

英国社会保障制度史

THE HISTORY OF
THE BRITISH SOCIAL SECURITY SYSTEM

丁建定◎著



人 民 出 版 社

英国社会保障制度史

THE HISTORY OF
THE BRITISH SOCIAL SECURITY SYSTEM

丁建定◎著



人民大学出版社

责任编辑:陈 登

图书在版编目(CIP)数据

英国社会保障制度史/丁建定 著. -北京:人民出版社,2015.9

ISBN 978-7-01-015122-9

I. ①英… II. ①丁… III. ①社会保障制度-历史-英国 IV. ①D756.17

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 178188 号

英国社会保障制度史

YINGGUO SHEHUI BAOZHANG ZHIDU SHI

丁建定 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 9 月第 1 版 2015 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:30.5

字数:475 千字

ISBN 978-7-01-015122-9 定价:75.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

前 言

英国是对近代社会产生重要影响的西方国家，其影响不仅在于对西方经济和政治，还在于对西方乃至全世界的社会发展。社会发展的重要指标之一是社会生活的进步，而社会保障制度的建立和发展正是社会生活进步的标志之一。研究英国社会保障制度的历史对于全面把握英国对近代以来世界经济、政治尤其是社会发展的影响是不可忽视的内容。

社会保障制度经历了产生、发展与变革的过程，现实的社会保障制度并不一定是最为重要的，探讨和把握社会保障制度的历史进程，不仅可以客观认识现实的社会保障制度，更有助于从历史变迁中把握社会保障制度发展演变的规律性，从而更加有助于对社会保障制度的发展趋势做出合理的判断，这正是研究历史的现实意义之一。

英国社会保障制度具有悠久的历史，从济贫法的出现，到社会保险制度的产生，再到福利国家的发展和改革，历经数百余年的发展变化。英国虽不是以社会保险制度为核心的现代社会保障制度出现最早的国家，但却是社会保障制度历史最为悠久的西欧国家，更是从旧的济贫法到新的社会保障制度和福利国家等历史发展阶段极为明晰而又颇具研究价值的国家。

英国历史上的许多思想家都很关注社会保障制度的发展，从古典经济学家亚当·斯密、李嘉图、马尔萨斯到功利主义思想家边沁、斯宾塞，乃至空想社会主义思想家欧文等对旧济贫法的评析，从费边社会主义思想家韦伯夫妇到激进自由主义思想家霍布豪斯对社会保险制度的提倡，从贝弗里奇到社会民主主义思想家蒂特马斯等对福利国家的倡导，更不用说当代许多学者对英国社会保障制度史的倾力研究，可以说英国是社会保障思想丰富而又颇具系统性的国家。

英国许多政治家同样对社会保障制度表现出极大的关注，并在其产

生、发展与变迁道路上留下了自己的足迹。查德威克对新济贫法的出现，劳合·乔治和丘吉尔对社会保险制度的出现，乔治·柯尔和艾德礼对英国福利国家的建立，撒切尔和布莱尔对福利国家改革的推进等，无不体现出英国政治家对社会保障制度的关注，体现出社会保障制度在英国政治生活中的重要地位，从而使得福利政治成为英国政治生活的重要内容之一。

历史是过去的现实，现实是将来的历史。研究历史的重要目的之一是为了使人聪明而不是为了让人重复。于是，历史经验、教训的总结就变得尤为重要。但在总结经验教训之前，客观揭示和梳理历史发展变迁的基本过程尤为重要。这是提供客观历史事实的阶段，没有这一阶段就不可能总结和把握符合事实的历史经验与教训。

社会保障制度史的研究首先是要客观揭示和梳理社会保障制度历史发展变迁的基本过程，总结社会保障制度发展变迁的经验教训，从而为社会保障制度的现实和未来发展服务。社会保障制度史研究当然是历史研究，但社会保障制度有其基本属性和标志性的事件，其变迁阶段未必与传统历史学关于历史演进的基本阶段相吻合，其标志性历史事件从历史学的视角来看也未必具有显性的意义，但从社会保障制度视角来看却非如此。因此，社会保障制度史的研究必须遵循尊重历史事实和基于社会保障制度的视角这两个基本前提。

英国社会保障制度史的研究即是基于社会保障制度的视角所展开的研究。这一研究着眼于英国社会保障制度变迁，立足于英国政治、经济与社会历史发展的基础。英国社会保障制度史是英国历史的一个方面，它包含在英国宏观历史发展之中，但也存在与英国宏观历史发展阶段不同的变迁过程，这是本书的基本立意所在。英国宏观历史发展是社会保障制度史的基础，社会保障制度史是英国宏观历史发展中的一个侧面。

据此，本书虽然采用英国宏观历史发展的时间纵向，将英国社会保障制度史的发展划分为不同的历史阶段，但更关注英国社会保障制度历史自身内涵与特质的变化，从而展现出英国社会保障制度史的四个基本阶段，即旧济贫法时代、新济贫法时代、社会保险制度产生和发展时代、福利国家建立、发展与改革时代。

全书共分为十一章。其中，第一、二、三章主要研究16—18世纪的旧济贫法。深入探讨了旧济贫法出现和发展的历史背景，早期社会慈善救济

尤其是宗教慈善救济的发展,地方政府贫困救济措施及其全国化过程,伊丽莎白济贫法及其实施情况,劳动救济、贫民习艺所和济贫院的出现和发展,旧济贫法与工业化发展带来的新需要之间的关系。

第四、五章主要研究 19 世纪的新济贫法。着力研究了新济贫法出现的经济、社会与思想背景,新济贫法出现过程的复杂性和艰难性,新济贫法原则的明确性与实施的灵活性,济贫院的建立与院外救济的存在,区别性救济制度的发展以及济贫院管理的变化等。

第六、七章主要研究 19 世纪末 20 世纪初社会保险制度的出现和发展。着重研究了英国从济贫法向社会保险制度转变的经济、政治、社会与思想文化背景,深入探讨了济贫法所提供救济的变化及其面临的困境,探讨了养老金制度、医疗保险制度、失业保险制度三大社会保险制度在英国建立和初步发展过程中的利益博弈以及基本共识的形成。

第八、九、十章主要研究 20 世纪中期以来福利国家的建立、发展和改革。重点研究了英国福利国家建立和发展的社会现实需求,社会保险制度、社会救助制度以及国民福利制度的快速发展及其取得的成就,福利国家面临的新问题、引发的新思潮以及在此基础上进行改革的基本理念与核心措施,福利国家发展的基本趋势。

第十一章主要是对英国社会保障制度史的总结性分析和评论。总结了济贫法发展的阶段性特征和现代社会保障制度发展的阶段特点,探讨了英国现代社会保障制度内容体系、结构体系与层次体系完善基础上的整个社会保障制度体系的完善,分析了济贫法的基本功能以及现代社会保障制度的主要作用,论述了英国社会保障制度史的典型性及其启示。

本书所蕴含的基本分析框架是由笔者提出的社会保障制度三体系的分析框架。该分析框架认为,社会保障制度体系包括社会保障制度的内容体系、结构体系与层次体系。内容体系主要是指社会保障制度的基本项目构成,它表明社会保障制度对社会问题的覆盖面,反映社会保障制度对社会风险的预防和保障能力,现代社会保障制度的内容体系基本上包括社会保险制度、社会救助制度、社会福利制度与社会服务体系;结构体系主要是指社会保障制度的对象构成,它表明社会保障制度对社会成员的覆盖面,反映社会成员享受社会保障权益的普遍和公平程度;层次体系主要是指社会保障制度主体之间的相互关系,它表明社会保障制度各种主体参与社会

保障制度的程度,反映出在社会保障制度中政府、社会组织与个人的责权关系。在社会保障制度体系中,内容体系是基础,结构体系是核心,层次体系是关键,三者之间应该相互协调,缺一不可。^①

依据这一分析框架,本书着重研究英国社会保障制度如何从旧济贫法走向新济贫法,从济贫法走向社会保险制度,从社会保险制度走向国民救助制度、国民福利制度与服务体系这一内容体系的完善;如何从旧济贫法下的值得救济者与不值得救济者的选择性救济,走向新济贫法下的不再区分值得救济者和不值得救济者的普遍性救济,社会保险制度从有限的人群走向全体劳动者,国民救助制度、国民福利制度与服务体系的出现和发展这一结构体系的完善;如何从纯粹国家责任的济贫法,走向国家、雇主与雇员多方责任的社会保险制度,强调国家责任的国民救助制度,提倡国家、社会与个人共同责任的国民福利制度与服务体系,进而进一步明确划分和体现整个福利国家中的国家、社会与个人责权关系这一层次体系的完善。

本书所采用的基本研究方法是传统的文献研究方法,主要依据英文文献进行研究,同时参考国内学者的研究成果。在英文文献中既注重参考英国社会保障制度研究著作,更注重参阅专题研究论文,同时也重视统计汇编、历史文献汇编、法律汇编等直接性文献,使得本书的研究尽量在历史事实上体现客观、全面,在分析和总结上更加系统、深刻。本书还注重多学科交叉的研究方法,英国社会保障制度史不单是一项制度的历史,其与英国政治、经济、社会、思想、文化等紧密相关,必须将历史学、社会保障学、政治学、经济学、社会学乃至伦理学、法学等多个学科的知识与方法加以综合运用,注重多学科交叉研究。

需要指出的是,由于英国历史发展过程中的特殊原因,苏格兰济贫法与英格兰和威尔士相比较存在显著的不同,本书在全面系统阐述英国济贫法发展变迁的同时,在有关不同历史时期英国济贫法的不同章节的内容中,分别对苏格兰济贫法进行单独的阐释,尤其注意苏格兰济贫法与英格兰和威尔士济贫法从显著的差异性逐步走向趋同的过程,以期既体现英国济贫法历史的整体性与系统性,又关注苏格兰济贫法的特殊性。

^① 丁建定:《西方国家社会保障制度史》,高等教育出版社2010年版,第378—379页。

目 录

第一章 中世纪后期英国济贫法的萌芽	1
第一节 流民问题与社会舆论	1
第二节 社会慈善救济	12
第三节 地方政府的济贫尝试	22
第四节 济贫法的出现	28
第二章 17 世纪英国济贫法的实施	42
第一节 贫困问题与社会思潮	42
第二节 17 世纪前期的济贫法	54
第三节 17 世纪后期的济贫法	67
第四节 《定居法》与劳动救济	78
第三章 18 世纪英国济贫法的变化	89
第一节 贫困问题与社会认识	89
第二节 18 世纪前期的济贫法	96
第三节 18 世纪后期的济贫法	103
第四节 贫民习艺所与济贫院的建立	113
第五节 济贫法的实施效果	120
第四章 19 世纪初英国新济贫法的出现	130
第一节 社会问题与济贫后果	130
第二节 济贫法改革的吁求	140

第三节	新济贫法的出现	147
第四节	济贫法的转折	157
第五章	19 世纪中期英国新济贫法的实施	167
第一节	社会问题与社会认识	167
第二节	院内救济的实施	176
第三节	院外救济的存在	186
第四节	新济贫法下的区别救济	195
第五节	苏格兰新济贫法的实施	200
第六节	新济贫法的实施效果	207
第六章	19 世纪末 20 世纪初英国现代社会保障制度的建立	216
第一节	社会问题与社会思潮	216
第二节	济贫法面临的困境	224
第三节	免费养老金制度的建立	229
第四节	失业保险制度的建立	239
第五节	国民健康保险制度的建立	249
第七章	两次世界大战之间英国社会保障制度的发展	255
第一节	社会问题与社会思潮	255
第二节	济贫法的终结	263
第三节	缴费养老金制度的实施	272
第四节	失业保险制度的变化	280
第五节	国民保健制度的建立	287
第八章	第二次世界大战后英国福利国家的建立	292
第一节	社会舆论与福利国家蓝图	292
第二节	社会保险制度的发展	305
第三节	国民救助与家庭补贴制度的建立	312
第四节	国民保健制度的发展	320

第九章 20 世纪中期英国福利国家的发展	327
第一节 社会变化与社会思潮	327
第二节 20 世纪 50 年代福利国家的发展	334
第三节 20 世纪 60 年代福利国家的扩展	345
第四节 20 世纪 70 年代福利国家的变化	354
第十章 20 世纪末以来英国福利国家的改革	360
第一节 福利国家面临的困境	360
第二节 保守党政府的改革主张与措施	369
第三节 工党政府的改革主张与措施	383
第四节 联合政府的社会保障制度改革	396
第十一章 英国社会保障制度史综论	399
第一节 英国社会保障制度史的阶段特征	399
第二节 英国社会保障制度的基本体系	413
第三节 英国社会保障制度的基本目标	421
第四节 英国社会保障制度的基本功能	431
第五节 英国社会保障制度发展的启示	445
英国重要社会保障立法年表	450
参考文献	453
表 索 引	472
后 记	476

第一章 中世纪后期英国济贫法的萌芽

第一节 流民问题与社会舆论

一、流民问题

英国社会从 14 世纪开始发生重要的变化，其中的两大历史事件具有重要影响，推动了英国政府采取措施解决不断恶化的社会问题。这两大历史事件就是“黑死病”在欧洲的蔓延以及圈地运动在英国的出现。其直接结果是，大量成年劳动力四处流浪，成为对社会稳定产生极大影响的流民大军，并使得英国社会普遍存在严重的劳动力缺乏现象。因此，解决流民问题成为英国社会发展的重要任务之一。

蔓延于欧洲的黑死病导致大量英国人口死亡，一些农村甚至整村人口在经历黑死病之后都不复存在。当时，牛津郡的一位名叫杰弗里·勒贝克的牧师有如下的记述：“最初它夺去了多塞特郡诸港口几乎全部居民的生命，然后使生活在内陆的人丧生，并从那儿可怕地传布到德文郡和萨默赛特郡，远达布里斯托尔，而后格洛斯特的人不让布里斯托尔的人进入他们的地区，大家都认为在死于瘟疫的人中生活过的人其呼吸是会传染的。但最后它还是袭击了格洛斯特，还有牛津和伦敦，最后则猖獗于整个英格兰，以致无论男女，每十个人能活下来的不到一个人。由于墓地不足，连田地也被挑选来埋葬死人……无数普通人和大批僧侣、修女和牧师谢世而去，究竟有多少人只有上帝知道。瘟疫袭击的主要是身强力壮者，……这

次大瘟疫……在英格兰横行了整整一年，其势凶猛，以致许多村庄没有留下一个活人。”^①

开始于16世纪的圈地运动对英国社会产生更加深刻和全面的影响。圈地运动使大批人口失去土地，从而失去生活来源，不得不选择流浪、乞讨甚至偷盗、抢劫作为谋生方式。在莱斯特郡的大威格斯特，地主占有全村50%的土地，教会占有全村30%的土地，余下土地中的38%为20户农民占有，60户农民是无地农业人口。土地兼并被认为是最为普遍的现象。^②多塞特侯爵在莱斯特郡圈地500英亩，在沃里克郡圈占200英亩，为此有60位农民被剥夺了土地。北安普敦的罗伯特·马洛里一次圈占耕地494英亩，牧场和草地324英亩，有62位农民被驱逐。白金汉的托马斯·彼科特在多德希尔教区圈地960英亩，破坏了24个庄园或者宅院，赶走了120位农民，还在其他两个教区共圈地1141英亩，将149位农民逐出家园。16世纪初的一份调查报告显示：柴郡科斯米乡村教区在1506年有20个农民悲伤地离开了农村，成了“游手好闲”的人。^③16世纪末17世纪初，英国政府组织的关于圈地问题的调查委员会对24个郡进行了调查，1455—1607年，共被圈占土地516673英亩，占24个被调查郡的土地面积的2.76%。其中，英格兰中部的14个郡被圈占土地约386810英亩，占全部被圈占土地面积的72.7%，占中部14个郡土地面积的6.03%，被驱逐的农民约5万人。^④

黑死病、圈地运动使得英国的流民问题非常严重。关于15—16世纪英国流民的具体数字并没有准确的结论，但各种记述以及研究成果表明当时英国的流民不在少数。1517年，伦敦市在全城各个教区进行调查登记，在此基础上开列了一份贫民的名单，给他们发放乞食徽章，允许佩戴徽章者沿街乞讨。这份名单中全市共列有1000名流民。1569—1572年，英国18个郡中共有750名流民被逮捕；沃里克郡的首府里克城，在1580—1587年间，被捕的流民有132人。1596年春，约克郡北莱丁区被捕的流民约达200名。1594年，伦敦市长约翰·斯宾塞爵士估计该市有流民1.2万人。

① 摩根：《牛津英国通史》，商务印书馆1993年版，第200—201页。

② 钱乘旦：《英国通史》，上海社会科学院出版社2002年版，第119页。

③ 陈曦文：《英国16世纪经济变革与政策研究》，首都师范大学出版社1995年版，第195页。

④ 陈曦文：《英国16世纪经济变革与政策研究》，首都师范大学出版社1995年版，第55页。

16 世纪 90 年代，萨默塞特治安法官爱德华·海克斯特在呈递给威廉·塞西尔的报告中说：“闲逛的士兵和其他健康的流民人数每个郡都在 300 至 400 人左右。”当时，英格兰有 40 个郡，威尔士有 12 个郡，由此推算，英格兰和威尔士的流民大约共有 2 万人。1597 年，康沃尔的一个地方官说全国共有 20 万流民，他所在的郡就有 1 万人。^①

这些流民大部分为单身男子，一部分是单身女子，小部分是夫妻及其子女。其流浪的主要目的有以下几个方面，大部分流民是为了能够到其他地方找到工作，一部分是持证行乞者，少部分是为了访问亲戚，还有一部分是为了到异地治病、到法庭作证或者旅行取乐，上述几种目的具有一定的正当性，但也有一部分流民流浪的目的是为了行窃，还有一部分是无照行乞者和骗子。根据一些郡所留下的逮捕流民的记录材料，大部分流民被捕的原因不清楚，部分流民是因为行窃被捕，部分流民是因为耍流氓被捕，也有一些流民因暴力犯罪被捕。流民一般的流向为从乡村流向城镇，也有一部分流民在乡村之间流浪，从城镇流向农村的流民也有，但是为数较少。离家流浪的距离远近因人而异，大部分流民的流浪范围约在 50—100 英里之间，流浪距离超过 100 英里的流民为数不多。从英格兰和威尔士整体来看，流民流动的总体方位并不具有显著的规律性，但是，流入东南地区的流民主要来自西南各郡和东盎格利亚，流入剑桥郡和白金汉郡的流民主要来自于中部地区和北威尔士地区，流入中东部地区的流民主要来自于北部、西北部各郡，特别是约克郡、林肯郡。

表 1-1 1564—1587 年英国被捕流民的来源地情况表

流民来源地	流民被捕地						总计 (人)
	中部地区		西南部地区		东南部地区		
	人数 (人)	比例 (%)	人数 (人)	比例 (%)	人数 (人)	比例 (%)	
东南部地区	20	8.2	9	9.0	73	44.5	102
南部和西部地区	28	11.4	41	41.0	21	12.8	90

① 尹虹：《16 世纪和 17 世纪前期英国的流民问题》，《世界历史》2001 年第 4 期。

续表

流民来源地	流民被捕地						总计 (人)
	中部地区		西南部地区		东南部地区		
	人数 (人)	比例 (%)	人数 (人)	比例 (%)	人数 (人)	比例 (%)	
中东部地区	72	29.4	14	14.0	4	2.4	90
中西部地区	41	16.7	14	14.0	12	7.3	67
西北部地区	26	10.6	2	2.0	4	2.4	32
西南部地区	10	4.1	3	3.0	7	4.3	20
东盎格利亚	7	2.9	2	2.0	22	13.4	31
约克郡和林肯郡	24	9.8	0	0	4	2.4	28
东北部地区	5	2.0	0	0	2	1.2	7
爱尔兰地区	2	0.8	0	0	5	3.1	7
苏格兰地区	0	0	0	0	5	3.1	5
威尔士地区	10	4.1	15	15	5	3.1	30
总计	245	100.0	100	100.0	164	100.0	509

资料来源：A. L. Beier, "Vagrants and the Social Order in Elizabethan England", *Past and Present*, No. 64, 1974。

大量的流民使得许多耕地成为荒地，圈地运动又使得大量田地变为牧场，从而导致英国粮食生产减少，直接引发 15—16 世纪物价上涨。如果以 1451—1475 年的物价作为基数 100，则 1520 年的物价指数已经上升到 160，1555 年上升到 170，1556 年上升到 370，1557 年上升到 409，1594 年下降到 281，1596 年上升到 505，1597 年上升到 685。^① 每夸特小麦的价格在 1501—1510 年为 5 先令 5.5 便士，1511—1520 年为 6 先令 8.75 便士，1521—1530 年为 7 先令 6 便士，1531—1540 年为 7 先令 8.5 便士，1541—1550 年为 10 先令 8 便士，1551—1560 年为 15 先令 3.75 便士，1561—1570 年为 12 先令 10.5 便士，1571—1580 年为 16 先令 8 便士，1583—1592 年为 23 先令 8.25 便士，1593—1602 年为 34 先令 10.5 便士。^② 物价

① 勃里格斯：《英国社会史》，中国人民大学出版社 1991 年版，第 145 页。

② H. E. Raynes, *Social Security in Britain, A History*, London, 1960, p. 48.

上涨的同时，工资指数却在下降。如以 1521 年的工资指数为 100，则 1550 年的工资指数为 122.4，1551—1600 年为 83。工资上升幅度远远不及物价上升幅度。16 世纪前期，英国工资上涨幅度只是大麦价格上涨幅度的 15%，1550—1560 年，英国工资上升幅度也仅是大麦价格上涨幅度的 30%，工资上涨低于粮食价格上涨约 50%。^① 1495 年，英国一个工人用 15 周的劳动时间就能挣得全家 1 年的口粮，1564 年，则要花 40 周的劳动才能挣得全家 1 年的口粮，而到 1593 年，一个农业工人甚至终年劳动也不能保证全家人 1 年的口粮。^②

16 世纪以后英国社会贫富分化加剧。根据 16 世纪初期的税收记录，1524—1525 年，奇切斯特共有纳税人 332 人，其中纳税额不超过 2 英镑者为 219 人。路易斯镇的数字分别为 322 人和 212 人，埃利斯伯利镇的数字分别为 202 人和 135 人，卫康比镇的数字分别为 175 人和 96 人，皮沃斯镇的数字分别为 172 人和 114 人，阿玛施翰镇的数字分别为 123 人和 84 人，白金汉镇的数字分别为 111 人和 76 人，豪斯翰镇的数字分别为 107 人和 73 人，斯垂福德镇的数字分别为 106 人和 79 人，奥克翰镇的数字分别为 104 人和 54 人，米德哈斯特镇的数字分别为 103 人和 77 人，比康斯菲尔德镇的数字分别为 87 人和 49 人，阿兰德尔镇的数字分别为 76 人和 47 人，斯提宁镇的数字分别为 63 人和 51 人，阿平翰镇的数字分别为 47 人和 21 人，格林斯泰德镇的数字分别为 44 人和 27 人。^③

据记载，16 世纪 30 年代，索福克南部的巴博夫百户区有居民 2277 人，其中的 1375 人不是没有土地，就是没有房子；在拥有纳税土地的 902 人中，620 人平均只有 1 间农舍。16 世纪 20 年代，占伦敦人口 20% 的人占有 80% 的纳税财产。在索福克，不足 2% 的人口占有了 50% 的土地，与此同时，60% 的人口没有土地或房屋，30% 的成年男性的收入达不到纳税收入标准。在考文垂的沃切斯特、雷切斯特，这一比例达到 50%，在约克

① 尹虹：《十六、十七世纪前期英国流民问题研究》，中国社会科学出版社 2003 年版，第 43—44 页。

② 施脱克马尔：《十六世纪英国简史》，上海人民出版社 1958 年版，第 24 页。

③ J. Cornwall, "English Country Towns in the Fifteen Twenties", *The Economic History Review*, No. 1, 1962.

郡的西雷丁,这一比例达到58%,在诺福克,这一比例也有25%。^①16世纪后期,乡村中最贫困的居民占农民总数的1/4至1/3,他们一般都没有能力购买所必需的足够的食品。相反,英国5%的社会上层控制着全部财富的40%—50%。1570年,诺里奇城调查资料显示,有534名男人、831名妇女及1007名儿童被列入必须获得救济才能生存的一类人之中,约占该城人口的8%。^②根据调查,1547—1555年,伦敦城需要救济的人数为2100人,其中没有父亲的患病儿童为300人,患病的成年人为200人,因养育子女负担沉重而陷于贫困者为350人,贫困老人为400人,家庭主要劳力衰弱者为650人,懒惰的流浪汉为200人。^③

16世纪的英国人哈里逊针对当时的贫困问题写道:“在欧洲没有一个国家没有穷人,但在我们英国,穷人是太多了,他们可分成三类:第一类是无劳动能力的穷人,如孤儿、老人、残废以及痼疾者;第二类是遭遇不幸事件而变成穷人的,如受伤的兵士和破产的房主和地主——这一类人数特别多;第三类是那些放荡成性、不可救药的穷人,如流浪人、骗子、娼妓、叛乱者。”^④另一位英国诗人这样描述黑斯廷的一个贫穷织工的茅庐:“除了地面,别无住所,无凳可坐,门上无锁,夜晚无草可寝,更无烛台照明。”^⑤

大量流民以及贫困问题使得英国社会处于不安定状态,尤其是各种原因所导致的流民对英国社会构成严重的压力。伊丽莎白时代的伦敦有20万人口,其中流民就有5万人以上。一些流民从事犯罪活动或者有各种不轨行为,根据被捕流民的档案记载,伦敦城的流民中有偷窃嫌疑者占45%,流浪罪者16%,被捕原因不详者占23%,伪造乞食证者占5%,杀人、欺诈和不道德者,分别占2%和3%,煽动罪和宗教异端者也占同样比例。^⑥在埃塞克斯,1592—1594年,盗窃案件年均增长78.6%,1595—1597年,因严重的粮食匮乏,盗窃案件年均增长178.3%。^⑦

① P. Slack, *Poverty and Policy in Tudor and Stuart England*, Longman, 1988, p. 40.

② 李建彬:《英国都铎时期的社会贫困与慈善、救济政策》,《华东师范大学学报》1998年第6期。

③ H. E. Raynes, *Social Security in Britain, A History*, London, 1960, p. 23.

④ 施脱克马尔:《十六世纪英国简史》,上海人民出版社1958年版,第8页。

⑤ 蒋孟引:《蒋孟引文集》,南京大学出版社1996年版,第326页。

⑥ 尹虹:《16世纪和17世纪前期英国的流民问题》,《世界历史》2001年第4期。

⑦ J. Walter, "Dearth and the Social Order in Early Modern England", *Past and Present*, No. 71, 1976.

1597 年的一封致伯格利勋爵的信件，描述了由健壮的乞丐所引发的问题，“流民是那些被盗的轻便物品的接受者，也就是说，补锅匠在他们的预算之中，小商贩在他们的菜篮子中，玻璃商在他们的筐子里，无德的代理人拿着大封条在他们的口袋里掩盖了无数罪恶。……我不知道乡下的贫民怎么能够承受压在他们身上的负担，怎么能够承受这片土地上的无数懒惰的流民所施予的豪夺，许多道德败坏的窃贼得以逃脱，因为，在大多数情况下，那些单纯的乡下男女只能看到他们财物的损失，而不能看得更远，他们都持有这样的想法，即他们不能为了世上的财物而招致任何人被处死”。^①

英国历史学家屈威廉在其《斯图亚特王朝时代的英国》一书中这样写道：“在最初两个都铎王朝国王统治的时代，由于诸多的经济、社会与政治原因，失业盛行而且健壮的乞丐是一个很大的威胁。英国就像是一个由凌乱的乞丐和流民大军威胁着的国家，而且慢性病在任何时候都可能成为社会动乱的开端。”^② 沃勒斯坦也指出：那些流民“凶恶狡诈而又大胆妄为，其中有一些人是对政治、宗教或者社会的不满者。因而在伊丽莎白时代的英国，流民和贫民不仅是有害的，而且是危险的”。^③

二、社会舆论

严重的流民与贫困问题不能不引起英国社会的关注和反应。莫尔在其《乌托邦》一书中，留下了早期圈地运动及其影响的大量记录，他指出：“佃农从土地上被撵走，为的是一种确是为害本国的贪食无厌者，可以用一条栅栏把成千上万亩地圈上。有些佃农则是在欺诈和暴力手段之下被剥夺了自己的所有，或是受尽冤屈损害而不得不卖掉本人的一切。这些不幸的人在各种逼迫之下非离开家园不可——男人、女人、丈夫、妻子、孤儿、寡妇、携带儿童的父母，以及生活资料少而人口众多的全家。……他们离开啦，离开他们所熟悉的唯一家乡，却找不到安身的去处。”^④

拉蒙德在其《论英国本土的公共福利》一书中借四种人之口表达了社

① H. E. Raynes, *Social Security in Britain, A History*, London, 1960, p. 18.

② G. M. Trevelyan, *England under the Stuarts*, Methuen, 1980, p. 19.

③ 沃勒斯坦：《现代世界体系》（第一卷），高等教育出版社 1988 年版，第 376 页。

④ 莫尔：《乌托邦》，商务印书馆 1982 年版，第 21 页。