



Housekeeping Service Policy System and Text Content-Analysis Based on Nvivo

Li Lanxin, Zhang Siyang, Zhou Pigai

School of Public Administration, Xiangtan University, Xiangtan, China

Email address:

1011809436@qq.com (Li Lanxin), 1142535868@qq.com (Zhang Siyang), peakuy@126.com (Zhou Pigai)

To cite this article:

Li Lanxin, Zhang Siyang, Zhou Pigai. Housekeeping Service Policy System and Text Content-Analysis Based on Nvivo. *American Science Innovation*. Vol. 10, No. 4, 2022, pp. 106-111. doi: 10.11648/j.si.20221004.11

Received: June 14, 2022; Accepted: June 27, 2022; Published: June 29, 2022

Abstract: In recent years, with the continuous improvement of China's social and economic system, people's living standards continue to improve, and gradually began to pursue a higher quality of life, the domestic industry has developed by leaps and bounds, and gradually become an important part of the tertiary industry, domestic service has become an important part of people's lives, and domestic policy has also received more and more attention and become a hot topic for people to discuss. In order to further understand the domestic policy, this paper takes 25 domestic policy texts issued by various central ministries and commissions, provincial and municipal governments from 2010 to 2021 as the research object, the content analysis is carried out using the Qualitative analysis software NVivo. Existing housekeeping service policies mainly involve housekeeping service personnel, housekeeping enterprises, home service industry associations, employers, and governments. The existing housekeeping service policies are relatively rich in content, more standardized in text, and the system tends to be complete. However, there are still problems in the existing policy texts with a low level of standardization, imperfect implementation rules and weak policy pertinence, so China should take measures to improve the standardization level of policies, improve the implementation rules and strengthen policy research, so that the domestic industry can develop healthily and long-term in a sound policy environment.

Keywords: Housekeeping Policy, Policy Text Analysis, Nvivo

家政服务政策体系与文本内容——基于Nvivo的分析

李兰欣, 张思阳, 周批改

湘潭大学公共管理学院, 湘潭, 中国

邮箱

1011809436@qq.com (李兰欣), 1142535868@qq.com (张思阳), peakuy@126.com (周批改)

摘要: 近年来, 随着我国社会经济体制不断完善, 人们的生活水平不断提升, 逐渐开始追求更高的生活质量, 家政行业得到突飞猛进的发展, 逐渐成为第三产业的重要组成部分, 家政服务成为了人们生活中的重要内容, 家政政策也越来越受到关注, 成为了人们讨论的热点话题。为更加深入解家政政策, 本文以2010—2021年的25份中央各部委、省市地方政府出台的家政政策文本做为研究对象, 利用质性分析软件Nvivo进行内容分析。已有的家政服务政策主要涉及家政服务人员、家政企业、家庭服务行业协会、雇主、政府等内容, 现有家政服务政策内容相对丰富, 文本较为规范, 体系趋于完整。然而, 已有政策文本仍存在规范化水平较低、实施细则不够完善和政策针对性不强的问题, 因此我国应采取提高政策的规范化水平、完善实施细则以及加强政策研究的措施, 使家政行业能够在完善的政策环境中健康长远发展。

关键词: 家政政策, 政策文本分析, Nvivo

1. 引言

我们通常所指的“家政服务业”，是家政从业人员根据要求围绕所服务的家庭及所在社区，满足其生活需求，提高其生活质量，从而对家庭的运转和发展产生重要公共影响的服务业[1]。如今家庭服务业已成为人们日常生活中不可或缺的部分，其服务质量高低直接影响着现代家庭的生活水平，由于“三胎”政策及人口老龄化等多种因素的综合影响，家政服务的需求越来越大，家政行业中的弊端也逐渐显露。在此背景下，政府不断制定新的政策来解决家政行业中的问题。

当前，学界关于家政的研究主要集中在发展制约因素以及学科价值两方面。关于制约因素，有学者认为家政服务业属于游离于专门法规保护之外的非正规就业[2]，有的学者认为针对家政从业人员的社会保障机制不健全[3]，有的学者指出我国家政业受数千年来根深蒂固的封建思想的影响[4]，还有学者认为家政业在我国属于新兴服务行业，尚未形成统一的家政行业守则[5]。关于学科价值，学者们都一致认为需要重视对家政的研究，家政业需要专业的家政教育，进行家政教育有助于社会和谐、国民素质的提高以及人民生活质量的提高[6]。

综上所述，我国对于家政的研究成果是较为丰富的。家政业是朝阳产业，它对于就业以及推动乡村振兴具有重要意义，但部分根深蒂固的问题仍一直存在。基于此，本文将对25份国家层面以及地方政府层面的家政政策进行内容分析，找出当前政府制定政策的重点以及不足之处，从而提出完善建议，以期政府优化家政服务政策提供启

发，为家政服务业创造良好的政策环境，推动家政服务市场的有序发展[7]，满足广大群众的需求。

2. 研究设计

2.1. 发展过程

我国家政服务业的发展历程大致可以分为三个阶段：1979—1994年，家政服务业市场开始兴起；1994年—2008年家庭服务业由分散向规范化、产业化迈进；2009年至今，家庭服务业开始往高质量方向发展。

本文以“家政”、“家庭服务业”、“家政服务”等为关键词，检索了中央各部委、湖南省以及长沙市的政府门户网站，截至2021年10月8日，共收集中央相关文件15份、省级文件6份、市级文件4份，以这些文件作为研究对象，从中提取家政政策中的核心要素。

2.2. 中央层面家政政策

本文共检索到自2010年以来，中央出台了15份关于家政的实施意见或通知（见表1）。其中，2010-2012年期间，国家颁布家政行业整体性指导性意见；2014年以后，国家开始高度重视家政行业的各个方面，政策从过去笼统的整体性指导性意见逐渐精细到家政行业的规范化职业化发展、家政行业信用问题、家政人员的专项培训等方面，全方位、多维度为家政行业的发展提供政策保障。

表1 中央层面家政政策汇总。

颁布机构	颁布时间	文件名称
国务院办公厅	2010年	《关于发展家庭服务业的指导意见》
商务部	2011年	《关于“十二五”时期促进家庭服务业发展的指导意见》
商务部	2012年	《家庭服务业管理暂行办法》
人社部、国家发改委	2014年	《关于开展家庭服务业规范化职业化建设的通知》
国标委	2015年	《家政服务-母婴生活护理服务质量规范》
国务院办公厅	2015年	《关于加快发展生活性服务业促进消费结构升级的指导意见》
人社部办公厅、全国妇联办公厅	2016年	《关于印发巾帼家政服务专项培训工程实施方案的通知》
商务部	2016年	《居民生活服务业发展“十三五”规划》
国家发改委	2017年	《关于印发服务业创新发展大纲(2017—2025年)的通知》
国家发改委	2017年	《关于印发家政服务提质扩容行动方案（2017年）的通知》
国家发改委	2018年	《关于印发关于对家政服务领域相关失信责任主体实施联合惩戒的合作备忘录的通知》
国务院办公厅	2019年	《关于促进家政服务业提质扩容的意见》
商务部、国家发改委	2019年	《关于建立家政服务业信用体系的指导意见》
人社部、民政部、财政部、商务部、全国妇联	2020年	《关于实施康养职业技能培训计划》
两会	2021年	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》

2.3. 地方层面家政政策

本文共收集地方政府政策文件10份，其中湖南省文件6份，长沙市4份（见表2）。地方政府在国家整体性政策的指导下，根据地方实际的发展情况制定相应的家政政策，整体朝着提质扩容的方向前进。

表2 地方层面家政政策汇总。

颁布机构	颁布时间	文件名称
湖南省人民政府办公厅	2012年	《关于推进家庭服务业发展的实施意见》
湖南省人民政府办公厅	2012年	《湖南省“十二五”服务业发展规划》
湖南省人民政府办公厅	2016年	《关于加快发展生活性服务业促进消费结构升级的实施意见》

根据对词汇云的分析，表4列出了前十四个使用频率最高的词汇。对高频词进行归类后可以发现，主要有几种类型的高频词：一种是主题词：服务业、家政；一种是作用对象：家庭、生活、社会；一种是工作主体：企业、机构、人员；一种是动词：服务、发展、建设、培训、管理，说明以上的高频词是我国政府在制定家政政策时关注的重要内容。

表4 政策文件文本高频词表。

词汇	频数	占比 (%)
服务	2810	3.41
发展	1455	1.77
服务业	1164	1.41
企业	910	1.11
家庭	812	0.99
家政	808	0.98
建设	598	0.73
人员	494	0.60
机构	482	0.59
培训	429	0.52
生活	424	0.52
信息	422	0.51
管理	414	0.50
社会	413	0.50

4. 基于Nvivo的家政服务政策文本的内容分析

通过对25份中央各部委、省市级的政策文件中关于家政服务人员、家政服务企业、家庭服务行业协会、雇主以及政府这五个方面内容的系统研究，分析自2010年以来政府对家政行业的侧重点和发展的主要着力点。

4.1. 家政服务人员：诚信建档、技能培训、权益保障、职业教育

诚信建档：家政服务行业信用是中央十分重视的领域，近年来国家层面颁布了多项家政信用的管理制度，各地区也陆续推进相应的规章标准，家政行业信用体系建设取得较大进展[9]。全国各地家政服务人员信用信息建设与大数据、互联网等技术结合，在政策的推动下以较快的速度稳步发展，不断增强家政行业信用，提升人民群众的生活质量[10]。

技能培训：据不完全统计，2014年全国各级妇联巾帼家政服务企业(机构)已完成58万人次家政服务培训[11]。2016年，国家颁布《关于印发巾帼家政服务专项培训工程实施方案的通知》，面向广大女性劳动者，尤其是已经或拟从事家政服务的农村转移就业女性劳动者，提高就业技能和职业素养[12]。

权益保障：家政服务人员以偏远农村的妇女为主，文化程度不高，无其他就业技能，且家政行业规范程度不高，从而导致家政服务人员权益难以保障，但近年来，这一群体的权益保护越来越引起社会的关注[13]。国家在颁布的相关政策中都提到要维护从业人员的合法权益，促进权益保护机制的建设，在2020年长沙市《家政服务业提质扩容

“领跑者”行动试点工作方案（2020-2022年）》中还建议将家政服务人员吸纳到工会组织中，做好维权帮扶工作。

职业教育：随着人们物质生活水平的提高，高级型家政服务人员越来越被需要，因此家政行业的职业教育迫在眉睫[14]。2019年《关于促进家政服务业提质扩容的意见》（以下简称“意见”）支持高校新增家政专业，支持家政企业进行职业教育，同年教育部积极贯彻落实发布《意见》，扩大家政服务人才培养规模，提升家政服务人员质量[15]，自2019年以来，家政服务业职业化水平和质量同步提升[16]。

4.2. 家政服务企业：诚信化建设、规范化建设、品牌化建设、智能化建设、职业化建设

诚信化建设：近年来社会上一些因家政企业失信而引起的众怒事件屡见不鲜，严重影响家政业的社会声誉和健康发展，源于家政行业中诚信体系建设的不完善[17]。因此2019年颁布的《关于建立家政服务业信用体系的指导意见》中不仅建立了家政服务机构的失信惩戒机制，还增添了守信激励机制。2021年“十四五”规划中也提出未来三到五年，家政行业将会朝着诚信化方向发展。

规范化建设：2019年国务院办公厅颁布的《关于促进家政服务业提质扩容的意见的通知》中进一步提出推进服务标准化，提升家政服务规范化水平。此外，地方政府如长沙市发改委2020年颁布的《家政服务业提质扩容“领跑者”行动试点工作方案（2020-2022年）》也进一步制定了家政企业的行业规范。

品牌化建设：为深入贯彻落实2010年颁布的《国务院办公厅关于发展家庭服务业的指导意见》精神，2011年全国组织开展了千户百强家庭服务企业（单位）创建活动，培育一批管理水平高服务质量好的企业（单位）。2012年长沙市人民政府办公厅的《关于大力推进家庭服务业发展的实施意见》中指出不仅要打造本土家政知名品牌企业，同时也要引进国内其他龙头家政企业，带动当地家庭服务业发展水平的整体提升。2021年“十四五”规划强调当前的家政行业中涌现了一批龙头企业，未来必是朝着更专业、更精细的品牌企业模式发展。

智能化建设：近年来，智能化成为家政业发展的主要趋势。2020年国家发改委等部门决定大力度鼓励广大劳动者参与线上职业技能培训[18]。在国家以及地方政府颁布的一系列相关政策文件中，都指出家政企业要与互联网相结合，改变传统的线下模式，积极提倡家政电商、“互联网+家政”等新业态。

职业化发展：2019年国务院办公厅印发的《关于促进家政服务业提质扩容的意见》提出需着力建立员工制家政服务企业新发展模式，努力实现家政服务人员职业化，让家政业走上职业化发展道路[19]。此后国家发改委、教育部、人社部等部委联合推出了落实指导意见，提高家政行业的职业化水平，以最终实现家政产业的“提质扩容”。该意见得到积极落实，表明中国家政业即将迎来产业职业化发展的光明前景，家政业发展势必走向职业化[20]。2021年“十四五”规划中也提出家政行业势必会一直朝着职业化方向发展。

4.3. 家庭服务行业协会：业务内容完善、发展模式创新

职能内容完善：由劳动保障部门牵头成立的“家政协会”，对家政服务机构进行统一管理，以妥善解决向外拓展家政服务行业市场的“瓶颈”问题[21]。2010年至2014年国家相继出台的政策文件一步步完善家庭服务行业协会的职能，要求行业发挥作用，与政府各部门相互配合工作。其中2014年《人社部、国家发改委等八单位关于开展家庭服务业规范化职业化建设的通知》更是提出重要会议行业协会可参加，重要课题也可委托行业协会研究。

发展模式创新：家庭服务行业协会的组建是为了更好地发展家政业，所以协会也在跟着时代的发展不断探索新的发展模式。2011年商务部《关于“十二五”时期促进家庭服务业发展的指导意见》就指出行业协会发展要与互联网相结合，创新发展模式。

4.4. 雇主

2012年商务部颁布的《家庭服务业管理暂行办法》对雇主做出了规范，明确了其权利与义务，维护了雇主及家政服务人员的正当权益。由于近年来雇主与服务员的矛盾事件频出，因此2019年国务院办公厅《关于促进家政服务业提质扩容的意见》要求建立纠纷调解机制，进一步拓宽消费者诉求渠道。

4.5. 政府：法律支持、政策支持、制度建设、监督管理、供给保障、舆论宣传

法律支持：2012年商务部《家庭服务业管理暂行办法》的第六章法律责任中，针对家政业相关责任主体以及政府部门的违法行为制定了相应的处理办法。2019年国务院办公厅《关于促进家政服务业提质扩容的意见》中要求加强家政服务业的立法研究，完善家政行业方面的法律法规，但这仅是制度上的意见，关于家政服务行业的全国性法律法规仍在探索阶段，必须加快法治化的脚步[22]。

财政支持：从政策宏观层面来看，中央为家政业的发展提供专项资金，为中小型家庭服务企业提供财政保障，加大培训补贴政策落实力度以及完善公共服务政策；从政策微观层面来看，地方比如湖南省政府、长沙市政府在中央财政资金的支持下，完善扶持政策，落实税费减免，保障家政企业发展所需的各种条件，切实解决行业面临的突出矛盾和问题。

制度建设：2011年商务部强调要加强制度建设，规范家庭市场；2012年湖南省政策文件要求建立家庭服务业市场准入制度；2012年长沙市政府在政策文件中提出要建立多部门参与的联席会议制度，及时协调多种家庭服务业发展中的难点问题；2020年社会保障部等部门要求建立康养服务人员的培训制度。

监督管理：家政的健康发展必须依托良好的市场环境，而良好的市场环境需要政府的监督和管理。不管是中央还是地方政府的政策文件，都强调要规范市场秩序，严格监管市场环境，坚决杜绝恶性竞争、无证经营等违法行为，保证家政行业的健康发展。

供给保障：为了解决家政行业巨大的劳动力需求，国家政策支持鼓励各类人员进入家庭服务业，尤其是贫困农村富

余劳动力或就业困难人员。同时优化供给结构，整合劳务基地资源，强化输出地与输入地的对接，开展“公司+基层组织”和“基层组织+家庭”的定向对接，促进有组织的劳务输出。

舆论宣传：缓解家政之痛，转变观念是前提。政府在其颁布的政策文件中对于舆论的宣传主要分为两个方面。一要求利用报纸、网络等媒体加强宣传，大力宣传家庭服务业中的典型事例提高社会认可度；二加大家政服务业优秀人物的宣传力度，增强广大企业服务民生的责任感，增强家庭服务业从业人员的荣誉感，从而形成良好的社会氛围。

5. 总结与建议

5.1. 成绩与效果

从以上基于Nvivo的文本内容分析来看，中央、省市政府对于家政行业的发展是非常重视的，陆续颁布了多项政策促进家政行业平稳有序发展，取得的成效有目共睹，可以总结如下：

一是政策内容相对丰富。国家、省市政府关于家政服务的政策内容，囊括了家政行业的方方面面。比如家政信用、家政主体惩戒、家政培训、家政教育等，不仅明确了家政行业相关责任主体以及政府等的职能，而且还指明了家政的未来发展方向。

二是政策文本相对规范，多方主体协同参与。家政作为一项复杂、综合的服务业，涉及利益众多，需要调动多方主体联合施策。纵观2010年至今的25份家政政策，发文主体包括中央、省、市三个层面，颁布机构包括国务院、人社部、商务部、妇联、市政府、发改委等，家政政策发文主体逐渐从国务院展到各部门，整体上呈现出多个部门协同参与制定的趋势，政策发文主体呈现多元化，权威性较高。

三是政策呈整体性，体系趋于完善。政策的整体性不只是不断地出台一个又一个单项政策，而是不同时期的政策在目的、方法、意义和效果等方面保持继承性和一致性，多样的政策形成缜密的逻辑体系，从而逐渐形成完整的政策体系。比如2019年，政策性文件《关于促进家政服务业提质扩容的意见》的出台就引发了一阵小热潮，各地纷纷根据实际制定发布政策。

5.2. 存在的问题

5.2.1. 政策的规范化水平不高

家政服务政策内容当中的信用体系和家政从业人员的权益保障等领域的政策要么是以指导性意见等文件的形式存在，要么是只局限于宏观的构架和设计，其规范性和权威性无法同行政法规或者部门规章等正式法律文件相提并论，无法针对行业中的不当行为形成强有力的约束，无法切实保障相关人员的合法权益[9]。

5.2.2. 政策实施细则不够完善

在目前出台的家政服务政策中，行业规范性建设的法律法规和政策文本仅限于原则性指导意见，尚未出台更加

细化具体的实施细则,导致家政服务政策在实施阶段比较混乱,从而造成行业发展混乱[23]。

5.2.3. 政策内容针对性不强,缺少时效性

25份政策文件包括家庭服务业的暂行办法、各时期家庭服务业的发展大纲、以及家政行业相关责任失信主体的惩戒措施等规范性文件,但缺乏对行业协会相关内容以及家政品牌环境建设等方面的明确规定[24];现有的部分内容也跟不上经济社会发展的节奏,时效性不强,导致政策脱离实际,落实不及时。

5.3. 完善的建议

针对我国家政服务政策仍存在的不足,本文从以下几个方面提出解决建议:

5.3.1. 提高家政服务政策的规范化水平

家政服务行业在规范的家政政策的指导下,其发展才能得到健康可持续。中央及各省市的政府部门应完善家政业各领域的法律法规或行业规章,要切实制定落实,提高家政政策规范化水平从而提高整个行业的规范程度,使家政服务行业可以更加规范发展[22]。

5.3.2. 完善家政服务政策的实施细则

行业的规范发展一定要以规范该行业的法律法规和政策,尤其是相应细则的颁布实施为先导。在国务院及各部委出台行业规范性发展法律法规和政策之后,各城市应及早出台相应的实施细则[25],保证家政政策的落实。

5.3.3. 进一步加强家政服务政策的研究

家政行业作为第三产业的主力军,具有巨大的发展潜力。中央及地方政府部门要加强对家政服务政策的研究,根据社会的发展及时完善和创新家政服务内容,健全家政政策机制,使家政服务行业可以在健全的政策环境中长远发展。

参考文献

- [1] 姜长云.关于家庭服务业概念内涵和外延的讨论[J].经济研究参考, 2010 (60): 4-9。
- [2] 羊海燕.家政服务业发展困境及其突破路径[J].理论与改革, 2013 (05): 84-89。
- [3] 王瑞.论家政服务业的潜在社会价值[J].中国职业技术教育, 2004 (03): 19-20。
- [4] 莫文斌.家政服务业的国外经验及其借鉴[J].求索, 2016 (04): 83-87。
- [5] 曹华.对我国家政服务业发展的一些思考[J].经济师, 2003 (04): 61-62。
- [6] 阿力贡.我国家政教育的发展及其价值[J].陕西师范大学学报(哲学社会科学版), 2009, 38 (S1): 159-161。
- [7] 张路军.家政服务行业产业政策研究[J].职业, 2019 (10): 122-123。
- [8] 刘世闵, 李志伟.质性研究必备工具: NVivo之图解与应用[M].北京: 经济日报出版社, 2017: 4。
- [9] 张志东.提质扩容背景下家政服务业信用体系建设的思考[J].对外经贸, 2020 (05): 158-160。
- [10] 章旭丹,陈思嘉,李燕,徐剑,何英蕾.家政服务人员信用信息管理标准化对策研究[J].质量探索, 2020, 17 (01): 45-49。
- [11] 新时期 新起点 推动巾帼家政规范化、职业化发展[J].家庭服务, 2015 (03): 12-14。
- [12] 人社部、全国妇联组织实施巾帼家政服务专项培训工程[J].家庭服务, 2016 (07): 4。
- [13] 龚晓洁.家政人员劳动权益保障的法治化路径——以工伤为视角[J].法学论坛, 2017, 32 (03): 146-151。
- [14] 王黎英.关于家政职业教育的思考[J].中国成人教育, 2009 (19): 71-72。
- [15] 史红改,于舒洋.我国家政人才培养的现状与策略[J].家庭服务, 2020 (04): 12-15。
- [16] 薛书敏.高职院校家政服务与管理专业建设的意义、问题及路径[J].教育与职业, 2021 (06): 98-101。
- [17] 王丛漫,马骞.家政企业诚信监管的三方演化博弈及仿真分析[J].经济与管理, 2021, 35 (02): 84-92。
- [18] 杨楠.互联网平台下家政服务发展的思考[J].现代营销(经营版), 2021 (08): 132-133。
- [19] 苏海南.我国家政服务业发展趋势展望[J].小康, 2020 (04): 38-40。
- [20] 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 (05): 28-41。
- [21] 蓝树茂.浅谈家政服务行业市场发展的新思路[J].南方论刊, 2006 (11): 81-83。
- [22] 杨梦迪.家政服务业向法治化和体系化方向发展的思考[J].经济师, 2020 (07): 44-45。
- [23] 孙琰.国外家政服务业发展对我国的启示[J].产业与科技论坛, 2021, 20 (01): 11-12。
- [24] 李爱萍.家政服务业品牌建设的特殊性及其科学构建[J].吕梁学院学报, 2017, 7 (01): 71-74。
- [25] 孟卫军.家庭服务业规范化发展探析[J].广东蚕业, 2018, 52 (12): 133-134。