

# 工程建设法规

(第3版)

主编 廖征军



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

# 工程建设法规

(第3版)

主 编 廖征军  
参 编 张 丽 卢 林 李晓楼  
      罗 淼 张 凯

## 内 容 提 要

本书结合高等院校人才培养目标以及“十三五”期间教学改革的需要编写完成。全书共11章，主要内容包括概论、建设工程法律法规基础、工程发承包与招投标法规、建设工程合同法规、建设工程勘察设计法规、建设工程施工管理法规、工程建设监理法规、建设工程质量管理法规、工程建设安全生产法规、环境保护与建筑节能法规、城市房地产与物业管理法规等。

本书可作为高等院校土木工程类相关专业的教学用书，也可供工程建设行业相关人员学习参考。

版权专有 侵权必究

---

### 图书在版编目(CIP)数据

工程建设法规 / 廖征军主编.—3版.—北京：北京理工大学出版社，2019.1

ISBN 978-7-5682-6235-4

I. ①工… II. ①廖… 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(2018)第199120号

---

出版发行 / 北京理工大学出版社有限责任公司

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街5号

邮 编 / 100081

电 话 / (010) 68914775 (总编室)

(010) 82562903 (教材售后服务热线)

(010) 68948351 (其他图书服务热线)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 河北鸿祥信彩印刷有限公司

开 本 / 787毫米×1092毫米 1/16

印 张 / 15.5

字 数 / 376千字

版 次 / 2019年1月第3版 2019年1月第1次印刷

定 价 / 65.00元

责任编辑 / 杜春英

文案编辑 / 杜春英

责任校对 / 周瑞红

责任印制 / 边心超

图书出现印装质量问题，请拨打售后服务热线，本社负责调换

## 第3版前言

近年来,随着我国国民经济的持续快速发展以及深化改革的不断推进,工程建设的规模越来越大,为适应工程建设领域迅猛发展的需要,规范工程建设行为,确保工程建设领域的健康发展,必须加强工程建设法规的教育工作,提高从业人员的法律意识。

本书以我国工程建设现行的法律法规为基本依据,结合高等院校土建类相关专业人才培养的需要,基本按照工程建设先后程序进行编写。全书内容紧扣高等教育人才培养目标,以工程建设全过程为主线,对勘察、设计、施工、招标、投标、工程监理、质量保证、生产安全、节能环保、城市房地产交易与物业管理等所涉及的工程建设法律法规以及违反工程建设法规应负的法律 responsibility 进行了介绍。

在本次修订编写过程中,加入了必要的“小资料”对相关名词术语进行备注,在重要环节通过案例分析对相关知识点进行巩固分析,既方便教学,又能充分激发学生的学习兴趣,提高教学效果。另外,通过设置学习重点、学习目标、任务总结和巩固训练,最大限度地适应高等教育的教学需要。

本书由廖征军统稿并担任主编,张丽、卢林、李晓楼、罗森、张凯参与了本书部分章节的编写工作。具体编写分工为:第1章、第3章、第10章、第11章由廖征军编写;第2章由卢林、廖征军、张凯共同编写;第4章由卢林编写;第5章罗森编写;第6章、第8章、第9章由张丽编写;第7章由李晓楼编写。

本书在编写过程中,除查阅大量法律、法规、规章等之外,还参考了国内专家和同行的部分著作,在此谨向相关专家和同行表示衷心感谢!

由于编者水平有限,加之时间仓促,书中难免存在疏漏与不足,敬请专家和读者不吝赐教。

编者

## 第2版前言

近年来,随着我国国民经济持续快速发展和改革开放不断深化,工程建设的规模与影响也日益扩大,为适应并规范工程建设领域的迅猛发展,工程建设领域的立法工作也在不断展开,一批新的法律、部门法规及规定陆续颁布实施,一些原有的法律法规也得到修改完善,因而本书第1版中的部分内容已不能满足现阶段工程建设工作的需要。

根据各院校使用者的建议,结合近年来高等教育教学改革的动态,我们对本书进行了修订。本书的修订以近年来工程建设领域所颁布实行的法律、部门法规、规定及司法解释为基本依据,紧扣高等院校工程造价与管理、建筑工程技术等土建类专业的人才培养目标,以工程建设全过程为主线进行。修订后的教材内容基本涵盖了建设工程勘察、设计、施工、招标、投标、工程监理、质量保证、生产安全、节能环保等方面所涉及的大部分工程建设法律法规,从而进一步强化了教材的实用性和可操作性,使修订后的教材能更好地满足高等院校教学工作的需要。

本次修订和补充的情况主要表现在:

- (1) 对在第1版编写中出现的笔误进行了纠正,使教材更严谨;
- (2) 以完善“小资料”的形式对部分名词进行了必要的介绍,进一步方便教学;
- (3) 在一些重要的知识点后面和习题中增加了案例分析,使教学能更加贴近现实,有利于激发学生的学习兴趣,提高教学效果;
- (4) 调整和删除了部分内容,使教材结构更合理。

本书修订后共包括11章,分别为绪论、建设工程行政法基础、工程建设标准化法规、工程发承包与招投标法规、建设工程合同法规、工程勘察设计法规、建设工程施工管理法规、工程建设监理法规、建设工程质量管理法规、工程建设安全生产法规、环境保护与建筑节能法规等。此外,为了最大限度地适应高等院校教学工作的需要,教材还设置了学习重点、学习目标、本章小结和各类习题。

本书由廖征军统稿并担任主编。其中各章节的编写修订执笔人为:第1章、第4章、第11章由廖征军修订;第2章、第5章由卢林修订;第3章由张凯修订;第6章由罗淼修订;第7章、第9章、第10章由张丽修订;第8章由李晓楼修订。

本书在编写过程中,除查阅大量法律、法规、规章等之外,还参考了国内专家和同行的部分著作,在此谨向相关专家和同行表示衷心感谢!由于编者水平有限,加之时间仓促,书中难免存在疏漏与不足,敬请专家和读者不吝赐教。

# 第1版前言

当前,建筑业已成为推动我国国民经济快速发展的主要支柱产业之一。为规范工程建设行为,确保建设领域的健康发展,必须加强工程建设法规的教育工作,提高从业人员的法律意识。

本书以我国工程建设现行的法律法规为基本依据,结合高等院校工程造价与管理、建筑工程技术等土建类专业的人才培养特点,基本按照工程建设先后程序进行编写。内容紧扣高等教育培养目标,以工程建设全过程为主线,对勘察、设计、施工、招标、投标、工程监理、质量保证、生产安全、节能环保等所涉及的工程建设法律法规以及违反工程建设法规应负的法律责任作了介绍。

在编写过程中,加入了必要的小资料、案例分析等栏目,既方便教学,又能有效激发学生的学习兴趣,提高教学效果。此外,还设置了学习重点、学习目标、本章小结、习题,以最大限度地适应高等教育教学需要。

全书共分为11章,分别为绪论、建设工程行政法基础、工程建设标准化法规、工程发包与招投标法规、建设工程合同法规、工程勘察设计法规、建设工程施工管理法规、工程建设监理法规、建设工程质量管理法规、工程建设安全生产法规、环境保护与建筑节能法规。

本书在编写过程中,除查阅大量法律、法规、规章等之外,还参考了国内专家和同行的部分著作,在此表示衷心感谢!

由于编者水平有限,加之时间仓促,书中难免存在疏漏与不足,敬请专家和读者批评指正。

编者

# 目 录

第1章 概论	1	2.3.3 房屋征收补偿规定	25
1.1 建设法规概述	1	2.4 劳动法	25
1.1.1 建设法规及建设法规体系	1	2.4.1 劳动法概述	25
1.1.2 建设法规的立法原则	3	2.4.2 劳动合同法	26
1.1.3 建设法规的作用	3	2.4.3 劳动争议处理	28
1.2 工程建设法律关系	4	2.5 工程建设标准化法规	31
1.2.1 工程建设法律关系的概念	4	2.5.1 工程建设标准概述	31
1.2.2 工程建设法律关系的构成要素	4	2.5.2 工程建设强制性标准的实施与监督 管理	34
1.2.3 工程建设法律关系的产生、变更与 终止	5	任务总结	35
1.3 工程建设程序	6	巩固训练	36
1.3.1 工程建设程序的概念及其重要性	6	第3章 工程发承包与招投标法规	39
1.3.2 工程建设的阶段划分及其内容	7	3.1 建设工程发包与承包概述	39
任务总结	8	3.1.1 建设工程发承包的特征	39
巩固训练	9	3.1.2 建设工程的发包方式	40
第2章 建设工程法律法规基础	11	3.1.3 建设工程的承包形式	41
2.1 行政法	11	3.1.4 承包单位的资质管理	42
2.1.1 行政法概述	11	3.2 建设工程发包与承包行为规范	42
2.1.2 行政立法	11	3.2.1 建设工程发包的行为规范	42
2.1.3 行政执法	14	3.2.2 建设工程承包的行为规范	43
2.1.4 行政复议	15	3.3 建设工程招标	44
2.1.5 行政诉讼	17	3.3.1 招标人	44
2.2 城乡规划法	19	3.3.2 招标工作机构	45
2.2.1 城乡规划法概述	19	3.3.3 招标条件	46
2.2.2 城乡规划的类型、编制与实施	21	3.3.4 招标方式及其选择	46
2.3 国有土地上房屋征收与补偿条例	24	3.3.5 工程项目招标的程序	48
2.3.1 房屋征收程序	24	3.3.6 工程项目招标文件的编制原则、 作用及组成	48
2.3.2 房屋征收决定	24		

3.3.7	工程项目招标文件的主要内容	49	4.1.3	合同法的原则及其调整范围	84
3.3.8	工程目标底的编制与审定	51	4.1.4	合同分类	86
3.3.9	自行招标与代理招标	54	4.2	建设工程合同法律规范	88
3.3.10	强制招标	55	4.2.1	建设工程合同的订立	88
3.3.11	招标公告的发布或投标邀请书的 发送	56	4.2.2	建设工程合同的效力	90
3.4	建设工程投标	57	4.2.3	建设工程合同的履行	92
3.4.1	投标资格	57	4.2.4	建设工程合同的变更、转让与终止	95
3.4.2	投标工作机构	57	4.2.5	建设工程施工合同的违约责任	98
3.4.3	投标程序	58	4.2.6	建设工程合同的索赔与争议解决	99
3.4.4	投标资格审查	59	任务总结		101
3.4.5	投标准备	59	巩固训练		102
3.4.6	投标决策	60	第5章	建设工程勘察设计法规	104
3.4.7	投标技巧	64	5.1	工程勘察设计概述	104
3.4.8	投标文件的编制与递送	66	5.1.1	工程勘察的概念与目的	104
3.4.9	共同投标	68	5.1.2	工程勘察设计法规的概念及其调整 对象	105
3.4.10	投标人的法律禁止性规定	68	5.1.3	工程勘察设计单位的资质管理	105
3.5	建设工程开标、评标与中标	70	5.1.4	工程勘察设计的原则及执业人员的 资格管理	107
3.5.1	开标	70	5.1.5	工程勘察设计的发包与承包	111
3.5.2	评标	71	5.2	工程勘察设计文件的编制与收费 管理	112
3.5.3	中标	74	5.2.1	工程勘察设计文件的编制	112
3.5.4	订立合同	75	5.2.2	工程勘察设计的收费管理	116
3.5.5	重新招标	75	5.3	建设工程勘察设计监督管理	117
3.6	建设工程招标投标的管理机构及 其职责	76	5.3.1	建设工程勘察设计质量管理	117
3.6.1	招标投标的管理机构	76	5.3.2	建设工程勘察设计市场管理	119
3.6.2	招标投标管理机构的职责	77	任务总结		122
3.7	工程招标投标中的行政监督	77	巩固训练		122
3.7.1	招标投标监督的机构	77	第6章	建设工程施工管理法规	125
3.7.2	招标投标监督的内容	77	6.1	建设工程施工许可证制度	125
任务总结		79	6.1.1	建设工程施工许可证制度概述	125
巩固训练		79	6.1.2	建筑工程施工许可	125
第4章	建设工程合同法规	83			
4.1	建设工程合同概述	83			
4.1.1	合同的概念	83			
4.1.2	合同的要素	83			

6.2 建筑施工企业及人员从业资格许可制度	127	第8章 建设工程质量管理法规	173
6.2.1 建筑施工企业从业资格许可制度	127	8.1 概述	173
6.2.2 建筑施工企业技术人员的资格管理	134	8.1.1 工程建设标准	173
6.3 施工合同管理制度	136	8.1.2 建设工程质量管理体系	174
6.3.1 施工合同管理的目的	136	8.2 建设工程质量监督	177
6.3.2 施工合同管理的业务范围	136	8.2.1 建设工程质量监督法规	177
任务总结	137	8.2.2 建设工程质量领导责任制	177
巩固训练	137	8.2.3 建设工程质量监督机构及其职责	178
第7章 工程建设监理法规	140	8.3 建设工程行为主体质量责任与义务	178
7.1 工程建设监理概述	140	8.3.1 建设工程行为主体的概念	178
7.1.1 工程建设监理的概念	140	8.3.2 建设工程行为主体质量责任与义务	178
7.1.2 工程建设监理法规体系	140	8.4 建设工程竣工验收制度	181
7.1.3 工程建设监理的特征	141	8.4.1 建设工程竣工验收	181
7.2 建设工程监理合同的订立与履行	141	8.4.2 建设工程竣工消防验收	183
7.2.1 勘察设计合同的订立与履行	141	8.4.3 建设工程竣工环保验收和节能验收	184
7.2.2 监理合同的订立与履行	143	8.5 建设工程竣工验收备案制度	184
7.2.3 工程施工合同的订立与履行	146	8.5.1 备案文件	184
7.3 监理工程师注册法律制度	153	8.5.2 法律责任	185
7.3.1 监理工程师资格考试	153	8.6 建筑工程质量保修及赔偿制度	186
7.3.2 监理工程师注册	154	8.6.1 保修范围及期限	186
7.4 工程建设监理实施	156	8.6.2 建筑工程质量缺陷赔偿制度	186
7.4.1 工程建设监理的依据和范围	156	任务总结	188
7.4.2 工程建设监理的任务和责任	157	巩固训练	189
7.4.3 工程建设监理的原则、作用、方法与程序	158	第9章 工程建设安全生产法规	191
7.4.4 工程建设监理的内容	161	9.1 工程建设安全生产法规概述	191
7.5 监理单位的资质管理	162	9.1.1 工程建设安全生产管理法律、法规	191
7.5.1 监理单位应具备的条件	162	9.1.2 安全生产方针	191
7.5.2 监理单位资质等级与业务范围	163	9.2 《安全生产法》简介	192
7.5.3 监理单位资质的申请	165	9.2.1 政府职责	192
7.5.4 监理单位资质的监督管理	167	9.2.2 生产经营单位的主要义务	192
7.5.5 法律责任	167	9.2.3 生产经营单位主要负责人的责任	192
任务总结	168	9.2.4 从业人员的权利和义务	193
巩固训练	169		

9.2.5 法律责任 .....	193	<b>第10章 环境保护与建筑节能法规</b> .....	213
<b>9.3 施工安全生产许可证制度</b> .....	194	10.1 环境保护法规 .....	213
9.3.1 安全生产许可证的申领 .....	194	10.1.1 环境保护法规概述 .....	213
9.3.2 安全生产许可证的审批及时效 .....	195	10.1.2 建设项目环境保护制度 .....	218
9.3.3 安全生产许可证的监督管理 .....	195	10.2 建筑节能法规 .....	220
9.3.4 违反安全生产许可管理应承担的 法律责任 .....	196	10.2.1 节能的含义 .....	220
<b>9.4 建设工程安全生产监督管理</b> .....	197	10.2.2 建设项目行为主体的节能责任 .....	220
9.4.1 安全生产管理基本制度 .....	197	10.2.3 民用建筑节能制度 .....	221
9.4.2 建设工程安全生产管理主体责任 .....	198	<b>任务总结</b> .....	224
9.4.3 安全生产监督管理 .....	201	<b>巩固训练</b> .....	224
9.4.4 违反《建设工程安全生产管理条例》 的法律责任 .....	202	<b>第11章 城市房地产与物业管理法规</b> .....	227
<b>9.5 生产安全事故调查处理制度</b> .....	205	11.1 城市房地产管理法规 .....	227
9.5.1 事故分类 .....	205	11.1.1 城市房地产管理法规概述 .....	227
9.5.2 事故应急救援措施 .....	205	11.1.2 城市房地产开发 .....	228
9.5.3 事故现场处理 .....	206	11.1.3 房地产交易 .....	229
9.5.4 事故调查 .....	207	11.1.4 房地产权属登记管理 .....	231
9.5.5 事故处理 .....	207	11.2 物业管理法规 .....	232
<b>9.6 生产安全事故责任者的法律责任</b> .....	208	11.2.1 物业管理的概念 .....	232
9.6.1 事故发生单位主要负责人的法律 责任 .....	208	11.2.2 业主的权利与义务 .....	233
9.6.2 事故发生单位及有关人员的法律 责任 .....	208	11.2.3 业主大会与业主委员会 .....	233
9.6.3 事故单位及相关人员资格的处理 .....	209	11.2.4 前期物业管理 .....	234
<b>任务总结</b> .....	209	11.2.5 物业管理服务 .....	234
<b>巩固训练</b> .....	210	<b>任务总结</b> .....	235
		<b>巩固训练</b> .....	235
		<b>参考文献</b> .....	238

# 第1章 概 论

## 学习重点

建设法规的概念、工程建设法律关系的构成要素；建设法规的调整对象、法律地位与作用；工程项目建设的程序。



概论

## 学习目标

了解建设法规的概念及立法的基本原则；熟悉建设法规的地位、作用；掌握工程建设法律关系的构成要素及工程项目建设的阶段划分。

## 1.1 建设法规概述

### 1.1.1 建设法规及建设法规体系

#### 1. 建设法规

(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，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。

建设法规主要是由特定活动或行业为规范内容而构成的，表现为建设法律、建设行政法规和部门规章以及地方性建设法规和规章。如《中华人民共和国城市规划法》是以特定活动为规范内容的法律；《中华人民共和国城市房地产管理法》是以特定行业为规范内容的法律；《建筑师执业资格制度暂行规定》则是以特定职业为规范内容的行政法规。

(2)建设法规的调整对象。建设法规的调整对象是发生在各种建设活动中的社会关系，包括建设活动中的行政管理关系、经济协作关系及民事关系，它们既彼此关联，又各具自身属性。

1)行政管理关系。建设活动中的行政管理关系是指国家及其建设行政主管部门与建设单位、设计单位、施工单位及其他有关单位之间发生的管理与被管理的关系，这种管理关系必须纳入有关建设法规加以调整。

2)经济协作关系。建设活动中的经济协作关系是指各个经济主体为了自身生产、生活需要或为实现一定的经济利益及目的，而与其协作伙伴之间所发生的建设经济协作关系。如建设单位与施工单位之间发生的施工关系。它是一种平等自愿、互利互助的横向协作关系，一般以经济合同形式确定。

3)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、

公民之间的民事权利和义务。其主要包括：发生在建设活动中有关自然人的损害、侵权、赔偿关系；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、财产赔偿等公民个人的权利关系等。民事关系必须按照民法和建设法规中的民事法律规范加以调整。

## 2. 建设法规体系

(1)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、地方性建设法规及规章衔接起来，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。

(2)建设法规体系的构成。我国习惯上将建设法规分为建设行政法律、建设民事法律和建设技术法规三种。其可根据立法权限分为以下五个层次：

1)建设法律。建设法律是指全国人民代表大会及其常务委员会审议发布的属于住房和城乡建设部主管业务范围的各法律，它们是建设法规体系的核心，如《中华人民共和国建筑法》《中华人民共和国城市房地产管理法》等。

2)建设行政法规。建设行政法规是指国务院依法制定并颁布的，属于住房和城乡建设部主管业务范围的各法规，如《建设工程质量管理条例》。

3)建设部门规章。建设部门规章是指住房和城乡建设部根据国务院规定的职责范围，依据制定并颁布的各项规章或住房和城乡建设部和国务院有关部门联合制定并发布的规章，如《房屋建筑工程和市政基础设施工程竣工验收备案管理暂行办法》。

4)地方性建设法规。地方性建设法规是指在不与宪法、法律、行政法规抵触的前提下，由省、自治区、直辖市人大及其常务委员会制定并发布的建设法规。其包括省会(自治区首府)城市和经国务院批准的较大的市<sup>①</sup>人大及其常委会制定，报经省、自治区人大或其常务委员会批准的各种法规。

5)地方性建设规章。地方性建设规章是指省、自治区、直辖市以及省会(自治区首府)城市和经国务院批准的较大的市人民政府，根据法律和国务院行政法规制定并颁布的建设方面的规章。

另外，与建设活动关系密切的相关法律、行政法规和部门规章，也起着调整部分建设活动的作用，其所包含的内容或某些规定也是建设法规体系的组成部分。

### 小资料

#### ①较大的市

根据我国2004年10月27日第十届全国人大常委会修改通过的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》，“较大的市”专指经国务院批准，拥有与省会(自治区首府)城市相同的地方性法规和规章制定权的城市。共50个，有以下几类：

一是分四批批准的18个城市：唐山、大同、包头、大连、鞍山、抚顺、吉林、齐齐哈尔、无锡、淮南、青岛、洛阳(1984年批准，其中重庆已经升格为直辖市)；宁波(1988年批准)；淄博、邯郸、本溪(1992年批准)；徐州、苏州(1993年批准)。

二是5个经济特区：深圳、珠海、汕头、厦门、喀什(海南是省，不是城市)。

三是27个省级政府所在地，即22个省会和5个自治区首府。

## 1.1.2 建设法规的立法原则

### 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指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。我国实行社会主义市场经济体制，不仅是宪法的基本原则，也是建设法规立法的基本原则。

### 2. 法制统一原则

所有法律都有其内在的统一联系，并在此基础上构成国家的法律体系。建设法规体系作为我国法律体系的一个组成部分，其立法必须遵循法制统一原则。该法律体系与其他法律体系不应冲突，必须符合宪法的精神与要求。其内部高层次法律、法规对低层次法规及规章具有制约性和指导作用，地位相等的建设法规和规章在内容规定上不应互相矛盾。

### 3. 责、权、利一致原则

责、权、利一致是对建设行为主体的权利、义务及责任在建设立法上提出的一项基本要求。建设法规主体享有的权利和履行的义务是统一的，任何主体在享有建设法规规定权利的同时，也必须履行法律规定的义务。建设行政主管部门行使行政管理权利的同时也负有相应的责任或义务，权利和义务应彼此结合，协调一致。

## 1.1.3 建设法规的作用

### 1. 规范、指导建设行为

建设法律规范是指从事各种具体建设活动应遵循的行为规范。其规范性表现为以下两个方面：

(1)必需的建设行为。如《中华人民共和国建筑法》第四十八条规定：“建筑施工企业应当依法为职工参加工伤保险缴纳工伤保险费。鼓励企业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。”该法第五条规定：“招标投标活动应当遵循公开、公平、公正和诚实信用的原则。”这些规定均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的建设行为给予确认和保护。如《中华人民共和国合同法》第八条规定：“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，不得擅自变更或者解除合同。依法成立的合同，受法律保护。”

### 3. 处罚违法建设行为

建设法规必须对违法建设行为给予应有的处罚，否则，建设法规的制度会因得不到强制制裁手段的保障而变得毫无意义。如《中华人民共和国建筑法》第七十二条规定：“建设单位违反本法规定，要求建筑设计单位或者建筑施工企业违反建筑工程质量、安全标准，降低工程质量的，责令改正，可以处以罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

## 1.2 工程建设法律关系

### 1.2.1 工程建设法律关系的概念

法律关系是指法律规范调整一定社会关系而产生的权利和义务关系。工程建设法律关系是指由工程建设法规所确认和调整的、在工程监督管理和协作中所产生的权利和义务关系。

在工程建设活动中，建设单位要进行工程建设，则必须获得计划部门对该项目的批准，由此便在建设单位与计划批准机关之间产生了行政管理关系；建设计划批准后，需要进行资金筹措、材料设备购置、招标投标以及进一步组织设计、施工、安装等工作，这样又产生了建设单位与银行、物资供应、勘察设计、施工等单位的资金借贷关系、材料供应关系、勘察设计关系、工程承包关系等。这些关系往往表现为平等、等价、有偿的合同关系。

### 1.2.2 工程建设法律关系的构成要素

工程建设法律关系的构成要素是工程建设法律关系必不可少的组成部分。任何法律关系都是由主体、客体和内容三个要素构成的，三者缺一不可。三个要素因内涵不同而组成不同的法律关系，如民事法律关系、行政法律关系、劳动法律关系等。

#### 1. 主体

工程建设法律关系的主体，主要是指参加、管理或监督建设活动，受工程建设法律规范调整，在法律上享有权利、承担义务的自然人、法人或其他组织。

##### (1) 国家机关。

1) 国家权力机关。国家权力机关是指全国人民代表大会及其常务委员会和地方各级人民代表大会及其常务委员会。国家权力机关在工程建设法律关系中的职能是审批国家建设计划和国家预决算，制定并颁布建设法规，监督检查国家各项建设法律的执行。

2) 国家行政机关。国家行政机关是指依照宪法和法律设立，依法行使国家行政职权、组织管理国家行政事务的机关。其包括国务院及其所属部委、地方人民政府及其职能部门。国务院制定通过的条例、规定等称为行政法规，其地位低于全国人民代表大会及其常务委员会制定通过的法律；国务院各部门制定的条例、规定、办法等属于部门规章，其地位低于国务院制定的行政法规。

(2) 社会组织。工程建设中所指的社会组织一般为法人。法人是具有民事权利能力和民事行为能力，依法享有民事权利和承担民事义务的组织，如建设单位、勘察设计单位、建筑业企业、生产厂商等。法人必须依法成立，有必要的财产或经费，有自己的名称、组织机构和场所，能独立承担民事责任。

(3) 自然人。自然人也可成为工程建设法律关系的主体。例如，建筑企业工作人员与企业签订劳动合同时，即成为劳动法律关系主体。

#### 2. 客体

工程建设法律关系的客体是指工程建设法律关系主体享有的权利和承担的义务所共同

指向的对象。通常，工程建设主体都是为了某一客体，彼此才设立一定的权利与义务，从而产生工程建设法律关系，这里的权利与义务所指的对象即工程建设法律关系的客体。

工程建设法律关系的客体可分为以下四类：

(1)表现为财的客体。财一般是指资金及各种有价证券。工程建设法律关系中主要是建设资金，如基本建设贷款合同的标的，即一定数量的货币。

(2)表现为物的客体。在工程建设法律关系中，表现为物的客体主要指建筑材料，如钢材、木材、水泥等及其构成的建筑物，还有建筑机械设备等。

(3)表现为行为的客体。在工程建设法律关系中，行为多表现为完成一定的工作，如勘察设计、施工验收等活动。

(4)表现为非物质财富的客体。在工程建设法律关系中，如设计单位提供具有创造性的设计图纸就是非物质财富的客体，该设计单位依法享有专用权，任何单位未经其允许不得无偿使用。

### 3. 内容

工程建设法律关系的内容是指工程建设权利和工程建设义务。工程建设法律关系的内容是工程建设主体的具体要求，决定着工程建设法律关系的性质，它是连接主体和客体的桥梁和纽带。

(1)工程建设权利。工程建设权利是指工程建设法律关系主体在法定范围内，根据国家建设管理要求和自身业务活动需要，有权进行各种建设活动。权利主体可要求合同其他主体做出和抑制相应的行为，以实现自己的工程建设权利。由于其他主体的行为而使工程建设权利不能实现时，权利主体有权要求国家机关对自己加以保护并对相应的其他主体予以制裁。

(2)工程建设义务。工程建设义务是指工程建设法律关系主体必须按法律规定或合同约定应负的责任。工程建设义务和工程建设权利是相互对应的，相应主体必须自觉、正确履行工程建设义务，否则将受到相应制裁。

#### 案例 1.1

##### 背景：

某投资公司与某建筑公司签订了办公楼施工合同，合同明确了建筑公司必须保质保量保工期完成该办公楼的施工、保修以及投资公司支付建筑公司工程款等具体条款。

##### 试分析：

本案例包含了什么法律关系？该法律关系中三要素分别有哪些？

##### 分析要点：

本案例所包含的法律关系是某投资公司与某建筑公司之间的施工承包合同关系。该法律关系主体是某建筑公司和某投资公司。客体是办公楼。内容是主体双方各自应享有的权利和应承担的义务，即对于投资公司而言，应按合同约定承担按时、足额的工程款支付义务，在此前提下，具有要求建筑公司按合同约定获得合格办公楼的权利；对于建筑公司，其权利是按合同约定获得工程款，接收该工程款后，负有保质保量保工期交付办公楼及承担其保修事项的义务。

## 1.2.3 工程建设法律关系的产生、变更与终止

### 1. 工程建设法律关系的产生

工程建设法律关系的产生是指工程建设法律关系的主体之间形成一定的权利和义务关

系。如某建设单位与施工单位签订了建设工程合同，主体双方便产生了相应的权利和义务关系。此时，受法律规范调整的工程建设法律关系即告产生。

## 2. 工程建设法律关系的变更

工程建设法律关系的变更是指工程建设法律关系的三个要素发生了变化。

(1)主体变更。主体变更是指工程建设法律关系主体数目的增减或主体改变。

(2)客体变更。客体变更是指工程建设法律关系中权利和义务所指向的事物发生变化。客体变更可以是其范围变更，也可以是其性质变更。

(3)内容变更。工程建设法律关系主体与客体的变更，必然导致相应权利与义务的变更，即内容变更。

## 3. 工程建设法律关系的终止

工程建设法律关系的终止也称工程建设法律关系的消灭，是指工程建设法律关系主体之间的权利与义务不复存在，彼此丧失了约束力。具体有以下三种情况：

(1)自然终止。自然终止是指工程建设法律关系所规范的权利和义务顺利得到履行，主体取得了各自的利益，从而使该法律关系达到完结。

(2)协议终止。协议终止是指工程建设法律关系主体之间协商解决某类工程建设法律关系规范的权利与义务，致使该法律关系归于终止。

(3)违约终止。违约终止是指工程建设法律关系主体一方违约或发生不可抗力，致使该工程建设法律关系规范的权利不能实现。

工程建设法律关系只在一定情况下产生，而这种法律关系的变更和终止也是由一定情况决定的。这种引起工程建设法律关系的产生、变更和终止的情况即人们常说的法律事实，它是工程建设法律关系产生、变更和终止的原因。法律事实按是否包含当事人意志可分为以下两类：

(1)事件。事件是指不以当事人意志为转移而产生的客观现象。其包括地震、台风、火灾等自然事件，战争、暴乱、政府禁令等社会事件和意外事件。

(2)行为。行为是指人有意识的活动。其包括积极的作为和消极的不作为。

# 1.3 工程建设程序

## 1.3.1 工程建设程序的概念及其重要性

### 1. 工程建设程序的概念

工程建设程序是指工程项目从设想、选择、评估、决策、设计、施工到竣工验收以及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。这个顺序是人们在长期认识客观规律的基础上总结制定的，是建设项目科学决策和顺利实施的重要保证。

### 2. 工程建设程序的重要性

工程建设项目是社会化大生产，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，突发性事件或因素多，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，因此只能在时

间上进行科学合理的安排。例如,任何工程项目,通常都必须先调研后立项,先选址、勘察后设计,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 工程建设的阶段划分及其内容

我国现行工程项目建设有关程序法规将工程项目建设划分为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。这些阶段和环节各有不同的工作内容,并有着客观的先后顺序。由于工程项目性质、规模、复杂程度的不同,同一阶段内各环节可能会交叉,有些环节也可能被省略,具体执行中,应在工程项目建设程序大前提下灵活开展。

(1)工程项目建设前期阶段。工程项目建设前期阶段即决策分析阶段,目的是对工程项目投资的合理性进行考察和对工程项目进行选择,并从根本上决定其投资效益。其包括以下五个环节:

1)投资意向。投资意向是投资主体发现合适的投资机会而产生的投资愿望,是工程建设活动的起点。

2)投资机会分析。投资机会分析是投资主体对投资机会进行的初步考察和分析,当认为机会合适、有良好预期效益时,即可采取进一步行动。

3)项目建议书。项目建议书是要求建设某具体工程项目的建议文件,主要从宏观上分析项目建设的必要性,同时初步分析建设的可能性,以便在一个确定地区或部门内,以自然资源和市场预测为基础,选择建设项目。限额以上大中型的项目建议书,由行业归口部门初审后,再由国家发改委审批;小型项目则按隶属关系由主管部门或地方发改委审批。

4)可行性研究。可行性研究是指项目建议书经批准后,分析论证项目在技术上是否可行,经济上是否合理。可行性研究是项目最终决策和进行初步设计的重要文件,必须经过具备资格的咨询机构评估确认,方可作为投资决策的依据。

5)审批立项。审批立项是有关部门对可行性研究报告的审批程序。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。工程项目建设准备阶段包括以下五个环节:

1)规划。在规划区<sup>①</sup>内建设的工程,必须符合城市规划和村庄、集镇规划的要求。在城市规划区内进行工程建设的,要在依法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》后,方可获取土地使用权并进行设计、施工等相关建设活动。

2)获取土地使用权。《中华人民共和国土地管理法》第八条规定:“城市市区的土地属于国家所有,农村和城市郊区的土地除由法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有;宅基地和自留地、自留山,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

#### 小资料

##### ①规划区

规划区是指城市、镇和村庄的建成区及因城乡建设和发展需要,必须规划控制的区域。规划区的范围由有关人民政府在组织编制的城市总体规划、镇总体规划、乡规划和村庄规划中,根据城乡经济社会发展水平和统筹城乡发展需要划定。