

社會建設

第一卷 第五期 要目

從社會學觀點去分析住宅問題

楊開道

社區計劃與住宅改善

蔣旨昂

如何解決中國戰後房荒問題

呂竹

首都住宅合作推進芻議

錢訓典

美國首都房政局工作概述

孫珍方譯

介紹美國聯邦房政總管理局

劉銘譯

英國建設部戰後住宅計劃書

黎國慶譯

近年瑞典的住宅政策

韓光遠譯

汪龍編著社會調查綱要 書刊評介

孫本文

社會建設月刊社發行

中華民國三十五年七月出版

卷首語

自工業革命以後，由於都市猛烈的發展，其結果，顯出了「住宅問題」的嚴重性，住宅問題祇少包括兩方面——品質與數量，住宅建築合乎標準，合乎衛生條件與否，這是品質方面；住宅與都市人口的多少成比例與否，這是數量方面，進步的國家如英美蘇聯等都已由政府的力量在領導人民從事住宅的改善。而我們中國今日的情形呢？不但普遍鬧着房荒，而住宅建築更差，這不但影響一般國民的健康與效能，而更威脅着全民的基礎生活，這一期本刊特以住宅問題為論題中心，期能引起國人注意。

這一期早於四月間就在重慶編輯竣事，也準備付印了，但當時重慶印刷界正鬧工資糾紛，同時政府也開始還都了，所以本刊不得不臨時作決定：將全部稿件隨政府東下，再另洽地點出版，其間本刊工作人員，有的繞道西北，有的候飛機，等本刊全部人員到齊，再趕洽地點付印，時間已稽延很久了，這是我們深引為不安的，也是我們所未能預料到的。自後本刊同人當注意編排，充實內容，以資補償，並盼讀者諸君惠賜高見，以俾助本刊之改進也。

爲了篇幅的限制，有幾篇譯稿由本刊加以節縮了，這是在不得已情形下才如此的，特亦爲聲明，並祈 原譯者加以原諒。

目錄

- 一、從社會學觀點去分析住宅問題……………楊開道(一)
 - 二、社區計劃與住宅改善……………蔣旨昂(六)
 - 三、如何解決中國戰後房荒問題……………呂竹(一三)
 - 四、首都住宅合作推進建議……………錢訓典(一六)
 - 五、美國住宅問題及住宅政策……………宋思明節譯(一九)
 - 六、介紹美國聯邦房政總管理局……………劉銘譯(二三)
 - 七、美國首都房政局工作概述……………孫珍方譯(二六)
 - 八、華府卡羅李斯堡等差房租制實例……………思耕譯(二八)
 - 九、紐約市房政局的平民住宅工作……………孫樹奇節譯(二九)
 - 十、英國建設部戰後住宅計劃書……………黎國慶譯(三一)
 - 十一、英國白明罕城的戰後住宅問題……………孫珍方譯(三五)
 - 十二、近年瑞典的住宅政策……………韓光遠節譯(三九)
- 論文摘要 •
- 戰後我國居室問題之研究……………李宗賢摘
- 書刊評介 •
- 汪龍編著社會調查綱要……………孫本文
- 孫本文等著社會行政概論……………王廷玉

從社會學觀點去分析住宅問題

楊開道

人生四大需要

衣食住行爲人生四大需要，不過按照真正需要來說，飲食應居第一位，居住應居第二位，衣服反應列在第三，而行旅當然爲第四。對於飲食第一的立論，在理論上，在事實上是沒有多大問題的。農工階級的收入，約在三分之二左右係耗費於飲食上的，中等階級飲食所占比例雖較小，而仍然是比住衣行爲多。越富有的階級，越富庶的國家，飲食比例越小，住衣行及其他費用比例越大。科學愈昌明，生產愈發達，日用物品愈衆多，人類慾望愈複雜，飲食比例自然會逐漸減少，住衣行及其他費用比例反會逐漸增加的。將來也許會有一天，飲食費用要落到居住後面，或是衣服後面，或其他費用後面，不過在最近的將來，一班人民生活標準裏面的飲食部門，仍然要佔首位的。

衣服與居住兩種費用的比較，在中國有些地方是衣服高於居住，在另外一些地方是居住高於衣服。有一種人士專門講究外表，所以衣服方面花錢很多，衣服穿得也非常漂亮，而住的地方則往往捨不得花錢，又不去收拾，所以零亂醜陋不堪這是應該予以糾正的，其實衣服只要可以保護

禦寒，能以洗濯乾淨，就不會妨礙身體健康。而居住如果太潮濕，太污穢，太陰暗，不見日光，不通空氣，是於身體有重大影響的。所以國家應該制定最低住宅標準，厲行住宅檢查，務使人民知道住宅合理之重要，而設法節省其他不必要的開支，去取得和佈置一個衛生而又舒適的住宅。

戶口變動與住宅供應

根據簡單邏輯，每戶人家有住宅一所，應該可以視爲住宅供應無缺。不過事實上住宅供給問題，是遠較這個簡單邏輯爲複雜的。第一每戶人口有多少，人口的住戶只需供給二三房間之小住宅，人口多的住戶，便應供給四五間以上大住宅。所以不特住宅的多少要與住戶的多少配合，住宅的大小也要與住戶的大小配合的。尤有進者，住戶的大小是在變的，中古時代的大家庭，每戶人口有至十八以上者，每個住宅常需有房間十個以上，而現時代的小家庭，則僅有三五人，少則兩三間，多則四五間已可勉強夠用了。當然還有資產富有的住戶，除了家人實際需要的臥室以外，還有客廳，飯廳，書房，客房，……等設備，一個住宅的房間，也可能至十個以上，而究竟是居少數的。

不特家庭人口多少影響住宅需要，即家庭人口結構，也影響住宅需要。譬如五個成年人的家庭，比二個成年人三個小孩的家庭，需要房間爲多。孩子們年齡的大小，孩子們的性別，也影響住宅需要。譬如家中有兩個同性別的小孩子，和兩個不同性的小孩子雖然住宅差不多，而比兩個不同性的大孩子需要是不同的。家中父母健全，只要一個臥室，父母只有一人健全，還是要一個臥室。家庭人口變動，尤其影響住宅需要。在尋常狀態之了，家庭人口數目，應該是在逐漸增加的，每人年齡也是在逐漸增加的。可是人是免不了要死亡的，不但老年人要死亡，連年青人，小孩子，也有相當死亡率的。同時青年人是要結婚另外成立家庭的，不過在中國家庭思想比較發達的地方，尤其是在房屋供應比較缺乏的時候，結婚了以後的兒女，也有仍然和父母同居的，不過女兒女婿在娘家住得少，而兒子媳婦住在婆家的多些而已。

外國戶口已經將近到了一個變化靜止狀態，第一總人口的增加已經逐漸遲緩，有些國家已經到了停滯的階級。家庭數目，因爲每家人口的減少，而仍在增加，所以目前住宅還需有增加，可是家庭數目增加的停滯，他只是時間上的問題。

在中國，這八年雖然因為戰事關係，人口犧牲了不少，而因為生育節制運動尚未普遍，戰後工業化過程中人口增加是會十分劇烈的。同時因為工業化的進行，城市戶口增加會特別多，城市住宅問題也會特別嚴重的。所以單從戶口變動這一點去看，住宅問題將成為中國未來一二十年內最嚴重社會經濟問題之一。

民族健康與住宅改善

一班的說起來，都市的環境是不如鄉村的，對於民族健康的影響，也是不太好的。在外部都市，馬路用柏油鋪面，廚房用煤氣烹調，空氣中灰和煙的成分還少一點。中國一班都市的馬路，是灰塵蔽空的，不特工廠有煙，每家廚房的煙加起來，也是十分可怕的。所以中國市民，事實上生活於灰塵與煙霧之中。普通動物的呼吸，是吸入養氣而吐出炭氣，植物正好與動物相反，所以住宅的周圍，沒有樹木花草，就是沒有灰與煙，空氣也是不衛生的。所以外國住宅改善，都講究要留巨大空地，栽種樹林與草地，稱之為青草 Greening，或劃出巨型公園，對於樹木花草，不特可避灰煙，增養氣，而且對於日光供應也充分些。這空氣清潔與日光充分兩條件，是民族健康的根本條件，也是住宅改善的主要目的。

人類畢竟只是一種高等動物，如果不用各種辦法保持清潔，其污穢程度甚至比一種低級動物還壞。尤其是人口衆多的都市，如果不設法防止，其戶內戶外污穢程度，可能達到驚人程度。一方面人類本身要有洗濯設備，洗面，洗澡，洗衣……一方面便有排除污穢物的設備和辦法，如廁所，垃圾車，下水道之類，而以充分自來水之供

給，與良好下水道之設備為主。衛生學者認為市民用水之多少，與下水道排水污穢程度，實為一個都市衛生與清潔之最好指標。外國都市住宅無一不設備自來水，自來水馬廁，與下水道，垃圾設備，而我國則除少數都市之一部分人家外，其他多無此等現代衛生設備。將來在住宅區設時，及各住宅申請建築時，應儘可能加入此種與民族健康關係甚巨之設備。

因為空氣之不好，因為日光之不足，因為戶內戶外之不清潔，所以人類的疾病，在都市遠較鄉村為多的。尤其傳染病，一旦爆發蔓延，常至異常可驚程度。幸而都市醫藥設備比較完備，都市死亡人數，才不致十分可怕。不過一面在污穢的都市，污穢的住宅中生活，天天有發生疾病，傳染病的可能，而又要花很多的錢去建醫院，去請醫生護士，去買藥物，何不在都市建築方面，住宅建築方面，早已有所準備，空氣使他乾淨，日光使他充足，身體，住宅，街道使他清潔，豈不是可以省却許多醫藥費，可以避免無謂時間浪費與痛苦忍受嗎？

民族道德與住宅改善

大家都知道，所謂貧民窟，是民族道德最低落的區域。當然不見得貧民窟就是民族道德低落的因，也許還是民族道德低落的果，也許是因各地方不良份子，蠢集都市貧民窟，而使都市貧民窟變成罪惡的大本營。不過無論如何，這種不良現象是值得我們注意的，也需要設法改良的，這種貧民窟的產生。基本原因當然是經濟問題，收入問題，貧窮問題。因為大家都忙於衣食，甚至不能溫飽，所以對於社會秩序，不免有嫉視敵

對之意，對於可以擾亂或破壞現社會秩序各種主張與辦法，都是易於接收的。男子最易流入盜竊，女子則易流入娼妓，沒有恆產，不務正業，這對於整個社會是一個很大的創傷，也是一個很大的威脅。

近來歐美國家朝野人士，都已充分認識住宅改善與民族道德的關係，所以不惜巨資，去掃蕩這罪惡淵藪的貧民窟。幾乎沒有一個國家，不專立法案，不專設機構，不指撥專款，去應付這個威脅全社會的社會問題的。這些貧民窟住戶，如果果自己建造住宅，政府給他們以長期低利貸款。如果他們無意自己建造住宅，政府便出來建造平民住宅，以極低廉價格租給他們。而且租金是和家中人口多少與家人收入多少為伸縮的。大牛家中人口愈多，收入愈多，他們所付的房租也愈少。就是私人建築的出租住宅，政府也有津貼房租的辦法，其津貼的多少，也以家中人口多少，家人收入多少為伸縮。總使任何貧苦家庭，都能得到一所適合家人需要的住宅為原則。

要想對於民族道德有所貢獻，社會罪惡能以防範，住宅以外的環境也是要以佈置的，因為都市住戶彼此不通音問，不相來往，所以便於宵小潛藏，甚至在住宅以內作無法無天的舉動，鄰居也無由察覺舉發。所以一個住宅區之內，一定要有社會服務中心機構，要有各種社會組織，社會活動，彼此熟識了解以後，消極的可以互相監視，積極的可以互相協助，而社會服務人員更可往積極方面誘導本區住戶入於正軌，不致有軌外行動，有警察的干涉，或法律的制裁。所以住宅改善問題，已不是一個住宅的改善問題，也不是只是物質改善問題，而是一個社區的整個生

活改善計劃的一個部門了。

職業變動與住宅供應

人民職業變動，也是影響住宅供應巨大因素之一。一般的說起來，目前農業從業人口總在減少之中，工商業和其他職業人口，總在增加之中，換言之，就是農村人口有減少的趨勢（至少已趨於安定），而都市人口則無疑地在增加之中。所以一般的說起來，農村住宅供給問題，不是數量問題。而是品質問題，適用問題，年齡問題（過於陳舊），與設備問題。都市住宅，一般的說起來，年齡要新些，品質要好些，使用要方便些，設備要完全些。不過因為新增人口太多，最嚴重的為數量問題，本來照標準只能住一家的房子，也許就擠入了兩三家人。此外因為都市土地太貴，住宅建築多半過密，也是嚴重問題之一。

在一個國家經濟建設的過程中，有許多部門職業，一時或需要許多員工住宅，而過了一個時期以後，這些職業的重要性減少了，另外有許多新興職業起而代之，假使這些新興職業，是在原職業區裏面，當然只有轉業問題而無住宅供應問題。可是不幸得很，各種職業的區域，是受自然和人為的條件所限制，而不能相互代替的。譬如鑛山不用說了，在所有鑛藏發達以後，一切房屋建築都是要放棄的。即如重工業與輕工業地區，也是無法變動的。譬如英國以前在英格蘭北部和威爾斯的重工業區，工作日少，工人日少，住宅只有剩餘而並無不足。反之英格蘭東南區，尤其是大倫敦附近，輕工業日在發達，工人日在增加，住宅缺乏也就成爲嚴重問題了。這一次若干新軍事工業區域的建設，也影響到工人住宅

問題。戰後軍事工業縮短以後，這些住宅又少有人住了。

就是在同一區域，乃至同一城市，尤其是大城市，職業變動對於住宅供應也有相當影響。新工作的地點，如果距離住宅更近，當然是再好沒有了，如果稍爲遠一點，也還不大礙事，如果太遠了，便有更換住宅的必要了。譬如在重慶上清寺作事住家，如果工作地点改換到小什字，便非遷居不可。職業變動不特關係地點，而且關係家庭收入，收入增加了以後，也許想換一所好一點的房子，收入減少了以後，也許必需換一所便宜一點的房子。這些問題，當然都指房屋供應正常的平時而言，在戰時，就是在戰後復員時期，乃至平時房荒時期，在同一區域，尤其是同一城市的職業變動，是一大打響住宅供應的。此外自有住宅的人，因為買賣住宅比租佃住宅究竟麻煩得多，所以職業變動對於住宅改換影響也較小。可是，也就因爲現代職業太不安定了，在住宅供應比較充足的地方，一班人士，可租房住而不願買房的。除非國家有良好房屋制度，鼓勵人民造屋購屋，普通人民也無此經濟能力，自己造屋或購屋的。

家庭功能與住宅設計

家庭尤其是中古時代的大家庭是全能的，所以住宅設計也幾乎是包羅萬象，應有盡有。譬如中國鄉村富有大家庭，在正宅的正廳，陳設祖先牌位，甚至有專用的小型家廟或宗堂或享堂，充分地說明了祖先崇拜是大家庭社會的第一功能。這個功能在現在家庭中，尤其是生活在都市的小

家庭中，是全部淘汰了，所以現代住宅中也毫無宗教氣息了。有些大家庭裏面，也有私塾的設備，設有教書先生，專教本家子弟，以及附學學生，現在已經全部讓給新式學校了。在消費方面，有些中古大家庭，也有蓄藏設備和加工設備的，譬如谷倉椿米設備，乃至小如石磨之類，爲家庭消費用的，現在也逐漸減少了。

家庭生產這個問題，是一個比較重大的問題，在農村不用說了，生活和工作是打成一片的，所以家庭和農場也是打成一片的。在國外都市中，生活和工作已經相當分開了，不特工作場所少有人住，尤其沒有家眷留住，連整個工作地區也少有人住。所謂工業區，商業區，住宅區完全是外國都市的現象，中國近年雖然也有住宅區的出現，而工業區，商業區還是有許多人住家。尤其是小一點的城市，小一點的作坊和商店，通常都是樓下作生意，樓上住家眷；甚至於日製作事，夜裏住宿，也是數見不鮮的。因爲家人也就是工作人員，所以工作場所也就是住宅了。在英美已有禁止在住宅以內工作，或工作場所住家的法令，這在中國恐怕還是行不通的。

養病，在從前總是要回到鄉下，回到鄉下，回到老家去的，而在目前，是要到都市裏面，到醫院裏面，重大疾病，特殊疾病，並且要到最好醫院裏去。生產，從前總是用接生婆到家裏來接生，現在雖然也還有請助產士來家接生的，而住醫院生產的人一天一天的多了，將來是不會再有人在家裏生產的。爲送死起見，鄉下有錢人家，城裏有錢人家也常如此，通常有一間房子，提放

爲老年人準備的自製棺材。這些準備，在現代家庭中，一切都用不着了。養病，生產都上醫院，棺材有棺材店，出殯有殯儀館，家庭不管這些事情，也無需有這些設備了。不過偶發小病，因西藥可以準備自用，近年倒有一種家庭藥箱的準備，反較以前的準備爲加多了。

目前家庭功能，除了夫妻同居以外，只剩下養育兒童烹調膳食和洗濯衣服三大功能了。在美國國家，前面兩大功能最爲社會所重視，所以廚房在住宅中是佔極重要位置的，兒童住室，室內的遊戲場所，以及洗濯室，也是在住宅設計中所不可少的項目。事實上英美夫婦的大部時間和精力，是消耗在這三種功能上的，所以爲節省主婦的精力，減少主婦的痛苦，廚房洗濯室和飯廳客廳是密切配合的在簡單住宅中廚房飯廳甚至可以同在一個房間以內。這只有煤氣普遍的地區可以如此辦理，燒煤燒柴的廚房，不但不可以和飯廳在一起，而且要有一點距離的。尤其在僱用男女工人的家庭，普通廚房是和住房隔開的，不但中國如此，歐洲也有同樣情形存在。

可是現在，形勢又有些改變了，因爲職業婦女日多的緣故，洗衣工作大部是交給洗衣房了，工作人員夫妻二人常在外面用午膳，入學兒童也有在學校寄午膳的，不能入學，甚至不能入幼稚園的兒童，便在有母親工作時間，送到日間托兒所，並有在日間托兒所用午膳的需要了。在蘇聯，他們前進了一步，夫妻可以整天不在家裏吃飯，小孩也可以日夜放在托兒所裏，所設住宅，沒有兒童，也不用廚房了。英美國家在理論上是反對這兩個辦法的，可是事實趨向如何，則很難逆

料。如果養育兒童與烹飪食物兩大功能，逐漸脫離家庭以後，則簡單住宅只消有臥室一間，複雜一點的也不過再加一個客廳和一個浴間而已。這種簡單住宅當然不便單獨建築，而便於共同建築，集體管理，近代大公寓制度之興起，未嘗不是受這種家庭生活變化的影響。

社區服務與住宅設計

不要說一個四五口人的小家庭，是不能供應人以各種生活上必需服務，就是一個四五十人的大家庭，也還只是一個小的集體生活單位。在一個普通農村裏面，就得有至少百戶以上（四五百人），或是最好二三百戶，才能共同舉辦許多社會事業。在有汽車公路交通設備的美國農村，社會共同生活區域，又比這個大多了。目前英美國家，都認爲最少要有一千家，或最好二千家，才能構成一個人口衆多，財力豐富的社會共同生活區域。換一句話說，因爲人類的社會生活水準日高，交通工具日便，社區的物質面積日在擴大之中，社區裏面的人口與財富，也日在增加之中，中國的社區幾乎是最小的單位，而英美已經達到最大的可能了。

社區共同生活最早的因素，似乎只有政治地方行政一個項目，宗教有共同活動（教堂，家廟），也有各家活動，其他的生活活動，都是以家庭爲本位的。在東方國家祖宗崇拜比較盛行，所以宗教功能在家庭裏面盤據較久，而在歐美國家，則很早以前已變成一種社區功能了。教育這個功能，在中古時代已經局部成爲社區功能，譬如中國以前的村塾，義學之類，可是同時還有私塾

，家學之存在，不過到了二十世紀的時代，大家都承認教育是國家社會責任，而不是家庭父母責任。所以很快的學校校舍和村公所與宗教建築，成爲社會中心的主要建築物了。

關於生產功能，在上節已經說過，在農村還是和家庭功能打成一片的，在都市已有逐漸離開家庭的趨勢，在歐美都市甚至有禁止在家庭住宅以內，從事生產工作的禁令。可是這種從家庭解放出來的生產功能，並沒有全部變成社會功能，而由另外一種企業組織所負擔。只有合作組織的生產事業，似乎是大家人人參加的社會事業，其他私人企都極少數人掌握，也並不是很多的人分別參加的。生產品的銷售，以前有由生產者自己直接辦理的，也有由專業商店辦理的，現在多半由商店辦理，也有由生產者組織運銷合作社共同辦理的。此外日用品的採購，也和生產與運銷功能一樣，大部分爲私家經營，小部分爲合作經營，似乎都在社會化的過程中。

生產，運銷，消費這些經濟功能，雖然只有局部社會化了，而若干公用事業，如道路，交通，下水道，自來水，電燈，電話，煤氣之類，以前爲家庭中所沒有的功能，反倒全部社會化了。在歐美國家，連一個小的市鎮，也幾乎全有這些設備，一個住宅區的設計，乃至一個單獨住宅的設計，都要顧到這些公用設施。如果根本沒有設備，便得先設備好了公用事業，才能建築私家住宅，如果數量不足或是品質不好，也得先改良他們。在一個下水道不通，或是自來水無水，電燈停電的城市或市區生活，是比住在鄉村還要不方便的。

醫藥衛生服務，從前是由私家醫生，私家藥房負責的，窮人患病則由善堂或醫士或藥舖施藥，不取報酬。現在世界各國都已普遍地設立公共醫院，公共診療所，有的免費診病，免費用藥，有的只收一點掛號費與醫藥一部分成本。衛生設施，如免費注射，如傳染病隔離，係由地方衛生當局負責辦理，私人不負任何責任，亦無任何費用。當然在大小城市，還有不少的私人醫士與私家藥房存在，尤其是藥物經營大部分還是在商營制度中。不過一班的說起來，醫藥衛生已在全世界公認爲社會功能之一。遲早總有一天，要和教育一樣，全部由國家担起責任，由賦稅負擔開支的。除了消極的醫院診療所以外，歐美各鄉鎮城市，又有所謂衛生服務站之設置，從身體檢查，身體鍛鍊，疾病預防下手，已經引起各方面莫大的支持。

最後要談及社交與娛樂功能了。社交當然可以各家彼此訪問，娛樂活動也可以在家庭舉行，而一班的趨勢，也是向商業化和社會化兩條道路邁進。在大都市裏，娛樂已經高度商業化了，戲院，舞場，球場，游泳池，溜冰場等等多半是由商人經營，以利潤爲目的而並不是以服務爲目的。所以現在英美國家有一種社區中心運動，在一個或幾個公共建築物中辦理各種娛樂業務，社區男女老幼都可參加，費用由公款撥付或會員攤付。我們中國目前在各地試辦的社會服務處，也有一點像外國的社區中心，不過業務更爲繁多一些而已。

失業救濟與住宅建築

建築業是一個僱用工人相當衆多的企業，譬

如戰前英國，二千一百多萬職業人口之中，只有約四百五十萬人爲工人，其中有八十萬人左右爲建築業工人最多時曾至百萬人以上。戰後英國復員計劃，亦擬第一步恢復建築業工人人數至八十萬人以上，最後恢復至一百萬人以上。上面說的雖然不都是住宅建築工人，而以住宅建築價值比較之大，其所用工人必然也是很大的。此外建築器材業所用的製造工人，運輸工人，以及有關事業金融人士，其總數也是很巨大的。屋內設備用具，尤其是英美國家住宅，所用傢俱，冰箱，水盆，無線電收音機等，也是需要消耗許多人工，才能製造與分配的。

建築業對於工人之容納量，是具有最大彈性的。目前世界各國——包括英美在內——的住宅標準仍然是太低了，未來可能的標準，將會遠比飲食衣服要爲高。如生產事業能夠順利發展，人民的購買力逐步提高，政府及金融界再對於住宅建築業予以相當扶植，建築業容納工人比例，可能高至職業人口百分之十左右的。同時在人力過剩，失業嚴重的時候，我們可以多採用比較廉價人工多之建築材料與建築方法，而在人力缺乏的時候，則採比較用人少之建築材料與建築方法。其他屋內設備用具之數量多少，品質好壞，彈性之大，可隨時與人工供應密切配合。

失業的工人空間，由國家撥款救濟失業者，或由保險費賠款維持生活，都是絕大的浪費。利用巨大公共工程，去解決失業問題，去救濟失業工人，當然是很好的。而住宅建築工程，也可協助解決失業問題，救濟失業工人的。住宅建築本身多係僱用男工，在表面看起來，只能解決男工

失業問題，而其屋內若干設備用具，尤其是紡織物與美術品，使用女工也是很多的。有好房子當然要有好設備，好裝飾，男子失業可以救濟，女子失業也同時可以救濟的。

當然從他業轉向建築業，再從建築業轉向他業，也不是十分簡單的事。有若干部門的建築作業，是需要熟練的技術工人的，而熟練技術工人是需要相當期間訓練的。在訓練期間，他們的貢獻是很少的，有時甚至會浪費材料，所以訓練師資雖然可以建築公司，建築公會技術員担任，而轉業人員在訓練時期的生活費用，似乎是應該由國家負擔的。如果他們的本業需要努力迫切，他們當然隨時可以回到本業去，便不需有第二度的職業訓練了。轉業時候還有一個問題，就是舊職業和新職業是否在同一地區，如不在同一地區，則又發生搬家問題，住宅供應問題了。

社會救濟與住宅供應

上面說的是若干失業工人，因爲住宅建築事業發達，可以找到工作。不過有些人民，譬如老年退休人士，他們是應該退休的。如果他們私蓄很多，或者子女可以贍養，他們的生活，自然不會有問題的。當然他們也可從原服務機關得到相當的養老金，不過通常的說起來，這些養老金的數目總是有限的。又如殘廢人士，他們受了特別職業訓練以後，也可獲得相當職業，有相當收入，而收入總是比一班工人爲低，還是不能養活全家的。這些必需救濟之特別人口，與其用現金救濟，不如用免費或減租供應他們的住宅；就是用現金救濟，也同時可以採用免費或減租供應住宅的辦法。

就是正帶有職業人民，因為每日收入不夠，有時也需要救濟的。現在外國盛行一種收入租金制，凡政府自己建築的平民住宅，只限於某項收入水準以下的人民租用。如果某人的收入，逐漸增加到超過了那個限度，這家人就得另外去租一點的房子，而把原來廉價平民住宅，讓於收入比他少的候補人。在這個收入水準以下，有時甚至住同樣房子的人，他們的租金也是不同的。大約收入越少，房租也越少，以減輕他們的負擔，使食物和其他開支，不致於過分緊縮，而仍然可以居住比較衛生適宜的住宅。

收入並不太少的人家，如果只有二、三小孩，是仍然可以維持相當生活水準，租用衛生適宜住宅的。而如一個人家有四、五個，乃至六、七個小孩的話，他們的食物費用和衣物費用就會把全家極大部分收入消耗了，於是不能不租用最壞的房舍，最少的房間。結果是無兒童負擔的夫妻，可

以花很大的租金，住很好的房子；而兒童愈多的人家，房子反倒愈少愈壞。所以外國現在又感到一種租金折扣制度，凡有三個小孩以上的家庭，都可享受這個權利，兒童愈多折扣愈大，七八個小孩的家庭，幾乎只付二、三成租金。如果所住房屋是政府的財產，租金折扣只是登賬問題；如果是政府貸款建築房屋，則政府必需在家庭補助金中另撥專款辦理。

讀者看了上面各種辦法以後，一定認為這些辦法，似乎是過於麻煩了，而不知道用現金救濟，在食物或其他方面施行救濟，比這些辦法不特還要煩雜，而且易滋流弊。用住宅供應方式，去辦理社會救濟，可以說是社會救濟裏面最簡單，而且最科學的一種方式了。尤其是有固定薪給的人們，他們的真正收入，以及收入的增加或減少，是極容易向僱用機關查明的。家庭兒童的數目和年齡，還要戶口調查和人事登記辦好以後，只

消一查便知。戶口調查和人事登記不會舉辦的地區，要查住戶兒童數目年齡也是很容易的。因為他們居在本區，所以同住的兒童是可以親眼看到的，如果住得久一點的話，兒童的生年都可向助產人或助產機關清查出來的。

通常一班人民住宅，是最容易受房東仍至二房東剝削的。吃飯，穿衣，一班人民都有絕對選擇自由，那裏的東西好，價錢賤，他們自會到真正所謂「價廉物美」的地方去購買的。住宅，因為需要投資太多，需要建築時間太長，所以一班人民都是租用，而只有相當富強人家才能自建或購買的。出租住宅，和租房人家，其間有距離的問題，時間的問題，租金的問題，是很不容易配合的。尤其是一個新近來到的人家，要想在短時間內，找到價廉物美的住房，簡直是不可能的。所以站在一班人民生活福利立場，平民住宅的供應，住宅服務的事業，也是有迫切需要的。

社區計劃與住宅改善

蔣旨昂

勝利以前，吃不飽，穿不暖，無處住，走不動，種種痛苦和困難，都可掛在抗戰帳上。現在大家要復員，要回老家去；但是復員並非復原，不是人人都能回到老家去的。不能回去，不必回去，那麼到那裏去呢？住宅問題之嚴重性於是顯出。各國自工業革命以後使逐漸感到威脅的住宅問題，也在壓迫我們了。

住宅問題，至少包括兩方面，品質與數量。品質上，要求衛生，堅實，美觀，舒適。要衛生，便不能低矮、無陽光、不通氣、潮溼擁擠、腐敗污穢；要堅實，便要選擇材料，講究結構，要美觀便要講究設計，發展地方風格；要舒適，便要避免煙灰、臭氣、燥音之侵擾，更要保留空地、鋪設綠茵，布置花園。凡此種種固然是住宅

建築的品質問題，但又都有其區位關係：數量不夠，或者分佈不當，則品質問題之解決，無論不易，即使解決，意義也是非常狹小的。抗戰以前，住宅缺乏，已是很嚴重的現象。例如北平，郊外掛甲屯每處二、四六間房，鄉民百分之五十九住一間或二間；黑山扈每間住三人者最多，佔百分之三〇、四，連同住三人以上者

，高達百分之六一、八（李景漢）。城內每家二、九間，僅住一間者佔百分之四四（Gamble）今後住宅必然更覺不敷。我國人口似非靜止的，至少公共衛生之倡行，以及內戰之停止，天災之預防，可能使人口大增，因而住宅之需要必多。而且獨立的小家庭，也在增加，則更加重住宅之需要。即使人口和家庭的數量沒有變更，人口之轉變却是必需而必然的。農民轉業為工，則必離去其原有的住宅，而投入市鎮的工廠，因而加重市鎮住宅之需要。現在各都市之擴大，還有許多原因：例如家鄉曾受敵僑蹂躪尚不能返；四鄉治安不良，流落都市；或因發財而在都市尋求更大的利得和揮霍的享受。重慶不必說，成都較戰前增了一倍多，上海已有四百多萬，北平也有二百萬了。將來工商業的正常發展，不但對於這些大都市，就是對於較小的市鎮，也必大增其住宅需要的。

假若我們更有餘力，不但建築新屋，而且同時按照理想的標準，拆毀不好的住宅，加以重新建造，則全國所要建築的住宅，數必驚人。總理曾在實業計劃裏面估計「未來五十年中，至少需新居室者有五千萬，每年造屋一百萬間，乃普通所需要也」。實際需要恐將有多無少。

如何建築品質優良的住宅，是工程師和建築師的事，我們必須請教專家。本文所要討論的，則是如何從社區福利和人本價值，來計劃住宅之改善。

各國住宅改善均有其不同的背景。但是大都看出住宅之社區意義。英國是最早注意住宅之社區意義的國度。英國住宅改善之努力已有七十年，據說一九三九時英國住宅是各國之中最令人滿

意的了。但是除了住宅遭受第二次大戰的燬壞的理由以外，其所以仍在積極努力住宅改善，可說尚是因為他們感覺，從社區福利的觀點來衡量，還很不夠。歐洲大陸上固然有其集合式住宅之傳統（一八六〇至七〇統計，曼魯斯特等市每所住宅住四、八人，倫敦內區七、九人，柏林則最高，為七五、九人），但是瑞典合作經營的集合式住宅，以及蘇聯若干無私家廚房的國營集合式住宅（蘇聯一九二七至二八住宅普查，有百分之七、八國有，幾乎包括所有大房，佔全住宅面積百分之四十六；百分之八一、八私有，大部為農民工人的單戶小住宅；另有百分之點四為合作社有）都是一種增加社區關係的努力。

影響住宅之成爲

社區間架的因素

社區是人與制定之綜合體（參閱本刊一卷四期拙作「社區組織釋要」）。其顯然的外貌，主要地是由房舍之分佈形成的。影響住宅分佈的一般因素，包括人口、土地、和公共事業。就人口言，如果人口靜止，則一地人口之增加，必致他地人口減少；因之，如欲發展較小市鎮，或建立新的市鎮，則可自人口過密的大都市吸收人口；反之，如欲擴大工商業的都市，也難望純以都市自然增長的人口為限而不注意鄉村人口之前來轉業。就是在同一地區，人口之數量、分佈、流動、增加、或減少，均與住宅之分佈有關。此外年齡與性別，也可影響住宅之種類，風格，及其多少。

就土地言，住宅僅是土地利用之一種方式。住宅如果打算照需要情形分佈，則土地之獲得必

須容易。但是地理條件，或工、礦、農、商、交通等土地利用方式上的競爭（都市社會學者說，平地吸引商業，較高處吸引住宅，較低處吸引交通與工業——Marice R. Davie），常使此種獲得極為困難。若干情形之下，住宅問題簡直就是地產問題。

公共事業固然包括通訊與交通，但如無水源與下水道，或無電力與燃料，則住宅之分佈，常不令人滿意，尤以鄉間為然。交通如果方便，則可增加住宅分佈之彈性，可以使人離去工作場所（工廠或田莊）而享受更優良的住宅環境。有些公共事業，如電力之發達或新煤礦之開採，其重要乃是因為先影響了產業之分佈，才更進而影響住宅之分佈的。交通對於住宅分佈之影響，固多間接，但亦有直接的時候，例如交通之終點或交叉路口，常使住宅密集。住宅也常沿了公路作帶狀發展。消極地，公路或鐵路也有時防礙住宅之合理發展。廢路應予取消。

除了以上三種一般因素之外，更有產業的和社會的因素，影響住宅之分佈。大部人口，必須工作以資生活，因之大體而言，住宅與產業必須連在一起，不能離太遠。只有少數人，如藝術家、著作家，也許可以在任何地點工作。至於社會因素，則有兩層意思：一層是如果住宅離工作地點和其它趣益所關的如商店、學校、娛樂設施等，都不太遠，則會有很好的影響；另一層意思是，人類有維持社區生活之需要。

產業可分基本的或地方的，輕的或重的，固定的或流動的。基本產業供給製品於本地以外的市場，作出口或貿易之用，與洗衣作或小建築公司之專門服務本地者不同。重工業，如造船、鍊

備，就是基本工業；輕工業則不必然。固定產業有其地理地質的原因，已在該地的投資和熟練工人，不易搬徙他處。流動產業常為輕工業，例如糧食加工，傢俱製造，糖果製造，性既流動，易與主要市場接近。各種產業各有其影響。固定產業下的住宅，其主要問題，不是擴張，便是縮減。如為流動產業，則住宅之分佈，要看一般的趨勢，及其區位上的特殊變化了。不過，無論何時何地，產業的經營，必須根據經濟原則，纔能發達。而且產業也要復興，纔能有不同趣益的人口，以發展一個平衡而穩定的社區。

與工業比較起來，商業的中心，改變得緩慢了。商業可以是「基本的」，也可以是「固定的」，如銀行業、保險業。商業固可創造市鎮，而城鄉又均需商業，商業便也容易使市鎮分散出去。

農業、漁業、林業，都是基本的，固定的產業。漁業只是對於沿海一帶，有其人口分佈的影響。農業如要合作化或集體化，則住宅問題頗不無在於建築標準之提高，而也在於分佈之合理。村落制和單戶制的住宅，各有着什麼程度的社區意義，便也值得注意了。

以上指出了產業因素之影響。再來看影響住宅分佈的社會因素。

工作場所與住宅不應距離太遠。但是十九世紀歐西各國所採用的辦法，使住宅與工廠緊連，總未曾產生優良的生活環境，因為安排住宅與安排工廠根本是兩回事——它們兩種計劃裏面，根本不能包括相同的因素。所以住宅必須放在社區裏面，而不應變為工作場所的附屬品。既然不能在一起，於是在現代交通狀況之下，大部分的人

，爲了到工作場所去，每天總須相當的旅行。即使住宅離家長工作場所很近，家內其他分子也許遠在他處工作。所以必須利用交通工具迅速而直接地將住宅區與工業區連繫起來。工廠區域愈大，則此種旅行愈不得不遠。早晚上下班時，交通工具的負荷太大，每人不能舒適坐在車上，也不能花太多的時間等車和搭車，所花車費也是損失。所以住宅與工作場所應有「合理距離」。省時、省費、省體力、省精神、省交通工具，則對個人，對產業，對國家經濟全有好處。尤其個人可以多參加家庭社區的活動了。然而什麼是「合理距離」呢？一九四三年英國戰時社會調查局爲了這一問題曾作二七〇四人的調查，發現工人住宅與工作場所相距一又四分之一英里以下的，主婦有百分之六二，丈夫百分之五〇，未婚女百分之六〇，未婚男百分之五一；距離在一又四分之一英里以上的，主婦有百分之三〇，丈夫百分之四三，未婚女百分之三五，未婚男百分之四三。（百分數加起不得一百之故，乃因有未答者，各類佔百分之四至八。）至於到工作場所所需時間（百分之四十七至五十的人步行或騎車），則在二十二分鐘以下的，主婦百分之七二，丈夫百分之六七，未婚成人百分之七二；其中十二分鐘以下的，主婦百分之四七，丈夫百分之四一，未婚成人百分之四四。蘇格蘭住宅顧問委員會將該項調查與另一調查合併整理，發現1.一般而言，距離因素不如時間因素重要；2.公共交通設備完善時，市民在住宅與工作場所之間，不應超過半小時，愈少住愈佳；3.步行或騎車，則一又四分之一英里似爲市內工人夠大的距離，能短更好。中國都市方面，還未見過類此的統計，但是

鄉村裏面却有一些：住所至田場距離平均點六九公里，華北較華東中大二、六倍。這或者就是華北用大車運肥料及產物往返田場與住所之間，而華東中多用人挑的原故。在各地最遠距離平均三、三公里，華北較華東中亦高一、七五倍(Buck)。

人既不能離羣獨立，便成爲家庭之一員，便更成爲社區之一員，於是我們應該進而研討社區生活之維持如何影響住宅之分佈。

社區計劃與住宅

普通的區域性的計劃，常把住宅看得太機械了，而失去其社區生活上的重要價值。有人說，區域性的計劃是要將各種人爲過程與自然環境相調和。所以1.住宅之佈置要寬裕，環境要健全合理；2.建築物與空地要均衡發展，建築物與街道所佔面積要均衡分配；3.公私建築物要有條理的發展；4.要有本區的和通外的適當道路與交通；5.娛樂場地要充足；6.也要以此一地區爲整體，而安排其他物境改造。誠然物境是很重要的：例如愛丁堡未實行住宅區劃前，年死百分之四十五，其後僅百分之十五；肺病死亡由百分之七·一降到百分之四。又如紐約Brooklyn區，一九二九至三二調查肺病死亡，住六十元房租者每年每萬人死三人，住五十元房租者五人，住三十元房租者十人。但是計劃不應僅打入物境因素，更要注意人間關係。

個人或家庭，願與其同類，在宗教、教育、社交、娛樂、以及公眾事務之解決上，變爲社區之一部。於是社區必須有各種設施，人們纔能藉以謀求精神的、社會的、和體質的福利。

社區精神之發展是無止境的。國家應該是一個完整的社區，大同世界的理想，便也是要把世界變成一個社區。我們現在却僅就地方社區立論。地方社區雖非全國社區之縮影，但是社區之內各種分子，仍須均衡發展。社區不能只有一種人，而實在應有各種社會的知識的興趣的人，良好公民，必須能夠與不同觀點，不同趣味的，共同生活，而在複雜之中求統一。雖有複雜，總能培養今日我們所最需要的容忍與互重的精神。這種精神也只有生活所需的各種基本服務事業上面表現出來。

社區的發展，當然還有許多因素，例如充分就業，不虞匱乏，優良教育，機械所給的餘閒，以及因而擴大之娛樂設施等。但是，我們的主题是住宅，所以一方面要研討此種住宅裏面的社區分子要些什麼設施；一方面要問這些設施應與這些社區分子距離多遠？

可以滿足或維持買賣、公務、教育、健康、宗教、娛樂、交際等需要的最小人口集團，叫作「基本社區」，或名「鄰里單位」。每一基本社區，英國普通主張六千至一萬一千人，美國普通主張三千至一萬人。如為五千至一萬人，而又以每四人一所單戶式住宅計算，則需一千二百五十至二千五百所。這種說法很像我們六年以來所施行的鄉鎮制度。鄉鎮恰是這種基本社區（參考拙著戰時鄉村社區政治，商務版）。我國每戶人口較多，則五千至一萬人，應有單戶式住宅一千至二千所。依照縣各級組織綱要的規定，「鄉（鎮）之劃分以十保為原則，不得少於六保多於十五保。」實際上，人口較密的鄉村，常有超過二十保的，城市裏面，每鎮保數戶數自然更多。則一

千至二千戶，恰就是鄉鎮所有的戶數。不過，我們在鄉鎮所努力的生活設施，雖說管教養衛，包括很廣，而實際除了民意和警衛機關，只有學校、合作社——至多再加上一個衛生分所。在標準比較高的社區裏面，則所要求的設施，便很多了。例如蘇格蘭住宅顧問委員會一九四四年的建議！

一、區域與密度——不可太大，以致超出步行距離而不能利用商店和其他社區設施；亦不可太小，以致無有空地。該會建議：一個新闢地基地，三四百英畝容納一萬人，便可成為鄰里單位，平均每英畝三十人。（紐約二九九方英里七百五十萬人，平均每英畝四十人。）除去其他房舍及空地，真正居住地段約每英畝五十人或十二所住宅。（按美國有人主張鄰里單位應為五百畝，每畝六家二十四人。如為大都市，似不易實行。）

二、商店——商店中心應在行人最多的大街上，而與本社區內各地都很接近，最好不超出一千一百碼。較遠的主要商店也不應超出二十至二十五分鐘的公共汽車或電車。所謂商店，可有雜貨、麵包、水果、屠、魚、糖果、布、五金、燃料、藥、理髮、牛奶、煙、報紙之類，此外也可加上各種修理舖，以及可有增加互識作用的茶館。英國戰時社會調查局調查市內二四六一主婦，發現她們以家庭附近有商店為「最重要」的，佔百分之七一，而她們每日往附近商店買物的，佔百分之五九。

三、學校——社區裏面的住宅一人住，學校便應馬上開學。學校距任何住宅不應在半英里之外。每三百家便可有一托兒所。

四、教堂——社區內應為宗教崇拜留有地點

五、社區中心——應有三英畝範圍，建一大廳。附設若干小間，以為各種社會活動之中心，自討論、講演、委員會，室內運動、遊戲，手工，以至簡單飲食。門診、福利站、少年部，均可在其附近設立。郵局代辦所亦可附內。

六、遊戲場與「綠帶」——各單位之間，或一單位與工業區之間，應以遊戲場及植物地帶隔開。

七、交通——以在區內安全，而與區外交通方便為主——便於去工作場所，去主要商業中心，去較大教育與文化中心，去鄉下。

也有人將社區分為五層單位，即鄰里單位、鎮區、城市、大都市、經濟區域。鄰里單位之內的設施與上述大體相同，但是以為社區中心應在第二層單位，總夠大。六個或八個鄰里單位，即三萬至五萬，可以成爲一個鎮區，其公共事業要完全多了，包括中學，繼續學校，社區中心（公民、文化、娛樂等活動），大會堂，遊藝室，講演室，博物館（包括圖書支館），音樂館，戲院，游泳池，主要商業中心，行政大樓等。城市則以幾十萬或幾百萬人為單位，包括交通網（旅館在內）、大學、公園、主要紀念塔之外，有比鎮區所有更大的文化或公民活動中心。

都市住宅之社區計劃

大多數都市之發展，乃因其能夠供給生活和文化的機會。但是現在的都市，不管大小，全都缺少聰明的計劃。都市人口之增加趨勢可以作為計劃的參考。例如倫敦人口：倫敦中心 City of London 由一八五一之三十三萬減至一八九一之二

十萬，再減至一九三五之十萬。第二層的倫敦 County of London 由一八五一之二百十萬增加到一八九一和一九三五，四百二十萬。第三層的倫敦 Greater London 則由一八五一之七十萬增至一八九一之一百四十萬，以至一九三五之四百二十萬。就全區域說，由一八五一之三百十萬，增到一九三一之五百八十萬，又增到一九三五之八百五十萬；但就三層帶說，則第一帶正在減少，第二帶已經飽和，第三帶還在增加。大紐約的本部人口，也在比例地減少，一九二〇佔百分之七七·一，一九三〇佔七二·八，一九四〇佔七二·二〇一九二〇至三〇，美國八十五個都市的人口平均本部增加百分之十九·四，其邊衛則增加百分之三九·二。又自一九三〇至四〇，美國一四〇都市（即人口在十萬以上，而本部在五萬以上者）本部增加百分之六·一，而邊衛增加十六·九。凡此增加，全是靠着鄉村來的遷民，因為都市的生育率較小。例如美國一九四〇統計，都市比農場的生育，幾少一倍——都市七四而農場一四四，非農場一一四。

可見，都市人口要集中；但集中到一定程度，又要分散。

於是都市住宅之計劃，要使已集中的地帶，如何重建過分擁擠或不合標準的住宅，貧民窟之祛除，即其努力。此種計劃之另一意義，更要在分散趨勢之下，布置住宅，使另成社區單位。重建需若干條件，例如該區工人住宅應在一定數額以上，太少則不值得注意；或該區住宅要有若干成數過於擁擠（普通在每間二人以上，即算擁擠）。即使合乎這些條件，重建也非一時所能辦到的，因為市內土地既貴，中心地區又往往很小

，無法好好布置；而且，重建之前，非將住宅移空則不能拆毀，而區內本已擁擠，如何移法？移往他處，又談何容易。所以即使能重建，也往往不能在中心地區同時舉行。另有一個困難，則是由於經濟社會發展之變動無定，不易使人安心重建。所以，與其重建，常不如使住宅內設備現代化些較為簡單，例如，多開窗戶，增修廁所浴室，裝設電燈，添置自來水等；同時，調查社區，在交通教育、宗教、生產、社交、娛樂等方面，什麼設施缺少，什麼設施太多，而加以增添或減少乃至取消。却不根本動搖原來社區的架子。

至於分散出來的住宅，則宜從頭計劃。離心的、分散的布置，當是必需的，至少在重建原有住宅中心時是必需的，因為如果拆建，則無法不先給原住者搬到他處去住的布置。這種布置不一定全是暫時的；原有住宅之所以拆毀，大部是由於中心擁擠，則分散出去的新住宅，不但被原在中心的人臨時住一下，以待將來中心重建好了再回去，有些必然留在這新區而回去了。蘇聯完全新建的城市最多，一九二八以來已有二三〇座。

這種分散出來的住宅，應該根據社區計劃的原則，予以如下的安排：

一、有計劃的住宅區，尤其當成一個新的鄰里單位來建設時，必須與產業區保持相當的關係。有分散的住宅，而不同時有分散的產業，是不行的。

二、一千所以上的住宅，應該形成一個或多個的鄰里單位。有時這些住宅可以與中心區所發展出來的住宅相連接，而成一個鄰里單位；有時可以獨自組織。新興的小市鎮，常因某種產業發

藥，而需要這樣的一千所住宅的計劃。

三、如果不是一千所，應該與現有社區打成一片，以利用其原有社區設施。如有六百至八百所，大概就應另有小學之類的設施了。

四、如果不足一千所，而又不能與原有社區聯合，則其計劃，應將未來的發展打算在裏面，自成單位；甚或成爲一個具體而微的鄰里單位。

在原則上，分散出來的住宅，與其建築在一個空曠地區，整個從頭作起，不如環繞原有小市鎮加以建造，因為，如此則可利用已有的人口核心，已有的社會意識，已有的公共事業之核心。所以，從一個觀點來看，小市鎮之擴展，可以增加其複異性，而使社區生活更有意味。小市鎮之擴展，一方面配合產業之發展，一方面形成若干完整的鄰里單位。此一過程可名之爲「市內拓殖」。都市大了，並不就壞，只要成爲系統的社區。世界各國僅有蘇聯計劃將莫斯科限制在五百萬人之內。莫斯科一九一八有一百七十萬，一九三三第二次五年計劃開始時已有三百六十萬了。

但是這並不是說，不應在必要時建立新市鎮或衛星城。英國 Sir Ebenezer Howard (1850-1928) 一八九八所擬的花園市計劃，一九〇二 Leetchworth, 一九二〇在 Welwyn 先後實行，均有成績，可資參考。

與原社區聯在一起的住宅，不致離原有工作場所太重；但是新住宅自成單位時，很可能超過「合理距離」。解決之道有幾：新的住宅應建在與原有產業距離不太遠的地區；或與新產業同時選擇互距不遠的地區，再不然，便應在住宅區之旁，留下可以有利經營的產業區地基。有了這種地基，便應想法誘致產業前來設廠。有人估計此

種保留地基，至少應有七十五英畝，設廠纔能有利益。此一地基的工廠，可能雇用三四千人，則需在附近組成兩個鄰里單位。但是住宅是地方性的事情，而產業則常考慮大區域的或全國的因素，所以住宅是很少能夠誘致產業到其附近的，而常情則是住宅跟着產業走。合理距離既然以所需時間為主，則住宅也可以靠着直接而迅速的交通，決定其與工作場所相關的位置。此外，更要盡量將租住的優先權讓給在該產業區工作的人。

鄉村住宅之社區計劃

鄉村應該發展健全而均衡的農業。除非不得已，住宅所需的土地，不應防害農業。至少在面積上，中國農民用在農舍的土地比例不少，當然是因為耕地面積太小之故。根據金大農經系二二省一五四縣一六八區一六，七八六農家調查，農場面積平均二五、四市畝，農舍佔百分之三、四，即八分七釐。

鄉村住宅之需要改良，較之都市不在以下，或有過之，因為農家住宅，除了人以外，也是庇護家畜的；倉儲與糞堆也常不能離開住宅。其佈置，需要技術和財力去加以修改。

在分佈上，鄉村住宅的毛病，則有三點，可以根據社區計劃之原則，加以改正：有些住宅孤伶伶地蓋在田場上（所謂單戶制），與人來往的機會大為減少；有些住宅建在公路兩旁，成為帶形，高車輪駛過，居民易受意外的損害；又有些村莊，固然對於單獨住在田場上的農工未能供給住宅，尤不能對於其他職業人口，如小商人和手藝人，供給住宅，致使社區生活無從豐富。於是鄰里單位的觀念，也應運用在鄉村住宅

計劃上面。不過這所謂鄰里單位，不像都市裏面是緊湊在一塊地面上的，而是包括一個較大而不易確定的區域，其中有田場，有一簇一簇的住宅，有小村落，而又有一個小集場作為核心。

在集中式的村落社區裏，住宅分佈較為有利，因為小孩子上學方便，家主婦買東西方便，社區意識也濃厚；感覺麻煩的大概只有農夫。但是道路修好了，交通工具進步了，加多了，則他往返於家庭與田場之間的時間，不會太大。至於原來分散的單戶住宅，則除了田場上必要的房舍外，應該建在一起，成為村落。要選那有水源，有下水道，而且距離各家田地都不太遠的地方建立村落。

這種村落，首先應該傍着原有村落建立，或者從一個尚未發展的村落核心建起。這種核心，常是在一個交叉路口，或是在那有個學校，有個鐵鋪之類的所在。學校鐵鋪之類，不一定是緊鄰，但可能很近，於是便可成為村落社區之雛形。此種村落應把交通大道讓在村外，也應把小工業發展的地基留出來，以便人口職業之複異，而增社區生活之趣味。

如果一個村落不夠滿足人類基本需要，便須聯合若干村落，使成鄰里單位，所以要與附近集場密切配合，而以後者為社區核心。如果尚無這標集場，則應在村落之中，選其適中的，助使成為社區核心。也應在那個村落留用地帶，以備將來之擴展。

如何進行社區

計劃下的住宅改善

抗戰勝利了，國家統一了。大家要真正走上建設之路。住宅是諸般建設之中，非常重要的一項。孫總理早在所擬的實業計劃中的第五計劃便曾指示：「在都市中所建屋分爲二類，一爲一室之居室，一爲多室同居室。前者分爲八房間，十房間，十二房間諸種，後者分爲十家百家千家同居者諸類，每家有四房間至六房間。鄉村中之居室依人民之營業而異。」這是二十五年前的話。現在不能不舉國一致來加以注意和努力了。

首先要確定住宅政策。住宅生活既爲整個社區之一部，則住宅政策應與工業政策、農業政策、土地政策、以及人口政策，密切配合。去年國民大會所決定的工業、農業、人口等政策，今後大體不會改變，仍須努力實行。那麼住宅政策，如何與之配合而作具體的決定，已成當務之急了。

不過住宅政策之確定，只是工作之開始，還要根據政策與當前的需要和力量，制定住宅立法。各國雖然多已有防火規則，住宅立法則發達甚晚。一八六四至七五，德、意、瑞典均有公共衛生及城鎮擴展法案。英國在一八九〇至一九〇三有很多住宅法案，最近的一個是一九三六的。至於市鎮計劃法則開始於一九〇九。一九二二修正後，兩萬人以上市鎮，都有了計劃。一九四三正式成立市鎮計劃部 Ministry of City and Country planning，次年由該部提出了市鎮計劃法案，目的在於授權地方當局強制收用土地，簡化收地方法，管制收用的地價，並供給國家補助金。美國的住宅立法，以分區法，都市計劃法，分割土地管理法三類爲主。分區法最早，始於一九一四。在一九二七，四十八州之中，便已只有

六州尚無都市計劃委員會了。據一九三八年統計，二千五百人以上的市鎮，有百分之五十，即一千八百處，都已有了建築規則。美國全國性的住宅方案，則是在羅斯福新政之下，開始於一九三三，是以運用補助金的辦法爲主的（一九三三至四三，其補助建立了五十萬所。其中央主持機構爲聯邦住宅局 U.S. Housing Authority。蘇聯住宅計劃全由中央計劃局 Gosplan 負責，因爲一切動用公款的设计全要向中央計劃局報告，再由其彙報中央執行委員會；實施則由各共和國負責了。蘇聯所有市鎮住宅，百分之四十是新建的，而且大部是在九年之中新建的。英國一九一九至三三共二十年，新建住宅百分之三十九，而且是包九城鄉兩方的。

我國除了幾個市有建築規則以外，可說沒有住宅立法。我們的住宅立法，應該規定：住宅計劃當局，自中央以至地方，如何組織確立；住宅在什麼情形之下可以公營，什麼情形之下可以私營，什麼情形之下可以採取合作經營（瑞典的合作住宅很可參考）；公營經費何來；公家對於私人或合作經營，如何予以補助；中央與地方在此方面，如何劃分權責。關於住宅專業，也應有立法。

關於住宅調查，我國可說沒有材料。對於聯合國善後救濟總署所提出爲了收復區難民必備的

住宅數量，也是太粗略的估計。英美則有住宅普查，可作計劃之根據：一九三一普查，英格蘭及威爾士有三九、九五二、三七七人，九、三九九、五三五住宅；蘇格蘭四、八四二、九八〇人，一、一四六、八五二住宅。一九三八不合格住宅，英威四七二、〇〇〇所，蘇六六、五三八所，一九三一每所在二間以下的，英爲百分之四、宅，蘇爲百分之四十四。一九三八擁擠住宅，英威爲百分之三、八，蘇爲百分之二二、六。一九一九至一九四一共建住宅，英威四、二二三、七一二所，蘇三四四、二〇九所；總數中若干爲地方政府所建，若干爲私人所建，而後者又有若干有補助，若干無補助，均有統計。美國一九四。住宅普查，城市二千一百六十萬，鄉村在農場上七百六十萬，不在農場上八百十萬，共有一千八百二十萬需大修或加浴室，一千六百八十萬無浴室，六百八十萬需大修，八百二十萬無煤氣或電力，一千零九十萬無冷藏器，四百三十萬無暖氣或爐子。城市住宅百分之九是擁擠的，鄉村更壞。

我們除了要知道多少不合格的，多少擁擠的住宅之外，更要知道多少家庭沒有住宅——多少住宅被敵人毀了，多少人暫時在親友處或臨時棚子裏搭住，多少青年因爲找不到房子而不能結婚爲了精細計劃，更應調查多少是不搬出本社區的「穩定」家庭，多少是「待搬」家庭。從社

區住宅數量來說，社區以內的遷移，尙少影響，區與區間的，則成問題了。調查待搬家庭之法有三：1. 較大區域爲調查住宅需要的單位；但是仍會有遷入或徙出此一較大區域之外的家庭。2. 挨戶訪問，問社區之內誰要他徙以近工作場所；然後各社區之間便可交換此類住戶名單；遷入多於徙出的數目，便是應建的住宅。但此方法可能鼓勵住戶輕易搬家，而且此等人家之需要或不如擁擠區者爲大；再則等到新宅建起，此類住戶之需要或已改變。3. 訪問工廠，問他們要在何時何地建立新廠，及其需要多大的新的工人住宅區；原有的工廠，也可以告訴出來，有多少人願遷來工廠附近的社區。

一切都要人作。調查要人，計劃要人，實施要人。社區住宅之計劃與實施，要有經驗有訓練的，或可以加以特殊訓練的，建築師、工程師，以及交通、衛生、社工等專家担任。除了應該盡量培植這種人員之專業能力外，社區計劃與住宅改善之全盤研究機構，也極需要。

但是住宅改善是個人人有關的大問題。除了技術與行政之外，尤其需要的是輿論之支持。舉凡中央和地方的民意機關，以及報章雜誌，全要利用宣講、廣播、辯論、展覽、放映等方式，予以充分的注意與贊助。

三十五年二月十八日於華西大學社會學系

如何解決中國戰後房荒問題

呂竹

兼論房舍改善問題

解決房荒，改善房舍

爲目前建設中的一件大事

房荒問題，在中國實際是一個都市問題，我們曉得中國並不是都市國家，立國基礎建於農村，但自十九世紀工業革命以後，歐西新文明日漸滲入中國，中國都市日益發展，其發展情形在近五十年來尤爲顯著，都市發展的結果，工業區域即開始大量吸收農村的男女，以致，一方面農村人口有逐漸減少的趨勢，使農村的生命與活力日漸凋零與枯竭，另一方面在都市，人口突增，形成了畸形繁榮，都市人口增加，於是「住」起了嚴重問題——一方面是「荒」，房舍不夠，另一方面是「陋」，房舍不合標準。房舍建築是表現一個國家物質文明的，房舍建築合乎建築標準，合乎衛生條件與否，更影響到一個國家的國民健康與效能，中國都市發展未能按諸自然進程，不惟道路，市容等未能合於一個起碼都市的標準，房舍問題尤爲嚴重，中國都市居民對都市房舍建築，居室狹窄久已厭鬱於心，故解決房荒以及房舍的改善，實已爲刻不容緩的事。

在戰前若干都市，對房舍也曾有過局部的改善與建築，如在上海，因爲地產公司多，藉游資

與小團體的力量建築房舍營利的不在少數，尤其在租界，因爲有外人的力量，不乏高樓大廈的建築，設備也不差。南京雖然是中央政府所在地，雖然政府也有整理市容，興建房屋的計劃，而南京房舍的數量與質地却不能十分感到滿意的，這種局部的，無計劃的興建，對中國整個房舍的改善並沒有引起廣泛的共鳴，亦未見有通盤的改善方案繼續出現。

在戰時，因爲人力與物力已供諸戰爭，又因爲建築物隨時有遭到破壞的危險，所以八九年來中國都市未有更新的建築物出現，相反的中國的都市，依筆者估計，却有二十個以上慘遭破壞，損失之重，難以估價，原有建築皆成廢墟，昔日繁華都成幻影，人民顛沛流離散之四方，一切生活方式，文化模式，家庭制度，經濟組織都多少因此而有了轉變。中國在戰爭下慘遭破壞的都市，今日的宜昌，以及由武漢南下過長沙，衡陽以及桂林到柳州沿線的淒涼單調情景可爲最現實的例子了。

現在對日戰事結束了，若干由政府接收了的都市，除了原有的人口外，又加上了一批還家的人員，而因爲鄉下地方秩序還沒有安全，富裕的人都挾資產而避難於都市過寓公生活，房舍需要量增加，南京，上海有許多敵僞巨好的巨宅大廈

本可以作一些調劑，但已部份的爲政府機關佔用，部份的爲少數特殊人物利用特權統給霸佔了，所以今日京滬一帶，房舍本已不足，今又患不均，房荒真是嚴重極了，有些房東，地主更在做其投機買賣，不僅房租高，頂費是以金條計，今日因爲交通阻滯，復員尚在醞釀中，如果政府還都以及留居大後方的義民，儘將返鄉，房荒之嚴重性質不堪設想，所以解決房荒，改善房舍應爲目前建設中的一件大事。

進步的國家

都在從事房舍改善

今日解決「住」的問題，已不僅如中國一般，是單面與消極的解決房荒問題，實際上更有積極的意義，若干進步的國家如美國、英國、加拿大、蘇聯等皆已由國家政府的力量，進一步由解決房荒，而來領導人民普遍從事房舍的改善了。美國政府更擬具以改善房舍建築而來解決失業問題，有每年建造新住宅一百五十萬所之擬議，這場面之大，可想而知；加拿大有住宅有限公司之設，不僅通過政府的力量來普遍解決家庭居住問題，且負責實施公共福利事業，與市政當局合作，改善或增加道路，電燈、警衛、清潔等設備；英國在第一次大戰結束後就注意了房舍問題，在二

十年之內，建築平民住宅達四百萬幢，這次戰事結束後，英國一面擬具長期建築計劃，擬於十年內再建築新住宅四百萬所解決房荒，一面更以「人」為研究標準，而再配合建築，如今日的密得爾堡（英國著名的鋼鐵化學業城市）即為一例，同時英國的工務、供應、勞工、衛生、市鎮建設，以及飛機生產等部均在負責研究房舍問題，蘇聯的房舍改善，早於「五年計劃」中即大事推行，無論都市建設與住宅復興方面均有成績表現，據筆者估計，一九二六到一九三六年，十年之間，蘇聯都市數目已由一千二百二十六個增加到三千一百一十個，工程師數目由二萬人增加到卅六萬五千人。近年的情形，房舍改善已容於重建城市計劃中，蘇德戰爭中，蘇聯城市遭到空前巨大的破壞，但許多新城市已在有計劃的建築下成長了，如列寧格勒、史達林格勒、莫斯科等其壯偉且遠較沙俄時代租界街道的城市更為輝煌，蘇聯今日推行它重建許多重要城市的計劃，正利用戰時的破壞，建設比戰前更完善，更美麗，更加合用的城市。

房舍問題

解決之途徑

房舍問題，目前在中國，一方面不僅需解除房荒的嚴重性，而且更需富有積極的打算，由國家政府的力量來發動普遍改善房舍的運動。總理會謂：「居室為文明一因子，人類由是所得之快樂，較之衣食更為多。」又謂：「建設之首要在民生，故對於全國之衣食住行四大需要，政府當與人民協力共謀農業之發展，以裕民食；共謀織造之發展，以裕民衣；建築大計劃之各式房舍，

以樂民居；修治道路運河以利民行。」但我們今日今日中國的情景，所謂「以樂民居」，實際上未曾做到起碼的標準，歐美各國富者廣廈千間，高樓百仞，固遑論矣，即至貧如勞工，亦由政府動用巨款為之構築公宅，以謀居民之健康與幸福，聊慰胼手胝足之劬勞。而我國則受「食勿求飽，居勿求安」之樂天自命習慣，一任房舍狀況之惡劣，增加人口死亡，中國之貧弱，此亦為主因，更何況歐美各國對房舍仍在殫心竭慮從事改善呢？

戰爭過去了，一次大戰爭是一次大破壞，也是一次大的變動，緊接着破壞而來的是建設，在廢墟中應建設新生的都市，應建築嶄新的標準房舍，百年難遇大破壞，惟有經過破壞後才更易於從事建設工作，吾人應把握此難逢的建設機會。對於都市我們應先了解中國都市發展的特質，然後從親切的都市生活實際體驗上，都市社會的基礎上，注重多數市民幸福的原則下避免機械的累積和偏僻的見解，來作一個通盤的籌劃。對於都市房舍，應有居住區域之劃分，居住區域法之草擬和建築物的嚴格管理，另外對於人口密度的限制，房舍標準的核定等亦應注意，筆者茲再分從解決房荒應急辦法與房舍改善的根本對策上來分論：

I. 解決房荒的應急辦法

一、合理利用已有房舍：(甲)政府應舉行一房舍調查以與人口調查相配合，如此可以限制家庭與工商界使用房舍的數量，而能將剩餘的房舍移供他人應用。(乙)將破舊巨型建築改為公寓或招待所，以施惠於多數平民而起調劑作用，

由此，亦可免除房舍不均之畸形現象。(丙)合理調整房租設法制止高價頂費；高價房租與頂費除少數工商界與發財富翁出得起外，公教人員與一般老百姓即無法租費，結果仍然形成房舍不均現象，故房租頂費必需強制壓低，以合房舍普遍施用原則。(丁)設立房舍介紹機構，社會上流行一種惡習，即介紹房舍買賣，或租典，常費巨額佣金，這對雙方都是一種損失，故設立房舍介紹機構，實為必要，不僅可以免去中間人的一筆剝削，且可免去房舍空閒之弊，而使房舍澈底利用。

二、整修破損房舍：(甲)政府對整修破損房舍之屋主予優先貸款之權，且利息應較其他放款為低。(乙)規定租佃人預付租金代修房舍之辦法。(丙)材料方面，應予以優先供應之權，若干交通困難的地方，政府應予以運輸便利。

三、向國外訂購房舍及建築材料：(甲)近來科學技術發達，除有所謂能拆拆之移動房屋外，美國又有一種巨大機器，能於廿四小時內完全造成一所價格低廉之水泥房屋，如老母雞生蛋然，房屋外形預先製有鋼型，祇需將水泥灌入鋼型內，二十小時後抽去鋼型，全屋即已落成，配以玻璃窗，並加修飾便可居住，如是「解」出之屋，有臥室二間及長十八呎，闊十一呎半之起居室一間，所以對移動房屋與機器造成之房屋均可向國外訂購以應急需，向國外訂購除現款購買外，亦可以除賬方式訂購，同時並可向聯合國善後救濟總署，要求供應一部份。(乙)建築材料，現在外國也缺，外國也在鬧房荒，外國房價較前已增一倍，材料也貴一倍，且不易購，尤以木料，鋼筋，以及建築五金，玻璃等為最缺，所以購

賣器材應與國外實際情形相配合，如在美國與加拿大，戰時增添許多臨時工廠，所以臨時工人宿舍也極多，但現在戰爭結束了，大量臨時房屋即可空出，所以我們可以收購這些舊材料運回自己拼建。

四、蓋建臨時房舍：戰時首都重慶的若干臨時建築可為最好的參考，戰前重慶人口僅三十萬左右，而國府移此後，人口增為一百餘萬，為應付這樣多人口的居住，於是某某新村為名的臨時建築遍佈城郊空曠之地，所以蓋建臨時房舍也不失為應付目前房荒的一個救急辦法，但蓋建臨時房舍應注意若干原則：(甲)應慎重劃成區域，(乙)分年分期將臨時房舍改建成永久房舍。(丙)利用空地或由政府徵購空曠地撥借，以減低成本。(丁)資金應請求政府低利供給。此外建築公司，地產公司亦可於合法手續中從預收租金項下蓋建臨時房舍以收普及之效，人民亦可經由合作方式以集體力量自己蓋建臨時房舍。

五、適度建築永久房舍：戰後兩年內，以少建築永久性房舍為原則，因需錢多，又費材料，大概建一所永久性房屋的代價可建五所臨時房舍，但適度建築永久性房舍對未來房舍改善中也可減少若干困難，亦可陸續減少房荒，但大量建築永久性房舍當請在二年以後或在房荒減輕以後，所以建築永久性房舍，目前應注意幾點：(甲)作永久性的設計而局部完成，如此，如地板精細花紋，各種美觀裝飾均暫時犧牲，由此，便可提早使用期。(乙)最好利用大型房舍，以集體力量，或合作方式來建築，如此，可免去建築資金的困難，甚至可因此而獲得政府的許多便利(如利用空地，低利借款等)。(丙)建築材料

應大量使用形大、質堅者，如此可以省人工，減少損壞。

上列幾點，皆為解決目前房荒問題的應急辦法，除上列數點外，筆者還覺得，政府應迅速設立一全國統一的房舍專管機構，一方面來應付目前的房荒問題，另一方面亦由此而進一步來設計改善全國的房舍。這種機構外國已有先例，如美國有聯邦房政總局、英國有住宅局之設等。同時政府應即時撥款專令國家銀行舉辦房貸，交通當局應協助建築材料之運輸，使建築材料由運費減少而降低，使建築材料源源不缺。如此從縱橫各方面來應急，對目前房荒或能見一些效果。

II. 房舍問題的根本對策

我們已知房舍問題，並不是一個單純的房荒問題，我們若以另一種觀點看來，亦已不是單純的都市建設問題，房舍問題實遠為一種社會福利事業。它所引起的社會效能，較任何福利事業為高，其價值亦較任何福利措施為大，其影響實及於全民福利，波及於全民基礎生活，我們對房舍問題亦應有遠大的對策，以謀問題根本的解決，筆者認為祇少兩項要項應為有關當局迅即完成者——

(其一)立法的完成：1. 都市建設法之完成：此法應為一切都市社會建設之根據，也可說是都市社會建設的計劃。2. 房舍法之完成：此法應包括兩方面，一方面為計劃，釐訂房舍建築標準與步驟等；另一方面為法律，以強制方式來取締不良房舍，並規定房舍應顧及環境衛生，疾病之預防，消防設備之充實等。

(其二)須佈禁令：1. 限制人口過度集中，都市房舍問題的發生，是起於近代都市人口集中

的結果，限制人口集中自然是謀房舍問題解決的根本辦法，但限制人口在執行上實際或有困難，但吾人若參照戰時都市為避免敵機轟炸而強迫疏散人口的辦法則困難亦不會太多。2. 限制使用房舍數量，規定每一戶，每一機關其使用房舍應與人口之多少成比例，不得過分大量使用房舍，房舍過多者，迫其出租。3. 限制土地壟斷，某地劃為居住區域後，地主恆以有利可圖，非法操縱抬高地價租金，使多數市民不能貸地建屋，政府應公平估計地價並限制其將來利益之百分率，其或以其過分利得強制作為地方公益。4. 房主有高價出租房舍，地主或故意囤地不售，亦無意自建房舍者，政府得予行政處分，迫令房主以合理房租出租，迫令地主以法價出售空地。

上列二要項，其一實為都市建設與房舍改善的軌道，其二實為避免操縱的惟一辦法。吾人若能即時完成此二要項，則不僅在消極方面，可以杜妨房舍畸形現象與種種「房舍病」之發生，且積極方面已有了建設的標準與目標。除此外尚應作若干側面設施以收輔導之效如：

一、策勵房舍改良運動：使社會上造成一種房舍改善風氣，對於民間房舍合乎標準，與注意清潔衛生者政府應予鼓勵。

二、實行平民房舍改良計劃：一方面對平民房舍，凡不衛生者加以取締，一方面政府宜資助平民租賃房舍，同時政府應廣設「平民村」一類的公共住宅以惠及勞工。

三、訓練建築人才：現代建築技術進步，未受專門訓練之建築人才，不足以應其需要，中國建築人才貧乏，尤不足應付未來大量從事建設時之需要。故政府宜大量從事建築人才之訓練。

四、鼓勵房舍儲蓄與社會保險：人民可由此而易獲得關於建築房舍之資金。

抗戰已結束，現已為國家新生命的開端，吾人必需認清，房舍問題為目前的一個大問題，吾

人期望國民健康與幸福，期望迎頭趕上現代國家的都市建設，實自今日房舍問題解決始。筆者見聞有限，此區區陋見匆匆書來，也僅能聊表對房舍改善之一種熱誠罷了，苟能因此收拋磚引玉之

效，而廣引海內賢哲專家之共鳴，同來從事此一問題之研究與解決則實大幸焉！
——一九四六·四月於重慶

首都住宅合作推進芻議

錢訓典

一、首都住宅恐慌與

住宅合作社之發展

關於我國住宅問題，國父曾在物質建設中指示：「以預定科學計劃建築中國一切居室，必較之毫無計劃者更佳，更廉，若同時建築居室千間，必較之建築一間者，價廉十倍建築愈多，價值愈廉，是為生計學定律，」目前首都房產極為嚴重，因此，我們要解決首都住宅恐慌，必須採用住宅合作方式作有計劃，有組織的大規模的建築，其理由有三：（一）住宅合作社社員均為住宅需要者，其目的在求本身住宿問題之解決，而不在于營利，故其對於住宅之建築與管理，自必樂於熱忱服務，可以提高效率，減少不必要的開支，此與一般私營企業最大不同之點；（二）住宅合作社之最高意思表決機關為社員大會，而其表決權又以人為單位，不以股份多少為標準，絕無少數社員操縱把持之顧慮；（三）住宅合作社之組織由單位社而聯合社為有系統之有機組織，如由政府多方扶助發展，必能發揮組織力量，易收事半功

倍之效。世界各國均有住宅合作組織，而在蘇聯尤有驚人之發展，莫斯科之住宅恐慌，即因住宅合作社普遍發展而獲解決。故我國首都住宅問題之解決途徑，亦必有賴於住宅合作組織之普遍發展，而在政府整個計劃與扶助下，大規模建築各式住宅，乃能救濟目前之房荒與遷都人員獲得必需之住宅。

二、首都住宅合作之

組織形態及組社方針

住宅合作社既為救濟首都住宅恐慌之有效方式，其組織形態。按照各國現有之住宅合作組織，均可分為四種：其比較普遍而能適合我國目前需要者，計有下列兩種：（一）為建築貸款合作社（Building Society）由社員預繳其所需要住宅建築費之全部或一部，由合作社統籌建築，如其自籌經費不足時，得申請合作社貸款，或由合作社轉向銀行申請貸款，社員以分年償還方法償清後，如可取得房產所有權。貸款償還後借款社員與社之關係，有永久性者，亦有暫時性者，但筆者

認為前者流弊較少，應採用前者。社員因事離開所在地者，得申請合作社退社，並由社將房產收購或不退社而請社方經租。總之非經合作社理事會之同意，不得轉移其社股或房產，此種住宅合作社可名之曰住宅信用合作社。（二）為住宅租賃合作社，又可名為住宅公用合作社，即由合作社將所有或租得之住宅供給社員利用，由社員照章繳納租金，並應遵守居住規約，其房產權社員個人不得享有。至合作社因建築或租用住宅所需之資金，除由社員所繳之股金外，其不足之數，得由社員認繳特別基金，或申請銀行貸款。以上兩種組織，各有其優點，前者能扶助社員逐漸獲得住宅所有權，但工作地點不能固定，而其收益無力支付建築或購置費用者，頗難應適其需要，故後者可以補救前者之窮，其組織形態之選擇，完全本乎社員之自由意志，固不必在法令上加以任何限制也。

其次關於住宅合作社社員，因無身份職業之限制，依據合作社法第十一條之規定，凡中華民國國民年滿二十歲，或未滿二十歲而有行為能力，且有正當職業者，均具有合作社社員之資格，

惟以推行伊始，人力財力俱感困難，自應斟酌緩急以定先後，故在初期組織似應暫以選那各機關人員為限，俟辦有成效及資金人力充裕時，再行推廣至一般市民。

至於組織，應以屬地主議為原則，即以劃定之區域為其業務區域，凡在同一區域內之公教人員，均得請求參加住宅合作社為社員。但各機關為謀員工福利之改善，亦得以各該機關員工單獨組織，其社名應冠以各該機關之名稱，如有附屬機關與本機關相距過遠者，最好另組一社，以免召集會議及管理上發生困難。

三、首都住宅合作之經營原則

住宅合作社在創始之初，其對住宅設計建築資金籌措，及產權轉讓與收購出租等項：經緯萬端，宜特別注意，茲就舉筆大者，提供下列各點：

(1)住宅分佈：同一住宅合作社，所有住宅之分佈，應儘可能集中於同一區域，不宜過於分散，因集中不但對於住宅管理及召集會議方便，同時亦可視社員需要，附帶舉辦公共食堂，理髮，洗衣，浴室，飼養，儲蓄，消費及其他公用業務，以促進社員對於羣居利益之認識，與互助觀念之養成。

(2)住宅地基之選擇，選擇住宅之地基，必須注意下列幾點：(一)出入道路之方便；(二)飲水用水之方便及水質之良好；(三)空氣陽光採用之方便；(四)住宅前後空地之可能保留，俾用以植置庭院景物，培植花卉。此外關於林木山水等

自然風景之利用，亦應於可能時顧及，因其與精神生活頗具密切關係，未可忽視。其次關於需用地基，得申請市政主管機關，依法征用或領用公地及沒收之敵偽地產。

(3)住宅構造之改善：我國舊式住宅大都陰暗潮濕，牆壁均欠堅厚，頗有冷熱劇變的感受，如遇暴風雨更有倒塌之虞，尤其廚房多與廁所相連，更影響到食物的清潔衛生，而成傳染病之源泉，故今後建築住宅，除應注意廚房與廁所之較遠距離外，更應注意構造方面之改善，其設計必合乎便利，安適，衛生，經濟，堅固等條件，最好由主管部製發標準圖樣，以便選用。

(4)建築材料之選擇：建築材料以堅固，耐久，經濟為選擇標準，我國戰時所建住宅，多為竹籬茅廬，其材料固甚經濟，但因不能耐久，其每年拆舊率頗大，如將每年拆舊併入計算，實則並不經濟，是以建築材料之選擇，應在資金可能範圍以內，對於堅固及耐久程度，亦應同時注意。

(5)資金之籌集：歐美各國之住宅合作社，多受政府特別獎勵，其方式不外：(一)免稅，(二)交付公有土地，(三)低利長期貸款三者，而在蘇聯對於住宅合作社聯合社之投資，在一九三五年為七五、〇〇〇、〇〇〇盧布，其第二屆五年計劃除工業及其他國民經濟部門之投資不計外，預定之投資總額為八五〇、〇〇〇、〇〇〇盧布。我國飽受長期戰爭損害之餘，民力疲弊，公教人員尤為清苦，實無餘力籌資興建住宅，故住宅合作社可能自籌之資金有限，其所需要之大部分資金，似應由政府指定國家銀行長期低利貸放，其期限似可定為五年至十年還清，利率不得超

過一分，並得以建購之住宅為担保。同時善後救濟總署，亦應以救濟專款或救濟物資扶助此種合作社之普遍發展。

(6)住宅之轉讓收購及出租：住宅信用合作社社員在其貸款償清之日取得住宅所有權後，如因特殊事故必須離開所在地者，得經合作社理事會之同意將其住宅轉讓於其他社員。其在債務未清償前，亦得轉讓，但受讓者祇能取得住宅之使用權，繼續負責清償其債務，直至債務完全清償之日，始能享有住宅所有權。此項轉讓完全由社員間直接洽商，俟商得協議，再行申請理事會同意後辦理轉讓手續。如社員之住宅無法徵得其他社員承受，得申請合作社收購或經租，但收購必須按照成本減去折舊費，轉讓與出租，亦得由合作社徵收手續費若干。其數目可於社章內訂定之。

(7)住宅之租賃及租金之計算：住宅公用合作社之住宅，當以租與社員利用為原則。社員租賃合作社住宅時，須先提出請求書，經合作社調查認可後，即通知請求社員辦理各項手續。社員應辦之手續為取具社員二人以上之保證，或非社員之股實舖保及提出租賃契約。社員租賃之住宅，不得轉租或抵押，未經合作社之同意不得舉辦改建等工事，其他一切應行遵守事項，均可列載於租賃契約之內。

至於租金之計算，完全根據每年應付之地租，利息，租稅，保險費，修繕費，建築費折舊，管理費及合作社提存之公積金公益金等項合併計算，如有水電及其他公共設備，應一併計入。關於公積金為社員共同積累之準備金，公益金為舉辦公共福利事業之用費，其應提之數目，完全根

惟以推行伊始，人力財力俱感困難，自應斟酌緩急以定先後，故在初期組織似應暫以遠都各機關人員為限，俟辦有成效及資金人力充裕時，再行推廣至一般市民。

至於組織，應以屬地主義為原則，即以劃定之區域為其業務區域，凡在同一區域內之公教人員，均得請求參加住宅合作社為社員。但各機關為謀員工福利之改善，亦得以各該機關員工單獨組織，其社名應冠以各該機關之名稱，如有附屬機關與本機關相距過遠者，最好另組一社，以免召集會議及管理上發生困難。

三、首都住宅合作之經營原則

住宅合作社在創始之初，其對住宅設計建築資金籌措，及產權轉讓與收購出租等項：經緯萬端，宜特別注意，茲就舉凡大者，提供下列各點：

(1) 住宅分佈：同一住宅合作社，所有住宅之分佈，應儘可能集中於同一區域，不宜過於分散，因集中不但對於住宅管理及召集會議方便，同時亦可視社員需要，附帶舉辦公共食堂，理髮，洗衣，浴室，飼養，儲蓄，消費及其他公用業務，以促進社員對於羣居利益之認識，與互助觀念之養成。

(2) 住宅地基之選擇，選擇住宅之地基，必須注意下列幾點：(一) 出入道路之方便；(二) 飲用水用之方便及水質之良好；(三) 空氣陽光採用之方便；(四) 住宅前後空地之可能保留，俾用以佈置庭院景物，培植花卉。此外關於林木山水等

自然風景之利用，亦應於可能時顧及，因其與精神生活頗具密切關係，未可忽視。其次關於需用地基，得申請市政主管機關，依法征用或領用公地及沒收之敵偽地產。

(3) 住宅構造之改善：我國舊式住宅大都陰暗潮濕，牆壁均欠堅厚，頗有冷熱劇變的感受，如遇暴風雨更有倒塌之虞，尤其廚房多與廁所相連，更影響到食物的清潔衛生，而成傳染病之源泉，故今後建築住宅，除應注意廚房與廁所之較遠距離外，更應注意構造方面之改善，其設計必合乎便利，安適，衛生，經濟，堅固等條件，最好由主管部製發標準圖樣，以便選用。

(4) 建築材料之選擇：建築材料以堅固，耐久，經濟為選擇標準，我國戰時所建住宅，多為竹籬茅廬，其材料固甚經濟，但因不能耐久，其每年拆舊率頗大，如將每年拆舊併入計算，實則並不經濟，是以建築材料之選擇，應在資金可能範圍以內，對於堅固及耐久程度，亦應同時注意。

(5) 資金之籌集：歐美各國之住宅合作社，多受政府特別獎勵，其方式不外：(一) 免稅，(二) 交付公有土地，(三) 低利長期貸款三者，而在蘇聯對於住宅合作社聯合社之投資，在一九三五年為七五、〇〇〇、〇〇〇盧布，其第二屆五年計劃除工業及其他國民經濟部門之投資不計外，預定之投資總額為八五〇、〇〇〇、〇〇〇盧布。我國飽受長期戰爭損害之餘，民力疲憊，公教人員尤為清苦，實無餘力籌資建購住宅，故住宅合作社可能自籌之資金有限，其所需要之大部分資金，似應由政府指定國家銀行長期低利貸款，其期限似可定為五年至十年還清，利率不得超

過一分，並得以建購之住宅為擔保。同時善後救濟總署，亦應以救濟專款或救濟物資扶助此種合作社之普遍發展。

(6) 住宅之轉讓收購及出租：住宅信用合作社社員在其貸款償清之日取得住宅所有權後，如因特殊事故必須離開所在地者，得經合作社理事會之同意將其住宅轉讓於其他社員。其在債務未清償前，亦得轉讓，但受讓者祇能取得住宅之使用權，繼續負責清償其債務，直至債務完全清償之日，始能享有住宅所有權。此項轉讓完全由社員間直接洽商，俟商得協議，再行申請理事會同意後辦理轉讓手續。如社員之住宅無法徵得其他社員承受，得申請合作社收購或經租，但收購必須按照成本減去折舊費，轉讓與出租，亦得由合作社徵收手續費若干。其數目可於社章內訂定之。

(7) 住宅之租賃及租金之計算：住宅信用合作社之住宅，當以租與社員利用為原則。社員租賃合作社住宅時，須先提出請求書，經合作社調查認可後，即通知請求社員辦理各項手續。社員應辦之手續為取具社員二人以上之保證，或非社員之股實舖保及提出租賃契約。社員租賃之住宅，不得轉租或抵押，未經合作社之同意不得舉辦改建等工事，其他一切應行遵守事項，均可列載於租賃契約之內。

至於租金之計算，完全根據每年應付之地租，利息，租稅，保險費，修繕費，建築費拆舊，管理費及合作社提存之公積金公益金等項合併計算，如有水電及其他公共設備，應一併計入。關於公積金為社員共同積累之準備金，公益金為舉辦公共福利事業之費用，其應提之數目，完全根

據社員大會之決議，住宅信用合作社自亦不能例外。

(8)住宅之監修：本文偏重於新建住宅，故對於監修方法，亦應順便提及，因監修材料上有無浪費，工程是否徹底，均有密切關係，倘有疏忽，即有偷工減料情事，影響住宅之堅固耐久程度，故於開工之先，必須就社員中推選有經驗者組織監修委員會嚴密監督，並於必要時延聘建築工程專家協助指導。

四、首都住宅合作之推進計劃

政府遷都人員及其眷屬，據估計約有三十萬人，以每家平均五人計算，約計六萬家，其中無住宅者暫以五分之一計算，合計一萬二千家，本文暫以此數為計劃目標，茲分述之於后：

(1)單位：組織住宅信用合作社及住宅公用合作社共六十社，每社社員平均二百人（即二百家）其業務區域由市合作主管機關呈准社會部劃分之。至由各機關單獨各自組織之員工住宅合作社，不在本計劃範圍之內。

(2)社員：以由各機關人員按照劃分業務區域請求參加，不以機關劃分為原則。

(3)股金：住宅合作社社股，依照合作社法規定，社員認股最低限度，不得少於其所需住宅全部建築費百分之二。

(4)住宅形式：住宅分公寓式，家庭式，聯合式三種，公寓式以由住宅公用合作社建築為原則，後兩種以由住宅信用合作社建築為原則。其內容如左：

甲、公寓式：每家二間，每幢正房八十間住四十家，採兩層式建築，廚房餐廳浴室會客及俱樂部，均合併辦理。每社以建築五幢為原則。

乙、家庭式：每家單獨一幢，採平房式建築，廚房浴室會客均單獨設備，每社以建築二百幢為原則。

丙、聯合式：每幢住四家，採兩層式建築，樓上樓下各住兩家，廚房會客浴室均公用，每社以建築五十幢為原則。

丁、附屬合作設施：住宅區內之附屬合作設施如小學，閱覽室，運動場，理髮，洗染，飼養，儲蓄，消費及其他公用設施，均由合作社統籌辦理為原則，平均每社至少須有小學，閱覽室，運動場各一所及消費，理髮等附屬業務設備。

(5)建築費用：

甲、公寓式：每幢樓上樓下除正房八十間，合計四十八方外，尚有廚房，餐廳及會客室各二間，浴室四間共約九方，連同正房計每幢五十七方，每方樓底建築費一百二十萬元，合計六千八百四十萬元，擬建一百八十幢，可容七千二百家，總計需款一百二十三萬一千二百萬元。

乙、家庭式：每幢面積七方，每方八十萬元，每幢五百六十萬元，擬建築一千二百幢，可容一千二百家，總計需款六十七萬二千萬元。

丙、聯合式：每幢連同廚房浴室及會客室共計十二方，每方樓底建築費一百二十萬元，每幢一千四百四十萬元，擬建築九百幢，可容三千六百家，總計需款一百二十九萬六千萬元。

丁、附屬合作設施：每社業務區內建築小學校舍，閱覽室，理髮室及合作社辦公與經營消費等業務所需之房間共約五十方，每方八十萬元，

每社四千萬元，連同運動場建築設施共約四千二百萬元，總計六十社需款二十五萬二千萬元。

以上各式住宅及附屬合作設施，總計需款三百四十五萬一千二百萬元。

(6)地基地價：前項各種建築所需地基地面積共計三萬二千四百六十方，連同建築運動場所需之地基五萬四千方及道路等項用地，共需土地約一千八百畝，每畝平均得三十萬元計算，總計地價五萬四千萬元，此項土地，以向市政府申請依法征用及領用公地為原則。

(7)自集資金

A. 股金：社員一萬二千人，認三千八百四十股者七千二百人，認一萬一千六百二十股者一千二百人，認七千六百二十股者三千六百人，共認股六千九百〇二萬四千股，計六萬九千〇二十四萬元。

B. 社員認繳建築費：社員認繳建築費之最低標準，不得少於其所需要之住宅及附屬合作設施全部建築費百分之二十，其繳款方式得分二次以上繳納，但必須在開工以前繳足為原則。

子、公寓式：每人應繳三十八萬四千萬元，七千二百人共應預繳二十七萬六千四百八十萬元。

丑、家庭式：每人應繳一百一十六萬二千元，一千二百人共應預繳一十三萬九千四百四十萬元。

寅、聯合式：每人應繳七十六萬二千元，三千六百人共應預繳二十七萬四千三百二十萬元。

以上三項共收建築費六十九萬零二百四十萬元。此項建築費必要時得由各社員所屬機關先行墊付一部或全部，由社員分期繳還之。

(8) 貸款數額：前項建築費及地價共計三百五十萬零五千二百萬元，除自集資金外，其不足之二十七十四萬五千九百三十六萬元，擬由國家銀行及捐撥善後救濟專款貸放之。

(9) 貸款之攤還：

(I) 公寓式：每社員連同應攤地價二萬二千八百零五元，計一百九十四萬二千八百零五元，除自集資金同十二萬二千四百元外，須借一百五十一萬零四百零五元，分十年攤還，利息不計，每年應攤還一十五萬一千零四十五元。

(II) 家庭式：每社員連同應攤地價九萬八千七百零九元，計五百九十九萬零八千七百零九元，除自集資金一百二十七萬八千二百元外，須借四百六十三萬零七百零九元，分十年攤還，利息不計每年應攤還四十六萬三千零七十九元九角。

(III) 聯合式：每社員連同應攤地價四萬四千二百四十九元計三百八十五萬四千二百四十九元。除自集資金八十三萬八千二百元外，須借三百零一萬六千零四十九元。分十年攤還，利息不計，每年應攤還三十萬元零一千六百零四元九角。

以上每年應攤還之貸款，包括附屬合作設施全部建築費及地價在內。其攤還方法，如採用信用式則由社員攤還於合作社，再由合作社撥還貸款銀行或機關，所有附屬合作設施如學校運動場及閱覽室等產權，應永久屬於合作社所有，社員不得因退社而要求分配。此點並應在社章內明白規定。如採用信用式，則由合作社以籌募住宅建築基金方式，分向社員收繳，社員因逐年認繳住宅建築基金，而逐年比例的減少其租金。以鼓勵社員踴躍認繳，如期償還合作社之債務。

(10) 主辦機關：為謀首都住宅合作之推進便利，應於社會部之下設置首都住宅合作推進委員會，延聘有關機關人員及合作工程師等專家為委員，專員負責指導審核住宅設計圖表及貸款核放之責。必要時得由社會部指定推進委員會統籌建築完成後，再換實際支用工程款數目分配各合作社應用。

五、結論

首都住宅恐慌，必須在短期內獲得合理解決，其唯一有效方式又必須採用住宅合作組織，由政府與住宅合作社協力大規模建築，乃能適應目前迫切需要。或有以為上項計劃，需款過鉅，一時不易籌措，則不妨將原計劃縮小，或分期實施，逐漸推廣。如能進而促進全國住宅合作社之普遍發展，以實現 國父改造我國一切居室之理想。則其造福民生，固未可限量也。

美國住宅問題及住宅政策

宋思明節譯

問題的三方面

住宅問題係一三角性的，從任何一角去看都不易得到要領，第一、這是一個社會問題，住宅狀況不佳為社會福利一大缺憾，而對家庭機構及民主政治打擊尤甚。吾人應為人類環境建立合理社會標準，這也是戰前美國建築公共住宅及掃除貧民窟而立法的動機；第二、從經濟觀點看，因

為新住宅需求的受限制與不定，影響就業及繁榮很大，合理的生產與分配更有必要，此時國家發展的私人建築事業的努力，祇限於抵禦市場的穩定的一方面而已；第三、即為城市枯萎與混沌所引起之市政問題，此種現象除非將近代社區生活方式與功能，予以新的分析，使人們對市政問題有新的認識，不然住宅改善運動將無法實現。

不良住宅的社會問題

由於新大陸城市的增加，貧民窟也相對增多，當科學為人類之健全生活建立新標準時，能享受此權利者與被摒棄於進步柵欄之外者已劃成一大深溝，一九一九年美國曾作調查估計當時美國有三分之一的住宅與標準相去甚遠，一九四〇年於住宅普查時，美國不及格住宅數，以非農舍而論

總計有一三、六九〇、〇〇〇，約佔百分之三七。四，若把擁擠所產生的不良影響，全包括在內，如光線不足，隱閉或空地等，則不合標準，非農舍的住房數將更爲加增。美國傳統的孤立農場制度，使農村區域近代實施難以如願，故若加入農舍計算，美國不及格住宅將達半數以上。

住宅不良，對社會有極大的損失，美國底特律特種住宅委員會曾作調查報告謂：貧民窟區域與普通住宅區域相較，肺炎的死亡率，貧民窟較普通住宅區域高出三倍，犯罪多出五倍，嬰兒死亡率高出六倍，肺結核死亡率高出十倍，犯人則有十五倍之多。同時其對於將來健康的目標，如體力、情緒，及社會的魄力、效能等爲一大障礙。

立法的限制

最初美國對住宅改善，係用地方性法規以提。高建築標準，一八六二年紐約第一建築法規開其端。最完美的建築立法，亦祇是消極的，它雖能防止不良的建築，却並不能產生良好的建築。建築法規，無疑地會防止了住宅建築上若干不合理的事項，但許多陳腐、無用及費錢的設施却也在此項法規下保存了。

合理的限制是任何建設性住宅政策必要的補充，但若想訂定一全國性的法律，使之適用於各地地必不可能，因各地區氣候不同，地方習慣亦異也。美國多數住宅的建築已利用某一種方式來獲得聯邦政府的援助，此種方式成爲公路的建設，或爲住宅改善，或爲福利計劃，已成聯邦政府援助的主要條件，有了這個條件，再統歸於一個機構底下，欲使所有住宅及有關的各種計劃，達到

全國一致的標準，乃有實現的可能。

一九三七年美國通過了聯邦住宅法案，迄今此法案仍爲有關住宅立法的基本，法案內各種原則多係借重英國的經驗，國家的補助金，也是一種契約式的按年捐助，使真正由貧民窟而來的家庭，藉地方政府的協助而能得到低廉房租的住宅。地方當局爲向國家的補助，對國會所訂立的特殊條件，如建築費，建築工人工資，房租，入款，及租戶的選擇等除切實遵行外，同時對不合格的住宅也加取締，因此地方政府可向聯邦政府借到百分之九十的資金。在一九三七年方案中，於五八五件設計下，已有一六五、〇〇〇所住宅，由二五〇個地方政府建築完成。

經濟問題

住宅工作對整個經濟繁榮，皆有重要影響，其波動亦極端引人關切，美國住宅建築法從一九二五年的最高峯起一落千丈，結果比任何企業的水準都低，但自一九三二年美國通過聯邦房貸銀行法案後，建築業又漸恢復過去的水準。而法案的成立，使抵押貸款市場的凍結紊亂情況中建立了一些秩序，上百萬的痛苦抵押者重新得到經濟的援助。

一九三四年又通過全國住宅法案，因此法案而成立的聯邦房政局，將第一次房屋抵押的保險率提高到其實值的百分之八〇或八五，許多一九二〇年那些最不好的投機行動得以剷除，多半的私人建築住宅是透過聯邦房政局經濟的援助的。新訂的二十到二十五年分期清償辦法已代替了高額的貼現，利率被降低到百分之五。使投機商人無法活動，但投機的營造商却獲有了方便，所以

聯邦房政局及聯邦房貸銀行管理處，拯救並復興了住宅建築業，但實際上也給營造商及儲蓄貸款協會作了職業保護人。

住宅建築機構的缺憾

在美國私人住宅營造者，仍爲小規模的企業，勞工統計局有一個調查，指出在七十二個城市中，百分之六十四住宅營造商，在一九三八年祇建築了一種房屋，祇有百分之六建築了十種的房屋，一個典型的小包工，有三個或不到三個雇工，其投資額在所有企業中，平均數是最少的，甚至比農家資本還小。小包營造商在質的方面倒還不差，但彼等不利用資本來採購材料以從事生產，也不注意近代土地計劃與鄰舍的便利，更不運用長期投資辦法來建築房屋出租，這些小包營造商，平日全靠暫時投資轉動的靈活而來獲得大項贏利。因此，其結果，不能爲人民服務，也不能有助社會。對於住宅計劃，不管是經濟的或社會的目標都不能達到。

美國聯邦房政局的估計要於戰爭結束後十年內建築一千二百六十萬非農民屋，並進行研究，按租值分配此一千二百餘萬住宅給各層人民。但此爲一大難題，戰後建築費必將突增，各建築商預計新住宅建築費應在五、〇〇〇元至一〇、〇〇〇元之間，則租值必在五〇至二〇〇元之間，如此情形依一般人民的收入必不能應付，此實爲住宅建築的大缺憾。

新式企業的需要

大規模新式企業及社區設計計劃可使建築趨於合理化，如此可使房屋骨架建築費用減低，如

利率由百分之五減低到百分之三，房屋骨架建築費用能減低百分之二〇，則便可使房稅減少百分之二〇，有各個保險公司，如著名的大都會人壽保險公司，已經循此途徑，直接建築及管理完全由他們自己的財力所支持的大規模的設計。有些投資銀行的注意力，已完全離開了傳統性不動產的經濟範圍，而着眼在住宅股票上，作為可能的業務發展。地方政府因有了聯邦的担保，可有的把握用極低的利率，得到百分之百的私人財力，為未得補助的中等收入人家，建築優良房屋。此種建築也可租借給合作社或其他適當的團體，以從事私人的團體經營，合作社及其他由消費者所發起的團體，是解決熟練工人、中等階級，及專門人才住宅需要最好的工具。

都會的擴展與城市重建

在上一代中，美國的城市，已伸張到廣大的地面上了。在繼續不斷的潮流中，人們相繼退到綠野而空曠的郊外去的，為數頗多。此種移徙，很多是出了城市界線以外。從一九三〇至一九四〇之間，都市中心以外的郊區，其人口增加了百分之二一；至於城市本身的人口，才僅增加了百分之五。實在說起來，從東岸到西岸，雖然整個的人口是增加了，而許多城市里的人口却是減少

了。綜合說起來，留在較老而擁擠區域的人家，全是沒有力量能離開的。顯然地，此種情況給中心城市帶來許多的問題：政府開支的增高（一部為維持大部人口去市郊的道路），窮苦人得納更多的稅，空房及逃稅者日多，城市中心枯萎的現象正日在蔓延中，用普通私人的零碎改造辦法；

使物質及經濟的衰落區域改進，全談不到了。此種情況，在許多城市里，有半數以上的人家，受到不好影響。

由於對此種情況的警覺，就產生了城市重建運動，此與掃清貧民窟及住宅重建運動，大不相同。一個「貧民窟」按美國的定意，主要係一社會問題，應用家庭福利的名義去解決。但是「枯萎」是一經濟的概念；它影響公私的財富。枯萎的區域，可以是商業或工業或住宅區域，並且可能並不包括純粹的貧民窟。此等地區土地房屋，現歸多數投資者所管有，由於契約及稅值，其理論的價值，較任何實用價值都高的很多。

在城市重建的背後，顯然有比住宅條件本身更複雜及更衝突的利害存在。此等動機包括：吸引富裕人家回到城市中心來，以便增加市政稅收及維持投資者利潤；拯救現在的戶主及投資者，減低產業的理論價值，使新發展能從頭起；阻止傳統的「高等」住宅區再被入款低微的人家或少數民族的「侵入」；改組中心地區，使市政府的服務工作更為有效；為戰後建築就業，開闢廣大的機會；或祇是改進一個城市的外觀，及一般的環境。城市重建運動中，亦發生過很多的爭論，因為原來推動此種運動者，多為有保守性的人們；他們的主要用意是推翻除政府公共住宅，及澄清貧民窟的計劃，而用各式私人企業以代替之原故。

有過幾百個提議，已提出入政府各級層議會，並且有幾種省法案，也被通過了。所有的這些提議及法案，全有一共同的目的：就是希望有一個單獨機關或公司，能將在各主權下那些大的地區，取到手裏來。其中多數條款，規定重建計劃

須送交地方設計機關承認。關於如何可使產業開支減低到再能建築適當的住宅這個問題，其意見距離太遠。雖然多數的省法案忽略了這個問題，紐約州法律却規定了部份的免稅；並且這是目下獨有的一件立法，其設計也正循此法進行。有兩個議案，雖然目下未經正式考慮，可是已受到廣泛的研討。其他辯論全都集中在下列諸爭點上：公家或私人關於土地的獲得，若為公家土地，售賣對出租給私人經營者使用；地方重建機關的組織及設計委員會所負的責任；對於設計要受公家不斷的管制問題；城市重建對於房政機關及住宅政策的關係。

全國公共住宅會議，反映地方住宅當局勞工團體，及自由福利等團體的觀點，對於美國住宅法案，已預備有所修正。可是，要規定由聯邦逐年捐助的一種制度與補助低租金住宅辦法是完全不同的。其宗旨為得到並將枯萎的區域貶值，以後再租或售給公家或私人機關，按照政府對該地區的計劃，從事重建工作。幾件省執行法案，業已被修正了，將地方住宅當局的權限擴大，包括了這些新的職務。

此項提議的中心點，其原則是使地方公共機關負責為從不良住宅遷出的家庭，重新找到適當的住宅。此種提議，不但遭受不贊成公共住宅人們的反對，也受到許多設計人的反對，因為他們以為整個重建工作，是一個很大的事業，不能限制在住宅這一個目標。

但是住宅不僅是此問題中最大的因素，也是最有機動性的要素。枯萎，多由於許多家庭在目前情形下，無力為適宜的住宅，住出相當的房租。若祇是為更富足些的租戶，把這些家庭擠出去

，不過把這枯萎移轉到另一地區，但永不能將其消滅。

在最近的美國國會開會期間，有幾位政見不同的參議員，似乎感覺到，貧民窟的澄清，及公共住宅的建築，既然是聯邦對社會福利應負的責任，而把城市重建認為是一種完全獨立的內政事項，大家認為這是很成問題的。

進步原則的出現

在過去一代中，有一最顯著的事實，就是美國已不再是一個擴張邊疆的國家了。可是現在一些痛苦的掙扎及事實的曲解，全是由於對社會組織，還是採用相當於邊土擴張時的方法，其實早應該在社會安定方面上下工夫，國家新成熟的一個結果，就是人口生產率的降低，這是容易引起在社會行政上主要衝突的。蒙福德 Mumford 在他的設計學理上，以此點作他的中心論題；並且幹森 Alvin Hansen 這樣說：「一個社會一經面對人口降低現象，必定想盡方法，對人口生產率，謀適當的維持。」不可避免地，因對家庭生活力及兒童福利不斷的關切，其改善生活狀況的意志，也將隨之增強的。為配合社會安定的中心問題——為使經濟及環境達到一個有機動力並有創造性的平衡——關於住宅及土地設計，某些有生動

的觀念，似乎慢慢地出現了。其中一個原則，就是必須有一個普遍而有效力的住宅市場。在任何既定的地域，任何既定的時間，都要為各層入款的人們，各色民族，供給良好近代化的住宅，並且按家庭需要，供給各式的住宅。顯然地，這是為達到充份就業的簡單目標所必需的。此項原則，比澄清貧民窟，澈底革新市政，及重建都市，是更為重要的。

另一種出現的觀念，就是要想有合於民主的行動及設計，必須有新的社會基礎，那就是鄰居及新區。近代的建築技術，近代的社會標準，及城市枯萎的問題，全都需要使住宅的建築，合乎完善的包羅萬象的社區單位之形式；而不是在標準的地域里，作那模式的住宅建築。此項設計，若單從物質方面着手，並不困難，所困難的，就是如何使鄰舍的組成，能達到社會的平衡，能為各個人服務，並能適合各種用途，來代替郊外住宅地區，那種不健全階級分隔的趨向。

地方的新行政觀念若以控制紊亂的城市分散情況來說；在都會的意義里，也是需要的，並且在田納西流域管理局的意義里，也是需要的，因其用意是在發展及分配各種富源，如水電之類，使能達到社會福利和民主參加兩個目的。

進步的行動第三種指針，雖然是初次發生的

一個有意識被承認的原則，可是正在加快地施行的，那就是私人的企業，加上公共的企業，兩者密切地配合的需要。很顯然地，若沒有許多種的「混合企業」，商界和政府，及市民消費者，每一方面在其崗位上，盡到最大的力量，要有一個普遍的住宅市場，平衡的近代社區，充實有力的都會區域，地方富源充分的發展，全是不可能的。

關於此項原則，決沒有「不合美國」的。並且，現在所有住宅的建築，其私人及公共成份是完全混合的。在洛杉磯有一全國著名的「私人」社區發展工作，是直接受聯邦貸款財力的支持，至於為地方當局的「公共」計劃，其基金的大部份是由私人投資者所得到的。

國家的能力，因不願空洞的獨斷，來贊助各種具體的目標，雖使左右兩派極端者所不滿，却是一種帶有伸縮性和力量的根源，使美國能應付不定的未來。為能達成住宅及社區的認識，及傳統的理想，就應當拿「公共對私人」來作政治及哲理的分界；相反地，在分界線的兩方，應將頑固，漫罵，畏懼，及不生產者放在一方面；而將所有真是生產的，民主的，並且合於人類所希望的利益，放在另一方面。

介紹美國聯邦房政總管理局

劉 銘譯

美國聯邦房政總管理局（以下簡稱房政總局）於一九四二年二月二十四日，奉政府命令成立，其任務為統轄聯邦政府所有都市房屋管理與業務機構。房政總局有決定一切關於房屋政策之權，至於工作之執行，則由三個主要業務機構分別辦理。

一、聯邦房貸銀行管理處——該管理處之功用，（一）管理各聯邦房貸銀行所辦理之全國性房貸貸款，（二）透過聯邦儲蓄及貸款保險公司，辦理一般房屋投資保險業務，（三）督導業主貸款公司之業務。

二、聯邦私有房屋管理處——該處之功用有二，其一辦理私人投資機關房屋抵押保險，其二則為代私人投資之戰時房屋護得建築材料與工人優先權。

三、聯邦公共房屋管理處——負責管理公家投資之戰時房屋，以及負責指揮地方房屋管理局所發動之戰前掃除貧民窟之廉租房屋方案。

戰爭期間內房政總局會為全國的一千個地區籌劃戰時房屋方案，住房之一切需要，概由房政總局各地方辦事處，根據戰時人力動員委員會，戰時工廠，及工人協會之就業及遷徙工人數字決定之。房政總局希圖：第一以加緊利用原有房屋

為原則，以解決遷徙工人之住宿問題。第二凡某地區具有明證，能於戰後使用永久房屋時，以及私人建築家能解決戰時需要時，總局即協助私人投資於永久性房屋。第三，當私人資本不足以解決需要時，總局如撥用公款以解決之房政總局之任務，簡而言之，即代約四百萬遷徙之戰時工人解決住宿問題。其中二百萬以上之工人——約數十萬人有眷屬者——在地方戰時房屋服務站及房屋註冊局所領導之社區贊助及「家宅共享」運動下，利用原有建築物以解決其住宿問題。利用私人資本及公共基金改造原有房屋，使增加住宅單位之計劃，亦有助於房屋之供應。

房政總局雖為應戰時緊急之需要而設者，但其所屬三大機構，則意在施行永久房屋改造方案。茲將三大機構之職掌略述如下，藉以說明何謂永久方案，及如何改變此種方案之大部分內容，使配合戰時緊急需要。

一、聯邦房貸銀行管理處——該處負責指揮監督：（一）聯邦房租銀行及聯邦儲蓄貸款保險公司之工作——以上二者同為永久性之機構，用以鼓勵省費之房屋投資，房屋所有權之獲得，及人民房屋儲蓄之保險。（二）為負責指導業主貸款公司之工作——該公司之成立在協助經濟恐慌

時代一般不幸之業主，使其房屋不致因無力償債而被沒收。

聯邦房貸銀行制度，於一九三二年始由法律規定，設有普遍全國之房屋，抵押信用準備金，俾一般資本薄弱者及房屋投資之機關取得貸款之方便。

為統籌商業銀行信用，聯邦國家曾樹立十二區聯邦準備已行制度。房貸信用制度亦依此例，在十二地區，分設十二個地方聯邦房貸銀行。每區房貸銀行，對其所在區域內，加入該銀行股份之房屋投資機關，作短期或長期之貸款，以解決彼等之需要。自該銀行成立以來，對其股東貸款機關，共貸出約二萬五千元之貸款，其中僅一萬三千元。尚未到期。目前加入該組織為股東之儲蓄及借貸協會，住宅協會，合作銀行，儲蓄銀行，以及保險公司，為數約在三千七百個以上。其資產總額超過六百八十餘萬元之數。

甲、聯邦儲蓄及貸款保險公司——一九三四年，國會為一般對儲蓄及借貸協會及類似之資本薄弱之機關投資之份子，制定一保險方案，產生所謂聯邦儲蓄及貸款保險公司。此舉引起社會人士對此種有保險儲蓄之信仰，遂使該公司各保戶，得以吸取大量資金。在二千四百六十所儲蓄及

借債範圍內，約有三百九十萬個投資份子，其資產合併價值約在四十六萬萬美元，目前每人約有實財五千元獲得此種保障。

乙、業主貸款公司，該公司於一九三三年成立，對百萬所以上之抵押房屋，做再抵押業務，利息至低，期限則長，俾業主獲得分年償還債務，永久保持主權之機會。此種福利工作之推進，曾向業主貸出約三十萬萬美元，隨後由公司出貸與借款人及其他方面之支出，而增為三十四萬萬餘元。該項投資中約三分之二曾由收回貸款，其中一小部係拍賣業主之財產所清償。至一九三六年貸款業務停止時，業主貸款公司之主要任務，為對其貸款之收回及對資產之脫售工作。該公司曾被強迫，獲得一九七、六八〇棟之房屋，以為貸款之本息，但截至一九四四年六月三十日止，除全數中之五、四五九棟外，其餘業經轉手售出。

在戰爭時期內，聯邦房貸銀行管理處，曾為政府利用，以促進戰時房屋方案。聯邦房貸銀行之股東機關，在戰時工業集中之地區，加緊活動，僅此種地區房屋之建造及購買一項，經房貸銀行貸出之款，為數即達十六萬萬美元。

業主貸款公司曾受委託，負責推行房政總局所頒行之公共投資改造房屋方案。在此方案下，業主貸款等鼓勵業主，將建築物租與政府，改造為住宅，轉租與戰時工人。所改造之產業，於七年租期滿後，或經政府一月前之通告，得退還原主。此外業主得向政府收取約定之每月租金而政府則向住戶收取一略高之租金。本方案將為戰時工人及其眷屬準備五萬所住房，平均可節省三分之一之新建案所需之物資。政府對此種改造房屋所收之資金，可抵銷戰時房屋方案在此方面的耗

費資金之一部。

二聯邦私有房屋管理處——聯邦私有房屋管理處，係於一九三四年六月，在全國房屋法案所規定之「鼓勵住戶標準及建造條件之改善，創造健全之房屋抵押市場以及設備抵押相互保險之制度」原則下成立者。該方案一部份在幫助恢復建築工業及房屋投資交易，此二者因受經濟恐慌之影響，致一度陷入停頓狀態。

聯邦私有房屋管理處本身並不辦理貸款，但為一般私人放款機關，保險合乎標準住宅借貸之損失。聯邦私有房屋管理處曾改革房屋投資之方法與手續，廢棄過去短期一次，再次，三次之高利抵押，節省時常延期償還之費用，而代之以簡單長期，可以分期償還，而有固定低利率之房屋抵押制度。聯邦私有房屋管理處現時允許之最高利率，為百分之四十五，加上其保險費千分之五，共為百分之五十或百分之五。

全國房屋法規內有三個條款，對於房屋之建造，改造，維持及修繕四者裨益不淺。條款一、規定政府對放款機關為房產改善，改造及修繕而貸款之款項施行保險。此種貸款大多數原以每所二千五百元為最高限額，且以三年為最高限期，按月付還以資清償。雖有如上之規定，但為實行戰時房屋方案起見，國會曾授權聯邦私有房屋管理處，將本款下之個別貸款數目限額，自二千五百元增加至五千元，俾能儘量改造原有建築物，充為戰時工人住所。在戰爭狀況之下，第一條款下之許多種貸款，均須依照聯邦準備銀行w款法規之內容，縮短全國房屋法規所定之最高期限。

第二條款規定個別房屋抵押貸款之保險款額，可增加至每所一萬六千元，惟需經由合格之私人放款機關辦理，按月清償，限期最長不超過二十年。該種借貸包括新建或原有住房，但普通不得超過產額百分之八十。單宅自用住宅，其每宅貸款不超過五千四百元，且係在聯邦房屋管理處監督之下建造者，抵押得按房屋所評定價值百分之九十，且得延長償還時期至二十五年。新建業主自用之房屋，其價值不超過一萬美元時，抵押保險可至最初六千元價值百分之九十，以及其餘額之百分之八十，但以總額八千六百元為最高額，期限不得超過二十年。在第二條款之下，聯邦私有房屋管理處。同時接受大型出租房屋之抵押保險。在戰爭期間內，聯邦私有房屋管理處透過第二條款所作之工作，集中於原有房屋之抵押保險一項。

第六條款在一九四一年經國會決定始行加入全國房屋法規內，其特殊之目的，在協助一般戰時工人獲得住所。聯邦私有房屋管理處在戰爭期間內重要工作，率皆以此條款為指導原則。在該條款下所保險之單家住房之抵押最高限額於五千四百元，雙家住房之最高限額於七千五百元，三家住房之最高限額於九千五百元，四家住房之最高限額於一萬二千元，可能由聯邦房屋管理處所估價百分之九十。此種房屋之優先使用權，為一般合格之戰時工人所保留。大型戰時工人住宅，亦按第六條款實行保險。約有四萬五千棟之戰時工人住房，業經或將以抵押投資方式，按本條款實行保險。此項投資保險債務之總額，按國會規定，為一十七萬萬美元。

自一九四〇年，美國開始進入緊張時代以至於今日，在戰時工業區域內，受聯邦私有房屋管理處保障業經建造之私人新住房，約為六十萬棟

，同時聯邦房屋管理處目前為私人投資戰時住房實行保險者，約有總數百分之九十強。

聯邦私有房屋管理處長期房屋方案，使一百三十萬戶以上一家庭，得以建造，購買，再投資或租賃方式獲得新式之寓所。聯邦私有房屋管理處之住宅抵押保險，除第六條款戰時住房外，目前約達四十七萬萬餘元之譜。其修繕貸款一項，超過四百五十萬戶以上，合計貸款十七萬萬餘元。截至一九四〇年六月，抵押貸款約有十五萬萬餘元，修繕貸款亦有十五萬萬餘元，以按月繳付或按月預付之方式付還。

聯邦私有房屋管理處所保險之房屋信用，成績至為良好。截至一九四四年六月三十日，總共一、〇五五、四七四所依照第二條款保險抵押之小型房屋中，僅有四千所（或每二千六百所中僅有一所）因無力償還債務而轉與聯邦私有房屋管理處。上述之房屋，除二十四所外，業經轉手出賣。自一九四〇年以降，聯邦私有房屋管理處保險費及投資兩項之收入，足以應付其所有工作費用，且為保險準備金增加不少。

聯邦私有房屋管理處之工作，業將住房之本身建造及環境佈置，大加改進。該處已經樹立關於全國普通適用之房屋建築，座落方向及佈置標準。為符合聯邦私有房屋管理處所定保險條件起見，所有被抵押房屋，須具備下列諸條件，諸如房屋須接近工作地點，交通站，學校及市場等等。因此住宅區之佈置，已有一良好之基礎。

三、聯邦公共房屋管理處——聯邦公共房屋管理處，負責執行大部公共投資之戰時房屋方案。同時又受命管理前美國房屋管理局管轄之低租房屋，以及管理前農業安全署共轄之郊外及現存

住所設計。

戰時房屋方案所需之二十三萬萬美元除二千九百萬元由紐約卅家房屋管理局籌措外，其餘均由國會所撥公款及租款內支付。利用上述之基金，共有約八十萬八千棟房屋，其中包括家庭住宅五十七萬五千棟，寄宿舍一十六萬五千座，可拖曳之房屋，易搬運之收容所及其他種類之戰時住房共六萬八千所。截至一九四四年六月三十日，已落成之房屋，約有七十三萬八千棟。

因建築器材之極度缺乏（特別五金一項之缺乏），以及大部份之需要屬暫時性者，故建築物多捨棄已經普通公認之標準。有四十七萬五千棟房屋，上全體過半數，均屬臨時性之住宅及寄宿舍，戰後即當拆除不用。如此辦理，可節省百分之八十之五金及經費。

在美國尚未捲入戰爭漩渦，還在所謂「防禦」時代時，即已開始建造永久之新建築物。在二十萬棟房屋中，有六萬二千五百棟係由低廉租金房屋專款建成者，戰後將仍為廉租之房屋。其餘則擬於戰時需要已成過去時，全部脫售。屬於永久性住房中，亦有七萬五千棟可拆卸之房屋，其中數千棟曾因戰時生產需要，自一地移至另一地。此類房屋，亦擬於戰後脫售。同時在方案中，尚有五萬八千棟改造之房屋，大多數均由業主貸款公司貸人，以七年為限期滿後仍將物歸原主，不取回改造費用。聯邦公共房屋管理處俟業主貸款公司之改造房屋完工時，即負管理之責。

聯邦公共房屋管理處最重要之平時活動，即為繼續執行前美國房屋管理局所主辦之掃除貧民窟房屋方案。在該戰前方案之下，地方房屋管理局曾在二七二社區中，建立三百三十八所住宅，

包括五千五百單位，專供一般收入低微而過去住在貧民窟居住之住戶使用。該方案多在城市使用，但亦包括五百所鄉村住房單位。

戰前為進行此項方案之經費，總數為四萬八千九百餘萬元。政府雖授權前美國房屋管理局，可貸款總數百分之九十，而因地方房屋管理局能在地產市場出售房屋公債，故僅由該聯邦機關籌措三分之二之經費。此項貸款，事後將如數收回。

聯邦政府在該設計中僅有之負擔，為常年補助金之支付以一九四三年計，該項補助金達八百六十萬元，即每房每月八、三八元。此種補助金之給與，加以地方捐稅之免除，使一般收入低微住戶，得繳彼等力所能及之低微租金，而賃居新建住宅。截至一九四四年六月三十日止，政府補助金消耗之總額，計為三千四百六十餘萬元。

建築二萬五千所廉租房屋之設計，因戰爭之延續，暫時擱置。擬待情形許可時，即繼續進行。

在美國房屋管理局未成立之前，聯邦公共工程署即曾建造房屋二一、六〇〇棟。此種房屋設計，大多租予地方房屋當局，由其管理租出。上述房屋之總管理權，亦已轉移於聯邦公共房屋管理處。各地方房屋管理當局，亦曾建造百分之四十之房屋，目前其代聯邦房屋管理處，管理之戰時住房其比例達百分之六十五。

農業安全署轉與聯邦公共房屋管理處之房屋，共計為五千四百所，座落於三個綠帶城市，同時又有三十一個現存房屋設計，專供不直接自田地工作內獲得主要收入之家庭居住。

美國首都房政局工作概述

孫珍方譯

一、美國首府住房改善略史

華盛頓市最早是由一個法國工程師林方上校，所設計的，他受命於華盛頓總統而從事國家首府的設計，他先決定了主要的公共建築所在，在這些建築之間構成一個幅射形的道路網，把城市分幾個大塊在這些區域裏面又設計了一套小路的系統以溝通在區域內部的往來。

它發展得很慢。因此爲了急於發展，對於房屋的興建限制很寬，早期華盛頓城建築是一個奇異的混合體，它們是許多未完成的富麗的公家建築，加上大部份木製的小屋。在一八三〇年鬧過一次霍亂，人們對於衛生上稍加注意，但是沒有什麼具體的行動。直到一八六〇年華盛頓才略具城市規模，可是空地仍然很多，城市的發展只限於西北部地勢較高的地方。這種不規則的發展很可能是由於這時哥倫比亞區沒有一個單一的政府所致。

這一年，南北戰事發生，城市的周圍蓋了許多堡壘，兵士，護士，戰時工作人員都集中到這裏，此外還移來了許多無家可歸的黑人，在一八六〇年全城人口不過七萬五千人，其中有一萬四千爲黑人，到了一八七〇年全城人口增加到十三

萬一千，黑人數目增加到四萬三千。

在這種情形下房荒問題的發生可以想像而知，於是大街小巷之中，到處建築房屋，城市在無計劃之下驟然發展，運河成了水溝，茅屋蓋到原來設計的小巷中，火車道穿城而過，亂作一團，成爲嚴重的障礙。

一八七一年哥倫比亞區，成立了一個地方政府，裏面主要的一部份是公益健康局，局長是亞歷山大薛佛，他立意改良市政，修築了一套排水系統，改善城市衛生，雖在一八七三年經濟恐慌時期他仍然努力於他的計劃，不稍中輟。但是整個城市的改善却直到今日仍未完成。一八八〇年健康法規成立，却沒有顧及住房方面。

這時在城市小路中建築房屋利息很大，有些好心腸的人以爲在這些小路中蓋房，很有益於社交關係，於是小巷中房屋林立，衛生情況，每況愈下。到一八九二年議會通過不准在擁擠的地方蓋房，這種風氣才停止，這時有很多移民來住，並且有許多黑人，於是較好的家庭都相繼遷出，小巷就變成了貧民窟。而這時工商業在無政府狀態下建立，工廠與住宅相混，居住情況非常惡劣。

在這個混亂期間，一個以改良社會問題爲目

的團體成立了，市民公社在一八九四年成立，一八九七年由它組織了一個華盛頓衛生改善公司，他們只收百分之五的利息，目的在建築合乎衛生的房屋，使貧民區中較好的家庭陸續遷出，逐步改良以消滅貧民窟。因爲貧民區中境況較劣的家庭仍然沒有辦法，在一九〇四年又成立華盛頓衛生住宅公司，只收百分之四的利息，但是後來不能維持，又改爲百分之五的利息，而第一個公司的利息加到百分之六。他們的理想雖然沒有達到，却留下了不少有價值的業績。

一九〇三年老羅斯福請社會工作專家，賈考勃李斯氏到華盛頓調查貧民住宅，不幸他的報告在當時所發生效力並不大，只拆毀了一條街，改建成一個運動場，後來證明這個運動場並沒有發生作用。

一九〇五年國會打算把小巷都改成小型的街道，成立了不衛生房產處理局，一九〇六年老羅斯福又指派傑姆士雷諾調查華盛頓社會情況，次年根據他的建議成立了總統家鄉委員會，改善華盛頓的住宅。此後對於改善華盛頓住房的立法計劃屢有興替，都沿着這個路線前進，以改善哥倫比亞區貧民窟爲主要任務。在一九二六年成立了首都公園設計委員會，繼續幾年中都在努力這項

工作。在目前這項工作的主要執行者是 NCH A，美國首都房政局。

二、美國首都房政局工作概述

美國首都房政局簡稱為 NCH A，和首都城市設計或其他首都公共事業機構一樣，它是一個聯邦政府的機構，因為它所在的哥倫比亞區域，是美國聯邦政府的所在地，直接受聯邦政府所統轄。它的目的在改良貧民窟，並供給低薪俸人員以良好的住所。在戰時，它還為重要的戰事工業工人，設置他們的住所。從一九三四年十月九日到一九四三年五月卅一日，在這期間 NCH A 曾被稱為貧民窟住宅管理局，這個名稱是總統根據議會通過的一件法案而給予它的，用以表明它的改善貧民窟的計劃的根源。到一九四三年六月一日，總統下令改稱首都房政局 (National Capital Housing Authority) 藉以表明它工作的廣大範圍。

為了給華盛頓以內及其附近的主要戰事工人安置住所起見，國會在立法上賦與總統及國家房政總局以全權，授命各聯邦機構以完成此項計劃。NCH A 就是這些受命的機構之一，它現在管理許多戰事工人的住宅，這些住宅有一些是永久的，但大部份是臨時的（可以隨時拆卸），或是在一旦用過之後必須拆毀的建築。

哥倫比亞區貧民窟住宅法案第一計劃在一九三四年提出，根據這個，NCH A 改善華盛頓的貧民窟，供給最合適的貧民居住，不論他們是否已住在那裏。在房租方面不需要獲得利潤，但是得使修繕的成本維持六十年的週轉，沒有任何津

貼，它沒有為附加工作而設的基金。

貧民窟住宅法案第二計劃是在一九三八年，由議會通過附加上去的，它規定了為哥倫比亞區的低薪俸家庭設置住所，由 NCH A 籌劃。由於戰時的房屋需要，NCH A 不得不讓戰時工人優先租用，作為實現這計劃的經濟來源，是由聯邦公共房產局貸與，在這法案下這個機關也貸款與其他城市的公共住房機關。這項貸款，為了減低租金起見，是有津貼的。NCH A 利用這筆津貼維持了一個等差的房租制度。

根據這條法案所建築的房屋，有的設於以前的貧民窟舊址，有的則建築在空地上，後者的建築是用來補償由 NCH A 或其他公共機關所拆毀的不合適房屋的。

NCH A 的產業

為了戰時工人居住而建的住宅是臨時性質的，一俟需要完畢即將拆卸。這些房產，一部份是借給 NCH A 在戰時使用，直到戰事完畢不再需要時為止，另一部份是由公共機關租與 NCH A 使用。他們很少自己購置地產以興建房屋，除非是用別的方法得不到所需的這塊地。

這些臨時房產分佈在十七個地點，最小的只有二十個，平均每區域有房屋單位一百六十五單位。

住宅的平均大小是每個三、六間。最大的設計，有房屋單位五百個的八百四十五個，四間房的一千四百六十二個，五間房的三百廿二個，共有住宅二千八百零一個其中有一間房的一百七十二個，三間房大部是可以隨時拆卸的建築，只有四所是在應用完畢即須拆毀的。這些戰時住宅大部份是可以容納一個家庭的房屋，每一所中有一個

煤爐，除了水以外其他公用事費都不包括在房租以內。但是也有少數的例外，有兩所可以容納多數家庭的房屋，房租內包括一切的公用事費，另外還有幾所房屋的公用事費。有特別的規定。這些房屋的等差租金是由十一元到四十六元。

NCH A 又計劃建築三座永久性的建築，建築時的成本受到很大的限制。這些建築包括八百個住宅第一座有二百單位，第二座有三百五十單位，第三座有二百四十單位，每個住宅的房間是由三間到五間，平均每個住宅有房三、八間，房租的價格是三十三元五，三十六元五，和三十九元五三種，包括水，電，煤氣費用在內。

在一九四三年底時，NCH A 在計劃中要為白種工人建築四、所臨時房屋。為黑種工人建築三座永久房屋，包括住宅單宅七百四十個。此外還計劃建築公共會場，日間托兒所，以及完成各房中的公用事業。一九四三年底時他們已經為白人建築了兩座臨時宿舍，為黑人建築了三座臨時宿舍和三座永久宿舍。

低價出租的房產現在有九座，其中有兩座是為白人家庭居住，其餘是為個人用的，共包括住宅二千七百零六個，每個住宅平均有房屋五、三間，等差租金由最低九元（大部是十二元）到四十二元，包括一切公用事業費用在內。

NCH A 又常常被請來解決緊急的住房問題，這些問題。是由其他政府機關的行動引起的。一九四二年春天，海軍部要佔用一百四十所黑人住的房屋，於是 NCH A 設法為他們在原來地點的附近一個停車場中找到一百五十輛車箱，這些黑人們就暫時搬入車箱內居住，每星期租金三元每加一輛車收一元，等到當年秋天黑人宿舍落成

，車內的居民才一齊移入宿舍內。另外一件事是在第二年九月，聯邦政府要修築一條軍用公路，這條路要通過八十七家黑人住宅，NCH A也設法把這些黑人安頓到宿舍中。

根據貧民窟居住法案第一條 NCH A 要改良貧民窟，它把荷普金斯的十一座房加以改良，建築成十二座，把原來的住房擴大，這樣的房產共有一百十二座，分佈在五個區域，它們的房租只按成本計算，不加任何附加費用，在六十年以後房屋便歸 NCH A 所有。直到一九四二年七月以前，它用這筆租金一部分支付管理費用，一部份保存做維持準備金和一筆用做額外的貧民窟改良的投資準備金。這個計劃後來為國會所停止，他們命令把這筆租金收入存入國庫局，作為普通基金。而支付了很大一筆數目作為經常保持這座房

產的費用。

根據同一法案，NCH A 又擴充了五所商業財產，這些地產是在把該地的貧民窟清除之後，發覺其不適於建築新的廉價宿舍。他們把這些地點租給私人，這些房產大都做為車庫之用，其中有兩處為政府取用，一座停車場用來建築了戰時的臨時房屋，另一座由 NCH A 建築的機器修理廠，被改做木工廠，以修理房政局的房產。

總計 NCH A 在哥倫比亞貧民窟住宅法案第一計劃之下，共為白人設計了一所房屋，可容十六家；為黑人設計了四所房屋，可容九十六家，共計一百一十二家。在第二計劃之下，共為白人設計了二所房屋，可容五百四十三家，黑人設計了七所房屋，可容二千一百六十三家，共為二千七百零六家。永久戰時房屋計劃之下，為白人設計

了三所房屋，可容八百家，為黑人也設計了三所房屋，可容七百四十家，共為一千五百四十家。臨時戰時房屋計劃之下，為白人設計十一所房屋，可容二千一百七十三家，為黑人設計了七所房屋，可容六百六十八家，共為二千八百四十一家。總共設計了房屋三十八所，可容納黑白人七千一百九十九家。

他們在戰後的計劃是根據四項假定而設計的

- 一、戰後的人口需要比戰前更多的房屋
 - 二、大規模的失業一定發生
 - 三、生活標準降低。
 - 四、建設沒有貧民們的城市。
- 現在大戰已經結束我們拭目以觀他們的發展吧。

華府卡羅李斯堡等差房租制實例

思 耕譯

卡羅李斯堡是美國首都房政局為掃除貧民窟而建築的新住宅區，共有住房單位三百十四個，係採等差房租制，最低為每月十一元，最高每月三十七元五角，共分十六等級，視家人多少，住宅大小而定。住戶按法律分為甲乙兩類，甲類係有兒童三人以上之家庭，乙類係有兒童二人以下之家庭，該住宅區三百十四單位住房之中，有九十六所為三房間住宅，其中十七所劃歸第四等級房客租用，需付房租月二十九元五角，第十七所劃為第五等級租用，只付房租月二十六元五角

，三十四所劃歸第八等級房客租用只付房租月二十元零五角，二十八所劃歸第十二等級房客租用只付房租十五元。另有四房間住宅一百九十四單位，其中三十四所劃歸上述第四收入階級租用，月付房租三十元五角，又三十四所劃歸上述第五收入階級租用，月付租金二十八元五角，六十所劃歸上述第八收入階級租用，月租付二十二元五角，五十八所劃歸上述第十二階級租用，月租僅十五元。五房間之住宅區少，僅二十四單位，亦按上述收入階級分別為四所，四所，八所，八所

月租為三十一元五，二十九元五，二十三元五，十五元四等，總計供第四收入階級房屋住房為五十五單位，第五收入階級亦為五十五，第八階級為一百一十，第十二階級為九十四單位，其他收入階級則付闕如。

上面說的是卡羅李斯堡實施等差房租制情形，事實上首都房政局所規定的，遠較這個實施情形為複雜，計自最低收入至最高收入共分十六等級之多，甲類三兒童以上的，自最低級七二〇元以下起每七二元為一級，最高級為一八〇〇，收

入更高的人們，便沒有享受這種低租房屋的權利了。乙類二兒童以下的家庭，從六百元以下起，每六〇元為一級，最高為一、五〇〇元。甲乙類之間，顯然各有相當的差別，譬如一四四一元收入以上的家庭，為僅有兒童二人以下需付三房月租三十五元五角，而三兒童以上的則僅需付二十

六元五角。各級房租都有一定差別，譬如三房月租在九級以上以二元為一級，將其中四至五級為三元，九至十級為一元五，十級以下為二元。四房月租十一級以上係以二元為一級，十二至十三級為一元五，以下為一元。五房月租十二級以上以二元為一級，十二至十三級為一元五，以下為

一元。三房間，四房間，五房間住宅也有一二元的差別，惟十三級以上則不論房間多少，房租皆為一元。茲為供我國訂立等差房租制參考起見，將卡羅李斯堡等差房租表附錄於后：

府貼		府貼		府貼		府貼		府貼	
以下一元	以上一元	以下一元	以上一元	以下一元	以上一元	以下一元	以上一元	以下一元	以上一元
五房月租	五房月租	四房月租	四房月租	三房月租	三房月租	乙類	甲類	乙類	甲類
37.50	35.50	36.50	34.50	35.50	33.50	1441-1500	1729-1800	1441-1500	1729-1800
31.50	31.50	30.50	30.50	31.50	29.50	1381-1440	1657-1728	1381-1440	1657-1728
29.50	27.50	28.50	26.50	29.50	26.50	1321-1380	1585-1656	1321-1380	1585-1656
27.50	25.50	25.50	24.50	27.50	24.50	1261-1320	1513-1584	1261-1320	1513-1584
21.50	21.50	22.50	22.50	21.50	20.50	1201-1260	1441-1512	1201-1260	1441-1512
18.00	18.00	18.50	18.50	18.00	17.00	1141-1200	1369-1440	1141-1200	1369-1440
17.50	16.50	19.50	19.50	17.50	16.00	1081-1170	1297-1368	1081-1170	1297-1368
15.50	15.50	15.50	15.50	15.50	14.00	1021-1080	1225-1296	1021-1080	1225-1296
14.00	14.00	20.50	17.00	14.00	13.00	961-1020	1153-1224	961-1020	1153-1224
14.00	13.00	18.50	18.50	14.00	12.00	901-960	1081-1152	901-960	1081-1152
12.00	12.00	19.50	19.50	12.00	11.00	841-900	1009-1080	841-900	1009-1080
11.00	11.00	20.50	20.50	11.00	11.00	781-840	937-1008	781-840	937-1008
		21.50	21.50		14.00	721-780	865-936	721-780	865-936
		23.50	23.50		13.00	661-720	793-864	661-720	793-864
		24.50	24.50		12.00	601-660	721-792	601-660	721-792
		25.50	25.50		11.00	600以下	720以下	600以下	720以下
		26.50	26.50		11.00				
						每級80元	每級72元	每級80元	每級72元

紐約市房政局的平民住宅工作

孫樹奇節譯

紐約市房政局成立於一九三四年二月廿日，在成立的第二年，它只解決了三十八個家庭的住房問題，到一九三六年增加到一百廿二家，截至去年年底，由它所解決的家庭住宅問題已達一

萬七千零四十七家，人口六萬三千一百四十六人。在一九四一年中間，它興建了四座大的房屋，使二千九百四十三個家庭得到了廉租的，舒

適的，現代化的住宅。這四座房屋乃是可以容納一千一百七十個家庭的東河住宅，一千一百六十六個家庭的金斯不魯住宅，四百個家庭的格拉森點花園，與二零七個家庭的瓦拉包特住宅。前三

者都有等差房租，這種房租始於東河住宅，它是根據地點的優下與大小來訂房價，使不同的租戶可以任意挑選。後者是為海軍家庭所蓋的一座十三層大樓。這些房屋都是把舊有的不適用房屋拆毀蓋成，或是建在空地上面，如格拉森點花園就是在空地上興建的。

當時房政局管轄之下有十二座房屋，房客一萬三千一百八十家，自然在這種情形租佃之間有不少問題，但房政局都能用心處理，使得房客滿意。現在它的財產總值已達九千零四十四萬二千美元，平均每一所住宅的價值是五千六百五十元。每年可收租金八千一百八十三萬八千餘元。這筆款項作為全年的管理費用，包括修葺，折舊，房稅，債償，等各項支出。

一九四四年他們完成了一座最大的公共住宅，福特葛林房屋，這座房屋可以容納三千五百家，原來早已計劃好了，但是因為材料不易購得。遲至一九四一才開工。現在共有房屋十四座，佔地一千零四十五萬五千八百八十四畝。基於戰後的房屋需要，他們最近已經擬定更多的計劃。有十四座房屋在計劃中，完成以後可以容納三萬五千家，他們不單設置低租金的住宅，同時也建設中等房租的住宅以及私人所有的房屋，以重建社區鄰里關係。

除了以上的工作之外，他們還為因清除失火等等關係而失去住宅的家庭服務，在一九四一全年之中他們服務了六千二百六十二家，自從開辦以來，截至四一年年底，他們在私人的房屋中安置了七萬九千一百四十四個家庭。到四一年度時他們有七百九十九個雇員，薪水支出為一百一十二萬九千五百五十五元。在職員們的管理上採用指

導制，職員們須做報告與主管人直接討論，並且隨時有講演以促進職員們的工作與進修。

房政局的工作，在一九四一這一年展開很多，這一年建築價格一般的增加了百分之十到百分之十五，但是因為他們的大量購買，並且有許多將要漲價的東西，都預先購買下來，所以未使成本增高，同時在設計上的改良，也增加一部份節省。

房政局的發展計劃，主要是在解決新的公共住宅設計，這個設計是以人為本，而不是以屋為主。一個單身人的住房基本需要是一間足供起居，睡眠的房屋。廚房，洗澡間，儲藏室和這一間起居臥室毗連。兩個人的家庭最主要的是一間可以容納兩個單人床的私人臥室，另外還有一間起居室，在這起居室中，可以容納家庭中的一員在臨時需要時睡眠，例如其中的一人生病的時候。

三人住宅的設計，可以表示這種房屋設計的特性，它包括一間兩人大臥室，和一間一人住的小臥室，起居室與廚房是連合起來的，如果家庭的大小不變，這樣一座住宅很可以維持家庭生活生活的穩定。

四個人的住宅設計又有不同，共有兩種設計，一種是有兩間雙人臥室的，這是有兩個單位的家庭所設，一種是一個雙人臥室，兩間單人臥室，這是為了一個家庭中有一雙不同性別的兒女所設。這樣五個，六個或七個人住的房屋也都有相似的設計。

另外一種新的設計，是房間的大小可以改變，一座可以裝卸的板牆設置在房間內，在需要時可以用最少的構造上的改變，使一間房屋成為兩

間。這一些新的設計使空間得以充分利用，使住在公共住宅中的家庭生，活得更安定而舒適，使家庭中的每一個人的需要都得到滿足。

在四一年因為房政局清除了四座房屋，以致有三千二百二十三家需要找房子，同時又有些家庭因為失業或其他原因，而需要住房，房政局與市政府福利部合作，給六千二百六十二個家庭都找到了住所。此外在這年有五千個人來到局中請求住宅，其中有許多家庭薪水收入很高，有些家庭，則原住的房屋並不惡劣，都不在考慮之內。總共他們所作過的空房登記數目有二萬五千戶之多。從一九三九年起，房政局的這項服務工作，得到工作計劃行政局的協助，更加擴大，他們並得到紐約人民住房委員會的合作，發展新計劃，解決戰時住房問題。

紐約市的住房需要情形，由四一年的請求公共住宅的家數，三萬三千二百三十六家，便可以明瞭。而自從公共住宅開辦以來，請求住房的人竟達二十萬零一千五百九十九家。因此在這些請求者中不得不出現一個標準，以選出最需要的住宅的租戶來優先分配住宅，這個標準是由市政府房政部，健康部，福利部和許多低收入的家庭的專家們共同決定出來的。他們在四一年中曾調查了一萬六千四百二十四家的住房狀況，在這許多請求者中，只有百分之二十是合格的，其他不合格的的理由如下：住房狀況已在水準以上者佔百分之七十二，收入過高者佔百分之七、二，住房既合標準，而收入又很高的佔百分之三、八，在不合標準房屋中居住不及一年者佔百分之三，在紐約居住不及兩年者佔百分之〇、六，不成為家庭的佔百分之七，非美國公民者佔百分之四、二。

在這樣的條件下，總共有三千三百七十四個家庭被選為房客，有二千七百卅六家住到新建的住宅中，六百三十八家移入舊有建築的住宅中。這些家庭的大小由二人到八人，他們的收入中數是每年一千零八十九美元。他們以前的居住狀況如後：火災損害者佔百分之卅六、四，沒有私人洗澡間的佔百分之七十四、八，沒有熱力設備的佔百分之六十一、一，沒有私人的室內廁所者佔百分之四十九、七，房間內沒有窗戶的佔百分之卅一、九。截至一九四一年年底，候補住房的人共有四千家。以上這些不包括瓦拉包特住宅的住戶，它是為海軍人員專用，住戶都是由海軍人員中選出的。

房政局所有這些房屋的住戶都是低薪階級的人物，他們的薪水中數是每年一千一百三十八元。百分之十二的家庭是依賴公家補助維持生活，其中百分之七、一完全依賴公家補助，其餘的則靠部份的補助。公共住宅中的住戶與紐約其他人口的不同之點就是他們差不多都是比較年輕的父母，這說明了這類住宅裏面有很多正在成長的孩童，他們在良好的環境與健康快樂的家庭中當然更為得益。在一九四一年，三分之二移居到這些住宅裏的每個家庭中至少有一個十六歲以下的兒童，這樣的人口佔住戶總人口的百分之三十六，而紐約全城的兒童人數百分比僅佔百分之廿一，就數字上來講，在一九四一年的兒童數目是一萬五千人。

現在這些住宅中的住戶只限於美國的公民，他們之中有百分之八十七、六的白種人，百分之十二、三的黑人。白人之中在外國生長的佔總數的百分之三人，黑人中佔百分之一、三，此外還

有百分之〇、一的其他種族。

它的房租在一九四一以前所建的住宅是等價的，在四一年建築的住宅則開始實行等差房租，每一座住宅中的房租分做兩種或三種等級，租金高的為收入多的人住，租金低的則為收入少的人住。每一種房租的等級都與一定的收入限度相對，大部份家庭的房租是包括公用事業費用在內，房租的數目在同一等級內，收入較高與較低的所去他們薪水的數量百分比只差百分之八，此外房租的特別規定，一般地可以使得家庭增大的人們所付的租金所佔他們收入的百分比減低。幾座新建築中的住戶，在未遷入以前，他們的收入都被經過詳細的調查，租金多寡即以他們的收入為標準。租戶所付的房租平均要比他們以前所付的低這種房租制度對低收入的人很有好處。在未搬入以前曾經把薪水收入的百分之三十付了房租的住戶所付的衛生及其他現代設備的費用數目要少些。除了瓦拉包特以外，這些住宅的房租平均數是每月六元一角美金，一切水、電、煤氣、暖氣等費用在內。收租的地點以前是在住戶的房內，後來改在房政局，居住的先一星期付款。每一租戶要先付兩星期的押租作為保證，到搬走時退回，這筆錢存放起來作為租戶福利基金。四一年全年房租的損失是二百三十八元四角六分，僅佔收租總數的百分之〇〇、八。

在四一全年中一萬零二百三十三家住戶，只有百分之五、八離開住宅其中有一、四是不得不搬的（例如收入增加即須搬入較貴的房中），四、四是自願的。一九四〇年自動離去的住戶僅佔百分之二、七。這些數目還不包括由一所住宅搬到另一所的人們，在四一年中共有六百六十八個

這樣的人家，遷移的原因主要是因為兒童的初生或成長。另有一百七十三家因為其他不同的原因而遷居到新的住宅中，他們的主要原因是為了離工作地點稍近。因為空屋不多，這類遷移也只能儘需要而先搬。每年在空房上的損失佔總收入的百分之〇、二四，合美金七百二十九元九角。

在兩個郊區的住宅中，住戶們的合作產生了蔬菜與花草，這是南牙麥加住宅中的事，在格拉森點花園中住宅的清潔也是由住戶們自己負責整理。在這些住宅的每一社區中都有各種團體活動，由各種宗教教育團體如青年會，聯合公社等主持。新的社區活動則主要集中於空襲防護團，這是戰時的產物。在房政局方面也頗為注意，請專家們研究設計，與福利教育機關合作，成立各種社區機構，特別在兒童方面成立了兒童園，托兒所，兒童衛生站等等。

房政局為海軍部建設了一座瓦拉包特住宅，位置在紐約海軍廣場附近，因瓦拉包特海港而得名。裏面住了兩百零七家海軍人員，這是一座堅固的鐵筋，磚石十三層樓房建築，一九四一七月七日興建，同年二月五日落成共費時五個月，裏面有各種現代的裝置，並且有一座一千二百方尺的娛樂室，有各種為社區活動用的設備。它的居住者完全由海軍部選定，由房政局管理，這是房政局所有的一座特殊房屋。它不單為了解決住房問題，同時還具有國防的意義。

另外一處房屋也值得提出的，就是格拉森點花園，這是一座花園式的公共住宅，它以「返回自然」為目的，在這以前房政局曾經建設了一座南牙麥加住宅，也是一座花園式的房產，有三萬六千五百方尺空地留待租戶合作開發，結果成績

非常良好，租戶們都肯努力合作使得花園美麗起來。這次的建築原來打算完全建築平房，但是那樣太不經濟，結果決定建築兩層樓房，這樣的房屋實在比大都市中的摩天大樓更爲適合於衛生，並且宜於家庭居住。房屋用石灰磚建築，刷成白色，配上紅藍各色的門窗，每家前面都有一塊綠的草地，全體房屋構成一座美麗的花園，它佔地二十二畝，只有百分之二十二以下的地面上建有房屋，空地上有四個兒童遊戲場，只有一條大街和兩條便路，在遊戲場的四周都有籬笆，裏面有各種遊戲設備。在這一羣住宅中還有一個初級小學，這些都是專家們設計出來的。

在這裏住的大家庭大部份有四間，五間或者六間房屋，也有六十四座三間房兩層樓的住宅，樓下是客廳廚房，樓上是兩間臥室，這些住宅裏面有水，電，煤氣，暖氣等各種現代設施。住戶都是由以前的不良住宅中遷移過來的，它們的租金很低，三間房的住宅有二十二元七角和二十八元七角兩種。四間半的住宅有二十六元六角，租金是二十三元七角，二十九元七角和三十元二角。五間半的住宅九十二座，租價是二十四元七角和三十元七角。六間半的二十八座，租金是二十五元七角，三十一元七角和三十二元七角。它的房屋總數是四百座，一千八百五十二間。房產管理上雇用了十四個長期管理員，由一個總管理員領導，處理一切事務。

我們看了美國房政局的工作，不禁感到中國自己住房問題的嚴重，在大都市中有多少貧民窟無人管理，有時爲了整頓市容或其他原因把貧民住宅拆毀，住戶只能得到一筆不夠用的搬運費，他們再流落到甚麼地方再也無人過問。我們知道住房的好壞不單影響房內的住戶，而且影響整個社區的環境衛生，惡劣的空氣，傳染病在不清潔的地方是到處可以傳播的。不單如此，環境不良也影響工作的效率和精神。希望關心社會建設的人士，多予注意。誠然我國財力物力都不如美國富有，但並不是說問題不能解決，我們自然不能希望有同美國一樣的健康生活，但這並不是說我們不能得到最限度的健康生活。這一方面的努力。將有賴於國內的專家們和各有關機關的合作與整個社會上人士的促進了。

英國建設部戰後住宅計劃書

黎國慶譯

引言

一、本計劃書之目的在陳述英國政府住宅政策之各項目標，執行計劃之機關，及對於已經實施工作，作一簡要的概述。

二、一九三四至一九三五年間，英國住宅之建築數量，每年超過三十萬棟。在一九三九年時候，住宅之數目，大約與各家庭之數目相等，而對於掃除貧民窟及減除過甚擁擠之運動，已在極活動進行中。住宅的數量與質方面之不完備情形，均正在加以改善中。依據一九三九年之報告，人

民仍然住於不適宜的或過份擁擠的住宅者，其比例會減低百分之六，同時超過百分之三十的人口，則已住於新建的住宅，該批住宅，自一九一九年起，即已開始建造者。

三、此一進展，因戰事關係，大爲遲緩。一九三九至一九四五年間住宅建造之數目，不超過二〇〇・〇〇〇棟。目前大約有住宅二〇〇・〇〇〇棟完全破毀，另有二五〇・〇〇〇棟因被敵人炸損，以至不能居住。再加上比較更大數目之住宅，曾被破壞，但僅經過簡單修繕，仍在使用中。經常修繕——對於維持居住上健康與舒適方

面之第一個防備的方法——顯被忽視，所以大批住宅之情形，已逐漸變壞。

四、英國政府之第一個目標，乃對於願得住宅一所之每一家庭，供給單獨的寓所一座。爲此目的，估計約需住宅八五〇・〇〇〇棟。

五、第二個目標，乃準備迅速完成掃除貧民窟及減除過份擁擠之各項方案。該項方案，於戰前已在執行之進程中。欲折去業經宣告不適用之住宅，及減除自一九三五年起認爲過於擁擠區域

，再需住宅五十萬棟。

六、政府之長期目標，乃對於住宅供應上與設備上的標準，獲得進步的改善，並藉繼續建造新住宅之方案，以達到此目標。該項方案，必須顧及按年增加單獨家庭之數目，人口重行分配所引起之需求，及替換陳舊的住宅。

方案

七、政府建議於歐洲戰事結束後，以最初兩年為復員緊急措施時期。此時必須採取特種方法，以應付住宅之缺乏。

八、政府對此時期之方案，分別簡括說明如下：

九、戰前建築業約有工人一、〇〇〇、〇〇〇人，戰時減少至三三七、〇〇〇人。按各種軍隊正常的與特別的退伍，與學徒訓練之計劃及成年訓練之特別計劃，於歐戰後第一年年底，希望在建築工業上，增加工人至八〇〇、〇〇〇人，以後，則增加至戰前之總數，或在該數目以外。

一〇、住宅改善工作，在土木工程中，雖有最高之優先權。有若干其他建築，亦需要許多工人，有為出口工商業而建築者，有為市民重大需要而建築者，有為被炸毀其他房屋而重建修者。

一一、廣泛應用各種節省勞力的新建築方法，如建築標準者，及充分利用工業能力，於正常建築材料工業。

一二、戰時毀壞建築物，已可獲得最高之優先權，故將利用建築大部勞力，集中於完成戰爭毀壞之修葺工作。

戰時災害損失調查委員會對於嚴重被毀與無

人居住之住宅，曾舉行特別調查，並制定一修葺方案。

一三、祇有業經完成的住宅，對於救濟房荒，才能有真正之貢獻。以上次大戰後所得之經驗，凡超過建築工業能力的方案，可能由此惡果。許多住宅雖已開始建築，但完成者只有少數而已。因初期興建太多，可能對於價格方面，發生一種有力的壓迫，使之不合理的高漲。

一四、吾人須牢記種種重要生產因素，及可資利用的勞力之範圍。政府業經公佈大概可能採用之最高目標，為於歐洲戰事停止後之第二年底，建成永久住宅三十萬棟。此三十萬棟總數之住宅，在第二年底，大約有二十二萬棟可以完成，其餘八萬棟，則在不同的時期內建造之。倘能多建住宅，則政府方面自當建造，但該項方案，則以可望按時得到的各項資源之實際情形為依據。

一五、當非常時期缺乏建築工人時，對於預先建造，及其他各種比傳統方法需要較少建築工人之新建築方法，建造永久住宅時，亦將在可能範圍內，儘量利用。若干公司與地方政府，在房屋建造實驗方面，現被邀請合作，以五十個住宅或超過五十個單位為一組，從事於各種非傳統的建築方法的實驗。每種方式，曾經貝特委員會批准，並從技術觀點上，經過一種探討的研究。凡各種類中之最有把握者，一俟環境許可時，即當使之大量生產。

一六、欲在非常時期增加單獨寓所之數目，地方管理住宅官於建造期間，得鼓勵將所有各種永久住宅，按比例分為兩個臨時的單獨寓所（普通名為雙屋）。

一七、關於準備增加住宅之方案，亦包括將大型住宅及招待所改為人家之公寓，曾經撤用而不再需要的住宅，亦需復原，使之適合為寓所之用。

一八、政府根據一九四四年房屋法（屬於臨時供應者），已可支付一五〇、〇〇〇、〇〇〇英鎊，以為準備臨時住宅之用。

臨時住宅成本甚高，因其不能久用。設備方面雖尚不差，但於建築條件上，均屬不合標準。然而，此種考慮，曾不被重視。因歐戰結束後兩年來，始可完成永久住宅建築方案，而此二年中又正需住宅甚殷。兩者間之若干難關，惟有應用臨時住宅，始可勉強渡過。

一九、關於臨時住宅最初實驗工程，係實驗用鋼板建造住宅，并假定於一九四四年年底以後，對此種鋼板工程之製造力量，漸可利用於建築工程。

當此種力量漸可利用之日，恰遇軍器改造方案延期。但鑑於住宅缺乏之嚴重性，政府遂決定於一九四四年九月間，立刻開始製造臨時住宅。所以，注意力乃集中於建造其他種類之臨時住宅。所用之物料，為木料凝結水泥與石棉水泥等類，并正進行出產若干此類住宅。

二〇、美國政府已慷慨宣稱，該國根據租借法案，準備檢送臨時住宅三〇、〇〇〇棟，以為在戰爭毀壞各地區內建立之用。此項住宅之大部份，能於一九四五年下半年內運到。

二一、本年内政府方面擬擴張臨時住宅製造，至可能最大的範圍。惟真正生產率，則需視勞力與物資之供給而定。

因之，繼續生產臨時住宅之長短，須根據永

久住宅之生產量所達到的速率為定。政府之初步目標，於非常時期內，擬準備最大數量之永久或臨時寓所。

無論如何，臨時住宅之出產，將繼續延長，以造成各地方官曾經擬定之分配數目，其數目為一四五·〇〇〇棟。

二二、根據一九四四年房屋法（屬於臨時供應者）所敘述的處理辦法，關於臨時住宅之出產，運輸與建立，將由政府主辦；但各住宅須於規定的基地上建立之，該項基地，由各地方政府為之準備。當臨時住宅建立時，由各地方官照永久住宅所規定的同樣方法出賃及加以處理。

二三、應有多種準備，以保證永久與臨時住宅方案所需各種物資與設備，均能依時出產，使不因缺乏任何主要部份，以至阻延該方案之進展。

二四、依照上項準備物資與設備儘可能標準化。若戰時情形許可，各廠家毋須等待特別合同，即可能將種種合乎標準的物品大量出產。倘有必需政府可保障出產物品之市場。

二五、上次大戰後，因各種要求遠超乎建築工業真實能力之外，故建築費用上昇甚劇，

欲平抑此種趨勢，政府將於此次戰後，管制經地方官許可之大宗建築契約，私人投資所舉辦之建築與修葺工程，並管制物資之價格，標準，成分與設備。

二六、政府方面承認，倘因戰爭之結果而至建築費用反常高漲時，則需予以津貼；凡各地方官與各民辦建築機關均得請求此項住宅建築津貼。

二七、現正與各地方官代表，進行討論關於

支付地方辦住宅供應津貼之數目，一俟獲得非常時期建築費用大概水準之可靠的報導時，即開始立法規定津貼數目。

在未通過立法前即已開始建築住宅之津貼，亦應包括於津貼法內。

二八、政府業經指出，在英格蘭與威爾斯方面，給與私人建造住宅之津貼。大致將於地方當局所建造住宅之津貼相等。欲謀及早開始建造此類屋宇，當住宅營造商之代表與地方官初步協商完畢，由彼等從事整理時，此項新的法律，即得被引用。

初步工作

二九、在飛彈未襲擊前，被毀壞之住宅，超過一·五〇〇·〇〇〇棟，已經大加修葺，及至一九四四年六月中，祇有二〇〇·〇〇〇棟住宅未經修葺，多屬無修葺之價值者。

三〇、飛彈襲擊一事，在大倫敦方面，已引起一特別的問題。故於一九四四年冬季，曾經集中力量，修葺住宅至最高之數目，以達可能耐受最低住宅數目的標準。「冬季目標」擬修葺住宅七一九·〇〇〇棟，於一九四五年三月底達到。

三一、因戰事緊急受困於種種限制之內，而政府方面已採取一切有效的步驟，以完成各種準備。

三二、臨時住宅之分配——一九四四年八月間，曾邀請各地方官申請分配臨時住宅。一九四四年十一月，初期分配之數目，計英格蘭與威爾斯共八六·五二〇棟，蘇格蘭三三·一九五棟。嗣後續有分配，至一九四五年英格蘭與威爾斯所分配之總數為一一〇·九七七棟，蘇格蘭則為三

四·三七五棟。

三三、基地之獲得——在英格蘭與威爾斯方面，地方當局現所保有為建築永久住宅用之土地，共二五·〇〇〇英畝，足供建造住宅二五〇·〇〇〇棟。此外尚有二二·〇〇〇英畝（可建住宅三二〇·〇〇〇棟）之土地，正在進行獲取中。加之，農林部已同意，另撥總計三六·〇〇〇英畝土地（可建住宅三六〇·〇〇〇棟）之基地，可用以建築住宅者。在蘇格蘭方面，地方當局現保有土地六·〇〇〇英畝，足供建造住宅五五〇·〇〇〇棟之用，此外，尚有四·〇〇〇英畝之土地正在獲取中。

英格蘭曾經批准臨時住宅五五·〇〇〇棟之基地，并在獲取可建住宅二八·〇〇〇棟基地中。在蘇格蘭方面，已批准可建臨時住宅一五·〇〇〇棟之基地，及在獲取可建八·〇〇〇棟住宅之基地。

三四、永久基地之準備——關於建築道路及溝渠以為永久基地之準備，正在進行中。在英格蘭及威爾斯方面所答應之申請，包括足供建造住宅四五·〇〇〇棟之基地，而蘇格蘭方面，則為建造住宅一〇·七〇〇棟者。

三五、永久住宅之佈置——關於永久住宅之詳細佈置計劃，在英格蘭及威爾斯方面，業經準備大約住宅九〇·〇〇〇棟，并批准包括住宅七八·〇〇〇棟之各項佈置。在蘇格蘭方面，對於住宅二八·〇〇〇棟之佈置，業已準備，其中二二·八〇〇棟業經批准。

三六、臨時基地之準備——各地方當局迄今移交業經完全發展之基地，在英格蘭及威爾斯方面，足供建造臨時住宅五·〇〇〇棟在蘇格蘭方

面，足供建造一、五五〇棟之用。工務部現正進行樹立各種必需水泥牆基工作，以便安放出產之臨時住宅。欲確保各工廠固定的與不斷的生產，及使能樹立牆基工程，希望於提交臨時住宅前八個星期，由地方當局將基地移交。根據一九四四年房屋法（屬於臨時供應者），規定利用迅速的機構以獲得此種基地，毋須因法律手續之延滯，以至阻礙執行方案。建築道路，溝渠及牆基等項工作，較諸住宅各部份之生產，應先為充分準備，以免各工廠工作停頓。

三七、一九四四年十一月英國標準局發行英國各種標準手冊，計劃減少建築住宅所需材料與設備之數目，並規定以前未經存在之新的標準營造法。希望各地方當局，在此次住宅計劃內，充分利用此項新的建築材料標準。

三八、政府對於農村區域，特別鑑於本國需要繼續增加糧食生產，已甚注意農民住宅的需要。除新建的房屋外，政府注重於重農人之家宅，並希望本屆議會引用法律，以延長房屋法（適用於農工人者）實施之期限，根據此法，國家協助重修之辦法，遂得以施行，並修改之，使今日之情形與價值之水準附合。

組織

三九、執行此方案，依賴民營工業與國家當局間之合作，建築工業及其副業，中央政府與各地方官，一切均有其負責之工作。

四〇、地方住宅管理官經政府之批准，負責決定各地區內建築住宅之種類與數目，並預備基地建立永久住宅，或根據合約，為建立該項住宅準備選擇住戶，規定租金及辦理支配房屋事宜。

四一、在蘇格蘭方面，除地方住宅管理官外，尚有以國庫現款資助之蘇格蘭特種住宅協會。該會為非營利的團體，在最需要住宅區域工作特別注意於非傳統式的建築方式的使用。

四二、中央方面，其責任由兩部擔負之一——在英格蘭及威爾斯方面為聯邦全國衛生部及工務部；蘇格蘭方面，則為蘇格蘭衛生部及聯合國工務部。

四三、各部對於供給房屋的職責，均屬互相合作者，衛生部決定與調整住宅的需求，工務部之職責，則偏於技術與供應方面。

衛生部所負住宅政策，為該政策對於公共衛生所負較大責任之一部份。該部評定在每一地區

內所需設備數量之價值，並將住宅方案整個提出。該部決定新建住宅內之設備與各種適宜之標準。及現在各住宅內可能繼續接受之居住密度。該部監督各地方當局對於供給房屋之職務，並認可其對於建築方面，包括永久與臨時住宅基地之獲得與準備在內之種種計劃。該部將提出以國庫現款協助公共及私人住宅建築之各種建議。

工務部負責對於建築工業有影響之各問題，（如建築公司之註冊，學徒之訓練，勞工之分配及建築工程之批准）。該部負責確定政府住宅方案所必需的物資，成分與設備，是否按時交貨及是否接近合理的價格。該部向衛生部建議一切建築技術有關之問題。至於政府建立特別機構，則負責包括在本方案內關於臨時住宅之分配與修葺等項事宜。

四四、主要住宅建築責任，由此兩部擔負。其他各部，當然亦有其應盡之職責，如城市與鄉村設計部則協助住宅基地之選擇，房屋之佈置及一切足以影響利用土地之普通問題與計劃各社區之分配。（在蘇格蘭方面，此乃蘇格蘭衛生部之職責。）勞工部則規定以勞力供應建築工業及其副業。至於建設部則審顧全部戰後住宅計劃，使之能適合其他政府整建設方案。

英國白明罕城的戰後住宅問題

孫珍方譯

——這次戰後的住宅問題——括以下五個範疇

(一) 建築新房屋以補充在戰時為敵人所破壞的。一般人都同意，為那些因戰事而失去他們的

家的人們，建設良好的住所是一件首要的任務。

(二) 改建所有不合衛生，設計不良，和建築

惡劣的房屋，如貧民窟之類，以新的，優良的合乎健康的房屋代之。

(三)取消過度擁擠的現象。一九三六年的過度擁擠家庭調查，白明罕佔總數的百分之三、七。紐開索佔百分之十，利物浦佔百分之七、四，倫敦佔百分之七，霞飛佔百分之三、七，李滋佔百分之三、三，不列斯多與曼徹斯特各佔百分之二、一，在大城中白明罕的情形是介乎最好的與最壞的中間。這次調查所用不擁擠的標準是，十歲以上非夫婦的兩性，可以分屋而居，而在所有房屋中居住人口的總數不超過應有的數目，大致說來即是每屋二人，一歲到十歲的小孩做半個人計算，一歲以下的則不在計算之列。如果把起居室與臥室算在一起，這樣的標準是不算太高的。

(四)爲人口和個別的家庭的增加而建設新房屋。由統計上看來，人口的增加大約到一九六〇年以前不會更多，可是由於家庭人口的減少，單獨住宅的數目仍然繼續增加。在戰前白明罕和其他大城因爲城市的吸力而增長。在戰後，並沒有假設這種現象仍然繼續。可是事實上將近四年沒有新房屋的建築。這就是說在實行主要的計劃之前，先要改良這種延緩。自一九三九年以後，許多結婚的人至今沒有一個自己的家庭。甚至在戰前也有許多夫妻住在連傢具出租的房屋內，或者與他們的父母住在一起。

(五)最後應當在城市中的各部份設置各種樣式的房屋，以備一個家庭可以因人口增多或減少而遷房。

我們應當準備有四個或五個臥室的住宅以容納大家庭，這應當預備很多兩個甚至一個臥室的住宅以容納較小的家庭。在家庭的能力所及之下當有特別需要時，應當加付特別房租，而當一個

家庭的子女長成成家立業之時，他們的父母應當能夠遷入較小的住宅中去。同時新婚的夫妻也應當先住在小住宅中，等到家庭人口增多再往大的住宅中遷移。建築多餘房屋的另一個原因，就是使一個家庭，因其職業上的方便，可以搬家，不致於使一個人費很多時間在住宅與辦公所在之間跋涉。

合用住房的標準——當很多人都住在非常不合適的住房之內時，規定一個合用住房的最低標準是很重要的事。這是一件困難的事，因爲房屋的改善需要許多年，甚至改良所有的最壞的貧民窟也是一樣，而許多年後，我們現在認爲合用的標準，也許又成爲不合用了。根據現在的標準，我們得到如下的定義，以爲標準房屋發展的最低限度，即是：

每一對夫妻和三個兒子應有一座具備三間寢室的無客廳房屋，包括浴室，廁所，水，電，煤氣的設備，位於一塊四百方碼的土地上，換言之，房屋的增加不能超過每數十所到十二所。

住房問題的量的方面——住房問題的性質與標準既如上述，現在再敘述一些數量上的事實，便可以知道如果改善住房問題，需要多少所合於上述標準的房屋。

(一)在白明罕有三分之一的人口住在一九二一至一九三八間所建的房屋內。此外有百分之七十的人口住在一九一四年以前的好建築內。剩下的百分之五十所住都是不合用的房屋，以人口計約有五十萬，以住宅數目論則有十五萬五千所。

(二)許多房屋已經爲敵人所毀，不能修葺，但這些房屋有一部份是包括在上述十五萬五千所住宅之中。但無論如何，用二千所新的房屋來補

充這些被毀的合用房屋是必須的。而這數目自然不能包括所有被炸家庭的需要(參考上面第一條所述就可以明白)。

(三)過分擁擠現象，一部份是由於房屋缺少，使得少年夫妻必須與父母同居，另一部份原因則由於人口多的家庭住在小房子內。一九三六年有八千座房屋被認爲過擠，假定把這些住宅每一個分成兩個，以解決擁擠問題，四千座新房屋是必需的。

(四)根據戰前的人口需要，由於人口與家庭數目增加，在住房上有一種經常，每年兩千座的需要。一九三八年估計，房屋的不足爲一萬所，而這四年來沒有新的建築，所以目前的需要應當是一萬八千所，假如認爲這個經常需要數目可以保持二十年不變，那末由現在起廿年中共需新房屋五萬八千所，由於增加比率的小量變動，再減去一些，則爲解決這一項問題五萬所新住宅應當是需要的。

(五)最後，假定有以上所述的百分之五的新住宅以解決搬家問題，所需的新房約爲一二五〇座。所有以上這五種範疇所需的新屋總數如後：

不合用房屋的重建	一五五,〇〇〇座
敵人所毀(在第一項之外的)	二,〇〇〇座
調劑過度擁擠	四,〇〇〇座
補充人口和家庭的增加	五〇,〇〇〇座
備供遷徙	一,二五〇座
總計	二二二,二五〇座

不合用的程度——英國中區西部戰後重建設計團體做了一次調查，以供中國將來設計的參考。其中的一個委員會爲不合用房屋訂了以下三個

範疇：

(一)衛生部的醫官以爲不合住房法案的房屋，這一類應當立刻拆毀重建。

(二)應當改建的老房屋(由六年到八年以前的)，應當在第一類房屋改善完成後重建。

(三)房屋的本質不壞，而設計惡劣。這類房屋在相當時期之後，應當拆除改建更好房屋(以三十年爲期)。

在白明罕，第一類可以背靠背的擁擠住房代表，第三類可以背後有煙囪的較好住宅代表。貧民窟的存在並不限於大城中，在前面說的調查中，中國許多小城鎮中這三類住屋的比例和白明罕一樣高。有些城中第一類較少，二、三兩類較多，但就調查所得第一類平均佔可有房屋的百分之十六，第二類百分之十九，第三類百分之十七。在白明罕這三類的百分都是十八，十六，十六。比例包括上述的十五萬五千座不合用的房屋。以數目表示第一類房屋爲六萬三千座，第二類四萬五千座，第三類四萬六千座。這三類房屋因年代變遷也可以改變它們所屬的範疇。

這些次和其他的一些調查，都表明在戰後需要一個很大的建築計劃，據估計，窩斯斯特，斯塔佛，息爾佛，士洛浦五郡的城市中共需要重建五十萬座新房屋，白明罕一市需十五萬五千座房屋，而且還有五萬七千二百五十座需要的新建築不在此內。

時間的因素——綜上所述，爲解決白明罕一城的住宅問題，所需的房屋數目已在二十萬座以上，在此中有八萬六千座是最急需的，這是爲那些因戰時而失去住宅的人所建築，與戰事無關的住宅問題之解決則不在此內。這些限制的因素包

括財務，材料，與勞工三方面：

財務方面——財務與材料，勞工同樣能限制這計劃實施的進度，所以在財務方面必須有足夠的款數以維持這個計劃的進行。

材料方面——在材料供應上，戰後成爲一個主要的困難之點，特別是木材的供應。在第一次大戰後因爲木材的缺乏而使建築上不得不採用磚木以外的材料來造房屋。當時在卜思威爾試驗建築，應用過堅固的土，鋼，混凝土，混泥土磚和其他等不同的材料。這些房屋至今仍在，並且相當的好，但是就各方面考慮起來，所有這些房屋並不能證明新材料優於舊有的磚和膠泥，並且由長期的趨勢看來，大部份的房屋仍是用國內通用的材料築成。材料的缺乏在最初一年而影響建築，但它似乎不成爲繼續幾年中解決住宅問題的主要因素。

勞工方面——在戰前英國國內所有的建築工人，包括有技術的與無技術的，共有一百萬。但是在這次戰後大約將不足五十萬。建築上需要許多的技術勞工，須用很長的時間才能使之恢復到戰前程度。戰後建築的要求並不表示僅僅是對建築勞工的需要。

- (一)許多工商財產，因敵人暴行而破壞，必須要修好。
- (二)一般工業的發展必須維持進行，只爲人們造房屋而不爲他們找事做仍然是沒有用的事。
- (三)正常的房屋，工場，商店的修葺必須要延緩四年。
- (四)許多公共工作(車站，大學，醫院)還不在許多計劃之內。

一個專家估計在戰後有二十年到三十年的期間最少需要兩百萬人力來解決住房問題，同時並準備社會上所需要的工業建築。在一官方公告上說需要一百廿五萬。這是在困難之中邁進的一個迅速的發展。在白明罕的情形下假定增加建築的力量到最大可能，並且給予造房以高的優先權，至少仍需要三十年的期間始能完成本文所論的大計劃。在戰前最好的一年中，這城內建築了一萬座房屋，由一九一九到一九三八，十八年間每年的平均建築數目是在六千座以下，在戰後如果估計得比這平均數目還高則難免太過樂觀，但是我們必須在前十年中完成八萬六千座房屋。在這期間重要的發展如火車站，大學建築等必須延緩

在那裏建築——在白明罕城內現在仍然有發展新建築的餘地，特別是在東部邊緣上的謝爾登區，據估計所有城中的大小空地可以容納的新建築，將不能多於二萬五千座。

在中央區，當貧民窟取消以後，可以建造三萬幢新房子以代替現有的四萬六千八百五十七個住宅。現在這塊地方最擁擠的地方每一畝地可以有八十個住宅(二百八十個人)在白明罕則規定重建區的密度不能大於每畝四十座，這包括樓房與平房在內，因此得假定在這一區域重建以後，有三分之一的居民必須搬到別的地方。

顯然大部份的新房屋必須建築在現在城區以外，這有四個可能，

- (一)把現在的城區延展到和過去一樣大。
- (二)建設新的城郊區域，在城與郊中間保留一條田野地帶。
- (三)在離城十里的地方建設衛星城。
- (四)在附近的城鎮或特別區發展區，建設新的

鄰里單位。

在考慮這四個辦法那一個較好時，應當先瞭解白明罕只是一方面由奧魯佛韓登向索利胡爾發展，一方面由斯杜兒橋向索頓寇爾得非爾得發展的共榮城市之一，大致包括一百八十八方英里，人口約兩百萬。城市的東北，北方，西方，都已建築過了，不能再容納新發展，在西，西南和東南的部份發展已經損壞了許多鄉間田野地方。現在一般認為像一九一九到三八年間那樣發展郊區是太過大了，而且使城市範圍再加擴大也是不合理的。因此，就得到「爲解決城市居住問題，國家的，區域的以及地方的設計是同樣需要」的結論。

鄰里單位與貿易產業——在戰時住宅政策錯誤的一方面已經被改正了，就是大城市不受管制的生長。另外還有兩個錯誤應當提及：

單一階級的宿舍在建築時沒有顧及完滿的鄰里單位。在一些較老的人民移住區域裏面有教會，禮拜堂，電影院，工人俱樂部，公共房屋等等，在這樣一個定居的社區內，包括各式各樣的鄰里，他們好幾個世代住在一起。在行的郊區內除了學校，公共房屋和一些商店之外原來沒有甚麼設備。慢慢地新的教會，禮拜堂，電影院，並且在有一些情形下還有公社，都開始來改正這種情況，但是有許多完整的住宅區域，永不會發展社

區精神。鄰里中不單應當有社交與健康娛樂的機會，而且應當有工業與住宅的平衡。一個鄰里單位中應當包括各種不同的人物，因此在這一社區中可以產生出它自己的領袖來。專家們都認爲這樣的單位不應當包含一萬人以上，二千五百戶到三千戶，而每個單位的大小則不必一致。

在現在的郊區中缺乏工業是一個嚴重的問題，白明罕却一座有許多小工業的城市，在戰前有一萬二千以上的小工廠，每個廠中雇用的人數都在二百五十以下，但是聯合起來，它們却擔負了城市中工業人口半數的職業。許多這些小工業是設在貧民窟工廠區中，都須要改建。它們應當重建在貿易地產上，爲合作社所有並受其管理，儘可能分佈到鄰里單位中，每個鄰里單位應當有一工業帶。在某一情形下，合作社可以建立樓房式的工廠，藉以節省土地。

解決的方案——住房問題當然沒有很簡單的解決辦法，二十萬座房屋不能在白明罕一年中就建築起來，而且據前所論列各端，也沒有任何一個城市能夠孤立的解決其住房問題，而不視與其他城市及整個國家爲一個全體。以下的大綱說明了主要的步驟（與它們的重要性無關）：

（一）國家計劃——必須包括一套控制所有發展與再發展的系統，它以國家利益爲前提（參考奧特瓦報告），並且訂下一個綱要以爲區域與地方

設計所實施時的準備。

（二）區域設計局——這里在所有報告中都注意到的（巴樂，司各誌，奧特瓦）。它應當包括地方設計局的代表，根據人口比例選出，它有能力執行國家的總計劃，它的影響不止及於一個地方設計局。經濟來源則由地方設計局們負擔。

（三）地方設計——白明罕必須：

根據地方計劃的決宜優先蓋房，並擬出十年間的逐時進度表。決定建築的詳細計劃：

一、再發展區。杜誌司營與尼契爾爲最顯然的開始區域。

二、爲敵人破壞的住宅區劃出房屋建築的圖樣來。

三、爲敵人破壞的工業區做計劃，以便與住房問題同時進行工業重建。

四、設計鄰里單位的社區與其他建築。

五、設計戰後建設的理想住宅。有兩個實驗廚房在與白明罕的主婦們商討之下興建。

六、重新計劃城市的交通的道路，使之不穿過鄰里單位。

七、準備衛星城或郊區的初步計劃。在政府政策未決定前不選定任何地點，這個計劃僅只是單據的原則，因爲城市範圍以外的其他發展，無法顧及。

八、戰後十年中，完成八萬六千座新建築。

近年瑞典的住宅政策

韓光遠節譯

住宅問題已引起許多國家的注意，瑞典政府
在解決戰時房荒問題，調整及改進租金限制，設
法減低建築成本，利用住房建築解決失業的種種
措施上，頗多值得其他國家仿效的地方。

三十年代住宅政策

當一九三二年至一九三三年的經濟恐慌時期，
瑞典失業問題極為嚴重，住宅建築乃被認為增
加人民就業的重要措施之一。此後因認清了人口
轉變的趨勢，及其對社會結構的影響，於是益覺
住房問題的重要，而覺得應加以改善。在第一次
大戰後，瑞典房荒並不如其他國家那樣嚴重，但
是瑞典人民的生活水準，遠低於其他國家，住宅
標準亦低，大多數人民都嫌居室狹小，新建的房
屋衛生設備不能令人滿意，鄉間大家庭的居室及
窮人們的住宅尤令人覺得可憐。瑞典政府三十年
代的住宅政策為：系統的提高住宅標準與解決
一般經濟能力稍差平民的住宅問題。

為了免除兒童過多的家庭因房擠而妨礙生理
及心理的健康，瑞典政府即給以經濟援助作為初
步的措施，經濟援助的方法：1. 以低利貸款的方
式，貸款給貧民作為建築最低限度住房的建築費
。2. 津貼房租，津貼的程度視兒童的多寡而定，

如兩個兒童的家庭得津貼其房租的百分之三十，
七個以上的得津貼其百分之七十，據估計自一九
三五年實行房租津貼及一九三八年實行建築津貼
以來，已使三分之一窮苦的，有三個以上兒童的
家庭得到適當的住所。

為了改善鄉間住宅，瑞典政府於一九三三年
與一九三九年分別支一筆款項補助農民修理裝備
不合衛生條件的房子，因此鄉間的房舍約有十分
之一得到了改善。瑞典老人的住房不但合標準
，且他們大部分的收入都付予了房租，故一九三
九年瑞典中央政府即撥給地方政府以老人房租補
助金，此種補助實等於補助了老年人的養老金。

自一九三三年施行新住宅政策以挽救經濟危
機時代起，至第二次大戰爆發的期間，瑞典人民
的住宅水準已大為提高，一九三九年瑞典全國房
屋總調查的結果，房屋擁擠的現象較六年前調查
的結果，減少五分之一，在此時期小市鎮與鄉間
修改標準住宅幾乎成爲風氣，失業問題因工商業
的發達而好轉，其中房屋的修繕佔極重要的成分
。

瑞典政府實施改善住宅，一方面改善了窮人
的住宅標準，無形中也提高了一般房屋修繕的標
準。但瑞典三十年代的住宅計劃自第一次大戰後

起，直至今日僅完成一部分，事實上，以長期的
觀點看，這計劃已嫌陳舊，最低標準到今日已嫌
過低，故自一九三〇——四〇年，這十年中瑞典
政府的房舍改善政策，在消極方面已廢除傳統的
低劣的住房標準，而在積極方面，對過去的舊標
準祇作為建築新房舍的準備工作。

戰時的住房改善

瑞典和其他國家一樣，戰時的住房問題已改
變了它的性質，爲解決戰時建築業經濟危機，瑞
典政府曾撥付巨額房貸與貧民房屋補助金。在戰
事開始的前幾年，瑞典房屋的建築，較任何其他
時期爲多，據估計，每年在建築方面的投資額達
十萬萬瑞金。但因戰事長久延緩的結果，使建築
材料，特別是鋼、鐵、及運輸費用大爲增高，同
時在戰時，建築物缺少保障，於是瑞典房屋的建
築大爲減少，一九四〇年以後，開始感到房荒的
嚴重，同時因爲建築業的突然冷落，大部工人無
事可做，成了失業問題的重心，爲了解決這兩個
重大問題，瑞典政府乃決定恢復相當程度住房建
築的計劃，惟這種情形之下，如不能使租金的標
準與利息及建築費得到協調，將仍不能達到預期
的，社會的與經濟的效果。

一九四一年的計劃

一九四一年的建築計劃，在減輕房荒，同時使本年的住房費用與過去的同樣的房屋建築費用能相配合，並藉此以杜防房租的普遍上漲。但為過分限制房租則又會阻礙房屋的建築，為此，瑞典政府特對地價及建築費加以協助，對受協助而建築的房屋租金加以管制，其協助辦法：由政府給予第三抵押貸款，同時並給以第一第二種貸款以付息保證。根據預算，瑞典政府撥六千萬瑞金以爲第三抵押貸款之用，估計所有人民因迫切需要而建築的房屋，皆可得到政府的協助，其總數量將達一九三九年的百分之四十。但因建築材料的缺乏與建築費的高漲，實際上新建房屋祇及一九三九年的百分之二十五。

按一九四一年第三抵押貸款規定，凡接受此款而建築之房舍，其房租不得超過一九三九年的租金數目，但因建築費用的增高，房租經此限制，使房東所得房租不足以補償其建築費用，故大多數房東，如不再在建築業方面獲得政府補助必將裹足不前。一九四二年已使舊房租與新建房屋同一標準以便配合，此爲一九四二年住房政策的特點。

一九四二年的建築計劃

一九四二年的計劃，對房屋的建築，除給以第三抵押貸款外，並給以無息補充貸款。此種貸款的償還，視將來租金標準，與房屋實際所得的報酬而定，以免因物價上漲的影響，而取之於租金打破租金的標準。租金的水準如能維持不漲，十年後此補充貸款即予取消，如此後租金標準及

其他收入較現在爲高，則補充貸款將全部或一予以收回。

第三抵押貸款與補充貸款，不僅給與地方政府，住房團體及不爲私利的工業團體，也給與合於此計劃條件之私人建築業者。地方政府及性質相同的機關可貸與全部建築費之百分之九十五，其餘可由補充貸款貸與。私人貸款可得總值的百分之九十，惟需有所在地方政府的担保，不然對其補充貸款加以核減，以防萬一因欺詐行爲而政府損失過大。故地方政府對其担保的建築，需採取各種辦法，以實行其監督之責。對於單家自用住宅的貸款，最大限度照給總值的百分之八十五，因其並不收取租金，故無法估算成本。而補充貸款則確定爲百分之十，補充貸款雖少，但第三貸款的利息亦予減低。

建築貸款的運用，大部有賴於地方政府的協助。建築貸款的前提，應視當地一般經濟情況，地方政府對於房屋改建的興趣，與當地房屋缺乏之實際情形而定。地方應能負責籌措該地區內住房建築費的百分之廿，惟中央政府得視該地的經濟情形而減少應負建築費的數目。此種計劃一九四二年已全部實行，使全國房屋增加二三，〇〇〇所，約當一九三九年四五，〇〇〇所之半強，結果使瑞典房屋恐慌問題大爲和緩。

政府建築計劃之效果

在戰爭開始後，瑞典政府的建築計劃，在鼓勵房屋建築，以解決房荒問題，到了一九四二年計劃完成，目的已經大部達到了。此後的主要問題便在調整建築的速度。因爲國際工作的展開，及遭到經濟封鎖的困難，人力感到特別缺乏，所

以對於房屋的建築，自不能不加以嚴格限制。這種限制不是減少房屋數量，而在減少建築業對於人力需要之季節性。在瑞典因冬天氣候太冷的關係，建築在此時期是停止的。現在因爲技術上的種種發明，氣候已不足以阻滯，工程進行可以全年進行，工人也可以全年就業了。關於建築材料，在平常，大部份材料瑞典是能自給自足的。有少數重要材料仍需仰賴進口，因爲戰時進口困難，故使戰時建築也發生相當困難，爲克服此種困難，曾採取有效措施，對於各類建築業的活動，與個別房屋建築材料的消費，同時均加以限制。故此已可能使近年的住宅有所增加，雖未能達到一九三九年的標準，但是已超過三十年代之平均數目，例如一九四二年，增加住房二萬五千所，一九四三年增加三萬五千所，一九四四年在三萬六千所以上，此種新建住宅百分之九十是因得到政府的補助金和貸款而完成的。

瑞典政府協助房屋建築的結果，使房屋供求的不調爲之減少，同時於建築房屋的經濟協助中也附帶提高了房屋的水準。因爲當請求貸款時，房貸機關對建築計劃要仔細加以審查，是否已符合最低標準，因此防止了許多不適宜及不經濟的建築。此外，房屋的形式，也無形受到審查的影響，故不但戰時新建房屋的總數量較前爲多，其標準也同樣的提高了。

戰後房屋建築計劃

在戰前瑞典曾以建築房屋爲解決失業問題的重要方法之一，結果極爲滿意。建築工業已被認爲瑞典的基本工業，它的變化，將影響整個的經濟狀況。過去低標準的住房與房荒現象，使每個

人都感覺到興建新屋的必要，有人以為房屋建築甚至以解決大部就業問題。我們最少，是以認為它是影響經濟情況的一個主要因素，所以在戰後經濟計劃之中，對於房屋建築，自不得不應有所準備。現在瑞典的城市與鄉村皆在鬧着房屋荒，一向認為不可居住的房子，現在很多已被佔用了，同樣因一九四〇年至一九四一年的房屋建築太少，使戰前的餘房全被佔用，使遷居受到種種阻礙，有時候，因為找房的困難，而延誤了新婚夫婦的安家日期，或迫使工作者住在離工作地點很遠的地方。據估計除非在每年經常添建房屋之外，額外新建房屋四萬至五萬所，不能滿足一般的需要，及調劑供求之用。每年新成立之家庭，約需添建，一萬五千至三萬所。故欲解決今日及過去全部的房荒，在戰後一年中，非建築七萬至八萬所不可。

但如此大規模的建築，在最近的將來實不可能，建築材料，第一困難即使沒有材料困難，在人力與生產能力方面，也是不足應付這龐大的建築計劃。現在的建築工人數目，較一九三九年少了百分之二十，勞力的復員雖因戰時工業的停止生產，及軍人的退伍而甚容易，季節影響的減少，也可能增加建築工人的每人生產能力，不熱練的工人，當然也可以參加建築工程，不過他們的效率要比熱練的老工人差得很遠。因此，實不能

希望在戰事結束的一年後，即能將住房問題全部解決。

假如，根據現狀房荒的數字，及將來需房的估計（由人口的組成當可算出），採用長期逐步推行的辦法，每年只消恢復一九三九年水準，添建四萬五千所住宅，則過去的房荒數量當可能於兩三年內恢復起來而解決了房屋數量問題。增加一般真正收入，使比建築費，租金的標準還高，自然可以提高住房標準。必要時政府也可採用辦法，以改良收入過低的人民的住房。增加住房的水準，是社會政策及人口政策的重要要求，且此種要求，在一個相當的時期內，應當與經濟安定政策相輔而行，所以必需採取長期緩進政策的。

因戰爭的關係而轉業或入伍的工人，戰爭結束後當然可以回來從事建築房屋，使一九三九年的工人數字，得以照常維持。但此種建築計劃，恐不能像一九二〇—三〇的情形一樣，能夠逐年增加工人的就業，因為人口減少的關係，數年以後，房屋需要也許或將減少。目前建築材料如能充分供給，則戰後第一年，房屋的建築極易超過戰前的水準，此種大量建築的結果，將使建築業危機，有提前發生之可能。為大量熱練建築工人預謀永久安定出路計，也不能不減低戰後數年建築速度，以免未來因人少房多而發生嚴重失業現象。

建築費

自從一九三九年以來，一般建築費的指數，增加了百分之三十五。惟此種增加，大部由於建築方法的改變，與對建築材料的改善，實際的附加並不甚多。政府對建築費的加價，曾加以相當限制，此外對土地價格及承包人用費的壓低，也有利於建築費的穩定。瑞典政府以第三抵押貸款的意圖，除供給充分建築資金外，更重要的乃是建立了一個新的房貸制度，減少了房屋建造成本，減少了房屋租金數目。現在瑞典政府的補助費，已可減低至百分之十。如此後對房屋的建築，政府不予補助時，則建築費亦需下跌百分之十，才能維持目前房屋和水準。

建築費的減少，一部分可以因建築的不斷合理化而實現，惟最近幾年，或不能有顯著成效。近幾年建築費增加的主要原因，是物價的高漲，尤其是燃料，運輸，木料與鋼鐵價格的上漲，工資與其他價格不變的情形下，當戰事結束，封鎖取消，生產正常後建築費用將自然降低。在物價的下降期中，為防止因材料商人從中操縱，為使建築費用能切實減低，有力的商業競爭與有效的物價管制，都是特別需要的。

戰後我國居室問題之研究 論文摘要

（段繩靈著經濟建設季刊三卷三四期刊出）

（一）緒言 居室問題為戰後最嚴重的一個問題，小之影響個人健康，大之關係國家盛衰種族存亡，我國人體力衰弱，其死亡率率，比歐美各國

都大，故有東亞病夫之稱，我國人衰弱的原因，雖不只一端，居室不良，衛生條件不夠，實為主要原因，故戰後居室問題，值得吾人深切的注意。

美國人的住宅，在戰前已敷應用，大戰後，人口不會增加，且原有住宅，未受摧毀，現在又發動於戰後十五年内，建設二二·五〇〇·〇〇

李宗賢摘

○所私人及公共住宅，故美國人民住宅，並不缺乏，回觀我國不然，抗戰期中，房屋大部被毀，戰後無室可居者必增多，問題當更嚴重，國父在實業計劃中，亦特重視居室之優良，吾人自應遵從遺教，深加研究，期於戰後與美國並駕齊驅，健全大中華民族，增高國際地位，茲將研究居室問題應注意的幾點，簡述於後。

(一)目標與政策 研究居室問題，應先對於居室工業，樹立目標決定政策，居室工業的目標，即由政府新建現代化之居室，並指導人民新建或改善舊有居室，以提高居民生活水準，增進國民健康和愉快。居室工業的政策，最關重要的，應配合國家工業化建設的需要，由政府建築工業職工居室，公教人員居室，以解決城市房荒問題，至於鄉村，政府可築示範居室，指導鄉民自行籌款新建或改善舊有居室要原則，建築式樣，應求整齊劃一，建築材料應力求標準化。

(二)建築數量 居室之建築數量，及完成之期限，須根據人民之需要，及國家與人民之經濟力來決定，茲假定於戰後卅年內，將全國人民之居室建築完成，使全國人民均能享受現代化居室之實惠，而酌定其每個五年計劃數量，及可能居住之人數(第一五年計劃，完成居室面積，共為二萬四千萬平方公尺，可能住人四千萬人)，若按每人佔居室之面積六平方公尺計算，則每個五年計劃的總面積，均較第一個五年建築總面積，累增百分之四十，則卅年後，六個五年居室建築完成之面積，共為二十八萬八千萬平方公尺，以平均每人佔居室面積六平方公尺計，則將有四萬八千萬國民，可能獲得現代化之居室。

(四)技術綱領 居室設計，應以適用衛生

，經濟，堅固，美觀為原則，每人所佔面積，均以六平方公尺為標準，家庭住房，分每家八人，及每家六人兩種，八人之家，以三乘四公尺之房四間計，得四十八平方公尺，六人之家以三乘四公尺之房三間計，得三十六平方公尺，為便於交通衛生，公用教育等設備起見，應將住宅酌量集中，家庭住宅以採用集體方式建築，較為適宜，單人住房，則採用公共宿舍式的建築，較為適當。均以建築樓房為原則，並應酌建地窖層、作為公用居室，省出之建築地面積，儘量佈置花園，草地，兒童遊息場等。

建築居室採用標準設計，將設計之標準圖樣，分為若干類，以適應各地不同之氣候，土質，材料，及生活習慣。其所需之建築師，土木工程師，由教育部按照需要人數，統籌籌備，所需之繪圖員等，則就地招選高初中畢業生，加以訓練，工人亦需短期訓練。

(五)營造方式 中央及各省縣，設立公共工程機關，分別主持各地居室建築，政府建築之居室，完全公營地方或人民投資共營之居室，應由合作社的方式辦理，應受公共工程機關指導，監督，並依照建築法辦理，及中央頒佈之標準圖樣設計，以營利為目的之個人或公私團體建築居室，其用途及規定，皆應受政府之管制。

(六)經費之籌措 職工，公教人員，居室，完全由政府投資辦理，地方或人民共營，不以營利為目的，除由人民集資，及成立合作社，向市府或工務銀行貸款外，政府可酌量補助，并得利用外資購買外國器材，至人民私人，或團體私營，則應完全自籌。

(七)管理與維持 居室工程完竣後，應分

別交由有關機關，或組織管理委員會，負責經營辦理，管理居室最應注意的，為建築物的維持，及住業幸福的謀取，管理經費，惟賴收取租金，每月租額，應注意住業收入，和負擔能力，一面應按成本會計，詳為核計，使租，金不失之太苛，亦無不足之虞，每月所收租金，應按收取租金時所定用途，分別專戶存入市政或工務銀行，按時照規定預算支付，所有公私居室，一律保險，鄉村示範居室，如有收入較豐之居民，能於額定租金之外，按日攤還本息者，一俟將該住宅建築費本息還清時，該居室即價讓該居民所有。

(八)人力，財力之估計 姑就戰前法幣購買力，將第一個五年，由政府投資新建的居室，略予估計，共約須建築經費，二十九萬二千八百六十萬元，每年需建築師，工程師，監工員等，共約六千六百名，每年需木，泥，石，油漆，水電等各項技工，共約三萬五千四百八十名，普通工人每年約需三萬名，每工人一名，以每工作三百日計算。

(九)結論 在戰後三十年內，我們打算使全國的人民都能享受現代化居室的實惠，以中國人口發展到四萬八千萬人估計，最低限度，我們必須完成現在居室廿八萬八千萬平方公尺，所須建築費數字之龐大已可驚人。但居室建築為復興民族和加強國力最基本的建設，須要如此迫切，而政府與人民的負擔又如此重，非集中全國力量，按照既定政策，努力邁進，絕難達到最後目標，故希望國內建築專家，振起精神，彙集羣力，研究，計設，推動以完成，此造福全民的不朽偉業。

書刊評介

社會調查綱要 (汪龍編著)

孫本文

九章一〇〇頁，民國三十三年二月，商務日報文化信託部經售，實價國幣五十元。

偏世商著方同查查一十氏所
重界務作法年經實課五著知
農書印。八驗習，年的，國內
村局書至一月編。時秋一當內
出館十書商著該蔡，社以所
均版出八，務而書君評會民出
甚楊版年亦印成內在者調國
完開黃同爲書，客班在查十於
善道枯時我館經，上上原六社
。氏桐有國出評大聽海理年會
至的氏兩討版者半講私與七調
關一的部論獎一爲，立方月查
於農一農社弘度當並復法北方
普通村農村會氏審日參且一
通調村調調所核講加大一書局
社查查查著許堂江學書局所
會一查出方一其筆灣授爲所
調。版法社發記續社最出，就
查二：的會表參社會早蔡評
書書一重調者以會調。敏
籍難爲爲要查。調調查傲

出社書事之料調，氏二，景，
版會中於著豐查歷前書及漢直
尤查見地。完得年中內心的二
注與。調言備。所華容暫一十
重統此查氏，其，平與的實二
方計後的歷爲另經民分一地年
法學至指任我編驗教量社社，
的—二導各國之尤育方會會始
討一十工大現一爲促均查查時
論書五作學時定，進均查查方
，年；社社縣故會較大方有兩
其由有經會會社書，以網法部
統蘇級學查查調所事諸中北著
計立氏，程告一，縣爲書星發
析育編可多最書多實出堂，即
法學的一此從實材地查李。版

供及查與項論選調作 大甚
初整的整目辦樣查。者爲
學理重理與理調的全在，周
社資要方調社查意書龍惜詳
會料方法查會，議共氏此，
調二面 表調個概計之書全
查章，全格查案念九書行書
，尤大堂，的調與章，銷凡
或爲致行未幾查簡，名不六
從中均文三個的史凡爲廣百
事肯已，章前持，一綱，十
實。論簡論虎質次百要知八
地惟及單調，與三整，者頁，
查其要材六施分，可鮮。諸
者的中。料章要論點全車其
的簡以有的論點全車其非
初略選關搜社，體格非
步，機社集會第調論詳
參僅調會審調五查社盡
考能查查核查章，會之

社會行政概論

(孫本文等著)

王廷玉

中華民國三十五年十月初版中國文化服務社出版定價二元四角

的引與工之目人—組著
或起人業發—所公繼—自
私社民革生，重共憲法自
人會生命，不視行分意從
的改活的是過，政爲(十八世
社革的產起是至，立法(世紀
會運脫生於公於社司法儒
事動節，社共社行行政孟
業。社會行會行政德斯鳩
行所社會文政行政(Admini-
政以會經化的一)strations)
，問濟的一(Social Admini-
在社題的累部分，strations)
公共的改積分，strations)
的政出，科。於是一行政
方是不使學而社的社會
面一窮社的社會行政
言種，會發達行政
，公最制達行政
乃共後變，政

社政一有行民定求目爲
屬一戰馬政族，的的貫
於等時宗的謀然情行政
行數社榮著安後形大國
政者會的作議就，小園家
院。行一，，其以，的意
後溯政社國人範及社廣志
，自研會內民團國會狹，
有社究事出生廣家業內
鑒會一業版活族民業定
社部，與甚造內族滿的社
會二續會，福多代的行
行十光行其的寡渴廣爲
的九的政可目，望狹，
重年一—舉的而的，全
要秋社，者。克程社視此
，正會曾以關適度會推
遂式放友前於爲若環會知
於成濟松，社國何境行，
三立行的僅會家而需政社

者持(，者現 一研，十
：實二社：按 篇討集一
有，(會有其此，，國年
社社關學我性書在當內十
會會於與們質內各時專月
行行社社對大容報請家在
政政會會於別，發一學重
與與政行社於包表部者慶
社優策政會后括，分與召
會生者，行：張後員會社開
立等：社政(鴻即各行第
法。有會的一鈞即各行政一
，(三行意)先繼著政次全
社三民政見關生成有人全
會(主與，於等此關員國
行關議社社社論册社於社
政於社會會會文。會一會
與社會進行行政三行黨行
社會政步政政十政政政
會立策等綱理篇。論共會
編法的。要論，文同議

以推，老，等統原社，戰與別原社則一進可之社。經，方定機為為，之保利能，社六會村建統會度
 及進 補助如。一則會並後團；則會與個步以以各會 費從式中構功本會 回險，對社會一行建設計研等
 促社助助等增二民。建保社體二，建直關的推種行孫，事。心便成，認陳顧，急，會行關政設者，究。
 進會徵政。進日眾至設障會間日而設施於過測測事政本以立其對於在以社達與社待我行政於與，；社，
 社組字令四社關思於應其建之戰無應條戰程社社業就文及法推象成其社會先前會推對政與社社有會社四
 會繼先推日會於想資以應設關後種以目，中會會的是先充，進，功本會行生瞻行進於與社會區時社行會
 大，生行關便社，施促享應係社族增二社，進行行為生分統條二之身化政等等政的勞參會事組人會政行選
 多安；，於利會加備進之以，會另進事會佔步政政謀；合一作日使之的是：。與兒工繼個業織 行與政於
 數定一與社，福強目整權扶以建女整。建極的的。社一作機有確命使福人一 職童福社案者，團政社與社
 經社社改會解利團中個利植增設其設端程效。會社。構七定。命利本我 業福利會工；社體與會社會
 濟會會進運除者體，國與個進應教國基綱重慶率從生 ；，設其，為主們 介利，工作有會，社運會計
 利秩行社動也；組一家白人社以貧家本須要。；社活行 訓即施基二前義對 紹工社作，社行組會動調劑
 益序政會者眾三職日民由在會調富及原草的可從會的政的 練照原本為提的於 作會，社會政訓建等查着
 的與風；痛日，關族為社團整以每地案地見社建與與 並解則信備。行社 任問，念繁其政會
 調轉社尚如苦關與於如原會結人及一有，位社會設適社 任問，念繁其政會 用題三有合使，行
 和移會等宜，於健社何則中為與職國四內。會行事與會 才確探；以有設的 人，日三作命其政
 ，社立。傳與社全會向；之原人業民；容最行政業進進 才確探；以有設的 人，日三作命其政
 增會法 國救會家組上四合則間地之一分後政的步步 寬政主日其；以見 人，日三作命其政
 加風一 家濟服庭織發日理；及位福日基並在效進而 寬政主日其；以見 人，日三作命其政
 社氣認 政資務結者展戰發三團之利戰本提社率展推認 寬政主日其；以見 人，日三作命其政
 會，為 策苦者合，為後展日體區為後原洪會，進為 寬政主日其；以見 人，日三作命其政

自驗失單，議站，中濟以政的稀便，， 會社會完調會滿理，畢的建社瞭完社 而若在護方的立措本命大
 然期敗位似的一心力經治時少成都都 行會行成查議意的那辦社設會社成會 社重一，面一法手，，多
 是始，以乎；或變工量濟力徵，為市市楊政黃政各方查的，末固會方計會社行李會建個後論般的倘就敢
 不時決下供出家而作為力量。人都市的的期的查機種法所出縱，然事案劃的會政景事設正者，利本。若是的
 可，抹的有站行為，基量為鄉事市特社道效定關社亦但果使將因實，。背建是漢業，常重其益身社失公
 少政設小和在政規由礎為基村單社徵會先率能與會用括。暫來難，勢無景設國先方則發建性與說會去會共
 的治下規學研立定自的基礎建純會在行生亦早私調力的社時一重乃必論；，家生面社展設質滿，立了行李
 ，推掉模兩究場的由，礎，設，行人政：將日人查求項會勉切重是須如而但要；之會的，雖求必法張政福
 而動成試機的來，的舉，其運所政口，一因舉團。時日調強工，從以何欲欲以一推進社南有的須的本。
 下的功驗關立看一，竟但二動以的眾顯社之行體最行要查應作但社社，求求政社進步會賴消基要重，但負
 曆力進工聯場，致試是試以推綜特多然會不，的後；力的付的此會會論社社治會，較中北極本建要則社起
 力量度作絡，自的驗失行教進合徵，與行無以合論三求注過措種調事要會會方行尤快，輾與原立性社此
 量，的的辦中然模性敗的育的便；人鄉政增應作及日簡意去施困查實際建馬法政有，仍，積則一既會立種
 的教遺必理央是型資了結力方成鄉事村與進付進社要單點，，難得為解設題來與賴人不迴極；個屬行政法基
 養育底要村當沒。的。果量式為村複的鄉。實行會以；有日將倘來根社的的解社於民可然之其由如政乃本
 成傳。單島有這，因，為有鄉的雜社村 際，談最二：後會若。據會完解決會建生缺不分次社比必社工
 ，授當試位，什種多此以基三村時，會建 的誠查經日一亦感不社，真成決社調設活一同，從會，然會作
 工的研驗以地慶趨方，教德：社徵所行設 需如必濟所日會到設會至相，，會查。較的，前社關所將行的
 作方究所上方可勢進鄉育，其會在以政一 要此須的採每獲練法肅於或必必可一 幸。但者會係以會政重
 內式與得，當以，行村或其一行入分不 會，，由方用種得手克查真擬先先題會 福惟二重立所，無的大
 容，試的縣局非若的的經三藉政口工同言 社則社法的社不處服的正訂有明，言 ；，倚者保法生就所張使

勉新待，引的是理缺 民民福 主事需國 濟推人 嘉另 格利因家 人邦的少 能三其言 不才問 濟與的的
 勵政於建用啓能 的少 主主利 要業要福 工進民利一，的此的的 類，功是個 變為一， 致能題 是總鄉充
 。尤全基張示賜 研整限義陣事 的，而利 作。的功每戰，任權 乃與能同功 遷全為國與 於增， 我裁村實
 有國營鴻，予 討個共線業 是亦定事；所福能也 人爭保務力 為福觀時能 的民制家文 洞，善 的設或
 費上始鈞去我，體篇和上，我須，業 積謂利的期有；衛； 國利點並，大戰削功漢 洞，善 的設或
 益下，先發們 抑系幅國面才 們對並的極福。意望每在民在後 家國來存事 勢爭人能先 抽農農 容濟代成
 匡羣難生擱一或，，的，是 要的無內 力利福義他 人民主保者 而家說的實 的民的生 象民業 容濟代成
 襲策已的我個 是然恕正普真 認我一容 面事利，人 的主主障認 生，，。上 並發，發： 福經，第，為
 之羣窮話們明 濟而不路遍正 清國定，，業 功就尊 信國義人爲 存如可現，非 動其展一 利營 也一仍今
 議力然：理確 心，能。實維 民的的大 是，能是重 值家的民國 的民大在此 國。二，現 才，是 一逃後
 資以可一想的於無一 施護 主國方致 關消的要自，內戰權家 國之爲界功 在速保言國 每三護之家 能增不
 赴觀社所啓 一，，會需示 主主 義義 積時以國 進，在民格 重自就進類 是等力國，一階人，的 階段民可福 民人，則一新
 作抑而行求，的從紹 共我光政的然 務於總 才亦推需國國 的關福生所 人有利保民存 的。形千，乃本三功 祇是傭個能 練生經，後
 同社大為目後 務於總 才亦推需國國 的關福生所 人有利保民存 的。形千，乃本三功 祇是傭個能 練生經，後
 切會適我標根，社之 確學是國。據至會， 是惟動要興情 工於利活以 的獨術福在 工前若式時 祇是傭個能 練生經，後
 琢界，之最這少行此 磨對尚新後資 奔學強 的茲有政，貴 奔學強 的茲有政，貴 奔學強 的茲有政，貴 奔學強 的茲有政，貴 奔學強 的茲有政，貴

社會建設月刊徵稿辦法

- 一、本刊以闡揚三民主義社會思想與政策樹立社會行政理論與制度研究社會問題介紹社會工作方法與促進社會建設為宗旨約分(一)社會論壇(二)專著與闡述(三)參攷資料(四)書刊評介(五)國內社會建設動態等欄各欄文字除社會論壇外均歡迎外稿
- 二、來稿不拘文言語體務須臆寫清楚(勿寫兩面)並加新式標點每篇以三千字至一萬字為度但專門研究及調查報告不在此限
- 三、譯稿務請附寄原文如確有不便必須詳註原文題目原著者姓名出版年月及地點等
- 四、來稿本刊有修改權不願修改者請預先聲明
- 五、來稿得以筆名披露但必須註明真姓名略歷及通信處以備查考
- 六、來稿一經採用立即從優致酬版權即歸本社所有如已在他處發表雖經登載恕不奉酬
- 七、未經登載之稿除預為聲明並附足郵票者外概不退還
- 八、來稿請寄上海餘慶路六號本社

社會建設月刊 第一卷 第五期

中華民國三十五年七月出版

主編者 孫 本 文

發行人 楊 開 道

發行者 社會建設月刊社

上海餘慶路六號

表 價 售		附 註	表 目 價 告 廣			
郵 費	訂 閱		乙 等	甲 等	特 等	等 級
全 年	全年十二册	1. 來稿如需製版另加製版費 2. 廣告費請預付, 預付全年八折半年九折	一萬六千元	三萬二千元	六萬四千元	全 面
平寄免收快寄五百元 航空平一千五百元	一 萬 元		八 千 元	一 萬 六 千 元	三 萬 二 千 元	半 面
類 別	册 數					
零 售	一 册					
價 目	一 千 元					