

教育局对智障儿童学校宿舍部的监管 主动调查报告摘要

引言

部分受教育局资助的智障儿童学校设有宿舍部，提供寄宿服务予就读有关学校及符合寄宿准则的中度或严重智障儿童。教育局视智障儿童学校宿舍部为学校的一部分，故与学校部一样，宿舍部的日常运作由学校法团校董会以校本管理的方式管理及营运；教育局则从不同层面监管学校及其宿舍部，确保学校的管治及运作符合相关法例和该局发出的指引。

2. 是次主动调查显示，除提供人手编制及资助外，教育局以往并没有针对智障儿童学校宿舍部另行订立详细的运作要求、限制及巡查制度，该局的校外评核（「外评」）亦不会直接评核宿舍部的运作。但寄宿智障儿童的表达能力有限，一旦在宿舍部遇到问题，或许难以向家长及其他人清晰诉说情况和表达不满。本署理解，在校本管理政策下，教育局赋予学校较大的弹性及自主权，让学校更灵活地管理校务及调配资源（包括宿舍部的管理及营运）。不过，即使业界现时普遍自律，并不代表政府当局的监管责任可被轻视。因此，教育局有必要积极发挥其监管智障儿童学校宿舍部机制的效能，亦需加强提升宿舍部的服务，保障寄宿智障儿童的福祉。

本署调查所得

3. 就教育局对智障儿童学校宿舍部的监管，本署有以下的评论和建议。

（一） 对智障儿童学校宿舍部日常运作的指引不足

4. 在 2021 年 3 月前，教育局没有针对智障儿童学校宿舍部的营运及管理发出指引，只由学校自行根据相关的法例及教育局的其他指引，制定相关校本指引。此外，与宿舍部相关的法例及教育局的其他指引，对智障儿童学校宿舍部的日常运作、个人照顾

及护理服务、生活流程安排，以及须备存的记录等事宜也没有详细规定。

5. 教育局在 2021 年 3 月为特殊学校宿舍部（包括视障或肢体伤残儿童学校宿舍部）编制《特殊学校策划和管理宿舍服务实务指引》（「《实务指引》」）。虽然近七成的资助特殊学校宿生属于中度及严重智障儿童，但《实务指引》并无针对智障儿童的情况而订明宿舍部在起居照料及护理方面须注意的事项，以及须遵从的程序。此外，长仅七页的《实务指引》只概括地阐释营运及管理特殊学校宿舍部的原则及方向，除了对宿舍部晚间的最低当值人手有较具体规定外，并没有为其他日常运作订明详细及划一的基本要求。本署认为，教育局的《实务指引》相对欠具体，未能有效提升智障儿童学校宿舍部服务，也无助于该局的监察工作。

6. 本署理解，智障儿童学校宿舍部有不同职系的专责人员为学校提供专业建议和支援；而学校亦会按校本管理原则自行制定运作及管理宿舍部的校本政策及指引。然而，若各间智障儿童学校宿舍部的运作指引所涵盖的事项各有不同，或相同事项的处理方式及准则差异大，则家长、教育局，甚至宿舍部的职员或难以监察及客观地判辨宿舍部的运作情况是否妥善。本署认为，教育局有必要就部分基本的运作要求制定统一规定，从而规范宿舍部的运作，提升服务水平，以保障寄宿智障儿童的权益。

7. 因此，教育局应针对寄宿智障儿童的情况加强《实务指引》的内容，并为宿舍部的部分日常运作订明基本要求（特别是在宿生的日常护理及记录方面），要求各智障儿童学校宿舍部必须把教育局的部分基本要求纳入他们自行制定的校本指引内。

（二） 未有强制智障儿童学校宿舍部设置具录影功能的闭路电视监察系统及抽查录影片段

8. 教育局未有强制智障儿童学校宿舍部于宿舍范围安装具录影功能的闭路电视系统，亦没有提供安装资助。直至 2022 年 10 月（即本署展开是次主动调查后），该局才向资助特殊学校（包括附设宿舍部的智障儿童学校）搜集有关安装闭路电视监察系统的资料。现时所有智障儿童学校的宿舍部已安装闭路电视监察系统；其中一些宿舍部因各种原因未有于寝室安装具录影功能的装置。另一方面，不论是以往的访校，或是《实务指引》推出后进行

的联合访校，教育局皆没有抽查智障儿童学校宿舍部的闭路电视录影片段。

9. 本署强调，本署并非对智障儿童学校宿舍部的运作或其职员的行为操守有怀疑之处。然而，有效的监管机制旨在防患于未然，以及一旦有涉嫌违规行为出现时能及时发现并有效跟进。本署认为，在符合《个人资料（私隐）条例》规定的前提下，教育局应订定智障儿童学校须于宿舍部的范围内设置具录影功能的闭路电视系统及定期抽查闭路电视录影片段的安排，并在有需要时提供额外的安装资助，而该局亦应不时派员抽查有关片段。

(三) 对智障儿童在宿舍内被使用身体约束物或隔离的情况欠缺系统性监察

10. 智障儿童出现严重失控的情绪或行为时，学校为避免他们对自己或他人造成伤害，会按需要向他们使用身体约束物（例如约束带、约束衣、宁绪椅及安全椅）以限制其肢体活动，或透过隔离方式来限制活动范围。为此，教育局发出了《使用约束或隔离的方法处理有特殊教育需要学生严重情绪行为问题的指引》（「《约束或隔离指引》」），一方面鼓励学校（即不仅限于附设宿舍部的智障儿童学校）以正向行为支援的策略减少学生出现情绪及行为问题的机会，另一方面则让学校即使在使用身体约束物或隔离时亦有指引可循。而使用「保护性」或「医疗性」的身体约束物并不属《约束或隔离指引》所涵盖的范围。

11. 本署的调查发现，不论智障儿童学校宿舍部对宿生所施加的是「保护性」或「医疗性」身体约束物，还是在宿生有严重失控情绪或行为问题时对他们使用身体约束物或隔离方法，教育局皆未有备存需要使用有关身体约束物或隔离的寄宿智障儿童数目及个案详情。此外，教育局人员以往探访或巡视智障儿童学校宿舍部，并没有把抽查需要使用身体约束物或被隔离的寄宿智障儿童的情况列为需进行的项目。本署认为，教育局对智障儿童学校宿舍部的监管应涵盖使用身体约束物或隔离的工作，以确保并提醒宿舍部人员谨慎及正确地进行相关程序，保障有需要使用身体约束物或隔离的宿生的福祉。教育局可于巡视智障儿童学校宿舍部时，要求校方汇报需要使用身体约束物或隔离方式作为管教及安全措施的数据及详情，并即场抽样查核决定约束或隔离个别宿生的文件。

12. 另一方面，《约束或隔离指引》只提供一般的原则、程序及注意事项，并非针对寄宿智障儿童而设。然而，相对其他特殊学校而言，宿舍部就智障儿童的情绪及行为问题而使用身体约束物或隔离的可能性较高。因此，本署认为，教育局为智障儿童学校宿舍部对宿生使用身体约束物或隔离提供更具体及详细的指引方为谨慎和负责任的做法。

13. 本署认为，教育局应针对寄宿智障儿童的特殊情况而为宿舍部制定详细及严谨的基本指引（包括执行程序及监管机制），例如订立松绑身体约束物的间隔时间、观察宿生反应的频率、对如厕及饮食需求的处理、使用约束或隔离后必须填妥的记录及资料，以及要求必须由宿舍部主管或护士抽查宿生的情况及在相关记录上加签核实。教育局亦应规定智障儿童学校宿舍部须把该局订立的基本指引纳入宿舍部自行编制的校本政策或指引内（如有），并在巡查智障儿童学校宿舍部时抽查相关的约束或隔离记录，以履行监管责任。

14. 此外，教育局应该为智障儿童学校宿舍部的隔离空间或场所制订设计及配置的基本要求，确保有关环境是安全及人道，并备存每个宿舍部内作隔离用途的空间或场所之资料，以便定期巡视及审视有关设计及设备是否符合相关规定。

（四）未有指示外评队伍观察及评估宿舍部的生活及情况

15. 智障儿童学校提交给外评团队审阅的表现评量报告及持份者问卷报告，是包括持分者对宿舍部日常服务的观感及满意程度。而外评队伍进行外评时或会按需要视察寄宿智障儿童在宿舍部的生活，或与宿舍部专责人员倾谈宿舍部的情况。本署认为，观察宿舍部有助外评队伍更全面地了解学校的校情及发展情况；尤其是大部分附设宿舍部的智障儿童学校的最近两次外评时间相距八至十年，外评队伍应借机检视宿舍部的服务是否配合学校的发展计划及有否改善空间。因此，教育局应把巡视智障儿童学校宿舍部的环境及宿生的生活情况纳入为外评项目的其中一环，让外评队伍能了解宿舍部如何配合学校的规划及发展提供服务，向学校提出改善建议。

(五) 巡视宿舍部的成效存疑

16. 教育局每学年均多次探访智障儿童学校，但在探访时巡视宿舍部的比率却甚低，巡视各间智障儿童学校宿舍部的频率也非常疏落。例如，在 2017/18 至 2019/20 学年，被巡查的智障儿童学校宿舍部为每学年六至九间不等（而当时设有宿舍部的智障儿童学校共有 14 或 15 间），近半数宿舍部在三个学年仅被巡视一次，当中两间甚至未曾被巡视。即使《实务指引》推出后，教育局在一年内巡查智障儿童学校宿舍部的频率未见显著提升。本署建议，教育局积极增加巡视频次，并设定每学年巡视每间智障儿童学校宿舍部的绩效指标（例如最低巡视次数）。此外，考虑到突击巡视（特别是非办公时间）较能如实呈现宿舍部的实际运作及情况，教育局亦应安排在不同时段（包括办公及非办公时间）突击巡视智障儿童学校宿舍部，以代替以往一律进行预约巡视的做法。

17. 本署留意到，在《实务指引》推出前，教育局并没有详细列出该局的特殊教育分部及学校发展分部人员巡视智障儿童学校宿舍部的范围及清单。尽管自 2021 年 3 月推出《实务指引》后，智障儿童学校宿舍部须就教育局两个分部的联合巡视提供多项文件，但联合巡视重点在于查核学校有否制定不同的校本指引及机制（例如检视宿生住宿需要的机制及应急机制），而没有指明实地巡视及评估宿舍部的设备，也没有即场检视寄宿智障儿童的生活流程及观察记录他们的状况。另一方面，本署看不到特殊教育分部及学校发展分部在推出《实务指引》后进行的联合巡视与以往两分部各自的巡视有何具体分别。

18. 本署认为，教育局的巡视项目在深度及宽度上仍有不足，未有实质了解寄宿智障儿童的生活情况及护理服务是否妥善。该局有必要检讨及扩阔巡视智障儿童学校宿舍部的内容，并聚焦于评估宿舍部的生活流程（包括膳食营养、个人护理、日常起居照顾、药物诊治、环境及安全措施、宿舍活动，以及人手安排）、观察寄宿智障儿童身心健康及情绪行为，以及审核相关护理、约束或隔离记录。此外，该局亦应该为特殊教育分部及学校发展分部制定清晰的巡视分工及合作，订明分开或联合巡视的指标，确保智障儿童学校宿舍部均获两个分部妥善巡视。

(六) 巡视宿舍部人员的资历单一

19. 教育局负责巡视的职员及外评队伍并不具备保健卫生及社会工作方面的资历。本署认为，若教育局负责巡视的职员及外评队伍包含相关资历人士，将有助更全面地评估宿舍部的环境及安全措施、日常起居照顾，以及个人护理方面是否妥善，以及能够敏锐地察觉到寄宿智障学童的情绪及行为是否有异常的地方。

20. 本署认为，教育局可考虑于负责巡视智障儿童学校宿舍部的职员队伍及外评队伍加入具备保健卫生及社会工作方面资历的人员，以确保巡视工作的成效。此外，该局亦可探讨让寄宿智障儿童家长参与巡视宿舍部的可能性，从不同持分者的角度评估宿舍部的服务质素。

(七) 呈报宿舍部发生的严重或危及生命意外事故机制失效

21. 本署调查发现，有智障儿童学校多次严重延误向教育局报告于宿舍部发生的严重或危及生命意外事故，反映教育局的呈报机制并未获严格执行，令该局未能及时派员到宿舍部搜集证据及调查事件，以致无法尽早制定及提出相关的预防或补救措施。另外，教育局没有明文规定智障儿童学校宿舍部须提交严重或危及生命意外事故书面报告的期限。本署认为，教育局有必要订明智障儿童学校宿舍部提交意外事故书面报告的限期，并积极监察有否拖延呈报任何意外事故。若发现宿舍部违反规定，教育局须严肃跟进。

本署的建议

22. 因应是次主动调查所得，申诉专员提出以下 12 项改善建议：

- (1) 针对寄宿智障儿童的情况加强《实务指引》的内容，为智障儿童学校宿舍部订明部分日常运作的基本要求（如宿生的日常护理及记录），以及要求相关学校把该些基本要求纳入其校本政策及指引；

- (2) 强制要求智障儿童学校宿舍部必须设置具录影功能的闭路电视监察系统，并在《实务指引》订明设置闭路电视系统的基本要求；
- (3) 安排教育局职员不时抽查宿舍部内闭路电视监察系统的录影片段；
- (4) 将宿舍部向宿生使用身体约束物或隔离的情况列为巡视宿舍部时须检视的项目；
- (5) 针对以身体约束物及隔离作为管教寄宿智障儿童失控情绪及行为的措施，为宿舍部制定详细及严谨的基本指引（包括执行程序及监管机制），并要求智障儿童学校宿舍部把该些基本指引纳入其校本政策及指引；
- (6) 在保障儿童安全的大前提下，进一步就智障儿童学校宿舍部隔离空间的设计及配置提供指引；
- (7) 把观察智障儿童学校宿舍部的环境及宿生的生活情况纳入外评项目；
- (8) 安排在办公时间内及外加强突击巡查智障儿童学校宿舍部，并设定每学年巡查各间智障儿童学校宿舍部的绩效指标；
- (9) 检讨及扩阔巡查智障儿童学校宿舍部的内容，包括聚焦于评估宿舍部的生活流程、观察宿生的身心状况及审核宿生记录；
- (10) 为教育局巡视智障儿童学校宿舍部的工作制定清晰的安排及巡视指标；
- (11) 探讨安排具保健卫生及社会工作专业人士，以及家长参与巡查智障儿童学校宿舍部的可行性；以及

- (12) 严格要求智障儿童学校宿舍部遵守呈报严重或危及生命意外事故的规定，并订明提交书面报告的期限。

申诉专员公署
2023年4月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：



[Facebook.com/Ombudsman.HK](https://www.facebook.com/Ombudsman.HK)



[Instagram.com/Ombudsman_HK](https://www.instagram.com/Ombudsman_HK)