

法国城市空间管制的法律依据与实施机制研究

Legislation and Implementation Mechanisms of Urban Space Regulation in France

周宜笑
ZHOU Yixiao

摘要：建筑是城市空间的基本单元，有效管制土地利用和建筑建造是营造高品质城市空间的关键。以早期建筑法规为源头，法国1970年代形成的《城市规划法典》和《建设和住房法典》是其城市规划法规体系和建筑法规体系的核心，也是地方机构编制法定城市规划文件、发放建设许可，进而有效实施城市空间管制的根本依据。本研究从我国城市更新阶段促进建设项目实施的现实需求出发，梳理法国建筑法规和城市规划法规的形成过程、相互关系和基本内容，并以大巴黎都市区的东巴黎分区为例，对2000年以来法国规划改革趋势下地方法定规划的管制内容以及建设许可体系进行分析。笔者建议，我国未来应进一步完善以建筑法规和城市规划法规为核心的城市空间管制法律依据，在详细规划层面细化以项目为导向的土地利用管制和建筑管制内容，以精细化的许可手段促进更新项目有序开展。

Abstract: Buildings are the basic unit in forming urban space, thus it is crucial to conduct effective control over land use and buildings as to improve urban space quality. Based on the early building regulations, the Town Planning Code and the Construction and Housing Code formed in the 1970s are core legislations of urban planning regulation system and building regulation system in France. These two codes provide legal basis for local authorities to prepare statutory urban planning documents as well as to issue construction permits in order to achieve effective urban space regulation. Towards the practical needs of conducting construction projects in the stage of urban regeneration in China, this paper conducts thorough review over the forming process, the interrelationship and basic content of French building regulations and urban planning regulations, while the Est-Ensemble subdivision of the Greater Paris metropolitan area is taken as an example to analyze the content of local statutory planning and construction permission system since the planning reform in 2000. It suggests that the building regulations and urban planning regulations shall be improved in China as the legal foundation of urban space regulation, while project-oriented regulatory planning ought to refine the statute requirements towards land use control and building control, and varied construction permissions need to be promoted in regulating urban regeneration projects.

关键词：建筑法规；城市规划法规；城市空间管制；城市更新；法国

Keywords: building regulation; urban planning regulation; urban space regulation; urban regeneration; France

国家自然科学基金资助项目“面向国土空间规划的城镇空间管制研究”(52278067)

作者：周宜笑，中国教育科学研究院区域教育研究所，助理研究员。
15202205193@163.com

以政府为主体实施的空间管制具有技术和制度的双重属性^[1]。现代行政体系建立后，政府管制立法已成为政府管制的制度基础^[2]。在建筑实体与城市空间虚体一体化的视角下，土地和建筑物是城市空间管制不可分割的基本对象。以中世纪以来的建筑法规实践为基础，法国自1970年代起就将建筑法规和城市规划法规共同作为城市空间管制的法律依据，授权地方法定规划确定详细的空间管制内容，并形成多样化的建设许可手段。从管制结果看，法国以巴黎为代表的城市空间已形成了和而不同、密而不乱的基本特征^[3]。

随着我国进入以存量更新为主的城市建设阶段，提升城市空间品质、加强城市精细化管理已成为城市空间管制的关键目标。在法国，自2000年规划改革以来，以建筑法规和城市规划法规为基础的地方法定规划已愈发注重项目实施，关注对土地利用和建筑建造的灵活管制，对我国城市更新阶段进一步完善以政府管制立法为基础的城市空间管制制度具有一定参考价值。

1 法国城市空间管制的依据

1.1 法国建筑法规和城市规划法规的形成过程

法国建筑法规起源于中世纪时期与城市建设相关的习惯法、城市法令和技术规则^[4]。习惯法包括建设行业的习惯法和私法的习惯法：前者如早期城市的艺术规则，以及由行业团体撰写、经统治者认可后市镇机构审议发布的法令；后者与近代城市规划密切相关，主要通过规范财产权中的地役权等解决相邻关系问题。城市法令介于习惯

法与警察条约之间，内容包括但不限于建筑立面许可、强制性的（建筑外墙）指定线（alignement）、相邻关系权利人保护规定等。技术规则主要以建设标准为形式，同时涉及相关司法解释。

以法国贝桑松市为例：1688年8月，该市颁布了一项具有建筑法规含义的城市法令，其中“一般规则”部分涉及建筑物许可、（建筑外墙）指定线、地役权、分界共有权、施工时序等详细要求。更重要的是，这份法令在深度上已体现出现代城市规划的基本特征^[4]。

城市规划法规方面，早在法国第一部现代城市规划法——1919年《城市扩张和整治计划法》颁布前，多个市镇就已出现有关城市空间整治、建设以及空间利用的规则。学界一般将1680年的《一般指定线规则》或更早的1607年《萨利法令》视为法国早期城市规划实践向现代意义城市规划转型的转折点^[5]。直到1943年，起源于地方市镇的法国城市规划工作和建设许可实践才在行政法院的认可下，正式成为国家事务。

1.2 法国建筑法规和城市规划法规的基本逻辑

1954年，法国《城市规划和住房法典》正式颁布。该法典整合了此前的诸多法律，分城市规划法规，优先购买权和土地储备，土地整治，适用于建设、整治和拆除的制度等6卷。1970年代中期，在经济危机引发的社会危机背景下，为进一步区分城市规划与住房建设，《城市规划和住房法典》被拆分为《城市规划法典》和《建设和住房法典》。由此，法国城市规划法规和建筑法规的核心法律文件正式形成，成为授权地方机构通过编制法定城市规划文件、发放建设许可^[6]来实施城市空间管制的根本依据。

从相互关系看，两部法典既相互区分又相互联系。法国城市规划法规以划定公共利益和特定利益的界限为目的，通过城市规划授权确保建设工程符合城市规划法规要求；建筑法规属于警察权范畴，通过“建筑单体管制程序”保证建筑物建设最基本的质量水平，如保护居住者的健康和安、对抗温室效应、保护能源和舒适度等。通过法律条文间的相互衔接，二者统一在同一框架下，与劳动法、税法、民法等相关法律法规^①共同构成了授权行政主体规范建设行为的法律依据。

1.3 法国《城市规划法典》和《建设和住宅法典》的主要内容和条文衔接

法国《城市规划法典》共计6卷，聚焦规划和预测、修建性城市规划和城市规划授权，对城市规划文件的内容和程序，以及土地利用、优先购买、征收等内容进行了明确规定。其中，第一卷对市镇层面的法定城市规划——地方城市规划的程序和内容作出了详细规定。

《建设和住房法典》汇集了与建筑单体建设、不动产开发、社会住房和其他与不动产有关的事项规定，分6卷对建设许可、低租金住宅等原则性和程序性内容，以及建筑建造在声学、可达性、热学、地震、防火等方面的技术性要求进行详细规定。依据《建设和住房法典》，这类技术性要求主要分为两类：与安全相关、与建筑物卫生质量相关。前者涉及建筑物的稳定性和坚固性、电梯安全、燃气装置安全等方面，后者与水网、室内空气质量、声学、开口、尺寸规则、其他设备等相关。此外，被特定建筑法规全部或部分引用的标准，其引用内容也具有强制性^②。

从条文衔接看，两部法典的条文互引主要集中在3个领域：一是在特定区域内或针对特定对象，调整地方城市规划和跨地方城市规划中法规的规定内容，如建筑密度、建筑退线、开放空间比例等；二是停车场配建规定；三是社会住宅和低租金住房规定。

2 法国城市空间管制的手段

2.1 法国城市更新背景下的地方法定规划

1967年《土地指导法》确立的土地利用规划是2000年法国规划改革前地方机构实施城市空间法规管制的关键工具。土地利用规划聚焦分区，是法国土地快速扩张期对土地用途、建筑密度、建筑与街道内其他建筑的相互关系等实施量化管理的手段。1980年代后期，伴随私人主体越来越多地参与城市规划活动，顺应放松管制趋势，法国开始愈发强调在公共机构制定的管制性规划的基本限制下，为私人建设活动提供更多自由^[7]。

2000年，法国《城市更新和社会团结法》颁布，要求市镇机构以地方城市规划取代土地利用规划。在2007年和2010年两部《格勒内尔环境法》的基础上，《国家环境实施法》于2010年授权“市镇间联合管理公共机构”编制跨地方

① 如《劳动法典》、《公共采购法典》、《刑事诉讼法典》、《社会团结与城市更新法》、《共和国新领土组织法》（NOTRe）、《住房获得及城市规划更新法》、《法国地方政府改革法》等。

② 法国各类标准旨在满足市场需求，原则上为自愿使用，但是公共机构可以在例外情况下在特定法规文本中引用特定标准，使得被引用的内容成为强制性标准。在建设领域，针对建筑施工的建设标准以保证建筑物的质量、用户安全以及环境保护等为目标制定，主要包括国际标准、法国标准、统一技术文件等。

城市规划，规定不符合《格勒内尔环境法》的城市规划文件自2015年12月31日起失效。此后，2014年的《住房获得及城市规划更新法》和2018年的《住房、规划与数字化变革法》进一步促进了跨市镇的规划协同发展和建设项目合作。

从法律地位上看，地方城市规划和跨地方城市规划是具有法律强制力的法规，具有兼容^①其他规划、衔接建设许可的关键作用（图1）。在城市更新和国内外竞争日益加剧的背景下，注重项目实施、兼具土地利用规划和战略性规划特征的地方城市规划和跨地方城市规划，也被认为是管制性规划向项目性规划变革的体现^[8]。此外，市镇地图和城市规国家条例也属于城市规划授权范畴，同样可以作为地方实施建设许可的直接依据。

2.2 地方法定规划对城市空间管制内容的落实和细化

依照《城市规划法典》，法国地方城市规划和跨地方城市规划主要包含4类内容。

(1) 展示报告，以及整治与可持续发展项目：对未来将要开展的城市规划项目进行介绍。

(2) 整治和项目准则（OAP）：明确可能进行的整治举措和方法，必须与展示报告、整治与可持续发展项目一致，

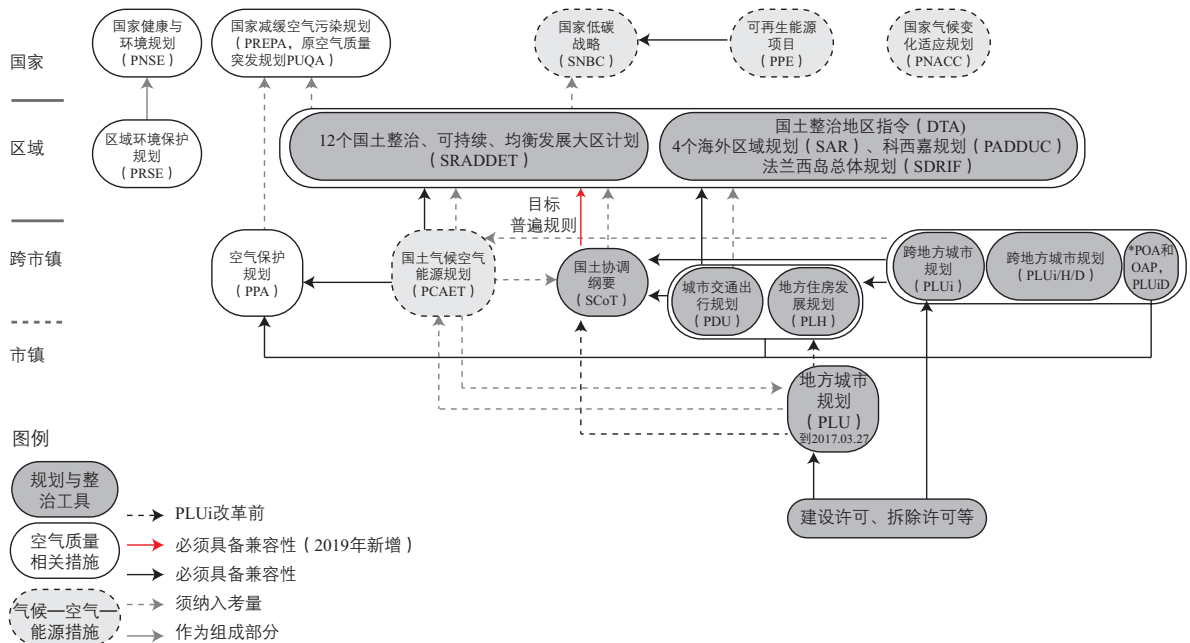
确定的准则具备法律抗辩能力。

(3) 法规：需要与前述两项内容一致，可以规定建设项目的地点和地役权，并依据地方情况规定土地利用的一般规则，如分区、树木地图、遗产地图等。法规的文本和图示具有法律抗辩能力。

(4) 附录：主要规定公用事业设施地役权、协议开发区、优先购买权等。

其中，法规是衔接建设许可、管制建设行为的关键依据。依照《城市规划法典》，法规可以对土地利用与建设地点，城市、建筑、环境和景观质量，设施、管网和预留用地进行规定。同时，《建设和住房法典》中有关社会性住房、停车等方面的规定也需要落实在地方城市规划和跨地方城市规划中。

为实现具有稳定性和确定性的城市空间管制^[9]，法规中涉及土地利用和建筑建造的管制内容详细覆盖了土地利用分区、建筑密度、建筑的外观和尺寸、（建筑外墙）指定线、建筑形态等要素（表1）。其中，分区属于法规必须编制的内容。依据《城市规划法典》第L151-9条，分区类型包括城市化区、待城市化区、农业区以及自然和森林区。在此基础上，各市镇还可依据自身具体情况确定更为详细的分区类型。



注：*PLUiD 指整合了原城市交通出行规划（PDU）相关内容的跨地方城市规划（PLUi）。相较于普通 PLUi，PLUiD 的管控工具更为多样，在整治和项目准则（OAP: orientations d’aménagement et de programmation）等常规内容外，还设有目标与行动项目（POA: Programme d’Orientations et d’Actions），主要包含建设时序、实施管理方案等内容。

图1 法国现行规划体系中的地方法定规划（以气候、空气、能源领域为例）

① 兼容性（compatibilité）没有明确的法律定义。依照法国国务委员的法理解释，兼容性指“当一个项目不违反更高级别文件的准则或基本原则，甚至有助于其实施时，该项目与高级别文件是兼容的”。

2.3 建设许可体系对城市空间管制内容的实施

以巴黎市为例，多样化的建设许可工具是法国市镇实施城市空间管制的直接手段（表2）。建设许可程序需要满足《城市规划法典》和《建设和住房法典》的双重要求，特别是在建筑项目投入使用后的6年内，建筑法规仍对建设行为

具有约束作用（图2）。

法国建筑单体制程序采用实施方承诺制，默认专业人员或私人业主在许可申请阶段已承诺了解并遵守《建设和住房法典》的有关规定，且委托人或建筑师在颁发证书时也证明由其进行或监督的工作符合建筑法规要求。因此，市镇主

表1 法国《城市规划法典》对地方城市规划和跨地方城市规划管制内容的授权（土地利用和建筑建造相关）

条文	授权内容
第 L151-17 条	可以识别和定位景观要素，识别、定位和划定因文化、历史或建筑原因而需要保护、保存、增强或重新认证的街区、地块、已建成或未建成的建筑物、公共空间、纪念碑、场地和分区，并在适当情况下确定其保护、保存或恢复的要求。对于林区，树木的砍伐适用第 L. 4214 条的例外规定
第 L151-26 条	在其划定的现有或规划的、靠近公共交通的区域内，规定最低建设密度
第 L151-27 条	在协议开发区内，可根据建筑的功能和地点确定每个地块允许建设的面积。在上述区域，还可以确定建设的最低密度，如有必要，可按分区细分
第 L151-17 条	可以根据当地情况，对建设实施的相关规则作出规定
第 L151-18 条	为促进建筑、城市和景观质量，强化遗产保护和促进建筑物与周围环境融合，可以确定新建、翻新或修复建设的外观、尺寸、沿道路的（建筑外墙）指定线要求，以及距离分界线的最小间距及其周围环境的整治规则

资料来源：作者根据参考文献 [10] 绘制

表2 法国的建设许可体系

许可工具	说明
城市规划证明	属于信息文件而非授权书，包括信息证书和修建性证书。主要用于提供城市规划信息、有关土地可能用途的信息（如可建设性、财产分割、建筑权等），以及建筑法规的管制要求（如建筑物的位置、建筑高度上限、密度等）
建设许可	建筑面积超过 20 m ² 的新建建筑需要建设许可
事先申报	不需要建设许可的工作原则上须事先申报
整治许可	使得管理部门可以将整治活动控制在特定点位进行。例如：被列为轻型住宿的度假村、游乐园、游乐场和运动区、露营地、高尔夫球场、向公众开放的停车场、车库和集体大篷车或移动房屋车库等
拆除许可	是任何现有建筑部分拆除或全部拆除之前必须获得的行政许可。包括全部拆除一栋或多栋建筑物，或拆除结构元件，如屋顶、承重墙、立面、地板、楼梯等
豁免程序	1986 年改革后，部分小型建设项目可以免除许可

资料来源：作者根据巴黎市政府网站 (<https://www.paris.fr/autorisations-d-urbanisme>) 绘制

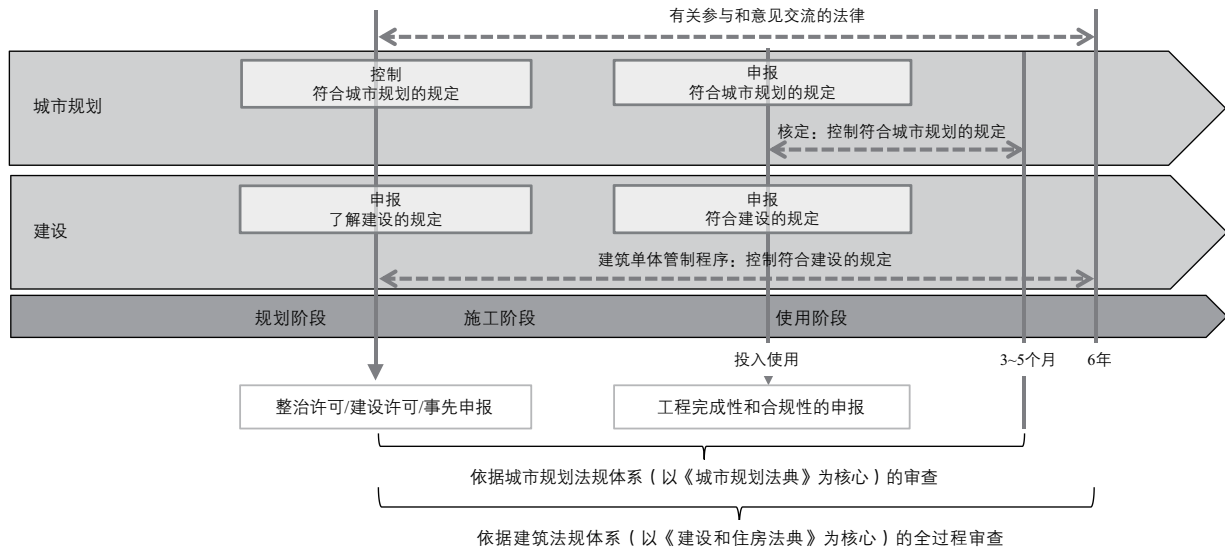


图2 以城市规划法规和建筑法规为基础的建设项目全过程管制

资料来源：作者根据参考文献 [11-12] 绘制

管机构在进行许可时仅确保建设施工符合城市规划法规的要求^①，而建筑法规的监管职能主要由省级层面受到国家或地方委托的代理机构承担。例如：法国维埃纳省的省领土理事会每年进行大约 15 次建筑检查来保障建筑施工质量。

3 案例研究：大巴黎都市区之东巴黎分区

3.1 东巴黎分区概况

2016 年 1 月 1 日建立的大巴黎都市区 (Métropole du Grand Paris) 是法国 2014 年《关于国土空间公共行动现代化和大都市区确认法》和 2015 年《共和国新领土组织法》划定的行政边界。为促进市镇合作，大巴黎都市区共分为 12 个国土区域 (T1-T12)。以巴黎市东北部的东巴黎分区 (T8) 为例。2020 年 3 月 27 日起，东巴黎分区的跨地方城市规划正式发布，取代了其 9 个成员市镇的地方城市规划。

3.2 地方法定规划对城市空间管制要求的落实

东巴黎分区的跨地方城市规划共包含 5 类文件：行政文件，展示报告、整治与可持续发展项目，整治和项目准则，法规，附录。在展示报告、整治与可持续发展项目划定多个城市更新片区、提出可持续发展战略的基础上，整治和项目准则进一步对协议开发区、优先社区、大型基础设施等具体项目进行落位并作出限制要求，实现了准则灵活规定与法规底线约束的有效结合。例如：整治和项目准则中，居住主题章节提出了一项“发展面向不同居民需求的住宅形式”准则，该板块结合图表，对 5 类新建住房的修缮要求和最低住房标准等进行详细规定，并可进一步对照法规文本中的 5 条内容查看细化要求。

以《城市规划法典》和《建设和住房法典》为依据，法规文件的分区总图和详细分区图纸从区域、城市和街区层面，围绕土地利用和建筑建造制定了详细的管制要求 (图 3)。土地利用管制内容主要包括：从整体层面划分城市区、自然区和农业区 3 大类区域；进一步在详细图纸中细分 11 种类型——中心区、混合区、更新片区、保护片区、项目片区、经济活动区、公用设施区、基础设施区、城市绿地、农业区、自然区。建筑管制内容主要包括：从城市和街区尺度划定建筑建造允许的最大高度线、强制性的 (建筑外墙) 指定线、建筑后退距离、标志性建筑等。

在每份详细分区图纸中，各个地块的管制内容可进一步

通过“分区指引表”对照法规文本进行检索，除道路控制空间和公共控制空间^②外，建筑间的相互关系 (包含基于相邻边界的建设规定、同一产权地内两项建设的退线规定)、建筑物占地面积^③、开放空间、生境系数规定及其他，以及最大建筑高度，均对以土地和建筑物为对象的建设行为产生直接约束。

此外，为了适应具体城市更新项目需求，对于特定的成员市镇及其街区，分区图示中还附加了建筑高度图 (图 4)、地质风险图等。

与分区图对应，法规文本共包含 7 部分：普遍要求、相关词语解释、对所有分区的要求、对城市区 (除项目用地外) 的特殊要求、对项目用地的特殊要求、对自然区的要求、对农业区的特殊要求。为便于理解，文本还给出了多个概念的详细解释和计算方法。例如：“可替代 (建筑外墙) 指定线的边界”包括地块内沿公共道路，标有地役权的 (建筑外墙) 指定线，或为了实现公共道路或公共控制而设立的预留用地；地块内为实现公共道路或公共控制而设立的预留用地的边界；图示文件中强制性的建筑后退边界 (图 5)。

以土地利用和建筑物为对象，法规文本也对建筑的形态、强度、用途和土地利用用途等诸多内容进行了详细规定。

(1) 建筑形态。例如：第三章“对所有分区的要求——外部建设要素”规定，“禁止使用临时性的敏感材料；所有材料，如被装饰物或涂层覆盖的石膏板、空心砖、水泥砖，不得裸露在建筑物的立面、山墙上或围栏上”，“自然或农业区 100 m 以内，禁止使用反光立面装饰”等。(2) 建筑高度。例如：第一章“对建筑尺寸的要求”规定，特定城市的中心区、混合区、更新片区等特定分区内，建筑距离小路以外道路的最近的立面高度，不得超过横向至对侧 (建筑外墙) 指定线或其可替代边界的距离 +3 m。(3) 建筑用途。例如：在中心区范围内，所有市镇对商业和服务活动用途的子用途 (手工业和零售业) 的授权，仅允许在特定条件下进行，即可获得许可的手工业和零售业不可对该地区的主要特征造成损害或侵扰。如里拉市禁止大型零售业功能；在诺瓦西勒塞克市，餐饮用途仅在建筑位于图示文件确定的线性范围内时可被允许，且建筑楼板面积需要控制在 150 m² 以下。

(4) 土地利用用途。例如：第四章“对城市区 (除项目用地外) 的特殊要求”中，分区特性表规定了城市区允许的功能和次要功能，以及特定要求下禁止或允许的功能和次要功

① 参见 <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/politiques-publiques>。

② 公共控制空间指不符合道路概念的、向公众开放的外部空间，如公园、广场、停车场等。根据这一内涵，公用设施不被视为公共控制空间，如墓地、学校、体育场地等。

③ 建筑占地面积指建筑物体积的纵向投影。投影的主体包括房屋地上的各个部分，含主体建筑物和附属建筑物，包括所有突出和挑出的部分，但不包括线角、挑棚等装饰元素以及无障碍坡道等。

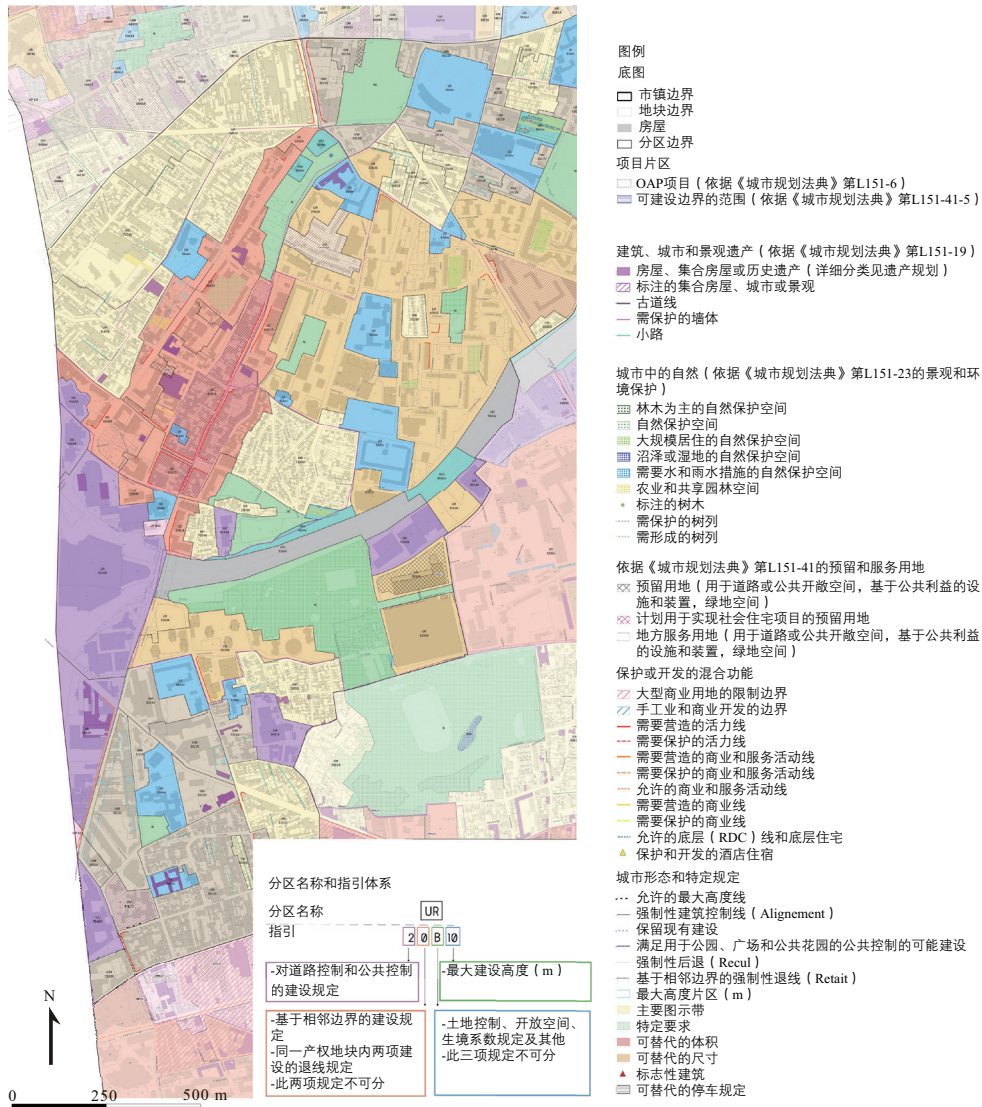


图3 巴尼奥莱市 (Bagnolet) 分区图 (截取部分图纸示意)

资料来源: 作者译自参考文献 [13]

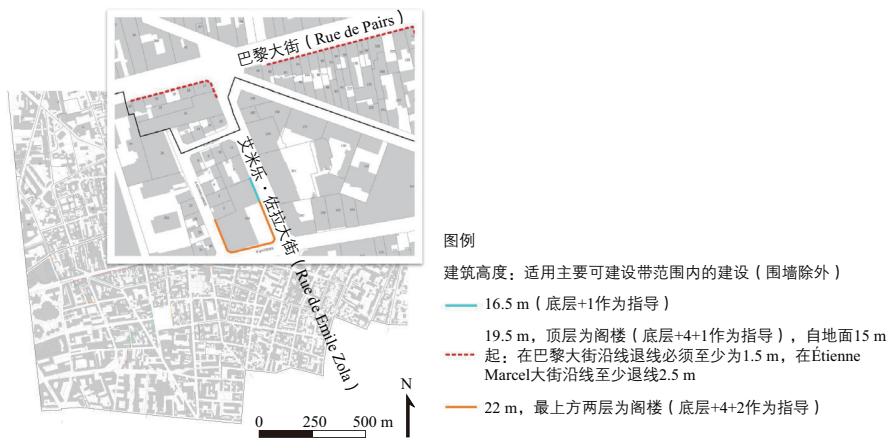


图4 针对蒙特勒依市的建筑高度图 (以巴黎大街周边为例)

资料来源: 作者译自参考文献 [13]

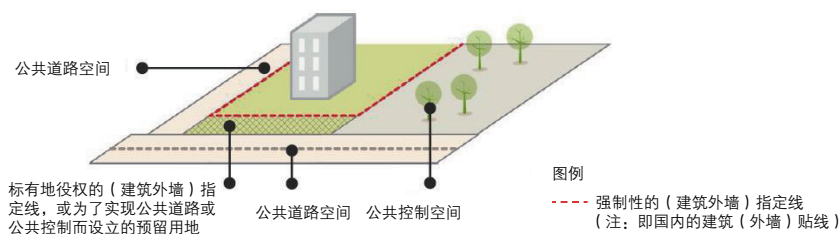


图5 “可替代（建筑外墙）指定线的边界”的含义

资料来源：作者译自参考文献[13]

能。如混合区允许的第二、三产业功能中，邦迪市仅允许不产生气味、视觉、噪声等问题，且与居住区内土地和建筑相邻关系具有兼容性的办公用途。

3.3 以地方法定规划为依据的建设许可制度

以城市规划法规和建筑法规为基础，地方城市规划和跨地方城市规划确定的城市空间管制要求最终需要通过建设许可制度实现。

在东巴黎分区跨地方城市规划的法规文本中，“普遍要求”一章规定“准备新建或改建的建设活动必须符合《建设和住房法典》《民法典》的要求和规定内容，包括通行权、地役权等”。此外，该章节有关“围墙建设、粉刷和拆除”的内容中，还列举了各市议会的审议文件，要求“各市镇按照《城市规划法典》有关事先申报的要求自行管理”。

4 经验与启示

4.1 建筑法规和城市规划法规作为依法实施城市空间管制的基础

虽然法国早期以习惯法、城市法令和技术规则为形式的建筑法规并未独立成为专门体系，但其内容已不限于建筑安全、卫生等建筑单体管制内容，还包括建筑线、建筑前开敞空间、建筑高度与道路宽度的比例关系等涉及建筑相邻关系、具有规划含义的要素。至1950年代，针对土地和建筑物的双重管制内容仍统一在《城市规划和住房法典》之中。即使1970年代《城市规划和住房法典》被拆分为两部独立法典，这种将建筑实体与城市空间虚体一体化管制的基本思路本质上并未改变。

法国现行建筑法规体系与城市规划法规体系既相互独立又相互联系，前者侧重保障建筑质量，后者侧重划分公共利益与特定利益。由于土地和建筑物不可分割，建筑法规和城市规划法规对建设行为的管制必然存在内容上的交叉和重叠。因此，两部法典通过条文之间的相互衔接，以及对地方法定规划和建设许可程序的授权，成为地方机构依照建筑法规和城市规划法规管制城市空间的根本依据，并在建设项目

从规划到建设再到管理的全过程中发挥了关键作用。

4.2 地方法定规划和精细化许可在细化城市空间管制要求、实施城市更新项目中的关键作用

为减轻管制僵化问题并促进跨市镇城市更新项目实施，法国地方城市规划和跨地方城市规划转变了传统土地利用规划的分区管制模式，不仅将公共政策文件纳入规划“文件包”，还通过精细化的管制内容和多样化的建设许可工具提高了城市空间管制的灵活性和效率。

在城市规划法规明确“准则”和“法规”法律约束力的基础上，结合建筑法规对特定地区或特定对象法规管制内容的补充，地方城市规划和跨地方城市规划可以结合城市更新项目的不同需求，对土地利用用途、建筑用途、建筑密度、建筑退线、开放空间比例等作出针对性的详细要求，由此达到发挥各地优势、提升区域竞争力的管制目的。

以法律法规授权制定的地方法定规划为依据，各市镇实施的建设许可是落实城市空间管制要求、实现建设活动全过程管理的最终环节。面向城市更新阶段日益复杂的建设活动，法国立法区分了豁免许可、拆除许可、事项申报等管制工具，在减轻行政负担的同时加速推进建设项目实施。更重要的是，建设项目在规划、施工和使用阶段均受到建筑法规和城市规划法规的全过程约束，特别是在项目投入使用的6年内，获得省政府授权的机构仍然可以依照建筑法规实施建筑单体管制程序，由此保障建筑使用人和相邻关系权利人的安全、健康。

4.3 我国城市空间管制的现实问题

高品质的城市空间营造离不开对土地利用和建筑物建造的有效管制。随着我国城市建设由大规模增量建设转为存量提质改造与增量结构调整并重，对微观尺度建筑建造的精细化管制和建设项目的全过程管理已成为城市更新阶段的重要工作。

然而，从政府管制立法角度看，我国实质意义上的建筑法规体系仍有待形成，现行《中华人民共和国建筑法》仍缺

乏建筑单体建造最低技术要求，特别是建筑相邻关系的有关内容^[14]，而以城市规划技术管理规定为代表的城市规划规范性文件和技术标准尚且难以替代建筑法规，对建筑用途等内容形成有效管制。同时，从管制手段看，在注重项目实施的城市更新背景下，我国国土空间详细规划在适应建设项目差异化需求、统筹底线管控与灵活管控、建立精细化许可体系等方面仍存在一定不足。

4.4 建议与展望

以法国城市空间管制经验为参考，面向我国国土空间规划改革的新契机，未来我国可以从以下两个方面进一步完善城市空间管制机制，助力以人为核心的新型城镇化发展。

首先在政府管制立法方面，进一步完善建筑法规体系，以建筑法规和城市规划法规作为城市空间管制的制度基础。从土地利用与建筑物一体化的角度出发，未来补充和完善与城市规划法规体系相衔接的建筑法规体系，仍是我国进一步推进规划、建设、管理全过程管理和精细化治理的前提。

其次在管制内容和管制手段方面，参考法国地方法定规划由传统土地利用规划向项目性规划转变的做法，我国未来详细规划层面除纵向落实上级规划意图、横向协调政策要求外，还可进一步聚焦城市更新阶段地块尺度的实际建设需求，对战略性内容和规范性内容加以区分，以建筑法规和城市规划法规为基础，以土地和建筑物为对象，在规范性内容中形成城市整体空间底线管控与局部空间建筑用途、形态、强度灵活管控相结合的新模式。同时，以建筑法规和城市规划法规为基础，区分建设许可和建筑质量检查工作。其中，行政主体实施的建设许可可以考虑不同建设项目在建设规模、环境影响等方面的差别，区分建设许可、事先申报、拆除许可、豁免程序等不同类型；而第三方实施的建筑检查可以逐步推动形成实施方承诺制，在行政主体的监管下引入具有资质的授权主体保障建筑质量，从而进一步减轻行政负担、提升精细化治理能力，引入多元主体力量适应城市更新建设的复杂需求，实现对市场化建设行为的有效管制。UPI

(本文编辑：王枫)

参考文献

- [1] 汪劲柏, 赵民. 论建构统一的国土及城乡空间管理框架: 基于对主体功能区划、生态功能区划、空间管制区划的辨析[J]. 城市规划, 2008(12): 40-48.
- [2] 王俊豪. 政府管制经济学导论 基本理论及其在政府管制实践中的应用[M]. 北京: 商务印书馆, 2017.
- [3] 刘健. 巴黎精细化城市规划管理下的城市风貌传承[J]. 国际城市规划, 2017, 32(2): 79-85.
- [4] CARVAIS R. L'ancien droit de l'urbanisme et ses composantes constructive et architecturale, socle d'un nouvel « ars » urbain aux XVIIe et XVIIIe siècles. Jalons pour une histoire totale du droit de l'urbanisme[J]. Revue d' Histoire des Sciences Humaines, 2005, 12: 17-54.

- [5] SLATER T R, PINTO S M G. Building regulations and urban form, 1200-1900[M]. New York: Routledge, 2018.
- [6] Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement. Règles de construction, vos responsabilités[R]. France: DREAL Hauts-de-France, 2017.
- [7] LAISNEY F, KOLTIRINE R. Règle et règlement. La question du règlement dans l'évolution de l'urbanisme parisien, 1600-1902[R]. HAL, 1988.
- [8] FRUCHART A. Le renouveau du mode de production des normes en urbanisme: Gouvernamentalité, instrumentation et gouvernance[C]. Rencontres internationales en urbanisme-APERAU, Bruxelles, 2016.
- [9] BOOTH P. Planning by consent: the origins and nature of British development control[M]. London, New York: Routledge, 2003.
- [10] Code de l'Urbanisme, CU[EB/OL]. [2024-06-11]. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISC.TA000031210066/#LEGISCTA000031212665.
- [11] Code de la construction et de l'habitation, CCH[EB/OL]. [2024-06-11]. <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006074096/>.
- [12] Ministère de l'écologie, du développement durable et de L'Aménagement du territoire. Le contrôle du respect des règles de construction[R]. France: Ministère du Logement, 2009.
- [13] Est Ensemble Grand Paris. Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUi) [EB/OL]. [2024-06-11]. <https://www.est-ensemble.fr/plui>.
- [14] 谭纵波. 公共理性视角下的控制性详细规划[M] // 中国城市规划学会学术工作委员会. 理性规划. 北京: 中国建筑工业出版社, 2017: 181-195.