

# 央地关系视角下法国城市更新理念的演变和实施路径\*

## The Evolution and Implementation Path of Urban Renewal in France

杨辰 周嘉宜 范利 寇怀云 YANG Chen, ZHOU Jiayi, FAN Li, KOU Huaiyun

**摘要** 法语中的“城市更新”是个相当复杂的理念,其内涵和外延在长达数个世纪的历史演进中不断变化。从央地关系视角出发,对法国城市更新的理论、方法和政策工具进行系统梳理,提出以《马尔罗法》《团结与城市更新法》《国家环境义务法》为代表的国家专项法,将更新的目标从物质空间的改善,拓展到包含文化传承、社会团结、环境保护等诸多要素的可持续发展,确立了中央政府和地方市镇之间的权力关系。同时,法国通过“空间管控、财税扶持、合约行动”3条实施路径,在城市更新方面建立了完善的空间治理体系、多渠道的资金筹措方式和多主体的协同行动格局,对当前我国的城市更新实践具有重要的借鉴价值。

**Abstract** Urban renewal in French is a complex concept whose connotations and extensions have evolved over centuries of history. This paper reviews the theories, methods, and policy tools of urban renewal in France in terms of both conceptual evolution and implementation paths, and proposes that the *Malraux Act*, *Solidarity and Urban Renewal Act*, and *National Environment Obligation Act* expand the goal of renewal from the embellishment of physical space to the sustainable development of many elements (such as culture, society, and environment), and establishes a new power relationship between the central government and local municipalities. At the same time, France has developed a comprehensive legal system, a multi-channel financing mechanism, and a multi-participant coordination system for urban renewal through three implementation paths: spatial control, financial support, and contractual action, which is of great value to the current urban renewal practice in China.

**关键词** 城市更新;央地关系;空间管控;财税扶持;合约行动;法国

**Key words** urban renewal; central-local power relation; spatial regulation; financial-fiscal support; contractual action; France

文章编号 1673-8985 (2022) 06-0097-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20220613

### 作者简介

杨辰

同济大学建筑与城市规划学院

上海市城市更新及其空间优化技术重点实验室

副教授, 博士生导师

周嘉宜

同济大学建筑与城市规划学院

硕士研究生

范利

柏林工业大学建筑学院

高级研究员

寇怀云 (通信作者)

同济大学建筑与城市规划学院

副教授, khy@tongji.edu.cn

### 1 法国城市更新概述

法国具有中央集权的传统,中央政府通过向地方派驻代表来实施对基层社会的管理。1982年颁布《地方分权法》以来,法国从传统的中央集权单一制国家逐渐过渡成为地方分权单一制国家:地方政府对其权限范围内的事务具有自主权,但同时接受中央政府的“合法性监督”<sup>[1]</sup>。这种监督是保证国家统一、政令畅通以及领土均衡发展的重要手段,也是主权国家央地关系的核心内容。

法国城市更新制度的演变体现了这种央地关系的变化:一方面,从罗马时期到中世纪,从工业革命到今天,城市更新理念经历了自发更新 (*renouvellement spontané*)、计划更

新 (*renouvellement planifié*)、城市重建 (*reconstruction urbaine*)、以“可持续发展”为目标的城市更新 (*renouvellement urbaine*) 等阶段,中央政府对城市更新(一般被视为地方事务)的态度也从放任到管控,再到“有选择地引导和监督”——即尊重地方自主性的同时,在文化遗产、社会住房、生态环境等公共领域强调国家意志。另一方面,在央地关系的转型过程中,中央政府与地方政府在“空间管控、财税扶持、合约行动”3方面具体约定了各自的权力和义务,探索出具有法国特色的城市更新路径。这为存量时代的中国城市更新提供了重要的参考和借鉴价值。

由于城市空间品质高和中央集权的传统,法国的城市更新经验一直受到我国学者

\*基金项目:国家自然科学基金项目“基于多源数据的社区生活圈测度方法、影响机制与规划策略研究”(编号52078351)资助。

注释:① 法国1982年的分权改革终结了中央对地方的行政监管 (*tutelle*),代之以合法性监督,这种“监督”包含三重含义:(1) 国家议会有权制定法律来约定地方自治的原则和权限、地方财政和人事、中央和地方各级政府的权限划分以及地方义务;(2) 对于地方事务,中央代表只有建议权和提起诉讼权,没有事先批准和事后裁定权;(3) 中央与地方之间诉讼的裁决主体是行政法院。

的关注,已有研究主要集中在历史风貌保护、社会住宅建设和开发体系3个领域。在历史风貌保护方面,法国建立了包含历史建筑(monument historique)、保护区(secteur sauvegardé)、建筑、城市和景观遗产保护区(ZPPAUP)在内的完整保护体系<sup>[2]</sup>;相关的保护要求已纳入“地方规划”,成为地方政府管控建设行为的依据<sup>[3]</sup>,<sup>[4]</sup><sup>[6]</sup>;精细化的管控手段也成为城市历史风貌得以延续的重要保证<sup>[5]</sup>。在社会住宅建设方面,法国的社会住宅政策具有系统性和针对性的特点<sup>[6]</sup>:既有大规模的郊区保障房建设<sup>[7]</sup><sup>[13]</sup>,也有针对旧城中心和历史街区内的社会住宅建设的引导和管控<sup>[8]</sup>;特别是《社会团结与城市更新法》的出台对社会住房的选址和建设产生了重要影响<sup>[9]</sup>。在开发体系方面,我国学者特别关注“协议开发区制度”(ZAC)在城市更新过程中对协调利益相关方<sup>[10]</sup><sup>[35-36]</sup>以及落实法定管控要求方面发挥的作用<sup>[10]</sup><sup>[35-36]</sup>。

这些研究为我们理解法国城市更新经验提供了一定的路径,但也存在3方面的不足:一是对法国城市更新的理论和方法介绍仍呈现碎片化的特点,缺乏历史和系统的维度。实际上,经过几个世纪的发展,特别是1970年代以来可持续发展的理念深入人心,法国城市更新已经发展成为包括文化遗产、社会公平、环境保护、区域协调等内容,涉及空间管控、财税制度、合约行动在内的庞大的政策体系,全景式的梳理就变得尤为必要。二是出于国内发展的需要,已有研究主要关注法国历史街区的保护更新、社会住宅的建设治理等议题,对2010年以来有关能源、气候、生态环境保护等法律对城市更新提出的新要求关注不多。三是对法国城市更新的经验介绍多停留在技术层面,尚未从国家治理的角度来理解城市更新界定“中央—地方”权力关系的重大意义。本文认为这是理解法国城市更新理念演变和实施路径的关键视角。

## 2 “城市更新”理念的演变

在法语中,不同时期的“城市更新”使用的词汇不同,含义也不尽相同,是一个复杂和多义的理念。“复杂”是指更新对象覆盖了建筑、

街区、城镇,甚至城市连绵区(agglomération)等多个尺度,包含从拆除重建到缝合修补等多种方式;“多义”是指更新不仅是物质空间的改造,还涉及文化遗产、社会团结、环境保育等多方面的政策设计和协同行动。在深入探讨法国经验之前,我们有必要从央地关系的视角,对法国城市更新理念的演变进行梳理。

### 2.1 从自发更新到计划更新

“更新”作为一种基本状态始终伴随着城市的发展。以巴黎为例,从公元4世纪罗马人重建高卢城墙至今,巴黎在1500多年的城建史中边界不断扩大,但每一次拓展都没有抹掉原有的城市肌理,而是通过道路延伸,城墙和关卡的移动来为城市生长提供新的空间。时至今日,我们在巴黎仍能找到这些历史痕迹。这些出于军事、经济、日常生活目的的城市更新(包括城墙内部的私人房屋翻新和改造),事先并没有一个完整的规划,在法语中称之为“自发更新”。1607年著名的“贴线法”是法国历史上第一次试图以公共政策的方式对城市更新进行管控,但由于财政支持不足,这一法律并没能付诸实施<sup>②</sup>。真正具有现代意义的以预定规划为蓝图的城市更新实践出现在1852—1870年间的巴黎改造。在这个对法国乃至全欧洲的城市进程产生重大影响的改造工程中,塞纳省省长奥斯曼公爵凭借其远见的规划和坚强的执行力,赋予了“城市更新”新的内涵:开辟适应新交通方式的城市干道;铺设上下水等基础设施;对两侧建筑的高度和贴线进行严格管控;提供菜场、邮局、医院、公园等现代化的公共服务设施;吸引社会投资,以及必要时对私人土地采取强制征收等措施。显然,这些更新计划的实施离不开中央政府(拿破仑三世)的大力支持。奥斯曼改造所到之处,帝国首都的面貌焕然一新。

### 2.2 文化遗产——城市更新中的遗产保护

两次世界大战之后,法国很多城市都面临战后重建的问题,中央和地方政府从旧城改造和新城建设两个方面快速推进住房建设。在旧城,政府对那些受到战争破坏的街区进行土地征收

和地籍重新划分,接入生命线系统(类似我国的“三通一平”),建筑师采用拆除重建(table-rase)的方式来满足《雅典宪章》提出的“阳光、空气、开敞”的现代空间要求,大量的市区居民被动迁到郊区。在新城,政府建造了超大尺度的集合住宅(grand ensemble)用来安置市区动迁居民和战后涌入法国的外来劳工。1958—1976年,全法共实施了247个大型更新项目,更新面积达到1534 hm<sup>2</sup>,其中拆除住宅12.7万套,新建21.5万套<sup>[11]</sup>。这种被称为“旧城改造”(rénovation urbaine)或“城市重建”(reconstruction urbaine)的更新方式虽然缓解了住房短缺,但也造成地方债务居高不下(土地和建设成本主要由地方政府承担)、历史环境破坏和士绅化现象的问题,受到地方政府、知识分子和居民的批评<sup>[12]</sup>。

面对批评,中央政府启动了城市更新政策的改革。最早行动起来的是法国文化部。为了避免历史街区景观风貌和生活形态遭到“更新式”的破坏,在时任部长马尔罗的推动下,文化部联合内政部、财政部、司法部和建设部在1962年共同通过了《马尔罗法》(Loi Malraux),规定:(1)在专业调查和研究的基础上,对符合条件的历史城区划定“保护区”。(2)对保护区内的开发建设行为实施严格管控,更多采用保护(conservation)、维护(maintenance)、修缮(réhabilitation),而不是改造(rénovation)或重建(reconstruction)的更新方式。所有更新方案都必须征求“国家建筑师”(作为国家文化部代表)<sup>③</sup>的意见。(3)保护区内原《土地利用规划》(POS)不再适用,由市长委托的独立建筑师(任命需得到文化部认可)编制《保护与更新规划》(PSMV),后者成为保护区唯一的法定规划。

考虑到保护区内的文物建筑已经受到较好的保护,更新的难点显然是那些大量存在的、建筑价值不突出但对整个街区风貌起到重要作用的一般历史建筑。对于这一难题,1977年文化部又联合住房部、财政部等多部委联合颁布了一项名为OPHA(Opérations programmées d'amélioration de l'habitat)的法令(后被写入《城市规划法典》):规定在不拆旧房和不迁居民的前提下,允许历史街区的私人房产申请由国家住

注释:② 这条由叙利公爵(Sully)撰写、亨利四世签署的著名法令规定道路两侧的建筑物不得侵入市政道路,以保证通行功能和路政官的要求,被称为“贴线法”。

③ “国家建筑师”(ABF)是法国一种特殊的建筑师公务员制度,他们一般是先取得执业建筑师资格,再通过考试进入法国文化部的专门学校进行为期两年的严格培训。作为技术公务员,“国家建筑师”代表国家对地方的文化遗产保护和开发进行监督、管理和协助实施。



房署ANAH (Agence nationale de l'habitat) 和地方政府联合提供的住房修缮补贴,用于改造旧房以达到政府规定的基本居住条件<sup>[13]</sup>。改造好的旧房如果作为社会住房出租,房主还可以享受由中央政府提供的租赁补贴 (Aide personnalisée au logement, APL),来弥补社会住房租金与市场房租的差额。这种“留房留人”的更新策略避免了一般历史建筑遭受破坏,也留住了原住居民。不少地方市镇因此改善了旧城居住条件,并对街道空间和公共服务设施进行了更新升级。

### 2.3 社会公平——城市更新中的社会团结

1970年代末,“光辉三十年”(1945—1975年)的“城市重建”弊端逐渐显现:旧城中心由于房价和生活成本的增加,老居民被中产阶级替代,形成“士绅化”现象;郊区大型居住社区里中低收入居民聚居,造成空间和社会的双重衰败<sup>[14]</sup>。从这一时期开始,中央政府开始反思城市更新中“社会性”的缺失。1973年建设部紧急通过了《吉查尔公报》(la Circulaire Guichard),禁止地方市镇建造超过2 000户的大型居住社区和单体长度超过100 m的住宅楼<sup>[7]115, [15]48</sup>;随后推出了“居住与社会生活”(Habitat Vie Sociale, 1977—1981)和“衰败社区更新”(Réhabilitations de quartiers dégradés, 1982)两项国家计划,旨在对老旧小区和社会住房进行修缮的同时,改善社区形象并实现社会团结的目标。这直接导致了1991年法国成立以“协调区域发展”(避免居住隔离)为目标的城市部 (Ministère de la Ville),并对特殊地区展开针对性的更新行动 (politique de la ville):通过划定居住改善区、教育优先发展区、降低犯罪区和经济复兴区等“城市敏感区”(Zone urbaine sensible, ZUS),来解决该地区突出的社会问题。然而,以国家的名义划定敏感区的做法无疑把问题简单化了,给“敏感地区”贴标签也放大了民众对老旧街区和大型居住社区的负面影响,进一步加深了社会隔阂。

1999年,法国住房部、交通部、环境和国土整备部在全国范围内发起了多场针对“日益突出的社会矛盾和环境污染问题”的公众讨论,结论是城市更新必须树立可持续发展的理念,来缓

解城市蔓延造成的职住分离、居住区隔等问题。2000年的巴黎、马赛等大城市的郊区骚乱迫使中央政府加快立法进程。2000年法国颁布《团结与城市更新法》(Loi Solidarité et renouvellement urbain, SRU),从规划编制、可持续发展和社会混合3个方面进行全面改革:一是用“地方规划”(Plan local d'urbanisme, PLU)代替“土地利用规划”(Plan d'occupation des sols, POS)作为地方市镇的法定规划,特别在传统“用地规划”基础上增加了“区域和可持续发展规划”(Projet d'aménagement et de développement durable, PADD),从区域协调、文化传承和社会公平3个角度对未来10—20年的地方发展进行引导。二是优先发展公共交通。减少中心城区停车位的同时,提供跨区域的公交优惠票价;除城市边缘工业用地的更新,原则上不再批准新增用地(阻止城市蔓延)。三是通过居住混合来达到社会混合的目的,即著名的20%社会住宅法。

### 2.4 环境保护——城市更新中的国家义务

进入21世纪,面对日益严峻的能源和气候危机,经过两年多的准备,法国生态、可持续发展和城乡规划部 (Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables) 于2010年正式颁布Grenelle II法令,亦称《国家环境义务法》(Loi Engagement national pour l'environnement, ENE)。这一法律的目的是将环境保护纳入国家义务,并将这种义务通过对《城市规划法典》《环境法典》《农村法典》《地方行政区总法典》《建筑和住房法典》等的修改,转变为对地方政府、企业和个人行为的法律约束(强制规定、禁令和许可)。ENE包含6大板块(建筑与城市规划、交通、能源—气候、生物多样性、健康—环境、治理),268项法条(即国家义务),涵盖几乎与环境保护相关的所有领域。其中“建筑与城市规划”板块的法条对城市更新的影响最为显著。

根据“法国能源与环境控制署”(ADEME)2008年的统计,由于建筑物保温隔热性能差和能源价格上涨等,法国有近1/5的人口处于“能

源贫困”的状态(由于无法支付能源使用费而被迫忍受寒冷炎热或减少出行)。为减少建筑物能耗和减少能源贫困人口,ENE规定:房屋租赁(除乡村建筑和季节性租赁以外)必须先进行“能源性能评估”。评估应由地方政府机构组织,评估结果要向ADEME备案,并在房产广告中提及。对于新建建筑,在发放“建设许可”(permis de construire)之前,应进行“能源和环境绩效评估”(对能源消耗、温室气体排放、废物产生、水消耗等性能进行科学评估);对于改造建筑,除了上述评估,还要对拆除和改造过程中产生的废弃物情况进行评估。此外,对于所有500人以上或1亿欧元交易额以上的国有或私有公司,ENE还强制要求其披露企业社会责任(CSR):包括社会、环境和可持续发展等40个指标(第225条款)。最后,ENE要求地方政府必须将环境保护纳入地方性规划(SCOTs、PLU)的发展目标。这些目标必须整合温室效应、能源管理、可再生能源的清洁和安全生产、空气、水和土壤质量、保护生物多样性,体现生态空间(自然区域、森林和生态连续性)与发展空间(就业、住房、商业、服务、农村、城镇)的平衡布局。

《马尔罗法》(1962)、《团结与城市更新法》(2000)和《国家环境义务法》(2010)对法国的城市更新产生了深远的影响:它们一方面拓展了政府和民众对于城市更新的认知,更新不仅是物质空间的改善,也包含地区文化、社会、环境等诸多要素的协调发展;另一方面,这些法律也让战后的中央政府和地方市镇之间在城市更新方面形成新的权力关系,即地方政府获得了中央政府给予的城市发展自主权(编制地方规划的权力),但中央政府可以通过文化传承、社会公平和环境保护等公共议题,在地方层面体现国家意志——这种基于“合法性监督”的央地关系是理解今天法国城市更新制度和实践的关键。

## 3 城市更新的实施路径

伴随更新理念演进的是对更新实施路径的探索,即中央政府如何通过政策设计对“被视为地方政府的事务”的城市更新进行指导和监

督。本文将从空间管控、财税扶持、合约行动3方面进一步解读法国城市更新实施过程中,中央和地方政府的力量和义务界定及其合作机制。

### 3.1 空间管控的放权与监督

空间管控(土地利用和建设规定)是最直接影响城市更新的公共政策,对此法国的中央政府和地方政府有着严格的行政权界定。

#### 3.1.1 地方政府的自主发展权:地方规划(PLU)

法国1982年的《地方分权法》赋予地方市镇编制土地利用规划(POS)的权力,城市更新从国家权力变为一种地方责任。2000年的《团结与城市更新法》进一步要求以技术控制为导向的更新规划转向为一种包含社会、环境、文化等多元价值观的可持续发展规划。从此,PLU替代了POS,成为法国地方市镇的法定规划和管控各类更新行为的主要依据。一般市镇的PLU包含7部分内容,分别为:报告文本、区域与可持续发展规划(PADD)、开发与建设策略、区划与图示、图则、附件、兼容性检查。其中的PADD和图则集中体现了地方政府对辖区内城市更新的管控权。

##### (1) 区域和可持续发展规划(PADD)

地方市镇首先要结合自身资源和区位条件来确立可持续发展目标和行动策略。PADD不是技术文件,而是战略导向,主要解决3方面的问题:一是对现状进行诊断和评估;二是从文化、社会、环境以及区域协调的角度制定可持续发展战略;三是对未来10—20年的重大项目进行部署。因此PADD主要包括两部分内容:市域规划和建设规划的战略导向;根据上位法和相关规划,对市域各功能区进行发展引导。其中每个功能区还要详细说明社会住宅的建设指标和分布规划、环境保护、经济发展、公共交通和公共服务设施规划等强制性内容。

##### (2) 图则(règlement):空间精细化管控

地方政府对于城市建成区的更新行为建立了严格的管控系统:无论土地所有者是个人、企业还是政府,每一块用地都必须严格遵守14项管控要求(类似于我国的控规)。这是对建设行为进行管控的核心内容。这14项要求包括:①

非建设用地使用(仅允许3类用途:房车营地和旅行拖车、废旧金属和废弃车辆停放场、待开垦的树林空地);②受特殊限制的土地使用(城市设施用地,避免对周边造成噪声和其他环境污染);③建设地块的通道和出入口规定(包括出入口数量、方向、位置,通道宽度和产权属性);④地块生命线网络(上下水、电力、燃气、垃圾收集等);⑤最小地块面积规定;⑥建筑退界规定(分公共道路和私人道路两种情况);⑦建筑物间隔距离规定;⑧同一业主地块内的建筑物建设规定;⑨建筑密度规定;⑩最大建筑高度规定;⑪建筑物外部空间规定(外墙粉刷、外立面开窗,建筑屋顶,沿街建筑或围墙、历史建筑景观保护规定);⑫停车位规定;⑬空地、植被和树林规定;⑭建筑容积率规定。每项管控要求还包含次一级的控制方法。这些复杂的规定意味着每个业主在更新之前都要仔细查阅所在街区的PLU文件,任何更新都不得突破管控要求<sup>[16]157-186</sup>。

#### 3.1.2 中央政府的引导和监督

法国人民普遍相信,在地方保护主义和市场失灵的公共领域,一个强有力的中央政府是不可或缺的。在城市更新方面,国家通过专项法(遗产保护、社会住房、环境保护等)和兼容性检查两种政策工具对地方规划进行引导和监督。

##### (1) 专项法

①遗产保护。如前文所述,《马尔罗法》规定每个保护区都必须编制《保护和更新规划》(Plans de sauvegarde et de mise en valeur, PSMV),来对保护区进行全面研究,并制定保护与整治措施。换句话说,地方市镇一旦有街区被划定为“保护区”,由于其公共属性(文化遗产价值),该街区的规划编制权力即由中央政府接管,由文化部代表国家行使管理权(见图1)。与地方规划相比,PSMV增加了历史和城市演变研究、与现行地方规划的协调,以及保护区对土地开发、社会、经济等方面的影响评估等内容;严格制定保护区内历史建筑的修缮技术要求(如建筑形体、色彩、材质管控,城市肌理保护等);还对保护区内的居住、就业、交通等需求进行综合考虑,目的是将保护区的更新纳入城市

整体发展计划中,从而保证街区的正常生活。

②社会住宅。《团结与城市更新法》第11和第55条款规定:从2002年1月1日以后的20年中,巴黎大区1500人以上的市镇,以及其他50000人以上的聚居区中人口超3500人的市镇,社会住宅在住宅总量中的比例必须达到20%<sup>[15]11, 59</sup>。《城市规划法典》(Code de l'urbanisme)进一步规定:地方政府在编制的PLU中,应在社会住宅建设地区划定社会混合区(Secteurs de mixité sociale),以避免社会住宅建设过度集中(第151-15条);在社会住房不足的市镇,对任何超过12套住房和800m<sup>2</sup>建筑面积的集合住宅中,应设置最低25%的社会租赁住房比率(第L.111-24条)(见图2)。这些强制性的法律要求市镇在地方规划,特别是在区域和可持续发展规划部分中,应对辖区内社会住宅的建设量和分布情况做出详细规定。近期不具备建设条件的市镇,也要通过划定排他性的“保留地”为远期的社会住宅建设预留空间。

③环境保护。“国家环境义务法”首先要求在区域和可持续发展规划中制定“节约土地,控制城镇无序扩张”的可持续发展目标(第L123-1-3条)。“对自然、农业和森林用地的消耗分析”,并证明“土地消耗计划与经济发展和人口变动之间的必要关联”(第L123-1-2条)。省长作为中央政府的代表,有权监督省内市镇的地方规划是否存在土地使用不合理的情况(第L123-12b条)。此外,ENE从节约能耗的角度,可以对PLU图则部分中的关键指标——开发建设密度,给予引导:如对公交站点周边开发地区设定最低建筑密度控制(第L123-1-5条);在城市化地区,对于达到能耗性能标准的建筑或提供生产可再生或回收能源设备的建筑,可以通过市镇议会或跨市镇公共机构(EPCI)的审议决定,给予不超过20%的容积率奖励(第L128-1条)等(见图3)。

(2) 确保上位法的传导与相关规划的协调:兼容性检查(la compatibilité)

PLU的编制主体是地方市镇,但这并不意味着PLU可以独立于国家层面的法定规划。从法律地位上讲,PLU属于市镇颁布的“决议”,不



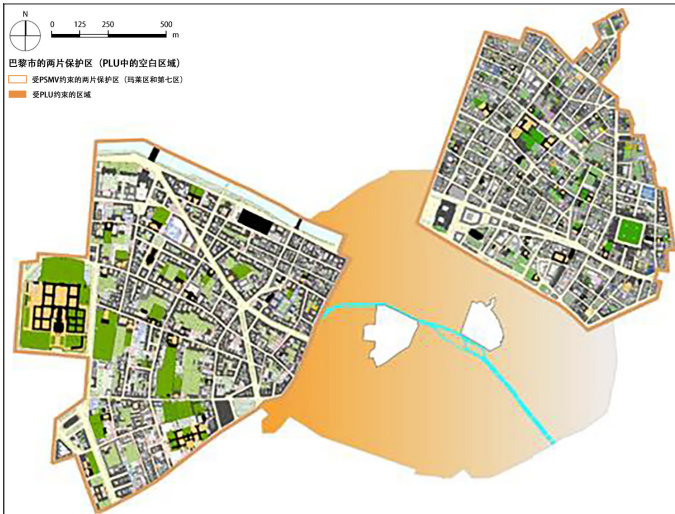


图1 巴黎市的两片保护区（PLU中的空白区域）  
Fig.1 Two protected areas in Paris (blank areas in PLU)

资料来源:巴黎市政府官网<https://www.paris.fr/pages/secteurs-sauvegardes-psmv-2351> (2020.07.10)。

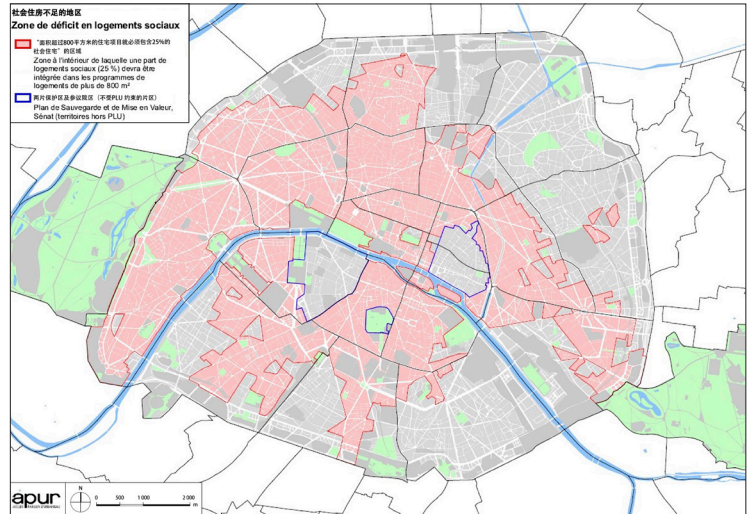


图2 巴黎市社会住房不足的地区（红色区域）  
Fig.2 Areas with insufficient social housing in Paris (red areas)

资料来源:巴黎市规划局网站, <https://www.apur.org/fr> (2020.07.10)。



图3 具备节能和环境高性能的新建或改造建筑可获得容积率奖励

Fig.3 Constructions and renovations with high energy and environmental performance can receive FAR incentives  
资料来源: <https://www.lemoniteur.fr/article/bonus-de-cos-la-loi-grenelle-2-bientot-rectifiee-pour-debloquer-des-dossiers-de-permis-de-construire.1205129>。

能与上位法（宪法、中央政府、省或其他各部颁布的法律）相冲突,这就涉及PLU的兼容性原则。所谓“兼容性检查”,指地方规划必须受到纵向（中央、大区、省）的上位规划指导以及横向（各专项规划）的约束,任何市镇的PLU都不得与上位法或相关规划存在抵触情况。比如,

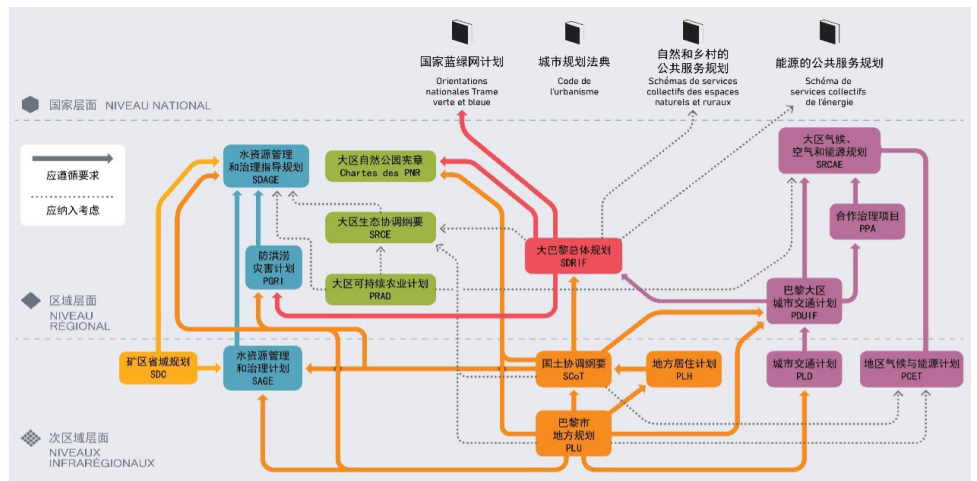


图4 地方规划PLU与其他法定规划的约束关系（以法兰西岛大区为例）

Fig.4 The constraint relationship between local plan PLU and other statutory plan (taking Ile-de-France for example)  
资料来源:根据法兰西岛总体规划改绘, <http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/> (2020.04.24) <sup>[17]</sup>。

城市更新必须符合国家层面的《城市规划法典》《马尔罗法》《团结与城市更新法》《蓝绿网规划》《能源的公共服务规划》等针对文化遗产保护、社会团结、环境保护等法律;区域层面的《水资源管理和治理指导规划》《大区自然公园宪章》《大区气候、空气和能源规划》等;地方层面的《地方居住计划》《城市交通计划》等(见图4)。这是法国城市更新中中央政府对地方政府实施“合法性监督”的重要手段,即:将开发权下放的同时,中央政府通过“文化遗产、社会团结、环境保护、区域协调”等公共议题积极介入地方城市规划,对地方政府为追求利益最大化

而损害国家利益的行为进行监督<sup>[16][325]</sup>。

### 3.2 中央对地方的财税扶持

在任何国家,地方财政的状况都是影响城市更新项目推进的主要因素,法国也不例外。法国地方政府的收入由地方税收、中央政府转移支付、欧盟基金、借款收费等4类构成,其中前两类占地方收入的80%,特别是地方税收占57%,是地方财政的主体(1999年数据)。一般认为,联邦制国家的地方政府由于有权开设税种和确定地方税率,其财政能力较单一制国家的地方政府要强。但法国例外,法国的地方税收在地

方政府财政收入中的比例远高于德国（18%）。这是因为，作为单一制国家的法国，虽然地方税的税种和税率由国家控制，但中央给予地方政府相当的财政自主权，这包括：（1）住房税、土地财产税、物业税和企业税4类留给地方市镇；（2）地方政府有权根据发展需要，在中央政府设定的地方税税率上限和下限之间做出选择；（3）中央转移支付中仅有5.6%规定了用途，其余经费地方政府可以灵活支配<sup>[19]</sup>。

除此之外，中央政府往往还会通过财、税两种手段对城市更新的各类实施主体进行引导和约束。这也是为什么在法国历史上颁布的与城市更新相关的法律中，财政部都是重要的参与方。

### 3.2.1 财政补贴

法国政府对城市更新项目的财政补助主要有补贴（subvention）和低息贷款（prêt）两种方式。

从来源渠道上看，补贴有来自欧盟、针对区域可持续发展重点项目的补贴（Fonds européen de développement régional, FEDER）；有来自中央政府的财政补贴，如文化部每年可获得全国财政预算的1%作为文物建筑和历史街区的修缮资金；有来自省政府的、针对农田保护和自然空间保育的补贴（Les fonds départementaux），以避免城市蔓延；也有来自跨市镇联合体的补贴（Les fonds intercommunaux），用来支持市镇之间合作开发项目。从使用领域上看，财政补贴主要用在社会住房和遗产保护等符合公共利益的领域，如前文提到的由国家住房署ANAH和地方市镇联合提供的住房修缮补贴（Opération programmée d'amélioration de l'habitat, OPAH），以及《马尔罗法》为保护区提供的专项补助<sup>[19]</sup>。

城市更新项目还可以申请低息贷款，贷款发放机构可以是国家公共金融部门（如法国存托银行，CDC）或下属银行，可以是私人银行，也可以是公私合作的金融机构。低息贷款项目必须符合公共利益的原则，如近年来法国政府大力推动的老旧住房节能改造、生态社区（écoquartier）、帮助弱势群体出行等项目均获得了低息，甚至是零利息贷款。

### 3.2.2 征税减税

税收是国家引导约束个人和企业行为重要的政策工具。在城市更新领域，法国政府区分了“管控”和“鼓励”两种目标的税种。

对于严格管控的更新行为征收“抑制税”（La fiscalité dissuasive）：如对占用农田或林地的开发项目征“土地规划税”（taxe d'aménagement），对低效使用的空地和废弃地征“空地税”（Taxe foncière sur les propriétés non bâties），对空置房征空置税（Taxe sur les logements vacants）等。对于需要鼓励的更新行为则给予减税优惠（La fiscalité incitative）：如在政府划定的高密度开发区进行建设或对城市边缘工业用地进行再开发（以避免城市蔓延），可以享受“土地规划税”的减免；对于在非首都地区落户的企业，国家还给予“区域规划奖励”（Prime d'aménagement du territoire），在历史城区的保护区更新中，税收优惠更是发挥着重要的引导作用——对于保护区内的文物建筑，中央政府除了每年拿出全国财政预算的1%作为修缮资金，还鼓励地方政府参与文化遗产的保护，积极寻求和地方政府、私人企业之间的合作。比如中央政府和大区政府、省、市镇合作（谈好各自出资比例）；国家和企业合作，虽然法律规定企业不能在历史建筑上做商业广告，但可以通过宣传和培训等推广企业文化。同时，参与遗产保护的企业还可以在维修工程费、行业税、增值税、财产转移税等方面享受减税优惠。

### 3.3 合约行动中的央地责权界定

法国的城市更新还有一个重要经验是在国家与大区之间、国家与市镇之间，以及市镇与市镇之间常常通过“合约”（contract）的方式约定双方在更新过程中的权利和义务。例如国家和大区政府之间一般每5年要签订“发展合约”，规定双方在重大城市项目中的投资比例。2000年以后，该合约进一步明确“中央政府承担交通市政和大学等区域设施的投资，大区政府负责商业、公共服务设施和环境保护等地方发展事务”。国家和市镇之间的合约主要是中央政府为产业衰退或生态敏感地区提

供定向扶持资金。市镇之间的合约则是通过自愿加盟、共同约定的方式，对加盟市镇的规划建设行为进行约束，实现利益共享和责任共担（如“跨市镇联盟”和“大区自然公园宪章”）。

在市镇内部或跨市镇的特殊开发区域，特别是涉及公共和私人共同投资的更新项目，法国地方政府还引入了一套协议开发机制——协议开发区规划（Zone d'aménagement concerté, ZAC）。这是法国进行城市综合开发、引入中央政府、地方政府、公共机构、企业等多主体参与城市更新的法定管控工具。协议开发区划定后，相关市镇会根据ZAC城市设计方案，修订本地的地方规划或划出特殊区域单独编制；编制内容公布后，经过多方商议的管控内容也会附加到建设项目的土地买卖合同中。ZAC的主要目的是在多元渠道筹措城市更新资金的同时，确保重大项目中的公共利益不受损害。这种以城市设计为平台，以政府、公共机构、私人开发商之间的“伙伴关系”为基础的更新机制，有效推动了重点地区的再开发和地方经济的复兴<sup>[10]35-38</sup>。

## 4 结语

沿着3条实施路径，法国的城市更新取得了显著的成效。一是城市更新的法制体系不断完善。法国城市更新行动的背后是一整套包括战略导向、资金筹措、空间管制和协同行动在内的法律体系。纵向上看，《马尔罗法》《团结与城市更新法》《国家环境义务法》《城市规划法典》等国家专项法对地方规划的编制发挥着引导和管控的作用；横向上看，地方具体的更新计划还必须通过兼容性检查，严格落实各部委、大区政府和周边市镇的文化传承、社会团结、环境保护等综合发展要求。二是城市更新计划的持续推进。由于中央政府将城市更新上升为国家战略，财税手段已成为落实年度更新计划的有力保障。单是2003年制定的“敏感街区更新计划”，法国城市更新署（ANRU）至今已筹措资金近百亿欧元（其中中央政府出资1/3，地方政府、企业、社会组织出资2/3）。截至2020年，该计划已完成250个敏感街区的更新，剩余500个都处于施工状态，收益居民将达300多万人<sup>[20]</sup>。三是



城市更新参与主体日趋多元。随着投资渠道多元化,城市更新市场更加开放。除了地区项目中中央、大区、市镇3级政府的合作方式逐渐成熟,城市重点片区中的企业和市民的力量也日益凸显。如近年来巴黎市的重大项目——17区的克里希街区(Clichy)更新,通过划定ZAC协调区,组建“混合经济公司”总牵头,在设计任务书制定和方案比选阶段充分听取专家和居民代表意见,形成城市更新“全民协商”的新格局<sup>[21]</sup>。

“城市更新”在法语中是一个复杂理念,从自发更新到计划更新、从城市重建到城市更新、再到可持续发展,“更新”的内涵和外延不断变化,背后是法国央地关系的调整与转型,即1982年《地方分权法》颁布以后,地方市镇获得了自主发展权,但中央政府依然通过文化遗产、社会公平、环境保护等公共议题,对地方的城市更新进行引导和监督,行使其“合法性监督”的权力,延续法国“中央—地方”二元结构的传统。今天我们认识到,“更新”是城市存在的一种基本方式,它同时受到内部生长(地方的自主发展)和外部引导(中央政府的监督)两股力量的影响;它包含重建、改造、修缮、维护、提升等一系列方式;它不仅是空间上的改造,也是综合了管控法规、财税政策、合约行动等诸多手段,集中体现可持续发展的理念,是公共政策和地方参与共同作用的结果。

法国的城市更新经验对当前我国城市更新面临的问题具有3方面的重要启示:一是城市更新项目虽然大多发生在地方尺度,但涉及遗产保护、社会公平、环境保护和跨区域协调等问题,就具有了国家意义上的公共属性,需要中央和地方政府清晰界定各自在财权、事权和空间管控权方面的权力和义务。二是当前我国地方政府的债务总量大,金融风险高,背后的原因依然是地方政府对土地财政的过度依赖。而延续了中央集权传统的单一制国家法国,在坚持“合法性监督”的同时,通过城市更新项目,帮助地方政府“管好用好”地方财政,并树立了可持续发展的理念。三是针对历史街区活化、社会住宅建设、平衡经济发展和环境保护之间的矛盾等难点问题,法国的城市

更新在空间管控、财税扶持和多元参与等方面也给出了具体的制度建设和实施经验。

当然,法国经验也并非完美,如文物建筑和历史街区的保护与更新过度依赖旅游业,面对全球新冠疫情缺乏足够的风险意识;更新项目中社会住宅的供应量偏少,无法满足市民需求,特别是在经济条件较好的富裕市镇中,社会住宅的建设速度更为缓慢;国家环境义务中的部分强制性条款由于标准高和准备时间短,在执行过程中受到企业和地方市镇的抵制和反对。此外,中法两国在土地所有制,中央—地方的行政权力架构,对文化遗产、社会公平和环境保护等方面的理解都存在较大的差异,但处于存量更新时代的中国,仍然能从法国经验中获得重要的启发。

#### 参考文献 References

- [1] 张丽娟. 中央对地方的合法性监督——法国的启示[J]. 中国党政干部论坛, 2010(3): 49-51.
- [2] 邵甬. 法国建筑·城市·景观遗产保护与价值重现[M]. 上海: 同济大学出版社, 2010.
- [3] 张恺. 巴黎城市规划管理的新举措——地方城市发展规划PLU[J]. 国外城市规划, 2004(5): 53-57.
- [4] 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.
- [5] 刘健. 巴黎精细化城市规划管理下的城市风貌传承[J]. 国际城市规划, 2017(2): 79-85.
- [6] 孙莹. 法国社会住房的政策演变和建设发展[J]. 国际城市规划, 2016(6): 81-88.
- [7] 杨辰. 政策、社会、空间——法国大型居住社区的

- [8] 张恺. 从巴黎社会住宅及旧房改造实践看公共资源在旧城更新中的运用[J]. 国际城市规划, 2016(6): 89-95.
- [9] 王一, 张尚武. 法国《社会团结与城市更新法》对中国保障性住房建设的启示[J]. 国际城市规划, 2015(1): 42-61.
- [10] 顾宗培, 王宏杰, 贾刘强. 法国城市设计法定管控路径及其借鉴[J]. 规划师, 2018(7): 33-40.
- [11] COMBY J. Memoire d'urbanisme[M]. Paris: CRU, 1978: 575.
- [12] LEFEBVRE H. Le droit à la ville[M]. Paris: Editions Anthropos Paris, 1968.
- [13] BADARIOTTI D. Le renouvellement urbain en France: du traitement morphologique à l'intervention sociale[R]. 2006.
- [14] CHAMBOREDON J-C, LEMAIRE M. Proximité spatiale et distance sociale: les grands ensembles et leur peuplement[J]. Revue française de sociologie, 1970, 11(1): 3-33.
- [15] PIERRE M. Les grands ensembles[M]. Paris: La documentation française, 2010.
- [16] HERCÉ S. Le PLU(i) - Régime juridique, Élaboration, Évolution, Contentieux[M]. Paris: Le Moniteur, 2017.
- [17] Ile-de-France Government. Révision du schéma directeur de la Région Île-de-France (SDRIF)[EB/OL]. (2022-10-19) [2022-12-07]. <http://www.dria.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/>.
- [18] 黄凯斌. 法国地方财政管理实践及对我国启示[J]. 地方财政研究, 2012(9): 74-80.
- [19] 邵甬. 法国历史城市复兴中住房政策的特征及作用[J]. 城市规划, 2012(9): 86-91.
- [20] ANRU. 2020 doit rester une année utile pour transformer les quartiers[J]. En Ville, 2020(9): 6.
- [21] Paris & Métropole aménagement. Clichy-Batignolles (Paris 17e)[EB/OL]. (2020-06-26) [2022-12-07]. <https://www.paris-et-metropole-amenagement.fr/fr/clichy-batignolles-paris-17e>.