

# 简报特刊

弗里德里希·艾伯特基金会

上海办公室

2011年5月 / 中文

## 家政工人的保护 — 挑战及展望

## Protection for Domestic Workers – Challenges and Prospects

Birte Klemm  
Wolfgang Däubler  
Wang Beimin (王蓓敏)  
April Lai (黎梅贞)  
Hyunjoo Min  
Shalini Sinha

Protection for Domestic Workers  
– Challenges and Prospects  
家政工人的保护——挑战及展望

Birte Klemm  
Wolfgang Däubler  
王蓓敏  
April Lai  
Hyunjoo Min  
Shalini Sinha

## 目录

1. 概述 (*Birte Klemm*)
2. 家政工人——被遗忘的群体? (*Wolfgang Däubler*)
  - 2.1 什么是家政工作?
  - 2.2 家政工作的形式
  - 2.3 特殊问题
  - 2.4 传统法律救济
  - 2.5 更新更好的法制?
  - 2.6 国际劳工组织公约有用否?
  - 2.7 新解决方案
3. 亚洲家政工人的社会保障——来自中国大陆、香港、韩国和印度的报告
  - 3.1 中国大陆家政工人的社会保障 (*王蓓敏*)
  - 3.2 香港家政工人的社会保障 (*April Lai*)
  - 3.3 韩国的社会服务业 (*Hyunjoo Min*)
  - 3.4 印度家政工人的社会保障——寻求创新 (*Shalini Sinha*)

## 1. 概述

*Birte Klemm*

作为世界上最古老、雇佣着数百万工人的最重要行业之一，家政的重要性往往被低估，对其的监管也不力。这就造成了许多家政工人的工资过低、劳动强度过大、社会和法律保障缺失。多数家政从业人员为女性，她们的操劳很少出现在公众视线范围之内。非住家家政工人面临着许多严重问题：同时为多个家庭服务，无正式工作安排，工资不确定。住家家政工人则在缺乏规管的个体家庭环境中孤独地工作着。她们最容易受到身体虐待和性虐待，工作时间过长，生活清苦。即便在向家政工人提供充分法律保护的国家，上述问题由于家政工作的非正式性质仍然存在。

与此同时，国际社会已经意识到必须马上采取行动，来保护在这个全球范围内快速发展的行业中劳动者。2010年6月，国际劳工组织（ILO）在日内瓦召开第99届年会，会上通过决议，呼吁起草一个将劳动标准及社会保护延伸到全球家政工人的国际公约，并撰写相应建议书。如果ILO能为家政工作设立新标准，这将是一个前所未有的机会，使其得以切入非正式经济，为世界上数以百万计的弱势家政工人创造体面工作环境。2011年6月即将召开的ILO大会将进行表决，决定是否正式采纳上述呼吁。如果新公约获得通过，各成员国政府必须保证将各自国家的家政工人纳入ILO权利和

准则的保护之下。世界上大多数工人组织都表示支持通过新公约；而大多数雇主组织都偏向于只通过建议书。<sup>1</sup>

且不论第100届ILO大会的决定将会是什么，ILO将家政工人的艰难处境展现在世人面前，这种努力已经为提高家政工人的权利做出了很大贡献。不过，劳动法专家们对ILO规则是否能真正起作用心存疑虑，因为这将牵涉到无数实施层面的问题。本文第二部分Wolfgang Däubler的论文将对此展开深入讨论。他认为，主要问题不是缺少家政方面的法律监管，而是雇主家庭同家政工人之间的特殊关系影响了对法律实施的控制。他的论文给出了两个“虚拟雇主”的成功案例：一个是海港搬运工人，另一个是加利福尼亚州的家庭护理员。在这两个案例中，用人家庭必须同第三方签订劳动合同。同样的做法也可以向家政工人提供她们迫切需要的社会保障。

上海市妇联和弗里德里希·艾伯特基金会于2010年3月在上海联合举办的国际研讨会讨论了家政工人社会保障的重要性。各国专家，主要是来自亚洲各国的专家，向与会代表介绍了所在国的家政工人处境。本文第三部分的来自中国大陆和香港、韩国及印度的国别报告即以大会发言和论文摘要为基础。这些报告表明，尽管家政工作在亚洲地区已经不再是一

<sup>1</sup> ILO (2011), 家政工人的体面劳动, 报告之四, 日内瓦: 国际劳工局, 在线: < [http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/99thSession/reports/lang--en/docName--WCMS\\_151864/index.htm](http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/99thSession/reports/lang--en/docName--WCMS_151864/index.htm) > (20.3.2011)。

个报酬低下、不为认知的行业，许多深刻的问题仍然存在。例如，在印度、韩国和中国大陆，该行业的平均工资远远低于其它行业。虽然已经有了一些初步改革，但大多数家政工人仍在社会保护范围之外。只有香港家政工人的问题纳入其覆盖范围。不过，在法国抑或德国，虽说每年都有无数劳动法方面的专著和论文问世，但很难找到专门针对家政工作的研究。从某种意义上来说，家庭内部的雇佣事务被视为私事，有别于日常生活中可以观察到的女销售员、护士或办公室清洁工等所从事的活动。处境稍微好一些，因为在那里，无论是本

地家政还是外劳，通常签订雇佣合同，合同里包含香港各项劳动法律所规定的权利。不过，大多数非全职家政工人无法享受全部权利；此外，所有家政工人都没有退休保障。

中国大陆已迈出了建立劳务派遣模式的第一步，这跟Däubler用第三方来取代雇主家庭的建议类似：政府指派一家机构对家政工人进行培训和管理，包括派遣后者到各家庭就职、负责后者的报酬支付及社保。该模式或许在亚洲其它国家也能适用。然而，家政工人通往体面劳动的道路还很漫长。

## 2. 家政工人——被遗忘的群体？

*Wolfgang Däubler*

劳动法主要关注产业工人。历史上正是产业工人运动催生了大多数劳动法。如今，劳动法越来越多地将服务业工人的问题纳入其覆盖范围。不过，在法国抑或德国，虽说每年都有无数劳动法方面的专著和论文问世，但很难找到专门针对家政工作的研究。从某种意义上来说，家庭内部的雇佣事务被视为私事，有别于日常生活中可以观察到的女销售员、护士或办公室清洁工等所从事的活动。

作为第一步，我们将描述家政工作这一现象，给出一个初步定义。家政工人的法律地

位如何？她们受不受劳动法的保护？第二步，我们讨论这一群体的工人面临的具体问题。最后，我们提出改善家政工人处境的措施。

### 2.1 什么是家政工作？

家政工作发生在家庭内部。它不以家庭义务为基础，而是一种特殊的关系。家政工人在工作后获得报酬。家政工作可划分出三大类别的活动：<sup>2</sup>

- 传统家务，包括清洁、烹饪、洗衣和照看宠物。一直以来，富裕阶层才有特权雇佣一名或

<sup>2</sup> 下文多数信息来自国际劳工局向2010年ILO大会递交的“家政工人的体面劳动”报告四（1）([www.ilo.org](http://www.ilo.org) - “Domestic workers”)

多名工人来完成上述任务，此外还可能加上开车和园艺。

- 保育。它也可以称作家庭教育，因为它既包括对儿童日常生活的照看，也包括启智活动。如果父母都得全职工作，祖父母也帮不上忙，就需要此类家政。
- 个人护理。此类家政工人协助需要照顾的老年人或残障人士。在老龄化社会里，对此类护理的需求正在增多。因为对此类服务的需求不取决于受护理者的富裕程度，所以不可避免地会出现财务问题，需要找到解决方案。

## 2.2 家政工作的形式

大多数家政工作都是非正式工作。从业者往往是来自异地的劳工。雇主家庭同家政工人的关系在理论上受劳动法制约，但实际上却往往并非如此。纳税和社保付费不曾发生；劳动监察部门和法院不会干预；家政活动不出现在任何官方统计数据中。即使在德国这样的国家，家政工作，特别是第一种类型的家政（传统家务），是非正式工作。官方统计数据中。即使在德国这样的国家，家政工作，特别是第一种类型的家政（传统家务），是非正式工作。

在某些情况下，家政工作被掩盖在家庭或邻里关系之下。“助理”们必须假装成家庭成员，或者是睦邻社区的一员。在现实生活中，这就构成了一种特殊的非正式工作，甚至比一般家政工作还要危险，因为“友谊”不能按正常方式来定价。

最后，有时家政工人能同一家之主形成

正式劳动关系。还有时，雇佣中介招聘家政工人，同其建立劳动关系，再将其派遣至就职家庭。

家政工作可以是全职的，这时工人就住在雇主家里。传统意义上的女仆就是这样。而保育员和个人护理工也有必要住家。其它活动，如清洁，可由不住家的工人兼职完成。这种非全职工人可能同时服务于几个家庭，从而造成一些额外问题。

## 2.3 特殊问题

相比其它受雇者，家政工人的处境一般更为弱势，原因显而易见。

家政工人一直处于从属地位。雇主家庭的成员们任何时候都可以发号施令。在工厂或办公室上班的工人必须遵循事先约定的规则，但只有在少数情况下会收到指令。这可以称为是虚拟从属。它潜伏于幕后，但几乎从不发力。而家政工人的处境则不同，因而造成许多不满；工人可能受虐待。

家政工人一般是孤立的。只有在业余时间她们才可以相互联络。要是她们加入工会，雇主会觉得很奇怪，而且常常会因此将她们解雇。在大多数国家里，保护工人不被解雇的法律均不适用于只有一两个员工的小单位。因此，对不良工作环境的抵制只能采取非正式形式：怠工，但雇主对此的容忍程度极为有限。

多数家政工人没有职业资格认证，因此替代性很强。即使一个家政工人的工作很难被他人替代，特别是那些个人护理工，她们在劳

动力市场上的地位仍然很弱。她们从事的活动类似于无薪家务，这是她们工作低的另外一个原因。而且人们会觉得这种低工资是可以接受的，因为雇主往往经济实力不足。

法律上可能有工作时间规定，但现实中很难想象一个保育员晚上不起来照顾孩子或应对突发问题。同样，个人护理工不可拒绝服务对象的紧急需求。“我已经干满了十个小时”这样的说法会被认为是严重的行为失当。

住家工人还有隐私问题。他或她有没有能上锁的自用房间？有没有可以同他人交往的休息时段？电话受不受监听？有没有健康保护？能不能毫无困难地看上病？在大多数国家里，要是上述问题的答案都是“是”，那真是太乐观了。

#### 2.4 传统法律救济

律师们一碰到大问题就会要求改进法律。家政工人受到的法律保护比其它工人少，所以完善法律的确是一条路。一些国家（如中国）的劳动法不保护家政工人，因为家庭不是法律意义上的雇主。此外，他们可能被社会保障体系排除在外。另一些国家的法律体系不允许家政工人参加工会或集体行动。即使家政工人整体上被涵盖在劳动和社会法律体系之内，他们还是没有防止被解雇的保护，因为这方面的法律只针对拥有某个数量（如五名或十名）以上员工的单位，而几乎没有哪个家庭会雇佣这么多家政工人。

取消普遍或部分的排斥将会是为家政工

人创造等同于其他工人地位的有力措施。然而，如果要更好地保护家政工人不被随意解雇，就需要进行重大的法律改革。这在近期还很难想象。

要是家政工人受到的法律保护等同于其他工人，又会怎样？在大多数情况下答案会很简单：没怎么样。只要家政工作是非正式工作，这一点是不言而喻的。在现实中，适用的法律不存在。理论上适用的法律到底是对家政工人有利还是不利，其实一点差别都没有。

如果雇主家庭和家政工人之间的关系受法律制约——有时的确如此，对个人护理工来说更为可能，那接下来还有执法问题。法律能不能事无巨细到把不监听家政电话、给家政一个可上锁的独立房间等都写进去？立法者可以禁止雇主发出“不当”指令，但实践中什么样的指令是“不当”的呢？性骚扰可以严令禁止，但如果雇主声称是家政工主动又该怎么办？

类似的障碍还有很多。即使事实非常清楚，家政工人会不会写信向劳动监察部门投诉说她的日工作时间超过了12小时？家政工人会不会因为工资拖欠少付等问题而将雇主告上劳动法庭？他或她会不会因为不能打电话或者只有在“主人”面前才能打电话而去找数据保护机构？任何这样做的人都有可能被雇主以不忠诚或干活不力等理由解雇。当然，一个聪明的雇主不会直说，否则解雇就不合法了。但他可以不给理由就解雇人，或者用其它说得过去的

情况来做借口——比如说怀疑家政工人拿走了什么东西；家政工手脚太慢；或者家政工对雇主言出不敬，等等。德国的劳动法庭每年会接到60多万桩诉讼请求，但在它公开发表的为数可观的判决中，找不到跟家政工作有关的判决。

## 2.5 更新更好的法制

为家政工人的保护制定详尽的法律当然是有可能的。南非就是一个很好的例子。<sup>3</sup>（前）普通法国家比较容易制定细致的法律，而大陆法系国家受制于民法传统，所制定的法律几乎总是相当抽象。即便如此，逾越传统也不是不可能的。法律条文的质量和适当性不像是主要障碍。

真正的难题在于执法。作为主要执法者的劳动监察部门和劳动法庭不能指望当事人采取主动。劳动监察部门必须依靠自己的监控力量。但它们一般没有足够的监察员，一年一次巡视所有劳动场所都做不到。如果再要求它们去监控家庭那么小而微的单位，人力从哪来呢？公共预算是有限的，没法多招聘足够数量的监察员——至少议会里的多数党和影响力集团们是这样认为的。过去马克思曾经批评说，英国的劳动监察员人数不够，所以法律对每周工作时间的规定几乎无用。他的看法在今天仍然适用。更有甚者，一些国家从法律上禁止进入私人住所对工作环境进行检查。工厂和办公

室在很大程度上对专业和商业交流开放，使劳动监察机构的干预成为可能。而家庭属于私人领域，只有在法律规定的非常具体的情形下才允许外人进入。

劳动法庭在个人不作为的情况下能干预吗？根据自由主义传统，诉讼程序应当发生在拥有对等权力和义务的两个当事人之间。令人震惊的是，一旦雇主和工人之间发生诉讼，劳动法庭就把在劳动关系中工人处于弱势这一常识忘得干干净净。在现实中，涉及劳动事务的民事诉讼程序规定需要进行重大修改。首先，最重要的是修改法庭只有在一方提出主张后才立案这一原则：欧盟的消费者保护法允许消费者协会在没有具体消费者直接参与的情况下发起对某企业家的诉讼。到目前为止，劳动法在效仿消费者保护法方面困难重重。乍一眼看来，这挺让人吃惊的，因为消费者不受禁令的威胁：她在起诉家乐福或者 *El Corte Ingles* 这样的公司后，不会被禁止进入后者的店堂，也不会被禁止在后者店堂内销售产品或同后者签订合同。当然了，消费者可能发现上法庭是件麻烦事，因为各种法律规定让她晕头转向，咨询律师得花钱，而且诉讼很耗时。由消费者协会来处理诉讼事务具有充分理由，赋予工人及其组织类似的权利的理由就更充分了。如果国家层面的立法者对此犹豫不决，原因不在于工人的相对弱势，更可能在于他们害怕，如果赋予工人组织更多权利，工会就会更强大，这可是

<sup>3</sup> 参见 Shireen Ally, 《从仆人到工人：南非家政工人和民主国家》，KwaZulu-Natal 大学出版社，2009。

大多数决策者不愿意看到的。

不过，许多国家的立法者对有一个领域的态度不是那么“谨小慎微”。这个领域就是反歧视法。许多国家都设立了“平等机会”委员会，负责监督劳动合同的签订、代表工人采取反歧视措施等。这会不会是有利于家政工人的一个重要工具呢？

家政工作的重要性被低估，并且还有上文描述过的种种缺点。这可视为歧视，因为如果男性而不是女性从事类似的工作，待遇大不相同。但问题在于，反歧视法有适用范围上的限制。反歧视法针对的是在同一企业内发生的歧视，而且歧视的定义来自某个特定法律工具，如国家法律或集体合同。欧洲法院曾强调，欧共体条约ex-Art. 119条原则是针对社会整体工资平等的。<sup>4</sup> 目前还没有一个诉讼案例援引过这条规定。法律文献也很少提到它。或许，如果要从该原则切入，将会带来劳动力市场的重大变化，这是大多数影响力集团所不乐见的。因此，改善家政工人境遇的努力必须尝试其它途径。

## 2.6 国际劳工组织公约有用否？

国际劳工组织（ILO）目前正在征求成员国和社会伙伴的意见，看是否需要一个家政劳动方面的特别工具——公约或建议书。家政工作已列入国际劳工大会的议程。如果大会决定设立特别标准，究竟是公约还是建议书（或者两者得兼）将在2011年决定。这会对推动体面劳动

“战役”起到重要作用吗？从各成员国和社会伙伴对2009年3月发出的调查问卷的回答来看，绝大多数都支持通过一个特别工具。它们包括72个国家、10个雇主组织（7个反对）和124个工会。这样的数据足以说服某些未做出回应的雇主吗？国际劳工大会能采取多数票形式通过决议吗？任何不了解ILO内部外交准则的人士目前都无法回答上述问题。

不过，我们可以暂且乐观地想象，国际劳工大会鼓起勇气为家政工作者争取更美好的未来。它制定的规则会超越“最低工资”和“善待”家政工吗？它制定的规则能在各签约国得到实施吗？劳动监察部门会有更多的权利和人力吗？工会能代表个体劳动者发起诉讼吗？自然，这些听上去都像乌托邦！即便是“家政工人适用国家最低工资标准”这样一条规定执行起来也不容易。因为，像瑞典和德国这样的没有法定最低工资的国家该怎么办？如果改一下表述，变成“在有法定最低工资的国家，家政工人也适用”，会不会构成成员国不愿推出最低工资标准或取消最低工资标准的动机？就算你想把这些问题放在一边，那你怎么计算包吃包住在雇主家的家政工人的最低工资呢？是不是应该为此设立特别的最低工资标准呢？如果说应该，那么我们就面临这样一个问题：在许多国家，最低工资远不足以支持一个人的体面生活。我们要不要把家政工人区别开来，让她们享有真正体面生活的权利？我可以想象，反对者会说，经济条件太差，做不

<sup>4</sup> 欧洲法院, 8.4.1976 – C-43/75, ECR 1976 p. 455 = Neue Juristische Wochenschrift 1976, p. 2068, 2069 – Defrenne II.

到，或者说，这有悖平等原则——为什么家政工人有特殊权利而矿工、钢铁工人和护士就没有呢？我希望听到法律顾问的意见。

即使在国家层面，劳动法也是一个极度复杂的网络，牵一发而动全身。为了正确评估修改法律体系造成的影响，我们不但需要全面了解成文法、判例法，还需要充分了解法庭的可能反应。如果是国际公约，它得嵌入到50个或100个国家的不同法律体系中去，那问题就更复杂了。不是说，任何的字眼都会引发不同的解读吗？那会对家政工人有帮助吗？

理论上来说，绕过该难题的一种方法是不改变实质法，而将注意力集中到执法程序上。从某种意义上来看，这正是北美自由贸易协定附件采用的做法：监察委员会仅负责监控国别法的实施。但美洲三国认可的这种做法不能简单移植到ILO这样的国际组织中来。严肃对待权利问题将是ILO引发的最大变革。要是我们生活在一个普遍接受高福利国家原则的时代，这主意可能会很有用。但我们今天所处的时代，虽然刚发生过严重的经济危机，新自由主义尚未销声匿迹，所以不可能实践这样一个概念。

那么，我们是不是应该把ILO在本领域的活动忘掉？答案是一个犹犹豫豫的“不”。ILO的活动至少会把各国政府和人民的注意力吸引到解决家政劳动问题的社会政策上来。目前，无人在意家政工人的工作环境，可以说她们生活在暗处。如果公众开始为此进行辩论，

应该说是向前迈出了一大步。

## 2.7 新解决方案

基于上述种种原因，劳动法不适用于家政工人和雇主的关系。那我们该怎么办？有没有其它可比的劳工问题？我们能不能从别的地方找到最佳实践——或者至少是较好实践？

住在小农场上、为小农场主工作的农业工人是一个可比的案例。就我所知，该领域目前尚无值得借鉴的立法监管发展。跟小店主同住的工人是另一个可比的例子，但该领域也没有“范例”。

如果一种雇佣关系从性质上就看得出无法为劳动者提供必要的保护，那就应当尝试另一种方法：为什么不用一个第三方（规模更大）来取代雇主，同劳动者建立法律关系？改革不应只针对劳动者和雇主之间的关系，而应将劳动者的保护放到中心位置。相应的司法体系也应当建立起来。或许，以下两个经验能说明为什么我这样想。

第一个经验来着海港搬运工人。海港的性质决定了搬运工人有时很忙，有时很闲。如果劳动合同要反映这种时断时续的特点，那么工人们只能签下两到三周的固定期限合同，无法享受较长合同期限所保证的年假和其它社会福利。为了防止这种高风险的劳动形式，许多国家建立了所谓的虚拟雇主制度：按法律或通过集体协议建立一个单位，同工人们签订无固定期限合同。由该单位向有需要的企业派遣工人。这种安排可以看作是现今临时工派遣机构

的前身，它为工人创造了可接受的工作条件和高稳定性。劳动者和雇主之间的双边合同无法保证充分的劳动保护，但劳动者和虚拟雇主签订的合同能做到。

第二个经验的发展过程也差不多。二十世纪90年代，加利福尼亚州洛杉矶地区的约74000名家庭护理工成立了工会。该工会活跃了十年，具体无法在这里展开。<sup>5</sup> 当时的问题是，无论这些劳动者是否被视作个体劳动者，在没有受认可的雇主的情况下，他们接受联邦或州法律的约束。许多家庭护理工作是由“接受补贴的消费者提供的。联邦、州和地方政府通过复杂的多层级体系来支付后者的护理费用。” Karl Klare撰写的报告接着提到：

“在几次不成功的尝试之后，该工会决定，必须创建一个雇主，而这个目标只有通过政治进程才能实现。历经多年的游说，加利福尼亚州通过立法，授权郡政府建立‘家庭护理管理机构’，作为雇主接收来自各级政府的资金并进行分配。为此，工会必须维持流动性很大的基层会员的积极性……”<sup>6</sup>

创建虚拟雇主是至少部分解决我们问题的必要但非充分条件。新雇主也需要社会标准，如最低工资、最长工作时间、健康保护等。根据各国的传统，可由出资单位和工会对这个新雇主进行管理。此外，家政工人在遭遇劳动纠纷时应有不致失业的投诉渠道：如果工人受到虐待，经过投诉她会被调到另一个地方就职。要么忍气吞声要么失业的可憎选择从此不复存在。目前上海正在讨论采取此类措施。<sup>7</sup>

这个模式不能用建立一个垄断性派遣机构作为虚拟雇主的方法来推广。有些海港的确只有一个虚拟雇主，但不让用工家庭直接雇佣家政工人是不现实的。或许，应该让来自“派遣机构”的工人更有吸引力：如果派遣机构向用工家庭保证，它派遣的家政工人具备特殊技能，那么很多“顾客”就会打电话过来，而不是自己去劳务市场找人或者在当地报纸上登广告。

毫无疑问，任何此类解决方案都包含着我们尚未预见或有意忽略的无数问题。但不确定性不应阻拦我们前进的步伐。

<sup>5</sup> 细节请参见Klare, “劳动和雇佣立法变革”，摘自 Conaghan/Fischl/Klare (ed.), 《全球化时代的劳动法》，牛津大学出版社2005, p. 20 ff.

<sup>6</sup> Klare, op. cit., p. 22.

<sup>7</sup> 参见弗里德里希·艾伯特基金会和上海市妇联于2010年3月16-17日在上海联合举办的“家庭服务业社会保障”国际研讨会。

### 3. 亚洲家政工人的社会保障——来自中国大陆、香港、韩国和印度的报告

#### 3.1 中国大陆家政工人的社会保障

王蓓敏

由于平均收入上升、人口特点发生变化等原因，对家政的需求在增加。据国际劳工组织（ILO）统计，中国有约两千万家政工作者和60万家政介绍所，后者中有465家隶属于中华全国妇女联合会（ACWF）。<sup>8</sup> 根据ILO援引中国人力资源和社会保障部（MOHRSS）的统计数据，超过40%的中国城镇家庭需要家政服务，说明该行业还可以至少再创造1500万个就业机会。中国的家政工作者多数为女性（约占90%），年龄在16岁到48岁之间，多为受教育较少的农民工或城镇下岗工人，主要集中在北京、上海、深圳和广州。因为家政工作被归类为非正式工作，所以劳动者权利和权益的缺失是该行业最大的问题。工作时间长、工资低、没有书面合同、保险覆盖率低、人身攻击和性虐待导致了家政从业人员的艰难工作环境。<sup>9</sup>

#### 上海家政工人的社会保障

同其它中国城市一样，上海的家政服务行业突飞猛进。目前，上海有45万家政工人为90万余户家庭提供服务。而上海的总人口约为两千万。<sup>10</sup> 上海市人力资源和社会保障局、上海市妇联和上海市社科院在2009/2010年联合进行的一项调查显示，只有4.3%的家政工人是由劳务派遣机构派出的；35.7%的家政工人通过劳务派遣介绍所找到雇主，但不直接受劳务派遣介绍所的雇佣；比重高达60%的家政工人通过直接与雇主联系就业。该项调查还表明，上海约10%的家政工人接受过专门培训。她们的工资一般高于未受培训者。该调查还发现，上海约70%的家政工人是小时工，往往同时为一个以上的家庭提供服务。只有少数家政工人全职为一个家庭服务。<sup>11</sup>

家政劳动者的工作条件非常恶劣。她们的工资往往低于上海市政府规定的1280元（折合194美元）最低工资<sup>12</sup>。她们的社会保障也是

<sup>8</sup> ILO亚太区办事处（2009），中国家政工人概况，[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms\\_114256.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_114256.pdf) (25.02.2011)。

<sup>9</sup> ILO亚太区办事处（2009），中国家政工人概况[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms\\_114256.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_114256.pdf) (25.02.2011)

<sup>10</sup> 戴晓云（2010），上海市家庭服务业概况，在弗里德里希·艾伯特基金会和上海市妇联于2010年3月16-17日在上海联合举办的“家庭服务业社会保障”国际研讨会的发言，未正式出版。

<sup>11</sup> 徐安琪（2010），“向家政工人提供社会保障所面临的困难和障碍”，在弗里德里希·艾伯特基金会和上海市妇联于2010年3月16-17日在上海联合举办的“家庭服务业社会保障”国际研讨会上的发言，未正式出版。

<sup>12</sup> 2011年4月1日，上海市政府将最低工资从1120元调高到1280元，参见《中国日报》（2011），“Shanghai Raises Minimum Wage Standard”，3.3.2011，online: <[http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2011-03/03/content\\_12109913.htm](http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2011-03/03/content_12109913.htm)> (26.4.2011)。

个大问题<sup>13</sup>。家政服务业整体来说是受现有社会保障体系覆盖最少的行业。上海的家政工人多数来自农村，特别是邻近的江苏省和安徽省。她们不但被排除在城镇社保体系之外，也未被纳入《上海市外来从业人员综合保险暂行办法》。该办法于2002年通过，2004年修正，主要目的就是为农民工提供包括住院医疗、老年补贴和工伤这三项保险待遇。它适用于来自其它省市、不具备上海市户籍的务工人员及个体劳动者，但又特别指出从事家政服务的人员不适用该办法。<sup>14</sup> 只有一小部分具备上海市户籍的家政工人作为个体劳动者享受养老保险和医疗保险，但保费相当高：2011年，最低月保费为1028.5元，占上一年度上海市人均月收入（2010年为3896元）的26.4%。<sup>15</sup> 此外，上海市政府不为此提供补贴。<sup>16</sup> 所以就产生了一个疑问，家政行业的工资这么低，家政

工人付得起保费吗？

除上述问题之外，家政工作者的法律保护也不充分。1994年实施的《劳动法》第二条规定：“在中华人民共和国境内的企业、个体经济组织（以下统称用人单位）和与之形成劳动关系的劳动者，适用本法。”<sup>17</sup> 但是，劳动部1994年“关于《中华人民共和国劳动法》若干条文的说明”，<sup>18</sup> 以及1995年“关于贯彻执行《中华人民共和国劳动法》若干问题的意见”<sup>19</sup> 明确地将家政劳动者排除在外。此外，2006年最高人民法院《关于审理劳动争议案件适用法律若干问题的解释（二）》第七条指出，家庭或者个人与家政服务人员之间的纠纷不属于劳动争议。<sup>20</sup>

2007年颁布实施的《劳动合同法》只适用于劳务派遣单位派遣到家庭从事家政工作的劳动者（第二条）。这里所说的劳务派遣单位

<sup>13</sup> 戴晓云（2010），上海市家庭服务业概况，在弗里德里希·艾伯特基金会和上海市妇联于2010年3月16-17日在上海联合举办的“家庭服务业社会保障”国际研讨会的发言，未正式出版。

<sup>14</sup> 上海市人民政府（2002），《上海市外来从业人员综合保险暂行办法》，在线：<<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node17256/node17413/node17418/userobject6ai1270.html>>（1.3. 2011）。

<sup>15</sup> 具备上海市户籍的个体劳动者的医疗及养老保险的最低保费计算方法如下：缴费基数为2338元，是上一年度市人均月收入（2010年该数字为3896元）的60%。个体劳动者每月自付养老险的30%、医疗险的14%。参见上海市人力资源及社会保障局《2011年上海市社会保险费缴费标准》，31.3.2011，在线：<[http://www.12333sh.gov.cn/200912333/2009xxgk/ztx/shbxxx/201104/t20110406\\_1129026.shtml](http://www.12333sh.gov.cn/200912333/2009xxgk/ztx/shbxxx/201104/t20110406_1129026.shtml)>（26.4.2011）。

<sup>16</sup> 戴晓云（2010），上海市家庭服务业概况，在弗里德里希·艾伯特基金会和上海市妇联于2010年3月16-17日在上海联合举办的“家庭服务业社会保障”国际研讨会的发言，未正式出版。

<sup>17</sup> 《中华人民共和国劳动法》，在线：<<http://www.jus.uio.no/lm/china.labor.law.1994/doc.html#5>>（1.4.2011）。

<sup>18</sup> 劳动部，第289号文[1994]。

<sup>19</sup> 劳动部，第309号文[1995]。

<sup>20</sup> 司法解释六[2006]。

直接雇佣家政工人，对其进行培训，然后派遣到用人家庭。它们还负责家政服务人员的工资支付和社保。但是，前文所引用的调查表明，这一模式在上海和中国大陆其它地方还很罕见，<sup>21</sup> 因此《劳动合同法》在家政服务行业的适用范围很窄。还有，《劳动合同法》第58条规定“劳务派遣单位应当与被派遣劳动者订立二年以上的固定期限劳动合同”。这样一来，劳务派遣单位就无意同那些为用人家庭服务不到两年的家政工作者签订雇佣合同。无劳务派遣单位参与的劳动合同不被视为工作同盟，而是服务同盟，家政劳动者被视为“个体劳动者”。<sup>22</sup>

### 改善的迹象

尽管如此，改善已经开始。近年来中央和地方政府更加重视家政服务业，因为它提供的工作岗位特别多，而且增速快。上海市为家政工人的职业培训和社保提供补贴，向家政服务公司提供贷款担保和低息贷款、免费办公场地，希望通过这些措施来加强市场导向型的劳务派遣模式的建设，以严格控制来防止市场滥用。上

海市政府还希望加强行业协会的建设，最终实现家政行业的自主管理。例如，上海市家庭服务业行业协会于2009年3月成立。此外，专门为家政工人设计的商业事故险已经推出（如平安保险和太平洋保险公司的产品）。每个家政工人年缴费30元，发生工伤就能获得最高不超过10万元的赔偿。根据上海市妇联的统计，上海市已有20%的家庭为家政工购买了事故险。<sup>23</sup> 然而，保险公司对这些产品的营销欠积极，家政工人及雇主对此类保险的了解较少。

中央政府意识到，必须改进法律框架，更好地保护劳动者权利，实现全民社保。为此，国务院于2009年成立了一个部长级的跨部门委员会。人力资源和社会保障部正在制定家政行业管理条例，并且在深圳、长春（吉林省）和郑州（河南省）进行试点，重点关注家政工人的职业培训、合同义务和社保义务。<sup>24</sup> 结果如何还有待观察，是否在全国推广也有待决定。

### 3.2 香港家政工人的社会保障

*April Lai*

香港特别行政区的总人口约为七百万，其中有30万名本地及外来家政工人。据估计，本地家

<sup>21</sup> ILO (2009), 中国家政工人状况分析, 曼谷: ILO亚太区办事处 ILO, p.3, online: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms\\_114261.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_114261.pdf)> (1.3.2011)。

<sup>22</sup> 《中华人民共和国劳动合同法》，在线: <[http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI\\_EN/Laws/GeneralLawsandRegulations/BasicLaws/P020070831601380007924.pdf](http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI_EN/Laws/GeneralLawsandRegulations/BasicLaws/P020070831601380007924.pdf)> (1.3.2011)。

<sup>23</sup> 戴晓云 (2010), 上海市家庭服务业概况, 在弗里德里希·艾伯特基金会和上海市妇联于2010年3月16-17日在上海联合举办的“家庭服务业社会保障”国际研讨会的发言, 未正式出版。

<sup>24</sup> 刘明辉 (2010), “ILO家政工人国际公约进程和中国政府的努力”, 在弗里德里希·艾伯特基金会和上海市妇联于2010年3月16-17日在上海联合举办的“家庭服务业社会保障”国际研讨会的发言, 未正式出版。

政工人总数为五万。上述数据均为粗略估计，且在很大程度上随当地就业机会、家庭负担及收入的变化而变化。根据2010年1月香港特区政府公布的官方数据，香港的外来家政工人，亦称“外籍家庭佣工”，有271066人。这是香港和外籍家庭佣工的母国之间相互作用的结果。外来家政工人主要来自菲律宾（131110人，下降中）、印尼（132485人，上升中）和泰国（3859人）。还有3612名外籍家庭佣工来自上述三国以外。

### 法律地位

家政劳动是法律承认的劳动，家政工作者适用《香港雇佣条例》、《雇员补偿条例》和《破产欠薪保障条例》各条款。外籍家庭佣工只能为一个雇主提供住家服务。按照“新逗留条件”，她们在合同终止后只能在香港逗留两周。不像其他移民，她们在香港居留七年后也无法获得公民资格。

外籍家政有官方规定的雇佣合同，其中写明雇主、受雇地点、主要工作任务、居住条件、最低工资、不包餐食情况下的餐费、回国旅费及医疗事宜。当地家政的权益适用香港劳动法律。

然而，多数兼职家政未能享受所有法规的保护，如法定带薪假期、带薪年假、带薪病假、雇佣终止通知书/代通知金、遣散费和长期服务金。这是因为她们没有连续性合同。连续性合同的定义是为同一雇主工作四周及以上，每周工作至少18小时或更多。只有签订了

连续性合同的雇员才能享受《劳动雇佣条例》规定的合作法律权利。许多兼职家政工人未能满足上述条件，因此被边缘化，不能享受全面劳动权利。此外，许多兼职家政没有书面合同。这样一来，如果发生工资、工资职责、职业病等争议，她们主张权利会很困难。

香港政府为外籍家庭佣工设定“最低许可工资”，并根据经济指标每年进行复核。2010年香港的最低许可工资为每月3580港元。雇主提供餐食（或每月740港元的餐费）、住宿和医疗费用。本地家庭佣工的工资大多按小时计算，为每小时50-70港元。工资高低可由雇主和家政协商产生，视工作地点、工作强度、工作技能和经验、工作频次及雇主的慷慨程度而定。

### 社会保障的缺失

从2000年12月开始，所有香港劳动者必须参加强制性公积金（强积金），以备养老之用。唯有家政工人（本地及外籍家政工人）被排除在退休保障之外。大多数本地家政工人是中年妇女，几乎存不下什么钱来养老。退休从表面上看是个人问题，但从长远来看，如果大部分老年人都依靠公共福利的话，退休就是一个重大的社会问题。排斥家政工人排斥显然是一种针对从事这个以女性为主的职业的职业劳动者的歧视政策。

此外，所有香港劳动者都受《雇员补偿条例》保护，也即所有受雇佣者都能得到工伤或职业病补偿。目前正式承认的职业病有51

种。然而，许多家政工人不了解工伤，往往以为自己生病是因为年纪大了。这样一来，家政工人，尤其是兼职家政工人，不愿意申请职业病认证及补偿，因为在大多数情况下，这样做会影响收入、导致同雇主的不合。

工伤、职业病、病假、医疗费用及普通法赔偿均由雇主承担。事实上，所有香港特区的雇主都必须为员工购买保险。香港有多家保险公司，针对家政工人的险种的保费不算贵，大约是一年160-400港元（医疗险另算）。法律规定，一般雇主必须在工作场所张贴保险凭证，但雇佣家政的家庭雇主受豁免。许多家政工人不知道雇主有没有为自己购买保险，而雇主也经常逃避责任。

### 工会：争取更好的工作条件

香港特区居民享有自由结社权。劳动者可以自由结社，建立工会。最近，越来越多的本地和外籍家庭佣工意识到团结的重要性。她们中的许多人希望建立工会，让决策者听到她们对体面劳动的意见。2010年，香港已注册成立了四个本地家政工会和十个外籍家政工会。

有组织不等于有集体协商能力。香港没有集体协商立法。只有几家大企业内部建立的工会能进行集体协商并达成集体协议。家政工人，不管是本地还是外籍人士，主要依赖法律框架和个别协商。有了劳动者组织的干预，她们的要求受到了更多重视。

工资协商的做法很微妙。因为目前香港没有法定最低工资，所以工人组织往往通过媒

体宣布加薪建议书、提醒家政工人及雇主注意，效果不错。职业中介机构也参照加薪建议书来调整向雇主、雇工双方建议的工资水平。

2000年初，当雇主再培训局推出家政工人再培训计划并帮助家政工人找工作时，很难找到愿意向本地兼职家政提供保险的保险公司，因为当时家政工人的境遇尚未引起重视。通过工会同保险公司及政府的协商谈判，兼职家政很快就有了合适的保险产品。

### 弥合差距之建议

不过，就工作条件和社会保护而言，家政工人和其它行业的工人之间、兼职家政和全职家政之间、外籍家政和本地家政之间仍存在巨大差距。为了缩小差距，必须认识到，本地和外籍家政所面临的问题其实是不可分割的。例如，香港工人在争取法定最低工资的时候不能忘记住家工人。后者害怕香港政府在考虑法定最低工资时将其排斥在外。因为外籍家政一般不了解工伤和职业病问题，所以本地兼职家政在争取建立统一职业安全与健康（OSH）基金时很重要的一点是争取她们的支持。该基金的目的是简化家政工人的索赔程序、避开多个雇主带来的问题、将行政管理费用降到最低、将工人的利益最大化。保费不是交给各家保险公司，而是集中到一个统一的基金里。因为本地家政正在呼吁取消“连续性合同雇佣”，所以获得外籍家政的支持很有必要。薪资过低、中介费用过高、两星期逗留规定、法定休息日和8-HR<sup>25</sup>等问题都没办法分开来谈。它们都是经济

全球化背景下阶级、性别、种族等问题相互作用的结果。

为了应有的权利和尊严，家政工人首先必须派出代表来参加保护性法律 and 政策的协商谈判。各行业、各性别、各种族必须联合起来，声张作为人权一部分的劳工权利，获得经济、社会和政治上的尊重。

### 3.3 韩国的社会服务业

*Hyunjoo Min*

社会服务业在一个国家的发展同该国妇女劳动参与率的提高有着密切联系。在妇女经济活动参与率超过60%的国家，公共和私营部门提供的社会服务均相当发达。同其它工业化社会一样，韩国的政策注重发展社会服务业，以提高妇女的劳动参与。在历次经济增长期间，大多数西方工业化国家的女性劳动参与率均大幅提升。这一点在社会服务业体现得尤其明显。发达的社会服务业为家庭提供各种照料服务，如育儿、病人护理和家务杂事的处理等，使得更多女性能够进入劳动力市场。更重要的是，社会服务业为低技能、劳动力市场经验不足的女性提供了更多就业机会。

在韩国，社会服务业成功地创造了越来越多的就业机会，但该行业的大部分工作都被认为是“糟糕的工作”。据估计，该行业的平均工资约为所有其它行业平均工资的60%。此外，大多数从业者的工作时间又长又不规律。更重要的是，多数家政工人既没有社会保险，也没有正式劳动合同。这些问题迫切地需要政

策干预，否则无法保证该行业就业人数的持续增加。此外，也有必要提高社会服务的质量，按照消费者的需求提供差异化的社会服务。否则，对社会服务的质量不满意的中产阶级和中上阶层会转而使用私营服务，从而减少对社会服务的需求。的与此同时，社会服务工作本身的质量必须提高，这样才能吸引稳定的劳动力供应。

#### 对家庭护理工人进行的调查结果

本文作者对3000名韩国家政工人进行了有关工作条件和政策需求的调查，主要结果如下。该行业的从业者以女性为主，可分为三大类：育儿保姆、管家和病人护理。该行业为劳动技能低、接受培训少的工人提供了就业机会。大部分女性从业人员上过初中，只有一些育儿保姆和病人护理上完了高中或大学。她们的平均年龄在四十五岁上下。一般而言，她们在进入家政行业之前没有或仅有少许工作经验。大约93%的育儿保姆和94%的管家只为一个家庭服务。管家的平均小时工资是5美元，育儿保姆的平均小时工资是4.5美元，病人护理的平均小时工资是3美元。她们的工作时间特别长。育儿保姆平均每周工作46小时，管家平均每周工作31小时，病人护理工的每周平均工作时间则高达108小时。为了探讨家庭护理工作制度化可能性，本次调查还询问家政工人是否愿意参加培训。约48.5%的病人护理、46.5%的育儿保姆和29.3%的管家回答说愿意接受更多的在职培训。总的来说，病人护理最希望对她

<sup>25</sup> 8-HR 指的是：权利和恢复公平、尊敬、薪酬、休息、退休、居住权和流动权、生育权、社会再融入。该宣传战由在港及亚洲外籍家政组织发起。

们的工作条件加强监管。考虑到韩国人口的老齡化进程，她们在社会上扮演的角色尤其重要。因此，韩国政府应特别重视她们的工会化及社会保障。

### 政策建议

基于本次调查结果，下文对韩国家庭护理工作的制度化提出政策建议。首先，有必要立法为家政工人提供社会保险。为此，首先必须修订现有的《劳动标准法》，承认家政劳动为标准劳动。第二，必须考虑仿照现有劳动关系重新安排家政雇佣关系，如为家政建立社会企业。最后，家政工人的专业化非常重要。应向她们提供正式、定期的培训，并将正式培训同认证体系挂钩。这样就有可能保证市场上劳动力供求的稳定，改善家政工人的工作条件，如建立最低工资制度、规定最长工作时间等。

### 3.4 印度家政工人的社会保障——寻求创新

*Shalini Sinha*

印度迫切需要为家政工人设计社会保障机制，原因如下：首先，家政服务是印度城镇妇女最大的就业渠道。305万印度城镇妇女目前受雇于私人家庭。因此，家政工作条件和家政工的社会保障对妇女工作及福利有着重要意义。第二，非正式性是家政工作的主要特点——私人家庭雇佣的工人中有99.9%为非正式工人，因

此很少享受社会保护。第三，这一行业增长很快——1999-2000年间，在该行业就业的女性人数增加了222%。<sup>26</sup> 快速城镇化、女性劳动参与、核心家庭的发展是该行业指数式增长的主要原因。此外，长期以来，家政工作被视为“女人的活”，无需技能或培训，其价值被严重低估。最后，多数家政工人来自“落后”社区、部落式村庄或贱民社区，背负着社会等级、阶级和性别等等歧视。

家政工人在为雇主家庭提供重要服务同时牺牲了对自家的照料。最近在德里做的一个受到ILO支持的有关妇女劳动参与的研究表明，跟家务有关的角色职责分配影响了妇女是否参加劳动力市场的决策。<sup>27</sup> 家政工人提供的服务算不算女性更大程度的劳动参与仍是一个争议性问题。我们应当承认她们对经济的贡献，为她们的工作“赋值”，不能将其作为“女人去别人家帮个忙”而一笔勾销。

### 现有政策和福利模式

在印度，家政工人在大多数情况下被劳动法和社会政策忽视。因此，她们无权享受产假或其它社会保障，她们的工作条件和工作时间也没有法规监管。不过，这方面还是有一些努力的。2008年的《无组织社会保障法》的确覆盖了家政工人。某些邦的最低工作适用家政工人。保护家政工人的立法正在进行，国家妇女

<sup>26</sup> Chandrashekar, CP and Ghosh Jayati (2007), 印度城镇女工, Macroscan, 2月6日, 在线: < [http://www.macroscan.com/fet/feb07/fet060207Women\\_Workers.htm](http://www.macroscan.com/fet/feb07/fet060207Women_Workers.htm) > (1.5.2008)。

<sup>27</sup> Sudarshan, R. and S. Bhattacharya (2008), 透过放大镜: 德里城区女性的工作和劳动力参与, ILO 亚太区工作文件系列。

委员会在2008年就起草了一个法案。在各邦层面上，2008年的《马哈拉施特拉邦家政工人福利委员会法》和《泰米尔纳德邦体力劳动者法》设想通过福利委员会模式来为家政工人提供福利和保护。

福利委员会模式在印度取得了积极成效，为在无明确雇主-雇佣关系环境下工作的工人提供了社会保障。福利基金具有多重优点。首先，基金来源不依赖政府预算，而是依靠某一特定行业的盈余，是从该行业的营业收入中直接提取的。第二，它的逻辑为所有人接受，也即一个行业的利得由该行业的劳动者分享。第三，它吸引了利益相关者的积极参与。不过，尽管有这些优点，福利委员会并未解决跟家政行业女工的社会保护有关的结构性问题。

### 改革的步伐和家政工人的组织

现有福利模式结构必须进行创新性改良，以便为家政工人提供社会保障。由于家政工作的工资和工作条件由家政工人按当地习惯同雇主个别谈判，所以迫切需要一方面设定工资和工作条件的规范，另一方面尊重各地区的地理及社会经济差异，保留协商谈判过程的分散化。至少，福利模式要进行变革，去中心化，覆盖更多福利，提高效率。一些已提议的立法赋予了福利委员会形形色色的角色。根据这些立法提案，福利委员会将监督劳动规范和计划的设计，负责劳动者的登记注册，监控劳动者的福

利，为劳动者的福利分配资金。这么多的任务，福利委员会有能力完成吗？这一点需要评估。

我们还迫切需要探索可在地方上同别的地方机构合作进行试点的其它创新实践。居民福利协会（RWA）、私立注册中介、工人合作社和邦级计划单位都能扮演关键角色。可以进行基于居住区的社会保障和争端解决机制试点。也可以建立同RWA和街坊服务局挂钩的地方移民中心。为了覆盖家政工人，必须重新设计立法框架。国家的劳动法律需要延伸，在最低工资法、争议处理法和社会保障法里涵盖家政劳动，以此来承认家政劳动为“劳动”。

家政工人不受重视体现在若干个方面。她们被排斥在现有的“劳动者”定义之外，无权主张某些福利，如社保或福利。相比其它工人，为私人家庭工作的她们声音弱小，不受雇主和官方的重视。为了解决家政工人所面临的各种问题，对她们施加更好的保护，必须建立草根组织。不过，家政工人的组织也是个大挑战，一来她们的工作场所不对外，数目众多，二来她们常常换雇主，流失率很高。即便如此，印度各地已经建立了许多家政工人的组织。印度有几家工会在立法和日常工作中积极为家政工人争取权利，如泰米尔纳德邦的Penn Thozhilargal Sangam和无组织行业工人工会 或跨印度23邦的家政工人运动、以及 自主就业妇女协会（SEWA）。其它工会型家政工人组织要么独立运作，要么附属于更大的地区性或

全国性工会。

家政工人合作社也成了有效的组织形式。它们的结构让家政工人能够控制自己的工作生活、应对孤立、加强团结。Nirmala Niketan和自主就业妇女协会（SEWA）就是很好的例子。

除了工人运动，许多致力于社会性别和/或劳动的非政府组织也在组织家政工人。它们在日常工作中既反对性别歧视，又努力推动针对家政工人的新立法。许多努力取得了成果，如马哈拉施特拉邦通过了特别的家政工人立法，泰米尔纳德邦政府下令建立家政工人福利委员会。

我们必须继续支持家政工人组织，加强它们的谈判协商能力，提高家政工人的工资，让她们的声音更响亮。此外，在地方层面组织工人、向工人提供基本权利方面的信息有助于加强后者的谈判能力、提高工资、改善工作条件。

往期简报

**第1期**

**二十国集团：一个致力于可持续发展的、新的全球治理框架？**

托马斯·弗斯（Thomas Fues）

**第2期**

**全球化挑战背景下的全球工会联盟**

托斯藤·米勒、汉斯-沃尔夫冈·普拉策、施坦方·吕卜（Torsten Müller, Hans-Wolfgang Platzer and Stefan Rüb）

**第3期**

**新加坡：独大型政党制度下的去政治化公民社会？**

陈思贤（Kenneth Paul Tan）

**第4期**

**德国住房政策：一个最佳实践典范？**

比约恩·埃格纳（Björn Egner）

**第5期**

**中国行政赔偿制度的演变与新近发展**

杨寅（Yang Yin）

**第6期**

**出口拉动型增长的终结：对新兴市场和全球经济的影响**

托马斯·佩利（Thomas I. Palley）

**第7期**

**政党、党员动员与权力管理：以德国为例**

盖尔特·米尔克（Gerd Mielke）

**第8期**

**核能的末日？国际能源政策转变思想的时候到了**

妮娜·内策尔（Nina Netzer）

**第9期**

**中国经济转型与城镇“生育收入惩罚”**

贾男（Jia Nan）、董晓媛（Dong Xiao-yuan）

艾伯特基金会其他出版物**中国、欧盟与拉美：当前议题与未来合作**

主编：克敏（Birte Klemm），牛海彬  
上海：上海人民出版社，2011

**老年人护理与护理保险：中国、德国和日本的模式及案例**

主编：蓝淑慧（Susanne Langsdorf），鲁道夫·特劳普-梅茨（Rudolf Traub-Merz），丁纯  
上海：上海社会科学院出版社，2010

**地方决策中的公众参与：中国和德国**

主编：刘平，鲁道夫·特劳普-梅茨（Rudolf Traub-Merz）  
上海：上海社会科学院出版社，2009

**劳动关系比较研究：中国、韩国、德国/欧洲**

主编：鲁道夫·特劳普-梅茨（Rudolf Traub-Merz），张俊华  
北京：中国社会科学出版社，2010

**Comparative Industrial Relations: China, South-Korea and Germany/Europe**

Rudolf Traub-Merz and Junhua Zhang (eds.), Beijing: China Social Science Press, 2010

**中欧非合作：机遇与挑战**

第六届全球治理上海会议（2008年3月14-15日）论文集  
主编：闫瑜  
上海：艾伯特基金会与上海国际问题研究院，2008

**Current Situation and Future Prospects of Asia-Europe Security Cooperation.**

Proceedings of the Fifth Shanghai Workshop on Global Governance.  
Katharina Hofmann, Katja Meyer and Yan Yu (eds.), Shanghai: FES and Shanghai Institutes for International Studies, 2007

**About Friedrich-Ebert-Stiftung**

The Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) is a private cultural non-profit institution committed to the ideas and basic values of social democracy. It was founded in 1925 and aims to further the political and social education of individuals in the spirit of democracy and pluralism.

Its international cooperation connects the Friedrich-Ebert-Stiftung with partners in more than 100 countries all over the world. The international cooperation of the FES strives for facilitating participation, pluralism, rule of law, social justice and non-violent conflict resolution in different societies.

Learn more about FES: [www.fes.de](http://www.fes.de)  
Learn more about FES in China: [www.fes-china.org](http://www.fes-china.org)

**Contact**

Friedrich-Ebert-Stiftung (Beijing), Ta Yuan Diplomatic Compound, Building 5, Entrance 1, 12th Floor, Office 5-1-121, Xindong Lu 1/Chao Yang Qu, 100600 Beijing, VR China, e-mail: [fesbeijing@fesbj.com](mailto:fesbeijing@fesbj.com)

Friedrich-Ebert-Stiftung (Shanghai), 7A Da An Plaza East Tower, 829 Yan An Zhong Lu, Shanghai 200040, VR China, e-mail: [info@feschina.net](mailto:info@feschina.net)

**Briefing Paper**

To subscribe the Briefing Papers send an e-mail to: [subscribe@feschina.net](mailto:subscribe@feschina.net)  
To unsubscribe send an e-mail to: [unsubscribe@feschina.net](mailto:unsubscribe@feschina.net)

The opinion voiced in this publication is that of the author and does not necessarily reflect the opinion of the Friedrich-Ebert-Stiftung.

Responsible: Dr. Rudolf Traub-Merz, Resident Director, FES Shanghai Coordination Office for International Cooperation