

2014 年 11 月 4 日
討論文件

**立法會
保安事務委員會**

保安局禁毒處

將一個首長級丙級政務官的編外職位延長三年的建議

目的

當局建議將保安局禁毒處一個首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)的編外職位，由 2015 年 2 月 17 日起延長三年至 2018 年 2 月 16 日。此職位將為禁毒專員進行打擊毒品問題的工作，特別是關於向本港吸毒者提供的戒毒治療及康復服務，提供首長級人員支援。

理由

禁毒處的職責

2. 禁毒處由禁毒專員領導，負責制訂及執行在公營機構、非政府機構及社會各界推行的禁毒政策及措施。該處亦負責就香港打擊洗黑錢／反恐融資工作中的一些具體範疇，制訂政策。

3. 禁毒專員的職級為首長級乙級政務官(首長級薪級第 3 點)，並由兩名首長級丙級政務官協助其工作。其一的職銜為保安局首席助理秘書長(禁毒)1，該職位先於 2009 年 2 月 13 日開設，期後於 2012 年 2 月 13 日成為常額職位，詳見 EC(2011-12)11 號文件。另一位的職銜為保安局首席助理秘書長(禁毒)2，是一個最先於 2010 年 2 月 17 日起設立的編外職位，詳見 EC(2009-10)11 號文件。現時該為期兩年的編外職位，於 2013 年 2 月 17 日設立，至 2015 年 2 月 16 日為止，詳見 EC(2012-13)11 號文件。

4. 吸毒問題十分複雜，須以周詳和全方位策略應對。因此，當局以五管齊下的策略推行禁毒政策，即(1)預防教育和宣傳；(2)戒毒治療和康復；(3)立法和執法；(4)對外合作；以及(5)研究工作。戒毒治療及康復服務，配合預防教育及宣傳與研究工作，主要目標在減低

社會上對毒品的需求。同時，立法和執法以及對外合作相關的工作，則旨在減少毒品的供應。2008年11月，時任律政司司長領導的青少年毒品問題專責小組(專責小組)提出70多項建議，應對香港的青少年毒品問題。建議內容涵蓋廣泛議題，包括影響禁毒工作的政策和方向的事宜，以及具體的計劃和措施。其後，時任行政長官在2009年7月成立高層次的督導小組，在專責小組工作的基礎上，加強抗毒工作。

5. 基於上述背景，財務委員會(財委會)於2010年2月批准開設保安局首席助理秘書長(禁毒)²的職位，為期三年，向禁毒專員提供必要的額外支援，以加大力度持續推行禁毒工作。此職位於2013年1月獲財委會批准，延長兩年至2015年2月。現時有必要將此職位再次延長三年，讓禁毒處可以繼續致力處理毒品問題，尤其是涉及戒毒治療及康復服務的事宜。

首席助理秘書長(禁毒)²的主要職責及自2010年的發展

6. 首席助理秘書長(禁毒)²主要負責戒毒治療及康復事宜的相關政策及項目，包括因應不斷演變的吸毒情況，統籌加強及重整戒毒治療及康復服務的措施；協助本地的戒毒治療及康復中心(戒毒中心)符合法定發牌規定；並制訂有關驗毒計劃的政策和措施。

7. 一直以來，毒品形勢不斷演變，為戒毒治療及康復服務帶來新挑戰。相對於過往盛行的鴉片類毒品，近年吸食危害精神毒品愈趨普遍，吸毒人士更為年輕，以及初次被發現的吸毒者毒齡愈來愈長等，導致一連串令人擔憂的情況，尤以年紀較輕的成年吸毒者的健康日趨惡化為甚。

8. 故此，我們必須在戒毒治療及康復服務中加強跨界別的合作，及更好地協調各類型服務(如以社區為本的輔導服務及住院式服務)。禁毒處擔當中央協調的角色，領導政府政策局/部門、公營機構(如醫院管理局)和非政府機構，加強跨界別合作；推動有關界別以新的概念發展戒毒治療及康復項目，並監察及評估這些項目的成效。過去數年的多項措施，在推動各項改善戒毒治療及康復服務的成效和加強它們的整合，均顯示禁毒處擔當協調者的角色。這些措施包括增設更多濫用精神藥物者輔導中心，以更全面地覆蓋各地區的服務需要；增加資源以加強外展和學校社工服務，支援受毒品困擾的青少年；增加醫院管理局物質誤用診所的診症節數；以及向禁毒基金注資30億元，支持值得推行的禁毒計劃及活動。

9. 首席助理秘書長(禁毒)²所帶領的隊伍亦負責收集持份者的意見，以制訂「香港戒毒治療及康復服務三年計劃」(三年計劃)。涵蓋 2012 至 2014 年的三年計劃強調戒毒服務需適時應對吸毒形勢所帶來的新挑戰。為此，首席助理秘書長(禁毒)²的隊伍已開展多項先導計劃，包括向濫用精神藥物者輔導中心提供專業護理人員支援的措施；以及透過禁毒基金，資助推展先導計劃試驗新的服務模式，以協助醫療服務與住院式及社區為本的戒毒治療服務建立更有效的聯繫，處理吸食危害精神毒品人士的個案；為干犯與毒品有關罪行的青少年而施行的加強感化服務先導計劃，其後計劃延伸至全港七間裁判法院；以及衛生署於 2013 年完成有關美沙酮治療計劃的檢討¹後所作出的改善服務。

10. 住院式戒毒治療是戒毒治療及康復服務中的一項重要元素。首席助理秘書長(禁毒)²執行的另一項主要工作，就是協助本港的戒毒中心在《藥物倚賴者治療康復中心(發牌)條例》(條例)(第 566 章)獲發牌照²。自 2010 年起，再有七所戒毒中心已成功在條例下獲發牌照經營，令現時全港 39 所戒毒中心中，持牌戒毒中心的數目升至 24 所。與 2010 年相比進展甚大，當時在 40 所戒毒中心中，只有 17 所領有牌照。此外，禁毒基金亦協助了四所戒毒中心獲得共 5,400 萬元的特別撥款³。此款額較 2002 年至 2011 年期間批出的 990 萬元撥款大幅增加。除了禁毒基金撥款支援外，禁毒處亦協助需要搬遷的戒毒中心物色新址及進行地區諮詢工作。禁毒處亦鼓勵戒毒中心繼續提升服務，以應對現時吸毒者的特質的改變。例如，部份戒毒中心近年已擴展服務，服務較年輕的吸毒者；香港戒毒會亦已重整其服務，由只服務海洛英吸食者，擴展至包括吸食危害精神毒品的人士。

11. 建基於大埔區在 2009/10 及 2010/11 學年試行計劃的成功經驗，禁毒處自 2011/12 學年推出含測檢元素的健康校園計劃，共有 45 所

¹ 檢討結果確立美沙酮治療計劃的目標是正確的，並按計劃各個關鍵領域，就效率、安全性及效能方面提出改善建議。在相關領域包括計劃管理、人手資源、健康宣傳及溝通，以及監察與評估等，共提出了 28 項建議。衛生署已實施當中的一些建議（例如改善臨床病例管理和測試自動配藥系統），並將繼續跟進其他建議。

² 審計署署長和政府帳目委員會分別在 2010 年年底和 2011 年年初，建議政府應主動跟進未符標準的戒毒中心，使其盡快達致《藥物倚賴者治療康復中心(發牌)條例》的發牌規定。

³ 禁毒基金於 2010 年獲注資 30 億元後，禁毒處於 2011 年推出了經改良的特別撥款計劃，以加強支援戒毒中心進行改善工程，以符合發牌的規定。每宗申請可獲撥款的上限，由 300 萬元提高至 5,000 萬元。

學校參加。計劃包括向自願參與的學生進行驗毒，以及為學生、家長和教師提供禁毒教育、輔導與支援等一系列活動。參與學校可按校本需要，自行設計活動及項目，並向禁毒基金申請撥款。2014/15 學年，參與計劃的學校已增至 71 間。

12. 通過過去數年的努力，本港的吸毒問題已見改善。據藥物濫用資料中央檔案室的資料顯示，整體被呈報吸毒者的人數及首次被呈報的吸毒者人數(即首次呈報的吸毒者)均有所下降。2013 年的被呈報吸毒者人數較 2008 年的高峯下跌超過 29%。同期，21 歲以下的被呈報吸毒者人數亦急劇下跌 66%。

13. 儘管吸毒人數有下跌的趨勢，新的挑戰亦已浮現。首先，首次被呈報吸毒者的毒齡持續上升，2013 年過半數首次被呈報吸毒者的毒齡為 4.6 年或以上，與 2008 年的 1.9 年相比，上升超過一倍。2014 年上半年，有關的數字更上升至 5.3 年。吸食危害精神毒品的風氣盛行、長期吸食毒品的人士增加，以及吸食多種毒品的情況⁴，引致更多吸毒者的身體出現嚴重甚至不可逆轉的損害。根據臨床數據顯示，長期吸食氯胺酮會引致小便刺痛、慢性尿頻、失禁和血尿⁵。據多宗個案觀察所得，這些症狀難以用藥物治療。此外，另一項研究亦顯示，吸食氯胺酮的人如已出現尿道問題，其出現肝臟損傷的情況亦相當普遍⁶。長期吸食毒品亦會引致各種精神疾患。由 2009 年至 2013 年，在醫院管理局轄下的物質誤用診所接收的逾 2 200 名有吸毒情況的新症病人當中，超過五成被發現有由毒品引致的思覺失調、抑鬱症、適應障礙和精神分裂的問題。

14. 此外，我們近年亦觀察到某些特別群組的吸毒人數增加，需要採取更聚焦的介入模式。例如，在首次被呈報的吸毒者中，年輕的成年人(年齡介乎 21 至 30 歲)的比例有所增加，相關比例由 2009 年的約 32%增至 2013 年的 40%。同時，在職吸毒者在被呈報吸毒者的比例亦有所上升(約 56%首次被呈報的吸毒者是全職或兼職僱員)，我們有需要思考如何在校園以外更有效地接觸更多吸毒者。

⁴ 在 2013 年，約 22%的吸毒者有吸食多種毒品。

⁵ 麥肇敬醫生，北區醫院外科部：《社區研究 – 青少年在使用氯胺酮後的泌尿系統、心理和體態變化》(2013 年 2 月)

⁶ 譚煜謙醫生，香港中文大學及威爾斯親王醫院，青少年泌尿治療中心：《針對中學生吸食危害精神科毒品的泌尿系統治療計劃及全港性有關吸食精神科毒品而導致膀胱功能失調的學校普查》(2013 年 8 月)

未來三年的主要工作

15. 有鑑於以上所述不斷轉變的吸毒情況及挑戰，我們需要保留首席助理秘書長(禁毒)²的職位，讓香港可如上文第 6 至 14 段所述，持續推行禁毒措施的動力及深化戒毒治療及康復服務。

加強及繼續重整戒毒治療及康復服務

16. 作為負責戒毒治療及康復服務政策的人員，首席助理秘書長(禁毒)²負責監督、統籌及監察此一範疇的計劃及措施，當中包括就調配資源以提供戒毒治療及康復服務進行持續評估，與持份者探討服務需要，促進重整現有服務以及促進不同界別及服務的連繫及合作，讓有需要人士得到更有效的戒毒治療及康復服務。禁毒處現正制訂 2015-2017 年度的三年計劃，並正廣泛地接觸不同服務提供者、社工、社福機構、醫療專業人士，以至吸毒者，進行對話。三年計劃可提供參考，讓禁毒界內的服務提供者檢視及制訂其工作計劃和措施。首席助理秘書長(禁毒)²的其中一項職責，便是跟進三年計劃所提出的建議。

17. 過去數年，當局主要透過增加資源，協助擴展各種治療模式及促進不同服務機構之間的合作。時至今日，已有空間深化戒毒治療及康復服務，以期讓戒毒療程的成效更能持續。就此，戒毒治療及康復服務需加強某些工作，例如處理康復者在教育及職業培訓和就業的需要、發展更有效及創新的方法以接觸隱蔽吸毒者，及為有特定需要的群組提供較針對性的服務。

為戒毒中心提供協助

18. 首席助理秘書長(禁毒)²帶領的團隊正繼續協助那些尚未取得牌照的戒毒中心達致法定的發牌規定，如協助它們進行原址改善工程，或幫助它們覓地遷建。覓地遷建的工作極具挑戰性，禁毒處一直積極與決策局／部門聯繫，為戒毒中心提供這方面的協助。在過去三年，我們曾審視逾 300 處地點以重置這些戒毒中心，大部份地點不合適，或遇到強大的地區阻力。至今只有一個個案能成功覓得合適地點重置。有關工作會繼續進行，而首席助理秘書長(禁毒)²的團隊則扮演與當區民政事務處的橋樑的角色，協助進行地區諮詢工作；亦會協助戒毒中心向不同機構(包括禁毒基金)申請撥款，以進行必要的改善設施工程。

19. 目前，在 39 所戒毒中心中，有 15 所尚未領取牌照，並以豁免證明書營運。而在 2010 年，在 40 所戒毒中心中，有 23 所仍未領取牌照。15 所以豁免證明書營運的戒毒中心之中大部份為非政府資助，一般均較缺乏資源、專業知識及人力。這些中心均需要首席助理秘書長(禁毒)² 領導的團隊在不同階段提供緊密支援。在落實項目的階段，該團隊須在如招標工作等範疇上提供協助，以及須監察工程進度，確保公帑運用得宜。在未來三年，已知將有至少三項項目進行，而預計將會有更多項目進行。需要一名首長級人員監督多項複雜的工作。

驗毒計劃的政策

20. 在學校進行預防禁毒工作，是提升年輕人對毒品禍害的認知及拒絕毒品誘惑能力的重要途徑。多年來，當局已推行多項措施，向學生宣揚禁毒訊息，在校園推動禁毒工作，包括增加學校社工服務的資源、資助非政府機構到學校為教師、家長及學生舉辦專題活動，以及推廣以學校為本的含測檢元素的健康校園計劃(見上文第 11 段)。

21. 由首席助理秘書長(禁毒)² 領導的團隊會繼續向更多學校推行這項計劃，並確保日益增加的獲批項目得到監察。由於學校與合作的非政府機構須每年或隔年遞交申請以繼續參與計劃，而禁毒處亦須持續監察計劃下不同項目的落實情況，相關工作量會持續繁重。此外，禁毒處正籌備於 2015/16 學年就健康校園計劃的成效進行評估研究，並探討計劃的未來路向。這些工作均需要一名首長級人員監督進行。

22. 此外，禁毒處正探討驗毒工作能否作為一項額外措施及早辨識吸毒者，以便提供適時的協助，從而處理日益嚴重的隱蔽吸毒問題。禁毒常務委員會(禁常會)已於 2013 年 9 月至 2014 年 1 月就「驗毒助康復計劃」進行公眾諮詢。該計劃的主要目的是要在吸毒者健康因長期吸毒而受到嚴重或不可逆轉的傷害前，及早辨識他們，使其適時接受輔導和治療，而非為檢控。首席助理秘書長(禁毒)² 是負責協助禁常會就「驗毒助康復計劃」進行公眾諮詢的人員。

23. 禁常會已在 2014 年 7 月公布諮詢的總結，該會認為雖然在公眾諮詢期內所收集到的意見書所表達的意見分歧，但社會普遍支持採取進一步措施，以及早辨識吸毒者並作出介入。禁常會在總結時認為值得繼續探討「驗毒助康復計劃」，並訂定具體方案以進行第二階段的公眾諮詢，當局對此亦表示同意。我們已於 2014 年 7 月 8 日向立法會保安事務委員會滙報有關總結。

24. 作為負責此項工作的人員，首席助理秘書長(禁毒)² 正為推展第二階段的公眾諮詢，進行準備工作，當中涉及多項重要職責，包括釐清相關的法律議題，使能為「驗毒助康復計劃」制訂具體建議(例如設立跟進機制，有效平衡給予吸毒者免受檢控的機會和強制吸毒者接受輔導及戒毒治療；以及處理專業團體的關注，尤其是如何減低驗毒過程在觀感上被視作會侵犯人權及公民自由的疑慮)。禁毒處亦需要繼續研究海外經驗，並邀請海外專家與本地持份者分享成功的做法，以及繼續推動各持份者(包括支持者和反對者)的參與，以探討收窄分歧及建立共識的方法。禁毒處亦需探求方法，推動快速口腔液測試工具的研發或驗證，以便即場提供客觀的驗毒結果。當局對「驗毒助康復計劃」的推行並無任何既定方案，未來路向將因應第二階段公眾諮詢所收集的意見而訂定。

有需要延長首長級丙級政務官編外職位的開設期

25. 我們檢視了禁毒處現時的人力資源，確認有需要把首席助理秘書長(禁毒)² 的職位再延長三年，因為禁毒處現時的人手實無法分擔該職位的工作量。

26. 禁毒專員的工作，同時由另一名屬首長級丙級政務官職級的人員支援，亦即首席助理秘書長(禁毒)¹。在禁毒工作方面，首席助理秘書長(禁毒)¹ 的職責範疇包括：預防教育和宣傳的策略及措施以遏止吸毒問題；禁毒基金的政策制定及管理，包括監督在每年的撥款計劃中處理撥款申請的過程；因應新興毒品帶來的威脅，監察及制訂包括立法管制在內的所需應對措施；透過藥物濫用資料中央檔案室及定期的大型學生調查，監察吸毒趨勢等。另外，在打擊清洗黑錢及恐怖分子融資活動方面，首席助理秘書長(禁毒)¹ 亦須負責落實「財務行動特別組織」(「特別組織」)的建議，當中包括透過立法設立偵查跨境轉運現金的制度，現時的計劃是在 2015 至 16 立法年度向立法會提交有關法例草案。「特別組織」對其成員(包括香港)在進行的第四輪相互評核的其中一項重點，將包括設立有關制度的成果。該組織對香港的相互評核暫定於 2018 年初進行。此外，禁毒處亦須全力推行「特別組織」的其他要求，包括就「指定非金融企業及行業」⁷制訂計劃、支援整體風險評估的工作⁸，以及參與籌備第四輪相互評核。

⁷ 指定非金融企業及行業包括會計師、貴重寶石及金屬交易商、地產代理、律師和信託及公司服務供應商。

⁸ 此項工作為「特別組織」就第四輪相互評核的最新要求，以識別、評估及了解所有成員被用作清洗黑錢及恐怖分子融資的風險。

由此可見，首席助理秘書長(禁毒)1 在涉及「特別組織」範疇的工作將十分繁重，加上禁毒政策和措施等的其他職務，她實在無法兼顧首席助理秘書長(禁毒)2 的工作。

27. 首席助理秘書長(禁毒)2 的職責範圍，載於附件 1。納入首席助理秘書長(禁毒)2 的職位後，禁毒處和保安局的建議組織架構，分別載於附件 2 和附件 3。

諮詢

28. 我們已諮詢禁常會，該委員會支持持續落實禁毒策略，並促請政府採取一切可行措施，與社會各界合作，同抗毒禍。

對財政的影響

29. 按薪級中點估計，實施這項建議所需增加的年薪開支為 1,739,400 元，而所需的每年平均員工開支總額(包括薪金及員工附帶福利開支)為 2,503,008 元。為支援擬予延長的首席助理秘書長(禁毒)2 職位，我們亦計劃延長禁毒處一個一級私人秘書職位，按薪級中點估計，年薪開支總額為 356,640 元，而所需的每年平均員工開支總額為 539,352 元。相關資源會於來年的政府預算中反映。

徵詢意見

30. 請委員就建議發表意見。如委員支持上述建議，我們會於 2014 年 12 月把建議提交財務委員會人事編制小組委員會考慮。

保安局

禁毒處

2014 年 10 月

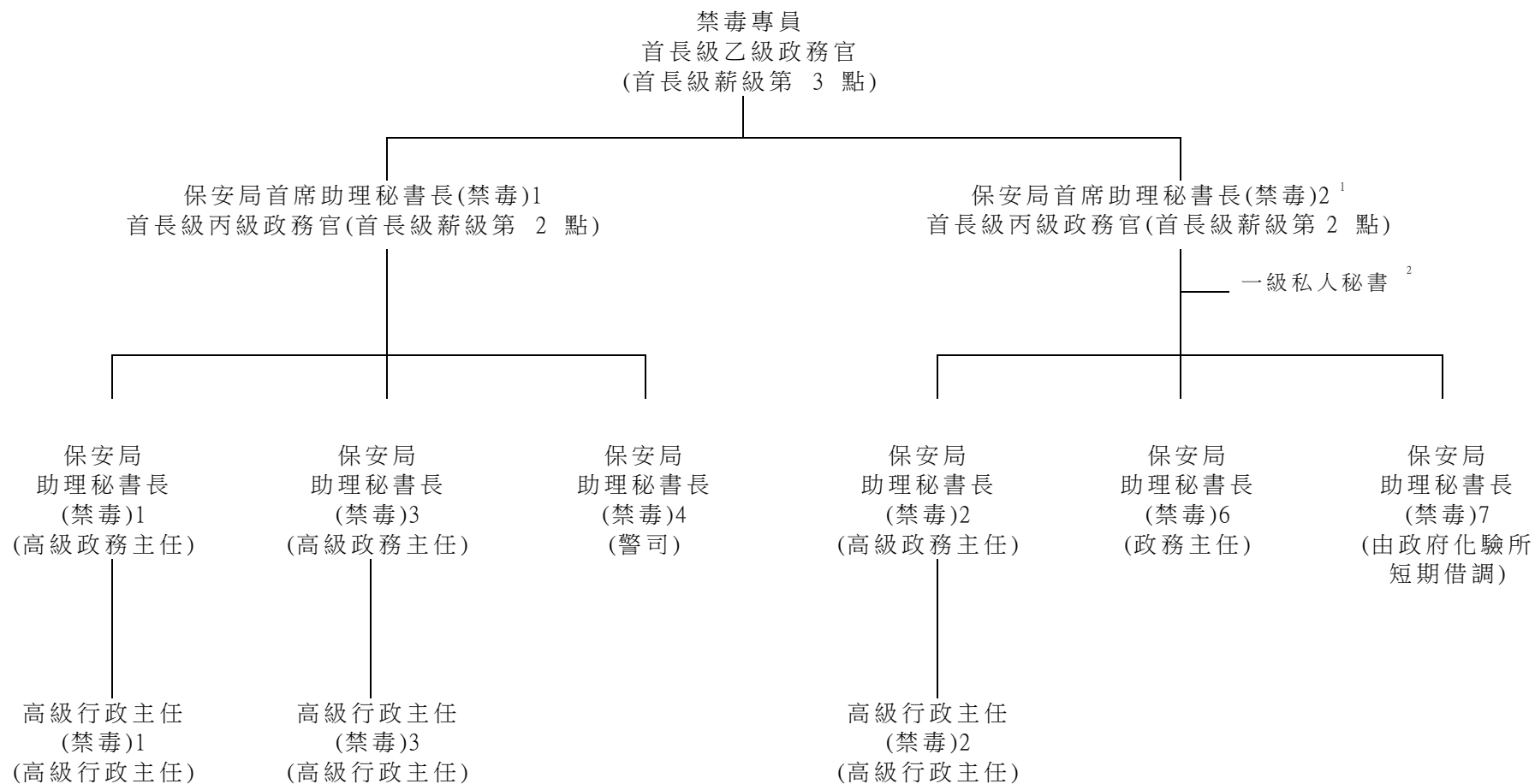
保安局首席助理秘書長(禁毒)2
建議職責表

職級：首長級丙級政務官

直屬上司：禁毒專員

- 在制訂香港戒毒治療和康復服務三年計劃(2015 至 2017)的過程中，廣泛地接觸不同界別(醫療、社福、教育、政府政策局及部門，戒毒服務提供者及使用者)，進行對話。
- 積極跟進三年計劃(2015 至 2017)內訂定的策略方向和措施，以應對最新吸毒情況的需要，包括促進重整及加強社區為本及住院式的治療服務；促進不同界別及服務模式的合作，為吸毒者提供連貫服務；鼓勵嶄新和有效的方法，為吸食危害精神毒品的人士提供戒毒治療及康復服務，以達致更持久的效果。
- 為 15 所豁免證明書營運的戒毒治療及康復服務中心提供協助，以符合法定的發牌規定，包括尋找合適地點重置；進行地區諮詢工作；項目規劃，及向禁毒基金申請撥款。當撥款申請獲得批准後，繼續協助落實有關項目(如招標工作)，及監察工程進度，確保公帑運用得宜。
- 協助禁毒專員監察驗毒計劃的政策和計劃的相關事宜，包括於 2015/16 學年就健康校園計劃的成效進行評估研究，及為「驗毒助康復計劃」第二階段諮詢進行準備工作。

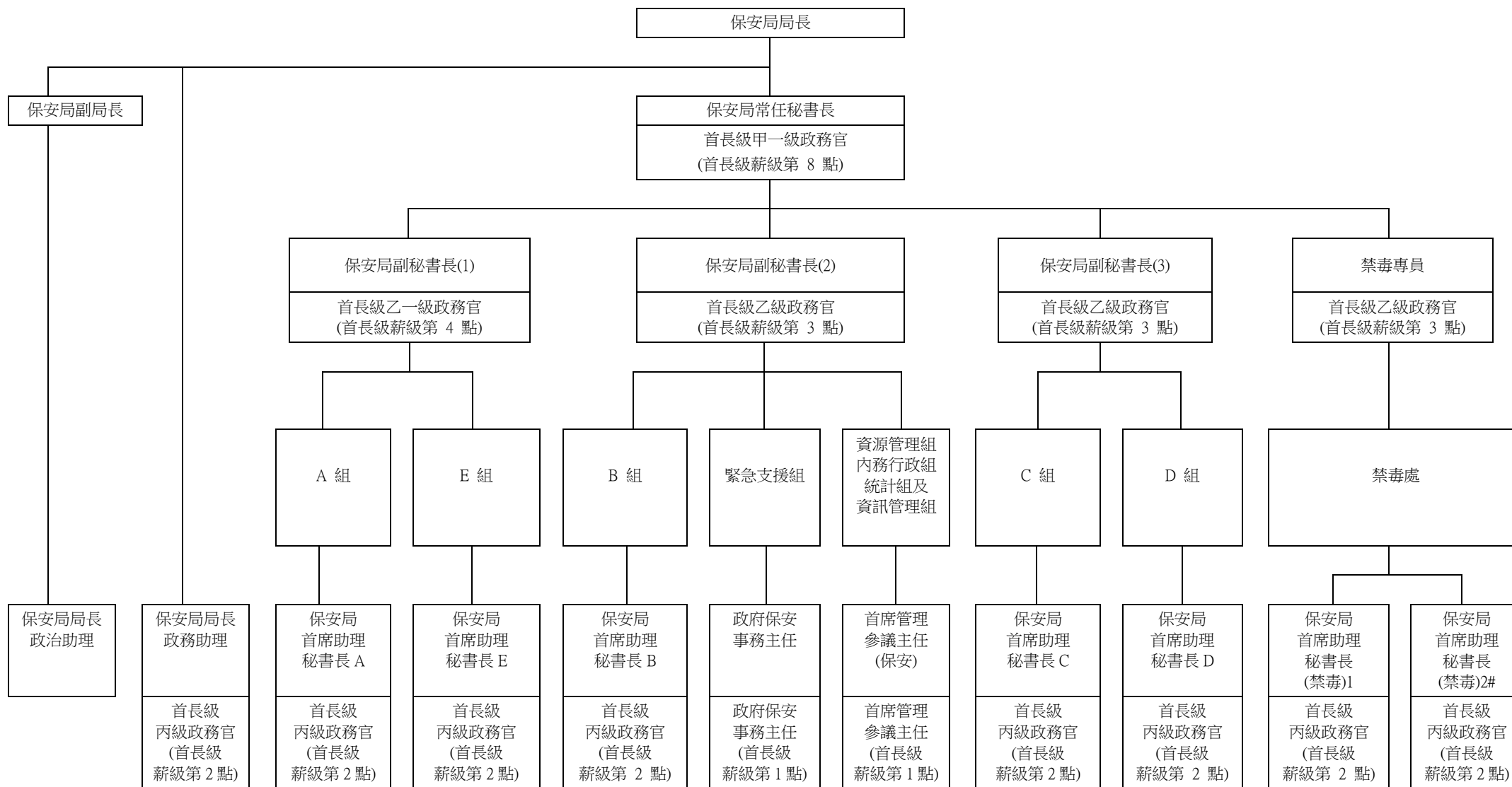
禁毒處組織圖



¹ : 建議於 2015 年 2 月 17 日至 2018 年 2 月 16 日開設的首長級丙級政務官編外職位

² : 將開設的非首長級職位，以支援擬設的保安局首席助理秘書長(禁毒)2 職位

保安局
組織圖



附註：組織圖顯示 2014 年 6 月 12 日的情況

說明
建議保留的首長級丙級政務官編外職位，由 2015 年 2 月 17 日至 2018 年 2 月 16 日，為期 3 年