



「十四五」規劃之製造強國戰略及其對香港的啟示

(「十四五」規劃與香港專題討論之四)

在今年 3 月份公佈的國家「十四五」規劃綱要中，「加快發展現代產業體系，鞏固壯大實體經濟根基」位列第三章，緊接在概覽性的第一章和論述科技創新發展的第二章之後。該章深入闡述了實施「製造強國戰略」的部署，提出要加快推進製造強國、品質強國建設，增強我國製造業的競爭優勢和推動製造業高質量發展；並首次表示要「保持製造業比重基本穩定」。相比過去相當長一段時間強調「服務業比重進一步提高」，「穩製造」的講法表明了中央高度體認並重新確立製造業在經濟發展中的重要地位。

進入下半年以來，內地多個地方政府陸續頒佈支持製造業高質量發展的「十四五」專項規劃檔(見附件表 1)，當中包括天津、海南、福建、上海、浙江、重慶、廣東及山東等 8 個省市。從這些省級規劃檔可以看到，大多數地方政府緊貼中央「穩製造」的要求，對當地製造業發展提出了相應的目標比重；部分省市更訂立明確的數字化比率，例如福建和浙江兩省提出到 2025 年製造業佔比保持在三分之一左右，廣東和天津則將製造業比重的目標分別設定為 30% 和 25% 左右。

製造業佔比續降 須警惕「去工業化」苗頭

內地對製造業發展的重視程度顯著「升溫」，最直接的原因莫過於國內製造業佔 GDP 的比重已連續多年回落，近幾年的下跌速度更有所加快，引起官方、學者、業界乃至社會的關注。世界銀行的數據顯示，本世紀以來中國製造業增加值佔 GDP 的比重呈現了一種近乎倒「耐克型(勾型)」的走勢(見附件圖 1)：先是輾轉攀升至 2006 年的 32.5% 頂峰，之後步入停滯不前的「平臺期」，徘徊在 31-33% 之間；2012 年開始輕微回落 1 個百分點，此後幾年加速下降，2013 至 2020 年期間的跌幅超過 5.3 個百分點。製造業在 GDP 中的佔比於 2015 年首度跌破三成，去年進一步下滑至 26.2%。

平情而論，一個經濟體的製造業佔比下降是經濟發展過程中的普遍現象，這亦是大多數工業化國家經歷的道路。一來由於產業分工趨於細化和專業化，製造業中的一些非製造功能例如研發設計、物流供應、市場營銷、金融等環節分離出來，形成獨立的生產性服務產業；二來隨著生活水準的上升，民眾不再簡單滿足於傳統的物質需要，而傾向於增加對餐飲、教育、醫療、健康、文化和資訊等服

務性消費的需求，從而帶動相關的生活性服務業的發展。

從發達國家工業化進程的歷史規律來看，中國製造業比重下降具有一定的必然性，在某種程度上是經濟發展邁上更高平臺的一種表徵。然而，若從中國國情、國際比較等角度來觀察近年製造業比重的下降趨勢，則社會上對中國「去工業化」的反思和警示亦不是杞人憂天。以製造業佔比出現拐點的時間點來比較，當前世界上的主要工業強國都是在人均國內生產總值達到較高水準之後，國內製造業的比重才開始出現趨勢性下降。例如，美國在 1968 年前的製造業比重一直維持在 25% 以上，當時人均 GDP 已達到 2.3 萬美元；日本在人均 GDP 增長到 1.9 萬美元之後，才迎來製造業比重持續下降的拐點。

相比之下，中國的製造業比重在 2006 年達到頂峰並 2013 年之後持續較快回落，但當前中國的人均 GDP 仍處於發展中國家水準，要達到高收入國家的門檻尚有不小的距離。另一方面，有研究指，美國在製造業比重步入漫長持久的下降階段，但前後 27 年只下降 8.1 個百分點；日本則在 23 年期間下降 2.8 個百分點，惟中國在不足 10 年的時間就下降超過 5 個百分點。參照美日等發達國家的經驗，中國的製造業比重可以說是「提前」進入下降週期，從時間點上看確存在過早「去工業化」的風險；並且從製造業佔比下降的幅度和速度也非同尋常，呈現過快、過度「去工業化」的傾向。

國際產業鏈重組「內循環」還靠產業自強

從更深的層次看，近年中國製造業比重加速下滑是一系列內外因素共同作用的結果。首先，中國製造業自身的傳統比較優勢正發生深刻的轉變。除了勞動力、土地等生產要素成本大幅上升之外，政府部門亦頻頻收緊對環保、社會保障、產業政策等方面的規管力度，令勞動密集型產業的綜合成本持續上漲，它們在國際市場上的競爭優勢減弱，不得不向海外轉移生產線或加快轉型升級。

其次，在經濟全球化遭遇逆風、發達國家貿易保護主義升溫的背景下，中國製造業面對的外部環境越來越具挑戰性；特別是近幾年中美經貿摩擦加劇，內地廠商和跨國企業為規避美國對華開徵的額外關稅，紛紛採取「中國+1」的投資部署，加速了部分生產線尤其是勞動密集型的製造工序從中國遷往到東南亞、南亞、非洲等地的步伐。

再次，美國拜登政府上任之後，中美兩國的緊張關係並未隨著美國總統更迭而出現實質性改變。雖然美方在經貿領域摒棄特朗普時期以極限施壓的全面關稅戰，對華加徵關稅未見進一步升級；但另一邊廂，拜登政府對華科技打壓的決心更加明確，不僅延續特朗普時期對華企業的投資禁令，還進一步擴大「實體清單」的適用範圍，更借助貿易手段打壓中國高科技企業的供應鏈，以及尋求與歐洲等盟友組建排華科技聯盟，加大了中國從海外獲取先進技術和高科技產品的難度。毫無疑問，美國政府積極推動在局部領域與中國「脫鉤(Decoupling)」，對華採

取更嚴密、更大力度的科技封鎖成為政策常態，其真實目的正是要打壓、牽制中國在科技和高端產業的發展勢頭。

此外，新冠疫情去年爆發，亦促使各國從公共衛生、經濟安全的角度，重新審視戰略物資的供應鏈地域空間佈局；以美日為代表的部份發達國家藉此機會不遺餘力地推動供應鏈「去中國化」，與之前中美貿易摩擦所引致的國際供應鏈重組效應交織在一起，令中國製造業面臨的外部風險和壓力不斷加大。

凡此種種，令中國對產業發展戰略「再平衡」的必要性和迫切性更加凸顯；中央及時啟動以國內市場為主要依託的「內循環」經濟發展模式，其政策天秤重新向製造業特別是高品質製造業傾斜，並戮力打造市場自給、科技自主、產業自立的「閉環式」的供應鏈產業鏈生態，以維繫發展效率與經濟安全之間的平衡。

戰略部署「再平衡」 雙管齊下穩製造業

按照「十四五」規劃的思路，國家將透過改造提升傳統製造業和壯大發展戰略性新興產業，雙管齊下地支持製造業體系的優化升級。在改造提升傳統產業方面，「十四五」規劃綱要中提出「推動石化、鋼鐵、有色、建材等原材料產業佈局優化和結構調整，擴大輕工、紡織等優質產品供給，加快化工、造紙等重點行業企業改造升級，完善綠色製造體系。深入實施增強製造業核心競爭力和技術改造專項，鼓勵企業應用先進適用技術、加強設備更新和新產品規模化應用」。

從經濟體量來看，傳統產業仍是當前支撐中國製造業發展的主導力量。不少地方政府為確保實現當地製造業平穩增長的目標，在「十四五」專項規劃中突出了對傳統產業的重視。例如，《廣東省製造業高品質發展「十四五」規劃》提出了「10+10」的產業發展思路，將該省的十個優勢傳統產業納為戰略性支柱產業，從定位上與十個戰略性新興產業「平起平坐」¹。

在壯大戰略性新興產業方面，國家「十四五」規劃綱要中訂立了明確的比重目標，立志將戰略性新興產業增加值佔GDP比重從「十三五」時期的15%提高至超過17%；並提出「聚焦新一代資訊技術、生物技術、新能源、新材料、高端裝備、新能源汽車、綠色環保以及航空航太、海洋裝備等戰略性新興產業。推動生物技術和資訊技術融合創新，加快發展生物醫藥、生物育種、生物材料、生物能源等產業，做大做強生物經濟」。綱要還表示，「在科教資源優勢突出、產業基礎雄厚的地區，在類腦智慧、量子資訊、基因技術、未來網路、深海空天開發、氫能與儲能等前沿科技和產業變革領域，組織實施未來產業孵化與加速計劃，謀

¹ 《廣東省製造業高品質發展「十四五」規劃》中提到的十大優勢產業集群包括：新一代電子資訊、綠色石化、智慧家電、汽車產業、先進材料、現代輕工紡織、軟體與資訊服務、超高清視頻顯示、生物醫藥與健康、現代農業與食品等；十大新興產業集群包括：半導體與積體電路、高端裝備製造、智慧型機器人、區塊鏈與量子資訊、前沿新材料、新能源、鐳射與增材製造、數位創意、安全應急與環保、精密儀器設備等。

劃佈局一批未來產業」。按照國家發展改革委員會發言人的解釋，未來產業具備依託新科技、引領新需求、創造新增長動力和拓展發展新空間的特徵。正如「山外青山樓外樓」，引入「未來產業」的概念延長了五年規劃的時間線，進一步擴闊其「登高望遠」的前瞻性戰略視野。

目前已公佈的地方「十四五」製造業專項規劃不約而同地將推動戰略性新興產業的發展壯大作為政策的主要「抓手」，結合當地的產業基礎和實際條件，「因地制宜」地釐定自己的主攻方向；一些製造業的強省、強市圍繞打造先進製造業基地的目標，加緊在一些具前沿性、引領性的產業領域佈局，甚至嘗試勾劃更超前、放眼未來的發展藍圖(見附件表2)。例如，《上海市先進製造業發展「十四五」規劃》中，提出以積體電路、生物醫藥、人工智慧三大先導產業為引領，同時在下一代通信、類腦智慧、新型生物製造、氫能高效利用、深海空天開發等領域前瞻佈局一批面向未來的新興產業；《浙江省全球先進製造業基地建設「十四五」規劃》則提出要重點發展新一代資訊技術產業、生物醫藥和高性能醫療器械、新材料、高端裝備、節能環保與新能源等產業，以及謀劃佈局人工智慧、區塊鏈、第三代半導體、類腦智能、量子資訊、柔性電子、深海空天、北斗和地理資訊產業等顛覆性技術和前沿產業；廣東省政府在其製造業專項規劃中表示，不僅要前瞻佈局十大戰略性新興產業，還要積極謀劃培育衛星互聯網、光通信與太赫茲、幹細胞、超材料、天然氣水合物、可控核聚變-人造太陽等未來產業領域，以搶佔製造業未來發展戰略制高點，開創新的經濟增長點。

內循環重視安全 打造產業鏈閉環

伴隨著中國經濟轉向「內循環」為主的發展模式，增強產業鏈供應鏈的韌性和安全性是應對外部環境挑戰特別是來自美國等西方國家的科技打壓與封鎖的必行之策，更是必須長期堅持的發展方向。為此，「十四五」規劃更加注重經濟發展安全和產業運行的穩定性，強調未來的製造強國建設將以科技自立自強作為戰略支撐；其切入點是在生產環節加強關鍵核心技術攻關，提升產業鏈供應鏈的現代化水準，在關鍵的產業鏈供應鏈特別是與民生、國家安全相關的戰略性領域，建立閉環式的生態體系。

綱要提到，要加強產業基礎能力建設，「在重點領域佈局建設一批國家製造業創新中心和產業共性技術服務平臺，加快補齊基礎零部件及元器件、基礎軟體、基礎材料、基礎工藝和產業技術基礎等瓶頸短板。依託行業龍頭企業，加大重要產品和關鍵核心技術攻關力度」；同時，將致力於推進製造業「強鏈、補鏈、延鏈」，增強供應鏈的自主可控能力，做到「堅持經濟性和安全性相結合，補齊短板、鍛造長板，分行業做好供應鏈戰略設計和精準施策，形成具有更強創新力、更高附加值、更安全可靠產業鏈供應鏈。推進製造業補鏈強鏈，強化資源、技術、裝備支撐，加強國際產業安全合作，推動產業鏈供應鏈多元化」。

在一些地方政府的「十四五」製造業專項規劃中，更提出「鏈長制」作為支持產業鏈供應鏈升級的新嘗試；其大致做法是由各省市的主要領導掛帥，每人負責一條產業鏈，利用地方最高負責人的綜合協調優勢，在更高層次上、以更大力度確保各個產業鏈的完整、穩定和發展。例如，天津市政府在《天津市製造業高品質發展「十四五」規劃》中表示將全面推行「鏈長制」，推進產業鏈上下游、產供銷配套，進一步串聯關鍵環節，補齊薄弱環節，強化優勢環節，以提升產業鏈整體競爭力。事實上，「鏈長制」作為一種突破性的體制創新，近期已在不少地方獲得實踐。2021年1月，廣東省政府工作報告提出探索實施「鏈長制」，培育一批控制力和根植性強的鏈主企業和生態主導型企業；山東省政府在2月份亦表示，將在2021年圍繞省內的10強產業和35條產業鏈推進「鏈長負責制」。

對香港多點啟示 務實推再工業化

概括而言，中央在「十四五」期間將重拾對製造業的重視，透過過深入實施製造強國戰略，冀望扭轉製造業比重持續下滑的趨勢，並引導經濟發展免於墮入「避實就虛」的歧路。對於長期陷於產業結構失衡、正孜孜探求產業多元化路向的香港來說，不但要從國家產業發展戰略觀的「改弦更張」中尋找啟示，更可從以下方面借鑒、取經內地推動製造業做優做強的策略部署：

一是制定明確的發展目標。在國家及內地各省市的「十四五」規劃中，均對製造業的增加值比重提出了具體的目標。相比之下，香港創新及科技局於2017年採納了創新及科技諮詢委員會所提出的關鍵績效指標，當中對製造業佔本地生產總值比率所訂下的指標只是籠統而保守性的「扭轉其下降趨勢」。特區政府未來應結合本地的情況和發展的需要，由關鍵性成效指標入手，為「再工業化」訂立更加進取及可量化的發展目標，例如製造業的增加值、佔GDP的比重、總就業人數以及政府投入佔R&D經費的比重等；藉此展示本港發展製造業的決心，以增強業界的投資信心，更有效地引導社會資源包括海外資源的流入與匯集。

二是構建創新科技與工業發展的雙引擎。從內地省市推動先進製造業及新興產業的經驗來看，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。香港因為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，本土科技發展和創新活動受到制肘，亦導致新興產業的培育難成氣候。近年特區政府倡導推動香港「再工業化」，提出要「發展以技術及智慧為基礎、不需要用地太多的高端製造業」，但在釐訂產業發展方向和規劃資源分配時，仍維持「重創科，輕製造」的取向，工業政策至今基本上仍然付之闕如，甚至淪為創新科技政策的配套和「附庸」。有見及此，特區政府應以身作則，推動社會各界重視製造業的特殊價值及其對香港經濟發展的策略性作用；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，並透過制定具前瞻性、可操作性、整全的「再工業化」政策，構建一個由創新科技和工業並駕協力的「雙核」驅動機制。

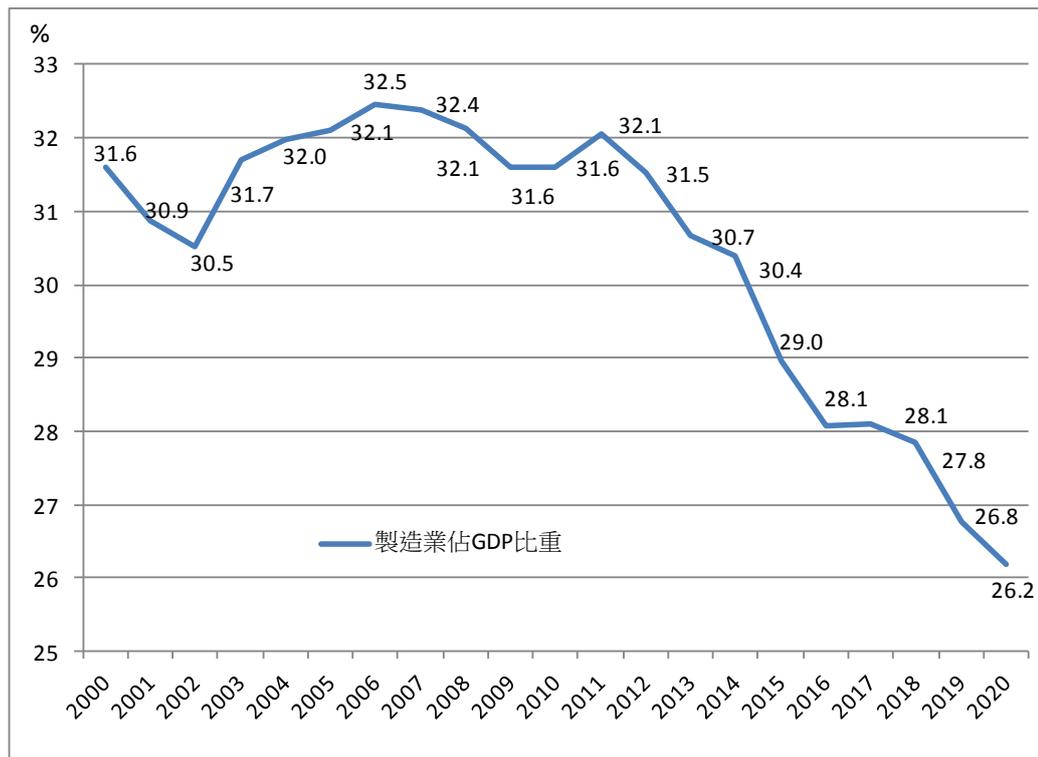
三是重視傳統產業與境外工業的價值。內地在「十四五」期間更加重視改造提升傳統產業，正是看重傳統產業的體量優勢。香港「再工業化」亦必須「兩條腿走路」，一方面讓打造新興產業與啟動傳統工業「雙管齊下」，另一方面要將重塑本土工業與提升境外工業有機地結合起來。截止目前，香港本地從事製造業的企業仍有約 8,000 家；其中，食品、飲品及煙草製品類工廠(以行業增加價值來計)佔最大份額。香港若能善用現有的本地工業基礎，協助傳統製造業升級和做大做強，「再工業化」自然亦會事半功倍。同時，香港企業在內地特別是「珠三角」的製造業活動本身就是香港工業的境外延伸；這就註定了香港「再工業化」不可忽略廠商的「延外發展」。政府應強化和發揮香港品牌(Hong Kong Brand)和「由香港製造」(Made by Hong Kong)的優勢，本著境外境內「一盤棋」的理念，推動在內地和海外的港資企業實現升級轉型和可持續發展。

四是從建制上作出更適切的配合。內地省市的「鏈長負責制」，注重發揮政府的綜合協調優勢，來統籌推動產業鏈供應鏈升級的工作。有鑑於香港「再工業化」亦是一項複雜的系統工程，目前由財政司司長主持的「創新、科技及再工業化委員會」應強化其決策諮詢、高層次統籌機構的職能，以加強「頂層設計」和跨領域的政策協調。同時，政府亦應考慮委派或組建一個更加適合的專責部門，擔當落實、推進「再工業化」事宜的執行機構。

最近，有關中國正捨棄「美國道路」而走上以「輕金融、重工業」等為特點的「德國道路」的討論如火如荼，引起了國內外的廣泛關注。中國發展思路是否出現「德國化」的「改道」實有待觀察，但毋庸置疑的是，製造強國戰略的制定與實施，為中國攻克中等收入陷阱、產業空洞化等隱患以及推動以「內循環」為主的高品質發展指明了一條現實可行的突圍之道。這將對國際產業格局和供應鏈體系產生深遠的影響，香港有望成為其正面溢外效應的主要受益者。除了繼續透過「以香港所長，服務國家所需」來擴大自身的市場和經濟發展空間之外，香港更應考慮如何「以國家所長補香港所短」，在呼應、配合、參與、協助中國踏上製造業強國之路的同時，為香港在內地境外工業的升級轉型以及本土「再工業化」和產業結構的優化開闢明確的路向。

2021 年 8 月

附圖1：本世紀以來中國製造業增加值佔GDP比重的變化



資料來源：世界銀行數據庫；廠商會研究部整理

附表1：部份地方省市政府出台的「十四五」製造業專項規劃文件

時間	省市	文件名稱	製造業比重目標
7月1日	天津市	《天津市製造業高品質發展「十四五」規劃》	25%
7月2日	海南省	《海南省高新技術產業「十四五」發展規劃》	未提及
7月6日	福建省	《福建省「十四五」製造業高品質發展專項規劃》	三分之一(33.3%)左右
7月14日	上海市	《上海市先進製造業發展「十四五」規劃》	保持穩定
7月19日	浙江省	《浙江省全球先進製造業基地建設「十四五」規劃》	三分之一(33.3%)左右
7月30日	廣東省	《廣東省製造業高品質發展「十四五」規劃》	30%以上
8月3日	重慶市	《重慶市製造業高品質發展「十四五」規劃》	30%左右
8月5日	山東省	《山東省「十四五」製造業科技創新發展規劃》	未提及

資料來源：互聯網公開資訊；廠商會研究部整理

附表 2：內地部分省市在提升傳統優勢產業、主攻新興產業和謀劃未來產業方面的佈局

	傳統優勢產業	新興產業	未來產業
天津市	鞏固提升裝備製造、汽車、石油化工、航空航太等優勢產業；推動冶金、輕紡等傳統產業升級	以智慧科技產業為引領，壯大生物醫藥、新能源、新材料等新興產業	以量子科技、無人駕駛、先進材料、深海深空等為重點，搶佔產業創新發展先機
海南省	優化升級清潔能源產業、節能環保產業、高端食品加工產業	加快發展數字經濟、石油化工新材料和現代生物醫藥	培育壯大「陸海空」為主的未來產業，包括南繁產業、深海產業和航太產業
福建省	做大做強電子資訊和數字產業、先進裝備製造、石油化工、現代紡織服裝；提檔升級食品加工、冶金、建材、特色輕工產業	持續壯大新材料、新能源、新能源汽車、生物與新醫藥、節能環保、海洋高新等新興產業	未提及
上海市	加快推進鋼鐵、化工、輕工等傳統優勢行業和企業應用先進適用技術；大力發展電子資訊、生命健康、汽車、高端裝備、先進材料、時尚消費品產業	以集成電路、生物醫藥、人工智慧三大先導產業為引領，打造具有國際競爭力的高端產業集群	在下一代通信、類腦智慧、新型生物製造、氫能高效利用、深海空天開發等領域前瞻佈局一批面向未來的新興產業
浙江省	鞏固升級汽車、綠色石油化工、現代紡織和智能家居等優勢產業	重點發展新一代資訊技術產業、生物醫藥和高性能醫療器械、新材料、高端裝備、節能環保與新能源等新興產業	謀劃佈局人工智慧、區塊鏈、第三代半導體、類腦智能、量子資訊、柔性電子、深海空天、北斗和地理資訊產業；以及新一代基因操作技術、合成生物技術、再生醫學等領域；重點培育柔性電子材料、石墨烯材料、3D 列印材料、超導材料等產業
廣東省	鞏固提升新一代電子資訊、綠色石化、智能家電、汽車產業、先進材料、現代輕工紡織、軟體與資訊服務、超高清視頻顯示、生物醫藥與健康、現代農業與食品	前瞻佈局半導體與積體電路、高端裝備製造、智慧型機器人、區塊鏈與量子資訊、前沿新材料、新能源、鐳射與增材製造、數位創意、安全應急與環保、精密儀器設備	積極謀劃培育衛星互聯網、光通信與太赫茲、幹細胞、超材料、天然氣水合物、可控核聚變-人造太陽等未來產業領域
重慶市	增強電子、汽車摩托車、裝備製造、消費品、原材料等支柱產業的競爭力	積極建設新一代資訊技術、新能源及智慧網聯汽車、高端裝備、新材料、生物技術、綠色環保產業	加強空天開發、基因技術、未來材料和光電子等未來產業的前瞻謀劃

資料來源：各省市的「十四五」製造業專項規劃文件；廠商會研究部整理