

基层队伍建设调查研究

——以深圳市盐田区为例

杨卫华

摘要：基层队伍建设是加强基层基础作用的核心，抓好基层队伍建设是提高基层各项建设质量的关键。深圳市盐田区基层队伍在队伍结构、选用机制、思想作风、考核管理、人员待遇等方面还存在一些比较突出的问题。要努力推动资源、人力向基层倾斜，促使基层党建和队伍建设有一个较大提升。加强思想政治建设、基层组织建设和领导班子建设，重视街道干部提拔，推进街道干部交流，改进基层人员选录，完善基层人员考核，提高编外人员待遇，加强基层人员培训，完善基层队伍管理。

关键词：基层队伍；街道；社区；调查研究

中国分类号：C96 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706(2019)04-0030-05

为深入贯彻习近平总书记系列重要讲话及其对广东和深圳批示指示精神，认真落实深圳市委大抓基层大抓支部的部署要求，切实找准基层队伍存在的突出问题，有针对性地提出对策措施，推动基层队伍建设工作再上一个新台阶，2017年，深圳市盐田区专门成立基层党建调研组，由区委书记担任组长，区委常委、组织部长和区委（府）办主任担任副组长，区委（府）办、区委组织部、区委政法委、区委党校、区民政局、区财政局、区人力局等7个职能部门相关负责同志担任调研组成员，围绕基层队伍建设专题开展调查研究。

一、调研工作开展情况

调研组制定了调研工作方案，成员分工负责、各司其职，深入基层一线，开展深入细致的基础调研，着力摸清突出问题，努力掌握客观翔实的第一手资料，真正把“家底”摸清、摸全、摸透。一是广泛听取意见建议。共走访街道和社区党委、居委会、

工作站的办公场所和服务窗口合计22个，座谈研讨8场次，深入访谈85人次，发放调查问卷224份，到3个社区进行全天候体验式蹲点调研，接触党员群众200多人次。二是突出重点找准症结。严格筛选分析基础数据，对街道队伍现有状况和历史沿革进行全面分析；对各街道、各社区工作站反映的共性和个性问题，进行逐项梳理、分类归纳；对重点问题进行深入挖掘，对一些突出问题进行反复论证。三是边调研边研究边找对策。建立每天集中研讨、每周综合研判制度，认真分析研究调研素材，针对问题探索提出对策建议，带着对策建议回访论证，确保弄清真问题、解决真难题。

二、基层队伍基本情况

（一）街道干部队伍情况

盐田区各街道办、中英街管理局（以下简称街道）及其下辖社区共有工作人员1328人，其中街道570人，包括公务员199名，职员64名，雇员及老工勤

人员 52 名, 临聘人员 255 名。公务员中, 综合管理类公务员 158 名 (处级干部 51 名、科级干部 84 名、科员及以下 23 名), 行政执法类公务员 41 名。职员中, 八级管理岗以上干部 22 名。

从学历上看, 盐田区街道公务员队伍中具有研究生学历 37 名, 约占总人数的 18.6%; 大学本科学历 130 名, 约占 65.3%; 大学专科及以下学历 32 名, 约占 16.1%。职员中具有研究生学历 3 名, 约占 4.7%; 大学本科学历 46 名, 约占 71.9%; 大学专科及以下学历 15 名, 约占 23.4%。

从年龄上看, 盐田区街道公务员平均年龄 43 岁, 其中, 35 岁以下的有 42 名, 约占 21.1%; 36—50 岁的有 113 名, 约占 56.8%; 50 岁以上的有 44 名, 约占 22.1%。街道事业单位职员平均年龄 40.9 岁, 其中, 35 岁以下的有 12 名, 约占 18.7%; 36—50 岁的有 38 名, 约占 59.4%; 50 岁及以上的有 14 名, 约占 21.9%。

从任职年限看, 盐田区街道公务员在街道基层任职的平均年限是 7 年, 其中任职 20 年以上的有 9 名, 任职 10—20 年的有 39 名, 任职 10 年以下的有 151 名。街道职员在街道基层任职的平均年限是 12.7 年, 其中任职 20 年以上的有 12 名, 任职 10—20 年的有 28 名, 任职 10 年以下的有 24 名。

(二) 社区工作人员队伍情况

盐田区 19 个社区共有专职工作人员 758 人, 其中, 职员 7 名, 编外人员 (原来的雇员和临聘, 包括站长、副站长和管理员 116 名, 辅助员 385 名) 501 名, 购买服务人员 250 名。

从学历上看, 社区专职人员中具有研究生学历 9 名, 约占 1.2%; 大学本科学历 210 名, 占 27.7%; 大学专科及以下学历 539 名, 约占 71.1%。

社区专职人员平均年龄 38.6 岁, 其中, 18—30 岁的有 160 名, 约占 21%; 30—40 岁的有 242 名, 约占 32%; 40—50 岁的有 258 名, 约占 34%; 50 岁及以上的有 98 名, 约占 13%。

(三) 基层党组织和党员队伍情况

盐田区街道共有一级党委 (党工委) 4 个, 二级党委 21 个, 党总支 2 个, 党支部 191 个, 其中机关党支部 23 个, 社区党支部 113 个, 两新党支部 55 个。全区街道共有党员 3388 名, 其中机关党员 385 名, 占党员总数 11.4%; 社区党员 2358 名, 占党员总数

69.6%; 两新党员 645 名, 占党员总数 19%。

19 个社区党委共有党委委员 133 名, 平均年龄 47.4 岁, 党委委员中大专以上的 103 名, 占总数的 77.4%, 其中社区党委书记平均年龄 45 岁, 均具有大专以上学历。社区党员平均年龄 47.5 岁。

三、基层队伍存在的主要问题

(一) 干部队伍结构不合理

一是干部队伍梯次不均衡, 后备干部缺乏。街道干部中, 副处级以上合计 51 名, 在全区街道公务员队伍总数中 (不含执法类) 占 32.3%; 科级合计 84 名, 占 53.1%, 科员及以下合计 23 名, 仅占 14.6%。明显呈现出“官多兵少”“头重脚轻”的现象。以盐田海山街道为例, 50 名公务员中副处级以上干部 13 名、正科级干部 23 名、执法员 9 名, 科员及副科级干部仅 5 名。人才梯队结构不合理, 人才储备青黄不接, 不少科室都是科长带几个雇员或临聘人员开展工作, 没有科员和副科级干部, 当出现职位空缺时, 可选和备选干部较少。

二是中层干部年龄老化, 干劲活力不足。全区街道科级干部平均 42.9 岁, 57 名中层科级正职干部中 40 岁以上的达 47 名, 占 82.4%, 不仅年龄老化, 而且缺乏活力。每个街道都有一些正科级干部工作积极性不高, 难以独当一面开展工作。还有个别干部长期不能正常上班, 影响干部队伍士气。

三是基层队伍不稳定, 年轻干部流失。街道作为最基层行政单位, 承接大量执行、检查、调研工作任务, 工作压力较大。因缺乏有效的职业成长机制和竞争激励机制, 基层公务员职业认同感较低, 基层工作对年轻的工作人员缺乏吸引力, 优秀的年轻科员被上级借调、选调较多, 有的科室骨干较长时间被市、区借调, 影响了科室日常工作, 有时刚培养一个能独当一面的业务骨干, 甚至刚刚熟悉工作, 就被上级部门调走。

四是人员身份复杂, 管理难度偏大。街道存在着公务员、职员、雇员 (公共事务辅助员)、临聘人员、社区抽调人员、上级下派人员、购买服务人员等 7 种人员, 社区也是如此, 人员身份复杂, 造成待遇相互攀比, 工作互相推诿, 人员管理难度大。

(二) 培养选用机制不健全

一是干部晋升的通道不畅力度不足。据统计,

2013年以来全区共提任处级以上干部131人,其中从街道提拔任处级以上干部23人,占处级以上干部提拔总数的17.6%。而街道干部占全区处级以下干部总数的29.9%。平均而言,街道干部提拔的机率比全区平均水平低40%多。比如沙头角街道,任职在10年以上的科长有9个,最长已达15年,近5年来只有2名干部提拔到处级岗位。再如海山街道,50名公务员中符合提拔副处干部的人数为21人。街道中层干部积压较多,一方面挫伤了工作积极性,另一方面也不利于科级以下干部的成长,造成年轻干部不愿呆在街道。此外,执法干部队伍中,一级、二级执法员职数较少,三级执法员晋升难。

二是干部交流的规范性计划性不够。近几年,街道科级以下干部交流也不少,但都是大规模、运动式的交流,交流的计划性不够。特别是街道科级干部跨街道之间的交流较多,街道与区直机关交流的机会较少。许多干部从参加工作直至退休都在同一个单位,如梅沙街道工作人员中在街道工作10年以上的机关工作人员有22人(占19%),社区工作人员有31人(占53.5%)。长时间在同一单位任职,易产生职业倦怠,也存在廉政风险。

三是人员培训的系统性专业性不强。主要表现为“四个缺少”:缺少机会。各级各部门往往只注重基层科级以上干部的培训,而忽视了对一般干部的培训,基层一般干部学习培训的机会较少。缺少时间。基层干部工作任务繁重,仅完成日常工作就疲于奔命,没有时间参加培训。缺少兴趣。一些基层干部认为基层工作是干具体的事情,学不学政策、懂不懂理论关系不大,学习不够积极主动。缺少实效。有些培训形式单一,针对性、专业性不强,缺少基层工作方法、基层社会治理、消防、安全、文化执法等泛专业性培训,实际效果不尽如人意。比如有部分网格员反映,在开展出租屋信息录入工作时,还兼顾检查社区消防、安全等工作,但在实际工作中缺乏对消防、安全知识的培训,入户检查无法到位,往往流于形式。

四是队伍管理的科学性严谨性不足。存在忙闲不均的现象。工作能力强、积极主动的人往往承担的工作任务较多,而工作热情不高、工作能力不适应的人往往承担的工作量较少。在社区、窗口办理业务人员

工作任务相对较轻,而入户的网格员工作任务相对较重。工作量分配不均衡,而待遇没有体现差别,导致工作人员积极性受到挫伤。存在管理不严的现象。街道、社区都建立了考核管理制度,但是执行落实力度不够,纪律约束不强。一些负责人在管理上存在“松、宽、软”的问题,对工作人员管理不够严格,办事拖拉、作风懈怠等现象时有发生。

(三) 思想作风建设有待加强

一是存在精神懈怠、消极应对的现象。在调研中,几个街道的领导都反映,有些干部安于现状,进取意识不强,工作激情不足,习惯于上级安排,按部就班,主动性、积极性和创造性不够。工作作风飘浮,对自身工作标准不高、要求不严,工作不踏实,对上级任务要求没有落到实处。在关于基层干部队伍思想作风存在的突出问题的问卷调查中,选择“注重形式,不求实效”的占43%,排在第一位;选择“安于现状,消极应付”的占41%,排在第二位。至于造成基层干部队伍工作作风问题的主要原因,除了奖惩激励导向不足(占比45%)和职能转变不到位、体制不畅(占比29%)的原因之外,主观原因则是创业激情减退(占比35%)和宗旨意识薄弱(占比23%)。

二是存在一定程度的不作为、慢作为的情况。有些干部对群众关心的热点、难点问题不够关心,没有倾听群众呼声,积极主动为群众生产生活服务。在关于街道(社区)干部不作为、慢作为情况的问卷调查中,虽然59%的选择了“不存在”,但仍有23%的选择了“偶尔存在”,15%的选择了“一定程度上存在”,3%的选择了“普遍存在”,这从一定程度上说明不作为、慢作为的行为苗头依然存在。

(四) 基层党建队伍老化管理弱化

一是党建队伍普遍老化,能力素质参差不齐。社区党委书记平均年龄45岁,其中35岁以下的只有1名,一些年纪较大的社区党委书记退休后,没有合适的人选接替。4个街道15个社区股份合作公司党支部书记年龄普遍较大,15人中仅有1名80后,其他60后的占多数。基层党建工作人员主要为兼职,抓党建工作时间精力无法保证,能力水平参差不齐。党员队伍年龄偏大,平均47.5岁,缺乏新鲜血液,部分党员主体意识不浓,组织归属感不强,参加组织活动热情不高。

二是基层组织管理弱化,作用发挥不明显。社区党委书记一般兼任工作站长,主要忙于站务、居务和一般事务,对党建工作思考和研究不够。基层党支部建设中存在组织不健全、职责不明确、管理不到位、制度不落实、服务不热心、阵地不固定等问题,“三会一课”落实难度大,有的基层党支部开一次学习会,要召集三次党员才能到齐。党员教育管理内容、形式和手段还不够丰富,学习效果欠佳。社区党群服务中心尽管硬件设施不错,但利用率不高,服务内容不够接地气,晚上和周末不开放,不能完全满足党员群众的需求。在关于基层党组织存在的主要问题的问卷调查中,选择“思想保守,缺乏创新”的占43%,选择“工作方法手段不够科学有效”的占32%,选择“积极性和干劲不足”的占23%。

(五) 编外人员待遇偏低

一是编外人员薪资低。基层工作人员整体薪酬标准较低。社区一般辅助员(15级)全年财政拨付约8.6万元,扣除社保、住房公积金等费用,实际每月还不到5000元,仅能满足较低水准的基本生活保障。至于购买服务人员,待遇则更低。

二是激励措施力度小。在工资层级提升方面,《盐田区社区工作站人员人事管理制度改革工作方案》(以下称《方案》)规定,“社区工作站人员每两年由街道按照不超过本街道所有相对应岗位数20%的晋升比例统筹使用”,“职级晋升年限内年度考核为合格以上且至少有一年的年度考核等次为优秀”。根据上述规定,社区工作站人员最快2年可晋升一次,平均5年晋升一次,每次晋升可增资300元左右。以最快晋升来计算,每年增资150元;以平均晋升来计算,每年增资60元。可见薪资增长缓慢,增薪难度较大。另外,《方案》虽然设计了体现“多劳多得原则”的多岗津贴、差别化考核奖等措施,但由于奖金总额低吸引力不大、社区圈子小考核拉不开情面等原因,未能落到实处。

(六) 基层工作权责不对等

一是人员配置不足,基层工作任务繁重。调研中,各街道都普遍反映工作繁重,人手不足,尤其是物业管理、法律等专业干部缺乏。其中盐田街道反映尤为迫切,街道主要领导表示,其辖区面积、人口、企业数、出租屋数等均占全区一半左右,数倍于其

他街道,但编制与其他街道相当,编制设置不合理。这一方面与盐田区总体编制较少有关,另一方面也与各街道不同程度地沉淀一些干部有关。

二是权责不相匹配,承担责任相对偏重。部门在下放责任的同时,并未下放权力和资源,从而导致了权责不对等,特别是维稳、安全生产、计生、民政等工作,属地管理原则基本上变成了基层兜底原则,街道、社区承接了区各职能部门、各科室的许多工作,上面千条线下面一根针的现象大量存在,一人多岗多责的现象比较普遍和突出。

四、加强基层队伍建设的对策建议

(一) 加强思想政治建设

深入贯彻落实《中共盐田区委关于深入推进全面从严治党实施意见》,用习近平总书记系列重要讲话及其对深圳批示指示精神统一思想和行动,教育引导街道、社区干部坚定理想信念,增强“四个意识”。加强党性教育和党性锻炼,充分发挥党校主渠道、主阵地作用,把《中国共产党章程》《准则》《条例》等党内法规作为干部教育培训的重要内容,促使基层干部队伍牢固树立群众观念和宗旨意识,树立“工作就是服务”的理念,把群众利益放在首位,通过各种渠道了解社情民意,倾听群众呼声,想群众所盼,解群众所忧,谋群众所需。

(二) 加强基层党组织建设

按照定责、履责、考责、问责“四责联动”的要求,统筹推进基层党建工作。严格党的组织生活制度,抓好“三会一课”制度落实,街道各级党组织书记每半年至少要讲一次党课,认真开好民主生活会,建立街道党工委委员定期、随机参加下级党组织的组织生活会制度。大抓基层党支部标准化建设,以党支部为基本单位,以标准化建设为抓手,在全区范围内统一、规范党支部在党员管理、制度建设、党群服务、阵地建设等方面的共同标准,着力推动基层党建整体提升。通过换届选优配强社区党组织班子,把优秀党员、优秀基层干部选拔到社区党委班子中。督促社区党委严格按照社区党委会议制度、班子联席会议制度和党群联席会议制度议事协商,重大事项按照“四议两公开”决策办法实施,真正把社区各类组织统起来,把社区大事管起来,把各力量用起来。加强基层党务工作者建设,党建组织员由区委组织部统一招录、培训,适当提高基层兼职党支部书记

工作补助。把好党员“入口关”，坚持按党员标准和发
展党员工作方针，把那些政治素质好、带领群众致富能
力强、符合党员条件的优秀青年及时吸收到党组织中来
，逐步解决党员队伍老化问题。提高党群服务中心的利
用率，探索社区党群服务中心工作人员错峰上班制度，
采取义工+社工模式，解决加班工作经费，让党群服务
中心晚间和周末也对居民和党支部开放。加大居民服务
项目需求调研力度，进一步根据社区居民需求量身提供
服务项目。

（三）加强领导班子建设

在街道领导班子成员配备上，按照信念坚定、
为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的好干
部的标准，注重选拔有街道工作经历、熟悉基层各
方面情况、善做群众工作的干部进入街道领导班子。
加强街道书记、主任的配备，任街道党政正职一般
应有街道或同级正职领导岗位的工作经历，优先从
具有街道领导干部任职经历的人员中选拔。优化街
道班子年龄结构，40岁左右的干部应达到街道班
子成员总数的20%以上。注重街道班子专业搭配，
每个街道应配备一定数量的熟悉城市管理、安全生
产、综治维稳等工作的专业干部。

（四）改进基层人员选录

注重从优秀高校毕业生中考录街道公务员、职
员。保持街道干部的相对稳定，新录用的公务员、
职员需要在街道至少服务满3年，方可进行区内调
动，如调往区外工作，需要在街道至少服务满5年。
除全区性的重大工作外，上级机关一般不得借调街
道干部。充实配强社区工作人员队伍，规范区、街
道统一招录和分类招录的程序，严把入口关，社区
管理员原则上全区统一招聘，社区辅助员在符合相
关录用条件的基础上由街道负责招聘。探索民主选
举、下派干部、聘用大中专院校毕业生和竞争上岗
等多种办法，充实社区工作者队伍。

（五）提高编外人员待遇

在坚持“以事定费，总额控制”原则的基础上，
建立基于普惠政策的职级晋升机制和与工作成绩吻
合程度高的考核激励机制，使编外人员的工资福利
在满足基本生活保障的基础上，合理拉大档差，调
动编外人员的工作积极性。扩大《盐田区社区工作
站人员人事管理制度改革工作方案》适用范围，让

街道机关编外人员也享受《方案》的待遇。优化职
级晋升办法，缩短晋升时间，降低晋升难度，同时
增加职级层次，合理设置相邻职级差额。完善社区
工作人员激励机制，对一线网格员和社区管理人员，
分别建立与工作量和绩效挂钩的激励措施，通过
增量、提效达到提薪。提高绩效奖金在工资结构
中的比例，目前绩效奖约占社区工作站人员全年收
入的20%左右，建议通过3年时间将绩效奖逐渐提
高到40%左右。逐步在社区推行用人经费总额控
制机制，减人不减经费，鼓励社区在人员空缺时，
通过发放多岗津贴调动现有工作人员的积极性。探
索工资总额动态调整，逐步建立适应社会经济发展
的弹性工资增长机制。

（六）完善基层队伍管理。全面落实街道党工
委党风廉政建设的主体责任，建立健全街道工作规
章制度，严格执行工作、考勤、病事假制度，及时
调整不胜任、不作为、不担当的干部，逐步将街
道中层正职干部纳入报告个人事项人员范围，依法
依规从严管理基层干部。疏通社区工作人员出口，
通过严格考核和规范管理，把那些工作热情不高、
服务意识不强、考核业绩不好、群众满意度不佳
的社区工作人员逐步淘汰出社区工作者队伍。整
合社区现有各类网格员队伍和办事窗口人员，逐
步减少购买服务人员，同时根据社区管理人口的
变动适当增加管理员员额，通过减少人员总量、
优化人员结构，提高社区工作人员素质，增强队
伍活力。在加强管理的同时加强人文关怀，落实
和完善关心关爱基层队伍的各项举措，减轻基层
干部的心理压力，维护基层干部的身心健康。认
真落实市委市政府《关于支持改革创新建立容错
纠错机制的若干规定（试行）》，鼓励支持基层
干部安心扎根、大胆干事，最大限度宽容基层干
部在履职尽责中的失误，对负责的同志负责，为
有担当的同志担当，让广大基层干部愿干事、
敢干事、能干成事。对有生活困难的基层干部
给予适当的补助，增强基层干部的凝聚力、荣誉
感和稳定性。

作者：杨卫华，中共深圳市委党校盐田分校副教授

责任编辑：毛军吉