

第 1 章 建设工程法律基本知识

学习目标

1. 掌握建筑法规的相关概念。
2. 掌握建筑法律体系的形式及其效力。
3. 掌握建筑法律责任的种类及其承担方式。

法是由一定物质生活条件所决定的统治阶级意志的反映。它是由国家制定或认可的，并由国家强制力保证实施的行为规范体系。它规定了人们在一定社会中的权利和义务，从而确认和保证有利于统治阶级的社会关系和社会秩序。

建筑法规是通过各种法律规范规定建筑业的基本任务、基本原则、基本方针，以加强建筑业的管理，维护建筑市场秩序，促进建筑业的健康发展，为国民经济各部门提供必需的物质基础，推动社会主义各项事业的发展，促进社会主义现代化建设，也是从事建筑业管理人员必须掌握的专业知识。

1. 法的基本情况

(1) 法的特征

① 法是调整人们行为或社会关系的规范。法作为社会规范，像道德规范、宗教规范一样，具有规范性。所谓法的规范性，是指法具有规定人们行为模式、指导人们行为的性质。法的

表现形式往往是规范性法律文件，具有普遍的效力。而非规范性法律文件，如判决书、公证文书等，虽然也是由一定的机关发布的，但因其内容不是规定人们的一般行为模式和标准，所以不具有普遍的效力，仅对特定的当事人有效。

② 法是由国家制定或认可的社会规范。一切法的产生，大体上都是通过制定和认可这两种途径。所谓法的制定，就是国家立法机关按照法定程序创制规范性文件的活动。所谓法的认可，是指国家通过一定的方式承认其他社会规范（道德、宗教、风俗、习惯等）具有法律效力的活动。

③ 法是由国家强制力保证实施的社会规范。一切社会规范（道德、纪律、习惯等）都具有强制性，即借助一定的社会力量强迫人们遵守的性质。然而，法不同于其他社会规范，它具有特殊的强制性，即国家强制性。法是以国家强制力为后盾，由国家强制力保证实施的。在此意义上，所谓法的国家强制性就是指法依靠国家强制力保证实施、强迫人们遵守的性质。也就是说，不管人们的主观愿望如何，人们都必须遵守法律，否则将招致国家强制力的干涉，受到相应的法律制裁。

（2）法的分类

根据不同的标准，可以对法进行不同的分类，主要有如下几种。

① 国内法与国际法。按照法的创制与适用主体的不同，法可以分为国内法与国际法。国内法是由特定国家创制并适用于该国主权管辖范围内的法，包括宪法、民法、诉讼法等。国内法的主体一般为公民、社会组织和国家机关，国家只能在特定的法律关系中成为主体。国际法是指在国际交往中，由不同的主权国家通过协议制定或公认的适用于国家之间的法。

② 根本法与普通法。按照法的效力、内容和制定程序的不同，法可以分为根本法与普通法。根本法是宪法的别称，它规定了国家基本的政治制度和社会制度，公民的基本权利和义务，国家机关的设置、职权等内容，在一个国家中占据最高的法律地位，具有最高的法律效力，是其他法律制定的依据。普通法是指宪法以外的其他法，它规定了国家的某项制度或调整某一方面的社会关系。在制定和修改程序上，根本法比普通法更为严格。

③ 一般法与特别法。按照法的效力范围的不同，法可以分为一般法与特别法。一般法是指在一国范围内，对一般的人和事有效的法。特别法是指在一国的特定地区、特定期限或对

特定事件、特定公民有效的法，如戒严法、兵役法、特别行政区法、教师法等。一般情况下，法律适用遵循特别法优于一般法的原则。

④ 实体法与程序法。按照法规定的具体内容不同，法可以分为实体法与程序法。实体法是规定主要权利和义务（或职权和职责）的法，如民法、刑法、行政法等。程序法是指为保障权利和义务的实现而规定的程序的法，如民事诉讼法、刑事诉讼法等。

⑤ 成文法与不成文法。按照法的创制和表达形式的不同，法可以分为成文法和不成文法。成文法是指由特定国家机关制定和公布，以文字形式表现的法，故又称制定法。不成文法是指由国家认可的不具有文字表现形式的法。不成文法主要为习惯法。随着法的发展，成文法日益增多，已成为法的主要组成部分。

（3）法的作用

法的作用是指法对人们的行为和社会生活产生的影响。法是统治阶级或人民按照自己的意志调整人们行为的工具，用以控制、变革或发展社会。

① 法的规范作用。根据行为主体的不同，法的规范作用可以分为指引作用、评价作用、教育作用、预测作用和强制作用。

② 法的社会作用。法的社会作用是指法具有维护有利于一定阶级的社会关系和社会秩序的作用。

（4）法的形式

指法律规范的来源。目前，中国法的渊源主要是以宪法为核心的各种制定法，包括宪法、法律、行政法规、地方性法规、经济特区的规范性文件、特别行政区的法律法规、国际条约、国际惯例等。

（5）法的效力

法的效力，通常有广义和狭义两种理解。广义上的法的效力泛指法的约束力和法的强制性。狭义上的法的效力是指法的生效范围或适用范围，即法在什么时间、什么地方和对什么人适用，包括法的时间效力、法的空间效力、法对人的效力。正确理解法的效力问题，是适用法的重要条件。本教材所讲的法的效力，是就狭义而言的。法的效力主要包括法的时间效力、法的空间效力、法对人的效力。

2. 法律关系

法律关系是指由法律规范所确定和调整的人与人或人与社会之间的权利和义务关系。这里的“人”，从法律意义上讲，包括两种意义：一是指自然人，另一是指法人。自然人是基于出生而成为民事法律关系主体的有生命的人。自然人作为民事法律关系的主体应当具有相应

的民事权利能力和民事行为能力。法人是法律承认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。

建筑法律关系则是由建筑法规所确认和调整的，在建筑业管理和建筑活动过程中所产生的具有相关权利、义务内容的社会关系。它是建筑法规与建筑领域中各种活动发生联系的途径，建筑法规通过建筑法律关系来实现其调整相关社会关系的目的。建筑法律关系主要有以下几方面内容。

（1）建筑法律关系主体

建筑法律关系主体是指参加建筑业活动，受建筑法律规范调整，在法律上享有权利和承担义务的当事人。主要有自然人、法人和其他组织，包括政府相关部门、业主方、承包方、相关中介组织以及公民个人等。

（2）建筑法律关系客体

建筑法律关系客体是指建筑法律关系主体享有的权利和承担的义务所共同指向的事物。在通常情况下，建筑法律关系主体都是为了某一客体，彼此才设立一定的权利、义务，从而产生建筑法律关系，这里的权利、义务所指向的事物，便是建筑法律关系的客体。它既包括有形的产品——建筑物，也包括无形的产品——各种服务。

建筑法律关系的客体主要有四类：

① 财，表现为财的客体主要是建设资金，如基本建设贷款合同的标的，即一定数量的货币。

② 物，在建筑法律关系中表现为物的客体主要是建筑材料，如钢材、木材、水泥等，以及由其构成的建筑物；另外还有建筑机械等设备。某个具体基本建设项目即是建筑法律关系中的客体。

③ 行为，在建筑法律关系中，行为多表现为完成一定的工作，如勘察设计、施工安装、检查验收等活动。

④ 非物质财富，也称为智力成果，在建筑法律关系中，如果是设计单位提供的具有创造性的设计图纸，该设计单位依法享有专有权，使用单位未经允许不能无偿使用。

（3）建筑法律关系的内容

建筑法律关系的内容即是建筑法律关系的主体对他方享有的权利和负有的义务，这种内容要由相关的法律或合同来确定，它是联结主体的纽带。如开发权、所有权、经营权，以及保证工程质量的经济义务和法律责任都是建筑法律关系的内容。

根据建筑法律关系主体地位不同，其权利义务关系表现为两种不同的情况。

① 基于主体双方地位平等基础上的对等的权利和义务关系。

② 在主体双方地位不平等的基础上产生的不对等的权利和义务关系，如政府有关部门对建设单位和施工企业依法进行的监督和管理活动所形成的法律关系。

（4）建筑法律关系的产生、变更和解除

建筑法律关系的产生，是指建筑法律关系的主体之间形成了一定的权利和义务关系。例如，某建设单位与施工单位签订了建筑工程承包合同，主体双方产生了相应的权利和义务。此时，受建筑法规调整的建筑法律关系即告产生。

① 建筑法律关系的变更，是指建筑法律关系的三个要素发生变化。主要包括主体变更、客体变更、内容变更。

② 建筑法律关系的解除，是指建筑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。主要包括自然解除、协议解除、违约解除。

3. 建筑法规的构成

① 建筑行政法，主要是调整国家建设行政主管部门在管理建筑工程中所发生的各种社会关系的法律规范，如《中华人民共和国建筑法》《中华人民共和国招标投标法》等有关建筑工程监督管理的法律法规，是建筑工程法规的主要内容。

② 建筑经济法, 主要是调整国家在经济管理中发生的与建筑工程有关的经济关系的法律规范, 如《中华人民共和国中外合资经营企业法》《中华人民共和国统计法》等。

③ 建筑民事、商事法主要是调整作为平等主体的公民之间、法人之间、公民和法人之间的与建筑工程有关的财产关系、人身关系、商事关系或商事行为的法律规范, 主要包括《中华人民共和国民事诉讼法通则》《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国公司法》《中华人民共和国票据法》《中华人民共和国担保法》等。

④ 建筑技术法规, 主要是国家制定或认可的, 由国家强制力保证其实施的建筑勘察、设计、施工、安装、检测、验收等的技术标准、规范、规程、规则、定额、条例、办法、指标等规范性文件。建筑技术法规可分为国家、行业(部)、地方和企业。

4. 工程项目建设程序

工程项目建设程序是指从项目的投资意向和投资机会选择, 项目决策、设计、施工到项目竣工验收投入生产整个基本建设全过程中各项工作必须遵循的法定顺序。

我国现行的工程项目建设程序, 主要包括立项决策阶段、建设准备阶段、工程实施阶段。每个阶段都有其具体的内容和规定, 凡国家、地方政府、国有企事业单位投资兴建的工程项目, 特别是大中型项目, 必须遵循此建设程序, 具体程序见表 1.1。

表 1.1 工程项目基本建设程序

主要阶段	分阶段	过 程
项目决策阶段	项目建议书	批准的项目建议书
	可行性研究	批准的可行性研究报告, 并作为勘察设计的依据; 项目正式立项
建设准备阶段	勘察设计	工程地质勘察报告、施工图设计文件
	建设准备	组织、技术准备
工程实施阶段	建设实施	按照计划要求, 完成工程实体
	生产准备	建设单位在项目投产前的准备工作, 达到项目转入生产经营的必要条件
	竣工验收	按照条件进行验收, 验收合格即投入使用
	后评价	项目投入 1-2 年后系统评价、总结发现问题

(1) 立项决策阶段

立项是工程建设程序的第一个步骤。它是建设程序的决策阶段, 该阶段形成工程建设项目的设想, 其表现形式是项目建议书。立项被批准后, 则要编制设计任务书。

项目建议书一般由计划部门审批。项目建议书经批准后, 即可开展前期工作, 进行可行性研究。可行性研究的任务是对建设项目在技术、工程和经济上是否合理和可行进行全面分析、论证, 做出方案比较, 提出评价, 为编制和审批设计任务书提供可靠的依据。

(2) 建设准备阶段

建设准备阶段主要是根据批准的可行性研究报告，成立项目法人，进行工程地质勘查、初步设计和施工图设计，编制设计概算，安排年度建设计划及投资计划，进行工程发包，准备设备、材料，做好施工准备等工作，这个阶段的工作中心是勘察设计。

(3) 工程实施阶段

工程实施阶段是项目决策的实施、建成投产发挥投资效益的关键环节。该阶段是在建设程序中时间最长、工作量最大、资源消耗最多的阶段。这个阶段的工作中心是根据设计图纸进行建筑安装施工，还包括做好生产或使用准备、试车运行、进行竣工验收、交付生产或使用等内容。

其中，竣工验收是工程项目建设程序的最后环节，它是全面考核工程项目建设成果、检验设计和施工质量的重要环节。按批准的设计文件和合同规定的内容建成的工程项目，其中生产性项目经负荷试运转和试生产合格，并能够生产合格产品的，以及非生产性项目符合设计要求，能够正常使用的，都要及时组织验收，办理移交固定资产手续。竣工验收是全面考核建设成果、检验设计和工程质量的重要步骤，是投资成果转入生产或使用的标志。所有建设项目，按批准的设计文件所规定的内容建成后，都必须组织竣工验收。

1.1 法律体系基本内容

建筑工程法律体系 (Construction of Legal System) 是指将已经制定和需要制定的建设法规、建设行政法规和建设部门的规章制度衔接起来，形成一个相互联系、相互补充、相互协

调的完整统一的框架结构。就广义的建设法规体系而言，该体系应包括地方性建设法规和建设行政规章，是我国社会主义法律体系的重要组成部分。

（1）以人民民主思想为基础

人民是国家和社会的主人，人民当家做主是社会主义民主政治的本质和核心。人民当家做主，最根本、最重要的是掌握国家权力。

（2）由我国的基本国情决定

我国处于社会主义初级阶段，并将长期处于社会主义初级阶段。初级阶段的基本国情，决定了我国法律体系不同于西方，不能用西方的法律体系套中国的法律体系。外国法律体系中的成功做法，如符合我国国情、我国需要，应当借鉴，特别是有利于我国经济社会发展和进步的国际社会通行的法治原则和做法，我国应当积极创造条件吸纳。

（3）重视公民基本权利的保障

现代法治重视人权保障。2004年《中华人民共和国宪法》修正案增加“国家尊重和保障人权”的规定，表现了国家对人权的重视；1997年《中华人民共和国刑法》修订，弱势群体和特殊群体保障法、保护法的颁布实施，都加强了对公民特别是弱势群体基本权利的保障。

（4）强调维护法制的统性

我国是一个统一的多民族国家，宪法和立法法规定，全国人民代表大会及其常务委员会（以下简称全国人大及其常委会）行使国家立法权。法律一经通过并实施，在全国具有统一效力。国务院有权制定行政法规，但不得就犯罪和刑罚、剥夺公民政治权利和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等做规定。地方性法规，不得与宪法、法律、行政法规相抵触。

建设法规体系应做到：必须与国家的宪法和相关法律保持一致；建设法规体系还必须保

持相对独立、自成体系；建设法规体系必须覆盖建设活动的各个行业、各个领域以及工程建设的全过程，使建设活动的各个方面都有法可依；建设法规还要注意纵横性、不同层次间的配套和协调，不得出现重复、矛盾和抵触。

1.1.1 法律体系的基本框架

1. 宪法

宪法是国家的根本大法。宪法相关法有《全国人民代表大会组织法》《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《中华人民共和国国籍法》《中华人民共和国国务院组织法》《中华人民共和国民族区域自治法》等。

2. 民法

民法是规定并调整平等主体的公民间、法人间及公民与法人间的财产关系和人身关系的法律规范的总称。民法主要由《中华人民共和国民法通则》和单行民事法律组成，单行民事法律主要包括《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国担保法》《中华人民共和国专利法》《中华人民共和国商标法》《中华人民共和国著作权法》《中华人民共和国婚姻法》等。

3. 商法

商法是调整市场经济关系中商人与其商事活动的法律规范的总称。商法主要包括《中华人民共和国公司法》《中华人民共和国证券法》《中华人民共和国保险法》《中华人民共和国票据法》《中华人民共和国企业破产法》《中华人民共和国海商法》等。

4. 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，主要包括《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政复议法》《中华人民共和国行政监察法》《中华人民共和国治安管理处罚法》等。

5. 劳动法与社会保障法

劳动法与社会保障法是调整劳动关系、社会保障和社会福利关系的法律规范的总称。它包括《中华人民共和国矿山安全法》《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国职业病防治法》《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国劳动合同法》。

6. 自然资源与环境保障

自然资源与环境保障法是关于环境保护和自然资源，防止污染和其他公害的法律。自然资源法主要包括《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国节约能源法》等；环境保护方面的法律主要包括《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国环境影响评价法》《中华人民共和国环境噪声污染防治法》。

7. 刑 法

刑法是关于犯罪和刑罚的法律规范的总称，主要是《中华人民共和国刑法》。刑法是规定犯罪、刑事责任和刑罚的法律。即掌握国家政权的统治阶级，为了维护本阶级政治上、经济上的统治，根据自己的意志，规定哪些行为是犯罪和应负的刑事责任，并给犯罪人何种刑罚处罚的法律规范的总称。

刑法有广义和狭义之分，广义的刑法是指一切规定犯罪、刑事责任和刑罚的法律，包括刑典、单行刑法和附属刑法。狭义的刑法是指刑典，即《中华人民共和国刑法》。