

对于外出打工的人来说，衣食住行，“住”绝对是一个核心问题。在城乡接合部区域，由工业厂房改建成的群租式公寓楼，因价格较为低廉、周边交通相对便捷，深受外来务工人员青睐。

然而，这类群租房问题多多，特别是安全隐患很大。去年，全市公安机关开展“千警下基层，万警大巡访”专项行动。整治工业厂房改建的群租房，成为我市今年最重要的攻坚目标之一。

厂房改公寓： 整治不手软

记者 王晓峰 海曙区委报道组 续大治 通讯员 张楠

海曙区古林镇是宁波典型的城乡接合部，本地人口有5.9万人。这里民营经济发达，外来务工人员众多，登记在册的就有12万人，对于“住”的需求旺盛。在这样的大背景下，群租房问题日益凸显，其中工业厂房改建群租式公寓楼更是成为影响社会稳定的“活火山”。

去年2月，市公安局开展“千警下基层、万警大巡访”专项行动，号召每位民警到情况最复杂、群众最需要的地方去啃“硬骨头”，接“烫手山芋”。市公安局挑选了具有代表性工作难点的海曙区公安分局古林派出所作为“解剖麻雀”的试点场所。

“作为所长，什么问题最让你

不查不知道，一查吓一跳。经过初步调查，关于古林镇工业厂房改建成公寓楼的数据出炉了：全镇共有这类公寓楼77家、房间7390间，总建筑面积33.2万平方米，居住流动人口9600余人；通过实地踏勘、上门核查、拍照建档，发现治安安全隐患360余处、消防安全隐患1800余处，其中52家消防通道被堵塞，46家存在电瓶车违规充电。

对于全市来说，这仅仅是“冰山一角”。据不完全统计，目前全市已排查出这样的公寓楼1580家，亟须采取措施彻底清理整治。因为，目前我市工业厂房改建的公寓楼绝大多数在改造时未办理任何审批手续，也未经规范的设计竣工验收。不仅存在诸多违法行为，而

工业厂房改建公寓楼不仅存量最大，历史悠久，牵涉利益主体广，同时也是城市化建设进程中各地普遍出现过的社会问题，古林的情况并不是个案。从全国范围看，在整治工作推进中有成功的范例，但更多的是失败的教训。

深圳市宝安区对工业厂房改建公寓楼安全隐患整治的做法是一个较为成功的范例。其中的关键除了“上层重视统筹推进、勇于创新打破常规”外，最重要的两条是整合力量协作推进和基层发力部门支撑。

但是，工业厂房改建公寓楼存在的安全隐患有一定的共性，主要集中在房屋安全、消防安全、治安安全和环保安全。但由于历史原因和公寓楼业主安全意识有差异，各地公寓楼实际存在的安全隐患还是

如今，曾自嘲“坐在火山口”的古林派出所所长戴金旭可以睡个安稳觉了，因为困扰多年的群租公寓楼整改难题有了突破性进展。

前两天，记者再次来到俞家公寓，这里已经大变样了。进口大铁门处安装了智能门禁系统，要么刷卡、要么“刷脸”才能进入。楼道口也有了改观，最明显的就是增加了隔离墙。旁边则是电瓶车停放点，有统一的智能充电桩。进入楼内，每层楼梯都安装了监控，房间内则安装了相应的智能烟感报警器。就连防盗窗也改装过了，变成了可活动式。采访中，不时有租户向记者表示：“现在和以前相比，安全系数提高了很多。”

去年12月28日，海曙区召开工业厂房改建公寓楼安全隐患整治推进会，回顾总结前期工作开展情况，反思不足，逐步形成管理长效机制。海曙区在全面推进整治工作

A 所长最睡不着觉的事

睡不着觉？”去年3月1日，市委常委、市公安局局长黎伟挺带队到古林派出所调研时问所长戴金旭。“消防隐患！”戴金旭脱口而出。

具体而言，他的最大“心病”就是工业厂房违规改建群租式公寓楼的问题。“过去我们只能在职责范围内给房东发整改通知书，禁止租客使用煤气瓶，要求电瓶车集中充电等，做一些‘缝缝补补’工作。一旦出事，那就是惊天动地的大事，肯定要追责，我就像坐在

‘火山口’。从警23年的戴金旭苦笑着说，尽管群租式公寓楼房东收入丰厚，但对房内的治安和消防安全隐患熟视无睹。地方党委政府多年来一直想进行整治，却因为牵涉面广、部门扯皮等原因不了了之。这一问题，看似国土、住建、城管等多个部门都能管，但又陷入了“看似都管，实则都不管”的境地。

去年3月20日，记者曾前往古林进行采访，在位于古林中心路上的俞家公寓，“二房东”介绍，这

B 历史欠账很难解

且相当部分公寓楼还存在房屋、消防、环保等诸多方面的安全隐患，发生安全事故的可能性很大。而这类事故一旦发生，极有可能带来惨痛的教训。北京大兴区的11·18火灾事故就是反面例子，事发楼房是工业厂房改建的公寓楼，火灾造成19人死亡、8人受伤，后果令人触目惊心。

同时，工业厂房改建公寓楼，以工业用地的价格获得商业用地的利润，不但制约了制造业转型升级，还影响了土地利用的公平公正，对实体经济形成反向引导，并

且很有可能埋下不和谐、不稳定的种子。

而从社会治理角度讲，工业厂房改建的公寓楼租住人员多、群体复杂、日常管理薄弱，加上部分租户防范意识差，治安漏洞也不少，由此引发的社会问题日益增多。特别是这些问题很容易和各类历史遗留问题交织叠加，导致社会矛盾升级，给社会治理、维护稳定带来较大的压力。

违规改建的公寓楼往往无序建设，低水平管理，既不美观，又不整洁，周边产生大量生产生活垃圾

C 禁新整旧、规范引导

有所不同的。所以，破难同样要结合实际，在全面排查评估的基础上，谋求科学合理的解决方法。

那么，我市在古林又是怎样破难的呢？

市公安局专项行动工作专班相关负责人告诉记者，最初，在经过20余次深入调研并基本摸清底数后，他们就为每一幢楼建立了相应的档案，称之为“一楼一档”。接着又拟定了“确权（明确权责）清单”，把问题摆上台面，厘清各职能部门的职责边界，同时向市委市政府提出了整治建议，得到了全力支持。随后，由海曙、古林两级党

委政府牵头，协调各部门在古林开展试点整治。

“我们确定整治的总体原则就是‘禁新整旧、规范引导’，这是出于坚持法理与情理的综合考虑。”古林镇政府相关负责人说，经过多次会议，联合工作组确定了四条底线：即“房屋安全、消防安全、治安安全、环保安全”。然后根据各部门职责分工和公寓楼现状，制定了分类处置方法：对新增的此类公寓楼，一律责令停工、依法处置；对存量公寓楼，围绕有无土地证、房产证、违章建筑等不同情况，按照“纳规一批、整改一

D 整改有了突破性进展

中，制定实施了《工业厂房改建公寓楼整治标准》四大方面55条，建立起了整改标准清单，统一了业主（二房东）主动整改和政府整治验收的标准，很有借鉴意义。

古林镇在这次厂房改建公寓楼中总结了不少经验。

比如，不管是在前期分类处置办法制定上，还是在改建公寓楼临时改变房屋用途的政策处理上，消防、住建、规划、国土、环保等部门在面向“政策要求”与“客观现实”冲突时，勇于打破常规，积极创新求变，变“路径依赖”为“模式创新”，这样才能为改建公寓楼安全隐患整治提供坚实的政策支撑和执法保障。

又如，消防部门根据公寓楼消

防安全要求缺失的政策空白，主动出击。在市消防支队的指导帮助下，借鉴宾馆和居住出租房屋的消防要求，制订出台了符合客观实际的公寓楼消防标准，并推出了赋分制的验收办法，较好地解决了无整治标准的客观难题。

另外，规划、国土部门面对临时改变房屋用途的严苛要求，从政策制定原意上求突破，本着“尊重历史、确保安全”的基本原则，把政策规定的要求提交“原设计单位或具有相应资质的设计单位设计的建筑物改造、装修的设计图；涉及建筑物结构改造或者荷载变更的，设计图应由原设计单位出具或者审核同意，并通过施工图审查”的规定要求，简化为提供房屋安全鉴定

里原来是服装厂，因经营亏损，2008年，该厂房被出租并改建成了群租式公寓楼，内有房间350多间，出租率60%以上，租金每间每月大多在千元以内。公寓楼进出虽有一扇大铁门，却只是象征意义，到底谁进出不得而知；楼内同样存在监控缺乏等问题。记者还看到，电瓶车在楼道附近随意停放并充电，各租户防盗窗是老式的，对于逃生来说就是一障碍……

“工业厂房改建群租式公寓楼问题很多。从我们排查情况来看，主要集中在证件不全、违章建筑、消防隐患、结构性安全、监管缺乏……”公安部门相关负责人这样告诉记者。

和污水废水，对城市和生态环境造成不小的破坏，一定程度上破坏了宁波的形象。

此外，工业厂房改建公寓楼的法律法规还不完善，所以有些问题解决起来困难重重。比如，某幢工业厂房改建的公寓楼，其改建年代较早，那时候甚至还没有这方面的法律法规，那么今天又该怎么处置？

整治工业厂房改建的公寓楼，并不是一个新课题，很多地区早在了做了，但由于受各种因素影响，实际推进、真正改善的却不多，不然也不会成为一个全国性的难题。

所以，这是一块难啃的骨头，整治既要力求合理合法、又要充分尊重历史，整治目标是既要保障基本安全、又要维持社会稳定。

批、取缔一批”的原则稳妥推进。

截至目前，古林镇排查出的77家工业厂房改建公寓楼中，有8家因无两证已被依法关停，另有8家因经营规模较小，且考虑整改成本较大，主动提出了“关门”。而在留下的61家中，目前已有22家按照要求全部完成了整改，另外39家仍在整改当中，尚未通过第三方的评估验收。据了解，在此期间，国土、住建、规划等部门仅用一周时间就解决了全部群租公寓楼产权确认等问题；公安机关也下达责令改正通知书1800余份，办结出租房消防安全类案件187起，治安拘留7人、罚款180人。被处罚的7人，要么是两证缺乏被清退，后又返潮的；要么是整改通知下达后，一直观望，不当回事的。

报告一项，为临时改变房屋用途审批破除了政策瓶颈，为业主提供了便利。

当然，工业厂房改建公寓楼安全隐患整治工作实行的“纳规一批、整改一批、取缔一批”只是暂行办法。今后将实行类似“积分制管理、底线条件限制”等有效措施，在一定时间内分步而又有序地推进清退工作，彻底解决这个历史遗留难题。

海曙召开的工业厂房改建公寓楼安全隐患整治推进会明确指出，对临时改变房屋用途后，后续可以依法申请开办宾馆等规范经营场所的，要加大支持力度。这也是今后工业厂房改建成的公寓楼的一条新出路。

记者在采访中了解到，在去年8月的现场推进会召开后，全市各地都在逐步开启工业厂房改建公寓楼安全隐患整治工作，目前已取得一定的成效。



俞家公寓内，辅警正在查看活动式防盗窗。（王晓峰 摄）

图 示

据不完全统计，目前全市工业厂房改建成公寓楼的有1580家。



我市工业厂房改建的公寓楼绝大多数在改造时未办理任何审批手续，也未经规范的设计竣工验收。不仅存在诸多的违法行为，而且相当部分公寓楼还存在房屋、消防、环保等诸多安全隐患，发生安全事故的可能性很大。



我市试点古林镇在整治中总体原则是“禁新整旧、规范引导”，确定了四条底线：即“房屋安全、消防安全、治安安全、环保安全”。根据各部门职责分工和公寓楼现状，制定了分类处置方法：对新增公寓楼，一律责令停工、依法处置；对存量公寓楼，围绕有无土地证、房产证、违章建筑等不同情况，按照“纳规一批、整改一批、取缔一批”的原则稳妥推进。



制图 张悦



俞家公寓内，如今这样的灭火器随处可见。（王晓峰 摄）