

英國濟貧法的演變

(1601~1834)

張 秀 蓉

壹 前 言

1807年人口論 (Essay on the Principle of Population) 一書的作者Thomas Malthus在致Samuel Whitebread信中曾說：

『窮人絕不可能從社會中消失』；在我們所熟悉的國家中，已充分證明窮人從未在任何一個國家消失過，在未來也不會消失。事實上這等於宣告，這是無法解決的困難之一，這樣的困難是人類要不斷地接受考驗的一種命運，而這種困難，如沒有一種完美的德行是絕對無法克服的，也因為這種困境使得有識之士及具有道德情操者，永遠不停地提出改善之道¹。

的確，古今中外任何社會總有一羣窮人。因為窮人是引起社會不安的重要因素，因此社會領導者必須想出辦法解決窮人的問題。各個社會所用的方法，因時代與社會之不同而不同。在20世紀，資本主義國家通常將解決窮人問題納入社會福利政策之中。英國是實行社會福利政策的先進國家之一，它在解決窮人問題方面，尤其有悠久的歷史。本文目的是從社會經濟改變的角度探來討英國社會福利政策的前身——濟貧法 (Poor Law) 之發展。

英國的濟貧法，有所謂舊濟貧法 (The Old Poor Law) 與新濟貧法 (The New Poor Law)。其分界點即1834年頒佈的修正法令。所以更確定地說，本文是在研究舊濟貧法的發展以及走向新濟貧法之頒佈過程。1834年開始屬於新濟貧法時期，以後在政策的原則上沒有大的改變，直到20世紀初社會福利政策推行，才算進入另一階段。

本文研究範圍，為方便起見限於英格蘭與威爾斯地區。文中所指的窮人，是需要他人或特殊機構幫助維生之人。

貳 1601年舊濟貧法的開始

1 轉引自 Brian Inglis, *Poverty and the Industrial Revolution*, Camelot Press Ltd., London and Southampton, 1971, 封面。

英國與歐洲大陸國家一樣，在中古時期的封建制度之下，封建領主與農奴之間有他們習慣性的權利義務關係。農奴縛着於土地上的代價，即是基本生活的保障。同時這也是基督教瀰漫的時代，無論政治、經濟、社會、文化各方面均深受基督教影響。以對貧窮的態度而言，社會上有窮人被視為當然的事情，而且救濟窮人被假定是基督徒的責任，甚至是一種特權²。聖經中的教誨「富人想進天國，比駱駝穿針還難」「施比受更為有福」對施捨濟貧的行為影響很大。W. J. Ashley 在 *An Introduction to English Economic History and Theory* 一書中，有一章討論濟貧問題；他引用了許多中古時期留下的遺囑，作為資料。他說「我們一瞥中世紀的遺囑記錄，不能不留意到：從事慈善遺贈的主要動機，是獲得在來世的利益」³。並且說：「依大多數人的意見，給與貧人的贈物是施捨，而每種施捨都是為着靈魂」⁴。在這種氣氛下，有能力的人，常將土地或其他資源的收入，捐給濟貧院（Hospitals）這類慈善機構；或作私人性的捐助給貧苦的佃戶、教育貧苦兒童，或無條件的分給貧民等等⁵。

濟貧是一種慈善事業，也是一種最吸引人的傳教方式。所以教會在早期即開始將教會的什一稅，分為四份或三份，其中一份就是用以賑濟貧苦者與需要者，由教區（parish）牧師負責慈善工作⁶。什一稅外，到中古末期還有稱為教會元本（stock）的小資本，由教區監督監理，將它借給有可靠擔保及高利率的信託者，由這些收入補助濟貧費用。有時也在復活節後的第七週週日，聖靈降臨節（Whitsuntide）以施捨來的穀物將其釀製成麥酒，其銷售的收入濟助貧民⁷。修道院則利用院產收入，每日派人將食物及金錢分給求助者，甚至往鄉區探訪貧苦家庭⁸。

中古時期，各種行業都有行會組織，稱為基爾特（guild）。「在許多基爾特，對不幸的會員，每週給與足夠維持生活的補助費」，晚期發展出濟貧院以提供會員住處，甚至給予每週經常施捨，以賑濟同業會員⁹。這是基於兄弟會精神的一種濟貧方式。

從上述得知，中古封建制度盛行時，社會上的貧窮問題，在領主與農奴權利義務交換的保障下，在教會、修道院、個人或慈善團體的濟助下，以及行會對同業照顧下，濟

2 Inglis, pp. 12, 13.

3 W. J. Ashley, *An Introduction to English Economic History and Theory*, 鄭學稼譯，幼獅文化事業公司出版，臺北，民63年，p. 520.

4 同上，p. 521.

5 同上，pp. 505-522.

6 同上，pp. 494-495.

7 同上，p. 498.

8 同上，pp. 493-505.

9 同上，pp. 513, 514.

貧不需假手政府¹⁰。然而這些濟貧方式只適用於靜態的，變遷不大的社會¹¹。13世紀開始，英國境內發生了如下的改變，以致過去自願性的，無計劃的濟助形式，不敷所需，需要政府插手了。

一、封建制度解體

歐洲從11世紀商業復興後，城市興起與遠途貿易展開，刺激了穀物市場興起。穀物交易絡驛，農人有了金錢。此時人口亦由西元1000年的兩百萬增加到1300年的五百萬¹²，這種人口增加的壓力，封建領主不需要多餘勞工，寧願接受金錢以折換農奴應服之勞役；農奴亦願以金錢取代勞役，更有利於投入為市場而生產，這就是折現(commutation)的展開¹³。與折現並行發展的是領主開始將保留地以契約方式出租。這兩種發展到1400年已很普遍，結果：一方面象徵中古盛行封建制度下莊園經濟制度的解體；另一方面，現在的農民從領主處，已得不到基本生活所需的保障，開始要自己面對失業、疾病、災荒的襲擊。社會上原來的靜態狀況，發生了變動，農民可自由遷徙，明顯地產生了一羣浮浪的人(Vagrancy)¹⁴。

二、教會腐化與院產充公

發展到中古末期，教會本身已呈現腐化現象，過去教會與修道院負起的濟貧工作呈癱瘓現象。Henry VIII (1509—47) 以改革教會為藉口，1536, 1539年兩度解散修道院，充公院產。不論修道院過去是否真是製造貧民的中心，至少原來依賴修道院生活的僕役、耕農等，面臨失業。部分也許被新擁有院產者吸收，但投入浮浪人羣者，當大有人在¹⁵。

三、圈地運動

羊毛工業在英國發展後，到15世紀已逐漸成為歐洲羊毛工業中心。1431-1440年，

10 A. Toynbee, *Lectures on the Industrial Revolution of the Eighteenth Century in England*. 周憲文中譯18世紀產業革命史，臺灣銀行，臺北，民54年，p. 84

11 Inglis, 同揭書，p. 13.

12 Carlo M. Cipolla, *Before the Industrial Revolution, European Society and Economy, 1000-1700*, W. W. Norton and Company, N. Y., 1976, p. 4.

13 D. Dillard, *Economic Development of the North Atlantic Community* N. J.: Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1967, pp. 60, 61.

14 Karl de Schweinitz, *England's Road to Social Security*, N. Y.: A. S. Barues and Company, Inc., 1943, pp. 2, 3. Inglis, 同揭書，p. 14.

植村雅彥作，周憲文中譯，“英國 Tudor 王朝的救貧政策”周憲文編譯，西洋經濟史論集第三輯，臺灣銀行，臺北，民74年。pp. 485-524.

15 de Schweinitz, 同揭書，p. 19.

植村雅彥，同揭書，p. 492，如果 1538-1540 年被逐放的修士為8000人，則至少多十倍之（指因此失業者人數）。

羊毛成品的輸出已超過羊毛原料的輸出¹⁶。從羊毛身上所獲得的利潤激發封建領主將土地圈圍起來，闢為牧草地，飼養羊羣。這從13世紀開始慢慢進行的圈地運動(Enclosure Movement)，到16世紀進入了第一次高潮。圈地所帶來的影響，從 Henry VII (1485—1509)，1488-89年的法令中可看到：

在王國內，每天有廢墟、拆毀及故意荒廢的房子、市鎮的增加，習慣上被用為耕地的，將其設置成牧草地，因此，怠惰者，土地，開始了所有的不幸，（而且）每天都在增加；對有些過去是200人佔有並以他們合法勞力居住的市鎮，現在祇由2到3名的牧人佔用，居民淪為怠惰者，農事原是王國內最大的一項行業，現在大大地衰微，教會毀了，對神的服事撤消了，人在被埋時也不祈禱，牧師與助理牧師也對事情處置不當¹⁷。

圈地後，因飼養羊羣減少了對勞工的需要量，以及地主圈用公用地，迫使過去賴公用地之使用以貼補生活之佃農，離開土地¹⁸。Thomas More爵士在 *Utopia* 一書中曾說：

你的羊羣，從前非常柔順，而且吃得很少。現在他們變得如此貪婪與兇狠，甚至想將人吃下去。……貴族與紳士們……根本未留下可耕的土地。他們將所有土地圈圍以作牧場，他們擁毀了住宅與市鎮……用欺騙或暴力手段將佃農驅逐……他們現在所能作的就是偷竊……或到處流浪當乞丐。但如果他們去當乞丐，則被視作為無業遊民而被關進監獄。他們很希望工作，但沒有人願意僱用他們。現在也不再須要農業勞工¹⁹。

也許 More 有些誇大，而且這次進行的圈地面積不到全英格蘭與威爾斯面積的5%，但圈地進行時，議會甚至頒佈法令加以限制，以及因此引起農民暴動，圈地造成一批具有工作能力的浮浪人，應是事實²⁰。

四、物價革命

歐洲人自從發現新大陸後，自美洲運進大量金銀，據統計1503-1650年由西班牙運進的金銀數目總計為：銀子一千六百萬公斤，金子十八萬公斤²¹。結果在歐洲造成通貨

16 Dillard, 同揭書 p. 42.

張秀蓉著，圈地運動——英國土地私有制度的形成（以下簡稱圈地運動），中華文化復興月刊，卷9，第三期。
Cipolla, 同揭書，pp. 257, 1361-1500，平均每年英國羊毛原料與毛布輸出表中所示，1431-40年其比例為7,377 (bags) 比 10,051 (bags)。

17 轉引自 de Schweinitz, 同揭書 p. 9.

18 Inglis, 同揭書。

張秀蓉，圈地運動，同揭書。

19 Dillard, p.14 p. 136.

20 張秀蓉，圈地運動，同揭書。

21 Cipolla, 同揭書 p. 210.

膨脹，史稱物價革命 (Price Revolution)。物價革命對歐洲各國影響不一。以英國而言，16世紀物價上漲2.5倍；穀物價格，1541-82年間，比過去140年間，上漲了240%，而工資卻只增加160%²²。這種實質工資 (real wage) 降低的現象，自然也造成社會上貧窮問題。何況物價革命除了對從事工商業者有利外，地主及工資工人都是受害者²³。

以上這些改變是逐漸地同時進行，以致時人所感受到的是社會上貧窮問題日益嚴重，爲了維持治安，浮浪人、乞丐成爲朝野必須面對的問題。

英國濟貧法的發展是從取締乞食者與浮浪人開始；而且是一種否定的態度²⁴。何以如此？可從兩方面加以解釋：(一)從道德面而言，這些浮浪人是怠惰者，遊手好閒者，如1349年的法令，有段條文即禁止對乞丐救濟：

又有許多身體強壯的乞丐，因爲能夠乞食謀生，所以拒絕工作，他們遊手好閒，有時從事偷竊或其他非法之事，任何人——違者處以監禁——不得借假同情或善心，佈施給這種原本以勞力可以取利的人任何東西，或者鼓勵他們的怠惰，如此可以強迫他們以勞力來換取生活必需品……²⁵

(二)從地主立場而言，這些浮浪人對他們不利，因爲折現之出現，最初頗能迎合領主與農民之需要。但自從1348-1349年黑死病發生，英國人口減少三分之一；加上百年戰爭 (1337-1453) 死傷的人數，估計英國人口由4,000,000減少到15世紀上半期只有2,500,000人。勞工市場因人口減少而工資提高，所以這時浮浪人，應該不是因爲他們的窮困而到處流浪。工人的流浪是不停地在尋求更高工資的工作機會²⁶。對僱主而言，折現後所得的現金，已不能如初期一樣，至少可獲得等量勞工。這是1349, 1351年法令的背景。1349, 1351年的法令，都將勞工短缺，浮浪、遷移、乞食，基本上視爲同一問題，在同一法令中處理。解決之道是固定工資，強迫勞工替有需要的任何人工作，禁止勞工遷移以及對拒絕工作者施予救濟²⁷。

這種對勞工有利的條件，又繼續了近一百年²⁸。15世紀末以後，上述第二項解釋也許不重要了，但是已經將濟貧的政策作了原則性的導向，對強壯浮浪人取締、懲罰、鞭打至全身流血、監禁、禁止遷移就是1601年以前濟貧方式之一²⁹。

22 Dillard, 同揭書, p. 105.

Toynbee 同揭書 p. 85.

23 Dillard, 同揭書, pp. 105-107.

24 Encyclopaedia of the Social Science, Macmillan Co., 1954, p. 230.

25 轉引自王任光，西洋中古史料選譯第一輯，東昇，臺北，民69年，p. 138.

26 Toynbee, 同揭書, p. 84.

27 de Schweinitz, 同揭書, p. 6.

28 植村雅彥，同揭書。

29 植村雅彥，同揭書。

Inglis, 同揭書, p. 14.

至於濟貧法源起於何時？說法不一，計有下列六種：

(一)924年與1017年：George Nicollas 以為924年及1017年之立法可發現濟貧法的源流³⁰。

(二)1349年：Karl de Schweinitz 以濟貧法與社會保障的連續性為前提，認為1349年Edward III, the Statute of Laborers 是濟貧法的起點³¹。

(三)1350年：Ashley 以為「後來的救貧法（濟貧法），是由一批冗長勞力者條例產生，它始於1350年……但是，救貧法（濟貧法）的實際開始，可視為存在於1536年的法令中³²」。

(四)1388年：1832-34年濟貧法調查委員會的報告，在討論法律進展(progress of the law)時，以為1601年以及以後的法令，在論及濟貧法時都會提到，而1601年以前的法令，幾乎都被遺忘了，而且也不容易得到，所以他們簡述了應該注意的法令。他們以為，「我們早期貧民立法的大目標似乎是在約制浮浪者」，所以他們是從1388年The 12 Richard II C7 開始介紹³³。

日人植村雅彥，以為1388年法令將可以勞動的貧民與不能勞動的貧民作更顯著的區別，並分別予以處置，「可以說是英國救貧法（濟貧法）的起源（Origin），而救貧法（濟貧法）的出發點是1536年法令³⁴」。

A. Toynbee 也以為，「這（筆者按指1388年的條例）常被稱為英國救貧法（濟貧法）的濫觴。我們在此看到：無生活能力的貧民與有勞動能力的貧民這兩者的區別了³⁵」。

(五)1531年：S. & B. Webb 夫婦認為與濟貧法相當的立法，是以1531年Henry VIII, an Act Concerning Punishment of Beggars and Vagabonds 為最早³⁶。

Brian Inglis 以為Henry VIII 解散修道院，除去了賑濟貧民的主要財源後，貧窮（destitution）變成了一個問題，而且也不能令其發展下去。1531年政府的干涉是朝向一個全國性濟貧法試驗的第一步³⁷。

30 轉引自土井乙平，周憲文中譯，「英國救貧法之源起」，周憲文編譯，西洋經濟史論集，第三輯，臺灣銀行，臺北，民74年，pp. 471-484。

31 同上 de. Schweinitz. 同揭書，p. 1.

32 鄭學稼譯，同揭書，p. 522. 為尊重譯者，引言中之「救貧法」，仍然保留。為筆者用詞一貫起見，另以括號註為（濟貧法）。

33 Extracts from the Information Received by His Majestys Commissioners as to the Administration and Operation of the Poor Laws, Published by Authority, 1833, 以下簡稱 Extracts 1833. p. 6.

34 植村雅彥，同揭書，為尊重譯者；所有引言中之「救貧法」仍然保留。為筆者用詞一貫起見，另以括號註為（濟貧法）。

35 Toynbee, 同揭書，pp. 83-84.

36 土井乙平，同揭書。

37 Inglis, 同揭書，p. 14.

(內)1572年：日人士井乙早基於兩點理由：(1)「救貧法(濟貧法)是隨資本制社會的生成而出場的；亦隨資本制社會的發展而發展的」；(2)「救貧法(濟貧法)的開始，可說是在私人施捨結束以後」，而由私人慈善轉向救貧法(濟貧法)的轉捩點，即是為了救濟貧民的「強制課稅」政策。因此視1572年14, Elizabreth C.5, 「為了處罰浮浪者與救濟貧民及無能力者的立法，是英國濟貧法的起源³⁸」。

因為英國濟貧法的發展，是一種延續性、累積性的結果，不能用某一特定年代作為源起的開始，而1601年的法令正是前面幾個世紀累積下來所採行辦法的一個確定性法令；這也是英國舊濟貧法的特性之一，即「朝向理性化，而此種過程，在有些地區或普遍而言，實際上是重覆許多年來已經在進行的事情」³⁹。

1601年的法令，是第一個純粹濟貧法，在此之前的濟貧政策，散見於1349、1351、1388、1495、1504、1531、1536、1552、1563、1572、1576、1597-1598等年的法令之中⁴⁰（參見附錄一）。這些法令，包括定型的1601年法令背後，必須先了解兩方面的影響：重商主義（Mercantilism）與歐洲大陸的政策。

重商主義是歐洲大約從15世紀到18世紀流行的經濟思想及政策。它講求的是以國家為前提，儘量保有金、銀等貴重金屬。為了保有或增加金銀，對外貿易力求出超。為了平衡貿易，政府直接獎勵輸出，限制輸入，或用間接方式的運作以達此目標。所以重商主義也可說是在資本主義經濟架構下，政府干涉人民經濟生活的主義，可以以國家經濟的利益，擴大政府對人民經濟活動的管制⁴¹。這就是英國從Tudor王期(1485-1603)開始，對人民經濟生活干涉的背景。以Elizabeth女王時代(1558—1603)而言，為了鼓勵工業發展，她給予某些工業壟斷權、引進外國技術人員、嚴重處罰將羊毛原料或羊隻出口、干涉勞工失業、限制學徒年限、固定工資等等。⁴² 連濟貧政策也屬政府管制經濟活動的一環。

歐洲大陸，與英國幾乎同時面臨封建制度解體，物價革命、教會腐化等問題。比較上，歐洲大陸，因天主教教會勢力較強大，直到近代以前濟貧仍在宗教權力之下⁴³。但是也發展出俗世的濟貧思想與政策。當時一位大思想家 Juan Luis Vives 出生於西班牙，在巴黎受教育，後歸化 Flanders，曾擬了一套濟貧計劃。1526年，1月6日對 Bruges 的 Consuls and Senate 演講，他的計劃稱 Subventionem Pauperum (Margaret M. Sherwood 譯為英文 "Concerning the Relief of the Poor")。在計劃中他希望有兩位議員由秘書陪同去訪問貧戶，登記他們的姓名，生活狀況，何以致貧？是否學得手藝等等並作成報告。對不能找到工作者，幫他們指定給每一名工匠 (artisan)，如某人已學得手藝，讓他開店……調查窮人（孩子、年青人、老人）的生活與道德等等。在這

38 土井乙平，同揭書。

39 J. D. Marshall, *The Old Poor Law, 1795-1832*, Macmillan Press Ltd, London, 1973, pp. 10-11.

40 植村雅彥，同揭書。

de Schweinitz, 同揭書，pp. 20-27.

41 *International Encyclopaedia of Social Sciences*, Macmillan Co., 1968, Vol. 4. p. 436
Dillard, 同揭書，p. 163.

42 Dillard, 同揭書，Chapter 7, p. 170.

計劃下需要很多錢，可以在教堂中設立捐款箱 (Collection boxes) 等等⁴⁴。

Vives 曾往英國，並受知於 Katharine 王后，因支持王后，還短期入獄⁴⁵。Vives 計劃中贊成要將貧民登記。Henry VIII, 1531 年公佈法令中有一條：「地方官(筆者按包括市長、治安官)有權利限制每一名年老及無能乞丐之乞討，加以登記……⁴⁶」。Vives 提出靠私人捐款，在教堂中設置捐款箱救濟窮人，英國 1536 年法令中有條規定：

市長、統治者、及每市的高級官員、教會執事或每教區其他兩人，召集具有慈善及自願施捨的善良基督徒……，於每週日、假日或其他節日，設立一個捐款箱，以施濟窮人、無能、殘廢、疾病、體弱而不能工作者，使他們不必公開乞討……⁴⁷。從上引之條文可見，很可能英國的政策受 Vives 的影響⁴⁸。

大約 Vives 出版他的計劃之前一年，鄰近的 Ypres 的統治者開創了一種救濟制度，對整個歐洲都產生了影響。為應皇帝查理五世(charles V, 1519-1556)之要求，Ypres 市議會將計劃出版，1535年由 William Marshall 譯成英文本，並呈於Anne Boleyn 王后，也許經由 Anne 也影響Henry VIII⁴⁹。Ypres 之政策，大致是：

- (1)絕對禁止乞食；(2)為能勞動的人找尋工作；(3)市政當屬總轄救貧事業，設置四名監督官；又在各教區，特設四名助理。(4)貧困者的調查；(5)慈惠院 (Hospitals) 的改革；(6)財政基礎的確立；至其來源，大部份不靠「施捨箱」，而由牧師獎勵市民捐贈⁵⁰。

除 Ypres 外，其他城市如 Augsburg, Nürnberg, Strusbourg, Breslau 等也都有濟貧措施⁵¹。

在德國境內影響最大的是 Martin Luther。1520年在 Appeal to the Christian Nobility 書中「迫切地要求廢止乞食並建立條規，幫助需要幫助的人⁵²」。三年後 Luther 應 Leisnig, Saxony 市民要求設計了一項計劃，維持並指導社區的宗教、教育及救濟活動。這項計劃要求建立一個「公共捐獻箱」(Common Chest)。公共捐獻箱中接受自願捐獻的各種東西包括麵包、起司、雞蛋、肉及其他食物，也要求每名市民、農民每年捐些錢放在箱子中。佣人及年青的人力工人，他們沒有自己的房子，但享有教區的權利，即每年捐一個四便士銀幣，由僱主收這些錢。擔任神職的或教會中其他職

43 Encyclopaedia of the Social Sciences, 同揭書 p. 230.

44 de Schweinitz, 同揭書, pp. 30-32.

45 同上, p.30.

46 同上, p. 21.

47 同上, p. 22.

48 同上, pp. 30-33.

49 同上, p. 33.

50 轉引自植村雅彥, 同揭書, p. 495.

51 同上。

52 de Schweinitz, 同揭書, p. 36.

位者及學校教師從薪水中要付些錢給公共捐獻箱，作為救濟貧窮之用。基金之動用，由教區公開選出的10名指導或監督處理。Luther 之辦法，對 Ypres 稍有影響。Vives 也贊同 Luther 的計劃。許多其他德國城市也都採用這項計劃⁵³。

從以上敘述，歐洲大陸之濟貧思想與政策，與英國發展的政策很相近。Ashley 在 *English Economic History and Theory* 之前言中曾說：

開始於1536年，並開啓伊利沙白救貧法（濟貧法）的英國立法只是普遍的歐洲改革運動在英國的表現而已。它並非因任何特屬於英國的事件，如一直到16世紀中期的經濟發展或其宗教史，所引致的。我們不必認為英國的立法只是其他地區的翻版；發生在各處的相同的原因導致了相同的普遍結果。但是很顯然的，英國是落後而非領先其他國家，所以它的行動很可能是受到歐洲國家的影響。英國政治家在立法上所採取的任何步驟與歐洲對這些事情的討論亦步亦趨，可見他們是瞭解事情的趨勢的⁵⁴。

重商主義影響下，英國政府為了經濟利益，由取締處罰浮浪人，轉向將有工作能力者與無工作能力者區分，對具有工作能力者給予工作，將他們投入生產行列。這種想法在十七世紀下半期愈加明顯（留待下節討論）。歐洲大陸的想法、例子影響英國濟貧政策的內容。從1601年頒佈的內容也可窺見一般。1601年法令的內容要點如下：

一、各教區每年在復活節的那一星期或在復活節後的一個月內，由兩名或兩名以上治安官（Justice of peace）任命教會執事們（church wardens）及2，3或4名有資產的戶主（substantial householders）（視教區大小而定）擔任貧民監督。貧民監督在這些治安官的同意及命令下執行下列任務：

(1)對父母無能力撫養的孩子，給予工作；(2)同樣也對沒有財產，及無生業可以營生的已婚或未婚者，給予工作；(3)每週或以其他方式（經由每一名居民、教區長、牧師及其他，以及每塊土地房屋土地持用人，什一稅的保管者（tithes impropriate），煤業主，以及販賣木材者等，徵集必要的金額）供給原料，亞麻、大麻、羊毛、生絲、鐵及其他物質給貧民工作；(4)扶養需要救濟的殘廢、無能者、老年者、盲者，這類貧窮而不能工作者；(5)安排孩童充當學徒。

除非被2名治安官確認生病或有其他正當理由，教會執事們及貧民監督，每月至少主日崇拜後在教會開會一次。並在年度任滿結束後的4天之內要對治安官提出報告，包括收支帳目。

53 同上，pp. 36, 37.

54 轉引自，de Schweinitz，同揭書，p. 38.

植村雅彥的看法：諸如前述是參考大陸的救貧思想，及英國各都市的經驗的，分成若干階段，發展而成。

二、任何教區不能自己負擔濟貧時，治安官可以向別的教區及在此教區同屬的百邑 (hundred) 下別的教區抽稅予以幫助。(筆者按此即 Rate in Aid 援助課稅)。

三、教會執事或貧民監督在治安官的權威下，徵集濟貧稅，如不繳納，可以扣押其財產。如再無效，則可加以監禁，直到付款為止。

四、不願工作者，將被送去矯正院 (house of correction)。

五、教會執事、貧民監督可以強迫貧困的男孩 (man-child) 到21歲及女孩 (woman-child) 到24歲或結婚為止，擔任學徒。

六、教會執事與貧民監督，得以教區費用，在荒蕪或公共地上建住宅院 (houses of dwelling)，給無能的貧民居住。

七、不服課稅的，將可訴諸於地方治安法庭 (quarter sessions)。

八、祖父母、父母與子女有彼此扶養義務⁵⁵。

由1601年法令得知，英國濟貧政策，發展到17世紀初，已確立了三個原則：

一、濟貧時，將窮人分成三類分別處理：無能者施予救濟；有工作能力者，給予工作；對貧窮孩童施以學徒訓練。

二、全國性統一的政策，但是由地方自己負責。以教區為單位，以強迫課稅方式解決同教區的貧窮問題。

三、執行法令者是地方上的治安官所任命的教會執事與貧民監督。

1601年的法令至少代表政府對人民經濟生活負起責任。而且也承認人民有工作的權力——社會有責任對任何需要工作者提供機會，以及人民有吃飽糊口的權力——這是對無工作能力者而言。不過從這年法令還是可以看到中古時代的影子。例如，用教區為行政單位並授權給執事執行，就是用舊機構解決新的問題。畢竟17世紀不是中古時代，所以在1601年法令之後，還有幾項重要的修正。而它是奠定英國日後三百多年濟貧政策的法令，為不容否認之事實。

叁、居住法、工作屋法案與基爾伯特法案

55 Extract, 1833, 同揭書, Supplement No. 3, pp. 106-113.

de Schweinitz, 同揭書 p. 27.

Maurice Bruce, *The Rise of the Welfare State, English Social Policy, 1601-1971*, Cox and Wyman Ltd., 1973, pp. 39-40.

本譯文也參考植村雅彥之論文。植村雅彥文中所述為 1597-98 年之法令。1601 年之法令是對 1597-98 法令稍作修改。修改的地方是 1597-98 中父母與子女的扶養義務，1601 年擴大到祖父母 (見 de Schweinitz 同揭書 p.28)。而植村雅彥論文中，有二點與英文原文有出入：1. 貧民監督……且須於任期結束以後四個月內，向治安法官提出報告。英文的原文是 shall within four days after the end of their year.

2. 貧困的男人至14歲……可以強迫其從事徒弟勞動，而英文原文是：till Such man-child shall come to the age of four and twenty years.

1601年法令，留下了伏筆。首先，強調以教區為單位的教區本位主義，繼續發展下去，即1662年居住法案（Law of Settlement）的頒佈。第二，對有工作能力的窮人，給予工作；如不願工作，將被迫送往矯正院。以後三百年間，在執行這項政策時，產生了兩種不同的方式，即戶內救濟（In-door Relief）與戶外救濟（Out-door Relief）。這些具有工作能力者（Able-bodied）的救濟，就是日後爭論不休的問題。這兩大伏筆，成為1601年以後濟貧法的修改重點。

自從1601年，確定以強迫課稅方式，在教區籌集救濟金，以救濟同教區窮人後，（筆者按，用法律強制抽稅始於1563年法令）人們心理上有了很大轉變。原來中古時期，濟貧出錢是出於自願奉獻，基督徒以為這是一種權利；以後發展到用世俗的社會壓力要區民捐錢〔筆者按，由地方官召集，在教堂設置捐獻箱濟貧始於1536年法令。1552年法令，任命收款者（Collectores），並由教區牧師們規勸拒絕捐錢者，造成一種社會壓力〕，最後到用法律強制必須繳稅的明文規定，出錢濟貧。出錢人的心理上，在過去，他們出了錢，希望記錄的天使能記下一筆；現在他們出錢，並不表示累積了財寶在天堂，他們什麼也得不到。無可避免的，他們開始用眼睛小心地注視貧窮的人、貧窮的問題，不再用基督徒的眼光，而是用納稅人的眼光，仔細地檢查賬目⁵⁶。1620年，一名後來乘五月花號到美國開闢殖民地的清教徒 John Robinson，1610年時曾抱怨說：「強迫性付濟貧稅，更合適地應該稱是一個惡意（malevolence）行為，因為是以不健康的心態（ill-well）在付錢」⁵⁷。

另一方面，漸漸地愈來愈多人參與貧窮問題的討論。勞工愈是窮困，濟貧稅愈是高，參與討論要求改革的也愈多⁵⁸。1601年後，許多修正的意見來自印刷出版品，教堂之講壇，及市民之代表⁵⁹。尤其到18世紀末期之後，將近40年，濟貧法更成為時論的中心。各次法令的訂立也常常是既存經驗與理論的明確規定。

由於大家密切注意濟貧稅的支付，逐漸開始判定許多濟貧稅的支出是浪費的，因為事實上它鼓勵也許可以找到工作的人，也在依賴教區濟貧⁶⁰。不過首先表現出的是排外的心理，對非本教區出生的人加以排斥。因為1601年法令明訂每一教區負責本教區中窮人之救濟，在大家看緊自己荷包心理下，是一種自然的反應。

遠在1531年法令中就規定：浮浪人在被鞭打後，並發誓毫不延遲，即刻回到他的出

56 Inglis, 同揭書, p. 15.

57 同上, p. 56.

58 J. R. Poynter, *Society and Pauperis*, Routledge and Kegan Paul Limited, London, 1969, P. xxiii.

59 de Schweinitz, 同揭書 pp. 28-29.

60 Inglis, 同揭書, p. 16.

生地或在此之前居住過三年的地方⁶¹。1536年法令規定：具有工作能力之乞食者，在回出生地或居住地的途中，所經地方之負責人要提供他住宿一宿或供食一餐，以維持他每天10哩之路程，直到到達目的地⁶²。1662年頒佈的法令稱為 *An Act for the Better Relief of the Poor of This Kingdom*，又稱居住法。這年法令結合禁止搬遷與輸送勞工兩原則，並加重治安官權力。對一名外地來的人，如他佔用的財產年租低於10鎊，40天之內，要他回到先前居住地。因為他們假定，不論這些人是否申請救濟，他們未來就會變成本教區之負擔⁶³。1662年以後，有關居住法的修改包括下列幾點：

(一)為避免教區官吏向貧民行賄，秘密促其遷居其他教區，使其潛居40天，獲得新教區之居留權，以減輕原教區之濟貧負擔，1685年增加新居者必須提出書面報告⁶⁴。

(二)為了書面報告更具真實性，1696年規定「四十日的居住時間，應從教會星期日祈禱終了以後，該申請書發表之時算起⁶⁵」，同時規定，如無報告，可經由下列四種方法獲得居留權：(1)在此教區，已徵繳教區稅；(2)被選為教區職員（任期一年），且已服滿；(3)在教區曾為學徒至一定年限；(4)在教區曾經受僱工作一年，此一年作同一工作⁶⁶。

(三)為緩和嚴格規定起見，1697,1698年引進一種證明書（Certificates）的制度，規定由以前最後所居住的教區之監督、執事署名之證明書，對新到教區保證，以前教區會支付扶養及遷移回原居地的花費⁶⁷。

這一連串的居住法，將人限制於居留地，大大地限制了一名失業者，可能獲得受僱機會的法令。在Richard Burn, *The History of the Poor Law: With Observation* (1764) 中對監督如何執行法令有段描述：

應保持密切的注意，以防止未持證明書者進來居住，並急告治安官要他們遷離，而假如一個人持有證明書，則關照所有居民不要租給他們一年10鎊的土地，並注意不要讓他與所有教區官員接觸，並警告他們（按指當地人），假如他們要僱佣人，對他半年一僱，或以月僱，以週僱，或以天僱，而不要以任何一種方式使他們可以取得居留權；假如以一年來僱用他們，在一年結束前，想法子挑剔他們，攆走他們⁶⁸。

居住法，對絕大多數勤奮勞工不利的情形，Frederic Eden爵士舉了一個例子：

幾年以前 West-riding, Yorkshire 的一個村落，因人口增加的結果，一名鞋

61 de Schweinitz, 同揭書, p. 21-22.

62 同上, p. 22.

63 同上, p. 40.

Bruce, 同揭書, p. 41.

64 A. Smith, *The Wealth of Nations*, 周憲文中文譯, 臺灣銀行, 臺北, 民63年, p. 140.

65 同上, p. 141.

66 同上。

67 同上, p. 143.

de Schweinitz, 同揭書, p. 42.

匠，原來住在離鄉區有段距離的地方，與他的家人及家當，被吸引搬來此地，這些家當只包括他從事行業的工具以及一雙勤勞的手。一名教區的老居民，與他同行，長期以來他壟斷整個的行業……，闖入者令他恐慌。帶着真正的壟斷的精神，他對教區官員陳述，這村落只能維持一名他這種行業的人，強烈地力陳新來者很可能變成被照顧之人，而他終究會決定要搬出去。然而教區的牧師，他是一名有財產的人，明智地干預，在威脅下，以一年10鎊租金將一棟小家屋租給這名窮人，（他僅有的對教區不增加負擔的安全保證，只是他的勤勞）。這才使已興起反抗他的喧鬧之聲安靜下來。這個短故事的結局是，這位新來者，穩穩地站了起來，縱使在他的行業中有大競爭（因為現在不僅有2名，在教區中有5名製鞋者），他也賺取了能舒適地維持自己及一個大家庭的生活⁶⁹。

1735年 William Hay, 在 *Remarks on the Laws Related to the Poor with Proposals for Their Better Relief and Employment* 前言中對居住法有如下的批評：

可以肯定的是，每一教區負有扶養窮人的責任以及它所導致的結果，乃是與窮人有關的各種罪惡得以興起的根源；而且除非加以廢除，否則這些罪惡必然滋生不已，每個教區都處於與其他地區為爭取費用而戰；視其他地方的窮人為外人；也不會關心這些人在被趕出去後的未來遭遇。除非將地區性的利益和居住原則加以打破；除非將窮人從監督者手中解放出來，並置於聰明且無私心之人的管理下；除非他們是以全國性，至少是全地方性（provincial），以慈善所得的基金來安排窮人工作，並以平等的抽稅方式來加以平衡；否則我們將難以期待會有什麼好的結果⁷⁰。

對後來最有影響的是 A Smith 之批評。在國富論 (1776, *The Wealth of Nations*) 中他以為濟貧法限制了勞工的自由流通，因此在英格蘭，「相距不遠的地方，勞動的價格，極不相等……這恐怕是由於居住法對貧民所加的阻礙」⁷¹，他說：「把居住法廢止罷，這樣好給貧窮的工匠，在此地此業失業的，得在彼地彼業覓事，而不必擔心控告或遷令⁷²」。

雖然 Hay 的看法已夠正確，居住法要到1795年才有大的修正，即新來者，佔用財產每年低於10鎊租金，只要他不向教區申請救濟，則不會令他遷離。但未婚婦女如有小孩，則以原辦法對待⁷³。

68 轉引自 de Schweinitz, 同揭書, p. 43.

69 同上。

70 轉引自, de Schweinitz, 同揭書, p. 39.

71 Smith, 同揭書, p. 145.

72 同上, p. 450.

73 de Schweinitz, 同揭書, p. 43.

居住法頒佈同時，英國國內興起了一種運動，此即鼓吹並僱用失業者有利於增加國家財富。17世紀下半期開始，英國與荷蘭之間商業競爭日趨明顯。在英國的輿論中，讚美荷蘭人之節儉、勤務，將原料轉變成成品的技術，以及他們將濟貧院運作成解決社會中貧窮辦法的好例子。這是對貧窮問題的樂觀、正面肯定的想法。許多小冊子、書籍都討論如何在製造業中僱用失業的窮人。由羊毛、鐵工業等開始，然後刺激漁業及造船業。相信國家的工業及商業擴張，可由窮人提供，而濟貧問題也因此得以解決。從一本書的書名就可看出這些人樂觀的看法。此書作者 Richard Haines, 1681年呈給下議院的。書名是：對英國財富或繁榮的建議：或是在每一個郡建立公共工作屋，快速振興工業和羊毛製造業的理由展示，每年國家的財富如何可以增加千萬鎊。並使得成千上萬的人得以改造，爲了帝國目前和未來的財富和榮耀起見，在國中不得有任何乞丐 (England's Weal & Prosperity Proposed: or, Reasons for Erecting Publick Workhouses in Every County, for the Speedy Promoting of Industry and and the Wollen Manufactory, Shoewing How the Wealth of the Nation May Be Encreased, Many Hundred Thousand Pounds per Annum. And Also That Many Thousand Persons May Be So Reformed, to Their Own and the Whol Kingdoms Present and Future Wealth and Glory, That There May No More be a Beggar Bred up in the Nation.)⁷⁴。

類似由工作屋提供原料、指導及訓練的計劃很多。一般的想法是在工作屋中，窮人能學習維持自己生活，國家財富也得以增加。窮人，特別是窮人的孩子，因爲可以得到技術及勤勞的習慣，國家就會因有能力的工人的數字增加而獲得利潤⁷⁵。

這方面 Matthew Hale 爵士提出更進一步的想法。他以爲貧民監督在理論上對貧窮人負責，同時也應該對付稅人負責。如果買織布機，可以提供窮人工作，也許可以減輕濟貧稅。但買機器會花費錢，監督並不願意因收取太多的錢而令他們的鄰居不高興。結果窮人只得到少量的救濟，無濟於事，仍然貧窮，他建議倒不如預付幾年的救濟金給窮人，使提供的資金讓具有工作能力的窮人可以很認真從地事於工作，「這將阻止貧窮，並在一個很短的期間內培育出成百的人能自己謀取生活所需。」⁷⁶

哲學家 Bishop Berkeley 受 Hale 影響，也認爲假如議會能籌集一些基金，相當於七年的濟貧稅，他計算，「窮人因有工作，國家就可永遠不再對窮人有所負擔」⁷⁷。

東印度公司總督 Josiah Child 爵士也是贊同 Hale 的人，他主張僱用女孩和男孩，他所持的理論是：

此種僱用是否能產生利潤並不太重要，國家最重要的任務，首先是使窮人免於街頭行乞和挨餓，可行之法是讓他們勞動和接受訓練，如此，他們將成爲國家有用

74 轉引自 de schweinitz, 同揭書, p.49

75 同上, p. 49.

D. Marshall, "The Old Poor Law, 1662-1795"; EHR, VIII. 1937, Nov. pp. 38-47.

76 Inglis, 同揭書, p. 18.

77 同上。

的一員⁷⁸。

不但有僱用失業工人以致富國家的想法，甚至還有人實驗。如 Thomas Firmin，是一名商人、製造業者、慈善家，以及英國功利運動領導人之一。他對窮人抱着樂觀態度：

你是否看見，正如我常見到的，許多窮人常帶着快樂和滿足的心情將工作帶回家做，並以此方式賺取收入，你很難想像在世界上有像這種的慈善事業。不要認為在英國的所有窮人都是像你在街頭發現的浮浪者；並非如此，有許許多多的人他們有大量的需求，而且他們儘可能以自己誠實的勞動來滿足自己，有許多時候他們竭盡所能來工作，但卻找不到工作的機會⁷⁹。

所以他開辦一個企業僱用窮人。他蓋了一棟房子，人們可進去並得到亞麻，紡完了可以領錢。但他的實驗，非但無利可獲，甚至無法支撐下去。這是私人實驗失敗的例子。

另外，在 Bristol 的一名販賣奴隸的商人 John Cory，也提了屬於公共性的計劃。1696年5月12日議會下了一條特別法令在 Bristol 成立法人團體（Corporation）。法人團體負起救濟窮人與僱用窮人的責任。到1731年，一名觀察家對此計劃作的描述是：「從1696年到1714年，他們繼續給窮人工作……，但不僅不能因他們的勞工獲得任何利潤，而且法人團體還大大虧損⁸⁰」。

無論是私人性或公共性的實驗都不成功，這是因為推動的人不是爲了製造業的競爭，不是先有了需要而從事生產，是因為存在着一些失業的人，爲解決失業問題，設計生產；並且對工人不能選擇，這些條件，在資本主義社會中，註定了一開始就失敗的命運⁸¹。

儘管失敗，但這些實驗造成了廣泛支持工作屋的意見。Bristol 之後，好些地方步其後塵。僱用窮人以獲利潤的觀念間歇性的持續下去。期間有一名強烈反對者，Daniel Defoe。Defoe 以爲窮人並不是真正需要工作，他們常常假裝要工作，藉口是，需要工作生活才過的好，但如真要付一週9先令僱用一名勞工，他們又常常說，作一名乞丐，所得到的比9先令還多。Defoe 甚至認爲窮人工作賺錢只是爲了喝酒，他說：

我有一次在一個週六晚上，同時付了六七名人工錢，少的10先令，多一些的是30先令，但看他們直接走進酒店躺在那一直到星期一花掉每一便士，並將借條插進靴子。⁸²

1704年，在小冊子 *Giving Alms No Charity, and Employing the Poor a Grievance to the Nations* 對這種僱用失業工人，以致富國家的樂觀想法有一針見血的批評：

78 引自 de Schweinitz, 同揭書, p. 51.

79 同上, p.52, pp. 59-60.

80 同上, p. 55.

81 同上, p. 56.

82 引自 Inglis, 同揭書, p. 19.

假定現在一個工作屋僱用貧窮的孩子，安置他們紡毛紗，這些窮孩子每紡一個工字形捲線軸，這必然使得一個貧窮家庭，或以前紡這捲的人少紡了一捲……這只是將 Colchester 的製造業換位到 London 去，並且是將 Essex 地方窮人口中的麵包放到 Middlesex 窮人的口中⁸³。

他承認，假如主持工作屋的當局能發現一些完全新的需求來源，在國外建立市場，則情形即不一樣。如能為英國的斜紋呢嗶嘰布料在莫斯科打開市場，或從沙皇那接到長袜的訂單等等。這樣才能使工作屋的勞工得到真正的利益，否則只是將窮人安置在過去的另一些窮人的同樣工作線上，在沒有增加消費量的情況下，「你從別人那得到的去給這個人，放置一名流浪漢進到一名誠實人的受僱之中」⁸⁴。

Defoe 的見解雖然中肯，而工作屋的實驗也都失敗，但是正如 Berkshire 一名地主 Matthew Marriott 所說，有一間工作屋的好處，不是讓窮人能藉以維生，而是讓窮人領悟到有工作屋，促使他們遠離教區的救濟，除非急切需要，否則盡量不要進入工作屋⁸⁵。

與樂觀想法相對的是一些人與起一種感覺，窮困的人是懶惰的，一無是處的將自己的經濟重擔加諸於社區。「這些窮人是那麼地理直氣壯，他們絕大多數根本不願工作，除非他們工作兩天的所得，可供他們一週所用⁸⁶。」

John Locke 是貿易局 (Board of Trade) 之一員，1697年曾給局裏一篇窮人生活狀況的報告，他以為：「窮人的增加應該還有一些其他的原因（如，不是缺少供應，或需要受僱）它也許什麼也不是，而只是訓練上的鬆散及態度上的腐化⁸⁷。」所以建議嚴厲懲罰乞食者與流浪漢。具有工作能力的乞食男子送去海軍，婦女與孩子送到矯正院⁸⁸。

反對僱用窮人的 Defoe，基本上也以為：「這是人們不要工作，不是人們得不到工作，這就使得我們窮人增加了」⁸⁹。

他們的想法，視貧窮為人為之過失，而非窮人的不幸。這種想法與本文前述從道德面解釋何以濟貧法的發展從取締乞食者開始的理由相近，那時乞食者、浮浪人就是被視為怠惰人、遊手好閒的人。

但是，的確有些人因為意外、疾病造成貧窮，或許單純就是因為在居住的教區沒有工作機會，居住法又阻止他搬遷到可能有工作的地方去工作。這些事實迫使有識之士必

83 引自 de Schweinitz, 同揭書, p. 55.

84 引自 Inglis, 同揭書, p. 19.

85 Inglis, 同揭書, p. 20.

86 同上 p. 16.

87 同上 PP. 16-17.

88 Inglis, 同揭書, p. 17

89 de Schweinitz, 同揭書, p. 59.

須尋求途徑加以解決。1601年法令中所規定的給予有工作能力者工作，即必須提供工作給他們，成為下一個重要法令的目標⁹⁰。

1722年，9, George I. C. 7 的法令其實是結合樂觀與悲觀兩派想法的結果。一方面利用失業人工作，另方面把他們集中起來管理。令這項法令以強調戶內救濟出名。法令授權給教區的教會執事與貧民監督，購買或租用教區內的房子成立工作屋（work-house）。與人約定，在工作屋中提供住宿、看管、扶養並僱用所有地方上的窮人。如窮人拒絕住進工作屋，接受看管、扶養、工作，則將被從教區之濟貧簿中除名，並不得再向同教區要求接受救濟⁹¹。因為是以工作屋為主的濟貧政策，又可稱工作屋法案。基本想法是藉窮人工作而到達濟貧的自足、制止貧窮問題、並成為國家利潤的來源⁹²。

法令頒佈後，馬上得到支持，如在倫敦及其附近地方，十年內，成立了一百多所工作屋⁹³，1776年，第一次官方收回的資料顯示在英格蘭幾乎有2000個工作屋，每個工作屋中有20到50個人不等⁹⁴。支持的理由：(1)在工作屋中濟貧，比窮人分別在自己家中生活，花費要少；(2)有些人寧願不要接受救濟，也不願進入工作屋中工作，除非萬不得已才要進去；(3)當可以在工作屋與比以前少很多的津貼之中選擇的話，貧民願意選擇減少的津貼，而不選工作屋⁹⁵。這三個理由，最後都使教區可以減少濟貧稅的花費。

事實上為了節省花費而支持工作屋的濟貧政策，結果不盡如此。Eden 在 *State of the Poor* 一書中，根據16個教區的資料顯示，1776, 1783, 1784, 1785年除一個教區外，其他15個教區之花費，遠超過18世紀第三季開始所提高的生活所需數字。如在 St. Andrew's 增加兩倍，Maidstone 增加三倍。Eden 的結論：

扶養窮人的花費，增加的非常快。顯然的，工作屋的濟助，也許其速度（筆者按，指救濟金增加速度）與那些仍舊繼續用偶爾的生活津貼去救濟他們自己居民是一樣的⁹⁶。

雖然只有這16個教區數字的比較，代表性不夠，但至少可以打破當時人們對工作屋可減少濟貧費用之迷信。

對工作屋批評最多的是它過於嚴厲。有一本無名氏作的小冊子，*An Account of*

90 Inglis 同揭書 p. 17.

91 de Schweinitz, 同揭書, p. 60.

Bruce, 同揭書, p. 45, 1723 年初通過，對當時人而言，視為1722年。

92 Derek raser, *The Evolution of the British Welfare State*, Barnes & Noble, N. Y., 1973, P. 30.

93 de Schweinitz, 同揭書, p. 64.

94 Anne Digby, *The Poor Law in Nineteenty-Century England and Wales*, The Histroical Association General Series 104, London, 1982, p. 6.

95 de Schweinitz, 同揭書, p. 64.

96 引自 de Schweinitz, 同揭書, p. 64.

Several Workhouses for Employing and Maintaining the Poor, 1725年初版，1732年增版。據 Eden 說，小冊子中收入60間鄉區工作屋與50間都會區工作屋的資料。這些工作屋的住民由6名大人小孩到300名不等。有份資料是登錄 Workhouse of St. Anchrew's, Holborn, Shoe-Lane 的成員工作分配表：居民共62名，另有主匠 (mast)，有女舍監 (matron)，62人的工作分配如下：

- 7名 年老男人及女人（兩名超過80歲，並一名白癡）檢拾填絮 (Oakum, 解開的舊麻繩等，用來填塞船的甲板縫)
- 4名 女人與男孩紡 noyl
- 9名 織 noyl 紗作水手之帽子
- 2名 製羊毛布
- 2名 製麻布
- 2名 厨房工作
- 4名 整理床單及清洗房子
- 2名 整理床，清洗房子
- 2名 修改衣服，麻，毛
- 2名 照顧無能者
- 1名 學校女教師
- 21名 在學學生
- 1名 孩子保姆
- 2名 精神異常⁹⁷

並錄有1730年9月19日至25日，一週中每日三餐的菜單，總計62人，其中有21名小孩，他們一共吃了：

- 33 條重 $\frac{1}{2}$ 配克麵包
- 22 磅麵粉
- 11 夸脫麥片
- 60 夸脫牛乳
- 116 磅肉
- 12 磅牛油
- 9 磅鹽
- 6 $\frac{1}{2}$ 磅米
- 12 磅糖

97 引自同上 p. 61.

89 加崙啤酒⁹⁸

除外有19條訓令，訓令中規定的事情包括：訓練、起床、休息、工作、進餐、打掃房間的時間表，必須參加祈禱與進教堂。處罰包括：禁錮、地牢、禁食、禁止外出等等，甚至可以看出犯了錯誤，將以對待罪犯方式加以懲罰：

每一個人要努力保持一個好的團體，並視他們為一家人；防止任何可引起他們之間有歧異的紛爭，如果因假造說謊而觸怒一些人（有好的證據），在吃飯時，將被置於無靠背的椅子上，坐在餐廳大多數人都可看到的地方，在他或她的胸前掛一張紙，寫上不名譽的說謊者，並失去一餐飯⁹⁹。

從以上資料看出，名為工作屋，其實真正能增加工作屋收入的工作人數不到三分之一，老少、疾病、健康者混居一處，管理上必然產生問題。至於食物，很難用現在的眼光去判定好或壞，但賬單中有些顯然是浪費，如一週中吃9磅鹽甚是可觀。但是從訓令的範圍看，生活在工作屋中根本就是受到軍事化管理，無怪乎工作屋是令人不願涉足之救濟機構。

1773年，John Scott, 在 *Observation on the Present State of the Parochial and Vagrant Poor* 中對工作屋的管理情形作了如下批評：

一件大家都知道而不能否認的是，工作屋充滿污穢與混亂；老的、年青的、病的與健康的都雜亂的擠在設計不良的公寓中，其空間實在不足於容納一半的不幸者……老人與無能者，幾年經常死得很快，年青人與強壯的也經常如此……¹⁰⁰。

而在這些批評中，引起熱烈討論的是嬰兒高度死亡率的問題。這方面，Jonas Hanway 是主要批評者。Hanway 是一位旅行家、商人、慈善家，他花了幾年時間，走訪各地工作屋，查看他們如何對待嬰兒及嬰兒死亡之情形。結果發現1750-1755年，14個最大教區，6年中共有2,339名嬰兒在此出生或被送進來。其中1,074名在此住了幾天或幾週就被母親帶走，1755年時只活着168名，換句話說6年之間死亡1097名。甚至有一個工作屋的53名孩子，6年中全部死亡。有許多工作屋中，一歲之內的小孩死亡率高達82%。1766年，Hanway 的 *An Earnest Appeal for Mercy to the Children of the Poor* 中對 St. George's 孩子死亡情形有段描述：

這些孩子交給窮、髒或衰老的婦人手中，一名婦人照顧3到4個小孩，有時與他們睡在一起，對婦女的津貼少，誘使他們拿取部分要給窮嬰兒吃的麵包與牛乳，小孩哭着要食物，而保姆因為他哭而打他，因為毆打、饑餓、惡臭的空氣，並加

98 同上。

99 同上，p. 63.

100 同上，p. 66.

上蟲子、癢、污穢他很快就死了¹⁰¹。

1763年下議院的一個委員會去調查14歲以下孩子的死亡情形，委員會也發現到：「1763年在工作屋或教區房子，出生或自外面接受進來小於12個月大的嬰兒，1764及1765年時，只有7%的孩子活下來¹⁰²」。

顯然，工作屋的管理是很大的問題。這也許與工作屋成立時與人訂合約的心態與方式有關。在買或租工作屋後，教區以出價方式與人訂約，交由對方經營，或以個人議價或整體議價。其結果都是，教區儘可能減少對貧民之花費，而訂約者儘可能要利用貧民賺錢，自然貧民所受的待遇是恐怖的¹⁰³。

反對戶內救濟的聲浪，不斷的興起，其中一位抗議教徒 Thomas Gilbert，為改革濟貧法努力了二十年，1782年議會終於頒佈了新法令，稱為基爾伯特法案（Gilbert's Act）。法令中說明了1722年法令實施的缺點：

儘管目前有許多救濟和僱用窮人的法令，為此目的也籌集了許多錢，但窮人的痛苦仍然極為嚴重；而由於監督的無能、疏忽或不當行為，這些籌集來救濟窮人的錢常被誤用，有時也花費在因輕率而且考慮不周所引起的居留訴訟上；而且由於教區執事和監督有權購置或租用房子，並與任何願意提供住處、扶養和僱用窮人的人定約，並利用窮人工作，勞務以維持他們的生活……這些規定，由於救貧院（poorhouse）或工作屋缺乏適當的控制和管理，或是對於簽約人缺乏管制，因此並未產生良好的結果，而窮人不僅未受到保護和救濟，在許多地方更遭受壓迫——因此，必須在法令上將以契約方式來扶養和僱用窮人所引起的種種問題加以廢除¹⁰⁴。

新法令的要點：

(1)將教區聯合起來成立了一個 教區聯合（Union），建立濟貧院，只收容老年、疾病不能工作的窮人。

(2)能及願意工作的人，按他或她們的體力、能力安排他們工作。

(3)在沒找到工作前，教區還是供養他們¹⁰⁵。

(4)由好幾個教區聯合成立合作團契（Incorporated），在社區中有耕地、工廠、商店、住屋，達到自己維持的目標¹⁰⁶。

101 同上。

102 同上。

103 同上，pp. 66-67.

104 Bruce, 同揭書，p. 67.

105 同上，p. 46.

de Schweinitz, 同揭書，p. 67.

106 Inglis, 同揭書 p. 49.

Eden 對基爾伯特法案的評語是「如果將1601年到1834年之間所有濟貧法令給予好的或壞的評分，也許基爾伯特法案是最具影響力的¹⁰⁷。」但是它將過去工作屋修改成新形式的教區聯合，鼓勵並規劃了戶外救濟，直接為拿破崙戰爭時期津貼制度鋪了一條路¹⁰⁸。

根據統計，英格蘭與威爾斯，只有67個基爾伯特教區聯合，結合了924個教區，在英格蘭與威爾斯，還不到1/15的教區，實行這個法令¹⁰⁹。至於合作團契的構想，Gilbert 有化解居住法弊端的意圖，但是基爾伯特法令頒佈後，有60個合作團契成立，沒有一個是 Gilbert 當初的理想，1790年代，證明合作團契是失敗的¹¹⁰。不過這段期間，不論是居住法，工作屋及具工作能力者戶外救濟的批評及討論，已經將這些政策的缺失呈現出來。這些批評意見，1790年代末期，重覆地被討論下去。

1601年以後到1795年斯賓漢蘭制度 (Speenhamland System) 以前，主要公佈了三項法令：居住法，工作屋法案與基爾伯特法案等。工作屋法案，與基爾伯特法案，都沒有推行到全國，可見1795年以前，英格蘭與威爾斯地區的濟貧政策，是1601年法令，居住法、戶內救濟、戶外救濟並存的情形。戶內救濟又包括：救貧院、工作屋、矯正院。這種多樣性複雜的濟貧政策，即便環境不變的狀況已夠複雜的了；此時又碰上英國經濟史上最大變動時期，英國濟貧政策遂面臨大的挑戰。

肆 貧窮的擴大與津貼制度

不論用那一個年代作為工業革命的開始，無疑地英國經濟從1740年到1840年間已變得面目全非了¹¹¹。工廠制度取代家庭手工生產制度尤其在棉紡織方面最為明顯；機器動力取代人力；工業發展由紡織業到煤鐵工業；運輸方面由運河修築、收稅道路 (Turnpike road) 到鐵路時代來臨；農業方面，圈圍土地並用企業化方式經營；地理上北部發展成工業區，南部仍屬農業區；工業產品愈來愈成為國家總生產收入的來源等等這些經濟方面的改變，自然帶來一些社會性結果，如都市化、社會問題、社會結構的改變等等。在社會問題中與本文主題有關的即是貧窮問題。

W. Fisher 曾將工業化以後的社會問題，以西歐而言，分為三個時期討論各期各有

107 轉引自 A. W. Coats, "Economic Thought and Poor Law Policy in the Eighteenth Century" EHR, 2nd Series XIII, 1960, Aug. pp. 39-51. p. 46.

108 同上。

109 de Schweinitz, 同揭書 p. 68.
Fraser, 同揭書, p. 32.

110 Inglis, pp. 30, 49.

111 P. Deane "The Industrial Revolution in Great Britain", 張彬村中譯。歐洲經濟史：工業社會的興起, pp. 171-237. 允晨, 台北, 民74年。p. 176. 一般對工業革命開始的年代有 1740, 1760, 1780 等說法, 甚至 John Nef, 認為英國 1540-1640 英國的工業成長與工業革命一樣快。

的社會問題：19世紀中葉以前，是30、40年代的貧窮問題 (pauperism)；19世紀50、60年代到第一次世界大戰，是勞工問題 (labor question)；大恐慌期，是社會秩序 (social order) 的問題¹¹²。

第一位將工業革命視為單一問題研究的是 A. Toynbee, 他曾說：

我們現在正逐漸接近更黑暗的時期——這一時期，是一國從未經驗過的，不幸而且可怕。所謂不幸而且可怕，是跟著財富的大量增加，貧困也巨幅增加；而且因為：大規模的生產（這是自由競爭的結果），引起了兩階級的迅速隔離以及生產者大集團的墮落¹¹³。

一些歷史學家也以為，當農業與工業重組時，勞工階級遭受的是異常的艱苦，而回報他們的卻是未來的些微的利益；在這發展過程中的特殊階段裏，大多數反應的是貧窮的危機¹¹⁴。英國18世紀第三季開始，工業、農業方面的急速變化，很明顯地失業問題日形嚴重，也造成了貧窮的危機。

失業，一般可分為偶發性失業、季節性失業、週期性失業與技術性失業。因為工業革命也是一連串技術方面的相互改變，因此四種失業中，以技術性失業在工業革命階段最為顯著。W. H. Beveridge 曾說：

當工業成長時，某一些特別的行業，將趨於衰微，或是在生產方式與組織上有所改變。那些依賴這些特別行業為生的人，將發現他們那種特別的以及辛苦學來的技術在新的市場上會變成一種絆腳石。而他們也可能永遠的被隔離於新的職業之外。因為他們的年紀及知識，使他們無法去從事一種新的職業¹¹⁵。

其他三種失業，在工業革命以前、以後也都發生，而且週期性失業，因經濟蕭條發生頻率較高，這類失業也應很多。筆者曾對1850年以前英國非農業工人的失業問題作過探討，在比較工業革命以前與以後失業問題，作了如下結論：

即使同樣是失業，同時發生在工業革命以前的社會及以後的社會，其中工業革命以後社會中非農業工人所承受的失業威脅會比工業革命以前的社會為大。這不僅指承受失業的人數，而且也指工人承受痛苦的程度而言；因為工業革命以後，人口的職業分配，比較傾向於非農業人口的增加，而且其中新興的一羣工廠工人，除工資外毫無依靠，不能像工業革命以前或同時存在，人數已逐漸減少的家庭手

112 W. Fisher, "Social Tension in Industrialization", *Comparative Studies in Social and History*. Vol. 9, No. 3, pp. 364-384.

113 Toynbee, 同揭書, p. 69.

114 Poynter, 同揭書, xii.

115 W. H. Beveridge, *Unemployment*, NY, AMS 1930, p. 12.

工業工人，當失業時可回到土地上求取生活¹¹⁶

農業工人的失業與圈地運動有相當的關係。圈地運動在16世紀第一次高潮之後，繼續發展。17世紀以緩慢速度進行。1740年代，因人口增加以及海外貿易增加，影響對食物需求的擴大。食物需求的擴大，造成麥價上漲。1740-1750與1785-1795之間，麥價增加76.3%。麥價的增加是消費品及生產品上漲的3倍；高的麥價自然增加了可耕地的價值，也就引起了土地分配的改變，這就刺激了英國從1760年起圈地運動加速進行¹¹⁷。J. L. & B. Hammond's 估計，1760年以後40年中，所頒佈的圈地法案幾乎是1760年以前40年的十倍，有三百萬畝以上的土地受到影響¹¹⁸。A. Digby 說，總共18世紀末到19世紀初，通過2,000條圈地法案¹¹⁹；Toynbee以為到19世紀初，英國圈地工作已幾乎完成了¹²⁰

圈地運動對農業工人的影響，傳統的看法，如 Toybee，以為「圈地迫使小農離開土地，這是16世紀以來共有的現象」。圈地實行的地方，貧窮也會加大，如 Winslow，1744到1766年圈地後，「救貧稅（濟貧稅）的上升，主要是由於共同耕地的圈圍」¹²¹。

新的解釋，如1953年 J. D. Chambers，以為圈地短期的製造了增加築籬笆、開溝渠的勞工需求；長期地增加了耕種公共地與荒地以及常常隨之而來的採用新農耕制度所需求的勞工¹²²。P. Deane 的看法是：

在圈地刺激了農業發展的地方，它也鼓勵了新農業社區的成長。就農業發生中的技術變化而言，它趨向於勞力密集而不是節省勞力。被圈圍起來的農莊在遮欄和掘溝等工作上比開放的田野需要更多的冬天勞力；蘿蔔和綠色草料作物是勞力密集的作物；使產乳畜羣和肉食肥畜能夠整年飼養的混和農作也是一樣¹²³。

更指出提供給擴展中工業商業的人力，並非圈地後所減少的農業人口，而是一般人口增加的結果。因為農業人口的絕對數字，一直繼續增加到19世紀中葉，這表示農業人口沒有

116 張秀蓉，英國非農業工人的失業問題及其救濟工作，國立臺灣大學歷史學系學報，第一期 pp. 205-228, p. 212.

117 P. Deane, and W. A. Cole, *British Economic Growth, 1688-1959*. Cambridge University Press, 1969, p. 91.

G. R. Boyer, "An Economic Model of the English Poor Law Circa, 1780-1834," *Explorations in Economic History* 22, pp. 129-167, 1985.

118 J. L. Hammond, *The Village Labour*, Harper Torchbooks, Harper & Row, Publishers N. Y., 1970, p. 17.

119 Digby, 同揭書。

120 Toynbee, 同揭書, p. 75.

121 Toynbee, 同揭書, p. 88.

122 J. D. Chambers, "Enclosure and Labour Supply in Industrial Revolution", *EHR* 2nd Series, 1953, pp. 319-343.

123 P. Deane, 同揭書, p. 201.

因圈地而減少¹²⁴。

可是根據一名在 Berkshire, 的 Barkham 教區的牧師 David Davies 自己的觀察以及其他各地通訊員給他的資料, 1795年完成 *The Case of Laboures in Husbandry*。他舉出, 依賴窮人 (dependent poor) 及濟貧稅增加的原因之一, 即擴大、壟斷農場的運作, 特別是驅逐所有擁有土地的農民, 是造成窮人數量的大原因。即農民戶數減少, 貧戶數目增加, 沒有土地耕種, 就去申請救濟¹²⁵。

在此, 必須注意, 1760年代與1770年代以及拿破崙戰爭期間, 在英格蘭南部、東部所圈的土地, 主要是敞地, 公用地與荒地。農場僱工, 無權定居於公地者, 圈地前使用公共地, 純粹基於習慣, 沒有法令的保障, 因此圈地後, 他們很少得到補償。農場僱工, 還有權要求從圈地法令中得到一點分配地。但依據 Chambers 與 Mingay 研究指出:

給予分配的土地以交換公共地的權力, 常常是太小而沒有多大用處, 一般遠小於3畝或能養一頭牛所需之地。也可能離農舍太遠不方便, 而圍籬笆的花費 (在小地區比較高) 太高以致不值得去做。很可能許多農場僱工將這一塊土地賣給鄰近農人而不願花錢將土地圍起來, 於是農人最起碼的所有權, 也喪失了¹²⁶。

根據1808年農業部的 General Report on Enclosure, 證明1760年到1800年之間, 在69個教區的圈地對貧窮勞工的影響是69個中, 53個比前糟, 只有16個比以前要好¹²⁷。

至於圈地後是否增加了工作機會, 以吸收原來的農業勞工, K. D. M. Snell 在1981年的研究中很懷疑「圈地能夠……對增加中的男性勞工能提供更大更規則的整年的受僱」¹²⁸。Digby 認為圈地後所增加的工作機會, 並不能吸收鄉區增加的人口¹²⁹。所以 Boyer, 又根據1767-1770至1794-1795年間在 South Midlands 與East Anglia 農業工人的實質收入減少20%到40%, 認為不能支持圈地後長期的會增加農業勞工需求的假設¹³⁰。

不論圈地後, 是否在數量上能夠吸收大量農業勞工, 但圈地對農業工人造成了另一種影響。Davis 的觀察: 過去許多較低階層的人們, 常利用零星小塊土地, 生產一些蔬菜之類的東西, 輔助生活¹³¹。de Schweinitz 也以爲: 過去的勞工儘量利用屬於村子的

124 同上

125 J. F. C. Harrison, *Society and Politics in England, 1780-1960*. Harper, and Row, Publishers, NY. pp. 39-40.

126 轉引自 Boyer, 同揭書, p. 135.

127 同上。

128 K. D. M. Snell, "Agricultural Seasonal Unemployment, the Standard of Living, and Woman's Work in the South of East, 1690-1860." *EHR*, 2nd Series, 34, 1981, pp. 407-437.

129 Digby, 同揭書, p. 5.

130 Boyer, 同揭書, p. 136.

131 Harrison, 同揭書, pp. 39-40.

裏的公用地，或種東西，或飼養牛、羊、鵝；村中的荒地，則提供燃料或增加飯桌上的魚及獵物等等，就是因為可以利用的土地較多，工資對農人而言，不是那麼重要¹³²。圈地後，這些小農，失去了生活輔助來源，所以圈地對農人的影響，不論在數字上如何去解釋，重要的是，農民愈來愈依賴工資，在衡量收入時，它成為唯一項目，在性質上，已無異於都市工人了。

工業革命後，對農人經濟另一打擊是家庭手工業制度（cottage industry）的衰微。影響最大的地區是英格蘭南部，Norfolk, Suffolk, Essex 地等。18世紀上半期，這些地方是英國羊毛工業中心。18世紀中葉以後，羊毛生產轉移到西部與北部地區。在 East Anglia 區，羊毛工業的衰落導致工業快速下降以及受僱機會減少。雖然在羊毛工業之後，又興起花邊、手套、編草繩的製造業，它們不但不能吸收所有原來羊毛業的工人，而且這些製造業繁榮時期十分短暫¹³³。I. Pinchbeck 曾經謹慎的研究當時人留下的資料，所下的結論是：南部地區，18世紀最後25年，紡工資是逐漸下降¹³⁴。在南部農業地區，農場僱工，過去依賴家庭手工業的賺取以補助生活，尤其婦女與孩童，這是他們補助生活的工作機會；在農閒時，男工也加入生產，對農村經濟的穩定有非常大的影響。從許多證據顯示，手工生產工業的賺取與濟貧稅的花費之間，存在的是負相關的關係，如在 Norwich，因羊毛工業的衰退，家庭手工業工資降低，1764到1785年之間，濟貧花費增加342%，最高是1793年時的363%，也就是說，過去農業工人，從工資、零星土地上的收成、公用地享用的補助以及手工生產工業的受僱賺取，是他們生活的總依據。當圈地增加，以及手工生產工業衰落後，他們除了農業工資外，其他項目收入的取消，逼得他們只得向教區請領救濟，尤其在冬季，無農業工作機會時期，請領救濟者更多¹³⁵。

生產技術的改變，圈地以及家庭手工業的衰落，在工業革命以後，為社會增加了失業人口，也許他們是短暫的失業，由原來生產技術轉移到新生產技術生產的過渡階段的失業；也許他們是部分失業，因為在鄉區已無家庭副業補助生活所需，這些都增加了社會貧窮問題的嚴重性。J. L. Hammond 在1850年以前英國工人生活水準的爭論中，屬悲觀派學者¹³⁶，他非常注重工人精神生活，他曾說：

假如就精神而言，你注視一下，工業革命時代的生活，你立刻會被它的特別的貧

132 de Schweinitz, 同揭書, p. 69.

133 Boyer, 同揭書。

134 轉引自 Boyer, 同揭書, p. 141.

135 同上。

136 張秀蓉, “1850年以前英國工人生活水準的爭論”, 中國歷史學會集刊第六期 (民63年)。

窮擊倒。Manchester 或 Leeds 給予工人什麼？它已破壞了他與自然界的接觸，將他由一名手工藝者轉變成一名在大工業的日常工作的人……，它提供給他一個刺激，僅有一個，變成富人的希望¹³⁷。

他以爲工業革命後，進入一個新世界，人們必須面對一些新制度、接受新訓練、新權勢，但是：

醜陋的新生活，隨着它日漸增加的貧民窟，它缺少美麗的建築，它破壞自然以及它忽視人的比較深層的需求，影響不只是這個或那個工人階級，是整個人口的工人階級¹³⁸。

他特別提到工業時代的早期，有兩件事必須要記得：(1)工業革命的立即影響是將工人羣衆置於不安全的極點，即19世紀的頭40年，幾乎每名工人不知什麼時候會進入工作屋。(2)新的財富只有極少數用來提昇社區中大多數人的生活¹³⁹。

失業不僅是心理上的威脅，還有工人物質生活的欠缺。爲了穩定社會，政府以及領導階層，如大地主們，必須面對濟貧問題。而農業與非農業工人的失業，所造成的具有工作能力的窮人，這正是工業革命後，濟貧政策中最大的困擾。

工業革命後，造成社會貧窮問題嚴重性的另一原因，是私生子的增加。工業革命對私生子的增加也許不是必要的條件，但卻是充要的條件。根據一些地方性的研究顯示，在西歐普遍的現象是，工業革命後，特別是城市中，私生子增加很快；有些鄉區，從1750年後也開始增加¹⁴⁰。英國的情形，有些特別，鄉區的私生子出生率高於都市私生子出生率。根據 L. A. Tilly 與 Joan Scott 之解釋，因爲鄉區沒有地產的父母，當女兒未婚懷孕時，他們沒有財力，不能堅持強迫女兒結婚所致¹⁴¹。私生子的出現，原來就是貧窮的結果（假定那時男女之間性行爲並不開放），這些私生子長大後，又成爲窮人的機會比較大，這是貧窮的惡性循環。

18世紀末，英格蘭與威爾斯人口增加很快，根據 Deane 與 Cole 統計，1781年到1811年之間，人口幾乎增加38%，而1771年到1831年之間，大約增加3倍。以大不列顛人口增加而言，1781年是八百九十萬，1831年已經超過一千六百萬¹⁴²。人口增加，窮人

137 J. L. Hammond, "The Industrial Revolution and Discontent", *EHR*, 2nd Series Vol. 2, 1930, pp. 215-220.

138 同上, p. 225.

139 同上。

140 J. McKay, B. D. Hille, and J. Buckler, *The History of Western Society*, Houghton Mifflin Co. Boston, 1979. p. 619.

L. A. Tilly and Joan W. Scott, *Women, Work, and Family*, Holl Rinehart and Winston, NY 1978, p. 97.

141 Tilly and Scott 同揭書 p. 98.

142 P. Deane and W. A. Cole, 同揭書, pp. 8, 9.

也自然增加，身為社會一份子的人們，感覺上，四週窮人愈來愈多。因為都市化的關係，都市人口增加更快，都市人口的問題與鄉區人口的問題又不一樣。Digby 對這點看法是：

一個主要為佔多數的四百萬鄉區人口所設計的社會政策，是似乎有必要作一些修改，以迎合比較多的都市人口的需要。人口是戲劇化地在18世紀下半期，從六百萬增加到九百萬，到1834年，由九百萬增加到一千四百萬¹⁴³。

換句話說，到18世紀末年，因為全國人口已增加到九百萬，而且都市人口快速增加，過去適合鄉區，只有四百萬人口的濟貧政策，自然面臨考驗。而18世紀末年，因農業人口與非農業人口失業問題加重，私生子出生率提高，益使貧窮問題擴大，濟貧政策出現了危機。

1782年，基爾伯特法案之後的濟貧政策稱為斯賓漢蘭制度。1795年，斯賓漢蘭制度的採行，更直接的壓力是來自拿破崙戰爭（Napoleonic Wars, 1793-1815）。法國大革命，已令英國領導階層擔憂，他們擔心窮人將受法國影響，擾亂社會安寧。為此他們要妥善處理窮人問題。

根據 Deane 與 Cole 之研究，1760年代末期與1795年之間，工資平均提昇大約25%，但同時生活所需的花費增加，據保守的估計，大約是30%。工業革命後，工業的發展集中於英格蘭北部，所以不但人口密度提高，工作機會也多；南部則仍停留於農業生產，人口增加較慢，工作機會較少。所以英格蘭南部，實質工資（real wage），到18世紀末比1700年低，而在北部是提昇50%或60%¹⁴⁴。

拿破崙戰爭頭兩年，食物價格沒有顯著變化，1792年麥子價格是47先令一夸特（quarter，相當於8 bushels，一個 bushels 相當於36公升）。1793年漲到50先令一夸特，1794年54先令，1795，1796碰到出奇的歉收，致使1795，1796麥價漲到空前的高，1795年8月高達108先令。連接來的豐收，1797年麥價降至62先令，1798年54先令¹⁴⁵。根據 G. H. Wood 估計，1790年到1860年之間，名義工資（Money Wage）以1840年相當於100的話，1790年是70，1795年是82，所以1790年到1795年名義工資是有提高，但提高的比例與同期麥子所提高的比例是不相稱的¹⁴⁶。就是1795年這麼高的麥子價格，逼着農業區 Berkshire 鄉紳集會協議，解決問題。

143 Digby, 同揭書, p. 5.

144 P. Deane and W. A. Cole, 同揭書, p. 21.

145 Baul Mantoux, *The Industrial Revolution in the Eighteenth Century*, Harper, and Row Publishers, NY. 1961, p. 427.

146 P. Deane and W. A. Cole, 同揭書, p. 23.

因為麥價高，不論農業工人或非農業工人都是依賴工資為生。所以1795年解決的是工資問題。1536年法令，已規定各地治安官，有權固定最高工資，以保護地主。1604年又立法限定最低工資。按法令規定：「如果任何布商或其他人……不對他們的織工、紡工、男工或女工付那麼多，那麼大的工資的話……（像規定的，他）將要對提出訴訟者付罰金及損失10先令¹⁴⁷。」

在法令允許下，為解決食物價格與工資懸殊問題，Berkshire 的郡長及地方紳士們，1795年5月6日在 Speenhamland 的 Pelican Inn 舉行會議，商討解決辦法。根據1795年5月11日 Reading Mercury 的報導：

1795年5月6日（星期三）在 Speenhamland 的 Pelican 客棧（依照總部上次會議的指令）由民衆公告處（public advertisement）召集，並由一些賢達人士參加的，有關本郡公正性的總會議中，為了探討每日或每週的農業工資的評定，並如果得到出席的 Charles Dundas, Esq.（主席）的贊成，一致決議：窮人目前的情況需要比過去通常給他們更多的濟助。

決議：由執政者以規定日間勞工工資的方式給予濟助，並不適宜……但執政官員很熱切地向全郡的農人及其他人建議，依照現存的食物價格來增加勞工的薪酬；出席的執政者也一致決議……對所有窮人和勤勉的人和他們的家人的救濟，作出估計和津貼，這就是說：當1加侖的二等麵粉作的麵包，重8磅11昂士，需花費1先令，每名窮人和勤勉的人每週必需有3先令才能維持他自己的生計，這些錢是他或他家人工作所得或來自濟貧稅的津貼；而維持他妻子或家中其他人，則須1先令6便士¹⁴⁸。

當1加侖麵包價格為1先令6便士時，每名窮人或勤勉的人每週需4先令才能維生，而維持其他家中每一個人則需1先令10便士。

按照此一比例，當麵包價格超過或降低1先令以上（舉例來說），每漲1便士，則男人（筆者按生活所需）增加3便士，而其他的家庭中，每一名成員則增加1便士¹⁴⁹。

又根據 Eden 記載，開會當時，大家意見不同，結果討論出兩個方案：

(1)執政者們，像1563年法令加重他們的權力，應該對勞工給予固定的最低工資。

(2)他們應該頒佈法令，經由一份『普遍適用表』，(The table of universal practice)統一救濟無能及虛弱的窮人，此表要符合假定是每一家庭生活所需的費用¹⁵⁰。

分組表決結果，採用第二方案，普遍適用表，成為補助勞工薪津之基礎，亦即上述以麵

147 de Schweinitz, 同揭書, p. 72.

148 Brue, 同揭書, pp. 47, 48.

J. H. Wiener, Great Britain: The Lion at Home, R. R. Bower Co., NY. 1974, p. 805.

149 Brue, 同揭書, p. 48.

150 轉引自 de Schweinitz, 同揭書 p. 72.

包價格訂出的生活所需表。

這項津貼薪資的濟貧政策，因在 Speenhamland 開會決定，因此被稱為 Speenhamland System 或 Speenhamland Scale, 1796年才由政府頒佈法令¹⁵¹。而它的聲名大噪，始自於1797年Eden 在 *The state of the poor* 中指責Speenhamland起初決定時的許多弊端¹⁵²。事實上，關於此津貼薪資的辦法並不始自Speenhamland之決定。

C. Russell 對 Speenhamland 的發展作過研究，他以爲：整個18世紀，在英格蘭許多地區的個別教區，常常對具有工作能力者，從濟貧稅中補助他們薪資。特別是18世紀的最後20年，一方面普遍愈來愈同情窮人，另一方面，特別是1782年，基爾伯特法案的影響，津貼已愈來愈擴大並規則化。以 Berkshire 地區爲例，1780年代以後，津貼薪資也很平常。如1783年，Uffington 教區就付了許多錢給失業者。1783年11月，在 Hungerford，也分錢給失業者，而有位名叫 Jonathan Coxhead 者，收到2先令，比他自己賺的還多，因爲監督計算，他的工資不足。1787年開始，Drayton 的監督，按規定付錢給沒有工作的人。1788年3月，East Hendred 的教區會 (Vestry) 決定每名失業工人有四個小孩，每週給予一蒲耳式 (bushel) 的麵粉。

至於1795年前的十年，從濟貧稅中補助薪資，不但合法而且普遍。Russell 更提出一項證據，證明至少有一名 Berkshire 的治安官在郡的地方法庭上爲要將津貼統一制度化作過辯論。

1791年盛夏法庭 (Midsummer) 中，George Watts 是 Uffington牧師，Berkshire 的 Faringdom 分區的一名治安官，他在開庭期，或之前，擬就了一份爲全郡用的草案，即 Berkshire 的窮人收入，由他們自己私人賺取以及由教區每週所付的，要補助到一個基於他們家庭人數與生活所需的標準。當時只是用一小片便條紙記下來，而且附加及修改了一些，現在讀出來是這樣的：

Berks 郡的執政官，1791年7月12日在 Abingdom 的法地方庭上提出——已經考慮到每樣生活所需是昂貴的，決定按下列計劃對窮人規化他們未來的津貼，即：

一名單身男人每週收入有..... 3/6

(筆者按意指3先令6便士，以下類推)

一名男人及妻子合賺及由教區每週付..... 4/6

一名男人、妻子及一個小孩合賺及教區每週付..... 6/

每多出一名小孩..... 1/6¹⁵³

151 Boyer, 同揭書, p. 30.

152 Fraser, 同揭書, p. 33.

153 C. Russell, "A Suggestion Regarding the Origins of the Speenhamland Plan", *English Historical Review*, 1969, April, No. 331, pp. 317-322. p. 320.

另外在 Faringdon 區的治安官也有一份類似但未註明日期，正式書寫的手抄的命令。前言是敘述因麵包價格及其他生活所需昂貴，所以或用錢、或用補助玉米來支持窮人，所列的表如下：

	鎊	先令	便士
一名單身男人應該每週收入.....	0	3	0
男人與妻子合賺及教區每週付.....	0	4	6
男人、妻人與一個小孩合賺及教區每週付.....	0	5	6
男人、妻子與二個小孩合賺及教區每週付.....	0	7	0
男人、妻子與三個小孩合賺及教區每週付.....	0	8	3
男人、妻子與四個小孩合賺及教區每週付.....	0	9	6
男人、妻子與五個小孩合賺及教區每週付.....	0	10	9 ¹⁵⁴

更有意義的是，參加1791年盛夏法庭的9名治安官中的3名包括 Watts 及 Charles Dundas（兩次會議的主席）在內又參加了 Speenhamland 的會議。所以 Russel 的結論是：Speenhamland Scale，已經被討論了很久，而 Speenhamland 計劃只是早期 Berkshire 的模式，修飾精緻的結果。C. R. Fay 也以爲，1795年 Speenhamland 的決定只是將在 Berkshire 的實際採行辦法加以制度化¹⁵⁵。其實不只 Berkshire 早已採行津貼薪資辦法，而 Cambridge 早在1785年也採用了¹⁵⁶。

斯賓漢蘭制度之外，1795年也鼓勵戶外救濟，從 Poor Relief Act，1795年看到：在（1723）法案的條規中發現有不方便和苛刻的地方，例如爲了適用於窮人的特別案例，而使一個勤勉的窮人無法領取臨時的救助，或在此法案（按指1723年）通過後，對某些個案不予考慮，而使這些人舒適和家庭情境以及愉快受到損害……，從這法案通過及以後，任何教區的監督或監督們……，在某些暫時性的生病和不幸的情況下，在他的、她的、或他們的家裏、住宅，對一個勤勉的窮人或一些窮人，分配或給予義捐金（collection）或救濟是應該合法的¹⁵⁷。

也就是，在基爾伯特法案之後，再次肯定了對具有工作能力者的戶外救濟。總的來說，1795年之決定，應該從經濟面來解釋其發展的背景¹⁵⁸。工業革命、圈地

154 同上，p. 321.

155 同上，p. 322.

156 Digby，同揭書，p. 6.

de Schweinitz，同揭書 p. 73.

D. Marshall，同揭書，工資津貼應該有很長歷史，甚至17世紀結束時已有津貼制度了。

157 Bruce，同揭書 p. 47.

運動、家庭手工業衰落等所造成的失業工人，他們的貧窮，當然不排除有些是自己怠惰所造成，但經濟秩序的失調，這不是工人能控制的。麥價高、工資低、生活失去習慣性的補助來源，就業不足（underemployment）等等狀況，津貼制度及戶外救濟，既是順應既成之事實，也是對工人未來生活的保障，更是確定一個基本的原則，即人有生存的權利（right to live）。

E. P. Speenhamland 對斯賓漢蘭制度的決定有很重要的看法：他以為18世紀末的幾年，是人們努力於以較古的道德性經濟（moral economy）去對抗新的自由市場經濟（economy of free market）。而斯賓漢蘭制度根據麵包價格提供工資津貼的措施，就是父長主義者（paternalist）試着以按比例的救濟（in the scale of relief）去回復過去的經濟¹⁵⁹。而所謂的道德性經濟與父長主義，代表的是傳統時代的經濟、社會生活的中心，社會中高階層人士，如鄉紳、地主，有責任、也有能力去僱用、救濟甚至改善社會中佔大多數比例的窮人；窮人則應附屬於高階層人士¹⁶⁰。

伍 1795年至1833年濟貧之方式與弊端

1795年確定了戶外救濟政策，以及按麵包價格與家庭人數之津貼比例。1815年，拿破崙戰爭結束後，經濟蕭條，人浮於事，不僅需要津貼，也需要增加製造工作機會的計劃¹⁶¹。所以到1834年，新濟貧法頒佈前，英格蘭與威爾斯地區濟貧方式，約有下列數項：

一、對具有工作能力者的戶外救濟

對具有工作能力者的戶外救濟又可分為六種：

(一)用實物（kind）救濟：即以食物、燃料、衣服、鞋子及提供住屋¹⁶²。提供住屋，又分兩類，有些是由教區對申請救濟者，補助全部或部分房租，甚至由貧民監督出面承租作為擔保（參見附錄二）。有些則由教區或市鎮所屬的房屋，分給窮人居住。¹⁶³在實物救濟中，以提供住屋的花費最大¹⁶⁴。另外有些地方救濟時，發給窮人配給票（ticket）。窮人持票向商店換取生活必需品，商店再向教區兌錢¹⁶⁵。

158 Boyer, 同揭書。

159 E. P. Thompson, *The Making of the English Working Class*, Vintage Books, NY., 1963, pp 67-68.

160 Reinhard Bendix, *Work and Authority in Industry*, Harper Torchbook, NY., 1956, p. 73.

161 Digby, 同揭書, p. 7.

162 Extracts, 1833, 同揭書, p. 15.

163 The Report from His Majesty's Commissioners for Inquiring into the Administration by Practical of the Poor Laws (1834) Published by Authority, 以下簡稱 Report, 1834, p. 72.

164 Extracts, 1833, p. 15.

165 Report, 1834, pp. 36, 143.

(二)用金錢救濟：在金錢救濟下，有不必要工作的救濟，即申請救濟者，教區給以按「日」計或「週」計的金錢，不必工作，通常這些金額是不足以維持全部生活所需的。教區地方官比較喜歡以這種方式濟貧，因為他們假定，這是給窮人機會去為自己尋找工作；如果教區提供他工作，他自己就不會再去尋找工作。有些教區，稱這種救濟為「救濟代替工作」(Relief in lieu of labor)¹⁶⁶。另一種是津貼。此即強調每人及其家庭應該擁有最低生活所需的花費。在津貼原則下可分為四類：

(1)工作如薪資不足生活所需(包括個人及其家屬)或失業時，申請濟助。如Lenham, Kent 只要工人失業或僅部分受僱，他們的工資就會按一定的比率表補足¹⁶⁷。(參見附錄三)

(2)工作有工資，不論賺取是否達到最低生活所需標準，一律按孩子多少給予補助。至於從第二或第三個孩子算起，各地標準不一。有的地方補助房租如 Pulborough, Sussex 從第三個孩子起，每名每週付給房租 1 先令並一加侖麵粉價錢之津貼¹⁶⁸。有的是付錢，如 Wisborough Green, Sussex 不論受僱於教區或私人，從第三名孩子起每週津貼 1 先令 6 便士¹⁶⁹。有的地方，以麵包錢(bread money)名義津貼，如 West Wycombe, Buckinghamshire 規定，不論勞工受僱於教區或私人，從第三個孩子以上，每名每週可領麵包錢 1 先令 6 便士¹⁷⁰。

(3)不必工作，照教區所定最低生活所需標準給錢、給麵包、或給麵粉。如在Chelmsford, Essex 1821年6月15日在 Shire Hall 的 Justice Room 的特別會議中決定：

每個家庭中每名每週可以得到半配克(peck) (每配克相當於9.092公升)作麵包的麵粉。假如一家2個人，並每名加10便士作為別的需要；3人，每名8便士；4人，每名6便士；再多，5人，每名5便士。附註，以上所述金額，不包含燃料¹⁷¹。

也有按照各地的麵包或麵粉價格，比照家庭人數訂出給付標準，分別予以麵包或麵粉救濟¹⁷²。(參見附錄四、五)

(4)受僱時，工資以外，僱主對工人家屬，按人口予以津貼。如在 Arundel, 1830

166 Extract, 1833. p. 20.

167 Report, 1834. p. 2.

168 Report, 1834. p. 65.

169 Report, 1834. p. 70.

170 Report, 1834. p. 82.

171 Extracts, 1833, p. 22.

172 Extracts, 1833, p. 67.

年11月19日召開一個居民大會，會中：「僱主們同意給一名具有工作能力者，一天2先令，不論晴天或雨天，並每週給每名2到14歲的孩子1先令6便士¹⁷³。」

(三)巡邏員制度 (roundsmen system)，即教區監督領着失業者挨家挨戶詢問工作機會。窮人領到的工資，有時是足額¹⁷⁴。如低於基本生活之所需，其差額則由教區從濟貧稅中予以補助。通常是教區與一名農人達成協議，由教區出價賣給農人一名或兩名以上勞工，薪水不足部分，由教區補貼。或是教區與一些個人訂約，由窮人替他完成一些工作，個人出價給教區，由教區付給窮人工資。許多地方巡邏員制度，以拍賣方式達成協議¹⁷⁵。在此制度下，窮人申請救濟，將由監督或助理監督，給予一張許可證 (ticket 或 billet) 上面註明姓名、年齡、婚姻狀況、職業及孩子，保證該名窮人是受僱者。工作完成後，僱主再簽名，證明他已接受救濟。因此巡邏員制度又稱許可證制度 (ticket system 或 billet system)¹⁷⁶。在 Dun's Tew, Oxfordshire 看到男孩12歲以後，即納入巡邏員制度下，一週可賺3先令¹⁷⁷。

(四)教區僱用，即窮人申請救濟時，由教區僱用，安排敲石子、鋪路等工作。設有工作監督 (superintendence)，通常由助理監督擔任¹⁷⁸，由教區提供工具，發給薪水¹⁷⁹。如在 Shere, Surrey 工資的標準是：單身男子，5先令；已婚男子，7先令；有一名孩子，8先令；兩名孩子，9先令；第三名以上，每名1先令6便士¹⁸⁰。有些地方，工作時數與受僱於私人者一樣，工資卻低。有些地方，工資一樣；也有超過一般工人的。有些只僱用一星期中的幾天，如 Hant, Kimpton 規定年輕人是論件計酬，限制每週只賺2先令6便士，然後他們可以自由離去。同地區，小孩僱來收集石頭，允許他們每週只賺一加侖麵包及6便士，約四天就可做完。有些地方規定，只賺到當地規定的津貼就停止配給工作。有時一天工作4小時，一天睡覺的時間比工作的時間多¹⁸¹。有時規定只讓教區居民申請教區工作¹⁸²。有時申請教區工作之比例相當高，如 Pulborough, Sussex，全區勞工人數是308名，1831-32年有130名為教區工作，冬天曾高過176名之

173 Extracts, 1833, p. 24.

174 Report, 1834, p. 128.

175 Extracts, 1833, p. 32.

176 Extracts, 1855, p. 34.

177 Report, 1834, p. 76. 109

178 Report, 1834, p. 6.

176 Report, 1834, p. 2.

180 Report, 1834, p. 61.

181 Extract, 1833, p. 37.

182 Report, 1834, p. 73.

記錄¹⁸³。

(四)勞工價格 (Labor-Rate System) ，付稅者在付稅與僱用勞工，即提供工作機會之間做一選擇¹⁸⁴。教區監督與付稅者協議，他們每人要僱用一些已居留在教區的勞工，用他們自己的錢付薪水。在比例上不是根據他真的需要的勞工數，而是根據他的租金或他該付的租金，或他爲了耕田所養馬的數量，或是他佔用的田地畝數，或按其他的比率來決定僱用勞工的數目¹⁸⁵。如在 Walberton，規定每繳50鎊稅的比例即僱2名男子及1名男孩¹⁸⁶。另一地方 Kirdford Sussex，每繳25鎊稅，則需僱一名男子，工資是12先令¹⁸⁷。所以各地標準不一。

(六)寡婦的救濟，以上所述都是對需要工作的或資薪不足者的救濟。但在許多地方，寡婦卻被視爲她有公共支持她的權利。不論年齡、體力或是否能獨立維生，僅僅因爲是寡婦，她們接受生活補助 (pension)，每週1先令到3先令不等。有些地方，寡婦如有孩子，還可附加津貼，通常一名小孩，一週可獲1先令6便士。在鄉區，除非是私生子，常常是2先令或更多¹⁸⁸。

二、無工作能力者的戶外救濟

通常對老年、病患、無能者的濟助，都屬戶內救濟。雖然此時對這些人也有採取戶外救濟者。如在 Wisborough Green 對年老、無能又不願進入工作屋者，每名每週給予2先令到2先令6便士之津貼¹⁸⁹。Kirdford 對年老、無能者、寡婦、孤兒等，戶內戶外救濟都有。如接受戶外救濟，每名每週接受津貼2先令到3先令¹⁹⁰。在 Walberton 年老，無力者被允許與他們的朋友住在一起，可向教區領到比住在教區救貧院內花費還少一點的津貼；孤兒也可安排與他們朋友住在一起¹⁹¹。

各地私生子，有些是按名津貼，如在 Hasilbury Bryan, Dorset 每名每週津貼1先令6便士到2先令不等¹⁹²。有些則不予津貼¹⁹³。有時是孩子的父親(被推想的)付錢¹⁹⁴。

183 Report, 1834, p. 65.

184 Digby, 同揭書 p. 7.

185 Extracts, 1833, p. 42

186 Report, 1834, p. 72.

187 Report, 1834 p. 64.

188 Extracts, 1833, p. 42.

189 Report, 1834, p. 70.

190 Report, 1834, p. 63.

191 Report, 1834, p. 72.

192 Report, 1834, p. 101.

193 Report, 1834, p. 151.

194 Report, 1834, p. 103.

在各項救濟下，根據1832年報告資料顯示，1601年規定的祖父母、父母、子女之間如有無能者，有彼此撫養的義務，但此時已很少強迫實行¹⁹⁵。

三、具有工作能力者的戶內救濟

主要指工作屋的救濟。這是1722年以來，具有工作能力者申請救濟時，需要進入工作屋以工作領取的救濟。此時這項政策繼續採行。但是許多工作屋對收容者不予分類，不加訓練，沒有工作，並且浪費，已無異於救貧院了¹⁹⁶。如 Shere, Surrey 的工作屋，21名中，主要是老人與小孩¹⁹⁷。Poole, Dorset 之工作屋，129名之中，年老無能，有些還超過90歲的男人佔37名；年老無能婦女42名中，還有3名超過92歲；13歲以下男孩21名；13歲以下女孩29名。這種情形下，只有老年男人偶爾檢拾一點填絮，比較無能者，清掃街道，這些受僱每年替教區省下40鎊，而這年此區之濟貧花費是340鎊17先令6便士¹⁹⁸。

工作屋中的工作，包括耕種、鋪路、敲打石子、織布、送出去做女傭、製鞋、紡麻、編織以及如上述檢拾填絮、打掃街道，小孩有時在工作屋中學讀書、寫字、以及織襪子¹⁹⁹。他們或在工作屋內或送去工作屋外，接受學徒訓練。許多被送去打掃烟囱(chimney sweeps)²⁰⁰。工廠成立之初，工人難求，工作屋中小孩也被送去工廠作童工。當時的 John Fielden 曾說：

在 Derbyshire, Nottinghamshire及特別是 Lancashire，新發明的水力幫浦裝置在靠河岸的工廠中。這些地方立刻需要成千的人，而這些地方又離市鎮很遠。突然有人靈機一動從倫敦、伯明罕，以及其他地方的各個教區的工作屋中送來一些學徒。成千的這些無助的7歲到14歲的人(creatures)送到北方²⁰¹。

除小孩外，被送到工廠去的還包括成年窮人。A. Redford 在 The Economic History of England, 1760-1860 (1931) 書中曾說：

早期工廠所僱用的大多數成年工人是窮人或流浪勞工……而很可能一般人所以不願意從事一種公共工作(a public work)，是基於下面的想法：也許是因為工廠就像濟貧法下的工作屋一樣。Nicholls (按 G. Nicholls 為 History of English Poor Law 一書的作者) 當他寫到“工作屋在那時真正地像一種製造

195 Extracts, 1833, p. 43.

196 Extracts, 1833, p. 51.

197 Report, 1834, p. 61.

198 Report, 1834, p. 104.

199 Report, 1834, pp. 6, 39, 114, 116, 151-53, 38.

200 Inglis, pp. 30-31.

201 J. Kuczynski, The Rise of the Working Class, Mc Graw-Hill Book Company, NY. 1967, p. 74.

業……僱用了最壞一類的人們”時，也許是正確公平地反應了當時流行的意見²⁰²。

教區如此做一方面希望孩童日後能夠自己維生，另一方面是在減輕負擔。可是廠主在追求利潤下儘量剝削孩童²⁰³。這就是1802年健康道德法案（The Health and Moral Act of 1802）要保護的窮人孩子（pauper children）²⁰⁴。好幾個教區聯合百邑成立合作團契的也有。如在 Suffolk，有一個貝勒勤合作團契（Incorporated Hundred of Blything），由46個教區組成，建立一個工業院（House of Industry）。各教區具有工作能力者申請救濟時，不論男女長幼都送進來。有的耕種，有的在屋內紡麻、織布、製鞋。這個合作團契組織，也將小孩送回來自的教區，由教區居民持有財產者，每徵50鎊稅，即需接受1名學徒，如拒絕接受，則每名（指學徒數）罰款10鎊，孩子接受訓練時間，規定到18歲²⁰⁵。

此時看到另一種類似工作屋的農舍（farm-house）。根據 St. Jane, Westminster 地區書記 Mr. Bryand 所說，農舍收容的是一些比較難管的窮人，是一般工作屋所不收容的一些小偷、妓女之類。有的規模大的可收容 500 名以上。由教區對農舍主人付錢，如在 St. Boloph 的監督說，教區將窮人送到農舍，每週付他們每名窮人生活所需 4 先令 6 便士²⁰⁶。

除以上三大項外，還有一些與濟貧有關的設施。如有些教區開始僱用醫生，其年薪由16鎊、25鎊、50鎊、70鎊、40基尼（quinea 相當於21美金）、45基尼不等，去訪問教區內的貧民²⁰⁷。不過通常醫療對象限於本教區居民。如病患是外地人，便依居住法令其遷移回本籍。在不能行動前，也替他安排醫生，但醫生之費用，由他們所屬教區負擔²⁰⁸。

爲了減輕濟貧稅負擔，從1832年調查報告看到有兩種措失：一是移民，有些教區幫助居民移民到外國，如 Rye, Sussex 1832年已由教區資助送了四個家庭到美國²⁰⁹。Ewhurst，從1818年到1832年已有100名居民移民出去²¹⁰。

202 轉引自 Kuczynski, 同揭書 p. 70.

203 同上, p. 74.

Digby, 同揭書 p. 43.

Inglis, 同揭書 p. 30.

204 E. P. Thompson, 同揭書, p. 341.

205 Report, 1834, pp. 151-153.

206 Extracts, 1833, p. 53.

207 Report, 1834, pp. 39, 63, 72, 74.

Digby, 同揭書 p. 8.

Extracts, 1833, p. 43.

208 Extracts, 1833, p. 43.

209 Report, 1834, p. 29.

210 Report, 1834, p. 37.

另一種辦法，是分配 (allotment) 土地給窮人耕種。如在 Stanford Rivers, Essex, 有27塊土地，每塊有20平方竿 (rod, 每平方竿相當於30 $\frac{1}{4}$ 平方碼) 分給工人，不必因佔用土地交稅，不必交什一稅，只要年付6先令，用契約方法享用。土地的收成很多，他們種馬鈴薯，不必再花錢去買來吃，工人因此受益很多²¹¹。同郡的Saffron Waldon, 1830年實行分配土地政策，共138塊，每塊面積20平方竿到40平方竿不等，每塊扣除租金及種子，每年可淨得3鎊，138塊就是414鎊，總合來說，教區就可減少濟貧負擔，（當年教區濟貧稅是2,900鎊），當地小農也逐漸增加²¹²。這種分配土地的辦法，有時由私人來做，如在 Eastbourn, Sussex 有位 Mrs. Davis Gilbert, 1830年提供35塊土地，後來增加到117塊土地²¹³。

關於居住法，有的並非嚴格執行，如在 Lenham, 不是教區的居民約有100人接受偶爾或持續的救濟²¹⁴。

1601年法令中規定富裕教區對貧窮教區有幫助的義務，叫補助課稅。如在 Cholesbury, Buckinghamshire 的這個破產的教區，1833年接受別的教區50鎊的幫助，而1831年當地的濟貧稅是150鎊²¹⁵。

上述濟貧方式，多而複雜，幾乎是1601年以來所有法令的總合。以1795年後的津貼制度來說，起初主要分布在英格蘭東南部農業地區。1961年 J. D. Marshall, 曾對 Nottinghamshire 作了地方性研究，他指出：

給予工資津貼的實行，似乎是1819年危機以後才從工業區的 Nottingham 擴張到 Southwell。1824年在郡內許多地方已習慣使用濟貧稅補助工資，但沒有證據顯示這種辦法變成無法控制以及深深地影響農業區。例如，Nottingham 南部的90個教區，在那年只對有4個或更多小孩的勞工給予金錢津貼。巡邏員制度只有一些地區，在郡的東部 (Newark) 及北部 (Basset law) 採行²¹⁶。

1964年 M. Blang, 曾將當時英格蘭與威爾斯共54個郡，15535個教區，分成斯賓漢蘭與非斯賓漢蘭區，其中斯賓漢蘭區只包括5748個教區，17個郡，僅佔全部35%²¹⁷。Anne Digby 最近指出，「愈來愈多的證據指出，甚至將英格蘭大致分為斯賓漢蘭與非斯賓漢蘭，都是不正確的」。從實行的時間來說，1820年代有一個大趨勢是採行津貼

211 Report, 1834, p. 39.

212 Report, 1834, p. 41.

213 Report, 1834, p. 16.

214 Report, 1834, p. 3.

215 Report, 1834, pp. 87-95.

216 J. D. Marshall, "The Nottinghamshire Reformers and Their Contribution to The New Poor Law", EHR 2nd Series XIII, 1961, April, pp. 385-386.

217 M. Blang, "The Poor Law Reexamined", JEH. Vol. 24, No. 2, 1964, June.

，但據知，此時也有60個教區放棄津貼救濟²¹⁸。

從上述三位學者研究，在 Buckinghamshire 採行的津貼制度，雖然在1795年以前已經實行（詳見上節），就是在1795年之後，也未必即時推行到全國，甚至有些地區在採行之後也未必一直沿用下去。

就筆者研讀1832-33年委員們調查報告時發現，正如 Marshall 指出，就是在同一羣中，各教區的政策未必步調一致。教區本位主義甚為濃厚，各教區真是自行其是，隨心所欲。又在執行時，因人而異，寬嚴不一，有些教區要調查申請人之品行操守等，有些根本不加詢問；甚至連決定政策以及誰有資格接受救濟的教區會議，有的是所有居民都能參加，有的只有代表能參加，有的甚至呈癱瘓狀態；監督下的助理監督有的支領薪水，30鎊、50鎊、80鎊等等各地不一，有的不支領薪水；有的監督是文盲，有的曾任大學副校長；各地賬目，有的公開而且明晰，有的賬目不清等等，諸如此類不勝枚舉，更遑論政策本身之流弊了。

在這40年中，濟貧政策的原則是「人有生存的權利」，也就是在農業工業重組的特殊階段，產生貧窮危機時，這可以說是對窮人的一種保障。但是如果濫用這種原則，不但失去了立法之原意，更造成嚴重的流弊。從1832-33年調查的報告中，可以看到許多例子。如 Mr. Wrotterley 及 Mr. Cameron 在 Buckinghamshire 之調查報告，點出了濟貧政策之重要弊端：

救濟運作原則的一般規則是所有要的人都可接受救濟……不論其需要是因輕率的結婚或怠惰或不加思考的揮霍……看來都沒太大的區別。需要，就是需要，構成了救濟的完整理由。工資，應該是勞工與資本家談判的結果，要對兩邊都有利，但已幾乎不存在了。農人，就像教區，通常對每一個人所付的是他及他家庭所需要的，於是他（農人）就得給他（窮人）任何工作。在這種制度下，每一個人都一樣。無人能因他的好行為所得超過普通的標準，無人因為他的不好行為而降低所得……。較低階層的誠實、節儉、勤勞以及馴良的美德幾乎已減絕了²¹⁹。

在其他地區的報告中也可看到散見的例子。如在 Pateley Bride 窮人視救濟是一種權利，而且有時態度還很傲慢²²⁰；在 Rye，水手5月到10月是工作季節，一週可賺40先令到50先令。到冬天時，因所有錢都花完了，妻子小孩都變成窮人，監督有義務要救濟他們，如不救濟，他們就找執政官加以干涉²²¹。又如 Aston Smart 之監督說，教區中之年青人，星期日打扮得很俊俏，第二天就來見監督。在收穫季節賺了錢、就花掉，

218 Digby, 同揭書 p 7.

219 Report, 1834, p. 77.

220 Extracst, 1833, p. 25.

221 Report, 1834, p. 29.

過得很好，收穫季節一過，就來見監督，假如拒絕他們，他們跑去找執政官，執政官在1830年暴動之後都是站在窮人的一邊²²²。有時監督爲了省掉去見執政官的花費，寧願付給救濟²²³。有時更嚴重到在教區會議中，一名窮人申請救濟，農人們不敢表示意見，因爲怕因此會被放火²²⁴。在 Cambridgeshire 窮人還會以威脅要求增加津貼²²⁵。也有例子是監督因拒絕窮人，而被窮人放火²²⁶。

因爲可領救濟，使人怠於工作。如在 Eastbourn, Sussex，漁人因不需工作，可以得到支付，所以冬天拒絕出海。有人問他，他卻回答說：「教區養我的家庭付我房租，爲什麼我要把自己暴露於危險過著勞苦的日子。」所以船東只有到別處去找水手²²⁷。津貼使怠惰的人所得和勤勉的人所得一樣²²⁸。「鄰居之間，工資與救濟之間看不出不同，除了一個是由農人付，一個是由教區付²²⁹。」甚至還有超過的情形²³⁰。以教區工作而言，有例子是受僱於教區比一名勤勉工人的所得要多。如 Windsor 教區的助理監督敘述的：教區受僱的工人比勤勉工人每天要少工作一小時，還可在市鎮中打點零工賺個 1 先令，他從教區也可得到與勤勉工人一樣的薪水，外加房租補助，以及所賺得的零頭錢，工作時數又少，所以教區工人比勤勉工人待遇要高²³¹。教區鋪路工作，做與不做都照付工資²³²。如果一個人不喜歡工作，他會說：「我在路上工作，每週能有 12 先令，並隨我喜歡可以少做。」在 Carlton，1831 年付 30 鎊到 40 鎊給人工作，但他們什麼也沒作²³³。通常的情形是他們並不在乎是否有固定工作；他們寧願在路上工作²³⁴。在 Oxford 市，受僱教區的窮人，破壞工具，賺的還不夠付修理工具的費用²³⁵。

論及工作屋，有些工作屋的窮人，他們吃得比在自己家裏預期的要好²³⁶。工作屋花費遠高於戶外救濟，所以監督很怕窮人進工作屋，如 Brierton 之監督 Thomas Thom 所說：

222 Report, 1834, p. 83.

223 Report, 1834, p. 83.

224 Report, 1834, p. 27.

225 Report, 1834, p. 136.

226 Report, 1834, p. 137.

227 Report, 1834, p. 16.

228 Report, 1834, p. 36.

229 Report, 1834, p. 81.

230 Report, 1834, p. 14.

231 Report, 1834, p. 203.

232 Report, 1834, p. 2.

233 Extracts, 1833, p. 38.

234 Extracts, 1833, p. 41.

235 Reepport, 1834, p. 121.

236 Report, 1834, p. 115.

我們替許多農場的僱工付房租，有些會來說，當他們家庭人口多時，他們會來工作屋，於是我們付他們房租是爲了讓他們離開，因爲他們必須有一處地方供給他們居住²³⁷。

Maclean 調查 West Sussex, Surry 的一些教區，幾乎每個教區都有自己的工作屋或成立合作團契，而教區官員沒有一個例子是能用這些勞工生產以賺取利潤²³⁸。

巡邏員制度，也有兩方面弊端，如在 Kirdford 因爲農人不喜歡送來的人，所以10年後就放棄不用了²³⁹。在 Ewhurst 則是農人解僱窮人或不願照公定工資僱用窮人，故意要教區補貼²⁴⁰。

教區提供房租所產生的流弊是因爲租給窮人，房子可以免稅，所以屋主常常將房子蓋給窮人去住，教區收不到稅，所以許多抱怨是：「財產擁有者這一階級，不僅逃避對教區負擔的捐助，而且實際上是增加了教區的負擔，因爲他們製造了許多住在小房子的貧窮人²⁴¹」。

還有些例子是，危難時申請救濟，待登入了簿子後，沒有註明需要多久。待房子租定後，房主就會要求加價，教區如不願意負擔，就會帶來更多的負擔。例如有一名麵包師，一家有8個小孩，由教區一年替他付13鎊房租，另外每週給孩子津貼2先令6便士，如不繼續替他付房租，他將失業。若住進工作屋，教區對這家一年將要付130鎊，所以只有又替他付房租，讓他恢復事業。結果造成房主可以隨意提高租金。有一位 Dolgelly 的監督說：「在市鎮有許多公寓及小房子一年不值1鎊，但由於這些教區代付租金，結果是付1鎊14先令到2鎊²⁴²」。

人們只要失業一天，就會去向教區申請濟助，以補助工資的不足²⁴³。人們領了濟助金就會成爲習慣，即使不需要了，很難除去，因爲已被視爲一種權利。Chadwick 在倫敦與 Berkshire 的調查報告中說：

當一個家庭一旦依靠教區，教區將非常困難將他們甩掉。我們有三代都是窮人的例子。假如監督採取嚴格審查，要停止這項權利，窮人就會跑去向執政官訴苦，執政官就會命令及譴責監督²⁴⁴。

237 Report, 1834, p. 83.

238 Report, 1834, p. 61.

239 Report, 1834, p. 64.

240 Report, 1834, 36.

241 Extracts, 1833, p. 16.

242 Extracts, 1833, p. 16.

243 Repotr, 1834, p. 3.

244 Report, 1834, pp. 204-247.

一個帶另一個來，家中一人來再帶其他人來，由一家再帶鄰居來²⁴⁵。領救濟一領就是40年²⁴⁶。許多例子是失業時給予救濟，因為一天或較長時間失業，然後從教區處可獲得無限來源的救濟，這些救濟數目是他不能從任何一名僱主處得到的²⁴⁷。

教區地方官喜歡用的救濟方式——「救濟代替工作」，即津貼少些錢，但仍不足以維持窮人全部生活所需，以便迫使窮人自己去找工作。但是此種作法也有缺點。如 Alverston 監督所說：

有些年青人每週接受 2 先令 6 便士及 3 先令，而這些只能勉強維持他們生活……然而他們非常願意因工作而多得收入，正如它（這種救濟）也提供他們時間去掠奪不同的東西，為此農人每年損失很大²⁴⁸。（按指被掠奪的損失）

在 Gloucestershire 監督與教會執事對「救濟代替工作」的陳述中提到：

在許多不同的救濟都失敗後採用這種方式並非常期望由於不必麻煩為窮人尋找工作的救濟而有利，且希望申請者不要立刻再來申請。……然而，這完全失敗，當同樣的人立刻回來時，他們又被迫馬上施予救濟。希望達到的目標是省去麻煩及節省開支；結果證明，補助金反而製造了怠惰者與罪犯，而結果花費並不少²⁴⁹。

在按家庭人數津貼制度下，促成了早婚。在 Dun's Tew 以及所有 Oxfordshire 教區，一名年輕男孩常常急着結婚，因為增加了小孩就有津貼，為了增加收入，所以早婚²⁵⁰。Burghfield 教區的助理監督說：

只要津貼制度繼續下去，對年青人來說，很普通的事是他們結婚兩三天後就來找我申請救濟——甚至，他們一走出教堂就找我申請一條麵包吃，一張牀晚上睡覺²⁵¹。

也就是說，沒有能力結婚的，因為可以向教區申請救濟，而且還喜歡多生小孩，因為這被視為一種財源²⁵²。

因為私生子在許多地方，包括母親在內都可按時領津貼²⁵³。在 Cookham 教區的牧師提出證據指出，他將教區分為三個時期，每期是 9 年，第三個 9 年，採取已採行新政策，即私生子的母親，只能在每週 1 先令津貼與住進工作屋之間加以選擇，結果是減少

245 Report, 1834, p. 213.

246 Report, 1834, p. 218.

247 Extracts, 1833, p. 20.

248 Extracts, 1833, p. 20.

249 Extracts, 1833, p. 20.

250 Report, 1834, p. 110.

251 Report, 1834, p. 236.

252 Report, 1834, p. 161.

253 Report, 1834, p. 240

了私生子的數目。第一個9年私生子數字是593，第二個9年私生子人數是706，第三個9年是676。即第二期比第一期的人數增加了19%，第三期比第二期的人數減少了4.3%，值得注意的是同期人口增加了22.2%。私生子之補貼也由184鎊17先令降為33鎊4先令6便士，因此可以說明，津貼是助長私生子的增加²⁵⁴。

在 Chadwick 對倫敦與 Berkshire 的調查報告中顯示，在濟貧政策下，充滿了窮人，懶惰，喝酒、賭博、遊手好閒的例子。他認為窮人與罪犯並沒有什麼不同，工作屋就像是監獄²⁵⁵。

其他如居住法所形成的弊端，與1795年以前的情形大致類似，在此不再贅述。

以上所述之弊端，部分原因是窮人利用政策原則的漏洞所造成的結果。在執行政策時，執行者不認真，監督與執政官之間的態度不一，也是造成弊端的原因。如果監督或執政官很認真，而且方針一致，嚴格審查申請者的資格、品行，也可以將濟貧法執行得很好。如上舉 Cookham 對私生子減少的計劃就是一個例子。貝勒勤合作團契也是46個教區努力執行嚴格管理工作屋工作情形的例子。在 Saffron Walden 引進土地分配給勞工耕種，結果對勞工的生活與習慣均有很大的改善²⁵⁶。Moylan 作完 Staffordshire 區的調查意見顯示：

幾乎所有的濫用，是起因於缺乏一個適當的執行者，是起因於制度的行政部分多交給一些無知、生活艱苦（needy），以及不負一點實際責任的人手中——一般執政官的控制不是瀆職，就是完全沒有效率²⁵⁷。

Pilkington 在作完 St. Werburgh, Derry 調查後，意見是「看來需要一些有效的權威去管理指導²⁵⁸。」Pilkington 又在調查 Hinckley, Leicestershire 當地人的意見後表示：

他們並不期望將救濟廢除，而只是加以改變，不僅是關於窮人的法律，而且是法律執行的方式和精神；政府如能任命一個或更多的領薪資的行政長官，而在其下有一位好的和有能力的警官，且行政長官對濟貧法有全權監督之責，此種措施將可獲得最大的益處，並更能把日益增加的貧窮壓制下去，如此不僅可比濟貧監督做得好，也可能除去監督處於執政官與窮人之間而產生的問題²⁵⁹。

254 Report, 1834, pp. 215-229.

255 Report, 1834, p. 224.

256 Report, 1834, p. 41.

257 Report, 1834, p. 196.

258 Report, 1834, p. 200.

259 Report, 1834, p. 188.

政策原則的流弊，以及執行政策人的能力、態度，上下官員之間意見不一致，更使濟貧政策呈現浮濫的現象。這些提供了朝向改革的最好條件。

陸 朝向改革

最能證明舊濟貧法有問題，是濟貧稅增加太快，以及也許是一種錯誤的假定——濟貧稅助長人口增加，而1795年後人口快速增加，這些都是事實。茲引三位前人作的統計如下：

表一 英格蘭威爾斯人口，濟貧稅，1760-1818

年度	人 口	濟貧稅 (鎊)	每人平均
1760	7,000,000	1,250,000	3先令 7 便士
1784	8,000,000	2,000,000	5先令
1803	9,216,000	4,077,000	8先令11便士
1813	11,876,000	7,870,000	13先令 3 便士

※資料來源：周憲文譯，18世紀產業革命史，p. 81（按文中未註明是指英格蘭威爾斯，但比照人口數字，應為英格蘭威爾斯）

表二 英格蘭威爾斯，濟貧支出與人口增加對照表 1802-1832

年度	年中人口 單位 100	濟貧支出總額 100 鎊	大約平均每人負擔 先令 便士	
1802	9,130	4,078	8	11
1812	10,480	6,676	12	9
1813	10,650	6,295	11	10
1814	10,820	5,419	10	0
1815	11,004	5,725	9	10
1816	11,196	6,911	12	4
1817	11,378	7,871	12	1
1818	11,555	7,571	13	0
1819	11,723	7,330	12	6
1820	11,903	6,959	11	8
1821	12,106	6,359	10	6
1822	12,320	5,773	9	5
1823	12,529	5,737	9	2

1824	12,721	5,787	9	1
1825	12,903	5,929	9	2
1826	13,074	6,441	9	10
1827	13,247	6,298	9	4
1828	13,438	6,332	9	5
1829	13,625	6,829	10	0
1830	13,805	6,799	9	10
1831	13,994	7,037	10	1
1832	14,165	6,791	9	7
1833	14,328	6,317	8	10

※資料來源：J. D. Marshall, The Old Poor Law, 1795-1834 p. 27.

表三 英格蘭威爾斯濟貧花費增加率 1748-1750——1832-34

時 期	實際濟貧花費每年 增加率 (%)	實際每人濟貧花費 每年增加率 (%)
1748-1750→1776	1.79	1.19
1776→1783-1785	3.04	2.22
1783-1785→1803	2.21	1.12
1803→1818-1820	2.84	1.38
1818-1820→1832-1834	1.10	-0.34
1748-1750→1783-1785	2.08	1.42
1783-1785→1818-1820	2.50	1.24
1783-1785→1832-1834	2.10	0.78

※資料來源：G. R. Boyer, An Economic Model of the English Poor Law
Circa, 1780-1834, p. 145.

從以上三表顯示：(1)1760年，每人平均負擔3先令7便士，儘管1813年 Toynbee 與 Marshall 之數字稍有出入，但從1802年以後，平均每人負擔從未低於8先令10便士；(2)從1748-50起，除1818-20~1832-1834這段期間，總濟貧稅都是在增加，只有1818-20~1830-34與1803~1818-1820之間在個人平均負擔呈下降趨勢，而總花費仍是增加；(3)人口增加快速，由1760年的七百萬，到1802年的九百多萬，再到1833年的一千四百多萬，如以1802年到1833年計算，增加率為1.57倍；(4)1803年到1833年之間平均每人每年濟

貧稅是10先令4便士，如以1802年8先令11便士來看，到1833年為止增加率是1.16，也就是說人口增加率大於每人每年平均負擔濟貧稅的增加率。但是濟貧稅、人口增加都是呈增加的趨勢。

從伊利沙白時代以來，濟貧稅課稅率是基於土地與建築，亦即課不動產稅，對個人與動產不課稅。工商業日益發達，在濟貧稅的負擔上，從事工商業者是得利的一羣人。所以濟貧花費增加，負擔重的是持用不動產者。Digby 利用與 Marshall 不同的資料來源，估計英格蘭與威爾斯1802-3至1832-3年之間濟貧稅增加62%，而耕地價值只增加25%²⁶⁰。所以持用土地者因課稅原則產生的不平，再加上土地價值增加率不及濟貧稅增加率，他們更感到稅的壓力太重。如果再碰到經濟蕭條時期，如 1811-13, 1815-17, 1819, 1826, 1829-35, 則壓力更大，對重的濟貧稅更不滿了²⁶¹。

在朝向改革的途中，扮演引導方向的是各方人士對濟貧的看法，以及改革的意見。工業革命之後，因為貧窮的擴大，法國大革命增加了英國領導階層對下層階級之警惕。另方面 James Watt 1782年已發明了引擎，三年中已引用到棉紡織工廠。美國獨立戰爭後，Lord Rockingham 組閣，他的政府想在國內採行人道主義的一些計劃。所以1780年代，代表的是社會如何利用資源獲得較大的利益以加惠於所有居民，特別是窮人。所以有關濟貧的各種理論也在此時期萌芽²⁶²。

對窮人問題關心的人士中，有些是以道德與同情心的立場來看窮人問題。他們受17世紀以來基督教福音主義運動 (evangelical movement) 影響，以人道主義者、慈善家的姿態出現，如：T. Gilbert, J. Hanway²⁶³。Gilbert 就是1782年基爾伯特法案之推動者。Hanway 即前述努力於降低工作屋中嬰兒死亡率之奔走者；之後，他對貧窮孩子5歲就被送去掃煙囪，甚至從下面用火燒草逼孩子爬進煙囪工作，以致孩子發育不良成為跛子，為此1785年出版 *Sentimental History of Chimney Sweepers in London*。Hanway 1786 年去世前，沒有法令通過保護這些孩子，但以後的法令是 Hamway 構想之實現²⁶⁴。

有些傾向於急進派，他們比較喜歡斷言貧窮本身就是悲哀的，這一定是社會中出了問題。需要重組社會，因為財富握在少數人手中，腐化及無能的寡頭政治者手中²⁶⁵。如

260 Digby, 同揭書 p. 9.

261 E. J. Hobsbawm, *The Industry and Empire*, NY.: Pantheon Book, 1968, p. 74.

262 Inglis, 同揭書 p. 27.

263 S. G. Checkland, *The Rise of Industrial Society in England, 1815-1885*, Longmans, Green and Co. Ltd., 1966, pp. 42, 43.

264 Inglis, 同揭書 p. 30.

265 同上 p. 34.

Richard Woodward 問那些有錢地主們，有什麼權力「制定一些法律，排擠人不能成為他們社會中的一份子，阻止人在他自己出生的地方不能享有他的土地，及任何可資利用的天然果實」²⁶⁶。Robert Owm 以在 Scotland 的 Lanark New 辦的工廠並提供房屋給工人，建立了一個村落的模式而聞名國際。他關心兒童教育。他的理想是成立社會主義社區，並在美國 New Harmony 實驗²⁶⁷。1821年，建議成立合作社區 (Cooperative Communties)，提供社區中每一個有能力者工作，每一個人保證有合理收入，如此，貧窮就會消失。他反對勞工市場競爭的制度，因為競爭會壓低工資²⁶⁸。他反對政治經濟學家，以日用品市場供需原則，來看勞工市場。他以爲勞工有一個日用品沒有的功能，即需求的產生。他提醒僱主們：

由於他們人數衆多，而且是所有貨品的最大消費者；我們也常發現當工資高時，國家也因而繁榮；而在工資低時，所有從最高到最低的階級都將受害，尤其有害於製造業者的利益；勞動者首先是購買食物，然後才會花費剩餘的工資去購買工業產品。因此將工資提高，基本上符合製造業僱主的利益……²⁶⁹。

有些人士提出了工人自己捐助的計劃。在18世紀末期討論的人很多，大致有三個方向：買年金，捐助同濟會 (friendly society) 以及提供安全的地方可以儲蓄²⁷⁰。

買年金計劃，1772年由 Francis Maseres 提出。Maseres 以爲高的濟貧稅肇因於窮人在年青力壯時的懶惰及浪費，沒有爲老年時的生活蓄儲。他的計劃是授權監督，要窮人每年買20鎊的年金，再由濟貧稅支持，過了45歲才可領錢，主要是鼓勵人在年青時候節儉。因爲20鎊對窮人負擔太多，大家對監督的能力又懷疑，所以上議院沒有通過²⁷¹。

同濟會不是新的機構，在工匠羣中，已是一種自助團體，但對窮人影響不大。1786年，Devenshire 牧師J. Acland 基於同濟會的原則，提出具有革命性的計劃，即成立一個全國性保險公司 (National Insurance Company)，全國勞工強迫加入，以平均賺取爲交錢標準成立基金，由基金提供工人及其家屬生病所需以及老年給付。教區執事與貧民監督爲當然委員，安排補助事宜²⁷²。他的計劃雖然沒有通過，但是1793年通過了同濟會法案 (Friendly Societies Act) 鼓勵同濟會這類團體成立，對會員提供了

²⁶⁶ 同上

²⁶⁷ John Bowditch and Clement Ramsland, *Voices of the Industrial Revolution*, The University of Michigan, 1968, p. 124.

²⁶⁸ Inglis, 同揭書 pp. 199, 200.

²⁶⁹ 同揭書 pp. 155-156.

²⁷⁰ Poynter, 同揭書 p. 35.

²⁷¹ 同上 pp. 35-36.

²⁷² 同上 p. 37.

Inglis, 同揭書 pp. 27, 28.

一項權利，即除非增加新教區負擔，否則有免於被遷移之權力。據 Eden 估計1801年時已有5,400個團體登記，1,800個沒有登記。會員約648,000人，他說：「同濟會基於廣大基礎的經驗現在已成立了，一個大而基本的事實是，除了少數例外，在所有環境下的人，管理的很好，完全的能提供他們自己的生活所需²⁷³」。

1795年，Windsor 的 C. E. Wilson 在 Berkshire 地方法庭中提了一個計劃：教區節儉銀行 (Provident Parochial Bank) 希望藉合理的利息，引導窮人不再申請救濟以及遠離酒館²⁷⁴。

諸如此類的計劃，主要在揭示窮人自助 (self-help) 的理論。從18世紀末發展以後，到了19世紀，這種窮人自助的想法，受到政治經濟學派的影響，結果中產階級對窮人流行的態度是：

一個勤儉的人能為他自己作的事，社會就不必對他作什麼，任何事可聽任個人的智慧、節儉及努力去解決；而這些美德就能使人有能力去解決疾病、老年及失業問題²⁷⁵。

所有思想中影響最大的是政治經濟學派。政經學派從1776年 A. Smith 出版國富論後，自由放任 (Laissez-faire) 思想影響英國政治經濟社會將近100年。到底有沒有一個自由放任時代，以及自由放任時代始於何時，結束於何時，學者的意見並不一致²⁷⁶。但是自由放任是19世紀大半時期的主要思想。

Smith基於自然律 (Natural order)的原則，主張個人有追求所謂公益 (General good) 的自由，政府的行動，基本上，對外禦敵，對內維持公正，超出這個基本行動之外都是 Smith 反對的。但政府有權也有責任去建立並維持一些公共的工作，以及一些公共的機構，但這些工作及機構不是為任何個人或少數個人的利益而建立的²⁷⁷。也基於自然律，視勞工的價格，與日用品價格一樣，由供求的經濟法則來規劃，這就是一隻隱藏的手，不須政府或行會干預²⁷⁸。基於此，已如前述，他反對濟貧法中居住法對勞工

273 Poynter, 同揭書 p. 38.

274 同上 p. 39.

275 A. F. Young and E. T. Ashton, *British Social Work in the Nineteenth Century*, London: Routledge & Kegan Paul Ltd., 1956, p. 21.

276 A. J. Taylor, *Laissez-faire and State Intervention in Nineteenth-Century Britain*, Macmillan, 1974, p. 50.

以下是學者們的不同看法：

W. Cunningham 以為自由放任時代是 1776-1850.

A. V. Dicey 以為是 1825-1870.

P. Deane 以為1830年開始衰退。

E. J. Hobsbawm 以為1830-50是自由放任的黃金時代。

277 同上p. 19.

278 Inglis, 同揭書 pp. 51, 58.

流動的限制。

在 Smith 之後，自由放任的思想，開始在討論貧窮問題及改革濟貧法的意見中或多或少地出現。在 Smith 之後最重要的公開討論濟貧問題的是 Thomas Malthus。在 Malthus 之前有兩位人士的論點與其有關：J. Townshen 與 E. Burke。

1786年，Townshen 在 *A Dissertation on the Poor Law* 書中曾說：「當一個人感到饑餓或害怕挨餓時，想要獲得麵包，經常會使人能承受最大的艱苦」²⁷⁹。他認為英格蘭的問題是人口成長快過國家資源的增加，結果造成過多的失業者，而濟貧法就是在鼓勵增加人口。不公平的是，窮人逼着一位市民在他賺取中，在他養自己前，先提一部分出來養別人。人口應該由食物的量來規劃，「饑餓是適當的帳單」，窮人只了解饑餓，「而我們的法律，告訴他們說永無饑餓」²⁸⁰。

他主張廢止濟貧法，他說：「這些法律，在理論上那麼漂亮，它的目的是在補救及減輕災難，但其實是助長了罪惡²⁸¹。」

1795年，Burke 在 *Thoughts and Details on Scarcity* 曾說：

勞動階級就是窮人階級，因為他們人數眾多。數字本身即隱含了貧窮。由於數量的龐大，在公平分配上，無人能得到許多。依賴年金者（Pensioners）階級所稱的富人則為數甚少，即使將他們全數消滅，並將其一整年所消費的予以分配，它也無法提供那些勞動者一日的晚餐，而窮人的勞動實際上同時在養活僱主和他們自己²⁸²。

Townshen 人口增加快過國家資源增加以及濟貧法鼓勵人口增加的想法；Burke 靜態的財富與人口平衡的想法；到 Malthus 就發展成要征服貧窮不是重新分配財富，而是抑制人口增加²⁸³。Malthus 之人口論為他們的看法提供了理論根據。他再三提到糧食呈算術級數增加，人口呈幾何級數的增加。換句話說，在他以為即便糧食以最樂觀的生產量也配合不上人口的增加率²⁸⁴。基於此，他對濟貧法中津貼制度的批評是它在鼓勵早婚，「因為無教區補助，幾乎或完全沒有希望可以維持家族的貧民也將結婚」，早婚的結果是濟貧法自己造就了其扶養的貧民。他更從道德上批評，「救貧（濟貧）在使貧民之間發生輕率而浪費的習性」，「救貧法（濟貧法）是減少一般人民的儲蓄力與儲蓄動機。」濟貧法應該廢止²⁸⁵。

279 轉引自 Poynter, 同揭書 p. XVIII.

280 Inglis, 同揭書 p. 65.

281 Fraser, 同揭書 p. 35.

282 Poynter, 同揭書 p. XIV.

283 同上 p. XV.

284 Fraser, 同揭書 p. 36.

285 T. Malthus, *Essay on the Principle of Population*, 周憲文中譯，人口論，臺灣銀行，民56年，366, 367.

1816年 Mrs. Jane Marcet 之 *Conversation on Political Economy* 出版。書中安排兩名婦女的對話。Mrs. B，是非常精明能幹的婦女；Caroline 感情容易衝動，但是很天真。Caroline 確定，窮人不能讓他餓死；Mrs. B 同意，但她堅持濟貧不能再從稅來救治，不僅因為這將鼓勵窮人怠惰、放蕩，以及用勤勉付稅者的花費過活，而且因為由侵害維持勞工的基金，減少勞工需求，同時引起低的工資。用這樣有趣而不具教訓式的方式將政經學派對濟貧政策看法提出來，使政經學派對當時人的影響更大²⁸⁶。

1817年 David Ricardo 出版 *Principles of Political Economy and Taxation*。他的有名理論是地租理論與工資理論。基本上也是主張政府在經濟秩序中不要扮演角色，工資應該讓它在市場中公平自由競爭，絕不應該因立法之介入加以控制²⁸⁷。他強調工資率，以為工資基金“wages fund”只是國家財富中一部分。如果，濟貧稅付的愈多，剩下能作為工資的部分愈少，也就是窮人愈多工資愈低²⁸⁸。他也受 Smith 影響，視勞工工資與日用品一樣，短期是受供需律之影響²⁸⁹。他對濟貧法有如下的批評：

（濟貧法）並未達到立法機構的仁慈的企圖——在改善窮人的生活，而是在惡化窮人與富人雙方的生活；不是在使窮人富有，他們的依靠使富人變窮；當現行法律實行時，的確，事情自然的發展是維持窮人的基金應該會增加很快，直到耗盡了所有國家的淨歲入為止²⁹⁰。

另一位受 Smith 影響很深的是功利主義派學者 Jeremy Bentham。Bentham 主張要追求最大多數人的最大快樂，而快樂不是集體的快樂是個人的快樂。為達此目的不需政府的干涉。對 Bentham 而言，即便是最好的政府也是有害的²⁹¹。對濟貧的看法是堅持政府必須要學着瞭解沒有一種方式能幫助窮人，任何人都不能，除非增加國家的資本²⁹²。

以上這些人士，因為主張自由放任，對濟貧法的態度，不論從什麼角度來看，都是反對的。而且這些人經由著作，擔任議會議員，或擔任政府公職，以及組織政經俱樂部

Digby, 同揭書 p. 11.

286 Inglis, 同揭書 pp. 146-147.

287 Taylor, 同揭書 p. 20.

288 Fraser, 同揭書 p. 36.

289 Inglis, 同揭書 p. 147.

290 同上 p. 148.

291 Taylor, 同揭書, p. 36.

292 Inglis, 同揭書 p. 58.

(Political Economic Club)，19世紀以後，他們的濟貧觀凌駕其他各派思想，尤其在下議院廣受支持，成為影響1834年濟貧法修正的主要輿論力量²⁹³。

拿破崙戰後的不景氣，使1817年濟貧花費接近8百萬鎊。又因為全國人口普查的資料1801年出版，10年後又出版第二次調查結果。確定人口是增加的，益使 Malthus 人口論以及津貼制度影響人口增加的可信度提高²⁹⁴。所以濟貧花費最高的一年，引起了議會의 爭論。

1816年時，Burke 之老友 J. C. Curwen 就提出國家一年不及五千萬鎊的歲收，濟貧一項即占支出的 $\frac{1}{3}$ ，一定是法律有了嚴重錯誤。下議院的領袖 Castlereagh伯爵也同意，以為工資津貼是引起困難的主要原因。工資津貼對付稅者是花費，也真正毀了窮人的財富——致力於維持自己生活的能力。津貼使工人避免工作，「沒有任何其他問題如此深深地影響整個社會的福祉」²⁹⁵。並建議有需要調查一下濟貧法的實施情形。

這次調查的主席是 Sturges Bourne，是一名政經學派的信徒。委員會提出的調查報告：(1)將責任都歸諸於濟貧法，尤其是實施工資津貼救濟的地區益加明顯。他們建議最重要的一步是要區別 Poverty 與 destitution。一個是人必須為自己生計勞動的狀況，一個是人的勞動還不能維持生計的狀況。兩者是不同的。濟貧法的弱點是兩者混為一談²⁹⁶。(2)工資津貼要廢止，如不廢止，濟貧稅將會繼續增加。(3)居住法要徹底改革，(4)考慮建立工業訓練學校等等²⁹⁷。

戰後經濟蕭條，接着來的歉收，麥價一夸脫又超過100先令，農業工業地區都受嚴重打擊。1811年反抗機器的運動 Luddism 又再次出現²⁹⁸。為了社會安寧，濟貧法的廢止運動只得中止。另方面上議院也做了調查，宣稱這些濟貧法令的一般制度已與人們習慣融合在一起，可以考慮採用改善的方式，但本質上要維持濟貧法的制度²⁹⁹。這個決定就中止了廢止濟貧法運動的推進。

但是人們還是要尋求減少濟貧稅的重擔，因此1820年代在地方上有些改革方案在進行。主要的是在 Nottinghamshire，實驗對窮人救濟基於低於合格能力 (less eligibility) 的原則，即凡是具有工作能力者申請救濟，嚴格執行送進工作屋工作，並使

293 Taylor, 同揭書 p. 19. pp. 27-31

294 Inglis, 同揭書 p. 149.

295 同上, pp. 111-112.

296 同上, p. 113.

297 同上, pp. 113-116.

298 同上, p. 116.

299 同上, p. 118.

身為其中之居民為一種恥辱，使勞工階層恐懼於進入，以此制止（deterrent）窮人；這樣刺激工人需要勤勉工作，作一位獨立的勞工。有三位重要的人士：J. T. Becher, Robert Lowe 以及 G. Nichollas., 他們分別在 Southwell, Bingham 實驗的結果，都減低了濟貧稅的支出³⁰⁰。

除了單一工作屋外，Becher 在1823年甚至提出以 Southwell 為中心，半徑十里內的教區建立一個中央工作屋。這就是以後成立的色伽生合作團契（Thurgartion Incorporation），是一種基爾伯特式的教區聯合（Gilbert's Union），包括Southwell 東及南部的49個教區。Nichollas 也在 Southwell 附近 Upton 新建立一個工作屋。1832-33的調查，這兩個地方工作屋運作的很好，有一個學校提供給窮人小孩唸書；一個具有工作能力的勞工，如果有四個以上的小孩，小孩在工作屋中吃飯，晚上回到自己家裏；男人做打石頭整理花園的工作，女人做家務事。而其他一般人的生活，衣食方面都比25年以前要好³⁰¹。可見 Becher 與 Nichollas 工作屋的實驗是成功的，一方面減輕教區負擔，一方面工作屋制止了窮人，工人自己去找工作，改善生活。當 Nichollas 重回 Southwell 要看看他實驗的結果時，「在市場的地方受到一大羣的人的致敬，他們表現出衷心的感激，並宣稱 Nichollas 是他們最好的朋友，因為他強迫他們去照顧自己。」³⁰²

Nottinghamshire 地方的實驗，影響到其他地區，包括：Cookham, Stanford Rivors, Essex; 以及 Gloucestershire 的 Welwyn 和 Uley, 更影響了1834年之決定³⁰³。

1831年全國濟貧稅又高達7百萬鎊，這是1819年後再一次的高峯。而1830年在津貼制度流行的英格蘭南部發生了農民暴動（Swing Riots），羣衆燒草，威脅搶奪。這些地主們原以為付了濟貧稅可以換取社會的安寧。這次反抗，證明並非如此，讓他們相信濟貧法要修改了³⁰⁴。

新的惠格（Whig）政府在 Grey 爵士領導下，一方面懲罰叛徒，另方面籌組委員對濟貧法作全面調查³⁰⁵。

1832年組成的御派委員會有兩位主角人物：Nassau Senior, Edwin Chadwick. Seniors 是自由放任的經濟學家，他堅稱：

政府的責任是維持和平，保護所有臣民免於暴力以及彼此之間的欺騙，怨恨，並

300 J. D. Marshall 同揭書
Inglis, 同揭書 p. 323.

301 Hartwell, 同揭書。

302 Inglis, 同揭書, p. 324.

303 Hartwell, 同揭書。

304 Fraser, 同揭書, p. 38.

305 同上

且，這些都做到後，讓他們以他們認為適當的方式去追求他們所相信的他們自己的利益³⁰⁶。

Chadwick 做過 Bentham 之秘書，所以 Bentham 之著作，*Observations on the Poor Bill*, 1797 年完成，雖然40年後才發表³⁰⁷，但身為他的秘書，Chadwick 一定會受到他的影響³⁰⁸。從這兩位的背景即可想像調查報告的可能結果。

這次調查準備的很周詳，在籌備時，第一步是預備鄉村地區使用的問卷。原先設計的一份問卷（參見附錄六），有些問題不能完全了解，所以做了一些修改又加了一些有用的題目（參見附錄七）。對市鎮地區的問卷是鄉區作了收回後再預備的，所以沒有修改。（參見附錄八）因此一共用了三份問卷。

因為規定可以僱用助理委員（Assistant Commissioners），所以先由兩名委員遊歷國內，由實際經驗，確定的助理委員可以完成那些工作。然後藉着2名委員的遊歷經驗，以及設計的問卷，預備了一份助理委員調查時的指示。由指示中看到調查的第一部分是現行法令的了解，重點是：(1)教區救濟給予的方式；(2)救濟的對象；(3)誰決定給予救濟；(4)濟貧花費的來源。第二部分是對現行法令改進的方向的建議，改進的部分可能是：(1)提供移民幫助；(2)提供就業，甚至勞工獲得土地；(3)除去僱用人的稅(4)鄉區管理的改進等³⁰⁹。

按照指示，助理委員每到一處與教區執政官、神職人員、教區官員聯絡，分送問卷，查看教區記錄或一些收據，儘可能參加教區會議，訪問個人³¹⁰。根據委員們自己的陳述，他們從英格蘭的每一個郡，幾乎每一個市鎮和相當多的農村，並從成千上萬各行各業人的見證，包括國會兩院的議員、神職人員、鄉居士紳、執政官、農人、製造業者、店員、工匠、農夫等處得到資料。這些人在教育、習性和興趣方面極為不同，但是在有關濟貧法的實際經驗，濟貧法措施的管理，由此種管理所發生的結果，以及如果此種管理繼續下去可預見的結果都有一致的看法³¹¹。

從1832年8月開始調查，每週至少聚會一次。一共查訪了全英格蘭與威爾斯 $\frac{1}{10}$ 之教區，包括了 $\frac{1}{10}$ 之人口³¹²。結果調查報告太多，出版的話，需要一萬三千頁，所以1833年4月只出版了四百多頁的“Extracts of from the Information Received by His Majesty's Commission as to the Administration and Operation of the Poor

306 轉引自 Taylor, 同揭書, p. 21.

307 Inglis, 同揭書, pp. 58, 59.

308 Report, 1834, Appendix, pp. 410-411.

309 Report, 1834 Appendix p.411

310 Report, 1834, Appendix, p. 412.

311 Report, 1834, Appendix, p. 5.

312 Digby, p. 11.

Laws". 1834年初又出版 "The Report from His Majesty's Commissioners for Inquiring into the Administration and Practical of the Poor Laws".³¹³ 前者的內容包括：調查的進行，濟貧法的發展歷史；各種救濟方式包括戶內、戶外、具有工作能力者與無能者；濟貧稅負擔的加重；修改的反對；制度的影響包括對財產佔用者、勞工；貧民監督；教區會議包括開放式與代表式的；執政官；居住法；私生子；勞工佔用土地；勞工價格補救之策略等等。後者，收錄了16份在英格蘭威爾斯地區助理委員的報告，並一份在蘇格蘭地區的報告。

從設計的三份問卷，並對助理委員指示的重點，可以看出這次調查非常集中於具有工作能力者的戶外救濟，尤其是津貼制度，執行上的管理問題等等；也就是政濟學派這些人想要的證據。他們挑選出來的證據，擬就的補救措施，就是1834年8月通過的The Poor Law Amendment Act of 1834, 又稱新濟貧法。

新法令的重點：(1)具有工作能力者申請救濟，唯一的救濟方式是進入工作屋，工作屋的條件是一種制止性的，在工作屋中的人與獨立的勞工來比，是低於合格能力者，是比較不吸引人的。使工作屋成為只有真正的窮人才願去的地方；(2)為了使工作屋財政上比較充裕，幾個教區可集成一個教區聯合 (Union)，每一教區聯合由專業的以及支薪的官員管理，他們在選出來的窮人監護人委員會指導下工作；(3)地方委員會之上，設立中央的濟貧法委員會指導全國濟貧的措施³¹⁴。

這三項要點，緩和了廢止運動的要求，但廢止了政經學派最責難的具有工作能力者的戶外救濟。也是1820年代 Nottinghamshire 地區低於合格能力與制止原則實驗的擴大。中央化的管理象徵著18世紀末期那時還在奮力掙扎的父長主義的結束。A. J. Taylor在研究19世紀英國自由放任與政府干涉的書中曾說：1830年之後，面對工業化，人口增加，都市化是呈現愈來愈多的問題。邊沁 (Bentham) 哲學中隱含的干涉主義愈來愈被他們認定了。表現最明顯的就是 Chadwick³¹⁵。從濟貧法的頒佈，以及同時期工廠的立法很難說這是一個自由放任的時代。不過當初Smith就以為政府有權有責任為公共利益建立一些公共事務及公共機構，所以1834年的中央化管理並不違背他們的看法。

新濟貧法是在 Chadwick, Senior 之影響下頒佈。但並不表示他們是對的。政經學派的人，自然很稱讚公佈的報告，如1833年5月18日 John S. Mill 在致Thomas Carlyle 的信中說：

313 de Schweinitz, p. 同揭書 118.

314 de Schweinitz, 同揭書 p. 125.

Fraser, 同揭書, p. 40

Digby, 同揭書, p. 14.

315 Taylor, 同揭書, p. 76.

你是否看過濟貧法調查委員會出版的書？如果沒有，讓我送你一本，你經常抱怨從別的書中無法瞭解到人們的情形，從該書中你可以知道很多人們的生活，包括他們的物質和精神狀態，我對此次的調查感到滿意，在我記憶中，這是政府當局所作的事中最誠實和作得最好的。³¹⁶

Chadwick 稱讚新濟貧法是「第一條根據科學的與經濟的原則所立下之法令」³¹⁷。的確，如果從他們調查前的預備工作，問卷實地訪問，以及查閱地方資料的研究方法來看，無異於現在的社會學家用的方法，Chadwick 的自滿是可想見的。而且，從它銷售15,000本可見其受歡迎的程度³¹⁸。但，D. Fraser 卻以為 Chadwick 之報告，其實是一項既定案例的宣傳。M. Blang 以為這些報告是極端的非歷史性資料，也是極端的非統計性的資料³¹⁹。

根據筆者對1850年以前英國工人生活水準之爭論中發現，人的信念會影響他對事情的特殊反應，即便是同一事情，不同的信念會導向不同的解釋。因為 Chadwick 等人是受政經學派影響，而且當時政經學派學說之盛行，很自然從挑選委員，設計問卷到指示調查進行，都會受他們已有信念的影響，而且從一萬三千多頁中只挑選印出 400多頁 (Extract) 以及26名助理委員，只挑出16名的報告 (Report) 其中就顯然有很多問題。筆者相信報告所指的濟貧方式，比較不會有價值判斷在其中，問題是各種濟貧方式其實施的普遍性並不一樣，不可一概而論。此外，報告中指陳濟貧政策的流弊，其嚴重性是否已到了非修正不可的地步，還是值得懷疑。為了了解1834年修改法令的頒佈，所以必須用 Extracts (1833)，與 Report (1834)中的資料，以說明 Chadwick 等人所認為的濟貧法及其弊端 (已見上節)。並不表示筆者完全接受 Chadwick 等人之看法。

重新檢視1832-33調查報告的學者很多，如M. Blaug, D. A. Baugh, J. D. Marshall, D. McCleskey等³²⁰。Digby 在一篇文獻回顧的論文中，認為近年來史學家、經濟學家和人口學家的研究，達到了一個共同的結論，即：

在舊濟貧法下所實施的救濟基本上是對於人口成長，就業不足和低工資的反應，而不是如御派調查委員會所聲稱的是它們的原因，很不幸，報告的不正確的政策診斷變成了濟貧法修正案中所採行的，而因此使其有效性受到限制³²¹。

在研究由舊濟貧法走向新濟貧法的歷史，1832-33 的調查報告是有決定性的影響力。但是20世紀的學者在拋開了19世紀上半期思想的影響所獲得的新的研究結果，卻是

316 轉引自 de Schweinitz, 同揭書 p. 114.

317 Fraser, 同揭書, p. 40.

318 de Schweinitz, 同揭書 p. 118

319 Fraser, 同揭書, p. 40.

320 Digby, 同揭書, pp. 11-12; J. D. Marshall 同揭書

321 Digby, , p. 13.

值得重視，且值得再深入去探討的。

柒 結 論

1601年政府正式負起濟貧責任，確立以地方教區為濟貧單位，扶養無能者與為具有工作能力者安排工作的原則後，到1834年改變到具有工作能力者的救濟只限於工作屋，以及責成中央設立濟貧法委員負責全國濟貧工作。這兩百多年的發展中，英國社會經濟也經歷了重要的改變，這些改變自然影響人們對貧窮及窮人的態度，也影響了濟貧政策的決定。如對具有工作能力者的救濟政策，由1722年工作屋的戶內救濟，到1782年開始的戶外救濟，到1795年津貼制度，都可以說是為應社會經濟變遷的一種反應。

其次，在發展過程中，新法令的公佈，幾乎都是已經被採行了的辦法，對它們的一種肯定。

再就是，真正在新法令公佈後，又不見得普及到全國，結果是法令愈多，各地也愈呈現不統一的現象。地方主義色彩相當濃厚。

英國濟貧法有悠久的歷史，在這兩百多年中的發展，幾乎有關窮人問題的解決辦法，及各種政策的流弊都可看到。而且濟貧法在這兩百多年當中，是非常重要的一个環節，也是了解當時經濟社會變遷的重要關鍵。雖然國情不同，先進國家的經驗仍具參攷價值，這是筆者撰寫本文的主要目的。

附錄一 1601年以前有關濟貧的法令要點

1349及1351

日傭的工資，固定於現任國王12年的數額；拒絕這種工資的人，則予投獄；又禁止食料品的法外漲價，違反者予以罰金。又，日傭要求高額的工資，是因他們即使沒有職業，也可依賴施捨生活，所以，禁止對於乞食的施惠。但是，對於不能勞動的貧民，仍舊容許依賴施捨。

1495

認為過去的法令過份酷刻；浮浪者往往病死獄中，又因浮浪者的投獄時間，減為三天三夜，再犯增為六天六夜。又對不能勞動的貧民，祇許在其出生地，或在其最近住所的附近，禁止在外地區乞食。

1504

浮浪者的處罰，更加減輕，三天三夜減為一晝夜，六天六夜減為三天三夜。

1531

(1)除靠施捨無法生活的人，由治安官登記其姓名而且指示其可乞食的一定地區；同時給以特許證書。如果在此許可地區以外乞食，則投獄二天二夜。

(2)如果不帶特許證書而乞食，則裸其上身，加以鞭打，再行投獄三天三夜。

(3)如果可以勞動而故意流浪，則在被捕以後，由治安法官命令，裸體綁在貨車的尾端，打至全身出血為止。於是，遣回其出生地或已定居三年的地方，使其宣誓「從新做人」；而後，給與特許證書。

(4)對如上述具有勞動能力的貧民，供給金錢或住所的人，課以治安法官決定的處罰。此處，最重要的，是對無能力的貧民發給特許證書；它的目的，顯然不在保護他們；毋寧是在：嚴格區分無能力者與有能力者，而對後者加以徹底的取締。而且，對於可以勞動的惡質浮浪者，其處置是極端無情的；至被稱為「血腥的立法」。

1536

(1)所有貧民，都由施捨救濟，毋使公然行乞。又，強壯的浮浪者，使有經常的勞動；使其經常靠自己的兩手生活。凡此一切，都由 city、town、hundred（筆者以為可譯為市、鎮、百邑）及教區等地方團體的長官負責。

(2)為救濟貧困者，使勞動的人有工作可做，其所需的費用，求諸施捨。因此，各 city（市）及 town（鎮）等的長官與各教區的教會執事，應於星期日或假日，利用施捨箱，徵集善良基督徒的施捨。又，傳道師、牧師及副牧師，應當利用祈禱或教誨的時候，勸告人們慷慨施捨。

(3)禁止其他的個人施捨。施捨必須投入共同的施捨箱內。

1563

(1)像前法一樣，如果有人拒絕施捨，先由教區的牧師或教會執事，次由司教，加以勸告（勸其施捨），無效，乃由司教提付治安法官。由法官再加勸告，失敗，則決定其應付的數額。如不繳納，則根據教區的徵集人及教會執事的告訴，加以逮捕。這樣，各人的部份財產，必須用於救濟貧民；這一原則，可以說是走向強制徵集的第一步。但是，仍可看出；當時立法者的保守性（仍是着重勸告）。

(2)在包含若干教區的都市，富裕教區，應當援助貧困教區的貧民救濟。這種規定，後來發展為（救貧）援助課稅。但是，鄉村的教區，依然遵守前法的規定——給以特許證書，使在其他教區乞食。

1572

(1)對浮浪者及強壯乞食的取締，乃更嚴厲；1555年規定的特許證書，因多流弊，乃被廢止；14歲以下的青少年，如為乞食，先行投獄；再交治安法官調查；調查的結果，如藉浮浪為生，則嚴加鞭撻；且以滾熱的鐵棒，刺其右耳；但是，或有耿直的人，予以哀憐，願意僱用一年，則可免罰。如果他在一年內逃亡，施以同樣的刑罰；如果有人願意僱用這年，可以免罰；在此二年內，如再逃亡，則處以「大罪人」之刑；但是，如有牧師哀憐，可以免罰。這些處罰規定，雖屬嚴厲；但可承認：其與前法同樣的趣旨。此即：如果有人要利用浮浪者的勞動力，不行處罰；可見，其目的是在：與其投獄或殺害這些浮浪者，不如使其勞動，有利於國家。由此可知：當時立法者的實利主義。

(2)治安法官，在「施捨徵集人」以外，還任命任期一年的「貧民監查」(Overseer of the Poor)。拒不擔任這種職務的人，處以10先令的罰金。

(3)沒有勞動能力的老人及病弱的貧民，不事行乞，可以給予住所；因此，治安法官乃以他們的姓名，逐一記入賬簿。

(4)如一教區無法以徵集的「施捨金」，養活其教區內的貧民，則治安法官對於這些貧民，給以特許證書，使赴州內其他都市或教區，要求施捨。

1576

(1)為對貧困的年輕人，怠惰的浮浪者及不想勞動的窮人，給以工作，在各都市及治安法官指定的地方，應由其區域內的人們所繳的租稅，準備羊毛、大麻、亞麻及鐵等原料。市長或治安法官等，任命「貧民徵集及管理人」(Collector and Governor of the Poor)，管理這種原料。他們以羊毛及其他原料分配給貧民，「使其加工，而付以報酬(工資)」。而其製品出賣所得的利益金，則用以購買更多的原料。這種規定，在救貧史(濟貧史)上，是極重要的，具有劃時代的意義。這是使貧民就業，藉以根除乞食的處置；這種處置，至1576年，因對他們支給原料，成為比較周全。同時，試以他們的勞動力，應用於國家的生產方面，亦愈明確。而且，「貧民徵集及管理人」的地位，等於經紀人。當時由商業資本支配的「家庭工業」，已有逐漸取代舊 Guild (基爾特)組織的傾向。

(2)在各州設置由治安法官任命的1~2或更多的「矯正院」(House of Correction)；藉從居民徵集的租稅，安裝設備，徵罰不逞的貧民(包含不做規定工作的人)，使其工作。又由治安法官任命的「矯正院」管理者，名為「矯正院監察兼警護人」(Censor and Warden of the House of Correction)；此外，治安法官還可為了任命「矯正院的徵集人」(Collector for the House of Correction)，而徵集「矯正院」的必需維持費用。這樣，由於本法，乃使比較惡質的處罰方法合理化。

資料來源：錄自植村雅彥，「英國 Tudor 王朝的救貧政策」，周憲文，西洋經濟史論集，第三輯 pp. 485-524。為尊重譯者，筆者除節錄外，不更動原文譯句。

附錄二 窮人公寓租金擔保複本

我們，Llanfachraeth 教區的貧民監督，將要付我們教區窮人 A. Jones 在 Bodedern 的 W. Hugher 的房租，每年總價 1 鎊 5 先令，明天 1827 年 11 月 13 日開始，爲了（付）在 Bodedern 的一所房子的公寓（租金）。

資料來源：Extracts from the Information Received by His Majesty's Commissioners as to the Administration and Operation of the Poor Laws; Published by Authority (1833), p. 15.

附錄三 Lenham, Kent 工資津貼表

單身男人		3 先令 6 便士到 7 先令 0 便士
男人與妻子		10 先令
男人與妻子	有 1 或 2 孩子	12 先令
男人與妻子	有 3 孩子	13 先令
男人與妻子	有 4 孩子	14 先令
男人與妻子	有 5 孩子	15 先令 6 便士
男人與妻子	有 6 孩子	17 先令
男人與妻子	有 7 孩子	18 先令 6 便士
男人與妻子	有 8 孩子	20 先令

資料來源：The Report from His Majesty's Commissioners for Inquiring into the Administration by Practical of the Poor Laws (1834) Published by Authority p. 2.

附錄四 Essex 郡, Uttlesford地區具有工作能力者戶外救濟津貼表(以麵粉價格為準)

每配克麵		家 庭 人 數																	
粉價錢		2		3		4		5		6		7		8		9		10	
s.*	d.s.	d.s.	d.	s.	d.s.	d.	s.	d.	s.	d.	s.	d.	s.	d.	s.	d.	s.	d.	
1	63	24	3	5	05	5	7	0	8	2	9	4	10	6	11	8			
1	93	54	7½	5	66	5½	7	9	9	0½	10	4	11	7½	12	11			
2	03	85	0	6	07	1	8	6	9	11	11	4	12	9	14	2			
2	33	115	4½	6	67	8½	9	3	10	9½	12	4	13	10½	15	5			
2	64	25	9	7	08	4	10	0	11	8	13	4	15	0	16	8			
2	94	56	1½	7	68	11½	10	9	12	6½	14	4	16	1½	17	11			
3	04	86	6	8	09	7	11	6	13	5	15	4	17	3	19	2			
3	34	116	10½	8	610	2½	12	3	14	3½	16	4	18	4½	1	0	5		
3	65	27	3	9	010	10	13	0	15	2	17	4	19	6	1	1	8		
3	95	57	7½	9	611	5½	13	9	16	0½	18	4½	0	7½	1	2	11		
4	05	88	0	10	012	1	14	6	16	11	19	4½	1	9	1	4	2		
4	35	118	4½	10	612	8½	15	3	17	9½	1	0	4½	2	10½	1	5	5	
4	66	28	9	11	013	4	16	0	18	8	1	1	4½	4	0	1	6	8	
4	96	59	1½	11	613	11½	16	9	19	0½	1	2	4½	5	1½	1	7	11	
5	06	89	6	12	014	7	17	6½	0	5	1	3	4½	6	3	1	9	2	
5	36	119	10½	12	615	2½	18	3½	1	3½	1	4	4½	7	4½	1	10	5	
5	67	210	3	13	015	10	19	0½	2	2	1	5	4½	8	6	1	11	8	
5	97	510	7½	13	616	5½	19	9½	3	0½	1	6	4½	9	7½	1	12	11	
6	07	811	0	14	017	1	0	6½	3	11	1	7	4½	10	9	1	13	4	
6	37	1111	4½	14	617	8½	1	3½	4	9½	1	8	4½	11	10½	1	15	5	
6	68	211	9	15	018	4	2	0½	5	8	1	9	4½	13	0	1	16	8	
6	98	512	1½	15	618	11½	2	9½	6	6½	1	10	4½	14	1½	1	17	11	
7	08	812	6	16	019	7	3	6½	7	5	1	11	4½	15	3	1	19	2	

* s. 先令, d. 便士。

資料來源: Extract 1833, p. 25

附錄五 Essex 郡 Uttlesford, Clovering, Freshwell 等地區以麵包價格為準之津貼表

		9d.*		9¼d.		9½d.		9¾d.		10d.		10½d.	
		s.	d.	s.	d.	s.	d.	s.	d.	s.	d.	s.	d.
單身婦女	...3	2	3	2	3¾	2	4½	2	5¼	2	6	2	6¾
單身男人	...4	3	0	3	1	3	2	3	3	3	4	3	5
夫 婦	...7	5	3	5	4¾	5	6½	5	8¼	5	10	5	11¾
夫婦並1名小孩	...8	6	0	6	2	6	4	6	6	6	8	6	10
夫婦並2名小孩	...9	6	9	6	11¼	7	1½	7	3¾	7	6	7	8½
夫婦並3名小孩	...11	8	3	8	5¼	8	8½	8	11¼	9	2	9	4¾
夫婦並4名小孩	..12	9	0	9	3	9	6	9	9	10	0	10	3
夫婦並5名小孩	..14	10	6	10	9½	11	1	11	4½	11	8	11	11½
夫婦並6名小孩	..16	12	0	12	4	12	8	13	0	13	4	13	8

* S. 先令, d. 便士

資料來源: Extracts 1833, p. 25.

附錄六 鄉村地區問卷——第一份

1. 你教區或市鎮的名稱及所屬的郡？
2. 你教區或市鎮的畝數？
3. 公用地（面積）多少？森林地多少？耕地多少？牧草地多少？
4. 耕種土地需要多少勞工？
5. 在你教區有多少農業工人？
6. 一般有多少工人失業？在夏天、冬天如何維生？
7. 在夏天與冬天，加或不加啤酒或汽水，週薪多少？
8. 勞工是否按照土地面積、地租或所用的馬數在土地佔用者中，予以分配？
9. 已婚與單身男人，以個人身份受僱時，僱主所付工資有無區別？
10. 對於大家庭是否從濟貧稅中獲得津貼？何種津貼？從第幾個小孩開始才能得此津貼？
11. 是否巡邏員制度在此實行？或以前曾實行過？
12. 有沒有替個人工作，而部份薪水由教區支付？
13. 農舍所有人，一般屬於那種階級？
14. 農舍租金多少？
15. 農舍是否也包括院子？
16. 是否有任何土地給勞工：如果有，每名有多少？租金多少？
17. 以年計算每鎊你繳的稅率是多少？是極高的租金？或如何估計？
18. 與以前比較，去年是增或減少（按指稅率）？
19. 你是否有一個選出代表的教區會議以及助理監督，效果如何？
20. 你有沒有工作屋，敘述被收留的人數、年齡、性別。
21. 在工作屋之外，上週有多少個人接受救濟？
22. 女人與16歲以下小孩，在夏天、冬天以及收穫季節每週能賺多少錢？如何受僱？
23. 一般你有多少非教區居民，區別愛爾蘭人與英格蘭人？

附錄七 鄉村地區問卷——第二份

1. 在你教區地主是多還是少？是大農場還是小農場？
2. 一個女人有一名私生子可得多少津貼？每個津貼通常比養私生子的費用是差不多還是足夠？
現行法令私生子成為教區負擔時，是否要處罰母親，執行是從第一個私生子或第二個私生子開始。

3. 你的教區有多少私生子接受救濟，過去 5 年，每年為他們花費多少？有多少花費是從他們的父親（putation father 推想的父親）取得的？多少是從母親取得？
4. 關於私生子的法令，你是否能建議有任何或什麼改變？
5. 在你的隣居的勞工是否比以前更頻繁地改變他們的工作？你對此現象作何解釋？
6. 在你的教區是否有許多勞工都擁有自己的農舍？
7. 一般農舍的所有人屬於何種階級？
8. 農舍一般都免於抽稅？他們的房租常常由教區付嗎？
9. 你的隣居，勞工的勤勉是否比以前增加或降低？亦即，與以前相比，你的勞工是變成更好或還是更壞的工作者？
10. 你有沒有任何或什麼工作機會給婦女與小孩？
11. 你隣居中論件計酬的工作是否很普遍？
12. 整個說來，不論是整日工作或論件工作，平均工作所得，一般勞工在一年中可賺取多少？除教區救濟之外包括收穫工作和所有其他利益與生活手段的價值？
此一問題是指一般勞工的平均就業量所獲得的，而不是最好的勞工在穩定的就業時所得到的。
13. 整個說來，他的妻子和 4 個小孩，各別年齡為 14, 11, 8, 5（老大為男孩）在該年內可賺取多少，像前例一樣，是指平均工作量所得到的。
14. 一個家庭是否可依賴這些收入維持生活？如果可以，是以何種食物為生？
15. 是否可依賴其他東西維生？依賴多少？
16. 已婚者或未婚者，以個人身份受僱時，僱主所付的工資是否有不同？在那方面不同？
17. 是否有或多少具有工作能力者，由於自己的原因或其家庭的原因，從教區取得津貼或正常的救濟？
18. 救濟或津貼的給予，一般是否是執政官的指示或命令的結果？或如果是向執政官申請，他們是否會下令給予通融？
19. 是否特別考慮申請者的品行，或其不幸的原因？
20. 救濟或津貼是否依據任何某種標準給予？
21. 在隣居中是否有任何企圖中止對受僱於個人的具有工作能力的勞工，給予救濟或津貼的制度（過去已經實行之後）不管此種津貼是基於該個人因素，還是家庭原因，請告訴我們細節？
22. 如果制定法律禁止此種津貼，而那些收入不足以維生和維持家庭的人拋給教區雇用，你認為會有那些立即的根本的影響？

23. 如果不對父親給以津貼，而由教區在白天來照顧，雇用和提供小孩食物是否可行？如這種實行已經流行，是增加了或減少了具有工作能力者，申請救濟的數目？
24. 如果制訂法律，使教區可以收稅以便幫助人口外移，你認為有何種影響？
25. 如果教區會議或代表的教區會議對於救濟事務有最後的決定權，你認為會有何立即或長遠的影響？
26. 如果教區會議或代表教區會議的要求(appeal)將繼續，如果恢復State 36, Geo. III, Cap. 23 通過前已有的法律，亦即，任何教區均有工作屋或救貧院，而執政官不再具有為拒絕進入工作屋或救貧院的人，下令取得救濟的權力，你認為有何種立即和長遠的影響？
27. 你是否知道Mr. Sturges Bourne's 法案 (59 Geo. III., Cap. 12 §29) 即允許以貸款方式施行救濟，付諸實施的任何案例？
28. 在隣近地區農業資金的數目是增加還是減少？而此種增減是否與濟貧法的實施有任何關係？
29. 你對於教區帳目的保存，審核和公佈有何改進的意見？
30. 對於居住法有任何或那種方面的改進意見，以便能為勞工擴張市場，減少對契約的干預，或減少欺詐行為或訴訟？
31. 為了任何與地方事務管理有關的目的，你認為提供比現存的，教區聯合或是教區或市鎮分區的更大機構，是否可行？
32. 是否可以給委員們關於1830及1831年農業暴動與結果的任何情報？
33. 你回答所指涉的教區、市鎮或地區的名稱及郡名是什麼？

附錄八 市鎮地區問卷

1. 你們有沒有管理窮人的地方法令？起自何時？效果如何？
2. 誰有權力分配救濟？
3. 這些地方法律的規定與一般性的法律在那些方面有不同？
4. 這些地方法律的規定有那些可以適用於一般的教區？
5. 這些教區的事務是否由教區會議所指派的委員會在管理？
6. 在 Mrs. Sturges Bourne's Act. 59 Geo. III Cap. 22 法案下，你有擔任特別教區會議委員的經驗？在什麼時候，有何效果？
7. 你們有多少監督？這些人屬何種階級？他們通常是否都是商人或經營商業的人？
8. 他們是否經常連任好幾年？
9. 你們是否有任何助理或支薪的監督，或其他支薪的官員來協助處理教區救濟？

10. 在你們教區是否爲了何種目的而分區，並有教區官員駐在每一區？
11. 爲了任何與地方事務管理有關的目的，你認爲提供比現存的，教區聯合或是教區或市鎮分區的更大機構，是否可行？
12. 在你的教區有無工作屋？請告知屋內收容人員的數目、年齡與性別，如果可以確定的話，又請告知他們以前的職業。
13. 是否所有，或任何或那一種在工作屋的窮人是受僱用？其受僱工作是那種？
14. 在去年一年中，教區是否因爲在這些人受僱而得到那些益處或遭受損失？
15. 工作屋中年老者和無能者和具有工作能力者，在食物和待遇上有任何，或有什麼不同？
16. 在工作屋中，男性和女性是否分住？
17. 你是否有僱用窮人爲佃戶，多少人，每人稅率多少？從何時開始？其效果如何？
18. 包括建築物支出在內，工作屋的窮人一星期一人的花費是多少？
19. 包括有設備在內，工作屋的窮人每年每人的花費是多少？
20. 對於工作屋的管理你是否有任何或那方面的改進意見？
21. 你如何扶養你們的窮嬰兒？
22. 請告訴在工作屋之外接受救濟的人數、年齡、性別，如果確知的話，也告訴他們現在或過去的職業。
23. 監督或其他人分配救濟給戶外窮人是否與這些人熟識？
24. 是否有到窮人的家中訪問？是否還根據其他方法來確定申請救濟者的確有真正的需要？
25. 用何種方法可以確定申請救助的老年窮人，是否有子女可以扶養他們？
26. 是否有何種方法可以確定申請暫時失業濟助者是自動離開工作的，或可以確定其以前的工資所得足夠使他們在失去工作時得以維生？在分配救濟時是有否注意到申請者品行或其生活困苦（distress）的原因？
27. 你的教區是否對工作屋之外，具有工作能力的技師，製造業者，勞工或傭人提供津貼或正常救濟？請告知這些受助者的人數，就你所知他們目前或以前的職業，誰給他們救濟？
28. 這些濟助或津貼是否爲執政官指示或命令的結果？或是如果向執政官申請，他們是否會下令給予通融？
29. 這些給予是否根據任何或那種標準？是否也給予充份就業者，因爲他們的工資無法扶養子女？
30. 去年有多少教區的具有工作能力者接受臨時性的濟助，這類接受濟助的人數是否

超過或少於每年的平均人數？

31. 在工作屋之外，是否有任何以及什麼僱用具有工作能力窮人的方式？
32. 是否曾對具有工作能力者，給予濟助而不必安排他們工作？是在何種情況下？
33. 是否有任何或何種僱用婦女和孩童的機會？
34. 在你教區中，製造業者，工人或勞工，你認為那一階級最易遭受生活困苦？
35. 整體而言，除教區濟助外，包括一切利益和生活手段，上述每一類的一般人，就其日間工作或計件工作的平均就業，一整年可以賺多少錢？
請注意：這個問題是指一般人的平均就業，而非指在正常就業的最好的工人。
36. 整個說來，如前題所指的平均工作是，他的妻子和四個小孩，年齡分別為14, 11, 8, 5（最大者為男孩）一年可賺多少錢？
37. 這個家庭能否依賴這些收入為生？如可以，是依賴何種食物為生？
38. 是否也依賴其他維生？佔多少？
39. 在你的教區中，有多少比例的勞工窮人是非本教區的人？愛爾蘭或蘇格蘭人比例各佔多少？
40. 你付給臨時性窮人的費用是多還是少？
41. 能否詳細告知在臨近地區對受僱於個人的具有工作能力者或此人的家庭，給予教區津貼的制度，是否試圖停止（在實行之後）？
42. 如果制定法律禁止此種津貼，而那些收入不足以維生和維持家庭的人拋給教區僱用，你認為會有那些立即和根本的影響。
43. 如果不對父親給予津貼，而由教區在白天來照顧、僱用和提供小孩食物是否可行？如這種實行已經流行，是增加了或減少了具有工作能力者申請救濟的數目？
44. 如果制訂法律使教區可以收稅以便幫助人口外移，你認為會有何種影響？
45. 如果教區會議或代表的教區會議對於救濟事務有最後的決定權，你認為會有何立即或長遠的影響。
46. 如果教區會議或代表的教區會議的要求將繼續，如果恢復 State 36, Geo. III. Cap. 23 通過前已有的法律，亦即，任何教區均有工作屋或濟貧院，而執政官不再具有為拒絕進入工作屋或救貧院的人，下令取得救濟的權力，你認為會有何種立即和長遠的影響？
47. 在你的教區是否有許多小房子或小農舍？
48. 這些房子的所有者是那一類人？
49. 這些房舍是否免於抽稅？
50. 地主的房子所抽的稅是否低於房租？

51. 它們是否只付一部份稅 (compound) 或是與其他房子的所有者一樣以相同條件抽稅？
52. 小房子或小農舍的佔有者去何處付稅？這些稅一般是否都有繳納。
53. 教區應付的總稅有多少百分比最後未能收齊？
54. 這些不足額是如何發生的？
55. 一個女人可為私生子取得多少津貼，此種津貼是否可以支付或超過維持一個私生子的費用，現行的法令私生子成為教區負擔時，是否要處罰母親，通常是對第一次還是第二次違犯才執行？
56. 在你教區有多少私生子？過去五年花在私生子的費用有多少？有多少費用是來自推想的父親？有多少來自母親？
57. 對於私生子的法律你有何改進的意見？
58. 對於居住法有何改進的意見？
59. 過去三年每年花在遷移窮人的費用若干？每年關於居住訴訟所花的費用若干？
60. 對教區帳目審核是否有何種規定，是否有出版或可讓教區居民取閱或瞭解？
61. 對帳目的保管、審核或出版的方式有何改進意見？
62. 你回答指涉的城市、鎮、教區或城鎮的名稱和郡名？

資料來源：The Report from His Majesty's Commisioners for Inquiring into the Administration and Practical of the Poor Laws (1834). Published by Authority, Appendix, pp. 426-432.

參考書目

中文部分：

一、論著：

1. 張秀蓉，“1850年以前英國工人生活水準的爭論”，中國歷史學會集刊第六期，民63年。
2. 張秀蓉，“英國非農業工人的失業問題及其救濟工作”，國立臺灣大學歷史學系學報，第一期 pp. 205-228。
3. 張秀蓉，“圈地運動——英國土地私有制度的形成”，中華文化復興月刊，卷9，第三期，民64年3月。

二、譯著：

1. 王任光，西洋中古史料選譯，第一輯，東昇，臺北，民69年。
2. 周憲文，國富論，A. Smith 原著，The Wealth of Nations，臺銀，臺北，民63年。
3. 周憲文，18世紀產業革命史，A. Toynbee 原著，Lectures on the Industrial Revolution of the Eightieth century England，臺銀，臺北，民54
4. 周憲文，人口論，T. Malthus 原著，Essay on the Principle of Population，臺銀，臺北，民56年。
5. 周憲文，植村雅彥，“英國 Tudor 王朝的救貧政策”，西洋經濟史論集，第三輯，臺銀，臺北，民74年。
6. 周憲文，土井乙平，“英國救貧法之源起”，西洋經濟史論文集，第三輯。臺銀，臺北，民國74年。
7. 張彬村，歐洲經濟史：工業社會的興起，允晨，臺北，民74年。
8. 鄭學稼，英國經濟史及學說，W. J. Ashley 原著，An Introduction to English Economic History and Theory，幼獅，臺北，民63年。

英文部分：

一、工具書：

- Encyclopedia of the Social Science., Macmillian Co., 1954
International Encyclopedia of Social Sciences, Macmillan Co., 1968.

二、論文：

- Blang M., "The Poor Law Reexamined" JEH Vol. 24, No.2, 1964, June.
- Boyer, G. R. "An Economic Model of the English Poor Law Circa, 1780-1834". Explorations in Economic History 22, pp. 129-167, 1985.
- Chambers, J. D. "Enclosure and Labour Supply in Industrial Revolution", EHR 2nd Series, 1953, pp. 319-343.
- Coats, A. W. "Economic Thought and Poor Law Policy in the Eighteenth Century" EHR, 2nd Series XIII, 1960, Aug. pp. 39-51.
- Fisher, W. "Social Tension in Industrialization", Comparative Studies in Social and History. Vol. 9, No. 3, pp. 364-384.
- Hammond, J. L. "The Industrial Revolution and Discontent", HER, 2nd Series Vol. 2, 1930, pp. 215-220.
- Marshall, D. "The Old Poor Law, 1662-1795," EHR, VIII. 1937, Nov. pp. 38-47.
- Manshall J. D. "The Nothinghamshire Reformers and Their Contribution to the New Poor Law" EHR 2nd Serier xiii, 1961. April pp. 382-396
- Russell, C. "A Suggestion Regarding the Origins of the Speenhamland Plan", English Historical Review, 1969, April, No. 331, pp. 317-322.
- Snell, K. D. M. "Agricultural Seasonal Unemployment, the Standard of Living, and Woman's Work in the South of East, 1690-1860". EHR, 2nd Series, 34, 1981, pp. 407-437.

三、專著：

- Bendix Reinhard, Work and Authority in Industry, Harper Torchbook, NY., 1956.
- Beveridge, W. H. Unemployment, NY. AMS 1930.
- Bowditch John and Clement Ramsland, Voices of the Industrial Revolution, The University of Michigan, 1968.
- Bruce Maurice, The Rise of the Welfare State, English Social Policy, 1601-1971, Cox and Wyman Ltd., 1973.
- Checkland, S. G. The Rise of Industrial Society in England, 1815-1885, Longmans, Green and Co. Ltd., 1966.
- Cipolla, Carlo M., Before the Industrial Revolution, European Society and Economy, 1000-1700, W. W. Norton and Company, NY., 1976.

- Deane, P. and W. A. Cole., *British Economic Growth, 1688-1959*, Cambridge University Press, 1969.
- de Schweinitz, Karl., *England's Road to Social Security*, NY.: A. S. Barue and Company, Inc., 1943.
- Digby, Anne., *The Poor Law in Nineteenth-Century England and Wales*, The Histroical Association General Series 104, London, 1982.
- Dillard, D., *Economic Development of the North Atlantic Community*, N. J.: Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1967.
- Fraser, D., *The Evolution of the British Welfare State*, Barnes & Noble, N. Y., 1973.
- Hammond, J. L., *The Village Labour*, Harper Torchbooks, Harper and Row, Publishers, NY., 1970.
- Harrison, J. F. C. *Society and Polics in England, 1780-1960*. Harper, and Row, Publishers, NY. 1970.
- Hobsbawm, E. J., *The Industry and Empire*, NY.: Pantheon Book, 1968,
- Inglis, B., *Poverty and the Industrial Revolution*. Camelot Press Ltd., London and Southampton, 1971.
- Kuczynski, J., *The Rise of Working Class*, McGraw-Hill Book Company, N. Y., 1967.
- Mantoux, P. *The Industrial Revolution in the Eighteenth Century*, Harper, and Row Publishers, NY. 1961.
- Marshall, J. D., *The Old Poor Law, 1795-1832*, Macmillan Press Ltd., London, 1973.
- McKay, J., B. D. Hille and J. Buckler., *The History of Western Society*, Houghton Mifflin Co. Boston, 1979.
- Poynter, J. R., *Society and Pauperis*, Routledge and Kegan Paul Limited, ondon, 1969.
- Taylor, A. J., *Lassize-faire and State Intervention in Ninneteeth-Century Britain*, MaCmillan, 1974.
- Thompson, E. P., *The Making of the English Working Class*, Vintage Books, NY., 1963,
- Wiener, J. H., *Great Britain: The Lion at Home*, R. R. Bower Co., NY.

1974.

Young, A. F. and E. T. Ashton., British Social Work in the Nineteenth Century, London: Routledge & Kegan Paul Ltd., 1956.

四、官書：

Extracts from the Information Received by His Majesty's Commissioners as to the Administration and Operation of the Poor Laws, Published by Authority, 1833.

The Report from His Majesty's Commissioners for Inquiring into the Administration by Practical of the Poor Laws (1834) Published by Authority.