

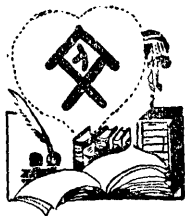
853.7  
540

英 國 住 宅 政 策

劉 光 華 譯

上 海 上 華 通 書 局 發 行





鴻英圖書館

登記 990  
書碼 399.24/868.2  
到期 18/12/25  
價格 \$0.25  
備註



上海图书馆藏书



A541 212 0017 63078



~~1530700~~

---

# 英國住宅政策

東京市政調查會編

劉光華譯

---

## 譯序

我國現在正上建設的軌道，凡百都是待舉的；惟是住宅問題是與人的生活有極密切的關係的。總理在民生主義中也曾提起衣食住行的四大問題。可見住宅問題，在社會政策中是占極重大的地位。試看我們現在中國的住宅，其應待改良的不知多少點。固然在現在的經濟狀況下，不許徹底的改造；但是充其力量，以施行漸進的，局部的改良與修整，或許在可能的範圍之內。

惟是要施行這項改良與修整，決不是冥想虛構可以成就的；勢非借鑑於歐美諸先進國不可！因為住宅問題是人生普遍的問題；儘管在細點上，互有出入，但其原則却是彼此共通的；尤其相同的是關於勞動者住宅的問題；因為各國勞動者同是處於被壓迫的地位，不過中國的一般勞動者更在人的生活水平線之下；所以我們於研究住宅問題時候，更非援引她們——歐美先進國——做模範不可！

在歐美先進國中研究住宅問題最爲精密而切合實用的，要推英國，因爲（一）英國是產業發達最先進的國家，所以其間在資本主義發展階段上所受的種種經驗與痛苦，實予英人以莫大的教訓而促其改良；（二）英人是崇尚實際，而勇於實行的民族，他們覺得有點不對，馬上就加以改良，或且修正，不過以合於實用爲限，並不躐等而求，故其一切設施多爲合理而實用的；（三）英國的工商業在現在尙是獨霸全球，因此而引起的人口密集於都市的問題，亦視他國遠爲重大；我們觀察世界第一大都市倫敦之適生於英國，便知道這不<sub>是</sub>出於偶然的一件事實。由於人口密集而引起的最重大的問題，就是住宅問題，所以英人對於住宅政策素來很下過一番研究的。

這本書是日本東京市政調查會委托東京帝國大學教授河合榮治郎氏遊學英國時候，就地調查編輯的；裏面所述的，除却一般的住宅政策原理之外，都是語語依據事實而紀錄的；所以不但可資日本的參考，而且也可資我們中國的參考。因此我特地把他譯出，以供我國研究市政者參考之用。

十八年十月譯者誌於上海旅次

# 英國住宅政策目錄

序論	英國住宅問題概觀	一
第一節	現存不良住宅的改善	一
第二節	勞動者住宅的建築獎勵	三
第三節	都市計劃	四
上編	戰前及戰時中的住宅政策	一
第一章	戰前的住宅法制	一
第一節	初期的住宅法	一
第二節	一八七五年的公共衛生法	二

第三節 一八九〇年的勞動階級住宅法……………三

第四節 一八九九年的小住宅購入獎勵法……………九

第五節 一九〇九年的住宅及都市計劃法……………一〇

第二章 戰前住宅改善的進步……………一二

第三章 大戰以前的住宅問題……………一六

第一節 勞動者住宅建築的減少……………一六

第二節 各政黨的住宅政策……………一九

第四章 戰時的住宅問題……………三一

下編 戰後的住宅政策……………三三

第一章 戰後住宅政策的特色及房租制度……………三三

第二章 聯立內閣的住宅政策……………三六

第一節 愛迪生法的內容……………三六



第二節	愛迪生法的施行及中止	四六
第三章	保守黨內閣的住宅政策	五九
第一節	張伯倫住宅法的內容	六〇
第二節	張伯倫法的施行狀況	七二
第四章	勞動住宅內閣的政策	七八
第一節	緒言	七八
第二節	華特力法的內容	八一
第五章	關於貧民窟改良的法制	九三
第一節	不適住宅	九四
第二節	有妨害的住宅	九八
第三節	分租的家屋	九八
第四節	不衛生地區	九九

第六章 關於住宅諸問題·····	一〇二
第一節 私營建築和公營建築·····	一〇二
第二節 官廳自營建築和和工·····	一〇四
第三節 住宅讓出請求的限制·····	一〇八
第四節 住宅政策的實現和工會·····	一一一

# 英國住宅政策

## 序論 英國住宅問題概觀

序

住宅問題，範圍雖廣，內容複雜，但若概觀英國的住宅政策，還是把這問題分爲下列三個問題爲便。（一）現存不良住宅的改善；（二）勞動者住宅的建築獎勵；（三）都市計畫。茲將順次說明之於左：

### 第一節 現存不良住宅的改善

論

住宅的建築，若是一任個人的自由行為，而不充分加以公共的取締，則所建的家屋，由一般社會觀念來看，不適於人們居住的 (unfit for human habitation) 不少。尤其是以租與收入甚少的工資勞動者為目的所建的家屋，關於通風，採光，排水，給水，洗濯，調理，污物處置及其他種種的衛生設施，很不完全，因此這種的改善，實在是國民衛生上，風紀上，道德上最重大的一個問題，也就是戰前戰後住宅政策中一大項目。

這個現存不良住宅的改善問題，更分為二：(一)不適於人住的各個家屋，應依戶口去改良的；(二)地區一帶內道路，曠地，家屋的排列等都很不良，若只依戶口加以改築，還不能達到目的，勢非將地區全部通行改造不可。

據一九一三年魯意·喬治 (Lloyd George) 等的住宅委員會的報告，關於住宅的立法，自着手以來，迄今已經數十年，而國民中百分之五乃至百分之十，還是住居於不良住宅 (slum)。不良住宅的改善事業，歐戰中全然中止了。到戰後，雖已實行很大的住宅計劃；然而不良住宅的改善，乃因種種的理由，沒有十分進行，所以現在的狀況，比之一九一三年

的時候，並沒有什麼大的變化。因此這個問題，既不是完成了的事業，當然是自今以後所應解決的問題。但是以什麼為不良住宅的標準，以之比於日本，其程度完全不一，二者相較，其態度亦改變（參看下編第五章）。

## 第二節 勞動者住宅的建築獎勵

為收入少的工資勞動者而建築的住宅，如放任作為個人營利事業，其結果，除掉不良住宅的問題之外，在衛生上，經濟上，道德上還有許多的缺點。第一是住宅不足，一戶家屋之中，住居過多的家族，就是所謂過剩住居（over-crowding）的問題。這樣混居的不衛生，固不待說，他如父母和成年的子女，或成年的異性兄弟，就寢於同一寢室，亦難免發生道德上，風紀上難堪的現象。第二是屋租遠在勞動者的收入之上的問題。

這住宅的不足和屋租的太貴，在戰前已成了問題，上述魯意·喬治的報告中也曾述過的；一到戰時，勞動者的住宅，差不多沒有建築，加以利率及家屋的建築費飛漲，所謂經濟

的房租（足以使營利事業成立的房租）亦隨之而騰貴了，而政府又以法律制限其騰貴，由是到了戰後，連所謂普通營利經濟的勞動者住宅，也差不多停止建築了。所以勞動者住宅的不足，較之戰前，更爲緊切的問題了。戰後住宅政策的主要項目，在於引用中央及地方官廳的力量，以補助獎勵勞動者住宅的建築。但此處所謂勞動者住宅，未必是正確的限界，不過是以收入不多的工資勞動者的住居爲主要項目的罷了。如後所述，以勞動者住宅之名而建築的家屋，而作爲中產階級的住居，或爲富豪的別莊的，也是有的。

### 第三節 都市計畫

要想一都市中多數的住宅和其他建築物，在衛生上能得良好而最有效的設備，又與都市美觀相調和，就不能不把都市全體，加以計畫的施行，所以這裏就發生都市計畫的問題。這個問題是住宅政策中的經緯線，所以必定伴着該問題而發生，不過本論文爲避免涉及於技術的問題起見，只略記其和住宅法制有密切關係的而已。

此外在住宅問題的研究中，關於住宅建築的公共制限，以及建築材料，勞力及設計等項，亦有合併考慮的必要；然多涉及及於技術，所以本文從略。

## 上編 戰前及戰時中的住宅政策

### 第一章 戰前的住宅法制

#### 第一節 初期的住宅法

英國最初的住宅法，賴有工場法及其他許多社會改良事業的恩人——即保守黨的名士沙甫慈白利 (Shaftesbury) 卿——的努力，得於一八五一年制定了出來。因為極貧者住於共同宿舍的慘狀，感動了當時人道主義者的心情，所以該法的內容，是關於勞



動者——尤其是獨身男女——的共同宿舍的取締和建設的規定。

其後一八六八年，發布了以改善不衛生地域，破壞不良住宅爲目的的托楞法，至於利物浦（Liverpool）、倫敦（London）、北明翰（Birmingham）等都市內不衛生地域之肅清，乃是根據議會所定的特別法。

## 第二節 一八七五年的公共衛生法

在都市建築的改良上，創一新時期的，就是一八七五年笛斯勒利（Disraeli）內閣所定的公共住宅法。本法關於左列事項，實付與地方官廳以發布取締規則之權（New

Housing Handbook, p.145）

- 一 新道路的高寬構造及排水設備；
- 二 爲防止倒壞，防火及衛生的目的，新築家屋之壁，屋脚，屋頂，烟囪等的構造；
- 三 適於通風之建築物之寬度；

四 排水，便所，壁櫃，垃圾處，儲水所；

五 不適於人們居住之家屋的封鎖及使用禁止。

同時政府又定了標準的取締規則，而一任地方官廳去選擇。

本法在住宅建築及一般都市建築上，有了很大的效果，英國都市在世界中所以算爲第一衛生的，就是受了本法之賜；然而地方官廳根據本法的取締未免過於嚴格，而缺少融通性，以致所建築的家屋未免過於單調。所以英國的住宅之過於整齊，不甚美觀，也可說是本法的結果（Town Planning and Town Development, p. 131—134）。

### 第三節 一八九〇年的勞動階級住宅法

一八八四年，依當時反對黨之保守黨首領索爾茲巴立（Salisbury）侯爵在上院的建議，任命了關於勞動階級住宅狀況的調查委員會。該委員會係集合朝野的有力者與住宅問題專門家而成的。後來愛德華（Edward）七世——當時的皇太子——亦常列

席於本會，而對本問題寄以熱烈的同情。

欲知當時輿論的歸趨，本委員會的決議是很有興味的，所以特錄其意見的要領於左：

(National Housing Manual, p. 114)

- 一 維持住宅的清潔，是地方官廳的義務；
- 二 當使住宅衛生狀況的監督發生效力；
- 三 改革地方行政——尤其是倫敦的行政制度；
- 四 各地方應行規定關於建築的取締條例；
- 五 公共衛生法及住宅法的改正之統一；
- 六 對於地方官廳為勞動者而建築的住宅，特與以便宜；
- 七 對於空地，課以買賣價格的百分之四的稅額；
- 八 地方團體為經營住宅，有強制買收土地的權利；
- 九 減少根據住宅法而收用的土地之賠償價格；

- 一〇 爲實現都市的住宅計畫起見，應通融以低利之資金；
- 一一 應行收用首都的監獄所在地，以供建築勞動階級住宅之用；
- 一二 自來水事業，原則上，是地方團體的事業；
- 一三 因修築鐵路而破壞了的住宅，應再行建築；
- 一四 應開廉價的列車，專供勞動者的上工散工之用；
- 一五 關於清潔衛生所蒙之損害，如係由於家主之怠慢，則與這種賠償的要求，以簡易訴訟手續之便；
- 一六 採用分年攤還法與勞動者以獲得其住宅所有權的便宜；
- 一七 使土地買賣簡易；
- 一八 小所有的獎勵；
- 一九 貧民小屋及地下住宅的改善；
- 二〇 極力把信託資金，世襲地財產，利用於住宅建築。

又本委員會認勞動者住宅所以狹隘而不衛生，是由於他們的工資太少。

索爾斯白利內閣發布的有名的一八九〇年的勞動者住宅法，就是這委員會的結果。

本法是將一八五一年以來關於住宅的各種法律加以改正統一的，戰後一九一九年及一九二三年的住宅法，也不過是本法的修正而已，直到一九二四年勞動黨發布統一住宅法止，本法實是住宅法的主法。

本法分六部，其中重要的，是第一部，第二部，第三部，茲錄其要領如左：

第一部是關於改善不衛生地域（貧民窟）的事項，即地方團體為改善不衛生區域起見，對於無碍衛生的各個住宅及道路，亦有強制收用之權。這種規定，在都會地的住宅改善上，固然很必要，然而對於一切利害關係人，不能不與以賠償，所以難免花錢太多之弊。

第二部是關於改善各個不良住宅的事項，其內容如左：

一 地方官廳為調查不適於人住的住宅之有無及其狀況起見，應令衛生醫術官

(Medical Officer of health) 厲行住宅的監督；

二 地方官廳根據衛生醫術官的報告，如認為於衛生有危險或且有有害的時候，對於家主，得發其家屋的封鎖命令；

三 接受右命令之後，截至一定期間為止，應作適當的修整，在這期間內，該家屋不得供人使用，修整的費用應歸家主負擔，家主倘不修整，地方官廳得破壞該家屋，而向家其費主徵收用。

因此，地方官廳可不需何種費用，而能達到住宅改良的目的，此在不良住宅改善上，已生了很大的效果 (Town Planning and Town Development, p.138—041)。

第三部是關於勞動者住宅建築的規定，即予地方官廳以建築勞動階級的共同宿舍及住宅之權限。不過這是出於隨地方官廳的隨意，並不是他的義務，政府對此，又沒有補助，所以不得不以地方稅或借款來支付。(註)

〔註〕對於住宅問題，負有責任的地方官廳。

就所謂住宅法主法的一八九〇年法來說，在該法及其改正法裏面常有「地方官廳」一語，今爲便於了解其內容起見，特將英國的地方制度說明一下。尤其英國的地方制度是極複雜的，地方官廳的數目據說有三萬五千之多，現在不過把英格蘭 (England) 及威爾斯 (Wales) 的主要的說罷了。

先說倫敦：所謂人口七百萬的大倫敦分爲固有的倫敦市 (City of London) 和二十八個區 (metropolitan boroughs)，全部合成一個大倫敦郡 (County)，除對中央政府之外，都是不相統屬的獨立地方團體。對住宅問題握有權限的，是大倫敦和各區（及固有的倫敦市）能命封鎖或破壞不良住宅的是各區（及固有的市），將管民窟實行大規模的改造的，是大倫敦郡。至於改造小規模的貧民窟，則二者都擁有這個權限。

倫敦以外，大概分爲市 (borough)，鄉 (urban district)，村 (rural district)。市中人口五萬以上的獨立市 (County borough)，除對中央政府之外，並不隸屬於任何機關。這種獨立市，英格蘭有七十八，威爾斯有西，合計八十二個，大凡主要的都會都是屬於這種的。人口五萬以下的小市 (municipal borough) 及鄉村，則受上級地方團體——州的監督。英格蘭及威爾斯共有小市二百五十三，鄉七百八十二，村六百六十三，州六十二。對於住宅問題擁有權限的是市（獨立市及小市）及鄉；但是以州爲上級官廳的小市及鄉，則州有監督權，在市鄉，不履行義務的時候，得不經中央政府的認可，而代行其義務，且得爲州廳的使用人，建築住宅。

以上各級地方團體的行政上的權力，全在被選舉者合議制的參議會 (council)，因此，所謂地方官廳常常就是指這個參議會。所以住宅問題方面，所謂地方官廳，就是指大倫敦都參議會，各區和倫敦市參議會以及市鄉的參議會而言 (Local Government Handbook, English Local Administration, New Housing Handbook)。

住宅方面所謂中央官廳，從來是地方廳院 (Local Government Board, 自一九一九年以後便是衛生部 (Ministry of Health))

#### 第四節 一八九九年的小住宅購入獎勵法

本法與其他住宅法稍有出入，其中有規定地方官廳為援助小收入的人們去購買自己的住宅故，得借與以資金。本法是以修進中產階級以下的住宅所有為目的，所以適用此法的家屋僅以價格在四百磅以下的為限，借與金額約合家屋價格百分之七十五，借與期限亦限在三十年以內（這些制限戰後逐漸緩和了，容俟後述）。利息雖係協定的，但比之地方團體的借入利息，不得超過十先令。租戶不經地方官廳的許可，不得讓租與人；惟



一年中，得連同家具出租四個月，又對於家屋有維持清潔的義務。家屋如作為地方官廳的抵押品，那末遇着破產及本利支付愆期的時候，應當交付公賣。

### 第五節 一九〇九年的住宅及都市計畫法

一九〇五年成立之自由黨內閣對於住宅問題，亦頗熱心，而其努力的結果之一，便是一九〇九年的住宅及都市計畫法。本法分為三部：第一部是關於勞動者住宅及不衛生住宅的；第二部是關於都市計畫的；第三部是雜則。第一部是一八九〇年的住宅法的修正，其中主要的改正項目如左：

一 關於一八九〇年法第三部不良住宅的封鎖規定之施行，則承認個人的申請權；地方官應對於公認所謂不衛生的住宅，如不發封鎖命令，四人以上的市民得要求中央政府從事調查；

二 對於住宅問題負有責任的鄉，如貧而不能實行住宅計畫，上級地方官廳的州，得

負責實行之。

三 關於不良住宅封鎖命令的手續，應改爲簡易；

四 應使監督不良住宅的衛生醫官從事有組織的檢察；這是地方官廳的義務；

五 禁止建築屋背相連的住宅；

六 關於收用土地以建築勞動者住宅的手續，應改爲簡易，並減少其賠償價格。

根據從來的土地收用法；凡遇強制買收土地的時候，應照市價增加一成，予以賠償；今則加以改正，僅照市價即可買收。

第二部的都市計畫法在英國都市計畫中，固然是特創一新時期的重要法律；惜不在本文的範圍之內，所以只好略而不述。

## 第二章 戰前住宅改善的進步

在古今中，最景仰的文士迭更斯 (Charles Dickens)，提唱基督教社會主義的金斯黎 (Kingsley) 及社會改良家的明星納斯欽 (Ruskin)，此三位文豪自一八五〇年以來，爭相訴述都市貧民窟的慘狀，文豪兼政治家笛斯勒利，亦力說住宅改良實視衣食改良為重要，於是英國一般民衆始感着勞動者住宅改良的切迫。本在當初，勞動者住宅改良的事業，也是和其他一切社會改良事業同樣，多半是委之於有志者的慈善事業。

個人的社會事業甚多，不勝枚舉，現在只舉其特別顯著的二三例如左：

有志於勞動者住宅改良的最初團體，是一八四一年設立的勞動階級住宅改良協會，在倫敦造了十四區的勞動者住宅。一八四七年，同樣的團體又在倫敦築了廉價的共同住宅。到一八六二年，美與富豪皮波狄 (Peabody) 捐金五十萬磅，建築勞動

者的共同宿舍及住宅於倫敦，俾波多易財團以後增加到百五十萬磅。

屋大畢釋爾女士是和他們稍異的住宅改良家，她於一八六四年擔任倫敦市內貧民住宅的管理，乃利用收集屋租的機會，親到各戶訪問，對於先付屋租者予以屋租的折扣以獎勵節儉，且得莫里斯（*Marris*）或納斯欽的援助，集金以住宅修整之用，并依種種的方法，以圖清潔，改善勞動者住宅并修進其一般生活。其後由女士管理的家屋，達五六千家。

一八七五年以後，設了以中產階級的住宅改善爲目的的建築合作社（註）雇主亦漸爲其使用人建築住宅。

【註】所謂建築合作社，不是自行建築的合作社，乃是對於社員，貸以購買住宅時所必需的資金的團體。而其資金的募集則求之於股份，社債及儲金。

業。  
但是比這些私人的住宅改良運動還能引起吾人興味的是都市公營的住宅改良事業。戰前繼續制定的住宅法，要不外促進地方官廳的——尤其是都市的住宅改良而已。

其實際的效果雖不能盡合立法的期待，然而今日英國的貧民窟所以比之昔日完全面目一新；從前文獻上所描寫的那樣不良住宅至今所以不大出現，大半還是受各都市的住宅改良事業之賜。

大都市固然多少互異，可是其中沒有不做這種事業的，茲舉利物浦爲例；因爲該市在年代上爲先進，在規模上亦只次於倫敦的緣故。

利物浦的不良住宅到了一八六四年纔受改良，同時就立了以破壞不衛生家屋爲目的的特別法。當時該市有二萬二千的不衛生住宅，屋背相合，密集建築，使所則每十二戶只有一個。市民五分之一都住於這種家屋，那些地方的死亡率實是可驚，有千人中死六十人的。這些不衛生住宅漸次破壞，到一九一〇年，可以看作不衛生住宅的，只有二千七百戶了。然而補充此次損失的住宅之施設，係一委之於私人，所以結果一面又發過剩住居之弊，於是一八九五年乃決定了市營住宅的方針，建設了許多衛生的勞動者住宅。自一八六四年以至一九一〇年爲止，該市爲住宅改良所支出的金額，總計達百十六萬磅餘，

其中除掉房租的收入，利息及償却金的負擔每年還在二萬三千磅以上。

他如首都倫敦，格拉斯哥（Glasgow）北明翰曼徹斯特（Manchester）等處，都投了巨資，以實行不衛生住宅的破壞和市營住宅的建築；然而自一八七一年以來到一九一四年止，在全英國建築的住宅四百萬之中，屬於公共團體或慈善團體建設的，不過百分之五，而地方官憲所造的家屋，更不過一九一三年現存家屋的萬分之二十五而已。

### 第三章 大戰以前的住宅問題

#### 第一節 勞動者住宅建築的減少

自一九一〇年以來，住宅新築的數目減少很多，其原因通常都歸咎於一九〇九年魯意·喬治的人民預算下所課的土地加價稅。因為住宅——尤其是勞動者住宅，大部分是投機的建築業者的建築，他們除廉價收買未開土地，施行適當的區劃，附以道路與建築的住宅，再行賣却之外，在角地及其他商業用地，常有即用地皮，或附建商店賣却的，他們建築業者的利益，與其靠住宅的賣却，毋甯靠着土地的漲價；然而新土地加價稅法是對這種土地的漲價而課稅的，所以投機的建築多被其阻止，這是不可爭辯的。所以反對黨對於魯意·喬治這種政策的反宣傳，實與投機業者以一種恐怖；而施行與土地加價稅相關的

土地評價時候，做抵押品用的家屋，其價格若被發現為低於抵押價格，可即收回其抵押債權。有此數因，結局使那班投機業者的住宅建築減少了。但是贊成土地加價稅的人們却反重視下列的理由：

- 一 住宅建築費騰貴；
  - 二 利息騰貴；
  - 三 從來常投資於住宅的小投資者，現在投資於證券；
  - 四 地方官廳對於住宅建築的取締，較前稍嚴。
- 不管理由如何，總之一九一〇年以後新築小住宅的減少，是不可否認的事實，今將一九〇一年以後年租二十磅以下的住宅的現在數及增加數列表如左：(National Housing Manual, P. 121)

年 度	年租未滿二十磅的小住宅現在數	增加數 (以千為單位)
一九〇〇—一九〇一	五、六一三	



一九〇一—一九〇二

五、七〇三

九〇

一九〇二—一九〇三

五、七九一

八八

一九〇三—一九〇四

五、八三三

四二

一九〇四—一九〇五

五、九三五

一〇二

一九〇五—一九〇六

六、〇四八

一一三

一九〇六—一九〇七

六、一二八

八〇

一九〇七—一九〇八

六、二〇〇

八〇

一九〇八—一九〇九

六、二八〇

七二

一九〇九—一九一〇

六、三六八

八八

一九一〇—一九一一

六、三七九

一一

一九一一—一九一二

六、四五九

八〇

一九一二—一九一三

六、五〇六

四七

## 第二節 各政黨的住宅政策

一九一〇年總選舉的時候，所謂土地制度及住宅問題是極重大的問題，所以一到總選舉後，各政黨都設立關於土地及住宅問題的調查委員會，而發表其意見。其中以在當時議會占多數的自由黨的副總理，社會政策的戰士，進步主義的泰斗魯意·喬治所要求設立的委員會，關於當時住宅問題的實狀和自由黨的抱負之表示，頗饒興味，茲摘錄其要領如左：

該委員會於一九一三年，分別提出都市住宅問題和農村住宅問題的兩種報告；而前者在人口五分之四已集中於都會的英國，更含有重大的意味，自不待言。

(1) 魯意·喬治委員會關於都市住宅問題的報告結論及意見的要領：

一 住宅法——尤其是一九〇九年的住宅及都市計畫法制定以來（一九〇九年法是自由黨立的），雖替勞動者住宅的改善，做了許多事業，然而他們住

宅還是很不滿足。

二 都市勞動者的大多數，都是住於密集爲一長排而無興味的家屋；其中沒有空地，缺乏日光和新鮮的空氣。

三 都市勞動者中，恐怕有百分之五乃至百分之十，住於貧民窟（依現狀而論，是不能不予破壞的，便是不能不大加修整的），其中至少有全人口的十分之一，陷於過剩住居的狀態。

四 這樣的不衛生和過剩住居，對於社會之肉體的，精神的，道德的幸福，實有重大而且廣汎的影響。

五 勞動者的收入的六分之一乃至五分之一，用於房租及家屋稅；這個比率雖依收入的多少而不同，可是在極貧者中要占到三分之一。

六 英格蘭及威爾斯的大小都市的約半數，都是住宅不足。

七 現在住宅更因各種理由，而愈感不足，而一般勞動者住宅的供給，大有不能即

時適應需要的傾向。

八 依從來的標準，中流以上的住宅似可滿足，不過他們對於有好計畫的庭園的住宅（田園都市）的要求，逐漸增大；若使一任經濟現象自然的發展，則此要求將仍加甚，而其舊態則仍續存。

九 從前私營事業所供給的勞動者住宅者占百分之九十九，其中多半是以投機的賣却為目的，每次輒建數戶，而買者都是自己想像的人，及小資本的投資者。建築合作社（Building Society）的運動（以給與資金於住宅建築者為目的）之發達，大有助於住宅建築，協同產業合作社（Co-operative Rndustrial Society）若與這個相比，則其對於社員的資金融通之效果尙少。

一〇 近時發達的公益住宅合作社，對於住宅改良的貢獻很大；可是其資金的大部分（三分之一），不能不仰給於個人的醞集，所以其活動常被阻礙。

一一 地方官廳所供給現存勞動者住宅占一萬分之二十五。

- 一二 土地價格的騰貴，多不是由於住宅供給的不足，還是由於住宅的密集建築。
- 一三 土地的價格係依需要與供給之關係而定。實際上，土地所有者無論在任  
何條件之下都不肯賣出的事情，是很少的；惟是無論採用何種手段，如能利  
用巨大的面積以建築住宅，則土地的價格，恐怕要便宜得多。
- 一四 速度高而價廉的交通機關之發達，足分散勞動者於各地。
- 一五 每家附以若干的土地，則不僅便於接觸新鮮的空氣，而且由此產出的農產  
物，可為經濟上的補助，食糧的儲蓄，尤其是足以緩和失業的痛苦。
- 一六 現存各地的建築規則，是預想每一英畝建築三十戶乃至四十戶的。本來  
實行更開放的建築，未免過於嚴格；若依規則而實行，又未免經費太大，所以  
開放的建築，差不多是不可能的。
- 一七 如以較大的規模，一次建築多數的住宅，則其建築費自可以大減，依新的建  
築方法，也可以節省經費；但是現在許多都市都是因為建築規則而受了禁

止。

一八 現行房屋稅制度中，對於勞動者住宅的負擔，特別加重。

一九 使現在住宅改良遲延的要素，還有左列各種：

甲 地方官廳及中央官廳，關於住宅實狀的知識不充分；

乙 財政上的理由；

丙 能率不向上；

丁 法律的施行不適當，引起個人的麻煩；

戊 過去的政策的錯誤；

己 借地制度 (Lease hold)；

庚 衛生醫官及清潔監督官的任期不定；

辛 可遷居的住宅不足 (阻碍不良住宅的破壞)。

二〇 大概礦山地方的住宅比其他工業地的更惡劣。

一一 在某都市內如有原來爲一家族而造的家屋，不加別的修改，而爲數家族使用，則其爲害實甚可怕。

根據以上的觀察，遂有如左之建議：

一 要使各地方官廳對於供給其他永住勞動者以適當的衛生住宅之處置負有法制上的義務。

但當鄉村建造多數的勞動者住宅，而依該產業的投機的性質，財產上帶有危險的時候，州官廳須代鄉村行之。

二 爲適當管理將來住宅的發達起見，要使地方官廳負有於一定期間內，預定全地區的計畫之義務。

這個計畫止於大綱而已，至具體的規定只得讓於將來都市計畫之實行，但是左列二項應加以預定：

甲 每一英鎮內戶數之制限；

乙 關於獎勵住宅地儘量發達所必需的道路及住宅之規則。

三 遇着勞動者住宅不足分配，而可供建築的適當土地又形缺乏的時候，地方官應爲獲得適當建築地起見，應負有建設交通機關的義務。

四 關於建設這種交通機關所必需的方法——尤其是將因此而增加的地價移歸地方官廳徵收的方法，須另設調查委員會。

五 地方官廳既負作成住宅地的責任，亦應享有與此項土地之權限。

六 現在住宅不完備的原因，全在多數勞動者對於衛生的住宅不能支付經濟上收支相償的房租，所以政府應講求左列之手段：

甲 應爲工資低廉的勞動者，規定其最低工資，此最低工資額，要使有普通能力的勞動者，能夠維持普通數目的家族之肉體的能率，且對於衛生的住宅能夠支付經濟上的房租。

乙 爲減少一時的勞動者起見，應加勞動市場的規律。



七 地方官廳在一定期間內，調查其地域內住宅的狀況，家屋的狀況固不待說，就是陷於過剩住居狀態的人口及居於不良住宅的人口都要詳細調查，並須發表之。

八 地方官廳應以上述之調查為基礎，以改良住宅，并以適合於中央政府所定的標準，以作成住宅法中所應採用的全部計畫。

九 政府給與地方團體的補助金，均以地方官廳履行法律上的義務（包含本報告的建設）為條件。

十 中央政府應充分配置官吏於全國各地，以獎勵監督地方官廳的事業，其報告即為前項付款檢查的參考。

一一 依公共衛生法以任命的官吏，若予以免職，應得中央政府的認可，並依中央政府所規定，給以適當的薪俸。

一二 公益合作社，所借出供作建設勞動者住宅之用的資金，應比現在加多，其利

息應較普通爲高，其和普通利息的差額者，應儲爲全國的準備以供損失之彌補。又國家對於公共事業局，須保證其損失。

一三 應改正不良住宅的封鎖命令，卽如遇着所發生的缺陷，不在於修整及衛生設施的怠慢，而在於原來的設計太劣的時候，得發一定期間內有效的封鎖命令。

一四 如因現存的住宅雜然密集，或因道路排列不良，致難施行改造者，則地方官廳應握有強制區劃整理之權；對於因此而地價低落的，應給與賠償，對於因此而地價而騰貴的應供其負擔費用。

一五 以一家族住居爲目的而建的家屋，非經地方官廳的許可，與必要的改造，不得和他家族同居，就是對於現有的同居人，也得施以同樣的方針。

(2) 關於農村住宅的委員會的報告結論：

一 鄉村內的住宅也很不滿足，蓋其中多陷於過剩住居的狀態，現在至少有建設

二萬戶住宅的必要。

二 現有的住宅在衛生上也很不滿足，其中多不適於人們居住。

三 因住宅的不良及不足而生的左列弊害：

甲 夫婦以外的異性者臥起於同一寢室；

乙 農村住居者的生活程度之逐漸低下；

丙 妨害勞動的獨立；

丁 新婚夫婦不能和父母別居；

戊 白喉，猩紅熱，結核，風濕痛等症的流行；

己 因密集住居而發生的不道德。

四 農村裏面，私營事業或地方官廳都不能充分給勞動者的住宅。普通的原因是  
在不能繳納經濟的屋租。

由是根據以上的觀察，提出建議如左：

一 對於農村勞動者，也要保證其最低工資，足以維持肉體的能率與居住於衛生的家屋。

二 供給管轄內永住住民以適當的住宅，是農村當局的義務。

三 政府交付補助金，要以地方官廳逐漸履行其義務為條件。

四 對於公益合作社，應比現在更與以多少便宜。

觀以上自由黨的住宅委員會的報告，可知其關於住宅問題，所應採的各種政策，差不多都網羅了。

然而熱心於住宅問題的，不止自由黨，就是保守黨從前有苗斯勒利或沙甫慈白利，熱心於工場法的改正或住宅的改良，且以社會改良的實行為黨譽，在當時，對於住宅問題，也曾研究，也曾提案。自一九一一年到一九一三年的三年間，保守黨的波斯卡文（Bosca-wen）後為衛生大臣）在保守黨領袖的了解之下提出了住宅法案，其詳細的內容茲姑從略，不過其中含有政府為遂行住宅政策故，應交付補助金（其金額在一九一二年案為五

十萬磅，一九一三年爲百萬磅）於地方官廳之規定；這是值得注意的。不待說，少數黨——保守黨的案不得議會的通過；但是也得自由黨的贊成，而進到第二讀會了。因此，政府爲住宅政策而付出的補助金，是各黨所公認的，至其實行不過是時間的問題而已。

如上所述，住宅問題距大戰不久以前，已成爲朝野最重大的問題，且大有馬上可見發展的形勢；無奈歐洲大戰突然爆發，住宅的改良也和一切的社會改良暫時停止，到戰後，又稍變形態，而爲急要解決的問題了。

## 第四章 戰時的住宅問題

戰爭開始後一年發生的住宅問題，就是房租的增加，和家屋抵押借款的利息漲高。

因爲巨額的戰時公債一發行，引起金利的昂騰，所以家屋做抵押借款的利息，也同時高漲，乃是當然的事情；又因一般生活費騰貴，而房租的增加亦有不可遏之勢，但當時出征的兵士，是義勇兵，完全本着愛國心以赴國難的，其家族又是靠着政府所給的津貼去生活的，那有餘裕去應付房租的增加？然則將禁止房租的增加嗎？而借金買屋的屋主又困於債權者和租戶的夾版之中，不得不喪失其房屋。於是一九一五年終，根據政府的提案，在倫敦屋租年額三十磅，在別處二十磅未滿的家屋的屋租，應以一九一四年八月三日當時的屋租（標準屋租）爲標準，而禁止其增加；至用此種家屋做抵押借款的利息，應以一九一四年八月三日當時的利率（標準利息）爲標準，亦禁止其抬高；并且只要借者能夠支付這標

準利息，便不得對之收回所借之款，或處分其抵押品，但在增徵房屋稅的時候，得增加與此相當的房租。

物價及利息跟着戰爭的進行而高漲，資本及勞力亦告不足，加以前述房租的限制，勞動者的住宅差不多完全沒有新造的了，因之戰爭一完，數百萬的壯丁歸來，住宅一定不敷，這是顯而易見的道理；這種供給，不得完全委之於私人的營利事業，也是預想得到的事情。

魯意·喬治等當時的政治家，聲明了政府應於戰後努力建設住宅，以供戰線歸來的勇士 (Homes for heroes) 之用，所以一九一七年七月政府已發通牒於地方官廳，使其標準於戰爭終了時從事住宅建築，告以政府對此有支付補助金的意思，並促其報告住宅建設的必要程度；更於一九一八年三月的通牒中發表一案，就是對於地方官廳因住宅建築而生的損失，可於每房屋的出租價格一磅中徵收一辨士的房屋稅，以資彌補，其他應統由政府補助。

## 下編 戰後的住宅政策

### 第一章 戰後住宅政策的特色及屋租制度

如上編所述，勞動者住宅在戰前已不能一任之於個人的營利事業，地方官廳及國家都有補助獎勵的必要，所謂國庫的補助，已是近來所期待的；然而一到戰後，所謂國庫及地方官廳的補助，成爲住宅政策的中心，無論那一個內閣的住宅政策，都算上很大的補助金。這樣莫大的補助金能得議會承認的理由，是因爲一方面戰後建築費及利息飛漲，經濟的屋租暴騰，他方面依戰時中特殊的事情，對於勞動者住宅的屋租所加的制限，戰後仍然繼續，所以勞動者住宅建設，要期待於普通的私營事業，是至難的了。其結果，若是聽其自



然，則不僅住宅不足，過剩住宅，不衛生，不道德等弊叢生，而且新建的家屋，比之從來的家屋，會要求幾倍的房租（房租制限法不適用於戰後所建的家屋），以致戰時藉種種口實而居於國內的，可以繼續住於廉價的家屋，而挺身為國的，反沒有屋住，或有屋住亦不能不支付非常貴的房租：這是何等不公平的事情！然則將房租制限法撤廢嗎？房租又必馬上漲高幾倍。工資也隨物價的騰貴而騰貴，勞動者的家計已苦，若是家計中負擔最重的房租這樣飛漲，必致要求增加工資，引起社會上的不安，與產業以打擊。且就另一方面說，徒使家主的不勞所得坐增數倍，結局亦足與當時思想界以一種興奮劑。總之補助金是用以彌縫經濟的實際和房租的人為的制限之空隙的，所以現在於述戰後各內閣的住宅政策之先，且將房租制限法說一說。

一九一五年的房租制限法，以一九一九年而終了（法的有效期間，到戰爭終了的翌年末止），政府續行此法，並緩和其制限，使得增加到戰前（一九一四年八月三日）房租的四成（但修整由租戶負擔者，二成五分為止）。這是適應修整費騰貴和金利騰貴的

辦法。以後勞動黨提案，想減低這增加率，其理由是（一）沒有充分的修整，（二）修整費的低落，（三）家主毫無理由的獨享過分的收益，但是因為他們只占少數，所以沒有成功。

受上述屋租制限法的制限的，是一九一九年三月末日以前所建的家屋，而其標準屋租（戰前的屋租而不含家屋稅的，戰時中所建的則為當初的屋租）年額不超過左列之數者：

首都 一〇五磅

蘇格蘭 九〇磅

其他 七八磅

如家主的修整不充分，而租戶又能由衛生監督官處獲得這種證明時候，得拒絕標準屋租以上的增額。

此外尚有逐出禁止的規定，就是租戶只要支付了屋租就算盡了租戶的義務（但另有例外）家主不得要求其退出住宅（容後詳述）。

## 第二章 聯立內閣的住宅政策

### 第一節 愛迪生法的內容

一九一八年十一月休戰條約一成立，政府便不能不踐戰時之約，實行住宅政策，並決定地方官廳對於此項的負擔。是年十二月的總選舉，聯立內閣大勝，乃於一九一九年一月，改從來的地方廳院為衛生部，新任衛生大臣愛迪生（Eddison）於二月六日通令於地方官廳，聲明政府為實行所承認的住宅政策起見，決定地方官廳的負擔只以家屋稅一辨士（註）為限；又關於政府的住宅政策，示以左列的方針：

- 一 地方團體如得政府的承認，以實行勞動階級的住宅計畫，可由國庫給與以補助金；此案政府有意提出於議會。

二 所建築的住宅自開始建築以至一九二七年三月止，均屬於過渡期，至於以後則俟以後的決定。

三 應向全地域的鄉村徵收一辨士的家屋稅。

四 全國應設置許多的住宅委員。

五 土地評價部應援助地方團體收買住宅用地。

依當時大臣的演說，政府認爲必需建築的家屋之數，在英格蘭及威爾斯，大概不下五十萬。

【註】英國地方團體的稅，以家屋稅爲主，這是對於家屋一年的租借價格每一磅，課以幾先令幾辨士的稅。所謂一辨士的家屋稅，就是課租借價格一磅以一辨士的稅，通全英國計算，約有百萬磅。

一九一九年四月十一日，國王招待地方官廳及住宅並都市計畫評議會，力說住宅問題的重要和困難，並謂本問題的解決，要依賴地方官廳的能力和精力的很大。茲錄其一段如左：

『健全的民族，只有在衛生的住宅內，纔能養成。關於減少幼兒死亡率及杜絕結核病所最緊切的要件，就是住宅的改善。即對於飲酒和犯罪想收戰勝的效果，亦不能不供給適當的衛生住宅。若想解除不安而圖滿足，便應知良住宅是第一有效的手段。』

上述政府關於住宅政策之約束，蓋已實現，一九一九年五月已將住宅法及都市計畫法提出於議會，是年八月已經兩院通過了，其重要的條款如左：（本法是以一八九〇年的住宅法爲主法而修正的。

### 第一項 地方官廳的住宅調查及計畫之義務

依一八九〇年的法律，地方官廳對於住宅是否在於衛生上有害或危險而不適於人住的狀況之下，已有監督的義務；但是因爲實現這種義務所必要的機關不完備，除掉利物浦和其他幾都市之外，都沒有實行秩序的包括的住宅改革。到一九〇九年的法律，地方

官廳的監督義務更爲完全，設置有組織的監督官，使其負有登錄住宅調查監督的結果之義務。此即表示住宅改革必要的資料業已蒐集甚多；然而住宅建築的事業依然沒有進步，一九一三年通英格蘭及威爾斯的地方官廳所建的家屋不到一萬 (National Housing Manual, p.155)。

一九一九年的法律和舊法不同，蓋地方官廳應先行調查其區域內所必要的住宅，再行設立計畫，作爲住宅建設的前提行爲，其法律第一節說：

一 地方官廳應在本法通過後三個月內，或在政府通告後三個月內，提出住宅建築計畫。

二 該計畫不可不明定左列各點：

- 甲 地方團體想建設的家屋之數及其性質；
- 乙 所需要的土地之面積及其場所；
- 丙 每一英畝內所建築住宅之數；

丁 計畫實行的年數；

戊 其他附帶事項。

關於地方官廳的住宅計畫的標準，法規上雖沒有甚麼規定；可是住宅計畫都要得政府的認可，而政府認可的標準，在原則上，是以一英畝十二戶為標準，若在都會地，更須附設浴場。

依地方官憲根據以上規定所提出的調查報告：次之三年間所必要的住宅數，在英格蘭及威爾斯為八五二、二七五戶，在蘇格蘭為一三一、〇九二戶，其中除掉可以希望地方官廳以外的人們建設的之外，地方官廳所要建設的，在英格蘭及威爾斯為七九六、一四八戶，在蘇格蘭為一一五、五六五戶，合計約有九十萬戶。而此處所謂必要家屋，就是於次之三年間適應左列諸要求所必要的住宅：

- 一 考慮人口的增加及過剩住居等情，以供應對於住宅的要求；〔註〕
- 二 對於因掃除不衛生區域（貧民窟）而喪卻家屋的人們，應予以住居；

三 對於破壞不適於人住而又不能改變的住宅，應急予補充；

四 對於不與前項住宅相當而應加破壞的，亦應予補充；

五 對於雖未到不適於人住的程度，而在合理的標準以下的家屋，應用另一住宅代替之；

六 對於今後因工業發達等事情而推想得到的不足應予以補充。

【註】以何者為過剩住居，雖沒有明確一定的標準；然而依前述住居調查的樣式次之二項便是過剩住居：  
(1)一室內住二人以上的；(2)原為一家族而建設的家屋，現在(並沒有加以甚麼變更)卻住居家族二個以上的。

## 第二項 財政的援助及屋租的決定

關於此點，蓋即根據衛生大臣的聲明，其中有規定：一九二七年為止，凡地方團體的負擔只限於一辨士的家屋稅，其餘由政府補助；屋租則依地方團體和衛生部的規定而決定；若使規定尚未成立，則由四人審判官為之決定；該審判官中一人由都市合作社任命，其他



由鄉合作社及村協會的聯合任命，並推荐中立的議長。然而一九二七年以後，依據這種規定漸覺有些不妥，所以一九一九年十二月對於房租的決定，又發布了如左的規定：

一 地方團體對於受有政府補助之住宅，決定其最初的房租時候，應注意左列諸項：

甲 該地方勞動階級的房租；

乙 一九一五年的房租及抵押債權金利制限法，並其改正法所認許對於勞動階級住宅的房租之增加；

丙 受了補助的住宅，在設備及其他條件上的優點；

丁 該地方租戶的性質。

二 一九二七年四月以後的房租，須考慮該地方一般的房租及租戶等狀況，若認規定為合理而且可能，則其額應限於足以補償當時該家屋建築費的利息，及還本、修整、管理等費為止。

三 若認前項房租的規定為不相當，而其家屋比之從前所建的，在設備構造上，有優

點的時候，則對之加以充分的考慮，然後以最高限度為限，向該地方租戶合理的徵收之。

一九二七年以後地方團體的對於負擔非常增加的恐懼，依前第三項的規定，當可大大的免除了。

### 第三項 其餘的諸規定

其餘諸規定中重要的事項如左：

#### 一 對於公益住宅協會及住宅信託公司之補助

對於這些團體之資金融通的期間，原為四十年，現延長為五十年，一九二七年止之最初七年間，由國庫補助土地買收費及建築費的利息和還本的百分之五十，以後則補助百分之三十。

#### 二 關於土地收用之規定

【四三】

〔四四〕

使土地收用的手續簡便敏捷，更爲設置維持住宅及公園，工場，禮拜場，運動場等之必要計，得予以收用有望或附隨的土地之權。

### 三

關於住宅的地方條例制限之緩和  
從前對於每一英畝的住宅數所加之制限，結局徒使從來關於都市計劃之制限歸於無用；所以現在特將此制限緩和了。

### 四

小住宅購入獎勵法的改正  
改正小住宅所有補助法；即地方團體得融通資金到住宅市價的百分之八十五，且將住宅費的制限由從來的四百磅提高到八百磅了。

### 五

貧民窟的改築  
強制收用貧民窟的時候，對於土地及家屋之賠償，一依全部原屋拆除後，再照現行建築條例，去建設住宅的土地之價格。從前對於不適用於人住之家屋的所有者，不得不照普通財產那樣予以賠償；而現在有了這個規定，這樣弊端當可掃除。

## 六 都市計畫的強制及手續的改正

從來都市計畫是隨地方團體的意向而定，現依本法，則人口二萬以上的都市，自一九二〇年一月起在三年內都負有提出都市計畫的義務，並且衛生大臣如認為必要，亦可向人口二萬以下的都市，要求其都市計畫。

又使都市計畫的手續簡易了。

到一九一九年十二月，更追加關於住宅之法律，其重要的規定，就是：無論何人如在本法發布後十五個月內，建設其價值一千磅以內的家屋，國庫應給予以百三十五磅乃至百六十磅（以後提高到二百六十磅）的補助金。但獲得這種補助時候，應受和地方官廳所受同一之制限；比方每一英畝，在自然地上不得超過二十戶，在加了人工的土地上，不得超過十二戶，各戶都要附設浴場，且其家屋的建築如係阻碍地方團體的家屋建築，則地方團體有禁止其建築之權。

又本法付與地方官廳以發行住宅公債之權 (National Housing Manual. pp. 153

—164。

上述之期間更延長一年二個月，就是到一九二二年六月二十二日着手建築都可以，補助金額限在千五百萬磅以下。至於地方團體得禁止個人的家屋建築之規定，以後又撤回（Explanation of Housing Act, p. 18）

## 第二節 愛迪生法的施行及中止

### 第一項 概況

愛迪生法制定的當初，本是三年間依此法建設住宅五十萬戶的方針，然而因為建築費及金利的高漲（如後述），乃不得不變更預定計畫，而中途停止了。據一九二四年衛生局的報告，到一九二四年三月止所建設的家數如左：

地方團體的建設戶數

一六四、九八五

公益住宅合作社的建設戶數

四、五四一

私人的建設戶數

三九、一八六

合計

二〇八、七二二

(此係依據一九一九年十二月的住宅法受了補助的)

現在建築中的

四、〇九四

此外還有地方團體所造的三〇五六戶假建築。

地方官廳支出的建築費總額爲一七九、四〇〇、〇〇〇磅，其中除掉用於假建築的部分外，每一戶的平均額爲一、〇四〇磅；而政府對於住宅計畫全部的補助額，加上對於公益團體的部分，統計每年約達八百萬磅之多（內容後述）。

以上所述二十萬戶的住宅，是建設於全英國的五千市、鄉、村的，要一一詳述其狀況，實屬至難；但得舉其公益住宅的特質八點：<sup>左</sup>(National Housing Maun 1 pp. 165—180)

一 依當初的目的，公營住宅是以借與於歸來兵士爲主，地方團體已許從前出征軍

人 (Exservice men) 中有九成可享此優先權；惟認大家族住於狹隘家屋之勞動者則為例外。然而對於本法的施加以攻擊者，常列舉勞動階級取得公營住宅的困難事實；不過戰後的住宅問題，原在供給勇士以住宅，所以目的不能不說是達到了。

二 家屋的大小如左：

寢室二間的

一〇%

寢室三間的

八五

寢室四間的

五

但是因為家屋不足，一戶住居二家族的事實還沒有絕滅，所以不能使成長了的異性兒女睡於別室，這個理想充分達到目的。

三 公營住宅的四成有客房，其他則有居室和廚房，都會地的家屋更都備有浴場。

四 都會地方面雖守着一英町十二戶的標準；而鄉村方面所得的標準卻不過一英

畝四戶乃至八戶而已。至於土地，後當詳述。惟一英畝的價格平均在二百

磅以下，而一英畝原以十二戶為限，則每一戶的土地價格是二十磅以下，又土地

的買收費是依十年的長期債務，則每一戶的地租每年不過二十六先令，每

二星期不過六辨士而已。這樣地租的低廉，是因為有些地主對於住宅政策

表同情，特別廉價的提供或完全捐贈的緣故。

五 劃地的方法大致很好，花費太多的道路，務取不大花費的田園都市式，家屋之間，

最少隔六十呎，而以其大部分為前庭。

六 設計亦大概良好，所謂公營住宅如紅磚箱之謂，依公平的眼加以光觀察，實屬不

當。蓋其設備無寧謂為崇尚樸素；惟因為節省經費故，房間不免有過狹的傾

向。原定樓高八尺，惹起許多的非難，以後多改為八尺六寸。材料較之戰前

的太差；但這是建設於材料不足的時期內，也是沒有法子的。

七 至於屋租，大概在鄉下是連家房每星期五先令（及家屋稅相當額），在工業地



【五〇】

方，則無家房的，每星期七先令乃至八先令半，有家房的每星期八先令半乃至十先令半（及家屋稅相當額）；這大概和勞動者的支付能力相適應。居戶很勉力支付房租，就是在失業者續出的時期，而拖欠房租的，還是比較的少。八租戶大致都滿足，以致出租者常常超過家屋的供給。

### 第二項 土地的買收

當地方團體收買土地時候，土地評價局應該予以協助，這是愛迪生法所規定的；而依這種協助，土地得以廉價買入，亦是不可否認的事實。現在且觀土地的價格如左表：

英格蘭及威爾斯

種 別	買 收 土 地	總 價 格	每 一 英
人口五萬以上的都市	一〇、四八〇 <small>英</small>	二、一九六、四五〇 <small>磅</small>	二二〇 <small>磅</small>

人口二萬以上的鄉	六、一八七	一、三八九、九九九	二二五
人口二萬未滿的鄉	八、九七三	一、六〇五、七五八	一七九
村落	九、七五三	一、二〇五、九七三	一二四
合計	三五、三九四	六、三九八、一八〇	一八一

蘇格蘭

已買收的

二、〇六七英口

價格平均每一英

二八〇磅

成了永久借地的

一、六一〇英口

地租每英畝每年

九磅十三先令一辨士

第三項 建築費的飛漲和經費節省運動

愛迪生法發布的當時，預想平和成立，住宅建設費及金利應漸次低落；然而事實完全

相反，建築費日日騰貴，莫知所止，戰前百七十磅乃至二百五十磅那種程度的家屋，在戰爭終了的時候，爲五百磅以上，一九一九年又漲到七百磅以上，一九二〇年更超過千磅了。加之金利戰前爲三厘五毫，現在已漲到六厘，以致對於住宅的金利負擔很大，比方戰前爲二百磅的利率三厘五毫，只要七磅，現在則爲千磅的利率六厘，就要六十磅，差不多漲高八倍半了。修整費亦騰貴了。所以屋租雖比戰前加高了一些，然而收支到底不能相償，每戶一年的損失要達五十磅乃至八十磅之多。

建築費爲甚麼這樣飛漲，議論不一。有人說是政府厲行住宅政策的結果；然而就建築費漲得最厲害的一九二〇年九月來看，地方官憲從事於住宅建設的，不過全建築業者的一成，且其利益以私人包工的爲多。建築職工大部分集中於地方團體的住宅建築的時候，還是在建築費相當低落了以後。實則建築費飛漲的原因，似應歸之於左列的四個事實：

一 自一九一九年到一九二〇年的時候，工場的建築吸收了許多勞力，而其大部分

都是戰期間一延再延的修整工事。

二 因爲一般產業很旺盛，所有主要產業的生產費都騰貴了，建築費也隨之高漲。

三 因爲戰爭的疲憊和人心的弛緩，一般的能率減退，建築業亦不在例外，不過自

一九二一年起，能率漸次向上，已和戰前相同。

四 因爲圈地 (ring) 及托辣斯 (trust) 的關係，使建築材料騰貴了。政府的委員

會的報告裡面也曾舉出這種事實，但是政府沒有講求甚麼手段，即使講求怎樣的手段，恐怕也不敢實行。

不待說，若是政府的住策政策等到休戰後四年纔厲行，或者不合這樣騰貴；然而鑒於戰時中一九一七年一九一八年時代「供給勇士以住宅」的聲明和休戰當時思想動搖的狀況，無論如何，住宅建設是不能延到休戰後三四年的。所以一九一九年三月波那洛在基爾德會堂 (Guild Hall) 中表示深憂思想界的動搖，力說社會的進步不是革命或流淚所能得到的；只要以不斷的努力直向問題去解決，並且切言住宅改善事業的遷延之

危險，並聲明遵守戰時預約，實現住宅政策，乃政府及議會的至上命令。

總之建築費因上述原因而暴騰，財政緊縮的運動，自一九二〇年起已瀰漫全國，政府乃於一九二一年初辭退愛廸生，任夢德 (Mord) 為衛生大臣，同時，內閣發表基於一九一九年六月住宅法的住宅，通英格蘭及威爾斯，以一七六、〇〇〇為限。

上項中止的口實及其辨駁，詳見於 "Housing Question by a former Housing Commissioner"。

#### 第四項 革得斯委員會的報告

一九二一年秋，以革得斯 (Geddes) 為委員長的國民經濟委員會成立，住宅政策亦為其問題之一而受調查，一九二二年一月乃提出關於住宅政策的報告，其大要如左：

- 一 住宅每一戶的政府負擔如左：

建築費

一、一〇〇磅

建築費的利息及還本

六·八%

年

七五

除掉諸費用的純屋租

年

一六

減除後的損失

年

五九

地方團體的負擔

年

四

政府的負擔

年

五五

對於十七萬六千戶一個年政府的負擔，實達一千萬磅以上，且將繼續六十年之久。

二 地方團體的負擔限於一辨士的家屋稅，而地方團體關於自己管理的家屋，毫無經濟的損益，所以往往流於浪費。

三 防止這樣不經濟和莫大的負擔的唯一方法，只有賣去已建的家屋；若是以各家屋建築費的半額賣去，則每戶節省利息還本七十五磅的半額——三十七磅半，而一面失掉屋租十六磅，結局還可節省二十一磅半一年的節省額為三百

六十萬磅，並且可以避免修整及屋租托欠的危險。

當時政府隨着這種節省運動，業已制限住宅建築戶數，並對賣去的方針表示贊成；然而住宅的所有者及管理者的地方官應對此卻不答應，因為一經賣去，就不能不逐出現在住居的人們，——多是前出征兵士。違背戰時之約，使應召以赴國難的人們失掉住宅，殊於信義的原則不合。於是舉國抗議革得斯案，而衛生大臣夢德亦聲明放棄賣出的方針了。

革得斯的報告，不僅沒有注意國家對於冒險為國的人民之責任及已發表的公約，而且其內容也不是可以輕易肯定的。第一，以家屋的建築費為一、一〇〇磅，是取之於最高時候，而漠視以後跌落的；以利率為六・八%，也漠視了借換後應有的多少低落；且定屋租為十六磅，地方團體的負擔為四磅，又都失之過低。就一九二三年度來看，國家的負擔年約八百萬磅而已。

## 第五項 住宅建築中止的惡影響

政府因聽從緊縮政策運動，而中止住宅政策故，反引起多數的失業者出來，且使建築勞動者感着政府的住宅政策很不安定，而多驅之改業或移民，以致後來住宅政策實行上發生莫大的困難。一九二一年夏從事建築業的勞動者中熟練工人為八萬人，不熟練工人為六萬人，到一九二二年底，熟練工人及不熟練工人都減少到二萬以下了（*New Housing Hand-book*, p. 33.）

### 第六項 一九一九年十二月的住宅法的施行

至於以補助個人的建築（每戶百四十磅乃至二百六十磅）為目的之一九一九年十二月的住宅法，其施行也，并無許多議論。

熟知本問題的某地方住宅委員，曾明言一時金補助的制度，多為供給住宅於中產階級的建築業者所利用，且補助金屬於買者的利益的，只占三分之一，其他三分之二，不過為建築業者分外的利益罷了。又某住宅委員說：依一時補助金所建的家屋，為投機者所利



用，賣爲海岸的別莊了。甚且住於相當的家屋的人，有接續建築三棟的家屋，得到補助金之後，又合併兩者爲一戶的家屋。就是衛生大臣夢德也說：藉一時補助金而所建築的住宅，其中僅三分之一是勞動者住宅，其餘都是給中產階級利用了，成爲非住宅政策的對象之別莊，汽車夫的家屋及杓球（Goet）看守人的住宅。

因爲家屋建造了，一時補助金給與了，所以地方團體要監督其家屋的賣價若干，租價若干，事實上是不可能的，所以建築業者想依據一般市場最高的價格而賣卻，乃是當然的事情。因之有購買力的人，從無實際的必要，也要買取；若是沒有購買力的人，即使陷於怎樣住宅缺乏的苦況，也是不能購買，結局住宅不入於法的目的之勞動階級之手，卻入於中產階級或富豪之手了。（National Housing Manual, p. 249.）

### 第三章 保守黨內閣的住宅政策

聯立內閣既已聲明中止愛迪生法的實行，遂對於從來地方團體所負限於一辨士家屋稅的責任，與中央政府所負無制限的負擔等政策，亦決不繼續施行；但是地方政府和中央政府本為有協力之必要，而該內閣又不決定新政策，予以充分之是認，以致一九二二年九月此聯立內閣遂告瓦解，而代以波那洛的統一黨內閣了。十一月波那洛發表關於住宅政策的意見，說是政府無論費多大的努力，其建設的家屋不及戰前私營建築業者所建的一年的平均數，所以政府的住宅政策，應該獎勵私營事業，而不可加以妨害。

然而公家若不加以補助，便不能希望私營建築業者建設勞動者住宅，這是很明白的。何以故呢？依屋租制限法，到休戰為止所建之勞動者住宅的屋租，不得超過戰前的四成；而建築費及金利又很昂貴，依營利的原則去投資經營，則非取戰前數倍的屋租，不能合算，

而勞動者的工資又不及一般物價騰貴之率，無論如何，不能負擔這樣的屋租。自一九二〇年中起，建築費雖是低落多了，但是勞動者的工資亦同時低落，結局營利的勞動者住宅經營的困難，還是一樣。因之勞動者住宅必需接授公費的補助，是任何人所不得不承認的。

統一黨內閣成立以來，在住宅及都市計畫協會的大會和地方都市等，都有關於住宅政策的陳情提案，到一九二三年春，衛生大臣張伯倫（Chamberlain）提出新住宅法，經議會通過了。

### 第一節 張伯倫住宅法的內容

一九二三年張伯倫法的主要部分就在第一部「以住宅建築獎勵為目的之一時的規定」。茲就其主要的規定說明於左：

一 一九一九年愛廸生法是制限地方團體的負擔，而以中央政府的負擔為無制限；

一九二三年法則相反，制限中央政府的負擔，其額爲每戶每年六磅（地方團體的損失額在六磅以下時的限度），期限爲二十年（第一節之一）。

政府的補助限爲年額六磅，這是曼徹斯特（Manchester）市及其他重要都市代表者根據次之數字而協議的：

甲 屋租每星期七先令（家屋稅由租戶負擔）

乙 金利最初五年間爲五%，次之五年間爲四%半，以後爲四%半，住宅債務期間爲六十年，土地買收費限八十年；

丙 住宅建築費合土地、道路、水溝等，每一戶爲四百十五磅。

依右列數字而計算每一戶的損失如左：

（1）利率年五厘的時候

四百十五磅的利息

還本資金

二〇、一五、〇〇  
磅先令辨士

三、一四、〇四

【六二】

修整,空家,屋租徵收費及其他諸費用(視為屋租的二成五) 四、一一、〇〇

保險費 四、〇六

支出共計 二九、〇四、一〇

屋租收入(家屋稅由借家人負擔) 一八、〇四、〇〇

減却後的損失 一一、〇〇、一〇

【備考】以修整和其他諸費用為屋租的二成五,是一九一九年六月亞計遜法的施行規則所定的。

(2) 利率四厘的時候

四百十五磅的利息 一一、一二、〇〇 先令 辨士

還本資金 三、一四、〇四

修整,空家,屋租徵收費及其他諸費用(屋租的二成五) 四、一一、〇〇

保險費 四、〇六

支出共計 二五、〇一、一〇

屋租收入

一八、〇四、〇〇

減卻後的損失

六、二七、一〇

就是每一戶的損失，最初利率五厘的時候爲十一磅，以後利率四厘的時候爲六磅十七先令，政府對此交付年六磅的補助金，其期間以二十年爲限。但是這損失要波及六十年，而政府六磅二十年間的補助，若以六十年來換算，則與每年四磅相當。因之地方團體的純負擔，最初爲七磅十辨士，以後利率低下後爲二磅十七先令十辨士。

以上是以屋租爲每星期七先令的都市住宅的計算；若在鄉間，則每星期五先令以上的屋租，是很難希望的。不過建築費等項和都市同樣，所以每一戶的損失如左：

(1) 利率五厘的時候

四百十五磅的利息

磅 先令 辨士  
二〇、一五、〇〇

還本

三、一四、〇四

修整及其他諸費用(屋租的二成五)

三、〇五、〇〇

【六四】

保險費

四、〇六

支出共計

二七、一八、一〇

屋租（一週五先令家屋稅由假家人負擔）

一三、〇〇、〇〇

對減後的損失

一四、一八、一〇

（2）利率四厘的時候

利息

一六、一二、〇〇  
磅 先令 辨士

還本

三、一二、〇〇

諸項費用

三、〇五、〇〇

保險費

四、〇六

支出共計

二三、一五、一〇

屋租收入

一三、〇〇、〇〇

減却後的損失

一〇、一五、一〇

住宅及都市計畫協會根據上列計算，曾主張對於鄉下的住宅每戶應每年補助十磅，可是政府沒有容納。

二 接受上述補助的住宅，應於一九二五年十月一日以前完成，至其計畫應得衛生大臣的認可，而其家屋的大小有左列的限制（第一節之一及二）：

甲 有二樓的家屋，最小六百二十平方呎，最大九百五十平方呎；

沒有二樓的家屋，最小五百五十平方呎，最大八百八十平方呎；

乙 有小住宅的必要時，經衛生大臣的認可，得縮小為二樓建築五百七十平方呎，

一層建築五百平方呎；

丙 各戶必須附設浴場（但有例外）

關於住宅之寬的最大限，在政府的原案，二樓建築為八百五十平方呎，一層建築為七百八十平方呎，後依下院及一般輿論的主張略為增大了。但是成立的法案的標準，還不能使一般人滿足；而政府因為（一）小住宅需要的緊迫，（二）寬大的家屋有二家族同居的



危險，(三)恐怕屋租的增加等等的理由，不肯再行擴大。又認可二樓建築五百七十平方呎，一層建築五百平方呎的小家，乃是由於蘇格蘭議員的要求。這裏所要注意的，就是政府的補助不管家的大小，一律為每戶六磅。浴場則除沒有水道設備的鄉下以外，應取盡加附設的方針。至於每戶的地積，和愛迪生法同樣，在法律上沒有甚麼制限；然而在衛生大臣的通令上，說是以一英畝十二戶為最希望的標準，並勸告無論如何，不得超過一英畝二十戶。

三 地方官應對於個人的住宅建設，得依左之方法給與補助（第二節）：

甲 住宅完成後給與一時補助金；

乙 對於住宅所有者或住居者（家屋稅支付者），二十年間每年給與補助金；

丙 對於住宅合作社或個人於一九二三年四月二十五日以後所建築的家屋之建築資金或購入資金的利息或還本，均與以定期的補助金。

受這種補助的家屋，應於一九二五年十月一日以前完成，上述的大小及設備應與法

規（第一節第二項）相合，且應供各別住居之用。

給與這種補助與否，是隨地方官廳的意向，中央政府不得加以強制。地方官廳的補助額不達政府的補助額（二十年間每年六磅）時，政府對於地方官廳所給的補助額，應以上述地方官廳所給的補助額爲限，這正和地方官廳直接經營時候相同。然而地方團體是否以自己的補助額加於政府的補助額，抑或把政府每年的補助，還元爲一時的資金補助（政府補助額的還元額算的七十五磅），這是完全隨他的意向，卻也是屬於他的責任。依實際的狀況來看，在曼徹斯特等多數的地方團體，通例是自行追加二十五磅於政府補助的還元額七十五磅之上，以補助予每戶百磅的一時資金；也有出了補助金百二十磅或百五十磅的都市。

四 如果以勞動者住宅建設爲目的的合作社，信託公司等，不以營利爲目的，其所分的紅利也不高出財政部規定率以上（公益合作社）政府也依據對地方官廳同樣的條件，予以同一的補助；但以這些團體不受地方官廳的何種補助爲限。

**五** 所謂貧民窟的剷除，在一九一九年的法律，已是重要的事項，本法更加修正，其中有規定：地方團體如得政府的承認，破壞或改築貧民窟及不適用於人住的住宅，則政府應就預算的限度內，補助其費用的半額（第一節之三）。但是這種費用，一九二一年份只有二十萬磅，其中究竟支出了多少，沒有報告。我以為這樣規定，將來應有重要的價值，不過在住宅很不充足的今日，貧民窟的剷除實很難以進行。

**六** 地方團體為獎勵勞動者住宅的建築起見，對於一九二六年十月一日以前可以完成的住宅，得予以左之補助（第五節）：

- 一 以住宅為抵押，借以一時或分年的資金；
- 二 對於公益住宅合作社，則保證其支付；
- 三 准許大住宅分割為小住宅，並於二十年以內付還大住宅時的家屋稅和分成小住宅時的家屋稅的差額。

以上的補助雖得和（三）之補助，一併受領，但是住宅的價格須限於在千五百磅以

內者。

七 小住宅購入獎勵法，一九一九年法的時候，已受了改正，本法則再行加以改正，其要點如左：

甲 可得資金貸與的家屋的價格，原爲八百磅，現在加多到千二百磅；

乙 資金借額對於家屋價格的比率，原爲百分之八十五，現在增高到百分之九十；

丙 接受資金借款的人所負住於是宅的義務，惟限在家屋完成後或資金借到後三年之內且此期間得經地方團體的認可，再行縮短；

丁 資金得一時或分期借之；

戊 雖受資金的融通，亦不妨爲地方團體的職員。

上面第三所述的補助金，本是無論對於何人，都得給與的，但實際常多給與以自己居住爲目的而購入或建築住宅之人，所以行之有效，能和小住宅購入獎勵法達到同一的目的。

現在以例表示此二者的保護之如何施行：比方有人想買建築費五百磅的家屋，依改正小住宅所有獎勵法，他能借入價格的百分之九十。但是實際家屋的價格逐漸低落，評價又常緊縮，結局恐怕不過評到建築費的百分之七十五，而借入可達其百分之九十，就是得由地方官廳借入約三百三十五磅之多。若是一時受領補助金，則國庫補助額為每年六磅，二十年的還本額為七十五磅，再有地方團體負擔的補助金若干。地方團體中補助最厚的市（如布里斯拖 Bristol）一時可得四十五磅的補助金，合計竟達百二十磅之多。

家屋的價格

五〇〇 磅

補助金

一一〇

由地方團體的供入金

三三五

對除後的差額

四五

就是他自己只要籌得四十五磅便夠了，以後逐漸支付三百三十五磅的利息及還此

本錢，就可獲得自己住宅的所有權。而普通借款的期間爲三十年，利率爲五厘半，所以三十年的分年攤還額不到百分之七，對於三百三十五磅，不過是每年二十三磅九先令——一週九先令的負擔。比之標準屋租七先令，只要多付二先令（固然不能不負擔修整費），勞動者就得擁有住宅。

（八）此外，本法中不能輕視的規定如左：

- 甲 地方團體於其區域外經營住宅的時候，道路須由該地方團體修成（第八節）；
- 乙 經衛生大臣的認可，得緩和建築條例的適用（第十三節）；
- 丙 都市計畫的決定，如依據一九一九年法，在一九二六年初以前提出，則許其延長到一九二九年（第十九節乃至二十一節）；
- 丁 在倫敦年四十磅，其他年二十六磅以下的屋租的租屋契約上，須加「該住宅應在適於人住的狀況之下」一款，地方官應對於家屋所有者，得告知其關於如何可使家屋適於人住的措置（第十節）。

(本規定乃是將一九〇九年的規定及都市計畫法中的修正的)

## 第二節 張伯倫法的施行狀況

### 第一項 建築戶數

在本法下建築的住宅，計若干，政府並未言明；因爲一經言明，便不使建築費騰貴的傾向的緣故。依衛生局的年報，一九二四年三月末的現狀如左：

一 提出住宅計畫，得衛生大臣認可的地方官憲（市，鄉，村）數 一、一七〇

（英格蘭及威爾斯的市鄉村數合計千八百餘）

二 預定計畫住宅數總計 一一五、六三六

內地方官廳直接經營 四一、八五九

補助私營事業的 七三、七七七

三 此等計畫的進行狀況

地方官廳直接經營者之中已由他人包工的

二五、五六六

內  
已竣工的

三、八四七

建築中的

一〇、一八三

歸私人事業經營者之中已決定支給補助的

四七、二三〇

內  
已竣工的

三、七〇八

建築中的

一九、〇八六

#### 四 由公益團體計畫的

公益團體數

一〇

計畫住宅數

五、六八一

其中委之於包工計畫的

三、五七五

內  
已竣工的

五八五

建築中的

一、一三六



【七四】

總之本法通過後八個月之一九二四年三月末，實行着手了的七六、三九一之中，已竣工的爲八、一四〇，尙在建築中的爲三〇、四〇五。

上列數字依一九二五年勞動年鑑來補充，則一九二五年一月一日現存依張伯倫法的住宅建築數如左表：

種 別	已 包 工 的	已 竣 工 的	建 築 中 的
地方官廳自營	四六、四四七	一四、六〇九	一七、八九八
私的事業	八四、七八一	三四、六〇八	三〇、一二七
公益住宅合作社	五、三三三	二、三五五	一、四七一
共計	一三六、六〇一	五一、五七二	四九、一九六

第二項 建築費

依衛生局的調查，住宅的建築費如左：

由地方團體委之於包工的每月平均價格(土地收買費不在此內)

時	間		年	月		
	無家房	有家房		無家房	有家房	
一九二三年	八月	三五一	一八二四年	五月	四四一	
	九月	三五〇		六月	四一九	
	十月	三五八		七月	四二〇	
	十一月	三九二		八月	三九七	
	十二月	四一三		九月	四三八	
	一九二四年	一月		三八六	十月	四五〇
		二月		三八九	十一月	四三六
		三月		四一六	十二月	四四〇
		四月		四二四		五三〇
						四七九
						五〇一
						五〇二
				四六四		
				四九四		
				四七四		
				四〇八		
				三九〇		
			四一六			
			四四〇			
			四六六			
			四四五			
			四三九			
			四五九			
			四四三			

【備考】十二月有家房的家居的騰貴，是因為利物浦建築每戶七百十磅的家屋一百四十五戶的緣故。關於私人事業所建設的，沒有甚麼資料，誠屬憾事。

【七六】

### 第三項 小住宅購入獎勵法

本法是一八九九年制定，一九一九年及一九二三年擴張的，而其擴張究竟有甚麼效果，想可以次之數字來表示：

地方團體小住宅購入獎勵法之下所承認的債額

一八九九——一九一九年 地方團體數 四〇 磅

起債額

四六七、三三三

磅

一九一九——一九二三年 地方團體數 三七 磅

起債額

三六八、八一四

磅

一九二三年四月——一九二四年三月 地方團體數 一〇五 磅

起債額

一四〇五、一一九

磅

右額是得衛生大臣認可的，不是實際貸付的額。

第四項 依張伯倫法第五節的貸與及保證

地方團體依第五節之一，借出建築業者等的額，到一九二四年三月末止，爲一五〇八九五〇磅，關係地方團體有九三，由此應得建築的家屋之數爲一、一一一戶。

依第五節之二，對於建築合作社與以保證的地方官廳之數爲四〇，由此得建築的家屋之數爲九十五戶。

## 第四章 勞動住宅內閣的政策

### 第一節 緒言

一九二三年末，保守黨內閣以關稅政策詢諸輿論，而解散下院；以後總選舉失敗，次年一月在下院爲第二黨，反對黨中的多數黨——勞動黨，得自由黨的援助，組織內閣了。今日勞動黨的主要幹部，是社會主義的信徒，其政綱和其他政黨頗異，這是不待說明的。但是英國勞動黨採用議會主義，民主主義，欲於議會中國民多數的同意之下，以合法手段去實行社會改革，且該黨在議會不能單獨的占多數，必要依自由黨的援助（有時還要保守黨的援助）纔行。所謂只取了政府的椅子而沒有握着真的權力（*labor in office not in power*），因之該黨雖標榜社會主義，而其實際政策和從前的政黨沒有很大的差異。這樣

在政見上，人生觀上和自由，保守兩黨根本不同的勞動黨，在他們的討論和投票之下，究竟實現了怎樣的政策，實是很有興味的問題。要看勞動黨的理想和實行力，住宅政策就是一個很好的例。不待說，住宅政策在勞動黨內閣的內政政策中，是占第一位的重大政策。

依勞動黨的衛生大臣華特力（Whately）的觀察，從來聯立內閣及保守黨內閣的住宅計畫，因左之五點而失敗了（多依在下院住宅委員會的演說）：

一 保守黨的住宅政策，注重私營事業的復活獎勵，而交付補助金，「然而受了補助金的住宅，差不多都以賣卻爲目的而建的，結局只有購買住宅的餘裕的人們可以沾潤，而與住宅政策的對象之勞動者的住宅卻不相干。這個事情，保守黨的住宅政策的責任者張伯倫亦預想到了，他說：『私營事業，目下恐怕要自比較花錢的爲始，靠私營事業來設立勞動者住宅，還要許多的時候。』這樣政策實把要求緊迫的勞動階級的住宅擱置於後，而先從事於必要較少的富豪或中產階級的住宅，縱非勞動黨動，亦必認爲與住宅政策的本旨相反。

二 地方團體直接經營的住宅，雖是大概出租，但其數極少。縱多推算，亦不過每年一萬七千戶；然而現存勞動者住宅的補充和增加人口的需要，每年必要十萬的新住宅。如是住宅政策雖施行，而勞動者住宅的不足還是一年厲害一年。

三 從來住宅建築太遲的原因中之較大的，就是熟練職工之不足，不能和建築業充分協調。這是因為向來政府的住宅政策都是一時的，缺乏安定性，從事建築業者時有失業之虞，以致無人來做徒弟，就是現在從事此業的人們亦相繼改業，或為移民而出國。因為愛迪生法中止而失掉許多熟練工的職業，前已說過，以後張伯倫法雖施行，亦不能恢復舊數，一九二四年六月的熟練職工數，比之於一九二一年十月，減少二萬五千以上了。

四 地方團體所建的家屋，也是房租太貴，今日的工資勞動者難以負擔。

五 從來的住宅計畫，將都會地和鄉下一樣看待，是錯了的。

（關於此點，前面已作為住宅及都市計畫協會的意見說過了。）

考慮以上諸點而擬成的華特力法案，六月提出於下院，八月七日經兩院通過公布了。其特質在於左之四點：

- 一 爲確保建築業的勞力和材料的供給，故樹立十五年間龐大的繼續政策；
  - 二 屋租等項如依照特殊條件，則對於地方團體（或經地方團體轉爲私營事業）增加其補助額；
  - 三 對於農村多給補助金；
  - 四 將張伯倫法延長十五年，依照該法，可不需根據特別的條件，即行發賣。
- 本法的要旨，以下另節說明之。

## 第二節 華特力法的內容

### 第一項 十五年間繼續二百五十萬戶的大計畫



華特力當着手於其住宅政策的時候，先組織建築業者（雇主及工會代表各半數）的委員會，使其調查報告關於建築業的勞力和材料的供給。其報告的要領如左：

一 住宅計畫不能不繼續十五年間；

二 在上期間中，建築業能於英格蘭及威爾斯設立二百五十萬的住宅。（註）

三 建築業所能供給的家屋數，當與年俱增，一九二五年為九萬戶，以後逐漸增加，到一九三四年以後，每年可達二十二萬五千戶；

四 為建築右列住宅，計建築工會應將原定徒弟年齡十六歲加高到二十歲，縮短徒弟的年限，並講求其他一切方法，以努力於熟練勞動者的增加。

〔註〕二百五十萬的數字是依左之計算而來的

一九一九年地方團體調查時不足住宅之數

一、〇〇〇、〇〇〇

一九一九—一九二四年的所需要之數（每年要十萬戶補充）

五〇〇、〇〇〇

已建築的（勞動者住宅及小中產階級住宅）

依愛迪生法的

二〇二、〇〇〇

依一九一九年十二月住宅法的(受二百六十磅的補助金者)  
依張伯倫法的

四一、〇〇〇  
八二、四〇〇

共計

三二五、四〇〇

對除不足之數

一、一七四、六〇〇

十五年間的所需要之數(每年十萬戶)

一、五〇〇、〇〇〇

統計

二、五七四、六〇〇

此外還有依一九二三年法現在建築中的,不受政府補助而設立的(事實上不足道)固不待說;不過同時前面所列的有許多實卻於中產階級以上的,所以二百五十萬作為十五年間必要的勞動者住宅,還有推算過小之嫌。

勞動黨內閣根據上述報告,樹立了十五年間二百五十萬戶的空前的大計畫(第一節及第一表)其每年的建築戶數如左:

年 份	戶 數	年 份	戶 數
一九二五年	九〇、〇〇〇	一九二六年	一〇〇、〇〇〇

一九二七年	一一〇、〇〇〇	一九二八年	一二〇、〇〇〇
一九二九年	一三五、〇〇〇	一九三〇年	一五〇、〇〇〇
一九三一年	一七〇、〇〇〇	一九三二年	一九〇、〇〇〇
一九三三年	二一〇、〇〇〇	一九三四年	二二五、〇〇〇

且每三年調查前兩年的實在建設戶數，若是不足預定數的三分之二，則本計畫中止。比方一九二五年及一九二六年兩年間，沒有造成十九萬戶的三分之二——十二萬六

千六百六十六戶的家屋，就得中止本計畫。這是使建築業者負擔本計畫實現的責任的。

此外關於建築費的騰貴，另設獨立的調查委員會，而其報告調查的結果，建築費若是不當的陡漲，就得中止本計畫。這種調查，對於建築費的騰貴，是否由於建築業者所得左右的的原因，不能不充分的加以考慮。

依以上二個的任一個的理由，中止了本計畫的時候，除已經着手建築者之外，一概停止補助金。

## 第二項 政府補助金的增加和房租制限

凡依張伯倫法的條件（家之大小等）之外，並與上述特別條件相合的住宅建設地方官應得領年額九磅限期四十年的政府補助金（第二節第三節）。

- 一 住宅租與現在的住戶，非經衛生大臣許可，不得賣卻；
- 二 租戶未經官廳的許可，不得轉租；
- 三 住宅建築的包工契約上，應加入支付公正的工資之條款；
- 四 房租不得超過該地戰前所建的家屋的普通房租；但因此地方團體的損失，超過四十年間每年四磅十先令（受政府的補助而尚有較多的損失）的時候，得增加房租，使其損失止於右之限度。
- 五 出租家屋的時候，認大家族有優先權。

這是防止向來以賣卻爲目的的建築，且制限房租，只對於真爲需要緊迫的勞動階級

用之住宅，與以高率的補助金。

上項補助金，對於公益住宅合作社，得不經地方團體而由政府直接給與之（第三節之三）。

### 第三項 對於農村住宅的補助

對於農村住宅，給與年額十二磅十先令的補助（第二節之二）。

這裏所謂農村，要具備左之要件：

- 一 農業用地的年收益價格，占全收益價格的百分之二十五以上；
- 二 人口每百英畝，在五十人以下（依最近人口統計）。

但是都市自治團體，公益住宅合作社，公益事業等如建設住宅於農村，則與一般都市相同，每年只有九磅的補助金。

### 第四項 張伯倫法的繼續

張伯倫法原限一九二五年十月（有的是一九二六年十月）以前完成的家屋，得受一時的補助，依本法又延長十五年（第一節）。因此，地方團體如不願拘束於賣卻制限，屋租制限等特別條件，得領年六磅二十年間的補助金，或一時領其還本額。依華特力法無論什麼時候，都沒有一時金的補助。

### 第五項 其餘諸點

再舉本法中重要之點如左：

- 一 補助金的變更 政府每三年得徵求地方官廳的意見並參酌實際的事情，低減補助金的金額及年限。惟這種低減不適用於業已建設的家屋（第五節）。
- 二 每一英畝的戶數 依從來的計畫，每一英畝的戶數，沒有以法律來規定的；只有華特力法纔以每一英畝的都會地十二戶，農村地八戶為原則，規定之於法律中（第七節）。至於家之大小設備，大致悉依張伯倫法。只有一點受了改正，就

是從來的固定浴槽改定爲浴室 (bath-room) (附表第二) 華特力對於家的大小，本想擴大其制限 (至少各加大百平方呎) 後因尊重地方團體當局的主張，乃仍蹈襲張伯倫法 (在議會委員會的演說)。

三 對於私營事業的補助 受補助的，以地方團體爲原則；就是地方團體倘在補

助私營事業，則政府的補助，也是經地方團體之手轉交的；但使地方團體沒有提出住宅計畫，則政府得直接交付補助金於私營事業 (第九節)。

四 關於倫敦的特別規定 對於倫敦各區 (Metropolitan Borough Council) 的住宅建築，得由大倫敦都市 (London-County Council) 給與年額二磅五先令四十年間的補助。而這個補助之計畫是關於上述特別條件的屋租制限 (第三節) 作爲地方團體的負擔來計畫的 (第二節之五)。

五 建築材料及方法的干涉 既有可以節省經費的新材料或新方法，而地方團體沒有正當理由而不採用的時候，衛生大臣得予地方團體以警告，如再不聽，則由

補助金中扣除其因此浪費之額（第十節）

第六項 華特力案的財政的負擔

本計畫所需財政的負擔共幾何，則隨建設戶數及補助額而不同，不能預先確定，今依華特力假定（一）二百五十萬戶照預定年度戶數建築，（二）全計畫的七·五%，建於農村，（三）一切場合概要求法之最大限的補助，而向議會提出的說明書，則政府及地方官憲的負擔如左表：

年 度	政府的負擔	地方團體的負擔	年 度	政府的負擔	地方團體的負擔
一九二四年	二七八	一三五	一九六四年	二二、八七八	一一、一一五
一九二五年	一、〇七二	五二一	一九六五年	二三、〇八四	一〇、七二九
一九二六年	一、九〇五	九二五	一九六六年	二一、二五一	一〇、三二五
一九二七年	二、八二三	一、三七一	一九六七年	二〇、三三三	九、八七九



一九二八年	三、八二七	一、八五九	一九六八年	一九、三二九	九、三九一
一九二九年	四、九四九	二、四〇三	一九六九年	一八、二一〇	八、八四七
一九三〇年	六、一九五	三、〇一〇	一九七〇年	一六、九六一	八、二四〇
一九三一年	七、六〇一	三、六九三	一九七一年	一五、五五五	七、五五七
一九三二年	九、一八〇	四、四六〇	一九七二年	一三、九七六	六、七九〇
一九三三年	一〇、九三〇	五、三一〇	一九七三年	一二、二二六	五、九〇〇
一九三四年	一二、八二四	六、二三一	一九七四年	一〇、三三二	五、〇一七
一九三五年	一四、七六一	七、一七二	一九七五年	八、三九五	四、〇七八
一九三六年	一六、六九九	八、一一三	一九七六年	六、四五七	三、一三七
一九三七年	一八、六三六	九、〇五四	一九七七年	四、五二〇	二、一九六
一九三八年	二〇、五七三	九、九九五	一九七八年	二、五八三	一、二五五
一九三九年	二二、五一一	一〇、九三六	一九七九年	六四五	三一四
自一九四〇年 至一九三九年 每年	二三、一五六	一一、二五〇			

在補助金的性質上，住宅政策進行中十五年間與年俱增，到一九四〇年，政府及地方

團體的負擔合計竟達三千四百四十萬六千磅，以後二十五年間均繼續同額，再後因為四十年的補助金有滿期的，所以漸次減少。每年三千四百四十萬六千磅的補助金，真不能不算是巨額；但如華特力所說，這不過是國民全所得的百分之一，『為免除社會心疾的住宅困難和改善不良住宅計，倘不能把國民全部所得中百分之一供此費用，則社會不能享受近代科學賦與這所得的價值。』總之關於住宅問題能提出此案的英國勞動黨內閣，和通過此案的全英國民，不能不算是偉大罷！

#### 附 關於建築材料的暴利取締法案的提出

奸商乘政府大規模的住宅政策，囤貨居奇，惹起建築材料不自然的騰貴，勞動黨內閣鑒於有碍政策的進行，乃提出建築材料（取締及供給）法案。然而議會以為太干涉私營事業，不與通過，以致勞動黨內閣場臺，十一月保守黨內閣成立。保守黨內閣聲明依其政見，沒有提出這樣法案的意思。現在摘錄勞動黨的建築材料，取締及供給法案的要領，以資參考：

一 衛生大臣認爲建築材料格外騰貴的時候，商務院得調查其價格，生產費供給，生產流通各過程的利潤（第一節之一）。

二 調查的結果，商務院如認其物質的價格爲不當的昂貴，得以命令定其價格。違犯該命令者，處以百磅以下的罰金，或三個月的禁錮，或兩種並課（第一節之二）。

三 如有妨碍前項命令，而制限供給者，衛生大臣與商務院協議之後，得以命令收用其貯藏品，生產品及商店工場，而由政府自行經營（第三節）。此命令要得議會的承認，且對於收用應賠償以直接的損害（第四節）。

## 第五章 關於貧民窟改良的法制

因爲戰後住宅的不足，成了住宅問題中最緊迫的問題，所以對於現有不良住宅的改善，未免較爲忽視。甚至如科本特力，有已經視爲不良而封鎖的住宅，卒因住宅不足，又開放了的。其他應加破壞的住宅還任其使用的很多。依戰爭稍前一九一三年自由黨的調查報告，說是人口的十分之一，是住於貧民窟的；此事上文已述之矣，到一般住宅的標準漸高，住宅更覺不足的今日，恐怕還要厲害罷！

戰後各政府注意住宅的新築，同時對於現存住宅的改良，亦沒有疏忽。愛迪生法，張伯倫法，都已改正關於貧民窟改良的重要法制，勞動黨內閣除前述住宅補助金法之外，一九二四年提出統一住宅法，以改正統一關於一八九〇年來的住宅改良法律。茲將關於不良住宅改善的現行法制，和戰後改正的要點說明一下：

一般所謂貧民窟或不良住宅，都屬於左之四個範疇：

一 不適於人住 (unfit for human habitation) 的各個家屋 (不適住宅)

二 各個家屋雖比較的滿足，但因有防害物，以致不通風，不進日光，而不適於人住的 (有防害的住宅)

三 原來為一家族所建的家屋，並不改換型式，而住居二以上的家族的 (分租的家屋)

四 一地區全部不良，非完全破壞再築，不能改良的 (不衛的生地區)

以下順次分別說明其法制。

### 第一節 不適住宅

不適住宅有種種的程度，法制上分之為二：(一)在衛生上危險有害的程度，而不適於人住的；(二)與人們的住居不相當的 (Not reasonably fit for human habitation)

依住宅法，地方團體對於各種程度的不適於人住的住宅，不能不供衛生醫官及清潔監督官去監督，而提出報告；加之，治安推事或四人以上的選舉有權者，一經申訴某家不適於居住，衛生醫官就不能不調查，而提出報告。若衛生醫官報告是與人的住居不相當，有修整的必要，地方官應就得通告其家的所有者，要求其修整。所有者若是不服從，則由地方官應經手修整，令所有者支付其費用。又凡在勞動者住宅，租佃契約，都以「住宅是應適於人住的」一項，為默認的條件（一九〇九年法，一九一九年法，一九二四年法，一九二四年法第一節乃至第五節）。

若衛生醫官報告的結果，其不適於人住的程度，是於衛生上危險而有害的，地方官得命令其封鎖，至其修整到適於人住時為止。若是不能修整到適於人住的地步，則得發破壞命令（一九〇九年法，一九一九年法，一九二四年法，一九二四年法第十一節乃至第十八節）。

對於上之修整，破壞，封鎖等，不支付賠償。

依衛生部的解釋，適於人住的家屋，不能不具備左列條件：

【九六】

- 一 濕氣不厲害；
- 二 光線及空氣的充足；
- 三 有排水適當而衛生的便所之設備，且有適當處置污水的設備；
- 四 修整得好；
- 五 有滿足的給水設備；
- 六 有適當的洗滌設備；
- 七 有適當的廚房設備；
- 八 有流通空氣的食物貯藏所。

以上規定，因戰後住宅不足，地方官廳未能十分活動，不過也有相當的成績。試看一九二三年度（一九二三年四月——一九二四年三月）的統計：

一 依住宅取締規則而檢查的

加上依衛生法而檢查的檢查戶數

四〇九、一一一

一、一一五、三九四

二 沒有正式命令而修整的

二六八、五七一

三 與人的住居不相當，依住宅法而發修整命令的

三〇、五九七

由所有者修整的

二五、一〇八

內 由地方官應修整的

八五三

由所有者封鎖的

五〇四

四 在衛生上危險有害的程度，依衛生法而發修整命令的

二六五、五四八

內 由所有者修整的

二四六、七八七

由地方官應修整的

一、五一五

五 封鎖或破壞命令

申訴應該封鎖的

三、一五五

發了封鎖命令的

二、三三一

發了破壞命令的

五五八



依破壞命令而破壞了的

七三四

### 第二節 有妨害的住宅

某家因有別的妨害物，以致於住居不適當，或不能改爲適當的時候，地方官廳得除去其妨害物。此時依命令除去的妨害物，只限於不是應該封鎖或破壞的，得受賠償。對這妨害物除去的賠償，得使因除去妨害物而改善了的住宅負擔。賠償及負擔額如不能規定，則依仲裁爲準。北明翰等處依這方法把許多貧民窟改善了。

### 第三節 分租的家屋

許多都市——尤其是大都市內，其爲一家族所建的家屋大都稍大，結局住居多數家族的極多，而且因爲沒有改換適當的型式，租屋人常缺乏水道，洗衣，浴場，食物貯藏所等設備。依一九一九年之住宅法（第二十六節）及一九二四年統一住宅法（第六節及第七

節) 在這種場合，地方官廳有令其改換適當型式的規則之權。

#### 第四節 不衛生地區

不僅大都市內，即小都市內也多有密集着不潔淨的家屋，而道路狹隘，光線空氣均不充分的衛生地區，且各家往往都是屋背相連。如是則想就各戶加以修整，差不多是不可能，勢非將全區域一掃而空之不可。關於此貧民窟的改善，一八九〇年法的第一部已有規定，以後屢加修正，現行法就是一九二四年統一住宅法的第二部（第三十五節乃至第五十六節）所規定的。

據此則衛生醫官對於住宅、道路、曠地等不適於住居的區域，或且對於道路及家屋狹隘亂雜，光線空氣又都不好，其他衛生設備亦不完全，於衛生上有害，是以必須全部改善的地域，均不能不提出調查報告。

若地方官廳承認上項報告，就不得不決定該區域是不衛生的，而樹立改善的計畫。

該計畫中以左列之處分爲必要。

- 一 全地域的買收；
- 二 不衛生地域的住宅的破壞；
- 三 設計劃分適當的道路及曠地；
- 四 爲因此計畫而喪失住宅的人們計，於同處或他處建設充分的住宅；
- 五 剩餘地的處分。

執行以上的處分，要發通告於該地域一切土地家屋的所有者，且要先得衛生大臣的認可。

關於掃平不衛生地區最困難的問題，便是賠償額。依從來的法制，則不能不支付完全的市價；然而依一九一九年法的改正，地方官廳只就該土地掃平後根據該地方建築條例所能利用的價格予以賠償（對於住宅不另支付甚麼賠償）（一九二四年統一住宅法第四十六節）爲計畫的必要或便宜計，對於附近的土地亦得收用；不過其價格自應依據

普通的市價爲準。

關於不衛生地區的掃平，一九二三年的張伯倫法是以費用的半數，歸國庫負擔，但是在住宅不足的現狀下，不能十分的進行。到休戰後一九二四年三月，提出了不衛生地域改善計畫的地方官廳，計有九十五處，而一九二三年度提出計畫者之數，達二十五，其所包含的住宅數爲三千五百四十三戶。

## 第六章 關於住宅的諸問題

勞動黨內閣的華特力計劃施行之日尙淺，欲述其施行狀況，卻無充分的資料可考。所謂住宅問題目下還在進行中，未決的問題很多。茲將目下成爲問題的二三點說一下：

### 第一節 私營建築和公營建築

私營事業如不得公家的補助，便不能希望其建設勞動者住宅；這是不待說的。因爲戰前所建的低廉家屋，適用房租制度限法，房租不過比從前增加一點，而戰後的住宅差不多都受了公家的補助；沒有什麼補助的住宅，在房租上當然不能和那些受了補助的住宅來競爭投資，於無利事業的人是不會有的。戰後不受補助的建築事業，只限於供作工場，商店，事務所等營業用的建築物，和富豪中產階級的住宅。私營事業如建築勞動者住宅，

只限於獲得公家補助者而已。

張伯倫法以獎勵私營建築業爲其主要目的，故給人以一時的補助金，對於受了補助的家屋的賣卻，亦沒有何種制限。因此根據該法而建的家屋，由私營事業建築的，比由地方官廳建築的實得多（參看第三章第二節）。然而私營事業所建的家屋，差不多都以賣卻爲目的，故多入於有購買力的中產以上的人們之手，而需要緊迫的勞動者，反不能沾潤。

於是華特力案廢止一時，只許年年的補助金，一面增加補助金額及年限，一面禁止受了補助的家屋的賣卻，屋租亦要以和戰前所建家屋的同樣爲原則。因爲加了這些嚴格的條件，結局私營事業受本法補助的很少。自一九二四年九月末起，到同年底止，中間四個目的統計如左：

地方官廳的計畫

八、一六五

付於包工或決定自營計畫的

基礎工事完了的

一、八七三

內造到屋頂的

一、三〇〇

完成了的

五三七

私營事業

六

### 第二節 官廳自營建築和包工

地方官廳當實行住宅計畫的時候，是否以自雇技師，勞動者，直接經營建築，抑或用包工契約制度為有利，這是關於公共團體可否經營事業的根本問題，人們對此的議論甚多。

茲舉都市自營而得了良好成績的三三例如左：(New Housing Hand-book)

一 布刺特福德市，依一九二三年十月十日該市會計課新發表的（在依亞計遜計

畫建築費頗高的時代）

種類 包工 自營 差額

A	八六四	八五五	九
B	九七八	九四七	三一
C	一、一二〇	九八六	一三四
平均			五八

並說自營方面，在放假津貼，疾病津貼及保證工資等勞動條件，較之包工的場合，每戶多三十三磅，材料亦比包工的好。

二 新市 (Newmarket) 在該市一九二〇年三月包工投標的最低價格為一、〇四〇磅自營只要七六一磅，就是便宜百分之三十。

三 坦布立治市 (Tonbridge) 承包人的最低投標價格，有家房的為一、〇七〇磅，無家房的為九七九磅；然而自營的結果，一九二一年一月造成的無家房的為八七四磅十一先令，比包工投標價格少一〇四磅，同年末造成的有家房的為八七六磅，大約便宜了二〇〇磅。一九二二年造成的更便宜，但這多半因為建築費一般的低落，不能拿來比



較。

四 新堡 (Newbergh) 在一九二〇年

承包工人的最低投標價格

八七五 磅

自營的實際費用

六八四

五 政府的公營署 (Office of Works) 依此建設的實例,其差更大。依前衛生

大臣麥德之所述:

承 包 人 投 標 價 格

自 營 的 實 費

差 額

第一例 一、四〇〇 磅

一、〇〇〇 磅

四〇〇 磅

第二例 一、一三〇

九三〇

三〇〇

第三例 一、六三八

九八〇

六五八

第四例 一、二三〇

九三〇

三〇〇

更依公營署長官朱耳特的所舉;

關於住宅的問題

甲 無客房三寢室的家屋

包工

倫敦 九一二 磅

公營署自營的

八七七 磅

差額 三五 磅

達刺謨 (Durham) 八九六

七三四

一六二

荷爾 (Hall) 八一

六四三

一六八

肯特 (Kent) 八七九

六六九

二一〇

威爾斯 (Wales) 七二七

六九〇

三七

乙 有客房並三寢室的家屋

包工

倫敦 一、〇一〇 磅

自營

九七八 磅

差額 三二 磅

北明翰 九二六

七七六

一五〇

達刺謨 一、〇〇五

八八〇

一二五

【一〇七】

荷 爾	九二六	七四九	一七七
肯 特	一、〇〇一	六九五	三〇六
威爾斯	八六六	八三二	三四

不待說，公共團體自營事業的成績如何，多依當局者的人物才能為轉移；但在現今的組織，地方官廳的人員沒有經濟的刺激，而責任又重，以致動輒退縮。加之連年節儉運動的結果，人員極端減少，工作繁忙，所以除掉勇於奉公的人之外，都努力避免閒事，因之目下一切都想由地方官廳自營，乃是至難的事情。

### 第三節 住宅讓出請求的限制

休戰以前所建的家屋中，關於勞動者住宅的屋租，依實屋租制限令而受限制，上文既述之矣。其結果，屋租比以目下該住宅的建築費為基礎之經濟的屋租還低得多，因此，難免有請求住宅讓出之處，所以屋租制限法對於住宅之讓出的請求，亦加制限。原則上，租

屋人只要履行租供人的義務，繳納屋租，則所有者不得要求讓出；然而有許多的例，卻非常複雜。其最著名的例外之一，是關於出征兵士的，就是從前的住房者（所有者或租屋人）如係由戰場歸來，想居住舊住宅，可以馬上提出無條件讓出的要求。第二是所有者自己或其成年的子女為要居住故而請求的讓出；這個問題，所有權和住居權交錯，頗饒興味，依一九二〇年及一九二三年的法制：

**甲** 家主如係在一九二二年七月三十日以前，做了該住宅所有者，只要證明是為所有者自己或其十八歲以上的子女住居而要求的，可得發讓出的命令。

**乙** 家主如係在一九二二年七月三十日以後，做了該住宅所有者，若能證明是因為所有者或其十八歲以上的子女自行居住，並且證明如果讓出命令遭了拒絕，比之蒙了接受的所生的困難更為重大，亦可獲得讓出命令。

無論如何，被要求讓出的人，有沒有代替的家屋，可不用證明的。

勞動黨內閣的時候，華特力提出讓出要求防止法而通過了。據此則家主為自己或

其十八歲以上的子女居住而得讓出命令，須依左之限制：

甲 如係一九二四年五月五日以前做了所有主的，則須證明：對於家主並租戶的代替住宅及其他一切事情加以考慮之後，拒絕讓出命令，比之接受的還生較大的困難。

乙 如在一九二四年五月五日以後，做了所有主，則除上項外，還須證明：可供代替的住宅，都能適合的收入，寬度，性質，勤務場所的距離等，且須證明適用讓出防止法時候，可使租戶獲得同樣的安定。

其他情形過於複雜，可供他國參考的很少，所以從略。

不待說，無論如何，租戶若不支付屋租制限法內的屋租，就得被情求讓出；然而也有多數人聯合起來，不付屋租而受了大規模的讓出命令的事實，且為救濟此種事實，曾提出了法律案，因這案與本問題頗有關係所以順便略說一下。

在造船業很盛的格拉斯哥 (Glasgow) 附近克賴德班克的勞動者住宅中有不納

的勞動者約七千人，他們組織勞動者住宅合作社，且以帶有共產黨思想的人們爲中心，並用造船業繼續不振，工資減少和失業的等理由，要求折減所拖欠的房租，並求房租低落到戰前的程度。到一九二四年八月，不繳房租者三年，拖欠額達二十二萬磅了。調停委員會雖然屢開，結果亦歸失敗，家主雖得了數百的讓出命令，到一九二四年十月，且以強制手段執行此種命令，然而在蘇格蘭十月的寒天，如將不得去處的勞動者逐出其現住的家屋以外，令其曝露於野外，這實不合於法律論，且爲人道的感情所不許。執達吏一稍疏懈，那些被逐的人們又奏凱而還，真是難於處理！

勞動黨內閣中住宅問題的擔任者衛生大臣華特力，是在克賴德班克的出身，而所謂克賴德班克派的人們，又是勞動黨中的左傾派。他爲解決這問題故，對於讓出要求的限制，更加上一款，就是如係因失業而欠納房租的，不得對之要求讓出。這個改正案雖已提出，但遭自由黨及保守黨的反對，在議會中不得通過。

#### 第四節 住宅政策的實現和工會

勞動者住宅建設很緊迫，政府爲此會支出莫大的國費，而其實現，很爲建築業工會的工團主義所妨害，這是自由黨及保守黨所同聲非難的。便是勞動黨也對其非難的一部分表示同情。對於工會的非難，有左列三點：

- 一 建築業工會，緊閉門戶，制限徒弟的養成，非受規制的教練，不許爲會員，而非會員就不能事建築業，以致不當的制限勞動的供給，抬高工資，妨害住宅政策的進行。
- 二 今日建築業勞動不足，而在其他產業，則失業者續出，若將失業者使用於建築業，本是一舉兩得；而建築業工會嚴定會員的資格，不輕許新會員加入，關於不熟練勞動者也能做的工作，也不許會員外的人來做。

- 三 依新方法的建築——尤其是鐵筋混凝土建築，本不應歸入於從來的建築業的範圍；然而建築業工會須行擴大其範圍，連這樣的建築，也不許僱傭會員以外的人來擔任，致使新建築方法之採用發生困難。

工會方面對於這種非難的辨駁，說是：非會員則不得從事該事業，乃是職工組合主義

(Trade Unionism) 的根本，勞動者百年苦鬥所得的結果，當然不能轉易的讓步。況以無正常的資格能力者為會員，不僅弄壞工程，而且這種人的失業率很大，工會不能不支付失業津貼，所以寬大的結果，就是經濟上的大負擔。只是要勞動的供給豐富，工會也不吝為，如第三章所述，一九二四年放寬徒弟的制限，承認成年者的徒弟入門，無非是使徒弟的訓練有效，而縮短其期間的。



總發行所

上海四馬路大

新街口一九五

號

電話六三一  
八七號

▲英國住宅政策▼

(實價大洋三角五分)



版權所有

編者 東京市政調查會

譯者 劉光華

發行兼  
印刷者 華通書局

中華民國十八年十月廿八日印刷  
中華民國十八年十一月一日發行

虹口分店

上海北四川路底一九五號

電話四五四二四號

上海图书馆藏书



A541 212 0017 6307B

通峯