

譯 介

# 雄心萬丈：美國低收入住宅政策的過去與未來

## High Ambitions: The Past and Future of American Low-Income Housing Policy\*

Alexander von Hoffman\*\*

譯者：花敬群\*\*\*

校對：張金鶚\*\*\*\*

### 摘 要

在1930年代，具有理想主義的改革者，企圖建立以現代建築設計方法，大量興建國民住宅，以代替他們過去以特殊角度所提出後來卻受到摒棄的計畫。而在1949年住宅法案通過之後，一項以興建高樓層低收入住宅，來重建美國都市的實驗，很快便宣告失敗，而今則有人提出讓窮人的居住在接近富人的環境，將有助於改善貧窮問題。

本文從三個階段討論低收入住宅政策是如何在理想主義的引導下造成失敗。就未來發展而言，低收入住宅政策不應該再視為同時解決許多都市深層問題的萬靈丹，而是定位為社會福利政策的重要項目；而住宅政策的倡導者，則應反對以提供最多居住單位為目標的住宅方案。

(關鍵詞：低收入住宅、政策、歷史)

### 譯後序

本文主要是對30年代以來美國國民住宅政策的回顧與批判，批判的重點主要是針對超出滿足居住需求以外的政策方案(主要是解決貧窮問題)，並認為未來應採取「居住目的導向」，並整合政府與地方上的社會福利資源，以建構能夠循序達成的國宅政策目標。此理念對台灣的國宅政策過度著重住宅所有權的滿足，以及社會福利預算縮減的情況，具有下列三項啟示：(1)國宅政策的補貼方式應改採出租國宅或租金補貼；(2)應加強獎勵民間興建國宅與貸款自購住宅政策的相互配合；(3)整合政府各部門的住宅補助資源。此外，關於部份國宅社區被賦予凌亂與罪惡的觀感，而部份採取理想主義所設計的國宅社區優於一般住宅，所形成的兩極化與不公平問題，事後對社區維護補助資源的重新調整，應是縮小補貼差距以及改善窳陋國宅品質的方向。當然，對於提昇多數民眾居住環境品質的雄心壯志，美國的經驗是矯枉過正，此對台灣的住宅政策制訂者而言，值得進一步深思檢討。

\* 本文刊登於 *Housing Policy Debate*, 1996, Vol. 7, Issue 3, pp59~74.

\*\* Alexander von Hoffman為哈佛大學約翰甘迺迪政治學院A. Alfred Taubman中心，州與地方政府研究員

\*\*\* 國立政治大學地政學系博士班研究生

\*\*\*\* 國立政治大學地政學系教授

## 一、前言

本文將討論住宅政策中許多未經過驗證，卻又被定型且設定範圍的假設前提。通常，政策的辯論是針對各項替選方案的效率進行討論，但重要的討論卻經常是發生在爭辯當時，以至於沒有充裕的時間，檢驗政策是從如何的邏輯與理念基礎下所建構。為瞭解美國住宅政策的背後理念，本文分別討論美國1930年代的住宅方案、1950年代的國民住宅政策，以及目前的情況。

首先要批評的是，住宅政策的失敗是因為相關計畫包含太少「住宅」(housing)應有的目的(雖然有一些計畫的問題已經是眾所周知的了)；而在各種夢想幻滅之後，接續而來的卻是更加雄心萬丈的理想提議，此理想主義住宅政策支持者，多採取「環境決定論」(environmental determinism)的觀點，深信理想的居住環境可使居住者的行為變的與居住環境一樣好。

在1930年代，新聯邦住宅計畫的擁護者，為了挽救都市中的社會病態，熱切期待著一項讓三分之二的美國家庭居住在歐式住宅的國民住宅計畫，以求永遠消除貧民窟。雖然他們提出了此項國民住宅方案，但在區位選取方面卻逃不掉政治上的爭議，且創新的設計方式後來也成為推動此方案的阻礙。而在1949年住宅法案中提出的大型國民住宅計畫，希望幫助窮人居住到高樓層住宅中，然而後來的實驗很快地證實這是一場災難。

在面臨挫折之際，住宅專家並不願意接受美國社會不適用單一的大型國民住宅計畫的說法，也不願放棄以新的建築式樣興建低收入住宅的理念。而理想主義者，特別是環境決定論者，仍堅持要對住宅(housing)採取行動。而當前的異質性社區是後知後覺的國民住宅方案，高樓層國民住宅過去就已經被提出作為消除貧民窟的方法。即使如此，對於讓各種所得水準家庭混合居住、分散國民住宅以及將低收入家庭分散到各社區等方案，將可使都市中的貧民得到較好的社會福祉的理念，目前仍存在著一些爭議。

過去失敗的經驗，乃是目前流行的住宅方案的警訊，而未來的住宅方案與相關計畫，必須以該行動的合理性與能具體落實作為目標。

## 二、早期國民住宅方案

很早已前關於居住環境影響居民生活的理念便已納入住宅計畫之中。在十九世紀中葉，博愛家(philanthropists)與道德改革者(moral reformers)便企圖解決與都市貧民有關的社會問題，他們堅信，環境惡劣的貧民窟危害著貧窮人的安全、健康與道德，於是便著手清除貧民窟，並說服財產所有人整修住宅，以改善窮人們的生活環境。而在「新政」(New Deal)推行的時期，住宅改革者推動嚴格的建築管制規則的立法，並興建數十處典型的大型公寓以及以工業化方式興建的村落。但最重要的是，以住宅改革作為解決都市貧民問題的理念，在此過程中散播出去了。(Birch and Gardner 1981; Cousineau 1989; Lubove 1962; Wright 1981)

經濟大蕭條(the Great Depression)使得聯邦政府有了干預住宅產業的大好機會，且住宅產業在20年代後期也已經十分蕭條。過高的失業率使得許多美國家庭無法支付住宅貸款，於是社會救濟與租稅補貼的需求大增，也造成各地方政府無所適從的窘境，直到1930年代羅斯福政府對住宅所有者提供信用貸款後，問題才告解決。[註1]

在此同時，羅斯福的「新政」直接干預了中低收入住宅的興建與維護。在「再安家局」(Resettlement Administration)與「田納西河谷管理局」(Tennessee Valley Authority)的實驗計畫之

外，政府的住宅計畫同時也是就業計畫的一部份。在1933年春天，「新政政府」與其國會支持者正草擬一項就業法案以對抗失業危機時，Mary Kingsbury Simkhovitch與Edith Elmer Wood等住宅改革健將，說服當局將清除貧民窟與興建低收入住宅計畫納入法案之中，於是通過了「公共工程管理局的住宅部門」(Housing Division of the Public Works Administration (PWA))。直到1937年為止，經由PWA住宅部門所開發的51個住宅興建個案，共興建21,800個住宅單位。(Cole 1975; Keith 1973; McDonnell 1957; Straus and Wegg 1938)

但是住宅改革者對PWA並非十分滿意，因為他們認為那僅是個為提供就業機會的暫時性組織，而非針對低收入住宅所設計。於是透過美國聯邦勞動組織(American Federation of Labor)與全國基督教公益協會(National Conference of Catholic Charities)的協助，進行遊說成功而通過Wagner-Steagall 1937年住宅法案，並以此法案成立美國住宅部(United States Housing Authority (USHA))，成為長期推展全國國民住宅供給的基礎。至1942年止(此時USHA被納入National Housing Authority(NHA)之中)，USHA在全美140個城市共興建十萬個住宅單位。(Biles 1990; Keith 1973; McDonnell 1957)

「新政」的國民住宅納入了理想化的目標，繼承了十九世紀環境主義(environmentalism)的理念。30年代的住宅專家譴責貧民窟是疾病與犯罪的溫床，並相信掃除貧民窟將可挽救都市社會的病態，他們認為政府要解決此一問題，必須讓非技術工的收入能夠負擔得起合宜的住宅、良好的採光、通風、充足的私人生活空間、適宜的排給水設施與暖氣等等。(Bauer 1933, 1934b; Ford 1936; Walker 1938; Wood 1931)

歐洲及英國的住宅實驗運動也激發了國民住宅運動領袖的雄心。Edith Wood及年輕聰慧的作家Catherine Bauer，與一群志同道合的伙伴構思著一個規模浩大的住宅計畫，不單為了低收入戶，也為美國三分之二的居民。他們認為一般開發商蓋的優質住宅只有收入在美國前三分之一的中上階級才買得起，這使得中低收入戶被迫走入貧民窟，或形成新的貧民窟。為所有平民階級而非富人階級造屋的理想目標在當時是極具前瞻性的，甚至超越了一些政壇自由派領袖如PWA的Harold Ickes及羅斯福總統的觀點。(Bauer 1934a; von Hoffman 1995; Wood 1931)

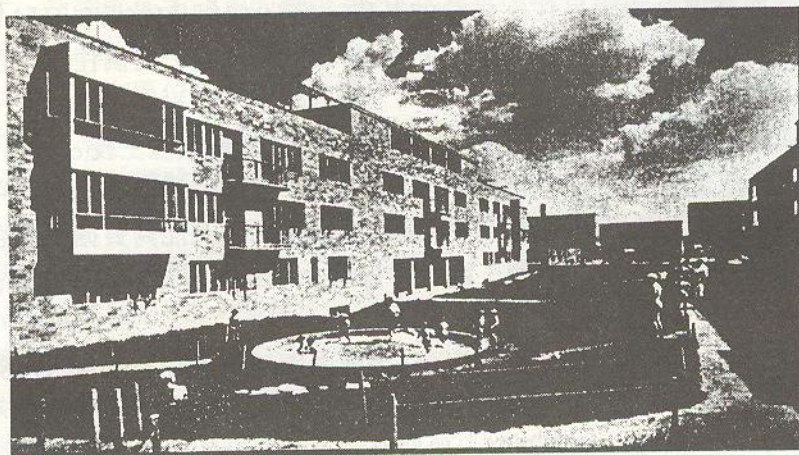
為了創造出一個與貧民窟截然不同的環境，住宅運動領袖融合了美國的傳統及歐洲現代主義的風格，為國民住宅重塑新風貌。[註2]數十年來，改革派在公園城市中蓋出獨戶住宅、聚落住宅、中庭公寓及花園公寓。1930年代，Bauer及Herney Wright等建築師受歐洲的住宅革新的影響，大力鼓吹現代主義及國際性學院中提倡的流線型機能風格(streamline functional-looking image)。現代主義派的建築師特別推崇德國大師Zeilenbau所設計的，在巨型廣場中東西座向的二到四層公寓。(Bauer 1934a ; Plunz 1990)

1930年代，國民住宅建築師及政府官員將Zeilenbau風格導入美國城市，興建了許多此類建築。Oscar Stonorov於1933-1934年間在費城為針織工會所設計的Carl Mackley Houses建立了早期的Zeilenbau風格。[註3]他運用內縮的設計來軟化原本十分僵硬的Zeilenbau公寓線條，並增加美式庭院、洗衣房及車庫。(Bauer 1934a; Bauman 1987; Plunz 1990 ; Pommer 197 ; Sandeen 1985)

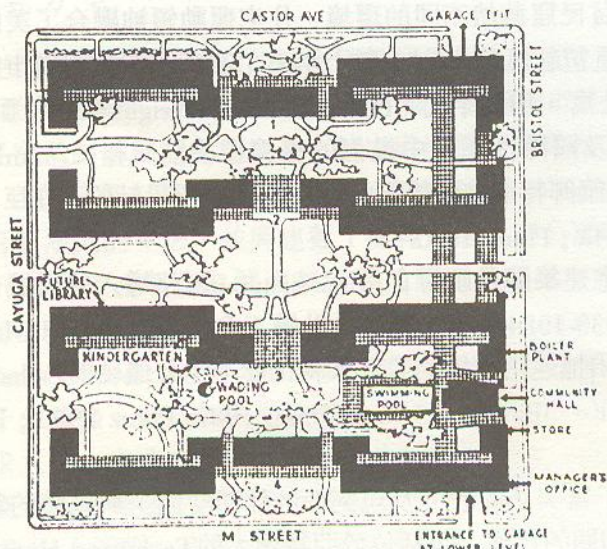
早期國民住宅中若干富美感的設計及規劃過的休閒空間，與破舊的貧民區建築比較起來，成為優質住宅的象徵。期間的佳作，包括位於亞特蘭大的Techwood Homes有極佳的景觀設計，包含了車庫及現代化的廚房、重新規畫的公園公寓Harlem River Houses、俄亥俄州的克立夫蘭

的艾瑞湖(Lake Erie)山坡上具Zeilenbau風格的Lakeview Terrace，這些計畫較當時一般的公寓品質更佳(Architectural Forum 1938 ; Pommer 1978 )。

但大多數的第一代國民住宅都達不到如此高的建築水準。波士頓的Old Harbor Village; 芝加哥的Jane Addams Houses; 水牛城的Willert Park，都沒有幽雅的門前步道及天空線(Roof Line)及前述計畫中多樣化的景觀，且這些計畫所反映出來的現代主義機能性設計，則顯得僵硬而不幽雅。不過，雖然外型平庸，這些住宅提供的實用功能卻已經使得當地社區及居民心滿意足。有些建築，如在密爾瓦基的Parklawn路易斯安那的La Salle Place及那許維爾Cheatham Place，保留了傳統的斜屋頂門道及後院，使得1-2層樓的房舍較許多現代主義式的住宅更適合居住(Architectural Forum 1938)。



圖一：兒童戲砂池，Carl Mackley國宅，費城，賓州(建築師：W. Pope Varney)



圖二：平面圖，Carl Mackley國宅，費城，賓州(建築師：W. Pope Barney)

雖然設計的形式及水準不一，但早期國民住宅中反映的理想化原則，對其後數十年的國民住宅發展影響深遠。為了讓國民住宅擺脫貧民區的陰影，並整合Henry Wright及Clarence Stein等人提倡的社區主義，政府開始興建大型的、獨立的住宅社區，這些社區與當地的街道及鄰坊分隔而自成一格(Plunz 1990; Pommer 1978)。當時有四分之三的美國人住在獨棟的房舍中，而新式公共社區都採公寓設計，對照之下顯得形象鮮明。

雖然國民住宅的外觀及設計與眾不同，然而早期的學者對此似乎都持肯定看法，例如Chapin (1940)便認為國民住宅改善了低收入戶的社交行為。不過有人批評他在方法論上有瑕疵，提出的假設過於樂觀。

國民住宅計畫在美國生根是一大成就，但國民住宅計畫的推動者想要快速見效的雄心卻留下若干爭議。例如改革派認為，計畫所在的地點應選擇地價便宜的郊區，照他們的說法，這可以立即解決貧民窟的危機，讓市中心的貧民窟自動消失。

但保守派認為政府應在市區內的低收入區周邊興建住宅。結果雙方為了地點的問題吵得不可開交(Bauman 1987; Fairbanks 1988; Straus and Wegg 1938)。原來受到肯定的，標榜以現代主義設計的計畫，其後卻成為國民住宅政策的爭議點。[註4]

### 三、美國國民住宅政策的中年危機

因二次世界大戰而停頓的低收入住宅計畫，在戰後因保守主義抬頭，而在1949年通過住宅法案(Housing Act)後重新出發。1949年的法案反應了改革主流派的想法及不動產業者的需求，在都市再發展(urban redevelopment)的旗幟下通過一系列清除貧民窟與更新建築物的法令。雖然國會並未全數核准這個法案所設定的總額810,000美元與每年135,000元的保留款，但在杜魯門及艾



圖三：Jane Addams國宅，芝加哥，伊利諾州

森豪總統任內每年都興建成千上萬的新住宅。

延續之前的設計傳統，國民住宅通常不超過三層樓高(在少數大都市中例外)。雖然這些建物外觀無趣，且常以小型公寓的姿態出現，但至少對當地居民提供了一定程度的便利性。低樓層的設計提供了較人性的空間，居民能從窗邊看到外面的遊樂場、球場及花園，這使他們容易掌握孩子的行蹤，並對共同區域發揮守望相助的功能。

Pommer(1978)曾指出，1930年代晚期到1960年代期間所興建的國民住宅乏善可陳。其實不然，一些1950年代美國政府贊助的計畫頗值得一提，例如聖安東尼市曾興建一系列一層到兩層樓通風景觀俱佳的住宅及公寓，以及在康乃迪克州的格林威治，政府住宅部門仿照紐約、紐哈芬等地Zeilenbau建築風格，所支助興建一處三層樓磚造的社區。(Progressive Architecture 1952a, 1952b)

1950年代末期到1960年間，美國政府的高層住宅建築計畫大行其道。歐洲現代主義再次主導建築風格，但不在是低樓層的Zeilenbau建築風格，而是採用Le Corbusier從高處眺望大片綠地的設計。Le Corbusier是瑞士出生的現代主義風格的建築師，他為自己所稱的當代都市的陡峭設計，對當時的設計師產生重大的影響。且這種高大化的現代主義運動也受到城市當局與開發商所支持，他們認為摩天大樓應該是戰後的美國現代都市景觀發展的方向。(Hall 1988)

採用高樓層的現代主義住宅的論調對實際問題並無幫助。戰前Le Corbusier及Walter Gropius等現代主義者，借用改革派提出的“公園中的高塔”(towers in the park)，以低人口密度的開放空間觀點，構成新的都市環境(Le Corbusier 1947, 1967; Sert 1947)。此時，在美國及歐洲形成公園城市的社區主義卻出現了奇特的大逆轉，公園高塔派認為電梯式的空中樓閣將重建鄰里關係。他們認為高樓建築物內的走廊，就某方面而言，可取代城市內人行道及街道的多重功能(Architecture Forum 1951; Yamasaki 1952)。1950年初，部份設計者及住宅專家對這種被Bauer斥為超級廉價公寓的設計表達疑慮，但在紐約、費城、聖路易與芝加哥政府當局卻像發了瘋似的大量採用高樓層設計。(Bauer 1952, 1957; Bauer et al. 1957; Jacobs 1961; Journal of Housing 1952; Plunz 1990)

當政府官員、設計者及規畫者都一致認為都市居民應居住在摩天大樓時，1930年代以來住宅專家的雄心受到打壓。在聖路易、芝加哥等城市，高樓層公寓是都市改造計畫中的關鍵部份，且高樓層建築的擁護者不假思索，便認定高樓層建築將使美國各大城市中的低收入戶脫胎換骨(Chicago Housing Authority 1956-1963; St. Louis Post-Dispatch 1950, 1961; Teaford 1990)。芝加哥住宅局局長在1965年說明這項政策時說：“想在市中心居住的家庭必須習慣與高樓建築為伍”(Brodt 1986, 18)。一般認為高樓層國民住宅盛行的原因是因為它經濟實惠，但如果把蓄水池、電梯及開放空間維護費一起算進來，其實它比低樓層國民住宅昂貴。

新的國民住宅計畫不但不合常理，也忽略美國人的居住偏好。結果證明，只有豪華公寓中的有錢人及國民住宅中的窮人，接受了這種新的都市主義(urbanism)住在市區。中產階級大量出走，到郊區找尋負擔得起的獨棟住宅。

當然，也有一些有趣的高樓層作品。例如在費城Mill Creek住宅計畫中Louis Kahn設計的17層大樓中，每層四個單位共享走廊。此外，Kahn的計畫中還包括一些有院落的低樓層及一個以大型街廓設計的高低樓層相互連通的計畫。(Bae 1995; Bauman 1987)

最典型的設計是公寓中間的走廊。像聖路易政府當局雇用關係良好的當地公司Hellmuth, Leinweber, 及Yamasaki事務所，Minoru Yamasaki設計的John J. Cochran公園公寓(以陽台式門廊為特色的6樓、7樓及12樓的建築物)在建築界博得好評，政府其後也採納他的設計進行了一個名為Pruitt-Igoe的31棟11層樓的大型計畫。沿著外牆，事務所設計了寬廣的大廳作為遊樂場，走廊及通往洗衣房、儲藏室的通道，使住戶能發展垂直式的鄰里關係。芝加哥政府則在1963年完成了一個號稱是當時全世界最大的國民住宅計畫，高樓層住宅沿著南州街(South State Street)綿

延長達四哩。其中的Robert Taylor Homest長達2英哩，包括了28棟16層高的建築物，超過4300個住宅單位。(Architectural Record 1954; Bailey 1965; Bowly 1978)

其後幾年，上述的建築設計引發了一連串的問題。聯邦政府的住宅預算減縮，而地主、包商及工會卻一再加價使得建築成本大增，以聖路易Eugene Meehan一案為例，地方政府只好增加高樓層的住宅單位以應付需求。(Meehan 1975, 1979)

開放空間逐漸變成無人問問的三不管地帶。Pruitt-Igoe一案中的大廳(galleries)及其他富美感的設計遭到破壞，對原設計形同諷刺。1965年，該案因空屋率太高而宣告失敗，聯邦政府撥款700萬美元展開救援計畫，然而在1966年，芝加哥住宅局仍不顧聯邦政府的反對在Raymond Hillard中心興建22層及16層樓高的建築物(Architectural Forum 1966; Bailey 1965; Bowly 1978)。

若干社會問題使得國民住宅政策奄奄一息。在1930年代，國民住宅的主要客戶是開始適應都市生活的受薪階級(Working-class)，其中鮮少移民。但戰後，國民住宅的居民是來自南方及波多黎各鄉間的低收入移民，他們大多未受教育且對都市生活規範所知有限。最令地方住宅部門恐慌的是，1940年代末期，國會中的保守派及聯邦政府通過一項政策，把收入超過貧窮線(Proverty-level ceiling)的家庭逐出國民住宅。這項政策使許多努力工作且收入穩定但四處遷徙的

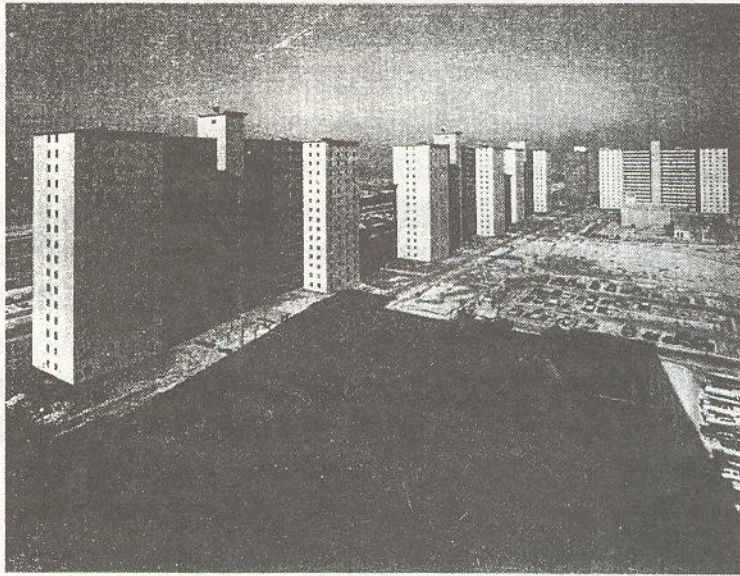


圖四：Pruitt-Igoe 國宅，聖路易，明尼蘇達州(建築師：Hellmuth, Leinweber, and Yamasaki)

承租戶(mobile tenants)被排除資格。更糟的是，1950年代通過的住宅法案，強迫國民住宅接受在都市更新及高速公路計畫中被排除的家庭，這些家庭中有部份有不穩定、暴力、酗酒等問題。(Friedman 1968; Gelfand 1975; Wood 1982)

同時政府官員嘗試整合現有的國民住宅，或為新計畫找尋郊區地點等工作，皆遭到強硬甚至暴力的抗爭。政府因應現況只好在貧民窟中著手各項安家計畫，漸漸地，國民住宅與市區內的貧窮、非裔美人及犯罪合而為一。1930年代理想主義者主張的國民住宅環境分離論(separate environment)，以及其後的高樓層發展計畫，最後卻使得國民住宅成為新貧民窟。(Hirsch 1983)

1960年代，國民住宅的形象大受影響。由於租金下跌而成本上漲，市政府開始刪減老舊建築的維護費及保全費，而1968年住宅法案布魯克修正案(Brooke Amendment)將租金上限設定為承



圖五：Robert Taylor國宅，芝加哥，伊利諾州(建築師：Shaw, Metz, and Associates)

租戶收入的25%，使得政府收取的營運基金更見拮据。1960末到1970年代初期，國民住宅遭到嚴厲抨擊，社會學家Lee Rainwater(1970)在書中指責Pruitt-Igoe等大型計畫是人性災區(Human disaster areas)，建築師Oscar Newman(1972)譴責高樓建築缺乏安全性，已成為恃強凌弱的暴力及犯罪的溫床。1970年初，Pruitt-Igoe在重整計畫宣佈失敗後，相關的計畫愈顯悲觀，而在1973年，當尼克森(Richard Nixon)宣佈為所有住宅計畫設置聯邦延期償付基金(moratorium on federal funding)時，很多人感覺到該將失敗的計畫結束的時候了。

雖然有些國民住宅的計畫失敗了，但並非所有的計畫都不獲好評。從1960年代開始，許多地方政府的住宅部門規畫的老人住宅被廣為接納，配合社會安全及醫療計畫(Social Security and Medicare program)，提高了銀髮族的生活品質，數以萬計的銀髮族對政府提供的國民住宅及個人保險計畫表示滿意。很少人瞭解，國民住宅計畫失敗，是因為住宅本身並不能同時解決社會問題、整合社會族群，或導入新式的高樓都市主義。

1960年以後，住宅運動者及政府官員開始修正過去以國民住宅反制都市貧窮的觀念，而將政策重點放在直接或間接補助民間開發商及地主興建新住宅及重整低收入住宅。例如1961年首次通過的第221(d)(3)號法案及1968年的第236號計畫，核准低收入住宅的抵押貸款利率低於市價，而稍後的第221(d)(3)號修正案則對超過承租戶收入20%以上的租金差價直接提供補貼。1974年的住宅及社區發展法案第八款(Section 8)，對低收入住宅的施工、重建及維護提供了一套複雜的補助及賦稅優惠辦法(其實民間的營建計畫也是問題重重，財務醜聞百出)。而1980年雷根總統時代開始大力提倡承租戶租金補貼制度(rental vouchers for tenants)，使政府減少在興建低收入戶住宅的支出。(Hays 1985; Listokin 1991)

同時，低收入住宅設計師也摒棄了曾經風光一時的現代主義風格。在1968年召開的國家都市問題委員會(National Commission on Urban Problems)對大面積的高樓層計畫大加鞭撻之後，設計師們開始探索新的住宅形式。在波士頓維多利亞村(Villa Victoria)，John Sharratt將高樓及獨



棟房舍混合。其他如Hartford Design Corporation在Hartford設計的馬丁路德社區(Martin Luther King Community)，Stanley Tigerman在芝加哥設計的烏龍花園(Woodlawn Gardens)等，皆由低樓層建築組成，保有國民住宅樸實的外觀。(Bowly 1978; Progressive Architecture 1971, 1980)

建築師Hugh Stubbins在1960年代末期在波士頓Roxbury附近設計的華倫花園(Warren Garden)為城鎮住宅樹立新典範，此並非全盤採用現代主義的設計，使低收入戶住宅在外觀上與一般中產階級的住宅無異(House and Home 1972)。而1970年代，建築師Oscar Newman發表了一套設計原則，藉由私人入口及具部份私密性的開放空間確保住戶安全(Newman 1972)。Newman的設計原則被後來的設計師廣泛應用於新的國民住宅及舊住宅的重建，為低收入戶在大社區中建立新的連繫管道，而不至造成生活更加的封閉。



圖六：Warren Gardens國宅，麻州(建築師：Hugh Stubbins and Associates)

#### 四、高度信心的堅持

1980年代因為雷根政府的預算緊縮政策，使得優良低收入住宅的推動者只好尋找新的方式來興建住宅。此時，社區發展協會與非營利機構便成為住宅補貼的推動力量，他們透過各基金、合作社，以至於政府(布希與柯林頓時代)的協助，而達到每年提供三、四萬個住宅單位的成果，這相當於1950年代國民住宅的供給水準。

雖然目前住宅運動者已從過去學習到許多經驗，然而，理想主義的特色仍不斷地以新的形式出現，例如像利用環境來改變窮人的社會行為，仍是許多人所堅信的理念，但他們並不再強調利用大型住宅開發計畫或都市設計的方式來達成，而是經由讓貧民遷移到經濟與景觀條件較好的地區來達到目的。

混合各種所得階層的出租住宅方案，目前看來似乎是個提昇貧民生活品質的方法。但是，讓他們離開原來居住的地方，到一個有穩定的工作且與中產階級同住的社區，卻剝奪了他們與原有教區和社區組織的關係，而這些原本是一個健全的社區生活所應具備的條件(Wilson 1987)。

為了讓各所得階層民眾混合居住，住宅部門要求修改住宅補貼的所得上限，讓較高所得階層的家庭得以住進低收入住宅(例如Spence 1991)，然而這些務實的政策卻也抵銷了部份近年來人口配置的功效。

對混合各種所得階層住宅政策較嚴重的批評，是造成社會階層與都市景觀更強烈的離異。就像早期對國民住宅相關政策的狂熱一樣，其所帶來的爭議是，我們無法明確得知窮人們能夠從他們富有的鄰居那裡得到什麼好處；而對富人而言，窮人們擁有的卻又太少。(Mulroy 1991)近年來關於將低收入住宅與豪華住宅混合配置的結果(Tent City, 1988年Boston的一項計畫便是一例)，除了提供窮人較佳的住宅之外，似乎就沒有其他成果了，也就是說，在解決住宅問題之外，此種住宅方案並沒有解決其他社會問題。

同樣地，分散低收入住宅所希望能提昇窮人的經濟能力，也確實讓一些四處遷移的家庭願意好好地從事一份工作。但如Fuerst(1985)所言，分散低收入國民住宅僅能採取小規模方式，這樣將會加重社會服務的成本支出。

環境決定論最不實際且危險的說法，是透過此項住宅政策便能成功地將低收入家庭分散到郊區的中高所得社區。此理念是基於成長中的市郊能夠提供低收入家庭較佳的教育與就業機會，像芝加哥的Gautreaux方案是以公民權作為分散人口的理念基礎，而非建立在住宅目的之上。芝加哥住宅局當初設計Gautreaux方案，是為了改善種族隔離的問題，依據Section 8的標準提供低收入住宅。Gautreaux方案對許多家庭的照顧，是經由政府與地主合作，提供承租戶負擔能力所及且維護完善的住宅。而住宅運動者並不在乎此方案的由來，皆一致讚揚Gautreaux方案是讓都市內的貧困社區得以改善教育與獲得較好工作的方法。

布希與柯林頓政府著手推動的「邁向機會」(Moving to Opportunity)計畫，出資在巴爾第摩、波士頓、芝加哥、洛杉磯與紐約等地，推動Gautreaux人口分散方案，此全國性的計畫雖然十分謹慎地進行，但仍然是一件相當困難的工作。此項大型且複雜包含住宅與其他領域的行動已經平穩地開展，雖然曾經因為政府缺乏對巴爾第摩郊區的藍領居民教育有關此項計畫的限制與範圍，使此項政策一開始時顯得步履蹣跚，且因為出現抗議的聲浪，於是柯林頓政府便延後此計畫在巴爾第摩的推行。(De Witt 1995; U. S. Department of Housing and Urban Development 1996)

如同早期國民住宅方案的問題一樣，「邁向機會」方案已經出現政治上的病症。在藍領社區裡，"Section 8"就像「國民住宅」一樣，成為一種吵雜、蠻橫、具危險性的承租戶等帶有輕視意味的字眼(雖然只有極少數受補貼家庭真的是這樣，但在國民住宅的環境裡，少許的不良住戶便毀壞整個團體的名聲)。例如在巴爾第摩，一些住宅社區環境的惡化，便是因為不在地主(Absentee Landlord)的住宅提供給依據Section 8所補助的住戶後所造成的。而隨著難以忍受的抱怨聲四起，市長趕緊召集一項特別工作小組，以減緩惡化的情況。(Committee on Subsidized Housing/Absentee Landlord Issues 1993)概略的說，具攻擊性的人口分散計畫必定遭致更多的反對與抗爭。就在巴爾第摩的貧民發起大規模反對運動，以及許多人要求政府維持既有的基本社會福利方案之際，右翼的評論家們開始利用緊繃的抗爭活動，以造成美國都會區經濟社會異質化的理由，企圖推翻所有政府推動的住宅計畫。(Bovard 1994)

即使「邁向機會」計畫能夠全部仿照Gautreaux方案，仍舊無法解決貧窮問題。一些二手資料顯示，Gautreaux方案的執行結果並未如一開始各方所預期的那樣完善，雖然看起來似乎工作

很較容易獲得，但許多移入郊區的貧民反而比在市中心更不容易得到工作，即使有工作，收入也比不上過去。另外，郊區新移民也抱怨在兒童的照顧、大眾運輸以及社區服務的分享等方面，均產生被孤立的感覺，此最主要的原因是因為許多人長期接受社會福利的照顧，而感受到生活受到一點點限制。(Popkin, Rosenbaum, and Meaden 1994)

過去政策執行的分析結果，不應作為反對社會經濟整合方案與反對繼續推動住宅法案的理由，即使住宅運動者仍將住宅政策繼續視為改善社會問題的萬靈丹，特別是過度強調環境對人的影響。也許是因為政策爭辯的太頻繁，而產生對政策的過度的批評。對於提供良好的低收入住宅應只強調在實質環境改善，複雜的社會問題還包括文化價值與人的行為模式等等，而這些問題均是提昇貧民生活的障礙，但若住宅政策繼續著重在其他問題上，便是對實際問題的視而不見，如此將可能導致住宅運動陷入困境。

## 五、經驗的學習

過去的經驗雖然不能完全作為未來發展的指標，但為了計畫的成功，住宅運動者實在不應該再去推動那些容易引發政治上爭議的大型計畫，企圖全面解決眾多在社會上已經根深蒂固問題，而是在對過去的經驗學習之後，採取較有彈性且在政治上較為務實的角度，作為擬定計畫的準則。至於目前的住宅方案多期望能涵蓋更多層面的功能，此目標雖然仍未完全被放棄，但也缺乏政治上的有力支持，所以住宅政策的擬定方向，應該是引導政府的住宅補助預算，用於提供或改善國民住宅，並維持既有租金補貼(券)政策的執行。進一步而言，住宅政策的推動，應該盡力維持租稅優惠制度，讓非營利的低收入住宅社區方案得以順利推動。

在政府大量緊縮社會福利支出之際，成功的住宅開發案將不再是依靠新的或昂貴的計畫，而是以保障承租戶，並整合地方上的社會福利機構、學校、教育機構與警察單位所具有的功能。如果未來真的如柯林頓總統所言：「大有為聯邦政府的時代已經成為過去」，如此一來，改變住宅政策的動力來源，著重州與地方政府以及私人機構對住宅計畫的參與功能，將是未來住宅政策發展的重心。

對許多住宅運動者而言，前述的計畫方向顯得過於保守，然而，提供適宜且安全的低收入住宅如此簡單的目標，雖然不像創造現代化住宅、高樓層文化或異質化社會環境(socially heterogeneous society)那樣的高不可攀，但在這社會政策危機的年代，這樣的態度確實有其價值，同時也包含著一個遙遠且可能實現的目標。

## 註釋

- 註1：「聯邦家庭貸款銀行委員會」(The Federal Home Loan Bank Board)提供儲蓄與貸款，由此委員會衍生的「住宅所有人貸款合作社」(Home Owners Loan Corporation)則提供長期貸款，而「聯邦住宅局」(Federal Housing Administration)則承作住宅長期貸款的擔保。
- 註2：討論「建築現代化行動」的文獻很多，最近像Peter G. Rowe所下的定義：「直到目前為止，現代功能主義理論著重四項中心議題：素材(material)的整合與適宜(suitability)、現代建築結構與虛構(fabrication)技術的表現、建築物的表現與使用的有效性、傳播一種過去文獻從未討論的新的空間順序。」(Rowe 1993, 43)
- 註3：Carl Mackley住宅計畫早於國民住宅方案，該計畫部份的貸款是由PWA所提供。(Straus and Wegg 1938)
- 註4：另一項痛苦的失敗經驗是將各種族分散到各個國民住宅之中，雖然自由派的國民住宅贊助者並未將種族隔離納入住宅計畫之中，但隨後由Ickes提出將單一種族的需求納入鄰里機能考量並予以集中的策略，後來均被聯邦與地方政府所接受。

## 參考文獻

- Architectural Forum.  
1938. Public Housing. 68(5): 356-424.
- Architectural forum.  
1951. Slum Surgery in St. Louis. 94(4): 128-36.
- Architectural forum.  
1966. Goldberg Variations. 125(4): 25-33.
- Architectural Record.  
1954. Multi-family Housing: Building Types Study Number 211. 115(6): 170-87.
- Bae, David Y.  
1995. Mill Creek Housing—Louis I. Kahn and Housing Reform. Seminar paper. Cambridge, MA: Harvard University Graduate School of Design.
- Bailey, James.  
1965. The Case History of a Failure. *Architectural Forum* 123(5): 22-25.
- Bauer, Catherine.  
1933. "Slum Clearance" or "Housing." *The Nation* 137(3575): 730-31.
- Bauer, Catherine.  
1934a. *Modern Housing*. Boston: Houghton Mifflin.
- Bauer, Catherine.  
1934b. Slums Aren't Necessary. *American Mercury* 31(123): 296-305.
- Bauer, Catherine.  
1952. Clients for Housing: The Low-Income Tenant—Does He Want Supertenements? *Progressive Architecture* 33(5): 61-64.
- Bauer, Catherine.  
1957. The Dreary Deadlock of Public Housing. *Architectural Forum* 106(5): 140-42.
- Bauer, Catherine, James W. Rouse, Ellen Lurie, William L. C. Wheaton, Charles Abrams, Henry Churchill, Stanley Tankel, Elizabeth Wood, Vernon Demars, Lee F. Johnson, and Carl Feiss.  
1957. The Dreary Deadlock of Public Housing II. *Architectural Forum* 116(6): 139-41, 218, 222-32.
- Bauman, John F.  
1987. *Public Housing, Race, and Renewal: Urban Planning in Philadelphia, 1970-1974*. Philadelphia: Temple University Press.
- Biles, Roger.  
1990. Nathan Straus and the Failure of U.S. Public Housing 1937-1942. *The Historian* 52(1): 33-46.
- Birch, Eugenie, and Deborah Gardner.  
1981. The Seven-Percent Solution: A Review of Philanthropic Housing, 1870-1910. *Journal of Urban History* 7(4): 404-38.
- Bovard, James.  
1994. Suburban Guerrilla. *The American Spectator* 27(9): 26-32.
- Bowly, Devereaux.  
1978. *The Poorhouse: Subsidized Housing in Chicago 1895-1976*. Carbondale and Edwardsville: Southern Illinois University Press.
- Brodt, Bonita.  
1986. Dream of Progress Died Quickly at Taylor Homes. *Chicago Tribune*, December 3.

- Chapin, F. Stuart.  
1940. An Experiment on the Social Effects of Good Housing. *American Sociological Review* 6 (5): 868-79.
- Chicago Housing Authority.  
1956-1963. Annual Report. Chicago.
- Cole, Mary Susan.  
1975. Catherine Bauer and the Public Housing Movement 1926-1937 Ph.D. Diss., George Washington University.
- Committee on Subsidized Housing/Absentee Landlord Issues.  
1993. Setting the Course: A Plan for Housing Policy Reform. Boston: City of Boston.
- Cousineau, Christine.  
1989. Tenement Reform in Boston, 1870-1920: Philanthropy, Regulation, and Government Assisted Housing. Hilliard, OH: Society for American City and Regional Planning History.
- Davies, Richard.  
1966. Housing Reform during the Truman Administration. Columbia: University of Missouri Press.
- De Witt, Karen.  
1995. Housing Voucher Test in Maryland Is Scuttled by a Political Firestorm. *New York Times*, March 28.
- Fairbanks, Robert.  
1988. Making Better Citizens: Housing Reform and the Community Development Strategy in Cincinnati, 1890-1960. Urbana and Chicago: University of Illinois Press.
- Ford, James.  
1936. Slums and Housing. Vol. 1. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Friedman, Lawrence M.  
1968. Government and Slum Housing: A Century of Frustration. Chicago: Rand McNally.
- Fuerst, J. S.  
1985. Scattered-Site Housing: No Panacea. *Planning* 51(2): 21-23.
- Gelfand, Mark I.  
1975. A Nation of Cities: The Federal Government and Urban America, 1933-1965. New York: Oxford University Press.
- Hall, Peter.  
1988. Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century. Oxford, England: Basil Blackwell.
- Hays, R. Allen.  
1985. The Federal Government and Urban Housing. Albany: State University of New York.
- Hirsch, Arnold R.  
1983. The Making of the Second Ghetto: Race and Housing in Chicago, 1840-1960. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- House and Home.  
1972. Project Portfolio: Warren Gardens, Roxbury, Massachusetts. 442(1): 80-83.
- Jacobs, Jane.  
1961. The Death and Life of Great American Cities. New York: Random House.
- Journal of Housing.  
1952. High-Rise Housing—Does It Have a Place in the Public Housing Program? 9(2): 46-47,

- 60.
- Keith, Nathaniel S.  
1973. *Politics and the Housing Crisis since 1930*. New York: Universe Books.
- Le Corbusier.  
1947. *The City of Tomorrow and Its Planning*. Translated by Frederick Etchells. London: John Roher. 1929. Reprint, London: Architectural Press.
- Le Corbusier.  
1967. *The Radiant City*. 1933. Reprint, London: Faber and Faber.
- Listokin, David.  
1991. Federal Housing Policy and Preservation: Historical Evolution, Patterns, and Implications. *Housing Policy Debate* 2(2): 157-85.
- Lubove, Roy.  
1962. *The Progressives and the Slums: Tenement House Reform in New York City, 1890-1917*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- McDonnell, Timothy L.  
1957. *The Wagner Housing Act—A Case Study of the Legislative Process*. Chicago: Loyola University Press.
- Meehan, Eugene J.  
1975. *Public Housing Policy—Convention Versus Realty*. New Brunswick: Center for Urban Policy Research.
- Meehan, Eugene J.  
1979. *The Quality of Federal Policymaking: Programmed Failure in Public Housing*. Columbia: University of Missouri Press.
- Mulroy, Elizabeth A.  
1991. Mixed-Income Housing in Action. *Urban Land* 50: 27.
- National Commission on Urban Problems.  
1968. *Building the American City*. Report of the National Commission on Urban Problems to the Congress and to the President of the United States. Washington, DC: U.S. Government Printing Office .
- Newman, Oscar.  
1972. *Defensible Space*. New York: Macmillan.
- Plunz, Richard.  
1990. *A History of Housing in New York City: Dwelling Type and Social Change in the American Metropolis*. New York: Columbia University Press.
- Pommer, Richard.  
1978. The Architecture of Urban Housing in the United States during the Early 1930s. *Journal of the Society of Architectural Historians* 37(4): 235-64.
- Popkin, Susan J., James E. Rosenbaum, and Patricia M. Meaden.  
1994. Labor Market Experiences of Low-Income Black Women in Middle-Class Suburbs: Evidence from a Survey of Gautreaux Program Participants. *Journal of Policy Analysis and Management* 12(3): 556-73.
- Progressive Architecture.  
1952a. Clients for Housing: The Public Authority. 33: 65-70.
- Progressive Architecture.  
1952b. San Antonio Public Housing. 33: 15-18, 20-22.
- Progressive Architecture.

1971. The Low-Income Family as Client: Who's Going to Live Here Anyhow? 52: 106-11. *Progressive Architecture*.
1980. Villa Victoria. 14:13-19.
- Rainwater, Lee.
1970. Behind Ghetto Walls. Chicago: Aldine-Atherton.
- Rosenbaum, James E.
1991. Black Pioneers: Do Their Moves to Suburbs Increase Economic Opportunity for Mothers and Children? *Housing Policy Debate* 2(4): 1179-213.
- Rowe, Peter G.
1993. *Modernity and Housing*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press.
- St. Louis Post-Dispatch.
1950. Progress or Decay—Supplement. March-May.
- St. Louis Post-Dispatch.
1961. Special Progress Section: The Fight Against Decay. May 7.
- Sandeen, Eric.
1985. The Design of Public Housing in the New Deal: Oscar Stonorov and the Carl Mackley Houses. *American Quarterly* 37(5): 645-67.
- Sert, Jose Luis.
1947. *Can Our Cities Survive?* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Spence, Lewis H.
1993. Rethinking the Social Role of Public Housing. *Housing Policy Debate* 4(3): 355-68.
- Straus, Michael W., and Talbot Wegg.
1938. *Housing Comes of Age*. New York: Oxford University Press.
- Teaford, Jon.
1990. *The Rough Road to Renaissance—Urban Revitalization in America, 1940-1985*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research.
1996. *Expanding Housing Choices for HUD-Assisted Families*. Washington, DC.
- von Hoffman, Alexander.
1995. Slums and Housing in the 1930s: The Fateful Marriage. Paper read at the annual meeting of the Organization of American Historians, March 30-April 2, Washington, DC.
- Walker, Mabel.
1938. *Urban Blight and Slums—Economic and Legal Factors in Their Origin, Reclamation, and Prevention*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wilson, William Julius.
1987. *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wood, Edith Elmer.
1931. *Recent Trends in American Housing*. New York: Macmillan.
- Wood, Elizabeth.
1982. *The Beautiful Beginnings, the Failure to Learn: Fifty Years of Public Housing in America*. Washington, DC: National Center for Housing Management.
- Wright, Gwendolyn.
1981. *Building the Dream: A Social History of Housing in America*. New York: Pantheon.
- Yamasaki, Minoru.
1952. High Buildings for Public Housing? A Necessity. *Journal of Housing* 9(7): 226, 229-32.