

# 社区工作者 群众工作能力模型

主 编 曾 崎 徐晓军  
副主编 万仁德 李顺洪

非  
外  
借



武汉理工大学出版社

# 社区工作者 群众工作能力模型

主 编 曾 崎 徐晓军

副主编 万仁德 李顺洪



武汉理工大学出版社

WUTP

Wuhan University of Technology Press

## 图书在版编目(CIP)数据

社区工作者群众工作能力模型 / 曾崎, 徐晓军主编. — 武汉: 武汉理工大学出版社, 2016.7 (2017.6 重印)

ISBN 978-7-5629-5205-3

I. ①社… II. ①曾… ②徐… III. ①社区-工作-研究-中国  
IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 162449 号

项目负责人:李兰英

责任编辑:李兰英

责任校对:刘凯

装帧设计:许伶俐

出版发行:武汉理工大学出版社

网 址:<http://www.wutp.com.cn>

地 址:武汉市洪山区珞狮路 122 号

邮 编:430070

印 刷 者:荆州市鸿盛印务有限公司

发 行 者:各地新华书店

开 本:710×1000 1/16

印 张:14.75

字 数:213 千字

版 次:2016 年 7 月第 1 版

印 次:2017 年 6 月第 2 次印刷

定 价:35.00 元

(本书如有印装质量问题, 请向承印厂调换)

## 前 言

群众工作是中国共产党的根本性工作，群众观是马克思主义的基本观点。中国共产党在马克思主义群众观的指导下，在长期的革命斗争和社会主义建设实践中，逐步确立了群众路线这一实现党的思想路线、政治路线和组织路线的根本工作路线。群众观和群众路线是中国共产党人科学世界观和方法论的集中体现。

新形势下，党的群众工作以新的表现形式呈现出来。社区作为基层建设的重要阵地，不仅承载着群众的日常生活，同时在维护社会稳定与构建和谐社会建设中占有重要地位，关系着社会主义和谐社会建设的成败。社区群众工作是党的群众工作的重要组成部分，直接关系到国家基层事业与社区基层工作的发展。作为社区工作中的主体，社区工作者在创新社区治理体制、引导群众参与社区治理、推进基层民主自治等方面扮演着重要的角色，社区工作者是联系党和人民群众的重要桥梁与纽带。

做好新形势下的社区群众工作，不仅是密切党和居民群众血肉联系的迫切需要，也是动员居民群众投身中国特色社会主义伟大实践、建设和和谐社会的迫切需要。面对纷繁复杂的矛盾和问题，社区工作者只有具备良好的素质和能力，才能大胆面对、主动触及、及时化解。如何提升社区工作者的群众工作能力，做好人才选拔和储备工作，切实加强社区人才队伍建设等等，这些都是需要思考和着力解决的问题。本书课题组依据武昌区创新社区治理的实验以及全国部分社区的工作实践，试图探索建立一套较为科学、合理的社区工作者能力模型，以适应当下社区群众工作开

展的实际需求。

本书从社会学、政治学、管理学、心理学、信息技术学等多学科的角度入手,对社区工作者群众工作的系统能力进行了相应的研究。作为一本主要针对广大社区工作者的基础读物,本书力求用最简洁和通俗易懂的语言来讲清深刻的理论问题。

从内容上来看,本书从社区工作者独特的职业内容能力要求和社区工作者从事社区群众工作应具备的职业方法技能要求两个层面,构建了社区工作者群众工作“3+3”综合能力模型。该综合能力模型的构建,对于新形势下加强党群关系以及提高社区服务水平具有十分重要的意义。从应用的角度来看,本书可以为社区工作者选拔与考核、社区工作者培训与开发、社区工作者职业生涯规划提供依据,具有较广泛的适用性。

本书是集体智慧的结晶,华中师范大学社会学院多位学者及武昌区委组织部、武昌区委党校有关领导为本书的编写做出了巨大的努力。特推荐广大社区群众工作者参考本书提出的能力模型,开阔社区群众工作视野,切实提高自身开展社区群众工作的综合能力,捍卫好我们的基层政权。

# 目 录

## 第一篇 总 论

第一章 群众工作的新格局与社区工作者的角色和作用 .....	3
第一节 群众工作的新格局:问题与挑战 .....	3
第二节 社区工作者在群众工作中的角色和作用 .....	12
第三节 新形势下对社区工作者群众工作能力的新要求 .....	20
第二章 社区工作者群众工作“3+3”综合能力模型 .....	28
第一节 社区工作者群众工作“3+3”综合能力模型建构的原则 .....	29
第二节 社区工作者群众工作“3+3”综合能力模型 .....	33
第三节 社区工作者群众工作“3+3”综合能力模型的意义 .....	43

## 第二篇 职业内容能力篇

第三章 社区工作者的群众服务能力 .....	55
第一节 社区工作者群众服务的认识能力 .....	56
第二节 社区工作者群众服务的业务能力 .....	62
第三节 社区工作者群众服务的常规能力 .....	77
第四节 社区工作者群众服务的专业能力 .....	83
第四章 社区工作者的事务管理能力 .....	91
第一节 事务管理能力在群众工作中的重要性和必要性 .....	92

第二节	社区工作者群众事务管理能力的内容·····	97
第三节	社区工作者群众事务管理能力提升路径·····	104
<b>第五章</b>	<b>社区工作者的政策能力</b> ·····	<b>111</b>
第一节	社区工作者在公共政策执行过程中的角色·····	112
第二节	社区工作者的主要政策能力·····	120
第三节	社区工作者政策能力提升·····	129
 <b>第三篇 职业方法技能篇</b>  		
<b>第六章</b>	<b>社区工作者的信息技术能力</b> ·····	<b>141</b>
第一节	社区工作者信息技术能力的重要性·····	141
第二节	社区工作者信息技术能力的主要内容·····	145
第三节	社区工作者信息技术能力的提升路径·····	160
<b>第七章</b>	<b>社区工作者的调查研究能力</b> ·····	<b>166</b>
第一节	社区工作者的群众需求评估能力·····	167
第二节	社区工作者的群众调查能力·····	178
第三节	社区工作者的群众问题分析能力·····	189
第四节	社区工作者的群众问题解决能力·····	195
<b>第八章</b>	<b>社区工作者的资源整合能力</b> ·····	<b>203</b>
第一节	社区工作者群众工作资源发掘能力·····	204
第二节	社区工作者群众工作资源链接能力·····	213
第三节	社区工作者群众工作资源管理能力·····	219
<b>参考文献</b>	·····	<b>226</b>
<b>后    记</b>	·····	<b>229</b>

蓝色和绿色

# 总 论

## 第一篇





# 第一章 群众工作的新格局 与社区工作者的角色和作用

习近平总书记指出,实现全面建成小康社会的目标,实现中华民族伟大复兴的中国梦,必须紧紧依靠人民群众,充分调动最广大人民的积极性、主动性、创造性。群众路线是党的生命线,群众工作是党的根本工作。在不同的历史时期和不同的发展阶段,群众工作具有不同的格局。因此,在新形势下,党的群众工作也呈现出新的特点。社区作为基层建设的重要阵地,承载着群众的日常生活,社区群众工作的好坏也关系着社会主义和谐社会建设的成败。社区群众工作是党的群众工作中的重要组成部分,社区工作者是党和人民群众的重要联系桥梁与纽带。在新的历史条件下,关注社区群众工作的新格局、确定社区工作者的角色与作用是有效开展党的群众工作的关键,是党密切联系人民群众的必然选择。本章将从新形势下群众工作面临的问题与挑战、社区工作者在群众工作中所扮演的角色与所发挥的作用、新形势下对社区工作者群众工作能力的新要求三个层面来对基层社区群众工作格局及社区工作者的角色和作用展开分析。

## 第一节 群众工作的新格局:问题与挑战

群众工作以人为主体,体现了以人为本、执政为民的宗旨与精神,是

中国共产党的中心工作,群众路线是我们党的根本工作路线。群众工作始终是社会治理的基础与核心所在,对于维护社会的安定有序,促进社会的和谐稳定具有根本性的作用。当前全球化、信息化与网络化在世界范围内不断加强,渗透于社会生活的方方面面,加快了社会变迁与社会流动的速度。它将所有国家和地区的人们都卷入其中,以人为主体的群众工作也因此发生了深刻的变化。全球化、信息化与网络化为群众工作创造了机遇,改变了群众工作者的工作思路和工作方式,提高了群众工作者的工作效率。同时,它也带来了严峻的挑战:一方面,群众工作中尚未得以解决的问题,在网络化时代更加显著,更容易引发群众的不满情绪;另一方面,新形势对群众工作者的工作能力、工作模式、工作方法等提出了全新的挑战。

## 一、传统群众工作中存在的认知问题

我国社区组织在运作形式上存在两种不同的逻辑,即形式上的科层制设置与实质上的非正式运作。科层制要求在工作内容、工作任务、规章制度等方面实现标准化与行政化,这对于完成常规性的工作具有很大的优势。但是群众工作以个体社会成员为服务对象,服务对象的年龄、经济状况与文化特征往往不同,因此,他们的需求内容具有多样化、层级化的特点。群众工作的这种特征意味着在社区工作者身上还存在着很多认知方面的问题,主要表现为工作理念不够科学与工作作风不够端正。

### 1. 工作理念有待更加科学

工作理念是具体开展群众工作的观念和思路,群众工作是否能够实施、实施的程度、实施的效果都取决于社区工作者的工作理念。工作理念是否科学合理,直接影响着群众工作的具体实施。目前,我国社区工作者在工作理念方面存在一些问题,部分社区工作者的群众观念较为淡薄,在认识上存在较大偏差,遇到复杂的群众问题绕道而走,对待群众的意愿诉求总是相互

推诿,长期下来累积了较多的矛盾,容易导致矛盾激化。部分社区工作者将公务员视为“铁饭碗”,对待工作得过且过,对群众的各种问题漠不关心。

工作理念必须做到与时俱进,才能符合时代发展与社会变迁的要求。部分社区工作者受到社会历史与政治体制等多种因素的影响,工作理念呈现固化状态,权力观念仍然停留在传统的人治思想上,尚未树立依法治国的基本理念。在具体群众工作过程中表现为将群众视为低一级的“臣民”,从而使得群众工作的目标错位,不仅不是为了人民的利益而努力,甚至为了个人利益而损害群众利益,严重脱离群众路线。

## 2. 工作作风有待更加端正

工作作风反映了政府干部对待人民群众的基本态度,关乎党和政府在人民群众心目中的形象。当前,我国基层干部中还存在着工作作风不够端正、脱离人民群众的现象,严重影响了干群关系及群众的满意度。工作作风不够端正首先表现为形式主义的猖獗。科层制设置要求规章制度、工作内容与工作手段的标准化,日常工作例行性与稳定性强,这些就给部分人制造了懒散与懈怠的机会。他们不顾群众的实际需求,只是按照固定章程办事,成了冷冰冰的机器,而不是设身处地地为群众着想。这样的群众工作并不是真正的群众工作,它违背了实事求是的客观规律,不能解决实际问题。形式主义还表现在热衷于在群众身边做一些华而不实的形象工程与政绩工程,甚至伪造数据与政绩。这些行为往往与群众的意愿与实际利益背道而驰,使得群众工作流于形式。

工作作风不够端正还体现在官僚主义与享乐主义之风的蔓延。官僚主义、享乐主义和科层制有密切联系,它们是一种脱离实际、不关心群众利益、只知道发号施令而不进行调查研究的工作表现。官僚主义具体表现为办事拖拉,人浮于事,工作扯皮,容易导致互相推诿、纪律松弛,基层政府部门本身还可能机构臃肿,不负责任等。享乐主义则是一种生活态度和思想倾向,崇尚个人享乐,容易使人意志消沉,导致进取心的丧失。

群众工作需要与群众直接接触,在群众工作中会遇到形形色色的人与事,复杂性、琐碎性毋庸置疑,因此要求工作人员保持激情、信心、决心,同时具有足够的耐心与细心。如果社区工作者自己贪图享乐,不愿意投入时间与精力,一味逃避责任,那必然会败坏群众工作作风,严重损害政府形象和人民群众的切身利益。

## 二、传统群众工作中存在的工作方式问题

群众工作是社会治理的重要一环,只有为群众办实事、办好事,才能赢得群众的好感与支持。做好群众工作必须具备一定的能力和素养,此外,还需要运用恰当有效的方法,但是当前很多社区工作人员的工作能力和工作方法都一定的问题,与社会的发展进步以及人们的实际要求相比,有一定的滞后性,也使得党和政府的先进性受到了质疑。传统群众工作中存在的工作方式问题主要表现在以下四个方面。

### 1. 领导水平与服务能力有待进一步提高

在社区的工作能力问题上,亟待解决的是领导水平与服务能力的问题。很多社区由于组织设置的不足,自身长期处于涣散的状态,缺乏凝聚力,自然无法完善群众工作网络,无法组织、带领群众开展各种社区活动。当群众有某项意愿或诉求时,社区无法整合出相应的资源和力量来满足他们的要求。甚至极少数社区工作者不具备从事群众工作的能力与素质。当他们与群众接触时,就代表了政府的形象,如果他们不能有效解决问题,或者对群众说出不当的言语或做出不当的行为,就会损害整个政府部门的形象与威望。

社区的领导水平低,导致服务群众的能力不足。服务群众的工作做到位,关键在于两个方面:一方面是树立以人为本的宗旨,保持思想的先进性与正确性;另一方面是要在行动上切实做到为人民的利益和需求而努力,实现思想上与行动上的协调一致。

## 2. 人才结构有待进一步调整

群众工作是政府部门最底层的工作,这往往意味着高投入与低回报,需要社区工作者具备甘于奉献的精神,这使社区工作在现代社会遇冷。很多社区的干部队伍老龄化,年龄结构不合理,随着年龄增长,人的体力与精力都会减少,对群众工作的投入也会相对较少,有时候不能理解甚至曲解了政策含义,无法正确地把握和运用政策来解决具体实际问题。老龄社区工作者的文化素质普遍较低,政治理论水平不高,并且思想较为保守,缺乏开拓进取的精神与勇气。在全球化、信息化与网络化的推动下,社会变迁迅速,人们的思想和行为发生了深刻的变化,必须以新的理念、新的工作方法来应对新的挑战,这对社区工作者来说往往是很难实现的。

正因为如此,群众工作面临优秀青年人才储备不足的严重困境,一方面,随着公务员考试制度的日臻完善,越来越多的高学历人才进入基层部门。这些年轻的工作人员虽然拥有较高的学历和文化素质,却未曾受到专业、系统的群众工作教育培训,政治素养不足,实践能力有待提升,对群众的多样化需求往往了解不够深入、细致。这就使得群众的认可度和满意度不高,减弱了群众工作的效果。另一方面,很多优秀人才都倾向于进入工作轻松且收入高的部门,部门之间人才比例不均衡,使得一些真正与人民利益密切相关的基层部门出现无人可用、青黄不接的局面,群众工作队伍不断萎缩。这也说明了基层政府的人才培养计划不完善,没有积极主动地以中青年为主要对象。只有既为群众工作提供充足的人力资源,又为服务人员自身创造机会,帮助他们实现个人价值,基层政府才能建立稳定的群众工作人才队伍。

## 3. 工作方法有待进一步改进

群众工作的方法与手段是否科学、合理,直接影响着工作的效率、效果与群众的满意度。当前,我国的社区工作方法从整体上来说能够满足

群众需求,具有良好的发展势头,但也存在诸多问题。部分社区工作人员工作方法简单粗暴,在具体的群众工作中态度生硬,他们不是以平等的身份与群众进行协商与沟通,而是采取强硬的管制手段,从而引起了群众的不满、排斥与反感,违背了群众工作的初衷。还有一些社区工作者能够认识到群众工作的重要性,但是缺乏亲自摸底调查的精神。他们往往想当然地看待群众的各种需求,不能准确把握群众的利益与要求所在,导致不能掌握群众工作的基本规律,无法科学区分和正确对待不同的阶层群体与利益关系,在实际工作中不能采取具有针对性的工作方法,无法将工作做到位,解决不了实际问题。

与此同时,社会生活的信息化与网络化对社区群众工作提出了新的要求,加大了群众工作的难度。在网络化社会开展群众工作,首先要善于运用网络技术为群众服务,但基层的人力、物力、财力都相对不足,从而使技术、设备更新较难实现。目前,很多社区工作者在思想宣传工作上不善于使用新媒体、新技术,习惯于采用过去的入户串门的老办法,这种办法虽然也有一定的效果,但是对于工作忙碌、作息时间不规律的群众来说,往往难见成效,而且耗费的时间成本也很高。传统的思维模式和方式方法不利于在社区与群众之间建立起平等互动的平台,不利于传输信息,不利于社区工作者和群众在具体事宜上达成一致,甚至会造成不必要的误解,使群众对社区产生“不作为”的印象。更为重要的是,社区工作者应当从思想上转变群众工作的方式,将其向网络化的社会治理方式转变。这意味着社区工作人员不仅需要关注群众的物质生活需求和问题,还要注意他们在思想观念和价值信念方面可能存在的问题,通过灵活的方式实现对群众社会心理的疏导,在人们的网络信息交流与实地社会交往的联系中及时发现和有效化解社会矛盾。<sup>①</sup>然而,很多社区工作者都尚未对网络化社会形成正确的认识,有的还依靠老方式,有的也仅将网络作为一种技术,而并未将网络生活作为一种社会的常态来理解。这样的群众工作在本质上脱离了实际情

<sup>①</sup> 刘少杰.网络化时代的社会治理创新[J].中共中央党校学报,2015,19(3):36-40.

况和群众需求,无法达到预期效果。

### 三、传统群众工作中存在的制度性约束问题

群众工作是一项长期的工程,不仅需要社区工作者通过自觉自发的行动来服务于广大群众,还需要构建系统的制度来保证群众工作的有序开展。但是社区的组织化与制度化一直处于较为落后的状态,随着工作主体、工作环境与工作对象的变化,社区的群众工作对长效机制的需求更为迫切。当前,群众工作的制度建设在两个方面仍存在较大的问题。

#### 1. 利益表达机制有待更加健全

群众工作的核心是为人民服务,只有了解人们的利益诉求,才能对症下药。但是在实际的群众工作中,很多社区工作者并不了解群众需求,所开展的各项工作也并不具有针对性。这就使得他们既耗费了时间、精力和金钱去做群众工作,又没有起到应有的作用。为了时刻把握群众的需求与动向,社区应建立专门的利益表达机制。有一些社区没有合法有效的利益表达机制,导致产生了很多非法性的表达行为,例如行贿、非法上访等。这些事实都说明做好群众工作不能仅仅依靠个人能动性,还必须有制度保障,而让群众愿意说话、能够说话以及敢于说话,表达他们的真实需求,才是做好群众工作的起点。

#### 2. 考核监督机制有待更加完善

明确的监督与考评机制是做好群众工作的基本标尺,也是提高工作质量的重要保证。然而,当前很多社区对工作人员的考核标准不够明确,内容过于抽象,并带有一定的主观片面性和随意性,使考评缺乏可操作性。群众的需求往往具有碎片化特点,有的社区工作者能够竭尽所能地满足群众需求;而有的社区工作者则是投机性地做典型,实际并没有沉下心来全心全意为人民服务。但这两种情况的考核结果往往并没有很大的



差异,从而使社区工作人员认为干多干少一个样,真正用心工作的人就会产生落差感,这种考核不仅不能激发群众工作的热情与动力,反而会挫伤认真做事的社区工作人员的积极性。评价群众工作是否做到位,应该重视群众自己的评价。只有服务对象才能真正感受到服务是否做到位,单纯由上级领导或者客观标准来评价群众工作是不科学的。

#### 四、网络化对传统群众工作的新挑战

群众工作以群众为服务主体,而群众深深融入了网络化的浪潮中,网络化既是群众工作的工具,同时也构成了群众工作的一部分。群众工作是对社会各阶层的全覆盖,而互联网作为日益重要的信息传播媒介,其存在的形态也是对社会生活的全覆盖。<sup>①</sup>这意味着群众工作与互联网之间具有一种高度的契合性和协同性。善于运用互联网来进行群众工作有助于了解社情民意,吸收人民智慧,促进民主决策,提高行政效率,推进基层的政治社会化进程。对普通群众来说,通过网络交往,他们的视野得以拓展,自我意识与权益观念都能够得以增强,政治参与的积极性更高。然而,在互联网时代,互联网的风险也被带入到群众工作中,从而使群众工作更为复杂,社区工作人员在实际工作中也会遇到更多的困难。从根本上来说,这主要是传统管理模式中所强调的自上而下的权威化管理与网络化时代所倡导的平等自由的精神相违背所导致的,二者之间相悖使群众工作的开展存在两个方面的困境。

##### 1. 群众权利意识增强对传统管理模式的冲击

随着政治体制改革与社会生活网络化的深入,群众的自主意识与权利观念不断增强,这突出地体现在民主意识、平等意识及法制意识的增强,广大群众要求享有知情权、参与权、选举权以及监督权。如今,互联网

<sup>①</sup> 张宏伟.互联网时代群众工作模式创新研究:基于山东省新泰市“民意通”网络平台的实证分析[J].理论学刊,2014(12):40-45.