



香港持續發展研究中心
香港城市大學
City University of Hong Kong

香港城市大學

香港持續發展研究中心¹

第 15 號意見書

香港再工業化需要更清晰定位

李芝蘭、何繼超、游玗怡、李建安²

2020.01.02

香港再工業化需要更清晰定位

一、引言

香港特區政府於 2016 年，首次將「再工業化」列入施政報告，成為政府施政重點。數年下來，特區政府透過創新及科技局、香港科學園和生產力促進局等機構，以直接撥款或優惠租金等方式，援助了數以千計的創科及再工業化項目。針對政府的創科及再工業化政策，我們曾與多位工業界別人士、學者和資助公營機構管理層接觸，各持份者普遍讚揚特區政府，期望工業政策開始有所作為；但同時，有些意見直接指出，政府再工業化的政策目標與工業界的現實狀況有落差，傳統工業的發展未見受益。

¹ 香港持續發展研究中心 (CSHK) 成立於 2017 年 6 月，是一個開放和跨學科的研究平台，旨在促進及增強香港學術界、工業界和專業服務界；社會及政府；以及香港與不同區域之間的協作，並從事有影響力的應用研究。中心總監為李芝蘭教授。本中心於 2017 年獲得香港特別行政區政府政策創新與統籌辦事處策略性公共政策研究計劃 (SPPR) 撥款研究「香港專業服務與一帶一路：推進可持續發展的創新能動性」(編號: S2016.A1.009.16S)。更多資訊請瀏覽中心網頁：<http://www.cityu.edu.hk/cshk>。歡迎提供意見，請電郵至：sushkhub@cityu.edu.hk。

² 李芝蘭是城大公共政策學系教授及香港持續發展研究中心總監；何繼超博士為前香港紡織及成衣研發中心總監 (研究與發展) (2006 -2016)；游玗怡是城大公共政策學系博士生研究員；李建安為城大公共政策學系副研究員。

在當下香港，食品、飲品及煙草；機械設備；化學製品是主要的工業活動種類，而北移至大陸的港資企業，就以製衣、玩具、鐘錶及電子等輕工業為主。如果單以「再工業化」去理解，很自然就會期望政府，透過各種政策令這些熱門的昔日工業種類再於香港發光發熱。然而，根據政府公開的資料數據，這些香港傳統的工業種類並非政府主要支援的項目，香港創新科技基金近年來的撥款，乃至是科學園的工業用地等等都傾向被界定為「高端製造」的行業。

特區政府的再工業化目標與香港傳統工業界別的期望存在落差，這種落差需要各方更多的溝通彌合。我們認為，香港政府與工業界需要更好地釐清「再工業化」策略的定位，政府在支援推進高端製造業技術的同時，應考慮如何促進此等技術反哺傳統工業，而傳統工業也要思考如何結合運用創新科技提升競爭力，而不是按過往般期望租金或貸款上的支援。此文乃是我們與多方持份者經過多次討論後，沉澱的一些思考，盼能拋磚引玉，引起更多討論。

二、工業界寄望重振昔日光輝

香港的工業自 1980 年代起北移，製造業佔香港生產總值由百分之 20 左右，一直下降至目前約 1 個百分點。截至 2017 年，香港製造業僱員人數只有約 9.2 萬，佔整體勞動人口約 2 個百分點。下述表一顯示了香港製造業概況，按政府統計處分類，「食品、飲品及煙草製造」及「金屬製品、機械及設備」手執香港工業製造的牛耳，兩個分類的增加值佔了總額一半以上，僱用人數超過 5.2 萬。其餘增加值佔比達雙位數以上的還有「化學、橡膠、塑膠及非金屬礦產製品」（佔比 17.5%）以及「紙製品、印刷及已儲錄資料媒體的複製」（佔比 10.8%）。至於香港過往最為熱門的「紡織製品及成衣」，由於大部份工序已經北移，所以佔比只有 4%。

香港製造業萎縮，主因是其增加值太低，導致相關產業在經濟轉型過程中被淘汰。表一將製造業的增加值除以僱員人數，2017 年人均增加值約 37.7 萬港元，比香港四大支柱行業之一「專業服務及其他工商業支援服務業」的 55.1 萬港元低超過 3 成，在缺乏競爭力下，當香港土地以及勞工成本上升，自然被慢慢邊緣化。

表一、2017 年香港製造業增加值排名

	就業人數		增加值 (千)		人均增加值(千)
	人數	佔GDP%	總值	佔GDP%	
1. 食品、飲品及煙草製造	33,486	36.5%	11,061,118	31.9%	330.32
2. 金屬製品、機械及設備	19,467	21.2%	8,855,278	25.6%	454.89
3. 化學、橡膠、塑膠及非金屬礦產製品	10,302	11.2%	6,066,474	17.5%	588.86
4. 紙製品、印刷及已儲錄資料媒體的複製	13,395	14.6%	3,748,906	10.8%	279.87
5. 紡織製品及成衣	5,536	6.0%	1,370,556	4.0%	247.57
6. 電器、電子及光學製品	3,673	4%	1,346,573	3.9%	366.6
7. 其他製造行業	5,953	6.5%	2,179,798	6.3%	366.17
所有製造行業	91,811	100%	34,628,702	100%	377.17
專業服務及其他工商業支援服務業	520,500		287,200,000		551.78

資料來源: 香港政府統計處。

我們了解所得，工業界對政府提出的「再工業化」政策是充滿期待的，認為政府將會協助上述表一佔比較重的工業分類提升生產力，恢復昔日光輝。香港中華廠商聯合會在 2016 年 6 月曾建議³，促請政府在打造新興產業以外要激活傳統工業，例如有鑑於「食品、飲品及煙草製造」位列香港製造業第一位，港府應該仿效南韓建立食品產業園，進一步塑造「香港製造」的地域品牌形象，藉此加強競爭力。

有些工業界人士似乎認為「再工業化」等同於香港能夠再一次製造出「實物」產品，甚或是否應該設定指標，以促使工業增加值達致 GDP 某一百分比，並僱用一定水平的勞動人口，令香港工業「不再空心化」。當中，中華廠商聯合會認為，經營成本高並不一定是製造業的天然屏障，即使在歐美以及其他亞洲 3 小龍地區，製造業也佔了 GDP 的相當比重⁴。

可是，香港政府近年推動的再工業化政策並沒有傾向傳統工業。政府創新及科技局明言，受土地資源及勞動力所限，香港無法容納勞動力密集或需要大量土地的製造業。因此，政府目標是吸引採用先進技術且無需太多勞工或用地的高端製造業，藉此促進本港經濟多元發展，減少對服務業的依賴，並為本港創科人才，特別是年輕人提供優質的就業機會⁵。

³ 詳細可見香港中華廠商聯合會網頁: 《香港「再工業化」的路向: 上下求索》

https://www.cma.org.hk/uploads/ckfinder/files/Research/CommentandAnalysis/20160607161030201600607_%E9%A6%99%E6%B8%AF%E3%80%8C%E5%86%8D%E5%B7%A5%E6%A5%AD%E5%8C%96%E3%80%8D%E7%9A%84%E8%B7%AF%E5%90%91%EF%BC%9A%E4%B8%8A%E4%B8%8B%E6%B1%82%E7%B4%A2.pdf。

⁴ 截至 2010 年代，當中美國製造業佔 GDP 為 12%；德國佔 23%；日本佔 18%；新加坡佔 17.4%；台灣佔 29.6%；韓國佔 27.6%。

⁵ 可參見立法會文件: <https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/panels/ci/papers/ci20190521cb1-1046-3-c.pdf>。

預設的期望沒有實現，個別界別人士不諱言，「再工業化」提出已歷 3 年，包括 2019 年的《施政報告》，當中甚少協助傳統工業轉型及發展先進製造業的措施，業界已由最初的期盼逐漸變成失望⁶。

三、「再」工業化還是發展新產業？

政府支援創科以及再工業化的措施主要分作三類：一是由政府(及其指派機構)直接撥款資助；二是由科技園牽頭向企業提供較市場低廉的廠房用地(包括興建新的製造業中心)及支援服務；三是透過撥款予香港應用科技研究院等公營機構，協助企業研發來提升效率。

下述表二整理了政府透過多項計劃⁷向合資格機構撥款的概況，在累計 117.5 億港元的撥款中，涉及「電氣及電子」的撥款金額最多，達 37 億港元，佔總額 31.5%，再連同「資訊科技」的 28.8 億港元，兩個分類已佔總撥款的 55%。再以撥款總額除以宗數去看，「電氣及電子」類的每宗申請平均獲批的金額也是最多，達 422 萬港元，資訊科技類申請平均撥款也達 324 萬港元，也遠較其他類別獲批的金額，高出 3 成至 7 成。

表二、創新及科技基金產業撥款分佈 (截至 2019 年 10 月 31 日)

	宗數		金額 (百萬)		平均金額(百萬)
1. 電氣及電子	880	22.03%	3709.4	31.56%	4.22
2. 資訊科技	889	22.26%	2881.4	24.51%	3.24
3. 基礎工業	1034	25.89%	2523.3	21.47%	2.44
4. 生物科技	587	14.70%	1190.1	10.12%	2.03
5. 紡織／制衣／鞋履	174	4.36%	446.6	3.80%	2.57
6. 環保	173	4.33%	349.9	2.98%	2.02
7. 一般(跨行業)	130	3.25%	333.6	2.84%	2.57
8. 其他	127	3.18%	320.0	2.72%	2.52
小計	3994	100%	11754.3	100%	2.94

資料來源: 創新及科技局。

如果把表一及表二作對照成表三的話，可以看到，「電器、電子及光學製品」佔香港製造業很小的份額(3.9%)，卻獲得了大額撥款(31.56%)，佔製造業合共接近百分之六十

⁶ 可參見梅荊「施政報告着墨中小企再工業化欠方向」刊於《文匯報》2019 年 12 月 17 日。

⁷ 包括但不限於科技支援計劃、內地與香港聯合資助計劃、粵港科技合作資助計劃、夥伴研究計劃、院校中游研發計劃、大學與產業合作計劃、小型企業研究資助計劃、企業技援計劃以及一般支援計劃。

的「食品、飲品及煙草製造」（31.9%）及「金屬製品、機械及設備」（25.6%），獲得的撥款反而沒有獨立成項單列出來。

表三、工業種類產值佔比與獲得撥款對照

	增加值(千)		獲批創新及科技基金(百萬)	
食品、飲品及煙草製造	11,061,118	31.9%	無單列	
金屬製品、機械及設備	8,855,278	25.6%	無單列	
化學、橡膠、塑膠及非金屬礦產製品	6,066,474	17.5%	無單列	
紙製品、印刷及已儲錄資料媒體的複製	3,748,906	10.8%	無單列	
紡織製品及成衣	1,370,556	4.0%	446.6	3.80%
電器、電子及光學製品	1,346,573	3.9%	3709.4	31.56%
資訊科技	無單列		2881.4	24.51%
生物科技	無單列		1190.1	10.12%

資料來源: 香港統計處及創新及科技局。

創新基金專注提升本港企業及科研機構的研發意欲及能力，而沒有同時提供足夠支援把研發成果轉化為可以實際應用的產品，不少研發項目最終未能「工業化」，未能最好地推動各製造業改善生產力。不少業界指出，要把科研機構實驗室的研發成果應用到現實世界，需要有一群富有開發力的工業家以及具工業化技術的技師，才可以將大學的研發成果轉化為具製造成本優勢、以及可在廠房內「量產」的製品。

換一個角度去看，下列表四分列了科技園公司旗下 3 個工業邨的租用狀況，雖然沒有出現創新科技基金般，撥款一面倒地偏向電子產業，但相似的是在這些園區中，香港當下製造業中增加值最高比例的數個分類 (即表四中的 1、5、6、7 及 8)，仍佔總租用面積不到一半。與此同時，科技園在 2017 年 3 月完成翻新位於大埔工業邨的廠房作為精密製造中心後，亦計劃在將軍澳工業邨興建一座先進製造業中心以及一座數據中心，藉此推動高增值製造業的智能生產和先進組裝，並配合香港日益發展的數據流量需求。這些新建的製造業中心的招租對象，都不是香港當下主要製造業分類的企業。

表四、2018 年中租用科技園旗下工業邨企業分類

	企業數目			總數 (百分比)
	大埔 工業邨	元朗 工業邨	將軍澳 工業邨	
1. 食物及飲品	22	5	4	31 (19.5%)
2. 生物科技及製藥	9	14	0	23 (14.5%)
3. 支援服務	6	6	3	15 (9.4%)

4. 資訊及電訊	3	0	11	14 (8.8%)
5. 機械及零件	6	5	1	12 (7.5%)
6. 印刷及出版	4	4	3	11 (6.9%)
7. 金屬零件及產品	8	0	0	8 (5.0%)
8. 塑膠樹脂及塑膠產品	4	3	0	7 (4.4%)
9. 綠色科技	0	3	2	5 (3.1%)
10. 廣播	2	0	2	4 (2.5%)
11. 其他 (例如建築物料、化學品及氣體、電子零件及紙品包裝)	14	9	6	29 (18.2%)
總計	78	49	32	159 (100%)

資料來源: 香港科技園公司。

從以上統計及分析可以看到，香港政府的「再工業化」政策目標是培養高端製造業。在香港土地稀缺以及人力資源成本高昂的局限下，政策上似乎並沒有再「激活」香港既有主流工業種類的意圖。

四、總結: 政府需要更精準地定義「再工業化」

觀察所得，香港既有的主流工業種類，如食品、煙草、化工、紡織、鐘表、玩具，電子等，即便是主要生產基地北移了，其實他們經營所賴的網絡並沒有都離開香港，行業富有經驗的從業員很多還是在香港⁸，這亦是香港「再工業化」政策所依據的部分重要基礎。這些工業將來的持續發展亦必要利用智能製造、嶄新生產及營運方式，然而，吸引新的投資需要相應的政策支持和鼓勵。

自從 2013 年德國漢諾威工業博覽會首次提出「工業 4.0」後，工業界的共識愈趨一致，未來工業將以高度自動化的智能生產為基礎。然而，是否所有工業都可以應用自動化智能生產呢？當下看來仍莫衷一是。我們認為政府應該多與不同領域的工業界人士溝通，藉此加強良性互動的氛圍，共同推動訂立更加清晰的「再工業化」支援準則，例如訂立工業類別的正面/負面清單；訂立基本的環保標準；呈列人均/地均增加值貢獻

⁸ 例如廠商會曾訪問超過 200 家企業，即使他們已把生產設施移離香港，但受訪者認同在「策略管理」、「市場營銷」以及「資金財務」上仍需要依賴香港，至於「原材料採購」、「技術研發」、「設計與品牌」也偏向需要依賴香港。然而要注意的是，訪問結果也顯示，這種依賴程度正不斷弱化，詳細可參考：[https://www.cma.org.hk/uploads/ckfinder/files/Research/CommentandAnalysis/20160408123454%E8%A9%95%E8%AB%96%E8%88%87%E5%88%86%E6%9E%90_%E7%B6%93%E8%B2%BF%E6%99%82%E4%BA%8B%E7%9F%AD%E8%A9%952016%E5%B9%B4%E7%AC%AC%E4%B8%83%E6%9C%9F\(%E7%B8%BD%E7%AC%AC185%E6%9C%9F\)\(2016%E5%B9%B4%E6%9C%88%E6%97%A5\).pdf](https://www.cma.org.hk/uploads/ckfinder/files/Research/CommentandAnalysis/20160408123454%E8%A9%95%E8%AB%96%E8%88%87%E5%88%86%E6%9E%90_%E7%B6%93%E8%B2%BF%E6%99%82%E4%BA%8B%E7%9F%AD%E8%A9%952016%E5%B9%B4%E7%AC%AC%E4%B8%83%E6%9C%9F(%E7%B8%BD%E7%AC%AC185%E6%9C%9F)(2016%E5%B9%B4%E6%9C%88%E6%97%A5).pdf)

水平；計算在原基礎上提高多少生產效率；對促進智能製造 / 智能城市的潛在作用等等。

我們相信，發展高端工業技術其實可以同時反哺既有主流工業。例如研發自動操作的機械人，若能應用於食品加工、製衣等工業種類上，可能實現新的增長點。掌握高端製造技術來協助香港以及廣東既有產業升級，也正是香港在大灣區創科中心的重要角色。如何將香港政府支援的項目與「傳統」工業對接，從而幫助既有產業升級，將是一個超越香港傳統工業本身發展的重要課題。

總的來說，我們認為「再工業化」這個概念需要有更清晰的定位，香港地少、勞工成本貴，政府採納集中支援高端製造業發展的方針原是無可厚非，「再工業化」的表述卻容易讓業界誤以為政策的主要目標是幫助傳統工業復興。香港的再工業化方向是高端產業，但這並不是拋棄傳統產業，而應是一個互相驅動成長的良性互動。我們相信一套在不同產業界別及相關專業團體共同參與下制訂的準則，可以令「再工業化」的政策含義更明確清晰，從而令政策更可持續及具操作性。