**北京市城管执法人员的工作压力源研究[[1]](#footnote-0)**

姚继东[[2]](#footnote-1)

（北京城市学院经济管理学部，北京 100083）

**摘要：**文章聚焦北京市城管执法人员的工作压力影响因素进行了研究。针对北京市各城区城管执法大队的302名工作人员的问卷调查结果显示：北京市城管执法人员的整体工作压力感普遍较大，主要的压力源集中在源于工作本身的压力以及个人发展的压力，并且不同的人口统计学因素背景下的工作压力呈现出明显差异。根据城管执法人员产生压力的原因，文章从国家政策层面、组织成面和个人层面提出了缓解城管执法人员工作压力的建议和对策。

**关键词：**北京市城管执法人员；工作压力源；缓解压力

**中图分类号：R395.6 文献标识码：A 文章编号：**

**引言**

我国的“城管”是改革开放后城市化进程中的产物。城管执法工作的开展对于规范市容市貌、解决多头执法、执法扰民等问题起到了一定的积极作用，在一定程度上化解了我国转轨期的城市管理中的矛盾，但与此同时也产生了一些亟待解决的新情况和新问题。

由于城管执法工作的覆盖范围广、工作内容繁琐复杂，工作的突发性、机动性较大，这些均对城管执法人员的身心提出了巨大的挑战。同时由于城管执法工作需要与涉事当事人直接接触，由于当事人情绪激动、执法方式不当等导致的沟通不畅、正面冲突甚至最终演变为暴力执法、暴力抗法等事件频频见诸于报端。繁重的工作任务加上社会负面舆论和民众的不理解，都使得城管执法人员面临着巨大的工作压力，身心受到严峻挑战。

本调研以北京市各城区的城管执法大队队员为调研对象，通过文献研究、深度访谈和在此基础上形成的调查问卷，全面把握目前北京市城管执法人员的工作压力情况，考察城管执法人员工作压力的主要影响因素，分析其工作压力的形成原因，并尝试从政府、组织和个体三个层面提出缓解城管执法人员工作压力的建议和对策。

**一、研究的理论基础**

本研究以工作压力源为主要研究对象，在此将其定义为员工在工作过程中所承受的对其身心活动造成一定影响的刺激因素，是个体对工作压力感知的一种主观评价，即可以理解为工作压力反应的影响因素。Cooper等人（1988）通过大量的调查和研究，开发了“职业压力量表（Occupational Stress Indicator，OSI）”，确定了六个方面的工作压力源，即工作本身的因素、角色压力、人际关系因素、职业发展、组织结构和家庭工作相互影响的因素。OSI广泛应用于多个国家的大量针对不同行业样本的实证研究中，量表的效度和信度得到了普遍的验证。本研究针对北京市城管执法人员的工作压力源问卷主要参考OSI量表的维度进行编制。

目前国内关于城管执法的问题与争议方面的研究相对较多，而针对城管执法人员特别是北京市城管执法人员工作压力的研究却相对较少。陈少敏（2010）从应对方式的角度探讨了城管执法人员的压力感和心理健康的关系，结果显示城管执法人员的压力感主要来源于工作压力和人际压力；林丽芳（2015）以L市城管执法人员为研究对象，进行了城管执法人员工作压力的实证研究，探讨了城管执法人员的工作压力形成原因及其缓解策略；杨丽（2016）采用了问卷法对327名城管执法人员进行了调研，发现当前城管执法人员工作压力较大、工作满意度较低、工作投入不足。

**二、研究对象与方法**

本研究随机抽取北京市各城区城管执法大队的执法工作人员，自2017年7月下旬至2017年9月下旬进行问卷调查，共回收有效问卷302份。本次调查对象的性别结构中男性占绝对优势，占81.8%。从年龄结构来看，31岁-50岁的执法人员比例占到总数人的72.2%，是北京市城管执法队伍的主力军。从成为城管的工作年限来看，6-10年所占比例最大，其次是11-15年和16-20年；文化程度方面具有本科及以上学历的城管执法人员占绝大多数；调查对象的月收入方面，月收入在6001-8000元的人数占到总人数的一半以上，其次是5001-6000元；婚姻状况方面，已婚一子（女）的占到68.54%，人数最多。

本研究采用定性研究和定量调研相结合的方法。首先对12名城管执法人员进行深度访谈，提取引发工作压力的构成要素，提炼出适合城管执法人员工作情景调查的问题项，然后参考Cooper等人（1988）的OSI指标体系，编制调查问卷。最终形成由6个维度24道题目构成的北京市城管执法人员工作压力源调查问卷。问卷分为两个部分，第一部分为基本情况，第二部分为工作压力源部分，包括工作本身、组织角色、人际关系、个人发展、组织构造与机制、工作-家庭平衡6个维度，每个维度4道题目。问卷发放自2017年7月上旬至2017年9月下旬历时2个多月，最终回收有效问卷302份。调查问卷回收整理完毕后，通过SPSS21.0软件进行问卷信度分析、描述性统计分析和单因素方差分析。

**三、****研究结论**

**（一）北京市城管执法人员工作压力现状及存在的问题**

1. 整体工作压力普遍较大。结合深度访谈和问卷调查分析的结果，整体来看北京市城管执法人员的工作压力现状不容乐观，整体工作压力的平均值为4.44，大大超出中值，所有维度的平均值均超过中值，认为自己的工作压力整体来说很大和比较大的占调查总人数的90.39%，说明北京市城管执法人员大多数感受到了较大的工作压力。由于工作压力是个体和环境相互作用的结果，对于奋战在第一线的城管执法人员来说，他们面临的工作环境十分复杂，这里集中了市民的不同诉求、弱势群体的生计维持需求、以及各种关系中权力的明争暗斗、人情面子，各种各样的社会心态和矛盾都体现在最基层，造成了其巨大的心理压力。

 2. 工作压力源主要体现在工作本身和个人发展方面。从工作压力源来看，工作本身和个人发展是北京市城管执法人员面临的最主要压力源。工作本身的压力主要体现在工作量大、经常需要加班；工作繁琐、处理复杂、棘手；工作琐碎、重复性强、没有成就感；以及媒体负面报道多、民众和家人不理解、缺乏职业认同感几个方面。每道题目选择完全符合和比较符合的人数比例均超过了80%。

 个人发展方面，认为晋升缓慢、机会不多的城管执法人员占总调查人数的92%多，认为缺乏足够个人发展空间的占总人数的83%左右。由于垂直晋升机制不完善，北京市城管执法人员普遍感觉工作中没有合理的职业发展通道，缺乏足够的个人发展空间。访谈中了解到，一个几百人的市区城管执法大队，处级职位只有2-3个，基层城管队员的晋升机会十分渺茫。很多人工作到40多岁，级别仍然只是副科，感觉没有尊严。

3. 人口统计学背景下的城管执法人员的工作压力存在明显差异。男性的整体工作压力明显高于女性城管人员，在工作本身和组织角色方面的工作压力男性城管执法人员也普遍高于女性城管执法人员。36~50岁人群，他们的整体工作压力感明显更高，以及对于工作本身这项，36~50岁人群的压力感明显更强。36~40岁人群对于工作-家庭平衡这项的压力感明显最高。成为城管的工作年限高于10年的人群，他们整体工作压力感明显会高于10年以内工作年限的人群。5001~6000元收入人群对于组织机制与风格和工作-家庭平衡的压力感最大。相对于未婚人群，已婚人群显示出更高的工作压力感。

综上所述，在针对城管执法人员进行工作压力管理时，特别要关注工作年限在10年以上，年龄在36~50岁之间，月收入在5001~6000元左右的已婚男性群体的工作压力情况。

**（二）北京市城管执法人员工作压力形成原因分析**

1.政府对城管执法部门定位不清，缺乏统一执法指导性法律。政府最初成立城管执法队伍的主要原因是想解决城市管理中多头执法、重复处罚的问题，但没有对这支队伍的发展做出长期的战略规划。在这种背景下，城管执法队伍没有一个中央级别的行政主管部门，目前北京城市管理综合执法局是隶属于市政管委的二级局，不是独立的政府职能部门。战略定位上的缺失使其没有一部对城管的执法范围、职责等做出明确规定的法律，在全国没有统一的执法标准和流程。这就导致了城管执法人员在执法过程中多是“借法执法”。

上级领导虽然强调要人性化执法、柔性执法，同时却也要求在短时期内立见成效，这种只重结果不看过程的做法往往使得执法人员在复杂的工作环境下感到无所适从，从而产生执法难、工作处理棘手的感觉。同时由于城管执法机构不具有独立性，降低了其在执法机关的行政层级，不利于其行政权威的体现。这体现在城管执法人员在执法过程中，当涉及到地方政府和相关部门的利益时，有时会出现其采取种种手段阻碍执法活动的现象。这势必也加大了执法过程的难度。同时由于城管执法部门的地位较低，在联合执法需要其他部门配合时，往往难以调动。这些都使得城管执法人员在实际执法的过程中产生了工作复杂、处理棘手的压力感。

2. 职能过多、人员和经费配备不足。北京市城管执法队伍成立之初仅行使五个方面的职能时，城管队员基本上已经处于满负荷状态。然而现在的职能涉及到14个方面300多项，扩大了近三倍，而人员、经费的配备却没有按比例增加。例如，西城区城市管理监察大队在成立之初的1998年人员编制按照8小时工作制核定为352人，到2010年需要承担13个方面300多项行政处罚权，涉及64部法律法规的情况下在编人员只增加了47人，其中还包括16名工勤人员和7名长期外调人员[[3]](#footnote-2)。在人手严重不足的情况下，在编的城管执法人员需要超负荷工作，同时也不得已地聘用了一些协管人员。

3. 激励机制不完善，缺乏合理的职业发展通道。研究显示个人发展是北京市城管执法人员面临的最大压力源，八成以上的被调查者的认为晋升缓慢、机会不多，缺乏足够的个人发展空间。城管执法人员得到晋升的机会确实很少，这是由于政府人事部门往往按照一般职能部门的标准来确定其职务的人数，忽略了城管执法部门的人数要远远超过很多其他政府职能部门的事实。

此外作为激励机制中的另外两项——薪酬福利和培训工作的表现也差强人意。薪酬福利虽然没有直接反映在问卷调查中，但访谈中几乎所有的受访者都表明了对于薪酬福利的不满，尤其是一线执法人员的加班补偿制度尚不完善，也使得城管执法队员感觉极不公平。调查问卷结果也显示出城管执法人员对于目前培训工作的不满意，尤其是培训体系的针对性和实用性有待提高。

4. 正面宣传力度不够，城管形象不佳。导致城管执法人员自身职业认同感不高的原因之一是由于其工作的特殊性，所接触到的涉事人多为下岗失业、外来务工人员以及郊区的农民等所谓的“弱势群体”，在执法过程中稍有冲突便会被媒体推上风口浪尖，成为民众口诛笔伐的众矢之的。但实际上城管执法人员很多是由于接到民众举报后行动的，而且他们的工作在更多时候对于维持城市环境整洁、稳定城市秩序起到了很大的作用。但在这方面，无论是媒体的宣传还是城管执法部门自身的宣传力度显然是远远不够的。

**四、缓解北京市城管执法人员工作压力的建议对策**

以下结合北京市城管执法人员工作压力的成因，主要从国家政策层面、组织层面以及城管执法人员个体层面尝试提出缓解北京市城管执法人员工作压力的建议对策。

1. 国家政策层面。主要体现在对城管执法队伍的定位、对其职能的重新梳理、完善晋升体制以及引导媒体舆论等几个方面的改善。

（1）对城管执法队伍进行长期战略定位，促进城管工作的法治化。既然城管执法队伍对于转型时期城市秩序的维护、公民权利的保障等城市治理工作起到了积极的促进作用，国家也需要这样一支队伍解决城市管理问题中面临的各种问题，政府应尽快对城管执法队伍进行长远的战略性定位，明确城管执法机关的执法主体资格，确定其中央级的主管部门，制定统一的法律法规，进一步规范执法流程和程序，使执法过程做到有法可依，促进城管工作的法治化。

（2）厘清城管执法部门的职能，合理配备人员和经费。在此基础上，对城管执法机构的职能进行梳理，明确城管执法工作的内容和职权范围，将之前与其他职能部门交叉的专业性较强的工作分离出去，减轻城管执法的难度，提高执法效率和有效性。接下来还要根据最终核定的城管执法的职权范围以及工作量大小来确定人员编制，同时根据城管执法队伍的工作特点配备诸如城管执法记录仪等必要的装备，提供足够的财政经费支持。

（3）完善城管执法队伍的晋升体制和职业发展通道。城管执法人员的工作性质决定了其不同于其他综合管理类公务员，属于行政执法类公务员。因此，仅仅套用综合管理类公务员的职务和职级晋升办法是不恰当的。国家可以考虑对城管执法人员建立与警察的警衔制度类似的资格等级晋升制度。在职务和职级人数有限的情况下，建立除行政职务外的专业技术职务晋升制度，形成城管执法人员的职业发展双通道模式，并分别按照不同级别设计相应的薪酬制度和福利水平。

进一步完善薪酬福利体系，尽快解决城管执法人员的加班补助问题，还可以通过设置执法补贴、岗位津贴等措施来适当弥补城管执法人员的薪酬福利水平较低的现状。

（4）引导社会媒体舆论，提高城管媒介形象。上述的措施有助于实现城管的专业化、职业化，避免执法极端事件的频繁发生，有助于提高城管的群众形象。在实现城管专业化和职业化的基础上，再配以政府对社会媒体舆论的积极引导，从报道的多角度化和报道深度两方面来树立符合实际情况的城管形象。加强对于城管执法工作的正面宣传力度，对于城管执法过程中涌现出来的甘当人民公仆、兢兢业业工作的模范形象要给予大力宣传。做到信息公开、透明执法，从而从根本上扭转城管不良的媒介形象。

2. 组织层面。政策的改变和制度的完善非朝夕之事，在现有的体制和政策范围内，作为城管执法队伍的组织也可以从以下几个方面做出力所能及的改善。

 （1）合理安排工作任务，缓解工作负荷。在目前城管执法工作任务重、头绪多、突发性、机动性强的情况下，城管执法部门应结合组织内人员的性格特点、知识经验、工作能力、职业素养、个体压力承受能力等具体情况科学统筹工作安排，合理分配工作任务，力求做到“人岗匹配、人事相宜”。比如，在北京各个区的城管执法中，配备一定数量的女性执法人员，在实现柔性执法、情感交流、有效劝说上可以取得良好的效果。

（2）健全科学考核、晋升机制，将考核与薪酬挂钩**。**在科学部署工作任务的同时，必须健全科学考核、晋升机制，将考核与薪酬挂钩。在现有城管执法人员晋升体制的前提下，可通过完善城管执法人员的考核机制，建立具体、量化的工作职责、工作任务的考核标准和评分细则。也可采用领导考核、同事考核以及市民评价的360度考核体制，从“德、能、勤、绩、廉”等五个标准全面、客观地考核城管执法人员的工作情况，并做到及时公示，使考核工作更加公开化、透明化。另外应将考核结果与人员的薪酬直接挂钩，这样即使职位没有变化但通过薪酬予以补偿，可以在一定程度上弥补由于晋升通道少而带来的失落感，稳定执法人员队伍。

（3）加强城管执法系统内部宣传力量，树立城管正面形象。借助城管执法队伍中的宣传部门的力量，积极树立城管执法人员的正面形象。比如，可定期联合所在社区、街道向民众宣传城管执法工作的必要性，宣传“人民城市人民管，人民城管为人民”的城管执法理念，普及城管执法的正当业务流程，寻求民众的理解与支持。同时加强与电视、广播、网络等媒体的联系，努力宣扬城管执法过程中的榜样典范，做到信息公开、透明执法，提高城管执法人员的媒介形象。

此外，城管系统自身应制定相应的危机公关应急机制，一旦发生暴力执法、暴力抗法等恶性事件，不是被动地接受媒体和舆论的指责，或者简单地归因于素质不高的城管协管人员，而是有计划、有组织地从危机的规避、原因调查与分析、控制、解决、以及解决后的反思学习方面，制定和实施一系列管理流程和应对策略。必要的时候可以通过召开新闻发布会的形式公开调查处理结果，使执法过程时刻暴露于人民群众的监督之下，更加透明化、规范化。这对于避免社会中没有根据的流言的传播，赢得民众的信任和理解无疑是很有十分必要的。

（4）关怀城管执法人员生活，营造和谐组织氛围。在本次的调研中，对于“上级主管关怀下属的生活”这一题目，选择完全不符合、不太符合和不确定的人数比例接近60%，大大高于选择比较符合和完全符合的人数比例。这也从一个侧面反映出作为城管执法队伍的领导在关怀下属方面的欠缺。城管执法工作的特征更需要城管执法队伍的内部的凝聚力和团队协作精神。对于承担着繁重的工作任务，身心肩负巨大压力的城管执法人员来说，组织领导的指导、支持、关怀显得尤为重要。组织领导不仅要在工作中做队员的“指路人”和“支持者”，更要在生活中做队员的“贴心人”，努力营造和谐的组织氛围，加强队员间的理解和沟通，从而增强整个团队的凝聚力。

组织可以尝试引入在众多企业中广泛应用的EAP（员工帮助计划），通过专业人员对城管执法人员进行工作压力和心理健康方面的诊断和建议，提供专业指导、培训和咨询，帮助城管执法人员解决心理和行为问题，避免城管执法人员将工作压力所带来的消极情绪带入执法工作之中，提高执法效果、改善组织气氛和管理。

（5）加强教育培训，提高执法人员的职业能力素养。从本次调研可以看出，城管执法队员对于目前组织提供的培训效果不是十分满意。访谈中也反映出队员对于工作技能方面培训的要求。由于目前北京市城管执法系统所承担的职能范围广泛，需要用到的职业技能众多，这些对于城管执法系统的培训开发体系建设都提出了新的要求。城管执法队伍的培训开发体系需要按照培训需求调查、培训课程设计、培训过程管理以及培训效果评估等一系列内容规范地建立起来，致力于提高执法人员的实际执法工作能力和职业素养的培养。比如，根据执法的内容设置相应的执法技能的培训，对于执法过程的疑难问题进行有针对性地破解，对于各区执法过程中形成的先进经验的及时交流与总结，这些培训都可以有效地提高执法成效。同时可以在培训中加入心理健康、压力缓解的相关内容，定期开展相关讲座、以讨论会的形式倾听执法人员的心声，提高城管执法人员身心健康意识，开辟压力释放渠道。

3. 个体层面。除了国家和组织方面的改进措施外，城管执法人员也可以通过对自身的调节措施缓解工作压力，促进身心健康。

（1）加强自主学习，提高业务能力和职业素养。很多暴力执法等执法不当行为的产生，一方面是由于涉事人的情绪失控，暴力抗法产生的，同时不可否认的是与城管执法人员缺乏相应的专业知识、对执法流程不熟悉以及劝服沟通技能不足也有一定的关系。其实，大多数城管执法极端事件，只要城管执法人员转变执法思路和简单粗暴的执法方法，悲剧性的结果就可以避免。因此作为城管执法人员要坚持积极主动地学习，努力提高自己的职业素养，树立人民城管为人民的职业信念，充分认识到自己工作的社会价值，热爱本职工作，掌握执法技巧和专业技能，减少因工作能力不足而产生的自我效能感低下的问题。

（2）正确认识压力，积极寻找社会支持。工作压力是一把双刃剑，适度的工作压力可以转化为促进工作的动力。城管执法人员要学会正确认识压力的特性，转换角度，将工作压力看作国家和社会对自己的信任和挑战，努力将压力转化为促进自己提高业务能力，锤炼身心意志的动力。同时应学会控制情绪，有意识地改善和调整心态，不让负能量主宰自己，以乐观的心态拥抱压力。在工作压力确实过大时积极寻求家人、朋友、甚至心理医生等社会资源的支持，通过适当的方式排解压力，不让压力过多积聚。

**结语**

综上所述，通过政策、组织和个体三个方面的对策措施，建立有效排解城管执法人员工作压力的管理机制，推进城管工作的专业化、职业化进程，提高城管执法人员的职业认同感以及工作成就感、幸福感，在有效地履行现代城市管理职能的同时，打造管理精细化、执法规范化、服务人性化的城管执法队伍，树立城管执法人员的新时代形象。

**参考文献**

[1] French J R P.，Caplan R D. Organizational stress and individual strain. In A.J. Marrow(Ed), The Failure of success，New York: AMACOM，1972.

[2] Cooper C L.，Sloan S.，Williams S. Occupational Stress Indicator: Management Guide, London: Hodder and Stoughton，1988.

[3] 徐长江.工作压力系统研究[J]：机制、应付与管理：浙江师大学报社科版，1999，（9）：32.

[4] 白玉苓.工作压力、组织支持感与工作倦怠关系研究—以服装产业知识型员工为例[D].北京：首都经贸大学，2010：12.

[5] 林丽芳.城管执法人员工作压力成因及其缓解策略探析[J]，经济师，2015，（11）：46.

[6] 杨丽.城管执法人员工作压力及其影响的实证调查与启示[J]，世纪桥，2016，（9）：23.

[7] 马怀德、车克欣.北京市城管综合行政执法的发展困境及解决思路[J]，行政法学研究，2008，（2）：65.

[8] 马怀德、王柱国.城管执法的问题与挑战—北京市城市管理综合行政执法调研报告[J]，河南省政法管理干部学院学报，2007，（6）：36.

[9] 刘昕、刘颖、董克用.破解“城管困境”的战略性人力资源管理视角——基于对北京城市管理综合执法队伍的调查研究[J]，公共管理学报，2010，（4）：58.

[10] 莫于川.从城市管理走向城市治理：完善城管综合执法体制的路径选择[J].哈尔滨工业大学学报：社会科学版，2013，（11）：52.

**Research on the Causes of Workplace Stress on Law Enforcement Officers of Beijing Urban Management Departments**YAO Jidong

(Department of Economics and Management, Beijing City University, Beijing 100083, China)

**Abstract:** This study emphasizes the research on influencing factors of the workplace stress on law enforcement officers of Beijing urban management departments. A questionnaire survey has been conducted on 302 staff members with different law enforcement teams from the departments in Beijing. Its results show that the urban management personnel in Beijing are generally under great pressure, and the major causes of workplace stress are the work per se and the officers’ personal development. Stress at work indicates obvious differences in terms of different demographic factors. This paper also tries to put forward suggestions and countermeasures at national, organizational, and personal levels respectively to ease the stress for the law enforcement officers of Beijing urban management departments.

**Key words:** law enforcement officers of Beijing urban management departments; causes of workplace stress; to ease the stress

(责任编辑：王超萃）

1. **收稿日期：2018年05月26日** [↑](#footnote-ref-0)
2. 作者简介：姚继东，（1976-），山东人，讲师，管理学博士，研究方向：组织行为学、管理心理学、人力资源管理。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 刘昕、刘颖、董克用，破解“城管困境”的战略性人力资源管理视角——基于对北京城市管理综合执法队伍的调查研究[J]，公共管理学报，2010（4），p40。 [↑](#footnote-ref-2)