

英国公共卫生改革背景下窗户税的废除

叶乐乐

(复旦大学历史系,上海 200433)

[摘要]窗户税是17世纪英国政府临时开征的一项税收,后作为一项固定的直接税长期存在,最终于1851年被废除。窗户税之所以被废除,与公共卫生改革运动不无关系。正是在卫生改革的推动下,窗户税问题才受到广泛的关注,议会也因此围绕窗户税的存废问题展开激烈的讨论。窗户税的废除是英国卫生改革的需要,而这一时期政府的社会政策、卫生改革者的观念和民众健康意识的增强,均是将窗户税问题带入卫生改革领域的重要因素。从公共卫生史视角探究该问题,有助于揭示19世纪英国税制变迁与社会变革、政府社会政策间的关系。

[关键词]窗户税,公共卫生改革,议会讨论,社会政策,健康意识

[中图分类号]K1 [文献标识码]A [文章编号]0457-6241(2016)16-0066-07

窗户税是17世纪英国政府临时开征的一项税收,后经多次修改,成为一项固定的国家税收来源,后于1851年被废除。对于英国窗户税问题,学界讨论不多。一些国外学者或基于经济学的研究方法证实窗户税的不合理性,^①或从政治史的角度,考察十七八世纪英国政府对窗户税的管理,^②也有学者分析窗户税对国家财政和房屋建筑的影响。^③尽管国外对窗户税问题有所关注,但较少在公共卫生改革的视阈下考察其废除问题,国内学者对此更是探讨较少。因此,本文拟在英国公共卫生改革运动的背景下,梳理英国政府废除窗户税的过程,分析该税被废除的主要原因,以期对英国的窗户税政策有更全面的认识,继而阐释英国税制变迁与社会变革、政府社会政策之间的关系。

一、窗户税的征收及其影响

17世纪末,为应对财政问题,英政府开征窗户
【收稿日期】2016-06-12

税。光荣革命后,频繁的国外战争令英国国库不支和国内货币贬值,国家财政压力严峻。为缓解财政危机,1697年英国政府颁布《解决削边钱币不足值法案》(*Act of Making Good the Deficiency of the Clipped Money*),开征窗户税。免交济贫税和教区税的贫穷村舍不需要缴纳该税。最初,窗户税与房屋税一并征收,住户除每年缴纳2先令的房屋税外,仍需按照房屋的窗户数缴税,拥有10至20扇窗户的房子额外征缴4先令,20扇窗以上的另缴8先令。^④大多数学者认为,窗户税是英国炉税的延续,唯有不同的是,在征收窗户税过程中,征税员不必进入民宅,只需从屋外清点窗户数,一定程度上避免了征税行为与民众注重隐私的习惯发生冲突。在随后的时间里,这项临时性的税收非但没被取消,反而屡次修改,成为英国国库收入的来源之一。

18世纪至19世纪初,为支付高昂的战争费用和缓解严重的财政赤字,英政府不断以各种方式提高窗户税的税额。1747年,英国政府调整征收方式,不再按照窗户的数量段征收一定额度的税,而

① Wallace E. Oates and Robert M. Schwab, "The Window Tax: A Case Study in Excess Burden", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 29, No. 1, (Winter 2015).

② W. R. Ward, "The Administration of the Window and Assessed Taxes, 1696-1798", *The English Historical Review*, Vol. 67, No. 265 (Oct., 1952).

③ Andrew E. Glantz, "A Tax on Light and Air: Impact of the Window Duty on Tax Administration and Architecture, 1696-1851", *Penn History Review*, Vol. 15, Issue 2, (Spring 2008).

④ "Statutes of the Realm: Volume 7: 1695-1701, William III, An Act for Granting to His Majesty Several Rates or Duties upon Houses for Making Good the Deficiency of the Clipped Money [Chapter XVIII. Rot. Parl. 7&8 Guil. III. p. 5. n. 4]", <http://www.british-history.ac.uk/statutes-realm/vol7/pp86-94#sl.2015-01-18>.

是以每扇窗为单位,向不同数量段的窗户征收不同的税。譬如窗户数为10至14扇的住房,每扇窗户征收6便士,15至19扇窗的,每扇缴纳9便士,20或20扇以上的,每扇征收1先令。^①伴随这一税收方法的调整,住户需要缴纳比以往更多的税额。通过比较可知,1697年16扇窗的屋主只需交6先令,1747年则要多缴8先令,而20扇的屋主比以往多付14先令。仅1747年,英国窗户税的税额增加了7.1万英镑,至1753年,窗户税的税收总额高达20万英镑。^②此外,政府降低窗户数量的起征点,由最初起征的10扇调至6扇,税收总额也随之由1753年的20万英镑增加至1815年的200万英镑。从一份1784年的新旧窗户税税额对照表来看,该年拥有10扇窗的住户比往年多缴1先令8便士,44扇窗被多征19先令。^③至1808年,该年的税额与1784年相比,10扇窗的税额增加了2英镑3先令,44扇窗的税额则上涨了23英镑7先令6便士。

为规避不断上涨的窗户税,大部分普通住户往往封堵大量或所有的窗户,一些富裕者,则选择重建装有少量窗户的住房,将原来带有大量窗户的房屋高价出租给工人。为减轻经济负担,工人们同样会毫不犹豫地封堵所有窗户。众所周知,充足的阳光和清洁的空气是人类赖以生存的基本条件,然而,因规避窗户税而封堵窗户的行为导致屋内漆黑阴冷,空气污浊,加上英国特殊的地理位置,屋内更加潮湿,疾病更易滋生,住户的身体健康遭受极大的损害,甚至精神状态也萎靡不振,窗户税的征收间接危害了民众的身心健康。

面对因封堵窗户而减少的税收,英国政府采取更为严苛的方式征税。据统计,1726至1732年间,窗户税的税收总额为10万英镑,远不及1703到1709年间的税额。^④为阻止这一趋势的蔓延,英国政府向地方征税员施加压力。早在1718年,财

政部就已察觉到窗户税总额的减少,却将其归咎于地方征税员的懒散与无能。为此,财政部责令征税员重新核实征税结果,于1720年委任税收委员会调查征税员,然后依据该委员会的调查报告,一批征税员被免职,另一些被给予警告。^⑤除了监督征税员,政府还处罚那些在征税后重开窗户的住户。英国政府严厉的监察行为,为地方征税员的严苛执法推波助澜。因窗户税的相关政策中一直未明确说明“窗户”的式样和大小,所以,征税员将凡是能透过光线的洞或缝隙,如地窖的门、因砖脱落的墙洞等都视为窗户征税,一定程度上加重了住户的税收负担,使窗户税问题进一步恶化。

二、卫生改革运动下窗户税招致的反对

窗户税自开征以来,始终不得人心。当18世纪末英国首相威廉·皮特多次提高窗户税后,大多数住户用木板将窗户牢牢封堵,并在上面写道:“皮特,恳请你照亮我们的黑暗”的字样,^⑥以示抗议。甚至有人形象地将窗户税称为“偷窃阳光者”(daylight robbery),社会中出现一些抨击窗户税的小册子。在一份名为《有关窗户税的布道》(*A Sermon on Window Tax*)的小册子中,作者用讽刺的笔调指出:“烛火之光无法照亮窗户税带来的黑暗”,阳光乃上帝之光,“它完美地集善良、智慧和力量于其中。世界失去它,也就无光辉美好可言”。^⑦一些小册子甚至建议政府开征印花税以代替窗户税。^⑧但是,这些声音仅零星的存在,直至英国卫生改革运动的来临,窗户税才被推到了风口浪尖处。

19世纪初,斑疹伤寒、霍乱、白喉、肺结核等疾病肆虐于英国各大城市,导致大量人口死亡。以霍乱为例,1831年10月,英国港口城市桑德兰(Sunderland)出现首例霍乱,随后该病迅速向英国其他

① Stephen Dowell, *A History of Taxation and Taxes in England: from the Earliest Times to the Present Day*, Vol.3, London: Longmans, Green, and Co., 1884, p.195.

②④⑤ W. R. Ward, "The Administration of the Window and Assessed Taxes, 1696-1798", *The English Historical Review*, Vol. 67, No.265(Oct., 1952), pp.531,527,524-527.

③ "New Window Tax Table" [EB/OL], <http://eebo.chadwyck.com>. 2015-01-18.

⑥ 这段文字是英国公祷书中“上帝,恳请您照亮我们的黑暗”(Lighten our darkness, we beseech thee, O Lord)的改写,以此讽刺皮特对上帝之光征税的行为。

⑦ *A Sermon on the Window Tax, Not Intended to be Preached in Saint Stephen's Chapel, on Candle-Mass Day, 1785*, London: Brec-knock, 1785, p.7.

⑧ *An Original System of Taxation; or General Contribution, by Way of Stamp-Duty. Offered as A Substitute for the Window Tax*, London: T.N.Longman, Paternoster-Row, 1796.

地区蔓延。这种疾病的发病速度快、致死率高。1832年7月14日,普利茅斯死于霍乱的人数为35人,4日后,死亡人数上升到65人,8月18日骤升至537人。^①据粗略估计,1831~1832年英国因霍乱死亡的人数为32000人。^②为查明这些疾病的病因,詹姆斯·凯、索斯伍德·史密斯等医生分别对不同地区进行调查,发现疾病多发于环境糟糕的贫困地区。在这些医生的调查基础上,时任济贫委员会委员的查德威克提出“因病致贫”的观念,认为疾病是导致下层民众生活贫困的重要原因,需要通过改善生活环境以预防疾病。在阿什利勋爵、莫佩思勋爵等人的支持下,一场意义非凡的卫生改革运动兴起。

这场卫生改革以当时流行的“瘴气致病理论”(Miasma Theory)为主要的医学理论依据。该理论认为,疾病是由外界环境如沼泽、墓地、污水坑和下水道等处释放的毒气所致。“如果人们不断呼吸含有瘴气的污浊空气,便会导致肺癆、气管炎、发热、贫血、头疼、消极抑郁甚至死亡等结果。”^③在该理论模式的影响下,卫生改革者们一致认为,糟糕的通风设施是导致室内有毒气体增多、人体极易感染疾病的主要原因之一。在卫生调查人员的走访中,大多数穷人的窗户紧闭,屋内不仅拥挤狭小,漆黑一片,而且臭气熏天,住户身体羸弱、疾病缠身。在查德威克看来,“极差的通风条件令人染上难以治愈的斑疹伤寒。这种疾病主要在下层民众中出现,而那些处于较好阶层的人,由于注意清洁和通风,较少患此疾病”。^④詹姆斯·凯医生同样指出,极差的通风条件、污浊的空气和肮脏的个人卫生是疾病迅速传播的主要原因。^⑤同时,一些医

学研究表明,居住在通风不畅和拥挤房屋内的人容易患上淋巴结核。在这些调查报告和医学研究的影响下,改革者认为保持房屋通风顺畅是改善环境卫生、预防疾病的重要保障,“门和窗户是保证建筑物通风顺畅的必要设施,它们能使空气自由流动和阳光进入室内”,^⑥实现良好的通风环境是此时期卫生改革的核心内容之一。

在卫生改革的推动下,窗户税逐渐处于舆论的漩涡中。针对窗户税对健康的消极影响,一些医生、建筑师以及其他卫生改革者进行大量的调查,并不同程度指责窗户税对人体健康的危害。“窗户税让通道、地窖、厕所、厨房和顶楼这些需要通风的地方,都没有了窗户。”^⑦据纽卡斯尔协会(the Newcastle Union)主席恩格迪沃的观察,“泰恩河畔纽卡斯尔的工人、劳动者和穷人一般租住单间或两间房……为规避窗户税,这些房间里的窗户都被牢牢关闭,屋内终日不见阳光,空气也无法流通”。^⑧1844年,作为城镇健康协会(the Health of Towns Association)^⑨的主要成员——索斯伍德医生进一步明确指出,对于目前民众遭受的健康威胁,政府开征的窗户税“难辞其咎”。因为人们为规避该税,建造带有少量窗户的房子或是堵住多余的窗户,促使有毒气体很难排出,新鲜空气难以进入,卫生环境令人担忧。^⑩甚至当时著名的房屋建筑师亨利·罗伯茨(Henry Roberts)也认为:“政府开征的窗户税,导致原本拥挤的住房条件更加恶化,不利于住房环境的改善。倘若政府考虑到这一点,那么问题就能迎刃而解了。”^⑪在他们看来,窗户税是导致屋内通风不良的罪魁祸首,它迫使那些不愿缴纳该税的人们紧闭窗户,呼吸屋内的有毒气

① David McLean, *Public Health and Politics in the Age of Reform: Cholera, the State and the Royal Navy in Victorian Britain*, London and New York: I. B. Tauris, 2006, p.70.

② Anthony S. Wohl, *Endangered Lives: Public Health in Victorian Britain*, Massachusetts: Harvard University Press, 1983, p.118.

③ 严玉芳、梅雪芹:《19世纪英国城市的新鲜空气诉求》,《世界历史》2016年第1期。

④ Edwin Chadwick, *Report on the Sanitary Conditions of the Labouring Population of Great Britain 1842*, edited by M. W. Flinn, Edinburgh: Edinburgh University Press, 1965, p.216.

⑤ James P. Kay, *The Moral and Physical Condition of the Working Classes*, London: James Ridgway, 1832, p.15.

⑥ William Hosking, *Healthy Home: A Guide to the Proper Regulation of Buildings, Streets, Drains and Sewers*, London: John Murray, Albemarle Street, 1849, p.217.

⑦ *Second Report of the Commissioners for Inquiring into the State of Large Towns and Populous Districts*, Vol.II, London: William Clowes and Sons, 1845, p.123.

⑧ *Local Reports on the Sanitary Condition of the Labouring Population of England*, London: W. Clowes and sons, 1842, p.416.

⑨ 有关城镇健康协会的详细介绍,可参阅 Robert G. Paterson, “The Health of Towns Association in Great Britain 1844- 1849”, *Bulletin of the History of Medicine*, Jan. 1, 1948.

⑩ “Proposed Modification of The Window Duties”, *The Times*, May 01, 1844, p.8.

⑪ Henry Roberts, *The Dwellings of the Labouring Classes, Their Arrangement and Construction*, London: W. M. Watts, 1867, pp. 16~17.

体,但不利于住户健康的维护,还对他们的健康造成危害。

随着改革者对卫生观念的广泛宣传,人们逐渐感觉到“由于工业革命的影响,他们正生活在粪堆之上,闻到其散发的恶臭”,^①开始意识到所处的环境对个人健康的危害。据《观察家》报道,伦敦城中的一位绅士称,城中每年有5万名儿童因吸入有毒气体死亡。一些医生会叮嘱患者远离不健康的居住环境,到充满健康空气和阳光的地方生活,这样,所患疾病将有希望治愈。^②人们甚至将攻击的矛头直指窗户税。建筑师W.威金顿说道:“令人惊叹的是,人们竟然眼睁睁地看着一些人因窗户税丧失生命。……我们被剥夺了上帝恩赐的东西,而这些东西是人类生命的必需品。这片土地上的野兽、天空中的鸟儿,自由地享受着神圣的阳光、令生命力充沛的空气,而人类却不行。”^③一些人甚至过激地将时疫、劳动人口早逝、道德败坏、犯罪等社会问题归咎于窗户税。教区牧师M.亨伯斯通更是指责政府征收窗户税的行为:“房屋通风是公共卫生必要的条件。在疫病流行期间,通风不畅将是造成国家灾难的原因……但是政府却对此征税,无视人们的健康。”^④在当时卫生观念的影响下,无论是改革专家,抑或民众,均强烈地指责窗户税对人体健康的危害,要求政府停止征收该税。

三、卫生改革的需要:窗户税的废除过程 ——以议会讨论为切入点

19世纪之前,英国政府曾对窗户税作出调整,但目的均是提高税收,为战争提供充足的财政保障。仅18世纪,英政府就对该税作出9次调整。^⑤直至1825年,在战事减少、财政状况良好、国内经济繁荣的大环境下,政府决定将窗户税减半。1834

年政府规定,按期缴纳窗户税的住户可以增开窗户,不用交纳额外的税。虽然开始降低窗户税,但英国政府仍未有废除该税的计划。直至公共卫生改革运动兴起,窗户税问题得以揭露,窗户税的存废才成为议会经常辩论的议题。为进一步阐释窗户税的废除是卫生改革的需要,本文将以议会讨论^⑥为切入点,考察窗户税的废除过程。

自1845年巴斯的邓肯子爵(Viscount Duncan, 1812~1867)向议会提交废除窗户税的议案后,议会就此议题陆续展开讨论,历经6年之久,最终于1851年将该税废除,以房屋税取而代之。这一过程大致可以分为三个阶段:

第一阶段为1845至1847年。此时期,废除窗户税的提案被呈交至议会,但是未获得积极回应。1845年2月,邓肯子爵首次提交废除窗户税的提案。在窗户税的废除过程中,邓肯发挥了关键作用,正是他的坚持不懈和聪明才智,窗户税才得以顺利取消。当看到卫生调查报告真实地揭露工人恶劣的生活状况,以及由此引发热烈的社会反响后,邓肯迫不及待地想利用同样的方式,让政府关注窗户税问题。他这样说道:“即使这项提案没有通过,我仍然热切地期盼它能推动公众对此事的调查,继而在不久后,政府能够纠正这项税收存在的不足之处。”^⑦但是,由于窗户税涉及国家财政税收,议会未采纳他的提案。

两年之后,目光敏锐的邓肯试图与卫生改革者联合,他直接向莫佩思勋爵建议,将废除窗户税纳入到城镇卫生法令中,并言辞坚决地说:“如果窗户税问题被忽视,那么任何卫生政策都将无法贯彻。”^⑧但是,由于卫生改革运动尚处初期,未得到政府的全力支持,为避免不必要的麻烦,莫佩思勋爵只能婉言拒绝,邓肯最终在其建议下撤回提案。

这一时期,虽然议会未正式就窗户税问题展

① S. E. Finer, *The Life and Times of Sir Edwin Chadwick*, London and New York: Methuen, 1980, pp.212~213.

② “Repeal of the Window Tax”, *Observer*, January 18, 1847, p.8.

③ W. Wigginton, *Sanitary Reform: Model Town Dwellings for the Industrious Classes*, London: Weale, 1850, p.45.

④ M. Humberstone, *The Absurdity and Injustice of the Window Tax*, London: W. S. Orr and Compy., 1841, p.10.

⑤ 18世纪,英国政府9次对窗户税调整,分别在1707年、1747年、1758年、1761年、1766年、1784年、1792年、1797年、1798年进行。此数据根据 Stephen Dowell, *A History of Taxation and Taxes in England: from the Earliest Times to the Present Day Vol.3*. 和 Andrew E. Glantz, “A Tax on Light and Air: Impact of the Window Duty on Tax Administration and Architecture, 1696- 1851”. 统计而得。

⑥ 本文有关窗户税的议会讨论资料主要来源于英国议会议事录, 详见 <http://Hansard.millbanksystems.com>, 这是研究英国历史的基础性原始资料, 以下文献未注明出处者皆出于此处。

⑦ “The Window Duties”, HC Deb 18 March 1845.

⑧ “Window Duties”, HC Deb 18 June 1847.

开讨论,但是,通过提交议案的方式,窗户税问题开始得到一些议会代表的关注,意识到“因为窗户税的存在,穷人的健康、幸福和快乐受到严重影响”。^①南安普敦、埃克塞特郡、雷丁区(Reading)的代表也随后向议会提交了废除窗户税的请愿书。另一方面,窗户税问题与卫生改革间的关系被正式提出来。

第二阶段为1848年到1849年。这一时期,卫生改革得到英国政府的支持,其活动进展得如火如荼。在该运动的助力下,废除窗户税的提案赢得卫生改革者的拥护。议会正式在公共卫生改革的议题下展开废除窗户税的激烈讨论,议会中清晰地呈现支持与反对两派立场。

1848年2月10日,在有关卫生法令的讨论中,窗户税问题得到重视。一些议员提出窗户税阻碍了城市的卫生改善工作,韦克利爵士(Mr Wakley)甚至说道:“政府在推进卫生改革的同时,却允许窗户税存在,这是一件十分荒谬的事。”^②支持废除窗户税的议员们一致认为:废除窗户税是保障卫生法令顺利执行的重要条件,窗户税的废除必须与卫生改革同时进行,而且刻不容缓。支持派的态度凸显出废除窗户税对卫生改革的重要性。在得到这些代表的明确支持后,24日,邓肯再次递交取消窗户税的提案。在陈述时,邓肯巧妙地三个方面论述窗户税存在的缺陷,指出废除窗户税的必要性。

首先,窗户税违背政府向财产征税的初衷。政府实施该税之初,实质是将窗户数作为衡量房屋价值的评判标准,以便向个人财产征税。但是如斯密所言:“在这个国家中,其他地区10英镑租金的房屋,有时比伦敦500英镑租金的房屋拥有更多的窗户。而且,居住前者内的人,可能比居住在后者里的人更穷。但是,他必须按照窗户的数量缴纳税款,以致负担更重的税收压力。”^③因此,窗户数量很难作为判断财产多少的依据,实际上,拥有更多财产的人往往被征较少的窗户税。邓肯坦言窗户税是一项极度危险的税,当政府不断地增加税

收时,人们对它的不满情绪会如“杯满则溢”一般爆发。^④

其次,窗户税的税负压力大,且税收增长幅度小。据统计,自19世纪40年代以来,英国每年的窗户税收入约为160万英镑,但是缴纳该税的住户却不足总住户的一半,1848年的窗户税仅由总住户为350万中的50万户承担。^⑤除了该税的负税沉重外,其税收增长幅度也较小。1841至1844年的三年时间里,窗户税收入只增长了10795英镑,且只占国家税收总额的一小部分,如1841~1846年,英国的年度平均税收高达5210万英镑,^⑥而窗户税仅为该数额的1/32。因此,支持派认为政府完全有必要取消这项作用甚微却屡遭非议的税。

第三,窗户税不利于政府的公共卫生管理工作。为应对此时期卷土重来的霍乱,避免社会动荡和维护民众健康,政府决定颁布《公共卫生法》,建立卫生总署,采纳查德威克的建议,通过改善城市的地下管道、供水系统、街道以及穷人住房环境等措施,提高预防疾病的环境机制。但是,窗户税的存在导致人们的房屋通风条件差,住房环境难以改善,与政府卫生改革的理念相违背,因此,对政府而言,废除窗户税,是推进卫生改革工作的重要步骤。正如支持废除窗户税的卫生改革者阿什利勋爵所言:“只有完全取消窗户税,卫生措施才会对个人的身心发挥积极作用。”^⑦

尽管支持者清晰且合理地给出废除窗户税的理由,但在反对者看来,废除窗户税将影响国家财政。根据财政大臣的发言,我们可将反对者的理由归纳为两点:一是从税收政策的延续性考虑,自1697年开征以来,虽然窗户税屡遭反对,但是早已成为国家的一项传统税收。倘若一旦取消,政府必须另征新税,以弥补取消窗户税造成的财政损失。更为重要的是,开征新税可能会导致更尖锐的社会冲突。第二,从该税的税收收入来看,窗户税每年会固定为国家带来上百万英镑的税收。仅1844年,英国政府所征窗户税总收入高达162万英镑。

① “Adjournment- Health of Towns Bill”, HC Deb 18 June 1847.

② “Sanitary Regulations”, HC Deb 10 February 1848.

③ Adam Smith, *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Vol. II.*, London: W. Strahan and T. Cadell, 1778, pp. 453~454.

④ “The Window Duties”, HC Deb 24 February 1848.

⑤ “Lowest Classes under Assessment”, HC Deb 24 February 1848.

⑥ [英]克拉潘《现代英国经济史》,姚曾广译,北京:商务印书馆,1986年,第504页。

⑦ “Lowest Classes under Assessment”, HC Deb 24 February 1848.

相对财政总收入而言,这一收入虽只是“冰山一角”,但也算是一项固定的税收来源。因此,包括财政大臣在内的反对者认为政府不应该取消该税。

在该阶段,公共卫生的开展,将窗户税问题带入议会讨论中,且得到全面的讨论。窗户税显然成为卫生改革的绊脚石,它的征收不仅阻碍卫生措施的执行,而且该税收缺乏公平性也将使改革丧失民心。即便如此,由于传统的税收理念,窗户税的废除仍未获得多数议会代表的支持。

1850~1851年为议会讨论的第三阶段。此时期,卫生改革在不断推进,废除窗户税的呼声日趋高涨,议会中越来越多的人公开支持废除窗户税。英国政府最终做出妥协,取消窗户税,代之征收较低的房屋税。

1850年4月9日,邓肯子爵再次提交提案。值得注意的是,此次他主要从维护民众健康的出发点陈述,指出“窗户税是向英格兰和苏格兰的空气和阳光征税,它的评估与征收极不公平地干预了不列颠居民的健康和卫生状况,因此取消该税是一项权宜之计”。^①此阶段,窗户税对健康的危害性得到广泛的认同,如斯图亚特勋爵(Lord D. Stuart)说道:“请讨论卫生措施的制定,考虑人民的健康利益吧!虽然该税已被证实有损民众健康,但是仍在继续施行。……即使邓肯的努力不会成功,也要坚定的支持他。该问题将会不断地得到重申,直至政府最终同意广大民众的要求。”^②佩歇尔议员(Sir G. Pechell)同样指出该税严重影响了卫生管理工作,^③甚至财政大臣也承认窗户税对健康、卫生管理的消极影响,窗户税对健康的影响已不言而喻,因此,此次讨论不再针对窗户税对健康的危害性,而是围绕其公平性展开。

从财政大臣的发言可知,再多的反驳也无力掩盖窗户税缺失公平性的事实。在辩论中,财政大臣坚称窗户税是一项公平的税收,其理由为:该税规定低于8扇窗户的住户免交税款,且大多数贫穷住户的窗户数少于8扇,特别是在农村地区。财政大臣依此判断该税是向富人征税,而非穷人。但是这一说法毫无说服力,因为他的解释没有考虑

城市中大量的贫穷租户,也没能说明政府向一些市场主体免税的原因。^④最终,这次提案仅以3票之差被否决。尽管如此,窗户税显然已经不得人心,无论是对健康的危害还是公平性的缺失,窗户税都不符合社会发展的需求,废除该税是大势所趋。在接下来的时间里,政府开始着手减少窗户税,调整这项“牵引公共情绪的税”。^⑤1850年,政府取消了之前向窗户税征收的10%评估税。翌年,窗户税被废除,代之征收较低的房屋税。

以房屋税取代窗户税的决定,显然是英国政府艰难作出的妥协,既保证了卫生改革的开展,又可在一定程度上弥补废除窗户税带来的损失。窗户税被废除后,人们不再因为规避该税而封堵窗户或是重建住房,只需承担较轻的房屋税,譬如60多英镑租金且窗户数为27扇的工人住房,以往每年大概需要交纳9英镑的窗户税,现在只需交2英镑的房屋税。^⑥住户可以随意开窗通风和享受阳光,有利于卫生环境的改善,避免疾病滋生与传播。

四、窗户税被废除的主要原因分析

英国窗户税的废除主要是在卫生改革运动这个大舞台上展开。如果将其废除原因简单的归于卫生改革,很难说明二者间的紧密关系,因此,有必要在卫生改革背景下分析这项直接税被废除的主要原因。

首先,公共卫生改革是新时期英政府为缓和社会矛盾而实施的社会政策,而废除窗户税能够保证政府的社会政策顺利开展。伴随工业化和城市化进程的加剧,住房短缺、空气污染严重、疾病肆虐等“城市问题”出现,阶级矛盾严峻,各种反政府的声音不绝于耳,更有改革者呼吁:“立即永远消灭现有的不公平和罪恶,必须彻底摧毁现时的社会制度,而代之以更符合于公平和人类理性原则的制度。”^⑦为平息民怨、民愤,英国政府决定进行改革。自19世纪30年起,政府不断地颁布各种法令,譬如1833年的《工厂法》、1842年通过的《煤矿法》、1844年的《十小时工作法》以及1848年颁

①②③ “Window Tax”, HC Deb 09 April 1850.

④ 19世纪初,随着市场经济规模的不断扩大,英国政府的税收政策开始受经济自由主义思想的影响,一些参与市场经济的贸易主体获得免税权,政府规定城市中的商铺、仓库、农场和奶制品作坊可以少交或免交窗户税。这些措施,无形中破坏了税收的公平性,为时人诟病。

⑤ “Supply- Assessed and Window Duties”, HC Deb 24 May, 1850.

⑥ “The Window Tax”, *The Times*, Wednesday, April 9, 1851, p.6.

⑦ [英]约翰·勃雷《对劳动的迫害及其救治方案》,袁贤能译,北京:商务印书馆,2009年,第17页。

布的《公共卫生法》等。这些法令均为英国政府试图干预下层民众生活、改善其生活环境而采取的社会政策,“其基本目标就是要消灭贫穷,在生老病死等方面保障无产阶级的基本权利。这些举措在本质上昭示着权利的转移,使原来处于社会底层的广大人民也获得了他们的基本权利”。^①

在这种变化的政策环境下,窗户税成为英国政府实施社会政策的障碍。它不但会因缺乏公平性而激化阶级矛盾,而且会因对健康的危害性而妨碍政府改善民众生活、实施卫生政策。窗户税问题不再只是税收政策的问题,还是关系社会政策的开展、决定政府能否缓和社会冲突的关键问题。

其次,卫生改革者的观念与态度是窗户税被废除的关键因素。卫生改革运动杂糅了政治精英、慈善者以及各行业的专家等多股力量,无论是基于父权主义思想、宗教道德情感,抑或边沁的政府改革理念,这些卫生改革者均表达了对窗户税的不满。作为边沁主义者,索斯伍德医生支持政府利用立法手段改善下层民众的住房环境。在调查热病病因时,他注意到窗户税导致贫困阶层的居住环境恶化、患病人数骤增,因此强烈要求政府废除窗户税。阿什利勋爵等慈善家,不断地参与各种社会改革事务,希望通过改善穷人生活以拯救他们的道德沦落。在他看来,废除窗户税能为穷人的身心创造健康的环境。莫佩思、罗素等政治精英,则担忧窗户税阻碍卫生改革的推进,认为废除窗户税是政府实施改革计划的必要环节。

卫生改革者是反对窗户税的主力军,他们基于不同的目的,分析窗户税的危害性,并一致提出废除窗户税的必要性。正是在他们的推力下,窗户税问题被带入卫生改革的领域中,引发社会、政治方面的广泛讨论。

第三,民众健康意识的增强给政府的窗户税政策带来了压力。伴随卫生改革的持续推进,各种揭露下层民众生活窘境的调查报告铺天盖地,让广大民众深刻地察觉到自身所处环境的恶劣。此外,各报刊媒体纷纷报道窗户税问题,使得窗户税问题与健康直接联系起来,加之这一时期霍乱席卷而来,令时人对健康的诉求更为迫切。19世纪之前,人们已经察觉到窗户税对身体健康的危害,但仍主要基于宗教意识抨击窗户税,指责该税剥夺了人们的“上帝之光”,违背上帝之意和亵渎神明。^②卫生改革影响下人们开始以维护健康的名义,纷纷向政府递交请愿书,主张废除窗户税,认为唯有如此,才能拥有呼吸新鲜空气和享受健康阳光的机会,才能保障生命健康,继而实现平等、自由等基本权利。

总之,窗户税的废除,得益于卫生改革的开展,无论是政府政策理念的转变,还是卫生改革者的努力,抑或民众健康意识的增强,都将这一项存有问题的税收带入社会、政治领域的广泛讨论中,更多地向政府证实这一税收政策的不合理性。为适应社会变革与满足个体的基本需求,政府不得不转变税收理念,考虑社会贫困和民众的健康诉求,试图利用政府的干预作用解决诸如贫富差距、国民福利等问题,因此,自19世纪50年代起,国家的税收政策更多地受社会政策的影响,为20世纪英国政府利用税收政策调节社会政策奠定了基础。

【作者简介】叶乐乐,复旦大学历史系博士研究生,主要研究方向为英国社会史。

【责任编辑 杜敬红】

The Repeal of Window Tax Under Public Health Reform in England

Abstract: At the end of 17th century, English government began to levy the window tax to solve the financial problem. Then, it had been existed for a long time and caused many troubles for common people's life. Until the public health movement was coming in 1840s, more and more people started to concern the problem and there were some parliamentary debates about it. During this period, due to the social policy of government, the ideas of reformers and the health awareness, the window tax was repealed eventually.

Key Words: Window Tax, Public Health Reform, Parliamentary Debates, Social Policy, Health Awareness

① 李宏图《“权利”的呐喊——19世纪西欧的社会冲突与化解》,《探索与争鸣》2007年第6期。

② A Sermon on the Window Tax, Not Intended to be Preached in Saint Stephen's Chapel, on Candle-Mass Day, 1785, p.7.