

# 家庭服务行业法律纠纷问题及其对策研究

马海伟<sup>1</sup> 姚一源<sup>2</sup> 王志刚<sup>2</sup> 胡适<sup>2</sup>

(1.武警部队驻中国人民大学后备警官选拔培训办公室 2.中国人民大学农业与农村发展学院 北京 100872)

【内容摘要】家庭服务行业作为一个朝阳产业,具有广阔的发展前景。但是长期以来,我国缺乏对于家庭服务业相应的法律规范和管理,导致现实家庭服务行业纠纷处理的种种困境。本文通过对三个有关法律纠纷的分析,结合实际认为造成行业内的这些矛盾冲突的主要根源是家庭服务市场发展不完善、家政市场的供给与需求不匹配、就业观念冲突造成的信任危机以及相关法律法规的不完善等问题。据此,本文提出通过签订标准合同,引入权益保障制度,改变就业观念,尽快出台行业管理法律法规等对策建议,以促进家庭服务行业的健康发展。

【关键词】家庭服务业 法律纠纷 根源 对策

中图分类号:DF474

文献标识码:A

文章编号:1007-9106(2012)03-0059-04

## 一、引言

随着社会经济的发展及人民生活水平的提高,家庭服务业在近年迅速崛起,对提高人民的生活水平、改善生活质量、促进就业、扩大内需产生了积极的作用。但是长期以来,家庭服务行业规范化程度较为低下,我国一直缺乏规范该行业的法律法规。只有深圳、上海等地区出台了一些简单的规章制度、条例,这些措施远远满足不了家庭服务业的发展需要。这导致各地处理家政行业纠纷的结果大相径庭,形成了我国司法裁定准绳不一的尴尬局面。因此对于家政行业问题的积极探索和法律法规的建立势在必行,否则将削弱司法权威,阻碍我国家庭服务业的健康快速发展,影响服务人员的从业热情。

鉴于此,本文将针对家庭服务业种种存在的法律纠纷问题进行探讨,根据相应案例分析引起这些现象的原因,并提出具体解决方案。

## 二、家庭服务业的发展现状及其关系特征

### (一)家庭服务行业发展现状

家庭服务行业自改革开放以来迅速发展。目前,全国已有家庭服务企业和网点50多万家,从业人员1500多万人,大致有20多个门类200多种服务项目,家庭服务业年营业额已达1600亿元<sup>[1]</sup>。行业内目前存在两大服务组织运作模式。“中介式”类型产生于上世纪80年代初期,是新中国成立后出现的最早的家庭服务组织运作模式。该模式的家政中介机构只负责将服务人员介绍给雇主,由雇主和服务人员直接签订合同,确定劳务关系。“员工式”类型则是指家政公司与雇主签订服务合同,服务人员作为公司员工到相应的雇主家提供所要求的服务。

“员工式”类型的家庭服务机构在管理规范化和企业品牌化发展上要优于“中介式”类型机构,也代表了未来家庭服务行业发展的趋势,但是,当前家庭服务行业的企业通常规模较小,承担风险能力低,为了降低风险,分散责任,只能暂时采取“中介式”的运作模式。如何打破运作模式的僵局,是我国家庭服务行业所面临的一个难题。

### (二)家庭服务行业的关系特征

目前,在家庭服务行业中,一般涉及三方法律主体:服务人员、雇主和家庭服务中介机构(家政公司)<sup>[2]</sup>。据此,行业内以下几种法律关系:如果是雇主直接与服务人员签订雇佣合同,则二者之间就是雇佣关系;如果雇主是通过家庭服务中介机构与服务人员建立关系的,那么三者之间的关系要根据家庭服务机构的性质来判断。

当服务人员和雇主之间是一种雇佣劳务关系时,雇主与家庭服务介绍机构,服务人员与家庭劳务介绍机构之间分别形成了居间合同法律关系<sup>[3]</sup>。根据《合同法》第424条的规定可知,雇主和服务人员都是委托人,家庭服务中介机构是居间人。根据合同法的规定,家庭服务中介机构有义务向雇主忠实尽力地向雇主告知与订立合同有关的重要事项,不得有虚假隐瞒的成分,一旦违反规定,损害了雇主的合法权益,就不得要求支付合同报酬,而应当承担相应的损害赔偿责任。

当雇主与家庭服务机构订立雇佣劳务合同后,服务人员到雇主家中提供家庭劳务,履行的是公司的职务行为,不与雇主发生直接的法律关系。家庭服务公司作为服务的提供者,对公司员工服务期间的不当行为造成用户的损失应承担赔偿责任。

\* 本文为国家社会科学基金重大项目(批准号:11&ZD052)、中国人民大学科学研究基金(中央高校基本科研业务费专项资金资助,明德青年学者培育计划项目10XNJ020)、广义虚拟经济技术研究专项资助项目(项目批准号:GX2011-1007[Y])以及中国儿童少年基金会研究项目。

### 三、家庭服务法律纠纷的案例分析

随着家庭服务行业的不断发展,家庭服务损害类型也越来越多,按赔偿责任主体可分为两大类,一种是服务人员赔偿责任,另一种是雇主赔偿责任。

由于家庭服务行业的不规范和三方关系的复杂性,家庭服务行业的法律纠纷往往存在一定的争议。下文以近年来一些较典型的家庭服务纠纷事件为背景,具体探讨有关矛盾纠纷与其反映的问题。

#### (一)富平家政案

2006年4月,北京富平家庭服务中心与秦丽夫妇签订了为期一年的家庭服务协议,派遣工作人员雷维菊照顾两岁女孩顾家祺。2007年2月7日孩子突然不适发生呕吐,雷维菊给孩子更换衣物离开时,孩子从沙发不慎跌下,导致头部创伤。经过多方抢救,孩子最终仍因头部闭合性颅脑损伤在次日凌晨三点去世。于是在2007年5月10日,秦丽夫妇向消费者协会投诉富平家庭服务中心,因双方因案件责任归属和具体赔偿金额分歧较大,调解宣告失败。秦丽夫妇于是一纸诉状将北京富平家庭服务中心告上法院,要求其赔偿。经审理,北京市东城法院认为,富平家庭服务中心员工雷维菊在照看没有行为能力的顾家祺时存在过错,富平家庭服务中心须替其向原告赔付53万余元。富平家庭服务中心不服,遂又提出上诉。经二审,北京市第二中级人民法院认为,一审认定雷维菊与富平家庭服务中心存在雇佣关系正确,判定雷维菊对女婴死亡负有相应责任也符合法律,因此,仍应由北京富平家庭服务中心承担相应赔偿责任。同时二审法院考虑到雷维菊没有直接伤害行为,最终将精神损害抚慰金由10万元改判为4万元。

根据《最高人民法院关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》第九条的规定,服务人员在受指派工作过程中侵害他人权益的,家庭服务公司应当就服务人员行为承担民事责任。除此之外,家庭服务公司不需要对服务人员的侵权行为负责。因此在富平家政的这起案件中,由于法院认定雷维菊是富平公司的雇员,根据相关法律,雇员在从事雇佣关系活动致人损害的,雇主应该承担赔偿责任。

但实际上,大多数雇主和服务人员承担责任能力有限,就算分清责任,还是解决不了问题。这对低收入群体的就业是极为不利的,也危害了家庭服务行业整体的发展。从2004年起,上海、深圳等地都有了“服务人员保险”。2007年4月24日,西安家庭服务业协会推出了“家政无忧”意外伤害保险。2008年北京家政网推出了“平安家政万家福”家政无忧综合保险。这些商业保险似乎可以解决雇主、服务人员、家庭服务公司间的矛盾,化解风险,但是保险费具体的购买人一直难以确定,服务人员流动性强,让雇主给服务人员买保险,不合理;家庭服务公司大多是小本生意,无力为服务人员买保险,而且服务人员也不是常年在中介公司。因此,通过社会保险解决可能是一条可取的途径。

#### (二)桑兰服务人员事件

2009年9月5日,桑兰在博客上发表日志,对护理自己的服务人员辞职表示了强烈的不满,并且把服务人员的视频、身份证件号码和工资单公布于众,抱怨服务人员没有

做好日常工作等等。这一博文引发了广泛关注,点击率超四十万。文中桑兰通过用照片、视频展示了服务人员糟糕的工作情况,对服务人员的突然辞职行为表示质疑。该服务人员是桑兰两个月前从家政公司请来的,双方签订了三个月的服务合同,月工资2500元。如今合同期未满,桑兰付清了服务人员的工资,但她这几天只能在朋友的帮忙下生活。她在博客中还总结了家庭服务行业存在的问题,认为公司管理模式不统一,培训只是表面行为,她还建议服务人员应该国家认证考核,持证上岗。

事实上,桑兰和服务人员签订的合同只规定了工作内容,对于导尿、遛狗这类具体的事情没有细化,也没有第三方进行监管和协调。桑兰说她曾经和服务人员商量实行绩效工作,把工作内容量化,但是遭到了服务人员的拒绝。她也曾经向家政公司反映问题,但是都不了了之。这纠纷也反映出一个重要问题:家庭服务合同的签订现实中有有效性难以保证,家庭服务业在合同的签订,家政公司对服务人员的履约监督方面存在缺陷。由于服务人员与雇主之间的关系只属于“民事关系”,而且在劳动部“关于印发《关于贯彻执行〈中华人民共和国劳动法〉若干问题的意见》的通知”中有明确规定,家庭服务人员不适用《劳动法》。2008年1月1日实施的《劳动合同法》还规定,家庭服务公司作为中介单位,和服务人员并未形成劳动关系。北京市目前有《服务人员执业守则》、《北京家庭服务业行业公约》等相关规定,但目前仅停留在自律阶段,并没有法律效力。没有完善的法律依据,绝大多数的服务人员的劳动时间、福利待遇、劳动保障等,也因而无法得到相应的法律支持,同时雇主的合法权益也无法通过与中介签订的合同得到保障。

#### (三)拖欠工资案件

2005年,经家庭服务公司介绍,小萍到一姓韩的雇主家服务,双方签有书面《雇佣协议》,工作至2006年1月24日止。在韩家,小萍工作繁琐,承受巨大压力,还受到女雇主各种羞辱和不尊重对待。为了春节返乡,小萍向雇主委婉提出辞职,雇主没有反对。期间小萍又多次提醒,但到合同截止期限那天,雇主同意小萍辞职但坚决不支付其24天的工资,且语气恶劣。春节后,小萍再次来京,继续讨要工钱,可雇主对此不闻不问。万般无奈下,小萍找到了打工妹之家求助,但雇主以其未提前15日告诉“春节要回家去”为由,拒绝支付工资1028.57元。

从案例中我们可以看到,类似小萍这样的服务人员很可能没有经过培训,缺乏起码的防范意识以及处理突发问题的能力。因此家政培训不仅仅是家政干活的培训,还要包括自尊自爱意识、法律意识、遇事处理方式意识培训等方面,这样才可以遇事既能保护自己,又不会放掉坏人。

此外,在保护服务人员的合法收入方面,居民家庭与服务人员个别约定或者由中介公司介绍的情况属民事关系,不适用相关劳动法规;但服务人员与家庭服务公司签订劳动合同,并由家庭服务公司派出用工的情况,就应适用《劳动法》、《劳动合同法》等最低工资保障的相关规定。

### 四、家庭服务业法律纠纷产生的根源解析

从上文所述,我国家庭服务行业所面临的困境包括经

济、从业观念、消费观念和法律等多方面问题。而在这其中,法律欠缺是我国家庭服务行业法律纠纷产生的最为本质的根源。

(一)行业发展层次偏低。目前我国家庭服务业还属于低层次的服务市场形态,行业门槛较低且缺乏规范。除了正规家庭服务公司和家政中介机构外,行业内还存在大量非法家政中介机构,呈现出小型化、胡同化、零散化的特点,远没有形成规模经济和品牌效应,不能适应市场经济发展的要求和社会发展的需要。多数家庭服务公司走的是中介服务的路子,只是起到介绍的作用,介绍后不再进行后续监督,对于双方日后产生的纠纷往往置之不理。同时,尽管“员工”式的家庭服务公司在管理上有了很大的进步,但是仍然有很大一部分公司没有按照规定为公司员工办理基本的社会保险,甚至没有签订正式的劳动合同,使得服务人员的合法利益得不到保障。

此外,由于中国至今还没有建立起有效的家庭服务行业组织,家庭服务市场在服务价格、服务程序、服务质量、服务员技能鉴定、服务监督、工作时间等很多方面还缺乏统一标准。正是由于这种非规范性和不完善,使得实际生活中,家庭服务行业内部人员稳定性低,高级人才缺失,三方的合法权益一直得不到可靠保护,引发了一系列的问题。

(二)供需失衡。供需不对接是造成矛盾纠纷的一个重要原因。一方面,本地与外地家庭服务市场呈现供求失衡的状态。在各大中城市,年轻的外来打工者是家庭服务人员的主力军,她们虽然年轻,体力较强,但文化程度不高,心理状态缺乏稳定,加上家庭服务业工作时间长,工资缺少保障,很难长期从事家庭服务业。这使得整个家庭服务人员群体结构不稳定,且由于打工者的流动常常产生季节性波动。在外来人员返乡高峰期间,“保姆荒”现象屡见不鲜,由此产生的合同履行、工资支付等问题相当突出。

另一方面,是高层次家庭服务市场呈现供求失衡的状态。随着生活水平的提高,涉外家庭和高收入家庭对于高层次高质量家庭服务的需求不断增长,但目前从事家庭服务工作的人员一部分是年龄偏大、文化程度不高再就业较困难的城市下岗人员,另一部分则是来自农村的劳动者<sup>[9]</sup>。大部分的服务人员只能从事简单的家务劳动,家庭服务人员职业化程度低。有些用户由于迟迟找不到合适的服务人员,只好勉强雇用那些未经过任何家政培训的工作者,这就存在着服务质量和要求不匹配的矛盾纠纷隐患,用户对此极为不满,但也非常无奈。高端家庭服务市场供求失衡的状态,严重制约了家庭服务业的发展。

(三)观念偏差造成的信任障碍。由于传统观念的影响,无论是城市还是农村,潜意识里把家庭服务看作是低人一等的工作。一方面,雇主对服务人员缺乏尊重,对服务人员素质抱不信任的态度。由于各种因素,进入家庭服务市场的服务人员良莠不齐,雇主往往对服务人员能力和道德持怀疑态度。而我们也经常在各种媒体看到服务人员侵害雇主财产和人身安全相关报道,正是这些多方面的因素导致了雇主对服务人员抱有“低人一等”、“不可靠”的信任危机,从而容易引起矛盾纠纷的发生。

另一方面,服务人员对雇主同样不信任,缺少交流。许多服务人员在从业过程中都会产生孤单和封闭的感觉。大部分的人都不愿从事家庭服务,在她们看来,参加此类工作是不得已而为之,勉强混日子,根本不想在家庭服务业长期发展。因此服务人员很难从文化和精神上融入雇主的家庭,在地位不对等的环境下,对雇主保持距离和警惕心态,再加上一些雇主对服务人员不尊重的态度加深了交流沟通的障碍,使得关系趋于紧张。

以上现象绝非一方造成,而是由于服务人员和雇主家庭在长期的生活环境差异影响下形成在生活习惯、价值观念等多方面的巨大差距和沟通障碍。要真正解决这个问题,仅仅依靠简单的技能培训是远远不够的,还需要雇主和服务人员进行积极的沟通磨合,相互适应,从长远来讲,扭转传统就业观念和推动城乡社会的全面均衡发展是消除障碍的长久之计。

(四)法律体系欠缺。由于家庭服务业本身的性质特殊,如工作时间、福利待遇、劳动保障等,都无法用《劳动法》来规范,由此决定了家庭服务业被排除在《劳动法》适用范围之外,而有关的法律法规也迟迟没有跟上,造成了家庭服务行业的法律体系不健全,无法规范整个行业秩序。根据我国《劳动法》第二条以及《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)》第七条第四款等相关的劳动法律规定可知,目前,在我国家庭或个人与服务人员之间的纠纷,并不属于劳动法规定意义上的劳动纠纷,而属于一般意义上的纠纷,归《民法》调整。在实践中,家庭服务纠纷主要依照《合同法》进行,但由于行业普遍的不规范,签订正规合同的人较少,家庭服务双方处于非正规法律地位,一旦发生问题往往缺少解决的法律根据。此外,国家的法律中对于职业介绍机构的法律责任的规定很少涉及,而且大部分家庭服务公司属中介性质,与家庭服务人员之间不是劳动关系,不适用《中华人民共和国劳动合同法》<sup>[10]</sup>。这导致在纠纷案件中,家政中介机构容易逃避责任。2001年3月22日《深圳经济特区家庭服务业条例》的出台,标志着我国出现了第一部“服务人员条例”。2002年7月,中国家庭服务业协会通过了《中国家庭服务业行业管理规范(试行)》。随着家庭服务业逐渐受到重视,2010年10月国务院常务会议确定了发展家庭服务业的五项措施,各地也纷纷出台了有关的规定,并投入资金鼓励家庭服务业的发展,但是,目前已有的地方法规和行业规范缺乏普适性,政府对于家庭服务企业的监管不到位,仅仅依靠企业的自律是远远达不到规范要求的。到目前为止,我国尚没有一部完整系统的法律或法规来解决家庭服务业内的诸多法律问题。现实中法律的欠缺,使我国家庭服务行业准入门槛不清,从业人员素质良莠不齐,家庭服务工作缺乏有力的指导,出现法律纠纷时也往往无法可依、有法难依。

## 五、家庭服务业法律纠纷的结论与对策

### (一)签订正规的雇佣合同

在尚没有一部真正意义上的家庭服务业法律出台前,标准规范合同成为明确双方责任权利、保障合法权益、减少法律纠纷的最重要依据,雇主应尽量通过家政公司与服



务人员签订规范有效的雇佣合同,将双方的权利义务以及合同期限等重要内容都详细列明,并且要写明双方一旦违反合同后应承担的违约责任。还有很重要的一点,合同中还要特别明确家政服务介绍机构在合同履行期间的责任和义务,凭借家政公司对员工身份信息的管理记录对服务人员起到制约作用,以便雇主与家庭服务员发生矛盾纠纷时,家政公司将不再是袖手旁观、逃避责任,而是积极居中调解,保障双方合法权益,从而有利于矛盾的解决,避免雇主和服务人员因合同履行问题发生冲突,甚至升级至严重的民事、刑事案件。

## (二)完善家庭服务业权益保障机制

首先,家庭财产保险在家庭服务业中起到一定的财产保护作用。由于实施盗窃等行为的罪犯往往不具有足够的赔偿能力,一旦犯罪后潜逃并挥霍了犯罪所得,受害人将很难得到财产损失的赔偿。因此从这个角度来看,适当的家庭财产保险虽然不是预防财产损失的直接方式,但可以有效地弥补和减轻所遭受的损失。

其次,国家有关部门制订特殊的社会保障政策也是一个权益保障途径。家庭服务保险具有明显的社会公益意义,本身也符合市场需求<sup>[5]</sup>。按照现行社保制度,如家政公司无力承担服务人员的社会保险,可以由社会保险机构牵头来强制开展家庭服务综合保险业务,并由政府给予一定补贴。上海在2004年7月1日就出台《家庭服务综合保险》,只要是按照雇主的要求,以自身体力或脑力,完成家庭生活服务,获取报酬的服务人员都可以参保,包括钟点工、半天工、全天工和全天寄宿工在内<sup>[6]</sup>。国家应当对家庭服务人员实行最低工资保障制度,使服务人员真正劳有所得,劳有所保。

此外,要打通家庭服务业权益保护的沟通渠道,政府可以开设家庭服务人员维权热线,并由家庭服务机构向服务人员进行维权宣传,告知其权利与义务,培养服务人员的维权意识,从而更有效地帮助他们保护自身合法权益。

## (三)培养良好的就业和平等观念

家庭服务业是我国当前市场经济下的一项新兴产业,社交媒体应进行积极的宣传教育,让全社会认识到家庭服务行业对社会的经济发展和就业的重要推动,倡导全社会对家庭服务业的重视和对家庭服务人员的尊重,营造一个有利于家庭服务业发展的良好氛围。在个体层面上,雇主在处理与服务人员之间的关系时要注意平等对待服务人员,建立和睦的关系,服务人员也要尽职尽责,真诚服务雇主,把家庭服务工作真正做到家,构建雇主和服务人员之间轻松良好的服务关系。

此外还要积极发展家政教育,通过培训和教育,改变服务人员的传统自我认知,从观念上把家政提升为一种具有工作价值和技术含量的职业,鼓励本地人员和外地就业人员扭转就业观念,积极投身家庭服务行业,提高家庭服务人员的工作稳定性和工作热情。只有树立科学的就业观,消除人们对家庭服务业的就业歧视,才能更好地缓解供需失衡

的现状,并切实保障服务人员的合法利益。

## (四)尽快出台家庭服务业法律法规

由于家庭服务业存在着事实的劳动关系,劳动权益和相关法律主体也应该受到法律的保护。但由于当前劳动法的适用范围没有包括家庭服务员,立法部门应尽快出台相应的法律法规对家庭服务业各个法律主体的法律关系和责任予以规制。

由于家庭服务行业准入门槛低,行业内鱼龙混杂,家政企业往往是草台班子,没有统一规范的管理方法,对自己的员工缺乏可靠的考察和监督方法,而且公司员工流动性较大,又增大了管理难度。因此,有必要对家政公司进行规范,设立一定的行业准入门槛和标准,建立规范化的管理条例,实现家政服务机构对服务人员的人性化管理和其管理的服务人员的合理化流动。另外,对服务人员的从业素质也要有相应要求,应设立家庭服务行业从业资质认定,要求服务人员持证上岗,并开设各种有实用性、针对性的服务人员培训班,从业人员必须接受系统性的不同层次的专业培训,强化职业技能和素质,以缓解行业内高素质人员紧缺的局面。

在相对封闭和隐私的家庭服务环境下,法律还应规定雇主和服务人员有接受家庭服务机构监督、协调的义务,考虑到侵权行为的取证困难,家庭服务人员的相对弱势地位,可以考虑雇主对服务人员的歧视、虐待等的侵权行为有举证倒置责任。

我们应该看到,家庭服务市场种种问题的积累对各种法律纠纷的解决有着负面的影响,严重制约了行业的健康发展。如果说,当初因为立法条件不成熟,没有把家庭服务行业纳入法律规范内,那么,目前还没有具体法律、政策解决这一迫切而现实的问题,不得不说是个缺憾。因此,家庭服务行业的可持续发展需要政府、社会以及家庭、服务人员共同努力。以各种方法途径解决当前的矛盾和问题,有效减少各方不必要的矛盾纠纷,完善家庭服务业的服务功能,将会是一条走出我国家庭服务行业面临困境的必经之路,具有不可忽视的重大意义。

## 参考文献:

- [1]严冰,张伟.中国加快发展家庭服务业[N].人民日报海外版,2010-09-09(4).
- [2]郑毓枫,李晟.家庭服务业的立法思考[J].社科纵横,2005(10):104-105.
- [3]章法.家庭服务行业为何问题重重[J].中国社会导刊,2007(10):24-25.
- [4]马国华.家庭服务员和家庭服务公司之间是劳动关系吗[J].现代交际,2009(7):65-67.
- [5]周建涛.我为家庭服务险担忧[N].中国保险报,2004-09-09(3).
- [6]钱蓓.“家政”上保何以好事难成[N].文汇报,2010-03-18(3).