

网络环境下的 社区治理研究

刘婧 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

本书受中南财经政法大学中央高校基本科研业务费资助项目经费资助出版
项目编号：2012086，项目名称：农村合作组织效率提升研究

常州大学图书馆藏 网络环境下的 社区治理研究

刘婧 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

网络环境下的社区治理研究/刘婧著. —武汉: 武汉大学出版社, 2016. 3

ISBN 978-7-307-17557-0

I. 网… II. 刘… III. 社区管理—研究—中国 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 021599 号

责任编辑:黄 殊

责任校对:李孟潇

版式设计:马 佳

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 虎彩印艺股份有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 12 字数: 173 千字 插页: 1

版次: 2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-17557-0 定价: 30.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

序 言

对于世界各国的地方政府而言，如何实现良好的治理，都是一个受多种因素影响的重要课题。公众要求地方政府更加透明、可信赖，地方政府在提供公共服务时所展现的责任和能力日益在公众越来越高的需求呼声中得到普遍关注。通过社区多元主体参与治理，改善社会公共管理的效率是一个有益的思路，本书沿着这一思路尝试进行了探索。一方面，信息管理理论、多元治理理论、新公共管理理论、系统协同理论为本书研究网络技术环境如何改善社区多元主体之间的关系提供了理论支撑；另一方面，各国基层治理的实践也佐证了利用网络信息传播和共享会促进社会公共服务效率的提高。社会治理的发展要实现与网络技术的发展、利用保持一致，本书所探讨的网络环境下社区治理存在的困境和治理框架并不是单纯的技术问题，也不拘泥于抽象的理论建构，而是在社会公共服务供给侧改革的宏大的历史背景中，对一个细小问题的持续关注之下的深入思考。

社区是社会的基本单位，社区治理能否在社会网络化的治理环境中借力新技术的助益达成时代和公众的期许？新技术是如何增进政府和社会的互动关系的？身处历史的洪流之中，每个人都期望对社会的发展趋势有所展望，而时代的脉搏又赋予人们丰富的参与体验和多样化的服务需求。公共管理中强调的“3E”（效率 Efficiency、效果 Effectiveness 和公平 Equity）与公众价值取向中的“3E”（电子化 Electronic、娱乐化 Entertainment 和探索创新 Exploration）成为交织在社会治理协同系统和社区治理空间中的多重价值元素。网络技术提高了社区主体间信息分享和社会参与的效率，增进了社区公共服务供给的效果，促进了政府、社会组织和公众之间达成公

平的共赢局面。社交媒体、大数据技术、云计算等新技术赋予更为广泛的公众打破阶层壁垒、实现电子化环境下社会网络结构中的去中心化的能力，从而大大提高社区服务的效率。娱乐化的语境消解了基层政府和社区居民之间的“巴别塔”，公众感受到与之平等的他人对自己细致体贴的款待，并且带着被款待的满足和愉悦服务他人，个体在公共空间中与其他主体一样拥有平等的话语权，服务的需求方可以同时是服务的供给者，社会自我服务、自我发展、自我完善的能力进一步增强，从而达到提升用户满意度的效果。网络环境崇尚探索创新精神，在互联网+的理念下，人人可以公平地使用技术平台，无差别地拥有信息技术，这赋予了传统行业和社会原始关系架构的腾飞之翼，一个崇尚创新力的社会氛围能够让社区公众创造性地取得信息、金融、物质资源等，使社会运行更加公开透明，公共资源配置更加公平公正。

本书作者在本科和硕士阶段学习公共管理，十多年前进入武汉大学攻读信息管理领域的博士学位，其间正值互联网技术高度发展和普及利用，尤其是WEB 2.0的兴起，对人类信息交流方式、社区结构和治理都产生了深刻影响。她将两个学科领域结合起来，研究社区治理的新模式，我认为这是一个全新的领域，鼓励她进行探索。虽然经历生活上的挫折，但她坚持在学术的道路上求索，将目光聚焦在信息技术带给公共服务领域的变革之上。本书正是作者从博士阶段就开始研究和积累的成果，付梓之际，她嘱我作序，作为她博士阶段的导师，我虽对公共管理和社区治理了解不多，但却不能推辞，皆因她太需要鼓励和支持。作为年轻学者的探索性研究，本书必然存在不足。我衷心希望读者能够经由本书，关注网络环境下社区治理的相关理论和实践，同时也通过建设性的批评和建议，鼓励作者扎根研究，取得更多好的成果。

马费成

2016年于珞珈山

目 录

第一章 绪论	1
一、命题的提出	1
二、研究的目的与意义	2
(一) 研究目的	2
(二) 理论意义	2
(三) 现实意义	3
三、国内外研究现状	4
(一) 电子治理的内涵与外延	4
(二) 社区电子治理的理论与实践	7
四、研究的方法、范围、思路及内容	9
(一) 研究方法	9
(二) 研究范围	11
(三) 研究思路与内容	11
五、本书的创新点	12
第二章 网络环境下社区治理的理论基础	14
一、社区治理的内涵	14
二、电子治理的相关理论	16
(一) 治理与电子治理	16
(二) 公众参与与电子参与	18
三、基于 Web 2.0 的社会网络理论	21
(一) 六度分隔理论	22
(二) 长尾理论	24
四、基于 Web 2.0 的社会网络理论对社区治理的影响	26

五、本章小结	29
第三章 网络环境变迁对社区治理的影响及启示	31
一、Web 技术的兴起及以 Web 2.0 为代表的新网络环境的特征	32
二、网络环境变迁对社区治理模式改进的影响与启示	34
(一) 开放性的信息交互方式	36
(二) 协作性的信息交流平台	38
三、本章小结	39
第四章 网络环境下我国社区治理现状	41
一、我国街道社区信息化建设及其治理模式	41
(一) 北京模式——侧重行政管理	42
(二) 上海模式——侧重公共服务	43
(三) 杭州模式——侧重商业服务	45
二、社区电子政务信息利用行为实证研究——以武汉市 硚口区易家墩街道为例	46
(一) 硚口区电子政务和社区信息化发展现状	46
(二) 研究假设与研究设计	47
(三) 调查结果与分析	51
(四) 结论与启示	57
三、新网络环境下我国社区电子治理中存在的问题	59
(一) 缺乏居民参与社区电子治理的有效通道	59
(二) 非营利组织角色不到位	60
(三) 有限的互联互通造成信息孤岛	61
四、本章小结	62
第五章 国外社区电子治理实践与启示	63
一、美国的社区电子治理实践	63
(一) WebPolis——一种基于 Web 的在线社区决策 支持系统在 Rivertown 的应用	66

(二) Beyond Voting——一种新型电子民主工具在 社区治理中的应用	70
(三) My Bike Lane——一种新型电子监督工具	72
(四) INFOMAP——一种公众参与式地理信息工具	76
二、加拿大的社区电子治理实践	78
(一) Fix My Street Canada——市政部门的 “千里眼”	78
(二) Second Life——一种新型揽才渠道	81
三、英国的社区电子治理实践——以 Patient Opinion 为例	84
四、韩国社区电子治理实践——以海云台区右一洞 住宅小区为例	87
五、国外社区电子治理实践的启示	90
六、本章小结	91
 第六章 网络环境下社区治理新范式	
——以 Web 2.0 为视角	92
一、社区电子治理中应用 Web2.0 的必要性与可行性	92
(一) 社区电子治理中应用 Web 2.0 的必要性	93
(二) 社区电子治理中应用 Web 2.0 的可行性	93
二、新网络环境下社区电子治理的需求分析	94
(一) 治理主体的多元化与网络化	95
(二) 治理手段与方式的多样化	98
三、社区电子治理中的 Web 2.0 应用框架	99
(一) 社区电子政务中的 Web 2.0	101
(二) 其他形式电子民主中的 Web 2.0	109
(三) 社区信息服务中的 Web 2.0	110
四、本章小结	112
 第七章 社区电子治理协同架构及其演化模型	
一、协同学的基本观点	114

(一) 自组织理论	114
(二) 序参量原理	115
二、社区电子治理模式及其协同思想	116
三、社区治理的协同分析	119
(一) 社区治理的自组织现象	120
(二) 社区治理的序参量原理	121
四、社区治理协同架构及其演化模型	122
(一) 社区治理的协同架构	122
(二) 社区治理的演化模型	126
五、本章小结	131
 第八章 网络环境下社区治理发展的趋势	133
一、基于互联网的社区主体多元化	133
(一) 网络环境下社区服务供给的专业化和社会化	133
(二) 网络对社区服务供给主体多元化的要求	135
二、社区工作者队伍专业化	152
(一) 网络环境下社区工作者的角色与作用	152
(二) 网络环境下社区工作者队伍存在的问题	155
(三) 我国社区工作者的招聘	162
(四) 网络环境下对社区工作者的培训与开发	165
(五) 网络环境下社区工作者的考核与激励	168
 第九章 结论与展望	170
一、结论	170
二、研究不足与展望	171
 参考文献	173

第一章 绪 论

一、命题的提出

随着信息化、全球化时代的来临，人类的社会生活正在发生重大变革。人类的政治生活和过程的中心也在经受着从传统治理向多元治理的转变。治理理论被越来越多的学者和政界所接受，并成为理解当代社会现实的一种重要而有益的方法工具。

党的十八大确立了全力构建和谐社会与服务型政府的战略目标，这为改进现有的治理框架指明了方向。随着市民居住现状的迅速变化，以及城市化进程的飞速发展，社区居住的形态日渐成型，并成为我国城市居民的主流居住模式。这种主流居住模式衍生出的一个最大的问题就是社区治理。在新的政策发展思路下，在信息技术日新月异的推动下，如何解决这些问题就显得十分的紧迫与必要了。

社区作为社会的最小单元和具体化的社会，是社会的窗口和缩影。作为社会治理基本单元，社区治理的手段与成效直接反映并影响着整个国家治理的全局。如果说社区治理是中国走向善治的路径选择，那么，互联网环境中的社区治理则是中国迈向善治的路径选择中应该最为坚实的一步。如何集成新兴科技，依托互联网和信息技术的提升力量来解决社区治理问题，也因此成为信息时代理论界和学术界不能也不该忽视的问题。然而，遗憾的是，与新的网络技术对社会带来的变革力量与渗透作用相较之下，例如互联网+在各行各业的风靡，智慧社区在世界各国的实践，幸福哲学下的多元主体网络协同等，学术界对于新网络环境下社区治理问题的研究与探

讨远远地落在了实践的后面。在这样的国际、国内背景下，以实现社区治理的多元化、网络化、民主化的协同治理为目标，网络环境下的社区治理成为一项具有理论与实践意义的研究选题，而这也成为了本书写作的动机和动力。

二、研究的目的与意义

（一）研究目的

治理理论要达到的最终目的是“善治”，即良好的治理，需要各治理主体之间达到良性互动。本书研究的城市社区是一个微型社会，也需要良好的治理，这就离不开各治理主体积极而有效的参与。目前，我国城市社区的各治理主体的参与并未达到良好的状态，政治力量——政府的行政化强制参与过多，政府职责错位，而社区内各种社会力量——居民、中介组织、单位等的参与则存在着严重不足的现状。针对城市社区中社会力量参与不足的问题，解决方法是扩大居民参与、增强社会中介组织参与，使我国的基层社区从“行政社区”走向“公民社区”。

由此，本书的研究目标在于：通过深入地分析国外社区治理中对于最新互联网络技术应用的成功案例及经验，结合当前我国各地社区治理中互联网络运用面临的重点、难点，提出基于新型网络环境下的我国城市社区治理的路径、模式及实施细节，并以技术应用上的创新为突破口，推行网络环境下的社区协同治理的实施。

（二）理论意义

自德国社会学家滕尼斯提出社区这一概念至今，已有一百余年，社区便一直是社会学家研究的对象。如今，我们所处时代的社会经济背景已与滕尼斯时代有很大的不同。工业革命早已结束，新兴的信息技术渗入到各个领域，并无时无刻不在影响着人们的生活。人类正在向“数字化生存”的时代迈进。作为人居活动的载

体，社区正日益引起关注。

网络技术渗透到了人们日常生活的方方面面，它不仅改变了人们的工作模式，而且开始全面地改变人们的生活观念和生活方式。把计算机网络技术应用于城市社区建设，为居民提供完善的、高质量的社区服务已经成为了当今社区建设的一种趋势。数字化社区生活也成为各学科理论与实践研究的新视点。

与此同时，我国正在不遗余力地开展信息化建设，发展电子政务。然而，传统政府管理体制下的民主与参与模式在新的网络环境下并没有得到很好的发展与变革。当电子民主成为网络时代文明的重要标志时，开展以推动民主参与为核心的社区电子治理研究是有着重要的理论意义的。

（三）现实意义

以互联网技术提升社区服务的水平，为社区服务参与各方建设信息交互平台，能够解决我国社区服务业发展所面临的信息瓶颈的问题，促进社区服务业的发展。

计算机及互联网在中国日渐普及。一方面，计算机信息网络已经融入人们的日常生活，带给人们迅捷、海量的信息；另一方面，与人们生活息息相关的社区电子信息却寥寥无几。随着我国信息化建设的开展，以及电子政务的快速发展，人们对电子化公共管理有着更多的憧憬。然而，时下社区服务信息网站数量极少，网上的社区服务信息十分匮乏，这给我们便捷、高效的网络时代生活带来了些许不和谐的感受。有鉴于此，进行网络环境下，尤其是新网络环境下社区电子治理的研究就显得十分有实际意义了。Web 2.0 的应用为我们开启社区治理新时代提供了启示和选择。它的草根性、易用性、开放性等诸多特征为社区民众与政府之间搭建起一座天然的桥梁。这种信息的直接传输，打破了传统社区服务在时间、空间上所受到的限制，使社区居民能够简单、快捷、方便地获得服务信息，得到帮助。

开展电子治理理念下的社区治理研究，对完善我国当前单一社区管理模式，推进基层民主进程，推动社区和谐发展具有重要的现

实意义。不仅如此,本研究还对推动社区服务由传统的事务性服务向网络化综合服务拓展。

三、国内外研究现状

从本书的研究主题来看,网络环境下的社区治理问题涉及社区治理、电子治理、社区电子治理以及基于 Web 2.0 在电子治理中的应用。鉴于学术界对社区治理问题已经有了十分丰富的研究,且多站在社会学研究视角,为此,本书对此不多赘述,而是以治理、电子治理、社区电子治理研究现状为脉络加以综述。

(一) 电子治理的内涵与外延

治理作为一种新型政治流程方式,是由政治行为人带着特定目标构筑水平型的关系网,实现自律协议与调整的过程。^①自从政治行为人大量地收集、控制并管理信息流以来,信息技术便在治理中扮演着重要的角色,并成为改进治理绩效的重要策略。于是,电子治理问题应运而生。

对电子治理的研究,最初主要集中于西方学者,发端于现代信息技术的变革与进步。从全球电子治理研究的脉络来看,主要呈现出以下态势:即政府→治理→电子政府/电子政务→电子治理→电子民主/电子参与。早期的研究主要侧重于电子治理的概念、内容、价值以及组织结构实现的概念化研究。之后出现了大量有关测度电子治理绩效及成熟度的实践性研究。国内学术界对电子治理相关问题的研究则始于二十世纪末。

国外学者对于电子治理的概念给出了众多的定义。Kate Oakley 认为电子治理就是以技术为中介,改善公共服务的提供和

^① Rhodes, R. .The Governance Narrative: Key Finding and Lessons from the ESRCs Whitehall Programme [J]. Public Administration, 2000, 78 (2): 345-363.

增进政府与公民互动的一系列过程。^①也即为包括政府组织、非政府组织、企业、社会公众、国际组织等在内的多元治理主体,运用网络与信息技术,共同管理社会公共事务,增进社会服务的过程。Sunny Marche 和 James D. McNiven 则认为,电子治理是“一种以技术为中介,通过实现公众交流、政策演变以及公众意志的民主化表达等(行为或过程)的电子化,而构建的公民与政府间关系”。在这个关系中,“公众在政策层面上的适当参与将被纳入进来,而技术将对这种参与的形成产生影响”。^②尽管众说纷纭,但归结起来都离不开以技术为媒介,以增进互动为手段,以改进治理为目标三个要素。可见,成功的电子治理包括政府和公民双方的主动和互动。这样的成功依赖于公民如何在计划、决策和管理过程中嵌入并负责。

从电子治理的功能与性质研究来看,学术界的观点经历了三个认识阶段:新型公共管理、政治网与电子民主。Richard Heek 认为电子治理作为一种新型公共管理,是政府为实现政策目标而接受的技术支援。^③Jon Pierre 则认为电子治理以一种政治关系网的形态存在,构成政策导入与构建国家——社会——公民的网络式管理及通过这种方法实现的社会调节机制。^④Benjamin R. Barber 指出,电子治理能较好地克服代议民主制的局限性,实现以电子参与为主题

① Oakley, K.. What is E-governance? [EB/OL]. (2009-3-13). http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/02_activities/01_e-governance/02_the_work_of_the_e-governance_committee/03_IP1 (2002) 9. asp.

② Marche, S., McNiven, J. D. E-government and E-governance: the Future Isn't What It Used to Be [J]. Canadian Journal of Administrative Sciences, 2003, 20 (1): 74-86.

③ Heek, R.. Understanding E-Governance for Development [N]. Manchester: i-Government Working Paper, 2001, No. 11.

④ Pierre, J.. Debating Governance [M]. Oxford: Oxford University Press, 2002: 94.

的电子民主。^①而根据 Sandeep 和 Srivastava 的观点,电子治理不但有效率又有效用,而且是一个能够被公民实时控制的政府结构。这是对流行的“只有精英能从互联网中获益”主流观点的否定。互联网对人类而言不仅仅是技术的革新,更是一种社会环境的变革。

除了学术界,一些国际组织,如经合组织、世界银行、联合国教科文组织等,也对电子治理寄予了很高的期望,并给出了电子治理所应涵盖的领域,强调电子治理的民主功能。对此,英国电子政务专家 Rogers W'O Okot-Uma 认为电子治理的有效实施应包括电子民主(e-democracy)、电子政府(e-government)和政府电子商务(e-business)三个方面。^②

Steven Clift 站在扩大电子民主的层面,主张协商式民主,并将电子治理的公民参与标准分为7个阶段进行详细分析。然而,即便从电子民主的观点分析,电子治理研究仍存在显著的局限性。对此,韩国学者宋庆才概括出两点,第一,研究仅限于行政领域,缺乏对电子民主主义的评价;第二,侧重于对中央政府的研究,而忽略对地方电子治理的研究。^③为此,未来电子治理的研究应主要从电子民主的角度出发,更深入地研究地方政府与民众电子治理发展的行政效率、透明性、民主主义强化进程,电子治理中的民众参与机制,实现民众之间自由的沟通所需的课题有哪些等方面。

国内学者有关电子治理的研究也颇为丰富,界定了电子政务与电子治理的关系,给出了电子治理的具体内涵、性质以及实现的要素等。刘邦凡对全球电子治理发展历史及其现状进行了较为全面的

① Barber, B. R. Which Technology for which Democracy? Which Democracy for Which Technology? [J]. International Journal of Communication Law and Policy, 2000-2001 (6).

② Okot-Uma, R. W'O. Electronic Governance: Abridged Conceptual Framework [EB/OL]. 2004. <http://www.commonwealthdigitalopportunities.com/gif/eGovernance.pdf>.

③ [韩]宋庆才.地方政府E-治理构建与国民参与电子民主主义的可行性[J]//权世振.E-治理与电子民主注意——以韩国住宅小区为例[J].现代物业,2008(1):32-39.

综述性研究。他认为,治理强调的是多元主体共同参与、协商,形成有序的、自组织的、多方向互动的管理机制。为此,刘邦凡将实现电子治理的组织结构勾勒为:“一个网络化、数字化的集体协商过程,这个过程中包括多元行为主体、丰富可靠的信息互动、合作协商的运作程序,以问题解决机制为导向,以实现善治为总体目标,关注于解决人们所面对的共同问题,实现善治。”^①

(二) 社区电子治理的理论与实践

网络语境下社区治理相关问题的研究,探讨的是城市社区这一特定行政概念下的电子治理问题。就现有网络媒体资料和学术文献来看,对于社区电子治理问题的探索,应用与实践已经走在了理论研究的前面,但一些尚处于初期的试探性实践中,典型的实例有目前国内外热炒的,基于 Web 2.0 的电子政府概念 (Government 2.0)。

如果说国内出现地方政府官员开博问政的实践让我们耳目一新的话,那么欧美国家对 Web 2.0 的利用则更值得我们总结和思考。Web 2.0 已经成为一些国家政要塑造自身形象的重要法宝。而网络早已成为这些国家的公民参政议政的另一个舞台。这其中典型的事例就是美国大选。先是希拉里和奥巴马在视频网站 YouTube 上作为民主党的党内初选大战,接着是奥巴马和麦凯恩在微博客 Twitter 上的正面交锋。奥巴马在社交网站脸书 (Facebook) 的政治家排名上位居榜首,在 MySpace 上拥有近 40 万的好友圈子,在 Youtube 上的视频点击过 1300 万次,还有诸如 Digg、Flickr 和 Twitter 等社交网上的优良记录,奥巴马的成功当选后,由此被打上了“Web 2.0 总统”的标签。

除了美国,其他国家也不甘落后。在英国,由于微博客 Twitter 在政府部门、议员、非政府组织间风靡,英国政府专门为政府部门提供了一份长达 20 页的微博客使用指南,供各部门参考利用。该使用指南重在指导内阁大臣们如何用一些“非正式”和“平民化”

^① 刘邦凡. 电子政务 [J]. 全球电子治理纵览, 2005 (15): 114-130.

的语气与公众沟通。其中涉及七大策略,八项原则。社交网络也已经成为地方政府发现问题、解决问题的重要渠道。例如,在一个名为“Fix My Street”的网站上,居民可以贴出所在辖区需要修缮的道路的图片。在加拿大,政府不惜“放下身段”,在虚拟网络游戏社区“Second Life”中揽才。在2009年初,以色列发起对加沙地带的地面攻击之后,为了获得舆论上的支持,以色列国防部在YouTube和微博客Twitter上建立起宣传频道,专门报道对加沙的行动,实时更新相关视频和行动进展。所有这些都在向人们发送着两个信号:Web 2.0将成为政府形象平民化的战略性工具;学术界是时候就Web 2.0在电子治理领域的应用给予相应的关注了。

现有涉及社区电子治理的研究多从构建智能型电子化社区的角度着手的。韩国学者权世振以韩国居民社区为模型,研究信息社会环境下电子治理的构建对电子民主的影响,并以中文在《现代物业》杂志上发表。Odendaal对澳大利亚多尔本的“你的社区你说了算”(Your Community, Your Say)在线项目进行了研究,并指出该项目所体现的讨论与商议机制已经成为社区民主程序的一个组成部分,进而使得社区成员与社区能够与政府实现有效地信息互动。^① Nancy Odendaal还对澳大利亚的布里斯班智能社区项目以及南非的德班市政委员会发起的电子治理项目进行了重点研究。

欧洲委员会所属的欧洲联合研究中心和技术预测研究所的David Osimo和Clara Centeno详细解释了电子治理中为什么以及该怎样利用Web 2.0来帮助其实现治理现代化。^②在这一研究的基础上,David Osimo进而开展了广泛的调查研究,并以美国的Peer-to-Patent和Intellipedia、英国的Patient Opinion和E-Petition等项目为

① Odendaal, N.. Information and Communication Technology and Local Governance: Understanding the Difference between Cities in Developed and Emerging Economies [J]. Computers, Environment and Urban Systems, 2003, 27 (6): 585-607.

② Osimo, D., Centeno, C.. Web 2.0 for E-government: Why and How? The 4th Ministerial E-government Conference [EB/OL]. (2009-3-27). http://www.megovconf-lisbon.gov.pt/images//20070920_web2-0_tutorial_osimo.pdf.