

法国城市规划编制体系对我国的启示

——以巴黎为例

张恺 周俭

【摘要】分析了法国城市规划编制体系的特点，阐述了保护区规划与城市土地利用规划的关系及其特殊性，着重指出保护区规划的独立性及其完善的配套规定，并探讨了法国的城市规划编制体系对我国保护规划编制方法的借鉴意义。

【关键词】历史保护；规划体系；土地利用规划；法规；法国

The Enlightenment from the Urban Planning Drawing-up System to the Heritage Preservation in China: With Paris as the Case

Zhang Kai, Zhou Jian

Abstract: This paper analyses the characteristics of the urban planning drawing-up system in French, expressing the links and the specialty between the preservation planning and land use planning, particularly the independence and the related regulations of the former, hopefully they are referential for the Chinese case.

Keywords: historic preservation; planning system; land use planning; legislation; French

【中国分类号】TU984

【文献标识码】B

对于一般的城市地区，法国的城市规划编制体系大致可分为总体规划（Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, SDAU）和城市土地利用规划（Plan d'Occupation des Sols, POS）两个层次。总体规划又译

为“战略规划”，是对城市地区、城市周边的郊区和农村地区，以及城市周围各类开发区的战略性地发展规划。城市土地利用规划则用于指导城市的日常建设，即作为建设许可证的审批依据。总体规划和城市土地利用规划的编制是不同步的，总体规划是对今后几十年城市发展的预测及计划，而在此期间，城市土地利用规划可能不断修改以适应新出现的问题。对于被国家列为保护区（Secteur Sauvegardé）的特殊城市地区，则必须单独编制保护区规划（Plan de Sauvegardé et de Mise en Valeur, PSMV），保护区规划也同时行使保护区范围内土地利用规划的作用。

1 总体规划

法国的总体规划是一种战略性规划，它是对未来城市基本用地结构和基础设施发展的计划；同时保证在城市向外扩展时旧城区与新区的建设发展保持平衡，城市与周边的郊区、农业地区以及自然地区保持平衡。它对城市土地使用发展的指导性主要体现在两个方面，一是指出城市用地扩展方向，成为城市土地利用规划的编制依据；二是对城市未来重要发展项目的选址。其内容即具有战略指导性又对城市建设具有具体的计划性。

• 特点

法国总体规划的用地分类不是单纯的用地功能划分，而是综合考虑了城市功能、重要发展项目和未来需要解决的主要问题等

众多因素。其最为重要的特点是对重要发展项目的选址，如指出住宅改造地区、新增大型公共设施、新增大型公共空间、新增重要基础设施等的位置及规模。通过对重大建设项目布局的把握，为城市整体布局的发展预先构筑一个总体框架。

2 城市土地利用规划

法国的城市土地利用规划的编制深度很难归入我国城市规划体系的某一层级，作为管理日常城市建设的规划文件，城市土地利用规划在总体规划的指导下产生，其图纸及建设配套规定是审批建设许可证的直接依据，其作用相当于我国在整个城市范围内制定的控制性详细规划。

法国城市土地利用规划的建设配套规定相当于我国的规划管理技术规定。国家对城市土地利用规划的内容有统一的规定，每个城市的土地利用规划中，对每一类城市用地都必须包括 3 部分 15 个条款的建设规定，它们分别是：

第一部分“用地功能”（Nature de l'Occupation），包括 2 个条款：允许的用地功能、禁止的用地功能。

第二部分“土地建设规定”（Condition de l'Occupation du Sol），包括 11 个条款：出入口及道路、市政设施设置、用地的特殊情况、建筑物与道路的空间关系、建筑物与相邻地块建筑的空间关系、同一个地块上建筑物之间的空间关系、建筑密度、建

筑限高、建筑外观、停车、开放空间和绿地。

第三部分“土地建设容量”(Possibilités d'Occupation), 包括2个条款: 容积率、对超过容积率的规定。

城市土地利用规划建设配套规定的控制单元是用地类别而不是地块, 也就是说, 城市用地分为几类, 就有相应几组的3部分15条规定, 它们共同组成该城市的土地利用规划规定。对应于城市土地利用规划中的同一类用地, 其建设配套规定在整个城市中普遍适用, 只有保护区除外。

• 特点

(1) 用地分类

法国城市土地利用规划中对用地的分类不仅仅以用地功能类型为依据, 而且是一种同时考虑功能、区位、密度、形态特征、开发方式、以及规划规定的类同性等多种因素的综合分类的方法, 其分类的目标是同一类用地对应的3部分15条规定在整个城市范围内的通用性。以巴黎土地利用规划的用地分类为例:

UH 居住用地: UHa 覆盖了巴黎东区的大部分, 住宅之外的其他用途建筑的容积率规定较高, 鼓励城市功能的综合性; UHb 用适中的办公建筑的容积率控制办公对居住的影响; UHc 覆盖了巴黎西区的大部分, 为单一的住宅区

UC 城市中心区: UCa 为巴黎的历史中心; UCc 为 Butte-aux-Cailles 区 (制定特殊的土地利用规划的地区之一); UCd 为 Mouffetard-Arènes de Lutèce 区 (制定特殊的土地利用规划的地区之一)

UL 传统的成片开发的独立住宅区

UO 1977年以前的规划改造地区

UN 铁路用地, 属于国家铁路公司 (SNCF)

UA 商务区, 位于巴黎城市中心西侧: UAa 为重要的社会团体和大企业集中的地区; UAb 为香榭丽舍大街街区 (制

定特殊的土地利用规划的地区之一)

UF 金融区

UI 工业区

UP 塞纳河沿岸及运河沿岸地区

USA Faubourg Saint-Antoine 区, 是巴黎手工业集中的地区 (制定特殊的土地利用规划地区之一)

UD 绿地和公共空间

对于同一用地分类中各种不同功能的混杂程度, 巴黎城市土地利用规划中采用确定不同功能在同一用地分类中的容积率分配比例的方法来进行调控。

(2) “留空地区”

上述的城市土地利用规划的图纸和文件并不适用于所有城市地区。对于某些特殊地区, 在土地利用规划图中是空白, 需要其他特殊规划规定来管理其中的建设活动, 这样的情况大致可分为两类。

一类情况是城市目前正在进行或已进入计划阶段的成片建设地区, 被称为“ZAC”(Zones d'Aménagement Concerté, 商议发展区)。它是指土地私有制下, 由国家企业或团体进行组织, 由不同开发商参与的对成片地区的开发, 其作用是通过 ZAC 的规定使开发活动在一个充分考虑公众利益的整体框架下进行。每一个 ZAC 都要制定详细规划图纸和规定 (PAZ, Plan d'Aménagement de Zone), PAZ 是对适用于该 ZAC 范围内用地的城市土地利用规划图及其建设配

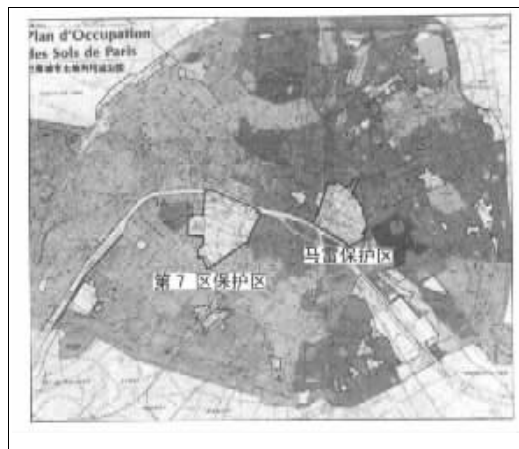


图1 巴黎城市土地利用规划



图2 马雷 (Marais) 保护区规划

套规定的深化, 并包括项目可行性研究的内容。

另一类情况是对于被国家列为保护区的城市地区, 其中的城市建设不受城市土地利用规划管理, 而是通过由国家文化部负责制定的保护区规划 (PSMV) 来指导和控制其中的建设活动。保护区规划由国家文化部委任的建筑师负责制定, 并由各省直属国家文化部的国家建筑与规划师 (AUE) 执行。也就是说, 对保护区范围内的城市建设采用国家干预的方式, 不纳入普遍的城市土地利用规划管理体系 (图1、图2)。

3 保护区规划

法国的保护区制度形成于1962年的马尔罗 (MALRAUX) 法。保护区作为一个整体代表了“一种历史和美学特征,因而应对所有建筑(或建筑的局部)作为一个整体进行保护、修缮和重现其价值”。(法国城市规划法第L. 313-1条)保护区往往不是不同类型的旧城中心、古老的地区和城市中仍留存的具有古老郊区特征的地区,它作为一个城市地区是被保护的最高层次。

保护区规划平行并独立于城市土地利用规划。保护区规划的文件包括:该地区的保护区规划图(PSMV)、保护区规划建设配套规定以及说明书(历史沿革、研究和编制过程、附件)。保护区规划图是一种比城市土地利用规划图更为详尽的城市规划文件,涉及到保护区范围内每个城市物质空间要素,其格式和要求的内容是全国统一的,并在保护区的范围内代替原有的土地利用规划图;保护区规划建设配套规定的3部分15条条款内容与土地利用规划一致。

国家建筑与规划师(AUE)代表国家对保护区中的建设项目进行审查,任何建造活动和拆除活动都必须通过当地国家建筑与规划师的批准,且国家建筑与规划师不仅负责对建筑外观改变的审核,也对建筑内部的改变负责。

• 特点

(1) 界定不同物质与空间要素可变动的范围

法国保护区规划最为重要的特点之一是对保护区内每个物质与空间要素明确界定其可变动的范围,包括每幢建筑(或建筑的局部)、每块场地、绿地、每条通道、每棵树木等,也就是对每个个体要素进行分析并通过分类的方法提出建设要求,界定新的城市要素介入的可能性。由于保护区规划对每类现有要素都明确界定其可变动的程度,并将所有界定的信息都同时反映在保护区规划图上,因而保护区规划图及

其规划要求是一份易于理解,要求明确,并有直接操作意义的城市规划文件(图3、图4)。

(2) 多层次的配套规定

法国的保护区规划文本是一份具体的规划和建设管理技术规定,它起着两重重要作用:它的必须内容包括与土地利用规划相同的3部分15条规划条款;同时,它与规划图纸相配套,对规划图纸中界定的各类物质与空间要素的可变动程度做出解释(图3)。两方面的内容相互配合,既从总体上包含了一般城市地区土地利用规划的规划要求,又根据保护区的特殊性对每个个体要素分类提出建设规定。保护区规划文本的3部分15条规划条款中,多数条款都分为现有建设和新建设两部分,对现有建设的规划规定以保护和改善为主,对新建设的规划规定则以适应和协调为主。此外,保护区中经常面临对外观不协调的建筑进行整治的问题,虽然这些建筑在分类中都属于“不受保护,可以被改建的建筑”,但对每个个体的整治措施则根据不同情况作了更为具体的描述。在巴黎马雷(Marais)保护区规划中,增加了对保护区范围内每幢此类建筑的具体整治要求。例如,对Turenne街61,63号的外观整治要求:修改坡顶的中间部分,可以增建一个老虎窗。



图3 马雷保护区规划图局部——富日广场(Place des Vosges)



图4 富日广场现状鸟瞰

注:可以看出按照保护区规划实施的情况。

4 启示

4.1 各类保护区概念的明确和落实

法国的历史文化遗产保护立法体系从19世纪开始,历经了历史建筑(Monuments Historiques)——历史建筑的周边地区(Les Abords des Monuments Historiques)——景观地(Sites)——保护区(Secteur Sauvegardé)——建筑、城市和

张恺 周俭 法国城市规划编制体系对我国的启示

自然风景遗产保护区 (ZP-PAUP) 的发展过程, 其中历史建筑类似于我国的文物, 后四类则均为以一个地区作为整体保护对象的概念, 各类保护区既互为补充又有相互重叠和替代的部分, 反映了法国遗产保护观念及保护体系的发展历程。但各类保护区均由不同的专项法律解释并界定其中的可建设程度和管理权限等, 从而使遗产保护工作得以有序展开。我国的历史文化遗产保护立法工作始于 1982 年的文物保护法, 并相继提出了“历史文化名城”、“历史文化保护区”以及“历史街区”等概念。目前, 以文物为中心的保护制度在我国正趋于成熟, 而对于另外三个将城市或城市的某一地区作为整体进行保护的概念, 则仍存在着概念不清和规划建设管理难以落实的问题, 急需通过立法手段进行完善和规范。

“历史文化名城”是我国“保存文物特别丰富, 具有重大历史价值和革命意义的城市”, 1994 年建设部、国家文物局颁发了《历史文化名城保护规划编制要求》。历史文化名城保护规划属城市总体规划层面的编制内容, 而真正在城市建设管理中发挥实际作用的, 应当是历史文化保护区规划或历史街区保护规划。目前, 我国城市规划立法体系中对这两者的概念都缺乏明确的解释, 也没有形成全国统一的规划编制内容和要求。

在我国目前的历史文化遗产保护体系中, 应将历史文化保护区作为工作重点。对于历史文化保护区, 由于对其进行界定所涉及的因素众多, 难以做到全面概括, 因此对其概念进行完整具体的描述在客观上存在较大难度。由于文字描述难以涵盖历史文化保护区的全部概念, 因而就应当建立一个全国性的评审机构, 对历史文化保护区的建立及其保护规划的编制进行统一审定。例如, 法国在国家文化部设有“保护区高级委员会”, 并建立全国统一的保护规划编制要求, 其统

一程度细化到规划文本格式及规划图纸图例。“保护区高级委员会”不仅负责界定保护区, 还行使制定、修改和审批保护区规划的职能, 并通过国家建筑与规划师监督保护区规划的执行。也就是保护区从其产生到日常建设管理, 都由国家统一操作。

对历史地区的保护与发展在我国正被日益重视, 各地都普遍希望在保护当地历史文化遗产的同时, 改善历史地区居民的生活质量, 发展历史地区的城市建设。北京于 2000 年对 25 片历史文化保护区组织了保护规划编制, 上海正在编制 234 片历史风貌保护区和 398 处保护建筑的规划管理条例, 目前越来越多的历史文化名城正在开展历史地区的保护规划编制工作, 但基本上处于各自为政的局面。在这种形势下, 应强化历史文化保护区这一概念, 对历史文化保护区的界定应当由国家专门机构进行统一审定, 而不是各地按不同标准自行确定, 应尽快出台关于解释历史文化保护区和历史文化保护区规划编制要求的法规性文件, 并明确其审批程序, 国家应设有专门机构参与规划审批。

4.2 保护区规划编制的独立性

法国的保护区规划编制和管理体系未纳入一般的城市土地利用规划编制和管理体系, 城市土地利用规划由城市制定和执行, 保护区规划则由国家制定和执行, 保护区是城市土地利用规划图中的“留空地区”之一。同时, 保护区规划的内容则必须包括与土地利用规划相同的 3 部分 15 条规划条款, 以避免执行过程中产生矛盾。

(1) 替代土地利用规划

保护区是较特殊的城市地区, 其中的城市功能和建设情况相对而言较为稳定, 不论是规划结构还是规划内容, 都应与一般城市地区的土地利用规划有所不同。从保护区的特殊性来看, 法国保护区规划的独立性从技术角度而言有一定的可取之处。法国的保护区规划平行且独立于土地

利用规划, 保护区规划在其范围内代替了原有的土地利用规划。也就是说, 对于保护区中的建设, 除对文物等特殊对象有专门的法律制约外, 保护区规划是保护区中日常建设管理的唯一法定依据, 不与其他规划规定产生重叠。其好处是规划和建设要求明确而有针对性, 避免了重复和出现漏洞, 也避免了保护区与其他城市地区通用相同的规划建设管理规定所带来的问题, 同时, 便于在日常管理中明确职责。由于保护区规划替代了土地利用规划, 也就是保护区规划承担了保护区范围内土地利用规划的职能, 因而, 保护区规划也就无需一定要跟随土地利用规划一同编制或修编。保护区始终是土地利用规划图中的“留空地区”, 按照其自身的演化进程决定是否需要对规划进行调整。

(2) 实现“一步到位”的深入研究

所谓“一步到位”, 即规划内容不受分层次逐级编制的制约, 而是一次做到能够用于指导日常建设管理的深度。我国的历史文化名城保护规划是城市总体规划中的一个分项, 通常在编制城市总体规划时同时编制。由于处在总体规划的层面, 其规划内容和要求具有较强的原则性, 而操作性则较弱, 难以指导日常建设管理。在某些历史文化名城, 还对某些重点保护的街坊制定较为详细的历史街区保护规划。目前, 历史街区保护规划的研究深度已深入到每幢建筑, 通常将规划措施分为保护、保留、整饬、更新、拆除等五类, 虽然分类及其建设要求仍不尽完善, 尚未形成一套统一的规范, 但已能对街区面貌起到一定的控制作用。然而对其周围的传统地区采用另一种粗放型原则性的规划和管理方法, 即依靠历史文化名城保护规划以及较为宏观的保护规定, 其规划要求的深度和管理的力度近似甚至低于一般城市地区的详细规划, 这对复杂而又特殊的历史地区而言是远远不够的, 其结果

将可能带来形成孤独的“城市博物馆”的危险。在一些历史文化名城,由于在名城保护规划之后缺乏对历史地区的整体保护规划,导致其中的历史街区保护和改造规划设计因缺少依据而难以开展。

由于法国的保护区规划独立于一般城市地区的土地利用规划,因此可采用不同于一般土地利用规划编制的内容和方法,对保护区单独采用“一步到位”的规划编制方法,直接用于指导建设。在我国,应当将目前历史街区保护规划的编制深度推广到历史文化保护区的范围,并细化和规范化其编制内容。历史文化名城保护规划仍可作为城市总体规划中的一个分项,但应进一步对历史文化名城的重点保护地区(如历史文化保护区)以其中每个个体要素为单元进行深入研究并作出相应规定,并在研究和编制过程中及时与总体规划的其他部分相互反馈,避免由于在名城保护规划的层面因规划编制深度的限制而对历史文化保护区的空间格局产生难以挽回的建设性破坏。

4.3 配套规定的完善

法国保护区规划的配套规定是多层次多方面的,其中既包括带有普遍意义的规划规定,也包括对每个个体要素分类制定的建设管理规定。完善的配套规定使保护区的建设管理工作能够具备详尽充分的依据,也使规划真正产生实质性效果。

我国各层次的城市规划编制成果一般包括图纸、文本、说明书和附件,保护规划也不例外。除此之外,各地都编有“城市规划管理技术规定”作为编制详细规划和建设管理的依据之一。对于一般的城市地区,经批准用于指导建设的详细规划文本中的有关规定可以说是代替和具体化了适用于该地区的规划管理技术规定。而对于指导历史地区城市建设的历史文化保护区规划或历史街区保护规划,其规划文本中则很少涉及到规划管理技术规定的

内容,通常仅对建筑高度提出控制要求,其他方面则较多地通用城市一般地区的规划管理技术规定。尤其对历史文化保护区而言,其规模较大,其中虽然存在大量不可变更的个体要素,但可变动和需要变动的要素也占有相当部分的比例。为了协调这些特殊地区的保护与发展,制定专门的规划建设管理技术规定仍是必须的。而且,适用于保护区的规划规定应与一般城市地区有较大差异,应以保持和改善该地区的空间特色为主,而不是创造新的空间类型。

因而,历史文化保护区规划的编制内容首先应达到一般城市地区控制性详细规划的编制要求,并就其特殊性对个体要素做深入研究,如应对每个物质与空间要素进行分类研究并制定相应的建设规定。在我国没有法定专家干预制度(如法国的国家建筑与规划师制度)的情况下,保护区规划编制更应从专业角度尽可能细化和具体,建立完善的配套规定,使历史文化保护区规划发挥有效的指导建设活动的作用。

保护区在城市中具有不同一般的特殊性,其特有的历史价值和美学价值是城市不可再生的珍贵资源。用对待一般城市地区的规划编制要求来对待保护区是否合适是一个值得商榷的问题。法国的城市规划编制体系提供了一种思路,即将一般城市地区与保护区分开管理,对一般城市地区由城市制定土地利用规划,对不同用地制定相应的规划规定,其建设管理由城市执行;而对保护区则由国家制定保护区规划,单独进行“一步到位”的细致研究,对不同类型的物质与空间要素分类制定相应的建设管理规定,其管理工作统一由国家执行,因而也就出现了城市土地利用规划图中的“留空地区”。同时,对保护区规划的编制内容建立全国统一的编制规范,尤其是统一保护区规划图上的类型分类(即图例),并将相应的规划建设管理规定作为保护区规划文本的

主要内容。

我国的历史文化保护区规划和建设管理工作正处于日趋完善的发展阶段,应以此为契机充分借鉴国外在该领域的成熟经验。

参考文献

- 1 阮仪三. 历史环境保护的理论与实践. 上海科学技术出版社, 2000.
- 2 阮仪三. 城市建设与规划基础理论. 天津科学技术出版社, 1999.
- 3 阮仪三, 王景慧, 王林. 城市规划专业系列教材——历史文化名城保护理论与规划. 同济大学出版社, 1999.
- 4 孙施文. 城市规划专业系列教材——城市规划法规读本. 同济大学出版社, 1998.
- 5 郝娟. 西欧城市规划理论与实践. 天津大学出版社, 1997.
- 6 上海市城乡规划建设法规文件选编(1992. 7—1998. 12). 上海市城市规划管理局, 1998.
- 7 Jean CHAUDONNET. 法国城市建设的控制与管理. 法国公共工程、住宅、交通、旅游部领土整治与城市规划司, 1996.
- 8 Code de l'Urbanisme, Dalloz, PARIS, 1998.
- 9 Paris Projet, Atelier Parisien d'Urbanisme, PARIS, No. 19 - 20 (1980) No. 23 - 24 (1983).
- 10 Le Plan d'Occupation des Sols de Paris, Mairie de Paris, 1999.
- 11 Règlement du Plan d'Occupation des Sols de Paris, Atelier Parisien d'Urbanisme, PARIS, 1994.
- 12 Plan de Sauvegardé et de Mise en Valeur du Marais (Rapport de Présentation, Règlement), Prefecture de Paris, 1994.
- 13 Yann et Anne ARTHUS-BERTRAND, Paris-Vu du Ciel, Sté Nlle des Edition du Chêne, FRANCE, 1990.

【作者简介】

张恺, 上海同济城市规划设计研究院。

周俭, 教授, 同济大学建筑与城市规划学院。

【收稿日期】2001-04-02

张恺 周俭 法国城市规划编制体系对我国的启示