

# 国家开放大学

## 学士学位论文

中文题目：白云区社区聘用人员流失的原因与对策

分部：广州分部

学习中心：中奥

专业：行政管理

入学时间：2014 年春季

学号：**1444101209586**

姓名：王碧姜

指导教师：董绍江

论文完成日期：2015 年 11 月

## 学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师指导下，进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本学位论文的研究成果不包含任何他人创作的、已公开发表或者没有公开发表的作品的内容。对本论文所涉及的研究工作做出贡献的其他个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本学位论文原创性声明的法律 responsibility 由本人承担。

作者签名：王碧姜 日期：2015 年 11 月 20 日

## 学位论文版权使用授权声明

本人完全了解国家开放大学关于收集、保存、使用学位论文的规定，同意如下各项内容：按照学校要求提交学位论文的印刷本和电子版本；学校有权保存学位论文的印刷本和电子版，并采用影印、缩印、扫描、数字化或其它手段保存论文；学校有权提供目录检索以及提供本学位论文全文或者部分的阅览服务，以及出版学位论文；学校有权按有关规定向国家有关部门或者机构送交论文的复印件和电子版；在不以赢利为目的的前提下，学校可以适当复制论文的部分或全部内容用于学术活动。

作者签名：王碧姜 日期：2015 年 11 月 20 日

## 目 录

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 摘要.....                          | 4  |
| 一、白云区所辖社区和社区工作聘用人员情况简介.....      | 5  |
| (一) 白云区管辖社区的基本情况.....            | 5  |
| (二) 白云区所辖社区聘用人员简况.....           | 5  |
| 二、白云区所辖社区聘用人员流失情况.....           | 6  |
| 三、白云区所辖社区聘用人员流失的原因.....          | 7  |
| (一) 社区聘用人员工资水平低, 福利待遇少.....      | 7  |
| (二) 社区聘用人员转正难.....               | 9  |
| (三) 工作量大.....                    | 9  |
| 1、社区工作者的任务繁重.....                | 9  |
| 2、部分政府职能部门、社会机构等部门增加社区的工作压力..... | 10 |
| (四) 聘用人员人身安全没有保障.....            | 10 |
| 四、白云区所辖社区聘用人员流失的对策.....          | 11 |
| (一) 切实提高社区聘用人员工资待遇.....          | 11 |
| (二) 在聘用人员中适当择优转正.....            | 12 |
| (三) 使聘用人员的工作量合理化.....            | 12 |
| (四) 保障社区聘用人员的人身安全.....           | 12 |
| 参考文献.....                        | 14 |

## 摘要

社区聘用人员是指在社区居委会、社区党组织和社区服务站专职从事社区管理和服务、并与街道（乡镇）签订服务协议的工作人员，其编制、待遇并没有纳入到国家明确规范的保障之中，安全没有得到保障，则会造成社区队伍的不稳定，因为个人所得工资待遇较低，很难吸引高素质的年轻人才到社区聘用人员，即使是有，也不能确定人员的稳定性，这种状况在一定程度上会影响和阻碍社区的发展。本人分析了白云区社区聘用人员流失的原因，浅谈如何解决聘用人员流失的对策。

**关键词：**社区居委会；聘用人员；原因；对策

# 一、白云区所辖社区和社区工作聘用人员情况简介

## （一）白云区管辖社区的基本情况

白云区总占地面积 795.79 平方公里，占原广州市总区域面积的一半还多，人口 163.67 万人。白云区是广州市新旧城交接的中心区域。

2000 年之前普查中，白云区总人口里，有 133.91 万人的市区人口，占该区总数的 76.57%；另外有 35.59 万人的镇区人口，占该区人总数的 20.35%；剩余 5.39 万人乡村人口，占该区人总数的 3.08%。随着白云区中心镇建设的不断推进和城市建设扩大，白云区的农村转城市化进程越来越快，市区人口所占比例日益增多，农村人口日渐减少。

2010 年，全白云区的常住人口约为 220 万人，与第五次全国人口普查 2000 年 11 月 1 日零时的 150 万人相比，短短 10 年已经增加 70 万左右人，增长约为 46.27%。年平均增长率超过 3.5%。共有 77 万多人本区带有户籍人口，约 80 万流动人口。

白云区管辖内共有 18 条行政街道，18 条街道分别是：松洲街道、同德街道、同和街道、三元里街道、嘉禾街道、景泰街道、黄石街道、新市街道、京溪街道、永平街道、均禾街道、鹤龙街道、金沙街道、石井街道、云城街道、棠景街道、白云湖街道、石门街道；另外有四个中心镇，分别是：太和镇、江高镇、钟落潭镇和人和镇；除此以为共设 245 个居民委员会以及 118 个村民委员会。

## （二）白云区所辖社区聘用人员简况

白云区的社区体制改革工作在区委、区政府和上级有关部门的领导、帮助下，使得各个社区的运作都顺利稳步精心，每个社区都完成了它的规划调整，和各位组织，岗位人员的安排，现区现有 331 个社区居委会，设置了 1560 多名社区专职工作者。其人员岗位安排如下：

白云区各个社区工作人员的基本配备情况：①一人负责社区党委、居委会的整体工作安排和调配，只要是建设精神文明、经济工作、生育计划、建设社区工作。兼任社区计生办主任。②一人管理妇联、党建、综合治理、信访、司法、传

销打击。兼任社区团支部书记并负责发展社区党员、管理教育、社区科技、食品安全等工作。③一人管理党风廉政、城市管理与规划、房产、残疾人工作、消防、安全生产。④一人分管社会保障、劳动就业、民政。兼任社区会计、统计、办公室主任。具体负责土地、畜牧防疫、社会组织联合会工作。⑤一人分工精神文明创建、社区宣传、文教卫、城市 E 站。⑥一人分管管理社区人口与计划生育工作，该职位并任计生办副主任，管理计生常住人口管理及工会相关工作。⑦一人负责管理计生流动人口、妇联检查、协助其他职位工作。

## 二、 白云区所辖社区聘用人员流失情况

2013 到 2014 年间,我所在的单位白云区太和龙归居委会的 12 名聘用人员里,到目前为止,平均每年流失人员超过 3 人,占总人数 1/4,然而不止个别居委会,整个白云区甚至整个广州社区居委会都有这个普遍的现象。

2015 年中的统计显示,2013、2014 两年我区应聘的 145 名社区聘用工作人员中,辞职流失人员达到了 32 人,占总人数的 22.07%。其中,考取公务员 5 人,考取事业单位 6 人,因为工作量大、工资待遇差、安全隐患等原因离职的就有 21 人。

白云区社区和人和龙归社区聘用人员流失数据如下表：

| 居委   | 年份 (年) | 总人数 (名) | 流失数 (名) | 比率 (%) |
|------|--------|---------|---------|--------|
| 太和龙归 | 2014   | 12      | 3       | 20%    |
|      | 2015   | 11      | 3       | 27%    |
| 白云区  | 2014   | 145     | 32      | 22%    |
|      | 2015   | 145     | 29      | 20%    |

一个范围涉及全市,包括天河、海珠、越秀、荔湾、白云、黄埔、番禺等 7 区共 112 条街道、近百个社区的调查发现, 300 多社区聘用人员中, 97%的人有过高职念头, 近半数人常有离职想法。对已离职的同事或同行, 79.6%的人认为是待遇低惹的祸。

### 三、白云区所辖社区聘用人员流失的原因

#### (一) 社区聘用员工工资水平低，福利待遇少

以下为白云区社区聘用人员近几年的实际工资收入：

白云区社区聘用人员近几年工资表：

| 年份(年) | 工资(元) | 补贴(元) | 绩效(元) | 扣除社保医保<br>的实际工资(元) |
|-------|-------|-------|-------|--------------------|
| 2002  | 1200  | 无     | 无     | 1200               |
| 2006  | 1610  | 无     | 无     | 1182               |
| 2010  | 1610  | 无     | 无     | 1182               |
| 2011  | 1610  | 1234  | 无     | 2198               |
| 2014  | 1610  | 1234  | 400   | 2602               |
| 2015  | 1610  | 1234  | 400   | 2602               |

广州市(旧八区)近几年职工平均工资表：

| 年 度  | 年均工资 (元) | 月均工资 (元) |
|------|----------|----------|
| 2002 | 25104    | 2092     |
| 2006 | 1116321  | 3027     |
| 2010 | 54495    | 4541     |
| 2011 | 57473    | 4789     |
| 2014 | 69696    | 5694     |
| 2015 | 无        | 6187     |

根据以上表格可以看出，社区聘用人员在近几年的时间里，实际工资收入水平与广州市月均工资水平相差一半或一半以上。

在福利上受到不平等的待遇，主要表现有：一是部分街道办没有批准当地居委的聘用人员加入工会，使聘用人员没有享受工会的福利待遇，即使已加入工会的聘用人员，也不能完全享受工会的福利待遇。二是春节等主要节假日、双休日及夜间加班没有加班费。三是因工作性质做群众工作并担负第一责任人要求随叫随

到，通讯联系费用较高，相应补贴不配套。

居委会的人常常用“一人管千人”来形容自己的工作情况。从每个不同的区了解到，一般情况下一个社区要对应区级部门有超过 30 多个，按照当地的常住人口和流动人口的户数的标准的标准去聘用社区工作人员，基本平均约有 6-7 个人来组成一个基本的社区来运作，工作量可想而知。

羊城晚报记者做了一个统计，依据 2010 年第六次全国人口普查的数字，越秀区现有常住人口为 102.63 万，现有社区 260 个，社区聘用人员约 1560 人。如此一来，大约每一个社区聘用人员需面对 650 多人提供服务。这当中,还不包括居住在社区出租屋的流动人口。而早在 2015 年调查中表示白云区常住人口超过 200 万,位居全市第一，现有居委聘用人员大概 1500 人，因为其服务对象的数量更加惊人。如此庞大的数据和工作量恰恰与个人收入不相衡。

越秀区和白云区近年居委工作量的粗略数据：

| 区域 | 常住人口（万人） | 社区工作人员（人） | 平均服务对象 |
|----|----------|-----------|--------|
| 越秀 | 102      | 1560      | 658    |
| 白云 | 200      | 1500      | 1333   |

越秀区华乐街一名聘任工作人员反映：如果根据工作密度、难度和时长来衡量，现聘的工资平均的的确确实没有达到自己的预期要求。

社区聘用人员如果承担如此大量社区工作的，那么个人预期能领取的工资度多少才算比较合理？相关调查中显示：超过百分之六十的受访者认为月收入应该为与企业职工至少持平，如果按照超量的工作来衡量，那么工资能达到 5000 元以上是可以满足其要求的，百分之二十左右的受访者表示 4000 元上下亦可满足。这其中还考虑到一个资历的问题，部分一年以内的新手月收入 3000 元亦可满足，而有一定的资历，并相对资深的老员工则希望能拿到 4500 元以上的薪水。

社区聘用人员是指在社区居委会、社区党组织和社区服务站专职从事社区管理和服务、并与街道（乡镇）签订服务协议的工作人员，其编制、待遇并没有纳入到国家明确规范的保障之中,安全没有得到保障,则会造成社区队伍的不稳定，因为个人所得工资待遇较低，很难吸引高素质的年轻人才到社区聘用人员，即使



是有，也不能确定人员的稳定性，这种状况在一定程度上会影响和阻碍社区的发展。

## **（二）社区聘用人员转正难**

社区聘用人员有个比较好好听的名字“社区专业人员”，实际上就是聘用制，也没有事业编制，也不是公务员身份，当然它比临聘员工要好一些，该职位工作人员有为期三个月的试用期。试用期满后，工作表现良好的予以转正，签五年的劳动合同；不合格的，不予聘用。工作期间工作表现比较差，并连续两年不通过相关的考核或者在该辖区有投诉或者民意调查有不满意者，也会解除聘用合同。表现良好者合同期满后继续聘任。

部分社区聘用人员认为是居委编制，可是白云区民政局却没有对居委编制作出任何解释，也没有文件对社区聘用人员的身份进行说明。对社区聘用人员管理时，却使用公务员管理办法进行管理，导致社区聘用人员对自己身份什么模糊不清。

## **（三）工作量大**

### **1、社区工作者的任务繁重**

社区聘请人员的工作除了解决该社区直接面对的群众的问题,同时也要接受上级布置的其他专项任务,还常常要参加各类培训提升、参观学习、工作自检等等。每个区工作人员的工作量还要取决于上级的安排，如果安排检查评比多，就占用工作人员的平时工作时间比例多，社区的工作安排本来就比较满，在每个人的工作量不变的情况下，其工作就会膨胀、加重，使得社区服务质量下降，本应完成的社区工作就得往后推，处理现有工作不及时、不到位，基层群众的服务评价下降，对社区工作有怨言，怨声又影响到社区工作者的情绪加深社区工作者的压力，形成了恶性循环。

社区的工作本来就繁重，像上表“越秀区和白云区近年居委工作量的粗略数据”中显示，白云区的每个社区聘用者平均的服务对象已有 1000 多人，通常一个社区承担的工作任务有一百多项，各种考评超过 30 多类，现在的社区却更像一个小小政府组织了，除了治安、民政、卫生、计生等基本工作外，还要承担党务、工会、妇联、劳动保障、协税护税、环保、安全、消防、外来人口管理、房屋出租管理等许多杂七杂八的任务。

依据地方各级人民政府组织法相关规定，街道办只是区政府的一个派出机关，其承担的管理事项并不是很多，但问题是政府的职能部门会把一些工作事项推到街道来做，而这些事原本由职能部门一抓到底的，街道只是会同、协助办理，比如民政、常住和流动人口管理及计划生育工作，但实际上社区成了责任单位。

广州市政委员、广州市社工协会副会长兼秘书长朱静君认为，在目前体制下，社区居委会作为政府管理的末梢，它的困境源于体制，源于政府抓的太多，因此，政府转变职能是第一位的。“政府必须从部分公共事务中退出，还权于社会，有所为有所不为，公共事务中能够由社会组织承担的公共服务，尤其是新增的公共服务，可采用政府买服务、委托承担等方式，支持社会组织提供公共服务”。

还有部分社区存在职数与职位的设置不合理，规模大的社区配置的人数按照规模较小的社区配置，这样导致规模大的社区聘用人员工作量大大增加，工作压力更大。

## **2、部分政府职能部门、社会机构等部门增加社区的工作压力**

有社区聘用人员表示，这些证明大多不属于社区职责范围，但政府职能部门却必须要求持有居委会证明，这样市民就务必为此奔波，社区工作人员也深感无奈，建议相关部门和机构理清职责，“不要什么事都要市民跑腿，都往社区身上推”。

社区的工作职能有时真的“有理说不清”，承理人在不在公租房居住的是本来就应该是房管部门监管的，却在社区在负责。就好像孩子是不是跟父母居住，本应是学校家访的，却交给了居委去核查，用电分表分户不是供电局来判断而是社区去分辨，这就形成了社区的工作职能部清晰——“大事小事都是我的事，事实也不知道关不关自己事”。

除此以为开证明一事更加让人摸不着头，不少社区聘用人员为此颇有怨气，认为相关职能部门和机构“在推卸责任”，“让社区来把最后一道关，所以连证明内容都不用看，有公章就行了”。

有社区人员认为，这种怪现象与政府职能部门之间的信息“壁垒”有关，部门之间信息不共通，协调起来麻烦，普遍认为居委会最了解居民情况，便简单地找居委会证明了。此外，现在假证泛滥，一些部门或机构担心居民持有的证件有假，便把核实的工作推给居委会，“总之，找不到解决困难的方法，便推到了“万能的居委会”身上。”

#### **(四) 聘用人员人身安全没有保障**

社区聘用人员工作在城市的最基层，在承担了政府大量事务性工作的同时，为解决城市居民的各项需求做了大量工作，很多时候都是在超负荷的工作。其中主要表现在工作时，上班有点下班没点，精神上承受的是一些对社会不满的表现；利益分配不均上还要承受部分其他工作人员的偏见。社区聘用人员人身安全得不到保障，也时常得不到群众的理解，人身遭到谩骂和攻击。如发生相关的事情，没有应急措施，也没有相关部门来管。

另一方面，很多居民并不了解社区的性质，他们只会主观地认为社区就是政府机构，社区聘用人员是公务员或事业单位人员，用的是纳税人的钱，必须解决他个人的问题，不然就误解成“为难”“故意”刁难普通居民，视社区人员为“无赖”等。

### **四、白云区所辖社区聘用人员流失的对策**

#### **(一) 切实提高社区聘用员工工资待遇**

1.可参照周边城市社区聘用人员职务年限工资标准，职务年限工资实行工作职务、社区聘用人员年限与工资待遇挂钩，每年按相关政策调整，社工的平均薪金待遇不低于上年度全市职工平均工资水平。

2.实行岗位津贴，职称津贴，相应提高社区聘用人员待遇，并建立社区聘用人员待遇与物价指数挂钩联动机制。

(1) 建立职位的津补贴，比如主任级别每月津贴 100 元，副主任级每月津贴 50 元，基层员工表现突出者也有相应的津贴。

(2) 建立工龄的津补贴，在社区工作满一定的年限工资有个相应的递增提升，以提升员工的稳定性。

(3) 建立学历的津补贴，以不同学历为前提对聘请员工有个不同工资的津贴，如：大学专科的每月工资增加 50-100 元；大学本科学历每月工资津贴 100-150 元；更高的学历津贴不同奖励，如此也使得员工自觉自我提升。

3.完善聘用人员考核激励机制，实行物质与精神激励并用。建立奖惩机制，增强聘用人员工作主动性。

(1) 增设月绩效奖。比如根据聘用工作者工作实绩发放，基数为 300-500 元的奖金。

(2) 增设年终奖。各社区居委会聘用工作者平均年工资总数的百分比作为绩效奖金基数发放，结合工作实绩和年度绩效考核结果，适当分成档次，年终一次性按工作实际月份计发。建立自然增长机制，年终奖金基数按上年度城市居民人均可支配收入增长幅度递增。

4. 节假日的加班应有相应补贴，享受工会的金部福利，不能搞享受福利“局部化”，应一视同仁。由于社区聘用人员要落户工作，应对该职人员的通讯费、交通费进行核查后全额报销。

## **(二) 在聘用人员中适当择优转正**

1. 白云区政府应制定相关的文件明确社区聘用人员的身份，纳入相共编制，在社区聘用人员的利益收到侵害时，可以寻求上级文件的保障。

2. 白云区政府应制定关于从优秀社区干部选聘街道事业编制干部的实施方案，拿出一定比例的行政事业指标，规定工作年限，按照公开、公平、竞争、择优的原则，采取公开考试、严格考察等方式，将优秀的社区聘用人员者纳入行政事业编制。

## **(三) 使聘用人员的工作量合理化**

1、注重工作的分工，人才合理化。社区工作种类繁多，所以工作安排要量才适用,每个岗位分配要符合每个人的工作经验、和适应性，,如果工作乱安排乱分配，不仅会影响整体工作效果,也会伤及工作人员的工作积极性。工作安排要适量，工作繁重的职位多增派人手，工作清闲的职位可以协助繁重工作者，形成一个健全的机制，这样只会让有才能的社区工作者长期处于工作超负荷的状态,不影响其工作的积极性同时形成了一个紧紧结合的团体。因此,在社区的管理中既要发掘每个人的工作潜力,又要做到人事两相宜,才能形成合理的社区人员结构和人才梯队,充分发挥每个人的价值。

2、区分社区和政府的职责。政府与社区居委会应该是互补的协调关系，政府行政命令影响社区日常工作，但是其各有不同职能，社区的主要职责是服务辖区居民群众，但由于政府与社区的关系没有理顺，很多本来是政府职责的东西却由居委会承担了的工作，使得社区就像是某政府部门的一个分支，极大占用了社

区工作的人手。正确处理社区居委会与政府及其派出机关和社区各类社会组织的关系，以及与业主委员会、物业服务机构、驻区单位的关系，分清各自工作范围，进一步推动基层社会管理体制改革创新，行政事务应到乡镇和街道一级政府为止，不能继续向下转移到社区。实施政府部门到社区居委会的“准入清单”制度，不在清单内的工作职责和任务，不得下移给社区居委会。

3.减少各类创建、评比和检查活动。合理安排社区的创建、评比考核活动，减少形式主义的突击活动，尤其是要减少创建评比、考核活动的总量。

#### **(四) 保障社区聘用人员的人身安全**

1.落实社区居委会安全保卫工作责任制。组织落实了“主要领导负总责，分管领导具体负，相关职能部门各负其责”的社区居委会治安保卫责任制，全力维护正常秩序，保障社区聘用人员的合法权益。

2. 设立离职保障制度，对解除或终止劳动合同的聘用工作者给予经济补偿，根据工作年限和任期届满 12 个月的平均工资，每满一年给予 1 个月工资的补偿（不满 1 年按 1 年计算），因违法违纪被罢免或追究刑事责任的不予补偿。

2.加强社区聘用人员的自身安全知识培训，增强社区聘用人员的安全意识，增强社区聘用人员的抗危险意识。

3.为社区聘请安保人员，重视社区聘用人员的人身安全。

## 参考文献

- [1]张树志;探讨人力资源的整合[J];东方企业文化;2012 年 23 期
- [2]徐冰霞;“80 后”知识型员工工作满意度与离职倾向研究[D];西南交通大学;2011 年
- [3]《中华人民共和国城市居民委员会组织法》.中国法制出版社. 1990.
- [4] 刘云. 《羊城晚报》. 观察 《探秘广州居委会聘用人员忙什么? 》. 2015.
- [5] 李杏梅.《新快报》.《‘万能的居委会’要开无数奇葩证明 工作人员大叹“忙不过来”》.2015.
- [6]荆富功;论知识经济条件下企业如何留住人才[J];科技情报开发与经济;2004 年 06 期