



香港「再工業化」的迷思：路漫漫兮

(香港「再工業化」專題討論之一*)

香港特區行政長官在 2016 年初發表的施政報告中指出，「再工業化有潛力成為香港新的經濟增長點」，並表示將協助工業升級轉型，使相關企業「再工業化」，轉向高增值生產。雖然製造業目前在本地生產總值中所佔的比重微乎其微，卻曾有過一段叱咤風雲的輝煌史，不但讓香港晉身為當年亞洲最具活力的新興工業化地區之一，後來更直接促成香港「華麗轉身」為享譽全球的服務業巨擘。在探討香港「再工業化」的前景和未來方向時，回顧本土製造業的興衰起落以及港商境外工業的演變與嬗遞，以史為鑒，甚具警示和啟示的意義。

工序北移 港製造業異地擴張

香港工業發端於 19 世紀末，在第二次世界大戰後起飛，迅速建立起以輕工業為主、勞動密集型的加工貿易製造體系，成為東亞地區輕工業製品的出口中心。1970 及 1980 年代是香港本土工業的鼎盛期，製造業為當時的最大產業；直至 1988 年佔 GDP 的比重仍高達 20% 以上，聘用了三成以上的就業人口。

1978 年內地實施改革開放之後，港商基於生產成本的考量，把握國內為吸引外資而提供財稅及其他優惠政策的歷史性機遇，紛紛將工廠北移，主要是遷往鄰近的深圳、東莞以及其他珠三角地區。與此同時，香港本土製造業日漸萎縮，佔 GDP 的比重從 1980 年的 25.1% 降至 2014 年的 1.3%；聘用員工數量從 1981 年的近 94 萬減至 2014 年的 12.6 萬，在就業總人數中的佔比從 38.9% 跌至 3.3%。

香港與珠三角地域毗鄰，加上香港服務與珠三角製造之間形成了緊密而合理的分工合作，使兩地間建立起獨具特色的「前店後廠」模式。生產線北移的港商往往會在香港設立貿易公司作為企業總部，一方面負責材料採購、市場銷售、客戶關係、品牌推廣等「前店」的工作，另一方面亦直接為其位於珠三角的「後廠」提供管理與支援服務，例如產品設計與研發、樣本及工模製造、品質檢測與控制、資金籌措融通、人力資源管理、包裝及後勤服務等。港商在珠三角的產品製造、加工及裝配等活動，實際上構成了香港工業的向外延展；正如有些分析所概括的，「由香港製造」和「珠三角製造」實為兩面一體，代表著香港廠商在製造空間、投資空間的轉移和擴張。

「前店後廠」助港轉型服務經濟

儘管香港本土的生產活動每況愈下，但從事與製造業相關活動的貿易公司在 1990 年代中期增至逾 2.5 萬間，直至 2013 年仍有 14,542 間；雖然在本港製造業所生產的總貨值由 1992 年的 3,520 億港元減半至 2013 年的 1,669 億元，但這些貿易公司所負責管理生產的總貨值卻從 1992 年的 1,970 億元增至 2013 年的 6,292 億元，2008 年更高達 7,808 億(見附件圖 1)。在高峰期，珠三角的港資製造企業數目據報超過 5 萬家，聘用工人接近 1,000 萬；反映香港工業在易地重置後繼續發展壯大。如果將境外部分亦計算在內的話，香港製造業的整體規模與實力其實是遠勝當年。

日本、台灣等的製造業分別自 1960 和 1980 年代中期起加快向外投資，在兩地均引起「產業空洞化」的憂慮；當時有學者提出「順貿易型投資」的理論，認為勞動密集型生產活動透過對外投資外移後，會帶動投資方與東道國之間有關原材料、半成品和最終產品的貿易往來，以及刺激對母國相關配套產業包括服務業的需求。這種看法在一定程度上亦於香港得到了印證。

製造業的外移既騰出空間，亦提供契機，直接促成香港服務業的迅猛發展。除了由廠商轉型而來的貿易公司如雨後春筍般湧現之外，香港生產性服務業亦得到珠三角製造體系的強有力支撐，特別是金融、物流、商貿、專業服務等第三方服務者更因受惠於來自珠三角廠商所衍生的龐大需求而蓬勃興起。例如，進出口貿易業佔 GDP 的比重從 1980 年的 9.6% 上升至 2005 年的 22.5%，近年則輕微回落至 20% 左右，商用服務業的佔比從 2.5% 升至近年的 5.7%。

可以說，製造業工序北移推動了香港經濟加速實現全面而徹底的轉型，朝著以服務業為主導的產業結構演進，造就了香港於上世紀末的經濟繁榮，更使得香港成為全球服務化程度最高的經濟體以及蜚聲世界的國際金融中心、航運中心和貿易中心。時至今日，若計入間接的貢獻，工業對香港經濟仍舊舉足輕重，估計仍影響著香港二成半甚至三成以上的 GDP。

面臨瓶頸 境外工業現「去港化」

但近年來，尤其是 2008 年金融海嘯爆發後，珠三角製造業的經營環境發生了深刻的轉變。一方面，外圍環境轉淡，美歐日等發達國家的經濟復甦一波三折，新興經濟體的增長亦告放緩，國際市場有效需求不足令一向倚重出口的珠三角港商首當其衝。另一方面，內地的生產要素成本大幅上升，勞動力、原材料、土地價格持續上漲，內地政府加快了人民幣匯率制度改革，同時力推產業結構的優化，並收緊勞工、環保、退稅、行業規管等方面的政策。在內外交困的雙重考驗下，仍然以出口加工貿易為主要經營型態的珠三角港商面臨嚴峻挑戰。香港的境外工業出現了明顯的萎縮；根據香港工業總會 2015 年的一項研究，珠三角的港資製造企業數量從 2007 年的高峰期下降約四成至目前約 32,000 家。

與此同時，內地服務業近年亦取得長足進步，並挾著成本以及「在地」方面的優勢，對香港服務業的替代效應趨於明顯。相應地，珠三角港資企業正經歷「本地化」或者說「去港化」的過程，加之內銷業務的興起正改變港商的市場結構，「前店後廠」的營運模式已不復當年勇，以致境外工業與本港經濟之間的產業關聯出現了鬆動甚至局部性斷裂。

香港中華廠商聯合會的一項研究對比了 2010 年和 2000 年對會員在珠三角經營情況的調查結果(見附件表 2)，發現儘管香港與珠三角的分工關係依然存在，但除了策略管理、市場營銷和資金財務外，珠三角港資企業對香港其他方面的支援服務，例如生產管理、人力資源管理、研究開發等的依賴程度已減弱為介於「不太需要」和「需要」之間，反映香港的支援功能整體上趨於弱化；而大批為珠三角提供配套的香港服務業者難免會受到衝擊。香港葵青貨櫃碼頭在 1992 年至 2004 年間曾為全球最繁忙的貨櫃港口，近年已先後被上海、深圳、寧波港等趕超，全球排名最近更下滑至第五位，便是其中一個例子。

工業式微 釀結構失衡礙創新

珠三角港資工業的發展陷入瓶頸以及對香港商貿支援服務業的依賴減弱，與近年香港本土經濟放緩、社會矛盾激化等現象接踵相隨，互為交織。在此背

景下，一些因本土製造業缺失而引發的結構性問題，亦隨著經濟景氣的逆轉而愈發暴露出來。

其一，過度依賴服務業的單一化產業結構降低了香港經濟的穩定性和彈性，削弱其抵禦外來衝擊的「抗跌力」和自我調整的能力，而「單引擎」的模式亦令香港經濟增長的「續航力」堪虞。香港 GDP 的實質年均增速從 1980-1997 年的 6.34% 降至 1998-2014 年的 3.4%，而用以衡量波動程度的差異系數卻從 0.5 升至 1.1，亦反映香港經濟增長內生動力不足的問題日益凸顯。

其二，本土製造活動式微，拖累了香港創新科技發展的步伐。製造業是研發和創新活動最為活躍的部門，亦是科技成果轉化應用的主要載體。缺乏本地工業的支撐作用以及完整產業鏈所應具備的群聚效應和互動機制，香港的創新活動和科技發展停滯不前，新興產業難成氣候。

在世界經濟論壇 2015-2016 年「全球競爭力排行榜」中，香港和新加坡分別位居第 7 和第 2 位；在「基礎條件」(Basic Requirements)和「效率增進」(Efficiency Enhancers)兩大範疇，香港均排名全球第三，與分別居第一和第二位的新加坡甚為接近。但在「創新及精密性」(Innovation and Sophistication Factors)的評價指標上，本港排在了全球第 23 位，於「四小龍」中敬陪末座，不僅遠遜於排在第 11 位的新加坡，更被第 16 位的台灣和第 22 位的南韓拋在身後。

香港研究開發總開支佔本地生產總值的比重偏低，一直被視為香港創科活動不活躍的原因和表徵。R&D 開支佔香港 GDP 的比重在 2013、2014 年分別祇有 0.73% 和 0.74%，比起其他「亞洲三小」和英美等發達經濟體 2% 至 3% 的水平，明顯相形見絀(見附件表 3)。但按資金來源看，香港政府每年出資 70 多億港元，佔本港研發總開支的四成半，高於 2013 年新加坡政府資金在 R&D 經費中所佔的 36.9% 以及台灣、內地和英美等的二至三成。須留意的是，許多經濟體政府的研發開支中有相當一部分投放於國防或軍事項目，但香港並無這方面的需要。香港政府研發開支佔 GDP 的比重為 0.34%，比起新加坡的 0.77%、台灣的 0.7% 以及內地的 0.44%，雖見遜色，但差距亦不算太過懸殊，甚至與英、美政府對非國防研發的投入(分別佔 GDP 的 0.36% 和 0.37%)不相伯仲。可見，如果說創新科技發展呆滯是香港競爭力的「軟肋」的話，業界對創科欠缺足夠的熱忱和投入則是最薄弱的一環；相信這又與香港本土製造活動低迷、珠三角港資企業升級乏力以及他們傾向於將研發活動改為在廠房附近進行的「在地化」趨勢有關。

其三，產業結構失衡成為香港許多社會問題的經濟根源。在本地的勞動人口中，至 2015 年第三季仍有 23.7% 的教育程度在中三或以下。製造業萎縮所釋出的人力中大多為低技術勞工，而在香港由新興工業化經濟向服務型經濟轉型的過程中，這部分低技術人士由於技能、學歷甚至性別的限制未必能夠適應服務業的需要；這種結構性失衡隨著近年知識型經濟的崛起以及香港服務業從擴張期邁入成熟期而更加突出。由於不少低技術人士被迫湧入服務業基層職位，例如清潔、保安、餐飲等，令這些行業因為供過於求而出現工資持續性偏低，最終使得政府必須以訂立最低工資法和規管工時制度等進行干預。就業結構、收入結構的失衡，加之創新動力不足，又導致新興產業不振以及創業活動低落，進一步衍生了在職貧窮、貧富差距擴大、分配不均、社會流動減弱等問題。

政策缺位 港工業裹足難前

自 1990 年代以來，香港社會對「再工業化」或「新工業化」的呼聲不斷，尤其是在 1997 年亞洲金融風暴和 2008 年金融海嘯爆發後的經濟逆轉時期更為

強烈。毫無疑問，本港若能發展高增值和特色製造業，有助於促進產業多元化，更可開闢更多入職門檻較低的職位，為低技能人口創造自力更生的機會，重建社會階層升遷的踏腳石。雖然重振本土工業對促進經濟持續增長、扭轉結構性失衡以及紓緩深層次矛盾等方面的重要作用已越來越受到社會各界的認同，但輾轉多年後，「再工業化」在香港一直「只聞樓梯響」，並未有實質性的進展。

有意見認為，香港成本高，令製造業逐漸失去生存條件；靠近內地的便利，自然又會導致廠商「取易不取難」，多以產業轉移取代在本土的產業升級。但不容否認的是，即使是美國、德國、日本等成本高昂的國家，亦可在本土保留蓬勃的高增值製造業，2014年製造業對有關國家GDP的貢獻率分別為12%、23%和18%；就連生活指數冠絕全球的瑞士，工業的比重一直維持在18.3%左右。與香港同列於亞洲新興工業化地區的其他「亞洲三小」，雖然亦歷經多次經濟轉型，但均未出現香港式的嚴重結構失衡；2014年製造業分別佔新加坡、台灣和韓國生產總值的17.4%、29.6%和27.6%，對當地的就業貢獻分別達14.8%、27.1%和17%。可見，經營成本較高並不一定會構成阻礙發展製造業的「天然屏障」。

另一方面，透過對外直接投資將部分生產工序轉移海外，是經濟全球化潮流下常見的現象，絕非香港廠商的「獨門秘方」。1960年代之後，「亞洲四小」在第二波國際產業轉移浪潮中騰飛，均以生產勞動密集型消費品起家；隨後又都在1980年代之後大舉將勞動密集型工序轉移到中國內地和東南亞一帶。時隔三十年，香港本土製造業式微，相當大部份遷移至內地的廠商亦未擺脫加工貿易型輕工業的基本模式。但新加坡、台灣、韓國的製造業在1980年代已跨越重化工業和資本密集型階段，近年更重點發展高科技和新興產業，日益朝著以創新和研發為本的知識密集型方向邁進；並且他們各有所長，均能在一些特定的領域成為領先全球的製造業強人。例如，新加坡佔全球硬盤媒體約四成的市場份額；韓國的半導體、顯示器面板和智能手機等在國際市場上的佔有率均高居榜首；台灣的集成電路（IC）產值於全球排名第二，僅次於美國。

平情而論，香港與其他「亞洲三小」之所以會在工業發展上「分道揚鑣」，很大程度上是源自各自政府在產業政策上的不同取向。香港政府過往奉行「積極不干預」的管治哲學，導致產業政策缺位和政府經濟功能弱化。回歸以來，雖然特區政府亦大力催谷創新科技，並就建立科研的能力和基礎設施等持續做出不菲的投資；但一直以來，政府對工業發展甚少提出策略性的指引，既未提供足夠的財稅誘因而催谷本土的新興產業，亦無明確的政策鼓勵廠商將應用研發、關鍵工序和核心技術「根留香港」。

反觀其他「亞洲三小」，無論是新加坡、台灣還是韓國，政府對產業發展均有明確的政策導向、全面的財稅支持甚至不同程度的直接參與。以新加坡為例，該國政府一貫對製造業極為重視，與香港「重商輕工」的發展思路迥然不同。即使近年服務業在GDP中所佔的比重趨於上升，新加坡政府仍訂立製造業發展目標，力爭在2018年之前令產值和增加值提高一倍，同時亦努力維持其佔GDP約四分之一的份額。

政府導向 新加坡經驗可借鑑

香港政府基於「不干預」的思維，過往對主動「擇蟀」（即判定哪些產業適合發展）可謂諱莫如深。但在新加坡，識別、催化甚至參與新興產業的發展，則是政府的一項恒常工作。新加坡政府尤其擅長結合自身優勢和國際網絡去洞悉、捕捉產業發展機遇；而政府積極參與甚至主導的執行模式，往往又可在短時間內令新產業成型和達致關鍵性規模。

例如，在 1970 年代，新加坡有見於國內石化工業羽翼漸豐以及自身處於馬六甲海峽要衝的地理位置，大力發展相關的海事及岸外工程業。由於該行業所需投資大，私人企業力有未逮，政府便扶持勝科(Sembcorp)、吉寶(Keppel)等國家控股公司作為行業龍頭。日子有功，新加坡現已成為世界最大的升降式鑽油台和改裝浮式採儲卸油裝置的生產商，市場佔有率高達 70%。近年新加坡政府又主攻生物製藥業，積極延攬世界頂尖的研究人員和主要的醫藥公司，並斥資設立生物醫藥研究園和藥劑製造園。2015 年生物製藥業所創造的產值佔新加坡製造業總產值的 17.7%，僅次於佔比 33.4% 的電子業；在 2011-2015 年間，生物製藥業更是成長最快的製造業領域，年均增長率達 6.8%。

除了長遠規劃、積極導向和深度參與之外，新加坡政府還設立多個官方的支援機構，並為製造業提供充裕的用地和林林總總的津貼，更實施多項稅收優惠政策，例如「先鋒計劃」、「投資加計扣除計劃」、「特許權使用費獎勵計劃」等；甚至連企業建造、裝修廠房的投資以及購買生產設備的貸款利息都可獲得稅務寬免。

香港政府囿於「錢不過界」的原則，未能投入足夠的資源協助「境外工業」和港商在海外的營運。相比之下，新加坡政府做法相當進取。為了協助企業在海外發展，新加坡政府於 2002 年將新加坡貿易發展局改組為國際企業發展局(IE)，賦予其幫助企業國際化和進軍海外市場的新使命；IE 近年在中國內地日益活躍，包括與地方政府和私人企業合資興建產業園區，為到內地發展的新加坡企業提供聚腳點和協作體系之餘，更能與其國內的產業發展遙相呼應，使本土產業與境外產業緊密聯動。

適度有為 再工業化成敗關鍵

解構其他「亞洲三小」製造業歷久長新的「秘訣」，不難發現政府發揮積極有為的角色是一個關鍵性成功要素。本屆特區政府上任不久就表示「經濟要發展，政府就要『適度有為』」，稱得上是對「積極不幹預」管治思維的反思，這或許是「再工業化」的概念能夠在今年的施政報告中「登堂入室」的背景。

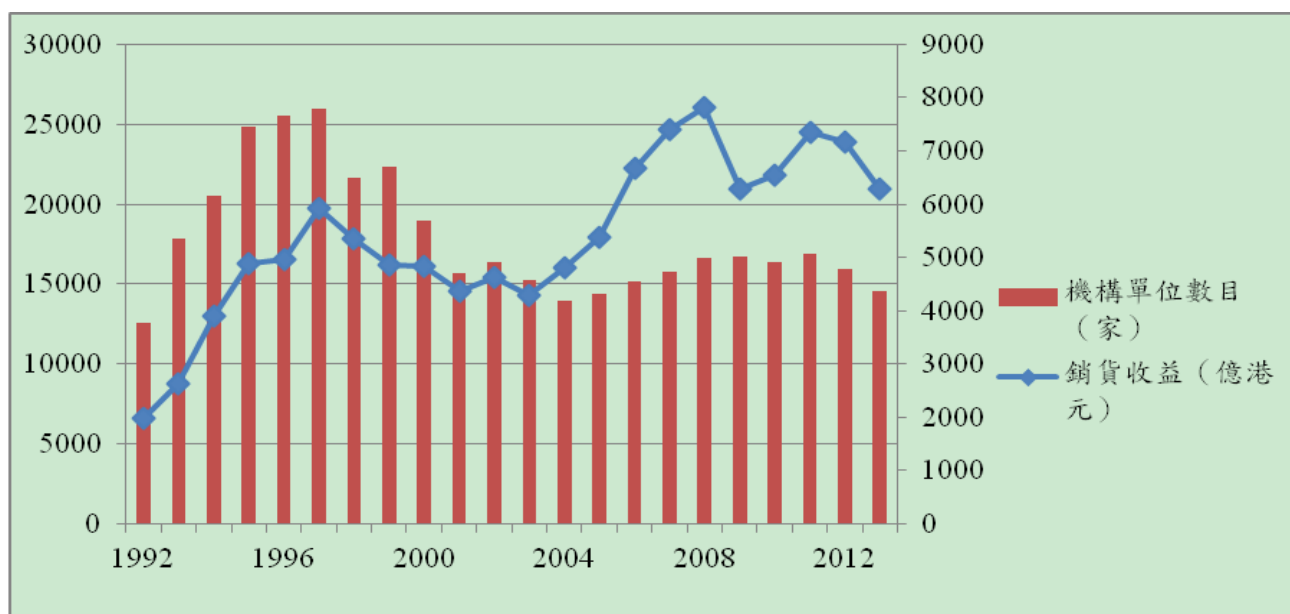
從新加坡的經驗看，政府在推動工業方面角色並不能只停留在「搖旗吶喊」或是「只鱗片爪」式的局部性操作，而是必須全面發功、有心有力，既要敢為，更要善為。姍姍來遲的香港「再工業化」能否在政府「有形之手」的扶持下「走下樓梯」，令人翹首以待！

(註：有關香港「再工業化」的契機、推行策略將在隨後兩期專題分析中討論。)

2016 年 4 月

以上資料由香港中華廠商聯合會秘書處編寫，內容僅供內部參考；如有任何查詢，請聯絡政策研究部。
電話：2542 8611；傳真：3421 1092；電郵：research@cma.org.hk

附圖 1：香港從事製造業相關活動進出口貿易公司的數量及銷貨收益



註：左坐標軸為香港從事製造業相關活動進出口貿易公司的數量，右坐標軸則為銷貨收益。

數據來源：香港特區政府統計處。

附表 2：香港對「珠三角」運營的支援

香港提供的支援	對香港支援的依賴程度(加權平均數)	
	2000 年	2010 年
策略管理	-	3.20
原材料採購	3.15	2.83
市場營銷	3.39	3.11
技術研發	3.01	2.78
資金財務	3.58	3.16
設計與品牌	3.14	2.81
品質監控與測試	2.90	2.60
生產運作	2.63	2.33
貨物儲運	-	2.41
人事管理	2.93	2.52

註：1. 資料來自廠商會 2010 年發表之「廠商會會員珠三角經營前景問卷調查分析報告」，數據反映受訪港商的意見。2010 年調查回應公司的數目為 222 家，2000 年為 174 家。

2. 加權平均數代表港商「珠三角」的營運在有關領域對香港支援的需要程度，4 代表「非常需要」，3 代表「需要」，2 代表「不太需要」，1 代表「完全不需要」。

附表 3：2013 年各主要經濟體 R&D 開支的相關統計數據

經濟體	R&D 總支出 佔 GDP 比重	政府科研開支		國防科研佔政 府科研資金預 算之比重	扣除國防科研後的 其他科研開支佔 GDP 之比重
		佔 R&D 總 支出之比重	佔 GDP 之比重		
香港	0.73%	45.61%	0.33%	0	0.33%
台灣	3.01%	23.31%	0.70%	2.85%	0.68%
南韓	4.15%	22.83%	0.95%	14.80%	0.81%
內地	2.08%	21.11%	0.43%	N.A.	N.A.
新加坡	2%	36.90%	0.79%	N.A.	N.A.
英國	1.66%	26.99%	0.48%	15.32%	0.37%
美國	2.74%	27.75%	0.76%	52.71%	0.36%

註：1. 在一國兩制的安排下，香港特區政府並不負責國防事務和駐軍費用；故可估計香港政府科研資金並無投入到國防相關的項目，即國防科研佔政府科研資金預算的比重為 0；

2. 非國防科研開支佔 GDP 之比重是根據 OECD 公佈的國防科研佔政府科研資金預算之比重進行概算；以政府科研開支佔 GDP 之比重 \times (1-國防科研佔政府科研資金預算之比重)計算得出。

數據來源：OECD Main Science and Technology Indicators, 2016/02；台灣科技部統計資料庫。