

上海家政服务业发展调研报告

李银雪¹

(上海市人民政府发展研究中心 200003)

【摘要】: 面对广阔的家政市场需求,上海应当积极抓住机遇,通过扶持若干龙头企业,优化家政服务市场环境;充分发挥行业协会的协调引领作用,做好行业标准建设与自律;培育一支理念先进、眼光深远的高素质职业经理人队伍,深入推动家政服务品牌化发展;提量增质,不断引入更多从业人员,提升整体从业人员素质,建立以服务质量为核心的规则秩序。同时,还要重视家政服务业的法律法规建设,充分保障各方的合法权益,促进上海家政服务业健康发展。

【关键词】: 家政服务 家政市场 家政行业

【中图分类号】: F719.9.51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2021)05-0108-006

随着社会经济发展,生活节奏加快,家庭小型化、人口老龄化以及消费观念转变,上海的家政服务需求不断提升。2019年,全市60岁以上户籍老人占比达到34.33%,¹老人家庭对生活照料、身体照护、家务料理等服务需求旺盛。随着全面二孩政策的放开,月嫂、育婴嫂的需求也不断攀升。“双职工”家庭对钟点工、到家烹饪等需求也日渐增长。上海家政服务业虽然正在蓬勃发展,但依然面临不少问题,如家政服务面临供需总量性矛盾,从业人员数量无法满足市场需求;家政服务供需结构性失衡,从业人员的低学历水平、高年龄分布导致整体专业水平偏低,与雇主对家政服务技能、服务规范和服务质量的高要求不匹配;家政服务市场化职业化不足,参加社保的上海家政服务员的人数较少;家政服务人员缺乏职业自豪感,缺失职业晋升通道,缺少职业道德、专业技能培训;家政服务法制化规范化进程仍任重道远,发生纠纷时缺乏明确处理的法律依据,家政雇主和从业人员合法权益都难以保障。为了解决家政服务业存在的这些主要问题,我们调研走访了上海家庭服务行业协会、部分家政企业,并对曾经购买过家政服务的部分市民进行了访谈,了解当前家政服务行业存在的痛点和难点。

一、上海家政服务业发展的趋势特征

(一)家政服务市场前景巨大

随着社会快速发展和人们经济条件大幅提升,高品质生活成为家庭的共同追求。加上家庭成员的职场参与率较高,社会角色任务繁重,人们越来越倾向于通过支付一定的报酬,来请专业人士承担一部分家政工作,如照顾老人、照料家务以及共同分担育儿任务,这为家政服务市场带来了巨大的机遇。

随着浦东2025GDP倍增计划、自贸试验区临港新片区规划、长三角高质量一体化发展等战略的出台,上海将进一步导入高素质劳动力人口,这势必对配套生活服务带来更高更多的需求,保守估算,即使“十四五”期间上海人口规模保持不变,即按照统计局数据显示,上海常住人口2423.78万人、551.95万户家庭,假设其中1/10的家庭存在雇佣家政服务需求,也需要家政服务人员55.2万人。

作者简介: 李银雪,上海市人民政府发展研究中心社会文化处研究人员。

(二) 行业发展细分化、专业化

在家政服务需求持续上涨的同时，人们对于家政服务人员的专业服务要求也不断提高，愿意为高品质家政服务买单的人进一步增多，这也促进了家政服务行业进一步向专业化发展。目前家政市场需求种类多，已经不再局限于过去传统的洗衣、做饭、清洁卫生等日常家务料理，家政服务涵盖照看孩子、陪护老人、病床陪护、家庭护理、月子照顾、母婴护理等，以及高级管家、早教、催乳师、资金理财等私人定制式需求。在育儿领域，育婴嫂的工作内容专业要求极高，育婴嫂需要懂得如何进行生活照料(照顾婴幼儿的生理发育特点)、营养保健(膳食平衡、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，对宝宝进行体能的训练)。这些工作内容需要一个育婴嫂具备非常专业的育儿技能。据对 5 万名家政员抽样调查，对家政服务的需求中保洁占 35%、钟点工占 24%、育儿嫂占 12%、住家保姆占 14%、看护老人占 7%、月嫂占 8%。²此外，随着境外投资者落户上海逐年增多，对高端涉外家政服务的特殊需求也在不断增加。

(三) 服务快餐化、消费年轻化

随着城市生活节奏的加快，家政服务消费的频次日益加大，家政服务“快餐化”发展特征日趋明显。据不完全统计，每周 2 次以上家政服务需求的用户比例达到 53%，用户喜欢像打车、叫外卖一样“随叫随到”家政服务，其中极速保洁服务倍受市场欢迎。

上海是拥有 2400 多万常住人口的超大型城市，家政服务已成为城市生活不可或缺的重要组成部分，各个年龄群体对家政服务都存在市场需求。大都市中年轻人群体因追求更高的生活品质，日益成为家政服务消费的主流。据统计，用户中 30 岁以下人群占家政服务消费比重的 49%。³

二、上海家政服务业发展的模式特点

(一) 服务模式

上海家政服务机构众多，实际经营的有 700 多家；从业人员队伍庞大(近 50 万人)，绝大多数(98%)为外来人员。随着家庭小型化、人口老龄化、生活现代化和服务社会化，以及互联网技术的广泛运用，上海家政服务新需求、行业新模式日新月异，催生了一批运用“互联网+”的新兴业态企业，涌现出一批“互联网+家政服务”的服务运营新模式。

一是平台型服务模式。是指利用互联网工具和大数据技术，畅通供需渠道，优化用户需求，提高资源配置效率的服务模式，有效解决了家政服务供需信息不对称等问题，如“58 到家”的家政“淘宝”模式。

二是垂直细分服务模式。企业自建供应链，利用互联网工具和大数据技术，为用户提供更加精准、细化的服务模式，以解决传统家政服务效能低的问题，如“悦管家”的家政“京东”模式。

三是定制化服务模式。企业利用互联网、大数据等技术，把“高品质的线下定制服务”与“互联网线上数据整合功能”有机结合，为用户提供个性化服务，主要满足市场的个性化需求，如“鲸致生活”的“定制化、个性化、标准化”服务。

(二) 管理模式

当前，上海家政服务人员管理模式主要有员工制、准员工制、中介制 3 种，4 不同模式下家政企业和家政服务人员各自承担不同的权利和义务。

一是员工制管理模式。它要求家政服务机构派出的服务员与家政服务机构签订劳动合同，建立劳动关系，由家政服务机构为服务员发放工资，缴纳社会保险等。采取员工制管理模式，家政服务机构应负责协调服务全过程，包括服务质量、财产安全、人身安全等各类服务纠纷处理，承担相应的法律责任。

二是准员工制管理模式。家政服务机构根据客户的需求，通过招聘、筛选后将合格的服务员派遣给客户提供服务，并通过家政服务合同(准员工制)签订三方协议(客户、服务员、家政服务机构)明确各方的权利和义务。家政服务员的聘用、档案接转、流动手续办理、身份验证、健康体检、委托管理协议和服务合同、签约、购买商业保险、上岗培训和服务回访等诸多事务性工作由家政服务机构负责完成，并由家政服务机构“代收代支”家政员服务费。采取准员工制管理模式，家政服务机构应负责处理和协调服务过程中服务双方因服务质量、态度、稳定性以及财产安全、人身安全等服务纠纷，承担一定的连带责任。

三是中介制管理模式。家政服务机构通过向客户与服务员提供职业介绍服务，并收取一定的职业介绍费用(可一次性收取介绍费或一定阶段内收取服务费)。服务员与家政服务机构不签订劳动合同、不存在劳动关系。家政服务员以个人名义直接向客户提供家政服务，建立雇佣关系，家庭直接向服务员支付劳动报酬。采取中介制管理模式，家政服务机构应签订客户、家政服务机构和服务员三方服务合同，并落实服务员意外伤害商业保险。

三、上海家政服务业发展面临的主要问题

(一)家政服务市场面临专业人才缺乏

据有关资料显示，当前上海家政从业人员约 50 万，年市场规模 300 亿元。“十四五”期间，家政市场面临迭代升级，市场规模将超过 600 亿元。但是大市场面临专业人才缺乏，包括高素质的一线服务人员，也包括专业的家政机构管理人员。有专家预测，未来 5 年高层次家政行业专业人才缺口达 20 万人，目前已有的专科层次学历教育，在学历层次、招生规模、培养路径都不能满足市场需要。

(二)从业人员素质普遍不高

在上海从事家政服务的人员大多是外来务工者，年龄介于 40~55 岁之间，文化教育水平普遍偏低，仅接受简单技能培训，就上岗开始从业。由于专业度不足，许多方面难以达到雇主要求。例如，一位管理人员谈到，其对刚刚取得养老照护证书的十几名服务人员进行专业提问，只有一人能够正确回答。某大型家政企业管理者表示，全市的统一培训仅仅是一个最初级的培训，如果要上岗，必须要企业针对服务人员进行定制化的再培训。以住家保姆为例，高端家政员的培训内容十分具体，包括从早到晚每一个小时，在雇主家做哪些工作。

(三)家政雇佣关系较为松散

当前家政公司与家政服务人员的雇佣关系较为松散，家政服务公司仅起到一个“介绍”作用，对于旗下的服务人员，缺乏充分的了解，也缺乏有效、稳定的管理，甚至存在一些从业人员有前科，但是换一家家政公司就立马“洗白”的情况。这导致雇佣关系之间的信息并不透明，给后续家政雇主带来了潜在风险。

(四)面向客户端的开放式家政服务平台欠缺

在调研中，多位访谈对象提到，其在寻找家政服务的一大痛点在于，没有一个平台能够看到之前雇主对于服务人员的真实评价，“挑选阿姨时，也只能看看外在，问问基本情况，但是这个人到底做事情细心不细心，勤快不勤快，只能等开始了之后才知道”，如果用一段时间不满意再更换，时间、精力成本就很高。“如果能像淘宝一样，买东西之前先看看其他买家的评价，

那就放心多了”。

(五)家政从业者人身权益保障仍待加强

松散的雇佣关系，导致家政从业者在一些方面并不能得到充分的权益保障。家政服务人员不属于劳动法管理的范畴，其社会地位不高，技能提升路径不明等，大多数从业者与家政公司之间都没有签订劳动合同，其工作中如果发生意外伤害、工资被恶意克扣、假期无保障等情况，往往处于弱势地位，权益得不到保障。

(六)职业等级评定混乱

当前，对于家政从业人员的等级评价大多是由企业内部制定标准，各家公司的标准不统一。有的公司起步就是“高级月嫂”，再往上又有“金牌月嫂”“白金月嫂”等，各种称呼让顾客一头雾水，与国家母婴护理师的等级完全无法对应。

(七)家政服务行业地位不高

家政服务行业当前还处于服务业的“底层”，职业经理人队伍培育不足，品牌化、专业化形象尚未树立起来，社会上对于从事该领域的组织、企业还存在部分偏见。例如，一家家政服务企业在竞标社区服务项目时，表示因为其公司名字中包含“家政服务”这样的字眼，所以评委认为其只适合做些保洁保姆的具体事情，运营社区项目能力不足。

四、进一步推动上海家政服务业健康发展的对策建议

面对广阔的家政市场需求，上海应当积极抓住机遇，通过扶持若干龙头企业，优化家政服务市场环境；充分发挥行业协会的协调引领作用，做好行业标准建设与自律；培育一支理念先进、眼光深远的高素质职业经理人队伍，深入推动家政服务品牌化发展；提量提质，不断引入更多从业人员，提升整体从业人员素质，建立以服务质量为核心的规则秩序。同时，还要重视家政服务业的法律法规建设，充分保障各方的合法权益，促进上海家政服务业健康发展。

(一)充分发挥行业协会引领作用，持续推动家政服务标准化建设

充分发挥上海市家庭服务业行业协会的协调引领作用，由其牵头，在市标准化行政管理部门的指导下，制定家政服务人员的服务能力评定标准，由本行业组织内的家政服务机构约定采用或者按照本行业组织的规定供社会自愿采用。人力资源社会保障等部门根据家政服务人员国家职业技能标准，指导上海市家庭服务业行业协会开展职业技能等级认定并颁发职业技能等级认定证书。协会根据上海经济社会发展状况，发布家政服务技能等级薪酬指导意见。通过家政服务标准及制度修订、宣传贯彻，规范从业人员标准化操作和实施标准化监督，实现家政服务转型升级。

(二)培育高素质职业经理人队伍，深入推动家政服务品牌化发展

家政职业经理人作为家政企业特殊的人力资本，是家政企业重要的人力资源，是企业战略形成与实施的核心力量。家政职业经理人的能力和观念直接关系到企业未来的战略选择，影响企业未来竞争力的形成，也是企业管理成熟与否的重要标志。提升家政企业经营管理者的整体素质，促进企业经理人的职业化，推动职业经理制度和阶层的形成与完善，可以铸造家政企业的核心竞争力。上海相关管理部门应当加强对家政职业经理人的统一培训，培训内容包括家政职业素养与道德、政策与法规的知识应用、组织管理与制度建设、人力资源管理、企业文化建设、风险防范等。建设上海家政行业职业经理人队伍要抓重点，重点培养 20 强和百佳企业。通过扶持、建设职业经理人队伍壮大整个家政行业。

(三)数量上，多方位地拓展人力资源供给渠道

着力解决家政服务供给不足的问题，为家政企业发展提供人力资源保障。按照上海标准、外地培训，分类施教、按需引进，精准对接、源头追溯的原则，指导规模品牌企业在湖北、安徽、河南等家政从业人员来源大省建设外省市家政服务人员供应基地，协助企业组团引进“安徽大姐”“山东红嫂”“江苏阿姨”“陇原妹”。鼓励支持龙头家政企业在外省建立劳务人员培训输送基地、职业培训学校，通过“扶贫项目”“扶贫工程”建设家政服务供应基地。

(四)质量上，多维度地推进职业化培训

支持高等院校和职业院校开设家政服务相关专业，培养家政服务专业人才。鼓励符合条件的家政服务机构举办家政服务类职业学校，有关部门应当设立审批绿色通道，简化流程，优化服务。

持续加强岗前培训和回炉培训，将家政服务纳入上海职业培训计划，家政服务人员参加职业培训的，按照上海职业技能培训补贴政策给予培训费补贴。鼓励家政服务人员参加职业技能鉴定和职业技能大赛。鼓励职业院校、社区学校以及由政府投资兴办的公共实训基地向家政服务人员培训开放。

大力推进家政服务在线培训，为家政服务人员提供更多的线上课程，如婴幼儿护理、养老护理、保洁流程等，以3~5分钟的短视频演示为主，让家政从业人员即使在岗服务期间，也可以利用零碎的休息时间开展学习，做到培训和在岗服务两不误。

(五)推动家政服务信息化建设

建好、用好上海统一的家政服务综合管理平台，由家庭服务行业协会在此平台上发布国家以及上海有关促进、规范家政服务业发展的政策措施、行业动态、合同示范文本等信息；归集家政服务机构和家政服务人员的基本信息、服务和评价信息以及信用信息，并依法为公众提供查询等公共服务，与上海“一网通办”平台和公共信用信息服务平台等信息系统实现互联互通，不断丰富综合管理平台的应用功能。要在试点基础上，不断扩大上门服务证试点范围，丰富二维码信息内容，在个人身份信息、工种及特长、学历和培训情况、健康体检、保险信息、诚信记录在内的个人从业信息之外，不断根据需求增加从业评价等信息。

(六)鼓励企业大力发展“互联网+家政”业务

从行业发展来看，“互联网+家政”是大势所在，鼓励家政企业开设在线平台，通过智能管理平台和智能匹配系统，实现用户、订单、服务人员的无缝对接；登记双方需求和技能，对客户和家政人员进行“画像”，实现供需精准、高效、智能匹配；建立对雇主、中介和家政服务人员的立体评价体系，订单完成后，雇主和家政从业者互评，这既可以成为一种双向监督约束，也可以为其他人选择服务提供依据和参考，弥合传统家政中供需双方之间的信息鸿沟。

(七)适应转型升级要求，发展适合家政行业特点的员工制企业运营模式

大力支持发展员工制家政服务企业，企业直接与消费者(客户)签订服务合同，与家政服务人员依法签订劳动合同或服务协议并缴纳社会保险费(已参加城镇职工社会保险或城乡居民社会保险均认可为缴纳社会保险费)，统一安排服务人员为消费者(客户)提供服务，直接支付或代发服务人员不低于当地最低工资标准的劳动报酬。企业对服务人员进行持续培训管理，定期开展服务技能、法律、职业道德、安全、卫生等方面的培训，并建立服务质量跟踪制度，对家政服务人员的工作经历、服务评价等情况予以记录。

(八)提升家政服务人员地位待遇，充分保障其权益

要采取积极措施，切实提升家政服务人员综合保障。一是解决一张床的住宿需求。支持有条件的员工制家政服务机构提供职工集体宿舍。鼓励将城市现有设施改造为员工制家政服务机构员工集体宿舍，有条件的园区可以为员工制家政服务机构员工配建职工宿舍。将符合条件的家政服务人员纳入公租房保障范围，支持员工制家政服务机构集体租赁公租房。家政服务人员自行租赁房屋居住且符合有关规定的，可以申请租赁补贴。二是给予家政服务人员心理关爱，如利用节假日组织团队建设活动、游园活动、同乡会活动，增强家政服务人员在当地的归属感。三是鼓励保险机构开发家政服务意外伤害保险、家政服务责任保险、家政服务第三者责任保险等保险产品。鼓励家政服务机构、家政服务人员与用户购买家政服务相关保险产品。在家政服务管理平台上备案的家政服务人员购买家政服务相关保险产品的，可以按照有关规定申请补贴。四是对持证家政服务人员体检进行适度补贴。

(九)多措并举，大力提升行业形象

持续办好家政节、家博会，宣传家政行业形象、提高行业服务质量，提升行业凝聚力，努力打造“上海家政”服务品牌；上海市商务委、市妇联、市总工会等有关部门牵头开展“巾帼家政服务职业风采大赛”，激励家政服务从业人员提升职业技能，展示职业风采；定期开展“上海职工家政服务技能竞赛”，培养和选拔高素质技能人才，为行业提质扩容。

参考文献：

[1] 澎湃新闻. 上海家政调查：雇主感慨找靠谱阿姨太难，阿姨忧虑生病无保障 [OL]. https://www.sohu.com/a/135996776_260616.

[2] 中国妇女报. 新时代、新起点、新发展——找准定位促进全国巾帼家政服务健康发展 [OL]. https://www.sohu.com/a/285481182_349028.

[3] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于促进家政服务业提质扩容的意见 [OL]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-06/26/content_5403340.htm.

[4] 商务部. 上海市多措并举规范家政服务业发展 [OL]. <http://fms.mofcom.gov.cn/article/c/201704/20170402565469.shtml>.

[5] 国家发展改革委上海市家庭服务业行业协会推进家政行业示范性、标准化、规范化建设，着力打响上海家政服务品牌 [OL]. <https://www.163.com/dy/article/ERU8SBLA05148IM8.html>.

[6] 人民日报. 提升家政服务业规范化职业化建设水平 [OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1684732559683342777&wfr=spider&for=pc>.

[7] 上海政协. 关于规范与促进家政服务业健康发展的建议 [OL]. <http://www.shsxx.gov.cn/node2/node5368/node5376/node5388/ulai99578.html>.

注释：

1 数据来自上海市统计局。

2 数据来自上海市商务委。

3 数据来自上海市商务委。

4 爱君家政：《员工制、准员工制和中介制三种管理模式厘清各自权责》，2016 年。