

# 浅谈后单位制社区的形成与建设

邱婷

(中石化炼化工程(集团)股份有限公司,北京 100101)

**摘要:**2020年,全国国有企业“三供一业”、市政社区分离移交基本完成。历经五年时间,国有企业职工家属区供水、供电、供气、供暖和社区管理职能基本全部实现移交,社区由“单位治”到“自治”,“后单位制”社区基本形成,而“后单位制”社区建设还需要一个过渡期。笔者在2016年至2020年参与了中石化职工家属区“三供一业”分离移交改革工作,以中国石化为例,结合文献研究,从政策衔接的角度,提出后单位制社区过渡期“自治”的建议。

**关键词:**国企改革;“三供一业”;后单位制;社区

**【DOI】**10.12231/j.issn.1000-8772.2020.35.280

## 1 引言

2016年,国务院出台《国务院关于印发加快剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题工作方案的通知》(国发[2016]19号),要求2016年开始,全面推进国有企业“三供一业”分离移交工作,对企业职工家属区供水、供电、供热(供气)和物业管理(统称“三供一业”)的设备设施进行必要的维修改造,达到城市基础设施的平均水平,分户设表、按户收费,由专业化企业或机构实行社会化管理。分离移交费用由企业和政府共同分担,中央企业分离移交费用由中央财政补助50%。2018年年底基本完成。目前,全国国有企业“三供一业”分离移交基本完成,进入最后的扫尾阶段。移交以后,职工家属区实现“单位管理型”向“居民自治型”社区的平稳过渡,纳入地方政府管理体系,与企业脱钩,居民从“单位人”变为“社区人”,参与社区自治。这类社区为本文作为“后单位制社区”的探讨对象。

## 2 后单位制社区的形成

计划经济时代,社区治理体现为单位管制,单位既是产权单位,也是社区管理的直接主体。随着经济体制改革,市场配置资源,社区管理模式也发生了变迁,逐渐从“管制”到“自治”。随着我国经济体制改革,单位制社区逐渐开始不适应,主要面临两个矛盾,一是单位供给水平低与居民需求提高的矛盾,二是单位非经营业务支出高与主业发展的矛盾<sup>①</sup>。

以中国石化为例,家属区多建于1990年以前,部分房屋早于上世纪五六十年代,经过几十年的使用,社区面貌老旧,设施老化,管网腐蚀严重,维修维护成本居高,常年小修小补无法满足职工需求,老旧面貌与周边商品社区形成鲜明对比,居民诉求强烈。据统计,2014年底,中国石化下属企业管理小区800余个,每年承担的“三供一业”费用近60亿元,高额的非主营业务成本使企业负担沉重,难以集中精力发展主业。

2016年,国务院国资委和财政部在全国全面推进国有企业职工家属区“三供一业”分离移交改革,主要措施如下:

一是社区出新改造。为改善职工居住环境,国家配套政策对家属区“三供一业”相关设备设施进行必要的维修改造,达到城市基础设施的平均水平。维修改造费用由国家和企业分担,国拨资金支持50%改造资金。改造后,彻底解决了小区面貌老旧、道路坑洼、停车位不足、供暖不达标等问题,居民职工十分满意<sup>②</sup>。

二是管理职能移交。为实现社区与单位分离,将家属区供水、供电和供暖(气)的管理职能交给专业化机构如地方自来水公司、国家电网、热力公司(燃气公司),实行社会化管理,结合实际情况,分户改造,按户收费。同时,明晰共有部分产权,家属区共有部分房产、土地等资产移交地方政府管理并办理权属变更,实现物业管理职能与企业彻底脱钩,单位不再承担维修维护的责任,切实减轻单位负担。

## 3 后单位制社区的建设

“十三五”期间,“三供一业”分离移交工作已经基本完成。根据2016年至2019年的中央财政决算报告,“三供一业”移交补助支出1919.17亿元,占解决历史遗留问题及改革成本总支出67.5%。按照

中央财政补助50%比例测算,央企分离移交总费用超过四千亿元。在剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题的各项工作中,“三供一业”分离移交是用时最长、改革成本最高,也是企业减负最彻底的一项改革。

“三供一业”移交后,后单位制社区的建设要依托地方政府,发挥政府对社区管理的主导作用,引导居民实现“自治”,使家属区逐步融入国家和地方城乡社区发展和治理体系。地方政府根据《物业管理条例》的有关要求,通过建立健全社区党组织、社区居民委员会、业主委员会和物业服务企业议事协调机制,组织业主委员会依法合规选聘物业服务企业,为居民住宅小区提供“三保一绿”服务,依规管理和使用住宅专项维修资金,按照居民规约维护小区相关秩序<sup>③</sup>。

按照《国务院国资委、财政部关于国有企业职工家属区“三供一业”分离移交工作指导意见的通知》(国办发[2016]45号),2019年起国有企业不再以任何方式为职工家属区“三供一业”承担相关费用。为确保“三供一业”分离移交平稳有序衔接,中国石化提前引导居民建立市场化收费机制,在地方政府指导下成立业主委员会(或业主大会),按程序选聘物业服务公司,平稳推进物业供暖市场化改革,物业费、供暖费实行“暗补变明补”,配套做好收费衔接工作。

## 4 存在的问题及建议

后单位制社区治理的关键在于调动居民参与自治的积极性,确保移交后社区服务水平不下降。

一是创新社区议事机制,引导居民广泛参与。以北京市海淀区清河街道的实验,在社区内成立议事委员会,委员主要是比较有公益心、有文化、大家比较相信的人,全部由老百姓自己选,这些人不参加居委会,也不拿工资,有事开会,没事不用来。这样议事委员会就能真正代表全体百姓参与社区治理,委员制度在基层治理中起到积极作用。

二是移交企业强化分离移交后续管理。企业社区培育了浓郁的“家文化”,职工家属对社区具有高度的归属感和认同感,广大居民对分离移交心怀顾虑,企业不能一交了之、撒手不管。社区管理主体变了,但受益对象没变,在分离移交的过渡期,要协助接收单位做好社区服务管理工作。

## 参考文献

- [1]罗燕,严碧华.清华大学民生经济研究院院长李强:基层治理要进一步推进共建共治共享[J].民生周刊,2020(07):36-38.
- [2]赵丽鹏.市场转型与后单位制社区变迁:P市M社区案例剖析[D].清华大学,2019.
- [3]李强,赵丽鹏.社区整体地位分化与社会主要矛盾[J].江苏行政学院学报,2018(01):66-74.

**作者简介:**邱婷(1988-),女,汉族,黑龙江省鸡西市人,企业改革管理岗主办,中级职称,大学本科,企业改革管理方向。