

---

---

全面支援有特殊教育需要學生  
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月第一稿

2015年10月第二稿

2019年4月第三稿

**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  
龍耳  
香港融合教育關注協會  
特殊學習需要權益聯會  
正言匯社  
香港失明人互聯會  
聽障學生權益會  
香港特殊教育學會  
特教平權  
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  
康和互助社聯會  
香港特殊學習障礙協會

香港社會工作者總工會  
肢體弱能人士家長協會  
香港失明人服務機構職工會  
關注特殊教育權益家長大聯盟  
香港基督教服務處智愛家長會  
香港中文大學手語及聾人研究中心  
明愛樂爸媽特殊學習障礙家長小組  
香港紅十字會甘迺迪中心校友會  
專注不足／過度活躍症（香港）協會  
進步教師同盟  
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  
精神科專科醫生黎大森醫生  
兒童體智及行為發展專科醫生林蕙芬醫生  
黃靜婉醫生

**秘書及統籌處：**

葉健強先生  
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  
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：支援有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：支援有特殊教育需要學生原則和信念及現行政策的問題

### 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，至今已經超過 20 年。在 2017/18 學年，全香港共有 54,244 名有特殊教育需要學生就讀於中小學，當中 45,360 名就讀於公營主流學校，1,966 名就讀於英基學校、國際學校及私立獨立學校<sup>1</sup>；6,918 名<sup>2</sup>就讀於特殊學校。有特殊教育需要學生人數約佔全香港中小學生約 7.74%<sup>3</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) 智障；(c) 自閉症；(d) 注意力不足及過度活躍症；(e) 肢體傷殘；(f) 視覺障礙；(g) 聽力障礙；及 (h) 言語障礙。<sup>4</sup>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。

教育局政策文件指出，政府現行政策是採用「雙軌制」，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。<sup>5</sup>由此可見，政府以**融合教育**作為支援有特殊教育需要學生的主軸。

### 1.2 支援有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融合教育政策。公約序言明言：「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。公約中還有很多要求締約地區尊重及確認殘疾人權利的概念，在此不作冗述。

《殘疾人權利公約》第二十四條有關教育部份，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

<sup>1</sup> 立法會審核 2019-20 開支預算管制人員答覆 EDB104

<sup>2</sup> 立法會審核 2019-20 開支預算管制人員答覆 EDB035

<sup>3</sup> 2017/18 年度，全港中小學生共有 700,749 人，摘自教育局網頁

<sup>4</sup> 《全校參與模式融合教育運作指南》：

[http://www.edb.gov.hk/attachment/tc/edu-system/special/support/wsa/ie%20guide%20\\_ch.pdf](http://www.edb.gov.hk/attachment/tc/edu-system/special/support/wsa/ie%20guide%20_ch.pdf)

<sup>5</sup> 同註 4

和機會均等的情況下實現這一權利，締約國應確保在各級教育實行包容性教育制度和終生學習」，正正指出包容性教育(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)，即根據具體需要，在不造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，以確保殘疾人士在與其他人平等的基礎上享有或行使一切人權和基本自由。教育場境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；
- 有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，有特殊教育需要學生較一般學生需要更多資源，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，他們的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。

特殊教育法以相信平等、尊重差異的原則為基石，以學生為本，保障學生和各個持份者的權責；同時希望帶動政策的不斷改進，讓每位學生享有平等學習機會，也讓不是有特殊教育需要的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，其中平等機會委員會於2012年發表的《融合教育制度下殘疾學生的平等學習機會研究》<sup>6</sup>發現，在教師培訓不足、有特殊教育需要學生遭受欺凌、學與教安排等出現不少問題，報告更列出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，小組委員會共召開18次會議，共聆聽193個團體及公眾人士發表意見，而小組委員會已於2014年結束工作。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須改善。小組委員會的報告指出，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；並列出共41項具體意見，望教育局能落實推行。同時，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，其中一項建議是為推動立法以保障有特殊教育需要學生。

### 1.4 推動特殊教育政策及立法聯盟

現時欠完善的政策不但未有遵從各國際公約和薩拉曼卡宣言的理念，更導致

<sup>6</sup> 平等機會委員會：[http://www.eoc.org.hk/EOC/Upload/ResearchReport/IE\\_cReport.pdf](http://www.eoc.org.hk/EOC/Upload/ResearchReport/IE_cReport.pdf)

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有特殊教育需要學生的藍圖。當然我們明白，如在資源及人手不足、政策未能配合之前，是難以完成所有法律中的責任，反而成為前線同工的壓力；但正因如此，我們更加希望透過講述理想的框架，讓社會上各持份者有更清晰的目標，為改善現時的政策提供一個具體的方向，從而帶出，只要資源配合得宜、措施實施有法，融合教育的目標絕對能一一實現。學生和教師應站在同一立場上，向政府爭取資源，將理想變成事實，把政策逐步實踐。

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，**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。**

## 1.5 最新進展

本政策建議書於2015年3月首次發佈，為聯盟對現時融合教育政策的建議藍圖，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，而此文件亦將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。

立法會議員張超雄及郭榮鏗用三年時間完成草擬《特殊教育需要條例草案》（私人草案），並於2016年6月遞交立法會主席展開議員法案立法程序。立法會主席其後獲教育局回覆指私人草案偏離現行政策及導致政府開支增加，認為私人草案抵觸基本法，不得提出。兩位議員一直在議會內外與政府官員磋商，並與聯盟分別在2017年政府推出教育50億新資源、施政報告及財政預算案時，向政府提交意見書，冀就現時融合教育政策提供實際的改善建議，為現行政策補漏拾遺。2019年5月，立法會教育事務委員會將會討論私人草案，聽取委員對私人草案的意見。

## 2. 基本定義

### 2.1 現況

教育局在融合教育政策中就特殊教育需要的定義包括：(a) 特殊學習困難；(b) 智障；(c) 自閉症；(d) 注意力不足及過度活躍症；(e) 肢體傷殘；(f) 視覺障礙；(g) 聽力障礙；及 (h) 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：(a) 注意力不足／過度活躍症、(b) 自閉症、(c) 聽障、(d) 智障、(e) 精神病、(f) 肢體傷殘、(g) 特殊學習困難、(h) 言語障礙、(i) 器官殘障及(j) 視障<sup>7</sup>。兩項政策出現差異，令不同部門對有需要社群的支援出現困難，有需要理順不同部門的政策。

2016 年財政預算案公佈，將「精神健康」納入學習支援津貼的支援範圍，變相是承認「精神健康」是特殊教育需要類別之一；2018 年 4 月審計署署長第七十號報告書（審計報告）亦指出教育局此舉是把精神病列為有特殊教育需要類別之中，惟教育局始終未有正式文件表明此項變更，《全校參與模式融合教育運作指南》亦未更新特殊教育需要類別的定義<sup>8</sup>。我們認為，政府應明確地將之歸類在特殊教育需要類別之中。

現時為有特殊教育需要學生而設的主要服務於 6 歲劃分。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。兩個部門未有整全的溝通，學生在該過渡階段，往往面對很大困難；而屬於教育局的學前教育政策定為 3 至 6 歲，惟 3 歲前同為幼童的成長黃金期，局方卻未有納入政策，實在有需要檢討。

### 2.2 年齡

支援有特殊教育需要學生的政策，應包括由 0 至 25 歲的學生；重新整合由學前階段至學齡階段的教育政策和服務，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

<sup>7</sup> 康服諮詢委員會《香港康復計劃方案》：

<https://www.lwb.gov.hk/download/committees/rac/rpp/report/Chapter2a.pdf>

<sup>8</sup> 截至 2019 年 4 月 21 日，《全校參與模式融合教育運作指南》的最後更新版本仍為 2014 年 8 月（第三版）。



- 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，有需要時應修改基本定義。

### 3. 及早識別和及早介入

#### 3.1 現況

懷疑有特殊需要的孩子，可按不同的殘障到不同的部門求助，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。這些評估服務輪候時間極長，如醫院管理局兒童及青少年精神科需輪候接近 100 週、教育心理學家評估服務則約需 9 個月時間輪候；衛生署兒童體能智力測驗服務在 6 個月內完成評估新症的比率，更由 2014 年的 83% 下降至 2018 年的 49%<sup>9</sup>。孩子花費大量時間在輪候評估，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 6,000 人<sup>10</sup>，最長輪候進行服務的個案已超過 20 個月。以早期教育及訓練中心為例，輪候時間由 2008/09 年度的平均 8.6 個月<sup>11</sup>，上升至 2017/18 年度的 16.2 個月<sup>12</sup>。如家長於孩子 3 歲時發現有特別需要，由輪候評估到真正能接受服務，可能需要 2 年多的時間，其時孩子往往已達 5 歲之齡。

現行機制下，在學齡階段識別的有特殊教育需要學生，需要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 至 2 年的時間。如一名小一學生時疑似有特殊需要，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，往往須待至小二至小三才獲得相關資源及服務。

2009/10 至 2017/18 學年在主流學校就讀有特殊教育需要的學生人數<sup>13</sup>：

	小一	小二	小三
2009/10	469	1,903	2,942
2010/11	610	2,066	3,098
2011/12	673	2,069	3,011
2012/13	720	2,299	3,173
2013/14	797	2,261	3,516
2014/15	816	2,312	3,697
2015/16	953	2,281	4,146
2016/17	1,007	2,427	4,545
2017/18	1,091	2,450	4,629

<sup>9</sup> 立法會審核 2019-20 年度開支預算答覆編號 FHB(H)224

<sup>10</sup> 立法會審核 2019-20 年度開支預算答覆編號 LWB(WW)118

<sup>11</sup> 立法會審核 2010-11 年度開支預算答覆編號 LWB(WW)198

<sup>12</sup> 立法會審核 2019-20 年度開支預算答覆編號 LWB(WW)077

<sup>13</sup> 立法會審核 2014-15 年度開支預算答覆編號 EDB025、2019-20 年度開支預算答覆編號 EDB035

事實上，大部份特殊教育需要很大程度源於先天因素，有特殊教育需要學生人數並不會因為學生年齡上升而突然急升。故此上述數字反映出原來未被識別及未被支援的學生人數非常多。由此推斷，有理由相信學前階段有特殊教育需要的學生有一定數量，惟在幼稚園期間未被識別，及至在初小階段才獲相關支援服務，嚴重錯失學生的成長黃金期。

2015 年，政府推出「到校學前康復服務試驗計劃」<sup>14</sup>，向正在輪候社會福利署資助學前康復服務的有特殊教育需要兒童提供到校康復服務，讓他們獲得及時支援。試驗計劃已於 2018/19 學年常規化，服務名額由 3,000 個增至 2019/20 學年的 7,000 個<sup>15</sup>。雖然家長對於此計劃的反應正面，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，有家長擔心政府以發展到校服務來填數，忽略有特殊教育需要兒童的真正需要<sup>16</sup>。

### 3.2 原則

0 至 6 歲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。提供充足政策及資源予相關部門作及早識別及介入，有助減輕支援有特殊教育需要學生的壓力。

融合教育的成功要素，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

應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，相關部門亦不得在無合理原因下拖延至限期屆滿才完成報告。此時間建議乃在評估現時的政策情況所定下的基

<sup>14</sup> 「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>

<sup>15</sup> 到校學前康復服務最終顧問研究報告 2018：  
[https://www.swd.gov.hk/oprs/common\\_file/Final%20Report-OPRS%20Consultancy%20Study\\_2018\\_Chi.pdf](https://www.swd.gov.hk/oprs/common_file/Final%20Report-OPRS%20Consultancy%20Study_2018_Chi.pdf)

<sup>16</sup> 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>

本目標，隨時間推展及服務改善，此建議可再作調整。於學生、家長、或專家的要求下，需作重新評估，有關時間要求亦告相同。

學生或其代表，及學生家長，有權取得詳細評估報告；如對報告結果有不同意見，可作出上訴及跟進。詳細報告須包括轉介的原因、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；而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極為重要，我們建議成立獨立統籌部門或跨部門協作機制，以確保有特殊教育需要的學生及早得到識別和支援，並按需要進行檢討並調配所需資源。

事實上，由於幼稚園大部份科目都由同一名教師任教，教師有較長時間與學生相處，更能掌握學生的情況；相較之下，小學則為專科專教，教師與學生相處的時間較少。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）等配合，幼稚園絕對是及早識別有特殊教育需要學生的合適場景。

### 3.5 中央資料庫及過度階段的安排

設立中央資料庫，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，在得到學生及／或家長的同意下，使用學生的個案資料庫，從而就學生的需要、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。

中央資料庫亦有助理順學生過渡階段的交接，包括轉校、升學、公開考試及向外尋求其他服務時，便利學生、家長及不同專業較易理解學生的情況。同時，在關鍵的成長階段，如升學，應按學生、家長、專業人士的意見作重新評估，以確保學生成長進展合適。

### 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。不同專業人士，包括教師、社工、護士等，屬於及早識別有特殊教育需要學生的第一批人員，

他們得到相關專業培訓非常重要。

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之人手規劃，是影響輪候評估服務時間長短的重要因素。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，及接納自己的子女，讓子女盡早接受評估也是關鍵的要素。

### 3.7 及早介入服務

國際經驗指出，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。目前香港的服務短缺，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

隨著科技及醫學知識的發展，為有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

現時資訊不透明及欠全面，如學校支援有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，而部份學校亦會因為實際操作問題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，這情況值得關注。2016/17 至 2017/18 學年，就讀於主流學校、有特殊教育需要學童的人數分佈如下：

錄取需要第二層支援的有特殊教育需要學生，合資格獲提供學習支援津貼的中小學數目<sup>17</sup>：

學生人數	2016/17		2017/18	
	小學	中學	小學	中學
0人	1	2	9	1
1-10人	11	57	41	50
11-20人	26	77	23	67
21-30人	26	56	19	57
31-40人	47	27	47	34
41-50人	62	26	57	30
多於50人	141	137	159	146

錄取需要第三層支援的有特殊教育需要學生人數劃分，合資格獲提供學習支援津貼的中小學數目<sup>18</sup>：

學生人數	2016/17		2017/18	
	小學	中學	小學	中學
0人	39	72	66	60
1-5人	259	295	270	309
6-10人	11	8	12	9
11-15人	1	4	3	1
16-20人	2	1	1	3
多於20人	2	2	3	3

由上述數據可見，學校接收有特殊教育需要學生的人數極不平均，惟按小學隨機派位的機制，不應出現這情況，故此明顯是學生面對學校教育服務的不

<sup>17</sup> 立法會審核 2019-20 年度開支預算答覆編號 EDB126

<sup>18</sup> 同註 17

足，或學校的種種安排，迫使學生轉校。

隨著教育政策轉變，技能訓練學校、職業先修學校等的學校已逐漸消失，現時主要剩下特殊學校及主流學校，令學生及家長的選校出現不少限制，許多較大需要而非特殊學校類別的有特殊教育需要學生，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

在入學和選校方面，根據學生自己及家長的意願，和專業人員的意見；在不歧視的原則下，學校不得拒絕有特殊教育需要的學生入學。如在選擇特殊學校與普通學校之間有分歧，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。

學校對支援有特殊教育需要學生的情況、服務及政策理應透明，並公開讓公眾查閱，資訊包括：錄取有特殊教育需要學生人數、支援服務及政策、每年取得政府資源及使用情況、教師接受特殊教育培訓的比例等。如有收生不平均的情況，應以透明度及公眾監察處理，比如可容許一些有心希望服務有特殊教育需要學生的學校錄取較多學生，但必須有相應政策支援。

現階段不宜考慮是否應設收生比例上限，因有關設限可能涉及歧視。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，每所學校也應預備錄取有特殊教育需要學生，屆時收生比例應向平均發展。

#### 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，並為每位有特殊教育需要學生指派一位個案經理。個案經理須一直跟進該個案□□從小學直至完成中學，或由接獲該個案開始，負責就入學、升學、介入、支援、調適、個別學習計劃、申訴等議題，並與各持份者作出協調，確保學生可接受平等及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，政府亦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，如主流學校發展及累積一至兩項照顧有特殊教育需要學生的經驗，對教師專業發展、學校安排、學生支援實有利而無害。可惜現行政策對這類

「中層學校」或「特色學校」卻未有額外支援，該等學校只好自行籌措資源，這是政府政策的失效。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，提供多一個選擇予學生及家長。我們必須指出，特色學校並非不接錄取該學校專長以外的有特殊教育需要學生，而是當這些學校建立相關經驗，社會上存有不同類型的學校，絕對有助學生及家長選校。

#### 4.5 旋轉門的就學安排

我們建議設立「旋轉門」的就學安排，讓有特殊教育需要學生經評估後能來往特殊學校及主流學校就讀，以全面應對學生的需要。除「旋轉門」外，亦應考慮設立普通班、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

現時主流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。而獲評估為需要第三層支援的有特殊教育需要學童，就可獲安排個別學習計劃(Individual Education Plan, IEP)。惟礙於種種限制，學校難以為所有第三層支援級別的有特殊教育需要學生提供 IEP。加上在現行政策下，有特殊教育需要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，因種種原因而僅被界定為第二層支援類別。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。

至於特殊學校的學生並非全部都有個別學習計劃，與其他地區的特殊學校學生 100%有個別學習計劃相差甚遠。政府表明不會為全部有特殊教育需要提供個別學習計劃，更拒絕提供現時擁有個別學習計劃的有特殊教育需要學生之實際數字。因欠缺個別學習計劃的契約保護，有特殊教育需要學生所獲的教育服務質素參差，相關專業人員的權責亦欠清晰，學生和家長也無從申訴。

立法會議員張超雄及郭榮鏗所草擬的私人草案，曾經於 2016 年 6 月遞交立法會主席展開議員法案立法程序。立法會主席其後獲教育局回覆指私人草案偏離現行政策及導致政府開支增加 25.2 億，包括須用 8.4 億為所有有特殊教育需要學童提供個別學習計劃、1.5 億加強教師隊伍、4.3 億元增加給予有特殊教育需要學生的培訓及社會關懷服務等，從而拒絕立法建議，僅維持現況。

### 5.2 個別學習計劃的精神及法定地位

我們認為，須以立法方式保障每名有特殊教育需要的學生獲得個別學習計劃。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，應確立有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。

由於每個人的出身、背景、身體狀況、能力也有差異，有些身體上的差異和特殊需要是先天且無法逆轉的，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。基於對人權和平等的尊重，按個人的不同需要，因材施教，正是個別學習計劃的精神。

個別學習計劃按學生的需要而制訂，意即需要程度較低的學生所之個別學習計劃，其支援及服務內容與數量相對較少；需要程度較高的學生之個別學習計劃則會制訂較多的支援。故此，個別學習計劃應按學生的需要，而邀請相關專業人員來參與制訂，而非所有會議都硬性規定全體專業人員均須參與。計劃內容方面，亦是按需要而提供，無需包括以下的所有項目。

現行政策下，資源及撥款機制、人手及培訓方面，都非預備為所有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，及從經驗所知，個別學習計劃能保障有特殊教育需要學生的權利，故此我們認為應向理想邁進—賦予個別學習計劃法律地位，透過此理想藍圖，才能促使政策改善及資源增加，逐步改善整個教育體制對有特殊教育需要學生的支援。

### 5.3 個別學習計劃的內容

- 學生現有的學習情況、學習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
- 與非有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都有不同要求。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

作為基礎，以確保有特殊教育需要的學生之教育安排及進度獲得更緊密的監察及調整。

個別學習計劃亦應協助規劃有特殊教育需要學生的每個教育發展階段，包括各個階段升學、面對公開考試、及生涯規劃等，以讓有特殊教育需要學生有在過渡階段也有充足支援。

在培訓工作方面，由於教師、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，均有需要協助制訂個別學習計劃，故此在相關專業的職前及在職培訓中，應包括個別學習計劃的訓練。同時，學生及家長教育也相當重要，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

現時教育局就支援有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。

現時欠缺的基本要素包括手語傳譯及手語教育、未能依時提供點字課本、為聽障學生提供合適的器具、欠缺無障礙環境，甚至有學校拒絕視障及肢體殘疾學生參與部份課堂等，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，都為有特殊教育需要的學生設下不少障礙。

校園欺凌的情況也相當嚴重，據平機會的研究報告，及不同團體的調查指出，校園欺凌在有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

應訂立具體的教育要求，及全面監管相關機構提供合適的服務，該等支援服務應包括：提供教育輔助器材、合適的教材及教學方法、在學習及生活上提供協助、康復及醫療服務、家庭支援服務、校園無障礙環境。學校及相關專業人員及機構需要遵守這些原則，否則有一定的罰則。若果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，則屬政府的責任，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，政府有法律責任去提供，包括：根據世界衛生組織的標準為聽障學生的支援層級作出歸類、輔助聽力儀器、手語傳譯及手語教育服務<sup>19</sup>；視障人士適用的點字教材及相關輔助工具；肢體殘疾人士的無障礙校園環境，及調整相關課程讓他們充份參與學習過程。

### 6.4 杜絕欺凌及歧視的情況

---

<sup>19</sup> 宜參考香港中文大學「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。有關計劃於公營主流學校試行，而目標是期望本港最終有足夠學校提供雙語共融教育計劃。

為保障學生有平等學習的權利，教育局必須採取措施，杜絕欺凌情況和拒絕提供合適教育的事件發生。制訂分別學校為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；加強對有特殊教育需要學生的公眾教育。

#### 6.5 建立特殊教育需要學生課程

政府宜為有特殊教育需要學生制訂課程及教材，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；制訂的課程及教材也應當有特殊學校及主流學校的版本以備全面支援。政府可主責課程及教材的制定，或由政府委託的學術機構開發，制訂後應公開予學界自行選用，相信這樣能協助前線教師舒緩其工作的重擔。

同時，主流學校及主流課程必須照顧特殊學校的需要，包括文憑試課程、就學年期的調整和英語外籍教師等，以體現公平性及肯定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有特殊教育需要學生的新模式，同時促進跨專業協作。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有特殊教育需要的學生。

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、智障人士等同樣有需要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。

至於協助聽障學生方面，政府宜將學前至全日制專上學生的助聽器具納入全面資助範圍，包括購買人工耳蝸、助聽器、維修保養、零件耗損更換，及例行更新，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。

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，定期檢討為有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有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，我們建議須制定一套在專上教育的支援有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相當重要，建議就特殊學校及主流學校從畢業至尋找工作的階段加強支援有特殊教育需要學生。

## 7. 教師及專業支援

### 7.1 現況

自 2014 年起，每間學校最少須有 10% 的教師完成 30 小時的基礎課程、三名教師完成 90 小時的高級課程，及最少三名教師完成 90 至 120 小時的專題課程。然而，不少學校均未能達到上述的教師比例。雖然教育局有提供有關特殊教育需要的工作坊讓教師參加，但不少意見指工作坊的內容良莠不齊，往往是價低者得方式，以及教授內容難以應用到實際處境上。

以往大部份主流學校並未正式設立特殊教育統籌主任一職，取而代之是由副校長或輔導主任兼任統籌有特殊教育需要學生的支援工作。不設專職難以讓教師專注照顧有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。

由 2015/16 學年開始，政府透過關愛基金推行為期三年的特殊教育需要統籌主任試驗計劃（試驗計劃），向收錄較多有特殊教育需要及經濟需要學生的普通學校提供現金津貼，讓學校加強教師團隊，以便安排一名專責教師統籌校內有關特殊教育需要的事宜。由於計劃從扶貧角度出發，受惠學生有限；而把中小學特殊教育需要統籌主任的待遇定為學位教師(GM)或助理小學學位教師(APSM)。及後，試驗計劃於 2018/19 學年恆常化，分階段三年內在全港主流中小學設立有關職位。

另一方面，現時教育心理學家與學校的比例平均約為 1:8，即每月每間學校只能獲得約兩天校本教育心理服務，實在未能密切跟進特殊教育需要學童的需要。在此情況下，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 至 6 小時，現時服務令教育心理學家在評估工作上應接不暇，更無法介入學校制度、教師培訓、家長工作，以改善有特殊教育需要學童的學習環境。雖然 2016/17 學年開始，教育局改善了校本教育心理服務，目標是在 2023/24 學年將六成主流學校的教育心理學家與學校比例提升至 1:4，其餘四成學校則提升至 1:6；但優化措施的進展緩慢，追不上有特殊教育需要學童的需要與人數增長。

事實上，不但教育界，整體社會對醫生及專職治療人員的需求也極大。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。缺乏專職人員令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

以價低者得的方式購買，惟非政府機構或私營服務機構所提供的服務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，開支沉重。教育、社會服務及醫療系統的權責，也未能整全協調。

## 7.2 教師培訓、資歷要求及支援政策

### 7.2.1 協助教師做好支援有特殊教育需要學生的工作：教師培訓及資歷要求

要做好支援有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，確保學生受益於融合教育的好處。政府應分階段為任教有特殊教育需要學生的教師建立培訓系統及資歷認證機制，一方面保障有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，舒緩因照顧有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的規定，取得證書，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，須在〔條例實施日期〕內指定年期內完成指定培訓，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，並在指定年期內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時加入融合／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；
  - 恢復兩年制特殊教育教師培訓課程：正在受訓之教師可獲相等於一個增薪點的津貼；完成課程後再多加一個增薪點。受訓教師須簽署三年承諾書（一年實習及兩年教學），並合資格在特殊學校或於主流學校內擔任特殊需要學生統籌主任，讓現職教師有充足的時間去學習及應用有關知識；
  - 繼續提升接受三層課程培訓的教師比率，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；
- 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有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，這樣遠較僅教授理論或普遍情況的工作坊效用更大，這些會議及討論也應計算入培訓時數之中。

### 7.2.2 協助教師做好支援有特殊教育需要學生的工作：其他配套措施

除培訓外，教師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；
- 為有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 特殊教育需要統籌主任

特殊教育需要統籌主任(Special Educational Needs Co-ordinator, SENCo)對有特殊教育需要學童的學習相當重要，其職責如下：

- 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培訓工作；
- 管理所有有特殊教育需要學生的紀錄。

特殊教育統籌主任的待遇應相等於一位中學的高級學位教師(SGM)，或小學小學學位教師(PSM)，以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有特殊教育需要學生的工作。惟試驗計劃恆常化後，中小學的特殊教育需要統籌主任之職級仍然維持在學位教師及助理學位教師，遠不足應付前線教師的需要。雖然，政府在 2018 年施政報告宣佈，將重整現行三

個資助模式（學習支援津貼、小學加強輔導教學計劃、融合教育計劃），若學校累積津貼額達 60 萬元（即取錄一定數量的有特殊教育需要學生），可扣減 36 萬元的津貼，以換取特殊教育需要統籌主任職位由教師職級 (GM/APSM) 晉升為主任職級 (SGM/PSM)。然而，職級的提升不應只限於獲得一定津貼金額以上的學校，而是應推展至所有學校，為讓前線同工有一個安穩的環境。同時，理應因應學校的學生數目及情況而增加特殊教育需要統籌主任的數目（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。

因應推行免費幼稚園教育，及配合試驗計劃恆常化，局方應同時在幼稚園增設特殊教育需要統籌主任，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。

在資歷要求上，除了一般高級學位教師要求外，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有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

社工擔當學校、學童及家長之間的重要橋樑。現時全港中學均設有來自非政府機構的駐校社工，並將在 19/20 學年將比例提升至「一校兩社工」；至於小學方面，津貼小學的輔導工作一部分主要由學校聘用的「輔導教師」(SGT) 承擔，另一部分則由學校採用「學生輔導服務津貼」所聘用的輔導人員 (SGP，可為教師或社工) 承擔。政府在 2018/19 學年起增加津貼，在公營小學推行「一校一社工」政策。

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，有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發生衝突。故此，社工從中調解，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，盡快將教育心理學家對學校的比例提高至 1:4，既減輕教育心理學家的工作負擔，亦能加強對有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有特殊教育需要學生政策及服務。

## 7.6 醫護及專職治療人員

有特殊教育需要學生的感覺統合能力較一般學生弱，職業治療師能針對有特殊教育需要學生的需要作改進訓練，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。物理治療師則針對有特殊教育需要學生各種身體狀況作強化訓練，對不少有特殊教育需要學生，特別是肢體弱能的學童有很大幫助。事實上，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<sup>20</sup>。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。此舉不但有益於有特殊教育需要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。

## 7.7 為主流學校提供校本治療服務

現時並沒有駐校職業／言語治療師，學校只能利用額外資源外聘治療服務；但礙於只有第二及第三支援組別的特殊教育需要學生才獲得學習支援津貼，在現時的教育環境下，學習支援津貼遠遠未足以為有特殊教育需要學生及教育工作者提供足夠的協助，並非所有有特殊教育需要學生都能接受所需的治療服務。

<sup>20</sup> 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>

教育局應為主流學校提供職業治療／言語治療服務，加強支援主流學校的有特殊教育需要學生、家長及教育工作者。具體而言，局方可分階段設立分區職業治療及言語治療服務，向主流學校提供區本職業治療服務。長遠而言，可按需要研究將職業治療／言語治療服務伸延至校本復康治療服務，例如參考優化後的校本教育心理服務的做法，將治療師與主流學校的比例設定為1:4<sup>21</sup>，以加強支援主流學校的有特殊教育需要學生、家長及教育工作者。

---

<sup>21</sup> 截至 2017 年 9 月 15 日，全港公營（官立及津貼學校）小學及中學數目分別為 454 所及 390 所；若參考優化後的校本教育心理服務的做法，職業治療師或言語治療師與主流學校的比例為 1:4，即各增聘 211 名職業治療師或言語治療師，以現時一級職業治療師中點薪級為 55,825 元，及言語治療師的中點薪級 48,630 元計算，前者每年的新增開支約為 1.41 億元，後者則為 **1.2 億元**。因應每間學校的不同需要，在政策推行的初階段，所需的治療師可能少於上述數目，所涉的額外開支將較上述金額較低。詳參非政府機構一般職位之薪級：  
[https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/728/en/Salary\\_Scales\\_of\\_Common\\_Posts\\_w.e.f.\\_01.04.2017.pdf](https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/728/en/Salary_Scales_of_Common_Posts_w.e.f._01.04.2017.pdf)

## 8. 資助模式及財政

### 8.1 現況

有特殊教育需要學生由 2008/09 學年的 17,560 人增至 2017/18 學年的 54,244 人，上升 209%，同期的融合教育開支由 2008/09 學年的 8.6 億增至 2017/18 學年的 16.38 億，只增加約 90%，完全不成比例及未能滿足實際需要。

政府雖有向錄取有特殊教育需要學童的學校提供學習支援津貼，惟學習支援津貼卻包含多方面用途，包括聘請學校教職員、外購治療服務、社交訓練、額外補課等。加上學習支援津貼並非專款專用，增加監察困難，而且金額實在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，限制不少。基於現時的「個別計算，整體運用」的原則，及上述款項目標不清晰的情況下，實在無法有效監察資源的運用是否全數落在有特殊教育需要學生身上。

### 8.2 原則

雖然法例本身不能列明財政資源的建議，但在實務上如要落實本建議書內的相關建議，需要投放財政資源。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，以確保足夠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。

就此，政府應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，並公開予社會人士備悉及監察。

### 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，人手編制方面應作出調整及規劃，此舉能

從根本地解決教師工作量及照顧有特殊教育需要學生面對的兩難情況。早年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有特殊教育需要學生，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，或以接收有特殊教育需要學生可以收生加權，即例如每接收一名有特殊教育需要學生，可替代兩個學位；小班教學政策亦應適用於有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，致各個與有特殊教育需要學生的部門，包括醫院管理局、衛生署、社會福利署、教育局等的部門，相關的統計資料不一。更甚的是，有不少數據及資料，政府不願公開，疑似怕被公眾監察，此等資料包括：分區有特殊教育需要學生數字、有特殊教育需要學生在三層支援架構下的分佈、有特殊教育需要學生在中學三個等級學校(banding)的分佈等。

雖然教育局指現時已有特殊教育資訊管理系統(Special Education Management Information System, 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。

### 9.2 設統籌部門及作政策規劃

基於有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，建議設立統籌機關，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，而是指就全面的有特殊教育需要學生的統計資料。這些統計數據包括有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，同時更備公眾的監察。

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，繼而有助跟進其子女的成長進展。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。

## 申訴機制

### 10.1 現況

教育局設立了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；當教育局收到有關學校的書面或口頭投訴後，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，由於投訴個案主要是學生、家長與學校之間的衝突，校本處理存在角色衝突，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處理的個案數目極少，大量個案都由校本處理。同時，平機會亦相當被動。不少家長因考慮到子女仍需要留在學校，為免麻煩而對投訴抱有遲疑。

### 10.2 設獨立申訴機制

政府應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。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。此機制除保障學生及家長權益外，更重要的是能確保每宗個案都得到公平公正的處理。

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。此部門也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機制，並在有需要時諮詢各持份者收集相關資料，確保各項安排的成效。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，以加深公眾對支援有特殊教育需要學生的理念及措施的認知，從而減少誤會和糾紛。



## 11 確立學生和家長的參與

### 11.1 現況

現時的家長支援及家校溝通不足，學生及家長在參與制訂教學安排的討論中處於被動及不被重視，有學生及家長甚至對自身處於三層支援架構中的哪一層也不清楚。同時，在政策制訂過程中，學生和家長的參與程度都極低。

### 11.2 確認學生及家長的參與權利

政策及法例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：財務委員會審核各年度開支預算管制人員的答覆
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
14. 審計署署長第七十號報告書－第三章：融合教育
15. 立法會議員郭榮鏗：就 2019/20 年財政預算案有關融合教育及特殊教育政策建議書
16. 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
17. 立法會議員郭榮鏗：就 2018 年施政報告有關融合教育及特殊教育政策建議書
18. 公民黨：就每年增加 50 億元教育經常開支初步建議
19. 推動特殊教育政策及立法聯盟：就每年增加 50 億元教育經常開支建議書