

參與討論

第三冊：
案例

加強氣候管治： 香港從目標到實踐

2026年4月

第三冊：案例

本研究項目所挑選的四個案例並非為了呈現統一的管治條件，而是旨在展示氣候管治挑戰如何因應不同行業的結構而有所差異。部分範疇（如翻新現有建築物及生物多樣性的部分範疇）主要受地域限制，並較直接接受本地政策影響。航運及金融等範疇則相對植根於更廣泛的體系，其主要推動的因素往往超出香港的直接管轄範圍。在航運及金融案例中，管治更側重於與國家體系、國際規則及跨境協調接軌。因此，各案例在重點上的差異是反映了這些結構性的區別，而非分析方法有所不同。

四個案例分別為：

1	翻新現有建築物：香港氣候管治的核心挑戰
2	生物多樣性管治：香港氣候管治的核心挑戰
3	航運與港口減碳：管治一個全球性行業與港口城市
4	綠色金融：國際金融中心管理氣候轉型資金

案例1

翻新現有建築物： 香港氣候管治的 核心挑戰

I. 引言	1
II. 本案例之目的與範圍	1
III. 邁向翻新建築物的時代	2
IV. 長遠願景、目標及策略方向 — 支柱一	2
V. 高層政治領導及整體政府協調 — 支柱二	6
VI. 跨政策範疇的整合（「主流化」） — 支柱三	10
VII. 透明度、監察、匯報及獨立審查 — 支柱四	11
VIII. 持份者及公眾參與 — 支柱五	13
IX. 本案例對氣候變化及碳中和督導委員會的管治啟示	14
附錄	17
討論要點	18

I. 引言

現有建築對氣候政策的重要性

在行政長官2025年《施政報告》中，香港特別行政區政府明確表示將「推動市場加快為現有建築物減碳」。¹這反映出現有建築物必須在香港的減碳進程中發揮核心作用這一點已日益受到重視。若要實現具實質意義的減排，單靠漸進式的改善或自願行動並不足夠，必須重新聚焦如何在更廣泛的氣候轉型背景下，從管治、融資、監管及管理層面處理現有建築物的相關問題。

無論在已發展或新興經濟體，現有建築物均為氣候挑戰的核心。建築物屬長壽資產，而在大多數城市，2050年時存在的建築物大部分已於今日建成。因此，即使對新建建築物訂立再嚴格的標準，若氣候策略主要集中於新建項目，仍不足以在所需時間內實現深度減碳。

建築物並不單純是技術系統，它同時是：

- 市民的主要資產及保值工具
- 日常生活、工作與照顧場所，影響福祉、健康及生產力
- 高資本投入且具空間固定性的資產，使大規模拆卸重建在經濟、社會及環境上均受到限制

基於上述原因，翻新現有建築物（即降低能源需求、提升表現及增強韌性）已成為多個司法管轄區氣候政策的核心支柱之一。同時，這亦是其中一個最為複雜的政策領域，涉及能源、房屋、金融、監管及社會行為等多個範疇。

香港在這方面所面對的挑戰尤為突出。香港高度密集的多層及老化建築群，消耗了本地大部分電力（約90%），並佔本地碳排放的主要部分（約50%）。同時，受制於空間、業權分散以及高昂的機會成本，大規模重建的可行性有限。因此，進行翻新並非可選項，而是結構性上的必要。

II. 本案例之目的與範圍

本案例透過加強氣候管治的角度，檢視香港在現有建築物翻新方面的應對方式，並採用《加強氣候管治：香港從目標到實踐》（第一冊第三章）所提出的五大支柱模型作為分析框架。

本案例的分析主要建基於由特首政策組在其公共政策研究資助計劃下委託進行的《節能改造香港現有樓宇達致淨零碳排放：透過政策建議及指引克服困難》（簡稱特首政策組報告）。²這份報告內容全面且反映近年情況，本案例以此評估香港如何管治一項複雜且跨範疇的氣候政策議題。雖然這份報告並未明確使用管治作為分析框架，但其識別監管及制度性的挑戰，實質上已直接觸及氣候管治核心的政策整合、協調及執行等關鍵問題。³

本案例的結構如下：

1. 依據加強氣候管治的五大支柱進行評估，包括：

- 支柱一：長遠願景、目標及策略方向
- 支柱二：高層政治領導及整體政府協調
- 支柱三：跨政策範疇的整合（「主流化」）
- 支柱四：透明度、監察、匯報及獨立審查
- 支柱五：持份者及公眾參與

2. 主要借鑑英國、中國內地及新加坡的比較經驗，並輔以美國的相關觀察。

本案例的目標，是檢視政策意圖、管治邏輯及實施路徑，並將香港的應對方式置於更廣泛的比較框架之中加以理解。

III. 邁向翻新建築物的時代

香港的建築環境正邁向生命週期的全新階段。香港很多建築物現已超過30年樓齡，大規模維修、升級及翻新實無可避免。根據政府紀錄，截至2021年底，全港共有超過27,000幢樓齡達30年或以上的私人樓宇，其中包括超過10,300幢樓齡介乎30至39年、超過7,500幢樓齡介乎40至49年，以及超過5,600幢樓齡介乎50至59年，其餘則更為老舊。⁴過去十年間，樓齡達50年或以上的私人樓宇數目持續上升，並且每年增加。這一結構轉變標誌着香港由一個以發展為主導的城市，逐步轉變為一個以現有資產翻新及更新為特徵的城市。

這一轉變的影響遠超一般維修層面。樓齡超過30年的建築物，通常需要進行重大翻新工程，以處理結構完整性、消防及電力安全、屋宇設備、無障礙設施、能源表現及氣候韌性等問題。香港社會對老化建築物的討論，一直以安全為主要焦點，這在一定程度上反映了發展及建築相關部門的法定職責。近期的評論亦多強調舊樓所帶來的風險，以及檢驗與修繕工程的需要。⁵雖然這些關注十分重要，但同時亦顯示出老化建築往往以單一議題的政策角度處理，而未有將其視為一項涵蓋安全、減碳、節能及使用者福祉的綜合挑戰。

與此同時，香港建築物老化亦對經濟及競爭力帶來重要影響，尤其是在商業建築方面。市場分析顯示，香港不少甲級寫字樓已超過30年樓齡，而老化且效率偏低的建築正面臨資產價值下滑的風險。更重要的是，近期研究指出，建築質素、能源表現、室內環境質素及可持續發展表現，正日益成為租戶及僱主的重要考量。企業在吸引及挽留人才方面，愈來愈重視更健康、更高效率及更高質素的工作環境，而租戶亦更傾向選擇

符合現代環境及性能標準的建築物。⁶在這情況下，翻新商業樓宇不僅是環境或技術議題，同時亦影響企業選址、員工福祉及長遠資產價值。

綜合而言，這些趨勢顯示香港正邁向一個新階段，而在這階段，建築物翻新必須被理解為一項具多重目的、涵蓋全城轉型，而非一連串單獨的技術性措施。翻新可帶來多方面機遇，包括減少碳排放、提升安全與韌性、改善健康與福祉、維持資產價值，以及支持經濟競爭力。然而，翻新同時亦屬資本密集且制度上高度複雜的工作，涉及住宅、商業及公營建築物，並牽涉能源系統、建築監管、融資、城市重建、物業管理及勞動力等多個範疇。

上述多重目標無法透過零散或各自為政的政策實現。相反，這些情況顯示有需要制定具一致性及良好協調的公共政策，以便在不同類型建築物之間跟氣候、安全、經濟及社會目標接軌。因此，本案例從加強氣候管治的角度出發，檢視翻新現有建築物，並運用五大支柱模型，評估政策意向、領導、整合、透明度及持份者參與，如何支持香港邁向全城更新的新時代。

IV. 長遠願景、目標及策略方向 — 支柱一

1. 香港的正式目標：宏觀層面的清晰度

表面上，香港在支柱一方面的表現尚算理想。特區政府已訂立目標，在2050年前實現碳中和。政府亦在2021年公布的《香港氣候行動藍圖2050》中，制定了專門針對節能及綠色建築的策略。此外，亦訂立了具體的長遠目標，到2050年將商業建築的用電量減少30%至40%，以及住宅樓宇的用電量減少20%至30%。⁷

這些目標明確顯示出，現有建築物是核心考量之一，因為預計到2050年仍存在的建築物中，約有80%今天已經建成。香港已具備清晰的長遠方向，亦認識到問題的規模。

2. 以供應為主導的減碳路徑

《香港氣候行動藍圖2050》清楚指出，現時主導的策略路徑仍然集中於供應層面。特區政府在建築領域的主要減碳方法包括：

- 透過從中國內地輸入更多零碳能源，令電力供應減碳（目前約有25%的電力已來自廣東大亞灣核電站輸入的核能，預計自2030年代中起相關規模將進一步擴大）；以及
- 將節能及翻新視為輔助性，而非基礎性的措施。

特首政策組報告指出，儘管政策重點較多集中於「供應層面或燃料組合」，但需求方面的節能減耗其實也可帶來顯著貢獻。⁸報告亦進一步警告，如未先降低香港的能源需求便依賴零碳電力，將會對整體系統成本及公共財政帶來極為沉重的負擔。⁹

從支柱一的角度來看，這反映出長遠目標與所選擇的減碳路徑出現錯配。雖然目標（即減少排放及能源使用）清晰且正確，但實際路徑卻優先側重供應層面的減碳，而非有系統性地減少需求。

3. 現有樓宇面對的共同挑戰

特首政策組報告將香港的情況置於有關現有樓宇翻新的國際研究脈絡中。透過參考來自歐洲、北美及亞洲的研究，文獻回顧指出三項在不同司法管轄區中反覆出現的系統性挑戰：

- 最常提及的限制是經濟誘因不足。翻新通常需要龐大的前期資本投入，但需較長時間才能逐步實現回報。節能成效、表現風險及未來租賃情況的不確定性，在缺乏針對性融資機制的情況下，會進一步削弱投資誘因。
- 誘因錯配及業權分散削弱行動力。承擔翻新成本的（業主）往往並非最終受益者（租戶或使用人）。這種成本與收益錯配，是全球現有樓宇的結構性問題，無法單靠技術措施解決。此外，在採用分層業權制的多業權樓宇中，當涉及大型翻修或更改決策時，多方業主往往難以達成共識。
- 技術及營運上的複雜性構成重大障礙。翻新工程需在仍使用的樓宇內進行，並常受制於設備空間不足、系統老化及場地條件。在高密度的環境下，相關問題顯得更為嚴重，涉及干擾、安全及系統整合風險。

綜合而言，這三項挑戰，即資金、誘因及技術複雜性，構成全球（不論地區）推動能源效益翻新的主要障礙。¹⁰

4. 香港面對的特殊挑戰

特首政策組報告亦有解釋，為何特區政府傾向採取以供應為主導的減碳策略。雖然上述挑戰在全球普遍存在，但在香港的城市及管治環境下尤為突出。報告指出，在香港：

- 所需資本投資龐大，在認為風險較高、回報不確定的情況下，難以籌措翻新資金；
- 難以推動業主，因為業權高度分散，尤其在住宅樓宇及較舊的商業、工業或混合用途建築物中更為明顯，而業主亦普遍缺乏翻新及相關財務安排的技術知識；

- 成本與效益在業主、租戶及營運者之間分配不均，進一步加劇誘因錯配問題；
- 在高密度、高樓林立的城市中，設備更換及系統升級空間有限，使技術限制尤為嚴峻。¹¹

從管治角度而言，這些情況令從需求層面處理問題時，在行政上出現零散、在政治上變得較為敏感，並在制度上面對高度挑戰性。推動翻新需協調數以千計的私人持份者、多個政府部門及不同專業團體，而政府可直接運用的政策卻相對有限。

5. 以供應為主導的減碳策略並不足夠

在這情況下，以供應為主導的策略可被視為一種務實做法，因其容許政府透過較少的制度性持份者推動減排，無需直接介入私人資產，同時亦可避免在業主、租戶及不同行業之間進行複雜的政治及行政協調。

然而，正如特首政策組報告間接顯示，這種策略在結構上並不足夠。從供應減碳可降低排放強度，但未能處理整體能源需求，亦未能解決老化樓宇中長期表現、韌性及宜居性相關的問題。

因此，推動現有建築物翻新實屬無可避免。政策問題不在於是否從需求層面推動翻新，而在於如何有效管治。特首政策組報告識別出制度及監管障礙（見附錄），有助解釋為何從需求層面處理問題的重要性已被廣泛認同，但至今落實使用相對有限。

6. 建築物翻新必須成為核心政策重點

特首政策組報告明確指出，翻新無法避免。除節能以外，現有建築亦是：

- 經濟資產，是家庭財富及金融穩定的重要基礎
- 具長期使用壽命的實體結構，限制了重建的角色
- 安全、舒適、健康及生產力的關鍵決定因素，尤其在氣溫上升及極端天氣情況下更為重要

在香港亞熱帶、高密度及高樓林立的城市環境下，這些因素進一步放大。極端高溫、高濕度、使用頻繁、設備冗餘空間有限，以及建築系統老化，使不作為的代價不斷上升，不僅體現在碳排放層面，亦體現在社會及經濟層面。¹²

因此，從支柱一所得出的結論十分清晰：現有建築物翻新不應在香港的氣候策略中被視為次要或輔助性措施，而必須成為核心政策重點，並建立更清晰的需求層面路徑，以配合供應方面減碳，並使長遠目標與具體可行的實施方向保持一致。

7. 界定政策意向

國際經驗顯示，不同政府同樣面對現有樓宇翻新的結構性挑戰。差異並不在於問題本身，而在於各地如何在氣候策略中界定翻新的角色：是監管責任、政府主導的現代化任務、協調性的全國效率提升計劃，還是由市場主導的分散式回應。

關鍵在於區分政策意向、政策投入及政策成果。在英國、中國內地、新加坡及美國，翻新並非僅被視為減碳的輔助措施，而是必要且不可避免的工作。下文圖表一將作比較說明。

英國

- 翻新已納入建築規例及能源表現規則之中
- 政策意向是要求隨時間持續改善現有建築物
- 翻新被界定為一項監管責任，而不僅是提升效率的機會。

中國內地

- 翻新已納入國家規劃及行政目標中
- 政策意向是要求升級現有樓宇，以符合國家整體目標
- 現有建築物的能源效益被視為一項管治及現代化任務

新加坡

- 翻新是《綠色建築總體規劃》的核心組成部分
- 政策意圖是透過激勵及強制措施，系統性推動現有建築物升級，並將透過於2024年9月推出的「強制能源改善」（Mandatory Energy Improvement）制度推行
- 確認現有樓宇在整體建築物中佔主導地位

香港

- 雖然確認樓宇翻新的重要性，但建築物減排主要仍依賴更潔淨的電力供應
- 翻新被視為輔助措施，而非基礎措施，其成效取決於業主的自願行動

美國

- 屬聯邦制度，但在多個城市及州份：
 - 基準評估及資訊披露法規明確針對現有建築物
 - 翻新被視定為一項表現及合規要求，而非可選措施
- 政策意向明確，但各地推行情況不一

圖表1 現有樓宇翻新的政策重點及政策意向比較

司法管轄區	主要政策重點	核心政策意向	管治訊號
英國	以法律為基礎，並具獨立監督的監管標準	將翻新視為納入建築規管體系的強制性全生命週期責任	翻新屬「常規」合規要求；在改動樓宇時其能源表現會隨之提升
中國內地	納入國家規劃的強制性標準	透過具約束力的規例及標準，推動能源效益，以配合國家發展及行政現代化	翻新被視為一項與規劃及績效管理相結合的國家協同任務
新加坡	以誘因配合的協調性強制要求	在政府明確引導及業界支援下，系統性推動現有建築物節能	翻新被視為一項受管理的國家級能源效益提升計劃
美國	以表現披露及地方層面行動為主	透過透明度及市場壓力促進逐步改善	翻新由數據、資訊披露及分散式領導推動
香港	以電力供應減碳為主導	主要透過更潔淨電力實現減排，節能則作為輔助措施	翻新雖屬重要，但尚未被視為核心管治的優先事項

註：此表反映政策定位及管治意圖，而非政策成效。

V. 高層政治領導及整體政府協調 — 支柱二

1. 支柱二之目的

如前所述，香港正邁向一個無可避免需要大規模推動翻新現有建築的時代。此一轉變已不再僅由安全或維修需要所驅動，而是愈來愈受到氣候減緩、韌性、資產價值、競爭力以及使用者福祉等多重因素所推動。這些多重目標現同時依附於同一批實體資產之上。

在五大支柱模型中，支柱二關注的是，當相關責任及政策分散於多個政策局、部門及公共機構時，此一轉變是否具備清晰的政策歸屬，以及是否有有效的跨政府整體協調作為支撐。本支柱並不假設需要中央集權或制度重組，而是探問現有的管治安排是否足以以一致和持續的方式，處理跨範疇的挑戰。

在本支柱的分析上，有需要超越特首政策組報告的範圍。雖然該報告全面檢視了香港現有建築物翻新所涉及的技術、財務、行為及制度性挑戰，並提出多項具參考價值的政策建議，但高層政策領導及整體政府整體協調並不在其研究範圍之內。這一不足是研究授權範圍所限，而非分析不足。政策歸屬、跨局協調及政策取捨的處理，一般均超出委託進行的技術研究之範疇。然而，從氣候管治角度而言，當翻新工作由檢視邁向大規模實施時，這些問題的重要性將日益提升。

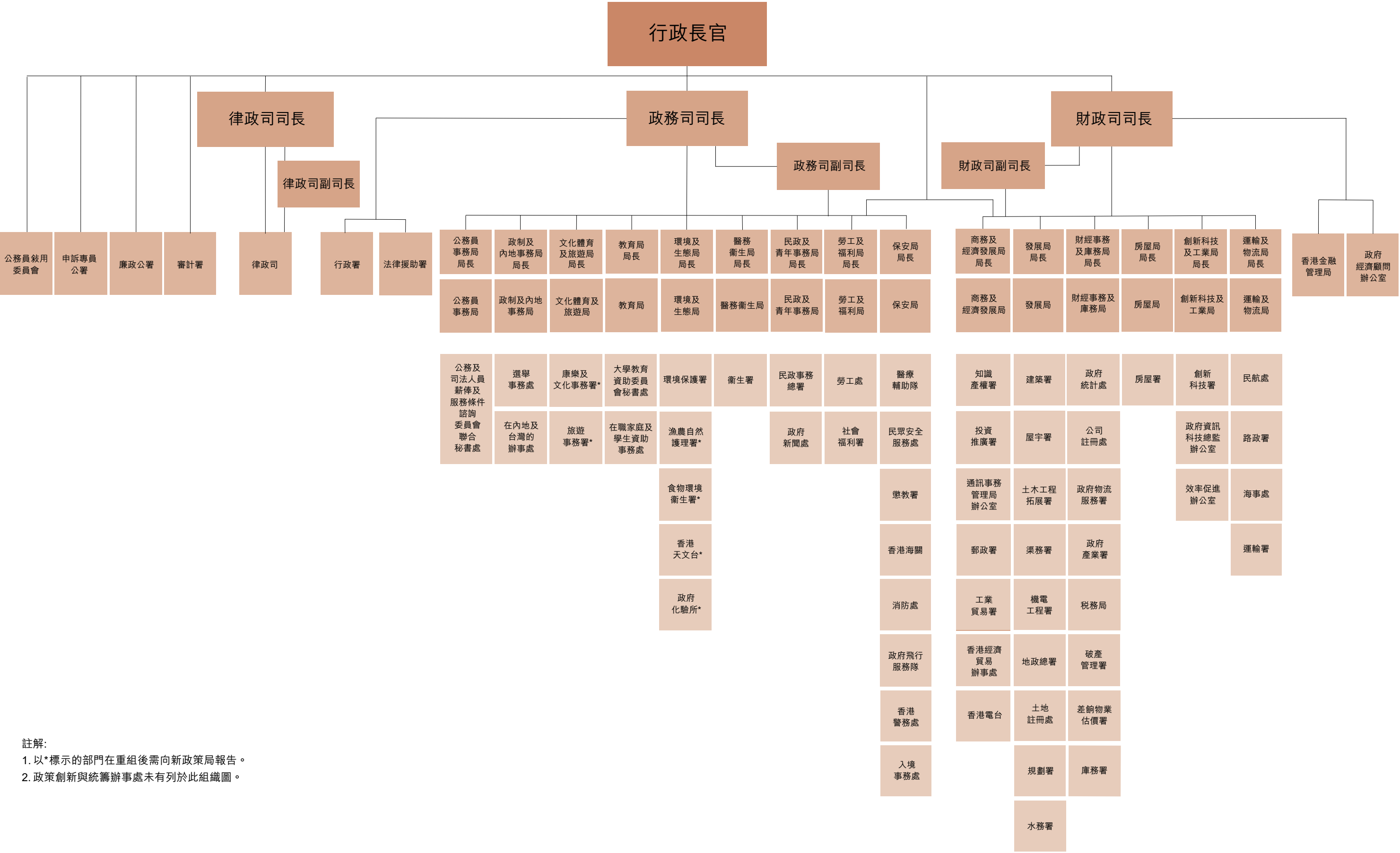
2. 香港特別行政區政府的組織架構

2022年後特區政府重組，為理解香港在現有建築物翻新政策方面的管治提供了重要背景資料。

環境及生態局於2022年成立，將氣候變化、能源（包括供應及需求）、環境保護、生物多樣性、廢物管理及公共衛生等職責整合於同一政策局之內。政府組織架構圖（下文圖3.1）亦顯示，氣候及能源政策由政務司司長統籌，其職責範疇傳統上涵蓋較多與社區及公共服務相關的政策領域，而經濟及財政政策則由財政司司長負責。此一制度安排由來已久，帶來重要的管治含意。

在2022年重組前，策略性氣候政策領導由前環境局負責，並發布了香港主要氣候策略文件，包括《香港氣候變化報告2015》及《香港氣候行動藍圖2030+》。在該階段，氣候減緩、能源政策及建築需求層面的能源效益，均被納入環境局的政策範疇。其後於2021年發布的《香港氣候行動藍圖2050》，在實務上延續此一安排，由環境範疇主導氣候策略，並由氣候變化與碳中和辦公室統籌。同時，建築監管、安全及與適應相關的基建則由發展局負責。這種策略性氣候政策與建成環境實施之間的職能分工雖屬合理，但亦顯示氣候目標在制度上可能出現分散情況。

圖一 香港特區政府組織架構圖



註解：
1. 以*標示的部門在重組後需向新政策局報告。
2. 政策創新與統籌辦事處未有列於此組織圖。

3. 現有建築物翻新的制度

2022年後的政府組織架構，有助說明為何現有建築物翻新本質上是一項全政府整體協作的挑戰。雖然氣候及能源供需政策已集中於環境及生態局，但影響翻新成效的多項政策，並不在其直接管轄範圍之內。

值得注意的是，特首政策組報告所指出的制度零散情況，與政策局及部門層面的職責分散情況相互呼應（見附錄）。

A：政策局

在翻新工作中具有重要角色的政策局包括：

- **環境及生態局**

負責氣候減緩政策，包括能源供應及需求方面的節能及能源效益。與氣候適應及韌性相關的生物多樣性工作，亦屬其政策範疇。

- **發展局**

在梁振英政府（2012-2017）期間，環境局負責整體氣候政策，而發展局則負責提供適應相關基建。發展局負責建築規管、樓宇安全、改動及加建，以及市區重建；同時，環境局局長則負責一個有關綠色建築的內部委員會，當中亦涵蓋建築節能。

- **財經事務及庫務局**

負責財政政策、公共開支、稅務、綠色金融政策，以及影響私人投資及風險分擔的制度安排。

- **房屋局**

負責公共房屋政策，並監督房屋委員會的運作，包括規劃、興建、管理及提升香港的公營房屋及資助出售房屋。當中涵蓋新建公營房屋，以及現有屋邨的維修、翻新及提升。鑑於公營房屋規模龐大，其所採用的政策及標準，對新舊政府建築的能源表現、碳排放、韌性及居住環境均具重大影響。

- **民政及青年事務局**

負責大廈管理、業主立案法團及社區層面的參與，這些均是多業權建築物翻新決策中的關鍵因素。

各政策局均負責翻新議題中的一個重要部分，但並無任何單一機構具備全面領導或統籌整體政策的職權。這種職責分工反映了長期以來的行政邏輯，但同時亦意味着氣候減緩、適應、韌性及翻新相關決策分散於多個政策局之間，缺乏一個能整合跨政策範疇目標的中心。

B：部門及公共機構

在執行層面，相關職責同樣分散於多個主要部門及機構：

- **機電工程署**

機電工程署在行政上隸屬發展局，反映其在建成環境中規管及支援屋宇設備系統的長期角色。然而，能源及能源效益的政策責任一直由環境及生態局及其前身政策局負責。因此，機電工程署在建築能源效益標準、能源審核、基準評估及節能計劃方面的工作，需在環境及生態局的政策指導下進行，而其組織及人事管理則仍由發展局負責。此一制度安排顯示翻新政策的跨範疇特性，並突顯在推動建築物減碳措施時，跨局協調的重要性。

- **屋宇署**

隸屬發展局，負責建築審批、作業守則及《建築物條例》的執行。

- **環境保護署**

隸屬環境及生態局，負責排放申報、環境表現及與氣候目標的對接。

- **房屋署/房屋委員會**

負責公營房屋及資助出售房屋的管理及提升，並在獨立的管治及資金架構下運作。

- **市區重建局**

負責舊區復修、提升及重建的策略性決策。

- **香港房屋協會**

政府相關的公營機構，負責支援房屋供應及城市更新，並包括與社會及長者福祉相關的業務。

這些機構在不同法定職權、資金安排及問責架構下運作，但共同影響住宅、商業及公共建築物的翻新成效。

4. 為何高層協調至關重要

如第三部分所示，老化建築物同時涉及安全風險、碳資產、經濟資產及社會福祉等多重面向，使建築物翻新成為一項多目標的政策挑戰，而非單一部門的問題。若以分散或單一議題的政策方式處理，將無可避免地限制整體成效。

從管治角度而言，現有建築物翻新並非一項部門性政策問題，而是一項涉及環境、經濟、監管、財務及社會範疇的協調挑戰。現時相關政策在結構上散落於多個政策局及部門。

若缺乏有效的高層協調：

- 政策訊號可能出現分散或不一致
- 監管、財務及技術措施未必能互相配合
- 業主及從業者所面對的行政複雜性可能增加
- 儘管建築業界具其重要性，但翻新成效可能過度依賴自願參與

5. 以管治為本的推動路徑

支柱二之目的並非提出制度重組或重新分配法定職權，而是說明如何透過以管治為本的方式，在現有架構下更有效地應對複雜性。

透過將領導及協調問題明確化，五大支柱模型建議特區政府可考慮：

- 釐清政策局、部門及法定機構之間的政策歸屬
- 在氣候、安全、經濟及社會目標之間建立一致性
- 監管、財務及技術工具接軌
- 善用特首政策組報告中已識別的政策工具

從此角度而言，支柱二意在發揮支援作用，並具有前瞻視野。它提供一個概念框架協助政府在香港邁向大規模建築物翻新的新時代中，更有效地進行政策協調。

案例專題1A

香港跨政策局推動綠色建築協調的先例

香港過往在綠色建築及建築節能方面，已有高層跨部門協調的經驗。在2012至2017年期間，香港特別行政區政府於2013年1月成立「推動綠色建築督導委員會」，由時任環境局局長黃錦星擔任主席。

此一主席人選同時反映專業背景及管治意圖。黃錦星在加入政府前為執業綠色建築師，並曾任香港綠色建築議會副主席。香港綠色建築議會於更早一屆政府

成立，當時綠色建築概念在香港逐漸受到重視，而林鄭月娥是時任發展局局長。這段經驗促使政府逐步建立一項制度性認知，即綠色建築（包括節能工作）需要超越傳統建築管制範疇的專注。

由環境局局長出任該跨部門督導委員會主席，是一項具策略性的管治安排，旨在將綠色建築及節能工作的領導提升至可跨政策局及部門協調的層面，當時大部分執行部門（如機電工程署及屋宇署）均隸

屬發展局。此一安排延續至其後一屆政府，黃錦星任期直至2022年。在此期間，綠色建築在政府政策中的地位顯著提升，包括推動更環保的政府建築、進行能源審核，以及提高環境表現標準。

這項長達十年的安排反映政府在制度上已認識到，推動綠色建築及建築節能，必須依賴跨政策局及部門的高層協調。

VI. 跨政策範疇的整合（「主流化」）—— 支柱三

1. 支柱三之目的

在五大支柱模型中，支柱三檢視氣候目標是否已整合至政府的核心監管、行政及政策體系之中。在建築物翻新的脈絡下，這包括評估節能及減碳目標是否已融入建築規管、表現基準、公營資產管理，以及相關行政程序中。

特首政策組報告並未明確以政策整合或主流化作為分析框架，而是採用如「配合」、「協調」、「標準化」、「基準評估」及「納入法規」等操作性用語。支柱三關注的是翻新優先事項如何被納入政府制度及決策過程，而非如何衡量、披露或進行獨立審查，後者屬支柱四的範疇。

在特首政策組報告所歸納的七類挑戰中，其中兩類，包括監管挑戰及制度挑戰，最直接涉及政策整合問題，因其關乎翻新目標是否已納入法定要求、行政流程及建築物擁有權的一般預期中（見附錄）。

2. 將翻新目標融入監管及行政體系

特首政策組報告的一項核心主題，是需要由自願或指引性做法，轉向將能源效益/環境提升及節能要求納入建築監管框架。報告指出，現行以審核為本的制度存有限制，即後續行動並非強制執行，並建議應更清晰地將審核結果與所需改善措施、執行機制及監管後果掛鉤。

另一值得探討的建議，是應否規定業主從管理費中預留部分資金作為儲備，用於未來的能源效益/環境提升工程。若此安排成為強制性措施，將有助多業權樓宇克服財務困難，以啟動成本高昂的翻新工程。

從支柱三的角度而言，這些建議反映出將氣候及能源目標直接納入建築監管及合規流程的需要，而非將翻新視為可選的附加措施。透過建議將相關指引及做法透過法定及行政監管機制落實，特首政策組報告實質

上是倡議將節能主流化，納入建築物擁有及管理的一般預期中。

3. 表現基準及系統層面的可比性

特首政策組報告強調建立表現基準的重要性，以按能源表現將建築物分類。報告建議採用標準化基準，以識別表現欠佳的建築物、訂定優先處理次序，並指出改善方法。

從管治角度而言，基準評估是一項典型的主流化工具。它為政府、監管機構及市場參與者建立共同語言，使氣候目標能在不同建築類型及業權結構之間得以統一應用。當基準評估融入行政系統後，翻新優先事項便可與監管監督、激勵設計及資源配置相互配合，而非以零散方式處理。

4. 納入政府行政體系及工作流程

特首政策組報告亦建議，建立標準化的評估平台，以及更清晰的行政路徑，以連結能源審核、技術評估、翻新規劃及財務支援。這些建議聚焦於政府體系本身的運作方式，包括機電工程署在技術評估中的角色，以及跨部門程序協調的需要。

從支柱三的角度而言，這些措施旨在將翻新目標納入日常政府工作流程中，減少政策意向、技術評估及實施之間的割裂。其重點並非建立新計劃，而是改善現有制度之間的互動，而這正是有效主流化的特徵。

5. 透過公營建築物展現政府領導

特首政策組報告亦指出政府是建築物擁有者及營運者，並建議加強政府建築物在能源審核及表現方面的透明度及披露，以發揮示範作用。

此建議明確呼應支柱三，因其涉及將氣候目標整合至公營資產管理中。當政府在自身建築物中實施翻新標準時，不僅有助強化整體監管體系的一致性，亦可以傳遞出氣候目標屬日常運作一部分的訊息，而非僅適

用於私人市場的要求。此處重點在於內部實踐及制度銜接，而非對外披露或表現匯報，後者屬支柱四的範疇。

6. 政府內部整合：高層協調機制的角色

儘管特首政策組報告的多項建議均間接支持將翻新目標整合至監管及行政體系，但報告並未探討如何在政府內部實現整合。從氣候管治角度而言，主流化不僅是將要求納入規則或程序，更需要在官僚體系內建立共同理解、審議及協調機制。

這一整合功能理應位於政府決策核心。由政務司司長主持的「氣候變化及碳中和督導委員會」，提供了一個能夠跨政策局及部門協同推進氣候目標的制度平台。從支柱三的角度而言，這機制有潛力確保建築物翻新被視為跨範疇政策重點，而非各自為政的部門措施。

有效的主流化或需透過以下機制推動：

- 就翻新優先事項及政策取捨進行具結構性的跨局討論
- 由相關部門（如能源、房屋、建築監管及管理）對建築物及地區進行聯合評估，而非依序或分割進行審批
- 提供針對性的內部培訓或指引，確保不同政策範疇的公務員理解翻新目標與其職能之間的關係

上述措施屬政府內部安排，與公眾參與或資訊披露要求有所分別。其重點在於如何將氣候優先事項納入日常政策思維及行政運作，而非如何對外披露或評估成效。從這角度來看，支柱三突顯香港氣候管治的一個可進一步改善之處：儘管相關技術工具及監管措施正逐步完善，但在官僚體系內推動翻新目標主流化所需的制度流程，仍有待發展。

VII. 透明度、監察、匯報及獨立審查 — 支柱四

1. 支柱四之目的

在五大支柱模型中，支柱四關注氣候目標是否由健全的透明度、監察、匯報及獨立審查制度所支持。支柱三着重將氣候優先事項納入政府制度及決策過程，而支柱四則處理另一項相輔相成的功能：確保政策及行動可見、可量度、可追蹤，並能隨時接受回饋及修正。

在建築物翻新的脈絡下，這支柱關注香港是否具備相關制度，了解建築物的實際表現、評估節能及減碳目標的進展，以及確保從審核及評估中產生的資訊能協助改善政策。

在五大支柱中，特首政策組報告在支柱四方面的論述最為明確及詳盡。報告中相當篇幅用於識別現行審核及匯報安排的不足，並提出改善數據質素、透明度及整體問責性的機制。

報告指出，儘管香港已累積大量能源審核數據，但相關資訊仍然分散、披露不一致，且與後續行動的連繫薄弱。分析亦指出，審核結果往往被視為單純資訊，而非持續績效管理循環的一部分。然而，報告並未將數據視為孤立問題，而是反覆指出資訊獲取、比較，及後續行動不足，均屬削弱有效監察及檢討的跨範疇限制因素。

2. 加強審核制度及後續機制

特首政策組報告在支柱四下的一項核心主題，是加強能源審核作為監察工具的作用。報告建議：

- 縮短表現欠佳建築物的審核周期；
- 提升審核數據的質素及可比性；以及
- 更清晰地將審核結果與所需改善措施掛鉤。

從管治角度而言，這些建議並非關乎納入政策體系（支柱三），而是確保審核所產生的資訊可信且具時效，並能支援監督及修正行動。完善的審核制度是有效監察的基礎，亦是具意義匯報及審查的前提。

3. 基準評估、分類及效能透明度

特首政策組報告特別強調建立標準化基準評估框架，以按能源表現將建築物分類。報告建議利用基準評估識別表現較差的建築物、訂定優先處理次序，並追蹤改善進展。

在支柱四下，基準評估具透明度及問責功能。透過建立共同的表現參考基準，基準評估讓政策制定者、監管機構及建築業主能了解個別建築物相對於同類建築及最低標準的表現。同時，亦可將表現數據匯集至組合或全港層面，以支援更有根據的政策評估。

值得注意的是，特首政策組報告將基準評估定位為提升可見度及引導行動的工具，而非懲罰機制，這做法與國際氣候管治的最佳實務一致。

4. 數據平台及匯報系統

特首政策組報告進一步建議建立集中或標準化的數據平台，以整合審核結果、技術評估及翻新相關資訊。這些平台旨在減少資訊分散、提升數據流通，並支援對建築物表現趨勢進行更具系統性的分析。

從支柱四的角度而言，這類平台對以下方面至關重要：

- 支援不同建築物類型的一致匯報
- 支援對改善表現進行的長期追蹤
- 讓政策制定者評估整體成果是否符合節能及減碳目標

這些建議進一步說明，透明度不僅是資訊披露，更在於建立制度化的數據流通機制，以支援持續監察及檢討。

5. 公營部門披露及以身作則

特首政策組報告亦指出，需要提高政府建築物在能源審核結果及表現方面的透明度及披露程度。雖然政府領導角色在支柱三中已有討論，但其透明度則屬支柱四的範疇。

披露公營建築物的表現有助提升公信力、提供學習機會，並為私營市場建立參考基準。同時，亦促進外部監察，並在政府內部建立問責文化。

6. 獨立審查及回饋機制

雖然特首政策組報告並未建議設立獨立的審查機構，但其對標準化、基準評估及透明匯報的重視，實際上支持由第三方（包括研究機構、專業團體及審計人員）進行獨立分析及評估。

從管治角度而言，支柱四不僅關乎數據生成，更關乎確保資訊能回饋至政策學習過程。透明匯報及可比較的指標，有助在正式外部監督機制有限的情況下，仍能對政策進行評估、調整及持續改善。

7. 由檢討走向行動

後續發展顯示，特首政策組報告已在加強香港建築能源表現的透明度、監察、匯報制度方面發揮建設性作用。值得注意的是，《2025年建築物能源效益（修訂）條例》已於2025年6月獲立法會通過。有關修訂透過多項措施顯著加強現行監察及匯報制度，包括將受規管建築物的法定能源審核周期由10年縮短至5年、擴大須進行審核的建築物範圍，以及要求在能源審核報告中披露更多技術數據。這些變更正回應了特首政策組報告所指出的問題，即審核周期過長及數據透明度不足，影響監察及後續行動的成效。

特區政府亦承諾定期檢討法定能源效益標準、改善基準評估工具，以及增加收集建築物的實際用電數據。整體而言，這些措施鞏固了監察及匯報的制度基礎。支柱四的相關機制並非靜態，而是透過法定及行政措施持續完善。

展望未來，特首政策組報告曾建議可進一步將審核周期由5年縮短至3年，特別針對表現欠佳的建築物。從管治角度而言，這為支柱四提供了一個合理的發展方向。在下一屆政府任期（2027-2032年）內，可就5年

審核制度進行有系統的檢討，以評估在特定建築物類別中推行3年審核周期的可行性及價值。相關檢討亦可配合獨立評估，例如於下一任期中段委託進行類似特首政策組的研究。從實務角度而言，這將有助政府評估現行制度的成效、汲取經驗，並在適當情況下於2032年前完成進一步的監管改善工作。這做法可在一個連貫的政策循環中整合透明度、監察、匯報及獨立審查，符合加強氣候管治的原則。

VIII. 持份者及公眾參與 — 支柱五

1. 支柱五之目的

在五大支柱模型中，支柱五關注非政府持份者及公眾的參與是否具意義、知情，以及具備行動力。支柱五檢視的是政府以外的社會及制度條件，如何支持落實政策。

在建築物翻新的脈絡下，這支柱尤為重要。香港大部分建築物為私人擁有，且多屬多業權結構，並由業主立案法團或物業管理公司負責管理。即使加強監管及監察制度，翻新的實際成效最終仍取決於業主、管理人員、專業人士及使用者的參與意願及能力。

特首政策組報告以相當篇幅論述持份者及公眾參與，反映其理解到，單靠技術及監管措施不足以推動大規模翻新。與其對監管及監察議題的處理不同，報告在此範疇的用語明確側重於教育、能力建設、提升意識及行為改變，而非制度整合。

從管治角度而言，這些建議與支柱五高度一致。

2. 專業能力及技能發展

特首政策組報告的一個重點，是提升翻新價值鏈各環節的專業能力。報告指出，設施管理人員、建築專業人士及服務提供者在技術知識及實務經驗方面存在不足，尤其針對老舊高層建築物進行節能翻新。

特首政策組報告建議：

- 為設施管理人員及物業管理公司提供針對性培訓
- 加強與專業學會及大學合作
- 制定切合香港高密度城市環境的實務指引

除技術知識外，亦有需要加強從業員在財務方面的認知，例如可用的翻新資助，以及有助減少初期資本投入的替代融資模式。

這些措施並非旨在改變監管制度，而是建立將政策意向轉化為實際行動所需的人力及制度能力，這正是支柱五的核心所在。

3. 業主、業主立案法團及集體決策

特首政策組報告特別強調多業權建築物中業主及業主立案法團所面對的挑戰。報告指出，相關問題包括對翻新方案的技術理解有限、對成本、干擾及回本期的顧慮，以及業主之間難以就重大決策達成共識。因此，報告建議提供更完善的指引、更清晰的效益說明，以及實際支援機制，以協助業主決定翻新。這些建議顯示，參與不僅涉及提供資訊，更關乎減低非政府持份者的個人認知、組織及風險感知方面的障礙。

4. 公眾意識及行為轉變

除了經組織的持份者外，特首政策組報告亦探討整體公眾意識及使用者行為的角色。報告指出，加深對能源使用、舒適度及建築物表現的理解，有助推行翻新，並提升技術措施的成效。同時，讓公眾了解翻新工程未必一定需要龐大資本投入，亦屬有利，因為可利用替代融資模式，而未來的財務回報亦可抵銷部分成本。

從管治角度而言，這些建議正屬於支柱五的範疇。其重點在於提升政策的認受性及社會接受程度，使翻新逐步成為擁有及使用建築物的常規及理想做法，而非例外或負擔。

5. 融資工具

雖然融資工具在特首政策組報告其他部分亦有討論，但當中多項誘因主要發揮參與及促進作用，而非作為監管整合的一部分。補貼、優惠貸款及支援計劃旨在降低參與門檻，特別是對資源有限的小型業主及老舊建築物。

除誘因外，能源績效合約、能源即服務以及「建設—擁有一營運—移交」等替代融資模式，亦有助降低門檻，因其可減少業主的初期資本投入。

從管治角度而言，這些措施透過以下方式支援支柱五：

- 鼓勵原本較為猶豫或資源有限的參與者投入
- 傳遞政府承擔共同責任的訊號
- 在不取代監管及監察制度的情況下，作為其補充

總體而言，特首政策組報告清楚指出，持份者及公眾參與並非現有建築物翻新中的附帶議題，而是落實政策的核心條件。鑑於香港建築物以私人及多業權為主，翻新成效很大程度取決於業主、業主立案法團、物業管理人員、專業人士及服務提供者能否作出知情及具協調性的集體決策。儘管融資工具、技術指引及監管訊號可影響行為，但仍無法取代在建築物及社區層面所需的有效參與及制度。從氣候管治角度而言，支柱五突顯出，成功推動翻新不僅需要政策及規定，更需要能促進協調、建立信任及支持非政府持份者持續參與的管治安排。

IX. 本案例對氣候變化及碳中和督導委員會的管治啟示

在行政長官2025年的《施政報告》中，特區政府明確表示將「推動市場加快為現有建築物減碳」。這反映出一項日益清晰的共識：現有建築物必須在香港的減碳進程中發揮核心作用。單靠市場動力，未必能在所需的速度及規模下推動變革，仍須配合有效的管治安排。

本案例透過氣候管治的角度，檢視香港現有建築物翻新的挑戰，主要建基於政府委託的特首政策組報告，並結合加強氣候管治五大支柱模型作出分析。研究顯示，香港在建築領域已具備清晰的長遠目標，相關技術方案亦已相當成熟，而持份者普遍認同採取行動的重要性。與此同時，分析亦指出，在財務、監管、制度、數據及持份者能力等多方面因素交織影響下，政策願景與實際落實之間仍存在持續落差。

值得注意的是，特首政策組報告所識別的七類挑戰中，其中兩類，即監管挑戰及制度挑戰，直接涉及管治能力，而非技術可行性或市場準備程度。從這角度看來，現有建築物翻新不應被視為一項單純的技術或市場問題，而是一項系統層面的管治挑戰。在這情況下，基於氣候變化及碳中和督導委員會在整體協調中的角色，提出以下考慮方向：

• 策略一致性及政策訊號

本案例顯示，有需要檢視行政長官提出「推動市場」的政策意向，如何在香港的長遠減碳路徑中得到具體實現。雖然電力供應減碳仍屬關鍵，但香港建築物的結構特徵顯示，需求方面的翻新屬無可避免。因此，有必要發出清晰且一致的策略訊號，確保建築物翻新不僅被視為輔助措施，而是作為建築領域減碳路徑中的核心組成部分，並與長遠目標及里程碑相互配合。

• 政府整體協調

本案例指出，現有建築物翻新本質上是一項跨範疇的政策挑戰。與翻新成效相關的職責涵蓋氣候及能源政策、建築規管、房屋、財務及社區參與，並分散於多個政策局、部門及公共機構。氣候變化及碳中和督導委員會具備獨特定位，可作為釐清政策歸屬、促進目標一致及處理跨範疇議題的平台，而無需改變現有法定職責。將協調機制具體化，有助確保監管、財務及技術措施相互配合，而非各自推進。

- **將翻新目標納入政府制度（主流化）**

分析指出，將翻新目標納入監管及行政體系至關重要。特首政策組報告識別出監管及制度的挑戰，顯示進一步推進可能取決於將翻新考量納入法定要求、審批程序、資產管理做法及日常行政流程中。從管治角度而言，氣候變化及碳中和督導委員會可考慮檢視現有政策在不同政策局之間的運作關係，以及是否可透過具結構性的內部討論，加強翻新目標在政府體系中的整合程度。

- **透明度、監察及政策學習**

加強透明度、監察及匯報安排，有助促進政策學習及改善政策。《2025年建築物能源效益（修訂）條例》已加強建築能源審核及匯報的法定框架。在相關措施落實過程中，可考慮透過定期檢討及獨立評估，評估加強後的監察制度是否已帶來系統性改變，並為未來政策調整提供依據。這做法有助在一個連貫的政策循環中結合透明度、監察、匯報及獨立審查，符合加強氣候管治的原則。

- **持份者參與及市場推動能力**

本案例強調，「推動市場」的成效最終取決於非政府持份者的回應能力。鑑於香港建築物以私人及多業權為主，翻新成效很大程度依賴業主、業主立案法團、物業管理人員及專業人士能否作出知情及具協調性的決策。雖然不同政策範疇已設有參與、能力建設、融資工具及誘因，但仍可考慮如何在整體管治框架下，加強這些措施之間的協調及支援。

- **管治監督及問責**

隨着現有建築物翻新成為香港氣候轉型中的一項核心且長期工作，持續監督的重要性亦日益提升。鑑於翻新工作的跨範疇性、複雜性及長期性，氣候變化及碳中和督導委員會可考慮是否委任合適人員專責統籌這政策範疇，以加強問責及延續性。相關角色可專注於追蹤不同政策範疇的進展、促進政策局及部門之間的協調，以及定期向督導委員會匯報實施挑戰及新出現的議題。此舉不會改變現有職責分工，但有助在香港邁向大規模翻新現有建築物的過程中，確保翻新政策持續獲得高層關注。

總結觀察

綜合而言，現有建築物翻新的挑戰，核心並非技術或認知問題，而是管治問題。行政長官2025年的《施政報告》已清晰提出加快市場行動的政策方向。本案例顯示，要實現這目標，關鍵在於如何有效地使願景、政策、制度運作及持份者參與相互配合。在這情況下，氣候變化及碳中和督導委員會的統籌角色，將在把政策意向轉化為持續且具系統性的成果方面，發揮關鍵的作用。

1. Chief Executive of the Hong Kong Special Administrative Region. (2025). Paragraph 235. *The 2025 Policy Address*. Government of the Hong Kong Special Administrative Region.
2. CEPU (Chief Executive's Policy Unit). (2022). *Energy efficiency retrofitting of existing buildings for carbon neutrality in Hong Kong: Policy recommendations and guidelines for overcoming the challenges*. (Final report). Government of the Hong Kong Special Administrative Region. [https://www.cepu.gov.hk/doc/en/research_report\(PDF\)/2022.A6.207.22C_Final%20Report_Prof%20Chan.pdf](https://www.cepu.gov.hk/doc/en/research_report(PDF)/2022.A6.207.22C_Final%20Report_Prof%20Chan.pdf)
3. See Chapter 4, CEPU Report.
4. Development Bureau. (2022, May 25). *Reply to a question raised by the Hon Starry Lee redevelopment and renewal of old buildings (LCQ15)*. Government of the Hong Kong Special Administrative Region. <https://www.info.gov.hk/gia/general/202205/25/P2022052500331p.htm>.
5. The Standard. (2025, July 17). *HK's concrete crisis: Officials warn of mounting risks from old buildings*. <https://www.thestandard.com.hk/hong-kong-news/article/306924/>. Moreover, attention to building safety increased following a serious fire in Tai Po that resulted in fatalities and the displacement of residents. The incident prompted government statements and the establishment of a judge-led inquiry focused on fire safety, building conditions, and preventive measures. While the inquiry centres on safety and enforcement issues, it has also brought renewed attention to the challenges associated with ageing building stock. Government of the Hong Kong Special Administrative Region. (2025, December 12). *Government establishes independent committee in relation to fire at Wang Fuk Court in Tai Po*. <https://www.info.gov.hk/gia/general/202512/12/P2025121200786.htm>.
6. Jones Lang LaSalle (JLL). (2025, May 26). *Aged unchecked office buildings in Hong Kong face up to 20% value erosion by 2026*. JLL. <https://www.jll.com/en-hk/newsroom/aged-unchecked-office-buildings-in-hong-kong-face-u-to-20-value-erosion-by-2026>.
7. Environment Bureau. (2021). *Hong Kong's Climate Action Plan 2050*. Government of the Hong Kong Special Administrative Region.
8. CEPU Report, p. 10.
9. Ibid.
10. CEPU Report, p. 27.
11. CEPU Report, pp. 65-66.
12. Ibid.
13. Environment Bureau. (2015). *Hong Kong Climate Change Report 2015*. Government of the Hong Kong Special Administrative Region.
14. Environment Bureau. (2017). *Hong Kong's Climate Action Plan 2030+*. Government of the Hong Kong Special Administrative Region.

附錄

特首政策組報告（第四章）所識別的現有建築物翻新挑戰摘要

特首政策組報告識別的挑戰類別	特首政策組報告指出的核心問題	管治相關性
1. 財務挑戰	高昂的前期資本成本、較長的回本期、投資回報不確定或不足，以及缺乏針對性的融資機制，均削弱業主對翻新的投資意欲。由於節能成效、表現及業權穩定性存在不確定性，金融機構普遍將翻新項目視為高風險。	突顯需要透過政策促進風險分擔機制，並在監管框架與金融工具之間建立相互配合，同時發出可信的長遠政策訊號，以募集私人資本。
2. 技術挑戰	翻新工程需於仍在使用的建築物內進行，並涉及系統老化、設備空間不足及場地條件限制等問題。翻新方案往往需要因地制宜，難以形成規模經濟，在高密度及高樓林立的环境下尤其複雜。	需要建立具協調性的技術標準、簡化審批及合規程序，並促進建築、安全及能源相關監管體系之間的整合。
3. 監管挑戰	現行政策、法例及監管框架未能有效強制或系統性推動翻新。翻新主要依賴自願參與及誘因，能源審核與後續強制改善行動之間的連繫有限。	反映一項核心的管治不足：翻新目標尚未全面納入法定及行政體系中，影響一致性、規模及執行力。
4. 制度挑戰	翻新相關職責分散於政府部門、公營機構、公用事業、業主及服務提供者之間。缺乏單一機構全面統籌整體翻新流程，導致協調不足及效率下降。	指出全政府整體協調的挑戰，以及缺乏有效整合機制以統籌政策目標、監管工具及實施路徑。
5. 社會挑戰	業主及使用者對翻新效益及相關支援認識不足。在多業權建築物中，由於誘因錯配、利益差異，以及對成本、干擾及公平性的顧慮，集體決策往往困難。	突顯持份者參與、能力建設及建立信任的重要性，並需要相應的管治安排以支持集體決策及持續參與。
6. 環境挑戰	翻新工程可能產生噪音、塵埃、廢物及其他環境滋擾，尤其在仍在使用的建築物更為明顯。這些影響或會干擾日常活動，並引起使用者及鄰近社區的投訴或抗拒，影響展開翻新工程。	突顯需要建立相關管治安排，以管理施工影響、制定在使用中建築物進行工程的標準，並在翻新目標與社區接受程度之間取得平衡。
7. 其他	缺乏可靠、標準化及可獲取的建築能源表現數據；資訊落差及對翻新成效的不確定性；市場及服務供應分散；以及相對於預期效益而言，交易及行政成本偏高。	突顯與有否數據、市場協調及行政流程相關的管治限制，這些因素均影響融資、監管及持份者決策。

註：在特首政策組報告第四章所識別的七類挑戰中，「監管挑戰」及「制度挑戰」直接涉及管治問題，而其餘類別則反映技術、財務、社會及促成條件方面的限制，並與管治安排相互影響。

討論要點

探討香港現有建築物翻新與氣候管治

本案例透過加強氣候管治的角度，檢視香港現有建築物翻新的挑戰，主要建基於政府委託的特首政策組報告，並應用五大支柱模型作出分析。研究顯示，儘管翻新的技術理據已相當成熟，且問題規模亦已廣泛被認識，但推進過程中的核心障礙主要屬管治層面，而非技術問題。

以下討論要點旨在引導政策制定者、諮詢機構、專業人士及其他持份者，就本案例作進一步思考及交流。這些重點並非政策建議，亦不涉及制度重組，而是突顯在推動翻新成為香港氣候轉型核心組成部分過程中所涉及的管治決策、張力及取捨。

1. 將翻新視為基礎設施更新，而非邊緣能源政策

其中一個關鍵問題，是翻新現有建築物在香港整體發展及氣候論述的定位。本案例顯示，翻新往往被視為供應層面減碳的輔助措施，而非與運輸、房屋或公用設施同等重要的全城更新工作。

一項值得探討的重點是，是否可將翻新重新界定為城市基礎設施更新的重要部分，即同時涵蓋安全、韌性、舒適度、資產價值及競爭力，以及碳減排目標，從而促進氣候目標與主流政策優先事項之間的一致性。這樣做並不涉及新增法律要求，但會影響政府及社會對政策急切性、推行次序及責任分配的理解。

2. 在管治層面，「推動市場」的涵義為何？

行政長官2025年的《施政報告》提出「推動市場」以加快為現有建築物減碳。本案例指出，市場參與者普遍認同翻新的重要性，但財務、誘因錯配及協調困難等結構性障礙，限制了市場主導行動的規模。

這引申出一項管治問題：在實際操作上，應如何理解「推動市場」？相關選項包括加強政策訊號及協調、

將要求納入監管制度、提升透明度，以及透過公營部門示範及風險分擔機制推動市場參與。釐清這概念，有助在業主、金融機構、專業人士及監管機構之間建立一致期望，並避免在重要的系統性範疇過度依賴自願參與。

3. 在不重組制度下加強協調

本案例顯示，與翻新建築物相關的職責在結構上分散於多個政策局及部門，反映既有的行政安排。與其提出制度重組，分析重點在於將協調視為核心管治挑戰。

其中可供討論的重點包括：

- 如何在政策局之間釐清政策歸屬；
- 如何使監管、財務及技術工具相互配合；以及
- 如何在政府決策層面識別及處理跨範疇議題。

本案例亦引導讀者思考，現行協調機制是否足以支撐長遠且具系統性的翻新轉型，或是否需要更清晰的領導訊號及內部討論機制。

4. 供應與需求層面減碳的推進次序

香港在建築領域的策略，一直較側重透過電力供應減碳，並將需求層面入手翻新視為輔助措施。特首政策組報告指出，這種推進次序涉及成本、韌性及系統承載能力等方面的影響。

其中一項討論重點，並非質疑從供應層面著手減碳的必要性（其重要性毋庸置疑），而是探討供應與需求兩方面在時間上的平衡。討論這問題，有助釐清短期可行性、長期系統效率及公共成本之間的取捨，並突顯管治在塑造轉型路徑中的重要角色，而非單純依賴提升技術。

5. 監督、延續性及長遠問責

現有建築物翻新本質上是一項跨越數十年的工作，超越單一政策周期或個別措施。本案例提出，如何在長時間內維持關注、學習及問責，是一項關鍵問題。

這引導出對管治安排的討論重點，即如何確保延續性而非控制，包括：如何跨政策範疇追蹤進展、如何將實施經驗回饋至政策調整，以及如何在政府內部清晰呈現相關責任。考慮到翻新工作的規模、時間及跨範疇特性，相關討論尤為重要。

6. 以參與作為落實條件

最後，本案例強調，大部分翻新決策最終將在政府以外作出，由業主、業主立案法團、物業管理人員、專業人士及使用者主導。因此，參與、能力建設及信任並非附加措施，而是落實政策的必要條件。

這部分的討論重點，在於不同政策範疇下的參與措施，包括技術指引、財務支援、監管程序及社區層面的樓宇管理，如何互動。本案例亦引導讀者思考，現有參與機制是否具備足夠的協調及持續性，以支援及引導非政府持份者在樓宇及地區層面作出決策。

結語

綜合而言，以上討論重點再次強調本案例的核心觀察：現有建築物翻新的挑戰，主要並非技術或認知問題，而是管治問題。特首政策組報告顯示，香港已具備相關知識、專業能力及持份者基礎。關鍵問題在於：如何在願景、協調、整合、透明度及參與之間建立有效連繫，從而將政策意圖轉化為具持續性及系統性的成果。

建議讀者將本案例視為進一步反思、討論及提出不同觀點的起點。不同見解及建議不僅屬預期之內，亦值得鼓勵，這有助於持續探討香港在現有制度框架下，應如何管治複雜且長期的氣候轉型。

案例2

生物多樣性管治： 香港核心氣候管治 挑戰

I. 引言	21
II. 本案例之目的與範圍	21
III. 第一份《生物多樣性策略及行動計劃》(2016-2021年)	22
IV. 全球及國家層面的變革新動力	23
V. 第二份《生物多樣性策略及行動計劃》：從保育到管治	24
VI. 長遠願景、目標及策略方向 — 支柱一	25
VII. 高層政治領導及整體政府協調 — 支柱二	26
VIII. 跨政策範疇的整合(「主流化」) — 支柱三	30
IX. 透明度、監察、匯報及獨立審查 — 支柱四	32
X. 持份者及公眾參與 — 支柱五	34
XI. 從案例看管治考慮因素	35
討論要點	38

I. 引言

生物多樣性為一項管治挑戰

傳統上，生物多樣性保育被視為專業環保議題，側重於劃定保護區、物種保育及法規管制，而管理權責往往僅限於特定技術部門，而職能通常不涵蓋政策制定。然而，近期全球及中國的發展越來越將生物多樣性定位為可持續發展（及中國生態文明）的基礎，與氣候韌性、公共健康、經濟穩定及社會長期福祉息息相關。

這種轉變在香港尤為突出。儘管香港以其為高密度的國際金融中心著稱，但約60%的土地面積是天然地貌，海域周邊又孕育著豐富的海洋生物多樣性。香港擁有超過3,300種維管束植物和逾580種鳥類；儘管香港的海域面積佔全國海域面積不足0.1%，但已記錄約6,000種海洋物種。¹⁵香港高度城市化，但蘊藏著如此豐富的天然資本，令生物多樣性管治別具挑戰性和重要。

與此同時，土地使用變化、氣候變化、污染及不可持續消費模式，正加速全球生物多樣性喪失及生態系統退化。這些壓力也日益與城市發展、基建規劃及經濟活動相互影響。因此，生物多樣性不再僅是關於保育政策，而是一個跨領域的管治問題。它正在考驗一個司法管轄區協調跨部門、整合長遠目標與短期決策，以及動員公營部門以外資源的能力。正因為這種跨領域性質，《生物多樣性公約》倡議採取「整個社會」及「整體政府」的模式。

近年的發展正好體現了這一轉變：土木工程拓展署與漁農自然護理署共同推出了《香港基於自然的解決方案設計指引》，並獲得世界自然保護聯盟認可。該指南旨在推動應用基於自然的解決方案，並將生物多樣性的考慮因素融入基建及發展項目的規劃設計、執行及監督中。此舉標誌著社會日益認同，規劃基建與發展項目的決策，對生物多樣性的成效產生關鍵影響。

II. 本案例之目的與範圍

本案例採用《加強氣候管治：香港從目標到實踐》（第一冊第三章）所載的五大支柱模型，透過良好管治的角度，審視香港生物多樣性保育及管理的方針。雖然生物多樣性常被視為獨立的政策範疇，但其面對的管治挑戰，包括跨部門協調、長期性、土地用途的競爭壓力，以及持份者參與，均與氣候政策極為相似。這使生物多樣性成為一個相關且具啟發性的管治分析案例。

本案例的分析主要基於香港的生物多樣性策略及行動計劃過程，包括第一份《生物多樣性策略及行動計劃》（2016-2021年）、第二份《生物多樣性策略及行動計劃》的諮詢，以及其後於2025年12月31日公布的第二份《生物多樣性策略及行動計劃》。第二份《生物多樣性策略及行動計劃》是香港特區政府將國際及國家生物多樣性承諾轉化為本地目標、指標及行動的最全面及正式的政策框架。它本質上具有明確的跨領域性質，需要多個政策局及部門協調，並與廣泛的持份者接觸。《生物多樣性策略及行動計劃》的設計、實施安排及檢討過程，為評估香港如何管治一個複雜且不斷演變的政策範疇提供了豐富的基礎。

本案例以《生物多樣性策略及行動計劃》為切入點，審視生物多樣性政策中的管治優勢、不足之處及矛盾點。它剖析了如何發揮領導職能、落實協調機制、將生物多樣性的考量納入主流政策程序，並探討如何落實透明度與檢討制度，以及統籌持份者參與。從第一份《生物多樣性策略及行動計劃》過渡至第二份計劃，正是一個契機，讓我們觀察管治安排如何隨時間演變，並在氣候變化日益嚴峻的背景下，回應不斷變化的國際與國家框架、發展壓力及持份者期望。

本案例的結構如下：

1. 根據加強氣候管治的五大支柱進行評估，即：

- 支柱一：長遠願景、目標及策略方向
- 支柱二：高層政治領導及整體政府協調
- 支柱三：跨政策範疇的整合（「主流化」）
- 支柱四：透明度、監察、匯報及獨立審查
- 支柱五：持份者及公眾參與

2. 與其他司法管轄區的簡要比較

本案例之目的並非評估政策成果，而是釐清管治意向、體制設計及實施路徑，並將香港的生物多樣性管治方針置於更廣闊的分析脈絡中。

III. 第一份《生物多樣性策略及行動計劃》 (2016-2021年)

1. 起源及國際背景

香港首份《生物多樣性策略及行動計劃》於2016年12月正式發布。在此之前，政府自2013年起已開展了廣泛的籌備工作。在梁振英政府時期（2012-2017年），政府建立了一個高層次、三層的督導架構，以指導如何制定《生物多樣性策略及行動計劃》。該架構匯聚了生物多樣性專家及來自非政府組織、專業團體、大學、鄉郊社區、私人及公共界別的代表，以及相關政策局及部門。經過近兩年的諮詢，確定了涵蓋陸地及海洋生物多樣性的優先議題，並制定了一系列廣泛的建議。這些建議不僅涵蓋保育及管理的挑戰，還包括提高公眾意識、增進知識及將生物多樣性主流化等更廣泛的目標（參見下文支柱三）。香港特區政府其後將這項工作整合為一份諮詢文件，供公眾諮詢之用¹⁶。

雖然香港並非聯合國《生物多樣性公約》的直接締約方，但該公約作為中國履行條約義務的一部分，已於2011年延伸至香港。此舉不僅賦予香港履行國際義務的責任，更帶來政策契機，讓香港能制定一套既符合國家與全球目標，又能回應本地生態、社會及制度環境的城市級生物多樣性策略。

2. 結構及策略範疇

首份《生物多樣性策略及行動計劃》確立了清晰的願景與使命，強調透過保育、修復、可持續管理及明智利用生物多樣性，以維持生態系統服務，惠及當代與後世。該使命的核心在於：明確承認須將生物多樣性價值融入政府決策主流，並提升社會各界意識。計劃針對四大範疇制定了具體行動：自然保育、生物多樣性主流化、能力建設及社區參與。這些行動設有明確的時間表，反映政府已考慮到政策改革、制度變更及在地的保育成效在落實時面臨的各種挑戰。

落實計劃的管治職能由《生物多樣性策略及行動計劃》跨部門工作小組承擔，成員涵蓋多個相關決策局及部門。工作小組定期向環境諮詢委員會匯報進展；作為香港環境與自然保育的主要諮詢機構，透過環境諮詢委員會的參與，政策落實過程得以維持一定程度的透明度與監督。

3. 成果及進展

根據特區政府的評估，首份《生物多樣性策略及行動計劃》在四個策略範疇均取得實質及具體的成效。成果包括：

- 劃定了四個新海岸公園及一個新郊野公園，擴大了陸地及海洋生態系統的保護區網絡。
- 加強打擊非法野生生物貿易的法律框架，包括逐步淘汰本地象牙貿易及提高罰則。
- 城市基建考慮保育因素，例如在排水渠道、海濱及「藍綠建設」設計中加入生態友善元素。
- 建立香港生物多樣性資訊站，作為一個開放的生物多樣性中央數據平台。
- 成立鄉郊保育辦公室，協調鄉郊保育及活化計劃。
- 透過生物多樣性節、學校計劃及非政府組織支援的活動，擴大公眾教育及參與¹⁷。

首份《生物多樣性策略及行動計劃》的成效證明，一套獲得各政策局共識並通力合作的整體方案，是取得成果的關鍵。當政策方向明確、撥款落實，且體制權責清晰時，香港是可以成功落實各項保育目標的。

IV. 全球及國家層面的變革新動力

自首份《生物多樣性策略及行動計劃》推出以來，全球生物多樣性管治發生了顯著變化。2022年12月，在中國擔任主席期間，聯合國《生物多樣性公約》第十五次締約方大會通過了《昆明-蒙特利爾全球生物多樣性框架》¹⁸。該框架設定了兩個總體目標：到2030年遏止生物多樣性喪失，以及到2050年實現人與自然和諧共生，並輔以23個以行動為導向的全球目標。

《昆明-蒙特利爾全球生物多樣性框架》的核心特徵，在於強調「全社會參與」的落實模式。雖然政府仍擔當主導角色，但框架明確呼籲企業、金融機構、社區及個人在生物多樣性風險披露、可持續消費、籌募資金及以基於自然的解決方案等領域發揮積極作用¹⁹。

中國於2024年1月發布了《中國生物多樣性保護戰略與行動計劃（2023-2030年）》，作為對這國際框架的回應²⁰。這份國家級計劃強調推動生物多樣性管治體系現代化，以及將生物多樣性考量納入經濟與規劃體系的主流。

國家《生物多樣性策略及行動計劃》將粵港澳大灣區地區識別為加強生物多樣性保育的關鍵策略區域之一，並強調加強區域協作努力，以全面提升區域內的生物多樣性保育水平²¹。

案例專題2A

中國的生物多樣性策略及行動計劃：深化意向

比較中國首份及第二份《生物多樣性策略及行動計劃》，可見生物多樣性管治如何在願景層面及涵蓋範疇上均有顯著提升。

中國首份《生物多樣性策略及行動計劃》（2011-2030年）建立了一個全面的國家生物多樣性保育框架，其基礎是強大的中央協調、政府各層級的縱向實施，以及與空間規劃及行業政策的整合。它強調保育目標、保護區、生態系統恢復及能力建設。該框架鼓勵企業及公眾參與，主要是作為支持實施的一種手段。

中國的第二份《生物多樣性策略及行動計劃》（2023-2030年）反映了策略意向上的層次躍升。在保留明確政府領導的同時，它更加強調幾個相互關聯的層面：

- **管治現代化及官僚體系協調**：強調加強及現代化生物多樣性管治能力，包括釐清各部委及各級政府的職責、改善協調機制、整合行業政策，以及提升體制效能。第四章強調需要將生物多樣性目標融入政府機制，並輔以更清晰的問責、績效管理及跨部門協調。
- **政府領導下的「全社會落實」**：在分層級、政府主導的框架內，擴大企業、社會組織及公眾在保育及恢復工作中的參與，此框架動員參與，但不涉及共享決策權。
- **科學、數據及數字管治**：更著重於系統性的生物多樣性調查、長期監測、國家數據平台，以及支援評估、預警及適應性管理的數字工具，反映了因地制宜生態知識的重要性。
- **融資及價值實現**：更清晰地連結生物多樣性與多元化資金來源、生態補償機制、企業責任及生態系統服務估值，使生物多樣性成果能夠在不讓出政策控制權的前提下，與金融及披露系統對接。
- **整合氣候及發展**：使生物多樣性與氣候變化應對、生態系統韌性、基於自然的解決方案、碳匯及發展路徑更緊密地結合，將生物多樣性定位為長遠可持續性的基礎設施。

總括而言，從中國先後兩份《生物多樣性策略及行動計劃》的演進，說明了提升策略願景的具體路徑：一個政府主導的體系如何在維持清晰行政權力的同時，擴大社會參與、動員資金，並將生物多樣性考量融入各政策範疇。

這些發展實質上改變了香港推行生物多樣性政策的背景。這不僅反映出社會期望保育成效能貢獻國家願景，亦對管治成熟度、跨部門協作，以及動員公私營資源的能力提出了更高要求。

V. 第二份《生物多樣性策略及行動計劃》：從保育到管治

1. 不斷演變的政策框架及策略優先事項

在此背景下，香港特區政府於2025年就更新未來十年的《生物多樣性策略及行動計劃》展開了公眾諮詢²²。諮詢文件及隨後發布的第二份《生物多樣性策略及行動計劃》²³明確地將生物多樣性定位為人類福祉、氣候適應力及可持續發展不可或缺的一部分，並將香港的工作置於國家及全球生物多樣性策略的框架內。

第二份《生物多樣性策略及行動計劃》保留了四個策略範疇，並予以更新以反映不斷變化的優先事項：

- 自然保育
- 深化主流化
- 能力建設
- 伙伴協作

2. 「伙伴協作」

在諮詢文件及相關的環境諮詢委員會簡報文件中，「伙伴協作」最初主要被框定為與區域（大灣區）及國際合作相關，而非與香港本地持份者的接觸²⁴。第二份《生物多樣性策略及行動計劃》在闡述具體的跨界、區域及國際措施之前，採用了更廣泛的「伙伴協作」定義，表明這概念旨在延伸至正規的政府間合作之外。

因此，第二份《生物多樣性策略及行動計劃》從首份演變為一份面向社會的計劃，這是保育界極力鼓勵的方向。它指出：

「此策略範疇旨在拓展及鞏固跨地域、行業與社群的伙伴關係，從而強化自然保育並讓更多人共享自然惠益。由於自然不受行政邊界限制，成功的保育工作必須依靠協同努力。因此，我們尋求來自不同背景與管轄區的持份者，透過互補性措施與我們合作守護彼此共享的自然環境。」²⁵。

這框架擴闊了「伙伴協作」的範疇，與社會共識契合：即企業、金融機構、專業團體、大學、社區及非政府組織，均能在保育成效上發揮重要作用。與此同時，第二份《生物多樣性策略及行動計劃》未有具體說明這類伙伴協作的形式、深度或決策銜接機制，對於落實運作時如何與本地持份者的合作，留下了重要問題。

3. 管治架構的連續性與內部矛盾

諮詢文件亦承認香港面臨若干結構性挑戰，包括土地限制、氣候風險及公共財政壓力。文件強調需要多元化的資金來源、區域合作，以及在規劃及決策過程中考慮生物多樣性。

與此同時，擬議的管治架構很大程度與首份《生物多樣性策略及行動計劃》保持連續性，依賴《生物多樣性策略及行動計劃》跨部門工作小組進行協調，並由環境諮詢委員會負責監督。本案例的分析重點在於其中的關鍵內部矛盾：現行的管治安排，是否足以實現第二份計劃中更高層次的政策願景。

案例專題2B

「全社會落實」、生態文明及香港的管治選擇

「全社會落實」的概念在《昆明-蒙特利爾全球生物多樣性框架》中佔有重要位置，其後亦反映在中國的《中國生物多樣性保護戰略與行動計劃（2023-2030年）》中。然而，此概念在不同管治體系中的解釋及運作方式差異甚大。

在國際生物多樣性論述中，「全社會」往往與多元管治模式掛鉤。在此模式下，企業、公民社會、金融機構、非政府組織及社區等非政府持份者，在執行、監測，甚至在某些議程規劃中，均扮演更重要的角色。儘管政府仍發揮核心作用，但在體制或文化傳統較強調權力下放及公眾參與的司法管轄區，這概念有時會與「共同協作」或「共同管治」的安排聯繫起來。

相比之下，理解中國的「全社會」，必須置之於政府主導的管治文化背景中。在此模式下，「全社會」主要指動員並協調整個社會力量，使其行動與國家目標保持一致，而非下放決策權或共享管治。社會組織、企業、金融機構及社區被預期能積極為落實政策作出貢獻，但前提是必須在國家主導策略方向、協調及問責的框架內進行。

香港的生物多樣性政策正處於這兩種詮釋的交匯點。第二份《生物多樣性策略及行動計劃》的用語，透過將「伙伴協作」定為一個策略範疇，反映了全球及國家的發展。此範疇設於政府主導的結構內，以《生物多樣性策略及行動計劃》跨部門工作小組為核心，並由環境諮詢委員會監督。

這為香港帶來了一個重要的策略性選擇。雖然第二份《生物多樣性策略及行動計劃》並非以與持份者共同管治定位，但政府仍有空間去釐清它希望如何與香港的持份者（例如生態非政府組織、專業團體、慈善組織、學術機構及私營界別）合作，以實現生物多樣性成果。協作選項廣泛，涵蓋從諮詢及項目協作，到在政府領導下建立結構化的伙伴關係，以至在執行與監測中擔任更正式的職能；與此同時，相關安排仍須符合香港行政主導的體制框架及管治文化。

釐清這些管治問題並非純粹文字遊戲。它對政策一致性、持份者期望、資源動員，以及《生物多樣性策略及行動計劃》實施的成效，均有直接影響。

VI. 長遠願景、目標及策略方向 — 支柱一

如上所述，香港首份《生物多樣性策略及行動計劃》為生物多樣性保育及可持續利用闡述了清晰的願景，與中國在《生物多樣性公約》下的義務及全球最佳實踐保持一致。該策略將願景轉化為四個策略範疇下的67項具體行動，並按短、中及長期加以劃分。首份《生物多樣性策略及行動計劃》藉此提供了一個合理的路線圖，將政策意向與運作細節結合起來。

重要的是，首份《生物多樣性策略及行動計劃》證明了香港願意且能夠設定明確的目標、時間表及行動，而非僅依賴願景式的論述。這種明確規劃換來了實質成果：擴大保護區網絡、加強法律框架、改善數據基建，以及增加公眾參與。

第二份《生物多樣性策略及行動計劃》延續了這方針：以明確的策略範疇為骨幹，輔以各項具體措施，並緊扣《昆明-蒙特利爾全球生物多樣性框架》及中國的《中國生物多樣性保護戰略與行動計劃（2023-2030年）》。新計劃轉而著重深化主流化及伙伴協作，這反映第二份《生物多樣性策略及行動計劃》在維持條理清晰、目標明確的架構之餘，更重視執行方法及跨部門參與。

因此，從支柱一的角度來看，香港的生物多樣性管治並不缺乏願景、目標或策略意向。相反，香港的生物多樣性政策目標明確，既呼應國家及國際框架，亦日益看重生物多樣性對氣候適應、可持續發展及生態文明的作用。

然而，與其他氣候政策無異，單憑明確的策略與行動項目，本身並不足以確保工作能貫徹執行。從首份計劃過渡至第二份，帶出了一個常見的管治問題：現行的體制安排、領導架構及協調機制，是否足以將日益宏大的目標，導向周全且遍及全系統的成效。

VII. 高層政治領導及整體政府協調 — 支柱二

若要在香港取得生物多樣性的實效，必須有效協調各個政策領域，涵蓋土地規劃、基建發展、海洋管理、農漁業、氣候適應、財政、教育及執法。本質上，生物多樣性管治必然涉及跨局及跨部門協作，遠超出任何單一政策局或前線部門的職權範圍。

1. 生物多樣性是整體政府的挑戰

香港與世界各地一樣，生物多樣性管治均屬於政府整體協調的挑戰；中國的《中國生物多樣性保護戰略與行動計劃》亦強調了這一點。雖然生物多樣性政策的領導與保育專業，集中於環境及生態局及漁農自然護理署，但眾多決定生物多樣性實效的政策，均在其直接職權範圍之外。有關土地規劃、基建發展、運輸建設、公共工程、旅遊以至財政優先次序的決策，均對棲息地、生態連通性及長遠生態系統適應力產生實質影響。

2. 生物多樣性管治的體制環境

一如本冊所探討的其他跨領域範疇，生物多樣性管治職責同樣散見於各政策局及部門。這反映出長久以來的行政邏輯：政府並無一套單一且綜合的管治體制。這種體制零散的情況雖非生物多樣性領域獨有，但考慮到生態影響與地理位置息息相關，而且會不斷累積，這對跨部門協調、領導及政策整合，均帶來壓力。

2.1 政策局

對生物多樣性實效起重要影響的主要政策局包括：

● 環境及生態局

環境及生態局提供生物多樣性及自然保育方面的整體政策領導，包括監督《生物多樣性策略及行動計劃》、保育政策、生態保護以及履行國際與國家生物多樣性承諾等職責，均屬於環境及生態局的範疇。環境及生態局亦經由漁農自然護理署，監導各項生物多樣性計劃及措施的執行工作。環境及生態局下設環境保護署，負責管理污染及其他對生物多樣性有直接影響的環境議題。

● 發展局

發展局負責土地開發、公共工程、落成基建及城市規劃，對生物多樣性的實效起決定作用。發展局各項有關新發展區、填海、工程及城市擴張的決定，均直接影響棲息地、生態連通性、景觀結構及氣候適應。雖然生物多樣性並非發展局的核心職權，但在實際運作上，該局的政策及項目決定，往往對生物多樣性保育起著關鍵作用。

● 運輸及物流局

運輸及物流局透過鐵路、公路及相關設施的基建規劃與落成，影響生物多樣性。運輸走廊或會分割棲息地並改變生態網絡，而設計上的取捨，則會加劇或減輕對環境的損害。因此，運輸規劃與生物多樣性目標是否契合，是生物多樣性管治中關鍵而往往被忽視的一環。

● 文化體育及旅遊局

文化體育及旅遊局主要經由旅遊發展、康樂及文化設施的政策規管，包括推廣生態旅遊，影響生物多樣性。雖然管理與保護郊野公園及海岸公園的職責歸屬其他部門（見下文），但由該局主導的旅遊政

策及訪客推廣策略，會改變生態敏感地區的使用模式、訪客人流及設施需求。因此，有關訪客管理、配套基建及康樂活動的決策，既會對保育工作構成壓力，亦能帶來契機，說明旅遊政策之目的與生物多樣性管理必須互相配合。

• 財經事務及庫務局

財經事務及庫務局透過財政政策、公共開支決定、公共工程撥款機制，以及發展綠色與可持續金融措施，間接影響生物多樣性。雖然生物多樣性並非財經事務及庫務局的核心政策範疇，但其決定影響到生態改善措施是被視為可酌情附加的項目，還是融入基礎設施及發展項目的組成部分。

各個政策局雖各司其職，處理生物多樣性管治的不同環節，卻無一獲授權統籌整體政策方向，以整合各項生物多樣性目標。因此，保育工作必須在多個政策範疇之間協商，這正突顯了透過《生物多樣性策略及行動計劃》建立協調機制的重要性。

• 綠色和可持續金融跨機構督導小組

除政策局層面的職責外，與生物多樣性相關的金融議題日益與綠色和可持續金融跨機構督導小組相關，其成員包括財經事務及庫務局、環境及生態局、香港金融管理局、證券及期貨事務監察委員會、保險業監管局、香港交易及結算所有限公司、強制性公積金計劃管理局及會計及財務匯報局，這些機構共同決定可持續及綠色金融的披露標準、風險管理期望及市場發展。雖然這些協調機制最初是在氣候轉型及氣候風險的背景下發展出來的，但各界對基於自然的解決方案及與生物多樣性相關的風險和機遇的興趣與日俱增，擴大了它們的相關性。隨著金融機構日益重視國際可持續發展及與自然相關的框架，綠色和可持續金融跨機構督導小組已成為重要渠道，將生物多樣性考慮因素轉化為金融實踐；至於政策方向及保育優先次序，則仍由政府制定。

2.2 部門及公營機構

在運作層面，與生物多樣性相關決策的職責同樣分散於一系列部門及公營機構，包括：

• 漁農自然護理署

隸屬環境及生態局的漁農自然護理署是負責自然保育、物種保護、保護區、生態管理以及農業和漁業發展的主要部門。它在實施《生物多樣性策略及行動計劃》方面扮演核心角色，包括管理郊野公園及海岸公園、推廣可持續農業及漁業，以及為整個政府提供生態專業知識。

• 土木工程拓展署

隸屬發展局的土木工程拓展署負責大型工程及發展項目，包括新發展區及海岸工程。其項目設計及實施對棲息地喪失、生態緩解措施及提升生物多樣性的機遇有重大影響。

• 渠務署

隸屬發展局的渠務署負責防洪管理、排水基建及河道工程，近年亦在工程中考慮生態因素，包括河流自然化及藍綠基建。這說明了當政策意向與技術指引一致時，生物多樣性如何能被納入功能基建的建設過程。

• 土力工程處

隸屬發展局的土力工程處負責斜坡安全及山坡管理工作，這可能影響陸地棲息地、植被覆蓋及生態穩定性，尤其是在高地及郊外。

• 北部都會區統籌辦事處

隸屬發展局的北部都會區統籌辦事處協調北部都會區的規劃及實施，這是一個對濕地、鄉郊景觀及生態連通性有重大影響的大型策略發展計劃。在此背景下的生物多樣性考慮因素，與發展時序、緩解策略及長遠土地用途規劃息息相關。

• 鐵路拓展處

隸屬運輸及物流局的鐵路拓展處監督主要鐵路項目的規劃及落成。鐵路走線、車廠選址及施工方法，會對生物多樣性帶來實質影響，特別是在環境敏感地區。

• 康樂及文化事務署

隸屬文化體育及旅遊局的康樂及文化事務署，負責管理公園、公共空間及康樂設施，這些往往是重要的市區及郊外的生態資產。康樂及文化事務署採用的管理常規，可在社區及城市層面影響生物多樣性成果。

這些部門在不同的法定職權、專業文化及問責架構下運作，但它們共同決定了香港陸地、淡水及海洋環境的生物多樣性成果。這體制突顯了本案例審視的一個核心管治挑戰：雖然環境及生態局與漁農自然護理署負責生物多樣性政策，但保育工作能否奏效，日益取決於各項發展決策及公共工程在推行過程中，能否考慮生態因素。儘管第二份《生物多樣性策略及行動計劃》反覆強調協調與協作，卻未有配合生物多樣性提升後的策略地位，引入相應的跨局職權、呈報機制或問責體制。

3. 《生物多樣性策略及行動計劃》協調機制

在首份《生物多樣性策略及行動計劃》下，協調責任由環境及生態局領導、漁農自然護理署支援的《生物多樣性策略及行動計劃》跨部門工作小組承擔。《生物多樣性策略及行動計劃》跨部門工作小組匯聚了相關政策局及部門，以監督實施情況，並向環境諮詢委員會匯報進度。此安排為資訊分享及協調提供了一個主流化和功能性平台，並在首份《生物多樣性策略及行動計劃》期間支持落實具體的保育措施。

然而，此管治模式很大程度仍傾向權責分散，生物多樣性政策在體制上隸屬於環境事務範疇。雖然這對於制定首份《生物多樣性策略及行動計劃》及推行各

項保育工作相當合適，但這亦意味著生物多樣性成效的責任，主要仍由環境及生態局與漁農自然護理署承擔，而非視之為整個政府的共同責任。

第二份《生物多樣性策略及行動計劃》指出，生物多樣性與核心發展、基建及經濟決策息息相關，在氣候變化、土地短缺及公共財政受限的背景下，兩者的關聯尤其直接。它亦強調需要深化主流化、加強協作，以及動員公營部門以外的資源。這些願景隱含了一項要求：政府整體的協調，必須比首份《生物多樣性策略及行動計劃》時期更強而有力。

第二份《生物多樣性策略及行動計劃》在管治架構上，似乎延續過往安排，依賴跨部門工作小組負責核心的協調工作，並由現有的諮詢架構負責監理。雖然維持現狀能確保體制穩定，但這亦帶出了一個關鍵問題：由單一政策局主導的協調體系，是否足以將生物多樣性的考慮因素，推至官僚體系的高層決策？特別是在必須對房屋供應、基建投資、經濟發展及財政優先次序作出取捨時，這種架構是否足夠。

隨著生物多樣性在氣候適應及城市長遠發展中，愈趨扮演策略角色，這項挑戰亦愈加嚴峻。發展、運輸、工務、旅遊、財政及創新等政策局的各項決定，或會對生態系統造成深遠且不可逆轉的影響。然而，在權衡這些決定時，或許未有充分考慮生物多樣性。近期多項措施，例如土木工程拓展署與漁農自然護理署聯合推出，獲世界自然保護聯盟支持的《香港基於自然的解決方案設計指引》，均反映政府正努力將生物多樣性考量，更直接地融入基建規劃及公共工程中。若有行政長官、政務司司長及財政司司長更明確的高層領導，配合各局與部門間更強的橫向協調，生物多樣性便可貫徹於前期策略重心，以至後期的運作與長遠管理職責之中，為香港帶來顯著的環境、財政及經濟效益。

從支柱二的角度來看，生物多樣性案例展現了一個熟悉的模式：政策意向清晰，執行權責卻分散各處。協調機制雖然存在，但主要依靠共識與合作，而非源於政府高層的強力授權或共同問責。這造成一個風險：儘管策略文件已明確列出生物多樣性的目標，但當面對其他相互競爭的決策優先次序時，這些目標可能會被置於次要位置。

從首份《生物多樣性策略及行動計劃》的「社區參與」演變至第二份的「伙伴協作」，進一步凸顯了強而有力內部協調的重要性。除非特區政府本身能發出連貫的訊息、列明清晰的優先次序，並協調各部門的誘因及

期望，否則與非政府持份者的有意義伙伴關係將難以維持。缺乏這種內部協調，外部協作可能會變得零散或流於象徵式，而非以成效為導向。

總括而言，雖然香港已建立了生物多樣性跨部門協調機制，但第二份《生物多樣性策略及行動計劃》展現的更宏大願景，卻帶出了一個疑問：現有的領導及協調安排，是否具備足夠的職權和透明度，將生物多樣性考慮因素持續地納入政府各部門中。解決這個問題對於第二份《生物多樣性策略及行動計劃》的成效至關重要，特別是在生物多樣性政策與氣候管治、財政及長遠發展規劃已變得密不可分。

案例專題2C

《生物多樣性策略及行動計劃》跨部門工作小組

《生物多樣性策略及行動計劃》跨部門工作小組一直負責協調香港首份《生物多樣性策略及行動計劃》的實施工作。根據官方資料，該工作小組由環境及生態局局長擔任主席，匯聚了相關政策局及部門，在各自職權範圍內推展《生物多樣性策略及行動計劃》的工作，並在實施期間促進政府內部的協調。

《生物多樣性策略及行動計劃》跨部門工作小組在支持首份《生物多樣性策略及行動計劃》的落實方面擔當重要角色。它提供了一個跨部門資訊分享的平台，有助協

調陸地及海洋領域的保育行動，並支援向環境諮詢委員會匯報實施進度。這個協調機制帶來了一系列的具體成果，包括擴大保護區網絡、加強物種保護措施，以及建立支援性機構，如香港生物多樣性資訊站及鄉郊辦事處。

與此同時，關於《生物多樣性策略及行動計劃》跨部門工作小組的公開資料，主要聚焦於其協調功能，而非內部結構或決策權限。正式的職權範圍、成員、會議頻率及匯報機制等細節，並非定期公開。《生物多樣性策略及行動計劃》跨部門工作小組

的運作模式，似乎是一個以共識為基礎的協調平台，而非擁有權力去解決跨局取捨的核心決策機構。

隨著生物多樣性目標與土地規劃、基建發展、氣候適應及金融政策，變得密切相關，《生物多樣性策略及行動計劃》跨部門工作小組的經驗，印證了由單一政策局主導協調工作的利弊。第二份《生物多樣性策略及行動計劃》更著重深化主流化及伙伴協作，這帶出了一個問題：是否需要釐清或提升現有的協調安排，以確保能持續地將生物多樣性的考慮因素納入政府的高層決策中。

4. 實踐中的領導與協調：加強項目驅動

雖然生物多樣性管治的協調安排，向來受限於部門職權且以達成共識為本，但近期經驗顯示，當保育目標與重大發展計劃緊密相連，高層領導及跨局統籌的作用便更見重要。環境諮詢委員會在2024年的審議，特別是經由自然保育小組委員會進行的討論，體現了當生物多樣性考量融入北部都會區濕地保育公園等重點項目時，生物多樣性的管治層次也隨之提高。¹²

在這些情況下，協調工作已超越恆常的資訊共享，而是要求負責保育、規劃、發展及農漁業的各個政策局，進行更緊密的溝通及更深入的諮詢審議。生物多樣性考量不再僅僅被視作保育目標，更成為推動發展的必要條件，當中包括補償措施及「無淨損失」的承諾。

這種模式反映了現行管治領導的一大特色：生物多樣性的領導工作，並非經由常設且涵蓋全系統的協調體制運作，而是往往因應發展壓力或備受矚目的工程，才零星啟動。雖然這能為特定措施爭取關注與資源，但也顯示了協調工作純屬工程導向，並非制度化的恆常安排，未必能持續覆蓋優先發展工程以外的廣泛保育目標。

從支柱二的角度來看，這為第二份《生物多樣性策略及行動計劃》提出了一個核心問題：依賴針對特定項目而加強的領導模式，是否足以大規模地實現生物多樣性成果，抑或需要更強而有力、更持久的協調機制，才能將生物多樣性考慮因素有系統地納入政府決策中。

VIII. 跨政策範疇的整合（「主流化」）—— 支柱三

1. 理解主流化作為一種管治功能

在管治與公共政策分析中，主流化是指將政策目標，納入政府的運作體制、決策程序及專業規範，使其超越單一政策局或部門的職權範圍。就生物多樣性而言，若要有有效主流化，保育考量必須能主導規劃、基建及公共工程的前期抉擇，而非僅在工程層面透過補救措施或獨立

的保育項目來處理。香港的生物多樣性主流化，可視為一個長期積累的內部管治歷程，由各部門在體制學習與跨部門協作中，隨時日演進而成。

2. 透過《生物多樣性策略及行動計劃》制定過程進行主流化（2013-2015年）

首份《生物多樣性策略及行動計劃》有一項重要卻常被忽視的特色，就是2013至2015年的籌備階段。期間，漁農自然護理署及當時的環境局召集了多個政策局、部門及外部專家，組成高層督導架構。對參與的政府人員而言，此過程發揮了主流化的功能；來自不同範疇的官員持續討論生態優先次序、當中涉及的權衡取捨及可行性。這類接觸有助將生物多樣性考量規範化，使其在非環境政策領域中得到正視，並促進了官僚體系內的共識。這種前期的主流化成效，為首份計劃其後的推行方針，尤其在發展主導的範疇內，奠定了基礎。

3. 首份《生物多樣性策略及行動計劃》實施期間的主流化

在首份《生物多樣性策略及行動計劃》推行期間，主流化的成效在公共工程與基建規劃中尤為顯著，特別是由發展局及其轄下部門主理的各项建設。在建設過程考慮生物多樣性已見進展，例如在排水及河道建設中加入自然化元素及藍綠基建（藉此落實「海綿城市」概念），以及在北部都會區計劃建立大型且相互連接的生態公園網絡，以保育后海灣濕地。

這些效果說明，只要有政策方向、技術指引及專業能力配合，生物多樣性考量便能融入發展主導的政策範疇。更重要的是，這亦反映了早期主流化工作的成效，即各部門開始在其職權範圍內運用生態思維，而非單純將生物多樣性視為漁農自然護理署施加的外部限制。

儘管有許多成功例子，首份計劃下的主流化工作仍屬選擇性及由個別計劃帶動，尚未制度化。生物多樣性往往在設計或補救階段才獲正視，而非在策略規劃、預算編撥或投資評估的前期階段便已被納入考慮之列。

4. 累積效應：意識更強的政策環境

受惠於超過十年的逐步主流化，加上國際與國家在生物多樣性方面的發展，第二份《生物多樣性策略及行動計劃》所處的政策環境，較首份計劃推行時已大為不同。現時，政府內部已更廣泛地認識到，生物多樣性關乎氣候適應、長遠韌性及發展質素，而非僅屬小眾的保育議題。

這種轉變在北部都會區尤為突顯。土地規劃、基建發展時序、濕地保護及生態連通性，既帶來挑戰，亦提供了契機。同時，新發布的《香港基於自然的解決方案設計指引》，亦為將生物多樣性考量融入規劃及公共工程，提供了一個初步框架。

5. 未來的主流化挑戰

第二份計劃強調須深化主流化，反映政府認識到漸進、按項目而定的整合模式已不足夠。然而，主流化的相關工作至今仍未完全制度化。儘管計劃承認將生物多樣性融入規劃及決策的重要性，但對於如何在政府核心體制（包括策略性土地規劃、公共工程審批與撥款程序，以及政策評估準則）中落實，所提供的細節仍然有限。

在公共財政緊絀之際，將保育融入主流是一項管治取捨，而非單純的技術操作。各部門將日益面臨傳統發展模式與兼顧生態及氣候考量方案之間的取捨；後者的成效往往需時日方能顯現。若缺乏更清晰的權責、工具及問責體制，生物多樣性考量恐會因部門文化與領導層重視程度不一，導致在官僚體系內的做法各異，而不是達到貫徹全系統的要求。

6. 支柱三評估

支柱三的分析揭示了管治上一個常見的不足：雖然保育主流化在原則上獲得廣泛認同，在現實操作中卻缺乏完善的制度支持。香港的生物多樣性管治強弱點並存：相關工作透過體制學習與項目經驗已取得一定進展，在工務相關的部門工作中尤為明顯，但目前仍主要依賴自發安排，而非植根於正規制度與程序中。

第二份計劃為鞏固現有成效提供了契機，保育主流化由新興做法變成較具系統性的管治職責。這無需改變香港的行政主導體制，但需訂明要求，明確在政府核心決策過程中，如何將生物多樣性與發展、財政及氣候目標一併權衡。

案例專題2D

管治中「主流化」的含義

在管治與公共政策分析中，「主流化」通常指將政策目標，納入政府的運作體制與決策程序。這包括將相關考量融入規劃架構、政策評估、預算編撥、採購、規管程序及績效管理，使該目標在所有相關政府部門中，均能獲得系統性的考慮。¹³

就生物多樣性而言，《生物多樣性公約》及《昆明-蒙特利爾全球生物多樣性框架》下的國際指引強調，主流化是一個手法，

旨在確保生物多樣性考量能主導土地規劃、基建、公共投資及經濟發展等前期決策，而非僅靠獨立的保育措施來處理。¹⁴

然而，在香港第二份《生物多樣性策略及行動計劃》的諮詢文件中，「主流化」一詞的涵義更為廣泛。它不僅涵蓋政府體制內的整合，還包括提升公眾意識、社區參與、教育及對外聯繫持份者。雖然這些活動對建立社會支持至關重要，但在概念

上，與官僚體系內的「主流化」有所不同。

這種區別對管治分析而言十分關鍵。公眾參與及意識提升雖能支持保育的成果，但不能取代將生物多樣性考量融入政府的核心決策。因此，釐清「主流化」的涵義，並探討如何運用不同工具加以落實，實為評估計劃成效重要一環。

這挑戰隨著生物多樣性、氣候適應與金融領域的關係日益緊密而愈趨嚴峻。基於自然的解決方案、生態系統韌性及生物多樣性風險，對氣候行動成效及長遠經濟穩定的影響更見重要。然而，由於財務評估、基建規範及公營部門風險管理仍未有系統地考量生物多樣性，令保育目標難以在所需的規模與速度上左右決策。

在此背景下，第二份《生物多樣性策略及行動計劃》強調拓闊資金來源及動員資源，但除非政府先將保育目標融入其規劃及投資，否則動員私人或慈善資金的工作難以取得實效。外部資金的投入，通常以清晰政策、可預見的框架及可信的長遠承諾為前提；若生物多樣性議題仍處於政府核心工作的邊緣，相關融資工作便易變得零散和隨機。

總體而言，這案例反映出保育主流化本質上是一項制度層面的挑戰，而非技術問題。主流化能否取得進展，不僅看數據或專業知識，更關乎政府制度是否將生物多樣性與經濟、社會及財政目標並列，視為核心考量。因此，加強相關工作需著重管治設計、誘因及問責制度，而這些議題與支柱二的領導能力、支柱四的透明度及檢討工作均息息相關。

IX. 透明度、監察、匯報及獨立審查 — 支柱四

透明度、監察及定期檢討是生物多樣性管治的核心要素，尤其當相關工作橫跨多個政策局、涉及不同範疇，並跨越長時間。支柱四的焦點不單在於資訊是否公開，更在於監察及檢討機制是否足以支持長遠的學習、問責及自適應調整。

1. 首份《生物多樣性策略及行動計劃》的透明度及報告工作

首份《生物多樣性策略及行動計劃》的進度監察，主要由環境諮詢委員會審閱定期匯報，並由跨部門工作小組負責蒐集及整理各方資料。這些報告安排讓政府得以跟進各項行動項目的落實情況，並公開各範疇

（如生境保育、物種保護及能力建設）的工作成果及實施進度。政府綜合檢討實施情況，並向立法會提交匯報摘要，體現了香港在透明度及制度問責方面已達基本水平。

同時，首份計劃的監察及檢討工作主要集中在行動上，匯報多側重於列明行動及計劃的完成情況，而非有系統地評估工作成效、實際影響或生物多樣性的長遠趨勢。儘管個別項目在其所屬範疇內進行評估，但並無充分證據顯示香港已建立了綜合框架，並將計劃的各項行動與可量度的生態成效，以及政府內部明確的績效指標掛鉤。

2. 監察、成效與自適應學習

第二份《生物多樣性策略及行動計劃》肯定了加強監察、數據及資訊系統的重要性，並強調改善數據收集、知識共享及應用數碼平台，對支援生物多樣性管理工作的作用。香港生物多樣性資訊平台等計劃，反映香港已進一步認識到，需要構建更完善的資訊基建以便支援決策工作。

然而，第二份計劃並未詳述如何將提升後的數據及監察工作，轉化為正式的檢討及自適應學習機制。計劃亦未訂明是否會設立定期具時限的檢討周期，或制定成效為導向的指標。此外，對會否建立正式程序以根據監察結果調整工作優先次序及行動，以及如何將實施經驗有系統地反映，以協助改善政策、資源分配及跨政策局協調工作，計劃未有清晰交代。

從管治角度來看，支柱四面對一個常見的挑戰：透明度及資訊公開雖是必要條件，卻只得兩者並不足夠。若沒有清晰的定期檢討、明確的評估責任，以及根據檢討結果採取行動的機制，監察工作恐會淪為單純的報告工作，並無法推動持續改善工作。這問題在生物多樣性領域尤為突出，因為政策干預與生態系統反應之間往往存在時間差距，而各種不確定因素及環境變遷，均要求管理體制需要具備適應性管理的能力。

生物多樣性、氣候風險與土地使用壓力愈趨環環相扣，進一步提升了自適應學習的重要性。隨著氣候影響加劇及發展壓力演變，生物多樣性工作的優先次序及權衡取捨或需不時重新評估。因此，完善的支柱四安排不僅要求報告工作具透明度，更需要政府具備相應的能力，能隨著形勢變化重新審視原有假設、修訂目標及調整相關行動。

3. 諮詢監察的作用與局限

總體而言，生物多樣性的案例表明，香港雖已建立基本的透明度及報告機制，但管治體系中的檢討及學習環節仍有待發展。儘管第二份《生物多樣性策略及行動計劃》更為重視數據生成、監察及數碼平台，卻仍依賴現有的諮詢及報告安排，並未設立獨立的職能，負責獨立檢討、成效評估及政策調整工作。因此，改善資訊公開方面的工作，尚未配合系統性學習及問責機制，導致管治安排難以隨著工作決心的提升及形勢的變化而有所調整。

案例專題2E

環境諮詢委員會：自然保育小組委員會及獨立檢討的範圍

環境諮詢委員會成立於1990年，是一個法定諮詢機構，負責就廣泛的環境事宜向政府提供獨立及專業的意見¹⁵。它是香港以行政為主導的管治體系的一部分，旨在支持政策制定、規管檢討及項目評估中的實證及諮詢性決策。

環境諮詢委員會的職能超越一般政策建議。其核心工作之一是審閱環境影響評估報告，環境諮詢委員會在此過程中審查擬議發展項目的環境風險、緩解措施及是否符合法定要求。為支持此功能，環境諮詢委員會設有多個專家小組委員會，包括自然保育小組委員會，該小組委員會專門聚焦於影響棲息地、生物多樣性、生態連通性及保育價值的建議。

環境諮詢委員會透過其轄下的自然保育小組委員會，足以對生態敏感地區的發展項目成效產生影響。其審議工作有助改善各類緩解措施、物種保護協議、棲息地補償要求，以及為涉及生態元素的基礎設施、房屋及海岸工程提供生態設計建議。就此而言，環境諮詢委員會於項目執行及

規管層面，特別是在處理直接涉及生物多樣性的個案時，發揮了實質的評核職能。

儘管如此，若以支柱四的標準來衡量，環境諮詢委員會的檢討職能存有重要限制。雖然環境諮詢委員會能夠對環境影響評估報告及政策建議進行系統性審視，但其角色並非針對《生物多樣性策略及行動計劃》這類策略性政策框架的獨立監察機構。首份《生物多樣性策略及行動計劃》在策略層面的監督，主要是透過政府提交給環境諮詢委員會的進度報告，而非由環境諮詢委員會主導或委託進行的成效為本評核。

環境諮詢委員會有關首份《生物多樣性策略及行動計劃》的公開文件及會議紀錄顯示，匯報內容主要集中描述已完成的行動及計劃，而非對生態影響、成效或實施困難進行系統性評估。由此可見，環境諮詢委員會在策略層面的審視表現能力，受到其諮詢職能及對依賴政府提供資訊的限制，而非其專業技術知識有所不足。

此區別對理解香港生物多樣性管治中的支柱四至關重要。環境諮詢委員會雖將項目層面的評核審視（主要是透過審閱環境影響評估報告及自然保育小組委員會的工作）與策略層面的諮詢監督結合，但其制度設計並非旨在擔任長遠生態成果或《生物多樣性策略及行動計劃》成效的獨立審核者。因此，策略層面能否發揮獨立檢討成效，關鍵在於監察數據的架構、成效指標的制訂，以及是否存在正式機制，將評核結果轉化為政策調整及自適應學習。

隨著第二份《生物多樣性策略及行動計劃》展現更大的願景，釐清諮詢監督、項目評核及策略檢討各自的角色及各項功能如何協調運作，對於加強香港生物多樣性管治框架內的透明度、問責性及學習能力，將發揮重要作用。

X. 持份者及公眾參與 — 支柱五

持份者參與在生物多樣性管治中的作用日益顯著，這反映出不同機構及人士的活動，均會影響生態系統及保育工作的成效。支柱五的焦點不止於持份者有否參與，而在於持份者如何參與、在政策周期的哪個階段參與，以及希望達到的目標——在行政主導的體制下實現資訊共享、公眾諮詢與實施支援，抑或建立某種形式的共同決策機制。

1. 首份《生物多樣性策略及行動計劃》的持份者及公眾參與

在首份《生物多樣性策略及行動計劃》的框架下，持份者參與主要以社區參與及公眾參與為核心，尤指透過教育、宣傳推廣、公民科學計劃，以及與非政府組織合作開展保育項目等形式落實。這些參與形式為實施計劃提供了支援，並協助凝聚社會對生物多樣性目標的支持，但卻不是共同管治或聯合決策的安排。

2. 第二份《生物多樣性策略及行動計劃》的持份者及公眾參與：延續與改變

第二份《生物多樣性策略及行動計劃》的用語出現了變化，從「社區參與」改為「伙伴協作」，參與範疇涵蓋本地、粵港澳大灣區、國家及國際層面。不同層面的參與工作，其目的、範圍及制度背景在本質上均存在差異：大灣區及國際層面的合作主要聚焦於政策協調、知識交流及跨境協作，而本地層面的參與則衍生了獨特的管治問題。

在本地層面，持份者更關注如何落實「伙伴協作」。目前尚未明確的是，持份者的參與方式是否仍主要以諮詢、按項目參與及資訊交流為主，還是會進一步發展為更深入、持續的協作模式，充分體現「伙伴協作」的涵意。釐清上述區別，對於管理持份者的期望，以及構建有效的參與機制至為重要。

3. 按項目參與跟策略性參與的區別

在實際運作中，生物多樣性管治的持份者參與，往往在保育目標與特定項目或發展壓力交疊時最為顯著。以北部都會區濕地保育公園的參與過程為例，當中的生物多樣性考量與土地用途規劃、民生及補償安排環環相扣。在這類例子中，參與機制涵蓋廣泛的持份者，包括環保和保育團體、鄉郊社區、魚塘營運者、地主及發展商，並有結構的公眾諮詢，以及得到環諮會及其轄下自然保育小組委員會的諮詢審議支援。

這類以項目為本的參與機制資訊詳盡且技術細節完備，在識別持份者訴求、改善緩解措施及平衡各方利益上發揮了關鍵作用。

然而，相關工作仍受限於特定項目的範疇與時間表，未能延伸至設計生物多樣性策略、釐定優先次序，以至長遠共同監察績效。因此，現行的參與模式往往屬於偶發及針對特定議題，而非持續和有系統的。

從管治角度而言，這反映了「實施層面」與「管治層面」參與機制的差異。香港的生物多樣性框架在實施層面的參與較為活躍，特別是在發展壓力較大的領域；但在制度層面，卻較少設立正式渠道，讓持份者參與計劃下的策略性檢討、自適應學習及問責工作。

4. 管理各界對「全社會參與」及「伙伴」的期望

總體而言，生物多樣性的案例顯示，香港的持份者參與既活躍且不斷變化，但仍僅是管治的輔助手段，而非管治的內在組成部分。隨著第二份《生物多樣性策略及行動計劃》的願景更為宏大，支柱五的核心問題在於：現有的參與方式，包括諮詢和顧問、項目主導，是否足以支援生物多樣性的長遠發展目標；抑或是否需要建立更完善的機制，將持份者的意見更有系統地與長遠的檢討、學習及政策調整工作掛鉤。

案例專題2F

解讀生物多樣性管治中的「全社會」與「伙伴協作」

持份者對全球、國家及地方生物多樣性框架中不斷演變的用語，有不同的詮釋。在國際論述中，「全社會落實」、「社區參與」及「伙伴協作」等詞彙，有時與設計策略、設定優先事項及管治中更深度的參與形式相關。正如公民社會組織及聚焦生態的機構在提交的意見中所反映，香港部

分持份者將這些用語解讀為一個訊號，認為可能在生物多樣性管治中，會超越項目層面諮詢、實現更持續及有組織的參與。

然而，正如第二份《生物多樣性策略及行動計劃》及先前的諮詢文件所反映，香港的管治方針仍以政府為主導（即行政主

導），持份者多傾向透過諮詢、支援實施及資訊交流參與，而非共享決策或共同管治。這就產生了支柱五一個重要的管治內部矛盾：儘管參與機制活躍且不斷擴大，但對參與深度及範圍的期望，可能超出當前體制安排所能達到的程度。

XI. 從案例看管治考慮因素

下列考慮因素建基於第二份《生物多樣性策略及行動計劃》所標明的發展方向，也同時提及計劃尚未明確闡述的管治選擇。

本案例顯示，受氣候變化影響加劇、基於自然的解決方案備受重視，以及環境政策、基建規劃與金融監管日益交錯等因素影響，生物多樣性管治正邁向快速轉型階段。這些發展雖未從根本上改變香港的行政主導管治模式，卻對政策設計、實施及跨範疇協調提出了新要求。

1. 數據與知識

首要且基本的考慮因素，是數據與知識的核心作用。有效的生物多樣性保育、生態系統修復及氣候適應工作，均有賴於深入了解生態系統的運作機制、其對壓力的反應方式，以及各項干預措施的長遠成效。此類知識具有鮮明的地域屬性，尤其在氣候條件與地貌特徵方面，對於香港這類人口稠密且高度發展的地區而言更為關鍵。這突顯了香港必須持續投入生態研究、監察及數據基建的重要性，並充分發揮大學、研究機構及業界專才的優勢。若缺乏相關投入，政策或會超出實際執行能力的範圍，而自適應學習工作也將受到限制。

2. 財務與投資

其次，數據的重要性不僅體現在公共政策領域，亦延伸至財務與投資層面。推動基於自然的解決方案日益需要龐大且持續的資金支持，而且規模往往超出公共財政預算的承擔能力。來自銀行、機構投資者、混合融資工具、影響力投資者或慈善機構的私人資本，均依賴有關風險、成效及績效的可信資訊。因此，有關生物多樣性狀況、生態系統服務及干預措施成效的數據，不僅是環境管理工作的先決條件，更是大規模動員非政府資金的必要前提。

3. 重塑管治格局

第三，生物多樣性與金融之間日益緊密的聯繫，正改變整體的管治模式。金融監管機構及市場參與者越來越會應用可持續發展披露標準、自然相關風險評估工具等框架。隨著生物多樣性議題逐步實現數據化，並納入金融決策體系，政府面臨的挑戰是如何協調保育政策、基建、氣候適應及金融監管工作。這一協調工作的核心並非單單為了金融化，而是確保公共政策、監管框架及投資實踐能夠協助而非削弱生物多樣性目標。

4. 打破各自為政

上述發展令傳統權責分散的管治模式面臨壓力。生物多樣性議題不再局限於保育範疇，氣候適應亦非單純的工程技術問題，而金融更非獨立的監管領域。事實上，這些範疇越來越相互依存，亟需環境、發展、規劃、金融及研究機構彼此協調。在此情況下，儘管特區政府明確維持行政主導，但有效的管治或愈來愈依賴與持份者建立更具結構及持續的協作關係，惟這並非建立正式的共同管治機制。這涵蓋了數據衍生、知識共享、實務協作，以及建立支持長遠學習與調整的反饋機制。

5. 混合管治的可行方案

最後，本案例強調隨著政策領域融合，管治決策日益重要，並指第二份《生物多樣性策略及行動計劃》諮詢文件雖隱含相關考慮因素，但尚未整合為明確的管治框架。本文的分析旨在說明生物多樣性管治如何回應新壓力與相互依存關係，而非提供指導性的解決方案。

這些考慮因素均突顯了以下工作的重要性：加強制度能力、釐清政府各部門的權責、加深與科研機構及金融界的協作，並確保在各界期望與事務複雜性同步提升的背景下，持份者參與機制仍具實質意義。這協作模式讓香港在維持行政主導管治模式的同時，切實回應生物多樣性、氣候適應、基建與金融領域之間日益緊密的聯繫。

綜合而言，本案例進一步印證了報告其他案例共同呈現的核心觀點：有效的氣候及環境管治，越來越不靠單一的政策工具，而是依賴政府能否在統一且具適應性的框架下，整合願景、協調、知識、財務及持份者參與等各項工作。香港在管治取向上的抉擇，不僅影響生物多樣性工作的成效，更將決定香港應對未來氣候及可持續發展挑戰的整體能力。

15. Agriculture, Fisheries and Conservation Department. (2016). *Hong Kong Biodiversity Strategy and Action Plan 2016–2021*. Government of the Hong Kong Special Administrative Region. https://www.afcd.gov.hk/english/conservation/Con_hkbsap/bsap2016/files/HKBSAP16-21_E.pdf and Environment and Ecology Bureau. (2025, December). *Hong Kong Biodiversity Strategy and Action Plan 2035*. Chapter 1. Government of the Hong Kong Special Administrative Region. https://www.afcd.gov.hk/english/conservation/Con_hkbsap/updating_bsap/files/common/HKBSAP_2035_EN.pdf.
16. Civil Engineering and Development Department and Agriculture, Fisheries and Conservation Department. (2026, March). *Hong Kong Nature-based Solution Design Guidelines (A Framework for Practitioners)*. https://www.afcd.gov.hk/tc_chi/conservation/Con_hkbsap/bsap_resources_references/files/HKNbSDG.pdf.
17. Environment Bureau & Agriculture, Fisheries and Conservation Department. (2016, January). *Public Consultation on the Biodiversity Strategy and Action Plan for Hong Kong*. Chapter 3. Government of the Hong Kong Special Administrative Region.
18. Environmental Campaign Committee. (2026, February 26). “Hong Kong Biodiversity Strategy and Action Plan 2035: Building a Beautiful Hong Kong Where People and Nature Thrive in Harmony”, *South China Morning Post*. <https://www.scmp.com/presented/news/hong-kong/topics/hong-kongs-bsap-updated/article/3344319/hong-kong-biodiversity-strategy-and-action-plan-2035-building-beautiful-hong-kong-where-people-and>
19. Full version of the KMGBF is available at <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-04-en.pdf>.
20. Nature-based Solutions (NbS) are defined as “actions to protect, conserve, restore, sustainably use and manage natural or modified terrestrial, freshwater, coastal and marine ecosystems, which address social, economic and environmental challenges effectively and adaptively, while simultaneously providing human well-being, ecosystem services and resilience and biodiversity benefits including on mitigation, adaptation and disaster risk reduction”, see KMGBF.
21. Ministry of Ecology and Environment of the People’s Republic of China. (2023). *China Biodiversity Conservation Strategy and Action Plan (2023–2030)*. Government of the People’s Republic of China.
22. See note 21, Section IV.
23. Environment and Ecology Bureau & Agriculture, Fisheries and Conservation Department. (2025, May). *Update to Hong Kong Biodiversity Strategy and Action Plan Public Consultation Document*. Government of the Hong Kong Special Administrative Region.
24. Environment and Ecology Bureau. (2025, December). *Hong Kong Biodiversity Strategy and Action Plan 2035*. Government of the Hong Kong Special Administrative Region.
25. Advisory Council on the Environment. (2025, June). *Update of Hong Kong Biodiversity Strategy and Action Plan*. https://www.eeb.gov.hk/sites/default/files/en/node5840/ACE_Paper_9_2025.pdf.
26. Environment and Ecology Bureau. (2025, December). *Hong Kong Biodiversity Strategy and Action Plan 2035*. Page 66. Government of the Hong Kong Special Administrative Region.
27. Development Bureau. Northern Metropolis Coordination Office. <https://www.nm.gov.hk/en/>.
28. OECD. (2019). *Policy coherence for sustainable development 2019: Empowering people and ensuring inclusiveness and equality*. Chapters 2 and 3. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/a90f851f-en>.
29. Convention on Biological Diversity. (2014). *Mainstreaming biodiversity: Guidance from the Convention on Biological Diversity*. Chapters 1 to 3. <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>.
30. Advisory Council on the Environment, Environmental and Ecology Bureau. https://www.eeb.gov.hk/en/boards_committees/advisory_council/maincontent.html.

討論要點

香港的生物多樣性與環境管治選擇

本案例以氣候管治的角度，探討香港的生物多樣性保育方針，並結合《生物多樣性策略及行動計劃》，分析香港在相關工作中的領導能力、協調工作、政策整合、透明度及持份者參與等方面的表現。分析結果顯示，儘管香港已訂立清晰的工作目標，並取得了實質成效，但生物多樣性管治正步入更複雜的發展階段，各界的期望、政策的覆蓋範疇及實施工作的要求均不斷提升，尤其在生物多樣性與氣候適應、基建及金融領域日益交錯的情況下，這一特徵更為明顯。

以下觀點旨在為政策制訂者、諮詢機構、業界人士及持份者提供有系統的思考與交流方向，並非政策建議，亦不代表香港的行政主導管治模式將發生改變。這些觀點重點闡述了影響政策演進的管治選擇、內在矛盾及混合管治可行方案。

1. 重塑生物多樣性為韌性的基石

核心發展趨勢是生物多樣性的定位發生轉變，從單一領域的保育議題，成為長遠抗逆力、氣候適應及可持續發展的基礎要素。若明確將生物多樣性視為重要公共基礎設施，有助於推動其融入主流政策、規劃及投資評估工作。這一定位調整雖不改變管治架構，卻會影響生物多樣性在與發展、財政及氣候優先事項權衡時的考慮。

2. 詮釋並落實「全社會」理念

第二份《生物多樣性策略及行動計劃》採用了「全社會落實」等表述，核心討論點在於香港如何在行政主導的框架下落實此類理念。釐清持份者參與的目標是開展諮詢、支援政策實施、生成數據，還是建立長遠協作關係，對於管理各界期望至關重要。這也引發了一項

相關的管治選擇：是否在數據生成、項目設計等領域，從臨時性諮詢模式，轉向更具結構、更持續的協作模式，在維持政府管治權的同時，充分借助外部專業知識，確保有效落實政策。

3. 加強跨範疇協調與前期工作主流化

生物多樣性工作的成效，受土地用途規劃、基建、運輸及公共工程等領域決策的直接影響。儘管香港已透過跨部門工作小組開展協調工作，但相關工作仍主要基於共識推進。核心討論問題是，現有安排是否足以將生物多樣性考量在前期工作階段就融入策略性規劃及投資決策，而非僅在項目層面通過緩解措施應對相關問題。主流化工作需從自發的、以項目為導向的實踐，轉型為具規劃性的管治職能。

4. 按項目協作作為實施路徑

推進主流化的一個具體可行方案，是將協作創新的工作重點放在項目層面。公共工程、基礎設施項目及基於自然的解決方案試點項目，為在項目前期融入生態設計、借助外部專業知識，以及透明平衡各方面利益提供了具體機遇。這一方式能讓協作工作在最關鍵的環節發揮價值，同時無需改變核心的問責架構。

5. 將生物多樣性數據與知識列為共享公共基礎設施

完善且具地域屬性的生態數據，是氣候抗逆力及基於自然的解決方案的基礎。一個基本的可行方案是，將生物多樣性數據與知識列為共享公共基礎設施，由政府持續投入資源，並與大學、研究機構及專業人士合作開展相關數據與知識的研發工作。這方式既能加強循證決策，又能確保相關資源的公共管有權及問責性。

6. 推動政策與金融協調，協助基於自然的解決方案融資

隨著生物多樣性與金融披露、風險管理及可持續發展報告不斷交錯，核心問題是如何在不讓出保育工作成效管治權的前提下，推動政策與不斷演進的金融框架相協調。一項混合管治方案是，由政府制訂政策目標及保障措施，在具備可信數據及監察框架的領域，為私人資本、影響力投資及慈善資金參與基於自然的解決方案創造條件。這方案的設計需謹慎推進，確保金融工具為生物多樣性目標服務，而非主導目標的制定。

7. 提升透明度、加強自適應學習及協作能力

第二份《生物多樣性策略及行動計劃》強調監察工作及數碼平台，但利用相關資訊開展自適應學習的工作仍存在不足。相關討論應聚焦於加強反饋機制，包括如何評估工作成效、重新審視利益權衡，以及調整政策內容。此外，隨著管治工作的複雜性不斷提升，投入建設協作能力（包括協調技巧、跨學科協調能力及知識共享平台建設）成為一項重要的管治策略，有助於提升政策質素，並支持長遠落實相關工作。

8. 視持份者參與為複雜管治工作的必要條件

生物多樣性工作的成效日益依賴政府以外的各界參與者。持份者參與是開展相關工作的必要條件，卻無法替代清晰的政策方向及有效的協調工作。相關討論應聚焦於，在各領域相互依存度不斷提升的情況下，現有的持份者參與模式是否具備足夠的結構性及持續性，能否建立互信、支持經驗學習，並保障政策有效落實。

結論

綜合而言，上述觀點均突顯生物多樣性管治已逐漸成為一項系統層面的挑戰。實踐證明，只要目標明確、職責清晰，香港具備落實相關工作的能力。隨著第二份《生物多樣性策略及行動計劃》的願景更為宏大，核心問題是如何協調領導能力、跨部門協調、主流化及持份者參與等各項工作，以實現長遠成效。本文提出的各項混合管治方案，從將生物多樣性定位為基礎設施，到構建協作模式、推動金融資源參與等，為各界探討以下問題提供了基礎：在環境、氣候及發展壓力日益交錯的情況下，行政主導的管治模式如何保持其有效性。

本研究綜述旨在供各界在香港的制度框架下作進一步思考、評析，並探索不同的發展觀點。

案例3

航運與港口減碳： 管治一個全球性 行業與港口城市

I. 引言	41
II. 本案例之目的與範圍	42
III. 香港的港口與航運概況	43
IV. 航運的角色與多層的管治挑戰	44
V. 長遠願景、目標及策略方向 — 支柱一	46
VI. 高層政治領導及整體政府協調 — 支柱二	47
VII. 跨政策範疇的整合（「主流化」）— 支柱三	51
VIII. 透明度、監察、匯報及獨立審查 — 支柱四	52
IX. 持份者及公眾參與 — 支柱五	54
X. 管治綜合分析與主要見解	55
討論要點	58

1. 引言

1. 航運減碳也是一項港口管治挑戰

香港以及其他主要港口城市，都面對著航運與港口減碳這個十分複雜的氣候管治挑戰。

其中一個層面是國際航運，貨物經海路運抵香港；香港至今仍是一個主要的國際港口和航運樞紐，就貨櫃處理量而言，香港在2024年處理了約1,370萬個標準貨櫃單位，使其成為全球最繁忙的貨櫃港口之一。在這個總貨櫃處理量中，約1,040萬個標準貨櫃單位在葵青貨櫃碼頭處理，約330萬個標準貨櫃單位在中流作業及其他碼頭處理。儘管來自區內其他港口的競爭導致香港在相關的全球排名下降，但總吞吐量仍然可觀。香港的港口活動以葵青貨櫃碼頭為核心，該碼頭設有九個貨櫃碼頭，每年處理合計超過2,000萬個標準貨櫃單位，以及連接香港與區域及全球貿易航線的密集班輪服務網絡。除貨櫃外，香港港口繼續處理大量其他貨物。最近的數據顯示，2024年港口總貨物吞吐量約為1.75至1.77億公噸，反映其持續作為綜合物流、能源及服務樞紐的角色³¹。

除貨櫃貨物外，港口還處理大量散貨和液體貨物，包括能源相關進口，如石油產品及液化天然氣，這反映了香港作為物流、能源及服務樞紐的角色。香港海上液化天然氣接收站於2023年正式落成啟用，並於2024年投入商業營運。這標誌著香港港口在支持本地能源系統及發電方面，正發揮日益重要的作用³²。這項基建在選址和日常運作層面，都依賴港口支援。這種聯繫令海事活動直接參與到全港的減碳決策中。

同樣重要但往往被忽視的，是香港作為地域性多功能港口的角色。香港港口不單是遠洋輪船的進出門戶，更與密集的城市及海岸環境融為一體，支援著極為多元的海事活動。除了服務國際貿易的貨櫃碼頭外，香港每年處理超過100,600班次抵港的遠洋船及內河船；此外，還有約20,600艘領有牌照的本地船隻，在

香港水域及珠江港口之間往來營運。這些船隻包括內河船、駁船、拖船、工作船、漁船、遊船及其他專用港口船隻。此外，香港特區政府營運一支超過1,000艘船隻的船隊，服務13個部門，涵蓋執法、緊急應變、海事工程及港口運作等職能。海港亦支援連接港澳及多個內地港口的跨境渡輪服務（在2024年接載超過800萬名乘客），以及在郵輪碼頭的郵輪營運和活躍的遊艇業³³。這些多元且頻繁的活動，正在全球空間最受限制的港口之一進行，並與海洋生態系統及具生態價值的區域共存。因此，港口及海港功能直接與土地用途和海岸規劃、空氣和水質管理、能源和燃料物流、市民往來海濱，以及香港作為海岸城市的日常體驗交織在一起，加強了港口的特質——它是一個複雜的都市與海洋系統，而非單一用途的物流資產。

本案例將航運減碳視為雙重管治挑戰：

- 國際航運管治深受全球規則影響，包括聯合國國際海事組織制定的規範、綠色燃料轉型，以及各項商業考慮因素；及
- 作為港口城市系統的一部分，港口與海港的管治涵蓋了氣候行動與城市規劃、環境管理、康樂旅遊及公眾價值的交匯。

雖然上述範疇在分析上各有區別，但在實踐中卻環環相扣，這對協調工作帶來了挑戰，並使管治能力成為轉型的核心。這種區分對於理解管治如何決定香港港口及航運業能否在達成氣候與可持續發展目標的同時保持競爭力，至關重要。

2. 釐清管治領域

國際航運：全球規則、燃料及市場信譽

國際航運的減碳主要由國際海事組織及全球市場動力所推動。就香港而言，主要呈現以下特點：

- 遵守國際監管時間表及標準
- 依賴進口燃料，例如傳統船用柴油、液化天然氣及新型航運燃料（如綠色甲醇）
- 與其他港口競爭，提供安全、可靠且具商業效益的加注服務
- 參與或促進區域及國際倡議，例如岸電及綠色航運走廊

在這個範疇內，香港面對的政策挑戰不在於直接管控，而是在於建立公信力與發揮促進作用，旨在增強海運持份者的信心，讓業界相信香港具備足夠條件支援下一代燃料、電力化進程及各類船隻。

港口作為港口城市系統

與此同時，香港在管治港口時，必須將其視為更宏觀的都市與海洋系統之一部分。除了貨物吞吐量及航運服務外，港口城市亦需統籌海洋、陸地、城市、公眾、技術及生態之間，多功能領域的相互銜接。從這個角度來看，減碳不僅限於遠洋船隻，還包括：

- 港口作業及碼頭的電氣化，以改善本地空氣質素，這可帶來顯著的公共健康效益
- 零排放本地船隻，包括政府船隊及境內船隻，例如渡輪及駁船，這可改善空氣質素及噪音問題
- 香港水域內的海洋生物多樣性保護
- 海港及沿岸水域的康樂、旅遊及體育用途
- 長遠城市海岸規劃，包括海平面上升及市民往來海濱

這些責任具有地域針對性，透過本地政策、規劃、規管及投資決策加以管治，並動員運輸以外的多個政策局共同參與。

此區分對氣候管治分析的重要性

將國際航運與港口城市系統下的港口發展區分，本案例得以揭示三個以往被忽略的關鍵點：

1. 釐清問責

國際航運的成效很大程度上取決於全球持份者，而港口發展則主要由本地管治取向所主導。

2. 揭示協調挑戰

減碳工作有賴燃料策略、港口基建、城市規劃、環保、公眾通達性，以及其他由不同政策局及部門管轄範疇的協同銜接。

3. 重新界定成功：突破貨運指標

成功準則涵蓋更清新的空氣與水質、具韌性的生態系統、共融海濱，以及一個兼顧經濟、社會及生態價值的海港。

這框架為接下來的管治分析奠定了基礎，使本案例不僅能審視香港是否正在應對航運減碳，還能評估其管治體系在應對全球商業壓力以及處理本地公共利益責任方面的表現。

II. 本案例之目的與範圍

本案例採用《加強氣候管治：香港從目標到實踐》（第一冊第三章）所載的五大支柱模型，從良好管治的角度去審視香港在航運與港口減碳方面的方針。

本案例以綜合證據為基礎，涵蓋國際海事組織規管、香港特區政府政策文件和諮詢文件、港口基建發展及海事、能源與港口業界持份者的意見，藉此剖析香港如何管理複雜且多層次的氣候政策範疇。

本案例根據加強氣候管治的五大支柱進行評估，即：

- 支柱一：長遠願景、目標及策略方向
- 支柱二：高層政治領導及整體政府協調
- 支柱三：跨政策範疇的整合（「主流化」）
- 支柱四：透明度、監察、匯報及獨立審查
- 支柱五：持份者及公眾參與

本案例研究旨在釐清管治角色、政策意向及實施路徑，藉此評估香港管治體系如何有效應對全球航運減碳與本地港口城市責任的雙重壓力。

III. 香港的港口與航運概況

1. 受全球貿易及中國崛起影響的國際港口

香港港口的發展一直隨全球航運演變而行，近年更與中國崛起成為全球領先製造業與貿易體系，以及主要海事國家的歷程息息相關。從歷史上看，香港憑藉自由港地位，在貨櫃化進程中扮演先驅角色。作為1970年代全球首批提供貨櫃處理服務的港口，香港一直處於海事物流重大轉型的最前線。這種先行優勢，配合其地理位置、卓越效率及開放貿易體系，促使香港迅速發展成區域及全球航運樞紐。

從1980年代至2000年代初，香港一直是中國貨物的主要轉運樞紐。當時正值珠江三角洲製造業急速擴張，而內地港口的處理能力尚未能滿足需求。

這角色曾令香港一度成為全球最繁忙貨櫃港（按吞吐量計），對本地衡量港口表現的準則影響深遠。在此歷史背景下，儘管全球及區域港口生態已出現根本性變化，本地輿論仍傾向將隨後的吞吐量跌勢視為負面訊號。

隨著深圳、廣州、寧波舟山、上海、大連及青島等內地港口在規模、自動化及腹地整合方面迅速擴張，貨櫃運輸逐漸向生產中心遷移。航運業界普遍認為，這種演變反映的是結構性轉型，而非香港失去相關性。香港的競爭力相應從以量為基礎的貨櫃處理，轉向高增值的海事服務，包括船舶業權、船舶管理及代理、船舶經紀、船舶融資及租賃、海事保險、海事法律及仲裁、海事檢驗、船級社，以及海事教育及人才培育。這轉型過程是漸進的，反映了在日益融合的區域港口系統中，各項功能分工正經歷更廣泛的重新調整。香港目前擁有超過1,200家港口及海事服務公司³⁴。

2. 制度安排及不設港務局

在許多主要國際港口，策略規劃、協調及長期發展由一個獨立管理的港務局監督，例如新加坡、鹿特丹及洛杉磯。有關當局通常在基礎設施規劃、碼頭發展、環境表現、安全，以及日益重要的減碳和能源轉型方面發揮協調作用。在許多情況下，港務局也是政府、碼頭營運商、航運公司及其他持份者之間的主要對口單位，能夠協調規劃、規管及投資。

中國內地代表著一種獨特的港口管治模式。中國的主要港口通常以國有企業港口集團的形式組織，在市、省及國家規劃的強大框架內運作，其監管權力與業權透過國家體系緊密銜接。這種由國企主導的架構，有利於進行大規模基礎設施投資、整合工業及物流系統，並確保港口發展與國家策略重心（包括減碳及技術升級）保持一致。

香港的港口管治架構與港務局或國企主導的模式截然不同。香港既不設有負責統籌港口規劃、發展及協調的單一港務局，亦沒有如中國內地般由公營部門持有的港口集團。相反，香港港口歷來以市場主導的碼頭營運為特點，並在政府制定的監管及政策框架下運作。

在體制層面，香港傳統上依賴一個專責港口及海事事務的關鍵諮詢機構提供策略建議。該諮詢機構由政府委任，成員通常由海事界資深代表組成，包括各私人貿易協會（如船東、班輪營運商及航運服務供應商）的領袖。這些業界團體維持私營且由業界主導的性質，透過諮詢與對話機制與政府溝通。

這種制度安排反映了香港政府歷來對港口營運的直接干預相對有限。然而，這亦意味著策略性議題，例如長遠基礎設施規劃、燃料轉型、環境表現，以及航運、能源與城市系統之間的協調，是透過分散的管治機制而非單一綜合機構來處理。

從氣候管治的角度來看，這提出了一個關鍵且開放的問題：缺乏中央港務局或同等的協調機構，會否影響香港及時決策、協調持份者，以及在港口與海港系統實施複雜減碳措施的能力？這問題並不預設特定的制度解決方案，但對於理解管治架構如何在航運及港口減碳的背景下，塑造政策一致性、執行能力與問責性，至關重要。因此，香港的協調工作更依賴透過政策訊號、誘因及行政程序來達成共識，而非訴諸制度上的指令。

IV. 航運的角色與多層的管治挑戰

1. 在五年規劃下的演變

香港作為主要港口及航運樞紐的角色，不僅受市場力量及歷史優勢影響，更已逐步融入國家的發展大局。一個關鍵的制度轉變發生在「十二五」規劃（2011-2015年），該規劃首度將香港及澳門部分單獨成章。這標誌著管治架構上的結構性變化：香港自此在國家發展大局中，擁有了明確的功能定位。

在「十二五」規劃下，香港獲定位為國際金融、貿易、航運中心及航空樞紐。重要的是，航運與金融及航空並列，確立了長遠的策略預期：香港的港口及海事服務將持續發揮關鍵作用。

「十三五」規劃（2016-2020年）的重心轉向互聯互通、交通運輸及融合發展。香港定位為國際交通樞紐，航運日益納入跨境基建、供應鏈及區域整合（尤其是華南地區）的宏觀論述中。航運雖然維持重要地位，但在策略層面上，並未將其列為獨立的發展重點。

「十四五」規劃（2021-2025年）出現進一步質變，明確重申並加強香港作為國際航運及物流中心的角色，與金融及航空領域地位看齊。相比以往，航運不再僅隱藏於交通互聯互通之內，而是確立為香港核心功能的重要組成部分。雖然規劃未有規定執行機制，但這種明確定位提高了各方對政策連續性、轉型升級，以及與國家策略重點（包括氣候及能源轉型）保持一致的期望。

除了將香港定位為國際航運及物流中心外，國家的發展規劃自「十二五」規劃起，日益強調將發展「海洋經濟」列為策略重點。隨後的五年規劃逐步擴大相關框架，從單純專注於海洋產業及港口競爭力，轉向更全面的綜合模式，納入科技創新、環境保護，以及「十四五」規劃所追求的海洋綠色發展。雖然「海洋經濟」框架在國家層面制訂，並由廣東等沿海省份積極推進，但其對理解香港港口及海事政策提供了關鍵的演變脈絡。

2. 國家減碳戰略與全球監管：航運日益增長的重要性

這種從國家層面對香港航運角色的重新定位，與兩項更廣泛且相輔相成的發展同步發生。首先，中國對「2030年前碳達峰」及「2060年前碳中和」的整體經濟承諾（即「30/60目標」），正日益促使政策重心轉向航運等「難減排行業」。雖然這類行業的排放主要依循全球框架規管，而非受國內法規直接約束，但其仍成為政策關注的焦點。此外，中國作為國際海事組織的成員國，發揮了積極作用，直接參與有關全球航運減碳步伐及機制設計的磋商。

國際航運減碳已成為國際監管關注的焦點。在2023至2024年間，國際海事組織內圍繞燃料標準、市場導向措施，以及實現國際航運淨零排放時間表的談判逐步升溫。這些討論在2025年4月舉行的海洋環境保護委員會會議上匯聚，成為塑造該行業未來監管路徑的重要轉折點。儘管海洋環境保護委員會第83屆會議就整體發展方向達成共識，但原定於2025年10月由成員國進行的最終投票已延期一年。這種審議時間的延長，反映了全球航運減碳背後的技術複雜性與政治敏感性。³⁵

綜觀而言，上述發展使香港處於國家角色定位與全球規管收緊的交匯點。國家規劃重申了香港作為國際航運中心的戰略地位，全球規則亦正逐步界定海事減碳的框架；然而，在中國作為全球主導海事國家及新型綠色燃料主要供應國的背景下，香港面臨的管治挑戰，在於如何在稠密的港口城市環境中，將外部期望轉化為連貫的本地策略、基建配套及政策協調。

3. 香港的政策回應：從策略認知到積極推進

在這種不斷演變的國家及全球形勢下，香港近年對航運業的政策關注顯然更趨明確。

從歷史角度看，航運往往被納入貿易、物流或運輸的討論範疇，在氣候及可持續發展的論述中，其重要性不及發電或陸路運輸等行業。這種情況自2020年代初開始轉變，航運在施政報告及行業專屬措施中，獲得了更明確的關注。

一個重要的里程碑見於2024年11月，當時運輸及物流局與環境及生態局合作，公布《綠色船用燃料加注行動綱領》³⁶。該行動綱領闡述了香港發展綠色船用燃料加注服務、支持航運業向低碳營運轉型的策略計劃，並明確提及國際海事組織的國際航運淨零排放目標，以及「十四五」規劃下的國家減碳優先事項。

該行動綱領的重要之處，在於其不再停留在高層次的方針，而是納入了具體的量化目標及落實措施，例如：以2019年水平為基準，減少香港註冊船隻的排放；在2026年或之前，將大部分政府柴油船隊轉用綠色船用燃料；減少葵青貨櫃碼頭的排放；以及在2030年或之前，實現香港註冊船隻採用綠色燃料的可量化指標。此外，綱領亦訂明了涵蓋燃料供應、基建配套、誘因、協作及能力建設等多方面的行動。

2025年的後續發展，顯示相關策略正進一步落實並轉化為實際行動。這些舉措包括推出誘因，鼓勵業界及早採用液化天然氣及綠色甲醇加注；同時推動試點項目與示範，並建立平台以加強海事燃料供應鏈的協作³⁷。綜合而言，這些步驟反映綠色航運政策的制定，已進入更趨積極且深化的階段。

4. 對香港作為港口城市的管治啟示

雖然上述舉措標誌著香港正轉向更積極的政策參與，但也凸顯了本地管治挑戰的本質。國家發展規劃將香港定位為國際航運及物流中心，而全球規管亦日益收緊航運排放準則；與此同時，本地政策已開始透過針對性的行動綱領及配套措施作出回應。然而，這些要素尚未匯集成為完整且長遠的港口及海事行業轉型路向。

從管治角度而言，核心問題不在於缺乏政策，而是在於如何協調多層決策之間的定位、監管期望、基建規劃及長遠策略意向。隨著全球航運減碳進程加速，香港面臨的關鍵點在於：新的政策框架，是否足以支持一個同時具備國家定位、須遵守全球規管，且植根於複雜港口城市系統的行業實現可持續轉型。

這為下一節奠定了基礎，該節將根據氣候管治五大支柱模型中的支柱一，審視香港是否已制定足夠清晰的長遠願景，並輔以目標與里程碑，以指引相關決策與投資。

V. 長遠願景、目標及策略方向 — 支柱一

支柱一旨在評估一個司法管轄區是否已制定清晰的長遠願景，並輔以具公信力的目標與里程碑，以指引長遠的投資及決策。就航運及港口減碳而言，這評估所需的角度，與處理建築物翻新或生物多樣性等地域限制較強的範疇截然不同。航運業具備全球流動及受商業驅動的特性，船隻選擇停靠港口時，主要取決於商業及營運因素（如效率、成本、燃料供應及規管明確性），而非單憑本地的政策抱負。

1. 在商業驅動的全球行業中重新定義「願景」

對香港而言，支柱一所涉及的策略問題，不僅在於是否制定了長遠減碳目標，更在於該願景的框架能否有效對應中短期的商業航運決策。即使各地政府及處理港務當局接納減碳論述，航運公司最終仍會根據全球貿易航線上的技術可行性及商業效益採取行動；畢竟，鄰近地區不乏業務競爭劇烈的港口。

這種結構性現實，從根本上定義了何謂有效的目標設定。與固定產業不同，航運資產壽命長、資本密集且具高度流動性。有關船隊更新、改裝及燃料選擇的決策往往需提前數年制定，並對燃料供應、基建配套、價格差距以及國際間的規管協調極為敏感。因此，若港口無法提供具商業效益的低碳燃料加注及營運服務，不論其宣稱的氣候抱負如何，均面臨航運流量流失的風險。

有見及此，香港新近制定的航運減碳方針，較少強調遙遠的終極目標，而更注重短期內為減碳船隊提供服務的準備情況。這反映了一種務實的取向：對於航運業而言，領導地位並非單靠宣言建立，而是取決於港口是否有能力支援已經開始轉型的船隻。

2. 作為策略訊號的短期里程碑

香港在2024年及2025年的政策說明了支柱一在實踐中正經歷這種重新定義。特區政府並未單純依賴長遠目標，而是優先考慮與商業航運營運直接掛鉤的中短期里程碑，尤其是在綠色船用燃料加注方面。

運輸及物流局與環境及生態局於2024年底公布的《綠色船用燃料加注行動綱領》，強調燃料供應及加注能力是香港海事減碳進程的關鍵要素。該綱領訂明了有關燃料採用、港口減排，以及政府與商業船隊及早轉型的量化目標與時間表。同時，在多元燃料策略下，綱領將液化天然氣及綠色甲醇列為短期內最明確的過渡燃料，這反映了兩者技術相對成熟、全球供應鏈初步成形，且主要港口及航運公司的採用率日益增加。液化天然氣被視為已在多個國際港口普及的過渡燃料，而綠色甲醇則被列為香港早期籌備及試點加注的優先燃料³⁸。

2025年隨後的政策訊號，進一步加強了對營運配套的重視。行政長官於2025年10月發表的《施政報告》中，重申香港作為國際航運中心的地位，並強調綠色船用燃料及加注能力是維持此戰略地位的關鍵³⁹。本著這一方向，特區政府明確展示其政策意向，包括：宣布為及早採用者提供誘因、支援試點加注營運、持續加強海事燃料供應鏈的協作，並鎖定可共同推動綠色實務的「伙伴港口」⁴⁰。綜合而言，儘管具體細節仍在變動，這些舉措與訊號旨在給予船東及營運商信心，表明隨著全球航運減碳加速，香港致力維持其作為可行且具競爭力停靠港的地位。

從支柱一的角度分析，這些短期里程碑發揮了策略訊號的功能，既能減低圍繞基建供應的不確定性，亦展示了政府支援先行者的決心。此舉使香港的港口服務能與全球航運市場不斷變化的要求接軌；因此，相對缺乏明確落實路向的長遠目標，這些措施對業界行為的影響更為直接。

3. 平衡長遠方向與商業現實

重視短期實踐並不等於忽視長遠願景。香港各項航運政策早已納入更宏觀的氣候承諾，與2050年前達碳中和目標、國家減碳方針及國際海事組織的規定接軌。就支柱一而言，其管治邏輯關鍵在於如何妥善編排各項措施，並以實效取信於業界。

香港至今的做法並非試圖為一個全球規管的行業訂出詳盡的長遠轉型方案，而是致力將香港港口定位為先行者，確保在減碳船隻普及時，為其提供服務。這種策略背後有一套現實考量：航運的長遠成效，取決於全球燃料標準、市場機制及技術演變的相互作用，而當中多項因素均非單一港口或政府所能主導。

就此而言，香港的支柱一所面臨的挑戰不在於缺乏目標，而是如何確保願景、目標與里程碑能夠引起商業市場的共鳴。不論是安裝岸電設施、提供替代燃料加注，還是推動本地船隻轉型，無一不需要龐大投資與全系統的協作。若各項措施未能與成本、營運及國際監管訊號接軌，則無論政策意向為何，業界的採用率始終有限。

4. 支柱一評估：方向明確，結構受限

綜合而言，香港近期的政策舉措反映出支柱一框架的特點：發展方向明確，但受制於航運業的結構本質。目前的願景重點，不在於為航運減碳強行訂立終點，而在於確保香港在全球加速轉型的浪潮中，發展成為一個具商業信譽、能與國際接軌、且營運配套成熟的樞紐港。

從管治角度分析，這種務實做法針對航運業的獨特性質而設，實屬必要。此策略成效如何，最終取決於各項短期里程碑能否提供充足的透明度、信心及商業可行性，從而吸引私營機構持續投資。與此同時，成敗亦繫於相關配套是否成熟，即基礎設施與燃料供應能否隨全球需求擴展，並在與時並進、符合國際規則的同時，維持香港作為港口及航運服務中心的競爭力。

這種框架亦增加了後續氣候管治支柱的份量。若支柱一是透過商業導向的準備工作而非指令式的長遠目標來定位，那麼領導與協調（支柱二）以及能源、金融與港口規劃之間的政策整合（支柱三），將成為維持並推進願景的關鍵。

VI. 高層政治領導及整體政府協調 — 支柱二

支柱二旨在審視香港是否具備高層的政治領導及協調機制，以引導複雜且跨範疇的行業轉型。就航運及港口減碳而言，此支柱尤其重要。航運業涉及國際規管、國家戰略期望、本地基建規劃、能源轉型及環境保護等多個領域，更受全球私營機構的商業決策影響。儘管運輸及物流局在當中擔當關鍵角色，但單憑個別政策局、部門或持份者的力量，絕不足以落實這場轉型。

1. 權力分散且缺乏單一港務局的體系

如前所述，香港並未設立專責綜合規劃、協調及長遠策略的港務局，亦不是如中國內地般由公營機構主導的港口集團模式。相反，與航運及港口減碳相關的職能分散於多個政策局及部門，而實際商業營運則絕大部分由私營機構掌握。

在政策層面，運輸及物流局在海事及港口事務（包括航運競爭力、加注政策及國際海事組織事務）中發揮核心作用；與此同時，環境及生態局則負責釐定整體氣候與能源政策、減排目標及空氣質素監控。此外，土地用途、海岸規劃以至康樂旅遊等範疇，亦分屬不同的政策領域。

權力分散的現象並非香港獨有，但由於香港缺乏一個統一協調港口事務的中央機構，其影響更為顯著。因此，在支柱二的框架下，領導力的發揮並非依靠「由上而下」的指令，而是必須透過跨部門協調、政策銜接及傳遞明確訊號來達成。

2. 近期高層領導力度顯著增強

近年發展顯示，特區政府在推動航運減碳方面的高層領導力度，較以往大幅提升。從2023至2025年連續三份《施政報告》均提及航運與綠色船用燃料，到2024年底頒布《綠色船用燃料加注行動綱領》及隨後的跟進措施，均反映航運業已從政策邊緣，進入香港經濟及氣候政策中。

尤為重要的是，這些舉措體現了跨局協作（特別是運輸及物流局與環境及生態局之間）的成效。透過訂立量化目標、短期里程碑及各項促進措施，政治領導已超越單純的願景陳述，轉向以落實執行為導向的管治模式。在業界密切關注政府政策意向的背景下，這種明確訊號對引導市場預期及減少不確定性，發揮了關鍵作用。

儘管如此，目前的領導模式仍多以議題導向為主，而非系統導向。雖然各項具體舉措正逐步推進，但暫時尚未見有明確證據顯示，政府已建立一套常設的高層協調機制，有系統地長遠監督港口及海事轉型。

案例專題3A

強化的諮詢架構：香港海運港口發展局⁴¹

特區政府於2025年7月將原有的香港海運港口局改組為香港海運港口發展局，賦予其更廣泛且具策略性的諮詢職能。新架構由非官方人士出任主席，成員以海運業界代表為主，並增撥資源及增設專職人員，全面提升研究能力、加強海內外推廣以及與海運港口策略相關的人力培訓。

這次職權範圍的擴展，反映政府嘗試將長遠規劃、業界參與及落實支援更緊密地納入海運管治體系。其職能明確涵蓋港口競爭力與綠色措施的研究、策略性推廣香港海運品牌，以及人力資源發展計劃。局下設四個專責委員會，分別針對港口發展、海運服務發展、推廣與對外事務，以及人力發展，以確保各項工作焦點明確。

從支柱二的角度分析，海運港口發展局加強了香港召集業界持份者及提出策略見解的能力，亦令業界意見能更有效地傳達至政府的政策設計過程。然而，作為一個沒有行政權力的諮詢機構，其影響力最終取決於其建議在分散的政策及監管體系中被採納的程度。

運輸及物流局內的行政協調

在香港海事領導及協調架構中，海運及港口發展專員是一個重要但常被忽視的角色。該職位負責推動各項政策，以鞏固香港作為國際海事樞紐及港口中心的地位。專員由運輸及物流局一名副秘書長兼任，將高級公務員職能與對外指定職責合而為一。

專員以副秘書長的身份在局內統籌政策制定、協調部門意見、協助局長處理立法與政策程序，並確保政策方向與執行工作銜接。此安排使專員的職權與問責性根植於公務員系統之中。

同時，海運及港口發展專員的銜頭亦反映了其對外職能。專員是政府與海運及港口持份者溝通的重要橋樑，負責參與諮詢及業界組織，並向業界傳遞政府的施政重點。這種雙重身份確保業界的意見與營運關注點，能被直接納入政策考慮，同時讓政策意向轉化為業界可執行的路向。

從支柱二分析，專員一職體現了香港傾向以行政協調而非由上而下的指令，來處理複雜的政策範疇。在缺乏單一港務局、且各項職責分散於不同政策局及部門的體系下，專員的雙重角色發揮了關鍵的銜接作用。然而，此職位的影響力始終受其職權範疇所限，無法替代跨局層面的協作，以處理氣候政策、能源轉型及空氣質素等不屬運輸及物流局管轄的議題。

3. 跨政策範疇的縱向協調：結構性挑戰

另一個協調挑戰源於香港管治架構內的職能分配。負責港口營運、航運競爭力及綠色海運舉措的運輸及物流局，隸屬財政司司長範疇；而負責氣候與能源政策、減排目標及空氣質素的環境及生態局，則向政務司司長匯報。

這種安排反映了香港長久以來的管治邏輯。負責港口營運與航運競爭力的運輸及物流局，隸屬財政司司長；而負責氣候與能源政策的環境及生態局，則由政務司司長協調⁴²。然而，航運及港口減碳涉及跨範疇的成本效益，這種權責劃分反令支柱二的協調工作更形複雜。

電氣化充分反映了這一困境。不論是遠洋船與郵輪的岸電供應、碼頭電氣化，還是渡輪、駁船及政府船隻等非遠洋船隻轉型，其資本投入與營運成本多由港口營運商、航運公司或基建供應商承擔。然而，電氣化所帶來的效益卻遍及多個領域，包括減少空氣污染、改善公眾健康、推進氣候目標，以至提升海濱地區的生活質素。此外，這亦可能為旅遊業帶來正面影響，例如提供更寧靜、潔淨的過海及往來離島的渡輪服務。

從管治角度分析，這種跨範疇成本效益分佈，令協調工作必不可少。雖然政務司司長主持的氣候變化與碳中和督導委員會負責統籌全政府氣候事務，但這機制在多大程度上主動引航運與港口領域的決策，目前仍不明確⁴³。現時亦缺乏公開資訊顯示電氣化及各項海事減碳措施，是否已透過涵蓋氣候、運輸、經濟及公眾健康等領域的綜合角度，進行跨範疇評估。

雖然欠缺明確的協調證據未必代表政府沒有行動，但這確實反映出一項管治風險：影響航運減碳的決策，可能仍主要局限於個別業界或政策範疇的框架內評估，而非從整體政府層面審視其淨社會價值。航運業具備資本投入高、資產壽命長及商業敏感度強等特點；若缺乏一個能連結經濟、環境及社會目標的明確協調機制，恐將限制轉型的步伐與連貫性。

4. 藉監管統籌體現領導與協調

在航運領域，支柱二還有一個常被忽視的環節，涉及本地監管職能的協調。這些職能共同決定了香港在減碳及數碼化時代，能否維持高效、安全且具國際信譽的港口運作。雖然國際航運受國際海事組織的全球規則管轄，但港口仍須透過各項本地規例、許可、檢查及執法，將這些規則落實執行，而相關職責分屬不同政策局轄下的多個部門。

香港港口與航運規管範疇廣闊，涵蓋海事安全、船舶註冊、燃料處理、排放控制、消防風險及海關清關等職能。相關職責分散於海事處、環境保護署、消防處及香港海關等部門，各司其職，按各自的法定職權及政策目標運作。過去在使用傳統船用燃料時期，憑藉長期建立的慣例與規管常規，這種分散架構尚能運作順暢。

然而，轉向液化天然氣及綠色甲醇等低碳或零碳燃料，對監管協調提出了更高要求。替代燃料帶來新的安全風險、技術標準及營運程序，往往跨越原有部門權責。加注營運能否發揮商業效益，除取決於基建配套外，更繫於監管體系能否在兼顧營運效率、安全與環保表現的同時，確保運作無縫、清晰且高效。

從支柱二分析，有效的領導力不應僅止於政策方向或局方高層的統籌，更須落實於監管協調，即協調各部門的規則、審批、檢查及執法實務，使其共同落實港口效率、安全、數碼化及減碳目標。若監管流程零散、僅能按序處理或出現標準矛盾，將導致營運成本增加、工期延誤及不確定性，削弱香港作為停靠港的競爭力。

在綠色燃料加注、岸電供應及本地船隻電氣化等領域，新技術與既有規管架構交匯，令這項挑戰尤為嚴峻。若缺乏明確領導以確保部門間政策連貫，則存在一項風險，即各項善意的政策恐在落實階段被淡化。這並非源於業界反對，而是受制於職權錯位及制度慣性。

案例專題3B

藉國際海事組織平台發揮影響力：從海事安全邁向氣候管治

中國是國際海事組織的正式成員國；香港雖非主權國家，但長期以觀察員身份參與其中，並由海事處派員常駐倫敦，負責監察最新發展及參與相關討論。香港歷來在國際海事組織的參與多聚焦於海事安全及航行標準，反映了海事處的法定職權，亦契合組織傳統的商議重點。然而，近年國際海事組織的關注焦點已顯著轉向環保與減排議題，尤其在海洋環境保護委員會的框架下更見明顯。在2023至2025年間的談判中（特別是海洋環境保護委員會第83屆會議），討論聚焦於燃料標準、市場機制及國際航運淨零

排放的時間表。這些議題已超越海事安全範疇，而要求環境專業知識。

這種演變為香港的管治模式帶來了新課題。雖然海事處仍是參與相關事務的必然核心，但隨著減碳議題的重要性與日俱增，香港或需要擴充代表團，例如吸納環境保護署具備環境及氣候專業知識的人員。

雖然香港不具備投票權，但國際海事組織的委員會機制，為廣泛的技術討論、資訊交流及發揮非正式影響力提供了空間；

準備充足的觀察員，大可在這些平台上發揮重要作用。這亦是眾多海事持份者積極參與會議的主因。

支柱二的分析顯示，香港在領導層面尚有發揮空間。有效的氣候管治不應僅局限於本地協作，更須策略性地參與全球規則的制定過程。若能更主動發揮香港的觀察員角色，將有助加深政策學習、提升對監管趨勢的預測能力，並促進全球發展與本地配套的銜接。

5. 支柱二評估：領導力提升，協調機制受壓

總括而言，香港在支柱二的表現如下：政府的政治關注及意向雖見提升，但在全系統協調及監管整合方面，則仍面臨挑戰。隨著《施政報告》提升航運減碳的層次、制定專門的行動計劃，以及跨局協作日益頻繁，均顯示領導力有所提升。

與此同時，航運減碳的管治需求已由政策制定層面，延伸至日常監管執行範疇。然而，各部門在執行上的協作仍見參差，且多傾向依賴非正式機制。領導職能不僅分散於各政策局，亦涉及多個部門，而這些部門的原有職權，並非為應對減碳、替代燃料或港口城市綜合發展目標而設。

航運業素以全球競爭激烈、投資周期長，以及安全與環境風險日益增加為特點；在這種情況下，協調不足將帶來實質後果。航運公司、碼頭營運商、燃料供應商

及投資者在評估港口時，除了考慮政策願景，也重視監管體系能否暢順、透明及穩定地運作。若部門間協調薄弱，即使政策藍圖設計完善，亦難以轉化為實際的營運優勢。

從氣候管治的角度而言，支柱二的核心挑戰不在於缺乏領導力，而是如何將協調機制體制化。香港若要在減碳趨勢下維持領先國際港口的地位，所需的領導機制，必須能持續跨部門且一致地統籌政策方向、監管慣例及商貿現實，同時不削弱支撐香港港口歷來成功的市場主導特色。

上述評估凸顯了支柱三的重要性。支柱三旨在審視減碳目標是否已被有效納入能源政策、基建規劃、金融、環境規管及城市發展，而這些範疇正是衡量協調成效的關鍵指標。

VII. 跨政策範疇的整合（「主流化」）—— 支柱三

支柱三旨在審視氣候目標是否已有效融入政府的核心政策、規管及投資體系。對於航運及港口減碳而言，此支柱至關重要。綠色港口的轉型，取決於在稠密的港口城市系統中，能源規劃、基建投資、港口營運、環境規管、金融及城市發展之間能否充分協調。

1. 電氣化及綠色燃料作為跨領域整合的考驗

推動電氣化及轉用低碳船用燃料，為評估減碳目標是否已被納入主流政策提供了明確的切入點。這些措施正處於多個政策領域的交匯點：

- **能源**：涵蓋電力供應及航運燃料；
- **港口及運輸**：涉及碼頭營運、船舶週轉時間、數碼化及競爭力；
- **環境及健康**：包括空氣質素、碳排放及公眾健康；
- **基建及土地用途**：涵蓋航運燃料儲存、電池儲存及海濱用途；
- **金融及市場推動**：涉及在不同參與者之間分佈不均的投資風險與回報。

香港在上述領域的職責分散於多個政策局及部門。因此，減碳成效的關鍵，不在於個別措施的目標遠大與否，而在於氣候目標能否持續被納入這些體系的日常決策過程。

2. 選擇性整合的進展

近期的政策發展顯示，香港已在特定範疇落實主流化。《綠色船用燃料加注行動綱領》明確將航運減碳，與燃料供應規劃、港口營運及國際監管趨勢接軌。將液化天然氣及綠色甲醇定為短期過渡燃料，反映了運輸、安全及能源考慮之間的協調，亦體現了對未來商業及技術可行性的務實考量。

同樣，有關岸電供應、本地船隻電氣化及替代燃料試點項目的舉措，反映出港口排放與空氣質素、公眾健康及城市宜居度息息相關。在這些範疇中，減碳目標已開始影響基建優先次序及規管框架的制定方式，並至少在項目層面上有所體現。

在這情況下，本地渡輪及其他非遠洋船隻的電氣化極具代表性，因其直接將海事減碳，與電力系統規劃、空氣質素、公眾健康目標，以及港口城市居民的日常體驗連結起來。

然而，這種整合進度仍然參差，且多由個別舉措帶動，尚未有系統地融入各政策領域。

3. 市場主導港口體系中主流化的結構性限制

落實主流化的主要限制，源於香港市場主導的港口模式，以及缺乏單一整合機構（如港務局）。雖然這模式歷來有助維持效率及靈活性，但亦令氣候目標融入基建規劃、減碳策略及投資決策等核心體系時變得複雜。

舉例而言，港口電氣化及綠色燃料基建的決策，往往涉及由私人營運商承擔的成本，但其效益則廣泛惠及社會，包括改善空氣質素、減少排放、保障公眾健康及提升海濱質素。若缺乏機制去明確承認及內化這些跨領域效益，減碳目標在進行投資評估及釐定規管優次時，或會遭到邊緣化。

此外，主流化亦受限於政策及監管體系的組織架構。能源規劃、港口營運、環境許可、安全規管及海關程序，各自遵循其運作邏輯、時間表及表現指標。由於氣候目標未必能成為共同標準而被納入這些體系，這或會增加減碳遭到按序處理或被動應對的風險，而非將其視為綜合規劃的一部分。

4. 超越基本規管的主流化：由個別項目邁向系統層面

從支柱三的角度而言，香港面臨的核心挑戰，在於如何由基於項目的整合，轉向系統層面的主流化。雖然個別措施已見進展，如綠色燃料加注試點或本地船隻電氣化計劃，但單憑這些舉措，未必能確保減碳目標可以主導長遠的基建投資、監管設計或城市發展。

就航運及港口減碳而言，有效的主流化意味著將氣候因素常規地納入港口及海岸規劃決策、能源基建發展、船隻規管程序、投資評估框架，以及兼顧經濟競爭力、環保與社會效益的港口城市策略。

若缺乏這種制度化銜接，減碳工作或會淪為個別政策倡議者推動的短期項目，難以成為港口及海港管治體系中持續運作的常規機制。

5. 支柱三評估：整合初見端倪，體制化尚待落實

總括而言，香港在支柱三的表現如下：減碳整合雖已起步，但尚未形成體制。現有跡象顯示，減碳目標正逐步影響運輸、能源及環境範疇的決策，尤其見於國際航運壓力與本地空氣質素關注的交匯點。然而，相關整合目前仍屬局部且參差，多由個別舉措帶動，而非源於系統性的變革。

在環球競爭日趨激烈及氣候規管轉趨嚴緊的環境下，航運減碳成敗的關鍵，在於氣候目標能否貫徹落實於政府及市場體系的日常運作。若未能建立這機制，支柱一及支柱二已取得的進展將難以持續或擴展。

VIII. 透明度、監察、匯報及獨立審查 — 支柱四

支柱四旨在探討現行管治體系能否確保運作透明，並透過完善的監察、匯報及檢討機制，追蹤工作進度，以便總結經驗並適時調整。在推動航運及港口減碳時，這方面的工作尤為艱巨。航運資產具流動性且橫跨多個司法管轄區，監管權責由國際及本地機構共同承擔，加上相關數據散見於公營部門、私人營運商及國際匯報系統。

1. 全球與本地業界的透明度難題

國際航運排放主要受國際海事組織的全球機制規管；本地港口排放則來源複雜，涵蓋訪港遠洋船、本地船隻、碼頭運作及相關基礎設施。這種多重監管架構，令單一港口城市在獨立監測或披露數據時，難免面臨局限。

對香港而言，透明度挑戰源於需要協調：

- 國際航運排放匯報框架；
- 本地空氣質素及環境監測系統；
- 項目層面的數據，例如電氣化、加注及基礎設施使用情況；
- 私營營運商持有的商業敏感資訊。

因此，支柱四所指的透明度，重點不在於追求全面的排放核算，而是能否提供準確可靠、具參考價值的資訊，以支援管治工作、投資決策及公眾問責。

2. 現有資訊披露概況

香港已設立多項機制，以提升海事及港口範疇的透明度。主要措施包括：

- 要求在港註冊船隻匯報排放數據及燃料使用情況；
- 根據《綠色船用燃料加注行動綱領》，披露各項工作目標與進度指標；
- 監測港口相關活動的排放及空氣質素，涵蓋碼頭運作及本地船隻；及
- 發布有關綠色燃料及電氣化的試點項目、鼓勵措施及基建方案的最新資訊。

總括而言，上述措施反映了減碳路向及早期落實進度的部分概況。

3. 監察及政策檢討

對於運輸及物流局在過去兩年推出的一系列航運及港口新政，公眾難以全面追蹤其執行情況、檢討成效或了解隨時間作出的調整。雖然局方不時向立法會匯報各項措施的進度，但相關資訊往往較為零散，且側重於個別項目，缺乏一套綜合監察及檢討框架。鑑於近期政策為港口及航運業帶來了重大的結構與營運變革，按優良管治慣例，理應設立更明確的機制，以整合各項進度、評估累積影響，並找出跨政策範疇在執行上的挑戰。

4. 檢討、總結經驗與適應性管治

從管治角度分析，支柱四最明顯的局限不在於數據收集，而是缺乏一套論述清晰的航運及港口減碳檢討與經驗總結框架。雖然當局已公布各項目標及里程碑，但以下範疇仍欠明確：

- 將如何對照目標檢討進度；
- 由哪些機構負責整合跨範疇的成效；
- 試點項目及早期推行經驗，將如何改善往後的政策設計；及
- 策略如何隨技術、市場或監管環境的轉變而適時調整。

海運港口發展局雖然設有收集持份者意見的渠道，但始終無法取代正式的檢討機制。同樣地，氣候變化與碳中和督導委員會雖具備跨部門監督的潛力，但目前仍未見其發揮系統性檢討航運及港口減碳成效的作用。

值得注意的是，海運港口發展局早前才完成改組，其擴大後的職能及委員會架構仍處於磨合階段。作為近期提升了功能的諮詢機構，該局的內部運作、匯報週期，以至如何將執行經驗轉化為政策修訂的機制，或仍在發展中。雖然該局有潛力在往後支援經驗總結、整合資訊及策略檢視，但在支柱四框架下，其針對政策執行與成效進行系統性檢討的角色尚未完全確立。

航運業正值全球急劇變革，且具備高資本密集特質；若缺乏明確的檢討與經驗總結過程，政策恐難以與時並進，甚至淪為被動應對，而非按策略演變。

5. 支柱四評估：資訊披露改善，經驗總結機制不足

總括而言，香港在支柱四方面的表現，透明度上升，但系統化檢討與經驗總結仍見匱乏的特點。關鍵政策路向及舉措已日漸明確，與往日相比，政府在披露政策意向及初期行動方面亦更為主動。然而，目前的監察工作依然零散，系統性評估及政策調整機制仍未成熟。

於航運及港口減碳充滿變數且處於演變階段，當局總結經驗、靈活適應並調整政策的能力，與最初訂立的政策目標同樣重要。加強支柱四將有助香港應對轉型風險、維持競爭力，並確保本地行動與全球監管趨勢接軌。

IX. 持份者及公眾參與 — 支柱五

支柱五旨在審視現行的管治安排，能否促成持份者與廣大公眾積極、全面且有效地參與其中。在推動航運及港口減碳的過程中，各方參與尤為關鍵。此行業雖以商業為主導並與全球網絡緊密相連，但港口及海港相關決策所帶來的環境、社會及空間影響，往往遠超海事範疇本身，與本地社區息息相關。

1. 與全球緊密接軌的海運業界

香港海運業界網絡完善、組織嚴密，成員包括船東、定期航線營運商、碼頭營運商、船舶經紀、海事服務供應商，以及船級社與標準制定組織，為本港發展帶來優

勢。這些業界參與者緊密融入於全球航運網絡，業務橫跨多個司法管轄區，並習慣透過國際海事組織及其他海事機構，參與國際的監管程序。

作為商業機構，這些持份者有龐大誘因，主動就政策制定與政府緊密溝通。他們經常就競爭力、燃料可行性、配套基建的就緒程度、安全標準、監管協調及投資風險發表專業意見。因此，由運輸及物流局主導的諮詢過程，向來有業界代表踴躍參與，這正好反映了航運業重視技術層面及商業利益的特質。

從支柱五的角度分析，這正體現了香港管治體系的獨特優勢。業界參與不僅具備持續性，且資訊充足並切合實際營運。這種緊密互動讓業界能迅速回應擬議措施，協助政府在推行前評估可行性。然而，業界聲音佔據主導地位，難免會局限了諮詢的範疇，令討論往往側重於成本、營運實務，以及本地措施能否與國際規則銜接。

2. 本地營運商與植根香港的持份者

除了面向全球市場的跨境海事機構外，香港還有一群植根本地的營運商，包括渡輪公司、駁船營運商、本地船隻擁有人及海事服務供應商，其業務主要集中在香港及大灣區等水域。這類持份者所面對的制約與國際航運公司截然不同，例如利潤空間較窄、資產壽命週期較短，且往往更直接面對本地規管與公眾監察。

這類營運商在參與的過程中，往往會聚焦轉型帶來的實際難題，包括船隻更新週期、使用充電或加注配套基建的渠道、營運成本，以及業界適應監管規定的速度。他們的參與，正好凸顯了減碳政策在成本分攤上的轉變，尤其是當減碳成本須由本地業界承擔，而改善空氣質素、減少噪音及保障公眾健康等效益卻由社會共享。

3. 香港港口發展與海濱議題的平衡參與機制

在港口發展、海濱土地用途及海岸規劃等範疇上，換了另一套完全不同的討論模式。諸如海濱設計、海洋污

染、生物多樣性保育、康樂及體育用途、旅遊發展以至海港公眾使用權等議題，吸引了更多不同群體參與其中，包括環保團體、城市規劃師、建築師、社區組織以及旅遊業代表。

這些討論通常透過獨立的諮詢及協商渠道分開進行，例如負責海濱或城市規劃的委員會，而非放在海事政策範疇內一併商討。然而在現實中，渡輪電氣化、本地船隻排放以及海濱空間分配等核心問題，與航運競爭力及減碳策略根本密不可分。由於目前的體制將兩者拆開處理，導致有關海港空間、環境及社會層面的意見交流，往往與政策核心缺乏交集。

從管治角度分析，這種分立雖然反映了體制的專業分工，卻難免令各方參與流於零散。不同的群體僅就海港的個別層面各自發聲，缺乏一個共同平台去權衡輕重、發揮協同效應，或評估累積帶來的影響。

4. 諮詢模式與公眾參與的局限

運輸及物流局針對航運措施所展開的正式諮詢，主要面向業界及技術持份者。對於燃料安全、加注運作及遵守國際監管等範疇而言，這種做法確實合適。然而，這亦意味著公眾更關心的切身利益，例如空氣質素、海濱宜居度以及海港的社會價值，往往只能作間接討論，或透過其他政策渠道分開處理。

這種管治模式在市場主導的港口體系中屢見不鮮，但亦同時引發了支柱五所關注的核心問題：隨着航運減碳與都市生活、公眾健康及環境管理變得密不可分，現行的持份者參與機制，究竟是否足夠？

5. 「海洋經濟」新框架與未來參與藍圖

除了現行的政策舉措外，國家及區域層面近年正圍繞「海洋經濟」的概念，逐步形成一套更宏觀的策略框架。自「十二五」規劃以來，國家的發展規劃已逐步將海洋經濟列為策略範疇；到了「十四五」規劃，當局更日益看重綠色、創新及綜合性的海洋發展⁴²。目前，廣東等沿海省份在落實這套框架上最為積極⁴³。

雖然香港的政策框架尚未明確闡述這種「海洋經濟」的發展觀念，但它提供了一個重要的前瞻定位。這意味著政策將有所轉變，從過去將航運、港口、旅遊、海洋生態及海岸發展視為獨立行業分開處理，轉向更全面地理解海域空間如何產生經濟、環境及社會價值。

從管治角度分析，這引發了對未來持份者參與模式的思考。若要採納海洋經濟的發展觀念，各方必須開展更廣泛、更全面的對話，跨越航運、能源、環境、規劃、旅遊及社區利益等範疇。在這方面，最近改組的海運港口發展局大可發揮建設性作用，擔當研究與制定議程的平台，協助探討其他地方如何推行海洋經濟策略，並評估長遠對香港帶來的影響。

6. 支柱五評估：業界踴躍參與，公眾對話流於零散

總括而言，香港在支柱五方面的表現，呈現業界踴躍參與，但公眾及跨範疇對話流於零散的特點。業界參與度高、與全球緊密接軌且技術成熟，為這商業主導行業在政策制定及執行上，提供了堅實的基礎。這一直是香港落實綠色燃料、港口運作及國際協調等相關措施時，不可或缺的核心優勢。

然而，各個範疇的意見交流目前依然流於局部討論，缺乏橫向交流。商業航運持份者、本地營運商、環保團體、城市規劃師及旅遊業界，往往透過不同的體制渠道各自發聲，彼此缺乏整合。隨着航運減碳與海濱發展、空氣質素、生物多樣性及公共空間的關係變得密不可分，若缺乏更全面的持份者參與機制，政策的連貫性與認受性恐受局限。

從氣候管治的角度來看，要鞏固支柱五就必須在原有的業界參與基礎上，引入更包容與全面的對話模式，以反映海港集經濟資產、環境生態系統及公共空間於一身的多重角色。只有這樣，方能提升整體管治效能，協助香港引領其港口及海事系統在過渡複雜的轉型期時，作出更平衡的決策。

X. 管治綜合分析與主要見解

本案例闡明了香港在推動航運及港口減碳時，所面對的獨特管治挑戰。航運業與一般受地理界線限制的行業截然不同，其資產具備高度流動性，且受制於國際市場與全球監管體制；然而，港口本身卻與本地經濟、環境及空間規劃息息相關、密不可分。正因如此，這個政策範疇呈現出權力分散、以商業利益為導向的特質；要取得減碳成果，絕不能單憑行政命令，而是高度依賴各方緊密協調。

● 雙重管治挑戰：全球業界與本地港口城市

從根本而言，航運減碳帶來了雙重管治挑戰。一方面，國際航運受制於全球規則與商業競爭，並取決於跨多個司法管轄區的燃料供應；另一方面，港口是一套立足本土的系統，其基礎設施、空氣質素、公眾健康、海濱土地用途及城市發展均環環相扣。因此，香港在應對減碳議題時，絕不能單純視之為一項氣候目標，而必須將其視為關乎競爭力與就緒程度的考量，以應對瞬息萬變的全球監管趨勢。

這種雙重特質，正好解釋了為何香港在支柱一所採取的方針，側重於短期里程碑、配套基建的就緒程度以及燃料供應，而非遙遠的終極目標。在航運業界，船隻只會停靠能夠滿足其運作及商業需求的港口；因此，港口的信譽是建立在實際的準備工作之上，而非僅靠流於理想的時間表。

● 香港管治方針的優勢

綜合五大支柱，香港的管治方針展現出幾項清晰優勢：

首先，香港的政策框架體現了務實的商業思維。各項減碳措施與航運營運商在實際運作中能夠落實的方案緊密相連，在燃料加注、安全保障及港口運作上尤為明顯。在競爭激烈的航運業中，這種務實作風提升了政策的公信力。

其次，業界持續踴躍參與。業界與全球緊密接軌、技術成熟，也習慣與政府溝通。這讓業界能就政策設計及初期執行遇到的難題，提出建設性的意見，從而推動政策。

第三，種種跡象顯示政府正與時並進，在政策關注及體制配合上作出了調整。近年《施政報告》對航運及綠色海事議題的重視日益提升、正式制定了綠色船用燃料加注的行動綱領，加上改組諮詢架構，均反映出政府認識到航運減碳對於落實香港作為國際航運中心長遠策略，具有關鍵作用。

• 結構性限制及協調風險

與此同時，本案例亦揭示了香港持續面對的結構性限制。

香港向來沒有設立單一的港務局或跨部門整合機構，來統籌整個海港系統的基建規劃、監管方針及投資決策；反之，目前各方的協調主要依賴政策引導、諮詢架構以及行政機關之間的相互配合。這種模式雖具彈性，但對整體的協調能力要求極高。

縱向與橫向的權責分散，至今仍是關鍵風險。與航運減碳相關的權責散見於多個政策局及部門，而成本與效益在各個職能範疇之間分佈不均。現行的行政協調機制雖可起緩解作用，卻無法根除這些潛在矛盾，在氣候、能源、運輸、公眾健康及金融等多項政策目標交匯時，情況尤為明顯。

支柱四提及資訊披露與政策透明度有所改善，但系統層面的檢討與經驗總結機制仍未算成熟。若未能建立更清晰的跟進及修正機制，香港在評估減碳累積進度、適時調整策略，以及隨技術與國際規則轉變來管理轉型風險等工作上，均會舉步維艱。

• 政策先後次序、就緒程度與公信力

貫穿本案例的核心主題，在於釐清政策先後次序，以及配套就緒程度的重要性。在航運領域，減碳並非主要受制於長遠願景，而是中短期的可行方案。燃料供應、基礎設施的供應、安全標準及營運整合必須同步開展；若這些要素未能配合，政策難免會失去市場參與者的信任。

香港專注於營造有利條件，例如提供加注能力、推行試點項目以及作好監管準備，這反映出各方已有默契：確保配套就緒，本身就是一種實質的管治模式。這特質亦令航運業有別於其他範疇，因為在海事領域，政府難以單憑行政命令強行推動變革。

展望未來：跨越航運界限的全面整合

國家及區域層面近年圍繞「海洋經濟」提出的新框架，正為未來的管治工作揭開更廣闊的格局。雖然香港尚未明確採納這套框架，但這無疑引發了深遠的反思：往後在探討航運、港口、海洋產業、環境管理以及海港的公眾使用權時，究竟如何才能作更整體的規劃？要應對這些挑戰，就須引入更全面的持份者參與機制，並加強各個行業政策範疇之間的聯繫。

本案例帶出的氣候管治啟示

總括而言，本案例清楚表明，在一個複雜且由市場主導的行業中，要落實有效的氣候管治，關鍵不在於疊床架屋的行政管制，而在於各方的協調能力、體制方針的互相銜接，以及政策能否贏得持份者的信任。航運與港口減碳的進程，正好暴露了各自為政的局限，同時凸顯了具備彈性的管治模式，在跨越不同層面與司法管轄區運作時的重要性。

正因如此，本案例再次印證了一個核心結論：單憑減碳願景絕對不夠；最終決定成效的，是管治架構能否在面對種種變數與不確定性時，促成各方互利、權衡輕重，並在實踐中與時並進。

31. Marine Department (HKSAR Government). (2024). *Hong Kong port and maritime profile (Hong Kong Fact Sheet)*. Marine Department, Transport and Logistics Bureau. <https://www.mardep.gov.hk/en/materials-and-publications/publications/hk-fact-sheet/index.html>.
32. For information about the LNG terminal, see Hong Kong LNG Terminal Limited. (n.d.). *Hong Kong offshore LNG terminal*. <https://www.hkltl.com.hk/>.
33. See Note 31.
34. Hong Kong Maritime Week. (2025). *The near-zero emissions edition*. Page 8. https://www.hkmw.hk/assets/files/publication/HKMW_the_near_zero_emissions_edition_202511.pdf.
35. For a discussion about IMO MEPC83, see Hong Kong Maritime Week. (2025). *The near-zero emissions edition*. Pages 12-16. https://www.hkmw.hk/assets/files/publication/HKMW_the_near_zero_emissions_edition_202511.pdf.
36. Transport and Logistics Bureau (HKSAR Government). (2024). *Action plan on green maritime fuel bunkering*. https://www.tlb.gov.hk/doc/Action_Plan_on_Green_Maritime_Fuel_Bunkering.pdf.
37. Transport and Logistics Bureau (HKSAR Government). (2025). *Legislative Council LC Paper No. CB(3)1331/2025(02)*. Legislative Council Panel on Economic Development. The 2025 Policy Address Policy Initiatives of the Transport and Logistics Bureau. Hong Kong Special Administrative Region Government.
38. See note 36, pp. 12-13, 24-25.
39. Office of the Chief Executive, Hong Kong Special Administrative Region Government. (2025). *The 2025 policy address*. Paragraphs 113-118. <https://www.policyaddress.gov.hk/2025/>.
40. Transport and Logistics Bureau (HKSAR Government). (2025, November 17). *Press release: Hong Kong Maritime Week 2025 holds opening ceremony today to lead shipping green transitions*. <https://www.tlb.gov.hk/eng/psp/pressreleases/transport/2025/20251117c.html>.
41. Hong Kong Maritime and Port Development Board. (n.d.). *Hong Kong Maritime and Port Development Board*. <https://www.hkmpdb.gov.hk/en/index.html>.
42. See Figure 1 “Bureaux under the Chief Secretary and Financial Secretary Clusters” in Case Study 1 on page 8.
43. For the SCCCN, see Chapter 5 of the Main Report.
44. Chen, Y., Zhang, H., & Pei, L. (2025). “The development trend of China’s marine economy: A predictive analysis based on industry level”. *Frontiers in Marine Science*, 12, Article 1544612. <https://doi.org/10.3389/fmars.2025.1544612>.
45. Carlos Martinez. (2025, September 2). “Guangdong’s marine economy has ranked first in the country for 30 consecutive years”. *World Ports Org*. <https://www.worldports.org/guangdong-marine-economy-has-ranked-first-in-the-country-for-30-consecutive-years/>.

討論要點

航運與港口減碳

本案例深入探討在一個全球化、市場主導的港口城市中，航運及港口減碳工作所面對的管治挑戰，並重點闡述國際規管、商業決策，與本地環境及民生訴求如何相互交織，以及管治能力（而非單純的法定權力）如何主導最終成效。

以下問題旨在引導討論及反思。參與討論者的背景、專業範疇或在體制中擔當的角色各有不同，得出的結論可能因人而異。

1. 管治範圍及限制

航運業主要受國際法規約束，而港口營運則屬於本地及區域的管治範疇。

- 像香港這類港口城市的政府，在推動航運減碳時，實質影響力有何局限？
- 在對船隻或燃料缺乏直接控制權的情況下，本地管治在哪些範疇最能發揮關鍵作用？

2. 商業現實考量與氣候願景

香港的方針強調短期準備（例如燃料可用性、加注能力、基礎設施、安全框架）而非長遠的目標。

- 從氣候管治的角度來看，這是一個優勢還是限制？
- 在追求長遠減碳目標的同時，政府應如何兼顧全球航運業的激烈競爭，在兩者之間取得平衡？

3. 缺乏單一港務局的協調架構

香港並未設有單一的港務局，而是主要依賴政策引導、諮詢架構以及行政機關之間的相互配合。

- 在推動岸電設施普及或採用綠色新能源等複雜轉型時，這種協調模式具備甚麼優勢？又會帶來甚麼風險？

- 在甚麼情況下，單靠行政協作與既定程序便足以應付需求？在甚麼情況下，這種模式又會顯得捉襟見肘？

4. 縱向及跨局協調

航運減碳的權責廣泛涵蓋運輸、環境、能源、公眾健康及城市規劃等範疇。

- 縱向匯報架構與政策局各自為政的現象，如何阻礙本個案涉及的決策？
- 高層協調機制在平衡跨政策範疇的權衡取捨時，應發揮甚麼作用？有哪些實質局限？

5. 透明度、汲取經驗及適應性管治

現行的監察及匯報機制雖能反映部分進度，但系統層面的政策檢討與經驗總結依然有限。

- 落實有效的航運減碳管理，哪類資訊最不可或缺？
- 面對行業環境的不確定性及瞬息萬變，政府應如何設計檢討機制，以支援經驗總結與調整？

6. 持份者參與及認受性

香港海事界參與相當踴躍，公眾及跨界別的參與則較為分散。

- 鑑於航運業的商業特質，目前的參與模式是否適當？隨著港口政策日益影響空氣質素、海濱規劃及城市生活，現行模式會否削弱政策的認受性？
- 隨著航運減碳與公眾利益的關係日趨緊密，現行的諮詢及參與機制應如何與時並進？

7. 展望未來：跨越航運界限

國家及區域的政策論述，已開始將海事發展納入更廣泛的海洋經濟範疇。

- 這種全新政策定位為香港帶來甚麼機遇和管治挑戰？
- 航運減碳應繼續作為一個行業特定的政策領域，還是應融入一個更廣闊的海港及海洋空間願景中？

討論摘要之目的

上述問題並非為了尋求一個「標準答案」，而是希望引導參與者深入探討，在一個全球環環相扣且錯綜複雜的行業中，管治架構、體制安排及各方持份者的互動，如何影響氣候政策的成效。

案例4

綠色金融： 國際金融中心管理 氣候轉型資金

I. 引言	61
II. 綠色金融作為一個獨特的氣候管治領域	61
III. 中國內地的轉型與香港的綠色金融	62
IV. 航運的角色與多層的管治挑戰	64
V. 從個案研究得出的管治考慮因素	72
討論要點	75

I. 引言

綠色金融作為全球金融體系中的一項管治挑戰

作為歷史悠久的國際金融中心，香港在調動資金、融通全球儲蓄及支持跨境投資方面，擔當獨特角色。香港金融體系不僅服務本地經濟，亦面向國家及整個亞太地區，有效連接全球投資者與各地的企業、項目及資產。

香港許多企業同時開展本地及國際業務，融資需求涵蓋香港、內地及海外市場。不論是上市公司還是私人企業，均致力爭取國際資本。對這些公司而言，能否成功集資，除了取決於自身的業務表現及信貸狀況，亦受制於營運所在地的政策方針、監管框架，以及長遠氣候轉型帶來的變革。

近年，氣候變化與環境可持續發展已納入全球金融主流。市場日益將氣候風險視為重大金融風險；投資者與監管機構亦正嚴格審視企業在環境及生物多樣性方面的表現。同時，各地的氣候公共政策正改變資本的流向。因此，凡能展現可信的長遠氣候策略、提供清晰監管框架並維持穩定轉型步伐的司法管轄區，將更有優勢吸納尋求綠色機遇的國際資金。

自2020年成立綠色和可持續金融跨機構督導小組以來，香港已為綠色及可持續金融制定了策略願景及方向，創建了金融綠化的金融架構，並探討這對香港的意義。這不僅是開發新金融產品或吸引全球資金流的問題。對香港而言，這也是一個管治問題，關乎公共政策、監管框架及市場實踐如何互動，從而引導資金投向各個市場，促成更環保的發展成果。

綠色金融的一大核心特徵，在於其極依賴各個司法管轄區的公共政策。資金能否準確投向環保或更低碳的項目，往往取決於各地的氣候目標、監管標準、披露要求、分類目錄、誘因措施，以及長遠的政策公信力。對香港而言，香港的金融服務生態系統橫跨本地、中國內地及亞太地區，各地的政策環境均會影響投資者的

預期、牽動資本配置決策，並直接關係到綠色金融市場的整體成效。

為香港自身的綠色轉型提供資金

同時，香港的角色絕非單純是亞洲的金融中介。香港雖然幅員有限、人口較少，卻是一個高度發達、經濟富裕且基建完善的國際都市，對綠色及轉型融資的本地需求極其殷切。香港正迎來重大的氣候及生物多樣性考驗，多個範疇均需要龐大的資金投入，當中包括：翻新現有建築物以提升能源效益及營運表現（案例1）；為保育生物多樣性的基於自然的解決方案提供資金（案例2）；以及支持本地港口運作與海港相關基礎設施的減碳工作（案例3）。

這些因地制宜及針對特定行業的融資需求，絕非香港綠色金融發展藍圖的邊緣項目。相反，這些需求代表了具體且具投資價值的機遇，金融界可藉此累積實務的專業知識，加深對轉型風險與項目融資的認識，並在構建綠色及轉型融資方案時樹立公信力。因此，在香港建立本地綠色市場，實為提升專業技能、增強實力及拓展市場深度的關鍵一步。

這套架構為香港帶來了雙重管治考驗。一方面，在全球對可持續金融的預期顯著提升之際，香港必須維持作為國際金融中心的競爭力與公信力；另一方面，香港亦須確保金融體系能切實支持本地實體經濟，以應對氣候風險、加強適應能力並提升韌性。

II. 綠色金融作為一個獨特的氣候管治領域

綠色金融與其他氣候相關的政策領域截然不同。建築、生物多樣性或本地港口基建等行業，均涉及具地域限制的資產、明確的營運商及特定的行業監管機構；相反，綠色金融則在整個經濟體系中運作。綠色金融並非單純的個別行業，而是一套同時影響所有行業投資決策的全系統機制。

綠色金融本身並不直接減少排放，亦不會創造實際的環境效益。相反，金融市場是透過定價機制、資格標準、披露要求及風險評估實踐，從而決定誰可獲得資本，以及相關的獲取條件與資金成本。這些決策繼而主導整個經濟體系內低碳轉型的步伐、方向與佈局。因此，即使個別行業的氣候政策設計得何等完善，綠色金融管治一旦出現漏洞，仍可能牽動全局，對整體經濟帶來深遠後果。

綠色金融的另一大顯著特徵，在於極其依賴跨越個別行業的公信力與協調機制。資本流動性極高，在國際金融中心尤為如是。投資者除了評估項目本身的基礎因素，亦會審視企業營運所在政策環境的一致性、清晰度與持久性。展現長遠的氣候策略、發放穩定的監管訊號並維持可靠的轉型進度，能有效消除不確定因素並帶動投資；相反，零散或模糊的架構則可能阻礙資本配置，甚至加劇短視的決策行為。

對香港而言，這種全系統及跨司法管轄區的特質尤為顯著。香港的金融體系，正服務橫跨香港及亞洲各地的企業與項目。因此，香港的綠色金融管治，同時取決於本地的政策選擇、境內外的監管發展，以及國際市場的預期。倡導政策協調與機制對接之所以至關重要，絕非因為這些手段本身是最終目的，而是因為這些措施直接關係到市場信心，並切實牽動資金的有效調配。

綠色金融在公私營部門的角色劃分上，亦與其他氣候領域截然不同。政府在確立氣候目標、監管框架、披露標準及誘因措施方面，扮演關鍵角色。然而，應對氣候風險、加強適應能力並提升韌性所需的資金規模極其龐大，意味著最終大部分資金來自私人資本。因此，管治上的考驗絕非在於政府的直接投入，而是在於市場的引領與建構，即如何設計並鞏固各項制度、規則與訊號，從而在保障市場誠信及金融穩定的同時，吸引私人資本積極投入。

此外，綠色金融管治必須應對本質上具長期性、不確定性及全系統影響的風險。與氣候及生物多樣性相關的實體風險與責任風險，其演變過程漫長，往往超越傳統的投資周期。這些風險的衝擊在不同行業、地區及社區之間的分布並不平均，且可能以非線性方式相互交織。若缺乏妥善的管治架構，純粹追求私利的金融市場或會低估這些風險、推遲調整步伐，甚至以加劇未來不穩定因素的方式，導致風險敞口過度集中。

最後，綠色金融格外容易迎來公信力與誠信方面的考驗。可持續金融產品規模近年迅速擴展，引發市場愈發擔憂「漂綠」行為、定義分歧以及披露不足等問題。要維持投資者信心，必須建立一套能確保透明度、相互對比與權責明晰的管治機制；此舉不僅是為了保障市場參與者，更是為了維護綠色金融作為氣候轉型工具的認受性。

鑑於上述原因，單憑個別行業的政策工具，絕不足以有效管治綠色金融。這項工作亟需一套全面的管治方針，將長遠策略方向、高層協調機制、政策主流化、提升透明度與審核機制，以及持份者參與緊密結合。因此，以下各節將採用加強氣候管治的五大支柱模型，評估香港的綠色金融架構，藉此審視現行安排能否以可靠、連貫、高效且持久的方式，引領金融市場與氣候及生物多樣性目標並行不悖。

III. 中國內地的轉型與香港的綠色金融

中國內地低碳及生物多樣性轉型的規模與方向，與香港綠色金融體系的運作息息相關。中國作為全球最大的碳排放國以及正經歷急速結構轉型的製造業經濟體，現正進行多項舉足輕重的減碳與生態修復投資。這些發展不僅帶來融資需求、發出政策訊號，亦主導了市場預期，跟香港作為國際金融中心有直接關係。

過去十年，中國逐步將綠色發展目標，納入經濟及金融政策的制定當中。應對氣候風險、控制污染、能源轉型，以至保護生物多樣性與生態系統，均已融入國家規劃及監管框架，並在可再生能源、電網、運輸、建築、工業升級及自然保育等領域，產生龐大的資金需求。這場轉型的規模之大，意味著理解香港的綠色金融機遇時，絕不能脫離國家的政策軌跡與融資需求。

香港的定位，在於扮演兩套體系之間的中介角色，許多內地企業透過香港籌集資金、管理財資業務或建構融資安排。尋求參與內地轉型的國際投資者，則依賴香港的金融機構、顧問及市場基礎設施。國家的政策訊號，不僅左右投資流向，亦直接影響香港綠色金融實踐的設計、公信力與演變。

香港獨特的企業生態，令這兩者之間的相互影響更為顯著。許多在香港營運的公司，業務均橫跨多個司法管轄區，其融資需求同時涉及本地運作，以及位於其他地區的資產、供應鏈與項目。對這些企業而言，能否成功集資，日益取決於其整體業務版圖內的環境表現、轉型規劃及數據披露狀況。

國際市場的預期，令這些壓力更形沉重。如今不論底層資產身處何方，全球投資者均更加關注氣候風險、轉型策略及可持續表現。跨國企業亦面臨股東日益提高的期望，要求展現可靠的綠色表現，包括租用具備高能源效益的綠色寫字樓、打造低碳供應鏈，以及披露透明的環境、社會及管治報告。從外部監管的最新發展（如歐盟實施碳邊境調節機制）可見，碳強度與環境

數據已成為進入主要出口市場的重要考量。因此，企業在中國內地及更廣泛地區營運時，若同時透過香港籌集資金或管理融資安排，必須日益重視隱含排放、數據質素以及自身的轉型進度。

監管體系的機制對接

在此背景下，香港綠色金融管治的考驗，在於如何處理監管體系的機制對接。香港的金融監管機構及市場機構，必須持續緊貼國際最佳實踐：監管機構須與國際證券事務監察委員會組織，以及綠色金融網絡等國際組織保持溝通。此外，鑑於中國內地現正採納大量綠色實踐與創新，香港（包括其監管機構）必須全面掌握國家不斷演變的氣候、能源、環境及生物多樣性政策架構。此舉不僅能讓監管機構識別風險與機遇，更能令香港扮演可靠的對話夥伴，協助尋求理解中國轉型路向與政策方針的國際投資者。

香港本地的可投資綠色市場

本案例主要關注香港內部的管治協調。要掌握國家轉型的可靠訊號，固然必須理解金融界以外的政策發展；但香港自身的利益，更在於善用本地資產、市場觸及面及政策優先事項，以建立具投資價值的綠色市場。香港若能為大規模現有建築物翻新（案例1）、基於自然的解決方案與生物多樣性保育（案例2），以及因地制宜的發展措施，如港口減碳及海港相關基建（案例3）調動資金，便可藉此累積實際的融資能力、制度上的專業知識，並樹立市場公信力。正因全球在這些領域均尚待發展，香港大有機會發揮示範作用，展示如何建構及管治新型綠色金融。

案例專題4A

中國內地2016年綠色金融改革：一個結構性的轉折點

中國國務院於2016年發布綱領性的《關於構建綠色金融體系的指導意見》，首次將綠色金融確立為全面協調的國家戰略首要任務⁴⁶。該項改革旨在調動私人資本以支持控制污染、提升能源效益、發展清潔能源及保護生態；因為中國深知，單憑公共財政絕不足以達成環境目標。

2016年確立的架構，意味著環境資助已由個別項目層面，轉向全系統的金融改革，範

疇涵蓋綠色信貸、綠色債券、資訊披露、排放權交易、誘因措施及機構協調。儘管具體落實隨時間不斷演變，該項改革仍為中國經濟轉型的方向，以及金融市場在其中扮演的角色，發放了強烈而持久的訊號。

對香港而言，2016年改革的重大意義，絕非在於具體的政策工具，而是在於其帶來的政策訊號效應。這項改革向服務中國內地的金融機構發出明確指引，要求這些機構

必須發展綠色金融能力、理解轉型風險，並全面配合中國內地新興的環境優先任務。在這樣的政策大局下，香港的監管機構、金融機構及市場參與者，亦將持續審視自身在支持區域以至全球氣候轉型中所扮演的角色。

IV. 透過五大支柱模型審視綠色金融

本案例採用《加強氣候管治：香港從目標到實踐》（第三章）所載的五大支柱模型，透過加強氣候管治的角度去審視香港的綠色金融。研究之目的不是要評估個別金融產品、機構或市場的表現，而是檢視香港的管治安排是否能以可信、連貫及持久的方式，使金融活動與氣候及生物多樣性目標保持一致。

本研究將綠色金融視為一項管治功能，而非個別行業或工具目錄。雖然綠色債券、可持續發展掛鈎貸款、轉型融資及環境社會管治標籤基金等產品很重要，但它們的成效取決於周邊政策環境：長遠策略方向、監管協調、市場規則、執法與信譽、披露框架及持份者參與。因此，分析聚焦於管治安排如何創造誘因、管理風險及影響整個經濟的資本配置。

本個案研究特意以地域為本，並以市場需求為核心。雖然上文已說明國際標準、跨境資金流以及中國內地低碳轉型的重要性，但接下來的管治評估，將集中探討香港本身的政策優先處理事項、資產優勢及發展，

如何為綠色投資開創有利條件。因此，本案例無意詳盡比較香港與其他國際金融中心，亦不會對全球披露標準或分類目錄框架進行技術性對比。上述標準僅視為香港運作環境的一部分，並在適當之處引用，而非本報告的分析重點。案例的關鍵在於香港內部的管治與協調，如何讓監管機構、政策制定者及市場參與者各司其職，將政策目標轉化為實體經濟中切實可行的投資機會。

五大支柱模型的應用如下：

- **支柱一（長遠願景、目標及策略方向）** 審視香港是否已確立清晰而可信的長遠定位，以配合本身的經濟結構與轉型需求，引領綠色金融發展。
- **支柱二（高層政治領導及整體政府協調）**：評估金融監管機構、政策局及其他公營機構之間的職責分配與協調機制。

- **支柱三（跨政策範疇的整合（「主流化」））：**探討綠色金融如何融入更廣泛的政策範疇，包括土地用途、基礎建設規劃、環境政策及行業轉型策略。
- **支柱四（透明度、監察、匯報及獨立審查）：**評估資訊披露、數據及匯報安排的支持決策與汲取經驗方面的成效，而非單求符合技術性法規。
- **支柱五（持份者及公眾參與）：**審視金融機構、企業及民間社會如何共同參與，以塑造並落實香港的綠色金融發展藍圖。

以下分析聚焦於本地優勢、現存差距及有待拓展的範疇，旨在探討香港如何能進一步擴展綠色金融實力，同時鞏固其國際金融中心的角色。

支柱一：

長遠願景、目標及策略方向

支柱一旨在審視香港的綠色金融長遠願景，是否清晰可信並切合自身的經濟結構與轉型需求，而非流於純粹的監管對接或國際定位。

1. 不斷演變的願景：從探索到監管協調

香港的綠色金融發展在過去十年不斷演變。早期的發展源於2016年國務院對綠色金融的新重點（詳見案例專題4A）。特區政府其後邀請金融發展局就綠色金融的發展展開研究，並於2016年發表首份報告⁴⁷。隨後數年，有關綠色債券、披露慣例及可持續投資的研究、諮詢和政策陸續增加。這段時期，適逢國際間氣候相關財務披露步伐加快，市場亦預期金融中心須與新興的全球標準接軌。香港的金融監管機構隨之逐步採納國際最佳做法，包括落實氣候相關財務披露工作小組以及其後國際可持續發展準則理事會的可持續發展匯報框架，同時亦開始留意與自然和生物多樣性相關的新興架構，例如自然相關財務披露工作小組⁴⁸。

這個發展階段奠定了香港的監管信譽，並為決策工作打下穩健基礎。透過將披露要求及監管做法與國際規範接軌，香港展現出對全球投資者預期的重視，並確立了在氣候金融風險下維護市場誠信的決心。

2. 協調與信譽：綠色和可持續金融跨機構督導小組的成立

2020年綠色和可持續金融跨機構督導小組成立，標誌著本港在策略定位上有了更清晰的論述。小組的誕生，反映政府意識到綠色金融並非單一監管機構或政策局的職責，而是跨越整個金融監管與公營機構體系、亟需共同協調的重要一環。

督導小組在理順監管措施、推動香港與國際標準接軌，以及展現高層次的集體決心方面，發揮了關鍵作用。作為協調平台，小組的運作彰顯了一個新的發展方針，即把綠色金融視為橫跨金融監管、風險管理及市場基礎建設的全系統議題。

然而，策略至今的焦點多集中在監管層面的協調及披露框架的構建上，較少明確探討如何將綠色金融轉化為推動香港自身經濟轉型的工具。雖然監管公信力是建立綠色金融中心的必要條件，但單憑這點，仍不足以構成一套完整的策略願景。

3. 策略斷層：從監管協調到開拓市場

與此同時，隨着金融監管機構逐步推動本地架構與國際最佳做法接軌，香港的氣候及環境政策藍圖亦日趨具體。特區政府已在多個本地關鍵範疇落實政策與目標，包括現有建築物翻新、生物多樣性保育與基於自然的解決方案，以及港口與海事活動減碳（詳見案例1、2及3）。

這些範疇反映香港龐大且長期的投資需求，同時亦為金融界提供機遇，在與實體資產及政策目標掛鈎的綠色和轉型投資上，去發展其在結構設計、融資及管理方面的實務專業知識。然而，這些本地轉型方案並未持續被納入一個統一的綠色金融願景之中，以致未能明確將政策優先次序與市場發展緊密連結。

這導致策略上的協調並不全面。一方面，香港在建立綠色金融的監管基礎及維持國際信譽上，投入了大量資源；另一方面，對於預期綠色金融如何支持本地的轉型優先項目，並受其帶動，又或如何刻意開拓本地綠色市場，以累積市場深度、專業技能及推動創新，則缺乏明確的說明。

4. 對支柱一的策略啟示

從支柱一的角度來看，香港的綠色金融願景可以概括為不斷演變，但尚未完整。從早期的研究，到監管層面的相互協調，再到成立跨機構小組，這條發展之路反映出香港在制度上確實有所進展並累積了經驗。綠色和可持續金融跨機構督導小組的成立，更提供了一個重要平台，讓更具整全性的策略方向得以逐步成形。

展望未來，策略上的挑戰並非香港應否繼續與國際標準接軌，因為這點依然重要；真正的挑戰，在於其綠色金融願景能否更明確地將監管框架與立足本地的市場開拓聯繫起來。這將有賴政府去說明綠色金融如何支持本地優先的減碳需求，以及這些本地市場可如何發揮試驗場的作用，從而開發出適合更廣泛地區的融資模式。

就此而言，支柱一揭示了一個機遇，讓香港的綠色金融願景，可以從以往主要以維持公信力及滿足合規要求為核心，轉型為一個同樣強調能力建設、市場發展以及對實體經濟帶來實質影響的藍圖。

支柱二：

高層政治領導及整體政府協調

柱二審視香港是否具備有效的安排，以進行高層協調與領導，支持綠色金融作為一項跨領域的管治功能。這一挑戰在許多司法管轄區都十分普遍，因為綠色金融必然涵蓋金融監管、氣候及生物多樣性政策、基礎建設規劃及經濟發展。香港的情況也不例外，這些職責分散於多個政策局及法定監管機構。由於每個機構均在界線清晰的職權範圍內運作，這意味著要做到協調一致，絕非必然的事，而是一項需要付出努力的核心管治任務。

1. 策略領導與制度約束

財政司司長對香港的經濟與金融政策負有整體責任，對金融服務業的穩健發展、競爭力及國際定位，亦有明確的策略利益。鑑於香港發揮著中國國際金融中心的作用，這項職能尤為重要。

同時，高度的監管獨立性是香港金融體系的一大特點。銀行、證券、保險及退休金均由根據不同條例設立的法定監管機構監督，各機構擁有明確界定的法定職責及營運自主權。這種制度設計鞏固了監管公信力與市場信心，但也意味著財政司司長不會直接監管金融監管機構，亦不能單方面主導整個體系的監管政策。

因此，應對綠色金融這類跨領域議題時，必須透過協調、凝聚共識及理順策略方向來發揮領導作用。這雖帶來優勢，但也有其局限：在保留監管獨立性的同時，整個體系的轉型步伐，將取決於協調機制能否有效運作⁴⁹。

2. 綠色和可持續金融跨機構督導小組作為協調平台

2020年成立的綠色和可持續金融跨機構督導小組，是應對上述協調挑戰的重要一步。督導小組匯聚了主要金融監管機構及相關政策局，提供了一個重要平台，以便在香港現有的管治框架內，協調綠色及可持續金融的發展方針。

督導小組由香港金融管理局及證券及期貨事務監察委員會（證監會）這兩個最具影響力的金融監管機構共同主持。其成員涵蓋了一系列職能互補、各具專業知識的監管機構及政策局。當中包括保險業監管局（負責監督保險業及提供風險管理專業知識）、強制性公積金計劃管理局（監督退休儲蓄及長期投資）、財經事務及庫務局（負責與財政司司長更廣泛的金融及財政政策職責保持政策聯繫）、環境及生態局（負責氣候、環境及生物多樣性政策目標），以及會計及財務匯報局（提供企業匯報、審計及披露方面的專業知識）。整體而言，這種組成反映出各方明確意識到：綠色金融橫跨金融監管與公共政策兩大範疇，亟需全面協調監管監督、披露框架、長期投資，以及氣候與環境目標。

從支柱二的角度來看，督導小組建立了一個重要的高層協調制度平台。它促進了監管機構之間的定期互動，保障了監管方針的連貫性，並推動本地機構之間、以至與不斷演變的國際標準相互對接。此外，它亦讓政策局得以就超出單純金融監管範疇的議題，與各監管機構緊密溝通。

3. 綠色和可持續金融跨機構督導小組內的協調：超越規管的管治

雖然督導小組在加強監管協調及提升香港國際信譽方面成效顯著，但其角色必然超越單純的技術協調。鑑於香港作為具前瞻性的國際金融中心，督導小組亦必須成為討論管治的平台，探討綠色金融如何與時並進，以滿足本地及區域需求。

香港的綠色金融管治，絕非僅限於確保披露標準或監管實踐維持一致，更關乎金融規管、公共政策與市場發展如何全方位互動，以支持實體經濟轉型等策略問題。這些議題包括綠色金融如何協助調配資金，投入香港自身的優先項目（例如案例1、2及3），同時支持在整個區域營運的企業與項目。

在香港的體制架構內，督導小組是少數能夠橫跨監管與政策領域召集這類討論的機構。因此，其成效不僅

取決於如何協調監管舉措，亦取決於其能否審視更廣泛的管治問題，包括如何理順公共政策訊號及發展策略，使其與金融框架緊密銜接。

4. 對領導及協調的啟示

從支柱二的角度來看，在清晰的體制規範下，香港的綠色金融管治展現出良好的協調機制。各方在保留監管獨立性的同時，透過有條理的交流而非中央控制來實現協調。這種模式在建立公信力以及銜接國際最佳實踐方面，成效有目共睹。

與此同時，這種協調模式實有賴各機構秉持共同願景、確立清晰策略並保持長期參與。綠色金融的定位不應局限於監管框架，更應發揮催化的功能，以開拓市場並推動實體經濟轉型；因此，督導小組必須與時並進。為此，香港無須增設新機構，關鍵在於拓展現有體制內的管治討論，確保香港的綠色金融發展策略，與本地經濟結構、發展方向以及在區域轉型中所擔當的角色密不可分。

就此而言，支柱二既突顯了香港協調模式的優勢，亦揭示了其局限。督導小組固然為跨機構領導奠定了可靠基礎，但其長遠成效，最終取決於能否將監管銜接，融入更宏觀的策略考慮。這意味著香港必須審視在低碳及自然正向的世界中，自身作為國際金融中心的未來發展。

支柱三： 跨政策領域的整合（「主流化」）

支柱三審視綠色金融的考慮因素，是否已融入政府政策領域、金融監管及市場實踐，以支持實體經濟轉型。在綠色金融這個領域，主流化不僅指可持續發展論述或匯報要求的普及，而是指將金融思維納入政策設計及實施，同時將行業政策目標融入金融決策。由於綠色金融橫跨公共政策與私人資本兩大領域，有效的主流化必須雙向進行，並延伸至公共行政以外的層面，以至涵蓋資產擁有人及項目發展商。

這種對主流化的解讀，對政策局及監管機構而言或許較為罕見，正因為此舉跨越了既有的體制架限。香港與許多司法管轄區一樣，各政策局及法定監管機構均在清晰界定的職能範圍內運作，對於將工作擴展至法定職責以外，自然持審慎態度。特別是金融監管機構，高度重視審慎監管、市場誠信及監管確定性；而政策局則專注於行業目標及落實計劃。從這個角度來看，更深入的跨領域接觸，似乎有可能模糊問責界線，或帶來職能範圍過度擴張的風險。

然而，此支柱所應對的挑戰，並非要超越既有的體制角色，而是要促成各機構之間的有效協調。綠色金融的運作空間，正好處於政策設計、監管及市場活動等傳統範疇的交匯點。因此，若各機構流於各自為政，可能會削弱整個體系調配私人資本的能力，難以應對氣候風險緩解、適應及韌性所需的規模與速度。此處所指的主流化，是指建立結構化的渠道，以促進跨職能範圍的交流、協調及協作，而非削弱監管獨立性或政策職權。

1. 公共行政內的金融主流化

傳統上，香港政府高度依賴直接公共開支來落實基建及公共政策目標。因此，許多政策局及部門一向習慣主要從政策效益及工務工程預算的角度出發，而非從融資結構、風險分配或長期投資模式去籌劃項目。這種方針，反映出香港歷來財政狀況穩健，具備充裕的公共資金支持大型項目。

然而，財政與政策背景正在轉變。氣候風險緩解、適應及韌性，加上生物多樣性保護所需的投資規模龐大且歷時漫長；而對各項公共開支的需求殷切，加上未來收入亦面對較大不確定性，種種因素均限制了政府單靠公共資金承擔項目的能力。在這情況下，業界日益明確意識到，單憑公共資源根本不足以全面落實跨行業的轉型目標。

引導私人資本投入因此勢在必行。只要能建立合適的融資框架、收入模式及風險分擔安排，私人投資便可擴大可承辦的項目範圍、加快落實速度，並能減輕公

共財政壓力。這為政府體制之內將金融因素納入主流，提供了強而有力的理據。要令綠色金融發揮效用，各政策局及部門必須掌握可融資能力、生命週期成本、項目匯集及風險分配等概念，並與金融機構攜手合作，設計出具備投資吸引力的項目結構，與公共資金相輔相成，甚至可引入影響力投資及慈善捐贈。

從管治角度而言，在公共行政體制內將金融納入主流，絕非要讓金融考慮凌駕於政策目標之上，而是要藉此拓展能力，達成比單靠公共開支更宏大的氣候及環境成果。

2. 在金融體系內將行業知識納入主流

主流化工作亦必須反向並行：即由行業政策範疇進入金融體系之內。對於金融監管機構、金融機構及市場參與者而言，綠色及轉型融資的發展，絕不能單靠調整現有的風險框架，或套用標準化的產品範本。許多與氣候緩解、適應及韌性相關的投資機會，例如大規模建築物翻新、生物多樣性與基於自然的解決方案，或是港口及基建轉型，均未能完全套用傳統的資產類別，亦不符合既定的風險回報模式。

綠色金融能否發揮效用，取決於金融界對特定行業的政策目標、技術限制及落實模式有更深厚的認識。這包括理解監管要求、成效標準、土地用途規劃、保育目標或營運實際情況，如何塑造項目設計、現金流及風險分布。正是透過金融專業知識與行業知識的相互結合，具備投資吸引力的創新項目結構才得以逐步形成。

這代表綠色金融的發展重心有所轉移：由以往主要視為識別風險及進行披露，轉向更具開創性的金融結構設計及產品研發。金融界不能只單純探討如何為氣候或自然相關風險進行定價或提供緩解方案，亦必須研究如何制訂新的收入模式、項目匯集機制、擔保方案或混合融資安排，以確保項目具備可融資性。若非金融監管機構與市場機構，跟各政策局及行業專家持續交流，這類創新措施實在難以出現。

從管治角度而言，將金融納入主流因此意味著要拓展能力，讓金融監管機構及市場機構能夠切實應對特定行業的轉型挑戰。這不單是將其視為需要管理的外部風險，更應視之為能夠配合公共政策目標、推動金融創新的契機。

3. 在資產擁有人及項目開發商之間將金融納入主流

主流化的另一層面，涉及資產擁有人、項目開發商及營運商。對於這些市場參與者而言，資本開支往往阻礙了綠色投資的開展，尤其是在項目回報期長、效益分散或收入流不確定的情況下。因此，不少在技術上可行且切合政策方向的項目，最終可能僅因融資限制而非缺乏效益，而導致無法推行。

在這情況下，將綠色金融納入主流，亦涉及對非金融業界的教育、推廣與聯繫工作。資產擁有人及項目開發商需要加深了解各類融資選項、混合融資、按績效表現制訂的合約、風險分擔機制，以及新興的綠色金融工具。他們亦同樣需要支援，將政策目標及技術規範，轉化為可供投資者評估及提供融資的項目計劃書。

這方面的主流化工作，正好反映了其他政策範疇（如生物多樣性）的經驗，即有效的落實進度，實有賴政府以外的持份者共同參與。在綠色金融領域中，若不刻意在項目發起人及資產擁有人之間建立共識並提升相關能力，開拓市場的工作恐怕仍流於零散，且僅局限於少數資源充裕或專注於可持續發展的參與者。

4. 對支柱三的啟示

從支柱三的角度來看，將金融納入主流乃是一項全系統的管治挑戰，而非狹隘的行政任務。此舉需要將金融思維融入政策設計與落實之中，將行業知識融入金融監管及市場實踐之內，並將融資能力普及至資產擁有人及項目開發商。

立足香港，其目標既要支持本地轉型，又要發揮具前瞻性國際金融中心的功能；因此，能否有效將金融主流

化，對於將監管目標轉化為實體經濟成果至關重要。綠色金融在這些範疇的普及程度，因此將起著關鍵作用，決定了香港的綠色金融議程最終只能逐步帶來改善，還是能推動更大規模和具變革性的投資。

對於規模較小的企業及供應鏈參與者而言，這些主流化挑戰尤為嚴峻，因為它們正面臨氣候及自然相關數據與融資要求日益增加的影響；有關課題將在支柱五持份者及公眾參與中作進一步探討。

支柱四：

透明度、監察、匯報及獨立審查

支柱四審視香港的綠色金融管治框架，能否以促進有效資本配置及持續改善的方式，落實透明度、披露與檢討。在綠色金融的範疇下，透明度是建立市場信心、進行風險評估，以及引導私人資本投入以支持氣候與生物多樣性轉型的有利條件。

1. 披露作為轉型基建

香港在處理綠色金融透明度方面，一向專注於與時並進，與國際標準接軌，以落實披露及匯報實踐。金融監管機構已逐步將全球框架納入監管預期（例如上市公司的環境、社會及管治報告），反映出業界深信一致、可比較且有助決策的資訊，對維持投資者信心及市場誠信至關重要。不論是與國際可持續發展準則理事會接軌的可持續發展相關財務披露，還是在自然相關財務披露工作小組下，對自然相關風險日益增加的關注，均確立了香港綠色金融制度的發展路向。

企業普遍認為這些新發展帶來不少挑戰。匯報程序需要採集全新形式的數據，並提升內部協調及分析能力，而有關範圍往往超越企業自身架構，延伸至供應鏈及價值鏈。然而，從管治層面來看，這些要求正正反映出氣候與生物多樣性轉型本身的規模及複雜程度。隨著環境風險和依賴性對財務狀況帶來實質影響，編製及披露相關資訊已成為市場運作不可或缺的一環。

從這個角度來看，披露框架正是推動轉型的基礎配套。這些框架建立了一套共通的資訊基準，讓投資者、貸款機構、保險公司及監管機構能更一致地評估不同行業與司法管轄區的風險和機遇。對於香港這個國際金融中心而言，銜接國際披露標準，對維持與全球資本市場的緊密聯繫更起著關鍵作用。

2. 適度透明：限制與取捨

與此同時，單靠披露作為管治工具有其局限，並引伸出有關適度性、實用性及執行能力等關鍵問題。對於不少企業，尤其是資產密集或技術複雜的行業而言，要符合不斷變更的披露預期往往耗費大量資源。當這些要求沿著供應鏈層層下達，牽涉到缺乏專門知識或數據採集能力的中小型企業時，所面對的挑戰將會更為嚴峻。

從支柱四的角度來看，關鍵問題因此不在於披露要求是否應該存在，而在於這些要求在實際運作中的成效。如果透明度只能產生龐大數據，卻無法提升決策質素，便有可能在未能帶來相應效益的情況下，徒增營運成本。相反，過於狹窄或一成不變的披露制度，亦可能無法捕捉新出現的風險或轉型動態。

香港目前的方針正反映出這種審慎的平衡取態。監管機構在優先考慮與國際接軌及維持市場信譽的同時，依然密切關注落實時面對的挑戰。這種謹慎方針與香港更廣泛的監管理念一脈相承，即強調市場穩定與適度性。這亦突顯了輔助性管治機制的重要性，以支持市場與時並進。

3. 檢討、反饋及學習：新的不足之處

雖然香港在採納及落實國際披露框架方面取得重大進展，但較少跡象顯示市場設有專門機制，為整個綠色金融生態系統進行系統性的檢討與學習。目前，透明度的功能主要透過合規與監管來實踐，而非透過結構化評估，去檢視披露要求如何引導市場行為、投資決策或項目發展。

這並不代表缺乏監督。各個金融監管機構已在其職權範圍內監察遵循情況，而綠色和可持續金融跨機構督導小組等協調機制，亦提供了一個資訊共享及保持步伐一致的平台。然而，這些安排並非為了評估成效、識別系統性阻礙，或是將經驗教訓回饋到政策設計之中。

從管治角度來看，缺乏正式的檢討功能，既反映了體制上的局限，亦是審慎權衡後的結果。鑑於監管機構享有法定獨立性，加上國際標準正不斷變更，香港一直以來均優先考慮維持靈活性並與國際接軌，而非建立全新的監管架構。儘管如此，隨著綠色金融市場日趨成熟以及披露要求不斷擴大，建立能夠促進跨機構學習的意見反映渠道，其需求已愈來愈迫切。

4. 對支柱四的啟示

透過支柱四的層面來看，香港的綠色金融管治雖然充分展現出對提升透明度及與國際接軌的堅定決心，但在結構化檢討和適應性學習方面的能力卻相對有限。雖然與國際可持續發展準則理事會框架看齊的披露要求，對企業而言是一項不輕的負擔，但這亦為鞏固市場信心與帶動資本流動奠定了必要的基石。

因此，管治上的考驗並非要盲目為披露義務加碼，而是要確保透明度能發揮實效，支持市場持續學習、調整適應，並引導市場長遠發展。箇中關鍵，在於掌握披露要求如何影響不同行業、了解數據在投資及貸款決策中如何體現，並在不損害誠信度的前提下，釐清需要作出哪些調整，以扶助新興的綠色市場。

從這點來看，支柱四的分析與前幾個支柱的發現互為印證。儘管監管接軌與跨部門協調已取得長足發展，但綠色金融管治能否發揮最大成效，將愈來愈取決於體制能否從落實經驗中汲取經驗，並因應經濟的實際成效，從而彈性調整各項要求。香港如何看待持續學習，將直接決定透明度最終會流於形式化的守規程序，還是能化作動力，引導市場發展並開拓轉型融資。

支柱五：

持份者及公眾參與

支柱五主要審視持份者如何參與香港的綠色金融管治，以及現行安排能否促進市場持續學習、推動能力建設，並確保各項措施得以有效落實。在綠色金融這個領域，持份者參與絕非流於諮詢或資訊交流，而是關乎不同市場參與者如何與時並進，共同推動管治架構的演變，並切實促進綠色市場的長遠發展。

1. 活躍且積極參與的持份者生態系統

香港金融業的特點，在於擁有一個由非政府參與者組成、既嚴密且成熟的生態系統，當中涵蓋金融機構、行業協會、專業團體及服務供應商。香港綠色金融協會等組織，連同會計、稅務、法律、風險管理及諮詢等專業領域，均積極參與政策討論，並定期向政府和監管機構提交意見、技術分析及建議。

持份者普遍樂意獲得貢獻的機會，並傾向參與和自身專業知識相符的議題。整體而言，這種兼具多元與成熟的觀點，是推動香港綠色金融發展的重要資產，能為掌握市場狀況、落實時面對的挑戰，以及金融創新帶來的新興機遇，提供獨到的見解。

2. 從諮詢到集體解決問題

雖然持份者參與向來主動且具建設性，但目前主要著眼於前期的諮詢與意見匯集。現行的諮詢程序和工作小組雖提供了反映意見的渠道，但較少設有相應機制，讓持份者共同評估綠色金融政策在實際運作中的成效、識別跨行業的系統性阻礙，或合力制定解決方案以支持市場增長。

從管治角度來看，這正正反映出一個機遇，而非不足之處。鑑於綠色金融錯綜複雜，推行結構化的集體解決問題模式，將有助把持份者的專業知識，切實轉化為實質進展。更深度的參與，將可讓市場參與者的獨到見解，不僅能為政策設計提供依據，更可引導政策往後如何調整適應，並推動市場的長遠發展。

3. 中小企、供應鏈及包容性

中小企是持份者參與中尤其重要的一環。中小企既是香港經濟的重要支柱，亦深植於區域及全球供應鏈之中。然而，專責金融事務的官員及監管機構，過往卻較少將其納入倡導與聯繫的範圍。隨着市場對氣候和自然環境的預期日益提高，並逐步擴展至整個價值鏈及「範圍三」的考量，中小企正逐步涉足綠色金融管治。

對許多中小企而言，資源與能力的局限（包括技術專長不足、缺乏數據系統及融資渠道有限），切實影響了它們應對低碳轉型的方式。因此，有效的持份者參與，必須能讓中小企有意義地投入其中，具體手段包括提供教育培訓、簡化工具、技術支援，並制訂能兼顧其中小規模與能力的融資架構。若對中小企缺乏這種包容性，綠色金融恐會加劇現存的資訊與資源差距，從而對廣泛的轉型造成阻礙而非提供支持。

4. 對支柱五的啟示

透過支柱五的層面來看，香港的綠色金融管治雖受惠於一群熱心投入且具實力的持份者，但若能將持份者的實踐經驗更深層次地融入管治架構，將可帶來更大的裨益。未來的關鍵不在於盲目擴大諮詢範圍，而是要加強並調整現行的參與機制，以推動市場持續學習、增進各方協調，並對應對轉型挑戰建立共同承擔的意識。

就此而言，支柱五的分析與前幾個支柱的發現互為印證。監管接軌、跨部門協調、主流化及提升透明度固然提供了必要的基石，但綠色金融管治能否發揮最大成效，最終仍取決於不同規模和經驗的持份者，能否作為合作夥伴，在落實政策、推動創新及開拓市場的過程中參與其中。

案例專題4B

綠色和可持續金融跨機構督導小組溫室氣體排放計算工具及估算工具（針對中小企）⁵⁰

在綠色和可持續金融跨機構督導小組的支持下，推出了一套專為本港及大灣區市場而設的免費溫室氣體排放計算與估算工具，並由證監會牽頭推動。這套工具由督導小組與香港科技大學聯合開發，設計上特別顧及中小企的需要，以簡單易用為原則，旨在協助中小企量度並掌握自身的碳排放狀況。工具亦特意聚焦於能源消耗，因為這往往是許多小型企業最主要的碳排放來源。

這套計算器工具於2024年2月推出，在此之前已邀請了一批中小企試用，確保操作簡便。工具能讓用戶計算自身的碳足跡、找出主要的碳排放來源，並將預測表現與其他企業進行指標對照。基本上，隨着碳數據要求逐步擴展至供應鏈及「範圍

三」匯報，這類工具在扶助中小企方面將可發揮重要作用。

儘管這套工具設計實用且門檻不高，但目前的採用率依然偏低。這正正反映出市場缺乏明確的體制機制，去主動接觸中小企並加以推廣。雖然證監會牽頭推動這套工具，與其提升市場透明度及披露質素的目標相符，但不論是證監會還是綠色和可持續金融跨機構督導小組，其職權範圍皆不包括直接聯絡中小企，或主導全港整體的專業能力培訓活動。

這項經驗正好反映出綠色金融管治所面對的一個更廣泛考量，就是各機構之間的職責過於分散。開發技術工具的工作，自然屬於金融監管機構的權責範圍，但

接觸中小企、提供業務支援以及向全行業推廣的責任，卻往往落入其他部門手中。如果這些部門之間缺乏協調，即使出發點再好的措施，最終亦可能難以普及或發揮預期成效。

從管治層面來看，這個案例突顯了在開發技術工具的同時，必須配合相應的政策落實機制，兩者相輔相成。如果能採取一個更全面的協調方針，例如邀請專責商業、貿易或中小企發展的政策局（如商務及經濟發展局）一同參與，將有助確保這些旨在扶助低碳轉型的實用工具，能夠在更廣泛的商業社群中得到有效宣傳、普及採納並融入日常營運之中。

V. 從個案研究得出的管治考慮因素

本案例突顯香港的綠色金融管治，在監管協調及機構協調方面演變迅速；然而，如何將這些優勢轉化為市場構建及實體經濟轉型，則面對更複雜的挑戰。從五大支柱模型的角度來看，當中牽涉到幾項跨範疇的管治考量。

首先，本案例說明在綠色金融管治中，釐清策略目標至關重要。香港在銜接氣候及可持續發展披露的國際標準方面，進展顯著，有效鞏固了其作為國際金融中心的信譽。同時，本案例表明，單憑監管協調並不足以構成完整的策略願景。若能更清晰地說明綠色金融如何支持香港本身的轉型優先事項，將有助於緊密連結金融管治與本地的實質成果。

第二，本案例強調藉著現行體制安排進行協調的價值，同時亦點出其局限。綠色和可持續金融跨機構督導小組在協調各金融監管機構及政策局的工作上，確實發揮了積極作用。然而，綠色金融所引發的管治問題，已超越單純的監管一致性，更涵蓋公共政策訊號、項目推行與融資結構三者之間如何相互影響。應對這些問題並非要增設新機構，而是需要現有的協調平台更積極投入，應對市場構建的挑戰以及實體經濟的投資需求。

第三，本案例突顯了將金融因素納入主流，本質上是一項雙向的管治挑戰。一方面，隨着財政資源漸趨緊絀，加上私人資本對實現氣候與環境目標十分重要，各個政策局及部門在設計計劃時，日益需要融入金融思維。另一方面，金融監管機構及市場參與者亦必須加

深理解特定行業的政策目標與技術現實，從而開發具投資價值的創新融資結構。因此，要有效將金融考量融入主流，關鍵在於跨越傳統體制界限的系統化學習與協作，而非各自固守本身的職能範疇。

第四，本個案研究點出透明度與披露在建構基礎設施上發揮的關鍵作用，同時亦揭示了體系在系統化檢討及制度學習方面的不足。儘管國際披露框架對企業的要求極高，但香港接納該框架，正好為增強市場信心及調配資本奠定堅實基礎。然而，現行的香港氣候及綠色科技政府委員會，在工作計劃及具體成果上均缺乏透明度，因而為私營部門的協調帶來障礙。更核心的管治挑戰，在於如何運用這些披露資訊：究竟是有助於制度學習、完善政策及推動市場發展，還是主要流於合規程序？加強監管機構、政策制定者與市場參與者之間的反饋機制，將能提升綠色金融管治體系的彈性應變能力。

最後，本案例表明，持份者參與對有效管治雖不可或缺，但至今依然不足。香港擁有一個由金融機構、專業團體及行業協會組成的活躍生態系統，各方均樂意提供專業知識與見解，這對香港大有裨益。然而，若要將持份者參與轉化為實質的管治成果，必須建立相關機制，以支持持續參與、集體解決問題，並將資源有限的市場參與者（特別是中小企）納入其中。缺乏這類機制，即使政策及措施設計得何等完善，應用範圍或會受限，進而削弱其對整體經濟低碳轉型的貢獻。

綜合而言，案例4表明，香港的綠色金融管治已建立強大的制度基礎，但未來的成效將取決於這基礎如何與本地轉型優先事項、學習過程及包容性市場發展相連接。

46. In 2016, China's State Council endorsed the *Guidelines for Establishing the Green Financial System* (《关于构建绿色金融体系的指导意见》), jointly issued by the People's Bank of China and six other ministries, which laid out a coordinated policy framework to mobilise and incentivise private capital into green sectors and to build an institutional green finance system in China.
47. Financial Services Development Council. (2016). *Hong Kong as a regional green finance hub* (FSDC Paper No. 23). <https://www.fsd.org.hk/media/p4pfkwvj/green-finance-report-english.pdf>.
48. The TCFD was established by the Financial Stability Board to develop recommendations for voluntary, consistent climate-related financial risk disclosures for companies and financial institutions. The ISSB, established under the IFRS Foundation, develops global baseline sustainability disclosure standards, incorporating and building on the TCFD framework. The TNFD provides a complementary framework for identifying, assessing, and disclosing nature-related risks and opportunities, including biodiversity and ecosystem impacts. These are all international efforts to harmonise the identification, assessment, and disclosure of sustainability-related financial risks and opportunities, enabling greater comparability, consistency, and decision-usefulness for investors, regulators, and other market participants.
49. See Figure 1 "Bureaux under the Chief Secretary and Financial Secretary Clusters" in Case Study 1 on page 8.
50. Green and Sustainable Finance Cross-Agency Steering Group. "GHG Emissions Calculator". *Hong Kong World's Sustainable Finance Hub*. <https://www.sustainablefinance.org.hk/en/data-technology/calculator-for-scope-1-and-scope-2-greenhouse-gas-emissions-of-a-corporation>; Green and Sustainable Finance Cross-Agency Steering Group. "GHG Emissions Estimator". *Hong Kong World's Sustainable Finance Hub*. <https://www.sustainablefinance.org.hk/en/data-technology/estimator-for-scope-1-and-scope-2-greenhouse-gas-emissions-of-a-corporation>.

討論要點

綠色金融

本案例探討香港的綠色金融管治，如何藉着監管協調、跨機構協調及銜接國際標準而演變，同時探討這些安排如何轉化為本地市場構建及實體經濟轉型等問題。

參與者在探討本案例時，可考慮以下問題：

1. 綠色金融在香港更廣泛的氣候、環境及發展策略中，除發揮監管協調及建立國際信譽的作用外，定位是否清晰？
2. 現行協調機制在多大程度上發揮效用，推動金融監管機構及政策局聯手應對構建市場的挑戰？例如為建築物翻新、生物多樣性與基於自然的解決方案、基礎設施轉型或其他項目開拓融資。
3. 在公共財政趨緊、愈加依賴私人資本的情況下，各個非金融的政策局及部門在推行與設計政策時，融入金融因素的成效如何？

4. 相反，金融監管機構及市場機構在多大程度上能理解特定行業的政策目標及技術現實，從而開發具投資價值的創新融資結構？若要促成下一階段的綠色金融管治，需要哪些形式的支持或制度學習？

5. 現行的透明度、披露及匯報安排，究竟是有助於推動制度學習與彈性管治，還是流於合規程序？如何在不過度增加監管負擔的前提下，加強意見反映及檢討機制？

6. 持份者參與（包括中小企及供應鏈參與者）如何能從諮詢層面邁向持續協作，以支持能力提升並兼顧包容性？

綜合而言，這些問題旨在引發思考：香港的綠色金融管治如何能從鞏固監管基礎，進一步演變成更綜合、以學習為導向的體系，從而兼顧與國際金融市場的聯繫，以及本地轉型優先事項。