

都市土地經濟學

Jack Harvey 著 韓乾譯

URBAN LAND ECONOMICS

都市土地經濟學

Jack Harvey 著

韓 乾 譯

五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

都市土地經濟學 / Jack Harvey 著 ; 韓乾譯. —
— 初版. — 臺北市 : 五南, 2004 [民 93]
面 ; 公分
含參考書目及索引
譯自 : Urban land economics
ISBN 957-11-3647-6 (平裝)

1. 土地經濟 2. 不動產

554.8

93010448

1MA9

都市土地經濟學

作 者 Jack Harvey
譯 者 韓 乾 (439)
編 輯 劉靜瑜

出版者 五南圖書出版股份有限公司
發行人 楊榮川

地 址：台北市大安區 106
和平東路二段 339 號 4 樓
電 話：(02)27055066 (代表號)
傳 真：(02)27066100
劃 撥：0106895-3
網 址：<http://www.wunan.com.tw>
電子郵件：wunan@wunan.com.tw

顧 問 財團法人資訊工業策進會科技法律中心

版 刷 2004 年 8 月 初版一刷

定 價 650 元

版權所有・請予尊重

URBAN LAND ECONOMICS

Jack Harvey

© Jack Harvey 1981, 1987, 1992, 1996, 2000

All Rights Reserved. No Reproduction, copy or transmission of
this publication may be made without written permission.

Copyright © 2000 by Palgrave Publishers Ltd.

Chinese Complex Translation Copyright © 2004 by Wu-Nan Book Inc.
in Taiwan & Hong Kong and Macao.

五版序

ECONOMICS

第五版的目的是仍然是把經濟理論應用在都市問題上。我建議讀者去閱讀第一版的序，以便對此有一個完整的了解。

一般而言，這一版比較著重在現在的政府對都市問題有關的政策，如何應用經濟理論去解決。

有許多實際的事件都改用最新的資料，並且融入最近英國政府制度與政策的改變。然而，外國學生對於如何應用這些理論於他們自己國家的特殊制度與條件，應該不會有太大的困難。

許多章節都加以擴充重寫，並且加上與影響商業不動產市場的金融制度，政府宏觀政策對土地資源的影響以及 UK 不動產市場與 EU 之間的關係等三章。

JACK HARVEY

Michelmersh, Hampshire 1999

一版序

ECONOMICS

近來人們對我們環境的各個方面投注了相當的注意——城市規劃，適當的開放空間以提供遊憩與文化設施、住宅及市中心的衰敗、污染、噪音、建築的協調性、保育等等。我們今天的環境是經濟、社會、美學與政治影響等因素綜合影響的結果。本書的重點放在我們必須考慮的經濟因素。當我們認識到它影響的重要性時，不但經濟學被貶抑到次要的地位，往往在已經採取基本決策之後，才想到要作經濟的評估與分析。其實因為經濟學的分析極端的重要，經濟學者應該在規劃之始便被納入規劃程序中。

因為土地與建築都是稀少性資源，我們在使用時應該使它們儘可能地發揮它們的效率。這是經濟學者的第一步，它們的任務應該是利用經濟分析，擬定有效使用土地的必要原則，並且建議如何改善現有的資源配置。

因此本書遵循公認的程序，首先建立抽象的模式，再從它們引伸出有效配置資源的重要條件。然後再進行檢驗要達成最有效率狀況的假設條件。使用這種理論的分析，才能進一步考慮，在英國的現況下，把從此一模式所得到的結論應用到不動產資源——土地與建築物的配置上。

在英國的混合經濟制度中，資源主要是由市場進行分配。因此，在本書的開頭，先分析由市場解決的方法，透過市場的運作，從它的功能與制度方面分析其優勢與弱點。主要的內容包括市場的性質、不動產價格的決定、不動產投資、公部門的不動產開發，以及營建業與住宅政策。

經過我們對於政府干預市場運作的可行方法的簡單討論後，對政府主要政策的討論將保留在最後一章再作討論。這一點是考慮到總體政策對土地資源的影響，以及透過租稅的補貼，規劃管制與公共所有權等對土地資源配置影響的優點與弱點。然而必須強調的是經濟學者所能考慮的只有經濟問題。例如，他所能說的只限於在分配的社會、美學的以及甚至政治的影響。不同的策略會有不同的結果——經濟學者所能做的只限於此，最後政策的選擇必須仍由政客來作。

雖然重點是放在理論的經濟分析，但是卻儘量的引用英國不動產市場的實際案例，並且輔以實證研究與統計資料。

本書的目的是要提供給在不動產管理、調查、估價、城市規劃、住宅行政、地理及環境等領域的學生一本教科書。雖然修習的學生需要一些基本經濟理論的背景，但是並不會超出職業性考試的第一年課程的水準。但是應該也適用於那些已經從事與土地有關的專業人士。在這方面，更可以顯示經濟學能如何應用在解決實際問題上。更所希望的是，在決策受到政客或政府官員影響時，相信經濟學的原則更能反映在他們所選擇的政策上。

對包括許多同僚教授及學生而言，他們都對本書所要表現的意見有很大的貢獻，其中影響最大的是故 F.G. Pennance 教授。他是一位將經濟分析應用在土地使用領域的先驅。他是一位值得紀念的真正朋友與瑞智的譯友，總是經常鼓勵我、建議我需要改進的地方，並給我一針見血的批評與可行途徑，這些都是基於他豐富的專業訓練與長期的教書經驗。許多過去在 College of Real Estate Management, Reading 大學與 Aberdeen 大學的學生，他們有幸受業於他，一定也像我一樣，現在就會心存感恩，因為紮實的經濟學基礎應該會引導我們對環境所作的改善。

J. H.

謝 誌

ECONOMICS

本書作者與出版者希望在此感謝 HMSO 的長官准許我們從官方出版品中擇取資料，並且感謝 Allsop & Co. 准許我們使用表 5.2。

譯者序

ECONOMICS

現在終於完成了這本書的翻譯工作，這也是我第一次翻譯一本厚達四百多頁的英語教科書，其實在多年以前就有一個心願，希望能多譯介外國的學術著作，以充實國內的學術水準。不可諱言的是現代的知識，無論是自然科學或社會科學，泰半都是從國外引進來的。

最初接觸到這本書是用它的第四版作為教科書。由於三年前我自己寫了一本《土地資源經濟學》。其中引用了本書的一些資料，而開始與原出版商連絡。在彼此通訊當中，也提議將此書譯成中文。恰好對方回函說已經由五南圖書出版公司購得版權。於是乃與五南連絡，承蒙副總編輯張毓芬小姐同意由我擔任翻譯工作。

在翻譯的過程中，我的基本原則是力求英語中文化，儘量避免英式的中文，使讀者能更順暢的閱讀，也容易了解內容。當然難免還有不盡如人意的地方，也請讀者指正。

另一個困難是英國有其特殊的制度、法令、政策。在翻譯的時候，需要翻閱相關文獻，希望不致有太大的謬誤。對於一些常見的中譯地名及人名，則加以採用。而對於不常見的地名、人名、法令名稱、機關名稱及資料來源則沿用原文，免得讀者不知為何，那樣則更不妥。

在翻譯期間，研究生施好錚、李佩芳小姐幫助打字建立電腦文字檔；五南圖書陳舒榆、劉靜瑜兩位編輯在編校方面的協助，在此一併致謝。

另外內人郭鍾秀女士，不時督促與鼓勵，並且寬容我把心思放在翻譯上要多過於放在家裡。因此僅將此書獻予她。

韓 乾

逢甲大學

2004 年 2 月

導 讀

ECONOMICS

本書共有二十三章，分為五篇，也就是說有五個主題。第一篇裡只有一章，主要的內容是說明如何由價格系統來達到經濟效率，然後進一步提升社會全體的福祉。衡量福利的標準是Pareto的最適狀況（Pareto-optimality或Pareto-efficiency）。Pareto最適狀況是說：在我們改善社會福利到最佳狀況時，如果再使某個人的福利有所增加，必定會使另外一個人的福利減少。如果此時並沒有任何人的福利因而減少的話，就表示社會整體的福祉仍在增加，也就是經由價格系統可以達到 Pareto-efficiency。第一章的內容旨在為以後講解不動產交易市場功能奠下基礎。第二章與第三章的主要內容是說明不動產市場的幾項特性，包括它的實質特性及經濟特性。同時也介紹幾項不動產市場的功能，這些功能包括(1)不動產資源利益的配置；(2)對土地資源與利益的需求；(3)供給與需求間的變化與相互調節；(4)土地資源供給變化的條件；以及(5)引申的需求對供給變化的反映等。

在此希望附帶一提的是，在本書中 land resources 一詞的出現。國人常把不動產與土地資源看作兩個不同的東西，認為不動產是人為的改良物，而土地資源是指自然生成的。其實兩者在實質上是指同一個東西，只不過 real estate 或是 real property 具有「財產」的意義。兩者都是資源，在經濟學的觀點裡，凡是具有稀少性的物品甚至功能都是資源。而在第四章一開頭，也指出只有未開發的土地或「純」（pure）土地才稱之為「自然資源」（natural resources）。在第 4.3 節，則更清楚的指出「土地資源」即等於（equal to）土地的自然部分加上任何附著的改良物。這些觀念是國內學生甚至學者所容易混淆的。

第四章的主要內容是在說明土地資源（包括改良物）的價格是如何決定的。此一問題又牽扯到存量與流量、供給與需求、長期及短期以及建築成本、運輸成本、社會成本以及地租與稅等影響因素之間的關係。

第五章則是討論不動產投資的問題。作者首先指出引起不動產投資的動機是因為不動產投資會因為不同型態的不動產權利會產生不同的利益。例如所有權與租賃權等均有所不同。不動產的投資者包括自然人與各種型態的法人機構投資人。然後說明利率與報酬率之間的關係以及報酬的型態。

本書接著進入第二篇，第二篇的總體內容是不動產的開發。首先在第六章闡明開發工作的程序以及開發者所肩負的功能。接著說明如何選擇與評估開發案件，報酬率的計算以及所須注意的風險與不確定性。然後說明土地開發的集約與粗放。其實從第六章開始，一直到第十章的內容都與私人部門的開發工作有關。

土地資源的開發與再開發，其時機的掌握非常重要，尤其是再開發。因為再開發會牽涉到土地與其上建築物的現在使用價值、整地成本以及預期的未來開發的價值。另一個需要考慮的問題則是如果要再開發的話，其開發的程度又將如何？這就牽涉到需求的變化與地租收益以及供給與經營成本的問題。這些問題都是第七章的內容。

說到開發與再開發，自然就會牽涉到財務金融的問題。而第八章的內容即在說明短期及長期的投資與融資辦法。緊接著作者就在第九章陳述了英國從1950年代一直到二十世紀末這五十年來不動產市場的兩次崩盤，以及從這兩次崩盤裡所可能學到的教訓。其實1989-91年崩盤的原因與1973-4年崩盤的原因極為類似。所以有人說：「我們唯一從歷史中學到的東西就是什麼都沒有學到。」

除了土地開發與再開發以外，本書的作者又專闢一章討論「整體再開發」（comprehensive redevelopment）。所謂整體再開發是指：(1)老城市周邊窳陋

地區的清理，與(2)城市中心地區的再開發，使其具有現代化的商店與辦公空間。整體再開發可以由私人企業來做，也可以由地方政府來做，兩者各有優缺點。另一種方法則是私人企業與地方政府形成夥伴關係，雙方合作來從事整體的再開發。

土地的開發，除了由私人或公私合作從事開發外，也會單獨由公部門從事開發的工作。私部門與公部門從事土地開發的不同之處，即在於私人是以追求金錢或實質的報酬為主；而公部門的土地開發則要同時注意開發行為給社會帶來的利益及成本。所以在第十一章裡，主要是說明如何用益本分析的方法來分析公部門土地開發行為所帶來的利益及成本。其基本的標準仍然是 Pareto-optimality。同時也因為有些不具體 (intangible) 的或外溢的利益與成本是我們的價格系統所無法分析的。例如遊憩的價值、時間的價值等。除了討論到不具體的或外溢的價值與成本外，本章也談到利益與成本的分配與負擔的問題。這些都是土地開發所要注意的問題。

因為土地的開發會引起外部成本或社會成本，所以我們要以規劃管制的方法來將外部成本內部化。這種工作一方面可以運用市場機制，另一方面也須要政府的干預。規劃管制，多半是利用法規來控制某些地方的開發，或者是開發的程度。這些法規的規定也都有它們的經濟理論基礎。第十二章的主要內容即是規劃管制的經濟理論以及規劃管制所帶來的影響，這些影響主要是對個別及總體土地價值的影響以及利益或財富分配的影響。

第十三章的內容特別注意到營建產業。營建產業所主要影響的是對建築物的需求與供給以及對產品的定價。傳統上，營建業多半都是小規模的廠商。這也是供給與需求兩方面偏愛的。至於營建業的生產力的增進，多半較一般製造業為低，同時因為產品及組件不易標準化，所以也不容易以機械化大量生產，而創新的做法也推廣得比較慢。個別廠商內部組織的改善與管理能力的增強將可能增加其生產力。

第四篇的主要內容則轉到都市土地使用方面。在其中的第十四章到第十

九章分別討論土地使用與土地的價值，都市土地使用型態，都市地區的成長，都市的環境品質問題，住宅以及區域政策等問題。土地的價值受供給與需求的影響；供給與需求又受區位優劣與運輸成本的影響；區位又影響賺取地租的能力；而賺取地租的能力又影響土地使用的型態。本書的作者引用屠能（von Thünen）模式來說明運輸成本與地租賺取能力的關係以及對土地使用型態的影響，也就是「競租模式」（bid rent model）。本書作者認為土地使用決定土地價值，但土地價值並不影響土地使用的說法，似乎並不盡然。

在此處要特別一提的是國內學者認為「競租模式」是 William Alonso 所首先提出來的說法是一項極嚴重的錯誤。事實上屠能的「孤立國」模式就是競租理論，也就是區位差別地租的基礎。依照 Alonso 在他的 *Location and Land Use* 一書中的說法，實際上 Ricardo（1817）也注意到比較接近市場的土地負擔較低的運輸成本。在農民互相競爭此項利益的情形下，會使農民以地租的型態獲得利益。數年之後，von Thünen（1826）更完整地發展出他的區位差別地租理論。von Thünen 指出，在市場周邊的各種土地互相競爭，使其能產生最高價值或地租的使用。不同區位土地競爭結果的地租，即是它比較遠距離地方所能節省的運輸成本。距離最遠的土地，無法節省運輸成本，便沒有地租。¹

在第十四章中，作者把決定都市土地使用的因素分為：(1)一般可及性；(2)特殊可及性——聚集經濟效果；(3)其他因素，如歷史的發展、地形等；以及(4)動態的變化，如技術的發展。此外，政府的政策，如稅、規劃、住宅、公共設施等也是影響土地使用的主要因素。

在第十五章中，作者應用 von Thünen 模式來解釋土地的使用型態，並且說明幾個都市結構型態的模式。它們是同心圓理論、楔型或放射區段理論、多核心理論與區段理論。放射區段理論實際上是同心圓理論由於運輸走廊的貫穿而呈放射形發展而成的。

1 William Alonso, *Location and Land Use: Toward a General Theory of Land Rent*, Harvard University Press, 1964, pp.3-4。

關於都市地區的成長，在第十六章裡首先介紹了三個理論。它們是經濟基礎理論、投入—產出模式與凱因斯的乘數理論。經濟基礎理論的優點是簡單而容易操作，但是假設條件多與事實有相當差距。而投入—產出模式與乘數理論多用於國家層級，因為在地方層級往往缺少各項統計資料，而顯得不夠實際。

關於城市的成長，因為經濟活動不同，所發展出來的市場範圍也不一樣。因為各市場的經濟實力不同，所提供的財貨與勞力也不同，而形成大小不同的成長中心。這些成長中心遍布在地面，因為經濟實力與人口的不同而形成都市階層的型態。這也就是 W. Christaller 所發展出來的「中地理論」（Central Place Theory）。

由於都市地區的成長，都市化的結果則會產生交通擁擠、環境污染等環境問題，也會過度成長而產生都市蔓延的情形，侵蝕了周邊的綠地。也因此，便有綠帶政策、新市鎮政策等的提出。綠帶政策與新市鎮政策，在英國都有實施的經驗。對我們台灣都市的發展而言，有許多值得借鏡的地方。當然它們也有許多弱點，是我們應該注意避免的。

都市的成長難免會帶來許多問題，例如都市中心的衰敗、經濟的低落、環境的污染、住宅的窳陋、交通的擁擠以及保護區的保護不當等。這些都是第十七章中所討論的問題。對於都市中心的衰敗，當然就會有都市更新與都市中心再開發政策的提出。我們在第十章裡所討論的整體再開發即是針對整治都市中心衰敗問題所提出的方法。

關於環境污染問題，我們固然能夠以科技的方法加以整治，但是基本上我們卻應該思考污染問題是否與土地的使用方式與規劃有關。就一個都市的土地使用而言，土地資源的保育（conservation）應該有助於改善環境問題。例如綠帶、國家公園、保育區、林蔭大道的設置以及特別具有歷史價值建築物的保護等都是提升環境品質的方法。其實「保育」的意義就是適時適量地善用土地資源。

關於這些需要保護或者保育的土地資源，無法依賴市場機制來配置它們的使用，因為市場機制無法處理這些外部性問題。第一、市場無法給它們定價；第二、市場無法衡量它們對社會所產生的利益與成本。而且實際上我們對這些資源的知識仍然非常有限，特別是面對未來的時候。這個時候，政府所能採取的政策如下：第一、把這些資源置於公有與管制之下；第二、如果維持私有，則可以在維修上給予補貼或在稅負上給予減免，以維持其價值；第三、由政府規劃作某些有益的使用。

在一個都市裡，最使人頭痛的問題之一，可能是交通問題與停車問題。在傳統的思維裡，認為多開道路、多建停車場即是改善的方法。但是從經濟學的角度看，則要思考是否要使道路與空間使用人負擔一定量的成本（包括外部成本）。依此，可行的政策可能包括如下幾項：

- (a)投資興建更多的道路與停車場；
- (b)實施控制車流的措施；
- (c)限制停車；
- (d)運用價格系統來配置道路空間；
- (e)配置各種交通工具使道路的使用更有效率。

另一個重要的都市問題則是住宅。其實住宅問題即是不動產市場的主要要素。有關不動產市場的主要功能、開發、消費者的需求與投資、財務金融等方面的分析，都可以應用在住宅問題的分析上。第十八章的重點首先放在由市場機能調解供需上，然後討論政府的干預政策。歐洲國家的社會福利思想比較濃厚，而住宅正好關係著人民生活的基本需要，所以政府的住宅政策相當重要。在市場上，住宅的供給與需求受存量與流量之間消長的影響。而在市場裡的主要角色又分所有人、承租人與投資者。對住宅的需求又要看消費者對持有或承租的偏好而定。此外，也會受租金與價格的高低、融資的有無、利率的起伏、稅負的輕重等因素的影響。

在住宅市場中，也會產生市場失靈的情形，因此須政府住宅政策的干預。因為住宅是「社會財貨」（social good），政府的住宅政策可以：(1)使住宅資

源獲得最佳的使用；(2)提供每個家庭合宜的住宅；(3)對特殊族群可以多加照顧；(4)引導未來住宅的需要與區位；(5)影響地方政府住宅的配置。

如果政府干預做得過了頭，便是實施租金管制，這就是當時工黨執政時的政策。租金管制不但不能解決住宅的短缺問題，反而使供給減少，扭曲了市場機制的運作與資源的配置，並且造成所得分配的不公等問題。長期來看，更使一貫的住宅政策不易形成。到了1979年，柴契爾夫人執政時，便把住宅問題丟給市場去解決。她結束了租金管制，尊重消費者的偏好。不過也給予低收入者住宅的補助，並且提供私人「負擔得起」(affordable)的公共住宅。

第五篇的最後一章(第十九章)則是從區域政策的觀點來討論產業的區位問題與區域成長的理論與模式。最後也討論政府的區域發展政策與都市的再開發。區域的問題，一則是資源的稟賦在各區域之間並不平均；再則是因為缺乏資本的投入而無法充分地發展區域裡的資源。本書所涵蓋的區域發展理論與一般區域經濟學的內容是一樣的，不外乎產業區位理論與聚集經濟模式以及區域發展模式。關於政府的區域政策，也就是政府的干預。政府區域政策的目的當然主要在於發展低度經濟發展的區域，使其失業人口減少，增加所得，使人口分布平衡，保存各區域的特色，並且使之融入國際互動的層面。此類問題在本章最後一節稍有提及，而在本書最後一章討論歐盟與英國不動產市場關係時更有所發揮。

本書第五篇的整體內容是政府與土地資源之間關係的論述。幾項重要的主題包括：(1)政府總體政策對土地與不動產市場的影響；(2)經濟理論與公共財政；(3)稅在土地資源上的歸宿；(4)英國不動產市場與歐盟的關係等。

在第二十章裡，首先談到不動產市場的不穩定性，其循環的週期大約為七到十年。問題出在「供給」需要時間趕上其與「需求」之間的落差。再者，國家的基本貨幣政策與財政政策的變動，特別是利率的起伏與政府投資在公共財與公共建設上的多少，都對不動產市場產生影響。此外，政府的長期經濟成長政策與所得以及財富的重分配政策也是本章所關心的主題。