

第六章

重振本港工業， 解決結構性失業問題

二零零三年十月

失業在香港已公認成爲結構性的問題，原因在於本港產業空洞化。這是政府二十年來政策的失誤所造成。香港社會民主基金會於 2002 年初開始探討這個問題，並率先於報章提出『工業回流』，邀請工商界及勞工界的朋友共同商討，並不斷在傳媒吹風、推動。其後本港三十多個以中小企爲主的商會，發起了「振興香港本土工貿經濟運動」，透過調查研究、向政府提交建議書，以及透過傳媒，倡議工業回流。基金會的一些核心成員亦積極參與了整個『運動』的策劃及推動。

當然，工業回流並非指把北上的工業連根拔起遷回香港，而是以內地爲的生產基地的基礎上，回港拓展一些可以利用香港優勢的工序及分廠，一方面在全球經濟一體化下，充份發展香港在供應鏈上的運作，另一方面紓緩本港的結構性失業問題。

經過年多以來的努力，總算在本港引起點漪漣，公眾的態度，從認爲是天方夜譚、書生論政，到現在不少人，包括工業界、傳媒、勞資雙方也認爲可行。一些本港，甚至內地廠家已經或正積極考慮把一些工序遷回香港。製衣、手錶及一些較高附加值的傳統工業等是先頭步隊。反映香港已開始具備工業再生的條件。中央與特區簽訂的「更緊密經貿安排協議」，也爲香港工業回流提供了一個機遇，關鍵在於特區政府的政策是否配合。

前財政司司長梁錦松在 2002 年的財政預算案中提出「本土經濟」，並

向傳媒表示其概念源於社會民主基金會的「二元經濟」，目的為解決低技術人口失業問題。的確，在關注低技術工人失業問題上，梁錦松與本基金是一致的，但綜觀在過去兩年來，由民政事務總署統籌的所謂「本土經濟」，以致部分民間團體倡議的「本土文化經濟」和其他社區經濟活動，都只集中於搞藝墟，擺地攤，只是在社區層面推動的「社區經濟」，充其量只是社區經濟加旅遊。目前政府推出的種種措施，這種塘水滾塘魚的做法，既推動不了經濟發展，也無助於解決結構性失業問題，更與原來的二元經濟概念相距甚遠。可惜連傳媒和公眾也往往未能掌握這些概念。

其實，「二元經濟」並非甚麼新事物。在發展經濟學教科書內是個基本概念。本基金會的核心成員亦早於 1998 年，已將有關概念引用到香港的情況，指出在「一國兩制」的特殊情況下，低技術動勞力單向流入香港，形成「困籠經濟」。隨着全球經濟一體化，香港經濟結構出現變化，漸發展成為二元經濟。若香港沿着目前的老路走下去，一部分是超級曼哈頓，另一部分則是第三世界化。最令人擔心的是香港出現結構性失業問題，引致失業上升、貧富懸殊、社會不穩。

基於這等構思，本基金會提出了「優化的二元經濟」建議，並在 2001 年 10 月向政府提交有關「優化二元經濟」的意見書（詳見網頁：www.socialdemocracy.org.hk），與當時財政司長梁錦松討論過有關建議。本基金會指出，香港應該發展高增值低就業的第一元行業，以創新、高產值、高科技行業作為火車頭，但同時必須扶助第二元低增值但高就業的勞動密集行業，善用本港既有優勢，增強創匯能力或發展替代現時進出的商品或服務的行業，創造「香港製造」的品牌。這既須維持一貫外向型的經濟，亦須重視本港與內地市場。我們認為重振本港工業，不單可創造相當的就業機會，吸納不少低下層勞工人口，並可推動其他行業一環扣一環地發展。

回顧 80 年代初，內地處開放改革初期，本港工業不斷北移，但內地的

運輸、金融、通訊業發展遠遠落後，人才、制度、政策等軟件配套更為落後，香港因而充分發揮了作為亞太地區貿易、金融、航運、通訊中心的優勢，促使相關行業迅速發展，令香港經濟成功轉型，吸納了大量就業人口，從而創造了一個龐大的內部消費市場。

然而，隨着內地開放改革深化，香港原有的優勢日漸減弱，加上全球經濟一體化，通訊科技日益進步，促使香港邁向知識型經濟，相關服務行業的就業機會也北移，除製造業外，就連運輸、倉儲、保險、銀行押匯、通訊等行業也出現「空洞化」，職位數日日減，內部消費萎縮。金融風暴後，以地產業為火車頭的泡沫經濟爆破，失業問題更趨嚴重。

事實上，高增值的第一元經濟的就業人口相當有限，「滴漏效應」不顯著，不可能帶動第二元經濟蓬勃發展及提供很多就業機會。再加上本港低技術、低文化的勞動人口，難於移入內地，但每年卻有五萬多相對地教育、技術水平較低的人口移入，這種單向的人口移動，令失業問題進一步激化。即使第一元經濟得以發展，經濟情況好轉，日後也很大可能同時出現經濟增長與失業率上升的情況。

即使特區政府視為四大支柱之一的物流業，與工業也有着不可分割的關係。最終，還是物流中心跟貨走。香港的原材料、生產工具、成品，以至分銷的物流管理在過去二十年發展得不錯，原因是香港是亞太地區的貿易、航運及金融中心，通訊發達，更由於內地運輸及金融業遠落後於貿易發展，令香港受惠於前鋪後廠的模式。但隨着珠三角，鐵路與公路網絡；機場與港口急速發展，一個以廣州為中心，以周邊市鎮為輔的海陸空交通運輸網絡正在形成，倉儲、金融、保險、資訊科技迅速發展。中國加入世貿後，各相關環節的軟件亦相應配合，不斷完善。雖然，香港擁有一個五小時內可達亞洲每一角落的現代化機場，但海陸運輸永遠是貨運主要部分。十年八載後，香港仍否是珠三角最大的物流中心，情況未許樂觀。

何況，當珠三角的物流中心，在軟硬件均發展完善後，還有沒有那麼多貨主採用成本那麼高昂的香港港口與機場呢？屆時，恐怕物流業相關各行業工人又面臨一次轉型失業。尤有甚者，在貨源枯竭下，貿易、保險、銀行押匯、通訊等相關服務行業，也面臨大量職位流失。

因此，我們不單要留住尚未北移的工業，亦要提供誘因與政策，讓已北移的廠家重新把部分，相對而言，具較高產值的工序回流返港。其最終目的是鼓勵企業在港創造更多低技術職位，解決本港的結構性失業問題。當然，這些內地港商絕不會拔了他們在內地的根，把工廠「回流」，但作為分散風險也好、擴展也好、配合生產需要也好，或為了原料供應與運輸、關稅，把部分生產線或部分工序遷回香港。這當然存在不少困難，但卻絕非天方夜譚。

原因基於下列幾點：

首先，近年內地與香港的經營成本差距已逐漸收窄。二十年前工業北移主要是由於內地租金低、人工廉，其次是三免兩減等稅務優惠。但已落戶多年的港資企業，基本上已沒有這一類稅務優惠了。當中國入世貿後，各級政府將落實相關的法規，這些特別對港澳台資的優惠將取消。尤有甚者，內地近年引入了百分之十七的產品增值稅。反觀香港目前租金和地價已大幅回落，工資也下調了。雖然表面工資仍高出內地五至十倍，但扣除了非直接成本及工人素質與效率等因素後，實質只高出兩至三倍。

其次，不少北移的工業經過二十年不斷汰弱留強、不斷更新換代。一些優秀企業其生產力與產品附加值已大為提高，工資成本佔整體生產成本大幅降低。特別是那些企業已由原件製造(OEM)，發展為原設計製造(ODM)，甚至為原品牌製造(OBM)。這些企業即使回流而面對較高的工資成本也能應付。況且，只要本港生活成本能夠進一步下降，本港工資是可以有再下調空間的。

第三，內地存在不少非直接成本因素，長期困擾着港商，包括：治安、個人人身安全、貪污風氣、苛徵雜稅、高稅率；繁複的海關政策與規條；不合理的政策與措施；不健全的保險制度；日漸嚴苛的勞動法規；個別公安、消防、海關、環保、勞保等執法部門不正常的滋擾與官僚作風，以致工人的素質便納入了他們的考慮範圍。當然，隨着中國的改革開放政策的深化，內地不少問題已不斷地在改善，預期在中國加入世貿後，這等改進更為快速，海關的改革與關稅大幅下降便是明顯例子，但與香港相比仍有一段頗大距離。

第四，香港的既有有利因素有助企業發展。這些因素包括：

- 一、健全的法治制度；
- 二、廉潔的社會環境；
- 三、明確的產權制度；
- 四、更好的知識產權保護；
- 五、熟悉與認同的處事方式與習慣；
- 六、更規範化的管理；
- 七、更高的效率；
- 八、更具創意的市場開拓與產品發展；
- 九、更敏銳的國際市場觸覺；
- 十、「香港製造」這個品牌所帶來的附加值。

然而，要吸引大量工序回流或在港設分廠，單是這些有利的營商環境並不足夠。即使加上中港雙方最近簽訂的「更緊密經貿安排協議」，也未必可以令本港工業再生。

當年北移的工業，尤以在珠三角一帶的，不少上中下游工業彼此配套，成爲互相依存的工業體系，例如製衣業與漂染、水洗及相關輔料工業，玩具與電子、塑膠、五金、模具、鑄壓、包裝、紙品、印刷等等。要吸引工業回流，便需要相關配套工業也一起回流，彼此支援。當然，到底仍須靠市場機制推動，但政府也應採取更靈活的財稅政策，不應再僅擔當掌櫃式理財角色，而應善用財稅政策，「積極支援市場」(proactive market enabling)，善用資源推動高新科技產業之餘，更應投放於扶助第二元經濟。事實上，當鄰近地區與國家，以至歐美各國紛紛提供優惠政策，推動一些策略性發展經濟的行業，特區政府甚麼也不幹，便等於與這些地區進行「不公平」競爭，最終注定失敗。若今天還高唱「積極不干預政策」，只是官員無知、無能的遮羞布。

要有全面的優惠政策與配套措施，土地（包括廠房）及稅務優惠相當重要；其次是有利於發揮企業聚集效應，企業間彼此配合與支援的規劃；符合企業需要的人才培訓以及引入競爭以降低碼頭、交通及能源等經營成本。

香港要有工業政策，工業政策的關鍵在於工業用地政策。政府作為香港土地的最大供應者及控制者，再不能把賣地視作一項重要稅收來源，只求『價高者得』。它是一項創造就業機會及促進經濟發展的手段。只要有政治決心和清晰政策，藉着市場的力量，是可以大幅降低本港工業用地及耕地的地價與租金。不要忘記新界尚有大量棄耕的土地，大嶼山等離島尚有大量處女地。只要政府嚴格規定土地用途，向市場提供大量工業用地，亦不會對商業及住宅樓宇市道造成太大的衝擊。

稅務優惠方面，政府可考慮給予企業在研究與開發費(R&D)，添置先進設備開支及聘請本地非技術工人工資等方面支出百分之二百的稅務扣減，以鼓勵企業加強產品開發、設備更新換代及多聘本地低技術工人。

總之，要本港工業再生，就要徹底改善本港的經營環境，降低生產成本特別是碼頭、交通運輸，能源，地價與租金，減少人為操控與壟斷，尊重市場運作。為此，引入公平競爭法就是必須的了。

在人力資源配套方面，經過二十年工業北移，香港面臨工業人才斷層（尤以年輕的中層管理及技術人才），目前輸入優才、專才計劃及「補充勞工計劃」，解決不了這方面問題，本地人才的培育亦需要一段時間。因此，當某些工序回流或來港設分廠時，除了加強本地人才培訓外，相關的人員最起碼要在初期隨廠從內地輸入。

至於備受爭議的輸入外勞，我們認為僅是一項非不得已的手段。即使要按比例輸入外勞，也應要從社會整體利益來考慮，並必須滿足一些特定條件與目的。只為降低生產成本，擴大利潤，不應是輸入外勞的最佳理由。要對個別行業作具體研究。除非證明不輸入外勞，該行業便不能在港生存。因為，重振本港工業的根本目的，是解決本港結構性失業問題，而非為保留某些行業，不惜打破工人飯碗。無論是政府制訂政策抑或民間進行討論時，都必須認清這個前提，避免本末倒置。到底，輸入外勞只能令某些夕

陽工業殘喘，而不能令本港工業再生。

另外，政府可考慮扶助一些具發展潛力，又能吸納大量低術工人的行業。爲了增強這些行業的生存及競爭能力，政府必要時爲這些行業支付「社會工資」（這裏指提供不同形式資助，除了考慮直接或透過僱主以硬貨幣支付員工薪酬，也可以稅務優惠、員工福利，甚至是土地優惠方式）。當然，應否由公帑支付「社會工資」，可能會引起很大爭論，但與其長期性地給予失業人士綜援，何不讓這些工人更有尊嚴地生活？再者，本港超過半數人口住於公屋，公共醫療服務近乎免費，這不是更龐大的社會工資嗎？

當然，最重要的是我們必須改變「搞工業是死路一條」的心態。決策官員要改，市民大眾要改，年青人不肯入行的心態更要改。