程建设活动的起点。②投资机会分析：是指投资主体对投资机会所进行的初步考察和分析，在认为机会合适、有良好的预期效益时，则可进行进一步的行动。③项目建议书：是指要求建设某一具体工程项目的建议文件，主要是从宏观上来分析项目建设的必要性，同时初步分析建设的可能性，看其是否具备建设条件，是否值得投资。大中型和限额以上项目的投资项目建议书，由行业归口主管部门初审后，再由国家发展和改革委员会审批。小型项目的项目建议书，按隶属关系，由主管部门或地方发展和改革委员会审批。④可行性研究：项目建议书一经批准，即可着手进行可行性研究，对项目在技术上是否可行和经济上是否合理进行科学的分析和论证。承担可行性研究工作的单位应是经过资格审定的规划、设计和工程咨询单位。通过对建设项目在技术、工程和经济上的合理性进行全面分析论证和多种方案比较，提出评估意见。所有基建项目都要在可行性研究通过的基础上，选择经济效益最好的方案编制可行性研究报告。由于可行性研究报告是项目最终决策和进行初步设计的重要文件，因此要求它必须具有相当的深度和准确性。可行性研究报告必须经有资格的咨询机构评估确认后才能作为投资决策的依据。⑤审批立项：是有关部门对可行性研究报告的审查批准程序。审查通过后即予以立项，正式进入工程项目建设准备阶段。

(2) 工程项目建设准备阶段的内容：①规划。在规划区内建设的工程，必须符合城市规划或村庄、集镇规划的要求。在城市规划区内进行工程建设的，要依法先后领取城市规划行政主管部门核发的“选址意见书”“建设用地规划许可证”“建设工程规划许可证”，方能进行获取土地使用权、设计、施工等相应建设活动。②获取土地使用权。《中华人民共和国土地管理法》规定：“城市市区的土地归国家所有，农村和城市郊区的土地除由法律规定属国家所有外，属于农民集体所有。工程建设用地都必须通过国家对土地使用权的出让而取得，需在农民集体所有的土地上进行工程建设的，也必须先由国家征用农民土地，然后再将土地使用权出让给建设单位或个人。”③拆迁。2001年国务院颁发的《城市房屋拆迁管理条例》规定，任何单位和个人需要拆迁房屋，必须持国家规定的批准文件、拆迁计划和拆迁方案，向县级以上人民政府房屋拆迁主管部门提出申请，经批准并取得房屋拆迁许可证后，方可拆迁。实施房屋拆迁不得超越经批准的拆迁范围和规定的拆迁期限。在规定拆迁期限内，拆迁人应当与被拆迁人就补偿、安置等问题签订书面协议。被拆迁人必须服从城市建设的需要，在规定的搬迁期限内完成搬迁；拆迁人对被拆迁人依法给予补偿，并对被拆迁房屋的使用人进行安置。④报建。建设项目被批准立项后，建设单位或其代理机构必须持工程项目立项批准文件、银行出具的资信证明、建设用地的批准文件等资料，向当地建设行政主管部门或其授权机构进行报建。凡未报建的工程项目，不得办理招标手续和发放施工许可证。⑤工程发包与承包。建设项目被批准立项并报建后，须对拟建工程进行发包，以择优选定工程勘察设计单位、施工单位、总承包单位和监理单位。工程发包

与承包有招标发包和直接发包两种方式，国家提倡招标投标方式，并对许多工程强制进行招标发包。

(3) 工程项目建设实施阶段的内容：①工程勘察设计。设计是工程项目建设的重要环节，设计文件是制定建设计划、组织施工和控制建设投资的依据，它直接关系到工程质量和将来的使用效果。设计与勘察是密不可分的，设计必须在进行工程勘察，取得足够的地质、水文等基础资料后才能进行。建设项目的设计过程一般划分为两个阶段，即初步设计和施工图设计。对重大项目和技术复杂项目，可根据不同行业的特点和需要，增加技术设计阶段。即分为初步设计、技术设计和施工图设计三个阶段。未经原勘察设计单位同意，任何单位和个人不得擅自修改勘察设计文件。②施工准备。它包括施工单位在技术、物资方面的准备和建设单位取得开工许可两方面内容。施工单位技术、物资方面的准备，是指施工单位在接到施工图后，必须做细致的施工准备工作，以确保工程顺利完成。它包括熟悉、审查图纸，编制施工组织设计，向下属单位进行计划、技术、质量、安全、经济责任的交底，下达施工任务书，准备工程施工所需的设备、材料等活动。取得开工许可，是指建设单位具备申请施工许可证的条件后，可按国家有关规定向工程所在地县级以上人民政府建设行政主管部门申请领取施工许可证。未取得施工许可证的建设单位不得擅自组织开工。③工程施工。是施工队伍具体配置各种施工要素，将工程设计物化为建筑产品的过程，也是投入劳动量最大、耗费时间较长的工作。其管理水平的高低、工作质量的好坏对建设项目的质量和所产生的效益起着十分重要的作用。工程施工管理具体包括施工调度、施工安全、文明施工、环境保护等几方面的内容。④生产准备。是指工程施工临近结束时，为保证建设项目能及时投产使用所进行的准备活动，它是基本建设程序中的重要环节，是建设阶段转入生产经营的必要条件。生产准备的内容很多，主要包括：招收和培训人员，组织人员参加设备安装调试和工程验收；生产管理机构设置、管理制度制定、生产人员配备；生产技术准备；落实原材料、外协产品、燃料、水、电的来源及其他需协作配合条件和生产物资的准备。

(4) 工程竣工验收与保修阶段的内容：工程项目按设计文件规定的内容和标准全部建成，并按规定将工程内外全部清理完毕后称为竣工。竣工验收是工程建设过程的最后一环，是全面考核基本建设成果、检验设计和工程质量的重要步骤，也是基本建设转入生产或使用的标志。通过竣工验收，一是检验设计和工程质量，保证项目按设计要求的经济技术指标正常完成；二是建设单位对经验收合格的项目可以及时移交固定资产，使其转入生产系统或投入使用；三是有关部门和单位可以总结经验教训。工程验收合格后，方可交付使用。建设单位收到建设工程竣工报告后，应当组织设计、施工、监理等有关单位进行竣工验收。竣工验收的依据是已批准的可行性研究报告、初步设计或扩大初步设计、施工图和设备技术说明书，以及现行施工技术验收的规范和主管部门(公司)有关审批、修改、调整的文件等。

建设工程实行质量保修制度。工程竣工验收交付使用后，在保修期内发生质量问题，施工单位应当履行保修义务，并对造成的损失承担赔偿责任。

(5) 工程项目建设后评价阶段的内容：工程项目建设后评价是工程项目竣工投产、生产运营一段时间后，再对项目的立项决策、设计施工、竣工投产、生产运营等全过程进行系统评价的一种技术经济活动，是固定资产投资管理的一项重要内容，也是固定资产投