

# 醫療衛生研究基金

## 摘要

1. 醫療衛生研究基金(基金)於2011年12月成立，承擔額為14.15億元。其後曾於2016和2021年獲注資，以繼續維持基金運作及擴大其資助範圍，總核准承擔額增至42.23億元。基金旨在建立香港的科研能力，鼓勵、促進和支援本地醫療衛生研究，以及資助在香港進行以實證為本的促進健康項目。截至2025年8月31日，三個類別的基金資助項目承擔額合共35.36億元，當中包括：(a)22.81億元用於研究員擬定項目，資助受聘於管理撥款機構(例如本地大專院校和醫學院)的個別申請人的研究項目和促進健康項目；(b)11.49億元用於委託研究項目，資助能夠建立科研能力、協助制訂政策和應對特定事件等受委託進行的特定項目；及(c)1.06億元用於研究獎學金計劃，支援處於事業初期至中期的研究人員或專業人員，以加強他們在公共衛生和衛生服務研究方面的能力。

2. 基金由研究局管理，該局提供策略督導及監督基金的管理工作。研究局由以下技術部門提供支援：評審撥款委員會、評審小組、研究獎學金評審小組和專家小組。醫務衛生局(醫衛局)的研究及數據分析辦事處負責監督基金的運作，並擔當基金的秘書處(即研究基金秘書處(秘書處))。截至2025年9月，秘書處有34名職員。審計署最近就醫衛局管理基金的工作進行審查。

## 處理資助申請

3. 秘書處透過年度公開邀請(就研究員擬定項目和研究獎學金計劃)和特別邀請(就委託研究項目)的方法邀請申請人提交申請(第1.7段)。

4. *就委託研究項目邀請申請方面有可予改善之處* 根據基金的運作程序，秘書處會按所需的專業能力物色機構，建議邀請其提交建議書，再經研究局通過有關建議。若僅建議邀請一間機構，則須在研究局文件中提供客觀證據及有力理由，以供研究局通過。審計署審查了2021至2025申請年度委託研究項目的相關記錄，發現在6個項目中有5個(83%)項目均只有一間機構獲邀提交申請(理由例如良好往績和相關經驗)。然而，並沒有文件記錄顯示曾向研究局提供任何其他機構的資歷分析作參考(第2.3及2.4段)。

## 摘要

5. **研究獎學金計劃下某些申請機構或某些研究範疇的申請數目偏低** 在每個申請年度，研究局都會設定獎學金名額，頒發予獲大學教育資助委員會資助的大專院校和兩所指定教學醫院的申請人。根據申請指引，視乎申請的質素，獎學金會頒發予最少4個針對非傳染病的可預防或可改變風險因素(例如吸煙和酒精傷害)的項目(4個風險因素各有1個項目會獲頒發獎學金)。審計署審查了2021至2024申請年度研究獎學金計劃的相關記錄，發現：**(a)**在上述每個申請年度內兩所指定教學醫院的申請數目皆屬偏低，比名額少1至3個不等；及**(b)**擬研究範疇與4個風險因素有關的申請所佔百分比由2021申請年度的33%跌至2024申請年度的17%。在2022和2023申請年度，分別沒有接獲與4個風險因素中的2個和1個因素相關的申請(第2.6及2.7段)。

6. **需要減低研究獎學金計劃下申請遭早期拒絕的比率** 申請由秘書處篩選，再由評審團體評審(例如研究獎學金申請由研究獎學金評審小組評審)，然後由研究局通過。審計署審查了2021至2024申請年度研究員擬定項目和研究獎學金計劃中未達評審資格而遭拒絕(下稱早期拒絕)的申請，留意到研究獎學金計劃的早期拒絕比率由2021申請年度的4%升至2024申請年度的26%。審計署經分析後留意到，2022至2024申請年度研究獎學金計劃的早期拒絕原因，部分可能關乎申請人不熟悉提出申請和提交文件的要求(例如超出訂明字數限制及不符合申請資格的準則)(第1.8、2.2、2.10及2.11段)。

7. **委派評審員評審研究員擬定項目申請方面有可予改善之處** 醫衛局表示，就研究員擬定項目而言，在兩層的同行專家評審程序中，每層均會委派兩名評審員評審申請。第一層同行專家評審的評審員在評審獲委派的申請前，要按要求表明是否接受評審邀請。根據運作程序，在每個申請年度，每名研究員擬定項目評審員一般應評審不多於10份申請。審計署審查了2022至2024申請年度研究員擬定項目的評審員委派記錄和評審記錄，發現：**(a)**在第一層同行專家評審中向評審員發出的6 759次評審邀請中，有1 655次(24%)被評審員拒絕，另有1 268次(19%)未獲其回覆。雖然評審員按要求提供拒絕評審邀請的原因(例如“過於繁忙”或“技術費用不吸引”)，但在一些個案中，並沒有提供原因，亦沒有文件記錄顯示曾就拒絕原因備存管理資料；及**(b)**在第一層同行專家評審的1 240名評審員和第二層同行專家評審的374名評審員中，分別有14名(1%)和31名(8%)評審員評審多於10份申請(介乎11至25份申請不等)(第2.13至2.16段)。

8. **在評估和記錄研究獎學金計劃申請人面試表現方面有可予改善之處** 研究獎學金申請會以書面評審和面試方式作評審。醫衛局表示，申請人的面試表

## 摘要

---

現將於評審申請時予以考量。審計署審查了研究獎學金計劃2022至2024申請年度申請的評審和通過記錄，留意到：**(a)**沒有評分標準或一套評審準則用以評估申請人的面試表現；或**(b)**沒有文件記錄顯示成功或不成功申請人的面試表現，或研究獎學金評審小組作出資助建議的依據(例如評審與面試所佔比重)(第1.8、2.20及2.21段)。

9. **發出批核通知書的適時程度可予改善** 申請一經通過，秘書處會向成功申請人發出資助決定通知書。完成一切須辦事項(例如回應評審員的意見)後，批核通知書便會發出，而相關各方亦會簽署資助協議。審計署審查了2022至2024申請年度研究員擬定項目和研究獎學金計劃的相關記錄，留意到：**(a)**在357個獲批項目中，資助決定通知書與批核通知書的發出日期之間相隔的時間介乎86至567天不等(平均為207天)，當中28個(8%)項目的相隔時間超過300天；及**(b)**就2023和2024申請年度中相隔時間超過300天的15個項目，秘書處需用相當時間跟進所需行動。舉例而言，就15個項目中12個需要申請人澄清的項目，秘書處在收到申請人就評審員意見作出的首次回應後過了50至111天(平均為87天)才要求澄清(第1.9、2.27、2.28及2.30段)。

10. **簽署資助協議的適時程度可予改善** 醫衛局表示，資助項目應在妥為簽署的資助協議生效後方能開始。審計署審查了2022至2024申請年度360個獲批項目的相關記錄，留意到在351個已簽署資助協議的項目中：**(a)**批核通知書發出日期與協議日期之間相隔的時間介乎23至154天不等(平均為55天)；及**(b)**有68個(19%)項目在資助協議所載的項目開始日期後才簽署，相隔時間介乎1至196天不等(平均為36天)(第2.32及2.33段)。

### 監察資助項目

11. **需要改善提交項目成果的適時程度** 根據資助協議和申請指引，獲資助人士須在所訂時限內向秘書處提交項目成果(例如結題報告和經審計帳目)，以作監察和評估之用。審計署審查了2021至2023申請年度項目中截至2025年12月31日到期提交的項目成果的提交記錄，發現：**(a)**有些項目成果沒有在所訂時限內提交(例如在委託研究項目的155個項目成果中有94個(61%)遲交，平均逾期日數為75天)，尤其有7個項目成果(包括5份經核證財務報表和2份經審計帳目)逾期超過1年；及**(b)**有些項目成果截至2025年12月31日仍未提交(例如研究員擬定項目的1 272個項目成果中有112個(9%)和委託研究項目的155個項目成果中有12個(8%)

## 摘要

仍未提交，平均逾期日數分別為48天和137天)，尤其有2個項目成果(包括1份經核證財務報表和1份經審計帳目)逾期超過1年仍未提交(第3.3及3.4段)。

12. **處理獲資助人士就資助項目提出的變更申請方面有可予改善之處** 根據提供予獲資助人士的指引，變更申請由秘書處檢視，並由指定批核單位(例如秘書處負責預算調撥，而研究獎學金評審小組則負責培訓方面的變更)批核。審計署揀選了2021至2023申請年度的40個項目／研究作審查，發現在已處理的92項變更申請中：(a)秘書處的處理時間介乎同日至217天不等(平均為44天)，而其他批核單位的處理時間則介乎27至303天不等(平均為108天)；及(b)有3項(3%)變更申請並沒有任何文件記錄顯示指定批核單位已予批核(第3.6及3.7段)。

13. **與實地視察和項目團隊簡報相關方面有可予改善之處** 根據運作程序，秘書處每年會揀選進行中的項目作實地視察(在項目場地)／項目團隊簡報(在醫衛局處所或以視像會議向該局作簡報)。揀選準則包括資助額較高並涉及購置昂貴設備及／或設施支援的項目等(第3.8段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需要記錄揀選依據** 審計署的審查發現：(i)在2020-21至2024-25年度期間，秘書處所揀選的18個項目(包括2023-24年度的2個項目和2024-25年度的1個項目)，全部選作進行項目團隊簡報。被揀選的委託研究項目有14個，而研究員擬定項目只有1個，即使該項目類別持續未達表現目標和指標(見第16段)；及(ii)尚有其他進行中的委託研究項目(自其開展以來至2024-25年度未被揀選)，其資助額皆高於在2024-25年度揀選進行項目團隊簡報的項目，及／或涉及購置超過10萬元的設備。然而，只用項目團隊簡報一種方法的理據和揀選項目的依據並沒有記錄在案(第3.9段)；
- (b) **需要妥為記錄因應項目團隊簡報所作的討論和跟進行動** 醫衛局表示，簡報完結後，項目團隊與出席者會進行討論。然而，就該18個項目(見上文(a)項)中有5個(28%)，並沒有文件記錄所作的討論(例如出席者的意見)或任何跟進行動。至於餘下13個(72%)項目，則沒有採用標準格式備存討論和跟進行動的記錄(第3.10段)；及
- (c) **需要檢視檢查文件以支持發還款項申請的程序** 根據運作程序，就獲批款額超過10萬元的項目而言，無須向秘書處提交發票正本／核證真確副本以支持發還款項申請，但須提交經核證財務報表／經審計帳目。秘書處應在實地視察過程中，抽樣查驗會計程序(即作為經

## 摘要

核證財務報表和經審計帳目之外的額外監控措施)。在2021至2024申請年度，秘書處沒有檢查發票正本／核證真確副本(因每個項目的獲批款額均超過10萬元)，亦沒有進行抽樣查驗(因全部18個項目均揀選進行項目團隊簡報)(第3.8、3.9及3.11段)。

14. **需要改善處理發還款項申請的適時程度** 根據運作程序，提交中期報告和結題報告時須同時提交經核證財務報表／經審計帳目(見第13(c)段)，以處理發放款項事宜。審計署審查了2023-24至2025-26年度(截至2025年9月)期間管理撥款機構所提交並獲醫衛局接納的發還款項申請，發現在合共460項申請中，秘書處處理申請的時間介乎3至588天不等(平均為89天)。審計署留意到，有8項(2%)申請的處理時間超過1年，在加快處理當中部分申請方面有可予改善之處。舉例而言，由1名獲資助人士提交的2項申請中(涉及因應評審單位的意見，對提交以處理發還款項申請的1份中期報告進行合共3次修訂)，秘書處由收到評審單位的意見至通知獲資助人士須再作進一步修訂之間，每次修訂的通知平均需時50天(第3.11、3.16及3.18段)。

## 管治及行政事宜

15. **處理利益衝突申報方面有可予改善之處** 根據運作程序，就利益衝突申報制度而言，研究局、評審撥款委員會、評審小組和研究獎學金評審小組採用兩層申報制度，包括第一層申報(即在獲委任時及按年申報；例如受薪職位)及第二層申報(即在評審申請及討論事宜前申報；例如申請評審日期之前三年內是申請人所屬部門的同事)，而專家小組則採用一層申報制度(即兩層申報制度的第二層申報)(第4.3段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需要適時通知委員會成員／委員在第一層申報階段申報利益衝突的規定** 根據運作程序，成員／委員應使用夾附於運作程序並向其傳閱的標準表格，以書面形式向秘書處登記其利益。審計署審查了研究局、評審撥款委員會、評審小組、研究獎學金評審小組和專家小組(以下統稱為委員會)成員／委員在2023/24和2024/25任期年所提交的利益衝突申報表格，發現有些委員會成員／委員在第一層申報階段沒有提交申報表格(例如22名研究局成員中有2名(9%)及10名研究獎學金評審小組成員中有2名(20%)沒有在獲委任時提交申報表格)，因為他們不在傳閱名單之列(第4.3及4.4段)；及

## 摘要

- (b) **需要確保委員會成員／委員妥為提交利益衝突的申報** 根據運作程序，標準表格(見上文(a)項)列明，如在指定限期未收到回覆，將假設有關成員／委員並無申報事項。審計署審查了2024/25任期年的相關記錄，留意到在186名評審撥款委員會委員中，有12名(6%)沒有在獲委任／再獲委任時及按年提交申報(涉及20項申報)(即假設並無利益衝突)。然而，相關委員在會議上申報與申請人是工作上的同事關係，反映出本應在第一層申報階段申報的受薪職位(第4.3及4.4段)。

16. **在訂立和匯報衡量表現準則方面有可予改善之處** 醫衛局表示，研究局在2015年通過設立衡量表現準則(包括目標和指標)，以衡量基金的表現，而自2016年起，研究局每年均獲匯報這些準則的達標情況。審計署留意到：(a)在2020-21至2024-25年度期間，研究員擬定項目的部分衡量表現準則(例如在項目完成日期起計3或6個月內提交結題報告)已連續4至5年未能達標；(b)並沒有文件記錄顯示研究局已通過為委託研究項目和研究獎學金計劃設立衡量表現準則，或研究局已獲匯報這些準則的達標情況；及(c)有需要訂立更量化的成果評估指標(例如刊物的影響因素)，而醫衛局打算對現行的一套指標進行檢討，並預計有關檢討將在2027年年底或之前完成(第4.14至4.16及4.19段)。

17. **對基金進行評估方面有可予改善之處** 根據運作程序，基金資助項目在項目完結日期後滿了最少24個月和48個月會向獲資助人士進行成果評估調查(即分別為2年期和4年期的成果評估)，亦會在向研究結果使用者發布結題報告後6個月內向其進行傳播研究結果的調查，以收集研究影響的回應／意見。審計署審查了在2023至2025年期間的4年期成果評估調查的結果及在2025年2月進行的傳播研究結果調查的結果，發現：

- (a) 就成果評估調查而言，連續3年少於30%回應者表示研究結果曾用於制訂政策／作出決定、曾應用於改變研究結果使用者的行為／實務，或對其他研究有所貢獻)；及
- (b) 就傳播研究結果調查而言：(i)有36%回應者表示研究結果曾在他們的會議／委員會中討論，另有18%回應者表示研究結果已獲採納／影響了其職權範圍內的臨床指引／醫療政策；及(ii)在30份問卷調查中，只收回了11份(37%)，尤其在7個研究結果使用者中有5個的回應率低於50%(第4.20、4.22、4.24及4.25段)。

## 摘要

---

18. **未來路向** 根據醫衛局於2025年9月就基金研究轉化策略發表的報告，政府和所有持份者均須清楚了解基金資助項目所產生的影響，因為唯有展現研究產生影響的程度，方能證明以公共資源繼續維持基金的合理性。然而，部分範疇評估結果的成績偏低(見第17段)，並有需要訂立更多以成果為本的指標以衡量基金資助項目的影響(見第16(c)段)。鑑於現時基金結餘快將不足以支持新項目(即截至2025年7月31日，可供資助新項目的款額為1.82億元，但新項目的預算每年承擔額約為2.75億元)，而醫衛局將需尋求足夠資源以維持基金的運作，該局在制訂策略以指引基金的未來路向時，有需要考慮基金資助項目的影響、基金的資助優次，以及本審計報告書所載的審計署意見和建議(第4.30至4.33段)。

### 審計署的建議

19. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議醫務衛生局局長應：

#### *處理資助申請*

- (a) 加大力度，在切實可行範圍內就委託研究項目建議更多機構供研究局考慮；若認為僅得一間機構合適，提供更全面的資料以闡明理據(第2.8(a)段)；
- (b) 查明研究獎學金計劃下兩所指定教學醫院和針對非傳染病的可預防或可改變風險因素的申請數目偏低的原因，並採取適當跟進行動(第2.8(b)段)；
- (c) 採取措施，減低研究獎學金計劃下申請遭早期拒絕的比率(第2.25(a)段)；
- (d) 就委派評審員評審研究員擬定項目的申請而言：
  - (i) 就第一層同行專家評審的評審邀請被評審員拒絕及不獲其回覆的原因，定期編製管理資料，並採取適當跟進行動(第2.25(c)段)；及
  - (ii) 按照運作程序所訂的申請建議數目，並記錄偏離建議數目的理據(第2.25(d)段)；

## 摘要

---

- (e) 就研究獎學金計劃設立評審準則，以評估申請人的面試表現，並記錄有關資助決定的理據(第2.25(f)段)；
- (f) 查明在發出資助決定通知書後需用偏長時間才發出批核通知書的原因，以及在批核通知書發出後需用偏長時間才簽署資助協議的原因，並採取適當跟進行動，從而加快相關過程(第2.36(a)及(c)段)；
- (g) 採取措施，確保項目在妥為簽署的資助協議生效後方能開始(第2.36(d)段)；

### *監察資助項目*

- (h) 加強措施(例如適當上調扣起獲批資助額的百分比)，以改善資助協議所訂項目成果提交時限獲得遵從的情況(第3.13(a)段)；
- (i) 在指引內訂明處理獲資助人土的變更申請的時限，並採取措施確保變更申請由指定批核單位批核(第3.13(b)及(c)段)；
- (j) 就實地視察／項目團隊簡報而言，妥為備存文件，以記錄揀選項目進行實地視察及／或項目團隊簡報的依據、因應項目團隊簡報所作的討論和跟進行動；及檢視檢查發票正本和提交經核證財務報表／經審計帳目以支持發還款項申請的程序，並採取適當跟進行動(第3.13(d)(i)、(iii)及(iv)段)；
- (k) 監察發還款項申請的處理時間，尤其處理時間較長的個案，以期制訂措施在切實可行範圍內加快處理申請(第3.19段)；

### *管治及行政事宜*

- (l) 採取措施，確保醫衛局人員適時通知委員會成員／委員在第一層申報階段申報利益衝突的規定，以及確保成員／委員按運作程序妥為提交其利益衝突的申報(第4.7(a)及(b)段)；
- (m) 加強措施，提升研究員擬定項目衡量表現準則的達標情況，以及檢視為委託研究項目和研究獎學金計劃所設的衡量表現準則是否足夠(第4.28(a)及(b)段)；

## 摘要

---

- (n) 採取措施，確保就研究成果／影響的衡量表現準則進行的檢討按時完成，並適時新增以成果為本的衡量表現準則(第4.28(c)段)；
- (o) 持續檢視成果評估調查和傳播研究結果調查的結果，並制訂策略以應對相關事宜，以及加大力度改善傳播研究結果調查的回應率(第4.28(d)及(e)段)；及
- (p) 在制訂策略以指引基金的未來路向時，考慮基金資助項目的影響、基金的資助優次，以及本審計報告書所載的審計署意見和建議(第4.34段)。

### 政府的回應

20. 醫務衛生局局長同意審計署的建議。

