

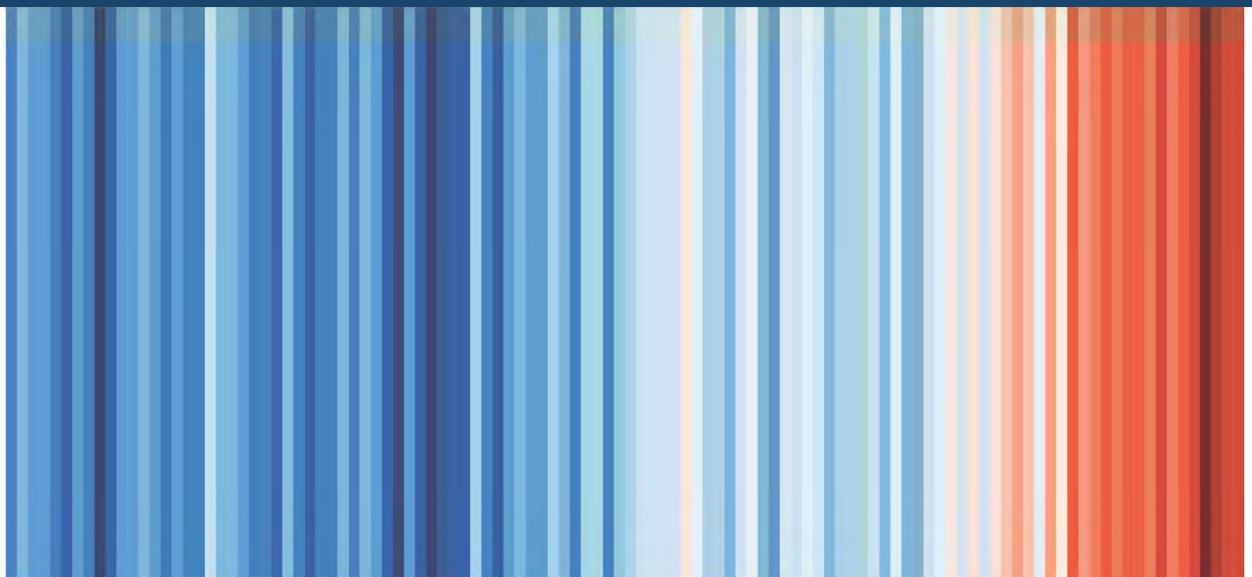


特首政策組就香港五年規劃徵集學術及政策見解

行政主導的體制下如何 改善管治架構

陸恭蕙
香港科技大學

2026年4月



目錄

	頁
1. 引言	1
2. 以使命為導向的綠色發展：對香港五年規劃的啟示	3
2.1 內地「以使命為導向」的綠色發展	3
2.2 對香港管治架構的啟示	3
2.3 由界別協調走向使命整合	4
2.4 調配公私營資產	4
2.5 使命是連接政策與市場運作的橋樑	4
2.6 邁向以使命為導向的管治：對體制架構的啟示	4
3. 以使命為導向轉型的管治框架：五大支柱模型	5
3.1 從項目導向走向以使命為導向的管治	5
3.2 由項目邁進以使命為導向的管治	7
4. 由框架走向實踐：整合轉型的具體使命	8
4.1 使命一：在 2050 年前翻新香港現有建築物，以實現碳中和、提升城市宜居度並增強經濟價值	8
4.2 使命二：在 2035 年前透過整合規劃、融資及長遠生態管理，實現自然正向發展	10
4.3 使命三：在環球低碳交通轉型的大局下，將香港定位為綠色航空樞紐及可持續航運與港口系統	11
4.4 使命四：提升香港作為綠色及轉型金融平台的地位，以支持本地及亞太地區的整體發展	13
5. 初步建議：在香港落實以使命為導向的管治模式	17
5.1 支柱一：加強以使命為導向的願景、目標與政策定位	17
5.2 支柱二：加強高層領導與統籌	17
5.3 支柱三：深化跨決策局、部門及監管機構的主流化工作	18
5.4 支柱四：融資結構與市場發展	19
5.5 支柱五：透明度、問責制與持份者參與	19
5.6 跨範疇考慮因素：加強體制文化與協作模式	20
5.7 將框架應用於各項使命	21
6. 結論：由政策措施走向系統架構	22
附註	23

香港現正制定首份五年規劃，當中的要點不僅在於推行甚麼政策，更在於在行政主導的體制下，香港的管治架構能否訂出重要的新措施，並達致協調有序的長遠發展成效。

1. 引言

本報告旨在回應特首政策組就研究項目第六項的意見徵集邀請，探討如何改善制度和管治，以配合國家「十五五」規劃。報告指出，加強管治是香港在行政主導體制下，實現高質素、具競爭力且長遠發展的基石。

國家「十五五」規劃為香港帶來重要的機遇：有助鞏固香港國際金融中心、航運與貿易樞紐和國際創新科技中心的地位，以及深化與粵港澳大灣區（大灣區）的融合。若能從策略層面部署，這亦可增強香港作為人才樞紐的優勢，皆因專業技能和人才與新興經濟活動息息相關。然而，要捉緊機遇以發揮優勢，單靠針對個別行業的政策並不足夠，還需要一個能全面統籌各個範疇、協調公私營機構，並將策略轉化為具體行動的管治架構。

事實上，單靠協調亦難以應對所有問題。隨著氣候及其他系統性風險日益增加，城市能否將策略轉化為切實可行和具投資價值的項目，已成為決定競爭力高低的關鍵。管治架構若能組織完善並具備統籌應變的能力，就能為投資、創新和可持續的經濟活動創造有利條件。因此，管治不單是行政體制的問題，更是決定長遠經濟韌性的關鍵因素。

透過了解全球與國家的發展趨勢，包括氣候轉型，有助檢視這些挑戰。氣候轉型是一個跨範疇的重大課題，涵蓋能源、建築、交通、科技／人工智能、金融、人才及生態系統。除突顯了發展機遇，這課題也反映出體制上的限制。要應對這類挑戰，就需要各政策局、部門、監管機構和市場參與者通力合作，處理氣候轉型因而成為測試如何提升競爭力的具體案例。

香港在公共行政方面的表面出色，政策制定在傳統上多依賴個別政策局主導的措施和逐步調整。這種模式雖曾取得顯著成果，但要處理複雜且需要跨政策範疇長期統籌及協調的系統性轉型時，則不太適合。

另外，香港與中國內地在體制和經濟上有著緊密聯繫，實在具備獨特優勢在大灣區內試行全新模式的跨境合作，包括綠色基礎建設、可持續城市發展及生物多樣性保育等。因此，氣候和可持續性的轉型並非獨立議題，而是國家發展大局及香港未來競爭力不可或缺的一環。「綠色」發展可作為一項策略性的統籌框架，讓香港在推進本地經濟、環境和社會目標的同時，清晰制訂出配合國家發展的使命。

本報告參考了香港科技大學一項正在進行的研究項目。這項目正構建一個氣候管治五大支柱模型，用以分析政策在制定、統籌、融資、落實、監察和更新時的運作模式。雖然該模型最初為氣候轉型而設，但它為管治複雜的跨界別轉型提供了更廣闊的框架，同樣可應用於其他政策範疇。

本報告之分析結合了個案研究、專家訪談、持份者工作坊與焦點小組討論，並審視了相關政策及規管文件，藉此兼顧正規的體制安排和管治在實際運作中的表現，特別是需要跨政策局、跨部門協調及公私營合作的範疇。項目現時仍在進行，預計將於 2026 年第

三季末發表初步建議報告，重點探討如何透過高層領導、以使命為導向的方法，加強政策統籌。

管治安排的利弊，往往要在實際應用中方能看清。本報告選取了四個範疇作為案例，分別為：現有建築物翻新、自然正向發展、綠色航空與航運系統，以及綠色和轉型金融。其中兩項（國際金融與航運發展）直接配合特首政策組的重點工作，其餘兩項則展示了以使命為導向的管治模式，如何同時在本地和環球系統中運作。

本報告指出，特區政府要應對這些挑戰，必須擺脫以往項目導向的做法，轉為制訂清晰明確的長遠願景，並在營造協調行動的條件上扮演更積極的角色。政府必須擔當「系統架構師」的角色，設計好體制、金融及政策框架，引導市場與持份者朝著長遠目標邁進。這需要最高管理層持續發揮領導力。跨界別的轉型，絕不能單靠權責有限、難以跨範疇統籌的個別政策局或部門來推動。若缺乏清晰的高層指引，各項發展機遇恐怕會在現行體制中變得零散，甚至遭到延誤。因此，行政主導的管治，必須透過持之以恆的高層領導來落實執行，藉此定立方向、權衡取捨，並推動整個系統步伐一致。

2. 以使命為導向的綠色發展：對香港五年規劃的啟示

2.1 內地「以使命為導向」的綠色發展

要理解中國內地的「綠色」發展概念，不應將其視為一個獨立的政策範疇，而應看成是更宏觀的「以使命為導向」管治轉型的一環。各項環境目標，包括減碳、生物多樣性保育、污染監控及循環經濟，均已融入更廣泛的優先發展領域中，如技術升級、工業轉型、能源安全及長遠經濟韌性。這些範疇被視為一體化發展轉型中環環相扣的組成部分，而非獨立的議題。

這種以使命為導向的方針具有四個特點：

- **具整合性**：將能源、工業、基礎建設、金融及生態環境納入統一的发展方向；
- **具導向性**：提供長遠的發展軌跡，用以指引政策、規管及投資；
- **涵蓋全系統**：需要政府、企業、金融界及科研機構通力合作；以及
- **具引導市場效能**：利用政策開創全新產業、技術及融資機遇。

這顯示出有必要擺脫項目導向的做法，轉為採取更具整體性的組合式策略。與其推行獨立的措施，不如將互有連繫的計劃組織為條理清晰的投資組合。這既可以在系統層面評估風險與回報，亦能提升長遠發展的公信力，從而為籌集大規模資金創造更有利的條件。

2.2 對香港管治架構的啟示

香港雖然已認識到高質素發展、創新科技以及配合國家策略的重要性，但這些重點工作目前仍主要按各界別自行推進。金融、創新、基礎建設及產業發展往往各自並行發展，而非統一轉型藍圖的一部分¹。

現行的協調工作主要依賴行政機制，包括籌備小組及由政策局主導的程序。這些機制固然不可或缺，但其設計初衷並非為了開創或推動複雜的跨界別措施。不少政策建議仍由個別政策局提出，反映的只是其現有的職責範圍。因此，即使某些意念具備重大策略價值，但只要涉及多個範疇，便可能難以找到體制內的支持。現行的程序只較易協調已在推行的項目，卻難以發掘並推進那些需要多方共同承擔責任、並由高層持續領導的全新跨界別方案。

上述的分別至關重要。因為政策範疇相互協調，並不自動等同在最終成果層面的實質整合。若缺乏以使命為導向的方法，香港的五年規劃恐怕會是一系列措施，而非一套能帶動整體轉型的完整策略。

除了提供更清晰的策略方向外，以使命為導向的方針亦能提升行政效率。在項目導向的體制下，各政策局與部門可能各自推行缺乏整合的並行計劃，導致資源調配重疊，並在需要統籌時減慢落實進度。相反，以使命為導向的架構能將目標、資源及權責緊密結合，聚焦共同成效。這有助減少職能重疊，理順政策與投資的先後次序，並在系統層面處理各項取捨。

2.3 由界別協調走向使命整合

邁向以使命為導向的方針，需要改變對發展轉型的想法與落實方式。我們不應將「綠色」視為眾多政策範疇的其中一項，而應將其視為策略性的統籌框架，藉此制訂出整合經濟、金融、環境、科技及人才各項目標的使命。這些使命既要切合香港自身的實力，亦要配合國家的發展大局。

2.4 調配公私營資產

香港本身已擁有龐大的資產基礎可供調配，以支持以使命為導向的發展。

在公營領域，政府擁有的基礎建設、建築物、運輸系統及生態資產，均可作為提升能源效益、電氣化、氣候韌性及基於自然的解決方案的先行應用平台。策略性地運用這些資產可以帶動需求、降低投資風險，並確立表現基準，從而發揮催化作用，吸引市場參與。

在私營領域，香港的資本市場、金融機構、地產發展商、公用事業機構、科技供應商及專業服務，構成了一個實力雄厚、足以擴展解決方案的生態系統。然而，要調配這個生態系統，單靠政策信號並不足夠，還需要圍繞清晰目標推動結構性參與，讓各方清楚理解風險與回報、令表現可量化，並讓價值得以共享。這將涉及全新形式的公私營合作，包括績效導向合約、項目整合、混合融資，以及支持長遠投資的監管框架。

2.5 使命是連接政策與市場運作的橋樑

這些使命是連接公共政策與民間行動的橋樑。它們將政府、監管機構、金融界、業界甚至相關的慈善基金會凝聚於共同目標之下，將減碳和建立韌性等宏觀目標，轉化為可落實、可融資及可監察的具體項目。

以使命為導向的方針，令香港在提升自身實力的同時，也為國家發展貢獻。透過將本地資產作為試驗場和將本地市場作為擴展平台，香港可在城市建築物翻新、可持續基礎建設、轉型技術及綠色金融等範疇累積專業知識，從而加強香港在大灣區內以至國際社會的角色。

2.6 邁向以使命為導向的管治：對體制架構的啟示

當前的挑戰在於體制設計。要邁向以使命為導向的管治，必須讓策略、政策執行與市場發展步伐一致，並輔以有效的協調和意見反映機制。

關鍵在於，這絕非單憑行政協調便能做到。複雜的跨界別措施需要高級管理層給予清晰指引，並指派專責團隊和具經驗的官員，在妥善的監督下主導發展與落實工作。這有助確保連貫地推進各項跨範疇的重點工作，不致在部門架構中變得零散。

這樣，以使命為導向的管治不僅關乎「要做甚麼」，更關乎政府如何「整合架構」去落實。這需要高層領導、權責分配以及體制安排三者兼備，方能整合各個界別、推動市場並維持長遠的變革。

氣候轉型正好清晰反映了上述要求。這課題涵蓋能源、建築、交通（包括航運與航空）、金融及生態系統等多個範疇，雖展示了發展機遇，但也反映現行管治安排的局限。

3. 以使命為導向轉型的管治框架：五大支柱模型

香港目前面對的挑戰，並非缺乏政策抱負或行政能力，而是如何將策略重點轉化為協調一致的行動。雖然現行政策列出各界別的措施，但往往流於各自為政，缺乏明確的共同目標與整合落實藍圖。這令政府與私營機構難以協調誘因、調配大規模資金，並統籌各項落實工作。

3.1 從項目導向走向以使命為導向的管治

為解決這問題，本報告參考並調整了香港科技大學正構建的「氣候管治五大支柱模型」。該模型最初雖為氣候轉型而設，但透過理順策略、體制、融資、政策執行與持份者參與的關係，為更廣泛地落實以使命為導向的管治提供了一個實用的框架。

「氣候管治五大支柱模型」的核心支柱：

1. 長遠願景、目標與使命；
2. 高層政治領導與統籌；
3. 跨政策界別整合（「主流化」）；
4. 融資結構與市場發展；以及
5. 透明度、問責和持份者參與。

這些支柱共同構成了政府擔當「系統架構師」所需的核心職能，藉此理順政策、市場與體制，以實現跨界別的成果。五大支柱模型並非要取代現有政策，而是提供一個管治架構，去重整各項政策的次序、加強協調，並將之轉化為具協調性的使命加以落實。

• 第一支柱：長遠願景、目標與使命

以使命為導向的管治，始於清晰的方向。除了長遠目標外，還需要制定具體使命，將策略意向轉化為切實可行的項目。

對香港而言，這些使命應具備以下特點：

1. **以成果為導向**：聚焦於實質轉型（例如大規模建築物翻新、零排放運輸系統、自然正向等）；
2. **具時限且可衡量**：設有清晰的里程碑；以及
3. **與資產調配掛鉤**：特別是公營基礎建設與建築物，以實現規模效益。

這些使命能理順政策工具、融資機制與持份者的關係，發揮連接策略與落實執行的橋樑作用。

• 第二支柱：高層政治領導與統籌

以使命為導向的轉型，需要政府最高層持續發揮領導效能。在香港現行架構下，職責分散於各個政策局和部門，因此高層領導對於確保各範疇步伐一致十分重要。

高層領導的主要職能包括：

1. 制定跨界別的優先發展事項；
2. 權衡並解決各項取捨問題；
3. 理順政策、資源與落實工作的關係；以及
4. 維持長遠的變革動能力。

重要的是，這已超越了一般的協調工作。重大的政策轉變需要行政長官、政務司司長或財政司司長給予清晰的高層指示，並指派專責單位及具備相應地位與能力的資深官員，在高層監督下負責推動政策制定與落實執行。這能確保各項使命得以融入部門計劃、資源分配及表現評核的系統中，防止政策流於零散，或因跨部門界限而各行其事。

• 第三支柱：跨政策界別整合（主流化）

正加第二部分所述，香港面對的核心挑戰，在於長期依賴項目導向的方法。以使命為導向的管治，需要將能源、建築、運輸、金融、生物多樣性、創新科技及人才等範疇全面整合。當中包括：

1. 將使命目標融入多個政策範疇；
2. 協調規管框架與標準；以及
3. 統籌公共投資與基礎建設規劃。

整合不同範疇並非要消除部門之間的界限，而是要確保各部門能協調運作，朝著共同成果邁進。

• 第四支柱：融資結構與市場發展

以使命為導向的管治，取決於能否籌集大規模資金。這需要銀行可融資的項目儲備、建立風險分擔機制以及可信的收益模式。

香港作為國際金融中心，擁有深厚的根基，但要釋放潛能以支持發展轉型，就必須：

1. 善用公營資產與計劃去創造投資機遇，並降低早期項目的風險；
2. 整合規模較小的項目以實現規模效益；
3. 理順規管框架，以切合實體經濟的需求；以及
4. 加強政府與私人資產擁有者、商界、業界及金融機構之間的合作。

融資並非一項獨立職能，而是連接政策意向與落實的管治架構不可或缺的一環。這需要各政策局、部門及金融監管機構之間通力合作。

資本不單隨政策意向而行，更看重管治架構的公信力。投資者評估的，不僅是單一項目，還包括政府能否長遠設計、協調和落實各項投資項目儲備與組合的能力。加強管治，包括統籌、透明度及執行力，會直接影響資金的成本與供應。管治質素因而成為籌集大規模資金的決定性因素。

- **第五支柱：透明度、問責制與持份者參與**

以使命為導向的管治，需要持續反映意見與調適。這有賴於建立穩健的體制以：

1. 監察對比目標與使命的進度；
2. 落實透明且一致的資訊披露；以及
3. 在政策設計與落實過程中，讓持份者有系統地參與。

香港不少資產均由私人持有，因此持份者參與至關重要。這有助找出政策障礙、建立互信，並共同制定可擴展的解決方案。有見及此，有系統的持份者參與不應單被視為制訂政策的輔助手段，反之，應將其定位為核心管治能力，必須有系統地結合到決策程序中。

3.2 由項目邁進以使命為導向的管治

上述五大支柱模型指出，未來的轉型並非要增加政策措施，而是要將現有的措施納入條理清晰的管治框架內。這能讓香港立足於以往高效落實政策的優勢，同時提升跨界別統籌、資源調配的能力，以及達致可衡量的成果。

下一節會將此框架應用於一系列案例中，以展示如何將以使命為導向的管治模式付諸實行。

4. 由框架走向實踐：整合轉型的具體使命

本節提出四項使命，主要取材自香港科技大學正進行的研究，藉此展示如何在香港應用以使命為導向的方法。這些例子並非獨立的個案研究，它們展示了如何理順以使命為導向之項目的環境目標、技術創新、融資機制、基礎建設及社會成果。

以下各項使命亦闡明了五大支柱模型的實際運作。雖然未有按支柱逐一說明，但各案例均突顯了清晰定義的使命、協調高層領導、跨界別整合、融資結構以及持份者參與對於達致全系統成果的重要性。

4.1 使命一：在 2050 年前翻新香港現有建築物，以實現碳中和、提升城市宜居度並增強經濟價值

現行政策方針

提升香港建築物的環境表現向來是政策重點。在過去二十年，特區政府主要聚焦於新發展項目，並透過總樓面面積寬免等工具，鼓勵業界採用更高的環境標準。同時，政府亦支持相關機構的發展，包括成立香港綠色建築議會及建造業議會，兩者在推廣綠色基礎建設與建築標準、專業培訓及提升業界能力方面，均發揮了重要作用。

這些工作已取得顯著成效。香港的新建築物愈來愈符合更高要求的能源與環境標準，如採用「綠建環評」及「能源與環境設計先鋒評級」等本地和國際標準，而由專業人士、發展商及服務供應商組成的整體生態系統亦日趨成熟。

結構性差距

然而，未來的發展重心必須有所改變。香港絕大部分的建築物早已落成，當中不少已經老化。現時的減碳思維相當依賴日後引入清潔能源，以此作為降低建築物排放的途徑²。這種方法雖然可以減低能源供應的碳強度，卻未能解決建築物本身的能源效益與表現問題。若主要依賴清潔電力，恐怕會錯過重大機遇，無法有效降低建築物的能源需求、節省營運成本、提升資產價值，進而削弱香港的競爭力與城市宜居度。

現行體制在落實新綠色建築與基建方面成效較為顯著，皆因這類項目的發展商和項目目標清晰明確，誘因一致。相反，翻新現有建築物涉及分散的業權、誘因不一等問題，且需要跨越政策與融資範疇進行長時間的統籌。這些特點令傳統項目導向的做法，在落實有關工作時顯得極為複雜。

重塑使命

從以使命為導向的角度來看，現有建築物應被視為香港轉型過程中核心的策略性資產類別。若能採取整合的方法，將能源、建築、金融及關乎市民福祉的城市發展緊密連結，便能將建築物翻新重新定位為提升競爭力與福祉的推動力，而非僅僅一項滿足監管要求的程序。

翻新現有建築物所面對的挑戰，已有不少文獻記載。近期的研究，包括特首政策組委託進行的《香港現有建築物節能改造：政策建議及克服挑戰指南》³，以及香港科技大學的《為香港現有建築物改造提供資金：釋放氣候和經濟目標的能源效率》⁴研究，均點出一系列技術、金融和市場障礙，當中包括分散業權、高昂的前期資本、業主與租戶之間的

誘因不一，以及項目缺乏整合等。這些分析為理解問題奠定了堅實基礎。然而，過去較少人留意管治層面的問題，即如何將政策、金融及持份者組成一個條理清晰的體制，以落實大規模的建築物翻新工作。

管治與融資啟示

履行這項使命本質上是一項管治挑戰。它需要統籌多個政策範疇，包括能源、建築監管、工程、金融和城市發展；亦需要協調公私營機構之間的誘因，尤其是絕大部分建築物均屬私人擁有。此外，這還需要建立能夠長期持續、並可作大規模運作的融資機制與推行模式。

要帶動市場發展，關鍵的第一步是善用公共資產，這同時能吸引外地企業聚焦香港⁵。香港擁有龐大的政府物業及基建，亦包括大學校園等公共資助機構。這些資產可用作為一系列的翻新工程項目，從而創造早期需求、示範技術與財務模式，並確立效益基準。

舉例而言，翻新公營建築物、基礎建設及大學校園的計劃，可透過整合多個項目，並採用標準化的效益表現合約來建構。融資方面，則可結合政府撥款、綠色債券及混合融資機制來籌集資金，甚至有望引入慈善資本。諸如發行債券以翻新大學建築物，並藉著與香港賽馬會及其他慈善撥款機構建立伙伴關係來提供支持等措施，均為日後擴大發展規模提供示範作用。慈善撥款機構一向有資助大學基礎建設，這類混合模式既切實可行，且易於擴大增長規模。

這種做法有助解決建築物翻新的一個核心限制，即如何籌集前期資本。特區政府可以透過利用公營項目降低投資風險，並創造可靠的收入來源（例如透過節省能源費用），從而帶動私人資本投入，並建立資產擁有人的信心。

近期的財政發展進一步展示了特區政府調配大規模資源的能力。政府宣布從外匯基金撥出 1,500 億港元予基本工程儲備基金，以支持北部都會區及其他重大基礎建設項目，反映出政府樂意調配龐大的公共資本來推動發展⁶。在如此龐大的規模下，策略性的問題在於如何善用公帑，使其不僅直接資助工程，更透過需求整合和風險分擔等機制引入私人資金，從而拓展市場空間。

從以使命為導向的角度來看，這類撥款決定帶來了契機，讓政府能更具策略地調配公帑，以帶動更大的市場發展。除了直接開支外，政府亦有空間利用綠色和社會責任債券、混合融資架構及其他金融工具，以支持以使命為導向的項目，包括現有建築物翻新。

透過建立同時匯聚公私營資本的機制，特區政府可進一步擴大其財政資源的效益、開拓新市場，並將有關方案擴展至公帑資助以外的範疇。

同時，私人機構的參與對於擴大發展規模十分重要。地產發展商、業主、能源服務公司、金融機構及專業服務供應商均各自擔當重要角色。透過有系統地推動各方參與建築物翻新，將有助凝聚各界共識、制訂標準化合約模式，並促進將小型項目整合為具投資價值的組合。2025 年《施政報告》已明確指出，特區政府將「推動市場加快為現有建築物減碳」⁷。

推行的先後次序同樣重要。面對這一大使命，絕不可能一蹴即就，而是需要按部就班，先由公營構發揮領導作用並推行試點計劃，繼而建立市場基建與融資機制，最終全面推廣至私人物業。

對香港的策略價值

這使命的深遠影響，絕不限於減碳。推行大規模的現有建築翻新計劃，不僅能刺激經濟活動、培育新一代的專業與技術能力，亦能提升物業價值、吸引海外資本與技術進駐，並透過改善室內環境及增強建築物的抗逆力，切實提升市民的福祉。

就此而言，現有建築翻新工程不僅是環保方面的必然之舉，更是具備策略意義的契機。此舉是一個好例子，展示香港如何透過以使命為導向的管治模式，將政策、金融、基建及持份者參與融會貫通，轉化為環環相扣的行動綱領；同時向外界印證，香港既能緊扣國家發展大局，亦能鞏固自身長遠發展的軌跡。

4.2 使命二：在 2035 年前透過整合規劃、融資及長遠生態管理，實現自然正向發展 現行政策方針

生物多樣性保育在香港的環境政策中佔有愈來愈重要的地位。香港首份《生物多樣性策略及行動計劃》為保護棲息地、提高保育意識及加強體制統籌奠定了基礎。在此基礎上，推行至 2035 年的第二份《生物多樣性策略及行動計劃》則提供了更全面的政策框架，當中明確強調要將生物多樣性的考慮因素融入各個政策範疇（即主流化），並促進公私營機構之間建立協作伙伴關係⁸。

這些發展反映了顯著的進步，特別是強調主流化和以伙伴關係為本的落實方針，正好契合了將環境目標納入經濟與基礎建設規劃的宏觀轉變。此外，土木工程拓展署（土拓署）與漁農自然護理署（漁護署）於 2026 年 3 月聯合發布的《香港基於自然的解決方案設計指引》，標誌著將生態考慮因素融入工務工程設計與落實的重要一步，對公私營範疇的發展項目均具有深遠影響⁹。

上述政策與技術上的突破，為推進香港的生物多樣性目標奠定了強大根基。在北部都會區及其他重大發展區，這些突破顯得尤為重要，因為土地用途決策、基礎建設投資與生態系統在這些區域直接交織在一起。

結構性差距

然而，目前的挑戰在於如何由政策陳述和落實項目，轉化為更具整合性的長遠做法。雖然相關指引解決了設計與建造方面的考慮，而第二份《生物多樣性策略及行動計劃》亦確立了策略目標與伙伴協作方法，但過去較少人留意長遠生態成效的管治與融資問題。

目前，保育工作多由具時限的公帑資助，並由漁護署與非政府組織簽訂管理合約，以保護指定地點。這種做法雖然能透過定期撥款去支持重要的保育工作，但其設計初衷並非為了應對規模日益擴大、涵蓋全系統的生態管治。

若結合現時的发展方針來看，這項挑戰更為明顯。現時政府正透過各項基礎建設與發展項目調配龐大的公共資源，特別是北部都會區計劃。土拓署管理著龐大的基本工程預算，並承諾在項目設計中融入基於自然的解決方案。然而，項目完結後的長遠生態管理的資金未必總能得到系統性的保障。這導致前期資本投資與長遠管理之間出現結構性差距。

重塑自然為受管的資產系統

從以使命為導向的角度來看，生物多樣性不應被視為發展的限制或一系列獨立的保育項目。相反，它應被理解為一個自然資產系統，必須與城市及基礎建設發展同步進行長遠的規劃、融資和管理。

這種定位在北部都會區尤為合適，因為北部都會區的發展壓力與生態價值並存且近在咫尺。自然正向的發展方法，能在項目的起步階段將生態因素融入土地用途規劃、基礎設計及融資結構中，確保保育與發展目標得以協調並進。

管治與融資啟示

履行這項使命，需要解決一個根本的問題：如何為生態敏感地區爭取長遠的融資與管理保障。

透過以使命為導向的方針，將生態目標融入發展的設計與融資當中，從而收窄現有的差距。這意味著要確保自然資產不被視為一次性的項目組成部份，而是需要長遠持續管理的系統。

另外，慈善撥款機構與影響力投資者對於支持具備顯著生態價值的項目越來越感興趣，儘管在制定穩健的方法以衡量及核實有關價值方面，仍有待進一步改善，但這創造了契機，讓香港得以設計出結合公帑、私人資本及慈善捐款的混合融資模式，去支持長遠的保育成果。透過圍繞定義明確的使命和可衡量的表現指標來構建這些模式，香港可為基於自然的解決方案確立具擴展空間且具信譽的融資方案。

此外，私營界別資助機構、漁護署與土拓署之間最近的交流，為各方共同學習提供了寶貴的平台¹⁰。從管治的角度來看，政府應將這些互動提升至更高層面，並納入整體體制學習過程。這將有助特區政府改善並試行新的融資模式、增強持份者的信心，從而逐步構建更完善的長遠機制，以資助和管理天然資產。

對香港的策略價值

上述方針的影響絕不限於保育生物多樣性。將自然元素融入城市發展，既能提升氣候韌性及改善環境質素，亦有助促進市民的福祉。此舉更可引領香港在大灣區以至國際社會，落實自然正向城市發展。

因此，生物多樣性並非次要課題，而是高質量發展的核心要素。唯有採取以使命為導向的方針，香港才能擺脫單一項目的局限，轉而構建更完善的生態管治體系，在協調發展、保育與長遠管理之餘，進一步加強香港在自然金融領域的實力。

4.3 使命三：在環球低碳交通轉型的大局下，將香港定位為綠色航空樞紐及可持續航運與港口系統

現行政策方針

香港長期以來均是全球領先的航空及航運樞紐。在 2023、2022 及 2025 年的《施政報告》中，特區政府均強調要透過基建發展、產業支援以及緊密融入大灣區，以鞏固並提升這雙重角色，同時亦開始著手推進減碳工作。

在航空業方面，政策方針聚焦於鞏固香港作為全球貨運及航空網絡樞紐的地位，並已初步採取措施，支援可持續航空燃料的供應鏈及混合能力。至於航運業，政府在致力鞏固香港作為國際航運中心地位的同時，亦逐步引入綠色燃油加注及開闢綠色航運走廊等新措施，當中包括與內地及國際伙伴展開「姊妹港口」合作。

結構性差距

上述政策方向反映出香港相關業界發展蓬勃，亦顯示社會日益重視全球減碳趨勢。然而，這些措施目前大多仍停留在個別行業的層面，尚未納入貫通航空、航運、能源及金融界的整體整合策略。

此外，航空與航運業本質上屬於國際體系，這點與現有建築物翻新及生物多樣性兩大範疇有著根本區別。香港的運作備受國際民航組織及國際海事組織等全球監管體制規範，政策空間亦受制於不斷演變的國際規則。儘管這些框架仍在發展階段，但整體走向已甚為明確：兩大行業正加速低碳轉型。

當前的核心挑戰，並非單純取決於技術是否成熟，而在於缺乏明確的需求預期，以支持對可持續航空燃料和綠色航運燃料等新燃料進行大規模投資。目前新燃料供應有限且成本高昂，單靠業界自發轉用，實難以達到理想的規模效益。再者，新興燃料市場的價格波動與政策不確定性，亦進一步阻礙投資熱誠；這正正突顯出市場急需風險分擔機制及相關金融架構，以支持產業規模化。由此可見，政策設計十分重要，政府尤須建立能提高需求透明度、促進資源整合，並在整個價值鏈釋放清晰市場信號的機制。

這種轉型亦反映出燃料體系與碳市場之間相互依存、密不可分的本質。目前的定價、風險管理以至投資決策，均取決於燃料成本、碳定價與監管體制之間的相互作用；這正突顯出市場發展急需採取整合方針。

重塑香港為全球運輸減碳的「系統整合者」

從以使命為導向的角度來看，香港的航空與航運界別不應單純被視為交通運輸系統，而應被視為將香港定位於全球新興低碳運輸系統中的平台。

在國際層面，各項監管體制已開始成形，包括強制使用可持續航空燃料的要求以及其他帶動需求的機制。這些措施預示了未來的需求將日益增加，同時也說明了政策設計的重要性。不論是採用供應商責任制、混合比例規定，還是需求導向機制，不同的方針均會對價格、投資意欲及產業擴展速度帶來截然不同的影響。

對香港而言，策略性的問題在於如何在這種不斷演變的格局中自我定位。這需要香港主導需求、促進資源整合，並將區域供應與全球市場接軌。因此，爭取先發優勢的關鍵，並不在於盲目採用某種特定技術，而在於構建整體體系的就緒度，亦即建立健全的基礎設施、監管體制與合作伙伴關係，以融入新興的燃料生態圈。新燃料技術的應用與配套基建、標準制定及市場架構的發展息息相關，正突顯出跨部門、跨體系統籌規劃的必要性。

香港在這方面擁有獨特優勢。中國內地正發展成為新燃料及相關技術的主要生產地，而香港投資者在這些價值鏈中亦已表現活躍。透過將香港發展策略與內地的生產能力及國

際需求相互配合，香港可發揮關鍵橋樑的角色，將供應、金融界及全球運輸網絡緊密聯繫。

同時，社會應以更宏觀的角度將香港的港口系統視為具備多元功能的城市與經濟體系。港口除了處理貨運，亦承載着本地運輸、旅遊、康樂以至生態棲息地等多重功能。因此，一個可持續發展的航運及港口體系，必須兼顧經濟效益、環境質素與社會公眾價值。

管治與融資啟示

履行上述使命，有賴多個政策局及部門通力合作，並與業界持份者建立有系統的溝通機制，當中包括航空公司、航運公司、碼頭營運商、燃料供應商及金融機構。

在此轉型過程中，推動港口運作及本地船隻電氣化乃是關鍵一環。雖然香港並未設有單一集權的港務局，但政府仍可透過協調政策以及與私營營運商緊密聯繫，帶動整體進度。電氣化帶來的效益絕不限於減少排放，更可改善空氣質素、促進公眾健康，並提升香港沿岸環境的吸引力。

更廣泛而言，為這項轉型提供融資，需要將基礎建設發展與創造市場相結合。未來市場急需在燃料供應鏈、儲存及燃料加注設施，以及電氣化系統等方面投入資金。這將帶來龐大機遇，有助政府透過綠色金融工具、混合融資架構，以及配合大灣區發展的跨境投資，以動員私人資本投入市場。

對香港的策略價值

這項使命的深遠影響並不僅限於減排。一個設計完善的綠色航空與航運系統，既能提升香港作為全球樞紐的競爭力、鞏固香港在大灣區內扮演的角色，亦可為綠色燃料、物流創新及可持續基礎設施帶來全新機遇。

亞洲雖然是航空及航運業的需求重鎮，但區內目前仍缺乏發展成熟的新興低碳燃料市場架構。這為香港提供了策略機遇，得以在帶動區域市場發展方面發揮引領作用。

從更根本的角度而言，此轉型亦反映出更宏觀的管治挑戰。基礎設施建設、燃料轉型及電氣化均需要龐大資金投入，但產業能否邁向規模化，則取決於市場能否釋放具公信力的需求信號、建立協調的政策框架，以及規劃出結構完善的項目藍圖。若缺乏這些條件，私營資本或會繼續保持審慎態度。

對香港而言，這是一個限制，但更是一項策略機遇。作為國際金融中心，香港若能有效籌劃、動員並投放資金以支持這類轉型，將是決定香港未來競爭力的關鍵所在。

4.4 使命四：提升香港作為綠色及轉型金融平台的地位，以支持本地及亞太地區的整體發展

香港是全球領先的國際金融中心之一。當前的挑戰不在於缺乏資金，而在於如何籌劃需求、項目藍圖及風險分配，從而促成大規模的資金投入。因此，問題在於香港如何能更直接地調配資金，以支持大規模、以使命為導向的轉型。從建築物、生物多樣性、航空及航運系統等範疇的經驗可見，這取決於清晰的需求信號、具投資價值的項目藍圖，以及有效的風險分擔機制。

現行政策方針

香港已確立其作為綠色和可持續金融主要樞紐的地位。近年來，特區政府積極推動發行綠色債券、支持制訂可持續金融分類目錄，並鼓勵金融機構將環境、社會及管治因素納入其業務運作。香港亦已成為亞洲最大的綠色債券發行地之一，反映出龐大的市場能力與政策支持。

在體制層面，香港亦展現出跨監管機構協調的能力，例如成立了綠色和可持續金融跨機構督導小組。自 2020 年成立以來，督導小組在協調監管方針、推進分類目錄制定，以及提供更清晰的市場指引方面，均發揮了重要作用。這項經驗顯示，香港已具備體制能力，能凝聚多個權責部門圍繞共同目標通力合作，並取得協調的成果。

上述發展令香港成為綠色金融的重要平台，尤其在動員資本以支持基礎設施及企業融資方面成效顯著。與此同時，香港的金融體系持續發揮其傳統功能，促進資金流動、支持市場中介運作，並為全球及區域市場提供廣泛的金融服務。

然而，市場日益明白金融界亦須全面支持更廣泛的轉型。這範疇涵蓋資助減碳工作、推動自然正向發展、落實基礎設施轉型，以及培育新興低碳產業，其服務範圍不僅限於香港及中國內地，更延伸至整個亞太地區。

香港作為跨境氣候金融與碳市場的平台

在全球新興的跨境氣候金融及碳市場機制中，香港具備優厚條件發揮策略作用。根據《巴黎協定》第六條，國際社會正制訂全新框架，透過碳信用額交易及項目融資方式，實現減碳工作方面的國際合作。

這些機制的發展反映出一個更宏觀的課題：建立新興氣候市場，既取決於金融工具的應用，亦有賴健全的體制框架，以確保環境誠信、透明度及跨境協調。這涵蓋了各項標準、核證體系、登記處基礎設施，以及用以落實跨司法管轄區交易的法律安排。

香港作為國際金融中心，擁有成熟穩健的法律制度，並與中國內地及全球市場維持緊密聯繫，因而具備獨特優勢，可發揮關鍵橋樑的角色，將政策框架、金融市場與項目藍圖結合。此舉亦可望將全球投資者的資金，與亞太地區及其他地方的減碳及氣候適應項目有效聯繫。

扮演這一角色亦有助香港成為新市場機制的試驗場地，讓市場先行開展試點項目、妥善管理風險，並累積實踐經驗。長遠而言，這有助香港在碳市場、氣候金融及國際監管協調等範疇增強實力，穩固其在全球轉型中的長遠地位。然而，唯有政府高層通力合作，並抱持明確目標，方能把握這一契機。

結構性差距

儘管香港具備上述優勢，但在綠色金融的發展與實體經濟轉型的需求之間，目前依然存在結構性落差。香港至今取得的進展，大多由金融產品、發行債券及監管機制所帶動。

這些條件固然不可或缺，卻不足以確保資金能有效投入以支持整體體系的變革。前述各項使命的經驗已清楚闡明了這種差距。翻新現有建築物，需要建立能將資金引入至分散且屬私有資產的機制。自然保育項目需要混合融資模式，結合公帑與私營資金和慈善捐款，以支持長期的管理工作。至於航空與航運業的轉型，則需要對基礎建設、燃料供應鏈及各項系統上投入大規模資金，以配合不斷演變的國際標準。

這些不單是融資挑戰，更是統籌協調的考驗。這需要將多個範疇的政策、法規、項目規劃及投資架構緊密聯繫。若缺乏這種相互配合，市場縱有充足資金亦難以落實投入，各項措施亦只會流於零散。

這些挑戰雖然性質各異，卻有著共同的關鍵訴求：需要清晰定義的使命、具公信力的項目藍圖，以及能將政策、投資與落實工作緊密聯繫的管治架構。若缺乏這些基本條件，綠色金融恐會流於純粹由法規主導，而非以成效為本，最終難以對實體經濟轉型帶來實質影響。

重塑金融：推動策略發展

從以使命為導向的角度來看，金融不應被視為一個獨立的界別，而應被視為貫通整個體系的關鍵要素，用以建構與調節各個經濟範疇的投資。

香港的金融體系發揮著相輔相成的雙重功能。首先是其傳統角色，即作為國際金融中心以促進資金流動並支持市場中介運作。其次則是新興角色，即透過動員資本投入具備明確目標的發展項目，從而全面支持轉型。

前述各個範疇正好展示了如何將此角色付諸實行。在建築物領域，市場需要相關融資機制，以釋放分散資產在提升能源效益方面的投資潛力。在生物多樣性方面，面對社會公眾利益顯著的項目，混合融資模式可支持長遠的生態管理工作。至於航空及航運體系，則必須在基礎設施、燃料及系統升級等方面投入資金，以配合全球監管體制的最新發展。

這些例子突顯出，唯有將金融工具植根於定位明確的使命之中，方能發揮最大成效；此舉既能激發市場對資金的需求，亦能為建構投資策略提供清晰框架。就此而言，各項使命正是連接公共政策與金融市場的關鍵橋樑，將政府的策略重點轉化為具投資價值的具體機遇。

管治與融資啟示

金融在支持以使命為導向發展中所發揮的角色，與修訂後的五大支柱模型所述的管治架構息息相關。

清晰定義使命（支柱一）能確立方向，並有助規劃出具體的項目藍圖。高層統籌（支柱二）可使各個範疇的政策相互配合，確保各項金融措施全面支持更廣泛的發展目標。在不同政策範疇，如建築物、生物多樣性、運輸和能源，進行主流化（支柱三），則有助在政府體制內部建立合作共識與凝聚力。

融資結構與市場發展（支柱四）是落實工作的核心。這包括綠色和轉型金融工具、混合融資模式、資源整合平台，以及能大規模調配資金的風險分擔機制。透明度與持份者參與（支柱五）則可確保金融機構、政策制定者、業界與投資者之間緊密合作。

從這個角度來看，香港面對的挑戰並非缺乏資金，而在於如何組織管治、政策及市場結構，讓資金得以流向以使命為導向的機遇。

香港過往已充分展現其投入龐大公共資源以建設更好城市的魄力。展望未來，香港有機會更具策略地運用公共資金，帶動私營投資。這需要將不同項目加以整合、提供具針對性的誘因，並投放公共資源以分擔投資風險，從而全面吸納大規模的私人資本投入市場。在此模式下，公共財政的角色將由直接提供資金，轉變為發揮帶動市場與建構市場功能的策略角色。

對香港的策略價值

提升香港作為綠色及轉型金融平台的地位，不僅為了支持環保目標，更是維持並鞏固香港國際金融中心地位的核心所在。

透過將金融與以使命為導向的發展相結合，香港可擺脫單純制訂法規和產品創新的局限，轉而邁向創造市場需求。規劃出具投資價值的項目藍圖、培育轉型金融範疇的專業能力，並促使金融創新與實體經濟轉型相輔相成，帶動市場活動更趨活躍，並穩固香港的競爭優勢。

這種方法亦能鞏固香港在大灣區內的角色，緊密配合中國內地的發展步伐，同時提升香港服務區域及全球市場的能力。

就此而言，金融工具成為了推動發展的策略。當金融與定位明確使命相配合，並獲得有效的管治架構支持，香港便能動員大規模資金、開拓全新專業領域，並在資助轉型以邁向高質素、可持續發展的轉型，走在市場最前線。

5. 初步建議：在香港落實以使命為導向的管治模式

本報告參考了香港科技大學正在開展的研究項目。由於研究尚在發展階段，因此本文提出的觀察結果與建議純屬初步性質，旨在拋磚引玉，為日後修訂提供參考。

儘管如此，研究結果指向了一個明確的結論：香港雖然擁有深厚的體制實力，但必須轉向更全面、更具明確目標的管治模式，才能落實貫穿整個體系的成果。五大支柱模型正好為這場變革提供了一個實用的架構藍圖。

5.1 支柱一：加強以使命為導向的願景、目標與政策定位

香港早已在《香港氣候行動藍圖 2050》中明確闡述了長遠的氣候目標。可以預期，該藍圖的更新版本與香港即將出爐的首份五年規劃相輔相成；若能將各項核心工作化為明確使命，定能提高政策的清晰度。

具體落實方向如下：

- 如上文所述，將宏觀目標轉化為定義明確的使命，並列出明確的時間表與可量化的成果；以及
- 將各項使命與特定的資產類別（例如政府建築物與基礎建設、大學校園等公營機構建築物、《生物多樣性策略及行動計劃》中的優先保育地區、以及港口基建等）緊密連結，以方便落實，並將這些資產轉化為一系列儲備項目，吸引私營機構的資產與資本投入轉型發展。

以使命為導向的政策框架，能為投資者與持份者參與提供更清晰的方向，並增強香港在本地及對外展示其發展策略的能力。

5.2 支柱二：加強高層領導與統籌

以使命為導向的管治模式，需要政府最高層的協調。香港在行政長官、政務司司長或財政司司長帶領下，早已建立完善的領導架構。目前的契機在於如何更有效發揮這些架構的功能。

具體建議如下：

- 高層領導架構應聚焦於讓各政策範疇之間的使命相互配合，而非單純審批個別界別的政策方案；
- 參與部門應視乎所履行使命的性質而定，以確保相關政策局、部門及監管機構均參與其中；以及
- 定期進行策略檢討，以評估進度、權衡得失，並維持長遠的發展動力。

發展綠色和可持續金融跨機構門督導小組

香港透過綠色和可持續金融跨機構督導小組建立跨部門協調的重要體制平台。督導小組於 2020 年 5 月成立，由香港金融管理局與證券及期貨事務監察委員會共同主持，匯聚了核心金融監管機構及政策局，包括財經事務及庫務局，以及環境及生態局。

督導小組在推進香港綠色金融發展方面，發揮了顯著作用。它促進了各監管機構在制定分類目錄、管理氣候風險及提供市場指引等範疇的協調，有助減少規管方法的零散現象、提高政策透明度，並向市場發出一致的訊號；若單憑個別機構各自推行政策，往往難以達到這些成果。

正因如此，督導小組充份展示了協調有序的管治架構如何提升政策效率。小組統合了各監管機構的觀點、減少職能重疊，並令各項政策得以按更合理的先後次序推進，體現了打破各自為政、走向更整合體制安排的實際效益。

隨著香港邁向以使命為導向的發展模式，政府大有空間在這基礎上再進一步。督導小組的定位可由以往側重金融市場發展，變為更整合的機制，以支持金融資源與實體經濟的轉型需求。

當中可包括：

- 加強金融政策與各界別使命之間的聯繫，例如建築物翻新、基於自然的解決方案，以及綠色航空與航運系統；
- 支持開發與使命掛鈎的儲備項目，將政策目標轉化為具投資價值的商機；以及
- 進一步發揮其作為共同學習與共同發展平台的角色，匯聚監管機構、政策局及市場參與者，攜手應對跨界別的挑戰。

朝著這個方向演變，督導小組可發揮更核心的作用，引導香港調配資金，以支持本地、中國內地以至整個亞太地區落實更全面、以使命為導向的發展成果。

5.3 支柱三：深化跨決策局、部門及監管機構的主流化工作

從個別推行政策轉向以使命為導向的管治模式，需要將核心宗旨更融入整個公營部門。

具體方向包括：

- 將使命目標融入個別政策局、部門和監管機構的日常工作之中；
- 確保政策設計、監管框架及推行計劃互相配合，以達成共同成果；以及
- 推動公務員團隊內部持續共同學習，讓各機構在攜手應對跨界別挑戰的過程中互相借鑑。

主流化並非一次性的工作，而是一個持續演進的過程。唯有透過這個過程，方能逐步打破部門各自為政的局面，並以更具整合的工作模式取代。

5.4 支柱四：融資結構與市場發展

融資是以使命為導向管治的核心所在。儘管政策方向與跨部門統籌不可或缺，但能否大規模調配資金，才是履行各項使命的最終關鍵。這需要打破過往單純依賴政府直接撥款的做法，轉而邁向能發揮槓桿效應以帶動私人資本、並支持市場發展的融資架構。

在此背景下，公共財政扮演著引導和牽頭的角色。政府透過引導需求、降低風險及促進項目整合，為私營機構的參與及大規模投資創造有利條件。

當中需要：

- 確立融資框架，將公共政策目標與具投資價值的儲備項目緊密連結；
- 運用綠色和轉型金融、混合融資架構及風險分擔機制等工具，引入私人資本；以及
- 支持發展市場基礎建設，包括標準化、項目整合平台及融資模式，以便在分散的資產組合中實現規模效益。

設計完善的融資架構，能使各項使命由政策意向轉化為具體落實。這些架構亦有助促使各持份者的誘因與目標趨向一致、減少政策零散現象、提升資本部署的效率，並在日後進一步鞏固香港的角色，以便為區內以使命為導向的投資，籌劃並調配發展資金。

5.5 支柱五：透明度、問責制與持份者參與

提高透明度、落實問責制以及加強持份者參與，對於確保以使命為導向管治兼具成效、公信力與適應力至關重要。清晰的匯報機制能讓持份者掌握進度、建立信心，並支持各方在知情的情況下參與其中。

同時，持份者參與亦提供了一個共同學習與共同發展的渠道；鑑於香港大部分相關資產均屬私有或由私人營運，這一點尤為關鍵。

當中需要：

- 制定與使命成果掛鉤且一致的匯報框架，並輔以監察及檢討機制，以追蹤各項目標與里程碑的進度；
- 確保業界、投資者及公眾等持份者均能獲取相關數據與分析；以及
- 建立有系統的平台，促進政府、業界、商界、資方及專業人士之間的交流，以支持共同學習並共同研擬解決方案。

總括而言，這些職能共同構成了一個能不斷求進的意見反映系統。監察工作提供了實證基礎，而持份者參與則讓這些實證得以驗證、完善並轉化為切實可行的方案。這對於令各持份者的誘因趨向一致、解決推行期間的挑戰，以及為以使命為導向的發展爭取更廣泛的支持，都起著關鍵作用。

跨範疇促成因素：善用人工智能與數據推動以使命為導向的發展

特區政府一直非常重視人工智能及創新科技的發展，將其視為提升香港未來競爭力的核心驅動力。在以使命為導向發展的背景下，這些科技不應被視為獨立的產業，而應被視為一套輔助工具，用以提升各個範疇在政策、規劃及推行上的成效。

人工智能與數據分析在應對複雜的跨界別挑戰時，發揮著格外重要的作用。透過更有效地處理龐大數據集並拓展更深層的見解，兩者能改善決策程序、加強風險評估，並有助制訂更具針對性、以實證為本的政策干預措施。

其中一個日益重要的範疇，是氣候與環境數據的運用。香港各大學已開始應用先進的人工智能技術。以香港科技大學為例，研究人員利用人工智能來提高氣候預測的準確度，特別是針對熱帶和亞熱帶地區，以及包括香港、大灣區和東南亞城市在內的高密度城市環境。隨著政府、商界及金融機構需要更準確地評估水浸和山泥傾瀉等實體風險，這類技術能力正變得越來越不可或缺。

此外，政府正積極推動擴大公共事業與基建數據的運用，這為建立更整合的數據系統奠定了基石。當這些數據集和與時並進的人工智能技術相結合，便能支援廣泛的實際應用，涵蓋城市規劃、基建設計，以至保險、金融和投資決策等。香港科技大學的研究更指出，香港大可開發城市氣候災害風險地圖，這將為商界及金融決策提供極具價值的參考。

為了將這些潛力轉化為現實，政府、學界及業界必須建立更緊密的協作關係，確保各類數據、模型及分析能力得以切實轉化為實際應用。具體工作包括加強數據共享機制、確立統一標準，以及將數據分析所得的見解融入政策制訂程序與投資決策之中。

5.6 跨範疇考慮因素：加強體制文化與協作模式

除了正式的架構外，以使命為導向管治的成效，取決於各機構的實際運作。

本研究識別出的核心挑戰之一，是各自為政的工作習慣根深蒂固，導致各政策局、部門和監管機構往往將職責定義得過於狹隘。要應對複雜的跨界別使命，政府必須轉向更具協作性和整合性的工作模式。當中包括：

- 鼓勵共同承擔使命成果，而非狹隘地劃分部門職責；
- 重整並召開內部會議與決策程序，以方便跨界別討論與解決問題；以及
- 加強司長、局長、常任秘書長及下一層高級官員的領導效能，以推動統籌、消除障礙並培養協作文化。

更重要的是，這種轉變並不需要對香港的管治體制進行根本性的變革。香港的公務員團隊能力卓越，當前的挑戰在於如何讓體制運作與時並進，以應對未來轉型的複雜形勢。

5.7 將框架應用於各項使命

上述案例闡明了如何將這些建議付諸實行：

- **翻新現有建築物**：需要發展局、環境及生態局、財經事務及庫務局以及相關部門緊密協調，使政策、融資與推行工作互相配合；
- **自然正向發展**：需要環境及生態局、發展局與財經事務及庫務局通力合作。現時發展局轄下的土拓署與環境及生態局轄下的漁然署已展開前期合作，與金融界共同探討基於自然的解決方案及長遠管理的融資安排，這是一個良好的開始；
- **航空、航運及港口系統**：運輸及物流局、發展局、環境及生態局與財經事務及庫務局必須攜手合作，確保公共基建發展、能源轉型與新燃料應用、環境與健康成果，以及融資策略彼此相輔相成；以及
- **綠色和可持續金融跨機構督導小組**：正好提供了一個好例子，展示如何建立並進一步發展協調架構。

這些例子充分證明，以使命為導向的管治並非抽象的概念，而是一套切實可行的方法，圍繞共同成果來統籌政策、資金及推行工作。

6. 結論：由政策措施走向系統架構

香港在籌備首份配合國家「十五五」規劃的五年規劃之際，正處於關鍵的發展時刻，箇中機遇不容忽視。當前的核心挑戰，並非缺乏政策抱負或行政能力。香港擁有高效率的公務員團隊，在推行個別界別的政策措施上亦表現卓越。真正的挑戰在於，如何在行政主導的體制下，將策略意向轉化為協調有序、涵蓋全系統的成果，從而提升效率、增強競爭力，並提高政府對外政策解說的清晰度與連貫性。

在此背景下，管治模式必須由單憑個別政策項目的做法，轉向更具整合性、以使命為導向的模式，促使各政策局、部門及監管機構在政策、規劃和推行上更緊密配合。上述的五大支柱框架正為這轉變提供了實用的架構，將長遠願景、領導效能、跨界別整合、融資機制以及持份者參與緊密結合。

上述四個案例充分證明，這絕非抽象的理論。不論在建築物、生物多樣性、運輸還是金融範疇，都反映出同一個根本要求，即需要政策、資金、基建與持份者通力配合，圍繞權責清晰的具體使命來推進。

綜合上述觀察，這意味著我們需要重新理解政府本身扮演的角色。政府必須跳出昔日舊時代的論述框架¹¹，轉向以使命為導向的發展模式，這亦與中國內地目前的變革方向不謀而合。在行政主導體制下，領導效能不僅在於指明方向，更在於闡明清晰的使命，並積極創造有利條件，推動公私營機構通力協作。這需要政府扮演發展轉型中的「系統架構師」角色，設計出一套能令各方誘因趨向一致、大規模調配資金，並在各個互相連繫的範疇中利便推行的政策框架。

更重要的是，這並不需要對香港的管治體制進行根本性的結構調整。相反，這意味著要在現有的優勢上再進一步，同時讓體制運作與時並進，以應對未來更複雜、跨界別的轉型局勢。

隨著香港制訂其五年規劃，採用以使命為導向、以系統為本的方法，有助將策略重點轉化為實質成果。藉此，香港既可更緊密配合國家發展大局、增強自身的競爭力，亦能鞏固香港作為具前瞻性、高效且與國際接軌的經濟體地位。

在全球環境對風險日益敏感的情況下，資金將會流向那些能夠展現具公信力、協作管治模式的司法管轄區。香港科技大學將透過進一步的研究與持份者協商，繼續推進這項工作，目標是在 2026 年第三季末前，進一步完善這些初步觀察與建議，以制訂更具體的建議。

作者衷心感謝馬駿博士及香港科技大學陳晉登教授對本報告的貢獻。

註：附件為香港科技大學氣候治理研究項目中的四個案例。

附註

¹ HKSAR Government Press Release, *HKSAR Government actively aligns with National 15th Five-Year Plan and presses ahead with high-quality development*, March 12, 2026.

² The basis of this thinking is that the HKSAR Government intends to import more clean power from the Chinese Mainland, which would lower the carbon emission factor of the Hong Kong grid substantially, so that by 2050, buildings would no longer produce much direct emissions from energy use.

³ Darko, A., & Chan, A. P. C. (2024). *Final Report: Energy Efficiency Retrofitting of Existing Buildings for Carbon Neutrality in Hong Kong: Policy Recommendations and Guidelines for Overcoming Challenges*, Chief Executive Policy Unit.

⁴ Loh, C. (2025). *Financing the Retrofitting of Hong Kong's Existing Buildings: Unlocking Energy Efficiency for Climate and Economic Goals*, HKUST.

⁵ This can be promoted by InvestHK to attract external companies to focus on Hong Kong.

⁶ *The 2026-27 Budget*, paragraph 265.

⁷ *The Chief Executive Policy Address 2025*, paragraph 235.

⁸ Environment and Ecology Bureau, *Hong Kong Biodiversity Strategy and Action Plan 2035*, December 2026.

⁹ *Civil Engineering and Development Department and Agriculture, Fisheries and Conservation Department, Hong Kong Nature-based Solutions Design Guidelines: A Framework for Practitioners*, February 2026.

¹⁰ This refers to an ongoing dialogue platform in which HKUST convenes private sector financiers together with ADM Capital Foundation, the CEDD and AFCD to enable co-learning on the design, implementation, and financing of nature-based solutions and long-term ecological management.

¹¹ Hong Kong's policy tradition has often been described through concepts such as "positive noninterventionism," "small government, big market," and a preference for government to act as facilitator rather than market shaper. These approaches have underpinned Hong Kong's economic success. The argument in this paper is that evolving economic and environmental challenges now require an adaptation of these principles toward more integrated, mission-oriented forms of governance.