

· 博士论坛 ·

1840 - 1914 年伦敦贫民窟问题与工人住房建设分析

许志强

(中国社科院研究生院, 北京 102488)

摘要: 19世纪伦敦贫民窟的大量存在映证了英国工人恶劣的居住环境。19世纪90年代之前,英国政府将其视为城市环境问题,力图通过清理修缮的方式来解决;当时的工人住房建设主要由社会慈善组织来承担。90年代之后,伦敦郡议会主导市政工作,实行贫民窟清理与公租房建设并举政策,政府开始直接干预工人住房问题。

关键词: 贫民窟; 城市化; 慈善建房; 公租房

在世界历史上,住房问题成为一个广为关注的社会话题应该是工业化和城市化以来才有的历史现象。城市化进程所带来的商业繁荣和大量工作机遇吸引着地方流动人口;随着城市人口的暴增,城市环境和工人居住条件却日益恶化。英国劳工史学家哈蒙德夫妇将这种早期“城市病”称之为“迈达斯灾祸”(Curse of Midas)^①。作为最早开始工业革命的国家,英国最早经历了工人住房问题的困扰;而作为19世纪欧洲最大的城市,伦敦的工人住房问题更具典型意义。本文力图以伦敦贫民窟问题作为切入点,对英国在不同阶段的应对举措及其成效展开分析。

一、伦敦贫民窟问题及其产生原因

英语中的“贫民窟”(slum)一词最初可能是由爱尔兰语“Slomé”转变而来,意指“一片荒凉与匮乏之地”。^②在19世纪初的英语词典中,“slum”尚属中性词汇,被解释为背靠主街的房屋或简陋的居民区。^③但自19世纪中期开始,“slum”越来越被赋予某种道德上的贬义色彩,几乎成为脏乱、低劣与堕落的代名词。例如,1850年威斯敏斯特大主教魏斯曼(Wiseman)公开指责教堂附近的贫民窟是“无知、邪恶、败坏、犯罪以及肮脏、不幸和疾病的温床”。^④这种语义色彩的变化体现着英国社会对城市贫民窟态度的转变。

伦敦贫民窟是英国城市工人恶劣居住条件的一个缩影。经济学家克拉潘认为,伦敦底层工人“最坏的居住条件是用笔墨都无法形容的”。^⑤概括来讲,伦敦贫民窟的糟糕状况主要体现在以下四个

收稿日期: 2011-06-14

作者简介: 许志强,中国社会科学院研究生院博士研究生,导师为吴必康研究员。

① John Hammond and Barbara Hammond, *The Rise of Modern Industry*, Harcourt, 1926, p. 210.

② Daniel Cassidy, *How the Irish Invented Slang*, Petrolia: Counter Punch Press, 2007, p. 267.

③ Michael Ball and David Sunderland, *An Economic History of London, 1800 - 1914*, London: Routledge, 2001, p. 378.

④ Wilfrid Ward, *The Life and Times of Cardinal Wiseman*, Volume I, London: Bibliolife, 2009, p. 568.

⑤ [英]约翰·克拉潘著,姚曾虞译《现代英国经济史》上卷,第一分册,商务印书馆1975年版,第30页。

方面：其一，空间狭小，过度拥挤。由于住房紧缺，有时6个、8个甚至10个人挤在一个房间睡觉；即便已婚家庭也被迫好几家凑在一个房子里生活。^① 据伦敦统计协会1840年的数据，在威斯敏斯特圣约翰教区和圣玛丽教区，5366个工人家庭住在5294所住宅里（如果这还可以叫做“住宅”的话）；男人、女人和小孩总共26830人，不分男女老幼挤在一起，其中，3/4的家庭只住一个房间；^② 其二，设施简陋，环境恶劣。当时，提倡卫生改革的查德威克（Edwin Chadwick）在调查报告中指出，许多廉价公寓中缺少厕所、下水道、垃圾场等基本的配套设施。^③ 1848年，伦敦城区的16000座住房建筑中，只有7738座使用了排水系统，而近1/3的居民区根本没有安装排水管道；^④ 其三，通气不畅，疾病蔓延。赫克托·加文（Hector Gavin）通过逐户考察伦敦贝斯纳绿地（Bethnal Green）一带的贫民窟指出“如果把房子的窗户关闭，在不提供新鲜氧气的情况下，屋子里的人最多能活7个小时……贫民窟经常散发出一股腐烂的气味，呼吸这种气体是危险的甚至是致命的”，“由于流行性疾病的传播，伦敦东区的死亡率已经翻了一倍。”^⑤ 其四，成分复杂，治安混乱。贫民窟不仅住着普通工人，还混杂着小偷、骗子甚至娼妓。这里经常有人大声喧哗、肆意酗酒、打架斗殴，俨然就是维多利亚时代的“另一个伦敦城”。^⑥ 《泰晤士报》指责伦敦城区的贫民窟是“疾病的温床，窃贼的巢穴”。^⑦

贫民窟的产生有着复杂的社会背景，既与城市工人的贫困状况有关，也与工业化时期的社会转型密不可分。收入低、房租高是迫使工人涌向贫民窟的直接原因。工人的职业结构决定着他们的收入水平，而收入差异进一步决定着其居住条件的优劣。就当时伦敦的工资水平来看，熟练工人每周可以赚到30先令以上，普通工人每周20先令左右，底层工人则只有10先令左右。以圣乔治区的贫民窟为例，根据伦敦统计协会的数据，这里以铁路工人和建筑工人为主，还有一些底层工人如水手、修桶工、搬运工、修车工、面包师和保安，以及一些熟练技工如军械工、修鞋匠、砌砖工、木工。军械工的平均收入为每周41先令9便士，平均房租开支为每周4先令；而普通水手的平均收入每周只有11先令10便士，平均房租支出为每周3先令4便士。^⑧ 根据戴维·英格兰德分析，19世纪英国普通工人的平均房租大概占其平均收入的16% - 25%，对低收入者而言可能达到30%。^⑨ 而据皇家工人住房委员会统计，伦敦有近八成工人的房租占其收入的比例在20%以上，而近一半工人的房租占其收入的25% - 50%。此外，房租支出还受到家庭结构和物价指数的影响。有两三个孩子的家庭可以勉强挤在一个房间里，但有四五个孩子的家庭则需要租两间以上的房子，每周房租支出则至少在5先令以上。从1845年到1910年，英国房租价格指数大约涨了85个百分点。^⑩ 这样，即便这期间工人的工资有所提升，也很快被疯涨的房租吞噬。

从深层动因看，贫民窟问题在很大程度上是城市化的结果。在城市化过程中，大量的农村人口涌入城市。作为英国政治、经济、文化中心以及重要港口，伦敦吸引着来自全国各地的就业大军。在英国整个制造业中，伦敦提供的就业机会占12%；^⑪ 在服务业中，伦敦提供的就业机会占20%。^⑫ 这使得伦敦人口在整个19世纪都处于不断膨胀之中（见表1）。1851年，伦敦20岁以上的139.5万居民中，近一半是外地移民。^⑬ 由于市区能够提供更多的就业机会、更高的工资，这使得许多人为了保有工作而最终选择群居在贫民窟中。尽管伦敦的新建住房在1801 - 1851年间增加了3倍，但远远不能

① John Burnett, *A Social History of Housing, 1815 - 1985*, London: Routledge Press, 1990, p. 63.

② 《马克思恩格斯全集》第2卷，人民出版社1957年版，第308页。

③ John Burnett, *A Social History of Housing, 1815 - 1985*, p. 66.

④ Anthony Wohl, *The Eternal Slum: Housing and Social Policy in Victorian London*, New Jersey: Transaction Publishers, 2001, p. 7.

⑤ Hector Gavin, *Sanitary Ramblings*, Charleston: Nobu Press, 2010, p. 69.

⑥ Donald Thomas, *The Victorian Underworld*, New York: New York University Press, 1998, pp. 11 - 41.

⑦ Michelle Allen, *Cleansing the City: Sanitary Geographies in Victorian London*, Ohio: Ohio University, 2008, p. 117.

⑧ Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p. 13.

⑨ David Englander, *Landlord and Tenant in Urban Britain, 1838 - 1918*, Clarendon: Clarendon Press, 1983, p. 6.

⑩ John Burnett, *A Social History of Housing, 1815 - 1985*, p. 150.

⑪ Michael Ball and David Sunderland, *An Economic History of London, 1800 - 1914*, p. 66.

⑫ 丁建定《从济贫到社会保险》，中国社会科学出版社2000年版，第28页。

⑬ 约翰·克拉潘《现代英国经济史》上卷，第二分册，第657页。

满足城市人口剧增的需求。在玛丽勒本街区，成千上万的工人被迫转入地下室居住，成为“穴居者”（troglodytes）或“鼯鼠人”（human moles）。^① 特别是爱尔兰大饥荒后，大量爱尔兰人涌入伦敦，使住房供给更趋紧张。霍林斯黑德（John Hollingshead）在1861年《破败的伦敦》一书中写道“爱尔兰人居住的任何庭院、街道和居民区，其周遭环境的舒适程度和清洁标准都会大大降低。”^② 伦敦还有许多短期流动人口，他们的逗留也给住房管理和维护带来很多问题。沙夫茨伯里（Shaftesbury）认为，有6-7万人在伦敦待不上3个月就会离开，但他们却总把住的地方搞得乱七八糟。^③

表1 1801-1911年间伦敦人口增长数据^④

年份	伦敦郡人口 (万)	大伦敦人口 (万)	伦敦郡人口占 大伦敦人口的比例	伦敦郡人口 增长率	大伦敦人口 增长率
1801	95.9	109.7	87%		
1811	113.9	130.6	87%	19%	19%
1821	138.0	157.3	88%	21%	21%
1831	165.6	187.8	88%	20%	19%
1841	195.0	220.8	88%	18%	18%
1851	236.3	265.2	89%	21%	20%
1861	280.8	318.8	88%	19%	20%
1871	326.1	384.1	85%	16%	20%
1881	383.0	471.3	81%	17%	23%
1891	422.8	557.1	76%	10%	18%
1901	453.6	650.7	70%	7%	17%
1911	452.1	716.0	63%	0	10%

贫民窟不仅危及伦敦的城市环境，也影响着社会秩序的稳定；由此衍生的传染病与犯罪问题引起英国政府和社会的高度关注。维多利亚时期，议会通过一系列立法来应对贫民窟问题。^⑤ 概括来说，政府早期立法主要将贫民窟视为城市环境问题，把清理改造放在首要位置；后期政策则转向清理与重建并举，更侧重增加住房供给。由于政府在早期住房建设中的角色缺失，伦敦慈善住房组织所发挥的作用则显得尤为重要。

二、城市清理政策主导下的慈善建房

伦敦贫民窟问题实质上是工人住房短缺的反映，增加高标准住房是有效解决贫民窟问题和改善工人居住环境的有效途径。然而，在当时的政治经济背景下，扩大工人住房建设却陷入两难困境。一种困境是依靠市场手段难以解决。伦敦市区地价高昂，建筑成本高、周期长、利润低，很难吸引商业资本；并且，商业公司的投机性会使他们抬高房租。例如，阿什利勋爵（Ashley）坚决反对商业资本参与工人住房建设，认为“商业资本不适合为贫民建设住房，因为他们的目的是盈利，而下层工人支付不起较高的房租。”^⑥ 另一种困境则在于政府干预难以介入。在自由主义甚嚣尘上的政治语境下，

① Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p. 3.

② John Hollingshead, *Ragged London*, Boston: Adamant Media Corporation, 2002, p. 147.

③ John Burnett, *A Social History of Housing, 1815-1985*, p. 67.

④ Michael Ball and David Sunderland, *An Economic History of London, 1800-1914*, p. 42. 由表1不仅反映出伦敦郡与大伦敦在19世纪的人口增长趋势，还反映出进入19世纪后半期大伦敦城郊化趋势愈加明显，人口向城郊转移在一定程度上分担了伦敦中心区的人口压力。

⑤ 不同阶段的立法有着不同的倾向性，例如1844年《都市建筑法案》、1848年《公共健康法案》反映出政府对都市环境问题的忧虑。而1875年《罗斯法》和1890年《工人住房法》则标志着政策的侧重点开始由贫民窟清理转向工人住房建设。

⑥ J. N. Tarn, *Five Per Cent Philanthropy: An Account of Housing in Urban Areas Between 1840 and 1914*, Cambridge: Cambridge University Press, 1973, p. 13.

政府权力的伸张也受到种种限制。内务大臣乔治·格雷坚称“毕竟，工人住房问题并非政府的责任所在，而应该诉诸个人或社会组织来解决。”^① 这样，在市场和政府都面临尴尬的境遇下，伦敦慈善组织成为工人住房建设的主导力量。

从19世纪40年代到20世纪初，伦敦的慈善组织发起了一场颇具规模的“模范住宅运动”(Model Dwelling Movement)。所谓“模范住宅”是指在卫生设施、排水系统、空间大小、舒适程度等方面都符合当时英国住房立法的最低标准，房租便宜，适合工人租居。各模范住宅公司都有自己的设计师，所建造的房屋结构与风格也不尽相同。例如，亨利·罗伯茨设计的家庭住宅曾经在1851年伦敦博览会上以女王丈夫艾伯特亲王的名义展出，引起广泛关注。到19世纪后半期，伦敦已经成立了30多家模范住宅公司。^② 这些公司的利润大约保持在5%左右，因此被称为“百分之五慈善”。他们的主要资金来源为慈善捐赠、王室赞助、政府贷款以及吸收社会投资。1866年，政府开始向慈善住房组织提供贷款，利息为4%，期限为40年；到1875年，已提供贷款25万英镑。^③ 此外，伦敦工程委员会可以将贫民窟清理后腾出的空地优先提供给模范住宅公司，并督促其在原地建设工人住房。可以说，政府的支持为慈善住房建设提供了诸多便利。

最早在伦敦建立并有较大影响的两个慈善住房组织分别是“改善都市工人住房协会”(1841)和“改善劳工状况协会”(1844)。前者在成立之初就宣称自身宗旨为“在保证收回成本的前提下，为劳工的生活提供舒适和方便。”由于“模范住宅”预期收益微薄，很难吸引社会资本，协会在最初4年内只筹集了2万英镑。它在1845年获得皇家特许状，限定利润不得超过5%。1847年开始第一项建房计划，在圣潘克拉斯路(Old St Pancras Road)修建了21套2居室住宅和90套3居室住宅。^④ 接下来又在金色广场(Golden Square)、新街(New Street)等地段修建“模范住宅”。后者在1850年获得皇家特许状，规定利润为4%。^⑤ 截至1875年，“改善都市工人住房协会”共修建1122套家庭住宅；“改善劳工状况协会”共修建453套家庭住宅和200套单身公寓。^⑥

19世纪六七十年代是慈善住房公司成立的高峰期，“皮博迪信托公司”、“改善工人住宅公司”以及“技工劳工住房公司”等模范住宅公司相继成立。“皮博迪信托”是当时最有影响力的私人住房公司和第三大模范住宅公司。大商人皮博迪在公司成立之初捐赠15万英镑，后来随着建房工程的拓展逐渐增加到50万英镑。到1894年，公司已经为1.9万人提供5000多套住房。^⑦ “改善工人住宅公司”是伦敦中心区最大的建筑公司，也是第二大模范住宅公司。到19世纪末，它已经为3万人提供了住宅，其提供的住房分布在伦敦的45个街区。该公司刚刚建立时只有资金5万英镑，而到1884年已经达到92.1万英镑。^⑧ “技工劳工住房公司”是伦敦最大的模范住宅公司，主要在伦敦郊区靠近铁路线的地方为工人修建村舍式住房(cottages)。到1900年，它已经为4.2万人提供了6402套住房，其在郊区与市区所修建住宅占地总面积达218英亩。^⑨

后来建立的许多“模范住宅”公司也积极地为伦敦工人建造廉租房。例如，1889年吉尼斯公司筹集了20万英镑贫民住房基金，列韦斯公司筹集了40万英镑。到1900年，东伦敦住房公司为5600人建造了利润为5%的慈善性住宅，此前的罗斯柴尔德勋爵也为3000人建造了利润仅为4%的住宅。^⑩ 根据1885年的统计资料，伦敦的慈善组织已经在模范住宅运动中投入650万英镑，为29700个家庭

① J. N. Tarn, *Five Per Cent Philanthropy*, p. 13.

② Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p. 146.

③ Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p. 144.

④ J. N. Tarn, *Working-class Housing in 19th - Century Britain*, London: Lund Humphries Publishers Limited, 1971, p. 10.

⑤ J. N. Tarn, *Five Per Cent Philanthropy*, p. 16.

⑥ Richard Rodger, *Housing in Urban Britain*, pp. 45 - 46.

⑦ Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p. 154.

⑧ Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p. 149.

⑨ Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p. 152.

⑩ 丁建定 《从济贫到社会保险》，第131页。

(约 147 000 人) 提供了住房, 所建住宅分布在伦敦 54 个居民区。^①

下面以皮博迪信托公司为例对模范住宅公司所建住房的情况进一步展开分析。在皮博迪看来, 一个好的居所应该给人带来归属感, 不仅要安全、温暖、干净、明亮, 还要妥善管理, 让居住者有尊严。^② 这也是该公司的建房宗旨所在。从其在贫民窟清理点所建住房的类型和数量来看(见表 2) 主要以 2 居室和 3 居室住房为主, 约占 83.2%; 而单身住房和四居室住房数量非常少, 只占 16.8%。初期, 皮博迪公寓的平均房租为: 单间每周 2.5 先令, 3 人间每周 5 先令; 后来分别调整到 3 先令和 7 先令。这样的房租在当时属中等偏下, 但底层工人仍然难以负担。从皮博迪公寓的房客登记来看, 警察、邮递员、纺织工人等有稳定职业的群体是长期租居的房客, 租房者的平均收入为每周 1 英镑 3 先令 10 便士, 属于工人阶层中的体面群体。与其他模范住宅公司一样, 皮博迪公司对公寓管理也有着严格的规定, 如房客必须守秩序、讲卫生、按时交纳房租、不得在室内张贴装饰品等。每一栋楼房都有一名管理人员, 负责监督和保洁。这些要求对于没有稳定工作或没有养成良好生活习惯的贫民群体来说是一种难以忍受的束缚。当时《泰晤士报》有人撰文指出“一走进皮博迪公寓就知道这不是为穷人修建的。那些出生在贫民窟和住惯了地下室的人如果搬到这里来住就会像蝙蝠在白天生活一样不适应。”^③ 可见, 无论从住房类型、房租以及公寓管理来看, 皮博迪信托所提供住房的主要对象既非体面的中产阶级, 也非贫穷的下层工人, 而是有稳定工作和收入的普通工薪阶层。

表 2 皮博迪信托公司在伦敦贫民窟清理点所建住房类型及数量^④

地理位置	住房总数(套)	住房类型及数量(套)				房间总数(间)
		1 居	2 居	3 居	4 居	
贝德福德伯里街	146	22	40	76	8	362
圣贾尔斯维尔德大街	347	36	162	148	1	808
克拉肯威尔珍珠街	228	29	113	85	1	514
圣卢克斯怀特克鲁斯街	843	144	369	324	6	1878
威斯敏斯特奥德佩街	396	60	213	117	6	861
圣潘克拉斯考拉姆小街	205	37	92	75	1	450
威斯敏斯特彼得大街	129	34	55	39	1	255
合计	2294	362	1044	864	24	5138

与皮博迪信托公司一样, 其他慈善住房组织所提供的廉租公寓也主要针对熟练技工或有稳定工作的人。因为这些慈善组织都认同一种“筛选理论”(filtering theory) 或“平衡理论”(levelling-up theory), 即相信通过为技术工人提供居所, 底层工人的住房问题自然也会迎刃而解, 因为前者搬走以后能够为后者提供新的房源。^⑤ 这种理论对英国住房政策有很大影响。例如, 1903 年第一位工党议员凯尔·哈迪(Keir Hardie) 仍然坚持政府要优先为技术工人建设公租房, 这样, 由技术工人腾出的空房“会逐渐流转到底层工人手中”。^⑥ 作为权宜之计, 这种分批解决工人住房问题的指导思想在英国福利国家尚未完善的历史语境下具有一定可行性, 因为技工群体的经济状况能够保证住房成本的收回, 可缓解政府财政压力和节约社会资本。

到 1905 年, 伦敦九大慈善住房组织共为 12.5 万工人提供了住房。^⑦ 虽然未能从根本上解决工人住房问题, 但在政府角色难以施展和商业公司不屑投资的情况下, “模范住宅”运动在缓解住房危机方面发挥了重要作用。此外, 伦敦的贫民窟与工人住房问题在很大程度上是被当做城市环境问题, 慈

① E. Gaskell, *Cruel Habitations: A History of Working Class Housing*, New York: Barnes & Noble, 1974, p. 114.
 ② Peabody Report and Financial Statements, March 31th, 2009, p. 6.
 ③ J. N. Tarn, “The Peabody Donation Fund: The Role of a Housing Society in the Nineteenth Century,” *Victorian Studies*, Vol. 10, No. 1 (Sep., 1966), p. 16.
 ④ Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p. 163.
 ⑤ Michael Ball and David Sunderland, *An Economic History of London, 1800 - 1914*, p. 381.
 ⑥ Yelling, *Slums and Slum Clearance in Victorian London*, London: Routledge, 1986, p. 58.
 ⑦ Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p. 172.

善组织所提供的较高标准的公寓和廉租房对于改善工人的居住环境和伦敦的城市面貌有着积极意义。然而，慈善组织的领导者缺乏对底层工人的深刻同情，他们的居所环境仍亟待改善。需要指出的是，在慈善建房过程中，政府角色并非完全缺失，而是以立法指导的方式间接施加影响，比如政府限制慈善住房公司的利润以及优先为其提供土地、贷款等服务。

三、政府干预政策主导下的公租房建设

维多利亚后期，政府对解决贫民窟问题有了新的认识。这集中体现在 1875 年《克罗斯法案》(Cross Act) 的颁布。首先，决策者不再将贫民窟问题仅视为城市环境问题，而意识到工人住房供给不足乃是根源所在。在新法案的指导下，伦敦政府开始将贫民窟清理与住房重建并举，政府承担起主要责任；其次，随着城郊铁路的修建和工人支付能力的提高，政府在市中心建房的同时，也开始在郊区修建村舍式住房。

1889 年，伦敦郡议会取代工程委员会成为负责伦敦市政建设的主要决策机构，这标志着伦敦市政建房的开始。与后者作为一个委任机构不同，郡议会则由选举产生，这意味着它可能承载着伦敦市民对住房改革的更多期待。郡议会成立后面临着更为复杂的形势：其一、它要继续工程委员会已经开展的清理项目，并为清理地产提供高额补偿；其二，随着慈善建房运动的降温，住房危机进一步加剧，郡议会自身要承担起修建工人住房的职责。1890 年《工人住房法》赋予郡议会更多权限，从而使其能更为灵活高效地进行贫民窟清理和公租房建设。比如，郡议会可安排独立的卫生督察官，负责监督住房是否符合标准；可以有自己的建筑师；负责规划住房建设。依照之前的立法，伦敦工程委员会只有清理贫民窟和出售闲置土地的权力，但无权在清理后的土地上建房。《工人住房法》通过后，郡议会不仅可以在清理贫民窟后的原地建房，还可以通过购买其他土地来修建工人住房。郡议会在工作效率上的出色表现也避免了土地长期闲置的现象。

伦敦郡议会在市区执行的第一个比较大的项目是邦德里街的“贝斯纳绿地改善计划”(Bethnal Green Improvement Scheme)。该计划最初要转移 5719 人，并为 5100 人提供住房，后来清理区域由原来的 3 个增加为 5 个。郡议会最终在这一计划中修建了 1069 套廉租公寓式住房，其中，51% 为 2 居，37% 为 3 居，10% 为 4 居，只有 2% 是单间公寓或特大公寓。^① 1895 年以后，郡议会又陆续开展了 9 项清理与重建计划，例如，米尔班克监狱附近的建房可容纳 4430 人，克莱尔市场附近的建房可容纳 2642 人。到 1907 年，伦敦市区的贫民窟清理已经基本终止。在拆除与重建计划中，伦敦郡议会共完成住房建设大约 17 000 间 (rooms)，^② 绝大部分为五层楼房式建筑。伦敦市区的贫民窟清理与住房重建虽然可以为工人就业提供便利，但土地补偿和建筑成本所导致的财政开支浩大，颇受指摘。1905 年一位统计员指出，“自 1875 年以来为清理贫民窟耗费伦敦纳税者 202.6 万英镑，这些钱足够为那些被迫转移的人在郊区提供住房……”。^③

随着城郊铁路的开通和工人票价的下调，自 19 世纪末起，通过郊区方案来解决贫民窟问题获得越来越多的舆论支持。例如，费边主义者认为“如果有一半工人从伦敦最稠密地带撤离，高额房租会有所下降，过度拥挤会得到缓解，居民健康状况也会得以改善，而这些都无须征收或只征收少量地产税 (rates)。”^④ 郊区方案与“花园城市”之父霍华德的城乡结合构想非常切合，因而也受其大力倡导。郊区方案的成功实现主要依赖于廉价、便捷的交通体系。在舆论压力下，伦敦郡议会与贸易委员会在 1890 年后大力改革城郊铁路系统，推出廉价工人票。到 20 世纪初，伦敦城郊列车每天可运载 50 万工人往返市区与城郊，工人票约占售票总数的 40%。^⑤ 大量工人移居郊区进一步抑制了市区的

① J. N. Tarn, *Five Per Cent Philanthropy*, p. 134.

② Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p. 260.

③ J. A. Yelling, "L. C. C. Slum Clearance Policies, 1889 - 1907," *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series, Vol. 7, No. 3 (1982), pp. 292 - 303.

④ J. A. Yelling, *Slums and Slum Clearance in Victorian London*, p. 65.

⑤ Richard Rodger, *Housing in Urban Britain*, p. 57.

住房建设和房屋出租。

城郊铁路系统的改善与大量工人向郊区转移也为伦敦郡议会在郊区建房创造了条件。1900年，郡议会第一项郊区建房计划在城郊铁路沿线的图汀（Tooting）执行，建筑面积约为38.5英亩，计划每个房间可住2人。^①之后，郡议会又分别在郊区的诺伯里（Norbury，28.5英亩）、托特纳姆（Totenham，48.75英亩）购地修建村舍式住房，有些建筑规划一直持续到一战前后。与市区的楼房建筑不同，郡议会的郊区建房主要以两层式村舍住房（cottages）为主；与花园城市的城镇建房相比，其村舍式住房则更为密集简约。城郊建房成本较低，房租要比市区低廉，但与市区之间的距离和交通费用往往是工人移居郊区的主要顾虑。到1912年，郡议会的郊区计划共为2531户家庭提供了住房，其中，66.2%为市区工人，33.8%为郊区本地居民。^②

与慈善组织和商业公司的住房相比，伦敦郡议会的公租房在外观上具有三大特点：一、更加符合整个街区规划，讲求与周围建筑相互协调；二、在建筑群中心区或两个建筑之间都增辟公共活动场地和花园绿地；三、摆脱过去刻板的营房式建筑风格，采用更加人性化的艺术设计。就内部布局而言，郡议会所建住房也更加舒适、宽敞、通风。1890-1898年间，将房间面积最低标准由144平方英尺增加到160平方英尺。^③郡议会之所以注重住房质量意在为其他住房公司做出表率，引导他们提高工人住房水平。但高质量的住房也意味着建筑成本的增加，其市区住房成本平均每间在100英镑以上，最高可达148英镑，郊区住房也在70-90英镑之间，远远高出模范住宅的建筑成本。所以，郡议会所提供公租房的房租比慈善住房公司的还要高出不少。以威斯敏斯特区为例（见表3），相同房型的房租（每周），郡议会要比皮博迪公司至少平均高出1先令。住在市政公租房中的主要是技工和有稳定职业的人，如工程师、木工、裁缝、邮递员、警察、包装工、销售者等。伦敦郡议会与慈善组织同样秉持“筛选理论”，即认为优先为工薪阶层提供住房最终有助于底层工人住房问题的解决。其住房委员会的负责人列昂（A. L. Leon）曾指出“改革不是跨越式地直接提高底层工人的生活水准，而是先改善体面工人的境遇，再转向底层工人。”^④

表3 威斯敏斯特区郡议会公租房（1912年）与皮博迪住房（1913年）房租对比^⑤

房型	1居	2居	3居	4居
郡议会公租房房租	3先令11便士	6先令6.5便士	8先令1.5便士	10先令1.25便士
皮博迪公司住房房租	2先令11便士	5先令	6先令6便士	7先令3便士

到1914年，伦敦郡议会共投入300万英镑，负责建成廉租公寓9800套。^⑥如以房间数量来计，截至1915年，郡议会在伦敦市区和市郊共负责建成住房逾3万间，而模范住宅公司和其他住房公司到1918年所提供房间数量超过10万。^⑦在住房建设方面，郡议会取得的成就要逊色于模范住宅公司。但作为地方政府直接干预工人住房问题的初次尝试，其深远意义不在于建房成就之大小，而在于政府角色之转变。19世纪90年代之前，伦敦贫民窟问题主要被视为城市环境问题，应对方式就是修缮或清理不符合卫生标准的建筑。在此一时期，政府发挥着间接的调控作用，主要依赖社会慈善组织来完成住房建设。90年代以后，增加住房成为应对贫民窟问题的主要对策，政府由幕后走向台前直接担负起修建工人住房的责任。就整个社会潮流来看，一个负责任的政府也是整个社会的期望所在。H. 马歇尔在其著作中指出“如果说工业是支撑维多利亚时代的一大支柱，那么，负责任的政府则是另一大支柱，无论中央政府还是地方政府。”^⑧

表面看来，伦敦贫民窟的大量存在是由于工人团体收入较低和房租高涨所致，但从深层动因来分

① J. N. Tarn, *Five Per Cent Philanthropy*, p. 139.

② Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p. 259.

③ Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p. 264.

④ Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p. 262.

⑤ Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, pp. 156-157.

⑥ Michael Ball and David Sunderland, *An Economic History of London, 1800-1914*, p. 386.

⑦ Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p. 260.

⑧ H. Marshall, *Social Policy in the Twentieth Century*, London: Hutchinson, 1967, p. 11.

析，贫民窟问题则是英国城市化进程的产物。住房短缺一直都表现为一种城市现象，因为在城市化过程中，农村人口大规模涌向城市，而有限的城市资源和市政管理一时难以满足人口的暴增。于是，拥挤脏乱、环境污染、治安恶化等“城市病”便纷至沓来。初期，伦敦政府以清理修缮为主要对策，此举治标不治本，甚至在某种程度上使得工人住房更为紧缺；后期则逐渐转向增加公租房和完善市政建设，力图综合地消解贫民窟问题。在政府与市场缺位的情况下，伦敦的慈善住房公司扮演了重要角色，充分显示了社会力量在应对民生问题方面的深厚潜力，也为随后大规模的市政公租房建设提供了经验。但也并非完全游离于政府与市场之外，这些公司既受到政府宏观政策的支持和限定，又以赚取微薄利润和收回成本为前提。此外，伦敦工人住房问题不仅仅体现为是否有房可住的问题，更多地关系到居住条件的卫生、安全、舒适程度等方面。就这一点而言，英国政府为提高建房标准所出台的一系列政策法规和慈善组织的建房宗旨都使得新建工人住房在“质”上得到了保障，特别是市政公租房的人性化设计顾及了不同群体的主客观需求。

由前面的分析可知，伦敦的技工群体是“模范住宅”和公租房的主要受益者。经过慈善组织和伦敦郡议会主导下的两次建房高潮，伦敦技工群体的住房问题基本得到解决，底层工人的拥挤状况也得到部分缓解。受“筛选理论”的影响，二者的初衷都意在分阶段、分层次地解决工人住房问题；从这个意义上讲，“模范住宅运动”和郡议会的住房建设达到了预期目的。伦敦贫困群体的住房问题虽有所缓解，但仍待进一步解决，到1911年伦敦中心区仍有大约10%的人口生活在拥挤状态之中。^①不过，从维多利亚时期到一战前后是一个重要的过渡期，为解决贫民窟问题所进行的诸多尝试和政府角色的积极转变为二战后大规模地开展公租房建设和工人住房补贴改革创造了条件。城市工人住房问题也是英国早期福利国家建构的重要内容，透过这种政策转向还可以看出其国家职能所发生的重大变化。由放任自由到立法调控，再到直接干预，政府在解决工人住房问题上的角色越来越重要。如果联系这一时期英国在济贫、教育、医疗、养老保障等领域的改革，会进一步厘清其建构现代福利国家的完整脉络。通过这些改革直接纳入中央财政预算，英国的福利政策逐渐惠及民生问题的方方面面。

责任编辑：宋 鸥

An Analysis of London Slums and Labour Housing Construction from 1840 to 1914

XU Zhi - qiang

(Graduate School , Chinese Academy of Social Science , Beijing , 102488 , China)

Abstract: The existence of a large number of slums in 19th Century London reflected the appalling living conditions of the working class. However , the British government saw it as a problem of urban environment before the 1890s and tried to solve it by cleaning and restoration. Housing construction mainly relied on the charitable organizations. London County Council (LCC) begun to undertake the municipal matters after the 1890s. It emphasized both cleaning and construction. The government directly got involved into the labour housing problem.

Key words: slums; urbanization; charitable housing; municipal housing

^① Michael Ball and David Sunderland , *An Economic History of London , 1800 - 1914* , p. 380.