

中国社区信息化建设和发展的宏观思考

王 颖 宋 煜

(王颖:中国社会科学院社会学研究所研究员 北京 100732)

(宋煜:中国社会科学院社会学研究所特邀研究员 北京 100732)

摘要:当前,中国已经进入了一个城市化快速发展的时代,信息化也在潜移默化中影响着政治、经济、文化和社会生活的方方面面。社区是城市化发展的自然产物,而信息时代的社区建设也蕴含着城市化与信息化在社会微观层面的融合过程,两者有着很紧密的联系。本文正是在这一出发点上,探讨了社区信息化的丰富内涵与重要意义,并对其建设现状和突出的问题,以及发展趋势进行深入研究。

关键词:社区信息化 城市化

中图分类号:C912 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-0730(2010)11-0094-07

改革开放以来,特别是上世纪90年代后期,由于经济、社会的快速发展,工业化所带来的城市化,抑或称之为“城镇化”,成为时代发展的重要特征。与此同时,信息技术也以迅猛发展之势,深刻地影响着世界经济的发展,重新塑造着我们的社会关系。就中国而言,信息化正在潜移默化中影响着普通人的工作与生活,影响着政治、经济、文化和社会生活的方方面面。社区信息化正是这种大趋势在中国微观社会结构中的具体表现,它与快速增长的城市人口一起,构成两个既相互关联又引人注目的重要领域。

一、社区信息化的丰富内涵和重要意义

社区作为现代城市的细胞所发挥的基础作用越来越重要,对管理手段、管理能力、管理方式的要求也日益增多,信息化应用需求和应用能力之间的矛盾日益突出。与此同时,街道办事处本身的

组织机构和工作职能也发生了变化,城市管理和公共服务工作逐步深入,这对地区信息资源协同的要求日益紧迫。社区信息化显然是优化整合社区服务资源、提高城市文明程度和市民生活质量的有效手段。

从城市化和信息化的相互关系来看,城市化所带来的人口快速增长、城市范围的迅速扩展,是信息化、特别是社区信息化发展的原动力。城市人口的高度流动性和高度分散化,使城市人口的分布大大超出了原有城区行政管理的辖区范围,即使是内城居民也至少有一半以上的人口不在居委会的管辖范围之内,因此城市公共管理、公共服务和商业服务与自己的管理对象和服务对象的沟通、衔接成为最实际的需要提上议事日程。也就是说,迅速城市化的结果和人口高度分散化的事实,呼唤着社区信息化为政府与居民之间、服务提供者与服务接受者之间、居民与居民之间,架设起一条方便快捷的信息通道,以满足城市管理与服务

需要。因此,在此种意义上我们可以说,城市化是启动社区信息化建设的原动力,而社区信息化则是进一步城市化的条件,两者有着很紧密的联系。

社区信息化并不是独立存在的,它必须依赖于社会信息化的发展而发展。因为社区信息化是通过小区网站、论坛、博客等多种信息化手段将社区居民联接起来的一个社区公共平台,它还要将所有为居民提供的公共服务与商业服务引入小区,引入居民家中。这就需要电子政务和电子商务按照居民的需要来发展,来提供服务。比如,宁波市北岸琴森小区居民要查询公共服务电话,只需一键即可进入中国宁波网“宁波实用生活电话”的网页,立即呈现出常用电话、咨询电话和投诉举报三类最实用的公共服务电话。如果没有宁波政府公共服务电话的集中与公开,也就不可能有小区网站的一键查询。

从另一方面讲,社区信息化还离不开社区组织的介入,比如居委会、物业和业主委员会等。在社区居民的沟通中,很大比例的问题都会与上述三类组织有关。因此可以说,社区信息化的构成中不仅仅是信息技术,不仅仅是社区居民,不仅仅是社区组织,它包括了社会的各类组织。一句话,凡与个人有关的组织都会与社区信息化有关。

那么,到底什么是社区信息化呢?简单说,社区信息化就是利用信息技术建设一个沟通包括社区居民、组织在内的公共信息平台,通过这样一个平台能够化解矛盾与纠纷,并在广泛参与的前提下实现社区自治。在此基础上,联通公共服务、商业服务,实现信息资源共享,为居民提供便利、实用、安全的公共服务和商务服务,不断提高居民生活质量。

社区信息化由三个主要部分构成,概括说,就是“一个基于,两个面向”。

一个基于,是指基于社区自治的信息化建设。主要建设内容又分为三部分:即增进邻里沟通、互动与互助,以加强居民对社区的认同感和归属感;针对社区公共空间和公共事务的社区对话、舆论规范和社区建设,以加强社区居民对社区事务的

参与能力建设,实施社区监督;针对公共服务、商业服务的社区参与能力建设,以保障社区居民有渠道获取公共信息。

两个面向,一是指面向社区居民需要的行政服务和公共服务,包括政府提供的各种电子政务,以及政府或社会机构牵头开展的社区养老服务、社区教育、社区卫生、社区交通、社区安全等公共服务。二是指面向社区居民生活需要的商业服务,包括社区周边商家提供的基本生活服务,针对居民衣食住行的各种信息化商业服务。

在两个面向建设中,社区信息化建设最重要的是要保障居民可以方便、快捷、安全地获取各类社会服务,同时有权力有能力参与公共服务的决策和监督,充分体现社区居民利益主体的应有权利和社区环境建设中重要的利益相关者身份和地位。要想达到此目的,“一个基于”的建设就成为重要、不可或缺的基础建设。

社区信息化的根本目的是服务社区居民,因此了解社区居民和社区组织的实际需要就成为重中之重。社区信息化是和谐社会建设的技术支撑,因此满足居民交流、沟通的需求,满足社区各类组织间沟通、互动的需求,满足社区组织与政府间沟通、对话的需求,满足社区与社会组织间沟通、协商的需求,实现信息互联互通、组织协同互动,重建社会基层的组织凝聚力,就是社区信息化建设的主要任务。

社区信息化的建设具有重要意义,它将建立加强居民与社区基层组织间对话的新型公共场域,加强社区自治能力,创新信息化条件下的社区“四位一体”治理模式(业主和居民、业委会、居委会、物业公司),多方、快速发布社区信息,及时反映社情民意,加强百姓交流对话,增强民主参与能力,提升社区归属感。其次,社区信息化的发展能够深化电子政务和城市信息化建设的效果,推动政府公共服务效率的提升,建立健全百姓与政府的沟通渠道,提高服务质量,加强社会监督,缓解基层矛盾,倡导社会公平正义,保障社会和谐发展。此外,社区信息化的发展还将积极推动网络进

入社区和家庭,促进三网融合和电子商务应用落地,持续有效地扩大内需,支撑社区中小企业商业服务业的繁荣,构建一个权威、高效、公众监督的企业服务诚信平台,更好地为社区居民提供实用、便利、安全的生活服务。

二、当前社区信息化建设的基本状况

从具体实践角度来看,社区信息化首先是社会公共服务和管理活动的信息化过程,与社区建设是一个互相促进、彼此发展的关系,起到一个承上启下、联结各方的作用。因此,政府在其中扮演了重要的角色,各地的实践也充分证明了这一点。

根据对国内诸多案例的研究,我们发现社区信息化建设有两个突出特点,一是百花齐放,二是殊途同归。无论是政府、企业、社区还是居民个人,均投入极大热情,积极建设社区的信息化基础,不断充实、完善居民、社区、政府及社会之间各种信息化沟通渠道,创造性地拓展着社区信息化服务内容。各地区通过多年的实践积累了大量的经验和教训,思想和认识也逐渐走向统一,对社区信息化的目的和方法取得了共识。

首先是整体规划。各地对社区信息化的规划比较重视,北京、杭州、宁波和扬州形成了市一级规划文件,强调信息共享平台,突出社区管理和服务,以建立管理系统和服务系统为初期建设目标。基本内容包括网络建设、综合服务、综合管理、智能小区等。除市级规划外,各城区、街道也提出了具有区域特色的社区信息化规划,如杭州市上城区提出了“二化三网”建设目标;杭州市下城区天水街道提出了381工程;嘉兴市提出“六个一”目标。

其次是业务应用。业务系统的建设与社区居民生活服务及各类管理事务密切相关,各地政府对业务应用信息管理系统的具体内容相对比较重视,认识也较为一致。业务应用主要包括了服务热线、网站和业务应用系统等。社区服务热线以呼叫中心为支撑,以区级接入为主;综合业务管理系统

以政务工作为主要内容,涉及社区各项事务的办理,并包括街道OA系统,建立区街居三级网络,实现信息互通。以政府网站为依托,普遍建立街道服务网站,个别社区和民间组织也建立了自己的网站。

社区服务热线在各地的应用最为广泛,但社会影响力参差不齐。大部分的社区服务热线都承担了一定程度上的政府公共服务职能,如政策咨询和事务代办等。部分地区则面向中小型企业或服务提供者,为消费者搭建一个信息沟通桥梁。部分地区依托呼叫中心实现了主要针对老年人的呼叫服务,如上海市建设了“安康通”为老紧急呼叫援助服务系统,为老年人提供紧急服务,并积极组织线下活动,扩展提供一些非紧急服务,如小时工、叫车等。

社区网站的普及性和功能的完善性,与当地的经济程度,尤其是信息产业的发展程度息息相关。各地的社区网站既有综合式街道、社区门户网站,也有社区或民间自发建立的网站。部分较发达城市,在政府的大力倡导下部署了类似政务网站集群的社区网站集群,基本覆盖了当地大部分社区,为社区信息化建设做出了突出贡献。如宁波市江东区白鹤街道在街道门户网站基础上建立了鹤人鹤语、日月星城网上家园和奉献超市社区网站,杭州市上城区湖滨街道建立了“红色港湾”网站。

社区业务应用系统以社区为点,以街道为线,采用多种模式建立社区管理平台,如杭州市下城区天水街道,建立了与区政府部门联动的街道OA和包括“信息管理网站和事务管理软件系统”的管理平台。其中,社区事务管理软件主要目的是实现台帐电子化,从而建立社区基础数据库。部分地区采用独立的业务系统实现基层管理的信息化。如宁波市江东区东柳街道分别建立了居民信息管理系统、党员信息管理系统、街道社区财务管理系统等。

除了各地政府以社会公共服务和管理为目的的社区信息化业务系统之外,各种类型的商业组

织也纷纷涉足社区信息化,推出了以社区商业服务为目的的应用系统。如西安利安集团建立的“社区电超市”、青岛市四方区的“e城通”、北京市宣武区牛街街道推出的“社区便利卡”等。

第三是投资运营。各地社区信息化投资运营模式各具特色,北方地区以北京市为突出代表,以政府投资为主。浙江等地区网络运营商的参与度极高,政府以维持系统正常运行投资为主,二者共同进行建设。宁波、杭州、嘉兴等地均有当地电信、移动、联通、广电参与运营,个别地区运营商也参与投资。特别值得一提的是,社区呼叫中心系统大多采用运营商原有设施和服务人员,但业务服务内容却来自社区和政府。政府的主导作用主要体现在给予资金和政策扶持,提供启动资金和维护保障费用。如杭州市96345热线是由市民政、市信息化办公室、市贸易局主办,依靠杭州市电信呼叫中心平台及客户服务人员来运行。

第四是体制创新。体制创新主要体现在对政府和社区体制的改革方面。如北京市委市政府成立了市委社会工作委员会、市社会建设工作办公室,将包括社区党组织建设在内的社区建设统筹起来,以提高社区公共服务水平,满足群众服务需求为出发点和落脚点,推动社区居委会和社区服务站职能分开,在加强队伍建设、完善服务设施、健全运行机制、整合社区资源、加大经费投入方面进行了积极探索,为社区信息化的建设和可持续发展提供了一条新道路。与之类似,浙江省嘉兴市建立社区事务所(站),将政府行政和公共服务工作从社区居委会剥离出来,重新划分了社区内各类组织的职能。

综上所述,各地在探索社区信息化实践方面取得了积极进展,积累了丰富的实践经验。1998年起步的天津和平区马场街道联通居民与服务的社区信息化,宁波市创建的让居民“拨一拨就灵”的“81890社区服务中心”,北京市东城区朝阳街道内务社区以优化居务管理、开通居民诉求通道为核心的信息化服务系统,上海市卢湾区五里桥街道的“一口式社区事务受理”,广州市越秀区大塘街

道可全程查询的“一站式公共服务”,深圳罗湖区后台整合政府资源,前台一站式为民服务的社区综合管理信息系统等,从不同角度构建起中国社区信息化的未来蓝图。

三、当前社区信息化建设中的突出问题

经过多年建设,街道办事处及社区居委会的基础设施逐步改善,信息化发展环境进一步优化,业务协同的信息化应用水平、面向社会公众的便民服务能力都有了较大进步。同时,政府实施的一批重大应用系统也在提高城市管理水平、加强公众服务、辅助宏观决策等方面取得了实效,打下了基础。但是,当前的社区信息化建设也遇到不少的问题,比较突出的有以下几个方面。

首先,从宏观环境的角度来看,社会各界对社区信息化的认知度不高,特别是缺少社区居民的积极参与。

这不能不说与社区信息化发展的大环境有关。目前国家尚未发布有关社区信息化工作的纲领性文件是当前社会认知度不高的因素之一。《2006~2020年国家信息化发展战略》(中办发〔2006〕11号)(以下简称《战略》)首次提出要推进社区信息化,整合各类信息系统和资源,构建统一的社区信息平台,加强常住人口和流动人口的信息化管理,改善社区服务。2007年起,民政部和原国务院信息化工作办公室起草了《关于推进社区信息化工作的指导意见(征求意见稿)》,对社区信息化的目标、原则和内容进行了研究和界定,提出了满足政府、公众、企业与社会多重需求的社区信息化定位,对各地的社区信息化建设和发展起到了一定的促进作用。这都是有益的尝试。但是近年来,随着国信办并入信产部,社区信息化建设和发展基本上靠基层政府、社区甚至民间的力量推动。

其次,社区居民的参与程度不够,这是社区信息化建设的致命问题。原因有二。其一,把电子政务向社区的延伸当作社区信息化建设本身。比如《战略》在关于推行电子政务中提出:“重视推动电

子政务公共服务延伸到街道、社区和乡村。”这在一定程度上使人们错误地将“社区信息化”仅仅作为“电子政务的延伸”，成了为加强管理而开展的“系统进社区”的行为，这自然使百姓疏远了社区信息化建设，各类建设的效果不明显，政府投资和推动的意愿也日益减少。其二是缺少了基于社区自治的信息化建设，特别是以小区/社区论坛为载体的社区公共场域的建设。社区信息化建设的三大内容——一个基于两个面向，仅剩一个面向还不可监督，居民切身利益无处表达，想参与缺少渠道，必然导致社区居民参与度不够的结果。

第三，从信息资源的角度来看，政府的各类公共服务系统在基层形成了“纵强横弱”的局面，基层数据采集、更新和维护的信息化应用机制尚需完善，“多头开发、低水平重复采集”的现象仍然严重，难以满足基层对信息资源共享的迫切需求。根据对北京市部分街道的走访和问卷调查，街道办事处及其直属机构所使用的软件及业务应用系统平均为14个。其中，97%的软件为上级下发，甚至某些部门下发软件存在业务重叠现象。信息资源开发不足、利用不够、效益不高，在过程中重硬轻软，重装备水平、轻信息资源利用的现象仍然存在。而且，这些数据的采集和积累缺乏目的性，法律依据不足，常常进行“运动式”的数据采集和更新工作，增加了基层的工作负担。

第四，从服务支撑的角度来看，公共服务延伸到基层的信息化建设，缺乏规范和有效的社会服务体系支撑，条块之间仍然难以进行有效协同，社区便民利民服务工作效率不高。社区信息化提供的社会服务最终都是由社会服务体系完成的。因此，保证社区信息化可持续发展的关键还是要完善社会服务支撑体系。当然，社会服务如果离开了社区信息化的基础平台，同样很难进入百姓身边，或者说效果不理想。

目前，成熟的社区商业服务模式尚未形成规模，在服务过程中个性化与规范化的矛盾难以解决，社区信息化建设的产出难以维系企业的运营，从而导致了参与社区信息化建设的企业规模普遍

较小，导致投入不足，无法实现规模效应，羁绊了包括信息服务在内的社区服务产业的发展。

第五，从渠道整合的角度来看，社区服务的信息化渠道是目前提供社区信息服务的主要手段，各地在实践中基本形成以呼叫中心和社区网站为主体的社区服务体系，同时也遇到同样的服务内容和主体有效整合的问题。

目前社区信息化渠道多种多样，既有统一的社区门户网站、呼叫中心，也有短信平台和有线数字电视，甚至包括电子阅览室、信息服务自助终端，为居民提供“一网式”、“一线式”的综合服务。但是，由于规划和标准等问题，各类渠道缺乏有效的互联互通，信息展示方式各不相同，实现共享存在一定的技术困难。同时，以往传统的信息交流方式仍然不能忽略，如西安市未央区大明宫街道锦园新世纪社区采用每栋楼前设置2~3个广播音箱，利用广播进行社区信息发布的办法。究竟采取什么样的信息技术，主要看社区居民的经济实力和接受水平。

最后，从持续发展的角度来看，基层社区信息化专业人才缺乏，社区居民的信息化知识普及程度参差不齐，建设和培训经费投入不足，缺乏良好的科学评价机制。随着街道和社区居委会所拥有的计算机数量的增加，网站维护工作量越来越大，而IT服务的专业人员数量极少，从而导致了社区应用系统“只建设、难应用”的尴尬局面，更为重要的是，目前缺乏对社区信息化工作的总结和研究，需要一种有效的、科学的评价手段，对社区信息化建设的成果进行梳理，以促使其持续健康地发展。

四、社区信息化发展的几个重点

为了实现社区信息化的发展目标，必须坚持“参与、互动、融合和共赢”的发展思路。“参与”是指政府、企业、社会组织、居民的多方参与，特别是服务提供方与服务需求方的参与，以及社区居民作为监督者、政府作为监管者的参与。“互动”是建立在群体参与的基础上的，旨在加强彼此之间的

相互影响、相互作用,经过对话、协商,形成共识,积极地改变分散化现状,增强社会凝聚力的一种方式。“融合”贯穿于各个方面,从建设角度看,表现为内容融合、网络融合。从使用者角度看,是针对需要的服务融合、组织融合和体制机制整合。“共赢”就是要让居民、社区、企业和政府都受益。从这个角度说,社区信息化的发展所产生的不仅仅是一个简单的买卖关系,更是一个社会共建、共治、共赢的关系。共赢理念能够有效地保障发展的可持续性。

社区信息化建设和发展应当着重于以下几个方面:

1. 建立广泛参与的社区/小区网站和论坛

社区网站,特别是以小区为单位建设的社区网站,是社区信息化建设的核心。因为社区/小区网站里面最活跃的论坛,是最能聚拢人气的地方。我们的研究发现,同时存在居委会网站和小区网站的地方,小区网站最火,居委会网站基本上成了自己的工作网站,甚至居委会的公告、通知都会直接发布到小区网站和小区论坛上面。因为居委会、物业的服务对象就在小区网站的论坛上面,那里才是人们最活跃、参与最多、最直接解决问题的地方,不论是居委会管理还是物业管理,离开了人的参与,工作都无法开展,矛盾也都无法调解。

2. 提供符合社区居民真实需要的社会服务

需求导向,是“以人为本”理念的具体实践。以不断满足社区居民需求为出发点和落脚点,加强信息技术在社区居民生活中的应用,让社区居民充分享受信息化带来的实惠,提高居民生活质量和文明程度,才能实现社区信息化“方便居民、服务社区”的目的。应当指出的是,以需求为导向的服务是一个摸索的过程,不是全面的华丽展示。因此需要从社区周边的服务做起,从居民日常生活中离不开的服务做起。只有当人们已经习惯了这样的服务,已经通过公众的舆论监督和政府的有效监管形成了安全的商业服务环境之时,一些居民需要的社会商业服务才可进入其中。

3. 营造政府倡导与合力建设的大环境

社区信息化离不开社会信息化,而社会公共服务信息化的关键是互联互通,而互联互通的关键环节又是政府部门之间、政府与社会机构之间的联通与协作。这些都需要政府主动去协调、去倡导。因此,政府在社区信息化工作中的责任和作用不言而喻。第二,政府需要为居民提高信息化素质出资,没有大众信息化素质的提高,信息社会就不可能实现。第三,政府的倡导作用还体现在财政支持、实施有自主知识产权的标准助力产业发展、营造产学研多方合作的工作氛围、建立政府部门间的协调机制、整合社会各类资源、扶持龙头企业等方面。政府对体制和机制的建立和完善更是责无旁贷。

“合力建设”是社区共同治理理念的具体反映。其核心思想是调动企业、社区居民共同参与城市治理,也是人们通常说的“大家的事情大家办”和“共建”。多方共同受益,是保证社区信息化持续发展的重要理念。只有互益,才能有真正的信息交流和互动,才能使政府有效服务,才能让企业持续发展,才能让公众积极地参与,共治才能长久地持续下去。

4. 加强统筹规划,重视资源共享

社区信息化涉及面宽,内容多,必然存在一个从何下手、如何操作的问题。社区信息化是面向基层组织的,其工作更多的是综合性事务,强调“块”上的工作,政府部门原有的“条块分割、各自为政”的管理模式并不利于社区工作的开展,更不利于社区信息化工作的推进和深化。“以块为主、条块结合”的建设模式有机地整合了纵向联系的行政体系和横向联系的自治组织,提高了政府整合社区资源和行政资源的能力,对实现政府职能转变、城市管理重心下移和提高城市管理效率都具有重大作用。

信息资源开发利用是信息化建设的重要内容。首先,社区信息资源有必要进行统一规划,打破部门和区域界限,多方协作,努力实现各类传输网络、资源网络间的互联互通,最大限度地开发利用信息资源。第二,要正确处理信息资源公开与保

密的关系,促进网络融合,实现资源优化配置和信息共享。

5. 强调因地制宜,务求实际效果

实践表明,推进社区信息化应把制度创新与技术创新放在同等重要的位置,完善管理体制,创新运行机制。社区信息化建设必须坚持理论和实际相结合,因地制宜、因时制宜,鼓励基层组织和企业单位创新,探索成本低、实效好的信息化发展模式。在社区信息化工作中,应正确处理重点突破与全面推进的关系,实现社区信息化各项应用的协调发展。与此同时,坚持“以需促用、以用促建”,因地制宜,突破重点,实现可持续发展。而要实现可持续发展,应当处理好政府、企业和社区居民之间的关系。

6. 提高全民信息化素质,消除数字鸿沟,提高社区信息化参与度

不同社会群体、不同社会阶层间的“数字鸿沟”,实际上是人们普遍关注的社会问题。老年人、部分中年人、儿童、残疾人、贫困人口等人群,在信息化素质方面基本属于“弱势群体”,根本无法参与主流人群的网上论坛,也就自然被排除在社区信息化之外了。然而社区信息化的目的就是消除数字鸿沟,架起沟通的桥梁,因此对上述弱势群体进行信息能力培训就成为能否顺利推动社区信息化健康快速发展的必须条件和重要保障。

在提高全民信息化素质的工作中,鼓励商业企业,特别是信息服务企业发挥自身优势,为社区居民提供优质的信息技能培训服务。这是一个互惠的过程,一方面通过培训提高社区居民的信息化素质;另一方面,通过培训,可以与社区居民建立良好关系,提升企业知名度,培养潜在用户群。

无论如何,居民的信息化素质直接关系到社区信息化应用的居民参与度,而居民参与度又是关系社区信息化建设成败的关键点。

五、结束语

社区信息化的建设和运行是一项复杂的社会系统工程。更为重要的是,社区信息化的发展与民众生活密切相关,是建立百姓诉求通道的重要手段,是推动包括政府公共服务在内的社区服务创新发展的原始动力。社区信息化的发展能够更好地实现“社情民意”的采集,建立合理、快捷的信息回馈渠道,深化“主动服务”的管理理念,实现公共服务深入基层,提高社区居民参与社区建设的积极性,是发展社会事业,改善民生,全面提高人的素质的基础性工作。

参考文献:

- [1]王颖:《社区信息化:关注民生的桥梁与纽带》,《中国电子报》,2008年第24期。
- [2]宋煜:《社区信息能力及培训机制研究》,北京市信息化工作办公室软课题研究,2008年。
- [3] 中国中共中央办公厅、中国国务院办公厅,《2006~2020年国家信息化发展战略》,北京,中国法制出版社,2006年。

(责任编辑:羽林)