

評論：財政預算案建議 — 雙軌支援有特殊需要幼兒

(2020年2月18日於《立場新聞》發表 <https://www.thestandnews.com/society/財政預算案建議-雙軌支援有特殊需要幼兒/>)

文：蔡蘇淑賢（香港保護兒童會總幹事）

財政司正準備其新一份財政預算案，相信助弱應是其中一環。恰巧《香港康復計劃方案》（《方案》）剛完成諮詢工作，望新一份預算案對此會有所回應。筆者早前已撰文指出《方案》的諮詢文件與幼兒有關的內容並無新意，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，其中以正輪候特殊幼兒中心幼兒被迫入讀普通幼稚園而產生的服務錯配最為突出。

幼稚園 All in One

目前普通幼稚園正取錄的學生包括普通學生及有特殊需要學生，後者包括未確診的懷疑個案、輕度至中度的特殊需要個案，甚至正輪候入讀特殊幼兒中心的嚴重個案。有嚴重特殊需要幼兒因特殊幼兒中心名額供不應求而被迫入讀普通幼稚園，形成服務錯配。有人戲稱幼稚園是 All in One^[1]同一所幼稚園內包含所有種類的幼兒。熟悉融合教育的讀者或許會指出，這不就是現時融合教育政策下三層支援模式的一至三層嗎？大部分公營中小學一早便已包括這幾類學生，當局按層級撥出不同額度的資源予以支援，並由每校專職的特殊教育統籌主任^[2]SENCO^[3]統籌其事。

不過，幼稚園的實況卻並非如此。幼稚園的編制內沒有專職的特殊教育統籌主任，根據「支援幼兒特殊學習需要關注聯席」（「聯席」）的調查，超過四成幼稚園由老師/主任/副校長兼任，兩成四甚至由校長兼任，更有一成六的學校由多於一位同事兼任。然而，相較於中小學，幼稚園在統籌有特殊需要支援上更為困難。大多數幼稚園的空間有限，教學團隊細小，上課時間亦較短，要安排有特殊需要學生接受到校康復團隊的訓練，既要「夾時間」又要「搶空間」，已經並不容易。若要進行課程調適，甚至設計個別學習計劃^[4]IEP^[5]肯定是難上加難。更大的問題在於，不似中小學教師，幼师並無空堂。何來時間處理上述事宜？

過去中小學未有專職 SENCO 之時，中小學老師亦苦不堪言，關注團體更多番責難，甚至立法會融合教育小組委員會亦建議要納為常額職位。今幼稚園的處境較當年中小學只有過之而無不及，但教育局卻竟然在《方案》內表示「現階段教育局沒有計劃為幼稚園設立支援老師或融合老師」，妄顧幼兒福祉及幼教界困難。若當局能夠將 SENCO 納入中小學編制內，境況更惡劣的幼稚園不可？

失去的 60% 支援

此外，三層支援模式乃按有特殊需要學生的嚴重程度而作撥出相應資源予以支援。然而，屬於第三層的確診有嚴重特殊需要並正輪候特殊幼兒中心之學生，當局只給予「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼」（簡稱「學習津貼」）或者屬於第二層支援的服務（包括到校學前康復服務、兼收計劃或者早期教育及訓練中心服務）作為過渡支援。將上述支援的單位成本作比較，讀者會比較容易了解當中差異。表一顯示屬於第三層支援的特殊幼兒中心的單位成本每年接近 22 萬元，但屬於第二層支援的三類學前康復服務的單位成本只是特殊幼兒中心的約35-40%。而只供正輪候特殊幼兒中心者申請的學習訓練津貼則更低，僅為 33%。不難想像，以這樣資源水平提供的支援，無論康復訓練的強度與密度絕不足夠，情況有如成人被迫穿上童裝，只能說是聊勝於無。如何為他們追回失去的 60% 資源，讓他們得到更合適的支援，是「聯席」十分關注的議題。



表一：各類學前康復支援的單位成本比較

註：* 表中數字為現行所訂金額，高額津貼只供正輪候特殊幼兒中心者申請

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）、社會福利署網站

要容忍服務錯配 5-10 年？

若輪候時間極為短暫，即使資源有差別，影響亦較微弱，相信無人會質疑上述安排。可惜，根據勞工及福利局局長答立法會議員的文件顯示，2018-19 年特殊幼兒中心的平均輪候時間為 18.4 個月，並有 50 人因年滿六歲而在特殊幼兒中心輪候名單中被剔除，即完全得不到任何特殊幼兒中心服務。換言之，規劃的失當令上述幼兒在黃金介入期得不到合適支援，無怪乎不少家長及幼兒工作者十分焦急。

雖然政府官員亦非不知不覺，已著手加快增加特殊幼兒中心名額。去年政府宣佈動用 200 億購置物業作社福用途，並開列清單，當中有 5 所特殊幼兒中心及 1 所特殊幼兒中心暨早期教育及訓練中心。然而，截至 2019 年 12 月，特殊幼兒中心的輪候人數已達 2,096 人，以一所標準特殊幼兒中心提供 60 個名額計算，便需要增加 35 所，區區數所只是杯水車薪，而且興建需時，遠水難救近火，無助正輪候的幼兒。即使往後當局每年劃出 6 個處所興建特殊幼兒中心，也需要額外 5 年時間，而且在現時輔助醫療人員供應緊張的情況下，是否有充裕及優質的人力亦屬疑問。也就是說要為特殊幼兒中心「滅龍」，恐怕需要 5 至 10 年時間。在這段期間，以二級服務支援三級需要的服務錯配情況將不斷出現。難道我們能夠容忍這種情況在成千上萬的幼兒身上發生，而袖手旁觀？

不符兩項公約要求

根據《兒童權利公約》23 條 3 款，締約國有責任「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。」兩者皆揭示有效及合適支援的重要性。中國是兩項公約的締約國，香港有責任履約，而上述服務錯配的安排，令人難以確信充分符合上述兩項公約之條文。

行雙軌支援模式

批評容易，建議難，執行建議更艱難，這或許就是政策改變過程的概括。面對民間批評，主責官員往往比批評者更了解問題所在，問題是沒有可行解決之法，也是無可奈何。在公共政策的領域中，各個子系統互相爭取資源，沒有可行之法便難以進入議程之內，要取得預算更是天方夜譚。因此，提出切實可行之法實是政策得已改變之關鍵；否則，即使主責官員有心有力，也屬徒勞。

針對上述問題，我們提出雙軌模式加強支援。第一軌針對幼稚園缺乏專職人員統籌支援有特殊需要的問題，由教育局透過幼稚園教育計劃撥出額外預算，在幼稚園編制內加設 SENCO 一職，專職統籌與支援特殊需要有關事宜。第二軌針對有嚴重特殊需要幼兒的服務錯配問題，由社會福利署透過到屬於第 2 層支援的到校學前康復服務，以 1 比 6 的人力比例向取錄已確診並正輪候特殊幼兒中心幼兒的幼稚園提供額外到校特殊幼兒工作員以加強支援。儘管這仍然不足以達到屬第 3 層的特殊幼兒中心支援水平，但至少已是「第 2 層+」的支援 □Tier 2 Plus□而不再是純粹的第 2 層支援。（圖一）「第 2 層+」的支援模式除了廣獲幼教界認同外，立法會福利事務委員會亦已一致通過動議予以支持，可見有相當強的民意基礎。



圖一：雙軌模式加強支援有特殊需要幼兒

建議可行性強

上述雙軌支援建議當然會產生額外開支，但對於整個政府財政預算而言實是微不足道。若以每校增設一位

SENCO 並以主任級別薪金範圍中位數計算，大概每年額外增加開支僅3億7千萬，只相當於 2019/20 年教育局學前教育預算的 6%。在額外增加特殊幼兒工作員部分，其每年所需單位成本僅約 55,000。再加上原來「到校支援康復服務」的 89,743，合共也只是特殊幼兒中心單位成本的 66%。換言之，社會福利署並沒有因此而增加額外支出，反而尚虧欠這些幼兒相當於單位成本 34% 的支援。

在可行性方面，幼師的人才儲備相當豐富，當中不少已有支援特殊需要的訓練，甚至已累積多年的前線經驗，再加上多間學院開辦幼師培訓課程，人力配置上並無問題。建議最大的優勢在於毋需新增任何處所，可以在短時間內推行，能夠即時讓所有有特殊需要的幼兒受惠，讓他們在黃金介入階段得到更有效及合適的支援。

盼財政預算案採納

有特殊需要的幼兒往往處於弱勢之中，他們沒有能力為自己的不利處境發聲，其需要甚至可能被湮沒於眾多其他社會議題當中，唯有依靠家長、幼兒工作者及其他有心人士為他們發聲及爭取。上述所費不多便能即時助弱的建議，不單能為政府贏得掌聲，更重要的是能夠令有特殊需要幼兒及時得到合適支援，並且可以減少日後的社會成本。財政司正撰寫新的預算案，期望他能採納上述建議，讓有關建議成為措施，並早日推行，惠及社會。