

人岗匹配视角下城管协管队伍建设现状与对策研究

高文龙

宝鸡市渭滨区智慧城市治理监督指挥中心，陕西 宝鸡 721006

DOI:10.61369/SE.2025090014

摘要：随着我国城市规模持续扩张与行政执法体制深化改革，公务员及事业编制城管执法人员数量已难以满足城市管理与执法的日常需求。在此背景下，大量城市管理执法协管员（以下简称“城管协管员”）通过多元渠道进入执法队伍，承担起城市管理一线的核心工作任务。城管协管员队伍的能力素质，直接关系到城市管理执法工作的推进效率，影响着执法队伍的整体形象，更折射出我国基层行政管理水平。因此，以人岗匹配为核心强化城管协管员队伍建设，既是提升城市管理执法效能、保障群众享有整洁有序城市环境的现实需求，也是改善执法队伍形象、夯实城市管理工作基础的关键环节。

关键词：城市管理执法协管员；人岗匹配；队伍建设；基层治理

Research on the Current Situation and Countermeasures of Urban Management Assistant Team Construction from the Perspective of Person-Position Matching

Gao Wenlong

Smart City Governance Supervision and Command Center of Weibin District, Baoji , Shaanxi 721006

Abstract : With the continuous expansion of urban scale and the deepening reform of the administrative law enforcement system in China, the number of civil servants and urban management law enforcement personnel with public institution positions has been unable to meet the daily demands of urban management and law enforcement. Against this backdrop, a large number of urban management law enforcement assistants (hereinafter referred to as "urban management assistants") have entered the law enforcement team through multiple channels and taken on the core tasks on the front line of urban management. The ability and quality of the urban management assistant team directly affect the efficiency of urban management law enforcement work, influence the overall image of the law enforcement team, and reflect the level of grassroots administrative management in our country. Therefore, strengthening the construction of the urban management assistant team with the core of person-position matching is not only a practical need to enhance the efficiency of urban management law enforcement and ensure that the public enjoys a clean and orderly urban environment, but also a key link to improve the image of the law enforcement team and consolidate the foundation of urban management work.

Keywords : urban nagement law enforcement assistants; person-post matching; team building; grassroots governance

一、城管协管员队伍建设背景与现状

（一）队伍建设背景

协管员的身影最早可追溯至20世纪90年代，广泛出现于交通管理、治安管理、食品卫生管理等公共管理领域，职能定位类似早期的治安联防队。我国城管执法编制人员数量按城市总人口（含常住人口与暂住人口）的0.03%–0.05%配置，随着城市化进程加快与执法体制改革推进，在编执法人员数量愈发捉襟见肘。

在“既要扩充执法力量，又要缓解财政压力”的双重需求下，用工成本较低的城管协管员成为补充基层执法力量的理想选

择。大量协管员快速充实到城市管理一线，有效缓解了执法人力不足的问题，但也衍生出一系列新的矛盾与挑战。

（二）队伍建设现状

近年来，多起城管协管员不当执法事件引发社会广泛关注。2020年4月，武汉市江汉区民意街城管协管员硬闯社区、不配合疫情防控并辱骂工作人员，当事人被聘用单位辞退；同年10月，南京江北新区三名城管协管员因殴打水果商贩被解聘；2021年9月，江苏南通城管协管员暴力“执法”、重摔摆摊老人，涉事人员同样以解聘收场。

此类事件经互联网快速传播放大，少数协管员表现出的暴力

作者简介：高文龙（1989.06-），男，汉族，陕西宝鸡人，研究生，系统集成项目管理工程师，从事的研究方向或工作领域：城市治理。

执法、不服从管理等行为，不仅激化了干群矛盾、破坏了执法队伍形象、损害了政府公信力，更让多数勤勉履职的协管员陷入“一只老鼠害了一锅汤”的舆论困境。以“解聘”处理涉事人员，仅能暂时缓解舆论压力，无法从根本上解决问题。不难发现，协管员工作方式不当、自身素质不足等表象下，暴露的是整个队伍在准入、培训、保障、管理等全链条建设中的系统性漏洞。

二、人岗匹配视角下城管协管员队伍存在的主要问题及成因

从人岗匹配核心逻辑出发，结合城管协管员岗位设置、工作内容与履职环境，当前队伍建设的问题可归纳为四大类，其成因与岗位需求、人员能力、制度保障等密切相关。

(一) 准入机制不完善，人员素质与岗位需求不匹配

城管协管员队伍自组建以来，涵盖国企下岗工人、就业困难青年、肄业学生及社会闲杂人员等复杂群体，准入标准模糊、审核流程不严格是主要原因。一方面，多数人员缺乏城市管理相关的专业知识与法律素养，对执法辅助工作的核心要求理解不深；另一方面，人员工作观念差异大，部分人员责任意识薄弱，长期易滋生惰性，而表现优异者因缺乏有效激励，工作热情逐渐消退。

人员构成的复杂性还增加了管理难度，既难以制定统一的管理与奖惩政策，也无法开展针对性的精细化管理，形成“管理粗放 – 人员松散 – 履职低效”的恶性循环。以某市为例，在编城管执法人员中法律法规相关专业从业者已较为稀缺，协管员因编制限制与待遇偏低，更难吸引法律专业人才，法律知识的缺失使其难以养成规范的执法辅助习惯，与岗位所需的“懂法、知法、守法”要求严重脱节。

(二) 未落实“人随事走”改革要求，人员能力与岗位变化不适应

城市管理执法体制改革后，协管员岗位的内容与性质发生显著变化，但人员配置与能力培养未同步调整，导致“人岗错配”。

从岗位内容看，工作范围从传统的住房和城乡建设、城市管理领域，扩展至生态环境（如噪声污染治理）、食品药品监管、市场监管、治安管理等综合性领域，对人员的法律法规储备、跨领域协调能力提出更高要求。但由于改革中未做好“事务交接 – 人员适配 – 能力培训”的衔接，协管员被动接受新工作内容，不仅易产生抵触情绪，更因缺乏新领域的法律知识与业务培训，无法胜任改革后的工作任务。

从岗位性质看，岗位定位从“管理者”转变为“服务为主、管理为辅”的服务型角色，要求从业人员掌握柔性执法、理性沟通、帮扶引导等技能。部分协管员因工作习惯固化，难以适应角色转变，在责任意识、抗压能力与服务意识上均无法满足岗位新要求。

(三) 财政投入不足，保障水平与岗位强度不匹配

“节约财政成本”是城管协管员队伍建设的初衷之一，但随着工作任务日益繁重，现有财政投入已无法支撑岗位健康发展，

保障缺失直接影响人员履职状态。

一是岗位工资偏低。协管员平均工资仅为在编人员的50%，但承担的一线巡查、群众沟通、执法辅助等工作强度与在编人员相差不大，“同工不同酬”的现状导致部分人员心理失衡，工作积极性受挫。

二是工作保障缺位。以某市为例，协管员制服制作未纳入财政预算，需个人全额或部分承担费用；头盔、代步电动车、反光背心、雨衣等常用办公用品配置不齐全，影响日常工作开展；高强度室外巡察工作后，缺少休憩场所，空调、暖气也无保障。

三是实用培训匮乏。城管执法局每年开展的业务培训，聚焦于在编人员的办案流程与法律文书制作，未覆盖协管员群体。协管员的“培训”仅能通过街头巷尾的实际工作“自学成才”，既无系统的知识体系，也无统一的操作标准，难以形成规范的工作流程，与岗位所需的“专业化、标准化”要求差距明显。

(四) 管理制度不健全，职业发展与岗位稳定性不匹配

城管协管员岗位自设立以来，相关法律法规与保障性政策供给不足。现有政策多聚焦于工作职责与内容的界定，福利待遇水平参考现行标准，并未有实质性提高；并且，对人员的职业发展、未来规划缺乏考量，导致协管员职业道路沦为“死胡同”。

从业人员进入岗位后，因看不到晋升空间与成长路径，部分人选择离职，造成队伍流动性大；部分人选择“躺平”敷衍履职，导致队伍缺乏活力。同时，考核奖惩机制不完善，“干好干坏一个样”，无法有效激励能力强、态度好的从业人员，也难以约束履职不力者，进一步加剧了“人岗错配”，影响队伍整体效能。

三、基于人岗匹配优化的城管协管员队伍建设对策建议

以人岗匹配为核心，针对上述问题，需从准入、权责、保障、考核、轮岗五个维度发力，构建“选对人、用对人、留住人”的队伍建设体系。

(一) 严格准入机制，实现“人岗初始匹配”

虽然城管协管员工作内容无需高学历即可胜任，但为适应城市管理现代化需求，需建立“基础门槛 + 能力筛选”的准入标准：一方面，明确学历（如高中及以上）、年龄、无违法犯罪记录等基础条件，严格审核人员背景；另一方面，增加法律知识测试、沟通能力面试等环节，筛选具备学习能力与服务意识的人员。例如，增加常用法律知识测试，确保入职人员基本的法律常识和依法履职意识。通过模拟执法场景，考察应聘者的情绪控制能力、语言表达能力和冲突化解技巧。

可定向吸纳法律相关专业毕业生、退伍军人等群体，优化人员结构。例如，可与地方高校合作，设立实习基地，吸引法学、行政管理等专业学生参与协管工作，既为学生提供实践机会，也为队伍注入专业力量。同时，记录人员基本信息、能力特长，为后续岗位分配与培训提供依据。

(二) 明确权责范围，实现“人岗职责匹配”

针对城管执法工作范围广、内容杂的特点，需以制度明确协

管员权责边界：省级部门牵头制定统一的《城管协管员岗位说明书》，清晰界定其“可做”与“不可为”（如禁止单独执法、明确执法辅助权限）；市、县两级结合本地实际细化内容，将职责权利条分缕析，杜绝模糊表述。岗位说明书应具体列明协管员在市容维护、违章劝导、突发事件报告等方面的具体职责，同时明确其不得行使的限制人身自由、实施行政处罚等职权，确保权责清晰、行为规范。

加强跨部门沟通，精准移交执法权，针对跨领域工作（如生态环境、市场监管）开展联合执法，通过业务交流提升协管员对不同领域工作的理解，避免因权责不清导致的“越位”或“缺位”，确保人员履职与岗位权责要求一致。例如，建立“执法事项清单”制度，动态更新协管员参与的各项执法事项及其权限范围，并通过定期培训与考核，确保其对自身职责有清晰认知。

（三）加大财政投入，实现“人岗保障匹配”

提升福利待遇是稳定队伍、激发动力的关键。虽然招录协管员的初衷是减轻财政负担，但从长远看，适当增加投入带来的效益远大于成本：一方面，提高工资水平，缩小与在编人员差距，确保协管员享受养老保险、医疗保险等社会保障，增强其工作安全感与归属感。建立工资动态调整机制，根据当地经济发展水平和物价变动情况，定期调整协管员工资标准，使其收入与工作强度、生活成本相匹配。另一方面，将制服、执法记录仪、对讲机、反光背心等办公用品等工作保障纳入财政预算，配齐必备装备，为其履职创造良好条件。

针对岗位专业能力，完善协管员培训体系：开设法律知识、柔性执法、群众沟通等实用课程，采用“理论+实操”模式，结合岗位实际案例教学，提升人员能力与岗位要求的适配度。建议每年至少组织两次集中培训，包括法律法规更新、执法技能演练、突发事件处置等内容，可邀请经验丰富的在编执法人员、法律专家、心理咨询师等进行授课，增强培训的实用性和针对性。

（四）健全考核奖惩机制，实现“人岗效能匹配”

建立“自上而下、可操作性强”的绩效管理体系：一是明确考核指标，将日常巡查、群众满意度、合规履职等纳入考核；二是创新考核方式，实行“每月中队互评+季度综合考评”，确保考核公平公正；三是强化结果运用，增设年终奖，将考核与奖惩直接挂钩，实现“能者多劳、优者多得”。考核指标应量化与质化

相结合，例如，日常巡查可考核出勤率、问题发现与上报数量；群众满意度可通过第三方问卷调查、社区反馈等途径获取；合规履职则重点考察执法记录的规范性、依法履职情况等。

通过奖惩分明的机制，激发队伍活性，让能力强、态度好的人员获得尊重与回报，倒逼履职不力者改进，形成“良性竞争-效能提升”的循环，推动人员履职状态与岗位效能要求匹配。建议设立“协管员年度评优”制度，对表现突出者给予物质与精神奖励，并在岗位晋升、培训机会等方面予以倾斜。完善退出机制，形成“能进能出、能上能下”的用人导向。

（五）建立长效轮岗机制，实现“人岗动态匹配”

长期从事单一工作易使协管员产生倦怠感与惰性，需通过轮岗实现“人岗动态适配”：一是管理区域轮岗，以月为周期调整管理区域，平衡工作强度（如“繁忙路段”与“平缓路段”轮换），让人员有时间调整心理与工作状态；二是岗位轮岗，在文职、执法辅助、市容管理等不同岗位间轮换，全方位锻炼人员能力，增强其对不同岗位的理解，提升团队协作力。

可制定轮岗计划，明确轮岗周期、岗位范围与考核标准，确保轮岗过程有序、有效。例如，可设置6个月至1年的轮岗周期，覆盖主要业务岗位，并在轮岗结束后进行综合评估，作为人员岗位定级与职业发展的参考依据。同时，加强轮岗期间的指导与支持，提供业务辅导与心理支持，帮助其快速适应新岗位，形成“培训-轮岗-考核”闭环，持续优化人岗匹配效果。

四、结语

城管协管员队伍建设是城市管理工作的基础工程，在编人员与协管员共同构成基层执法的核心力量。良好的人岗匹配是队伍建设完善的关键，其优化调整的过程，也是城市管理效率提升、队伍形象改善、治理能力强化的过程。

本文通过人岗匹配视角分析城管协管员队伍建设问题，提出针对性对策，但人岗匹配并非静态过程，不同阶段队伍建设的主要矛盾会发生变化。未来，需持续完善人岗匹配评价模型，动态分析矛盾、优化对策，为城管协管员队伍建设提供长效指引，助力城市管理高质量发展。

参考文献

- [1] 孙晓露,周春燕.人岗匹配程度对幼儿园教师职业倦怠的影响:工作满意度的中介和组织支持感知的调节[J].学前教育研究,2020(01): 42-53.
- [2] 王丽萍.能岗匹配的方法基础——工作设计[J].中国人力资源开发,2002(02):45-47.
- [3] 李春玲.当前青年公务员胜任力的人岗匹配分析——以北京市某区机关青年公务员为例[J].云南行政学院学报,2009,11(04):106-109.
- [4] 刘霞.如何提高事业单位公开招聘人岗匹配度[J].中国人才,2011, No.375(03):57-58.
- [5] 高艳.论城管执法胜任力的关键维度与提升[J].产业与科技论坛,2010,9(06):44-47.