



## 香港中華廠商聯合會 對「2019-2020 年度政府財政預算案」的建議

### 推動「再工業化」

#### 1. 制定全盤的「再工業化」政策

推動工業的升級和再發展乃當今世界的潮流，更是許多國家推動科技創新和優化產業結構的政策著力點。特區政府亦倡導推動「再工業化」，提出「發展以技術及智能為基礎、不需要用地太多的高端製造業，為香港尋求新的經濟增長點，並創造優質和多元的就業機會」。

雖然近年特區政府在推動創新科技方面取得有目共睹的成績，但本港「再工業化」的整體進程仍然緩慢，存在政策不到位和資源投入不足的情況。剛剛公佈的 2018 年施政報告就推動「再工業化」提出了具體措施，包括成立 20 億元「再工業化資助計劃」以及增撥 20 億元在工業邨為先進製造業建設生產設施，令業界感到鼓舞；本會期待政府就推行的細則，盡快諮詢工業界。

廠商會認為，要切实有效地推動香港「再工業化」，政府須引導本港社會思考和釐清三個方面的關係，並以此作為工業政策制定與推行的主軸：一是適時提升「再工業化」的政策定位，以體現創新科技與工業發展之間相輔相成、不可偏廢的關係；二是重新認識和肯定優勢傳統工業的價值，並為其持續發展制定整全的政策和提供適切的支援；三是將支援香港廠商在境外特別是珠三角的「延外發展」，與推動本土工業的發展有機結合起來。

本會希望，政府能以具全局性的視野，盡快制定全盤的「再工業化」政策；透過資源的優化分配和政策重心的再平衡，一方面打造新興產業，激活傳統工業，另一方面亦為促進「珠三角」港企的持續發展建立長效機制，夯實香港的經濟根基。

#### 2. 構建支援體系

參考海外先進國家推動工業發展的經驗，政府除了從資金、土地、技術、策略導向等方面為工業發展作出支援之外，還可考慮提供傾斜性政策，包括稅務優惠、人才培育與引進、勞工供應、市場渠道（例如政府優先採購）、信息以及法規等方面的配套，優化本地的經營環境，增加企業投資製造業的誘因。

事實上，特區政府過往亦為鼓勵特定行業的發展而提供針對性的財稅支援，這已有不少先例可循。往屆政府曾為包括飛機租賃業、再保險業務、企業財資中心等「開綠燈」，給予半額稅率優惠並修訂《稅務條例》加以配合；今年的施政報告亦表示，將提供稅務減免以促進海事保險及承保業務在香港的發展。本會建議，政府可考慮為「再工業化」相關的投資和業務，包括港資廠商在境外進行的製造業活動，提供額外的稅務扣減或者稅率優惠。

另一方面，鑒於「再工業化」是一項複雜的系統工程，牽涉到商貿、土地、人力資源、稅務、金融、環保等廣泛的政策範疇，政府還應加強「頂層設計」和跨域協調，以提高支援政策的系統性、前瞻性和有效性。本會建議，應由財政司司長領導的「創新、科技及再工業化委員會」強化決策諮詢、高層次統籌和協調機構的職能；同時，政府可考慮委派一個更加適合的專責部門，擔當落實和推進「再工業化」事宜的執行機構。

### 3. 廣納工業人才

人才是發展創科和推動產業升級的致勝關鍵。對於香港來說，如何紓緩本地製造業人力資源斷層的問題和重建工業人才儲備，無疑是「再工業化」政策的另一項重點議題。

本會建議，政府除繼續投入資源，以優化職業專才教育、加強本地人力資源培訓和鼓勵青年人投身工業之外，亦應考慮盡快將「科技人才入境計劃」的適用範圍擴展至科技園區以外的企業，以及將這項鼓勵性政策延伸至更廣泛領域的工業技術人員，包括技師、工匠等實用型人才，為業界延攬工業專才開闢綠色通道。

本會亦呼籲政府進一步優化「補充勞工計劃」，特別是應主動地配合本港策略性產業的發展而及時地放寬輸入勞工的限制，為廠商引入「再工業化」所需的熟練工人創造條件。

### 4. 以新思維活化工廈

2018 年施政報告宣佈將重啟工廈活化計劃，包括引入改裝工廈作過渡性房屋用途以及為文化創意產業於工廈內經營放寬申請地契豁免書等政策。本會對此深表歡迎，亦冀望政府能進一步檢視和優化工廈再發展的相關政策，以新思維為善用本港寶貴的土地資源開闢新方向。

香港目前的工業大廈中超過六成的樓齡已逾 30 年；不少工廈因

受制於原有結構、舊式設計和其他原因，其實已未必適合進行活化。有見及此，要徹底提升香港舊式工業樓宇的安全性和釋放這部分寶貴的土地資源，治本之道是應推動工廈的重建；政府可考慮就此提供有利的政策環境和誘因。本會建議，政府可考慮引入以「分成」代替工廈重建補地價的創新方式。若工廈重建後仍舊保留與工商業相關的用途，則可獲豁免補地價，惟須將其中部分樓面面積交給政府作指定的用途；藉此鼓勵和支持工業大廈更新，亦提供誘因促使更多業主投資於工業樓宇，繼續為工商業和中小企業提供發展的空間。

同時，政府應盡快更新工業用地地契中「工業用途」的定義，令現有和重建後的工廈均得以擴大用途。目前工業用地地契中對「工業用途」的定義過於陳舊和狹窄，與本港工業營運模式已發生巨大轉變的客觀情況相脫節，亦嚴重落後於產業發展的形勢，未能將諸多應運而生的「新工業用途」納入其中。其結果是導致許多創意工業活動被排斥在工廈之外；就連與傳統工業息息相關的培訓、研究發展、設計、品質監控等，都可能會被視為「違契用途」。

本會希望，政府能與時並進，因時制宜，對「工業用途」的定義作出配合時代進步的更新；在顧及安全性的前提下，地政總署可考慮跟隨城規會近年的做法，把工廈的用途範圍適度擴大，例如將管理、倉儲、物流、研發、設計、檢測、展覽、市場推廣以及更多的創意、創業活動納入「工業用途」的範疇，以配合產業多元發展和「再工業化」的需要。

## 完善創科環境

### 5. 建立創科績效指標

創新及科技是保持和提升競爭力的必需元素，亦是高端製造業發展的原動力。為激發香港的創新力、改變本港研究開發投入嚴重不足的現狀，行政長官在其首份施政報告中表示將在5年任期內令研發開支佔本地生產總值的比率由0.73%倍升至1.5%的目標。本會建議，政府可進一步將這個總目標細化，例如訂立按年度、資金來源或者研發主體的分項指標；更可參考新加坡的做法，制定由政府出資之研發開支的增長目標，承諾在現屆政府任內將政府投資研發總開支佔本地生產總值的比重(2016年為0.37%)提升至1%，以凸顯政府推動創科的決心，並發揮表率作用，帶動私營部門科研開支的增長。

本會亦建議，政府可考慮為本港創科發展設定一系列績效指標，以更全面、客觀地反映本地創科發展的現狀與實際成效。參考南韓、

芬蘭等海外經濟體的經驗，創科發展的量度系統除了包括研發開支比例、研發人員數目、初創企業數目等反映資源投入規模的指標之外，還應該引入**衡量創科產出和效益的指標**，例如創科產品的銷售額佔比、專利及技術的收益、專利發明者的國際化程度等；藉此為政府制訂政策和企業決策提供量化的參考依據，亦有助於國際機構和社會各界瞭解香港創科發展的情況和趨勢。

## 6. 優化科技券計劃

創新科技署於 2016 年底推出「科技券計劃」，透過為本地中小型企業使用科技服務和方案提供資助，促使業界提高生產力。根據政府提供的數字，截至 2018 年 2 月，「科技券計劃」共錄得 889 宗申請；其中有四成左右的申請即 377 宗獲批撥款，348 宗正等待申請企業提交補充資料或正由計劃秘書處評估，另有 26 宗未獲批准以及 138 宗因無法處理而被退回；反映了計劃或存在成功率偏低以及審批手續有待改善的問題。

本會建議，政府除了增強對業界的宣傳和輔導之外，亦應從「**用家為本**」的角度出發，進一步優化「科技券計劃」的審批機制，擴大資助範圍，簡化申請程序，以加快批核的進度。同時，鑒於目前成功申請個案的平均資助額約為 13 萬元，政府可考慮**適當增大計劃的公帑出資比例**，將 2:1 的配對方式改為 3:1 或者更高，並容許企業可同時提出多於一份申請書，以提升業界申請的積極性。

## 7. 創科資源「過河」

當前，在內地設廠的港資製造企業正處於轉型升級的緊要關頭；他們積極尋求與科研界的合作，對於各種應用型技術的需求尤為殷切，例如產品研發、技術提升、裝備改善以及流程優化等。但長期以來，特區政府在制定工商政策時，往往囿於「錢不過界」的規限而將境外經濟活動「置之度外」，未能投入足夠的資源協助境外工業的營運和支援「珠三角」港商的產業轉型。

中央政府早前實施了多項「科技挺港」措施，包括為在港的國家重點實驗室及工程技術研究中心撥出經費以及允許香港科研機構直接參與國家級項目，實現了研究經費「資金過港」的安排。業界希望，特區政府能從中得到啟示，以同樣的破格思維，允許和推動香港的科研資源「過河」，以及將目前只適用於本土工商業的支援措施「一視同仁」地延展至境外工業。

例如，政府創新及科技局應將支援內地港企的產業升級納為局方

的一項基本職能，更積極地協助廠商克服技術創新方面的「短板」；同時，政府應檢討和調整與創新及科技相關資助計劃的審批機制，放寬其中對資格的限制，讓港商於境外進行的研發活動或採購的研發服務亦可獲得更多的資助。例如，透過修改「創新及科技基金」的資助指引，將申請項目可於香港境外進行之研發活動的最高比例由目前的50%提升至80%或以上；擴大「投資研發現金回贈計劃」的適用範圍，以涵蓋港商與內地科研機構的合作項目；以及改善研發開支額外扣稅的安排，放寬「合資格研發」活動必須在本港進行才能獲享額外稅務扣減的規限，並將「認可研究機構」的定義從「指定本地科研機構」擴展至海外的科研單位，為港商利用境外的科研資源提供稅務誘因。

此外，政府應進一步推動香港的大專院校、香港科技園和香港生產力促進局、數碼港等機構與「珠三角」港資業界加強聯繫，以產生更大的「產學研」協同效應；更可因應一些涉及行業發展的共性問題，主動設立具針對性的科研項目，並將研發成果推廣予業界和付諸應用，以提升行業的整體競爭力。

## 關注內地港企

### 8. 強化政策支援

近年，在內地的港資製造業企業遇到越來越多的發展阻礙，既有來自外圍市場的挑戰，亦與內地經營環境的轉變有關；特別是國家收緊了與環保、勞動關係、社會保障、安全生產、產業發展等相關政策和執法力度，對港商的營運管理和成本結構產生廣泛而重大的影響，壓縮了傳統製造業的發展空間。今年以來，中美貿易摩擦持續升級，不少在內地投資設廠的港商更是首當其衝，面臨著市場風險上升和產業轉型壓力增大的雙重考驗。

業界希望，特區政府盡快激活商務及經濟發展局屬下的「支援加工貿易專責小組」，並將其提升為職能範圍更為廣泛的「關注港資企業專責小組」，一方面加緊評估內外環境改變以及國家政策調整對港商的影響，另一方面亦透過加強與內地有關部門的溝通與協作，協助港商應對挑戰。

本會建議，特區政府新成立的「粵港澳大灣區建設督導委員會」應將協助「珠三角」港資企業的持續發展作為其重點工作之一；並借助共建一體化大灣區的平台，加強與廣東省政府的溝通與合作，一方面可聯手就「珠三角」企業當前關注的問題進行研究和探求解決方案，另一方面亦可本著「區域一盤棋」發展理念，圍繞如何理順粵港

產業發展的整體格局、強化兩地之間的分工協作關係以及共同發掘產業合作新契機等議題，建立恆常化、制度化的跨境政策協調機制。

#### 9. 檢討跨境稅務安排

過去十多年來，香港稅務局就《稅務條例》第 39E 條和第 16EC 條的詮釋與執行極具爭議性，引發了局方與納稅人之間曠日持久的爭論；隨著越來越多港資企業在內地的營運方式已由來料加工轉為進料加工，有關稅則更加重了許多從事加工業務企業的經營成本。業界以及稅務專業界均指出，稅局以反避稅的觀點和準繩來對待業界正常的經營活動，不但失之偏頗，亦非相關法例訂立時的原意；嚴重影響香港企業的競爭力，阻礙了「珠三角」港資企業的轉型升級步伐。

目前「粵港澳大灣區」發展計劃已進入實質推行的階段，區域內經濟和社會融合的步伐加快，為香港稅制帶來了新的挑戰和新的考量點；而隨著「一帶一路」倡議的推進，香港企業的「延外發展」特別是產業轉移亦迎來了新的契機。本會認為，修訂與跨境業務相關之稅務法例的現實意義已不單單是為廠商在境外的發展消除桎梏，亦是體現和深化特區政府的產業政策以及提升香港稅制競爭力的必行之舉，更關乎本港能否有效配合國家的發展策略以及把握當前國際經濟合作的新機遇。

本會再次呼籲，特區政府應盡早將檢討《稅務條例》第 39E 條、第 16EC 條等提上議事日程，以新思維和全局的視野，優化跨境業務的相關稅法和實務準則，允許港商在境外使用的機器設備和知識產權的相關資本開支獲得香港的利得稅扣減，為業界在內地以及「一帶一路」擴展業務提供財稅誘因和政策支援。

#### 10. 理順跨境個人稅收

高鐵香港段以及港珠澳大橋相繼通車，粵港澳大灣區的交通聯繫更趨緊密，加上中央推出了「港澳台居民居住證」、取消「台港澳人員在內地就業許可」等一系列便利措施；今後香港居民到大灣區內的其他城市投資、就業、求學、居住、養老的情況勢必更趨普遍。隨著粵港澳大灣區內的人員流動日趨頻密，如何妥善解決香港居民在內地工作、投資和生活所引發的跨境稅務問題已更具緊迫性。

但另一方面，全國人大於今年 8 月通過了新的《內地個人所得稅法》；新法對「個人稅收居民」定義作出改動，將在中國境內居住滿一年才被視為「居民個人」的原有規定改為 183 天。雖然國家稅務總局和財政部在日前公佈的《個人所得稅法實施條例(徵求意見稿)》

中，保留了「五年規則」的優惠安排；但整體而言，新的個人所得稅法收緊了港人須就其全球範圍內的收入在內地納稅的相關規定，令在內地生活或工作的港人被納入內地稅網的風險有所上升。

業界希望，特區政府可與澳門政府聯手向中央提出建議，爭取讓港澳人士僅就其於內地工作的收入所得在內地納稅，而非內地的收入所得(包括工作收入和非工作收入)則按香港或澳門特區的稅收法規繳付稅項。

同時，政府可倡議將粵港澳大灣區劃為特殊的「通勤區」，在計算界定納稅義務的停留天數時，讓經常在大灣區其他城市工作或居住的港澳人士獲得一定程度的豁免；甚至可引入試驗性的特別安排，若港澳居民在指定時限內通過大灣區的邊境口岸進入並離開內地，有關逗留時間便可免於計入 183 天之內。

## 支援中小企業

### 11. 「融資擔保計劃」優惠恆常化

美聯儲加速推行貨幣政策正常化，美元匯率在過去幾個月持續走強，引發了一些新興市場的貨幣出現劇烈貶值，對包括香港在內的新興市場的匯率以及金融穩定均帶來了嚴重衝擊。近期港元匯率偏弱和資金持續外流，令香港上調息口的壓力越來越大，不僅直接增加企業的融資成本和難度，更可能因市場流動性收緊而觸發資產價格的調整。另一方面，中美貿易摩擦愈演愈烈，對香港經濟和港商業務的影響陸續浮現，銀行出於對企業經營前景的擔憂而收緊信貸的風險亦趨於上升。

為幫助業界紓緩資金緊絀的困難，政府已就香港按證保險公司管理的「中小企融資擔保計劃」引入多項優化措施，包括提高額度、延長擔保期、擔保費減半以及將申請期限由 2019 年 2 月延長至 6 月底等；本會對這項「政策及時雨」深表讚許。

事實上，「中小企業融資擔保計劃」下的特別優惠措施自 2012 年推出以來，在過去的 6 年間已作出 7 次延期，反映了這項措施切合業界所需，更已演變為一項經常性的政策。鑒於外圍經濟欠明朗、金融市場不穩的局勢已成為近年的「常態」，本會建議政府考慮將現時須逐年延展的「中小企業融資擔保計劃」特別優惠措施轉為一項恆常性安排，以強化本港企業的融資和資金週轉能力，幫助業界應對經營環境的轉變和挑戰。

## 12. 紓緩企業稅負

在外圍市場環境複雜多變、中美貿易戰升級以及內地經濟下行壓力增大的背景下，香港經濟面臨的不明朗因素顯著上升；預計 2019 年本地實質生產總值的增長速度將減慢至 3% 或以下，而整體通脹率卻可能會因為來自內地及環球的輸入型通脹壓力而有所回升。

本會建議政府繼續推行一次性的回饋，例如差餉、薪俸稅、公司利得稅寬減以及豁免商業登記費等；一方面幫助社會各階層紓緩經濟壓力，另一方面亦以此作為逆經濟周期調節的措施，以提振內部需求，維持經濟動力。

此外，本會亦建議政府就商業登記費的寬免問題開展深入的探討。在世界銀行發表的《營商環境報告》中，香港的排名已從之前的第二位下滑至近年的第四或第五位；世行更屢次批評本港因徵收商業登記費而加重開辦企業的成本。本會認為，從扶助中小企業以及增強香港營商環境競爭力的角度來看，特區政府除了應延續商業登記費的豁免措施之外，還可考慮就此設立恆常性的安排。例如，稅務局可調高合資格企業的業務額上限，讓更多企業符合申請免繳商業登記費的條件；修訂現有的豁免條款，准予有限責任公司可享有與獨資、無限責任公司同等的豁免條件；更可借鑑新加坡等地的做法，永久性地免除一些指定類別企業的商業登記年費。

## 13. 改善資助計劃的運作

在全球貿易保護主義抬頭、中美經貿關係陷入僵局的環境下，加強營銷推廣和拓展新興市場無疑是本港企業轉危為機的必行之道。特區政府早前已為「中小企業市場推廣基金」和「發展品牌、升級轉型及拓展內銷市場（BUD）的專項基金」注資，並提高申請項目的資助上限金額和擴大資助範圍；本會建議，政府可配合當前企業的需要，繼續強化有關支援市場推廣的資助計劃。

例如，「中小企業市場推廣基金」可引入「循環式」批核機制，允許用完最高資助額的企業在隔一段時間之後可再次獲得申請資格。

另一方面，政府可進一步優化「BUD 專項基金」的運作，提高審批效率。例如，擴大支援範疇，包括將商會在內地和海外舉辦展覽、展銷會等活動納入資助範圍之內；簡化申請程序和合規要求，減輕業界在提交申請資料、制訂審計和進度報告等方面的行政負擔等。同時，政府可考慮將基金屬下「東盟計劃」的適用範圍延展至更多的「一帶一路」國家，或者另設「一帶一路計劃」，以鼓勵企業到沿線國家探尋市場商機。

## 應對貿易戰

### 14. 協助業界管控風險

面對中美貿易紛爭升級、國際經貿關係持續緊張的局勢，特區政府一直與業界保持緊密溝通，並已採取多項措施協助業界開拓市場和分散市場，對穩定營商信心發揮了積極的作用。業界冀望，特區政府繼續本著與業界「風雨同舟」的精神，調動相關部門例如商務及經濟發展局、工業貿易署、香港貿易發展局以及香港出口信用保險局的資源，適時推行支援業界的措施。

除了透過收集和發佈相關的最新資訊、進行形勢研判和策略分析等協助業界掌握事態的發展之外，政府亦可**聚焦產業轉移的策略與可行性，為有意在內地以外地區建立生產基地和供應鏈的港商提供實質性的支援**。一方面，政府可鎖定近期港商關注的熱門國家，例如東盟、非洲的特選國家，透過舉辦訪問考察團和商務推廣活動，探討簽訂貿易自由化、投資保護、稅務優惠等協定，以及在當地設立辦事處或聯絡點等方式，加強與當地政府的「G2G」聯繫。

另一方面，政府可考慮委託駐外經濟貿易辦事處、香港貿易發展局、香港生產力促進局、大學和相關的機構，聯同業界**組建專家團隊，對選定國家的投資和營商環境進行實地研究，為港商提供第一手的資料、參考範例和策略性建議**。

### 15. 設立「海外拓展支援基金」

中美貿易戰的爆發加劇了國際供應鏈的重組，香港企業分散生產基地佈局的迫切性迅速上升。事實上，近年內地的經濟環境發生了深刻的變化，特別是勞動力、土地成本以及環保、社會保障、產業政策等方面的遵從成本顯著上升，不少在內地經營的港資企業已著手部署將部分生產線搬遷至海外，而他們的興趣點亦從鄰近的東南亞逐步擴展到更關泛的地區，例如非洲和南亞等。

配合本港企業到海外「二次創業」的趨勢，特區政府可參考「中小企業出口市場推廣基金」的做法，設立「海外拓展支援基金」，以配對的形式提供資助，支持和鼓勵企業為拓展海外發展機遇所進行的前期工作和準備活動，例如商務考察、投資環境評估、技術經濟和市場分析、消費者調查、顧問研究、市場進入策劃等。

### 16. 推廣「香港製造」

「香港製造」一向是香港經濟的亮點，更是一個享負盛名的地域

品牌，代表著物超所值、時尚、優良品質和卓越服務。目前本地從事製造業的機構單位仍有 8,000 家左右，將「香港製造」薪火相傳；他們更以自己的成功故事，印證了即使在成本高昂的營商環境下，有特色、高增值的工業具有強大生命力，同樣可以在香港找到發展的空間。

值得指出的是，在「一國兩制」制度下，香港享有作為獨立關稅區和世貿組織的單獨成員的特殊地位，美國等國家針對中國的關稅和其他貿易壁壘一般都不適用於香港。香港或可把握這箇中有利的外部機遇，吸引港商、內地企業甚至跨國公司來港設立研發中心和生產基地，利用「香港製造」的原產地優勢來規避貿易戰的風險和提升產品的附加價值。

本會建議，特區政府可擔當積極「促進者」的角色，協助業界釐定適合在香港發展的出口導向型製造行業，並為有意來港發展的廠商提供財稅誘因、土地優惠以及人力資源培訓、勞動力輸入、協助市場推廣、與貿易伙伴的政府開展原產地認證等方面的「G2G」磋商等等配套支援。

2018 年 11 月