

部編大學用書

# 都市經濟學

國立編譯館主編

周一夔編著

國立編譯館出版  
正中書局印行

F29  
Z 731

部 編 大 學 用 書

# 都市經濟學

周一憂編著

國立編譯館主編



A0405337



595145

ref.

國 立 編 譯 館 出 版  
正 中 書 局 印 行

Yang Lee College Library

Acc. No. 甲 002,731

545.1

Class. No. 2218



版權所有

翻印必究

中華民國六十六年一月臺初版

部編  
大學用書 都市經濟學

全一冊 基本定價 精裝五元三角  
平裝四元二角

(外埠酌加運費滙費)

|      |    |    |   |
|------|----|----|---|
| 主編者  | 國立 | 編譯 | 館 |
| 編著者  | 周  | 一  | 夔 |
| 出版者  | 國立 | 編譯 | 館 |
| 發行人  | 黎  | 元  | 譽 |
| 發行印刷 | 正中 | 書局 |   |

(臺灣臺北市衡陽路二十號)

海外總經銷 集成圖書公司

(香港九龍油麻地北海街七號)

海風書店

(日本東京都千代田區神田神保町一丁目五六番地)

東海書店

(日本京都市左京區田中門前町九八番地)

新聞局出版事業登記證 局版臺業字第〇一九九號(7189)外  
分類號碼：550.29 (1000)

# 目 錄

## 序

### 第一編 總論

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 第一章 緒論.....           | 1  |
| 第二章 都市地區的經濟引導與分析..... | 13 |
| 第三章 都市成長與爆發.....      | 33 |

### 第二編 都市結構與位置理論

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 第四章 結構理論的功用與晚近發展..... | 59  |
| 第五章 中心地方理論.....       | 79  |
| 第六章 生產事業的位置理論.....    | 103 |
| 第七章 都市發展模型的理論與應用..... | 129 |
| 第八章 都市基地使用位置的變數.....  | 163 |

### 第三編 空間使用與都市經濟

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 第九章 公共政策與都市空間經濟.....  | 187 |
| 第十章 都市土地政策的經濟釋義.....  | 203 |
| 第十一章 土地使用管制與都會發展..... | 219 |
| 第十二章 土地使用變更與承接理論..... | 233 |

### 第四編 都市及區域發展與規劃

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 第十三章 都市實質計畫的經濟評估..... | 263 |
|-----------------------|-----|

## 2 都市經濟學

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 第十四章 區域的類別與都會模式·····  | 283 |
| 第十五章 區域經濟與規劃·····     | 311 |
| 第十六章 公共利益與都市計畫目標····· | 339 |

## 第五編 主要課題

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 第十七章 都市問題的相互影響·····      | 363 |
| 第十八章 都會事務的關係因素與計畫發展····· | 377 |
| 第十九章 都市的財富與財務·····       | 415 |
| 第二十章 運輸問題與都市經濟·····      | 439 |
| 第二十一章 都市建築及房屋法令的經濟觀····· | 459 |

## 附錄甲 臺灣地區都市土地政策及措施的初步研究

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 第一章 緒論·····           | 479 |
| 第二章 市地政策的涵義與社會目的····· | 483 |
| 第三章 都市土地的分類·····      | 491 |
| 第四章 主要措施·····         | 495 |
| 第五章 土地征收之檢討·····      | 514 |
| 第六章 土地取得與處理·····      | 526 |
| 第七章 結論——機構與執行體制·····  | 531 |

## 附錄乙 評介美國計畫——方案——預算新制

|                  |     |
|------------------|-----|
| 一、前言·····        | 535 |
| 二、新制的背景及其意義····· | 535 |
| 三、新制的綱要·····     | 537 |
| 四、推行新制的有關條件····· | 538 |
| 五、結論·····        | 540 |

## 第一編 總 論

### 第一章 緒 論

#### 一、都市的重要性

人類社會的進步，一般係以都市生活模式為基礎。例如現在所維護的自由民主體制，即淵源於古希臘的城市。法國文豪Hugo說得好：「都市創造了新的經濟活動，新的政治思想，新的社交方式，新的思想交流……」。而以撰著「西方的沒落」(Decline of the West)一書聞名的 Spengler，則強調世界歷史皆是都市居民的史實；「人民、國家、政治、以及所有的藝術與科學，皆賴有集結的現象而表現——寄託於城市的所在」。公元前五世紀的希臘詩人 Euripides 更是慨乎言之，「人生幸福的先決條件，是出生在有名的城市裏」。我國俗諺：「上有天堂，下有蘇杭」，可說是相同的意義。足見都市與人類生活關係的密切，由來已久。

都市發展的歷史一般認為已相當長遠，著者不欲於此多費篇幅。我國早期文獻雖有「……操其奇贏，日游都市」；①「爭名者於朝，爭利者於市」②的說法，但總不能據此即指秦漢的城市已具有高度的經濟功能。往昔人口集結，還是以政治、宗教等為其主因。有的，如以防禦作用解釋，當亦不嫌牽強。如清代自治章程規定，市集之大者曰鎮，與營制所採用相同；揆諸字義，鎮訓為重，「重有壓義，猶言鎮壓」。③ 謂與防禦之意相通，似不為過。西方國家的市鎮所用地名，末後的音節為 burg 者（如 Hamburg, Williamburg 等等：）亦



## 2 都市經濟學

屢見不鮮，究其原始，同有城防的含義。不過，我們雖不應說，都市純係工業化的產物，但都市真正演變為經濟單位，還是近代文明的重要發展。

### 二、以都市化為經濟過程

據聯合國有關資料所示，世界總人口在十九世紀初年約為十億左右，至二十世紀中葉增至二十五億，亦即一百五十年中增加率為二倍半。然在同一時期，住在五千人口以上的市鎮者，其人口約增加了三十倍；住在十萬人口以上的城市者，其人口約增二十倍。即都市人口增加，遠較總人口為速。後一種的城市單位，在1950年全世界僅八百八十六處，到了1967年，增至一千七百處以上。在十九世紀，大都市人口增加，歐洲及北美洲比亞洲快速；本世紀則亞洲增加速度，已超越歐美兩洲。然歐洲國家的都市人口，仍有持續增長的趨勢，惟速率則頗有差異。如1950年至1960年間，年增加率聯合王國為百分之0.5，意大利為1.6；法國為1.9；希臘為2.5；荷蘭為2.6。我國臺灣地區在民國五十三年時，都市人口占總人口百分之53.5，至六十二年，增為62.1。預測仍將持續上升，惟可能稍趨和緩。六十四年預定經濟成長率雖僅百分之2.7，然如電力、交通、營造等均可能有較高的增長，有助於都市化。

人口都市化的趨勢就上述簡單數值，已可看出。人口所以能大量集結，這是不難理解的。高度發展的國家其經濟成長率，與其都市地區的平均成長率極為相似。近一百年來，美國城市的成長和經濟發展顯示相關的共同態勢。<sup>④</sup>這是因為集居在都市地區的人口占有相當比例之後，即在其範圍內從事各種各樣的經濟活動，又轉而吸引新的人口，加速其都市化。故自工業革命以後，經濟因素即成為都市發展的主動力量。到了二十世紀，大型都市更在迅速成長之中，這又涉及三

種原因：第一、高度工業化和工業的可動性增加，有助於大規模的都市化；第二、區域間商業與服務業的發展，提高居間活動的數量與質量，亦即第三類行業所扮的角色日趨重要；第三、國民所得提高且更趨於均勻，使更多的人享有更大的活動限度與更新的活動能力，如長距離的通勤即顯示此種意義。這些影響導致都市四種主要功能發生變動。居住、就業、交通、與游憩設施等功能，過去皆是集中於較小範圍的市區之內，現在則應伸展到都會地區，運輸事業的發展最能影響此等過程。同時又依公私事業服務範圍的大小，構成都市階層，自頂層的中心大市逐級分佈，包含中型、小型、最小型的市鎮與聚落。據上分析，可見都市經濟與區域經濟實在是息息相關，與傳統的研究範疇，已發生相當的差異。

於此，我們又可體會，在都市發展的意義上，經濟體系與空間體系的不可分性。都市化是在空間體系下的一種經濟過程，藉使有關生產、分配、區位等因素，得以更趨於專業化。

### 三、經濟與非經濟力量的交互作用<sup>⑥</sup>

早期的城市多非基於經濟的主要性能而興建，然不論其目的是爲了統御，爲了號召，或是政治中心，或是宗教中心，依然涉有經濟意義。在分析都市的經濟基礎以前，最好先就其與非經濟因素的關係，如何發生交互作用，加以研析。

所謂非經濟力量可能是社會的、心理的、宗教的，或其他，對於都市化各具有相當的重要性，皆可能發生某種限度甚至相當深遠的經濟影響。譬如，假設像早年的都市，死亡率有的竟超過出生率，即將發生經濟後果，勞動力不免減少，祇能依賴社會進步，以移入人口補足。如倫敦柏林等大市，在十九世紀以前均係因外來人口而成長，非由於自然增值。又如宗教迫害的事例，自某一國家或地區移入另一



#### 4 都市經濟學

教自由的國土。其對經濟的間接影響，有時竟非始料所及。在十六、七世紀之間，英國的Coventry，曾被指定為法國新教徒(Huguenols)避遷的所在。他們都是些紡織工人，因而建立紡織業，嗣後又興起紡織機械業，以迄於今茲所發展的特種機械、縫紉機、腳踏車、汽車和飛機等工業。

首都或省會可稱是政治性都市，然因其直接提供行政上的就業機會，即將產生消費與服務的需求。同時又必引入他種經濟或企業活動，藉與政治圈保持頻繁而密切的接觸，而有助於運輸業的將來發展；甚至因政策的刺激成長，此等都市能掌握優越的機會，即較其他社區的發展更為迅速。

以上僅舉數例以說明兩類因素的交互影響，所謂經濟意義不能在真空狀態下呈現，必須是其他因素所存在的境界中，才能發生作用。

#### 四、都市化的經濟利便

從生產活動的觀點言，都市地區為它提供適當區位、營運規模、外部經濟，乃至生產因素的供給等項有利條件。作為一個消費者，則可自都會地區賺進較優的薪給，掌握較寬廣的擇業機會，又可買到形形色色的消費物品，享受多種功能的服務。然於此有應辨識的要義：並非每種經濟活動在任何一個都市地區，都具備多種優點，僅有少數的大都市大體上勉可辦到。每一都市地區當可為某些活動服務，適應某些需要。不管是理論或事實，嚴格說來，沒有兩個都市完全相同，因為相互間不免爭競，即易傾向於專業化。專業化有賴於市場的支持，為了獲得廣大市場，都市地區自應輸出貨物與勞務。都市經濟乃是這樣開放的經濟。一般而論，都市地區的成長，相對地即須依賴其「輸出業」（不限於對外國的輸出）的成長。如果要討論都市體型大小的問題，決不可與都市化的經濟利便脫節，因為體型大小不同，其有關

因素即呈差異，而產生的利便，在程度上亦必有懸距。進一步的看法，如將都市地區視為生產者與消費者互相利賴的集體，藉經濟力量而運行，則又可用以解釋都市體系何以存在，具何性徵。茲就經濟利便的涵義，分為專業化與交換，經濟活動的互補作用，生產因素的供給等項，略加析述。

### 五、專業化與交換⑥

都市體系的組織，以專業化為基礎，可從兩方面說明。第一、都市地區間，各因其不同的專業性徵而產生相互關係。如個別的市鎮、或為工業城、或為大學城、或為觀光地區、或為要塞地區、或為郊外宿舍區之類。第二，每一都市地區，其內部居民受雇於不同的業別，其他有關生產或服務的因素也分別供給各種不同的專業用途，以從事經濟活動。

專業化程度提高，則生產與服務通常即可減少成本，或於同時增加收益。因此，以相同的資源，而能產出更多、更廉、更好的物品。某人專精於某種工作，即表示其有更多的專門知識與更高的技術，他可以做得更快、更好、更便宜。原因是時間節省而材料一無浪費。某一專業又可引進其他專業，或利用前者的產出，或供應前者的工具與原料。如此推演，以增進資源的效用，而提高產出的質與量。專業化為大規模生產的前提，因為更精細的分工，大量出產又可引用更多的專業服務。且並不限於生產過程的本身，諸如行政、管理、銷售、採買等各種專業人才的要求與供應，又為必然的發展。

高度專業化更有賴於交換，無論直接間接，其關係均甚密切。某一專業化的都市地區必不能做到自給自足，總須進口肉類、食糧、原料、及其他不能自製的成品。都市地區愈趨於專業化，其居民愈需要當地所無的各種消費與服務，又愈須依賴輸出以換取此等輸入。所以，

## 6 都市經濟學

專業地區即不能不倚靠其他地區承銷它的輸出，同時供應它所必要的輸入。而在各該地區本身範圍之內，同樣的道理亦適用於從事專業的個人，和個別的專業組織，相互間有賴於交換供應。

前曾提及，專業化的程度決定於市場範圍，所涉及的個人與團體密集，方可有利於交換。相互間具有可及性的人數愈多，可能接觸的機會即愈大，而其關係市場的範圍即愈大。無論都市內部或都市地區之間，人與物的運轉移動方便，則交換過程即可順利，開放性的都市經濟尤關重要。故運輸設備的良窳，必然影響專業與交換的程度，與其市場大小。

### 六、經濟活動的互補作用⑥

都市地區集結許多經濟活動，爲的是能引致大量人口，對其生產的貨物與提供的服務，發生足量與適應的需求。而另一理由，何以這些活動須在市區，則是由於彼此的互補作用（Complementarity）。許多專業活動對於他種專業服務，互有補助，互生裨益，或由此而增進銷售效率，或由此而降低成本，或使品質更能提高。惟各該專業性活動的處所，其位置必須鄰近，使其在經濟功能上的互補作用，得以盡量發揮。

此種互補作用，可舉三個在倫敦發展的例子來說明：一是倫敦金融機構集羣；一是倫敦東端（East End）的家具業；一是該市的航運業。

倫敦市的金融機構包含商業銀行（Commercial banks——商人銀行 merchant banks 亦包括在內）的總行、保險公司、營造會社、投資機構、及其他專業性組織。這些機構互須鄰接，且非靠近英國銀行不可。因爲保持當面的接觸，則金融市場情況如何，隨時皆易探聽。此種情報對於業者是極關重要的。由於貸款利息及股票債券等的

價格，常是瞬息萬變，風險頗大。但業者如能保持密切聯繫，報導迅速，將有助於金融業採取行動，而使風險減至最小。此外，則金融機構間票據來往數量頗大，地址鄰近則遞送迅速，裨益業務亦非淺鮮。至於外在的經濟活動，因機構集結尤多利便，可藉聯合設置或聯合聘雇而更趨經濟，諸如法律事務、會計事務、及印刷刊布等項費用，均可因而節省。

倫敦東端的家具業為高度發展的專業之一。家具業的分工是夠繁複的，有的工廠專做某種過程的作業，如鋸木、雕刻、鍍工、油漆等，這就形成縱的 (Vertical) 互補作用；有的則專做某種家具，如椅子、廚房桌椅、餐桌、辦公室桌椅等，這又構成橫的 (horizontal) 互補作用。在這種作用運行之下，無論產品的運轉；顧客的分配；或是專業工人因工作的需要，往來服務；或是由有關業者共同聘雇；均有莫大的便益，也就發生外部經濟的效用。

倫敦市的航業營運，又是互補作用的另一著例。它們一方面需要保險公司、鐵道運輸、搬運曳引、倉庫堆棧等其他專業的服務；同時又可分別噸位、航程路線、貨物品類，透過橫的聯繫，而互相關顧，增進利益。同行冤家之說，在現代開放性經濟的觀點看來，當無顧慮的必要，至少在理論上說不過去。

互補互助的作用當然與市場的大小有關，如市場趨於擴大，則其程度亦將隨而加深，而此等活動亦將更趨集結。

## 七、生產因素的供給

都市地區之所以能吸引經濟活動，除上述兩類的特徵外，由於生產因素的供給，享有較大的便利，當亦為重要的理由。首須提到的是勞動力，所需雇用的無論是一般工人，抑是技術員工，都市地區大概總可以供應，或便於延攬羅致。工作年齡的人口在都市地區占了較高

## 8 都市經濟學

的比例。因為有相當數量的人口來自農村各地，到都市謀生；同時在都市裏，部分婦女也可能就近受雇。有些企業在其生產或服務部門中，非技術性或半技術性工人所占比例頗大；此等工人收入較低，非賴廉價的運輸路線上下班不可。都市地區既有豐足的人力來源，又有此種交通設備，故其位置對於生產事業最具吸引力。至於技術員工的聘雇，更以在都市為便。假設某一特種作業，每二百人中方有一個受過特種訓練的合用工人，堪予選雇，而某工廠需用此種技工二十人，則該廠即應考慮位於可以接觸到四千人的地區。然又由於此等工人，決非依照地理均勻分佈於各地人口之中，而是相當集中在較大的城市。因此，對於此等工人的爭取，即應考慮便於接觸選擇的所在，此等所在，通常即指都市地區。超過五十萬人的現代都市，幾乎可以說，任何技術專才皆可請到；若是小的市區，此等人才即難物色。<sup>⑥</sup>再說，普通的勢力如要加以專業的特殊訓練，或為安排進修培養，也惟有都市地區才能提供此等機會。

就資金的供給而言，一個進步的社會，其經濟活動很少受到資金困難的阻碍，因為資金是流動的，總可隨着需要而供應。當然，有時也可能由於政府政策的影響，難免發生短期的阻碍，但從長遠看來，經濟活動所需的資金當可不虞無着。除非此種活動本身即是不切實際，大而無當的。小企業如要改良，可能不易在全國性的市場獲取必要的資金，而須仗賴地方金融機構協助。都市地區愈大，供給資金的能量愈大，甚至降低利率競爭放款，尤為近代金融市場所常見。

土地成為生產因素之一，其意義包含使用的空間，同時也關係原料。這又是受到需求感應的。原料可以轉運（其成本可大可小），在短期內，任何一個市區固均可能發生供給的問題，但就長期看，則其供給總可增加，以應需求。土地作為使用空間，雖或在都市中心可能遇到困難，稍遠仍可取得。這當然並不完美，不能取代中心位置的土

地；但以現代技術提高使用密度，增加樓地板面積，商業與服務業仍可利用中心市區的高層建物。倘若是生產使用，則擴大市區以資供應，亦是順理成章的事。都市空間的供應，繫乎發展半徑之大小。半徑放大一倍，其實際發展的面積可能增為四倍；半徑放大三倍，則發展面積可能增為九倍。雖然爲了掌握互補互助的優點，不宜過份分散。但以現代運輸條件的進步，如以十五至二十公里爲半徑，則供發展使用的面積可達一千平方公里，亦不致損及都市應有的集中功能。

## 八、都市成長與組織的經濟問題

綜上所述，似乎對於都市化的經濟便益過份強調，難道都市地區的種種功能一向皆能推動順利？都市組織當真是美滿無瑕？卻又不然。我們雖已指列都市地區可能提供若干利便，同時也應承認機能可能失靈，運行可能走樣；遇有此等情形，則都市的資源即不能作最有效的使用。事實上，由於都市地區成長太快，或是集中的程度過甚，已導致都市生活的若干苦惱。調整現行體制的呼聲，和解決迫切問題的要求，幾乎隨處可聞，足以反映情況的嚴重。就基本理論言，價格結構的本身有欠健全，即不易運用以達成必要的調整。經濟功能的失效，自必涉及成本，然此又須自都市組織可能產生的經濟影響，和社會受到的損益加以相對的衡計。都市經濟問題異常紛繁，僅有極少數能循此途徑，研求答案。此點當於稍後，再予補充說明。

個別的都市地區，其經濟運命所從而決定的因素，通常均非其本身所能控制。例如，某一地區對於某種貨物的生產，其所擁有的相對便利，較其他地區愈大，則爲了適應區域性、全國性、甚至國際性的需要，在該地區設置工廠從事該種生產的，其所占比例即愈大，而該地區的資源用於該種生產的比例亦愈大。該地區的成長有何展望？該種輸出的產物所賺取的利益，穩定至何程度？常係當地居民所懸憂的

問題。假設外界對於該種貨物的需求長期下降，則將引起非常嚴重的失業。且絕非短時間所能調整補救。一般說來，都市地區的產業趨向專業化，則其成長率較快，但如產業結構趨向多角化，則成長較可穩定。然非所有都市地區皆擁有穩定的工業；如果主要結構係屬不穩定的生產事業，當地居民理應未雨綢繆，就長期觀點，預謀適應。通常認為，小城市產業的發展傾向，或為穩定性，或為不穩定性，非此即彼；必須是大的都市，才可兼容並蓄。

就經濟因素所涉及的效率而言，城市的範圍宜乎增大，但如不加遏制，達於某一限度，則對成長進程，即可能呈現煞車作用。換句話說，就是到了彼時，在都市地區內的居住與活動，均將增加支出或費用；主要是由於交通阻塞，公共設施能量不足，一般效率低落，旅動時間浪費諸般原因，以致造成不經濟的後果。

於此，有應注意者，一般支出的增加，通常皆係以外部不經濟的形式呈現。對於所涉及的個體或企業而言，他們所負擔者，僅係透過價格結構所反映的成本部分，其餘的則攤在社會大眾身上，因而提高他們的支出。此種外部不經濟的由來，已為公眾所關心，自不應長此輕忽。也就是說，由於私人行動導致社會損失的外部不經濟，應使其內部化（internalization）納入所涉及的個別成本之內，則本益的計算方算公允，而私人經濟活動與所採決定，才可以受到必要的約束。當然，此在理論上固屬不謬，但技術上則困難尚多，經由實驗性的研究或能對於最合理的都市規模，最有效的資源運用，提供一些具體答案。惟在目前僅能依賴政府的政策與措施，作適度的匡導與限制而已。⑨

經濟與非經濟因素的交互作用，前曾舉例分析。而經濟問題的發生，有時即肇因於此種影響，茲再略予申說。由於都市成長促使建成地區擴張，可能導致所謂政治破碎（political fragmentation）；蓋地



方政府的行政疆界常不及隨時調整，或根本即難歸併，則此等地區的公共服務即不克透過內部經濟，有效提供，從而造成經濟破碎（economics fragmentation）的後果，如不增加成本，即難運行都市日常事務。又設，對於中心地區所採取的密度管制，致令若干活動不得不使用遠處的基地，拉長旅勤的距離，增加運輸的消耗；自經濟觀點言，如投入較大的資源，僅能產生同等的利益，則上述管制措施，即不能認為允當。

都市地區的經濟現象，可謂繁複無比。在都市化與功能失調相伴而來的情況下，首須深切認識都市體系的背景，及其應有的經濟功用，則問題的癥結所在，始可明瞭，對症下藥，庶能奏效。本書將從多種觀點與相關因素，於以後篇章，詳予討論。

### 注 釋

註1 參見漢書：食貨傳

註2 參見戰國策

註3 參見說文古本考

註4 參閱E.E. Lampard: 經濟進步地區城市發展史 (History of Cities in the Economically Advanced Areas) 載經濟發展與文化變遷 (Economic Development and Cultural Change) 第三卷

註5 參閱W. Lean與B. Goodall: 土地經濟學概論 (Aspects of Land Economics) 第八章

註6 參閱周一夔: 市地經濟論第六章

註7 參閱B. Goodall: 都市地區經濟學 (Economics of Urban Areas) 第二章

註8 參閱Willbur R. Thompson: 都市經濟學導論 (A Preface to Urban Economics) 第一章

註9 同註7

## 12 都市經濟學