

台灣社區工作與社會研究學刊 第三卷第一期
2013年4月 頁127-136

書評

書名：The Big Society Debate: A New Agenda for Social Welfare?

出版：2012, Cheltenham; Northampton, MA: Edward Elgar .

編（著）者：Armine Ishkanian, Simon Szreter

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

**Moral Firework, Financial Smoke Grenade and Big
Society debate against Big Government after the Legacy of
Thatcherism**

張世雄

國立中正大學社會福利學系教授

「大社會」(Big Society) 是英國現任保守黨首相卡麥隆 (David Cameron, 2010-) 競選期間所提的政見和陸續推動的執政口號，要用來根除他所說的「英國病」：破裂的社會 (Broken Society)，和病根：大政府 (Big Government)。簡單的說，他強調自願服務行動和社區的自我充權，一面取代政府提供的福利和公共服務輸送，一面增強和修補了社區的社會資本 (顯然就是 Robert Putnam 「社會資本衰弱說」的英國版)。這樣一來，所謂社會資本的擴大或「共同生產」的社會企業，就自然地成了政府刪減福利預算和公共支出的煙幕彈。這讓他繼柴契爾、梅傑和 (新工黨的) 布萊爾、高登布朗之後 (Jenkins 2006; Temko 2006)，成為第五位的柴契爾主義首相。雖然卡麥隆避開了對自由市場的歌頌語言，卻仍相信只有透過政府的財政摺節措施，才能讓人民自發地當家作主和社區充權。於是他高舉著公民社會的火炬，點燃了復興二百年前馬爾薩斯主義者查爾默 Thomas Chalmer (1780-1847) 自願慈善事業 (來反對和修正濟貧法) 的 (做善事) 道德慶祝煙火秀。

當人們還在質疑道德煙火的作用時，大社會儼然已經變成了刪減政府預算的煙幕彈。與自民黨組成聯合執政的 2010 到 2013 年間，保守黨政府陸續啟動和推展的公民服務團 (National Citizen Service, NCS 網址) 和預計 5000 名專職「社區營造員」(Community Organizers) 的雇用，當作是其施政的主軸。伴隨著的，則是強力推動福利預算刪減，雖然引用的創作樣板，其實是以兩位美國民主黨籍總統的政治語言來表達：前者雛型為甘迺迪總統 1961 年創設的 (青年海外) 和平工作團 (Peace Corps)，後者則指歐巴馬總統進入政治生涯前的職業，就是在芝加哥擔任幾年的社區營造員。首當其衝被刪減的福利項目，正是新工黨 2004 年通過和大力推動的「兒童信託基金」(Child Trust Fund, CTF)，及其「資產為本平等主義福利」的 (Asset-based Egalitarianism Welfare) 政策理念 (Prabhakar, 2009)。其次大受影響的，則是「社區新政」(New Deal for Communities, NDC) 及其與地方政府的夥伴關係，還有對地方福利服務輸送組織的財政補助。2008 年發生的世界金融危機並沒有讓英國回到凱恩斯主義，即使是在

高登布朗任期間的曇花一現。相反的，在持續的歐債危機陰影下，英國繼續穩定地保持著反福利和反大政府的柴契爾主義路線。這本由倫敦政經學院（LSE）社會政策學者們，會同英國自願與慈善組織專業者所發起的會議和成果編著，就是在這國內與國際背景中浮現。

無論是在放煙火秀，還是搞煙幕彈，兩者的共同特性就是不會，也不能持續得太久。本書匯集的歷史篇和政策篇論文各有七章，加上導言和結論，全書十六章，致力於「大社會」概念的歷史構成解剖，和政策手段一目標的落差及其國際脈絡比較。導言由兩位編者擬定了五項議題，來檢視大社會這個難以捉摸的字眼。首先，大社會的政綱宣示是要改變政府政策的哪個層面？其次，它能為保守黨達成甚麼樣的政治目的？所以，到底會只是個政治詞彙，還是可以成為現實的指導？第四則在回答前述問題之前，從西北歐（第十三章）和轉型中國家（第十四章）的國際脈絡獲取經驗與學習。最後在政治詞彙和現實的差距下，考察成功的機會為何？

編者們當然沒有忘掉保守黨在柴契爾主義下對「社會」的看法：一個與社會主義，因此也是國家結合成「市場」最大敵人的字眼，即使他們沒有直接引述柴契爾的名言「沒有社會這種事物存在」。緩和這樣的極端個人主義遺緒，卡麥隆述諸（公民）社會的想像，來改變選民印象和攏絡自民黨：There is such a thing as society, it's just not the same thing as the state (p.113)。施放（不是國家）公民社會的道德煙火下，他們可以一起歌頌著個人自願選擇和自主責任的行動，延續著反大政府和稅收國家的柴契爾主義。同時正好用個人責任與社區自願行動參與的焦點，來移轉人民對政府大幅刪減公共預算的注意力（p.10）。這些政治目的的完成，在政策層面上需要的改變，是用包容性參與和公民自願行動的倡導，來包裝反國家官僚箝制的地方主義（localism），並用社會資本和地方信任的生產與流通，作為可以自我循環和永續發展的能量基礎。但這些政治詞彙就像煙火一樣的華而不實，放完了剩下的多半是掃不完的垃圾，以及「我們同在一起的激情」所必須付出的代價。在普特南（Putnam, 2000）

被迫自我修正後的新架構下，地方主義的社區自願行動固然短暫地激發了凝聚性的社會資本，卻忽略了更為重要卻更難建立和維繫的跨接性與聯結性社會資本（p.6-7），甚至為當代多元文化主義的社會帶來更複雜的族群團體整合問題（Putnam, 2007；張世雄，2007）。

2011 年 8 月的倫敦青年暴動和社區居民自保的反應，一面凸顯出社區人際間信任「孤島化」的危險，也正是試圖以地方凝聚性社會資本，來填補和取代橋接性社會資本與連結性社會資本匱乏，無可避免產生的後遺症和惡果（Halpern, 2005）。面對著這群被稱「IPOD 世代」（insecure, pressured, overtaxed, and debt-ridden），沒保障、壓力大、稅負重、負債高（藍書平，2011）且高（20%以上）失業的青年世代，包括美國鉅富 Samuel Buffett 和英國保守派的政論家（特別是柴契爾傳記的作者們）都意識到這一階級仇恨的高度危險性，以及屢次一再呼籲資產階級的慷慨捐獻和志願服務，來減緩不平等和消費主義社會排除構成的怨恨政治（Politics of Resentment）（Bauman, 2011）。著名左派學者 Slavoj Žižek（2011）評論更直接稱說這場嶄新自由主義高倡消費者選擇自由的反撲運動：Shoplifters of the world unites。英國（1906）百年前社會改革中的「富人的贖金」（Barker, 1999），隱約又一次成為今日對福利作戰的焦點。

本書章節分別檢討大社會的願景到底會是一場煙火秀，還是煙幕彈，或者兩者皆是。第二到十二章個別從歷史面與政策面來進行。英國歷史上地方政府的福利服務提供趨勢，特別是從 1979 年柴契爾執政才開始的地方財政刪減，對地方主義發展的限制；1601 年濟貧法和慈善用途法共同組成的教區行政地方法制架構，闡述大政府和大社會的不可分割，以及一個自足、自願主義社會的虛幻。四到六章的歷史考察包括互助會社與國家保險法（1911）的服務行政納編和財務依賴後果；英國青年的自願服務和慈善組織參與多半有利地域性—凝聚性社會資本的累積而有他者排除的後果；以及慈善組織到非政府組織的歷史演變，已讓它們已經無法在政府撤退之後接手政府扮

演的角色與功能。

第七章則檢討最新慈善法（The Charities Act of 2006）對 1601 年以來英國慈善制度的改革。雖然卡麥隆幾乎沒有提到慈善在大社會裡的角色，特別是慈善組織（在非營利和社會企業角色）和政府的緊密關係，而是直接訴諸社區行動和自願參與。作者以為卡麥隆刻意忽略了慈善的獨立性和政治倡導功能，那是可以實現大社會理想的中介組織。反向地想，這意味著大社會和大政府的對立，顯得是種沒有必要的政治操作和虛構。同樣要揭露大社會只是場行銷的煙火秀，則是政策篇的導引文。著名的社會學家 Martin Albrow 則從政策的市場行銷，來看卡麥隆是如何善用黑白兩極對立的深層結構，形成好人壞人的道德化口號（p.111）。他發現當社會學家早已陷入「不知社會（巴別塔化）為何物」（p.109-111）的「社會終結」年代，卡麥隆能善用媒體力量把日常街頭用語和政治術語結合起來，卻隱藏了其間各種矛盾和衝突，至少可以發揮暫時但絕對關鍵的介入作用。若是要問「一個沒有社會的大社會」怎麼可能，那就試著想像一下，我們要如何能在松露巧克力裡面找到松露。

跟在其後的政策篇論文，第九到十二章，依序檢討慈善公益部門的特定議題偏好與投資選擇，將使得給予社會福利提供的財源出現重大落差，而非更符合在地需要；基金會和政府在新治理下的（但多半是不平等的）夥伴關係，讓兩者必須相互配合與調整，但不等於基金會可以取代政府的功能；政府是否能夠「督促」（nudge）公民行為的改變，如同公民服務團的計畫，讓（青年）他們更願意從事和參與自願的公民行動，而這樣的行為改變技術經過有限的實驗方法測試出其效度和實用性之餘，不能忘記督促技術使用的前提，是要有一個健全的審議式民主社會，以舒緩「誰來控制那些**控制者**」的古典行政難題（張世雄，2007）；推動志工社會的野心和期待，特別是移轉公共和福利服務活動的生產與輸送，填補政府刪減預算所留下來的服務缺口，不僅是過度高估志工（含有限預算補貼）擴大計畫的成效，更造成對自願與非政府組織專業職工的嚴重威脅，造成的是相互抵銷的結果。財源使用目標設定、基金會不能填補

政府的角色空缺、行為改變的「督促」技術如何避免家長主義的威權控制，以及組織的專業人員與志工緊張關係，都為大社會理想的實現設下重重框架（Coote, 2010），就算不是不可能。

本書另行編選了兩章國際個案比較，先用德國與瑞典做比較，凸顯英國「破裂社會」危機論述的子虛烏有，再用（前蘇聯）後共產主義的亞美尼亞說明虛弱國家中的公民社會（人民為自保而）發展與成長的誇大扭曲。這一比較再次驗證政治社會學中國家與社會關係理論的命題。相較於德國和瑞典兩國，英國穩定的自願行動參與率和非營利組織數量的增加，否定了英國是處於強國家／弱社會的狀態。而大社會的倡導者一再引用開發中國家的公民社會或第三部門發展（包括著名的 **Grameen Bank** 微型貸款計畫），完全無視於弱國家／強社會的真實困境：缺乏有力政府對法律秩序的建立和維繫，造成弱肉強食、幫派猖獗和人民只能自力救濟的社會失序狀態。作者還提醒我們這是從休克治療到公民社會後社會主義轉型過程的產物。蘇聯共產主義瓦解之際，這些脫離的衛星國首先採取的是休克治療法（*shock therapy*），高舉市場效率進行刪減社會支出。一如大社會減少家暴經費補助，它們有著秘密共享的邏輯：用個人責任、消費者選擇和充權的口號，掩蓋著背後沒有能說出口的給付和服務刪除、邊緣化和貧窮化。從休克治療到公民社會的後社會主義轉型個案，娓娓地告訴我們只有建立和支持穩定的強國家/強社會關係，才是同時維繫自由民主和社會福利的道路。

這一意涵的闡述，正好是本書結論所摘要和提出的觀察：基於市場與第三（自願）部門的內在侷限，因此不能取代國家和公民的健全關係，以及社會政策對兩者的聯結。大社會作為一項政策理念，在此是缺乏一致性和零碎不全的計畫。如果我們再延續著國家與社會關係來看，大社會對地方主義的幻想，甚至也逐步背離柴契爾小但強（壓制工會來支持雇主市場）的政府，投射出一個既小且弱的政府，來面對強但有各自目標的多元利益團體和分離社會。這結果大半只會強化階級、性別和族群的不平等，造成更多的貧窮和社會排除。

細心的讀者應該會問第一章呢？英國牛津著名社會經濟史家和貝佛里奇傳記作者，哈莉絲（Jose Harris）為我們剖析大社會的相關概念，發展系譜和理念構成。她指出（特別是 2011 年 BBC 第四台製作 Michael Sandel 和其他）學者專家討論經常等同和交替使用 Civil Society, Great Society 和 Big Society 的說法，而卡麥隆的大社會也和高登布朗較早說的公民社會幾乎無差別。在英國（偉）大社會（Great Society）的觀念源自教會與國家的爭端，而亞當斯密的自然秩序和英國費邊社（接受法國孔德）實證主義的組織效率觀點（要注意的是代表人物 Graham Wallas 反對國家官僚的無效率，一如當代的新公共管理），構成了兩條軸線在民族國家和市場經濟發展脈絡中，尋求不同的公共政策與社會改革原則（可另參見 Harris, 2003，有別於法國共和主義傳統和德國法哲學傳統）。但社會福利專家和學習者們所熟悉的（偉）大社會，卻是 1964 年美國詹森總統繼任甘迺迪之後所提出，由大政府推動的消除貧窮和種族不公平的社會改革方案。但英國 1960 年代開始先後出現了左派和右派的（偉）大社會論述，反對工黨的福利國家和集體主義的國有化政策，也就是說反大政府。左派（1963 年就組成 Great Society Group）倡導專業管理和民間組織，右派則是海耶克（Hayek）的自由至上主義，強調市場機制和大企業之間的競爭式制衡，反對國家基於片面知識的干預與扭曲。哈莉絲引用亞當斯密的道德情操論，強調私慾要有公共德行和情感來平衡（張世雄，2012），進而反駁海耶克將國家與市場（社會）嚴格二分的偏執（p.35-36）。在這一國家與社會關係圖像中進行對照，卡麥隆的大社會是要（比柴契爾和海耶克）更進一步瓦解和縮小福利國家，回到查爾默的馬爾薩斯主義與十九世紀的慈善自願主義的地方濟貧（張世雄，2013）。簡單說，就是要人行善，不要國家的干預。這一個訴諸直覺，卻無法被有效反駁的口號，就是有效的政治行銷策略。在此情境下，民主政治被媒體傳銷所綁架。

最後，這本書對台灣讀者又有何重要性？一向沉迷在保守黨的社區照顧和新工黨的第三條路/社區充權術語和組織技巧中，本書從歷史面與政策面提供我們認識真實

的英國社區發展及社區工作的真實與現實 (Chanan & Miller, 2010; 2013)。其次，除了有 1968 年的共同起始點外，英國的社區發展和我國還有著不少的歷史政策學習、理念散播與經驗路徑交會，包括經由香港的媒介或是美國 (基進和保守) 社區組織的影響。從社區想像、公民社會和廣義第三部門的歷史分流與交會，我們可以檢視和反省我國的社區工作，以及當前依舊追隨卡麥隆的大社會政策行銷。這些包括地方志工隊服務—從 1995 年內政部的「祥和計畫」到 2001 年志願服務法 (立法院國會圖書館, 2001; 賴兩陽, 2009)、社區自願行動組織 (2002 年修正後人民團體法下的社區發展協會) (黃美英, 2005)、社區營造員設置和社會企業開創，以及時間銀行 (TimeBank)—包括其所推廣的福利服務共同生產 (co-production) 理念和時間貨幣的社會經濟 (Lietaer & Dunne, 2013)。在認識這些其實在台灣已經不算新的創新改革方案同時，或許也可以坐下來看 2011 年 Andrew Niccol 導演, Justin Timberlake 主演的電影—《鐘點戰》 (In Time, New Regency Pictures, Strike Entertainment, USA 出品)，讓我們先行虛擬地體驗一下時間 (新) 貨幣的未來世界，及「時間貧窮」與不平等的可能景象。

參考書目

- 立法院國會圖書館 (2001)。《外國法案介紹：德、日、美、西志願服務法》。資料檢
索日期：2013.4.26。網址：<http://npl.ly.gov.tw/do/www/billIntroductionContent?id=4>
- 張世雄 (2007)。〈書評：社區變遷與社區充權的路徑〉，《台灣社會福利學刊》，5 (2)，
183-189。
- 張世雄 (2012)。〈書評：利他主義的政治衰敗與制度重構〉，《台灣社會福利學刊》，
10 (2)，271-276。
- 張世雄 (2013)。〈沒有「社會的」福利，沒有「福利」的社會〉，《分配與公平正義：
南部觀點》，出版中。新台灣人文教基金會出版。
- 黃美英 (2005)。〈族群與區域發展：臺灣社區營造經驗的省思與拓展〉，《環境與藝術
學刊》，3，53-65。
- 賴兩陽 (2009)。《志願服務法規之認識 (上、下) 》。國科會：科學志工網。網址：
http://volunteer2.nchc.org.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=77&Itemid=94
- 藍書平 (2011)。〈歐洲年輕人的世界徹底幻滅〉，《天下雜誌》，466。
- Barker, Paul, ed. (原著)，張世雄 (校訂)、洪惠芬、簡守邦 (譯) (1999)。《福利國
家的創建者：十六個英國社會改革先驅的故事》。台北：唐山出版社。
- Bauman, Zygmunt (2011). The London Riots—On Consumerism coming Home to Roost.
Social Europe Journal, on line. August 9, 2011.
- Chanan, Gabriel & Colin Miller (2010). *Big Society How it Could Work: a Positive Idea at
Risk from Caricature*. UK: Public Agency and Community Empowerment Strategies
(PACES).
- Chanan, Gabriel & Colin Miller (2013). *Rethinking Community Practices: Developing*

Transformative Neighbourhoods. Policy Press.

Coote, Anna (2010). *Ten Big Questions about the Big Society and ten ways to make the best of it*. UK: new economics foundation (nef).

Halpern, David (2005). *Social Capital*. London: Polity.

Harris, Jose, ed. (2003). *Civil Society in British History*. Oxford University Press.

Jenkins, Simon (2006). *Thatcher & Sons: A Revolution in Three Acts*. Allen Lane.

Lietaer, Bernard and Jacqui Dunne. (2013). *Rethinking Money: How New Currencies Turn Scarcity Into Prosperity*. Berrett-Koehler Publishers.

Prabhakar, Rajiv (2009). *Asset Agenda: Principles and Policy*. Palgrave Macmillan.

Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster.

Putnam, Robert D. (2007). E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture. *Scandinavian Political Studies*, 30(2), 137-174.

Temko, Ned (2006). Why Mrs T is still in our midst. *The Observer*.

Žižek, Slavoj (2011). Shoplifters of the World Unite, *London Review of Books*, August 19.