

## 修訂澳門《特殊教育制度》諮詢文本之我見

教青局公佈修訂《特殊教育制度》諮詢文本(以下簡稱「文本」)，時間為三月二日至三月三十一日，後來再把諮詢時間延到四月十五日，進一步收集各界的意見和建議。有見及此，中華教育會教育科學研究組成立了小組，研討「文本」。以下想與大家分享，我在研究過程中所關注的現象，希望拋磚引玉，引起教育界、社會各界關注特殊教育，讓有特殊需要的孩子享有公平的教育。

### 意見一：明確特殊教育發展的機關

「文本」指出：「特殊教育學生是指經具職權的公共部門或獲教育行政當局認可的實體評估確定在學習及適應上具特殊需要的學生。」

台灣《特殊教育法》第2條指出：「本法所稱主管教育行政機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。本法所定事項涉及各目的事業主管機關業務時，各該機關應配合辦理。」

對比之下，台灣《特殊教育法》的主管機關定位明確，層次分明，由上而下，責任清晰。而「文本」對特殊教育的主管機關，各級機關的定位先天不足，表達含糊不清。

建議明確教育暨青年局為本法的主管機關，各級學校(包括公立特殊、私立特殊和私立等學校)，民間特殊教育機構為本法的分級主管機關，全面明確分級管治機關的職權和責任，推動特殊教育的發展。

### 意見二：制定《特殊教育制度》的相關子法案

美國最早提出障礙者教育法案是一九六五年制定的《中小學教育法案》，授權聯邦政府撥款到各州，用於補助盲人、聾人和智能障礙者的教育。一九七〇年訂立《殘障者教育法案》，一九七五年制定以障礙者教育為中心的最完整、最矚目的《全體殘障兒童教育法案》。除教育法案外，還包括復健法案、權益法案和輔助性科技法案。其他涉及的相關子法案相當多，如《障礙兒童早期教育協助法案》、《學習障礙法案》、《國防教育法案》、《勞動力訓練法案》等。

台灣的《特殊教育法》和《身心障礙者保護法》都加入具體的保障措​​施，早在八十年代，加入早期療育、轉銜、專業團隊、無障礙環境、障礙人口通報等新的觀念及條文。

可見，美國和台灣不斷修訂、改進特殊教育法例，制定更多的相關子法案，以使特殊教育的精神更能合適地發揮。

澳門《特殊教育制度》頒佈將近二十年，才作出修訂，說明了特殊教育發展緩慢和滯後。「文本」到了今天才新增轉銜內容，而早期治療、無障礙環境、專業團隊等，沒有太大變化。期望教青局要為身心障礙者訂定特殊教育各種的相關子法案，保障和維護障礙者的權益。

### **意見三：課程的調整研究力度不足**

「文本」為身心障礙學生和資優生新增課程調整的陳述較小。對融合生、特殊教育小班的學生，以及特殊教班級學生表達的意見基本相同，表達過長，效用不大，未能反映特殊教育課程的改進，同時缺乏對課程的研究和推廣。期望教青局要成立特殊教育課程研究小組，制定研討計劃與進程，定時公開研究成果，向社會大眾推廣，加大特殊教育課程的改革步伐。

### **意見四：支援措施有待改善**

「文本」新增了從政府、學校和為保護特殊教育的開展，行使親權或監護權者等支援項目。然而，這些內容過於表面化、形式化和單一化，建議如下：

1、政府要建立跨部門合作機制，明確衛生局、社工局、社會保障基金等的職能。要加強評估工具，明確實際工作。要加大發展相關的對外合作與交流表達流於形式，制定實際工作。要創造條件鼓勵學校接納特殊教育學生表達流，落實措施和政策。要提供與特殊教育相關服務的私人實體提供經費、設施、設備、技術、培訓及交流，制定落實到點的支援政策。

2、教青局要落實特殊教育佔教育經費總支出的比例，加大特殊教育的資源投放。制定一套計劃、跟蹤、評估、研究的機制，如要推廣身心障礙兒童之早期治療，從二歲開始，通過及早篩選，對他們進行治療。要平衡公立特殊學校、私立特殊學校的發展。要聘請並培訓一批特教老師，且按實際情況外借到有需要的私校。

3、學校要增加特殊教育的學位。越來越多有障礙的學生被發現，公立特殊學校達到飽和，期望教青局開設特殊學校，優先解決學位不足問題。

### **意見五：教學人員及專業團隊的專業發展有待提升**

在第三三／九六／M號法令《特殊教育制度》指出：「屬納入

特殊教育制度之學生之級別或班級之教師，得按該教學模式之特徵參與適當之培訓」。而「文本」指出：「教學人員應按其學生的學習需要，參與適當的培訓活動；專業團隊應按其專業領及其跟進學生的身心特性，參與相關的培訓活動。」可見，教學人員的專業發展欠長遠規劃，建議如下：

1、政府要與澳門大學、理工學院等合作，開設特殊教育專業，培養本地特殊教育人才。教青局要創設條件，吸引學生選讀特殊教育課程，鼓勵學生投身到特殊教育事業。

2、教育當局制定政策，支援私校建設融合教育的團隊。要鼓勵教師成為融合教育的教師，減少教師上課節數，脫產進修，讓教師參與特殊教育課程的培訓，成為資源教師，走上專業發展的道路。

#### **意見六：設置團隊的人員欠缺安排**

「文本」並沒有指出組成各類團隊的人員。即私校要設置融合教育團隊，應由哪些人組成，應具備的專業，人員與融合生的比例，團隊的工作、任務、性質等，期望當局用法規去監管，建議如下：

1、教青局、高等院校、醫療機構、各級特殊教育機關、民間特殊教育機構，在教育當局的統籌下，成立一個特殊教育研究委員會和資源中心，開展跨部門、多學科的特殊教育綜合研究，提供諮詢和服務。

2、成立特殊教育的醫教小組，加強殘障兒童早期診斷，完善篩查、檢測、建檔、轉介、安置、干預等運行機制，建立醫教結合的公共服務平臺。

3、政府要鼓勵高等院校設立特殊教育專業，增設特殊教育中心，協助研究和發展特殊教育。教青局要成立各級特殊教育小組，構建支援網絡。

4、私校推行融合教育，應成立專責小組，明確職責，推動特教團隊的發展。

#### **意見七：學生的能力評核標準欠規範**

教育當局要制定特殊教育的評核準則，用附則詳細規定，以供各級特殊教育機關、特殊學校和私立學校作為參考標準。要規範各級特殊教育機關、特殊學校和私立學校，組成一個評核小組，規定行政、老師、家長等所佔比例，用附則詳細規定，以供各級特殊教育機關、特殊學校和私立學校作為參考標準。要制定評核準則，設有內部檢討機制，適時修正和更新。

#### **意見八：無障礙環境有待改善**

有特殊學校的主任反映，學校的土地資源缺乏，座落商住中心，活動空間不足。而且有部分收取融合生的私校，無障礙環境未能配合，設備少之又少，空間有待改善。

台灣在身心障礙權益保障法下，通過政府、各級市政府、教育各單位等開展工作。以政府為主導，衛生、教育、建設、工務、交通、財政、金融、文化、體育、法務、住宅、通訊、勞工等，由各主管機關辦理，維護身心障礙者之權益，創設平等社會。

建議政府優先改進社會環境設施，增加合適的無障礙環境，改善不足，為有障礙的人士帶來方便。教青局要增撥資源，改善特殊學校無障礙環境，提供合適的輔助教材和教具，為學生創設良好的學習環境。參與融合教育的學校，教育當局要額外提供資源，改善學校的無障礙環境，增加設備，優化輔助教學。要規劃和監管私校，用法律附則明確。

#### **意見九：規劃轉銜的教育、服務**

「文本」喜見新增轉銜內容，指出：「學校應為身心障礙學生的生涯轉銜作規劃，並與相關學校、機構或部門協調，為學生提供整體性及持續性的轉銜服務，以促進其融入社會。」

美國早在一九八二年把生涯規劃教育，使用「轉銜」或「生涯轉銜」的說法。一九八四年《修訂殘障者教育法案》，即98-199公法的第626條款提到，應努力增加中學特殊教育及提供合作教育、訓練及相關服務，以協助身心障礙者轉銜至就業市場、職業訓練、繼續教育及成人服務系統中。

台灣在一九九七年，在《特殊教育法》及《身心障礙者保護法》出現「轉銜」一詞。二零零零年在《就業服務法》第二十四條規定：「主管機關對障礙者自願就業人員，應訂定計劃，致力促進其就業，並應定期檢討，落實其成效。」其後在《中華民國憲法增修條文》中，加大對於障礙者保險與就醫、教育訓練與就業輔導、生活維護與救濟應予保障，並扶助其自立與發展。

可見，轉銜服務內容應該包含身心障礙者各個生活層面，而這些服務內容的提供有賴政府支持，制定有關法案，要引導服務者服務身心障礙學生時推展的服務內涵。建議轉銜內容要制定一系列的輔助法案，以政府為主導，有關部門作出協調，為學生提供全面的轉銜服務，以促使其融入社會。

#### **意見十：教育安置的留級制度有待研究**

融合生在學習上會遇到不同的困難，如讀、寫、聽、說、專注力、理解力等。我曾經帶過一個融合生，初二留級二年，最後該生離校，轉到其他中學就讀。以數學科為例，對這位學生進行個別化輔導的時候，他總是能夠運算和解題，但是當測驗和考試的時候，他的成績依然是不理想。建議融合生不設留級制，因為他們各自有本身的弱點，能力有限，設有留級制作用不大。

#### **意見十一：提升資源老師的效率**

私校每收取十位融合生，學校就可以配備一位資源老師，費用由教育局提供。建議凡是有融合生的學校都應設置資源老師，落實他們的入職條件、工作範圍、職責、任務等，重視他們的培訓和晉升，有利他們更好地輔助融合生學習。

#### **意見十二：有些章節、定義次序不符**

「文本」的第二章為資優學生，第三章為身心障礙學生。由於身心障礙學生所佔比例較重，資優生比例較少，資優生與身心障礙學生的定義、特點和類型，與台灣《特殊教育法》基本相同，只是表達的先後次序、增減性不相同。建議把這兩章的位置對調，即第二章為身心障礙學生，第三章為資優學生，而特殊教育學生應改為包括身心障礙學生和資優學生。

#### **意見十三：證書發放的内容過長，並帶有歧視**

證書發放的諮詢文本過長，建議縮減，刪除對學生有歧視的語句。

#### **意見十四：舊有法令諮詢内容只有17點**

在第 33/96/M 號《特殊教育制度》法案中，只抽取 17 點法令公開諮詢，其餘 26 點法令未有公開諮詢。建議在第 33/96/M 號《特殊教育制度》中，原有 26 點的未有諮詢的内容何去何從，是保留還是刪除，希望教育局向公眾說明。

#### **意見十五：推進融合教育**

「文本」關於融合教育的發展，有些問題未能解決，一是按照教育法例，私校自主辦學，有權拒收融合生；二是政策不完善，支援措施不足，檢討機制欠缺，學校未準備好就要接收融合生；三是教師缺乏融合教育的專業知識，不但增加他們的工作壓力，也對其他學生的學習產生負面的威脅；四是私校推行融合教育各施各法。像是做戲給人看，表面上沒有問題，其實是行不通，沒

有形成一套發展融合教育的機制。

香港有校長指出：「融合教育談的是崇高理想，原則是要融合，沒有人會反對，當你將一些有特殊教育需要的孩子，放在主流的環境，而你不太關心他，就等於讓他獨自在大海浮沉。」近年來，美國提出：「唯有提供多元的教育形式，以供不同需求的學生進行個別化的安置選擇，方能符合學生需求，才是適當教育安排。」

我們要借鑒其他國家或地區的寶貴經驗，讓澳門的融合教育少走彎路。今天社會上要求全面檢討融合教育的聲音越來越強，期望當局作出長遠規劃，以免學生錯失學習的黃金時間，後果將會是災難性的。融合教育是一種理想的教育型態，需要有充分的準備，應該在普通教室做徹底的改變，方能達到其效益，反之，無效可言。

#### **意見十六：全面檢視特殊教育資源的配置和管理**

教育資源具有多樣性、複雜性、結構性、層次性、共享性和互動性的特徵。教育資源配置的基本原則是在公平與效率的基礎上，掌握、支配和利用人力、物力和財力等資源，開展各項教育設施和設備工作所必需的物質管理，提高設備利用率和使用率，使其發揮功能，以提升辦學的質量和效益。建議教青局既重視領導、計劃、決策、組織、溝通、激勵、評鑑等職能，又重視教育資源的合理投放，真正做到促進公平、提高教育質量的核心目標。

#### **結語**

香港唯一的視障學校指出：「學校四十年前的決定是正確的。學校的使命是為同學做好準備升主流學校的高中課程，進一步上大學。他的人生，我們的準備是很遠的，所有學生最終也要融入社會，愈早融入，他們的視野、學習空間更大。」

走筆至此，我總是在思考，為了有特殊需要的孩子，政府和教育當局要多修改特殊教育法案；高等院校要用學術知識去服務社會；私校要推行零拒絕；教師要裝備特教的知識和技能；家長要準備參與更多的學習和配合；社會要多包融和接納障礙者。

通過研討「文本」，發現這條路仍是漫長的。我衷心呼籲大家多關注特殊教育，各有關單位要用心去做，實現教育公平，達致共融，使特殊教育繼續向前邁進。

袁金淑

2015年7月刊於《九鼎月刊》總第93期