

香港申诉专员公署
二零零六 / 零七报告年度第六期
[二零零七年四月十九日]



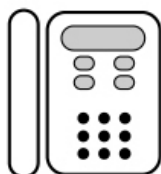
**有关政府当局为有特殊学习困难的儿童所提供的
评估服务的直接调查**

调查报告摘要载于**附件 A**。



**有关政府当局为有特殊学习困难的学生提供的
特别考试安排的直接调查**

本署根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条，就政府当局为有特殊学习困难的学生提供的特别考试安排主动展开直接调查。这次直接调查的背景、目的和范围载于**附件 B**。



查询

如有查询，请与高级外务主任陈锡霞女士联络（电话：2629 0565；电邮：kathleenchan@omb.gov.hk）。

香港申诉专员公署
二零零七年四月十九日

二零零六 / 零七年度第六期

直接调查报告摘要

政府当局为有特殊学习困难的儿童 所提供的评估服务

背景资料

「特殊学习困难」是指一些儿童尽管智力正常甚或较聪颖，在学习上却有严重障碍。本署曾接到家长投诉，指政府当局并未为有特殊学习困难的儿童提供适时的评估及足够的支持服务。很多家长显然并不知道这类儿童可得到甚么服务、由谁提供及服务范围等。

2. 本署关注当局有否相关的制度和程序，确保能够适时鉴别这类儿童，为他们提供足够的协助。因此，申诉专员在二零零五年九月一日宣布根据《申诉专员条例》（第 397 章）第 7(1)(a)(ii)条主动展开直接调查。这项直接调查的范围如下：

- (a) 教育统筹局（「教统局」）及卫生署为幼儿园至小六的学生评定是否有特殊学习困难的评估服务；
- (b) 教统局及卫生署在提供这类评估服务方面的角色；
- (c) 评估服务的协调工作 —
 - (i) 政府内部；以及
 - (ii) 政府部门与志愿机构之间；
- (d) 现行机制的效率及成效；以及
- (e) 政府为提高市民（尤其是家长和教师）对特殊学习困难的认知而采取的措施。

3. 除了审研教统局及卫生署提供的文件外，本署亦会见了一些家长及小学与志愿机构的人员。

特殊学习困难的定义

4. 教统局及卫生署对「特殊学习困难」有类同的定义。概括而言，有特殊学习困难的儿童尽管智力正常，并有充分机会接受教育，但在掌握言语或文字技巧以至学习其它基本技能上，却有一定困难。这些技能包括：

- 聆听
- 说话
- 阅读
- 书写
- 推理
- 数学

5. 本署挑选了若干实例载于**附录 A1**，以说明几种不同类型的特殊学习困难。

评估服务：初生至小学期间

卫生署

6. **家庭健康服务**：定期约见所有初生至五岁的儿童，并把怀疑有发展或学习问题的儿童转介到「儿童体能智力测验服务」接受进一步评估。

7. **儿童体能智力测验服务**：为十二岁或以下有发展障碍的儿童提供多方面专业评估服务。在接到注册西医或心理学家的转介后，先由护士进行初步会见，其后由分析会议决定要进行的评估类别。在首次会面中，护士会把「儿童体智评估记录」小册子交给家长，解释评估服务流程，并在完成评估后提供评估摘要。

8. **学生健康服务**：透过学生健康服务中心，为所有参与是项服务的中小學生提供每年一次的免费健康评估。对于怀疑有特殊学习困难

的个案，会转介到健康评估中心作进一步的心理健康评估。

教育统筹局

9. 学校与教师肩负鉴别学生是否有特殊学习困难的重任。教统局为教师拟备一份「小一学生之学习情况量表」（「学习情况量表」），自二零零四年九月开始实施。当局采用「**从教学中评估**」的流程，分七个阶段进行鉴别和辅导。下文第 10 至 11 段载列其中一些特定目标时限。

10. 每年九月在新学年开始时，教师都会观察学生的表现；并在十二月至翌年一月期间，为怀疑有学习困难的学生填妥「学习情况量表」。一月中旬之后，学校的特别小组便会分析「学习情况量表」的结果，并鉴别有学习困难的学生：

- (a) 学校会为有轻微学习困难的学生提供支持，包括调整教学策略及课程内容。假如学生在辅导后一个学期内仍有严重学习困难，便会转介教育心理学家作评估。
- (b) 学校亦会把有显著学习困难的学生转介教育心理学家，作进一步评估。
- (c) 而有特殊学习困难的学生更会获得额外拨款及专业辅导，以照顾其特殊需要，并定期检讨进度。

11. 教师亦会评估其它怀疑有特殊学习困难的学生。

观察所得及意见

特殊学习困难的统计数字

12. 教统局及卫生署提供的数字均显示，被评定为有特殊学习困难的儿童人数有上升趋势：

2004/05 及 2005/06 学年教统局关于主流公营学校¹小一学生「学习情况量表」评估为有学习困难的学生的统计数字：

| | 小一学生 总人数 | 「学习情 况量表」 评估的 人数 | (A) | (B) | (C) | 从有显著 学习困难 的人数中 鉴别为有 特殊学习 困难者 |
|---------|-------------|---------------------------|-------------------|------------------------|------------------------|---|
| | | | 没有学习 困难的人 数 | 有轻微 学习 困难的人 数 | 有显著 学习 困难的人 数 | |
| 2004/05 | 54,123 | 11,551 | 7,672 | 2,068 | 1,811 | 297 |
| 2005/06 | 50,362 | 11,081 | 6,277 | 2,493 | 2,311 | 497 |

2002/03 至 2005/06 学年各主流公营学校新评估为有特殊学习困难的学生人数
(包括小一学生的分项)：

| | | 2002/03 | 2003/04 | 2004/05 | 2005/06 |
|----------------|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 所有小学级别 | | | | | |
| (a) | 学生人数 | 436,023 | 423,235 | 402,652 | 381,428 |
| (b) | 新评估为有特殊学习 困难的学生人数 | 980 | 922 | 1,065 | 1,658 |
| (c) | $(b) \div (a) \times 100\%$ | 0.22% | 0.22% | 0.26% | 0.43% |
| 只计算小一学生 | | | | | |
| (d) | 学生人数 | 63,774 | 60,497 | 54,123 | 50,362 |
| (e) | 新评估为有特殊学习 困难的学生人数 | 149 | 215 | 297 | 497 |
| (f) | $(e) \div (d) \times 100\%$ | 0.23% | 0.36% | 0.55% | 0.99% |

¹ 包括政府、津贴及直接资助学校。

2003 至 2006 年卫生署评估为有特殊学习困难的儿童的个案统计数字：

| 年份 | 评估为有特殊学习困难的儿童人数 | | 合计 |
|-----------|-----------------|------------|-------|
| | 学生健康服务 | 儿童体能智力测验服务 | |
| 2003 | 106 | 602 | 708 |
| 2004 | 98 | 616 | 714 |
| 2005 | 106 | 730 | 836 |
| 2006 | 152 | 976 | 1,128 |
| 合计 | 462 | 2,924 | 3,386 |

13. 据资料²显示，某些外国学生有读写障碍的（占特殊学习困难个案 80% 以上）所占百分比如下：

| | |
|-----|-----------|
| 意大利 | 1.3% 至 5% |
| 新加坡 | 3.3% |
| 日本 | 6% |
| 英国 | 6% |
| 美国 | 8.5% |

本港虽有研究特殊学习困难，包括有关普遍率的研究，但本署怀疑当局提供的数字未必能反映本港特殊学习困难的真实普遍率。本署认为，教统局应咨询卫生署，以及联络这方面的专家和有关人士，以取得更真实确切的数据，作为订定整体服务计划的依据，从而为有特殊学习困难的儿童、家长及学校提供评估及合适的支持服务。

家长对特殊学习困难的认知

14. 再者，家长对特殊学习困难有否认识和了解，亦直接影响到能否及早发现这情况，尤其是当学生的发展障碍并不明显，或同时有其它方面的残障。这对于学前儿童，以及由于某些未知的因素（例如在小一之后才入读本港学校的儿童）而未经填写「学习情况量表」程序

² 根据 2005 年 9 月 22 日查阅香港特殊学习困难研究小组网站 (http://web.hku.hk/~hksld/homepage_e/Dyslexia_e3.html) 所得资料。

的学生尤其重要。当局可提醒这些家长协助子女，而不是因为子女的「顽劣行为」而责骂甚至惩罚他们。延误鉴别只会让儿童的学习困难变得更严重，而令他们需要更长时间和多类型的辅导服务。

15. 由于特殊学习困难的严重程度不一，兼且可能同时具有其它残障；评估工作或须由不同专业人员进行，并由不同单位提供辅导服务，家长需要知道向何处求助。

16. 本署从个案研究、市民的意见书及与有关人士的面见所得，发现家长普遍对特殊学习困难认识不多，亦不大清楚当局所提供的评估服务。

教统局的评估服务

教育心理服务

17. 教统局透过本身的职员提供教育心理服务。自 2002/03 年度起，这项服务亦会由外判人员提供。在 2005/06 学年，每位教育心理学家平均负责 30 间学校及处理 218 宗个案，而外判教育心理学家与学校的比例平均是 1 比 6，每人平均负责 106 宗个案。教统局透过外判人员为学校及学生提供服务的定期进度报告和统计数据，监察外判教育心理服务。此外，该局与外判教育心理学家定期举行协调会议，并抽样巡视由外判人员服务的学校，以确保专业服务的水平一致。

18. 提供教育心理服务的教育心理学家人数日渐减少：

| 学 年 | 人 数 |
|------------|------------|
| 2003/04 | 30 |
| 2004/05 | 27 |
| 2005/06 | 28 |
| 2006/07 | 27 |

就每人照顾的学校数目和平均工作量来说，教统局的教育心理学家与

外判教育心理学家所承担的工作并不均等。

服务承诺

19. 教统局解释，由于「从教学中评估」是持续的流程，因此难以将整个流程订定时限。然而，我们认为，既然某些阶段已设有特定的时限（第10段），该局没有理由不为余下的阶段设定目标时限。

20. 在专业评估方面，教统局没有订明在学校转介个案后，教育心理学家开始及完成评估的服务承诺。我们亦认为该局没有理由不订明服务承诺。

评估报告

21. 由于评估报告是为了方便教育心理学家与提供适当教学支持给有特殊学习困难学生的学校进行沟通之用，因此，在家长提出要求时，教统局才会给他们一份评估报告或摘要，但须收取影印费。其实，家长必须充分了解子女的情况，才能给予他们适当的照顾和支持；因此，家长有理由和权利知道全面的评估结果，而报告用词须显浅易明，尽管该局可能要向他们额外收费。

评估过程的透明度

22. 教统局并没有告诉家长如何进行心理教育评估和评估的内容。家长对整个评估过程毫不知情。我们认为，该局应把评估过程确实告知家长。

为教师及学生提供支持

23. 一些教师向我们反映填写「学习情况量表」的问题，以及他们在这方面需要的支持。我们亦关注到学生在进行评估后，被评定为有轻微或显著学习困难，但并非有特殊学习困难时，他们在学校是否获得适切的支持，让他们能有效地学习。

卫生署的评估服务

服务承诺

24. 卫生署并没有为学生健康服务订定服务承诺，规定有关人员在特定的时限内，完成评估新个案。

评估报告

25. 临床心理学家给教育心理学家的报告资料详尽，若家长及学校要求索阅，也应提供上述报告给他们参考。

部门之间的协调

更清晰地界定教统局与卫生署的责任

26. 卫生署的责任，是为初生至学龄儿童提供全面的健康发展监察服务。二零零六年，该署评估了 1,128 宗个案，与教统局在 2005/06 学年评估 1,658 宗个案相比，该署评估的个案超过合计总数的三分之一，因此，该署在为有特殊学习困难的儿童提供服务的环节上，担当着重要的角色。

27. 更清晰地界定教统局与卫生署的责任，将有助家长及教师更加了解当局提供甚么服务及在何处可获服务。教统局从小一开始，便有为所有在公营学校就读的学生进行评估，并在这方面担当主要角色，而卫生署则为学前儿童提供全面服务，并为一些有相关疾病的儿童诊断。我们认为，最理想的是为所有学前儿童提供鉴别特殊学习困难的服务，以便及早辅导。

评估服务的协调工作

28. 教统局与卫生署现时互相协调，确保不会对同一名儿童重复评估测验，而且彼此交流评估报告。两个部门利用每半年一次的联络会议，促进双方在运作上的协调。然而，本署建议联络会议的范围应扩

大至其它重要事项，例如更清晰地划分部门的责任，以及订定更紧密的合作措施。

整合统计资料

29. 目前，教统局及卫生署对评定为特殊学习困难个案各自保存统计资料，而且采用不同的计算方法和年度。教统局和卫生署实极需在编订统计资料方面互相配合，并整理综合的数据，以便市民参阅及厘订服务的整体计划。

宣传方面的协调工作

30. 鉴于家长甚至学校对特殊学习困难认识不多，对这方面衍生的问题亦不太理解（第16段），教统局及卫生署必须加强宣传和公众教育。由于特殊学习困难涉及多个专业范畴，两个部门应在宣传方面携手合作。

与志愿机构的协调

31. 教统局及卫生署（特别是教统局）肩负提供服务的责任，而一些志愿机构亦在考虑更积极地协助有特殊学习困难儿童服务上，作出不少贡献，因此，政府当局可以考虑更积极地让志愿机构分担这些服务。

建议

32. 教统局和卫生署一直积极响应本署的调查，并自二零零五年四月起已开始推行改善措施；本署对此表示赞赏。然而，本署认为两个部门在许多方面仍需进一步改善，因此，申诉专员向教统局和卫生署提出下列建议，并向政府当局提出两项建议：

评估准则

- (1) 教统局应咨询卫生署，与这方面的专家及利益相关人士联络和合作，检讨评估准则，并提出更真实确切的数据。

提升家长对这方面的认识

- (2) 与志愿机构更紧密合作，提高家长对特殊学习困难的认知。
- (3) 考虑设立「一站式」服务，向家长及教师派发全面和统一的资料。
- (4) 就市民对特殊学习困难的一般认识程度及宣传效果进行意见调查。
- (5) 加强宣传，提升家长对当局所提供的评估服务的认识。

改善部门之间的协调

评估服务的协调工作

- (6) 扩大两个部门联络会议所涵盖的范围。

整合统计资料

- (7) 在编订统计资料方面互相配合，并整理综合的数据，以便市民参阅。

宣传方面的协调工作

- (8) 共同订定统一的宣传策略，以提升市民对特殊学习困难及政府当局各项评估服务的认识。

改善与志愿机构的协调工作

- (9) 检讨在为儿童进行评估及为有特殊学习困难的儿童提供支持方面，政府与志愿机构如何尽量加强协调及进一步合作。

改善教统局的服务（由教统局办理）

服务承诺

- (10) 就下列两项订定目标时限－
- (i) 「从教学中评估」流程中余下的三个阶段；以及
 - (ii) 教育心理学家在接到学校或其它机构转介个案后，展开及完成评估的时间。

教育心理服务

- (11) 认真检讨教育心理服务的工作及运作方式，包括进一步将服务外判的范围。
- (12) 检讨现时监督外判教育心理学家的表现的制度是否足够。

评估报告

- (13) 若家长及有关的学校提出要求，应为他们提供完整的评估报告，而用词须显浅易明。

过程的透明度

- (14) 向家长妥善地解释评估过程。

对教师的支持

- (15) 继续定期收集教师的意见，以改善服务，并协助他们解决在填写「学习情况量表」时遇到的困难。

改善卫生署的服务（由卫生署办理）

学生健康服务的服务承诺

- (16) 就学生健康服务所提供的特殊学习困难评估服务，订定目标完成日期。

评估报告

- (17) 若家长及有关的学校提出要求，应为他们提供详细的评估报告。
- (18) 继续为有相关疾病的学前儿童诊断。

更清楚界定教统局及卫生署的职责（由政府当局办理）

- (19) 更清楚界定教统局及卫生署的职责，让家长及教师更了解他们提供甚么服务，以及在何处可获服务。
- (20) 研究为学前及幼儿园儿童鉴别是否有特殊学习困难，以便及早辅导的可行性。

教统局及卫生署的回应

33. 教统局及卫生署均就调查报告草拟本作出了响应。本署已将这些响应适当地纳入最后报告内。

34. 教统局认为，是次调查只是就评估问题进行「狭义」的审研，即「只针对为诊断而进行的评估」。

35. 卫生署强调，问题只会在学习过程中显现，在这方面，该署可以随时提供专业支持和意见，协助教统局在教学环境中及早鉴别有特殊学习困难的儿童。

结语

36. 本署这次调查的重点，是当局为有特殊学习困难的儿童而进行的初期评估。本署明白，评估是持续的过程，最好是从家庭开始，再由学校跟进。

37. 本署亦同意，特殊学习困难首先是教育的问题，教统局在鉴别哪些儿童有特殊学习困难并提供协助方面，应担当主要角色。另一方面，要教统局及卫生署清楚划分职责，涉及资源调拨与分配问题。这是政策考虑，须由政府当局决定。

38. 本署将监察教统局及卫生署落实建议的进度，并期望当本署进一步审研当局为这类儿童提供的支持服务时，他们能继续通力合作。

致谢

39. 在本署进行调查期间，教统局及卫生署、小学及志愿机构的教职员、有特殊学习困难的孩童的家长，以及其它人士均曾提供协助，申诉专员表示衷心感谢。

申诉专员公署

二零零七年三月

几种类型的特殊学习困难

- (a) 读写障碍：阅读及书写方面有困难，因看不出不同字母和字体之间的区别而引起。
- (b) 数学运算障碍：学童在掌握数字、数量及运算方面有严重困难，而这现象不能以一般的理智认知困难(如智力发展迟缓)解释。
- (c) 特殊语言障碍³：学童有明显的语言缺陷，影响多方面的语言表现，诸如音系(语音)、语义(意思表达)及语法等。
- (d) 动作协调障碍(发展性协调障碍)：学童在协调大小肌肉的活动、控制姿势和保持身体平衡方面出现困难，因而往往被形容为「笨手笨脚」。
- (e) 视觉空间组织及感知障碍⁴：学童难以辨识空间关系，左右不分，以视觉组织非语言事物(包括绘画及写字)亦有困难。
- (f) 中枢听觉感知障碍⁵：学童在处理和跟语言有关的工作时出现困难。

³ 根据 2005 年 9 月 27 日查阅卫生署蓝芷芊医生于网站 (<http://www.fmshk.com.hk/hkmd/may2001/sf20010504.htm>) 刊载的文章 “Dyslexia and other Specific Learning Disabilities” 所得资料。

⁴ 同上

⁵ 根据 2006 年 2 月 14 日查阅 Learning Disabilities Association of America 网站 (http://www.Idaamerica.us/aboutld/parents/ld_basics/print_ld.asp) 所得资料。

个案研究中的实例

- 视觉及空间感较弱
将英文字母「b」看作「d」,「p」看作「q」,「u」看作「n」,「cousin」看作「nisuoc」,「醒」看作「星酉」,「村」则看作「寸木」等。
- 难以区别发音相近的字
默书时会误将要默写的字和其它同音字混淆,例如将「评」写作「平」;「克」写作「黑」;「锋」写作「风」等。
- 识别词汇困难
在阅读及理解关连词或近义词时出错,例如「争吵」变成「争嘈」;「秩序」变成「规矩」;「痊愈」变成「感染」;「时候」变成「时间」;「参加」变成「比赛」等。
- 难以依次序阅读
无法逐行阅读文章,读完第一行会跳到第三行。
- 难以书写整齐
写中文字会「出格」。
- 长期记忆困难
对书本上的字只有短期记忆,数天后便将曾反复温习过的词汇忘得一乾二净。

申诉专员直接调查 政府当局为有特殊学习困难的学生 提供的特别考试安排

申诉专员戴婉莹女士今天(二零零七年四月十九日)表示:「特殊学习困难是指在语言理解和运用上有障碍,以致在聆听、思考、说话、阅读、拼字及数学方面能力不足。本署刚完成一项有关政府当局为有特殊学习困难的儿童所提供的评估服务的直接调查。本署知悉,对于评定为有特殊学习困难的学生,政府当局在他们就学期间提供一系列的支持服务。」

「对于有特殊学习困难的儿童来说,在漫长的教育过程中,评定他们有此状况,只是第一步。他们的潜能若要得到充分发挥,必须学习如何克服重重困难。本署关注政府当局如何『彻底跟进』为这类学生在学习环境中提供的支持服务,并认为有需要就这些服务展开进一步审研。」

戴婉莹女士指出:「本署在进行特殊学习困难的调查时,曾收到一些意见,表示关注当局为这类学生提供的考试安排。考试是本港教育制度的重要组成部分,对青少年的升学或就业前途都有深远的影响。为此,本署认为有迫切需要,加快审研当局为有特殊学习困难的学生在考试方面提供的支持。因此,本署根据《申诉专员条例》第7(1)(a)(ii)条,就政府当局为有特殊学习困难的学生所提供的特别考试安排,主动展开直接调查。」

「这项调查会审研政府当局有甚么安排,让有特殊学习困难的学生能够与其它学生公平竞争;当局如何实施及监察这些安排;以及家长、学生和学校对他们在这方面的权利及责任有多大认识。」

这项直接调查的范围如下:

- (a) 中、小学为有特殊学习困难的学生就内部考试及评核所作的特别安排;

- (b) 教育统筹局（「教统局」）在提供这些特别安排上所担当的角色；
- (c) 香港考试及评核局（「考评局」）为这些学生在参加公开考试方面提供的特别安排；
- (d) 提供有关安排时下述各方的协调工作 –
 - (i) 教统局、学校与考评局之间；以及
 - (ii) 政府部门与志愿机构之间；
- (e) 确保市民知悉有这类特别安排。

本署欢迎市民就这项调查提出意见。请于二零零七年五月二十日或之前将意见送达本署：

- 地址：香港干诺道中 168-200 号
信德中心招商局大厦 30 楼
- 传真号码：2882 8149
- 电邮地址：complaints@ombudsman.gov.hk

申诉专员公署
二零零七年四月