

# 安亭镇探索采用安寓模式 依法治理企业非改居问题

## 一、背景缘由

安亭镇企业众多，外来人口稠密，存在部分业主以营利为目的，将商业、办公等非居住类建筑改造后用于自住或对外出租现象。辖区内共排查出 121 家企业存在非改居房屋租赁居住行为，居住人数达 3 万余人，存在治安、消防、卫生、“群租”、非法经营、企业管理等六大类 200 余项问题，形成了企业非改居租赁房屋“三个实有”管理“三难”问题。2018 年安亭镇启动了非改居“北斗行动”，2019 年升级为“安寓模式”，通过实战摸索、理论创新升级，安亭镇在依法治理企业非改居问题上进行了有益的探索和实践，取得良好的社会效果。

## 二、基本做法

### （一）转变观念，强化制度建设

对任何难点痛点问题的解锁都是从工作思路和工作方法的有效转换开始的，安亭镇从“控制管理”为主积极转向“人性化服务管理并重”，实现“有温度的服务，有人情的管理”。

#### 一是深入调研，精准号脉

在镇党委、政府领导下，镇人口办根据非改居的区域分布，积极会同有关职能部门进行实情和舆情的分析研判，以换位体验、换位思考的方式，收集人口服务和管理对象反映强烈的问题，进一步发现短板问题和管理盲点，思考治本之策。

#### 二是收集民意，及时研究

一方面通过各种渠道及时收集来沪人员的愿望和要求，切实维护他们的合法权益，另一方面加大宏观政策层面的研究，研究流动人口和郊区新农村建设的内在联系，流动人口

数量、质量、结构、分布与全镇经济可持续发展的相互关系，再通过法律形式保护来沪人员的权利。

### 三是反复酝酿，出台政策

审慎提出战略性政策建议并实施，比如安亭镇辖区内的企业宿舍经过广泛排摸后发现基本都没有合法证件，住在这些宿舍内的职工依照上海市居住证申办实施细则等法律法规是无法办证的。但是安亭镇辖区的同济大学、细胞研究中心等企业 and 单位与全镇的发展、教育有着密切的关系，所以安亭镇对这些单位的高学历人才实施控制一定额度的准许，协助他们办理居住证，营造高学历、高层次来沪人员内心的归属感。

## （二）凝聚民心，强化党建引领

以党建服务中心为“纽带”，深度融合“安客模式”、“安寓模式”两种管理和治理模式，打造属于安亭的村（居）党建+服务管理新模式和新理念，形成工作部署上相呼应、工作成效上相促进的良好态势。

### 一是紧密结合，形成阵地

发挥村（居）党建的阵地作用，打磨服务内涵。目前，安亭镇村、居、经济小区共有 69 个党建服务站，安亭镇通过在党建服务站基层文化超市这个平台，携手 72 家村（居）、5 所学校、10 家企业挖掘特色文化项目，提炼汇总制成一份适合各种场所、各种爱好的文化菜单，然后再放入到基层文化超市平台，通过“你点我供”的互动服务，随取随用、循环展示，促进跨区域、跨行业文化的展现、交流、传播，增强新村（居）民满意度、获得感。

### 二是广泛宣传，形成示范

为深层次构建情感文化，近两年镇人口办组织举办了大量的社区文化进企业活动。特别是今年 7、8 月份，在安亭辖区内来沪人员集中、企业规模较大的区域内安亭镇组织开展了以“奋斗新时代 筑梦新家园”为主题的 6 场巡演活动，

整个系列活动以基层文化超市的菜单节目为主，并辅之发放各类宣传卡片等资料 3000 多份、各类宣传品 2500 余份，吸引逾 4000 人积极参与，现场咨询人数 3000 余人，共有 20000 余人参与其中。

### 三是深入一线，形成惯例

为进一步提高来沪职工的法律意识，镇人口办在今年的 9 月和 11 月份，又连续开展人口服务管理进 11 家企业的系列宣传活动。企业职工深入了解居住证办证的相关政策法规，合法居住，依法申办居住证。同时通过入户宣传安亭镇及时发现了企业宿舍在管理和安防硬件设施上的薄弱环节，与企业方就自主管理和硬件设备升级换代进行了交流。投入资金帮助辖区内 10 余家企业安装了宿舍人脸识别系统，许多企业也自主投入资金改善住房条件、监控系统等，逐渐形成了企业自主投入为主，政府辅助投入为辅的惯例格局。

### （三）多措并举，强化创新意识

社会事务化管理已经成为推动来沪人员服务管理工作的重要方面，安亭镇充分发挥协管员、居委、志愿者等社会资源，通过市场运作、分类管理，减少非改居人群的失控漏管。

#### 一是全面排查，摸清底数

根据公安对实有人口管理的要求，不断规范来沪人员信息管理，组织一线社区综合协管队员组成排查小组，定期对辖区内所有的非改居租赁房屋展开入户排摸行动，进一步理清安亭镇三个片区存在的类住宅数量，全面掌握非改居租赁房屋的基本情况、租住人数、房屋间数，为人口管理研判建立可视化数据。

#### 二是因企施策，分类管理

1. 成规模的集团经营企业。如泊寓、福耀玻璃、财富广场等。特点是统一格局、长租为主，通过高科技信息化手段加强人员管理，设置人脸识别门禁与保安巡逻结合的智慧网

络加人工服务的模式，加强大楼入驻人员的信息管理。

2. 中等规模的私有经营企业。如巢云酒店、亭安逸宿，特点是以人工为主的管理模式，以长租短租兼容的模式经营，通过安装人脸抓拍监控系统、信息接入及加强人工巡逻等方法，逐步提升信息管理的水平，并根据需要组织开展群体性活动。

3. 小规模个体经营户。如安福市场。特点是管理模式不强，通过职能部门、市场管理部门加强管理和约束，提供相关服务指导、逐步完善机制、健全基本安全设施等方法，来促进来沪人员的信息管理，并根据需要组织开展聚会式活动。

### 三是重点建设，防范风险

重点推进安防硬件设施建设，通过技术手段和专人管理，将房屋动态信息、人口动态信息和人口进出动态信息有机结合，通过“渗透式”、“融入式”、“嵌入式”的管理模式，使得人口服务管理从命令禁止转向倡导提示，使人口服务管理由高效率地由“管理型”向“服务型”转变，打造“以证（居住证）管人，以房（房屋编码和出租屋分类管理）管人，以卡（门禁卡加视频监控）管人”新模式。

## 三、主要成效

总之，通过两年多来的实践和摸索，安亭镇形成了“政府领导、公安为主、各方配合、齐抓共管”工作大格局，探索出了一套采用安寓模式，依法治理非改居企业中普遍存在的治安、消防、卫生、“群租”、违法经营等诸多问题。

## 四、推广价值

企业“三合一”“群租”等违法行为明显减少，逐步根治了企业非改居问题，收到了良好的社会效果，取得了可复制、可推广的经验，取得了显著成效，得到上级部门充分肯定和高度评价。