

教育局對智障兒童學校宿舍部的監管 主動調查報告摘要

引言

部分受教育局資助的智障兒童學校設有宿舍部，提供寄宿服務予就讀有關學校及符合寄宿準則的中度或嚴重智障兒童。教育局視智障兒童學校宿舍部為學校的一部分，故與學校部一樣，宿舍部的日常運作由學校法團校董會以校本管理的方式管理及營運；教育局則從不同層面監管學校及其宿舍部，確保學校的管治及運作符合相關法例和該局發出的指引。

2. 是次主動調查顯示，除提供人手編制及資助外，教育局以往並沒有針對智障兒童學校宿舍部另行訂立詳細的運作要求、限制及巡查制度，該局的校外評核（「外評」）亦不會直接評核宿舍部的運作。但寄宿智障兒童的表達能力有限，一旦在宿舍部遇到問題，或許難以向家長及其他人清晰訴說情況和表達不滿。本署理解，在校本管理政策下，教育局賦予學校較大的彈性及自主權，讓學校更靈活地管理校務及調配資源（包括宿舍部的管理及營運）。不過，即使業界現時普遍自律，並不代表政府當局的監管責任可被輕視。因此，教育局有必要積極發揮其監管智障兒童學校宿舍部機制的效能，亦需加強提升宿舍部的服務，保障寄宿智障兒童的福祉。

本署調查所得

3. 就教育局對智障兒童學校宿舍部的監管，本署有以下的評論和建議。

（一） 對智障兒童學校宿舍部日常運作的指引不足

4. 在 2021 年 3 月前，教育局沒有針對智障兒童學校宿舍部的營運及管理發出指引，只由學校自行根據相關的法例及教育局的其他指引，制定相關校本指引。此外，與宿舍部相關的法例及教育局的其他指引，對智障兒童學校宿舍部的日常運作、個人照顧

及護理服務、生活流程安排，以及須備存的記錄等事宜也沒有詳細規定。

5. 教育局在 2021 年 3 月為特殊學校宿舍部（包括視障或肢體傷殘兒童學校宿舍部）編製《特殊學校策劃和管理宿舍服務實務指引》（「《實務指引》」）。雖然近七成的資助特殊學校宿生屬於中度及嚴重智障兒童，但《實務指引》並無針對智障兒童的情況而訂明宿舍部在起居照料及護理方面須注意的事項，以及須遵從的程序。此外，長僅七頁的《實務指引》只概括地闡釋營運及管理特殊學校宿舍部的原則及方向，除了對宿舍部晚間的最低當值人手有較具體規定外，並沒有為其他日常運作訂明詳細及劃一的基本要求。本署認為，教育局的《實務指引》相對欠具體，未能有效提升智障兒童學校宿舍部服務，也無助於該局的監察工作。

6. 本署理解，智障兒童學校宿舍部有不同職系的專責人員為學校提供專業建議和支援；而學校亦會按校本管理原則自行制定運作及管理宿舍部的校本政策及指引。然而，若各間智障兒童學校宿舍部的運作指引所涵蓋的事項各有不同，或相同事項的處理方式及準則差異大，則家長、教育局，甚至宿舍部的職員或難以監察及客觀地判辨宿舍部的運作情況是否妥善。本署認為，教育局有必要就部分基本的運作要求制定統一規定，從而規範宿舍部的運作，提升服務水平，以保障寄宿智障兒童的權益。

7. 因此，教育局應針對寄宿智障兒童的情況加強《實務指引》的內容，並為宿舍部的部分日常運作訂明基本要求（特別是在宿生的日常護理及記錄方面），要求各智障兒童學校宿舍部必須把教育局的部分基本要求納入他們自行制定的校本指引內。

（二） 未有強制智障兒童學校宿舍部設置具錄影功能的閉路電視監察系統及抽查錄影片段

8. 教育局未有強制智障兒童學校宿舍部於宿舍範圍安裝具錄影功能的閉路電視系統，亦沒有提供安裝資助。直至 2022 年 10 月（即本署展開是次主動調查後），該局才向資助特殊學校（包括附設宿舍部的智障兒童學校）搜集有關安裝閉路電視監察系統的資料。現時所有智障兒童學校的宿舍部已安裝閉路電視監察系統；其中一些宿舍部因各種原因未有於寢室安裝具錄影功能的裝置。另一方面，不論是以往的訪校，或是《實務指引》推出後進行

的聯合訪校，教育局皆沒有抽查智障兒童學校宿舍部的閉路電視錄影片段。

9. 本署強調，本署並非對智障兒童學校宿舍部的運作或其職員的行為操守有懷疑之處。然而，有效的監管機制旨在防患於未然，以及一旦有涉嫌違規行為出現時能及時發現並有效跟進。本署認為，在符合《個人資料（私隱）條例》規定的前提下，教育局應訂定智障兒童學校須於宿舍部的範圍內設置具錄影功能的閉路電視系統及定期抽查閉路電視錄影片段的安排，並在有需要時提供額外的安裝資助，而該局亦應不時派員抽查有關片段。

(三) 對智障兒童在宿舍內被使用身體約束物或隔離的情況欠缺系統性監察

10. 智障兒童出現嚴重失控的情緒或行為時，學校為避免他們對自己或他人造成傷害，會按需要向他們使用身體約束物（例如約束帶、約束衣、寧緒椅及安全椅）以限制其肢體活動，或透過隔離方式來限制活動範圍。為此，教育局發出了《使用約束或隔離的方法處理有特殊教育需要學生嚴重情緒行為問題的指引》（「《約束或隔離指引》」），一方面鼓勵學校（即不僅限於附設宿舍部的智障兒童學校）以正向行為支援的策略減少學生出現情緒及行為問題的機會，另一方面則讓學校即使在使用身體約束物或隔離時亦有指引可循。而使用「保護性」或「醫療性」的身體約束物並不屬《約束或隔離指引》所涵蓋的範圍。

11. 本署的調查發現，不論智障兒童學校宿舍部對宿生所施加的是「保護性」或「醫療性」身體約束物，還是在宿生有嚴重失控情緒或行為問題時對他們使用身體約束物或隔離方法，教育局皆未有備存需要使用有關身體約束物或隔離的寄宿智障兒童數目及個案詳情。此外，教育局人員以往探訪或巡視智障兒童學校宿舍部，並沒有把抽查需要使用身體約束物或被隔離的寄宿智障兒童的情況列為需進行的項目。本署認為，教育局對智障兒童學校宿舍部的監管應涵蓋使用身體約束物或隔離的工作，以確保並提醒宿舍部人員謹慎及正確地進行相關程序，保障有需要使用身體約束物或隔離的宿生的福祉。教育局可於巡視智障兒童學校宿舍部時，要求校方匯報需要使用身體約束物或隔離方式作為管教及安全措施寄宿智障兒童的數據及詳情，並即場抽樣查核決定約束或隔離個別宿生的文件。

12. 另一方面，《約束或隔離指引》只提供一般的原則、程序及注意事項，並非針對寄宿智障兒童而設。然而，相對其他特殊學校而言，宿舍部就智障兒童的情緒及行為問題而使用身體約束物或隔離的可能性較高。因此，本署認為，教育局為智障兒童學校宿舍部對宿生使用身體約束物或隔離提供更具體及詳細的指引方為謹慎和負責任的做法。

13. 本署認為，教育局應針對寄宿智障兒童的特殊情況而為宿舍部制定詳細及嚴謹的基本指引（包括執程序及監管機制），例如訂立鬆綁身體約束物的間隔時間、觀察宿生反應的頻率、對如廁及飲食需求的處理、使用約束或隔離後必須填妥的記錄及資料，以及要求必須由宿舍部主管或護士抽查宿生的情況及在相關記錄上加簽核實。教育局亦應規定智障兒童學校宿舍部須把該局訂立的基本指引納入宿舍部自行編制的校本政策或指引內（如有），並在巡查智障兒童學校宿舍部時抽查相關的約束或隔離記錄，以履行監管責任。

14. 此外，教育局應該為智障兒童學校宿舍部的隔離空間或場所制訂設計及配置的基本要求，確保有關環境是安全及人道，並備存每個宿舍部內作隔離用途的空間或場所之資料，以便定期巡視及審視有關設計及設備是否符合相關規定。

（四） 未有指示外評隊伍觀察及評估宿舍部的生活及情況

15. 智障兒童學校提交給外評團隊審閱的表現評量報告及持份者問卷報告，是包括持分者對宿舍部日常服務的觀感及滿意程度。而外評隊伍進行外評時或會按需要視察寄宿智障兒童在宿舍部的生活，或與宿舍部專責人員傾談宿舍部的情況。本署認為，觀察宿舍部有助外評隊伍更全面地了解學校的校情及發展情況；尤其是大部分附設宿舍部的智障兒童學校的最近兩次外評時間相距八至十年，外評隊伍應藉機檢視宿舍部的服務是否配合學校的發展計劃及有否改善空間。因此，教育局應把巡視智障兒童學校宿舍部的環境及宿生的生活情況納入為外評項目的其中一環，讓外評隊伍能了解宿舍部如何配合學校的規劃及發展提供服務，向學校提出改善建議。

(五) 巡視宿舍部的成效存疑

16. 教育局每學年均多次探訪智障兒童學校，但在探訪時巡視宿舍部的比率卻甚低，巡視各間智障兒童學校宿舍部的頻率也非常疏落。例如，在 2017/18 至 2019/20 學年，被巡查的智障兒童學校宿舍部為每學年六至九間不等（而當時設有宿舍部的智障兒童學校共有 14 或 15 間），近半數宿舍部在三個學年僅被巡視一次，當中兩間甚至未曾被巡視。即使《實務指引》推出後，教育局在一年內巡查智障兒童學校宿舍部的頻率未見顯著提升。本署建議，教育局積極增加巡視頻次，並設定每學年巡視每間智障兒童學校宿舍部的績效指標（例如最低巡視次數）。此外，考慮到突擊巡視（特別是而非辦公時間）較能如實呈現宿舍部的實際運作及情況，教育局亦應安排在不同時段（包括辦公及非辦公時間）突擊巡視智障兒童學校宿舍部，以代替以往一律進行預約巡視的做法。

17. 本署留意到，在《實務指引》推出前，教育局並沒有詳細列出該局的特殊教育分部及學校發展分部人員巡視智障兒童學校宿舍部的範圍及清單。儘管自 2021 年 3 月推出《實務指引》後，智障兒童學校宿舍部須就教育局兩個分部的聯合巡視提供多項文件，但聯合巡視重點在於查核學校有否制定不同的校本指引及機制（例如檢視宿生住宿需要的機制及應急機制），而沒有指明實地巡視及評估宿舍部的設備，也沒有即場檢視寄宿智障兒童的生活流程及觀察記錄他們的狀況。另一方面，本署看不到特殊教育分部及學校發展分部在推出《實務指引》後進行的聯合巡視與以往兩分部各自的巡視有何具體分別。

18. 本署認為，教育局的巡視項目在深度及寬度上仍有不足，未有實質了解寄宿智障兒童的生活情況及護理服務是否妥善。該局有必要檢討及擴闊巡視智障兒童學校宿舍部的內容，並聚焦於評估宿舍部的生活流程（包括膳食營養、個人護理、日常起居照顧、藥物診治、環境及安全措施、宿舍活動，以及人手安排）、觀察寄宿智障兒童身心健康及情緒行為，以及審核相關護理、約束或隔離記錄。此外，該局亦應該為特殊教育分部及學校發展分部制定清晰的巡視分工及合作，訂明分開或聯合巡視的指標，確保智障兒童學校宿舍部均獲兩個分部妥善巡視。

(六) 巡視宿舍部人員的資歷單一

19. 教育局負責巡視的職員及外評隊伍並不具備保健衛生及社會工作方面的資歷。本署認為，若教育局負責巡視的職員及外評隊伍包含相關資歷人士，將有助更全面地評估宿舍部的環境及安全措施、日常起居照顧，以及個人護理方面是否妥善，以及能夠敏銳地察覺到寄宿智障學童的情緒及行為是否有異常的地方。

20. 本署認為，教育局可考慮於負責巡視智障兒童學校宿舍部的職員隊伍及外評隊伍加入具備保健衛生及社會工作方面資歷的人員，以確保巡視工作的成效。此外，該局亦可探討讓寄宿智障兒童家長參與巡視宿舍部的可能性，從不同持分者的角度評估宿舍部的服務質素。

(七) 呈報宿舍部發生的嚴重或危及生命意外事故機制失效

21. 本署調查發現，有智障兒童學校多次嚴重延誤向教育局報告於宿舍部發生的嚴重或危及生命意外事故，反映教育局的呈報機制並未獲嚴格執行，令該局未能及時派員到宿舍部蒐集證據及調查事件，以致無法盡早制定及提出相關的預防或補救措施。另外，教育局沒有明文規定智障兒童學校宿舍部須提交嚴重或危及生命意外事故書面報告的期限。本署認為，教育局有必要訂明智障兒童學校宿舍部提交意外事故書面報告的限期，並積極監察有否拖延呈報任何意外事故。若發現宿舍部違反規定，教育局須嚴肅跟進。

本署的建議

22. 因應是次主動調查所得，申訴專員提出以下 12 項改善建議：

- (1) 針對寄宿智障兒童的情況加強《實務指引》的內容，為智障兒童學校宿舍部訂明部分日常運作的基本要求（如宿生的日常護理及記錄），以及要求相關學校把該些基本要求納入其校本政策及指引；

- (2) 強制要求智障兒童學校宿舍部必須設置具錄影功能的閉路電視監察系統，並在《實務指引》訂明設置閉路電視系統的基本要求；
- (3) 安排教育局職員不時抽查宿舍部內閉路電視監察系統的錄影片段；
- (4) 將宿舍部向宿生使用身體約束物或隔離的情況列為巡視宿舍部時須檢視的項目；
- (5) 針對以身體約束物及隔離作為管教寄宿智障兒童失控情緒及行為的措施，為宿舍部制定詳細及嚴謹的基本指引（包括執程序及監管機制），並要求智障兒童學校宿舍部把該些基本指引納入其校本政策及指引；
- (6) 在保障兒童安全的大前提下，進一步就智障兒童學校宿舍部隔離空間的設計及配置提供指引；
- (7) 把觀察智障兒童學校宿舍部的環境及宿生的生活情況納入外評項目；
- (8) 安排在辦公時間內及外加強突擊巡查智障兒童學校宿舍部，並設定每學年巡查各間智障兒童學校宿舍部的績效指標；
- (9) 檢討及擴闊巡查智障兒童學校宿舍部的內容，包括聚焦於評估宿舍部的生活流程、觀察宿生的身心狀況及審核宿生記錄；
- (10) 為教育局巡視智障兒童學校宿舍部的工作制定清晰的安排及巡視指標；
- (11) 探討安排具保健衛生及社會工作專業人士，以及家長參與巡查智障兒童學校宿舍部的可行性；以及

- (12) 嚴格要求智障兒童學校宿舍部遵守呈報嚴重或危及生命意外事故的規定，並訂明提交書面報告的期限。

申訴專員公署

2023 年 4 月

公署不時在社交媒體上載選錄調查報告的個案摘要，歡迎關注我們的 Facebook 及 Instagram 專頁，以獲取最新資訊：



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



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