

期刊文章：支援有特殊需要幼兒的發展狀況

(發表於第十七期《香港特殊教育期刊》，頁134-140，網址：http://www.seshk.org.hk/c_publication/vol17-2015)
文：蔡蘇淑賢（香港保護兒童會總幹事）

支援有特殊需要幼兒的發展狀況

一九九四年聯合國教育、科學及文化組織發表《塞拉曼加特殊教育宣言暨行動綱領》(The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education, 以下簡稱《宣言》)推動融合教育(UNESCO, 1994)香港政府亦響應呼籲，於一九九七年開始推行融合教育(教育局, n.d.)不過有關政策只局限於中小學階段推行。然而，六歲以前是發展障礙的黃金介入時期，加上本港適齡幼兒接受幼兒教育的比率達百分百，在幼稚園向有發展障礙的幼兒給予適當支援，乃最有效協助途徑之一。由於及早識別、評估及介入是融合教育的成敗關鍵，《宣言》亦特別將幼稚園教育列為優先關注範圍(UNESCO, 1994)香港作為已發展地區，在教育(OECD, 2014)醫療(Bloomberg, 2014)以至整體發展(UNDP, 2015)方面均有不俗表現，在支援有特殊需要幼兒事宜上又如何？本文旨在勾勒目前支援有特殊需要幼兒的狀況，並指出在立法會及民間團體的推動下，有關支援稍有寸進，但可改善空間仍大。

支援分散各部門

本港的融合教育政策只在中小學推行，幼兒融合教育方面幾乎是真空狀態。在支援層面，由分屬三個政策局(教育局、食物及衛生局、勞工及福利局)屬下的部門負責具體工作。有特殊需要的幼兒被學校識別後，會轉介至衛生署母嬰健康院跟進，有需要再轉介至衛生署的兒童體能智力測驗中心或者醫管局作專業評估，獲診斷為有特殊需要的幼兒會進入輪候系統，輪候醫管局、衛生署或社會福利署的康復服務，其中社會福利署的服務包括特殊幼兒中心、早期教育及訓練中心或附設於幼兒學校的「兼收弱能兒童計劃」。從這個支援的流程可見，其支援策略是「先評估後支援」Test and Treat與中小學的「先支援後評估」(政府新聞處, 2013)策略完全相反。

層層轉介浪費時間

由學校識別至獲得復康服務，要經歷層層轉介，一般需要兩年或更長時間，有幼兒在確診後輪候康復服務使用上超過三年時間(社會福利署, n.d.-a)三至四年的幼兒教育階段卻用上兩年或更長時間等候評估及康復支援，黃金介入期就在等待中白白浪費。由於上述幼兒評估及康復服務只適用於六歲以下兒童，每年均有兒童在等待其間，因年齡已超越六歲而被剔出輪候名冊，最終連丁點支援服務亦得不到。在香港這個富裕的社會，出現這種「因等待而失敗」Wait-to-Fail的情況實在可悲！³

七分一幼兒有特殊需要

香港保護兒童會及香港教育學院特殊學習需要與融合教育中心於2014年的聯合調查，發現幼師懷疑其學生有發展障礙的比率達7.4%，初步推算全港有12,568名幼稚園學生懷疑有發展障礙。若再加上正在輪候及使用康復服務的特殊需要幼兒數目，全港於一般幼稚園就讀的幼兒約有14.6% (即七分一)或接近25,000人有發展困難(香港保護兒童會，2014)

服務縫隙巨大

目前有特殊需要幼兒的康復服務主要由社會福利署提供，主要服務分別為特殊幼兒中心、早期教育及訓練中心、幼稚園暨幼兒中心兼收計劃(簡稱「兼收計劃」)，2014年年底三者名額合共約6,500個，但同時卻有另外約6,000人在輪候，而2013/14年的平均輪候服務時間依次為18.5個月、19個月及14.1個月(勞工及福利局，2015)。單看上述數字，已清楚顯示康復服務名額嚴重不足。

不過，問題遠遠大於此。其一，正如前文所述，政府對中小學生及幼兒的支援採取完全相反的策略，前者是「先支援後評估」，後者卻是「先評估後支援」，因此懷疑有特殊需要的幼兒並不會得到任何支援，這顯然是政策不一致的惡果。其二，缺乏教育支援的配套。除了就讀特殊幼兒中心及「兼收計劃」的幼兒會得

到專職人員支援其教育需要外，那些確診但正輪候康復服務的幼兒、懷疑個案（包括正輪候或未輪候評估的個案）及使用早期教育及訓練中心的幼兒並不會從政府得到額外的教育支援。其三，不少家長對於特殊需要仍然是一知半解。部分被學校告知其孩子可能有特殊需要的家長，可能對特殊需要缺乏認識、誤解或產生心理壓力，又苦無相關專業人士諮詢及輔導，因而逃避甚至拒絕轉介至進一步評估，最終拖延治療時間；亦有部分家長對於轉介及服務流程，以至不同種類的康復服務不明所以，造成延誤進程、選擇錯誤服務，甚至出現退出輪候的情況。

社會訴求聲音日大

與此同時，社會對支援有特殊需要學生的關注度日益加強，平等機會委員會於2010委託香港教育學院特殊學習需要與融合教育中心，進行「融合教育制度下殘疾學生的平等學習機會研究」。研究報告於2012年發表，無疑是對當前政策及措施的一次系統性檢討，並揭露了不少令人憂慮的問題。雖然這次研究的重點在中小學，但在其建議中卻提出「應提早於學前幼兒教育階段進行評估，以免錯失早期介入的黃金機會」（香港教育學院特殊學習需要與融合教育中心，2012）。在報告發表之前，梁振英宣佈參選特首，並將「檢討融合教育的成效，加強對學校的支援」列入其政綱之中（梁振英，2012）。2012年底，張超雄動議在立法會內成立「融合教育小組委員會」以檢討現行政策。小組委員會於2014年9月提交報告，報告指出識別及支援有特殊需要兒童的工作由多個政府部門分別負責，但卻缺乏政策局督導，難以協調。此外，委員會亦關注到輪候評估及康復服務時間過長的問題（立法會教育事務委員會融合教育小組委員會，2014）。

2013年政府成立「免費幼稚園教育委員會」以研究推行免費幼教的措施，其屬下更設「照顧多元學習需要工作小組」，其工作範圍包括研究支援有特殊教育需要學生的措施（免費幼稚園教育委員會，n.d.）這無疑為「加強支援有特殊需要幼兒」這個議題提供一個「政策窗口」（policy window）由於政府將按委員會的報告提出具體的政策及措施，而且有別於以往討論融合教育往往以中小學為焦點，這次的討論只聚焦於幼兒，為整合關注支援有特殊需要幼兒的不同持份者提供了契機。

民間一直有關注有特殊需要幼兒的組織，持續推動更適切的支援措施，例如已有數十年歷史的「學前弱能兒童家長會」及「特殊學習需要權益聯會」，但一直欠缺跨持份者的平台。在2015年的一次匯集不同持份者的圓桌會議上，與會者提出成立聯席以推動支援有特殊需要幼兒的政策（香港保護兒童會，2015）。其後，「支援幼兒特殊學習需要關注聯席」（「聯席」）成立，23個成員團體包括家長組織、幼兒教育團體、學術組織及其他關注組織。聯席其後向立法會發出多份意見書及出席公聽會，提出多項建議，包括制訂幼兒融合教育政策、成立包括各相關部門及持份者的督導委員會、資助幼稚園聘請專職的「特殊教育統籌主任」及提供駐校社工服務等（支援幼兒特殊學習需要關注聯席，2016a）聯席更就後兩項訴求發動聯署行動，在短短不足一月的時間收到151間學校及27個團體的簽名支持（支援幼兒特殊學習需要關注聯席，2016b）

政府的回應

社會對有特殊需要幼兒未能得到適當支援的關注日漸升高，政府亦並非置若罔聞。對於輪候康復服務時間過長的問題，2011年政府透過「關愛基金」推出「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼」（簡稱「學習訓練津貼」），資助來自低收入家庭正輪候康復服務的幼兒從私營市場上購買康復服務，有關項目於2014年常規化，由社會福利署直接提供資助（社會福利署，n.d.-b）不過，有關資助僅協助低收入家庭，2014年底只有1056合資格兒童使用（政府新聞處，2015a）約佔正輪候康復服務幼兒的六分之一，而且金額亦不足以全數支付有關訓練開支。

2015及2016年的施政報告宣佈一連串的加強支援措施，包括計劃新增一所兒童體能智力測驗中心、即將取消「學習訓練津貼」的入息審查、推行私人土地作福利用途特別計劃（部分土地將用作新建早期教育及訓練中心）及推出「到校學前康復服務試驗計劃」（「到校計劃」）（2015施政綱領及2016施政綱領）。前三者尚未有明顯進展，後者由政務司司長林鄭月娥親自領軍，並已於2015年底相繼展開。政府資助16個社會福利機構，由專業康復團隊到全港450多所幼稚園提供總數約2900個康復名額（政府新聞處，2015b）「到校計劃」幾乎令服務名額增加50%，並令四成輪候幼兒即時獲得康復服務。其由公布到推出，只短短不足一年的時間，效率之高，實屬少見。林鄭月娥更親自出席「到校計劃」啟動禮及由「聯席」舉辦的座談會，交代政府正不斷加強為有特殊需要幼兒提供的支援措施。此外，「到校計劃」完成試驗階段後將立即常規化，覆蓋全港，分階段提供最多7000個名額，縮減輪候時間（政府新聞處，2015b，2016）因應社會對增設「特殊教育統籌主任」的強烈訴求，教育局亦宣佈在免費幼稚園教育政策實施之時，將師生比例從原來計劃的1:12，降低至1:11（教育局，2016）。

改善空間仍大

雖然政府似乎推出一連串的加強措施，不過大部分尚未就緒，較顯著的措施就只有「到校計劃」。「到校

計劃」的精髓在於透過康復團隊、教育團隊及家長的三方緊密協作，為有特殊需要幼兒提供更整全及具延續性的訓練。不過，「到校計劃」卻沒有為學校提供配套資源，教育局所謂的降低師生比率至1:11，比對現時狀況並無實質改善，原因在於現行的師生比率中位數已達1:11（何詠恩，2016）。由於計劃欠缺駐校專職人員協調「到校計劃」的支援服務、為有特殊需要幼兒調適課程及處理其他與特殊需要相關的事宜，原本可觀的成效肯定將大打折扣，這亦是為何「聯席」一再倡議政府資助幼稚園聘請「特殊教育統籌主任」之原因。（對「到校計劃」的詳細討論，見蔡蘇淑賢，即將出版）

此外，正如上文所述，一般家長對於特殊需要、服務流程及種類缺乏認識，而且支援又分散於各部門。當面對孩子有發展遲緩或障礙時，並非一兩次講座足以支援，然而現時卻沒有一站式持續性的諮詢及輔導服務，令針對有特殊需要幼兒的支援延誤，甚至不能獲得合適支援。如政府能提供駐校社工服務，便能補上述流弊。可惜，政府並非不察，卻以資源不足為由，而拖延推行。再者，對於成立包含持份者及各相關政府部門之督導委員會建議，政府只透過免費幼稚園教育政策文件表示將設立跨政策局/部門的平台，為相關措施提供意見（教育局，2016）。對於在政策層面，吸納持份者意見，政府明顯不積極。

總結

本文闡述支援有特殊需要幼兒的最新狀況，突顯近年有特殊需要幼兒支援不足的困境。在社會各方的推動下，政府作出了回應，推出措施以加強有關支援。然而，當中多項尚在籌劃當中，真正開展而又較具規模的只有「到校計劃」。不過，「到校計劃」卻欠缺適當的配套，令其「三方協作」的精髓難以有效發揮。總括而言，為有特殊需要幼兒提供的支援雖稍有寸進，但可改善空間仍大。

參考文獻

何詠恩 (2016, March 9) 新聞透視：幼教免費了？

Retrieved from http://mytv.tvb.com/tc/cat_news/newsmagazine/241489

免費幼稚園教育委員會 (n.d.)

Retrieved March 16, 2016, from

<http://www.edb.gov.hk/tc/edu-system/preprimary-kindergarten/free-kg-committee/index.html>

勞工及福利局 (2015)：「財務委員會審核二〇一五至一六年度開支預算管制人員的答覆（勞工及福利局）」

Retrieved from

<http://www.swd.gov.hk/doc/finance/FAQBudget15-16/2015-16%20Questions%20and%20Replies%20Sorted%20by%20Replies%20No-tc.pdf>

支援幼兒特殊學習需要關注聯席 (2016a, January 8) 回應2016施政報告有關支援有特殊需要幼兒部分 Retrieved from <https://drive.google.com/open?id=0B04m2xbnJcAheEJWRjEzcGNyd0U>

支援幼兒特殊學習需要關注聯席 (2016b, January 11) 致香港特別行政區行政長官梁振英先生信件 Retrieved from

https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1054348377942006&id=1041805515862959

政府新聞處 (2013, Autumn) 立法會十三題：特殊教育需要學生的教育事宜 Retrieved from <http://www.info.gov.hk/gia/general/201307/03/P201307030493.htm>

政府新聞處 (2015a, February 11) 立法會十五題：為有特殊教育需要的學生提供援助 Retrieved March 17, 2016, from <http://www.info.gov.hk/gia/general/201502/11/P201502110425.htm>

政府新聞處 (2015b, November 14) 到校學前康復服務試驗計劃 Retrieved from <http://www.info.gov.hk/gia/general/201511/14/P201511140463.htm>

政府新聞處 (2016, February 27) 政務司司長出席支援有特殊需要幼兒座談會 Retrieved March 16, 2016, from <http://www.info.gov.hk/gia/general/201602/27/P201602270450.htm>

教育局 (2016, February 1) 立法會文件：幼稚園教育政策 (CB(4)542/15-16(01)) Retrieved from <http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/ed/papers/ed20160201cb4-542-1-c.pdf>

教育局 (n.d.) 照顧個別差異 支持融合教育 Retrieved March 15, 2016, from <http://www.edb.gov.hk/tc/20131002175915.html>

梁振英 (2012)：「行政長官競選政綱」 Retrieved from <http://www.ceo.gov.hk/chi/pdf/manifesto.pdf>

社會福利署 (n.d.-a) 早期教育及訓練中心康復服務中央轉介系統 – 弱能兒童學前服務子系統截至二零一六年一月三十一日獲選配服務個案的輪候資料 Retrieved from <http://www.swd.gov.hk/doc/RMB/EETC%20012016.pdf>

社會福利署 (n.d.-b) 為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼 Retrieved March 16, 2016, from http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_rehab/sub_listofserv/id_tsp/

立法會教育事務委員會融合教育小組委員會 (2014)：《立法會教育事務委員會融合教育小組委員會報告》，香港：立法會教育事務委員會融合教育小組委員會 Retrieved from http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/ed/ed_ie/reports/ed_iecb4-1087-1-c.pdf

蔡蘇淑賢 (即將出版)：《到校支援特殊需要計劃未竟全功》。

香港保護兒童會 (2014, November 23) 新聞稿：「全港七分一幼稚園學生有發展困難」 Retrieved December 12, 2014, from <http://research.hkspc.org/?p=153>

香港保護兒童會 (2015, August 14) 幼兒發展圓桌會議：支援有特殊學習需要幼兒公共政策發展與前瞻 Retrieved March 16, 2016, from <http://research.hkspc.org/?p=609>

平等機會委員會 (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 Retrieved from <http://www.eoc.org.hk/EOC/GraphicsFolder/InforCenter/Research/content.aspx?ItemID=10841>

2015施政綱領 (2015) Retrieved from <http://www.policyaddress.gov.hk/2015/chi/agenda.html>

2016施政綱領 (2016) Retrieved from <http://www.policyaddress.gov.hk/2016/chi/agenda.html>

Bloomberg (2014, August 25). *Most efficient health care 2014*. Bloomberg. Retrieved from <http://www.bloomberg.com/visual-data/best-and-worst/most-efficient-health-care-2014-countries>

OECD (2014). *PISA 2012 Results in Focus*. OECD. Retrieved from <https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>

UNDP (2015). *Human Development Report 2015*. New York: United Nations Development Program. Retrieved from <http://report.hdr.undp.org/>

UNESCO. (1994). *The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education*. Retrieved from www.unesco.org/education/pdf/SALAMA_E.PDF

[下載全文](#)