

1840-1914 年伦敦贫民窟问题与工人住房政策分析

许志强

提 要：19 世纪伦敦大量贫民窟的存在是工人恶劣居住环境的集中体现。贫民窟中的工人居所闭塞拥挤、肮脏混乱，往往被视为滋生诸种社会问题（如环境污染、疾病传播和犯罪活动）的源头所在。收入低、房租高是工人群居贫民窟的直接原因。就深层动因而言，贫民窟问题是伦敦城市化的结果，一方面城市人口膨胀远超过住房供给，另一方面伦敦市政改建所产生的大量无家可归者进一步加剧住房危机。贫民窟问题实质上是工人住房问题之衍生。但 90 年代之前，伦敦政府主要将其视为城市环境问题，力图通过清理修缮的方式来解决；住房建设则由社会慈善组织来承担，政府仅予以立法指导和规范。90 年代后，伦敦郡议会主持市政工作，开始实行贫民窟清理与住房重建并举政策，政府直接干预工人住房建设。一战之前，伦敦慈善组织与郡议会的建房活动对缓解工人住房危机有积极作用，但一些底层工人的居住条件仍亟待改善。

关键词：贫民窟，城市化，慈善建房，公租房

拥有一处居所是任何社会任何阶层维系生存的必要条件，居住环境的优劣差别在任何时代亦无可避免。然而，民众的居住条件能够成为一个严峻的社会问题，这大概只是工业化和城市化以来才出现的。作为最早开启工业化进程的国家，英国也是最早面对工人住房问题的国家；而作为 19 世纪欧洲最大的城市，伦敦的住房问题更具典型意义。关于这一主题，国内已经有学者做出相关研究，^①本文力图将贫民窟问题作为切入点，结合不同阶段的住房建设，深入展开梳理分析。

英语中的“贫民窟”(slums)一词最初可能是由爱尔兰语“*S lóm é*”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”被解释为背靠主街的房屋或一片简陋的居民区。^③但自 19 世纪中期开始，“slums”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。

在维多利亚时代，伦敦贫民窟更具代表性，是工人恶劣居住条件的反映和见证。英国经济学家克拉潘认为，伦敦的熟练技工(artisans)都还有一处说得过去的居所，而底层工人“最坏的居住条件则是用笔墨都无法形容的”。^⑤恩格斯在《英国工人阶级状况》中对伦敦市中心圣詹尔士一带的“乌鸦窝”做

^① 国内相关研究主要有：梅雪芹、郭俊：《论“奥克塔维亚·希尔制度”》，《北京师范大学学报》，2004 年第 4 期；陆伟芳：《19 世纪英国城市工人之住宅问题及成因》，《扬州大学学报》，2009 年 3 月；吴铁稳、张亚东，《19 世纪中叶至一战前夕伦敦工人的住房状况》。另有相关硕士论文涉及这一主题，在此不再一一列出。

^② Daniel Cassidy, *How the Irish Invented Slang*, Petrolia: Counter Punch Press, 2007, p267.

^③ Michael Ball and David Sunderland, *An Economic History of London 1800-1914*, London: Routledge, 2001, p378.

^④ Wilfrid Ward, *The Life and Times of Cardinal Wiseman*, London: Volume1 BiblioBazaar. pp. 568

^⑤ 克拉潘：《现代英国经济史》上卷，第一分册，姚曾广译，北京：商务印书馆，1975 年，第 30 页。

过形象的描绘：“这是乱七八糟的三四层的高房子，街道狭窄、弯曲、肮脏……这里几乎看不到一扇玻璃完整的窗子，墙快塌了，门框和窗框都损坏了，勉强强地支撑着，门是用旧模板钉成的，或者干脆就没有，而在这个小偷很多的区域里，门实际上是不必要的，因为没有什么可以给小偷去偷。”^①无论是市中心的富人区还是底层社会群居的伦敦东区都存在大量贫民窟。这些贫民窟主要包括工人租居的廉租公寓、排房（包括背靠背式的紧凑楼房和带庭院的平房）或地下室。

概括来讲，伦敦工人贫民窟的糟糕状况主要体现在以下四个方面。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个人挤在一个房间里睡觉；即便已婚家庭也被迫好几家凑在一个房子里生活、做饭和睡觉。^②据伦敦统计协会1840年的数据，在威斯敏斯特的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，不分男女老幼地挤在一起，其中，3/4的家庭只住一个房间。^③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。在国会街上，380位居民共用一个厕所，使得周边经常臭气熏天。^④1848年，伦敦城区的16,000座住房建筑中，只有7,738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。^⑤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。”^⑥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”。^⑦《泰晤士报》指责当时圣詹姆斯教区的贫民窟是“疾病的温床，窃贼的巢穴”。^⑧

在19世纪，拥有一套独立产权的私人住房对英国普通工人来说是一种奢望。比如，在伦敦东区的奥福德（Old Ford）地区购买一套简易住房，也要先交30英镑定金，还要承担至少200英镑的抵押贷款以分期支付。^⑨如果再考虑门窗税、房产税、管理费、保养费等其他费用，维系一套私有住房远远超出普通工人甚至是中产阶级的承受能力。所以，直到1914年，英国私有房的比例只有10%左右，^⑩绝大部分人租房居住。

不过，对低收入群体而言，正是伦敦的高额房租迫使他们涌向贫民窟。工人的职业结构决定着他们的收入差异，而收入高低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，熟练工人平均每周可以赚到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。以伦敦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，房租支出为每周3先令4便士。^⑪根据英格蘭德（Englander）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%。^⑫而在伦敦，根据皇家工人住房委员会统计，有近8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

^① 《马克思恩格斯全集》，第2卷，人民出版社，1957年版，第307页。

^② John Burnett, *A Social History of Housing 1815-1985*, London: Routledge press, p63.

^③ 《马克思恩格斯全集》，第2卷，第308页。

^④ John Burnett, *A Social History of Housing*, p66.

^⑤ Anthony Wohl, *The Eternal Slum: Housing and Social Policy in Victorian London*, New Jersey: Transaction Publishers, p7.

^⑥ Hector Gavin, *Sanitary Ramblings*, 1848, p69, p5.

^⑦ Donald Thomas, *The Victorian Underworld*, New York: New York University Press, 1998, pp11-41.

^⑧ Michelle Allen, *Cleansing the City: Sanitary Geographies in Victorian London*, Ohio: Ohio University, 2008, p117.

^⑨ Stephen Inwood, *City of Cities: The Birth of Modern London*, 2005, p43.

^⑩ J. Black and D. C. Stafford, *Housing Policy and Finance*, Routledge, 1988 :26

^⑪ Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p13.

^⑫ David Englander, *Landlord and tenant in urban Britain, 1838-1918*, Clarendon: Clarendon Press, 1983, p6

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 2、3 个孩子的家庭可以勉强挤在一个房间里，但 4、5 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。根据辛格 (H. Singer) 的统计，英国房租价格指数从 1845 年的 100 上升到 1910 年的 185。^①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。

由于供需紧张，伦敦的平均房租要比同时期其他城市高出许多。根据英国商务部 1905 年的统计资料，伦敦的房租价格比纽卡斯尔高出 32%，比曼彻斯特高出 61%，比伯明翰和布拉德福德高出 69%。^②对于伦敦普通工人来说，除去高额的房租和其它日常开支，最终也所剩无几。根据马修 (Mayhew) 估测，在维多利亚中期大约有 2/3 的伦敦居民处于失业或不完全就业的状态，尽管这一估计被指有夸大之嫌。布斯 (Charles Booth) 则认为到 19 世纪末伦敦有 30.7% 的人处于贫困之中，这一观点得到许多史学家的认可。^③可以说，低收入、高房租是导致伦敦工人居住环境恶化的直接原因。

从深层动因来看，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%；^④在服务业中，伦敦提供的就业机会占 20%。^⑤这使得伦敦人口在整个 19 世纪都处于不断膨胀的过程中（参见表 1）。1851 年，20 岁以上的 1,395,000 伦敦居民中，有一半人不是在伦敦出生。^⑥由于市区能够提供更多的就业机会、更高的工资，这使得许多工人为了维持自己的工作最终选择群居在廉价公寓或贫民窟中。尽管伦敦的新建住房在 1801~1851 年间增加了 3 倍，但这远远不能满足城市人口剧增的需求。到了 19 世纪中叶，特别是在伦敦市区中心地带，很多报道都指出工人居住环境的过度拥挤的状况。在玛丽勒邦 (Marylebone) 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)。^⑦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。绝大部分爱尔兰人居住在伦敦最简陋的贫民窟里。霍林斯黑德 (John Hollingshead) 在 1861 年《破败的伦敦》 (Ragged London) 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。”^⑧伦敦还有许多移民只是短时期内的流动人口，但他们的短期逗留却不利于住房管理和维系。沙夫茨伯里 (Shaftesbury) 认为，有 6~7 万人在伦敦呆不上 3 个月就会离开，但他们却总把住的地方搞得乱七八糟。^⑨

(表 1) 1801-1911 年间伦敦人口增长数据^⑩

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%

^① John Burnett, *A Social History of Housing*, p150.

^② Michael Ball and David Sunderland, *An Economic History of London*, p96.

^③ Richard Rodger, *Housing in Urban Britain*, Cambridge: Cambridge University press, 1995, p11.

^④ Michael Ball and David Sunderland, *An Economic History of London*, p66.

^⑤ 丁建定：《从济贫到社会保险》，第 28 页。

^⑥ 克拉潘：《现代英国经济史》上卷，第二分册，第 657 页。

^⑦ Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p3.

^⑧ John Hollingshead, *Ragged London*, p147.

^⑨ John Burnett, *A Social History of Housing*, p67.

^⑩ Michael Ball and David Sunderland, *An Economic History of London*, p42.

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%

19 世纪后半期伦敦大规模的城市改建迫使大量人口转移，使工人居住环境和住房问题更趋严峻。市政改建包括修建港口、铁路、商业区以及安装排水管道、改善城市环境，这些工程的实施都会涉及到居民区的清理。例如，政府为了修建伦敦码头拆除了大约 1300 栋工人房屋，而修建凯萨琳码头（St Katharine Dock）又拆除了 1033 栋住房。^①1853~1901 年间，伦敦仅仅因为修建铁路就实施了 69 个拆迁计划，需要转移人口至少有 76,000 人。仅在 1859~1867 年间，转移人口大约有 37,000 人。^②这些居民区的清除衍生出的最大问题就是产生了大量短时期内无家可归的人。工人寄居的房子得到拆除，但新的住房却没有得到及时的规划和修建，这些工人不得被迫涌向其他居民区或贫民窟，其居住环境依旧没有得到改善。并且，因贫民区的拆除所导致的大量居无定所者大部分都是伦敦的常住人口，这些人的居所问题得不到解决势必会给伦敦整个工人阶层的居住环境带来持久的压力。

贫民窟被视为滋生肮脏、疾病和犯罪的温床，由此衍生的诸种社会问题不得不引起伦敦政府的重视；为改善城市环境、保证公众健康和社会稳定，解决贫民窟问题势在必行。维多利亚时期，议会通过多项法案，主要集中于提高新建住房标准、清理或修缮破旧住房、增加工人住房建设，并通过扩大地方政府权力来付诸实施。政府早期应对策略主要将其作为城市环境问题来看待，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，努力增加工人住房。具体来说，1890 年之前，负责市政建设的伦敦工程委员会（Metropolitan Board of Works）以清理贫民窟为重，清理后的建房任务则推与慈善组织来承担，政府仅予以立法指导和监督。1890 年之后，伦敦郡议会（London County Council）取代工程委员会，不仅负责贫民窟清理，而且直接担负起工人住房建设的责任。

二

伦敦贫民窟问题实质上是工人住房问题的反映，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。阿什利勋爵（Ashley）坚决反对商业资本参与工人住房建设，他认为：“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。”^③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，政府权力的伸张也受到种种限制。内务大臣乔治·格雷（George Grey）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改善大部分人所遭遇的状况。”^④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

^① Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p3

^② H.J Dyos, “Railways and Housing in Victorian London”, in D.Canadine and D.Reeder (eds), *Exploring the Urban Past: Essays in Urban History*, Cambridge, 1968, p104.

^③ J.N. Tarn, *Five per cent Philanthropy: An Account of Housing in Urban Areas Between 1840 and 1914*, Cambridge: Cambridge University Press, 1973 p13.

^④ J.N. Tarn, *Five per cent Philanthropy*, p13.

合当时英国法律所规定的最低标准，房租便宜，适合工人租居。各个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。亨利·罗伯茨（Henry Roberts）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。^①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”（Five Per Cent Philanthropy）。其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年开始，伦敦市政府开始向慈善组织提供贷款，利息为4%，期限为40年。到1875年，政府已经为住房公司提供贷款共计25万英镑。^②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“改善工人住房都市协会”（Metropolitan Association for Improving the Dwellings of the Industrious Class, 1841）和“改善劳工状况协会”（Society for Improving the Condition of the Labouring Class, 1844）。MAIDIC在成立之初就宣称自身的宗旨是：“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”的预期收益微薄，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，限定其利润不得超过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。^③接下来又在Golden Square, New Street等地方修建“模范住宅”。SICLC在1850年获得皇家特许状，规定其年利润为4%。^④截至1875年，MAIDIC共修建了1122套家庭住宅，SICLC则修建了453套家庭住宅和200套单身公寓。^⑤

60、70年代是慈善住房公司成立的高峰期，乔治·皮博迪（George Peabody）的皮博迪信托公司、悉尼·沃特洛（Sydney Waterlow）的改善工业住宅公司以及技工住房公司等模范住宅公司成立。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。公司成立之初，皮博迪捐赠了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1.9万人提供了5000多套住房。^⑥改善工业住宅公司（Improved Industrial Dwellings Company）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个不同街区。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。^⑦技工住房公司（Artisans', Labourers' and General Dwellings Company）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。^⑧

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年吉尼斯公司已经筹集了20万英镑的贫民住房基金，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。^⑨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（约147000人）提供了住房，所建住宅分布在伦敦54个居民区。^⑩

（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^⑪

^① Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p146.

^② Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p144.

^③ J.N. Tarn, *Working-Class Housing in 19th Century Britain*, p10.

^④ J.N. Tarn, *Five Per cent Philanthropy*, p16.

^⑤ Richard Rodger, *Housing in urban Britain*, pp45-46.

^⑥ Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p154.

^⑦ Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p149.

^⑧ Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p152.

^⑨ 丁建定：《从济贫到社会保险》，第131页。

^⑩ E.Gaskell, *Cruel Habitations: A History of Working Class Housing*, 1974, p114.

^⑪ Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p163.

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	326
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

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 (a good home) 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, 让居住的人有尊严。^①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 (参见表 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、不得在室内张贴修饰品等。每一栋楼房都有一名管理人员, 负责监督和保洁工作。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困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。”^②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。

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。因为这些慈善组织的负责人都认同一种“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。^③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”。^④实际上, 这种理论以伦敦总人口尤其是贫困人口固定不变为前提假设。但是, 正如前面 (表 1) 所述, 在整个 19 世纪后半期, 伦敦人口都趋于一种急剧增长的态势。熟练技工腾出的住房远远不能满足伦敦激增的贫困人口对住房的需求。

当“模范住宅”运动如火如荼地进行时, 慈善家奥克塔维亚·希尔 (Octavia Hill) 却尝试着通过改善房客的品行与习惯来解决伦敦贫民窟问题。因为当时很多人将贫民窟问题视为道德问题。詹姆斯·格兰特 (James Grant) 在《大都市》(Great Metropolis) 中写道: “在绝大多数情况下, 贫困家庭所遭受的不幸正是毫不节俭和自我放纵导致的。”埃里森 (Alison) 医生与他的同伴在讨论伦敦过度拥挤和贫困之间的关系时, 也坚称改善贫民的道德行为是缓解拥挤环境的重要方式。^⑤同样, 在希尔看来, 不仅要改造环境, 更重要的是要改造人, 她力图以人性化的住房管理来帮助伦敦底层工人养成良好的卫生习惯

^① Peabody Report and Financial Statements, March 31th, 2009, p6.

^② 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), p16.

^③ Michael Ball and David Sunderland, *An Economic History of London*, p381.

^④ Yelling, *Slums and Slum Clearance in Victorian London*, P58.

^⑤ Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p12.

和自助精神。1912年希尔去世时，已经为工人提供住房1800套(dwellings)。^①虽然仅其个人努力未能彻底改观贫民窟问题，但在整个社会注重外部环境改造的时候，她能够尝试去完善工人的精神世界，这在当时也不可或缺。她的住房管理方式被“慈善组织协会”住房委员会称之为“奥克塔维亚希尔制度”。^②这一制度不仅被介绍到英国和爱尔兰的其他城镇，而且为美国和欧陆所采用。

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。^③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于投资的情况下，慈善组织主导下的“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作城市环境问题来对待的，所以慈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也有着积极意义。不过，慈善住房的领导者大多为理想主义者，其建房举措多依照自身秉持的社会理念展开，缺乏对下层工人现实需求的深刻理解。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。如果没有这些政策倾斜，慈善建房运动所取得的成就可能会大打折扣。

三

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，贫民窟问题不再仅仅被视为城市环境问题，开始意识到是工人住房供给不足问题。所以，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二者并举，政府承担起主要责任。其次，在随着铁路的修建和工人支付能力的提高，政府在中中心建房的同时，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，并为所清理地产提供高额补偿；其二，随着慈善建房运动的降温，住房危机加剧，郡议会自身要承担起修建工人住房的职责。所以，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，郡议会会有自己的卫生督察官负责监督住房是否符合标准，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有清理贫民窟和出售闲置土地的权力，但其自身则不能在清理后的土地上修建工人住房。郡议会不仅可以自主地处理清理后的空地，还可以通过购买贫民窟之外的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（比如之前的工程委员会在Brook Street清理后的空地因没有住房公司购买而闲置近18年^④）。

伦敦郡议会在市区执行的第一个比较大的项目是Boundary Street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。^⑤1895年以后，郡议会依据1890年法案第一部分又陆续开展了9项清理与重建计划，但规模与“贝斯纳绿地计划”比较都相对逊色，例如，在Millbank Prison附近的建房可容纳4430人，在Clare Market计划中的建房可容纳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

^① Michael Ball and David Sunderland, *An Economic History of London*, p382.

^② 梅雪芹、郭俊：《论“奥克塔维亚·希尔制度”》，《北京师范大学学报》，2004年第4期。

^③ Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p172.

^④ J. N. Tarn, *Working-class housing in 19th-century Britain*, London: Lund Humphries Publishers Limited, 1971, pp47-48.

^⑤ J. N. Tarn, *Five Per Cent Philanthropy*, p134.

间(rooms),^①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年一位统计官员指出,“自1875年以来为清理贫民窟已经花费了伦敦纳税者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……”^②

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)。”^③郊区方案与“花园城市”之父霍华德的城乡结合构想相切合,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%。^④大量工人移居郊区进一步抑制了市区的住房建设和房屋出租。1907年奥克塔维亚·希尔指出:“(房屋出租情况)在整个伦敦都大为转变,地方报刊连篇累牍地分析数千套公寓无人租居的情况……出租难的一个重要原因在于大量工人移居郊区。”^⑤

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。自1900年开始郡议会开始在郊区购买土地,其第一项郊区建房计划在城郊铁路沿线的Tooting执行,建筑面积占地38.5英亩。该计划完成后,住房的人口密度为每英亩227人,即大约每个房间住2个人。^⑥之后,郡议会又分别在郊区的Norbury(28.5英亩)、Tottenham(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。与郡议会在伦敦市区的楼房建筑不同,其郊区建房主要以两层村舍(cottages)式住房为主;与花园城市运动的城镇建房相比,郡议会的村舍式住房则更为密集简约。因城郊建房成本较低,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。^⑦

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。在1890~1898年间,其将房间面积最低标准由144平方英尺增加到160平方英尺。^⑧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,鼓励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。(如表3)以威斯敏斯特区为例,在相同类型住房的房租(每周)方面,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秉持同样认可“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之一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。”^⑨可以说,通过郡议会的房型比例、房租价格和租居群体,这种“优

^① Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p266.

^② 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.

^③ J.A. Yelling, *Slums and Slum Clearance in Victorian London*, p65.

^④ Richard Rodger, *Housing in Urban Britain*, p57.

^⑤ J. N. Tarn, *Working-class Housing in 19th-century Britain*, p51.

^⑥ J. N. Tarn, *Five Per Cent Philanthropy*, p139.

^⑦ Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p259.

^⑧ Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p264.

^⑨ Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p262.

先原则”得到明显证实。

(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^①

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。^②如果以房间数量来计, 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它住房公司到 1918 年所提供房间数量超过 10 万。^③在住房建设方面, 郡议会取得的成就远不如模范住宅公司。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。在这一时期, 政府发挥着间接的调控作用, 主要依赖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, 政府由幕后走向前台直接担负起修建工人住房的责任。伦敦政府虽已直接介入工人住房建设, 但仍处于一种尴尬处境。一方面, 迫于工人组织和激进改革者派的呼吁, 政府不得不承担相应责任; 另一方面, 商业公司指责郡议会的干预措施侵害了商业自由, 这使其不可能进行大刀阔斧的改革。然而, 就整个社会潮流来看, 一个负责任的政府是整个社会的期待。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。”^④

伦敦的技工群体是“模范住宅”和公租房的主要受益者。1840~1914 年间, 经过慈善组织和伦敦郡议会主导下两次建房高潮, 伦敦技工群体的住房问题基本得到缓解。从这个意义上讲, “模范住宅运动”和郡议会的廉租房建设是相对成功的, 因为其初衷就意在分阶段、分层次地解决工人住房问题。但是, 伦敦贫困群体的住房问题依旧没有获得解决。根据霍尔 (Wohl) 在 1911 年对伦敦中心区的统计, 大约有 10% 的人口仍然生活在拥挤状态之中。不过, 从维多利亚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。

(作者许志强, 中国社会科学院研究生院博士生, 北京, 100102)

^① Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, pp156-157.

^② Michael Ball and David Sunderland, *An Economic History of London*, p386.

^③ Anthony Wohl, *The Eternal Slum*, p260.

^④ H.Marshall, *Social Policy in the Twentieth Century*, London: Hutchinson, 1967, p11