



選定經濟體「搶企業」的經驗及其對香港的啟示(上)

「搶企業」堪稱是本屆特區政府首份施政報告的焦點所在；這項「重磅」政策既是對過往奉行的「積極不干預」經濟管治思維的一次實質性重大突破，更是政府銳意在產業發展上採取主動姿態的具體舉措，對增強香港經濟發展動能尤其是加快打造國際創新科技中心以及促進再工業化的發展進程具有立竿見影的作用。為配合「搶企業」的目標，政府已於2022年底成立「引進重點企業辦公室」，負責鎖定目標企業並向其招手。無獨有偶，近年全球多個經濟體的政府亦積極向海外「搶企業」，其做法「珠玉在前」，或值得香港借鑒。

觀察：各出奇謀

1、美國 — 對心儀企業「威迫利誘」

自2008年全球金融危機後，美國政府採取了一系列振興本土製造業的措施。奧巴馬甫一上任就將製造業回流提上施政日程，先後頒佈《重振美國製造業框架》、《美國製造業促進法案》等政策，鼓勵在海外的美國企業回流本土，並吸引製造業領域的外來投資。特朗普上任後更明確提出「美國優先」的原則，專門成立白宮貿易和製造業政策辦公室，頒佈了力度空前的《減稅與就業法案》，採取更強硬的手段和更具吸引力的財稅措施，希望重振美國製造業。現任總統拜登對製造業回流美國的政策思路與前兩任總統如出一轍；發佈了《關於確保未來由美國工人在美國製造》的行政命令，要求美國政府最大限度地使用美國生產的商品，以促進國產品銷售、工人就業和企業投資；之後更出台《晶片和科技法案》和《通脹削減法案》，力圖瞄準半導體晶片等關鍵產業鏈，加快其製造本土化的進程。

不難看出，近幾屆美國政府「搶企業」的背後目標是持續而一致的，除了為推進本土再工業化以紓解「鐵鏽帶」產業空心化、藍領選民失業率高企甚至民不聊生等現實問題之外，亦是希望藉此鞏固美國經濟實力及科技領先性，避免在未來國際經濟及產業競爭中失落其霸主地位。例如，拜登政府近期聲稱出於「供應鏈安全」的考慮，在發展半導體晶片工業上頻頻出招，正正突顯了其企圖透過強化自身競爭優勢¹以「競贏」中國的野心。

從另一角度看，美國政府根據其經濟及產業發展的需要，借助自身龐大市場、

¹ 拜登政府於2022年發佈《國家安全戰略》報告，歸納近年來美國政府對華政策的調整，提出全方位「競贏中國」的路線圖。報告提出「投資、結盟、競爭」三項方針；其中，「投資」是指加強國內基礎設施建設、推動科技發展和促進經濟增長等。換言之，就是鞏固經濟根基和固有優勢，增強對華競爭的實力。

科技領先等方面的優勢，把「搶企業」的對象錨定在一些較依賴美國市場或者在美國有重要關聯產業利益的龍頭企業上，包括在全球具領先地位的跨國企業和美國公司。例如，近期手機巨企蘋果公司(Apple)、中國汽車玻璃生產商福耀玻璃以及晶圓代工巨擘台積電在美的大型投資案便是美國成功搶龍頭企業的代表作。

美國吸引海內外資本投入本國產業的「殺手鐮」之一是普惠性的財稅優惠政策。例如，2018年時任總統特朗普推動了轟轟烈烈的稅制改革，將企業所得稅的稅率從35%大幅下調至21%，並允許新建廠房成本和新購設備的進行成本抵稅；還大幅下調美國企業將海外利潤調回本國所需繳納的一次性稅金，將稅率由原先的35%降為15.5%（適用於現金）和8%（適用於非現金型資產），藉此吸引在海外累積大量資金的巨企回國投資。在減稅法案推出後，蘋果公司隨即宣佈把海外大部份現金（約2,450億美元）匯回美國，並啟動一項為期5年、金額達300億美元的投資計劃，包括興建第2個園區Apple Park，預計將可創造2萬多個就業機會。

同時，美國政府亦運用其特殊的政經影響力，透過設置貿易保護主義政策和技術壁壘，營造利誘威逼之勢，「邊陲邊迫」目標企業就範。例如，最近頒佈的《通脹削減法案》對北美製造的電動汽車作出含有歧視性意味的巨額消費補貼²，激勵歐洲、日本與韓國的電動汽車企業把供應鏈轉移到該區；而日產汽車Nissan、韓國的Hyundai Motor Group和Kia等汽車公司亦紛紛表示日後會加大北美的產能，變相為美國「鐵鏽帶」注入經濟動能。拜登政府更對生產線外移而商品返銷美國市場的企業施加「離岸化業務稅收處罰」，使這些企業面臨的實際稅率高達30.8%；而福耀玻璃則為了規避美國針對中國產品的25%額外關稅而擴大其俄亥俄州工廠的生產規模。

此外，美國還以保障供應鏈安全為由，罕有地推出針對單一產業作高額補貼的《晶片與科學法案》，對半導體晶片行業提供527億美元的補貼，在美國建立晶片工廠的企業更可獲得25%的投資稅收抵免。除了本土企業美光(Micron)、高通(Qualcomm)和格羅方德(Global Foundries)先後表示會在美國擴產外，一直獲美國政府積極招手的台積電日前亦表示將在美國加建一間晶圓廠，把用於美國國防供應鏈的3納米晶片安排在美國境內生產；其他台系的晶片相關企業包括環球晶圓、李長榮化工、長春石化、僑力化工亦紛紛向美國增加投資。

為了把原有或「搶」來的企業留在境內，拜登政府還推出一項「追討條款（「Claw-back」 Provision）」，勒令涉嫌將本地就業機會外移的企業須退還政府曾經給予的投資和租稅優惠。可以說，保護性的財稅政策亦是美國爭取製造業回歸的「組合拳」中的另一個「狠招」。

² 《通脹削減法案》修改了插電式電動汽車可退還所得稅的抵免要求，雖然每輛車最高抵免額仍為7,500美元，但申請資格改為由合資格的美國製造商生產的車輛。若要獲得首批3,750美元抵免額，汽車電池中所含關鍵礦物材料的價值必須有一定比例是在美國或者與美國有自貿協定的國家提取或加工，或者必須在北美回收。對於2024年1月1日前投產的車輛，電池礦物材料價值的本地化要求需達40%，並要求該比例每年平均上升10個百分點；對於2026年以後投產的車輛，該比例要求則為80%。若要獲得餘下3,750美元的抵免資格，電動汽車中的電池組件必須按價值的一定比例在北美製造或組裝。對於2024年1月1日前投產的車輛，50%的電池組件應產自美國、墨西哥或加拿大；該比例平均每年上升10個百分點，直至2028年升為100%。

總體而言，雖然美國現時的供應鏈依然高度依賴亞洲，但藉著「搶企業」來拉動製造業回歸，對於促進就業、抑制產業空心化及維持美國於先進製造業的領先位置，均起到了一定的積極作用。根據科爾尼企業諮詢的調研，在 2021 年已回流美國的企業和職業中，中高技術水準類型企業和職業佔比分別為 59% 和 76%。就緩解製造業空心化而言，2010 至 2021 年間製造業產業增加值佔美國 GDP 的比重已停止此前十年持續下滑的趨勢，維持在 10.7% 至 11.7% 之間。

2、新加坡 — 從「0 到 N」打造優勢產業

新加坡政府素以擅長「做產業」著稱，透過有遠見、系統性的產業規劃和強而有力的國家體制，「從零開始」打造優勢產業；其善於在全球範圍內招才納能、為新產業播育「種子」的進取態度和「高超手藝」亦常為人津津樂道。其中一個經典例子是 1970 年代成功「由無到有」建立了領先全球的石化產業和海事工程產業，而發展生物科技產業則是星洲近年另一項令人豔羨的傑作。

新加坡早於上世紀 80 年代就把發展目光放在生物科技這個高增值兼且全球亟需的產業上，其吸引企業的套路是從「搶人才」入手，吸引頂尖科學家和研究員入駐新加坡，利用其技術和人脈優勢產生「磁吸作用」，建立分子生物研究所和新加坡科技研究局研究生學院等，透過構築人才庫來奠定產業發展的基礎。

因應新產業由零開始、從 1 到 N 到量產的發展軌跡，新加坡政府提供財稅優惠，例如把企業所得稅稅率降至 5%，並以提供廠房與土地折價入股的方式與外商合資興建研發中心和生產企業，先後吸引包括默沙東(MSD)、輝瑞(Pfizer)、羅氏(Roche)和雅培(Abbott)等國際龍頭進駐落戶，外資佔新加坡藥廠的比例高達近 7 成。

與此同時，新加坡政府注重組織本地企業甚至自行投資，為入駐的外企提供輔助性產業的配套，促進全鏈條產業體系的形成，旨在讓進駐廠商可「即插即用」(Plug and Play)，提升經營效率。新加坡經濟發展局屬下的投資公司以資金入股的形式支持了百餘家本地公司成立，加快形成完整的產業鏈，以減低整體產業的經營成本；更直接投資於加工企業，為主要製藥公司提供原料和配套服務，完善醫藥產業的上下游佈局，亦藉此提高企業對新加坡製藥產業生產鏈的黏貼度。根據新加坡政府 2021 年的統計，新加坡生物醫藥產業總值達 160 億美元，比上一年增長 11.1%，佔新加坡製造業增加值的比重達五分之一左右。

新加坡的另一項獨門秘方是透過淡馬錫主權基金投資於重點企業，並特別注重其對本土產業的帶動作用以及在地經營、本地聯繫的元素。例如淡馬錫於 2020 年增加對替代蛋白質領域的投資，除了對美國 Impossible Foods 公司作追加投資外，亦向植物蛋白飲料製造商 Califia Farms 以及主攻培植肉的新創公司 Memphis Meats 注資。在獲增資的同時，被投企業會被要求在新加坡設立實體分支，甚至要滿足為新加坡創造一定就業數目的要求，當中更規定了本地人出任高級管理層的比例，為新加坡創造更多高端就業機會。

3、台灣 — 全方位發力「大小通吃」

1980 年代中期後因應新台幣大幅升值以及內地對台政策邁向開放的新形勢，台商加快對外直接投資的步伐，紛紛將勞動密集型產業遷往海峽對岸和東南亞地區，島內產業加快升級轉型，電子和半導體工業更晉身為全球數一數二的製造巨擘。但近二十多年來，島內政治局勢惡化，加上兩岸關係出現波折，台灣經濟增長和產業更新轉趨滯緩，產業空心化的問題更顯嚴重。

從馬英九執政時期開始，台灣當局加倍重視吸引企業入台投資，並以打造台灣「黃金十年」為口號向全球進行招商；除了憑藉半導體產業的優勢吸引外商投資外，亦冀望借助外來的資金和管理促進本土產業的升級和創造就業。根據台灣行政院產業發展規劃，當局釐定了重點引進外來企業的產業領域³；但在實際操作，政府的取態更趨向於「不拘一格」，甚至是「大小通吃」。對於各行各業包括傳統行業，無論企業大小，台灣政府均採取開放歡迎的態度。當局推出了針對中小企的專項貸款保證計劃⁴，反映其引進外資企業的政策目標之一亦是為了增加島內的經濟動能和就業機會，以補救產業空洞化導致的經濟失血。

台灣吸引企業的政策部署相當全面，涵蓋土地、財稅、技術支援、市場拓展等全方位領域，並覆蓋企業進駐前和進入後的全過程。例如，在不同的產業園區預留可供外資設廠的土地，並為合資格外企提供租金減免和研發支出的稅額抵免，進口台灣尚未產製的設備更可享免徵關稅；當局還推出「全球研發創新夥伴計劃」，對與台商合作進行研發的外資企業提供高達 50% 的研發成本資助。

台灣政府深明抓緊投資時機對企業的重要性，故設立一站式服務窗口來簡化申請程序，這亦是其「搶企業」的另一個制勝招數。台灣行政院特別設立「全球招商辦公室」以負責統籌招商的各項事務，並成立「行政院排除投資障礙促進就業小組」，主動調研外商投資遇到的障礙，透過與不同部門特設的招商專組進行協調，為目標企業及時掃除阻礙。該招商辦公室還實行 24 小時回覆機制；經濟部的招商投資服務中心在收到投資申請後，便會立即分析個案情況，並承諾於一個工作天內回覆投資者，之後再視乎個案的情況提供客製化的服務和資訊。

台灣政府「搶企業」的另一特色之處是重視對台商回流的支援。2019 年行政院特別頒佈為期三年的「歡迎台商回台投資行動方案」，以把握中美貿易糾紛之下台商加緊實施「中國+1」策略而轉移生產基地的機遇，亦藉此為台商提供到東盟投資之外的另一個選擇。為維持島內民間投資力度以及考慮到台商持續有回台投資之需求，台灣政府於 2021 年底將該方案的實施期限再延續 3 年至 2024 年底。

根據台灣政府經濟部去年公佈的一份專題報告顯示，截至 2022 年 8 月，共有 266 家台商獲批核回台投資，平均每家投資金額約 40 億元新台幣(約 10.4 億港元)，

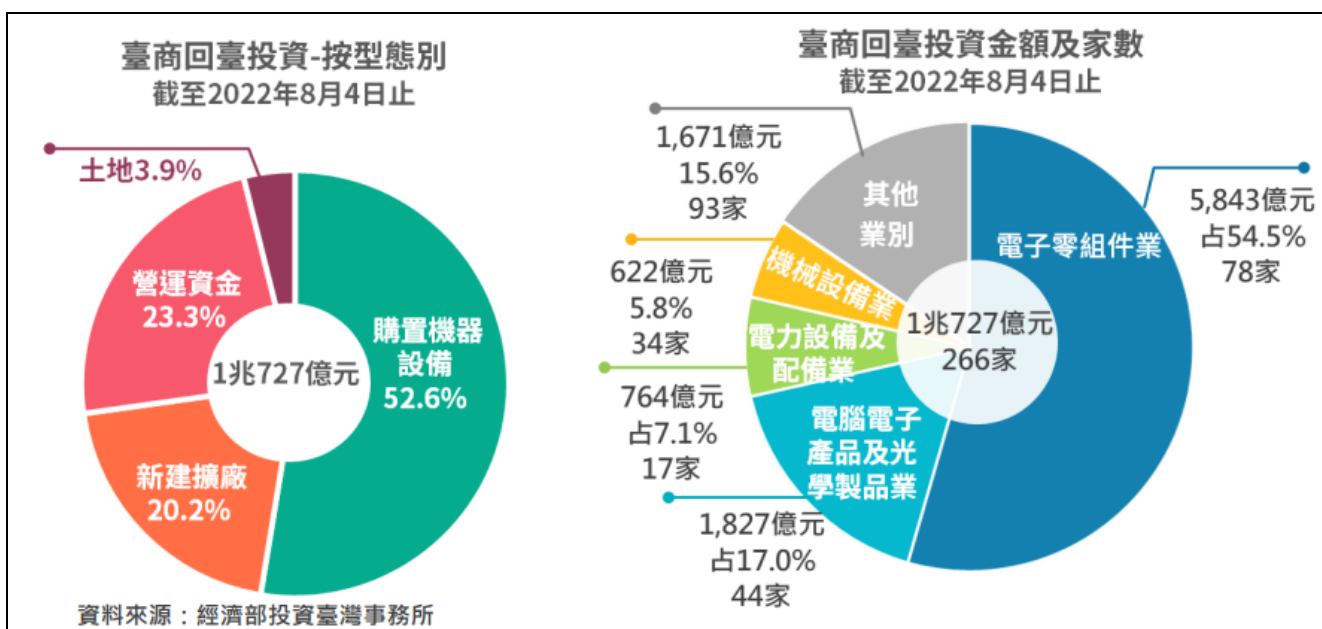
³ 台灣行政院自 2009 年起陸續推動六大新興產業、四大新興智慧型產業及十大重點服務業行動方案，在原有優勢產業，即廣義的 ICT 產業(通訊、資訊、光電與半導體)的基礎上，加入綠色能源產業、醫療設備產業及製藥等生物科技產業發展計劃，並輔導及吸引民間投資，以擴大市場規模、提升產值，帶動新興產業開拓商機。

⁴ 相關的資助計劃包括「綠色能源產業旭升方案」、「觀光拔尖領航方案」、「生技鑽石起飛行動方案」、「精緻農業健康卓越方案」、「健康照護升值白金方案」等，協助中小企取得融資。

資金主要用於購置機械設備和新建及擴大廠房；回台投資的台商以電子零組件業居冠，電腦電子產品及光學製品業居次(詳見附件)。截至2023年2月10日，透過該方案回台投資的台商數目進一步增至281家，涉及總投資金額約1.14萬億新台幣(約2,952億港元)，合共為當地創造8.5萬個就業機會。

為配合投資項目的資金需要，台灣財政部曾於2019年8月推出為期兩年的《資金匯回專法》，引導台商將留在海外的資金「班師回朝」，投資於島內實體經濟。在法案施行期間的兩年內把境外資金匯回者只須扣除10%稅款，不同於一般情況下收取20%的稅率；若匯回資金用於實質投資，更可獲退還已繳納稅款之50%，令實質稅率降低至5%。《專法》實施的短短兩年間，已為台灣帶來折合3,351億元新台幣(約677億港元)的資本回流，當中涉及1,612億元新台幣(約233億港元)申請實體經濟投資，為島內經濟注入源頭活水。

附件：回台投資台商的產業類別及資金用途分佈



資料來源：台灣政府經濟部投資台灣事務所、廠商會研究部整理

(註：周邊經濟體積極「搶企業」的政策背景及其對香港的啟示將在本文的下半部分中闡述)

2023年2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