

融合教育

摘要

1. 根據《殘疾歧視條例》(第 487 章) 及平等機會委員會發出的《教育實務守則》，所有教育機構均有責任為合資格的學生提供平等教育機會，當中包括有特殊教育需要的學生。有特殊教育需要的學生指因有學習或適應困難而需要特別教育支援的學生，有關類別為：(a) 特殊學習困難；(b) 注意力不足／過度活躍症；(c) 自閉症；(d) 言語障礙；(e) 智力障礙；(f) 聽力障礙；(g) 肢體傷殘；(h) 視覺障礙；及 (i) 精神病 (由 2017/18 學年開始列為特殊教育需要類別之一)。1997 年 9 月，政府推出為期兩年的融合教育先導計劃，參與學校須為有特殊教育需要的學生提供兼容的學習環境。融合教育已由 1999/2000 學年起，擴展至所有公營普通學校。融合教育的對象和獲益者不單是有特殊教育需要的學生，也包括其他學生、教職員、家長，以至整個社會。政府採用“雙軌制”推行特殊教育。對於有較嚴重或多重殘疾的學生，教育局會根據專家的評估和建議，在家長的同意下，轉介他們入讀特殊學校，以便他們接受加強支援服務。

2. 在 2016/17 學年，公營普通學校共有 844 所，包括 454 所小學和 390 所中學。約有 42 890 名有特殊教育需要的學生就讀於這 844 所學校。教育局除了向所有公營普通學校發放常規資助外，也以現金津貼及額外教學人員形式提供額外資源、專業支援和教師培訓，協助學校照顧有特殊教育需要的學生。教育局特殊教育分部負責提供和管理推行融合教育的支援措施，該局就融合教育提供額外資源和專業服務的開支已由 2012/13 學年的 10.085 億元增加至 2016/17 學年的 14.171 億元，增幅為 4.086 億元。審計署最近就教育局推行融合教育的工作進行了審查。

識別和取錄有特殊教育需要的學生

3. **需要加強措施以盡早識別有特殊教育需要的學生** 在 2016/17 學年，6 159 名學生首次接受校本教育心理學家評估，當中 6 131 名被診斷為有特殊教育需要的學生或學業成績稍遜的學生 (成績稍遜學生)。在這 6 131 名學生中，4 181 名 (68.2%) 在小一和小二時獲診斷，而 1 950 名 (31.8%) 則在較高年級時獲診斷。由於及早識別學生可能有學習困難，可讓家長和教師盡早為他們提供

摘要

合適的支援，因此當局應盡全力確保有特殊教育需要的學生盡早被識別(第 2.5 及 2.7 段)。

4. **需要加強措施以取得家長同意轉交有特殊教育需要學生的資料** 設立有效機制尤為重要，以確保有特殊教育需要學生的資料可盡早交予學校，從而提供適時和適切的支援。小學須取得有特殊教育需要的準中一生的家長同意，方能把有特殊教育需要學生的相關資料轉交取錄該等學生的中學。雖然拒絕讓小學把子女的資料轉交中學的家長比例，已由 2013/14 學年的 25% 下降至 2017/18 學年的 17%，但仍有為數不少的家長(在 2017/18 學年有 775 宗個案)拒絕讓小學這樣做(第 2.8 及 2.10 段)。

5. **需要監察評估服務是否適時** 根據《校本教育心理服務指引》：(a) 就每名學生的個別評估，教育心理學家須在評估後會議向家長和校方人員解釋評估結果，並討論所提供的教育支援；(b) 就每宗接受心理測量評估的個案，教育心理學家須向家長提供評估摘要，列明主要資料，包括智能水平、學習困難和支援建議，評估摘要一般會在 3 個月內發出；及(c) 就每宗轉介個案，教育心理學家須向有關學校發出 1 份評估報告副本，以便校方安排適當的支援服務，評估報告一般會在 3 個月內發出。審計署留意到教育局沒有在其電腦系統記錄評估後會議的舉行日期，以及發出評估摘要和評估報告的日期(第 2.12 及 2.13 段)。

6. **需要發放更多有關支援有特殊教育需要學生的學校資料以便有特殊教育需要學生的家長選擇學校** 有特殊教育需要學生的家長可按個人選擇，透過既定機制為子女申請入讀普通學校。家庭與學校合作事宜委員會出版的中、小學概覽是關於學校的重要資料來源。審計署留意到學校在概覽中只披露 3 項與支援有特殊教育需要學生相關的資料；但其他有關支援有特殊教育需要學生的學校資料，例如如何分配資源予一眾有特殊教育需要的學生，以及為有特殊教育需要學生提供的校本支援服務等，對有特殊教育需要學生的家長也有幫助(第 2.16 至 2.19 段)。

7. **需要加快在學校裝設升降機以便為殘疾學生建設無障礙的實際環境** 肢體傷殘學生需要無障礙通道設施(例如升降機)。沒有升降機的資助學校經考慮各自的校本需要後，可在每年大規模修葺工程計劃下申請裝設升降機。截至 2018 年 2 月 28 日，教育局接獲的 110 宗申請尚未完成，當中只有 42 宗已獲批准。在該 42 宗已獲批准的升降機申請中，1 宗申請的相關工程預計在 2018 年

摘要

4 月底前完成。另外 10 宗正在建造階段，餘下 31 宗則在法定呈交、規劃或詳細設計階段。政府在 2018 年 2 月公布將增撥 20 億元，以加快在公營學校裝設升降機(第 2.23 至 2.26 段)。

為公營普通學校提供的額外資源

8. **需要改善學習支援津貼的管理** 學習支援津貼在 2003/04 學年推出。學校應靈活而有策略地調配學習支援津貼，以支援成績稍遜學生(只適用於小學)和有特殊教育需要的學生。在三層支援模式下，學生獲提供第一層(學習困難較輕微的學生)至第三層(學習困難較嚴重的學生)的 3 層支援。每年向每所學校發放的津貼額是按入讀該校的成績稍遜的學生人數和需要接受第二或第三層支援的有特殊教育需要學生人數而計算，學習支援津貼額也設有上限。2016/17 學年，在 844 所公營普通學校中，有 696 所獲得學習支援津貼，向這 696 所學校發放津貼的金額為 5.39 億元。審計署發現以下可予改善之處：(a) 有特殊教育需要學生所需的支援層級是由其就讀學校決定。為方便學校照顧有特殊教育需要學生的需要，教育局已就於三層支援模式下根據學生表現提供的支援水平給予指引。然而，指引沒有訂明明確的準則，以供學校在決定有特殊教育需要學生的支援層級時參考；(b) 上限已在 2013/14 學年增至每校每年 150 萬元。由 2015/16 學年起，津貼額上限每年按綜合消費物價指數變動調整，而非按有特殊教育需要及成績稍遜的學生人數變動調整。在 2013/14 至 2016/17 學年的 4 年期間，第二和第三層有特殊教育需要和成績稍遜的學生人數增加了 29%，由 37 188 人增至 47 937 人。領取學習支援津貼上限的學校數目增加了 13 倍，由 2013/14 學年的 4 所增至 2016/17 學年的 56 所；及 (c) 教育局訂明，學校應充分運用每個學年獲分配的學習支援津貼款項。2015/16 學年，在獲發放學習支援津貼的 692 所學校中，366 所有盈餘款項。在這 366 所學校中，122 所(33%)的盈餘款項超過周年撥款額的 10%(第 3.4、3.5 及 3.8 至 3.15 段)。

9. **學校從推行小學加強輔導教學計劃(加輔計劃)轉為申領學習支援津貼進展緩慢** 在 2000 年實施的加輔計劃下，學校編制獲增加 1 至 3 名額外教師，而且每名額外教師均獲提供班級津貼。學習支援津貼在 2003/04 學年推出後，沒有參與加輔計劃的學校只可申請學習支援津貼。加輔計劃下的學校則可繼續循計劃獲得支援。教育局表示，發放學習支援津貼，可讓學校集合資源，根據需要更全面和靈活地為有特殊教育需要和成績稍遜的學生提供適當的支援服務。在加輔計劃下，為學校開設的額外教師職位是按成績稍遜學生、智障學生和有特殊學習困難學生的人數而定，但卻沒有計及有其他特殊教育需要類別的

摘要

學生。教育局鼓勵學校盡早由推行加輔計劃轉為申領學習支援津貼，但反應未如理想。由 2009/10 至 2016/17 學年的 8 年期間，在 277 所推行加輔計劃的學校中，只有 35 所 (13%) 已轉為申領學習支援津貼，其餘 242 所學校仍參與加輔計劃 (第 3.18 至 3.21 段)。

10. **需要處理特殊教育需要統籌主任與有特殊教育需要學生的比例在學校間差異甚大和特殊教育需要統籌主任的培訓問題** 在 3 年內 (2017/18 至 2019/20 學年)，教育局會分期為每所公營普通小學和中學提供 1 個額外教師職位，讓學校指派 1 名專責教師負責特殊教育需要統籌主任的工作，統籌為有特殊教育需要學生提供的服務和支援。2017/18 學年，在 844 所學校中，只有 244 所各獲准開設 1 個特殊教育需要統籌主任職位。在 2019/20 學年或之前，當提供特殊教育需要統籌主任的安排擴展至其餘學校時，所有公營普通小學和中學便會各有 1 名特殊教育需要統籌主任，而在 2021-22 財政年度，所需的每年經常開支約為 5.5 億元。審計署分析了於 2016/17 學年有特殊教育需要學生在各所學校的分布情況，發現在 844 所學校中，469 所 (55.6%) 各有少於 50 名屬第二和第三層級的有特殊教育需要學生，而 45 所 (5.3%) 則各有 100 名或以上這類學生。由於各校有特殊教育需要的學生人數並不相同，因此特殊教育需要統籌主任與有特殊教育需要學生的比例在學校間會有差異。此外，教育局訂明，特殊教育需要統籌主任須修畢有關照顧有特殊教育需要學生的基礎、高級和專題課程 (三層課程)。截至 2018 年 1 月，該 244 名特殊教育需要統籌主任中，有 56 名 (23%) 仍在修讀支援有特殊教育需要學生所規定的三層課程 (第 3.31 至 3.37 段)。

教師培訓和專業支援

11. **需要鼓勵學校達到培訓目標** 在 2007/08 學年，教育局推出融合教育教師專業發展架構。在這個架構下，當局為在職教師開辦三層課程。自推出這個架構以來，教育局已舉辦了 3 個周期的三層課程，並為每所學校訂定每個周期的培訓目標。審計署根據在 2016/17 學年年終時學校的培訓情況，審查了全部 844 所公營普通學校在第二及第三周期達到三層課程培訓目標的情況，發現在 844 所學校中：(a) 37 所 (4%)、83 所 (10%) 和 47 所 (6%) 學校分別未能達到適用於由 2012/13 至 2014/15 學年的第二周期就基礎課程、高級課程和專題課程訂定的培訓目標；(b) 219 所 (26%)、572 所 (68%) 和 326 所 (39%) 分別未能達到適用於由 2015/16 至 2019/20 學年的第三周期就基礎課程、高級課程和專題

摘要

課程訂定的培訓目標；及(c)有11所學校未能達到適用於第二和第三周期就三層課程訂定的任何培訓目標(第4.2、4.4及4.5段)。

12. **需要加強措施確保學校獲教育心理學家探訪的日數符合規定** 審計署在審查教育心理學家在2016/17學年探訪844所學校的日數後發現：(a)在330所接受教育局提供一般校本教育心理服務的學校當中，有27所(8%)各獲探訪的日數少於規定的每學年18天；(b)在484所接受辦學團體提供一般校本教育心理服務的學校當中，有11所(2%)各獲探訪的日數少於規定的每學年14天；及(c)在30所接受優化校本教育心理服務的學校當中，有4所(13%)各獲探訪的日數少於規定的每學年30天。由於探訪日數少於規定，為學校提供的教育心理服務可能已受到影響(第4.14段)。

13. **需要加強監察辦學團體提供的校本教育心理服務** 校本教育心理服務由教育局直接提供或由辦學團體提供。在2016/17學年，共有11個辦學團體提供有關服務。這11個辦學團體各聘用了1名教育心理學家督導主任。根據《校本教育心理服務指引》，教育心理學家督導主任必須為資深的教育心理學家，一般須具備6年或以上教育心理學家工作經驗，每年須為轄下每名教育心理學家提供約130小時的督導。教育局沒有要求辦學團體提交其教育心理學家督導主任的資歷證明。此外，教育局也沒有設立健全的機制，監察教育心理學家督導主任提供的服務(第4.8、4.16及4.17段)。

審計署的建議

14. 審計署的各項建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議教育局局長應：

識別和取錄有特殊教育需要的學生

- (a) 檢討是否適時識別有特殊教育需要的學生(第2.14(a)段)；
- (b) 與學校協作，進一步鼓勵有特殊教育需要學生的家長同意讓小學把有關資料轉交中學(第2.14(b)段)；
- (c) 在教育局的電腦系統記錄評估後會議的舉行日期，以及發出評估摘要和評估報告的日期，以便監察評估摘要和報告是否適時發出(第2.14(c)段)；

摘要

- (d) 促請學校發放更多有關支援有特殊教育需要學生的學校資料，以便有特殊教育需要學生的家長選擇學校 (第 2.21 段)；
- (e) 密切監察 42 項已獲批准的升降機裝設工程的進度，以及按 2018 年 2 月公布的新計劃，加快於尚未裝設升降機的學校進行裝設工程 (第 2.27(a) 及 (b) 段)；

為公營普通學校提供的額外資源

- (f) 考慮向學校發出更具體的指引，以便學校決定有特殊教育需要學生所需的支援層級 (第 3.16(a) 段)；
- (g) 因應價格水平的變動，以及有特殊教育需要學生和成績稍遜學生的人數增加，定期檢討學習支援津貼上限 (第 3.16(b) 段)；
- (h) 採取措施，進一步鼓勵學校充分運用在每個學年獲發放的學習支援津貼款項 (第 3.16(c) 段)；
- (i) 採取措施，解決學校所關注的事宜，以期加快學校由推行加輔計劃轉為申領學習支援津貼的進度 (第 3.23 段)；
- (j) 採取措施，處理特殊教育需要統籌主任與有特殊教育需要學生的比例在學校間差異甚大的問題 (第 3.41(a) 段)；
- (k) 採取措施，增加已修畢三層課程的教師人數，以便他們可隨時擔任特殊教育需要統籌主任 (第 3.41(b) 段)；

教師培訓和專業支援

- (l) 採取措施，鼓勵學校達到三層課程的培訓目標 (第 4.6 段)；
- (m) 加強措施，確保學校獲教育心理學家探訪的日數符合規定 (第 4.18(c) 段)；及
- (n) 加強監察辦學團體提供的校本教育心理服務 (第 4.18(d) 段)。

政府的回應

15. 政府歡迎有關的審查工作，並同意審計署的建議。