

澳門社區保姆的定位與發展*

沈錦發 劉乃華 朱家偉

[摘要] 在社區教保機構管理中，有關澳門社區保姆服務試驗計劃失敗的主要原因，在於其定位錯誤，即以義工服務作為推動核心，對於保姆素質無合宜監管；托育費用低、保姆獎勵金低，未能吸引有心人投入保姆工作；且宣導不力，普遍家長不清楚此項服務，導致供需失衡，發展受阻。從問卷結果而言，43.6%的家長認同及期待此計劃，可見家長對此計劃仍有需求及期待。參照台灣及英國的社區保姆服務制度，可重新擬定完善的社區保姆托育及管理制度，本研究並提出多項具體建議。

[關鍵詞] 澳門 社區保姆服務試驗計劃 社區教保機構 經營管理

據澳門統計暨普查局統計，2013年新生嬰兒約有6,571名，2014年約有7,360名，2015年約有7,055名。為應付大量的托兒需求，三年來（2013－2015）公私營托額從4,000個驟增一倍，但數量仍然不足。2015年公私營托兒機構最多可受托8,000名幼兒，然“蛇馬羊”年出生的幼兒合共兩萬多人，供需比例差距懸殊。社區保姆服務試驗計劃即為舒緩此一失衡的現象而設，此計劃除了為有需要的家庭提供彈性的嬰幼兒保姆支援計劃外，還可分擔雙職家庭照顧子女的責任，提升女性的勞動力。然而，從2014年8月推出至2015年5月，僅十多人完成培訓，僅有九個家庭配對成功並接受服務，這與預期招募100名社區保姆之成效差距甚遠。顯然，社區保姆的托兒計劃並未受到家長的青睞，要扭轉與改善這一現象，不僅要從家長和教保機構的角度來探討，同時也需要承辦機構與政府部門等多方面的努力與配合。本研究擬從家長、教保機構、承辦單位、政府決策單位等對象收集相關的資料，並將之與台灣地區及英國的相關政策對比，冀瞭解澳門社區保姆服務試驗計劃的存在問題，以作為日後是否開展同類計劃的參考。

一、問卷調查、論壇及訪談結果

本研究綜合使用文獻收集法、問卷調查法、焦點訪談法、深度訪談法、比較研究法等來對澳

作者簡介：沈錦發，澳門城市大學商學院助理教授、中國哲學博士；劉乃華，澳門大學教育學院助理教授、學前教育學博士；朱家偉，澳門城市大學商學院助理教授、資訊學博士。

* 本文是澳門基金會“社區教保機構經營管理之研究——澳門社區保姆的定位與發展”（編號：CUM15/16-01-21）的階段性成果之一。

門社區保姆服務試驗計劃進行分析，時序如下：2015年5月，參與澳廣視在黑沙環公園舉辦之《澳門論壇——社區保姆的問題》小組座談（焦點訪談）。2016年2月，前往台灣拜會台北市政府、南家扶中心相關人員，初步瞭解台灣台北社區保姆制度規劃的動機、內容、執行方法和實際的成效。2016年8月，前往英國進行實地研究，收集相關資料並採訪相關政策執行者。2016年10月，進行家長托兒需求問卷調查。2016年10月，拜訪澳門三家（明愛、婦聯及街總）執行機構作全面深入訪談。最後，將所有收集到的資料與台灣、英國社區保姆作對比分析，檢討其優缺點及成功的管理方法。

（一）《澳門論壇——社區保姆的問題》小組座談（焦點訪談）

2015年5月31日，筆者（沈錦發）參與澳廣視在黑沙環公園舉辦的《澳門論壇——社區保姆的問題》小組座談（焦點訪談），深入瞭解澳門社區保姆的問題及民眾的看法與期待。其他參加者包括澳門社工局兒童暨青年服務處處長劉結艷、婦聯副理事長黃潔貞、街總社服辦協調主任張婉思等。是次論壇紀要如下：

張：現時社區保姆計劃的收入申請門檻太高，家庭收入要等於或低於最低維生指數的兩倍才符合資格，令不少家庭都超出申請條件。另一方面，社會和家長對社區保姆的認受性不足，家長期望子女在社區中心托管，或社區保姆上門照顧申請家庭的子女，但事實上，這個服務是將子女送到社區保姆的住所中。此外，婦女不太踴躍申請當社區保姆，原因是責任重大，當其他家庭的孩子放在自己家中照顧時，要考慮很多問題，令婦女不太願意申請成為社區保姆。

黃：在澳門就業率極高的情況下，招募社區保姆相對困難，婦聯共收到196個查詢，有28人遞交申請表，但最終只有6人成為社區保姆；而申請社區保姆服務方面，有480多個查詢，只有38個家庭符合申請資格，最終配對成功的很少，原因是提供社區保姆服務的場所與幼兒的家庭距離太遠，且有很多家庭超出收入限制。社區保姆計劃推出至今九個月，在效益未成正比之下，當局應對計劃作出檢討和完善。

沈：計劃推出至今成效不理想，原因包括宣導不力，不少家長對服務的內涵不清楚；沒有符合家庭需要，社區保姆主要的對象為弱勢家庭，卻未能紓緩一般家庭的托兒需要；計劃定位錯誤，錯將社區保姆定位為義工，只給予每小時24元獎勵金，難以提供更好的服務；局方亦沒有長遠的完善規劃，因社區保姆需要好好培育，評估保姆家庭的托管環境，也沒有托管的相關法規，因而社區保姆計劃難以持續發展。另建議政府調升社區保姆的獎勵金，同時參考外國經驗，補助社區保姆照顧孩子的雜費，可吸引更多婦女從事社區保姆。

劉：認同本計劃成效低、不理想，當局會作多方考慮，待三承辦機構8月提交總結報告後再決定“保姆計劃”的存廢。

市民發言總結：不少家庭有社區保姆的服務需要，但申請門檻太高，把不少家庭拒諸門外，希望當局適當放寬限制；亦有建議於8月屆滿後擱置社區保姆計劃，毋需再度推行，協辦機構應集中做好托兒服務和增加托兒額。

綜合來說，參加者普遍認為政府對社區保姆計劃宣導不力，計劃沒有切合家庭需要，定位錯誤，亦沒有長遠的完善規劃。協辦社區保姆服務的街總和婦聯亦認為，服務門檻較高和服務場地問題，令家長卻步，促請政府完善計劃。

（二）問卷調查及結果

2016年10月進行的家長托兒需求問卷調查採用便利抽樣法，分別在澳門半島、氹仔、路環等三個區域的社區活動中心內外發放200份問卷，成功回收有效問卷149份，同時作整理與分析，以作為後續訪問提綱內容之依據，調查結果如下：

（1）受訪者以女性居多，在149位受訪者中，男性為25位（16.8%），女性為124位（83.2%）。

（2）年齡層以21—30歲居多（47%），31—40歲（44.3%），41—50歲（7.4%），51—60歲較少（1.3%）。

（3）受訪者居住區域以澳門半島141人最多（94.6%），氹仔6人（4%），路環1人（0.7%）。

（4）工作所在區域方面，在澳門區域工作的佔78.5%，其次為氹仔區16.8%，路環2%，其他的佔2.7%。

（5）受訪者學歷方面，研究所5.4%，大專39.6%，高中40.9%，初中14.1%。

（6）受訪者家庭型態方面，以核心家庭（父母及子女）居多，佔72.5%，其次是三代同堂（祖父母、父母及子女），佔23.5%，再其次為單親家庭（自己及小孩），佔2.7%，其他的佔1.3%。

（7）受訪者家中孩童年齡與人數方面，有71.8%的家庭只有一個小孩，其年齡段以0—2歲為主（49.0%），其次為2—3歲（48.3%）。

（8）受訪者目前是否有接受托兒服務統計方面，有接受托兒服務的家庭佔91.9%，沒有接受托兒服務的家庭佔4%，部分有的家庭佔4%，綜合來說，高達95.9%有使用托兒服務。

（9）受訪者目前使用托兒服務的型態方面，全日托兒服務的累積佔比為81.9%，半日托兒服務的累積佔比為18.1%。而受訪者沒有使用托兒服務原因，主要是家中有長輩或家傭幫忙照顧。

（10）對於是否知道政府曾推出社區保姆試驗計劃，“知道”的僅有24.2%，“不知道”與“不完全瞭解”的合共75.2%。是否清楚社區保姆試驗計劃之內容方面，“完全知道”的僅佔6.0%，“不清楚”與“部分知道”的高達94%。顯見該計劃的推廣與宣傳力度不足。

（11）對於社區保姆試驗計劃成效不佳之原因，有57%的受訪者認為是宣導不利所致，而有14.8%的受訪者則認為是服務未符合一般家長的托兒需求。

（12）在保姆計劃主要服務的年齡層方面，88.6%受訪者最期待0—3歲的托兒服務，而3—6歲的佔8.7%。

（13）托育人員的資歷方面，受訪者在育兒經驗與幼教專業的要求上並無明顯的差異，分別佔34.9%及35.6%，但同時具有育兒經驗與幼教專業的高中學歷人員最為受訪者期待，佔35.6%。

（14）在托育人員的性別與年齡方面，25—55歲的女性最受歡迎，佔54.4%，其次為不限年齡的健康女性，佔22.8%。

（15）63.8%的受訪者最重視環境衛生與安全，其次是保姆人員的專業素養，佔16.8%。

（16）在收費標準方面，59.1%的受訪者認為收費應在2,000澳門元以下，合共91.9%的受訪者認為應在3,000澳門元以下，可見絕大部分受訪者較能接受的收費標準在2,000澳門元左右。

（17）在保姆計劃與托兒所的比較上，明確表達“不會參加保姆計劃”的有4.7%，而“觀察後決定”的為43.6%，突顯受訪者對該計劃的不全然瞭解而產生了觀望的心態。其次，“會參加

該計劃”與“會考慮”的佔比分別為32.9%與16.8%，即表示將近有一半的受訪者對此計劃抱持着期待的態度。

（三）拜訪社區保姆服務執行機構作全面深入訪談

為了更瞭解執行者對社區保姆服務的意見，本研究訪問了澳門婦聯、街總、明愛這三間服務執行機構的代表人士，被訪者資料（表1）、訪談問題及內容如下（表2）：

表1 澳門承辦社區保姆服務的三家機構訪談人物資料表

受訪者	A	B	C
訪談地點	婦聯辦公室	街總辦公室	明愛辦公室
職位	秘書	副總監	主任
記錄方式	書面及錄音	書面及錄音	書面及錄音
訪談時長	80分鐘	70分鐘	60分鐘

表2 訪談問題及內容

<p>一、社區保姆實驗計劃的目的及內容</p> <p>(1) 社工局推出“澳門社區保姆服務試驗計劃”的目的為何？</p> <p>A：讓有需要的幼兒得到合適的照顧；分擔雙職家庭照顧子女的責任；提升女性的勞動力。</p> <p>B：為有需要的家庭，提供彈性的嬰幼兒保姆支援計劃。</p> <p>C：為有需要的家庭，提供具彈性的嬰幼兒保姆支援服務；為有需要的嬰幼兒，提供具安全性及合適的照顧；將育兒經驗傳承與分享，增強社區保姆的自信心；推動社區互助文化，共建關愛社會。</p> <p>(2) 社工局推出“澳門社區保姆服務試驗計劃”的內容有哪些？</p> <p>A：由曾受訓之保姆於家中或服務認許之其他適當地點照顧幼兒，每名保姆不能同時照顧超過三名幼兒（包含自己的幼兒），且需於正常用餐時段提供膳食予幼兒。</p> <p>B：由具有育兒經驗及曾培訓之社區保姆，為年齡未滿四歲，以及尚未入學之嬰幼兒在社區保姆家中提供托兒照顧服務。</p> <p>C：同B所述。</p>
<p>二、社區保姆實驗計劃培訓問題</p> <p>(1) 貴單位是否為承辦培訓社區保姆的單位？您們如何執行這項任務？</p> <p>A：是。作為承辦單位，我們分別以中心托管和保姆家中進行托管兩種方式來執行。服務中心托管以本中心的多功能室為基地，設置嬰兒地膠、圍欄、嬰兒玩具等硬件設備，而一些照顧嬰兒所需的用品，如尿片、奶粉、衣物等，則由家長自備。在保姆家中進行托管方面，其家居環境需由社工進行家居審查，評估為具一定的安全條件後，方可提供照顧服務。</p> <p>B：是的。在保姆家中進行托管照顧。保姆的家居環境需由社工進行家居審查，評估為具一定的安全條件，方可提供照顧服務。</p> <p>C：同B所述。</p> <p>(2) 保姆的遴選標準？</p> <p>A：成為保姆的條件包括：①成年女性；②無刑事犯罪記錄；③具小學或以上學歷；④社區保姆及同住家人健康良好，無傳染性疾病；⑤有育兒經驗及喜愛幼兒；⑥家居場所安全及適合照顧幼兒；⑦有愛心及責任感；⑧曾接受社區保姆的培訓。此外，保姆需接受至少12小時的職前培訓課程，並需通過家居審查，領取“無刑事紀錄證明書”，才正式成為保姆。</p> <p>B：同上。</p> <p>C：同上。</p> <p>(3) 培訓的內容？講師的來源？培訓的時間？培訓的費用？</p> <p>A：培訓內容分三部分，包括行政（2小時）、嬰幼兒照顧及護理（7小時）、嬰幼兒心理發展（3小時）。行政部分包括：①服務介紹：計劃背景、目的、內容、收費；②行政及財政安排、保險安排；③危機處理及應變措施；④預防及處理虐兒；⑤緊急及應變措施：颱風和暴雨的安排、家居意外；⑥保姆的申請、退出機制；⑦保姆的角色及責任；⑧保姆家居安全、個人清潔、食物衛生；⑨配對的機制；⑩獎勵金、嘉許</p>

禮；⑩保姆和家長反映意見的機制。講師的來源包括：①行政：由負責計劃之社工主講；②嬰幼兒照顧及護理：邀請衛生局或鏡湖醫院之醫護人員主講；③嬰幼兒心理發展：心理學博士研究生謝穎思女士主講。此外，保姆需要接受至少12小時的職前培訓課程。在培訓的費用方面，保姆免費，講師費由社工局負責，每小時澳門幣500元。

B：同上。講師的來源包括：聘請社工員、衛生局或醫院之醫護人員及心理學專業人員擔任。

C：同上。

(4) 保姆是否有專業的檢定（考試或評核的指標）？是否授予專業的證書？

A：完成培訓即可成為保姆，暫未有考試或評核，沒授予專業證書，只有本機構的委任書。

B：同上。

C：同上。

三、社區保姆實驗計劃管理問題

(1) 對於保姆家中受托環境如何評估？

A：首先評估保姆家居環境及家庭狀況的合適性。在家居環境方面，需要：①家中避免飼養貓狗，如需飼養，應在照顧幼兒時與貓狗分隔開；②家中需保持清潔，保持空氣流通；③了解家居的照顧設備，家居中有否足夠的地方可供幼兒休息。在其他生活空間方面：客廳①有尖角的傢具需要用保護角保護；②摺疊的傢俬，如摺枱、摺椅等，需妥善放好和上好安全鎖；③傢具雜物不可“層層疊”式擺放，避免孩童將雜物弄翻致受傷；④家中的窗需安裝窗花，並上鎖；⑤幼兒容易接觸到的插座需加上插座保護蓋；⑥常開的門需用門阻固定，或使用門夾，避免幼兒被門夾到小手；⑦客廳若有玻璃門或枱面，需有安全措施保護，如加上保護條等；⑧藥物及打火機等危險物品需妥善收藏好，避免幼兒輕易取得；⑨幼兒坐在手推車或高腳椅上時，需繫上安全帶。在廚房方面①廚房門口需設置安全門欄，防止幼兒進入；②利器（如：刀、剪刀等）需放置在幼兒不能觸及的地方；③避免利用飲品瓶盛載清潔劑或其他化學用品；④清潔劑需放在幼兒不能觸及的地方；⑤電水壺或飲水機需放置於幼兒不能觸及的地方，如需可加上安全掣；如有開放式廚房則需：①廚櫃需安上櫃門安全鎖；②煮食爐具的開關掣需安上保護蓋；③垃圾和廚餘應使用有蓋垃圾箱處理。在浴室及洗手間方面：①需放置防滑的膠墊在浴缸內；②需常常保持浴室地面乾爽；③需常關上浴室的門，或安裝安全門欄，防止幼兒自行出入；④替幼兒沐浴時，需使用膠浴盆；⑤不可讓幼兒獨自留在浴室內（即使只是片刻，如接聽電話）；⑥使用舊式熱水爐，需打開窗戶或使用抽氣扇，確保空氣流通；⑦不可隨處擺放盛水的器皿，如水桶；⑧預備替幼兒洗澡時，應先放冷水，再放熱水，然後用手肘試水溫。在睡房方面：①把嬰兒放在嬰兒床後，需拉上床欄並關好；②嬰兒床欄與欄之間的闊度，不可大於6厘米；③嬰兒床墊褥的尺碼需切合床板的面積大小；④床欄高度需高於孩子身高的四分之三；⑤不可把嬰兒獨自留在沒有欄柵的床或梳化上（即使只是片刻）；⑥嬰兒床附近不可有懸空的繩（如窗簾繩）；⑦家中的上下隔床若有梯子，梯子需穩固；⑧上下隔床與牆壁之間，避免有狹窄的空隙；⑨衣櫃或抽屜櫃需安上安全鎖；⑩床頭櫃如有尖角需貼上保護條；⑪化妝品應放置於幼兒不能觸及的地方。此外，需評估保姆的家庭狀況，要求保姆填寫聲明書，聲明其配偶“無刑事犯罪記錄”；確保同住家人的身體健康良好；評估保姆的家庭關係，包括夫妻關係和與其子女的關係，瞭解家人對保姆工作的支持度，以及其他同住家庭成員的工作等，以求全面了解保姆的家庭生活模式是否適合照顧幼兒。

B：同上。

C：同上。

(2) 如何進行保姆與家長的配對？

A：第一，根據幼兒家長所需要的托管地點來進行篩選，以地理位置較近者為優先。第二，根據保姆素質、經驗及熱誠來排列先後次序，以較佳者優先。第三，以照顧幼兒人數最少者優先。最後，按照以上三個配對程序選出合適的保姆，如該名保姆未能提供服務，即再從第一項開始重新配對，如此類推。

B：同上。

C：同上。

(3) 如何評估保姆托育的品質？及家長的滿意度？

A：專責社工的跟進會以幼兒的福祉為優先，每月定期跟進幼兒家長，瞭解家長使用服務後的意見。最少每半年一次進行個案評估，瞭解服務使用者對服務的意見和需要，家長最長使用服務期限為一年。每月到保姆家作突擊檢查或家居探訪，瞭解家居環境，確保幼兒在保姆家中的安全。以問卷調查形式瞭解服務使用者對服務的意見、對保姆的滿意度等。方案推行期間雙方尚稱滿意。

B：同上。

C：同上。

(4) 家長如何給付保姆的托育費用？費用金額為何？

A：由家長付款予機構，再由機構支付獎勵金予社區保姆。服務收費為每小時澳門幣24元。以此計算，如受托

8小時，每月托育一名小孩，合計可得澳門幣5,760元，若托育三名小孩，合計可得澳門幣17,280元。至於收費計算方法，在一般情況下，以家長接送幼兒到達或離開保姆家中起計算，以15分鐘為一單位，首15分鐘不作額外收費，若超出16分鐘，視為半小時計算；若超出45分鐘，則視為一小時計算。如家長在原定安排的時間內因緊急事故未能把幼兒送到保姆家中，需提早至少半小時向本中心職員提出，否則保姆有權收取首小時的服務費用。在托育費方面，政府沒有補助，受托家長需要自付。

B：服務收費為每小時澳門幣23元，其餘相同。

C：服務收費為每小時澳門幣18元，其餘相同。

四、社區保姆實驗計劃的問題、規劃與展望

(1) 請您談談“澳門社區保姆服務試驗計劃”推動不力的原因是甚麼？

A：保姆獎勵金未能吸引保姆。申請家庭門檻過高，其中有六成申請家庭之總收入超出限制而無法使用服務。配對出現跨區困難，例如保姆和服務對象分佈在不同區分，配對時便因兩家庭距離較遠而不能成功。服務對象年齡對象狹窄（現時服務年齡為0—4歲），有部分4歲以上的幼兒因臨時無人照顧而希望使用服務。

B：保姆居家環境較不安全，居家功能較少，此外，澳門一般家庭若有需求，也只求短暫照顧。

C：宣傳不足，保姆居家環境較不安全。

(2) 目前貴單位所提供的社區保姆服務，面臨哪些您認為應該要積極解決的問題？您期待政府如何協助您們改善這些問題？

A：目前問題有：①保姆獎勵金稍低；②申請家庭門檻過高；③配對出現跨區困難；④服務對象年齡對象要放寬；⑤寬列預算（目前的補助只有澳門幣100萬元）。我們期待政府能解決：①調高保姆獎勵金；②降低申請家庭門檻；③廣設實驗基地；④服務對象年齡對象放寬至6歲。

B：除以上原因外，政府還需要補貼低收入戶，以助他們使用服務。

C：除以上原因外，我們認為要延長實驗期，經費也要寬列，因為社工局在一年內給予的補助約為澳門幣100萬元，其中實際開支佔了八成以上（包括人員薪金、培訓、推廣、保險、一般行政開支等），但當中並未包括固定資產（傢俱、設備等）的資助。故我們期待政府把實驗期延長至二年，並適當補助居家保姆計劃上的安全設備或學校的相關設備。

(3) 如果政府想研擬及推動社區托育（保姆）計劃，您會給予甚麼意見？

A：調整獎勵金以吸引更多婦女成為保姆；統一培訓、增加培訓時數並進行考核，從而讓保姆變得更專業化，或使用註冊／登記制來提高服務質素；按區提供服務，避免出現跨區配對的情況；放寬家庭月入上限，讓有需要的家庭也能真正使用服務。

B：除上述需要改善意見外，政府可補助一些低收入家庭，減免部分或全部費用，以“照顧幼兒的需要”為優先。

C：延長社區保姆計劃至二年以上，經費要寬列，方便多聘社工員及充實安全設備。

（四）澳門社區保姆服務試驗計劃的優點

綜合論壇參與者的意見、服務使用者問卷調查、服務執行者訪談等後，可總結出澳門社區保姆服務試驗計劃的優點如下：

（1）目的及內容陳述明確

“澳門社區保姆服務試驗計劃”的目的是讓有需要的幼兒得到合適的照顧，分擔雙職家庭照顧子女的壓力，提升女性的勞動力。同時透過承辦單位傳承與分享育兒經驗，增強社區保姆的自信心，藉以推動社區互助文化，共建關愛社會。

（2）承辦單位培訓認真，執行任務確實

除學歷規定較低外，保姆需接受至少12小時的職前培訓課程，並需通過家居審查和領取“無刑事紀錄證明書”後才正式成為保姆。培訓的內容實用，講師水平優良，保姆培訓免費但有競爭力。

（3）社區保姆管理嚴謹，受托環境品質達標

承辦單位分別以“中心托管”和“保姆家中托管”兩方面來執行。“中心托管”之地點皆需具有一定的安全條件，受托環境評估標準完備，配對機制媒介完善，在推行期間，托育的品質及家

長的滿意度尚稱滿意。

(4) 特區政府補助金額充裕 (除固定資產外)

特區政府補助承辦單位的講師費、辦公設備及保姆培訓費。社工局向每位講師補助每小時500元澳門幣的講師費；在辦公設備的方面，一年內給予約100萬元澳門幣的補助，實際開支佔逾八成 (其中包括人員薪金、培訓、推廣、保險、一般行政開支等)，但當中並未包括可購買固定資產 (傢俱、設備等) 之預算；保姆則免費接受培訓。

(五) 澳門社區保姆服務試驗計劃的缺點

本服務雖然有可取之處，但計劃最後以失敗告終，其缺點歸納如下：

(1) 計劃定位錯誤、宣傳不足

在計劃中，保姆定位為義工，給予每小時24元澳門幣的獎勵金 (有些機構只給予18元澳門幣)，這會誤導家長，認為保姆不專業、功能少，只能看顧孩子，雖有短暫計劃，但沒長遠的完整規劃。而問卷調查亦顯示，“知道”社區保姆服務計劃的受訪者僅有24.2%，而“不知道”與“不完全瞭解”的比例卻高達75.2%；在是否清楚社區保姆試驗計劃之內容方面，“完全知道”的僅佔6.0%，“不清楚”與“部分知道”的高達94%；且在成效不佳的原因方面，逾一半的受訪者認為是宣導不力所致。

(2) 保姆的遴選和學歷標準稍低，未符合一般家長的托兒期待

除了宣導不利外，有14.8%的受訪者認為該計劃未符合一般家長的托兒需求，且與他們的期待有出入，因為他們期待的是有育兒經驗與幼教專業的高中學歷人員。

(3) 各承辦單位托育費用不一，受托家庭無所適從

家長把托育費用付給承辦單位，再由承辦單位以獎勵金的方式支付給社區保姆。婦聯的服務收費為每小時24元澳門幣，街總的服務收費為每小時23元澳門幣，明愛的服務收費為每小時18元澳門幣，標準不一，受托家庭無所適從。

(4) 獎勵金未能吸引保姆，入職意願不高

托育費用若以每小時24元澳門幣計劃 (另有單位自訂23元或18元)，該計劃的保姆如托育一名小孩，每日受托8小時，薪酬每月計為5,760元澳門幣，若托育三名小孩，則有17,280元澳門幣。然而，由於澳門社區保姆並非專業出身，條件放寬至小學畢業即可，故不獲受托家庭信任，導致臨時托育多，受托時間短，保姆薪酬無法達到上述水平。

(5) 申請托育家庭門檻過高，配對出現跨區困難，服務對象年齡狹窄

因申請托育家庭門檻過高，有六成申請家庭之總收入超出限額而無法使用服務；保姆和服務對象分佈在不同的社區，配對時因家庭距離較遠而不成功；該計劃的受托兒童年齡為0—4歲，但申請時有部分是4歲以上的幼兒，礙於法規無法受托。

二、台灣、英國社區保姆計劃及澳門可向之借鑑之處

澳門社區保姆服務試驗計劃自2014年8月1日推出，但至2015年5月底，合共9個月的時間內只招募到保姆18人 (原計劃是100人)，只安排到12個保姆為16名幼兒提供900多小時的服務。社會工作局兒童暨青年服務處處長劉結艷承認該計劃成效低、不理想，故於2015年7月底結束該計劃。但事實上，社區保姆制度在世界各國行之有年，成效卓著，目前以台灣和英國保姆計劃最值得效

法，其中台灣在亞洲地區保姆制度較完善且可行，而英國則是保姆訓練制度較為完善。透過瞭解台灣與英國社區保姆的推行情況，亦可總結澳門的試驗計劃之失敗原因，借鑑其中的可取之處。

（一）台灣社區保姆的推行情況及可借鑑之處

台灣地區十分重視社區教育的發展，且充分利用社區資源來教育幼兒並發展幼稚教育事業，在此過程中形成了獨具特色的社區幼稚教育。^①

（1）台灣社區教保機構有章可依、有法可循

台灣於1965年頒佈《民生主義階段社會政策》，致力進行社區發展。^②1968年，《社區發展工作綱要》提出以推動社區建設改善民生、促進社會進步為社區發展目標。而其《幼稚教育及照顧法》中也明確規定幼兒教保服務與家庭及社區的密切結合。後來，在面對幼兒托教資源不足、托教機構不均、經濟弱勢家庭負擔等問題，台灣又於2011年4月相繼推出《友善教保服務計劃》等一系列社區教育法規，以確保學前幼稚教育的品質和教育公平。

（2）行政支援、社會參與，形成網路狀整體

一系列政策法規的頒佈體現出台灣對社區教保發展的重視與支持。通過採取“私立非營利幼稚園”等方案和措施，加大對學前教保服務的供給，減輕弱勢幼兒家庭購買學前教育服務的經濟負擔，提高保教服務品質。^③台灣地區教育部門還輔助成立專業教保人員團隊，提供經費資助與一系列作業指引，以保證其規範性、專業性與一致性，同時組織督導小組，指導和監督教保機構的各項工作。例如，2015年10月台北市推出的“社區公共保姆”制度，以平價、優質吸引年輕父母的目光。該項目設立五個試點，每月每名兒童只收14,500元新台幣，而扣除補助後，家長只需要付每月9,000元新台幣。其中，南港區舊莊的一家“社區公共保姆”中心招收了10名台北籍滿2足月至未滿2足歲的嬰幼兒，配備2名托管人員、1名主任、1名老師。與其他縣市相比之下，台北的“社區公共保姆”可以為家長們節省近半費用。^④

在台灣地區，社區教保的實施和推動不僅是教育單位與社區的任務，也是全台灣地區的共同任務。繼終身教育理念提出後，在“教育社會化，社會教育化”的理念指導下，全台灣地區致力於利用社區資源來發展幼兒教育事業，社會各界各自承擔相應的任務與責任，以各種形式來致力於台灣社區教保活動中，同時，民間教育組織相繼開展社區幼稚教育活動，與當地政府部門教育單位形成系統化、網路狀的行政管理體制。

（3）多元化的社區教保機構設施

台灣各社區配備了多樣化的教育設施來組織各種幼兒活動，以此來推動社區幼兒教育的發展。例如，兒童文化中心是台灣社區為幼兒而設的社區教育機構，經費由教育局直接撥款並管理日常工作。中心內部設施齊全，寬敞明亮，由幼兒交流室、閱覽室、遊戲室、繪畫工作室等，幼

① 譚潔、劉肖岑：《台灣社區幼兒教育發展的特點及啟示》，《早期教育（教師版）》（南京）2015年第4期，第16—17頁。

② 譚潔、劉肖岑：《台灣社區幼兒教育發展的特點及啟示》，《早期教育（教師版）》（南京）2015年第4期，第16—17頁。

③ 馮寶安：《台灣地區〈友善教保服務計劃〉述評》，《基礎教育參考》（台北）2012年總第21期，第37—40頁。

④ 《台北推“社區公共保姆” 預計今年將辦5個試點》，2015年10月29日，http://www.taiwan.cn/taiwan/tw_SocialNews/201510/t20151029_10930341.htm。

兒可以在閒置時間由家長陪同在此活動。^①多元化的幼兒教保設施更好地促進台灣教保機構與幼稚教育的發展。

(4) 計劃周詳，承辦單位培訓認真

台灣社區保姆計劃周詳，且持續進行，除地方政府支持外，各地區家庭扶助中心等都大力支持與推動，培訓並促進保姆育兒的專業知能，掌握保姆托育現況，給予適時之輔導與協助，都有令人滿意的成績。

(5) 管理落實，使家長放心，保姆樂於投入就業市場

保姆家中受托的環境嚴格，定期訪視保姆托育情況，確保幼兒托育服務品質，協助保姆與家長雙方溝通，維持良好托育關係。保姆的托育費用方面，家長每月每名小孩自付8,500元新台幣，並保證保姆每月托育收入達32,000元台幣，確保保姆就業意願。

(6) 廣建社區親子館，增加幼兒活動空間，並成為保姆諮詢及親職教育的場所

台灣2011年起提倡公立“親子館”，為0—6歲的小童提供免費、安全的活動空間。親子館設於室內，按年齡分遊樂區，玩具由外國引進，更有幼兒教育導師及社工駐場，寓玩於學，現時台北市已達到一區一間的目標，全台各縣市爭相仿效。除了增加幼兒活動空間，也成為社區保姆諮詢及親職教育的場所。

(二) 英國社區保姆的推行情況及可借鑑之處

教保作為一項系統的工程，對一個托兒乃至一個家庭起着至關重要的作用，而社區教保機構應運出現。英國作為一個發達國家，在此方面發展時間較長，相對先進，為其他國家的推動提供了一定的參考價值。研究者通過對文獻資料的整理歸納得知：

(1) “確保開端”（sure start）項目為英國社區教保的發展作出了巨大貢獻

在20世紀之初，英國就出現了社區教保機構的雛形。二戰後，為解決教保設施不足的問題，英國出現了幼兒遊戲班，這是由倫敦的自由團體——兒童救濟基金會發起成立的社區幼兒活動組織，以滿足城市無法入園幼兒的教育和看護需求。^②但是，隨着英國的不斷發展，也出現了一系列問題，如：少年媽媽數量與日俱增、青少年犯罪日益增多、父母教育水平降低、貧困家庭導致的社會排斥等現象，為英國社會的進步帶來了諸多障礙。^③為此，英國政府採取了多項措施，“確保開端”正是其中之一，它是英國政府為改善處境不利地區兒童的生活機會、消除貧困和預防社會排斥而採取的新行動，內容包括醫療保健、兒童保育、早期教育及對家庭的支援等，這些服務是以社區為依托，打破了原有的部門領域界限，形成了跨領域的服務。^④該項目最初為1998—2004年，最新的發展期則從2005—2015年，在此期間約23萬家庭與社區保姆配對成功，近40萬兒童受益，新建了3,500個社區教保機構。

① 譚潔、劉肖岑：《台灣社區幼兒教育發展的特點及啟示》，《早期教育（教師版）》（南京）2015年第4期，第16—17頁。

② 楊瑞華、周燕：《英國弱勢兒童學前教育及對我國的啟示》，《教育導刊》（廣州）2007年第12期，第58—60頁。

③ 劉保衛：《英國“確保開端”項目研究——英國政府支持學前教育的綜合措施》，福建師範大學碩士學位論文，2008年。

④ 潘月娟：《家庭、幼稚園、社區教育三結合——英國確保開端項目簡介》，《山東教育》（山東）2002年第5期，第44—45頁。

(2) 不斷進行變革，應用不同的方式和策略進行管理

在推動前期，主要任務是參與對孩子及家庭的服務（如兒童遊戲班），提升當地家庭參與的積極性，選擇適合本地特色的實施計劃的方法，在近幾年的推動狀況則傾向於諮詢瞭解社會公眾的需要，這樣能使英國社區保姆的推動進一步完善，有更強的針對性。^① 以往社區保姆的服務對象主要針對於0—4歲的嬰幼兒，現在則擴大服務對象年齡範圍，變為了0—14歲，讓更多的家庭享受到社區教保服務。為了消除家長對社區保姆的疑慮，英國於2016年4月開始，每一年追加1.25億英鎊的投資，用來提升服務品質，打造優質學前教育。不僅僅是財政上的投入，還伴隨有社區保姆從業標準的提高，加強保姆的在職培訓，讓相關領域專家為社區保姆提供專業支持，提升其個人修養與業務素質，加強管理與政府的監督檢查，向托兒家庭提供更透明清晰的保姆服務品質資訊。“以人為本，全方位關愛”是英國教保機構的一大特色理念，它既服務於學前兒童，同時也服務於孩子的父母及家庭，如為貧困家庭提供工作稅貸款，降低學前教保服務的費用；為失業父母提供就業資訊，進行入職前的工作培訓，旨在更好地讓孩子擁有一個健康良好的家庭環境。梁豔萍、黃大乾認為政府的投入和支持是一種實質的推動，是推動社區教保機構發展的重要力量。^② 此外，英國的中央政府有一個管理小組來確保社區教保機構的組織與實施，在地方上則是由社區教保機構、承辦機構、地方政府、社區保姆及家長共同管理實施，政府在推進發展中有着名副其實的貢獻，積極協調相關部門的配合，讓教保機構更加合理健康地進步壯大。

(3) 多元認證及強制登記註冊機制

英國社區保姆管理需年滿18歲且高中畢業，有NNEB（National Nursery Examination Board，國家保育審查委員會）執照及NVQ（National Vocational Qualification，國家技能檢定證書）二級以上資格方可執業。此外，保姆需修滿80天500小時的實習，符合成人與兒童人數1：3的照顧比例，並需加入全國居家保姆協會（NCMA）。此種多元認證及強制登記註冊機制，可確保其服務質素。若保姆收取費用去連續照顧8歲以下幼兒達兩個小時，皆需接受地方政府的登記。

(4) 保姆居家環境審核嚴謹，保姆需有急救執照

英國育兒受托（居家及到府）環境（在物理的及在設備）有一定的規範，規定需提供符合兒童發展的托育空間與教材資源。教育標準當局每年到府訪查照顧者家庭環境之安全性，保姆需上課取得急救執照。

(5) 民間社團及政府對社區保姆皆有補助、減稅及合作計劃

各地區的早期發展與保育合作社均向居家保姆網絡提供開辦經費補助，居家保姆運用網絡聯絡與交流。政府對弱勢家庭給予幫助，向社區保姆提供貸款，強化家庭設備，另外給有幼兒之家庭分配補助金與減稅，並提供家庭護士與年輕父母的合作夥伴計劃。

三、對試驗計劃的建議及本研究的局限

澳門社區保姆試驗計劃成效不彰，與其定位“義工”錯誤、計劃宣傳不力、無符合家庭需要

① 劉保衛：《英國“確保開端”項目研究——英國政府支持學前教育的綜合措施》，福建師範大學碩士學位論文，2008年。

② 梁豔萍、黃大乾：《發達國家社區教育比較研究》，《中國成人教育》（北京）2009年第15期，第140—149頁。

及長遠的完整計劃有關。因此，應制定相關法規、建立社區保姆系統評鑑與輔導機制、建置保姆諮詢網系統及外部督導人力資料庫、實施保姆人員核心課程培訓、推動標準化作業流程與安全環境、辦理社區保姆系統人員訓練等。其中，社區保姆訓練之核心課程應由特區政府委託大學院校或同等資格的機構、聘用相關專家開辦，及格者可授予證書。

（一）建議

結合問卷、訪談等研究結果，並借鑑台灣和英國的實例，本研究的具體建議如下：（1）在制定2018—2022年的托兒服務發展方案時，若重新啟動社區保姆實驗計劃，應將保姆定位為一般職業，並大力宣導；（2）保姆的遴選和學歷標準應提升到有育兒經驗與幼教專業的高中畢業者，以符合一般家長的托兒期待；（3）統一各機構托育費用的標準，讓受托家庭有所遵循；（4）調高保姆獎勵金及保姆托育費用，使其樂於投入就業市場。特區政府也應適時補助減輕受托家庭負擔，尤其加強補助低收入戶家庭；（5）放寬家庭月入上限，降低托育家庭的申請門檻，鼓勵年輕媽媽投入服務。按區提供服務，解決跨區配對困難。放寬服務對象幼兒年齡限制；（6）政府寬列固定資產（傢俱、設備等）經費的補助：依過去澳門社區保姆計劃實施期間的經驗，一年內政府給予的補助約為澳門幣100萬元，但都集中在一般行政開支（八成多），當中並未包括可購買固定資產（傢俱、設備等）之預算。因此應調整寬列，方便執行單位充實相關設備；（7）發掘並解決當前澳門教保機構的不足和影響托兒服務的問題；（8）建立完善的教保機構的評鑑機制，規劃完整的教保人員培訓計劃及認證方法，完善教保機構和社區保姆的總體規劃與管理建議；（9）設立社區親子館，增加幼兒活動空間，落實管理受托環境，嚴格定標，使其成為保姆諮詢及親職教育的場所，並培訓保姆領有急救及相關執照。另一方面，可使用減稅的方式，鼓勵澳門娛樂場贊助投資增設親子館，提升公司企業形象。

（二）本研究局限和展望

本研究在實際過程中竭盡所能，力求內容完整詳實，但由於部分主客觀因素及情景干擾，存在不少局限，分述如下：（1）有關社區教保機構經營管理方面的文獻相對較少，理論依據有提升的空間；（2）本研究主要比較澳門、台灣地區、英國社區保姆的經營管理，三者均具代表性，但不具有普遍性；（3）由於時間限制，本研究在進行問卷調查時的抽樣重點選取了澳門部分社區的家長，因此取樣範圍有一定限制；（4）訪談法是本研究的主要研究方法之一，但在訪談的過程中，提綱與問題的設置不僅要全面具體、且需要深入到經營管理的方面，當中具有一定的難度。此外，不同國家與地區的被訪談者之回答的真確性，也有一定的存疑。

[責任編輯 陳超敏]