

托兒所服務需求調查 與政策規劃研究

撮要

2017 年 7 月

委託機構：



澳門特別行政區政府
社會工作局
GOVERNO DA RAEM
INSTITUTO DE ACÇÃO SOCIAL

研究機構：



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

甲、前言

本研究由澳門特別行政區政府社會工作局（ Instituto de Acção Social, IAS，下簡稱「社工局」）委託澳門大學由2015年9月至2016年12月進行的一項政策性研究，旨在通過托兒所服務的需求預測，並結合向持份者徵詢政策意見等，獲得綜合調研結果而對澳門特區的托兒所服務發展方案提供建議。

乙、研究目的

- 一、 瞭解澳門特區嬰幼兒的照顧現況，分析影響家長對於嬰幼兒的照顧方式/服務的因素；
- 二、 探討家長對使用托兒所服務的看法，以及家長安排嬰幼兒使用托兒所服務的動機、期望及選擇托兒所考量的因素；
- 三、 對2018-2022年澳門特區托兒所服務需求進行預測，評估2018-2022年澳門特區托兒所的需求量；
- 四、 通過蒐集並整理持份者對本研究擬建議澳門特區托兒服務所作政策選擇的意見，分析持份者對現有服務的看法和評估，為優化澳門特區2018-2022年的托兒服務提供建議，以便特區政府推出切合社會需要的托兒服務發展方案。

丙、研究方法

採用文獻分析法、問卷調查和訪談三種方法展開研究。分述如下：

一、文獻分析法：

- （一）對澳門特區政府托兒所服務的相關法律法規及指引進行梳理，檢視當中托兒服務政策的論述，釐清澳門特區政府在不同階段對托兒服務的宗旨和內涵的定位。

(二) 蒐集國內外托兒服務的相關政策和經驗，探討不同國家或地區對托兒所服務的定位、托兒所收托條例以及對弱勢家庭入托的政策。

(三) 瞭解不同國家或地區嬰幼兒的照顧狀況以及托兒服務政策的經驗，探討影響嬰幼兒照顧方式的因素，並結合澳門特區的實際狀況，探討相關的變量能否成為預測未來澳門托兒所服務需求的因子，為研究工具的設計提供理論基礎。

二、質性研究—訪談法：使用深度訪談及焦點訪談兩種形式，於2016年2月至4月期間，以及2016年10月期間展開兩輪訪談。對象為政府部門/機關、社會福利機構/相關人士、立法會議員、專家學者、家長和一般市民等持份者。第一輪訪談累計共20場，訪談人數共計35名；第二輪的意見徵詢根據第一輪訪談的結果而進行，累計共22場，訪談人數共計47名。

三、量化研究—問卷調查法：於2016年2月至5月期間以入戶調查的方式對受訪者進行問卷調查，對象以0-6歲嬰幼兒的家庭為單位。調查對象根據澳門特別行政區政府統計暨普查局按照本澳各區人口比例劃分，以分層隨機抽樣方式提供的居住單位地址進行上門訪問。調查在不同日期和不同時間段開展，研究員到訪同一家庭至少三次，經留紙條預約不成功才放棄。入戶調查先後到訪2,500戶，成功接觸的受訪者為1,957戶，佔樣本總量的78.28%。其中符合條件並成功接受訪問的0-6歲家庭共306戶（12.24%），不符合受訪條件的家庭共1,482戶（59.28%），拒絕接受訪問的家庭160戶（6.40%），由於多次到訪都無人在家、搬家、裝修等情況未成功接觸的住戶為543戶（21.72%），其他9戶（0.36%）。

丁、研究結果

研究結果分為以下四大部份：

一、 澳門嬰幼兒的照顧現況

嬰幼兒的家庭結構	<u>與父母同住的核心家庭</u> (58.5%)； 與外/祖父母、父母同住的家庭(33%)； 其他(8.5%)。
嬰幼兒的主要照顧者	日間-- <u>外/祖父母</u> (41.9%)；母親(26.9%)； 工人(16.6%)。 夜間-- <u>父母</u> (72.9%)；外/祖父母(17%)； 工人(5.2%)。
嬰幼兒的照顧時間	平均照顧時間為 <u>9.51小時</u>
影響嬰幼兒照顧的因素	經回歸統計考驗，發現家庭結構可以有效預測 ¹ 嬰幼兒有無日間照顧者，並且有效預測日間照顧者中有無外/祖父母或有無工人。 ◇ 在與外/祖父母同住的家庭中，外/祖父母更可能是嬰幼兒主要的日間照顧者； ◇ 無外/祖父母的家庭更可能會請工人進行協助。
影響嬰幼兒是否入托的因素	經回歸統計考驗，發現母親的職業可以有效預測 ² 嬰幼兒有無使用過托兒所服務。 ◇ 職業為 <u>(1)專業人員、(2)沒有在職</u> 的母親，其嬰幼兒較不會使用托兒所服務。

¹ $\chi^2_{(2)} = 9.272$ ($p < .05$)

² Wald $\chi^2_{(1)} = 6.830$ ($p < .05$) [沒有在職]；Wald $\chi^2_{(1)} = 5.303$ ($p < .05$) [專業人員]。

二、家長對使用托兒所服務的看法

<p>家長安排嬰幼兒入托的理想年齡</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✧ 入戶調查結果：理想入托年齡以<u>13至18個月</u>最多(37.5%)，19至24個月次之(31.3%)；隨後是24個月以上(24.7%)。 ✧ 訪談結果：理想入托年齡為<u>兩歲</u>。 ✧ <u>在托額有限的情況下，入戶調查(36.3%)及訪談結果均顯示，最多家長贊同為兩歲的幼兒提供優先入托。</u>
<p>家長使用托兒所服務的原因</p>	<p><u>為上幼稚園作準備</u>(26.1%)；能和更多的同齡小朋友交往(24.3%)；培養小朋友的自理能力(24.3%)；家中無人照顧小朋友(12.4%)。</p>
<p>家長選擇托兒所的考量因素</p>	<p><u>托兒所的環境設施</u>(21.8%)；地理位置(19.9%)；托兒所人員的專業水平(18.9%)；托兒所口碑(14%)；收費(7.5%)。</p>
<p>家長對托兒所的期望</p>	<p><u>提升小朋友社交能力</u>(18.5%)；提升小朋友自理能力(18.5%)；提升小朋友認知能力(18.3%)；照顧小朋友(16.7%)；提升小朋友語言表達能力(15%)。</p>

三、2018-2022年澳門托兒所服務需求預測

(一) 2018-2022年總體托兒所服務需求量維持相對穩定的狀態

預測 模式	預測數量（全日托、上午托、下午托服務）						
	估當年度適齡入托嬰幼兒總數的百分比(%)	服務類別	2018	2019	2020	2021	2022
基本托兒所服務需求模式	<u>49.7%</u>	總數	9125	9176	9228	9279	9329
		全日托	6696	6734	6772	6809	6846
		半日托	2429	2442	2456	2470	2483
中等托兒所服務需求模式	<u>63%</u>	總數	11560	11626	11690	11754	11819
		全日托	8483	8531	8579	8626	8673
		半日托	3077	3095	3111	3128	3146
最高托兒所服務需求模式 ³	<u>77.4%</u>	總數	14203	14283	14364	14443	14521
		全日托	12383	12453	12523	12592	12660
		半日托	1820	1830	1841	1851	1861

(二) 不同托兒所服務需求呈現基本穩定的趨勢，其中全日托需求最為突出。

³ 「最高托兒所服務需求模式」與「基本托兒所服務需求模式」、「中等托兒所服務需求模式」的數據取自不同問卷題型，故所得的預測數量比率不同。

四、持份者對托兒所服務政策的意見

此部分研究結果為第二階段訪談所收集的意見。

定位與內涵	<ul style="list-style-type: none">◇ 定位：同意受資助托兒所是屬<u>社會福利服務</u>。◇ 內涵：認為托兒所服務應包括<u>照顧與培育</u>。但應以照顧為主，適當兼顧培育。
托額分配	<ul style="list-style-type: none">◇ 認同優先支援<u>具有實際照顧需要的家庭</u>，其後配置最多<u>兩歲</u>托額；其次是一歲托額；再次之是一歲以下托額。◇ 認同以<u>半日托服務</u>全面滿足兩歲幼兒普遍性的培育需要。
弱勢優先制度	<p>過半受訪者贊同受資助托兒所<u>引入弱勢優先入托制度</u>，為有實際照顧需要的家庭提供支援。</p> <ul style="list-style-type: none">◇ 受訪者支持優先入托的分類，請參考附件I。◇ 對入托準則未有一致意見，主要意見如下：<ul style="list-style-type: none">- 受訪者能基本認同「滿足至少弱勢家庭分類中的兩個項目」為優先入托準則；- 受訪者對「單親家庭」、「殘疾人士家庭」和「長期病患家庭」的幼兒優先入托沒有太多異議；- 受訪者對低收入家庭、家中有三個或三個以上小朋友的家庭、雙職家庭的類別作為優先入托的條件存在異議，認為應結合收入和照顧條件作考慮。

<p>招收幼兒安排</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 贊同受資助托兒所採用統一報名，依序錄取(1)弱勢家庭及(2)非弱勢家庭的嬰幼兒。 ◇ 對於連續使用全日托服務超過12個月的「弱勢家庭」是否需進行複查沒有統一的態度。 ◇ 支持以幼兒父母/監護人上班或居住地區與托兒所接送的距離作為參考，鼓勵就近入托。
<p>托兒所的多元服務</p>	<p>大部分受訪者對澳門現時所提供的全日托服務表示滿意，約佔九成的受訪者都以全日托服務作為申請服務時的首選和理想選項，其次為半日托中的上午托。</p> <ul style="list-style-type: none"> ◇ 半日托有效緩解托額不足的狀況，能滿足家長早期培育的需要。 ◇ 部分家長認為下午托與幼兒作息時間矛盾，及對下午托的培育內容有誤解，導致部分托兒所下午托報名人數偏少。 ◇ 受訪者對於緊急/臨時暫托服務、假日托管服務和延長托兒時間服務的認識不多。 ◇ 受訪者普遍認同多元服務的存在價值。

戊、研究建議

上述的研究結果顯示，受訪的嬰幼兒家長對於托兒所服務予以很高的期望和信任，甚至期望通過托兒所為上幼稚園作準備和提升幼兒的社交能力等。研究團隊一方面理解家長望子成龍成鳳的心態，另外一方面必須嚴正指出，托兒所照顧只是眾多嬰幼兒的照顧方式之一，並不具強制性。孩子的成長應配合其心理、情緒及安全的需要，而非盲目地過早要求幼兒具備各方面的能力，甚至因為幼稚園學習作準備而過早入托。縱觀不少的學術研究，無論在哪種文化下，幼兒出現分離抗議行為的峰值年齡都在1歲半左右（Kagan, Kearsley & Zelazo, 1980）⁴；從依戀行為的角度看，嬰幼兒出生後的第一年內屬於「信任與不信任」的衝突階段，若發展順利，幼兒會有安全感並對人信任；若發展障礙，則易對新環境產生焦慮（Erikson, 1968）⁵。而幼兒個體語言認知發展的研究顯示，幼兒第一個詞彙出現的年齡範圍是10到17個月，詞彙激增的年齡範圍是13至25個月（Bloom, 1998）⁶，且其詞彙量的大小與母親談話的多寡有強烈的關聯（Huttenlocher, Levine, & Vereva, 1998）⁷。不少的研究也指出，一歲以下的嬰幼兒身體機能尚未完全成熟，不宜過早送入托兒所，因為它將可能會對幼兒日後的語言、情緒、智力發展帶來不利影響。至於幼兒個體自理能力的發展，一般在18個月到24個月的嬰幼兒開始會告知他人如廁的需要，並且嘗試用匙羹進食和用杯子喝水等行為，由此可見，社交和自理能

⁴ Kagan, J., Kearsley, R. B., & Zelazo, P. R. (1980). *Infancy: Its place in human development*. Harvard University Press.

⁵ Erikson, E. H. (1968). Life cycle. *International encyclopedia of the social sciences*, 9, 286-292.

⁶ Bloom, L. (1998). Language acquisition in its developmental context. In W. Damon (Ed.), *Handbook of child psychology: Vol. 2. Cognition, perception, and language* (pp. 309-370). Hoboken, NJ: John Wiley.

⁷ Huttenlocher, J., Levine, S., & Vereva, J. (1998). Environmental Input and Cognitive Growth: A Study Using Time-Period Comparisons. *Child Development*, 69(4), 1012-1029.

力的培養可以集中於18個月以後。

鑒於托兒所服務為一項福利政策，應體現以「公義公平」、致力保障「家長照顧孩子的權利」、維護「家庭的完整性」，保障「孩子成長的最大福祉」等原則為前提。在此前提下，綜合國內外相關經驗，結合調研結果，提出以下建議：

一、 明確和深化托兒所服務的定位與內涵

(一) 突出受資助托兒所的定位應為社會福利性質

- ◇ 明確突出托兒所服務具有補充和支援家庭及兒童的功能，應配合「家庭為本」的原則；
- ◇ 進一步加強對托兒所服務定位的宣導，讓托兒所的社會福利屬性得到強化。

(二) 服務應以照顧為主，同時兼顧培育

1、培育內容方面的建議：

- ◇ 根據嬰幼兒不同的年齡層需求，對於兩歲以下的嬰幼兒應以照顧為主，對於兩歲的幼兒可適當加入培育的內容，而培育則應以啟蒙為原則。
- ◇ 重點培育嬰幼兒大、小肌肉發展等體能或自理能力、社交能力等情意或群性發展，不宜過早發展知識性認知層面的範疇，避免托兒所「幼稚園化」。

2、教保人員配備方面的建議：

- ◇ 建議社工局和托兒所對教保人員的人職資格和資歷水平進行嚴格審核，配合現有的培訓課程，繼續提供相關專業培訓，提高教保人員在照顧和培育層面的專業水平。鼓勵有志從事社會服務的人員入職，為托兒服務提供人力資源供給的保障；

- ✧ 配合特殊幼兒在早療服務的需要，加強教保人員對特殊幼兒的識別培訓，進一步做到及早發現和通報轉介；
- ✧ 繼續完善托兒所內人員福利制度，提高托兒所內部的穩定性，減少人員的流失。

二、完善受資助托兒所的托額分配制度

（一）在善用資源、回應社會期望及實際需要的原則下，對托額供應提供適當配置

- ✧ 受資助托兒所為社會福利性質，其目的主要為家中缺乏成人照顧嬰幼兒的家庭提供支援。托額數量的提供需以此為原則，亦須考慮維護家庭的完整性，鼓勵年幼子女由父母親自照顧，促進親子關係的健康發展。
- ✧ 根據研究結果「三、2018-2022年澳門托兒所服務需求預測」的資料（請參考P.5）。目前政府所提供的托額數量與基本模式相若，在資源許可的情況下，可考慮以基本和中程度之間，或以中程度模式的數量增加托額的供應。
- ✧ 透過在新建的公共房屋計劃和其他政府用地中興建新的托兒所，支持民間機構和私人機構實體開辦托兒所的方式提供托額。

（二）配置最多兩歲托額

建議受資助托兒所在保障有實際照顧需要的家庭得到支援的前提下，結合嬰幼兒不同年齡發展需要，配置兩歲的托額最多，其次為一歲的托額，再次為一歲以下的托額。

（三）以半日托服務全面滿足兩歲幼兒的普遍性培育需要

建議在受資助托兒所優先支援具有實際照顧需要的家庭前提下，以半日托的形式全面滿足兩歲幼兒的普遍性培育需要。

三、引入受資助托兒所弱勢家庭優先準則

受資助托兒所提供的服務屬社會福利服務性質，為了體現社會福利政策關懷弱勢群體和彰顯社會公義，建議受資助托兒所應以弱勢優先為原則，為具有實際照顧需要的家庭提供支援服務。在界定「弱勢家庭」類別和設定優先入托準則等方面有以下具體建議：

(一) 「弱勢家庭」類別的界定

「弱勢群體」除了普遍且廣泛的定義外，本研究具體指向基於任何可能的原因以致欠缺照顧嬰幼兒條件的家庭。研究團隊建議「弱勢家庭」具體分為七個類別，請見附件I。

(二) 優先入托準則及審查制度

- ✧ 優先入托準則：申請優先入托之弱勢家庭需同時滿足至少上述弱勢家庭分類中的兩個項目。
- ✧ 申請方式：除了有緊急需要的家庭可直接向社工局提出申請外，具有實際照顧需要的「弱勢家庭」透過自行申報的方式向托兒所提出優先入托申請。
- ✧ 審查制度：建議社工局制定標準，並對於托兒所因審查工作而帶來額外工作負擔的情況提供支援，例如配備一名人員協助托兒所進行相關工作。
- ✧ 審查透明度：建議社工局可通過多渠道向社會公佈審查流程和申請條件等內容，並做好宣導工作，使審查工作透明化和規範化，讓市民大眾清楚知悉相關資訊。
- ✧ 定時檢視制度：建議適時更新和定期檢訂相關「弱勢家庭」的申請評估制度，有序建構綜合性和規範性的申請評估機制，並與時俱進建立相應的服務配置系統。

四、完善受資助托兒所招收幼兒的安排

(一) 受資助托兒所實行「統一報名依序錄取」的招收安排

在受資助托兒所招收幼兒方面實行同一階段報名申請模式(包含全日托和半日托服務)，即符合「弱勢優先」申請資格的家庭與其他所有符合年齡資格的嬰幼兒家庭在同一時間提出報名申請，並依序錄取弱勢家庭與非弱勢家庭的嬰幼兒。

研究團隊結合調研結果提出兩個方案：

✧ 短期方案：此方案簡易操作但未能全面確保最具照顧需要的家庭獲得服務。

- (1) 弱勢家庭申請數少於可提供托額，進行審查確認後直接錄取；
- (2) 弱勢家庭申請數多於可提供托額，先抽籤後審查，確認錄取；
- (3) 弱勢家庭錄取後，托兒所仍有全日托額空缺，即對非弱勢家庭的幼兒以先報名後抽籤的方式，確認餘下的全日托和半日托服務的錄取安排。

✧ 長期方案：此方案能最大程度確保資源的有效利用，並且確保最具照顧需要的家庭得到支援，但此方案仍需經後續實證研究，研擬各個項目的權重。

- (1) 弱勢家庭申請數少於可提供托額，進行審查確認後直接錄取；
- (2) 弱勢家庭申請數多於有關服務可提供托額，在符合優先入托條件的基礎上，按組合累加的分數高低排序決定擬錄取名單，符合的項目越多或分數越高，優先次序越前。高分候選錄取者經審查確認後方可正式錄取，同分候選者以抽籤方式決定。(其中，不同項目需因應實際情況調整權重/分數，做好權衡和排序工作。)

(二) 複查合資格者方可繼續使用服務

建議以托兒所每年首批幼兒入托時間為考量標準，對於預計連續使用全日托服務超過12個月的「弱勢家庭」需經過複查後，才繼續為有關家庭提供服務。

(三) 受資助托兒所為低收入弱勢家庭提供適當托費支援

受資助托兒所屬社會福利服務，建議受資助托兒所在財政可負擔的情況下，對低收入弱勢家庭提供適當的托費支援。

(四) 鼓勵就近入托

1. 建議以父母或監護人的居住地或工作地點作為參考，逐步實行澳門半島區及離島區就近入托制度。
2. 建議繼續完善各區托兒所的配置和質素，逐步確保各區托兒所的托育水平和品質的一致性，避免家長申請和選擇托兒所時出現集中報名的情況。

(五) 建立托兒所服務數據登記系統/平台

建議盡快建立托兒所服務數據登記系統/平台，並收集托兒服務使用的相關資訊，例如通過服務使用者的電子卡等操作，即時了解托兒所每天的使用狀況，及時更新和公佈最新使用托兒服務的情況，避免出現浪費托額的現象，實現效益最大化。

五、建立有利於幼兒福祉的便民多元托兒服務

(一) 調整半日托數目，優化下午托服務

1. 建議因應地區需求和各托兒所目前實際招收幼兒的情況，考慮以現時全日班和半日班名額的7：3之比，適當進行針對性增減半日托服務使用數量的調整，以及進一步優化托額的使用率。
2. 針對下午托從15:00開始的建議，由於受訪者的意見不一，因此下午托的服務時段建議交由托兒所根據自身實際情況而定，最大程度滿足家長對幼兒的普遍性培育需要。

(二) 緊急/臨時暫托服務、假日托管服務和延長托兒時間服務實行分區規劃和分區服務

建議實行分區規劃和分區服務的模式，每個堂區至少有一所提供此三項服務的托兒所，確保為有需要的家庭提供支援服務。

(三) 加強對緊急/臨時暫托服務、假日托管服務和延長托兒時間服務的宣傳工作，鼓勵和支持受資助托兒所發展多元服務

1. 建議社工局或相關營運實體和托兒所通過多元渠道加強對此三項托兒服務的宣傳工作，使社會大眾能知悉相關資訊，確保為有緊急或臨時需要的家庭提供支援服務；
2. 鼓勵和支持受資助托兒所發展多元服務，建議社工局對於提供此三項服務類型的托兒所給予一定的自主空間，並適當提供一定的人力、物力等支援和協助。

六、其他建議

托兒所服務的發展與社會、經濟發展息息相關，涉及人力資源的釋放和經濟發展等重要因素，同時也關乎家庭的「完整性」和親子關係的建立。從長遠發展角度出發，有必要通過一系列有效且系統的多元措施保障社會和家長於嬰幼兒照顧上的需求，讓托兒所服務充分發揮支援的功能。因此，提出以下相關建議：

(一) 完善家庭教育，加強家所合作

1. 建議政府相關部門和社會福利機構為家長或適齡婚育人士提供相關家庭教育講座或育兒培訓，提高其對家庭責任的認知和學習正確的育兒知識等；
2. 建議社工局和托兒所繼續加強家庭教育的宣導，密切與家長進行溝通。在照顧條件許可的情況下鼓勵家長選擇以家庭為主的嬰幼兒照顧方式，並且教育家長對幼兒的期望應配合幼兒的發展能力和需要，糾正家長對托兒所和幼兒的不合理期望。

(二) 推行「家庭友善」育兒政策，完善支援系統

1. 建議適當延長母親產假，鼓勵實行父親侍產假。以法律法規的形式落實和保障有新生嬰兒的家長可以充分承擔照顧嬰幼兒的權利義務；
2. 建議通過企業與機構合作，協助家庭分擔育兒壓力。如大型企業可與合資格的托育機構合作設立相關托管服務，向僱員提供適切的托兒服務；
3. 建議對有新生嬰幼兒的家長實行彈性工作模式，鼓勵父母以自願調職、調更、減少工時、停薪留職等方法照顧新生嬰幼兒。

(三) 完善社區嬰幼兒照顧輔助服務和城市公共育兒空間建設

1. 建議政府相關部門有效完善社區嬰幼兒照顧輔助服務建設。如以原有的社區服務中心為基礎，提供進行社群教育活動的空間和設施，為自行照顧嬰幼兒的家長提供支援；
2. 建議加快規劃和完善城市公共育兒空間建設。如育嬰室、哺乳室等的建設，為照顧嬰幼兒的家長提供便利，充分優化公共育兒空間。

(四) 發揮「扶老攜幼」的協同效應

1. 建議政府增設軟件/硬件支援，鼓勵家中長輩照顧嬰幼兒，減輕雙職父母的照顧壓力。
2. 近年澳門老齡化的趨勢逐漸明顯，在未來可通過興建面積較大的公共房屋，鼓勵年青家庭與長輩一同居住，有效發揮「扶老攜幼」的協同效應。

附件 I 受訪者支持優先入托的「弱勢家庭」分類

(泛指因不同原因而缺乏照顧條件的家庭)

類別	調查支持度
① 單親家庭	52.0%
② 殘疾人士家庭 (註：包括身體/心理，監護人/其直系血親中有一人為殘疾人士)	49.3%
③ 低收入家庭 (註：缺乏照顧條件的低收入家庭)	47.4%
④ 長期病患家庭 (註：監護人/其直系血親中有一人為長期病患)	39.5%
⑤ 雙職家庭 (註：父母/監護人雙方從事全職工作，家中並無聘請留宿/非留宿家傭，亦無其他親友同住)	36.6%
⑥ 家中有三個或三個以上小朋友的家庭 (註：三位小朋友都未滿十二周歲)	10.8%
⑦ 在職祖孫家庭 (註：幼兒僅與在職祖父母/外祖父母同住)	4.6%

註：調查其中一項是「經社工局評估為有需要的家庭」，支持度為 19%，但經社工局評估需要會以額外方式轉介，故並不納入弱勢優先入托的條件中。