



土地经济学（二）

张俊杰 主编

目 录

土地所有权.....	1
土地信用问题.....	31
土地价值问题.....	53
土地的社会使用价值	80
土地开发	97
土地税	117

土地所有权

土地所有权引起了关系到土地有效利用的很重要的许多问题。在美国发展成为一个国家的全部过程中，它曾不可避免地面临着应如何处理它的公有土地这个问题。它起初的政策是尽可能迅速地把这种土地从公有变为私有，以便刺激这个国家的发展。为此，联邦政府发给了各个州和私营铁路公司土地许可证，又制定了优先购买公地的法律和宅地的法律。

在这个政策之下，美国虽然在物质方面进步很快，但困难也接踵而至。人们发现，在私有制度下，森林被砍伐之后没有重新培植，而从地里开采出来的煤、石油和其它矿物的数量过大，以致有危及国防之虞。于是，在罗斯福总统执政期间，普遍的保护资源运动，迫使政府对这种只图私利的利用政策作出了修正，其修正的范围是把林地的某些区域和某些矿权收归公有。国有森林和油矿、煤田的保留地多半是从那个时期开始出现的。至于农业用地，其转变为私人所有的政策，则在实质上继续不变。

当这个过程正在演进的时候，城市的发展引起了一些不同性质的问题。大都市中，土地的集约使用引起了交通拥挤与居处狭隘的现象，而这又使人们的生命、身体和健康受到威胁。同时，地价、赋税以及拥有并使用宅地的其它费用的日益增加，造成一个为数很大的城市租户阶级和一个住房问题。

这两方面的发展说明了有关土地所有权和土地利用

之间的关系的那个普遍性的问题。每逢土地的迅速开发似有必要的时候，我们就把这件事交给个别私人去办。另一方面，每当土地似有不给私人使用的必要（即保留土地不用）时，我们就象在某些情况那样，把它收归公有。这样，公共所有权的范围，先是缩小了但后来又扩大了，这等于私人所有权的范围先是扩大了但后来又缩小了一样。

但把所有权由私有变为公有，或由公有变为私有，并不是调节土地利用的唯一方法。在保留公共所有权的同时，在适当的限制下，也可以把土地出租给私人经营，对于私有土地的使用，政府机关也可加以调节，而对其所有权则不作任何改变。后者就是所谓“私有财产的社会控制”。

土地所有权形式的多样性——土地所有权并不是象明显地划分为公私所表现的那样简单。例如，在私有制下，土地可以由地主使用，由向地主承租的佃户使用，或者由操有共同所有权的多数人使用。而且，有些地主比其他地主的权利更充分。根据法令规划过的一块市地的地主，不能随便建筑他所喜欢的那种房屋，因他在使用他的土地方面，要受到市地区划法令所规定的限制；而一个未经规划过的市地的地主，在选择使用他的土地的自由方面，就没有这种限制。因此，在未规划过的城市的那个地主，比必须遵守区划法令的地主享有更充分的产权。租用的土地的所有权，也有类似的产权问题。租用土地的人，在使用土地方面，没有地主享有的自由那样大。但在使用土地方面，乡间的自耕农比城市的地主有更多的自由，因此，我们发现，从一个对土地有最广阔的活动范围的人到一个其土地或事业因“涉及公共

利益”而受到严格管理的人,其私有权所受到的限制是逐渐加紧的。

公有土地的所有权就没有这样多的形式。然而在公有制度下,土地可由公共机关来经营,象公园、街道、公路和国营森林就是这样办的,或者,由公共机关出租给个别私人来经营。在这种情况下,其土地所有权都是属于公家的。在公用事业中,为了种种目的而使用土地,其地权归私人所有,但受公家的管理。在这两个例子里,应当把完全公有制和由公家或社会管理的私有制之间的界线划分清楚。

在少数的个别情况中,存在着共有财产,它是旧时代的一种残余。在大多数的场合里,共有财产现正转变为公有财产。土地共同所有权的一个例子就是以往新英格兰的共同市地。这种土地为全城居民所共有,并且每个居民都可以使用它,象他使用他在别处的自有地产一样。城市中外来的人没有享受这个共有地的权利。对于这个共有地,每个居民都有他那一部分所有权,他也可以让外来的人享用他那一部分权利,但整个的共有地,如果没有得到大家的同意,就不能够把它用来换取旁的东西。这就是波士顿的共有地的起源。印第安的部落所拥有的土地,大部分仍然是共有财产,由联邦政府替印第安人托管。

财产的性质——在街头巷尾人们时常谈到的财产这个词,往往是指实质的东西而言。这是不正确的。在法律上和人与人之间的日常交易中,财产所指的不是实质的东西,而是对那种东西的专有的排他的权利。你把地皮出租的时候,你就暂时,也就是说,在租约有效期间,放弃了对它的个人使用权。但是,如果租约没有履行,

或者在租约满期的时候，你仍然有合法的权利把那块地收回来自己使用。因此，有人称财产为一束权利。当一个地主的所有权受到某种形式的社会控制时，就象他处在实施市地区划法令的地区以内那样，他这个“权利束”内的“棒儿”就减少了。这是便于人们理解私有财产的社会方面的一个好比喻。

由此可见，财产就意味着一种控制经济财货的专有权利。私有财产意味着私人控制着一种经济财货的专有权利。公有财产意味着一个政治单位（市、州或国家）控制着一种经济财货的专有权利。共有财产意味着某种集体控制着一种经济财货的专有权利。

土地公私所有权的范围——在美国，联邦政府是一个单一的最大地主。那些反对形成私有大地产趋势、并主张扩大公有地产范围的人，常常忘记了这一点。并且，尽管以前政府不遗余力地把土地转让给私有者，而上述这一事实仍然是正确的。

由联邦政府掌握所有权的土地，总共是三亿七千六百六十九万五千六百一十九英亩（阿拉斯加除外），等于美国全部面积的百分之十九。这个数字中有将近一亿八千二百万英亩土地是原有公地中未预留和未转拨的一部分；另外还有同样英亩数的土地是国有林场，其它为国有公园、纪念性使用的地差不多有八百万英亩，保留为水力基地使用的地有四百五十万英亩。在这个三亿七千六百六十九万五千六百一十九英亩的数字上，还可以加上阿拉斯加的二亿七千八百一十六万五千七百六十英亩，全国陆军使用的几百万英亩，政府为印第安人托管的保留地二千七百六十六万零三百一十六英亩，各个州所有的三千一百零四万九千九百五十六英亩和市有的大

约三百万英亩，这样我们就可以看出，美国和阿拉斯加公有的土地总共将近八亿七千万英亩。这个数字大约等于美国和阿拉斯加全部土地面积的百分之三十八。其余百分之六十二的我们的土地则分布在数百万私人公民的手中。

市地的所有权——大部分的市地是私有的。没有人会真的怀疑：私人所有权的刺激促使城市的迅速发展，或者，通过私人的创造性，从土地得来的大量劳务中，公众确实得到很多好处。同时，我们必须承认，城市的许多糟糕的设计、缺乏吸引力、有碍卫生和都市人口密集的状况，都是肆意追求利润的动机所造成的结果。因此，社会群众再不愿被动地听任那些旨在牟利的个别私人的摆布。在公众利益比个人利益更重要时，那就得采取控制性的措施。

然而市地私有制也有些无可争辩的优点。它鼓励对财产的细心爱护；它能实现那些在旁的场合里就会被延搁的种种改进措施；它能导致市地的迅速发展来应付都市人口增加的需要；它有鼓励市民责任感的趋势。

从公众的观点来看，市地所有制的第一个突出的问题，就是保存这些优点，和避免由容许私人地主为所欲为地使用他们的土地，而置其它公众的利益于不顾所产生的不良后果。为此，“私有财产的社会方面”，已经通过种种缓慢的变化而发展起来了，这些变化已有可能限制土地私有权的范围。在某些场合里，对于土地利用的公共控制，已经采取把私有土地转变为公有土地的形式。关于所有权问题的这一方面，我们以后还要再谈。

(1)住宅所有权——有助于发展财产使用中的社会观点的方法之一，是提倡住宅所有权。自有住宅是大多

数政府和地产公司的一种信条。有人说，住宅所有权使所有者对他那个社会有一种安全感、稳定感和永存感，这是一个很好的说明。因此，住宅所有者更乐于积极地参加社会的管理和改进。总之，住宅所有权能鼓励人们去做良好的公民。一个很好地发展起来的公民责任感，毕竟是一个唯一的最好的准则，它概括了导向社会改良的动机。

然而颇足令人惊异的是，在 1920 年，除农家住宅之外，自有住宅的家庭不及总数的一半，并且，除在农村者外，甚至只有总数的四分之一的家庭住宅是完全为居住者所有，（就是说，拥有没有抵押负担的家庭住宅）。差堪告慰的是，在截至 1920 年为止的那个十年的期间，自有住宅的百分比的增加，超过了更前的两个十年的增加，虽则在另一方面，在那个十年的期间，没有抵押负担的家庭住宅的百分比，比以往的更下降了。

如果把各区与各城市的资料加以分析，我们就发现高度的都市化连同城市的迅速发展，通常是和自有住宅的百分比的降低以及有抵押负担的家庭住宅的百分比的上升是一致的。这种趋势的原因，随着各个地方的特殊情况而有所不同。但各大城市的共同经验证明：大量增加的人口除了住到多数人家同住的公寓式房舍里以外，不能够把他们安置到经济可用的地段上去。而且，由于建筑 and 维持一幢单家独住的房子的费用已大大增加，许多人也都宁愿住到公寓里去。

我们可以举一个例子来说明这一点。一个新到迅速发展的大城市的人，如果他想要一幢一家单住的房屋，他就得住在离开市商业中心区颇远的地方，就得每天花费时间与金钱从家里去到他的工作地点。除了这种不方

便之外，他还发现，建筑材料贵，地价高和赋税重，因而，要想自建住宅，就需一笔很大的资金。如果他手头不宽裕而想借款的话，他往往就会发现建筑资金的贷款是很有限的。在权衡这些缺点和住近市中心区的优点之后，就不难看出，很多城市的新来者之所以加入市区的租户阶级、以及宁愿支付给房东以代价，补偿其金钱上的负担和维持所有权的其它职责的原因。那些居住城市较久的人，鉴于拥有和维持一个独家住宅的花费过大，或长此下去麻烦太多，因而也想租房来住比较经济。这种需要，就把都市新来者想租用公寓的需要无形中更扩大起来了。

那些想要自置住宅单家独住的人的未来远景，显然是未可乐观的。建筑材料的成本，似乎是注定了要增加而不是减少，因为木材供应日渐短绌，同时又没有采取足够的步骤来重新植林。劳动的代价已经够高的了，而建筑工会显然有足够的力量把工人的工资保持在同样高度的水平上。随着各地方政府的经费的增加，如果不把捐税负担进一步加以分散，则减轻不动产捐税的希望是很小的。兼之，各大城市的地价已经很高了，其普遍下落的趋势，看来似乎是一定不会有的。

(a) 鼓励自有住宅的私人努力：个别私人能够做并正在做的第一件事，是提供更多的市地面积，使在经济上能够作为建筑基地使用。不过，大规模地发展市地重划，将是一个自杀的政策。买卖住宅的市场，基本上是地方性的，当地的情况是一个决定性的因素。在某些城市里，一次新的市地重划，从一开始就注定了要失败，因为那个城市已经过分地扩张了。但是，当对住宅地基需要很大，而同时从经济上看，又没有可供利用的土地

时，通过降低运输费用和提高它的效率的办法，私人努力是能够增加可能利用的土地的。汽车已经成了鼓励把住宅建在一向认为是“僻处乡间”的土地上的一个重大因素。电力铁路在这方面也有很大的活动余地，如果它们不被一个不明智的、呆板的、硬性规定的公共政策所扼杀，或者不被一个漫无节制的、由公家津贴的公共汽车运输的竞争所搞垮的话。然而，电力铁路因为需要很大的资本来作为开办费而受到限制，于是需要等到市地有所发展后，才能开办。在某些情况下，私人会发现：采用自己建筑电力铁路而暂时补贴铁路公司的经营费用的方法来开辟一个新的住宅区，有时是有利可图的。所有这些降低运输费用或提高运输效率的方法，都是在个人能够办到的范围以内，并有助于提供更多地皮作为建设住宅之用。

通过向打算自建住宅的人，更多地提供财力上的支持，私人的力量能够在鼓励自有住宅方面起最大的作用。毫无疑问，在1910—1920年这个时期，不动产抵押放款的发展，有助于自置住宅者的增加，虽则这种发展之所以可能，是由于在那个时期，人民的收入和储蓄较多，和他们不知道或者不相信其它利用他们剩余资金的方法。贷款给自建住宅者的各种机构，将来有力量作出甚至比以往更多的贡献。例如，建筑和贷款协会比其它任何一个信贷机构，更可以专门为自建住宅者的利益服务。很少有人知道，所有这些协会的资产的总和超过一切国民银行的资本。对于那些为了自建住宅不得不借款的人，这乃是可利用资金的一个重要来源，也是为了那个明确的目标而储蓄的一个大好的机会。这些协会没有理由不加强它们对社会的服务，如果它们得到适当的人员配备、

有适当的管理和作出足够的广告宣传来吸收人民的储蓄存款的话。但是，假使没有人愿意自建住宅，则那些建筑和贷款协会的广告宣传将是没有用的。为了鼓励这个愿望，可靠的不动产商人在“要有你自己的家园”的宣传运动中所作出的正当的广告宣传，是对社会的一种有价值的贡献。

通过私人的努力和通过政府的努力一样，是能够大大减少自建住宅的费用的。水泥、砖和木料的其它代用品，使用于建筑上的越来越多了。不过这种木料消耗的节省，已被人们巧妙地发现的木料新用途所抵消了：用木材的纤维来做水管就是一个例子。对新的和廉价的木料代用品的经常研究以及对木料的最经济的使用是有必要的，政府也正在从事科学研究来帮助找出这种代用品。要减少建筑方面的人工费用，我们就得设法避免支付那一部分高额工资——就是现在付给工人使其渡过季节性失业的难关的那一部分工资。如果建筑施工能够匀调地进行，工资率就可以降低而又不减少每年的收入，因为每年有了更多的工作日。把季节性的失业同季节性的工作配合起来就可以做到这一点；假使私人的力量无法完成这个任务，那就有必要由公共机构采用某些刺激的办法来完成它。

(b) 鼓励自有住宅的公共努力——管理运输机构的公共政策，是和从经济上可能提供更多的土地面积问题有关的。在许多场合里，对电力铁路的管理是那樣的严格，甚至使公司在吸收应需的资本来扩展这个产业的时候、尤其是在应付免税证券的竞争的时候，受到掣肘。在个别的不地方，特别是在纽约市，电力铁路的票价由于政治的原因被压下来，使公司连维持现有的机械和装备

都感到困难，更谈不到什么发展了。在这种情况下，当公司的发展变得非常迫切的时候，它们就不得不用从税收或发行公债所得到的公款来拨付这笔费用——这只不过是一种“拆东补西”暂救燃眉之计而已。

运输形势中的另一因素是“公共汽车”公司正在日趋重要。它们对城市郊区所作的贡献是取费低廉，服务周到，因此，它们也就相应地有助于使更多的土地面积能用于建筑住宅。但是它们同电力铁路的竞争，不单是在取费方面，而且也在其它方面，不应听其继续下去而不加遏止。目前，“公共汽车”实际上是得到了公家的津贴，因为它们不缴税款或特许费，而这些却是电力铁路所要缴付的。在这些细节上，管理这些运输机构的公共政策有加以修改的必要。

供建造住宅使用的、尚待开发的土地的公有制，是应予称道的，如果在它由公家加以开发之后，把住宅和地基转归私人所有的。未开发的归当地政府所有的土地，不但比归私营地产公司或私人所有的维持费用要少些，而且，在其发展时机已成熟的时候，还可以完全控制土地的利用，使其与整个社会的发展协调起来。不过，一个住房所有人，对于这个从公家得来的“现成的”住房和对于他自己设计的住房，会不会感到同样的自豪呢？再说，我国的公共管理，不象在德国的许多城市那样，取得了很大的信任，因为在那些城市中，所采用的是公家进行开发的制度。公共机构是不是有足够的主动精神，能以充分的速度加快土地的开发以满足人民的需要，这也是值得怀疑的。虽然如此，市地的公共开发这一政策还是值得尊重的。

在鼓励自有住宅这一方面，公共政策能够通过减少

获得和维持一个独家住房的费用而做出一些贡献。为了减少建筑材料这笔费用，政府方面采取一个更积极的森林更新的政策，至少可以在遥远的将来为压低木料价格奠定基础。联邦政府的各个部门，现已开始研究建筑材料的代用品。至于减低建筑工资这个问题，从公共管理的观点来看，主要是消除季节性的失业。公共职业介绍所对于工人有某种程度的帮助，但要减轻季节性的失业，这大半是操在私人雇主的手里。由于公共失业保险的缺点是那样的大，具有这种性质的一种立法计划，目前似乎是不适宜的。但这并不一定阻止从事企业的人，以一种私人的“企业保险”的计划来调节生产的企图，如果这种计划有一个健全的保险统计制度的基础的话。在某些企业中，这样的计划已经在制定中，尤以出现在芝加哥的男子服装业和克利夫兰的女子服装业中的为最显著。最后，在我们的课税政策中，如果作出一种减轻不动产负担的改进，那就会有助于鼓励人们自置住宅的愿望。

(c)自有住宅的前景——尽管公私机构竭尽了一切力量来鼓励和增加自有住宅，但在我们的最大城市中，租屋而居的人还是一定会增加的。人口的密集和建筑基地的有限，不管是缺乏街面空间，或是由于缺乏交通的便利，总使市地利用愈趋集约，形成了形形色色的更高的公寓大楼。在拥挤的大城市里，公寓住宅的数目一定会日益增加，并且我们一定会永远存在一个大量的城市租户阶级，这是避免不了的事实。正如在农地的情形一样，租房而居并不完全是不如人意的事。许多人所从事的职业，时常使他们必须由一个城市迁往另一城市。尤其是年青人，一般是不长期地定居在一个地方，他们往往并不需要象自置家宅者那样的住所来把他束缚在那

里。再者，在中小城市里，把租屋而居看成是通向独家自有住宅的一个过渡。对于大批暂时的、迁徙不定的房客来说，公寓住宅提供了需要颇切的劳务，特别是鉴于在今天要完全自置一所住房就需要一大笔费用，而这是许多初出任事的年青人所负担不起的。那末，那些长期住在都市里的居民怎么办呢？他们是不是注定了一辈子都过着住公寓的生活呢？把不可避免的公寓住宅的增长和长期租屋而居的情况，同独家住宅所有制所带来的社会利益协调起来，乃是当前的一个迫切问题。在公寓住宅的合作所有制中，可能找到这个问题的一个答案。

(d)合作所有制——在讨论公寓住宅的合作所有制时，应当把两种不同的所有制仔细地区别开来。一种叫做“集体所有制”，它仅仅是一所公寓住宅的几个所有人的结合，每个人的所有权的大小，就凭他所持有的股份的多少为转移。有所有权的人可以住或不住在那所房子里。另一种叫做“租户所有制”，它意味着每个租户都拥有他所住的那一部分面积大小的所有权。在这种场合里，所有权人通常是住在那里的。他们搬走时，就得处理他们各人那一部分所有权。合作的租户所有制是租屋制和完全所有制之间的中间形式。这样的租户兼房主免掉了拥有单独住宅的某些缺点，但保留着“地产的风险”。同时，他还得忍受公寓生活的那些不如人意的情况以及联合所有制的共同特性所带来的纠纷。

住房的合作所有制并不是什么新的概念。它在英、法、意等国已经实行了数百年之久。在美国，纽约市已采用了三十年，芝加哥已采用了十年。在前一个城市里，单是一家公司就出售了一百多幢按照这个计划建造的公寓住房。这似乎是一个在其它大城市日益流行的计划。

主张这种所有制的人，以节约为理由为之辩护，因为它“把住在一个适意的地方的费用几乎削减了一半”。这项节约是由于公寓租户所有制免掉了以下各项费用和损失：(1) 房屋歇空的损失；(2) 收不到房租的损失；(3) 管理和广告费用；(4) 房客要求太苛的装饰和修理费；(5) 房客经常迁动所带来的修理费；(6) 房主从他的出租房屋投资中所赚得的利润；据说这就可以节省百分之二十到四十的房租。此外，这种合作所有的公寓住宅还能提供一个以小额存款投入一个住宅中去的机会，这个机会在旁的事业中是没有的。

合作租户所有制的缺点大半出现在管理方面。要使每一个租户兼业主都做他分内的那一部分管理工作，往往是有困难的，并且，由于缺乏财产管理的经验，他对折旧和维修所打的扣除可能是不适当的。存在于这个制度本身的一个固有的困难是，资本一经投入，就不易取回。由于它在我们国家里还是一个比较新的制度，人们或许尚未充分了解到，这些合作股票的“销路”比“其它类型的投资稍差”，这是大家都承认的，虽然它们“比私有住宅的股票的销路可能大些”。等到合作所有制的使用范围扩大的时候，其在管理和投资方面的缺点或许可能克服。目前这种形式的租户所有制，不一定是成功或者尽如人意的，但是值得加以试验，以期找出一个合适的制度。

(e) 租用制——在条件不许可拥有独家住宅的情况下，除了合作所有制而外，其它另一选择就只有租用制了。很多人、特别是地主提倡长期租用，但这并不是一件尽如人意的事情。对于那些打算长期居住在一个地方的人，一个合理的长期租约是有些好处的。另一方面，

那些预料到居住地点随时会有变动、或者希望自置住宅的租户，就不愿受到长期租约的约束。他们需要自由活动，愿到哪里，就到哪里。

有时也有人主张把私地租用制作为一个鼓励自有住宅的手段。这种性质的土地租用，多半是长期租用。巴尔的摩、华盛顿和费城（费拉德尔非亚）各州，已经把这种私地租用制推广到宅地上去。然而在巴尔的摩州，人们发现在租地上所建的住宅一般都是质量低劣的，因为当土地不属于自己的时候，人们对那上面的建筑物，是没有象对自己的那样感兴趣的。

这种缺陷并不同样出现于商业土地，因此我们发现私地租用制在工商业区越来越多地发展起来了。例如，芝加哥“商业区”的房屋大半是建筑在从私人长期租用的土地上。在这种场合里，租用私地的好处是，一个地主发现自己缺乏资本，不能尽量利用他的土地时，他可以把地权出租给别的有资本的人来集约地发展那块土地。反之，有足够资本建造一座很高的办公大楼的个别私人，未必有足够的资本又建高楼又买地皮。如果他们付出一笔固定的租金来租用一块为期若干年的地皮，他们就能够更好地利用他们的资金。这些就是商业之所以极广泛地在租用私地制度的基础上利用市地的主要原因。

此外，象大学这样半公半私的机构，把自有土地出租给私人使用，已取得了相当的成功，因为他们的目的是一面保留校地的所有权，一面把不用的部分租给私人使用，直到学校将来需要扩充的时候为止。

听说华盛顿大学对于出租校地已作了良好的利用。学校的政策是基于希望把它的创造价值的的能力作为资本投入社会，同时，为了维护学校将来扩充的利益而又掌

握着土地所有权。反对这种土地出租的人担心，唯有完全保有的地产才首先对移居者有吸引力，但这种顾虑并没有成为事实。在这个例子中的私地租用制的成功，大半是由于至少每隔十年或十五年才重新估计地产价值和调整租金一次。再说，由于学校控制着租约条款，他有权限制公寓房屋和商业建筑，隔离男女学生会所，预留小学和中学校基地，防止投机和政治干扰。另一方面，有些采用土地租用制度的其它大学没有获得同样的成功，这在很大程度上，也许是由于对管理不够重视的结果。

(2)其它市地私有产权——人口的拥挤问题和租用制及住宅所有权的问题是完全同样地严重。鉴于人口的过分密集对生命、身体和健康的威胁，人们曾对私有财产作出了很多规定，并拟议了许多其它的计划来解决这个问题。但大多数的新计划只会使目前的情况加剧。例如，有人建议，在纽约市敷设有行人、铁路和汽车“三层”的街道，修建更多的跨过哈莱姆和赫得森两河的桥，开凿更多的河下隧道，以及开辟新的林荫路或加宽现在的街道。在曼哈顿岛地下铁道建成后的经验，应当给我们这样一个教训：以上提出的那些措施不能长远地解决问题。它们只能使现在的人口暂时松动一些。人数迟早是会增加的，那时很可能是一样的拥挤，或者比以往更拥挤。

照目前看来，最有可能长期地减轻人口密集的计划是对建筑的高度加以限制。如果对建筑物超过一定的高度即加以禁止，则商业中心区就会向外延展，而次等的中心区的数目和重要性都会增加。许多城市已向着这个方向在制定“大容量区划”和规定“建房缩进”的规章。把建筑物的高度限制到某一点上，使由于集约利用土地所