上海社会治理创新中社区工作者政策跟踪

童潇[*1]

(华东政法大学 200042)

【摘 要】:为实现社区工作者积极有效参与社会治理，应进一步提升社区工作者的胜任力，以转变政府职能、优化上海超大型城市基层治理为目标，按照职业化、专业化、规范化要求，建立由精挑细选的选拔录用制度、层次多维的培养培训制度、动态客观的管理考核制度、公平高效的薪酬结构制度、公开透明的晋升退出制度等一系列配套制度，从而促进上海社区工作者队伍与社会治理创新相互协调，共同发展。

【关键词】:社会治理创新；社区工作者；政策跟踪

【中图分类号】:D638．51**【文献标识码】**:A**【文章编号】**:1005－1309(2017)09－0094－008

社会治理的核心是人，重心在城乡社区，关键在体制机制创新。社区工作者政策是上海创新社会治理，加强基层建设创新政策的重要组成。有效推进社区工作者政策的落实、落位、创新，不仅有利于调动人作为社会治理核心的最大积极性，并且对夯实社区建设的工作基础，推进社区治理实现能级提升都将起到积极重要的作用。

一、上海社区工作者政策落实情况

本轮上海社区工作者政策调整主要由《上海市社区工作者管理办法》等 7 个文件所组成。在 7 个文件中，《上海社区工作者管理办法》是其中的纲领性文件，文件明确了社区工作者的定义，对社区工作者的基本职责、配备方式、岗位等级、待遇保障、表彰奖励等相关内容进行了总体定位，搭建了社区工作者政策的主体框架。其他 6 个文件则是对《上海社区工作者管理办法》的细化，进一步对社区工作者的薪酬体系、专业建设、岗位培训、编制使用、人事管理等方面提出了具体操作办法。这 7 个文件形成了有关上海社区工作者政策合力，使上海社区工作者政策形成一套“紧密相连，环环相扣”的政策体系。

本轮上海市社区工作者政策是上海有关社区建设队伍人政策方面的重要调整，对原有队伍政策保障做出了重要创新:政策明确社区工作者身份和职责，界定社区工作者是指在本市居民区和街道、乡镇公共事务岗位直接从事社区服务和管理，由街道、乡镇承担全部经费保障和统一管理使用的就业年龄段全日制工作人员。政策明确了社区工作者配备方法，提出选任和招聘两种平行的录用方式。政策细化了社区工作者的岗位等级，将社区工作者岗位等级细分为“三岗十八级”;政策还提出了社区工作者的待遇保障，社工平均收入须为 2013 年度全市职工平均工资水平的 1 至 1．4 倍。政策在绩效考核方面围绕“德、能、勤、绩、廉”划分了“优秀、合格、基本各格、不合格”4 级等次;在岗位培训方面设立“初任、专业、进修”培训 3 步走;在表彰奖励方面强调“重宣传、树典型”;在晋升退出方面提出了畅通社区工作者进入党政机关、事业单位的通道，明确了社区工作者退出的 5 种情况。这一系列政策的制定，体现了上海社区治理紧紧围绕人这一核心的政策方向感，体现了上海政策设计面向基层一线人员的关心和倾斜，为新时期做好社区工作者人才队伍建设提供了新的政策遵循。

---

[1] **作者简介:**童潇，华东政法大学社会治理研究院副教授。本文参与撰写人员:施陈继、王润鼎、俞庭瑶、马玉捷、朱雅婷。

根据我们分“城区”“城乡结合区”“郊区”3 块选点对社区工作者展开实地调研，目前上海社区工作者政策总体落实情况良好，社会反响强烈。主要体现在，各区高度重视，成立相关领导小组，区委办、人保、民政等部门携力合作，搭建了良好的工作落实组织基础;各区科学设计社区工作者人员额度，为基层配齐配强人员，基层总体反映额度总额够用;通过社区工作者统一了街镇非公务员编制人员的工作属性，改变了街道社区内部原有人员属性复杂(分属居民区工作者、党群工作者、中心聘用人员等)的局面;以区为单位经过几轮招聘积累经验，初步形成了一套招聘、录用、培训、使用、考核、奖励的工作体系;社区工作者社会地位逐步提升，岗位吸引力加大，全市涌现 3 名博士级的“小巷总理”，社区工作者队伍“高素质、高学历、高水平”的面貌逐步趋近;社区工作者劳动用工规范，统一与街镇社区工作者事务所签订劳动合同，并归口党建办(大多数)或自治办(少部分)管理;考核体系逐步建立，各街镇普遍用“等级制”“百分制”“等级与百分结合制”对社工进行评价考核;基本落实了社区工作者最关心的待遇等核心利益诉求，2016 年社区工作者的平均工资已经达到 2013 年全市职工人均基本工资的 1．05 倍，与入编前相比，总体(平均)实现了 30%的提升。基层总体对上海社区工作者政策表示满意，并认为该项政策是“1+6”系列文件中政策中“最实、最惠”的政策之一，还有一些同志反映，上海目前正处于 1990 年代社区工作者骨干退休之际，在原有政策基础上适时出台相关政策，指导选拔新一批社区工作者，这必将使新一批的年轻人通过本轮政策成长起来，有助于推进基层面貌焕然一新。

与此同时，调研中也发现，社区工作者政策还存在一些需要解决的问题:

在选拔录用方面，在中心城区，目前较高比例人员流失率使一年两次招聘规划略显规模和频次不足，外加街道自主选拔权不足，出现社区工作者虽然额度总体充足，但部分地区实际在岗率偏低。部分城郊和农村基层人口导入区，三大中心社区工作者分配额度还略显较少。

在岗位培训方面，基层普遍认为还存在较大的信息不对称现象，当前培训资源还相对欠缺，培训形式略显单一，一线社区工作者普遍反映相关涉法专业知识类、社工心理类(实务)、信息技能类(如 PPT 使用、沟通技巧)等培训较少，同时因社区工作者工作岗位强度较大，很难保证参与培训的时间，年轻社区工作者几乎没有脱产培训机会。

在职业管理方面，社区工作者岗位间还有忙闲不一情况，一些专业岗位(如安全监管工作)工作存在一定挑战，绩效考核设计相对粗线条化，优和劣区分还不明显，工作严重超负荷相关表彰奖励还尚为空白。

在薪酬体系方面，部分经济较好城郊和郊区镇域社工收入因上限规定，待遇有所下降，城郊、郊区“不愿入编”的声音反响强烈，在一定程度上影响了工作积极性，收入总体平均提高，但年轻社区工作者多处平均线以下，收入总体偏低，待遇提高不明显。

在晋升方面，晋升通道还相对单一，居民区党支部书记成为晋升“天花板”，因时间原因还没有形成社区工作者成长发展的完整链条，退出机制还相对虚化，中心城区队伍主动离职率还较高。相对培养一名社工的 7 年成熟期限，目前政策总体到位，但也有不足，社区工作者队伍整体还在成长，能级提升还有一段路要走。

除此之外，调研中还发现，一些街镇干部和社区工作者本人对社区工作者具体政策内容知晓度不高，细节把握存在偏差。居民对社区工作者政策知晓度较低，一些居民对政策一知半解，还形有一定误解，把政策落实等同于社区工作者的高薪资。这说明加强政策文件宣传也是未来一项需要重视的工作。

二、上海社区工作者政策的未来发展方向

(一)指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、三个代表重要思想、科学发展观为指导，全面准确把握党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，按照上海“四个全面”的总体布局，以建成“四个中心”及社会主义现代化国际大都市为指针，适应上海改革开放和创新发展的大局和新时期社会治理的需要。以“提升社区工作者胜任力”为核心，主动作为，勇闯难关，探索社区工作者政策与上海社会治理创新的深度对接，做大做强上海社区工作者队伍，使社区工作者为城市社会建设与社会治理创新做出更大贡献。

(二)总体思路

以转变政府职能、优化上海特大型城市基层治理为目标，按照职业化、专业化、规范化要求，建立由精挑细选的选拔录用制度、层次多维的培养培训制度、动态客观的管理考核制度、公平高效的薪酬结构制度、公开透明的晋升退出制度等一系列管理制度构成的社区工作者队伍，打造一支政治坚定、结构合理、素质优良、能力突出、群众满意的社区工作者队伍，为创新社会治理、加强基层社区建设提供坚强有力的队伍保障。通过优化人岗匹配，达到人事相宜，人适其事，事得其人。着力总结提炼优秀社区工作者的潜在特征，如动机、品质、技巧、自我设计、社会角色和知识体系等的胜任能力模型，确定社区工作者高效完成工作任务所需要的资格条件，打造一支专业化和职业化兼具，流动性和稳定性兼备的社区工作者队伍。

(三)具体目标

以提升社区工作者胜任力的为核心，从队伍自身发展和队伍管理两大层面切入，通过选拔录用体系、培养培训体系、绩效考核体系、薪酬管理体系、晋升退出体系等五大体系的构建，全面提高上海社区工作者的综合素质。

1. 队伍自身发展层面。上海应以习近平总书记提出的“建立一支专业素质优良的专业化社区工作者队伍”为要求，以职业化、专业化、规范化为发展方向，建设一支政治先进、能力可靠、纪律严明、作风扎实、充满活力，具有“胜任力”、令人向往、受人尊敬的社区工作者队伍。

(1)政治先进。始终将为居民服务放在首要位置，坚定恪守为人民服务的宗旨和“居民至上”的准则。严格遵守执行各项社区工作者相关政策规定，起到模范和表率作用，在基层社区树立良好的榜样。

(2)能力可靠。具有扎实的社区工作基本技能，专业能力过硬，具有“胜任力”，能够胜任目前社区工作对社区工作者提出的新任务、新要求，从而适应上海社会建设和基层社会治理创新的新形势、新要求，为人民群众交上一份满意的答卷。

(3)纪律严明。事业心强，富有责任心，热爱社区工作。做执行纪律的带头人，率先垂范，严格执行相关政策和规章制度，提高各项规章制度的执行力，从而更好地为人民群众服务。

(4)作风扎实。工作态度端正，富有责任心，热爱社区工作。想居民之所想，愁居民之所愁，急居民之所急，帮居民之所需，解居民之所难，在社区工作和基层社会治理方面起到模范带头作用。

(5)充满活力。充满朝气，富有生机。进一步拓展社区工作者队伍的发展途径，促进社区工作者队伍的新陈代谢，从而提升社区工作者队伍的吸引力，使各类优秀人才充实到社区工作者队伍中去。

2. 队伍管理层面。上海应紧紧围绕上海特大型城市基层社会治理需要，建设一支管理底数清、情况明、工作得法、针对性强、工作效果好的专业化的社区工作者队伍，从而为上海创新社会治理、加强基层社会治理提供坚强有力的队伍保障。

(1)底数清。基本了解目前上海社区工作者队伍的人员数量、人员分布、人员结构、工作地点、工作领域，从而进一步推进

社区工作者队伍的专业化建设，为创新社会治理、加强基层建设提供坚强的队伍保障。

(2)情况明。熟悉社区工作者的基本情况，明确社区工作者的岗位类别、录用方式、工作职责、用工关系、薪酬标准、考评办法、待遇保障、发展通道等，从而更好地使社区工作者履职尽责。

(3)工作得法。健全社区工作者队伍的培养、评价、使用、激励等基本制度，完善社相关措施，深入学习相关政策精神和规章制度，抓住重点，持之以恒，各部联动，有效推进，管理好社区工作者队伍。

(4)针对性强。面对当前上海社区工作呈现多元化、多层面和多需求的特点，对社区工作者队伍的管理因人、因事、因地而异，使管理更具针对性，从而进一步提升服务人民群众的能力。

(5)工作效果好。规范管理，全面考量每名社区工作者的工作绩效，使每名社区工作者各尽其职、各尽其用，工作效益达到最大化，更好地为居民服务，为社区建设与发展贡献自己的力量。

(四)工作体系

社区工作者队伍建设的推进还需要进一步建立相应工作体系。基于此，我们设计了由精挑细选的选拔录用体系、层次多维的培养培训体系、动态客观的管理考核体系、公平高效的薪酬结构体系以及公开透明的晋升退出体系等五大体系组成的社区工作者政策体系。

1．精挑细选的选拔录用体系。(1)建立健全员额制。一是在总额度方面，仍以每个居民区 7－11 名社区工作者进行配备，对超过 2000 户的居民区，每增加 300～400 户可增配一名社区工作者;每个街道社区事务受理服务中心、社区文化活动中心、城市网格化综合管理中心、社区党建服务中心、社区综治中心和社工事务所共计 80 人为额度。二是在街道层面增加一定的流动名额，以供各居民区根据实际需要进行使用，使各居民区社区工作者数量与各社区实际情况更加匹配，也增加社区工作的灵活性。三是合理确定各级社区工作者的比例。对于每个居民区来说，初级、中级、高级社区工作者比例应维持在合理范畴。每年根据各居民区人口数量和结构的变化情况进行小范围的调整。

(2)规范招聘录用程序。一是在招录程序上，建立健全社区工作者统一招录机制，实行统一公开招聘，由区民政局联同区人力资源和社会保障局共同组织，按照“公开、公平、公正”的原则，规范笔试、面试、考核、聘任等法定民主程序。二是对岗位要求进一步细化。根据社区工作者不同的岗位要求，分专业类别建立定向准入制度，特别是消防、安全生产检查等对专业技能要求较高的岗位。三是在规范程序的基础上，进一步赋予街道一定的自主选拔权，扩大招录制度的灵活性。由此，可使目前各社区的社区工作者队伍实力不平衡的现状得到一定程度上的解决。

(3)逐步提高队伍准入门槛。一是在年龄、学历、专业等方面设置一定门槛。年龄方面，优先招录 35 岁以下人员，逐步优化社区工作者队伍的年龄结构;学历方面，必须设置大学专科(含)以上文化程度作为社区工作者的“硬杆杆”;专业方面，优先招录社会学、社会工作、社会保障、公共管理、公共安全、法学等专业的应届毕业生进入社区工作者队伍。对于 45 周岁以上，长期在社区一线工作、具有丰富经验的人员，可适当降低门槛。二是在针对社会人员招聘时设置一定的门槛，将具有初级社会工作师证书作为应聘的硬性条件，从而吸纳一批具有较高素质社会人才充实到社区工作者队伍中去。三是在目前社区工作者吸引力逐步提升的背景下，对于新进的社区工作者探索实行职业资质准入制度，从源头上解决社区工作者的能力和素质问题。

(4)适度增加招录频次和规模。针对目前社区工作者整体能力相对不足，优秀社区工作者较易流失的现状，近 3 年内可适当增加招考频次，由目前的一年两次变为一年 3 次，从而使社区工作者的数量与不断升级的社区工作新形势和新要求相匹配，逐步减轻社区工作者流失所带来的压力。对人口规模增长较快、社区工作者流动较大的社区，在单次招录过程中可进一步扩大招

录规模。在具体招录的过程中，先由上级单位举办考试招聘符合条件的人员，再由主管单位根据实际情况和需求录用社区工作者，最大程度上做到人尽其用。

(5)加强社区后备干部和优秀人才队伍培养。一是建立社区后备人才储备数据库，在高校社会工作、社会学、社会保障、公共管理、公共安全、法学等专业大学生、取得社会工作师资格证书的相关社会人员、社区“全职主妇”等人群中建立人才储备数据库，鼓励大学毕业生、全职主妇等进入社区工作者队伍。储备期限为一至二年，超过储备期而并未进入社区工作者队伍的移出数据库。二是建立社区工作者考前试用见习制度，对有意向进入社区工作者队伍的大学应届毕业生和社会人员，相关部门在其参加社区工作者考试前组织职业见习，见习表现作为考试成绩的一部分。三是注重从年纪轻、能力强、文化程度高、有助理社会工作师、社会工作师职称的社区工作者中选拔培养一批后备干部，作为社区书记、主任的后备人选，健全社区后备干部的培养体系。

2．层次多维的培养培训体系。(1)构建社区工作者能力升级体系。以 3 年和 7 年为时间结点，即先力争花 3 年时间，使其初步成长为一名合格的社区工作者，在这 3 年内，设计“四个一”培训计划，即一次外省市参观、一次挂职锻炼、一个研究课题、一个创新项目，再花 7 年时间，通过定期培训、岗位交流、挂职锻炼等途径，使其成长为优秀的成熟的社区工作者。以社区工作者胜任力建设为核心，提升其领导能力、沟通能力和管理能力。

(2)优化社区工作者培训内容。一是优化培训的专业性。针对特定领域的社区工作者，增加社会福利、社会救助、犯罪预防、禁毒戒毒、纠纷调解、老人关爱、残疾人关心等专业培训板块，加强他们的专业知识和岗位技能。二是强调培训的实用性。按照社区工作实际需要，针对性地制定培训计划，坚持培训教育“接地气，有实效”。针对目前社区工作者工作压力较大的现状，加强对社区工作者的心理健康教育和疏导。三是注重培训的差异性。针对不同职业年限、不同受教育层次、不同业务技能水平的社区工作者，推行按需补缺培训，有效降低社区工作者的业务水平差异，推进社区工作者职业化、专业化队伍的梯次建设。

(3)完善社区工作者培训形式。一是将脱产学习与在职学习相结合，每两年组织一次脱产培训，有条件的区可结合工作需要，组织培训人员赴外省市和境外接受一次专题培训。每年培训总时长原则上应不少于 80 小时。二是在培训方式上，采取集中培训、以会代训、专题辅导、现场观摩、典型示范等形式。特别是要探索理论学习与案例研讨相兼容。理论学习以专业理论和工作原理为主，结合实际进行讲授;案例研讨以典型案例为主，结合小组讨论，开展互动式教学。三是在培训渠道上，通过“互联网+”，探索网上培训与网下培训相融通，提升培训效率。

(4)鼓励社区工作者技能提升。一是鼓励有能力的社区工作者报考心理辅导师、社会工作师证书。吸收持证的心理辅导师、社会工作师进入社区工作者队伍，打通双向对接通道。二是各区定期举办社区工作者培训班，培训内容以全市统一科目为基础，各区可根据实际情况进行适当调整，从而推进社区工作者培训的正规化和专业化。三是将日常培训教育与终身教育相融合，以职业技能教育模式促进社区工作者人才队伍培养，形成职业相关的学历教育与专门化培训教育互补融合教育机制。

(5)构建社区工作者相互学习和“传帮带”工作机制。各级社区工作者主管部门应将构建起社区工作者相互学习机制作为本部门重要基础工作来抓。构建学习机制，包括制定学习计划，确定学习人员，明确学习目标，促进社区工作者的经验交流、教学相长，保证社区工作者队伍合力推进、共同提高。构建“传帮带”机制，注重培训的实战性、针对性，使有经验的社区工作者能够将工作技能、操作经验等有效地传递给其他社区工作者，有助于青年社区工作者快速积累经验和提升实际工作能力。通过新老社区工作者之间的传帮带，不仅有效提升新社区工作者的业务水平，更让他们从老一辈社区工作者身上体会到对社区工作的深厚感情。

(6)建立全市统一的培训资源库。目前上海各区的社区工作者培训资源相对不足，上海可探索在全市层面建立统一的培训资源库，资源库的内容包含课程、师资、案例等，课程内容主要包括国情区情社情、社区工作基础理论、社区治理方法与技巧、社区工作政策法规等，师资主要涵盖全国各知名高校、先进社区工作者等，案例主要包含近年来全国各地涌现的社区工作典型

案例，各社区可根据实际需要进行选取。必须加强与高校、智库、社会组织等单位的对接，将这些单位的先进资源充实进资源库，形成协同联动，解决目前社区工作者培训资源相对不足的问题。

3．动态客观的管理考核体系。(1)制订并细化管理制度。健全和完善相关管理制度，细化请假制度、报销制度、收入分配、福利待遇、劳动关系保护等一系列制度保障，为广大社区工作者提供宽松的发展空间，解决他们的后顾之忧。同时可借鉴外省市相关经验做法，制定服务制度、首问责任制度、限时办结制度、否定报备制度、考勤制度等相关制度，实现各项工作规范化、程序化和标准化。探索依托第三方机构进行管理和考核的相关制度。

(2)创新完善社区工作者的岗位设置。一是完善社区工作者的职务职称序列。在职务方面，探索将“三岗”进一步细化，对主管类岗位划分为业务主管和行政主管两类，对工作人员类岗位增加工作专员、工作督导等专门岗位，主任。在职称方面，建立健全初级、中级和高级社区工作者三级职称。二是部分调整社区工作者编制，探索将部分优秀的社区工作者纳入事业编，同时其工作内容仍然与其他社区工作者相同。三是实行轮岗制。在调研过程中不少社区工作者反映因社区工作特殊性，午休和下班时间常常被占用，基于此课题组认为，可探索轮岗制，轮流安排固定人员在固定时间值班，每名社区工作者总工作时间不变，提高社区工作者的工作积极性。

(3)完善考核机制。一是制定统一的考核标准和考核模式，发挥考核成果的应用价值。明确考核标准和责任，避免考核流于形式。二是丰富考核形式。探索上级管理部门考核、部门内部互评、群众评价等相结合的考核机制，使内部考核与外部考核相结合，自上而下考核与自下而上考核相结合。三是完善奖惩机制。制定落实社区工作者年度目标和任期目标管理考评制，课题组建议考核结果与社区工作者的奖惩、任用直接挂钩，优秀的给予一定奖励，不称职的由相关部门进行诫勉谈话，第二年仍不称职的，进行组织调整或劝退。

(4)强化激励机制。一是建立社区工作者“大师”工作制，在全市和各区建立十大杰出社区工作者评选制度，每年举行一次。二是将优秀社区工作者人才纳入“上海市杰出人才”评选计划，每年将一定名额划拨给社区工作者，明确优秀社会工作者属于杰出人才的重要组成部分，从而推动社区工作者人才队伍建设。三是推荐优秀社区工作者参选“两代表一委员”，鼓励优秀社区工作者参政议政。四是增强对社区工作者的宣传力度，展现广大社区工作者的职业风采和良好形象，提高全社会对社区工作者群体的认同度和社区工作者自身的职业荣誉感。

4．公平高效的薪酬管理体系。(1)综合设计社区工作者岗位等级与薪资匹配标准。将社区工作者的岗位等级与薪资标准紧密挂钩。社区工作者的岗位等级由个人的职业资格、学历、学位、年度考核成绩、相关专业水平等因素综合评定，由此，建立岗位等级序列，形成较为完整的职业发展体系。社区工作者的基本工资根据本人所对应的岗位等级确定，按月发放。随着工作年限增加、岗位提升、受教育程度提高和相关专业水平增长等，基本工资等级随之提高，基本工资相应增加。为激励长期服务于基层的社区工作者，基本工资的级差随工作年限的增加而逐步扩大。

(2)逐步探索试点以“包干制”为基础的整合型薪酬分配制度。这里的“包干制”主要是指针对绩效工资而言。课题组建议对全市社区工作者的绩效工资部分进行一定程度的整合。效仿目前部分企业和高校的做法，探索绩效工资打包制度，即人员额度与工资总额绑定。在人员额度增加或减少的情况下，绩效工资总额保持不变。这样，如果该单位想要增加人员额度，每名工作人员的绩效工资就要减少。由此，一方面能够激发社区工作者的工作积极性，提高工作效率，另一方面也能反过来使该单位的社区工作者数量尽量保持在一定额度，有利于社区工作者队伍相对稳定。

(3)完善薪酬定期调整机制。参考公务员薪资定期调整机制，完善和健全社区工作者薪资年度调整机制，每年根据上一年度全市职工平均工资数额进行动态调整，近期原则上在上一年度全市职工平均水平的 1～1．5 倍之间。在此基础上，每 4 年根据上海社会发展的总体状况重新测算社区工作者薪资与全市职工平均工资的倍数关系，原则上保持社区工作者薪资高于全市职工平均水平的状态。

(4)提高绩效工资比重。逐步提高绩效工资占工资总额的比例，课题组建议，将绩效工资占工资总额的比例由目前的20%逐步提高至50%左右，按季度或者按年度发放，分阶段实施。并根据优秀、合格、基本合格等考核结果，适当拉开差距。目前各区关于社区工作者薪酬中基本工资和绩效工资的比例划分不尽相同，建议逐步统一相关标准，并且每年根据上海经济社会发展实际情况进行建立动态调整机制。

5. 公开透明的晋升退出体系。(1)推动社区工作者晋升路径的清晰化。课题组建议，综合设计社区工作者晋升的两条路径:一是内部晋升路径，即以现“三岗十八级”为起点，打通社区工作者内部岗位上升渠道，综合设计初级社区工作者、中级社区工作者、高级社区工作者职称，工作人员、专员、督导、主管、负责人职务序列。只要社区工作者符合相关要求，在职称方面，即可升级为高级社工师，在职务方面，可升级为负责人，即可享受相关待遇，使社区工作者通过专业化、职业化方向发展，“受人尊敬，令人向往”。二是在外部晋升方面，建立社区工作者晋升机关、事业单位干部的有序通道，一方面通过面向社区的单独招录，完善晋升空间渠道，另一方面在条件成熟时，结合社区工作者的能力素质、工作年限、职称、学历学位等因素，直接设计对应副处级岗位社工(如工龄为34年以上并担任负责人的社区工作者)，以增强激励性。

(2)动态平衡社区工作者队伍内部结构。一是完善初、中、高级社工比例，在区、街道两层面调控相关比例结构，将初、中、高级社工比例控制在4:4:2比例左右，既给予相关晋升空间机会，又保持相应奋斗阶位。二是平衡内部外部流动，着眼于流动性和稳定性兼具目标，当社区工作者向外流动性大于社区队伍稳定性时，要进一步打通内部晋升渠道进一步畅通，提高薪资水准，以激励社区工作者安心工作;当社区工作者内在稳定性大于向外流动性，队伍过死，进出困难时，要将内部渠道收缩，“倒逼”社区工作者向外流动。

(3)拓宽社区工作者向上流动渠道打通瓶颈。一是完善社区工作者上升瓶颈，通过事业单位面向社区工作者招录的单独招考机制，给予社区工作者相关出口，同时处理好人员外流与岗位贡献间关系，社区工作者考取事业编制，可留于社区工作者专职岗位，以此作为对社区工作者的鼓励。二是积极发挥社区工作者“蓄水池”作用，明确社区工作者是街镇中层干部、街镇领导班子成员的重要来源，试点实现有一定数量的村居党组织书记通过竞争性选拔和调任程序，进入街镇领导班子、街镇党委委员、街镇中层干部岗位，从而形成优秀社会人才、村居干部、机关公务员、事业编制之间“有序流动”局面。

(4)完善落实队伍退出机制。通过社区居委会组织换届选举，进行筛选、整合社区工作者，采取社区居民评议、民主选举、组织考核的方法，将不符合要求的社区工作者予以淘汰，将政治素质好、工作能力强、学历高的年轻社区工作者选拔到居委会班子成员中去，同时对一些年纪较大、任期届满不再连任的，根据实际情况，推荐其从事其他相应岗位工作，做好妥善安置，不断激活社区工作者的用人机制。进一步增强考核结果运用，按照《上海市社区工作者管理办法(试行)》的相关规定，对选任的社区工作者，有国家和本市相关法律法规规定退出情形的，依法解除劳动合同。对招聘的社区工作者，有连续两年考核不合格、严重违反社区管理规章制度或有其他违纪违法行为、不履行合同约定义务经教育仍不改正、工作严重失职徇私舞弊给聘用方和社区居民利益造成重大损害、不能胜任工作且经过培训或调整工作岗位仍不能胜任等五种情形，以及国家和本市相关法律法规规定退出情形的，依法解除劳动合同。

三、相关体制机制保障

社区工作者政策的发展与创新离不开相关体制机制保障。上海应建立市、区、街镇三级层面的体制和机制保障。市级层面抓规划，抓统筹;区级层面抓引导，抓推进;街镇层面抓落实，抓反馈。

(一)市级层面:抓规划，抓统筹

市级层面，一是进一步理顺社区工作者的管理体制，由民政部门和组织部门牵头，人力资源和社会保障部门、宣传部门、安监部门共同推进，强化对社区工作者政策创新各项工作的统筹协调、工作指导和督促检查。二是在市级层面形成统一制度，

在请假制度、福利发放、薪酬动态调整、职称获取和晋升等方面出台具体的专业化配套措施，保障社区工作者的利益，推动社区工作者的价值实现，有利于社区工作者队伍的长期稳定健康发展。三是加强财政资助力度。先由市级层面进行摸底，摸清各区的资金底数，随后在全市层面统一协调，由市级财政出资，对财政相对困难的区加大资金支持力度。

(二)区级层面:抓引导，抓推进

区级层面，一是可根据自身实际情况建立不同的工作体系，同时在体系内设定相符合的职业评价标准和指标，从而探索出一条贴近本区现实、富有本区特色的社区工作者建设工作体系。通过对体系的不断完善，提高社区工作者队伍的整体素质和专业水平。二是在社区工作者的管理方面建立相应的工作机制，区级层面加强对街镇的工作指导，由各区民政部门和社会建设办公室牵头，合理引导，推进市级规划的落实，并定期对落实情况进行检查和监督。三是完善相关经费保障制度，社区工作者经费待遇主要由各区和乡镇财政承担，市级财政根据区县财力情况适当给予转移支付补贴。

(三)街镇层面:抓落实，抓反馈

街镇层面，一是主抓相关政策的落实。课题组建议在街镇层面设立相关办公室，专门负责与区级层面的沟通协调工作，并及时将政策的实施情况向上级有关部门反馈。二是探索建立针对不同类别社区工作者的评价体系和职业规划，形成各自既相对独立，又有机关联的评价指标和职业发展体系，稳妥有序推进社区工作者队伍建设。三是落实党委负责制度，社区工作者的日常管理由街道党工委、乡镇党委负责。在落实过程中，党委要特别注重对基层社区工作者的关怀，同时注意把握和理顺各类基层社区工作队伍的关系。