**｢增加特殊教育支援服務 維護基層兒童平等教育機會｣**

**香港社區組織協會 特殊教育需要子女關注組**

**前往立法會申訴部 申訴政府對有特殊教育需要學童支援不足 新聞稿**

本會與特殊教育需要(SEN)子女關注組成員到立法會申訴部會見立法會議員，批評政府漠視來自基層的SEN兒童及其家庭的需要，缺乏服務支援，使學童不能得到平等的學習機會。本會接觸到不少來自基層有特殊教育需要的兒童，家長在面對子女的特殊教育需要時均感到缺乏支援。由於經濟匱乏，當家長發現子女有特殊教育需時，未必可購買昂貴的私人評估和治療服務，僅能輪候政府提供的服務，但評估和輪候需時間長，不少個案錯過了學前0-6歲的治療黃金期。當其進入小學後，由於所獲服務參差，發展亦因此落後於有能力購買私人服務及治療的兒童。因此，本會認為有必要分析現存制度及服務問題，以作出相應改善。

**政策問題**

1. 學前兒童服務問題
   1. 輪候評估時間過長  
      在「兒童身心全面發展服務」的轉介機制式下，懷疑個案將均轉介至母嬰健康院，有需要時個案會進一步轉介至衛生署下兒童體能智力測驗中心排期做評估。兒童體能智力測驗中心承諾六個月內完成評估新證。但六個月時間是由護士接見至專業人士評估的時間，並不包括護士接見前的輪候時間，因此新個案整個**評估時間已超過半年**。流程如下:
   2. 輪候服務時間長達2年  
      經評估後可選擇輪候社會福利署下的幼稚園兼收位 ( I 位)  、特殊幼兒中心學位 ( S 位) 或早期學習/訓練中心 ( E 位)。截至2014年5月底社會福利署共提供6245個名額，輪候人數則達7943個，2012/2013年度**平均輪候時間為I 位15.2月、S位16.9月、E位12.7月 [[1]](#footnote-1)，最長可達2年**。大部分有專注力不足/過度活躍、學習障礙等的兒童入讀幼稚園後才被懷疑有特殊教育需要。從發現，評估到排期接受服務需要等候約2-3年，屆時兒童已年滿5歲或6歲，只能接受服務一年或未接受服務已升入小學一年級，從而錯過早期介入黃金期。部分個案已達至入讀小學年齡仍寧願重讀一年幼稚園以接受相關訓練，但現行學前復康服務機制下，已滿6歲但因重讀或延遲入讀小學的兒童，須退出正接受的學前復康服務。
   3. 幼師培訓不足，駐校專責人員欠奉  
      融合教育提倡全校參與，幼稚園團隊在識別和處理有特殊教育需要兒童中扮演重要角色，但幼師並未獲得專業培訓支援。教育局的三層培訓課程僅提供予中小學教師修讀，並不包括幼稚園教師 [[2]](#footnote-2)。而幼師的專業培訓課程，特殊教育需要多爲選修科目，社署資助的一年制特殊幼兒工作課程，亦只供在職特殊教育的老師修讀 [[3]](#footnote-3)。由於現時中小學已安排特殊教育支援主任和駐校的社工，專責協助學校制定和統籌學校特殊教育政策，和處理特殊學習障礙兒童的問題和需要。但現時香港並未普及十五年免費教育，並非每一間幼稚園都有特殊教育支援主任和社工。本關注組部分家長反應當懷疑子女有特殊教育需要，向幼師或校長諮詢時，相關職員幷不清楚評估程序，亦無提供適切的資訊和支援。
   4. 關愛基金受惠人數不足三分一   
      關愛基金援助項目下的「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼」為正在輪候資助學前康復服務，家庭入息中位數不超過全港住戶入息中位數75%或以下的基層家庭的兒童提供津貼服務[[4]](#footnote-4)。但截至2013年11月30日，受惠人數僅2233名[[5]](#footnote-5)，**受惠人數不足輪候人數三分之一**，因而部分有特殊教育需要的兒童錯過了學前0-6歲的治療黃金期。
2. 學齡學童服務問題
   1. 資源趕不上人數升幅  
      根據統計處的數字，現時已識別出約30,000位有特殊教育需要的學生。2012年，在兒童智力測驗中心被診斷患有特殊學習需要的人數為9996人[[6]](#footnote-6)，就讀於主流中小學各類別有特殊教育需要學生人數持續增長[[7]](#footnote-7)，對比2008/2009年的17600人，增幅43.9%。但教育局爲小一或以上有特殊教育需要兒童提供支援的相關預算由2008/09學的8億6千萬，增至2012/13學年的10億2千萬，**增幅僅14%** [[8]](#footnote-8)，趕不上學生增幅
   2. 學齡評估需時更長  
      教育局為公營中小學提供教育心理學及相關評估服務，學校可轉介有需要的學生到教育局直接或經辦團體提供的教育心理學家作評估。截止2013/2014年，總共有80位教育心理學家為451間中小學提供專業服務，比例為1:5.6，人手分配極為不足[[9]](#footnote-9)，教育心理學家在接獲個案後的九個月內完成評估，比學前兒童的六個月輪候時間更長。根據醫管局資料顯示，兒童及青少年精神科求診人數由2011年的20,900增至26,140人，新症輪候時間中位數約為19個星期[[10]](#footnote-10)。本關注組有家長需要為子女輪候一年半至兩年時間，才可以接受評估服務。
   3. 「融合教育」政策欠全面
      1. 「個人學習計劃」欠具體指引  
         《全校參與模式融合教育運作指南》有提供制定「個人學習計劃」(Individual Education Plan, IEP)時的要點、示例和範本，但內容抽象，例如計劃目標要符合5大原則: 夠具體、可量度、可實現、有關連和有時限。這些原則缺乏具體操作和制定計劃的指引，令教師需自行摸索出路。這不單欠缺專業基礎，亦加重教師工作負荷，對學童發展未有系統性支援。
      2. 家長對「學習支援津貼」瞭解不足  
         現時教育局僅要求學校為處於支援層級第一層即可獲取$26,000資助的特殊教育需要學生制定IEP，但處於支援層級第二級即獲較低$13,000資助額和處於支援層級第三級的兒童則無要求一定撰寫IEP。雖然融合教育政策一直强調「家校合作」，鼓勵學校與家長共同檢討和調節現時的支援政策，以達到一致的教導方法，但由於無IEP，子女處於第二和第三層級的家長往往不知道子女在學校從屬哪一支援層級、在校可獲得怎樣的支援和服務、由誰人負責跟進子女的個案，甚至不知道子女原來獲得資助，更談不上檢討現時的支援和服務。
      3. 各校支援不一致，校本服務良莠不齊  
         《全校參與模式融合教育運作指南》建議學校設立特殊教育主任及特殊支援小組，為每位特殊教育需要學童制定IEP，並定期與家長聯絡跟進該學童的學習進度與在校情況，以確保兒童和家長瞭解其在學校從屬哪一支援層級，應接受哪些相關服務等。唯指南屬建議及參考性質，再加上相關津貼可由學校自行分配，各學校的跟進工作和手法欠一致性，對學童的基本支援不統一。同時，向學校提供外購服務的機構亦良莠不齊，如一些學校外聘專業機構為特殊教育需要兒童提供特別訓練，而一些學校則向私人機構購買服務，一些學校僅提供課後功課輔導班協助特殊教育需要和成績欠佳兒童。因此，**有特殊教育需要的學童所接受到的服務質素十分參差**。本關注組有數位家長表示，學校運用政府津貼除為學童提供一個月一次的言語治療外，可轉介學童到慈善機構購買專業的訓練服務，例如協康會、東華三院、明愛等。但大部份關注組家長表示學校幷沒有提供任何支援，僅有言語治療、功課輔導班或社工開設的社交組和情緒管理組等。
      4. 學童的差異性大，考慮欠周全  
         由於特殊教育需要兒童有不同類別，包括讀寫障礙、智障、語障/言語發展遲、專注力失調/過度活躍、自閉、肢體殘障、視障，聽障等。融合教育推行後，除評估爲有需要入讀特殊學校的學童外，其餘的特殊學習需要學童均須入讀主流學校，而不同類別特殊學習需要學童的學習能力與行爲表現均有所差異，學校針對個別學童的照顧亦十分困難，而學校同一學業評估機制，對有特殊教育需要學童進行評估，對這些學童而言這並不理想。對學校亦是負荷過重，校方需為不同障礙類型的兒童投放資源。
      5. 無立法監管服務  
         IEP重要性體現在為教育局、學校與家長和特殊教育需要學生訂立的契約及承諾，IEP以個案形式為特殊教育學生訂立明確目標，容易監察和檢討特教生的進度，並定期向家長彙報。台灣、美國和英國三地均對IEP立法，以**監管與保障學童所接受的服務質素**，惟香港仍遲遲未有立法。即使特殊教育需要的學童所接受到的服務質素十分參差，家長亦不知從何入手。
   4. 教師培訓不足  
      2012/2013學年開始，教育局為教師提供「三層課程」的培訓，其培訓目標為（1）最少有10%-15%的教師完成基礎課程；（2）最少有3至6位教師完成高級課程；（3）最少有3至6位教師完成專題課程（盡可能有最少一位教師完成每個類別下的各類課程）。由此可見，教師接受培訓比例仍為少數，課程以理論為主，欠缺實踐經驗。再加上第一、二層支援模式過份依賴教師的專業能力和判斷能力，要求教師在有限的培訓或完全未受培訓的情況下評估學生應屬哪一個支援層次未能客觀有效地反映到學童的真正困難。**本會曾收到關注組家長投訴，反映部分入讀小學後才懷疑有特殊教育需要的兒童，經教師判斷後認為無問題，因此無轉介至教育心理學家進行評估，待兒童升讀小四、小五後始發現情況惡化，但已錯過最佳治療時間。**
   5. 關愛基金忽略學齡兒童  
      關愛基金援助項目「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼」僅爲學前兒童提供津貼援助，幷未將學齡兒童考慮在內。關注組內部分有獲津貼的兒童家長表示相關訓練非常有效，但由兒童從懷疑有特殊教育需要到評估需時太長，部分兒童僅能獲得半年或一年的服務便需入讀小學，失去繼續訓練機會。此外亦有很多學童到中小學階段才被評估有特殊教育需要。雖中小學可獲得「學習支援津貼」，但津貼可由學校自行分配，不一定為學童提供直接的訓練服務。本關注組約60名家長中，僅2位特教生有學校轉介至專業機構提供訓練服務，家長若有需要則需自行向非政府機構或者私營機構求助，惟非政府機構提供的專業服務亦費用昂貴，基層家庭無法負擔。
3. 對基層家長支援不足  
   現行政策和服務只針對學前、學齡兒童自身，對家長的支援則不足。基層家庭的家長對學習障礙認識不足，不懂協助有特殊學習需要的子女，增加家庭成員之間的磨擦，使家長承受極大壓力。  
   基層家長比一般家長的經濟狀態較差，未能應付私人服務及治療的收費，往往需要依賴政府所提供的服務。現除關愛基金及部分非政府機構針對低收入家庭的特別安排外，暫時未見政府著力推出關注低收入家庭特殊教育需要子女的大規模資助及支援計劃，因此，基層家長在面對特殊教育需要子女的問題時比一般家長更感困難。
   1. 缺乏情緒支援，忽略家庭為介入點  
      根據基督教協基會社會服務部所作出的「特殊學習需要兒童的家長管教壓力問卷調查報告」，以問卷調查訪問了1225位小學家長，其中188名為子女有特殊學習需要的家長，1067位家長的子女沒有特殊學習需要。結果顯示，子女有特殊學習需要的家長的壓力比子女沒有特殊學習需要的家長為高。但政府卻忽略對家長的情緒支援。對基層家庭，社會資源短缺情況下，她們只能獨自承受照顧小朋友的壓力和無助，導致家庭關係緊張，家庭成員容易出現衝突，同時亦會影響兒童的身心發現。[[11]](#footnote-11)
   2. 經濟支援缺乏多元化  
      低收入家庭經濟能力有限，**只能依賴政府所提供的服務**。第一，輪候評估時間愈見長久，基層兒童只能等待教育心理學家或到質素較差的機構做評估。而申請一份詳細評估報告費用為港幣560元 [[12]](#footnote-12)，唯低收入家庭或綜援家庭亦無豁免，基層家長難以充分瞭解子女的問題及情況，使學童錯失了治療黃金期或因評估結果不準確而未能獲得相關服務。第二，在「新資助模式」下，教育局為學校提供「學習支援津貼」、「言語治療津貼」，津貼由學校自行分配，可用於聘請教師、設計教材、購買儀器等，未必有直接的訓練服務。  
        
      一些康復訓練、情緒調節課程、購買/修復輔助儀器等支出為家長帶來龐大的經濟負擔，而這些訓練課程和配套設施並不能依賴學校提供。故家長需到其他社會機構購買服務，費用由480至1000元不等，但對於低收入家庭而言，社會上的服務都需要收費，他們基本上都不能承擔。
   3. 特殊學習障礙不屬公屋體恤安置的酌情因素  
      現時公屋輪候申請人，若有特殊學習障礙的子女，即使被政府認可專業人士評估病情嚴重，若未經政府精神科醫生的推薦，均不可酌情安排公屋體恤安置。但上述提到輪候精神科醫生可長達2年時間，本關注組中有兒童已被教育心理學家評估患有嚴重特殊教育需要，但由於輪候精神科需時太長，期間仍需蝸居環境惡劣劏房單位，嚴重影響兒童的身心健康。

**政策建議**

1. 改善學前兒童服務的建議：
   1. 縮短輪候評估時間，新症由母嬰健康院轉介至兒童體能智力測驗中心完成評估縮短至3個月內
   2. 社會福利署增撥資源及人手，增加幼稚園兼收位 ( I 位)  、特殊幼兒中心學位 ( S 位)  、早期學習/訓練中心 ( E 位)的學位，以縮短「兒童學前服務中央轉介」系統的輪候時間
   3. 推行15年免費教育，增撥幼稚園內的駐校社工的人數，增加專業培訓予幼師，以提供足夠的支援予學前兒童及其家長
   4. 關愛基金除為輪候期的兒童提供訓練津貼外，亦需照顧到對家長的支援和培訓。
   5. 放寬關愛基金家庭入息限額的受惠條件，避免學前兒童錯過黃金治療期，建議將申請人的家庭入息限制調升至全港住戶入息中位數100%。
2. 改善學齡學童服務的建議：  
   建議歸納為以下幾方面，包括: (1) 財務資源投放，(2) 評估 (3) 教師培訓及交流 (4) 個別學習計劃:   
   (1) 財務資源投放
   1. 增撥資源，以確保相關資源配合特殊教育需要兒童的增長數目。
   2. 當兒童升上小學，關愛基金學前津貼會立即停止，有學前兒童輪候至6歲仍未接受任何訓練，再加上有學童升上小學後才被評估爲SEN而未有機會接受非政府慈善機構的專業訓練或治療。故建議關愛基金訓練津貼由幼稚園延伸至中小學學童，讓學童可到政府認可的服務機構接受專業服務。現已評估為SEN的中小學童有31,390人[[13]](#footnote-13)，但因學校未有公佈三層架構的分佈人數，故未能估計可受惠人數。建議學校教育局每學期/學年詳細公佈SEN在三層架構上的分布人數和已接受服務資料作參考。
3. 評估
   1. 教育局應對各個提供服務予特殊教育需要學童的機構進行評估，成立一個核准及服務認證的機制，並要求各中、小學必須在取得教育局認可的機構中購買服務，確保服務質素，提供更完善的融合教育培訓予老師和駐校社工 。
   2. 教育局應對各中、小學作定期抽查，例如: 派員到學校觀察各種服務的情況，以給予改善服務的建議及評估服務的質素。
   3. 縮短評估時間，新症經教育心理學家完成評估縮短至3個月內，或向輪候評估的低收入個案發放津貼，以供其向私營兒科醫生/心理學家購買專業評估服務。

(3) 教師培訓及交流

* 1. 增加對在職教師的培訓和人手支援，確保更多比例教師接受「三層課程」的培訓，並設立持續進修階梯，協助教師完成30小時課程後可進一步支援特殊教育需要兒童。另外，增加對職前教師對特殊學習需要課題的認識。
  2. 教育局應設立一個分享平臺，除給予各校現有的資源學校之聯絡方法外，可考慮舉辦一年一度或半年一度的研討會，邀請學校的代表分享其針對特殊教育需要學童的支援工作，以便各中、小學參考其他學校的做法，達到自我檢討及借鏡之效。

(4) 個別學習計劃

* 1. 制定一份有具體操作的指引並立法，可參考美國的「個別化教育計劃」(IEP)，當中具體列明在制定計劃時必須有的內容，針對「個別學習計劃Individual Education Plans IEP」進行系統規劃或立法。

1. 家長支援
   1. 豁免低收入家庭(即每月家庭入息中位數一半)獲取詳細評估報告的560元收費。
   2. 提供更多的**家長教育和支援**，例如: 教授家長關於特殊教育需要的知識、管教方法、溝通模式、設立家長互助小組、定期舉行家長講座等。
   3. 設立**個案管理制度**，每名有特殊教育兒童由一名非為校內教師的個案主任跟進學習進度、轉介接受合適服務、及與家長保持聯絡，提供長期支援。
   4. 提供**多元化的經濟支援**，可參考英國政府為推行融合教育而設。的基金，例如:特殊教育需要標準基金、社會融合標準基金、校外活動基金、學校啟動基金、額外教育獎勵，為免申請繁複，建議設立**一站式綜合援助基金**，便利申請人，援助內容包括以上各建議基金的範圍，並交由學生資助辦事處或其他合適部門一併處理申請。
   5. 將有特殊學習需要學童作為申請公屋體恤安置的申請考慮資格，給予清晰的酌情指引和擴展可推薦的專業人士，例如兒童智力測驗中心或其他教育心理學家。

**香港社區組織協會**

**特殊教育需要子女關注組**

二零一四年八月十五日

1. 立法會CB(2)217/13-14(06)號文件 [↑](#footnote-ref-1)
2. 立法會CB(4)410/12-13(03)號文件 [↑](#footnote-ref-2)
3. 立法會CB(4)156/13-14(01)號文件 [↑](#footnote-ref-3)
4. 關愛基金援助項目簡介為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼。http://www.swd.gov.hk/doc\_sc/ccf/PS%20Extension%20201402%20(Chi).pdf [↑](#footnote-ref-4)
5. 文件第 CRF3/2014 號 [↑](#footnote-ref-5)
6. 立法會二十二題：兒童體能智力測驗服務 [↑](#footnote-ref-6)
7. 財務委員會審核二零一三至一四年度開支預算第20 節會議 [↑](#footnote-ref-7)
8. 教育事務委員會2012年7月10日會議文件 [↑](#footnote-ref-8)
9. 立法會十題：教育心理學家 (2014.5.14) [↑](#footnote-ref-9)
10. LWB(WW)-2-c1 [↑](#footnote-ref-10)
11. 基督教協基會社會服務部 (2010年12月) 特殊學習需要兒童的家長管教壓力問卷調查報告http://www.cubc.org.hk/web/parent%20\_stress\_report.pdf [↑](#footnote-ref-11)
12. 立法會二十二題：兒童體能智力測驗服務 [↑](#footnote-ref-12)
13. 財務委員會審核二零一三至一四年度開支預算第 20 節會議 [↑](#footnote-ref-13)