**香港社區組織協會 特殊教育需要子女關注組**

**會見教育局副局長蔡若蓮 新聞稿**

**｢政府資助現斷層、學齡兒童欠支援｣**

香港社區組織協會的子女有特殊教育需要的家庭會見教育局副局長蔡若蓮女士，反映學前過渡至學齡階段的斷層問題和融合教育下對SEN學童支援不到位的問題。**要求教育局儘快聯合社會福利署制定學前SEN兒童過渡到學齡階段的支援方案，檢討與改善融合教育模式下的支援模式。**

審計署於4月3日發佈了的報告揭示，教育局自1997年起推行，讓學校為SEN學生融入主流中小學學習環境的「融合教育」政策，存在多個問題，當中多項建議與本會2月4日發佈的《學前有特殊教育需要兒童過渡至學齡階段的服務需要》的質性調查研究報告涉及問題一致，包括**識別有特殊教育需要的學生評估時間長、教育局向學校發出的｢學習支援津貼｣的三層支援模式指引不具體、教育心理學家入校服務的日數不達標、每間學校SEN學生的數目、類型和程度差異性大**等的問題。但報告並未涉及**SEN兒童由幼稚園升讀小學的過渡性支援不足、校內支援服務不到位、未有研究“錢跟人走”與“校內支援”雙軌制的服務模式、照顧者精神壓力大等問題。**

1. **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)。

1. **融合教育下的支援問題**

**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。本會多名個案只要SEN兒童超六歲，支援服務即停止，即使兒童仍就讀於幼稚園，或因發展遲緩等原因重讀幼稚園高班。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，奈何至今仍未有具體進展。

**2.2 融合教育下的學校支援服務不到位，欠針對性**

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，讓公營普通學校為SEN學生提供兼容的學習環境。教育局以現金津貼及增設教學人員的形式，協助學校照顧有SEN學生。雖然對比2012/13學年，2016/17學年有關融合教育向公營普通學校提供額外資源和專業服務的開支為14.17億元，增幅達41%[[2]](#footnote-2)，但以現金津貼和增設教學人員的資助服務模式卻無法解決不同學校SEN學生數目、種類、程度等個別差異問題，導致服務不到位，欠針對性。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，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。

**2.2.1「學習支援津貼」不到位，支援層級無告知家長**

融合教育下，學校採用三層支援模式，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，由2015/16學年，津貼上限每年按消費物價指數變動調整。2016/17學年為每所學校首 1 至 6 名需要第三層支援的學生，基本津貼額為164,720元； 第 7 名及以後需要第三層支援的學生，按每年每名 27,450 元的津貼額計算；需要第二層支援的學生，按每年每名 13,725元的津貼額計算；及每所學校每年可獲得的津貼上限為 1,583,616元[[3]](#footnote-3)。

除審計署報告中顯示的三層支援層級由就讀學校決定，教育局指引未訂明明確的準則，供學校在決定有特殊教育需要學生的支援層級參考和津貼額未按有特殊教育需要的學生人數變動外。本會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。

反觀2016/17學年共有454所公營小學獲派「加強言語治療津貼」，因全港公營小學約532間，推算津貼覆蓋率為85%，因專款專用，大部分在主流學校入讀的學生有受惠言語治療。

**2.2.2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。

**2.2.3 特殊教育統籌主任與SEN學生比例差異性大**

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。在2017/18學年，在844學校中，只有244所各獲准開始開設1個特殊教育需要統籌主任，需要等至2021/22財政年度才有機會所有公營小學和中學獲安排1名SenCO。審計署報告亦顯示在2016/17學年中，在844所學校中，469（55.6%）各有少於50名屬第二和第三層級SEN學生，而45所（5.3%）則各有100名或以上這類學生，由於各校有SEN學生的人數不同，因此若每間學校安排1名SENCo則會出現人手比列差異性大的問題。

**2.3 教育心理學家評估輪候時間長，到校日數不達標**

**2.3.1學齡SEN兒童評估過一年，約三成個案需等至小三才獲評估**

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。部分SEN學童未必在學前階段被識別，但當他們進入小學後，懷疑個案不可直接經過「兒童身心全面發展服務」轉介，需要透過「及早識別和輔導有學習困難的小一學生」機制進行評估。根據教育局指引，其評估流程為九月至十二月，教師觀察每一名小一學生的學習及行為表現、十二月至一月，教師為有需要的學生填寫《小一學生之學習情況量表》，於二月至六月教育心理學家才按學生的個別情況進行諮詢或評估[[4]](#footnote-4)。在前4個學年(2012/2013至2015/2016學年)，約有80%學生在2個月內已獲得教育心理學家的評估，而90%在4個月內獲得評估[[5]](#footnote-5)，整個評估期已超過一年，若因教師敏感度不足而未將懷疑個案轉介至教育心理學家，錯過了此評估機制，則評估時間將更長。審計處報告顯示在2016/17學年，有6159學生首次接受校本教育心理學家評估，當中6131名被診斷有SEN或學業成績稍遜。在這些學生中4181名（68.2%）在小一和小二時獲診斷，其餘則在較高年級時獲診斷，而這些數字仍未報告因教師敏感度不足而未被轉介評估的個案。若SEN學童無法及早獲評估，就無法取得適當的支援和訓練。

**2.3.2教育心理學家到校提供教育心理服務每年規定僅14-30天**

審計署報告亦顯示2016/17學年提供校本教育心理學家有134名，65名（49%）由教育局聘用，69名（51%）由辦學團體聘用。僅教育局的指引僅規定，由接受教育局或辦學團體的教育心理學家提供優化校本育心理服務的學校，每年為學校提供服務的日數不少於30天。若僅參加一般校本教育心理服務的學校，若教育心理學家所教育局所聘，只需提供18-22天的到校服務，受辦學團體聘用的，則只需提供14天的服務。而在該學年，仍有約15%的學校未達規定。此外在844所學校中，僅有381間申請校本心理服務，當中僅有80所（21%）成功獲取優化校本心理服務。可想而知，若學校有超過100名SEN學生，若教育心理學家到校僅14天，可想而知SEN學生在校接受教育心理學家服務的次數是何其少。

**2.4 未有積極考慮“錢跟人走”的資助模式**

**2.4.1 教育局的額外現金資助模式，僅將津貼發放至學校**

6歲以下的學前SEN兒童支援政策由社會福利署統籌，當中「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」針對學前兒童，均接近“錢跟人走”的資助模式，兒童可選擇去認可非牟利機構或在校選擇由學校安排的外購服務，但學齡兒童的資助模式卻僅局限於由學校安排，因此出現學校支援服務不到位，欠針對性或是差異性大等問題。

**2.4.2非牟利機構治療服務亦昂貴，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，加上學校支援不足，家長嘗試在非政府機構（NGOs）購買服務。然而，就算非牟利機構，800-1000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。

**2.5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。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。

**三、政策建議**

**3.1學前及學齡SEN過渡性支援政策方面**

* 除學校現有支援外，開展“錢跟人走”與“校內支援”雙軌制的資助模式，教育局可與社會福利署探討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」的受惠對象擴展至小學SEN兒童，並在日後發展成為恆常資助項目。

**3.2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；
* 教育局或學校應主動向家長派發學生所處「學習支援津貼」支援層級的通告；
* 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；
* 教育局應仿效「加強言語治療津貼」，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；
* 根據學校SEN的人數按比例安排特殊教育統籌主任的人數；
* 全面檢討融合教育的實施。

**3.3 輪候評估和教育心理學家方面**

* 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；
* 可研究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；
* 根據學校SEN的人數按比例安排教育心理學家到校日數；
* 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5月3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. 審計署4月3日有關融合教育的報告 [↑](#footnote-ref-2)
3. 審計署4月3日有關融合教育的報告 [↑](#footnote-ref-3)
4. 全校參與模式融合教育運作指南，2014年8月 [↑](#footnote-ref-4)
5. 審核2017/18年度開支預算管制人員的答復，綜合檔案名稱：LWB（WW）-2-c1, p1302，http://www.lwb.gov.hk/chi/legco/lwb-ww-c-2017.pdf [↑](#footnote-ref-5)