

城市社区工作者队伍建设的现状调研

——以杭州市典型社区为例

□ 朱胜进

内容提要 浙江省杭州市按照中央关于完善居民自治，建设管理有序、文明祥和的新型社区，加强社区建设，创新社区管理的要求，在社区建设上取得了一定成绩。如今社区工作者在解决社会问题、维护社会稳定、促进社会和谐等方面发挥着独特作用，成为现代社会建设新型社区的关键所在。本调研综合运用了文献法、问卷调查法和访谈法等，对杭州市的三个典型社区的社区工作者进行了调研，展现了杭州市城乡社区工作者队伍的现状及现阶段存在的问题，并针对调研结果提出了对策和建议。

关键词 城市社区工作者 杭州市 上羊市街 王马社区 小营巷 典型社区作者朱胜进，浙江省长三角城乡社区发展研究院院长。(杭州 310027)

一、引言

社区是社会的基本单元，也是城市管理的基本单元。随着我国城市化进程不断加快，社区在缓解社会压力，保障社会稳定，促进个人和社会发展等方面功不可没，社区工作者作为一支在新形势下应运而生的新兴工作团队，已然成为了社区建设的主体力量，其肩负的责任也越来越重。从60年前的居委会演变至今，社区工作者已成为和谐社区建设的直接承担者、社区服务直接提供者、社区矛盾协调者、社区文化组织者、文明行为引导者、居民心理疏导者、居民就业指导者和居民生活的关心者。政府在不断实践过程中逐渐认识到社区和社区管理的重要性，多数居民因生活诉求在社区帮助下解决，也逐渐提升了对社区的信任。近些年，国家已经相继出台法律法规保障社区工作者的权益。

按照中央要求，围绕“全国领先，全省示范”目标，扎实推进社区党组织为龙头的社区建设工作，杭州市近几年在社区建设方面实现了四个“全国第一”。2008年出台了“1+4”文件，深入推进“三位一体”社区管理体制改。2009年，第一个实现社区工作者管理规范化，制定《关于加强社区工作者队伍建设的若干意见》和《杭州市社区工作者管理规范》等政策文件，在一定程度上为杭州市的社区建设及社区工作者管理工作起到了很好的推动作用，进一步提高了社区基层组织建设水平，使杭州市的社区建设工作走在了全国的前列。但就目前来看，社区工作者队伍仍存在诸如工作任务繁重、职业身份不明、承受较大压力等问题。

二、研究评述

社区工作即运用专业知识，以社区和社区居民为工作对象，组织社区居民广泛参与，协调利用社区资源，预防和解决社区问题，增强社区的自治水平和管理水平，增进社区福利，促进社区的全面进步和发展。^①

《社区建设》一书认为：“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”。^②但目前中国的行业和职业分类中，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辨识之中。国内关于社区工作者的研究，主要有^{③④⑤⑥}：1. 社区工作者素质研究；2. 社区工作者的专业化和职业化研究，如钱兆永的《规范化：社区工作者的职业道路》；3. 社区工作者管理的研究；4. 社区建设模式中涉及的社区工作者管理研究，等等。

三、调研结果与分析

浙江省长三角城乡社区发展研究院在杭州市选择社区建设极具代表性的上羊市街、王马社区和小营巷三个典型社区开展走访调研工作。整个调研过程主要通过文献法、问卷调查法以及访谈法获取相关资料，共针对社区工作者发放问卷 55 份（回收 100%）以及社区居民调查问卷 100 份（回收率 93%）。充分考虑年龄、性别、文化程度、职业内容、工作时间等因素后，选择社区工作者 10 人，对涉及工作压力、职业身份、福利待遇、激励措施、发展前景等问题进行了深入的访谈。

（一）社区工作者队伍的基本现状

1. 性别构成

在被访的三个社区共 55 名社区工作者中，男性 20 名，女性 35 名，与其它地方及全国的社区工作者队伍性别结构情况⑦比较，性别比例仍是女性占大多数，但该地区比例并没有过大的失衡。（如图 1）

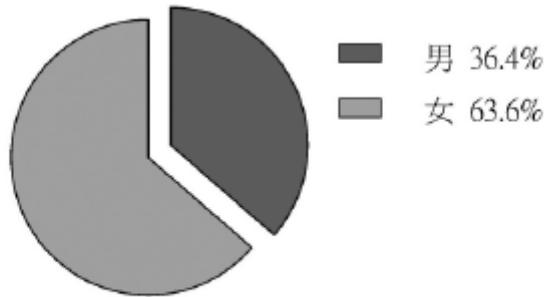


图 1 社区工作者队伍性别构成

2. 年龄结构

截止到 2011 年，杭州地区的社区工作者队伍已经呈现出明显的年轻化特点，除去 1 人未做填写，54 名社区工作者中，30 岁及以下的人员比例占到了 56.4%，累计到 50 岁已经达到了 92.7%。（如表 1）

表 1 社区工作者队伍的年龄结构

年龄	频数	百分比	累积百分比
30 岁及以下	31	56.4	56.4
31—40 岁	11	20.0	76.4
41—50 岁	9	16.4	92.7
50 岁以上	3	5.5	98.2
总体	55	100.0	100.0

3. 政治面貌

基层党组织和党员是社区工作的关键。在调查的 55 名社区工作者中，党员人数达到 26 人，占 47.3%，团员 15 人，占 27.3%，民主党派 1 人，无党派 13 人。

4. 文化程度

在调查的 55 名社区工作者中，文化程度主要以大学本科居多，有 28 人，占 50.9%；大专文化水平的 18 人，占 32.7%；只有两名硕士研究生学历的人加入到社区工作者队伍（见图 2）。相比全国及其它地区的社区居委会成员，该地区社区工作者的文化水平整体相对较高，但另一方面可以看出其中系统学过社会学、社会工作学等课程的专业人员还是很少，只有 10.9%。（如表 2）因此，社区工作所需的专业知识和技能方面还有待进一步提高。

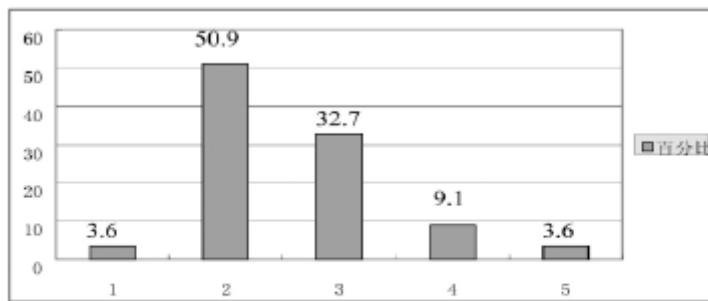


图 2 社区工作者文化程度层次比例

表 2 社区工作者的专业情况

社会工作者专业	频数	百分比	累积百分比
是	6	10.9	10.9
否	48	87.3	98.2
未填	1	1.8	100.0
总数	55	100.0	100.0

5. 工作年限

从表 3 中可以看出，在调查的社区工作者中有 1—3 年工作经验以及刚进入该工作岗位的人员较多 25 人，占 45.5%；4—6 年工作经验的 13 人，占 23.5%；7—9 年工作经验的 8 人，占 13.5%；10 年及以上的 9 人，占 16.4%。

表 3 工作年限

	频数	百分比	累积百分比
1—3 年及以下	25	45.5	45.5
4—6 年	13	23.6	69.1
7—9 年	8	14.5	83.6
10 年及以上	9	16.4	100.0
Total	55	100.0	100.0

6. 社区工作者队伍建设存在的问题从社区工作者的角度，调查了当前社区工作者队伍建设存在的主要问题，问卷分析显示：社会认同度低、身份地位不明成为了队伍建设的最主要问题。

表 4 当前社区工作者队伍存在的主要问题

	频数	选择百分比	百分比
人数少	18	32.7%	18.2%
整体技能水平不高	6	10.9%	6.1%
年龄结构不合理	5	9.1%	5.1%
身份地位不明	33	60.0%	33.3%
社会认同度低	37	67.3%	37.4%
其他	0	0	0

表 5 当前社区工作者队伍建设存在的主要问题

	频数	选择百分比	百分比
人数少	34	37.4%	23.1%
整体技能水平不高	24	26.4%	16.3%
年龄结构不合理	21	23.1%	14.3%
身份地位不明	25	27.5%	17.0%
社会认同度低	37	40.7%	25.2%
其他	6	6.6%	4.1%

从社会公众的角度，对于当前社区工作者队伍建设存在的问题，调查结果显示：社会认同度低，人数少是最大问题，其次身份地位不明，整体技能不高，年龄结构不合理也是不可小视的问题。针对社区工作者的认知程度在社会公众中开展调查，有 52.7% 的公众选择了“熟悉”，41.9% 的公众选择“听说过，但具体不清楚”，另 5.4% 的公众则完全没听说过。从社区工作者对自身的认知程度来看，访谈中发现对于社区工作者来说，普遍是把社区工作当做一种职业，而非事业在做，问卷分析显示现在社区工作者从事社区工作的主要原因，就是就业、养家糊口和补贴家用，而实现个人价值、助人自助为动机的则较少，甚至有 18.2% 的人根本说不清楚自己为什么会选择这份工作。（如图 3）

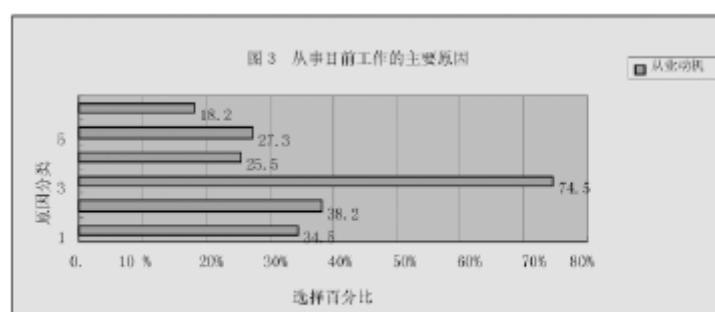


图 3 从事目前工作的主要原因

(二) 社区工作者的岗位工作分析

1. 岗位设置和选聘

杭州市的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。招聘是指按照《杭州市社区专职工作者管理办法（试行）》有关规定，采取向社会公开招聘、民主选举、竞争上岗等办法选聘社区工作者。⑧在调查的三个社区 55 名社区工作者中，从事社会工作管理职能的 14 人，占 25.5%，社会工作服务职能的 41 人，占 74.5%。其中通过选任的 9 人，占 16.4%，招聘的 46 人，占 83.6%。

2. 工作责任

目前，杭州市社区工作人员主要向社区居民提供计生、民政、劳保、退管、综治、帮扶救助等公共服务。具体面对的服务人群见表 6。

3. 工作条件

在调查中，接受访谈的社区工作人员对自己的工作环境相对较为满意，主要认为硬件设施上配套较为完善，并能够感受到社区领导和同事的关心和尊重，但普遍认为社区工作者由于权力受限，服务人群的不理解等原因，往往得不到居民的尊重和认可，而且社区工作者们普遍认为自身所承担的工作强度大，压力重。

通过访谈和问卷调查，发现关于社区工作者的压力来源（如图 4），87% 的人选择了 b2：工作任务量大，事务繁多，其次是 b8 社会地位低下（40.7%），其他压力来源降次依次为 b3 发展前途渺茫（11.8%），b5 考核压力（11.2%），b4 服务面对对象落差较大（10.5%），b7 缺乏工作管理自主权（8.6%），b6 个人安全保障问题（6.6%），

b1 工作所需技能要求太高（3.9%），b9 其他压力（2.0%）。

表 6 工作服务对象

	频数	选择百分比	百分比
老年人	22	40.0%	15.7%
低保户	13	23.6%	9.3%
妇女	16	29.1%	11.4%
残疾人	10	18.2%	7.1%
计生对象	10	18.2%	7.1%
下岗失业人员	11	20.0%	7.9%
社区矫正对象	12	21.8%	8.6%
吸毒人员	11	20.0%	7.9%
优抚对象	8	14.5%	5.7%
其他	27	49.1%	19.3%

表 7 工作强度

	频数	百分比	累积百分比
较小	1	1.8	1.8
比较适中	6	10.9	12.7
偏大	33	60.0	72.7
太大, 难以应付	15	27.3	100.0
总体	55	100.0	100.0

表 8 工作压力

	频数	百分比	累积百分比
较小	2	3.6	3.6
适中	5	9.1	12.7
较大	30	54.5	67.3
很大	18	32.7	100.0
总体	55	100.0	100.0

表 9 工作条件满意度

	频数	百分比	累积百分比
满意	4	7.3	7.3
比较满意	5	9.1	16.4
一般	33	60.0	76.4
不太满意	11	20.0	96.4
很不满意	2	3.6	100.0
总体	55	100.0	100.0

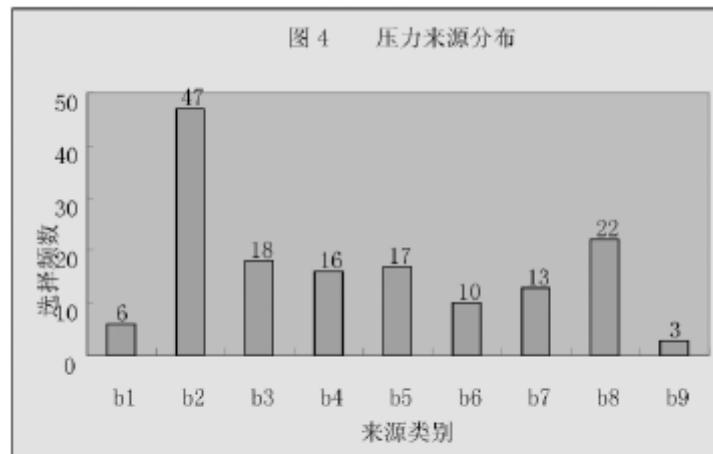


图 4 压力来源分布

在当前工作中，社区工作者的最大困难是什么？问卷中多项选择的结果分析显示，55名社区工作者中，63.6%的人都选择了社会认可度太低是其开展工作的最大困难，其次为报酬太低（49.1%），工作难度太大（29.1%），工作经费不足（23.6%），其他（7.3%）。

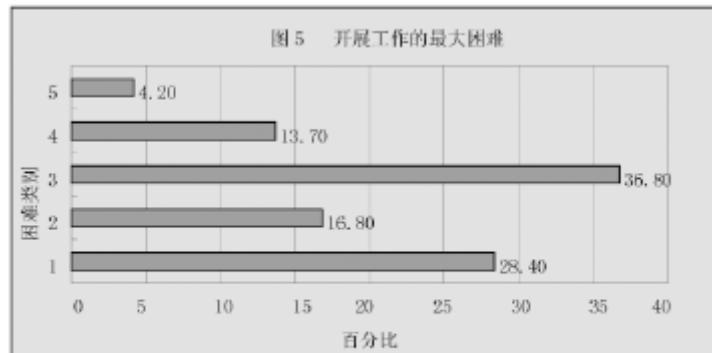


图 5 开展工作的最大困难

表 10 月收入情况(人民币)

	频数	百分比	累积百分比
900 元及以下	2	3.6	3.6
900—1400 元	5	9.1	12.7
1400—2000 元	28	50.9	63.6
2000 元以上	20	36.4	100.0
Total	55	100.0	100.0

表 11 报酬满意度

	频数	百分比	累积百分比
满意	2	3.6	3.6
比较满意	2	3.6	7.3
一般	21	38.2	45.5
不太满意	25	45.5	90.9
很不满意	5	9.1	100.0
总体	55	100.0	100.0

4. 薪酬福利

经调查，杭州市社区工作者的薪酬待遇在全国范围来看，属于中等偏上水平，五险一金基本普及了所有社区工作者，但相对于他们的付出以及相比较其它行业，仍属于低收入水平群体。现今，基于杭州市平均工资水平，社区工作者初入职的扣除所要缴纳的各种费险等，每月最终到手不到 1700 元，具体工资收入情况见表 10。对于自己的付出和工资报酬，随着物价房价的上涨，社区工作者的生活基本保障亦存在困难，在报酬上整体满意度偏低，访谈中有社工称他们是“干公务员的事，拿清洁工的工资”。工资福利待遇偏低，成为了社区工作者口中的高频语句。

5. 教育培训

社区工作者的能力高低决定着社区建设的发展水平，对社区工作者的培训成为了一项重要的工作。杭州市按分级负责的原则对社区工作者开展培训，内容包括政治理论、专业知识、业务技能及知识更新等，类别也分为了任职培训、岗位变动培训和年度培训。^⑨

调查显示，55 人中有 32 人在能力素质的提升上主要渠道还是通过“单位组织培训”，占到了 58.2%，另 34.5% 的人选择“自学”作为自己主要的提升渠道，访谈中当问及“认为参加培训是否有很大帮助，您平时最主要的学习方式是什么”时，部分人表示：虽然针对各种服务组织了培训，但相对来说多流于形式，真正帮助并不大，如果想更好的开展工作，必须更多的借助书籍、政策文件、新闻、报纸、专业网站、参加职称考试等其它途径进行自学。另有 7.3% 的人选择了自费参加培训。

表 12 是否接受过专业培训

	频数	百分比	累积百分比
有	45	81.8	81.8
没有	8	14.5	96.4
未填	2	3.6	100.0
总体	55	100.0	100.0

四、调研结论

(一) 杭州市各级政府对社区工作者队伍的规范化管理十分重视，近年来出台了一系列政府文件对社区工作者队伍的管理进行规范。如今杭州市城市社区工作者队伍结构上性别较为均衡，且已呈现年轻化，政治文化水平都有显著提高，可见近些年的政策措施很大程度上改善了杭州社区工作者队伍的状况。

(二) 目前，社区工作者队伍建设仍然存在以下问题：

第一，职业身份模糊，社会地位低下。目前国家颁布的职业分类还没有将社区工作者列入其中，没有明确社区工作是一门职业，社会认同度也低。社区工作者的职业类别仍然是一个未知数，他们在填写各类表格时遇到职业类别这一栏，仍然不知道该填什么。其直接后果是社区工作者工作的资格认定和职称评定难于解决，晋升机制缺失，对所从事的工作无法有一个清晰的认识，难以将其视为一项事业，更无法从中得到自我的肯定。这直接影响了社区工作者的从业热情和动机以及社区工作者队伍的稳定。加之各种原因致使工作开展效果无法使社区服务对象满意，而居民又不了解社区工作者的身份定位、责权范围，很难做到对社区工作者的理解，从而很大程度上导致了社会各界不接受不认可，认同度低下的现象。

第二，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，而杭州市在2003年、2005年以及2009年都是与不同的机构组织签订合约，如今合同签订方是社工协会。此外由于劳动关系不明，社区专职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，但事实上社区专职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，以及规定的两年一次的体检，三年一次的旅游，都缺乏相应的法律保障，在贯彻执行时难免会打折扣。

第三，职责范围不清，工作压力过大。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的工作，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法解决，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。

第四，工资收入偏低，发展前途渺茫。在问卷调查和访谈中，社区干部普遍反映社区工作者收入水平太低，自己承担的实

际工作量与实际收入水平之间的差距过大，很难留住和吸引人才，在深层次上影响社区干部队伍的稳定性和工作的积极性。在调查时，绝大多数被调查者对自己的工资收入并不满意，尤其是年轻的社区工作者。对于一个大学毕业生来说，拿到每月1000元的工资已无法满足现在生活的基本需求，现今社区工作者队伍正在逐渐的年轻化，这更将严重影响到队伍的稳定性。而实践也证明了这支队伍的流动性太大，不仅不利于基层工作的开展，同样也不利于这些年轻人的发展。

五、对策与建议

在调研过程中，我们发现在全国，如北京、上海、南京、宁波、重庆等地在推进社区专职工作者专业化、职业化方面做了许多有益的探索，对于其它地市的社区工作者队伍建设有着极其重要的借鉴意义。社会管理的加强和现代新型社区的建设，关键在于社区工作者队伍的建设。

第一，从法律上明确社区工作者的职业身份，依据国家职业标准实行分类，走职业化、专业化的道路。社工在香港等地是一个重要的职业，而目前在我国的大部分地区，社区建设在实践中仍然存在着社区工作者的身份、角色定位与所承担的实际任务不相一致，责权不相称的现象，究其原因就是社区工作者身份地位不清，界定不明，没有正式编制，既不是公务员，又不是企事业单位，身份地位极其尴尬。因此，从法律上明确社区工作者的职业身份，逐级解决社区工作者的编制问题，迫在眉睫。同时，制定全国统一的职业规范标准，各地政府结合当地实际制定社区工作者管理规范，保障社区工作者各项权益。

第二，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，如制定《社区自治法》，以明确社区居委会的法律地位，明确社区工作者的范围、权利、职责等。制定具有较高权威性和可操作性的政策法规，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法可依，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。此外可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。

第三，制定工资福利标准，提高收入水平；完善晋升机制，点亮发展前景。社区工作者队伍整体文化素质的提高，队伍的年轻化，离不开那些具有青春活力，创新精神，充满热情的年轻大学生的加入。但现实情况是社区往往很难留住他们。主观原因固然存在，但社区工作任务繁重工资待遇水平低是不争的事实。虽然杭州市的社区工作者在招聘时面向杭州市本地人员，但是这些年来，随着物价的上涨，房价的攀高，对于二、三十岁面临着成家立业的一代人来说，这点工资根本无法承担。因此，政府应合理调整社区工作者的收入，制定人性化的工资福利制度，建立工资收入自然增长机制。建议明确规定工资增长的标准，同时完善激励机制，吸引更多的优秀年轻人加入到社区队伍中来，确保社区工作者队伍的稳定。

第四，加大宣传力度，营造良好的舆论氛围和社会大环境。社区工作者难以获得居民的理解和认可，这在一定程度上，也反映了社区对自身的宣传力度不够。应充分发挥新闻媒体的宣传作用，让全社会了解社区工作、重视社区工作是目前急需开展的工作之一。社区可以通过报纸、电视台等媒体报道，将社区和社区工作者介绍给社会大众，不但能给社区工作者带来荣誉感，也可以增加他们自身的社会责任感和使命感。此外，多多开展与社区工作相关的调研工作，深入了解社区，了解社区工作者，倾听他们的心声和诉求，使社区工作者感受到各界对他们的关心和重视。此外，通过举办社区知识竞赛、先进社区工作者报告会等形式多样的活动，以推动社区建设工作的开展。同时，积极推动社区内的政府、企事业单位共同参与社区建设，实现社区内资源共享，从而合力建设新型特色社区。

注释：

①向征：《目前我国社区工作者队伍的现状调查》，华中师范大学硕士毕业论文，2009年，第17页。

②于雷、史铁尔：《社区建设理论与实务》，中国轻工出版社2005年版，第165页。

③吴帅：《城市社区专职工作者队伍建设研究——基于苏州市古城区的调查》，硕士论文，2010年4月份。

④王柱国：《和谐社会视阈下的社区工作者队伍建设研究》，《湖州职业技术学院学报》2010年第4期。⑤张纪、刘淡：《城市社区工作者队伍存在的问题与对策》，《长春市委党校学报》2001年第5期。

⑥刘江红：《城市社区工作者管理模式研究——以长沙市雨花区侯家塘街道为例》，国防科技大学硕士毕业论文，2009年。

⑦⑨郑权：《中国社区基本情况调查报告》，《社区》2005年第11期。

⑧《杭州市社区工作者管理规范》，杭社建〔2009〕7号，2009年12月。