



International
Labour
Office
Geneva



International Organization for Migration (IOM)
The UN Migration Agency



移民与城市： 有关中国家政工招聘、就业 与工作条件的行业研究报告

刘明辉

工作条件与就业系列报告No. 92

INWORK

包容性劳动力市场、劳动关系和工作条件司

移民与城市： 有关中国家政工招聘、就业 与工作条件的行业研究报告

刘明辉



An Initiative funded by the Partnership
Instrument (PI) of the European Union



EU-China Dialogue on Migration and
Mobility Support Project
支持中欧人员往来和移民领域对话项目



International Organization for Migration (IOM)
The UN Migration Agency

版权 © 国际劳工局和国际移民组织 [2017]

2017 年第一次印刷

国际劳工局出版物享有《世界版权公约》第二项议定书中规定的版权。未经允许，在标明来源的情况下可以复制部分内容。如需调整，复制或翻译，应向国际劳工局出版部门（版权和许可）申请复制权和翻译许可，地址：International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, 或发邮件至：rights@ilo.org。国际劳工局欢迎此类申请。

已在复制权组织注册的图书馆、机构及其他用户可根据许可复制。请访问复制权组织国际联盟网站 www.ifro.org 获取本国复制权组织相关信息。

ILO ISSN: 2226-8944 (print); 2226-8952 (web pdf)

IOM ISBN: 978-92-9068-737-5

国际劳工局出版物使用的名称符合联合国惯例，其内容不代表国际劳工局或国际移民组织对任何国家的法律地位、区域或领土及其当局、或边界划定发表意见。

署名文章、研究报告和其它文稿，文责由作者自负，出版发行并不代表国际劳工局或国际移民组织认可其观点。

提及的企业和商业产品及过程不意味其得到国际劳工局或国际移民组织的认可，而未提及的企业和商业产品及过程也并非不被认可。

有关国际劳工局出版物和数字产品的信息可以从以下网站获得：www.ilo.org/publns。

国际移民组织坚信这一原则，人道和有序的移徙对移民和社会都有利。作为一个政府间国际机构，国际移民组织与其国际社会的伙伴一起携手合作，共同应对移徙领域操作层面的挑战，促进对移民问题的理解，通过移徙促进社会和经济的发展，维护移民的尊严和福祉。

本出版物由欧盟赞助，在“支持中欧人员往来和移民领域对话项目”的支持下完成。报告中阐述的见解仅代表作者看法，并不代表国际劳工局、国际移民组织或欧盟的观点。

在中国印刷

前言

中国的快速发展、新兴城市中产阶级、人口老龄化趋势和家庭收入的增长不断推动对家政服务的需求，包括保洁、育儿或老年护理。家政工作将对中国家庭、社区和社会起到至关重要的作用。家政服务还为数百万技能和教育水平较低的农村工人提供了重要的就业机会，使他们得以摆脱贫困。

家政工通常是移民工，他们愿意接受高要求但低调的工作，并希望在提供现代社会和经济发展所必不可少的服务时，为他们的家庭创造更好的生活。然而，家政工作很少被视为“正当”职业。雇主（私人家庭）的性质、护理服务价值体系传统上的缺失、甚至护理工作由妇女主导的事实都是造成家政工作边缘化的因素。2030 可持续发展议程（目标 5.4）倡导认可和尊重无偿护理和家务工作，实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能。由于不被认可为工人，并且易承受非体面劳动，包括工作时间过长、工作条件差和工资低等，大多数家政工缺乏专业身份感和稳定感。现在需重新考虑专业护理服务的定位，以及家政工作在中国未来劳动力市场格局中的正规化。对许多工人和家庭来说，家政工作意味着未来的工作。基于这一理念，国际劳工大会于 2011 年 6 月通过了《家庭工人体面劳动公约》（C189）及其同名建议书（R201）。

此研究由欧盟赞助、国际劳工组织与国际移民组织联合实施的“支持中欧人员往来和移民领域对话项目”支持开展。此研究考察中国家政工的现状，重点关注北京的案例研究，包括家政工的招聘、就业、工作条件、社会保障、可获得的法律保护及投诉机制；并找出关于中国家政工的国家政策和做法与国际标准和良好实践间的差距。此外，研究报告提出了相关政策建议，以缩小与国际标准间的距离，并促进中国家政工的合法权利。这项研究不仅说明了移民对发展、特别是城市化的社会经济影响，还表达了对家政工作从非正规经济过渡到正规经济，并在不久的将来发展成为独立成熟的中国城市劳动力市场的希望。



Tim De Meyer 德美尔
国际劳工组织中蒙局局长

目录

前言	i
表、图、文本框目录	v
缩略语表	vii
致谢	1
执行摘要	2
一、中国与家政工相关的现行立法与 C189 的要求相距较大	2
二、政府出台具体家政工保障标准的现实需要	3
三、促进家政工融入城市体面劳动的良好实践	3
第 1 章 绪论	5
1.1 研究背景与文献综述	5
1.2 研究目标和范围	7
1.3 研究方法	7
1.3.1 文献研究法	7
1.3.2 实证研究法	8
1.3.2.1 焦点小组讨论	8
1.3.2.2 调查问卷	9
1.3.2.3 实地观察和深度访谈	9
第 2 章 中国家政服务行业概况	11
2.1 家政服务企业的规模	11
2.2 家政服务机构的经营管理模式	11
2.2.1 员工制	11
2.2.2 中介制	12
2.2.3 混合制	12
2.2.4 会员制	12
2.2.5 社会保险与家政服务机构	12
2.3 家政服务在宏观经济上的重要性	13
2.4 家政服务在微观经济上的重要性	14

第3章 国内移民和家政服务的法律框架	15
3.1 相关国际公约 / 标准	15
3.2 与家政工相关的国家立法	16
3.2.1 与家政工相关的专门法	16
3.2.2 与家政工相关的一般法	18
3.3 与国际劳工标准的一致性和差距分析	20
3.3.1 与国际劳工标准的一致性	20
3.3.1.1 工时和休息时间	21
3.3.1.2 产假天数	21
3.3.1.3 生育津贴	21
3.3.1.4 强制签订书面劳动合同	22
3.3.1.5 严惩无故拖欠或者克扣工资行为	22
3.3.1.6 对孕期、产期、哺乳期妇女的特殊保护	22
3.3.2 与国际劳工标准的差距分析	22
3.3.2.1 最大的差距是适用范围窄	22
3.3.2.2 缺乏专门的家政工劳动保障标准	23
3.3.2.3 立法理念滞后	24
3.3.2.4 立足点存在偏差	25
3.3.2.5 缺乏对制度性歧视的认知	26
第4章 国内移民和家政服务的主管机构与社会组织	29
4.1 主管国内移民和家政服务的国家和地方政府机构	29
4.2 民间团体和群众组织	31
4.2.1 妇联等妇女组织	31
4.2.2 家政工工会	31
4.2.3 打工妹之家	32
第5章 招聘流程	35
5.1 吸引农村劳动力迁移到城市的因素	35
5.1.1 城市居民存在对家政服务的巨大需求	35
5.1.2 入职门槛低，是文化低年龄大外来妹脱贫致富的首选	35
5.1.3 工资呈上涨趋势	37
5.2 进入家政工作的渠道	38
5.3 涉及的成本和时间	38
5.3.1 通过亲戚、朋友、邻居介绍	39
5.3.2 通过职业中介机构介绍	39
5.3.3 通过“员工制”家政服务公司招聘	42

第 6 章 就业、工作环境和待遇	44
6.1 签订书面合同现状	44
6.2 工作时间、休息和年假	44
6.3 工资及其支付形式和周期	47
6.4 生育等社会保障	50
6.5 工作与生活条件	52
6.6 家政工的权利意识	54
6.7 劳动监察与争议处理程序	55
6.7.1 员工制家政工的投诉渠道	55
6.7.2 中介制家政工的投诉渠道	55
6.7.3 家政散工的投诉渠道	56
 第 7 章 结论和建议	 58
7.1 结论	58
7.1.1 中国家政工的境遇有所改善但面临发展瓶颈	58
7.1.2 法律保障与 C189 差距较大	58
7.1.3 出现促进家政工职业化的良好实践	59
7.2 建议	60
7.2.1 确定主管机构，出台关于保障家政工权利的规章	60
7.2.2 制定家政工特殊劳动保障标准	61
7.2.3 加大财政对职业培训的支持力度	61
7.2.4 消除制度性歧视，落实国际劳工组织关于平等就业的核心劳工标准， 为签署 C189 创造条件	62
 参考文献	 63
 工作条件与就业系列报告	 64

表、图、文本框目录

表

表 1.1 家政工年龄	37
表 1.2 家政工年龄段分布频次	43
表 2 家政服务员服务时长（在一个家庭中）	41
表 3 “58 到家”信息服务费（含保险费）	42
表 4 月嫂每天工作及休息时间	46
表 5 育儿嫂每日工作时长及年休假天数	46
表 6 家政服务员每月休息天数	46
表 7 2004 年北京市家政工工资水平分布表	48
表 8 不同就业模式下的就业条件	57

图

图 1 家政工来自省市分布图（有效百分比）	36
图 2 家政工文化程度（有效百分比）	36
图 3 家政工进入家政工作的主要途径分布图（有效百分比）	38
图 4 入职时提供的证件（频率）	39
图 5 家政公司管理者防止跳槽的办法（频率）	40
图 6 家政服务员从事家政行业的时间（有效百分比）	41
图 7 家政服务员所签合同的类型（频率）	44
图 8 家政服务员每天工作时间（有效百分比）	45
图 9 家政服务员平均每月休息天数（有效百分比）	45
图 10 家政服务员被拖欠工资情况（频率）	47
图 11 雇主通过什么方式留住家政服务员 --- 家政服务员视角（频率）	49
图 12 雇主通过什么方式留住家政服务员 --- 雇主视角（频率）	49
图 13 家政服务员参加保险情况（频率）	50
图 14 家政服务员生病时谁出医药费（频率）	51
图 15 谁为家政服务员支付商业保险费用（频率）	51

图 16 家政服务员用餐情况（有效百分比）	53
图 17 家政服务员住宿情况（有效百分比）	54
图 18 家政服务员对自身职业评价（频率）	54
图 19 家政服务员维权途径（频率）	56
图 20 家政服务行业发展的瓶颈（频率）	58

文本框

文本框 1 中国服务业经济	13
文本框 2 从家政工到企业家：冯媿的故事	14
文本框 3 抗议使用“消费者”一词	25
文本框 4 访谈原打工妹之家负责人	33
文本框 5 中介公司管理费 - 月嫂李多兰的经验	39
文本框 6 被家政服务组织拖欠工资：个案研究	48
文本框 7 个案研究：雇主的良好实践	52

缩略语表

GDP	国内生产总值
ILO	国际劳工组织
IOM	国际移民组织
NGO	非政府组织
O2O	线上到线下

致谢

本项目由欧盟赞助、国际劳工组织与国际移民组织联合实施的“支持中欧人员往来和移民领域对话项目”支持开展，旨在通过评估并记录中国家政移民工的应聘、就业和工作条件，发现中国立法与《家庭工人体面劳动公约》（C189）之间的差距并提出相应的建议以改善这一特殊群体的境遇。刘明辉带领两位研究生樊帆和张宏达组成课题组，自2016年1月至4月，在北京市以开座谈会、发放调查问卷和深入访谈的方式进行实证研究，并梳理相关文献。课题组获得大量宝贵的第一手资料，对北京市家政工在应聘、工作时间、休假、报酬、社会保险、法律保护意识和投诉机制等方面的现状进行了记录和分析，并且与现有相关文献对比，发现了一些有关家政工和劳务移民发展的新动向和良好实践。为提高中国家政工的社会地位，改善其工作和生活环境，提出了具体建议。

诚挚感谢参与完成报告的所有合作伙伴和同事。在局长 Tim De Meyer 德美尔先生的领导下，国际劳工组织中蒙局为本报告提供了宝贵的支持。国际劳工组织亚太局高级移民专家 Nilim Baruah 先生、国际劳工组织弱势工人及家政工作技术专家 Claire Hobden 女士在研究过程中向课题组提供了技术指导，并担任报告的主要审阅者。同时，我们感谢为开展研究、协调和翻译工作做出贡献的所有机构和人员。

执行摘要

本报告由欧盟伙伴关系项目赞助，由国际劳工组织与国际移民组织联合实施的“支持中欧人员往来和移民领域对话项目”支持。本次调研旨在为政府主管部门制定保障家政工权益的规章和政策提供第一手资料和专家建议，试图缩小中国法律法规与国际劳工组织《家政工人体面劳动公约》（C189）及其他相关国际劳工标准之间的差距，使中国家政工的社会地位和工作、生活环境得以改善。

本次调研的主要发现包括：

一、中国与家政工相关的现行立法与 C189 的要求相距较大

C189 确立了家庭工人的国际劳工标准，要求缔约国立法确保家庭工人与其他行业的工人一样获得平等的劳动保障权利。而在中国适用 1994 年劳动法享有劳动和社会保障权利的家政工不足 10%，仅限于“员工制”家政服务公司招聘的家政工（即直接由家政服务公司雇佣并发放工资的家政工）；现有的劳工与社会保障标准对剩余的 90% 的家政工来讲是不适用的。也就是说，绝大多数家政工与雇主的服务合同关系受民法调整，与 C189 规定的劳动标准无关。现行法律将绝大多数家政工排除在劳动保障范畴之外，尽管立法者并无基于性别的就业歧视意图，但是由于女性家政工占 96% 以上，因而这种排斥家政工的法律在客观上使女性群体与异性相比处于不利地位。符合 1979 年《消除对妇女一切形式歧视公约》第 1 条中的性别歧视定义。

这种对家政工劳动保障权的忽视与间接性别歧视的做法不仅加重了家政工群体的脆弱性和边缘化，而且使家政工服务市场的矛盾日益激化。这种对女性的间接的制度性歧视，对家政工身份的直接歧视，因其强制性和普适性比观念性歧视的后果更加严重，直接排除了近 2000 万家政工的劳动保障权利。决策者强调劳动合同的主体一方必须是“单位”使立法严重滞后于现实需求。应当遵循人权普遍性和非歧视原则，打破劳动法不调整私人雇佣的思维定势，通过三方协商机制和社会对话确立家政工的“劳动者、劳工”法律地位，保证所有家政工享有劳动及社会安全权利。

目前与家政工相关的部门立法仅有一部，即商务部于 2012 年 12 月 18 日颁布的《家庭服务业管理暂行办法》，它属于最低级别的法律，公众知晓率不高，实施情况不理想。这部立法将家政工的雇主定位于“消费者”进行特殊保护，与保护家政工权利的立足点有偏差。

二、政府出台具体家政工保障标准的现实需要

中国的劳动法在工时等方面高于国际公约的劳动标准，在处于微利的家政服务业难以适用，使员工制家政服务管理模式风险过高、负担过重，可持续发展前景堪忧。有的公司为了得到财政补贴社保费“一家两制”，即一个公司注册两个营业执照，一个是员工制，另一个是中介制（家政服务机构在收取一次性中介费之后，与所介绍的家庭雇主和家政工之间不再有任何关系）。有的公司已经由员工制完全退回中介制。因而影响家政工职业化的进程。家政服务业有其本身特点，家政工的易受伤害性需要特殊的人身安全和人格尊严保障条款。劳动强度及环境的差异性、雇主指令的随机性、工作与休息界限的模糊性要求独特的休息时间和待命工资标准。（雇主及家政工的）“知情权”、（劳动监察人员的）“监察权”与（雇主及家政工的）“隐私权”的冲突以及雇主负担能力的差异也需要更多的平衡考量。尤其是，雇主的“隐私权”与劳动监察人员的“监察权”相冲突。C189 要求的这些特色条款在 1994 年劳动法中没有体现，在 2012 年《家庭服务业管理暂行办法》中也没有提到“劳动监察”、“隐私权”“待命”等 C189 要求的劳动标准。根据这些特殊需求为家政服务业设立专门的劳动标准是十分有必要的。

在制定家政工劳动安全标准时应当考虑：

- 社保的可选性和普惠制
- 商业保险的补充性
- 商业保险的部分强制性
- 人权保障的优先性
- 工时制度的适度弹性
- 解雇保护的可行性以及扶持对象的示范性。

要关注家政工的易受伤害性需要特殊的人身安全和人格尊严保障条款。消除制度性歧视，落实国际劳工组织关于平等就业的核心劳工标准，为签署 C189 创造条件。

三、促进家政工融入城市体面劳动的良好实践

为应对家政服务供不应求、供不适求的现象，并增加就业岗位以减轻老龄化所带来的负担，各级政府及其部门出台了多个有关家政服务的规章和政策，并制定了多项家政服务标准。地方政府正在做通过财税补贴培训费以及扶持员工制家政服务公司，让家政工享有跟其他行业工人同等待遇的试点。

在过去的十年内，家政工的收入有大幅增加，工资被拖欠的情况有所减少，居住条件也有所改善。雇主和家政服务机构也越来越善待家政工。民间社会组织在帮助家政工保护自身权益及促进家政工融入城市方面的作用越来越显著。

家政工入职门槛低，成为文化低年龄大外来妹进城脱贫致富的首选。然而，技能发展在帮助家政工更好适应市场需求及提高工资水平和工作环境等方面发挥着重要的作用。应进一步落实职业培训政策及技能鉴定补贴政策，以促进家政服务业的职业化。鼓励家庭服务从业人员参加职业技能鉴定。发布不同职业技能等级家庭服务从业人员市场工资指导价位，引导家庭服务从业人员通过提高技能水平增加工资收入。

此外，社区组织和专业社工也应在家政工权益保护及家政工融入城市生活方面充分发挥自身的作用。创建社区“家政工之家”，作为家政工的业余聚会场所，营造平等和谐的生活及工作环境。这些措施与法律及政策的发展将会引导社会共同打造先进的家政文化。

第1章 绪论

1.1 研究背景与文献综述

1978年，中国开始实行改革开放的基本国策，将经济体制从计划经济向市场经济转型，大城市中的双薪家庭对家政工的需求一直存在，加上城市居民不愿意从事此工作，家政工遂成为农村女性就业机会的选择之一。1982年，部分城市的劳动部门建立职业介绍机构，通过当地妇联和县劳动局，到农村剩余劳动力丰富的地区对妇女进行家政服务的职业培训，并设立劳务输出和培训基地，以利城乡劳动力迁移和解决城市家庭对家务劳动的需求（杨书 2008）。1983年，全国妇联推动的第一个家政服务机构——三八家政服务中心成立，开始组织大批农村妇女来京从事家政工作。但是，农村女性的劳务输出始终没有达到预期的可以满足城市家庭对保姆需求的效果。当市场需求超过官方供给量时，城市陆续出现了大量私营、甚至是非法的家政中介，另有许多初次进京或其它城市，尤其是滨海城市的家政工是通过在城市居住了较长时间的亲友介绍的。

2000年7月3日，原劳动和社会保障部印发了《家政服务员国家职业标准》，正式将“保姆”这一传统职业界定为“家政服务员”，并制定行业标准，要求家政服务员持证上岗。学术界则称之为“家政工（domestic worker）”（马丹 2011）。国务院于2002年发布《关于取消第一批行政审批项目的决定》（国发[2002]24号），其中第178项取消了家政服务员持证上岗的就业制度。

2003年，政府和民营企业开始共同开发人力资源——到农村剩余劳动力丰富的地区对妇女进行家政服务的技能培训，组织她们进城就业，形成了另一种劳务输出模式。为了拉动农村剩余劳动力有组织、有成效和规模化的转移，政府陆续在四川、陕西、甘肃等省份的劳务基地县，展开了一系列针对农村妇女的专项培训（杨书 2008）。家政工96%以上是女性，进城后超时工作、休息休假得不到保障、食宿条件低于一般标准、遭受性骚扰、意外伤害和大病医疗缺乏社会保险等一系列问题在很大范围内存在（王竹青 2010）。

2011年6月16日，在日内瓦举行的国际劳工大会第100届会议以396票赞成、16票反对和63票弃权的结果，通过了《家庭工人体面劳动公约》（C189: Decent Work for Domestic Workers）及其同名建议书（R201）。《家庭工人体面劳动公约》（以下简称C189）确立了家庭工人的国际劳工标准，要求缔约国立法确保家庭工人与其他行业的工人一样获得平等的劳动保障权利。这是国际劳工组织和各国关注家政工的仁人志士多年来共同努力的结果。之后，国内学者掀起关于家政工权利的研究热潮，探究家政工的人身权和财产权受侵害、劳动保障权利

缺失的现状及其法律根源，试图推动立法全面保障家政工的平等就业权和社会保障权。2012年，胡大武揭示了家政工“易受伤害性”的结构性特征：

1. 劳动主体构成上以“女性”为主的结构；
2. 劳动力资源配置“移民”结构；
3. 从属关系下“主人——仆从”的社会认知结构；
4. 工作缺乏普遍认同的社会认知结构；
5. 人际交往中的“孤岛”结构；
6. 就业中的“非正规性”结构；
7. 权利保障中的“劳动法外”结构。

这些方面是家政服务员处于整个社会弱势底层的必然原因。而法律对家政服务员权益保护的制度性滞后，将家政工排除在劳动法律之外维持甚至强化了家政服务员群体“弱势”特性。因此，将家政服务员纳入劳动法律制度体系中保护是改变家政服务员权利现状的必要制度选择。¹ 课题组对比 C189 与中国劳动法之间的差距，提出“遵循人权普遍性和非歧视原则，打破劳动法不调整私人雇佣的思维定势，通过三方协商机制和社会对话确立家政工劳动保障标准”。² 迄今为止有 22 个国家签署了 C189，³ 多集中在拉美和欧洲的外籍家政工接收国，亚太地区只有菲律宾。菲律宾等国家出台了保障家政工权利的法律。

中国本届政府实施城镇化战略，促进农民工城市融入。随着家庭服务业的快速发展，家庭服务业越来越受重视，中国政府成立了专门机构，并相应出台了一系列政策，支持规范家庭服务业的发展。如：

2009 年 7 月，国务院建立了由人力资源社会保障部牵头，发展改革委、民政部、财政部、商务部、全国总工会、共青团中央、全国妇联等有关部门参加的发展家庭服务业促进就业部际联席会议，进一步整合各部门力量，共同推动家庭服务业发展。

2010 年 9 月，国务院办公厅印发《关于发展家庭服务业的指导意见》（国办发〔2010〕43 号），从家庭服务业发展规划、政策扶持、规范市场秩序、提高从业人员职业技能、维护从业人员合法权益、加强发展家庭业工作的组织领导等方面提出了指导性意见。

¹ 胡大武：《比较与借鉴：家政工人劳动权益法律保障研究》，北京：中国政法大学出版社，2012 年 12 月出版，第 78-100 页。

² 刘明辉：《家庭工人体面劳动公约对我国立法的影响》，载《妇女研究论丛》，2012 年第 3 期，第 40 页。

³ 亚洲：菲律宾；拉丁美洲：阿根廷、玻利维亚、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、尼加拉瓜、巴拉圭、乌拉圭、圭亚那、多明尼加共和国、巴拿马、智利；欧洲：芬兰、德国、爱尔兰、意大利、瑞士、比利时、葡萄牙；非洲：毛里求斯、南非，共 22 国。

2011年9月，财政部和国家税务总局发布《关于员工制家政服务免征营业税的通知》（财税〔2011〕51号），规定自2011年10月1日至2014年9月30日，对家政服务企业由员工制家政服务员提供的家政服务取得的收入免征营业税。员工制家政服务机构直接雇佣家政服务员，将其派到家庭提供家政服务，并直接给家政服务员发放工资。中介制家政服务机构将家政服务员介绍给家庭雇主后，便不再与其有任何关系。家政服务机构的经营管理模式将在2.2节中详细介绍。

2013年11月27日，国家主席习近平视察山东省济南阳光大姐服务有限责任公司时讲：“家政服务是社会需要。许多家庭上有老、下有小，需要服务和照顾，与人方便，与己方便。家政服务要讲诚信、职业化。”为了增加就业岗位，同时应对老龄化尤其是独生子女父母进入衰老期对家政服务逐年递增的需求，解决家政服务供不应求、供不适求的社会问题，各级政府及其部门出台了多个有关家政服务的规章和政策，并制定了多项家政服务标准。2014年12月，人力资源社会保障部、国家发展改革委、民政部、财政部、商务部、全国总工会、共青团中央、全国妇联八个部门联合印发了《关于开展家庭服务业规范化职业化建设的通知》（人社部发〔2014〕98号），对家庭服务行业规范化、家庭服务从业人员职业化提出了具体要求。地方政府正在做通过财税扶持员工制家政服务公司，让家政工享有跟其他行业工人同等待遇的试点。

1.2 研究目标和范围

课题组在北京市调研与中国家政移民工相关的招聘，就业和工作条件，特别是关于工作时间/休假，报酬，社会和生育保护，医疗保险，法律保护意识和投诉机制等状况、相关法律和政策及其存在的问题。为政府主管部门制定保障家政工权益的规章和政策提供第一手资料和专家建议，缩小中国法与国际劳工标准（C189）之间的差距，使家政工的社会地位和工作、生活环境得以改善。

1.3 研究方法

课题组采用文献研究法和实证研究法收集并分析相关信息，评估并记录中国家政移民工的应聘、就业和工作条件，得出结论包括建议。

1.3.1 文献研究法

通过查阅关于国内外与家政工权利相关的研究成果了解了：

- 自1978年中国改革开放以来国家和地方层面关于家政工的法律和政策；

-
- 招聘流程和方式的历史沿革；
 - 家政服务机构经营管理模式的变迁；
 - 家政服务员的地位的变化；
 - 家政服务人员的生活、工作状况的变化；
 - C189 出台后全球签约状况。

另外，通过比较中国相关立法与 C189 中的条款，可找出符合 C189 规定的部分国家立法和存在的差距。

1.3.2 实证研究法

1.3.2.1 焦点小组讨论

通过两个焦点小组讨论的形式，了解家政工的具体工作情况。第一焦点小组讨论于 2016 年 3 月 3 日在北京家悦翔家政服务有限公司召开，该小组讨论包括 10 位参与者（7 位家政工、两位家政服务公司经理及一位雇主）。第二焦点小组讨论于 2016 年 3 月 9 日在北京市人社局召开，该小组讨论由 8 位来自家政服务公司、人社部、人社部劳动科学研究所及家政专业研究机构的代表参加。

焦点小组讨论提出了关于家政服务业的一系列问题，包括：

- 家政工离家赴京应聘及接受培训的成本、职业待遇、面临的主要困难和需求、对职业的认可度以及未来的打算；
- 北京市政府扶持员工制家政服务公司的政策及其实施情况以及对家政工的影响；
- 雇主和家政公司管理者对家政服务行业的评价以及对政府管理此行业的建议；
- 家政服务专业⁴应届大学毕业生不愿意从事家政服务的原因；
- 家政工在员工制与中介制两种管理模式中的不同感受。

焦点小组讨论帮助课题组就如何改善家政工受歧视的现状，尤其是立法倡导的方向等建议提供了现实依据。

⁴ 中华女子学院、天津师范大学、湖南女子学院、聊城大学东昌学院、吉林农业大学、北京师范大学珠海分校、安徽三联学院开设家政学，家政学开设的主要课程：社会学概论、社会医学、社会心理学、生活科学概论、应用营养学、优生学、儿童保育与教育、心理咨询与辅导、家庭医学、社会保障、家庭投资理财、生活美学、老年学、公共事业管理、家庭伦理学、婚姻与家庭咨询。中华女子学院高职院校开设的“高级家政管理”专业的核心课程：现代家政学、健康教育、家庭伦理道德、营养与保健、卫生保健与护理等课程。就业方向：担任家政公司、涉外家政公司、社区管理部门和老年服务机构等单位的基层管理人员和培训师。

为了避免两个焦点小组讨论方法所获得的信息难免以偏概全的局限，课题组用其他项目经费进行了问卷调查和深入访谈。以确保获取的信息点面结合，既有广度又有一定深度。

1.3.2.2 调查问卷

采用封闭式问卷方式，全方位了解北京市家政服务行业的现状，再对收集的信息进行统计分析。自 2016 年 1 月 20 日至 4 月 29 日期间，课题组共向家政工、雇主及家政服务公司发放问卷 350 份，有效回收 288 份，回收率为 82.3%，具体回收情况如下：

- 家政工：共发放问卷 200 份，有效回收 156 份（包括普通家政工 59 份，小时工 11 份，育儿嫂 44 份，月嫂 42 份），回收率 78%；
- 雇主：共发放问卷 100 份，有效回收 100 份，回收率 100%；
- 家政服务机构：通过北京市家庭服务协会网络平台发放问卷 50 份，有效回收 32 份，回收率 64%。

因回答不全而无效的问卷，家政工的有 44 份，家政服务机构的有 18 份。课题组试图了解北京市家政服务业现状、存在的问题；了解家政工在应聘、签订合同、休息休假、工资水平、社会保障、投诉程序等方面的信息；了解家政工、雇主和家政服务机构的愿望和需求。其分析统计结果作为本文记录和评估家政工工作和生活状况，并提出改进建议的现实依据。因为样本数量有限，本次调查取样具有潜在的局限性。

1.3.2.3 实地观察和深度访谈

课题组通过实地观察和深度访谈收集第一手资料，补充调查问卷的不足。曾到家政服务机构实地观察招聘流程，到培训机构观察培训课堂，到雇主家观察月嫂的实操。共访谈 14 人，包括：

- 商务部官员 1 位；
- 北京市人力资源与社会保障局主管官员 1 位；
- 西安市家政工工会主席 1 位；
- 原打工妹之家负责人 1 位；
- 员工制家政企业管理者 1 位；
- 会员制家政企业管理者 1 位；
- 中介制家政企业管理者 1 位；
- 雇主 2 位；
- 家政专业应届毕业生 1 位；

-
- 培训学校负责人 1 位；
 - 家政服务员 3 位。

通过访谈，了解家政工的工作、生活状况，职业认可度、遭遇的歧视种类、对立法的需求和期望；了解家政服务机构管理者对家政服务行业的看法、对家政工体面劳动的认知以及“员工制”、“中介制”“混合制”和“会员制”不同管理模式对家政工的影响；⁵ 同时了解政府管理、NGO 维权以及雇主善待家政工的良好实践，了解家政工的需求和期望，探索缩小国内立法与国际劳工标准（尤其是 C189）之间差距的途径。

⁵ 有关这些制度的含义的解释，请参见 2.2 节。

第2章 中国家政服务行业概况

2.1 家政服务企业的规模

课题组从商务部获得最新统计数据：2014年，全国家政服务企业60多万家，与2013年相比基本持平。商务部数据显示，2014年从业人员为2034万人，同比增长13.0%（2013年为1800万人）。其中，母婴护理占比30.5%（比2013年提高2.5%），养老看护占比19.4%（比2013年提高3.6%），小时工占比27.0%，其他占23.1%。

2014年，全国家政服务企业营业收入2304亿元，同比增长20%（2013年为1920亿元）。全国家政服务企业利润总额173亿元，同比增长11.3%（2013年为156亿元）。家政服务业人均创造收益1.13万元，同比增长5.6%（2013年为1.07万元）。年营业额500万元及以上的企业占比23.5%，同比上升1.5个百分点。连锁家政服务企业占家政服务企业总数的21.4%^①，同比提高1.9个百分点。连锁家政服务企业营业收入1373亿元，占家政服务业营业总收入的比例为59.6%，同比提高2.6个百分点。

规模以上家政服务企业家政服务行业电子商务也快速发展。以O2O模式（Online To Offline，是指将线下的商务机会与互联网结合，让互联网成为线下交易的平台）为代表的家政服务电子商务爆发式增长，通过云技术将线下的家政服务企业^②与线上的技能鉴定、供求对接、满意度评价、奖惩机制、支付结算等结合起来，实现家政服务的商业模式、经营管理模式再造。

例如，“阿姨来了”网络平台的服务流程：在线咨询——面试阿姨——签约付款——入户服务——回访和投诉处理——续约或解约。与传统实体店相比，O2O模式企业招聘及运营成本低。同时，海量信息使小时工就业机会剧增。然而，尽管此模式可对家政工进行一定的管理，绝大多数家政工未签劳动合同。

2.2 家政服务机构的经营管理模式

2.2.1 员工制

家政服务公司招聘家政服务员，双方建立劳动关系，签订《劳动合同》，然后将其派到家庭提供家政服务。家政服务公司依据与用户（一般为家庭户主）签订的《家政服务协议》收取管理费、家政服务员的工资。家政服务公司给所聘员工发工资，并办理员工参加社会保险手续，承担法定缴费和代扣代缴义务。家政服

务公司对员工进行岗前和岗中培训，负责收集服务意见反馈和员工在用户家中的服务和生活状况、与服务对象（即客户）相处的和谐度等，在需要换人的情况下及时替换。员工制模式下，家政服务公司不仅进行员工上户和下户的管理，而且参与协调员工与服务对象之间的纠纷，协助员工维权。

岗前和岗中职业培训是劳动法规定的用人单位的一项义务，由家政服务公司设计并开展。由劳动保障监察大队受理员工投诉，并强制家政服务公司为所有员工提供职业培训，但课题组未见实例。

2.2.2 中介制

许多家政服务机构为纯粹的职业中介机构，在家政服务市场充当居间人的角色，当家庭雇主缴纳费用后指派家政工。在收取一次性中介费之后，中介制家政服务机构与所介绍的家庭雇主和家政工之间不再有任何关系。在中介制模式下，通常认为家庭户主为家政工雇主。

2.2.3 混合制

在混合制模式下，家政工直接受雇于其所在的家庭，但家政服务机构继续为家政工及雇主提供服务。家政服务机构一次性或者定期向雇主收取中介费或称管理费，提供持续性服务，例如，收家政工 500 元，收雇主 800 元，提供 1 年期间的中介服务。对家政工有职业培训、登记存档。进行入户或者电子跟踪管理服务，监督服务质量和家政工在雇主家的工作状况，接受雇主和家政工的投诉。一般为家政工投保意外伤害（医疗）商业险，例如，家政服务机构交给保险公司每人 60 元，如果家政工发生意外伤害，保险公司最高赔付 10 万元。

2.2.4 会员制

会员制属于一种特殊的混合制，除了具备混合制特征以外，还有一个特色即收取家政工的入会费。例如，由北京嘉乐会家政服务有限公司运营的“阿姨来了”中介网，收取家政工第一个月工资的 20% 作为会费，提供“一对一”的经纪人服务，为家政工购买商业保险，“阿姨大学”提供 24 小时在线学习平台。公司通过组织家政工聚餐、郊游、年终发红包等活动给家政工一种归属感。

2.2.5 社会保险与家政服务机构

在各种家政服务机构管理模式中，只有员工制家政服务公司才为员工办理参

加社会保险手续，支付家政工的社会保险费，其他模式都不支付家政工的社会保险费。因为家政工只有被员工制家政服务公司聘用，才适用劳动法。其他模式适用民法中的合同法，中介机构和家庭雇主都没有社会保险义务

2.3 家政服务在宏观经济上的重要性

随着人民生活水平的不断提高，消费需求结构发生了巨大变化，商品消费的比重开始下降，增幅放缓；服务消费的比重逐步上升，增幅加快。家政服务是居民生活服务的重要组成部分，家政服务业的快速发展，不仅对于拉动居民消费、扩大内需、促进经济走出低谷具有重要意义，而且对中国转变经济发展方式，调整产业结构提升服务业在所有产业中的比重作用巨大。

据商务部统计，2014 年，家政服务业应付税金 77 亿元，同比增长 18.5%。虽然国家加大对家政服务业的支持力度，不断减税降负，但家政服务业的快速发展，对国家财政收入贡献度仍在不断提高。

文本框 1 中国服务业经济

笔者就此问题访谈商务部研究院服务产业研究部副主任俞华博士，他说：世界服务业比重约为 70%，我国服务业比重在 40% 左右徘徊，低于世界平均水平约 30 个百分点。家政服务业作为生活性服务业的重要组成部分，直接面向居民生活。其发展有利于提高服务经济比重。

俞华博士还谈到家政服务对于政府应对汹涌而来的“白色浪潮”具有战略意义：2014 年，中国 60 周岁及以上的人口共有 21242 万人，占全国总人口的比重达 15.5%。在北京、上海等大型城市尤为严重。其中，北京 60 岁以上老人占比超过 20%，上海 60 岁以上老人口占全市总人口的 28.8%。我国居家养老、社区养老和机构养老的人数分别占总数的 90%、7% 和 3%。居家养老需要大量家政服务员。

同时，家政服务业在解决就业方面发挥了巨大作用。据商务部测算，2014 年，家政服务业就业人数占全社会就业总人数的 3.0%。使 2034 万从业者获得就业岗位和收入，帮助家庭摆脱贫困境地。

2.4 家政服务在微观经济上的重要性

部分优秀的母婴护理师、养老看护师及育儿嫂已经走出国门为发达国家的家庭提供专业服务而挣高薪。在中国国内，普通家政服务入职门槛低，使那些文化不高缺乏技能的农村妇女进城后获得了学习和工作机会，因而改变了命运，有的已经成长为企业家。

文本框 2 从家政工到企业家：冯媃的故事

课题组在 2016 年 3 月 3 日的座谈会上听到北京家悦翔家政服务有限公司董事长兼总经理冯媃讲自己的经历：2007 年，我 33 岁从辽宁省鞍山市通过亲戚介绍来到北京，先到圣玛丽医院花了 1300 元学习 7 天母婴护理。做月嫂当年第一单就挣了 4800 元，别人只挣 3000 元左右。别人 1 年接 7 个单，我平均接 10 个单（每单 26 天，有的多几天），几乎不闲着。很累，有一次过春节时累得发烧咳嗽，怕传染婴儿和产妇，不得不下户，一个人到公司住。这么干都是为了养儿子。儿子 6 岁时他爸就患脑癌去世了。在儿子 13 岁时，我把儿子交给我妈带，来到北京做月嫂。一直做了 6 年，后来挣到 6500 元/单。2013 年底，亲友帮助凑了 50 万元注册了这家公司。以前，我干月嫂的时候，公司经理总说（批评）我们。我办公司后特理解这些服务员，一般不说她们，站在她们的立场上处理她们跟客户之间的纠纷。租了房让她们每周可以回来 20 个人左右小聚，让她们有“家”的感觉。同行开公司都先赔一段，我从一开张就有利润。因为只做普通家政服务是赔钱的，我主要做母婴护理，中介服务费收工资的 15%-30%。我是催乳师，每次催乳能挣 400—500 元。口碑不错，生意不少。做母婴护理培训 9 天为 1 期，收费 1380 元。做催乳培训 15 天，收费 5000 元。

冯媃人品好、技术高，又善于沟通，已经供儿子读完大学本科，为此她充满自豪感。家政服务成就了一个女企业家，她的创业经历在优秀家政工中具有代表性。

第3章 国内移民和家政服务的法律框架

3.1 相关国际公约 / 标准

涉及家政工的主要国际公约是 2011 年《家庭工人体面劳动公约》（C189），该公约第 1 条界定了“家庭工作”和“家庭工人”的定义。“家庭工作”一词系指在一个家庭或为一个家庭或为几个家庭从事的工作；“家庭工人”一词系指在一种雇佣关系范围内从事家庭工作的任何人；仅偶尔或零星地，而并非作为谋生基础上从事家庭工作的人员不算家庭工人。

第 2 条规定：本公约适用于所有家庭工人。第 3 条重申人权的普适性原则，强调 4 项核心劳工标准（工人的基本权利），尤其是结社权。规定：各成员国须采取措施，确保有效地保护所有家庭工人的基本人权。各成员国须针对家庭工人采取措施，以便真诚地并根据《国际劳工组织章程》尊重、促进并实现工作中的基本原则和权利，即：结社自由和有效承认集体谈判的权利；消除一切形式的强迫和强制性劳动；有效地废除童工劳动和消除就业和职业歧视。为确保家庭用工及其雇主享有结社自由和有效承认集体谈判权，各成员国须采取措施，保护家庭用工及其雇主在建立及加入他们自己选择的联合会、组织或联盟方面的权利。

第 4 条是对未成年工的保护，重申禁用童工，要求成员国根据之前的劳动公约设定最低劳动年龄：“不得低于国家法律法规为一般工人规定的最低年龄”。第 5 条规定：各成员国须采取措施，以确保家庭工人享有免遭所有形式的虐待、骚扰和暴力的有效保护。第 6 条规定：各成员国须采取措施，确保家庭工人如同其它一般工人一样，享有公平的就业待遇和体面的工作条件，如果在雇主家居住，则享有尊重其隐私的体面的生活条件。

第 7 条要求各成员国须采取措施以确保家庭工人能通过“书面合同获得有关其就业待遇和条件的信息”。第 9 条至第 13 条，分别规定工作时间和休息休假、工资底线、工资形式及支付时间以及职业安全及健康。

第 14 条要求各成员国在代表家庭工人的组织及其雇主的组织进行磋商的基础上逐步实施“确保家庭工人在包括生育保护在内的社会保障保护方面享有不低于那些适用于一般工人的条件”。

第 15 条是对私人中介机构的规制。要求各成员国“采取措施，确保由私人就业介绍机构收取的费用并非从工人工资中扣除”。

第 16 条规定争议处理程序，“按照不低于其他工人可普遍利用的条件，方便地利用法院、法庭或其他争端解决程序。”第 17 条是关于申诉与劳动监察的要求，提及“在实行时须尊重家庭住所的隐私”。

中国尚未签署 C189，但中国政府已签署经全国人大常委会批准的联合国《经济、社会和文化权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《（就业与职业）歧视公约》（第 111 号公约），均有保障人权、禁止就业歧视和性别歧视条款，适用于家政工。

中国政府尚未签署的《2000 年保护生育公约》（C183）规定：女工的处境和需要提供妊娠保护，这是政府和社会的共同责任。在同有代表性的雇主组织和工人组织磋商之后，各成员国须采取适宜措施，以保证孕妇或哺乳妇女不得从事主管当局确定的会损害母亲或儿童健康的工作，或是经评估确定对母亲的健康或儿童的健康有重大危险的工作。妇女须有权享受时间不少于 14 周的产假（须包括六周时间的产后强制性休假）。各成员国须保证，本公约对其适用的大多数妇女都能够达到享受现金津贴的资格条件。休假的津贴，须通过强制性社会保险或公共基金提供，或是以国家法律和惯例确定的方式提供。现金津贴的水平，须保证妇女能以适当的健康条件和适宜的生活标准供养自己及其孩子。此种津贴的数额不得低于该妇女原先收入或是为计算津贴而加以考虑的收入的四分之三。须根据国家法律和条例或是以符合国家惯例的任何其它方式，为妇女及其孩子提供医疗津贴。医疗津贴须包含产前、分娩和产后医疗护理，以及必要时的住院治疗。

C183 号还规定：雇主在妇女妊娠期间或是在休产假、哺乳期间终止其就业是非法的，除非终止的理由同妊娠或分娩及其结果或哺乳无关。证明解雇的理由同妊娠或分娩及其结果或哺乳无关的责任，由雇主承担。要保证妇女在其产假结束后返回同一岗位或工资相同的岗位的权利。须使妇女拥有可每日一次或多次休息或是减少每天工时为其婴儿哺乳的权利并付给报酬。

中国未签署 C183，导致家政工等灵活就业女性并无生育保护。

3.2 与家政工相关的国家立法

3.2.1 与家政工相关的专门法

2012 年 12 月 18 日，商务部公布《家庭服务业管理暂行办法》（商务部令 [2012] 第 11 号），这是目前唯一的一部与家政工相关的专门法，属于最低一级的法律——部颁规章。

第 12 条禁止家庭服务机构有不按服务合同约定提供服务，扣押、拖欠家庭服务员工资或收取高额管理费，扣押家庭服务员身份、学历、资格证明等证件原件以及其他损害家庭服务员合法权益的行为。

第 14 条规定：家庭服务合同应至少包括以下内容：

1. 家庭服务机构的名称、地址、负责人、联系方式和家庭服务员的姓名、身份证号码、健康状况、技能培训情况、联系方式等信息；消费者的姓名、身份证号码、住所、联系方式等信息；
2. 服务地点、内容、方式和期限等；
3. 服务费用及其支付形式；
4. 各方权利与义务、违约责任与争议解决方式等。

第 15 条规定：家庭服务机构应当明确告知涉及家庭服务员利益的服务合同内容，应允许家庭服务员查阅、复印家庭服务合同，保护其合法权益。第 36 条规定：家庭服务机构未按要求订立家庭服务合同的，拒绝家庭服务员获取家庭服务合同的，由商务主管部门或有关部门责令改正；拒不改正的，可处 3 万元以下罚款。

本次问卷统计结果显示，家政工没有签合同的占 22.44%，但课题组未发现被罚款的家庭服务机构。可见其实施存在问题。

《家庭服务业管理暂行办法》第三章规定了家庭服务员行为规范，除了要求应聘时向家庭服务机构如实提供本人身份、学历、健康状况、技能等证明材料，并向家庭服务机构提供真实有效的住址和联系方式，并具备必需的职业素质以外，还规定消费者有下列情形之一的，家庭服务员可以拒绝提供服务：（1）不能提供合同约定的工作条件的；（2）对家庭服务员有虐待或严重损害人格尊严行为的；（3）要求家庭服务员从事可能对其人身造成损害行为的；（4）要求家庭服务员从事违法犯罪行为的。

但是同时规定“家庭服务员在提供家庭服务过程中与消费者发生纠纷，应当及时向家庭服务机构反映，不得擅自离岗。”这不同于《劳动合同法》第 38 条，⁶“用人单位以暴力、威胁或者非法限制人身自由的手段强迫劳动者劳动的，或者用人单位违章指挥、强令冒险作业危及劳动者人身安全的，劳动者可以立即解除劳动合同，不需事先告知用人单位”。将家政工的雇主定位于“消费者”进行特殊保护，其立足点有偏差。

⁶ 用人单位以暴力、威胁或者非法限制人身自由的手段强迫劳动者劳动的，或者用人单位违章指挥、强令冒险作业危及劳动者人身安全的，劳动者可以立即解除劳动合同，不需事先告知用人单位。

在第四章消费者行为规范中，要求消费者或其家庭成员患有传染病、精神病或其他重要疾病的，应当告知家庭服务机构和家庭服务员，并如实登记。消费者应当保障家庭服务员合法权益，尊重家庭服务员的人格和劳动，按约定提供食宿等条件，保证家庭服务员每天基本睡眠时间和每月必要休息时间，不得对家庭服务员有谩骂、殴打等侵权行为，不得拖欠、克扣家庭服务员工资，不得扣押家庭服务员身份、学历、资格证明等证件原件。未经家庭服务员同意，消费者不得随意增加合同以外的服务项目，如需增加须事先与家庭服务机构、家庭服务员协商，并适当增加服务报酬。

第 18 条规定了家政服务纠纷解决途径。第 33 条规定：家庭服务机构对消费者和家庭服务员之间的投诉不予妥善处理的，由商务主管部门责令改正；拒不改正的，可处 2 万元以下罚款。但并非所有家政服务机构都有电子监控装置，此条款的实施依赖当事人的申诉，而家政工不知道主管部门是商务部，因而不去商务部门申诉。纯中介机构不负责处理家政工与雇主之间的纠纷，课题组亦未发现被罚款的家庭服务机构。

3.2.2 与家政工相关的一般法

只有员工制家政服务公司录用的家政工，才适用以下法律：

- 《劳动法》（1994）
- 《劳动合同法》（2007 出台 2012 修正）
- 《就业促进法》（2007）
- 《劳动争议调解仲裁法》（2007）
- 《劳动保障监察条例》（2004）
- 《女职工劳动保护特别规定》（2012）
- 《社会保险法》（2010）
- 《工伤保险条例》（2010）
- 《就业服务与就业管理规定》（劳动和社会保障部令 [2007] 第 28 号）
- 《城乡养老保险制度衔接暂行办法》（人社部发〔2014〕17 号）

员工制家政服务公司录用的家政工享有与其他行业劳动者相同的劳动保障权利，包括在平等就业、工资、工时、带薪休假、劳动安全卫生、参加工会、劳动争议处理等方面的权利。

《就业促进法》第三章是公平就业，第 31 条规定：“农村劳动者进城就业享有与城镇劳动者平等的劳动权利，不得对农村劳动者进城就业设置歧视性限制。”

2008 年的《劳动合同法》扩大了 1994 年《劳动法》的调整范围，把“民办非企业单位等组织”纳入“用人单位”范畴。对此，西南政法大学教授胡大武认为家庭也可作为“等”字涵盖的组织。这就意味着所有为家庭服务的家政工都适用《劳动合同法》。课题组赞成此观点，但很难被主管部门认可。决策者的主流意见坚持劳动关系与产业关系相联而排除家庭雇佣。

根据《社会保险法》的规定，全日制劳动者依法享有养老、医疗、失业、工伤和生育保险待遇，而不分城乡户籍。目前，员工制家政服务公司录用的家政工通常参加城镇职工养老保险和城乡居民养老保险，包括两种医疗社会保险。《城乡养老保险制度衔接暂行办法》第三条规定：参加城镇职工养老保险和城乡居民养老保险人员，达到城镇职工养老保险法定退休年龄后，城镇职工养老保险缴费年限满 15 年（含延长缴费至 15 年）的，可以申请从城乡居民养老保险转入城镇职工养老保险，按照城镇职工养老保险办法计发相应待遇；城镇职工养老保险缴费年限不足 15 年的，可以申请从城镇职工养老保险转入城乡居民养老保险，待达到城乡居民养老保险规定的领取条件时，按照城乡居民养老保险办法计发相应待遇。第八条规定：参保人员不得同时领取城镇职工养老保险和城乡居民养老保险待遇。

非员工制家政服务公司录用的家政工不适用劳动法，而适用以下法律：

- 《妇女权益保障法》（1992 年出台，2005 年修正）
- 《民法通则》（1986）
- 《侵权责任法》（2009）
- 《合同法》（1999）
- 《治安管理处罚法》（2005）
- 《刑法》（1997）

《妇女权益保障法》禁止对女性的性别歧视，包括性骚扰。家政工被拖欠工资的，可以根据《合同法》直接去法院索赔。家政工被打骂等人身权受侵害的，可以选择报警或者直接去法院索赔。选择报警的，警察出警后，可以依据《治安管理处罚法》对侵权人处五日以上十日以下拘留，并处二百元以上五百元以下罚款；情节较轻的，处五日以下拘留或者五百元以下罚款；情节较重的，处十日以上十五日以下拘留，并处五百元以上一千元以下罚款。其中构成犯罪的，法院适用《刑法》（1997）判处刑罚。例如，20 岁的小英（化名）被女雇主多次殴打至毁容，广东省珠海市法院认定该雇主构成故意伤害罪，判处有期徒刑 12 年。⁷

⁷ 谢丽华、韩春主编：《光荣的荆棘路——打工女性就业维权纪实》，北京：金城出版社，2013 年 1 月版，第 127-128 页。

员工制家政服务公司录用的家政工也适用《妇女权益保障法》和《治安管理处罚法》。但其发生争议可以向劳动监察部门投诉，或者通过劳动争议仲裁解决纠纷。而通过中介机构或者亲友介绍从事家政服务的家政工不适用劳动法和社会保障法，其适用民法，但无权向劳动监察部门投诉。但她们可不经劳动争议仲裁而直接向法院起诉。因为只有受劳动法保护的员工制家政工才适用仲裁前置于诉讼的制度。

3.3 与国际劳工标准的一致性和差距分析

3.3.1 与国际劳工标准的一致性

目前可知获得员工制家政服务公司录用的家政工不足 10%，⁸ 本次问卷统计结果显示，参与答卷的北京家政工没有签合同的占 22.44%，这意味着没有办理任何手续。

C189 关于“家庭工作”和“家庭工人”的定义，与学者⁹意见一致，只是名称不同。中国官方称为“家政服务员”，学者多称为“家政工”。目前仅员工制家政服务公司录用的家政工与其他行业劳动者享有相同的劳动保障权利，包括但不限于以下 11 项：

1. 享受自主选择就业和平等就业权，不得被强迫劳动。
2. 禁用童工、未成年工受到特殊保护，包括用人单位确保其接受义务教育的权利、不能做有毒有害工种且负重有限制不能影响其身体发育等。
3. 用人单位在全日制工工作 1 个月后应当签订书面劳动合同，并具备法定条款。
4. 工资只能用法定货币，不能用实物和代金券等形式，不能低于当地最低工资标准且支付周期不能超过 1 个月。
5. 标准工时每日 8 小时，每周 40 小时，加班每月不超过 36 小时。
6. 自工作第 2 年开始享受带薪休假 5—15 天，对职工应休未休的年休假天数，单位应当按照该职工日工资收入的 300% 支付年休假工资报酬。
7. 用人单位应当保护劳动者不受工伤、不患职业病、不受职场性骚扰。
8. 女职工在孕期、产期、哺乳期受特殊保护。
9. 劳动者有权参加工会，有集体谈判权。

⁸ 因为没有经费作全国性的统计，这个数据是根据北京市人力资源和社会保障局农民工处的访谈记录估算的。北京市的政策最好，员工制家政工的比例仍不足 10%，由此推算全国的员工制家政工的比例不会超过 10%，所以，国内 90% 的家政工没有劳动者的法律地位。

⁹ 王竹青、吴道霞：《论家政工的劳动权利》，载《妇女研究论丛》，2009 年第 6 期。

-
10. 发生劳动争议，可以与单位协商、请各种调解机构调解，也可以直接申请仲裁，不服仲裁裁决的，再向法院起诉。
 11. 参加 5 种社会保险，享受养老、医疗、失业、工伤和生育保险待遇。例如，《社会保险法》规定：生育保险待遇包括生育医疗费用和生育津贴。即由生育保险基金报销产前检查费、生育医药费、产假津贴。

C183 规定的对怀孕妇女的不得从事会损害母亲或儿童健康的工作（第三条）；工作间歇带薪哺乳（第十条）；不得因怀孕或生产及哺乳解雇（第八条）；产假及津贴标准与中国《女职工劳动保护特别规定》的相关规定一致。《劳动合同法》与《社会保险法》中也有相应的规定。

上述劳动标准与 C189 基本一致，以下中国法律规定高于国际劳工标准，但这些法律规定只适用于少数员工制家政服务公司录用的家政工：

3.3.1.1 工时和休息时间

C189 规定“每 7 天时段内的周休时间须至少连续 24 小时”（第 10 条第 2 款），这与《劳动法》第 38 条“用人单位应当保证劳动者每周至少休息一日”一致。根据《劳动法》和《国务院关于职工工作时间的规定》，标准工时每日 8 小时，每周 40 小时，加班每月不超过 36 小时。

3.3.1.2 产假天数

根据《女职工劳动保护特别规定》规定的产假天数：顺产 98 天，难产加 10 天，多胞胎生育的每多 1 胎加 15 天。此外，《北京市人口与计划生育条例》（2016）第 18 条规定：机关、企业事业单位、社会团体和其他组织的女职工，按规定生育的，除享受国家规定的产假外，享受生育奖励假 30 天，其配偶享受陪产假 15 天。女职工及其配偶休假期间，机关、企业事业单位、社会团体和其他组织不得降低其工资、予以辞退、与其解除劳动或者聘用合同。女职工经所在机关、企业事业单位、社会团体和其他组织同意，可以再增加假期 1 至 3 个月。远高于《2000 年保护生育公约》（第 183 号）规定的产假 14 周。但此规定仅适用于北京工人，并不适用于中国其他地区工人，且非员工制家政工并无产假。

3.3.1.3 生育津贴

按照《社会保险法》之规定，生育津贴即产假工资，按照职工所在用人单位上年度职工月平均工资计发，年轻女职工的生育津贴通常高于产前工资。远高于 C183 中的“不得低于该妇女原先收入或是为计算津贴而加以考虑的收入的二分之一”（第 6 条第 3 款）。只是非员工制家政工既无产假，又无生育津贴。

3.3.1.4 强制签订书面劳动合同

根据《劳动合同法》第 82 条之规定，用人单位自用工之日起超过一个月不满一年未与劳动者订立书面劳动合同的，应当向劳动者每月支付二倍的工资。

3.3.1.5 严惩无故拖欠或者克扣工资行为

对于用人单位无故拖欠或者克扣工资（含加班费）的，根据《劳动合同法》第 85 条之规定，由劳动行政部门责令限期支付，逾期不支付的，责令用人单位按应付金额百分之五十以上百分之一百以下的标准向劳动者加付赔偿金。

3.3.1.6 对孕期、产期、哺乳期妇女的特殊保护

依据《劳动合同法》第 42 条和第 45 条之规定，在劳动者无过错¹⁰的情况下，用人单位不得辞退女职工；当女职工出示自己正在孕期或者产期或者哺乳期的证明后，即使在劳动合同期满日，劳动合同也不能终止，而应当续延至相应的情形消失时终止。即在无流产、婴儿死亡等情况下，延至女职工的哺乳期期满（婴儿满 1 周岁）。此规定远高于第 183 号公约第 8 条关于劳动保护的相关规定。但非员工制家政工怀孕即失业。

此外，《劳动合同法》第 14 条规定，在劳动者连续工作满 10 年或者已经签订 2 次固定期限劳动合同情况下，强制用人单位与劳动者签订无固定期限劳动合同。这些高于国际公约的劳动标准，在处于微利的家政服务业难以适用。

3.3.2 与国际劳工标准的差距分析

3.3.2.1 最大的差距是适用范围窄

前述劳动保障标准不适用于目前高达 90% 以上的非员工制家政工。¹¹《劳动部关于〈中华人民共和国劳动法〉若干条文的说明》（劳部发〔1994〕289 号）和《劳动部关于贯彻执行〈中华人民共和国劳动法〉若干问题的意见》（劳部发〔1995〕309 号）对于《劳动法》适用范围的解释均明确规定家庭保姆不适用劳动法。根据《最高人民法院关于审理劳动争议案件适用法律若干问题的解释（二）》（法释〔2006〕6 号）第 7 条之规定，家庭或者个人与家政服务人员之间的纠纷不属于劳动争议。只有与员工制家政服务公司签订《劳动合同》的家政工才适用劳动法。即绝大多数家政工受民法调整，与 C189 规定的标准无关。导致中国政府对家政工的保护标准与国际劳工标准的要求相距较大。

¹⁰ 此处的“过错”是指《劳动合同法》第 39 条，包括严重违纪、被追究刑事责任等。

¹¹ 此数据是根据北京市人力资源和社会保障局农民工处的访谈记录估算的。

3.3.2.2 缺乏专门的家政工劳动保障标准

如 3.2.1 所述，涉及家政服务业的中国专门立法目前仅有 1 个部颁规章，即《家庭服务业管理暂行办法》，它属于最低级别的法律，其侧重于保护“消费者”的立足点有偏差，知晓率不高，实施情况差。中国法律法规缺乏专门的家政工劳动保障标准，对于家政服务行业的发展以及家政工的保护已显露 4 个弊端：

1. 现行过高的劳动保障标准使员工制家政服务管理模式风险过高、负担过重。中介制家政服务机构无需支付家政工社会保险费用，经营成本较小。因此，员工制家政服务管理模式可持续发展前景堪忧。为了支持员工制家政服务机构的发展，北京市政府为此类家政服务机构提供家政工社会保险补贴（参见下文 5.3.3）。然而，有的公司为了得到财政补贴社保费“一家两制”。¹² 有的公司已经由员工制退回中介制。因而影响家政工职业化的进程。
2. 家庭雇主一般难以承受占缴费工资 20% 的养老保险费以及工伤保险由用人单位承担的“停工留薪期内的原工资福利”和“一次性伤残就业补助金”等工伤保险责任。只有收入很高的雇主才同意且有能力承担此重负。当然，被员工制家政服务机构录用的家政工的社会保险费用由公司支付，而不是由家庭雇主支付。目前，员工制的家政工多服务于“高端雇主”，财政补贴的受益群体为“高端雇主”，其公平性遭到北京市家协的质疑。
3. 灵活就业人员无权参加工伤和生育保险
灵活就业人员，是指无雇工的个体工商户、未在用人单位参加社会保险的非全日制从业人员以及自由职业者。其中非全日制从业人员，是指用人单位采用非全日制用工¹³方式雇用的人员。

根据《社会保险法》之规定，无雇工的个体工商户、未在用人单位参加社会保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员，可以参加职工基本养老保险和基本医疗保险，直接向社会保险费征收机构缴纳包括用人单位承担的全部费用。现实中失业保险费也能自己缴纳。而非员工制家政工即使自愿承担工伤和生育保险费也无处缴纳，一旦发生工伤事故，在雇主无过错的情况下，面临自负巨额费用的风险，无法享受“从工伤保险基金中先行支付”的优待；在生育后也无权享受生育保险待遇。

在之前的立法中，一旦工伤发生，无论哪一方有过错，雇主均承担一定的责

¹² 即一个老板注册两个营业执照，一个是员工制，另一个是中介制。

¹³ “非全日制用工，是指以小时计酬为主，劳动者在同一用人单位一般平均每日工作时间不超过四小时，每周工作时间累计不超过二十四小时的用工形式。”（《劳动合同法》第 68 条）

任。¹⁴ 然而，2009 年《侵权责任法》出台后，雇主对于家政工的职业伤害由“无过错责任”变为“过错责任”，显然该法的立足点在于保护雇主。这样，既无工伤保险又无意外伤害医疗商业保险的家政工，便面临自负职业伤害后果的风险。

4. 普通劳动保障标准未涵盖家政工的特殊需求

家政服务业独具特色，家政工的易受伤害性需要特殊的人身安全 and 人格尊严保障条款；劳动强度及环境的差异性、雇主指令的随机性、工作与休息界限的模糊性要求独特的休息时间和待命¹⁵工资标准；“知情权”、“监察权”与“隐私权”的冲突以及雇主负担能力的落差也需要更多的平衡考量。C189 要求的这些特色条款劳动法中没有，在规章《家庭服务业管理暂行办法》中没有提到“劳动监察”、“隐私权”“待命”等 C189 要求的劳动标准。

3.3.2.3 立法理念滞后

如前所述，劳动法否认“家庭或个人”提供家政服务的庞大群体享有劳动保障权利，这种立法理念体现为传统的“主体论”，坚持劳动关系建立在社会化大生产的基础上，私人雇佣中的当事人不具备劳动法律关系主体资格。正如张新民、杨茂于 2008 年所言，“我国当前的社会保险的体制架构，是按城镇正规就业模式设计的，形成了以标准劳动关系为核心，向着以其他集中性就业所形成的非标准劳动关系扩大的格局。家政服务人员由于其受雇家庭不具备劳动法规定的主体资格，以及其用工形式不符合劳动法所要求的社会化集体劳动标准，因而不能够与雇主形成上述任何一种劳动关系，从而失去了社会保障的最后屏障。”¹⁶《劳动法》出台于 22 年前，部分沿袭了计划经济体制下的劳动管理制度。即国家、单位、个人形成一种纵向序列，每一个劳动者客观上都被囿于“单位”这一狭小的空间。单位承担职工的退休金、医疗费等社会保险费用和事务管理责任。因此，决策者强调劳动合同的主体一方必须是“单位”。在社会保险待遇改为主要由社会保险经办机构负担之后，应当与国际接轨，将家庭雇佣纳入劳动法调整范围，否则与 C189 的精神相悖。

¹⁴ 第 35 条规定：“个人之间形成劳务关系，提供劳务一方因劳务造成他人损害的，由接受劳务一方承担侵权责任。提供劳务一方因劳务自己受到损害的，根据双方各自的过错承担相应的责任。”《最高人民法院关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》，第 11 条规定：“雇员在从事雇佣活动中遭受人身损害，雇主应当承担赔偿责任”。

¹⁵ “待命”也叫“等候上岗”，是指在一段时间内，家政工不得根据自己的意愿支配的时间。不仅包括在雇主家里夜间随时准备照看小孩、病人、产妇等人的等候，也包括白天的随时候岗，还包括在劳务派遣型家政服务公司两次派遣间歇期的等候。

¹⁶ 张新民、杨茂：《家政服务员劳动权益社会法保护机制的几点思考》，载冯彦君主编：《和谐社会建设与社会法保障》，北京：中国劳动社会保障出版社，2008 年 6 月出版，第 221 页。此处的“社会保障”确切地说应为“城镇职工社会保险”。

目前存在或者完全将家政工纳入劳动法保护，或者完全排除劳动法保护这种“一揽子”思维方式。我们认为，尽管家政工作也是一种工作，家政工作作为劳动者本应与其他行业的劳动者享有同等待遇，但是，家政业毕竟有独特之处，如果完全适用现行过高的劳动保障标准会加重雇主负担，导致减少用工，使技能较低的农民工进入家政业的人数减少，这样会使被保护者受害，或者出现因普遍抵触而难以实施的后果。

3.3.2.4 立足点存在偏差

将家庭雇主定位于“消费者”的理念存在偏差。既然是“消费者”，基于其弱势地位就应当获得特殊保护。家政服务公司承担《消费者权益保护法》中的诸多义务，必然对提供服务的家政工施加压力，而导致家政工雪上加霜。“家政服务消费者”之称谓曾引发北京打工妹之家、部分律师和学者的抗议。

文本框 3 抗议使用“消费者”一词

2008年3月15日，在打工妹之家召开的“3.15女农民工劳动权益座谈会”上，打工妹之家维权律师范晓红说：

我们对“家政服务消费者”质疑，因为如果是一个消费者就要适用《消费者权益保护法》，这部法律对消费者做了一些特殊的规定，特殊保护消费者享有的权利。有一个《家政服务合同》里写明家政工不能使用雇主的电话打长途电话。有一天家政工要打电话给自己的家人，就征得男雇主的同意到楼下打长途电话。结果一位岁数比较大的女雇主有间歇性精神病，就从楼上跳下去了，造成骨折。事发以后，这个男雇主非常不满意，就找公司要求赔偿。后来经过我们协调，这个家政工赔了一个月的工资700多元。在处理这个案子的时候我们非常困惑，为什么这个雇主个人的责任，却要家政公司和家政工来承担？在家政行业有一个习惯性的思维，如果出现了损害结果，雇主就推导出这个家政工和家政公司的服务是不到位的。但是很多事情不是那么简单，我们处理的时候发现，在三角关系中侧重地把雇主放在一个消费者的位置，就容易在处理纠纷时产生一些倾斜。作为一个雇主，他会把自己理解成一个固化的消费者，受《消费者权益保护法》的特殊保护。

消费法律关系由1993年《消费者权益保护法》确定，主体双方只限于经营者和自然人之间。即法律关系的主体一方是经营者，另一方是自然人。《消费者

权益保护法》的目的是保护消费关系中的自然人，因为他们通常处于弱势地位。雇主和家政服务公司之间可以形成消费法律关系，但雇主在任何情况下都不可能和家政工之间形成消费法律关系。因为绝大多数雇主并不属于弱者，起码在信息不对称、经济实力相差悬殊等情况下，绝大多数家政工是需要法律倾斜性保护的弱者。所以，一旦将家庭雇主定位于消费者，就容易对消费法律关系主体认定失误，将家政工及其所在家政公司均作为消费法律关系一方主体，而承担过重的法律责任。因此，建议取消此称谓。

2012年2月2日发布的《家政服务基本规范》（SB/T 10643-2011），称“接受家政服务的对象”为“家政服务消费者”；2012年12月18日发布的《家庭服务业管理暂行办法》规定：“本办法所称消费者，是指接受家庭服务的对象。”其第1条规定立法目的：“为了满足家庭服务消费需求，维护家庭服务消费者、家庭服务人员和家庭服务机构的合法权益，规范家庭服务经营行为，促进家庭服务业发展，制定本办法。”立足于通过规范家政服务经营行为，促进家庭服务业发展，来满足家庭雇主的家政服务需求，将“维护家庭服务消费者”的权益置于首位，提出对家政工的职业资格、服务态度等要求，捎带着在签订合同、休息休假、工资和人格尊严等方面做出一些保护性规定。无视现实中员工制家政服务企业的存在，未确认家政工“劳动者”的法律地位，而是将家政工作作为劳务的提供方，要求其满足家庭服务消费者的需求。第21条规定：“家庭服务员在提供家庭服务过程中与消费者发生纠纷，应当及时向家庭服务机构反映，不得擅自离岗。”这与《劳动法》第32条¹⁷和《劳动合同法》第38条¹⁸所赋予劳动者在特殊情况下的即时辞职权不同。这种立法理念的偏差必然导致法律调整对象之间权利义务的失衡。

3.3.2.5 缺乏对制度性歧视的认知

现行法律将绝大多数家政工排除在劳动保障范畴之外，尽管立法者并无基于

¹⁷ 第三十二条 有下列情形之一的，劳动者可以随时通知用人单位解除劳动合同：

- （一）在试用期限内的；
- （二）用人单位以暴力、威胁或者非法限制人身自由的手段强迫劳动的；
- （三）用人单位未按照劳动合同约定支付劳动报酬或者提供劳动条件的。

¹⁸ 第三十八条 用人单位有下列情形之一的，劳动者可以解除劳动合同：

- （一）未按照劳动合同约定提供劳动保护或者劳动条件的；
- （二）未及时足额支付劳动报酬的；
- （三）未依法为劳动者缴纳社会保险费的；
- （四）用人单位的规章制度违反法律、法规的规定，损害劳动者权益的；
- （五）因本法第二十六条第一款规定的情形致使劳动合同无效的；
- （六）法律、行政法规规定劳动者可以解除劳动合同的其他情形。

用人单位以暴力、威胁或者非法限制人身自由的手段强迫劳动者劳动的，或者用人单位违章指挥、强令冒险作业危及劳动者人身安全的，劳动者可以立即解除劳动合同，不需事先告知用人单位。

性别的就业歧视故意，但是由于女性占 96% 以上，因而这种排斥家政工的法律在客观上使女性群体与异性相比处于不利地位。符合 1979 年《消除对妇女一切形式歧视公约》第 1 条中的性别歧视定义。¹⁹ 根据发达国家的性别平等法，这同样构成对女性“事实上”的就业性别歧视。例如，挪威“《男女平等法》”最重要的条款是一般条款，它禁止基于性别的任何形式的男女歧视性待遇。……除了明显的歧视性待遇以外，一般条款还禁止基于性别理由的间接歧视，即所谓的‘事实上’的歧视。例如在挪威正式工和临时工之间的区别待遇是违法的，因为 90% 的临时工是女性，将临时工和正式工区别对待事实上将妇女置于不合理的弱势地位”。²⁰ 家政工受到歧视，是家政专业的大学毕业生不愿意从事此行业的根本原因。

平等就业是国际劳工组织核心劳工标准之一。《世界人权宣言》第一条中关于基本人权理念的著名论断：“人人生而自由，在尊严和权利上一律平等”揭示了人权的普遍性原则。在国际社会中现已达成共识的是工作权和工作中的权利不仅是社会经济权利的核心，而且是基本人权的核心。早在 20 世纪初，另外两个更为全面和人道的重要观点得到普及。第一个观点强调劳动条件、社会正义与世界和平之间的相互依赖；第二个观点已把劳动的概念提升为人的价值、社会需要以及自我实现和人的个性发展的手段。它在《费城宣言》的重要和鼓舞人心的声明中得到了最高的阐述，即“劳动不是商品”，“所有人……有权在自由和尊严、经济保障和机会均等的条件下谋求其物质福利和精神发展”。²¹ 中国政府依据其签署的 1966 年《经济、社会和文化权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和 1958 年《（就业与职业）歧视公约》（第 111 号公约），有履行消除就业歧视的义务。

家政工是公认的脆弱群体，其几乎没有谈判能力，有的中介合同条款写明：“雇员服务期间因病不能从事家庭服务工作，将退回原籍，费用自理。”就劳动法而言，此条款是违法的，然而在家政服务业此条款却并不违法。因为现行法律并未规定中介机构、家庭雇主有承担家政工医药费的义务，也没有家政工有权领取病假工资的规定。这与劳动者有权领取病假工资、按法定标准报销医药费的规定完全不同。

¹⁹ 第一条 为本公约的目的，“对妇女的歧视”一词指基于性别而作的任何区别，排斥或限制，其影响或其目的均足以妨碍或否认妇女不论已婚未婚在男女平等的基础上认识、享有或行使在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他方面的人权和基本自由。

²⁰ 李薇薇、Lisa Stearns 著：《禁止就业歧视：国际标准和国内实践》，北京：法律出版社 2006 年 4 月出版，第 658 页。

²¹ 葛明珍著：《〈经济、社会和文化权利国际公约〉及其实施》，北京：中国社会科学出版社，2003 年 9 月出版，第 25-26 页。

尤其是在发生工伤之后，雇主根据 2009 年《侵权责任法》承担“过错责任”。只要家政工不能证明雇主有过错，那么，雇主则无需赔偿家政工。这种情况下，既无工伤保险又无意外伤害医疗商业保险的家政工就面临自负职业伤害后果的风险。这与中国《劳动法》是相悖的（详情请参加 3.2）。

对此，打工妹之家原来从事家政工的工作人员高某质疑：“如果在工厂得了脑血栓，企业不会追问这病是自己吃出来的还是工作累的，都要承担医疗费用，工伤更是这样。就是民工到建筑工地打工，不会因为民工操作有失误，工人受伤了就要自己承担责任。同样是打工，怎么到私人家里就不一样了？”

这种漠视家政工劳动保障权的做法不仅加重了家政工群体的脆弱性和边缘化，而且导致家政市场“供不应求”和“供不适求”的矛盾日益加剧。这种对女性的间接的制度性歧视，对家政工身份的直接歧视，因其强制性和普适性比观念性歧视的后果严重得多，直接排除了近 2000 万家政工的劳动保障权利。

第4章 国内移民和家政服务的主管机构与社会组织

4.1 主管国内移民和家政服务的国家和地方政府机构

建国以来，商务部作为国家家政服务行业主管机构，主要负责统计行业数据、监测家政服务企业营运状态、服务质量及消费者满意度、服务形式创新等现状与发展趋势、监管家政服务市场秩序以及制定促进家政服务行业发展的规章和政策并监管其实施。各级地方政府的商务委员会是本辖区的家政服务行业主管机构。商务部是国内服务行业的国家主管部门，管辖范围涵盖所有通过家政服务机构聘用或者介绍的家政工。在商务部的管辖之下，家政工获益最大的是财政支持职业培训政策。接受理论知识和专业技能实操培训共150学时，经考核合格并从事家政服务不少于1年的，每个学员补助培训机构1200元至1500元。2009年，财政扶持20万城镇下岗人员、农民工在指定的城镇机构接受培训后从事家政服务。其次是商务部扶持各地创建家政服务网络平台，供需对接，信息化管理解决了部分信息不对称的问题。²²

商务部于2012年年底发布了家政业专门规章《家庭服务业管理暂行办法》，其中第4条规定：商务部承担全国家庭服务业行业管理职责，负责监督管理家庭服务机构的服务质量，指导协调合同文本规范和服务矛盾纠纷处理工作。县级以上商务主管部门负责本行政区域内家庭服务业的监督管理。

如上所述，《家庭服务业管理暂行办法》这部规章立足于家政服务消费者（即雇主）获得满意的服务，对家政工的资质、诚信、服务态度和技能等方面提出了较多要求，而在权利保障方面尚存缺失。

此外，商务部着力于标准化管理，于2012年2月2日发布《家政服务基本规范（SB/T 10643-2011）》。此项行业标准规定了家政服务经营者的术语和定义、基本要求、家政服务流程、服务内容及服务监督与改进的内容和要求。陆续出台10个国家标准和70多项地方标准。此外，商务部根据《家庭服务业管理暂行办法》第30条关于“县级以上商务主管部门指导制定家庭服务合同范本”之规定，制定了《家庭服务合同范本》。

2008年金融危机的爆发导致就业机会更加稀缺，促使政府关注家政市场“就业蓄水池”功能。2010年第49期《经济研究参考》登载经济学家汤敏的预测，

²² 下岗人员与单位并未解除劳动合同，名单从单位可以找到。本次调研未涉及20万城镇下岗人员。如果农民工失去了工作，参加社会保险的，可以领失业保险金。但未见直接向当地政府汇报的规定与做法。

全国有 1.9 亿个城镇家庭，即便按 15% 的家政服务需求量计算，就有 2850 万个工作机会，除去目前已有的 1500 万家政服务从业人员，还有 1400 万个就业机会可供开发。他写信给国务院办公厅，建议国家采取措施促进家政服务业的发展。2009 年 2 月，国务院采纳了汤敏的建议，开始酝酿行业指导意见。国务院秘书长马凯在批示中指出：“家政有很大需求和市场潜力，特别是有老人和病人的家庭，找不到合适家政人员，办好了可以一举数得，涉及就业管理、扩大农民工就业、关注民生、扩大内需等方面。”温家宝总理、李克强、张德江两位副总理均对此专门做了批示，同意有关部门牵头调研，抓紧研究制定《规范和发展家政服务业的指导意见》。

为了推动家政服务业发展，进一步扩大就业，经国务院批准，按照中央机构编制委员会办公室《关于建立推动家庭服务业发展促进就业部门协调机制的通知》，2009 年 5 月建立了“发展家庭服务业促进就业部际联席会议”，由人力资源和社会保障部、国家发展改革委、民政部、财政部、商务部、全国总工会、全国妇联和团中央 8 个部委组成。联席会议主要责任为：

- 协调处理发展家庭服务业促进就业的重大问题；
- 推动建立和完善相关法律法规；
- 推动制定发展家庭服务业促进就业的指导意见、中长期发展规划和重大产业政策，推动建立服务规范；
- 制定行业标准；
- 加强行业管理与监督等。

人力资源和社会保障部牵头组织先起草行业指导意见。

根据国务院批复精神，人力资源社会保障部会同发展改革委、民政部、财政部、商务部、全国总工会、共青团中央、全国妇联建立了发展家庭服务业促进就业部际联席会议机制，2009 年 6 月 8 日召开联席会议第一次全体会议。

2010 年 9 月 26 日，国务院发布的《国务院办公厅关于发展家庭服务业的指导意见》（国办发〔2010〕43 号）中提到了从四个方面维护从业人员的合法权益，包括劳动关系、劳动报酬、社会保险和维权途径。这是发展家庭服务业促进就业部际联席会议机制的初步成果，为专门法律的出台奠定了基础。该文件下发后，地方政府利用厅局际联席会机制，陆续出台实施办法或者意见。

2014 年 12 月 24 日，人力资源社会保障部、国家发展改革委、民政部、财政部、商务部、全国总工会、共青团中央、全国妇联共八个部门联合公布了《关于开展家庭服务业规范化职业化建设的通知》（人社部发〔2014〕98 号），昭示人社部是发展家庭服务业促进就业部际联席会议的牵头部门，而商务部只是成员之一。

实际上，此部际联席会为国家级主管机构，地方的厅局际联席会为地方级主管机构。多头主管尚未形成合力。

4.2 民间团体和群众组织

4.2.1 妇联等妇女组织

各级妇联的发展部开展调研、进行立法倡导，培育妇联系统的家政服务品牌企业，举办职业技能大赛。各级妇联共创办家政服务机构 2449 个，培训基地 1519 个，年培训妇女 56 万人次，年安置 60 万妇女就业，年服务家庭 187 万户，涌现出山东大姐、陇原妹、龙妹、好苏嫂、皖嫂、红杜鹃等一大批群众满意、市场信赖、管理规范巾帼家政服务品牌，为服务民生需求、促进家政服务业发展作出了积极贡献。²³

其他妇女组织在调研、维权和立法倡导方面业绩突出的是原北京大学法学院妇女法律研究与服务中心，现改为北京市千千律师事务所（寓意：为千千万万妇女服务）。2007 年，由联合国社会性别主题工作组和妇女发展基金（现为联合国妇女署的一部分）资助，该中心项目组发布《家政工劳动权益保护立法必要性研究》成果，其中包括笔者参与起草的《家政工劳动权益保护条例》（学术建议稿）。

4.2.2 家政工工会

全国总工会下属各级工会关注家政工的培训和调研工作，主要负责落实“家政服务工程”。²⁴

而专门的家政工自己的工会，却只有在陕西省西安市的 1 家。2004 年 9 月 23 日，西安市家政工工会成立。当时有 162 名会员，截至 2015 年底，注册会员已达 1980 人。在西安市总工会及社会各界的支持下，靠会费和自筹资金来维持正常运转。2016 年 1 月，现任主席王葳通过电话介绍，西安家政工工会主要从事以下活动：

1. 每周接待来访会员，了解和解决会员不同时期的生存情况及群体面临的困难。

²³ 乔虹：《打造巾帼家政品牌加快推进家政服务健康发展》，载《中国妇女报》，2014 年 3 月 28 日。

²⁴ 为贯彻落实《国务院关于做好当前形势下就业工作的通知》（国发[2009]4 号）和《国务院办公厅关于搞活流通扩大消费的意见》（国办发[2008]134 号）精神，进一步促进家政服务就业，扩大家政服务消费，商务部、财政部、全国总工会决定从 2009 年开始实施“家政服务工程”。

-
2. 组织会内骨干培训、新会员培训，学习了工会法及家政工职业道德，培养会员从业责任感，增强骨干对群体的服务意识，充分发挥骨干在群体中的作用。
 3. 参与各地家政立法座谈会，积极倡导家政立法。
 4. 组织家政工法律培训，提高会员维权意识。
 5. 多次组织春游、厨艺比赛、文艺演出、义务劳动、家政工技术比武等，丰富大家的业余生活。
 6. 组织家政工工伤保障座谈会。
 7. 组织雇主、家政工、中介三方座谈会、加强三方沟通，促进家政行业发展。
 8. 以协商方式多次为家政工追讨被拖欠的工资。
 9. 对会员进行问卷调查，了解家政工从业基本情况及从业疾病情况。
 10. 积极争取政府及社会资源，帮助困难家政工。

家政工不仅通过工会获得了帮助与发展机会，还在组织里结识了新的同行朋友，大家相互倾诉，分享家政工作的酸甜苦辣，共同感受生活的不幸和快乐。

西安家政工工会是中国唯一一家家政工工会。家政工成员选出工会委员会，并根据公众意识及奉献精神选举工会主席及副主席。工会领导的工作是长期且无薪资的。这种真正代表家政工的工会，是家政工迫切需要的组织。

4.2.3 打工妹之家

1996年4月7日打工妹之家成立，考虑到当时没有一个组织为外来打工妹提供服务，创办人谢丽华决定成立这样一个组织。谢丽华在中国妇女报社任《农家女》杂志主编，也是全国妇联的干部。她发现农村妇女从老家走向城市找工作，遇到问题都来找杂志社，需要成立一个组织为她们服务。从此之后，打工妹之家通过社会参与，以多种方式通过各种渠道为包括家政工在内的众多外来打工妹提供服务，帮助她们维护自己的合法权益，并更好地融入城市生活。

文本框 4 访谈原打工妹之家负责人

课题组于 2016 年 1 月 9 日，在北京天颐养老院访谈了打工妹之家原负责人韩会敏（现任北京天颐养老院院长），以下是她对打工妹之家维权历程的回顾：

打工妹之家成立后，我们发现外来妹从事家政工的为主，就去各个家政公司，谢老师亲自写了一封“写给家政工的信”，告诉她们在北京有一个组织专门为你们服务。你们每周末可以过来看书学习，遇到法律问题这个组织可以为你们提供帮助。告诉她们我们就是你的娘家人。这样就有将近一百多人参加了打工妹之家的成立大会。第一批会员以家政工为主，成立后第一件事就是教她们说普通话、用电脑，还教她们如何适应城市生活。后开我们收到了不少投诉，比如家政工被狗咬伤了，雇主不肯赔偿等。2002 年，我们成立了一个维权小组。有十几位志愿律师和学者都加入进来。我们定期给家政工发小卡片，告诉她们你可以通过打电话来求助，她们打电话来求助，我们就请律师来为她们代理了一些案件。

我们同时做法律和政策倡导工作，通过问卷调查，了解家政工的社会地位不高，没有尊严，她们的雇主挑剔不把她当人看，没有社会保障。她们心里也觉得这份工作没有得到认可，她们甚至不敢跟家人说她们从事过家政工或者是正在从事家政工，哪怕正在供自己女儿上大学的也不敢告诉女儿。了解这个信息后，我们就出了一本白皮书《家政工的权益状况调研》，是和社科院一起做的。开过几次研讨会，2005 年，由联合国教科文组织资助的北京打工妹之家项目组提出了《北京家政工权利保障政策建议》，刘明辉老师执笔完成《北京家政工权利保障政策建议项目报告》附《北京家政工权利保障条例》（专家建议稿）。

后来我们请刘老师起草家政服务合同范本，其中有不少于 8 小时的休息时间，有独立的休息场所等条款。

然后做家政工的培训，我们给她们编了一个培训手册，包括你如何适应城市生活，如何存钱，如何熟悉交通工具，熟悉雇主家，还包括专业知识和技能。我们把这本手册通过各个家政公司发给她们。

在精神层面，家政工进入比较私密的空间又不能把雇主当成自己的家人，她心里会有一些负面情绪，我们就了解他们与老公等家人的关系，发现家

政工群体有很多都是单亲的母亲，她们能够走出来工作很多都是离婚或者是老公去世了或者是娘家回不去了。所以我们就成立了一个“单亲母亲互助小组”，定期开展小组活动。她们觉得有这样一个组织释放她们的情绪很好，于是这个组织就固定了起来。后来她们之间形成了一个互助的网络可以独立运作。

家政工希望有一个展示自己的平台，所以我们成立了合唱团。不仅唱歌，还通过角色扮演，演绎她们的故事缓解压力，于是成立了地丁花剧社。向大家传递家政服务是一个有尊严的工作，你们应该尊重我们。中央戏曲学院的老师指导她们表演，后来自己创作剧目，在朝阳剧院公演。2016 年年初，还上了央视的“焦点访谈”栏目。

打工妹之家曾负责征集关于 C189 草案的意见。组织学者、律师和家政工及其工会代表与政府和雇主多次对话，促使各方在支持采用公约和建议书的文本方面逐渐达成共识，并提出具体修改意见提交国际劳工组织北京局。

第5章 招聘流程

5.1 吸引农村劳动力迁移到城市的因素

5.1.1 城市居民存在对家政服务的巨大需求

课题组从商务部获悉，2014年，中国人均GDP已上升至7575美元，这在世界银行划定的标准中处于中等偏上位置。²⁵随着居民生活水平迅速提高，对高品质的生活需求有所增加，越来越多的家庭选择雇佣家政服务员来料理家务，全国有25%左右的家庭需要高级家政服务人员，专业从事家庭教育、家庭理财、家庭管理、家庭秘书、家庭司机、家庭美化等智家型、管家型的高端家政服务。此外，人口老龄化现象严重，尤其是独生子女父母渐入老年队伍，导致对养老护理的家政服务需求激增。

尽管对家政服务需求很高，家政服务行业普遍存在招工难的困境。家政服务行业劳动力市场供不应求的问题在农忙时节、春节尤甚，如春节前后家政服务人员缺口高达30%-50%。供不应求增加了家政工的议价能力，使家政服务企业在招聘时沦为弱势地位。报告显示：此趋势最明显的是月嫂，2007年前每月4000元左右（见2.4冯 的故事，其中的“一单”即“一个月”）。2015年，月嫂每单平均收入为8265元，最高收入为每单19800元，最低收入为每单3200元。普通家政工收入在3000-4000的人数最多，占所调查人数的49%。而2003年的工资水平300-500元的占68.9%，家政服务业工资强近年来涨幅较大。作为此研究的一部分，家政工回顾雇主曾经通过什么方式留住她，36人选择加薪。由此可见供不应求确实增加了家政工的议价能力。

5.1.2 入职门槛低，是文化低年龄大外来妹脱贫致富的首选

课题组发现北京156名家政工来自全国22个省市，来自河北省、山西省和甘肃省的居于前3位（见图1）。其中农村户口占81.4%，城镇户口仅占18.4%。

²⁵ 商务部官员访谈，2016年6月。

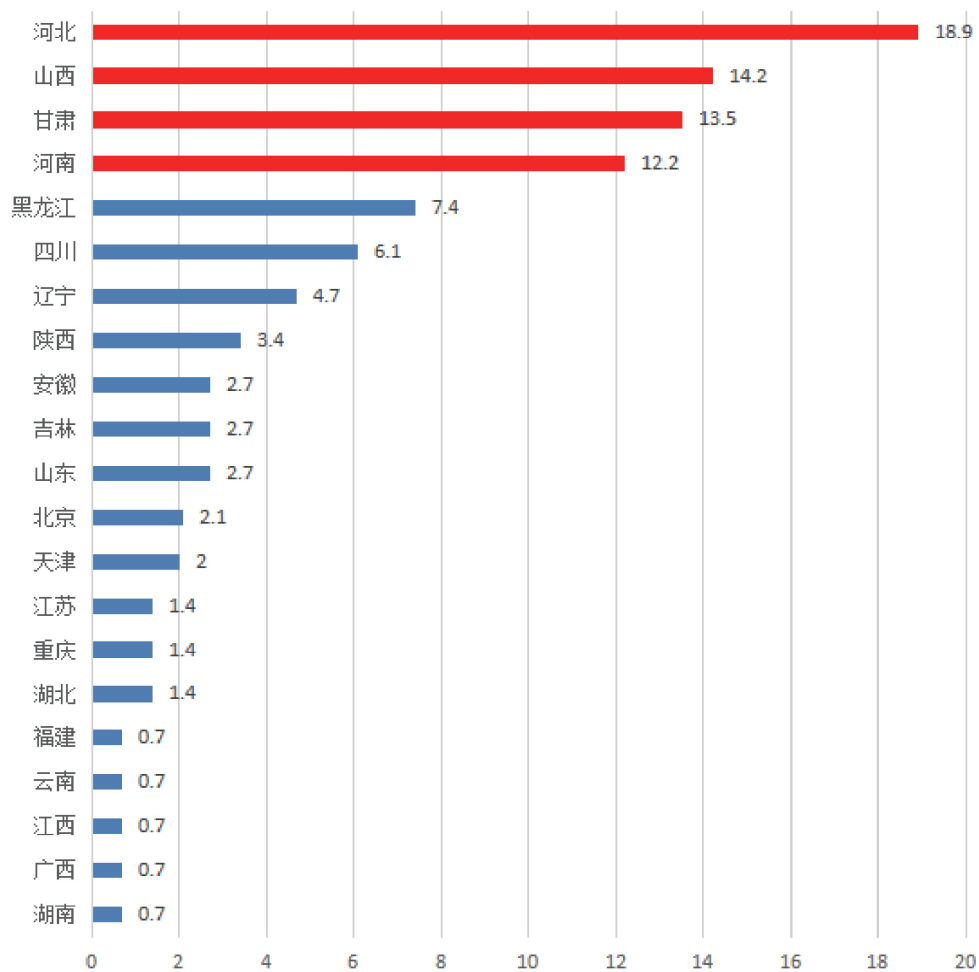


图1 家政工来自省市分布图（有效百分比）

受访的北京家政工的文化程度偏低，年龄偏大。初中文化水平的占51%，高中文化水平的占28.4%，小学及以下的占18.1%，受过高等教育的仅占2.5%（见图2）。

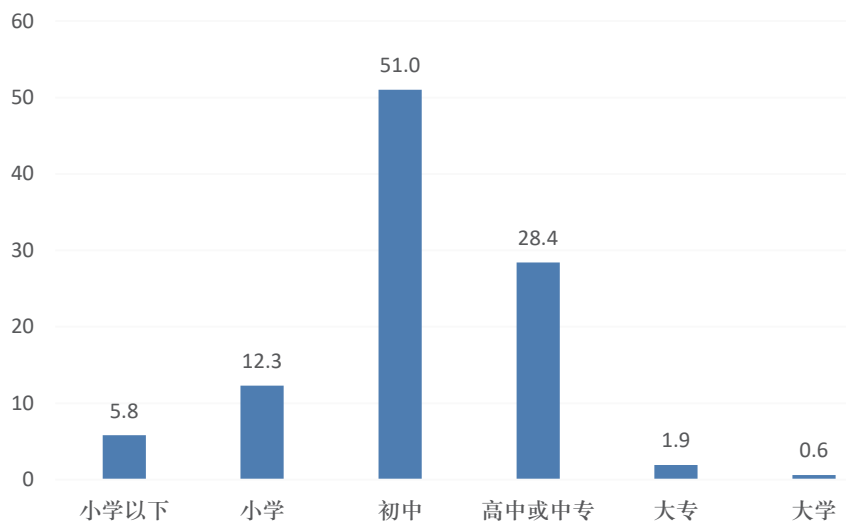


图2 家政工文化程度（有效百分比）

受访家政工年龄最大 55 岁，最小 24 岁，平均年龄在 42.2 岁，在 41-50 岁这个年龄段人数最多，30 岁以下和 50 岁以上人数较少（见表 1-1、1-2）。

表 1.1 家政工年龄

均值	最大值	最小值	众数	有效	缺失
42.2 岁	55 岁	24 岁	46 岁	153	3

表 1.2 家政工年龄段分布频次

24-30 岁	31-40 岁	41-50 岁	51-55 岁
11 个	39 个	90 个	13 个

问及为何选择做家政工，文化低年龄大的外来妹说：“别的工作我们找不到。”

5.1.3 工资呈上涨趋势

课题组从商务部获取的最新数据为：中国人口红利的消失使劳动力快速升值，2014 年家政服务员的工资较上年上涨达 20%。在一些大型城市的工资上涨更为明显，如上海月嫂的成交均价²⁶从 2014 年 1 月的 8322 元涨至 12 月的 10532 元，涨幅达 27%。只为家庭提供简单的清洁、做饭等传统服务，正在发展为以知识技能型为主的家政服务，如护理、营养、育儿、家教、管家等。随着需求不断提升，家政工的工资也如“水涨船高”。

²⁶ 雇主出的金额，包括中介费大约 30%。

5.2 进入家政工作的渠道

受访家政工主要通过以下渠道进入家政行业工作：（1）47.6% 通过家政服务公司招聘，（2）33.1% 由亲戚老乡朋友介绍（见图 3）。

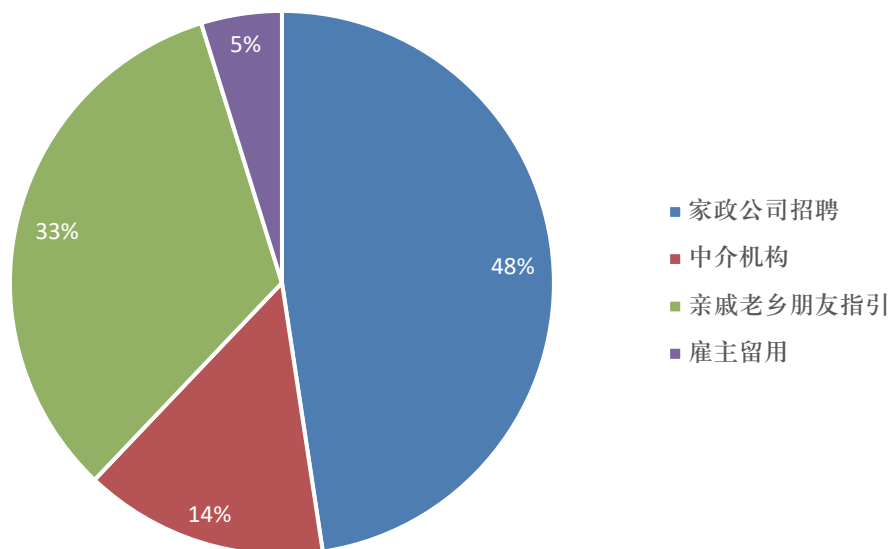


图 3 家政工进入家政工作的主要途径分布图（有效百分比）

家政服务公司分为“员工制”、“会员制”和“中介制”三种经营模式。求职人员到“员工制”家政服务公司应聘，被招聘录用为家政工之后，再被派遣到家庭雇主所需要的服务场所，包括家里、到医院陪护生病的雇主或跟随雇主到旅游地服务。家政工与公司签订劳动合同，接受家政服务公司的管理，具有“劳动者”身份，享有城镇社会养老、医疗、失业、工伤和生育保险待遇。“员工制”家政服务公司与家庭雇主签订劳务派遣合同，约定由家庭雇主出资，家政服务企业为家政工办理参加社会保险手续等。

若求职人员到“会员制”和“中介制”家政服务公司应聘，则通常只享受中介服务（即介绍家庭雇主），没有“劳动者”身份，因为这种类型的家政工不适用劳动法。

5.3 涉及的成本和时间

不论通过哪一种途径入职，家政工均需要按照雇主的要求提供证件。尤其是身份证和健康证（见图 4），要求提供无犯罪以及行政处罚证明的不多。进行普通体检办理健康证 76 元。职业资格证工种不同，价位不一，400 元至 2000 元左右。

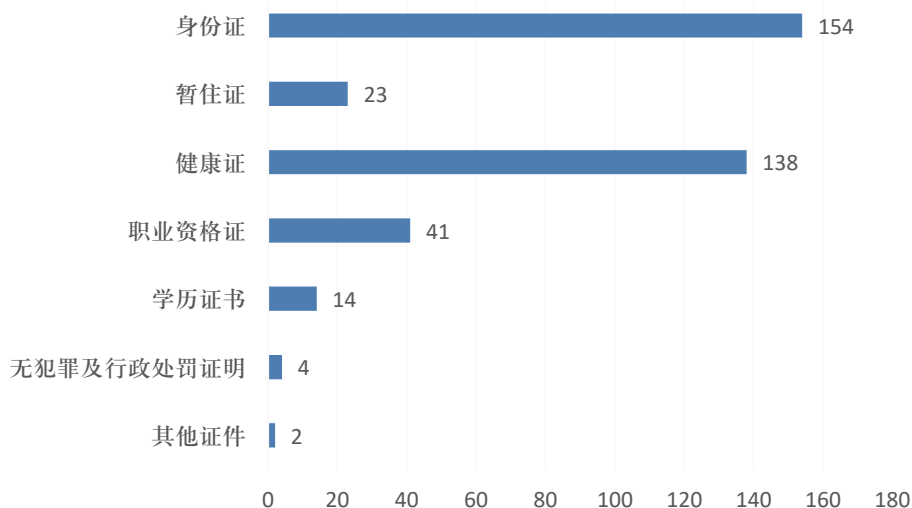


图4 入职时提供的证件（频率）

5.3.1 通过亲戚、朋友、邻居介绍

此途径成本最低，时间最短，只需自己承担交通费与办健康证的 76 块钱。通过熟人事先约定服务日期，家政工进京后一般直接入户。但家政工和雇主面临的风险最高，因为没有家政服务组织审核家政工和雇主家庭的健康与诚信等信息，没有职业培训，没有保险。通常也没有合同约束。

5.3.2 通过职业中介机构介绍

此途径存在剥削、欺诈家政工的现象，职业中介机构收费并无法定标准，有的扣一个月的工资。有的“黑中介”收费后并不提供中介服务，家政工等两周后往往无奈地离开。

文本框 5 中介公司管理费 - 月嫂李多兰的经验

月嫂公司大多收 30% 的管理费。月嫂公司认为给月嫂的钱定下之后，跟客户多收钱是自己有本事，与月嫂无关。但这不是在买东西，可以随意讨价还价。客户出的钱越多，对服务的数量和质量要求越高，月嫂越累。公司收了管理费应尽一些义务。首先要给我们上工伤保险；其次要承担后续工作的跟踪服务，协调我们与雇主的矛盾或权益纠纷。且在我们工作空档期发最低生活保障金或最低工资，这样我们可以接受不高于 20% 的管理费。——受访的北京家政工李多兰，来自江西省。她曾在北京做月嫂，改行做餐厅服务员。

近年来出国做月嫂、育儿嫂成为家政工的梦想，去美国、加拿大等国，月薪高达 15800 元人民币左右。一位北京的张先生为住在纽约的儿媳雇月嫂拟服务 2 个月，北京某中介公司不仅收取雇主中介费 1.1 万元，还扣家政工王某 1 个月工资 1.2 万，声称期满归来继续接受该公司的中介服务才予以返还。中介费高达 45.83%，高于 30% 的平均数。家政工与这家中介公司签订的《家政服务合同》一式两份，但全部收回公司。家政工手中没有合同，留下中介公司单方篡改合同内容的隐患，且家政工不记得条款，也不知道当她被扣的工资不予返还时如何维权。这种现象并不罕见。

营利性中介机构培训收取培训费 1500 元左右，一般通过合同约定干满 1 年之后才返还。并且扣一个月工资作为“违约金”或者“信用保证金”，未干满 1 年跳槽的，没收“违约金”或者“信用保证金”。中介机构以此方式防止家政工队伍流失。本次调查的 32 家公司采用的方法（见图 5）。

其他行业工人应聘，劳动法禁止用人单位收取任何费用。

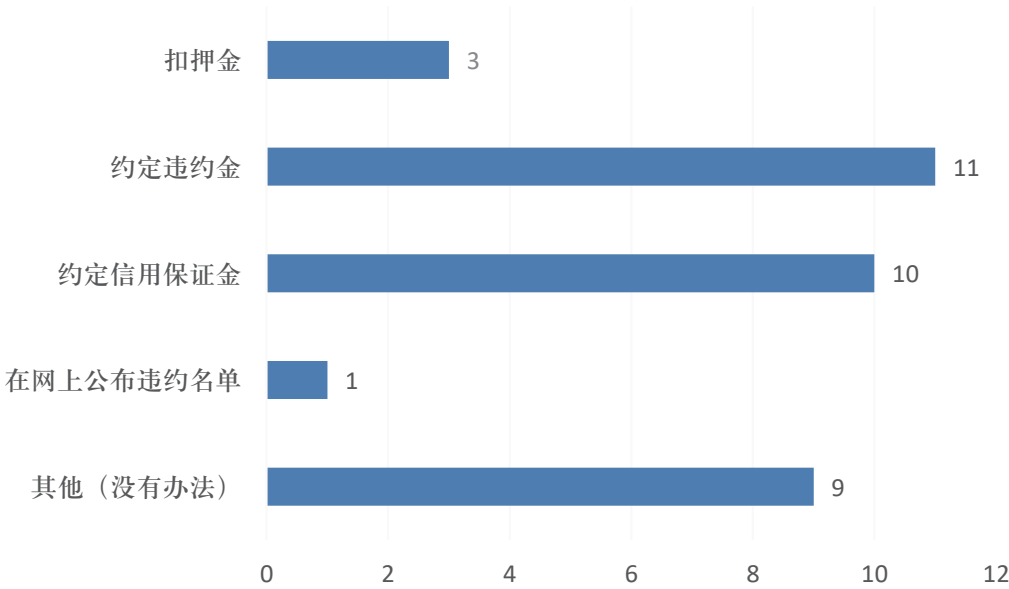


图 5 家政公司管理者防止跳槽的办法（频率）

来自家政工的问卷显示：15.3% 的家政工干不满 1 年（见图 6），通过中介机构介绍的家政工为此需要付出 1 个月工资的成本。

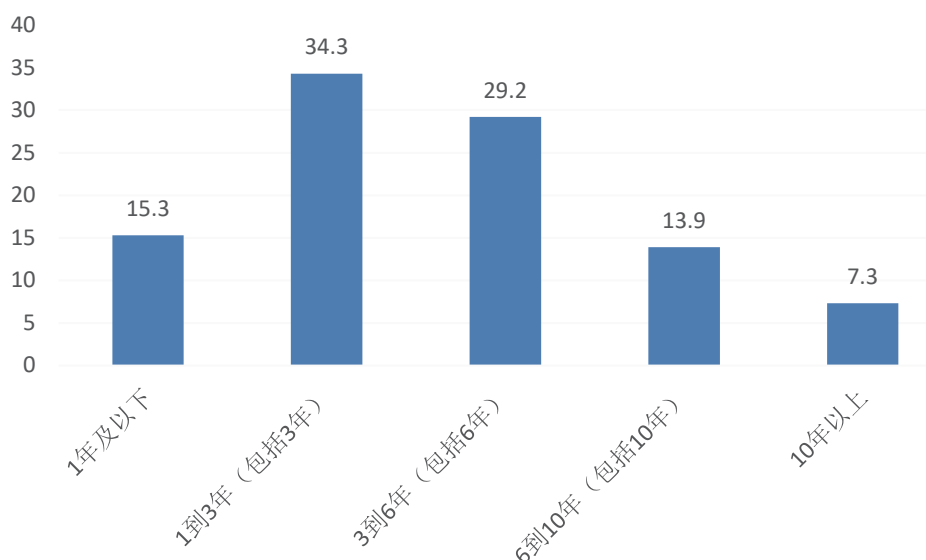


图6 家政服务员从事家政行业的时间（有效百分比）

来自雇主的问卷显示：雇主一年内更换家政工次数较多，平均为两次，更有雇主在一年内更换家政服务员多达10次（见表2），显示出家政服务行业从整体上看供不适求的问题严重，与家政工受教育程度低，服务质量差、职业素养不高相关。在家政工更换次数较多的情况下，家政工的求职成本会增加，因为她们每更换一次工作就可能需要重新交一次中介费用。

表2 家政服务员服务时长（在一个家庭中）²⁷

	最大值	最小值	均值	众数
最短服务时长（天）	840	1	66	30
最长服务时长（年）	15	0.1	2.84	1
一年内更换次数（次）	10	0	2	0

近年来兴起利用网络平台招聘家政工，简称O2O电子商务（Online线上付款，Offline线下消费），最受欢迎的家政工招聘网站包括“58到家”、“家务宝”、“无忧保姆网”等。这种招聘方式对实体店形成冲击，小时工更愿意通过此方式接活儿，因订单较多使收入增加。电商利用互联网跨地域、无边界、海量信息、海量用户的优势，不仅可以招到经过培训的家政工，节省部分培训费；而且节省其他家政服务机构已经付出到农村招聘的成本（一般需要给劳务输出地妇联等部

²⁷ 这份来自雇主的问卷，显示家政工流动性畸高，1年内最多更换10次。没有问家政工的来源。

门支付 300 元 / 人左右)，其收取的中介费叫“信息服务费”，收费比例实为家政工所需支付的入职成本（见表 3）。其中的会员制网络平台“阿姨来了”收取会员费为首月工资的 20%，其中含 60 元商业保险费，保人身意外伤害（医疗）最高赔付 10 万元。

表 3 “58 到家”信息服务费（含保险费）

工种服务期限	三个月	六个月	一年
保姆，育儿嫂，钟点工保姆	首月工资 30%	首月工资 40%	首月工资 50%

资料来源：<http://bj.daojia.com/baomu/>，2016 年 3 月 5 日访问。

5.3.3 通过“员工制”家政服务公司招聘

此途径无中介费，且根据劳动法的规定免费提供职业培训，自订 150—180 课时（3—4 周）。因为《劳动合同法》第 60 条第 3 款规定：“劳务派遣单位和用工单位不得向被派遣劳动者收取费用。”但家政服务公司收取雇主的管理费，例如，同样是出国做月嫂月薪 15800 元，“员工制”家政服务公司每月收取雇主的管理费 30%，但公司承担五种社会保险费，每月最低 1274 元（2015 年）。目前，北京市共有五家“员工制”家政服务公司得到政府补贴，为家政工支付每月 1720 元的社会保险费。²⁸

此外，家政工在两次被派遣的间歇内有权获得最低工资（2015 年北京市 1720 元 / 月）。依据是《劳动合同法》第 58 条第 2 款之规定：“劳务派遣单位应当与被派遣劳动者订立二年以上的固定期限劳动合同，按月支付劳动报酬；被派遣劳动者在无工作期间，劳务派遣单位应当按照所在地人民政府规定的最低工资标准，向其按月支付报酬”。

“员工制”家政服务公司的家政工职业认可度高，比较稳定。家政工进入家政工作的成本极低，除了交通费之外，就只有“信用保证金”了。因其绝大多数能干满 1 年，所以被扣除的风险不高。小时工等非住家的家政工在公司的住宿床位费一般 10 元 / 夜。

²⁸ 选择这 5 家家政服务公司作为试点是因为北京市政府倡导员工制，然而没有机构响应，所以才采用财政补贴方式。而且这 5 家公司的业务主要是月嫂、老年护理、育儿嫂、医院护工，是居民急需的行业。没有更多的经费用于社会保险费补贴。

2016年3月9日，课题组在北京市人社局召开的座谈会²⁹上，“员工制”家政服务公司北京慈爱嘉养老服务有限公司张赢新经理谈到了员工制减少员工流动并吸引合格家政工的好处：我们人员基本上都是很稳定的，因为我们从一开始就是做的员工制，员工流动（即换雇主）率也有，有被淘汰的，但是很低，有不合格的，我们就给劝退了。

而非员工制的家政工流动率较高，其入职成本会相应地增加。

²⁹ 2016年3月9日，课题组在北京市人社局农民工处会议室召开的座谈会，参加者：北京慈爱嘉养老服务有限公司人力资源管理经理张赢新、运营总监张振芹、北京惠佳丰家政服务有限公司总经理石红梅、北京市惠安居家政服务有限公司总经理韩凤莲、北京市劳动模范慈爱嘉养老护理员余传寿、农民工处副处长刘军、人社部劳动科学研究所韩巍博士，家政专业应届大学毕业生许燕霜，共8人。

第 6 章 就业、工作环境和待遇

6.1 签订书面合同现状

家政工签订劳动合同的人最少，仅有 12 人；签三方合同（家政服务机构、家政工、雇主一起签的一个合同）的人最多，有 54 人，仅签中介合同的有 49 人，没有签合同的有 35 人，占 22.44%（见图 7）。³⁰ 三方合同、中介合同都不适用劳动法，只有劳动合同才适用劳动法。签订三方合同、中介合同的家政工没有劳动者的法律地位，受民法调整。

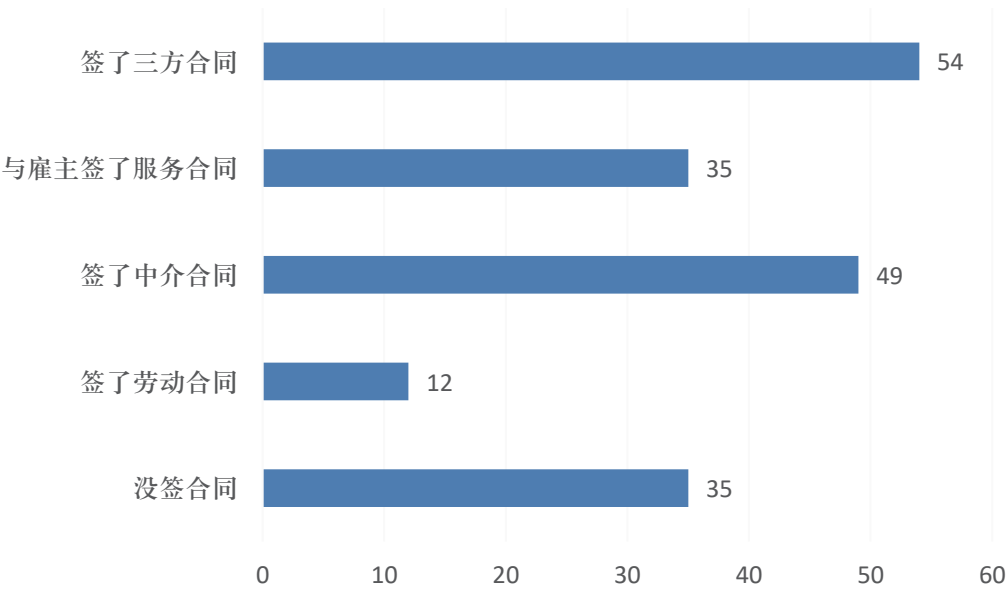


图 7 家政服务员所签合同的类型（频率）

6.2 工作时间、休息和年假

做普通家政服务的家政工平均每天工作时间为 12.9 小时。本报告中，“做普通家政服务的家政工”指非月嫂或育儿嫂的普通家政工，大部分普通家政工每天工作在 8-12 小时，占 59.3%（见图 8）。每月休息 4 天的人数最多，占 63.8%（见图 9）。

³⁰ 三方合同、中介合同都不适用劳动法，只有劳动合同才适用劳动法。签订三方合同、中介合同的家政工没有劳动者的法律地位，受民法调整。

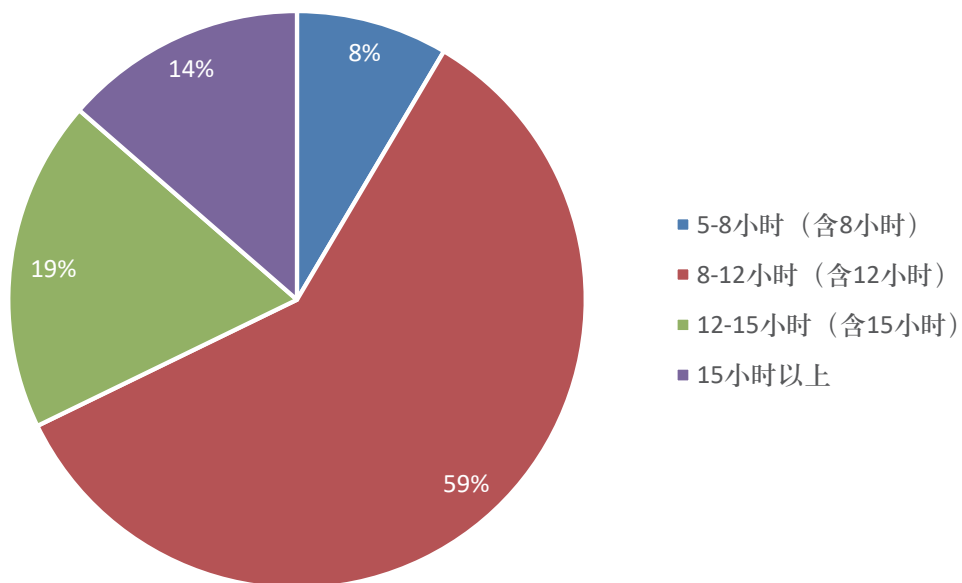


图8 家政服务员每天工作时间（有效百分比）

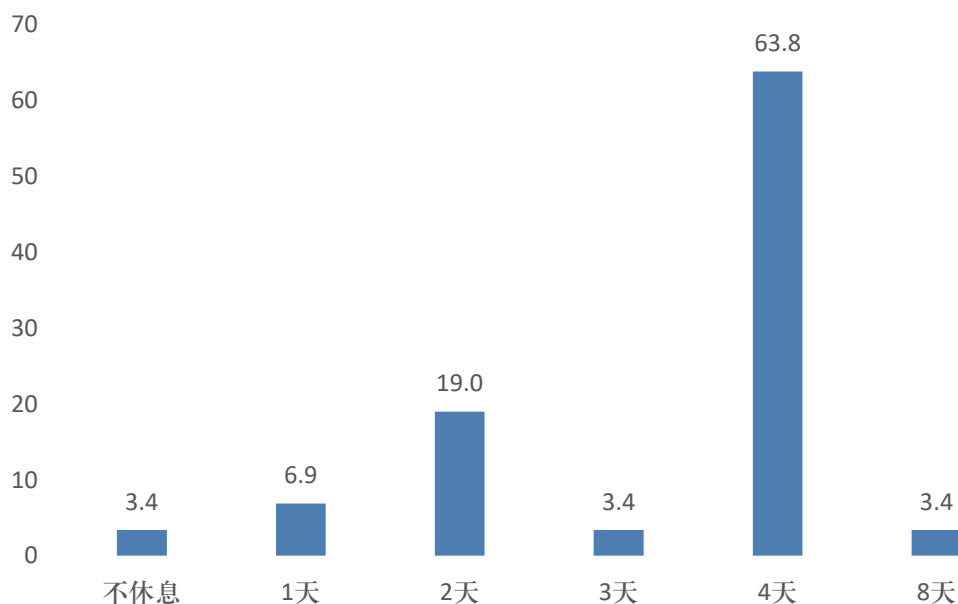


图9 家政服务员平均每月休息天数（有效百分比）

月嫂平均每天工作时间为 16.5 小时，最短工作 8 小时，最长时间达 24 小时；每天平均睡眠时间为 5.6 小时，最长睡眠时间为 8 小时，最短睡眠时间仅为 2 小时。期望以后的每天睡眠时间平均值为 7.6 小时（见表 4）。

表 4 月嫂每天工作及休息时间

	最大值	最小值	均值
工作时长	24	8	16.5
睡眠时间	8	2	5.6
期待每天睡眠时间	10	4	7.6

雇佣月嫂的雇主家庭会为月嫂提供不同程度的支持。月嫂在上户期间，近一半（47.60%）的雇主家庭，都没有其他家政服务员做家政服务，但是雇主家有人可以搭把手，近四分之一（23.80%）的雇主家没有再额外雇用家政服务员做家务，全部的家务都由月嫂做，只有 19% 的雇主家额外雇用了家政服务员做家政服务。三分之一（33.3%）的月嫂几乎不可以外出散步，26.2% 的月嫂偶尔可以出去散步，23.8% 的月嫂完全不能外出散步，仅有 9.5% 的月嫂可以经常外出散步。

育儿嫂平均每日工作时长为 12.5 小时，最长工作时间为 24 小时，最短工作时长为 6 小时，年休假平均时长 34.5 天，最长休假 60 天，最短休假 1 天（见表 5）。表 5 育儿嫂每日工作时长及年休假天数

表 5 育儿嫂每日工作时长及年休假天数

	最大值	最小值	均值
每日工作时长	24	6	12.5
年休假天数	60	1	34.5

来自雇主的数据显示：普通家政服务员平均每月休息 4.3 天，与来自家政工的数据吻合（见图 9）。普通家政工每月最多休息 10 天，最少的不休息。与普通家政工相比，月嫂每月休息天数要少得多。月嫂平均每单休息 0.7 天（见表 6），每单最多休息 6 天，最少的不休息。

表 6 家政服务员每月休息天数

	最大值	最小值	均值	众数
普通家政工	10	0	4.3	4
月嫂	6	0	0.7	2

月嫂在所有家政服务岗位中休息时间最少，与期望值差异较大。其休息权亟待法律保障。

6.3 工资及其支付形式和周期

工资多少取决于供需关系与技能，供不应求的月嫂、育儿嫂技能也较高，工资也随之较高。普通家政服务员中缺乏技能的供大于求，工资较低。工资支付形式为人民币，有现金支付与打卡两种，以实物代替工资的极少。2015 年，月嫂每单平均收入为 8265 元，最高收入为每单 19800 元，最低收入为每单 3200 元。育儿嫂平均每月收入为 4760 元，最高收入 8000 元，最低收入 2000 元。普通家政服务员的月收入最大值是 5000/ 月，最小值是 2500/ 月，众数是 3000/ 月；收入在 3000-4000 的人数最多，占所调查人数的 49%。家政服务员在节假日不休息，47 位雇主选择给家政工 2 倍工资，21 位只给 1 倍工资，17 位雇主给 3 倍工资。

根据全日制家政工和小时工不同种类，工资支付周期分别为每月、每周或者每小时。在 156 人中，有 15 人被家政服务机构拖欠工资，有 5 人被雇主拖欠工资，定期每月汇款的有 10 人，没有被拖欠工资的 123 人（见图 10）。被拖欠工资的时长在 1 个月内的占 11.4%；在 2 个月内的占 2.1%。

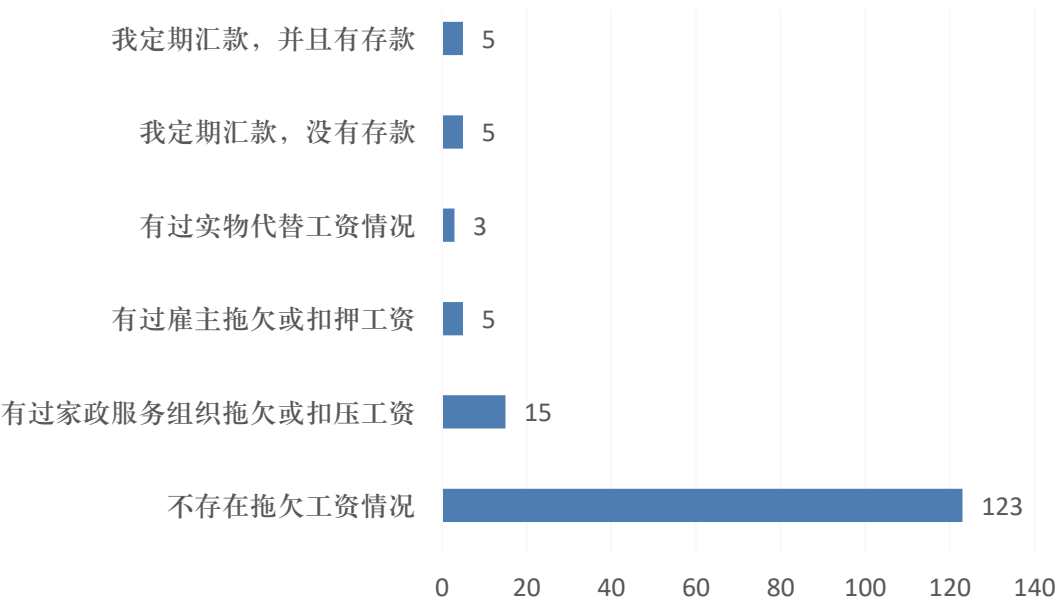


图 10 家政服务员被拖欠工资情况（频率）

文本框 6 被家政服务组织拖欠工资：个案研究

被家政服务机构拖欠工资的情况居于首位，这与笔者于 2009 年 12 月至 2012 年 12 月负责的教育部人文社科项目“家政服务行业管理立法研究”调查结果一致。2010 年，雇主王先生说：

小月刚到公司就接了一个活儿，一位流产的妇女需要照顾半个月，她去照顾了 16 天回到公司后，公司却以制度规定员工必须干满一个月才发工资为由，一分钱都没给她。我每月向公司交钱非常准时，但公司总以各种理由不及时给家政工发工资，小月在我们家工作时心里总是惦记着工资，老是这种状态，我们担心她连小孩也照顾不好。

随着雇主对家政工的依赖渐强，雇主拖欠工资的情况在减少。因为家政工经常采取“用脚投票”的方法，在供不应求的家政服务市场，敢拖欠工资的雇主面临一时找不到替工的窘迫。拖欠工资的家政服务机构往往是混合制的经营模式。

与之前的调研相比，工资大幅增加。2003 年 10 月，打工妹之家非正规就业权益课题组走访了北京 109 位家政服务员，发现不论有无技能、经验，其工资水平 300-500 元的占 68.9%。2004 年 9 月，打工妹之家对 206 位家政工的调查问卷统计结果显示当年的月工资水平，虽然与 2003 年相比有所提高，但仍有半数左右在最低工资标准 545 元 / 月之下。2004 年在北京市家政市场供需失调的情况下，家政服务员的工资也只上调了 50 元。（见表 7：2004 年北京市家政工的工资水平）

表 7 2004 年北京市家政工工资水平分布表

月工资（单位：元）	比例
301-400	5.8%
401-500	16.5%
501-600	31.6%
601-700	19.9%
701-800	15.5%
801-1000	7.8%
1001-1500	2.9%

本次调查北京市家政工的工资水平排除物价上涨的因素，也增加较多。如上所述，大部分家政工每月平均工资为 3000 至 4000 元，本报告调查未发现低于最低工资标准的情况（2015 年北京市最低工资标准 1720 元 / 月）。

填写调查问卷的 156 位家政工回顾雇主曾经通过什么方式留住她，除了加薪等常用的方式以外，还有一种最能感动人心的方式——把孩子接来团聚（见图 11）。尽管这比较少，但也是一种难得的良好实践。

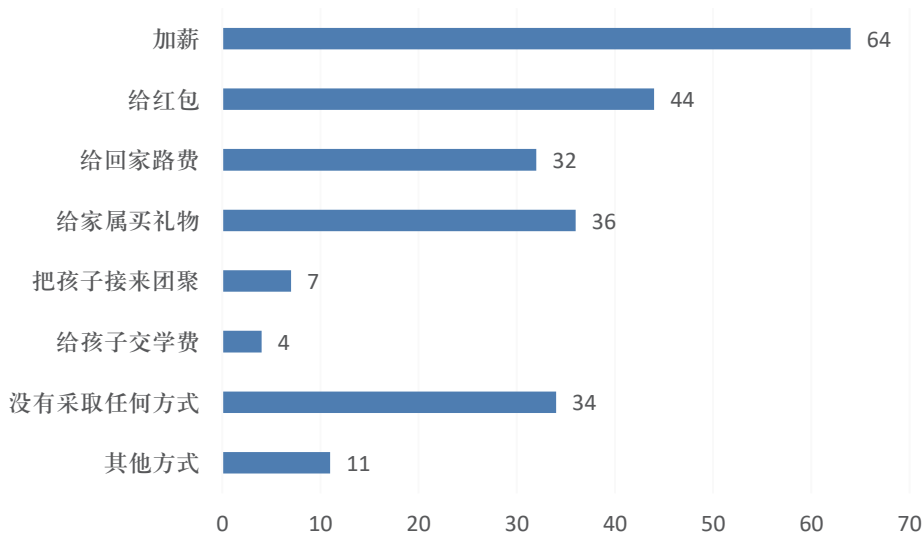


图 11 雇主通过什么方式留住家政服务员 --- 家政服务员视角（频率）

100 位雇主回顾曾经通过什么方式留住家政工，其回答基本与家政工的回答吻合。从图 12 中可以看出，有 42 人选择给奖金或者红包；36 人选择加薪；17 人选择给家政服务员回家路费和给家属买礼物；有 8 人选择把孩子接来家里团聚，3 人选择给家政服务员的孩子交学费。

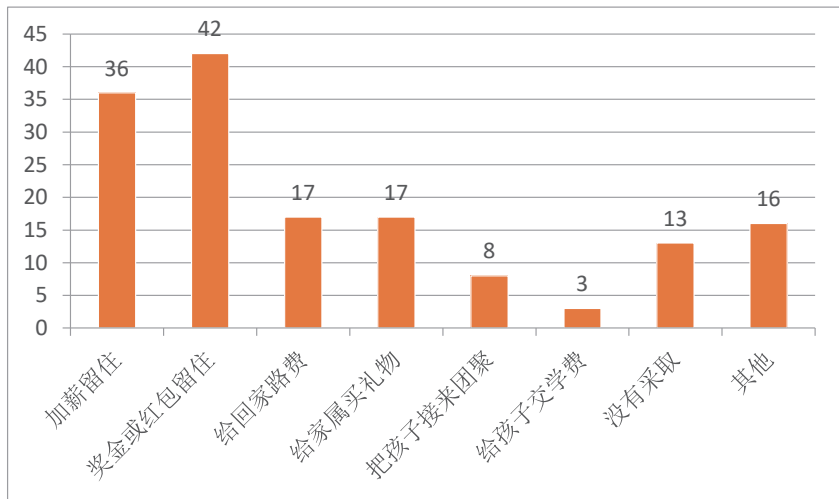


图 12 雇主通过什么方式留住家政服务员 --- 雇主视角（频率）

6.4 生育等社会保障

156 位家政工回答“未参加任何保险”的有 35 人，参加新农村合作医疗保险的最多，达到 70 人，参加新农村社会养老保险的 35 人，这与年龄偏大有关。家政工领取城镇职工社会保险中的养老保险金，需要累计缴纳 15 年的养老保险费，女性 50 岁退休，40 多岁开始缴纳，已经无法达到累计缴费 15 年的条件，因此，她们参加养老保险的只有 28 人（见图 12），应当是 40 岁以下开始缴费的。参加生育保险的仅有 3 人，这与《社会保险法》未赋权灵活就业群体缴纳生育和工伤保险费有关。在回答“如果您要生育，顾虑是什么”时，³¹ 有 33 人担心因为生育而丢掉工作回家，有 28 人回答“工作条件和环境不适合生育”。访谈中发现家政工怀孕后都回乡待产，新农村合作医疗保险可以报销部分生育费用。本题取样排除了员工制的家政工，因其全部参加 5 项城镇职工的社会保险。

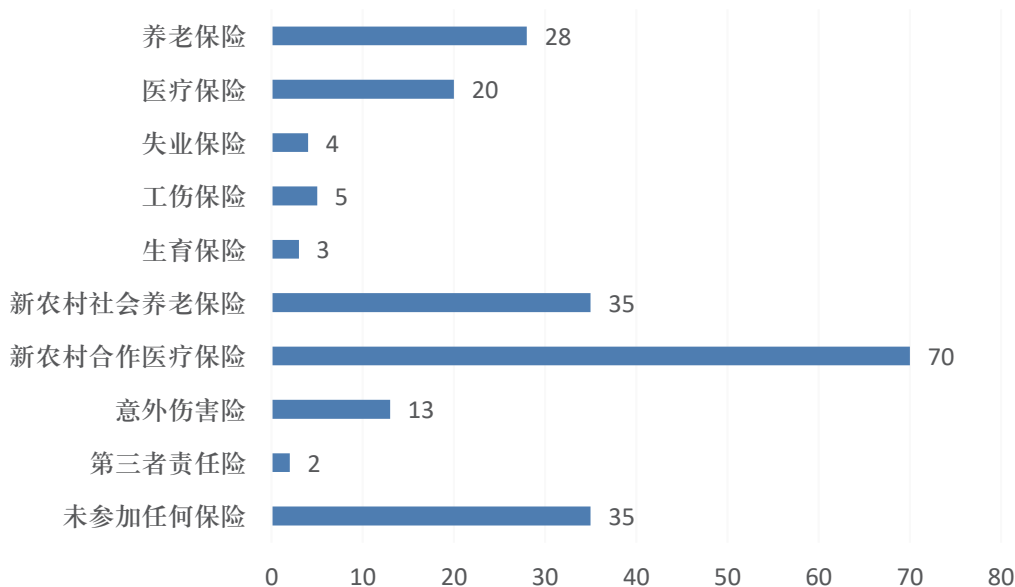


图 13 家政服务员参加保险情况（频率）

156 位家政工在回答“生病时谁出医药费”时，高达 100 人选择“自己”；选择雇主出钱的 31 人；选择家政服务组织的 11 人，选择保险机构报销的 13 人，选择向亲友借钱的 9 人，选择“没钱只好忍着”的 7 人（见图 13）。关于投保商业保险的费用，由家政服务组织承担的有 32 人，由雇主承担的有 23 人，由自己承担的有 56 人，未投保的有 58 人，高达 37.18%（见图 14）。统计结果显示，在医疗保险费方面状况较差。

部分受访人来自北京富平家政服务中心。2002 年，著名经济学家茅于軾先生

³¹ 156 位家政工的样本不包括来自员工制家政企业的家政工，因为他们都有城市工人的五项社会保险。

和时任亚洲开发银行首席经济学家汤敏博士联合发起创办了非营利性质的北京富平家政学校和富平家政服务中心。希望为城市家政送去放心、专业、有保障的家政服务，同时为中西部贫困妇女提供体面就业的机会。自2005年7月开始设立“富平家政服务员紧急医疗救助基金”，截至2015年年底，已经累计本机构的147名家政工发了救助款，共计救助金额达189322.36元。这是一个良好实践，然而作为慈善性的机构而非商业性机构，并未能普及。

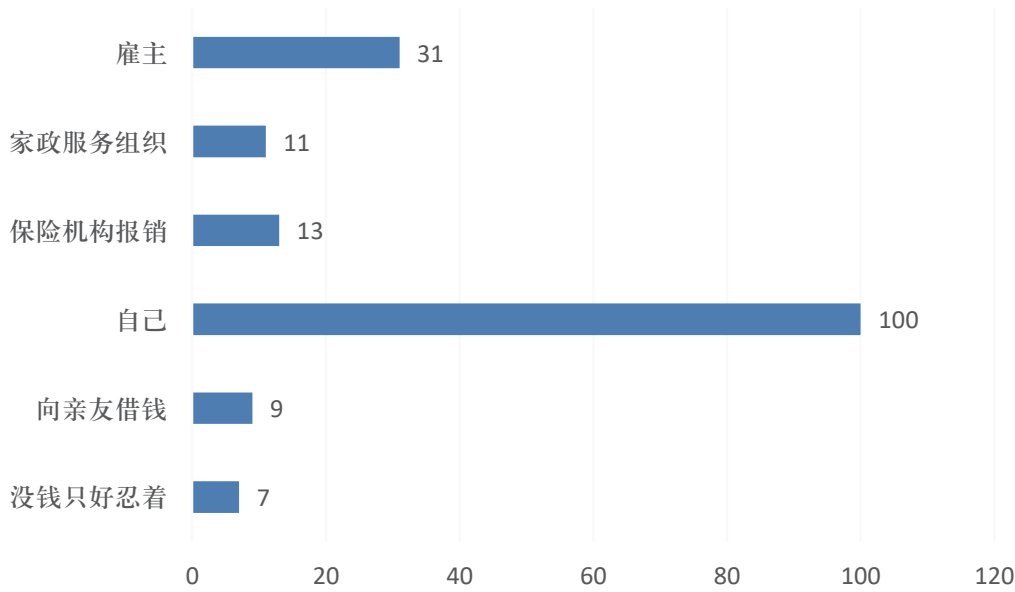


图 14 家政服务员生病时谁出医药费（频率）

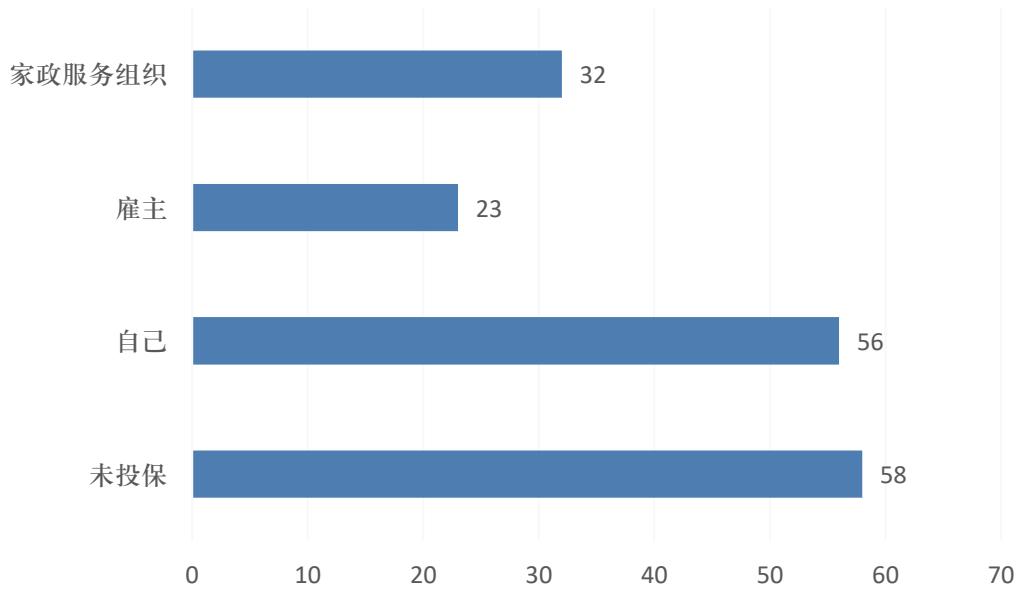


图 15 谁为家政服务员支付商业保险费用（频率）

6.5 工作与生活条件

156 人回答“您遭遇过哪些不平等待遇”题，曾被刁难的占 12.82%；被限制人身自由的占 5.13%；挨过打的占 2.56%；挨过骂的占 1.28%、被冤枉偷东西的占 1.28%。在回答用餐情况时，有 70.7% 的家政工与服务对象家人一起吃饭，20.0% 的预留一部分自己吃，自己单做的占 2.9%，还有 2.1% 的人吃剩的，另有 2.1% 的人“有时吃不饱”，7% 的人“经常吃方便面”（见图 15）。在回答住宿情况时，有单独普通卧室的占 52.2%，与服务对象同住的占 30.9%，在地下室住的占 4.4%，在过道住的占 1.5%。另有 10.3% 的家政工不住在雇主家（见图 16）。在实地观察中，笔者发现地处北京市昌平区北七家威尼斯花园别墅区的户型，将家政工的卧室设在地下室与车库毗邻，且有排风噪音干扰。笔者参观了这种卧室，确有家政工在住。

文本框 7 个案研究：雇主的良好实践

在医疗社会保障欠缺的情况下，部分家政工依靠雇主的救助。2016 年 2 月底，笔者访谈一位中年副教授，性别平等专家刘女士，她讲了一段善待家政工的故事。

问：你家阿姨怎么样？在你家干了几年？

答：挺好的。都干 6 年了。

问：人家都经常换，你家阿姨为什么干这么久？

答：我家里的人都把她当成家庭成员，我女儿上小学 4 年级，阿姨送她上学遇到同学问：“她是谁？”时，我女儿就说：“她是我阿姨”。遇到有人问我女儿：“你们家几口人？”我女儿就说：“4 口人——爸爸、妈妈、阿姨和我。”

问：为什么你的女儿从小就把阿姨视为家庭成员呢？

答：因为我和老公都忙，我经常出差，老人在老家，不能帮我带孩子。我女儿挺依赖阿姨的。

问：那你用什么方法留住阿姨的？

答：我每次出国考察回来，给女儿带一份礼物，也给阿姨一份。这几年我去过十几个国家，每次都给阿姨带一份礼物。平时相处也像一家人。活儿也不多，就是接送孩子上学，走 20 分钟的路程。洗衣、买菜、做饭、打扫卫生，干完了，她想看电视就看。

问：阿姨生病怎么办？

答：去年我体检也带她去了，花了 1000 多元，查出来宫颈癌前多发溃疡等病变，医生看她 52 岁了，就用腹腔镜把子宫切除了。幸亏我带她去查了，要是晚两年可能就是癌了。体检算是一种福利。

问：你真是积了大德，等于救了她。那药费你出了吗？

答：我出了 5000 元，又给她 1 个月带薪假，工资每月 4000 元。她休息一个月，又回来上班了。

问：每年都给带薪假吗？路费谁出？

答：她集中休假，每年寒暑假都休带薪假，我出路费，火车票从北京到沈阳往返 400 多，有时候买不到火车票，坐飞机单程 700 多。

问：阿姨休事假吗？休事假也给工资吗？

答：她女儿生孩子，她去伺候月子；她母亲病重、去世，她请事假回老家，我都给工资，路费是她自己掏的。

问：那她休假期间，谁代替她呢？

答：我把沈阳的公公婆婆接来帮忙。

问：按照劳动法的规定，用人单位在员工事假期间可以不发工资，你连事假工资都给，超过了法定标准，让她享受到高于其他行业工人的待遇。请问你家年收入多少？

答：年收入平均 100 万。

这位雇主不仅有财力给家政工资助医疗费等，而且有平等意识。她教育孩子将阿姨视为家人，收获了经常出差期间可以心安的服务。

我们在访谈中得知，住房面积少的家庭多数让家政工与所照顾的病人或者老人、孩子同居一室。有的安排家政工住在客厅沙发上，甚至在阳台放一张床，家政工的健康权、人格尊严权和隐私权容易受侵犯。

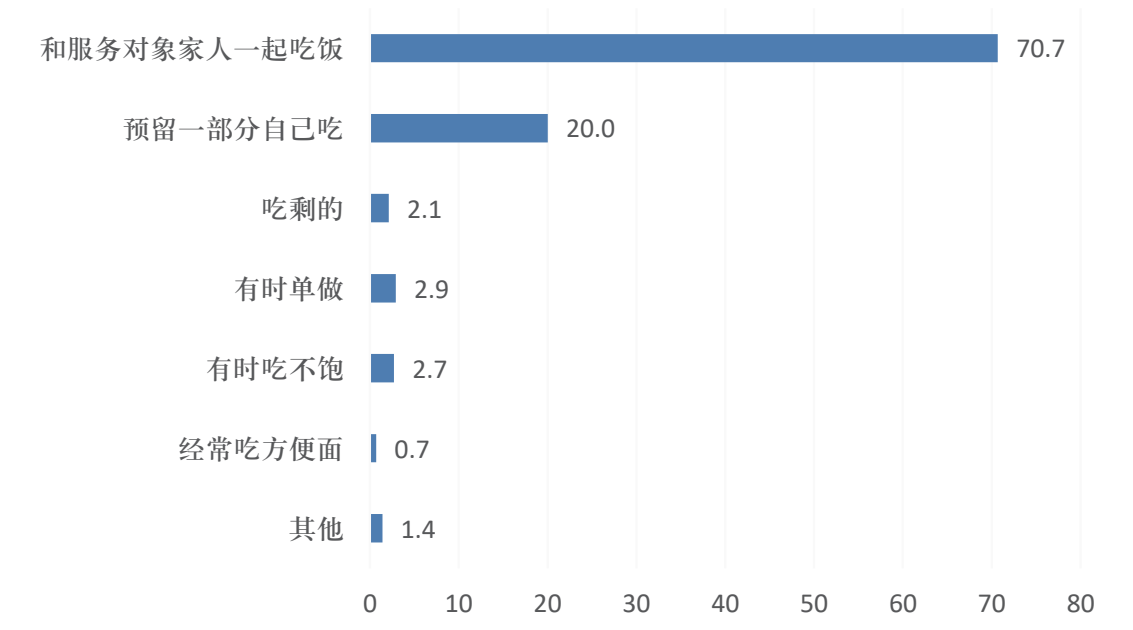


图 16 家政服务员用餐情况（有效百分比）

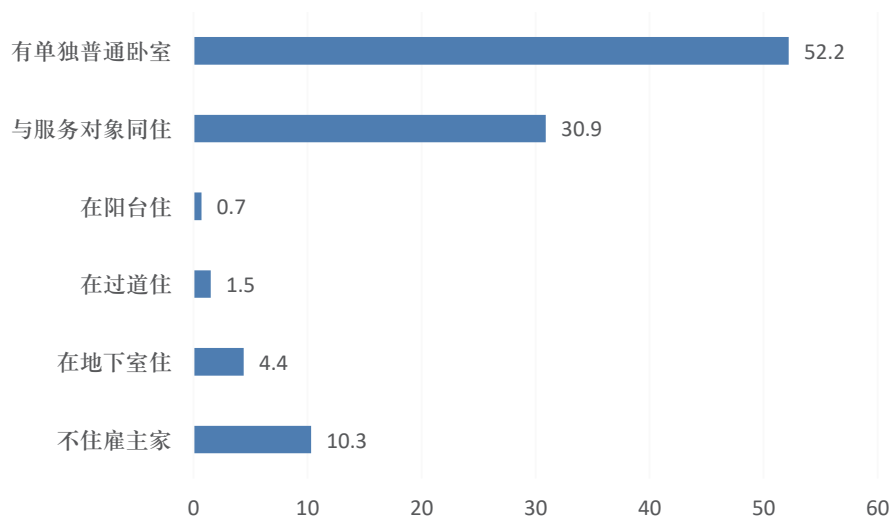


图 17 家政服务员住宿情况（有效百分比）

6.6 家政工的权利意识

近年来，媒体关于家政工虐待雇主的报道较多，尤其是广州何天带毒杀老人的事件³²发生后，媒体聚焦于“如何让毒保姆不再成为老人梦魇”。³³媒体夸大个案影响导致家政工被污名化，家政工群体因此面临不公正的质疑。

家政工及其组织一直在抗争此类歧视。在 156 位家政工做的职业评价中，回答“家政工也是工人，不应该受到歧视”的高达 116 人（见图 17），占 74.36%。可见，家政工的权利意识在提升。

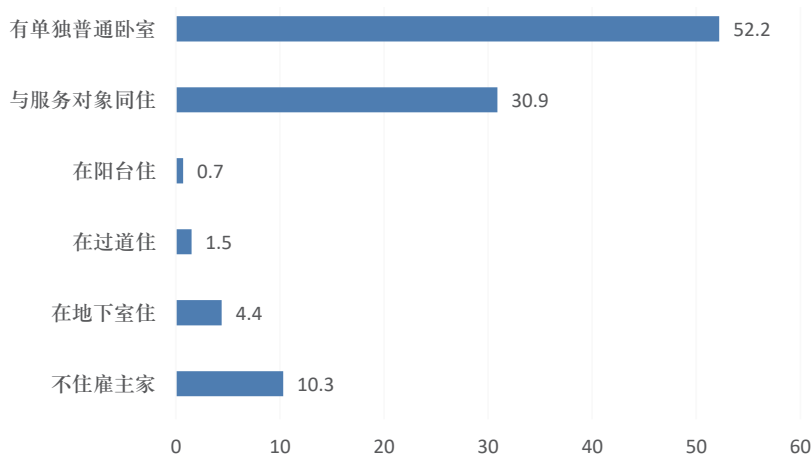


图 18 家政服务员对自身职业评价（频率）

³² 在 2013 年 6 月至 2014 年 12 月间，何天带涉嫌利用做保姆的便利以类似方式杀害另外 9 位老人，其中 2 起未遂。因证据不足，检察院只起诉一起。2015 年 12 月 23 日上午，广州市中级人民法院公开审理女保姆何天带涉嫌故意杀人案。检方指控，何天带涉嫌以肉汤下毒、尼龙绳勒脖等方式，将 70 岁的雇主何艳珠杀害。何天带在庭审中称，杀人的理由是为了提早拿到工钱。2016 年 5 月 4 日，广州市中级人民法院作出一审判决，韶关乐昌籍女子何天带被判处死刑立即执行。

³³ 《法制日报》，2015 年 12 月 30 日第 007 版。

6.7 劳动监察与争议处理程序

6.7.1 员工制家政工的投诉渠道

在员工制家政服务公司，当家政工与公司之间发生纠纷时，家政工有权向劳动监察大队投诉。如果发生工资被无故拖欠或者克扣的情况，劳动监察大队核实后可以责令公司限期支付。逾期公司仍未付的，劳动监察大队可以开具罚单，要求公司赔付应付金额 50% 以上 100% 以下的赔偿金。

发生任何劳动争议，家政工均可以根据《劳动法》、《劳动争议调解仲裁法》规定的劳动争议处理程序维权。可以先跟公司协商、请各种调解组织调解。也可以直接到当地劳动争议仲裁委员会申请仲裁，对仲裁裁决不服的，在收到仲裁裁决书之日起 15 日内向法院提起诉讼。自 2008 年 5 月 1 日起，劳动争议仲裁不再收费。法院的诉讼费每个案件 5 元—10 元，而不论标的额大小。

如果在招聘过程中受到就业歧视，不论是因为民族、种族、性别、宗教信仰，还是因为年龄、户籍、相貌等，受到不公正的区别对待，这位求职者都有权根据《就业促进法》第 62 条³⁴的规定，直接到法院起诉公司侵犯自己的平等就业权、择业自由和人格尊严。

如果入职后，公司未及时为家政工办理就业登记手续。家政工可以依据《就业服务与就业管理规定》（(劳动和社会保障部令 [2007] 第 28 号)）第 75 条之规定，请求劳动监察大队责令改正，劳动监察大队还可处对公司以一千元以下的罚款。遗憾的是有此权利的限于“员工制”的家政工，不足 10%。

6.7.2 中介制家政工的投诉渠道

家政工遇到中介机构诈骗，收取中介费却不提供中介服务或者提供虚假中介服务，例如，公司向家政工收取一定的中介费，并提供了雇主的电话号码，家政工打过去，雇主回答已经找到了家政工，中介公司却拒绝退还中介费。家政工可以向工商局举报，工商局核实后可以责令返还中介费、罚款、甚至吊销其营业执照。家政工也可以直接向法院提起诉讼。如果发生语言和肢体冲突，任何人均可以打 110 报警电话。

《就业服务与就业管理规定》第 58 条禁止职业中介机构有提供虚假就业信

³⁴ 第六十二条 违反本法规定，实施就业歧视的，劳动者可以向人民法院提起诉讼。

息行为。家政工还可以向劳动监察大队举报这种违法行为。劳动监察大队按照《就业促进法》第 65 条之规定，责令其改正；有违法所得的，没收违法所得，并处一万元以上五万元以下的罚款；情节严重的，吊销职业中介许可证。

如果家政工被中介机构扣押居民身份证等证件的，家政工也可以向劳动监察大队举报这种违法行为。劳动监察大队按照《就业促进法》第 66 条之规定责令其限期退还，并依照《居民身份证法》第 16 条之规定，请公安局处二百元以下罚款。如果遭遇中介机构克扣工资、未如实陈述雇主家中有传染病人等信息导致家政工受到人身伤害，例如被传染肝炎等，家政工可以依据《合同法》、《侵权责任法》直接向法院提起诉讼索赔。

6.7.3 家政散工的投诉渠道³⁵

家政散工是通过亲友、邻居介绍入户服务的，没有家政服务组织可以依托，发生与雇主的纠纷，通常忍气吞声，或找亲友协助。家政散工无权找劳动监察大队投诉，发生侵权或者合同争议，可以依据《合同法》、《侵权责任法》直接向法院提起诉讼索赔。也可以请社区组织或社工以及妇联等维权机构协助。面临严重的人身伤害时，可以报警。

问卷结果表明，家政工与雇主之间发生纠纷，如果有家政服务组织，通常首选家政服务组织出面协调（见图 18）。

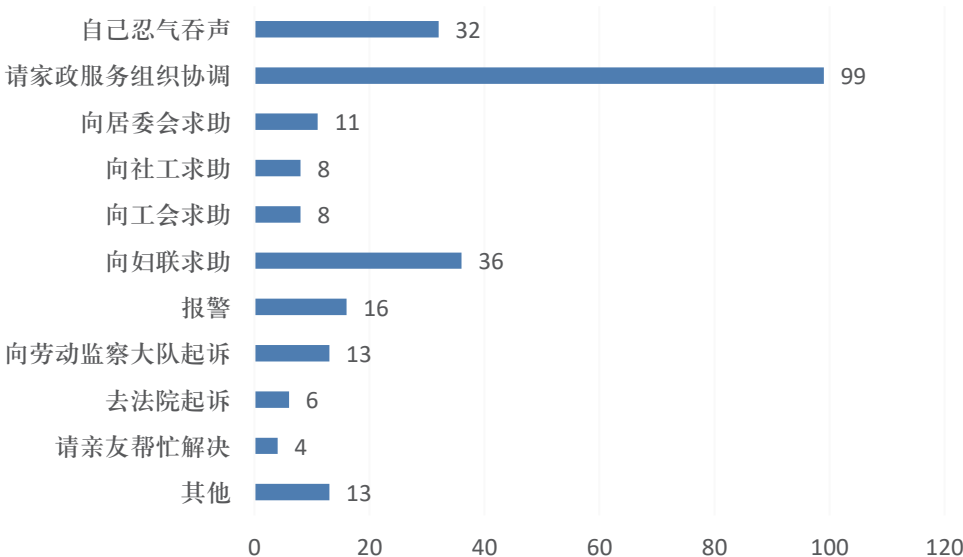


图 19 家政服务员维权途径（频率）

³⁵ 就本报告而言，“家政散工”是指在没有家政服务企业协助下获得就业的家政工。

156 位家政工对于维权途径的回答，请家政服务组织协调的最多，有 99 人；向妇联求助的 36 人；选择报警的 16 人；选择其他途径的 13 人，包括向打工妹之家求援；向劳动监察大队求助的 13 人；向居委会求助的 11 人；选择向工会、社工求助的各 8 人；去法院起诉的仅 6 人；另有 32 人选择“自己忍气吞声”。这与绝大多数家政工不受劳动法保护，劳动监察部门无权进入家庭有关。同时也与法律援助不足有关。

鉴于单纯的中介管理模式已失去雇主和家政工的信任，所以，混合制的较多。对家政工有职业培训、登记存档。进行入户或者电子跟踪管理服务，监督服务质量和家政工在雇主家的工作状况，接受雇主和家政工的投诉。

家政服务组织的管理人员比其他维权机构的人更熟悉此领域，更有经验也更能及时地协调处理双方的纠纷。

表 8 不同就业模式下的就业条件

就业模式	合同	工作时间	薪酬	社会保障	职业安全与健康	法律法规遵守情况
员工制公司	劳动合同	12 小时左右	3000 元 —— 19800 元	社会保险 有的还有 商业保险	有保障	劳动监察受理投诉，不服劳动仲裁的，有权到法院起诉
中介机构	劳务合同 / 无	同上	同上	商业保险	无	劳动监察不管 不经劳动仲裁直接到法院起诉
直接雇佣	劳务合同 / 无	同上	同上	部分有商业保险	无	同上
混合制	劳务合同	同上	同上	商业保险	无	同上

第 7 章 结论和建议

7.1 结论

7.1.1 中国家政工的境遇有所改善但面临发展瓶颈

本研究调查了北京市 156 位家政工，调查结果显示，除去通货膨胀因素，家政工的收入有大幅增加，工资被拖欠的情况有所减少，居住条件也有所改善。在雇主和家政服务机构善待家政工方面，出现一些感人的实例。

但流动性强仍然是这个群体的特点。通过对 32 家家政服务机构的问卷统计结果可见，家政工面临整个家政服务行业的发展瓶颈依次是年龄偏大、相关法律和政策有缺失、培训不到位。

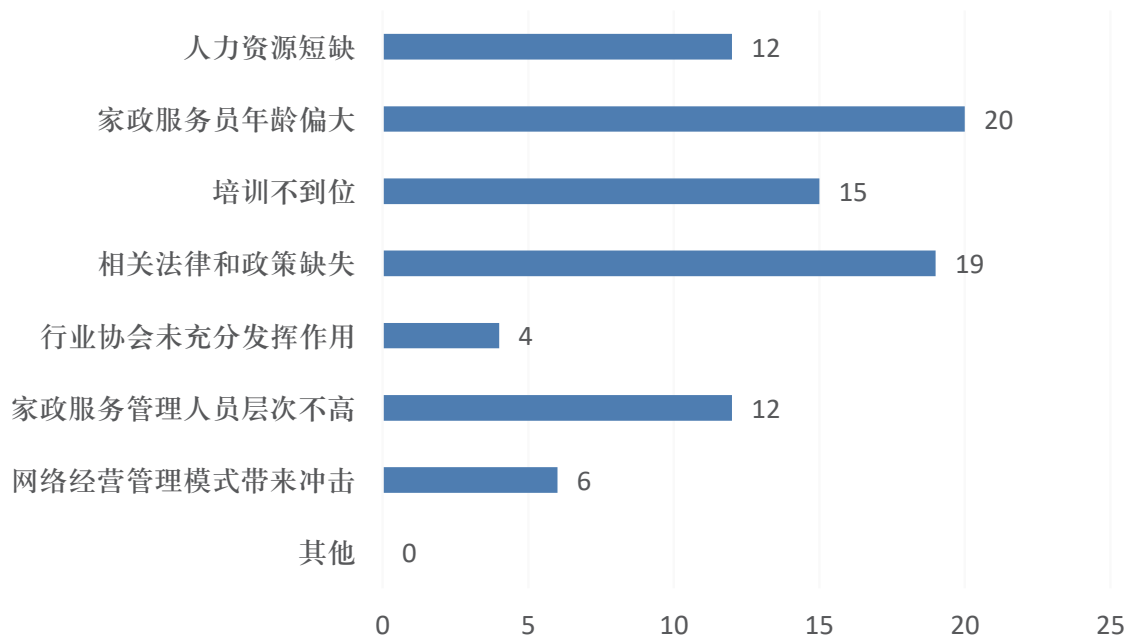


图 20 家政服务行业发展的瓶颈（频率）

7.1.2 法律保障与 C189 差距较大

尽管中国劳动法在工时和休息时间、产假天数、生育津贴、强制签订书面劳动合同、严惩无故拖欠或者克扣工资行为以及对孕期、产期、哺乳期妇女的特殊保护方面，高于国际劳工标准。但是，只有与员工制家政服务公司签订《劳动合同》的家政工才适用劳动法。绝大多数家政工受民法调整，与 C189 规定的标准无关。而员工制的家政工不超过 10%，现行劳动保障标准不适用于 90% 以上的家政工，导致中国对家政工的保护标准与 C189 的要求相距较大。现行立法下，灵活

就业人员无权参加工伤和生育保险，这就意味着 90% 的家政工即使自愿承担工伤和生育保险费也无处缴纳。这种对女性的间接的制度性歧视，对家政工身份的直接歧视，因其强制性和普适性比观念性歧视的后果严重得多，直接排除了近 2000 万家政工的劳动保障权利。

即使是 10% 的员工制的家政工适用劳动法，也缺乏适合家政服务业的特殊规定。例如，C189 第 10 条第 3 款规定，“凡家庭工人不能随意自由支配他们的时间并需在住户家中随时听候可能的工作安排这一时间段应被视为工作时间，具体程度则由国家法律或法规、集体协议或符合国家惯例的任何其他措施来确定。”中国劳动法和专门规章中都没有涉及该特色条款“待命工资”。同样，也没有解决“知情权”、“监察权”与“隐私权”之间的冲突。家政工工作与休息界限的模糊性要求最低的休息时间也不明确。专门的家政工劳动保障标准缺位，现行过高的劳动保障标准使员工制家政服务管理模式风险过高、负担过重。因为员工制家政服务机构录用的家政工受劳动法保护，该模式可更好地保护家政工的利益，但目前其可持续发展前景堪忧。

7.1.3 出现促进家政工职业化的良好实践

2009 年 6 月 8 日，商务部、财政部和全国总工会发布《关于实施“家政服务工程”的通知》（商商贸发〔2009〕276 号），规定运用财政资金支持开展家政服务人员培训、供需对接、从业保障等工作，扶持城镇下岗失业人员、农民工从事家政服务。随后，各地相继出台了《“家政服务工程”实施细则》。

2011 年 9 月 28 日，财政部和国家税务总局发布《关于员工制家政服务免征营业税的通知》（财税〔2011〕51 号），规定自 2011 年 10 月 1 日至 2014 年 9 月 30 日，对家政服务企业由员工制家政服务员提供的家政服务取得的收入免征营业税。北京市员工制家政服务企业免征营业税 95 万。

2014 年 12 月 24 日，人力资源社会保障部、国家发展改革委、民政部、财政部、商务部、全国总工会、共青团中央、全国妇联共八个部门联合发布了《关于开展家庭服务业规范化职业化建设的通知》（人社部发〔2014〕98 号）。提出进一步落实《国务院办公厅关于发展家庭服务业的指导意见》（国办发〔2010〕43 号），到 2020 年，努力实现家庭服务行业规范化、家庭服务从业人员职业化的目标。

2012 年 10 月 28 日，北京市人力资源和社会保障局、商务委员会、发展和改革委员会和财政局联合发布《关于鼓励家政服务企业实行员工制管理的试点意见》

（京人社农工发〔2012〕233号）规定：对试点企业的补贴标准为企业实际缴纳的养老、医疗、失业保险费100%（第1年）、80%（第2年）、60%（第3年）、50%（第4年、第5年）。试点企业可以每半年申请一次社会保险补贴。

截至2015年年底，北京人社局为社会保险补贴试点企业发放411.57万元。其中北京慈爱嘉养老服务有限公司共3批226人次，报销152.79万元；北京市惠安居家政服务有限公司仅1批218人，报销174.6万元；三替集团北京服务有限公司仅1批160人，报销84.81万元。

然而北京市用财政资金引领扶持员工制家政服务公司的期限是5年。此政策只是阶段性的。因为社会保险费企业负担过重，劳动法保护标准过高，家政业难以承受。所以在期满后，员工制模式难以持续。此项政策的前景不乐观。虽然这些补贴北京市40多万家政工中无异于杯水车薪，但毕竟是一种用财政资金引领扶持员工制家政服务公司，促进家政工职业化的良好实践。

7.2 建议

7.2.1 确定主管机构，出台关于保障家政工权利的规章

目前尚无法律明确规定主管国内移民和家政服务的机构，多头主管尚未形成合力。人社部颁布了《家政服务业劳动管理规定》（审议稿），对于保障家政工权益思路清晰，方向明确。此项立法符合民意，课题组调查雇主对家政服务方面政策或法律的期待时，回答“国家专门立法规范并促进家政服务业，政府加强监管”的高达81%。回答“鼓励更多人加入家政服务队伍，解决供不应求问题”的，占38%。家政服务机构希望“国家专门立法规范并促进家政服务业，政府加强监管”的，高达81.25%。

因为“消费者”否认了家政工的权利，且减轻了雇主的责任，应将私人家庭定义为“雇主”而非“消费者”。同时，应确认家政工“劳动者”的法律地位。

根据《关于发展家庭服务业的指导意见》（国办发〔2010〕43号）第21条之规定：“国务院有关部门要研究制定适应家政服务特点的劳动用工政策及劳动标准，促进家政服务员体面劳动”。人社部应当出台关于保障家政工权利的规章，为签署C189创造条件。

7.2.2 制定家政工特殊劳动保障标准

课题组建议在难以适用普通劳动标准领域，制定符合家政业特点的特殊劳动标准。例如，确立特殊的工作时间标准。因为家政工平时的劳动强度一般低于流水线上的工人，很难适用标准工作时间每日不超过8小时。且越到节假日越忙。可以根据C189的规定：“每7天时段内的周休时间须至少连续24小时”。本研究调查发现月嫂与育儿嫂平均周休时间无法达到连续休息24小时，甚至月嫂的平均月休时间也无法达到连续休息24小时。所以，对月嫂等特殊专业的服务和特定时期的服务还应作出特别规定。家政工强烈要求补偿夜间等候上岗而无法睡眠的休息时间。考虑其在夜间上岗间歇期间难以真正休息，应规定未成年工不在夜间工作。

考虑家务劳动常需待命的特点，要界定“待命”的内涵与外延。至于待命期的补偿，家庭雇主因为自身的原因耽误家政工做小时工的期间，按照惯例均支付报酬。建议规定家政工在待命期，家庭雇主应视情形支付日常或加班工资。

此外，还应建立多渠道投诉机制，赋予劳动监察部门在特殊情况下进入雇主家执法的权利。

设置特殊劳动保障标准应当考量：社保的可选性和普惠制、商业保险的补充性和部分强制性；人权保障的优先性；工时制度的适度弹性；解雇保护的可行性以及扶持对象的示范性。要关注家政工的易受伤害性需要特殊的人身安全和人格尊严保障条款。

7.2.3 加大财政对职业培训的支持力度

按照《国务院关于加强职业培训促进就业的意见》精神，针对家政服务行业特点，进一步完善并落实职业培训政策，对城乡有意愿的劳动者（含家庭自雇的家政服务员）申请参加家政服务技能培训的，做到应训尽训；对参加家政服务技能培训的，按规定给予职业培训补贴，做到应补尽补。

同时落实职业技能鉴定补贴政策，鼓励家庭服务从业人员参加职业技能鉴定。发布不同职业技能等级家庭服务从业人员市场工资指导价位，引导家庭服务从业人员通过提高技能水平增加工资收入。

7.2.4 消除制度性歧视，落实国际劳工组织关于平等就业的核心劳工标准，为签署 C189 创造条件

立法者应当打破劳动合同主体一方必须是“单位”，劳动法不调整私人雇佣的思维定势，遵循人权普遍性和非歧视原则，通过三方协商机制和社会对话确立家政工的“劳动者”法律地位。将劳动和社会保障权利赋予所有的家政工。

此外，建议充分发挥社区调解组织和专业社工的作用，创建社区“家政工之家”，作为家政工的业余聚会场所和倾诉、交流平台，营造平等和谐的文化氛围，帮助外来家政工融入城市。用法律和政策引导社会共同打造先进的家政文化。

参考文献

葛明珍著：《〈经济、社会和文化权利国际公约〉及其实施》，北京：中国社会科学出版社，2003年9月。

胡大武：《〈劳动合同法〉家庭用人单位资格新考——以家政工人保护为中心》，载《西南民族大学学报（人文社会科学版）》，2014年第12期。

胡大武：《比较与借鉴：家政工人劳动权益法律保障研究》，北京：中国政法大学出版社，2012年12月。

李薇薇、Lisa.Stearns 著：《禁止就业歧视：国际标准和国内实践》，北京：法律出版社，2006年4月。

刘明辉：《家庭工人体面劳动公约对我国立法的影响》，载《妇女研究论丛》，2012年第3期。

马丹：《北京市家政工研究》，载《北京社会科学》，2011年第2期。

乔虹：《打造巾帼家政品牌加快推进家政服务健康发展》，载《中国妇女报》，2014年3月28日。

王竹青：《家政工劳动权益保护立法的必要性研究》，载《北京科技大学学报（社会科学版）》，2010年第1期。

谢丽华、韩春主编：《光荣的荆棘路——打工女性就业维权纪实》，北京：金城出版社，2013年1月。

杨书：《“消费的城市”与“边缘”的“她们”——转型社会中进城家政女工生存境遇研考》，载《贵州社会科学》，2008年第7期。

张新民、杨茂：《家政服务员劳动权益社会法保护机制的几点思考》，载冯彦君主编：《和谐社会建设与社会法保障》，北京：中国劳动社会保障出版社，2008年6月。

工作条件与就业系列报告

- No. 1 Quality of working life: A review on changes in work organization, conditions of employment and work-life arrangements (2003), by Howard Gospel
- No. 2 Sexual harassment at work: A review of preventive measures (2005), by Deirdre McCann
- No. 3 Statistics on working time arrangements based on time-use survey data (2003), by Andrew S. Harvey, Jonathan Gershuny, Kimberly Fisher & Ather Akbari
- No. 4 The definition, classification and measurement of working time arrangements (2003), by David Bell & Peter Elias
- No. 5 Reconciling work and family: Issues and policies in Japan (2003), by Masahiro Abe, Chizuka Hamamoto & Shigeto Tanaka
- No. 6 Reconciling work and family: Issues and policies in the Republic of Korea (2004), by Tae-Hong Kim & Hye-Kyung Kim
- No. 7 Domestic work, conditions of work and employment: A legal perspective (2003), by José Maria Ramirez-Machado
- No. 8 Reconciling work and family: Issues and policies in Brazil (2004), by Bila Sorj
- No. 9 Employment conditions in an ageing world: Meeting the working time challenge (2004), by Annie Jolivet & Sangheon Lee
- No. 10 Designing programmes to improve working and employment conditions in the informal economy: A literature review (2004), by Dr. Richard D. Rinehart
- No. 11 Working time in transition: The dual task of standardization and flexibilization in China (2005), by Xiangquan Zeng, Liang Lu & Sa'ad Umar Idris
- No. 12 Compressed working weeks (2006), by Philip Tucker
- No. 13 Étude sur les temps de travail et l'organisation du travail: Le cas du Sénégal. Analyse juridique et enquête auprès des entreprises (2006), by Alfred Inis Ndiaye

-
- No. 14 Reconciling work and family: Issues and policies in Thailand (2006), by Kyoko Kusakabe
- No. 15 Conditions of work and employment for older workers in industrialized countries: Understanding the issues (2006), by N.S. Ghosheh Jr., Sangheon Lee & Deirdre McCann
- No. 16 Wage fixing in the informal economy: Evidence from Brazil, India, Indonesia and South Africa (2006) by Catherine Saget
- No. 18 Reconciling work and family: Issues and policies in Trinidad and Tobago (2008), by Rhoda Reddock & Yvonne Bobb-Smith
- No. 19 Minding the gaps: Non-regular employment and labour market segmentation in the Republic of Korea (2007) by Byung-Hee Lee & Sangheon Lee
- No. 20 Age discrimination and older workers: Theory and legislation in comparative context (2008), by Naj Ghosheh
- No. 21 Labour market regulation: Motives, measures, effects (2009), by Giuseppe Bertola
- No. 22 Reconciling work and family: Issues and policies in China (2009), by Liu Bohong, Zhang Yongying & Li Yani
- No. 23 Domestic work and domestic workers in Ghana: An overview of the legal regime and practice (2009), by Dzodzi Tsikata
- No. 24 A comparison of public and private sector earnings in Jordan (2010), by Christopher Dougherty
- No. 25 The German work-sharing scheme: An instrument for the crisis (2010), by Andreas Crimmann, Frank Weissner & Lutz Bellmann
- No. 26 Extending the coverage of minimum wages in India: Simulations from household data (2010), by Patrick Belser & Uma Rani

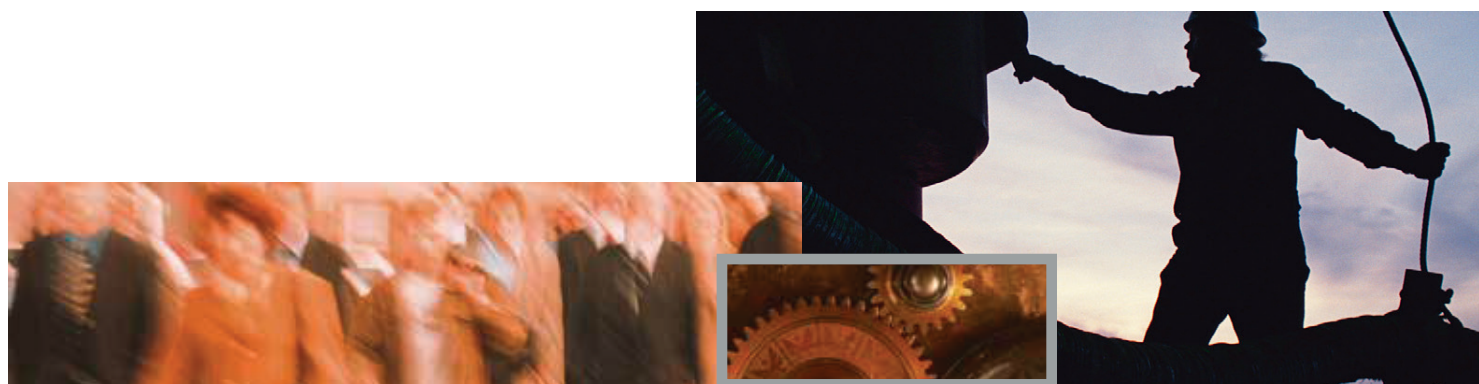
-
- No. 27 The legal regulation of working time in domestic work (2010), by Deirdre McCann & Jill Murray
- No. 28 What do we know about low-wage work and low-wage workers (2011), by Damian Grimshaw
- No. 29 Estimating a living wage: a methodological review (2011), by Richard Anker
- No. 30 Measuring the economic and social value of domestic work: conceptual and methodological framework (2011), by Debbie Budlender
- No. 31 Working Time, Health, and Safety: a Research Synthesis Paper (2012), by Philip Tucker & Simon Folkard
- No. 32 The influence of working time arrangements on work-life integration or ‘balance’: A review of the international evidence (2012), by Colette Fagan, Clare Lyonette, Mark Smith & Abril Saldaña-Tejeda
- No. 33 The Effects of Working Time on Productivity and Firm Performance: a research synthesis paper (2012), by Lonnie Golden
- No. 34 Estudio sobre trabajo doméstico en Uruguay (2012), by Karina Batthyány
- No. 35 Why have wage shares fallen? A panel analysis of the determinants of functional income distribution (2012), by Engelbert Stockhammer
- No. 36 Wage-led or Profit-led Supply: Wages, Productivity and Investment (2012), by Servaas Storm & C.W.M. Naastepad
- No. 37 Financialisation and the requirements and potentials for wage-led recovery – a review focussing on the G20 (2012), by Eckhard Hein & Matthias Mundt
- No. 38 Wage Protection Legislation in Africa (2012), by Naj Ghosheh
- No. 39 Income inequality as a cause of the Great Recession? A survey of current debates (2012), by Simon Sturn & Till van Treeck

-
- No. 40 Is aggregate demand wage-led or profit-led? National and global effects (2012), by Özlem Onaran & Giorgos Galanis
- No. 41 Wage-led growth: Concept, theories and policies (2012), by Marc Lavoie & Engelbert Stockhammer
- No. 42 The visible face of Women's invisible labour: domestic workers in Turkey (2013), by Seyhan Erdoğan & Gülay Toksöz
- No. 43 In search of good quality part-time employment (2014), by Colette Fagan, Helen Norman, Mark Smith & María C. González Menéndez
- No. 44 The use of working time-related crisis response measures during the Great Recession (2014), by Angelika Kümmerling & Steffen Lehndorff
- No. 45 Analysis of employment, real wage, and productivity trends in South Africa since 1994 (2014), by Martin Wittenberg
- No. 46 Poverty, inequality and employment in Chile (2014), by Sarah Gammage, Tomás Alburquerque & Gonzalo Durán
- No. 47 Deregulating labour markets: How robust is the analysis of recent IMF working papers (2014), by Mariya Aleksynska
- No. 48 Growth with equity in Singapore: Challenges and prospects (2014), by Hui Weng Tat & Ruby Toh
- No. 49 Informality and employment quality in Argentina, Country case study on labour market segmentation (2014), by Fabio Bertranou, Luis Casanova, Maribel Jiménez & Mónica Jiménez
- No. 50 Comparing indicators of labour market regulations across databases: A post scriptum to the employing workers debate (2014), by Mariya Aleksynska & Sandrine Cazes
- No. 51 The largest drop in income inequality in the European Union during the Great Recession: Romania's puzzling case (2014), by Ciprian Domnisoru

-
- No. 52 Segmentation and informality in Vietnam: A survey of literature, Country case study on labour market segmentation (2014), by Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto & François Roubaud
- No. 53 A chronology of employment protection legislation in some selected European countries (2014), by Mariya Aleksynska & Alexandra Schmidt
- No. 54 How tight is the link between wages and productivity? A survey of the literature (2014), by Johannes Van Biesebroeck
- No. 55 Job quality in segmented labour markets: The Israeli case, Country case study on labour market segmentation (2014), by Shoshana Neuman
- No. 56 The organization of working time and its effects in the health services sector: A comparative analysis of Brazil, South Africa, and the Republic of Korea (2014), by Jon Messenger & Patricia Vidal
- No. 57 The motherhood pay gap: A review of the issues, theory and international evidence (2015), by Damian Grimshaw & Jill Rubery
- No. 58 The long journey home: The contested exclusion and inclusion of domestic workers from Federal wage and hour protections in the United States (2015), by Harmony Goldberg
- No. 59 The (missing) link between wages and productivity in the Philippines: what role for collective bargaining and the new two-tier wage system? (2016), by Melisa R. Serrano
- No. 60 Negociación colectiva, salarios y productividad: el caso uruguayo (2015), by Graziela Mazzuchi, Juan Manuel Rodríguez y Eloísa González
- No. 61 Non-standard work and workers: Organizational implications (2015), by Elizabeth George & Prithviraj Chattopadhyay
- No. 62 What does the minimum wage do in developing countries? A review of studies and methodologies (2015), by Dale Belman & Paul Wolfson
- No. 63 The regulation of non-standard forms of employment in India, Indonesia and Viet Nam (2015), by Ingrid Landau, Petra Mahy & Richard Mitchell

-
- No. 64 The regulation of non-standard forms of employment in China, Japan and the Republic of Korea (2015), by Fang Lee Cooke & Ronald Brown
- No. 65 Re-regulating for inclusive labour markets (2015), by Jill Rubery
- No. 66 Minimum wage setting practices in domestic work: An inter-state analysis (2015), by Neetha N.
- No. 67 The effects of non-standard forms of employment on worker health and safety (2015), by Michael Quinlan
- No. 68 Structural change and non-standard forms of employment in India (2016), by Ravi Srivastava
- No. 69 Non-standard forms of employment in some Asian countries: A study of wages and working conditions of temporary workers (2016), by Huu-Chi Nguyen, Thanh Tam Nguyen-Huu & Thi-Thuy-Linh Le
- No. 70 Non-standard forms of employment in Uganda and Ghana (2016), by Christelle Dumas & Cédric Houdré
- No. 71 The rise of the “just-in-time workforce”: On-demand work, crowdwork and labour protection in the “gig-economy” (2016), by Valerio De Stefano
- No. 72 The introduction of a minimum wage for domestic workers in South Africa (2016), by Debbie Budlender
- No. 73 Productivity, wages and union in Japan (2016), by Takao Kato
- No. 74 Income security in the on-demand economy: Findings and policy lessons from a survey of crowdworkers (2016), by Janine Berg
- No. 75 Non-Standard forms of employment in Latin America. Prevalence, characteristics and impacts on wages (2016), by Roxana Maurizio
- No. 76 Formas atípicas de empleo en América Latina: Incidencia, características e impactos en la determinación salarial (2016), by Roxana Maurizio

-
- No. 77 Firms' demand for temporary labour in developing countries: Necessity or strategy? (2016), by Mariya Aleksynska & Janine Berg
- No. 78 Remembering rest periods in law (2016), by Naj Ghosheh
- No. 79 Initial effects of Constitutional Amendment 72 on domestic work in Brazil (2016), by the Institute for Applied Economic Research (IPEA)
- No. 80 Coverage of employment protection legislation (EPL) (2016), by Mariya Aleksynska & Friederike Eberlein
- No. 81 Emplois atypiques et résultats sur le marché du travail au Cameroun, en République Démocratique du Congo et au Tchad (2016), by Benjamin Fomba Kamga, Vincent de Paul Mboutchouang & Gaston Brice Nkoumou Ngoa
- No. 82 Impacto de las reformas legislativas en el sector del empleo del hogar en España (2016), by Magdalena Diaz Gorfinkel
- No. 83 Redistributing value added towards labour in apparel supply chains: tackling low wages through purchasing practices (2016) by Doug Miller & Klaus Hohenegger
- No. 84 Resultados de las reformas jurídicas relativas a las trabajadoras y los trabajadores domésticos en Uruguay (2016), by Alma Espino González
- No. 85 Evaluating the effects of the structural labour market reforms on collective bargaining in Greece (2016), by Aristeia Koukiadaki & Damian Grimshaw
- No. 86 Purchasing practices and low wages in global supply chains Empirical cases from the garment industry (2016), by Mark Starmanns
- No. 87 Sectoral collective bargaining, productivity and competitiveness in South Africa's clothing value chain: manufacturers between a rock and a hard place (2017), by Shane Godfrey, Trenton Elsley & Michaelle Taal
- No. 88 Mapping Employment Dismissal Law: A Leximetric Investigation of EPL Stringency and Regulatory Style (2017), by Benoit Pierre Freyens & J.H. Verkerke



关于包容性劳动力市场、劳动关系和工作条件司的信息

请联系：

电话：(+41 22) 799 67 54

传真：(+41 22) 799 84 51

inwork@ilo.org

国际劳工组织
包容性劳动力市场、劳动关系和工作条件司
4, route des Morillons
CH-1211 日内瓦22
瑞士

www.ilo.org/inwork