

都
市
分
區
論

市政叢書之一

上海大東書局印行

都·市·分·區·論

董修甲 著

1931

大東書局
上海發行

中華民國二十年七月初版

都市分區論

△(全一册實價洋三角)
(外埠酌加郵費匯費)

董修甲

沈駿聲

上海北福建路二號

大東書局

著者
發行人
印刷所
發行所

分發行所

南京 杭州 廣州 北平 漢口
連雲 蘇州 天津 開封 南運 寧波 杭州

大東書局

都市分區論序

都市分區制度，爲各國都市最近發明之方法，其目的，在維護公共治安，與公共衛生。蓋各國都市，當其建設之始，向採放任主義，對於市內建築物，毫無限制，因之房屋建築，高低不一，建築面積，多少不等，土地用途，尤其凌亂無度，以致市民商店與住宅之日光空氣，均至缺乏，衛生惡劣，至不堪言。近年來，各國都市，人口日增，工商發達，都市居民，羣集市內，毫無秩序，致生居住問題，衛生問題。各國都市，因感前日放任主義之非，故相率提倡都市分區制度。最先採用者，爲德國各都市，繼其後者，爲其他歐洲各都市。現在美洲各國

，及日本，亦均規定分區法律，切實執行，施行之後，市民分區居住，秩序井然，都市衛生，日臻完善，市民生活，亦日益進步矣。現在中國各都市，多已創辦市政矣，惟各市採用分區制度者，尙不甚多。予爲促進國人，注意分區制度之研究，特作都市分區論，先述各國採用分區制度之經過，及其分區制度之要點。再論我國各大市之分區制度。最後更將各種制度，略加比較，以明其利弊之所在，藉供我國各市之參考焉。鼎三董修甲，序於南京首都建設委員會，民國二十年五月十四日。

都市分區論目錄

序

一 緒論

二 依土地用處分區法

甲 各國都市依土地用處分區法之採用及其分區法之要點

乙 我國各市依土地用處分區法之採用及其分區法之要點

丙 依土地用處分區制度之原則

三 依房屋容量分區法

甲 依房屋面積分區法

子 各國都市依房屋面積分區法之採用及其分區法之要點

四

總結

丙 依房屋容量分區法之原則

乙 依房屋高下分區法

丑 中國各市依房屋面積分區法之採用及其分區法之要點

子 各國都市依房屋高下分區法之採用及其分區法之要點

丑 中國各市依房屋高下分區法之採用及其分區法之要點

都市分區論

一 緒論

都市分區者，劃分一市爲各區之謂也。此種都市各區之劃分，概以法律規定之，其規定分區制度之權，於單一政體之國家，則由中央政府授之都市，於聯邦國家，概由各邦政府，授之都市。關於都市分區之定義，維立母氏云：「分區者，乃計畫都市各部分現時，與將來可能的發展之差異」。（F.B. Williams P. 197 Zoning）卜色特氏云：「分區者，乃於都市內，用法律，劃定區域，并於各種不同區域內，規定不同之規則，禁止

有妨害或不適宜之建築物，及有妨害，或不適宜建築物與土地之使用」。(H. M. Bassett: Zoning, Supplement to the National Municipal Review Vol. IX. No. 3 May 1920. P. 332 VI. [2])

關於分區之目的，羅倫氏曰：「分區之目的有二：(一)尋求都市各部分之差異，并規定不同的適當法律，以管理之。(二)保護或產生各區適宜之特性」。(John Nolan: City Planning P. P. 78-79) 紐約市房屋與分區委員會之報告云：「分區之目的，有三：(一)維護公共治安，——所謂維護公共治安者，指防備火患而言。(二)維持公共衛生，——所謂維持公共衛生者，指保持房屋能得相當空氣，與日光，并免去居住擁擠，有礙衛生而言。(三)維護公共利益，——所謂維護公共利

益者，又分三種：（甲）維護住宅，公事房，工廠等之安適，以能得相當之空氣，與日光爲準，并特別保護住宅區附近，可以維持其住宅區之本性。（乙）保持現在與將來地價之穩定，鼓勵房屋適宜的發展，使已有房屋之日光，與空氣，均可保全無礙，不改原來區域之本性。（丙）防止街道之擁擠，免去車輛之肇禍。

再依美國卜色特氏之意，「執行分區制之權，應以國家之警察權行之，不應以收用權行之。（收用權 *Condemnation*）再依國家警察權，執行分區制，必須涉及都市之衛生、公安、道德、及公共利害各事，是以警察權之分區法，須限制於警察權之理由，此指火患、日光、空氣缺乏、居處擁擠、及其他有礙公

共利益各情形而言。依據此種理由，而訂預防規則，必須於不同區域內，分別施用不同之規則，故能依照建築與土地之用處，房屋之高度，及建築之面積，各自分成各區。有時分區制，更可進一步，涉及火患之界限，建築之後移，以及其他各種之規則。至以警察權保持價值之增長，或美觀等，現在美國法院，尙未認為分區之充分根據。再分區規則，爲謀美觀，或謀住宅區之一致，或其他目的時，附訂規則，以限制之，亦得認為「適宜辦法」。（E. M. Bassett: Zoning, Supplement to the National Municipal Review Vol. IX, No. 5, May, 1920. PP. 332-333 [3][4][11]）

再威立母氏云：「分區規則，是依警察權，限制私人之財產

，不償代價者」。(F. B. Williams: The Law of City Planning and Zoning P. 207 Zoning and Land Values)

上述各節，爲各專家所指爲現在分區之意義。查歐洲中世紀時代，及現在我國舊都市，概有城牆，牆之內外，即其內外之區域。自十九世紀工業革命後，歐洲各都市，工商各業，日見發達，城內地方，擁擠過甚，於是各拆城牆，而城牆之基地，往往即作公園基地，或林蔭大道，其牆基以外之土地，概劃分爲各區。有時并有規定某某地段，爲某種住宅區，或商業區基地者。此種劃分區域之基地，則名爲都市之分區。再都市分區制，乃依房屋容量而劃分，或依土地用處而劃分。所謂依房屋容量而劃分區域者，指依房屋之高下，與建築之面積，而劃分

區域而言。所謂依土地用處，而劃分區域者，指依土地之用途之性質，而劃分所謂工業、住宅、商業、等區而言。是以分區之意義，簡言之，爲依照警察權，劃都市之土地，或建築物，爲不同之區域，并規定各種適宜規則，以限制之之謂也。

歐洲各都市之分區制度，行之甚久，制度一再改良，完善之分區辦法，各市概已施用矣。惟歐洲各國，概無成文憲法，法律由最高權力機關訂定公布後，即可發生效力，法院無權可以推翻之。都市政府中之房屋管理科，經長官之許可，得於各種劃定之區域內，任便准許建築某某房屋之計劃，或批駁其他某某之計劃。有時關於建築方面之式樣，亦可由房屋科，自由規定之。譬如德國卜月門市（Bremen）之新房屋，尙有中世紀房

屋之外觀，此因該市房屋科，對於房屋圖樣，非有某種式樣者，不予批准也。又有少數都市，規定工業，必須分區設立，因各該市中，常有某種之風向，可以將工廠之煙，遠飛市外，不致妨礙都市之公共衛生。更有時，關於分區法律，完全爲顧全都市之美觀起見，於訂定時，并未切實研究，似爲隨便草定之法律。是以歐洲各市分區，不能完備者，亦屬不少。

美國各洲，皆有成文憲法，可以遵守。而各法院，遇有不合憲法之法律，又可判決無效，故美國各市之分區辦法，概須整個計劃之。美國人民，最初以分區辦法，與美國憲法，頗有抵牾，認爲不能採用，但此種理想，完全錯誤，即美國法院，對此理想，亦無贊助之論調。不獨如此，美國法院，并極力贊助

有理由之分區辦法，對於隨意規定無理由之分區法律，自然不贊成也。

我國各市，對於分區制度，亦在採用之中，惟市民程度太低，不能明白分區之意義。反以分區之限制太嚴，殊不方便。其實分區利益，至爲明顯，凡有普通常識者，均應贊成之。蓋一市居住之不安，衛生之惡劣，交通之不便，火患之繁多，地價之高低無定，皆因都市，缺少分區制度，致市民任便建築高大房屋，互相侵佔各人之地地權，夫地主如不能自由支配其土地之用處，則不能認自己之地產，實爲己有。有時地主，願以公平態度，對於其鄰地地主，但所須者，卽其鄰地地主，亦能待之以公平也。是以各地主，如望其自己之地產，能有極大之

用處，極大之價值，必須其鄰地地主，毫不侵害其土地權。倘某地地主，可以准許其自由建築特別高大房屋，將所有自己之土地，完全用盡，所有房屋之窗門，皆開通於鄰人之土地上，當時固可得較多之房租收入，但遇鄰地地主，亦建築同樣高大房屋，其所開之窗，既無空氣，又無光線，則無用處矣。而其房屋之價值，亦因之大減，當此時也，其原來建築高大房屋之地主，方知都市政府，對於土地之限制，以保全各房屋之光線，與空氣，實爲要圖。是以都市政府，以適當法律，限制各地主，各須多留自己之土地，以保持各房屋之光線，與空氣，於各地主，均有裨益。

二 依土地用處分區法

甲 各國都市依土地用處分區法之採用及其分區法之要點

所謂依土地用處分區者，指各都市所分之工業、商業、住宅等區是也。依美國羅倫 John Nolan 先生之分類，祇有工、商、住宅、三區。依美國白色梯先生之分類，則有住宅、商業、輕便工業、笨重工業、四區。Edward M. Bassett 亦有分爲工業、住宅、混合區者，更有分爲大、小商業區，大、小工業區，與普通，及高等住宅區者，此外并有分爲公園、碼頭、行政、工、商、住宅、各區者。是依土地用處分區制度，尙無一定之標準。查依用處分區制度，最先由德國都市設計專家，卜遜司特先生，Baumeister 所提倡，但至一八八四年時，始由 Altona 阿爾通納市市長，愛的克司博士實行採用。Dr. Franz Adickes