
上海培育家政服务龙头企业研究

吴志艳 谢佩洪¹

(上海对外经贸大学 201620)

【摘要】: 家政服务业既是朝阳产业,也是民生工程,迫切需要加强市场监管,公平竞争、优胜劣汰,实现资源充分合理配置,培育龙头企业。以市场需求为导向,建立市场反馈机制,在确保合理竞争水平的基础上,适当提高门槛,鼓励企业并购、联合重组,避免无序竞争和劣币驱逐良币,是培育家政龙头企业的可行方法。

【关键词】: 家政服务 家政市场 龙头企业

【中图分类号】: C916.2.51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2020)09-0090-009

一、上海家政服务市场现状及问题分析

家政服务是指“以家庭为服务对象,由专业人员进入家庭成员住所提供或以固定场所集中对孕产妇、婴幼儿、老人等提供照护以及保洁、烹饪等有偿服务活动,满足家庭生活照料需求的服务”(国务院办公厅关于促进家政服务业提质扩容的意见,2019)。家政服务涉及 20 多个大类、200 多个服务项目,主要包括钟点工、育婴嫂、月嫂和老人照护者。随着市场需求多样化,家政服务呈现出多样化发展态势,传统的家政服务不断细化,月嫂、陪护、聊天、理财等服务逐步成为家政服务不可分割的组成部分。

(一) 中国家政服务业发展概况

据中国劳动和社会保障科学研究院发布的《中国家政服务业发展报告(2018)》和 2018 年艾媒咨询数据显示,近年来,我国家政服务业产业规模继续扩大,连续保持 20%以上的年增长率。2018 年,我国家政服务业的市场规模达到 5540 亿元,同比增长 27.9%;2019 年达到 6975 亿元,同比增长 25.9%;预计 2020 年我国家政服务市场的规模将达到 8782 亿元,同比增长 25.9%。

目前我国家政服务业继续处于供不应求的状态。据商务部和国家发改委社会发展司公布的数据显示,2019 年中国家政服务业从业人数达到 3370 万人,年均复合增长率为 9.7%。我国家政服务业需求缺口达 1700 万人。随着人口老龄化和二胎政策的开放,我国的家政服务业将继续处于供需总量失衡状态。

(二) 上海家政服务市场的供求状况

1. 市场供应缺口较大

我们通过行业抽样调查和专家访谈数据发现,正在使用或有家政服务需求的上海家庭占总家庭人数 34.43%,超过上海总家庭户数的 1/3。其中,正在使用或有钟点工需求的家庭占比 40%左右,照顾老人的家政需求占比 25%左右,育儿嫂占比 20%左右,月嫂

¹**作者简介:** 吴志艳,管理学博士,上海对外经贸大学工商管理学院副教授。谢佩洪,管理学博士,上海对外经贸大学工商管理学院教授。

基金项目: 上海市决策咨询研究专项课题(编号 2019-AZ-12)。

约占比10%,其他家政服务者约占比5%。钟点工、照顾老人的家政工、育儿嫂、月嫂和其他家政服务者需求的比例为8:5:4:2:1。按照目前上海市常住人口820万户家庭计算,可以看出有家政服务需求的家庭超过282万户,其中,钟点工的需求达到112.8万人,照顾老人的家政工需求达到70.5万人,育儿嫂的需求达到56.4万人,月嫂的需求达到28.2万人,其他家政服务需求14.1万人。目前上海家政服务市场的保姆缺口较大,其中育儿嫂、看护老人家政工、月嫂的缺口突出。

2. 上海钟点工家政市场的特点

钟点工市场在上海属于一个很大的市场,由于上海生活节奏快,人们更迫切需要支付一定的酬劳换取一定的家庭服务。目前上海的家政市场钟点工服务主要包括烧饭、手工洗衣、烫衣、买菜、遛狗、简单(深度)打扫卫生6个类别。上海的钟点工市场特点包括:

(1)上海钟点工行业出现“包工”热。雇主和保姆会将“包工”服务项目和收费写进协议,避免以后出现纠纷。这种“包工”的钟点工计价法使阿姨们干活更起劲了,雇主们也不用担心干活的质量。

(2)“正规军”年收入稳定,“游击队”不好找活。正规家政公司能获取大量的钟点工市场信息,其旗下的钟点工有大量的工作需求,收入也略高比较稳定,而零散的钟点工人,只能接一些散活,没有足够的收入保证。

(3)钟点工市场中收入差距悬殊。随着家政服务行业的发展,其市场越来越规范。“野家政”的钟点工或私人揽活的钟点工也越来越少,而正规提供钟点服务的家政公司越来越多,特别是员工制提供钟点服务的家政公司越来越受到雇主的欢迎。

(4)钟点工职业需要得到尊重。钟点工大多来自农村,经常会受到亲人的误解,他们对钟点工工作性质的不理解,甚至说伺候人的活不能干,那点钱可以不挣等话语。有时钟点工自己都不愿对外称自己是做钟点工的。同时,钟点工与雇主之间的矛盾也难以调解,钟点工在工作时,不小心将雇主家的东西损坏时,尤其是贵重物品,钟点工面临无力承担,家政公司不愿负责,雇主获赔无果,这样下去受伤的不仅是雇主,还有钟点工。

(5)大多数钟点工没保险,员工权益缺乏保障。劳动合同是确保劳动者合法权益不受侵犯的一个重要保障。钟点工与雇主之间没有签订劳动合同,因而钟点工的人身安全和责任承担不在《劳动法》的保护范围之内,钟点工的社会保障、工伤和医疗保险等权益没有保障。目前,国家尚没有出台一部专门的家政服务方面的法规。

除了按照正规途径合法注册的家政公司外,很多家政公司没有与员工签订劳动合同,所以无法给公司员工带来安全感,这也是导致家政行业员工流失的原因之一。有不少钟点工为了挣更多的钱,也会背着公司私自接活,或者把自己的活又转手给其他人。这时如果在工作中发生意外,造成的事故由谁承担责任是一个很棘手的问题。据了解,正规注册的家政公司都会给钟点工缴纳社会保险和工伤保险,私人揽活的钟点工无保险可言,如果发生意外,只能自己承担责任。

3. 上海育婴家政市场的特点

(1)育婴嫂比钟点工更加需要专业技能。

育婴嫂的工作内容比钟点工更需要专业技能,同时,更加需要工作耐心和解决问题的能力。例如,育婴(月)嫂的具体工作内容主要包括:生活照料(照顾婴幼儿的生理发育特点、婴幼儿膳食平衡)、营养保健(对宝宝的成长监测、应对疾病和意外伤害)、行为培训(为宝宝进行行为培训,纠正宝宝不良的生活习惯,让宝宝健康成长)、智力开发(通过语言能力、感知能力、模仿能力等方面对宝宝进行智力培育)和体能锻炼(针对不同的宝宝采取最合理的方法,对宝宝进行体能上的训练)。

(2) 育婴家政嫂工资在增长, 劳动强度大。

家政服务人员在访谈中透露上海的育婴(月)嫂一般只需要工作 1 年, 就可以获得不低于上海平均工资的收入。月嫂和育儿嫂的工资收入大多是她们丈夫的数倍, 普遍成为家庭经济顶梁柱。

另外, 在工作状态中, 月嫂们觉得劳动强度比较大, 有的甚至比钟点工、住家保姆劳动强度大, 月嫂工作更是日夜连班, 只能抽空打盹。很多人睡眠不好, 感叹是“用生命在挣钱”。月嫂的职业生涯相对较短, 很多人干了五六年就干不动了, 转行做育儿嫂或钟点工。有月嫂在接受调查时表示, 有些婴儿晚上较吵闹, 需要整夜抱着才能入睡, 但白天月嫂想打个盹, 有的雇主也会表示不满。

(3) 适龄的医院护工和养老护理员纷纷转行做月嫂和育儿嫂。

我们在采访中发现一个现象, 一些适龄的医院护工和养老护理员纷纷转行做月嫂和育儿嫂, 她们一方面希望获取更加高的报酬, 另一方面也更喜欢和孩子打交道。转行 1 年多的月嫂肖阿姨(45 岁, 来自安徽, 从事家政服务工作 6 年多)表示: “两种吃苦相比, 我更愿意当月嫂, 月嫂收入涨得更快、需求更大。”

4. 照顾老人的家政市场特点

(1) 照顾老人的家政工市场潜力大, 男性家政工市场缺口更大。

根据《国家人口发展规划(2016—2030 年)》, 2030 年 60 岁以上人口占比将达 25%左右, 2050 年前后, 中国老年人口数占总人口的 34.9%, 居家养老护理服务会成为未来家政服务业发展的潜在市场。上海率先提出“9073”养老模式, 即 90%家庭自我照顾、7%社区居家养老服务、3%机构养老。这为上海照顾老人的家政行业带来巨大的潜在市场。

据上海市统计局数据显示, 2017 年上海 65 岁及以上老年人常住人口为 317.67 万人, 占上海常住总人口的 21.8%; 70 岁及以上老年人常住人口为 197.71 万人, 占总人口的 13.6%; 80 岁及以上高龄老年人口为 80.58 万人, 占 60 岁及以上老年人口的 16.7%, 占常住总人口的 5.5%。照顾老人的家政工特别缺少, 照顾老人是现在 40 岁以上人士面临的首要问题。

(2) 难以应付需求多、要求高、强度大的居家养老护理。

根据 2014 年云家政对 400 家家政公司进行的抽样调查结果显示, 在传统线下门店, 老人需求占总订单近 30%, 但有近 15%在子女订好后, 老人认为费用太高最终拒单。此外, 男性老人的护理需求会带来对男性家政服务人员的需求(力气大, 精力相对充沛), 但男护工仅占比 2%, 市场缺口很大。在 80%的家政公司中, 愿意从事老人看护的阿姨占总数的比例在 15%以下, 年龄集中在 45~55 岁, 且多数阿姨的文化程度仅有小学甚至是小学以下, 难以应付需求多、要求高、强度大的居家养老护理工作。

上海的医院护工分为初级、中级、高级和技师 4 个级别, 根据病人的情况不同薪酬也相应不同。上海医院的护工工资, 一个护工照顾一个特殊要求的病人, 为每天 250 元; 若一个护工照顾 4 个一般病人, 为每个病人每天 120 元。虽然上海医院护工的平均工资高于照顾老人的家政工的平均工资, 但是在实际操作中, 护工劳动强度大, 所以在岗位上工作的大多是 40 或 50 岁以上的再就业, 转行做照顾老人的家政工。

上海照顾老人的家政工, 分为照顾能自理老人和不能自理老人、住家和不住家、做几口人的饭菜、要求高不高等好多细节, 由此决定保姆价格。上海照顾老人的家政服务内容是负责老人个人卫生、健康, 按照老人基本的饮食, 科学合理地安排进食, 以保证老人的营养需求。掌握老人起居特点, 使老人安全舒适地生活。要求家政工有照顾老人的经验, 脾气好, 干净清爽, 最好会说上海话。

(三)家政服务企业现状

1. 我国家政服务企业现状

我国家政服务业从业机构呈增加态势。据中国商务部数据显示,2016年,我国家政服务业拥有66万家企业,其企业数量同比增长3.1%,企业总资产达到3143亿元,同比增长8.7%。艾媒咨询预算,到2019年,我国家政服务企业数量突破74万家,其企业总资产突破4300亿元。

2. 上海家政服务企业现状

中国客户网数据显示,2019年上海营业的家政服务公司共1049家,其中浦东新区的家政服务企业最多,占比为23.7%;成立10年以上的公司占25.2%,成立2年以内的公司占19.2%;就企业类型看,私营有限责任公司占74.5%,其他有限责任公司占11.1%,私营独资企业占7.6%;主营业务为家政服务的企业占41.8%,其中纯保洁服务占15.2%,纯母婴服务占4.8%,纯老人看护占2.8%;就资金来源看,内资企业1041家,外资企业5家,港澳台企业3家。由此可见,上海保洁服务的企业最多,其次是母婴服务企业,最后是看护老人的家政企业。一般来说上海家政服务企业涵盖以上3种服务或两种服务,但会侧重其中的一项服务。以下,我们将从产业链结构的视角分析上海家政企业的特点。

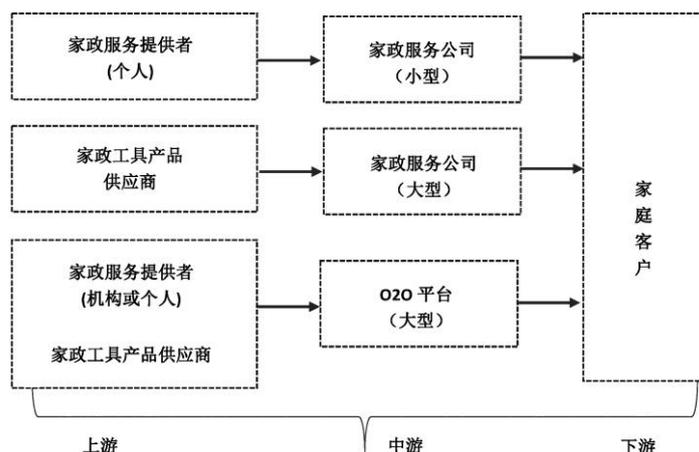


图1 基于产业链视角的上海家政服务企业服务内容分析

(1) 小型家政服务公司的特点: 中介制为主。上海家政服务企业呈现“小、弱、散、多”的特点。家政服务企业以内资和私营有限责任公司为主。从产业链来说, 这些小型的家政服务公司在中介制的模式下, 上游为个体家政服务的提供者, 中游为家政服务公司, 下游为家庭用户(图1)。这些小型家政服务公司采用中介制模式。公司的运营范式一般是在知名小区旁(内)租一间不足10平方米的小店面, 里面放2张办公桌和1部电话。公司主要以传统的方式经营, 即雇主到店面找阿姨, 公司推荐阿姨。公司一般收取雇主和阿姨首月工资的15%~25%作为中介费。有些稍好的小型家政服务企业为家政工提供付费培训。公司面临的最大问题是员工制给他们带来成本和风险的压力, 以及互联网所带来雇主寻找家政工方式的改变。

(2) 上海大型家政公司数量少, 一般采用员工制和平台制的模式, 具有高度智能化、社区化的特点。上海家政服务企业从规模看, 员工人数20人以下约996家。员工人数20~50人约33家, 50~100人约6家, 100~500人约11家, 500~1000人约3家。年营收2000万以上的大规模家政公司占上海家政公司总量的0.6%, 共6家, 其中年营收为1~10亿元的企业有3家, 4000万~1亿元的企业有2家, 2000万~4000万元的企业有1家。总体上, 上海家政服务缺乏大型的龙头企业。

大型家政服务公司数量虽少,但数量在增加。这些大型家政服务企业具有员工制、智能化、社区化程度高的特征。这些公司处在快速发展阶段,虽然盈利水平不高,但与其他产业的融合程度高(如与互联网、人工智能的融合)。这些大型家政服务企业具有成为上海龙头企业的潜力。从产业链视角看,在员工型模式下,上游为家政工具产品供应商,中游为家政服务公司(家政服务员为公司员工),下游为家庭用户;在平台型模式下,上游为家政工具产品供应商和家政服务提供机构或家政服务人员,中游为O2O平台,负责吸引家政服务提供者进驻,下游为家庭客户。

3. 上海家政服务人员现状分析

我们关于家政服务人员的抽样调查显示,上海家政服务人员主要为40~59岁人群,占总数的80.6%。就教育背景而言,上海家政服务人员接受过小学教育的占总人数的24.9%,受过初中教育的占比37.8%,受过高中和中专教育占比32.5%,接受过大专和大学教育的占比2.8%(图2)。显然,上海的家政服务人员的教育水平不高,约60%的服务人员仅接受过初中及以下的教育。

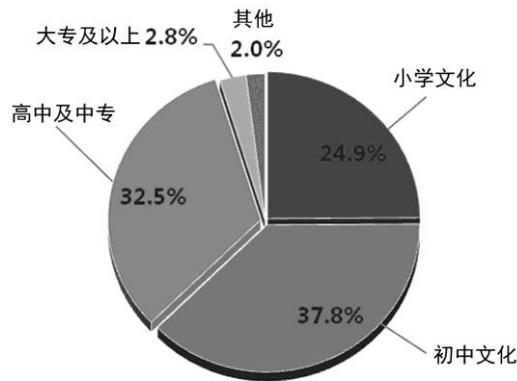


图2 上海家政服务人员的教育背景

来上海3年以下的家政服务人员占总人数的25%,3~5年的家政服务人员占比42%,5年及以上的家政服务人员占比33%。从家政服务人员来源地看,安徽的占34%,江苏的占17%,河南的占14%,宁夏的占9%,黑龙江的占6%,辽宁的占4%,湖南的占3%,湖北的占3%,其他地区的占10%。这说明上海的家政服务人员大都来自离上海较近、经济相对贫穷落后的地方。江苏籍家政服务人员中主要来自苏北地区。家政服务人员的抽样调查显示,这两年,来自宁夏、辽宁、黑龙江等离上海较远地区的女性开始成为上海家政服务人员的新生力量。这些地区经历过产业转型,导致一大批具有较高教育背景的中年妇女下岗,加入上海的家政服务队伍,成为沪上知识型家政服务人员的生力军。她们来沪工作的目的不仅是为了赚钱养家,也是为了实现自身价值。

抽样调查数据显示,上海家政服务人员中有70%接受过家政服务公司的培训。目前家政服务人员接受员工制的意愿不是很高,对企业员工制的支持率也不高,仅有20%的受访人员支持员工制。与雇主产生矛盾时喜欢直接与雇主沟通,通过公司解决问题的意识不高。她们虽然百分之百支持家政服务互联网化,但还是更多地通过线下方式(如直接到家政服务公司或熟人介绍)找工作。

上海家政服务人员基本上是已婚者,大多数人独自在异乡打拼。她们中有68%的人住在雇主家,与家人一起居住的仅占11%。她们常年背井离乡,亲情缺失,为了孩子和家庭,独自打拼,接济家庭,成为家庭的经济支柱。同时,她们缺少对家政服务工作的自豪感。

4. 家政服务市场雇主心态分析

(1) 雇主年龄年轻化,教育背景高,对家政服务人员的要求高。雇主抽样调查数据显示,上海雇主的平均年龄在36.5岁,教育

背景为本科及以上学历占比 22.5%，本科毕业占比 24.2%，硕士毕业占比 36.4%，博士毕业占 16.9%。这说明上海家政雇主的年龄与家政服务人员的年龄相比，呈年轻化。由于高学历背景，他们对家政服务人员的要求也非常高。这些雇主不仅要求家政服务人员认真负责、勤劳能干、为人和善，还要求家政服务人员无不良习惯、隐私保密性强、能辅导孩子功课或能读书给老人听，甚至能开车。

雇主抽样调查数据显示，69.9%的雇主喜欢认真负责、勤劳肯干、为人和善的家政工，其他要求：无不良习惯(67.9%)、隐私保密性强(56.7%)、能辅导作业(55.4%)、能开车(30.8%)，见图 3。雇主认为隐私保密性强是一项非常重要的家政工的特质和素养。据雇主的访谈显示，上海的雇主非常不喜欢自己家的家政工到处唠叨自己的家事。

(2) 雇主认为家政工的工资偏高，对家政工的满意度偏低。对雇主能接受的工资范围、用工后的满意度、家政工特质偏好、家政工的交接、与家政工的矛盾处理、用工决策的影响因素、家政工的寻找途径、家政服务公司的满意度与评价 7 个方面的调研数据显示，59.1%的雇主能接受住家家政服务人员的工资范围 4000~6000 元/月，26.1%的雇主能接受 4000 元/月以下，只有 10.2%的雇主能接受 6000~8000 元/月。与市场的工资相比，雇主能接受的工资基本低于市场价格。有 81%的雇主认为目前家政市场的工资偏高，但对家政工的满意度普遍偏低，满意的人数仅占 19.8%。



图 3 上海雇主喜欢家政服务人员的特质占比

(3) 雇主与家政工的矛盾沟通方式是自行沟通。雇主抽样调查数据显示，40%的雇主在过去曾与家政工发生过矛盾。他们解决矛盾的方式往往是自行沟通，而不是通过家政服务公司来解决。家政服务人员愿意在矛盾发生的当下通过深入的沟通来解决矛盾。如果通过家政公司需要时间来处理矛盾，这段等待处理矛盾的时间使雇主与家政工双方都很受煎熬。所以，他们一致认为解决矛盾，雇主和家政工私下自行沟通较好。

(4) 工作质量、经验和价格是雇主对家政工的用工决策最主要的因素。雇主抽样调查数据显示，83.6%的雇主认为家政服务人员的工作质量是影响其用人选择的重要因素，其次是家政服务人员的家政服务经验和家政服务的收费价格(63.6%和 59.6%)，相对而言，雇主不看重其他顾客的评价和家政服务人员的籍贯(图 4)。

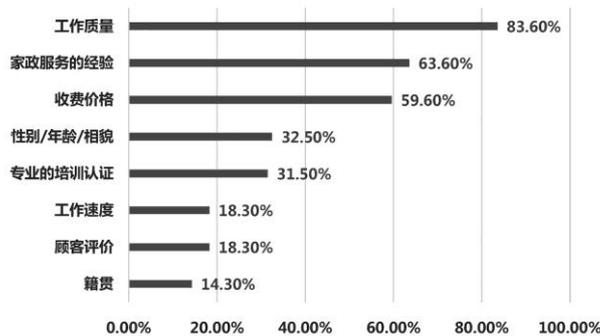


图 4 上海雇主对家政服务人员决策的影响因素

(5) 收费价格、熟人推荐和家政公司成立时间是雇主选择家政服务公司的主要因素。雇主抽样调查数据显示, 73.6% 的雇主认为家政服务企业收取的费用和他们推荐家政工工资的高低是影响其选择家政服务公司第一大因素。其次, 熟人无利益关系下的推荐是雇主选择家政服务公司决策第二大因素(59.6%)。家政服务公司的成立时间是影响雇主决策第三大重要因素(51.7%)。上海雇主相对不看重其他顾客的评价(10.1%)和家政公司的形象(9.9%)。

(四) 准龙头企业的现状分析

行业专家访谈数据显示, 上海大型家政服务企业数量颇少。例如, 上海悦管家管理服务有限公司(简称悦管家)成立于 2018 年, 其拳头家政服务是钟点工。悦管家的家政服务人员在其专项领域中接受了 1000 多小时的培训, 在国家认可的机构考核合格后领证上岗, 以星级悦姐体系进行管理, 形成“以老带新, 多向发展”的自我成长发展机制, 保障了终端服务能力的供给。悦管家采用员工制管理体系, 实行智能化的“网络打车式”系统匹配派单模式, 其网络已达到 3 公里半径的密度。但是, 来自百度和大众点评的数据显示消费者对悦管家家政服务水平的负面评价也不少。负面评价主要集中在清洁打扫不是很干净。

上海亦蓁母婴集团(简称亦蓁)采用员工制和母婴生态圈的商业模式。亦蓁成立于 2012 年, 其拳头产品为育儿(月)嫂服务。其“亦蓁家”App 过大数据和智能化服务为客户精准匹配育儿(月)嫂, 智能生成月子餐等。同时, 亦蓁围绕母婴打造生态圈, 如产后修复, 婴童生活(为婴童提供游泳、SPA, 发型设计、健康理疗、亲子美甲等服务)、亦生蓁品(为婴童提供各种胎发、庆生、节日纪念品的定制服务及高端母婴产品选购)、亦蓁月子(月子会所)、芝麻开门(婴童摄影服务)等。亦蓁采用员工制, 进行专业化培训。在亦蓁商学院内, 每位准育儿(月)嫂都至少要经历 15~20 天的全天候封闭式培训, 接受 10 余门课程的洗礼, 掌握 100 多种母婴护理知识和心理疏导技巧。其缺点是价格颇高。

爱君家政成立于 2000 年, 主营综合家政服务。公司采取会员+管理模式, 会员费一次性收取 5000 元, 之后每月收取服务员当月工资 10%管理费。公司采用员工制, 实行网上选阿姨的功能, 实现全国家政 O2O 全网化, 点击量已超过 500 万次, 逐渐通过爱君官方微博、微信平台、手机 App 等方式整合全国家政市场资源, 实现在线全国爱君家政服务员近 10 万名。其缺点是提供服务太杂, 无法聚焦形成拳头产品。

58 到家是 58 同城投资打造的互联网生活服务品牌, 为用户提供专业、便捷、安心的标准化到家服务。2015 年 10 月, 获得阿里巴巴、平安创投、KKR 联合投资, 融资 3 亿美元。58 到家以上门服务为切入点, 区别于 58 同城提供信息服务的半闭环模式, 打造 O2O 闭环服务模式。58 到家主要提供家庭照料、上门美甲和搬家速运三大服务, 为用户提供方便、实惠的标准化到家服务。58 到家的家政不仅设立培训讲座, 为家政工创造参加“继续教育”的机会和平台, 还在家政工的招募、级别评定和上岗服务等方面标准化。其缺点是扩张太快, 选择的家政服务人员无法满足雇主要求, 雇主差评多。

与快速增长的用户量和不断细分升级的市场需求相比, 家政市场的管理仍然比较粗犷。尽管工资水平一直在上涨, 但家政从业人员整体素质水平的提升脚步并未跟上。这需要通过顶层设计促进家政服务市场的职业化、法制化和规范化, 促进市场健康发展, 通过公平竞争, 优胜劣汰, 培育龙头企业。培育的龙头企业能够进一步带动家政服务人员的职业化水平, 吸引高学历、年轻的从业人员加入, 保障雇主和家政服务人员的权益, 从而解决家政服务供需结构性失衡。

二、境外家政服务相关经验概述

(一) 保障家政服务人员的合法权益

我国香港家政服务人员的员工权益得到了充分保障, 保障优秀人力资源进入到家政服务业。雇主需与家政服务人员签订标准

雇佣合约,并按合约要求为家政服务人员免费安排住宿,提供免费医疗、免费膳食或膳食津贴、以及往来原居住地的旅费(机票)。依据《雇佣条例》和标准雇佣合约家政服务人员享有工资支付保障、法定节假和休息日(1周1天)、带薪年假(满1年7天带薪年假)、疾病津贴、终止合约通知期(提前1个月通知)、遣散费(1个月工资)或长期服务金(连续服务6年,在第6年的年末收到1万港元长期服务金)等权益。违例者将被罚款5万港元。

(二) 发行特许经营权牌照规范经营活动

为了激励家政服务者和企业发自内心关心雇主权益,不少地区和国家监管者通过限制发行特许经营权牌照,给家政服务企业创造一定量的特许权租金。根据《职业介绍所规例》规定,我国香港劳工处依法开展家政企业发牌和年检等工作,有权拒绝发牌、续牌或撤销牌照,拥有随时视察家政企业、查阅任何记录或文件、以及调查被投诉或违法家政企业的权利,以便有效规范企业行为,确保其合法合规经营。又如,新加坡家政企业必须经过资质评估并取得执照才能从事人员招聘和安置工作,执照须每年年检更续。通过《劳务中介法》规定了执照申请标准、申请要求、申请条件以及对违法行为的处罚措施。企业领照时需缴纳保证金,若企业违规,执照将被吊销,保证金被罚没,罚金最高可达5000新元,情节严重者将判处监禁。同样,在菲律宾,家政企业及其分支机构需依法注册登记并领取牌照才能经营,牌照每2年审核1次,企业获取牌照条件教严格。

(三) 细分家政服务市场,实施标准化管理

为确保服务质量,日本对家政细分市场服务进行标准化,强调对家政服务员的培训力度,提高服务队伍的专业技能和素养。日本家政服务以钟点工为主,注意细节规范和对从业人员的职业培训,根据雇主的需求提供有针对性的高质量服务。在日本,家政服务人员的薪水一般较高,且备受尊重,家政服务也被视为体面的工作。家政还是重要的学科,日本中小学均设立家政必修课,学生高中毕业后可报考各类家政大学,这使得日本家政行业具有足够的高学历、高素质的年轻人才。

此外,发达地区的家政服务公司已从传统的家政企业(业务范围限定在部分区域,模式较陈旧,效率低下)逐渐迭代为家政服务平台(该类平台通过互联网,以O2O的模式连接家政服务提供者和需求者,提高两者匹配,乃至整体方案提供商(为有需求的家庭提供解决方案,如家庭布置、烹饪服务等)。

三、政策对家政服务行业的影响分析

(一) 国家层面颁布的有关家政的政策

从2010年开始,国家层面陆续颁布有关家政服务业发展的重要政策,即2010年《国务院办公厅关于发展家庭服务业的指导意见》,2012年商务部《家庭服务业管理暂行办法》,2015年国务院办公厅颁布的《关于加快发展生活性服务业促进消费结构升级的指导意见》、国家标准委等5部委联合颁布的《关于加强家政服务标准化工作的指导意见》、国家标准委员会颁布的《家政服务机构等级划分与评定》和《母婴生活护理服务规范》,2017年国家发展改革委等17个部门联合颁布的《关于印发〈家政服务提质扩容行动方案〉的通知》、商务部颁布的《关于开展“百城万村”家政扶贫试点工作的通知》。

(二) 上海出台鼓励发展家庭服务业的政策,不断完善家政服务体系

根据国家层面有关家政服务业发展的指导意见,上海市政府及相关部门相应出台鼓励家政服务业发展的5项政策,即《上海市家政服务合同示范文本(2010)》,上海市人力资源社会保障局等《关于鼓励发展家庭服务业指导意见(2012)》,《上海市人民政府关于促进生活性服务业发展的若干意见(2014)》,上海市商委会牵头人社部门等共同出台的《关于加强家政服务业管理体系建设的实施意见(2016)》。2019年12月19日,上海市十五届人大常委会第十六次会议通过了《上海市家政服务条例》,条例从2020年5月1日起正式实施。

这些政策有效地指引了家政行业的健康发展。上海家政协会于 2015 年底启动了《家政服务机构管理要求》《家政服务从业人员基本要求》和《家政服务溯源管理规范》3 项地方标准。上海家政协会与云南文山州签订了家政技能扶贫劳务合作协议,建立了沪文家政培训基地,通过家政技能扶贫送教上门培训,为文山州的建档立卡贫困户提供培训,帮助他们掌握相关的家政服务技能,实现当地就业、区域就业和来沪就业的多重就业需求。同时,上海家政协会还与贵州商会、长沙家协等签订了家政扶贫合作框架协议,拓展上海家政服务市场的人力资源渠道,引入贫困地区的家政人力资源,有效缓解上海家政服务市场供给侧矛盾。2019 年,上海颁布《上海市家政服务条例》,对家政服务机构、家政服务人员和家政服务用户三方的权利和义务均做出了规定。上海开放大学大专班累计招生 2320 人。由于许多家庭不仅要求家政工照顾一家人的日常生活,同时还要辅导孩子功课,所以上海开放大学正在申报家政本科专业,计划申报家政硕士专业,因此,上海有望诞生首批本科保姆,从而促进家政行业可持续发展。

四、上海培育龙头家政服务企业的对策建议

(一)多管齐下,解决“老漂族”无法融入上海的问题

尽管家政服务社会化空间潜力巨大,“老漂族”仍是家政服务的主力。目前,“老漂族”撑起上海家政 60%的市场,但是也承受着孤独和烦恼。建议上海应当让长期在上海从事家政服务的“老漂族”能够享受到与上海老人同等或类似的福利待遇,使其能够更好地适应上海的生活。倡导家庭关爱,即倡议子女与随迁父母共同生活或提供就近关照,给予“老漂族”更多的人文关爱。

(二)多方位地拓展人力资源供给渠道,解决上海家政服务供给不足

上海家政服务市场服务人员缺口较大。建议一方面上海可以适当地引入菲佣;另一方面,可以增加对接精准扶贫地,加大力度宣传上海家政服务的紧缺性,提高对家政服务职业的认同感,解决上海家政服务市场供不应求的问题。可以有针对性地对宁夏、辽宁、黑龙江等地加强合作,拓展上海家政服务市场的优质人力资源渠道,引入贫困地区的家政人力资源。除了相关对接机制和协议,亟须解决家政服务人员普遍存在的职业自豪感缺失的问题。

(三)多维度地推进职业化,保障家政服务人员的合法权益

为解决上海家政服务人员服务质量参差不齐、文化水平低、缺乏热情、缺少职位自豪感等问题。一是可以让家政服务人员享受相应的福利保障,培育家政服务人员的职业自豪感,弥补亲情缺失的缺憾感。二是落实家政服务业从业人员技能培训工作,鼓励有条件的家政企业、职业培训机构参与家庭服务业培训工作。三是由政府指导学校和企业设立家政服务课程,设立家政服务本科及以上学历教育的家政服务实践课程。四是对高级技能人才给予现金、荣誉乃至落户奖励,引导高层次人才进入该行业。

(四)着力加强上海家政公司规范化建设

家政公司注册成本低、手续简单,家政行业准入门槛较低。面对巨大的市场需求,大量门店涌入,易导致家政服务行业无序竞争,服务质量难以保障。建议以市场需求为导向,建立市场反馈机制。家政服务业既是朝阳产业,也是民生工程,迫切需要加强市场监管,公平竞争、优胜劣汰,实现资源充分合理配置,培育龙头企业。在确保合理竞争水平的基础上,适当地提高行业准入门槛,鼓励企业并购、联合重组,避免无序竞争。具体而言,首先,通过发放牌照、缴纳保证金等监管手段依法实施家政服务企业准入,清晰有效地规范家政企业经营。其次,可以发放不同级别的牌照,缴纳不同级别的保证金,建立年检制度和优秀家政企业的星级等级制度,对家政企业进行激励。政府对家政企业开展考核评价,可以委托第三方评出星级优秀家政企业,进行动态监管(奖励机制、惩罚机制)。

(五)多层次推进家政企业的信息化、品牌化建设

鼓励互联网企业和家政企业强强合作,以建立家政服务信息网平台为切入点,综合运用多种信息化手段,搭建信用体系,降低企业运营成本。同时建立全方位、多功能、一体化的信息展示,用户之间信息交流和技能培训平台,充分实现资源整合和共享。同时,防范信息平台可能带来的行业风险。鼓励家政服务企业朝着品牌化和纵深化方向发展,目前家政公司的作用更多还停留在信息中介上,应该在业务内容上纵深化和精细化,为有需求的家庭提供更有针对性的解决方案。