

# 建構社會價值的基礎： 人類發展指數排名前列國家經驗對香港的啟示

香港社會服務聯會總研究主任 黃健偉先生  
香港社會服務聯會政策研究及倡議程序幹事 許丹妮小姐

衡量一個社會的發展狀況，很多人第一時間會想起一些經濟發展的指標，例如國民收入(National Income)或國內生產總值(Gross Domestic Product)等，雖然它們是較容易量化的指標，但卻不能全面地反映社會的發展情況，甚至容易讓社會傾向以物質及金錢去衡量社會各方面的價值，把一些只能幫助我們追求幸福生活的媒介手段，看成為幸福本身。

社會是由個人及家庭組成，一個地方的社會發展水平，可從個人及家庭生活情況直接反映出來，他們的生活好與壞，與其經濟水平當然有關，但過去十多年，有不少個人及家庭幾經資產的突然膨脹後，一覺醒來變成負資產；再龐大的金融機構，數天就倒下來；能力再大的政府，亦可以隨時破產。各地社會都開始重新思考，人類社會發展的道德價值基礎問題。一個社會應該如何發展，才能讓個人、家庭、以至整個社會過得更幸福？

國際上除了以經濟指標量度發展水平外，也有以其他的社會標準或價值評定某地方的發展水平。政策報研究隊嘗試按2012年聯合國人類發展指數，選擇了挪威、澳洲及荷蘭這三個排行前三位的國家來作比較分析(香港排名13位)，從她們的政策探討這些國家社會發展的道德及價值基礎。雖然她們在人類發展指數名列前茅，但她們在經濟合作與發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)於2011公布的Your Better Life Index中分別排行第一、第四和第十，差異較大。她們三國都是君主立憲制

(Constitutional monarchy) 的民主國家，當中挪威是傳統北歐福利國家(Welfare states)，荷蘭也是福利國家，但較北歐近乎社會主義的模式，其經濟制度較為自由、社會價值亦十分開放；至於澳洲則標榜其採取混合福利經濟模式(Mixed economy of welfare)。

無可否認，不同國家或地區，有不同的制度及文化，她們的發展差異必然存在，發展的價值取向亦必然不同；在不同之中，她們都被國際權威機構評為人類或社會發展水平有傑出成績的國家，我們或許可以從差異中領略她們的社會發展道德與價值基礎。不過，從官方資料及政府文件窺探道德與價值基礎，必然有其限制，篇幅所限，亦不能讓我們作詳盡的分析，我們只希望從中提出更多有意義的問題，與各界一同探討香港未來社會發展的道德與價值基礎。

## 挪威的平等主義

挪威社會及發展政策著重增長及分配(Growth and distribution)，所有社會及經濟政策為長遠發展而考慮，因此我們不難發現挪威政府會不時推出一些策略計劃(Strategic plan)、行動計劃(Action plan)及策略合作(Strategic collaboration)。政府堅持不僅要做正確的事，還要把事情做對(We must not only do the right thing, we must also do the thing right.)，即除了看重效果外，也要看重過程，不會不擇手段達致某些效果。

挪威社會一向都有濃厚的平等主義 (Egalitarian value) 觀念，政府架構中有一個部門專責處理與兒童、平等及社會共融相關的事務 (Ministry of Children, Equality and Social Inclusion)，由政府領導，致力消除社會上各種歧視，務求令所有人，不論性別、社會背景、宗教、性取向及種族都可有權利去發展個人潛能和選擇自己想過的生活。翻查政府近年的政策，更可發現挪威政府有意重點地消除社會上的不平等，特別是性別不平等。配合聯合國的千禧發展目標 (United Nations Millennium Development Goals) 八大項目中的「性別平等」，加上社會對人人平等價值的追求，挪威政府在2011年公佈的性別平等行動計劃 'Equality 2014'，這是挪威二十年來首個涵蓋所有社會範疇的行動計劃，計劃列明無論是在中央、地區或地方層面的政策計劃上，都必須加入性別平等的角度和元素，務求令社會上每個人都可明白和配合政府的政策。

## 荷蘭的自由與責任

根據荷蘭政府網頁，自由和責任 (Freedom and responsibility) 是荷蘭政府決定政府政策的重要價值基礎，政府一方面信奉自由市場經濟，另一方面政府亦有責任確保國家財政穩健 (Getting government finances in order)。眾所周知，荷蘭社會價值觀十分開放，這點可以從她是首個國家容許同性婚姻合法化及安樂死合法化等例子知道，政府在很多重要事情上都尊重國民的自由，認為讓國民行使決定權是非常重要的。

荷蘭也是傳統福利國家，政府認為不論是貧是富，只要有需要的人，社會提供幫助是責無旁貸的，除了要讓國民得到基本的福利外，亦要致力提升國民的生活水平。以房屋為例，荷蘭是全世界社會住房 (Social housing) 比率最

高的國家，其中阿姆斯特丹有一半以上的房屋都是社會住房，不同社會階層都可申請社會住房。荷蘭國民普遍認為房屋是基本人權，並不是商品，因此政府有責任滿足國民基本的生活需要，還要盡量協助國民改善生活質素。

在社會共融議題上，荷蘭政府的目標、價值取態十分清晰，亦有一套處理方法。荷蘭不僅期望成為多元社會 (Multicultural society)，更要致力達致社會上不同文化的人可以有充足及適當的交流機會 (Intercultural society)，目的是要消除種族差別待遇以促進融合，而不是要同化各個種族 (Assimilation)。因此，政府會在一些政策上花心思，例如，考慮到各種族群與貧富的狀況，政府會將他們安排在一起，讓不同背景居民的小孩子從小就一起生活，期望他們長大後更能接納不同背景的人士。

## 澳洲的共融及參與

澳洲的人口組成跟挪威、荷蘭等北歐國家有些不同，雖說挪威有13.1%是移居人口或由移居到挪威的父母所生的，但在澳洲，超過97%的人口都是非原居民 (Non-Indigenous population)，他們祖籍十分多樣化，大多數是英國及愛爾蘭的移居人口。根據2011年的人口統計，只有2.5%居於澳洲的人口屬於澳洲原居民 (Indigenous population)。基於上述的人口情況，加上社會不平等 (Social inequality) 的問題在澳洲愈來愈嚴重，數字比OECD國家的平均水平為高，故社會共融 (Social inclusion) 成為近年澳洲社會的一個焦點。

澳洲政府強調擁有一個共融的社會是澳洲人其中一個要努力的願景 (Vision of a socially inclusive society)，社會期望每個澳洲人都可以有資源、機會和能力去學習、工作、參與及發聲。因此政府與社區組織、商界及國民共同

制定加強社會共融的議程 (The Social Inclusion Agenda)。不過，澳洲社會的共融問題，涉及兩個主軸：（一）族群，即原居民及非原居民的共融；（二）階級，即貧富共融問題。前者，政府在2009年公佈的一系列Closing the gap目標中已詳細列明政策方向，在2010及2011年亦有報告交代多項措施縮小原居民及非原居民的各项生活水平距離的進展。後者，全社會及政府都認為貧富差距使澳洲不能成為真正能夠公平發展的土地 (True land of fair go)。因此，在這個議題上，社會都認同有迫切的需要幫助弱勢社群 (Disadvantaged group) 參與爭取機會。政府不單單幫助人民倚仗現有的制度和架構解決問題，而是要改變那些制度和架構，好讓它們為所有人提供足夠的空間和機會參與創造澳洲社會發展。

## 社會價值的時間參照 (Temporal Reference)

平等、自由、公義、共融、參與、權利等社會道德價值、人類社會發展的指標，在上述三個被認可為人類發展水平極高的國家，似乎都在不同程度上得到肯定或落實。不過，在當代全球化社會而言，她們或多或少，都面對著一個更深層的價值問題，就是這些價值基礎的歷史來源問題。即社會發展的道德價值基礎源於及建基於一個社會共同擁有過的歷史、文化背景等(Common past)，抑或只源於及建基於該社會現在的人口對社會的歸屬感、願意及憧憬，與社會一起發展未來(Common present and common future)呢？具體而言，誰應享有平等、自由、公義、共融、參與、權利？只有所謂土生土長的公民？還是應包括那些已經決定加入這個社會、將要跟這個社會共命運的新成員？基於不同的歷史因素，三個國家在面對這個問題時，似乎有著不同的取向。

社會學家T. H. Marshall認為社會權利(Social rights)不應根據社會階層或需要而分配，只要是公民，都應該擁有權利，公民權包括參與政治、社會、經濟及文化等權利及責任。公民權是國家與公民之間的社會契約(Social contract)形式化下的結果，理論上不論你在哪裡出生，只要你符合公民(Citizens)的資格，就可擁有與國家內所有公民同等的權利。

不過，有關這些社會權利和社會契約的論述，都有其歷史背景。以今天的角度看，當時的所謂公民與政府的社會契約，大抵已隱含了一項重要的假設：擁有共同的過去的人和擁抱共同現在及未來的人，大致都是同一群人；相信在當時沒有人會想像到，在全球化下的今天，人口穿梭流動各國如此容易。當一個社會存在眾多沒有共同過去、卻又在不同程度符合公民資格的人口時，社會契約的道德價值基礎如何建立便費索思量。

這個問題在傳統的福利國家如挪威或荷蘭，相信更為尖銳。由於政府投入的資源龐大，公民可享有生活上全面的照顧，包括醫療、教育、福利等，無論市場有多大的改變，都不容易影響到民生福利，因社會契約賦予公民的平等權利和義務，政府一方面須要承擔國民的開支；另一方面，公民要繳交數目不少的稅款，讓政府有足夠的能力及資源投放在福利上。表一清楚地列出各個國家的社會開支、稅收及國民個人入息稅及社會保障供款。政府的福利投放跟國民的繳款，包括稅項及供款，有必然的正面關係。

純粹從經濟能力角度看，只要現在及未來的公民交稅支援公民福利，應該沒有太大問題；但傳統福利國家面對的問題，並非那麼簡單。因為以往的社會契約包含著一些社會共同的歷史

表一 政府的社會開支、稅收及國民個人入息稅及社會保障供款

國家	政府公共社會開支佔本地生產總值的百分比	政府稅收佔本地生產總值的百分比	個人入息稅及社會保障供款佔工資的百分比
澳洲	16.0	29.4	23.4
加拿大	16.9	33.0	23.2
丹麥	26.1	48.9	41.1
芬蘭	24.9	43.0	30.4
法國	28.4	43.7	27.8
德國	25.2	36.0	42.2
意大利	24.9	43.4	29.2
荷蘭	20.1	38.7	32.5
挪威	20.8	43.6	29.5
英國	20.5	36.0	27.0
美國	16.2	27.9	24.6

資料來源：Organization for Economic Cooperation and Development (2012). *Statistics*.

、文化、及社會經歷，非金錢（繳稅）可以隨時購買的。面對外來人口，本土公民的反應更爲極端，近年在中歐及北歐地區的極端仇外槍擊事件，正是最好的例子。

對於外來的人口而言，他們沒有過去，對社會責任只能建基於共同發展未來的抱負，這無疑比較空泛，不容易成爲社會契約堅實的基礎，所以，社會上共同擁有過同一歷史、文化背景的一群，便會對新來的公民產生排斥。像澳洲這樣的社會，原住民共同擁有過的歷史及文化，於早期殖民統治下被壓抑，外來者不能建基於過去，只能建基於現在和未來，社會發展的道德基礎亦比較脆弱，須要以推動參與建設未來共融的澳洲爲主調，所以澳洲對外來者亦較爲接納，不過，早年的外來者的下一代，今天已成爲土生土長的澳洲公民，社會發展開始可以更多地建基於過去，對那些以金錢或技能

建立公民身份的外來人開始排斥，爲建設未來共融的澳洲帶來了新的挑戰。

上述的觀察，對今天香港的社會發展道德及價值基礎，相信具有一定參考的作用。多年來的發展，香港社會發展出一套所謂核心的價值，近年在社會權利方面，亦開始注視，香港人開始擁有共同的過去。隨著內地與香港經濟社會融合加快，移居香港的內地人口愈來愈多，這共同的過去更加凸顯，香港人開始認爲應該限制那些沒有共同過去的人口擁有某些權利。香港人開始認同應協助貧窮人口脫貧，可是有多少人認同來港不足七年但生活在十分貧困環境的新來港人士申請綜援？這相信是今天香港社會發展的道德價值基礎的重要課題。

## 參考資料：

Australian Bureau of Statistics (2012). *2011 Census Counts – Aboriginal and Torres Strait Islander Peoples*. Retrieved from <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/2075.0main+features32011> (October 2012)

Australian Government (2012). *indigenous.gov.au: news, stories and information*. Commonwealth of Australia. Retrieved from <http://www.indigenous.gov.au/> (October 2012)

Australian Government (2012). *Social Inclusion: part of the social inclusion agenda*. Commonwealth of Australia. Retrieved from <http://www.socialinclusion.gov.au/> (October 2012)

Australian Social Inclusion Board (2012). *Social Inclusion in Australia: How Australia is faring - 2nd Edition*. Commonwealth of Australia. Retrieved from [http://www.socialinclusion.gov.au/sites/www.socialinclusion.gov.au/files/publications/pdf/HAIF\\_report\\_final.pdf](http://www.socialinclusion.gov.au/sites/www.socialinclusion.gov.au/files/publications/pdf/HAIF_report_final.pdf) (October 2012)

Government of the Netherlands (2012). *What the Government stands for*. Retrieved from <http://www.government.nl/government/international-goals/goals.html> (October 2012)

Holston, James and Appadurai, Arjun (1996). "Cities and citizenship" . *Public Culture*, 8:187-204.

Minister Timmerman (2008). *The Netherlands an immigration society*. Government of the Netherlands. Retrieved from <http://www.government.nl/documents-and-publications/speeches/2008/06/10/the-netherlands-an-immigration-society.html> (October 2012)

Norwegian Ministry of Children, Equality and Social Inclusion (2012). *Equality 2014 – the Norwegian Government's equality action plan*. Norway: Ministry of Children, Equality and Social Inclusion. Retrieved from [http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Action\\_plan\\_2014.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Action_plan_2014.pdf) (October 2012)

Organization for Economic Cooperation and Development (2012). *Statistics*. Retrieved from <http://www.oecd.org/statistics/> (October 2012)

Organization for Economic Cooperation and Development (2011). *Your better life index: Country Notes*. Retrieved from <http://www.oecd.org/newsroom/47930053.pdf> (October 2012)

Prime Minister of Australia (2012). *Fair Go swallowed by education gap*. Retrieved from <http://www.pm.gov.au/blog/fair-go-swallowed-education-gap> (October 2012)

Statistics Norway (2012). *National overviews: Immigration and Immigrants*. Retrieved from [http://www.ssb.no/english/subjects/00/00/10/innvandring\\_en/](http://www.ssb.no/english/subjects/00/00/10/innvandring_en/) (October 2012)

United Nations Development Programme (2011). *Human Development Index Report 2011 - Sustainability and Equity: A Better Future for All*. USA: United Nations. Retrieved from [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2011\\_EN\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Complete.pdf) (October 2012)