

从“中介”到“员工”： 家政员工制转型中的政策执行困境与制度张力 ——以育婴工群体为例

申鹏超 闫合伟

摘要：推动家政服务业从中介制向员工制转型，是政府规范非正规就业、改进公共服务供给的重要政策目标。以育婴工这一高专业化细分群体为案例，本文从政策执行视角系统考察员工制转型面临的困境及其深层原因。研究发现，转型困境并非单纯的从业者接受度不足，而是政策目标模糊、执行主体激励不相容、目标群体适应能力薄弱与法律—文化环境长期排斥四重因素交织的结果。在制定层面，员工制政策存在“上位法缺位”与“福利承诺兑现能力不足”的模糊性；在执行层面，家政企业面临成本转嫁无力、地方政府缺乏监管抓手；育婴工群体因户籍社保分割、劳动空间特殊性与照料劳动的性别文化低估，对制度化雇佣表现出策略性疏离。基于此，本文提出“制度模糊—执行激励—空间排斥”三维分析框架，探讨政策设计如何更好地回应非正规照料劳动的特征。研究建议，应通过专项社保模块、政府分级补贴、服务券工具与柔性雇佣认可等多元政策工具组合，构建适配育婴工等细分群体特性的员工制推进路径。

关键词：育婴工；员工制；政策执行；制度张力；劳动关系；照料劳动

一、引言

（一）员工制转型的政策目标与现实落差

家政服务业属于现代城市生活服务业的重要组成部分，在吸纳就业、减轻家庭照料压力、推动性别平等、提高生育意愿等方面发挥着不可替代的公共服务作用。城镇化发展速度加快、人口老龄化程度加深，以及“全面三孩”政策落地实施，城市家庭在育儿、养老和家务方面的需求持续增长。统计数据显示，2023年我国家政服务市场规模达到11641亿元，从业人员数量超过3000万，约90%的从业者来自农村地区，且绝大多数为女性^[1]。庞大的就业群体，已成为连接城乡劳动力流动与城市家庭再生产的重要纽带。

然而，家政服务业规模扩大未自动带来从业者劳动权益的同步改善。该行业长期使用中介制为主要运营方式，家政服务人员与家政公司之间并未建立正式的劳动关系，仅存在一种松散的服务信息匹配关系。在典型的中介制安排中，家政公司扮演着信息撮合角色，为从业者寻找雇主家庭，并在收取一次性中介费用后便基本退出服务关系。从业者进入雇主家庭之后，由雇主直接支付工资，自行管理劳动过程，家政公司不承担用工主体责任，也不介入劳动纠纷处理。该模式在法律上被界

定为民事雇佣关系，从业者不在《劳动法》和《社会保险法》的调整范围内，由此衍生出了一系列非正规就业的典型问题：劳动合同签订率低、社会保险覆盖率不足、工伤与职业伤害缺乏制度保障、遭遇工资拖欠和任意解雇时维权困难、职业稳定性不佳、技能提升通道缺失。

值得重视的是，家政工作的非正规性并非单纯的经济现象，而是文化、制度、组织和空间四类因素共同作用形成的复合结果。文化层面，照料劳动常被视作女性天性的延伸，无需经过专业训练，这便在根本上使人们不愿将家政工作纳入正规劳动范畴。制度层面，如前所述，现行劳动法律模式以“家庭内部劳动属于私人领域”为由，将家政工整体排除在劳动保护范围之外。组织层面，中介制松散的管理模式会让从业者处于高度原子化的状态之中，难以形成集体议价能力。空间层面，家政劳动发生在雇主家庭的私密空间里，外部监督和制度化干预会遇到天然的进入障碍。四类因素的叠加作用，使得家政工作的非正规性表现为很强的韧性与自我再生产特点，无法通过简单的用工形式改变得以解决。

（二）育婴工案例的典型性与研究视角

在家政服务的各类工种中，育婴工又被称为育儿嫂，该工种具备独特的研究价值。育婴工主要负责0至3岁婴幼儿的照料、护理，并提供早期教育服务，这类劳动同时兼具技能密集和情感密集的特点，且多为住家服务，劳动过程深度融入雇主家庭的私人空间^[2]。该群体的专业化水平比较高，但从业者几乎全部是农村已婚女性，她们背负性别、阶层与城乡户籍等多种身份标签^[3,4]。育婴工在员工制转型过程中遭遇的反应与困境，能够集中反映政策执行过程中所面临的深层张力。

既有研究主要关注劳动过程和身份认同的社会学分析，本文则从公共管理和政策执行的角度出发，将员工制转型视为一项公共政策执行过程，从政策工具设计、执行主体激励、目标群体适应性和制度环境约束四个方面，整体分析育婴工员工制转型困境的产生原因，并构建一个包括制度模糊、执行激励与空间排斥的三维解释模式，最后讨论可能的政策改进方式。

二、制度转型视角下的困境：政策设计与现实落差

（一）员工制的制度内涵与法律定位之争

《关于促进家政服务业提质扩容的意见》将员工制家政企业界定为：依法与家政服务人员签订劳动合同，支付劳动报酬，按月足额缴纳城镇职工社会保险费的企业。这一定义明确了员工制的三个核心要件——劳动合同、工资支付和社会保险。从劳动法理看，这意味着家政服务人员将从民法调整的雇佣关系主体转变为劳动法调整的劳动关系主体，享有劳动法规定的各项权利。

然而，在实际工作中，业界对于员工制的具体法律定位仍存在不同看法。在现行法律模式中，从《劳动法》到《社会保险法》，家务服务员都不属于劳动法律的调整对象。虽然政策文件鼓励发展员工制，但并未从根本上去修改劳动法律的调整范围，导致员工制缺乏上位法的明确支撑^[5]。政策推动与法律依据之间产生了错位，政策方面大力提倡，法律方面却仍有阻碍。由此提出疑问，若缺乏根本性质的法律改革，员工制是否可以切实改变家政工的法律处境。

同时，实行员工制时也要解决与现有市场生态兼容的问题。目前家政服务业中，中介型和自雇型从业者占据主要地位，他们与家政公司之间仅形成一种松散的服务信息匹配关系，并非组织化的劳动关系。推行员工制，意味着要对已经形成的市场生态进行重组，其难度可想而知。

（二）社会保险嵌入困境：参保意愿与可行性的断裂

员工制的主要承诺是为家政从业者提供社会保障，但研究显示，社保嵌入存在供给与需求双向

困境。就供给端而言，家政企业实行员工制会使人工成本出现大幅度提高。调查数据显示，规模以上家政企业所占比例为 19.7%，实行员工制的企业不到 10%。多数中小家政企业为从业者缴纳社保，这是一笔难以承担的费用^[1]。就需求端而言，家政从业人员的参保意愿也并不乐观。相关研究表明，不少家政人员在保障性福利待遇和即时现金收入之间存在选择困难，多数人宁愿得到更高的现金工资而放弃社保^[6]。

产生该悖论的原因主要包括几个方面。一是家政从业者主要为农村户籍中年女性，其中有不少人已经在原籍参加新型农村合作医疗和农村养老保险，对城镇职工社保的额外价值认识不足。二是家政工作具有流动和非连续的特征，从业者很难在同一家企业持续缴纳社保，断保风险较高。三是低收入限制下短期理性选择：对于时薪偏低的家政工来说，获取即时收入的逻辑压倒了对长远保障的考虑。社会保险嵌入困境说明，员工制的福利承诺与从业者现实需求之间存在错位，单纯依靠制度供给无法有效激发参保意愿。

（三）成本分担困境：企业、从业者与雇主的三方博弈

企业在实行员工制转型的过程中，还面临成本分担的结构性问题。相关研究指出，实行员工制会同时推高企业运营成本和雇主用工成本。家政企业除了需要承担社保费用，还必须支付培训资金、管理开支和工位租金等成本^[5]。消费者在员工制下所支付的服务价格通常要高于在中介制下，部分家庭会因为成本增加而选择退出市场或者转而采取私签的方式。从业者通过员工制获得保障，但该制度也会降低工灵活性，同时会减少即期现金收入。

有调查进一步指出，转型过程中存在中介制盈利模式和员工制管理要求之间的矛盾^[7]。在中介制模式中，家政公司的利润主要来源于一次性中介费，运营成本较低且风险较小。在员工制模式下，企业需要承担用工风险与管理成本，盈利空间会受到挤压。从业人员整体年龄较大、受教育水平不高、技能基础薄弱，这些情况限制了转型的覆盖范围。三方利益博弈的局面下，若没有利用政府补贴或税收优惠等外部干预分担转型成本，仅凭市场自发力量很难实现制度升级。

三、执行主体的策略性变通：形式化执行与监管悬置

（一）家政企业的“名义员工制”与劳动关系名实分离

近年来，部分大型家政公司尝试进行员工化管理，但从实际运行情况来看，劳动关系名实分离的问题十分突出。所谓“名实分离”是指在形式上签署劳动合同并确立劳动关系，但是实质上劳动者仍未被纳入劳动法的调整范围，其拥有的权益保障较为有限。一些学者将该状态称作劳动关系的“悬置”，即劳动者既失去了中介制下自由流动的便利，也没有真正享受到员工制应有的制度保护。

名实分离的成因在于，现有员工制的实践基础仍然是市场契约而非制度赋权。部分家政公司所说的员工制，仅仅是在原有中介模式上增加了社保代缴和工资代发功能，对劳动过程的控制方式和劳动纠纷的处理方式并未发生根本改变。从业者对员工身份的认同感较弱，企业与劳动者之间依然维持着松散的管理关系。从这一角度看，员工制转型更多是为了从形式上回应政策要求，并未对劳动关系进行实质性重构。

（二）地方政府的弱激励与监管缺位

在现行行政管理体制下，促进家政服务员工制转型是上级政府的倡导性目标，但并未转化为针对地方政府的硬性考核指标，也未配备专项财政资金支持^[7]。这导致地方政府在推动过程中普遍

缺乏强激励：商务、人社等相关部门既无明确执法依据强制企业签订劳动合同，也难以投入大量行政资源核查“名义员工制”的真伪。监管手段的缺失，加之对中介制下行业生态的路径依赖，使得许多地方将此项工作停留于下发文件、组织培训等“软性”动作，政策执行在地方层面出现明显的“悬浮”现象^[8]。由于缺乏有力的监督与纠偏机制，企业采取变通策略的行为不仅无法被制止，反而可能因信息不对称而获得正向反馈。

（三）市场化中介模式的惯性阻碍

家政行业长期在中介制下运行，形成了低运营成本、低风险、灵活匹配的盈利生态^[1]。家政公司的利润主要来源于一次性信息中介费，这种轻资产模式使得企业缺乏为从业人员技能提升、提供长期保障的动力。而员工制所要求的系统性培训投入、全程管理责任和用工风险承担，与这一既有模式存在根本冲突。众多中小家政公司既无意愿也无能力转换成本结构，更倾向于维持现状，甚至试图影响政策执行节奏。这种深植于行业基因的经营惯性，构成了制度转型的微观基础障碍^[9]。

四、目标群体的适应性困境：空间嵌入、社保壁垒与自我选择

（一）双重劳动空间对标准化管理的排斥

有学者运用社会空间理论，提出一种理解家政劳动关系的全新视角，即家政服务的劳动空间具有双重性：一方面，它属于劳动者付出劳动和获取报酬的工作场所，遵循效率与理性的运行逻辑；另一方面，它也是雇主家庭生活中的私密空间，遵循情感和伦理的运行逻辑^[2]。双重劳动空间运用两套不同的空间逻辑来影响劳动关系，工作空间着重于契约性雇佣关系与标准化劳动，家庭空间则倾向于类血缘亲密关系及个性化照料。

育婴工作属于住家型家政工种，该劳动关系深度嵌入到双重空间结构之中。育婴工二十四小时居住在雇主家中，既要进行职业化的照料工作，也要承担类似家庭成员的情感角色。空间嵌入的深度进一步模糊了雇佣关系的边界。劳动者难以清晰划分工作与生活的界限，雇主也很难仅以雇主身份行使管理职能。员工制通过劳动合同明确双方权利义务，但当双重空间逻辑相互交织时，契约力量难以抵消日常互动中产生的家人叙事与情感期待。因此，育婴工的劳动关系重构不仅涉及法律文本方面的修订，还牵涉到空间实践中权力关系的重新协商。

（二）城乡社保分割下的“参保险性”

育婴工绝大多数为农村户籍，她们在原籍已加入新农合与新农保^[10]。对她们而言，城镇职工社保不仅意味着需额外支出个人缴费部分（即使企业承担大部分，个人仍需扣款），而且面临跨省转移接续的复杂程序与较高门槛^[11]。在回乡照料家人、季节性流动等常态下，城镇社保账户很可能变成“死账户”，无法发挥实际保障作用。从维持短期生计的角度出发，放弃参保、保留更高现金收入，便成为符合其经济理性的选择。这种基于制度安排的理性，并非简单的“短视”，而是城乡二元社保体制下的结构性反应^[8]。

（三）照料劳动性别文化下的保障弱需求

制度壁垒之外，文化因素同样塑造着育婴工对员工制的态度。照料劳动在当代中国文化价值谱系中长期被低估，这种文化低估从两个方向侵蚀着员工制的社会基础：既抑制从业者对制度化保障的内在需求，也削弱社会公众为照料劳动提供正式制度支持的意愿。

育婴工的核心技能——耐心护理、情绪安抚、健康观察、早期启蒙——在日常文化认知中常被

归为“女性的天性”或“母性的天然延伸”，而非专业训练的结果^[3]。培训机构和家政公司的宣传话语也在强化这种叙事：强调育儿嫂“有爱心”“像亲生母亲一样”，而非突出其专业技能。这种将技能“性别化”和“自然化”的话语机制，使不少从业者将自身劳动内化为“只要对孩子好就行”的非正式付出，对劳动合同、社会保障等制度化权利产生认知疏离，权利诉求的合法性感知被无形降低。对雇主和公众而言，育婴工技能被归为“天性”后，其市场价值遭受系统性质疑，专业培训证书因泛滥而信号功能扭曲，消费者既无法有效甄别服务质量，也加深了对行业专业性的质疑^[12]。当社会主流认知不将照料劳动视为需严格制度保障的专业劳动时，为其付出额外制度成本便缺乏社会共识支撑，员工制所需的社会合法性基础因此并不稳固。

五、制度—文化环境的深层排斥：法律悬置与价值低估

（一）劳动法“私人领域”预设的制度排斥

自《劳动法》和《社会保险法》立法之初，家庭雇佣的劳动就被预设为私人领域的事务，不受劳动法律调整^[13]。这一立法预设并非技术疏漏，而是将照料劳动“非生产化”的法律表达。在此预设下，即使政策文件鼓励员工制，也无法改变其法律地位上的“例外”状态。没有上位法的根本性突破，员工制就只能是一种漂浮在市场契约与公共制度之间的模糊安排：企业与劳动者之间的关系缺乏终局性的法律认定，执行纠纷时极易滑回民法领域^[14]。这种根植于法律体系的结构性质排斥，是政策执行难以产生质变的首要环境因素。

（二）照料劳动社会价值系统性质疑的规制效应

与此相关的研究共同指向一个核心结论：育婴工的技能在很大程度上被性别化地归约为女性天性，其价值因此受到低估^[3,12]。她们所具备的耐心、细心和爱心被看作是母性的自然延伸，而非需要经过培训或学习的专业技能。文化层面的低估延伸到制度层面，导致社会为此类劳动提供正规制度保障的意愿严重不足——因为这是女性天生具备的能力，所以无需通过劳动合同和社会保险提供保障。

性别上也表现出照料具有再生产属性。家政女工不仅需要为雇主提供照料劳动这类生产劳动，同时也需要承担自身家庭的照料责任，即再生产劳动^[4]。城乡二元结构放大了两种劳动之间的张力，从业者离开家乡去城市工作，这也许会面临缺席孩子成长过程的问题。如果员工制要求从业者做出稳定的就业承诺，会加剧这种张力：劳动者一旦被绑定在某个雇主家中，其返乡照料家人的灵活性就会下降。生存理性与职业化要求之间的冲突，在现有性别结构模式下变得格外尖锐。

六、政策执行困境的三维解析：制度模糊、激励缺位与空间排斥

综合前述分析，育婴工员工制转型中的困境并非单一因素所致，而是制度设计、执行过程与目标群体处境三重逻辑交织的产物^[7]。本文将其概括为一个“制度模糊—执行激励缺位—空间排斥”的三维互构框架。

（一）制度模糊：目标明确而手段模糊的法律与社保困局

按照政策执行理论，若政策目标清晰而执行手段不明，执行效果通常会受到地方情境的影响^[14]。员工制转型目标包括签订合同与缴纳社保，这些方向已经相对明确，但是实现目标的合法手段却非常模糊。劳动合同的法律效力存在疑问，社保缴费没有适配非标准就业的灵活模块，并且未明确政府在成本分担上的刚性责任^[15]。该种原生模糊性，从上向下传导到地方和企业，为其选择性执行与形式化应对留下了操作空间。

（二）执行激励缺位：政府—企业—劳动者链条中的成本—收益不对称

政策执行需要具有激励相容性质的制度安排，但是员工制转型的执行链条中恰恰缺乏这类设计^[8]。对地方政府而言，进行转型仅需承担相应责任，但不会获得明显的政绩收益或专项资源。对家政企业而言，转型意味着成本增加和收益不确定；对育婴工而言，面临福利兑现困难、收入下降的问题。整体激励不足，导致政策执行动力逐层减弱，最终表现为行动者的集体消极适应^[7]。

（三）空间排斥：私人劳动空间与城乡社保壁垒的双重制约

劳动空间所具有的私人性、城乡社保制度的二元分割情况，分别在微观场所和宏观制度层面排斥了公共规制介入^[11]。在家庭内部，私人空间的逻辑压制了标准化管理与法律监督的落地^[2]。在社保领域中，城乡制度分立、转移存在接续障碍，这使农村户籍劳动者难以将员工制下的城镇保障变为可享受的资源。空间排斥与制度排斥的共同作用，让育婴工处在员工制保护功能无法生效的位置，从基础上降低了政策福利的吸引力。

七、结论与政策启示

（一）主要结论

本文以育婴工群体为观察对象，厘清了家政员工制转型遇到困难的原因：政策工具缺少法律基础、社保供给出现断裂、成本分担未能落实等。执行主体在弱激励下，往往会选择名义执行和监管悬浮的策略。目标群体受限于劳动空间的私有性、城乡社保之间的壁垒、照料劳动文化的贬抑，很难产生制度化的参与意愿。三者之间相互强化，导致一项试图赋权的正规化政策，在实践过程中走向形式化与悬置。这表明，仅依靠自上而下的倡导性指令，很难改变非正规照料劳动的深层结构^[16]。

（二）政策建议：走向精细化、差异化与激励相容的员工制推进路径

走出困境，需要从制度供给、工具创新和差异化执行等方面综合施策。

第一，弥补法律层面的不足，建立专门的法规模式。短期可出台家政服务劳动保护条例，明确家政工和员工制企业的劳动关系法律地位，规定工伤保险、工资支付和合同解除等主要条款，赋予劳动合同实质法律效力。

第二，对社会保险工具进行创新，设立可以灵活过渡的参保模块。由于家政工流动性较强并且具有城乡双栖的特点，本文提出可设计家政工工伤综合险或按服务单次、小时缴费的灵活社保产品，并打通城乡社保转移接续通道，使城镇缴纳的年限和个人账户可以顺利并入居民保险或连续计算，消除白缴顾虑^[11]。

第三，实行成本分担式激励，形成政府补贴、消费券和税收优惠的结合模式。中央和地方政府通过设立专项资金，对达到标准的员工制企业按照参保人数进行社保补贴。政府向消费者发放家政服务消费券，用于补贴正规员工制企业支出，同时将企业专项培训费计入税前。通过转型成本外部化，推动各方实现激励相容^[15]。

第四，实行分类分步的员工制推进方式。本文建议，可先在育婴工和养老护理员等这类技能要求较高、服务周期较长且住家需求较多的细分群体中实行员工制，同时对零星保洁等业态可暂时保留柔性雇佣的选项^[9]。企业员工制可设立过渡期，允许初期使用项目制合同，逐步向完全劳动合同过渡。

第五，提高政府在信息服务与质量监管方面的能力。建立全国统一的家政服务信用与技能认证平台，将培训、考核、消费者评价和保险参保信息相关联，向市场传递可信信号，降低消费者对员

工制价格的敏感程度,并利用信息手段稽查“名义员工制”^[12]。

(三) 研究展望

本文从公共管理角度对育婴工员工制转型困境进行重新分析,但该研究仍存在一些不足。未来研究可进一步对典型城市的员工制试点开展纵向追踪,并运用过程追踪方法说明政策演变的因果机制^[7];对不同家政工种、不同户籍类型劳动者开展精准比较^[10];同时引入菲律宾和印度尼西亚的家政劳工输出治理、法国服务券制度等国际经验进行比较,从而提炼出具有普遍适用性的照护劳动正规化治理方案。员工制转型不仅改变了企业的用工形式,更涉及对法律、社保、性别、城乡关系的整体制度调整。只有认识到这些深层矛盾,并通过审慎精细的制度安排解决从业者实际遇到的问题,才能让政策善意真正转化为实际保障。

作者简介:申鹏超、闫合伟,河北师范大学家政学院硕士研究生。

参考文献

- [1] 俞华,徐娜.我国家政服务业发展现状、趋势、问题与对策[J].湖北社会科学,2023(11):73-81.
- [2] 许友君.空间如何塑造劳动关系——双重劳动空间中的育儿嫂与雇主互动[J].社会学评论,2024,12(3):212-234.
- [3] 苏熠慧,倪安妮.育婴家政工情感劳动的性别化机制分析——以上海CX家政公司为例[J].妇女研究论丛,2016(5):17-24.
- [4] 苏熠慧.性别结构下的“边界协商”:家政女工的“生产—再生产”安排研究[J].妇女研究论丛,2024(3):39-50.
- [5] 黄敬宝.信息不充分与我国育儿嫂市场失灵[J].价格理论与实践,2024(1):102-107.
- [6] 黄敬宝.我国育儿嫂行业的低水平均衡及其破解[J].产业经济评论,2023(6):170-183.
- [7] 贺东航,孔繁斌.公共政策执行的中国经验[J].中国社会科学,2011(5):61-79+220-221.
- [8] 安志.面向企业的政府创新激励政策效应研究[D].南京:南京大学,2019.
- [9] 梁萌,吕游,刘万丽.嵌入与消弭:中国家政业职业化实践研究[J].妇女研究论丛,2020(5):28-41.
- [10] 萨支红,张梦吉,刘思琪,等.家政工生存状况研究:基于北京、济南被访者驱动抽样调查[J].妇女研究论丛,2020(4):56-72.
- [11] 郑功成.中国社会保障改革与发展战略:理念、目标与行动方案[M].北京:人民出版社,2008.
- [12] 温欣,张文华.大众性育儿劳动的“去情感化”和不稳定性劳动的社会生产[J].云南社会科学,2025(3):167-178.
- [13] 钱俊月.家政工作的非标准雇佣关系及其非正规性——基于英文文献的回顾[J].妇女研究论丛,2020(4):40-55+72.
- [14] Matland R E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation[J]. Journal of Public Administration Research and Theory,1995,5(2): 145-174.
- [15] 孙荣,汤金金.政府购买公共服务:中国的理解与实践[J].情报杂志,2017,36(10):195-201.
- [16] 吴要武,蔡昉.中国城镇非正规就业:规模与特征[J].中国劳动经济学,2006,3(2):67-84.