

河南省城市社区工作者队伍建设现状、问题与对策

刘旭阳

(河南省社会科学院政治与党建研究所, 河南 郑州 450002)

摘要: 社区工作者是社区管理的主要组织者、社区服务的直接提供者、社区建设的直接参与者, 其发展状况对城市基层社会治理具有重要影响。近年来, 河南省把社区工作者队伍建设摆在突出位置, 不断加大财政投入、完善规章制度、细化工作措施, 取得了一些经验和成效。但河南省城市社区工作者队伍建设水平整体较低, 基本上刚刚起步, 存在着任务负担繁重、人员配备不足、薪酬待遇偏低、晋升渠道不畅、专业化水平低、队伍稳定性差等突出问题。对此, 努力打造一支高素质专业化的社区工作者队伍, 为城市基层治理提供有力支撑。

关键词: 河南; 社区工作者; 现状; 问题; 对策

中图分类号: C936 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-4513 (2022) -01-000-00

引言

社区工作者处在城市社区治理的第一线, 直接面向社会、服务居民, 是推进城市基层社区治理的主力军。2020 年 9 月至 12 月, 笔者就河南省城市社区工作者队伍建设情况开展专题调研。先后赴洛阳、平顶山、焦作、许昌、三门峡等市, 实地走访调研 11 个区(县)、25 个街道、33 个社区, 召开专题座谈会 11 场次, 访谈相关人员 167 名, 并通过书面调研、查阅资料等方式, 对社区工作者队伍现状、存在问题、破解路径等进行深入了解, 形成了一些思考和建议。

一、河南省城市社区工作者队伍建设的现状

截至 2020 年 12 月底, 全省共有 4562 个城市社区, 社区工作者 47253 人(主要包括: 社区“两委”成员、街道或者职能部门下派、各级统一招聘的长期专职从事社区工作的人员等)。

1. 社区工作者主要来源

全省社区工作者渠道多元。其中: 社区“两委”干部 31706 人, 占全省社区工作者总人数的 62.55%; 街道工作人员下派 3923 人, 占全省社区工作者总人数的 7.74%; 县市区职能部门下沉 1852 人, 占全省社区工作者总人数的 3.65%; 县市区招聘 4511 人, 占全省社区工作者总人数的 8.9%; 街道聘用 3576 人, 占全省社区工作者总人数的 7.05%; 社区及其他渠道聘用 5124 人, 占全省社区工作者总人数的 10.1%。

2. 社区工作者队伍结构

社区工作者队伍结构呈现“三多”特点: 一是女同志多。全省女性社区工作者达 25578 人, 占 54.2%, 男女比例失衡, 很多社区甚至是清一色的“娘子军”; 二是老同志多。其中: 35 岁以下 12565 人, 占 26.5%; 36—45 岁 13328 人, 占 28.2%; 46—55 岁 14507 人, 占 30.7%; 56 岁以上 6853 人, 占 14.5%。全省

收稿日期: 2021 年 03 月 22 日

作者简介: 刘旭阳(1988-), 男, 河南新郑人, 助理研究员, 硕士, 主要研究方向: 中国政治制度、比较政治学、基层社会治理。

近一半社区工作者（占 45.3%）年龄在 45 岁以上。以洛阳市为例，年龄 35 岁及以下 811 人，仅占 11%，年龄 36 - 55 岁 4772 人，占 64.7%。三是低学历多。大专以下 23753 人，占 50.3%；大专 15014 人，占 31.7%；本科 8318 人，占 17.6%；本科以上 174 人，占 0.3%。全省大专及以下学历水平占据了三分之二以上（占 82%），高学历者较少。

3. 社区工作者薪酬待遇

社区工作者的薪酬基本由市县两级财政共担。其中，街道下派到社区的人员薪酬主要由财政负担；换届选举产生的“两委”干部及街道聘用的工作人员，一般由财政以生活补贴等形式支付薪酬；临时聘用的工作人员，其薪酬由聘用单位自行承担。薪酬待遇标准：一般分为三档，即城市社区“两委”正职、副职和一般工作人员，薪酬标准通常参考当地最低工资水平设定。以濮阳市为例：社区书记（主任）、副书记（副主任）、一般工作人员薪酬标准分别不低于最低工资标准的 2 倍、1.8 倍、1.6 倍，并随最低工资标准的调整而调整。各地薪酬待遇水平差别较大。以洛阳市和三门峡市为例：洛阳市社区党组织书记（主任）每月约 4014.9 元，副书记（副主任）3778.7 元，两委成员 3542.6 元，网格员、公益性岗位、劳务派遣人员为 2500 元左右，均含单位社保部分；三门峡社区党组织书记（主任）每月约 2100 元，其他人员约 1200 元，全市社区书记（主任）月平均报酬约 2300 元，其他人员约 1500 元。

4. 社区工作者的职业前景和出路

河南省社区工作者队伍的职业发展前景较为暗淡，省级层面目前还没有出台相关政策文件，地市层面仅郑州、开封、洛阳、许昌、三门峡等市有探索，社区工作者职业体系不够健全。在上升渠道方面，除了极少数特别优秀且符合相关条件的社区书记可被定向招录为公务员或事业编制工作人员，或被提拔到街道（乡镇）领导岗位外，其他社区工作人员大多暂无其他上升渠道。据统计，近三年来，社区书记被定向招录为公务员和事业编制工作人员 128

人，占全省社区工作者总人数的 0.27%，占全省社区书记（主任）总人数的 2.8%；全省社区书记（主任）被提拔到街道（乡镇）领导岗位 68 人，占全省社区工作者总人数的 0.14%，占全省社区书记（主任）总人数的 1.49%。

二、河南省城市社区工作者队伍建设面临的问题及原因分析

虽然河南省社区工作者队伍建设取得了一定的成效，但还存在一些亟待解决的突出问题，背后也暴露出一些深层次的原因。

（一）面临问题

1. “工作多、责任大”，任务负担繁重

按照“属地管理”原则，社区几乎囊括了上级行政部门的各种职能。据不完全统计，目前一个社区要承担党建、综治、卫健、低保、养老、医疗、纠纷调解、劳动保障、文化宣传等大量复杂繁琐的工作任务，有的多达几十甚至上百项，正如社区干部所言“社区是个筐，什么都往里装”，这使得“权力无限小”的社区，却“工作无限多、责任无限大”。同时，上级部门对社区的各类达标考评有增无减，社区检查多、考评多、台帐多、盖章多等现象依然严重，让社区工作者不堪重负，导致很多社区干部“5+2”“白+黑”，多数处于超负荷工作状态。

2. “人手少、力量薄”，人员配备不足

目前，全省社区的平均工作人员 10 个左右，有的甚至只有 1-2 名正式人员，这种人员配置远不能满足工作需要，犹如小马拉大车。以洛阳市涧西区武汉路街道武汉路社区为例，该社区常住居民达 3 万人，而社区专职工作人员（含公益性岗位、网格员等）才 20 人，难以有效应对各项工作任务。另外，随着社会日趋发展，社区居民对社区服务的需求越来越多，要求越来越高，以现行的社区工作力量根本不能满足人民群众多样化的需求，亟待补充人手。

3. “干的多、拿得少”，薪酬待遇偏低

从全省来看，虽然社区工作者的薪资近年来有了较大的提高，但与公务员、事业单位干

部相比还有较大差距，特别是绝大多数没有编制的社区工作者，平均工资在 2000 元左右，有的甚至在 1000 元以下（洛阳市某社区网格员每月工资 800 元），这与社会其他行业工资相比整体偏低，且几乎都没有“五险一金”，也未建立合理的薪资报酬增长机制。这已经成为制约社区工作者队伍发展的主要短板，极大的降低该职业的吸引力和社会认可度，很难吸引和留住人才。

4. “没奔头、无出路”，晋升渠道不畅

社区工作者大都没有编制，是一个“政府财政供养”的特殊群体，晋升较为缓慢和受限，转变成公务员、事业单位身份更难。目前，优秀社区书记（主任）虽有机会被定向招录为公务员或事业编制工作人员或被提拔到街道（乡镇）领导岗位，但由于“门槛”偏高，符合报名条件条件的很少，能够考上的更少。而社区书记（主任）以外的绝大多数没有编制的社区工作者，无被定向招录为公务员和事业编制工作人员的资格和机会，制度化的晋升渠道缺失，大部分一辈子只能待在同一个社区的同一个岗位上，“埋头苦干一辈子也没编制”，希望和前景渺茫，严重影响社区工作者的工作积极性和热情投入，也降低了职业吸引力。

5. “没文凭、没证书”，专业化水平低

全省专业型的社工人才偏少，专业化水平整体不高。目前，全省获得社会工作职业资格证书的有 1860 人（其中：初级 1503 人、中级 357 人），仅占总数的 3.93%，绝大多数社区工作人员没有社工资格，没有经过系统的专业教育和正规的培训，缺乏专业的知识和管理经验，对一些社会工作方法技巧比较陌生，受理服务手段相对落后，队伍专业化、职业化水平不高，难以满足居民对养老、托幼、保健、娱乐、家政、青少年教育等方面日益多元的需求，影响居民的满意度。比如：平顶山市获得社会工作者职业资格证书的仅有 36 人，占全市社区工作者总数的 1.46%；濮阳市持有社会工作师职业水平证书的仅有 24 人，占比不足 2.2%。

6. “引不来、留不住”，队伍稳定性差

调研发现，社区工作者离职率较高、稳定性差，特别是优秀年轻人才不愿来、留不住。由于社区工作者大多属“编外人员”，在提拔晋升方面缺乏路径，加之薪酬不高、任务繁重，导致岗位吸引力有限。除市区直单位和街道下派、国有企业移交人员外，政府购买服务、聘用人员等其他社区工作者大都把社区作为一个临时的“跳板”，将社区工作作为缓解就业压力、寻找其他工作的“过渡期”和“筹备期”，一旦有更好就业机会时就会立即离开，导致社区干部特别是年轻干部流失严重。

（二）原因分析

1. 市县整体重视程度不够高

调研访谈中，市、区、街道干部普遍表示社区工作者这支队伍很重要，力量应该加强。但总的来看，全省各地对社区工作者队伍重视还不够，甚至“说起来重要，干起来不重要”。这种认识上的不到位，导致对社区的人财物投入不足，进而导致了薪酬待遇偏低、晋升空间狭小、人员流动频繁等一系列问题。同时，与农村“两委”干部相比，中央和省级层面缺少相关政策规定，规则标准不明确，刚性约束不够强，这也是造成各地重视程度不高的重要原因。

2. 社区承担的行政管理职能过多

县区直单位、街道党工委通常把社区视为其下属机构，大多是采取行政命令的方式下达工作任务，使社区工作披上了行政色彩的外衣，承担了区县和街道布置的大量行政管理事务。另外，“权随责走、费随事转”原则落实不到位，一些区县职能部门和街道把本属于自己职责范围内的工作交由社区办理，加大了社区的工作量和负担，但却没有赋予社区相关权力和保障经费，导致社区工作者捉襟见肘、不堪重负。

3. 整体性的职业发展体系尚未真正建立

虽然一些地方已经为社区工作者职业发展体系建设“探路”，但是全省层面还没有整体、系统的顶层设计。比如：在招录（聘）使用方式上，各地缺乏配套的评价标准，对社区工作

者能力、素养、业绩和性格等方面的要求不够明确；在激励机制上，没有建立科学合理的薪酬体系，缺乏有效的利益激励，要求讲党性、讲奉献多，忽视投入和收益之间的关系，降低了工作效能；在使用与培养上，存在重使用、轻培养的问题，培训工作缺乏系统的长远规划和专业目标。

三、加强河南城市社区工作者队伍建设的对策

河南省城市社区工作者队伍建设整体上刚刚起步，水平较低。虽然各地都在积极探索，但都是“单兵突进”“各自为战”，未实现整体推进、协同发力；虽然取得了一定成效，但制度化程度、专业化水平、规范化水准都比较低，难以适应新时代城市基层治理的要求，亟须加大投入、改进提升。笔者建议，必须紧扣“专业化、职业化、规范化”的发展目标，以加强顶层设计为统领，以夯实责任为核心，以强化保障为重点，着力打造一支高素质专业化的社区工作者队伍，为构建共建共治共享的城市治理新格局、进一步巩固党的执政基础提供有力支撑。具体对策如下：

（一）抓规划，加快构建职业发展体系

积极借鉴省内外先行先试地区的成熟经验和做法，抓紧建章立制，搞好顶层设计，建立全省统一的社区工作者职业发展体系。要以职业化、专业化、规范化为发展方向，以完善薪酬体系为基础，建立健全职业准入、岗位等级、管理考核、保障激励、退出机制等制度，尽快形成“进出有通道、履职有目标、考评有标准、待遇有保障、发展有空间”的社区工作者职业体系。在这方面，上海市的经验值得借鉴。2015年，上海市在全国首创社区工作者职业体系，全市统一实行“三岗十八级”，设立负责人、主管、工作人员三类岗位，其薪酬水平按照工作年限、受教育程度、相关专业水平设置为18级，社区工作者薪酬等级随其工作年限的增加和岗位晋升而提高，薪酬水平原则上高于上年度全市职工平均工资水平。这就为社区工作者队伍的稳定性和持续性提供了根本保障，

取得较好成效，值得学习。

（二）抓减负，加快建立社区工作清单体系

要建立社区工作“清单”。以区（县）为单位，明确政府及其职能部门、街道（乡镇）职责范围内的事项不得转嫁给社区；确需社区协助的事项，应按照“人随事转、费随事转”的原则，为其提供必要的经费及工作条件等。要严格控制“留痕管理”。以区（县）为单位，清理整合各职能部门针对社区的各类台账和材料报表，推广社区台账电子化，除保留日常工作相关原始记录外，其他纸质台账一律取消。要统一开展考核评比。实行基层政府统一对社区工作进行综合考核评比，各职能部门不再单独组织考核评比活动，严格控制对社区工作的“一票否决”事项。

（三）抓素养，加快构建专业能力提升体系

一是全面推行资格准入制度。逐步提高社区工作者持证上岗的比例。天津市的经验值得推广，其规定：从2020年起，新聘用的社区专职工作者均须参加“社会工作者职业水平考试”，并在2年内取得《社会工作者职业水平证书》；现有社区专职工作者中40周岁以下的，在3年内应取得《社会工作者职业水平证书》；把持有《社会工作者职业水平证书》作为社区专职工作者续聘的主要依据之一。二是把文凭资质与待遇挂钩。激励社区工作者在职接受学历教育、考取社工资格证书。以银川市为例，该市鼓励社区工作者参加社会工作者考试和在职学历教育，对于考取初、中、高级社会工作证的每月分别增发300、500、700元，对于考取本科、研究生学历的在原薪酬等级上分别增加一级、二级。三是加强专业技能培训。将社区工作者教育培训纳入各级干部人才发展规划，依托大专院校师资力量和专业优势，以市级重点培训为牵引，以县（市）区组织培训为主体，开展社区工作者专业化培训，力争每年轮训一遍。

（四）抓激励，加快构建晋级上升体系

以制度创新为突破口，拓宽社区工作者队伍晋升通道。一方面，应进一步加大从优秀社

区书记中招录公务员和事业编制人员的力度,适当放宽条件,扩大录聘比例。县(市、区)行政和事业单位招聘从事社区相关工作的岗位,可根据岗位需求,适当放宽年龄、学历、专业等条件,设置户籍、社区工作经历等相关条件。另外,注重通过竞争性选拔等方式把符合条件的年轻优秀社区党组织书记选拔到街道(乡镇)领导岗位;表现特别优秀的社区书记(主任),可参照享受副科级相关待遇。另一方面,给社区书记(主任)以外的广大社区工作者提供上升渠道。对从事社区工作有一定年限且表现优秀的可降低门槛,参照事业单位招聘方式择优选用,对具有中级及以上社工师职称的人员,允许通过直接考察等方式招聘。明确各级事业单位在招聘社会服务相关职位工作人员时,定向招录或优先录用具有丰富基层经验的社区工作人员,适当打破身份和职业限制。

(五) 抓支撑, 加快构建工作保障体系

着力打造“眼向社区看、权往社区放、人往社区走、钱往社区投”的保障体系,优化政策措施,从物质保障切入,推动各类资源配置持续向社区工作倾斜,为加强社区工作者队伍建设创造必要条件。一是合理配备人数。指导各县区按照精简高效、科学合理的原则,综合考虑社区规模、人口数量、管理幅度和服务半径等因素,核定每个社区的专职工作者人数,逐步解决社区“事多人少”的问题。二是落实经费保障。指导市、县(区)将社区的活动经费开支、社区工作人员的薪酬以及社区建设办公服务设施列入地方公共财政的年度预算,纳入地方中长期发展规划,增加社会性、公益性、服务性支出,确保社区经费充足,保障有力。同时,引导社会力量(企业和个人)积极参与社区综合服务体系建设,逐步形成多元化的投入格局。三是提高政治待遇。对工作实绩突出、作出重要贡献的,及时予以表彰奖励,并积极推荐符合条件的优秀社区工作者担任各级党代表、人大代表、政协委员,在政治上给予激励。

(六) 抓责任, 加快构建责任落实体系

构建“承诺履责、严格考责、失职问责”的责任体系,明确市、区(县)、街道党(工)委和组织、民政、发改等有关部门的具体责任,督促各地各有关部门高度重视社区工作者队伍建设,及时研究解决社区工作者队伍建设中遇到的困难和问题。要明确考责方式,将社区工作者队伍建设列为各级党委书记抓基层党建述职考核评议的重要指标,作为市、区(县)领导班子和领导干部年度考核的重要内容,重点考核社区人员配备情况、资金保障情况、群众满意程度等,压实社区工作者队伍建设责任。要严格监督问责,把社区工作者队伍建设的考核结果作为领导班子和领导干部奖惩任免的重要依据,作为相关财政资金分配的参考依据。考核结果为不合格的,予以通报批评,由上级组织部门约谈相关责任人,并提出限期整改要求;需要问责追责的,依规依纪依法问责追责。

参考文献:

- [1] 胡五岳. 河南许昌:“智造之都”创新基层治理路径 [N]. 中国城市报, 2020-04-06 (013).
- [2] 沈阳. 郑州市大学生社区工作者发展现状探究 [J]. 中国大学生就业, 2015 (6): 43.
- [3] 万欣. 江西省南昌市 让社区工作者有奔头有甜头 [N]. 中国社会报, 2021-10-29 (003).
- [4] 中共牡丹江市委组织部. 黑龙江省牡丹江市打造专业化社区工作者队伍 [J]. 党建研究, 2021 (10): 11-15.
- [5] 刘燕. 新时期社区工作者职业化建设的实践与探索——基于江苏省南通市崇川区的调研 [J]. 中国人 事科学, 2019 (9): 12-15.
- [6] 宋利. 社区治理视角下社区社会工作者队伍建设的探索研究——以北京市 Y 街道为例 [J]. 北京城市 学院学报, 2019 (1): 24-27.
- [7] 赵聚军, 高天琦. 政府雇员视域下的社区工作者职业化研究——以天津市 T 街为例 [J]. 上海城市管 理, 2021 (30): 5-9.

The Current Situation, Problems and Countermeasures of the Construction of Urban Community Workers in Henan Province

LIU Xuyang

(Henan Academy of Social Sciences, Zhengzhou, Henan 450002, China)

Abstract: Community workers are the main organizers of community management, the direct providers of community services and the direct participants of community construction, and their development has an important impact on urban grassroots social governance. In recent years, Henan Province has placed the team construction of community workers in a prominent position, has constantly increased financial investment, improved rules and regulations, and refined work measures, and has achieved some experience and results. However, the overall level of the construction of urban community worker team construction in Henan Province is relatively low and has basically just started. There are some prominent problems such as heavy task burden, insufficient personnel, low salary, poor promotion channels, low level of specialization, poor team stability and so on. In this regard, Henan Province should adhere to the problem-oriented approach, closely follow the development goal of “specialization, professionalization and standardization”, take the strengthening of top-level design as the leadership, consolidate the responsibility as the core, strengthen the guarantee as the focus, and strive to build a high-quality and professional team of community workers to provide strong support for urban grassroots governance.

Keywords: Henan province; community workers; current situation; problems; countermeasures

(责任编辑: 庞志)