

城市居民委员会应急职责的规范建构

张思怡¹, 朱福惠²

(1. 西北民族大学马克思主义学院, 甘肃 兰州 730030;

2. 山东大学纪检监察学院, 山东 威海 264200)

[摘要] 在现代风险社会中, 城市作为人口密集、社会活动集中的区域, 其风险和突发事件隐患较高。居民委员会作为基层治理体系的神经末梢, 理应在突发事件应急过程中承担基础性职责。近年的城市应急实践催生居委会的应急治理职能。但是, 传统模式存在行政应急权力过度下移、社会应急职责赋权不足与居民应急权益过度限制等问题。2025年全国人大常委会修改《城市居民委员会组织法》确认居委会的应急职责。居委会应急职责按照限权—赋权—护权的底层逻辑进行规范配置。居委会应当分别履行协助应急、互助应急与自助应急等三类职责。此三类职责分别以行政逻辑、协商逻辑与引导逻辑充分保障社区的安全、民主与自由。但居委会在未来履行应急职责时, 仍需在法治统一与基层创新、技术赋能与价值守护、秩序维护与权利保障之间进行动态调整。

[关键词] 基层治理; 居民委员会; 应急职责; 组织法

[中图分类号] D638

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2025)06-0036-11

《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提出, “强化基层应急基础和力量, 提高防灾减灾救灾能力”。^[1] 城市居民委员会(以下简称居委会)作为基层应急力量的重要形态, 可在社区内统筹调配各类资源与力量组织开展应急工作, 是维护公共安全与社会稳定的基层支撑。随着城市基层治理法治化改革的深入推进, 全国人大常委会已于2025年10月完成《中华人民共和国城市居民委员会组织法》(以下简称《居委会组织法》)的修订程序, 并在第10条第5项专门增设居委会应急职责, 即“协助做好突发事件应对工作”。值得注意的是, 同时得到修改的《村委会组织法》也在其第11条第2款以类似表述增加了村委会的应急职责。因此, 基层群众性自治组织参与突发事件应急已经成为普遍现象。考虑到城市人口更为密集且风险流动性更强, 居委会的应急职责更具典型性, 因此本文选择居委会应急职责作为研究主题。本文基于居委会应急职责得出的分析结论, 对村委会亦具有参考价值。

居委会应急职责的增设, 旨在系统总结基层应急实践经验, 进一步完善基层群众自治制度。^[2]

[收稿日期] 2025-11-02

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“国家纵向治理体系现代化和法治化若干重大问题研究”(20&·ZD159)。

[作者简介] 张思怡(1990—), 女, 甘肃天水人, 法学博士, 西北民族大学马克思主义学院讲师, 主要研究方向为基层治理; 朱福惠(1961—), 男, 湖南双峰人, 法学博士, 博士生导师, 山东大学纪检监察学院特聘教授, 曾任中国法学会宪法学研究会副会长, 主要研究方向为宪法学、监察法学。

因此,解读居委会应急职责不能仅仅限于应急法治的视角,还应当紧密结合基层群众自治制度。应急职责的规范建构应当以居民自治为价值导向,完善城市基层场域的全过程人民民主机制。《居委会组织法》规定的“协助做好突发事件应对工作”,不能理解为只偏重于居委会对基层政府的协助职责,更要在整体法律框架中注意到社会应急自治与居民应急权益在居委会应急治理中的核心地位。现有研究未能以居民自治为核心完整阐释居委会应对所有突发事件的职责构造,难以为居委会应急职责的实践展开提供理论支撑。因此,本文拟立足于法解释学的基本立场,尝试构建国家—社会—公民的分析框架,揭示居委会应急职责的法理证成、规范构造与实践展开。

一、居民委员会应急职责的法理证成

随着突发事件的频发加剧,居委会在基层应急治理中的角色日益凸显。居委会上接基层政府所代表的国家公权,下连社区居民私权,需积极履行协助基层政府并组织社区居民应对突发事件的职责。因此,居委会应急职责的法理基础存在于国家—社会—公民的组织结构中,并需要根据限权—赋权—护权的底层逻辑进行规范配置。

(一)行政应急权力的合理限制

居委会作为基层群众性自治组织,在应急治理中处于国家权力与社会自治的交汇点。居委会可凭借其扎根社区的属地优势,有效协助基层政府履行对社区应急的属地责任。但在居委会应急实践中,部分基层政府却以关口下移为由将其行政应急权力过度下沉至居委会,导致居委会自治空间被过度挤压。例如,小区封闭管理、人员隔离措施均属于限制人身自由的行政强制措施,属于《行政强制法》第10条规定的法律保留事项,由《突发事件应对法》与《传染病防治法》予以设定。又依据《行政强制法》第17条与当时生效的《突发事件应对法》第45条、《传染病防治法》第41条、第42条规定,此类行政强制措施只能由县级以上政府依法实施,并且禁止行政委托。而部分居委会成员、物业公司人员与志愿者却直接实施了此类行政强制措施。这些实践做法导致居委会面临行政挤压自治的应急风险,进一步加剧了科层强制性与社区自治性之间的结构性矛盾。因此,居委会应急职责应采取限权逻辑进行规范配置,对居委会协助履行的基层政府行政应急权力予以严格限制。

居委会应急职责的限权逻辑,旨在通过法治手段明确界定行政权力与居委会自治在社区范围内的应急边界,遏制居委会应急的行政化态势。这一逻辑具体展现为三个层面:其一,权限法定。限权逻辑要求诸如限制人身自由等行政应急权力必须由法定行政机关行使,不得委托居委会实施,防止基层政府进行越权委托。其二,定位保障。限权逻辑通过为居委会剥离强制性行政职责,使其回归《宪法》与《居委会组织法》所确立的基层群众性自治组织定位,集中精力开展应急自治事务。其三,权力制衡。限权逻辑通过约束行政应急权力的下移幅度,为社区内生应急力量的培育留出制度空间。居委会应急职责的限权逻辑可使居委会应急治理恪守法治边界,有助于实现行政应急权力与居委会应急自治的良性互动。

从基层治理现代化的视角来看,居委会应当构建政府治理与社会调节、居民自治良性互动的应急治理格局。在此多元共治格局中,居委会应当在行政权力的指引下充分调动社会应急的自我调节功能,“通过体系化的联结机制将社会的各方主体都联系起来”。^[3]因此,基层政府在社区范围内的行政应急权力应当遵循行政指引的限制范围。基层政府对居委会应急的行政指引,通过行政权力的自我规制激发社会自治的应急活力,有效推动居委会应急向多元共治进行现代化转型。与此

同时,居委会在对基层政府行政应急权力进行协助时,“要区分合理的行政动力和异化的行政压力,发挥高位协调、政治激励等合理驱动力的作用,降低机械加码、随意变通等异化驱动力”。^[4]

(二)社会应急职责的充分赋予

居委会的设计原旨,“不是政权组织”,“不是基层政权的‘腿’”,而“是群众自治组织”。^[5]依据《居委会组织条例》第1条与《居委会组织法》第2条规定,居委会虽然历经“群众自治性的居民组织”到“基层群众性自治组织”的表述变化,但其始终保持基层群众性自治组织的法律定位。依据此定位,居委会应急职责必然具有社会自治属性。修改前的《突发事件应对法》所规定的居委会应急职责主要呈现出居委会对基层政府的应急附属性,但其修改后新增了诸如自行开展应急宣传动员、组织群众开展自救与互救等社会应急职责。居委会社会应急职责的组织法赋权,有利于通过“最佳的组织结构安排与要素流动,尽量防止突发公共事件出现,并阻止其向公共危机演变,同时要准确进行组织裁量,在演变为危机后进行法律上的有效管理”。^[6]因此,居委会应急职责应采取赋权逻辑进行规范配置,对居委会的社会应急职责予以明确赋予。

居委会应急职责的赋权逻辑,旨在通过法律规范明确授予其应对突发事件所需的社会职责,激活居委会应急的自治潜能。这一逻辑具体体现在三个层面:其一,组织法确权。赋权逻辑要求组织法明确赋予居委会在突发事件应对中的社会自治职责,摆脱既往社会应急职责受限带来的实践困境。其二,自治能力培育。赋权逻辑要求居委会积极组织居民开展风险排查、应急演练与互助救援等自主应急行动,提升居委会面对突发事件的自发调节能力与自主处置能力。其三,程序保障。赋权逻辑通过规范居委会应急的决策流程、执行程序与协商机制,确保社会应急职责的行使符合居民自治的本意。居委会应急职责的赋权逻辑可使居委会应急治理始终遵循自治本位,有助于实现应急效率与社区自治之间的有效平衡。

在现代风险社会,“风险的爆发容易演化或放大为在时空维度失控的危机,极大地提高了处置的难度”。^[7]正是由于现代风险表现出的纷繁复杂,使得风险分摊成为当今社会的重要课题。居委会作为风险分摊的城市基本单元,亟需“从社会层面去理解内在于文明的自然所遭受的损害和破坏”,并“依据风险的有效性和紧迫性而作出决策”。^[8]这就要求居委会应急职责的赋权范围以民主合意为核心,将社会应急职责根植于社区公共意志之下。一方面,居委会应急职责的自主设定应当符合民主合意。居委会在制定应急预案时,应通过居民会议、居民代表会议等法定形式广泛吸纳居民意见,使应急职责内容真正反映居民共同意志与风险防控需求。另一方面,居委会应急职责的实践运行应当嵌入多元协商。居委会应通过议事会、听证会、恳谈会等多种灵活形式建立快速协商渠道,确保应急决策兼具民主正当与自治效率的双重价值。

(三)居民应急权益的合法保障

居委会应急职责的本质来源,在于居民自治共同体成员在民主合意基础上通过自治章程进行的权利让渡。依据此职权来源,居委会在履行应急职责时应当充分保障居民的合法应急权益。但是,部分居委会在应急实践中存在过度侵犯居民合法权益的情形。其一,国务院已将突发风险等级认定标准从县级调整为街道,但部分居委会仍以市级作为风险认定标准采取防控措施,过度限制了居民的人身自由与财产权。其二,部分居委会工作人员以风险防控为由,未经法定程序强行进入居民住宅,严重侵害了居民的住宅自由。其三,突发风险已由对居民生命权的直接威胁降低为对健康权的潜在风险,但部分居委会仍以维护应急秩序为由,对居民人身自由持续施加非必要限制。“与

常规状态法律相比,紧急状态法律改变的只是权力行使的范围、主体以及程序等事项,而至于人权保障、权力限制等法治精神,仍然贯穿于紧急状态法律之中。”^[9]因此,居委会应急职责应采取护权逻辑进行规范配置,对居民的合法应急权益予以充分保障。

居委会应急职责的护权逻辑,旨在构建应急状态下居民权利的保障体系,防止居民权利受到过度克减。这一逻辑具体体现在三个层面:其一,权利保障。护权逻辑要求居委会在应急状态之下仍然履行保障居民权利的积极义务,践行人权保障的法治精神。其二,权利限制。护权逻辑允许居民权利在应急状态下受到国家利益、社会利益、集体利益与他人合法权利的相对限制,居委会应当基于应急治理的利益衡量对居民权利进行合理限制,维护社区应急的公共秩序。其三,权利救济。护权逻辑要求通过建立行政申诉、司法诉讼与民主监督相结合的多元救济渠道,确保居民在权益受损时能够获得有效救济,减少居民因救济无门而引发的社区风险。护权逻辑可使居委会应急治理始终遵循尊重和保障人权的法治原则,有助于实现秩序维护与权利保障的有机统一。

居委会在应对突发事件时,可基于保护国家利益、社会利益与集体利益对居民权利进行必要克减。但在紧急状态下对居民权利的克减并非毫无限制,而须遵循法治边界,这就是居委会应急职责的护权范围。一方面,权利限制不得侵害权利的本质内容——人格尊严。居委会因应对突发事件对居民权利进行必要克减时,必须保障居民权利的基本内核。依据《宪法》第38条规定,“所有权利条款的核心就在于保障人的尊严与价值”。^[10]居委会必须坚持以居民人格尊严为基础保障其应急权利。另一方面,权利限制措施必须符合比例原则的基本要求。“哪怕在紧急状态中,国家权力也不可毫无节制地排除个人权利,依然要追求手段和目的的合比例性”。^[11]限制权利的手段不仅需要将对居民权利的损害降到最低,而且必须与应急治理目的相符且不得显失均衡,确保权利限制程度与风险危害等级相匹配。

二、居民委员会应急职责的规范构造

居委会的应急职责内含于其作为基层群众性自治组织的自我管理、自我服务、自我教育和自我监督的职能定位,有助于合理限制行政应急权力,并充分保障居民应急权益。依据限权—赋权—护权的证成逻辑,居委会应急职责在完整意义上应当包含协助应急职责、互助应急职责与自助应急职责。三类职责分别遵循行政逻辑、协商逻辑与引导逻辑运行,共同致力于实现社区安全、民主与自由的价值目标。

(一)维护安全的协助应急职责

依据《居委会组织法》第6条与第10条第5项规定,基层政府在居委会应急职责中的角色定位是指导、支持与帮助,而居委会在基层政府的社区应急职责中的角色定位是协助。由此构建起以基层政府或街道办事处、居委会为主要主体的居委会协助应急职责。该协助应急职责所涉政府应急权力兼具强制支配与柔性引导属性,其运行逻辑呈现出鲜明的行政特征。该行政逻辑的核心在于合理调适权力运行与社会自治之间的应急张力,并依据限权逻辑规范基层政府行政应急权力的行使边界。“代表国家治理的基层政府与代表社会自治的城乡社区之间的张力和互动将在很大程度上决定基层治理的最终效能。”^[12]我国传统基层应急治理结构中长期存在科层体制与乡土自治的双轨并行逻辑。但二者并非截然对立,而是在相互渗透与塑造交融中演进发展。这其中所潜藏的国家与社会互嵌共生的辩证关系,就蕴含在居委会协助应急职责的行政逻辑之中。

居委会协助应急职责的行政逻辑主要体现为与行政应急权力相关的三类行为模式。其一,从属协助应急行为。基层政府或街道办事处为快速恢复社区秩序,可依据风险等级对突发风险的社区及其居民采取强制性应急措施。居委会仅可对其辅助执行,不得越位实施该类措施,其应急行为具有行政从属性。其二,自愿协助应急行为。基层政府或街道办事处为引导社区形成应对风险的预期模式,可向居委会提出诸如风险提示、避险指南等柔性应急指导行为。居委会可依据社区情况与居民共识自主选择是否予以协助,其应急行为具有自愿性。其三,申请协助应急行为。当社区应急需要疾控、环保、安监与救援等政府机构的专业支持时,居委会可主动向基层政府或街道办事处提出协助请求。此类请求是居委会主动应急的自愿行为,但基层政府调动专业机构仍有赖于行政命令的强制支配,呈现出居委会自治与政府权力的有机结合。

居委会协助应急职责的主要目标是维护社区安全。《居委会组织法》第10条第5项不仅规定了协助应急职责,亦规定了协助维护社会治安、协助处理信访事项和协调化解矛盾纠纷等职责,这些规范内涵共同指向社区安全这一价值目标。依据《突发事件应对法》第1条规定,应对突发事件是为了保护人民生命财产安全,维护国家安全、公共安全、生态环境安全和社会秩序。“应急管理在本质上是一种公共安全服务”。^[13]社区作为“社会风险爆发与风险承担最集中、最基础的单元”,^[14]其应急治理成效密切关系着公共安全。居委会可借助基层政府行政应急权力的强制支配与快速整合特性,通过协助应急有效维护社区安全。居委会的从属协助应急行为,依托科层组织的行政强制确保应急指令在社区层面得到有效执行,为社区安全提供效率保障。居委会的自愿协助应急行为,依托基层政府的行政指导为社区应急提供统一指引,为社区安全提供行动指南。居委会的申请协助应急行为,依托基层政府的行政协调为社区应急快速调动专业力量,为社区安全提供专业支撑。因此,居委会以行政逻辑履行协助应急职责,是实现社区安全的重要路径。

(二)推进民主的互助应急职责

依据《居委会组织法》第10条第3项与第6项规定,居委会办理本社区居民的公共事务和公益事业,并支持和引导社会组织、社会工作者、志愿者等社会力量参与社区治理。当社区遭遇突发事件时,居委会所要办理的最为紧迫的公共事务就是组织本社区居民与各类社会力量快速高效进行应对。由此形成了以居委会、社会力量与居民为主要主体的居委会互助应急职责。该互助应急职责所涉的社会应急职责具有民主合意属性,其运行逻辑呈现出典型的协商特征。该协商逻辑的核心在于通过对话程序将多元主体的利益诉求转化为具有共识理性的公共决策,并依据赋权逻辑提升居委会应急的自治效能。我国传统基层治理以“皇权不下县”的乡土自治逻辑应对突发事件,有效维系了基层社会的长期稳定。“在基层,尽可能依赖村庄人民的道德观念,以及不带薪的(非正式的)村社自生领导来处理村庄内部的问题,尽可能依赖社区自身的内在机制来解决纠纷。”^[15]然而,当乡村因突发事件应对不力导致居民无序流动时,则可能引发更为广泛的社会动荡。因此,居委会应汲取传统乡村应急的自治经验,合理运用协商逻辑履行互助应急职责。

居委会互助应急职责的协商逻辑主要体现为与社会应急职责相关的三类行为模式。其一,居委会的自我应急行为。居委会对于社区风险具有源头防控与快速响应的组织优势。居委会可在应急准备阶段开展自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全事件的普及宣传,并在日常工作中对社区风险进行全面排查、分析研判与自主处置,提升居委会应急的整体反应能力。其二,居委会组织居民开展应急行为。社区居民不仅是居委会应急的职责来源,更是居委会应急的主要力量。居委

会可在应急准备阶段依据应急预案引导居民参与应急演练,并在应急处置阶段依法组织居民共同开展救助,提升居委会应急的精准防控能力。其三,居委会协调社会力量参与应急行为。社会力量在社区应急的专业救援与资源整合等方面,具有居委会不可比拟的应急优势。居委会可与专业性社会组织建立专业援助机制,并与附近社区的居委会建立区域协助机制,提升居委会应急的协同联动响应能力。

居委会互助应急职责的主要目标是推进社区民主。依据《宪法》第2条第3款规定,人民可依法通过各种方式管理社会事务。“公众参与对于促进民主政治发展、减少社会不平等、维护社会凝聚力和增强公民意识和公民能力都具有非常重要的意义。”^[16]依据《居委会组织法》第1条规定,居委会的设立旨在发展基层民主。居民与社会组织以民主协商方式参与居委会应急治理,可在社区践行全过程人民民主的价值内涵。居委会组织居民及其代表开展社区应急的内部协商,并协调社会组织参与社区应急的外部协商,充分汲取民主智慧。居委会互助应急职责的行使,是在公共认同的基础上实现应急决策的民主正当,并在公共参与的基础上培养社会应急共同体的民主意识。因此,居委会运用协商逻辑履行互助应急职责,实质是通过内外结合的协商机制推动社区应急的民主实践。

(三)保障自由的自助应急职责

依据《居委会组织法》第10条第1项规定,居委会承担维护居民合法权益的职责。即使面对突发事件,居委会对居民合法权益的保障依然是应急法治的基本要义。“紧急权力行使以恢复常态秩序为直接目的,其法治内涵是在正义框架下作出维护和修复基本善的应急处理并促进合法性环境和正义环境的互动。”^[17]由此构建起以居委会与居民为主要主体的居委会自助应急职责。该自助应急职责所涉的居民应急权利具有社会关联性与行权相对性,其运行逻辑呈现出引导特征。该引导逻辑的核心在于合理调适居民权利与公共利益之间的应急关系,并依据护权逻辑保障居民的合法应急权益。居委会的成立基础是社区居民,其应急自治职责本源于居民权利,理应以实现居民合法的应急权益为行权宗旨。但居委会行使的“不再是具体单个居民的自治权利,而是单个居民自治权利的抽象和结合”。^[18]这种居民应急权利中具体与抽象的辩证关系,正内嵌于居委会履行自助应急职责的引导逻辑之中。

居委会自助应急职责的引导逻辑主要体现为与居民应急权利相关的三类行为模式。其一,创造居民行权环境。居民在社区遇到突发事件时,有权自主选择自救方式维护自身权益。居委会此时面对的是居民作为权利主体的消极自由,其应急职责在于为居民权利的有效行使提供环境保障。其二,引导居民合理行权。居民个体应急权利的行使并非毫无边界,而应受集体主义权利观的合理约束。居委会此时需要履行对集体性积极权利的保障义务,引导居民在符合集体利益的框架下合理行使个体应急权利。其三,吸纳居民应急建议。居民有权对应急治理提出意见和建议,居委会须主动听取、收集与改进,并向基层政府或街道办事处及时反馈。这既有利于保障居民对于居委会应急的民主监督,亦有利于为居民行使应急权利创造民主环境。

居委会自助应急职责的主要目标是在集体主义权利观下保障社区自由。在应急状态下,居委会不仅应积极履行对居民应急权利的保障职责,更应主动发挥对居民应急权利的引导功能。居民个人作为国家公民而存在,具有个体独立性与利益个别性。“类生活本身,即社会,显现为诸个体的外部框架,显现为他们原有的独立性的限制。”^[19]因此,居民个人的应急权利需要居委会通过社会

公共利益进行实际干涉与合理约束,防止个体滥用自由导致社区失序。依据《宪法》第24条第2款与《居委会组织法》第10条第2项规定,居委会应以社会主义核心价值观为价值指引,规范引导居民应急权利的合理行使。居委会自主应急职责的行使,在应急场景中重构了居民自由的实现形式,通过价值引导将个体孤立的消极自由转化为嵌入社会关系的积极自由。因此,居委会运用引导逻辑履行自助应急职责,实质是在权利保障与公益维护之间寻求价值平衡。

三、居民委员会应急职责的实践展开

居委会的协助型、互助型与自助型三类应急职责,分别契合限制行政应急权力、赋予社会应急职责与保障居民应急权益的证成逻辑。然而,居委会应急职责在未来实践过程中,仍需要合理调适法治统一与基层创新、技术赋能与价值守护、秩序维护与权利保障之间的应急张力。

(一)法治统一与基层创新的互动调适

《突发事件应对法》第16条确立了统一指挥与属地管理的应急原则。对于国家行政部门而言,关键在于继续完善居委会应急的顶层设计与组织架构。对于地方政府而言,则应在应急法治框架内大胆探索居委会应急的基层模式。因此,行政权力需要在国家法治统一与基层实践创新之间不断进行互动调适,将居委会应急的法治统一优势转化为基层社区的应急福祉。

第一,统一居委会应急的组织结构。居委会应急职责的统一实施,须以全国统一的社区与居委会的组织结构为前提。依据《居委会组织法》第3条第1款规定,社区是设立居委会的区域。但因修改前的《居委会组织法》并未明确界定社区概念,导致部分实践中出现社区概念的行政异化,进一步加深了居委会应急的行政化倾向。例如,上海推行“街道=社区>居委会”结构,在街道设立社区服务中心,下设若干居委会;深圳则实行“街道>社区>居委会”结构,在街道下设若干社区工作站,其下再设若干居委会。社区概念的实践异化,导致居委会应急职责难以统一实施。因此,国家行政权力应充分发挥统一整合功能,坚持社区作为居委会自治区域的法律定位,矫正社区行政化设置的实践偏差。民政部作为社区改革的牵头部门,最适宜承担社区与居委会组织关系的调整职责。其应通过行政规范性文件统一规范居委会应急的组织结构,消除社区行政化设置对居委会应急自治空间的挤压风险,为居委会应急职责的统一实施奠定组织基础。

第二,创新居委会应急的基层模式。在全国人大常委会对居委会应急职责进行组织法赋权的基础上,各地方政府仍需依据属地管理原则进一步细化居委会应急的实施机制。依据《立法法》第93条规定,设区的市的政府享有对基层应急治理的规章立法权。“基层治理的地方能动性诉求表明,有必要通过权力下放赋予属地以充足的制度形成空间,以充分调动地方积极性,使其能够因地制宜地处置地方性事务”。^[20] 市级政府通过地方政府规章创新居委会应急的基层模式,是完善基层应急治理体系的关键环节。其可将组织法的原则规定与本地实际的风险结构、人口分布和城市特征相结合,重点规范居委会应急标准化预案的编制程序、组织架构、职责分工与制度保障等方面,为本市居委会应急确立统一标准。与此同时,基层应急治理的地方政府规章也应当为各居委会的应急实践保留必要弹性与创新空间,以实现居委会应急的精准治理。

第三,加强对居委会应急的外部监督。《居委会组织法》在此次修改时全面凸显了居委会的自我监督与民主监督属性,并增设居务监督委员会专司监督职责。“应急法治监督”“既面临及时呼应社会监督要求的外在压力,又必须寻求适当、规范、审慎、谦抑的监督之道”。^[21] 这就要求居委会应急

在内部监督基础上,引入强力有效的外部监督。基层政府作为社区应急的兜底责任主体,其对居委会应急的外部监督可有效维护居委会应急标准的法治统一。基层政府应当主要围绕居委会应急的预案审核、职责行使、信息报告与居民测评等方面加强外部监督,以实现居委会应急的规范治理。另外,依据《监察法》第12条第1款与第15条第5项规定,监察派驻街道组织有权对居委会管理人员进行监察。因此,基层政府可与监察派驻街道组织在信息共享、线索移交与专项监督方面构建协同监督机制,实现对居委会应急的全面监督。

(二)技术赋能与价值守护的协同嵌入

依据基层应急治理现代化的要求,居委会要构建多元共治的应急治理格局。居委会一方面要调动社会力量以技术赋能提升应急效率,另一方面要凝聚多元主体以价值守护塑造应急共同体。因此,居委会需要将技术赋能与价值守护协同嵌入应急治理中,实现应急效率与集体凝聚的有机融合。

第一,重塑居委会应急的信任机制。在现代地缘社区中,传统血缘共同体所形成的情感联结与集体凝聚趋于弱化。在应急状态下,传统熟人社会的信任消解与居委会的职责行使必然产生信任张力。在风险治理常态化的背景下,缺乏信任基础的居委会应急治理不仅会增加执行成本,更可能因居民抵触而影响处置效能。生人社区内的信任黏度对居委会应急职责的准确实施显得至关重要。这就需要以民意输入为核心重塑居委会在应急场域中的信任来源。“邻里关系重塑的过程是一个重建公共信任与公共利益的过程。相对公共利益而言,公共信任的建设门槛更高。”^[22]基于制度信任与身份信任互相结合而成的应急认同,是居委会应急嵌入基层应急治理共同体的逻辑起点。在技术层面,居委会应当设置明确清晰的权责清单与程序规范,构建居委会应急的制度信任。在价值层面,居委会应当设置开放透明的信息共享与决策参与机制,铸牢居委会应急共同体的身份信任。

第二,构建居委会对社会应急服务的购买机制。依据《居委会组织法》第10条第6项与《突发事件应对法》第6条规定,居委会支持和引导各类社会力量参与应急治理。居委会可通过购买社会服务的方式践行应急治理的社会参与原则,在社区应急中以共同参与实现共同治理。社会应急服务供给模式以专业支撑与市场竞争为基础,可以有效弥补居委会在专业技术、人员配备等方面的结构局限,推动居委会应急职责的专业化转型。在技术层面,居委会可以针对专业技术服务与基础保障服务制定分类购买机制与差异化采购流程,亦可以社会应急的服务质量为核心设置科学合理的评估指标。在价值层面,社会应急服务可以有力推动居委会应急从封闭管理向开放共治进行现代化转型。但居委会需要及时警惕多元化应急与应急共同体塑造之间的价值张力。

第三,搭建居委会应急的数字化平台。随着数字技术的快速发展,居委会应急治理亟需实现数字化转型,以实现“资源与信息在多平台、多终端的交互同步”。^[23]《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》要求构建“互联网+基层治理”的新型基层管理服务平台。党的二十大报告则进一步要求“完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台”。^[24]居委会在应急治理中引入数字化手段,有利于提升应急智能水平。在技术层面,居委会应当通过整合人口结构、风险点位与应急资源等核心要素建立统一数据库,再通过监测预警、指挥调度与应急服务等平台功能优化应急资源配置,全面提升居委会应急的整合协同效率。在价值层面,应急数字化偏重工具理性与效率追求,应急法治化偏重人本价值与公平正义,居委会应当适当缓解应急数字化与应急法治化的价值张力。

(三)秩序维护与权利保障的价值衡平

在应急状态下,社区秩序维护为居民权利保障创造良好环境,而居民权利保障为社区秩序维护

奠定坚实基础。居委会一方面要为社区共同体维护应急秩序,另一方面又要为居民个体保障应急权利。因此,居委会需要在应急治理中综合考虑社区共同体与居民个体,实现秩序维护与权利保障的价值衡平。

第一,构建平等供给型应急权益保障模式。《突发事件应对法》第16条、第17条确立的属地管理原则,旨在“有效整合应急资源并兼顾效率性与科学性”,并“对突发事件实施全过程和主动式应对”。^[25]该原则的适用层级为县级以上政府。若将其简单扩展至居委会层面,不仅可能导致相同风险情境下的居民因所属社区不同而承受差别化的权利限制,亦可能因资源分配不公导致高风险区域形成风险累积效应。依据《宪法》第33条第2款规定的平等原则,居民在应急状态下所享有的权利应受到平等保护。因此,基层政府应当进行综合协调,在居委会应急治理中构建平等供给型应急权益保障模式,以在属地区域内维护社区应急的公平供给与统一秩序。其一,制定适应风险等级的标准化方案,明确规定居委会应急资源的供给配置。其二,建立跨社区应急资源统筹平台,对各社区资源的供需状况进行动态监测与精准调度。其三,设立应急措施的监督机制,及时纠正因执行偏差导致的供给不公现象。

第二,构建回应需求型应急权益保障模式。传统单一向度的居委会应急治理模式难以适应风险社会中多元复杂的个体需求,易导致应急措施与实际情况脱节虚置。社区居民在应急状态下将抽象权利转化为具体需求,居委会通过回应居民需求有效形成社区应急秩序,推动居委会应急职责履行由单向执行模式转向双向互动模式。其一,切实保障居民的应急知情权。居民唯有充分知晓社区突发事件的真实情况方能形成合理预期,获得“相对的确切感,让人不至于因为恐慌而陷入彻底的无序”。^[26]其二,建立高效便捷的需求表达通道。依据《宪法》第45条第1款规定,居民在年老、重大疾病、怀孕等特殊情况下,凭借自身能力无法在应急状态下满足基本生存与安全需求时,有权向居委会提出援助请求。居委会应当为居民表达应急需求建立便捷渠道。其三,合理回应居民应急需求。针对居民提出的合理应急需求,居委会应依据需求紧急程度与资源供给能力建立差异化响应流程,确保有限资源优先满足迫切需求。

第三,构建隐私保护型应急权益保障模式。现代风险的复杂多变论证了“从公共维度设计个人信息保护制度的必要性”。^[27]居委会在履行应急职责时,必然涉及公共维度规制架构下的个人信息保护。居委会应急治理中对社区秩序的优先考量可能过度挤压居民个人的信息权益,亦存在传播泄露居民信息的应急风险。依据《民法典》第111条、第1034条、第1035条与《个人信息保护法》第2条、第4条、第5条规定,居委会收集居民信息应遵循合法、正当、必要与诚信原则。居委会应当设置居民个人信息的应急保护机制,以实现应急状态下居民隐私权益与社区公共秩序之间的法治均衡。其一,信息收集应受比例限制,范围严格限定于与突发事件直接相关的信息,并以实现特定公共安全目标为必要。其二,信息使用应实行全过程监管,除依法向基层政府或街道办事处如实上报社区风险信息外,不得向无关组织或个人泄露居民信息。其三,应急状态结束后应立即销毁所收集信息,并接受居民监督。

结语

基层群众自治制度是我国的基本政治制度之一,城市居委会更是现代城市治理的神经末梢,在突发事件应急过程中具有重要作用。2025年中央城市工作会议提出“着力建设安全可靠的韧性城

市”^[28]这就需要构建有效应对突发风险、充分激发社会活力与坚定守护人的尊严的制度安排。《居委会组织法》的最新修改有效回应了现代风险社会中的安全城市建设需求。居委会应急职责条款的全新增设,是在立足我国实际的基础上对现代法治理念进行的全新改良,既实现了基层应急的权限重组,更体现了中国治理的模式创新。本文尝试从《居委会组织法》的整体框架出发,对居委会的应急职责进行系统解释和规范建构,以便其法治实践的良好续造。

居委会应急职责的规范建构,既是现代风险社会中基层治理体系现代化的必然要求,也是完善城市社区全过程人民民主的重要路径。居委会以限权—赋权—护权为脉络构建应急职责体系,通过协助型职责划定职权边界,借助互助型职责激活自治潜能,依托自助型职责筑牢权利屏障,最终在应急治理中实现职责正当性与治理有效性的有机统一。展望未来,居委会应急职责的实践展开,仍需要在法治统一与地方创新、技术赋能与价值守护、秩序维护与权利保障之间寻求动态平衡。唯有如此,居委会才能在应急状态下真正成为凝聚社区共识、激活自治能力、守护居民尊严的制度性力量,为中国式基层应急治理现代化提供坚实的组织保障和法治支撑。

[参 考 文 献]

- [1] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定(二〇二四年七月十八日中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过)[N]. 人民日报,2024-07-22(001).
- [2] 中央社会工作部、全国人大社会建设委员会、全国人大常委会法制工作委员会负责人 就修改村民委员会组织法、城市居民委员会组织法答记者问[N]. 人民日报,2025-10-29(007).
- [3] 熊万胜,郑楷. 治理性团结:当代基层社区治理实践的理想目标与实现路径[J]. 理论学刊,2023(04):95.
- [4] 石晋昕,董幼鸿. 公共危机下城市基层治理分层联动的逻辑与机理研究——以 S 市 X 居民区突发公共卫生事件应对实践为例[J]. 中国行政管理,2025(02):141.
- [5] 彭真. 城市应建立街道办事处和居民委员会. 彭真文选[M]. 北京:人民出版社,1991:241.
- [6] 熊亚超,祁慧. 基于心理距离视域的突发事件公众社会心态分类框架[J]. 江南大学学报(人文社会科学版),2022,21(04):49-57.
- [7] 张成福,谢一帆. 风险社会及其有效治理的战略[J]. 中国人民大学学报,2009(05):28.
- [8] [德]乌尔里希·贝克. 风险社会:新的现代性之路[M]. 张文杰,何博闻译. 北京:译林出版社,2018:92.
- [9] 梅扬. 论比例原则在紧急状态下的特殊适用规则[J]. 人权,2021(04):85.
- [10] 韩大元. 论紧急状态下公民基本权利的限制与保障[J]. 学习与探索,2005(04):82.
- [11] 雷磊. 比例原则的规范论基础与方法论定位[J]. 政法论坛,2025(01):10.
- [12] 侯光辉,张澄轩. 技术赋能背景下行政下沉与自治适应的互动逻辑——基于 D 市 S 镇“智网工程”实践的分析[J]. 江汉论坛,2024(03):57.
- [13] 顾爱华,冯汝莹,崔晓芳. 中国应急管理研究的可视化与热点趋势分析[J]. 江南大学学报(人文社会科学版),2022,21(01):5-18.
- [14] 邸晓星. 构建社区共同体:应对重大公共卫生事件的路径思考[J]. 学习与探索,2023(03):55.
- [15] 黄宗智. 国家与村社的二元合一治理:华北与江南地区的百年回顾与展望[J]. 开放时代,2019(02):23.
- [16] 肖林. 公众参与社会治理的中国特色与深层挑战[J]. 世界社会科学,2024(06):69.
- [17] 郑玉双. 紧急状态下的法治与社会正义[J]. 中国法学,2021(02):107.
- [18] 汤艳红. 论我国城市社区居民自治的完善——以城市居民自治发展新要求为视角[J]. 政治与法律,2012(12):116.
- [19] [德]马克思. 论犹太人问题. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局. 马克思恩格斯全集(第 3 卷)[M]. 北京:人民出版社,2002:185.

- [20] 王怡. 设区的市立法权限中“基层治理”的内涵厘定与实践展开[J]. 中外法学, 2025(03):785.
- [21] 周振超, 张梁. 非常规重大突发事件“紧急行政”模式的法治优化[J]. 中国行政管理, 2021(02):141.
- [22] 姚尚建. 作为社区应急机制的“邻居”——基于积极公民的跨组织分析[J]. 浙江社会科学, 2022(07):55.
- [23] 刘春呈. 突发公共卫生事件防控背景下的社区网格化管理研究[J]. 江南大学学报(人文社会科学版), 2020(02):8.
- [24] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)[N]. 人民日报, 2022-10-26(001).
- [25] 戚建刚. 论突发公共卫生事件的“属地管理原则”[J]. 当代法学, 2020(04):40-41.
- [26] 赵宏. 疫情防控下个人的权利限缩与边界[J]. 比较法研究, 2020(02):24.
- [27] 赵鹏. “基于风险”的个人信息保护? [J]. 法学评论, 2023(04):126.
- [28] 中央城市工作会议在北京举行[N]. 人民日报, 2025-07-16(001).

(责任编辑:刘 浏)

The Standardized Construction of Emergency Responsibilities for Urban Residents' Committees

ZHANG Si-yi¹, ZHU Fu-hui²

(1. School of Marxism, Northwest Minzu University; Lanzhou, Gansu 730030

2. School of Discipline Inspection and Supervision, Shandong University; Weihai, Shandong 264200)

Abstract: In modern risk societies, cities which are densely populated areas with concentrated social activities, face heightened risks and potential for emergencies. As the nerve endings of the grassroots governance system, residents' committees should assume foundational responsibilities in emergency processes. Recent urban emergency practices have spurred the development of emergency governance functions within residents' committees. However, traditional models suffer from issues such as excessive delegation of administrative emergency powers, lack of empowerment for social emergency responsibilities, and undue restrictions on residents' legitimate rights and interests. In 2025, the Standing Committee of the National People's Congress amended the Organic Law of Urban Residents' Committees, confirming the emergency responsibilities of residents' committees. Residents' committees' emergency responsibilities should be standardized according to the underlying logic of limiting power — empowering responsibility — protecting right. The Residents' Committee should perform three types of responsibilities, namely assisting emergency, mutual emergency and self-help emergency, respectively. These duties correspond respectively to administrative logic, consultative logic, and guiding logic, thereby fully safeguarding community safety, democracy, and freedom. However, when fulfilling emergency responsibilities in the future, residents' committees must continue to dynamically balance the following aspects: the integration of legal uniformity with grassroots innovation, the application of technological empowerment with the preservation of values, and the maintenance of order with the protection of rights.

Key words: grassroots governance; residents' committees; emergency duties; organizational law