

《學前和學齡特殊教育需要 SEN 兒童優勢與支援需要》調查報告

記者招待會 新聞稿

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、視障和言語障礙和情緒問題。2022 年全港有 933,900 名 18 歲以下的兒童，當中至少有 80,868 名 SEN 確診兒童（21,978 名學前和 58,890 名學齡），佔全港兒童總數的 8.7%。然而，這些數字仍然可能是被低估的，因其尚未包括懷疑個案在內。

近年，港府對 SEN 兒童的支援服務投入顯著增加。2023/24 學年，學前支援服務的預算已超過 26 億港元，而學齡支援服務預算達 38 億港元。然而，基層 SEN 兒童及其照顧者向本會表示，儘管學前支援服務有所改善，學齡 SEN 兒童的支援服務仍然存在問題。為了深入了解學前和學齡 SEN 兒童的支援需求的最新狀況，本會與香港中文大學社會工作學系合作於 2023 年 5 月至 8 月進行了名為《學前和學齡特殊教育需要 SEN 兒童優勢與支援需求》的研究，共收集有效問卷 283 份。是次研究旨在：1. 了解和比較學前和學齡 SEN 兒童的狀況及支援服務；2. 調查照顧者對這些支援服務的滿意度及其原因；3. 借鑑各階段的服務優勢，提供政府政策建議。本會與香港中文大學社會工作學系於 10 月 10 日(星期二)世界精神健康日發佈調查報告，有別於以往聚焦於 SEN 兒童情緒行為為問題的角度，本研究採用優勢視角，著眼了解學前及學齡 SEN 兒童各範疇的優勢發展狀況，有助反映學前/學齡支援服務的效果及不足，結合長期在該領域的倡導及服務經驗，提出政策建議。

研究結果分析

1 學前服務四種專業支援服務互補不足，家長有選擇權

學齡支援服務專業訓練各校參差，家長無得選

現時學前的四種 SEN 支援服務均由社會福利署統籌，提供 100%專業支援服務。確診的 SEN 兒童可輪候「資助學前康復服務」（即早期教育及訓練中心 E 位、幼稚園暨幼兒中心兼收弱能兒童計劃 I 位及特殊幼兒中心 S 位），在 5 至 20 個月的排期等候期間，家長有選擇權包括（a）繼續排期等待；（b）可為 SEN 兒童選擇「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼」，即送 SEN 兒童到有資格的營運機構參加訓練；或（c）「到校學前康復服務試驗計劃」參加由營運機構到幼稚園提供的訓練服務。家長在此過程中有選擇權，可按專業人士的意見和 SEN 兒童的情況，選擇最適宜的服務。由於現時兒童評估和確診 SEN 仍需頗長時間，大部分需要 6 個月至 1 年，懷疑個案亦可參與於 2023/24 年度恒常化的（d）「幼稚園／幼稚園暨幼兒中心第一層支援服務試驗計劃」。第一層支援計劃的推出，很大程度上可覆蓋懷疑個案，確保 SEN 兒童不會錯過學前支援服務。

總體來說，與學前支援服務的四選一相比，學齡的 SEN 家長普遍缺乏支援服務選擇，只能被動依靠學校安排。現時學齡 SEN 支援服務由教育局統籌，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，學校亦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，但津貼未有要求專業訓練服務的比例，營運機構是否需要復康服務經驗，如果無法獲取相關服務是否有替代方案等。這不足很大程度上造成了學齡 SEN 支援服務滿意度低於學前 SEN 支援服務。

2 學前 SEN 支援——跨界別專業服務，兒童每年獲得 60 小時訓練

學齡 SEN 支援——兒童每年見各專業人士次數不超過 5 次

學前 SEN 支援服務的營辦機構團隊成員必需包括特殊幼兒工作人員、社工、職業治療師、物理治療師、言語治療師，以及臨床／教育心理學家，各專業人士以團隊為單位，提供以人為本的標準化專業服務。《到校學前康復服務最終顧問研究報告 2018》中亦指出「到校學前康復服務試驗計劃」服務成功的要素包括跨界別專業團隊的服務。服務除了向幼兒提供跨專業的全面評估和訓練外，每間營辦機構團隊成員必需包括特殊幼兒工作人員、社工、職業治療師、物理治療師、言語治療師，以及臨床／教育心理學家，專業團隊每位成員有自己的特定角色，提供的介入服務均以幼兒為本及考慮個別幼兒的發展需要。一年內為每名兒童提供的平均訓練時數需達到 60 小時。

雖然政府近年持續增加資源於公營普通學校推行融合教育，在 2023/24 財政年度，為有特殊教育需要學生提供額外支援及服務的開支預計約為 38 億元。2019/20 學年起，教育局已優化學習支援津貼，把這津貼推廣至全港公營普通學校，以替代小學加強輔導教學計劃和融合教育計劃，並倍增學習支援津貼第三層支援的津貼額。自 2019/20 學年起所有公營普通學校均設有「特殊教育需要統籌主任 SENCO 試驗計劃」。2020/21 年度，844 所公營普通學校中超過八成的學校 SENCO 職位已獲提升至晉升職級（學位教師職位），現時新任 SENCO 亦有 120 小時的「特殊教育需要統籌主任專業培訓課程」。自 2016/17 學年起，所有公營普通中、小學皆獲得校本教育心理服務。但是欠缺就專業團隊的人手編制和標準化配套服務的指引，導致對 SEN 學齡學生支援缺乏以人為本的標準化專業服務，成效不彰。

是次調查亦發現，受訪者表示平均每年在校接受言語治療服務次數僅 4.66 次、輔導服務 4.28 次、見教育心理學家次數僅 0.75 次，見社工次數 3.35 次和見特殊教育需要統籌主任僅 0.51 次，每名兒童受到專業訓練的時數則更是不值一提。

3 學前以幼兒為本的人本支援模式，結合校本支援，發揮最大效益

學齡則偏向校本支援，支援模式有局限性

由於 SEN 共有 9 個類別，而每所學校均有機會擁有不同類別、不同年齡和不同程度的 SEN 兒童，因此校本支援如果要照顧每一名 SEN 兒童的差異性，則非常困難。借鑑學前 SEN 支援政策，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「到校學前康復服務試驗計劃」均以幼兒為本，根據幼兒的不同 SEN 情況和需要訂立不同類別的訓練支援服務，因此參與支援服務的 SEN 兒童照顧者，均可真實感受到服務以人為本的設計，而提供的服務和照顧者的期望值也較為一致。而「到校學前康復服務」更是人本支援和校本支援的結合，近幾年不少參與「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，這一結果亦從另一角度驗證了「到校學前康復服務」的成功。《到校學前康復服

務最終顧問研究報告 2018》中指出「到校學前康復服務試驗計劃」服務成功的要素之一，即為幼兒為本的人本支援模式。

據統計處資料，「學習支援津貼」已覆蓋絕大部分公營中小學，津貼模式主要為校本支援，包括增聘額外人手如：教學助理協助教師設計活動及教材、協助學生進行課堂學習活動，也可外購專業支援或輔導服務（如在校內提供行為或情緒輔導、社交訓練），以協助學生適應校園生活。學校亦可運用學習支援津貼推行校本教師培訓、家長教育等。雖然在獲批主流中小學中，56.0%的小學和 90.8%的中學每年獲批 60 萬或以上津貼，但超過九成照顧者仍明顯感覺校內支援不足。因津貼缺乏以人為本的支援核心，第一層 SEN 兒童沒有支援津貼，第二層 SEN 兒童獲得的支援也零散化，第三層 SEN 兒童獲得的專業訓練有限。本會早於 2015 年就指出學齡支援模式有局限性，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。

4 跨界別專業服務，每名 SEN 幼兒均有發展性評估報告

學齡 SEN 支援服務——僅第三層兒童有制訂個別學習計劃

除了學前 SEN 支援服務滿意度高與四種支援服務的專業性強和以人為本的支援模式有關外，確診 SEN 幼兒亦可得到營運機構提供的發展性評估，再根據評估調試服務內容。參考「到校學前康復服務」，計劃要求營運機構在六個月內為每名兒童完成發展性評估的比率需超過 95%。除了服務幼兒外，專業團隊亦要為教師及家長提供訓練和工作坊，及向教師提供諮詢服務，使其加深了解有特殊需要的兒童和學習與他們相處的技巧。

與之相比，學齡的 SEN 支援服務，在「學習支援津貼」的三層支援模式下，除第三層支援有為嚴重學習或適應困難的學生制訂個別學習計劃外，根據兒童的 SEN 類別和程度提供相應的服務。第一層和第二層兒童均無提供個別學習計劃或發展性評估報告。這與學前兒童每半年為每名兒童完成發展性評估報告的要求相關甚遠。

5 學前 SEN 服務標準化，清晰列明服務指標

學齡 SEN 兒童支援層級不透明，第一、二層照顧者對服務一無所知

學前 SEN 支援模式的優勝之處在於強調服務的標準化，四種支援服務無論是在校參與的訓練或是到營運機構參與服務，均有清晰服務指標。參考「到校學前康復服務」，計劃為營辦機構提供清晰的服務指標，包括每季服務的學童名額需達 100 名、一年內為每名兒童提供的平均訓練時數需達到 60 小時，當中由專業治療師提供的訓練時數和最低時數等。除兒童服務外，亦清晰列出提供予教師和家長的服務指標，讓兒童的家長、學校和營運機構有據可依。

相反，學齡 SEN 支援服務，則缺乏清晰度與透明度。雖然政府有公佈處於「學習支援津貼」下公營中小學的 SEN 兒童數目，在 2021/22 學年，學習津貼的第二層個別津貼額為 15,211 元，而第三層個別津貼額為 60,844 元，第一層則無津貼。是次調查中的 SEN 小學生中，最多人使用的是言語治療服務（47.0%）、學習支援（如功課輔導和補底班）（20.3%）、功課/課程/考試調適（19.0%），其次是專注力訓練（17.7%）、社交

訓練（15.9%）、情緒行為問題支援（如輔導服務）（12.9%）、興趣支援（如繪畫、音樂和運動等）（5.2%）和物職/職業康復訓練（大小肌肉訓練等）（4.3%）。但主要依靠學校的安排，75.3%的家長不清楚 SEN 子女在小學各學年屬於「學習支援津貼」的支援層級，更加不清楚其子女可獲得哪些服務、獲得多少時數的服務、當中是否含有訓練服務。家長表示最希望學校應告知 SEN 兒童的家長，其兒童「三層支援」所屬層級及對應服務，42%家長給予 10 分滿分。

6 幼稚園 SEN 兒童進入小學後，支援服務出現斷層

現時過渡政策僅限於資訊傳遞，SEN 學生無法適應

即使四種學前 SEN 支援服務互補不足，推行成功，家長滿意度高，但相關服務待兒童升讀小學後便全面停止。

很多人認為在 6 歲之前是支援特殊教育需求（SEN）兒童的黃金期，但有些特殊教育需求，例如讀寫障礙、專注力不足/過度活躍症等，可能需要等到兒童進入小學後才可確診。此外，在幼稚園時，孩子的學習和生活相對輕鬆，不需要應對默書、小測和考試，也相對減少功課的負擔。然而，當兒童升入小學後，他們面臨著巨大的學習轉變，需要應對學業壓力，如成績和排名等，這也給照顧者增加了壓力。政策急需關注支援政策斷層問題。

雖然港府多次表達現時的優化協作機制已經可協助幼稚園 SEN 兒童順利過渡到小學階段。而所謂的優化協作機制是指教育局與社會福利署、醫院管理局和衛生署在取得家長的同意後，會把有關兒童的資料（包括評估和學前兒童的進度報告）在新學年開始前送交有關小學，以便學校及早知悉有關學生的情況，從而為他們計劃和提供適切的支援。但是次調查發現，接近九成受訪者（87.7%）表示，他們的 SEN 子女由幼稚園進入到小學，銜接服務非常不足夠（32.9%）和不足夠（54.8%）。基督教服務處今年初的「支援 SEN 兒童升小的社交情緒適應」報告也顯示，SEN 兒童社交情緒能力愈高，其學業表現愈好，而其學習壓力及家長的照顧壓力則愈低。因此如果銜接服務做得好，相信有助 SEN 兒童在小學階段的適應與成長。

7 幼稚園階段基本做到懷疑和確診後服務零輪候

學齡階段，確診後都未必有服務，何況懷疑個案

因幼稚園 SEN 兒童在確診後，均可排期「資助學前康復服務」（即早期教育及訓練中心 E 位、幼稚園暨幼兒中心兼收弱能兒童計劃 I 位及特殊幼兒中心 S 位），而在排期途中，照顧者可為兒童選擇參與「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」。

過去幾年，本會建議幼稚園的支援服務需改善評估輪候時間。港府現時有 7 間測驗中心，據綱領所述，兒童體能智力測驗中心希望在 6 個月內完成評估新症的目標比率為多於 90%，但測驗中心從 2013 年起就無法達到半年內完成逾九成新症評估的目標，近幾年 6 個月內完成評估新症的比例僅為 55%，因此造成很多幼稚園兒童從懷疑到排到評估確診時，已入讀 K2 甚至已 K3，可接受的支援服務僅一年或不足一年，更有甚者，無法在幼稚園階段拿到服務。

但自港府 2020/21 開展「幼稚園／幼稚園暨幼兒中心第一層支援服務試驗計劃」，到校學前康復服務成功的一點，是讓一般家長都觀察到服務對幼兒發展的成效，因而減少了家長的心理障礙，願意為有需要的子女

提出康復服務及評估的要求，導致服務需求上升。2021/22 到校學前康復服務輪候時間為 4.3 個月，而 2023/24 預計 28571 名 SEN 兒童，對比 2022 年尾學前確診 SEN 兒童人數為 21,978 人，即使有約 10,154 新症排期，相信到校學前康復服務與早期教育及訓練中心的輪候時間將會接近零，所需只會是行政與服務安排的時間。該計劃於 2023/24 學年恒常化計劃，就算幼稚園兒童僅懷疑 SEN，未有確診，也可參與第一層服務，即參與「到校學前康復服務試驗計劃」。因此幼稚園階段，SEN 支援服務基本做到懷疑和確診後服務零輪候，家長滿意度高相信與其密切相關。

對比學前兒童，學齡兒童則面對確診需時長，確診後仍未有服務支援的困局。統計資料顯示自 2016/17 學年起，所有公營普通中、小學皆獲得校本教育心理服務，但教育心理學家每年僅到校約 20 天，即使有兩成半在 2020/21 學年獲優化「校本教育心理服務」，教育心理學家每年也只有約 30 天。雖然政府表示 2017/18 至 2021/22 學年，轉介給公營普通中、小學的教育心理學家的個案，平約有 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。政府表示當局沒有備存各個 SEN 類別未獲教育心理學家評估的個案數目。本會每年接觸的個案中仍有部分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。而教育心理學家除評估外，仍要兼顧學校危機處理服務，僅 20-30 日提供支援服務，幫助有限。

8 學前 SEN 兒童支援——強調人本支援下的三方「合作夥伴關係」

學齡 SEN 兒童支援有 SENCO，缺乏以人為本及跨專業服務團隊支援

《到校學前康復服務最終顧問研究報告 2018》指出幼兒跨專業服務團隊的重要性包括為促進改變建立關係緊密的強大網絡，以帶動與促進溝通，及處理聯絡事宜和調動資源。這種聯絡／溝通工作包括與學生接觸、識別學生的特殊需要及其他家庭問題、為家長提供輔導服務；跨專業服務團隊並為他們介紹適當的評估和如何在各項介入策略中作出選擇，以達到介入目標與改變。學前支援服務因以幼兒為本，定期為兒童制訂發展性評估報告，根據報告調整幼兒支援服務，在這些主要過程中，跨專業服務團隊有效促進家長和教師之間、專業人士和教師之間、還有家長和專業人士之間的有效三方「合作夥伴關係」聯絡及溝通。

就學齡 SEN 兒童支援，雖然校內有 SENCO，但是沒有強大的專業服務團隊作後盾，無法有效調動資源處理有關 SEN 兒童、家長和教師的困難與需要。再加上沒有為所有不同層級 SEN 兒童訂立發展性評估報告或個別學習計劃，也無法協調三方如何在各項介入策略中作出選擇，以達到 SEN 兒童介入目標與改變而作出建議。

9 照顧者壓力俱增——七成需要覆診精神科

是次調查中 72.1% 的受訪者需要定期服用精神科藥物（處理情緒或壓力），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%），住屋問題（49.5%）和夫妻關係（37%）。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。作為照顧者，受訪者現時在社區中獲得的服務為最多為管教支援（29.7%）、情緒支援（如輔導或小組）（29.2%）和精神科服務（16%），而超過 63.5% 的照顧者在本會尋求相關服務，其次為學校（30.1%），選擇其他非牟利機構和教會的分別佔 19.6% 和 9.6%。他們在尋求服務的最大問題為收費太貴（59.6%）、沒時間參加（57.0%）、較少合

適服務（64.7%）、時間或地點不適合（64.7%）、不懂如何尋求相關服務（63.6%）和服務名額太少（68.8%）。

政策建議

1 將學前兒童支援延續至學齡兒童，解決支援斷層問題

- 將「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」延長至學齡兒童。

2 在融合教育「學習支援津貼」的「校本支援」基礎上增加「人本支援」

- 以學齡兒童為本，為三層支援層級下的兒童定期提供兒童發展評估報告或制訂個別學習計劃，派發通告告知家長每學期/學年學生所處的支援層級與將獲派的服務
- 提供跨界別專業服務，清晰列名服務指標，包括每名兒童每年應獲得的訓練時數
- 加強與教師和家長的「合作夥伴關係」，在 SEN 兒童人本支援基礎上，為家長和教師提供的相應的介入建議和支援服務時數指標
- 教育局應仿效「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
- 為確診 SEN 學齡兒童提供每月 1,200 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 SEN 兒童的學業和發展潛能。港府可以以先導計劃的模式推出，再根據計劃成效決定是否將計劃恒常化。

3 增加照顧者的支援

- 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。
- 檢討非牟利機構自負盈虧資助模式，增加津助額予機構提供服務，開展一定數量的廉價或免費服務，也可提供半免或全免名額，讓基層 SEN 兒童和家庭受惠。