



## 当律师深入社区治理



法律的专业视角,在社区治理中扮演越来越重要的角色,或许会成为大势所趋。视觉中国供图



传统印象中,社区法律事务主要涉及个案咨询、合同办理,或为居民提供援助。然而如今,越来越多社区治理开始善用法律,从业委会成立、停车矛盾、维修资金使用,到搭建协商类平台等事宜,都有律师的深度参与。

他们有的是以社区法律顾问的身份,有的是以法治顾问的身份,有的是为具体项目提供法律服务,无论怎样,法律的专业视角,在当下基层治理中,扮演越来越重要的角色。

本报记者 龚丹韵



### 从被动到主动

“老百姓找政府部门,往往采取信访或诉苦的方式,不善于讲逻辑,也不善用法律框架梳理问题。相关部门面对零散的情绪化反馈,难以精准对接、高效处置,久而久之就形成了壁垒。但律师可以在中间发挥很大作用。”金源方律师事务所律师金纛说。

在居民这一头,她可以把诉求整理成有逻辑、有条理的文本,在法律框架内提出问题。另一头则可以对接相关部门的资源,让双方面对面,心平气和地沟通。

多年来,她深耕基层治理,有时候以社区法律顾问的身份深度参与,有时候以专业律师的身份,在具体的项目中提供法律服务。越来越多的实践表明:基层的矛盾纠纷,从来不只是单一的个案,律师的作用也不止于解答几个疑问、审核几份文本。基层治理需要的不只是“被动应诉”“坐等咨询”的法律专业人士,更是“主动破局”“靠前服务”的参与者。

比如,有些小区召开物业治理相关会议,开着开着就变成了居民的“吐槽大会”,议题零散无序、讨论毫无重点,难以形成解决方案。一场会开下来,矛盾没有化解,怨气反而越积越多。

重新定位会议功能,把零散的会议升级为专业化、规范化的共治平台,律师在这些公共事务流程上可以主动做得更多。

比如,律师在参与探讨小区消防问题时,发现单纯法律服务已经无法满足业主的需求,需要更有针对性的专业解读,于是邀请专业消防机构一起参加业委会的会议,会议中,针对业主们提出的问题,“法律+专业”的当场答复,能直接解决的,也都快速响应、尽力解决。因为效果好,定期召开“业委会联席会议”成了一些小区的“妙招”。

此后,这种多方一起协商的联席会议成为小区物业治理的常规制度,这些小区业委会慢慢学会了怎么开会。针对小区盗窃、高空抛物等治安、安全隐患,他们邀请辖区派出所,现场解决治理难题;针对老年人防范金融诈骗、居民理财

需求等问题,他们邀请银行、正规金融机构,既开展公益金融科普活动,又推动银行与社区结成党建共建单位。

一来二去,矛盾缓解了,情感也建立了。渐渐地,受邀参加过联席会议的各类机构,还会热心参与社区元宵节、邻里节、敬老宴等其他活动,在服务居民的同时拉近邻里情感。

随着类似“联席会议”制度影响力不断扩大,原本的“居民吐槽大会”,升级为基层治理的“综合服务站”。而律师这个角色,在社区治理中越来越起到重要作用。

“我的初心比较简单,作为律师,接触社会面比较广,各类资源可能也比较多,往往几方都认识。了解到社区有公共矛盾后,我会主动把几方拉到一起,鼓励大家一起协商,如果还有进一步诉求,我可以把外部资源精准对接到社区,让专业力量为基层赋能。”金纛说。



### 从“救火”到“防火”

国家法律法规大多属于宏观层面的规范,难以覆盖社区日常生活的细微场景,权利边界、行为准则、责任义务往往没那么清晰,一旦出现摩擦,相关方容易各执一词、互不相让,最终演变成激烈纠纷。

比如,宠宠纠纷、楼道堆物、高空抛物、邻里噪音、停车占位等问题,是小区公共生活的“老大难”,同一类矛盾常常每隔一段时间就会重现。居委干部形容,每逢“旧病复发”,就是去“救火”。

针对这类高频矛盾,作为社区法律顾问的王德杰,作为法治顾问的金纛,在相关街道支持下提议,让居民们自己协商制定细化规则,形成共同遵守的“约定”,这就是《住户守则》。《住户守则》是业主自我管理的基础性契约。

有了居民事先协商好的《住户守则》,出现问题直接按它操作即可。每个小区各有自己协商出来的细化条文,各自因地制宜。协商过程、制度流程、最终文本等,都在律师的指导下完成。比如出现养宠矛盾,居民区根据《住户守则》已经签订好的细节进行处置,有据可

查,有法可依。有人形容,这是个性版的“社区法”。

《住户守则》使得社区矛盾的解决,从事后被动调解转向事前主动立规,也让基层治理走上规范化、制度化,可以防患于未然,减少“火警”。一位居委干部说,现在,她终于不再是“救火队员”了,“有了专业律师的参与,《住户守则》才真正落地”。

如今,《住户守则》在黄浦区各街道、居民区不断推广,成为社区治理特色品牌,也是一种可复制的样本。

“实际上,现在的居民不跟你讲人情。一有矛盾,要么打12345投诉电话,要么就拿起法律武器。”一位居民区党总支书记这样对记者说,“而律师则不同,有着作为第三方的专业身份,居民对他们没有排斥和对立情绪;律师站在法律角度说话,居民也更听得进去。”

换言之,超大城市的社区治理,已经进入“法治”大于“人情”的时代。专业的律师,实际上可以在整个社区治理过程中有更多作为。无论是听取意见、调研、宣讲、协调,还是更进一步的规则制定、平台搭建、流程规范梳理,专业法律人士起到的作用,已经远超以往。尤其是让社区治理“前置”,从“被动救火”变为“主动防火”。



### 从个体投诉到联盟自治

黄浦区西凌家宅路,短短333米的骑楼街区,一楼是沿街商铺,二楼以上是住家,聚集了餐饮、零售、便民服务等80余家沿街商户。这些商户缺乏统一组织,既没有居民区业委会这样的自治载体,也没有常态化的议事协调机制。油烟扰民、噪音纠纷、维修费用分摊等矛盾长期无解,涌向12345市民热线的投诉不断。

2022年一街一路硬件改造启动后,半淞园路街道与金纛的律师团队就在策划,如何以法治的方式,制度性解决频繁的商居矛盾。最终,在多方支持下,组成了西凌家宅商居联盟,探索出一条商业街的自治规范。

首先,把口头约束变成制度规范。比如,让所有商户达成共识,作出承诺。辖区所在的西一居委会联合律师团队,逐户走访沿街80余家商铺,通过多轮协商,拟定《西凌商居联盟守则》,明确商户的环境卫生、安全防护、噪音管控、油烟治理等责任,把无

序纷争变成依法共治,扭转了矛盾频出的困局。

“此前,我们处理矛盾全靠人情沟通,今天说服这家商户清理油烟,明天那家又出问题,治理效率极低。”西一居委会主任来斐说。

自从组建商居联盟后,许多重复矛盾,都能放在协商的框架下。“承诺书每家每户都签字,不是走过场。”一位基层干部说,为了确保全覆盖,哪怕是小型水果店、便利店,也逐一由律师去讲解条款、征求意见。

如今,商铺门口都悬挂着“西凌商居联盟”公示牌,承诺书内容一目了然,既是对商户的约束,也是对居民的承诺,让治理有了看得见、摸得着的依据。

比如,解决隔油池与油烟管道清洗难题。夏季高温下,管道清洗不仅费用高,还存在作业安全风险。商户互相扯皮,设施长期得不到维护,隐患重重。现在,一方面,规范第三方清洗公司的合同条款,明确作业安全责任、质量标准、风险赔付等内容,保障高温作业安全;另一方面,制定公平的费用分摊标准,摒弃“人情定价”,按照商铺面积、灶台数量、排油烟量核算费用,标准统一、公开透明,商户对此心服口服。

“不仅是商居联盟机制的建立需要专业律师,对于清洗维修合同的制定,我们的专业性同样有限。”来斐坦言,从合同用词的精准性,到责任划分的合法性,再到费用核算的合理性,每一处细节都离不开专业法律人士。“有他们在后面支撑,我们干活更有底气。”

最直观的变化,就是相关的12345投诉几乎清零。律师,在公共事务中,可以成为基层治理的“专业把关人”“风险防控者”,甚至是“制度设计师”。



### 把细节,步步涉法

“简单的矛盾,居委会就能调解;稍微复杂的,派出所、执法队等介入也能解决;可再往上的疑难杂症,必须有律师介入,没有专业法治支撑,破不了局。”半淞园路街道司法所所长施艳娟说。

彼时,一起群租案件,让工作陷入“整治一回潮一再整治”的死循环。案情并不复杂:大房东将房屋出租给二房东,二房东擅自改变房屋结构,

违规隔断搞群租,违反租赁合同约定,却拒不退租、拒不整改。大房东顾虑诉讼成本高、执行周期长,不愿走司法途径。基层执法部门即便现场拆除隔断、清理床铺,二房东转头就恢复原状,换一拨人继续租住,整治效果可谓“昙花一现”。

“打官司耗时耗力,大房东耗不起。”施艳娟坦言,“二房东是‘老江湖’,对相关法律法规,他心里都清楚,却装不懂、耍无赖。”

针对这一僵局,街道启动“三所联动”机制,将大房东与二房东的合同纠纷作为破局切入点,由派出所、司法所、律师事务所工作人员联合上门现场普法、调解。三方力量齐聚,反复告知二房东其行为的违法后果,违约责任,申明其拒不配合将面临的司法追究,彻底打破其侥幸心理。

这场普法攻坚,通过多轮沟通,最终成功让二房东主动退场,群租乱象根治。该案例也获评2025年全市十佳“三所联动”案例。没有专业法律人员介入,这起群租的根治,难度很大。

又比如,半淞园路街道辖区内一小区外墙装饰物陆续剥落,存在安全隐患。外墙维修涉及居民自筹资金、政府补贴、资金监管、招投标、合同审定等一系列复杂法律关系,稍有不慎就可能引发居民群体焦虑。

为此,街道聘请金纛律师的团队,为该项目提供专业法律服务。“这个项目我们一年开了150多场会,律师每场必到,全程把关流程合规、法律风险等环节,深度参与居民咨询、给职能部门提供合同把关,这比较局限。实际上,公共法律服务更广泛的内涵,应该是充分赋能基层,以律师专业力量为纽带,将法治思维与法治方式贯穿社区治理全过程,为基层提供“事前防风险、事中依法办、事后解纠纷”的系统性解决方案,最终实现基层治理法治化、现代化。

“近几年,我一直培训、呼吁,希望更多律师能以各种身份参与到社区治理中,尤其意识到——其实,我们可以为社区做更多事情,不只有个案,还要去做类案,去做方案!”金纛说,重新定义社区法律顾问的角色,是她和一批律师一路走来的实践,但也是大势所趋。

项目推进过程中,资金监管、合同签订更是步步涉法。由于是“居民筹资+政府补贴”的模式,财政部门对资金使用有严格要求,不能直接发放给居民,需要通过街道以保障居民安全类改造项目的渠道介入;业委会看起来是特殊法人,却没有法人证书,无法作为报建主体,只能委托报建单位代为报建;业主自筹资金,完全交给代建单位使用,业主又不放心……每个细节,一不小心都容易有程序漏洞。最终资金代管

协议需签订“四方合同”,付款给施工单位必须由四家单位共同盖章,每一个环节都涉及非常复杂的法律关系梳理。

“目前小区居民自筹资金类且能够享有政府一定补贴的项目,有多层住宅加装电梯和电梯更新这两类。这两类有政策口径,补贴基本定额,手续、流程、文书等都有固定模板,房管部门全程指导,经验也已经成熟。而外墙维修这个项目不同,补贴后置,且与结算挂钩,多退少补,居民自筹资金不能直接放入维修基金,该怎么操作,没有案例可以参考。”郑晓玲坦言,如果没有专业律师团队全程介入,仅涉及的复杂流程,基层干部就很难走通,项目很可能陷入停滞。



### 打破律师思维定式

培文公寓的法律顾问陈英杰举例,瑞金二路街道老公房矛盾突出,公房住户没有业主身份,导致没有资格成立“业委会”,继而难以顺利参与社区治理。但社区公共事务同样需要多方共治。如何破题?为此,“公房自治家园”项目应运而生。该项目在推进过程中,有11名社区法律顾问全程参与,分别来自6个律师事务所。他们共同担当了“法治主理人”的角色。

目前,这样主动作为的基层律师队伍正在逐步扩大,但远远不够。作为上海市人大代表,金纛一直为打造“站队思维”,而处理社区事务不能偏袒任何一方,必须平衡大多数人的公共利益,兼顾少数人的合理诉求,这也是居民、商户、有关部门都愿意信任、听从律师建议的核心原因。从“站队”思维转化为“平衡大局”思维,还需要不断磨炼。

其次,与律师事后协调、处理案情不同,社区公共事务最好能在矛盾尚未爆发时,律师就能火眼金睛,发现隐患,主动介入。社区法律顾问王德杰举例说,某小区在做消防设施整改时,完成施工单位招投标后,以为就能与施工单位签约。此时,作为法律顾问,他主动提醒,先要获得业主大会表决同意,才能安排签约,而且业主大会的会议议题如何设定,关乎最终结果能否得到广大业主支持,这就是一种“预作为”。

再次,理念的转变。关于社区法律顾问的职责,有关规定明确定义为“公共法律服务”,但此前刻板印象中,大家理解就是给居民咨询、给职能部门提供合同把关,这比较局限。实际上,公共法律服务更广泛的内涵,应该是充分赋能基层,以律师专业力量为纽带,将法治思维与法治方式贯穿社区治理全过程,为基层提供“事前防风险、事中依法办、事后解纠纷”的系统性解决方案,最终实现基层治理法治化、现代化。

“近几年,我一直培训、呼吁,希望更多律师能以各种身份参与到社区治理中,尤其意识到——其实,我们可以为社区做更多事情,不只有个案,还要去做类案,去做方案!”金纛说,重新定义社区法律顾问的角色,是她和一批律师一路走来的实践,但也是大势所趋。

瞄一流 献一计  
见微知著看上海

欢迎广大市民就上城市精细化管理献计献策。  
邮箱:shjianweizhizhu@163.com