

就《香港康復計劃方案》第三階段 公眾諮詢的意見

2020•1



香港保護兒童會
Hong Kong Society for the Protection of Children

1. 本會成立 94 年，一直關注幼兒福祉，提供前線服務及參與政策倡議工作，其中為有特殊需要幼兒提供支援乃本會重點工作之一。康復諮詢委員會(康諮會)於本年 11 月發出《康復計劃方案》的第二階段報告書(以下簡稱「報告書」)，並進行公眾諮詢。對於報告書內容，本會有以下意見。

基本立場

2. 本會認同康諮會所提出的願景及 4 個策略方向，相信只要政府、公私營機構及社區能夠齊心合力，循此 4 大方向，願景必可實現。

與幼兒有關內容的整體意見

3. 就「報告書」內容支援有特殊需要幼兒部分而言，其提出的策略建議若非早已公布，便是經已實施。而不少持份者關注之處，「報告書」卻又未有正面回應。(詳見下文「社會關注事項」)當然，這與康諮會和政府達成共識的「成熟一項推一項」做法有關，因此便出現「建議的短期措施已開始落實推行；中期措施已有初步落實方案；長期措施仍有待進一步諮詢相關部門或持份者才可敲定落實方案。」(「報告書」第 27 頁)。
4. 既然短期措施已推行，中期措施已定，長期措施尚需討論，《康復計劃方案》的作用何在？至少就與幼兒相關的內容而言，它更似是康復措施匯報而非具前瞻性的計劃方案。
5. 鑒於支援有特殊需要幼兒的措施不足，部分供求更嚴重失衡。能盡早推出有效措施追落後，本會絕對支持。然而，這不等於放棄規劃，反而應藉此加快進度，針對其他縫隙，制訂短、中及長期方案及進度指標，盡快填補縫隙。
6. 事實上，現正進行諮詢工作的《康復計劃方案》，乃源於 2018 年的《施政報告》，當中清楚表明「委託康復諮詢委員會制訂新的《香港康復計劃方案》，就殘疾人士不同人生階段的服務需要制訂策略性方向及措施。」因此，康復諮詢委員會被賦予的是「制訂」而非「匯報」策略性方向及措施功能。
7. 此外，為制訂新的《香港康復計劃方案》，康諮會已持續進行廣泛諮詢，實有良好基礎藉此凝聚社會共識，推陳出新，為香港未來的康復政策帶來突破性發展。一旦錯過此機會，下一個《香港康復計劃方案》恐怕又是十年以後之事，肯定並非香港之福。
8. 簡單來說，「報告書」在前瞻性及全面性方面，尚有很大改善空間。本會期望新的《香港康復計劃方案》最終版本就幼兒有關部分能夠以更具前瞻視野就社會所關注制訂具體措施、時間表及指標，從而加快實現「報告書」所述願

景。

社會關注事項

9. 就與幼兒有關事項，以下列出當中社會關注而「報告書」未有明確回應者，希望康諮會在新的《香港康復計劃方案》是予以明確規劃。

幼稚園特殊教育統籌

10. 香港的融合教育政策已行之有年，但一直只涵蓋中小學而不及於幼稚園。有特殊需要的幼兒人數持續增加，而學前康復服務亦不斷擴展，均令幼稚園及前線老師面對極大挑戰。關注團體早於 2015 年已建議在幼稚園編制內設立「特殊教育需要統籌主任」，專職統籌校內支援有特殊需要學童的學習事宜，可惜進展並不理想。
11. 「特殊教育需要統籌主任」的作用在中小學已清楚顯現，教育局亦已將此職位納入公營學校的編制之內。既然政府已將「及早識別、即時支援」訂為支援有特殊需要兒童的政策目標，應該在幼兒教育階段予以更充裕支援。隨著「到校學前康復服務」(OPRS)名額進一步擴展，並將服務從第二層支援延伸至第一層，幼稚園在協調有關服務上肯定百上加斤。
12. 此外，有特殊需要的幼兒不單需要康復服務，同時亦需要教育上的額外支援，例如課程調適、更具針對性的個人或小組的學習活動、更多課室常規訓練及情緒支援等等。再者，若能將康復訓練的元素融合在日常的學校學習活動之中，肯定有助康復進展。事實上，《殘疾人權利公約》24 條 2 款 4 項亦表明「殘疾人在普通教育系統中獲得必要的支助，便利他們切實獲得教育」。然而，以幼稚園目前的人力狀況，且幼師並無「空堂」，上述種種實難以支援。
13. 建議一：增設「特殊教育需要統籌主任」

《香港康復計劃方案》應作出短及中期進度規劃，在教育局的「幼稚園教育計劃」下，增設「特殊教育需要統籌主任」一職，以專責統籌校內支援有特殊需要學生事宜，並分階段全面覆蓋所有受資助幼稚園。

正輪候特殊幼兒中心學童的服務錯配

14. 現時學前康復服務有 4 種，即特殊幼兒中心(SCCC)、幼稚園暨幼兒中心兼收計劃(IP)、早期教育及訓練中心(EETC)及 OPRS，其中 SCCC 乃為支援有嚴重需要幼兒而設。不過，由於 SCCC 的名額嚴重不足，所以不少

輪候 SCCC 的幼兒唯有使用其他三類原本設計為支援輕度至中度特殊需要幼兒的服務作為過渡服務或者申請「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼項目」(TSP)，這便出現服務錯配的問題。從及早支援的角度而言，儘管服務並不是最合適，但有總勝於無。不過，要注意的是 SCCC 提供的是揉合康復與教育的服務。一旦有需要的幼兒未能獲得 SCCC 的服務，往往會進入普通幼稚園就讀。然而，普通幼稚園的人手比例、師資要求及設施均以一般幼兒作為訂立標準，要支援有嚴重特殊需要的幼兒存在困難。本會認為有嚴重特殊需要的孩子也應享有平等接受優質教育的權利，不應受到剝削。然而，普通幼稚園在沒有適當額外支援的情況下取錄有嚴重特殊需要的幼兒，對這類幼兒及普通幼兒而言均會產生不良影響。

15. 根據政府向立法會提交的數據，截至 2019 年 3 月 31 日，有 1766 名正輪候 SCCC 的幼兒使用其他服康復服務或者 TSP。(表一)由於部分輪候者可能既不使用上述服務，亦沒有申請 TSP，故實際數字會多於此數。這些幼兒有多少正入讀普通幼稚園呢？可惜，勞福局沒有紀錄。由於 IP 及 OPRS 均附於普通幼稚園/幼兒中心，而這類學生人數經已接近五百。(表一)至於正使用 EETC、使用 TSP 或未有使用表一所列 4 項支援的幼兒有多少入讀普通幼稚園？恐怕也不是少數。有團體的調查便顯示，超過八成幼稚園有取錄正輪候特殊幼兒中心的學童¹。由於 SCCC 興建需時，上述服務錯配的情況在短期內不會消失。

表一：輪候特殊幼兒中心服務並正使用其他學前兒童康復服務／項目下的學習訓練津貼人數 (2018-19)*

	人數
幼稚園暨幼兒中心兼收計劃(IP)	63
早期教育及訓練中心(EETC)	165
到校學前康復服務(OPRS)	427
為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼項目(TSP)	1,111
總計	1,766

*截至二〇一九年三月三十一日

資料來源：

勞工及福利局. 立法會十題：學前兒童康復服務. 2019 年 6 月 19 日。

16. 本會認為有特殊需要兒童的權利應受保障，而政府對此責無旁貸。《殘疾人權利公約》序言 18 項中，列明「確認殘疾兒童應在與其他兒童平等的基礎上充分享有一切人權和基本自由，並回顧《兒童權利公約》締約國為此目的承擔的義務」。目前特殊幼兒中心名額嚴重不足，如何確保有嚴重特殊需要兒

童與一般兒童享有同等機會接受優質教育是《香港康復計劃方案》需要回應的問題，可惜「報告書」卻未有觸及。

17. 輪候特殊幼兒中心(第三層支援)的幼兒被迫入讀普通幼稚園，並接受第二層支援作為過渡服務，只是無奈的選擇。根據《兒童權利公約》23條3款，當局有責任「確保身心障礙兒童能有效地獲得與接受教育、訓練、健康照顧服務、復健服務……」；《殘疾人權利公約》24條2款5項亦表明「按照有教無類的包容性目標，在最有利於發展學習和社交能力的環境中，提供適合個人情況的有效支助措施。」兩者揭示有效及合適支援的重要性。現時讓輪候特殊幼兒中心的幼兒進入普通幼稚園並接受第二層支援，而無額外支援，令人難以確信充分符合上述兩項公約之條文。

18. **建議二：加強 OPRS 支援入讀幼稚園嚴重特殊需要幼兒**

額外增加 OPRS 的特殊幼兒工作人員人力，加強正輪候特殊幼兒中心學童的康復支援，並協助其所就讀的普通幼稚園，讓這類幼兒得到較接近第三層的康復服務及確保其獲得優質教育的機會。有關人手比例方面，建議每 6 名正輪候特殊幼兒中心幼兒配 1 位駐校特殊幼兒工作人員。多於或少於 6 名者，則按比例配置。

TSP 不公阻礙即時介入

19. 學前康復服務供不應求，為免錯過黃金介入期，關愛基金於 2011 年推出 TSP，為正在輪候資助學前康復服務的低收入家庭兒童提供學習訓練津貼，讓其在輪候期間，使用認可服務機構提供的自負盈虧康復服務。這個計劃是成功的，政府遂在 2014 年將其恆常化，實是一項德政。不過，其恆常化的安排卻引致不公平的情況出現，並阻礙部分有特殊需要幼兒獲得即時支援。
20. 不公平之一：恆常服務卻設入息審查。關愛基金旨在扶貧，以低收入人士為對象實屬合理。然而，TSP 在 2014 年恆常化後，卻仍設入息審查，便有違公平。現時的 4 項資助學前康復服務均不設入息審查，且費用幾乎全免。今因為供求失衡，才令有需要幼兒需要輪候服務，而 TSP 作為補救措施，讓輪候者得到起碼的即時支援，同樣亦不應設入息審查，否則便製造不公平。
21. 不公平之二：身份相同待遇有異。若政府仍然堅持 TSP 以扶貧為目標，或許仍然勉強說得通。不過，政府卻在 2017 年取消正輪候特殊幼兒中心(SCCC)人士申請 TSP 的入息審查，但仍然排除其他輪候人士。因此便可能出現億萬富豪之子，只要正輪候特殊幼兒中心便可獲得資助；而處於中低收入家庭之子，因為只輪候 IP、EETC 或 OPRS 便完全不獲資助。扶貧之說，也因此難

以成立。當然有論者會認為正輪候特殊幼兒中心者一般情況較為嚴重，需要強度更大的訓練，開支因而較其他個案為多，故不能類比。然而，上述差異已在獲配資助金額上反映。正輪候特殊幼兒中心的申請人可以獲配高額津貼，而其他輪候者只可申請普通額津貼。兩者均為正輪候資助康復服務者的身份並無差異，卻獲得不同對待，明顯有違公平原則。

22. 不公平之三：懷疑較確診個案獲得更多支援。當局容許 OPRS 在服務有空缺時，讓營運機構彈性調動不多於 10% 名額向正在輪候衛生署或醫院管理局評估的幼兒(懷疑個案)提供服務。上述安排不單能達到及早支援效果，亦更有效運用資源，獲得社會認同。不過，由於上述 TSP 不合理安排，卻製造機會出現一個荒謬的情況：懷疑個案因所讀學校的 OPRS 有空缺而毋需入息審查獲得資助康復服務，但確診並正輪候的個案卻因其所讀學校的 OPRS 未有空缺，又未能通過入息審查獲得 TSP，最終在輪候期間完全沒有康復服務。這些情況有沒有出現呢？2017 年，OPRS 服務懷疑個案的數字有幾十個，而同期卻有四千多名正輪候資助康復服務的確診個案並未能從公共服務得到支援。

23. 本會認為不能因有特殊需要幼兒的家庭經濟狀況而剝奪他們享有即時支援的機會，而延遲支援不單有損幼兒的身心健康，亦會增加社會成本，康諮會需要正視及處理有關問題。

24. 建議三：全面取消 TSP 入息審查

- 短期措施 1：即時全面取消 TSP 入息審查
- 短期措施 2：檢視 TSP 資助水平
- 短期措施 3：為各類學前康復服務訂出短期及中期的名額增加指標。

有特殊需要學童的課餘託管

25. 與普通家庭一樣，不少有特殊需要學童的家庭亦有課餘託管的需要。然而，現時的課餘託管服務出現兩個問題，令他們的需要難以滿足。

26. 問題一是難以獲得服務。由於課餘託管服務並非社會福利署的資助服務，僅由其監管並由社會服務團體以自負盈虧方式營運，服務 6 至 12 歲兒童，全港名額只有五千餘，然而根據 2016 年的中期人口統計，適齡人口卻有 33 萬，名額與適齡人口比率是 1:58。根據 2017 年年底的數據顯示，課餘託管服務的平均使用率已達 9 成，有區域甚至是全滿。基本上，想使用服務的孩子均需輪候一段頗長的時間。

27. 有特殊需要的學童與普通學童一樣，申請及輪候課餘託管服務。然而，普通

學童一旦未能獲得社署監管的自負盈虧服務，仍可以從私營的補習社獲得類近服務。不過，有不少有特殊需要孩子的家長反映，私營補習社並不樂意服務有特殊需要的孩子，甚至會以不當方式對待他們。因此，他們比普通家庭更難獲得課託服務，更依賴社會服務團體的課託服務。

28. 問題二是課託服務對有特殊需要兒童的支援不足。有團體曾經就此議題進行調查，訪問育有特殊需要小學生的家長，發現在沒有使用課託服務但有需要的家長當中，有 73% 回覆其中一個原因是服務未有足夠 SEN 支援²。目前，大部分課託服務只為普通學生而設，一般師生比例為 1 對 8 或以上；而且收入微薄，聘請導師著實不易，部分導師更以義工形式參與，引起有特殊需要孩子的家長憂慮實屬正常。
29. 雖然 2019 年的《施政報告》在加強課餘託管部分，提及「為有特殊學習需要學童提供額外資助及簡化經濟審查程序等」(第 32 段)。然而，具體措施卻未有公布。更為重要者，目前最首要解決的問題為服務名額不足，以及服務對有特殊需要的支援不足夠。沒有合適及充足的服務，再多的資助亦是枉然。
30. **建議四：加強課託對有特殊需要學童的支援**

- 短期措施：政府向每取錄 3 名有特殊需要學童的課託單位提供津貼以增聘一名額外導師，加強支援有特殊需要學童，讓他們有同等機會使用服務。
- 中期措施：研究將課餘託管服務納入資助服務，增加名額。

住宿幼兒中心有特殊需要幼兒的支援

31. 住宿幼兒中心取錄由社會福利署認為不適合在家照顧者，由中心 24 小時照顧。這類幼兒當中，有特殊需要的比率較一般為高。以本會營運全港最大一間住宿幼兒中心為例，當中 42% 已評估為發展遲緩或有發展障礙，需要額外支援。
32. 現時 OPRS 涵蓋所有幼稚園及資助幼兒中心，唯獨住宿幼兒中心不包括其中。因此，有特殊需要的幼兒往往只能使用或輪候 EETC 或者醫管局的服務。選擇既少，而且輪候需時，更難以獲得即時支援。
33. 更大問題是這類服務屬非到校性質，幼兒需要合資格人員陪同前往使用服務，由此而令人手緊張。儘管住宿幼兒中心的幼兒本身有更大的支援需要，但其人手比例卻比取錄普通幼兒的日間幼兒中心為差，甚至不如七十年代。人手

本身經已不足，若再需要額外人力陪同外出作康復訓練，便更捉襟見肘。

34. OPRS 已實證有效，亦廣獲幼兒服務界所認同，其服務特色實更適合住宿幼兒中心的幼兒。原因有四。其一，其到校性質可減輕上述因陪同出外訓練而產生的人力緊張問題，而幼兒亦免受舟車勞頓之苦。其二，由於 OPRS 名額持續擴充，輪候時間更短，有需要的幼兒可更快獲得支援。其三，OPRS 各類人員可觀察有特殊需要幼兒的日常起居狀況，設計更具針對性的訓練方案及評估進度，亦可與住宿幼兒中心負責照顧幼兒的幼兒工作人員作訓練示範，令訓練結合到日常活動之中；其四，住宿幼兒中心 24 小時運作，其服務的幼兒日常會由多於 1 名的幼兒工作人員照顧，OPRS 到校便能夠與整個照顧團隊接觸，更容易發揮協作效果。

35. **建議五：將住宿幼兒中心納入 OPRS 服務範圍之內**

- 短期方案：將住宿幼兒中心納入 OPRS 服務範圍之內
- 中期方案：研究改善住宿幼兒中心的人力編制，讓有特殊需要的幼兒得到更合適支援

三類康復服務發展不均

36. 「報告書」第 37 頁指出，長遠來說，當輪候時間大幅縮減後，重新檢視各項學前康復服務的定位。本會認為這是可取的。此外，本會亦欣喜政府留意到 OPRS 與 IP 各有特色。
37. 不過，本會察覺 EETC、OPRS 及 IP 的發展並不均衡。就名額而言，近年 OPRS 迅速增長，並將達 1 萬，EETC 雖有增長卻緩慢，而 IP 則停滯不前。就資源而言，在最近兩年的政府財政預算中，OPRS 的單位成有接近 40% 的增幅，而 IP 及 EETC 卻有輕微下降。在 2019/20，OPRS 的單位成本接近 9 萬元，顯著較 EETC 及 IP 為高。(表二)當局能優化 OPRS 服務固然可喜，但不能忽視其他類別服務的發展。

表二：三類學前康復服務單位成本

服務類別	2018/19*	2019/20#	增減
EETC	81,181	79,352	-2.3%
IP	77,172	77,071	-0.01%
OPRS	64,469	89,743	+39.2%

註

*根據修訂預算開支及名額計算

#根據預算及名額計算

資料來源：立法會財務委員會審核二零一九至二零年度開支預算管制人員的答覆（勞工及福利局）

38. 本會知悉當局已透過多種方法增加 EETC 名額，因此 IP 服務發展需要受到特別關注。IP 目前所面對的問題有三。其一是儘管特殊幼兒工作人員的學歷與幼師相同，但無晉升機會，不利挽留人才；其二，雖然 IP 與 OPRS 的服務對象相同，但前者在督導及輔助醫療支援方面均較後者薄弱，既無高級特殊幼兒工作人員督導，亦無教育心理學家，僅有臨床心理學家、物理及職業治療到校諮詢，且次數及時間均低於 OPRS；其三，服務推廣不足，公眾對 IP 服務並不認識，甚至部分協助家長選擇服務的社工亦未能掌握其特色，容易令家長產生誤解。

39. 建議六：讓三類服務均衡發展

- 短期措施 1：增加 EETC 及 IP 的資助，拉近三類服務資源；
- 短期措施 2：改善 IP 服務，增設高級特殊幼兒工作人員督導服務，提供文職支援，並加強輔助醫療人員到校支援；
- 短期措施 3：加強推廣 IP 服務，令家長能在充足及明確的資訊下選擇合適服務；
- 中期措施：就三類服務的特色及適合支援對象進行研究，為未來重新檢視各項學前康復服務的定位作準備。

註：

1. 82%受訪幼稚園取錄特教生 團體倡設統籌主任。星島日報。2019 年 12 月 19 日。
2. 家長社福關注 SEN 課託需要大聯盟。新聞稿：半數 SEN 學童無課託 九成家長感困擾。2018 年 10 月。