

---

# 加快上海家政服务业发展研究<sup>\*1</sup>

陈群民<sup>1</sup> 李显波<sup>2</sup> 王瑞杰<sup>3</sup>

( 1, 2. 上海市政府发展研究中心200002; 3. 同济大学200092)

**【内容摘要】**：大力发展家政服务业，是增加就业、改善民生、扩大内需的重要手段之一；是提升城市服务功能、建设宜居城市、构筑良好人才生活配套环境的重要载体。然而，上海家政服务业发展还处于较为低端的发展层次，行业总体服务质量和水平不高。本文在分析上海家政服务业发展的现状、问题及原因基础上，提出加快上海家政服务业发展的总体思路 and 具体对策。

**【关键词】**：上海家政服务业 城市生活 城市功能

**【中图分类号】**：F127 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005 - 1309(2011)6 - 0103 - 005

## 一、家政服务业已成为上海城市生活的重要组成部分

伴随着城市生活节奏加快、老龄社会的深度发展，上海居民对家政服务的需求日益强烈，特别是在“四个中心”与“国际大都市”加速建设的背景下，大量国内外高端人才涌入上海工作与生活，家政服务需求非常迫切，上海家政服务行业亦得到较快发展。据有关部门统计，目前上海家政服务人员数量超过50 万，家政服务机构数量达到8000 家左右，服务的家庭数量超过100 万户。服务覆盖上海1 /6 家庭的家政服务业，每年创造的产值保守估计也高达400 亿元。家政服务业已成为上海城市生活的重要组成部分，对于“满足群众服务需求、增加城市就业岗位、提高从业人员收入，改善居民生活质量”发挥了重要作用。

## 二、上海家政服务业发展存在的主要问题

虽然上海家政服务业发展较快，但目前整个行业仍处于较为低端的发展层次，行业总体服务质量和水平不高，社会满意度较低。比较其他行业而言，家政服务业已成为上海城市服务功能建设中的“明显短板”，行业发展存在的主要问题如下：

### (一)上海家政服务供需存在较大缺口、结构显著失衡

上海家政服务需求总量巨大，据调查分析，上海600 万家庭中有1 /3 存在显性或潜在的用工需求，按照1 名家政员服务2 个家庭的标准计算，目前上海家政服务员至少存在50 万的缺口。另外，从供需层次结构来看，即使处于技术要求最低端的家庭保洁服务，也呈现出“以前雇主挑保姆，现在保姆挑雇主”的典型卖方市场特征。处于技术中端的老人护理、母婴护理等项目则更是供不应求，特别是老人护理常常“有单无人做”。至于像家庭理财、家庭教育等需要较高专业技能的家政服务项目，从业者比较稀少，而具备多种服务技能的全能型、复合型服务人员几乎为零。

---

<sup>1</sup>收稿日期:2011 - 04 - 10

\* 本文为2010 年上海市政府决策咨询研究课题“加快上海家政服务业发展的研究”的研究成果。

## (二)家政服务员整体职业素质低、服务质量不高

上海家政服务员主要由以外省市农村妇女为主、本市下岗失业女性为辅的两部分人员构成。本次调查显示,这一群体总体年龄偏大,文化教育程度比较低,缺乏对现代服务技能与知识的掌握(54%的在岗家政服务员甚至没有受过任何形式的职业技能培训),被公司组织化的程度不高,职业道德素质也不高。这种状况导致上海家政服务的总体质量水平较低,服务的专业化、规范化、标准化水平明显不足,用户对家政服务的满意度比较低。被调查的居民普遍反映,当前上海“令人放心满意”的家政服务员相当缺乏,“对家政服务员的不安全感”是家政服务用户的最大困扰。

## (三)家政服务机构鱼龙混杂、低小散特征明显

上海绝大多数家政企业都属于“中介型”,以“一张桌子、一台电话”为特征的“非法小中介”比“合法中介”的数量还多。这种状况使得家政服务业的运行秩序和市场环境比较混乱,“劣币驱逐良币”效应明显,甚至“家政中介与家政服务员联手骗取中介费”也成为较严重的行业潜规则。同时,即使在上海合法的家政服务机构之中,龙头、大品牌家政服务企业非常少。中国家庭服务业协会最近评出的全国30家家庭服务业知名品牌中,上海没有一家家政服务企业上榜,这与上海的城市功能和地位极不匹配。上海家政服务机构鱼龙混杂、低小散的特征,导致居民对其整体信任感较低。调查发现,用户选择通过家政服务机构获得家政服务的比例仅为20%~25%(比例最高的方式是“亲戚朋友介绍”,达到50%左右)。

# 三、上海家政服务业存在问题的原因分析

## (一)政府对家政服务业的推动与管理明显不够

一是政府对家政服务业发展不够重视。面对家政服务业这个数十万人就业、数百亿产值、服务覆盖1/6上海家庭的大产业,政府部门还没有将其上升到“重要城市产业”与“重大民生产业”的高度与地位,鼓励、支持家政服务业繁荣发展的法规和政策保障比较缺乏,整个行业发展缺乏系统规划、资源投入与有效举措。

二是行业缺乏发展标准与规范。当前上海家政服务没有统一的收费标准,导致很多服务项目价格无限制上涨。有的家政服务人员甚至根据用户的家庭经济状况随意定价,用户被“敲竹杠”现象时有发生。同时,整个行业缺乏统一的服务质量标准,家政服务业涉及的众多服务项目普遍缺乏详细的操作规范。行业标准与规范的匮乏,导致家政服务质量难以得到有效保证,行业监管也缺乏操作依据。

三是行业准入比较混乱。目前上海市家政服务机构的行业准入类型非常复杂,有市区工商局审批核准的,有市人力资源和社会保障局经营许可的,有市区人力资源和社会保障局审批非正规就业的,还有市区民政局审批的民办非企业组织。行业准入的混乱让家政企业泥沙俱下,特别是很多街道、社区开办的家政服务机构地方保护主义现象较为严重,同时非正规就业组织为了规避“转为经济组织”的政策压力而不得不先关门再重新申请成立,更是加剧了上海家政服务机构小规模、分散化、低水平的恶性循环。

## (二)行业发展的“社会支持系统”存在较大不足

一是社会对家政服务仍存在较大传统偏见。社会相当数量人士依然认为家政就是替别人干活的一种“低级劳动”,家政服务员人格得不到尊重现象仍较严重。由于社会传统偏见较为突出,很多人宁愿选择赚钱较少的其他职业也不从事家政服务,家政服务员谈不上热爱自己的工作,更谈不上像“英国管家”和“菲佣”那样把家政服务当作一种体面事业来做,服务主体工作热情不高严重影响了服务质量。

二是家政服务用户成熟度不高。调查显示, 78%的用户未查验过家政服务员的健康证明, 74%的用户未查验过家政员的户籍或居住证明, 80% 的用户未购买过家政服务综合保险, 超过90% 的用户未与家政服务员鉴定过劳动协议。用户的不成熟消费, 导致家政服务的权利义务边界非常模糊, 服务质量难以有效管控。

三是进入家政服务业的社会资源不足。伴随着上海向“服务经济”进一步转型, 上海家政服务业作为一个重要服务产业, 面临着广阔的发展空间, 但是受多种因素影响目前进入该行业的社会投资非常不足, 目前全市注册资本超过100 万元的家政服务企业数量较少。行业发展资源的不足, 极大制约了上海家政服务的供给能力。

### (三)当前家政服务业的商业模式存在较大缺陷

上海家政服务人员整体服务质量较低的一个主要症结在于, 当前上海绝大多数家政服务企业都采用“中介制”商业模式, 而不是企业拥有固定员工的“员工制”模式。“中介制”模式固然有其服务过程简单、手续简便、企业风险小等优点, 但是该模式容易出现企业管理、服务、培训与保障不足, 家政服务员没有企业归属感、“散兵游勇”工作方式泛滥、服务专业化、规范化与标准化难以实施和监控, 最终使得家政服务质量难以保证, 家政企业本身也做不大做强。

## 四、推动上海家政服务业健康繁荣发展的对策建议

根据上海家政服务业现状, 参照国内外家政服务业发展经验, 推动上海家政服务业繁荣发展, 应该以“打造与上海国际大都市相匹配的现代家政服务业”为目标, 坚持“市场驱动”与“政府推动”并举方针, 以推进家政服务企业从“中介制”向“员工制”转变为基本方向, 以扶持、打造品牌企业集团为重要抓手, 加快形成以数家“员工制”大企业占据市场主要份额的行业发展格局, 加强制定行业法律法规与标准规范, 提高上海家政服务业的行业管理与服务水平, 营造促进行业发展的良好社会氛围, 实现上海家政服务业“管理规范、企业品牌化、人员职业化、服务专业化”。在当前“中介制”占绝对优势的第一阶段之后, 经历可能较长的“员工制”与“中介制”并存的第二阶段, 最终上海家政服务整个行业将统一为“员工制”企业模式。

### (一)把家政服务业放在“重要服务产业”的高度加以重视和发展

一是加大对家政服务业的产业政策扶持。将家政服务业纳入上海整个服务产业大盘子予以统筹安排。参照北京、杭州、济南等地扶持家政服务业发展的政策经验, 积极出台针对性的产业特殊扶持政策, 特别是加大政府在引导社会资本进入、企业培育、财政税收、社会保障、公共服务平台等方面的政策支持力度。二是进一步发挥既有联席会议制度的作用。提高上海已有的推进家庭服务业发展九委办局联席会议制度的运行效率, 加强全市顶层推动、管理与协调, 切实为促进上海家政服务业发展提供强大推力。三是加强对上海家政服务产业发展的规划。群策群力制定上海家政服务业发展规划, 确定上海家政服务业未来发展目标、发展步骤与发展重点, 明确产业发展的任务措施与保障手段, 力争较短时间内推动上海家政服务业实现跨越式发展。

### (二)加强对家政服务业的监管, 确保行业发展规范化、有序化

一是健全行业发展的法律法规系统。参照国内外相关经验做法, 尽快出台推动行业发展的相关法律法规, 通过加强法制建设明确行业各参与方应负职责, 维护各主体的正当权益, 消除行业发展障碍, 规范行业发展秩序。二是制定并推广上海家政服务行业发展规范体系。参照国际ISO 社会服务标准, 制定规范家政服务质量的“上海标准体系”, 细化每一项家政服务的具体流程与规范, 推广《上海市家政服务合同》示范文本, 出台家政服务收费指导标准, 颁布不同层次的家政服务人员工资指导价。

### (三)积极壮大家政服务企业, 促进企业品牌化、规模化

一是重点发展“员工制”企业。积极出台多种优惠政策, 加快发展“政府扶持、社会投资、市场化运作、股份制经营”的“员

工制”企业,借此进一步梳理家政公司、用户、家政服务员之间的权利义务关系,增强规范化与标准化家政服务的供给能力,通过壮大企业主体加强对上海家政服务业的整体引导与型塑。二是打造一批具有强大品牌影响力和市场规模的知名家政企业。借鉴济南阳光大姐服务有限公司、杭州三替服务集团公司等发展经验,加快推动上海家政企业做大做强。“十二五”期间每年重点扶持1~2家龙头企业,以“大企业”战略带动行业整体水平快速提升。三是进一步规范、提升“中介型”家政企业。提高家政服务行业进入门槛,逐步消灭“黑中介”。严格按照行业发展的法律法规和职业标准,规范“中介型”家政企业发展,鼓励其向“搭建行业服务平台、提供产业配套”等方向积极创新、转型升级。

#### (四) 努力提升家政服务员的服务能力,实现服务专业化、技能化

一是加强对家政服务人员的职业技能培训。推行从业人员“不经技能培训不能上岗”制度。借助全市大职业培训平台系统,通过政府购买、财政补贴、行业协会与家政公司推动等办法,按照家政服务不同种类和不同档次合理安排培训内容,实施专门的家政服务员技能培训工程,全面提高其家政服务的质量与水平。二是努力提高家政服务人员的职业道德和修养。通过宣传教育、制度约束、环境熏陶等手段,培养家政服务人员的爱岗敬业、诚实守信、服务群众的职业道德,加强社会公德等职业修养提升,进一步促进家政服务人员遵守职业守则。三是严格实施从业人员“持证上岗”制度。加强家政服务从业人员上岗条件的制度设计,通过与全市社会管理系统对接、与劳动力输出地对接、与职业教育体系对接等方式,确保家政从业人员必须健康证明、有效身份证明、职业培训证、技能等级证等“四证齐全”才允许上岗服务,以此规范、提高家政服务员的服务质量。

#### (五) 积极发挥家政服务业行业协会作用,提升行业自我管理与服务能力

在加强政府部门行业管理的同时,进一步强化家政服务业行业协会的地位与职能,充分发挥其行业自我管理与服务作用。行业协会要加强制定行规行约,监督会员单位遵章守约,依法经营。同时,积极参与行业服务规范体系的制定与推广,倡导家政服务机构及人员提供专业、规范服务。加强组织行业培训,监督家政服务人员持证上岗,建立对家政服务员的职业技能实行分等定级的评价体系。另外,及时、充分发布行业信息,积极引导市民消费,推动行业服务品牌建设。

#### (六) 努力营造促进行业发展的良好社会氛围

通过多种渠道手段大力宣传家政服务业的社会价值与意义,广泛传播上海优秀家政服务机构和优秀家政服务人员的事迹,引导社会公众认可、支持、尊重行业发展,切实改变传统落后的消费与就业观念。加强制度设计与措施安排,提高家政服务从业人员的社会地位与收入水平,努力维护其合法权益,积极吸引大中专毕业生以及上海本地人从事家政服务。同时,广泛动员政府、企业、社会组织、志愿者、社区等社会资源进入家政服务业,形成“全社会支持行业发展、共享行业发展成果”的良好社会氛围。

#### 参考文献:

1. 曹华. 对我国家政服务业发展的一些思考, 经济师[J]. 2003; 4
2. 马丽梅. 关于发展家政服务业的思考, 理论界[J]. 2006; 5
3. 李艳梅. 我国家政服务业的现状分析与规范化建设, 社会科学家[J]. 2008; 7
4. 王志刚、李腾飞. 论家庭服务业的重要作用及其规范化发展, 商业时代[J]. 2010; 36
5. 李军峰. 我国家政服务业的正规化策略, 中国人力资源开发[J]. 2007; 3 朗读