



转型期的伦敦移民问题与政府治理

邓云清

(武汉大学 历史学院, 湖北 武汉 430072)

摘要 16—17 世纪的移民问题,特别是移民贫困与流浪问题,一直是困扰伦敦发展的重大问题。文章考察伦敦济贫主体与政府治贫方式的转变。考察表明,伦敦政府开始从社会和谐与人的发展来思考问题,从教会手中接过济贫大权,对贫困移民进行集中慈善救济和职业培训。

关键词 城市社会;移民问题;政府治贫;社会保障

中图分类号 C09

文献标识码 A

文章编号 1004-0544(2006)04-0161-03

自都铎王朝建立以来,英国是世界上最早完成近代转型的国家之一,也是五百余年来世界上最为稳定的国家之一。社会变化不可谓不剧烈,但社会的稳定性亦不可谓不强。这一点在英国的首都伦敦表现得尤为突出。伦敦仅仅花了 100 年的时间,其人口就膨胀 4 倍多,从 1550 年的 7.5 万增长到 1650 年的 40 万,人口增长之迅猛是前所未有的。^[1]并且,伦敦人口的增长完全依赖于外来人口的迁入。外来移民将伦敦政府的财政、行政等管治能力压到极限。早在 20 世纪之初,就有学者指出了“极端无序性”和“内在有序性”在伦敦并行这一悖论。^[2]从此以后,这种表面无序性与内在有序性之间的关系就成为伦敦史研究的中心课题之一。为了解释伦敦内在有序性的源泉,本文将初步探究伦敦的政府治理方式。

一、伦敦外来移民的增长

伦敦外来移民的增长与英国人口增长和经济变革密切相关。在 16 世纪以前的一百余年里,英格兰人口一直在 200 万左右徘徊。1525 年达到 230 万。真正可观的人口增长是在 1525 年之后。1656 年达到 539 万的高峰,从此直到 1716 年再也没有被超过。^[3]1525—1656 年,英格兰人口增长 134.3%,这是英格兰人口史上少见的高增长期。在当时的社会经济条件下,这无异于一场“人口爆炸”,必然对土地资源造成巨大压力。人多地少,其直接结果是边际劳动生产率下降和大量剩余劳动力出现。与此同时,英国圈地运动进入高潮,并引发农村经济关系的变革与农业生产技术和经营管理的革命,这也从农业领域内释放出大量剩余劳动力。农村剩余劳动力的主要出路是到城镇去务工。

伦敦是英国最大的经济中心,拥有英国最发达的制造业、商业、建筑业、运输业、家内服务业等众多行业,自然是农村人口最向往的地方。根据教会登记册对出生、结婚与死亡的记录等资料统计,1550—1599 年伦敦的净移民数为

18.7 万人,年均 3740 人;1600—1649 年净移民数为 30.3 万人,年均 6060 人。具体统计情况详见下表:

表 1: 1550—1649 年伦敦人口增长情况^[4]

| 年份 | 1550—1599 | 1600—1649 |
|--------|-----------|-----------|
| 增长数 | 125 000 | 200 000 |
| 自然增长数 | -62 000 | -103 000 |
| 净移民数 | 187 000 | 303 000 |
| 年均净移民数 | 3 740 | 6 060 |

事实上,上述统计没有把短期移民计算在内,这些短期移民既不出生在伦敦,未在伦敦结婚,也未死在伦敦,因此教会登记册中没有关于他们的任何记载。他们有的甚至在伦敦居住几年或十几年。这些流动人口应归入外来移民。如果把这些人计算在内,1550—1649 年外来移民人口会增加 50%左右。^[5]下列数据更直接地反映了外来移民在伦敦人口中的高比例。根据 1580—1640 年东恩德兹的一个样本统计,非伦敦出生者占 87%,同期一个更大的样本是 78%。^[6]保守估计,外来移民在伦敦人口中的比例应该不低于 70%。就伦敦的人口构成模式来说,称它为“移民城市”是恰如其分的。

二、伦敦移民问题的出现

按迁移的动机,可以将伦敦外来移民划分为生计型移民和改善型移民两个类型。改善型移民是指对伦敦优越的物质和文化生活条件等拉力因素作出反应的移民,其基本目的是求得社会经济地位的改善。他们一般做学徒和仆役。1540—1600 年,学徒和仆役占伦敦总人口的 53.2%,1601—1640 年这一比例下降到 39.1%,但绝对数量一直保持上升势头。^[7]外来移民无疑是学徒和仆役群体的主体。生计型移民是指对农村的人地矛盾和自然灾害等推力因素作出反应



的移民,其基本目的是求得生存,在伦敦获得就业。他们一般充作雇工,以建筑工与搬运工为主。1602年,时人听说伦敦大约有3万“无主人的”雇工,占到伦敦人口的15%。^[8]伦敦本地居民是不屑于做雇工的,雇工几乎都属外来移民。

当时,伦敦手工业还属于家内制,对农村移民特别是生计型移民的吸纳能力相当有限。一旦农业歉收或瘟疫爆发,伦敦经济形势就会恶化。先是手工业衰退,接着就是建筑业和运输业,这些行业是男性移民的主要就业渠道,男性移民成为经济衰退的直接受害者。持续的经济衰退往往会波及到家内服务业,这是女性移民的主要就业渠道,女性失业者也会成倍增长。这样,大量外来移民特别是生计型移民就被抛向街头,成为失业者,加剧了伦敦业已存在的贫困问题。起初,伦敦贫民阶层主要由老弱病残等无劳动能力的人组成,外加一些懒惰成性的乞丐。移民的大量移入及随之出现的大规模失业,使有劳动能力的失业者迅速增加,并逐渐成为伦敦贫民阶层的主体。16世纪50年代的一份官方调查资料显示,伦敦城内需要救济的家庭为650户,1598年,这一数据上升到2196户,增长2倍多,而城内总人口仅增长1/4。当农业歉收时,情况更为严重,1596年是五年农业歉收最严重的一年,需要救济的家庭达到4132户,比50年代增长5倍多。^[9]需要指出的是,这些数据来源于富裕的城内堂区,如能将郊区贫民统计进来,贫困数字将更加令人沮丧。贫困问题在移民中更为突出,有学者研究指出,当时“伦敦的外来移民中,至少有1/3仅能勉强维持生存”。^[10]

贫困移民中的大多数在伦敦无依无靠,一旦失去收入来源,他们只得迁徙流浪,从而加剧了伦敦的流民流浪问题。就成因与来源来看,伦敦流浪移民大致有五种。第一种是丧失劳动能力的人,包括老人、病人、残疾人。第二种是少年流浪儿,主要是遭未婚妈妈遗弃的私生子,也有因父母死于瘟疫而无人收养的孩童。第三种是从外地流入的流民,为伦敦相对优越的救济条件所吸引,大多是懒惰成性的健壮乞丐。第四种是新近移入都市的无业农民,在伦敦一时找不到工作,被迫迁徙流浪。第五种是已在伦敦工作过一段时间的独立工匠或雇工,由于偶然事件而失去工作,也可能沦为流民。最初主要是前三种,他们无劳动能力,或者不愿劳动。随着贫困问题在移民中的普遍化,后两种流民迅速增加。1517—1594年,伦敦流民从1000人增长到1.2万人,增长11倍。^[11]另一种说法是,1560—1625年伦敦流民增长12倍。^[12]同期,首都总人口增长不到4倍。流浪移民不仅讨吃讨喝,增加了济贫工作的压力,而且经常从事偷窃和抢劫,成为违法犯罪的主要参与者,对社会秩序的稳定构成巨大威胁。

三、知识阶层的反响及其治贫方案

外来移民的混乱无序,引起了知识阶层的广泛关注。他们的第一反应就是厌恶与恐惧。在都铎早期,就有书面怨言称:倔强的乞丐、妓女、懒汉和挥霍浪费的人,居住在一些小房屋、茅舍和临时住所,因此使乞讨、流浪、奢侈、盗窃、梅毒、鼠疫、传染病、普通疾病和残废相继发生,一天天损害着

城市的美观。^[13]有人还指称流浪移民是不愿干活的伪装的骗子,甚至称之为吸血虫。他们纷纷要求世俗政府采取严厉措施,拘捕流民并将之驱逐。有基于此,伦敦市政当局加强了对流浪移民的控制,推行以刑罚和驱逐为主、社会救济为辅的移民政策。1517年,伦敦市政府指派专门官员管理流民事务,向老弱病残的流民发放乞食徽章,允许佩戴者乞讨,而那些健壮流民,则严禁乞讨,从而建立起乞食许可证制度。^[14]1524年,伦敦又加强对健壮流民的打击力度,采取搜捕流民并将之遣回原籍的措施。这两项措施在执行之初取得一定的成效,并经王室政府得以在全国推广。

但是,都铎早期伦敦的移民政策主要是从统治阶层的利益出发,针对的是社会危害性较大的流浪移民,特别是第三种流浪移民,政治稳定是他们的落脚点。虽含有济贫的思想,但济贫力度十分有限。因此,尽管能一时堵移民于伦敦之外,但由于忽视了市内移民中贫困人口的增长,因而不可能从根本上解决贫困与流浪问题。而且,流浪移民,特别是后两种因失业引起的流浪移民,大多只是间或流浪、乞食,或偷盗、抢劫。很多人作案的最初动机都很单纯,只是为生活的艰辛与不幸所迫。这一点逐渐为知识阶层中关心民间疾苦的那部分人所觉察。这部分人以“政治共同体”(Commonwealth)思想家和基督教人文主义者为代表。前者认为,社会是由各个部分组成的相互依赖的有机体,每个部分都有自己的功能,都应尽自己的本分。社会对于贫民中的游手好闲者要加以限制,富人应该承担起救助贫民并为他们提供工作机会的责任。这是“限制”加“救助”的治贫方案。后者认为,物质上的贫困是犯罪的根源,而贫困通常是由懒惰引起的。社会可以制定法律,严厉打击贫民的无所事事和游手好闲,同时,也应该加强对贫民的教育,改变贫民普遍存在的懒惰习性,使他们安分地工作。^[15]这是“法治”加“教育”的治贫方案。

知识阶层的两种治贫方案,在认可“限制”或“法治”的硬方法的同时,力主采用“救助”或“教育”的软方法,让贫民获得工作机会并能安分地工作。这是惩戒与救助并重以至救助为主的治贫设想,表明知识阶层和社会精英已经开始从社会和谐发展和移民个人发展来思考移民问题。“政治共同体”思想是都铎王权的重要基础,基督教人文主义也在都铎时期大行其道,其主张很快成为统治阶层解决移民贫困与流浪问题的主要观点。

四、伦敦政府的治贫措施及其成效

伦敦历来是英国新制度的试验地。知识阶层的治贫方案很快为伦敦所实践。16世纪40年代以后,伦敦市政当局就济贫资金的募集方式和济贫工作的管理方法进行了重大调整。

按照中世纪传统,贫民救济工作主要由教会主持。16世纪30、40年代,亨利八世推行了著名的英国宗教改革,天主教产转归世俗政府和英国国教,国教受制于王权,其势力远不如以前的天主教会。加上伦敦移民问题日益恶化,教会主导下的济贫体制已不足以救助越来越多的无助贫民。



伦敦市政当局接过济贫大业的重任。为了解决资金问题,1547年,市政议会通过决议,通过财产评估向市民征收救济金,建立强制性济贫税税率,相当于市民个人收入的1/30。^[6]稍后,伦敦郊区一百多个堂区也根据各自的情况建立强制性济贫税税率。有学者统计,1570—1573年,伦敦城每年募集的济贫资金为6956英镑,其中市政府征收济贫税金2205英镑,王室和市政府拨款2084英镑,堂区和行会募集资金2667英镑。济贫税金占伦敦城所有济贫资金的1/3上下。同期,郊区征收的济贫税金估计每年为2500英镑,占郊区所有济贫资金的1/2上下。^[7]不难看出,济贫税金在济贫资金中拥有极其重要的地位,这为政府移民政策从以惩戒为主向以救助为主的转变奠定了资金基础。

伦敦市政府对济贫工作的管理主要是通过五家慈善救济院(hospital)实现的。这五家慈善机构是:圣巴多罗缪救济院、圣托马斯救济院、伯利恒救济院、克利斯特救济院、布赖德威尔感化院。它们大多原是天主教修道院的一部分,这些修道院在宗教改革被解散。不过,作为修道院一部分的慈善救济院,在伦敦市长、高级市政官和伦敦市民联名争取下保留了下来。五家慈善救济院利用伦敦城所有济贫资金的一半还多,很快发展为伦敦慈善体系的中坚。

慈善救济院救助的对象主要是前三种流浪移民,是流民中救助成本最大的那部分。在具体管理上,五家慈善救济院各有分工。圣巴多罗缪救济院、圣托马斯救济院与伯利恒救济院用于救治病人和残疾人。克利斯特救济院是一座孤儿院,兼有学校的性质,用于收养流浪儿,并进行职业教育和培训。布赖德威尔感化院是一座劳教工场,用于救济和改造健壮流民。除了分工,五家慈善救济院还相互合作。感化院收留的流浪移民如有病,则被移交到救济院治病,救济院对治愈者进行监督,如仍在城里乞讨,则将其送进感化院。相较于教会的济贫体制,新体制有两个积极的变化:一是教堂和街头分散救济到院内集中救助的变化,有专门官员和专职人员统一管理;二是单一布施救济到复合救助的变化,救济资金是通过伤病救治、职业培训、劳动改造等更为积极的方式加以利用。这大大提高了救助效率,甚至有市民吹嘘说:建立慈善救济院的政策取得很大成功,没有一个贫民为面包乞食。^[8]

先前就存在于堂区和行会内部的济贫制度,虽然地位已不像宗教改革前那样重要,但其作用仍不可忽视。特别是在郊区那些市政府不直接管辖的堂区,堂区会发挥着关键作用,需要指出的是,此时的堂区会更多的是从属于世俗政府而不是教会。堂区会和行会主要救助和安置本辖区或本系统内的失业者,建立具有私人捐赠性质的独立慈善机构,特别是集体工场,为有劳动能力的失业者提供就业机会。^[9]这对于解决失业问题、防止贫困移民沦为流民是大有裨益的。

当然,制约治贫大业的基本因素是社会经济发展水平;

但伦敦各社会政治主体,特别是伦敦政府的作用是十分突出的。随着人口压力的减轻和经济水平的提升,生计型移民的比例稳步下降,随着政府治理力度的加大,伦敦移民的贫困化得到有效抑制。17世纪中叶以后,伦敦移民贫困与流浪问题逐步得以缓解。

综上所述,16—17世纪的移民问题,特别是移民贫困与流浪问题,一直是困扰伦敦发展的重大问题。伦敦政府的职能正是在解决此问题的过程中不断发展和完善的。对流浪移民采取惩戒与驱逐之策,这只是从统治阶层的利益和政治稳定着眼。随着“政治共同体”思想和基督教人文主义的传播,伦敦政府开始从社会和谐与人的发展来思考问题,它们从教会手中接过济贫大权,对贫困移民进行集中慈善救济和职业培训。政府保障国民福利的职能开始形成,这是政府现代性的重要标志。

参考文献:

- [1][6]P.Clark. The Cambridge Urban History of Britain (Vol.2) [M]. Cambridge University Press, 2000. 316, 318.
- [2]M. D. George. London Life in the Eighteenth Century [M]. Routledge/Thoemmes Press, 1996. 9—10.
- [3]E.A. Wrigley, etc. English Population History from Family Reconstitution 1580—1837 [M]. Cambridge University Press, 1997. 614.
- [4]P. Clark. The Cambridge Urban History of Britain (Vol.2)[M]. Cambridge University Press, 2000. 316; E. A. Wrigley, R. S. Schofield. The Population History of England 1541—1871: a Reconstruction[M]. Cambridge University Press, 1989. 168.
- [5][15]A. L. Beier. The Problem of the Poor in Tudor and Early Stuart England [M]. Methuen, 1983. 9, 17—18.
- [7][9][12][19] A. L. Beier, R. Finlay. London 1500—1700: the Making of the Metropolis [M]. London: Longman, 1985. 154, 18, 18, 19—20.
- [8]C. Bridenbaugh. Vexed and Troubled Englishmen, 1590—1642 [M]. Oxford University Press, 1968. 167.
- [10]阿萨·勃里格斯.英国社会史[M].中国人民大学出版社,1991.152.
- [11][14]F. Aydelotte. Elizabethan Rogues and Vagabonds [M]. Oxford: Clarendon Press, 1913. 4, 140—141.
- [13]彼得·克拉克,彼得·斯莱克.过渡期的英国城市[M]. 武汉:武汉大学出版社,1992. 96.
- [16][18]E. M. Leonard. The Early History of English Poor Relief [M]. London: Frank Cass, 1965. 28, 37—38.
- [17]I. W. Archer. The Pursuit of Stability: Social Relations in Elizabethan London [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1991. 161, 181.

责任编辑 杨小民