

# 我国城市社区信息化对社区治理的现实意涵

● 魏淑娟 刘晨

**摘要:**文章以我国城市社区信息化对社区治理的现实意义为讨论基础,旨在文献研究的基础上,探讨“社区服务”、“社区参与”、“社区治理”这三者的关系,并试图说明在城市社区信息化背景下的社区服务,社区参与,其对社区治理具有更为重要的现实意义。

**关键词:**社区信息化 社区治理 社区参与 社区服务 意涵

**中图分类号:** F294

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1004-4914(2013)10-022-03

## 一、引言

进入21世纪以来,信息通讯技术的迅猛发展为社区的信息化建设和社区管理创造了不可多得的机遇和挑战。作为现代社会文明发展的重要标志——社区,以及社区所实行的管理模式,也在这场机遇和挑战当中,向更高的层次发展。(杨莉、张红星,2010)社区信息化是城市信息化重要组成部分,是城市管理及和谐社区建设的基本环节,是加强和谐社区的建设和管理,完善社区功能,提升社区服务的有效手段。(汤晋芳,2006:08)所谓社区信息化就是指应用现代通讯技术 ICT (Information Communication Technology),尤其是 Internet 技术,构筑社区服务,社区管理,社区政务,小区及家庭生活等各个方面的信息技术应用平台和通道,并将现实社区系统有机地联系起来,使其与社区有关的人员在沟通时能够有效开发,共享和利用社区信息资源,最终达到提高社区成员生活质量和促进社区全面进步的目的。

社区信息化对于社区治理而言,意味着一种技术支持,而且,它有利于提高社区治理的质量,创新社区治理模式。比如说,社区治理已经从最初的“强政府、强社会的政府主导型模式”转变到后来的“社区主导与政府支持的小政府、大社会的自治型模式”再到现在的“政府推动与社区自治相结合的合作型治理模式”。这样的转变,是在符合当代中国社区及社区居民需求的前提下,在社区信息化不断发展的支持之上做出的合理调整与适应。

## 二、社区治理研究

基于本文的研究思路,谈论社区治

理必然离不开社区服务与社区参与。于此,本文将相关文献归纳为两类:(1)社区参与与社区治理;(2)社区服务与社区治理。社区治理是指政府及非政府组织介入社区发展的过程、方式和手段,更指社区公民参加社区发展计划、项目等各类公共事物与公益活动的行为及其过程(沈君彬,2005)。而社区参与的主体是社区居民,社区参与的客体是社区各种事务,社区参与的心理动机是公共参与精神,社区参与的目标取向是社区发展和人的全面发展(朱淋,2010)。从某种意义上我们可以认为,没有社区参与就不可能有社区治理,因为后者往往需要的是“多元主体参与”才能构成真正意义上的“治理”。

首先,社区参与与社区治理。西方社区心理学研究表明,社区参与过程中会产生社区感,由于它能消解孤独及弥散在现在都市生活中的匿名性,而有利于提升个体的幸福感与主观生活质量,个体所获得的社区感反过来又可以促进社区参与。目前,我国社区参与呈现出以下几种状态:(1)行为被动;(2)方式被动;(3)制度被动;(4)途径被动(朱淋,2010)。林妍等人(2008)认为当前社区居民参与的问题主要有以下几种:第一,从制度上看,居委会行政化,导致社区自治差,居民参与率低;第二,从主体意识上看,居民缺乏社区意识和社区参与意识,居民参与的积极性不高;第三,居民参与形式单一,参与渠道不畅通;第四,志愿者队伍人员构成单一,活动重形式,轻实践。参与的受阻是导致社区治理效果的主要因素之一,鉴于以上四种社区参与的困境,我们至少应当做到保持参与渠道畅通,培育居民参与意识,明确政府职能定位等。进一步说,社区参与与社区治理的联系主要表现为:(1)通过提供社区参与渠道来完成社区治理;(2)通过提高社区居民参与积极性和主动性来完善社区治理;(3)通过明确政府职能定位,让多元主体参与进来,共同进行社区治理。由此可见,社区治理离不开社区参与,而且社区参与所存在的问题,也在一定程度上困扰着社区治理。所以,化解社区参与的困境,有利于社区治理的开展,有利于和谐社区的建设。

其次,社区服务与社区治理。2001年,我国就提出要以社区建设为中心,社区信息化或社区网络平台成为社区服务的重要载体,为社区居民提供全方位的信息和服务。一般而言,社区信息化主要针对两个方面:第一,社区管理信息化;第二,社区服务信息化。社区信息化对于社区治理而言,主要的作用表现在以下几个方面:第一,实现了实体(维)社区和虚拟(维)社区的有机融合;第二,实现电子政务、电子商务、电子社务的有机融合;第三,实现居民受益、企业受益、社区受益、政府受益的有机融合。(广东市委办公厅、政策研究室,2010:27)施雪华等在《强化政府公共信息服务的重大意义》一文中,却立足于强调政府主导的社区服务与社区信息化建设,来探讨社区公共信息服务建设的作用。他认为,政府公共信息服务有助于政府效能的提高,其主要表现是:提高政府效率和提高政府能力。(施雪华,2005:48)这也就意味着政府部门自身的信息化建设及对社区“提供”的社区信息化平台将反过来作用于政府部门自身的执政效能。

但是,陈滢对此有以下看法(2009),建设服务型社区,存在以下几种误区(或不足):(1)重视硬件建设,忽视软件构架;(2)重视社区电子化率提升,忽视服务的提供;(3)重视管理手段改变,忽略沟通的意义;(4)重视区域内联通,忽视整体的共享。反过来说,从既有的文献研究来看,社区服务(信息化)对社区治理的意义主要体现在以下几点:(1)构建和谐社区的粘合剂;(2)实现社区职能转变的催化剂。也就是说,完善的社区信息化服务平台不仅促进社区职能转变,实现服务型社区的建设目标,更重要的其对社区治理创新的意义十分重大。

当前社区信息化建设(服务)主要体现在电子政务(e-government affairs)方面。这也是社区服务转变政府职能的一个具体体现。而在《我国城市社区网格化管理模式的重构》一文当中,作者撇开了所谓的“技术单向度的社会管理”(Technology of one social management)模式,从整个社区出发,来完成不同主体的共同参与治理。

基于以上梳理,我们看到社区参与

与社区服务对社区治理的影响和作用,但基于社会资本研究社区治理也是一个非常重要的研究议题。从既有文献中,我们可以发现,社会资本/社会网,对于社区治理也同样会有一定的影响,(当然,它与上述的两种归类有所不同)。众所周知,自20世纪90年代我国推行社区建设与社区治理后,社区治理效果并不理想,政府仍然在社区治理中扮演着重要的角色,社区自治组织少,更为关键的是社区成员参与的主动性差,参与意识不强。其根源在于社区成员关系网络的缺失与社区内部的低度信任。(吴光芸、杨龙,2006:25)从社会网/社会资本的角度来看待社区治理的问题,有利于深度挖掘出社区治理现在所面临的困境何在。比如说,信任度的缺失,故此不参与,即便是政府主导/社区自治型社区治理结构下,也难免引起社区居民的参与,从而走向多中心参与的制度安排。进一步说,没有这样的参与与信任度,就难以形成社区治理的合作与社区治理的互惠。这里所说的互惠并不一定完全是社区居民之间的互惠,也会有政府与社区居民之间的互惠,如果互惠存在,那么也就是协同治理的一种体现。值得注意的是,围绕社会网(社区网)/社会资本(社区资本)而对社区参与问题进行考虑时,需要着重分析这样的一种社会关系,即:(1)社区自治组织与社区非政府组织的关系;(2)社区自治组织与社区党组织的关系(张宝峰,2006)。因为,在社区组织中,党组织和居委会是最重要的组织,如何处理两者之间的关系事关社区治理的效果及进展如何。且在社区治理中需要明白的是,街道党委是直接参与社区建设和社区公共事务的管理者,并在参与中从政治、法律上把握自治方向,故此,必须在社区治理中理顺这两者之间的关系。

### 三、社区信息化与社区治理研究

上面我们围绕社区服务、社区参与以及社会资本等对于社区治理方面的相关研究进行了梳理,可以看到,对于社区治理的研究,社区服务与社区参与是十分重要的主题。因此在社区信息化背景下对于社区治理的研究当然离不开对社区服务和社区参与的讨论。社区信息化不仅是社区服务更好实现的有效平台,更重要的是它促进了社区居民的社区参与,推进了新时期我国社区建设管理和社区治理工作的创新。

1. 社区信息化与社区服务。对于社区信息化与社区服务相结合研究,多集中在社区服务信息化方面的文献。所谓社区服务信息化是指运用现代化的通信手段将社区服务业的各个方面包括社区成

员、服务提供商及街道办事处的社区服务中心(或称社区事务受理中心)紧密结合起来,高效、快捷地传递和处理社区服务供需关系信息和业务信息。国内有关城市社区服务信息化建设的理论得到较多认同的观点是,各地要在坚持统一规划、统一标准、统一平台的原则下,由民政、科技和信息化主管部门、计划立项管理部门等多个部门通力合作,遵循统一的信息化技术标准,在统一的平台下实现社区信息化建设的互联互通、资源共享。朱静华(2007)提出基于服务的社区信息化方案,即自由整合政府的数据和资源优势,个性化的定制服务的社区信息化方案。唐闻捷(2002)提出,建立政府引导、部门协作、市场运作、社区参与的社区服务信息化运行机制。张迎燕(2007)提出了城市社区服务信息化实现的三个途径,即行政管理途径、社会化途径和创新模式。社区网络平台下的社区服务就是依靠社区信息化建设,在社区范围内为政府、社区居委会、企事业单位在内的各种组织以及社区居民之间搭建网络服务平台,从而使社区管理更加高效,社区服务更加优质,最终达到公众满意,进而不断提升居民的生活质量。社区服务信息化是指运用现代化的通信手段将社区服务业的各个方面包括社区成员、服务提供商及街道办事处的社区服务中心(或称社区事务受理中心)紧密结合起来,高效、快捷地传递和处理社区服务供需关系信息和业务信息。邹凯(2008)认为,社区服务应该“以服务为核心,以公众满意为导向”。社区信息化建设的最终目标就是利用信息技术改善社区服务质量、拓展社区服务范围、提高社区服务效率,为居民提供高效、优质的服务。从新公共管理思想的角度来看,社区服务的顾客也就是社区居民,“居民满意”即是社区信息化建设的目标。以上文献从标准、技术、机制和途径等方面对社区信息化和社区服务进行了研究,这些研究不仅为社区服务信息化建设提供了建议,更重要的是围绕如何更好地为居民提供服务这一中心,提出了服务型社区建设重要思想。

2. 社区信息化与社区参与。徐永祥(2010)认为,社区参与主要包括以下四个内涵:第一,社区参与的主体是社区居民;第二,社区参与的客体是社区各种事务;第三,社区参与的心理动机是公共参与与精神;第四,社区参与的目标取向是社区发展和人的全面发展。这几乎概括了学界对于社区参与的主体,内容与形式的界定。而社区参与需要途径,是怎么样的一种参与形式?如果是行政型的社区,

那么社区参与的主体就不一定是社区居民,而如果是自治型的社区,那参与的主体就是社区居民。由此可见,因为不同的社区类型,所以社区参与的形式也不大相同。另外,对于社区参与的内容方面而言,因为参与的主体不同,参与的形式不同,所以参与的内容也不同。周永康认为,我国社区居民参与的问题已经成为制约社区治理的“瓶颈”。他提出了突破这种“瓶颈”的方向与路径,即通过社区建设的方式,在社会控制与社会资助的博弈与互动中,重建社区主体关系,从而实现社区治理的完善化。叶丰华(2007)在《社区参与与社区治理》一文当中,提出提高居民政治、经济、文化、社会等方面的参与方法,他认为,第一,培养和造就良好的公民素质,完善社区网络参与平台,是治理的着眼点;第二,强化社区政治参与,带动其他内容的参与;第三,密切与社区单位的利益联系,动员社区单位共建共享;第四,充分发挥各类社区社团等非营利性组织公共生活载体的作用;第五,加强居民之间的互动交往,重构社会资本。

社区参与是社区治理的核心要素,社区信息化对于社区参与来说,是社区参与的中介,它能够为不同主体提供更为便捷的参与渠道。社区信息化下的社区参与对社区治理的作用不仅仅体现在它能有效避免社区参与的困境,更重要的是它能提高社区参与度和参与效果,推动社区治理。

3. 社区信息化与社区治理。社区信息化的意义在于其为社区居民提供了更为便捷的服务和更为便捷的社区参与渠道,实现社区治理的创新。但同时我们也不容忽视,信息化的发展对社区治理也存在着一定的危害这一现实。比如说:(1)社区信息化会带来“过度参与”;(2)信息化还会带来“数字鸿沟”,导致国际国内社区发展的不均衡;(3)信息化会带来“信息欺骗”,引发政治参与的程序化。(高芙蓉,2011)但这并不是说不要以社区信息化的方式来达到社区治理的目的,而是提醒我们,在进行社区建设的时候,注意对社区信息化这样一种基础的工作进行反思,提出一些比较合理的解决方案等等。反过来说,社区治理又需要以社区信息化为基础的社区参与与社区服务。因为社区治理的实现不仅体现于政府及非政府组织介入社区发展的过程中,更体现在社区居民参与社区发展的行动中。在社区治理中,随着治理体系的转变,政府与社区居民的关系也应该发生转变,比如说,政府以前是主导者角色,而现在应该是导航者的角色。社区治



理主要强调的还是政府、居民等要素共同构成治理的主体,且需要各个主体之间达到充分的沟通、协调、合作。社区治理依靠的就是合作网络的权威,而非政府的权威。(姜晓萍、衡霞,2012)同样,在社区治理中,社区参与与社区服务也存在着系列的问题:第一,居民的参与内在动力不足。这个原因可能是多方面的,比如说,社区信息平台设置的不合理,居民参与的意识不高,参与的激励性机制不完善等。第二,居民参与的外在动力机制薄弱。一般而言,合作式治理需要的是政府与居民协同完成,而政府不加以引导和导航,那么居民参与的频率与广度就会降低。而以社区信息化平台为基础的社区服务性机制不合理,也同样会导致社区居民参与度的不高。

从以上分析中,我们可以得出,社区信息化对于社区治理有着非常重要的基础性作用,社区服务又需要通过社区信息化来充分的实现,从而提高社区参与的可能。政府作为居民参与的引导者,需要在社区信息化平台建设中将栏目设置的更为合理化,从而便捷、高效地引导社区居民参与,又需要宣传居民的社区参与意义,并做一些积极倡导工作。以社区信息化平台为重要基础,将完善社区服务,提高社区各主体的参与积极性和效果,为实现“社区—合作治理”提供了一种可能的路径。

#### 四、我国城市社区信息化对社区治理的现实意涵

现有关于研究社区治理的文献,有分别从社区服务或社区参与来研究,也不乏基于社区信息化,分别对社区服务和社区参与的研究。但却鲜见将社区服务与社区参与结合起来对社区治理的研究,更没有基于社区信息化基础上,将社区服务与社区参与结合起来研究社区治理。本研究基于社区信息化基础上,将社区服务与社区参与结合起来,研究它们与社区治理的关系,通过研究,试图探索社区信息化下的社区服务、社区参与的实现情况如何?社区信息化下的社区服务和社区参与对社区治理的作用、意义又是如何?这三者的相互关系及内在逻辑的探究,将是本研究的一个创新之处。

把社区参与、社区服务与社区治理结

合起来的研究意义在于,可以弄清楚三者的关系,以及三者之间的互动方式(单向或双向)。社区信息平台更便捷地提供社区服务,更方便了社区参与,同时,社区服务又促进了社区参与,社区服务与社区参与共同推动社区治理目标的实现。

单就治理理论而言,它本是政府与社会力量通过面对面合作方式组成的网状管理系统(Kettl·D·F,1991;夏建中,2010)。从既有的文献中可以得知,创新社区治理模式,实现新型社区治理模式,主要有以下几种思路:(1)治理理论:自上而下与自下而上管理的路径选择;(2)公民社会理论:国家—社会新型关系的路径选择;(3)新公共服务理论:政府角色与智能转变的路径选择。社区信息化与社区治理的内在关系就在于,通过社区信息化来达到社区治理的效果,而这样的社区治理,(本研究)更加趋向于“去中心化”(Decentralized)而“多元化”。在社区信息化不断推进的今天,为多元主体参与与合作治理提供了可能。

那么,多元主体参与下的社区信息化对社区治理的意涵又是什么呢?具体而言,第一,在社区信息化对社区治理的意涵方面:(1)社区信息化是社区(政府)服务的更好的载体,通过它能够实现服务型社区的转变;(2)社区信息化更有利于促进社区居民及其他主体的参与,服务和参与。第二,以社区信息化为载体的社区治理对政府部门的帮助,又体现在以下几个方面:(1)提高政府管理效率;(2)节约政府管理成本;(3)提高政府管理的决策能力;(4)增强居民对政府部门的信任感;(5)增加政府部门与居民之间的互动程度。

本文认为,基于社区信息化下的社区服务和社区参与,将更加有利于服务型社区的实现、和谐社区的建设,而此正是社区治理目标实现的重要体现。从整个研究来看,基于社区服务、社区参与来研究社区治理,不仅能够具体地呈现社区主体在社区信息化下的服务和参与的互动情况,及其关系协调与利益协商,更重要的是它或许可以为我们完整地探究社区信息化基础之上的社区治理目标的实现提供了一个新的研究思路。

[基金项目:本文为教育部人文社会科学一般项目(青年基金项目)《从居住型社区到参与型社区的探索—社区网络平台建设及意义》(项目编号:10YJC840075)的相关研究成果。]

#### 参考文献:

- 1.朱赤,高海滨.社区信息化服务管理平台的探索与实践[J].科技管理研究,2009(5)
  - 2.崔丽霞.从单位制到社区制—对中国城市社区管理方式的探索[J].经济研究导刊,2009(18)
  - 3.吴光芸,杨龙.社会资本视角下的社区治理[J].城市发展研究,2006(4)
  - 4.李友梅.社区治理:公民社会的微观基础[J].社会,2007(2)
  - 5.马恒西.社区治理框架中的居民参与问题:一项反思性的考察[J].上海行政学院学报,2004(2)
  - 6.张宝峰.我国城市社区治理结构研究综述[J].华北水利水电学院学报(社科版),2006(1)
  - 7.魏娜.我国城市到社区治理模式:发展演变与制度创新[J].中国人民大学学报,2003(1)
  - 8.高芙蓉.信息化对创新社会管理的影响探析[J].黄河科技学院学报,2011(6)
  - 9.向德平,王志丹.城市社区管理中的公众参与[J].学习与探索,2012(2)
  - 10.王颖,宋煜.中国社区信息化建设和发展的宏观思考[J].学习与实践,2010(11)
  - 11.朱淋.城市社区参与研究述评[J].法制与社会,2010(1)
  - 12.王颖,宋煜.中国社区信息化建设和发展的宏观思考[J].学习与实践,2010(11)
  - 13.李艳.如何认识和推进社区信息化—面向社区服务和管理开展社区信息化的经验总结[J].中国信息界,2007(3)
  - 14.邹凯,龚子英.基于社区信息化服务质量的顾客满意度测评体系[J].情报科学,2008(4)
  - 15.朱静华.一种基于社区服务的信息化方案[J].现代情报,2007(7)
  - 16.张迎燕.城市社区信息化服务实现途径研究[D].重庆大学硕士学位论文,2007
  - 17.李慧凤.社区治理与社会管理体制创新[D].杭州:浙江大学,2011
- (作者简介:魏淑娟,兰州大学哲学社会学院副教授,兰州大学管理学院博士研究生,主要研究方向为:农村社会学、公共危机管理;刘晨,兰州大学哲学社会学院社会学专业2011级硕士研究生,主要研究方向为:农村社会学、政治社会学 甘肃兰州 730000)

(责编:贾伟)