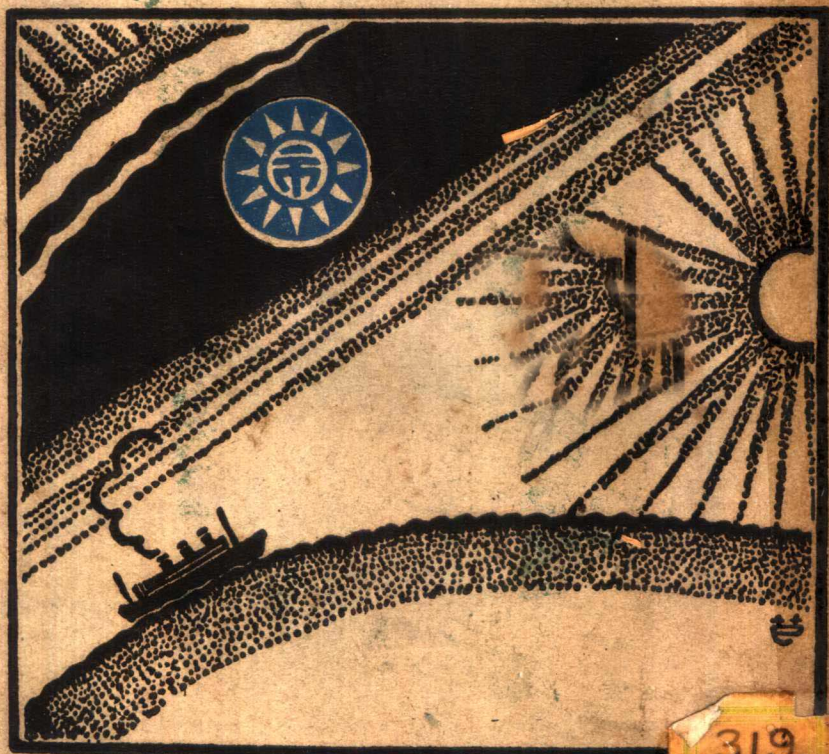


美國住宅問題概觀

上海市政府社會局叢書第一類一



商務印書館發行

319.

541

G4

國際勞工局著
上海市社會局譯

上海市社會局
政府社會類
第一種叢書

美國住宅問題概觀

商務印書館發行

譯者序

總理有言：「居室爲文明一因子，人類由是所得之快樂，較之衣食爲更多。」故歐美諸邦，富者廣廈萬間，高樓百仞，固遑論矣；卽至貧如勞工，亦輒由政府彈心竭慮，不惜糜公帑爲之構築，以期促進居民健康之幸福，聊慰胼手胝足之劬勞。吾國唐虞之世，茅茨不翦，采椽不刮，史稱美德，故迄今日貧者猶甕牖繩樞，局居陋室，朽木危牆，傾圯立待；而湫隘污穢，更如地窖。就上海一隅而言：海運以還，工商薈而居民衆，地價貴而賃金昂，斗室之中，腐集數十人，方之狴犴，差足相似。改革之舉，亟不容緩。市政府刻正有平民住所之籌設，其意卽在謀勞工居室之安適，改善環境，推而至於行政施治，亦可藉此收事半功倍之效也。日內瓦國際勞工局曾有美國住宅問題概觀（The Housing Situation in the United States）之輯，舉凡住宅事業之消長盛衰，法令設施之優劣利弊，改良發展之經過途徑，合作經營之方法規程，莫不敘述甚詳。中美國情雖殊，苟觸類旁通，其足資我國取法者良多。爰付譯人，遂寫成篇。方今訓政開始，百廢待舉，平民住所，適有成議，斯篇

之出，或足以供當局者之借鏡歟？是爲序。

丁同力十八年十月二日

原序

國際勞工局 (International Labour Office) 於一九二四年六月，曾刊行專冊，曰大戰後之歐洲住宅問題 (European Housing Situations after War) 列爲叢書 G 類卷之一。本局之研究住宅問題，此其嚆矢也。專冊所論，僅以歐洲爲限，蓋因大戰所生之住宅問題，幾爲歐洲所獨有，此外各國多未受直接影響，此就數種統計數字以比較，固不難明瞭也。惟其他諸國，雖未受戰禍之摧殘，然仍有其特殊之問題，另有其解決之方法，此本局所以首篇甫出，復有美國住宅調查之輯，以梓行於世也。主持調查事務者，係國際勞工局華盛頓分局 (Washington Office) 局長萊弗馬格努孫 (Leifur Magnusson) 氏。至調查方法仍援前例，所得結果悉就正於美國住宅專家，然後方付手民焉。

本書取材編次，迥異首篇。誠以歐洲各國與美國情勢懸殊，倘陳陳相因，墨守舊著，適足使其近於機械而不合邏輯。故本書斷章取義，略敘美國住宅之特質，同時揭示歐美住宅之異同，非敢

美國住宅問題概觀

以宏篇鉅製，媲美前書也。

目次

第一章	引論	一
第二章	住宅概況	六
一	戰時概況	六
二	戰後概況	一一
三	科爾得(Calder)報告書	一八
四	一九二一年至一九二三年之住宅概況	二二
第三章	住宅之改良法	二四
一	普通方法	三四
二	僱主建築之住宅	三六
三	建築貸款社	三九

四	合作住宅法	四一
甲	合作公共住宅	四三
乙	合作寄宿舍	四五
丙	密爾窩基(Milwaukee)之試驗	四六
丁	不動產合作社	四九
戊	房客公司制	五〇
第四章	捐稅豁免條例	五三
第五章	限制房租條例	六三
一	紐約州及紐約市	六三
二	首都華盛頓	六七
三	限制房租條例之影響	七一
第六章	結論	七五

美國住宅問題概觀

第一章 引論

吾人苟就各國住宅概況，一一比較而研究之，則於歐洲各國與美國住宅問題之根本區別，即已灼然可見。

建築與住宅之一般狀況，歐美已迥不相侔。美國人民之自有住宅者，至屬尋常。甚至一市之內，自有之住宅，多於租賃者。即以全國而論，自有與租賃，亦各居其半，人民既有住宅，則其收入之用於住宅者，必較租賃時爲鉅。住宅自有之制既行，則缺乏住宅之弊自減，雖然最近三十年來，情勢已稍變異，自有住宅，略受阻折。故一八九〇年住宅之租賃與自有者，其比例爲百分之五二·二，與四七·八；嗣後每經十載，自有住宅，必漸遞減，迨一九二〇年，租賃者乃達百分之五五·四，而自有者，僅百分之四四·六矣。（註一）

吾人苟進而考量歐洲大戰所加於整個住宅問題之影響，即覺美國有其特殊之背景，與他國相懸殊。蓋美國未嘗受大戰之影響而負重創。歐洲固有之現象，美國固未嘗有之，而法令設施，舊大陸所不能不行者，美國亦未嘗有也。

例如住宅需要之迫切，強佔民房屯兵等事，當戰役急迫之時，美國已不多觀，停戰時更絕無所聞矣。他如保護房客之政策，與夫限制房主房客間加租訂租契約之自由者，亦僅偶而有之，且舍一二通都大邑外，亦不爲社會所注目也。美國私人產權觀念，深入民心，凡住宅政策之含有限制性質而與此項觀念衝突者，幾不一見，此固由於思想習慣之差異，而大部分原因，則美國住宅之缺乏，未嘗如歐洲諸國之甚，有需採用此項限制政策也。美國住宅問題就其範圍程度而論，實不甚劇烈。歐洲所採行之積極方法，以挽救防免於危急之秋者，美國均不適用。且歐洲兵旅所經，大廈傾爲瓦礫，歐陸諸邦，莫不如是，住宅問題首蒙影響。返顧美國，則烽烟未見，歐洲戰禍亦未躬受，固不當相提並論也。

是故美國住宅，若與歐洲相提並論，則祇得謂爲缺乏，而無恐慌之可言。蓋住宅之拆毀既罕

有所聞，而建築事業，雖亦有減縮或停頓之象，然未嘗如歐洲當大戰以後情形之惡劣也。

復次，美國住宅，猶有其特質，爲吾人所不可不知者，卽住宅之缺乏，大都僅限於一地，而爲時至暫。例如大戰之際，軍需孔急，工人住宅，首感困難。是時工業蒼萃之區，工人麇集，以從事軍火之製造，住宅擁擠，固不待言。卽如城鎮鄉村，亦皆製造軍火，工人住宅，事前皆未預備。然戰事告終，此種住宅缺乏卽如曇花一現，一時盡滅矣。其於戰事告終，全國渴望恢復之際，尙感住宅之缺乏者，僅一二通都大邑而已。此項缺乏，範圍不一，往往隨城市情形而異。其將成爲永久之困難問題，宜力圖補救耶？抑爲暫時之狀況，工商恢復卽可免除耶？則社會輿論，尙聚訟不能自決也。

當大戰方烈之際，軍用製造之區，住宅缺乏，美國政府乃不得不暫採建築政策。然兵革告終，此項政策，卽廢置不行。半因政府建屋，爲美國歷來所僅見；半亦因美國地大物博，建築事業，卽無政府之援助，亦能急起直追也。

然歐美二地，猶有相互懸絕者在。歐洲當大戰之際，原有設施，幾蕩然無遺，維持爲難。故各國雖具住民發展之策，可以循序漸進，有條不紊，然軍事方殷，亦祇有舍此而言他。夫改良住宅以謀

公益，固大戰以前各國之要政，庶工人貧民，可以費少許之賤值，而居於交通便利，合乎衛生之住宅。然迨乎大戰初興，軍事孔急，與夫兵革將終，善後待理之際，昔日要政，悉皆束諸高閣矣。是以戰前歐洲改良住宅，規劃本極詳盡，徒以戰後緊要房屋，亟待建築，前定方針，遂被阻滯。是時欲再圖恢復，則紆緩困難，爲何如耶！

美國則不然，住宅缺乏既不甚烈，而國內經濟制度，又較穩固。故於大戰之時，住宅政策，亦能始終一貫，以貫徹社會安全之舊策。迨夫戰後，則建築復興，住宅之營造轉視昔爲盛矣。

歐美住宅之區別，既如上述，然後方可進而研究一九一四年以後，美國住宅問題發展之經過。大抵住宅之缺乏，以大戰時期及一九二〇年爲甚。其間一九一九年，建築事業曾一度勃興；一九二一年以後，所建房屋漸次增多；一九二二及一九二三年，則一日千里，益稱孟晉。本書以限於篇幅，未能就各州市之住宅問題，一一分述而研究之（註二）。今姑就紐約州及紐約市先爲敘述，蓋紐約一地，住宅之缺乏，實冠於全國也。

（註一）可參看一九二〇年，戶籍調查第二卷人口論第一二七九頁；又美國戶籍調查處（U. S. Bureau of Census）

之住宅押款(Mortgages on Homes)及一九二〇年第十四屆戶籍調查時田舍以外各住宅之押款調查報告書第二七七頁；一九二三年，華盛頓政府印刷局出版。

(註二)請參閱美國勞工統計局勞工月刊關於此項問題之材料：如一九二一年八月第十三卷第二期第一三〇頁(北達科他)；一九二一年七月第十三卷第四期第一七〇頁，(巴爾的摩)；一九二一年十二月第十三卷第六期第一四五頁，(馬薩諸塞)；一九二二年六月第十四卷第六期第一四四頁，(衣阿華菲律賓)；一九二二年十月第十五卷第四期第一五四頁，(菲律賓)；一九二四年六月第十八卷第六期第一五〇至一五二頁，(紐約)。

第二章 住宅概況

一 戰時概況

當歐洲大戰醞釀將發之際，正美國建築陵夷頹廢之日。住宅建築，獲利既微，私人投資，類皆逡巡不前，居室已苦缺乏。（註一）迨兵革既烈，建屋工程，掣肘愈多，住宅益感缺乏，急起直追，力圖補救，益覺刻不容緩矣。

一九一七年以前，美國猶未置身戰渦，然全國工業要區，大都已從事於軍實之製造。軍用工業（如軍火槍械）既屬重要，則昔日軍火工廠林立薈萃之區，工人乃紛紛廣集，舉家移寓於是，住所居家，最感缺乏。至美國參戰之時，住宅不敷分配，益形恐慌，非特軍用工業蒙其影響，即軍事佈置亦頗受其危害焉。

復次，美國政府，爲振作軍事起見，於建築事業加以限制，以爲建築住宅，既非作戰所急需，則當節省資本人工與材料之使用，以免影響戰事之結果。一九一八年，財政部長曾佈告全國，凡建

築事業，苟非急需，亟應停止。更令聯邦準備銀行之資金發行委員會限制放款於建築事業。嗣勞工部（Department of Labour）及軍用工業處（War Industry Board）亦特訂條例：凡人工材物，祇准供給軍事之所需，其他工業不得取給；而於建築工業限制尤嚴。最後軍用工業處，又於一九一八年九月，採用建築執照制；於是建築事業，迭遭蹂躪，幾無生氣矣。

政府機關之注意住宅問題者，實自國防大會（Council of National Defence）始。該會曾以顧問部之建議，於一九一七年五月間，（註二）作初步之調查。於所立之公益委員會（Committee on Welar Work）中，復組織住宅股，分赴各地考察一切。散發問答表，調查鄉村二百處。頗覺住宅之改良，刻不容緩。遂又有特別委員會（Special Committee）之組織，以討論軍械工人之住宅問題。特別委員會四出偵查，覺五月間之初步調查，果屬確況，即於一九一七年十月三十日擬具報告，稟呈陸軍部長國防大會主席牛頓倍克（Newton D. Baker）氏。內謂：工人住宅既屬缺乏，則欲求造船製械之迅速敏捷，殊非易事，應請聯邦政府補助款項，俾建住宅，並設立行政機關以處理之云。

一九一八年二月十二日，奧托愛立琪（Otto M. Eidlitz）被任爲工業住宅及輸運局（Bureau of Industrial Housing and Transportation）局長。同時國會中亦提出議案通過，於一九一八年五月十八日公佈施行，其目的所在，即使海軍船塢及製造局中之軍械工人，暫所屬家庭，其住宅運輸，均得享受便利。要之，自一九一八年六月四日條例，及六月十八日補充條例公佈以後，建築住宅以利軍事者，共達一萬萬元之夥焉。

是時有美國住宅公司（U. S. Housing Corporation）者，按紐約法律，於一九一八年七月八日組織成立。迨七月二十五日，美國工業住宅公司即以該公司爲執行機關，有支配上項三萬萬元鉅款之大權，俾置基地以從事建築云。

不寧惟是，國會又於一九一八年三月一日，特命美國船政處（Shipping Board）以五千萬元，爲造船工人建築住宅。惟所支實數，竟達七千五百萬元，就中六千六百八十八萬三千八百四十五元，係訂立契約借貸他人云。

上項機關，其經營事業，可綜述如左：

(甲) 凡工業區域，因戰事而住宅之需要日切者，其附近所有住宅，均宜詳細調查。故設立住宅登記所，與各地登記委員會通力合作，使各地現有住宅，得供軍用工人安居之所，並力免租金之增加。其後全國又有七十六城市，追從康涅狄格州新倫敦之先例，召集僱主、工人及代表社會之公正人，組織委員會，以解決租金之糾紛。就中若干城市，則凡屬空閒之住宅，得呈請居住，(例如首都華盛頓呈請居住之住宅，約一百四十一所；伯利恆，則達一百四十三所云。)此項呈請居住權，係根據於上述一九一八年之住宅條例，惟產主須領公平之賠償耳。

(乙) 促進工廠住宅間之交通。

(丙) 代訂條例法規，使軍械工作，支配得宜，以免住宅之擁擠。

(丁) 獎勵私人投資建築事業，以圖住宅之改良。例如：建築材料，廉價出售；代領建築執照；興築住宅之市區，不得舉行製械工作；皆是也。此項發給執照之住宅，共值四千三百萬元，總計一萬三千五百五十二所。

(戊) 舍上述四端外，更建築住宅、公寓、寄宿舍等，而善為經營之，以增多工人住宅。或逕由