

法国区域与地方城市规划中的乡村景观风貌规划管控

Rural Landscape Character Planning and Management in Regional and Local Planning in France

李振燊 黄莹 黎均文 周向频 LI Zhenshen, HUANG Ying, LI Junwen, ZHOU Xiangpin

摘要 乡村景观风貌是法国区域与地方城市规划的共同线索,在政策方向上具有保护自然生态与保护历史文化两个显著特点。法国央地分权的政府组织架构发挥了“国家体制的顶层引导”和“地方自治的横向协作”双重优势,中央通过景观立法和派驻、审查制度在严守生态和历史文化遗产底线方面有力地传导了国家意志,发展出一系列成熟的规划管理工具;地方通过加盟、协议关系在规划的目标认同、资源整合、行动协同上形成合力。景观风貌类专项规划与主干规划呈现多种灵活的关系,对其形成有效的补充,最终落实到清晰具体的实施行动与管控要求中。法国乡村景观风貌保护的目标理念、发展路径和规划管控做法可为我国相关工作提供借鉴。

Abstract Rural landscape character is the common thread of regional and local urban planning in France, and it has two notable features of protecting natural ecology and protecting historical culture in terms of policy direction. Central-regional decentralization has given full play to the dual advantages of "top-level guidance of the national system" and "horizontal cooperation of local autonomy". The central government has effectively conveyed the national will in strictly adhering to the bottom line of ecology, history, and culture through landscape legislation, accreditation and review system, and developed a series of mature planning management tools. Through alliances and agreement relationships, local governments form joint forces in planning target recognition, resource integration, and action coordination. The special planning of landscape character presents a variety of flexible relationships to main planning, forming an effective supplement to it, and finally leads to clear and specific implementation actions and control regulations. The concept, the approach, and the planning control of rural landscape protection in France can provide references for related work in China.

关键词 乡村规划;景观风貌规划;城市规划;法国

Key words rural planning; landscape character planning; urban planning; France

文章编号 1673-8985 (2024) 01-0140-08 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20240120

作者简介

李振燊

广州市城市规划设计有限公司 规划研究所
规划师,硕士

黄莹

广州市城市规勘测设计研究院 城市更新所
规划师,硕士

黎均文

广州市城市规划设计有限公司 规划研究所
所长,高级工程师

周向频 (通信作者)

同济大学建筑设计研究院 都市院景观中心
主任,教授级高级工程师

同济大学建筑与城市规划学院

副教授,博士生导师, zhouxpmail@sina.com

乡村景观风貌既包括体现乡村历史遗产、社会人文特征的“风”,也包括体现自然生态格局、农业生产、城镇建设等物质空间的“貌”,是人文景观与自然景观的统一体,高品质的景观风貌是乡村振兴的必然要求。当前,我国乡村景观风貌保护工作存在价值目标不

清、事权划分不明、传导路径不畅、管控方法不多等问题,在国土空间规划改革背景下,亟需通过顶层设计为乡村景观风貌保护建立基本框架,准确识别乡村景观风貌内涵、确立乡村景观保护和引导原则、发展行之有效的规划管理工具^[1-3]。

法国在国家体制上有着与我国相似的架构,中央政府与地方集体在合理划分事权的基础上分工合作,将乡村景观风貌作为区域与地方城乡规划的共同线索,建立起“自然生态连续—历史文化保护”双目标导向的保护理念,通过横向协同和纵向连贯的传导机制与一系列灵活的政策工具,最终落实到清晰具体的实施行动与管控要求中,可为当前我国乡村景观风貌高质量发展提供重要借鉴。

1 法国乡村景观风貌的概念、目标及发展历程

1.1 法国行政区划及“乡村”概念

法国现行行政区划分为国家(Pays)、大区(Région)、省(Département)、市镇(Commune)4级,国家鼓励市镇之间自愿联合建立跨区域公共机构——“市镇联合体”(Intercommunalité),共同履行国土开发、环境保护、风貌协调等职能。法国的“乡村”不作为一个行政建制存在,而是根据建筑密度、人口规模和聚集程度、产业形态、交通出行情况等综合因素进行区分的结果^①,即法国的乡村是以市镇及市镇联合体为依托的低密度地区。

1.2 法国景观风貌的含义

法语中的“景观”一词“Paysage”来源于拉丁语系中的“Pagus”(领土、土地)和“Paese”(地域的绘画表现)。因此,“景观风貌”在法国城乡规划领域中兼具空间的物质属性和人文感知的内涵。基于深厚的文化传统,法国一直以来十分重视景观风貌的地域性特征和历史性维度。

20世纪下半叶以来,自然环境问题愈发

突出,城乡规划开始给予生态保护更多的关注,法国的景观风貌保护也随之呈现出将生态与历史进行融合的趋势。2004年法国加入《欧洲景观公约》,国家政策逐步与欧盟的一系列法律、法规和指令接轨,景观风貌相应地被定义为“人所感知的领土的一部分,其特征是自然和/或人为因素的作用及其相互关系的结果”,具有3个基本含义:(1)景观风貌的物质特征;(2)景观风貌的感知;(3)景观风貌的文化表征^[4]。

1.3 法国景观风貌保护发展历程

20世纪60年代开始,景观作为绿色空间政策开始被整合到法国的空间规划中。1960年和1967年分别建立了国家公园(Parcs Nationaux, PN)与区域自然公园(Parcs Naturels Régionaux, PNR)制度,旨在平衡生态系统较敏感且密度较高的乡村地区的保护和发展。

20世纪80年代,《地方分权法》的实施促使城市规划事权从中央逐渐下放到地方,一系列分权化政策明确了地方集体对于景观风貌的权利和义务,诞生了建筑和城市遗产保护区(Zone de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain, ZPPAU)^②制度,地方政府能够对中央政府权责之外的景观遗产进行自行管理,因此这一时期景观项目被视为地方发展的驱动力,而不仅仅是需要保护的對象。

1980年代中后期,大型公共项目推动了法国社会的景观文化思潮和立法行动。1985年和1986年分别出台了涉及山区和滨海地区景观保护的《山岳法》(Loi montagne)与《海滨法》(Loi littoral),衔接与修改了城市规划法的部分规定,对城市规划文件具有约束力。1993年的《景观法》(Loi paysage)及其后的《欧洲景观公约》进一步强化了国家对景观风貌进行管理的法理基础,一方面,保护对象从遗产、自然公园等“非凡的景观”延伸到与使用者和居民的日常生活息息相关的“普通的景观”;另一方面,政策工具开始多样

化,并被灵活地整合进文化、环境、农业、社会和经济等各部门决策体系,逐渐成为区域和地方城市规划的必要性内容,大大强化了景观风貌保护的法律效力、政策协同性和技术专业性的。

2 法国乡村景观风貌的规划管理架构与传导机制

2.1 规划法规体系

法国属于大陆法系国家,具有悠久的法典制(Code)传统,《城市规划法典》(Code de l'Urbanisme)是国土空间规划法规政策体系的主干,而乡村景观风貌管理可归属为专项领域,与其密切相关的法规政策主要包括环境与生态部的《环境法典》(Code de l'environnement)、文化部的《遗产法典》(Code du patrimoine)。从法规源头可以看出,乡村景观风貌管理的政策方向具有保护自然生态与保护历史文化两个显著特点,两部法典集合了一系列协调一致、有机联系的法律(Loi)、法令(Décret)、指令(Directive)、宪章(Charter)、导则(Guide)及其他政策工具,形成景观风貌保护的法规体系和政策基础。

2.2 分权化特征的空间规划编制体系

20世纪80年代的地方分权改革开启了国家规划事权的下放进程^[5-6],中央政府主要通过设立城市规划相关法律法规来体现国家意志和干预能力,另外针对某些具有战略意义的或生态环境面临危机的区域编制框架性的《国土可持续发展整治指令》(Directive Territoriale d'Aménagement du Développement Durable, DTADD)。空间类的规划由区域规划和城市规划两部分组成,区域规划为大区编制的《区域开发、可持续发展与国土均衡大区计划》(Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires, SRADDET),建立起央地及地方之间的区域协作机制和合作伙伴关系。城市规

注释: ① 根据法国国家统计局与经济研究所(INSEE)的定义,法国“乡村”的界定标准主要在于以下5个方面:a.建筑密度。乡村地区建筑密度低,两组毗邻的建筑物间距通常大于200 m,因而有较多的自然空间和农业用地。b.人口规模。人口不足2 000人的市镇被定义为乡村。c.人口聚集程度。乡村地区聚居在相邻建筑物间距小于200 m范围内的人口占比不到50%。d.产业发展。与自然空间和农业用地相关的产业活动占主导地位,但并不局限在第一产业,也包括第二产业中的农产品加工业和第三产业中的旅游业。e.交通通勤。城市地区存在早晚通勤现象,且至少有40%的人口在城市中心区工作,不符合上述情况的则为乡村地区。
② 1993年《景观法》实行后,ZPPAU被进一步发展为建筑、城市和景观遗产保护区(Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager, ZPPAUP)。2010年后,ZPPAUP逐渐被建筑和景观增强区(Aire de mise en Valeur de l'Architecture et du Paysage, AVAP)取代,但仍继续产生法律效力,目前是法国数量最多的保护区类型。

划根据范围的大小分为区域性城市规划和地方性城市规划。区域性城市规划是省或市镇联合体编制的《区域协调发展纲要》(Schémas de Cohérence Territoriale, SCoT),对所在区域的自然生态、经济、交通、公共服务等问题做出统筹安排,作为跨地区和跨部门横向协调的公共政策依据。地方性城市规划包括市镇及其联合体结合自身发展诉求编制的实施性的《地方城市规划》(Plan Local d'Urbanisme, PLU)、《市镇地图》(Carte Communale, CC),以及规模小或财政薄弱的市镇委托中央政府相关机构编制的《城市规划国家规定》(Règlement National d'Urbanisme, RNU),由此构成了法国分权化特征下的空间规划编制体系(见表1)。

2.3 自然生态与历史文化双目标导向的政策工具

2.3.1 自然生态保护导向

(1) 国家公园与区域自然公园

国家公园由环境部国家公园管理局负责管理,协同国家、大区、市镇政府及民间团体共同起草《国家公园宪章》,经国家议会审议后设立。宪章以“生态共同体”为核心理念确定自然生态景观的保护目标与方针、计划及合约措施。在央地权责划分上,分为核心区(Coeur du Parc)和加盟区(Aire d'Adhésion),前者侧重保护自然资源,由国家公园管理局负责;后者由国家公园管理局提供建议与支持,市镇自愿加入签署合作协议,对自然、城乡的协调发展进行具体决策和实施^[7]。

区域自然公园由市镇及其联合体根据自身需求向大区或省提交设立申请并联合各民间团体拟定《区域自然公园宪章》,由国家生态转型部审议后设立。中央政府对其规划建设活动不享有管理权限,而是通过引导和审议宪章、监督公园所在区域和市镇的相关法定规划来履行监管职能^[8]。《景观法》赋予了区域自然公园对城市规划的约束力。

国家公园与区域自然公园在行动纲领上,以宪章的形式理顺了央地合作关系,明晰

表1 法国空间规划体系
Tab.1 Spatial planning system of France

规划层级	规划类型	规划范围	编制主体
战略规划	《国土可持续发展整治指令》	具有战略意义或生态环境面临危机的区域	中央政府
区域规划	《区域开发、可持续发展与国土均衡大区计划》	大区	大区政府
区域性城市规划	《区域协调发展纲要》	省或市镇联合体辖区	省政府或市镇联合体
城市规划	《地方城市规划》	市镇或市镇联合体辖区	市镇或市镇联合体
	《市镇地图》		
	《城市规划国家规定》	尚未编制规划文件的市镇或市镇联合体辖区	市镇委托中央政府

资料来源:笔者自制。

了自然、文化和景观遗产保护的总体目标及措施;在空间管理上,建立地方集体协同共治的关系,最大程度地促进自然生态空间的区域协调和完整保护。截至2021年,法国共建立了11个国家公园、58个区域自然公园,分别占国土面积的9.5%和17.0%,是法国自然生态空间景观风貌保护的主要载体。

(2) 景观地图集

1993年的《景观法》将全域国土所有具有风貌价值的乡村景观纳入管理,发展出包括景观标签、景观研究报告、景观协议、景观地图集(Atlas des Paysages)在内的一系列规划管理工具。景观地图集是其中运用最广泛的,由生态、可持续发展和能源部的景观办公室主管,除国家层面外,大区、省或市镇联合体可根据地方情况独立开展工作,通过“划定景观单元—定义景观单元特征—社会文化评估”的工作路径编制景观风貌专题地理信息图及分析报告。截至目前,全国共发布66份景观地图集,覆盖96个省中的90个,划定超过2 800个景观单元^[9],从而建立起全域国土景观风貌信息库,大大强化了景观风貌管理在各部门政策中的认知度和专业性。

(3) 区域生态连贯性计划

《区域生态连贯性计划》(Schéma Régional de Cohérence Ecologique, SRCE)始于2007年的环境法案,旨在强化区域蓝绿自然生态空间的连续性,防止生态孤岛化、破碎化,引入由陆地生态走廊、自然及半自然环境和河湖湿地等水域网络组成的“蓝绿网络”(Trame Verte et Bleue, TVB)作为

城乡规划布局的生态基础设施框架。蓝绿网络设有全国及地方委员会,由环境及城市规划部门组织,联合各级政府、流域委员会和水资源委员会、环保协会等地方团体开展工作,识别蓝绿空间分布,制定《生态连续性保护和恢复指南》,纳入区域与地方城市规划文件,最终通过相关市镇自愿加盟签署环境合作协议(Contrat de Milieu)并落实到实施行动中。

2.3.2 历史文化增强导向

(1) 历史纪念物和景观地

历史纪念物(Monuments Historiques)和景观地(Sites)制度分别起源于1913年和1930年的法律。历史纪念物的保护对象包括广大乡村地区的建筑类文化遗产及其周边500 m范围的建设控制地带,景观地的保护对象包括城镇、乡村的人文类景观^③。两者都有登录(Inscrit)和列级(Classé)之分,由中央政府培训并派驻国家建筑师(Architecte de Bâtiment de France, ABF)^④审查地方项目的《建设项目声明》,通过建设许可制度实现对建筑遗产的外观、周边历史性景观风貌、自然生态环境的控制。

(2) 建筑、城市和景观遗产保护区

建筑、城市和景观遗产保护区(Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager, ZPPAUP)由市镇及其联合体与国家建筑师共同研究设立,范围可以是城镇旧中心、历史古迹周边及乡村地区,需要编制包括说明报告、图件和管控规定在内的规划文件,即与城市规划文件同样采

注释: ③ 景观地制度可通过列入“大景观地国家计划”(Réseau des grands sites de France)的“复兴计划”(Programme de restauration)或是“自然保护区计划”(Programme de renaturation)的框架来实现乡村文化景观保护。

④ 法国国家建筑师制度创始于1946年,隶属于中央政府文化部下属的地区建筑和遗产管理处(Service territorial de l'Architecture et du Patrimoine, STAP),1993年与国家城市规划师(urbanistes de l'État, UE)、国家建筑和规划师(Architectes et urbanistes de l'État)合并,职能从保护和管理历史建筑逐渐扩展到全国城乡规划、建筑和景观遗产保护。

用用地区划和管控要求的形式。一般而言,保护区规划作为限制性文件附在城市规划文件中,也可直接替代城市规划文件,其在风貌管理方面往往比城市规划更全面、细致,提出了重点地区景观风貌独特界面、关键节点的管控要素,例如区域景观结构、视锥、视轴、立面群组等。

(3) 卓越遗产地

卓越遗产地 (Site Patrimonial Remarquable) 制度规定由市镇及其联合体、国家建筑师和行业协会组成卓越遗产地委员会,编制《卓越遗产地保护和增强规划》(Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur, PSMV),形成遗产和景观元素清单。此外还规定由地方政府申报历史村落,编制《建筑与遗产价值规划》(Plan de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine, PVAP),通过遗产和建筑国家委员会等国家机构审核后,将卓越遗产地边界、历史村落景观保护条款整合成城市规划文件的法定管控内容。

2.4 多元协作、有机整合的规划传导机制

2.4.1 制度设计:中央与地方的分工协作

源于央地分权的政府组织架构,法国乡村景观风貌管理发挥了“国家体制的顶层引导”和“地方自治的横向协作”双重优势。对于前者而言,国家积极推动立法,各中央部门对涉及乡村景观风貌的法规政策进行细化,并发展出一系列政策工具。同时也建立了具有法国特色的中央派驻制度,依托派驻机构和以国家建筑师为代表的技术专员的审查监督,在严守生态和历史文化底线方面有力地传导了国家意志。对后者而言,赋予了以市镇及其联合体为主的地方集体在本地区规划事务上较大的主动权,跨区域之间积极建立灵活的加盟、协议关系^⑤,在规划的目标认同、资源整合、行动协同上形成合力。

2.4.2 技术路径:主干规划和专项规划的有机整合

法国形成“战略规划—区域规划—城市规划”3级主干规划传导层次,同时十分重视

景观风貌类专项规划的补充、支撑作用,在特定风貌资源领域实行的“专地专规”与主干规划呈现多种灵活的关系:(1) 自然生态专项规划往往作为城市规划的上位或前位要求,如《区域生态连贯性计划》是区域性城市规划的刚性约束内容;或将自然生态作为前置条件和研究方法,如景观地图集作为参考性内容。(2) 历史文化专项规划包含用地区划和分区管控要求,融入或直接平替城市规划文件发挥效用,如《建筑、城市和景观遗产保护区规划》。(3) 专项规划可以增强城市规划对景观风貌关键内容的引导和管控。

总而言之,法国区域与地方城市规划中的乡村景观风貌保护传导,是在中央与地方合理分工、权责明晰的前提下,多种规划工具综合叠加、有机整合和有序传导的过程(见图1)。

3 乡村景观风貌在区域与地方城市规划中的目标分解与实施保障

3.1 区域性城市规划:目标具体化与空间转译

3.1.1 识别风貌要素、从总体目标到子目标

《区域协调发展纲要》在协调各类相关规划的前提下综合研判区域景观风貌的价值、挑战和发展方向,并将其转化为清晰的发展目标。需编制的3份核心文件包括《地域研判与环境报告》(Rapport de présentation)、《可持续发展计划》(Projet d'Aménagement

et de Développement Durable, PADD)、《方向和目标文件》(Document d'Orientation et d'Objectifs, DOO),其作用分别为:识别区域景观风貌特征、设定景观风貌发展的总体目标和思路、明确具体目标及地方城市规划需要遵循的原则(见表2)。

以阿尔萨斯省孚日山麓地区 (Piémont des Vosges) 为例,《地域研判与环境报告》基于省级景观单元研究成果和区域生态连贯性计划,提出由孚日山脉 (Massif Vosgien)、山麓葡萄园 (Piémont Viticole)、莱茵河平原 (Plaine Rhénane) 3个自西向东的景观子单元构成的“三联画式景观”(Triptyque de Paysages) 风貌格局(见图2),并进一步建立风貌特征要素体系。围绕上述内容,作为框架性指导文件的《可持续发展计划》提出区域景观风貌发展的两个总体目标:改善和保护孚日山麓地区的景观;保护自然区域,强化蓝绿网络。《方向和目标文件》将其分解和延伸为10个更具体的子目标,并阐述了下层级城市规划文件须落实的一般性原则和建设控制要求。

3.1.2 确定景观空间结构与功能分区

《方向和目标文件》的另一项工作是对景观风貌发展目标进行空间转译,将孚日山麓地区的蓝绿网络定位为1条南北贯通的国家生态走廊、13条区域生态走廊、10个生物多样性区,划定了城镇边界、葡萄酒原产地禁建区、生物多样性保护区3大分区,形成景观结构空

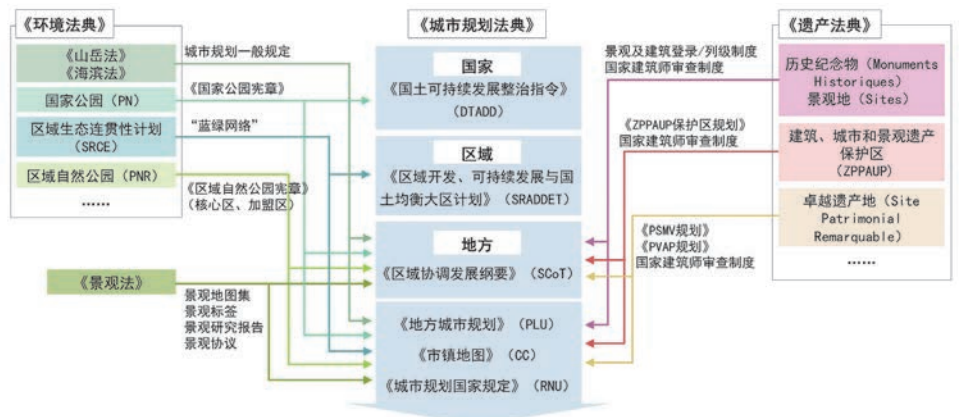


图1 法国乡村景观风貌的规划传导关系
Fig.1 Transmission system of France's rural landscape character planning

资料来源:笔者自绘。

注释: ⑤ 例如,《河流环境合作协议》是市镇之间自发组织的行动计划,由市镇及其联合体决议机构、水务机构等共同签署,设立河流管理委员会,并对河流、湖泊等水文要素的跨区域协调和可持续发展做出财务承诺。

表2 孚日山麓地区《区域协调发展纲要》中的景观风貌发展目标与规划要求

Tab.2 Landscape character development goals and planning requirements in the SCoT of Piémont des Vosges

文件名称	景观风貌发展目标	城市规划的原则和要求
《可持续发展计划》	总体目标:保护卓越的景观	改善和保护孚日山麓地区的景观,突出景观风貌的混合性、多样性和建筑遗产的价值; 保护自然区域、强化蓝绿网络,确保自然生态廊道的连通性
	子目标1:保护标志性场景	识别、保护和加强大地景观、地区的“橱窗”,特别是遗产主轴、“葡萄酒之路” 保护葡萄种植景观及其结构要素(葡萄园、草地、矮墙等); 进行景观修复; 设立建造管控等级分区; 通过适当的退界强化边界线,防止城镇蔓延; 促进古迹及周边地区的旅游; 维护平原植被的连续性; 维护线性树木; 保护山区和山口的开放空间; 保护河岸树林; 保护农业区,强化农业的景观结构作用; 保护村庄之间,尤其是“葡萄酒之路”的绿色空间
	子目标2:保护景观的结构要素	保护遗产周边视野开阔的视点; 改善遗产轴线周边环境; 规划和设置停留点; 养护通往遗产的道路,增加接待和停车设施; 识别和定义可能保护建成遗产的景观元素; 识别村庄特色要素,设定管控规则或发展指南,保留其特性; 保护普通的遗产
	子目标3:保护、增强建筑遗产和轴线	明确开发建设进行景观融合的条件; 城镇入口商业区景观一体化设计; 强化广告标志管理;控制村庄紧凑发展,沿发展轴线设置休憩区和观景区; 保护城镇与自然的过渡空间; 设定建筑设计控制条件以保护山坡和山脊线; 设定建筑与山坡一体化设计规则
	子目标4:改善城镇及村庄的入口、边界和延伸区的景观质量	将AOC划定为城市规划禁建区,严格限制建造活动
	子目标5:保护葡萄原产地命名控制区(AOC)周边的景观	划定生物多样性区; 划定城市规划禁建区
	子目标6:保护生物多样性	在河道两岸控制各约15 m生态廊道宽度; 控制建造区域距离河道不少于10 m; 限制现状建造区域的新建活动
	子目标7:保护和恢复生态廊道	将森林划定为自然区,保证森林连续性; 通过退界和林缘线限制城镇蔓延,在地方一级界定; 保护山区和山口的开放空间; 保障森林的综合功能
	子目标8:加强森林区域的保护	未列为生态廊道的河道两侧退界控制为8 m; 禁止河道附近的污染性活动
	子目标9:保护蓝绿网络以外的水道	划定湿地区域,制定清单;控制湿地区域为禁建区; 湿地区域的活动要建立环境补偿措施
子目标10:保护湿地		
《方向和目标文件》		

资料来源:笔者根据参考文献[12]整理。

间布局图(见图3),具有一定的空间精确度,使其内容和深度能更好地传导到下级别的规划文件中。

3.2 地方性城市规划:实施指引与规划管控

3.2.1 聚焦风貌关键点,以重要公共项目引导实施

地方性城市规划结合市镇实际情况和具

体发展诉求将《区域协调发展纲要》的目标与空间布局指引落实为实施计划与规划管控,其核心文件同样包括《地域研判与环境报告》和《可持续发展计划》,与区域层面相比仅有对象范围的不同,在内容及深度上基本一致。除此之外,《地方城市规划》还需编制《开发项目指南》(Orientations d'Aménagement et de Programmation, OAP)和《管控规定》

(Règlement),识别改善景观风貌所需开展的重要公共项目(通常侧重于加强生态连续性、优化提升城镇入口区、保护遗产等),进行用地区划,并据此对各类用地的景观风貌提出条文式管控要求。

巴尔地区市镇联合体(Communauté de Communes du Pays de Barr)是孚日山麓地区的3个市镇联合体之一,《开发项目指南》在跨市镇尺度进行统筹,区分住宅地区、混合功能地区、经济活动地区、公共服务地区等一般地区和“葡萄酒之路”(Route des Vins)、“罗马之路”(Route Romaine)、交通场站、孚日山谷一大平原(Vallée Vosges-Plaine)4个特色主题地区,制定景观风貌提升项目清单,实施内容包括环境与景观营造、道路交通优化、空间形态控制及分期计划安排(见图4)。其中,在空间形态方面重点关注视线控制、天际线与地标控制、地形与水系处理、建筑组群控制、空间边界过渡、道路景观营造、植物多样性营造、景观小品设置等内容。

3.2.2 分类制定区划规定,刚弹结合实现灵活管控

《管控规定》包括区划图(Zonage)和书面规定(Ecrit)。巴尔地区区划图的要素信息包括区划基本信息预留白空间(公益性地役权)、保护要素和其他规定(见图5)。在城镇化地区(U)、待城镇化地区(AU)、农业区(A)、自然和森林区(N)4个基本大类的基礎上,结合实际功能指向将用地细分为46小类,每一种用地小类的书面规定最多包含24项条文,大致可分为土地利用和开发建设,建筑的形体和位置,城镇、建筑、环境和景观质量,建筑周边的环境和景观处理4个方面。其中,土地利用和开发建设采用“正面清单+负面清单”的规定方式,明确普遍禁止和默认授权的情形;其余3个方面采用普适性规则和适用于不同的用地小类的特定规则相结合的方式,以突出各类型空间景观风貌管控的优先事项(见表3)。规则有强制性内容、禁止性内容和引导性内容之分,在兼顾刚性与弹性

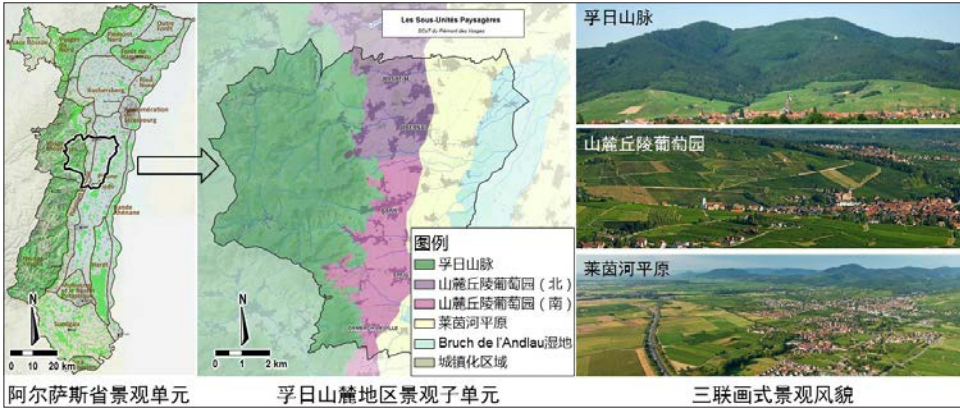


图2 孚日山麓地区“三联画式景观”风貌格局
Fig.2 Triptych landscape pattern of Piémont des Vosges

资料来源:笔者根据参考文献[10]11、14, [11]整理。

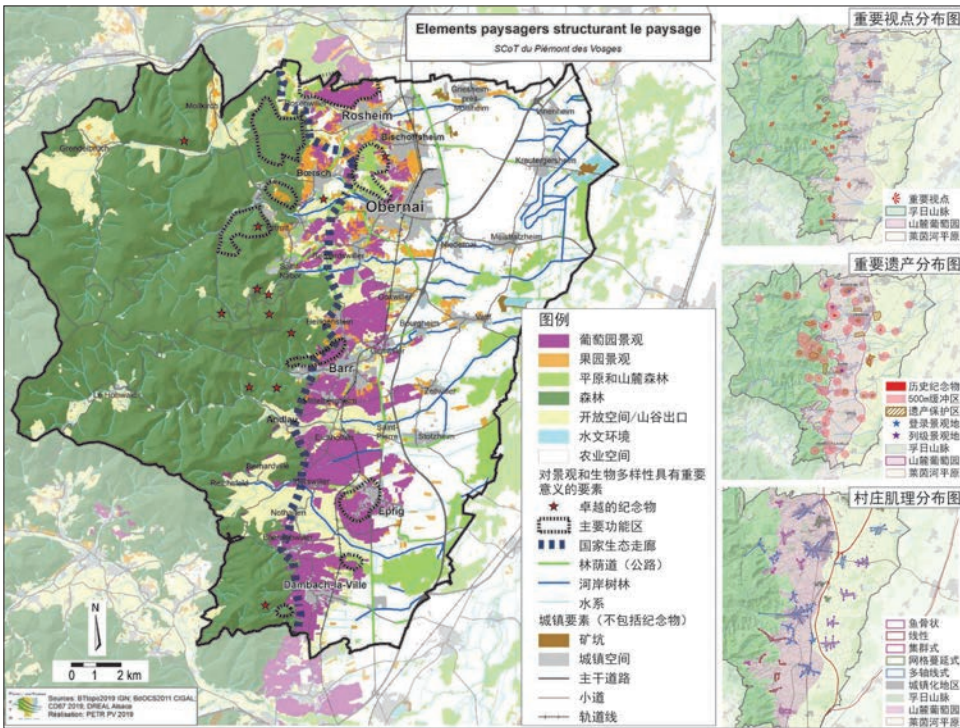


图3 孚日山麓地区景观结构空间布局图
Fig.3 Landscape structure layout of Piémont des Vosges

资料来源:笔者根据参考文献[10]19、52、57整理。

的管控保证景观风貌整体协调的情况下,又在一定程度上给予了新建或改扩建项目更多的可能性。

4 对我国乡村景观风貌保护和规划编制等工作的启示

4.1 探索乡村景观风貌立法

法国乡村景观风貌立法已经从单一部门管理的单向法规扩展到综合性法规,景观风貌

的保护对象也从“非凡的景观”延伸到“普通的景观”,并且由于没有城市与乡村的行政建制区别,中央与地方依据相关法律的约束和授权,因地制宜地通过区域与地方城市规划对乡村景观风貌开展有效管理。

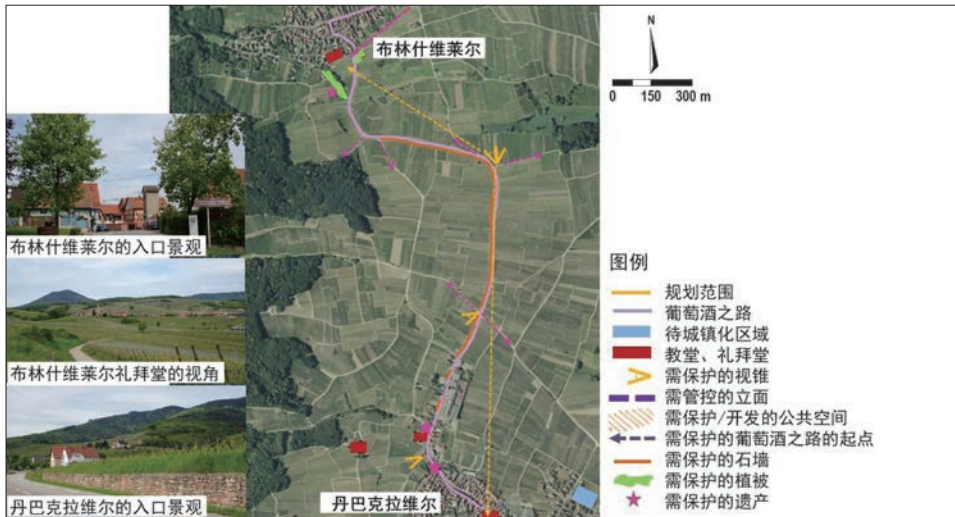
我国过去的乡村景观风貌保护法定依据分散在城乡规划、文保、环保等多个领域,以法律、行政法规、条例、规章等多种形式体现,时常出现管理权责不清、效力不足的问题,且对

广大普通乡村地区“日常的景观”关注远远不足。在国土空间规划体系改革、强化村庄规划法定地位的同时,有必要探索适应我国国情的乡村景观风貌立法,明确乡村景观风貌保护的法定地位、权责分配和使用对象,从国家层面建立起以乡村景观风貌为核心的管理体系,通过顶层设计完善中央与地方之间的指导与合作机制。

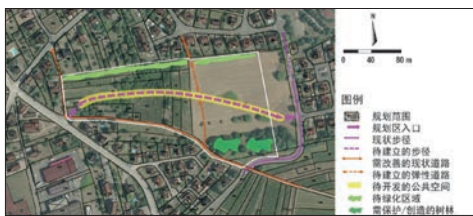
4.2 完善景观风貌规划编制体系

过去,我国景观风貌规划编制大体上分属于城市规划和土地利用规划两套体系,乡村景观风貌一般作为非法定的专项规划或专题研究,景观风貌特征调查研究、规划编制的薄弱使得风貌管理难以真正深入用途管制、建设规划许可等环节。对此,近年来已有一些积极的尝试。例如生态环境部出台的全国生态状况调查评估技术规范为全域景观特征评估指明了内容、方法、技术手段;成都市构建全域大地景观空间体系、全要素景观资源评价体系,划定大地景观基本单元,并编制大地景观再造实施导则;上海市郊野单元规划通过“多规合一”(整合各专项规划)、“全地类规划”(镇域一张图管理)、“村庄图则管理”(规划管控、项目设计、行政审批深度融合)来加强“农林水一体化设计”;浙江省推行“村庄设计”“村居设计”,将乡村景观风貌提升目标落实到工程建设。

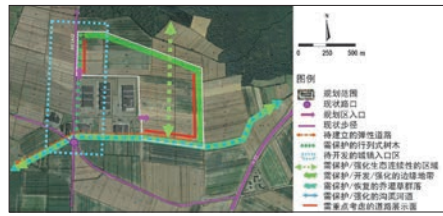
基于上述先行先试的经验,未来可进一步建立景观风貌规划的制度、层级、管控标准、技术指引,完善景观风貌规划的分级分类编制体系,将其作为乡村地区乃至全域国土空间综合开发与管理的制度工具。结合当前国土空间规划体系的总体架构,相关工作可从3个层面展开:(1)在总体规划层面,将传统环境规划或生态规划整合为融合环境学、生态学、地理学、社会学及美学等多种学科的综合性景观规划,依托国土空间规划五级体系建立从国家(景观风貌规划纲要)、区域或省域(景观风貌规划框架)、市县(景观风貌总体规划)到乡镇(景观风貌规划设计)的编制层次,作



a “葡萄酒之路”近期实施项目图则



b 混合功能地区近期实施项目图则



c 经济活动地区近期实施项目图则

图4 巴尔地区《地方城市规划》景观风貌引导图则

Fig.4 Landscape character guidelines in the PLU of Pays de Barr

资料来源:笔者根据参考文献[13]整理。

表3 巴尔地区《地方城市规划》部分用地的景观风貌管控规定

Tab.3 Landscape character regulations for certain land uses in the PLU of Pays de Barr

景观风貌管控规定	用地大类			
	城镇化地区(U)	待城镇化地区(AU)	农业地区(A)	自然和森林地区(N)
	用地小类			
	近郊低密度混合区(UB)	郊区待城镇化居住区(IAU)		
	住宅檐口高度≤7 m或总高≤12 m			
建筑的形体和位置	条文5:建筑高度 建筑檐口高度控制在5—13 m(视区位而定)	建筑总高与邻近市镇协调;屋脊线或阁楼控制在12 m以下	农业建筑总高≤12 m; 烟囱、天线、起重机、筒仓、塔等建筑可超过此高度; 农牧业设施总高≤3.5 m; 农业空间游憩设施总高≤3.5 m	扩建工程不得超过现有高度; 重建工程不得超过现有高度; 设施(花园、果园、牧场)总高≤3.5 m
	条文6:建筑与道路的位置 条文7:相邻建筑的关系	定义建筑与公共空间、建筑之间可采用4种对位关系	在空间和形式上预留较大的弹性,鼓励创新和多样性	—
	条文9:环境融入	规定必须保留自然地形的坡度	禁止建造台地	须与周边文化遗产风貌相协调; 填土高度不得超过自然地形1 m,坡度不得超过自然地形的10%; 装置设备(空调、天线、邮箱等)须与建筑或围护结构一体化考虑
城镇、建筑、环境和景观质量	条文10:建筑立面和屋顶特色	规定葡萄园、山区建筑须采用坡屋顶,仅在特定高度以上才可采用平屋顶	新建建筑立面须以深色和哑光为主,禁止使用白色、明亮和反光的颜色; 建筑屋顶坡度须对称,角度在40°至52°之间	花园棚屋立面须为木质;屋顶须采用传统陶土颜色的材料,但绿色屋顶除外
	条文11:围墙的特点	规定须使用乡土材料;围墙须保留通透性	—	围墙高度≤2 m;围墙须保留通透性
建筑周边的环境和景观处理	条文16:营造开放空间、植物景观、休憩空间	规定须保护现状植物空间;绿色空间面积不少于用地面积的10%(可通过屋顶绿化折算)	规定每个地块至少种植一棵树	仓储区须以密集的植物或栅栏屏蔽
			应种植中、高茎树木,多采用本地树种; 已建成的农业建筑区域,每5 m须种植一棵树	—

资料来源:笔者根据参考文献[14]18-147整理。

为相应的国土空间总体规划层级的必要补充。(2) 在详细规划层面,强化与城市设计的互补关系。立足于景观风貌规划跨区域、大尺度的特性,统筹三生空间划定景观风貌分区,使其成为全要素城乡规划的“底图”。在此基础上,充分借鉴城市设计的思维理念与技术手段,对“山水林田湖路房”实行规划技术控制和景观风貌控制的“双控”管理,达到更全面的规划引导与开发利用管制。(3) 在专项规划层面,丰富景观风貌规划的类型和形式,结合实际需求编制区域生态保护规划、历史环境保护规划、景观风貌视觉规划以及面向国家公园、各类保护地、流域、碧道等特定空间类型的专类规划,将其目标和要求灵活嵌入现行空间规划体系中,提高景观风貌管理的兼容性和适应性。

4.3 建立景观风貌管理信息平台

法国基于全域景观特征评估建立的景观地图集作为跨地区和跨部门共享景观知识的信息平台,大大强化了景观风貌价值在城乡规

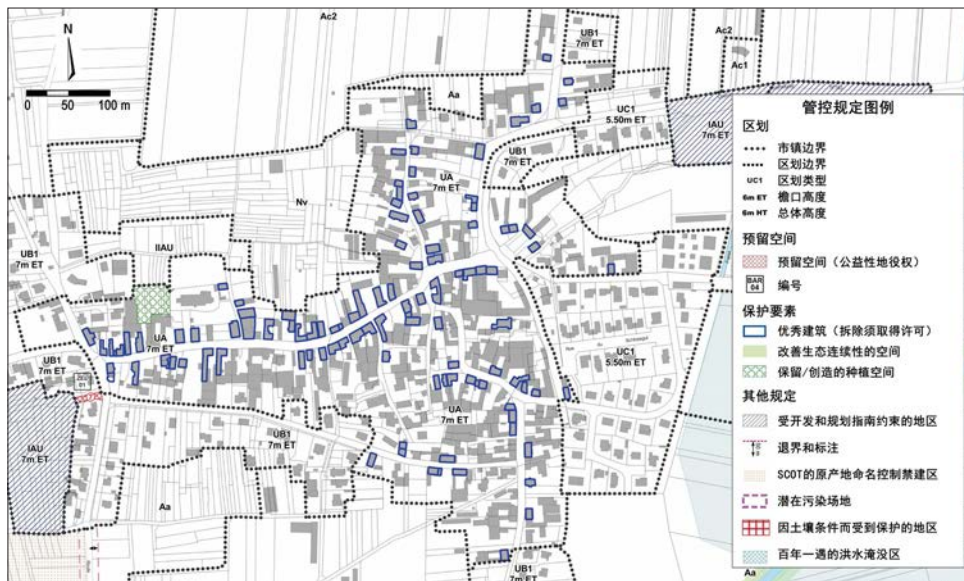


图5 巴尔地区泽尔维莱尔市镇 (Zellwiller) 区划图
Fig.5 Zoning map of Zellwiller Town, Pays de Barr

资料来源: 笔者根据参考文献[14]整理。

划中的地位,丰富了规划文件的前位指导。

我国在近年国土空间规划实践中日渐成熟的资源信息化技术为开发全域景观风貌“一张图”提供了可能性,当前的应用方向主要为自然资源核查监督及国土空间规划数据统合,未来可进一步完善对全域文化遗产类资源的梳理、集成,避免跨区域、具有潜在价值的景观风貌资源因行政单元分割、事权分割或相关管理部门认知的局限性而被忽视,并充分结合社会文化调查,建立从国家到区县、乡镇等各层次、全方位的景观风貌管理信息平台,运用于景观风貌现状研判、景观风貌发展动态预测、景观风貌发展目标确立、多规协调与空间管控,将景观风貌管理理念从全域资源监察转变为全要素资产管理,为景观风貌的综合价值转化提供支撑。

参考文献 References

[1] 张立,王丽娟,李仁熙. 中国乡村风貌的困境、成因和保护策略探讨——基于若干田野调查的思考[J]. 国际城市规划, 2019, 34 (5): 59-68.
ZHANG Li, WANG Lijuan, LI Renxi. Discussions on the dilemmas, causes and conservation suggestions of rural landscape in China based on the field studies[J]. Urban Planning International, 2019,

34(5): 59-68.
[2] 余慧容,刘黎明. 城镇化进程中乡村景观保护机制的构建——基于政府行为视角[J]. 城市规划, 2018, 42 (12): 25-32.
YU Huirong, LIU Liming. Construction of rural landscape conservation mechanism in the context of urbanization: based on governments' behaviors[J]. City Planning Review, 2018, 42(12): 25-32.
[3] 张立,李雯琪,张尚武. 国土空间规划背景下建构乡村规划体系的思考——兼议村庄规划的管控约束与发展导向[J]. 城市规划学刊, 2021 (6): 70-77.
ZHANG Li, LI Wenqi, ZHANG Shangwu. Establishing the rural planning system in the context of territorial spatial planning reform: a discussion on the regulation and development orientation in village planning[J]. Urban Planning Forum, 2021(6): 70-77.
[4] Conseil de l'Europe. Convention européenne du paysage[Z]. 2000.
[5] 卓健,刘玉民. 法国城市规划的地方分权——1919—2000年法国城市规划体系发展演变综述[J]. 国际城市规划, 2009, 24 (s1): 246-255.
ZHUO Jian, LIU Yumin. Urban planning decentralization policy in France: a brief review on the evolution of urban planning system in France from 1919 to 2000[J]. Urban Planning International, 2009, 24(s1): 246-255.
[6] 刘健,周宜笑. 从土地利用到资源管治,从地方管控到区域协调——法国空间规划体系的发展与演变[J]. 城乡规划, 2018 (6): 40-47.
LIU Jian, ZHOU Yixiao. From land-use to territorial resources, from local control to regional coordination: the evolution of French spatial planning system[J]. Urban and Rural Planning,

2018(6): 40-47.
[7] Parcs nationaux de France. Règlementation dans les parcs nationaux de France[EB/OL]. [2023-03-12]. <http://www.parcsnationaux.fr/fr/des-decouvertes/les-parcs-nationaux-de-france/reglementation-dans-les-parcs-nationaux-de-france>.
[8] Fédération des parcs naturels régionaux de France. Bienvenue dans les Parcs naturels régionaux[Z]. 2022.
[9] Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie. Les Atlas de paysages. Méthode pour l'identification, la caractérisation et la qualification des paysages[R]. 2015.
[10] Pôle d'Equilibre Territorial et Rural du Piémont des Vosges. SCoT du Piémont des Vosges: Etat Initial de l'Environnement[R]. 2022.
[11] Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement Alsace. Atlas des paysages d'Alsace: Les Unités de Paysages[R]. 2015.
[12] Pôle d'Equilibre Territorial et Rural du Piémont des Vosges. SCoT du Piémont des Vosges: Document d'Orientation et d'Objectifs[R]. 2022.
[13] Communauté de Communes du Pays de Barr. PLUi de la Communauté de Communes du Pays de Barr: Orientations d'Aménagement et de Programmation[R]. 2019.
[14] Communauté de Communes du Pays de Barr. PLUi de la Communauté de Communes du Pays de Barr: Règlement[R]. 2019.