**香港社區組織協會 特殊教育需要子女關注組**

**《學前有特殊教育需要兒童過渡至學齡階段的服務需要》**

**質性研究報告發佈會 新聞稿**

**｢政府資助現斷層、五萬SEN學童欠支援｣**

香港社區組織協會與特殊教育需要子女關注組（下稱︰SEN關注組）成員進行了一份質性研究調查，於2017年11月至12月期間深入訪問了十位基層SEN家長，探討由學前（幼稚園及六歲以下的學童）過渡至學齡（小學及六歲以上的學童）階段的斷層問題，以反映基層SEN兒童的困難和需要，研究報告亦有討論如何改善福利、教育及醫療政策以支援學前SEN兒童順利及平穩地過渡至小學。

由2017/18學年起，特首林鄭月娥提出增加50 億元教育經常性開支，其中花逾6 億元為全港公營中小學各增加一個特殊教育需要統籌主任（SENCo）常額教席，以改善校本支援。然而，單靠SENCo試驗計劃恆常化並未能解決學前有特殊教育需要兒童過渡至學齡階段所面對的支援斷層問題。雖然行政長官林鄭月娥上任後發表的首份施政報告裡提出由社會福利署與教育局討論如何加強對SEN兒童的幼兒支援，讓他們在升讀小學後獲得適切的服務，奈何政府步伐太緩慢。2018-19年度財政預算案亦公布在即，此調查報告希望能作為政府的考慮，更有效地制訂財政預算案及相關政策。

**一、背景資料**

SEN包括讀寫障礙、肢體傷殘、發展遲緩、聽障、視障和言語障礙等，2017/18年度亦將有情緒問題的學生包含在內。在2016/2017學年，就讀於本港主流小學及中學有SEN學童分別有超過21,860名及21,030名；加上在特殊學校就讀的學生有7,752名，推算全港確診SEN學齡兒童有50,642人[[1]](#footnote-1)。

**二、個案研究結果分析**

**2.1 五萬6歲或以上學齡兒童出現服務斷層**

6歲以下的學前SEN兒童支援政策由社會福利署統籌，無論是「資助學前康復服務」、「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼」或是「到校學前康復服務試驗計劃」均針對學前兒童，即使服務成效顯著，只要SEN兒童足6歲，其支援政策就開始由教育局統籌，多項支援學前兒童的政策與服務在SEN學童進入學齡階段便驟然停止，令學童和家長無所適從。

**2.2 融合教育下的學校支援並非針對學童的SEN狀況而設**

教育局自1997年9月起推行為期兩年「融合教育先導計劃」，制定融合教育政策。於1999年起在主流學校推廣「全校參與」模式的融合教育計劃，但SEN種類較多，學校就算要開展支援服務，對住不同種類和不同年齡的SEN兒童來說都是一件因難的事，因此功課輔導班儼如一劑「萬靈藥」。但對於SEN兒童，校內的功輔班導師往往需要協助多個兒童，亦未必具有協助不同SEN兒童的技巧，因此校內功輔班對於導師或SEN兒童來說未必可達成雙贏的局面。由此反映，教育局對學校如何運用其SEN資源缺乏監管。教育局只提供融合教育的原則，但缺乏一份針對各SEN在各支援層級的支援指引。學校支援與家長期望不相符，最終或有礙SEN學童的學習和成長。

**2.3「學習支援津貼」不到位**

融合教育下，學校採用三層支援模式，特殊教育需要統籌主任根據各SEN學童的實際情況分為不同的層級，以按學童需要提供最適切的支援。學校可就各支援層級的SEN學童人數向政府申請「學習支援津貼」。計劃於2014 年 10 月常規化，資助金額亦提高，為每所學校首 1 至 6 名需要第三層支援的學生，提供每年 156,000 元基本津貼； 第 7 名及以後需要第三層支援的學生，按每年每名 26,000 元的津貼額計算；需要第二層支援的學生，按每年每名 13,000 元的津貼額計算；及每所學校每年可獲得的津貼上限為 150 萬元。

然而，許多家長表示並不知道子女屬於哪一個支援層級，亦不知道子女在校內實際上有甚麼支援。當他們嘗試問學校取得有關資訊，大多學校都不會直接告知家長其子的支援層級，甚至表示因其子女情況沒其他嚴重，因此沒甚麼服務提供。教育局無規定支援需覆蓋每一個成功申請到津貼的兒童，也無訂立指引規定不同年齡層和不同SEN種類的兒童所接受的服務內容，學校也毋須向家長透露其子女屬哪一個支援層級和資源運用的情況，申請、批核、運用和評估對家長來說均欠缺透明度，資源亦未必到位，直接運用在SEN學童身上。

**2.4缺乏核准及服務認證的機制，校內支援服務參差**

學前SEN兒童相對是幸運的，無論是「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼」或「到校學前康復服務試驗計劃」或是「資助學前康復服務」，均由有經驗推行康復服務的機構統籌跨專業團隊提供；但學齡兒童在校獲得的服務，專業度和針對性就略顯欠佳。由於缺乏一個核准及服務認證的機制，學校不需向已獲取認證的機構購買服務，當然可讓學校有更大的自由度選擇相應的服務，但也造成有服務質素參差或者服務與家長期望的落差。同時，此舉亦導致不同的學校，甚至同一學校不同年級的支援服務參差。若教育局推出支援服務指引，列出核准及服務認證的機構，規定學校向這個機構購買服務，便能確保服務的基本質素。

**2.5 學前輪候評估九個月，錯失學前康復服務機會**

當識別到懷疑SEN的個案，就會轉介到兒童體能智力測驗中心做評估。兒童體能智力測驗中心承諾在六個月內完成新症的評估，但不包括輪候會見中心護士的時間，因此一般需要約九個月的時間才完成整個評估。然而，不少受訪個案等待了多於九個月的時間，甚至因此錯過了最佳治療時間，無法取得任何學前康復服務。政府雖在最新的2017施政報告提出「達致學前康復服務『零輪候』時間的政策目標」，但單憑縮短學前康復服務輪候時間是無法解決學前評估輪候時間過久的問題。政府常言SEN的政策秉持「及早識別、及早支援」的原則；然而，受訪個案均反映出現時的評估輪候時間過長，更毋論「及早支援」。

**2.6教育心理學家人手不足，學齡評估等達兩年**

當進入學齡階段，全港公營小學均推行「及早識別和輔導有學習困難的小一學生」計劃，以識別懷疑有學習困難的小一學生。然而，有個案反映輪候教育心理學家人手不足，評估時間過長，基本上需要一至兩年的時間。SEN學童無法及時取得適當的支援和訓練，嚴重錯失了最好的時機去幫助SEN學童。政府雖開展了優化教育心理學家的計劃，在錄取大量有SEN學童的公營學校，將教育心理學家與學校的比例逐步提升至1：4 [[2]](#footnote-2)；然而政府未有訂明「大量有SEN學童的公營學校」的定義，因此無法得知參與此優化計劃的準則。現時全港有845間公營中小學提供校本教育心理服務，而根據教育局提供的數據顯示，現時本地有138名全職教育心理學家，平均每年有20名受認可的教育心理學家在港畢業。若優化服務推廣至全港公營學校，估算需要約210名教育心理學家，其人力供應需要多五年時間才能追上需求，遠遠不足以在短時間內應付到SEN學童的需要。[[3]](#footnote-3)

**2.7 近七萬兒童長等超過一年精神科治療**

 根據醫院管理局的記錄，2012/13、2013/14、2014/15年18歲或以下於精神科接受服務的確診兒童，包括自閉症，專注力不足/過度活躍及各類精神問題的人數依次遞增為17,000人、24,150人和26,470人，在針對兒童及青少年精神科門診輪候時間上未見改善且日益惡化。[[4]](#footnote-4) [[5]](#footnote-5) 現時公立醫院兒童及青少年精神科非緊急新症輪候時間約六十九個星期，即約一年三個月，相較成年人所需輪候時間的五十八個星期更長。而在受訪個案當中不乏等待一年或以上的個案，令SEN學童無法及早得到適當的醫療服務，不單影響他們的學業，亦影響他們的社交生活。醫管局曾表示將增加服務名額及節數，加強兒童及青少年精神健康的服務，為長遠的解決方案；然而，無法解決SEN學童的燃眉之急。有受訪個案在輪候兒童精神科時，得到周大福慈善基金的幫助參與一個精神科醫療資助計劃，讓她的兒子能夠在等待期間在坊間私家診所取得精神科服務。當政府提供到服務的同時，計劃就會停止資助。若政府參照坊間成功的例子推出先導醫療資助計劃，協助基層SEN學童在取得評估報告後盡早取得精神科服務，無疑能為基層SEN學童及其家庭減輕心理壓力及經濟負擔。

**2.8 家長精神健康狀况欠佳，基層SEN家庭欠缺支援**

現行針對SEN的政策和服務都是針對SEN學童自身，對家長的支援十分不足。現時教育局雖有設立教育資源中心，但全港只有三間，其中一間才有家長角，主要是提供基本的SEN資訊。當老師向家長投訴子女在校的行為問題，如影響課堂跌秩序、難以專心等，往往令家長感到很大的壓力。有特殊教育需要兒童的家長精神狀態長期處於疲憊、緊張的狀態，加上當同住家人未必理解到SEN學童的情況和需要時，變相加重了家長的精神負擔。然而，政府卻忽略了對家長的情緒支援。雖然現時各區有綜合家庭服務中心，但其社工未必對於SEN有足夠的了解，所提供的家庭支援亦不足以協助SEN家庭。有個案亦有家庭社工的跟進，但表示鮮能與該社工談及自身在照顧SEN子女的需要。面對龐大的精神壓力，家庭成員間亦容易產生更多的磨擦，導致家庭關係緊張，甚至影響兒童的身心發展。

**2.9 私家訓練太昂貴，基層學齡SEN兒童節衣縮食亦難支付**

面對學前和學齡SEN服務斷層問題，加上在小學無法在校取得任何支援，家長嘗試在非政府機構（NGOs）購買服務。然而，一千幾百元一節的專業治療、訓練，對基層SEN學童家庭造成龐大的經濟負擔。基層SEN學童難以在校內及校外取得及時、適切的支援，難免影響他們成長和發展。對於基層SEN學童家庭而言，他們不僅要面對衣食住行的問題，還要煩惱子女的SEN支援。他們希望為子女找到最適切的支援，奈何支援受限於他們的經濟狀況，無法在外持續性地取得治療和訓練，導致基層家庭有特殊教育需要兒童的發展遠遠落後於有能力購買私人服務及治療的兒童。

**三、政策建議**

**學前及學齡SEN過渡性支援政策方面**

* 扶貧委員會應利用關愛基金或獎券基金推行先導計劃，將社會福利署的「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼」和「到校學前康復服務試驗計劃」的受惠對象擴展至6-12歲的學齡SEN兒童，並在日後發展成為恆常資助項目。

**校本融合教育實際施行方面**

* 教育局應加強監察並訂立指引，根據SEN的種類列明「學習支援津貼」不同支援層級相對應的服務，確保層級資助以個人為本；教育局應根據SEN種類設立不同的津貼，如讀寫障礙津貼、過度活躍/專注力不足津貼等，以確保津貼有效地運用到特定的SEN上；
* 為改善「學習支援津貼」下學校外購服務的質素，教育局應設立一個核准及服務認證機制，並規定學校必須向已獲取認證的機構購買服務。

**輪候評估方面**

* 教育局應縮短學齡輪候評估時間，懷疑個案經教育心理學家評估到完成評估報告時間應在三個月內完成，也需訂立評估「零輪候」的政策目標；或利用關愛基金先導計劃或向輪候評估的低收入個案發放津貼，讓他們可到私營兒科醫生/心理學家購買專業評估服務，有關評估亦應獲當局認可，以便接受其後獲得相應的訓練服務。

**醫療方面**

* 衞生署應縮短兒童及青少年精神科非緊急新症的輪候時間由現時的六十九個星期至三個月；
* 應利用關愛基金、獎券基金等提供先導計劃，協助輪候兒童精神科的SEN兒童接受私人心理學家服務。

**社會福利方面**

* 社會福利署應增強社區家長支援，為SEN學童及其家長提供情緒支援；
* 社會福利署應為基層家庭提供免費或資助服務，讓基層SEN學童家庭可購買非政府機構或私營機構的訓練服務；同時提供津貼予SEN學童在外參加興趣班和功課輔導班，發展各項潛能；
* 「低收入在職家庭津貼計劃」下的兒童津貼應根據SEN學童的情況提供額外津貼；
* 優化現行的「特殊教育資訊管理系統」（SEMIS），設立成統一的個案系統以辨識和跟進SEN家庭情況，以及早支援較多SEN學童的家庭；同時設立個案主任跟進各SEN兒童每個階段的情況，包括由幼稚園過渡到小學、由小學過渡到中學等。

**2018年2月4日**

1. 教育局2016/17學年特殊教育學生人數統計，http://www.edb.gov.hk/tc/about-edb/publications-stat/figures/special.html [↑](#footnote-ref-1)
2. 立法會財務委員會 審核二零一六至一七年度開支預算 管制人員的答覆 [↑](#footnote-ref-2)
3. 香港01 2017-09-05 港聞, <https://www.hk01.com/%E6%B8%AF%E8%81%9E/116825/-%E8%9E%8D%E5%90%88%E6%95%99%E8%82%B220%E5%91%A8%E5%B9%B4-%E5%B0%91%E6%95%B8%E6%95%99%E8%82%B2%E5%BF%83%E7%90%86%E5%AD%B8%E5%AE%B6%E7%82%BA%E6%94%AF%E6%8F%B4SEN%E7%94%9F-%E5%AF%A7%E8%96%AA%E9%87%91%E6%B8%9B%E5%8D%8A> [↑](#footnote-ref-3)
4. 立法會CB(4)897/13-14(02)號文件 [↑](#footnote-ref-4)
5. 立法會十二題：學生的精神健康問題 附件一<http://gia.info.gov.hk/general/201605/25/P201605250624_0624_166865.pdf> [↑](#footnote-ref-5)