

書 叢 政 市

題 問 宅 住 市 都 後 戰

著 堡 森 李

行 發 店 書 年 青

---

書叢政市

戰後都市住宅問題

李森堡 著

青年書店發行

中華民國卅五年七月初版(二五〇〇冊)

# 戰後都市住宅問題

(全一冊)

每冊定價國幣

元

著者

李

森

堡

校閱者

邱

致

中

出版者

中國市政協會青島分會

(青島滄縣路二十號)

印刷者

同

德

印

書

局

(電話二七九一三)

發行者

青

年

書

店

(青島中山路一八四號)

(電話二三三三〇)

經銷處

全國各大書局

(青叢57000)

## 孟序

嘗按都市在現代社會組織中佔有極重要之地位，舉凡文化各方面無不蒼萃於通都大邑。故欲謀改良社會發展文化者，實應自建設都市始。然都市建設經緯萬端，而住宅問題適爲其中之一，是以世界各先進國家皆視之爲要政，並制頒住宅政策與住宅法令，其於保護居民健康及防止社會惡習諸大端，可謂詳且備矣。

今者我國抗戰勝利，建設開始，對於住宅問題，允宜密切注意，頃長沙李森堡先生就平日研究所得者成『戰後都市住宅問題』一書。內容充實，亟合目前需要，以行將付梓，囑爲之序，特略贅數言，以弁其首云。

孟雲橋於青島

## 自序

一個國家從戰時狀態復員到平時狀態，其過程并不簡單，進行也未必順利，而且最容易發生生產關係與社會關係的失衡。歐美諸國受一九二五年大恐慌的教訓，所以對於這一次戰後的諸問題，莫不未雨綢繆早有準備。他們把戰爭終止到恢復平時狀態，這一個青黃不接的時期叫做從戰爭到和平的過渡時期，他們都一致認為過渡時期的問題之能解決與否，關係一國未來之命運。

中國在這一次戰爭中遭遇最慘，戰鬥的時間最長，失陷的土地最廣，人民生命財產損失也最鉅，當然在過渡期間難免不發生許多社會問題政治問題和經濟問題，有政治氣氛的我們姑且不談，但是使我們觸目驚心的許多社會問題，如災荒、房荒、婚姻糾紛、勞資糾紛、土地糾紛、家庭解組等等，尤其是一個學社會學的人，不能不憫從中來，而要發一發愛深望切之論。

## 序

## 四

本書原爲作者「戰後都市社會問題」中之一章，并僥倖獲得中國社會問題研究會卅四年度正和獎學金。一部份曾刊載于「戰鬥中國」月刊及「重慶市政」月刊，另一部份曾充作「民言報」星期專論。因爲一向對於戰後都市的建設寄以無窮的希望，更認爲戰後都市的復員，爲一切政治經濟復員之母，所以在勝利前一年就着手搜集資料，所擬就之大綱中包括戰後都市之人口、婚姻、住宅、勞働、土地諸問題，而已經脫稿者，除導論而外僅人口婚姻住宅三章，此次復員東來，友人多贊成先以一部份付梓，俟全部脫稿再整理充實之，俾免稿件散失。余以爲然，乃有今日單行本，海內賢達，幸垂教焉。

民國卅五年七月七日李森堡識于市政協會

# 戰後都市住宅問題

## (一) 導論

- 一、戰後都市社會之重建
- 二、如何重建中國的都市

## (二) 都市復原計劃與住宅問題

- 一、復原計劃的內容與住宅的關係
- 二、住宅復員的必要

## (三) 戰後都市住宅問題的特質

- 一、潛伏的危險
- 二、都市的變質

## 目錄

## 戰後都市住宅問題

六

三、人口的劇增

四、住宅~~糾紛~~紛

五、分散的不易

## (四) 戰後都市住宅問題的嚴重性

一、表現在經濟方面的

二、表現在政治方面的

三、表現在社會方面的

四、表現在衛生方面的

## (五) 關於都市住宅問題的<sup>題</sup>理論

一、Schwabe(徐伐伯)原則

二、Chalmer(查黑爾)定律



三、田園市和星衛市

四、各國對住宅的態度

五、中國住宅哲學的錯誤

## (六) 都市計劃與住宅區域之必要

一、都市計劃的內容

二、各國之都市計劃與住宅問題

三、住宅區域之必要

四、住宅地帶之商權

## (七) 都市住宅政策之研究

一、住宅政策的意義

二、各國的住宅政策

目 錄

## 戰後都市住宅問題

八

三、中國的家庭制度與住宅政策

四、理想的住宅政策

## (八) 住宅法之重要

一、住宅法之產生和演變

二、住宅法和都市計劃法

三、住宅法和土地政策

## (九) 戰後土地區劃整理與住宅問題

一、土地區劃整理的意義及其重要

二、土地區劃整理之實施與住宅問題

三、戰後都市土地評價與住宅問題

## (十) 戰後都市住宅問題與政府的責任

一、經濟方面的責任

二、行政方面的責任

## (十一) 解決戰後都市住宅問題之根本對策

一、立法的完成

二、禁令的頒佈

三、正面的實施

四、側面的努力

## (十二) 結論

附：本書參考資料

# 戰後都市住宅問題

## (一) 導論

### 一、戰後都市社會的重建

「抗戰以準備建國爲條件，建國以完成抗戰爲目的。」這是我們最高的國策。近來捷報頻傳，勝利的到來指日可期，抗戰的結束就是建國的開始，因此我們對於戰後的一切計劃，不能不未雨綢繆的事先慎加研究。全世界經過一次大戰。現代生活的缺點，在事實上無不直接或間接的暴露出來。尤其中國的都市，多半是中古的遺物，例如空曠地的缺乏、房屋毗連，街道狹小，衛生不講等等，這都是我們深深感到遺憾的。我們用血肉換來的未來和平，應該是人人所寶貴所尊重的。今後自然應該以自由合作爲基礎而謀世界的建設；二十世紀的後半五十年代，是生命控制物質的時代，應當是世界的建設時代。戰時與戰後尤其是最重要

時機，而在各方面建設中，都市社會建設又佔極重要的地位。也可以說是戰後建設問題的重心。從廣義說，都市社會建設是整個都市社會的改造，或者是都市社會重新建立的。狹義的說，都市社會建設是有其特殊的使命和着重點。不過我們從親切的實際都市生活上，注重都市社會的基礎，注重多數市民幸福的原則下，避免機械的累積和偏倚的見解，來作一個通盤的籌劃。題目所指的是都市社會的住宅問題，所以我們討論範圍也只限於住宅的小圈子裏。

## 二、如何重建中國的都市

我們曉得中國並不是都市國家，所以往往一城一池之陷落，毫不足以動搖我們抗戰的基礎，原因是我們以農立國，一切的抗戰的力量，泰半發動於廣大的農村。但是時代的進步和需要的迫切，戰後都市的重要，是不容諱言的。抗戰迄今日爲止，中國所淪陷的大都市，以作者的估計有十八個之多。燒殺之慘，損失之重，難以估算。原有的廬舍，重成廢墟，昔日的繁華，都成幻影，甚至於江河變色，草木不生。人民顛沛流離，散之四方，一切生活方式，文化模型，家庭制度，政府組織，經濟制度，教育制度，宗教信仰，以及語言文字都受戰

爭的影響而轉變，社會的秩序也紊亂不堪。尤有過者；就是敵人敗退之日，欲增加我們建國之困難，必定會把淪陷區的都市澈底的破壞而去，那雖然是我們勝利的開始，可是緊緊跟上來一個極嚴重的問題，就是我們怎樣從一個破爛不堪的廢墟上，去重建一個理想而適合需要的都市。所以我們都市社會的重建，一方面固然要注重收復都市裏人民生活之救濟與社會秩序之復員，另一方面更應注意都市社會組織及都市社會制度之改造與都市新的生活方式之建立。不僅是消極的善後，更要是積極的建設，要在建設中謀復員要以再造來替代善後。在時間上不應有戰時戰後之分，在空間裏不應有淪陷區與非淪陷區之別。對於已破壞的都市加以建設和救濟，對於未破壞的都市加以改良和整頓；已發達的都市固然要促使其更發達，對未發達的都市，也要妥善加以指導和建設。

## (一) 都市的復員計劃與住宅問題

### 一、復員計劃的內容與住宅問題

都市的復原不外乎舊市復興和新市的創造。但因為各種都市性質的不同，如軍事的城堡，建國的據點，政治的樞紐，文化之中心，商業的都會，交通的孔道，名勝的所在等。所以我們只能就其共通性和一般的需要，作一個通盤的理想。完全抄襲外國自然不能吻合我們的國情，過分的着重國情，一定是淪於落伍。根據邱致中先生對都市復員計劃的意見：「應包括都市物質的規劃，都市精神計劃，都市的政策，都市社會的事業，都市的八大行政，以及都市與環境的矛盾等六大部門。」住宅問題在都市復原計劃的物質規劃方面，應該有住宅區域之劃分，住宅區域法之草擬，和建築物的嚴格管理。在精神計劃方面，應該有人口密度的限制，住宅標準的核定，不衛生住宅的取締等。在都市社會事業方面，應該有平民住宅之供給，與住宅有關的各種救濟。在都市的八大行政方面，應該有住宅的專管機構（美國商務部

設住宅司，英國市政府有住宅局，日本社會局下設住宅課）和一切有關住宅的調查與統計。在都市與環境矛盾的方面，應該如何去減少有關住宅的矛盾現象。綜合上述各點有了住宅的專管機構，有了全國性的住宅法，因為住宅而發生的問題，自然都迎刃而解了。

## 二、住宅復員的必要

重慶大公報所載英國新聞處的倫敦二月十六日電說：『邱吉爾首相會於去年十一月說過：「房屋在英國是一個很嚴重的問題。」這個問題，至今依然存在，考其原因，并不是由於政府中任何一人的過失，而是因為受了戰爭的影響。英國對於戰時工業與生產的組織能力，曾超過戰前任何人的想象，所以沒有由去懷疑。一旦勞力的需要較少而可以從事訓練建築工人的時候，英國不會用最大的力量與效率，去替他的人民解決住的問題。住的問題在本質上相當複雜。除了材料與勞力之外，尚有清潔衛生、地點、裝備、設計等事項，現在工務，供應、勞工、衛生、建設、市鎮建設與飛機生產七部部長，都在參與研究這個問題。』英國自第一次大戰以後，就努力安定內部，為滿足人民的需要。在一九一九年把地方自治署，改



爲衛生部，主要的任務是改善人民生活環境，所有都市計劃，住宅工程的法案之執行，都由他主管，在二十年以內建築平民住宅三百萬幢，一九三〇年又建造一百五十個小城市（田園市）準備疏散龐大都市。這一次大戰的開始，他們知道事過境遷，以往的政策規劃恐而不能適應目前的需要，所以又添設了公共工程部，最近又組織了公共工程建設與計劃兩部，一九四三年又增設了都市鄉村設計計劃部。我們知道英國是祖傳的實利主義者，他絕不肯像中國一樣的因人設事，有機關無事做的。正因爲這些事情和需要的迫切，他才會這樣積極進行的。我們再看蘇聯是所謂『計劃經濟』國家，他三次『五年計劃』的得失。我們姑且不論，可是就都市建設和住宅復興方面來說，確實是可供我們借鏡。一九二六至一九三六的十年功夫，都市數目由一千九百二十六個增加到三千一百一十個，工程師自兩萬人增加到卅六萬五千人。在一九四三年蘇聯人民委員會與全蘇共產黨中央委員會通過『關於解放區經濟復興緊急措施』的決議。對於都市社會的重建，尤其是住宅問題的解決。由政府撥發巨大的款子長期貸給人民；并供給建築材料，工具及機器等，同時教以最經濟最有效的方法，因此就博得人民一般

的擁護和贊同。人民也能够迅速完成政府所賦予的任務。（參見三十四年四月十二日重慶中央日報哈雄文作論我國城鎮的建<sub>重</sub>）。

我們 國父早就說過：「建國之首要在民生，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屋，以樂民居；修治道路運河，以利民行。」但是我們對於「建築大計劃之各式房屋，以樂民居」除掉少數學者和從事此項工作者有些呼聲而外，一般人都漠然視之，甚至於提出一些不通的哲學和反對的意見來。我們知道平時想改造都市社會，或重建都市社會是極困難極不經濟，只有這一次戰爭的大破壞以後，確實是千載難逢的機會。西諺說：「你絕對不要等待機會來敲你的門，因為在你開門的時候，機會早就離開你了。」我們能不為這一句話而警惕嗎？

### (三) 戰後都市住宅問題的特質

可是都市的住宅問題，所表現在戰時和平時，或者戰前與戰後是絕對不會一樣的。因為各種造成住宅問題的條件，和住宅問題的內容都會因時間空間的不同而各異。戰後都市住宅問題的特質當然很多，但是歸納起來不外乎下述六點。

#### 一、潛伏的危險

由於炮彈的轟擊，地雷的爆炸，或者巷戰的結果，原有的各種建築物和住宅，泰半變成廢墟，但是斷牆危壁，死傷遍地的劫後都市，隨時都潛伏着一些疾病，倒塌，爆炸的危險。「大兵之後，必有疫年」這是自古的經驗。就是說屍體的暴露，拉圾的堆集，是平時所沒有的現象，由於這些衛生之不講和不容易講的緣故，很可能發生很多病疫，而影響市民的健康和生命。尤有過者，就是敵人仇恨心裏的表現，他在退卻之前，暗地埋藏各種長時間性的地雷和炸彈，或由於我們掃除工作的不徹底，而使回籍的市民生活缺乏保障，都市生活缺乏

安全。

## 二、都市的變質

都市發生是多元的，就是說無論那一種因素都可以形成都市，但是都市形成的條件不  
如一般的社會條件的不能夠控制，無論是商業都會、政治樞紐、產業曠地、軍事城堡，文化  
中心，宗教都城，交通孔道等，過去的形式雖然不一樣，但是只要稍加人爲的力量，就可以  
改頭換面，完全改變他的性質。假若中國戰後建都於武漢，則武漢的交通一定更發達，商業  
也必定更加繁榮，文化、金融、政治、經濟都會集於一處，過去單純的商業性質自然也就變  
過來的。這一次戰爭給我們的教訓，是中國沒有海軍，沒有大的戶工業，資源沒有開發，  
科學的研究不够普遍等等。所以我們在沒有擬定的全國性都市復員計劃中，自然應該針對着  
這一些缺點，以謀補救於萬一。譬如軍港，建立，國防工業的振興，幹部的訓練，邊疆的建  
設等，都可能把原來的一些都市從新裝配，或創造出新的都市來。由於都市的變質，則各個  
都市因人口膨脹所需要的住宅也就不同，例如工業都市和產業都市所需要的多半是集合住宅

戰後都市住宅問題之特質

，文化都市和宗教都市需要的多半是獨立住宅，而政治都市和交通都市是集合和獨立的住宅都需要。所以我們除掉研究解決普遍一般性的住宅問題的方法而外，還要從事特殊住宅問題的研究。

### 三、人口的劇增

人口集中於都市，是十八世紀工業革命以後世界各國共通的現象，所不同者，僅集中的程度上有輕重的分別。但是表現在戰時與戰後的又稍微有些出入，譬如平時和戰時人口集中的原因，多半是農民的離村，工商業的吸引，以及受戰爭影響的徙民等。雖然戰後人口集中的原因也與工商業的吸引和農民離村的問題分不開，但是他具有幾種特殊的現象，就是市民的返籍、羈絆的逃避、理想的實現、鄉間謀生不易，以及都市的工業化等。原來住在某一個都市的市民，因為他受產業基礎、社會關係、故鄉觀念的吸引自然是仍就回到他的老家，即算留下來的是一塊焦土，他也願意辛苦去再造他的家庭。所謂逃避羈絆就是由於戰時所形成的很多不合理的婚姻，和許多不合理的人與人的關係。戰事結束以後，這許多關係往往也同

時結束，因為法律和倫理對這些關係並沒有甚麼保障。一般人爲着自身的自由和害怕道德的責備，往往一走了之而逃避到都市，原因是都市的人與人的距離較遠，同時謀生也比較容易，藉此又可以逃避一切自認爲不合理的羈絆。所謂理想的實現就是個人理想生活的實現。譬如在戰前每個人都想到上海南京遊一遊，或者想修建一所理想的住宅在西湖之濱，南山之陽，由於戰爭的關係或者增加了他們的經濟力量，藉這大流動的時潮，往往很多人願意離開他原有的家鄉而到另外一個都市裏去。所謂「戰後都市的工業化」和「政治的民主化」是我們釐定的國策，如中國之命運所說：「中國之自力更生」尤以「工業化」爲當務之急。故今後國民經濟建設，應以發達工業經濟爲基礎。」都市工業化的結果，無疑的是大量人口集中。由於人口的集中，就帶來極嚴重的住宅恐慌和種種住宅問題，但是戰後因人口集中而發生的住宅問題不是平時的住宅數量不夠或質量太壞的問題，而是根本要在廢墟上大量的建築住宅，而解決大量人口的住的問題，同時也應該注意到住宅的衛生和住宅區域劃分的等問題。

#### 四、住宅的糾紛

##### 戰後都市住宅問題之特質

戰爭的影響使很多人不得不離開他的家屋，但是既離開以後，主權就失掉了保障，或爲委託的看守人所變賣，或爲敵僞所徵用而輾轉更換了主權，甚而爲地雷爆炸成一個深淵，或者爲拉坡堆成一個丘陵，這些都是可能而巳有的現象。由於以上種種，自然就讓成了戰後都市的住宅糾紛和都市土地的糾紛。於是業主的真僞問題，土地的重劃問題都接踵而來。業主真僞問題的解決，有待於政府公正的判斷，如契約證據的研考，實際內容的調查等。土地的重劃問題的解決，就有待於政府堅毅的決心，從速完成都市計劃，把全市的「用途地帶」和「建築線」以及住宅區，嚴密的都規劃出來，庶幾乎以可減少一些不必要的訴訟。

### 五、建築的困難

這恐怕是戰後都市社會住宅問題中最嚴重的問題。由於戰爭的破壞是包括都市與農村兩方面，同時損失的戰鬥員中也包括建築工程人員和建築工人，更由於地主的壟斷和私人的營利，加之稅捐的苛繁和利息的高漲，集而造成解決住宅問題的一大障礙。敵人在退却之前很可能縱火毀林，或者破壞我們在淪陷區的工廠建設，這無疑的更增加我們住宅復員的艱難，

建築工程人員和建築工人訓練也非易舉，即目前從事訓練，以中國之大，需要之衆，供不應求是必然的趨勢。地主的壟斷和私人的營利是一般的通病，尤其在政治、社會、經濟、各種制度變而未定之際，法律道德都缺乏制裁力量的時候，這是無可避免的現象，所以英國學者太洛說：「若以私人營利來供應住宅，則貧民必無適於其居之家屋。」至於稅捐的苛繁和利息的高漲，是任何國家戰後共有的事實，也是無法豁免的事實。所以都市社會復員計劃之必要和建築人員之訓練，一切有關住宅法令之公佈施行，誠爲當前急務。

## 六、分散之不易

中國的社會組織是以家庭倫理關係爲本位，所以與英美以個人爲本位，或蘇聯以主義爲大前提者不同。過去『九族同居』『五世同堂』的流毒，現在多少還有一點沒有盡，假若爲着住宅不足，想以疏散的辦法來替代建築的困難（是指無條件的疏散如中國之重慶者，而非英美之田園市或衛星市的合理辦法）恐怕更非易事。以中國之貧和中國社會脫節文化失調的現象，加之平時的社會機構全部瓦解的今日，況鄉間謀生不易，失業者和退伍軍人麇集都市的



## 戰後都市住宅問題

一四

事實，絕不容許用疏散的方法來解決戰後都市住宅問題的，何況也根本不是治本的辦法。

#### (四) 戰後都市住宅問題的嚴重性

##### 一、表現在經濟方面的：

請以倫敦爲例，根據英國新聞處三十四年二月份的材料，倫敦在過去四年中，曾受相當空襲的損失，倫敦市面蓋有房子的面積計有四二〇英畝，而完全被炸毀的達一六四英畝，其他很少沒有蒙受損失的。倫敦其發警報七一五次，一九四〇年最後五個月中，佔了其中的半數。德國投到倫敦城內的高度燒夷彈計四一七枚，油彈二十四枚。普通燒夷彈以數萬計，被波及的名建築物有：工會廳、倫敦塔、英格蘭銀行，郵政總局，巴福音姆醫院，舊工會廳二十所，教堂四十所。由上述的各章情形再推測到一般住宅的損失，自然可想而知了。中國爲戰爭所波及的都市損失，從沒有一個科學的統計數字，僅憑片面的報告和學者們的估計，總之戰爭破壞住宅的力量總是大家所公認的事實。住宅被破壞以後的問題就是建設的困難問題。談到建設當然離不開經濟，可是每一個大都市的市民總是經濟拮据者多于經濟充裕者，亦

##### 戰後都市住宅問題的嚴重性

即是勞働階級的數目多于有閒階級數目。在另一方面，又是不能自己建造住宅者多于能自己建造住宅者，也可說是租房而居者多于造屋而居者，這是各國共通的現象。據德國柏林市戰前的調查，該市百分之九十七為租屋。又如有關住宅建築之工價，建築材料，都隨物價而高漲，房屋當然也加貴，再經一般投機商人之壟斷，影響于住宅問題者更不敢想像矣。例如第一次大戰以後英國的戰士返國，勞働者加多，突然發生了極嚴重住宅恐慌，當時就需要建築一百萬幢，方可以應付那個局面，就以三個房間一所，戰前只需要三百磅一幢，戰後就非九百磅不可，這樣一百萬座就需現金九千萬金磅，任何戰後的國家，對予建造住宅所需要的這龐大的數字都會無法負擔的。

## 二、表現在政治方面：

就是法律的無效，政令的推動不易，犯罪現象的增加，行政經費的增加等。我們知道「食廩實而後知禮義，衣食足而後知榮辱」禮義和榮辱不過是有閒階級的特有品，假若一個人吃不飽穿不暖行無履住無屋，環境逼迫他挺而走險，自然就釀成他反社會的現象。我們可以想

像得到，一個劫後的都市，數十萬人口集中在雜亂無章的廢墟上，男女不分，老少無別，一般人謀生之不暇，那裏管得了法律和政令，更談不到禮義和榮辱了。所以要透過政治方面去研究都市的住宅問題，同時還要注意到住宅的數量和素質的問題，就是說怎樣使人口數和住宅數得到平衡。怎樣使住宅合乎一般水準。英國在第一次大戰後一九二〇年住宅大恐慌時，倫敦泰晤士報曾發行專號，并召集專家學者研究應付的方法。日本在大正九年五月調查出全國住宅的不足數，為十二萬二千七百十九所。德國在當時也同樣的調查出住宅之不足數為一百萬幢，又據統計英國平時每年的住宅不足數為十萬幢（不算殖民地）。德國二十萬幢。日本六大都市七八萬幢，美國五十萬幢，法國十五萬幢。這些數字事實上總有些出入，但大體上確有憑信的價值。中國平時就缺乏這一類的統計。經過這一次大戰以後的住宅問題，恐怕更不只是一個不足的問題，而是根本要澈底計劃建築的問題，談到質的方面。首先要改變一般人對於住宅的漠然觀念，其次就得提高平民住宅的水準和危險住宅之禁止等。（凡因為住宅之不良而可能影響身心健康者，皆在禁止之列）

### 戰後都市住宅問題的嚴重性

三、表現在社會方面的：

是家庭解組(Family Disorganization)。道德失序、節操不講、制度解體的種種問題，我們知道都市人口的密集，並不是造成密集現象的每一個人所願意的。他們都有着他們自身的複雜緣因，加以一般人對於住宅的欲望總不如衣食欲望的迫切，能忍的也就忍過去了。因此在這忍的條件下就造成形形色色的社會病態。在都市社會裏的勞働者們，多半是沒有錢住房子，所以只能利用破板或者舊船，略避風日的躲在牆角落裏。一般中產階級者，多半是有錢佃不着理想的房子，也只能不顧倫理不講衛生不擇環境的落得一個擁擠環境的引誘，文化的失調，生活的缺陷，無疑的都把每一個人都腳鐐手鐐的送入犯罪之途。例如早兩年盛傳一時的重慶某戲劇作家與某姨太太勾當的故事，不是因爲住宅密集而造成的惡果嗎？諸如比類的事情不勝枚舉。又如娼妓數目和離婚的案件，都與日俱增，脫離父子關係和脫離弟兄關係的消息，也隨時可以在報紙上見着。以前一般人都認爲神聖不可侵犯的婚姻制度和家庭倫理關係，現在可以把他當着兒戲。由于都市的住宅問題，而演成社會上的種種罪惡是永遠不

能煞抹的。

#### 四、表現在衛生方面的：

是增加都市人口死亡率和疾病率，發生嬰兒的保健問題，傳染病的流行問題等。由于住宅的密集或者住宅的不良（包括採光不足，高度不夠，方向不正，溝渠不清，過于潮溼，過于乾糙，材料強度不夠，住宅地位不適等，極容易發生結核病，鼠疫，虎列拉，傷風白喉等病症。經許多科學家的調查，都市嬰兒的死亡及消化系統病，神經系統病，呼吸氣管病等，百分之八十是由于住宅之不良。又據查黑爾(Chalmer)氏的研究報告，住宅愈密集，死亡率愈大，反之住宅愈寬闊，死亡率愈小。由此證明住宅之最低標準確有向上提高之必要。其次就是都市住宅區域沒有劃定以前，都市住宅的衛生問題，是一個極困難的問題。例如上下水道的設置，廢物灰煙燼的處理，糞便的搬運，食物的檢查，屠場的管理，防疫的設施，攤商的禁止等，都得不着一個集中的解決機會。假若劃定了住宅區，衛生當局可以估計人口和需要量而分設公共廁所，公共浴室，以及消毒所等并在鄰近的地方設立各種專門醫院，可以

#### 戰後都市住宅問題的嚴重性

隨時作衛生的家庭訪問。歐美各國常在住宅區專設衛生的看護員(Visit Nurses)和醫師，專門從事家庭的衛生訪問工作，現代亦有稱爲醫事個案工作者(Medical Case Work)。市政當局也可以計劃各種空地，建設公園，遊戲場，運動場，游泳池，以供居民休閒活動。美國在紐約禁止燒軟煤(煙煤)。芝加哥的住宅區裏安設滅烟器，以防結核病之蔓延。英國格勸斯科市設有住宅檢查員，如一室之內，住屋者超過法定人數，檢查員得加以干涉。在一九一九年，受檢查者五一七九〇家，其中超過法定人數者四六〇七家，受處罰者五六二人。至於客寓及寄宿舍之清潔衛生，亦特別設有規章和嚴格的管理。德國柏林，在一八八五年及一八八六年設立了兩個大的消毒所，據一八九七年之統計：經消毒之住宅，達三八〇〇戶，室內用具爲二一〇〇〇件。各國對於都市住宅衛生都這樣注意反過來看我們中國，還停滯在半中古時代而有人畜同居的，我們難道還不應該急起直追嗎？

## (五) 關於都市住宅問題的理論

### 1、Schwabe (徐伐伯原則)

德國的名統計學者(Schwabe)氏曾于德國都市住宅問題之各種統計研究中發現一個原則，凡人們收入愈大者而其用於房金或住宅問題之費用，佔全收入之百分比愈小。收入愈小者則用於房金或住宅問題之費用，佔全收入之百分比愈大，因此一般研究都市社會學者稱之爲(Schwabe)原則，尤其對於貧乏線以下的人民，作用更加顯著。在瑞士上等社會，每家平均佔用住宅在五十五立方米突者，而租金只是每一立方米突需要三佛朗八十四參，在下等社會，每家平均佔用住宅在二十立方米突者，租金每立方米平是四佛朗十四參，由此可見貧民的住宅負擔反大於一般資產階級。又以日本爲例，他們是以席(是指每人在房屋佔用之地面)爲標準，也是收入大者席數多，收入小者席數少，是收入與席數正比。然就每戶之總收入與用之于房金之比例，則是收入愈少者其生活中住宅一項之費用愈多，收入多者愈少，金額與房



金滴成反比。據東京府在戰前調查人口統計，收入每月在六十日元以下者，每月用于房金平均十二元左右，而收入在三百日元以下者，每月用于房金平均三十五元左右，要用百分比來表示，更顯明其差異了。照中國國內情形當然也吻合這個原則，由此可知都市的住宅問題不是沒有高樓大廈不以爲榮，無升降電梯無以代步的問題，而是大多數勞動者的生活切身問題。

### 11. Chalmers 查墨爾定律

○ (Chalmers) 氏是一位實際調查工作者，他在他實地調查住宅的統計數字裏，發現凡居于一室者之死亡率一千人之中佔一點七六人，住二室者佔一點二六人，居三室者佔零點九六人，居四室以上者爲零點六六人。這就是說愈擁擠死亡率愈大，愈疏散死亡率愈小。德國的首都柏林全家居于一室之勞動者，其死亡率是每千人中死一百六十三點五人，全家居于二室者，每千人死二十二點五人，居于三室者死七點五人。居于四室以上者死五人，反過來看德國的小都市格拉司哥的勞動者們，全家居于一室者，每千人死二十五點九人，居于二室者

死十六點五人，居于三室者死十一點五人，居于四室以者上死十點八人。在這兩個統計數字裏又發現住在大都市裏的死亡數率大，住在小都市的死亡率較小，就是死亡率不但與密集的现象成正比，同時與都市的大小也成正比。德國柏林全體市民中，全家居于三室者，佔百分之五十，全家居于二室者，佔百分之二十八，其中尚有十四人同居一室者，英國倫敦全體居民中，全家居于一室者，佔百分之二十，全家居于二室者百分之二十七。由是可知人口愈集中，闔家居于一室者愈多。又據巴黎在過去九年中分區調查的結果

區別	集合住宅戶數	集合住宅人數	因結核病死者	九年中平均因結核病死亡人數
第一區	二八一	九七五	二四	三、三(千分之)
第二區	八九	四〇三	二元	六、五
第三區	一五〇	四三二	五二	一〇、四〇
第四區	五五九	一六五九四	一五〇	六、四五
第五區	一八二	二八六〇	七	七、二

## 第六區 三八

三六天

二二

八三

由是可知結核病源，多半是住宅密集採光不夠，正如米捨勃(Michael)所說：「結核病由于人之體質虛弱者有之，由于滋養不足者有之，然最主要原因則在于住宅採光不足。」亦正如久越牢(Paul Juillerat)所謂：「人類是一切花中最需要日光之花。」

## 三、田園市和衛星市 (Garden City and Satellite Towne)

所謂田園市 (Garden city)，就是使都市中，有鄉村風味，鄉村中也有都市文明。即一般人常稱「鄉村都市化」及「都市鄉村化」之謂也。遠在一八二〇年空想社會主義的實行家歐文·羅勃特 Owen 氏在英國馬爾衛爾 Motherwell 附近之奧爾比司登 Orbiston 地方創辦一所新市，對於工人生活極表同情，并極力提倡改革社會，改良工人住宅。一八九九年繼之又有大思想家豪厄德 Ebenezer Howard 亦極力提倡田園市之創辦。并著有「明日之田園市」 Garden Cities to-morrow 一書，盛極一時洛陽紙貴，蓋其理論能使沈湎于黑暗中之都市生活者，能返乎自然也。一九〇九年豪厄德等創辦勒赤窩斯 Letchworth 田園市實現後，社會對於田園

市之住宅 極感興趣。政府爲欲使得此項在優良環境中之小住宅便于推行起見，特頒佈『住宅及城市計劃條例』(the Housing and Townplanning etc Act) 凡以供統住宅爲目的之合作社與私家團體，均向政府特設之『公益貸款委員會』(The Public Works Loan Board) 領低利息資金，其貸款金額規定以建築物全部造價三分之二，年息厘三五毫，還本期間爲四十年。第一次歐州大戰以前，各國對於田園市，并不十分重視，及至歐戰後，改造住宅之呼聲漸高，住宅問題逐漸爲世人所注意，豪厄德輩田園市之主張便到處風行，田園市協會與田園市住宅公司均風起雲湧。美國雖遠隔重洋，沒有蒙受戰爭的影響，但他也極力的提倡者，蓋田園市確實是決能都市住宅問題，最有效最簡切最合理之方法。所謂衛星市(Satellite Towns) 卽是建造很多小的都市在一個大的都市之四周，如『衆星之拱北辰』也。此等衛星市與中心大都市聯合爲一大系統，而謀充實市民之生活內容。其特色是以住宅之分散爲主，實際與田園市之理想二而一者也。

#### 四、各國對住宅的態度

##### 關於都市住宅問題的理論

與其說是對住宅的態度，不如把他解釋為住宅的風俗和習慣。譬如中國是家族主義者，家庭的縱橫兩面，往往可以包把一兩百人，同居有一個院落裏，紅樓夢裏描寫的大觀園，北平的胡同和各大都市以姓氏為街道名稱者，未嘗不是中國家族住宅主義的遺跡，英美盛行的小家庭制度，同時他們一向是自由主義者，兒女在結婚以後就脫離了父母，單獨成立家庭，人數少需要的房子當然少，所以他們的住宅多半是單獨的家屋。由于他們交通工具的普遍，住宅所在地也多半散佈于都市之四郊，密集的現象也不如其他國家的嚴重。德國盛行的是集合家族住宅及輕便之共同住宅，原因是共同住宅較小住宅堅固經濟，若建築在工場的附近，可以減少工人往返的時間，而道路溝渠等類公共設備費用由多數家族共同負擔，則款易籌而事易舉。但是密集之弊害。也是大家所公認的。英國人通遜譏笑德國人說：「英國人民在住家屋，歐洲大陸人民住在倉庫。」

以上是就居住之習慣言，再就宅住的建築習慣來看：法國是虛榮主義者，每建一室動撤數萬金，專講宅住之美觀藝術，傾全國之力，飾巴黎一城。反觀實利主義的蘇聯，因為他舉

國勞働「不工者不得食」的緣故，住宅多半是大的公寓，雖然建築經費多半出于國庫，但是每

一工程師和設計家都力求經濟和避免無須要的拖飾。正如其小說家杜格涅說：「我恨俄國造的傢具，俄國人只知道怎樣把鬍子蓄長起來，但不知怎樣做傢具，價錢固然便宜，樣子着實難看。」由這一點可以證明蘇聯對於住宅是如何的樸實。再看日本是火山國，他們爲着使地所震受蒙的損失較少起見，住宅多用木質，移動也較容易，他們的住宅往往凹進地下一層，而高樓大廈確很少，地理環境決實了他們的宅住建築習慣，但密集的现象，通是和各國一樣的嚴重。我們中國究竟應該集合住宅乎？獨立家屬乎？處榮主義乎？實實利主義乎？都有待于慎密的都市計劃和住宅政策，但是我們不能忽視的是地理條件，物質條件，風俗習慣，和實際的一切國情，假若盲目的模倣是毫無補益的。

### 五、中國住宅哲學的錯誤

中國戰時的物價指數傳到外國去以後，外國人總懷疑中國人不知道怎樣在過活的？其實大多數的中國人還是嬉笑顏開的並沒有覺得怎樣了不得的苦處。原因是中國人有人家所沒有

，也是人家所不需要的『忍的精神』和很多『理解哲學』。譬如說家人們所賺的錢不够吃三餐飯，他就會捆着肚皮的只吃兩餐，絕不會想到如何進取的去滿足三餐的必要。對於與生命有關的吃飯問題尙且如此，至于住宅簡直是可有可無的東西了，從過去以至于現在一般人不但無法去求住宅之舒適，反過來引陋室爲誇耀，所謂『室雅何須大，花香不在多』。陶淵明先生講究『容膝易安』，孔老先生拿『何陋之有』來鼓勵他的門生適應住宅，要『環堵蕭然，不蔽風日』才可以表示清高。唐虞之世，茅次不剪，采椽不刮，史稱美德，故迄今貧者猶甕牖繩樞，居其陋室，朽木危牆，傾圮立待，而秋隘污穢，更如他窖，諸如此類的笑話舉不勝舉，這到底是罪惡呢？還是哲學呢？試觀東西各國對於都市住宅問題之重視，如其都市計劃也，住宅政策也，住宅法令也，無不傾大量之經費，集多數之人才，以謀市民的生活安適，住宅合理。我們『臨淵羨魚，不如歸而結網。』的一洗以往錯誤的觀念，迎頭趕上的從事計劃之草案擬，法令之研究，政策之商定，而造福于佔合國人口二分之一的都市居民，今日市政之當塗者，幸勿河漢吾言。

## (六) 都市計劃與住宅區域之必要

### 一、都市計劃的內容

所謂都市計劃，就是爲永遠維持都市之公共安寧，增進都市內公共福利的一種設施。其功用是一方面對於已發達之都市加以改造，一方面對未發達之都市從事建設，其計劃之區域通常以市區爲主，但是都市之鄰近郊村 (Sulewrb Ring) 有時也得編入都市計劃區域，原因是專計劃市區而置與都市生活有密切關係之郊村于不顧，勢必是徒有計劃難收實效。況晚近所流行之都市鄉村化，鄉村都市化，即以田園市與衛星市爲其計劃之骨幹，所以歐美各大城市，實行都市計劃時，往往劃村郊數十英里爲計劃範圍；諸如道路，橋梁；河川，港灣，鐵路，軌道，運河，上下水道，溝渠，公共地之區劃整理，運場場及公園一團地之住宅經營，屠場，火葬場，垃圾燒棄場等事項，無不於事先慎密計劃，然後實行。都市計劃之機關，當然是各該市的市政當局，或者由市政府聯集有名之學者和專家來組織都市計劃委員會主管之



，也有由內閣部或內政部或內務省下，組織全國性之中央都市計劃委員會，各州各省各縣再組織地方都市計劃委員會專管的，各國之制度雖不一，在執行之方法及步驟上，多半是殊途同歸。都市計劃為社會建設及社會政策中極重要之事項，如保護勞工，工場衛生之監督等等立法非不完善，然工人們一出工場即復歸於陰鬱污穢的住宅裏，其衛生狀況既無人過問。又如兒童們亦然，在學校有各種運動設施，講究一切的衛生，歸仍全家擠於一室，立法真能深入這種田地嗎？是故非<sup>致</sup>力於住宅問題之解決不可，因為都市計劃之設施所關，亦即社會政策及社會建設之目的所在。然都市計劃固屬當有，鄉村之計劃亦不可少，今日之大都市，昔日或僅為小村，又安知今日之小村將來不發達為大都市呢？由是可知都市計劃與鄉村計劃絕非此行彼留而可單獨收效者，貴能相輔相應互激互進也。

## 二、各國之都市計劃與住宅問題

英國之都市計劃以實用為主，其計劃之擬定在各國之後，而計劃之實行在却各國之先。英國人是為維持公共衛生而有都市計劃，是為改良住宅而後有都市計劃。英國工業發達最早

，都市人口集中現象亦早，一八三〇年到一八四〇年之間，英國各都市虎列拉傳染病蔓延各處，政府調查委員會，研究疾病防止的方法，認為衛生之改良，有待于街道舖裝與溝渠及自來水之完成。政府乃于一八四八年制定公共衛生法，住宅法，一九〇九年住宅及都市計劃法始成立，後經一九一九年修改，都市計劃之規模愈大，于第一次世界大戰後勞動黨組閣，其計劃更加注重也更加完善了。

法國之都市計劃是以美觀為主。其巴黎市爲一顯明的實例。大凡封建時代之王侯，每愛裝飾自己所在之城池，以炫威於四方，即中國之北平也犯了上述的毛病。巴黎在十六世紀法國聲勢威壯之時，當時爲歐洲第一都城。自十七世紀以後累次實行都市計劃。最著名者爲路易王第十四時代。科爾卑宰相之計劃與拿破倫第三時代，巴黎市長阿斯曼之計劃；其計劃以王宮爲中心（曲爾利王宮）美潔的街道放射于各方，壯麗之街衢環繞於在周圍。巴黎美固美矣，拿實用的眼光去批判，他只稍有一點藝術價值而已。

日本的都市計劃很遲，所以他是集歐西之大成，關於衛生、經濟、保安、交通，他無不

一一計劃之實行之。日本之都市計劃法第一條規定「本法所稱爲都市計劃者，關於交通，衛生，保安、經濟等類事項，永遠維持公共安寧，增進公共福利之重要設施計劃，在市區域內或併於及市區域外而施行之者也。」這可以說是一個很完善的都市計劃定義。因爲日本地震災頻繁，他們又另有特別的都市計劃，也有稱之爲復興都市計劃者，其內容特別注重土木事業，如住宅之改良建造等。日本的都市計劃最初由政府指定六大都市爲實驗施行地，至大正十三年才添上富山市而施行之，由此可知日本施行都市計劃并不是全國一致的，其一百個都市中只不過立十二個施行都市計劃，其規定是人口在九萬以上方得實行都市計劃，不滿者非有特殊情形是不得請求實行的。

其

德國和美國的都市計劃特點，是不甚注重舊市之改良而專重新市之建造，其都市計劃亦不限于市內施行，即鄉村亦可酌量施行都市計劃，但美國與德國所不同者，一爲分散主義者，一爲集中主義者。美國之計劃亦多抄襲英國，如必立克市之建造計劃，係將英國最有效之工人房屋計劃，完全採用，并爲美國改良工人住宅之先驅。德國之都市計劃極其慎密，處處

是根據經濟學的原理原則，對於交通之聯絡（如第一次大戰時盡力于達牛布河之工程）住宅的一致，確有他獨到之處，而不可與其他國家同日而語者。

### 三、住宅區域之必要

都市之形成，各色各樣，或因工商業發達，或因政治關係，或有軍事性質，或因產業勃興，或為宗教聖地，或為遊旅名勝，雖其因素各不相同。而無住宅區域之劃分各地初無二致。各市民多默守「建築自由」之舊規，隨意營造，因而富豪之家，動則數百萬畝。對於「建築法規」中之最主要之「用途地帶」「建築線」「構造設計」等項一不講求，營利制度之住宅供給，只圖「利潤」之攝取，往往不顧高度，空地，採光等衛生設備，一任住宅實質之惡劣，兼之密集生活一經顯著，則大多數賃屋而在之市民，每發生呼吸系，神經系，消化系諸病症。例如英國的愛丁堡市在未實行住宅區劃之前，每年每千人中死亡四十五人。而在住宅區域劃定之後，每年每千人中之死亡減少為十五人，專因肺病而死者亦由千分之七小數點一減至零小數點四（即萬分之四）。住宅區之劃分與市民健康之關係，不難想見。茲錄巴黎之分

## 戰後都市住宅問題

三四

### 區調查統計結果。

區別	住民數目	由肺病而死者	死亡率
第一區	九七一五	一一四	百分之二十
第二區	四〇四三	二九	百分之七
第三區	四二一二	五二	百分之十

由統計數字可知都市愈大，人口愈多，則密集生活之弊亦愈甚。中國是農業國家，一般人對於都市問題的注意，尚欠普遍，所以關於都市住宅問題之統計，無法獲得，然而潛在的病態，較之歐美尤有過者，中國的都市發展，多半是在帝國主義之不平等通商條約下畸形發展的。除掉供人家榨取而外，都市之設施向無計劃，亦自無住宅區及商業區之劃分，近世「都市計劃」之風行，對中國是無關痛癢，殊不知住宅區域之劃分，是為解決都市住宅問題之最便捷徑。

## 四、住宅地帶之商榷

既然不問都市之所以形成的條件如何，皆有住宅區域之必要，則住宅區域的地帶，則亦有慎加研討之必要。在二千多年以前大思想家亞里斯多德 Aristotle 認爲城市地帶的選擇，必有理想的四大條件，第一要是東向的傾斜地帶，第二要是避北的風向地帶，第三要是軍事政治經濟之理想地帶，第四要爲靠山近水的幽美地帶。雖然是很簡單四個原則，確實含有很深奧的理論。譬如都市生活密集，在市區的東邊却爲高山所屏障，整年得不到陽光直射，則這個城市的疾病無疑的很多，又如北風整年所向的地方，一定非常嚴寒，則因爲氣候可能產生很多犯罪和社會失調的現象，至于適合軍事政治經濟之理想，這當然是每一個都市的重要條件，所謂風景幽美靠山近水，還是與市民生活及休閒有着不可分的關係。綜上四點，除第三點而外，均可借爲選擇住宅區域的理想條件。不過現代的社會進步，完全憑藉古老的東西，還是不能夠適應現代化的需要，所以我們對住宅區域之選擇，還需要爲市民之健康而避免與工業區接近，因爲工業區煙囪林立，整日烏煙瘴氣，機器聲響亦驚天動地，并隨時有火警爆炸等危險。市民若住居於工業區附近；直接或間接都影響他們身心的健康。其次爲着住民

的休閒教育和子女教育，可以靠近文化區，因為文化區學校薈集，無工業區之弊端，而特具便于進修的優點，再次即交通之方便，隔市中心區與商業區之距離，亦應從詳考究。最後還需留意的是整個都市發展的趨勢，要避免將來被工業區或商業區所吞蝕，例如美國某城市中，心現在還包有一個很大的屠場，也只好任其影響市民的健康，因為固定的機器不便移動，這就是事前沒有顧慮到全市發展趨勢的結果，總之任何都市住宅區域之劃分與住宅地帶的選擇，總以不防害居民身心健康及生活之安全，而同時能策進居民生活上并便于政府之管理為原則。

## (七) 都市住宅政策之研究

### 一、住宅政策的意義

『住宅政策』是政府使人民都能得到適當的住宅而決定的一種施政方針。其內容大概可分住宅數量的決定，和住宅性質的確定，以及住宅制度的建立。在執行方法方面如住宅合作之獎勵，住宅衛生之監督，『構造設備』（包括防水防火耐炸等設備）之注意，不良住宅之取締，住宅過密之防止，住宅安全之研究等。住宅數量的問題極其重要，因為住宅性質雖壞，或是住宅的制度不良，但至少是已有屋可住，若是數量上發生問題，則將有一批露天的遊民，放蕩于街頭，影響于社會秩序者至大，住宅的數量與人口的數量又有密切的關係，譬如這一次因為戰爭的影響，大批的人民西徙，於是西南各大都市都發生極嚴重的住宅恐慌。在平時的任何一個都市，因為住宅的破舊倒塌和人口的增加，每年都應該有住宅的增加數，例如重慶市在卅三年三月到七月，四個月中增建住宅的面積是一百零八萬三千零十八平方公尺（此



數字爲作者根據重慶市政府公報彙集者）但是還是求過于供，原因是人口的畸形增加，不是普通的住宅政策可以對付的。關於住宅的性質，是應該有一個最低標準的核定，如每室居住之人數限制，建築材料的檢驗，住宅環境的調查，空地及採光的規定，住宅高度的限制等。至于住宅制度是與各國的國情有連帶關係；例如英美的小家庭住宅，非家庭客室臥房浴室之分不可，而蘇聯則尙集團生活，一切均賴于公共之設備，中國則人畜同居尤引以自誇，這都爲各國的歷史背景，物質文明程度，生活習慣所決定的。

## 二、各國的住宅政策

英國住宅政策產生於一九一九年的四月十一日，由英皇召集國內都市住宅問題專家，親臨白金漢宮殿面受御旨，以後即成爲英國住宅政策之骨幹。其內容可分爲五點；第一英皇對勞働者階級深表同情，他認爲勞働者之家庭應有快活、休養、光明和平，政府對勞働者應有保護的責任。等二關於建築地基之選擇，家屋之計設，同時在設備上應顧慮到主婦整理家政的便利。第三爲解決住宅問題，政府當不惜重金巨款，爲全體國民謀健康生活之滿足。第

四視住宅問題之滿圓解決爲一切社會進步之基礎，欲使英國成爲理想之國家，首先應該對貧民窟不健康與醜惡已極之集團家屋加以改良。第五爲減少乳兒的死亡率及成人凶酒及犯罪之惡習，非有適當之住宅不可，蓋有良好的住宅，可以除去社會上一般不安定之觀念而代之以滿足之心理故也。以上五點雖爲英皇之卓見，亦可由是而把握着英國住宅政策之態度矣。即宅七百萬人口之倫敦市而言，罕有六七層之高樓大廈，雖然是該市建築協會對於不衛生之住宅就反對的結果，然而受整個分散主義的住宅政策之影響，不能謂無因也。

日本視都市住宅問題不僅爲國家之問題，凡係公共團體均當按照自治原則，負解決住宅問題之責任。他們在中央社會局設住宅課專管其事，在各地地方團體中亦組織特種委員會專爲市民共謀有關住宅之福利。以羣策羣力而謀住宅政策之實現，與其他各國視住宅政策爲政府一方面之責任者又勝一籌。日本都市人口密集現象尤勝于歐美各國，所以他也以分散政策爲住宅政策之根本。但他有獨到之處，就是以交通政策配合住宅政策，往往在一市的近郊選定適當之地點，計設大規模現代住宅，其數量足以安置由工商業區遷出之居民，所謂佃民地區

(即貧民窟)在都市內極不衛生，亦徹底掃蕩而安置于郊外，爲使一般貧民便於到市區工作起見，設立高速度交通機構，和交通工具，早晚可以免費或僅收極少數之手續費，使勞動者們可以早出晚歸，都市既無擁擠之患，住宅亦無問題之憂，即對於地價之調節，亦有莫大之作  
用。

蘇聯是「計劃經濟」國家，在他第二次五年計劃中，用于住宅，公用及文化事業之經費達三百二十萬萬盧布，都市設計院中，幾千位建築家設計，幾萬個工程師製圖，并且積極的從事泥工木工電燈工人之訓練，他們的目的是要爲一萬七千五百萬人民和每年新生的三百萬小國民解決適當的住宅問題，政府視解決住宅問題爲應有之責任并積極推動者，又另創一種作風。蘇聯的住宅政策多以勞動者爲對象，但他絕不是像美國一樣的，貸款給人民去營建自由主義者的獨立家屋，他是用一種補助方法，督促各工廠建造大規模的公寓，房間的大小，按照他所作的工作和家庭的大小而不同。從前每人至多只能佔六方公尺，現在增加至九方公尺，房租以佔工人全收入百分之十爲原則，餘則由廠方和政府補貼，蘇聯對於住宅合作事業提

倡，亦不遺餘力。二十五個人便可組織住宅合作社。社員只拿百分之十的建築費，百分之九十由國家以低利息長期貸款供給。在大的公寓裏，居民自己選一個管理委員會。小至于捕鼠大至于訴訟，均由該會辦理之。每個公寓均有『同志法庭』以解決住戶間之糾紛，以及破壞公寓章程和秩序的案件，共產主義的住宅政策，確實是吻合他們國情的。

### 三、中國的家庭制度與住宅政策

孫本文教授認為中國社會三大特點，即家族本位，農村本位，人倫本位。韓詩外傳云：『齊宣王謂田過曰：君與父執重！對曰，殆不如父重。王忿然曰，曷爲士去親而事君？對曰，非君之土地，無以處吾親，作君之祿，無以養吾親，非君之爵，無以顯吾親，受之於君凡事君以爲親也。』過去的君即能代表國家，可見中國傳統的只知有家，不知有國的觀念已經是根深蒂固。中國的家庭是親屬結合同居共財的團體，其住宅往往是雞犬相聞，形成院落。通典云：『使八家爲井，井開四道，而分八宅。鑿井於中，一則不洩地氣，二則無費一家，三則同風俗，四則齊巧拙，五則通貨財，六則在亡更守，七則出入相同，八則嫁娶相媒

，九則有無相貸，十則疾病相救。」範圍狹小而關係親密，實爲中國社會組織之基礎，以後雖然廢井田，開阡陌，而這種組織的精神，未嘗有何劇變。即今日較古老之都市，仍有類似的情形存在。中國古代「日中爲市」亦不過是趕集的場合而已，迄至周唐，始有可考。唐代市制最爲完善；文宗太和九年敕：「亭館連接，近年廢毀，思俾葺修要創置亭館者，給與閒地，任其營造。」可見當時地廣人稀，都市并無任何問題發生。然中國都市社會所以有住宅問題，實肇端于西洋文化之輸入，及列強侵略政策通商政策的影響，在新的文化不能夠盡量吸收，而舊的文化又不能夠完全除去的情形下，乃演成今日文化脫節和社會失調的現象，不但都市住宅問題如此，任何問題亦如此。今日若有某市之長，廣羅都市專家從事計劃草擬，或動員百十萬工程師實行都市的改良，一般的反應或者是「勸用民財，大興土木」，呢都市爲「生人之墳墓」「國力之漏卮」，如此觀念之錯誤，思想之腐化，良以人畜同居，尤以爲榮。是故都市之一切問題，從無通盤解決之計劃，或恐受不正之輿論之干涉，亦不便大刀闊斧從事計劃也。頭痛醫頭，腳痛醫腳，是爲一貫之政策，就以住宅問題而言，如房屋之租賃暫行辦

法也。建築規則也，平民租賃辦法也，疏散命令也，空有其名實則官樣文章而已，迄至今日中國尚無一部有關住宅之母法，則所謂暫行辦法也，規則也，條例也，究以何法為依據呢？

#### 四、理想的住宅政策

都市住宅問題之內容既為數量，素質，制度三方面，則理想之住宅政策亦應針對着此三方面謀一合理解決之道。中國幸能獲得各先進國之參考資料，吸收其精華，除去其弊端，再參以中國社會的條件，優良之住宅政策，不難實現。中國是業工化的預備國家，是故勞動者的住宅問題，不如歐美之為住宅問題中心。中國普遍的現象是貧窮，所以貧民的住宅問題又不可與中產階級的住宅問題同日而語。中國社會的各方面正在急轉的改變，在變的過程中，無論任何政策應該配合變的條件。中國在這一次大戰以後，是新中國建設的開始，所以應該廢除以往陳腐的觀念，而高度的現代化國際化國粹化。中國現然是窮，在這一次戰後恐怕更加的窮，住宅政策的財源，無疑的將由政府或地方團體負起責任來，中國的家庭論理觀念還沒有完全消滅的今天，不適宜倉庫式的集合住宅，由于經濟力量之不修，也不適宜獨立的小

家庭住宅。所以作者研究的結果，大有提倡村落住宅之必要，這是一種拆中式的住宅政策，也極吻合中國的國情。同時也不違被都市鄉村化的新趨勢（按田園村已始于一八八七年英國之褒維爾市）。市郊地價低廉，建築容易，凡十家二十家即可以組織村落住宅合作社，政府除以低息貸款外并派工程人員指導監督。村落住宅之性質，是就勞心與勞力之不同而分別建造，（因為勞心者與勞力者之生活方式生活習慣各不相同）。并使各村落住戶成爲一住宅環，而羅佈于都市之四郊，再以高速度之交通工具聯絡之以達于都市之中心。於是規模既具，再輔以質量之講究，住宅政策可稱完美矣。然住宅政策又非單獨成立而可以收效者，如人口政策，交通政策，衛生政策，土地政策，勞働政策，獨占專業政策，莫不與住宅有連帶關係，是故又須在一個整個計劃的都市政策下，配合着各種有關的政策同時實行，則都市之住宅問題可得而無患矣。

## (八) 住宅法之重要

### 一、住宅法之產生和演變

住宅法 Housing Act 就是政府以監視制度而促進人民關於住宅之福利的一種工具。在中國的立法方面，很少論及住宅問題者，即有之也不過是其他法令中附帶的提到一點，到今天為止，還沒有單獨成套的住宅法。考住宅法之最早者要算英國，遠在一八二三年以前，他就制定了各種法制。以謀住宅問題之改善，如沙扶伯利法，徒洛冷斯法，克羅斯法，最著名者有公衆衛生法，勞働者住宅法。在一八九一年頒佈的勞工住宅法 The Housing of Working Classes Act 規定地方政府可以不許勞工住破壞的房子，而必要改良住宅，這是政府直接干涉到人民住宅問題之嚮矢。到一九〇九年自由黨執政，又公佈了一套重要的住宅改良法 The Housing and Town Planning Act 他一部份規定住宅改良，另一部份是整个都市的計劃。認爲公衆建築不够時可由私人按政府規定營造之，但出租時價格得由政府規定，這就是立法上進步



的現象。在一九二〇年英國在倫敦曾經召集一個關於都市住宅問題的國際會議，其議決文中說：「欲使建築空氣日光潤澤之家屋，必須嚴格限制每公畝之建築戶數。又工業分散政策，與田園都市建設政策須用立法手段及其他適當的手段助成。」這雖然是國際住宅法的一個雛形，但是我們不可忽視他在研究住宅問題中之重要性。

其次我們看德國。他是一八九四年才有住宅法Housing Act其內容想當切實。他第一規定凡租與貧民工人住宅可免土地稅，第二發動平民住宅運動，第三凡私人建造勞工住宅時，公眾給以低息貨款。到一九二八年又公佈一套住宅法General Housing Act內容和以前差不多，可是方法卻大大的進步，由是可知年代較近一點的是比較完善一點。

## 二、住宅法和都市計劃法

都市計劃法可簡稱之爲都市法，他是政府爲促進都市人民福利的一種監視制度。他是有關都市一切法規之母法，母法之下當然色括很多子法，如住宅法、衛生法、保護法、救濟法、保險法、人口法、工會法、工廠法、商業法、交通法等。歐美各國往往以數百萬字寫成一

都市計劃法。作爲全國各都市建設之準繩，中央最高之都市計劃委員會（會長由內政部或市政建設主管部長兼任）即推行都市計劃法之最高機關，地方都市計劃委員會（會長由各該市之市長兼任）即推行都市計劃法之下層機構。都市計劃之機構既如上述然都市法適用之範圍，亦應由政府命令指定之，如日本之都市法首先以東京，橫濱，大阪，神戶，名古屋，京都，六大都市爲實驗實施區域。凡適用都市法之都市。關於人口之數量，經濟的情形，政治上的地位，均應有一確定的標準，如日本規定人口未滿九萬之市。非特殊情形不得適用都市法，其司門市富山市爲該國重要港口，商業上軍事上均有極重要之地位，是故特許適用都市法。中國新市組織法第四條三款規定「在政治經濟文化上地位重要，其人口在十萬以上者」假若我們根據這一條爲適用都市計劃法之標準。則四川之自貢市，湖北之襄陽市樊城市。是否可以適用都市法，就必須經過中央都市計劃委員會核定後才可以實行。住宅法當然是根據都市計劃之母法，專對住宅問題之各方面加以規範，其內部又分爲種種特殊的條例辦法和命令，如閉鎖命令Closing Order(英國)。折毀條例Demolition Act(英國)。掃除條例Clearing Acts(美

#### 住宅法之重要

國)、市街地建築物法(日本)借地法(日本)等中國在二十七年頒佈了內地房屋救濟辦法，三十一年一月頒佈了非常時期重慶市房屋租賃暫行辦法，卅二年七月頒佈了公有建築限制暫行辦法，所惜者尙無一部完全的住宅法。住宅法的目的無非是對於住宅之各方面加以干涉和保護，所謂閉鎖命令，拆毀條例，掃除條例，都是取締影響人民身心健康之房屋，所謂借地法，租賃辦法即是保護借地人的權利，限制高價借地，防止借地恐慌而住宅密集等現象。不過歐美諸國之推行住宅法者，未嘗不收相當效果，唯都市人口集中之傾向，斷非法治力量所能挽回。因此準備實施法令之各種條件，亦得妥為設計，而謀盡量發揮法令的力量。正如楊開道先生說：「法令是法令，事實是事實，許多政府良好的法令，因為實施條件不備，往往變成廢紙。社會行政是二十世紀的產品，雖然在歐美各國已極為政府與社會重視，而中國似乎還不十分為當局與社會重視。如吳政府只公布法令，而不準備實施法令的條件，則救濟法仍不免有變成廢紙的危險。」(見社會建設月刊第一卷第二期楊開道：社會救濟法實施問題)救濟法既如此，住宅法亦如此，任何法令皆如此。

### 三、住宅法和土地政策

人們的住宅<sup>既</sup>不能懸在空中，又不能浮在水面。則住宅問題與土地問題的連帶關係可想而知。由于都市人口的集中，便刺激地價的騰貴，由于地價的騰貴，乃有種種問題的發生。如紐約之百層洋樓向空中發展，上海市數十人擁擠一室的現象，在衛生上風化上公安上均有莫大妨害。一九三四年十月上海愛而近路大火，在一幢小小住宅內（一樓一屋佔地面十畝三分之一）便燒死三十四人，這種可怕的貧民集中，是世所罕聞。一九三五年六月上海小沙渡太乙玩具廠爆燃，也一次死傷工人和附近居民數百人，這都是地價太貴，人口過密演成的慘劇。住宅法和土地政策之必要自不待言了。至于土地政策又可分為地價稅政策，土地增價累進稅政策。市地市有政策平均地權政策等，但土地政策各學者及各國的主張不同，有主張都市土地自由放任者，（資本主義及自由主義國家主張此法）有主張都市土地實行繳收增價稅者，有主張都市土地由市府大量收買以免私人操縱者，有主張平均地權者（三民主義之土地政策）更有主張完全市地市有者。上述各種主張自然各有利弊，姑無論其主張如何，余以為造

#### 住宅法之重要

## 戰後都市住宅問題

五〇

福于市民住宅之土地政策，應具有下列幾個條件：

- (一) 絕對防止私人壟斷而籍土地營利。
- (二) 在促進市地有之原則下依地主報價徵收地稅。
- (三) 配合住宅法而保障公共利益。
- (四) 協成都市計劃與土地區劃整理。

## (九) 戰後土地區劃整理與住宅問題

### 一、土地區劃整理的意義及其重要

日本土地區劃法第十一條第一項規定：『對於都市計劃區域以內之土地欲增進其住宅地之用途，得行土地區劃整理。』由是可知土地區劃整理之抽象目的在於增進住宅地之利用，而其具體之設施，則為道路之新設與改廢，土地之交換與分合，以及土地番號之變更等。以上也可以說是土地區劃整理之直接目的，此不過以經濟眼光觀察而已。實則在交通，保安，衛生各方面亦直接或間接有種種效果，如火巷之區劃可以減少火災而助力於消防行政，住宅之疏散區劃可以避免疾病流行而助力於衛生行政，捷徑及道路之區劃可以節省交通費用而助力於交通行政。除此而外尤有最重要之意義，即將全市之地面，依其形勢分為住宅，商業，工業，行政，文化等區域，并特別注意各區域將來發展的可能，以期各區互不相侵為原則。依中國習慣，對土地之使用，無論公私，向以主權為轉移，既無規章之限制，復無團體的結

合，所以土地之形狀地位，對於經濟有若何之價值，固然是末當顧及，就公共及附近的利益，應有如何之措置，亦在所不計。徒以主權所屬，任意建築，濫置房屋，卒釀成今日之畸形現象。一般人對於土地經濟的利用，該無此思想。更缺乏共同精神，無不各自爲謀，以圖個人暫時的苟安，或私人「利潤」之攝取，而置多數人之痛苦於不顧。中國在戰後欲使都市住宅問題得到解決，必定實行土地區劃整理。欲實行土地區劃整理，必須先完成整個的都市計劃，欲使都市計劃能合理的實現，首先要警覺一般市民，廢除陳腐的觀念，未來之艱難，自不可輕便忽略也。

## 二、土地區劃整理之實施與住宅問題

中國現有的都市，所認爲最大的缺點，即空地太少。欲求一空氣新鮮，太陽直射及光線充足之地而不可得，亦任其因此而影響市民身心健康。造成犯罪，疾病，有傷風化等反社會現象。欲從事於這些現象的救濟，非從市街區區劃整理入手不可；如擴張原有之街道，新設調節路線，阻塞地帶之開發，以及增設小規模之公園、運動場、遊憩所，并嚴格規劃住宅之

空地，切實施行建築計劃等，都是直接或間接造福於居民的。又因為各地區土地應用之特性不同，所探區劃整理的方法也應該不同，如整理工商業區或土地之方式，則不可實行於住宅區或行政區域。今單就增進住宅地利用的效率一端而言，則道路的規模，住宅的區劃，以及住宅的式樣，均直接有密切之關係。此三者若有不適合之處，則土地使用，則陷於不經濟的地位。住宅與家屋，亦必發生密集及各種不規律的現象。至於區劃整理的方法有下列三種：

(一) 依個人施行土地區劃整理(即指土地所有權之個人)

(二) 依公共團體施行土地區劃整理(指二人以上之土地所有權之團體)

(三) 土地區劃整理公會(指某區域內土地所有權人的同意復經地方主管官署認可後所組織之公會)

總之，無論採取任何方式，只要是協助政府完成都市計劃，而謀土地區劃整理，并能藉此而解決市民住宅問題者，政府皆應予以低息資金或交付補助費，以及人事上種種便利。惜乎一般人的土地所有觀念，尙不能改爲土地利用觀念。滿以爲道路之開闢，只是侵蝕兩傍的土



地。殊不知因土地區劃整理而增高之地價，可以補償任何損失而有餘。日本東京在大正十四年大火，次月淺草區復發生大火，於是日本政府藉此機會大施土地區劃整理。東京災區，燒失之地區內住宅總面積二萬一千方間，被編入道路者，三千五百八十方間，佔總面積百分之十五，在未經區劃整理之前，土地總價格為壹百七十八萬八千日元。而既經區劃整理之後，土地總價<sup>爲</sup>貳百八十八萬六千二百日元。淺草區燒失之地域內住宅總面積一萬九千方間，被編入道路者三千六百八十方間，佔總面積百分之十九，在未經區劃整理之前土地總價格為百七十一萬日元，既經區劃整理之後土地總價格為二百六十萬八千日元。由此足見土地區劃整理利益之大矣。中國在戰前之南京上海各處，亦有施行局部土地區劃整理者，并有相當成效，而能獲得市民之好評，所遺憾的是尚沒有大規模的實行這解決住宅問題最有效的辦法。

### 三、戰後都市土地評價與住宅問題

經過這一次大戰的摧殘，中國任何那一個都市，泰半是一片瓦礫而原形俱變，由於戰爭是立體的發展，也無所謂淪陷區與非淪陷區之分別。這就造成了都市土地區劃整理，千載難

逢的機會，我們當然應該把握時機，不要輕易放過。因為平時欲實行土地區劃整理，遷移既不能徹底，大建築物破壞也不容易，加之土地所有權人從中作梗，更多投機取巧的份子釀成壟斷等。這次由於戰爭而衝破了一切障礙，未來都市社會的重建，等於是在一塊新的處女地來建設一個新的都市，賢明的政府當局，很可以利用這個未來而馬上要來的時機，一方面從事於道路之闢建，一方面即將土地着手區劃整理，政府既可以藉地價之提高而增加一筆稅收，而人民也可以得到理想的住宅。

因為土地區劃整理以後，土地原有之形質，必有莫大的變化，為着所有權的公平確定，所以土地評價是不可少的手續。在平時應該如此，戰後更應如此。在日本土地評價權，操之於土地區劃整理公司，在中國也有土地評價委員會之組織，姑無論其機構如何，只要是真能在公平的原則上，協助都市計劃及土地區劃的，都是任何人所歡迎所需要的。土地評價的方法很多，歸納起來可分為換地設計法與科學組織法地帶區分法等，所謂換地設計者，即整理各種不整形土地之權利區別而分合之，以增進建築基地之效用者也，如一地區內，住宅地之

總面積減少至百分之十五，則只須由從前之土地面積，各減去百分之十五即得換地之面積。所謂科學組織者（美國克利勿蘭首先用此法，繼之日本東京橫濱亦仿用此法）即就土地之原形，分爲很多正方形矩形或三角形，再以各種土地之標準價值而集算之，則爲其土地之評價。所謂地帶分區者，即圖將不整形之土地分爲若干帶形地，由長度價格百分率求出各單區之地價，由各單區地價之總和而得整形土地的評價。限於篇幅，暫不批評某種辦法之利弊，總之，戰稅都市社會的住宅問題，尤其是有關土地糾紛諸問題，非嚴格實行土地區劃整理及土地評價，是不可望而解決的。

## (十) 戰後都市住宅問題與政府的責任

### 一、經濟方面的責任

歐美各大都市『住宅政策』之實行，莫不由政府負担巨額經費，以補助平民甚至於私人能力所不逮者，如日本大正五年擬定住宅補助計劃，對於民間供給低息之資金，以促成住宅之建築，并制定住宅合作社之法規，喚起民間的自助。至大正十二年政府供給資金及運用簡易保險公司公積金建築而成之住宅達二萬餘所，此外政府對於永久建築每一方間補助五十到一百日元。在德國及法國則由政府補助整個建築費三分之一，在蘇聯更只須由建築者負擔整個建築費百分之十，百分九十由政府補助。比國自一九二〇年由國州各支半資，全力貸出百萬佛朗，利息百分之二，付與人民建築住宅。加拿大自一九一八年以來貸付住宅建築資金二千五百萬磅。濠州政府貸付二百萬磅，而捷克斯羅伐克於一九一九年為住宅建築費，議決支出國庫六億三千一百九十六萬克羅尼，一九二一年至一九二三年更支出十六億二千一百萬克羅

尼蘇聯第二次五年計劃中，還動用三百二十萬萬盧布爲人民解決住宅等問題。美國雖是提倡以合作或保險的方法來解決住宅問題，但是政府在經濟方面，還是盡了最大的能力，如一九一七年在紐約布魯克林 Brooklyn 建築合作住宅，作爲合作住宅之實驗，發動建築貸款社 Building and Loan Association 之組織（名稱上亦可稱之爲儲蓄貸款社 Cooperative Savings and Loan Association）一九三三年全國設有此項貸款社五千八百六十處，社員總數達一百六十五萬五千四百五十六人，資產總計有四萬萬九千六百九十二萬八千四百零五元。根據一九三一年的統計，資產已增加至三十五億元，其規模之宏大可知矣，歐美各國在平時尙且動用這巨大的經費來爲人民解決住宅問題，戰時或戰後，無疑的更加着重。邱吉爾首相去年十一月關於住宅問題的廣播，也就是給國人一種有力的啓示。試觀中國邇來討論戰後都市問題者，亦風起雲湧，如建都之研究，土地重劃之建議，市組織法之商榷，城鎮的重建等，却少專文以戰後都市之住宅問題爲研究對象者，淺陋如我而竟敢妄談此問題者，實盼政府當局對此問題加以注意，同時在短期內即動策動此項事業。

## 二、行政方面的責任

任何事業若無健全之機構及慎密之計劃，雖有龐大之經費，亦難達成理想，又以都市住宅問題不僅政府一方面之力量可以解決者，即係公共團體均當按照自治原則，負協助政府解決住宅問題之責任。其有待於都市計劃法及市街建築物法之運用，尤非各地方團體完全負責不可，如日本中央社會局設住宅課，各地方均組織住宅委員會；蓋各住宅委員會既熟悉各地方情形。則調查不適於居住之家屋以定處分方法，調查住宅供給之不足數與住宅地區以定建築之計劃，與都市行政機關協力貢獻於住宅問題之解決，均能收事半功倍之效。然政府對於住宅之立法，卻無勞貸之責。欲使人民均能有適當之住宅，則必先具有堅強之決心，深遠之眼光，并建立優良之住宅制度，發動廣大之住宅改良運動，促進人民的住宅組合，利用組合之發達，予以低息之資金，提倡自助的供給住宅之方法，使住宅之所有主漸次增多，租房而居者日漸減少，一掃過去住宅的陳腐觀念，打破以往住宅之理解哲學，以改造社會的態度使交通政策，人口政策，土地政策，均能配合住宅政策，并與都市計劃互相照應，則任戰後都

戰後都市住宅問題

市住宅問題如何嚴重，亦可得而決矣。

## (十一) 解決戰後都市住宅問題之根本對策

### 一、立法的完成

(1) 都市計畫法之完成——是整個都市社會建設的根據，也可以說就是都市社會建設的計劃，是為解決都市社會任何一種問題的最高原則。關於此法之完成，絕不能完全抄襲外國而必顧及中國的國情，才不致立法標準過高，而犯行不通之弊害。

(2) 住宅政策之完成——住宅政策是都市社會政策之一部門，是為解決都市特有的住宅問題，而釐定的方法和步驟，根據此政策，一面監督指導，一面實行建設，方不致步伐紊亂，而能由淺入深，由簡入繁的謀住宅問題的合理解決。

(3) 住宅法之完成——凡事不以法律來判是非善惡的標準，終難收完全之效果。謀住宅問題之解決，自然不能例外。住宅法中尤應注意者，是環境衛生之改善，疾病之預防、消防設備之充實，不良住宅之取締等等，務宜按照國情，斟酌制定。

解決戰後都市住宅問題之根本對策



(4) 實行貧民住宅改良計劃——凡不衛生地域，於其基地上施行區劃整理，改建適於新時代之住宅或酌量地域之性質而與工商業地域實行交換。蓋貧民之住宅問題為現在都市問題中最迫近最深刻之問題，實有待於政府的力量以為解決。

## 二、禁令的頒佈

(1) 限制人口集中——都市住宅問題之發生，是近代都市人口集中的結果。限制人口集中自然是謀住宅問題解決的治本的方法，雖然法律和命令不是控制人口集中的有效方法，但是在某種情形之下，法律的確是不可少的東西。(參閱拙作：當前重慶市人口膨脹問題載於重慶市政月刊第二卷第一期)

(2) 確立監視制度——在一般人對於住宅的衛生觀念還未十分濃厚的今天，政府非採取一種干涉態度，隨時嚴格的監視，如執行封鎖命令，折毀條例，掃結條例等，由這種被動的方式促使人民住宅合於衛生。

(3) 限制土地壟斷——某地劃作住宅區以後，地主恒以有利可圖，強行操縱或有意抬高地價

租金使多數市民不能賃屋而居，或不能賃地建造，政府應於計劃時先行估定地價，并限制將來利益之百分率（如英國新創住宅或林園城鎮，均規定其利益不得超過百分之五十）并以盈餘充爲公益。

(4) 實行行政處分——都市住宅區域劃定後，如地主故意抬高地價，或竟不願出傳而又無意自建住宅者，應由買主請求或政府逕予以行政處分，強制出售并公斷其地價。

### 三、正面的實施

(1) 都市區域的擴大——雖然很多學者們反對都市領域之擴大，而避免道路溝渠及日來水電力之浪費，但是無論怎樣，都市之大小是應與人口之多寡相配合，本人尤極主張衛星都市之建立和田園新村之開闢，雖曰都市之區域擴大，實則化一大都市而爲若干小都市也。

(2) 地域制度之確定——一個都市對於工業區、商業區、住宅區，必須計劃清楚，各不相侵，既足以減少都市生活之危機，亦可以促進工商業經營之效率，倘地域制度不確立而求

住宅問題之解決，勢必難收實效。

(3)健全交通機構——住宅既以疏散為原則，則居民在都市工作者之便利非賴於健全之交通機構不可，如重慶交通工具缺乏，城南之居民欲至城北工作，往往等待半天尤不可得，乃不得不擁擠於工作地點之附近。如果戰後都市住宅區劃定於城市之四效，則高速度之交通工具如電車，短程火車，實為不可少之設備。

(4)訓練建築人員——建築人員之缺乏，是戰後任何一個國家的嚴重問題，第一次歐戰以後英國美國就有了這種痛苦的經驗，加之現代的建築又絕非一般細綁草屋之泥木工匠所能建造者，未雨綢繆，現在就應該着手有計劃的訓練了。

(5)徵收土地稅——一般商人的心理是絕不願犧牲個人的『利潤』而接收一切限制，故寧肯保留空地，不建不租，以待地皮投機之貿易，倘有這種情形時，政府極宜實行『土地政策』加重課稅，以鼓勵其建築，以期分散住宅密集之現象。

(6)輔助貧民——住宅成本過高或住宅數量供不應求，致令收入較少之市民，因房租昂貴而

無力得到最低價格之住宅時，政府宜實施輔助貧民政策，或公積金法定減低之租價，或於以俸給生活者以租房押金而免去其利息（戰時有一部份公務員之房租津貼類似之）或於「住宅合作社」一類社團外，建立以公益為鵠的的建築公司，或由市政府自行剏建模範住宅如「勞心村」「勞力村」（按勞心村與勞力村為作者新創，當另文論及）貸予貧民，使一般勞動者均得到其居住上的安適，則密集生活之弊端可免。

#### 四、側面的努力

(1) 策動住宅改良運動——就是使社會上造成一種注重住宅改良的風氣，例如政府對於衛生住宅之獎勵，予提倡住宅改良者以任何協助等。

(2) 鼓勵住宅儲蓄——如美國在第一次大戰以後修改聯邦準備條例 Federal Reserve Act 使聯邦準備銀行，能利用全銀行中儲蓄及短期存款，以出貸長期借款，庶儲蓄保障更屬確實，而建築住宅者欲假長期借款，亦有問津之途。

(3) 協助住宅合作——凡集合住宅之消費者若干人，組織團體以從事於住宅問題之解決者，

政府予以派員指導，製發各種住宅建築圖樣，並予以低息之團體貸款（參看美國合作聯合會公社之合作建築 *Cooperative Housing by Assolition of Couarness* 一九二〇年出版）

（4）從事有關住宅問題之宣傳——任何事情想收到普遍化的效果，非從事於宣傳不可，爲着要使一般人，闡明住宅改良之重要，了解住宅與人生之關係，以及有關住宅的原理起見，勢必要普遍發動宣傳，並且是帶有教育性質的宣傳，以配合着都市計劃和住宅政策的實行。假若一般人都能自動的協助政府推行住宅政策，就是宣傳力量的表現了。

## (十二) 結論

總理說：「居室爲文明一因子，人類由是所得之快樂，較之衣食爲更多。」是故歐美各國，富者廣廈萬間，高樓百仞，固遑論矣；卽至貧如勞工，亦輒由政府殫心竭慮，不惜動用巨款爲之構築，以期居民健康之幸福，聊慰胼手胝足之劬勞。而中國向受「食勿求飽，居勿求安」之習慣影響，一任住宅狀況之惡劣，增加死亡人口，搗亂社會秩序，莫此爲甚。

抗戰結束，既爲中國新生命之開端，則戰後都市社會之重建亦應自此時而始。「凡事豫則立，不豫則廢」一切建設應備之條件，目前尤不着手，則「臨渴掘井」斷然失敗，蓋戰時與戰後并無時間之距離，倘進軍神速，轉眼卽是。中國有關都市社會之調查統計及計劃人才，向所缺乏，借鏡歐西固所當然，本國實況亦應調查之，統計之，復從事于計劃之草擬，人才之訓練，庶幾乎無負數十萬將士以血肉換得之時機也。

卅四年四月廿三日脫稿於四川璧山文風橋畔

本書參考資料

- (1) Craak Housing Problem, its Growth, legislation and Procedure 1926
- (2) National Housing Manual 1923
- (3) European Housing Situations of ter 1924
- (4) Cooperative Housing dy Association of Consumers 1920
- (5) Lewis: The planning of The modern City
- (6) Robinson: City planning
- (7) Rowe: problems of City government
- (8) 池田宏著都市經營論
- (9) 帝國都市研究會出版都市計劃講習錄
- (10) 弓家七郎著都市概要

- (11) 弓家七郎著都市計劃
- (12) 菊地嘉美著都市計劃
- (13) 田邊平學著耐震建築問答
- (14) 孟洛著陳良士譯市政府與市行政(商務)
- (15) 孫本文著現代中國社會問題第一冊第四冊(商務渝版)
- (16) 邱致中著都市社會問題(志達)
- (17) 邱致中著實用都市社會學(志達)
- (18) 上海市政府社會局譯美國住宅問題概說(商務)
- (19) 殷體揚編著中國市問題(警官學校出版)
- (20) 陳長蘅著中國人口問題(商務)
- (21) 吳澤霖葉紹純編著世界人口問題(商務)
- (22) 楊哲明著都市政策ABC(世界)

本書參考資料



戰後都市住宅問題

七〇

- (23) 蔣學楷譯蘇聯社會生活——蘇聯經濟生活
- (24) 張國瑞著戰時田園市計劃
- (25) 市政評論月刊(中國市政協會)
- (26) 社會建設月刊
- (27) 重慶市政月刊第一卷第六期拙著論都市住宅問題
- (28) 戰鬥中國月刊第一卷第十、十一期合刊中國社會問題研究會徵文特輯拙著戰後住宅問題(重慶版)
- (29) 重慶市政月刊第二卷第二、三期合刊都市社會研究專輯拙著都市住宅政策之研究
- (30) 重慶市政月刊第二卷第一期拙著當前重慶市人口膨脹問題<sub>版</sub>
- (31) 青島公報(卅五年五月十五日至五月廿一日)拙著都市社會婚姻問題