

退出,不仅会给城市居民的社会生活带来压力和困难,乡村社会也会因为低技能群体的无序返乡而影响规模经营。因此,要实施好乡村振兴战略,按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总体要求,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化,推进城乡一体化平稳健康发展,让低技能群体在城市与乡村之间进退自由,确保其有稳定的收入和有尊严的生活。如此,城市让生活变得更美好的愿景才可能实现。

[参 考 文 献]

- [1] 陆学艺:《当代中国社会结构》,北京:社会科学文献出版社2010年版,第411页。
- [2] 何绍辉:《在“扎根”与“归根”之间:新生代农民工社会适应问题研究》,载《青年研究》,2008年第11期。
- [3] 胡书芝 罗忆源:《社会失范:城市农民工的游民化倾向》,载《城市问题》,2001年第2期。
- [4] 王大中等:《北京市流动人口犯罪问题调查报告》,载《中国人民公安大学学报(社会科学版)》,2007年第2期。

普通民众与社会福利 ——英国现代社会是如何整合的

■ 陈晓律

(南京大学历史学院教授)

现代西方社会政策演变的规律,可以简单归结为:生产的社会化必然导致社会保障体系的社会化。任何一个国家,单纯的经济发展都是不可持续的,只有社会保障体系同步发展,才可能最终形成一个和谐的共同体。以笔者较为熟悉的英国为例,这一特点表现得更为明显。

一、流动人口是挡不住的

现代经济发展的一个显著特点就是人口、资本和资源可以较为自由地流动。面对人口流动,城市不仅不可能在短期内提供足够的工作机会,空间也受到外来人口的挤压,由此造成一系列社会问题。英国的流动人口与贫困人口,是由于近代英国社会转型而产生的。16世纪时,英国农村出现了圈地运动和农业生产方式变革,农业所需劳动力大大减少,在农业中出现了许多剩余人口。一部分剩余人口仍滞留在农村,依靠土地为生,他们看起来每天都有事可做,但事实上对提高农业产量并没有贡献,这种人被马克思称为“潜在过剩人口”。另一部分剩余人口则四处流浪,成为英国社会转型时期社会流动的主力军。而这些流动人口,基本上都流向城市——无论从什么角度看,流动人口汇聚的地方只能是城市或城市附近的区域。

城市只能被迫应付这样的局面。1517年伦敦市共发放乞食徽章1000个,供流浪者乞讨用^[1]。1569-1572年,来自18个郡的报告说,有750多名流民被逮捕。1631-1639年,在37个郡的档案中,被捕者有216万人^[2]。1596年春,短短的数月里,约克郡北来丁区被捕的流民就达200名^[3]。1597年,康沃尔的一个地方官说,全国有20万流民,他所在的郡就有1万人^[4]。可见当时英国流民数量很大,他们主要才打零工和乞讨为生,还会从事偷窃、抢劫、卖淫等犯罪活动。这些人社会地位极其卑贱,成了犯罪的主体,成了社会的不安定因素。因此,都铎

王朝时期,政府采取相应的严惩措施,试图阻止大批贫民、流民向城市流动。

然而,流动的人口是挡不住的,人口流动有其自身的内在规律。为了寻找合适的生存条件,人们会自发地用脚投票。尽管这些离开故土的失业人群和流民过着饥寒交迫的生活,更不要说预防和治疗疾病所需要的资源,但他们却没有可能再回到原来的住地谋生。由此可见,都铎王朝时期英国的贫困人口与流动人口有着密切的关系。例如,萨福克南部的巴博夫百户区有居民2 277人,其中的1 375人不是没有土地,就是没有房子,而该郡本身是工业化最发达地区之一。在拥有纳税土地的902人中,有620人只有一间农舍。另据记载,有87%的人生活在贫困线上下^[5]。著名经济学家阿马蒂亚·森认为,“如果社会认为,人们不应该死于饥饿或没有住所,那么,它就会把贫困定义为缺乏维持生命所必须的最低数量的食品和住房;如果社会认为,它有责任为人们提供的不仅仅是生存的手段,如健康的身体,那么,它就应该在生活必需品中再加上预防和治疗疾病所需要的资源。”^[6]英国学者屈威廉也认为“在最初两个都铎王朝国王统治的时代,由于诸多经济、社会与政治原因,失业盛行且健壮的乞丐是一个很大的威胁。英国就像是一个由混乱的乞丐和流民大军威胁着的国家,而且慢性病在任何时候都可能成为社会动乱的开端”^[7]。在整个16世纪,英国发生了三次较大规模的农民起义,即1536年林肯郡和约克郡起义、1549年德文郡起义、1549年诺福克郡起义。此外,局部地区的暴乱和骚乱时有发生,或有一触即发之势。都铎王朝尽管颁布了一系列严厉的惩罚流民的法令,依然无法遏制流民的势头。

由此可见,当一个社会进入现代发展阶段,试图把民众堵在传统农村的措施是无效的。而民众一旦离开原来的土地,再重返庄园过旧时的日子也是几乎不可能的。这样一种“富余”人口的流动,虽然给城市带来了巨大的压力,但却是一种时代的趋势。不仅英国的流动人口涌向城市,即便不处于新航道中心的其他欧洲城市,流动人口也给城市带来了巨大的压力。据当时还十分粗略的统计,在16-17世纪的欧洲,按照纳税的比例来看,城市贫困人口所占的比例是惊人的。当时安特卫普不纳税的人占76%,里昂为75%,诺里奇为50%,城市中相对贫困的人口比例估计高达70%-80%。换言之,城市未必能给流民提供足够的机会。然而,人口的流动依然坚定地指向城市——原因很简单,农村的生存状况和生存资源是一目了然的,而城市,尽管有若干不确定的风险,却依然也存在不确定的期望。至少,在各种城镇中,贫困能得到更多的关注。

二、政府不得不插手

早在都铎王朝末期,英国政府就开始着手解决济贫的问题。1601年伊丽莎白一世签署了新的济贫法,即《伊丽莎白济贫法》,是过去一系列济贫法令的集成和汇总。其内容主要包括:对穷人进行分类管理,建立贫民习艺所、改造院等等,既救助弱势群体的穷人,也给一些贫民以培训的机会,同时对游手好闲的人进行惩罚。这一阶段的立法,一个最显著的特点是,尽管在救助贫困人口方面采取了多种措施,但依然没有忘记将涌入城市的流动人口赶回去。每个教区只负责照管本教区居民的规定,突出地显示了这种意图。

随着工业革命的进程,1795年英国确定了户外救济政策,以及按照面包价格和家庭人数确定津贴比例。这集中体现在《吉尔伯特法》和“斯品汉姆来”制度上,其主要内容,就是根据面包的价格对劳动者进行食品补助。这不仅证明政府无法将贫困人口赶回去,甚至对正常工作的劳动者的生活水平也必须加以干预了。因为过低的工资,已经影响到劳动者的生存,也就使工业活动无法正常运转。因此,在工业革命的进程中,政府无论采行何种措施,都已不再奢望将流动人口限制在某一区域了。

工业革命促进了英国人口的流动。从东北部的约克郡东区画一条线一直延伸到西南部的德文郡,英国可以分为西北部和东南部。西北部正是大工业兴起的地区,而东南部除了伦敦都市圈之外基本上都是农业区。工业革命期间,人口迁移的方向正是从农业区向工业区集中,因此可想而知,与东南部相比,西北部人口的比重必然变得越来越大。

在1700年时,除了伦敦及其附近地区以外,英国其他地区的人口密度都比较低,仅在布里斯托尔海峡周围及米德兰南部一带,人口也相对集中。到1750年左右,英国人口的分布格局有所调整。西北部的利物浦和西南部的布里斯托尔成为了两个人口聚集的中心。到1801年,我们可以清晰地发现,西北部的曼彻斯特和伯明翰周围成为除了伦敦之外人口最稠密的地区,而这个地区也正好是近代大工业最先扎根的地方。总之,在工业革命的驱动下,英国人口发生了向西部和北部的迁移,使得原来人口比较稀少的西北部地区到18世纪末成为英国最为拥挤的地区之一,并在整个19世纪一直保持着这种趋势。

然而,当时人口的大规模移动依然面对着一个强大的政策阻碍,即以1601年《伊丽莎白济贫法》和1662年《住所法》为基础的旧济贫体系。根据1601年《济贫法》,应该以教区为单位征收济贫税,用来救济本教区内的儿童、老人及丧失劳动能力的人。1662年的《住所法》对上面的政策做了进一步的补充和强化,严格规定一个人只能由其所属的教区负责救济,因此任何离开所在教区暂时前往其他地方的人都必须携带由教区官员开具的居住证明,一旦这个人需要救济时,他就会被遣返回其原来所在地。由于在其他地方无权获得应有的救济,因此大多数人会倾向于呆在其所属的教区,而对于那些居无定所的流民,各个地方当局的政策都很明确,那就是抓住并遣返原籍。比如拉得诺郡的地方法庭在1784年记录了一个这样的案例,寡妇伊丽莎白·罗兰兹,家本来住在英格兰沃里克郡伯明翰(伯明翰当时仍然处于沃里克郡的行政范围内)附近一个名叫德利顿(Derriton)的教区,却在威尔士的格拉斯伯里(Glasbury)行乞,被抓住后当地法庭决定将她遣送回其所属的教区,并要求沃里克郡的地方官员协助此事。最终,该名寡妇被强行带离威尔士,返回了英格兰的伯明翰。

虽然以上的政策和做法对人口的迁徙和流动有明显阻碍作用,但却远未能彻底阻断人口的流动。实际上,即便依据《住所法》的规定,人依然有迁徙的权利,但须经过所在教区的批准,并携带相关证明文件,只要这个人一辈子不需要救济,那么他便可以一直在迁徙地生活下去。当然,如果这个人沦落到像上文中伊丽莎白那样行乞的地步,或者有成为那种状态的趋势,那么被遣送回原籍也是可能的。但是随着工业革命的到来,北部工业城镇的就业机会迅速增加,吸引着越来越多的人离开所属的教区,聚集在像伦敦、曼彻斯特和伯明翰这样的城市周围。

所以说,18世纪英国人口的流动和迁徙可能比我们所设想的还要普遍。同时代的一些人也注意到了这种现象。当时的一个下院议员就问了这样一个问题:“如果没有大量的流动人口,设菲尔德、伯明翰还有曼彻斯特怎么可能从村庄发展为人口众多的城镇呢?”这的确是一个引人深思的问题。1781年,有人针对伦敦地区做了一项调查,结果显示,在3236名已婚者中,只有824人,也就是四分之一的被调查者出生于伦敦。剩下的2412人全部来自伦敦以外的地区,其中1874人来自英格兰及威尔士各郡,209人来自苏格兰,280人来自爱尔兰,还有53人来自国外^[8]。一方面,这种人口的大规模流动使得原来伊丽莎白式的以教区救济为基础的政策难以继续实施下去;另一方面,现有的救济制度毕竟对劳动力的自由转移设置了障碍,这对工业的发展是不利的。总之,工业时代的到来使得人口自由迁徙变得必要,所以英国的社会救助和济贫制度面对这种新情况也必须做出适当的改革,而工厂急需补充劳动力,也使得流动人口具有了新的意义——从负担转化为资源。汤姆森指出,工厂对于当时的英国人来说,是一种新事物,其“不仅新在产生了工厂主,而且还在工厂和工厂的周围诞生了劳动群众”,当时的人如此描述

这个新的社会群体：“我们一靠近兰开郡工厂区的边缘，就遇见了一种新的人类，他们在行为方式、就业和从属关系上，全是新的。”^[9]

这些工厂工人从何而来？可能有一部分便是原来家庭手工业的工人和手工工匠。“工业革命的趋势是消灭独立工匠和外作工，把工人驱赶到工厂或大型工作场地中去。于是，近代工业无产者诞生了。”^[10]随着大工厂的建立，以及传统学徒制和行会制的最后一些残余被废除，很多手工工匠面对着来自两个方面的巨大压力：一个是机器生产，还有一个则是大量非技术工人的涌入，就此工匠的经济和社会地位开始下降。大工业对手工工人的作用要更加复杂一些。以棉纺织业为例，在工业革命初期，在工厂的带动下，家庭工业曾经在一段时期内变得更加繁荣，其中的从业人数也相应增加，但是紧接着，大工业生产反过来又对家庭工业起到了摧毁作用，使得很多手工工匠被迫放弃自己的织机，另谋生路，即便那些坚持留下来的，也不得不接受少得可怜的工资。但是我们必须对劳动力从旧的生产部门流向工厂抱有十分谨慎的态度。“在旧技术被一种需要同等或更高技术的新方法取代的地方，我们都很少看到一个工人从一种技术转到另一种技术，或从家庭生产转到工厂生产。”^[11]事实上，与这些人相比，工厂主们更愿意雇佣工资较低的女工和童工。因为和成年男工相比，妇女和儿童更听话，更便于管理；更为重要的是，他们的工资比成年男工低很多，这样便可以减少成本，加之操作机器在大多数情况下不涉及很复杂的技术，即便是未成年人，也完全可以应付。然而，工厂雇佣、剥削童工也为工业革命这段历史投下了几分暗淡的阴影。正如汤姆森所说的那样：“对儿童如此规模和如此程度的剥削是我们历史上最可耻的事情之一。”^[12]儿童参与劳动并不是进入工业革命之后才有的事情，实际上，在家庭工业中，儿童一样要跟随家长做一些力所能及的工作。然而，如果说在早期家庭工业中，参与劳动的儿童并没有受到过于严厉的对待，而且劳动在某种程度上还有有利于他们的健康的话，那么在工厂制度下，很多童工无疑遭受了前所未有的严格管理，在有些情况下甚至是虐待，并且在污浊阴暗的厂房里长时间劳动无疑也对这些儿童的健康造成了损害。

1815年，拿破仑战争结束后，经济萧条，人浮于事，不仅需要津贴，也需要增加制造工作机会的计划，而流动人口，已经开始被默认为一种资源而非单纯的麻烦，英格兰与威尔士地区的济贫方式，也发生了某种本质性的变化。如果将这些措施与《伊丽莎白济贫法》相比，不难看出，政府已经完全不可能将流动人口赶回去，甚至也不能将处理贫困和流动人口当作是一件临时的工作了。相反，政府的管理工作越来越细，越来越多，不仅要管理流动人口，更要管理贫困人口，甚至还要培训贫困儿童，并且为工厂输送劳动力。这样一种转变，伴随着英国的经济发展和工业革命同步进行，它表明，人口和社会生产力逐渐向城市转移是一种时代的潮流，是一种社会发展的必然趋势。任何试图阻碍这种趋势的努力，都是徒劳的。

三、政府只能全面统筹

有趣的是，英国政府越来越多地插手城市的贫困人口，承担越来越多的社会责任的做法，与亚当·斯密等学者的古典经济学理论完全相悖。尽管自由放任、减少政府干预一直是当时英国经济学界的主流思潮，但现代经济发展的潮流却迫使英国政府必须承担起越来越多的责任，由此产生了一个现象，就是越强调要减少政府干预，越强调小政府，政府就越膨胀，承担的功能就越多，即所谓的“The growth of government”。由此导致的结果就是原来的济贫救助逐步发展为普遍性的社会福利。生产的社会化必然导致社会保障的社会化，这是一种自然的社会发展趋势。早在第二次世界大战后艾德礼工党政府上台之前，英国社会福利事业的发展已经具有了一定的规模，政府各部门已直接或间接地干预着教育、医疗卫生、社会保险、儿童补助等社会福利

事业,社会政策已不再是一种临时的权宜之计而是一种长期的、稳定的政府政策。政府即便在劳资冲突所确立的“尺度”中,也已不能仅把劳动者的勉强生存作为唯一的标准,而必须综合考虑影响社会政策的各种因素,在各社会集团的愿望之间维持一种微妙的平衡。

正是在这样的背景下,一个关键性原则——将所有的英国人一视同仁——得到了确立,因选举权的获得,无论从政治上还是经济上,“普通民众”(common people)都开始具有了与以往完全不同的含义。人人都拥有法律上的平等权益,要分享平等的社会权益也就成为一种自然的趋势。政府现在不仅不可能驱赶流动人口,甚至连产生这样的念头也会有某种罪恶感——你没有权力去驱赶与你一样身份的英国公民。平等的政治权益要求分享平等的社会权益,最终结果是英国福利国家体制的建立。这既是英国社会长期发展的产物,也是某些短期因素促进的结果。其中一个重要的短期因素就是第二次世界大战,因为政府很难将战时提供的那些社会服务再收回去;而战后英国的经济又经历了一个发展的黄金时期,人均国民生产总值一直保持着2.2%的增长率,也为英国长期实施福利政策提供了一个有利的条件。

按照各种西方学者对福利国家的描述,其基本内容至少应该包括以下一些方面:在所谓“混合经济”的制度下(即在既有私营经济又有国营经济成分的经济体制中),由政府推行充分就业、公平分配、社会福利等政策,以“消除”资本主义的失业、贫困和不平等之类的社会病,以便使这个社会重新获得健康发展的活力。1941年,贝弗里奇(W. E. Beveridge)受政府委托,负责制订一个战后实行社会保障的计划。贝弗里奇吸收了当时的有关“国民社会保障权利”的观点,并将这种观点融入到制订的计划中。1942年,他以《社会保障及有关服务》(Social Insurance and Allied Services)为题发表了这个计划。贝弗里奇报告以消除贫困、疾苦、肮脏、无知和懒散五大社会病害为目标,主张建立一个全社会的公民保障制度,让每个公民都享有医疗保健、养老金等权利,而不仅仅局限于穷人。贝弗里奇在报告中提出了三个原则:一是普遍性原则,即社会保障实行的范围不限于社会的贫困阶层,而应该包括所有公民;二是政府统一管理原则,即政府通过国民收入再分配的形式组织实施社会保障措施;三是全面保障原则,即所谓“从摇篮到坟墓”的社会保障体系。该报告的主要内容是:建立、健全社会保障体系,预防人们中断或丧失挣钱的能力,照顾生育、结婚及死亡等所需的费用。

从英国以济贫法开始对流动人口进行的干预,到福利国家体系的建成,现代英国社会的发展历经了一个漫长的历史过程。而福利制度的建立,则最终为这种现代社会的发展画上了句号。它表明,英国社会在一个新的原则基础上得到了整合:那就是普通民众与社会福利。英语中的common people,一般翻译为普通民众,在学界十分流行。这种流行,既受到马克思主义史学的影响,更是现代社会价值观念发生根本性转变的产物。普通民众不仅成了历史研究的主角,而且也成了社会的主人。从前被上流社会看不起的蚁众、可以任意被驱赶的流民,成了新的社会共同体的公民,他们的生存状况和喜好现在可以通过选票决定一个国家的命运。这是现代社会一个巨大的改变。如果与另一个词联系在一起,即social welfare,也就是普通民众与社会福利,那么,西方现代社会发展的大部分内容,便都可以涵盖其中了。因为现代社会发展的一个主要标志,就是社会福利保障的制度化 and 普适化,而普通民众,无论从何种角度考察,都成为受这一体系影响最大的群体。

这一现代社会原则最大的亮点,就是在资本主义体系将一切产品都商品化的同时,坚持了某些东西的非商品化。安德森认为,非商品化的含义与社会权利有关。社会权利的扩展程度越宽,非商品化的程度就越高,反之就越低。换言之,福利国家提供的某些东西,是一种社会权利,是不宜以商品的形式出现的。所有的发达资本主义国家都认识到,诸如失业、伤残、疾病和养老等某些主要形式的社会权利能保护人们抵御基本的社会风险,所以它们也被认为是基本的社会

权利。

从这一视角或许也可以认为,英国现代社会的发展,就是与流动人口的角力。流动人口促进了现代英国的工业和城市发展,也使自己获得了现代公民的权利。英国现代社会最终由于所有的成员都获得了平等的公民权而得到整合,分享着由于公民权利而拥有的种种社会权利,普通民众与社会福利既构成英国现代社会的基础,也开始成为英国“政治正确”的标配。

四、对我国的启示

随着我国社会保障覆盖面的不断扩大及保障内容的不断健全,建立合理的管理体制已十分紧迫。借鉴英国的经验,结合我国现阶段社会保障事业存在的一些问题,笔者以为,建立合理的管理体制,需从以下几方面着手。

第一,继续推进社会保障工作的社会化程度,变单位保障为社会保障。具体而言,为使社会保障体系独立于单位之外,在国家、单位、个人三者结合建立个人社会保险账户方面,必须切实有效地摆脱以单位为核心的格局。

第二,加强社会保障统一化进程,逐步废除城乡二元社会保障。中国目前突出的问题是,城乡社会保障差别过大,而且这种城乡二元对立的社会保障管理不适应我国目前的就业方式变化,例如日益凸显的农民工的社会保障问题。

第三,行政管理与业务管理要切实分开。长期以来,我国社会保障事业的行政管理与业务管理混为一体,必须有力促进执行机构与监督机构相分开,行政管理与资金运营管理相分开。

第四,我国的社会保障立法相对滞后,在管理体制方面缺乏相应的法律、法规。必须加强社会保障的立法工作,以使社会保障工作有法可依,有法必依。

最根本的出发点,还在于让所有的中国公民,都有权分享改革的红利,只有将所有的中国公民一视同仁,才能最终解决流动人口的问题。驱赶流动人口,在英国已经成为历史,在中国也将成为历史。

[参 考 文 献]

- [1] Kent, J., Social Attitudes of Members of Parliament, 1590-1624, Univ. of London, 1971, pp. 97-98.
- [2] Palliser, D. M., The Age of Elizabeth: England under the Later Tudors 1547-1603, Longman, 1983, p. 121.
- [3] Beier, A. L., The Problem of the Poor in Tudor and Early Stuart England, London, 1983, p. 32.
- [4] Aydelotte, F., Elizabethan Rogues and Vagabonds, Oxford, 1913, p. 140.
- [5] Lis, C. & Soly, H., Poverty and Capitalism in Pre-industrial Europe, Hafeist, 1982, p. 73.
- [6] 阿马蒂亚·森:《贫困与饥荒——论权利与剥夺》,王宇等译,北京:商务印书馆2001年版,第30页。
- [7] Trevelyan, G. M., England under the Stuarts, Methuen, 1980, p. 19.
- [8] Sir Frederic Morton Eden, The State of the Poor, Vol. I, London, 1797, p. 298
- [9][11][12] E. P. 汤姆森:《英国工人阶级的形成》(上册),钱乘旦等译,南京:译林出版社2001年版,第206、277、403页。
- [10] 钱乘旦:《工业革命与英国工人阶级》,南京:南京出版社1992年版,第26页。

(责任编辑:默语)