

从“协调经济”到协调规划

——法国当代城市规划政策的制度背景与内容解读

□ 白晨曦

法国计划指导的市场经济模式

法国是欧洲最大的国家之一，也是世界上具有行政市场体制的典型大国之一。由于法国计划指导的市场经济在法国经济增长中起过明显的作用，所以其成为探讨行政市场体制中，特别是城市规划政策方面，计划与市场结合问题的重要典范。

产业革命以前的法国社会给现代法国留下了两大遗产：一是私人之间的信任程度低，非国营部门的经济活动主要依靠紧密的家庭纽带；二是习惯于实行中央集权制的国家管理方式。这两大遗产在经济上引起的后果，导致法国对整个经济实行国家干预和计划制度，并促使法国实行行政市场体制模式，这与美国“自由的市场经济”模式是有很大差别的。

法国计划指导的市场经济也叫“协调经济”。在这种协调经济中，政府和主要的经济利益集团不是平起平坐的，相反，政府在全面指导经济以保证良好的经济成就方面起着不寻常的作用。协调经济的指导性国家计划及其年度和中期国家计划，只指出应完成的国家经济和社会目标或优先事项，作为后盾支持这个计划的，是政府朝计划目标前进所采用的鼓励和控制机制。

法国当代城市发展状况

历史上，法国一直是个农业国。直到二战以后，80%的人口仍聚居在农村地区。而今天，和欧洲许多国家一样，法国6200万人口中的80%生活在城市化区域。居住人数的增长，经济收入的增加，汽车的普及都大大促进了20世纪下半叶人口的变化，而人口的巨大变化则从本质上改变了城市，占法国总人口40%的2500万法国人生活在42个人口超过20万的城市区域，在法国通常把这些城市叫做大城市。

从行政区划角度来看，一个城市地区通常要覆盖20~50多个独立的市镇。这些市镇越来越多地自相联合起来，来更好地协调“联合体”的发展政策。法国的人口分布不均，巴黎以其1000万的人口数量成为欧洲人口最多的城市（位居人口为800万的伦敦市之前），但巴黎和另外两个法国城市里尔和里昂的人口差异就很大，里昂的人口只有150万人，这样在巴黎周围就形成了一个“空档”区域。尽管如此，巴黎周围的大城市还是受到首都活力的影响而得到了一定的发展，但各地区发展速度不均，规模越大的城市发展越快。

1990~1999年间，通过对法国361个城市区域的考察证明，居住人口继续向远郊地区移动。其中市中心人口每年增长0.12%，郊区人口每年增长0.42%，远郊人口每年增长1.03%，远郊区人口的增长幅度几乎是市中心的10倍。虽然以上数据是有关全国范围人口分布趋势的一个平均指数，各个城市区域的演变趋势又各自不同。但可以得出的初步结论是，一个城市地区人口和经济发展越有活力，它的城市化区域就越向外伸展。

法国城市规划政策演变

二战后~20世纪末期

二战后，法国需要重新建设被战争毁坏掉的城市，需要建设大批住宅，以满足由于社会危机从农村涌向城市的部分人口的需求，还要面对战后人口“爆炸”的局面。在这一时期，城市发展很快，主要体现在城市周边社会福利住房小区的建设。当时，社会经济的各种因素使得人们都倾向于采取这类城市化发展模式。同一时期，建筑行业也不断提高技术手段（如发展建设大型住宅楼的巨型吊车等），以回应政府满足老百姓住房需求的要求。众多的城市居民离开市区老宅，迁居到新建的现代化街区。

经济的发展也促进了工业区的建设，城市按功能被分隔为不同区域：居住、工作、购物、娱乐等区域相互分隔，彼此之间由快速路连接。

自20世纪60年代起，生活水平的提高促进了小汽车的普及，于是，先是在城市近郊，后又在较远的区域，迅速建起了平房式的住宅区。快速路把这些住宅区和城市其他区域（产业区域、城乡结合部的超级市场和商业中心等）相连接。“优先城市化区域”这种形式逐渐将贫困家庭和外来人口集中在一起，小汽车逐渐取代了步行和自行车，公共交通面对分散的居住区已无法满足人们多种交通形式的需求。

为了满足多层次的需要（大城市、市、市镇），自20世纪60年代后期至20世纪末期，法国逐渐推出了以下文件：有关大城市的“城市规划大纲”；有关市一级规划的“土地使用纲领”；有关市镇范围内发展的“城市特殊发展区域”（又译为“混合经济开发区”）。

“城市规划大纲”制定了大城市中、长期的发展方向。这些文件所遵循的逻辑原则是按功能划分区域，尽管大纲有关内容带有新的规划观点，“土地功能划分图”则按功能把土地划分为不同的空间：工业（产业）区、居住区、农业区、娱乐区域、环境保护区等，但城市区域一直是水平外延，不断占用大量的耕地和自然区域，道路设施成了连接分散在各方、相距越来越远的各个区域的关键环节。

“土地使用纲领”是一个可以将有关法律精神落实到每一片地块的文件（1/2000~1/5000）。土地占用纲领曾经一度非常普及，由于它的通过需要广泛征求民意，使得它成为唯一具有法律意义的规划文件，但它还是应当和城市规划大纲所制定的原则保持一致。土地

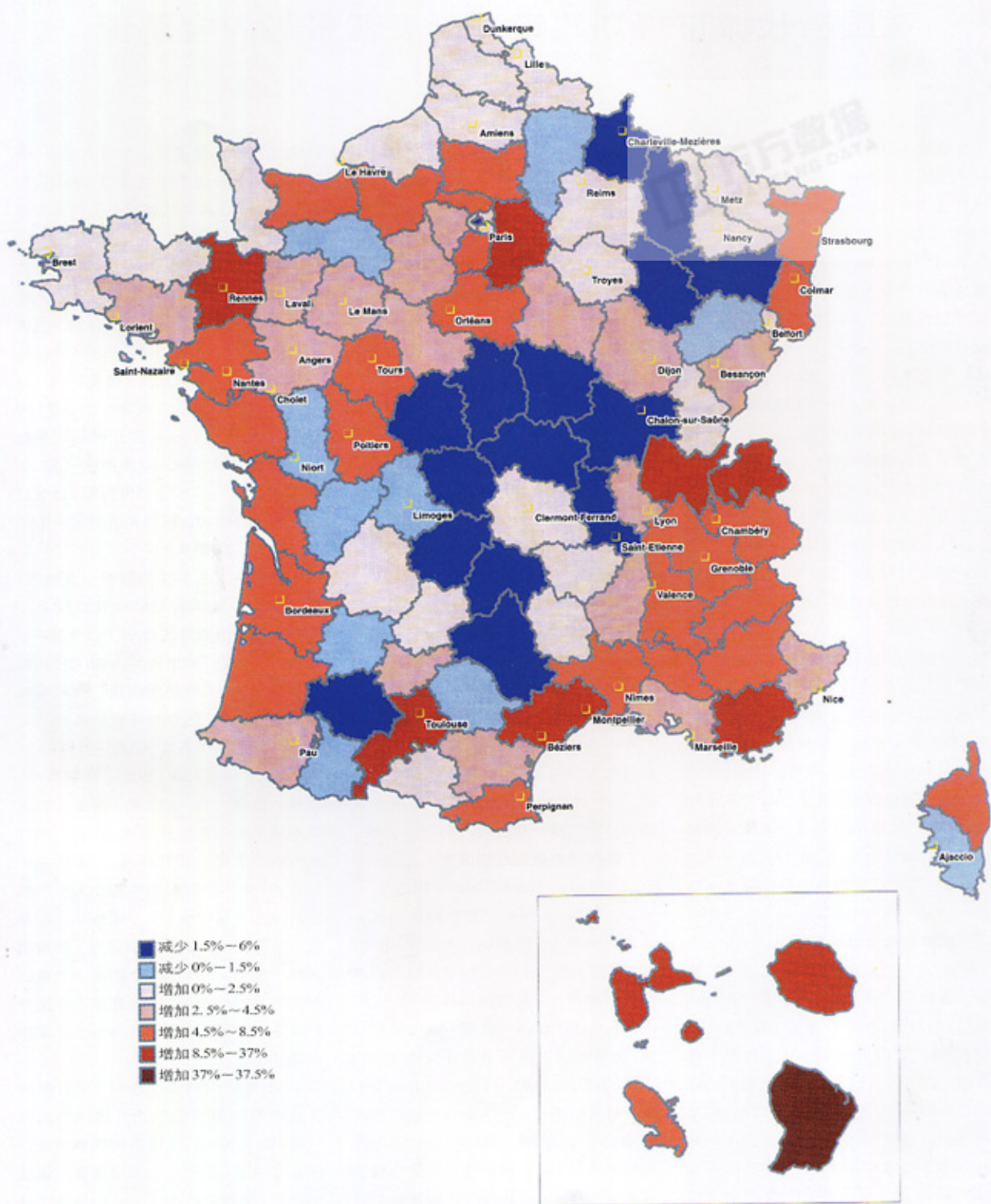


图1 1990—1999年法国各省人口变化情况

来源: INSEE RP

占用纲领几乎覆盖了法国所有市镇一级的行政单位,尤其是那些规模较大的市镇。尽管土地占用纲领有着无可非议的好处,但是它们并没有十分有效地限制城市过快且无序的发展。由于这些文件建立在地图学和区域划分的基础上,因而它们鼓励了城市区域的伸展。随着时间的推移,这些文件不断地被丰富和发展,1967年以后颁布了一些涉及住房条件、交通、商业、环境和民意等法律文件。许多行业性的法律也不断出台:城市交通大纲、地方住房大纲等。这些法律的使用范围、周期以及它们产生的影响都各自不一,彼此的相互“等级”关系也不明确。

2000年出台“城市改造和社会团结”法

为了在诸多的法律文件之间建立一种形式上和内容上的协调关系,2000年12月13日正式颁布了“城市改造和社会团结”法。法国的行政体制一直是以市镇一级单位为基础的。市镇的行政单位在法国的发展由来已久,老百姓也很习惯这种行政划分,法国决定保留这种行政体制。“城市改造和社会团结”法律的出台反映了国家要推行一种更加具有和谐、团结和持续性的城市区域规划的愿望。为了达到这一目的,在城市规划领域、住房领域和交通领域都进行了深入的改革措施。

第一,引入了一些新的城市规划文件(国土协调发展大纲和地方城市规划纲领),以推进城市区域规划的进程。法律性文件程序比以往要简化,但是内容上要求比以往更严格,尤其在环境方面,有了更高的要求。另外,以往分门别类处理城市问题,现在要求着眼全局,而且要求更广泛地征求民意。

第二,在税法方面采取有益于城市规划的措施,简化城市规划操作的程序。

第三,推行一种真正的交通发展政策,为可持续发展服务;城市交通发展大纲应站在一个新的高度,同时还要和其他的城市规划文件保持一种和谐的关系。

第四,在铁路客运方面,逐步施行“权利下放”,使之更加有益于大区的发展。

第五,在住房领域,要求所有人口超过5万的山镇逐渐建设起码数量的社会福利性住房,以满足人人享有住房的权利,促进社会融合。

第六,不断建设社会福利性住房,并扩大低租金住房管理机构的权限。

第七,改革有关房产管理的制度,完善住房的维护和管理办法。

第八,简化有关行政手续,以方便私人房产主改善破旧住房的居住条件。成立国家住房管理署,进一步协调国家对私人房产主的各种资助。

第九,进一步确定“人人应当享有住房的权利”的原则,发展一些新的协商机构,特别是在社会福利性住房领域。

新规划文件取代原有规划文件

为了与“城市改造与社会团结”法

保持一致,保证城市各方面生活的协调发展,在大城市一级,国土协调发展大纲取代城市规划大纲;在市镇一级,地方城市规划纲领取代土地占用纲领;市镇规划图虽然仍然被保留,但是它的法律作用大大加强了。

“国土协调发展大纲,地方城市规划纲领,市镇规划图等文件通用规章”要遵守的具体原则如下。

第一,保证城市有序发展和城市改造之间的平衡;确定农业、林业的发展,保护自然景观和城市景观,并遵循可持续发展的原则。

第二,保证城市功能的多样化,以及城市地区住房和乡村地区住房的社会融合性。从发展住房、就业和公共设施的角度考虑,确定城市扩展的大方向,确定城市化地区接待人口的能力及未来的城市化区域。同时,它还要考虑就业、住房、交通和“水资源管理”等方面的平衡。

第三,平衡和合理地利用自然空间、城市空间,以及郊区乡村的土地。合





图3 商业街区



图4 巴黎左岸项目中心混合住宅(由著名法国建筑师波桑巴克负责规划设计)

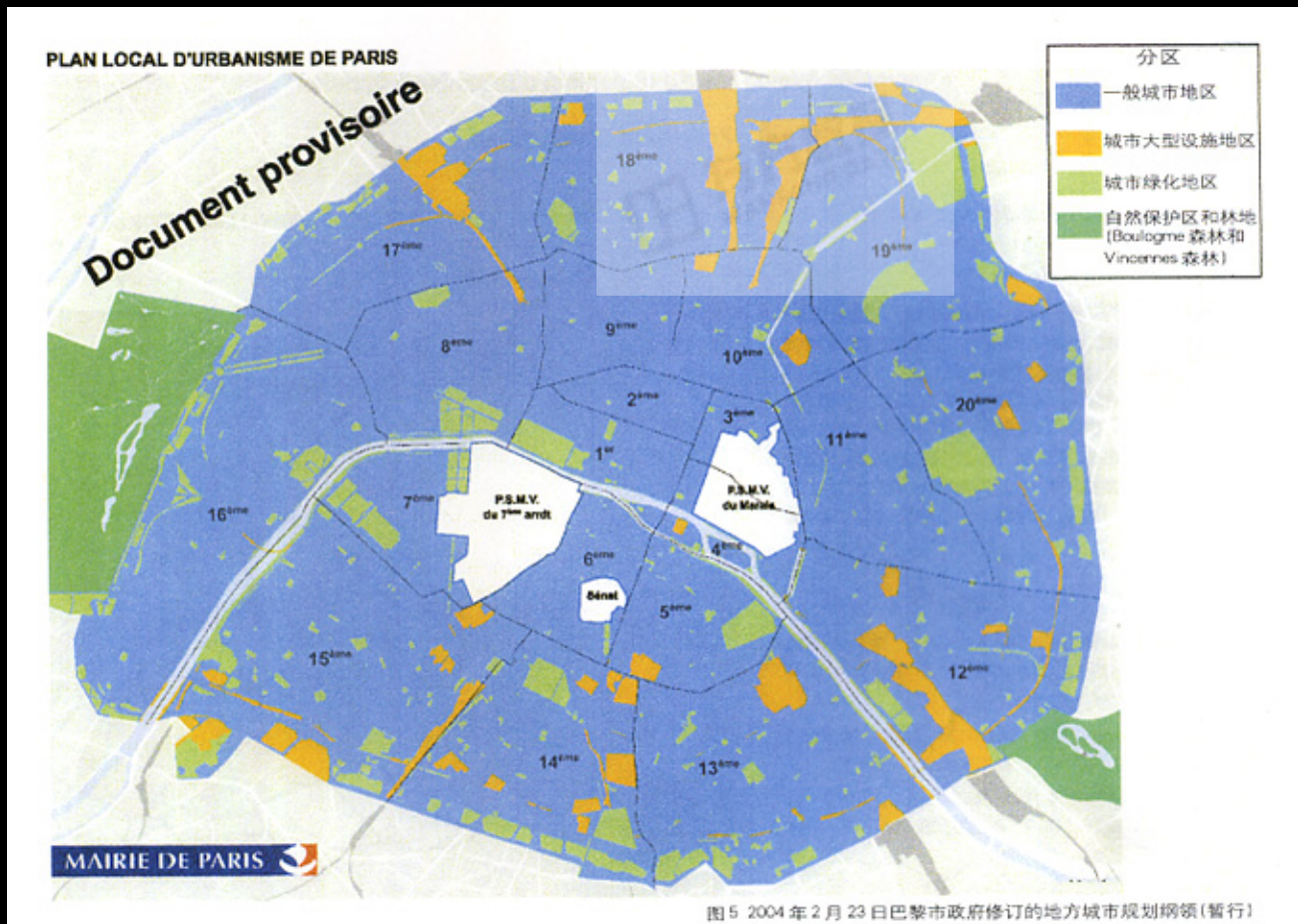
理控制交通力量,保证空气质量、地表水和地下水的质量,保证生态系统的平衡,保护城市的建筑遗产,预防自然灾害、工业灾害和各种污染。

城市规划法第L.122-1条既明确了国土协调发展大纲的结构、内容和适用范围,确定了地方政府行使规划权利的范畴及发展的限度,同时还明确了大纲的形式和制定的方法。整个步骤分两部分,分别由两个文件代表。

(1) 介绍报告。其本身又包括几个部分,有现状分析、可持续发展和规划项目书等。一是现状分析。在所规划区域范围内对现状以及最近的发展进行(涉及地理、经济、社会、文化、公共设施等)考察做出分析,以便对该区域的优势有一个明确的认识,并判断出该区域在空间规划、环境和经济发展、社会住房、交通、公共设施和公共事业等方面的需要。二是可持续发展和规划项目书。即国土规划的项目报告,其中制定了“城市规划公共政策”在住房、经济发展、娱乐、公共交通和货运网络的完善、停车的组织和交通管理等领域的发展目标。

在这个意义上,国土协调发展大纲确定几种平衡关系:住房的社会融合和建设社会福利性住房之间的平衡;城市规划的发展和公共交通发展的平衡;商业网点、景观保护、自然灾害的预防等之间的平衡。

(2) 方案。该文件将项目的目标具体地表述出来。一是国土规划的组织和城市化空间的重新组合;二是需要城市化的空间和自然空间,以及农业和林业用地之间的平衡;三是大型公用事业设施,例如公共交通和整个城市交通之间的关系;四是可持续发展规划方案是在对现状调查分析之后得出的结论,那么以上发展方向也应当在其中找到依据。



根据城市规划法第 L.122-1 条最后一行内容, 地方住房发展计划、城市交通发展大纲、商业发展大纲、地方城市规划纲领、保护自然区域大纲、国家行政法院通过的土地规划项目和规划项目都应当和出台的国土协调发展大纲的原则保持一致。国土协调发展大纲一经颁布永久生效, 但是颁布10年后要重新研究, 可对有关内容进行修正。

如果说国土协调发展大纲并不是一个强制性的法律文件, 而且适用范围也取决于地方民选人士的建议, 但法律还是为确保国土规划的协调发展提供了一系列的保障。如果在某一地区没有制定国土协调发展大纲, 那么主要城市周围

15公里以内, 人口少于5万(市中心的人口少于1.5万)的市镇城市化发展会受到一定的限制, 规划的新城市化区域, 都要由省长来批准。

地方城市规划纲领取代以往的土地占用纲领, 不仅要继续确定土地使用规划, 还要最大限度地阐述城市规划项目。地方城市规划纲领适用于市镇的所有区域, 所有和该市镇发展有关的项目都应当在其中得到体现。根据城市规划法第 L.123-1 条, 地方城市规划纲领遵循的原则如下。

一是陈述对该市经济发展和人口发展的预测和分析, 明确该市在经济发

展和公用事业等方面的需求。

二是系统介绍该市可持续发展的方案, 包括住房政策、公共空间规划、景观保护, 确定要改建和保护的地段等。

地方城市规划纲领将市镇的土地划分为四个区域: 城市区域, 将要城市化的区域, 农业区域, 耕地资源丰富、要保护的区域; 自然区域和林地, 非城市化区域。地方城市规划法律还要明确自然灾害和工业灾害敏感地段, 为地方未来的公用基础设施建设预留用地, 同时划出林地和地下资源丰富需要保护的区域。

规模较小的市镇或许没有必要制定一个城市规划纲领, 但出于自身城市规划发展方向的

镇规划图，但为此也需要进行民意调查。大多数小规模市镇需要一个详细的规划图来确定哪些是可建设地区，哪些是自然区域，而不需要制定过于详细的规定。市镇规划图要在民意调查之后，经由市政委员会和省长通过批准。

走向协调发展的城市规划

纵观法国近几十年来城市规划法律与政策，可以清楚地看出城市规划与经济社会的发展紧密相连，不仅首先反映在立法领域，而且通过有关政策的动态调整以不断适应这一变化，力求在各方利益之间取得平衡，最终促进城市发展

的协调一致。概括地讲，法国的城市规划与政策有以下特点。

第一，寻求近期与远期之间的协调。

“城市改造和社会团结”法律为保持街区生活和维护城市历史遗产提供了充分的手段。伴随着城市改建，这项法律鼓励发展离市中心较近的地段。这些地段虽然公共交通还算发达，但是多被其他用地（农业用地、军事基地、厂房和其他一些老旧的设施）分隔。这项法律所提倡的发展形式符合当今人们的需求和经济发展的需求，它提供给人们一

个更加舒适的生活环境，主张可持续发展，对未来未知的变化可以做出灵活的反应。

第二，寻求发展水平不同区域之间的协调。

随着交通的发展，城市区域不断地外延。但是，这种延伸不应当是无限的，它应当考虑以下因素：自然因素，以及近郊和远郊的敏感区域，避免低收入居民“被困”在环境和生活质量不断下降的人口稠密城市。

第三，寻求城市建设和自然空间之间的协调。

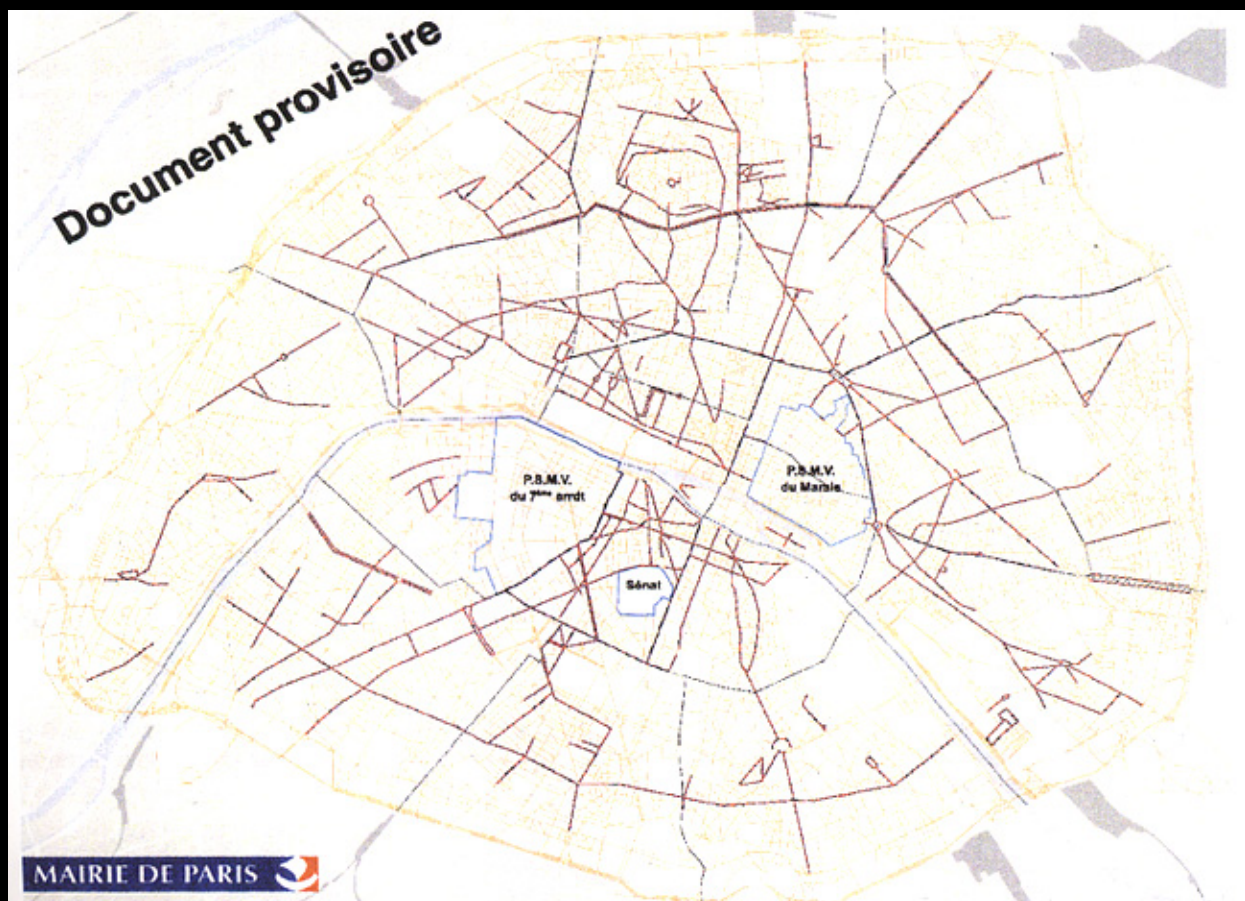


图6 2004年2月24日巴黎市政府修订的暂行地方城市规划纲领中被保护的商业街区

“城市改造和社会团结”法律要求将可持续发展的内容纳入“国土协调发展大纲”和“地方城市规划纲领”。而可持续发展方案又必须是有关组织城市生活和其发展的项目。所以环境在整个文件中占很大的比重,尤其是发展项目对环境的影响等。

第四,寻求公共领域之间的协调。

“城市改造和社会团结”法律在各种城市规划法律法规之间建立了一种新的等级关系。所有有关城市规划的文件(地方住房大纲、城市交通大纲、城市商业发展大纲等)都应该和国土协调发展大纲的基本原则保持一致。新的城市规划项目应当和公共交通的发展紧密联系在一起。针对那些没有制定国土协调发展大纲的市镇来说,如果它们距离周围主要城市的距离低于15公里,必须要有国家的认可,才能开辟城市化区域。

第五,寻求各方利益之间的协调。

“国土是整个民族共同的财产”。同一片国土涉及到各级政府:国家、大区、省和市镇。1982年和1983年颁布的地方分权法律,将一些事业管理的权限分别下放到不同层次的地方政府管理,以求最大限度地满足居民的需要。城市规划属于市镇一级政府管理的范畴,无论是“独家”管理还是多个市镇的联合体集体管理,这些市镇可以自己在城市规划领域立项,进行可行性研究,讨论通过项目,但是,国家通过法律法规的形式确立了一些大的原则。市镇和市镇联合体的发展项目在不同地区会有很大的不同,但是这些项目必须是可持续发展的项目。一些机构或单位会参与到城市规划发展项目当中或是为项目提供咨询,但是公众在整个项目立项的过程中受到特殊的重视,因为规划发展的内容和他们的日常生活息息相关。征求意见的方式有:法定的形式、民意调查等。技

术人员和专家在整个项目过程当中也起着重要的作用,因为他们掌握着先进的技术手段,知道怎样协调利用各方力量,把项目搞好。

第六,寻求整体与个体之间的协调。

只有在尊重他人的自由权利的前提下,个体的自由才有意义。个人的自由不应当妨碍邻里的自由或是其它社会群体(街区、市镇等)的自由,今天的自由也不能为未来的自由设障。不同等级的城市规划文件关系到每一个人的利益,尤其是房、地产主的利益。市镇政府决定每一块土地的最终用途,享有土地的优先征用权,甚至预留土地等。个人在整个文件讨论和征求意见的过程中,可以多次发表自己的不同意见,也可以诉诸行政法院。

第七,寻求稳定发展与发展变化之间的协调。

社会需要一个稳定的城市规划文件作为发展的依据。但是,一些工业或是农业领域的大型发展项目投资重大,它们不应当因“法定”文件限制,而被遗忘或是放弃。在这个意义上,法律要求至少每10年重新考虑实行的国土协调发展大纲,或是进一步确认,或是进行修正。如有修正,那么其他的文件(如城市交通大纲、城市住房大纲等)也要随之而进行修改。

第八,寻求形式与内容之间的协调。

当然,法律规定的原则,有关规划文件制定的发展目标已被纳入法律范畴,应当得到遵循和执行。但是,这些原则只有在遵守法定的旨在保证公民权益的基本程序基础上才能被拿来应用。1967年颁布的有关法律,以及2000年出台的城市改造和社会团结法律一再强调内容和原则的重要性,但也简化了制定和修正有关城市规划文件的程序。

城市规划是一个复杂的巨系统,如

何通过城市规划保证多层次的协调平衡是十分难得的,是非常复杂的一种实践。法国城市规划政策经过了长期的演变过程,人口增长和社会经济发展目前已经基本进入了持续稳定的状态,城市规划在人口规模、用地规模等方面面临的压力比发展中国家要小得多。但是即使在这样的背景下,21世纪法国的城市规划政策还是在与社会经济发展保持同步,在保持城市规划的弹性、灵活性、可操作性等方面迈出了新的步伐。

当前我国正在逐步完善市场经济体系的转轨过程中,通过对法国计划与市场相结合体制下的城市规划政策研究,可以加深我们对当前制度体系的认识,利用计划与市场结合的优势,促进城市规划自身的不断完善和发展。田

(衷心感谢巴黎市政府国际合作司行政专员 Marie-Pierre Bouzai女士提供的有关地方城市规划纲领的最新成果资料。)

作者单位:北京市规划委员会

责任编辑:高保义