

# 西咸研究

(第 25 期·总第 245 期)

西咸新区研究院

2021 年 11 月 8 日

---

## 关于西咸新区回迁安置社区商铺的调研与思考

西咸研究院课题组

安置社区的建设是城乡融合发展的重要工程，既关乎城乡居民生活质量的提升，也是新区拆迁村城镇化的重要举措。2021 年 7 月以来，西咸研究院对新区回迁安置社区情况进行了深入调研，在全面了解新区安置社区情况的基础上，着重针对拆迁村商铺管理、运营、建设中存在的问题，提出对策建议，供领导决策参考。

### 一、基本情况

西咸新区下设 5 个新城，共辖 19 个街镇、192 个行政村。2018 年至今，新区拆迁征用土地面积总计 57.2 平方公里，占总规划控制面积 6.49%；涉及拆迁的行政村 112 个，占新区行政村

总数 58.33%；回迁安置社区 43 个，<sup>①</sup>占新区社区总数 30.71%。  
<sup>②</sup>课题组在 5 个新城中选取 6 个安置社区作为调研样本，<sup>③</sup>涉及拆迁村 45 个、商铺面积几十万平米。

### （一）商铺分配情况

**分配政策：**从各新城来看，商铺分配的面积标准差别不大，在 10-20 平米之间。总体而言，商铺面积和片区的位置关系密切，由于片区综合地价的不同，安置补偿商铺面积略有区别。距离市区较近、商业综合体较成熟、人流量较大等片区综合地价较高的地段，例如沔东新城三桥启航佳苑社区，给村民分配商铺面积为 20 平米。但是距离市区较远，商业还不完善、人流量较小等片区综合地价较低的地段，例如空港新城幸福里社区、秦汉新城渭柳佳苑社区等，给村民分配商铺面积为 10 平米。**分配方法：**分配给村民的商铺以股权证书的形式，社区将商铺总面积划成等比例股份，按照人数均分给村民，村民依持股多少享受每年商铺租金的分红。**股权分红：**按照各个社区所处的地段不同分红也有区别，通常村民每年每人可以获得 2000-3000 多元不等的分红。

### （二）商铺建设类型

**第一，一层底商，**是指商铺通常建设在社区外围的临街一层，以超市、饭馆等生活服务性商店为主，以秦汉新城渭柳佳苑社区、空港新城幸福里社区、沔东新城三桥启航佳苑社区的一层底商为

---

<sup>①</sup> 本文所指回迁安置社区是指社区居民全部或者部分属于回迁安置村民，社区住宅楼全部或部分属于回迁安置楼。

<sup>②</sup> 新区总规划控制面积 882 平方公里，行政村总数 192 个，社区总数 140 个。

<sup>③</sup> 选取的 6 个社区分别为：空港新城幸福里社区、泾河新城崇文佳苑社区、秦汉新城渭柳佳苑社区、沔西新城渭滨新家园社区、沔东新城和平社区和三桥启航社区，这 6 个不同种类的社区可以基本代表新区回迁安置社区的情况。但可能还有一些社区存在特殊的情况，这将在后续的调研中不断完善。

例。这类商铺面向以本社区和周边建筑工地人员提供服务为主，根据社区的地段和繁华程度的不同，商铺租金也不同，商铺租金每平米为 20-30 元，村民每年每人可获得商铺分红 2000 多元。

**第二，高层商铺**，是指商铺通常建设在社区临街地段的二至四层，这类商铺一般承租的是公司或者机构，不仅为本社区村民做商业配套，也为服务周边企业和居民，以沱东新城和平社区和三桥启航社区的高层商铺为例。由于距离市区较近，分别处于沱东吾悦广场商圈和三桥商圈等繁华地段，这类商铺面向以本社区和流动人员为主，商铺每平米租金为 30-40 元，村民每年每人可获得分红 3000 多元。

**第三，独栋商业楼**，是指建设在商圈里的独栋商业楼，里面聚集了生活、学习、娱乐为一体的商业综合体，以沱东新城三桥启航社区的金桥国际商业楼为例。由于距离市区较近，且临近三桥商圈，消费群体广泛，商铺每平米租金从几十元到上百元不等，村民每年每户可获得分红 1 万元。

### （三）商铺分红形式

**第一，已分红**，即所涉及拆迁村民已回迁安置且已获得商铺的分红，全区已回迁安置社区 15 个，占比 34.88%。这类安置社区一般拆迁较早，且距离市区较近，住宅和商铺均已建成，安置政策是给每位村民分配 65 平米住宅加 20 平米商铺，以沱东新城三桥村启航社区、和平社区为例，每人每年可获得商铺分红 3000 多元。

**第二，部分分红**，即所涉及拆迁的村民大部分已经回迁安置，只有一部分村民获得了集体经济的分红，一部分还未获得。全区

部分回迁安置社区 19 个，占比 44.19%。这类社区部分住宅和商铺已经建成，部分还在建设中。安置政策是每位村民分配 60 平米住宅加 10 平米商铺，以空港新城幸福里社区、沣西新城渭滨新家园社区、秦汉新城渭柳佳苑社区为例，每人每年可获得商铺分红 2000-3000 元。

**第三，未分红**，即所涉及拆迁村民大部分未回迁安置，村民未获得村集体的分红，全区未回迁安置社区 9 个，占比 20.93%。这类社区住宅和商铺还未建设完工，以泾河新城崇文佳苑社区为例，大部分村民未安置且未分红。

近几年，新区安置社区商铺的建设、运营以及分红整体效果良好，对完善周边商业配套、活跃社区经济、提高村民生活质量起到了重要的作用。以沣东新城和平社区和三桥启航佳苑社区的商铺经营情况为例，已经逐渐形成了较为成熟的商圈。村民既获得了分红，又享受到了城市的便利，充分兑现了新区城市价值。按照每年每人 3000 元的平均水平计算，一家五口人每年可分红一万多元，这是失地村民“村转居”就地城镇化过程中的一份重要的资产性收入。

## 二、存在问题

在肯定商铺作用的同时，也要看到还有部分商铺管理权不明确、设施建设不完善、管理运营不科学、日常维护不到位等问题依然存在，主要总结为**商铺管理、运营和建设**三方面的问题。

### （一）商铺管理的问题

商铺管理的问题主要集中在管理权的问题。安置社区商铺所有权归村集体，但管理权与安置社区原行政村结构是否依然健全

有关。主要分两种情况：一是**整村拆迁后安置于一个社区的拆迁村**，以沔东新城和平社区和三桥启航佳苑社区为例，商铺所有权归原村改居的社区所有，权属清晰，安置后仍由原来的村委会负责商铺的管理工作，所有住户均为原村村民，这类社区商铺的管理权属清晰；二是**多个村安置在一个社区内**，以秦汉新城渭柳佳苑社区为例，涉及多个拆迁村、几万村民，商铺以股权形式由安置社区村民享有，由于安置多个村，原来的行政结构被打破，新的社区居委会与原行政村同时并存，引发“多头管理”的问题，这类社区商铺的管理权不清晰，导致村民意见很大。

## （二）商铺运营的问题

**第一，村委班子运营能力弱。**目前，从社区安置人数和分配商铺面积来看，沔西新城渭滨新家园社区安置 8840 人，涉及商铺面积 0.884 万平米，空港新城幸福里社区安置 9532 人，涉及商铺面积 3.65 万平米，秦汉新城渭柳佳苑社区安置 9679 人，涉及商铺面积 2.6 万平米，沔东新城三桥启航社区涉及商铺面积近十万平米。经营商铺涉及新城、社区、企业、物业、村民等多方的利益，并且还涉及到市场化运作的问题，作为原村“两委”班子成员，大多数一直生活在农村，在经营能力方面跟不上商铺市场化运营的需求。

**第二，商铺租赁市场混乱问题。**由于地段的不同、疫情因素的影响、国家教育政策调整对教培机构的影响，这些因素综合起来会造成大量商铺运营困难，部分商户虽然租赁未到期，但被迫倒闭或中途退出，需要将商铺转让出去，一些商家便借机肆意索要高额的转让费，商铺租赁中出现了“二倒手”的问题，导致商

铺租赁市场出现了一些混乱的现象，扰乱了商铺租赁市场。

### （三）商铺建设的问题

**第一，部分商铺建设跟不上。**调研样本6个社区中3个社区的安置村民已经入住，但商铺建设还未完工。商铺建设工程缓慢，交付时间严重滞后，由此引发了一系列的问题。例如涇河新城崇文佳苑社区，由于部分商铺建设未完成，已经建成的部分商铺也处于关闭闲置状态，村民意见很大。

**第二，商铺配套设施不完善。**有的商铺虽已建设完工交付，但存在公共设施配套不完善的问题，即使商铺出租也存在许多安全隐患，以沔东新城三桥启航社区为例，由于商铺消防设施不联动、配套不完善等问题，曾经发生火灾时，火势未能及时得到控制造成了人身财产受到损害，而由于改造费用的原因，这个问题依然未解决，存在极大安全隐患。

## 三、对策建议

### （一）建议明确回迁安置社区商铺管理权

商铺管理权关系到村民的切身利益，所以应尽快明晰，尤其是多个拆迁村安置于一个社区的情况。成都市武侯区出台《武侯区安置小区经营性资产管理实施方案》，其中规定商业用房作为经营性资产之一，由社区使用管理，村民按股权享受分红。明确了安置社区经营性资产管理和运营的主体，减少了商铺在分配、管理、运营和分红过程中出现的问题。建议借鉴成都市武侯区经验，明确社区对商铺的管理权，并在社区设置企业服务部，选举几位有威望、有能力、有经验的原村委会成员作为带头人，协调商铺日常维护、村民商铺分红等问题。这样既可以避免新城分配

商铺时与村民产生纠纷，也可以避免社区分红时厚此薄彼的现象，使商铺的分配和租金的分红都有据可依。

## **（二）建议新区出台回迁安置社区商铺运营的指导意见**

目前，新城大多以 10 平米商铺作为安置标准，综合算下来，社区商铺面积从几万到十几万平米不等，这就需要经验丰富的团队运营这些商铺，同时需要新区相关部门配合，共同做好安置社区的商铺运营。

**第一，委托第三方公司运营。**针对村委会成员商铺运营能力弱的问题，借鉴空港新城幸福里社区和沣东新城三桥启航社区经验，分别将商铺交由陕西众思能实业有限公司和西安泰恒商业管理有限公司运营，建议回迁安置社区的商铺委托第三方公司进行运营。

**第二，加强商铺市场化运营。**在运营过程中，针对商铺租赁市场的乱象，建议相关部门加强商铺市场化管理。一是对肆意抬高转让费和租金的商铺，进行强制管理并及时清理，杜绝这种扰乱市场的行为；二是做好商铺门前路台、外部墙皮、水暖支管道等公共设施的日常维护管理。这样做既可以保证商铺收益稳定，省去了经营上的问题，也可以保障村民的分红。

## **（三）建议新区出台规范回迁安置社区商铺建设的相关工作要求**

**第一，建设住宅与商铺同步交付。**建议各新城加大资金投入，加快商铺的建设以及相关配套设施的完善，建立住宅和商铺同步交付的机制，并强化商铺消防、水电、天然气等公共配套设施验收机制，确保商户的安全。

**第二，增加临街商铺高层数量。**建议商铺数量不够分配的回迁安置社区增加高层商铺的数量，或者建设独栋的商业写字楼。例如沣东新城三桥启航社区充分利用沿街商业资源，将二至四层商铺作为写字楼、公司、培训机构等办公场所出租，既可以缓解商铺数量不够分配的矛盾，也可以增加商铺的利润。

**第三，将商铺面积置换成住宅面积。**对于商铺不够分配的问题，借鉴空港新城幸福里社区的经验，建立商铺与住宅面积互换的机制，即未分配到商铺的村民可自愿选择用 10 平米商铺面积置换成 15 平米住宅面积，这样可以解决商铺建设严重滞后的问题。

课题组成员：

组 长：康 晨

成 员：屈 凯 刘晓芳

---

送：西咸新区管委会、西咸集团班子成员。

省委政研室、省政府研究室。

西安市委政研室、市政府研究室。

发：各新城管委会班子成员及部门，各新城集团班子成员及部门，西咸管委会各部门、西咸集团各部门，各街办（镇）。

---