

評論：康復政策要說但未說的事

(2019年12月20日發表於《明報》，網

址：<https://news.mingpao.com/pns/%E8%A7%80%E9%BB%9E/article/20191220/s00012/1576780536104/>
(蔡蘇淑賢-康復政策要說但未說的事)

文：蔡蘇淑賢（香港保護兒童會總幹事）



圖1之1

影響香港未來康復政策的《香港康復計劃方案[RPP]正進入「建立共識」階段，並發布超過300頁的《「制訂建議」階段報告》（簡稱《報告》）諮詢公眾。康復是一個複雜的議題，筆者並不熟悉當中所有範疇，只較為認識與幼兒相關部分。若單從這部分觀之，《報告》可說並無新意，亦缺乏前瞻性。對於持份者關注的積累問題，亦未有提出解決之法，令人失望。

似政策總結多於策略建議

《報告》為整體康復支援提出了願景及4個策略方向，其下分列20個主題，從學前康復服務、科技產品及輔助裝置，以至無障礙資訊等等，範圍十分廣泛。比較理想的做法是在每一個範疇內，列出具體目標與短及中期的進展指標。如此，政府各部門及相關機構較容易推出相應措施及服務配合，而且亦方便監察進度。不過，《報告》似未有循此模式。以主題一「學前康復服務」為例，《報告》先介紹發展概況，繼而羅列持份者的意見，最後提出3項策略建議。有趣的是在每一策略建議之下，闡述政府已進行或即將進行的相關措施，令策略建議更似總結政府已推出措施的標題，多於未來措施的策略建議。

此外，一些持份者早已提出卻懸而未決的問題，《報告》卻沒有提出解決方向。以幼兒階段為例，當中便包括服務錯配、「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]的不公平，及幼稚園的特殊教育需要統籌主任[SENCO]等問題。

服務錯配產生不良影響

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]及到校學前康復服務[OPRS]。其中SCCC主要支援有嚴重需要的幼兒。不過，由於SCCC的名額嚴重不足，所以不少原本輪候SCCC的幼兒唯有使用其他3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提供的是糅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。筆者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。

根據政府向立法會提交的數據，近期有1766名正輪候SCCC的幼兒使用其他康復服務或者TSP。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。但由於IP及OPRS均附於普通幼稚園，而這類學生人數接近500（附表）；至於正使用EETC領取TSP或未有使用附表所列4項支援的幼兒有多少入讀普通幼稚園？恐怕也不是少數。由於SCCC興建需時，上述服務錯配的情況在短期內不會消失。如何盡量令上述不良影響減少，保護有特殊需要及普通幼兒均享有優質幼稚園教育，實是需要在RPP作出具體說明。

津貼項目不公平的問題

另一個RPP要說但沒有說明的問題是TSP的不公平問題。筆者在今年2月已撰文指出TSP出現不公平問題（註1）。由於學前康復服務名額不足，因此政府推出TSP資助未能獲配服務的幼兒使用非牟利機構提供的康復服務，以期達到及早支援的效果。TSP更因着特殊需要的嚴重性不同而設有高額及普通額津貼，輪候SCCC者可申請高津，其他則可申請普津。這原是德政，可惜除了輪候SCCC者可豁免入息審查外，其他一律必須通過入息審查。查兩類申請人的處境並無二致，即均正在輪候學前康復服務，而其嚴重性之不同已反映在津貼金額多寡之上。再者現時所有學前康復服務均無入息審查制度，今在TSP設立此關卡，不單製造不公平，亦有違及早支援的政策目標。當局辯稱免去輪候SCCC申請TSP的入息審查乃因免費幼稚園教育政策實施，然而現時所有學前康復服務幾乎完全免費，只有EETC每年收取148元。因此，當局的理由似未夠充分。

幼稚園沒計劃設支援或融合老師 難以理解

第三個要說未說的問題是幼稚園的SENCO。早在2015年研究免費幼稚園教育政策時，包含多個幼教、社福及家長團體的「支援幼兒特殊學習需要關注聯席」已提出為幼稚園提供支援老師為有特殊需要幼兒調適課程，及協調支援服務，其後亦不斷推動（註2）。事實上SENCO的重要性已見於中小學，否則教育局亦不會全面在公營中小學實施。有特殊需要的兒童需要及早支援，而其平等接受優質教育的機會亦需受到保障，兩者在社會上毫無異議，理應盡早在幼兒階段便開始提供更適切的支援，這才合乎《報告》提出的首項策略方向——「提供適時及適切的支援裝備殘疾人士，以應對人生歷程中各個階段的轉變」。可惜，《報告》「為有特殊教育需要的學生提供的支援」主題內，竟然只重複2016年已開展的幼稚園人手比例改善及加強老師培訓，及引述教育局表示現階段沒有計劃為幼稚園設立支援老師或融合老師的說法。這既不符合《報告》所提的策略方向，亦有違社會共識原則，難以令人理解。

期望康諮會扮演政策推動者 而非護航者

筆者期望康諮會扮演政策推動者而不是護航者的角色，更多從殘疾人士、照顧及支援者的角度出發，擬定更高瞻遠矚的計劃方案，提出更具體的短、中及長期措施、目標及指標，從而推動政府及各界為殘疾人士、其照顧者及關連人士提供適時適切的全面支援。上一份RPP已是2007年公布，若錯過今次機會，下一個政策調整周期恐怕又是10、20年的時間。正如勞福局長所言，錯過今次機會便「蘇州過後未必有艇搭」（註3），尚請各有能之士加倍努力為殘疾人士，尤其是年幼者爭取更佳方案。

註1：蔡蘇淑賢，[如何為特殊需要幼兒做到「零等候時間」](#)，《信報》，2019年2月2日

註2：支援幼兒特殊學習需要關注聯席，[回應免費幼稚園教育委員會報告關於支援有特殊學習需要學生的內容](#)（立法會CB(4)1276/14-15(10)號文件，2015年7月，bit.ly/2Z0s1f4）

註3：港府新康復計劃方案冀2019年底完成 為殘疾人士不同人生階段訂政策協助，《香港經濟日報》網站，2019年3月28日（bit.ly/2Mb92ZR）