

特殊教育

摘要

1. 特殊教育需要是指學生因各類殘疾而引致的需要。教育局把特殊教育需要分為 9 類：(a) 視覺障礙 (視障)；(b) 聽力障礙 (聽障)；(c) 肢體傷殘；(d) 智力障礙 (智障)；(e) 特殊學習困難；(f) 注意力不足／過度活躍症；(g) 自閉症；(h) 言語障礙；以及 (i) 精神病。政府採用“雙軌制”推行特殊教育。教育局會根據專家的評估和建議，在取得家長同意後，安排有較嚴重或多重殘疾的兒童入讀特殊學校，以便加強支援。其他有特殊教育需要的兒童，如可參與普通學校的學習和日常活動，則會在普通學校接受融合教育。

2. 資助特殊學校由教育局根據《特殊學校資助則例》或《資助學校資助則例》提供資助。資助特殊學校分為 6 類：(a) 視障兒童學校；(b) 聽障兒童學校；(c) 肢體傷殘兒童學校；(d) 智障兒童學校 (智障兒童學校再細分為輕度智障兒童學校、中度智障兒童學校和嚴重智障兒童學校)；(e) 群育學校；以及 (f) 醫院學校。部分特殊學校設有學生宿舍，目的是照顧嚴重殘疾學生的長期住宿需要，方便他們在上課日接受學校教育。

3. 在 2018/19 學年，全港有 60 所資助特殊學校，其中 28 所提供寄宿服務 (某學年的數字指截至該學年 9 月 15 日的情況)。在該 28 所學校中，7 所為群育學校，其學生的寄宿服務由社會福利署 (社署) 資助和管轄的院舍提供，其餘 21 所特殊學校的宿舍部則由教育局資助和管轄。

4. 在 2018/19 學年，60 所特殊學校合共有 7 939 名學生，包括 3 783 名小學生和 4 156 名中學生。特殊學校學生大部分為智障學生 (包括輕度、中度或嚴重智障學生)。特殊教育是教育局的工作綱領之一，在這方面的開支由 2014-15 財政年度的 20.108 億元，增至 2018-19 財政年度的 27.127 億元，增加了 7.019 億元 (35%)。為特殊教育提供的資源和支援計有人手 (包括教學人員、專責人員和非專責人員)、工作人員的專業發展，以及各種津貼和支援。教育局特殊教育分部下有兩個負責特殊教育服務的特殊教育支援組。審計署最近就教育局推行特殊教育的工作和社署有關特殊教育的工作進行了審查。

摘要

學位和宿位的提供和管理

5. **並非所有區域均獲提供所有類別特殊學校學位** 除醫院學校外，教育局以區域（合共 7 個區域）或全港為基礎，提供特殊學校的學位。審計署檢視了以區域為基礎提供的學位（即 7 所肢體傷殘兒童學校和 41 所智障兒童學校），發現：(a) 離島區域沒有肢體傷殘兒童學校和智障兒童學校；以及 (b) 沙田和西貢區域（不包括將軍澳）沒有嚴重智障兒童學校（第 2.2 及 2.3 段）。

6. **需要採取措施以處理部分學校收生不足的問題** 在 2016/17、2017/18 和 2018/19 學年，群育學校收生率不高。8 所群育學校的整體收生率分別為 51%、53% 和 57%。在 2018/19 學年，8 所群育學校每所的收生率介乎 40% 至 74%（第 2.5 及 2.7 段）。

7. **需要為適齡智障學生和肢體傷殘學生提供更靈活的入學安排** 適齡學生即準小一學生以外的學生。適齡智障學生和肢體傷殘學生的入學安排有較多限制：(a) 準小一智障學生可報讀全港任何學校，但適齡智障學生只可報讀其居住地點位於該校基本收生區域或延伸收生區域的學校；以及 (b) 嚴重智障的準小一學生可報讀全港任何學校，而肢體傷殘學生只可報讀其居住地點位於該校收生區域的學校。至於在提供宿位方面，教育局認為嚴重智障學生和肢體傷殘學生都行動不便，因此他們的家長在申請宿位上受到相同限制（第 2.10 段）。

8. **需要檢視群育學校學生長期留校的原因** 群育學校旨在為學生提供加強輔導，使他們能盡早返回普通學校就讀。修讀短期適應課程的學生預計可在入讀後 3 個月至 1 年內離校；而並非修讀短期適應課程的學生，則預計大多可在兩個學年內有顯著改善並可以離校。審計署分析了 2013/14 至 2017/18 學年期間群育學校離校生的留校時間（由入學至離校），發現：(a) 修讀短期適應課程的學生中，平均有 41%（介乎 27% 至 52%）留校超過 1 年，最長留校 3 年 8 個月（2013/14 學年離校的 1 名學生）；以及 (b) 並非修讀短期適應課程的學生中，平均有 46%（介乎 34% 至 58%）留校超過 2 年，最長留校 7 年（2015/16 學年離校的 1 名學生）（第 2.12 及 2.13 段）。

9. **需要設法理順嚴重智障學生的宿位** 審計署分析了截至 2018 年 9 月 15 日嚴重智障兒童學校的宿位空置和輪候情況，留意到：(a) 儘管有 26 名學生正輪候每周 7 天的寄宿服務，每周 5 天的寄宿服務卻有 40 個空置宿位；以及 (b)

摘要

在現行機制下，申請人只可申請每周 5 天或每周 7 天的寄宿服務。教育局不會權宜行事，讓輪候每周 7 天寄宿服務的申請人在獲分配宿位前，暫時使用每周 5 天的寄宿服務，以滿足部分寄宿需要 (第 2.19 段)。

10. **需要進一步增加新宿位的供應** 截至 2019 年 6 月 15 日，共有 132 名中度智障學生正輪候宿位 (28 人輪候每周 5 天的寄宿服務，104 人輪候每周 7 天的寄宿服務)。審計署留意到，在 28 名輪候每周 5 天寄宿服務的學生中，8 人 (29%) 已輪候超過 1 年，最長輪候時間為 5 年 10 個月；在 104 名輪候每周 7 天寄宿服務的學生中，65 人 (63%) 已輪候超過 1 年，最長輪候時間為 3 年 9 個月。根據教育局對中度智障學生宿位的最新供求推算：(a) 宿位嚴重短缺的情況在 2019/20 和 2020/21 學年持續，預計 2019/20 學年短缺 161 個宿位，2020/21 學年則短缺 125 個宿位；以及 (b) 儘管宿位短缺數目會由 2019/20 學年的 161 個減至 2025/26 學年的 29 個，但以整段推算期而言 (為期 7 個學年)，宿位仍然不足 (第 2.21、2.22 及 2.25 段)。

11. **需要研究如何善用群育學校的宿位** 每所群育學校及院舍只錄取單一性別的學生 (男生或女生)。群育學校女生宿位的使用率由 2014/15 學年的 73% 減至 2018/19 學年的 43%，而空置的女生宿位則由 2014/15 學年的 55 個增至 2018/19 學年的 153 個 (第 2.26 段)。

12. **需要協助特殊學校檢視現有宿生的寄宿需要** 教育局交託特殊學校確保不再需要寄宿服務的宿生退還宿位，讓最有需要的學生使用。特殊學校已制定校本指引，定期檢視現有宿生的寄宿需要，但學校表示檢視工作難以進行。教育局沒有有關通過學校定期檢視而騰出的宿位數字 (第 2.29 段)。

13. **需要考慮以更靈活的方法為嚴重智障學生和肢體傷殘學生提供每周 7 天的寄宿服務** 教育局以中央輪候的方式處理每周 7 天寄宿服務的申請。家長須就他們選擇哪一間學校表明意向。嚴重智障學生和肢體傷殘學生的家長如指定某一所學校，只可指定一所其居住地點位於該校收生區域的學校。不過，如他們沒有心儀的學校，則不論學生的住址，當任何學校有宿位可供分配，便會盡快安排學生入住。教育局需要考慮以更靈活的方法，為嚴重智障學生和肢體傷殘學生提供每周 7 天的寄宿服務 (第 2.30 及 2.31 段)。

摘要

特殊學校的人手

14. **需要密切監察特殊學校教師的流失率** 教育局把特殊學校的教師流失率界定為離職教師數目佔上一學年特殊學校教師總數的百分比。審計署發現在 2014/15 至 2018/19 學年期間：(a) 特殊學校的教師流失率較普通學校的教師流失率高；以及 (b) 特殊學校的教師流失率由 2014/15 學年的 6.8% 大幅上升至 2018/19 學年的 8.5% (第 3.2 及 3.3 段)。

15. **填補職業治療師和物理治療師職位的困難** 在 2018/19 學年，60 所特殊學校的專責人員的編制有 1 181 人。在各類專責人員中，職業治療師和物理治療師的職位尤其難以完全填補。為紓緩招聘有關人員的困難，教育局准許特殊學校凍結未能填補的職業治療師和物理治療師職位以換取現金津貼，用作購買短期或兼職職業治療和物理治療服務。審計署發現，凍結部分職位後，在 2014/15 至 2018/19 學年期間職業治療師和物理治療師的職位空缺情況仍然嚴重：(a) 未能填補的職業治療師職位的平均數目佔編制的百分比為 37% (介乎 22% 至 49%)，未能填補的物理治療師職位的平均數目佔編制的百分比為 44% (介乎 39% 至 48%)；以及 (b) 凍結部分未能填補的職業治療師職位後，職位空缺的平均百分比仍高達 13% (介乎 8% 至 17%)，而凍結部分未能填補的物理治療師職位後，職位空缺的平均百分比仍高達 15% (介乎 10% 至 22%) (第 3.8 及 3.9 段)。

16. **某些類別的非專責人員職位空缺率高** 在 2018/19 學年，非專責人員的編制有 792 人。職位空缺率高的非專責人員有 4 類，即教師助理 (18%)、廚師 (16%)、工場雜務員 (15%) 和看守員 (12%)。審計署分析了 2014/15 至 2018/19 學年期間這 4 類非專責人員的職位空缺率，發現由 2016/17 學年起，4 類非專責人員中有 3 類 (即不包括看守員) 的職位空缺率呈上升趨勢 (第 3.11 至 3.13 段)。

17. **需要監察教師培訓方面的達標情況** 教育局在諮詢特殊學校界別後，在 2018/19 學年為所有特殊學校訂定教師培訓目標，即在 2022/23 學年完結前，每所特殊學校應有 85% 至 100% 的教師完成指定的特殊教育訓練。審計署發現：(a) 特殊學校教師如已完成等同於特殊學校教師培訓課程的有系統培訓課程，會獲教育局認可為完成特殊教育訓練的教師。不過，教育局未有公布相關的認可準則，以便教師和校長知道教師參加的課程是否等同於特殊學校教師培訓課程；以及 (b) 個別學校不知道其已完成特殊教育訓練的教師百分比 (第 3.18 及 3.19 段)。

摘要

18. **需要增加特殊學校教師培訓課程的培訓名額** 考慮到特殊學校學生有不同的教育需要，教育局由 2012/13 學年起專為特殊學校教師開辦特殊學校教師培訓課程，每年提供 40 個培訓名額。特殊學校界別對該培訓課程給予好評。在 2018/19 學年，該課程全部 40 個培訓名額已滿。教育局需要留意特殊學校教師培訓課程的培訓名額是否足夠，並在有需要時增加培訓名額，以便特殊學校在 2022/23 學年完結前達到 85% 至 100% 的教師完成特殊教育訓練的培訓目標 (第 3.17、3.20 及 3.21 段)。

19. **具備特殊教育訓練資歷的特殊學校教師的百分比減少** 在教育局管制人員報告中，具備特殊教育訓練資歷的特殊學校教師的百分比，是衡量服務表現的主要準則之一。審計署發現：(a) 該百分比由 2014/15 學年的 73.4% 增至 2016/17 學年的 75%，然後下降至 2018/19 學年的 70.5%；以及 (b) 在 2018/19 學年，在 60 所特殊學校當中，7 所 (11.6%) 有不足一半教師具備特殊教育訓練資歷 (第 3.22 及 3.23 段)。

為特殊教育提供的津貼和支援

20. **需要鼓勵學校參加分享會** 教育局自 2009/10 學年起採用點線面支援模式，加強與特殊學校的溝通和合作，並促進教師專業發展。自 2016/17 學年起，教育局到特殊學校進行專題探訪後，便會舉辦分享會。在 2016/17 至 2018/19 學年期間，分享會共舉辦了 4 次。審計署發現，特殊學校參加分享會的百分比不高，介乎 45.9% 至 70.0%，平均為 54.4% (第 4.2 及 4.3 段)。

21. **需要確保津貼款額足以應付特殊學校的需要** “資助特殊學校醫療情況複雜走讀生及走讀兼寄宿生額外支援津貼” (下稱走讀生津貼) 在 2017/18 學年推出。特殊學校可運用走讀生津貼聘請額外員工 (例如護理員)、外購護理服務或培訓員工。懷疑屬醫療情況複雜的學生個案由特殊學校提出。屬於兒科的懷疑個案，由教育局安排醫院管理局 (醫管局) 進行醫療評估。審計署發現：(a) 並非所有最初由學校呈報的懷疑個案均獲評估；以及 (b) 由醫管局進行醫療評估屬單次的特別安排。一旦醫管局不再為屬兒科的醫療情況複雜走讀生的懷疑個案進行醫療評估，走讀生津貼的申請審批工作將會大受影響 (第 4.9 至 4.11 及 4.14 段)。

摘要

22. **對以不同經費來源購買的家具及設備的資助方法不一致** 一些家具及設備(例如天花吊機),可大大加強特殊學校為醫療情況複雜的兒童所提供的支援。審計署檢視有關天花吊機的資助情況,並留意到教育局為現有特殊學校和一所新建的智障兒童特殊學校提供資助的方法不一致。該所新建的特殊學校可運用整筆津貼,全數支付天花吊機的經常費用;而現有特殊學校則只可運用整筆津貼的餘額,補貼由學校自費購買的天花吊機最多 25% 的經常費用(第 4.19 及 4.20 段)。

23. **需要向學生提供更多離校安排方面的協助** 特殊學校離校生主要有以下離校安排:(a) 在公開市場就業;(b) 繼續升學;(c) 職業訓練;(d) 職業康復服務;(e) 日間訓練或照顧服務;以及 (f) 其他安排(例如留在家中)。在 2013/14 至 2017/18 學年期間,已報名接受職業康復服務和日間訓練或照顧服務的特殊學校離校生中均有很大百分比在輪候冊上(分別介乎 13.2% 至 38.0% 和 13.3% 至 64.7%)。此外,審計署審視了 2013/14 至 2017/18 學年期間特殊學校學生延長學習年期的原因,發現在這 5 個學年間,每年有 42.7% 至 56.8% (平均為 48.6%) 學生在學校考慮到他們在作出離校安排方面有困難為其中一個因素後,獲准延長學習年期(第 4.23、4.25 及 4.26 段)。

審計署的建議

24. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分,本摘要只列出主要建議。審計署建議教育局局長應:

學位和宿位的提供和管理

- (a) 在切實可行的情況下,考慮擴大特殊學校的對象學生涵蓋範圍,使離島區域的肢體傷殘兒童,以及沙田和西貢區域的嚴重智障兒童可在他們所屬的區域內獲得更佳照顧(第 2.14(b) 段);
- (b) 採取措施處理群育學校收生人數偏低的問題(第 2.14(c) 段);
- (c) 考慮為適齡智障學生和肢體傷殘學生提供更靈活的入學安排(第 2.14(d) 段);
- (d) 檢視為何平均超過 40% 的群育學校學生留校時間較預期為長(第 2.14(e) 段);

摘要

- (e) 確定應否向群育學校的轉介者提供更多指引和意見，以便他們可以更好地識別出適宜修讀短期適應課程的學生 (第 2.14(f) 段)；
- (f) 研究可否推行措施，更有效運用嚴重智障兒童學校的宿位和縮短每周 7 天寄宿服務的輪候時間 (第 2.33(a) 段)；
- (g) 加倍努力，以探討可增加新宿位供應的有效方法，從而縮短中度智障學生輪候寄宿服務的時間 (第 2.33(b) 段)；
- (h) 協助特殊學校檢視現有宿生的寄宿需要 (第 2.33(c) 段)；
- (i) 考慮以更靈活的方法，提供每周 7 天的寄宿服務 (第 2.33(d) 段)；

特殊學校的人手

- (j) 研究採取適當措施，應對特殊學校教師流失率較高的問題 (第 3.5 段)；
- (k) 採取措施，應對特殊學校在填補職業治療師和物理治療師職位方面遇到的困難 (第 3.14(a) 段)；
- (l) 監察特殊學校非專責人員的職位空缺情況 (第 3.14(b) 段)；
- (m) 公布有關培訓課程獲認可為等同於特殊學校教師培訓課程的準則 (第 3.25(a) 段)；
- (n) 定期查明各特殊學校內完成特殊教育訓練的教師百分比，監察達到目標 (即在 2022/23 學年完結前 85% 至 100% 的教師完成特殊教育訓練) 的進度，以及在有需要時增加特殊學校教師培訓課程的培訓名額 (第 3.25(b) 及 (c) 段)；
- (o) 採取措施，提高具備特殊教育訓練資歷的特殊學校教師的百分比 (第 3.25(d) 段)；

為特殊教育提供的津貼和支援

- (p) 採取適當措施，鼓勵特殊學校參加點線面支援模式下全面溝通機制的分享會 (第 4.6(a) 段)；
- (q) 聯同醫管局行政總裁採取措施，確保特殊學校獲發的走讀生津貼款額足以應付所需 (第 4.15 段)；及

摘要

- (r) 就特殊學校自費購買當時不包括在學校家具及設備一覽表內，但其後獲列入新建特殊學校家具及設備一覽表的家具及設備一事，研究如何支援特殊學校 (第 4.21(b) 段)。

25. 審計署建議社會福利署署長應留意群育學校院舍宿位的使用率，並繼續採取適當措施，盡量善用空置的宿位 (第 2.34 段)。

26. 審計署並建議教育局局長和社會福利署署長應與其他持份者協作，向特殊學校學生提供更多離校安排方面的協助 (第 4.28 段)。

政府的回應

27. 教育局局長和社會福利署署長同意審計署的建議。