

---

---

# 全面支援特殊教育需要學生 政策建議書

---

---

立法會議員

張超雄 郭榮鏗

推動特殊教育政策及立法聯盟

2015 年 3 月

推動特殊教育政策及立法聯盟

推動特殊教育政策及立法聯盟

成員(排名不分先後)：

張超雄立法會議員辦事處

郭榮鏗立法會議員辦事處

香港教育學院特殊學習需要與融合教育中心總監冼權鋒教授

香港融合教育關注協會

特殊學習需要權益聯會

專注不足/過度活躍症(香港)協會

龍耳

正言匯社

香港失明人互聯會

聽障學生權益會

關注特殊教育權益家長大聯盟

香港紅十字會甘迺迪中心校友會

香港特殊教育學會

特教平權

香港基督教服務處智愛家長會

香港失明人服務機構職工會

VTV 殘疾人士電視台

自強協會

特殊學習需要家長協會

卓新力量

卓新家長網絡

香港中文大學手語及聾人研究中心

香港特殊學習障礙協會

明愛樂爸媽特殊學習障礙家長小組

康和互助社聯會

香港社會工作者總工會

兒童體智及行為發展專科醫生林蕙芬醫生

精神科專科醫生黎大森醫生

秘書及統籌處：

盧浩元先生

張超雄立法會議員辦事處

地址：香港中區立法會道 1 號立法會綜合大樓 1017 室

電話：2613-9200 / 6464-3235

電郵：senlegislation@gmail.com

蕭智媛小姐

郭榮鏗立法會議員辦事處

地址：香港中區立法會道 1 號立法會綜合大樓 813 室

電話：2811-8076

電郵：senlegislation@gmail.com

## 目錄

1. 引言：支援特殊教育需要學生原則和信念 及 現行的政策問題
2. 基本定義
3. 及早識別和及早介入
4. 入學及選校機制
5. 個別教育計劃
6. 課程及教學安排等事項
7. 教師及專業支援
8. 資助模式及財政
9. 統計數據及政策規劃
10. 申訴機制
11. 確立學生和家長參與
12. 附錄：參考資料

## 1. 引言：支援特殊教育需要學生原則和信念 及 現行的政策問題

### 1.1 政策概要

自 1997 年教育當局推行「融合教育先導計劃」，隨後將融合教育政策推展至全港中小學以來，至今已有約 18 年的時間。在 2013/14 學年，全香港共有 41,559 位特殊教育需要學生就讀於中小學，當中 6,795 位就讀於特殊學校，33,830 位就讀於公營主流學校，934 位就讀於英基學校、國際學校及私立獨立學校<sup>1</sup>；有特殊教育需要學生人數約佔全香港中小學生百份之 5.8<sup>2</sup>。

現時，教育局定義特殊教育需要有以下類別：(a) 特殊學習困難；(b) 專注力不足及過度活躍症；(c) 自閉症；(d) 言語障礙；(e) 聽障；(f) 視障；(g) 肢體傷殘；及 (h) 智障。教育局並以五大原則推行融合教育，包括及早識別、及早介入、家校合作、全校參與、跨界別合作。

教育局政策文件中<sup>3</sup>指出：「政府現行的政策是讓有嚴重或多重殘疾的學童入讀特殊學校，以便接受加強支援服務；而其他有特殊教育需要的學生則盡量入讀普通學校，讓他們與普通兒童相處，從而充份獲得教育上的裨益。」可見政府以融合教育作為支援特殊教育需要學生的主軸。

### 1.2 支援特殊教育需要學生原則和信念

香港作為聯合國《殘疾人權利公約》的締約地區，有責任按公約的要求制定及落實相關政策。公約序言中，「確認殘疾是一個演變中的概念，殘疾是傷殘者和阻礙他們在與其他人平等的基礎上充分和切實地參與社會的各種態度和環境障礙相互作用所產生的結果」，這條文充份指出殘疾及特殊需要是一個流動的概念，在不同政策及社會制度下，將影響殘疾人的社會參與及其需要是否能被滿足，教育制度能否滿足不同社群的需要，也絕對是與殘疾相關的事務。公約序言中還有很多概念要求締約地區尊重及確認殘疾人的權利，在此不作冗述。

在《殘疾人權利公約》第二十四條有關教育部份中，有多項細則保障殘疾人接受教育的權利，當中「締約國確認殘疾人享有受教育的權利。為了在不受歧視和機會均等的情況下實現這一權利，締約國應當確保在各級教育實行包容性教育制度和終生學習」公約指出包容性教育(或稱全納教育，inclusive education)的重要性，當中重視不同能力人士的潛力、加強人權及基本自由、尊重人的多樣性、發揮殘疾人的才華和能力等，這些信念植根於公約及人權精神中。公約亦指出「合理便利」(reasonable accommodation)的重要性，合理便利是指根據具體需要，在不造

<sup>1</sup> 立法會審核 2014-15 開支預算管制人員答覆 EDB069

<sup>2</sup> 2013/14 年度，全港中小學生共有 716,263 人，摘自教育局網頁

<sup>3</sup> 《全校參與模式融合教育運作指南》，摘自教育局網頁

成過度或不當負擔的情況下，進行必要和適當的修改和調整，以確保殘疾人在與其他人士平等的基礎上享有或行使一切人權和基本自由。教育場景絕對有必要為不同需要社群提供合理便利，以使殘疾人士能夠有合適和平等的參與和學習。此外，公約也指出，締約地區有責任就相關政策進行立法，以從法律層面保障殘疾人士。

聯合國《兒童權利公約》亦有就殘疾兒童需要提出締約地區的基本義務，公約第二十三條指出，「應以保障殘障者能夠全面參加社會活動，並有效利用教育、訓練、保健服務、復健服務、職業訓練以及休閒機會，以達成個人在文化與精神上之發展為原則。」教育應當保障殘疾兒童有全面和平等的發展，同時確認兒童參與和為自己的教育服務提供意見的機會。

聯合國教育科學及文化組織（UNESCO）於1994年在西班牙發表薩拉曼卡宣言《Salamanca Statement》，就有特殊教育需要的社群提出指導原則及實務行動框架。宣言的信念及對政府的要求有相當重要的參考價值：

信念：

- 所有兒童有不容剝奪接受教育的權利，必須給予其實踐自我的機會和有合適程度的學習；
- 所有兒童有獨特而不同的性格、興趣、能力和學習需要；
- 教育系統的設計和教育服務的推行，應尊重不同需要學生的多樣性；
- 特殊教育需要學生能有權進入主流學校，而學校應提供以學生為本的合理便利，以滿足學生的不同需要；
- 以全納方向推行教育乃是反對歧視態度、制造讓人受歡迎的環境、建立共融社會重要的工具。在實踐全民教育(education for all)的過程中，能讓整體社會和整體學生有重要的得益。

對政府的要求：

- 政府應重視教育政策，及在政策制定上保障所有學生，包括有個別差異或困難的學生的需要；
- 以法律或政策藍圖作為全納教育的框架，盡量讓所有學生在主流學校就讀；
- 發展一些推行全納教育良好的範本，和鼓勵經驗交流；
- 建立與特殊需要學生及成人的參與機制，以規劃、監察及評估全納教育政策；
- 在政策制定及決議過程中，鼓勵和促進殘疾人士家長和社區團體的參與；
- 投放更多資源於及早識別和及早介入的服務中，同時也應投放資源於全納教育的職業導向方面的服務；
- 在教師的職前及在職培訓中，必須包括特殊教育需要的訓練。

整體而言，與一般學生比較，特殊教育需要學生需要較多資源，顯得兩者並不「平等」，但卻符合「公平」，更能達致「公義」。向社會上的弱勢小眾提供額外協助，是「正向歧視」（Positive Discrimination）的概念，其合理之處是弱勢小眾在社會的主流制度下，其起跑綫往往比一般人落後，故制定政策或措施時，應在某些範疇中自動優待他們，讓其得到較公平的待遇與機會。

特殊教育法乃以相信平等、尊重差異的原則作為基石，保障到學生和各個持份者的權責，以學生權利為本，同時希望帶動政策的不斷改進，以讓每位學生享有平等學習機會，也讓非特殊教育需要學生學習到與不同能力人士相處。

### 1.3 現行的政策問題

過去多項研究指出現行教育政策有很多需要改善的地方，當中包括平等機會委員會於2012年發表《融合教育制度下殘疾學生的平等學習機會研究》，發現在教師培訓不足、特殊教育需要學生遭受欺凌、學與教安排等出現不少問題，平等機會委員會報告中更列出11項具體建議，認為現行政策有需要作出檢討。

立法會於2013年成立融合教育小組委員會，並已於2014年結束工作，委員會共召開18次會議，共聆聽193個團體及公眾人士發表意見。整體而言，團體及公眾人士表達之意見非常清晰，一致指出各項政策的不足，各立法會議員亦同意政策極需要改善。委員會完成一份詳細的工作報告，指出在及早識別和及早支援有特殊教育需要的學生；學位安排的相關事宜；為學校提供的資源及支援；教師的專業發展；新高中課程及評估；高等教育；處理投訴、家校合作及公眾教育等範疇出現很多問題。委員會共列出41項具體意見，望教育局能落實推行。其中融合教育小組委員會亦就英國、美國、台灣的特殊教育立法情況進行了比對研究，小組委員會其中一項建議亦為推動立法以保障特殊教育需要學生。

### 1.4 推動特殊教育政策及立法聯盟

現時的政策不足，非但未有遵從各國國際公約和薩拉曼卡宣言的理念，政策的問題實是導致學生、家長、教育工作者、學校體制承受不必要的困難。提出及推動立法，是希望帶動社會討論最理想支援特殊教育需要學生的藍圖，而在中程的角度，故然我們明白，如在資源及人手不足、政策未能配合之先，是未能完成所有法律中的責任，但是正因如此，我們更要將之理想化，讓社會上各持份者知悉，現時香港為特殊教育需要學生的教育政策，是距理想一段不少於前線教育同工身上，反之是希望指出，學生和教師應站在同一立場上，向政府爭取資源，將理想的政策逐步實踐。

聯盟由兩個立法會議員辦事處推動成立，成員包括不同有關特殊教育需要學生的持份者，包括家長團體、殘疾人士團體、學者、專業組織等。必須指出，我們不

是希望將責任和壓力加諸於教師和學校，而是希望推動社會討論何等服務才能妥善照顧不同需要學生，和現時政策與理想藍圖的距離。

本政策建議書為政策建議藍圖，是理想的教育政策方向，由於法律層面未能包括所有仔細政策建議，故閱讀這建議書時請務必留意，而此文件亦不斷透過聆聽意見而作出完善，歡迎不同團體及個別人士就建議書提出意見。我們認為，政策目標才是我們的重點工作，立法只是工具作為推動政策目標。

## 2 基本定義

### 2.1 現況

現時教育局在融合教育政策中就特殊教育需要的定義包括：特殊學習困難、智力障礙、自閉症、注意力不足 / 過度活躍症、肢體傷殘、視力障礙、聽力障礙、言語障礙。然而在康復計劃方案(香港的殘疾人士整體政策)中，殘疾的定義則包括注意力不足 / 過度活躍症、自閉症、聽障、智障、精神病、肢體傷殘、特殊學習困難、言語障礙、器官殘障、視障。兩項政策出現差異，對於不同部門對有需要社群的支援，實出現困難，有需要理順不同部門的政策。

在 2010 年，一宗在東涌一所學校發生的慘劇，一位患有精神障礙的學生自殺身亡，死因研訊指出在融合教育政策中未有支援精神障礙學生，要求政府作出檢討。

現時為特殊教育需要學生的主要服務，於 6 歲作出劃分，6 歲前的學前康復服務由社會福利署負責，6 歲後的教育服務由教育局負責。現況是，兩個部門未有整全的溝通，學生在該過度階段，往往面對很大困難，實有需要作出檢討。同時，教育局就學前教育(即幼稚園)的政策，定於 3-6 歲，3 歲前同為幼童的成長黃金期，卻未有納入政策，實是有需要改變。

### 2.2 年齡

為有特殊教育需要學生的支援政策，應包括由 0 至 25 歲的學生，當中由學前階段至學齡階段的教育政策和服務，應有重新的整合，全面地為學生作出全面規劃及服務。

### 2.3 特殊教育需要類別

建議整合為十項特殊教育需要：

- A. 特殊學習困難
- B. 智力障礙
- C. 自閉症
- D. 注意力不足 / 過度活躍症
- E. 肢體傷殘
- F. 視力障礙
- G. 聽力障礙
- H. 言語障礙
- I. 精神障礙
- J. 其他障礙



#### 2.4 其他相關情況

鑒於殘疾和特殊教育需要有流動性及隨政策、制度、醫學的改變有所變革，在有需要時應就基本定義作修改。

### 3 及早識別和及早介入

#### 3.1 現況

現在懷疑有特殊需要的孩子，不同的殘障可能需要到不同的部門求助，例如衛生署兒童評估中心、醫管局專科服務、教育局教育心理學家、視光學或聽力學家等。這些評估服務輪候情況嚴峻，衛生署兒童評估中心約需輪候 6 個月至 9 個月、醫院管理局兒童及青少年精神科約需輪候 100 周、教育心理學家評估服務則約需 9 個月時間輪候。在花費大量時間輪候評估，實是嚴重錯失成長黃金期。

現時輪候各項學前康復服務的人數達 7800 人，最長輪候進行服務的個案已超過 20 個月。根據政府回應議員提問，輪候此等服務的人數和所需時間更是按年上升。以早期教育及訓練中心為例，輪候時間由零八/零九年度的平均 8.6 個月，上升至一二/一三年度的 15.2 個月。如家長於 3 歲發現孩子有特別需要，由輪候評估到真正能接受服務，可能需要 2 年多的時間，往往已達 5 歲之齡。

在學齡階段識別的特殊教育需要學生，如在小一時疑似有特殊需要，在現行的機制先由教師作第一層篩選，及後輪候教育心理學家評估，此時間往往需要 1 – 2 年的時間。基於教育局的資源需要於確定學生有特殊需要後才作發放，往往於學生在小二至小三時才獲得相關資源及服務。

#### 2009/10 至 2013/14 學年在主流學校就讀有特殊教育需要的學生人數

|         | 小一  | 小二   | 小三   |
|---------|-----|------|------|
| 2009/10 | 469 | 1903 | 2942 |
| 2010/11 | 610 | 2066 | 3098 |
| 2011/12 | 673 | 2069 | 3011 |
| 2012/13 | 720 | 2299 | 3173 |
| 2013/14 | 797 | 2261 | 3516 |

資料來源：審核 2014-15 年度開支預算答覆編號 EDB025

事實上，大部份的特殊教育需要為有很高的先天因素，特殊教育需要並不會於學生年齡上升而人數急升，故數字所反映的，是未被識別及未被支援的學生人數非常多。從在初小階段的數字分析，可見到在幼稚園教育階段情況將更嚴峻，即在幼稚園也未被識別，及至在初小小三階段才有相關支援服務，嚴重錯失學生的成長黃金期。

#### 3.2 原則

對於有特殊教育需要的學生，及早識別和及早介入服務極為重要。在 0 至 6 歲期間，是所有兒童的成長黃金期，對於有特殊教育需要的兒童，如能確保有盡早的

介入，提供適當及足夠的治療、訓練及教育，是對其一生的發展有極大幫助。為及早識別及介入提供充足政策及資源，實能令日後對特殊教育需要學生的支援壓力減輕。

全納教育的成功要素，取決於能否做到及早識別和介入服務。適切的及早介入，能使學生在體能、智力、社交等發展層面得以促進。此等服務往往需要涉及教育、福利、醫療等層面，故跨專業協作是能否持守這原則的要素。此外，家長及社區教育也是及早識別有需要的兒童的條件。

### 3.3 基本政策

確立及早識別的時間上限，於家長及學生要求及同意接受評估後，須不遲於 6 個月內完成評估及作服務轉介，並於其評估後最遲 8 星期內提交報告。除非在合情理的原因下，不得作不合理之拖延，意即如該評估在政策及資源許可的情況下，理應在少於 6 個月完成，相關部門不得拖延至 6 個月的限期才作完成。此時間建議乃在評估現時的政策情況所定下的基本目標，隨時間推展及服務改善，這時間建議可再作調整。於學生、家長、或專家的要求下，需作重新評估，及同據上述時間要求。

學生或其代表，及學生家長，有權取得詳細評估報告，及如就報告結果有不同意，可作出上訴及跟進。詳細報告需包括轉介的原因、背景資料及家庭背景、表徵問題、成長過程、行為觀察、評估工具及程序、評估時序、評估結果、建議的介入服務及不同專業的權責。

### 3.4 跨專業及部門協作

由於不同的特殊教育需要的評估涉及不同專家及部門，專家可包括醫生、教育心理學家、聽力學家、視光師等，部門及持份機構可包括衛生署、醫院管理局、社會福利署、教育局、學校、幼稚園及幼兒中心，及其他相關部門等。不同專家及部門的協作實是極為重要，我們建議成立一獨立統籌部門或跨部門協作的機制，以確保有特殊教育需要的學生及早得到識別和支援，及按需要進行檢討並調配所需資源。

事實上，幼稚園場景是更有條件進行及早識別，幼稚園為一位老師教導學生的大部份科目，教師能有較長時間接觸學生，而小學則為專科專教，教師接觸學生的時間相對較低。幼稚園教師能更掌握學生的情況，只要有合適的教師培訓、評估工具、專業支援(如教育心理學家)等的配合，幼稚園絕對是合適場景及早識別特殊教育需要學生。

### 3.5 中央資料庫及過度階段的安排

設立中央資料庫，在得到學生及 / 或家長的同意下，此資料庫可讓各持份者，包括教師、醫生、社工、專職治療師、心理學家等不同專業使用，學生的個案資料庫，可就學生的需要、學習進度、介入服務等，作出記錄及能使不同專業能密切注意到學生的成長歷程。

中央資料庫亦能就過度階段理順學生情況的交接，包括學生轉校、升學、公開考試及向外尋求其他服務時，可便利學生、家長及不同專業，能易於理解學生的情況。同時，在關鍵的成長階段，如升學，應按學生、家長、專業人士的意見，作出重新評估，以保持學生成長進展是合適的。

### 3.6 專業培訓及家長教育

能及早識別有特殊教育需要的學生，專業培訓非常重要。在教師層面，幼稚園及小學教師的培訓，在識別懷疑有特殊需要的學生的工作尤其重要。而社工、護士等專業人士的培訓也對識別相關學生非常重要。

教育心理學家、專職治療人員及任何可進行專業評估的人員的人手規劃，對於輪候評估服務有著重要因素。由於相關專業人員培訓，往往需要數年時間，及早及按社會需要的規劃，才能應付不斷上升的需求。

家長教育對於家長識別有特殊需要的學生，及接納自己的孩子，讓其孩子盡早接受評估也是關鍵的要素。

### 3.7 及早介入服務

以現時香港的及早介入服務的輪候情況嚴重，國際經驗指在完成評估後，理應在一個合適及盡早的時間內，提供介入服務。目前的服務短缺，不論在學前康復服務、兒童及青少年精神科、各項的專職治療服務，均需輪候極長時間。鑒於在目前的情況我們未能確立相關時間的指標，我們要求及早介入服務以盡早介入為原則，除非在合情理的原因下，不得作不合理之拖延。

### 3.8 持續更新評估工具

隨科技及醫學知識的發展，為特殊教育需要學生的評估工具應會持續更新，保持制度的更新及運作，及專職人員的培訓，有助逐步改善評估所需的時間。

## 4 入學及選校機制

### 4.1 現況

現時資訊不透明及全面，如學校支援特殊教育需要學生的政策、接收學生數目及類別、教師接受特殊教育的培訓情況等，令學生及家長難於選擇合適學校，而部份學校亦會在實務上或言語上不願接收有特殊教育需要的學生，或令學生自行轉校，這情況十分值得關注。

在 2013/14 年度，按有特殊教育需要的學生人數劃分，中小學的數目表列如下：

| 有特殊教育需要的學生人數 | 小學數目 | 中學數目 |
|--------------|------|------|
| 0            | 0    | 2    |
| 1-5          | 5    | 35   |
| 6-10         | 18   | 52   |
| 11-20        | 45   | 80   |
| 21-30        | 78   | 41   |
| 31-40        | 106  | 21   |
| 41-50        | 95   | 29   |
| 多於50         | 106  | 133  |

資料來源：審核 2014-15 年度開支預算答覆編號 EDB359

由上表可見，學校接收特殊教育需要學生的數字非常不均，如按小學隨機派位的機制，實不應出現這情況，明顯是學生面對學校教育服務的不足，或學校的種種安排，令學生出現轉校的情況。我們曾遇到一位中一的學生個案，他曾經歷七次轉校，情況實是令人憂慮。

過去的教育政策發展，技能訓練學校、職業先修學校等的學校已逐漸消失，現行的機制主要剩下特殊學校及主流學校。對於學生及家長的選校，實是有不少限制，有不少較大需要而非特殊學校類別的特殊教育需要學生，如在主流學校未能適應，基本上是沒有其他學校的選擇。

### 4.2 原則

按學生及家長的意願及專業人員的意見，安排入學及選校，在不歧視的原則下，整體而言，學校不得拒絕有特殊教育需要的學生入學。在選擇特殊學校與普通學校之間，如有分歧，亦應充份考慮學生及家長的意願及專業人員的意見，不應以不彈性的界線(如智力程度)限制學生和家長的選擇。

學校對支援特殊教育需要學生的情況、服務及政策理應透明，並讓所有公眾易於查閱，此等資訊包括：接收特殊教育需要學生人數、支援特殊需要學生的服務及

政策、每年取得政府資源及使用情況、教師接受特殊教育的培訓比例等。上述的收生不平均的情況，應以透明度及公眾監察處理，如一些學校有心希望服務特殊教育需要學生，收生比例較高並不是問題，但必須有相應政策支援。

在考慮是否設收生比例上限之上，現階段不宜處理，因為會涉及「拒收而涉歧視」情況。我們認為，在全面落實整體的政策建議及改善整體教育制度，每所學校也應當預備接收特殊教育需要學生，那時的收生應向平均發展。

#### 4.3 統籌的角色

教育局或政府指派的統籌部門，應設立個案經理，並為每位特殊教育需要學生指派一位個案經理。個案經理跟進個案從小直至完成中學，負責就入學、升學、介入、支援、調適、個別學習計劃、申訴等議題，與各持份者作出協調，保障學生可接受平等且有持續跟進的教育服務，不受歧視，及有適切的介入。如家長、學生與學校或提供服務的機構有紛爭，可向政府或此個案經理尋求協助，政府應發揮監察及統籌角色。

#### 4.4 特殊學校、主流學校及中層學校或特色學校

事實上，過去一些經驗指出，如一些主流學校，發展及累積照顧特別一至兩項特殊需要的經驗，對專業發展、學校安排、學生支援實有利而無害。可惜現行政策對該等「中層學校」或「特色學校」卻未有額外支援，該等學校有志於發展支援特殊教育需要學生，實證有相當成效，卻需要自行籌措資源，實是政府政策的失效。我們建議政府設立「中層學校」或「特色學校」，讓學校發展出支援特色，提供多一個選擇機會予學生及家長。我們必須指出特色學校並不是不接收除該學校專長以外的特殊教育需要學生，而是當這些學校建立相關經驗，有不同學校類別，是對學生及家長選校有所幫助。

#### 4.5 旋轉門的就學安排

建議設立旋轉門的就學安排，讓學生在有特別需要時，來往特殊學校及主流學校就讀，以全面應對學生的需要。除特殊學校及主流學校的「旋轉門安排」外，亦應考慮就學校機制上設立普通班、融合班、加輔班等，讓學生可以按需要就讀及學習。此外，加強特殊學校與主流學校的合作和交流，有助不同教師學習處理不同需要學生，及在個別學校需要諮詢意見時，可以有互相合作的網絡。

## 5 個別學習計劃 (individual education plan)

### 5.1 現況

現時香港享有個別學習計劃的主流學校特殊教育需要學生的比例只有約 5%，而於特殊學校的學生則大部份享有個別學習計劃，與其他地區的 100%特殊教育需要學生享有個別學習計劃實是相差甚遠。政府表明不會為所有特殊教育需要提供個別學習計劃，更無法提供現時享有個別學習計劃的特殊需要學生的實際數字，實是令人感到悲哀。基於欠缺個別學習計劃的契約保護，現時特殊教育需要學生面對教育服務質素參差，而相關專業人員亦欠缺清晰權責，學生和家長也無從申訴。

### 5.2 個別學習計劃的精神及法定地位

必須規定為每位有特殊教育需要的學生提供個別學習計劃，以法律作為保障特殊教育需要學生的基礎。從殘疾人權利公約及兒童權利公約的義務上，個別學習計劃的制定過程，應確立特殊教育需要學生及其家長，有參與權、知情權、確認權及監察權。

個別學習計劃的精神，是基於對人權和平等的尊重。由於每個人的出身、背景、身體狀況、能力也有不同的差異。有些身體上的差異和特殊需要是先天而且無法逆轉的，而如這些先天的差異造成弱勢，就必須依靠後天的教育制度和社會政策以盡量令這些弱勢人士回歸平等。按個人的不同需要，提供適當的教育，因材施教，正是個別學習計劃的精神。

個別學習計劃，為按學生的需要提供適當的支援，意即需要程度較低的學生所需要的個別學習計劃支援及服務內容和數量相對會較少，需要程度較高的學生則需要較多的支援。故在個別學習計劃的制定過程中，應按需要而有相關專業人員的參與，而不是所有會議均硬性規定所有人員均需參與。在計劃內容方面，亦是按需要而提供，不須包括以下的所有項目。

在現時的政策情況下，無疑在資源及撥款機制、人手及培訓工作上皆未預備為所有特殊教育需要學生提供個別學習計劃，但基於我們相信個別學習計劃的精神，及在實務經驗上個別學習計劃能使特殊教育需要學生的權利得到保障，我們便以此理想方向邁進。有此理想的政策建議藍圖，才能促使政策改善及資源增加，逐步改善整個教育體制對特殊教育需要學生的支援。

### 5.3 個別學習計劃的內容

- 學生現有的學習及能力水平及家庭背景
- 為學生訂定或由學生自訂的目標，可分短、中、長期目標

- 定期評估學生達到目標的進度
- 檢討年期及頻率
- 採用的教學策略
- 所需要的相關支援服務，包括情緒輔導及家庭支援服務
- 與非特殊教育需要學生共同參與的情況
- 調適安排
- 成果

#### 5.4 個別學習計劃的參與人員

- 特殊教育統籌主任或學校行政人員
- 班主任
- 學生及其家長
- 科目教師 (如有需要)
- 相關專業人士 (如有需要)
- 政府中立及監察的代表 (如有需要)

#### 5.5 銜接及相關事務安排

不同地區就檢討個別學習計劃的頻密程度有不同要求，台灣及英國要求每年至少檢討兩次，美國則要求每年最少檢討一次。我們建議以每年檢討兩次作為基線，以確保特殊教育需要學生的教育安排及進度得以有更緊密的監察及調整。

在每個教育發展階段，應有整全的銜接及過度，包括由幼稚園升小學、小學升中學、中學面對公開考試、及生涯規劃等，應反映於個別學習計劃及相關交接中，以讓特殊教育需要學生有在過度階段也有充足支援。

在培訓工作方面，對於教師、教育心理學家、專職治療人員、社會工作者等的不同專業人士，均有需要協助制定個別學習計劃，在相關專業的職前及在職培訓中，應包括個別學習計劃的相關事務。同時，對學生及家長的教育也相當重要，這也是尊重學生和家長權利重要的信念。



## 6 課程及教學安排等事項

### 6.1 現況

現時教育局就支援特殊教育需要學生制訂了不同《指引》及政策，惟相關指引並沒有法定的效力及欠缺監管機制，在具體的執行上，前線工作人員往往因資源及人手不足，沒有清晰權責，令學生得不到高質素的教育服務。

現時基本欠缺的要素包括為手語傳譯及手語教育、點字課本未能依時提供，欠缺無障礙環境，和甚至有學校拒絕視障及肢體殘疾學生參與部份課堂，這些情況絕對有違平等學習權利的精神。在教學上，現行課程、教學安排、教材及考核方式，對有特殊教育需要的學生出現不少困難。

校園欺凌的情況也相當嚴重，據平等機會委員會於 2012 年的研究報告，及不同團體的調查皆指出，校園欺凌在特殊教育需要學生身上發生的比率相對較高，社會有必要正視相關問題。

### 6.2 具體教育要求及監管

設立具體的教育要求，及全面監管相關機構提供合道的服務，該等支援服務應包括：教育輔助器材的提供；合適的教材及教學方法；學習及生活上的協助；康復及醫療服務；家庭支援服務；校園無障礙環境。這些原則乃需學校及相關專業人員及機構遵守，否則有一定的罰則。而如因為政府的政策及資源不足，導致相關持份者未能完成該等責任，則為政府的責任，政府應檢討原有資源能否應付學生的需要。

### 6.3 必要項目

對於殘疾人權利公約所確認的必要項目，政府有法律責任作出提供，包括為聽障人士的輔助聽力儀器、手語傳譯及手語教育服務；為視障人士的點字教材及相關輔助工具；為肢體殘疾人士的無障礙校園環境，及相關課程的調整以讓他們充份參與於學習過程。

### 6.4 杜絕欺凌及歧視的情況

必須杜絕欺凌情況和拒絕提供合適教學服務的事件發生，及保障學生平等學習權利。制訂分別校本及政策為本的監察及申訴機制，對違規行為作出適切的處理；加強對特殊教育需要學生的需要的公眾教育。

### 6.5 建立特殊教育需要學生課程

建議建立特殊教育需要學生的課程，及相關教材的發展，這些教材及課程，應當有不同的程度和合理便利的工具，適合不同特殊需要的程度，及不同殘疾類別的

學生；建立的課程及教材，也應當有特殊學校及主流學校的版本，作全面支援。此課程及教材的建立，可由政府主責，或由政府委託學術機構作發展，建立後應公開予學界自行選用，此舉實能協助前線教師紓緩其工作的重擔。

同時，在主流學校及主流課程的發展，必須照顧特殊學校的需要，包括過去的新高中課程、就學年期的調整和英語外藉教師等。以體現公平性及相信特殊需要學生的學習能力。

#### 6.6 跨專業協作、教育服務及輔助科技(assistive technology)的發展

建議設立「融合教育發展基金」，鼓勵學界及業界發展支援不同特殊教育需要學生的新模式，此舉亦能促進跨專業協作。另外，政府應促進輔助科技的發展並提供合理資助，例如讀屏軟件、口錄工具(speech to text instrument)、相關電子教學工具(包括硬件及軟件)等的發展，以讓此等科技能協助不同特殊教育需要學生。在現行的版權法下，為方便殘疾人士使用版權作品而製作的特別版本，例如點字、字體改變、聲音檔案等，不屬侵犯版權。惟現時的殘疾人士定義，只包括視力障礙及肢體殘疾，對於其他特殊教育需要，如特殊學習困難、自閉症、智障人士等同有這些特別版本的學生，則未能受此法例豁免所保障。建議應隨時間及科技進步，適當檢討相關法例，及放寬讓不同需要人士受惠。

另外，教育局、勞工及福利局、食物及衛生局應建立一個跨部門的協作機制，定期檢討為特殊教育需要學生提供的各項服務，能否理順及應對需要。包括專職治療服務、社交及家庭支援、個別教育計劃等。於有關用藥安排上，對自閉症、注意力不足 / 過度活躍症和精神障礙的學生尤其重要，醫療系統與教育系統的溝通及協調非常重要，就特殊需要學生的人權及醫療需要，必須作出平衡。

#### 6.7 考試安排

結合第 6.5 及 6.6 段，我們建議在課程發展時，應設立多元及多程度的課程及考核讓特殊教育需要學生選擇，即如以往的甲級及乙級課程。同時透過輔助科技的發展，讓學生在考試過程期間，得到適當的輔助。

#### 6.8 專上教育

長遠而言，我們建議需制定一套在專上教育的支援特殊教育需要學生的政策，政府應擔當更主動的角色，監督及協助各院校支援有特殊教育需要的學生，及提供適當資源予院校作相關工作的推展。一些基本的範式，應引入於所有院校，如設立專責小組／專責職位，以監督為有特殊教育需要學生提供的支援；要求院校在其網站及公開資料中發布為有特殊教育需要學生實施的政策，以及提供的服務和支援。

## 6.9 生涯規劃

生涯規劃與職業輔助亦對特殊教育需要學生相當重要，建議就特殊學校及主流學校加強支援特殊教育需要學生在畢業至尋找工作階段。

## 7 教師及專業支援

### 7.1 現況

現行政策下，每間學校最少須有百分之十的教師完成 30 小時的基礎課程，以及最少有三名教師完成 90 小時的高級課程。若要全面認識 8 種特殊學習需要，這些培訓實在非常不足。不少學校均未能達到上述的教師比例，有學校仍是零教師接受培訓。雖然，教育局有提供有關特殊教育需要的工作坊予教師參加，但不少意見是指工作坊的內容良莠不齊，往往價低者得方式進行，以及課堂內容難以應用到實際處境上。

現時學校主要由副校長或輔導主任兼任統籌特殊教育需要學生的支援工作，難以讓教師專注照顧特殊教育需要學生的需要，加重教師的負擔。許多教師的教學及行政職務均非常沉重，學校難以讓現職教師暫時離開工作崗位參加在職培訓。我們建議以下幾方面加強援助教師團隊，才能讓特殊教育需要學生得到適切的學習，及從而舒緩老師的壓力。

另外，現時教育心理學家對學校的比例約為 1:7.1，每名教育心理學家每月須定期走訪七至八間學校處理個案，平均每月每間學校只能有兩天服務，實在未能密切跟進特殊教育需要學童的需要。基本而言，現時教育心理學家大多只能集中於評估工作，有教育心理學家指出，完整評估一個學生個案，約需時 5 – 6 小時，在現時的服務情況下，心理學家在應付輪候評估服務的學生已應接不暇，更無法從學校制度、教師培訓、家長工作上作介入。

社會對於醫生及專職治療人員的需求十分大。根據統計，每 10 萬名市民中，只有 7.2 名言語治療師；輪候青少年及兒童精神科需時至少 18 個月。專職人員的缺乏，以致很多學校都沒有校本治療服務（只有部份治療範疇有校本服務），學校需要向非政府機構購買治療服務，每每只能以價低者得的方式作購買，惟非政府機構或私營服務機構所提供的服務的收費水平似乎不受監管，其服務亦沒有任何認證或質素的保證；家長亦需要自費外購服務，需要面對沉重開支。教育、社會服務及醫療系統的權責，未能整全協調。

### 7.2 教師培訓、資歷要求及支援政策

**7.2.1 協助教師做好支援特殊教育需要學生的工作：教師培訓及資歷要求**  
要做好支援特殊教育需要學生的教育工作，關鍵之一在於教師有專業知識及能力推行，客觀上做得來，以確保學生獲得融合教育的好處。在這一點上，政府的政策至為重要。

我們建議，應分階段建立任教特殊教育需要學生的教師之資歷認證機制，讓教師有一個清晰的培訓系統，一方面保障特殊教育需要學生獲得適當的照顧，另一方面亦為教師提供自我裝備的良好機會，舒緩因照顧特殊教育需要學生而引起的任何困難及衝突。

長遠而言，教師須完成特殊教育培訓，才可教授有特殊教育需要的學生。建議資歷規定如下：

- 未持有特殊教育專門或相關學位的教師，須完成指定培訓，並取得證書；
- 豁免完成特殊教育培訓：任何不持有特殊教育專門或相關學位的教師，如令教育局相信他在〔條例實施日期〕之前，他已從事與特殊教育相關的工作最少指定年期，則該人獲豁免完成特殊教育培訓。

政府宜先以行政措施要求老師達到上述資歷目標，並在長遠而言以立法作為最終目標。

培訓方面，除目前沿用的短期訓練模式外，宜循以下方面加強：

- 大專院校開辦職前教師培訓課程加入融合／特殊教育為核心單元；
- 對於在職教師，提供支援配套：
  - 向在職教師提供更多誘因，如獎學金和晉升機會，鼓勵教師接受培訓；
  - 採取帶薪培訓模式，政府提供資助讓在職教師接受為期一年（建議）的課程，為每所學校培養負責特殊教育工作的中堅；
  - 舉辦校本培訓，邀請教育心理學家等專家到學校進行訓練，以解決教師因繁重工作而未能離校參加培訓的問題；
  - 教育心理學家及相關專職人員到校與負責特殊教育需要學生的老師研究個案，因應學童的最新情況、學校的環境及其他實踐上的問題，提出適切的方案，遠較僅教授理論或普遍情況的工作坊效用更大，故此，這些會議及討論也應計算入培訓時數之中。

#### 7.2.2 協助教師做好支援特殊教育需要學生的工作：其他配套措施

除了培訓之外，教師要做好融合教育工作，需要大量專業支援和其他資源，例如：

- 改善師生比例，減少每班人數，令教師有更大空間處理學生的個別需要；
- 設立專業訓練的教學助理職位，協助教師處理較複雜的教學情境或個案；
- 在行政上，每校都應設有受過相當程度的專業訓練的特殊教育需要統籌主任，統籌教學資源、校內培訓、個別教學專案等工作；
- 為學校提供足夠的專家支援，包括教育心理學家、職業治療師、社工等；
- 為特殊教育需要學生所需要的設備、器材及其他輔助安排，向學校提供足夠的財政支持。

### 7.3 特殊教育統籌主任

建議新增校本的融合教育統籌主任(Special Educational Needs Co-ordinator，簡稱 SENCO)職位，相關的條件及職責如下：

- 監督學校的特殊教育需要政策的日常運作；
- 統籌及發展為有特殊教育需要學生提供的服務；
- 就有特殊教育需要學生的事宜與教師、家長及其他專業人士聯絡；
- 向學校管理層、教職員及家長提供意見、支援及統籌教師及家長的培訓工作
- 管理所有有特殊教育需要學生的紀錄。

我們認為，如要具成效，特殊教育統籌主任應相等於一位高級學位教師(S.G.M.)(中學) 或小學學位教師(P.S.M.)(小學)，這樣才能吸納具能力及有經驗的教師，及有充足權責以統籌校內有關支援特殊教育需要學生的工作。相關資歷要求上，則除了一般高級學位教師要求外，這位老師應當已接受相關的專業培訓，即包括基本教師培訓及特殊教育的專業培訓。

除統籌主任外，學校校長及管理層也應熟悉特殊教育需要學生的情況，包括課程發展、教學安排、多專業協作等，並應帶動學校制度和文化的，加強支援不同需要的學生。

### 7.4 社會工作者

社會工作者擔當學校與學童及家長之間的重要橋樑。現時全港四百七十間中學均設有來自非政府機構的駐校社工，協助一些在學業、社交或情緒發展上有困難的學生，使他們能夠把握學習機會，發展潛能，為成年作好準備。很多時候，特殊教育需要學生遇到的不單是學習上的問題，更是社交困難及行為問題；家長亦可能因特殊教育需要子女而與學校出現衝突。故此，社工從中作調解，並因應情況為不同對象提供輔導十分重要。適度增加社工人數，既可舒緩前線社工的工作壓力，更有效促進學生、家長與學校的關係。同時，應加強對社工在特殊教育需要範疇的培訓工作。

### 7.5 教育心理學家

建議增加教育心理學家的人數，由現時 200 位增至 400 位，將教育心理學家對學校的比例改善至 1:4，既減輕教育心理學家的工作負擔，亦能加強對特殊教育需要學生的援助。而教育心理學家的介入層面而應從個案介入，推展至中層及宏觀介入，協助學校制訂完整的支援特殊教育需要學生政策及服務。

### 7.6 醫生及專職治療人員

我們建議大幅增加專職人員數目，包括增加相關專業的大學學位、增設相關職位等，改善現時專職人員不足的情況，及能改善服務的輪時候情況。

## 8 資助模式及財政

### 8.1 現況

有特殊教育需要學生由〇八/〇九學年的 17,560 位增至一三/一四學年的 33,830 位，上升了 92.7%，同期的融合教育開支由〇八/〇九學年的 8.6 億增至一三/一四學年的 10.8 億，只上升了 25.5%，完全不成比例及未能滿足實際需要。

在現行的制度中，特殊學校的資助，已包括專職治療師，並由學校治療師直接提供服務，不需作外購服務。然而於融合教育的主流學校，學習支援津貼撥款的運用，卻包括多方面的支援工作，包括聘請學校教職員、外購治療服務、社交訓練、額外補課等。學習支援津貼並非專款專用，增加監察的困難，加上金額其實不足以應付上述各項開支，治療服務的開支也遠高於其他項目，對於學校的運用及學生的權利保障，有所限制。

基於現時的「個別計算，整體運用」的政策，及上述的款項目標不清晰的情況，實是無法有效監察資源的運用，是否全數用於特殊教育需要學生身上。再者，在資源不足的情況下，竟在 2011/12 年度有 45 間學校將用不完的學習支援津貼款項回撥給政府，實是欠缺適當指引供學校好好運用。

### 8.2 原則

法例本身不能列明財政資源的建議，但在實務上如能完成本建議書內的相關建議，已是需要財政的投放。而理想的政策應按需要而提供資源，及定期檢討為融合教育分配的資源，以期確保能應付有特殊教育需要學生的需要及這類學生人數上升的趨勢。

設立及落實財政撥款的監察機制，確保學習支援津貼及相關資源運用於支援有特殊教育需要的學生；及要將支援政策及收支明確列在學校年度計劃及報告中，並公開予社會人士得悉及作公眾監察。

### 8.3 專職治療與教育服務資助模式劃分

建議將專職治療服務的資助及教育本身的資助劃分，基於不是所有學生需要治療服務，撥款制度應按學生需要而提供相應治療，相應的治療服務需要與醫療或社會服務體系協調，並全面按學生的需要而提供相關服務。學校的教育服務層面則沿用現時的機制處理，此舉可以更清晰資源的投放目標及能專款專用，便於管理及清晰權責。

#### 8.4 人手編制

除學習支援津貼的整筆撥款以外，我們建議在人手編制上應作出調整及規劃，此舉能從根本地解決教師工作量及照顧特殊教育需要學生面對的兩難情況。在多年前的融合教育先導計劃中，當時的計算，是以每接收一定數量的特殊教育需要學生，便可獲人手編制上的調整，如增加教師或教學助理。政府可參照此模式，或以接收特殊教育需要學生可以收生加權，即例如每接收一名特殊教育需要學生，可替代兩個學位；小班教學政策亦應適用於特殊教育需要學生的支援政策中。這些方式均能為學校提供更大支援，是在撥款制度以外作出改善。



## 9 統計數據及政策規劃

### 9.1 現況

現時欠缺全面統計數據，難為支援服務作出預測及短長期規劃。沒有統一資料庫，致各個與特殊教育需要學生的部門，相關的統計資料不一，包括醫院管理局、衛生署、社會福利署、教育局等的部門。更甚的是，有不少數據及資料，政府不願公開，懷似怕被公眾監察，此等資料包括：分區特殊教育需要學生數字，特殊教育需要學生在三層支援架構下的分佈、特殊教育需要學生在中學三個等級學校 (banding) 的分佈等。

### 9.2 設統籌部門及作政策規劃

基於特殊教育需要學生需要多層面的支援，包括教育、醫療、社會服務，及其他相關部門，建議設統籌機關，與第 3.4 及 3.5 段的跨部門及早識別的統籌工作及中央資料庫相通。在此項目的統計數據，不是指將個人資料公開，而是指就全面的特殊教育需要學生的統計資料。這些統計數據包括特殊教育需要學生的人口、不同特殊需要類別分佈、分區及學校分佈、特殊需要程度(即如三層支援架構的分類)等資料。此等資料可為支援服務及政策作出有依據的短長期規劃，同時更作公眾的監察。

## 10 申訴機制

### 10.1 現況

現時教育局設立一個三層架構的調解機制：校本機制、教育局調解及個案研究小組，協助學校和家長解決分歧。根據《教育條例》，學校必須制訂處理投訴的機制，一旦接獲特殊教育的投訴個案，將按機制及程序而處理；而當教育局收到有關學校的書面或口頭投訴，則會紀錄及立案，按需要而決定由局方直接處理或交由校本處理。假如若學校和投訴人未能達成共識，學校或投訴人可將個案遞交所屬的教育局區域教育服務處，由局方安排調解會議，以期達成和解；如問題仍然未能解決，局方將委任不同界別的人士，包括家長、教育界人士及其他專業人士，如醫學界代表、法律界代表、教育心理學家、社工界代表等，以個案研究小組形式徵詢意見。

事實上，由於相關投訴個案主要牽涉學生及家長與學校之間的衝突，校本處理存在著角色衝突，並非理想的處理方法。然而根據數字，教育局調解及個案研究小組數字極低，大量個案僅由校本處理。同時，平機會處理上亦相當被動。不少家長因考慮到子女仍需要留在學校，為免卻麻煩而對進行投訴也遲疑。

### 10.2 設獨立申訴機制

建議成立一個獨立部門及投訴機制，專責處理與特殊教育需要有關的申訴個案，在運作成熟後，更可推展至其他教育政策及服務範疇。此機制除保障學生及家長權益外，更重要的是能確保每個個案都得到公平公正的處理。獨立部門可以作為跨政府部門之間的中介，避免因為個案因涉及不同部門，出現協調困難的情況，令個案處理無門。獨立部門的運作，可以參考申訴專員公署或平等機會委員會的模式，惟此部門須以具有法律地位及效力為目標。此部門乃可處理主流學校及特殊學校的相關申訴。

申訴機制亦應包括機制的檢討程序，以持續檢討及改善投訴處理機制，並在有需要時諮詢各持份者收集相關資料，以確定各項安排的成效。設立完善之申訴制度的同時，政府應採取更多措施，積極推動家校合作和加強公眾教育，以加深公眾對支援特殊教育需要學生的理念及措施的認知，從而協助減少誤會和糾紛。

## 11 確立學生和家長參與

### 11.1 現況

現時的家長支援及家校溝通不足，學生及家長在參與於制訂教學安排的討論中處於被動及不被重視，甚至學生及家長對於自身處於三層支援架構中的哪一層也不清楚。同時，在政策制訂過程，學生和家長的參與極低。

### 11.2 確認學生及家長的參與權利

政策及法例上理應確立學生和家長的參與權利，這是基於尊重他們的第一身需要及表達意見的權利。就評估、選校、個別學習計劃的安排，皆應有知情權、參與權、確認權、監察權。如就特殊教育支援服務的安排出現問題，學生及家長也有申訴權。學生及家長也有權要求評估、重新評估或檢討他們子女的教育需要。此外，在對學生的教育服務以外，需要有恆常對的家長的支援和培訓。

家長及學生可參與法定諮詢組織，該等組織應將討論項目透明及公開。就重大的政策改變，亦應廣泛諮詢有特殊教育需要的學生和家長。同時，應加強公眾教育，以推動平等教育的精神實踐。

## 12 附錄：參考資料

1. 立法會：融合教育小組委員會報告
2. 立法會：審核 2014-15 開支預算管制人員答覆
3. 教育局：全校參與模式融合教育運作指南
4. 香港：殘疾歧視條例
5. 香港：教育條例
6. 平等機會委員會：融合教育制度下殘疾學生的平等學習機會研究
7. 聯合國：殘疾人士權利公約
8. 聯合國：兒童權利公約
9. 聯合國：薩拉曼卡宣言
10. 英國：特殊教育需要及殘疾法案
11. 英國：兒童及家庭法案
12. 英國：平等法案
13. 英國：教育法案