

香港社區組織協會 特殊教育需要子女關注組
《針對 SEN 兒童支援服務收費情況》調查報告 新聞稿

1、前言

財政司司長陳茂波將於 2 月 23 日發佈 2022/23 年度財政預算案。本會特殊教育需要兒童（下稱「SEN」兒童）關注組就預算案提供政策建議，促請財爺在增撥資源予特殊教育兒童和照顧者同時，檢視現有支援服務是否真正讓基層 SEN 家庭受惠。本會基層家庭提出多年的服務詬病至今未能解決，包括基層家庭未能負擔非牟利機構提供的支援服務；學前和學齡服務現斷層；融合教育「校本支援」模式有局限性和照顧者壓力大等問題。

新冠狀肺炎(COVID-19)疫症自 2019 年 12 月爆發，至今約 2 年，疫症蔓延至全球各地，近期 Omicron 變種病毒的出現讓全球疫情變得更加嚴峻，港府亦因第五波疫情爆發，宣佈於 1 月 7 日起再一次收緊防疫措施，1 月 14 日幼稚園和小學再次停面授課程，全日制面授課程恢復時間遙遙無期。

根據教育局定義，SEN 兒童包括讀寫障礙、多動症和專注力不足、自閉症、肢體傷殘、發展遲緩、聽障、視障和言語障礙，2020/21 年度亦將有情緒問題的學生包含在內。保守估計在 2020 年全港至少有 82,858 名確診 SEN 兒（11,475 名學前和 71,383 學齡），若加上懷疑個案，相關數字可能仍是低估。

雖然近幾年港府大幅增加針對 SEN 兒童的支援服務，2021 年特首施政報告中指出政府投放在融合教育的經常開支將倍增至每年約 36 億元，而在特殊教育的經常開支亦由每年約 25 億元增加至每年約 35 億元。這撥款尚未計及屬勞福局有關為學前兒童提供的「到校學前康復服務」。但本會接觸到的基層 SEN 兒童和照顧者均反應學前支援服務日趨完善，惟學齡 SEN 兒童的支援服務未見明顯改善，除了學校支援外，社區中的支援和訓練服務昂貴，即使由非牟利機構提供的，亦動輒每 45 分鐘/小時\$800-1000 元，基層 SEN 家庭無力負擔。照顧者在面對 SEN 兒童的學業、行為和情緒問題時均感到彷徨和壓力大，其情況在疫情間更加嚴重。有見及此，本會於 2021 年 6 月至 9 月，針對 SEN 兒童進行了名為《針對 SEN 兒童支援服務收費情況》的網上問卷調查，收到 311 名確診 SEN 兒童家長填寫的問卷。是次研究有兩個目的：一、了解現時基層 SEN 兒童的需要和支援服務情況及；二、了解坊間針對 SEN 兒童的支援服務收費情況。相關研究結果希望政府考慮在疫症新常态下，正視對主流學齡基層清貧 SEN 兒童和照顧者的支援。

2、研究分析

2.1 基層 SEN 兒童家庭背景

- (1) 九成受訪 SEN 兒童就讀主流學校，超過六成有注意力不足/過度活躍症
- (2) 超 4 成受訪 SEN 兒童居於劏房等不適切居所
- (3) 超過七成基層家庭月入低於\$15,000 元

2.2 SEN 兒童最需要的支援服務

- (1) 學習、訓練、興趣和情緒行為支援是 SEN 兒童最需要的服務

針對 SEN 子女的情況，受訪者家長最需要的支援服務是學習支援（如功課輔導和補底班等）(87.5%)，其次是子女訓練服務(如言語訓練、大小肌肉訓練、專注力訓練和社交訓練等) (74.3%)、興趣支援（如繪畫、音樂和運動等）(73.3%)、子女情緒和行為問題支援（如輔導服務等）(65.9%)。

照顧 SEN 子女方面，家長面對最大的困難前幾位均與子女學業、行為和情緒問題相關，而無法負擔興趣班學習費用(81.4%)最困擾住基層家長，其次是子女學業問題(78.1%)、子女管教問題(75.2%)、子女情緒問題(72.7%)、無法負擔學習班組費用(69.5%)、子女行為問題(64.0%)、無法負擔訓練服務費用(59.2%)、其他經濟問題等。

(2) 部分 SEN 類別兒童未能受惠於學校功課輔導班

SEN 的九個類別中，據家長反應，若學生確診有讀寫障礙、發展遲緩或自閉症(非亞氏保加)，如升上小學或中學普遍學業成績不理想。疫情前雖然學校有提供功課輔導班，但通常人手比例均超過 1:8，導師無法兼顧兒童的特殊教育需要，即使 SEN 兒童參加校內功輔，但經常出現無法完成功課的情況。疫情期間部分學校停止了功輔班或改用線上功輔班，但網上課程學生專注力有限，特別是有專注力不足或多動症的兒童，而導師更難兼顧 SEN 兒童的需要。因此這些類別的 SEN 兒童往往需要人手比例較佳，如 1:2，甚至 1:1 的功輔班。若照顧者需要在社區中選擇收費的學習或功輔班，每節需支付約\$100-200 元，平均數為\$161 元，每個月以 4 節計則需\$644 元。

(3) 有興趣潛能的 SEN 兒童礙於家庭經濟無法得到長期培養

本會於 2018 年的《SEN 兒童在「人本支援」模式下的支援成效》的質性研究結果顯示，SEN 學童的自信心較低和存有自卑感。校本支援除協助他們的學業外，亦需要發掘 SEN 兒童的潛能，若他們可在藝術、體育或音樂等多元智能方面有所成就，相信可重塑他們的自信心。可惜基層兒童因家庭經濟拮据，即使有興趣愛好，亦無法報讀坊間的收費項目，或無法支付裝備、服裝、參加比賽或考試的費用，只可依賴學校或社區提供的免費課外活動機會，但這些活動通常欠持續性，過去兩年因疫情，絕大部分校本興趣活動均受嚴重影響。是次調查中亦顯示，SEN 兒童若在社區中參加興趣類的收費班組，每節需支付\$100-200 元(如繪畫、音樂和運動等)，平均數為\$104 元，每月以 4 節計算則需約\$400 元。

2.3 訓練和治療等專業服務在中小學階段出現斷層，校本支援嚴重不足

(1) 融合教育乃紙上談兵，逾九成照顧者認為中小學對 SEN 兒童支援不足

現時學前的 SEN 支援服務由社會福利署統籌，而中小學則由教育局統籌。是次調查中發現學前階段超過八成的受訪者認為學校對 SEN 兒童支援不足，而中小學則超過九成家長認為支援服務不足，值得注意的是照顧者認為學校的支援情況中學校小學差，而小學較幼稚園階段差。

(2) 學前服務三種專業支援服務互補不足，學齡階段則欠治療和訓練服務

學前的三種 SEN 支援服務，由社會福利署統籌，包括「資助學前康復服務」(即早期教育及訓練中心、幼稚園暨幼兒中心兼收弱能兒童計劃及特殊幼兒中心)，「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」均屬專業支援服務，港府亦提供認可服務機構名單，服務均由認可機構的特殊幼兒工作人員、臨床/教育心理學家、職業/物理/言語治療師或社工等提供治療性服務。政府就服務節數和服務時間均有清晰規定。與之相比，學齡的 SEN 支援服務則由教育局統籌，服務主要通過「學習支援津貼」的三層支援模式協助校內 SEN 兒童，雖然現時全港所有公營學校均有申領此津貼，而津貼優勢在於有足夠彈性讓學校選擇外購專業服務、聘請額外人手、改善校內設施等協助 SEN 兒童，惟津貼的劣勢為教育局未有就治療和訓練服務的比例、節數、時限和營辦機構作出規範和指引，各校購買專業治療和訓練服務不同，實施情況參差。本會接觸到的照顧者均反應其 SEN 兒童在中小學參與治療和訓練服務較少的情況。據統計處資料，2018/19 學年，有 36.9% (142 間學校) 獲得了 100 萬或以上津貼，但調查中超過九成照顧者仍明顯感覺校內支援不足。本會早於 2015 年就指出學齡支援模式有局限性，缺乏專業訓練和治療支援服務，無法就 SEN 兒童的不同學習需要和 SEN 程度提供相應的服務，而校本服務提供的功輔等服務與 SEN 兒童需要和照顧者期望出現落差。這亦可解釋為何每年港府均有提升中小學針對融合教育服務的支援比例，但照顧者均無法感到明顯的服務提升。

(3) 學前與學齡 SEN 支援服務現斷層，過渡政策僅限於資訊傳遞

即使港府宣佈自 2018/19 學年起，教育局與社會福利署、醫院管理局和衛生署實施優化協作機制，但所謂的過渡政策僅僅為將學前兒童的資料（如評估和參與學前支援服務的進度報告）交由小學，並非支援服務的延展。據政府資料顯示，「到校學前康復服務」的名額已於 2021 年 9 月增至 9000 個，基本可在未來兩、三年間做到學前支援服務輪候期接近零，而不少參與「到校學前康復服務」的家長即使在成功輪候到「資助學前康復服務」時，仍選擇留在「到校學前康復服務」中，這也造成了近年來「資助學前康復服務」的使用率大跌了七至八成，另一角度亦驗證了「到校學前康復服務」的成功。本會接觸到的 SEN 兒童照顧者均反應其兒童在參與專業的訓練和治療服務後，兒童各方面發展均有顯著提升。可惜的是即使推行成功，「到校學前康復服務」和其他兩種學前支援服務待兒童升讀小學後就全面停止。

(4) 教育心理學家每年到校最多 30 天，學齡兒童可獲得的支援有限

校內社工和輔導員主要處理學習情緒和行為問題，而教育心理學家則集中擔當評估、培訓、危機處理角色，包括為 SEN 兒童安排評估服務。統計資料顯示過去 5 年(2015/16 至 2019/20 學年)，分別有 114、138、144、151 及 156 名教育心理學家為全港公營普通中、小學提供校本教育心理服務，轉介給教育心理學家個案，雖然據稱平均約有 80% 在 2 個月內獲得評估，而約有 10% 在 2 至 3 個月內獲得評估¹。本會每年仍有接觸個案表示學齡兒童在校排評估時，職員會以輪候是時間長為由，拒絕將個案轉介至教育心理學家；亦有家長表示確診的 SEN 兒童每年都未能見教育心理學家一次。而全港公營中小學中，僅有兩成半在 2020/21 學年獲優化「校本教育心理服務」，即教育心理學家每年到校平均 30 天，其餘學校則約為 20 天。可見若教育心理學家每月僅到校 20-30 天，仍要兼顧學校危機處理和 SEN 兒童評估服務，其提供的支援服務是嚴重不足的。

2.4 非牟利機構提供的訓練和治療非基層家庭可負擔

(1) 非牟利機構的服務對象並非基層

專業支援服務是指由認可的專業人士如職業治療師、物理治療師、教育心理學家、臨床心理學家、社工等提供的訓練和治療服務，包括各類訓練和治療服務。眾所周知，除了校本支援外，社區中的非牟利機構原本作為基層 SEN 兒童重要支援渠道，NGO 提供的服務較與私人機構相比，本應收費低廉。可惜基層 SEN 兒童卻無法從相關機構中獲得支援，因收費昂貴。是次調查中發現，超過八成的照顧者較依賴本會（43.4%）或學校提供的服務（40.8%），只有 27.3% 的受訪者會選擇除本會外的非牟利機構的服務。照顧者在選擇服務時出現的主要問題為收費太貴（75.6%）；較少免費服務（66.9%）；較少針對 SEN 兒童的服務（43.1%）；不知道去哪找尋服務（42.1%）和服務名額太少（39.9%）。超過六成（63.2%）的基層家庭每月最多可花費 1000 元或以下用於 SEN 兒童的學習、興趣學習和訓練服務，當中 25.08% 的家庭無法負擔其他額外開支。

(2) NGO 提供的專業支援服務每節需要 \$200-\$800 元（見附件一）

本會於 10-12 月期間蒐集了 15 間社區中提供 SEN 支援服務的社署資助或自負盈虧非牟利機構的服務收費，值得留意的時，調查中大多提供 SEN 支援服務的非牟利機構均採用了自負盈虧的模式。調查中發現無論是專業治療，訓練服務或是評估，均收費昂貴，基層家庭甚至無法負擔每 45 鐘或小時的服務。如果基層 SEN 兒童每星期參加一節，每個月 4 節，則需要至少 \$1000-\$3000 的訓練費用。對於每月家庭收入不超過 \$15000，仍需繳交約 \$5800 租金的基層家庭來說，是絕對無法負擔相關費用。

¹ 財務委員會，《審核二零二一至二二年度開支預算-教育局就立法會審核 2021-22 財政年度開支預算的初步問題的書面答覆》，頁 11，答覆編號：

(3) 自負盈虧的商業模式不利於基層獲取服務

值得注意的是，本港約有 50 間為 SEN 兒童提供治療和訓練服務的非牟利機構採用了自負盈虧模式。²此模式在社福界並非新鮮事務，從行政管理營運層面來看，可根據市場需要提供服務，服務靈活性和激動性增加，但既然是自負盈虧，就需要有足夠的收入來支付所有支出，因此會衍生定價問題。不難發現現時自負盈虧的非牟利機構為 SEN 兒童提供的服務均有收費，若對比私人市場，其收費仍有競爭力，但卻完全無考慮到基層 SEN 家庭的負擔能力。是次調查中，只有約 16%的家長會在除本會以外的非牟利機構獲取服務。

2.5 照顧者壓力俱增，支援服務無法惠及 SEN 兒童的家長

(1) 受訪者中超過八成有失眠情況，約七成需要覆診精神科

是次調查中發現照顧者主要照顧 1-2 名 18 歲或以下兒童（照顧 1 名 36.7%；照顧 2 名 48.6%；照顧 3 名 12.9%），當中有 1 至 2 名兒童有特殊教育需要（1 名 SEN71.7%；2 名 SEN17.7%）。當中 85.2%照顧者最近一個月有失眠情況，而當中 15.4%有自殺念頭。值得注意的是照顧者需要定期覆診精神科的比例為 73%，可見照顧者精神壓力大，情況令人擔憂。而他們的情緒主要來自子女問題（95.2%），其次為家庭經濟 82%。因此若要舒緩照顧者壓力，港府首要改善針對 SEN 兒童的支援服務。

(2) 照顧者津貼未有惠及大部份 SEN 兒童照顧者

雖然本府自 2016 年起推出「為低收入的殘疾人士照顧者提供生活津貼試驗計劃」，由社署推行，照顧者經服務單位檢視所提供的照顧時數後，可每月 2400 津貼，若需照顧超過一名殘疾人士，最多可獲每月 4800 津貼。計劃雖然推出三期，但受惠總名額全港只有 3500 名，且計劃僅惠及嚴重殘疾人士（經由社署康復服務中央轉介系統登記輪候的資助住宿照顧服務及日間康復訓練服務人士），對於僅在特殊學校或者主流學校學習的 SEN 兒童照顧者，並非計劃的服務對象。但礙於家庭經濟情況，基層 SEN 兒童照顧者的確需要額外的津貼以應付 SEN 兒童的特殊教育需要。是次調查中高達 93.6%的照顧者希望政府可為 SEN 兒童提供額外津貼，讓子女可在坊間參加學習、興趣和訓練服務，他們希望每月可有\$2600 元津貼。

(3) 津助家長/親屬資源中心服務人數有限

現時全港共有 19 間由社署津助的家長／親屬資源中心，其中 5 間附設有少數族裔專屬單位(專屬單位)，14 間政府津助的，5 間為自負盈虧，旨在讓有需要的家長及親屬／照顧者在中心職員的協助下認識如何照顧有殘疾或成長困難的家屬，交流經驗及互相支持。值得注意的是，所有資源中心平均每月家庭會員數目總數為 8834 人（2020/21），年度個案數目 701 宗，活動數目 4182 個³。平均每間資源中心的家庭僅為 465 個，個案 37 宗，活動 220 個⁴。此計劃仍未再細究活動節數和個案跟進節數等。無論服務對象的人數或是服務的個個數對比現時逾 7 萬 SEN 兒童照顧者的需求，簡直杯水車薪。

² 聖雅各福群會，〈非政府資助自負盈虧服務〉，（2019 年 1 月 19 日），<https://ifsc.sjs.org.hk/wp-content/uploads/2019/01/20190119.htm>

³ 財務委員會，〈審核二零二一至二二年度開支預算-勞工及福利局就立法會審核 2021-22 財政年度開支預算的初步問題的書面答覆〉，頁 72 - 76，答覆編號: LWB(WW)027。

⁴ 社會福利署，〈為低收入的殘疾人士照顧者提供生活津貼試驗計劃第三期〉，（2021 年 6 月 18 日）

7. 政策建議

7.1 檢視 NGO 為 SEN 兒童提供的兒童和照顧者服務

- (1) 提供廉價或免費的學習、興趣、訓練和治療服務
- (2) 檢討自負盈虧資助模式，增加津助服務予服務提供機構，讓基層家庭受惠

7.2 完善學前兒童至學齡階段的過渡政策

將社會福利署「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」和「到校學前康復服務試驗計劃」延長至學齡兒童

7.3 正視融合教育下「校本支援」的局限性

(1) 採用「人本」和「校本」雙軌制協助學齡 SEN 兒童

除現有「校本」支援模式外，為確診 SEN 學齡兒童提供每月 1200 元的現金資助或學習券，用於訓練、興趣學習和學業補習，以「人本」支援模式協助發展 SEN 兒童的多元智能

(2) 改善融合教育

- 教育局應訂立指引，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，亦應派發通知家長每學期/學年學生所處的支援層級與將獲派的服務；
- 教育局應效仿「加強言語治療津貼」，根據學校收錄 SEN 兒童的種類和數量提供各項針對性津貼，包括「專注力不足/過度活躍治療津貼」、「讀寫障礙治療津貼」、「發展遲緩治療津貼」等，確保協助校內不同年齡和種類的 SEN 學童得到相應的支援；
- 提升「校本教育心理服務」和「加強言語訓練津貼」的覆蓋率，訂立指引規定三層支援模式下 SEN 兒童每年使用服務的次數和相應時間；
- 根據不同學校取錄 SEN 兒童人數和支援層級安排學位教席的特殊教育需要主任；

7.4 增加對 SEN 兒童的照顧者支援

- 加強家校合作，教育局應優化現行的「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 兒童在學校和坊間參與支援服務的情況。
- 設立照顧者津貼，擴大「為低收入的殘疾人士照顧者提供生活津貼試驗計劃」的受惠對象至所有確診基層 SEN 兒童照顧者，並按比例派發津貼；領取綜援或在職家庭津貼的家庭可根據 SEN 兒童評估報告直接獲額外津貼。
- 19 間家長／親屬資源中心需加強人手配置，讓更多 SEN 兒童照顧者受惠。

附件一 非牟利機構提供的 SEN 支援服務收費

SEN 特徵	訓練／治療項目	平均治療收費（最低至最高）（每節 45 分鐘或 1 小時計算）	平均評估收費（最低至最高）（包括評估報告）
特殊學習困難	讀寫訓練	\$545 (\$180-\$990)	\$5676 (\$2300-\$9460)
注意力不足／過度活躍症	專注力訓練	\$379 (\$180-\$750)	\$6791 (\$5200-\$8360)
自閉症	社交遊戲治療	\$291 (\$256-\$350)	\$6191 (\$4800-\$8360)
	社交訓練服務	\$218 (\$180-\$256)	/
言語障礙	言語治療	\$730 (\$200-\$1100)	\$2076 (\$840-\$5000)
發展遲緩	智能障礙服務	/	\$5538 (\$4000-\$8000)
綜合需要	職業治療服務	\$816 (\$200-\$1100)	\$2076 (\$900-\$5400)
	物理治療服務	\$734 (\$200-\$1100)	\$1600 (\$1100-2100)
	教育及臨床心理服務	\$750 (\$300-\$1100)	\$3757 (\$1000-\$9000)
	發展性障礙服務	\$645 (\$600-\$690)	\$5831 (\$5000-\$7150)
	感覺統合訓練	\$525 (\$350-\$700)	/
	輔導服務	\$463 (\$150-\$700)	/
	綜合訓練	\$375 (\$225-\$500)	/
	讀寫訓練	\$545 (\$180-\$990)	\$5676 (\$2300-\$9460)