

重心下移后的城市建设

——巴黎的城市规划体系

□刘玉民

法国的城市规划建设体制

法国的政权由中央政权和地方政权组成，分别由不同的渠道选举产生，两者无直接的上下级关系，各自依据法律的规定在相应的领域行使职权。最基层的政体建制为市镇，每个市镇设议会及市长，若干个市镇组成大区，设有大区议会。

20世纪70年代以前，城市规划的编制和建设项目审批的权利几乎全部掌握在中央政府手中。自70年代以后，根据权利分散法案的实施，城市项目的审批权逐步由地方市长掌握，即市长拥有工程许可证的签发权。

在权利分散法案以前，城市规划的编制基本分《总体规划纲要》和《土地占用规划》。《总体规划纲要》为大区层次的，综合考虑地区战略发展，是协调城镇间相互关系的指导性文件。《土地占用规划》是在市镇层次的具体控制建设项目的规划文件，其内容有点类似于我们的“控规”。这两个规划文本都是国

家中央政府组织编制的，在编制的过程中征求大区和地方政府的意见。

实行地方分权后，城市建设重心随之下移，地方政府建设的主动性和积极性加强，同时城市建设政策上也更多地考虑地方利益，土地占用规划因编制的出发点不同和编制的年代较久远而逐渐不能满足地方政府的要求。国家针对这种现状，为配合权利分散法案的实施，决定从最近几年开始，由各市镇编制自己的《地方城市规划》。巴黎市的《地方城市规划》正在编制的过程当中，处于征求社会各界的意见阶段，还没有形成最后的文本。

《土地占用规划》是对城市一般地区的规划文件，除一般地区外，另外还有两类特殊的区域分别编制自己的规划，与《土地占用规划》相互独立。一类是保护区，另一类是协议开发区。保护区为历史街区，在巴黎有两片，分别编制了“保护和价值重现规划”。协议开发区为集中更新开发的片区，多为废弃

的工业荒地。

巴黎的土地占用规划

《土地占用规划》是在总体规划纲要指导下，由中央政府的派出机构编制并由地方政府参与的具体指导城市建设的规划文本，经城市议会审议通过，具有法律效益（见图1），其内容分析及简介如下。

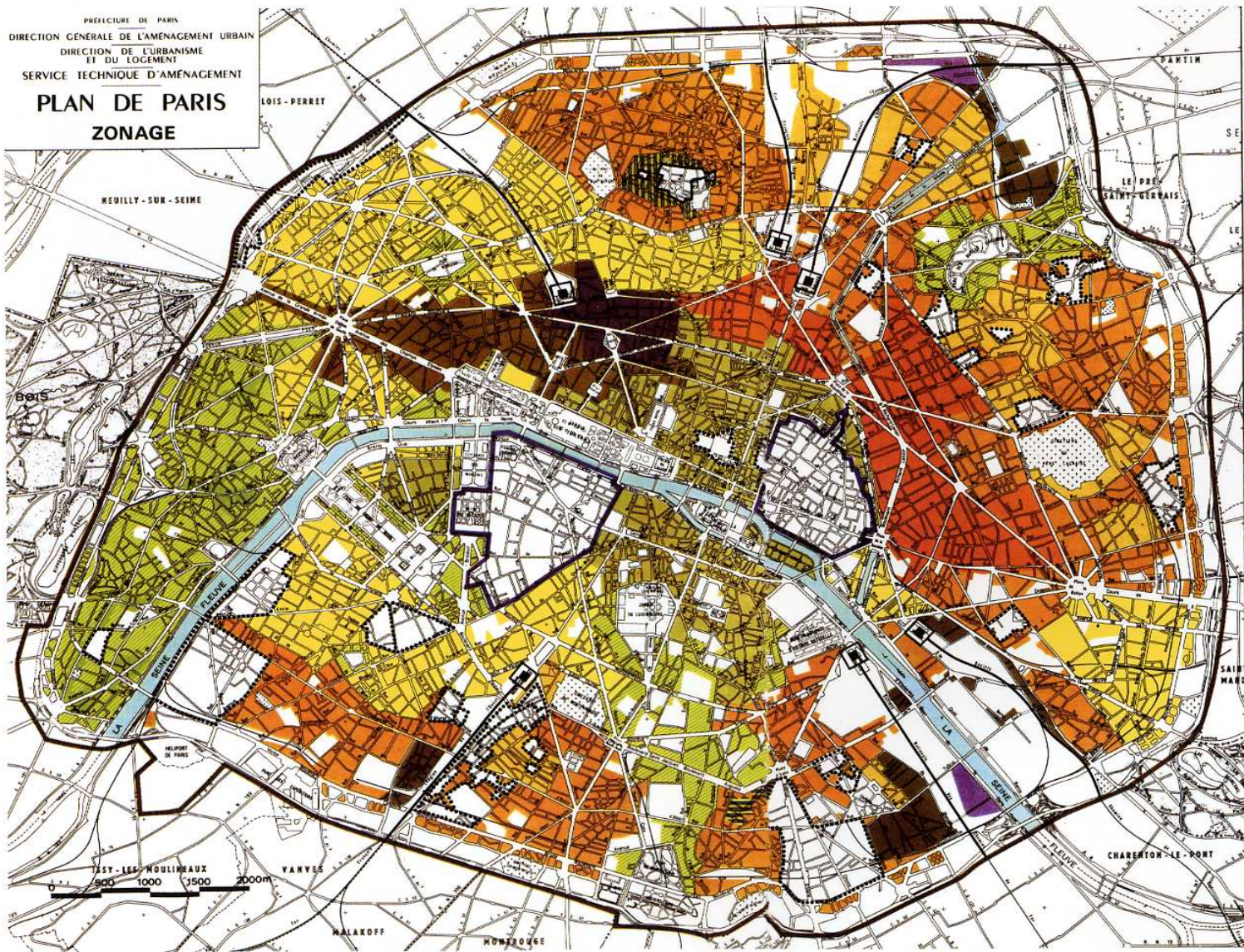
(1) 基本特点

该规划将巴黎84平方公里城市建设用地范围内的绝大部分土地，按功能划分为不同特征的基本区域，再对每个区域进行细分，做出相应的技术规定，根据工作的深化程度可能具体到每一个小的、仅包含单栋建筑的小地块。

建筑高度的规定分为两个层次，一般建筑高度控制和最高建筑高度控制。一般建筑高度控制是以建筑与所在街道的宽度关系确定的。最高建筑高度是将城市划分为若干个高度区，并给以最大可建高度控制。一般情况下，必

PREFECTURE DE PARIS
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AMÉNAGEMENT URBAIN
DIRECTION DE L'URBANISME
ET DU LOGEMENT
SERVICE TECHNIQUE D'AMÉNAGEMENT

PLAN DE PARIS
ZONAGE



性质	容积率		
	居住	办公	商业等动
居住区	2.70		2.70
居住区 (商业轴)	2.70		2.70
优先居住区	3.00	1.00	2.00
传统商务区	3.50	2.00	2.00
金融区	3.50	3.50	3.50
多种功能区	2.70	1.00	2.70
多种功能区	2.70	1.00	2.70
多种功能区	1.80		1.80
混合形态区	3.00	1.50	3.00
生活形态多样化区	2.50	1.50	3.50
混合形态区	2.00	1.00	3.50
混合形态区	1.50	1.00	3.50
工业区			3.50

土地占用规划图 (POS)

按使用功能和现状用地的特点城市被划分为区域, 在不同功能区分别规定三大类容积率, 既居住、办公、活动。这种方式较按小地块控制城市功能具有强的兼容性与操作性。

图1 土地占用规划图

须首先遵守一般建筑高度规定,但不能突破最大建筑高度的规定。

(2) 基本功能区域的划分

基本区域主要为:居住区、在商业轴线上的居住区、优先居住区、传统商务区、金融区、多种功能区、混合形态区、多样化活动区、工业区。除居住区和工业区外,上述每个区域绝大部分同时兼有居住、办公和商业功能,所以针对每一个区域,分别规定了居住、办公和活动的容积率。

(3) 容积率的特点

第一,强调容积率的成片统一性,同一区域的同一种功能具有相同的容积率。同时,兼顾了不同地块土地利益的均衡。

第二,对同一区域同时规定不同功能用地的容积率,使得土地使用的控制具有一定的弹性,同时也表明了规划的引导作用。例如居住区办公的容积率为零,表明该区域不鼓励建设办公建筑;即便是金融区,居住建筑也和公建具有相等的容积率,为3.50,表明在老城区鼓励居住形态的趋向;而真正在居住区内的居住建筑容积率最高为2.70,表明对居住环境的重视。

第三,由于建筑的高度也是成片统一控制的,因而无论何种功能,最高容积率是一定的,都为3.50。这说明公建和住宅有相等的开发强度。这种结果是特殊的建筑形态造成的,即无论何种功能的建筑都具有相同的建筑体量,这是巴黎长期形成的一种建筑特点,这样的规划规定强调了对这一特点的尊重和延续,突出表明新的建设要服从历史。

(4) 建筑最高高度的规定

《土地占用规划》按城市区域将建筑高度划分为5个档次:15米,18米,25米,31米,37米。其分布规律大约为,15米和18米区主要是在特殊情况

下对个别点的控制,例如某个教堂周围;25米区为市中心地区,巴黎城市的外形类似一个不规则的圆形,如果以位于塞纳河上的西蒂岛为圆心,25米区差不多是1/2半径所覆盖的区域,这一地区也是代表巴黎特色的古建集中区,以及街巷格局最具代表性的区域,再往城外扩展为31米区,靠近城市边缘地区为37米区(见图2)。

最高高度的规定是按区划分的,25米和31米区覆盖了绝大部分城市空间,两者之间,跨度不大,只有6米,因而整个城市看上去几乎处于整齐划一的城市轮廓线控制下,显得很有秩序。

(5) 一般建筑高度控制原则

以上为不同区域最高建筑高度规定,这并不等于所有建筑都可以建到这个高度,建筑高度的控制还和其所处街道的宽度呈一定的比例关系。以街道宽度定义建筑高度的做法自1784年就开始实行,例如当时规定在30个脚长(9.75米)的街道上,可建60个脚长(19.5米)高的建筑。这一时期的规定,街道宽度与建筑高度基本上是1:2的关系。以后,建筑高度的规定不断做细微的调整,但总的原则并没有本质的变化,一般来说,在宽度为10米左右的街道旁的建筑高度为宽度的两倍,20米左右的街道建筑高度为宽度的一倍,并且不能超过最高高度。

建筑高度的规定经历了200多年的改朝换代,其精神得以严格实施,保证了整个城市的面貌没有发生与历史割裂的巨变,使得城市形态得以延续,虽然不断地有形式全新的建筑在老城区内建成,但城市的整体风格并没有被破坏,反而与环境有秩序的融合,既做到了共生共融,又做到了协调发展。

(6) 对沿街建筑的特殊规定

沿街建筑是构成城市街道景观的最

重要的因素,因而《土地占用规划》对重要街道的沿街建筑,特别是转角处的建筑做出了更为详尽的特殊规定,包括建筑沿街对齐、连续、高度、屋顶形状、屋顶退后、不同高度建筑之间的衔接等方面。这些规定都是在研究了城市街道空间特点之后做出的,被认为是对维护街道空间特点的必要手段。

通过对《土地占用规划》的分析,其有益的启示有几个方面。

第一,指标控制的统一性和兼容性。用地性质、容积率、建筑高度等控制指标都是对成片地区控制的,同一地区内相同性质的不同建筑,在单位土地大小下几乎具有相等的开发强度,这使得土地价值相对地均衡,使得规划管理相对公平。同时,虽然规定了某一地区主要的土地使用功能,但也规定了不同性质建筑的容积率,既体现了公共政策的引导性,又使规划具有一定的弹性,给日常管理留有一定操作余地。

第二,注重维护城市整体空间形态的特点。分析土地占用规划的内容,不难体会到其注重城市空间形态的特点,虽然许多规定是针对建筑提出的,但其出发点和目的是为了维护空间形态。对建筑的规定是基于对城市空间特点深入研究基础上做出的,因而目标很明确,要求个别建筑必须服从整体公共空间的要求。例如通过分析认为,城市空间被纵横交错、密如蜘蛛网的直的或弯曲的道路分割,形成大大小小的岛状地块,在一个“岛内”,由于不同的建筑或业主,可能再将土地划分为小地块,这样城市空间就形成了从街道到岛状地块再到建筑地块的序列。在长期的演变中,“岛内”的建筑紧邻道路建设,并沿着地块逐渐围合,形成带内院的周边式布局,从而创造成为独特的城市空间形态,以及公共空间和私有空间的关系。再如沿

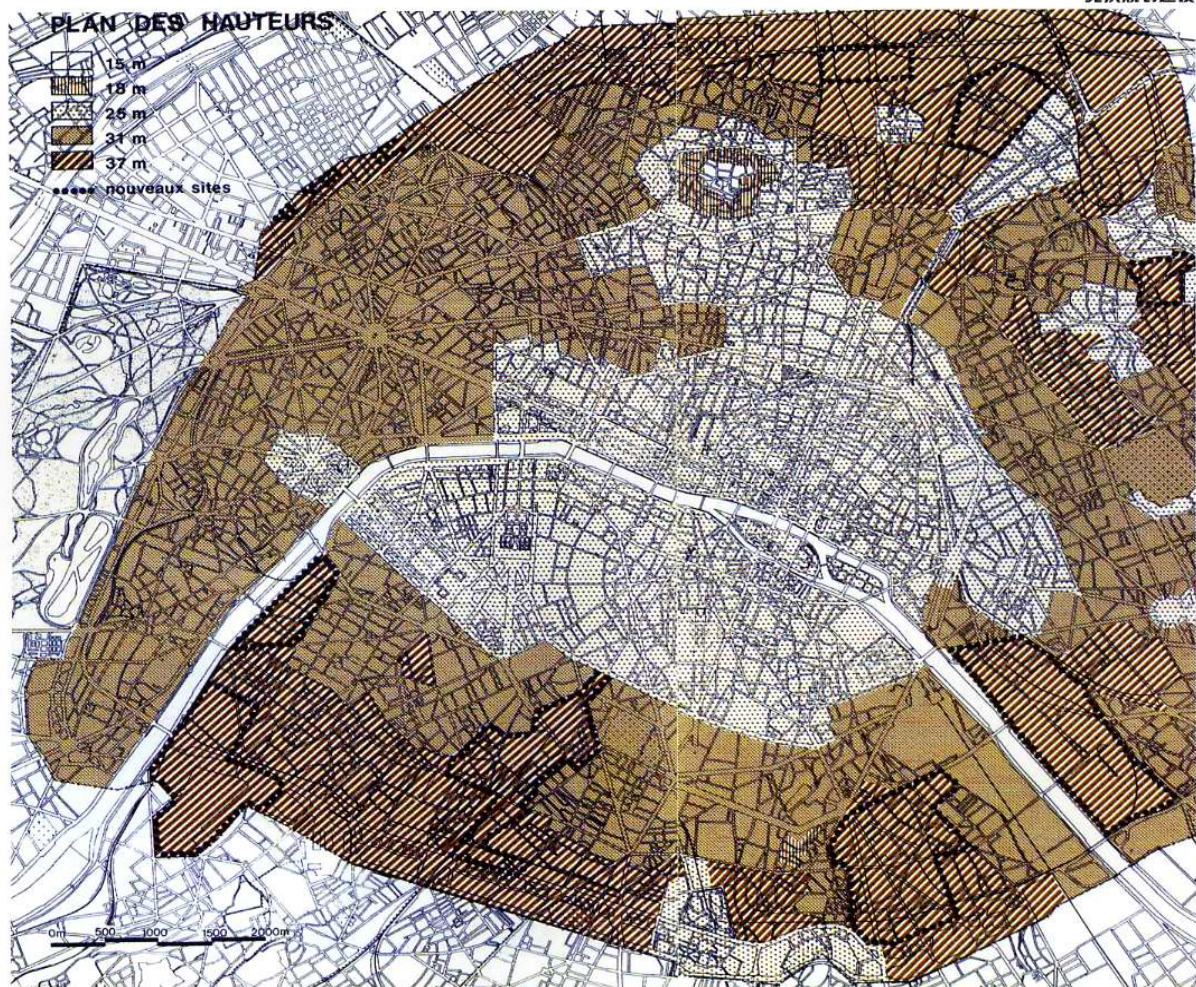


图2 建筑高度控制图(按片区将城市建筑最高高度划分为15米, 18米, 25米, 31米, 37米区。)

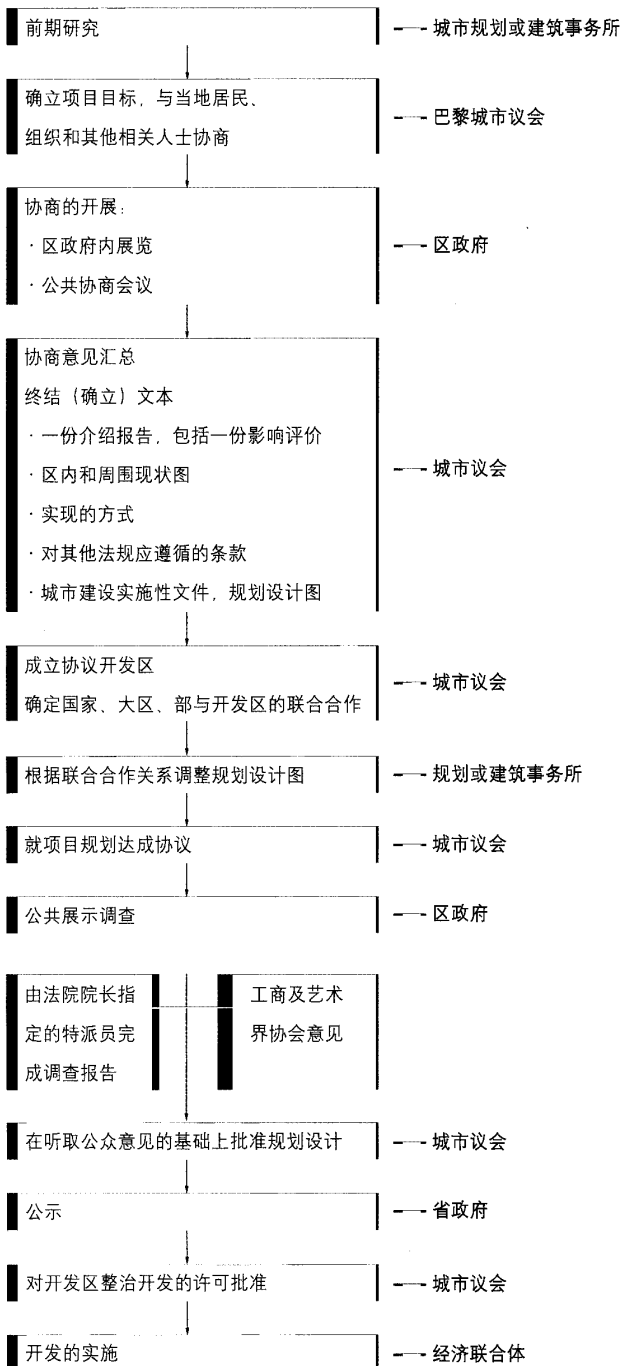


图3 由于对城市建筑高度长期的、整体的统一控制, 城市景观得到很好的保护, 形成极具特色的城市面貌和城市轮廓线。



图4 贝西开发区公园旁的住宅, 由于开发区的规划是统一完成的, 经过了严格的程序审批, 作为法律性对单项工程有明确的要求, 虽然经历了很长的建设阶段, 并且不同的建筑由不同的建筑师设计, 个体建筑各不相同, 但建筑群体却达到了统一协调。

附表 巴黎市协议开发区程序



街建筑连续立面，进退整齐划一，高度无大的起伏。《土地占用规划》十分重视维护这种独特的街道空间关系，注意对独栋建筑的控制以达到整体协调的效果。这种注重城市空间形态，内容服从形式，并且非常具体化的做法有时让人感觉过于死板，但正是这些严格的规定，才保证了城市特色的持久延续。

第三，维护历史、尊重现状。可能是因为绝大部分地区都是建成区的缘故，对新建筑的建设十分注意与现有环境的协调，这种协调可能以我们现在的目光看甚至有些机械。例如在对特殊地区土地占用规划的补充性深化研究中，以简图的形式将新的建筑如何与老的现存的建筑协调形象化表现出来，规定了新建筑的外形、屋顶形状等。即便是在没有细化规定的地区，新建建筑也必须与现状相邻建筑在对齐、体形、立面处理、屋顶退后、建筑色彩等方面取得协调（见图3）。

保护区

巴黎市有两个保护区，分别位于塞纳河的两岸，保护区的设立反映了对历史遗产保护的一个认识过程。

1913年，当时历史建筑的法律反映出法国最初对建筑遗产的保护还局限在历史建筑本身，尽管1943年的法律增加了历史建筑周围环境的保护内容，规定了半径500米范围内的建筑应当与历史建筑相协调，但其着眼点仍停留在保护历史建筑。而在战后，法国许多城市地区被战火所毁坏，街区残破，面目全非。为满足对大量住宅的需求，和适应新的发展要求，在许多地区推翻原有建筑群，修建新的建筑。虽然一些历史建筑及其周边得到保护，但随着城市的改建，人们发现城市的特色正在消失，作为众多建筑之整体的城市正面临着极大的问题，许多城市面临着被大片地区改

造的压力。1962年8月4日，法国通过法律将遗产的领域扩大为建筑群体环境，它确立了国家设立保护区并对保护区内的所有或部分建筑以一种“历史的、美学的或自然的特性加以保护、改建和利用”。根据这个覆盖了历史建筑及其周边环境的法律，在保护区内由隶属国家建设部和文化部的“法国国家建筑师”进行管理，编制特殊的保护与价值重现规划，而地方的城市规划管理不涉及这个区域。在很多地方性的城市规划图纸中，经常看到大片空白的区域，即保护区。

保护与价值重现规划对保护区内的建设进行了详尽的规定，不仅包括哪些需要保留，而且还标定了与环境不协调而需要拆除的建筑，并对建筑环境中的绿地、树林、空间甚至铺装等都做了规定。同时这个规划不仅仅单纯强调保护，对城市社会、经济及城市功能各方面的问题也加以考虑，力求在当代体现其新的价值。正是因为这个规划对现实问题研究的详尽全面，所以有很强的操作性，可以具体指导保护区内的修复与再利用。通过几十年的建设，历史上曾经很残破的区域，已成为巴黎最富有活力的区域。

国家建筑师制度

根据1887年的法律建立的国家建筑师制度是法国特有的一种制度。国家建筑师是从普通建筑师中选拔的，经过专门培训并被赋予保护文化遗产的特殊职责的建筑师。国家建筑师直接隶属于国家，独立于地方政权，在遗产保护方面行使具体的和决定性的权利。即便在权利分散法案以后，地方的建设批准权已交给地方，由当地市长或镇长签署建设许可，但在保护区和历史建筑周围，决定权仍然在国家建筑师手中，只有国家建筑师的同意，市长才能签署相

应的建设许可。而且，对于被保护区域的建筑，国家建筑师持有拆除许可，没有拆除许可，任何人不能拆除现有建筑。

对建筑的保护责任是具体到人的，例如著名的巴黎圣母院就有一位国家建筑师专职负责，从建筑的维修甚至到某些特殊宗教活动涉及到的内部及外部的装修都要经过该人的同意。

协议开发区

协议开发区是针对成片改造的地区设立的一种开发建设方式。依据1967年12月30日的土地法，其主要目的在于避免由于土地私有导致的土地建设的缺陷，具体手段为，在城市中特定的协议开发区内，由一个集体组织或公共组织来决定、实施或招商实施开发区内的开发及公共设施建设，这个组织的行为不仅涉及区内的公共部分，如道路、绿化等，而且在建筑形式和功能上涉及单项工程（私有部分）。它的操作方式表面上看与我们的土地一级开发很相似，但其内涵有很大不同，从协议开发区实施的步骤上可以清楚地看出（见附表），协议开发区从前期研究到实施，代表公共利益的城市议会和公众意见始终处于主导地位，自始至终参与意见或行使决定权，这保证了决策的透明与公正。

规划文本的编制是由独立的规划或建筑师事务所完成的，通常受政府或公共机构委托，这使得编制单位更多地考虑公共利益、城市建设项目与城市整体的协调，而不受开发商的左右，不会成为开发商的附庸。

另一方面，开发商是一个经济联合体，以资本金的方式组成。成员包括了代表公共利益的来自中央政府和地方政府的官员，当然还有经济和金融方面的成员，如银行、公司和其他经济体等。开发商负责统一购买或通过其他方式取得

开发区的土地，实行统一的开发，建设基础设施，按照批准的规划出售单项工程项目。

在项目的开发过程中，规划得到严格的遵守。巴黎的贝西开发区，自20世纪70年代至今一直没有停止建设，其初始的规划得到始终如一的贯彻。例如沿着贝西公园北部有一排十几栋住宅，每一栋建筑由不同的建筑师完成，这些住宅虽然各自相对独立，且商品住宅和社会住宅穿插在一起，加上建设的年代不同，处理不好很容易导致相互之间的不协调。但由于规划对每栋建筑的体形、风格有明确的限定要求，建筑之间借助水平阳台等元素加强联系，并且这种要求得到每位建筑师的遵循，使得建筑群的整体风格相当统一，虽然细部处理有很大的不同，但都相互融合，既丰富又协调（见图4）。□

作者单位：北京市规划委员会

责任编辑：高保义