

Hexie Shehui de Jishi

和谐社会的基石

——中国社区工作者队伍建设研究

◆ 刘艳良 等著



中国人事出版社

和谐社会的基石

——中国社区工作者队伍建设研究

刘艳良 等著

中国人事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

和谐社会的基石：中国社区工作者队伍建设研究/
刘艳良等著. —北京：中国人事出版社，2007. 10
ISBN 978 - 7 - 80189 - 684 - 1

I. 和… II. 刘… III. 社区 - 工作 - 研究 - 中国
IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 168257 号

中国人事出版社出版

(100101 北京市朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

中国煤炭地质总局地质制图印刷中心印刷

*

2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月第 1 次印刷

开本：850 × 1168 毫米 1/32 印张：12

字数：265 千字 印数：1—1000 册

定价：28.00 元

中国社区工作者队伍建设研究 课题组名单

组 长:

吴德贵 中国人事科学研究院副院长

执行组长:

刘艳良 中国人事科学研究院科研管理处处长副研究员

副组长:

王宏伟 中国人事科学研究院薪酬分配研究室副主任研究员

课题组成员:

刘 霞 中国人事科学研究院人事政策研究室副主任研究员

李 刚 中国人事科学研究院公共管理研究室副研究员

薛惠芳 中国人事科学研究院公共管理研究室副主任副研究员

朱继涛 中国人事科学研究院办公室副主任

于燕燕 北京社会科学院国际大中城市社区比较研究中心主任副研究员

于重重 北京社科院国际大中城市社区比较研究中心特聘专家

王时浩 民政部基层政权和社区建设司城市建设处

武丹丹 对外经济贸易大学保险系讲师

序

党的十七大报告提出：“加快推进以改善民生为重点的社会建设。重视社会组织建设和管理。”这给社会工作者队伍建设赋予了新内涵，提出了新要求。当前，我国社会工作者队伍建设正面临着三大时代背景：背景之一是，政府职能正在由单纯管理职能向宏观调控和服务社会职能转变，这一转变推动着城市基层社会管理体制发生深刻变化；背景之二是，我国人事行政、人才管理方式正在发生深刻变化，更加适应社会主义市场经济体制要求的人事和人才管理体制正在形成，并日益占据主导地位；背景之三是，城市现代化和农村城市化建设进程加快，迫切要求改变传统的城市管理模式，原有的行政隶属式管理正在被地域化管理取代，城市管理的重心正逐步下移到社区，城市社区要适应新的社会管理系统划分，充分实现其社会转型期中的社会稳

定、社会整合和社会服务等功能，就必须抓紧培育一支高素质、职业化和专业化的社区工作者队伍。

正是在这样的背景下，中国人事科学研究院开展了中国社区工作者队伍建设专题研究，课题组通过理论和实证研究，理清了现状，找准了问题，并针对问题提出了对策建议，对政府完善社会工作者队伍建设的改革具有很好的参考价值。

1999年，中国推动城市社区体制改革以来，各地为有效开展社区工作者队伍建设进行了积极的探索和实践，成果喜人。全国许多城市都采取向社会公开招聘、民主选举、竞争上岗等办法选聘社区人才，扩大了社区工作者的来源，人员素质有所优化；许多城市推行了社区居委会的直接选举工作，社区工作者产生机制、选择范围较以前有很大改进；全国的大多数城市在居委会换届后，都对居委会干部进行集中培训，而且每年还对居委会干部进行岗位培训；部分地区通过建章立制、举行职业资格考试等方式，推进了社区工

作者队伍建设的职业化和专业化进程，社区工作者队伍逐渐成为一个新的职业群体。但是，从城市管理现代化、社会化发展对社区工作者提出的客观要求来看，中国社区工作者队伍仍存在着整体素质不高、工作负担重、难度大、工资待遇低以及管理体制不顺等问题。加强社区工作者队伍建设，首要的任务是加强社区工作者队伍职业化研究，明确社区工作者的类别区分、职责使命和职业资格；其次是在科学分类的基础上实行分类管理；最后还应建立社区工作者队伍建设的保障支持体系，规范和推动社会工作者人才资源开发与服务活动的开展。

社区工作是一项方兴未艾的社会事业，日益受到社会、政府和群众的重视和支持。社区工作者作为承担社区工作实务的主力军，随着其专业化、职业化水平的提升，一定会成为一支高素质的、稳定的工作队伍，为社区建设的深入开展提供有力的人员保障。中国的社区工作者队伍建设，目前虽然已经取得一定的成绩，但面对新世纪社区发展的要求，还有许多的新情况、新问题有待我们理论研究工作

者去探讨，衷心希望社会各界对这一难点热点问题给予更多的关注和支持，以加快推动社会工作者队伍的建设与发展。

吴德贵

2007年11月16日



序 吴德贵 /1

第一章 中国社区工作者队伍建设研究总论 /1

- 第一节 中国社区工作者队伍建设的时代背景 /2
- 第二节 中国社区工作者队伍建设现状分析 /5
- 第三节 中国社区工作者队伍建设的总体思路 /12

1

第二章 中国社区建设现状及发展趋势 /25

- 第一节 国内外社区建设的基本理论 /26
- 第二节 中国社区建设的现状 /53
- 第三节 中国社区建设的运行机制 /58
- 第四节 中国社区的发展趋势 /83

第三章 中国社区工作者队伍建设的理论分析 /87

- 第一节 社区工作者队伍的地位与作用 /88
- 第二节 社区工作者队伍的构成、职能与素质要求 /91
- 第三节 社区工作者职业类别界定 /103
- 第四节 加强社区工作者队伍建设的政策建议 /112

第四章 中国社区工作者队伍建设现状分析与对策建议 /115

- 第一节 中国社区工作者队伍建设现状 /116
- 第二节 中国社区工作者队伍建设存在的主要问题 /122
- 第三节 加强社区工作者队伍建设的思路 and 对策 /128
- 第四节 社区工作者队伍展望 /136

第五章 中国社区工作者队伍培养与开发 /139

- 第一节 社区工作者的从业标准 /140
- 第二节 社区工作者能力建设 /151
- 第三节 加强社区工作者培养与开发的对策建议 /159

第六章 中国社区工作者分类管理体制构建 /163

- 第一节 构建分类管理体制的重要性和紧迫性 /164
- 第二节 现行体制的利弊分析 /166
- 第三节 构建分类管理体制的政策建议 /171

第七章 中国社区工作者队伍建设环境分析 /193

- 第一节 社区工作者队伍建设环境因素的构成 /194
- 第二节 影响社区工作者队伍建设主要环境因素分析 /203
- 第三节 优化社区工作者队伍建设环境的几点建议 /216

第八章 中国社区人事人才服务方式改革 /221

- 第一节 我国人事人才管理方式改革的基本方向 /222

第二节 社区人事人才服务的特点、目标和原则 /228

第三节 创新社区人才服务方式的重点任务 /234

第九章 国外社区发展比较研究 /247

第一节 国外社区建设与发展概况 /248

第二节 美国的社区建设与发展 /259

第三节 欧洲社区建设的特点 /266

第四节 日本的社区建设 /270

附录一：中华人民共和国城市居民委员会组织法 /276

附录二：中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发
《民政部关于在全国推进城市社区建设的意
见》的通知 /280

附录三：国务院关于加强和改进社区服务工作
的意见 /289

附录四：国务院关于发展城市社区卫生服务的指导意
见 /298

附录五：社会工作者职业水平评价暂行规定 /306

附录六：社会工作者国家职业标准 /311

附录七：助理社会工作者、社会工作者职业水平考试实
施办法 /325

附录八：关于加强社区专职工作者管理的通知 /327

附录九：北京市西城区社区专职工作者管理意见 /331

附录十：北京市社区专职工作者管理意见 /336

附录十一：上海市注册社会工作者守则（试行）/340

附录十二：上海市社会工作者职业资格认证暂行

办法 /342

附录十三：深圳市社区工作管理办法（试行）/345

附录十四：义乌市社区工作者管理暂行办法
（试行）/354

附录十五：关于社区工作者管理的实施意见
（暂行）/360

参考文献 /366

后记 /371

第一章

中国社区工作者队伍 建设研究总论

1

摘要：本章是对中国社区工作者队伍建设这一研究课题的总体论述，是本书其他章节的总结和升华。本章第一节介绍了当前中国社区工作者队伍建设的背景，主要包括政府职能转变、人事制度改革和社区建设的发展。第二节的内容是中国社区工作者队伍建设的现状说明，主要分析了中国社区工作者队伍的现实状况、中国社区工作者队伍建设的发展及其主要问题。第三节提出了加强中国社区工作者队伍建设的若干对策，主要是加强社区工作者队伍职业化，实行对社区工作者队伍分类管理以及推动社区工作者人才资源整体开发的建议。

大力推进城市社区建设，是加强基层政权建设的重要内容，是面向新世纪我国城市现代化建设的重要途径。加强城市社区建设，对于促进经济和社会协调发展，提高人民的生活水平和生活质量，扩大基层民主，维护社会稳定，推动城市改革与发展，具有十分重要的意义。方向确定之后，人是关键因素。高素质、职业化的社区工作者队伍，将成为规范城市社区建设、构建和谐社区的基石。建设规模宏大的社区工作者队伍是当前我国政府加强公共服务，实现职能转变的重要任务之一。

本课题的研究目的就是希望通过对新时期我国城市社区建设的理论研究、对基层社区的调研以及参考国外社区建设的经验，从整体上把握我国社区工作者队伍建设的基本情况和存在的主要问题，并有针对性地提出对策建议，从而利于加速我国社区工作者队伍的建设和发展。

第一节 中国社区工作者队伍建设的时代背景

一、政府职能转变

伴随着经济体制改革的不断深化，我国行政管理体制、机制、制度和观念发生了深刻的变革。体现在政府方面，较为明显的是其职能的转变，即政府由过度干预转向适度干预，由直接管理转向宏观调控，一个“小政府、大社会”型的多元化互动社会正向我们走来。由城市在现代社会中的重要地位所决定，政府职能的这一转变导致了城市公共事务的剧增，导致了城市基层社会管理体制的巨变。一方面，我国传统的城市基层社会管理体制——“单位制”正逐步解体。在市场经济体制下，“单位”必然逐步把过去承担的众

多社会职能剥离出去,“单位人”必然逐步向“社会人”转变,政府很难再通过“单位”将社会成员整合在旧的社会管理体制中。另一方面,社会转型期也是各种社会问题和矛盾的多发期。城市作为现代社会的中央舞台,社会变迁过程中的社会离散、社会疏远、社会失序、社会失控等问题日益显现出来。因此,必须有一种新的组织形态来逐步替代“单位”,承担社会服务和社会整合功能,构建一种全新的城市基层社会管理体制。社区在这方面具有独一无二的作用和功能,它能将自主而分散的社会成员再组织起来,整合和动员社会资源,从而平稳地使传统的“单位制”社会向“社区制”社会发展。在这一时代背景下,加快建设一支职业化的、能胜任城市综合管理和服务职能的社区工作者队伍,进而从根本上加速我国城市社区建设的进程,解决由政府职能转型带来的种种问题,比任何时候都显得紧迫和重要。

二、人事制度改革

十多年来,随着市场经济体制的逐步完善和政府管理的民主化、科学化水平不断提高,推动着我国人事行政、人才管理方式的深刻变化。传统的由政府用行政手段直接包揽人事行政的旧体制已经不能适应形势发展的要求,亟待构建一个与社会主义市场经济体制相配套的、适应我国社会主义现代化建设要求的人事人才管理新体制,目前这种新体制正初步建立并逐步完善。新体制的基本特征是:在党管人才的原则下,以人才资源的分类管理为基础,依据各类人才成长的不同规律,建立人事人才的多元化分类管理体制;党和政府宏观调控人事人才管理改革的大方向。2003年12月,全国

人才工作会议指出：“努力掌握各类人才成长和发展的不同规律，不断创新人才工作的方式方法，把社会各方面的优秀人才源源不断地聚集到党和国家的事业中来”。在此大背景下，作为城市细胞的社区，也必然经历人事管理与人才资源开发的深刻变革。一方面，政府必须从社区和社区工作者队伍的特点出发，对社区工作者队伍的建设做出明确的、全局性的部署，实现社区工作者人才配置的市场化、社会化，并保证社区工作者的合法权益。另一方面，社区必须高度重视人才队伍建设，建立健全新的用人制度，在平等、自愿、协商的基础上签订合同，明确双方权利与义务，变身份管理为岗位管理，变行政管理为法制管理，变国家用人为单位用人。只有这样，社区人事管理与人才资源开发才能与国家人事制度改革的大方向相一致，才能真正建设一支高素质的社区工作者人才队伍。

三、社区建设发展

社区建设是社会经济发展到一定阶段的产物，也是城市现代化建设的必然要求。随着我国城市现代化和农村城市化建设进程的加快，城市的管理面不断扩大，管理内容日益复杂，管理对象急速增加，原有的城市管理体系不堪重负，已经难以满足城市现代化建设的需求。这就要求必须改变传统的城市管理模式，将原有的行政隶属式管理转变为地域化管理，将城市管理的重心下移到人们日常生活的社区，许多以前由政府负责的管理职能和服务职能也逐步由社区来承担。2000年11月，中办、国办《关于转发〈民政部关于在全国推进城市社区建设的意见〉的通知》（〔23号文〕）拉开了在全国推进城市社区建设的序幕。目前，我国城市社区建设

正由大中城市向中小城市延伸，由东部发达地区向中、西部地区延伸，一个覆盖全国的城市社区体系已基本建立。应该说，我国的城市社区建设在社会主义现代化建设大潮中获得了前所未有的机遇，也正在发生巨大的变化。但是，发展中存在的种种问题也不容忽视，尤其是社区工作者队伍建设的滞后已经成为阻碍我国社区建设发展的瓶颈，二者的反差不仅造成了社区建设发展的水平与其社会地位的不对称，而且极大地妨碍了城市社区职能的正常发挥。城市社区要适应新的社会管理系统划分，充分实现其社会转型期中的社会稳定、社会整合和社会服务等功能，就必须抓紧培育一支高素质、职业化的社区工作者队伍，这已经成为社区建设中一项刻不容缓的任务。

第二节 中国社区工作者队伍建设现状分析

一、中国社区工作者队伍的基本状况

目前，我国已有城市社区 8 万个，社区工作人员约 60.5 万人（数据来自 2006 年民政部统计公告）从全国范围来看，当前我国社区工作者队伍的现实状况呈现出以下三个特点：

（一）人员结构发生变化，人员素质有所优化

作为最基层组织的单位，居委会对于一个城市的安宁整洁发挥着巨大作用。随着城市化发展，社区服务业蓬勃兴起，为居民服务了几十年的居委会正在悄悄变化，一批有文化的年轻人开始入主社区，入主居委会。从 1998 年开始，国内各新闻媒体有关大中专生就业形势的报道中有一大热点：大中专及职校应届毕业生通过分配、招聘、竞岗等各种