

香港賽馬會中藥研究院全面檢討報告

摘要
[中文譯本]

本報告涵蓋的內容如下：

- A. 背景及現時檢討範疇
 - B. 歷史及組織架構
 - C. 香港賽馬會中藥研究院過去十年的角色、職能及工作成果
 - D. 問題分析
 - E. 中藥界歷年在其他範疇的發展
 - F. 探討方案及建議
-

A. 背景及現時檢討範疇

1. 香港賽馬會中藥研究院(中藥研究院)在2001年5月根據《公司條例》成立，是香港應用科技研究院有限公司(應科院)的附屬機構。香港賽馬會(慈善)有限公司和應科院各佔中藥研究院50%股份。中藥研究院隸屬應科院的主要原因，是為了讓中藥研究院可受惠於應科院所提供的行政及內務管理支援。就中藥研究院而言，經常開支由應科院資助，而項目開支則由香港賽馬會(慈善)有限公司資助。

2. 過了十年，有關注認為這個架構安排已不合時宜，理由是應科院的工作日漸集中於與推廣中藥無關的資訊及通訊技術範疇。此外，現在也是由創新科技署檢討中藥研究院的角色和未來路向的適當時機，檢討考慮的因素包括中藥研究院歷年的工作、成本效益、及在香港中藥範疇的最新發展等。目的是要確保本港有妥善推廣中藥的機制。為此，中藥研究院董事局委聘了兩名資深行政人員進行全面檢討。他們的職權範圍如下：

- (a) 回顧中藥研究院自成立以來的工作及成果；
- (b) 因應中藥界過去十年的轉變，檢討中藥研究院的角色及

職能；以及

- (c) 研究最適切及有效的方法，以社會的利益為依歸，繼續為中藥未來的發展提供支援。

B. 歷史及組織架構

3. 中藥研究院的使命是「透過推動和統籌與中藥發展有關的活動，以及為以科學及循證為本的中藥研發項目提供策略性支援，將中藥業發展成為香港的高增值行業」。

4. 在 2001 年，香港賽馬會(慈善)有限公司、應科院及中藥研究院就香港賽馬會(慈善)有限公司的捐款訂立契約，香港賽馬會(慈善)有限公司同意向中藥研究院捐款 5 億元以推動香港中藥的發展，以及資助中藥研究院的研發項目。截至 2010 年 9 月 30 日，中藥研究院獲香港賽馬會(慈善)有限公司資助約 1.08 億元，用作資助 18 個研究項目，現已支付開支約為 9,380 萬元。

5. 中藥研究院由董事局管理。董事局負責督導該院的工作，並為實踐該院的使命而制訂策略方針、角色及職能。董事局目前由主席、副主席、六名非官方董事及兩名官方董事組成。香港賽馬會(慈善)有限公司的一名代表以觀察員身分列席董事局會議。一個技術委員會協助董事局考慮申請撥款建議和監察項目進度。

6. 中藥研究院位於科學園及香港生物科技研究院，其總樓面面積約為 600 平方米，由一名總裁領導。中藥研究院共有 24 名員工，當中 11 人(46%)是中藥研究室技術人員，其餘 13 人(54%)是負責行政工作的員工(包括總裁)。

C. 中藥研究院過去十年的角色、職能及工作成果

7. 中藥研究院多年來為實踐使命不斷探索，多次修訂策略方針、角色及職能。在 2001 年成立初期，中藥研究院的角色及職能是支援中藥標準化及產品增值開發工作，以及統籌和管理中藥領域的研發項目。在 2006 年 10 月，中藥研究院轉為向加強對本地中藥業的支援，其後又力求擺脫其營運純屬撥款機構的印象，把重點放在甄選及孕育進行增值商品化及

技術轉移的工作上。在 2009 年 6 月，中藥研究院再修訂發展方向及策略，加強對中藥業的支援，開展項目促進中藥業的發展，以及協助業界符合規管架構的要求。

8. 中藥研究院成立至今所取得的工作成果包括一

(a) 孵化項目

- 合共資助了 18 個項目，其中 10 個已經完成，5 個仍在進行，3 個被終止。
- 就已完成的項目，合共取得 12 項專利，包括 5 項在香港特區取得，6 項從內地取得，1 項從美國取得。
- 在開發新藥物方面，中藥研究院從中國國家食品藥品監督管理局取得兩份藥物臨牀試驗批件。

(b) 技術支援

- 於 2003 年設立中藥研究室，為品質相關的研究和中藥測試提供研究和服務平台，從而支持業界的工作。研究室的工作範圍包括研究和提供品質控制分析方法及工具(包括化學對照品)，以促進中藥標準化工作，而測試服務則為配合業界、政府部門及大學的需要而設。
- 自 2007 年起，中藥研究院擴大業務範圍，提供中藥化學對照品以配合業界的需要。截至 2010 年 8 月，中藥研究院製備了約 260 種化學對照品，接獲共 375 份訂單，總收入約為 388,000 元。

(c) 資訊庫

- 其中一個項目資助了《當代藥用植物典》出版。
- 開發了「香港中醫藥」資訊網站，設有「中藥業新聞」、「業界論壇」、「市場研究報告」、「發表論文」、「中醫藥學術會議」、「中醫藥展覽」及「各國傳統醫藥規管」等不同欄目。
- 中藥研究院在 2006 年 6 月至 2009 年 9 月期間舉行了 16 場專題論壇。
- 中藥研究院在 2003 年至 2010 年(7 月)期間，在約 144 份資助項目論文中被列為作者。

D. 問題分析

9. 中藥研究院多年來雖然努力推廣其宗旨，但成效未如理想，原因包括：

(a) 中藥本質複雜

10. 西藥通常包含單一化學成分，具有指定的藥物標靶，而且有既定的測試標準及方法。中藥則有別於西藥，通常由多種成分組成，而且有多個藥物標靶，也沒有公認的中藥標準。雖然有許多中藥材標準可供參考，但這些標準大多仍在改良及修訂。此外，由於大部分中藥產品的療效均沒有臨牀研究證明，中藥的治療機制仍有待以現代科學用語充分說明。要克服這個挑戰，便須大力推動研發工作。

(b) 多年來策略方針不斷轉變，無助於持續發展

11. 中藥研究院多年來的策略方針不斷轉變，雖然當時有充分理由支持，但卻無助於持續及長遠發展。

(c) 機構規模小，缺乏具效率的規模

12. 中藥研究院只有 24 名員工，其中約 12 人負責日常行政工作，例如為董事局提供支援服務、審計、制訂預算、管理員工、安排宣傳推廣活動、採購物品等。技術人員與行政人員的比例幾乎是 1 : 1，屬於偏高水平。也是因為這個原因，中藥研究院未能建立具效率的規模及為中藥業帶來重大的影響。

13. 鑑於上述各點，中藥研究院的成本效益未能如當初成立時所預期般理想。舉例來說，過去十年的項目獲資助的款額約為 1.08 億元(即每年平均約 1,000 萬元)，而 2009/10 年度中藥研究院的經常營運開支達 1,000 萬元，兩者的比例幾乎是 1 : 1，情況並不理想。

E. 中藥界歷年在其他範疇的發展

14. 此外，在過去十年，中藥領域各個方面均有不同的良好發展，包括：

(a) 本地大學的研發能力有所提升

15. 2004 年，有六所從事分子科學研發的本地大學組成中藥全球化聯盟香港支部，同心協力推動高質素的中藥研發工作。該支部選定兩個分別用作治療失眠及中風後期復康的中藥方劑進行合作研究，項目獲創新及科技基金資助。此外，自 1998 年起，有三所大學提供中醫藥教育，分別是香港浸會大學(浸大)、香港中文大學(中大)及香港大學(港大)。港大及中大的醫學院也各開辦臨牀試驗中心，並按照藥品臨牀試驗質量管理規範進行臨牀試驗。這些臨牀試驗中心就十個指定疾病範疇收集的試驗數據，獲國家食品藥品監督管理局承認，可用於中國藥物註冊。

16. 港大的中醫藥學院隸屬醫學院，使中西藥的研發工作獲得妥善統籌。港大在分子及功能機制、基因組、動物模式及臨牀試驗研究方面的研究能力，可有助以「全面供應鏈」的方式，把中藥基礎研究轉移到人類臨牀應用上。

17. 至於中大，國家科學技術部在 2009 年向中大的中醫中藥研究所授予「植物化學與西部植物資源持續利用國家重點實驗室夥伴實驗室」的地位，其夥伴是位於雲南的中國科學院昆明植物研究所。

18. 浸大提供中醫專業培訓外，還重點研發中藥方劑的多種成分，用作多標靶疾病治療。浸大在體質譜法及蛋白質組方面取得的科技發展，對香港中藥研究十分有用。

19. 總括來說，本港大學具有很高的技術能力及基礎設施，以西方科學方法進行中藥研究。

(b) 香港檢測和認證局成立，中藥為四個選定行業之一

20. 檢測和認證業獲選定為香港的六項優勢產業之一，具有明顯潛力進一步發展。政府於 2009 年 9 月成立香港檢測和認證局(檢測和認證局)作為諮詢機構，負責推動該產業的發展。該局注意到香港是發展成熟的中藥市場及貿易中心，在檢測方面也逐漸建立專門知識，認為中藥業對檢測和認證服務的潛在需求龐大，因此決定把其列為四個選定行業之一，以作重點發展。在 2010 年 9 月，該局成立中藥小組，成員來自檢測和認證業、中藥業、大學、有關政府部門和公營機構。小組促進各持份者參與討論，共同研究如何利用檢測和認證業的優勢，推動中藥的發展。除了要向中藥業加強推廣香港現有的檢測和認證服務外，小組也定出日後工作的兩大重點範疇，即制訂鑑別中藥真偽的產品認證計劃，以及提升技術能力(例如為名貴中藥開發新的測試方法)。推廣中藥檢測和認證服務的工作成效良好，例如浸大已於 2007 年成立香港中藥檢定中心。

21. 香港自 2003 年起實施中成藥註冊的法定要求，以確保中成藥的安全和品質，同時也為中成藥檢測帶來需求。另外，衛生署一直編制《香港中藥材標準》(《港標》)，方便香港實驗室參考並依照標準進行中藥材測試。《港標》現涵蓋約 60 種中藥材，並會於 2012 年擴展到約 200 種。憑藉上述兩項發展，香港已逐漸建立本地測試中藥的能力。為配合中藥真偽測試的發展，香港認可處最近推出實驗室按《港標》進行中藥材真偽測試的認可服務。

(c) 醫院管理局開辦中醫診所

22. 在 2000 年，醫院管理局(醫管局)在香港開設 18 所公營中醫診所。該局目前已設立 14 所現代化的中醫診所，配備電腦化的中醫藥資訊系統協助診所的行政管理、診症記錄儲存及藥物管理等工作，另設有與西藥房標準相若的現代化中藥房制度，並由中央統一購買及測試中藥材以確保安全和品質。該局的中醫診所現正推行不同形式的中西醫合作，又研究中西藥／療法的相互作用。

(d) 西方藥廠對中藥的興趣日益濃厚

23. 中藥早已證明療效顯著，副作用低，西方國家也越來越

接受以中藥為替代藥物。跨國藥業日益希望掌握博大精深的中藥知識來開發新藥物。他們在內地設立研發中心開發化學藥品，拓展利潤豐厚的內地市場。西方藥廠認為香港長期中西醫並行，進行基礎研究和臨牀試驗時又採用很高的國際標準，信譽良好，能夠為他們開拓中藥研究發揮重要作用。

(e) 政府推出政策把香港發展成為國際臨牀試驗中心

24. 在 2011-12 年度的財政預算案中公布，香港具備發展為國際臨牀試驗中心及轉化型研究中心的條件。醫管局將會分別在瑪麗醫院及威爾斯親王醫院，設立第一期臨牀試驗中心，為新藥物進行首階段臨牀試驗，推動發展藥業和生物製藥業。兩個中心的建設成本約為 4,200 萬元。威爾斯親王醫院的臨牀試驗中心預計可率先在 2011-12 年度開始運作。政府亦會為各階段的藥物臨牀試驗訂定發展方向，加強香港在臨牀試驗上的組織、管理和策劃，促進未來發展。上述措施有助香港更有效地吸引相關的專門人才、建立先進醫學研究基礎及提供更多培訓機會。此外，亦會創造專業研究員、科學家、醫療技術專家和藥劑師等與科研有關的就業機會。

25. 上述各項發展顯示，過去十年，各界對中藥的興趣大大提升，越來越多機構表示有意作出貢獻，或已提升技術能力予以配合。因此，適宜利用這個良好勢頭，設立全面的新機制加強中藥的推廣工作。

F. 探討方案及建議

26. 我們就中藥研究院的未來路向，探討了下列方案一

(a) 方案 1：維持現狀

這個方案沒有提出大幅變動，中藥研究院會繼續以目前的模式運作。

優點：

- 這個方案涉及的變動最小，對中藥研究院的架構和運作影響最小。

缺點：

- 考慮到中藥研究院過去十年的工作成果不多，這個方案沒有提出有效的方法支援中藥未來的發展。
- 未能有助改善中藥研究院的角色及職能未能配合其使命這一現狀。
- 未能改變現有營運成本高，但成本效益未符合股東期望的情況。

(b) 方案 2：全面修訂中藥研究院的角色及功能

根據這個方案，中藥研究院目前的角色、功能和運作模式會大幅修改。這會為該院帶來新的策略方針、角色及職能，以至新的工作程序及運作模式。董事局也會增加成員以加強其代表性。此外，該院會聘用具備適當技能組合的新員工。換言之，中藥研究院會保留現有名稱，但「內涵」會大幅修改。

優點：

- 這個方案讓中藥研究院有機會按現今的需要「重整」及革新。

缺點：

- 如「內涵」大幅修改，保留現有名稱便沒有意義。應科院是中藥研究院的股東，資助其經常營運開支。應科院已表示，由於現已專注從事資訊及通訊技術，並不適宜保留中藥研究院為其附屬機構。

(c) 方案 3：由政府設立一個新的委員會，統籌中藥的發展與推廣工作，中藥研究院將予解散

現時推廣中藥的統籌工作日漸複雜，尤其是推動各方(例如政府部門、公營機構、大學及產業)之間的合作。編製這份報告時，我們徵詢了中藥研究院的管理部門創新科技署的意見。創新科技署表示，在現時情況下，中藥研究院這種半官方機構已不再適合擔當有關角色，創新科技署相信更佳的做法，是由政府設立一個新的委員會，肩負發展和推廣中藥這項重要任務。如設立委員會，主

席會由創新科技署署長擔任，成員包括下列各界的代表：

- 政府部門(例如衛生署、創新科技署)；
- 公營機構(例如醫院管理局)；
- 其他有關推廣中藥的委員會(例如香港檢測和認證局)；
- 積極從事中藥研究的大學；
- 產業；以及
- 業外人士等。

中藥研究院也會隨之解散。不過，為了維持工作的連貫性，確保經驗／專業意見得以保留，創新科技署有意邀請中藥研究院的所有董事局成員加入新的委員會，而該署則會為新委員會提供秘書處支援。在項目開支方面，創新及科技基金與賽馬會慈善基金可繼續提供資助。

優點：

- 政府領導的委員會，憑藉其權力和架構，會比中藥研究院具有更佳的條件推動有關各方合作，以及更妥善統籌有關工作。
- 可提供能切合現今需要的機制。
- 可解決中藥研究院越來越不適合作為應科院附屬機構這個問題。
- 長遠可節省營運中藥研究院所需的經常開支。

缺點：

- 不會再有單一行政機構推廣中藥。
- 這個方案涉及大量跟進工作。舉例來說，須根據僱傭合約和香港相關法例的規定終止員工的合約；稍後須徵求應科院及香港賽馬會的同意等等。

27. 經考慮所有相關因素，包括中藥領域的最新發展、中藥研究院過去十年的工作、應科院現有核心業務的性質、以及

創新科技署、應科院等持份者的意願等，我們建議採用方案3。此外，當局日後須加大力度推動官產學研合力發揮更大的協同效應。

編製這份報告時，我們徵詢了有關各方的意見。我們想藉此機會衷心感謝他們給予寶貴意見。

香港賽馬會中藥研究院(中藥院)
自 2010 年 6 月以來發生的主要事件時序表

項目	日期	事件
1.	2010 年 6 月 3 日	接獲匿名投訴，涉及對中藥院管理層的多項投訴。
2.	2010 年 7 月 21 日	接獲中藥院 12 名員工聯署投訴管理層的信件。
3.	2010 年 7 月 22 日	創新科技署將關於匿名投訴的調查結果，傳閱中藥院董事局。
4.	2010 年 7 月 23 日	創新科技署及應用科技研究院(應科院)與中藥院員工會面，討論匿名投訴，並聽取員工對中藥院運作的意見。
5.	2010 年 7 月 28 日	員工 A 向中藥院董事局報稱曾遭員工 B 恐嚇。
6.	2010 年 7 月 30 日	中藥院董事局開會，討論員工的投訴，並同意就此事再作討論前，應先由兩位董事接見員工 B。
7.	2010 年 8 月 1 日	中藥院董事局接獲另一封由員工 A 發出的信件，指員工 B 行為不當。
8.	2010 年 8 月 4 日	兩位董事按董事局所商定接見員工 B。同日，該兩位董事亦與中藥院其他員工會面。
9.	2010 年 8 月 10 日	中藥院董事局召開會議，討論有關匿名投訴的調查報告、員工投訴，以及管方就員工投訴所採取的最新

<u>項目</u>	<u>日期</u>	<u>事件</u>
		行動。 董事局請應科院調查所收到的投訴。 董事局同意由應科院和創新科技署派員與中藥院所有員工會面，並由應科院派員分別接見員工 A 及員工 B。
10.	2010 年 8 月 19 日	應科院和創新科技署與中藥院員工會面。 應科院接見員工 A 及員工 B。
11.	2010 年 8 月 25 日	接獲中藥院 12 名員工另一封聯署投訴管理層的信件。
12.	2010 年 8 月 31 日	員工 A 報稱，有人在未經其同意下，使用載有其姓名的電郵帳戶把一封 2010 年 8 月 25 日的投訴信廣為傳閱。員工 A 已就此事報警。
13.	2010 年 9 月 28 日	中藥院董事局討論了員工的投訴，並接納應科院的調查報告。 中藥院董事局同意展開全面檢討，並委聘兩名資深行政人員負責這項工作。
14.	2010 年 9 月 29 日	創新科技署及應科院向中藥院員工講述董事局對調查報告的意見。
15.	2010 年 10 月	九名中藥院員工辭職。
16.	2010 年 11 月 8 日	顧問向中藥院董事局提交有關全面檢討的進度報告。
17.	2011 年 3 月 10 日	中藥院董事局召開會議。顧問向中藥院董事局提交《香港賽馬會中藥研究院全面檢討報告》。管理層在會上提交其就《香港賽馬會中藥研究

<u>項目</u>	<u>日期</u>	<u>事件</u>
		院全面檢討報告》提出的意見。
18.	2011年3月18日	顧問提交其就管理層及董事局的意見作出的回應。
19.	2011年4月28日	中藥院管理層對顧問的回應所作的意見。

創新科技署
2011年5月