

# 聯合國殘疾人權利委員會

## 殘疾人士的教育權利— 融合教育政策在香港的執行情況

### 平等機會委員會意見書

#### 引言

本文件旨在就融合教育政策在香港特別行政區(香港特區)的實施情況，提出平等機會委員會(平機會)的觀點。

#### 平等機會委員會

2. 平機會是一個法定機構，由香港特區政府資助，主要職能是消除歧視和推廣平等機會。平機會負責執行《殘疾歧視條例》，此條例旨在消除殘疾歧視、騷擾和中傷。我們亦負責執行香港另外三條反歧視法例，即《性別歧視條例》、《家庭崗位歧視條例》和《種族歧視條例》。

3. 雖然平機會有權檢討《殘疾歧視條例》的執行情況，並在有需要時向香港特區政府提交修訂法例的建議，但平機會與其他非政府機構一樣，在香港特區政府就殘疾事宜的決策過程中沒有特定的權力。一般而言，平機會影響有關殘疾事宜的決策，主要透過以下途徑：向聯合國的各個相關委員會提交非政府機構報告、向香港立法會(立法會)提交意見書、回應相關的公眾諮詢、進行正式調查和研究以帶出政策轉變。

4. 平機會應聯合國殘疾人權利委員會的邀請，就殘疾人士在香港的教育權利提出以下觀點。

#### 融合教育在香港

5. 香港自1990年後期推行融合教育，視障、聽障、輕至中度智障、有特殊學習障礙，以及有過度活躍症和自閉症等特殊教育需要的學生，除了可入讀特殊學校外，亦可選擇進入主流學校接受教育。普遍認同，融合教育可以幫助有特殊教育需要的學生融入社會。

6. 過去數十年，世界多個國家都積極發展和推動融合教育(或全納教育)，根據這些國家的經驗，融合教育可以幫助培養兒童的同理心及包容性，以及加強學童與不同群體的溝通能力。接受融合教育的殘疾兒童，無論自我形象或學術成就普遍都有所提升。至於其他健全學生(一般學生)，透過與殘疾同輩互動、相互幫助和支持，以及在學校協作學習，亦獲益良多。

7. 雖然融合教育在香港已推行了十多年，可惜其成效不彰，主要持份者，包括教育工作者、關注有特殊教育需要學生的團體、有特殊教育需要學生的家長及一般學生的家長，普遍認為香港的融合教育未能適切迎合有特殊教育需要學童的需要。

8. 聯合國兒童權利委員會於2013年10月就審議中國包括香港履行《兒童權利公約》的情況發表報告，促請香港特區政府盡快找出並移除所有障礙，讓殘疾兒童能夠融入主流制度。該委員會又建議，政府重新調配更多資源在主流學校以推行融合教育。

9. 平機會認為教育是一項基本人權，我們一直倡議融合教育，讓不同能力的學生可享有平等教育的權利，在機會均等和沒有歧視的環境下，讓每個學童能夠充分發揮潛能。我們相信融合教育可增強有特殊教育需要學生的獨立生活能力，讓他們適應社會，發揮所長和作出貢獻。

10. 平機會早於2001年便推出《殘疾歧視條例教育實務守則》，藉以協助本地教育機構制定防止及消除殘疾歧視的政策和程序，包括設立無障礙學習環境、制定沒有歧視的收生程序、課程內容及評核制度等，以確保殘疾學生的個別需要能得以滿足。

11. 為瞭解香港學童在融合教育制度下的學習機會及困難，平機會於2010年委託了香港教育學院進行《融合教育制度下殘疾學生的平等學習機會》的研究。研究的結果顯示，20%受訪校長及50%受訪教師表示不熟悉融合教育。

12. 上述研究亦發現，有特殊教育需要學生普遍不滿學校未能因應他們的需要提供足夠的支援服務；其中14%有特殊教育需要學生報稱在校內受到不公平對待，9%表示學校教職員對他們並不友善。

13. 再者，上述研究亦發現，一般學生普遍認為他們不懂與有特殊教育需要學生相處，31%受訪學生指有特殊教育需要學生經常在校內被同學取笑，26%受訪學生表示有特殊教育需要學生在校內被同學欺凌，16%受訪學生稱有特殊教育需要學生沒有良好的朋輩關係。此外，一般學生的家長普遍擔心有特殊教育需要學生會擾亂課堂秩序，對其他學生的學習造成負面影響。

14. 平機會在2010年進行的《公眾對殘疾人士的態度基線調查》亦發現，公眾對殘疾人士普遍持有負面的看法。根據該項研究，超過40%受訪者不同意有殘疾的學生入讀普通學校會比入讀特殊學校更為理想，亦不同意有特殊教育需要的學童有權就讀普通公立學校。

15. 為了讓有特殊教育需要的學生享有平等學習機會，平機會有下列建議：

#### **及早識別、評估及支援有特殊教育需要的學童**

16. 及早識別和評估對有特殊教育需要的學生至為重要。可是，香港現時的融合教育基於下列問題而不斷受到批評：(a) 有關政府部門之間的權責不清；(b) 學前幼兒未獲得全面和詳細的評估；(c) 學障兒童輪候評估的時間很長；以及 (d) 家長未能獲得全面和完整的評估報告。

17. 目前，政府轄下教育局在小學一年級才開始透過校內教師識別有特殊教育需要的學童，然後安排支援及輔導。至於初生至6歲的兒童，家長只能自行安排其子女接受私營評估服務或輪候公營評估服務，但後者往往要輪候多時才能接受評估服務，令小孩錯失1至6歲的黃金治療期，影響他們將來的學習能力。

18. 平機會認為，政府應在學前幼兒教育階段為學童進行全面和詳細的評估，務求盡早介入及識別學童，給予適當的治療和學習安排。此外，政府應更清晰界定教育局、衛生署、醫院管理局及社會福利署在識別和評估有特殊教育需要學生的權責。同時，政府亦應訂立有關識別和評估服務的服務承諾，縮短有特殊教育需要學生接受評估的輪候時間。

19. 此外，家長必須充分了解子女的情況，才能對其子女給予適切的照顧和支援。因此，我們認為家長應獲得全面及完整

的評估報告，報告內用詞亦需要顯淺易明，讓家長能夠瞭解其子女在學習上的特殊需要。有特殊教育需要學生在家中能獲得家長的協助，並配合專家的治療方案，使他們得到全方位的學習支援。事實上，如果學童在幼兒階段已被識別及安排輔導，他們進入小學後面對的適應及學習困難亦會大大減輕。

20. 現時，當被識別及評定為有特殊教育需要的兒童到達入學年齡時，教育局在取得家長同意後，便會把有特殊教育需要學生的資料轉交有關小學或特殊學校。我們認為，政府應考慮為每名有特殊教育需要的學生設立中央資料庫，儲存學生的評估資料及他們接受服務的相關資料，讓家長、學校及服務機構互相溝通，共同努力去支援有特殊教育需要學生。

### **教師培訓不足**

21. 教師應具備足夠的知識及能力，以照顧有特殊教育需要的學生。上述的研究<sup>1</sup>顯示，近半數教師沒有接受任何融合教育的訓練。有些受訪教師表示，培訓不足的主要原因是學校的行政安排受限制。事實上，不少教師要同時兼顧授課、輔導及行政等工作，面對沉重壓力，根本沒有時間再接受相關培訓。

22. 除了減輕教師的工作負擔，我們認為政府應向在職教師提供更多誘因，如向已接受有關特殊教育培訓的教師提供獎學金或提高他們的晉升機會。

23. 在職前教師培訓方面，雖然現時有些專上院校已將「支援有特殊教育需要學生」列為師資培訓課程的必修單元，但為了加強職前教師培訓，我們認為政府應考慮在所有大專院校開辦的教師職前訓練課程中，將融合教育列為必修的核心課程單元。除此之外，我們認為政府更需要向幼兒教育工作者提供有關融合教育專業支援培訓的服務，以便幼兒教育工作者能夠及早識別有特殊教育需要學生，繼而提供適切的跟進服務。

### **為學校提供的資源及支援**

24. 根據《融合教育制度下殘疾學生的平等學習機會》的研究，在受訪校長當中，超過六成認為學校得不到政府適當的資源，以推行融合教育。

---

<sup>1</sup> 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》

25. 根據政府的資料，2014/15學年用於融合教育的預計開支為12.35億元，只佔政府教育的預計整體開支約1.6%。有持份者認為，政府投放在特殊教育的資源不足。有鑑於此，我們認為政府應分配更多資源推動融合教育，以確保資源足以提供適當的人手和服務維持融合教育的持續發展。

26. 教育心理學家在評估有特殊教育需要學生方面擔當一個十分重要的角色，根據現時的安排，校本教育心理學家與學校的比例是1:7.5，即一個校本心理學家要照顧七間學校內有特殊教育需要的學生。校本教育心理學家數目遠遠追不上有特殊教育需要學生的需求，導致有特殊教育需要學生的評估等候時間很長。再者，現時的校本教育心理服務只提供給小學或以上的學童，並不涵蓋學前教育。政府應考慮採納「立法會教育事務委員會融合教育小組委員會」的建議，將校本教育心理學家與學校的比例由1:7.5降至1:4。除此之外，政府亦應考慮把校本教育心理服務擴展至學前教育。

### 未來路向 — 中央統籌機制

27. 從上述可見，政府各部門在向有特殊教育需要學生提供早期識別及支援服務的事務統籌不足。因此，為了落實融合教育政策，政府應考慮成立一高層次且跨政策局/部門（包括教育局、衛生署、醫院管理局、社會福利署及勞工處等）的中央統籌機制，並由教育局負責協調各部門；分配有關資源；制定短期和長期政策、策略和行動方案（如研究、整合統計資料、培訓教師及專才、公眾教育等）。該中央統籌機制亦須監察資源運用和相關行動方案。

### 總結

28. 教育不是在兒童進入小學才開始，學前教育對兒童的成長是十分重要的一環。融合教育的核心價值在於提供平等學習機會，並且維護基本權利以體現社會正義及公平。融合教育不僅安排將殘疾和健全學生在同一校園和課堂學習，更讓他們的學習變得更有意義，並建立友誼，培養互助精神，從而體會真正的全人教育。

29. 從整個社會的角度而言，若能把有限資源有效地投放於學前教育和幼兒教育，令更多兒童在主流學校開始接受教育，

未來將大大減少有特殊教育需要學生對公共資源及服務的需求，而學校亦能體驗到多元共融的文化。

平等機會委員會

2015年2月