

江秋明 译 唐肇文 译校

农 业 出 版 社



法国

四十年的土地政策

# 法国四十年的土地政策

江秋明 译  
唐肇文 译校  
张小华 审定  
张紫西



农业出版社

2429/19

**法国四十年的土地政策**

江秋明 译

唐肇文 译校

\* \* \*

责任编辑 段晓东

农业出版社出版 (北京市朝阳区农展馆北路2号)  
新华书店北京发行所发行 农业出版社印刷厂印刷

787×1092mm 32开本 8.375印张 160千字

1991年5月第1版 1991年5月北京第1次印刷

印数 1—2,000册 定价 5.20元

ISBN 7-109-01934-9/S·1280

## 序

勾画出法国40年的土地政策全貌，这就是本书的试探目标。

面对战后发展时期城市化的需要，法国制定并实施了一些土地政策。在起草本书时，我们的意图是：让那些对法国组织机构感到陌生的外国或本国公众了解在什么条件下制定并实施这些政策的。

为此，不应当满足于对政策的描述和评价，也不应当把这些政策限定在法国行政机构及其演变的历史范畴。因为，城市化现象所表现出的土地问题，首先是原来用于其它用途的一种财富，即土地的转化历史。这样进行的转变，由于不同的条件，可能连通的途径，以及它的效果，是和经济和社会条件密切相关的。这些条件支配着其它时而相互竞争、时而相互补充的用途，农业用途便首当其冲。

在这一时期，农业经济发生了深刻的变化；在影响农业的活动和城市化的条件之间，存在着许许多多的相互作用。

此外，土地的新用途不只局限于城市周围的城市化；别墅及旅游业的发展也使得制定专门的整治政策成为必要。

因此，关于土地政策，本书便不能只局限于涉及城市市

区的扩展问题，而应当同时考虑农业的变化，以及旅游现象。

选择集体著作这种方式恰好适合于讨论如此广泛的问题。为了使所选十二个专题不致于分散膨胀，还必须对本书进行构思设计。

许多涉及土地问题的资料——读者将会发现在书中反复出现——是来自远比本书原来希望限定的 40 年期限时间更长，历史更悠久的时代。为了突出历史上的主要事件，了解重大活动对历史产生的普遍影响，必须有一幅巨大的画面，从全面的变化中描述这一短暂的历史；为此，第一章“观念与法律的演变”回答了这种关注。它是展示给人们的戏剧序幕。

帷幕拉开了。展现出以下的布景：“土地管理”（第二章）的一般条件。在进入主幕之前，解说员的话外音告知我们将要演出的内容。第三章“农业耕地转变为城市用地”，系起了情节的枢纽。

首先，第四章主要介绍为城市政策服务的“国家在土地问题上的作用”，第五章介绍关于国家使用土地的法律手段的详细分析，对第四章进行补充。

接着，经过土地筹备，便是可城市化的土地转化为城市化土地的进程。通过第六章“控制型城市规划”的各种手段，对此作了描述。一方面，第六章的内容是以政府部门的主导性占优势的地区为中心，另一方面，第七章则提醒人们，法国的城市化，不管是在地理范围（乡村及城市周围的发展）方面，还是在其逐步扩大的数量方面，更多的是与私

营积极性，与小块土地规划的小型工程，以及与个体式住宅的大量发展有联系，而较少与政府部门严格控制下的大型区域整治有联系。

最后，主要注意力集中在农业的变化（第八章），以及旅游区的特殊问题（第九章）。

然而戏剧将会是不完整的——就它本应提供的教训而言——为此，按照现代导演的作法，不展示后台的情况，演出是不全面的：在这个问题上，一方面，“土地税收制度”是一个上乘的内容；另一方面，“土地信息”的全面内容，以及对“土地市场的结构与演变”的阐述，对于理解情节的各个环 节，同样也是必不可少的。这就是后三章的目标。

演出是否便就此结束了呢？土地问题是如此众多领域的中心环节，它使如此众多的角色参预进来，使如此众多因素发挥作用，诸如物质因素、经济因素、社会因素……而各国又各有各的情况，因此，必须到“道具仓库”去参观：这就是本书第二部分的内容，它由基本的词汇组成（60个关键词），其中每个词除了给出一个简单的定义外，还提供说明及简单的用于评价性基本概念。在这一部分的内容中，本书提供了戏剧无法表演的东西，读者可以随时参照阅读。

当然，尽管我们希望本书的内容完整，尽管汇集了各种不同的专题，但仍不可能包罗万象。

每个艺术家都有其才华，每个演员都有其风格；不同的剧目，不同的表演艺术还是可能的。

因此，序言似乎就可以结束了。

然而，我产生了如下顾虑：本书和本丛书集的其它著作

一样，不单纯用于介绍战后法国在某个特定方面的政策，而且用于——且应该用于——通过一些可靠的基础：对于一个指定的具体经验的介绍和分析，同外国负责人展开对话。

所以，对于本书各章的文章，可能引起读者思索的一些重要问题，有必要提出一些重要询问，这些询问是针对许多国家负责人的，他们面临比法国以前的城市化工作还要巨大的工作问题，其尖锐程度也比我们所经历的更严重。

因此，对话将可能更易于进行。

经常有这种情况，一些外国人对法国所创造的土地处理手段，以及法国的城市规划方法（城市规划文件），表示赞赏与羡慕。例如，我们的优先购买权（城市土地）。但这也可能遇到一种意想不到的情形：80年代初期，在波士顿召开会议的“国际土地问题专家”，尤其是美国的专家，对法定密度极限这种税收手段，给予高度评价。许多人认为这个发明是土地问题的灵丹妙药，而与此同时，在法国却有许多人认为，法定密度极限弊大于利，希望取消这一发明。

对于这种表面的“完善性”，以及造成这种表面的“完善”的活动和过程，又该如何评价呢？

让我们记住一个事实：法国地域广阔。法国面积为五千万公顷，目前城市仅占国土面积的3%（其它欧洲国家是10%），工业占0.4%，全部交通基础设施占2%，而农业耕地占国土面积的60%，森林占27%，荒地占近7%。这就是使法国的情况大大区别于其它（同样工业化的）国家的原

因：这些国家的人口密度比法国大的多，不得不在很早就建立起对各种用途分配土地的调整体系——我们对这种体系就大为赞赏（例如我们经常提及的斯德哥尔摩及荷兰的城市土地政策，等等）。在这方面，法国难道不是不得不在毫无准备的情况下，（在重新建设的道路上）面对战后的城市发展吗？因此，在制度方面，当本世纪的前半叶，城市在必要时向市镇周围扩充，可以吸收发展的市区时，这种市区的发展，经常是在居民点一级尚未建立起适当结构的情况下，便大大超过了市中心的范围。此后产生了一些结构，几乎也是在“居民点”连续扩展超过范围之后，由国家强制规定的（这就是人们所设想的城市共同体）。这种对于组织城市发展有用的做法，当然也适用于土地政策的制定。因此，在为控制土地问题而建立的机构中，国家处于中心地位——在此期间，城市大力推广地方土地保留区政策，尽管推行土地保留区的城市从此被作为典型广为炫耀，它们仍属于例外情况。

在这期间的第二阶段，情况便截然不同了，人们发现国家逐渐将其作用限制在最大型的工程上（新兴城市，旅游区整治……）。为了这些工程，法国创造了一些特殊的方法，向地方行政单位转移城市组织的控制权——以及地方土地政策的控制权。最近的地方分权，显然表明这场深刻变化的结局。但还缺少一个“环节”，这就是，在法国，缺少一个适应现代城市化和适应土地问题规模的市际结构，在那里进行一项对资源和负担的合理分摊工作。市镇的税收财源（以“居民纳税潜力”估计），在同一居民点中，在规模上也是相差很大的（例如，巴黎地区其差别是1到30，即使只限于人口多

于5万的市镇，其差别也是1到6)。市镇财源的这种不同寻常的差异，主要是与经济活动的分布不均有关系，也就是与职业税的分布不均有关系（在同一“居民点”中，每个居民的职业税基数差别幅度，通常是1到20或1到30），而那些城市化程度很高的城市周围的市镇就常常处于财源最为枯竭的状态。在这里，人们特别注意到历史的重担：难道法国的大部分市镇不都是直接从旧体制（译注：指法国1789年前的王朝）的乡村行政单位沿袭下来的吗？

工具是现代的，但结构却古风犹存，这包括地方税收制度在这方面所起的作用；对于在居民点规模上实行土地政策，这是一种可怕的共存。

\* \* \*

其次，我们对供不同地方行政单位使用的方法的评价无疑必须通过其以前的用途加以节制，因为用途是随着时间的推移而变化的。作为例子，延期整治区一经提出，就被很大规模地采用，但并不是为未来的城市整治作好准备，而是为了在等待一些相当有效的城市规划措施出现之前，保护某些空间的自然特点。正是国家首先使用了这一方法。然而，仅仅由国家创造一种工具，甚至于也限定其使用的暂时范围，以便控制土地使用方面的压力和土地价格，这是不够的，为一个活跃的土地政策服务：延期整治只有在人们加以使用时，才发生作用。

第二个有趣例子是公共土地管理机构，特别是两个在省一级建立的公共土地管理机构。对于这些机构的用途及其效能的评价，由于人员的情况不同（财政部、内政部、城市规

划部公务人员、地方议员……),意见也不一样。尤其是,人们就这些机构的最初目标作出评价可能没有多大意义,因为对比人们先前考虑的情况,或者就人们所想表现的意志主义而言,由于城市发展的形式及速度发生了根本的变化,这些目标本身很快便过时了。一种评价的尝试倒是应更多地求助于在地方土地政策可能的或适当的用途及方式方面的辩论。

\*       \*       \*

这种评价的多样性值得以更全面的方式予以强调并理会。

这种多样性是与下面情况相对应的,各种各样的人过问土地问题,而他们又遵循各种不同的逻辑,这当然是很正常的。但指出同一机构,在同一时期,面对同一形势,在其内部却采取了不同的、甚至于是互相矛盾的策略,这是更令人感兴趣的。在这个问题上,“国家”的策略当然是最突出的例子,因为它无疑是所有机构中最复杂的。举一个例子:历届政府都经常决意向市场投放属于政府的私营部门(政府部门、国营大型企业)的土地,借以对土地市场施加影响。这种意向声明从来就没有真正实施,其中的原因之一是,私营部门土地的归属问题所牵涉的逻辑性,可能和影响土地市场的逻辑性同样有力和有理……就这样,一些简单……虚幻的解决方法又重新出现。

关于土地问题的政策声明经常发表。人们可能设想撰写有关“土地问题作为演讲内容”的一篇文章(奇妙,但很有作用)。

正是在50年代和60年代期间，土地问题是常见的重要演说内容。毫无疑问；关于产业（土地或不动产）的主题，似乎最能打动人们的心弦。对这一时期产生影响的法国土地所有者的数量，以及土地转变用途的规模可以解释那些众多的演说。因此，经常阶段性地出现一些重要的演说主题，例如“土地投机”（与投机者）“土地荒”，等等。这些主题似乎是作为“驱魔法”来使用，而不是用来进行技术或科学分析，甚至是一些不折不扣的“编造的新闻报道”，例如“（申报）土地税”。所有这样的主题，如果在一个较长的阶段加以分析，其共同点就是任何政党都无法用作自己的特权。

另外还有一些辩论使人们看到真正的分歧（例如，关于国家干预土地市场的手段是否多少损害了私有财产的利益的辩论）。这些辩论也可能隐藏着更深刻的行动。优先购买权的不断改善和扩大就这样常常被解释为对私有财产越来越严重的损害。而现实情况也许完全不同：在所指期间的开始阶段，面对迅速完成大型整治工程的必要性，政府不得不采用由政府大量购买土地的方法。此后，情况便截然不同了，私营大型工程大量增加，使得政府负责人认为不必再采取由政府购买土地的办法（其弊病是众所周知的，特别是在时间和价格问题上，而且由于公益原则的进一步加强，政府购买土地的困难更增加了），但又不会因此而在土地用途的变化，确定整治的具体计划，特别是在实施公共设施的条件方面，丧失他们的特权。从这一观点出发，优先购买权就很象一个更灵活和更精密的干预方法，而不象一个适合政府有步骤的购买土地政策的先决条件。

• 8 •

通过对国营和私营部门各自作用的合法性及效能的演变，人们不就能够发现在这时期的前半阶段开始的大型公共整治工程总结的一个结果吗？尽管没有人怀疑，为了解决住房缺乏的问题，必须采取大胆的政策，但就目前许多政策所表现的情形而言，却没有被认为是成功的。相反，某些高质量的公共工程，大部分即使最终的（私有）房产主受益，因为整治过程最终可以作为一种不动产所有权支分前的土地合并，经常促使产生私有不动产所有者，其数量多于先前的土地所有者。城市土地“生产线”，直至提供作为产品的不动产，可以使一连串的“经纪人”（政策的或私营的，他们的人数可能是数不清的，如果考虑到今后不动产的转卖次数），很正常地，每人都力求从每次转卖中得到可能最大的增值。因此，有关针对私人的参预（当然是指“投机性质的”）的公共购买所起的作用（当然是指“教诲性质”）的辩论，可能经常被作为“老生常谈”放在一边，而让位于一个中心问题，即开发进行整治的土地所需的条件（在所有方面），以及为达到这一目的，联合和组织各方力量的最佳方式。

以上所谈可能已列入一个更为全面的（非常现实的）思考过程。即探讨为了价值的生产和分配，政府与个人积极性两者互为补充的最好形式。

在法国这样一个法典化的国度里，政府与个人积极性之间的关系，在法律上是有明文规定的。在其它一些国家，城市得到大量发展，而政府对此则经常显得无能为力，私人积极性取代了政府的作用，甚至走得更远，以致于这两个“世

界”似乎断绝了关系。因此，通常的城市产物便（在总体上）划分为以下两种类型：“正式的”与“非正式的”，或“合法的”与“隐匿的”。

人们可以考虑在什么程度上，“隐匿的”东西将不可能“被隐匿起来”，并且假设这两个“世界”在本质上从属于和政权的关系。因为情况似乎是：一方面政权和政府部门规定区域范围，并在这范围内行使与自己愿望及能力相称的权力和管辖权；另一方面，政权和政府部门又同意单独的私人积极性可以按照私营程序，在远离受控制城市的地方进行真正的土地工程。难道不是这样吗？

两种类型经常同时生存在一起，甚至可以看作是相互补充的。在法国最近的历史里，难道没有类似的情况吗？

只要仔细观察一下，在法国，违反规定的行动是如何进行的，就可以发现一些类型（规定和违反规定），它们保持的关系和在其它国家出现的“正式的”和“非正式的”那些类型有类似之处。

在这方面，违反规定情况是土地的预先分块（这可能是在农业条例的掩护下，为了逃避城市规划同时又避开农业机构的干预而进行的），它最终决定着未来的土地占用。

尽管目前违反规定这一词已从城市规划词汇中取消了，但一切就走上正轨了吗？当对土地的占用的控制并非不能制止“娱乐性简易住宅”的蔓延时，建立或解释城市规划条例的方式难道其本身不就是来自土地的压力所玩弄的对象吗？许多受到来自土地的大量压力的旅游部门可以作出现实的说明。

即使在法国，对城市化的规定性的控制已经越来越广泛地用于实际的城市化工作，但由于发放占用土地许可证的方式，在现场观察到的建成区的实际情况与先前计划中的情形毫无共同之处，特别是城市周围的情况，更是如此。

在上述情况和“自发的”城市化的情况中，规定农业用地转变为城市用地的那些过程难道有什么不同吗？

因此，土地兼有许多功能：它是一种工具，投资的场所，甚至是投机的场所，而且也是实施社会准则和财产转手准则的场所；它还是征税的场所，在其身上出现相互对立或相互竞争的政策及制度性规定；但更主要的是，它是体现行使权力的基本场所。

城市与土地事务特派员 布律诺·法尔热特

## 前 言

合作，就是同心协力，相互之间传授经验教训。但经验能否由一个国家传授给另一个国家呢？这就是命名为“40年的…”的一套丛书所做的大胆尝试。

为什么要做这一尝试呢？

我们从实践中理解到，人们不能脱离概念及技术产生的背景，单纯传授概念及技术。我们希望，法国的经验，在总体上可以公之于世。这种经验既不是一种应该如何做的模式，也不是一个不该如何做的事例。它只有一种价值：从实践中得到的经验。就是以这个名义，该经验可以向其它国家提供若干事态发展的经过，以及若干反思的因素。

为何要选择从1945年到1985年这40年的期限呢？因为这是一个重建的时期，一个城市发展的时期，一个社会和经济迅速转变的时期。许多国家现在正面临同样性质的转变，但来势更为猛烈，规模更加巨大。他们和我们一样，必须发明一些尽可能好地应付这种形势的方法。希望我们的实际经历能对他们有益。

法国的经验介绍应该包括哪些主题呢？第一批专著涉及用水政策、土地政策、社会功能性不动产的管理、建设政策。这些主题并非是偶然选择出来的。这其中的有关政策，在40

年的城市发展中，发挥了重要作用，这些政策牵涉到日常生活，把技术问题、机构问题、以及政策问题紧密连结在一起。不管以什么名义，法国的经验确有一定的独特之处；此外，它也是大多数其城市迅速发展的国家所主要关心的问题。

谁能三言两语便能将一个民族的经验加以介绍呢？任何人都不能，除非是用一些泛泛的词句，既乏味又毫无用处。倒是存在一个由许多局部实际情况构成的混合物：实践家的实际情况，观察家的实际情况，政治家的实际情况，政府官员及企业的实际情况，同时混杂在一起。

因此，这本书不是“法国的官方言辞”，而是一个短文集，写这些短文的作者大部分都和或曾经和有关的政策的确定或执行有直接关系，或者曾经对这些政策进行过考察和详细分析。他们同意，利用这个机会，集体的共同努力，做好这些政策的综述工作。虽然这是一本集体撰写的专著，但每位作者都保留发表意见的自由，所以我们没有删除重复的词句，甚至是互相矛盾之处，因为这些也是实际情况的那部分。

本书注重朴实简要的事实性阐述，较少学说上的推断设想，因为从专设研究班到学术讨论会，各种论点可以自由传播，但事实却以一种罕见的固执予以抵制。

对于那些已经得到充分发挥的领域，我们力求简短。如果本书的几篇短文能引起你进一步求知的欲望，它们就算达到了目的。

桥梁公路工程委员会副主任 皮埃尔·马耶

# 目 录

|                                 |            |
|---------------------------------|------------|
| <b>第一部分：十二个研究专题 .....</b>       | <b>1</b>   |
| 第 一 章 观念与法律的演变 .....            | 1          |
| 第 二 章 土地管理 .....                | 10         |
| 第 三 章 农业用地转变为城市用地 .....         | 35         |
| 第 四 章 国家在土地问题上的作用 .....         | 44         |
| 第 五 章 关于征用及优先购买权的法律 .....       | 58         |
| 第 六 章 控制型城市规划 .....             | 70         |
| 第 七 章 城市周围的发展，是暂时现象还是根本变化 ..... | 81         |
| 第 八 章 农业土地政策 .....              | 92         |
| 第 九 章 旅游区的土地问题 .....            | 116        |
| 第 十 章 土地税收制度 .....              | 135        |
| 第十一章 土地信息 .....                 | 154        |
| 第十二章 土地市场的结构与演变 .....           | 166        |
| <b>第二部分：六十个关键词解释 .....</b>      | <b>185</b> |