

05 社會福利政策（一）——房屋政策 111

戰後房屋政策與房屋協會的成立 /113
社會團體應對房屋問題的策略 /122
官民合作的嘗試：香港模範屋宇會與模範邨 /124
九龍居民協會與布力架計劃 /128
租屋問題 /134 利園山計劃 /138 小結 /141

06 社會福利政策（二）——教育政策 143

戰後的教育政策方針 /146 重開學校和辦學模式 /151
師資培訓 /156 推動中文教育 /161 教育課程 /165
工業教育 /166 成人教育 /172 小結 /174

07 社會福利政策（三）——醫療衛生服務 175

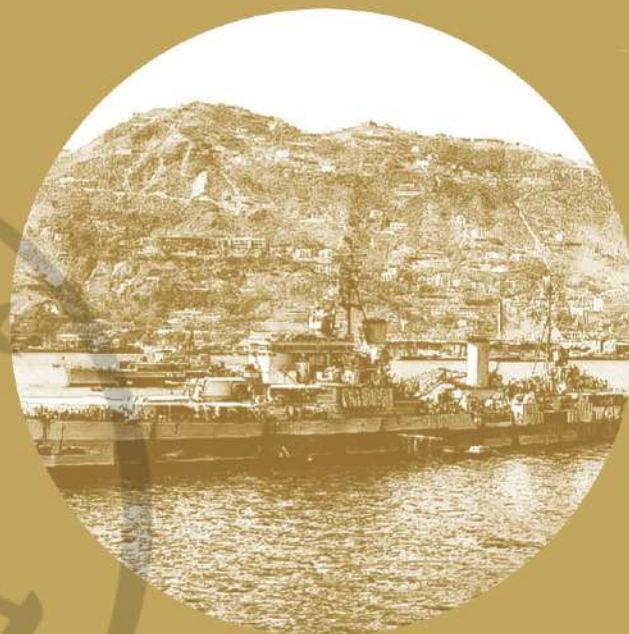
防癆政策與調查報告 /178 夏慤健康院與各項醫療設施 /181
擴大服務範疇 /187 宣傳教育工作 /188 卡介苗注射計劃 /189
香港防癆會的工作 /191 防癆會的卡介苗注射計劃 /198
療養所、兒童醫療服務與葛量洪醫院 /199
社會各界人士的努力 /202 小結 /205

08 基建設施與城市規劃 207

民事政府的城市規劃策略：亞拔高比規劃報告 /209
亞拔高比的初步報告 /212
跨海基建：海底隧道與其他方案的討論 /217
衛星城市 /224 啟德機場新跑道 /228 九廣鐵路新總站 /233
公園規劃 /236 大會堂 /238

總結 243

鳴謝 245





太平洋戰爭中的香港

太平洋戰爭結束後，1945年9月16日，在港督府舉行了在港日軍投降儀式，標誌着英方再次管治香港，掀開戰後香港重建工作的序幕。

英國設立軍政府，旨在重建香港的社會和經濟運作，為過渡到民事政府營造穩定的環境。軍政府針對當時香港的各項問題，推進了糧食、貨幣供應等多方面的措施，可謂戰後重建香港工作的先聲。

太平洋戰爭和香港的歷史發展息息相關。1941年9月10日，楊慕琦（Mark Young, 1886-1974）就任第二十一任港督。¹兩個多月後，楊慕琦宣佈定例局（後稱立法局）無限期休會，並在同年12月7日發出動員令，要求所有正規軍和義勇防衛軍官兵報到，以回應日軍發動太平洋戰爭的行徑。²1941年12月17日，邱吉爾（Winston Churchill, 1874-1965）曾經提到，由於日軍當時在太平洋戰爭取得一定優勢，香港被日軍侵佔的情況沒有辦法被緩解。³其後，香港落入了日本人的手中，開展了三年八個月的艱苦歲月。⁴

戰爭期間，得到日軍支持出版的《香港日報》（*Hongkong News*）出版團隊曾經佔用《南華早報》位於雲咸街的辦公大樓，並一度把公司內的傢具、地板、木製打字機等用作燃料。⁵可見日軍是面對着資源不足的問題。到了太平洋戰爭後期，日軍開始呈現頹勢，節節

1 香港地方志中心編：《香港志・總述大事記》，頁212。

2 香港地方志中心編：《香港志・總述大事記》，頁213。

3 CAB（Records of the Cabinet Office）121/144, Annex, p.6.

4 香港地方志中心編：《香港志・總述大事記》，頁36-39。

5 Robert Hutcheon, *SCMP The First 80 Years*（Hong Kong: South China Morning Post, 1983），pp.92-93.

敗退。1944年5月，英國戰時內閣曾和美國商討在太平洋戰爭的第二期行動。其中，英美雙方曾預計在1945年的夏天或秋天擊退在港的日軍。¹1945年，盟軍曾多次空襲香港，協助擊退日軍。²《南華早報》的辦公大樓也曾一度遭到盟軍空襲，可見盟軍空襲範圍之廣。根據報導，1945年8月10日，日軍開始讓赤柱拘留營所有的技術員及其家人乘坐拖網漁船離開拘留營，距離日軍投降的日子越來越近。³同月15日，日本無條件投降。⁴經過一輪籌備工作，在1945年9月1日，英國海軍將領夏慤在香港政府廣播電台宣告正式成立香港軍政府，是為英國重新佔領香港的第一步。9月16日，在港督府舉行了在港日軍投降儀式，標誌着英方再次管治香港，⁵掀開了戰後香港重建工作的序幕。

戰時規劃的戰後政策

雖然戰爭形勢複雜多變，英國政府並非在戰爭結束後才開始規劃重建香港的工作。在太平洋戰爭期間，英國政府一直規劃戰後的重建工作，例如制定戰後的政策方針，以便在戰後重建香港。香港淪陷兩年左右，英國政府已經開始規劃馬來西亞、新加坡、婆羅乃和香港等地的重建工作，並成立計劃小組（Planning Unit）跟進相關工作，收集有助戰後重建的資訊。計劃小組部分成員需要負責解決資源供給的問題，並擔任未來民事政府的骨幹成員，⁶為戰

後重建香港做好準備。早在1943年10月，英國政府已經開始討論和構思如何在戰後接收香港，流程包括籌劃成立戰後重建部（War Establishment）和挑選相關人選、制定補給和預算等等。¹根據1945年1月的初步規劃，英國政府還要求香港戰後政府的官員應當對廣東話有基本認識，並將不同職位的廣東話水平要求分為：些微有用知識（slight knowledge useful）、些微合意知識（slight knowledge desirable）和些微重要知識（slight knowledge essential）。除了負責公共衛生的放射師（radiologist）之外，其他職位都需要具備對廣東話的基本認識。²到了1945年3月，香港戰後的政府骨幹成員架構已經初步成型，包括由麥道高（David Mercer MacDougall，1904-1991）擔任總民事主任（Chief Civil Affairs Officer，簡稱CCAO），湯遜（W.M. Thomson）擔任副總民事主任（DCCAO），並列出各司處（Secretariat），包括工務處（Public Works Department）、物資供應處（Supply Department），以及司法、財政、社會福利、警政、貿易與工業發展等主要負責官員。³不過，由於籌備工作相當繁重，香港計劃小組要求增設10個職位，包括海港規劃、醫療規劃、建築規劃等不同範疇的職位。⁴退休助理工務司高士美（H.E. Goldsmith）也需要加入擔任兼職。⁵可見，在太平洋戰爭期間，香港戰後的政府架構和成員人選已經有初步的構思。

若要判斷好戰爭形勢和規劃戰後的重建工作，搜集相關情報是必不可少的一環。太平洋戰爭期間，英國政府依然繼續通過不同渠道收集有關香港的情報。1943年至1944年，從信件的寄送

1 CAB 121/122, p.2.

2 香港地方志中心編：《香港志・總述 大事記》，頁225。

3 *Times of India*, 4 October 1945.

4 香港地方志中心編：《香港志・總述 大事記》，頁227。

5 香港地方志中心編：《香港志・總述 大事記》，頁228-229。

6 HS (Histories and War Diaries) /8/951, p.184.

1 CO 129/591/10, pp.157-158.

2 CO 129/591/10, pp.162-166.

3 CO129/591/10, p.156.

4 CO129/591/10, p.151.

5 CO129/591/10, p.5.

地址可見，部分有關香港的情報報告，例如每兩週一次的情報報告（Fortnightly Intelligence Report），都是發送到位於印度新德里的英國情報部（British Ministry of Information）的遠東分局（Far Eastern Bureau）。¹ 英國政府也曾利用不同方式搜集情報，包括從曾在香港生活，但在香港淪陷後出於不同原因到了印度的人員，如里斯本丸的生還者，² 或者成功逃離日軍監獄的英國軍官，³ 又或者通過閱讀當時在香港營運的《香港日報》報導，⁴ 了解香港在太平洋戰爭期間的發展情況。

英國政府收集的情報內容具備一定廣度，涵蓋政治、經濟、社會、文化等不同範疇。在政治層面，其中一份情報報告是關於楊慕琦被日軍囚禁期間的情況和態度。情報的來源是一名成功逃出日軍在上海監獄的英國軍官。這名軍官引述在 1942 年 2 月搜集的情報，並聲稱曾經接觸被日軍囚禁在上海的楊慕琦。楊慕琦表示香港失守的速度超出他的預期，對此感到非常失望。當他在半島酒店簽署投降書之後，他被帶到一間兩房的屋子。在接下來的 7 個星期多 3 日的時間，楊慕琦無法和任何人見面。在第一個星期，楊慕琦曾多次提出返回住所收拾行李的要求，但被日軍以各種無效的藉口拒絕。楊慕琦曾被日軍批准與輔政司以書信來往，但他回覆的信件往往受到日軍多重的審查。⁵

其他的情報報告還覆蓋了不同層面的內容，包括但不限於當時

香港的派米工作、¹ 碼頭的興建工作、² 貨幣、³ 貿易狀況⁴、柴木供應、⁵ 的士車費上調⁶ 等等，內容相當廣泛。有趣的是，一份有關 1943 年香港的情報報告顯示，英國政府十分清楚香港當時的賽馬情況。報告顯示，1943 年 12 月，有 18 匹日本馬到達香港接受訓練。完成訓練後，這些馬匹會在香港的賽馬場上和來自澳洲的馬匹競賽。⁷ 不論情報內容是否真確，這都足以說明英國政府關注香港在太平洋戰爭期間的社會情況。

另一方面，英國政府也有制定每年的財政開支和預算，並嘗試了解香港的財政狀況。1944 年，香港計劃小組曾經要求香港及馬來西亞政府（Hong Kong and Malayan Government）的會計師準備財務報告，利用有限的資料預估香港的財政狀況。英國政府準備的財務報告包括收益摘要、支出摘要和資產損益表。當時，也許是出於時間緊迫的關係，該會計師所準備的資產損益表只是列出了會計簿中的結餘，並沒有重估市場投資的價值。資產損益表列出了負債、資產和總共的現金和預收現金。另一方面，收益和支出摘要則包括 1941-1942（7 個月）、1942-1943、1943-1944 財政年度的收益和支出統計，並預估了 1944-1945 年度的收益和支出。收益的項目包括郵政收益、利息收入、遺產稅、利得稅、雜項收益等等，支出的項目則包括支付債券利息、退休金支出等等。⁸

為了及早預備戰後的重建工作，英國政府在戰時已經制

1 CO 129/590/22, p.70.
2 CO 129/590/22, p.121.
3 CO 129/591/4, pp.10-11.
4 CO 129/590/22, p.94.
5 CO 129/591/4, pp.10-11.

1 CO 129/591/4, p.14.
2 CO 129/591/4, p.16.
3 CO 129/591/4, p.35.
4 CO 129/591/4, p.63.
5 CO 129/590/22, p.22.
6 CO 129/590/22, p.23.
7 CO 129/591/4, p.63.
8 CO 129/591/6, pp.9-15.

定了《香港民事政府政策指引》（*Hong Kong Civil Affairs Policy Directives*），列出了 14 個需要重點關注的範疇，以便在戰事結束後順利恢復香港不同方面的運作。1944 年，香港民事政府政策指引包括 14 個範疇的政策，分別是行政、財政、管理華人的政策、警察、監獄、入境、勞工、社會福利、教育、醫療衛生、鴉片、土地和測量、郵政通訊和港口管理，¹ 涉及不同層面的重建工作，大致上都是以延續香港被日軍攻佔前的政策為方針。

舉個例子，英國制定了以恢復戰前財政政策為核心的財政政策方針。首先，香港需要維持戰前的進口關稅安排，只能向酒類、汽油和煙草徵稅，保持其作為自由港的地位。而且，香港也可以考慮制定所得稅（income tax）、薪俸稅和商業稅（salary and business tax）法例作為臨時措施。同時，政府還需要為戰爭所造成的損壞索償作出特別安排。² 另外，英國政府規劃戰後香港的教育政策時打算沿用戰前學校的三大分類方式，分別是政府學校、補助學校和津貼學校。規定超過 10 名學生的學校需要註冊，並需要加強政府在華文教育（vernacular education）層面的參與，³ 延續資助內地學生到香港大學讀書的獎學金等等。⁴ 再者，醫療衛生方面，英國政府希望在戰後盡快令必要的衛生服務恢復到戰前的水平，以免傳染病大規模傳播。除了潔淨局督察需要轉職到醫務署之外，醫務署的組織架構應與戰前的保持一致。醫療政策的大方針需要依照「殖民地部」雜項 505 號檔案，而政府也需要恢復 1941 年 12 月生效的公共衛生條例。⁵ 在勞工政策方面，英國政府要求香港在戰後盡快成立勞工處處

理勞工問題，特別是處理與軍事行動和必要民政服務相關的勞工事務和組織，並提及勞工處需要嚴格落實的勞工法例和盡快制定一系列新的勞工法例，包括在可行的情況下制定最低工資標準等等。報告還提到勞工處的勞工管理官（Controller of Labour）需要諮詢入境部門，應對勞工流入的情況。¹ 此外，政府需要成立社會福利諮詢委員會（Social Welfare Advisory Committee），負責促進和協調社會福利相關的工作。²

除了上述的財政、教育、醫療和勞工政策方面，英國政府還制定了一系列的政策方針。1943 年 11 月，由於英國政府注意到鴉片問題是有必要處理的，英國政府規定戰後的香港必須遵照各項國際公約，比如 1912 年的海牙國際公約、1925 年的日內瓦公約等規定，處理鴉片問題，並決定在戰後全面禁止鴉片。³ 由此可見，英國政府在戰時已經就戰後如何重建香港作出了簡單的規劃和構思。在郵政通訊方面，軍政府主要需要恢復直遞郵件（non-transit mail），並為恢復過境郵件服務做好重要準備工作，同時盡力保持與戰前大致相當的郵費。軍政府也需要及早恢復和中國內地、菲律賓、新加坡等地的通訊服務，負責推動新聞廣播、無線通話和電台服務等等。政策指引還特別提及香港電話公司的業務需要及早得到支援，政府也應優先處理與之相關的事宜。⁴ 由此可見，英國政府在太平洋戰爭期間已經構思戰後重建香港的基本方針，還從不同方面構思戰後重建的政策方針。

英國政府也制定了行政和管理華人政策的相關指引。首先，英

1 CO129/591/8, p.8.

2 CO129/591/8, pp.47-48.

3 CO 129/591/8, p.12.

4 CO 129/591/8, p.13.

5 CO 129/591/8, p.54.

1 CO 129/591/8, p.27.

2 CO 129/591/8, p.28.

3 CO 129/591/8, p.10.

4 CO129/591/8, pp.52-53.

國政府要求盡快恢復民事政府的運作，比如重組立法和行政兩局，邀請能代表香港主要群體和持分者的人士擔任成員。另外，政府也需要成立一個具有代表性的諮詢機構（Advisory Council），並重組市政局（Urban Council）和港口管制的相關機構。英國政府也相當重視維持香港與廣州的關係，要求香港盡快取得英國駐廣州大使館的同意，重新確立與廣州的中方官員的緊密聯繫。指引也提及重組15個政府部門，包括：警署（含監獄和消防）、律政（含法庭）、工務、庫房、審計、稅局、漁農、財政、華人政策、勞工、社會福利、教育、醫療及衛生、土地及測量和郵政及通訊。¹ 指引中也包括有關華人政策方針的構思。英國政府指出要推動不帶歧視成分的華人政策，並需確保中英雙方對於香港相關的事宜保持令人滿意的關係。而所有公務員都必須具備基本的廣東話能力，華民政務司（Secretary for Chinese affairs）需要由熟悉華人的專家來擔任，其他高級公務員需具備高水平的中文書寫能力。雖說推動不帶歧視成分的華人政策，英國政府依然認為太平紳士和立法、行政兩局的成員只可以由具有英國國籍的人士擔任。²

軍政府的成立與重建工作的序幕

英國政府在戰事尚未結束時，已開始規劃戰後成立軍政府的相關事宜。1945年1月，「殖民地部」建議成立緊急小組（Emergency Unit）籌備接收香港的相關事宜。³ 其中，「殖民地部」等不少官員都建議向香港的主教提出邀請，希望他能盡快加入緊急小組。因為

主教能為重建香港作出珍貴的貢獻，特別是在救助華人的層面。不過，經過商議後，主教雖然並不會加入緊急小組，但相關官員要求主教盡快以平民的身份回到香港。¹ 1945年8月，日本向盟軍無條件投降後，英國需要重新接管香港。當時的海軍少將夏慤（Admiral Cecil H.J. Harcourt, 1892-1959）奉命負責接管香港。夏慤掌管的艦隊有航空母艦不屈號（HMS Indomitable）和可敬號（Venerable），巡洋艦快捷號（HMS Swiftsure）和尤里亞勒斯號（Euryalus），並由戰艦安森號（HMS Anson）和4艘驅逐艦護航。夏慤選擇巡洋艦快捷號作為領航艦，² 也許是因為這艘戰艦配置了當時最新的雷達系統，也是英國在太平洋戰爭期間最後一艘製造的戰艦。根據夏慤的戰時日記，英軍登陸的過程可謂有驚無險。由於美國在太平洋戰爭期間曾經在香港水域埋下不少魚雷，海峽之中或許有不少仍未清除的魚雷。夏慤需要經過鯉魚門海峽登陸香港，不過，他認為這些風險是可控的。³

其後，正如前文所述，由夏慤領導的香港軍政府在1945年9月1日正式成立。一名首批登陸香港的英國海軍軍官曾經描述接收香港的過程。他在船舶的右舷看到了被濃霧籠罩的太平山，以及一些位於山丘上的建築物。一艘來自加拿大的船隻成為戰爭爆發以來第一艘靠近香港的盟軍船隻。英國海軍的領航艦快捷號在香港船塢（Hong Kong dockyard）附近拋錨登陸。見圖1.1。其後，英軍只用了很少時間就接管了九龍船塢（黃埔船塢）附近的區域，接收香港

1 CO129/591/9, pp.24-25.

2 CO129/591/9, p.24, 26.

3 CO129/591/11, p.3.

1 CO129/591/10, p.16,122.

2 Brian Corbett, *Shield Force: 5358 Wing and the liberation of Hong Kong in Royal Air Force Historical Society Journal* 51, p.36; Wm Roger Louis, *Hong Kong: The Critical Phase, 1945-49 in The American Historical Review*, Oct. 1997, Vol. 102, No.4, p.1063, 引自 Louis Allen, *The End of the War in Asia* (London: Beekman Books Inc, 1976), pp.251-254.

3 CO129/591/18, p.246.



圖 1.1



圖 1.2

的過程似乎相當順利。¹ 圖 1.2 是金賓飛號 (HMS Kempenfelt)。

雖然英軍接收香港的過程相當順利，戰後的香港卻面對着機遇和挑戰並存的局面。一方面，戰事結束使得不少市民開始過上相對穩定的生活，重拾對未來發展的信心；另一方面，戰爭遺留了不同層面的問題，這些問題依然有待處理。在英國接收香港期間，一名在舢板上工作的女子珍妮 (Sampan Jenny) 也以與眾不同的商船旗裝飾她的舢板。據報導，珍妮在香港淪陷期間，把她的財富藏在一個沒人知道的地方。當英軍接收香港之後，珍妮就把那些資產重新取出來。² 此外，有熱心的《南華早報》職員向路人免費派發戰後的第一份報紙。³ 一些在太平洋戰爭期間逃到澳門的印度人也在戰後迅速回到香港，重開他們的公司，或者繼續擔任戰前已經就職的公務職位。⁴ 這些片段表明，不少香港市民相信能在日軍戰敗後過上較為安定的生活，重拾對未來的希冀。

戰事結束後，市民對未來的生活抱着更大的信心，這種心態實在是可以理解的，畢竟他們不再受戰火困擾。但是，這並不意味着戰爭結束後的香港就能一帆風順地發展，因為戰爭造成了不同層面的問題，涉及市民生活的方方面面。作為戰後重建香港的推手之一，夏愨也曾憶述剛剛登陸香港時面對的情況和問題。據他所講，英軍登陸後率先取回海軍船塢，當時該船塢的圍牆依然完好無缺。除了面對日本陸軍的自殺式抵抗外，夏愨接管香港期間基本上沒有遇到很大的反抗。不過，夏愨對於戰後香港的第一印象並不好，理由是香港處於非常惡劣的狀態，這也表明軍政府有必要及早推展重

1 *South China Morning Post & the Hongkong Telegraph*, 9 October 1945.

2 *South China Morning Post & the Hongkong Telegraph*, 9 October 1945.

3 Robert Hutcheon, *SCMP The First 80 Years* (Hong Kong: South China Morning Post, 1983), pp.97-98.

4 *The Times of India*, 18 September 1945.

建工作。

同時，夏愨曾憶述出現在香港街道上的問題。由於超過 3 年街道上的垃圾都沒有得到有效清理，街道上隨處堆滿垃圾和樓宇倒塌的廢料。見圖 1.3。同時，除了垃圾大量堆積外，山泥傾瀉的泥土也堆積在部分路段的路面上。戰爭也使船塢和大量建築物受到嚴重破壞，維修工程有待進行。見圖 1.4。而且，糧食供應成為有待解決的問題。由於市民經歷了長時間的營養不良，市民在戰事結束後最關注的是溫飽問題，希望能獲得足夠的食物。¹ 除了上述問題外，有報導指出日軍並沒有修復任何在戰爭期間損毀的設施，包括在香港淪陷前英軍與日軍交戰時損毀的設施，或者那些在香港淪陷後被盟軍轟炸的設施。² 貨幣的流通也是一大問題。由於香港的貨幣秩序依然未恢復穩定，加上日元在當時的外匯貨幣來說是一文不值的，香港曾經出現以物易物的情況，有的英國海軍還曾經以香煙作為貨幣，換取啤酒飲用。³

戰後的香港確實是面對機遇和挑戰並存的情況。1945 年 11 月 1 日，夏愨在香港華商總會聚餐期間發表演講。參與聚餐的都是當時一些具影響力的人物，例如周壽臣（1861-1959）、羅文錦（Man Kam Lo, 1893-1959）、何甘棠（1866-1950）等多位重要的華人領袖，還有一些英方官員等等。夏愨在席上提到，市民很快會迎接一個更好的香港，但是戰爭令整個世界都缺乏短時間內見效的藥方。這番話的意思是，雖然重建香港的工作已經準備就緒，但戰爭令到整個世界都元氣大傷，重建工作仍然需要時間落實，不過整體形勢

1 Cecil Harcourt, The Military Administration of Hong Kong presented to the Royal Central Society 1947, *Journal of The Royal Central Asian Society*, 34(1), 7-18.

2 *South China Morning Post & the Hongkong Telegraph*, 9 October 1945.

3 *Times of India*, 4 October 1945.



圖 1.3



圖 1.4