

# 巴黎精细化城市规划管理下的城市风貌传承

Paris: Urban Feature Inheritance Through Detailed Urban Planning Management

刘健  
Liu Jian

**摘要:** 在长达 2 000 年的城市发展进程中, 巴黎不仅保留了丰富的历史遗产, 更形成了独特的城市风貌, 即使在城市现代化进程中多次经历大规模城市更新改造, 依然保持了传统城市风貌的继承与发展, 成为城市竞争力的重要体现; 这一成绩在很大程度上得益于其以保护为导向的城市规划编制和精细化的城市规划管理, 更与广泛的社会共识、有效的技术手段以及严格的管理制度密切相关。本文从梳理巴黎的城市风貌特色入手, 分析其以保护为导向的城市规划编制体系, 特别是精细化城市规划管理规定对于城市风貌保护、传承与发展的积极促进作用, 总结巴黎传承城市风貌、提升城市品质、增强城市竞争力的成功经验, 以期为新时期“存量规划”背景下中国城市在更新改造进程中重视并实现城市风貌传承提供有益的参考和借鉴。

**Abstract:** In its urban development of more than 2 000 years, Paris City has not only accumulated a rich reserve of historic heritages, but also created unique urban features of its own which have been transmitted and developed throughout the long history in spite of the large scale urban renovations during the process of modernization. Nowadays, under the circumstance of globalization, these unique urban features even become an important component of Paris' competitiveness. To a considerable extent, this should be attributed to the conservation-oriented urban plans and detailed urban planning management, as well as the social consensus, effective measures, and strict administrations of Paris City on the protection and inheritance of its traditional urban features. Starting with specifying the key urban features of Paris City, this paper analyzes the positive role of its conservation-oriented urban plans and detailed urban planning management on the protection, inheritance and development of the urban features and sums up its successful experience of updating the quality of urban development and strengthening the capacity of international competition through carrying on its traditional urban features, in hope of providing the Chinese cities that are facing the challenge of large-scale urban renovation with an useful reference of urban feature inheritance.

**关键词:** 城市风貌; 城市更新; 城市规划编制; 城市规划管理; 巴黎

**Keywords:** Urban Features; Urban Renewal; Urban Plan Formulation; Urban Planning Management; Paris

国家自然科学基金项目“基于中日法比较的转型期城市规划体系变革研究”(51278265)

巴黎<sup>①</sup>, 法兰西共和国的首都, 一座拥有 2 300 多年建城史和 1 000 多年建都史的历史城市, 在漫长的发展进程中, 得益于长期的严格保护和积极传承, 不仅保留了数量庞大的历史遗产<sup>②</sup>, 还形成了独树一帜的城市风貌, 在当今全球化竞争日趋激烈的背景下, 成为城市竞争力的重要体现。19 世纪以来, 为了顺应城市现代化和社会经济结构调整的不断变化, 巴黎曾多次经历大规模城市更新改造, 包括 19 世纪中期的奥斯曼城市改造工程, 20 世纪中期的战后城市重建, 以及 20 世纪后期的城市复兴发展, 也曾一度因为现代主义的冲击而面临历史遗产和传统风貌快速消失的困境; 但在 1960 年代以后, 随着法国城市规划体系的逐步完善, 巴黎先后编制完成从战略性到规范性, 再到修建性的体系化城市规划编制, 并以此为据实施精细化城市规划管理, 在以城市更新改造为主要形式的城市转型发展过程中<sup>③</sup>, 对历史遗产和传统风貌的保护、继承与发

**作者:** 刘健, 博士, 清华大学建筑学院副教授。liujian@tsinghua.edu.cn

- ① 在法国, 关于巴黎有“小巴黎”与“大巴黎”的概念之分。其中, “小巴黎”指巴黎市, 即法兰西共和国的首都, 面积 105 km<sup>2</sup>, 人口约 220 万 (2014 年底); “大巴黎”指巴黎市所在的法兰西岛大区, 由巴黎市以及上塞纳、塞纳—圣德尼、马恩河谷、塞纳—马恩、伊夫琳、埃松以及瓦兹河谷 7 个省组成, 面积 12 000 万 km<sup>2</sup>, 人口约 1 200 万 (2014 年底)。除特别说明外, 文中所称“巴黎”均指巴黎市, 即小巴黎。
- ② 根据法国以及巴黎现行法律法规, 巴黎市 105 km<sup>2</sup> 的行政辖区中, 约有 80% 的土地面积因被列为不同类型的“历史遗产”而受到严格保护, 其中包括历史建筑、历史保护区、风景名胜等。
- ③ 由于行政区划所限, 在经过了 2 000 多年的开发建设之后, 巴黎在 20 世纪初即已面临无地可用的尴尬境况。因此二战结束后, 巴黎结合战后城市重建, 开始了以更新改造为主要方式的城市建设发展; 直至 1980 年代, 在社会经济转型、城市全面复兴的背景下, 进一步提出“在城市上建设城市”的理念, 开始了通过城市更新改造促进城市复兴的进程。

展予以极大关注，在严格保护的基础上促进合理利用、在有机整治的同时促进持续发展，树立了传承城市风貌、提升城市品质、增强城市竞争力的典范，对于在当前“存量规划”背景下即将开展大规模城市更新改造的中国城市而言，可谓重要的启发和借鉴。

## 1 解读巴黎的城市风貌特点

关于城市风貌，虽然学界至今并未形成严格的统一定义，但一般认为它是城市在发展过程中，由自然环境和人工环境的综合塑造形成的物质空间形态表征，可以同时反映当地环境、文化、风俗与经济等的内涵特点，是一个城市区别于其他城市的重要属性。本文不对巴黎的自然环境做过多论述，仅就巴黎的人工环境，从形态和功能两个层面，对其城市风貌特点加以解读。

### 1.1 形态层面的城市风貌特点

在空间形态方面，巴黎的城市风貌特点突出地表现为“和而不同”，主要体现在三个方面。

一是整体形态统一。对巴黎建筑高度现状的分析表明，其大部分建筑的高度保持在25~31 m之间，少量建筑的高度小于25 m或者大于37 m；其中，高度小于25 m的建筑主要分布在巴黎的历史中心区（即1—11区），而高度大于37 m的建筑则主要分布在巴黎的边缘地区（即12—20区），但最大建筑高度一般不超过53 m。这种高度分区特点使巴黎形成了中心低、外围高的空间形态，但因建筑高度差异不大，整体呈现平缓统一的形态特点。

二是城市肌理丰富。从公元前3世纪帕里西人在西岱岛上建立吕岱斯城至今，巴黎的城市空间始终围绕西岱岛不断扩展，并在工业革命以后跨越行政边界向郊区延伸，直至形成今日以巴黎为中心、建成面积超过2 000 km<sup>2</sup>的大都市区。从罗马时期到中世纪，再到文艺复兴以及工业革命，不同历史时期形成的建成环境以同心圆方式在空间上有序延展，一方面在局部地区反映出当时的城市建设特点，另一方面通过由道路、广场、公园、绿地组成的开敞空间有机融合在一起，总体上形成丰富的空间肌理变化（图1）。例如，中世纪即已建成的历史中心区（即1—6区），房屋密集、道路狭窄并且弯曲；17和18世纪建成的老城厢地区（即8—11区）既有当时的郊区村落痕迹，又有典型的巴洛克式城市空间；19世纪以后建成的巴黎边缘地区（即12—20区）则是古典与现代、宏大与细腻等多种风格与尺度的混合与杂陈。

三是建筑风格多样。作为城市发展最具体的物质表现，巴黎既有大量可以远溯至中世纪的历史遗留老建筑，更有众多在20世纪建成的当代新建筑；既有不同时期著名建筑师

的传世之作，更有无数无名建筑师的精心作品。它们从高度、体量和形态，再到技术、材料的风格，都表现出明显的不同，却又保持了某些基本规则的传承，反映了当时的建筑艺术、建造技术和风格流派，形成丰富的城市景观，成为巴黎这座“石头的史书”中最为绚丽的实体章节。

### 1.2 功能层面的城市风貌特点

在城市功能层面，巴黎的城市风貌特点突出地表现为“密而不乱”，同样体现在三个方面。

一是人口高度密集。在公元10世纪末成为法兰西王国首都之后，巴黎就开始出现持续的人口增长，16世纪上半叶成为西方最大城市，至1929年达到其有史以来的人口峰值290万。尽管18世纪工业革命以后，其“西方最大城市”的地位被伦敦所取代，甚至自1929年开始出现人口数量递减的趋势，直至目前的220万规模，巴黎始终是一座人口密集的城市，平均人口密度达到2.2万人/km<sup>2</sup>；若不计入两大森林公园，平均人口密度更是超过2.5万人/km<sup>2</sup>。一定的人口规模和人口密度是巴黎保持多方面活力的重要基础。

二是建设高度集约。对巴黎容积率现状的分析表明，除河流、道路、铁路、绿地以及少量土地之外，巴黎城市建设用地的平均容积率超过3。其中，中部历史中心区和西部商务办公集中区的平均容积率相对较高，大多在5~6之间，个别地块甚至超过6；东部地区作为传统工业以及产业工人和手工业者的聚集之地，平均容积率相对较低，基本保持在3~4之间。高度密集的城市建成空间与大大小小的公园绿地和宽宽窄窄的大街小巷相互穿插，承载起城市正常运转的全部功能，即使没有高楼林立，也实现了较高的土地效益。

三是功能高度混合。一方面就功能分区而言，尽管自19世纪中期以来，受现代产业发展的影响，巴黎逐渐形成东部

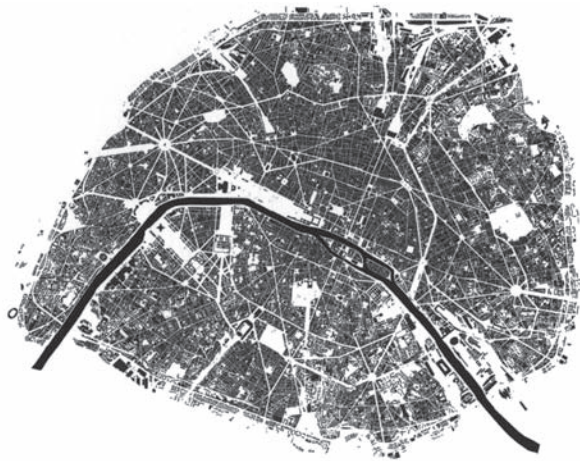


图1 巴黎城市空间肌理

资料来源：参考文献[1]

传统产业相对聚集、围绕凯旋门的西部地区商务办公相对集中的状况，但并未出现新兴城市普遍存在的居住、工作、交通、游憩四大功能明显分区的情况。另一方面从职住关系来看，以街区可提供的就业和住房数量的相互关系作为评判标准，在巴黎边缘的12—20区，多数街区可以提供的住房数量大于可以提供的就业数量，而在巴黎中心的1—11区，多数街区可以提供的就业数量要么与住房数量基本相当，要么大于可以提供的住房数量。这表明，整体上巴黎存在一定程度的功能与职住分区，即就业集中在城市中心及其西部地区，居住集中在城市外围及其东部地区；而局部上巴黎是一座功能与职住高度混合的城市，一个里弄甚至一栋建筑都往往具有居住、办公、商业、服务乃至生产活动等多种功能，正是这种高度的混杂与融合孕育了巴黎城市生活的无限活力与魅力。

## 2 巴黎城市风貌传承的原则与依据

在法国，保护历史遗产、传承城市风貌被认为既是城市可持续发展的抽象理念，也是促进城市可持续发展的具体方法，通过发掘包括历史遗产在内的各类城市空间要素的历史和文化价值，通过合理方式将其融入当代城市生活，成为历史城市在当代以及未来发展中不可缺少的组成部分；而实现上述目标的重要路径则是依据城市规划编制、实施城市规划管理。需要特别指出的是，在法国的城市规划编制体系中，除了《历史保护区保护与利用规划》（简称PSMV）之外，并不存在关于历史遗产保护和城市风貌传承的专项规划，与此相关的规定完全融于各个层级的城市规划编制，这使得法国的城市规划编制具有明显的保护倾向而非开发倾向。

### 2.1 城市风貌传承的基本原则

在巴黎，至少自20世纪中期以来，城市风貌传承始终坚持两条基本原则。一是强调无论历史街区保护，还是城市更新改造，都要充分尊重当地的建筑和城市文脉；一方面尽量保留既有的城市空间构成要素，包括作为实体空间的建筑，以及作为虚体空间的道路、广场、公园、绿地等；另一方面努力保持各要素之间既有的空间结构关系，包括建筑自身的高度、体量和形态，及其与周边其他空间要素之间的布局、构图和比例关系。二是强调无论历史街区保护，还是城市更新改造，都要充分尊重当地居民的生活需求，并有利于促进

当地街区的持续发展；对既有城市空间要素的保留，以及对各要素之间既有空间结构关系的保持，都不局限于保留或保持外在的物质形态，而是重视满足居民生活和街区发展的实际需求，包括保持合理的人口规模、容纳新兴的城市功能、鼓励功能的混合发展、维护持久的街区活力，等等。这意味着巴黎的城市风貌传承不仅涉及物质空间的风格与形式，更与物质空间所承载的各项功能和居民生活密切相关。

### 2.2 保护导向的城市规划编制

巴黎现行的城市规划编制主要包括三种类型：作为规范性城市规划<sup>①</sup>的《巴黎地方城市规划》，作为修建性城市规划<sup>②</sup>的《历史保护区保护与利用规划》和《协议开发区规划》。其中，《历史保护区保护与利用规划》适用于巴黎的两个历史保护区<sup>③</sup>，主要任务是针对发生在其中任何地块上的任何建设行为，包括修复、维护、改建、扩建、新建、拆除以及土地利用的调整等，提供城市规划管理的法定依据，以达到全面保护、有机整治历史保护区的目的。《协议开发区规划》适用于由巴黎市政府根据城市更新改造的需要而设立的17个协议开发区<sup>④</sup>，主要任务是针对协议开发区内的任何土地利用、道路广场修建、公园绿地建设以及任何地块上的房屋改建、扩建、新建等行为，提供城市规划管理的法定依据，以达到更新改造和复兴发展衰败街区的目的。《巴黎地方城市规划》适用于除两个历史保护区以及尚未建成的协议开发区之外的巴黎市其他行政辖区，主要任务是针对发生在其中任何地块上的任何建设行为，包括修复、维护、改建、扩建、新建、拆除以及土地利用的调整等，提供城市规划管理的法定依据，以达到维持城市的总体空间形态和正常功能运转的目的。

上述三种规划相辅相成，实现空间上的完全覆盖；同时，尽管三种规划的适用对象和任务目标各不相同，但无一例外地将城市风貌视为重点，并在规划编制内容上加以体现。根据法国《城市规划法典》，上述三种规划编制在内容结构上大致相似，即针对规划区内的各项建设和土地利用，就以下16项规划指标做出具体规定：

- (1) 被禁止的土地利用方式；
- (2) 土地利用的特殊规定；
- (3) 地块与周边公共或私人道路的衔接以及面向公众的道路开口；

① 相当于我国地块深度的控制性详细规划。

② 相当于我国的修建性详细规划。

③ 即成立于1965年，占地126 hm<sup>2</sup>的马莱历史保护区，以及成立于1972年，占地195 hm<sup>2</sup>的七区历史保护区。

④ 1970年代末，为了适应大规模城市更新改造的要求，巴黎市政府开始实施协议开发区制度，先后建立17个协议开发区，总面积约200 hm<sup>2</sup>，其中大部分已建设完成。根据法国《城市规划法典》，所谓“协议开发区”（简称ZAC）是指地方政府根据城市建设发展的需要，通过与相关土地所有者进行协商，在达成共识且签署协议的基础上建立的特殊开发区域，具有较大规模和显著公益属性。

- (4) 地块上的供水、排水、电力等管网布局；
- (5) 地块的最小可建设面积（出于保护历史遗存或风景名胜的考虑，或配套建设基础设施的技术要求）；
- (6) 一栋建筑物相对于相邻公共道路或公共管界的布局；
- (7) 一栋建筑物相对于地块边界的布局；
- (8) 一栋建筑物相对于同一地块上其他建筑物的布局；
- (9) 建设用地的地役权；
- (10) 建筑物最大高度；
- (11) 建筑物外观及其边界，包括对自然风景、城市街区、建筑群落、房屋建筑、公共空间、历史建筑、风景名胜以及保护区的各种要素的保护；
- (12) 建造商建设停车场地的义务；
- (13) 建造商建设空地、休闲用地以及绿化配置的义务；
- (14) 地块的最大容积率；
- (15) 各项建设、工程、设施和整治的能源和环境义务；
- (16) 各项建设、工程、设施和整治的基础设施和电子通信网络义务。

显然，其中的多数指标都与城市风貌密切相关，尤其是建筑物的布局、外观、高度等指标直接影响着城市的空间形态特点，而土地利用方式和土地开发强度等指标则决定着城市的功能结构特点。

虽然内容结构大致相似，但因为适用对象和任务目标不同，上述三种规划编制针对相同规划指标的具体规定存在较大差异。例如，《历史保护区保护与利用规划》适用于两个历史保护区，涉及土地面积不过 3.2 km<sup>2</sup>，但其中集聚了大量历史遗产，空间形态特点突出，具有重要的历史和美学价值；因此针对每个历史保护区的规划编制均以全面保护作为首要目标，必要的有机整治也是以全面保护作为前提，保护对象不仅涉及其中的法定历史遗产，还涉及其他空间要素，包括普通的房屋、道路、广场、院落、绿化等的全部或者部分内容，及其所承载的土地使用功能和社会经济活动；为了保护某栋建筑或其外观和立面，无论其是否为法定历史遗产，规划可以规定改建或者拆除相邻的其他非法定历史遗产建筑，同时为了保护整个街区的空间特性，规划也可以规定全部或者部分保护某栋建筑，尽管这栋建筑本身并非法定历史遗产<sup>[2]</sup>。

再如，《协议开发区规划》适用于 17 个协议开发区，涉及土地面积仅有 2 km<sup>2</sup>，但却是巴黎市为数不多的存量土地，同时也是城市复兴发展的重要区域；因此，针对每个协议开发区的规划编制均以城市衰败街区的更新改造作为首要目标，同时将整个开发区的风貌塑造及其与周边环境的风貌协

调视为规划主要内容，尤其注重道路网络的衔接、建筑体量的和谐、建筑风格的协调、历史遗存的保留等等，旨在塑造与周围城市环境相协调并承载新的城市功能的全新城市街区<sup>[3]</sup>。

如果说上述两种规划编制因为规划范围小而对巴黎整体城市风貌影响有限，那么 2006 年颁布的《巴黎地方城市规划》则因几乎涵盖巴黎市的全部行政辖区而对巴黎城市风貌传承有着更为广泛和深远的影响；规划以建设地块为单位，针对建筑高度、建筑体量、建筑外观、建筑布局、庭院绿化、景观视廊、土地利用等规划指标做出十分详尽的规定，成为通过实施城市规划管理维持并传承巴黎城市风貌特点的重要依据。

### 3 精细化的巴黎城市规划管理规定

针对法国《城市规划法典》规定的 16 项规划指标，《巴黎地方城市规划》着眼于巴黎自身的特殊情况，就其中的前 14 项做出了详细规定；各项指标相辅相成，既有较强的可操作性，也有突出的巴黎特色，有效规范了巴黎城市风貌特点在形态和功能两个层面上的传承。

#### 3.1 空间形态特点的传承

在空间形态方面，规划控制的主要目标是维持整体空间形态、保持良好城市景观、延续院落空间肌理、保护特色空间要素，相关规划指标及其具体规定主要包括以下几个方面。

一是建筑最大高度。为了保持巴黎业已形成的中心低、外围高、整体平缓统一的空间形态特点，规划采取了常见的高度分区方法，主要按照 25 m（6~8 层）、31 m（8~10 层）和 37 m（10~12 层）三个高度对建筑物进行最大高度控制，个别地区甚至按照 18 m（4~6 层）的高度进行控制（图 2）。虽然高度分区的技术方法与世界各地的其他城市并无二致，但三个主要的建筑高度参照指标却是巴黎独有的特点，且其空间分布也基本是历史沿革的结果；其中，25 m 的高度参照源自奥斯曼改造巴黎时大量修建的奥斯曼式建筑，37 m 的高度参照源自 1973 年建成的蒙巴纳斯塔楼，31 m 的高度参照则是迫于开发压力而提出的妥协<sup>①</sup>。尽管巴黎长期施行严格的建筑高度控制，但在土地资源有限而开发压力不断增加的情况下，高层建筑在巴黎的出现几乎不可阻挡；截至 2006 年，巴黎市内已有 158 栋建筑的高度超过 37 m，相信未来还会继续增加；只是在城市更新改造过程中，任何突破高度控制指标的新建、改建或扩建行为，无论原有建筑的高度是否超标，都需进行严格论证和审批，否则必须遵守建筑最大高度的规划规定。

① 蒙巴纳斯塔楼位于巴黎历史中心区的边缘（6 区），高 209 m，建成后即因高度问题遭受巴黎各界广泛批评，导致此后巴黎市政府在 1977 年颁布作为规范性城市规划的《巴黎土地利用规划》时明确规定，巴黎市区的建筑高度不得超过 37 m，历史中心区不得超过 25 m，并且在二者之间增加了 31 m 的中间档次。从此，这三个建筑最大高度的参照指标被沿用至今。

二是建筑体量轮廓。为了保持巴黎宜人的街道尺度、良好的街道景观和规整的空间肌理，规划沿用了始于1784年路易十六时期的技术方法，综合考虑建筑日照采光和建筑视觉干扰的要求，以及建筑与建筑之间和建筑与街道之间的三维比例关系，针对街道两侧的建筑、地块边界两侧的建筑以及同一地块上的相邻建筑，按照街道（空地）宽度（P）与建筑檐口高度（H）之间的一定比例关系以及檐口以上部分的建筑后退（R），划定建筑体量的外轮廓线，在控制建筑体量轮廓的同时，也成为对建筑最大高度规定的重要补充。一般情况下，H与P之间的关系是 $H=P+n$ ，其中n为地面以上高度，根据P值不同在2~4m之间变动；檐口以上的建筑后退可采用圆弧或不同斜率的折线方式，R值不超过6m。在建筑体量的外轮廓线以内，建筑设计可以根据结构特点和风格喜好，采用坡屋顶、平屋顶退台等不同方式，以便在保持特定建筑体量的前提下形成建筑形态上的细小变化。这一始于文艺复兴后期的规划控制技术手段具有鲜明的巴黎特色，对于保持和延续巴黎在街道尺度、街道景观和空间肌理方面的风貌特点发挥了重要作用（图3）。

三是为了保护巴黎富有传统特色的城市街道景观，以及为了在城市更新改造过程中塑造新的城市街道景观，规划同样沿用了始于17世纪路易十四时期的技术方法，针对一些传统街道以及重要道路，在对沿街建筑的体量轮廓进行控制的基础上，利用不同的颜色和线型表达，做出保持建筑檐口高度统一和立面投影连续的规定（图4）。这一保护和传承城市风貌的传统技术方法同样具有鲜明的巴黎特色。

四是城市景观视廊。为了保护巴黎著名的城市景观，例如从埃菲尔铁塔或者圣心教堂前广场俯视整个城市，从特定地点远眺巴黎圣母院、埃菲尔铁塔、荣军院、先贤祠等城市地标，规划划定了若干城市景观视廊（参见图2），不仅严格规定了景观视廊及其核心保护区和外围控制区的范围，而

且对其中的建筑乃至绿化的高度也做出了严格规定，成为对建筑最大高度规定的重要补充（图5）。

五是建筑平面布局。为了保护和传承巴黎传统的院落空间肌理，同时满足现代生活对于日照、采光、消防以及视觉干扰等方面的规范要求，规划在控制建筑体量轮廓，规定建筑与建筑以及建筑与街道之间的三维比例关系的基础上，规定了建筑与相邻道路、地块边界以及同一地块上其他建筑之间在平面布局上的空间关系。具体而言：在毗邻道路一侧，建筑可沿道路红线（即地块红线）布局，并占据整个地块面宽，以保持沿街建筑立面的连续性；但建筑进深不得超过20m，地块剩余的土地面积中，一半可用于房屋建设，另一半必须用于庭院绿化或保留空地；在远离道路且与其他地块相邻的一侧，建筑需后退地块红线最少6m，同一地块相邻建筑之间的最小间距也不得小于6m，目的是避免视觉干扰。由于历史原因，巴黎的建设用地基本呈狭长形，沿道路一字排开、纵深布局，因此上述规定自然而然地引发院落空间的出现，从而确保传统院落空间肌理的延续，同时确保在密集

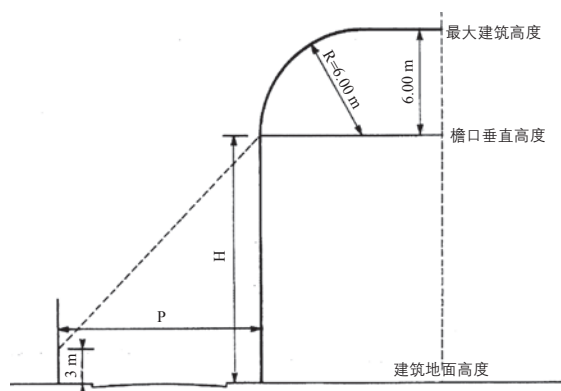


图3 巴黎建筑体量轮廓规定  
资料来源：参考文献[5]

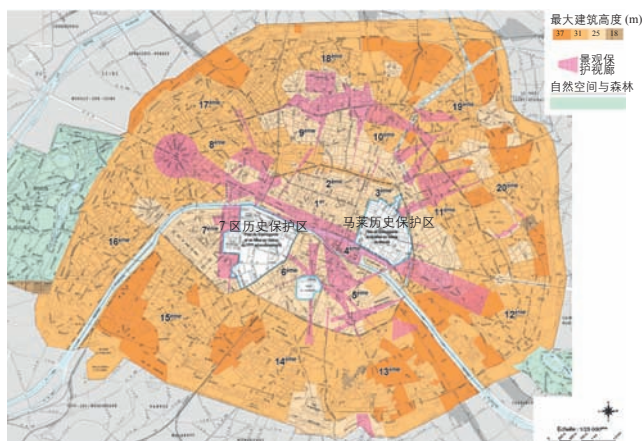


图2 巴黎建筑高度分区规划  
资料来源：参考文献[4]



图4 巴黎建筑沿街立面规定  
资料来源：参考文献[5]

的建成环境中保持一定比例的绿化面积。

六是空间要素保护。虽然巴黎有约 80% 的土地面积因被列为不同类型的历史遗产而受到保护，但仍有大量具有历史、文化和美学价值的历史遗存未被纳入历史遗产的保护范畴，特别是建筑、院落等空间要素以及部分特殊街区。为此，规划一方面明确标注具有历史、文化和美学价值的建筑和院落，并做出具体的保护规定；一方面划定特色鲜明的特殊街区，包括曾经处于历史上巴黎郊区的蒙马特街区、别墅官邸区以及产业工人村等，并就其中建筑的高度、体量、立面乃至色彩、材料，以及街区的空间肌理等，做出更为严格和详细的规定。这使得城市中为数众多的普通历史遗存也能得到必要的妥善保护。

### 3.2 城市功能特点的传承

在城市功能方面，规划控制的主要目的是维持城市人口的聚集、鼓励城市功能的混合以及促进特色空间的发展，相关的规划管理规定主要包括以下内容。

一是土地利用。为了鼓励城市功能的混合发展，规划彻底摒弃功能分区概念，除了两个历史保护区作为特殊政策区外，只把巴黎的土地利用简单划分为三大类：一是城市基础设施用地，包括铁路、港口和医疗设施等；二是绿地，包括两座森林公园和面积在 1 000 m<sup>2</sup> 以上的城市公园；三是综合城市用地，即用于城市建设的用地，占据了绝大部分的土地面积。所谓“综合城市用地”是一个非常宽泛的概念，除了被土地利用规划指标明文禁止的方式，例如造成环境破坏的土地利用方式以外，容纳了从居住到交通、从商业到服务等各种不同性质的土地利用，更加有利于城市功能在空间上的重新分布和组合，实现整体上的混合发展。

二是土地利用中有关住宅发展的特殊规定。为了维持巴黎的人口规模和人口密度水平，同时为了应对日益凸显的居

住空间社会分离问题<sup>①</sup>，以及促进居住与就业的相对均衡，规划在有关土地利用的特殊规定中，做出了一系列有利于社会住宅发展和住宅均衡布局的具体规定，力图通过确保住宅用地规模和提供多种类型的住宅产品吸引人口留在巴黎。例如，在住宅和社会住宅相对匮乏的西部地区，针对适于住宅建设的地块，强制要求建设一定比例的住宅或者社会住宅（比例视所在地点的住宅存量状况确定为 25%、50% 甚至 100%），以促进城市街区在社会结构上的多元化发展，避免加剧居住空间的社会分化，同时也促进居住与就业的相对均衡。

三是土地利用中有关产业发展的特殊规定。与住宅建设相呼应，为了缓解现状存在的就业岗位在城市中分布不均的现象，同时为了促进城市整体的均衡发展以及居住与就业的相对平衡，规划强调结合针对工业用地的城市更新改造，推动东部地区的产业建设，以增加当地的就业岗位，并且促进当地就业与居住的相对均衡。同时，规划还强调把线型的商业空间作为巴黎的特色商业空间加以保护，通过提供便利的商业服务设施，提高城市街道的生活活力和城市居民的生活质量。

## 4 促进巴黎城市风貌传承的其他因素

在巴黎，除了保护导向的城市规划编制与精细化的城市规划管理之外，还有其他一些因素对于促进城市风貌传承发挥了重要作用，这其中特别值得一提的是广泛的社会共识、严格的行政管理和有效的专业参与。

### 4.1 广泛的社会共识

在世界各国，法国是最早以公共名义对历史遗产给予特别关注的国家。早在 18 世纪末大革命时期，法国就出现了关于历史遗产的概念定义<sup>②</sup>，19 世纪初建立起历史遗产保护制度，20 世纪又进一步完善了历史遗产保护制度体系，在引导广大民众对历史遗产保护形成普遍共识的同时，也极大带动了广大民众对城市风貌传承的关注与认同。大文豪雨果在 1825 年演讲中的一段话，可以形象地表达出法国社会对城市风貌传承的基本认识：“建筑由两部分组成，它的用途和它的外表。建筑的用途属于它的主人，而它的外表属于每一个人，所以将它拆除的行为是不可饶恕的”。

长期以来，建筑风貌、城市景观一直是法国以及巴黎民众和新闻媒体广泛讨论的话题，成为城市风貌传承得以实现的重要社会基础，甚至一系列有关城市风貌传承的国家和地方政策的出台都与民众与媒体的广泛关注密切相关。例如，

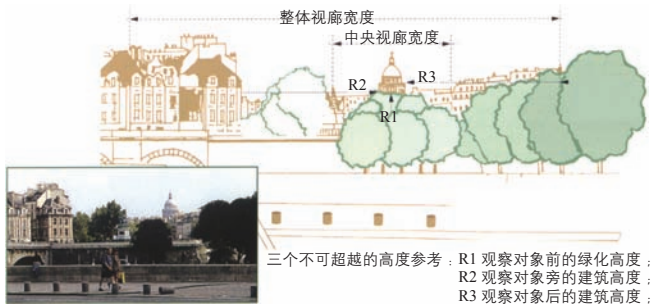


图 5 巴黎城市景观视廊规定：以从卢浮宫街远眺先贤祠为例

资料来源：参考文献 [5]

① 巴黎长期存在住宅（尤其是社会住宅）空间分布不平衡的现象。在空间分布上，无论是住宅还是社会住宅，大量集中在城市东部地区，西部地区相对较少。这也是造成当地可以提供的住房数量与就业数量无法达到相对平衡的主要原因。

② 在法国，所谓“历史遗产”是指由一个民族共同拥有，并且被广大民众共同使用的历史记忆的物质载体。

法国于1962年通过颁布《马尔罗法案》建立历史保护区制度，就是巴黎民众针对战后重建过程中，巴黎大规模拆除破败历史街区的行为进行广泛讨论和辩论的结果。再如，巴黎在1977年颁布作为规范性城市规划的《巴黎土地利用规划》，以25 m、31 m和37 m三个指标对建筑高度实施严格控制，也在相当大程度上与巴黎市民抗议1973年建成的蒙巴纳斯塔楼对巴黎传统城市风貌的破坏直接相关。

#### 4.2 严格的行政管理

法国施行城市规划行政管理许可制度，具体包括城市规划许可、建设许可和拆除许可。其中，拆除许可堪称法国城市规划行政管理的一大特色。所谓拆除许可是指城市中的任何业主计划全部或部分拆除某一房产时，无论该房产是否为历史建筑，都必须经过当地城市规划行政主管部门的审批许可，并且只有在得到城市规划行政主管部门的许可之后，拆除行为方可依法进行；而城市规划行政主管部门在依据规范性或修建性城市规划决定是否发放拆除许可时，考虑因素之一就是建筑、城市和景观角度出发，即将被全部或部分拆除的房产是否具有可以利用的历史、文化或美学价值。

这项城市规划行政管理制度不仅适用于历史建筑，也适用于普通建筑，其严格执行不仅保护了作为城市风貌精华的历史建筑，也确保了作为城市风貌基底的普通建筑的长期存在，因此不仅有利于历史建筑周边地区和历史保护区的传统风貌保护，也对城市整体的风貌传承发挥了重要作用。毕竟在任何一座城市，无论其拥有多少历史建筑和历史保护区，量大面广的普通建筑和普通街区才是其城市风貌的基底，它们的长期存在和稳定发展才是城市风貌特点得以传承的重要载体。

#### 4.3 有效的专业参与

在法国，针对历史遗产的城市规划行政管理，除了普遍施行的城市规划许可制度以外，还特别设立了“国家建筑与规划师”制度，由中央政府向地方派驻获得“国家建筑与规划师”资格的专业人员<sup>①</sup>，与地方城市规划行政主管部门共同实施针对各类历史遗产的城市规划行政管理，重点负责审查与历史遗产相关的项目设计方案，包括建筑外观和功能布局，以保证城市面貌和城市功能的整体和谐。在巴黎，由于各类历史遗产所涉及的范围占城市辖区的80%，高水平的专业人员因此得以参与到绝大部分地区的城市规划行政管理中，充分发挥技术特长和专业素养，协助地方城市规划行政主管部门提高城市规划行政管理的效率和效能，在实现历史遗产保护目标的同时，

也对巴黎整体城市风貌的传承发挥了重要作用。

针对以更新改造、复兴发展为主要目标的协议开发区，法国也设立了类似的“协议建筑师”制度，由地方政府委托承担某协议开发区规划的建筑师作为该协议开发区的“协议建筑师”，与地方城市规划行政主管部门共同完成针对该协议开发区内各类建设的城市规划行政管理，重点负责审查各项建设的项目设计方案，以保证整个协议开发区在风貌上整体和谐，并与周边地区相互协调。这显然也有利于城市风貌的有机传承。

## 5 结语

由于长期作为国家首都的特殊地位，巴黎在法国城市中拥有极高的首位度；它是一座气质典雅的历史城市，也是一座充满魅力的旅游城市，人口建筑密集，城市风貌独特，被视为法国的窗口和珍宝，因而受到严格保护。在巴黎，城市风貌的保护、传承和发展建立在广泛的社会共识基础上，并被视作城市规划管理的主要职责。因此，尽管巴黎并未编制专门的城市风貌保护规划，但现行的城市规划体系基本是以保护为导向，通过制定精细化的城市规划管理规定，辅以严格的行政管理程序，再加上专业人员的有效参与，确保了富有特色的城市风貌的有机传承。凡此，正是值得中国城市以及中国城市规划学习借鉴之处。UPI

#### 参考文献

- [1] Coulai Jean-Francois, Gentelle Pierre. Paris et l'Ile-de-France[M]. Belin, 2000.
- [2] 刘健. 法国历史街区保护实践——以巴黎市为例[J]. 北京规划建设, 2013(4): 22-28.
- [3] 刘健. 注重整体协调的城市更新改造：法国协议开发区制度在巴黎的实践[J]. 国际城市规划, 2013(6): 57-66.
- [4] Plan Local d'Urbanisme de Paris[Z]. APUR, 2006.
- [5] Plan d'Occupation du Sol de Paris[Z]. APUR, 1977.
- [6] Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Ville de Paris. Paris Projet[J]. APUR, 1980, No. 19-20.
- [7] Politique Nouvelle de la Rénovation Urbaine. Paris Projet[J]. APUR, 1982, No. 21-22.
- [8] Paris-Rome. Paris Projet[J]. APUR, 1983, No. 23-24.
- [9] L'Aménagement de l'Est de Paris. Paris Projet[J]. APUR, 1987, No. 27-28.
- [10] 刘健. 法国国土开发政策框架及其空间规划体系：特点与启发[J]. 城市规划, 2011(8): 60-65.
- [11] 刘健. 北京 VS 巴黎：城市历史遗产与传统风貌保护[J]. 凤凰周刊·城市, 2012(3): 84-89.
- [12] Ragueneau Sylvie, 刘健. 巴黎：城墙内外的城市发展[J]. 国外城市规划, 2003(4): 37-41.
- [13] 周伦, 张恺. 在城市上建造城市：法国城市历史遗产保护实践[M]. 中国建筑工业出版社, 2003.

(本文编辑：张祎娴)

① 法国的开业建筑师经过严格的全国考试选拔后，可进入法国文化部为培养历史遗产保护高级专业人才而设立的夏约学院，进行为期一年的专门培训，培训结束并且考核合格，即可获得国家建筑与规划师资格。目前，法国共有国家建筑与规划师约300名，平均每个省大约只有两名。