



外滩女子分队队员对违停毁绿车辆信息进行录入。



执法队员在红梅社区帮助店铺整理跨门物品。



执法队员上门进行沟通。(照片均由北城摄)

# 一边是自由权利 一边是法治约束 小区邻里事，“边界”咋厘清

## ——城市精细化管理系列调查报告①①

记者 黄合 通讯员 董斌

临街店铺油污噪声扰民、小区绿化被毁种了蔬菜、楼上野蛮装修破坏房屋结构、“僵尸车”霸占了有限的小区车位……家长里短，鸡毛蒜皮，这些原本小区邻里间发生的琐碎事，却在近些年升级为矛盾纠纷的导火索，成为社会的公共话题。

一边是个体的自由权利，一边是社会公德和法治约束，如何厘清各自的“边界”？江北区最近拿出法的精神，针对老旧小区推出的“执法清单”，让我们看到了方向和可能。

落不了地的现象时有发生。”朱剑光表示，此次小区“执法清单”也是进一步明确了“什么事情谁来管”“处理不好谁负责”的问题，促进行政执法机关依法主动履职。

在红梅社区，占道经营现象屡禁不止，带来的环境卫生、安全隐患问题也层出不穷。今年7月，在张贴告知“执法清单”后，江北区综合行政执法局开始根据居民投诉对这个问题进行集中整治，由社区物业提供旁证，随后对一些不如期整改的占道经营店铺开出行政执法单，并当面告知如不履行将面临被列入诚信黑名单、缴纳滞纳金以及法院强制执行等法律后果。

### 评说

## 把矛盾化解在基层

噪声扰民、毁坏绿化、野蛮装修、霸道停车、高空抛物、违法养犬……居民小区里的这些“鸡毛蒜皮”小事我们司空见惯，邻里关系出现问题或发生矛盾时一般都找社区居委会解决，但社区居委会是基层群众性自治组织，当有些调解没有作用时，只能靠执法部门来解决。而什么问题找哪个部门，不少居民群众并非很清楚。

的法律意识，让居民清楚地认识到某些“鸡毛蒜皮”之事的性质。正如江北区综合行政执法局副局长任旗峰说的那样，有些居民是因为长期的生活习惯所致，并没有觉得一些类似堆放杂物、破坏绿化的事情是违法的，“执法清单”的实施等于给广大居民上了一堂普法课。

江北区实施的小区“执法清单”有两大好处：一是厘清了执法部门的责任“边界”。过去有种说法，十几顶“大盖帽”管不了一个问题，现在这种情况没有了，但执法机关之间权责交错、多头执法、工作落不了地的现象时有发生；同时，不同执法者对法律条文的理解可能不同，也容易在实际操作中出现的扯皮、推诿等情况。“执法清单”明确告诉群众“什么事情应该找哪个部门”“谁执法谁负责”。二是提高居民

“鸡毛蒜皮”的事，说是小事，其实也不是小事，对于老百姓而言，这可都是天大的事情。“小事”处理不好，会从量变演化到质变，到时，“鸡毛蒜皮”的小事情可能影响社会的大和谐。发生在我们身边的很多惨祸，最初往往由“鸡毛蒜皮”的小事引起。“执法清单”是从解决居民群众“鸡毛蒜皮”的小事入手，最终达到把矛盾化解在基层的目的。所以我认为，江北区实施的小区“执法清单”是值得推广的。

(李国民)

### 问题篇

## 邻里纠纷，咫尺之间“擦枪走火”

俗话说“远亲不如近邻”，对于做了11年社区工作的江北区文教街道翠东社区党总支书记汪梦霞来说，却见过不少令人啼笑皆非的事。

同住在一个单位的隔壁邻居，一方70多岁，另一方60多岁，虽说都早过了“知天命”的年纪，却因为公共通道堆放杂物的问题起了口角。去年的一个晚上，先是两名老人相互辱骂，然后各自的子女一起上演“全武行”，一名老人的鼻梁骨被打断，另一方则赔了4.5万元。

“近些年随着居民维权意识的逐步增强，邻里之间因为公共空间挤占或者公共利益侵害并由此带来的矛盾纠纷，开始较为集中地爆发出来。”汪梦霞说，其所在社区里有个老旧小区，418户居民中84户存在违规占用公共通道的现象。

“己所不欲勿施于人”——孔子早在数千年前就说过这个道理。但失去了公序良俗的缓冲，缺少了人情世故的调节，那些散布在各个小区、乍看上去“鸡毛蒜皮”的矛盾纠纷，解决起来却比想象中更棘手。

一般来说，侵害利益的一方往往缺乏必要的法律素养，没有认识到自己的行为侵害了公共利益，反倒认为是自己的自由；而相对利益受损的一方，要么简单粗暴地吵一架、打一架，要么直接联合其他业主抵制上缴物业费，久而久之小区

管理就陷入了死循环。可不可以让物业出面加强管理？江北区综合行政执法局孔浦中队队长林亦明坦言，一些建成于20世纪八九十年代的老小区，基础条件差，物业费每个月也就个位数，上缴率还特别低，本就没有执法权的物业失去了必要的经济激励，缺位的管理间接造成了流动摊贩无照经营、店铺跨门占道经营、绿化损毁占用等问题层出不穷。

是否可由社区出面来做调解人？不少社区工作者表示，这个方法也不现实，“尽管很多社区成立了‘老娘舅’工作室，但只能以说理劝解为主，缺少硬的一手。遇到一些不讲理的，还真没有办法”。即使社区通过咨询律师，了解到可以以侵害相邻权为由走司法途径，但很多居民也会以这条路耗时耗力为由，压根不愿意。

那么，是否可以求诸公安、城管、住建等主管部门？一些执法人员直言，居民小区是一个相对封闭的小社群，点多面广、情况各异，受制于部门精力不够、人员不足等客观原因，很容易成为执法的管理盲区；同样，不同执法者对法律条文的理解不同，也容易在实际操作中出现的扯皮、推诿等情况。

“其实问题大家都看到了，虽说对此深恶痛绝，但真的又无可奈何。”汪梦霞说。

### 思考篇

## 基层自治，同样需要法治精神

“过日子，哪能没个锅碗碰着瓢盆的时候”——对于享有业主自治权利的小区而言，厘清部门执法边界、加强行政执法只是手段，而厘清个人权利和自由边界、加强全民普法守法才是目的。

清华大学法学院教授程啸曾表示，要解决和减少这些因不文明行为引发的纠纷，首先要加强对居民的教育，使其认识到哪些是侵害他人合法权益和损害公共利益的违法行为；其次要建立长效机制来及时处理解决此类纠纷，“要让违法者付出相应代价，通过外部硬约束促使居民形成内心的自我约束，从根本上制止和减少不文明行为”。

近年来，随着法治建设的不断完善，法律也从各方面对小区居民的行为做出了约束和规范。换句话说，在基层治理的框架下，解决小区居民的纠纷是有章可循的，是可以依法依规得到妥善处置的。

“有些居民，可能由于长期的生活习惯，没有意识到一些类似堆放杂物、破坏绿化之类的事情是违法的。这个时候我们就需要适当地提醒、警示，最终通过以案说法式的普法，处罚一例、教育一群、警示一片，形成比较好的警示示范效应。”江北区综合行政执法局副局长任旗峰说。

任旗峰说，他就曾碰到过一个居民“好心办坏事”的案子。某老旧小区物业职责缺位，导致绿化都枯死了，有名热心居民就特意移来日本葡萄的幼苗，种在光秃秃的小区绿化带里，想着既能用绿色装点小区，还能将成熟的果实和大家分享，一举两得。“但其实，他完全没有意识到这是一个法治社会，这样的行为侵害了其他人的公共利益。”

从这个层面说，江北区的这份“执法清单”，更大的意义是为广大居民提供了一堂身边的“普法课”，可以逐条逐句地对照自己的实际做法，通过法的精神约束规范自己的行为，既能有效维护每个人的合法权益不受侵害，又能充分保障每个人的合理行为拥有自由空间。

与此同时，一些受访专家也指出，在处理邻里事的时候，社区自治的重要作用也不应被忽视，“自治、法治、德治”应该紧密结合。“在加强末端执法的同时，我们也希望通过党建引领，物业和社区管理能够及时跟上，在问题萌芽之时就及时发现和介入，而不是一开始放任，等问题蔓延开来再由执法部门去兜底。”江北区综合行政执法局法制案审科科长徐贤明说。

### 探索篇

## 执法清单，厘清小区执法“边界”

乱堆放、毁坏绿化、乱发小广告、违法装修、噪声污染、油烟污染、乱停车……今年7月，孔浦街道红梅社区的公告栏贴出了江北区小区“执法清单”的宣传册，罗列了23类事项55种具体情形，不仅明确了各种情况的执法主体，还列出了相关的法律条文和执法依据，谁执法谁负责，一清二楚。

“从基层治理过程中的痛点和难点入手，这是我们梳理这份清单的初衷。我们花了两三个月时间，围绕居民小区（村）中多发易发的违法事项，从50多个行政执法主体单位、上百部法律条文当中进行详细梳理，为基层治理纳入法制化、制度化、规范化的轨道打下基础。”江北区法制办主任朱剑光说。“以‘非法饲养’为例，该清单分“饲养家畜家禽食用禽”“饲养犬类”“不采取必要安全措施”“未即时清除宠物粪便”“不及时清理犬类排泄物”等5种具体情形，逐一根据相应的法律条文，分门别类地由公安部门或者综合行政执法部

门进行分工认领。

比如，《浙江省城市市容和环境卫生管理条例》第三十四条规定，要求区综合行政执法局对城市建成区内饲养鸡、鸭、鹅、兔、羊、猪等家畜家禽和食用禽并逾期不改正的，没收饲养的家畜家禽和食用禽，可以处五十元以上五百元以下的罚款。

又比如，针对犬类在户外排泄的粪便、饲养人未立即予以清除的情况，公安江北分局应按照《宁波市文明行为促进条例》《宁波市限制养犬规定》，处以五十元以上一千元以下的罚款；情节严重的，没收其犬，吊销《养犬登记证》。江北区综合行政执法局可根据《浙江省城市市容和环境卫生管理条例》，处以二十元以上五十元以下的罚款。

“其实，很多法律规定并非空白。特别是一些地方性法规，都根据本地实际情况进行了细化和规定。但在具体操作中，因为执法机关之间权责交错，多头执法、工作

### 新闻 1+1

## 法律条文里的“相邻权”

相邻权指的是不动产的所有人或使用人在处理相邻关系时所享有的权利。具体来说，在相互毗邻的不动产的所有人或者使用人之间，任何一方为了合理行使其所有权或使用权，享有要求其他相邻方提供便利或是接受一定限制的权利。相邻权实质上是对所有权的限制和延伸。

《民法通则》第八十三条指出，不动产的相邻各方，应当按照有利生产、方便生活、团结互助、公平合理的精神，正确处理

截水、排水、通行、通风、采光等方面的相邻关系。给相邻方造成妨碍或者损失的，应当停止侵害，排除妨碍，赔偿损失。

《物权法》第七章规定，不动产的相邻权利人应当按照有利生产、方便生活、团结互助、公平合理的原则，正确处理相邻关系；法律、法规对处理相邻关系有规定的，依照其规定；法律、法规没有规定的，可以按照当地习惯。

(黄合 整理)

### 图示

