

# 香港公共財政史

## (1949/50 – 1979/80)

鄧樹雄  
香港浸會大學經濟系系主任

### 撮 要

香港殖民地政府成立於 1843 年，但香港經濟要到百年後，即第二次世界大戰、特別是五十年代後，始作出轉型及起飛。這當然受到多個內外因素影響，內部因素以公共財政最重要，英國《殖民地章則》雖強調審慎理財、量入為出，但如何切實執行，仍須視歷任財政司的個人素質、和理財哲學而定。六十年代的郭伯偉(John J. Cowperthwaite)及七十年代的夏鼎基(Philip Haddon-Cave)是香港政府有史以來最優秀的兩位財政司，香港經濟能於六十年代起飛及七十年代持續增長，上述兩位財政司居功至偉，該期間的財政政策及預算管理，既確立了香港公共財政的基礎，更使香港公共財政成為審慎理財的典範，可惜學術界甚少對該期間香港的公共財政作出系統性的深入研究。

本文嘗試從不同領域描述五十年代至七十年代的香港公共財政史，探討英國與香港的財政關係、審慎理財的理解(包括預算盈赤與保守的收支估算、財政預算準則、財政儲備的累積)、小政府與積極不干預主義、香港稅制的確立及檢討、以及七十年代社會服務的擴展等。通過對該期間史實的探討，澄清一些根深蒂固的誤解，探索重要課題的歷史軌跡。當前香港特區政府深受連年財政赤字的困擾，希望通過本文對戰後至七十年代香港公共財政歷史的研究，能為當局提供一點政策的思考與啟示。

## (一) 引言

日本於 1941 年 12 月 25 日佔領香港，直至 1945 年 8 月 15 日投降，8 月 30 日英國太平洋艦隊司令夏 少將(Rear Admiral H. J. Harcourt)率艦隊抵港，從日軍手中接收香港，並於 9 月 1 日成立軍政府，實行軍事管治，到 1946 年 5 月 1 日始正式恢復民政，楊慕琦(Mark A. Young)復任港督，重建香港政府。

日本佔領香港期間，實施多項財經工商管制，不利工商業發展，且人口銳減，故稅收不足，因此日本軍政府巧立名目增加稅收，但因資料不足，不知該段期間的公共財政狀況，但戰爭期間，民不聊生，百業凋敝，故公共財政不應寬裕。戰後重建，無論是基礎建設、社區民生及工商各業，千頭萬緒，在在需財。戰後初期英軍政府成立，英國重新對香港採取財政管制(Financial Control)，該八個月的軍政府究竟有多少財政赤字，未有詳細數據。

港府於 1946 年 5 月 1 日重建，戰後公共財政亦自該年度開始。本文將討論由 1946/47 年至 1979/80 年度香港的公共財政歷史，下一節將簡述該期間的預算及結算情況，其後就不同專題深入討論。

## (二) 1946/70 – 1979/80 的公共財政

短暫的英軍政府(1945 年 9 月 1 日至 1946 年 4 月 30 日)關注的是如何儘快回復社會秩序及政治穩定，不太重視《殖民地章則》所要求的審慎理財，收支平衡，反正英軍接收香港後，9 月 12 日首批在英國印刷的新港幣便運抵香港，以支付當時政費之用，不過軍政府也於當年 10 月間開徵煙酒稅，以彌補財政收入。

1946/47 年度預算案是戰後港府提出的第一份預算案，預算赤字高達 1.16 億元。戰前港府理財審慎，特別是從 1919 年至 1939 年間，結算為盈餘的遠多於赤字，達到財政穩定的目的，毋須英國殖民地部擔憂及財政部撥款資助。戰後港府也面對此審慎理財的挑戰，難度更大，且不能一蹴而就，因為不能過分犧牲重建社會與經濟的需要，所以戰後第一份是赤字預算案，且赤字高達預算開支的 69.4%。但由於結算稅收較預算多 2,000 萬元，而實際開支較少，故結算赤字減至 350 萬元，港府亦於 1946 年 12 月 2 日開徵飲食稅。

1947 年是戰後香港公共財政發展的重要一年，該年 3 月 7 日，港府宣佈擬開徵物業稅、薪俸稅、利得稅及利息稅，這些都是直接稅。港府並於該年 5 月 3 日頒佈實施《1947 年地方稅條例》，正式開徵上述各稅。此外，港府又於 9 月 8 日執行《修訂 1947 年印花稅條例》。由於直接稅的彈性較大，即經濟成長時，直接稅稅收的增幅較間接稅大，故在先進工業國，直接稅是一極重要的稅種。香港

在 1947/48 年度開徵時，收取的直接稅稅款高達財政總收入的 9%，至 1948/49 年度更急升至 20%。<sup>(註 1)</sup> 1947/48 年度雖是平衡預算案，但結算卻錄得 3,600 萬元盈餘，除了因為新增直接稅外，本港人口增加，港府採取一系列改善營商環境的措施，及英國給予香港享受英聯邦特惠關稅待遇，均使香港經濟迅速復甦，令財政收入大增。

表一列出 1946/47 至 1979/80 年度戰後共 34 個預算案及結算情況，共提出了 18 次赤字預算案，但只有四個年度錄得結算赤字，累積財政儲備(Fiscal Reserves) 達 100.3 億元，是 1979/80 年度預算總開支的 61.5%。這種優異表現，除顯示港府理財審慎外，更受到中國因素的影響。由於中國於 1949 年有政權更替，成立社會主義新中國，採取計劃經濟、自力更生。香港過去作為中國最重要的轉口港的經濟，現不能不作出改變。另一方面，由於政權更替，大批來自上海的資金、企業家、專業人才及來自廣東的勞工進入香港，令香港得以逐漸發展輕工業，香港經濟遂得以在六十年代中起飛，及在七十年代的持續經濟增長。這種經濟轉型令戰後港府的公共財政得以鞏固和發展。

戰後香港公共財政有許多值得深入分析的課題，以下各節分別詳細探討。

### (三) 英國與香港的財政關係

英國佔領香港，既有軍事目的，亦有經濟考慮，但英國以《殖民地章則》管理其眾多的殖民地政府，在理財方面的要求極為嚴格，英國不在殖民地徵稅，也不希望殖民地成為英國的財政負擔。

表一：香港政府的預算及結算(1946/47 – 1979/80)

百萬元計

財政年度	預算盈餘(+)或赤字(-)	結算盈餘(+)或赤字(-)
1946 – 1947	-116.5	-3.5
1947 – 1948	0.00	+36.6
1948 – 1949	+1.1	+35.0
1949 – 1950	+0.2	+82.1
1950 – 1951	+3.3	+40.0
1951 – 1952	+13.1	+32.7
1952 – 1953	+2.1	+72.8
1953 – 1954	+20.5	+41.5
1954 – 1955	+1.2	+61.1
1955 – 1956	-35.4	+52.3
1956 – 1957	-43.3	+40.1
1957 – 1958	-53.7	+51.1
1958 – 1959	-94.1	+39.4
1959 – 1960	-92.4	-45.3
1960 – 1961	-226.1	+13.9
1961 – 1962	-160.9	+77.2
1962 – 1963	-163.9	+139.8
1963 – 1964	-163.0	+98.5
1964 – 1965	-114.3	+77.8
1965 – 1966	-60.0	-137.4
1966 – 1967	-94.1	+11.7
1967 – 1968	-37.0	+133.5
1968 – 1969	-13.0	+208.1
1969 – 1970	+53.4	+448.5
1970 – 1971	+191.1	+618.7
1971 – 1972	+256.0	+640.0
1972 – 1973	+47.0	+636.0
1973 – 1974	+200.0	+71.6
1974 – 1975	+12.0	-378.0
1975 – 1976	-431.0	+232.0
1976 – 1977	-355.0	+917.0
1977 – 1978	+30.0	+1225.0
1978 – 1979	-20.0	+1488.0
1979 – 1980	+2318.0	+2975.0

資料來源：歷年預算案

香港的殖民地政府創建初期，入不敷支，無可避免，故需要英國提供財政資助，例如 1845 年英國撥款 49,000 英鎊資助港府，其後兩年的資助額分別為 36,000 英鎊及 31,000 英鎊。資助額雖減，但仍引起許多英國國會議員的不滿，大肆抨擊港府揮霍無度，要求英國減少資助，故英國自 1848 年起，每年只資助港府 25,000 英鎊。<sup>(註 2)</sup>

1855 年港府首次錄得財政盈餘，故當年港府宣佈達到財政自給自足。由於港府的審慎理財，不單有財政盈餘，且累積財政儲備，英國財政部遂於 1870 年解除對港府財政開支的管制，而英國殖民地部亦於 1930 年解除了香港每年預算開支要先由其批准的安排，港府預算案全由香港立法局負責審議。<sup>(註 3)</sup>

第二次世界大戰後的重建，開支甚鉅，英國深恐港府財力不足，因此重新採用財政管制，以便向港府提供財政援助。由於戰後香港經濟復甦甚快，只有軍政府預算案及港府首份預算案(1946/47 年度)錄得財赤，其後都錄得盈餘，因此英國財政部於 1948 年 10 月 20 日宣佈撤銷對香港的財政管制，而英國殖民地部更於 1958 年 3 月 6 日宣佈給予港府財政自主權 Financial Autonomy。<sup>(註 4)</sup>

英國與香港的財政關係，一般市民不易理解，且常誤解英國把香港的財政盈餘據為己有，事實並非如此。不過除了本節談及英國早期對港府的財政資助外，香港亦不時對英國作出財政上的捐獻，例如英國參加第一次世界大戰期間，戰費龐大，因此於 1916 年要求港府貼補英國戰費開支，港府按照英國殖民地部在錫蘭的處理，建議開徵利得稅和薪俸稅，以資助英國戰費。但當時港人反對此議，認為既無義務支持英國參戰，亦無義務為此而增加稅務負擔。港府為免生民怨，遂從善如流，取消開徵直接稅，改以發行 200 萬港元戰爭公債，及開徵為期兩年的 7% 的戰爭特別捐，合共捐助 1,025 萬港元予英國政府。<sup>(註 5)</sup>

1937 年開始的中日戰爭，很快便殃及香港，而第二次世界大戰亦掀開序幕，英國負責香港的防務，港府遂於 1939 年決定每年付給英國 600 萬港元軍事開支、及 225 萬港元的特別防衛和戰爭開支，並於 1940 年初成立 戰時稅收委員會，同年 3 月通過《戰時稅收條例》，4 月實施。港府並決定撥付 10 萬英鎊資助英國的戰爭開支，並從該年度起每年從財政儲備捐贈英國 20 萬英鎊，而由《戰時稅收條例》所徵收的稅款，是用來給英國建造戰艦及應付戰爭的額外開支。由於這是保衛香港的戰爭，故港人對開徵新稅並無異議。<sup>(註 6)</sup>

戰後英國亦於 1947 年向香港提供 1,200 萬港元的援助，協助香港戰後重建。這些因戰爭而引起的港英財政關係都是短暫的，也不影響港府的財政自主。其實，港英兩地的金融和工商業的聯繫，遠較財政關係來得深遠、來得重要。

#### (四) 審慎理財：預算盈赤與保守的收支估算

由於《殖民地章則》要求收支平衡、量入為出，因此港府自 1843 年成立以來均恪守此一理財原則，但如何理解此原則、及如何反映在現實的預算管理上，引起不少爭論。

首先是有關「量入為出」的詮釋，最簡單的解釋是開支不能多於收入。六十年代財政司郭伯偉(John J. Cowperthwaite)曾指出港府既不印鈔票，香港亦無天然資源，若增加港府用於消費的開支，必然要增加入口，若無增加相應的出口，則香港的信貸評級必被調低，對港元的信心必受損。<sup>(註 7)</sup>但「量入為出」也不宜僵化解釋，例如戰後由 1946/47 至 1979/80 的 34 個財政預算案，竟共有 18 次赤字預算案，高達 52.9%，所以要彈性解釋「量入為出」。「量入為出」的精神應在於避免出現持續的結算赤字，且必要時加稅加費來應付增加的開支，例如港府除不斷增加間接稅外，尚於 1950/51 年度把標準稅率從 10% 增至 12.5%，及於 1966/67 年度再增至 15%，以應付當時龐大的開支，及減少赤字的水平。不過許多論者仍不接受赤字預算，認為違背了「量入為出」的精神。

上段談及 18 次赤字預算案中最後只有 4 次是結算赤字的，主要原因是港府保守的估計預算收支，即編制預算時低估收入、高估開支，以減低預算盈餘數額、甚或讓少量的預算赤字出現。當實際稅收大於預算稅收、及實際開支少於預算開支時，則預算赤字就很容易轉變為結算盈餘、或結算盈餘遠大於預算數額。這種保守的估計預算收支貫徹了審慎理財的精神，最終令港府錄得多次結算盈餘。

在預算收支中以稅收較難準確估算，從審慎理財的角度言，財政司必低估之。五十年代財政司歧嘉樂(Arthur G. Clarke)在 1961/62 年度提出其最後一份預算案時，就談到不單是他，就是將來的財政司都會低估稅收，但原因不單是審慎理財，而是由於不斷湧現的新行業，很快便從無到有，充份反映香港企業家的創業精神及港人的辛勞努力，因而很容易帶來額外稅收。<sup>(註 8)</sup>繼任的郭伯偉亦於 1964/65 年度預算案深入討論此低估收入問題，指出稅收要視乎經濟表現，而香港經濟主要受海外市場的影響，波幅甚大，因此港府適宜審慎的低估稅收。郭伯偉更指出由於經濟表現往往優於年初估計，因此雖多年有赤字預算案，卻從不因此而大幅加稅、或削減開支增長。<sup>(註 9)</sup>此亦解釋了港府既遵守「量入為出」的精神，卻編制多年赤字預算案的原因。

從歧嘉樂及郭伯偉上述言論，再回頭看從 1955/56 年度至 1968/69 年度連續 14 次的赤字預算案，期間只有 1966/67 年度因 1965 年銀行風潮導至經濟不景、財赤大增後才提高標稅率至 15%，其餘均甚少大幅加稅。事實上這 14 次的赤字預算案的赤字數額不大，若以較樂觀的估算，根本可變成盈餘預算的，故最後結算為赤字的只有四個年度，除了 1946/47 年度因戰後初期重建開支較大外，其餘三次均因為經濟不景引致結算赤字，與過度開支無關。由此可見港府理財審慎，嚴格限制開支增長，不會採用西方以擴大赤字預算來刺激經濟的反循環財政政策，財政司反而更嚴格限制各部門開支，限令各部門節省預算開支的 10%，<sup>(註 10)</sup>可見此法令實際開支必少於預算開支，藉以減少出現結算赤字的可能性。

## (五) 審慎理財：財政預算準則

財政預算準則是審慎理財的一個重要部分，因為這使編制預算案有所依循，減少了隨意的成分，不過《殖民地章則》並沒有列出這些準則，完全是由歷任財政司的經驗發展出來的。

港府在戰前的預算管理也並非完全貫徹審慎理財，由 1885/86 至 1939/40 共 95 個預算案中，有 42 次是結算赤字的，可見經濟若未能起飛與持續增長，是不易貫徹審慎理財的。不過，這 95 個預算案的總結算，港府還是能夠於 1939/40 年度止共累積近 1,500 萬財政儲備，為 1939/40 年度結算開支的 42%，也是個不錯的表現，但戰前的預算案較少深入討論預算管理哲學與方法，亦未有系統性的發展出一套全面的財政預算管理準則。

郭伯偉在六十年代初出任財政司後，就重視這些財政預算準則的制訂與應用，他在其首份預算案(1962/63 年度)作出會計上的改革，把綜合帳目分為經營帳(Recurrent Account)與非經營帳(Non-recurrent Account)，並強調經營帳盈餘(Recurrent Account Surplus)的重要性，郭伯偉重視經營帳盈餘與經營開支的比例，這比例愈高，表示會有更多財政資源作出各種經營開支的承諾。<sup>(註11)</sup>郭伯偉認為經營開支乃港府作出長期承諾的開支，較非經營開支更重要，因後者可隨港府的財政狀況增減、甚或停止。在 1963/64 年度預算案中，經營帳盈餘為經營開支的 28%，郭伯偉認為這已經能夠給予財政資源一個合理的安全水平，而該經營帳盈餘足以支付 40%的非經營開支。<sup>(註12)</sup>

郭伯偉雖提及合理安全水平，但未明確指出這是一個正式的財政預算準則。其後數年，經營開支佔經營收入的比例逐步提高至 80%，但經營帳盈餘支付的非經營開支的比例卻上升至 80%以上。郭伯偉接受社會不斷要求港府提供較多的社會服務，造成經營開支不斷增加。對於 1969/70 年度預算案經營開支佔用竟高達 80%的經營收入，郭伯偉接受現實，並表示不會太不高興。<sup>(註13)</sup>這可視之為他對 1963/64 標準的修訂，特別是 1965 年香港經濟不景後，難以再有預算低估收入而結算稅收入大增的情況出現，故郭伯偉要修訂 1963/64 的準則，不過郭伯偉始終沒有把這些視為正式的財政預算準則。

繼任的夏鼎基(Charles Philip Haddon-Gave)認同郭伯偉的理財概念、並進一步把非正式的財政預算準則正規化，所以夏鼎基在提出其第一份預算案(1972/73 年度)時，指出經營開支不應多於經營收入的 70%，而經營帳盈餘應能支付 75%或以上的非經營開支。夏鼎基亦明確的訂定非經營收入最少能支付 25%的非經營開支。<sup>(註14)</sup>夏鼎基的準則免卻了發行公債或以財政儲備來支付財政赤字的需要，

夏鼎基的新準則較郭伯偉的非正式準則來得全面。

郭伯偉並沒有討論非經營收入與非經營開支的關係，所以亦沒有討論如何融通財政赤字的準則。不過，郭伯偉並不喜歡發行公債，就是經歷 1965 年經濟不景氣及 1965/66 年度的結算赤字，郭伯偉也沒有發行公債，只以財政儲備支付，以及在 1966/67 年度預算案調高標準稅率至 15%。反之，因 1973 年的世界能源危機而導致香港 1974 年及 1975 年的經濟不景時，稅收急降，夏鼎基知道未必能循其財政預算準則去編制預算案，於是在 1975/76 年度預算案修訂其在 1972/73 年度制訂的準則，並且容許發行公債或動用財政儲備來支付財政赤字。<sup>(註 15)</sup>

夏鼎基在 1975/76 的修訂更清晰的談及經營帳盈餘準則的作用，乃在於規範經營開支的上限、而不是非經營開支的上限，及融資非經營開支的方法。夏鼎基更規定若要發行公債，則每年舉債所付的利息，在任何時間都不應超過財政儲備所賺取的利息，以規限舉債的額度。例如夏鼎基於 1975/76 年度預算案發行 2.5 億元公債，這是繼 1947 年發行 0.5 億元復興公債以來再次發行公債。

表二：財政預算準則(1962/63 – 1979/80)

財政預算準則		郭伯偉時代		夏鼎基時代	
準則比率	標準	1962/63 – 1967/68	1968/69 – 1971/72	1972/73 – 1974/75	1975/76 – 1979/80
<u>經營開支</u> 經營收入	不多於	70%	80%	70%	80%
<u>經營帳盈餘</u> 非經營開支	不少於	40%	80%	75%	60%
<u>非經營收入</u> 非經營開支	不少於	–	–	25%	20%
<u>發債或財政儲備</u> 非經營開支	不多於	–	–	–	20%

資料來源：歷年預算案

從表二可見無論是郭伯偉或夏鼎基均曾修訂其原訂的財政預算準則，夏鼎基對此作出非常精闢的解釋：「所有這些準則都不是絕對的，並且不能以準則取代常理，對經濟實況及社會需求的認識，制訂政策的遠見，和對成本效用與成本效率的繼續注重。因此我所訂的準則祇用作為若干程度上的紀律規範，以及喚起我們對某等措施的後果注意。雖然這些準則都有歷史經驗根據，但決非神聖不可侵犯的，因為在某種情形下亦常有違背。」<sup>(註 16)</sup>

夏鼎基是港府有史以來最優秀、最具才氣及專業學識的財政司，他重視財政預算準則，使之成為香港審慎理財的根本，為香港公共財政打下鞏固的根基，當日後西方各國飽受財赤困擾，而最終要採取經營帳盈餘的準則，香港早已在六十

年代實施了。

#### (六) 審慎理財：財政儲備的累積

審慎理財除了要量入為出、收支平衡外，尚需要有財政累積，即把每年的結算盈餘累積，這就是所謂財政儲備。若能累積財政儲備，就不一定因有財政赤字而發行公債、或加稅，也不用英國財政部撥款資助。香港能分別於 1870 年及 1930 年獲英國財政部及殖民地部賦於較大的財政自主權，就是因為港府能收支平衡及累積財政儲備。相對於公債纍纍的國家，這是得來不易的成就。

戰後復元，港府只餘下戰前存於倫敦的一些基金和貸款，合共約 200 萬港元。戰後重建，在在需財，港府雖於 1947/48 年度已能收支平衡，但當時財政司花露時(Geoffrey S. Follows)在 1948/49 年度預算案已經重提累積足夠財政儲備的重要性了，<sup>(註 17)</sup>不過當時港府仍需進行多項大型重建工程，故暫時擱置此議，未深入討論。但到 1951/52 年度，當花露時退休前宣讀的最後一份預算案時，指當前的財政儲備只相等於 72% 的預算稅收，他坦言希望離職時能積累到相等於一年預算稅收的財政儲備。<sup>(註 18)</sup>雖然花露時說這只是他個人的觀點，而非一個正式的官方標準，不過，退休的財政司給其繼任人留下一個要求較高的財政儲備準則，似乎有點不合適，但花露時認為這是個重大的政策問題，有責任提出他的看法。五十年代各年度預算案均以此作為討論的基礎，故可視之為一官方標準。繼任的岐嘉樂花了很大力氣，終於在 1955/56 年度達到了財政儲備相等於年度預算稅收的目標，<sup>(註 19)</sup>但由於這一準則要求甚高，財政儲備的增幅難以追上稅收的增幅，加上 1959 年及 1960 年的不景氣，1959/60 年度更出現結算赤字，故財政儲備遠低於準則要求。

郭伯偉於 1961 年中接任財政司，他覺得當時財政儲備的概念較混亂，有作出澄清的必要，特別是在 1964 年修訂《外匯基金條例》，容許財政司撥出部分外匯基金盈餘作財政開支之用。他界定一般收入帳目(亦即是在公營部門以現金基礎會計制度下的現金帳目)餘額為財政儲備，其餘的稅收平衡基金、發展貸款基金及外匯基金盈餘，則只視為總儲備的組成部份。<sup>(註 20)</sup>他編制預算案時，只在一般收入帳目餘額中預留相等於預算經常開支一半的數額，作為基本財政儲備(Basic Fiscal Reserves)，除非在緊急時期，否則這一基本財政儲備不能動用。<sup>(註 21)</sup>由於郭伯偉再不依循花露時的準則，故可視此為郭伯偉的修訂。

這一修訂當然較花露時的要求降低了很多，但也並非不合理，因為確實毋須經常保時過多的財政儲備，對財政儲備太高的要求不單未能善用資源，更加添年度預算要錄得巨額盈餘的壓力，反阻礙理性的財政規劃。他大幅度調低對基本財政儲備的要求，免得以後要頻密的修訂，確有先見之明。事實上，其任內各年度

預算案均能遵守此一新準則的要求。

當夏鼎基在 1971 年中接任財政司後，他開始全盤檢討港府的預算管理制度，他修訂各種沿用的財政預算準則，發展成一套系統性的準則，以期更有效達成預算目標。有關財政儲備準則方面，夏鼎基提出了兩點考慮：一是自六十年代開始，非經營開支迅速增長，因此準則應以總開支計算，而非單以經營開支計算；二是並不是所有財政儲備均可以自由使用，因為港府為很多法定機構的借貸作擔保，理論上港府必須為這些或有負債(Contingent Liability)撥出部分財政儲備作準備、不能自由動用。夏鼎基因而提出了自由財政儲備(Free Fiscal Reserves)的概念，即減去為或有負債作準備後的財政儲備的餘額。由於或有負債不一定會最終需要作出承擔，因此不需要為或有負債撥出等值的財政儲備作準備，夏鼎基提出三元或有負債要有一元財政儲備作準備。在考慮及參考 1977/78 年度預算情況後，夏鼎基提出的新準則為：在財政年度開始時，自由財政儲備不應少於預算總開支的 15%。<sup>(註 22)</sup>

表三：財政儲備準則演變(1951/52 – 1985/86)

財政年度	財政儲備準則
1951/52 – 1961/62 (花露時標準)	在財政年度開始時，財政總儲備應不少於該年度的預算收入。
1962/63 – 1976/77 (郭伯偉標準)	在財政年度開始時，基本財政儲備應不少於該年度預算經常開支的一半。
1977/78 – 1985/86 (夏鼎基標準)	在財政年度開始時，自由財政儲備應不少於該年度預算總開支的 15%。

資料來源：歷年預算案

無可否認，夏鼎基在概念及理論上有所發展，用上了嶄新的名詞，不過基本上與郭伯偉的準則分別不大，若以 1977/78 年度資料計算兩個準則的要求，則夏鼎基只略為提高對財政儲備最低水平的要求而已。

從五十年代提出準則、並經六十及七十年代的兩次修訂，可見財政儲備準則中有關預算收入/支出及儲備的定義，亦隨香港公共財政制度的發展而不斷修訂。準則的釐定多少帶點主觀成份，究竟這些準則是否合理，是一個極具爭論的問題，很可惜立法局甚少討論，而學術界在六十及七十作代亦不重視對香港公共財政的研究，<sup>(註 23)</sup>倒是世界銀行(World Bank)於 1968 年應港府之邀來港考察香港經濟狀況時，港府曾徵詢有關財政儲備水平的意見，世界銀行認為港府要應付 1965 年的銀行風潮及經濟不景、和 1967 年的社會騷動，當時的財政儲備數額實在太低，但世界銀行也沒有提出財政儲備準則該如何修訂。<sup>(註 24)</sup>

郭伯偉雖認同世界銀行的看法，但他沒有再次修訂財政儲備準則。郭伯偉在

六十年代後期採取較開放的態度，不再執著於基本財政儲備該多少的問題，他更認為可以使用多少財政儲備應視當時經濟及財政狀況而定。夏鼎基雖修訂了財政儲備準則，也強調準則不是絕對，不能取代常理。這對日後銓釋及推行審慎理財有很大的影響。

### (七) 小政府與積極不干預主義

審慎理財另一個指標是政府該佔用整個經濟的多少資源？即所謂公營部門（即公共開支佔本地總產值(Gross Domestic Product)的比例)該多大？《殖民地章則》並沒有作出說明，但肯定的是，要達到財政穩定，必需要控制開支，但這又需要視當時的社會及經濟發展需要而定。由於港府於 1973 年始估算本地總產值數據，1975 年始發表數列，亦由此引發有關香港公營部門大小的爭論。

根據一些學者對戰後本地總產值的估算、而計算出香港的公營部門，在五十年代早期大約不足 10%，後升至六十年代中期的 16%，經過 1970 年的短暫下降後，七十年代中期又回升至 16% 左右。這些由學者估算的本地總產值，多以貨幣供應或貿易數據、根據某些經濟計量模式推算出來的。<sup>(註 25)</sup>港府統計處掌握大量資料與資源，公佈的數據，準確性應較學者為高。比較學者與統計處的兩組數列，可見學者低估了本地總產值數值，因而高估了香港公營部門體積約 2% 至 4%。但直至七十年代末，香港公營部門仍低於 20%。

以先進工業國公營部門一般均佔 30% 及以上、而以不超過 20% 來界定為小政府的標準來衡量，則香港是一個小政府的模範。戰後港府要進行復興建設，安置大量從國內湧入的人口，五十年代要發展輕工業，面對不輕的開支壓力，港府仍能維持公營部門在 10% 以下，足見其審慎理財，但也反映出當時港府並未在提供社會服務方面有很大的承擔。六十年代正值香港經濟起飛，港府要兼顧各種架構的硬件及軟件發展，更面對該期間嚴重的水荒、霍亂疫症流行、及社會騷動，開支壓力更大，但六十年代香港的公營部門仍能維持均在 12.73%，只有輕微的增長，端的不是件容易的事。

隨著出口帶動的持續經濟增長，以及港府在七十年代開展的大規劃改善各種社會服務運動，港府理應大增開支，可是七十年代香港公營部門平均為 12.66%，竟略低於六十年代，令人難以置信，可見港府對審慎理財的堅持。不過，七十年代竟引發一場對公營部門定義的爭論，直到多年後仍未有定論。

這場爭論是由公佈本地總產值引發的，當 1975 年首次公佈本地總產值數據時，香港經濟正受七十年代初世界能源危機影響而大幅下滑，因而令公營部門在 1975/76 年度預算案大幅標升至 19%，引起社會各方關注，夏鼎基遂於 1976/77

年度預算案提出公營部門上限的看法，他說：「公共開支往往由政治、社會及經濟因素所決定，因此政府方面的開支不能超過某一限度至為重要。否則，政府的事務可能會損害經濟的增長率，這限度在但我認為，如果政府的開支以公共開支總額與本港生產總值的比例來衡量，外限的比例應為 20%；如果經濟增長蓬勃，這比例應要減低。無可避免地，在 1974 及 1975 兩個經濟衰退年度，這比例增至略超過 19%，在未來的一年，這比例將會稍為增加略超過 20%。」<sup>(註 26)</sup>

這個帶有彈性的 20% 外限，教很多人不安，認為港府會放棄審慎理財，所以夏鼎基盡力控制開支，他更界定政府開支的範圍為由公帑支付的服務，包括政府補助私人及半私人機構的開支在內，也包括部份由政府提供而以商業方式收費的服務開支(例如機場、水務局及私營化前的九廣鐵路)。這一定義引起爭議的地方在於他排除了港府只擁有股份的機構，例如地下鐵路公司、香港空運貨站有限公司、和香港隧道有限公司等。<sup>(註 27)</sup>若把這些公司的開支計算在內，則香港公營部門體積會增加 2% - 3%，遂超越夏鼎基所訂的 20% 上限，因此很多立法局議員質疑夏鼎基所下定義的武斷性，並低估了香港公營部門的體積。

夏鼎基的回應道出了他對審慎理財的重視，他說：「選擇定義要視乎不適當的均衡所產生的那些影響最大，以及視乎實際的情況而定。」<sup>(註 28)</sup>無論如何，夏鼎基重視這 20% 的上限，更於 1977/78 年度預算案視之為一個重要的準則。在夏鼎基十年財政司任內，香港公營部門從未超過 20%。<sup>(註 29)</sup>

對於小政府角色，郭伯偉提出了他的獨特看法，他認為香港應堅持不干預市場機制運作的經濟政策，才能吸引外資，使戰後香港經濟得以復甦和發展。雖然 1965 年香港出現銀行擠提，導致經濟不景，但郭伯偉仍堅持港府不應干預金融市場，這就是所謂不干預主義(Non-interventionism)。

繼任的夏鼎基修訂了郭伯偉的哲學，他提出了著名的積極不干預主義(Positive Non-interventionism)。香港以市場經濟為主導，夏鼎基認為港府不應干預市場機制的運作，若市場運作出現短暫問題時，港府也不應輕言干預，因為假以時日，市場的力量必會自我調整與解決。雖然短期會出現難以令人接受的情況，仍不應輕言干預。否則干預後所引發的問題，會較不干預時更壞更差。夏鼎基特別強調「積極」兩字的重要性，表示港府會以積極的態度，全面考慮和深入研究任何干預建議所帶來的短期及長期的代價及成果，而不會立即回絕任何建議。不過經過深思熟慮後，大部分的結果都是以不干預為主。<sup>(註 30)</sup>

積極不干預主義玄妙之處並非絕不干預，而是容許港府干預市場，但要符合下列條件：

- (一) 由於市場的不完善而引致壟斷的情況出現。
- (二) 如果市場增長過快，以致常規無法加以抑制。
- (三) 毫無限制地追求個人利益的行動，在總體經濟和總體金融方面已產生不良影響。
- (四) 即使商人和政府都尊重市場力量，仍不足以確保經濟會隨環境的轉變而不斷調整，並穩定地增長。

換言之，積極不干預主義的精神在於界定港府干預的條件。但要判別各種經濟活動是否符合上述條件，則需視是否有相應的法規、有效的監管、和對社會整體利益的評估而定。雖然七十年代港府制訂的法規不足，而監管也不善，可是一般市民不易分辨干預與不干預的分別，而積極不干預遂成為鼓吹小政府的最佳理論根據。

夏鼎基除為港府制訂一個嚴謹的財政預算準則系統外，更提出一套小政府的思維理論，取代《殖民地章則》單調的審慎理財。這種有別於西方凱恩斯學說擴張財政開支的政策，竟為日後那些財赤及公債纏身的西方工業大國所推崇，成為香港經濟成功的基石，更深深的影響到日後港府的財經政策，恐怕連夏鼎基本人也感到有點意外吧！

#### (八) 香港稅收制度的確立

英國於 1843 年在香港成立殖民地政府，宣佈香港為自由港，不徵收入口關稅。在稅收方面，只徵收各種間接稅，也不徵收稅基廣闊的銷售稅(或稱消費稅)。殖民地政府成立初期，要開徵不同種類的間接稅時，常受到市民及商界的反對，例如第二任港督戴維斯(John F. Davis)於 1844 年到任，為維持港府的日常開支，要開徵各項稅種如地稅、專利稅、財產稅、奢侈稅(鴉片)、酒稅等，受到許多商人反對，商界特別反對戴維斯開徵酒稅，認為這違反了香港的自由港政策，於是商界上書英國殖民地部反對，最終英國殖民地部否決了戴維斯開徵酒稅的建議。以英商為主的香港商界更指出在未成立市政局前，港府開徵差餉亦不合憲法，可見香港的殖民地政府在徵稅上也不是隨心所欲的。<sup>(注 31)</sup>

另一方面，港府在建制早期亦沒有建議開徵如利得稅或薪俸稅的直接稅，因為當時香港人口不多，多視香港為借來的時間、借來的地方，且華人往返粵港之間，故不易成功徵收薪俸稅，而在香港的工商界及外籍僱員，亦不願付直接稅，以免港府過早達到財政自給自足，去開展各種難以控制開支的社會服務，引致將來更多的稅務負債，故亦大力反對開徵直接稅，令香港在戰前未能建立一個完整的稅制。

第一次世界大戰爆發期間，英國在歐洲積極參戰，戰費浩繁，需要各殖民地政府挹注補助，當時港督梅軒利(Francis H. May)與港府的稅源委員會商議後，決定按英國殖民地部在錫蘭的辦法，在香港徵收薪俸稅和利得稅，所徵稅款全交英國作戰費。但港人反對徵新稅，認為並無支持英國參加歐戰的義務，故港府開徵新稅也缺乏理據。港府為避免引起官民對抗，遂撤銷此議，改以發行 戰爭公債 200 萬港元，及開徵為共兩年的 7%的 戰事特別捐。<sup>(註 32)</sup>可見港府缺乏決心，無法藉此機會來改革香港稅制。

第二次世界大戰亦給港府帶來另一次改革稅制的機會。日本侵佔中國後，進攻香港的可能性極大，香港政府就作出積極準備，1940 年 1 月港府成立 戰時稅收委員會，並於該年 3 月 20 日通過《戰時稅收條例》，及於 4 月 1 日正式實施該條例，開徵下列四項稅收：

- 「(1) 物業稅：增加 5%的“應課的地方財產”。
- (2) 薪俸稅：年薪的首 5,000 元徵 4%，每增加 5,000 元徵 10%。
- (3) 社團利得稅：1 至 10 萬元利潤徵 5%，超過 10 萬徵 10%。
- (4) 商業利得稅：徵法與社團利得稅相同。」<sup>(註 33)</sup>

由於這次是涉及香港的戰爭，故港人多支持開徵此短暫性的直接稅。不過日軍於 1941 年 12 月 25 日佔領香港，令這一《戰時稅收條例》無疾而終。當 1945 年日本投降，英國重建香港政府時，並未覺有需要引入此種直接稅，到 1946 年撤軍政府，再建民政後，該年度預算赤字龐大，故當時港府於該年 9 月成立委員會，討論有關開徵直接稅事宜，到 1947 年 3 月初，港府遂決定開徵直接稅，並於 5 月 3 日實施《1947 年地方稅條例》。

這次成功引入直接稅，使香港稅制得以改善、完整，但也不是一帆風順的，猶以華人社區的反對聲音最激烈，很多團體均向港府遞交反對開徵直接稅的意見書，<sup>(註 34)</sup>當時香港既未成立有權責的市議會，立法局亦未有選舉議席，在沒有議會選舉權就不應徵直接稅的情況下，華人社區遂大力反對開徵直接稅，而且當時戰後復元不久，中國內戰再起，影響香港的轉口港地位，而戰後日本在輕工業品市場的競爭，使香港經濟受到重大壓力。另一方面，薪俸稅基廣闊，每一受薪階級均受影響，故每一階層市民均大力反對。港府為了安撫市民，遂根據當時外籍僱員來港出任高級職位的收入及消費模式，把薪俸稅的個人免稅額定在 7,000 港元，以一般當時平均月入數十元的普羅大眾言，這是一個極高的個人免稅額水平，令大部份市民根本不用繳納薪俸稅，以平息市民的不滿。

香港的殖民地政府行政主導，擁有絕大的行政權力，而立法機構直至七十年

代末亦未有選舉議席，可說是主導了立法權，大權在握，但在有關稅收問題上卻極其小心，甚至過份謹慎而難以成事。反而通過議會選舉、以多數黨執行的西方各國政府在開徵新稅及稅制改革上揮灑自如，因為除了有其政綱外，這些政府多會組成全國性的稅務委員會或稅制檢討委員會，深入討論各種稅務及稅制問題。反之，港府害怕這些委員會會成為政治爭吵的場合，不利香港社會的穩定，所以港府遲至戰後才能通過開徵直接稅的稅務條例。其實，這一過程也是拖泥帶水的 1940 年 1 月港府成立 戰時稅收委員會，商討如何徵收直接稅、以應付太平洋戰爭，到同年 3 月 20 日立法局便通過《戰時稅收條例》，可見開戰在即，討論從簡，目的在徵收足夠戰費，一切有關對稅制及經濟的影響都難以討論。戰後預算赤字龐大，港府於 1946 年 9 月成立委員會討論開徵直接稅，到 1947 年 3 月財政司便在 1947/48 年度預算案宣佈開徵直接稅，短短數月，可見亦未經充分的討論與諮詢。

從改善香港稅制的立場言，這是一大進步，把戰後各國重視的直接稅引入香港，是一合理的發展。但本港沒有一常設法定架構去檢討稅制，以配合社會及經濟發展，故香港稅制自 1947 年後便沒有多大的變化，這是教人遺憾的。

#### (九) 稅務條例檢討

港府並無成立一常設機構，委任專業人仕去檢討香港稅制，以配合本港社會及經濟發展，令到許多稅務問題不易解決。《1947 年地方稅條例》包括了薪俸稅、利得稅、物業稅及利息稅四項稅例。這些稅項的調整，特別是調高標準稅率，涉及很多財政外的因素，不易處理。例如五十年代初因韓戰對中國禁運，令香港經濟不景，財政收入下降，出現財政赤字。當時港府覺得增加直接稅較可行，於是建議於 1950/51 年度把標準稅率從 10% 增至 15%，<sup>(註 35)</sup>但該議案於 1950 年 3 月 22 日在立法局討論時，遭多位非官守議員反對，結果議案押後，交由小組再議。香港各大商會對於不足五年內再要提高標準稅率，均群起反對。華商總會向港府呈交反對提高標準稅率意見書，指出各工商企業疲軟，不宜再加稅增加負擔，而受薪階層生活艱苦，港府不但未予救濟，反而增加薪俸稅，殊屬不該！

面對各方壓力，港府終於讓步，把標準稅率加幅從 5% 減至 2.5%，但亦同時開徵商業登記稅以資彌補。不過這一折衷方案尚有餘波，立法局非官守議員周竣年醫生於 1951/52 年度預算案辯論時的發言可堪玩味，他指出去年立法局同意把標準稅率從 10% 增至 12.5%，是基於這是一個暫時措施的共識，當港府的財政狀況改善後，應再改回 10% 的。周醫生指由於今年財政狀況有所改善，因此他懇請港府把標準稅率調低至 10%，向廣大市民顯示港府只在有需要時才加稅的。<sup>(註 36)</sup>但港府最終沒有調低標準稅率。為平息議員、商界及市民的不滿，財政司於 1952 年 9 月 20 日成立 第一屆稅務條例檢討委員會，由財政司任主席，討論稅務條

例的法律及技術問題，但不能討論財政政策，該委員會於 1954 年 11 月 29 日發表報告書，研究由香港總商會及稅務局長提交有關修訂稅務條例的建議，並作出該委員會的建議。

1965 年香港出現銀行擠提風潮，導致經濟低迷，港府出現結算赤字，財政司郭伯偉遂於 1966/67 年度預算案把標準稅率由 12.5% 調高至 15%，其後郭伯偉亦於 1966 年 4 月 7 日成立 第二屆稅務條例檢討委員會，研究由香港總商會、稅務局長及其他團體提交的意見書，報告書於 1967 年 8 月 21 日發表，作出多項修訂建議。此外，1973 年世界能源危機令香港經濟於 1974 年及 1975 年出現衰退，財政司夏鼎基遂於 1975/76 年及 1976/77 年預算案分別開徵利得稅附加稅率 1.5% 及 0.5%，而夏鼎基亦於 1976 年 2 月 25 日成立 第三屆稅務條例檢討委員會，並於 1976 年 12 月 13 日發表報告書。

由此可見每當調高標準稅率後，港府便全面檢討直接稅的稅務條例，從五十年代到七十年代共成立三屆稅務條例檢討委員會，即約每十年便全面檢討直接稅，可惜，始終集中於法律及技術問題，不能討論政策性問題，大大減低稅務條例檢討委員會的職能和效果。另一方面，財政司從未全面檢討間接稅，亦即未全面檢討整個稅制，致令香港稅制嚴重滯後，未能配合整體發展。

由於未有常設的稅制檢討委員會，而歷屆的稅務條例檢討委員會均不能討論財政政策問題，因此每一年的預算案辯論就成為討論財政政策問題的重要場合，例如立法局非官守議員提出很多新稅項建議，但大多為財政司否決；此外，有關薪俸稅個人免稅額的調升、夫婦分別申報薪俸稅等問題，則成為六十及七十年代預算案辯論的例行話題。夏鼎基在各方壓力下，於 1973/74 年度首次自 1947/48 年度以來調高個人免稅額，距 1947 年頒佈稅務條例以來長達 26 年，恐怕是一項世界紀錄吧！可見港府如何聆聽民意了！薪俸稅個人免稅額尚且如此，其他稅務政策更難以處理了。<sup>(註 37)</sup>

行政主導的港府在稅務問題上的寸進也不純是政治問題，更是經濟財政問題。香港地狹人稠、缺乏天然資源，因此以自由港不徵關稅、以及簡單稅制、低稅率政策作為吸引海外投資的手段，以及稅制要能產生足夠的經常收入，以達到財政穩定的目標。所以對於任何令稅制變得複雜、或是減少稅款收入的建議都甚為抗拒，到了七十年代夏鼎基出任財政司後，才稍作改變。

#### (十) 七十年代社會服務的擴展

在港府的開支分類中，社會服務包括教育、社會福利、房屋、醫療及勞工，都是關乎民生開支。社會服務開支佔港府總開支的比例，從四十年代後期的

16%，上升至七十年代後期的 44%，成為港府最大的一項開支。這些社會服務就仿如給予市民大眾的社會工資，改善生活水平。本節詳細討論其中一些社會服務開支。

### (十 一) 教育開支

教育是港府最大的一項開支，但在五十年代初並非如此，1950/51 年度教育只佔港府總開支的 8%，到 1962/63 年度郭伯偉時代上升到 13.9%，到 1973/74 年度夏鼎基時代更上升至 20%。由港府辦的官校不多，主要是以私營辦學及由港府資助團體辦學的所謂津貼學校為主。戰後人口急增，教育需求更大，港府遂於六十年代擴大資助團體興辦中小學，到 1971 年更通過提供六年小學免費教育，故七十年代的教育開支急升。大學教育方面，港府於 1912 年始成立香港大學、到戰後的 1963 年始成立香港中文大學，大學以精英教育為主，只及適齡學生的 2% – 3%，而私立大專院校亦不少，但文憑未能得到港府承認。

教育是消費開支，同時也是社會的人力資源投資，一地經濟的發展，與當地的教育水平有關。港府早在 1848 年已開始資助教育，但規模不大，這與香港的簡單稅制、低稅率政策有關。特別是缺乏累進稅率的情況下，要量入為出、收支平衡，故到五十年代，教育佔總開支不足 10%。六十年代郭伯偉在其第一份預算案(1962/63)中，對於不斷增加的教育津貼感到困擾，等別是不理會家庭的收入水平而提供同樣的教育津貼，是不合理的，更非本港簡單稅制所能承擔的。在提出他最後的一份預算案(1971/72)時，郭伯偉無可奈何的宣佈港府提供六年免費教育的新政策。雖然社會大部份市民贊成這一政策，但郭伯偉認為是不利資源的有效配量的。<sup>(注38)</sup>繼任的夏鼎基也認同郭伯偉的看法。

郭伯偉與夏鼎基的觀點對香港的教育發展影響甚大，教育開支雖是港府最大的一項開支，但教育並未能配合香港經濟發展的需要。香港經濟在六十年代中起飛，靠的是五十年代從上海來的資金、企業家及大量國內勞工。七十年代的六年免費教育僅能掃除文盲，到八十年代才擴展到九年免費教育。由於港府並無整體經濟發展策略，故各級教育的課程亦無法配合，大學是精英教育，但不重視科研，而香港亦沒有設立專門工程科研學院，致未能成為經濟持續發展的動力。七十年代香港尚能成為亞洲四小龍中製造業生產技術最先進的地方，但很快便給其他三小龍追上，都是因為教育政策未能配合所致。

### (十 二) 社會福利開支

港府保守的財政政策限制了香港社會福利的發展，五十年代初，社會福利只佔總開支的 1%，以應急救濟為主。到了六十年代港府逐漸採取較積極的態度，

例如社會福利署在其 1963/64 年報就提出 公共提供的社會服務不是免費的慈善之舉，而是伴隨公民資格而來的權利，但這概念上的突破，因財政問題無法落實。1965 年港府首次發表《香港社會福利工作之目標與政策》白皮書，指出香港缺乏天然資源，財力無法承擔完備的社會福利計劃。白皮書強調家庭的重要性，以家庭去應付社會突變，而港府只在不損害經濟發展的原則下，為最貧困和有需要的人提供基本的福利服務。

這一倒退不單引起社會人士不滿，港府內部也有不同意見，認為可以用社會保險來解決財力不足問題，一個由政府多個部門組成的工作小組，於 1967 年 4 月發表報告書，提出 社會保險 概念及下列建議：(1) 設立醫療(疾病、傷殘、懷孕分娩)、失業、供款式公積金等保險制度，及成立由公帑支持的公援制度；(2) 研究及訂出香港的最低生活水平、並不時予以檢討；(3) 訂立法定最低工資；(4) 檢討社會服務開支的資源分配；(5) 成立社會保障委員會以推行上述建議，該委員會應由包括民意代表在內的廣泛階層代表組成。<sup>(注 39)</sup>

該報告書的大膽建議，並不是當時保守的工商界所能接受的，特別是因 1965 年經濟不景而於 1966/67 年度增加標準稅率至 15% 後，工商界憂慮這幾項建議會大大增加營商開支，甚或要再增加標準稅率。港府高層最終改變立場，指許多建議在財政上是不可行的。其後港府於 1973 年及 1979 年分別發表兩份《社會福利白皮書》，亦再沒有提及 1967 年報告書有關社會保險的建議。雖如此，當七十年代經濟持續增長時，港府還是酌量增加社會福利的開支，例如在 1971 年正式實施公共援助計劃 Public Assistance Scheme，但只能為社會上最不能自助者提供安全網，故七十年代社會福利開支雖有大幅度增長，但佔總開支仍只有 4% – 5%。社會福利開支的急速增長，要留待八十及九十年代香港政制民主化伴隨的政黨政治的時代。不過由於六十年代香港未能成立供款式公積金的制度，至令後來人口老化、面臨社會保障不足的窘境。

### (十 三) 房屋開支

香港地狹人稠，戰後人口急升，加上國內政權更替，大量難民擁入香港，到 1950 年香港人口已達 230 萬人，故房屋嚴重缺乏，非法僭建木屋甚多，火警頻生。1953 年聖誕節九龍石硤尾大火，五萬人無家可歸，港府遂成立 香港屋宇建設委員會，開展大規模興建公屋計劃，為低收入家庭提供廉租屋。七十年代初港督麥里浩(Crawford M. Maclehoze)開展十年建屋大計，，目標是要在十年間為全港一半市民提供公屋居所。<sup>(注 40)</sup>

龐大的公屋興建是一項沉重的財政承擔，例如 1975 年香港經濟不景，港府就拖慢十年建屋計劃以節省開支，令該計劃難以依期完成，港府雖受批評，仍不

改其財政穩定為先的保守政策。總的來說，港府在房屋方面的開支，在社會服務項目中僅次於教育開支，從 1954/55 開始提供公屋房屋佔總開支的 7.4%，增至 1962/63 年度的 12.3%，再增至 1979/80 年度的 15.2%。此外，港府亦於 1977 年成立 居屋基金 (Home Ownership Fund)，為中產階級提供較市價低廉的居屋，幫助中產階級置業。

#### (十 四) 醫療開支

醫療一向是一項重要的社會服務，醫療開支在五十年代初佔總開支約 7%，到六十及七十年代增至約 10%。戰後人口劇增，醫院及醫生不足，但私營醫療費用昂貴，根據當時的研究指出一半市民無法支付私營醫生費用，及超過八成市民無力支付住院費用，因此港府有責任去提升醫療開支。<sup>(註 41)</sup>港府亦於六十年代初發表《十年醫療發展計劃》，訂出在 1963 – 72 十年內要達到下列指標：(1)平均每千名市民要有 4.25 張病床，(2)在市區內每十萬名市民要有一標準診所，(3)在新界每五萬名市民要有一間標準的鄉間診所，(4)每五十萬人要有一專科醫院。上述目標中，住院病床的目標早達到了，但政府診所仍是不足。不過港府在 1974 年發表的政策白皮書，仍提高上述目標。這些指標雖低於先進工業國，但遠優於許多東南亞及發展中國家。

由於戰後香港人口劇增，房屋不足，住屋環境甚差，故公共衛生環境不佳，導致五十年代肺病肆虐，六十年代由於嚴重水荒，亦令霍亂疫症蔓延，香港曾數次成為疫埠，所以港府於七十年代開展 清潔香港 運動，香港公共衛生環境得以改善，港府並加強公共醫療，於是死亡率下降，市民身體健康，增加生產力，有利七十年代香港經濟的持續發展。

本節小結：七十年代是香港社會服務大幅擴展的黃金時代，涉及重大及長遠的財政承擔，有論者認為這是港督麥里浩推行當時英國工黨政府的社會福利主義路線，香港工商界特別憂慮對香港營商環境的不利影響。不過，這都是較短視的觀點，國際社會有不同的看法，例如 1972 年 8 月在荷蘭海牙舉行的第十六屆國際社會工作會議，提交一份有關於香港的報告書，批評 香港沒有一個長遠的、完整的社會發展計劃；只有為迎合某種特別緊急需要而制定的臨時社會計劃，這種過於謹慎的社會發展策略，最顯著的兩個例子是免費小學教育及公共援助計劃的延遲實施。形成這種情況的一個因素，是香港的自由企業傳統，過分強調經濟發展。<sup>(註 42)</sup>，一針見血，道盡殖民地政府忽略長遠規劃的先天缺陷。

#### (十一) 結語

香港經濟自六十年代中起飛，七十年代持續增長，成為亞洲四小龍之首，六十及七十年代的兩位財政司郭伯偉及夏鼎基居功至偉，例如改善香港稅制、及發

展一套財政預算的管理方法，為日後香港公共理財打下一個結實的基礎。

除了郭伯偉與夏鼎基領導得宜外，私營部門的參與也極其重要。1967年的社會騷動導致港府更開放，在七十年代推出一連串各種社會服務改革方案，而立法局非官守議員於議會內的敢言，及提出有見地的意見，對各項政策的提出及修訂，起了重大的推動及制衡力量。

## 參考資料及注釋

---

- (注1) See **H. C. Y. Ho**, The Fiscal System of Hong Kong, Croom Helm, London, 1979, p. 19。
- (注2) 湯開建、蕭國健著《香港 6000 年(遠古 – 1997)》，麒麟書業有限公司，1998 年出版，第 81 頁。
- (注3) See **Alvin Rabushka**, Value For Money: The Hong Kong Budgetary Process, Hoover Institution Press, Stanford University, 1976, Chapter 2。
- (注4) See **G. B. Endacott**, Government and People in Hong Kong, Hong Kong University Press, Hong Kong, 1964, pp. 200-201。
- (注5) 見《香港 6000 年(遠古 – 1997)》，第 358 頁。
- (注6) 見《香港 6000 年(遠古 – 1997)》，第 508 頁。
- (注7) See Hong Kong Hansard, 1963, p. 50。
- (注8) See Hong Kong Hansard, 1961, p. 58。
- (注9) See Hong Kong Hansard, 1964, p. 46。
- (注10) See Hong Kong Hansard, 1961, p. 38。
- (注11) See Hong Kong Hansard, 1961, p. 57。
- (注12) See Hong Kong Hansard, 1963, p. 40。
- (注13) See Hong Kong Hansard, 1969, p. 93。
- (注14) See Hong Kong Hansard, 1972, p. 427。
- (注15) 見 1975/76 財政預算案第 66 段。
- (注16) 見 1977/78 財政預算案第 92 段。
- (注17) See Hong Kong Hansard, 1948, p. 71。
- (注18) See Hong Kong Hansard, 1951, p. 61。
- (注19) See Hong Kong Hansard, 1957, p. 31。

- 
- (注20) See Hong Kong Hansard, 1966. p. 82, 及鄧樹雄著《後過渡期香港公共財政》，三聯書店(香港)有限公司，1992年8月，第5章。
- (注21) See Hong Kong Hansard, 1969, p. 206。
- (注22) 見 1977/78 財政預算案第 105 至 107 段。
- (注23) 七十年代香港大學經濟系何鎮源博士曾對戰後香港公共財政作深入的研究，可參考注釋(1)，但他並無深入討論財政儲備問題。
- (注24) See Hong Kong Hansard, 1968. p. 206。
- (注25) See **H. C. Y. Ho** (1979), p. 169。
- (注26) 見 1976/77 財政預算案第 210 段。
- (注27) 見 1977/78 財政預算案第 97 段。
- (注28) 同注釋(27)。
- (注29) 參閱鄧樹雄 香港公營部門相對體積設立上限的爭議，載《信報財經月刊》，1987年3月號。
- (注30) 參閱夏鼎基 政府經濟政策的成功，載《信報財經月刊》，1982年3月號第八十二頁至八十五頁。
- (注31) See **A. Rabushka** (1976), p. 13。
- (注32) 見《香港 6000 年(遠古 – 1997)》，第 358 頁。
- (注33) 見《香港 6000 年(遠古 – 1997)》，第 511 頁。
- (注34) See Hong Kong Hansard, 1947, p. 72。
- (注35) See Hong Kong Hansard, 1950, p. 51。
- (注36) See Hong Kong Hansard, 1951, p.71。
- (注37) 參閱鄧樹雄著《後過渡期香港公共財政》，第三章。
- (注38) See Hong Kong Hansard, 1971, p. 419。
- (注39) See The Report by the Inter-departmental Working Party to Consider Certain Aspects of Social Security, Hong Kong Government, April 1967。

---

(注40) 麥里浩於 1971 年 11 月 29 日來港出任港督，於 1972 年 10 月 18 日在立法局發表其首份施政報告，宣佈實施 十年建屋計劃 ，以安置所有木屋居民及改善市區民房及公共房屋的擠迫情況，計劃在十年內為 150 萬居民提供房屋，加上當時已有約 120 萬公屋居民，則十年後全港約有一半市民住在港府興建的房屋。港府並於 1973 年 4 月 1 日設立 房屋委員會 ，以推行十年建屋計劃。

(注41) See Development of Medical Services in Hong Kong, Government Printer, Hong Kong, 1964, p. 10.

(注42) 見《香港 6000 年(遠古 – 1997)》，第 873 頁。