
第五节	20 世纪前期英国家庭补贴和国民保健制度的建立	287
第六节	1929 年《地方政府法》与英国济贫法制度的结束	294
第八章	英国济贫法制度的发展演变综论	302
第一节	苏格兰济贫法制度发展的特殊道路	302
第二节	英国新济贫法制度的社会功能	320
第三节	英国济贫法制度的政治经济功能	332
第四节	济贫法制度在英国社会保障制度发展中的地位	342
第五节	济贫法制度与英国近代慈善互助事业的发展	348
第六节	英国在西方国家济贫法制度发展中的地位	360
附 录	英国济贫法制度大事年表	368
主要参考文献		375
表 索 引		393
后 记		397

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。^① 物价上涨的同时, 工资指数却在下降, 如以 1521 年的工资指数为 100, 1550 年的工资指数则为 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, 英国工资上升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%。^② 1495 年, 英国一个工人用 15 周的劳动时间就能挣得养活全家 1 年的口粮, 1564 年, 则要花 40 周的劳动才能挣得养活全家 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养活全家人 1 年的口粮。^③

表 1-1 1501—1602 年英国工资变动情况

时期	木工	泥瓦匠	无技艺劳工
1501—1510 年	5.3 便士	6 便士	3.88 便士
1511—1520 年	6.75 便士	6 便士	3.75 便士
1521—1530 年	6 便士	6.25 便士	4.13 便士
1531—1540 年	7 便士	6.75 便士	4 便士
1541—1550 年	7 便士	6.75 便士	4.38 便士
1551—1560 年	10.75 便士	10 便士	6 便士
1561—1570 年	10.5 便士	10 便士	7 便士
1571—1583 年	11.5 便士	11.75 便士	7.88 便士
1583—1592 年	5 先令 11.5 便士	5 先令 11.5 便士	4 先令
1593—1602 年	6 先令	6 先令 0.5 便士	4 先令

注: 1582 年以前为日工资, 1582 年以后为周工资。

资料来源: H. E. Raynes, *Social Security in Britain, A History*, London, 1960, p. 49。

① H. E. Raynes, *Social Security in Britain, A History*, London, 1960, p. 48.

② 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。

③ 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。

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，如受伤的士兵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。”^① 16 世纪英国的一位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。”^②

1597 年，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，信件中说：“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的财物损失，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。”^③

黑死病、圈地运动以及贫困问题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，约克郡北雷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。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的人数每个郡都在 300 至 400 人左右。”当时，英格兰有 40 个郡，威尔士 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

① 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。

② 蒋孟引：《蒋孟引文集》，南京大学出版社 1996 年版，第 326 页。

③ H. E. Raynes, *Social Security in Britain, A History*, London, 1960, p. 18.

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 英里以外的流民为数不多。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 1-2 1564—1587 年英国被捕流民的来源地情况

单位：人数为人，比例为%

流民来源地	流民被捕地						总计
	中部地区		西南部地区		东南部地区		
	人数	比例	人数	比例	人数	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
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

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。

第二节 中世纪后期英国的社会思想与社会舆论

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。英国空想社会主义思想家莫尔在其《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。”^①

拉蒙德也在《论英国本土的公共福利》一书中借四个人之口表达了社会各群体对圈地运动及其所导致的社会后果的不满情绪。庄稼人指出：“这些圈地确实把我们大家都毁了，……所有的土地都被占为牧场，或者用来放牧羊群，或者为杂交改良牛提供牧草。所以我近来已经知道，在我四周不到6英里的范围内的10几张犁这几年都闲置在那儿；另一方面，从前60人赖以生活的地方现在由一个人和他的羊群统统占领了。这种事情并不是引起人们骚动的唯一缘由，因为有了这些圈地，人们确实生活无着，无所事事；所以他们迫于贫困，渴望变革，希冀借此多少得到一点好处；并且很有把握地相信，纵然变革使他们碰到某种不愉快的事情，那也决不会比他们以前的遭遇更加难以忍受。”商人指出：“我们决不富，而是更穷了。”爵士说：“我们中间仍然住在乡下的人如今一年花200镑还维持不了那样的宅邸，但十六年前我们用200马克就可以办到了。”博士也指出：“我们的生活如今不像从前那样充裕了。”^②

① 莫尔：《乌托邦》，商务印书馆1982年版，第21页。

② 拉蒙德：《论英国本土的公共福利》，商务印书馆1989年版，第30—35页。

另一位名叫考珀的人士也指出,英国大约有5万多个城镇和乡村,如从亨利七世即位到1550年,假定每个城镇和乡村毁掉一部耕犁,每部耕犁能够养活6口之家,那么,因圈地而被抛向社会的人口将为30万人,他们只得沿门乞讨,不愿乞讨者只好去盗窃,他们很快就会被抓并被处死。考珀极力呼吁政府采取措施挽救农业从而解决流民问题。^①

当然,也有人认为流民和乞丐的大量出现不是由于贫困而是由于个人懒惰导致的。马斯·斯塔凯在其1536年出版的关于英国流民和乞丐问题的《对话》一书中写道:“当谈到大群的乞丐时,结论只能有一个,那就是不是由于贫困而是因为太懒惰,当然也和不良的政策相关。正是由于自己的原因及懒惰,他们才选择了行乞,在我们国家有足够的各种各样的事情来养活他们而不是行乞。”^②还有一些人对流民和贫民持有一种憎恶态度,清教神学家帕金斯称乞丐是“贼和强盗,因为他们从教会和国家偷取他人的劳动”。牧师多德和克里弗则宣称:“对于那些身强体壮、以乞讨和流浪为生计的无耻之徒,应给予严厉惩罚并使他们工作;没有赡养接济他们的必要,因为使徒说过‘不劳动者不得食’……对这些人最大的仁慈是帮助他们摆脱罪孽,方法是给予他们工作或适当的处罚,使他们最终愿意劳动并能够自食其力。”^③

一些人还提出了解决流民和贫困问题的办法。莫尔指出,要解决英国严重存在的盗窃和流民问题,最好的办法是“给以谋生之道,使任何人不至于冒始而盗窃继而被处死的危险”。其次,通过法律恢复被圈占的土地,使得失去土地的人口重新回到土地上从事耕作。他指出:“用法律规定,凡破坏农庄和乡村者需亲自加以恢复,或将其转交给愿意加以恢复并乐于从事建设的人。”再次,控制囤积居奇。“对富有者囤积居奇的权利以及利用这项权利垄断市场,需加以控制。”此外,还要少养活好吃懒做者,振兴农业,恢复纺织业,吸收劳动者。莫尔指出:“毫无疑问,除非你们医治这些弊病,光是夸口你们如何执法惩治盗窃犯,那是无用的。”^④

① D. C. Douglas, *English Historical Documents, 1874-1914*, Vol. V(2), London, 1977, p. 948.

② R. O'Day, *Education and Society, 1500-1800: The Social Foundations of Education in Early Modern Britain*, Longman, 1982, p. 242.

③ 向荣:《论16、17世纪英国理性的贫困观》,《武汉大学学报》1999年第3期。

④ 莫尔:《乌托邦》,商务印书馆1982年版,第24页。

49.09%；1561—1600年，大商人为穷人的捐助占其慈善捐助中的31.85%，小商人对贫民的救助占其慈善捐助的51.09%。^①根据乔丹与庞德的研究成果，在16世纪的伦敦，商人捐赠占该城全部捐款总数的36%，所捐财物占全部慈善财物的56%，其所捐赠财物足以救助全部受助者中的60%，贵族和乡绅的慈善捐赠占全部慈善捐赠的25%。^②

第四节 中世纪后期英国民间有组织性慈善救济

在英国中世纪有组织的社会救济中，教会举办的慈善救济占有重要地位。当时社会上流行的一种普遍看法是，“每一个庄园或教区照料它自己的弱者和残疾居民，教会的慈善活动将随时帮助那些特别困难的家庭或教区。修道院向旅行者提供住处和食物……”。^③按照教会法规定，教区教士有义务将收入的1/4或1/3施舍给穷人。如果这一规定能得到很好的执行，那么许多教区将有机会获得一笔每年约2英镑或3英镑的基金。在14世纪末的克里维教区，一个年收入100英镑的司铎每年向穷人施舍4先令或5先令的小麦，并在一个指定的场合分给指定的6个穷人。具体负责教区救济事务的是教堂的监护人，教堂监护人产生于13世纪，主要负责管理教区筹集济贫款、安置穷人到救济院等事情。1482年，按当地法庭的要求，格罗斯特郡彼拜瑞教区曾经每周施舍2蒲式耳小麦和4蒲式耳麦芽。^④

中世纪英国的修道院具有重要的救济功能，具体执行机构是隶属于修道院的施舍所，这种施舍所是英国乃至欧洲最古老的慈善救济机构之一。英国沃切斯特天主教教堂的施舍所便是一个典型的例子。该施舍所由一个

① W. K. Jordan, *Philanthropy in England, 1480-1660*, New York, 1964, p. 387.

② W. K. Jordan, *Philanthropy in England, 1480-1660*, New York, 1964, p. 146; John Pound, *Poverty and Vagrancy in Tudor England*, Longman, 1982, pp. 70-73.

③ J. J. Bagley & A. J. Bagley, *The English Poor Law*, New York, 1966, p. 10.

④ 王学增：《中世纪和近代早期英国的社会救济问题》，天津师范大学硕士学位论文，2007年，第20页。

定，行会中的任何人由于疾病或者年老，无法自己工作或者经营从而导致贫困时，该成员将由行会负担生活费。特威德河畔贝里克的商人行会也规定，任何成员陷于老年、贫困或者难以治愈的疾病，从而无法生活时，可以得到该行会会长、掌柜及其他成员认为合理的且行会可以承担的合理救济。^①

中世纪英国几乎所有行会的章程都对其社会救济职能做出了明确规定。贝里克商人行会章程规定：每一个病重会员都将得到两名以上会员为期两天的照顾和看护，行会对后者提供报酬。^② 南安普敦商人行会章程第7条规定：当某个会员去世时，所有不曾外出的会员都应该参加为死者举行的宗教仪式，并将死者的遗体送入墓地，死者遗体停放在家中的那个晚上，死者所在区必须派人守护。第22条规定：任何会员不幸陷于贫困无法生活时，可以从行会获得一定的救济。该行会章程还规定，当两名指定人员前往探视患病会员时，他们必须给病人送去两只面包、一加仑酒和一盘熟食。

林里吉斯圣三一行会章程第1条规定：任何会员在本城或者外地死亡时，会长接到消息以后，应该命令举行一个庄严的弥撒仪式为死者祈福，所有现在本城的会员都应该前来吊唁。第2条规定：行会会长和各具体部门主管有义务每年至少4次访问所有衰老、缺乏衣食以及贫困的会员，并用本行会的救济基金对其提供救济。第3条规定：任何陷于贫困的会员都可以根据其需要的紧急程度，分别从本行会的货物、款项及其他收益中获得生活所需的救济。^③

伦敦的 White Tawyers 行会章程规定：如果行会任何成员偶然陷于贫困之中，不管是由于年老还是不能工作的原因，除了向其提供救济将无以为生时，只要他是一个品行良好的人，他将每周从行会公共基金中得到7便士的救济作为其生活来源。他死后，如果他的妻子品行端正且不改嫁，可以从行会公共基金中得到每周7便士的救济。……如果行会成员去世且无法安葬，将由行会公共基金提供安葬费用。行会任何成员去世时，行会全

① H. E Raynes, *Social Security in Britain, A History*, London, 1960, p. 10.

② Ashley, *An Introduction to English Economic History and Theory*, London, 1901, p. 75.

③ 金志霖：《英国行会史》，上海社会科学院出版社1996年版，第62—64页。

体成员应前往守夜并在清晨进行祷告。^①

一些行会章程还对会员领取行会救济做出资格方面的限制。林里吉斯圣三一行会章程第4条规定：任何人参加本行会，以便分享其救济金与捐款者，应该先为维持本救济基金捐纳财物，其捐纳数量由会长与会员协商决定。伦敦呢绒商行会章程规定，任何人入会7年的会员，偶然陷于贫困和麻烦之中，又没有继续维持生计所需的财物，如果这种情况并非由于其自身原因所致，他每周可以从公共基金中获得10个半便士的救济。格罗斯特的制革匠行会章程则规定：出任过本行会会长者，如有必要时每周可以得到7便士，普通会员每周可以得到4便士。为了扩大行会救济范围，增加行会用于救济的公共基金的数额，大多数行会鼓励会员死后将其财物捐赠给公共基金。格罗斯特织匠行会就曾收到一笔40英镑的会员捐赠，该行会将其作为贷款，每年分给那些贫困的会员，帮助他们摆脱困境，到年底再收回这笔贷款。^②

医院也是中世纪英国提供有组织的慈善救济的重要机构之一，中世纪英国的医院不仅仅是治病救人的场所，而且具有福利院的功能，并向旅客、老人、孤儿、无家可归者提供帮助与服务。14世纪，英国有数百家这样的慈善性医院，其规模从容纳十余人到一百多人不等。^③特别值得指出的是，中世纪英国的慈善医院不是宗教改革的对象，因此，其作用得以继续发挥甚至得到改善，中世纪中叶的伦敦地区就建立起许多医院来满足首都不同种类人群的要求。圣巴多罗缪医院和圣托马斯医院是为有病之人和残疾者服务的医院，克里斯特医院和布莱德威尔济贫院是为弃婴和无家可归者服务的慈善机构。^④

可见，无论是各种社会成员所提供的分散性慈善救济，还是教会、基尔特等提供的有组织的救济都已经有了一定的发展，特别是教会的慈善救济以及基尔特与行会等提供的有组织的社会救济，在中世纪英国社会救济中具有重要的作用。但是，中世纪英国的社会救济事业还没有形成系统的

① H. E. Raynes, *Social Security in Britain, A History*, London, 1960, p. 13.

② E. Lipson, *The Economic History of England*, Vol. 1, London, 1949, pp. 342-344.

③ P. Slack, *The English Poor Law 1531-1782*, New York, 1995, p. 8.

④ 何勤华：《英国法律发达史》，法律出版社1999年版，第343页。

特对沃维克的 245 名贫民所做的普查,发现这些贫民中有 22 名贫民是最近迁入该地者,他们被直接驱逐出该地而不给予任何救济,在剩下的 223 人中,只有 127 人被认为有资格得到救济,其余的人不能得到官方提供的任何救济。1635 年,圣马丁郊区的索尔茨伯利进行的贫民普查中,有 1/3 的人被列入贫民,但是只有 1/4 的人被认定具有获得救济的资格。^①

实施强制性缴纳济贫税,为贫民救济提供稳定的财政来源。诺里奇是较早通过强制捐款救济贫民和流民的城市,济贫税款从每周半个便士到 1 先令 4 便士不等,多数人缴纳额为每周 2 便士,所有市议员每周需缴纳 1 先令。济贫税额在不同城区之间也有不同,圣彼得·克拉夫特区有 111 人缴纳济贫税,而政府认定的需要救济者只有 21 人,圣安德鲁区缴纳济贫税者有 54 人,而政府认定的需要救济者只有 6 人。1574—1575 年,诺里奇每年的济贫税收入约 530 英镑。^②伊普斯维奇市于 1552 年规定,节日期间市政官员必须与所有市民一样捐款以救济贫民;1556 年,又任命 8 名议员起草济贫计划,研究如何对贫民和无劳动能力者提供救济,对流民和无业游民予以镇压;1557 年,伊普斯维奇市又规定,任何市民如果拒绝缴纳摊派给他们的济贫税将受到惩罚。1561 年,约克郡开始强行征收济贫税。剑桥市于 1560 年发布命令,增收定居费、诉讼费、申请律师辩护费、出让费和签约费等,以便增加用于贫民救济的费用。^③

表 1-7 1579—1595 年哈德雷镇的贫民救济情况

年 份		1579	1582	1585	1590	1591	1594	平均
救济资金总量(英镑)		88.3	76.4	82.5	77.8	103.6	92.3	86.8
接受救济总人数(人)		89	111	71	80	98	104	92
按周发放救济情况	救济人数(人)	52	47	58	58	59	75	58
	人均救济额(便士)	19.8	13.8	23.2	19.4	21.1	17.8	18.9

① A. L. Beier, *The Problem of the Poor in Tudor and Early Stuart England*, London, 1983, pp. 26-27.

② 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 194 页。

③ H. E. Raynes, *Social Security in Britain, A History*, London, 1960, pp. 26-27.

的实施效果并不理想，“一些感化院几乎没有用处”。^①

第六节 中世纪后期英国济贫法制度的萌芽

英国针对流民问题的立法具有悠久的历史，14 世纪以后，随着流民问题的日益恶化，英国政府为了防止流民规模的不断扩大，开始进一步强化关于流民问题的立法，并颁布了一系列法令，这些法令的基本特征是对流民实行惩罚或强制性劳动，其目的是希望将流民固着在原来的住所和原来耕种的土地上从事劳动，从而防止和缓解流民压力、劳工短缺和因此而导致的社会不稳定。

英国政府最初颁布的一系列法令多是要求流民必须按照法令所规定的工资标准从事劳动，否则将受到严格惩罚。1349 年，英国颁布国王诏书，对劳工工资做出最高限额规定，禁止主人雇佣陌生人，禁止雇工随意出走，禁止乞食行为，任何人不得随意施舍，并规定所有违反规定的罚金都应该用于救济贫民。1350 年和 1351 年，英国先后颁布实施《劳工章程》，章程对劳工工资的上限做出规定，收集干草的日工资不得超过 1 便士，收割谷物的工资在八月份的第一周是 2 便士，第二周是 3 便士等，应该给仆人提供原额的工资。如果有人领取多于照例支给的数额的工资，则应该将其送入狱中监禁。食物也应该按照合理的价格出售。对没有劳动能力的无业人员实行旅行限制，所有有劳动能力者都必须在其居住地工作，禁止慈善机构给身体健全的流浪者和乞丐提供帮助。凡年龄在 60 岁以下、身体强壮而又无以为生的人，如果有人要求他劳动，就须为要求他的人从事劳动，否则将被投入监狱，直到他找到保证人保证他服役时为止。如果一个工人或仆人在约定期限满以前离开工作，就应该予以监禁。^②

1359 年，伦敦政府颁布一项公告，命令四处游荡的乞丐离开这座城

^① E. Lipson, *The Economic History of England*, Vol. III, London, 1984, pp. 414-426.

^② 勃里格斯：《英国社会史》，中国人民大学出版社 1991 年版，第 99 页。

由受到治安法官监督的教区来承担。^① 1536年,英国颁布《亨利济贫法》,标志着英国政府开始为解决社会贫困问题承担一定的职责。法令在前言中指出,1531年的法令没有规定健康及无劳动能力者抵达教区后该如何安置,亦未规定应该怎样救济和安排健康人工作。法令现在规定,市政当局要慈善地对待乞丐,并用自愿捐献的慈善救济金予以救济,以便使他们不再被迫公开行乞或流浪,而对于那些邪恶的乞丐则应强制其劳动。有许可证的乞丐如每天以10英里的速度返回家园者可以得到救济,麻风病人和重病人可以留在原地接受救济,游动的僧侣可以继续乞讨,劳役期满的仆人有证明者在1个月内不受该法律的约束可以行乞。法令允许地方政府用公共基金为“身体健康、能够从事工作的人们”提供工作,地方政府还被授权教育那些5—14岁的乞丐学会一门手艺,以便在他们成年后能够自谋职业。有劳动能力的乞丐参加劳动要付给工资,地方官员有义务分发教会收集的自愿捐献物资,用来救济穷人、残疾人、病人和老年人。^② 救济金不能由个人发放,而应建立一个公共基金组织负责发放,法令禁止随意对穷人进行施舍。^③

该法不仅继承了对流民进行惩罚的惯例,更重要的是开始对贫困民众提供必要的救济,这种救济由教区负责实施。这表明,1536年的法令已经不仅仅是一项对贫民的惩罚性法令,它同时也是一项救济性法令,是一项惩罚性与救济性相结合的法令。英国历史学家埃尔顿对1536年的法令予以很高的评价,他指出:“1536年的法令包含了后来的济贫法所基于其上的基本思想,尤其是该法仍然使教区负责收集救济金、雇佣合适的人和对贫困者进行救济。尽管该法是那样的不具现实性,它却是都铎王朝时期那项重要的立法——伊丽莎白济贫法的真正开始。”^④ 斯莱克也指出,1536年的法令标志着英国社会控制的单位从百户区、采邑以及地区刑事法院的转移,并开始建设市民性教区。该法奠定了英国济贫法体制的发展所遵循的基本道路。^⑤

① G. R. Elton, *England under the Tudors*, London, 1977, p. 189.

② G. R. Elton, *Reform and Reformation, England 1509-1558*, London, 1977, p. 226.

③ 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145页。

④ G. R. Elton, *England under the Tudors*, London, 1977, p. 189.

⑤ P. Slack, *The English Poor Law, 1531-1782*, Cambridge, 1995, p. 10; P. Slack, *Poverty and Policy in Tudor and Stuart England*, Longman, 1988, p. 119.

在以上所列的任何职业中从事劳动，如果他目前处于失业状况，都必须根据治安法官确定的工资标准，受雇于其中的任何职业的任何雇主。治安法官每年需要集会，按照该年度的丰歉规定工资的最高额度，治安法官还拥有将那些被要求缴纳济贫税却拒绝缴纳的人投入监狱的权力。^①

1572年，英国议会颁布一项法令，规定凡年龄在14周岁以上的流民均要施以鞭刑，并用圆周1英寸的灼铁烙穿耳朵软骨，有主人者需为主人服劳役1年，第二次流浪、乞食被捕者将判处死刑，除非有人愿意收留其服役2年，第三次被捕将无可赦免地被处死。法令对贫穷移民按流民处罚，把他们运送来的人要被罚款，每运送1个人罚款20先令。法令还规定，法官和其他政府官员“应该制定合适的自定赋税，规定不论城市、城镇或是乡村居住者，每个人都要缴纳为了济贫而专门设立的基金”；应该设立教区贫民救济委员会，专门负责为贫民提供救济，救济对象包括贫民、老人和无劳动能力者，并为身体健全的无业者提供工作。治安法官应该对每一个教区的贫民登记造册，市政当局每个月都应对流民进行搜捕并将其遣送回家。贫民被安置以后，农村由治安法官、城市由市长对其救济费用做出估计，并对每位居民的财产做出评估，从而确定每周应缴纳的济贫税款，济贫税款的缴纳由经市长和治安法官任命的征税员负责，拒绝担任济贫税征收员者将处以监禁。同时任命济贫监督员，拒绝担任济贫监督员者将处以10先令罚款。^②可见，该法确认了政府为实施各种救济而征税的权力，从而为英国政府建立起社会救济制度奠定了财政基础。

此后，英国政府又颁布一系列的法令，旨在对贫民提供有效的救济。1576年的法令规定，每一个自治市或者特许市都应该向贫困的失业者提供原材料，以便他们能够从事劳动，各地方团体必须储藏羊毛、亚麻等原料，治安法官也有权使用公款购买成批的原料提供给贫民拿去制成成品在市场上销售以维持生计，其目的是“让有希望的年轻人习惯劳动，并在劳动中成长而不是游手好闲……并使其他愿意或需要工作的人也有工作可做”。^③每一个郡的治安法官都有责任为那些不愿意劳动者建立感化院，以

① 姜守明：《英国前工业社会的贫困问题与社会控制》，《史学月刊》1997年第2期。

② R. H. Tawney and E. Power, *Tudor Economic Documents: Being Select Documents Illustrating the Economic and Social History of Tudor England*, Vol. 2, Longman, 1924, pp. 328-331.

③ E. M. Leonard, *The Early History of English Poor Relief*, Frank Cass Co. Ltd. 1965, p. 72.

有 2 个，收成不好的年份有 5 个；1651—1661 年的 11 年间，收成好的年份只有 1 个，收成一般的年份有 5 个，收成不好的年份有 5 个；尤其是在 1646—1661 年间的 16 个收成年中，收成不好的年份有 10 个，收成一般的年份有 4 个，收成较好的年份仅 2 个。^①

表 2-1 1578—1607 年英国 6 个郡圈地情况

郡	受圈地影响的 土地面积（英亩）	占全郡土地面积 的比例（%）	被毁坏的房屋 （间）	被迫离开家园 的农民（人）
沃维克	5373	0.93	88	33
莱斯特	12290	2.32	172	120
北安普顿	27335	4.30	358	1444
白金汉	7077	1.48	80	86
贝德福特	10004	3.32	122	259
亨廷顿	7677	3.29	146	290
总计	69758	2.53	96	2232

资料来源：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 214 页。

粮食歉收势必导致粮价上涨。17 世纪 20 年代，英国每夸脱小麦的价格为 30 先令左右，1646 年，涨到 56 先令；1643 年，英国燕麦的价格为每夸脱 7 先令 8 便士，1647 年，已经涨到 21 先令 4.24 便士。^② 粮食价格上涨必然带来物价整体水平的上涨，17 世纪中期，英国物价指数始终处于较高水平，而工资水平却很低。1641—1642 年，英国工人的周平均工资约为 7 先令。1648—1649 年，是物价水平最高的年度，工人平均周工资也仅为 9 先令，仅提高约 30%，而英国此时的物价水平却比 1641—1642 年上涨 40%—50%。

^① A. G. R. Smith, *The Emergence of a Nation State: The Commonwealth of England, 1529-1660*, Longman, 1984, p. 346.

^② 蒋孟引：《英国史》，中国社会科学出版社 1988 年版，第 351 页。

表 2-2 1601—1640 年英国物价指数变化

年份	物价指数	工资购买力	
		农业工人	建筑工人
1601	536	50	46
1610	503	44	39
1620	485	50	39
1630	595	47	
1640	546	50	49

注：物价以 1451 年为 100；工资以 1450 年为 100。

资料来源：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 5 页；A. G. R. Smith, *The Emergence of a Nation State: The Commonwealth of England, 1529-1660*, Longman, 1984, p. 437。

英国资产阶级革命的爆发进一步加剧了社会问题的严重化。“英国内战的首要影响之一就是対一种有效的济贫政策的日益增长的需要。工商业的解体、战争投机、军队蹂躏以及伤兵和其家庭所带来的负担等，所有这些使英国充满了没有工作的人们。”1641 年，一些提交议会的陈情书抱怨英国的工商业如此衰落以至于“你们的陈情人都全部沦于贫困之中，我们的惨状已经达到无以支撑的地步，我们已经耗尽以前由上帝恩赐给的作为劳动所得的微不足道的财产，我们许多人不知道到哪儿能够得到面包以养活我们自己以及我们的家人。”1642 年，下院从议员那里得到的信息表明：“由于这一时期的不幸的骚乱所引发的难以避免的工商业衰退，使得曼彻斯特城以及兰开郡的其他地方的贫困剧增，以前在他们各自所在地发挥重要作用的治安法官现在已经难以做到任何公平。”^①

圈地运动、粮食歉收、物价上涨以及工资较低使得许多人的生活限于贫困之中。有人认为，“17 世纪 20—40 年代的英国是极端贫困的，这一时期可能是这个国家所曾经经历过的最痛苦的年代。”^②1616 年，谢菲尔德城的调查资料反映，全城 2207 人中有 725 个乞食的穷人，还有 140 人生活艰

^① M. James, *Social Problems and Policy during the Puritan Revolution, 1640-1660*, Routledge, 1930, pp. 243-244.

^② B. Coward, *The Stuart Age: A History of England, 1603-1714*, Longman, 1980, p. 58.

流民的流动范围为 50 英里以内，平均流动范围约为距其原籍 45 英里。^①

表 2-5 17 世纪英国部分地方流民构成情况

单位：人						
地 方	时 期	单身男子	单身女子	夫妻	儿童	总计
索尔兹伯里	1598—1635 年	343	171	86	51	651
奇切斯特	1630—1664 年	103	48	32	54	237
诺里奇	1630—1635 年	97	31	20	13	161
肯特、苏塞克斯、萨里	1632—1639 年	208	147	132	127	614
赫德福德	1636—1639 年	68	41	12	11	132
兰开郡和西莫兰德	1634—1638 年	561	254	80	21	916
德文和康沃尔	1634—1638 年	166	56	26	48	296
总计	人数	1546	748	388	325	3007
	比例	51.4%	24.9%	12.9%	10.8%	100.0%

资料来源：P. Slack, "Vagrants and Vagrancy in England 1598-1664", *The Economic History Review*, 1974, No. 3。

1631—1639 年，根据各地呈报枢密院的关于逮捕流民的报告，在 32 个郡中共留下了 32.5 万名受到惩罚的流民的记录，表明流民问题依然十分严重。根据布莱德威尔济贫院记录，被惩罚的流民在 1560—1561 年为 69 人，1578—1579 年为 209 人，1600—1601 年为 555 人，1624—1625 年为 815 人。在 16 世纪 60 年代，布莱德威尔济贫院中违反规定者中的 16% 为流民，1600—1601 年达到 62%，1624—1625 年仍为 50%。^②

尽管 16 世纪末期的法令对流民采取严厉的惩罚，但根本无法禁止流民存在，许多流民冒着受到严惩的危险而继续流浪。例如，一位名叫理查德·沃克的流民于 1600 年到达索尔兹伯里并很快被逮捕，他在受审时为自己辩护指出：他在普利茅斯失去了腿，并从市长那里得到一张命令他回到自己出生地的护照，但他在路上丢失了护照。另一位名叫安·斯坦德利的女性流民也于 1600 年来到索尔兹伯里并被逮捕到，她在受审时供认自己

① P. Slack, *Poverty and Policy in Tudor and Stuart England*, Longman, 1988, pp. 93-95.

② P. Slack, *Poverty and Policy in Tudor and Stuart England*, Longman, 1988, pp. 93-95.

在最近一年中一直是一个流浪者，以前曾因流浪而受到过3次处罚，而且自己也有护照。大部分流民仅仅是为了生计而到处流浪和乞食，一些人不得不长途流浪。17世纪初，在索尔兹伯里被鞭笞并发给护照命令回到原籍的流民中，有666人来自爱尔兰和北英格兰。^①大量流民的存在势必导致英国社会的动荡，这从16世纪末17世纪初一些郡的犯罪统计情况就可以非常清楚地看出。

表 2-6 17 世纪英国 5 个郡的犯罪情况

郡法庭	时期	财产案件数 (件)	占案件比例 (%)	命案件数 (件)	占案件比例 (%)
米德赛克斯	1550—1625 年	7158	93	400	5
苏赛克斯	1590—1625 年	1664	74	219	10
赫特福德	1559—1625 年	1536	86	83	5
柴郡	1580—1706 年	2875	74	623	16
埃塞克斯	1620—1680 年	1965	81	279	11

资料来源：J. A. Sharpe, *Crime in Early Modern England: 1550-1750*, Longman, 1999, p. 55.

可见，17世纪英国社会问题较之中世纪晚期已越发突出，英国政府必须及时选择适当的社会政策加以应对，方能缓解社会问题的压力，并证明政府有能力和责任去预防更大范围和更深层次的社会问题的爆发，以维护政府权力的合法性。

第二节 17 世纪英国社会对贫困问题的认识

17世纪，英国社会同样对贫困问题与流民问题十分关注，作为英国社会变革思想基础的清教思想家关于贫困问题的态度，对英国社会产生了重

^① B. Coward, *The Stuart Age: A History of England, 1603-1714*, Longman, 1980, p. 51.