

# 城乡社区社会管理 成果要报

2013年第10期  
(总第11期)

---

本期摘要:

## 对我省城市社区工作者队伍建设的几点建议

王长城

- 我省社区工作者队伍建设的问题有：社区工作者职业身份不清，社会地位低下；福利待遇偏低，发展前途渺茫；劳动关系不明，基本权益无法落实；职责范围不清，工作压力过大，社会认同度低；岗位设置与人员配置管理体制不够顺畅。
  - 我省社区工作者队伍建设的建议：完善规章制度，确定社区工作者身份职责；制定切实可行的措施，减轻社区工作者的工作负担；逐步规范工资标准，提高社区工作者薪酬待遇；加大服务设施建设力度，改善社区工作者工作条件；进一步规范社区工作者管理；要进一步发挥社区工作者专业服务的作用
- 

城乡社区社会管理湖北省协同创新中心  
2013年10月10日

# 对我省城市社区工作者队伍建设的几点建议

王长城

## 一、我省社区工作者队伍建设的问题

据统计，我省城市社区工作者有 3 万多名，这些奋斗在社区建设第一线的社区工作者，在推动城市经济、社会发展，维护基层稳定，服务人民群众，促进社会和谐上发挥了越来越重要的作用。但根据我们对黄石、鄂州、襄阳、随州及省直相关部门的调研，全省社区工作者队伍建设还存在一些必须高度重视并需认真加以解决的问题。

### 1. 社区工作者职业身份不清，社会地位低下

社区工作者是以社区及居民群体为服务对象的社会工作专业人员或以社区工作为主要方法的社会工作人员。但目前中国的行业 and 职业分类中，尚未将“社会工作”或“社会工作者”列入其中，专业社区工作者的身份还处于辩识之中。随之带来的是在招聘、工资补贴、福利待遇、社保、考核、奖惩、培训、辞退等等方面无所比对照，找不到相应的政策依据，只能由各地政府自行确定。随着社会转型、企业转制和政府职能转变，越来越多的“单位人”成为“社会人”，大量的社会管理和公共服务向社区转移，社区工作者担负的职责远远超出了《城市居民委员会组织法》规定的协助政府开展工作的范围。调研显示，社区工作者担负着大到党建、治安、社保、计生，小到打扫卫生、迎接检查等繁重任务。我们所去的几个市，社区工作者担负的具体行政工作少则 60 多项，多则 100 多项，襄阳的一个社区多达

120 项。社区工作者主要精力用在应对行政事务上，真正组织居民开展自我管理、自我教育、自我服务的时间非常少。

## 2. 福利待遇偏低，发展前途渺茫

近年来我省社区工作者工资待遇虽有小幅增长，月薪酬达 1500——2000 元（含社会保险）不等，可供个人支配的收入达 1000——1500 元左右，但总的看还是偏低，多数低于当地职工平均工资。而社区工作者任务繁重，每天平均工作 10 小时以上，还经常加班加点。一些社区工作者认为付出与收入不成正比。加上近年来物价上涨快，更加重了他们的生活负担。一些异地社工还要租房，经济负担难以承受。与机关、企事业单位不同，社区工作者几乎没有晋职提级的机会，发展空间缺失，动摇了他们长期服务社区的信心，影响制约了工作热情与投入程度。

## 3. 劳动关系不明，基本权益无法落实

社区工作者大部分是由社区街道办事处面向社会招聘，按理社区专职工作者与街道办事处应该是形成一种劳动合同关系，而现实中，因职业身份不明导致劳动关系不明，社区工作者本应享有我国《劳动法》规定的休息、休假的权利，获得劳动安全卫生保护的权利，享受社会保险和福利的权利，但事实上社区工作者的工资及其劳保、医保、养老金、住房公积金、工资待遇的调整等等，都缺乏相应的法律保障，在贯彻执行时也难免会打折扣。

## 4. 职责范围不清，工作压力过大，社会认同度低

随着社区服务的重要性被不断的提及，大量的公共服务职能延伸到社区，与老百姓直接面对面，提供第一手的公共政策和讯息。不论

是人口普查、车位调查、经济普查、文明城市的创建等等工作的最终落脚点都在社区。社区工作者在一时间成了最基层的公务员，一定意义上他们为上级某些机关单位的公务员分担了大部分的工作，诸如信访慰问、费用的收取、垃圾分类、社区泊车、无证摊贩的治理等非本职工作，行政负担过重。正所谓“上面千条线，下面一根针”，任务名目繁多，事务繁杂，社区工作者却在很多事务上无权也无力解决，最终无法得到社区居民的理解和认同，成了居民怒气的转嫁者，名副其实的“夹心层”，工作开展困难，个人成就感无从获得，加之考核内容和形式不够灵活，更让社区工作者倍感压力。

#### 5. 岗位设置与人员配置管理体制不够顺畅

社区工作者在岗位设置上实行社区党组织、社区居委会、社区公共服务工作站“三位一体”、交叉任职、合署办公的社区管理体制。具体岗位设置包括：社区党委（总支、支部）书记、社区居委会主任、社区公共服务工作站站长、社区党委（总支、支部）副书记、社区居委会副主任、社区公共服务工作站副站长、社区专职党务工作者、社区福利保障委员、社区治安调解委员、社区宣教文体委员、社区公共卫生委员、社区环境保卫委员、社区专职劳动保障（再就业、退管）管理员、社区专职帮扶救助管理员、社区专职外来人口管理员等。同时社区工作者的录用采取选任和招聘两种方式。选任是指按照《中国共产党章程》和《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》的有关规定参加选举并当选，或者被任命担任社区党组织职务的及按照《中华人民共和国城市居民委员会组织法》的规定参加选举，当选为社区居委会主任、副主任和委员的。由于交叉任职，职责界定和考核难以

清晰规范，许多社区工作者只是干一些收发、登记、统计、文字等事务性工作，完成政府布置的任务，有政府职能部门考核，难以真正开展社区自主、自助、自理服务。

## 二、我省社区工作者队伍建设的建议

为进一步加强社区工作者队伍建设，我们提出以下建议：

### 1. 完善规章制度，确定社区工作者身份职责

社区工作者队伍建设已摸索前行了多年，应该将这些成功经验上升为法律，以进一步规范社区工作者的管理，推动社区服务体系建设。

《城市居民委员会组织法》已执行二十年，一些内容已陈旧过时，应抓紧修改，为各地制定相关配套法规提供依据。根据我省情况，可研究制定《社区工作者管理办法》《社区工作者考核考评办法》等法规性文件。通过立法确定社区工作者的性质、身份、职责、待遇、奖惩，聘用晋升、辞职辞退等重要事项。为纠正当前实际存在的社区工作行政化倾向和社区工作者履职主、副颠倒的问题，建议研究制定《社区公共服务准入制度》。在国家对社区工作者身份未明确界定的情况下，我省可以地方立法的形式予以界定。从社区工作管理体系、工作性质内容看，社区工作者主要从事的是直接面向居民的公益服务，因此划定为或参照公益服务类事业编比较合适，实行全额财政拨款，执行公益服务类事业单位职工的政策、待遇标准及相关制度。

### 2. 制定切实可行的措施，减轻社区工作者的工作负担

目前社区工作者的压力主要来自于工作任务量大，事务繁杂，而大量的任务来自于行政工作的下放。因此，要减轻社区工作者的负担，就要转变政府职能，理顺政府部门、街道与社区的关系，进一步增强

社区的独立性和自主性，界定社区工作者的范围、权利、职责等。对参与社区建设的各职能部门的职责、权限、所属地位进行明确的划分和界定，加强各部门之间的协调，避免在工作中出现断层、空白点和交叉点，以便各个主体在工作中有章可循，既分工明确，责任到人，又互为支持，通力合作，减轻社区工作者的负担，同时淡化社区工作的行政色彩，减少社区居民对社区的依赖感，使社区建设朝着有序协调的方向良性发展。此外，还要大力培育社区民间组织，社区志愿者等来协助开展社区工作，以有效减轻社区工作者的事务性负担。

### 3. 逐步规范工资标准，提高社区工作者薪酬待遇

从目前情况看，工资标准规范难以一步到位，可分三步走，第一步提高社区工作者现有工资，其标准是不低于本市职工平均工资，也可由省规定一个最低工资标准。第二步，构建社区工作者工资正常增长机制，参照经济增长率与物价上涨因素，以不低于本市职工平均工资为标准，每年对工资作一次调整。第三步，待身份确定后，按同类性质单位职工评定职级，套改工资，享受相关政策待遇。

### 4. 加大服务设施建设力度，改善社区工作者工作条件

一是政府应逐年加大对社区服务设施建设的力度，各级政府的配套资金要确保到位，以实现到 2015 年城市社区都具有 300 平方米以上的服务设施。二是凡依法由社区协助政府开展的工作事项，政府要向社区提供必要的经费和工作条件。凡政府委托社区代办的工作事项，要严格实行“权随责走、费随事转”，上级政府要加强对下级政府执行情况的督促检查。三是借鉴村党组织活动室建设的做法，由省筹措资金，按新老、大小、贫富不等额拨付到社区，推动社区服务设施建

设。四是动员机关与社区挂钩，机关工作人员进社区蹲点挂职，明确要求把社区服务设施建设，改善社区工作者工作条件作为重要工作内容。

5. 进一步规范社区工作者管理。积极推进社区工作者队伍的规范化管理

一是加强教育培训。适应社区工作需要，全面实施社区工作者培训，编制系列培训教材，丰富培训内容，改进培训方式，提高培训质量。按照分层管理、分类培训的思路，依托专业培训机构，积极开展社区工作者项目式培训，每年至少组织社区工作者参加一次集中培训，并选派 200 名优秀社区工作者到高等院校进修学习。重点加强对政治理论、社会建设、社会工作、信息化管理等知识的培训，全面提升社区工作者的思想政治素质、职业道德水平，以及做好群众工作的能力、依法办事能力。二是完善考核评议机制。制定社区工作者考核评议办法，规范社区工作者考核评议的组织领导、评议程序、评议内容，逐步建立以社区居民满意率为主要导向的考核评议机制。群众满意度的测评可以委托专业调查机构采用调查问卷方式进行。对于群众满意度较低的社区工作者，取消年度评优资格。三是完善评选表彰制度。进一步规范评选条件、评选范围、评选程序，每年定期对工作成绩突出、群众满意的社区工作者给予宣传、表彰和奖励。四是规范弹性工时制度。为方便居民群众在社区办理相关事务，社区工作者实行错时上下班、全日值班和工作日、假期轮休制度，在确保满足群众服务需求和保证每周工作时间不少于 40 小时的前提下，可根据实际情况，确定相对灵活的上下班时间和各班次的工作人数。

## 6. 要进一步发挥社区工作者专业服务的作用

一是提高专业社工比例。目前，全省社区工作者中持有社会工作者职业水平证书人员比例很低，要通过提高社会工作者职业水平补贴标准，引进更多的专业社工，或者创造便利条件，鼓励更多的社区工作者参加国家社会工作者职业水平测试或参加社区管理职业资格鉴定考试等方式，力争到 2020 年使全省社区工作者中持证社会工作者比例达到 30%。二是广泛推行个案工作、小组工作、社区工作方法，为有需求的居民提供专业辅导服务，满足社区居民心理安抚、家庭调适、社区照顾、社会交往等高层次个性化服务需求。三是强化入户走访工作方式。通过定期深入居民家中，着重梳理多数群众反映强烈的合法诉求和合理需求，为辖区内的困难群体和特殊人群建立专门民情档案，实行跟踪回访和定期巡访，努力解决困难群众和特殊人群在入托入学、劳动就业、社会保障和住房安置等方面的实际困难。在此基础上，认真总结经验，固化工作成果，创新工作方式，全力推动社区工作者入户走访活动常态化、制度化、规范化。

作者简介：王长城，中南财经政法大学公共管理学院 教授



## 城乡社区社会管理

---

**主送：**省委、省人大、省政府、省政协、省教育厅、省委政策研究室、省政府研究室  
**报送：**校领导、城乡社区社会管理湖北省协同创新中心理事会成员、学术委员会委员  
**发送：**各协同高校和单位、相关学院及职能部门

---

**主管：**湖北省教育厅 中南财经政法大学

**主办：**城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

**主编：**赵 曼

**通讯地址：**中南财经政法大学 城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

（湖北省武汉市东湖高新技术开发区南湖大道 182 号 邮政编码：430073）

**电话、传真：**（027）88387207

**网址：**<http://www.socialmanagement2011.com>

**E-mail：**shgl@znufe.edu.cn