

香港特殊教育學會 呈交 立法會教育事務委員會 融合教育小組委員會 2014 年 4 月 23 日 (星期三)會議 - 討論「為有特殊教育需要的學生提供個別學習計劃」意見書

香港特殊教育學會討論為有特殊教育需要的學生提供個別學習計劃意見書

香港特殊教育學會就會議議題提出有關香港「為有特殊教育需要的學生提供個別學習計劃」向融合教育小組委員會提出以下意見：

1. 「個別學習計劃」稱謂及定義

融合教育小組委員會今次會議探討的題目「個別學習計劃」(融合教育小組委員會，2014a)，本地有關文獻出現的中文名稱是會有多個不同的稱謂，不同稱謂背後其實是包含著不同的意義，值得小組委員會日後再詳細探討。而委員會英文議程題目是 **Provision of Individual Education Plans for Students with Special Educational Needs (Subcommittee on Integrated Education, 2014)**，所用的 **Individual Education Plans** 簡稱為 **IEP** 是特殊教育(下簡稱為「特教」)界較為普遍使用而較少爭議的學名，透過 **IEP** 為已定義是有特殊教育需要(下簡稱為「特教需要」)的學生(下簡稱為「特教生」)而設計及撰寫的教學計劃，內容主要是建基於該特教生在學習上的困難，提出學校是可以怎樣全面地幫助同學克服這些困難的實際方案及方法，其中更會建議針對學生的特教需要和針對科本教學的建議。例如：一個肢體障礙同學會因為能力上的差異在不同科目或環境都需要有不同的調適，透過 **IEP** 全面的考慮，可以幫助同學能儘量如一般同學進行常規的學習。而一般 **IEP** 在特教界的應用，並不單會局限於融合生，而是泛指所有已被評估為有特教需要的學生，包括就讀於特殊學校的同學。

2. 文獻分析

秘書處所預備的文件已詳細描述了三個對特殊教育服務認真處理的國家或地區的立法資料(立法會秘書處資料研究組，2014)，他們立法也基於獨立的特殊教育法規或監管學校的法則，用以保障特教生接受到他們需要的教育服務，這亦是整體社會對特教生所作出的承諾，透過有系統 **IEP** 規劃及執行，是有一定質素的保證。相對地立法的原意，其實亦同時承認了進行特教教學是很容易迷失方向，立法原因不言而喻！然而這些國家或地區的特教發展已是相當蓬勃，可以想像到特教發展並未完備的地方如香港，在處理特教生時迷失方向的機會更加高。

秘書處的文件並未提及的是內地政府也早於一九九四年在所訂立的《殘疾人教育條例》(國務院辦公廳，1994)內已訂下「實施個別教學」的建議。而國務院法制辦公室更於二零一三年頒佈《殘疾人教育條例(修訂草案)》(國務院法制辦公室，2013)，當中「規定學校要與家長協商，針對殘疾學生的特點制定個別教育計劃，有針對性地實施教育和評價(第十九條)」。而澳門特區政府亦早在一九九六年訂立有關特殊教育制度第 33/96/M 號法令第十二條(澳門特區政府，1996)，訂出「個別教學計劃」應包括什麼內容，其中第十四條更訂出個別教學計劃

制定之期限為「制定及核准每個學生之個別教學計劃及教學活動大綱之期限，為註冊後或發現有特殊教育需要後之三十日」，與台灣的處理頗為接近。不能否定的事實是絕大部分對特教生照顧積極的地方，是會透過立法執行 IEP 去保障特教生的教育權利。

3. IEP 立法對特殊教育的貢獻

IEP 為何會受到不同國家及地區的重視？從本地嚴謹地執行 IEP 經驗的總結所見 (容家駒, 2006), 有質素的 IEP 規劃及執行, 一切學與教的活動是會以特教生的需要為中心, 配合一套能涵蓋或適合所有學生的能力及不同殘障程度的課程內容, 作為 IEP 內學習領域或科本教學部份選取合適學習目標的數據庫, 而課程亦須附帶一套有效的基線評估系統, 去評估所有特教生能力的學習起步點, 這些都是 IEP 規劃的核心元素及價值。在執行方面, 還要有一套正向個案管理的經營系統, 加上完善的團隊協作, 能處理極大個別學習差異的課堂教學, 並會基於 IEP 所列出的明確目標, 去監察及檢討特教生的進度, 並於 IEP 完成後向家長匯報, 而多年經營 IEP 內容便成為學生的學習歷程檔案, 長遠更成為特教生生涯規劃的藍本。加上整個 IEP 過程也積極地提供家長參與的機會, 家長很自然成為了學校的伙伴, 而學校的專業團隊本身亦會不斷作出檢討及跟進, 在不同的轉銜點會為學生作出轉銜處理準備, 團隊更會有自省能力為有需要的議題作出專業發展, 這些構成 IEP 立法後成功執行的元素, 是廣泛從上述國家、地區及本地有關 IEP 執行的文獻得來的結論, 在官方今次提供的文件則隻字不提。

其實本地亦有不少成功的經驗, 可從這些受惠於本地有系統而嚴格執行 IEP 學校的家長, 對他們 IEP 的經歷及感受得出總結, 其中一個較重要的體會, 是學校如何透過 IEP 的推動, 與家長訂立的契約及承諾。契約及承諾的執行及完成加深了學校與家長之間的互動及不同程度接觸, 亦明顯地增加了家長的參與及信任。而互動更加强了無形的家長教育, 對推動家長積極參與及對特教知識質素提升起了很大的鼓舞作用。嚴格執行優質的 IEP 除能建立良好的家校合作關係外, 更重要是訂立 IEP 的過程使家長重新認識自己小朋友的能力, 在 IEP 歷程之中重新建立自己對處理特教生的信心, 從而更有方向地、有目標地及有系統地掌管小朋友的發展潛質, 家長再不單是倚靠外力去照顧小朋友的需要, 這正是從不同地區 IEP 立法後, 速使特教生的家長組織更成熟地成為了自助組織, 去尋索特教生更有效的資源, 而不是滿足於文字上能交代的現況, 這才是一個有遠見文明社會尋求長遠解決支援特教生更有效的發展方案。在此只能向知難而行但對特教生有承擔的國家及地區作出崇高致敬。

4. 特教生需要保障的原因

轉換另外一個較商業化的角度去探討 IEP 是否需要立法。作為消費者, 香港有商品說明條例去保障消費者對誤導性遺漏的失實營業行為作出追究, 而最近的修訂亦將服務行業包括在內 (香港海關及通訊事務管理局, 2013), 對於不良經營手法, 如: 旅行團行程表的誤導性也受到法例保障。對於我們香港的特教生, 作為教育服務的接受者, 學生及家長在知識層面上是很難

對學校所提供服務優劣作出專業的評價，而學校本身亦由於專業上的培訓及教育局支援的不足，亦會容易成為一個迷失方向的群體；但學校服務優劣最終問責的單位相信是教育局，在教育局力推的融合教育政策之下，教育局是責無旁貸需為政策上的失誤作出最終的承擔。立法規管IEP的執行，當然會像X光機一樣把所有問題透明化，作為最終被問責的官方，教育局反對立法的態度及立場是可以理解的。

香港融合生的現況相對鄰近地區，目前是完全未有為他們應得到有質素的專業服務作出承諾或保證，甚或基本支援服務質素的保障，例如：現在一刀切的資助額是否足夠支援這些同學的實際需要？這還沒有一些實質的研究作出中肯的評價。其實官方並無否定撰寫IEP的需要，教育當局亦肯定了現時能獲取二萬港元資助額的融合生，校方是有撰寫IEP的需要的，這做法表示官方對IEP是有正面的肯定。但獲較低一萬港元資助額的融合生校方便沒撰寫IEP的必要，這是否表示學習問題較為簡單便不需要向受益人，包括家長交代？一萬港元資助額的融合生究竟是接受了甚麼服務？這種思維是等同對病情較輕的病人，醫生便不需交代病歷及處方，這會否構成不平等的待遇？官方今次會議提供的文件對撰寫IEP的立場是「學校根據其專業判斷……與教師及專業人士共同參與訂定及檢視學生個別學習計劃的推行」(第11段，教育局，2014)，這當然是一個更不負責任的處理建議，現時本港不同程度的大專師資培訓，也沒有一個是全面針對「個別學習計劃的推行」的課程去帶動學校這方面的專業判斷，在培訓不足的條件下學校如何能作出專業判斷？試問沒有承擔的領導，還要學校承擔政策失誤的後果，正是融合教育政策執行以來所累積而成災難性後果的主因。歸根究柢目前IEP的內容及質素的保證，最終的問責是應由教育局去承擔，這亦可能是局方努力阻止立法的背後原因！轉用當局常向學校宣傳的正向思維分析，如當局能從外地豐富有關IEP立法執行的文獻認真地探究立法的優劣後果，持平地去分析IEP對整體特教服務的影響，而不單是用負面的例証以偏概全地去抹黑了立法後的影響，會是一個更負責任、更有遠見及對香港長遠有可持續發展的方法。

5. IEP 立法長遠對特教生的影響

且用一個簡單的比喻，去概括 IEP 能發揮的功能。IEP 可視為是同學的學習導航系統，學校的專業團隊會因應同學的特教需要設計出切合同學克服學習困難的行程，計劃便是每一年學校對這個行程作出的紙上承諾，有認真設計及執行過這個為同學安排行程的專業同工及家長，便會理解到「認真」規劃及執行 IEP 行程的美妙，明確的學習導航系統便會如航海圖一般繪畫出達到同學學習目的地的路線圖，路線圖提供了追查所實施計劃的方向及方法是否有效，IEP 內承諾的教學目標、學習特性及進度是否合理也會一目了然地呈現出來，相關的人及事，包括家長對學習目標及歷程會有清晰的理解，家長亦可以知道如何能配合學校的教學，從而定出合理的期望及家人配合的處理。

香港教育學院 2012 年為平等機會委員會完成的「融合教育制度下殘疾學生的平等學習機會研究」亦建議學校「為每個確診 SEN 學生訂立專門及長期的 IEP，以保障他們有適切的學習安排的權利」(平等機會委員會及香港教育學院特殊學習需要與融合教育中心，2012)。融合

教育小組委員會在過去一年在整個檢討所探討的議題內容，及從不同團體或個人所收集到的意見，也是為了查找融合教育更有效的方案，很容易理解到 IEP 是一套針對這些議題去確保特教生的學習，是得到基本尊重及有系統的處理方案。

從上述不同執行 IEP 經驗所見，保障特教生的權利已是一套落後及短視的概念，若然深入去探究這些有為 IEP 立法地方的特教發展，他們更能從立法後的執行過程中，去汲取可以如何在複雜的教育系統中為滿足這些同學的特教需要去做得更好，除了提升前述在 IEP 規劃中不可缺少的元素外，這些國家及地區並會同時修訂法例的內容，去配合時代及知識轉化所帶來的改變，很明顯這些地方近廿年的特教質素是有明顯的改善，而香港則停頓在「校本專業處理」的口號上！IEP 立法作為起步點是一個有系統並能長遠有方向地帶動整個香港的特教發展的規劃方向，立法嚴格執行 IEP 只是一個開始，從過去融合教育小組委員會會議內不同持分者所提交的意見，家長代表及團體所吐苦水的總結（融合教育小組委員會，2014b），若然當局還堅持我們特教生的需要及權利是已有足夠的保障，是一個不負責任且無遠見的看法，過去特教政策的失誤，如：局方對師資培訓的破壞及以培訓人數作為交代的設計，已使香港的特教發展進入了一個知識萎縮時期（香港特殊教育學會，2014）。若然當局把自己處理不好的政策，將最終問責的責任交予學校去承擔，更顯示出當局是無誠意去守護照顧這些孩子的需要，局方對 IEP 立法所採取的負面態度，更應是立法會要為這些孩子的權益去考慮立法的理據及原因。

立法除了能為千瘡百孔的融合教育/特殊教育政策改善介入策略之外，實為整體社會容易取得共識及有長遠發展的一個處理方案。立法規管有系統 IEP 的執行，會保證了每一個特教生都會有一個為學生個人的學習需要及特性而設計的支援方案，從本地、外地文獻、局方及本地業界的實踐，已有不少持之以恆有效的 IEP 例証，可作為設計有質素的 IEP 及推動立法的參考，而 IEP 近年在個別特殊學校的積極處理，帶來了特殊教育界「學與教」的改善及進步，亦引証有嚴謹規劃 IEP 的個案，會更清晰地顯示到支援的方向是否正確及有效，而過程亦產生了對 IEP 目標實踐的舉証。這些正確及有效的舉証正好為業界的知識承傳及未來教師培訓提供了重要的素材。反之缺乏了這些學習導航系統的指引，特教生所走的行程，尤其是在缺乏高專業水平的督導下，是很容易迷失方向，更沒有可翻查同學曾經走過的路去查找同學潛能未能完全發展的原因，而 IEP 亦可幫助家長理解學校已規劃的支援並加以配合。更現實的是如 IEP 概念是得到本地不同持分者，包括官方的認同，在立法及執行上是較容易得到共識的。

6. 學會建議

從融合教育小組委員會過去一年所收到對特殊教育關注及重視團體的意見，包括家長團體的建議，IEP 的推動是一個較有系統去梳理及改善融合/特殊教育的起步/切入點。而更重要的是教育局在理念上亦認同 IEP 背後的理念，在政策上亦有規定為有較複雜的特教學生規劃 IEP 的要求，本學會對 IEP 立法的考慮是基於立法的過程，可幫助局方在思維及資源撥備上能確保未來教職員專業培訓到位，而學校亦能獲得相應為處理學生差異而設的特訂職位，從而能訂出協助學校更有系統及明確處理 IEP 的程序。因此本學會懇請融合教育小組委員會能向立法會建

議探討 IEP 立法的部署，並同時要求局方梳理及重新設計一套目標為本執行 IEP 的行事程序，並附帶有家長參與檢討成效的跟進機制，以保障有特教需要學生所接受到的教育及服務，是得到應有的照顧。

最後，IEP 政策執行對負責支援特教生持分者的知識及能力有提升作用之餘，也能還特教生及他們家長一個公道且有質素保證的教育體系。

香港特殊教育學會

二零一四年四月廿一日

參考文獻

立法會秘書處資料研究組(2014)。《資料摘要：台灣、英國及美國的全納教育法例》。香港：立法會於。2014 年 4 月 18 日取自

<http://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1314in15-legislation-on-inclusive-education-in-taiwan-the-united-kingdom-and-the-united-states-20140417-c.pdf>

平等機會委員會及香港教育學院特殊學習需要與融合教育中心 (2012)。《融合教育制度下殘疾學生的平等學習機會研究》。香港：平等機會委員會。於 2014 年 4 月 18 日取自

http://www.eoc.org.hk/EOC/Upload/ResearchReport/IE_cReport.pdf

香港海關及通訊事務管理局(2013)《2012 年商品說明條例：不良營商手法修訂條例(執法指引)》。香港：香港海關及通訊事務管理局。於 2014 年 4 月 18 日取自

http://www.customs.gov.hk/filemanager/common/pdf/pdf_forms/Enforcement_Guidelines_tc.pdf

香港特殊教育學會 (2014)。《向立法會「融合教育小組委員會」提交香港融合教育的文件：教師支援有特殊教育需要學生的能力、專業發展及培訓》。香港：特殊教育學會

(http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/ed/ed_ie/papers/ed_ie0114cb4-312-2-c.pdf)

國務院辦公廳 (1994)。《國務院第 161 號令(殘疾人教育條例)》。國務院辦公廳。於 2014 年 4 月 18 日取自 <http://big5.wuxi.gov.cn/zfxxgk/szfxxgkml/zcfg/gjfl/5953676.shtml>

國務院法制辦公室(2013)。《殘疾人教育條例 (修訂草案)》。國務院法制辦公室。於 2014 年 4 月 18 日取自 <http://www.gov.cn/gzdt/att/att/site1/20130227/7845c4419ca71297c4d202.doc>

容家駒 (2006)。〈學校本位課程發展：兩所中度智障學校的歷程〉載於《香港特殊教育論壇》，第八期。香港：特殊教育學會。

教育局 (2014)。《立法保障有特殊教育需要的學生》香港：教育局。立法會融合教育小組委員會 2014 年 4 月 23 日會議資料文件，立法會CB(4)586/13-14(01)號文件。於 2014 年 4 月 18 日取自 http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/ed/ed_ie/papers/ed_ie0423cb4-586-1-c.pdf

融合教育小組委員會(2014a)。《融合教育小組委員會 2014 年 4 月 23 日修訂議程》。香港：立法會融合教育小組委員會。於 2014 年 4 月 18 日取自 http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/ed/ed_ie/agenda/ie20140423.htm

融合教育小組委員會 (2014b)。《文件:意見書及政府當局的回應》。香港：立法會融合教育小組委員會。於 2014 年 4 月 18 日取自 http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/ed/ed_ie/papers/ie_d.htm

澳門特區政府(1996)。《第 33/96/M號法令》。澳門:澳門特區政府。於 2014 年 4 月 18 日取自 http://bo.io.gov.mo/bo/i/96/27/declei33_cn.asp

Subcommittee on Integrated Education (2014). *Revised Agenda for Meeting on 23 April 2014*. Hong Kong: Legislative Council Subcommittee on Integrated Education. Retrieved 18 April, 2014, from http://www.legco.gov.hk/yr13-14/english/panels/ed/ed_ie/agenda/ie20140423.htm