

“住在伦敦”：伦敦郡议会工人住房观的变革

上海师范大学 陆伟芳

摘要：伦敦解决工人住宅问题，在于伦敦地方政府的工人住房观念的改变，从“自由放任”到投身其中，甚至充当了工人住宅建设的主力军。19世纪中叶只是“蜻蜓点水”式的工人住房立法规范，到90年代末“渐入佳境”，城市政府参与拆迁与建设工人住宅，再到20世纪“臻于郅治”，成为伦敦郡议会规划建设工人住宅的黄金时代。在这个过程中，伦敦人的工人住房观念彻底颠覆，明白了工人住房问题其实是社会责任问题，工人住房从市场导向到政府导向是历史的必然，郊外到郡外工人住宅的建设则是事实上推进了大伦敦空间的扩展。

关键词：伦敦；工人住房；伦敦郡议会；转变

城市住房是谁的责任？个人的还有社会的/政府的？伦敦案例提供一种观察的视角。英国工业化和城市发展，使英国城市迅速扩展，大量人口涌入城镇/城市。各个城市都出现了穷人集中的贫民区，呈现大片的贫民窟住宅。英国自由资本主义的本质、自由放任的主导思想，住房成为私人事务。到19世纪中叶，住房拥挤成为严重的城市问题。于是出现了解决工人住宅问题的“模范住房”尝试，但城市住房问题解决应该要从城市政府逐渐参与住房建设的革命性转折开始。

一、“蜻蜓点水”：工人住房的立法规范

英国工业化和城市化阶段，城市里广泛存在的贫民窟，既成为城市社会的毒瘤，更是成为日益富裕文明维多利亚社会关注的社会问题。无论是北部工业城市还是南方的伦敦大都市，城市贫民窟、居住的拥挤日益引起关注。无论是从公共卫生角度、还是道德卫道士的角度，还是国家统治的稳定角度，解决拥挤与不卫生成为工人住房问题的重点。

立法规范住房与街道的传统方法。除了面向个别工业城市的立法外，当时针对伦敦的特殊情况，英国专门通过了一系列住房管理法。如《1844年首都建设法案》、《1855年首都建设法》和《1862年首都管理修正法》等。1844年的都市住宅法对新的街道、胡同和马厩改建成的住房规定了宽度底限，规定每一所居民住宅在后面必须有一个开敞空间，不少于100平方英尺，这里第一次考虑到了空间特征和环境。1855年和1878年的条例，至少在理论上规范了房基、建筑材料和天花板的高度。¹1875年的《工匠与劳工住宅法》（Artisans' and Labourers' Dwelling Act Improvement Act 1875，又称 Cross's Act）以其作者、当时的内政大臣理查德·克罗斯（Richard Cross，1823-1914）命名，它虽然建筑了一些工人阶级住宅群，但显然没有认识到伦敦大都市住房困难的现实。该法也授权大都市工务委员会（Metropolitan Board of Works, MBW）购买与清理被本地医官宣布为“不适宜人类居住”的场址，大都市工务委员会必须出售或出租能最大程度地建筑容纳所拆迁民众数的住房的地块。在随后的4年里，大都市工务委员会开始了不少于11个项目，1879年的第二个《克罗斯法》，规定不一定必须在原地安置被拆迁者住房。²

本文系国家社科规划基金项目“多维视野下的伦敦扩展、雾霾成因与治理研究(1814-2014)”(编号14BSS022)的阶段性研究成果，并受到上海高校高原(A)类学科建设计划上海师范大学世界史学科的资助。

¹ John Burnett, *A History of Housing 1815-1985*, 2nd, London and New York: Methuen, 1986. p.157

² London County Council, *Housing of the Working Classes in London, 1855-1912*, London: Odhams Limited.

第三个克劳斯法把责任放置到了房东的身上。1883年11月，索尔兹伯里写了一篇文章“劳工与工匠住房”，认为工人阶级住房糟糕状况危害道德和健康¹，当时舆论非常不悦《泰晤士报》说他“赞成国家社会主义”。²不过，1884年3月4日成立了工人阶级住房的皇家委员会，由迪尔克担任主席（Sir Charles Dilke），成员有索尔兹伯里、威尔士亲王、枢机主教曼宁（Cardinal Manning）、亨利·布罗德赫斯特（Henry Broadhurst）、乔治·戈申（George Goschen）、杰西·科克斯（Jesse Collings）、贝德福德主教（Bishop of Bedford）和理查德·克劳斯（Richard Cross）。这个皇家委员会成员都是德高望重之人，它举行了51次会议，在1884年春夏每周开会两次，倾听证人的证词，询问了18000个问题，考察了贫民窟，会见了医生、警察、济贫法官员、牧师、政府官员、堂区卫生委员会主席等，该报告在1885年出版，包括索尔兹伯里的政府贷款和津贴建议的少数派报告，以及迪尔克-张伯伦的增加地方议会权力的多数派思想。1885年7月24日，内政部长克劳斯在下院提出法案，法案授权地方当局关闭不卫生的住房，让房东为租户健康负责，房东把低于基本卫生标准的房地产出租违法。³这个法律并没有授权地方当局购买土地、资助新住房的建筑。大都市工务委员会试图从议会获得解放街道改善法的先安置再建设的路子，即当不能就地安置时，允许它从别处获得安置拆迁居民的地块。

《克劳斯法》没有强制城市议会采取行动，而由于拆迁涉及的巨额成本，因此极少城市真正采取措施来解决贫民窟问题。到1881年，在英格兰和威尔士的87年城镇中，只有10个真正使用了这个权力，其中最有名的是在激进自由主义者约瑟夫·张伯伦领导的伯明翰，最终建造了公司街（Corporation Street）。伦敦的大都市工务委员会克服重重困难，当时地方当局贫民窟清理也带有安排被搬迁住房者建筑就近住房的义务，所以伦敦政府把拆迁地卖给众多私人公司或基金会，它们有着为伦敦工人阶级家庭建筑良好楼房的意愿。

《克劳斯法》开启了伦敦政府清理不卫生区域的举措，这是城市政府直接介入城市贫民窟的一大创举。1875法通过的头一年里，工务委员会就接到不少清理场址的申请，其中白教堂与Limehouse、霍尔本的申请最为引人注目。其中白教堂-莱姆豪斯（Whitechapel-Limehouse）方案被议会批准后，拆迁了3669人，但却提供了建4-5层楼的住宅区，能容纳约3870人。与之相应的是拓宽几条邻近的街道。⁴除了白教堂和莱姆豪斯，1877年有白教堂的高尔斯通（Goulston）街、弗劳尔（Flower）和院长（Dean）街改善项目；萨瑟克殉道者圣乔治改善项目；贝德福德伯里（Bedfordbury）改善项目；圣吉尔的大瓦尔德街（Great Wild-street, St.Giles-in-the-Fields）改善项目；克伦克威尔（Clerkenwell）的梨树大杂院（Pear-tree-court）改善项目；圣卢克的白交叉路街（Whitecross-street）改善项目；伊斯灵顿商业街；威斯敏斯特老派伊街（Pye）改善项目；1878年的有马里波恩（Marylebone）的鲍曼（Bowman）建筑项目；伊斯灵顿埃塞克斯路改善项目；1879年的有圣吉尔和圣潘克拉斯的小科拉姆街（Coram）改善项目；波普勒的威尔斯街（Wells）改善项目；威斯敏斯特的大彼得街改善项目；1883年的有朗伯斯的风车房（Windmill-row改善项目）；1884年的纽温顿（Newington）的塔巴德（Tabard）街改善项目。

在1875-1882期间，大都市工务委员会按1875年法实施了16个项目，成本达1318890英镑。⁵在1876年和1887年期间，大都市工务委员会总共在伦敦市中心清除了59英亩多的贫民窟土地，安排建筑22个房地产，用建筑良好、房租更高的楼房，用15000个房间取代

No.1555, 1913, p.22.

¹ Andrew Roberts, *Salisbury. Victorian Titan*. London: Weidenfeld & Nicolson, 1999, p. 282.

² Andrew Roberts, *Salisbury. Victorian Titan*, pp. 283-284.

³ Andrew Roberts, *Salisbury. Victorian Titan*, pp. 285-286.

⁴ David Owen, *The Government of Victorian London, 1855-1889*, Roy MacLeod ed., Cambridge, Mass. & London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1982.p.111.

⁵ London County Council, *Housing of the Working Classes in London, 1855-1912*, London: Odhams Limited. No.1555, 1913, p.23.

原先的 13000 个贫民窟房间（加上几个寄宿公寓）。¹花费在住房法上的总开支超过 150 万英镑，建造了 263 幢住房。²总体而言，在大都市工务委员会存在的 35 年里，拆迁了 29000 人 7400 座不卫生住宅，各机构各部门总共建起了 263 幢住宅，为 27500 人提供了新住宅，另外还为街道改善而拆迁的 10000 人建起了 61 幢住宅，总装约为 38000 人提供了改善的居住条件。

克劳斯法犹如蜻蜓点水，给了伦敦地方政府初步涉猎工人住房、着手清除贫民窟的小小试验。但是克劳斯法赋予的大都市工务委员会的权力有限，在很大程度上阻止它在解决贫民窟与工人住房问题上的作为。一方面，它获得了宣布某些住宅或区域“不适合居住”、责成房东提供不低于最低卫生标准的出租房，可以责成地方当局拆除不卫生区域。另一方面，由地方当局直接参与住房的建筑仍然是不可触及的“禁区”。毕竟，这是自由放任时代，人们把贫困、贫民窟与穷人的懒惰联系在一起。同时“私有财产神圣不可侵犯”是当时资本主义社会的基石，是社会长治久安的金科玉律，因此，尽管保守党政府迪斯累里本着致力于“提升民众”的宗旨，有如慈善家阿克塔维亚·希尔（Octavia Hill）的全力支持，但在保守党内部担心对私有财产的侵犯，因此极力反对工人住房法案的强制性，而坚持是任意性的。当然，解决工人住房的法案针对的主要对象是房东，而这些人恰恰是保守党的传统支持力量，因此为了政党利益，也不能过于严厉，因此住房立法成效有限似乎也在情理之中。

二、“渐入佳境”：城市政府拆迁与建设工人住宅

1890 年的工人阶级住房法赋权地方当局直接购买土地、进行住房建设，从而一举改变了英国社会长期以来坚持的“自由放任”政策。伦敦郡议会抓住这个机会，迅速对伦敦的贫民窟和不卫生区域进行调查、拆迁，并在郡议会主导下，用政府管理、市场运作的方式，进行大规模的工人阶级住房的建设工作，伦敦郡议会投身住房建设，使伦敦工人的住房问题有了根本性的改观。

1890 年的工人阶级住房法，巩固和理清了以前 20 年的住房立法，给郡议会清理和改善不卫生区域的职责。³它“授权地方政府占有土地、建造或者改造一些建筑以适合工人阶级居住；公共工程借贷管理局（Public Works Loan Commissioner）被授权为此目的而垫款。”⁴1890 年法的第一部分是巩固克劳斯法的成果，处理大型的不卫生区域；第二部分巩固托伦法，处理小型住房单元甚至单个住房；经三部分巩固什夫茨伯里法，处理给工人阶级提供新住宅事宜。⁵这里最大的亮点是原来地方政府只有清理土地和出售土地，不能参与建筑活动。现在规定不仅可以在清理过的土地上建房，还可以购买土地建房。该法还规定郡议会可安排独立的住房卫生督察官，有自己的建筑师等。在这样的背景下，郡议会投身工人住房建筑中去，以提升伦敦工人的居住水平，让工人们拥有干净、整洁、健康的住房。

事实上，立法本身在很大程度上要归因于伦敦的推动。1888 年，伦敦废除了大都市工务委员会，建立了真正意义上的伦敦地方政府伦敦郡议会（London County Council，简称 LCC）。伦敦郡议会成立后，率先设立了伦敦郡的卫生医官办公室（Medical Officer of Health of the County of London），1889 年 5 月任命了墨菲（Shirley F. Murphy）任此职。墨菲经过几个月调查，发现伦敦郡有近 200 处比较密集的成片不卫生区域。12 月，向英国政府提出改善建议，再加上 1884-5 年皇家委员会报告，最终导致了《1890 年工人阶级住宅法》（Housing

¹ Stephen Inwood, *City of Cities: the Birth of Modern London*, London: Macmillan, 2005. p.177.

² David Owen, *The Government of Victorian London, 1855-1889*, p.113.

³ Stephen Inwood, *City of Cities: the Birth of Modern London*: Macmillan, 2005. p.177.

⁴ John Bunnett, *A Social History of Housing, 1815-1985*. London & New York: Methuen Co.Ltd, 1986,p.138.

⁵ London County Council, *Housing, Brief Notes of the Council's Work since the War for the better Housing of the Working Classes, with a Summary of Public Action on London since 1855*. No.2032, London: Geo.W.Jones, 1920, p.7.

of the Working Classes Act 1890) 的通过。

1890年的工人阶级住房法赋予伦敦郡清理和改善不卫生区域的法定权力。郡议会原来只有清理土地和出售土地，不能参与建筑活动。而该法巩固和理清了以前20年的住房立法，规定不仅可以在清理过的土地上建房，还可以购买土地建房。该法还规定郡议会可安排独立的住房卫生督察官，有自己的建筑师等。

针对1890年法，伦敦迅速采取行动。从《泰晤士报》上的一篇报导可以看到当时伦敦的住房状况。10月，伦敦郡议会的工人阶级住房委员会（Housing of the Working Classes Committee of the LCC）准备的一份伦敦不卫生区域的报告，该报告将在委员会的下次会议上讨论。据报告称，7月19日贝森-格林（Bethnal-green）的卫生医官，按克劳斯法（1875年工匠与劳工住房改善法）在委员会作了关于该区不卫生区域的正式报告，9月16日肖迪奇的卫生医官作了该区邻近贝森-格林的一小块区域的报告……两份陈述在报告中一道处理……委员会多次亲自视察了该区域，并特别为街道的狭窄所冲击，最宽的地方只有28英尺（约8.5米），街道与地面也高低不一，许多没有后院。该地块有15英亩，有20条街，它北至弗吉尼亚街、西至邦德里街和高街，南到教堂街东至芒特街。每间房平均居住2.25人，其中107间住有5人以上；这里有许多异常糟糕的小院子。此地共有730所住房，其中652所全部或部分由工人阶级居住，余下的78所住房有12个酒吧和啤酒酒店、21家商店和工厂、2个注册登记的寄宿公寓（共153张床位）、43所空房子。居民数（扣除寄宿公寓人口）是5566人，其中3370个成人，2196个儿童，他们占据了2545个居室。再细分的话，2118人居住在752个一房公寓，2265人居506个两房公寓，1183人居住在211个3个或以上房间的781个居室公寓。如包括那些寄宿公寓的人口，那么需要拆迁安置的人口是5719人。……大多数2层楼的住房普遍狭小陈旧破败，该区东边的住房是许多通风不畅的院子和狭窄的街道。从该区居民职业来看，900个成人与儿童依靠157个成年劳工，745个依靠122个日用品杂货商，739人依靠小贩，142人依靠车夫、151人依靠24个沿街叫卖的小贩，162人依靠27个洗衣妇，136人依靠19个火柴盒工匠，289人依靠74个椅子和马车工匠；498人依靠117个细木工匠，346人依靠72个鞋匠、115个依靠23个大理石石匠、117人依靠24个家具商、158人依靠29个市场搬运工（market porter）、118人依靠19个临时工、153在注册寄宿公寓。……人口密度表明，该地区必须要有一些激进的重新安排，这些两层楼的住房居住密度为每英亩373人，而依上次人口普查，贝森-格林总体密度为每英亩168人。¹

伦敦工人阶级住房建设的情势也迫使市政当局亲自参与。在很长时间里，给工人提供住房一直完全是由市场提供的。事实上，直到19世纪80年代，住房供给完全是商人建筑商和私人资助的住房慈善事宜。以前，这个领域地方政府的唯一作用（除了住房乞丐、罪犯、孤儿以及在济贫院、监狱和收容所asylum的精神病人），是拆除贫民窟，为慈善住房公司提供建筑用地，由此束缚了市政当局的手脚。到1876年10月，伦敦已经有22个堂区会和区委员会提出清理申请，这些涉及到拆迁5750间房、安置15000人。然而，大都市工务委员会却不能自己建房，只能出售或出租地皮，但直到1879年6月，清理出来的地块没有卖出一块，只是闲置着。²就在此时，皮伯第基金会（Peabody Trustees）提出愿意购买6块地，基金会同意为白教堂地块支付1万镑，这虽然远低于大都市工务委员会的估价，意味着每英亩要损失7万镑，6块地总计损失达25-50万镑，但大都市工务委员会也只能同意。³1879

¹ Unhealthy Areas In London. *Times* [London, England] 25 Oct. 1890: 10. *The Times Digital Archive*. Web. 1 Oct. 2017. 在英国人计算房间数量时，中英表达方式不一样。英国一般只统计卧室与面积较大的起居室和客厅，也就是说包括中国人所说的室与厅两者；而不计辅助设施，如厨房、厕所、卫生间、储藏间等。如中国人所说的“1室1厅”，在英国则属于2个房间；“3室2厅”在英国说成是5个房间，依此类推。

² David Owen, *The Government of Victorian London, 1855-1889*, p.111.原因可能在于MBW设置的地价是按商业规则来的，但建设工人住宅的话，地价就不可能太高，太高就不能盈利了。

³ David Owen, *The Government of Victorian London, 1855-1889*, p.112.

年的工匠住宅修正法 (Artisans' Dwellings Amending Act) 和 1882 年的住宅法 (Dwellings Act) 虽然稍作改进, 但却无助于解决问题。1880 年自由党上台, 大都市工务委员会向新内政大臣呼吁, 但他只是同意, 却并不行动。伦敦市政改革党的领袖 (Joseph Firth Bottomley Firth, 1842-1889) 想羞辱大都市工务委员会的主席, 在议会发难, 责问为什么大都市工务委员会在托特纳姆考特路 (Tottenham Court Road) 和查灵交叉路之间的街道改善已有 5 年, 推迟的理由是什么? 霍格 (Hogg) 回答说, 原因在于《1877 年大都市街道改善法》第 33 部分的史无前例极度严苛阻止了项目的进行。¹

原先的首都工务委员会清理了在莱姆豪斯 (Limehouse) 两块地皮, 但郡议会却找不到合适开发商购买承建, 于是伦敦郡议会干脆决定运用 1890 年住房法的权力, 亲自来建筑自己的议会房地产。这是郡议会进行民用住宅建设的起点, 后来伦敦郡议会成了伦敦最强大最活跃的房东, 而且住宅建设成了伦敦郡议会工作的最大亮点之一。由此可见, 伦敦郡议会从事工人阶级住房的建筑, 其实是不得已而为之。

租赁式多层公寓成为伦敦地方政府解决贫民窟的重要尝试。伦敦郡议会的房地产建设, 在内伦敦主要是清理不卫生区域, 建造新的多层租赁式公寓楼 (tenement blocks)。

伦敦郡议会的第一个比较大型的公寓租赁房项目, 是塔村邦德里街 (Boundary Street) 的“贝森纳格林改善项目” (Bethnal Green Improvement Scheme), 在一块 38 英亩的土地上建造了 8788 人的住房, 从而把尼科尔 (Nichol) 乌鸦窝改造成邦德里街住宅区。

这一带是从 18 世纪末发展起来。19 世纪 90 年代, 建设第一批伦敦郡议会房地产的建筑师, 在 1993 年负责重建贝森纳格林西端一块 14.85 英亩的清拆场地。此地位于肖迪奇大街 (Shoreditch High Street) 和贝森纳格林路 (Bethnal Green Road) 交界的东北角, 是臭名昭著的尼科尔乌鸦窝, 许多街道就以地主尼科尔的名字命名, 如老尼科尔街, 新尼称尔街, 半尼科尔街等。到 1827 年, 这里大约已经有 237 所房子。²这里成为 1889 年版查尔斯·布思贫困地图上的最黑点之一: “许多橱柜制造商、抛光商、雕刻者和椅子制造者、也有叫卖小贩 hawker 和劳工。一些坏蛋。许多贫困与肮脏, 许多家庭只有一间房, 住房常常陈旧破落 dilapidate”。³1890 年 11 月, 伦敦郡议会决定拆除这个旧伦敦的残余, 当时这里居住在 2654 个房间里的 5719 个居民,⁴总计 730 所房子。一开始计划把主要街道拓宽到 40 英尺宽, 预计成本为 30 万英镑。重新安置 5100 人, 后来把安置人数降到 4700 人。人们建议在清理的场地上建设 3-5 层高的楼房, 估计能安置 4688 人。建筑前面在一楼设有商店、58 个作坊和 200 个小贩摊位。从 60 英尺宽肖迪奇商业街通向中央花园。其他主要街道改成 50 英尺宽, 次要街道 40 英尺宽。该计划的要点是创造尽可能多的中央开敞空间。⁵

邦德里街住宅区, 是一个从中央环形路 (Arnold Circus, 1898 年开放) 向外放射的一组 7 条街, 环形路包括一个抬高的花园 (建在贫民窟的碎石上) 和一个乐队演出的台基。这里保留了原来的公共设施如学校和教堂。楼群设计漂亮精美, 公寓空气通畅, 光线充足, 有自己的厕所、煤气表, 小区有学校、商店、花园、洗衣房、小屋和作坊。在这个项目中, 郡议会总计修建了 1069 套租赁公寓, 其中 2 间占多数, 为 51%, 3 间 37%, 4 间 10%, 只有 2% 是单间公寓或特大公寓。⁶只有 35 个公寓是共用抽水马桶设施, 其中有 15 个是 1 室户公寓。在小区中心的洗衣区, 有 12 个洗浴场所。⁷此地的住宅容纳 5380 人, 另 144 人安置到别处,

¹ HC Deb 03 March 1882 vol 267 cc26-7

² Bethnal Green: The West, Shoreditch Side, Spitalfields, and the Nichol, *A History of the County of Middlesex: Volume 11, Stepney, Bethnal Green.*, London, 1998. <http://www.british-history.ac.uk/vch/middx/vol11/pp103-109>

³ Stephen Inwood, *City of Cities: the Birth of Modern London.* p.179.

⁴ Stephen Inwood, *City of Cities: the Birth of Modern London.* p.179.

⁵ LCC, *The Housing Question in London*, Westminster: Jas. Truscott & Son, 1900.preface, p.208.

⁶ J.N.Tarn, *Five Per Cent Philanthropy: An Account of Housing in Urban Areas Between 1840 and 1914.* Cambridge: Cambridge University Press, 1973, p.134.

⁷ R. Vladimir Steffel, *The Boundary Street Estate: An Example of Urban Redevelopment by the London County Council, 1889-1914*, *The Town Planning Review*; Apr 1, 1976; 47, 2; Periodicals Archive Online pg. 165.

这样总计安置了 5524 人，只比拆迁的少了 195 人，比计划的多了 824 人。这些数字是按每间房 2 人估算的，此外提供了 18 间商店和 77 个作坊。¹

邦德里房地产项目是在 1890 年工人阶级住宅法后完成的最大的市政住宅项目。如果说邦德里房地产的开发解决了是否进入市政住宅建设问题，那么第二个问题是应该进行多少市政住宅建设、应该首先清理哪些区域。伦敦郡议会的第二个大型项目米尔班克房地产（Millbank Estate）就是一种大型的清理与重建项目。

米尔班克位于威斯敏斯特自治市以南泰晤士河边，得名于原来属于威斯敏斯特大教堂的磨坊（Mill House）。早在 1885 年，此地出售给大都市工务委员会以建造工人阶级住宅，经历了漫长的议价。在 1889-1892 年期间，伦敦郡议会致力于获得这个地块，最后以每英亩单价 2500 英镑获得地块大部。这里使用了比邦德里街更对称的布局更统一的建筑风格。²本项目在许多方面是市议会住房的旗舰项目，原计划为 4430 个工人提供公寓。与之前的工人住宅不同，它并不分离厕所和洗漱间，有宽敞的院落。1903 年 2 月 18 日爱德华七世（Edward VII，1841-1910）与王后视察了这个项目，并参观了罗姆尼楼的一个 2 居室带家具住房。³

此外，伦敦郡议会还做了许多其他项目，清理了许多不卫生的区域，建筑了许多适合工人居住的通风良好的健康住宅。仅以 19 世纪末为例，如 1895 年有圣潘克拉斯的教堂路（Churchway）；斯特拉德的克莱尔市场（Clare）；1899 年有圣卢克（St Luke）的花园路 Garden-row、罗比路 Roby、巴尔的克 Baltic 路、洪都拉斯路 Honduras 项目；萨瑟克的韦伯路 Webber-row 和惠灵顿路 Wellington-place 和王座路 King's bench-walk、殉道者圣乔治；霍尔本的区尔斯伯里（Aylesbury）、Clerkenwell 和工会大楼 Union Building；波普勒的伯福德大杂院 Burford's court，塔克大杂院 Tucker 和法弗尼亚街 Favonia；玛丽本的奈廷格尔 Nightingale 街等。⁴

到 1912 年末，伦敦郡议会按 1890 年法已经启动并完成了 13 块贫民窟清理项目，到第一次世界大战爆发时，已经提供了近 1 万整套住宅与公寓。伦敦处理工人阶级住房事宜，终于渐入佳境。

三、“臻于郅治”：20 世纪工人住宅的黄金时代

20 世纪，在郊外、甚至郡外专门为工人阶级家庭兴建的乡村别墅式住宅，无疑是伦敦解决“住在伦敦”的最重大举措。如果说在 19 世纪末主要解决的是伦敦城内的不卫生区域和住房，旨在解决 19 世纪城市大发展时期遗留下来的问题，英国从被动地纠正或弥补城市工人住房问题，是某种事后的补救的话，那么 20 世纪在郊外、甚至郡外开发大片工人住宅区，则是政府主动把工人住房作为己任了。

伦敦的郡外工人住宅小区建设，大致以第二次世界大战为界分为两个阶段，并且出现了从规模到观念上的变革。

第一个阶段开发大型工人住宅小区，不仅是工人住宅区规模上的变革，更是观念上的飞跃。伦敦地方政府把解决工人住宅问题，当成了自己的责任与义务。在 1919-1945 年伦敦住房当局提供的 119 879 所住宅中，有 89 031 是由伦敦郡议会建筑的。这些新建筑有公寓，也有乡村别墅房地产。乡村别墅房地产常常是半独立式或联排式两层楼，规模从纽伯里（Nerbury）的 218 所住宅到碧肯特里（Becontree）的 25000 所住宅不等。在 1919-1942 年

¹ LCC, *The Housing Question in London*, Westminster: Jas. Truscott & Son, 1900.preface, p.208.

² Stephen Inwood, *City of Cities: the Birth of Modern London*. p.181.

³ London County Council, *Housing of the Working Classes in London, 1855-1912*, London: Odhams Limited. No.1555, 1913, p.70.

⁴ 参见 LCC, *The Housing Question in London*, Westminster: Jas. Truscott & Son, 1900.preface, pp.213-236. London County Council, *Housing of the Working Classes in London, 1855-1912*. London: Odhams Limited. No.1555, 1913, pp.39-61.

间，伦敦郡议会建筑了 59 591 所乡村别墅住宅、29 276 套公寓。¹

伦敦郡议会的第一个巨型工人住宅区，选择在伦敦郡边界外的埃塞克斯碧肯特里。它在 1921-1935 年间建设，按村舍模式修建，旨在成为一战后的“英雄的家园”（1965 年这里成为大伦敦的一部分）。1919 年伦敦郡议会在埃塞克斯的碧肯特里购买了近 3000 英亩土地，打算给 12 万人提供住房，表达了伦敦郡议会的田园郊区的雄心。在 1919 年和 1927 年期间，伦敦郡议会提供的一半房子是在碧肯特里房地产上。这个一个巨型工人阶级郊区，到 1931 年被正式描绘成“世界上最大的市政住房地产”。² 1935 年共有 26000 所住房，10 万人口，后来又增加了 1000 所住房。碧肯特里大致呈圆形，其中有 500 多英亩留作开敞空间、娱乐场地、中央开敞空间为最大的公园，在西边和南边的宽阔开敞带。计划的公共建筑有 27 个教堂、30 个学校、400 个商店、14 个诊所、图书馆、1 个游泳池。³ 1933 年，在 15 个中心规划了 455 个商店，平均大约每 70 所住宅或 285 人 1 个商店。最大的公园是有 118 英亩，其中有 86 英亩草地，包括一个板球场、32 英亩封闭公园、儿童运动馆等运动设施。⁴

后来在伦敦东南和肯特西北获得了三个重要场地。1920 年开始在贝灵汉姆(Bellingham)建筑(252 英亩)、1924 年开始在唐纳姆(Downham)建筑(522 英亩)、1931 年在莫廷厄姆(Mottingham)建筑(202 英亩)。贝灵汉姆在郡界边缘上，唐纳姆房地产溢出到肯特，而莫廷厄姆则几乎完全位于肯特郡。⁵

贝灵汉姆位于刘易舍姆(Lewisham)，地块呈现自然的三角形，在东西两边为铁路线围绕。其布局是中央的贝灵汉姆绿地的开敞空间，周边相邻的 4 英亩用作公共建筑如教堂。建筑工程从 1920 年 10 月开始，到 1932 年完成。⁶ 在贝灵汉姆的 252 英亩中，176.5 指定为工阶级住房，一块分离的 52 英亩为“其它非工人”住房开发。从 1920 年 10 月开始，3 年内完成了 7 英里道路、12 英里下水道、2090 所乡村别墅住宅和公寓。⁷ 其它 23.5 英亩分散在各处的地块，将用于各家花园后的开敞人间，从而增加乡村别墅住宅的开敞空间。这样，这里总共建筑 2077 所工人乡村别墅住宅和乡村别墅公寓，其中 290 个 5 室乡村别墅住宅，1179 个 4 室住宅，228 个 3 室住宅，94 个带阳台乡村别墅住宅，164 个 3 室公寓，104 个 2 室公寓，18 个商店。⁸ 需要指出的是，到 1936 年 4 月，伦敦郡议会决定购该房地产之南的一块 52 英亩的高尔夫球场进行开发。⁹

罗汉普顿(Roehampton，后更名为 Dover House Estate)地产的土地，是第一次世界大战后伦敦郡议会获得的第一块住宅建筑用地，其建设体现了“田园城市”的理想。这些土地原先是两大家族的地产，多佛大宅(Dover House)和帕特尼大宅(Putney Park House)，一战后不久便为伦敦郡议会购买。多佛大宅被拆除，但帕特尼私人园林及大宅留下了。在 1919 年 10 月以 12 万英镑代价购买，面积 147 英亩，位于上理查蒙德路和帕特尼希斯(Putney Heath)之间，交通便利，其中在北部的约 100 英亩用于建造工人阶级住宅。在建设环境方面，东面的帕特尼公园巷和上理查蒙德路的两排树都保留下来，西边则建设了 10 英尺宽的道路，乡村别墅和花园占地 52 英亩，8 英亩用作学校、商店和其他机构，39 英亩用作道路和开敞空

¹ J.T.Coppock & Hugh C. Prince eds., *Greater London*, London: Faber & Faber Ltd, 1964, p.160.

² Ken Young & Patricia L. Garside, *Metropolitan London: Politics and Urban Change 1837-1981*, London: Edward Arnold, 1982, p.154.

³ London County Council, *London Housing*, London: London County Council 1937, p.154.p.157.

⁴ Percy Morris, Becontree and Dagenham: the Growth of a Housing Estate. Terence Young, Illustrated (Book Review), *The Town Planning Review*; Dec 1, 1935; 16, 4; Periodicals Archive Online pp. 325-326

⁵ Ken Young & Patricia L. Garside, *Metropolitan London: Politics and Urban Change 1837-1981*, London: Edward Arnold, 1982, p.155.

⁶ London County Council, *London Housing*, London: London County Council 1937, p.143.

⁷ Alan A. Jacksin, *Semi-Detached London: Suburban Development, Life and Transport, 1900-39*, London: George Allen & Unwin Ltd., 1973, p.299.

⁸ London County Council Housing Committee Walter Segal, *Housing: a survey of the post war housing of the London County Council, 1945-1949*, London: London County Council, 1949., p.21.

⁹ London County Council, *London Housing*, London: London County Council 1937, p.143.

间等，余下的 48 英亩用于其他用途，其中 29 英亩建筑房屋，5 英亩建一个中学，1 英亩建一个教堂，13 英亩为道路和开敞空间。¹一块占地 3.5 英亩的绿树成荫的地块保存下来，作为孩子的娱乐用地，约 9.5 英亩用作花圃和园艺用地。道路和下水道等基础设施工程在 1921 年 10 月完工，但建筑住宅从 1920 秋直到 1927 年 4 月才完工。²多佛房地产打造的是一组组住宅能眺望或进入开敞空间，从而提供一种亲密感和个体感，所有房地产布局有共同的绿色空间，在住宅后面提供了三块绿地苗圃，其中两块存留，一块已经建成了房子。这个具有田园城市精髓的住宅区，预示了 50 年代住宅和城镇开发的项目，在贝灵汉姆和唐纳姆房地产上基本保持了田园城市的基本要素，但碧肯特里的住宅标准则受到了影响，到 1945 年，这里总共建成了 14 724 整套住宅。³

在萨里郡的圣汉克尔 (St Hekker) 也有非常奢侈的公共空间，总计有 120 英亩留作开敞空间和娱乐用地，包括一条穿越整个区域的宽阔开敞带，叫做圣汉克尔林荫道，宽度达 80 英尺，此外还有 15 英尺的绿地，房子距离绿地 15 英尺。其他一般道路是 40 英尺宽，原有的一些道路拓宽到 50-60 英尺宽。⁴房产建筑从 1928 年开始，到 1936 年 6 月结束。这个小区完全是自给自足的，有一切公用设施，包括学校、教堂、商店、酒吧等。小区有乡村别墅住宅和公寓两类。⁵到 30 年代末，这里总计有 9068 所乡村别墅住宅和公寓，主要是 3-5 室的乡村别墅住宅。⁶

在 1919-1931 年期间，伦敦郡议会提供的新住房 90% 以上是乡村别墅房地产。⁷在 30 年代，“实际上在火车站合理距离内的全部可开发土地已经获得，由此建筑行动或者已经完成，或者早已推进，作为这种需求的结果，如现在可用的这种地的价格大大增加了，确保适合郡议会要求的在伦敦中心合理半径内的地块一年年变得越来越难。在大伦敦从恩菲尔德 (Enfield) 向西伸展到特威克纳姆 (Twickenham)、即查灵十字路 10-11 英里半径的那个部分已经作了彻底的搜寻，为拥有经济发展需要设施的 50 英亩以上场地，但没有相当成功。尽管在那儿有几大片闲置地，但由于完全缺少排水和其它为其开发必需的公共服务，以及由于远离旅行设施，它们大多数完全不适合郡议会的目标。”⁸1934 年工党伦敦郡议会“强烈地反对……在外郊的区建筑巨型宿舍乡村别墅房地产”。⁹

伦敦郡开发乡村别墅房地产在地理空间上不太平衡。直到 1930 年，伦敦郡议会的住房工作集中在几个场地上。在埃塞克斯，伦敦郡议会在该郡内建筑了近 80% 的公共部门住房，大部分是在碧肯特里。¹⁰

第二个阶段的伦敦工人住宅建设，除了继续战前的郡外住宅小区开发外，还进一步扩大规模，用开发新城来建设工人住宅问题。而且这已经越出了单纯解决工人住宅事宜，到了建设全新的居住型城镇的阶段。

战后到 40 年代末，规划了 12 个郡外乡村别墅住宅开发区，还有在布鲁克 (Brook) 和夫林 (Evelyn) 的 2 个郡内乡村别墅住宅区。到 1949 年，12 个郡外小区中有 9 个在进行中，

¹ London County Council Housing Committee Walter Segal, *Housing: a survey of the post war housing of the London County Council, 1945-1949*, London: London County Council, 1949, pp.19-21.

² London County Council, *London Housing*, London: London County Council 1937, p.139.

³ Greater London Council, Department of Architecture and Civic Design Judith Lever, *Home Sweet Home: Housing designed by the London County Council and Greater London County Council Architects, 1888-1975*, London: Academy Editions for the Greater London Council, 1976, p.32.

⁴ London County Council, *London Housing*, London: London County Council 1937, p.166.

⁵ London County Council, *London Housing*, London: London County Council 1937, p.171.

⁶ Alan A. Jacksin, *Semi-Detached London: Suburban Development, Life and Transport, 1900-39*, London: George Allen & Unwin Ltd., 1973, p.309.

⁷ J.T.Coppock & Hugh C. Prince eds., *Greater London*, London: Faber & Faber Ltd, 1964, p.161.

⁸ Report from Valuer to Housing(Estate Development)Sub Committee, 22 April 1931, CL/HSG/1/30.

⁹ Ken Young & Patricia L. Garside, *Metropolitan London: Politics and Urban Change 1837-1981*, London: Edward Arnold, 1982, p.181.

¹⁰ Ken Young & Patricia L. Garside, *Metropolitan London: Politics and Urban Change 1837-1981*.p.161.

总计 40974 套住宅。¹战后郡外小区住宅建设，由于预制件住宅类型的广泛使用，使规划者有了许多有趣的多样性选择，所以战后伦敦郡议会小区住宅尽量多样化，大约有 10 种主要非传统住宅类型。其中最大的是“英国钢铁型住宅”（British Iron and Steel Federation，简称 B.I.S.F.型），即用预制件建造的包括 Hill 水泥楼和砖混建筑。除了预制件住宅外，还有传统住宅的稳步增长，这样增加了住宅多样性。但住宅户型主要是半独立住宅或联排别墅，以 2-3 个房间的住宅居多，也有少量 2-3 层的公寓楼，另外还建了拥有 3-4 个卧室的大宅，有些小区还建了多达 40 座的平房。²

以奥克斯（Oxhey）小区为例。它自然条件优越，有着美丽的自然景色，在开发中保留了西部和北部原有的林地和开敞空间，这些空间大约占到小区面积的 48%。同时，在建设中还尽量保存其他原有的树木。从小区的东南到西北建设一条通道，在通道的西部边界建立了一所小学、商店等公共设施。小区的主要购物中心和其他公共设施建在中心，另外还规划了 3 个分中心。小区保留改造一些原有建筑，如奥克斯中心（Oxhey Place）作为社区中心，一些相邻的中世纪谷仓改为娱乐和社交用途。开发用地中，学校用地占到了 19%。总计该小区新筑 16 英里道路、24 英里下水道。³

战后的郊区住宅建设也有走建设新城道路的。如在 50 年代初，第一个与伦敦郡议会合作建设房地产的黑弗里尔镇（Haverhill）的公园路（Parkway）房地产项目，有联排别墅与半独立住宅，门前屋后都有花园，遵循了传统乡村别墅住宅风格。然而，日益增多的小汽车，使乡村别墅住宅的设计作出相应的改变。先是拉德伯恩（Radburn）原则的住宅布局，即车道与人行道的分离，打破了传统的乡村别墅住宅格局，把住宅紧紧围绕着带顶的院子。⁴

而英国政府主导的新城运动，通过分散伦敦的人口到附近的新城，在一定程度上缓解伦敦的拥挤状况。在 40 年代的新城运动中，仅在伦敦就建设了 8 座新城。虽然规划人口只有 38 万，但实际上到 2001 年时都远远超出这个数据，达到了 65.5 万人，2011 年为 71.7 万。

“住在伦敦”的历史演变，展示了伦敦郡议会对伦敦工人阶级住宅的建设，从最初的接手大都市工务委员会贫民窟的清理，到着手建筑住宅，从而不仅使伦敦的行政管理逐渐走向集中，而且在事关民生大事的居住方面也集中起来。从积极清除和重建伦敦郡内的公寓楼住宅，从多层逐渐发展到高层，从塔楼、板楼，再到郊外到郡外的乡村别墅住宅开发以至于新城建设，使伦敦人的居住问题，成为伦敦郡议会工作的重中之重。它对后人有很大的启示意义。

首先，工人住房问题其实是社会责任问题。早在 1900 年 3 月 3 日举行的邦德里市政住房的官方开幕式上，关注工人阶级住房的威尔士亲王发表的长篇演讲，就把市政住宅的开发提到了这个高度。“目前没有什么比工人阶级住房更为重要的社会问题了……我很高兴不仅公众在这个问题上的意识觉醒了，而且公众舆论要求、将要求积极行动，来清理使我们的文明蒙羞的贫民窟，建筑类似这样有益健康的良好住宅，迎战为工人阶级提供合理租金、有便捷廉价交通把他们运送到不太远的地区住宅的难题。……铲除罪恶与疾病的渊藪，用给工人阶级提供舒适住房的出色建筑，取代可悲的大杂院和胡同、有害健康的肮脏住房。”⁵“住在伦敦”的历史告诉我们，人类社会毕竟不同于狼群社会，人类社会除了逐利与竞争，还有公平与公正，还有照顾弱者的需要。如果说市场解决了有产者和富人的居住需求的话，那么

¹ London County Council Housing Committee Walter Segal, *Housing: a survey of the post war housing of the London County Council, 1945-1949*, London: London County Council, 1949, p.13.

² London County Council Housing Committee Walter Segal, *Housing: a survey of the post war housing of the London County Council, 1945-1949*, London: London County Council, 1949, p.31.

³ London County Council Housing Committee Walter Segal, *Housing*, p.23.

⁴ Greater London Council, Department of Architecture and Civic Design Judith Lever, *Home Sweet Home: Housing designed by the London County Council and Greater London County Council Architects, 1888-1975*, London: Academy Editions for the Greater London Council, 1976, p.76.

⁵ LCC, *The Housing Question in London*, Westminster: Jas. Truscott & Son, 1900, preface, pp.210-212.

解决穷人的居住问题，则有社会的责任，是政府的责任。

其次，工人住房从市场导向到政府导向的必然性。在郡议会解决工人住房以前，伦敦的工人阶级住房主要依靠开发商，也有少数慈善家建设了一些模范住房。直到伦敦郡议会援引新建筑法，积极投身工人住宅的建筑，甚至积极规模新的超级工人住宅区。如果说清理贫民窟是解决城市内部少数工人问题，建设工人住宅区是面向更多工人群体的话，那么新城建设则是试图来解决整个城市发展的问题了。这个进程恰恰反映了英国人的民族大智慧，反映了统治者摆脱了“私有财产神圣不可侵犯”下的狭隘视野，拥有了更广泛的社会目标。这种政府导向是英国在惨痛的历史教训中得来的。

第三，郊外到郡外工人住宅的建设表现了大伦敦空间的扩展。虽然从正式行政管辖领域而言，伦敦郡的范围在很大程度上依然使用的统计区的范围，但民间一直存在着一个“大伦敦”的概念。伦敦郡在郡外的工人住宅区建设，其实大多在大伦敦的范围之内。这个大伦敦得到正式的确证虽然要到1965年（大伦敦议会成立），但是，大伦敦实体空间的扩展，伦敦地方政府的工人住宅建设在某种意义上充当了媒介。

[作者陆伟芳，上海师范大学都市文化研究中心教授。上海 200234]

Housing in London: The Transformation of LCC Working Classes' Housing View

LU Weifang

The working classes housing situation of London depended on the transformation of London local government's working classes housing view, which developed from totally Laissez-faire to joining in, even becoming major driving force of working classes' construction. London local government only followed the Cross Law, simply touching on subject without going into it deeply during middle 19th century, then joined in clearing slum and construction for working classes itself soundly at the 1890s, eventually reached the perfection and golden age of working classes' housing plan and building in the 20th century. Londoners' viewpoint of working classes housing question overturned during the process and reached the necessary conclusion that working classes' housing problem is actually a social responsibility one, and the solution of market-led to government-led being the historic certainty while suburban and out-county working classes' housing construction indeed pushed the spatial expansion of Greater London.

Key Words: London, working classes, London County Council/LCC, transformation

联系信息: 18217008410, xila8888@shnu.edu.cn, 上海市桂林路 100 号上海师范大学 200234