边缘女工的充权与倡导

乐施会家政工经验总结报告

www.oxfam.org.hk | www.oxfam.org.cn

樂施會 OXFAM Hong Kong 無窮世界 World Without Poverty

致　谢

特别感谢城市生计项目的合作伙伴的工作和贡献。

家政工项目合作伙伴（排名不分先后）：

北京农家女文化发展中心

西北工业大学妇女发展及权益研究中心

济南槐荫积成社区社会服务中心

北京兼得文化发展中心

北京城边村信息咨询有限责任公司

北京朝阳区近邻社会服务中心

复旦大学社会发展与公共政策学院

西南政法大学劳动社会保障法制研究中心

安徽大学经济法制研究中心

北京大学劳动法与社会保障法研究所

目　录

概述 …… 3

一、家政行业与家政工的背景情况 4

1　经济改革背景下家政行业的形成 …… 4

2　中国家政工的基本数据 …… 6

3　中国家政工面对的主要问题 …… 7

4　国内及国际家政工的法律与政策环境 …… 7

二、乐施会家政工工作的目标与策略 8

1　家政工工作的目标 …… 8

2　达致目标的策略 …… 8

三、项目模式、成效与影响 10

1　家政工充权与建立互助支持网络 …… 10

1.1　合作项目简介 …… 10

1.2　家政工社群工作的模式 …… 11

1.3　赋权与建立互助支持网络工作的成效与影响 …… 19

2　政策倡导与公众倡导 …… 21

2.1　工作类型介绍 …… 21

2.2　主要倡导工作 …… 22

2.3　倡导工作的成效与影响 …… 28

3　伙伴发展 …… 30

四、经验与教训 30

1　经验 …… 30

2　挑战与教训 …… 33

五、未来工作发展 34

参考文件 35

概　述

根据不完全统计，到2013年我国家政从业人员达到2,162万人，由于传统观念与法律制度阻碍，家政工面临诸多社会歧视与劳动权益保障问题，使他们成为社会脆弱人群。基于对边缘及脆弱社群的关注，非正规就业工人的充权与权益保障一直是乐施会城市生计项目的策略目标之一。

此份报告梳理了2004年至2015年底城市生计项目团队在家政工方面的工作，在家政工充权与建立互助支持网络、公众与政策倡导方面，列举了具有典型意义的伙伴工作及成效，并介绍团队伙伴发展主要成效与影响。透过此报告，香港乐施会希望与乐施会国际联会，以及对家政工相关工作感兴趣的机构与人士分享在中国内地开展相关工作的经验、所取得成效，存在的不足及面对的挑战等。

本报告非专门开展家政工项目主题的综合性评估报告，而是主要透过梳理乐施会中国项目部城市生计策略规划的相关文件、上一个策略规划的回顾报告、历年家政工相关的合作项目的项目书、项目报告、项目评估报告、日常项目监测评估与家政工相关法律政策情况等完成。

报告分为五个部分，包括第一部分家政行业背景、第二部分乐施会家政工工作的目标与策略、第三部分项目模式、成效与影响 、第四部分经验与教训、第五部分未来工作发展以及参考文件。

家政工工作的目标

- 为家政工提供培训与服务、举办各类活动，增强家政工自我保护能力，建立家政工互助网络；
- 进行公众教育，促进社会尊重家政工的劳动价值；
- 进行政策倡导，完善家政工权益的法律保障。

成效与影响

综合来看，在充权与建立互助支持网络的成效与影响，包括有：丰富了家政工工余生活，家政工技能及自我保护能力得到提高；维护家政工法律权益，法律意识与能力得到提升；培育了社群骨干，促进了社群互助，建立了社群支持网络；项目期间建立了家政工工会；同时透过文艺活动、文艺小组的方式促进了家政工的发声。

在政策倡导与公众倡导的成效与影响，包括有：透过项目工作家政工权益保障获得了一定的社会关注；家政工社群在参与倡导过程中获得充权；劳动法学界对于家政工保障有更多的关注；合同规范化在北京获得了突出的成效；地方立法倡导获得进展；在国家立法倡导工作获得良好影响，家政工劳动权益保障进入政府法规制订规划；同时伙伴也参与国际公约的制订并在保障家政工权益方面发挥作用。

另外，团队也透过伙伴发展的策略，培育了新NGO，提升了工作人员的能力，在家政工劳动权益学者资源也获得了发展。

经验与教训

报告也总结项目的主要经验与教训，经验包括：具有针对性的社群工作，切合社群的特征与需求；注重家政工的充权、参与和发声；家政工的权益保障倡导起到开拓性的作用；将社群工作与政策倡导结合；将家政工充权与公众倡导相结合；因应现实情况，有策略地进行专题倡导、地方与国家层面的立法及参与国际公约制订；同时将伙伴的发展贯穿于项目发展的始终。不足、挑战、需吸取的教训包括：受限于法律等原因，合作社的探索有困难；专家学者资源仍有限，与前线服务机构的互动仍不足；倡导途径有限、倡导与传播能力还需提升；家政工服务组织数量仍不足。

未来工作发展

在总结以上经验与教训基础上，对于未来有以下建议：增加社群伙伴并继续提升伙伴能力；寻找合适的政策倡导的空间与时机；加强主题的公众传播与乐施会内部传播工作。

中国家政工社群分散及处于社会边缘，人数众多却游离于劳动法律保障之外。乐施会过往十余年的项目工作，已取得了一定的成效并建立了基础。乐施会未来值得继续加强家政工主题项目工作，相信在与社群、伙伴机构和各方共同努力下，可以达致家政工社群有更好的政策保障及更友好的社会环境。

前　言

中国的家政服务行业，伴随着中国的经济改革而发展。时至今天，在中国成为世界工厂的同时，也成为最多家政工的国家，有超过二千万名家政工。家政工绝大多数为女性，她们付出辛劳换取报酬之时，却处于分散的状态，同时游离于劳动法律保障体系之外。如果说外来工在城市中处于边缘的状态，以女工为主的家政工可说是处于边缘中的边缘。乐施会中国项目部城市生计项目团队于2002年开始家政工群体的项目工作，2006年起逐步增加资源投入，将其作为城市生计项目焦点工作之一，希望透过家政工充权与倡导的工作，改善家政工群体的生存状况。透过此报告，香港乐施会希望与国际乐施会及其成员，以及对家政工相关工作感兴趣的机构与人士分享在中国内地开展相关工作的经验、所取得成效，存在的不足及面对的挑战等。报告分为五个部分，包括第一部分家政行业背景、第二部分乐施会家政工工作的目标与策略、第三部分项目模式、成效与影响、第四部分经验与教训、第五部分未来工作发展以及参考文件。

本报告非专门开展家政工项目主题的综合性评估报告，而是主要透过梳理乐施会中国项目部城市生计策略规划的相关文件、上一个策略规划的回顾报告、历年家政工相关的合作项目的项目书、项目报告、项目评估报告、日常项目监测评估与家政工相关法律政策情况等完成。报告由项目工作人员及一位外部顾问完成。

一、家政行业与家政工的背景情况

1 经济改革背景下家政行业的形成

中国的家政服务行业，伴随着中国的经济改革而发展。在计划经济年代，缘于国营、集体企业包办众多福利的体制，农村社区的共同劳动与公共生活等，以及劳动力并未完全市场化，家政工作并未成为规模化的职业。及至经济改革，家中老人与幼儿的照顾更多地回归依赖家庭自身解决，同时在九十年代开始，城市与农村不同阶层家庭之间、城市与农村家庭之间收入差距不断扩大，越来越多中等以上收入的家庭聘请家政工。时至今天，在中国成为世界工厂的同时，也成为最多家政工的国家，有超过二千万名家政工。只是后者人数虽多但身影隐蔽，散落于各个雇主的家庭之中。家政工绝大多数为女性，她们付出辛劳换取报酬之时，却处于分散的状态，同时游离于劳动法律保障体系之外。如果说外来工在城市中处于边缘的状态，以女工为主的家政工可说是处于边缘中的边缘。

1.1　农村改革的推力

中国的经济改革自1978年由农村开始启动，土地承包至家庭，在最初十余年时间，农村家庭的收入及生活质量一般都有所提升，但由于耕地不足等原因，收入增长在二十世纪九十年代初逐步放缓，加之农村家庭所需的现金开支需求越来越大，原本需要较少甚或免费的教育与医疗开支都成为了家庭的重要负担。而在八十年代的城市经济改革和发展，以及沿海的开放型经济提供了工作机会，青壮年成员外出打工成为了农村家庭增加收入的重要方式。制造业、建造业及服务业吸纳了大量的外来工，服务业中的家政工作也成为了其中一个吸纳外来工的工种。

1.2　家政服务的需求变化

现代的家政工作是指为家庭日常生活需求所提供的市场化的有偿服务工作。家政工作的内容除了照顾老、幼、孕、弱、病、残等需要帮助的人外，还有日常家务。在中国统购统销统一分配的计划经济体制下，现金收入及支出有限，第三产业服务业的发展非常缓慢。当时，家务劳动及家庭照顾包括了几个部分，一是家庭内部几乎是绝对私人的家务工作，二是在有需要时依靠于邻里、社区的帮助，三是由集体/企业提供的老人、幼儿照顾的支持。随着市场经济的发展，社会分工越来越细，服务的领域不断扩大，除一般的饮食、旅游、娱乐外，由于城市中企事业工人的部份社会保障瓦解，如幼儿、老人照顾回归家庭，即由家庭自行解决，中等收入家庭从市场中寻求家政服务，家政服务行业逐步发展起来。

1.3　城市改革中女工的边缘化

而同时，在城市，改革调整就业机制造就了大批下岗职工和失业人员，他们被迫脱离了计划经济的保护走向市场参与再就业竞争。在这场冲击波中，女性劳动力首先遭到冲击。在1986年优化组合中和1992年《全民所有制工业转换经营机制条例》颁行后的两次大规模下岗中，女性都占到下岗工人的60%至70%，有的企业甚至达到75%[1]，由于职业分布及传统性别观念在下岗中仍产生重要的影响，女性职工下岗的机会率远高于男性职工。众多下岗女工往往是年龄偏大，文化水平较低，同时由于性别的因素，她们在再就业过程中面临着更多的困难和压力。发展时间不算很长的家政服务业以其较低的文化水平要求吸纳了大量下岗女工。同时，政府也有意无意地将家政行业作为解决下岗女工再就业的重要途径，透过妇联、工会系统鼓励下岗女工加入家政行业大军。

1.4　处于社会及法律保障边缘的劳动者——家政工

在农村，大量年轻农村女性（很多为了供家中的兄弟上学）加入妇联等组织的劳务输出大军，进入北京、上海等在城市从事家政工作。但随着沿海城市工业的进一步发展及其它服务业的兴起，及受传统意识影响家政业被认定为不够体面的工作，年轻农村女性纷纷投向其它行业，家政业逐步转为以中年女性为主。

在1995年实施的《劳动法》，覆盖的保障范围仅限于劳动者与用人单位，用人单位是指企业、个体经济，国家机关、事业单位与社会团体参照执行。按此规定，由个人聘请，非关经营性质的家政工作，被排除了在劳动法律的保障范围之外。

由于传统观念与法律制度阻碍，家政工面临许多社会歧视与劳动权益保障问题，使他们成为社会脆弱人群。

家政业被认定为不够体面的工作，年轻农村女性纷纷投向其它行业，家政业逐步转为以中年女性为主。

1　孟宪范：《改革大潮中的中国女性》[M]，中国社会科学出版社，1995年。

2 中国家政工的基本数据

2000年，劳动和社会保障部颁布了《家政工国家职业标准》，将家政工确定为国家的一种职业，也把家政服务业纳入了规范性发展的轨道。最近几年中国家政行业迅速发展，根据不完全统计，到2013年，中国家政企业大约有65.2万，家政从业人员达到2,162万人，并且呈现迅速扩大的态势。

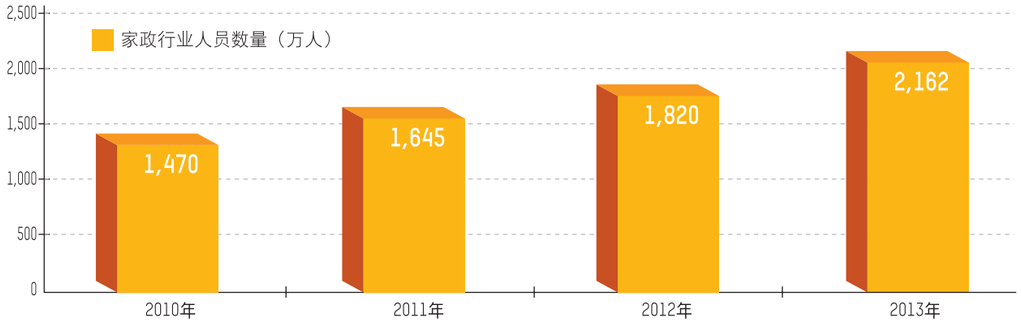
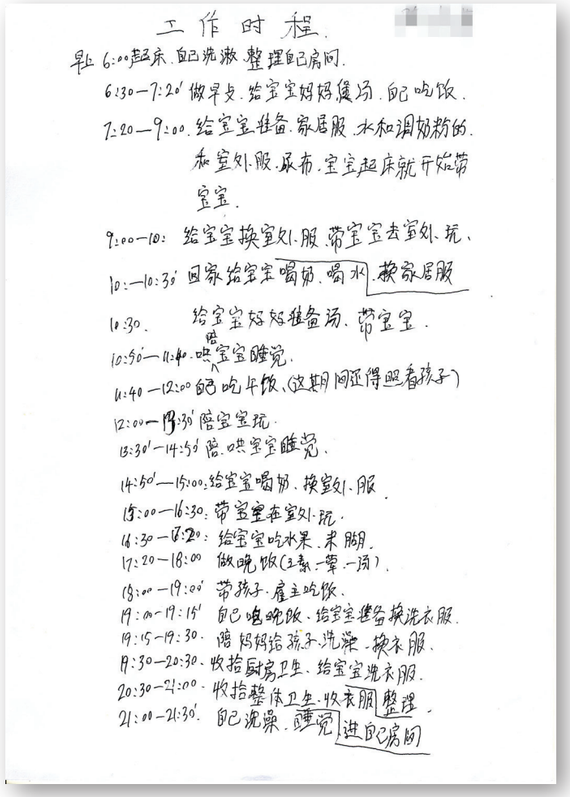


图1 2010-2013年全国家政行业人员数量

初步统计，截至2013年全国家政服务业从业人员2,162多万人，以城市下岗工人、进城务工农民为主。[2]其中90%的家政工为女性，年龄在16-48岁之间，其中大多数为30-40岁。[3]


工作时程

早上 6:00起床.自己洗漱.整理自己房间.
6:30—7:20' 做早点.给宝宝妈妈煲汤.自己吃饭.
7:20—9:00. 给宝宝准备.家居服.水和调奶粉的.
和宝外服.尿布.宝宝起床就开始带
宝宝.
9:00—10: 给宝宝换宝外服.带宝宝去宝外玩.
10:—10:30' 回家给宝宝喝奶.喝水.换家居服
10:30. 给宝宝妈妈准备汤.带宝宝.
10:50'—11:40. 哄陪宝宝睡觉.
11:40—12:00 自己吃午饭.(这期间还得照看孩子)
12:00—13:30' 陪宝宝玩.
13:30'—14:50' 陪.哄宝宝睡觉.
14:50'—15:00: 给宝宝喝奶.换宝外服.
15:00—16:30: 带宝宝在宝外玩.
16:30—17:20: 给宝宝吃水果.米糊.
17:20—18:00 做晚饭(主菜.一菜.一汤).
18:00—19:00' 带孩子.雇主吃饭.
19:00—19:15' 自己吃晚饭.给宝宝准备换洗衣服.
19:15—19:30. 陪妈妈给孩子洗澡.换衣服.
19:30—20:30. 收拾厨房卫生.给宝宝洗衣服.
20:30—21:00. 收拾整体卫生.收衣服整理.
21:00—21:30'. 自己洗澡.睡觉.进自己房间

2 中国产业洞察网：《中国家政服务行业发展分析》，http://www.51report.com/article/3051737.html，2014年10月2日
3 国际劳工组织：《预防拐卖，保护家政工权益，促进性别平等和体面就业项目报告：中国家政行业概况》，2009年

3 中国家政工面对的主要问题

现实中家政服务从业者与其他职业从业者相比，处于非正规就业状态：第一，家政工相当一部分从业者是通过熟人介绍或者亲戚朋友等社会关系“介绍”到雇主家庭中“做保姆”、“做阿姨”，此种雇佣关系淡化了家政工群体的劳动者身份，不被现有的劳动法保障，而给予他们的只是一种非正式就业的消费-提供服务的关系；第二，随着家政行业的发展，家政公司、服务中介也发展起来，但是这些组织主体的存在并没有改变家政服务从业人员的非正规就业的尴尬处境，因为家政从业者与家政公司和中介之间是劳务关系或者中介关系，依旧不是中国劳动法律意义上的正式的劳动关系，家政从业者始终未能获得正式劳动者的地位，相应的，正式劳动者应该享有的社会保险、职业保障等权利也不具备，家政工依旧在劳动市场边缘徘徊；第三，虽然自2000年起国家就出台了政策承认家政行业的职业地位，但是现实中，家政服务行业标准、职业规范则并不健全。由于这个职业从业人员大多受教育程度较低的人群，他们的主要工作场所处于私人的空间之中，并且处于单干的状态。同时，由于大量从业者都是离乡背井的女性外来务工者，她们在务工地缺乏原来的社会支持网络，而工作场域为单个家庭更加重了她们的孤独与无力感。社会资源、社会支持也处于相对弱势的状况。性骚扰也是家政工面对的问题之一。

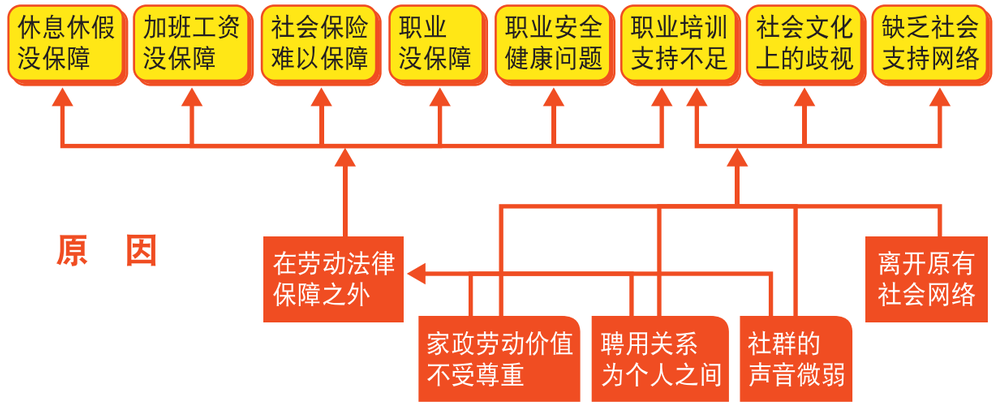


图2 家政工主要面对的问题

4 国内及国际家政工的法律与政策环境

中国《宪法》从根本法的角度规定了劳动者享有的各项权利。《劳动法》、《劳动合同法》等相关法律法规则是对劳动者各项权利的具体落实。但遗憾的是，家政工并未被《劳动法》所涵盖。从法律法规和国家、地方政策角度来看，针对家政工人的劳动保护、劳动权益维护的相关法律、法规、政策也处于缺失状态，一旦家政工与雇主或家政服务公司发生纠纷，就只能适用《民法通则》的一般规定。在家政服务的关系中，家政工无疑处于弱势地位，一旦发生法律纠纷，家政工的维权能力极弱。

在国家政策层面，2010年9月，国务院办公厅发布了《关于发展家庭服务业的指导意见》（国办发[2010]43号），明确指出要维护从业人员合法权益，规范家庭服务机构与家庭及从业人员关系，维护家庭服务员劳动报酬等权益，以灵活方式鼓励从业人员参加社会保险，建立多渠道维护从业人员权益机制等；随后人社部先后讨论了《家政服务业劳动管理规定（送审稿）》(未定稿实施)，商务部于2012年公布了《家庭服务业管理暂行办法》，一些地方（如深圳市、长春市、郑州市、成都市、江苏

省、辽宁省等）也出台了本地方的家政服务行业管理办法。

但是这些政策主要还是规范家政行业的发展，并没有解决家政工群体面临的来自劳动力市场和非正规就业领域的风险和困境：一方面，中国目前仍然缺乏国家层面上的关于家政服务业的统一立法，对家政服务行业行为的监管和规范、家政工权益保障仍然缺乏强制性法律规范，各地方性政策法规对于目前亟待解决的家政服务行业存在的各种问题没有提出切实有效的解决方法，特别是针对更普遍存在的非员工制的家政工。另一方面，家政工群体的劳动关系依旧是以非正规就业的形式出现，没有相应的法律或政策回应家政工群体的劳动关系问题，他们依旧被排除在正式的劳动范畴之外，这就意味着附着在劳动关系之上的劳动者权利保护将他们排除在外，家政工群体的具体劳动保护权益，尤其是社会保险、工伤保险、休息休假等的问题在立法和地方法规领域始终是一片空白，家政工群体在面临劳动纠纷和受伤事故的时候依旧处于绝对的弱势地位，难以通过法律武器维护自己的合法权益。

在国际层面，家政工的体面劳动问题逐步得到重视。国际劳工组织成员经过几年的讨论，2011年6月16日在日内瓦举行了国际劳工大会第100届会议上通过了家政工人公约及其建议书（第189号公约与第201号建议书），为家政工的权益保障提供指引。截至2015年10月，已有22个国家签署了该公约，目前中国尚未签署。

二、乐施会家政工工作的目标与策略

1 家政工工作的目标

目标一	为家政工提供培训与服务、举办各类活动，增强家政工自我保护能力，建立家政工互助网络；
目标二	进行公众教育，促进社会尊重家政工的劳动价值；
目标三	进行政策倡导，完善家政工权益的法律保障。

2 达致目标的策略

乐施会相信，为了带来有效及可持续的与目标人群相关的生存环境及政策改变，必须要有目标人群的参与，以下介绍乐施会如何在策略中与不同群体建立密切关系，使其参与及达至赋权。

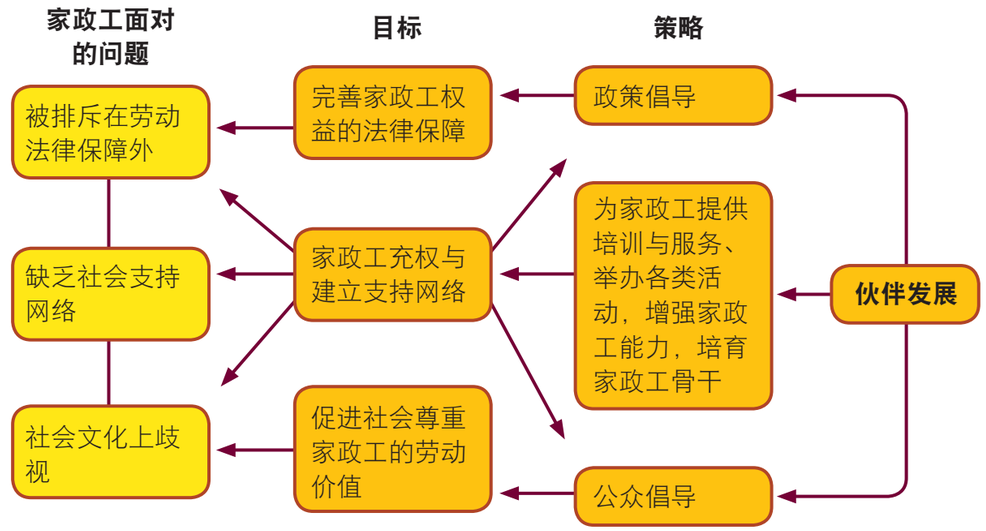


图3 家政工主题项目的策略

2.1 为家政工提供培训、服务与促进社群互助的项目策略

在提供服务过程中，使具体参与的家政工获得帮助，也在这过程中，建立家政工之间的联系。重视家政工的赋权，透过共同讨论、决策，以及积极成员承担起更多的角色，以达致家政工之间的互助。家政工的参与、联系，加上开展社群工作的NGO，构成一个互助、支持性网络。在条件许可及成熟的情况下，社群建立自组织。

2.2 政策倡导策略

开展政策倡导工作，以期透过立法、修法或是制订政策的方法改善家政工的劳动法律环境是很重要的项目策略之一。结合中国的宏观环境，倡导工作采取多种方式。其中包括调研及个案相结合，透过新闻发布的方式，借媒体报导，促进社会关注家政工保障的议题；举行政策倡导的研讨会，邀请包括NGO、社群代表、学者、官方代表多方参与；透过学者、人大/政协代表向相关部门提交政策提案方式，希望有助于政策制订纳入政府部门议程。在政策倡导中，注重NGO、学者的合作，社群的发声。

由于国家立法全面保障家政工的权益是一个漫长的过程，因此在政策倡导工作中，在各个具体的项目中，设定了若干阶段性的目标，其中包括了规范合同性的推广、地方立法倡导、专项立法(如工伤保障)研究与倡导等。

2.3 公众教育策略

作为弱势人群，家政工能够参与政策改变的机会及能力是很弱的。因此为实施这个目标，从策略上，首先是要增加家政工群体的能力，建立互助支持网络，在此过程协同家政工发声。透过专项活动、社群剧团、新闻发布会等方式，发出来自社群的声音，让社会公众更了解家政工群体的劳动价值及保障的缺乏。这个过程既进行公众教育减少对家政工在文化方面的歧视，同时过程中也增进了家政工群体的社群意识及互助精神，为政策倡导营造有利的条件。

2.4 伙伴发展策略

无论是直接的社群工作还是研究倡导工作，乐施会的工作多是透过在地伙伴合作开展，因此伙伴的发现及伙伴能力的提升，对于实现项目目标是非常重要的。因此，乐施会的工作策略上，除了与现有的合适机构合作外，也会培育新的NGO伙伴、关注议题的学者。项目方面除了直接的项目工作支持外，也透过单独的能力建设项目或是包含在伙伴项目中的方式，为机构工作人员或是整体机构提供能力建设的支持，并建立相关的工作网络。

三、项目模式、成效与影响

项目着重协助家政工发现并进一步提升意识和能力，使自身的权利得到承认和保障。通过培训提升技能，网络提供支持，协助她们增强能力、自信和自主性，并能够通过社会参与和协商对话来表达自身的利益诉求、发出自己的声音，促使政府、雇主、家政公司尊重家政工的劳动价值和权利。通过直接社群充权的同时，项目还包括引入专家学者的力量，对家政工群体的社会处境、社会权益的研究，针对家政工的社会政策、劳动保障现状与需求的调研，针对性地提出一些政策建议与提案，促使政府逐步意识到家政工群体的价值与提供劳动保护的必要性，通过宏观政策改革以及地方条例的形式为家政工群体的整体保护提供可行的途径。

1 家政工充权与建立互助支持网络

1.1 合作项目简介

乐施会自2004年至2015年间在家政工社群工作领域与多个伙伴建立合作关系，支持了6个伙伴开展家政工群体的支持网络服务、劳动权益保障、组织能力建设等多项工作，共投入资金人民币七百多万。下表为项目简介，以及包括由2004年至2015年的项目费用。

合作伙伴	项目概述
北京农家女文化发展中心打工妹之家（以下简称打工妹之家）	从2002年起与伙伴开始外地进城务工女工赋权与支持项目合作，2005年之后项目聚集在家政工群体。合作伙伴在北京透过法律宣传、咨询及典型个案代理等法律服务、医院与家政公司外展宣传、法律、心理、电脑技能等各项培训、戏剧工作坊、节假日聚会、小组活动、骨干培养等方式，提升家政工技能、自我保护意识与互助意识，建立家政工支持网络。 还于2010年创办北京农家女居家养老服务社，项目支持服务社通过家政工培训、家政工座谈会、家政工与雇主交流会、印制雇主引导折页，开展优秀服务员及雇主的评比活动、组织工会活动等，推动家政工的尊严劳动，树立家政工专业的职业形象。
西北工业大学妇女发展及权益研究中心	从2002-2006年，支持伙伴与西安总工会合作，透过培训、讲座、小组活动等，提升下岗女工、单亲女工及外来女工（主要都从事家政工作）主体意识、提升自我发展的能力及法律意识和能力，以互助力量改善其生存和权益处境。项目期间推动成立了家政工工会，并协助完善工会组织制度，及尝试推动家政工地方行业法规。
济南槐荫积成社区社会服务中心（以下简称积成社）	从2011年起，伙伴面向家政女工，围绕个人能力提升和意识提升、群体互助支持和组织发展、权益维护和政策倡导等各个目标，开展诸如小组、培训、联谊、个案支持、调研及政策研讨等各类活动。项目扎根社区，服务了众多家政女工，与社群关系逐渐紧密，并且涌现了一批参与社群互助的家政工骨干。
北京兼得文化发展中心	2007-2008年间，伙伴在北京望京地区的某社区为家政女工提供综合服务工作。服务内容包括文艺、热线咨询、图书阅览、二手店、讲座、小组活动等，以建设社区女工的社会交往与文化生活空间，增强其互助，提高其自信和维权意识，并推进行动研究。（项目于2008年结束）
北京城边村信息咨询有限责任公司	家政工体面劳动社区影像计划——2011年1-9月间，与北京农家女文化发展中心打工妹之家合作，组织家政工学习摄像技术，鼓励她们透过影像来表达自己，项目还组织并记录家政工小组讨论、主题戏剧活动等，最后产出了纪录片《我们都一样》。
北京朝阳区近邻社会服务中心（以下简称北京近邻）	2013年起至今，支持伙伴透过举办涉外家政英语课程的方式，提升家政工与雇主沟通的能力，扩大家政工的资源网络，培养家政工骨干参与社区公共事务。

合计投入人民币7,544,650

1.2 家政工社群工作的模式

伙伴社群工作的开展以前期外展工作或者调研为基础，不同的伙伴针对其社群对象的不同特征，制定了具有针对性的项目策略，以有效回应服务对象的需求，针对性、有效率匹配项目资源。在社群工作的过程中，注重家政工的充权、骨干与自组织的培育，在此基础上建立或是重建家政工的社会支持网络。

如背景所述，家政工社群既有来自城市的下岗女工，也有来自于农村的打工者，农村打工者又可分为跨地区流动的和近郊入城工作。以下选取了面对不同来源或是特定工作环境的家政工开展各有特色的项目工作。

（公众倡导及政策工作往往与社群工作相结合，有关机构的这方面工作在后面 2 政策倡导与公众倡导相关部份详述，在这部份不详述。）

1.2.1 下岗城市女工重建支持网络——西安边缘女工支持网络项目

1.2.1.1 西安本地家政工社群状况

西安在20世纪末产生了大量的下岗工人。社会转型前的工人队伍中，女工只占工人总人数的37%，但在下岗人数中，女工就占到60%的比例。[4]

下岗女工不仅要承受来自家庭生活困难、自信心受到打击的压力，还要面对再就业困难、自我意识下降、社会资源缺失、家庭婚姻困难等方面的压力。而另一方面，由于这一群体教育水平的不足，她们只能进入教育程度要求不高的非正规就业领域，尤其以家政工工作为其再就业的主体，据非正式统计，女性下岗求职人员中约有60－70%进入家政领域。

针对这一状况和需求，西北工业大学妇女研究中心邀请西安市总工会职业介绍服务中心、西安市妇联就业信息指导中心、西安市妇联职业介绍服务中心作为其合作伙伴，于2002年至2006年开展边缘女工支持网络项目。

1.2.1.2 社群工作：劳动价值认同、支持网络重建

由于目标人群过去是国有企业或者集体企业工厂工人，在工厂中拥有完善的支持体系，以工会、单位社群和非正式网络为主体。但是在下岗之后，她们原有的工会、单位将不再提供任何有意义的支持，而是在刚性制度作用下，将其排挤出了原有的支持体系，因此，如何重建这部分下岗女工的支持体系，同时提升由于下岗失业带来的负面的职业和身份认同便成为了项目的重点和最终目标。家政工属于非正规就业，与她们之前的有保障的体面的工作相比，其职业社会声望以及行业影响力都形成了巨大的落差，也为这部分下岗之后转向家政行业的女工建立正常的身份认同和职业认同设置了障碍。针对这一困境，项目从重建家政工的社会支持体系着手，在网络组建的过程中通过培训、网络内部交流、社会网络支持和家政工自组织培育建立起家政工的职业认同和社群认同。

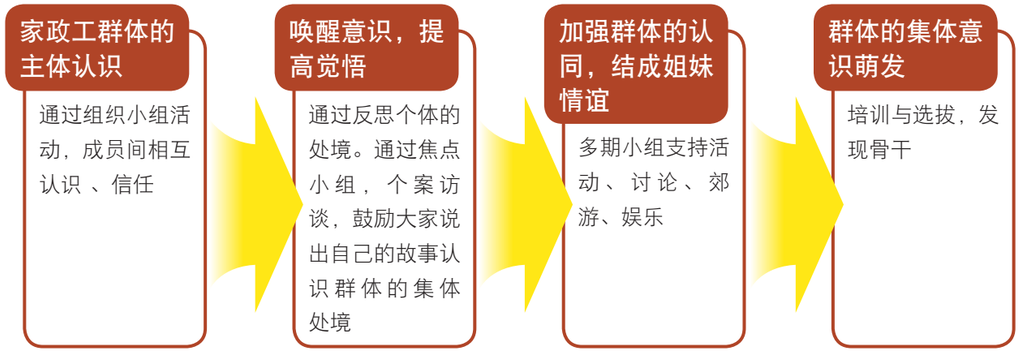


图4 网络的建立与赋权的过程

4 王小梅，李亚莉：《西安市家政女工权益缺失状况分析——兼谈草根小组组织实践》，民工网，http://www.mingong123.com/news/106/201010/6053137f1f3d66e5.html，2010年10月31日

图5 团结权的实现——家政工工会的建立

和西安市家政工工会的姐妹们认识之前，有段时间很悲观，甚至有过自杀的念头。就是在这些姐妹的帮助和鼓励下，在物质上和金钱上，她们拉我、扶我，我才一步一步走过来。没有我们家政工会，就没有我的今天。

我离婚时等于净身出户，想住回娘家，可娘家的房门锁着，我问家中的姐妹要钥匙，她们都不知道谁拿着，也许是不敢给我吧！

我同学跟我说：“家家有本难念的经，既然家中没回应，你就把门撬开住进去。”我听了同学的话，也是实在没有办法，就把门撬开，可进去一看，屋子里一无所有。

邻居看见我带娃回来，就把自家的一张床板和一个长凳子拿过来，算是给娃安了家。被子是工会姐妹给我的。

有一天，下大雨我和娃睡到凌晨四点，突然听见“咣啷”一声，我家房子的墙倒了。我这人性格开朗，但是没有脑子，当时感觉很无助，不知道该咋办，就坐在窗边哭。虽然我知道哭也解决不了问题。

早上七点，我就给家政工会主席和姐妹们打电话，她们马上跑来看，说这房子破旧成这个样子根本住不成人。工会姐妹们又各自请假，帮我跑救助，省市两级的都帮我跑了下来，她们也给我捐钱，终于帮我把我家这面墙垒了起来。——工会会员韩姐

——选自《怒放的地丁花——家政工口述史》中西安篇 《姐妹情》
一位西安家政工工会会员的访谈

由于家政工主体以下岗女工为主，针对这一人群过去主要依托单位建立自己的社会支持网络，并通过工会进行社会资源整合和网络建设，项目最终仍然采取了建立工会的方式，以家政工自组织建设为核心，开展了技能培训、网络建设、组织培育以及宣传倡导等工作。西安家政工工会于2004年正式成立，成为全国第一家家政工的行业工会。工会作为家政女工自组织，主要由家政工自己操作建立并运营管理：通过在网络建设和培训过程中发掘一批家政工骨干，通过带领骨干参与工会日常管理，使骨干在语言的沟通能力上得到了提高，通过骨干培训，大家学习制定工会的工作目标、工作计划及策略，并基本能够在不借助外力的情况下通过自己的能力独立策划、组织、完成工会的活动。项目结束之时，骨干已经换届选举以及其他一些日常工作的管理，实现了自组织的建设和骨干的培养。

对于家政工群体来说，弱势地位的改善和劳动权益的维护尚处于起步阶段，但是在社会网络支持之下，她们最大改变是对于自身劳动价值、社群的认同，有交流的地方及建立家政组妹情谊，心灵的放松和健康的好转，对未来有了信心。这是权利意识和性别意识觉醒的基础。工会的建立是进一步实现家政工群体赋权的组织保障。从2004年成立时的82人，至2015年12月，西安家政工工会2015年交会费的会员人数为896人。为了增加会员的联系，以及发挥骨干的作用，近年来工会更设立分区制，依据城市的格局，分为五个区，每区设立若干委员，除工会的整体活动外，分区就近举行活动，加强会员联系。

近几年，随着下岗女工逐渐进入退休年龄，退出家政行业，工会中吸纳了越来越多的农村到西安从事家政的女工。就2015年交会费的会员看，近60%为农村进城务工的家政女工。

1.2.2 在京外地家政工社群工作支持网络——打工妹之家

乐施会自2002年起与打工妹之家就外地进城务工女工赋权与支持项目开始合作，2005年之后项目聚集在家政工群体。2005至2015年，打工妹之家针对家政工群体开展了维权法律服务、网络建设、骨干与组织培育等项目，建设了一个完整的家政工服务与支持体系。

1.2.2.1 北京家政工社群特征

北京市作为首都，是各类资源集中的地方，有较多的中产阶级家庭。北京家政服务业始于20世纪70年代末，八九十年代得到迅速发展。2010年起，北京市家政工总数已超过40万人。北京市家政工群体性别结构中绝大多数为女性，比例为98%；以已婚中年为主体；文化程度整体不高，初中及以下学历者占六成以上。[5]北京的家政从业者有九成以上是外来打工妇女，尤其是来自农村的外来务工者组成。因此，这一群体不仅要面临技能、文化水平与实际工作需要差异的问题，还要面临外地人在北京地区的居住生存的困难，以及外地人与本地社区的融合的问题。此外，打工妹之家服务覆盖的家政工群体大部分是驻家家政工。由于家政工的工作场所在雇主家,她们的权益受侵害后取证困难，同时雇主对于家政工作的认知程度都会影响其对待家政工的态度。

1.2.2.2 基础服务、剧场工作坊与骨干培养——支持网络的建立

图6 支持网络建立的主要内容

5 姚德超，张琳，邹伟全：《中国农村妇女发展蓝皮书：农村流动女性城市生计发展报告（2014）》[M]，社会科学文献出版社，2014年

法律服务

打工妹之家自2002年开始便开展了旨在回应进城务工女工劳动权益被侵害状况的法律维权服务，其中有很大部分是家政工。

法律服务主要透过维权热线咨询、接待面询、典型个案的代理，解决家政工的现实法律困难，如同时举办各种形式的法律宣传和法律讲座活动，提升打工姐妹的法律意识和自我维权能力；透过典型个案诉讼，了解家政工在法律维权方面的困难与现在的法律困境，在总结个案的基础上召开各种类型的研讨会议进行政策倡导，以推动家政工的权益保护和立法的完善。

外展服务

为了走进家政工，了解家政工需求，应对家政工的流动性，不断开拓服务对象群体，打工妹之家工作人员定期拜访家政公司和每周开展一次的医院（家政工获取健康证体检的医院）外展宣传活动。在探访过程中，向家政工姐妹发放机构与法律宣传单张，打工妹之家的通讯等，了解姐妹的基本情况并介绍打工妹之家及开展的面向家政工的活动。

各类培训

结合家政工在活动中反映出的实际需求设计的，内容围绕家政工心理调适、沟通、礼仪、健康知识、电脑等方面开展。以从2008年持续开展至今的电脑培训为例，网络及智能手机将越来越成为未来寻找工作、了解与家政技能相关知识及日常沟通的平台，家政工电脑培训一方面可以满足家政工寻找工作的新需求，同时也继续成为其与家人和社会沟通的平台。

家政工聚会

由于家政工工作的特殊性，家政工的休息时间非常有限，家政工每月聚会可以缓解家政工紧张的工作状态，凝聚家政工群体。家政工较大型聚会更多选择在节假日，因为每到节日，家政工姐妹想家的情绪很重，姐妹们也很难融入雇主家欢乐的家庭团聚的气氛中，且也有雇主为了不支付加班费用，而让家政工放假。端午、中秋、国庆、元旦、除夕都有以放松、交友为主要目的不同主题的活动。特别是春节长假，打工妹之家与姐妹们过除夕从来没有间断过。

家政工小组与家政工互助网络

家政工小组的建立，以分享经验、分享工作中遇到的困难形成姐妹互助而开始的。所有活动也都包含互助的理念，只要在打工妹之家的平台认识了，就形成了日后互助合作的网络。家政工互助小组于2004年成立，成立后开始每周一次的活动和聚会，在2008年后在家政工小组的基础上还开展了家政工单亲母亲互助小组，深入家政公司开展连续的小组活动。2010年在小组的基础上，随着大家兴趣爱好开始不断分成各个兴趣小组，如摄影小组、文艺小组等。

家政工互助小组的成立，对打工妹之家后续活动开展，打下坚实的社群基础。同时以小组工作手法，鼓励家政工参与和互助，建立互助网络关系。为家政工提供了精神上与心理上的支持；提升了家政工的法律意识与自我保护能力；提升家政工的互助意识。

家政大姐蒋秀华说“打工妹之家有‘家’的感觉，很温暖，她是休息时候或者遇到困难时候可以获得放松的地方。我在打工妹之家举办的法律讲座中了解到很多法律常识，我的文章还在《打工妹之家通讯》上发表了，觉得自己被认可，有一种幸福的感觉。通过（打工妹之家）开展的活动，结识了更多的家政姐妹，很开心。”

地丁花剧社

在打工妹之家文艺队基础上，2011年，打工妹之家工作人员在中央戏剧学院赵志勇教授及其学生的协作下，举办了家政工戏剧工作坊，后成立了地丁花剧社。地丁花剧社以家政工日常工作、生活中的真实案例与情境为基础，编写自己的剧本。通过专业的发声练习、形体训练等指导，培养话剧表演基础。地丁花剧社在家政姐妹中间除了继续文艺培训之外，也通过自编自演话剧的形式实现家政工群体的自我发声。同时，通过戏剧表演的形式与其他的机构，例如同心家园、新工人艺术团等——进行交流，锻炼了剧社成员的发声能力和面对公众的倡导力，也促进了不同机构之间的交流合作。

赵志勇老师说，刚开始她们对话剧还没什么兴趣，练发声、练形体，拓展想象力的时候，都觉得不如学一首歌或跳一支舞有成就感。慢慢地，她们才体会到话剧的乐趣。卫雪梅兴奋地说：“练了话剧我才知道，原来要表达自己的想法和情感不一定要用语言，有时候一个动作、一个眼神就足够了。”

——摘自北京日报报道《家政女工话剧舞台当主角》

在成员王淑华看来，地丁花已经成了她的家。48岁的王淑华来自辽宁，2003年来京做家政工作。没参加话剧表演时，闲暇时，她和工友聊天、逛街来打发时间。自从加入话剧社，王淑华每周六都会坐一个多小时地铁，从颐和园赶过来。“到这里，可以聊聊天，还能和姐妹一起演戏，生活充实多了。话剧社就像我的家。”王淑华说。

——摘自中工网报道《家政女工搭建起“地丁花”话剧社》

地丁花剧社通过家政姐妹自编自演话剧的形式，实现家政工群体的自我发声。

骨干培养

有关家政工的活动都是发现骨干和培养骨干的过程，骨干的培养以持续性的活动开展最为明显。如持续的戏剧工作坊和持续的电脑培训。通过戏剧工作坊，培养了大批骨干，在戏剧工作坊中成员也是打工妹之家的重要骨干，她们除了自己参加打工妹之家的活动外，还以主人的身份邀请其他姐妹介入进来，参与到每次工作坊的准备和收尾工作，同时还逐渐尝试剧本的撰写。

通过电脑学习班这个平台，学员在自信心提高的同时，也对打工妹之家产生亲近感，在了解打工妹之家的服务范围后，也主动地向打工妹之家寻求帮助，有的学员自然而然的成为了打工妹之家的骨干，积极参与到打工妹之家服务中，宣传打工妹之家，参与打工妹之家活动，协助活动的开展。

外展也是发掘和培养骨干成员的途径，在外展过程中打工妹之家注意志愿者的运用及骨干的培养，大学生志愿者和家政姐妹先后多次参加到探访的活动中去。

居家养老服务社及其工会

打工妹之家支持了北京农家女居家养老服务社的成立。服务社由家政工互助小组发展到家政工合作社，再发展到居家养老服务社。2009年10月成立家政工合作社，2010年11月底，农家女居家养老服务社成功注册民办非企业，承接了东城社区服务中心的家政公司，成为区级代理服务商，并且承包了东城区民政局老年公寓服务项目。服务社在日常管理中注重以尊重、平等、理解的理念对待家政工。项目提供了大量的技术培训，除非周日有大型活动外，保持每周一次培训的频率给服务社姐妹，并向所有的家政工开放。培训内容包括了养老、育婴、育儿、心理调节、法律等。同时组织家政工座谈会交流，以缓解家政姐妹在雇主家中的心理压力，解决工作中问题，交流学习工作经验。项目还通过家政工与雇主的沟通活动、制作雇主引导折页等，建立家政工与雇主的沟通平台。

随着服务社的队伍扩大，服务社2011年年底在北新桥街道注册成立了农家女家政工工会，家政姐妹纷纷加入工会队伍。会员大会通过民主选举的方式，在家政工姐妹中选出了工会委员会成员。

通过工会这个平台，把工会会员邀请到项目的各种培训中，特别是在家政工维权互助小组的活动中，培养大家维权互助意识，邀请打工妹之家的律师团队定时在服务社进行法律咨询，建立律师接待日，作为工会的活动内容之一。在具体工作中，工会一边寻求上级工会和社会资源的支持，一边根据需求组织各类的小组交流活动和专家指导。同时帮助会员们组织放松的娱乐活动。工会骨干成员在工作中积极了解会员的生活和工作情况及时向工会反映，同时也发挥她们群体作用，宣传服务社和提高工会影响力。

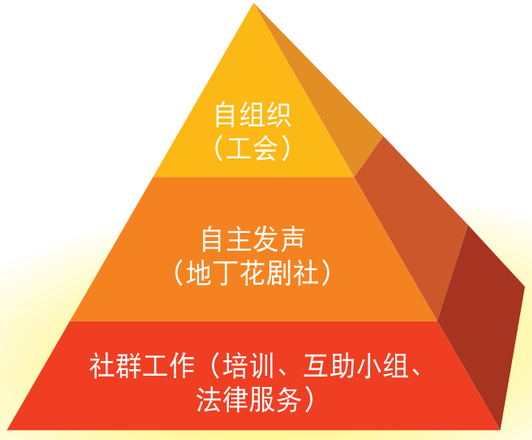


图7 打工妹之家社群工作体系简图

1.2.3 家政工社区工作模式——济南积成社

乐施会于2010年开始与积成社合作，在济南市开展家政社群工作。

1.2.3.1 济南家政工社群特征

济南的家政工如同其他地区，以女性为主，占到了家政工的90%以上；这些女工主要为30-55岁的已婚女性，文化程度主要集中在小学及以下学历，同时在结构上正从最初以城镇下岗失业女性为主逐渐向本地城郊失地或少地女性、乡城流动女性为主转变。

积成社开展工作的市中区十六里河街道大涧沟村是济南市家政女工较为集中的社区之一。据村妇委会提供的不完全统计，目前大涧沟有人口约2万多人，其中约80%以上达到工作年龄的女性正在从事或之前从事过家政服务，人数为3,000人左右。这些家政工年龄在30岁-55岁之间，以8小时家政工（打扫卫生、洗衣做饭为主）、定时保洁和钟点为主。

1.2.3.2 外展模式向社区模式的转变

- 济南市区内的家政工工作

积成社透过在散工市场、家政公司外展工作，走入家政大姐群体及其他利益相关者中去，了解目前家政工的生存现状和诉求。2011年起积成项目团队就开始在济南3个马路散工市场、50来家家政公司开展以建立社群联系、家政现状调研、法律知识宣传与援助服务、家政姐妹通讯发放为主的外展工作。

在外展基础上开展女工主题小组活动。主要包括：开展了以法律知识、劳动权益为主的女工主题小组讨论活动，主要是在散工市场旁、市区绿园活动中心开展，如“家政服务中的法律纠纷解决及预防”、“家政女工法律问题咨询会”等培训活动，及“读懂你的合同”及“家政工姐妹真心话”“女工故事工作坊”女工焦点小组等。

在外展过程中，了解到大涧沟是济南市家政工较为聚集的一个村，项目于2012年开始以大涧沟为依托重点开展社群服务。经过儿童服务、社区爱心超市等的工作的探索，以女工兴趣活动（如电脑班、手工小组）为切入点，把女工聚集在一起，提供女工互动互助的平台。目前，积成社大涧沟活动中心已经形成了常规化活动体系，在兴趣活动的基础上，尝试促进女工的组织工作的开展。目前电脑班由志愿者协助参与行政工作；文艺小组和手工小组已经挖掘核心骨干来负责组织活动；社区活动与家政工主题交流活动中，已有部分家政女工从参与简单的志愿服务，如签到、物资发放等到参与活动的设计和带领。

济南积成社以女工手工小组为切入点，把女工聚集在一起，提供女工互动互助的平台。

● 透过机构其它项目充分调动社会资源

与妇联岗位社工购买相结合的资源拓展。2013年年底，积成社和市中区妇联达成合作意向，依托市中区外来工综合服务中心，由专职社工开展以法律援助、就业指导、资源链接为主的女工服务。2014年10月，积成社和槐荫区妇联达成合作意向，依托妇联智慧管家体系和槐荫区阳光大姐家政服务公司扩展女工服务，主要是家政女工法律案例征集、女工就业服务等。

1.2.4 英语培训班和生活关怀模式——北京近邻

1.2.4.1 社群特征

北京近邻在2010年7月起进驻朝阳区孙河乡康营社区工作过程中，发现社区存在一群家政工群体，他们一部分是嫁给北京本地人的外地媳妇，另一部分是农村进城务工的妇女，年龄约在40-55岁上下。与其它家政群体不同的是，这群家政工服务对象主要是外籍家庭。项目在访谈过程中发现，语言不通是这些社区妇女作为外籍家庭家政工最大的困扰，比如由于语言不通不仅家政大姐的工资待遇受到影响或是在产生纠纷后维权产生困难。

1.2.4.2 以英语班为切入点建立家政工支持网络

针对项目了解到家政工群体的现实需求，项目以涉外家政工英语培训班为切入点，依托培训班学员组成的群体，建立起学员互助网络，一方面为家政工群体提供生活和工作支持，另一方面则为家政工姐妹建立自己的组织以及培养组织能力提供机会。培训班不仅为成员提供改善语言技能的机会，还在学员中建立起互助支持网络。

英语班不仅能够为家政女工语言增能，提升与雇主的沟通与交流能力，还通过定期聚会与课下的交流，让学员互相协助及支持，扩大在外的资源网；也能创造本地人与外地人沟通、理解、互助，让家政工群体更能适应和融入；英语班又以老学员带领新来的大姐们，鼓励和教育大姐们参与到与自身群体和社会公益事务中。

2014年受益人数为66人。课程不仅增强了家政工的英语语言能力，在项目支持下，由一个关系松散的班级变成一个家政姐妹互相交流、支持的互助网络，更为家政工自我主体的成长与自信提供了空间。

家政工姐妹通过参与网络维护和管理也培养了群体自己的自我管理能力。以班级基金为例，通过由家政姐妹自己来管理班级基金的方式，关注参与者的主体性增长，培育服务他人的意识，增强了群体自我管理能力。同时，班级基金委员也参与协助班级以及机构其他事务，在参与中提升技能和服务意识。借助社区公共平台，动员家政大姐参与社区公共事务，增强家政大姐对公共事务的参与能动性。

通过跟家政大姐的关系走入他们的家庭，认识与了解她们的生活处境，跟其家人建立信任的关系，邀请家政大姐的家人参与到举办的班级活动及社区公共层面的活动让家政大姐的家人有空间了解项目的工作并支持大姐参与项目活动。

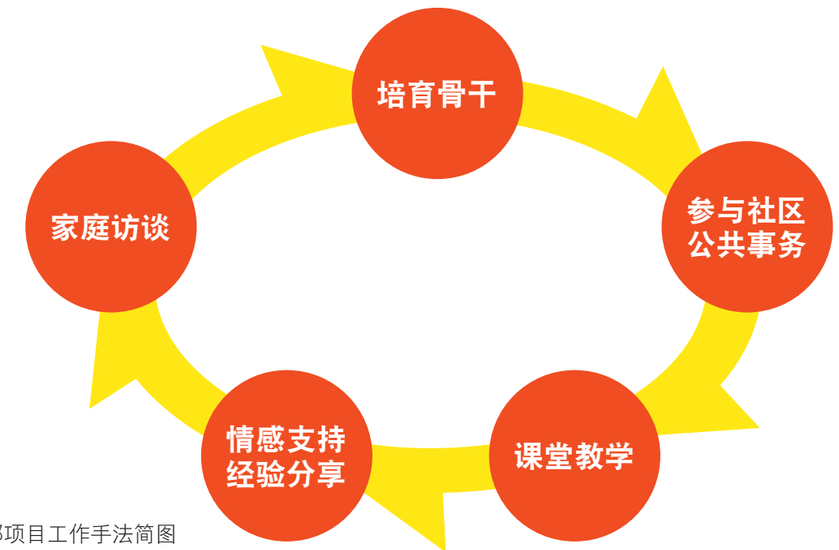


图8 近邻项目工作手法简图

1.3 赋权与建立互助支持网络工作的成效与影响

1.3.1 丰富了家政工工娱生活，家政工技能及自我保护能力得到提高

项目以提高家政工群体的技能和自我保护能力为基础，开展了大量外展宣传活动、培训活动，培训内容涉及工作技能、语言技能、沟通技巧、组织能力、电脑操作、社会性别等方方面面，通过培训协助家政工提高技能和自我保护能力。从2011年至2015年，透过外展工作、社区宣传，每年向约7,000至10,000名家政工宣传家政工权益知识及传递业内信息等。从2004年至今，合作伙伴共为500多名家政工提供电脑培训，100人提供英语培训，开展其它各类培训、讲座5,000人次以上。

通过座谈、聚会等形式促进家政工姐妹之间的交流互动，丰富家政工的工娱生活，缓解家政工群体的工作压力和紧张情绪，并解决工作中常见问题以及生活问题。2004年至今，项目支持合作伙伴共开展小组、座谈会、节假日聚会等各种形式的活动，活动覆盖近万名家政工。

1.3.2 维护家政工法律权益，法律意识与能力得到提升

从2004年至今，北京农家女文化发展中心打工妹之家累积接待家政工的咨询1,187件，个案援助65件，有效地维护家政工法律权益。在2008年与打工妹之家共同开展的项目评估工作中，从受益群体调查问卷的统计结果上看，有46%的人表示打工妹之家提供的各种服务当中，“法律援助”对她们的帮助最大，让她们感觉收获最多；在谈到服务是否带给她们改变时，有姐妹们谈到“无偿的法律援助让她们解决生活中的难题，让她们在遇到困难时不再孤独，感觉有靠山了，且增强了自信心，有了活下去的勇气”。

李小菊在接受法律援助后，对CCTV《半边天》栏目的记者说：“我已经知道这法律能保护人了，它是一种武器，它能够替我撑腰。”在法律援助工作中，打工妹之家也不断的收到受益群体送来的锦旗，她们希望用这种方式来表达对打工妹之家的感谢。她们这样表达“心系打工妹，维权助弱势；法律卫士，社会良心；敬业正直，无私援助；维权先锋，伸张正义”等等。

通过法律宣传与讲座，家政工基本了解与争议相关的法律知识，了解法律的程序和诉讼的渠道，法律意识有不同程度的提高。从2004年至今，北京、西安、济南的合作伙伴累积开展了1000人次以上的法律培训与讲座，外展宣传接触的人数更多。近几年，合作伙伴在个案援助中不单只是简单的帮助打官司，而是透过相关法律知识的传授，协同家政工共同走法律程序，在这个过程也提升了家政工的法律意识与能力。

1.3.3 培育了社群骨干，促进了社群互助，建立了社群支持网络

伙伴注重在活动中挖掘并培养骨干，促使家政工骨干参与到日常服务与活动组织中，扩大支持网络。如打工妹之家通过戏剧工作坊，培养了大批骨干，她们除了自己参加打工妹之家的活动外，还以主人的身份邀请其他姐妹介入进来，参与到每次工作坊的准备和收尾工作，同时还逐渐尝试剧本的撰写。还有一些骨干参加到打工妹之家的外展及到家政公司的培训中。而近邻英语班培养的骨干成为老师，将自己所学的英语教授给其它家政工姐妹。透过骨干的带头作用影响身边的姐妹，促进了社群的互助，并扩大了家政工的支持网络。

胡彩霞是通过家政工骨干认识打工妹之家的，她在给打工妹之家投稿时写道：“由于这份工作较封闭，生活对我来说就像一塘死水，没有阳光和色彩，也没有快乐和希望。直到一次偶然的机会，我认识了“打工妹之家”的姐妹宏仙，之后我参加了打工妹之家在双秀公园举办的一次家政服务员互助小组活动，我激动极了，“家”的温暖终于使我这只被关在笼子里的鸟，寻找到了一片属于自己的蓝天”。

1.3.4 建立了家政工自组织——家政工工会

在2004年9月，西安边缘女工支持网络项目下的工会草根小组发展成立了家政工工会，是全国第一个不依托于家政公司的家政工会。工会成立当年有会员82人，选举出了主席、副主席及工会委员。家政工会成立后，能自觉为群体争取社会资源和政府支持，组织形式多样的活动，开展困难帮助、亲情探访、信息分享、窍门磋商。首先是认识自己的权益，懂得了维护自己的权益，在权利受到侵害时，能够有意识的实践维权行动；行使团结权，学会了借助工会的力量解决问题。依靠工会组织，工会委员会学会借助社会力量为姐妹们争取了首次免费妇科检查，利用政府渠道解决困难女工春节资助，依靠工会组织为姐们门办理了小病医疗卡。至2015年12月，西安家政工工会交会费的人数为896人。

北京农家女居家养老服务社于2011年12月成立了家政工工会。工会会员绝大多数是服务社的家政工，至2014年1月，工会会员共有112名。

家政工工会的成立具有开拓性意义，建立起更具代表性的发声组织。为家政工提供参与的平台，自我服务与自我管理意识不断增强，家政工争取劳动权益保障的意识逐渐增强，也有利于树立家政工的群体意识与劳工意识。同时，树立家政工的职业形象，展示家政工的助人风采，有助于提高社会对于家政工劳动价值的尊重。

1.3.5 文艺活动、文艺小组促进了社群发声

文艺活动能够将家政工联系起来，形成文艺小组，例如地丁花剧社。通过文艺活动或者文艺演出，不仅丰富了家政工工人的业余生活，也为家政工发出自己的声音建立了一个平台。

以打工妹之家的地丁花剧社为例，仅2013年11月至2014年10月间，剧社的家政工大姐们创作了《等待花开》、《新时代家政工》、《有些事说不清》、《物理降温》、《签不签合同？》等15个反映家政工工作、生活的小品，相声《我是一名家政工》，歌曲《十二生肖》、《真情》、《you and me》，舞蹈《地丁花扇子舞》，以及其他日常编排的小剧目不计其数，并且创作了一个话剧《家政工的仲夏夜之梦——尊严、爱与梦想》。剧社除了参加打工妹之家日常的家政工聚会时演出外，还参与其它社会组织的活动及专业的戏剧节等。在演出之余，加强了与京外家政工或其它劳工群体的交流。同时透过专业戏剧舞台公演，加上主流媒体的广泛报导，展现家政工真实的工作与生活，加强了与公众的交流，促进公众对家政群体的了解。

西安家政工工会举办骨干能力培训，增强家政工自我管理意识。

2 政策倡导与公众倡导

2.1 工作类型介绍

乐施会自2005年起，支持了七个伙伴进行公众倡导项目以来，在专项政策倡导、公众倡导项目，以及结合社群服务的倡导工作等项目中共投入人民币261万余。

合作伙伴	项目概述
北京农家女文化发展中心打工妹之家	在家政工社群工作的基础上，合作伙伴与法律专家合作，透过调研、撰写报告、召开研讨会等方式开展家政规范合同、全国与北京家政立法倡导，并参与国际劳工组织公约制订的倡导工作。伙伴还透过出版、家政工戏剧演出、家政体验日等活动开展面向大众的倡导工作。
济南槐荫积成社区社会服务中心	在面向济南市家政工服务的基础上，伙伴开展山东省家政工权益状况的调研，并撰写报告，透过组织利益相关方开会研讨山东省家政工权益保障工作，进行政策倡导。
复旦大学社会发展与公共政策学院	支持伙伴对上海市已经推出的家政保险的实施状况进行有关受益覆盖面、受益程度以及她们实际需求进行调查和评估，再对比其它地方及外国的情况，进而提出改善的方案，并透过举办全国性的小型研讨会，倡导改善家政工的社会保险情况。
西南政法大学劳动社会保障法制研究中心	2009年10月至2010年6月支持合作伙伴开展家政工劳动权益保护研究工作。项目将从劳动法学的角度，研究家政工的权益问题，澄清涉及家政服务领域基本的概念，搜集各国家政立法和国内相关的政策法规，从比较法角度讨论家政服务立法与家政工权益保障的模式、规范，为中国家政立法提供有价值的参考。 2010年9月至2011年12月结合前期的研究成果，合作伙伴透过以征文的形式，吸引更多的劳动法学者关注家政工劳动权益，并在收集到的征文基础上，召开研讨会，同时对征文整理出版。 2011年3年至2013年9月支持合作伙伴开展家政工工伤保险法律政策研究。项目通过对7个城市的家政工、雇主、家政公司与政策相关部门的问卷、访谈、理论研究、召开相关议题的国际研讨会等方式，探讨在中国如何保障家政工的工伤权益，最终形成家政工工伤保险的法律政策建议稿提交相关立法部门。同时，伙伴也利用本地资源开展重庆地方相关立法的研究与倡导工作。
安徽大学经济法制研究中心	项目通过收集国家及地方与家政工有关的法律、法规、规定及合同范本，并进行系统的分析和整理，并提出立法建议。
北京大学劳动法与社会保障法研究所	2014-2015年支持伙伴开展中国加入家政工体面劳动公约的法律及政策研究工作。在项目期内，伙伴将就国内家政工立法现状、公约签署后国外家政工立法变化等开展研究，并形成中国加入《家庭工人体面劳动公约》法律及政策研究报告与家政工国内立法的立法建议，通过研讨会的方式开展讨论与倡导工作。
北京城边村信息咨询有限责任公司	家政工体面劳动社区影像计划——2011年1-9月间，与北京农家女文化发展中心打工妹之家合作，组织家政工学习摄像技术，鼓励她们透过影像来表达自己，项目还组织并记录家政工小组讨论、主题戏剧活动等，最后形成了纪录片《我们都一样》。 家政工口述史撰写与出版项目——2014年8月-2015年7月间，项目访谈北京、西安、济南三地10多位家政工，整理和编撰家政工口述史，希望能更生动和立体地反映家政工这一非正规就业群体所面临的具体问题，并提高公众与媒体对家政行业与家政工人的关注。该口述史将通过纸媒和网络传播，并正式出版。
合计投入人民币2,619,956	

2.2 主要倡导工作

倡导工作分为两个类型，第一类型依托与大学学术研究机构的合作，借助伙伴的基础研究与全国的学者网络，开展家政工劳动权益的基础性研究工作，拓展学者的资源网络，并在此基础上开展全国范围内的工伤专项调研与倡导工作。第二类型是依托于家政工服务机构的社群基础，针对在现实发现的家政工权益保障问题，有针对性地开展专项倡导或地方立法倡导工作，并在倡导中注意家政工发声。

以下的三个案例，根据上述的两个类型，第一类型选取了深度合作的学术机构伙伴西南政法大学劳动社会保障法律研究中心作为案例；第二类型选取了打工妹之家和积成社，打工妹之家结合基础社群服务开展家政工的全国性政策倡导与专项倡导，积成社则结合基础社群服务开展地方立法倡导的案例。

2.2.1 西南政法大学劳动社会保障法律研究中心

图9 与西南政法大学劳动社会保障法律研究中心合作项目的进程

2.2.1.1 家政工劳动权益保障基础性研究

在中国，有数百计副教授或以上职级的劳动法学者，但由于家政工在法学研究并不是焦点，经过论文的搜索，发现中国极少有关于家政工的法学研究论文，也很少有法学者在媒体上发表关于家政工的文章。因此，支持学者研究中国家政工的立法保障，以及鼓励更多学者参与其中，是促进政策改变的重要策略。

为此，乐施会透过项目招标的方式，2009年，乐施会与西南政法大学劳动社会保障法律研究中心开展在家政工劳动权益保障的基础性研究。项目从劳动法学的角度，研究家政工的权益问题，澄清涉及家政服务领域基本的概念，搜集各国家政立法和国内相关的政策法规，从比较法角度讨论家政服务立法与家政工权益保障的模式、规范，并组织开展了多地家政工人劳动权益保护情况的调研，撰写调研报告。

2.2.1.2 研讨会与出版工作

2010年9月，在基础研究的基础上，为了吸引更多的劳动法学者关注家政工的劳动权益议题，并总结研究的成果，伙伴在中国高校人文社科网发出了征文通知，并向有关专家发送邀请函，召开了家政工人劳动权益保障研讨会，促进了家政工人保护自身劳动权益的观念的深入，吸引了国内诸多学者加入到家政工人劳动权益保障研究行列。最终会议收到论文38篇，近40万字，涉及到家政工人劳动权益保护的现状、症结和法律对策等多个方面。所征集文章较全面地反映了中国目前有关家政工人的研究现状和存在的问题。参会专家学者60多人，来自中国法学会社会法学会、西南政法、北京大学、南京大学、四川大学、安徽大学等中国内地高校，以及台湾劳动法学会等单位的相关专家学者参见了本次会议。在伙伴前期研究及征文与研讨会的基础上，形成了家政工人劳动权益保障系统性成果。《让劳动法律之光照耀家政工人丛书》（三册）即《比较与借鉴：家政工人劳动权益法律保障研究》；《理性与选择：家政工人研讨会论文集》；《探索与争鸣：家政工人劳动权益保护研讨会实录》的出版，集中反映了中国学术界对家政工人劳动成果的最新研究成果及对于立法保障家政工劳动权益的倡导。

2.2.1.3 专题研究与倡导——工伤保障与地方立法

- 工伤保障

家政工不受劳动法保障，与用人家庭只属民事关系，因此也享受不到诸如工伤、养老等社会保险。一旦发生工伤事故，往往得不到应有的保障。从民事合同的关系而言，除非证明因用人家庭的原因导政家政工受伤，又或者购买了个人意外保险，否则家政工工伤后难以得到补偿。而即使能证明用人家庭有责任做出补偿，用人家庭也未必有能力支付。这无疑加大了家政工在工作中风险。在一些地方实行的家政工人身意外保险，虽然在一定程度上能够缓解风险的存在，但由于赔偿额小，范围小，并不能完全涵盖家政工人在工作中面临的所有伤害。因此，建立中国家政工人的工伤保障制度是现实的需要。2010年9月，国务院办公厅发布了《关于发展家庭服务业的指导意见》（国办发[2010]43号）中表示，“工伤保险及其他有条件的社会保险险种要针对家政工特点，实现灵活便捷的参保缴费方式，并做好转移接续工作。家庭服务机构及其从业人员应当按规定参加社会保险、缴纳社会保险费”这为研究、制定家政工的工伤保障制度，提供了一个很好的政策基础。

项目于2011年在北京、上海、广州、深圳、浙江、江苏、西安与重庆八个地区先后进行调研，并形成了25万字左右的调研报告。在此基础上于2011年12月在西南政法大学召开家政工工伤保险法律政策国际研讨会，研讨会邀请了来自加拿大、美国、中国台湾地区及大陆知名劳动法学者40多人，以及家政工服务机构、家政服务协会等实务部门代表20多人，重庆市相关政府部门代表近10多人也应邀参加了本次会议；会议围绕家政工推行工伤保险的必要性与现实可能性等问题展开讨论，与会代表积极发言、献言献策；经过两天的讨论，代表们一致认为，家政工的权益应当予以保护，并提出了在家政服务领域推行工伤保险的若干设想与方案；为推进家政工工伤保险立法，研讨会的讨论结果以政策建议书的形式递交给相关部门。

项目伙伴在研讨会和前期研究的基础上，伙伴撰写了“关于将家政工纳入工伤保险的立法政策建议”，并透过项目组的专家寄送给国务院法制办、人社部及西安、安徽、浙江、江苏、重庆、广州、深圳等多个地方相关部门，并收到了回复。

- 推动重庆地方立法

利用地方资源优势，伙伴也积极推动重庆地方家政立法。组织和撰写《重庆市家庭服务业管理条例》（专家意见稿），并召开专家意见稿的讨论会，得到了政府相关部门的高度重视，包括重庆市人大、重庆市人保局、重庆市妇联、重庆市总工会等多个部门专人参加了相关的研讨会。

2.2.2 打工妹之家

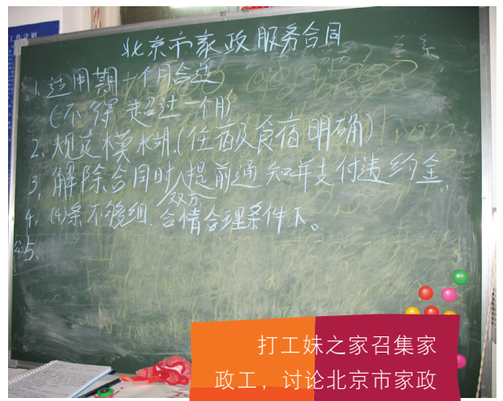
打工妹之家是直接服务于打工妹群体的公益性组织，倡导大多是以打工妹之家的社群优势结合专家的研究优势，两者结合进行倡导的。

2.2.2.1 家政工规范合同文本倡导

推动家政工单独立法不是短时间可以完成的，从最实际的问题倡导规范合同，在未来完善的法律规范前用合同规范的方式，保障家政工的权利，在倡导的过程中提高家政工的权利意识，提升自我维护权益能力。

2006年8月打工妹之家得知随后会北京市工商局将出台家政合同范本，召集家政工小组活动，对《北京市家政服务合同》草稿逐条讨论修改、增补，打工妹之家把大家的意见汇总整理，并经过咨询律师后，递交给了北京家政服务协会及北京市工商局。主要意见包括：明确试用期的期限，明确休息权利，明确食宿费和交通费的支付主体，明确乙方员工的免责条款，增加对员工隐私权的保护，禁止雇主对服务员性骚扰，明确甲方不得增加乙方员工的工作内容，明确解除合同的通知义务期限及违约责任，建议在不久的将来能推出中介制的合同范本。其中，增加对员工隐私权的保护，不与异性同居一室，禁止雇主对服务员性骚扰，明确甲方不得增加乙方员工的工作内容，及关于休息权利，睡眠时间等部分条款被采纳。

2008年12月至2009年11月间，打工妹之家又因应家政行业的变化，组织起草了四类家政工合同范本，涵盖了四类常用的家政服务雇佣合同，并组织家政工、雇主、律师、公司代表召开了4次不同规模的合同讨论及专家论证会议，倡导使用合同范本。



打工妹之家召集家政工，讨论北京市家政服务合同草案。

2014年以商务部主导的家政行业规范合同修订工作又在继续。2013年底至2014年5月打工妹之家组织家政工骨干，以家政工为核心参加人员，逐一讨论了商务部的合同范本条款。打工妹之家的意见稿，在收集了姐妹们意见的基础上进行了细致的完善，经过几次与北京家政服务协会和商务部的沟通，5月将合同修订的建议稿通过邮寄的方式提交给了北京市家协和商务部，积极影响政府决策。

2.2.2.2 家政行业立法倡导会议

为了引导打工妹群体认识和学会维护自己的各项基本权益，推动社会有关方面重视和保护她们的合法权益，倡导国家有关流动人口政策的完善，打工妹之家于2004年召开了“非正规就业论坛”，2005年打工妹之家与专家一起起草了《北京家政工权利保障条例（草案）》，2006年在打工妹之家成立十周年之际召开了“家政工权益保护和法律改革研讨会”，努力通过各种途径让社会各界来关注打工妹，关注她们的问题，并通过政府政策的完善来改善她们的生存和权益状况。

2013年打工妹之家在北京、西安、武汉与广州开展家政行业发展困境调研，完成项目调研总报告1份，四地调研分报告4份，政策建议书1份，并召开了中国家政行业发展困境研讨会，与会代表有来自行业的专家学者、来自四个调研地的政府、家政协会、家政公司、家政工代表及新闻媒体共计50余人。研讨会结束后，共有4家媒体针对研讨会及报告做了宣传报道，分别有中国人口报、中国经济报、法制进行时、工人日报。网易新闻、人民网、经济法学网等进行了转载。项目小组还撰写了一份政策建议书，提供给武汉市的人大、政协代表作为提写议案的参考。项目研究报告还纳入了“中国农村妇女发展”蓝皮书系列——《农村流动女性城市生活发展报告》。

2.2.2.3 参与国际劳工公约的制订及开展国内倡导工作

2009年7月国际劳工组织北京局邀请打工妹之家针对《家政工的体面劳动的调查表的专家建议稿》提意见，专家建议稿大量引用了打工妹之家所援助的案例，打工妹之家、国际劳工组织和香港乐施会共同发起，于2009年12月16日至17日在北京西藏大厦召开了《家政工体面劳动与促进就业国际研讨会》，并于12月18日国际移民工日当天举办了《家政工体面劳动与促进就业国际研讨会·媒体见面会》介绍会议成果回答记者提问。打工妹之家多年调研数据和维权案例得以呈现，会议邀请全国各地高校学者和专家及行业代表、家政工代表参会，全面而有效的反应了家政工的实际困境和问题，分享了各地经验，进行国际及国内的倡导。

2.2.2.4 通过各种媒体、活动、出版进行的家政工保障的公众倡导

- 通过活动，媒体参与报道进行倡导

2011年后，打工妹之家又将一部分倡导的精力转向公众，2011年初与城边村合作开展“家政工影像计划”，主要是以家政工为主体，让家政工学会实用摄像机，并用姐妹互拍和自拍的形式记录家政工姐妹真实的生活和反应真实的诉求。3个月后纪录片《我们都一样》正式印制成光盘，记录片制作中收录了家政工大姐的诗歌《地丁花》并经过志愿者谱曲，“地丁花之歌”成为了家政工之歌，开始传唱。2011年9月打工妹之家开展了“我们”观影会，得到了媒体的关注。

打工妹之家、国际劳工组织和香港乐施会共同发起，于2009年在北京召开了《家政工体面劳动与促进就业国际研讨会》。

2011年底组织了“北京市首届十佳雇主十佳服务员的双十佳“评选活动，以家政工和雇主的视角评出双十佳成员，倡导雇主要善待家政工；2012年8月举办“母子连心 圆梦北京”活动，让10对家政工母子在北京相聚，并通过新闻发布会进行“家政工为了照顾别人家人而不得不舍弃照顾自己的家人”的宣传，扩大家政工体面劳动、平等对待家政工的倡导、宣传，使家政工获得更多的社会支持。

2011年10月底，打工妹之家特别邀请到中央戏剧学院的赵志勇老师和他的学生协作了家政工戏剧工作坊，后成立了地丁花剧社。剧社创作“我的劳动尊严与梦想”、“我的一天”等，在NGO同类型机构（如同心希望家园、皮村）、新年活动等演出多次，并在2013年4月于北京菲菲剧场进行首次公开演出。剧社的演出经历了从机构内元旦演出到机构外同行工人文化节的演出交流，从小范围受众的演出到登上公共的专业舞台朝阳九剧场的演出，地丁花剧社的成员在演出中成长，剧本也在演出的过程中不断的提炼和完善，加入了地方小曲和家政工地方特色。这支具有群体特色的演出队伍，也越来越受到媒体的关注，社会影响力也在不断扩大，在达到了公众倡导，家政工自我发声的作用。

2014年5月1日打工妹之家与公益慈善论坛合作的“体验一种职业尊重一个群体”家务劳动体验日活动，受到了媒体的广泛关注，同时采用新媒体进行传播也极大的推动了与公众的互动。

- 通过出版物开展公众倡导

打工妹之家透过定期出版的刊物与书籍开展公众倡导工作。

名称	内容	对象
打工妹之家通讯	期刊，一年四期，介绍打工妹之家的工作、与流动妇女相关的最新政策、并收集流动妇女（特别是家政工）自己撰写的文章等。	家政工、普通公众
雇主手册	分雇佣、相处、禁忌、争议、沟通五个章节，给雇主提示与家政工相处之道，架起了家政工和雇主间的沟通桥梁，增进了家政工与雇主的沟通。	普通公众（雇主）
家政工透视	收录了打工妹之家援助的家政工个案，记录了家政工的心路历程。	普通公众
光荣荆棘路——非正规打工女性就业维权纪实	本案例收集了打工妹之家多年来法律援助的非正规就业女工（其中包括家政工）典型案例，案例后附有专家点评和温馨提示，即起到法律教育的作用，又起到了法律宣传与倡导的作用。	打工者
中国农村女发展蓝皮书	本书是国内首部关注农村流动女性发展的蓝皮书，书中包含项目支持的家政工调研报告	学者、普通公众

2.2.3 积成社

积成社建构了一个以家政女工参与为核心，提高工作人员倡导能力为基础，通过链接政府、高校资源，面向社区、公众、政策制定者的倡导体系，力求改善家政工的身份建构环境，呼吁对家政工群体的尊重与权益保护。具体说来，通过家政工群体的参与以及将倡导与日常服务、社区服务、法律培训相结合，通过家政工主体切入，逐步建立起来。

2011年10月，积成社理事协助山东省人力资源和社会保障厅制定《山东省“十二五”家庭服务业发展专项规划》，规划中包含保障家政工权益的内容，获得山东省政府通过，并在《中国劳动保障报》、《大众日报》刊载。

同时，在项目社群工作中组织家政女工立法倡导小组。围绕着社会保险、劳动合同、工伤以及家政行业的管理等内容组织家政工的小组学习与讨论活动，在此基础上汇集、整理家政工的意见。

2014年7月6日召开的家政工人劳动权益保障及促进家庭服务业发展社会政策研讨会，引起了社会、学界及政府部门对家政工的关注；项目团队撰写的论文《家政工人劳动权益保障问题及立法建议探讨》获得2014年山东省妇联全省优秀妇女儿童调研报告一等奖；家政工参与权益调研过程，提升了自己的权益意识，一些家政工开始主动表达自己的权益需求。2014年底，通过致公党山东省委向全国“两会”递交《立法保障家政工劳动权益的建议》提案。

宏观环境的法律政策与主要倡导事件里程碑

2.3 倡导工作的成效与影响

2.3.1 家政工权益保障获得了一定的社会关注

合作伙伴打工妹之家的活动获得媒体的多次报道。如中央电视台四套节目《新闻直播间》2010年2月3日采访报道打工妹之家，系列报道了家政工权益现状。中国妇女报、中国青年报等中央级纸媒也多次报道打工妹之家召开的家政工相关的研讨会，讨论相关权益议题。

文艺活动在公众倡导方面也取得了广泛的关注，例如地丁花剧社推动公众对家政工群体更多的认识，如通过在剧场演出，向公众展示家政工的生活，剧社也得到多家媒体的报道。通过民众戏剧的方式，让家政姐妹讲自己真实的故事，并通过主题讨论进行集体创作，最后形成剧本。剧社的独特性和特殊意义得到了众多媒体的关注和报道，有效的利用了媒体的力量，促进家政工自我发声，有力的促进了公众对家政工群体的理解和尊重，对家务劳动价值的尊重，从而促进家政工实现体面劳动，这也有助于促进政策倡导工作。

地丁花剧社通过民众戏剧的方式，让家政姐妹讲自己真实的故事。图为剧社排练。

2.3.2 家政工社群在参与倡导过程中获得充权

无论何种类型的交流和倡导活动及媒体采访，伙伴机构都会征求姐妹们的意见，为姐妹提供发声的平台。姐妹不但可以参加研讨会议，还推荐到其他机构举办的会议进行发言，姐妹们的权益意识和群体意识有了明显的增强。如于2009年12月16至18日的“家政工体面劳动与促进就业国际研讨会”。整个会议，都有家政工姐妹全程参加，并有唐琴、赵玉香、苏先芝、韩淑君等几位大姐代表发言。

在北京农家女居家养老服务社的家政工与雇主互助交流会上，服务社工会的女工委员会委员陈大姐根据《家政工国际公约》中节假日三薪的条款发表了自己的看法，虽然最终没有得到雇主的认可，但是雇主最起码意识到家政工的这种发声，并且敢于在雇主面前维护自己的劳动权益。除了争取三薪，她们也开始讨论在经期如何实现自我保护，并且让雇主认可家政工的女性特殊时期受保护的需求。

2.3.3 劳动法学界对于家政工保障有更多关注

劳动法学界研究非正规就业方面的学者较少，家政工劳动权益方面更是少之又少。项目透过招投标的方式与西南政法大学劳动社会保障法制研究中心的学者开展合作。在合作的过程中，又透过征文及研讨会的方式，吸引了更多学者开展家政工劳动权益保障方面的研究与讨论。研究形成了三本家政工方面的专著。更多学者关注及认同家政工权益保障立法，同样有助于政策倡导的推进。

在人保部制订有关家政工权益保障的条例的过程中，人保部人员曾主动咨询伙伴政策倡导项目负责人的意见，接收政策的分析与建议。

2.3.4 合同规范化在北京获得了突出的成效

2006年8月打工妹之家得知随后会北京市工商局将出台家政合同范本，召集家政工小组活动，对《北京市家政服务合同》草稿逐条讨论，而后打工妹之家把大家的意见汇总整理后提交给北京市工商局，其中部分建议被采纳。为了增加家政工的谈判能力，增大合同对家政工的有效性。打工妹之家还分别组织家政工、雇主、律师、公司代表在2008年12月-2009年11月召开了4次不同规模的合同讨论及专家论证会议，在多方共同努力下起草了四类家政工合同范本。合同已经在家政工姐妹间和家政工合作社使用，并作为其他家政公司的参考范本。

目前在北京市，全日制家政工与雇主普遍签署了合同，随着合同范本的使用，家政工在工作过程中的工作时间、工作范围、吃饭、休息等权利由模糊走向明确，不仅明确了家政工的劳动范围和部分劳动权利，也为家政工在纠纷中改变过去的弱势处境提供了重要的证据支持。

由于家政工尚未纳入劳动法保障范围，没有强制规定条文需书面签署合同，而雇主与家政工的合同也属于一般民事合同，因此保障程度相对有限。但作为未正式立法保障家政工劳动权益前的阶段性措施，仍然有重要作用，而更有效的保障有赖于未来有关家政工的劳动法律立法。

2.3.5 地方立法倡导获得的进展

西南政法大学劳动社会保障法律项目中心通过召开推进制定《重庆市家庭服务业管理条例》的讨论会，该问题已经得到了政府部门的高度重视，包括重庆市人大、重庆市人保局、重庆市妇联、重庆市总工会等多个部门对于该问题给予了高度重视，并派专人参加了相关的研讨会。伙伴随后组织和撰写了重庆市家政服务行业立法建议提案。就“组织和撰写重庆市家政服务行业立法建议提案”课题，先后四次组织重庆市人大内司委、重庆市人保局等相关部门的工作人员进行了讨论，取得了一定的共识，就共同推进制定《重庆市家庭服务业管理条例》共同合作。组织起草了“关于制定《重庆市家庭服务业管理条例》的建议”，该建议书已经提交给重庆市人大内司委和重庆市人保局。目前正进一步跟进立法进程，争取早日将研究成果转化为立法成果。

积成社理事曾受山东省人力资源和社会保障厅委托起草山东省家庭服务业十二五规划，已把家庭服务业地方立法纳入其中。

2.3.6 在国家立法倡导工作获良好影响，家政工劳动权益保障进入政府法规制订规划

伙伴打工妹之家早在2003年就开始呼吁家政工方面的立法。持续的倡导工作，每隔一两年召开相关主题的会议，利用机构的影响力，邀请相关政府部门参与研讨会，表达社群的声音及立法的必要性。乐施会与伙伴在多年工作基础上，透过两会代表向国家相关部门提交家政工立法的相关建议。如2010年，打工妹之家工作人员张松凌老师作为北京政协委员，也在打工妹之家工作的基础上，向北京政协会议提交北京家政立法的议案，该议案获得政协的重视，专门开会讨论。2013年，乐施会的董事会成员全国人大代表陈智思也在全国两会期间，向人大提交了关于家政工劳动权益保障立法的建议。2014年底，伙伴济南积成社通过致公党山东省委向全国“两会”递交《立法保障家政工劳动权益的建议》提案。高校的合作伙伴也利用自身的研究优势，产生研究成果，胡大武老师的文章及立法建议增均受到人社部相关人员的关注。

2011年，有关家政行业管理及家政工权益保障的条例列入政策规划，归由人保部、商务部共同起草。虽然相关法规政策尚未出台，但这代表国家相关部门已将家政工权益列入了法规制订规划中，这与社会逐渐增加的关注，以及乐施会和伙伴多年来的工作有密切的关系。不过，距离正式出台明确保障家政工劳动权益的法规、法律尚有一段距离，仍需要多方的共同努力。

2.3.7 参与国际公约的制订并发挥作用

乐施会多年来与打工妹之家合作，项目多年来在家政工领域所开展的工作得到认可，为国际劳工组织北京局及中国政府填写国际劳工组织所要求的问卷提供了宝贵的数据和案例。在乐施会和国际劳工组织的支持下，打工妹之家于2009年12月16至18日主办了“家政工体面劳动与促进就业国际研讨会”。

2010年11月14日，打工妹之家组织了40名家政工和10名律师讨论《关于家庭工人体面劳动的拟议公约》，并将收集的意见整理后提交国际劳工组织北京局。

2011年6月16日，189号家政工国际公约以396票赞成，16票反对，63票弃权的结果在国际劳工大会上获得通过。打工妹之家也透过小组活动、工作坊的方式在社群中传播公约的内容及对家政工的意义。

3 伙伴发展

乐施会在内地的工作主要是支持在地的合作伙伴开展相关的工作，因此培育并支持在地伙伴的发展是一项特别重要的工作。

国内以家政工为服务对象的NGO较为少，而家政工群体的劳动权利困境和社会处境等则亟需一批服务机构介入改善他们的劳动环境和社会环境，实现家政工群体劳动权益保障和社群认同、家政工社会环境建设以及为家政工群体充权增能。针对这一服务需求与提供脱节的现象，乐施会不仅直接支持相关项目开展家政工项目。更重要的，在服务家政工群体的同时，也注重培育一些本土的服务机构、自组织。

同样的，国内对家政工劳动权益关注的研究以及相关学者尚少，乐施会通过支持相关学者进行调研、研究、提案、倡导，聚集学术力量，为家政工权益、立法研究与倡导工作改善家政工劳动制度环境创造了条件。

在伙伴方面的成效与影响有：

3.1 培育了新NGO，提升了工作人员的能力

从2007年起，乐施会有意识地透过与潜在的合作伙伴交流或是透过家政工服务工作项目的招募工作，培育了新组建机构如济南槐荫积成社会工作服务中心、北京红雁等，在支持项目工作资金的同时，也支持机构的行政费用及能力建设的费用，支持机构的整体发展。

同时，也注意培育一些相关的工作人员，为家政工服务提供潜在的可用资源支持。乐施会定期会通过交流互访、专题工作坊和资讯分享的方式加强不同伙伴的交流。从2010年起，设计了家政工服务组织的能力建设项目，以每年固定的机构工作人员的访问交流、每年一次的主题工作坊的方式，促进伙伴的工作人员对家政工议题的认识，并提升其工作能力。

3.2 家政工劳动权益学者资源获得发展

2011年乐施会面向学者、高校老师及有兴趣机构或个人征集家政工劳动权益保障研究项目。最终与西南政法大学劳动社会保障法制研究中心开展合作。透过与伙伴在家政工劳动权益的基础性研究、研讨会与出版项目及工伤保障专项研究与倡导工作，不仅在工伤保险和影响重庆地区地方立法方面取得成效，还聚集了一批学者关注家政工劳动权益和劳动立法。

由于家政工劳动权益领域关注的机构少，无论是民间组织或学术机构领域，乐施会与合作伙伴的工作在相关领域占有不可或缺的位置，对于促进家政工生存环境的改善具有重要的意义。

四、经验与教训

1 经验

家政工项目的目标是：为家政工提供基础服务过程中，达致家政工社群的充权增能，促进互助与建立支持网络；面向大众进行社会倡导，以增进对于家政工劳动权益的尊重及有利于家政工的社会文化气氛，同时为政策倡导营造环境；与伙伴机构与学者、家政工社群及相关合作方，共同倡导制订保障家政工权益的法律法规。乐施会开展的项目，支持伙伴开展的工作基本上围绕着以上三个方面，在不同的侧重领域进行了各自的努力，总体概括，项目的经验主要有以下几个方面：

1.1 具有针对性的社群工作，切合社群的特征与需求

伙伴项目的开展以前期外展工作或者调研为基础，不同的伙伴项目针对其服务对象的不同特征，制定了具有针对性的项目策略，以有效回应服务对象的服务需求，针对性、高效率匹配项目资源。

针对下岗女工在行为习惯和心理上对原有的工会系统和单位系统的依赖，西安家政工边缘支持项目以建立家政工工会为主线，致力于重建家政工的社会支持网络和组织支持系统。

打工妹之家开展了志愿者骨干培养等项目。

打工妹之家的服务对象主要是进城务工的外来人口，她们在进城之初，教育水平相对较低、法律维权知识和能力较匮乏、工作技能较为薄弱，身在异地社会支持网络比较缺乏，加上本地居民对外来居民的歧视与排斥，她们处于社会边缘地位。针对这一群体状况，打工妹之家在2002年就开展了针对外来务工者尤其是女性务工者的法律维权小组和法律咨询工作，在后期又陆续建立了技能培训、网络支持和组织骨干培养等项目，同时还致力于积极参与政策呼吁与公众倡导，致力于改变当地居民对外来务工者的偏见、歧视与排斥，改善家政工的社会处境，提高她们被本地居民理解、尊重的程度。

积成社在前期外展活动的基础上发现了地处城郊地区的大涧沟，这里的居民以失地农民为主，女性大多转而从事家政工的居民比较集中，于是依托原本的社区网络与资源，进行社区服务、家政工支持网络建设，促进家政工人的社群互助并鼓励她们建立职业认同，同时还通过组建文艺队等形式鼓励她们发出自己的声音，成就职业自信和身份认同的提升，克服来自社会的偏见。

近邻项目在前期调研过程中注重家政工群体的生活状况、家庭状况和生存环境改善的服务需求，同时由于涉外家政比较集中，在项目开展中以英语培训班为切入点，利用课堂进行语言技能培训的同时，在课外时间建立家政姐妹互助网络和支持网络，改善她们的语言能力和社会支持状况。

1.2 注重家政工的充权、参与和发声

合作伙伴在项目实施的过程中，不仅重视提供直接的服务、帮助，更注重家政工的充权、网络互助、骨干培育、同辈陪伴等活动。例如伙伴透过家政工小组座谈会的方式，鼓励家政工相互传授家政工作上的一些技巧、如何与雇主沟通等。

合作伙伴培养了一批的家政工骨干，这些骨干在自身成长的同时，也为项目和机构的发展、群体状况的改善起到了较强的推动作用。

项目为家政工的发声创造了平台。合作伙伴在倡导工作中注重家政工的发声，向政府建言献策都是在组织家政工讨论的基础上，同时在研讨会等场合让家政工有独立发言的机会。项目也培育一批家政工透过歌曲、戏剧、视频等多种形式，表达对家政工工作与生活的思考与诉求，并透过搭建社区舞台、通过传统媒体及新媒体，传播家政工的心声，一方面建立群体认同，另一方面向社会呼吁重视家政工的劳动贡献，助力政策倡导。

1.3 家政工的权益保障倡导起到开拓性的作用

由于国内专注于家政工领域的机构或是研究学者较少，乐施会在家政工方面的项目工作是具有开拓性的，有效地引发了无论是学术者或是实践部门对家政工劳动权益问题的讨论，支持出版的出版物也是国内少有的针对家政工劳动权益研究专著或是生存状况的记录。在国内关于家政行业的发展聚集在行业规范角度的时候，项目的实施也把家政工的权益视角加入到家政行业发展的讨论中。

乐施会支持出版的出版物，是国内少有的针对家政工劳动权益研究的专著，及生存状况的记录。

1.4 将社群工作与政策倡导结合

项目伙伴进行的政策倡导以社群工作以及对社群的了解为基础展开，因此避免了脱离社群实际情况而做出不切实际的政策倡导的困境。将社群工作与政策倡导结合主要体现在两个方面：

第一，在社群调研的基础上，通过反复的研究论证，提出相应的政策建议或者推动立法。打工妹之家的倡导工作均来自于日常的家政工服务工作。而以西南政法大学工伤保险项目为例，在项目前期，伙伴先后就家政工群体的劳动权益与工伤保障情况开展了两次调查，随后开展了大范围的学术研讨会，论证家政工群体的工伤保险的困境以及解决的办法，在此基础上推动了《沙坪坝区家庭服务业管理暂行办法》的出台，并向重庆地区提出了《重庆市家庭服务业管理条例》（专家意见稿）。

同样，积成社在推动地方立法之初也开展了针对家政工、家政公司以及雇主的外展、深入访谈活动，在此基础上结合家政工群体的意见提出了以劳动关系为核心的倡导建议。同样重要的是，在倡导过程中鼓励家政工的参与。积成社的倡导议题离不开家政小组活动以及座谈中的讨论，同样，打工妹之家则不论在国际公约的参与还是地方立法的推动上，都强调家政姐妹的直接参与讨论，包括研讨会、立法建议等。

1.5 将家政工充权与公众倡导相结合

社群工作是家政工充权的基础。技能培训、互助网络建设、骨干培养以及自组织培育等一方面可以提升家政工群体的技能水平，另一方面，也可以通过在家政工姐妹之间建立联系而实现群体的充权。

通过技能的培训，家政工群体获得了相应的劳动技能，达到了职业的要求。通过互助网路建设，为参与项目的家政工群体实现情感支持、行动资源链接、知识共享等，加强了群体内部的联系，建立了家政工群体的互助观和积极的身份认同，在这一过程中，他们的身份意识和职业意识也逐步建立起来。骨干培养与自组织则既是对家政工群体的充权也是对项目效果的检验，通过让家政工群体自己组织活动、建立组织，项目实现了家政工充权的目标，即家政工群体可以通过共同的努力改善社群的环境。

通过社群工作对家政工群体的充权和能力的提升、社群发声，家政工群体的社会公众形象也得到了改善，例如通过地丁花剧社的公开演出，公众对家政工群体有了新的认识，这对于消除公众的歧视和偏见起了重要的积极影响。

1.6 因应现实情况，有策略地进行专题倡导、地方与国家层面的立法及参与国际公约制订

因应每个阶段不同的情况，制订倡导的策略及付诸实施，以期能够取得直接的成效。比如打工妹之家2006年在了解到北京市工商局即将出台家政规范合同时，及时召集家政工讨论建议稿，适时提出修改建议，部分建议获得采纳。在国际劳工组织制订家政工国际公约时，依托于多年的社群工作经验，2009年打工妹之家借助国际劳工组织要推动家政工国际公约的国际大背景，巧助这个力量继续推动立法和相关政策改善。根据政府的关注角度，利用国际劳工组织即将出台家政工国际公约的国际背景，积极参与国内的政策倡导会议。2009年无论是国际还是国内都掀起了关注家政行业的高潮，也是家政行业发展的一个重要变化。

1.7 将伙伴的发展贯穿于项目发展的始终

项目工作的开展，离不开伙伴持续的努力与能力的提升。乐施会城市生计团队一直注重在主题下合作伙伴的培训与能力的建设。除了透过支持新机构的成立，通过项目募集的方式拓展伙伴外，在项目中亦会支持伙伴的能力建设活动。同时团队也有意识地支持新老机构的交流与互动，组织每年的家政工主题会及定期的相关资讯的互通等方面，增强主题上伙伴经验的增长与能力的提升。

打工妹之家在2011年主办了北京首届家政服务业“十佳雇主、十佳服务员”颁奖活动。

2 挑战与教训

虽然，乐施会城市生计项目在家政工方面的工作取得了较好的成效，但也面临着许多挑战：

2.1 受限于法律等原因，合作社的探索有困难

除了以上提到的组织方法，在2009年乐施会曾与伙伴合作尝试透过合作社的方式，在组织家政工的同时透过合作经济的方式，避免了中介公司的盘削增加家政工的实际收益。但在实际操作过程中，由于国内无城市合作社的相关法律，合作社无法取得法律地位，而只能以个体工商户的方式注册，增加了注册法定代表人的法律风险。同时合作社建立初期无法取得稳定的客户资源，生计本就脆弱的家政工只能选择离开，合作社的尝试只能结束。

2.2 专家学者资源仍有限，与前线服务机构的互动仍不足

虽然近些年来，乐施会积累了部分的专家资源，也与一些学者建立起长期稳定的合作关系，但专家学者的资源仍有限。寻找到与乐施会的理念或倡导目标一致或相近、能够有草根视角的和愿意投入具体倡导工作中、又在学术界或是对政府政策有影响力的学者仍较困难。

同时，虽然乐施会积极鼓励并提供机会让专家学者与前线互动，但在北京这个政策倡导具重要意义的地方，两者之间并没有建立起长期稳定的联系。这方面使得前线服务机构在自身倡导能力不足时，在研究倡导工作上学者不够密切。

2.3 倡导途径有限、倡导与传播能力还需提升

这方面既有宏观环境的限制，例如进行倡导的社会空间与方式限制，也有包括了乐施会城市生计团队内部工作人员与伙伴机构的能力提升。就城市生计团队内部而言，对政策倡导的方法，倡导资源的拓展都有待进一步加强；而就伙伴而言，大多数草根NGO伙伴都缺乏倡导的经验与能力，还未能将前线的工作与倡导工作更好地结合；而在学者资源中，使用政策建议、提案的方式较多，透过媒体发声的较少，在助力家政工权益保障成为社会关注议题方面，着力相对少。

政策倡导与传播需作更多的结合，部分项目成果并没有传播出去，制约了倡导工作的影响力的扩散。在倡导工作中，不能突出乐施会的标志，品牌的可见性需提高。需要加强传播工作及支持。

2.4 家政工服务组织数量不足

目前全国开展家政工社群工作的社会组织较少，而乐施会合作伙伴打工妹之家，北京近邻、北京鸿雁与济南槐荫积成社区社会服务中心，集中在北京与济南。这也从一个间接影响了家政工倡导工作的社群发声与影响的扩大，需考虑如何培育新组织、吸引其他公益性组织开展家政工社群工作。

五、未来工作发展

经过十年在家政工权益保障方面的工作积累，乐施会与伙伴在这一领域无论是社群工作还是政策倡导方面，都起了开拓性的作用，并获得良好的成效与影响，但也面临着诸多挑战。在总结以上经验与教训基础上，对于未来有以下建议：

1 增加社群工作伙伴并继续提升伙伴能力

为扩大家政工社群发声与项目的影响力，计划再度透过募集项目方式，继续增加为家政工提供服务的伙伴数量。继续支持每年的家政工服务机构的主题交流会与伙伴间的互访学习，并针对每个伙伴的具体情况，在项目中有针对性地设计能力建设活动，同时可适时组织伙伴开展海外相关经验的实地学习活动，拓展伙伴的工作视野。

2 寻找合适的政策倡导的空间与时机

继续开展公众倡导工作，运用好各种时机适时开展政策倡导工作。同时利用中国老年社会来临，养老事业的发展，支持伙伴结合相应的政府购买养老服务政策的推进，开展家政工权益的倡导工作。

继续加强与高校学者的合作，尝试加强与国际劳工组织北京局的交流与合作，寻求合作研究与倡导的可能。

3 加强主题的公众传播与乐施会内部传播工作

结合项目工作，与伙伴（包括家政工服务机构与专门从事传播工作的机构）共同开展家政工议题的传播工作。这包括但不限于：伙伴所开展的有特色及有传播价值的活动的及时在线上与线下的传播；根据与家政工相关社会热点及时利用微信与微博推出有独立的家政工视角的分享与讨论等。

同时，在乐施会内部(包括香港乐施会与国际乐施会)层面，透过专题报告出版、在相关会议上分享等方式传播相关项目工作经验。

中国家政工社群分散及处于社会边缘，人数众多却游离于劳动法律保障之外。乐施会过往十余年的项目工作，已取得了一定的成效及基础。乐施会未来值得继续加强家政工主题项目工作，相信在与社群、伙伴机构和各方共同努力下，可以达致家政工社群有更好的政策保障及更友好的社会环境。

参考文件

- 孟宪范：《改革大潮中的中国女性》[M]，中国社会科学出版社，1995年
- 中国产业洞察网：《中国家政服务行业发展分析》，http://www.51report.com/article/3051737.html，2014年10月2日
- 国际劳工组织：《预防拐卖，保护家政工权益，促进性别平等和体面就业项目报告：中国家政行业概况》，2009年
- 王小梅，李亚莉：《西安市家政女工权益缺失状况分析——兼谈草根小组组织实践》，民工网，http://www.mingong123.com/news/106/201010/6053137f1f3d66e5.html，2010年10月31日
- 姚德超，张琳，邹伟全：《中国农村妇女发展蓝皮书：农村流动女性城市生计发展报告（2014）》[M]，社会科学文献出版社，2014年
- 2006-2015 年乐施会中国项目部城市生计项目年度工作计划
- 乐施会中国项目部城市生计项目六年（2006-2012年）策略规划回顾与评估总报告
- 乐施会中国项目部城市生计项目策略规划（2014-2019年）
- 北京农家女文化发展中心打工妹之家北京家政服务员支持网络项目与支持打工妹之家维权小组开展劳工权益保障活动项目评估报告（2008年）
- 北京农家女文化发展中心流动人口/打工者项目评估报告（2013年）
- 济南槐荫积成社区社会服务中心济南市家政女工互助网络支持项目评估报告（2015年）
- 与北京农家女文化发展中心、西北工业大学妇女发展及权益研究中心、济南槐荫积成社区社会服务中心、北京兼得文化发展中心、北京城边村信息咨询有限责任公司、北京朝阳区近邻社会服务中心、复旦大学社会发展与公共政策学院、西南政法大学劳动社会保障法制研究中心、安徽大学经济法制研究中心、北京大学劳动法与社会保障法研究所合作项目之项目书与项目报告

乐施会简介

全球每三个人之中就有一个贫穷。乐施会推动民众力量，以消除贫穷。

乐施会在世界各地以务实及创新的方法，协助贫穷人改善生活及持续发展。我们积极回应人道危机，提供救援，并协助恢复生计。我们推行公众教育及倡议运动，协助贫穷人发声，以改善本土及全球的扶贫政策。

乐施会与贫穷人及夥伴携手，消除贫穷以及导致贫穷的不公义情况。

出　　版：乐施会

作　　者：林虹、韩承明、王英瑜

编　　辑：罗德仪、罗玉兰、叶婉芬、李念先

设　　计：陆椁

出版日期：2016年6月

版权所有©2016乐施会

再生纸 / 使用大豆油基油墨