

# 巴黎城市规划管理的新举措——地方城市发展规划 (PLU)

New Tendency of Urban Planning and Management of Paris —— Local Plan of Urbanism, PLU

张恺

**摘要:** 文章分析和介绍了巴黎现行城市规划的基本特点, 包括城市总体规划和土地利用规划两方面。阐述了目前巴黎正在制订的新一轮发展规划, 也就是地方发展规划产生的背景、特点及其主要内容。

**Abstract:** This article is about the new tendency of urban planning and management of Paris. It introduces the characteristics of the system of urban planning of Paris, including Master plan and Plan of land use. It analyses the background of the elaboration of the new plan, which is named Local plan of urbanism. It expatiates the nomological base, the characteristics and the main contents of Local plan of urbanism.

**关键词:** 城市总体规划; 土地利用规划;

城市更新与一体化法案; 地方发展规划;

可持续规划与发展计划

**Keywords:** Master plan; Plan of land use;

Law of solidarity and urban renewal;

Local plan of urbanism;

Project of urban planning and sustainable

development

## 1 巴黎地方城市发展规划 (PLU) 编制的背景

### 1.1 巴黎城市规划的基本特点

巴黎的第一部成文的城市规划管理规定, 于1554年由亨利二世制定, 最近的则是1977年制定的巴黎城市总体规划 (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, SDAU) 和巴黎市土地利用规划 (Plan d'occupation des sols, POS), 分别用于指导城市发展和日常建设。其中, 巴黎市土地利用规划在1989年和1994年分别进行了两次修订。

#### 1.1.1 巴黎城市总体规划 (SDAU)

法国的城市总体规划的作用在于对城市发展进行战略指导, 确定城市未来重要建设项目及其选址, 总体规划只在情况比较复杂的地区或大城市制定。

1977年制定的巴黎城市总体规划主要包含三方面的内容 (见图1):

- (1) 重大建设项目及基础设施的选址、用地规模;
- (2) 城市空间体系的确定, 包括绿地、广场、街道系统;
- (3) 需要更新的城市地区的位置、功能定位。



图1 1977年巴黎城市总体规划 SDAU

作者: 张恺, 上海同济城市规划设计研究院。

### 1.1.2 巴黎市土地利用规划 (POS)

法国的城市土地利用规划是建设许可证的直接审批依据,其内容类似于我国的控制性详细规划。城市各用地分区建设容量,是在城市土地利用规划中确定的。城市土地利用规划有两方面的内容,一方面是建设管理规定,另一方面是对城市用地进行分区并确定建设容量。

#### (1) 建设管理规定

土地利用规划中建设管理的基本规定在整个城市中普遍适用,并因用地分区不同而有所调整。在巴黎的土地利用规划建设管理规定中,较有特色的是对建筑高度的控制以及对地块内绿地比例的控制。

巴黎对城市建设的管理起源于对建筑高度的管理。早在1667年即制定了第一部对建筑高度的管理规定,将巴黎的最大建筑高度限制在15.6米。此后的管理制度又扩

展到对建筑后退道路距离以及建筑体量的规定,并逐渐演化到今天的土地利用规划。因而,巴黎很早就开始注重建筑物对城市外部环境的影响,特别是从奥斯曼改建巴黎开始,建筑物的建造更是被约束在严格的框架之内,旨在建设一个整齐划一的巴黎。巴黎现行的土地利用规划对于建筑高度控制的独特之处在于,规划中按不同分区对每一段沿街建筑的高度均做出明确规定,这一高度是檐口高度,檐口以上部分则通过一个体量轮廓来控制,这一轮廓的确定与建筑物位置(是否沿街)以及建筑物之间距离有关,目的是不影响沿街高度景观(见图2-1、2-2)。

而对于每个地块内的可建设范围和绿地面积,巴黎的土地利用规划中规定,在每个沿街的建设地块中,距道路红线20米范围之内应建造建筑物,20米之外的1/2用

地面积必须留出作为开放空间。在这1/2用地面积上,必须有2米以上的覆土深度,或者其中一半的土地下方不可建设任何地下设施,以保证每个地块中有足够的植树面积。这一规定是对巴黎传统建造方式的充分延续,保证沿街建筑界面的连续性,并在每个地块内部留出花园(见图3)。

#### (2) 城市用地分区

巴黎土地利用规划的一个显著特点是用地分区的方法。巴黎土地利用规划对用地的分类不仅仅以用地功能类型为依据,而是一种同时考虑功能、区位、密度、形态特征等多种因素的综合分类方法。规划对每一种用地分区确定其主体功能及附加功能,并根据不同的区位特点分别确定主体功能和附加功能的容积率。例如,UHa用地分区,U代表城市用地,H代表居住功能,是该用地分区的主体功能,a代表该用

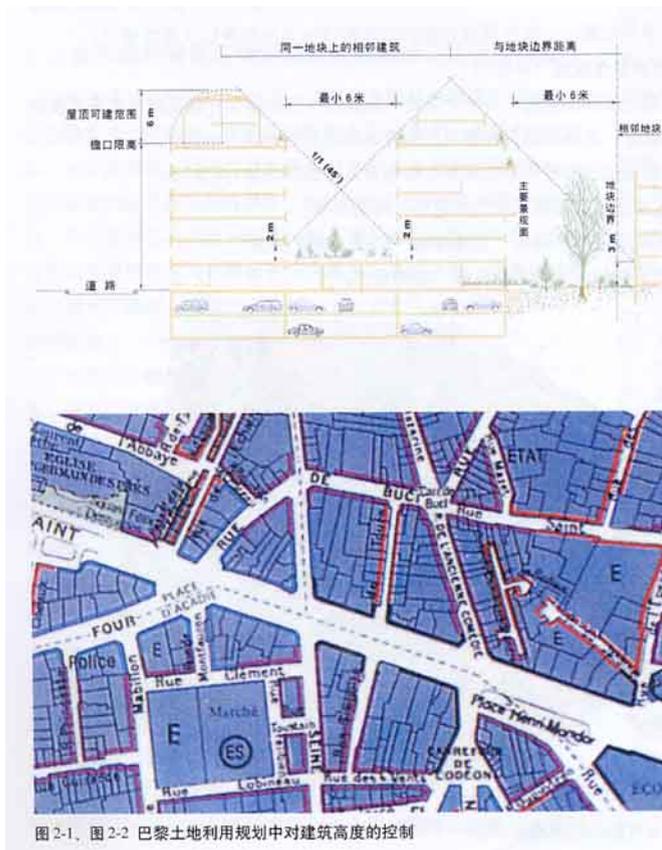


图 2-1、图 2-2 巴黎土地利用规划中对建筑高度的控制

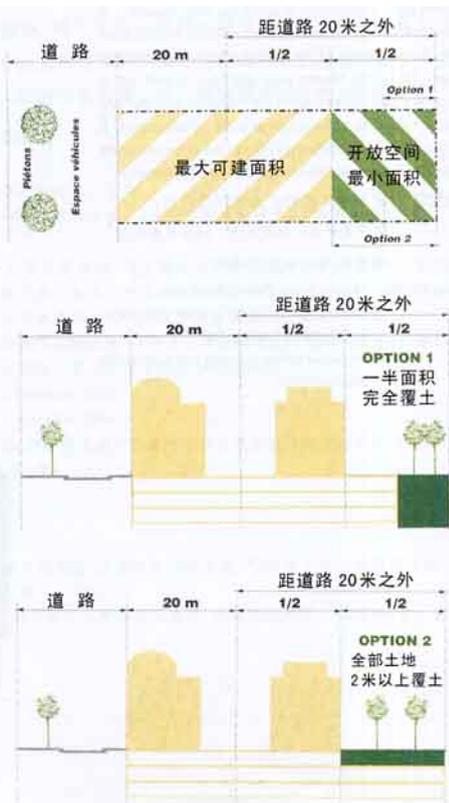


图 3 巴黎土地利用规划中对地块可建范围和绿地面积的控制

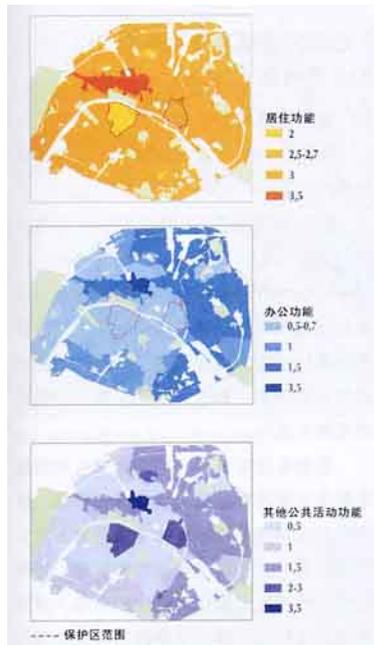


图4 巴黎土地利用规划中不同功能的容积率规定

地分区分是UH中的一类。对UH<sub>A</sub>用地分区分, 规划确定主体功能居住的容积率为3, 附加功能办公的容积率为1.5, 也就是说, 在UH<sub>A</sub>用地上, 每个地块的开发可以同时到达3为上限的居住建筑容积率, 以及1.5为上限的办公建筑容积率, 这两种功能的容积率不允许转换。土地利用规划通过容积率规定, 引导不同地区中不同城市功能按不同比例混合, 以达到城市生活多样化的目标。这种不同比例容积率的组合, 必然带来建筑形态的不同, 从而间接地影响了城市外部景观(见图4)。

## 1.2 原有规划的不适应性

法国的城市总体规划没有年限规定, 而是在达到规划目标时废止。1977年的巴黎城市总体规划中所确定的目标, 到1992年已基本实现, 总体规划事实上已失去了作用。此后, 巴黎大区于1994年制定完成巴黎大区的总体规划(SDRIF), 用于指导包括巴黎市在内的整个大区的建设, 这一规划对巴黎市的建设指导一直沿用至今。

也就是说, 巴黎市已有10年缺少针对其自身的城市总体发展规划。

于1977年开始执行的巴黎市土地利用规划, 虽然在1989年和1994年分别进行了两次修订, 但仍不足以应对新的城市问题。在最近的10多年里, 越来越多的地区选择制定特殊的土地利用规划, 对土地利用规划进行局部的调整, 以适应该地区的城市发展。

## 1.3 城市发展的新目标

在过去的20多年中, 世界发生了很大的变化。1975-1980年是个经济大发展的时期, 巴黎的一些重大公共设施, 如戴高乐机场、蓬皮杜艺术中心都建成于这一时期。进入21世纪后, 经济结构发生变化, 巴黎大区内的工业就业需求极速降低, 带来了整个地区的高失业率, 并衍生出诸如就业结构变化、社会不均等众多问题。在巴黎市, 特别明显的是东部地区和西部地区的社会不平等现象, 西部集中了高级住宅和办公区, 东部则是社会各阶层混杂的平民化地区。同时, 外部世界也在变化中, 欧洲一体化无疑是一种历史机遇, 而同时, 它也要求各个国家更有力地保持和发展其地方个性, 以突出自身在一体化的欧洲大家庭中的地位。

在这种大背景之下, 摆在巴黎市面前的城市问题包括, 住宅特别是社会住宅的供给、多样化的城市景观的保护、社会融合和高质量的日常生活的实现, 以及污染防治和环境保护等。同时, 自1982年的地方分权法之后, 更多地方发展的决策权利下放到大区, 从而使得相邻城市之间的协调发展变得更为重要。对发展空间有限的巴黎而言, 更需要协调好与周边城市之间的关系。

巴黎市近来提出“开放和团结的城市”的发展目标。这一目标的实现, 首先有赖于对巴黎的遗产和城市景观特色的保护和发展的, 以保持城市自身的特色。这不仅仅包括保护重要的历史建筑和保护区, 也包

括保持那些具有怀旧气息街区的氛围, 不论这些地区有没有被列入被保护的地区名单内。而与此同时, 也应当为现代建筑尽可能创造可表现的机会。

要成为一座“开放的城市”, 还必须协调好城市型的公共空间与日常生活之间的关系。为此, 应建立地区与地区之间方便的交通联系、整理主要道路、提高市中心的道路通行能力、保护河流和公共绿化不受车辆干扰, 并且在游客人数众多的旅游景点减少车辆通行。另外, 还应当发展多种交通方式, 例如有轨电车、水上运输等。

“团结的城市”是巴黎市一项新的政治主张, 旨在缓解城市各地区之间的差距, 改变人们对地区阶层分野的观念, 增强各地区之间的融合, 特别是帮助那些品质“低劣”的住宅区改善面貌。与这一主张直接相关的, 是促进各地区在社会、经济、商业等方面的多样性, 提升各地区的活力。而“团结的巴黎”也意为为巴黎寻找新的发展空间, 在周边城市寻找新的发展点, 例如巴黎大区的南部平原、塞纳河的沿岸地区等。

## 2 巴黎地方城市发展规划(PLU)的基本特点

### 2.1 依据: 社会团结与城市更新法(SRU)

一项针对城市区域发展战略的新法案, “社会团结与城市更新法”(Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, SRU), 于2000年12月开始在法国实施。SRU法的宗旨是, 改善城镇居民点过于分散的现状, 促进城市更新和一体化。在过去的五十多年中, 法国城市发展的一个重要特点是人口密度越来越低, 城镇居民点的人口密度从1954年的每公顷60人下降到今天的每公顷40人(巴黎市的人口密度是每公顷240人)。造成这一现象的原因是独立住宅的增多以及小汽车交通对生活方式带来的变化。人口过于分散的趋势, 消耗了大面积的自然空间, 特别是占用了大量农田, 是一种不可持续的发展方式, 必须通





图6 城市商业和地区中心发展规划

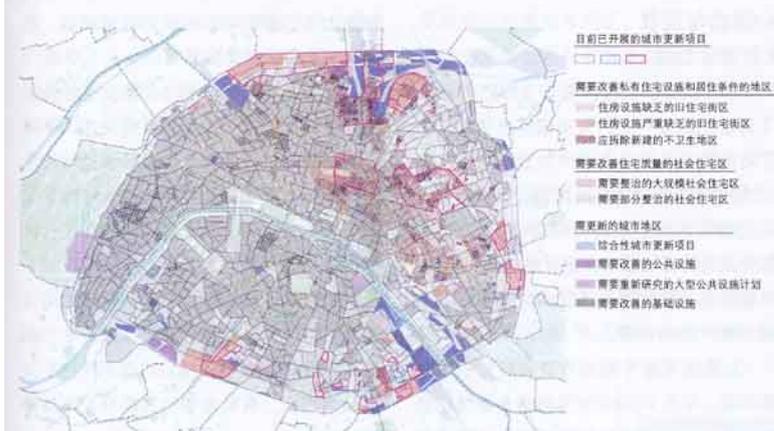


图7 提高居住质量并促进城市更新

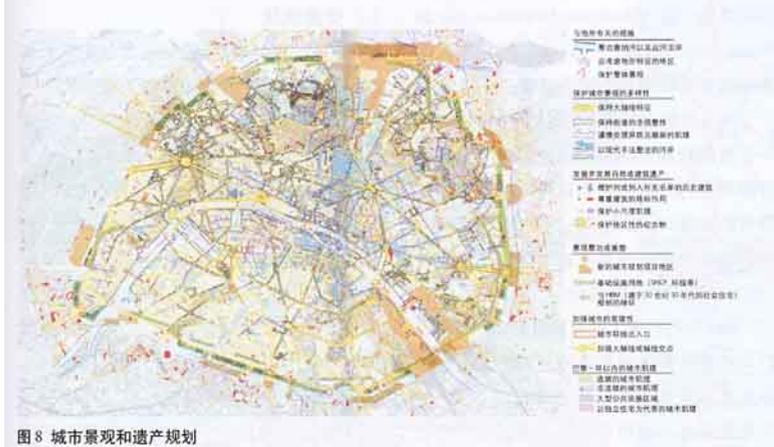


图8 城市景观和遗产规划

(3) 经济发展与环境保护之间的平衡，减少对自然环境的危害。

可持续规划与发展计划的内容主要涉及三个方面：

- (1) 各地区发展重点的引导；
- (2) 对城市公共空间发展的引导；
- (3) 对交通发展的引导。

### 3.3 其他各项内容

(1) 城市商业和地区中心发展规划 (Commerces et centralités à Paris et périphérie)

城市商业和地区中心发展规划中不仅对商业、公共设施和各类中心进行分级，并且指出可达性差、影响使用效率的公共空间和设施位置，作为未来公共空间和设施发展需要改善的对象。

城市商业和地区中心发展规划强调市区与环线地区在公共设施发展方面的协调性，并在此基础上分别制定市区商业和地区中心发展规划，以及环线地区商业和地区中心发展规划(见图6)。

(2) 提高居住质量并促进城市更新的引导 (Renforcer le droit d'habiter Paris et assurer le renouvellement urbain)

提高居住质量并促进城市更新的引导主要针对城市住房的改善。其中，包括明确需要改善的私有住宅区和社会住宅区，以及需要开展的公共设施、基础设施或综合性城市更新项目(见图7)。

(3) 城市景观和遗产规划 (Mettre en valeur le paysage et le patrimoine)

城市景观和遗产规划的重点是保护遗产、保护城市景观的多样性、协调市区与环线周边地区的城市景观，并提出需要改善的景观要素(见图8)。

### 参考文献

Le Plan d'Occupation des Sols de Paris, Mairie de Paris, 1999  
Paris Projet, No.34-35, l'APUR, 2003