

廊师研究文库·历史卷（第一辑）



朱安文 著

英国济贫管理体系演变 研究（1795-1914）

天津出版传媒集团



天津古籍出版社

廊师研究文库·历史卷（第一辑）
总主编李士杰 本卷主编王越旺



朱安文 著

英国济贫管理体系演变 研究（1795-1914）

天津出版传媒集团



天津古籍出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

英国济贫管理体系演变研究 : 1795-1914 / 朱安文
著. — 天津 : 天津古籍出版社, 2016. 12
(廊师研究文库 / 李士杰总主编. 历史卷. 第一辑
)

ISBN 978-7-5528-0492-8

I. ①英… II. ①朱… III. ①社会救济—管理体系—
研究—英国—1795-1914 IV. ①D756. 17

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第006311号

英国济贫管理体系演变研究 (1795-1914)

朱安文/著

出版人/张玮

天津古籍出版社出版

(天津市西康路35号 邮编300051)

<http://www.tjabc.net>

三河市冠宏印刷装订有限公司印刷

全国新华书店发行

开本 787×1092 毫米 1/16 印张 12.5 字数 188 千字

2016 年 12 月 第 1 版 2016 年 12 月 第 1 次印刷

ISBN 978-7-5528-0492-8 定价: 32.00元

总 序

李士杰

筹划已久的“廊师研究文库”终于要面世了。看到这些展示我校科研学术水平的成果得以出版,心中感到由衷的高兴,遂欣然作序,置之卷首,以飨读者。

廊坊师范学院成立于1946年,前身是安次县立简易师范学校,2000年经教育部批准,升格为省属本科院校。学校坚持以学科专业建设为龙头,努力打造以教师教育学科专业为主体,理、工、经、管、法等多科协调发展的学科专业格局。现开设本、专科专业90个,涵盖九大学科门类。学校响应国家号召,积极推进教学改革,积极探索推进应用本科转型等各项工作,努力向着建设特色鲜明的师范大学的目标迈进。

2016年7月,为提升我校科研水平、整合学校文科研究资源、引导青年教师快速成长,我校引进了南炳文、乔治忠、万明三位来自南开大学和中国社科院的知名专家,并与中华书局合作成立了“明史与明代文献研究中心”。学校将历史、文学、教育、政治等文科专业的主要师资力量都纳入研究中心的队伍中,整合出明代史学史、明代官私史籍整理与研究、明代北直隶教育研究、明清廊坊地方史研究

等十个研究方向。中心主任南炳文教授为学校的学科建设和发展提出了很多建设性的意见,“廊师研究文库”的想法也是南教授最先提出的。

学校对“廊师研究文库”的出版规划非常重视,制定了切实可行的保障措施。根据规划,本文库拟分历史、文学、教育、经管等卷,每卷以10种为一辑。文库所收录成果将突出学术性,强调研究深度,严守学术规范,注重学术创新。学校专门设立评审委员会,对入选论著进行审核,具体的编辑工作则交给固定的出版社负责。

我们将积极吸纳全校优秀学术成果,力争将文库做成学术性强、研究水平高、意义重大的学术创新工程,作为向外展示我校学术水平的窗口,不断做下去。

序 言

本书是朱安文同志在其博士论文基础上整理修订而成,2011年其考取中国社会科学院博士,作为一名在职博士生,严格的研究压力下,工作与学习的双重压力扑面而来,顺利完成学业是一件很不容易的事情。作为导师,为了使其顺利毕业,我敦促其拟定了严格的学习研究计划,就学位论文选题进行长期探讨,最终选定《英国济贫管理体系的演变》作为论文选题,指导其按照计划一步步完成论文的开题、写作、中期检查、最后顺利通过博士论文答辩。

贫困作为伴随人类社会而生的顽疾长期存在,对贫困者的救济事关社会稳定和发展,历来备受关注。英国济贫作为较老的选题,国际国内对此进行大量研究,多从社会背景、政策实施、绩效评价等层面进行特定历史时期或繁或简的勾勒,但从管理学角度出发,在厘清史实的基础上,梳理第一次世界大战前英国济贫管理体系的发展演变,探究其政策实施的得失成败,进而为社会管理者提供可供咨询或借鉴的管理智慧的相关研究却少之又少,这也是我鼓励朱安文博士以《英国济贫管理体系演变研究 1798—1914》为研究课题的初衷和希望所在。

值得一提的是,与传统的英国济贫政策研究论文相比,朱安文博士大量采用英国议会议事录、济贫报告、统计数据等一手资料,概述工业革命前教区济贫管理的特点及其演变之余,重点指出,为消除斯宾汉姆兰制度的实施所带来的济贫税大量增加的窘况和反击自由主义以及马尔萨斯主义的批评,地方政府进行了系列济贫改革,为新济贫法的出台和济贫管理从地方向中央的过渡奠定基础,这一点值得肯定。另外,就新济贫法的实施,作者有意识避开繁琐的史实陈述,关注不同利益群体如农民、工人、地方政府以及慈善组织需求差异和地区差异,较为全面地展示了新济贫法实施的曲折过程。19世纪末20世纪初,随着财富的增加,各种社会矛盾层出不穷,济贫事务日益复杂化,对济贫官员的专业要求日渐提高,女性监督官和工人监督官进入管理领域,管理方式更加科学化,注重舆论宣传和专业培训,关注群体利益的保护,人性化管理色彩渐浓,济贫官员协会雨后春笋般建立,组织化程度进一步增强。这些内容的出现为后续的研究提供了新素材和新角度,值得肯定。

当然,本书也存在若干不足之处,特别是对济贫税的收支平衡等历史细节还可进一步梳理,对英国济贫管理智慧的未来前景还可进一步阐释和说明。

衷心祝贺朱安文博士的论文付梓出版。希望他未来的事业人生一切顺利,永远保有中国社会科学院赋予他的独立、理性、宽容、担当精神,让学问成为其一生的气质和追求。

是为序。

吴必康

于中国社会科学院世界历史研究所

2016年11月20

目 录

绪 论 1

- 一、选题来源 1
- 二、选题范围与相关术语界定 2
- 三、研究综述 3
- 四、学术价值和现实意义 19

第一章 工业革命前的济贫管理 20

第一节 早期对流民的管制与救济 20

- 一、早期对流民的管制 20
- 二、管制与救济的结合 24

第二节 教区济贫的发展与演变 29

- 一、教区济贫及其管理 29
- 二、院外救济的扩大 35
- 三、教区济贫的缺陷与应对 40

第二章 工业革命初期的济贫管理 47

第一节 失业问题的加剧 47

英国济贫管理体系演变研究(1795—1914)

一、工业革命的兴起 47

二、失业加剧的原因及分析 48

第二节 工业革命初期济贫管理的反思与应对 56

一、教区济贫管理的变化 56

二、济贫管理的反思与应对 58

第三章 济贫管理从地方向中央的过渡(1795—1834) 72

第一节 废除还是改革 72

一、对津贴制度的批评与反思 72

二、废除主义的高潮——1817年专门委员会的召开 85

第二节 地方改革的尝试与“新济贫法”的出台 94

一、废除主义的改变 94

二、地方政府的济贫改革与1834年济贫法的出台 99

第四章 中央济贫管理体系的建立与发展(1834—1870) 109

第一节 “新济贫法”的推广与实施 109

一、社会背景 109

二、“新济贫法”的推广与实施 111

三、反济贫法运动 116

第二节 济贫院的内部管理及其调整 122

一、主要管理人员 122

二、院内管理及其调整 126

第五章 济贫法框架下的有限社会保障与管理 (1870—1914) 134

第一节 济贫管理的新变化	134
一、社会背景的改变	134
二、新管理者的出现	135
三、地方政府事务部的应对与管理	139
四、济贫官员的专业化和组织化	145
第二节 院外救济与院内管理的变化	149
一、有限社会保险的实施	149
二、院外救济的变化	151
三、院内临时贫困者的改变	153
结语:英国济贫法管理的几点思考	159
参考文献	163
附录:济贫法大事年表	182
后 记	184

绪 论

一、选题来源

贫困是人类社会发展进程中的普遍现象,能否成功应对贫困问题,事关社会稳定和政权存亡。面对贫困,英国不同时期的社会管理者或感到恐惧,出台严刑峻法,加大对流民的处罚力度;或反思惩罚措施的不足,惩罚之余,为健康的乞丐或劳动者提供就业机会,送贫困家庭的儿童去当学徒,试图以稳定的就业和收入打消贫民流浪的念头;或在外有战争威胁、内有国民暴动,社会秩序即将面临失控的情势下,扩大院外救济范围,实行津贴制度,尽可能地消除影响社会稳定的因素。虽然,不同时期英国的济贫政策随社会形势的变化而有所不同,时而宽松,时而严苛,救济标准和救助对象也有所变化,但其维护已有社会秩序的根本目的没有改变。

中世纪晚期,面对日益严重的流民问题,英国地方政府颁布一系列严苛法令,对流民进行管制,1601年出台的《伊丽莎白济贫法》在吸收和借鉴早期济贫法令精神和原则的基础上,授权治安法官以教区为单位管理济贫事宜。17世纪是英国社会急剧变革的时代,圈地运动的迅速推进,资产阶级革命的爆发以及社会的动荡导致贫困问题突出。教区济贫对无法养活自己的老人、寡妇、儿童的救济有所扩大,强调对有劳动能力者的劳动救济,严厉惩罚流民与乞丐。同时,济贫税的征收逐渐普及,管理和使用也逐渐规范化。工业革命初期,普通民众的贫困明显加剧。为应对贫困,政府广泛建立济贫院,对失业者提供劳动救济,对救济资格的审查也相对宽松,社会贫困一定程度上得到缓解。但持续增加的济贫支出以及因缺乏监督而腐败频出的济贫管理体系越来越受到指责。

1834年济贫法确立“院内救济原则”,中央成立“济贫委员会”,负责全国济贫事务,地方监督委员会任命教区外人员担任助理监督官,济贫法管理逐步正式化、规范化。19世纪70年代以后,社会问题日渐加剧和复杂化,济贫法面临的困难越来越大,救济效果越来越难以令人满意,社会

各界强烈要求济贫院进行改革,当局被迫改变混合济贫传统,对院内贫民区别对待,改善老年人和儿童生活环境。同时,地方济贫法管理也出现新的变化,如女性监督官和工人监督官的加入、专业技能的增强及院外救济的逐步增加。

20世纪初,众多社会问题集中出现,原因各有不同,需要区别对待,仅仅依靠济贫法难以妥善解决,社会需要新型的社会保障制度。1906年《失业工人法》、1908年《养老金法》和1911年《国民保险法》的颁布标志着失业保险金制度、养老金制度和健康保险制度在英国的确立。管理机构改革成为20世纪20年代济贫法制度改革的主要内容,1929年《地方政府法》规定各区公共救助分委员会承担济贫监督委员会的职责,济贫法在地方的管理宣告结束;1948年《英国国民救助法》则把原由济贫法提供的救济统一纳入新型社会保障制度进行管理,济贫法最终退出历史舞台。

纵观济贫法发展演变的历史,不难看出,随着王朝的更迭、时代的推进,国家历经划定教区后的撒手不管到济贫责任的全面承担乃至福利国家的建立,济贫方式也从最初的管制过渡到救济,继而发展到寻求就业并最终将解决贫困和经济发展结合起来。为应对贫困,政府颁布众多济贫法令,但立法意图的实现程度与各级济贫机构的管理到位与否密切相关。本文将以1795—1914年英国济贫法的管理体系为主要研究对象,理其流变,究其缘由,述其影响,着重考察其演变机理和发展趋势。

二、选题范围与相关术语界定

选题主要围绕1795—1914年济贫法的管理展开,虽涉及管理、法律、税收、慈善等方面,但与传统的管理思想史、法律思想史、税收制度史、慈善史不同,需要借鉴管理学理论进行历史考察。选题地域范围限定在英格兰和威尔士。本文涉及的济贫法、工业革命等专业词语早已为业界熟悉,至于管理,“科学管理之父”弗雷德里克·泰罗(Frederick Winslow Taylor)认为,管理就是最大限度地发挥他人的潜能来实现已定目标^①;诺贝尔奖获得者赫伯特·西蒙(Herbert A. Simon)则认为,所谓管理,其实

^① Frederick Winslow Taylor, *The Principles of Scientific Management*, London: Routledge, 2003, p. 56.

就是对众多方案优化选择并作出决策的过程。^① 现代管理学大师彼得·德鲁克(Peter F. Drucker)则赋予管理以生命和活力,认为其不仅是一项工作,一门技术,更是一种文化。“管理者的任务不是去改变人,是要让个人的才智和健康体魄以及工作热情得以发挥,从而使组织的整体效益成倍增长。”^②总之,管理是为了实现特定目的而进行的决策、计划、组织、指导、实施、控制的过程,管理者通过对生产的重要因素人的协调,实现效率和效益的增长。

而古代汉语则对管理一词给予更丰富的解释。管,细长且中空,四周皆封闭,中央可通达,闭之则为堵,通之则为疏,管之意有堵有疏、疏堵结合。所以,管既有疏导、引领之意,又含节制、控制之内容。理,据本义而言,为顺玉之纹理切割、分析,即事物的根本、发展的规律,暗含合理、顺理之意。在中国文学中管理被赋予不同的含义,如料理、治理。明朝刘兑《金童玉女娇红记》有“去年听除回来,为见侄儿申纯在家管理事务,十分停当”。

本文的“济贫法管理”主要就1795—1914年期间当权者如何通过济贫税的征收及调整,济贫机构权限的增减,救济标准和救济对象的改变以应对贫困、实现社会稳定进行探讨。

三、研究综述

1. 国外研究概况

国外对济贫问题的研究多集中在济贫法领域,且十分详尽。专著主要有尼科尔斯的《济贫法史》^③、韦伯夫妇的《英国济贫法》^④、托马斯·麦凯1899年出版的三卷本《英国济贫法史》^⑤。研究特定时期济贫法的有

① Herbert A. Simon, Massimo Egidi, Riccardo Viale, Robin Marris. *Economics Bounded Rationality and the Cognitive Revolution*, Camberley: Edward Elgar Publishing Ltd, 2008, p. 89.

② Peter F. Drucker, *The Frontiers of Management*, Boston: Harvard Business Review Press, 2010, p. 123.

③ George Nicholls, *A History of the English Poor Law: in Connection with the State of the Country and the Condition of the People*, New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd, 2007.

④ S. and B. Webb, *English Poor Law History*, London: Longmans, Green and Co, 1910.

⑤ Thomas Mackay, *A History of the English Poor Law*, Vol. III, from 1834 to the Present Time, London: P. S. King and Co. 1899.

斯莱克的《1531—1782年的英国济贫法》^①、博特略的《老年人和英国济贫法(1500—1700)》^②、罗宾·密斯和兰德尔·史密斯的《从济贫法到社区护理:1931—1971年福利服务的发展》^③。

具体来讲,尼科尔斯的著作介绍了1854年前英格兰地区济贫的历史;地方治安法官托马斯根据个人经历著成《英国济贫法史》,叙述1834以来的济贫史,认为济贫法管理的严酷导致被救助者远离济贫院,而济贫官员的腐化则使公共济贫的公信度迅速下降。济贫法实施效果如何,管理十分重要,长期存在的济贫双重标准和原则为中央法令在地方的实施造成困难。韦伯夫妇的著作因个人职位、获取第一手资料的能力及助手的参与饱受争议,但无可否认,作者高超的概括能力、优雅的文字表述和大量官方一手材料的运用,使其著作成为济贫法研究中的经典之作。此外,《1531—1782年的英国济贫法》指出,该时期济贫法的缺陷在于不断增加的支出、过于严格的登记原则和贫民工厂的建立。《老年人和英国济贫法(1500—1700)》主要论证16至18世纪英国对老年人的救助;而《从济贫法到社区护理:1931—1971年福利服务的发展》则论述二战前后到20世纪70年代老年福利政策的发展。以上著作较为完整地再现了不同时期济贫法发展演变的历史。

有的学者从社会管理的角度对济贫法的演变进行论述,如约翰·克拉克的《济贫法》^④、罗伯特·汉弗莱的《罪恶,有组织的慈善及维多利亚时期英格兰的济贫法》^⑤、E. C. 米德温特的《1830—1860年兰开夏的社会

① Paul Slack, *The English Poor Law, 1531 - 1782*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

② L. A. Botelho, *Old Age and the English Poor Law, 1500 - 1700*, Suffolk: Boydell Press, 2004.

③ Robin Means and Randall Smith, *From Poor Law to Community Care, the Developmet of Welfare Services for Elderly People 1939 - 1971*, Bristol: Policy Press, 1998.

④ John Clark, *The Poor Law*, London, Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd, 1922.

⑤ Robert Humphreys, *Sin, Orgnized Charty and the Poor Law in Victory England*, New Yook: St. Martin's Press, 1995.

管理》^①、乔治·R. 布瓦耶的《1750—1850 年英国济贫法的历史》^②。

其中,约翰·克拉克的《济贫法》指出,支持院内救济利于减少支出的人,把院内救济管理的实行归咎于贫困的压力,而院外济贫则饱受那些松懈的济贫法执行者的指责。然而,对不平等有所了解的人认为,他们应当通过纳税献出部分收入,那些将为贫民和不幸的人提供食物的行为视为伟大想法的人其实是伪善。社会管理工作不是保护机器的机械行为,它的实行符合人类最伟大利益,不明白这些,不列颠之梦将无法实现。该书为了解英国不同时期的济贫管理提供了素材。罗伯特·汉弗莱认为,19 世纪 70 年代,自由放任思想遭到“新理想主义”的抨击,认为工业国家不能把个人生活交给不受控制的市场,人口迅速增加和工业城市化萌芽所带来的问题不能用传统的乡村模式加以解决。政府认识到应当采取措施,适度处理贫困、疾病等生活问题,仅对“自由”“平等”进行新的解释将被新理想主义者看作空洞的允诺,需要提供更好的社会环境和生活条件以鼓励个体完成本职工作。由于缺乏事先调查,过于快速理性的救助只能导致随意的帮助,不会给贫民带来好处,只能造成道德的损害和培育固有的罪恶。E. C. 米德温特指出,19 世纪上半期的兰开夏,经历了早期的商业辉煌和稍后的棉花危机,社会管理工作尤为重要。为解决上述问题,根据 1835 年《市政合作条款》和 1839 年《乡村保安法》,建立最早的省属警察力量;根据 1848 年《公共卫生法》成立地方卫生部;1856 年《义务警察法》和 1858 年《地方政府法案》则形成对公共卫生的全面管理。《1750—1850 年间英国济贫法的历史》专设一章对 1760—1834 年间旧济贫法在乡村的管理进行论述,包括救济的管理,救助时间的变化,还专门探讨了季节对英国农村劳动力市场及农业的影响等。以上著作作为了解 18—19 世纪中期的济贫法管理提供了丰富的个案研究。

有的著作从政治学角度探究济贫法的历史,如德赖弗·费利克斯的

① E. C. Midwinter, *Social Administration in Lancashire 1830 - 1860*, Manchester: Manchester University Press, 1969.

② George R Boyer, *An Economic History of the English Poor Law 1750 - 1850*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

《权力和贫困:1834—1884年的济贫院制度》^①,安东尼·布伦代奇的《“新济贫法”的构成》^②,M. A. 克劳瑟的《1834—1929年的济贫院制度》^③。《权力和贫困:1834—1884年的济贫院制度》第一章从历史地理学角度指出政府(特别是土地管理者)以及机构设计(特别是个体执行的改革)存在的问题,其余则关注济贫院制度本身;第二章为了解济贫院联盟与官僚制度的特别形式提供了帮助;第三章考察济贫法管理机构分布;其余三章主要讨论济贫院制度的实施,为解决陷入中央与地方二元论的济贫法历史研究提供了被忽略的资源。安东尼·布伦代奇的《“新济贫法”的构成》认为,“新济贫法”的颁布是优秀的政治进程,是贫民、教区、教区人员、乡村领导和议会共同作用的结果,济贫法发展变化研究可以通过多角度分析地方、乡村、国家领导者的权力构成来实现。《1834—1929年的济贫院制度》认为,多年来济贫院将学校、收容所、避难所、医院和养老院功能融为一体,同时也是流浪者和失业者最后的庇护所。济贫院作为国家在慈善机关关注下进行的实验,虽然错误很多,甚至经常发生蓄意的虐待,但国家试图弥补这些过失,逐步创立现代福利制度,并最终取代济贫院,济贫院的管理为那些特殊的福利机构提供了借鉴。

有的学者从福利制度角度进行阐述,如J. R. H. 海的《自由福利改革的起源(1906—1914)》^④,克莉丝·琼斯和托尼·诺瓦克的《贫困,福利和纪律性国家》^⑤,安妮·迪格比的《不列颠福利政策》^⑥,黛博拉·A·斯通的《失能的国家》^⑦,弗雷泽的《英国福利国家的演进》^⑧,帕特·塞恩的

① Felix Driver, *Power and Pauperism: the Workhouse System, 1834 - 1884*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

② Anthony Brundage, *The Making of the New Poor Law*, Hutchinson of London, 1978.

③ M. A. Crowther, *The Workhouse System 1834 - 1929*, London: Batsford Academic, 1981.

④ J. R. H Hay, *The Origins of the Liberal Welfare Reforms 1906 - 1914*, London: Macmillan, 1975.

⑤ Chris Jones and Toney Novak, *Poverty, Welfare and the Disciplinary State*, New York: Routledge, 1999.

⑥ Anne Digby, *British Welfare Policy*, London: Faber and Faber, 1989.

⑦ Deborah A. Stone, *The Disabled State*, Philadelphia: Temple University Press, 1984.

⑧ Derek Fraser, *The Evolution of the British Welfare State*, New York: Palgrave Macmillan, 2009.

《福利国家的基础》^①等,勾勒了英国福利政策发展演变的历史。《自由福利改革的起源(1906—1914)》认为,1906—1914年是改革的时代,老人退休金、医疗和失业保险,学校配餐、儿童医疗服务的出现,促使历史学家致力于解释为何自由主义政府从事与自由放任理论冲突的行为。关于自由主义改革,有人认为其是针对系列问题如老年、失业、疾病,以及在政府部分人员愿意帮助社区弱者的利他愿望基础上产生的立法结果。但从历史上看,社会改革既是社会控制方式,也是造福于少数人并促进经济发展的工具,却也有可能导致更为直接的不平等。《贫困、福利和纪律性国家》从家庭收入与社区、阶层与社会关系以及资本主义角度重新定义贫困,指出就业和失业的分散、工人阶层的屈从、社会安全的变化、年轻人的增加导致反贫困现象出现;而救助政策本身存在效果不明显、方式不文明、社会安全性差、欺诈大量存在等等缺点。《不列颠福利政策》系统列举和探讨了近代以来英国福利政策从济贫院到工作福利的演变,指出英国福利政策的独立建立在经济发展的有效性上。《失能的国家》把被救助者分成失能者和需要救助者两部分,并探讨他们政治上的运作和历史来源。长期以来,福利国家数量大为增加,各种团体利益的倡导者利用政治运动为选民获取和扩大福利。别有用心的人利用制度缺陷获取不属于个人的利益,福利欺诈不再是新名词。作者回顾数百年历史,探究德国、英国、美国福利制度的发展,发现了众多去除虚假申请者的测验和为将正常人与所谓的残疾者区别开来而设定的标准。以上著作对了解英国福利政策的发展演变及其对济贫法管理的影响大有裨益。

有的研究着眼于济贫法实施的社会环境,为了解济贫法管理提供更广阔的视野。如帕特·塞恩的《不列颠社会政策的起源》^②、凯瑟琳·琼斯的《不列颠社会政策构成》^③、本·琼斯《1796—1914年不列颠的政治社会和经济史》^④、J. R. 波因特的《社会和贫困》^⑤。在《不列颠社会政策

① Pat Thane, *The Foundation of the Welfare State*, London: Longman, 1982.

② Pat Thane, *The Origin of British Social Policy*, Croom Helm London Rowman and Littlefield, 1978.

③ Kathleen Jones, *The Making of Social Policy in Britain, from the Poor Law to New Labour Continuum*, London: International Publishing Group Ltd, 1991.

④ Ben Jones, *A Political Social and Economic History of Britain 1796 - 1914*, Toronto, 1987.

⑤ J. R. Poynter, *Society and Pauperism*, Toronto: Toronto University Press, 1969.