

立法會議員張超雄、郭榮鏗
推動特殊教育政策及立法聯盟
就融合教育及特殊教育政策對 2018-19 年施政報告
回應及建議

「推動特殊教育政策及立法聯盟」（聯盟）由立法會議員張超雄及郭榮鏗於 2015 年推動成立，成員有各類關心有特殊教育需要（SEN）學生的持份者，包括家長團體、殘疾人士團體、學者及專業組織等，目的是倡議完善特殊教育政策及推動就特殊教育立法。聯盟分別於 2015 年 3 月及 2016 年 6 月發表政策建議書及法案初稿；新一屆特區政府在去年推出教育 50 億新資源，聯盟亦有提交建議書，建議利用部份新資源，為現行融合教育政策補漏拾遺。

今年，聯盟亦在新一份施政報告發表前，向行政長官遞交一份詳盡的改善建議書（建議書），促請政府盡快改善融合教育及特殊教育政策。行政長官已於 2018 年 10 月 10 日發表 2018/19 年度施政報告，當中有相當篇幅提到如何改善融合教育政策及加強支援 SEN 兒童及相關持份者的措施。

聯盟認為，雖然近年政府推出不少關於與 SEN 兒童有關的新措施，以顯示其關注，但這些措施始終未有針對現存的問題核心，操作細節亦難以全部落實，從而影響成效。就今次施政報告有關改善融合教育政策及加強支援 SEN 兒童及相關持份者的措施的建議，聯盟有以下回應：

1. 於「到校學前康復服務計劃」增加言語治療師及社工編制（施政報告段 224）：

聯盟對於政府提出於「到校學前康復服務計劃」增加言語治療師及社工的編制表示歡迎，惟由於「到校學前康復服務計劃」已經恆常化，計劃名額逐步由 3,000 個增加到 7,000 個，政府必須盡快交代新增的言語治療師及社工編制細節，如新增編制是會用於應付計劃名額的增加，抑或是提升言語治療師及社工對 SEN 幼童的比例等。

2. 於公營普通學校開設校本言語治療師職位（施政報告段 170）：

聯盟歡迎政府在 2019/20 學年起，分三年在公營普通學校開設校本言語治療師職位，讓學校組成群組聘請校本言語治療師，協助有言語障礙或其他 SEN 學生，並認為此措施有助於主流學校就讀的 SEN 學生較快獲得復康服務。可是，曾有主流學校的聽障學生被教育局以「與學習支援津貼為雙重福利」的原因，被拒使用加強言語治療津貼，聯盟擔心同樣情況會出現。鑑此，教育局宜盡快交代細節，並同時容許有言聽訓練需要的學生獲得支援服務。

3. 重整學習支援津貼、小學加強輔導教學計劃和融合教育計劃，按學生需要提供常額教師職位和津貼；提升第三層支援津貼額；提升特殊教育統籌主任職級（施政報告段 170）：

雖然重整學習支援津貼其中一個重要改善，是吸納了小學加強輔導教學計劃（加輔計劃，又稱「小強班」）為學校增加編制教師做法可取，惟若學校累計津貼額達 60 萬元，須扣減 36 萬元津貼額，方獲得增加編制教師，此舉變相將部份津貼金額硬性規定用作增設教席，而不能作其他用途；同時因維持津貼上限，兩者互相抵銷後，反而局限了津貼的可用範圍和靈活性，例如聘請教學助理做抽離小組教學、功課輔導，或購買支援服務。事實上，「小強班」的優點是由專任老師專職專教 SEN 學生，並作抽離的小班教學，不但有助 SEN 學生的學習，也有助教師管理班務。聯盟反對為學習支援津貼設上限及取消「小強班」，認為政府應取消扣減津貼的規定，讓學校有較充裕的資金運用在支援 SEN 學生學習的地方；及維持現時「小強班」有較少的師生比，能夠小班教學、集中應對 SEN 學生的需要之做法。

至於所獲增加的編制教師，聯盟擔心在現時教師教擔沉重的情況下，他們獲聘後並非專注教 SEN 學生。局方應該訂定指引，以規管因學習支援津貼而增加的編制教師之入職條件、工作範疇與職權，確保增聘的人手確實是分配在支援 SEN 學生身上。

在提升特殊教育統籌主任(SENCo)職級方面，聯盟歡迎有關建議，因為 SENCo 的職權是管理校內所有 SEN 學生個案，按需要為 SEN 學生安排學習支援及復康訓練，提升職級有助肯定前線同工的努力，及穩定教師團隊。然而，SENCo 職級的提升不應只限於獲得一定津貼金額以上的學校，而是應推展至所有 SENCo。另外，現時給予教師的 SEN 培訓仍遠遠不足，不但未能為 SEN 學生提供較合適的援助，更令前線教師感到困惑及無助。聯盟認為局方應加強教師培訓，並為學校提供額外支援，例如增加代課津貼等。同時，局方宜為學校提供指引，訂立進入學生支援組的教師之條件，確保教師有足夠知識及經驗支援 SEN 學生。

此外，施政報告指會將第三層支援津貼金額，由現時 2.8 萬元提升至 6 萬元。現時，學校須為屬於第三層支援級別的 SEN 學生制訂個別學習計劃(IEP)。惟礙於種種限制，學校難以為所有第三層支援級別的 SEN 學生提供 IEP。而現行政策下，SEN 學生的支援級別由學校決定，故此很多本應屬於第三層支援的學生，因種種原因而僅被定義為第二層支援類別，除了令這些學生得不到相應支援，更不獲得應有的學習支援津貼。

聯盟認為，局方應制定指引，清晰說明九個 SEN 類別及其在每一級別程度的操作定義，讓學校能掌握分類的方法，特別是應根據學生的障礙程度，而非以其學業成績而定，從而更貼近 SEN 學生的需要。長遠而言，局方應制定機制，規定決定 SEN 學生級別的人員，以及為教師及其他前線同工提供更多培訓及支援，以了解分級類別，盡量確保 SEN 學生的所屬支援級別準確，獲得更有效的學習。

進一步而言，聯盟認為局方應制訂措施，包括津貼的使用指引、監察津貼使用情況的具體步驟，並定期公開使用及監察報告以增加透明度，及設立獨立申訴機制。還有，局方也應為學校推行融合教育設立專項外評，此等措施一方面既增加透明度，確保津貼有效運用在協助 SEN 學生身上，同時也能盡快知悉學校在運用津貼時所遇的困難，從而提供協助及改善措施，並且為家長盡快提供協助。

4. 教育局及社會福利署加強學前康復服務營辦機構與小學之間的資料傳遞機制（施政報告段 226）；

現時 SEN 學生在其學校及治療方面的資料轉交機制並不完善，未能好好建立一個關於 SEN 學習及復康的完整資料庫。許多家長坦言每次升學或轉校要「重頭講故事」給學校知道，窒礙兒童復康進展。事實上，今年審計報告也指出相關不足。雖然施政報告提出加強學前康復服務營辦機構與小學之間的資料傳遞機制，惟措施欠缺具體內容，同時無法確保於處理 SEN 學生於升學或轉校等情況下，資料順利轉交予相關專業人士及學校。**聯盟認為政府應盡快交代細節，確保有關資訊有效傳遞**，協助 SEN 學生的學習及復康進度、家長的知情權以及協助學校及其他前線同工提供有效支援。最理想的做法，自然是建立中央資料庫，確保所有持份者的需要。

聯盟於施政報告諮詢階段曾經提交一份詳盡建議書，我們認為有關建議能夠重大改善現時對 SEN 學童的康復訓練和學習支援，惟對於政府完全未有於施政報告提出相關改善建議表示遺憾。就此，我們促請政府就以下建議盡快作出跟進：

- 恢復兩年制特殊教育教師培訓課程（建議書段 2.2.）；
- 提升三層課程的修讀人數及支援津貼（建議書段 2.3.）；
- 於幼稚園增設特殊教育需要統籌主任（建議書段 2.5.）；
- 識別學校群組並作重點支援（建議書段 2.6.）；
- 向 SEN 學生提供培訓或服務的津助（建議書段 3.1.）；
- 增設分區／校本職業治療服務（建議書段 3.2.）；

- 完善「到校學前康復服務」與「資助康復服務」的銜接（建議書 3.3.段）；
- 增加兒童及青少年精神科服務（建議書 3.4.段）；
- 增加與特殊需要相關的資助學士課程（建議書 3.5.段）；
- 增加對聽障學生的支援，包括為聽障學生提供津貼購買助聽器具維修保養、學習支援及言語訓練、發展手語雙語共融教育（建議書段 4）；及
- 成立「特殊教育需要事宜委員會」（建議書段 6）。

張超雄、郭榮鏗
推動特殊教育政策及立法聯盟

2018 年 11 月 1 日

附件：

《立法會議員張超雄、郭榮鏗、推動特殊教育政策及立法聯盟 就融合教育及特殊教育政策對 2018-19 年施政報告建議書》

立法會議員張超雄、郭榮鏗
推動特殊教育政策及立法聯盟
就融合教育及特殊教育政策對 2018-19 年施政報告
建議書

1. 引言

「推動特殊教育政策及立法聯盟」（聯盟）由立法會議員張超雄及郭榮鏗於 2015 年推動成立，成員有各類關心有特殊教育需要（SEN）學生的持份者，包括家長團體、殘疾人士團體、學者及專業組織等，目的是倡議完善特殊教育政策及推動就特殊教育立法。

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，至今已經 20 年。現行教育制度未有為教師創造合適的教學環境，難以適時支援 SEN 學生，甚至連一般學生也難以兼顧，受害的只會是所有學生，長期的政策失誤只會令整體的教育質素下降。

就此，聯盟分別於 2015 年 3 月及 2016 年 6 月發表政策建議書及法案初稿¹，期望帶動社會討論支援特殊教育需要學生的最理想藍圖。去年，新一屆特區政府推出教育 50 億新資源，聯盟亦有提交建議書，建議利用部份新資源，改善現時融合教育及特殊教育的人手編制、支援人士的薪金待遇和專業培訓等，為現行政策補漏拾遺。

今年，聯盟再次提交建議書，旨在向政府在制訂新一年施政報告時，為改善融合教育及特殊教育的政策制定提供意見。聯盟認為改善措施可循以下方面展開：

2. 增加對前線教師及同工的支援

2.1. 改善「學習支援津貼」

¹ 《特殊教育需要條例草案》證書及法案文本(CertificateandBill)：<https://goo.gl/fj9oNd>

學習支援津貼在 2003/04 學年推出，供學校靈活運用及分配，以支援成績稍遜的小學生或在主流中小學就讀的 SEN 學生²。在三層支援模式³下，每所學校可按錄取的 SEN 學生人數而獲發津貼，津貼額設有上限⁴。在此之前，政府於 1983 年起在小學推行「小學加強輔導教學計劃」（加輔計劃）⁵，向主流小學增加額外人手，以讓 SEN 學生有較好的照顧。

因應學習支援津貼的推行，教育局讓主流小學選擇加輔計劃以外的另外兩種模式⁶。雖然教育局期望參加加輔計劃的學校盡快轉用學習支援津貼，然而不少前線教師坦言，加輔計劃可以增加額外及穩定的人手，較能協助前線教師照顧 SEN 學生。

綜觀近年趨勢，SEN 學生人數每年遞升，不少學校錄取超過 100 名 SEN 學生，但津貼遠不足夠，有 SEN 學生因其學校已申領津貼上限而不獲發放津貼，此舉等同在懲罰那些努力經營融合教育環境的學校，令他們沒有足夠資源支援學生。

政府應盡快檢討新資助模式的成效，及參考加輔計劃的優點再作修訂，令支援津貼更有針對性，從而為學校提供更多及具穩定性的人力資源，讓 SEN 學生得

² 審計署署長第七十號報告書：<https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/counmtg/papers/cm20180425-sp099-c.pdf>。

³ 現時學校採用三層支援模式，因應 SEN 學生的學習困難嚴重程度來分類，以提供適切的支援。第一層(Tier1)的學生需要及早識別及介入幫助；第二層(Tier2)的學生需要有額外支援；第三層(Tier3)的學生則須加強個別支援。摘自教育局〈全校參與模式：融合教育運作指南〉：http://www.edb.gov.hk/attachment/sc/edu-system/special/support/wsa/ie%20guide%20_ch.pdf

⁴ 2017/18 學年的學習支援津貼金額，第二層學生每人為\$13,986；第三層基本津貼為\$167,832，第 7 名起開始每人\$27,972；津貼上限\$1,613,705。摘自立法會審核 2018-19 年度開支預算管制人員答覆 EDB117。

⁵ 加輔計劃透過一系列加強輔導服務，為學業成績稍遜的兒童提供教育，當中包括在小學開設啟導班，啟導班於 2000 年改名為加輔計劃，計劃對象為學業成績稍遜的學生、有智力障礙的學生和有特殊學習困難的學生。加輔計劃下，小學編制得以增加額外教師，而且每名額外教師均獲提供班級津貼。摘自立法會政府帳目委員第七十號報告書：https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/pac/reports/pac_rpt_70.htm。

⁶ 除了直接由推行加輔計劃轉為申領學習支援津貼外，教育局也為學校提供下列選擇：(a)混合模式由 2003/04 學年起，循加輔計劃獲得支援的學校獲准採用混合模式，即每所學校可保留 1 名加輔計劃教師，同時每年可獲發上限為 35 萬元的學習支援津貼；及(b)過渡模式過渡模式在 2009/10 學年推出，方便學校轉為申領學習支援津貼。每所學校最長在 6 個學年內可保留 1 名加輔計劃教師，同時每年獲發上限為 60 萬元的學習支援津貼。在過渡期內，學校可在任何一個學年轉為申領學習支援津貼，但不准轉回混合模式。摘自審計署署長第七十號報告書：<https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/counmtg/papers/cm20180425-sp099-c.pdf>。

到更佳照顧。具體而言，聯盟認為應取消現時津貼設上限的做法，金額須按學校錄取的 SEN 學生人數而發放；至於金額的計算方法，局方應按第二層及第三層 SEN 學生的人數比例，例如每六名第二層 SEN 學生可獲聘一名教學助理（月薪約為\$18,000-20,000），再加上現時每名第二層學童可獲的津貼；第三層 SEN 學生可獲的學習支援津貼金額應為第二層學生的四倍。此外，教育局亦應訂定具體及清晰的指引，讓學校把學習支援津貼盡可能應用在 SEN 學生的支援上，同時讓前線同工有更清楚的依據，減輕其工作壓力。

2.2. 恢復兩年制特殊教育教師培訓課程

政府早在 1993 年已推行兩年制的特殊教育教師訓練課程，其中一年為教學實習，理論與實踐並重，深化教師對融合教育的認知。其後政府以 30、90 及 120 小時的「三層課程」代替，並於 2004 年取消兩年制的全日制課程。但「三層課程」只屬基礎課程，多從理論出發，欠缺實習機會。在培訓不足的情況下，教師的經驗嚴重不足。不少教師分享經驗時，都表示在照顧 SEN 學生時感到困難和吃力，可見現時配套未能應付主流學校融合教育的需要。

為鞏固前線教師的知識及經驗，教育局應恢復兩年制特殊教育教師培訓課程，讓現職教師有充足的時間去學習及應用有關知識。參考以往做法，讓正在受訓之教師可獲相等於一個增薪點的津貼；完成課程則再多加一個，共可獲兩個增薪點的津貼，從而吸引教師進修。受訓教師須簽署三年承諾書（一年實習及兩年教學），並讓這批教師在特殊學校內任職或於主流學校內擔任特殊需要學生統籌主任(SENCo)，配合特殊教育統籌主任計劃恆常化的培訓安排。教育局亦應重新委託大專院校整合現有的兼讀課程，推出全日制特殊教育教師在職訓練課程。課程可參考 1996 年教育委員會特殊教育小組報告書，內容包括主修選科(50%)、核心課程(20%-30%)，及副修選科(20%-30%)。

同時，教育局應設立專項津貼，資助有教師修讀上述全日制課程的學校聘用代課教師。此外，政府應考慮將特殊教育的培訓納入教育文憑的必修科，讓所有

老師都具相關能力的基本培訓。為鼓勵更多在職教師進修，局方可考慮在計劃初期向報讀教師提供半額或全額的學費資助。

2.3. 提升三層課程的修讀人數及支援津貼

全體教職員應對 SEN 學生有充份的認識，包括課程發展、教學安排、多方專業協作等。教育局在 2007/08 學年推出首個為期五年的「教師專業發展架構」，提供以照顧 SEN 學生為主題的有系統培訓課程，分為基礎、高級及專題程度（三層課程），讓公營學校的在職教師修讀⁷。

雖然截至 2015/16 學年，已修畢基礎、高級及專題課程的教師人數分別為 5,907、2,314 及 5,376 人⁸，但礙於同一名教師可能修讀一個或多個三層課程，以及每年均有教師流失，難以掌握實際已獲相關資歷的教師人數。從每年全港修畢三層課程的人數，平均只有 200 多人⁹可推斷，已受訓的前線教師遠不足以照顧每間學校每年平均約有至少 50 名¹⁰SEN 學生。

局方應該繼續提升接受三層課程培訓的教師比率，立即提升課程預算，給予前線教師最及時的協助。三層課程亦應開放予駐校社工等在學校有份支援 SEN 學生的非教學人員報讀，以加強支援團隊的能力。

2.4. 盡快檢討特殊教育需要統籌主任的薪級待遇

特殊教育需要統籌主任(SENCo)已於 2018/19 學年恆常化，分階段三年內在全港主流中小學設立 SENCo。聯盟認為，現時教師的課擔沉重，再加上 SENCo 的

⁷ 局方於 2014 年調整三層課程的主題分類及已修讀教師數目目標，每間學校最少須有 10%-15% 的教師完成 30 小時的基礎課程，及最少有 3-6 名教師完成 90 小時的高級課程及 120 小時專題課程。

⁸ 立法會審核 2017-18 開支預算管制人員答覆 EDB436。

⁹ 同註 15。

¹⁰ 教育局於立法會審核 2017-18 開支預算管制人員答覆中首次披露三層支援模式下，第二(T2)和第三層(T3)支援的有特殊教育需要學生人數。雖然當局未有提供屬於第一層(T1)的學生人數，但從 T2 及 T3 的學生人數在學校的分佈，及獲發學習支援津貼的學校數目可見，近一半中小學錄取 20-50 名兩個層級的學生，由此推斷每間學校的至少錄取 SEN 學生數目。相關數據見立法會審核 2017-18 開支預算管制人員答覆 EDB135 及 EDB139。

職責更為重要，也必須具備一定資歷及經驗，為讓前線同工有一個安穩的環境，教育局應提升誘因，盡快檢討 SENCo 的待遇，把現時中小學的 SENCo 薪級點提升至高級學位教師職位，即分別為 SGM 及 PSM。同時，因應學校的學生數目及情況而增加 SENCo 數目（可訂為副主任或較 SENCo 為低、卻高於一般學位教師的薪級點），為學生提供更全面的照顧，及為校內其他同工提供更好的支援。

2.5. 於幼稚園增設特殊教育需要統籌主任

因應推行免費幼稚園教育，以及新學年恆常化的特殊教育需要統籌主任計劃，局方應同時在幼稚園增設 SENCo，一方面全面支援有特殊教育需要的學童及家長，另一方面為幼稚園教師提供更好支援，舒緩在免費幼稚園教育推行初期的工作壓力。此外，局方應加強幼稚園教師在特殊教育方面的培訓。

2.6. 識別學校群組並作重點支援

最理想的融合教育環境，自然是平均每間學校所取錄的 SEN 學生人數，學校得到充份支援，讓 SEN 學生真正融入主流學校學習。惟在改善政策的過程中，有些學校取錄了較多 SEN 學生，在資源匱乏的情況下，教育工作者的工作十分吃力。局方應採取適當措施面對這種「陣痛」。聯盟建議局方為那些取錄大量 SEN 學生的學校，作出更針對性的支援，例如為這些重點學校提供特別的到校支援，以及因應 SENCo 恆常化後，總結 SENCo 試驗計劃的在地經驗，以協助 SENCo 及其他前線老師去支援及照顧 SEN 學生，並建立學校之間的支援網絡，從而提升這些學校及整體的融合教育發展。

3. 確保有特殊教育需要學生獲得支援服務

3.1. 向 SEN 學生提供培訓或服務的津助

根據社會福利署康復服務中央轉介系統輪候冊的資料，現時輪候學前康復訓練服務的幼童接近 10,800 名¹¹。即使去年施政報告提出學前康復服務「零輪候」，但配合現時資助學前康復訓練服務的名額，相信仍未能夠滿足中至嚴重程度特殊需要幼童的需求，有 SEN 幼童於升讀小學前仍未能獲得足夠和適切的學前康復訓練服務。此外，早期教育及訓練中心完成新症評估的時間越來越長，雙重的服務輪候令很多 0-6 歲的 SEN 幼童於入讀小學前未能獲得足夠的訓練服務，甚至部份幼童於入讀小學後才得到辨識和診斷，白白錯失康復黃金期。

現行政策下，教育局只以校本學習支援服務為學童安排學習調適，SEN 幼童升讀小學後，就會失去原有由社署提供的康復訓練服務，轉由醫管局跟進。惟現實上，校本學習支援服務並不涉及任何康復訓練元素，而醫管局亦不保證會為學童提供康復服務，令康復訓練服務於學前及小學階段出現斷層，令 SEN 學生可能在升讀小學後即時喪失訓練機會。

聯盟認為，康復為本的服務應成為校本服務的其中一環，建議教育局為主流小學的 SEN 學生提供類似學前康復訓練服務的支援。具體而言，局方可向 SEN 學生提供訓練支援津貼或康復訓練服務券，讓他們可以購買市場上，或由指定服務單位所提供的到校康復訓練服務；局方可按每年其訓練進度評估，以決定延續津貼的發放或是繼續提供到校服務。

3.2. 增設分區／校本職業治療服務

中長期而言，政府應同時將醫、社、教的元素投入公營主流學校中。事實上，隨著融合教育的推行，越來越多學校取錄 SEN 學生，對職業治療師的需求大大增加。惟現時除特殊學校¹²外，主流學校並沒有駐校職業治療師，學校只能利用額外資源去外聘職業治療服務。但礙於只有第二及第三支援組別的 SEN 學生才

¹¹ 社會福利署康復服務中央轉介系統輪候冊
https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/687/tc/Waiting_List_for_PS_201806.pdf

¹² 在 2017/18 學年前，只有肢體傷殘兒童學校及嚴重智障特殊學校才獲編配職業治療師。及至去年新一屆政府向教育界增撥 50 億每年經常性開支，推出新措施，為輕度智障兒童學校、中度智障兒童學校、視障兒童學校及聽障兒童學校提供一名職業治療師及一名職業治療助理。詳情見立法會教育事務委員會 CB(4)1366/16-17(01) 號文件：<https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/panels/ed/papers/ed20170710cb4-1366-1-c.pdf>

獲得學習支援津貼，在現時的教育環境下，學習支援津貼遠遠未足以為 SEN 學生及教育工作者提供足夠的協助，並非所有 SEN 學生都能接受職業治療服務。

據此，聯盟認為教育局應為主流學校提供職業治療服務，加強支援主流學校的 SEN 學生、家長及教育工作者。局方可分階段加強服務，由教育局統籌成立職業治療師隊伍，設立分區職業治療服務；或向復康機構／非牟利社福機構增加資助及支援，設立分區復康服務中心，為主流學校提供區本職業治療服務。進一步而言，局方宜透過類似校本教育心理學家的服務模式，為學校提供校本職業治療，讓 SEN 學生能於學校環境內接受服務，亦使治療師與教師的溝通更為暢順，令康復治療和教學得以於學校環境有更好的協調。最終，聯盟期望教育局成立跨專業駐校服務隊伍，讓「醫」這個重要的治療元素能融入主流的教育環境中。

3.3. 完善「到校學前康復服務」與「資助康復服務」的銜接

政府於 2015 年推出「到校學前康復服務試驗計劃」¹³，邀請營辦資助學前康復服務的機構為就讀於幼稚園或幼稚園暨幼兒中心，正在輪候政府資助康復服務的學前 SEN 兒童提供到校康復服務。試驗計劃向正在輪候社會福利署資助學前康復服務的學前兒童提供康復服務，讓他們獲得及時支援。計劃將於今年完結，政府預留每年 4 億 6,000 萬元經常開支，讓計劃完結後納入政府的恆常資助，並且分階段提供 7 千個名額¹⁴。

然而，到校康復服務始終為過渡性質，受場地及人力資源所限，並不能完全取代由社會福利署資助的學前康復服務。事實上，SEN 學前兒童的家長就擔心，政府以發展到校服務來「填數」，忽略 SEN 兒童的真正需要¹⁵。而現時資助學前康復服務包括早期教育及訓練中心、幼稚園暨幼兒中心兼收弱能兒童計劃及特殊幼兒中心，惟有關服務的申請人數遠遠超過服務名額。倘有關兒童即將升

¹³ 「到校學前康復服務試驗計劃」內容詳見立法會福利事務委員會 CB(2)421/15-16(04)號文件：<http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/ws/papers/ws20151214cb2-421-4-c.pdf>

¹⁴ 2017 年施政報告段 169：<http://www.policyaddress.gov.hk/2017/chi/p167.html>

¹⁵ NOW 新聞－學前康復服務人手緊張阻礙擴展：<https://news.now.com/home/local/player?newsId=248672>

讀小學也未能輪候服務，將令康復服務不能銜接，大大影響 SEN 兒童的發展。聯盟促請政府**增加資助學前康復服務名額**，使到校學前康復服務與資助康復服務得到更好的銜接，讓 SEN 兒童盡快得到適切的康復支援。

3.4. 擴展兒童及青少年精神科服務

根據香港精神科醫學院的推算，現時約有 5%至 10%的學生有精神健康需要。以現時本港有 87 萬名於幼稚園、小學及中學就讀的學童推斷，即有近 4.35 萬至 8.7 萬名適齡學童有精神健康服務需要。同時，政府數字顯示兒童體能智力測驗中心接獲的新轉介個案數字逐年遞升，截止 2017 年底，已達 10,438 宗新轉介個案¹⁶，這些都意味有特殊學習需要和精神健康需要的兒童及青少年對精神科服務的需求極大。

可是，公營精神科服務供應嚴重短缺，當中兒童及青少年精神科服務為重災區。2017-18 年度，醫管局兒童及青少年精神科服務的最長輪候時間達 119 個星期¹⁷，即超過兩年。輪候時間越長，變相減少學童的治療時間，大大影響其康復及往後學習的進度。

聯盟認為政府應盡快**透過醫療公私營合作**，為**需要長時間輪候精神科的病人**，包括兒童及青少年分流到**私營醫療市場**，讓他們能夠處理即時的精神健康需要，以解燃眉之急。同時，聯盟建議政府徹底改變現時的撥款模式，獨立增撥資源予精神科，以便及早辨識有精神健康問題的學童，提早為其作出介入及治療，減低情況轉差的風險。

3.5. 增加與特殊需要相關的資助學士學位

SEN 學生的感覺統合能力與一般學生有別，職業治療師針對 SEN 學生這方面作改進訓練，同時也協助家長及教師認識個別學生的學習模式及特殊需要，讓家長、校方及老師得到適當的支援。物理治療師則針對 SEN 學生各種身體狀況作

¹⁶ 立法會審核 2017-18 開支預算管制人員答覆 FHB(H)447

¹⁷ 立法會審核 2017-18 開支預算管制人員答覆 FHB(H)072

強化訓練，對不少 SEN 學生，特別是肢體弱能的學童有很大幫助。家長、學校、社福機構等均對職業治療師及物理治療師的需求極大，惟現時只有香港理工大學提供由教資會資助的職業治療師和物理治療師本科學位課程。儘管兩個學科每年收生約 100 名，同時也有東華學院等自資院校提供相關的大專課程，但仍不足以應付需求。

至於言語治療師方面，現時香港的语言治療師對兒童的比例約為 1:100，較外國約 1:50 有明顯落差¹⁸。現時只有香港大學提供言語治療的學士課程，而碩士課程則由香港理工大學及香港教育大學開辦，每年各提供約 40 個學位。本地訓練的言語治療師不單是滿足 SEN 學生的需要，更需要照顧不同年齡的病人，故此，言語治療師實在是求才若渴。

鑑此，教育局應增加職業治療、物理治療及言語治療等與特殊需要有關的資助學士學位名額，以應付社會對相關治療服務的需求增長。此舉不但有益於 SEN 學生及融合教育政策的持份者，更對香港將來應付人口老化加劇問題有幫助。

4. 增加對聽障學生的支援

4.1. 為在學聽障學生提供全面助聽器具的購買及維修保養津貼

聽障學生一般需要使用助聽器具以彌補其聽力的損失。有聽障人士團體推算，本港大約有 450 名聽障學生需要配帶助聽器，另外約有 100 名學童已經植入人工耳蝸¹⁹，另有部分學童則患有俗稱「小耳症」的先天性耳道閉鎖，需要使用被稱為巴哈機(BAHA)的骨導式助聽器。

2017/18 學年，於主流中小學就讀的聽障學生共有 690 名²⁰；而全港唯一的聾童學校——路德會啟聾學校雖然有 110 個學額²¹，但學生總數卻只有 84 名²²。聽力

¹⁸ 星島日報〈業界斥非飽和「只是政府有沒有足夠資源給機構」〉：<https://bit.ly/2uorzJA>

¹⁹ 「聾學教育聯盟」聽力障礙之融合教育 2018 年之施政報告建議書

²⁰ 立法會審核 2017-18 開支預算管制人員答覆 EDB094

²¹ 特殊學校概覽 https://www.chsc.hk/spsp/school_detail.php?sch_id=2884

²² 立法會審核 2017-18 開支預算管制人員答覆 EDB470

障礙可分為五個等級，患有深度聽障（即聽力闕在 91 分貝或以上）的聽障學生就讀主流學校的情況亦不罕見。在現行融合教育政策下，教育局維持以學習支援津貼、課室座位安排、考試調適及為聽障學生分配助聽器作為主要支援方式。不幸地，這些輔助學習的儀器未有正確處理，導致影響學習進度。

以助聽器為例，教育局每三年資助聽障學生購買指定型號的助聽器。可是，教育局指定的助聽器型號太舊，並且未必迎合學生需要，令很多聽障學生得物而無所用，反而須自行購買更合適的助聽器；即使助聽器未足三年例行更換期，卻已經損毀需要更換，局方亦要求學生必須等待至三年使用期屆滿，才可以再次獲資助更換，嚴重影響聽障學生穩定地學習。

此外，醫管局會向被評估需要使用人工耳蝸的聽障學生提供首次免費植入人工耳蝸裝置，包括內置接收器和電極及外置言語處理器、手術及 3 年（外置言語處理器）和 10 年（內置接收器和電極）的保養費用。現行政策下，人工耳蝸的保養期完結後，政府沒有設立持續性的保養、維修及零件更換的安排。除此之外，礙於現時每兩至三年重新招標的採購政策，部分於不同時間接受第二片人工耳蝸植入手術的學童有機會被植入不同廠商的人工耳蝸。結果，有學童反映配戴不同廠商的人工耳蝸引發頭痛的情況，與此同時，遊走兩間廠商做保養維修，實在增添不少麻煩。

現時，部份嚴重聽障的學生於學校上課時需要使用俗稱「FM 機」的 FM 無線調頻系統，令教師能夠透過外置的 FM 調頻系統發射器，直接將授課的聲音傳送到聽障學生的助聽器或人工耳蝸的言語處理器內，以加強學生接收聲音的效果。惟現時教育局只會為已經取錄有聽障學生的學校提供「增補基金」購買 FM 機，遂令學生未能及時同步使用裝置。此外，教育局亦沒有清晰指引學校處理 FM 機的維修保養，令部份家長與學校爭論這件政府的 FM 機的維修保養安排，做法既不妥當亦浪費時間。若由家長支付這筆長期的保養維修費用，但 FM 機卻屬於學校資產，於理不合。另外，由於助聽器的發展成熟，有部份助聽器已經不再採用 FM 調頻技術，由數碼調頻系統取代，但現時教育局的「增補基金」

不會向中小學資助 FM 機以外的調頻系統，做法顯然未能跟上發展步伐。更甚者，現時教育局不會為幼稚園增設 FM 機，令幼童的課堂學習效果受到影響。

助聽器具作為聽障學生的基本學習配備，學生不應該受制於任何原因，失去使用合適助聽器具的機會，更不應因此失去獲得平等學習的權利。聯盟建議政府將學前至全日制專上學生的助聽器具納入全面資助範圍，包括人工耳蝸、助聽器、巴哈機的購買、維修保養及零件耗損更換，亦要配合三至五年人工耳蝸外置言語處理器的例行更新，確保聽障學生不會因為任何原因，而未能獲得助聽器具以協助學習；醫管局亦必須確保他們雙耳所採用的人工耳蝸均為同一品牌，確保學生能夠有效使用人工耳蝸。

同時，我們建議教育局為所有幼稚園及公營中小學，於知悉聽障學生被取錄時，即發出津貼，方便學校購買 FM 或數碼調頻系統，確保必要的助聽器具能夠即時到位，讓有需要的聽障學生不會損失學習時間。

考慮到教育局所提供的助聽器不配合學生需要的情況，我們建議教育局參考職業性失聰補償管理局為職業性失聰人士提供的助聽器津貼，為經評估的聽障學生提供每次 16,000 元的現金津貼，讓家長可以因應學生需要購買指定的型號，也可以自行運用津貼購買合適的助聽器型號，並取消三年更換一次的政策，按實際需要發放津貼。

4.2. 聽障學生的學習支援及言語訓練

教育局因應 SEN 學生的學習困難嚴重程度來分類，以提供適切的支援。可是，不少嚴重或深度聽障學生未有被列為第三層需要，令聽障學生應得的支援大大減少，往往只能獲得第二層 SEN 學生的津貼，金額遠不足配合其整個學年的支援需要。

聽障學生需要持續接受聽力及言語訓練，以盡量發展他們的聽講能力。現時，透過醫管局植入人工耳蝸的聽障人士會獲得由醫管局提供往後一年的聽力和言

語訓練，完成後就轉由學前康復訓練服務單位或小學跟進其言語訓練的需要。雖然現時官立及津助小學可以運用「加強言語治療津貼」為經過評估的有言語訓練需要的 SEN 提供津貼，惟聽障學生被指可以運用學習支援津貼購買代替為由，並不符合申請「加強言語治療津貼」的資格，只能運用每年僅有的學習支援津貼來支付每一至三個月的言語治療服務；聽障學生需要接受專門的聆聽、發音等訓練，惟現時部份服務需要與其他 SEN 類別的學生，例如自閉症學生等一同參與，未能針對其實際需要，大大影響其復康進度，甚至使其聽講能力下降。

聯盟促請教育局以客觀準則為聽障學生的支援層級作出歸類，根據世界衛生組織(WHO)的標準，它們採納以國際標準 ISO(The International Organization for Standardization)數值（即 Audiometric ISO Value）中，聽力較好的耳朵聽閾於 61 至 80 分貝，被歸類為嚴重聽障（Severe Hearing Impairment），而聽閾於 81 分貝或以上，則被歸類為深度聽障或聾(Profound Hearing Impairment including Deafness)²³。局方應為聽閾於 61 分貝或以上，即嚴重至深度聽障的聽障學生歸類為第三層支援級別，讓學生有較多資源獲得學習支援服務。

此外，聯盟建議容許聽障學生運用學習支援津貼的同時，讓「加強言語治療津貼」用作支援聽障學生的專門言語治療需要。

4.3. 發展手語雙語共融教育

現時，主流學校以口語作為主要教學語言，但對聽障學生而言，以助聽器具配合口語教育的學習方式對他們學習的幫助不大，甚至對部分聽障學生（例如先天缺少耳蝸的人士）而言，口語教育完全未能支援學習，故此他們多次向教育局爭取發展口語及手語的雙語學習方式。事實上，只有中文大學手語及聾人研究中心於 2006 年開始「手語雙語共融教育計劃」，為聽障學生同時提供手語及口語模式的教育。雖然教育局曾表示不反對主流學校為聽障學生提供手語教育，

²³ http://www.who.int/healthinfo/statistics/bod_hearingloss.pdf

但局方卻從不向學校提供所需額外資源，單憑現有的學習支援津貼實難以讓學校實行手語及口語雙語教育。

不論於特殊學校或主流學校就讀，教育局必須保障聽障學生獲得以手語作為教育語言的權利。短期而言，教育局應為主流中小學內有意使用手語學習的聽障學生提供「特別學習支援津貼」，金額等同於聘請一名教學助理的開支，即每月約 18,000 元，讓學校聘請手語傳譯員或懂得手語的教學助理，而學校可以根據校內聽障學生所分佈的年級及所需傳譯員數量，向教育局申請相應的津貼額，以聘請充足的手語傳譯員。

另外，政府宜開始構思手語及口語共融計劃方案，參考中大「手語雙語共融教育計劃」的基本原則，即培訓聾人教師或懂得手語的健聽老師，同時讓每個課堂中有至少六名聾／弱聽學生，以建立群聚效應(Critical Mass)，讓聾／弱聽、健聽學生皆得以發展聾、健雙文化，局部於公營主流學校試行計劃，期望最終讓本港有足夠學校提供雙語共融教育計劃。

5. 建立中央資料庫

現時 SEN 學生在其學校及治療方面的資料轉交機制並不完善，未能好好建立一個關於 SEN 學習及復康的完整資料庫。許多家長坦言每次升學或轉校要「重頭講故事」給學校知道，窒礙兒童復康進展。事實上，今年審計報告也指出相關不足²⁴。

雖然教育局指現時已有特殊教育資訊管理系統(SEMIS)，但因為收集有關資料可能涉及私穩問題及家長意願，局方角色被動。聯盟認為，政府應盡快完善 SEMIS，並探討可否採取「選擇退出機制」("opt-out mechanism")，以便有特殊教育需要子女的家長同意將子女的資料在升學或轉換學校時得到妥善轉交，繼而有助跟進子女的成長進展。長遠而言，教育局應設立中央資料庫，讓各持份

²⁴ 審計署署長第七十號報告書頁 11-15：<https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/counmtg/papers/cm20180425-sp099-c.pdf>。

者，包括教師、醫生、社工、專職同工等，在得到學生及／或家長的同意下，使用學生的個案資料庫，使不同專業能密切注意到學生的成長。

6. 結語：要求成立「特殊教育需要事宜委員會」

由於融合教育政策推行至今已經 20 年，流弊叢生，融合教育政策有必要作出全面檢討，包括透過政府政策、財政資源及人力資源三方面作全面檢討和改善。雖然教育局於今年向教育事務委員會提交的文件，及在審計報告中均提到正就融合教育展開檢討工作，然而有關檢討僅檢視某些範疇，包括考慮重組現時在學習支援津貼、小學加強輔導教學計劃及融合教育計劃下向公營學校提供的額外資源、修訂在學習支援津貼下提供予第三層級支援的基本津貼模式，及加強校本心理服務，而非就政策進行全面的檢討。

就此，政府應成立「特殊教育需要事宜委員會」，一方面讓政府官員與各持份者有一平台直接溝通，研究及磋商現時面對的問題及解決方案；另一方面亦可整合各政府部門的政策和措施，讓提出的建議能得到各方配合，及增撥資源予各主流學校及特殊學校，加強對學生、家長、教師及其他專職同工的支援，達致全面改善香港現時在特殊教育方面的問題的最終目標。

長遠而言，政府應考慮透過立法，令融合教育及特殊教育政策能夠在有法定權力的情況下長遠地推行。「教育」是對人的工作，締造良好的教育氛圍，是施政者的責任。在有限的資源及制度的制肘下，不能同一時間推行上述所有措施，以免對現有制度及財政構成壓力。本建議書僅列出最迫切的問題，期望能拋磚引玉，一同思考完善香港融合教育的出路。

張超雄、郭榮鏗

推動特殊教育政策及立法聯盟

2018 年 9 月 12 日

立法會議員張超雄、郭榮鏗

推動特殊教育政策及立法聯盟

就融合教育及特殊教育政策對 2018-19 年施政報告

建議書聯署名單

(排名不分先後)

聯署團體 / 組織

聯署政黨 / 立法會議員

推動特殊教育政策及立法聯盟
特殊學習需要權益聯會
學前弱能兒童家長會
社區藥物教育輔導會
TALK.心義行
香港融合教育關注協會
SEN家長聯盟
關注綜援低收入聯盟
聾學教育聯盟
協康會同心家長會
香港特殊學習障礙協會
香港聽障人士家長協會
關注特殊教育權益家長大聯盟
自強協會
小耳症群組
特殊學習需要家長協會
聾學教育聯盟
香港特殊教育學會
香港浸會大學教育學系Dr. Ann Lui
香港教育大學潘頌兒博士
中文大學手語及聾人研究中心
香港聾人福利促進會關注聽障學生權益會
基督教香港信義會太和青少年綜合服務中心
專注不足/過渡活躍症(香港)協會
特教平權 SEN Rights
香港職業治療學會

張超雄議員
郭榮鏗議員
楊岳橋議員
陳淑莊議員
譚文豪議員
郭家麒議員
梁耀忠議員
李國麟議員
毛孟靜議員
莫乃光議員
陳志全議員
梁繼昌議員
葉建源議員
邵家臻議員
范國威議員
區諾軒議員
朱凱迪議員
黃碧雲議員
鄺俊宇議員
許智峯議員
林卓廷議員
涂謹申議員
胡志偉議員
尹兆堅議員
工黨
公民黨

合共26個團體 / 組織