

案例 | 秘鲁规模化早教项目CUNA MÁS



中国资助者圆桌论坛 (CDR)

2018年2月

本文目录

- 儿童早期发展员工计划（The Early Childhood Workforce Initiative, ECWI）在全球范围内支持早教领域从业者，该计划已在多个国家开展关于规模化培养优秀早教人员的研究。官方网站 <http://www.earlychildhoodworkforce.org/>
- 秘鲁的规模化早教项目CUNA MÁS是ECWI首个研究对象。该项目由秘鲁国家发展与社会融合部门于2012年发起，在城市边缘地区及农村地区低收入家庭提供0-3岁儿童早期发展相关服务。规模化发展是项目的策略路线，项目计划在2025年覆盖全国低收入农村家庭。
- 本文以项目人员的管理和发展为切入点，探索儿童早期发展农村家访项目在规模化发展过程中，如何达到项目可持续性、项目质量、项目成本与项目规模的平衡。主要内容如下。报告原文可参考<http://www.earlychildhoodworkforce.org/node/254>
 1. CUNA MÁS项目介绍
 - 项目内容，管理模式，规模和成本结构
 2. 项目人员管理和发展机制介绍
 3. 项目人员管理和发展调研 – 现状及规模化发展的优化建议
 - 积极性与满意度、招募与职责、工作量与资源、培训与支持、报酬与激励
 4. 人员发展优化方案的成本估算
 5. 早教项目规模化在人员发展方面的政策建议

1. CUNA MÁS 项目基本介绍

□ 项目目标

- 促进秘鲁贫困地区0-3岁儿童的多元发展、提高家庭养育知识和技能、加强看护人和儿童关系

□ 城市边缘地区：提供日托服务

- 服务6-36个月的儿童
- 服务内容包括儿童健康、营养、安全、保护、玩耍和学习

□ 农村地区：提供家访服务（本文主要围绕农村家访服务进行展开分析）

- 服务0-3岁的儿童
- 服务内容包括
 - 每周一次的一对一家访
 - 每月一次小组活动（针对孕期妇女、3岁以下儿童及其主要看护人）

□ 项目规模：

- 2016年城市日托服务覆盖儿童64,554名。
- 农村家访项目覆盖84,491个农村家庭，占到全国范围内目标农村人口的32%。

1.1 家访项目课程内容

□ 第1-2个月 – 准备阶段

- 分析家庭环境、父母养育行为习惯，并和家庭建立信任
- 鼓励家庭为孩子玩耍和探索建立安全舒适的空间

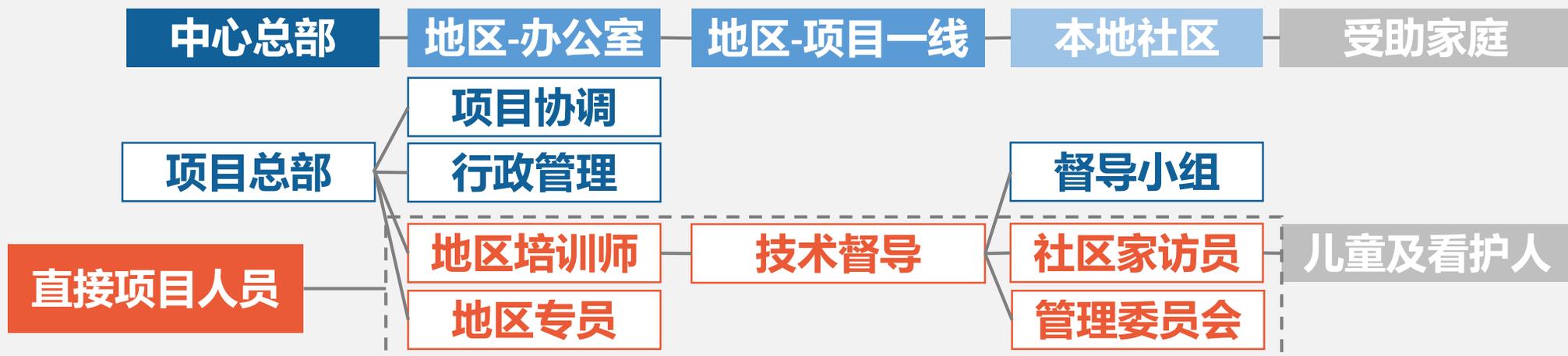
□ 第3-36个月 – 开展家访服务

- 每周家访内容：观察看护人行为，监测儿童成长指标，加强积极养育实践和教育方法
- 针对不同年龄层幼儿的标准化课程：
 - 主题包括玩耍、沟通、口腔卫生、洗手、母乳和辅食喂养、非暴力原则
 - 家访工具包：活动卡片等各种游戏器具和教具
 - 家访活动包括5个固定环节
 - 1) 问候，回顾本周家庭和幼儿的活动
 - 2) 观察看护人和幼儿的互动并进行指导、反馈和传授新知识
 - 3) 自由游戏和结构化游戏
 - 4) 讲故事或者唱歌
 - 5) 总结反馈、制定下周目标

1.2 家访项目管理层级 – 中心、地区、本地社区

中心总部	<ul style="list-style-type: none">制定项目总体方案和指导；为地区办公室提供技术支持和质量监督；设计项目材料和培训课程；负责人员招聘，筹资，其它战略和行政管理工作。
地区部门	<ul style="list-style-type: none">监督审查社区服务（日托/家访），包括协调地区和社区的各类资源和相关方、培训和督导技术团队和社区员工、监测项目进度；全国共有31个地区办公室。
本地社区	<ul style="list-style-type: none">政府、社区共同管理；扶持和赋权本地政府和社区优化项目实践、参与和主导项目决策、实施和监测；由社区代表分别组成管理委员会和督导组。管理委员会负责监督项目执行和管理项目资金的分配使用；督导组负责监督项目资金使用（无决策权）。

农村家访项目管理层级示意图（本文主要关注服务链条上的**直接项目人员**）



1.3 家访项目规模及成本结构

- 截至2016年12月，CUNA MÁS家访服务共覆盖秘鲁84,491个农村家庭，相当于全国范围内目标农村人口的32%；项目计划至2025年实现全国农村家庭全部覆盖。
- 家访工作由近9000名社区家访员直接执行，并由近1000名地区级员工支持管理。
- 项目平均成本为**480美元/家庭/年**，其中**61%**用于地区和社区级别员工薪资津贴。

直接项目人员 各岗位人数 (2016年7月)		项目成本构成 (2016年)		
地区培训师	50人	8%	培训经费	
地区专员	36人	13%	社区家访和活动材料	
地区技术督导	934人	16%	中心总部项目管理	
社区志愿家访员	8,838人	61%	地区和社区员工薪资及津贴	
社区管理委员会成员	1,518人			47% 社区志愿家访员
				36% 地区技术督导
				10% 地区办公室管理、行政
				6% 地区专员
			2% 地区培训师	

2.1 直接项目人员工作描述 (1/3)

地区培训师：提升技术顾问的能力

能力要求	工作内容	任务量
<ul style="list-style-type: none"> • 本科或教师资格；教师、护士、心理、社会工作、或其它教育和健康相关专业人士。 • 要求在农村、城市边缘地区有儿童早期发展等项目经验。 • 善于沟通，善于团队工作，能够促进多方对话参与，能够评价技术顾问工作结果和表现。 	<ul style="list-style-type: none"> • 与总部和地区办公室的同事共同设计、执行、评估为技术顾问的能力培训。 • 监测技术顾问项目表现，并给予持续支持。 	<p>每人负责约40名技术顾问（包括日托和家访服务）。</p>

地区专员：就某项特定技能，支持员工培训、能力提升等工作

能力要求	工作内容	任务量
<ul style="list-style-type: none"> • 本科或教师资格的专业人士。 • 在健康、营养、儿童发展、社区管理、家庭参与五个方面当中，具备培训能力或者相关工作经验。 	<ul style="list-style-type: none"> • 为培训师对技术顾问的培训和月度考核中提供专业支持。 • 到一线为技术顾问、社区家访员、管理委员会提供持续支持。 	<p>每人负责3000个家庭。</p>

2.1 直接项目人员工作描述 (2/3)

地区技术督导：提升社区员工的能力；负责日常项目活动的最直接监督

能力要求	工作内容	任务量
<ul style="list-style-type: none">• 具备专业或者技术学位，专业背景包括教育、护理、医药、人类学等。• 一些技术督导具备有限的儿童早期发展、社区发展相关工作经验。• 擅长计划和协调，支持社区员工并对项目产出进行系统性的跟踪分析。	<ul style="list-style-type: none">• 开拓新项目社区，向当地政府介绍项目；并在项目启动之前分析本地需求。• 在社区建立发展委员会，并协助管理项目资金和协调政府资源。• 管理和支持社区家访员<ul style="list-style-type: none">○ 挑选志愿者家访员；○ 每两周一次会议，为其制定家访工作计划；○ 每月两次陪同家访员家访，并给予工作反馈。• 负责每个月的小组活动。• 管理儿童和家庭信息。	每人负责1-2个管理委员会、约10名社区家访员以及家访员负责的100个家庭。

2.1 直接项目人员工作描述 (3/3)

社区志愿家访员：向受助家庭提供家访服务

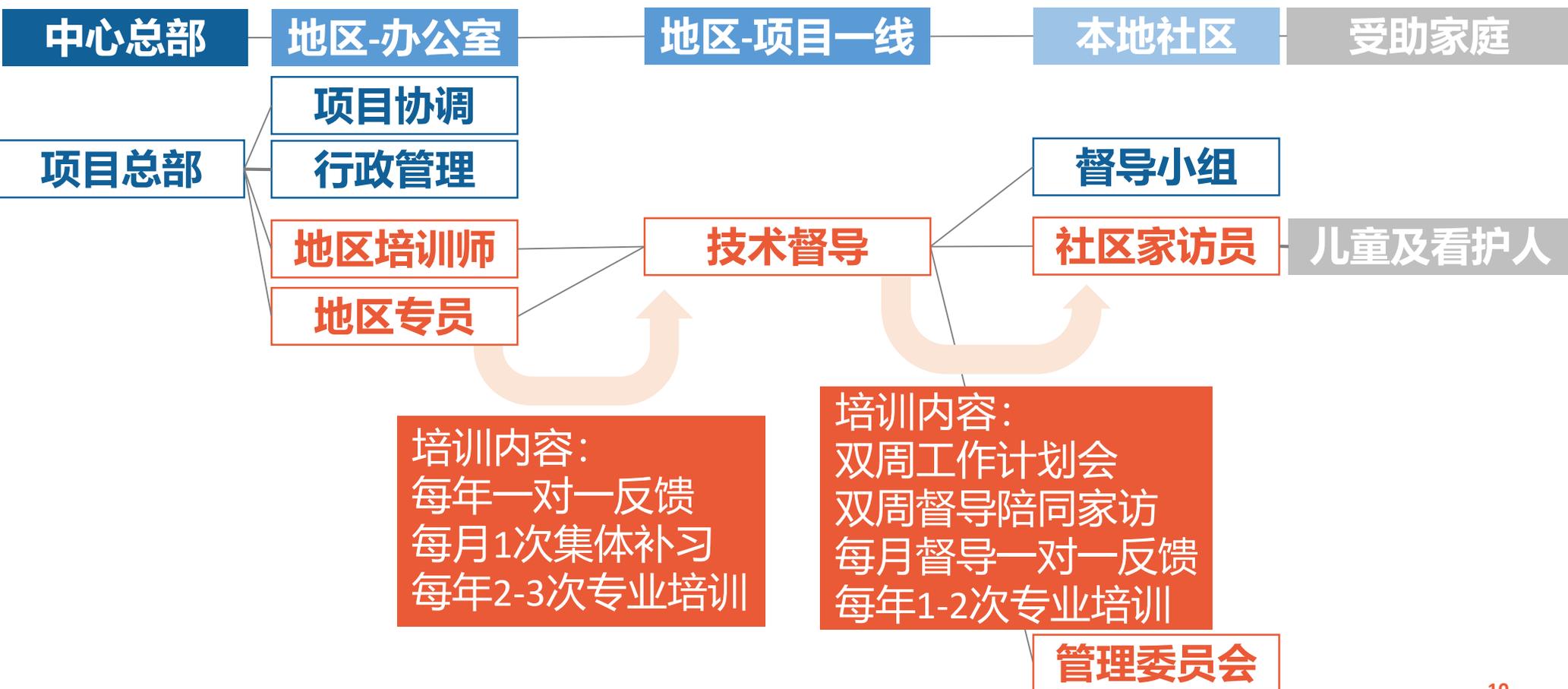
能力要求	工作内容	任务量
<ul style="list-style-type: none">由社区任命的志愿者（通常为女性），满21周岁，拥有小学或中学文凭。能够读写、讲本地方言、具备与儿童或者家庭服务的经验、对儿童早期发展有基本认识。要求以服务为导向、善于观察、强于语言和非语言沟通、性格积极向上，善于小组工作。	<ul style="list-style-type: none">每周每家一小时家访。家访中完成指定的服务工作。辅助每月的小组活动保管和维护项目工具包（各类教具玩具）。	每人负责约10个家庭。

社区管理委员会：管理项目资源，在项目执行过程中调动社区参与

能力要求	工作内容	任务量
<ul style="list-style-type: none">3-5名社区代表（较为德高望重的前辈或者权威人士），分别担任主席、财务主管、秘书或者发言人；每任两年，两年后可以继续留任/换新人；可覆盖1个/多个社区需要善于观察、有领导力、认可儿童发展对社区的价值并愿意为之倡导助力	<ul style="list-style-type: none">监测儿童发展各项指标。管理社区财务资源（家访员津贴、教材、交通、各类管理和行政成本）。邀请项目家庭、与社区共同任命家访员。协调政府、社区资源。	每组管理5-12个家访员（50-120个家庭）。

2.2 直接项目人员培训体系

- 项目人员是决定家访项目质量的核心要素。**持续的系统性培训课程**，以及**逐级培训的组织结构**，是CUNA MÁS项目培训体系的两大特点，也是项目短期内能实现规模化扩张的重要策略。



3. 项目人员管理和发展调研

□ 为了确保CUNA MÁS项目高质量、可持续的规模化发展，研究团队就以下五个维度对项目人员进行深入访谈，并总结出项目人员管理和发展的现状和优化方向。

积极性与满意度	<ul style="list-style-type: none"> 1) 工作满意度 2) 员工流失率 3) 劳动合同的条款
招募与职责	<ul style="list-style-type: none"> 1) 招募和选拔程序 2) 专业履历 3) 核心能力 4) 员工绩效标准 5) 员工组成 6) 主要工作内容
工作量与资源	<ul style="list-style-type: none"> 1) 任务量（负责管理的下属员工、受助家庭数量） 2) 日常工作时长 3) 通勤距离和时间 4) 项目素材和资源的充足性
培训与支持	<ul style="list-style-type: none"> 1) 入职培训（内容、时长） 2) 后续培训和支持（内容、时长、频率、督导、成效评估机制）
报酬与激励	<ul style="list-style-type: none"> 1) 报酬（薪水、津贴） 2) 经济激励（差旅费） 3) 劳动合同条款 4) 非经济激励（非现金支持、职业发展）

3.1 积极性与满意度

调研发现

各层级的员工有较高的工作积极性，可以看到工作的价值和最终受益人的直接影响力

- 项目人员，即使是没有固定薪资的社区家访员和管理委员会成员，也充分了解和认可项目的效果和价值。
- 很多员工会主动在本职工作之外贡献额外的时间和精力。

短期雇佣合同让员工缺乏安全感

- 地区级员工第一份项目劳动合约仅为1个月，期满后续签2-3个月，最长不超过6个月。
- 员工频繁的续约和面临解约风险，导致额外工作压力和高流失率。基层员工倾向于选择更加稳定、有长期保障的工作。

优化方向

允许技术督导、培训师、专员至少有六个月的劳动合同

- 允许地区级员工在短期的试用期后有更长期的雇佣机会。

3.2 招募与职责

调研发现

放宽技术督导的专业背景范围和工作经验年限要求，使申请人的人数和背景多元性都大大增加，缓解人力短缺

- 早期对地区技术督导的工龄和专业严格限制，许多岗位长期空缺。放宽要求后，申请者数量显著增加，也意外的带来更多元视角，为提供全面、多元的项目服务创造条件。目前技术督导的背景涵盖社会学、心理学、护理、社工、教育等。

一线工作职责的边界模糊、甚至有重叠，带来工作风险，加大社区员工的工作负担

- 社区督导小组和管理委员会分工不清，甚至有的同人兼职，影响监管工作的公允性。
- 督导小组和管理委员会多人陪同家访员家访，会给受访者造成负担。

优化方向

明确本地社区的团队结构和分工，尤其是管理委员会和监督小组的角色，以免项目各方带来困扰

- 减轻一线工作者，尤其是社区志愿家访员的额外工作负担，是确保项目可持续、规模化发展的关键条件。

3.3 工作量与支持资源 (1/2)

调研发现

社区家访员和地区技术督导工作量过大，影响工作质量

- 家访员的规定工作量是每周10小时（按10个家庭、每个家庭1小时家访计算），而实际上往往是规定的两倍（包括往返路途、小组活动、开会、准备教具等）。
- 地区技术督导需要同时培训和监督社区委员会、家访员，频繁出差、长期超负荷，无暇思考提升。2016年技术督导的流失率达50%。
- 地区培训师每人负责管理分布在不同社区的40名技术督导，专员负责地区内的3000个家庭。

优化方向

减轻地区技术督导的工作量和出差压力，每人只负责一个社区管理委员会

- 技术督导在项目中具有承上启下的核心作用，其稳定性很重要。

减轻培训师的工作量，每人负责的技术督导数量由40名减少到25名

- 有助于提高培训师对每名技术督导的支持深度和支持范围。由于现有的培训师数量并不多，这个变动对项目成本影响不大。

3.3 工作量与支持资源 (2/2)

调研发现

缺乏项目材料和资金，严重影响家访和社区日常工作的顺利进行

- 儿童教具和玩具耗损大，但工作中教具更新和迭代很慢，影响家访工作质量和家访员信心。
- 社区经费不足以应对户外用品（供恶劣天气员工外出使用）、项目工具包、员工统一制服、本地交通费等需求，给一线员工造成较大工作压力。

地区技术督导经常长途出差，垫付的高昂差旅费成为额外经济负担

- 目前，差旅费以员工先垫付后报销的方式、而非预付的方式偿付给员工。此举并非出于财务制度限制，而是为了对技术督导的工作完成度进行变相的约束和审核。

优化方向

优化采购流程

- 由于政策原因，地区办公室没有独立的采购和管理权限，且各地区教材供应商的数量和质量都有限。应集中采购或定制教材，提高采购效率，更好的支持一线家访员开展工作。

优化财务报销或者实行预备金机制，避免员工需要垫付大量差旅费的情况

3.4 培训与支持

调研发现

地区和社区员工对于培训和技术支持的丰富内容、参与式培训形式、培训的持续性都十分认可

- 不同于传统的独立培训，CUNA MÁS采取分层级、持续性的支持和督导。

需要增加社区员工的人力、加强对地区一线员工（技术督导）的支持

- 新加入的受助家庭对项目还没有建立足够的信任，态度反复不定，由此带给家访工作的挑战在项目规模化发展过程中十分普遍。社区家访员需要更多的经验和技术支持来应对不同的突发情况。
- 由于地区培训师同时负责40名技术督导，技术督导一年最多只能有一次与培训师一对一交流的机会，且很难保证每一名督导都得到充分的支持。

优化方向

所有的地区和社区员工，尤其是和新用户打交道的家访员，需要掌握项目的优势和以往取得的成效，以吸引更多的受助家庭加入项目

- 技术督导在项目中具有承上启下的核心作用，其稳定性很重要。

针对培训计划的发展和优化，应该有更及时、有效的信息传达

- 例如培训设计的方向变动、未来几个月的培训时间表。

3.5 报酬与激励

调研发现

地区和社区员工认为入职起薪令人满意，但长期加班、高频出差、职业发展空间有限等因素下，使工资不再具有吸引力

- 项目人员经常承担一些额外的成本，例如交通费、教材费用、制服费等。
- 同行其它项目家访员津贴比CM高出50%，且工作时间更加合理。
- 地区技术督导和培训师抱怨相对工资不合理，且缺乏透明度。
- 地区级和社区级员工大多表示底薪和超负荷工作量是最大的挑战。

尽管地区员工表示在工作中获得成长，但员工的职业发展机会十分有限

- 少有地区技术督导被涨薪或者提拔为培训师或者地区专员；也没有家访员被提拔为技术督导。

优化方向

优化内部管理系统

- 优化志愿者登记系统，更便利的统计志愿者工时和发放志愿者津贴。
- 建立地区和社区员工流动跟踪系统，量化员工流失的影响和成本，帮助管理层更好决策。

完善薪资体系

- 提供更具竞争力的家访员津贴；由于家访员数量庞大，可实行逐年上涨以缓解成本压力。
- 建立技术督导绩效评价标准并和薪资挂钩。
- 地区培训师、专员和技术督导设置**梯度职位和薪资**，使员工有机会升职加薪；培训师和专员底薪应当高于技术督导。

外部资源合作

- 与高校系统合作，增加基层员工的进修机会
- 争取项目奖学金，激励优秀家访员。

4. 人员发展优化方案的成本估算 (1/2)

□ 在保证项目规模化目标的前提下，估算不同条件下的项目成本：

- 1) 估计**预期项目规模**（覆盖家庭数），计算项目覆盖规模的**年增长率**
- 2) 计算当前的**单位项目成本**（每个受助家庭、每年的项目成本）
 - **可变成本**：每年培训费（差旅、材料费）、地区和社区项目员工薪资和津贴
 - **固定成本**：总部及地区管理和行政员工薪资，间接费用等
- 3) 估算**当前条件下的预期项目总成本**：根据当前可变成本、预期项目覆盖家庭数、家庭与一线人员服务比例、项目增长率、项目固定成本等数据计算
- 4) 估算**项目改进后的预期项目总成本**：针对已提出的优化方向，逐一计算实施建议对项目成本的影响，并在3)的基础上考虑项目优化对成本的影响

□ 由此，根据前文给出的优化方向给出两种组合方案，并分别进行成本估算：

方案A：针对最紧迫的问题，**解决项目短期内可持续需求：缓解项目人员工作量**

- 建议采纳：减少技术督导和地区培训师平均每人的工作量

方案B：在方案A基础上，根本上**解决项目长期规模化需求：提高项目人员工作质量**

- 建议采纳：减少技术督导和地区培训师平均每人的工作量
- 建议采纳：提高员工待遇，优化薪资结构，激励员工专业能力发展

4. 人员发展优化方案的成本估算 (2/2)

- 筛选出影响项目可变成本的优化方向，计算每项优化在2018年的绝对、相对成本。

直接影响项目可变成本的优化方向	绝对成本 (百万索尔)	相对成本 (占预算%)	方案 A	方案 B
每名地区技术督导只负责一个社区管理委员会	29.02	17.4%	✓	✓
每名培训师管理的技术督导由40名减少到25名	1.44	0.86%	✓	✓
逐年增加志愿者津贴 (至2025年项目目标完成)	3.12	1.87%		✓
提高地区培训师和专员的起薪	1.29	0.77%		✓
为50名优秀家访员提供儿童早期发展专业奖学金	1.86	1.12%		✓
实行梯度职位和薪资级别制度	2.78	1.67%		✓

预期项目规模下，2018年平均项目成本

预期项目规模下，2025年平均项目成本



5. 规模化家访项目中的人员管理和发展 发展中国家可借鉴的经验

□ 项目一线的督导岗位对于家访项目质量至关重要

- 尤其是农村地区大多数本地工作者（如社区家访员）的专业训练和工作经验都有限、且大多数时间为独立工作。
- 保持合理的工作量（尤其是督导与督导对象人数比例）十分关键。

□ 教学内容之外，教学辅助器具对提高社区工作者的工作效果和能力不可或缺

- 教学器具使教学和活动更加结构化和标准规范，有利于相对缺乏专业背景的社区工作人员迅速掌握工作技巧。
- 规范的教学工具、统一的工作制服等看似微不足道的资源，对于志愿家访员可能起到重要的激励作用。

□ 认识到员工在工作内容以外的压力，尤其是差旅带来的额外时间、经济成本

- 尤其对于农村地区的项目，以及工作辐射多个不同社区的员工，这一点是往往是造成员工长期疲劳、丧失工作积极性的原因。

□ 合理的梯度职位和薪资结构，对于专业和志愿者员工是必要的激励

- 不错的起薪（或者津贴）不足以长期留住好员工，工作稳定性和职业发展空间对于员工同样重要。



中国资助者圆桌论坛 (China Donors Roundtable)

CDR是面向中国资助者的技术支持平台，
致力于服务中国资助者，探索有效公益，推动社会问题解决。

info@cdr4impact.org