

實現創科願景須在產業政策上不斷提升

作者：方舟 一國兩制研究中心研究總監

文章刊載於《信報》2023年6月7日

過去一年來，港府推出眾多新政策新措施，背後是發展理念的轉變。

特別是創新科技及工業局（下稱「創科局」）在過去一年時間內，展示出積極有為、主動求變的態度，包括制定了《香港創新科技發展藍圖》、推動「產學研 1+計劃」、設立「工業專員」一職、優化「新田科技城」的規劃方案等，為吸引香港以外的企業和人才以及完善本地創科發展生態推出不少新舉措。

過去一直有不少聲音批評，港府數十年來固守「積極不干預」的圭臬，過分依賴市場機制「無形之手」的自我調節，導致產業結構狹窄、經濟創新缺乏活力。但可以說，當前香港經濟政策理念已出現重要轉捩，尤其是創科產業的發展已迎來新氣象。

從一片空白到啟動工作

目前港府已經形成了制定產業政策的意識，主要體現在三個方面。第一，《創科藍圖》明確建議聚焦發展生命健康科技、人工智能與數據科學、先進製造與新能源科技等科技集群。

第二，5月份公布的新田科技城土地用途建議，是政府首次明確表示會考慮使用公開招標以外的批地模式以配合創科產業的發展需要，在香港土地發展歷程而言是相當具突破性的舉措。

第三，通過創新及科技基金為企業和高學歷人才提供直接資助金，包括在「再工業化資助計劃」下為每一條智能生產線提供最高 1500 萬元的資助，以及在「研究人才庫」下為所有正在或擬在香港進行研發活動的科技公司和機構提供資助以聘用研究員和博士後專才進行研發工作。每位博士學位持有人連同薪酬和生活津貼最多可以獲得 4.5 萬港元的資助，最長為期 36 個月。

過去，香港的產業政策幾乎「一片空白」。雖然目前政府已經啟動制定產業政策的工作，但無可避免仍會受到各方面條件限制，影響本港產業政策的有效性。

真正有效的產業政策需要在成功匯聚或吸引企業（及其技術）、資金、人才及土地四大要素，要素之間亦需要相互配合，以期最終轉化為可以自行持續發展的產業集群。而當中很多政策措施不能單靠產業有關當局的推動，更需要由更高層的領導官員進行跨部門的統籌協調，動員落實產業政策的各項措施所需要的政策和行政資源。

以在香港發展創新科技產業為例，不少科技企業均對落戶北部都會區甚感興趣，紛紛向當局查詢產業用地供應的情況。然而，香港同時面臨短期內可發展土地資源嚴重短缺的問題，而土地供應步伐和土地用途規劃又非單單創科局可以決定。因此，提升創科產業領域的跨部門統籌層級，對於港府產業政策最終有效「落地」，至為重要。

要通過創科產業將北部都會區發展成為香港的新經濟引擎，實現「南金融、北創科」的新發展格局，建議在頂層政策統籌、資金、產業園發展三個方面乘勝狙擊，使上文所述四大產業發展要素可以更好地凝聚，配合香港創新科技的發展目標。

第一，建議提升「創新科技和先進製造業」在政府內部的統籌層級。

目前，港府已成立「北部都會區督導委員會」，由行政長官擔任主席及主要委任官員參與，惟目前北部都會區的發展仍牽涉大量關於房屋、交通、工程建設、環境保育等事宜，並非一個純屬以創科產業發展為導向的委員會。而「創新、科技及再工業化委員會」則屬於港府創科發展策略的諮詢架構，雖然由財政司司長擔任主席，但官方委員中未見發展局（包括規劃、土地和工程事宜）的代表。

財政司宜牽頭統籌委會

因此，建議設立一個關於「創科產業和新型工業發展」相關的統籌委員會，由財政司司長擔任主席，成員須包括創科局、發展局、財經事務及庫務局、商務經濟及發展局、保安局、勞工及福利局等代表。由財政司直接負責有關創科產業發展事宜的統籌和協調工作，可以更好地動員其他決策局和政府部門的資源，為香港制定創科產業政策帶來更多的靈活性。

第二，通過制度創新，吸引更多本地和海內外資金投資本地創科產業項目。

首先，建議港府推動兩地創投基金相互「過河」，暢通創投資金跨境流通。數年前，24名兩院院士去信國家主席習近平，推動內地科研資金可供香港科研人員跨境申請和使用，但這些資金基本上用於大學裏面的基礎研究。事實上，推動產業發展更需要的是商業資本，而非政府資助。

而香港的私募資金則通過 QFLP（合格境外有限合夥人）渠道投資內地市場，惟該模式並非針對科技項目或創投，而是整體上所有境外私募基金投資內地市場的受監管渠道。

目前，內地私募基金對投資優質科研項目有龐大需求，香港正可以善用這一背景優勢，參考「債券通」、「跨境理財通」的模式，向國家爭取設立兩地「創投通」的機制。

尤其是創投資金「南向通」的渠道，可有效吸納大型創投基金尤其是政府基金投資香港的科研項目，盤活本地的創投生態。

同時，建議港府通過設立「母基金」的方式，一方面引導更多市場資金投資本地創科發展，另一方面避免政府直接投資予科技公司的冗長行政程序或可能面對的商業風險。

如果由政府或有關金融當局直接對科研項目或科技公司進行投資，將無可避免地以保守審慎和風險規避（*risk-averse*）的原則進行，如此一來自然拖慢審批速度，難以適應科技企業的需求。如果採用母基金模式，政府不需要直接投資有關項目而只投資商業性創投子基金；子基金可以由政府與一個或多個風投基金共同發起，以完全的商業化模式運作，並擁有投資決策權。

應與深粵設立母基金

具體而言，港府可以積極考慮同深圳市政府或廣東省政府以試點形式共同設立母基金，並同大型央企、大型銀行或跨國投資基金合作成立子基金，後者以市場化模式運作。港府可以通過母基金以槓桿率提高創投資金的乘數效應，提高投資效益，並通過對母基金投資組合的管理將政府和社會資金流向政府欲以扶持的科技產業領域。

第三，考慮通過「互設產業園」的方式，將香港融入大灣區科技產業鏈當中。

2012年，國務院批准設立中國—馬來西亞欽州產業園區，是繼中國—新加坡蘇州工業園區和中新天津生態城之後，第三個中外兩國政府合作建設的產業園區。翌年，中馬欽州產業園區的姊妹園區「馬中關丹產業園區」亦開園，正式啟動了「兩國雙園」的國際產業合作模式。2021年，中國福州福清市元洪投資區與印尼數個工業園區亦開展合作，福建漳州亦同菲律賓巴丹自由港區以同一模式相互設立產業園區。

同理，香港與內地城市亦可以採用相同的合作模式，推動兩地創科產業環節的深度融合。

由境外機構設立產業園區，自然會將資方來源地（即內地）的產業項目帶到本地落戶，而建立合作關係後，亦可以拓寬香港科研項目在內地不同城市孵化的可能性，使本地科研成果更好地與內地龐大的市場需求對接，進一步協助本地科研成果「走出去」。

二三十年前，不少內地城市來港設立窗口公司，從事境內外貿易的代理和中轉業務，亦發揮協助內地企業引入境外技術和管理經驗的重要功能。同樣地，現在如果內地省市政府或有關機構單位在香港設立科技產業園區，能夠以此吸引當地的科技企業共同來香港落戶（實際上也是為香港招商引資），並利用香港的國際自由港優勢發揮窗

口功能，為這些來自內地的企業更好地吸納國際科技和人才資源。這也是香港可以更好地為國家科技發展戰略服務的一個策略。