

“践约而行、依法而治”,成为社区治理的“基本法条”

一本“带着牙齿”的《住户守则》

□法治报记者 陈颖婷

今年5月1日起,被称为“史上最严”的《上海市非机动车安全管理条例》施行,而《条例》中关于非机动车管理的条款也都能在黄浦许多小区的《住户守则》中找到对应的落地条款。日前,上海社会建设专家讲坛在黄浦区半淞园路街道办事处举行,此次讲坛的主题是“新型居民公约《住户守则》助力现代社区治理”。与普通的业主公约不同,在黄浦区的《住户守则》因为饱含法治元素,也越来越被居民认同,成为社区治理的“基本法条”,究其原因,这本《住户守则》是“带着牙齿”的,切实解决了一批居民群众的操心事、烦心事、揪心事。

社会治理创新基层样本

上海市委政法委 上海法治报社 联合主办



耀江版《住户守则》升至 3.0 版

位于黄浦区的耀江花园居民区是一个有着 10 个小区、3116 户居民的大型居民社区。黄浦区半淞园路街道耀江花园居民区党总支书记林龙全刚到居民区工作时,遇上的就是一地鸡毛的琐事、难事:业委会“组建难、运转难”、物业管理“费难收、标准难调、维修基金难用”;小区车乱停、无门禁、多失窃、损绿化的现象特别严重;宠物主人文明素质不高,不顾环境污染的危害等等。

直到 2015 年开始,居民区将律师团队引进社区,随着一份由律师参与拟定的《住户守则》的出现,改变了社区治理的面貌。守则不是一般意义上的“村规民约”,它对社区生活的每个方面都约定细致,表述严谨,每一份条款都有法律文本的出处,守则则在耀江社区辖区内十个小区,通过全体住户投票表决的民主程序之后,再进行发布。参与守则编写的律师

说:“‘耀江版’《住户守则》更偏重社区治理,贯彻私法自治原则,合理界定适用对象,具有清晰的问题导向,主要围绕小区治理的高发矛盾,还明确了分级制裁处置违约行为。文件经由全体业主投票表决同意,当业委会在自治中遇到难题,完全可以将《住户守则》作为开展工作的依据,在居民区范围内执行具有与法律同等的效力。”

耀江版《住户守则》不同于以往挂在墙上的条条框框,在居民实际生活中发挥着巨大作用。金中苑有一位业主来看望父亲,驾车进入小区后,屡次随意停车,不服从物业安排,占用了其他业主的固定车位。经多次劝告无效,依据守则中第二章第三节第十六条“对两次以上违规停放机动车或非机动车的住户,业委会可委托物业锁车”这一条款,业委会委托物业对其进行了锁车。锁车后,车主前来与物业、业委会交涉,业委会拿出《住户守则》说明锁车的理由,经沟

通,车主同意支付车辆解锁费并且赔偿占用其他车主车位导致其他车主所受损失。

又如耀江花园有一户业主,一到下雨天,便将宠物牵至地下车库遛狗。有一次,遛狗过程中,宠物叫声惊扰到一位刚停好车的车主,差一点与另一辆驶入的车相撞。物业得知此事之后,与业委会一起,与该业主沟通,向业主出示了《住户守则》第二章第一节“饲养宠物”第六条第六点“不得在地下车库等密闭空间遛狗”。业主表示愿意遵守守则的相关条款,从此以后再没有人在雨天进入地下车库遛狗。

林龙全表示,今年 4 月 25 日,耀江花园居民区又发布了《住户守则》3.0 版,3.0 版加入了《民法典》以及《上海市非机动车安全管理条例》的相关内容。守则的升级版本内容与与时俱进,并延续了法律专业性,所添加的条款以国家最新发布法律为依据,由金源方律师事务所律师王德杰律师参与编写。

《住户守则》“与法俱进”



有效性、措施落地的操作性,由半淞园路街道主导,邀请律师专业团队草拟,经过专家分析研讨、业主代表协商、相关职能部门参与讨论修订等步骤,自上而下设计制定。修订更新规范化,结合《民法典》涉及的相关条款,聚焦近年来社区治理的新需求、新热点和新法规定,《半淞园住户守则 2021 版》内容涵盖了文明养宠、垃圾分类、公共空间使用和维修资金筹集等,进一步明确了住宅物业管理各方的权责,明确了业主可授权的事项、业委会可履职的范畴、物业公司的责任等,其配套示范文本可作为程序性证据,

规范了业委会、物业公司和居委会在遇到违反条款的行为时,进行处置的职责范围和操作流程,为小区依法依规依约管理提供保障,确保处置过程合法合规。

而《半淞园住户守则》(专项版)则包括 1 个房屋安全指南和 3 份规约,通过对小区自治专项公约,让更多的治理难点问题可以通过协商方式解决,并特别聚焦房屋安全管理。

卢正透露,目前,街道 88 家业委会中,已有 60 家通过协调在业主大会上表决通过了适合各小区的《住户守则》。

让社区公约“长出牙齿”

据悉,黄浦区已经全面推行了《住户守则》制度。

华东理工大学社会与公共管理学院教授唐有财认为,《住户守则》作为社区软法治理的重要实践,是法治在社区中的延伸;《住户守则》是一种“长牙”、“带电”、有实效的公约,区别于一般意义上的“业主公约”,是十九大提出的自治、德治、法治在超大城市社区治理中的重要实践,具有很强的实践意义。

上海市社会建设研究会副会长罗新忠指出,如何实质性发挥村规民约、居民公约的作用,其一在于居民“自力救济”(自我实施),通过自治方式对违反公约的行为进行有效惩戒,强化“可信承诺”;其二是加强“公力救济”(第三方实施),即进一步加强村规民约、居民公约与信用惩戒、监督执纪、行政执法、司法裁判的有效衔接。

他举了个例子,宝山区宝宸共和家园业主大会讨论制定《宝宸共和家园机动车辆管理办法》,其中某一条款规定:小区车位租金实行“梯次设置”,首辆车租金为 150 元,第二辆车为 300 元,以此类推;已经拥有一个产权车位的业主,如还需租用小区车位,视同第二辆车。一位业主拥有一个产权车位,另需租用一个车位,他认为小区业主大会、业委会“梯次设置”租金的该条规定,侵犯了自己作为业主与其他业主同等享有小区停车资源的权利,故向法院提起诉讼,请求撤销该条规定。宝山法院经审理后认为,有限停车资源的分配使用应当由全体业主共同决定,《宝宸共和家园机动车辆管理办法》经全体业主表决通过,通过价格杠杆合理调节资源配置,与地下车库、地面车位均为住宅小区必备的生活配套设施的设计初衷相符合,故法院判决驳回业主的诉讼请求。业主不服,上诉至上海二中院。二审近日也维持了原判。

在罗新忠看来,村规民约、居民公约在“立法”完成之后,也存在执法、司法问题。法律的生命力在于实施,村规民约、居民公约的生命力也在于实施。如果实施体制机制不完善,村规民约、居民公约将难以摆脱“写在纸上”“挂在墙上”“说在嘴上”但始终难以“落在地上”的状态,也很难摆脱“稻草人”“纸老虎”之类的尴尬境地。

为此,他建议建立“自我实施+第三方实施”的互动机制,创设“真正义务”,推动社区组织管理人员适当薪酬制度,让义务有权利依托。如果暂时不具备实施的条件,那么可以大力鼓励实施业委会小秘书制度,实行决策权与执行权的适度分离,用以平衡业委会委员及业委会主任的权利与义务的不对称性,并在自治限度内用好管理规约,如“资格罚”。

同时,还应该探索建立管理规约与信用惩戒、监督执纪、行政执法、司法裁判的衔接机制。