

## 第五章

### 結構轉型與香港的產業政策

二零零三年四月

#### 1. 背景

香港經濟在 80 年代下半期至 90 年代，近 20 年的時間裡，經歷了一個全面的結構轉型，轉型的推動因素主要為：

一是由於中國內地開放，在勞動力土地和稅收成本方面，香港與珠江三角洲近隣地區相差巨大，香港的法律經濟制度和服務業卻可同時提供給近隣地區的外資企業。香港的製造業開始出走，在 90 年代中期，絕大部分已轉移至珠江三角洲和內地其它地方。

二是由於轉移往內地製造業巨大利潤返回或滯留在香港(香港取訂單，內地生產)，內地開放初期的不合法資金流入(包括走私和各種形式的資金外流)，和爲了刺激 97 回歸時的經濟繁榮由中央政府推的龐大資金投入(包括中資企業和內地政府機構在香港向本地及外國銀行的舉債)，在缺乏工業或新科技產業投資的機會下，總數投入香港以內需爲主的服務業(以房地產和股票買賣的金融業爲代表)，使之與應轉移之珠江三角洲的製造業所需而擴展的生產性服務業一起，推動香港的服務業以驚人的速度擴張，並在擴張的過程中帶來資產(特別是房地產)泡沫化，使得製造業與服務業的發展差距進一步擴大。

但是，在 97 年回歸之後，新的因素出現。

一、中央政府無須以資金投入來支撐香港在回歸時的繁榮。

二、中國開放進一步擴大，香港的仲介作用下跌，中國內地外流資金亦減少以香港為終站，可經過或不經過香港外流海外地區。

三、中國經 90 年代兩次調整後，法制趨於健全，內部供應改善，走私活動大幅減少，(走私也不局限於廣東與香港之間，可擴散於全國其它邊境地區)。

四、香港轉移往珠江三角洲的製造業開始面對當地本土企業及廣東以外其它沿海地區的本土和外資企業的競爭，利潤收益率相對回落。

而 97-98 年的亞洲金融危機促使日本和歐洲在香港的信貸資金回撤，加上上述四個因素，香港經濟的淨資金流入大幅減少，金融危機對投資信心的破壞使社會資金從股市和房地產市場流出，泡沫穿破，依附於投機和投資活動的內部消費服務行業需求突變。

與此同時，珠江三角洲的經濟亦逐步轉型：

- a) 與香港成替代性的服務業開始興起，並以其較低成本(要素成本與交通時間成本)，對香港服務業開始產生替代作用。
- b) 從傳統勞動密集製造業轉往低端的資訊產業，內銷比例上升；出口付運數量減少，並從海運轉往空運；和所需的先進生產性服務(advanced producer services) 與香港傳統的生產性服務不同。

結果是，即使珠江三角洲持續高速度增長，其對香港服務業的需求停滯不前，且當地服務業對香港服務業的替代作用越來越明顯和範圍越來越大。由此而對香港經濟結構產生的後果是：

- a) 傳統製造業快速萎縮。

- b) 傳統服務業的內部需求部分隨泡沫穿破、資產貶值而大幅收縮，外部需求部分則增長乏力，轉口規模繼續增加亦無法推動服務出口的增長。

香港經濟結構在 80 年代下半期開始轉向服務業的結構轉型出現總體規模萎縮，無力突破的困境。(只是由於轉口持續快速增長和供內部需求的進口萎縮才維持 GDP 的表面增長。)

## 2. 結構轉型

經濟發展有路徑依存(path dependence)<sup>1</sup>的約制。在香港產業發展的歷史裡，結構大轉變主要有兩個時期：

- a) 40 年代後期，中國內地紡織服裝業因政治因素大規模地移植至香港，根本上把香港的轉口服務型經濟改變為出口導向的製造業經濟；
- b) 80 年代下半期至 90 年代，香港製造業出走和中國內地出口擴張使香港再轉回至轉口和服務出口為主的經濟結構。

這兩次結構大轉變都不是市場主導，而是因為政治或政策的大變化使到香港與內地之間的相對經濟條件出現根本性轉變。而在這個經濟環境性的突變底下，市場因素推波作瀾，才完成結構的轉型。

在結構大轉型之外，香港自 40 年代後期建立起來的製造業，其間在產業部門的組成方面亦有所變化：

---

<sup>1</sup> 有關這個概念對經濟的歷史發展的建議和不同意見者的批評，可參看 Paul A. David, *Path dependence, its critics and the quest for 'historical economics'*, June 2000, <http://www.econ.stanford.edu/faculty/workp/swp00011.pdf>.

- a) 勞動密集製造業從紡織服裝業擴展至鞋類、玩具等雜項產品；
- b) 電子工業的興起。

這兩個變化主要在 60 年代至 70 年代裡完成。大致原因有：一是美國(包括較為次要的西歐)經濟在戰後長期增長形成內部消費需求的擴張開始超越內部供應能力；二是香港在發展中經濟當中在制度方面接近美國(和西歐)，製造業發展水準有相對優勢，僅次於日本，故此在美國把製造業能力外移過程裡，可先於新加坡、南韓、臺灣等接收美國的外來資金、技術轉移和生產訂單。這兩個因素亦同時改造香港的紡織服裝業，使之更集中於服裝業和促成技術及管理水準的提升。但是這個產業部門組成的變化亦有兩個特色：

- i) 仍然集中於勞動密集生產部門《紡織往服裝、鞋類、玩具等雜項產品的發展，屬於水準擴張，在產業結構上沒有大的提升)；
- ii) 電子業發展的資金、技術、市場都是來自美國等外地，本地貢獻或提供的能力，如技術和管理能力(technological and management capabilities), 連市場機會都是外部供應和選擇，不是香港社會本身創造或主動爭取回來<sup>2</sup>。

從香港的產業發展歷史來看，誘因和推動力量都是來自外部，本地因素主要是被動地配合和適應。而最為關鍵的是，在製造業方面，技術和組織創新都是來自外部，並不是在香港內部自發產生。即使 90 年代的服務轉型裡，在金融方面，是以外國企業為主。轉口和生產性服務中，外國企業亦是技術和組織创新的主要來源。這個現象反映出整個工業化過程裡，香港的經濟發展水準與技術科研的投資規模不

---

<sup>2</sup> 正因為缺乏這兩個因素的本土化，即使產業發展有集聚(cluster)出現，並因此有一定的集聚效益，但卻未能形成本土化的創新能力。製造業便沒有本土自發的持續升級發展能力。參看Michael H. Best, *The New Competitive Advantage-The Renewal of American Industry*. (Oxford University press, 2001)，特別是他對馬來西亞電子產業發展的批評。見該書，第 6 章。

相符下，始終不脫來料加工的低端生產模式。也反映出香港經濟的殖民地性質，政府不願對本地投資而以自由經濟或不干預政策作為藉口。

單從香港的歷史經驗來看，香港的結構轉型，特別是根本性的轉變，不可能由本地市場因素推動。而即使在產業部門之內的調整，香港亦缺乏技術和組織創新能力來推動。而在外力不可得的情況，香港若要從目前結構轉型困難中脫拔出來，要達成結構的良性轉型，唯一的方法是要從政府政策入手，用政府的政策資源(包括資金)來掌握外部和內部的市場機會，高效率地集中利用歷史積累下來的本地資源，借用海外資源。這也便要求特區政府從政策方向、原則和具體方法上有一個根本性的更新轉變。

### 3. 政策主導

從國際的經驗來看，一個經濟體系要轉變原來的產業結構，不容易單靠市場的力量。最明顯和極端的例子是韓國，70年代開始的重化工業發展，並不是按照韓國當時的經濟條件和資源優勢，而是60年代樸正熙軍事政變帶來政治、政策轉變和政府規劃的後果，而伸延至今天的韓國發展模式(政企合作、出口主導)也是在60年代軍事政府所創立的，與在此之前的經濟體系(依賴美國經濟和軍事援助)，全無關連<sup>3</sup>。與此相對的是智利自1973年社會主義政權替換後的市場化改革。即使改革是營造一個市場化的經濟環境，加強市場機制的作用，推動改革的力量是政變、政權轉變帶來的政治、政策的逆轉，並且是以政府資源來轉變經濟體制，迫使經濟結構轉向傳統資源產品的出口主導。政府的因素，與韓國例子同樣關鍵，與韓國不同的是，智利的例子是政府放手讓企業，特別是外國的企業，按智利當時的資源條件來進行投資、發展生產、開拓出口。結果是，80年代中期至90年代末，智利經濟由出口帶動，增長可觀。但代價卻是智利經濟的非工業化。自然資源為主的傳統農

---

<sup>3</sup> 簡單的論述，參閱Philip Wonhyuk Lim, Path dependence in action: the rise and fall of the Korean model of development, Papers in honour of Paul A David, May 2000.

礦產品出口擴大，可卻主要是採取高度資本密集的生產方式，出口為主的農礦部門並沒有給整體經濟帶來新的就業和製造業、產業結構的多元化。事實上，出口產業對本土產業和經濟貢獻有限。主要是國民生產總值數字計算的增長，與韓國經濟全面現代化的效果大不相同<sup>4</sup>。而更重要的是，當國際產業結構在 90 年代開始過渡往數碼化為主的資訊產業階段，韓國模式成功使該國克服 97-99 年的金融危機，且火鳳凰再生成為與日本並駕齊驅的先進寬頻技術和應用的科技國家。相反地，智利仍然困處於自然資源的出口階段。由於貿易條件或比較價格劣勢，21 世紀的發展前景不佳。嚴格地說，70 年代Bretton Wood體系瓦解，石油危機之後，國際經濟發展出了根本性的變化。核心的變化是國際經濟的競爭格局由相對靜態的“比較優勢”(comparative advantage)競爭轉而為“動態的競爭優勢”(competitive advantage)相爭之局。由於資金在國際上供應越來越過剩，國家、地區市場的制度、關稅屏障逐步瓦解，生產組織方式的演化(模組化和跨國生產和經營體系發展)等，通過政府和政策的作用，資金和技術(通過進口設備或技術轉移)都可以容易取得。本土的技術(硬體和軟體)轉移和技術能力亦可以在短時間內境育出來。只要一國一地的戰略性產業政策(strategic industrial policy)適當的話，當地的產業發展水準和由此積累和借助集聚效應而產生出來的競爭優勢，可以在相當短的時間內轉變當地的經濟結構<sup>5</sup>。

提升經濟發展的能力，韓國自 70 年代以來重化工業化和資訊產業化是一個例子，而臺灣從傳統勞動密集的製造業轉變為以個人電腦為主的資訊產業及由下游代工組裝、零部件生產轉往上游的半導體設計、生產、測試、包裝和LCD生產的發展<sup>6</sup>，經歷不過是 10 多年時間(基本上與個人電腦自 80 年代中期至 2000 年產品週期相

---

<sup>4</sup> 有關智利改革的簡單綜合分析，可見Mario Cimoli & Michele Di Maio, Technological gap, de-industrialization and catching-up: is the Chilean case a parador? Paper presented at the 2002 DRUID winter PhD Conference, Aalborg, Denmark, 17-19 January 2002。

<sup>5</sup> 有關這個新的國際競爭格局和戰略性產業政策，可看Michael H. Best, *The New Competition: Institutions of Industrial Restructuring*, Polity Press, 1990。有關生產體系全球化的發展，可參看P.W.Daniels & W.F.Lever (eds.), *The Global Economy in Transition*, Longman, 1996，所收各篇文章。

<sup>6</sup> 參看陳文鴻及朱文暉：《臺灣資訊經濟轉型與電子產業發展》，香港理工大學中國商業中心，未定稿，第二期，1997年9月和陳文鴻及梁啓華：《臺灣經濟結構轉型的現狀及前景》，2001年12月。

同)，推動力量除了美國Wintelism底下生產外判的市場機會外，主要還是臺灣政府的產業政策和科技研發、引進、消化的投入。

另一個例子是愛爾蘭共和國。在 1990 年以前，該國的經濟發展和產業結構極其落後，但政府的政策自 1990 年誘使Intel在該國建立供應全歐的半導體晶片生產廠後，跨國電腦企業(絕大部分來自美國)全面入駐該國。其中軟體企業(以微軟為首)投入尤為集中。在不足 10 年期間，該國成為全球軟體行業的主要中心之一。一方面軟體出口急速增長；另一方面本土軟體企業亦在跨國企業之外蓬勃發展，愛爾蘭的軟體行業優勝於印度在於在替跨國企業代工外，本土企業的系統整合能力豐厚。因此可直接出口國際的細分市場(niche market)，印度則主要為代工。電腦產業(包括軟體)和較次要的藥業的發展，使該國的經濟增長在 90 年代至 99 年達到每年平均 7.9%。在OECD和新興工業化國家當中，僅次於新加坡的 8.0%。愛爾蘭的成功是政府的產業政策，特別是集中於電腦產業的產業定標政策(industrial targeting policy)，也包括了政府在 80 年代不顧短期的市場需求，全面全力擴展工程學教育<sup>7</sup>。愛爾蘭 90 年代的成功例子也顯示出軟體產業的發展所需時間和涉及的投資遠低於硬體製造業的生產發展。

上述的討論和例子目的是指出：

- a) 經濟結構轉型，特別是產業結構轉型，不可能依靠市場力量驅使企業自發轉變。在市場機會的牽引下，需要在現有經濟產業結構內的既有利益者企業以外，另有力量來引進新產業所需的技術能力(technological capability)，包括硬體和軟體；

---

<sup>7</sup> 可參看 Denis O'Hearn, *Inside the Celtic Tiger-The Irish Economy and the Asian Model*, The Pluto Press, 1998, 和 Pender Kirby, *The Celtic Tiger in Distress in Growth with Inequality in Ireland*, Palgrave, 2002。

- b) 這個現有結構以外的力量可以是外來企業和本土政府。但是引導前者進來投資，創設新的產業和技術能力，在缺乏本土資源，特別是規模經濟和集聚效益底下，需要政府提供強而有力的誘因和主動爭取；
- c) 只要政府的戰略性產業政策適當，能恰當地把引進的技術能力與市場機會結合起來，新產業發展和結構轉型的時間不需太長。臺灣的個人電腦產業發展時間是 10 多年，愛爾蘭的軟體產業發展是 10 年左右，便足以使它們成為全球領先者。韓國在金融危機前後的產業資訊化的轉型更不過是 5 年時間。而在中國內地、深圳、東莞、上海的資訊產業發展從無到有，經歷時間更短。轉型時間趨短是由於國際經濟的全球化使：
  - (i) 資金；
  - (ii) 技術(硬體和軟體)；
  - (iii) 人才等的流動性加強，更容易趨往政策主導、競爭優勢較強的地區集中。

以國際經驗來看，香港經濟和產業結構的轉型不可依舊在政府不干預的環境下，讓原有結構的既得利益者企業自發地轉型或發展新的產業，來適應已經改觀的內外市場機會和競爭格局。政府應該轉變為提升本地競爭優勢的主要力量。需要動用政策資源(包括戰略性的產業政策)和資金投入來引進外來技術能力。而在這方面的發展，政府的戰略性產業政策應有幾個主要的考慮。

- a) 市場機會。這可分本土、地區和國際市場的機會，也需結合本土、地區和國際經濟的發展週期，和全球性的產業、產品週期來評估市場機會。關鍵是戰略性的前瞻取向；
- b) 國際市場競爭格局和香港後發而上的條件限制，加上香港本身有限的資源，政府不可能全面鋪開發展眾多的產業和產品，而應作戰略性的集中，並借此可儘早在發展過程裡產生規模和集聚的經濟效益；



- c) 鑒於其它國家的經驗，例如經濟結構二元化發展。二元結構之間缺乏有機關聯，本土的就業、本土需求和技術能力發展後繼乏力等，戰略性產業政策亦應包含就業作用、傳統產業與新興產業的關聯作用，和本土技術能力持續發展等因素的考慮。

#### 4. 具體產業發展政策的建議

這裡選擇軟體產業和服飾時裝產業作為例子。這兩個產業都可以有頗大的上下游產業鏈，因而發展空間十分大，同時還有兩個特色：

- a) 技術能力的分散化，這會有助於本土技術能力和創新機會的持續發展；
- b) 相對的投入較低，而就業的機會較大，發展所需的時間相對較少。

#### 軟體產業

- a) 市場機會：
  - (i) 香港本土服務行業，包括政府機構和公共事業，資訊化發展的軟體需求。
  - (ii) 珠江三角洲的個人電腦、手機等資訊產業和家電產業、汽車產業及其電子資訊化(telematics)的發展需求。
  - (iii) 作為全球最大電信、有綫電視和廣播及互聯網生產和消費市場，中國內地資訊化的發展需求。

(iv) 全球中文互聯網網路的發展需求。

這些市場機會或是因為香港鄰近中國內地，或是因為香港使用中文的文化語言背景，可算是香港獨特的市場機會。

b) 技術能力：

香港本身缺軟體技術發展的歷史條件，但可通過本地培育和從內地和海外引進來作為發展的基礎。特別是在 2000 年美國資訊市場泡沫穿破之後，愛爾蘭和印度等軟體業都受到打擊。香港憑藉相對較發展中國家和內地為高的薪酬待遇和生活條件，可爭取其軟體人才。香港在美國過往留學和從事軟體和資訊產業的技術人才亦可爭取回流，一如 90 年代印度發展軟體和韓國、臺灣發展半導體設計和生產的例子。

c) 發展戰略。

作為一個後發參與國際競爭者，香港不易吸引海外軟體企業投資，也未必可像愛爾蘭和印度有軟體和資訊技術的深厚基礎(大學和政府的科研機構)來作支撐。故此只能採取特殊的戰略，把發展重心放在開放源碼(open source code)的軟體體系。包括個人電腦為主的 Linux，網路系統的 Apache 和普遍用於手機、家電的 TRON(全球採用最普及的 Operating System)等。主要原因為：

(i) 沒有智慧財產權的限制。

(ii) 可通過各種低成本途徑(包括互聯網)，將有關程式設計的技術、知識快速和持續引進、普及，並參與全球的公開集體研發體系。通過網路化因

素，可使香港的企業和個人迅速發展技術能力，且可長期倚賴開放性的國際研發的發展，持續提升本地的技術能力。

(iii) 微軟與 Intel 的標準與技術壟斷聯盟體系(Wintelism)，已趨於瓦解。特別是在資訊產業和技術整合、和網路化的過程裡，80 年代以來以個人電腦為核心的軟體產業正處於劇烈轉型階段。軟體已離商品化的發展模式轉往以解決方案為核心的服務化發展模式。開放源碼的軟體將成為發展主流。例如日本的 TRON 計畫產生出來的多種應用於手機和家電的軟體系統，已成為全球最普及的系統，且採用的範圍和數量正急速擴大和上升。在鄰近的珠江三角洲，以及中國內地，個人電腦、網路產品、手機、家電已成為全球最大的生產基地和消費市場。在劇烈的價格競爭底下，沒有智慧財產權成本的開放源碼軟體系統將會成為主流軟體系統。開放源碼軟體系統的發展在內地尚處於初始階段。即在國際市場上，亦沒有一個地區經濟全力集中發展。香港若以此來作為軟體產業發展戰略，便可改落後者變為先行者，在市場競爭上爭取先機和主動。

(iv) 由於開放源碼軟體系統及其研發過程公開，投入發展所需的資金比有智慧財產權的軟體系統更為小，且可容許小企業和個人掌握技術和技術能力，以服務而非商品銷售參與市場競爭。技術能力在社會裡擴散的程度高，後續發展能力因而較強，且中小企業和個人為主，對社會就業產生的作用大。

d) 政府產業政策。

(i) 創造初始市場機會。政府可仿效法國、丹麥、芬蘭乃至北京政府的例子，用政策規定政府部門、公營機構逐步改用開放源碼的軟體系統，替代微軟等以智慧財產權來壟斷市場的外國軟體系統。為防止出現原有系

統與開放源碼系統 interoperability 問題，政府應設立專門部門或研發服務中心來解決問題和作支持；

(ii) 政府可成立有關培訓基金，以個人為物件，擴大有關程式設計技術、知識在香港社會內部的擴散<sup>8</sup>；增加資助大學、社區學院乃至職業學校軟體程式設計和工程學的課程。(由於軟體技術和知識的特點，不應把資源過於集中于大學學位和研究生課程，而應擴及中專、大專水準的培訓教育機構)；

(iii) 作為配套政策。政府可監督、協助本地電信運營商普及和提升本地的寬頻網路服務，仿效日本和韓國<sup>9</sup>，以此來擴大和發展本地的資訊市場，和促進資訊技術(特別是軟體技術)，在社會裡以低成本、高效率的方法擴散、普及。

## 時裝產業

a) 市場機會。

香港曾長期作為中國內地和東南亞地區時裝潮流的模仿和跟隨對象。長沙灣地區曾作為出口和轉口服裝往東南亞的生產、設計和批發中心。傳統的市場關係仍然保存，香港仍有服裝連鎖企業在內地各地經營。而珠江三角洲(4千萬人口且為內地經濟發展，人均收入消費最高地區)，乃至大上海地區，消費文化正趨於成熟，對服飾時裝化的要求正在擴大和提升。

b) 技術能力

---

<sup>8</sup> 或可仿效韓國政府在 97 年金融危機之後的政策，如政府免費培訓 2 千萬老人、家庭主婦、殘疾人士有關電腦知識和技能，和要求生產商向市場提供低價個人電腦。

<sup>9</sup> 韓國在寬頻技術和服務上居於全球領導地位，並且政府正全力建設新一代高速寬頻網路，例如目前已啓用VDSL技術替代ADSL技術，目標是把資料傳送速度提至每秒 100M。日本的ADSL寬頻服務價格號稱全球最低，大約在每月 2000 日元。但中國內地價格更低至每月 100 人民幣。

香港轉移往珠江三角洲的紡織服裝、服飾產業在當地 10 多年的發展已產生出不少技術能力較高的企業。香港一直以來也維持本地作為針對歐美市場的採購中心。關鍵是：

- (i) 設計能力。怎樣把傳統為歐美中低端大眾化市場需求的設計轉變為反映和針對香港本地、珠江三角洲等內地消費文化、口味、生活方式的設計。
  - (ii) 設計與生產能力的結合。怎樣使針對細分市場(niche market)或分眾市場和本地或中國品味化的設計與生產結合起來，形成小批量、多品種、快起貨的活性生產體系(flexible production system)。
  - (iii) 在香港本地形成中小創業企業的發展集聚，一如紐約Soho區初期發展的情況，或東京的原宿、涉穀、新宿代表各自次文化特色的分眾市場，和韓國漢城東大門的時裝批發零售集中區<sup>10</sup>。
- c) 發展戰略。
- (i) 在國際時裝市場上，香港沒法與巴黎、米蘭、紐約、倫敦競爭，國際性的時裝產品依賴品牌、廣告投入，作為後發者香港應該回避，而著力于反映代表本地和中國文化特色，從分眾和細分市場入手，逐步擴展提升。這樣的發展可與目前已有的產業有一定的分工和配合，舍大型企業批量生產、規模經營的模式，而以年青設計為主的中小創業企業為發展重心。年青設計師可包括本地(不一定從大專院校出身)，以及引進內地和海外的年青設計師。
  - (ii) 可參考海外經驗，特別是漢城東大門的發展模式，以集聚的形式建立時裝產業的本土地區中心，或可以長沙灣批發市場作為擴建的基礎。具體

---

<sup>10</sup> 東大門經過幾年發展，已經成為韓國全國及東亞地區(包香港)時裝批發中心，並由於日本青年人湧往 而演變成為漢城重要的旅遊點。

的方法可以把目前當地空置的工業樓宇稍作改善，以低價優惠租金出租給年青設計師讓其創設工作坊、銷售點。以東大門的例子，關鍵是以低租引來眾多不同背景傾向的年青設計師來集中地開設生產、設計結合的銷售點，形成集聚效益，在集聚之後不把樓宇和展銷場地過度裝修導致成本上升來打擊這些中小創業企業，而讓成功了的企業離開進入其它高級商場，騰出空位給予新的創業者進入。由於過往幾十年紡織服裝等產業在本地發展的歷史，香港有著基本的生產乃至設計的技術能力，東大門方式的低成本銷售集聚可以誘發這些本地技術能力的發揮和提升。