

# 西咸研究

(第2期·总第250期)

西咸新区研究院

2022年3月1日

---

## 关于加强新区回迁安置社区 物业管理的调研与思考

西咸研究院课题组

随着新区开发建设快速推进，一大批回迁安置社区建成投用。目前，回迁安置社区数量占新区社区总量近70%，做好回迁安置社区的各项工作，物业管理是重点，将关系到回迁安置村民生活质量提高和新区城市品质价值兑现。基于此，课题组在5个新城中选取6个安置社区（涉及拆迁村45个）作为调研样本，<sup>①</sup>调研回迁安置社区物业管理的情况，形成报告，供决策参考。

---

<sup>①</sup> 6个安置社区中，已完成回迁安置社区3个：沣东新城和平社区、三桥启航佳苑社区、沣西新城渭滨新家园社区；未完成回迁安置社区3个：空港新城幸福里社区、秦汉新城渭柳佳苑社区、泾河新城崇文佳苑社区。

## 一、总体情况介绍

截至目前，新区所辖范围内，社区总数 140 个，涉及回迁安置的社区 96 个，占比 68.57%。从安置进度看，**已完成回迁安置社区 30 个**，占回迁安置社区总数 31.25%，使用安置房 6.25 万套，共安置村民 13.11 万人（涉及拆迁村 77 个）；**未完成回迁安置社区 66 个**，占回迁安置社区总数 68.75%，预计还需建设 8 万多套安置房，共需安置村民 8 万人左右（涉及拆迁村 35 个）。从目前回迁安置社区情况看，物业管理工作的成效将直接关系到安置村民生活质量的提高，社区基层治理的成效，以及新区城市品质的提升。

### （一）回迁安置社区物业管理基本情况

目前，新区物业公司 124 家，管理覆盖面积 3000 多万平方米，从业人数 1 万人左右，管理社区 100 个左右。其中，34 个回迁安置社区已经实施了物业管理，总计面积 1000 万平方米左右。物业管理模式主要分为三种：新城集团管理模式、社区自治治理模式、公司商业管理模式，其中 29 个回迁安置社区采用新城集团管理模式。

### （二）回迁安置社区物业管理模式

**第一，新城集团管理模式。**新城集团管理模式是指由新城集团成立物业公司管理所辖回迁安置社区物业，例如空港新城集团成立空港新城物业管理有限责任公司，该公司的资质已经通过了三标体系认证，获得了质量、环境和职业健康安全体系认证，服

务涉及住宅、商业、园区、景区等多个领域，公司董事长、总经理由空港新城集团任命和管理，公司员工共 800 人左右，管理所辖 3 个安置社区，管理项目超过 20 个，服务面积 170 多万平方米、居民 3 万多人。在服务的社区中，幸福里社区是其中一个典型的回迁安置社区，其建筑面积 96.2 万平方米，居住了 3210 户、11735 人，物业管理人员为 100 人左右。**这种物业管理模式的优点**是可以管理建筑面积较大、居住人员较多、周边人流量较大、涉及事务较多的社区。所以需要由这种规模较大、资金雄厚、能协调上下关系的新城集团公司管理。**但存在的问题**是由于公司隶属关系，相关部门对新城物业公司往往存在监管不到位、监管不严等问题。再者，这种模式由于缺乏退出机制，物业费较高（每月每平方米 1.37 元），<sup>②</sup>但物业管理质量并不高，村民抱怨和投诉较多。

**第二，社区自主治理模式。**社区自治模式是指由原村集体成立物业公司或者物业办管理安置社区物业，例如和平村集体成立西安和平物业管理有限公司，公司员工一共 190 多人，执行董事长由和平村党委书记担任，其他管理层成员由和平村两委班子成员担任，该公司管理和平春天社区物业，其建筑面积 32 万平方米，居住了 2056 户、7000 多人。**这种物业管理模式的优点**是由一个有能力、有经验、有威望的领导班子组成，并且由于和平村为整村拆迁、整村安置，这个物业管理班子对安置村民的各方面

---

<sup>②</sup>物业费包括：社区物业费、公摊电费、电梯费总和。这里是指空港新城物业管理有限责任公司管理的幸福里社区物业费。

情况比较熟悉，可以因人而异进行人性化管理，在物业管理过程中各项工作落实比较顺畅，可以协调各方利益，减少物业管理中的问题和矛盾，物业费也比其它管理模式低（每月每平方米 1.2 元）。<sup>③</sup>但存在的问题是对于新区大多数安置社区来说，不具备社区自治模式的条件，一方面较难选出一个合适的领导班子，另一方面大多数拆迁村并未整村安置，所以这种模式较难大范围推广。

**第三，公司商业管理模式。**公司商业管理模式是指从市场上外聘专业化物业公司管理安置社区物业，例如沣东新城沣太花园社区物业由阳光城集团陕西物业管理有限公司西安分公司管理，该公司总理由阳光城集团任命和管理，沣太花园物业管理员工共 69 人，社区建筑面积 29 万平方米，居住了 1468 户、5300 多人。**这种物业管理模式的优点**是比较专业化，对于社区公共服务、设施维护、车辆停放、保洁保安等方面的管理比较规范。**但存在的问题**是对村民具体情况不熟悉，往往缺乏人性化的管理机制，并且物业费用也比较高（每月每平方米 1.78 元）。<sup>④</sup>目前市场上物业公司管理质量层次不齐，由于村民经济条件一般，安置社区物业费定价不能过高，这也造成外聘的物业管理公司质量不高，但村民的要求并没有降低，这种村民心理预期和物业实际管理之间的差距容易引发了二者的矛盾。

根据目前新区实际情况来看，新城集团公司管理的安置社区较多，这是在村民过渡期间回迁安置社区一种比较适合的管理模

---

<sup>③</sup> 这里是指沣东新城的西安和平物业管理有限公司管理的和平社区物业费。

<sup>④</sup> 这里是指沣东新城的阳光城集团陕西物业管理有限公司西安分公司管理的沣太花园社区物业费。

式。但从长期来看，随着安置村民生活习惯改变，综合素质不断提高，逐渐适应了城市化要求，商业物管模式是一种比较好的选择。所以，需要查找回迁安置社区物业管理中存在的问题，并针对这些问题在政策上加以规范和引导，做好过渡期的安置社区物业管理管理工作。

## 二、存在问题

目前，在回迁安置社区物业管理中集中暴露出以下三方面问题。

### （一）相关部门监管不到位

目前，新区的街办、社区、相关部门在物业管理方面的问题表现在三方面。

**第一，街办层面。**街办虽然设有社区物业管理部，但这个部门往往缺乏实质性的奖惩机制，对于不合格、不规范的物业公司没有处罚权，也没有责令退出权，监督管理的力度不强，不能起到威慑和纠正作用。

**第二，社区层面。**对物业公司没有实质的管理权限，对于村民的投诉只能受理和协调，大多数协调不了的事情只能上报街办或者相关部门进行处理。

**第三，业务部门方面。**由于回迁安置社区物业很多由新城物业公司管理，相关业务部门对物业公司存在监管不力、相互推诿扯皮等现象。

### （二）物业公司管理不到位

三种类型物业公司在回迁安置社区管理中存在一些共性问题

题，主要表现在三方面。

**第一，物业服务人员问题。**物业一线服务人员大多由原村无业人员、外聘人员组成，这些人员通常具有年龄偏大、业务水平不高、专业能力不强等问题，导致社区整体物业服务质量跟不上，引发村民较多抱怨和投诉。

**第二，管理制度不健全。**物业公司管理模式采取公司制，街道和社区参与度不够，管理模式僵化、方式不够人性化、制度不健全等问题突出，不能根据村民在城镇化特殊时期制定特殊的政策，造成了物业管理与村民之间的矛盾。

**第三，服务不到位。**由于物业费不能按时缴纳，导致物业公司人为的降低管理质量，村民和物业公司关系僵化，整个社区物业管理陷入恶性循环。例如，有的社区平均每年需换一个物业公司，有的社区由于电梯故障长期无人维护管理，不得不动用大修基金进行维修。

### （三）村民不配合物业管理

村民回迁安置之后，在“村转居”过程中，主要暴露出以下三方面问题。

**第一，村民拒绝缴纳物业费。**村民土地被拆迁征用之后，缺少收入来源，整体收入偏低。同时，由于很多安置村民之前一直生活在农村，对社区物业管理规则不理解，不适应社区生活环境，缺乏“花钱买服务”的意识，经常出现拒绝缴纳物业费的现象。

**第二，村民旧习惯没有改变。**例如楼道里乱堆放垃圾、乱贴

小广告、地下室脏乱差等不讲究卫生现象严重；社区内违章搭建、运动器材和休闲设施损坏、电动车违规停放或占用公共和消防通道行为严重。调研中发现，空港新城一些社区村民依然沿袭旧俗办白事，晚上发出的噪音严重影响其他村民生活起居，双方因此事爆发了冲突。

**第三，社区内人员混杂。**回迁安置社区中大多居住已安置村民、未安置租房过渡村民、外来务工三类人员，且流动人员和未就业人员较多，例如沱东新城三桥启航佳苑社区居住了2万人左右，其中常住人口占比65%，其余7000多人为流动人员，大多数40-50岁村民处于未就业状态。这种“分块拆迁、分散过渡、分批回迁”的特点，导致安置社区呈现出多组、多村混居的复杂状态。

### 三、对策建议

针对上述回迁安置社区物业管理中暴露出的问题，建议新区从以下三个方面制定相关政策。

#### （一）建议新区出台回迁安置社区物业管理的办法

成都市天府新区出台《成都天府新区直管区征地拆迁安置小区物业管理办法》，对物业交付、物业服务、物业专项维修基金以及监督管理等事项做了具体规定。苏州市相城区出台《相城区加强搬迁安置小区物业管理工作意见（试行）的通知》，规定“在条件成熟的安置小区，联合属地试点指导业主筹建业主委员会，小区的管理方式由业主委员会自主决定，加强业主自治。”借鉴

天府新区和相城区两地经验，建议新区出台回迁安置社区物业管理的办法，具体包括两方面内容。

**第一，回迁安置社区成立业委会。**2019年和2020年新区出台两项政策均要求“新建住宅区居民入住率达到50%以上的，应及时成立社区居民委员会”，<sup>⑥</sup>在回迁安置社区中，由于村民维权意识淡薄，需要督促这项政策落实，并要求业委会成员由原村两委班子成员、村民代表担任，搭建起物业公司和村民交流沟通的平台，从物业公司和村民双方的利益出发处理社区物业的纠纷，及时解决物业服务不周到的地方，协调村民拒绝缴纳物业费的问题。

**第二，选择适合的物业管理方式。**一是对于安置时间久、条件成熟的社区，采取选聘专业物业公司进行管理；二是对于安置时间短、条件不成熟的社区，可以先采用街道或社区托管、业主自管等方式来作为过渡阶段的物业管理方式。

## （二）建议明晰相关部门对回迁安置社区物业管理权责

深圳市出台实施《深圳经济特区物业管理条例》，这是深圳市在民生领域颁布的一部重要法规，其中规定“街道办事处负责组织、协调业主大会成立以及业主委员会的选举工作，指导、监督业主大会和业主委员会的日常活动，调解物业管理纠纷，并配合住房和城乡建设部门对物业管理活动进行监督管理”、“支持社区居民委员会发挥对业主大会、业主委员会、物业服务企业的指导和监督作用”，这些规定可以强化了街办和社区对物业管理的引导、

---

<sup>⑥</sup> 这两项政策为《关于进一步加强和完善社区治理体系建设的若干意见（试行）》和《关于加强和改进社区建设工作的意见》。

监督、扶持作用，完善物业管理纠纷处理机制的职责。借鉴深圳市的经验，建议新区明晰相关部门对回迁安置社区物业管理权责，具体包括两方面内容。

**第一，厘清街办、社区、物业公司三者关系。**街办和社区是隶属关系，社区和物业是平等互助关系，街道和物业是行政主管关系。应明确在不同物业管理模式下，始终坚持这三种关系不变。为了强化街办和社区对物业的管理，建议每个社区都成立物业管理服务中心，设置专职的物业管理专干，专门负责物业投诉处理、社区卫生环境监督、指导成立业委会等相关工作。

**第二，明晰街办和社区在物业管理中的权责。**一是权利方面，新区出台明确的奖惩办法，并将权利下放给街办，街办可对物业公司实行一票否决权，有权责令其退出；二是责任方面，将辖区内社区物业管理质量加入到街办和社区的考核中，作为年终工作考核的一项重点任务。

### （三）做好“村转居”过渡阶段的指导工作

厦门市出台《厦门市人民政府关于推进“村转居”社区建设工作的指导意见》，其中对“社区居民转岗就业、社会保障、社区服务工作”等方面做了详细的规定。借鉴厦门市的经验做法，建议新区出台关于做好“村转居”过渡阶段的指导意见，具体包括三方面内容。

**第一，提供再就业技能培训。**目前新区回迁安置村民的主要就业结构是建筑工程人员、公司保洁保安、打零工、务农等。建

议依据各新城产业布局、产业结构、资源禀赋的不同，有针对性地对村民提供产业工人的技能培训。例如，工程项目较多的新城提供建筑工程技术培训；空港新城提供机场务工技能培训；泾河新城提供新型职业农民技能培训；秦汉新城提供文物保护和文化旅游服务技能培训。

**第二，加强宣传提高村民缴费意识。**通过张贴横幅、标语、上门入户等多种方式，大力宣传物业管理政策法规，普及物业管理知识，倡导“花钱买服务”的消费理念，提高村民的签约履约能力，逐渐改变村民的农村生活习惯，增强村民缴纳物业费的意识。

**第三，多渠道促进物业费顺利缴纳。**一是应用社区商铺分红先行抵扣物业费的办法，对于村民无故拒绝缴纳物业费的问题，确定安置社区物业管理缴费机制，将每年商铺的分红先用于抵扣物业费再进行分红；二是通过预缴费优惠和政府补贴等方式激励村民缴费，预缴费给予一定的折扣，安置社区前三年政府给予一定补贴优惠，为“村转居”提供一个过渡期。

课题组成员：

组长：康 晨

成员：屈 凯 郭 伟 白兆晖 邓向宁

---

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）。

---