

第一章 建设法规概述



学习目标

通过对本章的学习，读者应掌握如下内容：

1. 建设法规的概念及调整对象；
2. 建设法规的作用；
3. 建设法规体系的构成及效力等级；
4. 建设工程法律责任。



导言

“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”是我国社会主义法制建设的基本原则。建设工程项目投资大、周期长、参与主体多、协调难度大，工程成果与国计民生息息相关，且具有一定的不可逆性。因此，加强工程建设立法，普及工程建设法律知识，提升工程建设者法律意识，规范工程建设活动过程和工程成果标准具有极端重要性和异常紧迫性。

要深入学习习近平法治思想，增强宪法意识，工程建设相关人员必须增强法律意识和法治观念，做到学法、懂法、守法、用法，这是习近平新时代中国特色社会主义思想对建设活动相关人员的基本要求。



引例

A 建筑公司与 B 学校签订某教学楼施工合同，明确约定施工单位要保质保量保工期完成学校的教学楼施工任务。工程完工后，承包方向学校提交了竣工报告。学校为了不影响新扩招的学生上课，将还没组织验收的教学楼直接投入了使用。使用过程中，校方发现了教学楼存在的质量问题，要求施工单位修理。施工单位认为工程未经验收，学校提前使用出现质量问题，施工单位不应再承担责任。

讨论：

1. 施工单位的主张是否正确？该质量责任应由谁承担？
2. 在本案中清晰体现了建设法律三要素，何为建设法律关系三要素？本案中的建设法律关系三要素分别是什么？



思维导图（见图 1-1）

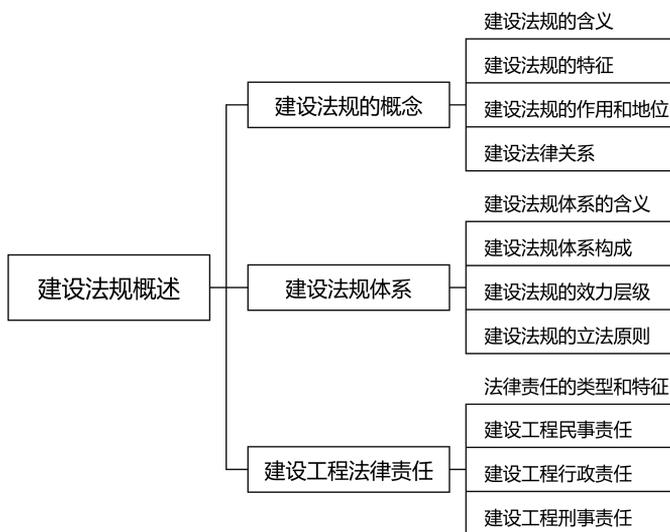


图 1-1 建设法规概述思维导图

本课程是面对土木工程、工程管理等土建类专业学生的一门专业课程，能够在第一时间内接触我国建设领域的最新法律、法规知识和操作实务，为培养懂技术、懂管理、懂经济、懂法律的复合型人才打下良好的基础。土建类专业人才培养均以专业对应的工程技术为核心，以通识知识为基础，以管理知识、经济知识为两翼，以法律知识为平衡稳定器，共同构成“五位一体”的人才培养课程体系，如图 1-2 所示。

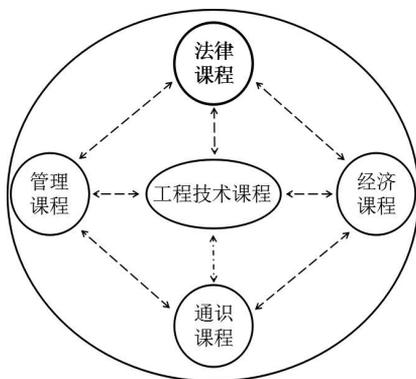


图 1-2 “五位一体”的人才培养课程体系

建设法规是指国家权力机关或其授权行政机关制定的旨在调整国家及有关机构、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、法规和规章的统称。它在各个方面发挥着作用，不仅详细规定了哪些是必须所为的建设行为，哪些是禁止所为的建设行为，同时还保护符合法律规定的一切建设行为，并对违法建设行为作出适当的处罚。因此我们必须学好建设法规，提高自身法律意识和法律素质，提高自己从事建设行业的法律水平；提高在从事建设领域作为当事人，保护自身合

法权益的能力，增强对建设法规的重视。

习近平法治思想对建设活动相关人员提出了新的要求，我们必须增强法律意识和法治观念，做到学法、懂法、守法、用法。读者通过对本教材的学习，可以了解有关建设领域的法律、规范、政策，拓宽知识面；熟悉建设活动中的城市规划、土地管理、招投标、勘察、设计、施工、监理等所涉及的法规及分类，明确绿色施工、装配式建筑、基于 BIM 的精益施工管理模式以及碳达峰、碳中和目标下的建筑业发展新要求，并在实践中逐渐加深理解和使用；阐明建设法规在我国建设活动中的地位、作用，并及时掌握我国新颁布的相应法律、法规；更好地为工程建设活动服务，保障合法权益；满足市场经济与用人单位的要求以及学生的培养目标。因此，《建设法规》的出版对强化建设活动的监督管理，维护建筑市场秩序，保证建设工程的质量和安全，促进建筑业健康发展具有重要意义。

第一节 建设法规的概念

《中华人民共和国建筑法》（以下简称《建筑法》）第二条规定：“在中华人民共和国境内从事建筑活动，实施对建筑活动的监督管理，应当遵守本法。”因此，工程建设参与各方应该充分理解建设法规的相关概念，在此基础上开展工程建设活动。

一、建设法规的含义

法律是指由国家制定或认可并通过国家强制力保证实施的，反映由特定物质生活条件所决定的统治阶级意志的规范体系。法律是指由享有立法权的立法机关行使国家立法权，根据法定程序制定、修改并颁布，并以国家强制力保证实施的基本法律和普通法律总称。

《建筑法》第二条规定：“建筑活动，是指各类房屋建筑及其附属设施的建造和与其配套的线路、管道、设备的安装活动。”而我们通常所认为的建设活动是指：为新建、改建或扩建房屋建筑物和（或）附属构筑物设施所进行的规划、勘察、设计和施工、竣工等各项工作。从理论角度看，建设活动包含建筑活动，但从语言习惯角度看，“建筑”与“建设”无较大差异。因此，本书使用的“建筑”一词将不与“建设”做严格区分，除非涉及《建筑法》调整的事项。

建设法规是指国家权力机关或其授权的机关制定或认可的，旨在调整国家及其有关机构、企事业单位、社会团体、自然人在建设活动中或建设管理活动中形成的各种社会关系的规范性文件的统称。

建设法规的调整对象是指在建设活动中所发生的各种社会关系。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，如图 1-3 所示。



图 1-3 建设法规的调整对象

1. 建设活动中的行政管理关系

建设活动与国家经济发展、人们生命财产安全、社会文明进步息息相关，国家必须对其进行全面严格管理。当国家及其授权的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、勘察单位、设计单位、施工单位、监理单位、建筑材料和设备生产供应单位及招标代理、造价咨询等中介服务单位产生管理与被管理的关系。

2. 建设活动中的经济协作关系

工程建设具有动态性、复杂性，参与者众多，很多工作需要协同完成。因此，工程建设中存在大量的前后关联、共同协作所产生的责权利问题，这些问题的落实和解决也应由建设法规来规范、调整。

3. 建设活动中的民事关系

在工程建设中，项目参与各方往往通过合同这条纽带，明确项目参与各方的责权利关系。当然，工程建设也会涉及土地征用、房屋拆迁、利益补偿、损害赔偿等，这些平等主体之间的责权利关系也应当由相关法律法规予以规范、调整。

二、建设法规的特征

建设法规作为一种法律规范，在调整建设活动中所发生的行政管理关系和民事关系时，除具备一般法律的基本特征外，还具有不同于其他法律的特征。

1. 行政隶属性

建设法规采用以行政指令为主的方法来调整建筑活动中的行政管理关系，包括授权、命令、禁止、许可、免除、确认、计划和撤销等，因此建设法规具有鲜明的行政隶属性，这是建设法规的主要特征，也是它区别于其他法律的主要特征。

2. 经济性

工程建设活动在国民经济中的地位举足轻重，在为社会创造财富的同时，为国家的经济发展注入新鲜持久的资本血液，如工程建设勘察设计、施工安装等。随着工程建设的发展，其在国民经济中的地位更加不可替代。

3. 政策性

建设法规的政策性表现为两方面：一方面，建设法规是实现国家工程建设政策的工具；另一方面，建设法规影响国家工程建设政策。国家工程建设形势总是处于不断变化中，工程建设法规既要灵活机敏地适应变化的工程建设形式，又要自我调整适应建设活动的客观需要。如国家人力、财力、物力紧张时，建设投资就要压缩，并通过法律规范加以限制；国力储备充足时，就可以适当增加建设投资，并以法律规范的形式予以扶持、鼓励。因此，工程建设法规的政策性比较强，相对灵活。

4. 技术性

建筑产品的质量直接关系到人民群众的生命财产安全。为保证工程建设产品的质量和人们生命财产的安全，大量的工程建设法规便以规范的形式应运而生，条文直接具体、内

容系统严密,如各种设计规范、施工规范、验收规范、产品质量监测规范等。有些非技术性规范的工程建设法律规范中也带有技术性规定,如《中华人民共和国城乡规划法》(以下简称《城乡规划法》),其计量、质量、规划技术、规划编制等内容都带有技术性要求。

三、建设法规的作用和地位

建筑业是与社会进步、国家强盛、民族兴衰紧密相关的一个行业。它所从事的生产活动,不仅为人类自身的生存发展提供一个最基本的物质环境,而且能反映各个历史时期的社会面貌,以及各个地区、各个民族的科学技术、经济文化等的综合发展水平。

(一) 建设法规的作用

1. 规范指导建设活动

建设活动应遵循既定的建设法规进行。只有在法律规定的范围内进行的建设活动才能得到国家的承认与保护,也才能实现行为人预期的目的。

2. 保护合法建设行为

建设法规不仅对建筑主体的行为加以规范和指导,还对符合本法规的建设行为给予确认和保护。这种确认和保护通常反映在建设法规的原则性规定中。如《建筑法》第五条规定:“从事建筑活动应当遵守法律、法规,不得损害社会公共利益和他人合法权益。任何单位和个人都不得妨碍和阻挠依法进行的建筑活动。”

3. 处罚违法建设行为

建设法规要实现对建设行为的规范和指导作用,就必须对违法建设行为给予应有的处罚。否则,建设法规的制度由于得不到法律的强制性手段作为保障,即变成无意义的规范。一般来讲,建设法规都有关于处罚违法建设行为的规定。

(二) 建设法规地位

建筑业是重要的实体经济,为经济社会发展提供重要支撑,要守住为社会提供高品质建筑产品的初心;为社会提供高品质建筑产品方面做出新贡献,奋力开创新征程住房和城乡建设事业高质量发展新局面,为以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴添砖加瓦、贡献力量。

工程建设产品是人类精神文明发展史的重要标志。工程建设管理是自然科学与社会科学交叉的一个独立学科,它以工程建设法律、法规为依据,由工程技术、经济和管理相配合,共同支撑工程建设活动的顺利开展和进行。

建设法规的系统和完善,不仅能最大限度地保障人们日益增长的美好生活需要,还能切实有效地保障建筑业健康有序地持续发展。国家要发展,人类要生存,国家有序建设必不可少。建筑业要最大限度地为人们创造良好的工作环境、生活环境、教学研究环境和生产环境等。为此,建设法规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,加强建筑业的管理,充分发挥其效能,为国民经济各部门提供必需的物质载体,为国家增加积累,为社会创造财富,推动社会主义各项事业的发展,促进社会主义现代化建设。

四、建设法律关系

马克思主义关于人的本质观认为：人的本质不是单个人所固有的抽象物，在其现实性上，它是一切社会关系的总和。马克思主义哲学科学地揭示了各种社会关系之间的从属关系，社会关系是人们在共同的物质和精神活动过程中所结成的相互关系的总称，具有可选择性和稳定性。社会关系的分类如表 1-1 所示。

表 1-1 社会关系的分类

分 类	概 念	特 点
血缘关系	以血亲或生理联系为基础而形成的社会关系	稳定，但不可选择
道义关系	道义就是道德和正义，是调整人际关系的社会意识以及人们社会行为的准则	不稳定，且不可选择
法律关系	由建设法律法规所确认和调整的，在建设管理和建设协作过程中所产生的权利与义务关系	可选择，且选择后相对稳定

法律事实是指能够引起法律关系产生、变更和消灭的客观现象，根据是否以人的意志为转移，分为法律事件和法律行为。

法律关系由法律关系主体、法律关系客体和法律关系内容三个要素构成，缺一不可。由于三个要素的内涵不同，则组成不同的法律关系，诸如民事法律关系、行政法律关系、刑事法律关系等。建设法律关系也由主体、客体和内容三个要素组成。法律关系的组成如图 1-4 所示。

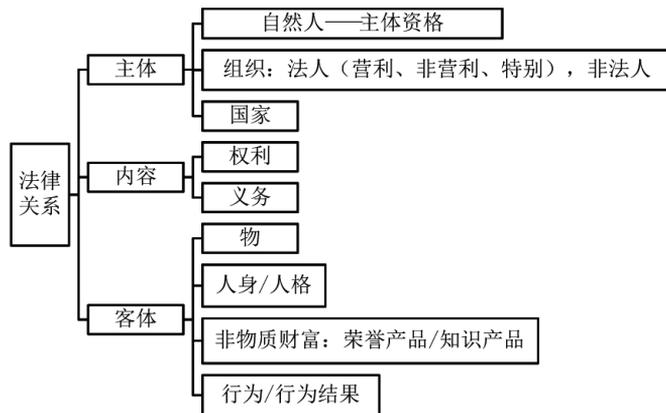


图 1-4 法律关系的组成

（一）建设法律关系主体

建设法律关系主体主要是指参加或管理、监督建设活动，受建设工程法律规范调整，在法律上享有权利、承担义务的自然人、法人或其他组织，必要时，包含国家。

1. 自然人

自然人是指因出生而获得生命的人类个体，是权利主体或义务主体最基本的形态，一般包括本国公民、外国公民和无国籍人。自然人在建设活动中可以成为建设法律关系的主体，例如，注册建筑师、注册结构工程师等与有关单位签订合同时即成为建设法律关系的

主体。自然人的民事行为能力的区分如表 1-2 所示。

表 1-2 自然人的民事行为能力的区分

分 类	概 念	具 体 种 类	行为效力及法律后果
完全民事行为能力	能以自己的行为独立享有民事权利, 承担民事义务的自然人	(1) 18 周岁以上的自然人 (2) 16 周岁以上、不满 18 周岁, 但以自己的劳动收入为主要生活来源的人 (3) 精神健康	可以独立实施民事法律行为, 也就是该类人可以依靠自己的能力独立实施全部的民事法律行为, 不会因民事权利能力的欠缺而产生行为的效力瑕疵
限制民事行为能力	只能部分独立地在一定范围内具有民事行为能力的自然人	(1) 8 周岁以上、不满 18 周岁的未成年人 (2) 不能完全辨别自己行为的成年人	(1) 实施纯获利的民事法律行为: 有效 (2) 实施与其智力、精神健康状况相适应的民事法律行为: 有效 (3) 其他民事法律行为: 效力待定, 实施民事法律行为由其法定代理人(监护人)代理或者经其法定代理人同意、追认
无民事行为能力	无独立从事民事活动资格的自然人	(1) 不满 8 周岁的未成年人 (2) 完全不能辨别自己行为的成年人以及不能辨别自己行为的 8 周岁以上的未成年人	实施的民事法律行为一律无效, 由其法定代理人代理实施民事法律行为

2. 法人

法人是与自然人相对应的概念, 是指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。

《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)第五十八条规定: “法人应当依法成立。法人应当有自己的名称、组织机构、住所、财产或者经费。法人成立的具体条件和程序, 依照法律、行政法规的规定。设立法人, 法律、行政法规规定须经有关机关批准的, 依照其规定。”法人是建设活动中的主体。法人的分类如表 1-3 所示。

表 1-3 法人的分类

分 类	概 念	适 用 范 围	适 用 条 件
营利法人	以取得利润并分配给股东等出资人为目的成立的法人, 为营利法人	包括有限责任公司、股份有限公司等	营利法人经依法登记成立。依法设立的营利法人, 由登记机关发给营利法人营业执照。营业执照签发日期为营利法人的成立日期
非营利法人	为公益目的或者其他非营利目的成立, 不向出资人、设立人或者会员分配所取得利润的法人, 为非营利法人	包括事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构等	具备法人条件, 为适应经济社会发展需要, 提供公益服务设立的事业单位, 经依法登记成立, 取得事业单位法人资格; 依法不需要办理法人登记的, 从成立之日起, 具有事业单位法人资格
特别法人	机关法人、农村集体经济组织法人、城镇农村的合作经济组织法人、基层群众性自组织法人, 为特别法人	包括机关、农村集体经济组织、城镇农村的合作经济组织、基层群众性自组织等	有独立经费的机关和承担行政职能的法定机构, 从成立之日起, 具有机关法人资格, 可以从事为履行职能所需要的民事活动

需要说明的是，建设活动经常涉及的法人企业包括建设单位、勘察单位、设计单位、监理单位、施工单位以及工程造价、工程咨询单位等，但有时建设单位可以不是法人。非企业法人，是指为了实现国家对社会的管理及其他公益目的而设立的国家机关、事业单位或者社会团体。按照我国法律的规定，非企业法人也可以成为建设法律关系的主体。

3. 其他组织

其他组织是指依法或者依据有关政策成立、有一定的组织机构和财产、但又不具备法人资格的各类组织。在现实生活中，这些组织也称为非法人组织，包括非法人企业，如一些不具备法人资格的合伙企业、私营企业、个体工商户、农村承包经营户等。

（二）建设法律关系客体

建设法律关系客体，是指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。在通常情况下，建设法律关系的主体都是为了某一客体，彼此才设立一定的权利、义务，从而产生工程建设法律关系，这里的权利、义务所指向的对象，便是工程建设法律关系的客体。法学理论上，一般客体分为财、物、行为和非物质财富。建设法律关系客体也不外乎这四类。

1. 表现为财的客体

财一般指资金及各种有价证券。在法律关系中表现为财的客体主要是工程款项、建设资金等，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

法律意义上的物是指可为人们控制的并具有一定经济价值的生产资料 and 消费资料。在工程建设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，及其构成的建筑物以及建筑机械等设备。除此之外，某个具体基本建设项目也是工程建设法律关系中的客体。

3. 表现为行为的客体

法律意义上的行为是指人的有意识的活动。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、施工安装、检查验收等活动。工程建设勘察设计合同的标的，即完成一定的勘察设计任务；工程建设施工合同的标的，即按期完成一定质量要求的施工行为。

4. 表现为非物质财富的客体

法律意义上的非物质财富是指人们脑力劳动的成果或智力方面的创作，也称智力成果。在建设法律关系中，也存在此类非物质财富。比如，设计单位提供的具有创造性的设计图纸，该设计单位依法或依照合同约定可以享有著作权，使用单位未经允许不能无偿使用。

（三）建设法律关系的内容

建设法律关系的内容是指与具体建设活动有关，由建设法律关系主体依照合同约定或者法律规定所享有的权利和承担的义务。

1. 建设权利

建设权利，是指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己企业

活动的需要进行各种建设活动的权利。权利主体可要求其他主体为或不为一定行为,以实现自己的建设权利。因其他主体的行为而使建设权利不能实现时,建设权利主体有权要求国家机关加以保护并予以制裁。

2. 建设义务

建设义务,是指建设法律关系主体必须按法律规定或约定为或不为一定行为。建设义务和建设权利是相对应的。义务主体应自觉履行建设义务,不履行或不适当履行须承担由此产生的法律责任。

(四) 建设法律关系的产生、变更和消灭

建设法律关系并不是由建设法规本身产生的,而是只有在一定的情况下才能产生,因此这种法律关系的变更和消灭也是由一定情况引起的。这种引起建设法律关系产生、变更和消灭的客观现象称为法律事实,包括法律事件和法律行为。

1. 建设法律关系的产生

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,基于某个法律事实而产生。比如,某建设单位与某施工单位签订了工程建设承包合同,主体双方产生了相应的权利和义务;此时,受建设法规调整的建设法律关系即产生。

2. 建设法律关系的变更

建设法律关系的变更包括主体变更、客体变更、内容变更。主体变更是指建设法律关系的主体数目增多或减少,也可以是主体改变,主体改变又称为合同转让。客体变更是指建设法律关系中权利和义务所指向的客体发生变化。客体变更可以是范围变更,也可以是性质变更。建设法律关系中主体与客体的变更,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

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、协议消灭以及违约消灭。

建设法律关系的自然消灭,是指建设法律关系所规范的权利和义务顺利得到履行,建设主体分别取得了各自的利益,从而使该法律关系达到完结;建设法律关系的协议消灭,是指建设法律关系主体之间协商解除建设法律关系规范的权利和义务,致使该法律关系归于消灭;建设法律关系的违约消灭,是指建设法律关系主体一方违约,或发生不可抗力,致使建设法律关系规范的权利不能实现而告终结。

第二节 建设法规体系

中国特色社会主义法律体系是一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的,以宪法为统帅,以宪法相关法、民法、商法等多个法律部门的法律为主干,由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成

的法律体系，该法律体系的建成和完善使得国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面均有法可依。

完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。加强宪法实施和监督，健全保证宪法全面实施的制度体系，更好地发挥宪法在治国理政中的重要作用，维护宪法权威。

一、建设法规体系的含义

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、相互协调的有机统一的框架结构。广义的建设法规体系，还包括地方性建设法规和建设规章。建设法规体系是国家法律体系的重要组成部分，应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；同时，还应注意纵向不同层次法规之间的相互衔接和横向同层次法规之间的配套协调，防止不同法规之间出现立法重复、矛盾和抵触的现象。

目前，我国建设立法按照这一规划建立与完善，至2023年6月，除实施的《民法典》这一普通法外，已制定并实施的建筑法律有6部，包括《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）、《城乡规划法》、《建筑法》、《中华人民共和国招标投标法》（以下简称《招标投标法》）、《中华人民共和国城市房地产管理法》（以下简称《城市房地产管理法》）、《中华人民共和国安全生产法》（以下简称《安全生产法》）；房地产及建筑法规100余部，涉及相关文件及司法解释600余条；地方性建设法规及地方建设规章则有几千部。需要指出的是，许多法律、行政法规和部门规章与建设活动密切相关，虽不属于建设法规体系，但其有些规定对调整建设活动有着十分重要的作用，对此，需密切关注。

二、建设法规体系构成

建设法规体系具有有机统一的框架结构，除《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）外，主要包含以下形式和内容。

（一）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布的调整建设活动中行政管理关系和民事关系的各项法律；在全国范围内适用，是建设法规体系的核心和基础。这些建设法律主要包括《建筑法》《城市房地产管理法》《城乡规划法》《招标投标法》《安全生产法》等。

（二）建设行政法规

建设行政法规，是由国务院制定颁布以及依据全国人民代表大会及其常委会特别授权所制定的规范性文件的总称，在全国范围内适用，是建设法规体系的重要组成部分。常见的建设行政法规有《建设工程质量管理条例》《建设工程安全生产管理条例》《建设工程勘察设计管理条例》《国有土地上房屋征收与补偿条例》《招标投标法实施条例》等。

（三）建设部门规章

建设部门规章，指由国务院建设行政主管部门或国务院建设行政主管部门与国务院其

他相关部门协作,根据国务院规定的职责范围,依法制定并颁布的各项规定、办法、实施细则等;在全国范围内适用,是建设法规体系的有效组成部分。常见的建设部门规章包括《建筑业企业资质管理规定》《建设工程勘察设计企业资质管理规定》《工程监理企业资质管理规定》等。建设技术规范包括实施工程建设勘察、设计、规划、施工、安装、检测、验收等技术规程、规范、定额等规范性文件,作为全国建设业共同遵守的准则和依据。

(四) 地方性建设法规、自治条例和单行条例

地方性建设法规,指在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,由省、自治区、直辖市人民代表大会及其常委会根据本行政区域的实际和发展需要制定颁发的规范性文件。目前,各地方都制定了大量的规范建设活动的地方性法规、自治条例和单行条例,如《青岛市建筑市场管理条例》《内蒙古自治区建筑市场管理条例》等。

(五) 地方政府建设规章

地方政府建设规章,指由省、自治区、直辖市人民政府或设区的市、自治州的人民政府,根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规,制定的适用于本行政区域的规范性文件。

此外,还有最高人民法院关于建设法律适用的司法解释。如《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》《最高人民法院关于建设工程价款优先受偿权问题的批复》等。目前,司法解释在我国并不是法律体系的构成部分,但在解决建设法律关系纠纷时有重要的参考作用。

在建设法规体系中,建设法律的效力最高,建设行政法规、建设部门规章、地方性建设规章的效力依次递减。法律效力低的建设法规不得与法律效力高的建设法规相抵触,抵触部分无效。

建设法规体系是国家法律体系的重要组成部分,同时又自成体系,具有相对独立性。根据法制统一原则,建设法规体系应与宪法和相关基本法律保持一致,建设行政法规、部门规章和地方性法规、规章不得与宪法、法律相抵触。在建设法规体系内部,纵向不同层次的法规之间,应当相互衔接,不能抵触;横向同层次的法规之间,应协调配套,不能互相矛盾、重复或者留白。建设法规体系作为法律体系中的一个子系统,还应考虑它与法律体系其他子系统之间的衔接。

随堂小练 1-1

从法的形式来看,《必须招标的工程项目规定》属于()。

- A. 法律
- B. 行政法规
- C. 部门规章
- D. 地方政府规章



随堂小练 1-1 解析

三、建设法规的效力层级

法的效力层级,是指法律体系中的各种法的形式,由于制定的主体、程序、时间、适用范围等的不同,具有不同的效力,形成法的效力层级体系,如图 1-5 所示。

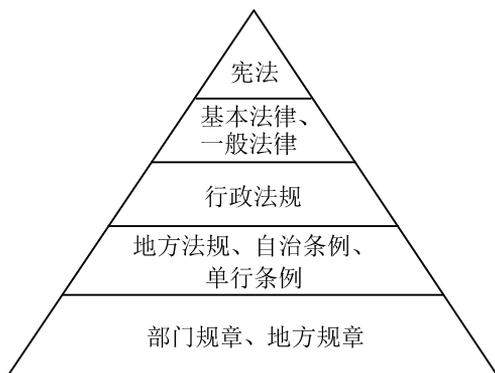


图 1-5 建设法规的效力层级

（一）宪法至上

宪法是由全国人民代表大会依照特别程序制定的具有最高效力的根本法。宪法是集中反映统治阶级的意志和利益，规定国家制度、社会制度的基本原则，具有最高法律效力的根本大法。其主要功能是制约和平衡国家权力，保障公民权利。宪法是我国的根本大法，在我国法律体系中具有最高的法律地位和法律效力，是我国最高的法律形式。

宪法也是建设法规的最高形式，是国家进行建设管理、监督的权力基础。任何法律、法规都必须遵循宪法而产生，无论是维护社会稳定、保障社会秩序，还是规范经济活动，都不能违背宪法的基本准则。

（二）上位法优于下位法

在我国法律体系中，法律的效力是仅次于宪法而高于其他法的形式。行政法规的法律地位和法律效力仅次于宪法和法律，高于地方性法规和部门规章。地方性法规的效力，高于本级和下级地方政府规章。省、自治区人民政府制定的规章的效力，高于本行政区域内的较大的市人民政府制定的规章。

自治条例和单行条例依法对法律、行政法规、地方性法规做变通规定的，在本自治地方适用自治条例和单行条例的规定。经济特区法规根据授权对法律、行政法规、地方性法规做变通规定的，在本经济特区适用经济特区法规的规定。部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等效力，在各自的权限范围内施行。

（三）特别法优于一般法

特别法优于一般法，是指公法权力主体在实施公法权力行为中，当一般规定与特别规定不一致时，优先适用特别规定。《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）规定，同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章，特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定。

（四）新法优于旧法

新法、旧法对同一事项有不同规定时，新法的效力优于旧法。《立法法》规定，同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章，新的规定与旧的规定不一致的，适用新的规定。

（五）需要由有关机关裁决适用的特殊情况

法律之间对同一事项的新的—般规定与旧的特别规定不一致，不能确定如何适用时，由全国人民代表大会常务委员会裁决。

行政法规之间对同一事项的新的—般规定与旧的特别规定不一致，不能确定如何适用时，由国务院裁决。

地方性法规、规章之间不一致时，由有关机关依照以下规定的权限作出裁决：

（1）同一机关制定的新的—般规定与旧的特别规定不一致时，由制定机关裁决。

（2）地方性法规与部门规章之间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的，应当决定在该地方适用地方性法规的规定；认为应当适用部门规章的，应当提请全国人民代表大会常务委员会裁决。

（3）部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间对同一事项的规定不一致时，由国务院裁决。根据授权制定的法规与法律规定不一致，不能确定如何适用时，由全国人民代表大会常务委员会裁决。



随堂小练 1-2

关于法的效力层级的说法中，正确的是（ ）。

- A. 当—般规定与特别规定不一致时，优先适用—般规定
- B. 地方性法规的效力高于本级地方政府规章
- C. 特殊情况下，法律、法规可以违背宪法
- D. 行政法规的法律地位仅次于宪法



随堂小练 1-2 解析

四、建设法规的立法原则

建设法规立法的基本原则，是指建设立法时所必须遵循的基本准则及要求，现阶段我国建设法规立法时必须遵循的基本原则如下：

（一）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，是指市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用的，与社会主义基本制度相结合的经济体制。国家实行社会主义市场经济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，就是要建立健全以市场为主体的法律体系。在建设法规立法中，建设法规要规定各种建设市场主体的法律地位，对它们在建设活动中的权利和义务作出明确的规定。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要确立建设市场体系的统一性和开放性。建设立法应当确立建设活动的规划与设计市场、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建设活动应当能保障建设市场健康、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要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能是间接性的。

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。

（二）法制统一原则

所有法律有着内在统一的联系，并在此基础上构成一国法律体系。建设法规体系是我国法律体系中的一个组成部分，组成本体系的每一部法律都必须符合宪法的精神与要求。该法律体系与其他法律体系也不应冲突。建设行政法规和部门规章及地方性建设法规、规章都必须遵循基本法的有关规定，而且地位同等的法律、法规所确立的有关内容之间应相互协调、相互补充。

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，不致因法律制度自相矛盾而导致建设法规无所适用。

（三）责权利相一致的原则

责权利相一致是在建设立法上对建设行为主体的权利、义务或责任提出的一项基本要求。具体表现在两个方面。

1. 统一性

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的同时，必须履行法规所规定的义务。

2. 关联性

权利和义务彼此结合。建设行政主管部门行使行政管理权既是其权利，也是其责任和义务。

（四）遵循科学技术规律，确保建设工程安全与质量的原则

建设工程的安全与质量是整个建设活动的核心，是关系到生命安全、财产安全的重大问题。建设工程的安全是指建设工程对人身的安全和对财产的安全。建设工程质量是指国家规定和合同约定的对建设工程的适用、安全、经济、美观等一系列指标的要求。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，确保建设工程不会引起人身伤亡和财产损失。

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、新型建筑材料的现代管理方式，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。

（五）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，作为必经程序；对违反民主立法原则的立法应视为无效。

第三节 建设工程法律责任

进入新时代以来，坚持在习近平法治思想指引下全面准确落实司法责任制。习近平法治思想是马克思主义法治理论中国化的最新成果。

法律责任，是指行为人由于违法行为、违约行为或者由于法律规定而应承受的某种不利的法律后果。法律责任是社会责任的一种，但与其他社会责任明显不同，其范围、性质、大小、期限等均在法律上有明确规定。

一、法律责任的类型和特征

1. 法律责任的类型

按照违法行为的性质和危害程度，可以将法律责任分为违宪法律责任、刑事法律责任、民事法律责任、行政法律责任和国家赔偿责任。

2. 法律责任的特征

（1）法律责任是因违反法律上的义务（包括违约等）而形成的法律后果，以法律义务存在为前提。

（2）法律责任即承担不利的后果。

（3）法律责任的认定和追究，由国家专门机关依法定程序进行。

（4）法律责任的实现由国家强制力做保障。

二、建设工程民事责任

民事责任，是指民事主体在民事活动中，因实施了民事违法行为，根据民法所应承担的对其不利的民事法律后果或者基于法律特别规定而应承担的民事法律责任。民事责任的实现手段主要是民事救济，通过民事救济手段使受害人被侵犯的权益得以恢复。民事责任主要是财产责任，如《民法典》规定的损害赔偿、支付违约金等，但也不限于财产责任，还有恢复名誉、赔礼道歉等。

《民法典》规定，承担民事责任的方式主要有：① 停止侵害；② 排除妨碍；③ 消除危险；④ 返还财产；⑤ 恢复原状；⑥ 修理、重作、更换；⑦ 继续履行；⑧ 赔偿损失；⑨ 支付违约金；⑩ 消除影响、恢复名誉；⑪ 赔礼道歉。以上承担民事责任的方式，可以

单独适用，也可以合并适用。

建设工程民事责任的主要承担方式如下：

（1）返还财产

当建设工程施工合同无效、被撤销后，应当返还财产。执行返还财产的方式是折价返还，即承包人已经施工完成的工程，发包人按照“折价返还”的规则支付工程价款。主要有两种方式：一是参照无效合同中的约定价款；二是按当地市场价、定额量据实结算。

（2）修理

施工合同的承包人对施工过程中出现质量问题的建设工程或者竣工验收不合格的建设工程，应当负责返修。

（3）赔偿损失

赔偿损失是指合同当事人由于不履行合同义务或者履行合同义务不符合约定，给对方造成财产上的损失时，由违约方依法或依照合同约定应承担的损害赔偿责任。

（4）支付违约金

违约金是指按照当事人的约定或者法律规定，一方当事人违约的，应向另一方支付的金钱。

三、建设工程行政责任

行政责任是指违反有关行政管理的法律法规规定，但尚未构成犯罪的行为，依法应承担的行政法律后果，包括行政处罚和行政处分。

1. 行政处罚

2021年修订的《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）规定，行政处罚的种类有：①警告、通报批评；②罚款、没收违法所得、没收非法财物；③暂扣许可证件、降低资质等级、吊销许可证件；④限制开展生产经营活动、责令停产停业、责令关闭、限制从业；⑤行政拘留；⑥法律、行政法规规定的其他行政处罚。

在建设工程领域，法律、行政法规所设定的行政处罚主要有：警告、罚款、没收违法所得、责令限期改正、责令停业整顿、取消一定期限内参加依法必须进行招标的项目的投标资格、责令停止施工、降低资质等级、吊销资质证书（同时吊销营业执照）、责令停止执业、吊销执业资格证书或其他许可证等。

2. 行政处分

行政处分是指国家机关、企事业单位对所属的国家工作人员违法失职行为尚不构成犯罪，依据法律、法规所规定的权限而给予的一种惩戒。

行政处分种类有：①警告；②记过；③记大过；④降级；⑤撤职；⑥开除。

《建设工程质量管理条例》规定，国家机关工作人员在建设工程质量监督管理工作中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

四、建设工程刑事责任

刑事责任是指犯罪主体因违反刑法，实施了犯罪行为所应承担的法律责任。刑事责任

是法律责任中最强烈的一种，其承担方式主要是刑罚，也包括一些非刑罚的处罚方法。

《中华人民共和国刑法》（以下简称《刑法》）规定，刑罚分为主刑和附加刑。主刑包括：① 管制；② 拘役；③ 有期徒刑；④ 无期徒刑；⑤ 死刑。附加刑包括：① 罚金；② 剥夺政治权利；③ 没收财产。

在建设工程领域，常见的刑事法律责任如下：

1. 工程重大安全事故罪

《刑法》第一百三十七条规定：“建设单位、设计单位、施工单位、工程监理单位违反国家规定，降低工程质量标准，造成重大安全事故的，对直接责任人员，处五年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金；后果特别严重的，处五年以上十年以下有期徒刑，并处罚金。”

根据《最高人民法院、最高人民检察院关于办理危害生产安全刑事案件适用法律若干问题的解释》，具有下列情形之一的，属于重大伤亡事故：① 造成死亡一人以上，或者重伤三人以上的；② 造成直接经济损失一百万元以上的；③ 其他造成严重后果或者重大安全事故的情形。

2. 重大责任事故罪

《刑法》第一百三十四条规定：“在生产、作业中违反有关安全管理的规定，因而发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果的，处三年以下有期徒刑或者拘役；情节特别恶劣的，处三年以上七年以下有期徒刑。强令他人违章冒险作业……因而发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果的，处五年以下有期徒刑或者拘役；情节特别恶劣的，处五年以上有期徒刑。”

3. 重大劳动安全事故罪

《刑法》第一百三十五条规定：“安全生产设施或者安全生产条件不符合国家规定，因而发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处三年以下有期徒刑或者拘役；情节特别恶劣的，处三年以上七年以下有期徒刑。”

4. 串通投标罪

《刑法》第二百二十三条规定：“投标人相互串通投标报价，损害招标人或者其他投标人利益，情节严重的，处三年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金。投标人与招标人串通投标，损害国家、集体、公民的合法利益的，依照前款的规定处罚。”



本章小结

通过本章的学习，掌握建设法规的含义，熟悉建设法律关系的主体、客体和内容，明确建设法规在我国建设活动中的作用和地位，理解建设法规体系及其效力层级，掌握法律责任的含义和类型，能够对建设工程领域常见的刑事法律责任进行辨析。



思考题

1. 阐述建设法规的含义，列举建设法律关系三要素及其具体内容。

2. 阐述法的效力层级，并对法律法规之间的冲突提出解决路径。
3. 阐述建设法律关系主体的具体规定，并对建设法律客体的类型进行分析。
4. 阐述民事责任、行政责任、刑事责任的主要类型。
5. 对工程重大安全事故罪、重大责任事故罪、重大劳动安全事故罪进行辨析，并举例说明。
6. 中国特色社会主义法律体系以宪法为统帅，以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干，由哪些法律规范构成？

7. 某市一栋在建住宅楼发生楼体倾覆事故，造成一名工人身亡。经调查分析，事故调查组认定是一起重大责任事故。其直接原因是：紧贴该楼北侧，在短时间内堆土过高，最高处达 10 米左右；紧邻该楼南侧的地下车库基坑正在开挖，开挖深度 4.6 米。大楼两侧的压力差使土体产生水平位移，过大的水平力超过了桩基的抗侧能力，导致房屋倾倒。此外，还主要存在 6 个方面的间接原因：一是土方堆放不当。在未对天然地基进行承载力计算的情况下，开发商随意指定将开挖土方短时间内集中堆放于该楼北侧。二是开挖基坑违反相关规定。土方开挖单位在未经监理方同意、未进行有效监测并不具备相应资质的情况下，没有按照相关技术要求开挖基坑。三是监理不到位。监理方对开发商、施工方的违法违规行为未进行有效处置，对施工现场的事故隐患未及时报告。四是管理不到位。开发商管理混乱，违章指挥，违法指定施工单位，不合理地压缩施工工期。五是安全措施不到位。施工方对基坑开挖及土方处置未采取专项防护措施。六是围护桩施工不规范。施工方未严格按照相关要求组织施工，施工速度快于规定的技术标准要求。

事故发生后，该楼所在地的副区长和镇长、副镇长等公职人员，因对辖区内建设工程安全生产工作负有领导责任，分别被给予行政警告、行政记过、行政记大过处分；开发商、总包单位对事故发生负有主要责任，土方开挖单位对事故发生负有直接责任，基坑围护及桩基工程施工单位对事故发生负有一定责任，分别给予了经济罚款，其中对开发商、总包单位均处以法定最高限额罚款 50 万元，并吊销总包单位的建筑施工企业资质证书及安全生产许可证，待事故善后处理工作完成后吊销开发商的房地产开发企业资质证书；监理单位对事故发生负有重要责任，吊销其工程监理资质证书；工程监测单位对事故发生负有一定责任，予以通报批评处理。监理单位、土方开挖单位的法定代表人等 8 名责任人员，对事故发生负有相关责任，被处以吊销执业证书、罚款、解除劳动合同等处罚。秦某、张某、夏某、陆某、张某、乔某 6 人，犯重大责任事故罪，被追究刑事责任，分别被判处有期徒刑 3~5 年。该楼的 21 户购房户中，有 11 户业主退房，10 户置换，分别获得相应的赔偿费。

问题：

- (1) 本案中的民事责任有哪些？
- (2) 本案中的行政责任有哪些？
- (3) 本案中的刑事责任有哪些？