

## 研究論文

# 福利國家鉅變下的市場解放與社區 復興：英國「大社會」<sub>↓</sub>\* 政策爭論

吳子明\*\*

國立中正大學社會福利研究所博士候選人

---

收稿日期：2019年7月31日，接受刊登日期：2019年10月2日。

\* 此篇論文最初在中正大學社會福利研究所社會福利專題討論課程上進行報告，在此感謝張世雄、李妙純兩位指導教授給予的悉心指導與幫助，以及系內專題討論課程指定的兩名匿名審查委員所提供的修改建議，最後要特別感謝《台灣社區工作與社區研究學刊》兩位匿名審查委員給出的專業審查意見。

\*\* 通訊作者：njuzmwu@126.com

## 中文摘要

20 世紀以來，英國經歷了三次大規模社會福利政策的制度性變革，其背後除了政治意識形態光譜上的左右之爭外，還有著經濟社會變遷所引發的諸多原因。本文嘗試研究英國 2010 年卡梅倫聯合政府執政後推行的以「大社會」為理念的一系列政策，特別是重點討論了「大社會」政策對於英國社會企業發展的影響。本文認為，1980 年代以來的歷屆英國政府都延續了柴契爾主義，希望用市場邏輯矯治傳統福利國家帶來的問題，卻引發了一系列的新風險，造成在經濟全球化時代的風險社會中，每個人成為原子式的存在，形成了人與人之間的疏離和冷漠。「大社會」政策失敗在於將國家與社會聯結的切割，造成市場邏輯入侵公共服務領域，帶來了社會與社區二者之間內在的複雜關係。保守黨政府希望社會企業在政府培力之下參與解決社區問題，卻反而造成社會企業更加依賴政府的資金來運作。

**關鍵字：**福利國家、大社會、社區發展、不平等

# **Market Liberalization and Community Revival under the Great Transformation of Welfare State : the Big Society and the Welfare Policy Controversy in the UK**

Zi-Ming Wu

Ph.D. candidate, Department of Social Welfare,  
National Chung Cheng University

## **Abstract**

This essay examines a series of policies change under the concept of “big society”, especially its impact on the development of social enterprises in UK. This study believes that British government has continued the path of Thatcherism since the 1980s, and persistently appropriate the market logic to solve the problems brought about by the traditional welfare state. The failure of policy derived from the idea of “big society” lies in the illusory binary division between the state and society, leading to the misuse of market logic in the field of public services. It also misconstrues the inherent complex relationship between society and the community. The Conservative government insists that social enterprises can take the lead in solving the problems of the divided community, but social enterprises are increasingly living up on government funds to operate.

**Keywords: Welfare state, Big society, Community development, Inequality**

## 壹、前言：社會歐洲與英國「大社會」的追尋

社會政策將「社會」(Society)設定為願景目標是常有之事，稍有歷史記憶的人都不會忘記，美國詹森總統曾提出以「偉大社會」(Great Society)來對貧窮作戰；而不久之前卡麥隆聯合政府的「大社會」(The Big Society)政策也如火如荼地實施過。回歸現實面的討論，那些試圖用理想性的社會政策來達成政策目標的做法，似乎總是事與願違。1980年代，美國的雷根政府在嶄新自由主義(Neoliberalism)的大旗下拉開了「對福利作戰」的序幕，與之相呼應的是隔大西洋相望的柴契爾政府對英國福利國家的市場化改革。一時間，「市場」、「競爭」、「去管制」、「效率」這些詞彙成為主流的「對福利作戰」的論述。到了1990年代之後，「社會的」(social)、「社會」(society)這些詞彙迅速佔據了歐洲社會政策的討論，這一點很像當年 Theda Skocpol 在社會學領域掀起「把國家帶回來」(bring the state back in)的那股風潮。2005年，儘管歐洲社會一體化概念以法國、荷蘭否決《歐盟憲法條約》為代價，遭遇到了一場挫敗，但在這之後，種種以「社會」開頭的名詞卻更加層出不窮——社會投資、社會企業、社會創新、社會品質、社會影響力——等等這些帶「社會」前綴的詞似乎預示著要「把社會帶回來」(bring the society back in)。

如果把十年前，歐洲社會政策學界於對於歐洲社會模式(European social model, 以下簡稱ESM)的討論當成一個開始，那十年後則是英國「大社會」政策的無疾而終看似可以為此劃一個終篇的句號。2006年，Anthony Giddens 提出 A Social Model for Europe?<sup>1</sup>的疑問加入ESM的學術爭論時，他大概沒有想到兩年後的全球金融危機會造成希臘等歐元區五國的大規模債務違約，進而

---

<sup>1</sup> A Social Model for Europe? 一文最初收錄於 Anthony Giddens 等人編的 Global Europe, Social Europe 一書中，之後又編輯進 Europe in the Global Age 一書中。

引發年金危機。當然，更令他想不到的應該是在 ESIM 被討論十年後，英國會以脫離歐盟（Brexit）的形式結束了人們對於「社會歐洲」（Social Europe）的種種可能想像。那麼，到底什麼是 ESIM 的「社會」呢？Giddens 認為，儘管 ESIM 存在著眾多不同的定義<sup>2</sup>，但無一例外都導向福利國家。在他看來，「社會模式」似乎和「福利國家」之間有著某種聯結。當我們面對危機之後福利國家鉅變以及可能的新想像時，Giddens 頗有預見地提醒大家：在尋找影響福利體制的壓力時，單純聚焦於全球化是一個錯誤。歐洲福利國家面臨的一些核心問題源於內在的結構變化，而這些變化與全球化雖有直接聯繫但並不完全由它所驅使。

有些人會習慣性把英國脫歐看作是一次全球化的巨大挫敗，但如果從 Giddens 內在結構變化的觀點來看，我們應該把時序稍微回調到發生全球金融危機兩年後，看一看英國福利國家在金融危機之後到底發生了哪些內在結構性的鉅變？以至於造成英國最終脫離歐盟。2010 年英國舉行大選，三大黨均未贏得議會多數，形成了「懸峙議會」（hung parliament）。議會第一大黨保守黨聯合第三大黨自由民主黨組成聯合政府，由保守黨卡麥隆擔任英國首相，並在執政後依照保守黨競選時的政綱提出了一系列以「大社會」為願景的政策。

英國「大社會」政策實施後，英國學術界對於這個議題討論的文獻以時序來看主要分兩個時段：首先當「大社會」政策願景甫一推行後，學術討論普遍聚焦在卡麥隆聯合政府的「大社會」政策本身。2010 年英國大選各方所關注的議題都集中於金融危機之後，面對經濟衰退該如何應對。當時執政的工黨試

---

<sup>2</sup> 在 Giddens (2007: 2-4) 看來，一方面 ESIM 在「全社會共擔風險、共享機會；培育社會團結或凝聚力；通過積極的社會干預，保護最弱勢的社會成員；鼓勵工業領域中的協商而不是對抗；為全部人口提供一個豐富的社會、經濟公民權利框架」具有總體價值觀，另一方面 ESIM 則受到不斷加速的全球化、世界範圍內興起的資訊秩序、製造業的萎縮、新型個人主義和消費者權力的興起等的劇烈影響。

圖回到傳統凱因斯主義和社會民主的脈絡里處理危機，而保守黨則提出了「大社會」的政策願景以重建社會信任來修補社會危機，透過「大政府」向「大社會」的轉變來改變國家與社會之間的平衡（Smith，2010），把更多被國家壟斷的權力還給人民（Kisby，2010）。當然也有研究者提出質疑，「大社會」和「公民社會」（Civil Society）兩個概念看起來很容易混淆，「大社會」政策初衷可能是要給英國第三部門發展營造一個新的政策環境，但是有可能會威脅到當時第三部門內部既有統一框架，造成各種組織之間日漸分裂（Alcock，2010）。「大社會」政策實施兩年後，英國學界對於「大社會」政策的討論轉入更為具體的歷史、理論脈絡以及政策實質面影響的辯論。2011年，在倫敦政治經濟學院組織了兩場關於「大社會和社會政策」的工作坊討論，並最終在2012年結集成書。全書致力於對「大社會」概念的歷史構成剖析和政策手段-目標的落差及其國際脈絡進行比較（Ishkanian and Szreter，2012；張世雄，2013）。這些研究可以看作是對於「大社會」政策社會福利面向的討論。同一時期，英國另一些研究者則關注到卡麥隆聯合政府除了全力推行「大社會」政策之外，對於英國現有地方政府透過修改《地方主義法案》來進行治理創新。（Atkinson，2012；Lowndes and Pratchett，2012）不過，雖然地方治理議題和「大社會」政策緊密相聯，但在這篇討論「大社會」政策的福利爭論的文章中不涉及地方主義（Localism）的議題。

在「大社會」政策的學術討論之外，英國還有一些社會福利實務界對於該政策的發聲。Stott（2011）主編的《大社會的挑戰》（The Big Society Challenge）涵蓋從「大社會」理論到環境，金融，住宅協會，貧困，社會企業和志願者等實際影響的討論。而英國一家名為 Civil Exchange 的民間機構連續在2012、2013、2015年出了三份關於「大社會」政策的社會審計報告（The Big Society

Audit)。在最後一份審計報告中，該民間機構不無憂慮地指出：「大社會」政策似乎在英國已經死掉了，大概是政策效果不彰，當初競選和執政之初時常把「大社會」一詞掛嘴邊的卡麥隆首相在 2013 年耶誕致辭後再也沒有提起「大社會」這個詞了（Civil Exchange，2015：14）。

透過上述學術脈絡的大致梳理，我們可以看出「大社會」政策從 2009 保守黨競選時提出到英國學術界和民間的持續關注，熱度不過五、六年時間。之後，除了報刊偶爾拿出來「調侃」一下保守黨政府這個無疾而終的政策之外，似乎再也沒有人關心到底「大社會」建的怎麼樣了？甚至保守黨在最近一次大選時，也沒有再提起這個曾經幫助他們勝選的「大社會」願景。本文對於「大社會」政策關注點並不在於探討到底其為什麼會失敗，這些英國學術界或是社會服務實務工作者已經貢獻了很多來自各自領域的文獻。在「大社會」政策背後，筆者更加關注以下三個問題：

首先，如果熟悉柴契爾夫人相信都會對她那句名言並不陌生：**there is no such thing as society**。為什麼同在保守黨陣營之中，會有從「沒有社會」到「大社會」這樣的轉變？或者更加聚焦在社會福利思想史來看，「大社會」這樣的論述應該置於何種理論位置？它與 1990 年代以來的各種「回歸社會」論述有什麼關聯？這些是筆者所關心的第一個問題，本文希望梳理「大社會」背後的理論、歷史脈絡，以利於討論福利國家是如何發生鉅變的。

第二，筆者希望透過對英國「大社會」政策的分析，能夠更好來理解社會創新、社會企業、社會投資、社會影響力這些由西方譯介而來帶前綴「社會」的諸多概念到底其意何在。為此，本文以英國社會企業在「大社會」政策推行時期的發展為例，分析在開放公共服務的目標下，卡麥隆聯合政府是如何借助社會企業試圖完成「大社會」政策目標，卻造成社會企業更加依賴政府的財政支持。

第三，在柴契爾主義揭開的市場解放序幕中，一直與之對抗的除了公民社會之外，還有社區復興這一條隱祕的線索。在社會和社區二分的前提下，本文最後要關注的是，為什麼「大社會」政策試圖以市場邏輯整合社會和社區的行動最終失敗了，市場解放造成的個體化能否借助社區的復興實現社會信任的增加以修補破裂的社會呢？

為此，本研究將以五部分篇幅對上述三個重要問題進行分析。首先在第壹部分前言中將通過社會歐洲與英國「大社會」政策興起來引出研究問題。第貳部分將「社會」概念置於國家與市場的框架下分析英國福利歷史論述轉變。在第參部分中，將以英國社會企業發展為例分析「大社會」理念從政策願景到現實落差的演變。第肆部分為本文的討論，通過 Polanyi 的概念來理解「大社會」政策背後所蘊含的市場解放與社區復興的雙向運動。最後第伍部分結論處，本文將指出在「大社會」政策影響之下，英國福利國家儘管發生了鉅變，但卻並未將社會不平等真正消滅。

## 貳、社會在國家與市場之間：英國福利歷史論述的轉變

「大社會」願景甫一提出時，卡麥隆認為在英國右派太過於看重市場，而左派則過於注重國家，兩者都忽略了他們中間的：社會。<sup>3</sup>卡麥隆這番話顯然將保守黨對待福利的立場從柴契爾夫人的「沒有社會」（there is no such thing as society）移向了中間，於是自 1979 年以來，英國福利歷史論述似乎呈現出

---

<sup>3</sup> David Cameron 於 2011 年 1 月在 Modern Public Serves 講演時的原話是：The right were guilty of focusing too much on markets. The left were between guilty of focusing too much on the state. Both forgot that space in between-society.



從左到右，從國家到社會再到市場的政治意識形態光譜轉移。為了能更加深刻理解「大社會」中「社會」概念在英國福利論述中的歷史演進，筆者在此部分將「社會」置於國家與市場二分的框架下，首先回顧近代以來英國社會福利歷史論述過程中出現的「社會轉向」，正是在這樣的轉向過程中，「社會」、「社會的」等概念被發現了，進而分析「社會」概念在戰後英國福利國家的演進。其次將為英國「大社會」尋找合適的當代理論坐標，以為後文的分析提供理論視角。

## 一、從「社會轉向」到「大社會」

近代啟蒙運動以來，西方社會福利圍繞權利、效用、共善和團結這四個重要思想傳統，發展出了英美與歐陸不同的社會福利體系（張世雄，2001）。在自由主義的傳統中，權利始終是其核心概念。然而，西方自由主義的歷史面貌與社會福利階段性發展是相互交織的，二者無法被單獨地理解。自由主義對福利概念的歷史發展可分為三個階段：從斯密和邊沁的個人主義（1780s 起），透過 J. S. Mill 的融合與德國轉向，到葛林至凱恩斯的反放任個人主義（1880s），而有了「社會的轉向」；以及晚近 1980 年代西方福利國家危機下的「社會的終結」（張世雄，2000）。

19 世紀末在英國福利歷史論述中出現的「社會轉向」，其理論源自德國的黑格爾。在《法哲學原理》一書中，黑格爾將倫理精神的發展劃分為：家庭、市民社會和國家三個階段。在他看來，家庭是直接或自然的倫理精神，市民社會則是喪失了直接統一進而分化的倫理精神。倫理精神通過中介來完成的統一就是國家。黑格爾的「市民社會」概念既涵蓋了亞當斯密的自利市場，也包括了弗格森以非利益交往的公民。最終，市民社會的概念催生了德國 Social（「社

會的」)概念的出現 (Stolleis, 2013), 繼而影響了英國 19 世紀末的福利論述。

早期英國古典自由主義深受契約論和經驗論的影響, 將個體視為「原子化」的存在, 這也成為古典自由主義的社會和哲學基礎。當康德的自由哲學從德國傳入英國之後, 更是被當時的自由主義確立為其認識論基礎。但是, 在黑格爾看來從康德哲學出發只能推導出一個空洞且形式化的自由觀。其原因在於康德對於自由的判準 (criterion) 並未使人們擺脫效用主義式啟蒙運動的影響, 康德式的自由觀最終還是要回到效用主義那裡去吸取政治理論資源 (Taylor, 1975: 372-376)。

葛林為代表的新 (New) 自由主義者深受當時新黑格爾主義 (Neo-Hegelianism) 的影響, 以黑格爾的哲學觀來對抗古典自由主義者所持的經驗論立場。葛林在他的關於政治義務的原則之演講中提出了一個有別於之前古典自由主義者的權利觀: 只有在人與人的關係中才有權利可言。這種從人與人之間的關係去理解權利的思路, 表明新自由主義者已經放棄了過去「原子化」個人主義的立場, 從康德式的道德的訴求轉為黑格爾的倫理社會性中理解「人的權利」。新自由主義者同時也認為福利也並非單純是個人的事, 當「社會」成為在國家與個人之間的一個福利論述新領域時, 「社會的」福利於是成為了有別過去的福利論述 (Frieden, 1978)。

二戰之後, 英國的左右兩大政黨在「凱因斯主義式福利國家」這一點上達成了有限的共識。Howard Glennerster (2006) 歸納了 1940 年代英國福利國家之所以誕生所需的六個基本原則: 一是充分就業 (Full employment), 這是凱因斯經濟學的核心, 也是貝弗里奇報告的基本假設; 二是全民最低生活保障 (A national minimum), 旨在透過中央政府的保護將全體社會成員納入一個共同

的安全網；三是平等和免費的醫療與教育（Equal and free access to health and education），消除了享受兩項公民基本權利的價格障礙；四是中央的關鍵作用（A crucial role for the centre），為實現上述目標而清晰釐清了中央政府的權責；五是國家提供服務（State provision），中央政府承擔社會服務主要財源之外，還直接提供服務給選民；六是連貫性（Continuity），即延續前面的傳統。

正如 Harris 所言，1940 年代以來英國福利論述一個重要的變化在於：就國家與社會關係來看，國家變得越來越有主導性。即便國家不是親自提供福利服務，也會透過資助和規範來主導（Lowe, 2005: 21）。然而，經典福利國家並沒有帶來「從搖籃到墳墓」的一勞永逸，英國社會在 1960 年代的「貧窮的再發現」（redicoverly of poverty）為 1970 年代末保守黨重新執政埋下了重要的社會動因。自柴契爾執政開始，英國社會福利論述又有了新的變化，政治左右兩翼呈現出從「國家-社會-市場」的連續性光譜。<sup>4</sup>

柴契爾夫人那句最為著名：從來沒有一個所謂「社會」的事物，一語道破「凱因斯主義福利國家共識」破裂之後保守黨與工黨之間意識形態的「歧異」。儘管我們無法把嶄新（neo）自由主義的思想與這時期保守黨執政思路完全劃上等號，但是嶄新自由主義所堅持的「自由選擇」、「社會正義」、「個人權利」等價值成為柴契爾保守黨政府攻擊經典福利國家最有效的利器。曾經「原子化」的個人主義又重新出現了，回歸古典自由主義的嶄新自由主義對於市場經濟的推崇讓「市場」成為最重要的新福利論述。

1979-2016 年這 37 年間，英國經歷了柴契爾、梅傑、布萊爾、布朗再到卡

---

<sup>4</sup> 需要指出的是，亦有研究指出：大部分處理戰後英國的研究作品，都關注於特殊的政治及社會案例，卻沒有將這些案例放回到更廣闊的歷史背景中思考。就比如其認為，早在柴契爾掌權之前，英國「福利國家」就已受到限制，所謂的「柴契爾主義」也並沒有真的與過往完全斷裂。因此，筆者旨在分析柴契爾之後英國福利論述轉變背後的歷史脈絡，而非單純討論這種轉變。

麥隆五屆政府的執政。保守黨執政時通過「去市場管制」重新確立了「市場至上」(Market Supremacy)的準則，在「民營化」、「去國家化」這些概念之下，英國福利國家非核心的社會支出被大量削減(除了教育和醫療之外，以社會住宅被砍最多)。到了新工黨(布萊爾和布朗)執政後，雖未完全改變保守黨的路線，但在第三條路理念下，提出「公民社會」和「社會投資型國家」的概念，讓「社會」又回到了英國社會福利論述中來。再到2010年卡麥隆執政後，「大社會」願景看似延續著「公民社會」的理念。我們可以將1979年以來英國歷任政府對於「社會」的表述稍加整理可以發現，從柴契爾政府開始，對於社會的想像各有不同。也許會有人提出，這些幾乎都是當時英國執政者的一種政治修辭。的確，從政治語藝分析來看，關於社會的種種修飾，很難擺脫是選舉或者粉飾執政的說辭。但是，在這些對於社會想像或選舉話術背後，給我們呈現一個從「沒有社會」到「大社會」的社會想像之連續光譜。

## 二、尋找「大社會」的福利理論坐標

卡麥隆提出「大社會」政策構想之後，英國學術界已就「大社會」的政治思想源流做了充分的討論(Alcock, 2010; Kisby, 2010; Smith, 2010)。區別於對「大社會」的政治學研究，本部分將結合前述19世紀末福利的「社會轉向」到柴契爾主義下市場化造成「社會的終結」，為「大社會」政策的出現尋找合適的福利理論坐標，為後文討論「大社會」引發的福利政策爭論提供理論視角。

在傳統英國福利論述中，關於福利服務供給有以下常見組合：國家、市場、社會、志願部門、社區、宗教、慈善、家庭等等。這些不同組合都可以存在於

各自不同政治立場的福利論述中。也正因著這樣的思考脈絡，在 1970 年代福利國家出現危機時，曾有學者（Victor Pestoff）提出關於 Welfare triangle 的分析框架，希望能夠整合多元的福利供給。這樣的嘗試之後又被發展成為福利多元主義理論（Welfare Pluralism）。

在圖 1 中，Victor Pestoff（Defourny, Hulgård and Pestoff, 2014 : 72）將國家、市場、社區、第三部門（公民社會）這些福利服務供給來源按照不同三角形方式組合，借用了公共領域和私人領域，以及營利和非營利、正式福利和非正式福利等分類概念，將福利多元主義眼中各福利服務來源的分類和組合形象化地呈現在我們眼前。可視化的圖形有助於更好理解這些福利組合在不同社會文化脈絡下所呈現的政策面貌。柴契爾所謂的「沒有社會」是用「市場」來取代傳統福利國家下的「社會」，因此，沿著「營利/非營利」的劃分，市場至上的原則在 1980 年代得到了保守黨的重新推崇，與之相對的，在福利國家鉅變下從公共服務領域退卻的國家和由無數個人組成的家庭都落在了與市場對立的「非營利」領域。特別是 1997 年以後的新工黨時期，在「第三條路」思潮影響下，英國社會政策一度將公民社會等同於第三部門，「社會」概念被限定在圖 1 三個大三角的中間部分，第三部門也被視為可以解決市場與政府二者都失靈後所帶來的問題。在這樣的思潮之下，英國的社區一躍成為主要的福利服務供給來源，「社區培力」、「社區充權」的概念成為了頗具影響力的詞彙（蔡弘睿、張菁芬，2016；黃彥宜，2016）。只是這樣的社區復興並未挽救新工黨 2010 年的選舉，卡麥隆成功將新工黨塑造成「大政府」的形象，通過預設「不是政府的，就是社會」這一前提，巧辯說要將「大社會」帶回來。但帶回來的其實是柴契爾政治願景所預見「市場化社會」（張世雄，2016 : 90-91）。因此，「大社會」的福利理論坐標落在了「非國家」的其他多重領域之中。

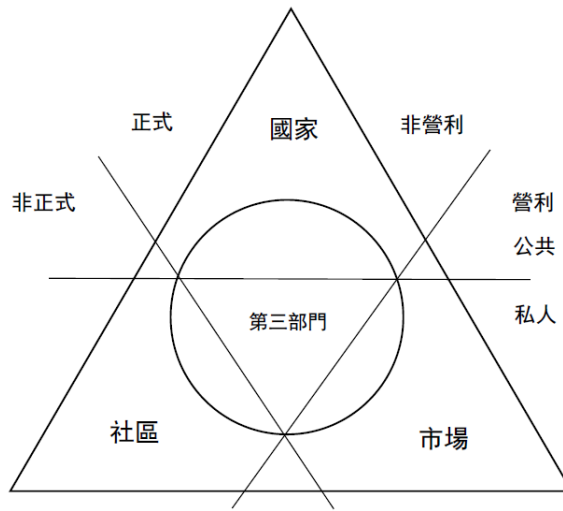


圖 1：福利多元主義下的福利服務供給組合

### 參、從政策願景到現實落差：「大社會」下的社會企業發展為例

當卡麥隆 2005 年當選保守黨領導人後，面對新工黨政府已連續十二年的執政，他在 2007 年使用「破裂的社會」（Broken Society）來批評其過於強調政府權力而導致的治安不佳和青年犯罪率攀升，並於次年提出要吸引社區組織、社會企業和志願部門一起來「建設一個更為強大的社會」（Building a stronger society）。隨後在 2009 年的競選過程中，卡麥隆正式提出來「大社會」這個政見希望能矯治新工黨治下英國日益「破裂的社會」（Cameron, 2007、2008、2009）。按照 Carl Schmitt 的名言：政治首要就是要區分「敵我」，卡麥隆的「大社會」就是從上述策略入手來劃清保守黨與新工黨政策之間不同的政策主張。保守黨將新工黨的一系列政策冠以「大政府」的名稱，反覆告訴英國選民正是政府權力的過度行使，干涉到了人民的權利，因此，「大社會」願景要做

到「還權於民」。這些論述背後試圖喚醒植根於人類內心之中對於共同體生活和德性的美好想。2010年，卡麥隆的保守黨-自由民主黨聯合政府兌現選舉中對於「大社會」願景的承諾，開始在英國推行此政策。從2010年5月第一份官方政策文件 *Building the Big Society* 出台到2015年英國民間智庫 *Civil Exchange* 發佈對於「大社會」政策的審計報告為止，短短五年時間，「大社會」已經由興轉衰，甚至卡麥隆自己也不再提起了。

不過，對於這段差不多三年多「大社會」政策運作的研究依舊是有意義的。儘管柴契爾懷疑是否存在有「社會」這個事物，這樣的觀點過於激進，其他保守黨人不得不承認，甚至要面對現實中看起來存在著一個不同於「國家」與「市場」的「社會」。同樣是保守黨領導人，卡麥隆為什麼一反柴契爾夫人對「社會」這一事物的態度，在「社會」的問題上二者的態度如此天差地別呢？過去在經典福利國家論述中，由於中央政府承擔了大量福利服務的供給，「社會」看起來已經退縮到很小的空間。但是，伴隨1970年代福利國家危機和管理主義的興起，第三部門管理理論提出了，當政府和市場二者都失靈時，人們對於公共、社會或者共同關心的問題可以求助於那個非國家和非市場的事物。

對此，卡麥隆也承認說，過去從柴契爾開始的保守黨太過關注於經濟，而對於健康服務、環保或者社會領域所言甚少。他甚至自我期許要想柴契爾挽救英國經濟那樣修復英國新工黨執政下破裂的社會 (Lee and Beech, 2011: 10)。卡麥隆在競選演講頻繁提到了社會企業<sup>5</sup>，保守黨政府也寄希望透過延續新工

---

<sup>5</sup> Janelle Kerlin (2006) 指出，早在1980年代起，歐洲和美國都興起來「社會企業」這一概念。在新工黨布萊爾政府的「社會投資型國家」之下，英國社會企業已經得以發展，並在2009年由英國社會企業聯盟發佈了第一份「國家社會企業調查」報告。但卡麥隆政府「大社會」政策下對於「社會企業」的推動，並非單純以推動「社會企業」為目標，而是服務於整個「大社會」政策的原則，或者換句話說，「社會企業」之於「大社會」恰如「一根釣竿」，是英國政府在下放權力並向社區和公民賦權的手段之一，至於「社會企業」本身發展如何，卻並不是「大社會」政策所要關心和考慮的，這也是「弔詭」(Paradox)之處。

黨社會企業政策來激活社會創新，增加社會資本，可最終結果還是失敗了。為此，筆者分兩部分闡述「大社會」政策下「社會企業」的發展：一是通過對比對卡麥隆政府「大社會」政策興衰的分析來討論「大社會」的政策目標是如何一步步與最初的目標事與願違的；二是以英國社會企業聯盟（Social Enterprise Coalition）歷年發佈的關於英國社會企業調查報告為例來審視在「大社會」政策強力推動下，英國社會企業究竟發展如何？在後一部分，更多會聚焦在與「大社會」政策重疊部分，而不會單純討論這一時期英國社會企業的發展全貌。

## 一、從願景到落差的「大社會」

對於如何建設一個「大社會」（Cabinet Office, 2010），卡麥隆聯合政府的中心思想就是：把更多權力和選擇還到人民的手中（to put more power and opportunity into people's hands）。與此中心思想配合的政策目標有五個：

一是賦予社區更多權力；二是鼓勵人民在其社區發揮更積極的作用；三是將權力由中央轉移至地方；四是支持合作社、互助基金、慈善組織和社會企業；五是公開政府資料。

「大社會」政策中，最為關鍵的是第三和第四點。在「大社會」整個政策設計中，地方政府（local government）被賦予更多地權力，配合著《地方主義法》的修改，更多過去有中央政府承擔的社會服務被轉移到地方，相應的財務分配也被拿出來檢討。至於第四點，「大社會」政策不是單純以資助包括社會企業在內的各類組織長遠發展為長遠目的，而是強調「支持其在公共服務運作中更多介入」，特別還提到要對數以百萬計的公共部門從業者賦權（empower），使其成為自己的老闆，通俗來講就是要讓「大社會」其「自我負責」。回到前



面圖 1 的福利服務組合來看，卡麥隆的「大社會」就是要將過去保守黨在市場領域成功挽救英國經濟的經驗拿到福利組合中的社會領域來，在第四條的影響下，看起來「大社會」的範圍已經很清楚呈現出來了：第三部門（公民社會）和社區都被涵蓋進了整個保守黨的「大社會」之中。

前文曾提到，英國民間智庫於 2012、2013 和 2015 年分別發佈過三次對於該政策的審計（Audit）報告。在第一份民間審計報告中，民間智庫「公民交流」還略帶希望地預言：大社會（政策）如果想要成功，政府就必須和志願部門一起做很多工作來建立共同願景和目標（Civil Exchange, 2012：4）。結果一年之後，在 2013 年的民間審計報告中，「公民交流」就開始追問：「大社會」是不是完了？（Is the Big Society Dead？）到了 2015 年的最終審計報告，「公民交流」（Civil Exchange, 2015：4）更是直言：大社會（政策）未能實現其最初的目標，並且建議將「大社會」修改為「一個美好的大社會」（A good Big Society）。

「大社會」政策之所以從願景到落差，按照民間智庫的觀察來看，主要有兩個致命傷：第一是市場導向的邏輯讓卡麥隆政府在實施該政策過程中將「向地方政府、社區及公民賦權」過於簡單化，導致了社區尚未做好準備就接收了一系列與權力相伴的各項公共事務。其次，更為弔詭的地方在於：越來越少的人覺得自己能夠影響到地方（政府）事務（Civil Exchange, 2015）。也就是說，「大社會」初衷在於將權力交還到人民的手中，結果卻由於中央政府對於行政權力和公共事務的向下轉移，一切問題都又回到了基層的社區和人民面前。看似新工黨的「大政府」在卡麥隆政府治下逐漸改變了，但其實這樣的「大社會」並不是志願部門和社區所需要的。「誰的大社會？」其實是在質疑卡麥隆政府推行的「大社會」政策其真正政策目的在何處？到底是為了市場主義的目標，還是其他。同樣，「大社會」政策下社會企業的發展亦是如此。

## 二、社會企業能通向大社會嗎？

社會企業自 1980 年代有歐洲與美國逐步發展以來，其發展形態亦有所差別。美國偏重「賺取所得」(earned income)和「社會創新」(social innovation)，歐陸更多着眼於社會經濟 (social economy)、工作整合 (work integration) 等 (王仕圖、官有垣譯, 2012)。這兩派社會企業研究的分野源於這樣一個事實，即作為研究對象的「社會企業」本身複雜且多樣化，在所謂「營利-非營利」二分的社會企業「光譜」(spectrum) 之下，仍有不同類型的組織形態。英國社會企業有別於歐陸的幾種模式，更接近於美國的社會企業風格。在英國，早期的社會企業僅為地方經濟的一部分，柴契爾政府之後成為因應經濟衰退和政府失靈的政策工具，與此同時，新公共管理對於「準市場」機制的引入也逼迫一部分社會福利團體轉變為社會企業來以商業模式增加收入。到了新工黨布萊爾政府時期，伴隨「社會投資型國家」概念的提出，「社會企業」一躍成為新工黨推行此政策的最佳組織形式，新工黨政府也希望社會企業能夠透過提供服務和產品來確保其公民社會目標的實現。不過，誠如 Thompson (2011) 在「大社會」政策推行之初就提醒的，想要真正吸引社會企業家們進入社區，志願工作將扮演最為核心的作用。

英國的社會企業發展是因循著其 1980 年代以來社會福利發展脈絡的，因此，對於卡麥隆政府「大社會」政策下英國社會企業的發展，可以從兩方面着手討論：一是其將社會企業定位於何？到底是作為市場領域的商業部門，還是已經被納入了廣義的第三部門之中？第二是在「大社會」政策實施後，對於英國社會企業有何影響？對於第一個部分，筆者將基於英國 2010—2015 對於社會企業的政策書 (2010 to 2015 government policy: social enterprise) 來討

論。而對於第二個部分的討論，則利用英國社會企業聯盟（**Social Enterprise Coalition**）在 2009 年和 2015 年分別完成的英國「國家社會企業調查」作為資料來呈現（**Coalition**，2009、2015）。

2010-2015 年英國對於社會企業的發展策略是將其視為 **VCSE** 的一部分看待，保守黨政府認為，慈善組織、社會企業和志願組織（也可以說「志願（**Voluntary**）、社區（**Community**）及社會企業（**Social Enterprise**）」（**VCSE**）的存在就是為了助人及經常性幫助人們改善人民的生活和改進其生活的社區。一個充滿活力的公民社會也可以對經濟增長和公共服務有所裨益。在保守黨政府「大社會」的政策框架下，社會企業和慈善組織、志願組織及社區承擔類似的功能。保守黨的去新工黨「大政府」為「社會」留出一個巨大的空間。在「大社會」政策下，保守黨政府希望通過向下賦權，他們希望公民社會能夠接過去「大政府」化後的公共服務空白。也因為這個政策目標的確定，在對待社會企業發展時，卡麥隆聯合政府在執政之初主要做了兩件事：第一是消除新工黨政府遺留的過於繁瑣障礙與官僚作風，將柴契爾主義在公營事業上「去管制」的思路運用到推動社會企業發展上；第二是保守黨在英國引入了全新的一個法律概念：慈善公司組織（**the Charitable Incorporated Organisation**），使得慈善組織更易於成立和運作。

為此，在 2011 年，英國再次修改了慈善法。除此之外，在具體政策方面，英國保守黨政府向 **VCSE** 組織提供的幫助就僅限於支持其尋找資金，任其自我發展。在有限的預算安排下，依靠英國銀行中「沉睡」的資金來作為「種子基金」鼓勵包括社會企業在內的 **VCSE** 組織積極扮演「公民社會」的角色。也可以這樣說，在英國保守黨治下的社會企業和志願組織、社區各具相對獨立性。但更為重要的是他們都被保守黨希冀能夠彌補去「大政府」化所帶來的基層公共服務的真空地帶。這樣就造成了一個尷尬的局面：所有原本帶志願色彩和社

區主義特點的組織（無論是正式或非正式）都被納入了「大社會」之中，更弔詭的是，以營利為目標的各類組織形態也以社會企業的名稱進入了這個「大社會」福利論述之中。

那麼，到底在英國「大社會」政策實施過程中，社會企業到底扮演了什麼角色呢？英國社會企業聯盟是一個關於社會企業的英國全國性組織（the national body for social enterprise），其曾於 2009 年、2011 年、2013 年及 2015 年四次發佈英國的社會企業發展調查（State of Social Enterprise Survey），在其他年份還發佈「英國社會企業：社會影響力報告」（Social Enterprise UK : Social Impact Report）。這裡選取 2011、2013 年和 2015 年三次英國「國家社會企業調查」報告的數據<sup>6</sup>結合「大社會」政策可以看出：2011 年至 2015 年這四年，「大社會」政策下英國社會企業的發展有以下特點：

一是英國社會企業規模超越了小型商業組織。根據 2009 年調查，儘管當時受訪的英國社會企業有一半以上擁有志願與社區部門的服務背景，但是在組織規模上則完全不同於志願部門，相反在規模上更加接近於調查時的小型商業組織。而到了 2015 年的調查發現，英國社會企業的規模已經超越了主流的小型或中小型企業。由此可以看出，在整個「大社會」政策之下，英國社會企業的規模是在迅速增加的。在經濟績效表現方面，僅舉 2008 年金融危機之後的表現來看，相較與其他的行業的緩慢，社會企業則處於英國經濟恢復的最前列。同樣，2015 年受調查社會企業在報告發佈前 12 個月營業額增長是 52%，遠遠超過了其他中小企業。

---

<sup>6</sup> 2011 年的數據剛好是保守黨卡麥隆政府執政後一年取得的，而 2015 年則與 Civil Exchange 發佈判定「大社會」政策失敗的最終審計報告同一個年份。這三年的數據證明「大社會」政策對於英國社會企業組織形態的影響。

二是以公司制為組織形態的社會企業日益增多。2009-2015 年這四次調查中，英國社會企業最突出的變化在於其組織形態的變化。在表 1 中可以發現，相較與以公司制為組織形態的社會企業相對固定，英國以合作社（IPS）為組織形態的社會企業從 2011 年 24% 持續下降，到了 2015 年僅占全部調查社會企業的 9% 左右。其背後原因有二：一方面英國自 2004 年公司法修改之後，增加了社區利益公司（Community Interest Company）這一概念，為社會企業在社區運作提供了靈活的組織形態；另一方面由於英國卡麥隆政府為提高公共服務，在「大社會」政策影響下對於合作社法律規範進行了修改，使得原本是合作社形態的社會企業選擇轉型。

表 1：2011-2015 年英國社會企業調查中組織形態之變化<sup>7</sup>

組織形態	調查年份		
	2011 年	2013 年	2015 年
公司制	76%	81%	83%
合作社	24%	19%	9%

資料來源：作者根據 Stata of Social Enterprise Survey 三次調查數據自繪。

三是社會企業收入來自公共部門佔比持續增加。「大社會」政策在去「大政府」化的同時鼓勵包括社會企業在內的 VCSE 提供公共服務，這卻造成了社會企業收入依賴於公共部門。在 2009 年調查的 962 家社會企業中，有 39% 的社會企業其一半以上收入來源於地方或中央政府。但是到了 2015 年，社會企業與政府公共部門訂立服務契約的更多。在受調查社會企業其收入中，來源於公共部門預算的在 2015 年佔比高達 27%，而在 2011 年「大社會」政策剛推出一年時，這個比例僅為 18%。受調查的社會企業之中，至少有 59% 的社會企業

<sup>7</sup> 公司制包括所有按照「公司制」註冊的社會企業（包括 Company Limited by Guarantee、Community Interest Company、Company Limited by Shares 等），而合作社則指 Industrial and Provident Society (IPS) 這類組織，而其他則包括了合夥、獨資等形式的社會企業。

和公共部門有過業務往來。特別是在某些特定地理區域(英格蘭北部和中部),約 30%的受訪社會企業更是直言來自於公共部門的業務是其主要收入來源。

以上數字呈現出在「大社會」政策下將英國社會企業「推入社區」的過程。但其實在一開始,英國的社會企業就與社區充滿了聯結。在 2009 年英國社會企業聯盟發佈的「國家社會企業調查」報告中提到,差不多有 45%以上的社會企業認為其受到社會影響力的驅動,其中就包括「回饋社區」(putting something back into the community)。回顧英國社區發展的過往歷史,自 1960 年代社區發展的黃金年代算起,哪怕是到了 1980 年代新右派影響下,國家依舊是社區工作的主要資助者(Popple, 1995: 30)。但不一樣的社會福利論述下的國家資助社區工作背後的意涵卻不盡相同。保守黨政府曾在社區積極推行過社區照顧,結果表明其實那只是為了 NHS 改革做一個鋪陳而已。而卡麥隆政府想借助社會企業的發展來實現其「大社會」政策,儘管做了很多,但一方面錯誤地將社會企業和社區同樣列為 VCSE 的一部分,讓非營利和營利的界限在「大社會」變得越來越模糊。另一方面,伴隨法律規範的修改和政府高舉砍社會福利預算的大刀之下,越來越多合作社和志願組織轉為以公司制為組織形態的社會企業,在預算短缺情況下,賺錢似乎變得更重要了,但最後看起來還是從政府公共部門拿到預算占社會企業收入一半以上。

以上呈現一個讓人難以理解的悖論:「大社會」政策原本寄希望於像社會企業那樣的組織來成為國家「還權力於人民」的中介機制以實現組織公民自我管理社區事務,同時讓社會企業成為公共服務的自我提供者或者說共同生產人。但最終英國公共服務供給的統計數據卻表明,社會企業大部分收入還是來自於政府公共部門。在 2009 年競選之初,卡麥隆對社會企業和社會創業家們充滿期望,但經過五年多時間,那些帶「營利」和「社會」雙重使命的社會企業,

除了一些特別傑出的之外，似乎大部分看不出可以不依靠政府就能夠繼續生存下去。而造成這樣結果的原因，看起來是：政府做得太少，市場導向太深，社區社會不分。但背後卻有著市場解放和社區復興二者更為深刻的原因。

## 肆、討論：理解市場解放與社區復興的雙向運動

回顧英國福利國家的發展歷史，二次大戰後輪流執政的保守黨和工黨在「凱因斯主義式福利國家」的共識下，最初暫時壓制了彼此政治意識形態間的歧異。但到了 1960 年代末，英國貧窮被再發現後讓「福利國家」開始出現了「裂縫」，大家逐漸在「搖籃到墳墓」的迷夢中醒來，不得不面對經濟增長停滯，再也無法實現充分就業後所帶來的失業和財政短缺。1970 年代開始，英國社會福利政策就像「走馬燈」一樣不斷變化：從提出「社區發展」重新發現志願服務價值到對福利服務供給「去國家化」，到推行社區照顧、NHS 競爭機制改革，再到新工黨對於公民社會、夥伴關係（partnership）、社會投資型國家的倡導。這些千變萬化的政策背後的邏輯在於：英國福利論述轉變之下兩大政黨對國家、市場、社會、社區這些福利組合不同的理解。僅從福利供給理念圖出發無法真正理解為什麼保守主義政黨會提出一個強調「大社會」的社會政策。

Victor Pestoff 曾分析了歐洲福利國家發展歷程：1980 年代以來，福利多元主義理解下的柴契爾引發的「對福利作戰」其實是在不斷縮小國家在福利服務供給中的比重，與之相對的是市場和第三部門逐步在福利服務中的佔比。值得一提的是，他將福利國家的發展展望到了 2030 年，他設想了未來歐洲福利國家會有兩種可能的福利服務供給模型：一種是新公共管理模型（最初他稱之為「肆無忌憚的私有化」）；一種是新公共治理模型（最初他稱之為「福利多元

主義」)。我們透過之前對於英國福利國家在 1970 年代之後歷史發展的分析不難得出結論：英國顯然是新公共管理模型下市場導向的福利供給，而與之相對的歐洲社會模型則是 Pestoff 所稱的新公共治理模型下社會導向的福利供給。

上述的變化結合之前的分析，呈現可以呈現出一幅英國 20 世紀以來「社會想像」不斷變化的歷程（表 2）。1970 年代之後「市場解放」和「社區復興」二者的出現，可以借用 Karl Polanyi 在 *The Great Transformation* 一書中提到的「雙向運動」（double movement）的觀點來理解。1944 年，Polanyi 與 Hayek 都同時出版了自己的著作但雙方所持觀點卻截然不同。Hayek 在 *The Road to Serfdom* 對「市場經濟」推崇植根於他對於市場會自發形成秩序原則的堅信，但 Polanyi 則認為「一個自我調節的市場概念無疑是一個烏托邦」，他為我們刻畫了「市場經濟」和「社會保護」之間「雙向運動」。Polanyi 認為在 19 世紀之前的經濟與社會是一體的（市場嵌入社會 embeddedness），但伴隨工業資本主義發展後，一方面市場經濟不斷發展，成為了壓倒性的力量，經濟和社會逐步開始脫嵌（disembedded）；另一方面，市場的擴張又觸發了社會保護機制，讓國家透過干預經濟來完成對社會的保護。Polanyi 所舉的最典型社會保護的例子就是英國 1795 年的 Speenhamland Act（Polanyi, 1957）。同樣，對於卡麥隆的「大社會」政策的理解，如果從政治意識形態系譜上追溯可以將 Phillip Blond 提出的 Red Tory（Blond, 2010）當成「大社會」的思想來源，但造成這樣一種意識形態背後卻是 1970 年代福利國家危機後保守黨柴契爾政府不斷解放市場，試圖讓市場力量重回福利服務供給來矯治官僚治下的福利國家的沉重負擔。與此同時，1960 年代末興起的英國社區復興運動所對抗的資本主義市場所破壞的人際關係和社區信任。



表 2：20 世紀以來「社會」在英國福利論述中的轉變

福利社會轉向	經典福利國家	市場模型	社會模型	偏市場模型
19 世紀末-二戰	1945-1979 年	1980-1997 年	1997-2010 年	2010 年-至今
自由黨、保守黨	保守黨、工黨	保守黨	新工黨	保守黨
		柴契爾、梅傑	布萊爾、布朗	卡麥隆、梅伊
新自由主義、費邊主義、 社會民主論		嶄新自由主義、社群主義		
Individual 個人	→ Friendly Society → 互助會	No Society→Civil Society→Big Society 沒有社會→ 公民社會 →大社會		

資料來源：根據前述論述，作者自繪。

首先，在英國經典福利國家框架下的福利服務供給，以專業化的社會工作者為主，曾經佔據社會服務大部分領域的慈善組織會社（Charity Organization Society, COS）也隨着福利國家的發展而向專業化社會服務機構學習和模仿。英國政府對志願性社會服務服務改觀來自於 1968 年的西蒙報告書（Seebohm Report），該報告書讓「社區」這個詞重新回到了英國主流福利論述中來，「社區」被認為存在於一個互惠的社會關係網絡之中，既是服務提供者，也是服務接受者。以專業的社會工作者為核心的地方政府社會服務部門，是互惠社會關係網絡的中心點；而社區志願者們則是此網絡的「消息和專門知識的來源、推動者、觸媒劑，以及鼓舞者」（詹火生，1987：146）。從 1968 年西蒙報告書中的「回到社區」並強調「公民參與」成為英國戰後社區發展的起點，隨後 1970 年代英國開始推行社區發展計畫，只是到了 1970 年代末，這些計畫似乎都沒有成功。而「回到社區」等來的是柴契爾更為徹底的「對福利作戰」。至此，「市場解放」和「社區復興」之間的「雙向運動」拉開序幕。

其次，從市場解放所造成的結果來看，市場力量將過去福利國家中的集體主義邏輯打破了，每一個人又回到「原子式」的個人存在，這也是「沒有社會」的邏輯所在。市場解放造成的個體化最終造成了每個人的生命歷程都開始走向

不同，這樣的生命歷程具有高度不確定性，這也是 Ulrich Beck 所謂的「第二現代性」所帶來的一種風險社會。在對抗這種一種社會風險中，社區（共同體、社區）的觀念再度興起，人們希望在風險不確定的社會之中尋找一種彼此之間情感的聯結。因此，社會資本概念就成為 1990 年代之後西方衡量社會溫度的重要指標之一：是獨自打保齡球，還是照顧你鄰居的草坪？這樣的抉擇成為鄰里互助和社會信任的重要標準。而卡麥隆的「大社會」所憧憬的就是這樣一種高社會資本和社會信任的英國社會，一個有別於新工黨執政 13 年所帶來的「破裂的社會」。然而他所採取的方法卻是訴諸市場的手段來增加社會的信任，這背後恰恰是他依舊迷信柴契爾以來市場解放的力量可以矯治社會的問題。

第三，市場解放和社區復興彼此之間「雙向運動」所呈現出來的思想交鋒集中體現在嶄新自由主義和社群主義的論辯上。1971 年，John Rawls 以 *A Theory of Justice* 拉開了福利國家政治哲學的辯論序幕，如果以 Rawls 所論證的平等自由主義為原點討論。嶄新自由主義要回到古典自由主義的那種個人主義式的權利觀，Hayek 被他們當成反對集體主義（極權主義）和推動市場解放的旗手。在嶄新自由主義影響下的英國福利論述完全走向柴契爾所推動的「市場模型」，一方面通過解除市場管制來解放市場，另一方面以強迫工作來代替以資格領取福利，形成所謂「工作邏輯下的福利」（workfare）。社群主義有別於自由主義的傳統，社群主義者更加關注他者（the Other）、共同體（Community）和美德（Virtue）。這背後即是以 Hegel 所建立的對於 Kant 自由哲學的批判為前提的。在 Hegel 看來，個體在與他者互動關係之中才可以認識到「自我」，契約論以來那種「原子式」的個人主義定位的自由主義是空洞的。

最後，在帶著濃厚社群主義色彩下的「第三條路」理論影響下，英國新工黨 1997 年開始重構社會福利論述，將「公民社會」、「社會投資型國家」這些帶著強烈「社會聯結」的概念引入英國。「社區新政」（The New Deal for Communities）是新工黨執政時期經常出現的名詞（黃源協、劉素珍、蕭文高，2011）。在這一時期，英國對於社會的想像植根於社會資本理論的研究，希望通過第三部門的發展帶動社區中各種志願組織的成長與壯大，從而推動鄰里間社會資本的增加。只是這樣的問題解決之道並未關注到英國社會不平等問題，也無力避免一個破裂社會的出現。

通過對 1970 年代以來英國社會福利論述轉變的討論可以看出，「大社會」願景背後試圖以市場邏輯矯治社會問題的初衷，是市場解放和社區復興「雙向運動」一個暫時妥協的產物，只經歷了三四年之後，「大社會」政策最終以失敗告終。這種看似「超越左右」的政策背後呈現英國政壇的一個奇特現象：自柴契爾之後的歷任繼任者（梅傑、布萊爾和布朗）都繼承著柴契爾的政治遺產，為此 Jenkins (2007) 諧戲這種現象為 Thatcher And Sons（柴契爾和她的兒子們）。在這樣一種傳統之下，「市場化」邏輯運用于於國家資助社區工作和第三部門，有研究者指出，「大社會」其實是一種國家在公共服務領域的退卻（Bunyan, 2012；Halsal、Cook and Wankhade, 2015）。用 Martion Smith 在 2010 年和 2015 年兩篇對「大社會」政策來說，卡麥隆競選之處宣稱英國社會要從大政府向大社會的轉變，最終卻促成了社會福利領域的大社會轉向小國家（small state），即以「大社會」之名弱化了國家在社會福利中的責任與投入，與柴契爾奉行的政策不同，保守黨的「大社會」政策將政府作用限定在一個核心範圍內，同時將私營部門整合進國家（公共服務）供給之中以區別於之前將國有公營部門一賣了之的政策（Smith and Jones, 2015：245）。從這點看，卡麥隆執政提出的「大社會」政策被看作是歪打正著的完成了柴契爾政治願景所預見的「市場化社會」（張世雄，2016）。

## 伍、結論：福利國家鉅變與消失的社會不平等

1795 年，正當資本主義工業革命經濟席捲英國展現市場力量的同時，也製造了大量失業和貧窮問題。英國效用主義先驅 Jeremy Bentham 在討論修改濟貧法背景下曾提出過一個至今看來依舊聳人聽聞的建議，即要成立一個「國家慈善公司」（The National Charity Company）來管理那些窮人（Bahmueller，1981）。Bentham 希望用商業力量解決國家問題可以視作市場邏輯介入福利服務供給的探索。只是在當時英國還沒有形成當代福利論述中「社會」概念，否則 Bentham 或許也會用「社會企業」來管理窮人。

20 世紀「社會」在英國福利論述中的轉變（表 2）和英國 1980 年代以來歷屆政府對於「社會想像」為我們展現了「社會」在整個福利論述中的鉅變。本文延續這樣一種思路脈絡，論證了英國「大社會」政策背後是以市場邏輯介入了社會領域的最近一次政策探索，其出現的根本原因在於 1970 年代以來市場解放與社區復興的雙向運動。本文初步結論有三：

首先，19 世紀末以來英國福利論述中的「社會轉向」帶來了以個人為本的權利觀向以社會為本的權利觀的轉變，但是伴隨經典福利國家論述的強化，英國「社會」在與福利國家的關係中逐漸失衡。在傳統英國福利論述中社區原本只是被視作一個志願服務的部門，但是當凱因斯式福利國家出現危機時，無論是倡導市場的保守黨人，亦或是看重公民社會的新工黨，都會把視野聚焦在社區。從最初的社區發展，到保守黨時期的社區照顧，再到新工黨的社區新政，最後回到卡麥隆將先是將社會和社區混為一談，同時涵蓋在「大社會」中定義為「社區和社會」（Community and Society）。

其次，1970 年代以來全球化下資本跨國流動將所有固有邊界都打破了，英國福利國家危機後出現市場解放和社區復興的「雙向運動」：一方面在理論

上呈現為嶄新自由主義和社群主義的彼此爭辯，另一方面在社會想像上：從「沒有社會」到「公民社會」再到「大社會」體現了福利論述與政策實踐的互動發展。而英國福利論述對應的福利供給模型從柴契爾「市場模型」經新工黨「社會模型」後，到了卡麥隆執政提出「大社會」願景試圖以市場邏輯整合社區和社會，最終失敗後仍舊回到「市場模型」，但殘留部分「社會模型」影響。

第三，1980 年代以來英國福利國家「市場」和「社會」的分離造成了英國獨特的福利服務供給中的「市場模型」，這有別於之前提到的歐洲社會模式。在 Mayhew and Wickham-Jones (2015) 看來，英國 1970 年代以來福利國家發展過程中最接近 ESIM 那樣社會取向的福利政策也只有工黨新政 (Labour's New Deal) 1997-2010 年這段時期。2010 年工黨丟掉了選舉，一個保守主義政黨憑借著「大社會」的願景打敗了長期奉行左翼意識形態的執政黨。當卡麥隆「大社會」不再提起時，保守黨政府還是回歸到偏向「市場模型」本身的福利服務供給，最後竟然以「脫歐」的形式告別了與 ESIM 共處的歷史。

行文至此，我們再次回到卡麥隆 2009 年 11 月在 Hugo Young 講座首次提到「大社會」的演講，他除了提到「大社會」並詳細論述其理念之外，還引用了當年在英國頗為流行的 The Spirit Level 來佐證自己對「破裂社會」的判斷 (Cameron, 2009)。當然，他的論調聽起來非常保守主義（就像 Hickson 在 2009 年分析的那樣），技巧性地將話題從社會不平等問題轉移到貧窮的原因及症狀的討論。這本暢銷書的兩名作者 Wilkinson 和 Pickett 在 2010 年回應卡麥隆這篇講話時，毫不客氣地指出：事實真相是我們所忍受的收入不平等恰恰是自柴契爾政府以來所加劇的。

## 參考文獻

- 王仕圖、官有垣 譯（2012）。〈歐洲與美國的社會企業和社會創業精神的概念內涵：趨同與分歧〉（原作者：J. Defourny、M. Nyssens）見官有垣等（編著），《社會企業：臺灣與香港的比較》，27-60，臺北：巨流圖書公司。（Defourny, J. and M., Nyssens (2010). Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences. *Journal of Social Entrepreneurship*, 1(1), 32-53.）
- 黃彥宜（2016）。〈社區充權：臺灣與英美經驗的對話〉。《台灣社區工作與社區研究學刊》，6（2），55-93。（Huang, Yen-Yi (2016). Community Empowerment in Taiwan: A Dialogue Regarding the Perspective of Empowerment in the UK and the US. *Journal of Community Work and Community Studies*, 6(2), 55-93.）
- 黃源協、劉素珍、蕭文高（2011）。〈英國社區新政對台灣社區工作的啟示與借鏡：社區治理觀點的分析〉。《臺大社會工作學刊》，23，1-45。（Hwang, Yuan-Shie, Su-Jen Liu and Wen-Kao Hsiao (2011). Implications and Lessons of the New Deal for Communities in England for Taiwan's Community Work-Perspective of Community Governance. *NTU Social Work Review*, 23, 1-45.）
- 張世雄（2000）。〈公民權利的演進與困境：自由主義與社會福利的歷史關聯〉。《國立台灣大學社會學刊》，28，65-116。（Chang, Shrsyung (2000). Evolution of Citizenship Rights and Its Predicament: Historical Relevance between Liberalism and Social Welfare. *National Taiwan University Journal of Sociology*, 28, 65-116.）
- 張世雄（2001）。〈西方社會福利思想的四個傳承：當代社會救助政策思想脈

- 絡的探索〉。《社會政策與社會工作學刊》，5（1），99-144。（Chang, Shrsyung (2001). Four Western Traditions in Social Welfare Thought-An Exploration of Context Embeddedness of Contemporary Social Assistance Policy. *Social Policy and Social Work*, 5(1), 99-144.）
- 張世雄（2013）。〈大社會和大政府的福利爭論—道德煙火秀、財政煙霧彈和英國柴契爾主義的遺緒〉。《台灣社區工作與社區研究學刊》，3（1），127-136。（Chang, Shrsyung (2013). Moral Firework, Financial Smoke Grenade and Big Society Debate Against Big Government after the Legacy of Thatcherism. *Journal of Community Work and Community Studies*, 3(1), 127-136.）
- 張世雄（2016）。〈從「社區發展」到「社會企業」？關於社會企業的政策議程和政治想像〉。《社區發展季刊》，154，82-103。（Chang, Shrsyung (2016). March toward Social Enterprise from Community Development? On Policies and Politics of Social Enterprise. *Community Development Journal Quarterly*, 154, 82-103.）
- 蔡弘睿、張菁芬（2016）。〈探究社區根本的價值與能量—從英國的社區培力與發展經驗探討臺灣的社區培力機制〉。《台灣社區工作與社區研究學刊》，6（2），27-53。（Tsai, Huang-Jui and Chin-Fen Chang (2016). Return to Basic Value: Explore the Empowerment Mechanism of Community in Taiwan from Community Development Experience in Britain. *Journal of Community Work and Community Studies*, 6(2), 27-53.）
- 詹火生譯（1987）。《社會政策要論》（原作者：Kathleen Jones、John Brown、Jonathan Bradshaw），臺北：巨流圖書公司。（Kathleen, J., J. Brown and J. Bradshaw (1983). *Issues in Social Policy*. Routledge and Kegan Paul Books.）

- Alcock, P. (2010). Building the Big Society: A New Policy Environment for the third Sector in England. *Voluntary Sector Review*, 1(3), 379-389.
- Atkinson, H. P. (2012). *Local Democracy, Civic Engagement and Community: From New Labour to the Big Society*. Manchester University Press.
- Bahmueller, C. F. (1981). *The National Charity Company: Jeremy Bentham's Silent Revolution*. Univ of California Press.
- Blond, P. (2010). *Red Tory: How Left and Right Have Broken Britain and How We Can Fix It*. Faber and Faber.
- Bunyan, P. (2012). Partnership, the Big Society and Community Organizing: between Romanticizing, Problematizing and Politicizing Community. *Community Development Journal*, 48(1), 119-133.
- Cabinet Office. (2010). Building the Big Society. Retrieved 30-07-2019, from <https://www.gov.uk/government/publications/building-the-big-society>.
- Cameron, D. (2007). Families Matter More than Anything Else to Our Society. Retrieved 30-07-2019, from <https://conservative-speeches.sayit.mysociety.org/speech/599824>.
- Cameron, D. (2008). Launch of Voluntary Action Green Paper. Retrieved 30-07-2019, from <https://conservative-speeches.sayit.mysociety.org/speech/599645>.
- Cameron, D. (2009). The Big Society. Retrieved 30-07-2019, from <https://conservative-speeches.sayit.mysociety.org/speech/601246>.
- Civil Exchange. (2012). *The Big Society Audit 2012*. London: Civil Exchange.
- Civil Exchange. (2013). *The Big Society Audit 2013*. London: Civil Exchange.
- Civil Exchange. (2015). *Whose Society? The Final Big Society Audit*. London: Civil



Exchange.

Coalition, S. E. (2009). *State of Social Enterprise Survey 2009*. London: Social Enterprise Coalition.

Coalition, S. E. (2015). *State of Social Enterprise Survey 2015*. London: Social Enterprise Coalition.

Defourny, J., L. Hulgård and V. Pestoff (Eds.). (2014). *Social Enterprise and the Third Sector: Changing European Landscapes in a Comparative Perspective*. Routledge.

Freeden, M. (1978). *The New Liberalism: An Ideology of Social Reform*. New York: Oxford University Press.

Giddens, A. (1994). *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*. Stanford University Press.

Giddens, A., P. Diamond and R. Liddle (2006). *Global Europe, Social Europe*. Polity.

Giddens, A. (2007). *Europe in the Global Age*. Polity.

Glennerster, H. (2006). *British Social Policy: 1945 to the Present (No.3rd)*. Blackwell.

Halsall, J., I. G. Cook and P. Wankhade (2015). The British Big Society Effect: the Challenges of the Third Sector. *International Journal of Sustainable Society*, 7(4), 309-321.

Hickson, K. (2009). *Conservatism and the Poor: Conservative Party Attitudes to Poverty and Inequality since the 1970s*. *British Politics*, 4(3), 341-362.

Ishkanian, A. and S. Szreter (Eds.). (2012). *The Big Society Debate: A New Agenda for Social Policy?*. Edward Elgar Publishing.

Kerlin, J. A. (2006). *Social Enterprise in the United States and Europe*:

- Understanding and Learning from the Differences. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 17(3), 246.
- Kisby, B. (2010). The Big Society: Power to the People?. *The Political Quarterly*, 81(4), 484-491.
- Lee, S. and M. Beech (Eds.). (2011). *The Cameron-Clegg Government: Coalition Politics in an Age of Austerity*. Springer.
- Lowe, R. (2005). *The Welfare State in Britain since 1945, 3rd*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lowndes, V. and L. Pratchett (2012). Local Governance under the Coalition Government: Austerity, Localism and the 'Big Society'. *Local Government Studies*, 38(1), 21-40.
- Mayhew, K., and M. Wickham-Jones (2015). The United Kingdom's Social Model. *European Social Models From Crisis to Crisis: Employment and Inequality in the Era of Monetary Integration*, 144-176.
- Polanyi, K. (1957). *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Poppo, K. (1995). *Analysing Community Work*. McGraw-Hill Education (UK).
- Stolleis, M. (2013). *Origins of the German Welfare State Social Policy in Germany to 1945*. Springer Berlin Heidelberg.
- Stott, M. (Ed.). (2011). *The Big Society Challenge*. Cardiff: Keystone Development Trust Publications.
- Smith, M. J. (2010). From Big Government to Big Society: Changing the State-Society Balance. *Parliamentary Affairs*, 63(4), 818-833.
- Smith, M. J. and R. Jones (2015). From Big Society to Small State: Conservatism

and the Privatisation of Government. *British Politics*, 10(2), 226-248.

Taylor, C. (1975). *Hegel*. Cambridge University Press.

Thompson, J. (2011). Reflections on Social Enterprise and the Big Society. *Social Enterprise Journal*, 7(3), 219-223.

Wilkinson, R. G. and K. Pickett (2010). A Broken Society, Yes. But Broken by Thatcher. Retrieved 30-07-2019, from <https://www.theguardian.com/commentisfree/2010/jan/29/social-mobility-inequality-conservative-thatcher>.

