

推動融合教育之挑戰與各國的因應作為

【課程及教學研究中心助理研究員 林燕玲】

壹、議題的重要性

「適性揚才」是教育基本理念，身心障礙學生教育安置趨向融合。2006 年聯合國大會通過《身心障礙者權利公約》(Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD)，希望能夠促進、保護和確保實現身心障礙者所有人權和基本自由充分、平等享有，並促進對身心障礙者固有尊嚴的尊重。受到國際障礙權利運動進展的鼓舞，我國也於 2014 年 8 月，通過身心障礙者權利公約施行法，該法於 2014 年 12 月正式生效，成為 CRPD 融入國內體系之規範架構。該法第 24 條教育權中，明確說明身心障礙者享有受教育之權利，為了不受歧視及機會均等之基礎上實現此一權利，應確保各級教育實行融合教育及終身學習。

融合教育並不是單純將身心障礙學生及普通班級學生安置在一起，而是為了促使身心障礙學生能夠進入普通教育系統，並且獲致有效與實質參與的目的。德州教育廳在綜合策略計畫摘要裡聲明：「特殊教育的目的在於充份支持每一位殘障學生的教育需求，以期讓他們可以跟他們的同儕一樣，達到相同的學習成效。齊心協力，我們可以為我們的特殊教育學生做到顯著的改善結果。」(駐休士頓辦事處教育組，2019)，循此，關於如何推動融合教育的乃是值得關注的課題，方能讓身心障礙學生在與其他學生同樣的基礎上，達到教育權的實質平等，平等接收新知與發揮潛能。是以，本文擬探討英國、法國、德國、波蘭、美國、韓國與日本近來推動身心障礙學生融合教育之因應作為，以供國內推動特殊教育之借鏡參考。實施上，除採教育觀點介入外，亦可完整考慮與社會福利、醫療衛生單位之相容與合作，減少不必要之服務重疊，俾利跨專業合作，使身心障礙學生獲得最大教育福祉。

貳、推動融合教育的挑戰

日本全國連合小學校長會（全連小）近日彙整了 2017 年度版研究紀要。該調查於 2017 年 7 至 8 月期間實施，計有全國公立小學的 779 所學校回覆。各校特別重視的包括（複選）：（1）致力於改善校務以消除教師的業務繁忙問題，66.4%；（2）推動學校組織化營運，56.7%；（3）根據學力調查結果分析進行教學改善，53.5%；（4）充實可避免霸凌與不登校問題之學生指導機制，31.6%；（5）建構特殊教育與融合教育（Inclusive Education），30.2%；（6）積極活用學校支援義工等外部人才，16.7%；（7）活用校內諮商、社工或外部機構等，13.9%等結果（駐大阪辦事處，2019b），其中「建構特殊教育與融合教育」為國小特別重視項目之一。

法國教育部長 Jean-Michel Blanquer 宣布施政方針，要在法國總統馬克宏本次任期結束前，也就是 2022 年之前完成「融合校園」（*école inclusive*）的目標，「讓所有學生能正常就學」；然政府面臨幾項重大挑戰：特教助理員的指派曠日廢時，多數教師也表達了資源不足的困境，身心障礙生更時常面臨就學中斷的問題（駐法國代表處教育組，2019）。

在英國，民間兒童團體在 2009 至 2010 年的調查顯示，英格蘭地區當年度約有 5,700 多名孩童遭到學校退學；2010 至 2012 年的調查進一步從人口統計中反映學校退學處分存在的國籍、民族、性別與家庭背景的差异。其中接受特殊教育需求的孩童，較其他同年齡孩童更容易遭到學校作出退學決定（駐英國代表處教育組，2019a），顯示身心障礙學生在普通學校學習處境確實存在困難。

參、各國主要的因應作為

一、於普通學校中增設特教班並調降班級師生比

設置普通學校特教班為處理策略之一，德國近來約有 40%需要接

受特殊教育的中小學生能夠在普通學校獲得適當的輔導(駐德國代表處教育組, 2019a)。且自 2009 年聯合國身心障礙者權利公約頒行後, 在特殊教育學校就讀的學童人數便明顯下降(約從全體學生人數的 3.6% 降至 3%), 此數據顯示了德國中小學的努力(駐德國代表處教育組, 2019b), 與數年前相比, 普通學校也收納越來越多需要特殊教育協助的兒童, 融合比例日益增加。

法國為了回應相關需求, 宣布於下學年設立 38 個「融合教育特殊班」, 在普通高中內將相同情況的身心障礙生集中於同一班級; 自 2017 至 2018 年間已有 40 多個特殊班成立(駐法國代表處教育組, 2019)。韓國則是調整普通學校中特殊教育班級數與學生比例, 至 2020 年將目前 1 萬 325 班增加到 1 萬 1,575 班(駐韓國代表處教育組, 2018), 減少學生過度密集的問題。

除了學齡階段, 韓國在學前階段, 依據學生的需求, 特殊學校種類分設於大學內附屬學校或醫院內附屬學校。並且於全國 17 個教育行政區(道、市)內, 各設置一所「統合幼稚園」, 即為一般生及特殊教育生可一起上課的幼稚園, 班級比例為 1:1(一般生班級: 特殊生班級)。也將在一般幼稚園中增設特殊班, 提供學生及家長們依據需求得充分的選擇學校資源(駐韓國代表處教育組, 2018)。

二、補足與培訓特殊教育專業教師與助理人力

考量身心障礙生就學情況的變化, 尤其會受到學生「對求學過程之期待」的影響, 也與教師在相關培訓方面的品質有關, 畢竟同一位老師所帶領的班級中很可能會有好幾名身心障礙生, 狀況還各不相同, 故法國政府為了幫助身心障礙學生適應學校環境, 將增設 1 萬 900 名特殊教育助理員, 如此將使全國之助理員人數大幅提升, 總計超過 4 萬人。為了因應特殊教育方面的需求, 法國政府宣布推動一個新的數位平台, 於 2019 年開學時上線, 為教育工作者提供培訓課程, 並訂出最低培訓

時數，如身心障礙生助理員即必須接受 60 小時的訓練（駐法國代表處教育組，2019），俾利提供身心障礙學生更適切、較高品質的教育或服務。

韓國特殊教育班級師生比必須為 1:4，惟實際上目前韓國僅有 1 萬 2,269 名特殊教育教師，而法定需要有 1 萬 8,265 名，教師人數不到法定之 7 成。大多地方教育廳為解決特殊教育教師不足問題，多採用鐘點教師，但招致許多反對聲浪，因鐘點教師流動率大，對於需要持續照護及關心的特殊生來說並不合適（駐韓國代表處教育組，2018），是以聘任足額且具特殊教育專長之特教教師為推動融合教育的重要助力。

三、強化不同類型身心障礙學生的學習資源與支援

讓身心障礙學生在普通教育系統中獲得必要的協助，始可促成融合。波蘭規劃通用手語課程即促進聽覺障礙學生學校適應之具體作為。世界上許多聽障者從事研究的方式與範圍與聽力無礙者相同，不論是手語研究或生物、化學領域，失聰並不妨礙學者之路。波蘭手語課程「跟我們一起學手語」，課程的重點在於孩子不懂波蘭語也能學習手語，聽障兒童通常無法說好波蘭語，甚至根本不會說，教材以視覺資訊為主，孩子點擊動畫畫面，便可學習手語短句、單詞或溝通方式。波蘭教導失聰兒童手語的師資缺乏，適合自主學習的教材彌補這點不足，即便不懂專業術語，兒童及家長能靠教材無師自通，想將手語運用於教學的老師也能藉此提高溝通能力。聽障語言學家共同努力編寫並推出針對聽障兒童的開放式教材，廣獲波蘭小學使用，並專為小學一年級的學童規劃手語學習課程（駐波蘭代表處教育組，2019）。在韓國，增設依據障礙類型的教育支援中心，預計至 2020 年由目前的 42 所增加 8 所為 50 所，強化對於視覺及聽覺障礙生的統合教育（就讀普通學校的特殊生）（駐韓國代表處教育組，2018）。

讓身心障礙學生在普通教育系統中獲得合理調整與必要的協助，可

促成最大參與學業與社會發展環境的可能。例如日本文部科學省（教育部）制定了「促進遠距離教學實施方針」，規定因生病或受傷等導致必須長期療養的中小學生若透過遠距離教學上課則可視為出席，構想建構出一個透過電腦或平板電腦即時播放上課情形、進行個別指導等能適合個別學校或學童的彈性運作方式（駐大阪辦事處，2019），此作法可以提供國內安置在家教育或提供醫院床邊教學的特殊教育教師參考。

除提供身心障礙學生必要之學習協助外，善用校外支援與資源可增加對學生個別化協助與家庭支持，例如韓國成立 50 組醫療支援小組，提供需要醫療支援的身心障礙學生，並且建構特殊教育及醫療支援網絡。韓國政府後續也將針對身心障礙學生的生涯規劃、職業教育訓練等設立專門支援中心，全面性推行特殊教育支援政策，盼減少身心障礙學生及家長們的困境（駐韓國代表處教育組，2018）。美國德州亦計畫透過計畫提升評估能力，確保雙語評估人員、教育診治醫師以及學校心理學專家充足；為全州教育人員執行專業發展系統；提升現有專線中心服務品質、提供州補助專家聯繫及支援資源等作法，提升服務品質（駐休士頓辦事處教育組，2019），不同專業間的跨專業整合，成為學生在校適應的助力。

四、主動稽查並禁止普通學校拒絕身心障礙學生

為了確保身心障礙學生不受歧視與機會均等，CRPD 詳述需確保「身心障礙者不因身心障礙而被排拒於普通教育系統之外，身心障礙兒童不因身心障礙而被排拒於免費與義務小學教育或中等教育之外」。美國亦主動檢視並廢除不利特殊教育生安置權益之行政措施，例如 2014 年德州州教育廳公布學生招收百分之八點五以內的身心障礙生比例限制標準，自德州該項政策生效後，州內公立學校學生接受教育服務的比例從全美平均的百分之十三降低為百分之五，是全國最低的，學校招收學校開始拒絕提供服務給特殊教育生（駐休士頓辦事處教育組，2017）。

該指標已於 2016 年取消，美國德州教育廳於今（2018）年 3 月 19 日發表一份綜合策略計畫草案，以回應美國教育部 1 月 11 日公布的一份報告，其中列出德州教育廳未確保州內身心障礙學生受到恰當教育方面的缺失。根據該份聯邦報告，德州教育廳未做到障礙學生身份、評估障礙孩童及依障礙教育法案監督學區確保其做到符合學生需求的規定（駐休士頓辦事處教育組，2019）。

在英國設立有調查委員會，主動調查身心障礙學生被退學情形。2015 年修正「公立學校退學處分準則」已大幅度降低孩童可能遭到學校退學的情況（駐英國代表處教育組，2019a）。然以 2015 至 2016 年度的統計數據為例，患有自閉症的學童大約佔整體學生的 1%，但在學校退（停）學處分中自閉症學生的比例卻達到 2.5%，超過平均水準。此外，對比 2011 至 2012 年度的統計資料，自閉症學生遭到學校退學或停學處分的比例明顯增加 44%。對於中小學學校逐年增加的退（停）學學生人數，英格蘭教育部部長在 2018 年年初宣布將組成外部調查委員會，以瞭解是否存在學校濫權、侵害特殊教育需求學生的權益的情形，並且掌握退（停）學的成因以進行必要的政策調整（駐英國代表處教育組，2019b）。惟民間自閉症協會也質疑近年來學校退（停）學處分的目的不是為管教學生的脫序行為，而是將需要協助的學生排除在正式教育系統之外（駐英國代表處教育組，2019c）。我國目前雖沒有相關調查委員會機制，然可以定期運用全國特殊教育學生通報網資料庫，掌握身心障礙學生「中途離校」資料與佔其全體身心障礙學生比例，釐清中途離校學生之障礙類別、程度與離校原因，俾利提供後續特教行政業務規劃與現場教師能切中高危險群進行輔導。

參考文獻

身心障礙者權利公約施行法（2014）。中華民國 103 年 8 月 20 日總統華總一義字第 10300123071 號令發布。

駐大阪辦事處 (2019a)。將因生病療養的學童也視為出席，日本文部科學省將針對遠距離教學提出新方針。國家教育研究院國際教育訊息電子報，159。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=159&content_no=7299

駐大阪辦事處 (2019b)。根據日本全連小調查結果：提升年輕教師指導能力為當務之急。國家教育研究院國際教育訊息電子報，151。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=151&content_no=7111

駐休士頓辦事處教育組 (2017)。德州特殊教育註冊政策懸崖勒馬。國家教育研究院國際教育訊息電子報，124。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=124&content_no=6249

駐休士頓辦事處教育組 (2019)。德州教育廳改善特殊教育政策。國家教育研究院國際教育訊息電子報，147。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=147&content_no=7017

駐法國代表處教育組 (2019)。增設助理員，法國欲大幅提升身心障礙生就學品質。國家教育研究院國際教育訊息電子報，155。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=155&content_no=7221

駐波蘭代表處教育組 (2019)。歐洲聽障語言學家齊聚波蘭從事研究。國家教育研究院國際教育訊息電子報，159。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=159&content_no=7298

駐英國代表處教育組 (2019a)。國際兒童權利公約在英國的實踐。國家教育研究院國際教育訊息電子報，150。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=150&content_no=7076

駐英國代表處教育組 (2019b)。英格蘭中小學學校退(停)學處分，有逐年增加的趨勢。國家教育研究院國際教育訊息電子報，155。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=155&content_no

=7214

駐英國代表處教育組 (2019c)。英國中小學對於學生退 (停) 學處分與替代性教育輔導之管教措施。國家教育研究院國際教育訊息電子報，157。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=157&content_no=7254

駐德國代表處教育組 (2019 a)。德國 2018 年國家教育報告簡譯。國家教育研究院國際教育訊息電子報，163。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=163&content_no=7390

駐德國代表處教育組 (2019b)。德國教育研究顯示：越早開始接受教育的人受益越多。國家教育研究院國際教育訊息電子報，163。

取自

https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=163&content_no=7391

駐韓國代表處教育組 (2018)。韓國教育部將於 5 年內增設 22 所特殊學校。國家教育研究院國際教育訊息電子報，139。取自 https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=139&content_no=6779。

駐舊金山辦事處教育組 (2018)。2018 年美國各州教育重點政策摘要。國家教育研究院國際教育訊息電子報，146。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=146&content_no=6982