



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

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

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。



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