

二零一六年四月十八日
討論文件

立法會衛生事務委員會

向醫療衛生研究基金注資的建議

目的

本文件旨在請委員支持建議，向醫療衛生研究基金注資 15 億元，用以維持基金在二零一七／一八年度至二零二一／二二年度約五年間的運作，並向委員匯報我們計劃檢討和整合醫療衛生研究基金和健康護理及促進基金的範疇。

理據

醫療衛生研究基金

2. 醫療衛生研究基金旨在建立科研能力，鼓勵、促進和支援醫療衛生研究，透過取得並應用從本地醫療衛生研究所獲得具實證的科學知識，協助制訂醫療政策、改善市民的健康、強化醫療系統、改進醫療實務、提升醫療護理水平及質素，以及推動在臨床醫療服務方面取得卓越成就。政府每年向立法會衛生事務委員會提交醫療衛生研究基金的進度報告。

醫療衛生研究基金的運作

3. 醫療衛生研究基金於二零一一年成立，由前衛生及醫護服務研究基金和前控制傳染病研究基金合併而成，其資助範圍較大，涵蓋更多醫療衛生的研究範疇，並由政府額外注資 10 億元。

4. 醫療衛生研究基金由研究局管理。研究局由食物及衛生局局長擔任主席，成員包括公共機構和團體的代表，以及由食物及衛生局局長委任的學術界和私營界別的人士，委任為期兩年。研究局轄下設有評審撥款委員會、評審撥款委員會執委會和評審小組。評審撥款委員會

和評審小組負責進行兩層的同行專家評審。委員會、執委會和小組的工作，以及研究基金的日常行政工作，則由食物及衛生局研究處的研究基金秘書處提供支援。研究局的成員組合和職權範圍載於附件 A。

5. 研究局在資助醫療衛生研究方面提供策略督導，並監督醫療衛生研究基金的管理，包括就下列範疇批撥款項予核准資助項目：

- (a) **研究員擬定項目**：資助因應醫療衛生研究基金的公開邀請，並按照該基金的優先課題而提交的個別撥款建議；
- (b) **委託的研究項目**：資助根據有關方面專家的意見而確定須委託進行的特定研究計劃，研究目的包括建立科研能力、填補科研知識不足之處、協助制訂政策、應對特定事件，以及評估需要和威脅；以及
- (c) **研究獎學金**：旨在提高科研能力和建立有助把知識應用於臨床實務的科研能力。

撥款機制及同行專家評審

6. 就研究員擬定項目而言，所有符合資格的撥款申請必須經過嚴格的雙層同行專家評審，以確保獲撥款的項目具備合適的科研設計及高科研價值。第一層同行專家評審工作由評審小組負責，第二層則由評審撥款委員會負責。兩者會就研究項目的科研價值，例如研究項目的原創性、研究問題的重要性、科研內容的質素、研究設計和方法的可信性，以及在本港的應用性作出審核。其他客觀評審準則包括研究的倫理範疇、財政預算的理據及撥款申請人的往績，也會予以考慮。評審撥款委員會負責就撥款資助事宜提出建議，供研究局考慮和審批。

7. 管理撥款機構和獲批資助項目的主要申請人必須簽訂合約協議，協議涵蓋獲提供資助的條款及條件。主要申請人須定期匯報項目的進度和財政狀況，供研究基金秘書處評核。當局會視乎項目的進度是否理想，以及能否按合約協議所訂提交可接受的研究結果，才會發放資助撥款。

8. 已完成項目的主要申請人須在項目完成起計的六個月內，遞交最終報告、研究結果報告和經獨立審核的帳目或經核證的財務報表。

醫療衛生研究基金項目的最新情況

研究員擬定項目

9. 醫療衛生研究基金的承擔總額為 14.15 億元(包括撥給前衛生及醫護服務研究基金和前控制傳染病研究基金經核准項目的 3.32 億元在內)。醫療衛生研究基金自二零一一年成立以來，已完成三次公開邀請提交研究員擬定項目。由二零一四年的公開邀請開始，每個項目的資助上限由 100 萬元增加至 120 萬元。截至二零一六年三月三十一日，在三次的研究員擬定項目公開邀請中，共收到 2 613 份資助申請。全部申請都必須由海外和本地專家進行嚴格的兩層同行專家評審。經評審其科研價值後，共有 634 個項目獲撥款資助，承擔總額為 5.43 億元。

委託的研究項目

10. 自醫療衛生研究基金成立以來，受政府委託進行的新項目有六個，總承擔額為 2.25 億元。這些委託項目包括兩所第一期臨床試驗中心。憑借兩間醫學院的優勢，預期兩間臨床試驗中心可提升香港進行第一期臨床試驗工作的能力。另一項有關長者醫療服務質素的研究，有助政府加深了解社會需要的安老服務(包括善終照顧服務和預設醫療指示)。此外，還有一項委託研究項目評估香港的乳癌風險，另一項則檢討大腸癌篩查先導計劃的成效。這兩項研究有助政府制訂適當的篩查策略，以應付乳癌和大腸癌病例在本港日益增加所帶來的負擔。為了應付初次出現或再次出現的傳染病，有關傳染病控制的委託研究項目涵蓋一系列重要範疇，包括病理、臨床診治和公共衛生措施。

11. 醫療衛生研究基金所有經公開邀請提交或委託進行的研究項目在獲核准後，會連同其撮要及資助金額等資料，上載至研究基金秘書處網頁，讓公眾查閱。

研究獎學金

12. 研究獎學金計劃在二零一五年八月推出，旨在支援處於事業初期至中期的研究或專業人員，以提升他們在醫療衛生方面的研究能力。這項計劃會邀請專上教育機構提名申請人。每個獎學金的上限為 120 萬元，其中 20 萬元用以資助申請人參加與醫療服務或公共衛生(特別是公共衛生政策)有關的本地或海外培訓課程／見習計劃。藉培訓而學

到的專門技術必須應用於申請書所提出的研究項目。計劃將於二零一六年四月至五月資助五位申請者，總金額為 485 萬元。

醫療衛生研究基金的貢獻

13. 研究基金的目標是“取得並應用從本地醫療衛生研究所獲得具實證的科學知識”，為判定達標程度，食物及衛生局會使用其根據國際認可的 **Buxton-Hanney**¹ 的研究回本問卷而研發出來的工具，為那些研究工作已完成最少兩年的醫療衛生研究基金項目進行評估。自填式的問卷量度有關研究在多個範疇的影響，包括知識開發、把研究結果用於醫療系統、建立科研能力、制訂政策、研究成果的最終使用者在行為上的改變及發布研究結果。

14. 整體而言，評估顯示不論是研究員擬定項目或委託的研究項目，對於制訂醫療政策、改進臨床實務、提升知識開發、加強建立科研能力，以及更廣泛發布研究結果，都有重大貢獻。獲醫療衛生研究基金資助的主要項目實例載於 **附件 B**。

15. 醫療衛生研究基金也不時舉辦衛生醫護研討會，讓研究人員與醫護專業人員一起就不同的研究項目分享知識和成果，並藉此機會表揚優秀的獲資助研究項目。最近一屆衛生醫護研討會在二零一四年舉行，參加者逾 500 人。

醫療衛生研究基金的財務狀況

16. 截至二零一六年三月三十一日，醫療衛生研究基金的未定用途結餘為 3.10 億元。由研究局批准每年的承擔額為 2.5 億元，這筆未定用途款項不足以讓基金支持在二零一七至一八年度往後的申請，包括將於二零一六年十二月公開邀請的二零一六年基金撥款申請。

健康護理及促進基金

17. 政府於一九九五年提供 8,000 萬元撥款予醫院管理局（醫管局）成立健康護理及促進基金，旨在資助促進健康與預防疾病的活動和相

¹ “回本基準”由 Martin Buxton 教授和 Stephen Hanney 博士在英國倫敦布魯內爾大學醫療經濟學研究組制訂，用以量化公帑資助醫療衛生研究的成效和成果，是這方面最廣為使用的工具(Buxton M, Hanney S. How can payback from health services research be assessed? J Health Serv Res Policy 1996;1:35-43)。

關的研究，同時撥款協助有需要的病人尋求本港未能提供的治療，特別是治療罕見的疾病。及後秘書工作由當時的食物衛生及福利局轄下的研究處提供支援。二零零六年，健康護理及促進基金委員會決議修改基金的範疇，主要集中資助健康促進活動和預防疾病。現時，健康護理及促進基金資助的計劃，旨在透過提高公眾健康意識，改變不良健康行為，以及締造健康生活環境，鼓勵市民選擇和維持健康的生活方式。

健康護理及促進基金的運作情況

18. 健康護理及促進基金由健康護理及促進基金委員會(基金委員會)管理。基金委員會負責就健康護理及促進項目的資助事宜制訂策略方針，以及監督基金的運作，包括審批撥款申請。基金委員會之下設有健康護理及促進基金小組委員會。委員會的工作及健康護理及促進基金的日常行政工作，都是由食物及衛生局研究處的研究基金秘書處支援。這個委員會的成員由食物及衛生局局長委任，為期兩年。基金委員會的成員名單和職權範圍載於附件 C。健康護理及促進基金的進度報告會每年提交立法會。

19. 在基金委員會策導下，健康護理及促進基金每年按研究優次公開邀請本港的公營和非政府機構提交撥款申請。現時，基金資助的計劃類別如下：

- (a) **促進健康計劃**²：包括在社區籌辦一系列有助促進健康和防止疾病的活動；及
- (b) **種子撥款計劃**：旨在協助動用地區資源，以促進社區健康，並鼓勵公營、私營和非政府機構建立伙伴關係。

撥款機制及同行專家評審

20. 申請由獨立專家組成的健康護理及促進基金小組委員會評審。評審準則包括與優先課題的相關性、建議中促進健康活動的科學實證、創新元素、評估計劃效益的方案、計劃的影響及可持續性、跨界別合作、在社區創建健康的潛力、計劃的可行性、申請所需撥款預算的理據，以及管理撥款機構和申請人的往績。

² 前稱非研究性質的促進健康計劃。

21. 管理撥款機構和獲批資助項目的主要申請人須簽訂合約協議，協議涵蓋提供資助的條款及條件。主要申請人須定期匯報項目的進度和財政狀況，供研究基金秘書處評核。當局會視乎項目的進度是否理想，以及能否按合約協議所訂提交可接受的研究結果，才會發放資助撥款。

22. 已完成項目的主要申請人須在項目完成起計的三個月內，遞交最終報告和經獨立審核的帳目或經核證的財務報表。

23. 所有獲資助的健康護理及促進基金項目的項目撮要及資助金額等資料，會上載至研究基金秘書處網頁，讓公眾查閱。

健康護理及促進基金的最新情況

促進健康計劃

24. 資助上限為每個項目 30 萬元。自一九九五年以來，獲資助的項目共有 252 個。在促進健康計劃完成後，如證實有其效益，申請人可申請額外撥款資助，延續該項計劃，讓更多目標羣組受惠。延續計劃與原有計劃合共所得的資助金額，通常不超過 50 萬元。

種子撥款計劃

25. 種子撥款計劃在二零零七年設立，旨在協助動用地區資源，以促進社區健康，並鼓勵公營、私營和非政府機構建立伙伴關係。資助上限為每個項目 50 萬元。截至二零一六年三月三十一日，獲資助的項目共有 37 個。

健康護理及促進基金的貢獻

26. 促進健康計劃涵蓋範圍甚廣，包括青少年反吸煙活動、親子食物標籤訓練、中學精神健康大使計劃、長者健康飲食、高血壓和糖尿病管理、以及少數族裔健康生活模式等。種子撥款計劃資助的項目包括在小學預防與酒精有關的問題、在吸煙熱點宣傳戒煙、兒童肥胖、在地區推廣健康生活、消除精神病康復者的社會標籤、親職活動、健康工作場所、有關糖尿病治理的手機應用程式，以及設計長者健康餐單。

27. 為評核各項目在撥款期過後的效益，有關成效評估在二零一五年採用 RE-AIM 框架³(RE-AIM 是指 Reach (接觸目標羣組)、Effectiveness (效益)、Adoption (採納)、Implementation (實施)及 Maintenance (持續性))進行。總體而言，獲資助的項目都能夠接觸到社區上的目標羣組，加強他們對健康的認識，並採納有助預防疾病的生活方式。部分計劃的成果和經驗可作日後參考，其中一些實例載於**附件 D**。

28. 健康護理及促進基金會不時舉辦促進健康研討會，提供平台讓業內專家與社區伙伴一起分享如何促進公眾健康知識和經驗，加強與各界領袖的聯繫，也藉此機會表揚優秀的獲資助項目。最近一屆促進健康研討會在二零一五年舉行，參加者逾 300 人。

健康護理及促進基金的財務狀況

29. 計入現時所承擔的項目，截至二零一六年三月三十一日，健康護理及促進基金的未定用途結餘為 1,700 萬元。由於二零一六至一七年度用於促進健康計劃和種子撥款計劃的預算開支為 700 萬元，而委託進行精神健康研究項目這項新措施的預算開支為 1,000 萬元，因此，未定用途款項將於二零一六至一七年度用盡。

向醫療衛生研究基金額外注資的建議和整合醫療衛生研究基金和健康護理及促進基金的計劃

30. 我們建議向醫療衛生研究基金額外注資，有關款項會繼續用以資助下述三個主要的醫療衛生研究範疇：

- (a) 公共衛生、人類健康及醫護服務(例如基層護理、非傳染病、中醫藥等)；
- (b) 傳染病的預防、治療及控制，尤其是初次出現和再次出現的傳染病；以及
- (c) 兒科、腦神經學、臨床遺傳學和臨床試驗方面的先進醫療研究。

³ RE-AIM 框架可用於評估各項促進健康計劃的影響。(參考資料：Glasgow RE, Vogt TM, Boles SM. Evaluating the public health impact of health promotion interventions: the RE-AIM framework. Am J Public Health, 1999;89:1322-7)

31. 根據上文採用 Buxton-Hanney 基準的評估結果，醫療衛生研究基金將集中資助轉化研究，涵蓋範圍由醫療生物科學、生物科技及醫療領域科技以至臨床試驗及衛生服務。這些研究應把焦點集中在研究結果可能對醫療政策、臨床實務或市民行為產生的影響，藉此改善人口健康。考慮到腦神經學的研發和正在興建的香港兒童醫院，有關腦神經學和兒科的研究也會獲得資助。

32. 醫療衛生研究基金會繼續撥款資助各項研究獎學金，以訓練本地人手和培育醫療衛生專科人才。研究基金為研究員提供更多培訓機會，讓他們學習最新的醫療科學知識。這有助建立香港的科研能力，以應付未來的需要和挑戰，包括初次出現的傳染病、治理癌症和各種慢性疾病，以及人口老化。下一代的醫療衛生科研人員也會進行對制訂醫療政策和臨床實務有影響的研究，進一步為社會作出貢獻。

33. 為創造協同作用和提供更大的靈活性，以支持醫療衛生研究和健康護理及促進的工作，並簡化程序，我們計劃諮詢研究局和基金委員會以檢討及整合醫療衛生研究基金和健康護理及促進基金的範疇，成為單一基金。

財政影響

34. 我們建議在二零一六至一七年度一次過向醫療衛生研究基金注資 15 億元。預計每年開支約為 3 億元，直接涉及的運作費用⁴估計約為每年 400 萬元至 500 萬元。至於未來數年的確實現金流量需求則難以估算，因為這視乎每年接獲的申請及獲批項目的數目，以及個別研究項目的開支狀況而定。倘若研究局和基金委員會同意將兩個基金整合，當健康護理及促進基金餘額用盡時，現時健康護理及促進基金範疇所涵蓋的研究/項目，將納入醫療衛生研究基金。

⁴ 這些費用包括：研究局、健康護理及促進基金委員會及其轄下各個評審小組和委員會成員為基金提供技術顧問意見的會議開支；發表研究成果報告；舉辦宣傳活動、培訓工作坊及研討會；以及按研究局和健康護理及促進基金委員會指示分別為配合基金運作而進行其他活動所需的開支。

實施計劃

35. 如財務委員會批准所需的撥款，研究課題及委託計劃會在二零一七年第二季展開。醫療衛生研究基金預計在二零一七年第四季公開邀請各方提交撥款申請，以配合每年申請資助的慣常周期。我們將諮詢研究局和健康護理及促進基金委員會有關擬議整合兩個基金的事宜。

背景

36. 二零一一年十二月九日，立法會財務委員會批准前衛生及醫護服務研究基金和控制傳染病研究基金合併，成立醫療衛生研究基金，並就此開立為數 14.15 億元的新承擔額。醫療衛生研究基金為本港醫療衛生研究提供範圍較大的資助。前衛生及醫護服務研究基金和控制傳染病研究基金資助的研究項目，已全數納入醫療衛生研究基金內。上述承擔額包括政府注資 10 億元，以及在醫療衛生研究基金成立時，衛生及醫護服務研究基金和控制傳染病研究基金的未用結餘，分別為 1.908 億元和 2.242 億元。

食物及衛生局

二零一六年四月

食物及衛生局
研究局

會員 (截至 2016 年 1 月 1 日)

主席

食物及衛生局局長 /
食物及衛生局常任秘書長
(衛生)

食物及衛生局

成員

陳家亮教授

香港中文大學
醫學院院長

張雅賢教授

香港大學
病理學系
侯勵存基金教授席 (解剖分子
病理學)

霍泰輝教授

香港中文大學
副校長
卓敏兒科講座教授

許樹昌教授

香港中文大學
內科及藥物治療學系
何鴻燊呼吸系統學講座教授

葉秀文教授

香港大學
內科學系
呼吸及危重病學系講座教授及
主管
莫慶堯基金講座教授 (胸肺
內科)

葉玉如教授

香港科技大學
理學院院長
晨興生命科學教授

劉宇隆教授

香港大學
兒童及青少年科學系
兒科講座教授
施羅艷基基金教授 (社區兒童
健康)

李子芬教授	香港中文大學 那打素護理學院 護理學教授及助理院長(校友事務)
梁卓偉教授	香港大學 李嘉誠醫學院院長
盧煜明教授	香港中文大學 醫學院副院長(研究) 李嘉誠健康科學研究所所長 化學病理學系系主任
莫禮士教授	香港理工大學 護理學院 劉陳小寶健康延年教授 護理學講座教授及系主任 世界衛生組織社區健康服務合作 中心總監
裴偉士教授	香港大學 公共衛生學院 病毒講座教授
譚廣亨教授	香港大學 首席副校長 李樹培基金教授(外科) 小兒外科講座教授
曾艾壯醫生	醫管局總感染控制主任 聯網臨床總監(感染控制) 伊利沙伯醫院 病理學(微生物) 顧問醫生
葉健雄教授	香港理工大學 醫療及社會科學院院長 眼科視光學講座教授 胡廣佩家族眼科視光學教授
楊永強教授	香港中文大學 賽馬會公共衛生及基層醫療學院院長
余衛祖醫生	瑪嘉烈醫院 內科及老人科 顧問醫生

衛生署署長或其代表

衛生署

醫院管理局行政總裁或其代表

醫院管理局

秘書

研究處主管

食物及衛生局

職權範圍

研究局職權範圍如下 -

- (a) 訂定基金的研究綱領和撥款監控機制；
- (b) 批核研究申請的邀請程序和審批準則；
- (c) 批核接受資助人士須遵守的標準條款；
- (d) 在同行專家評審程序完成後審批分配撥款；
- (e) 審批持續監察和評核獲資助研究項目的程序；
- (f) 成立評審撥款委員會，以執行研究局技術上的工作；以及
- (g) 公布獲資助項目的主要研究成果。

獲醫療衛生研究基金資助的項目實例

一項深入研究評估了為所有嬰兒接種肺炎球菌疫苗的成本效益，結果顯示推行這項建議是合乎成本效益的。衛生防護中心轄下的疫苗可預防疾病科學委員會根據這項研究結果，建議把七價肺炎球菌疫苗納入為兒童免疫接種計劃建議接種的疫苗之一。

2. 為雞隻接種家禽疫苗是預防 H5N1 禽流感的重要策略。研究員比較政府建議採用的 H5 疫苗與市面上另外兩種 H5 疫苗後發現，其中一種疫苗的防護作用較大，與政府建議的疫苗相比，能更有效預防感染流行的 H5N1 禽流感病毒。基於這項研究結果，政府改變了在香港採用的 H5 禽流感疫苗。

3. 在香港，大腸癌是中國人最常見的致命癌症。篩查能及早發現和治療大腸癌及癌前息肉，有助預防因大腸癌而死亡。一項研究比較了不同大腸癌篩查策略與沒有篩查的情況，並評估其成本效益。結果發現，與沒有篩查的情況比較，每兩年接受一次大便隱血測試是最有效的篩查方法。研究結果提供了科學理據，支持行政長官在《二零一四年施政報告》中建議推行的大腸癌篩查先導計劃。

食物及衛生局
健康護理及促進基金委員會

會員 (截至 2016 年 1 月 1 日)

主席

食物及衛生局局長

食物及衛生局

成員

陳慧敏醫生

周敏姬女士

梁若芊博士

香港大學
學生發展及資源中心
輔導及心理培育總監

梁永宜先生

蕭敏康博士

香港理工大學
康復治療科學系
副教授

謝洪森先生

明愛聖若瑟中學
校長

蔡惠宏醫生

香港家庭醫學學院
前任院長、對外事務委員會主席

溫麗友女士

黃卓健先生

元朗區議會
區議員

食物及衛生局副秘書長(衛生)2

食物及衛生局

衛生署署長(或其代表)

衛生署

醫院管理局行政總裁(或其代表)

醫院管理局

秘書

食物及衛生局研究處主管

食物及衛生局

職權範圍

基金委員會職權範圍如下 -

- (a) 制訂有關健康促進計劃、預防護理、研究或其他有關活動的申請程序，以及批核有關申請的條件；
 - (b) 批核及分撥資源予健康促進計劃、預防護理、研究或其他有關活動的申請；
 - (c) 監察已批核的健康促進計劃、預防疾病、研究或其他有關活動的進展及評核其成效； 以及
 - (d) 監察基金管理與投資。
-

獲健康護理及促進基金資助的項目實例

青少年戒煙熱線是首個為青少年和年輕人而設的戒煙電話諮詢服務，在二零零四年獲健康護理及促進基金資助。這個項目專為年齡介乎 12 至 25 歲並有吸煙習慣的青少年而設。大部分致電熱線的人士都同意青少年戒煙熱線鼓勵他們認真考慮戒煙(89%)和幫助他們開始戒煙(84%)。青少年戒煙熱線藉着與香港吸煙與健康委員會合作得以延續，並成為香港大學護理系學生提供輔導戒煙的訓練中心。

2. 為了應對日益嚴重的兒童肥胖問題，多個項目為幼稚園的兒童、中學和小學學生、家長、老師和學校管理層舉辦了全面的營養教育課程，以推廣健康飲食和提供體重管理服務。參加的學生報稱他們進食的水果和蔬菜量明顯增加。這些項目為衛生署提供了寶貴的經驗，有助該署在香港推行甚具成效的“健康飲食在校園”計劃。

3. 葵青區一些危險路段被鑑定為交通意外熱點。健康護理及促進基金所資助的其中一個項目，結合地理信息系統、急症室資訊系統和交通意外資料系統，建立了一個綜合系統，用以分析與交通有關的受傷數據。由分析得出的建議已交予葵青安全社區及健康城市協會，以協助減少交通意外所造成的受傷個案和制訂長者行人安全措施。