

掌上社区：在线社会治理的可能及其可为

——以南京栖霞区为例

闵学勤 贺海蓉^{*1}

【内容提要】：日新月异的移动互联技术开始嵌入兼有地域性及情感性的基层社区，南京栖霞区率先创建 依托微信群实现在线治理社区公共事务的“掌上社区”。从 26 个社区试点到 118 个社区的全面推广，栖霞 “掌上社区”的多方主体均历经超乎想象的体验，并在短时间内呈现出治理结构的突变。从线下治理为主线 上治理为辅，到线上、线下治理的融合，“掌上社区”提供了一条可能路径。如果基层政府跟上在线社会治理 的创新步伐，并提升其在线治理的六大能力，类似“掌上社区”这样的在线社会治理模式将覆盖更多的地域 和群体，并影响中国社会治理的整体创新进程。

【关键词】：掌上社区 在线社会治理 基层治理

社会治理从理论到实践全面落户中国还是十八大以后的近五年，虽滞后全球社会治理的兴起大 约有十七、八年左右时间^[1]，但其在中国的蔓延非常迅速。究其原因，一方面经历近四十年市场经济腾 飞的中国，急需相匹配的社会建设的范式变革，而社会治理以其多元参与、有效协商、及时回应和协同 共享的理念恰好弥补了“大政府、小社会”下弱参与及主体单一的弊病；另一方面，移动互联网的崛起 与社会治理的渗透几乎同步，近 7 亿中国民众对移动互联网的应用甚是依赖，使得社会治理在技术变 迁的涌动中直接受益。相对开放的互联网平台，在很大程度上改变了自下而上参与的被动和稀缺局 面，以至于社会治理在全球还未实现在线化的情形下，中国的在线社会治理已初露端倪。

在线社会治理最先撬动的是中国基层政府。虽说移动互联网突破时空，但最易集结的还是兼有地 域性及情感性的基层社区。在社群经济和共享经济的簇拥下，居民很容易形成以小区为单位的网络 群，并反过来敦促基层政府及时回应其多元需求，于是基于双方互动而建构的“掌上社区”应运而生。

一、移动互联网时代的“掌上社区”

二十多年来，全球各国政府的治理都受到信息化浪潮的推波助澜。伴随移动互联网时代的开启， 经历了从电子政府到移动电子政府、从在线治理到即时在线治理的飞速变迁过程。除了众所周知的 奥巴马依赖 Facebook 促进连任，特朗普持续利用 Twitter 治国外，其实西方的地方治理在走过精英控制 时代、民主时代、专业主义时代和公民自治的时代^[2] 之后，已经全方位进入了电子政府或在线治理时代。

联合国经济和社会事务部早在 2005 年即创建了指标用于衡量政府提供电子参与的程度，其中包 括三个指标：电子信息

¹ 闵学勤，南京大学社会学院教授 210023

贺海蓉，南京大学社会学院硕士研究生 210023

³ [1]1995 年联合国全球治理委员会在其发表的《天涯成比邻》（Our Global Neighborhood）的研究报告中，首次将治理 定义为“各种机构或个体共同管理公共事务的诸多方法的总和，是使相互冲突的或不同利益得以调和，并采取联合行动 的持续过程”。

⁴ [2]Box, R. C. 1996. “The institutional Legacy of Community Governance.” *Administrative Theory & Praxis* 18(2):84-100.

(E-Information)、电子咨询(E-Consultation)和电子决策(E-Decisionmaking)^{[1]5}。在西方发达国家,有些地方政府已经通过各大移动互联平台在采集民众信息、回应民众需求、引导民众参与和形成共同决策方面累积了相当多的实践经验,有很多议员使用 Facebook 和雅虎群组来交流他们的想法,听取别人的意见^{[2]6},也有调查表明美国的首席信息官中,有百分之七十二正在使用或者打算使用 Facebook 或者 Twitter 来施展影响,并希望用虚拟市政厅取代真正的市政厅^{[3]7}。这些实践和探索不仅凸显了移动互联网平台的多重优势,包括沟通成本低廉、传播迅速有效、信息公开透明和参与便捷畅通等,更表明电子治理还可能带来智能治理,例如在线的民众自动被赋权,政府在规模化的围观下必须及时回应等^{[4]8}。但针对在线治理的有效性检测目前在西方还比较缺乏。对在线治理的定义,也还未有明确界定,有学者提出在线治理即在政府中使用 ICT (Information and Communication Technology) 以产生真正不同的结构,以对规范和公共价值产生更大的影响^{[5]9};也有学者认为在线治理是政府一周七天、一天 24 小时不间断提供服务和信息获取通道的能力^{[6]10}。尽管解释的视角各不相同,但是究其本质在线治理其实就是公民利用移动互联网技术实现自我赋权,并与政府及其他社会组织一起共同参与社会治理的过程,其终极目标是善治。

电子时代的开启在全球几乎同步,中国也不例外,特别是中国基层政府较早开启了“互联网+”的治理模式,从最开始的官方网站、政务微博和政务 APP 到最近各类基层政务微信群和微信公众号等,基层政府从未停止过治理的电子化创新。除了移动互联网催生出各种电子服务需求,政府为民办事的方式也逐渐与民众在线生活相匹配外,几乎没有门槛的移动互联网平台自下而上大规模涌动着各种形式的参与,包括一直很难突破瓶颈的社会参与,这在相当程度上敦促基层政府必须直面各种在线诉求,并且还需建构平台推进长效机制,做到即时回应和有效回应。事实上,经济飞速发展的社会给基层政府转型预留的时间并不多^{[7]11},线下还未厘清许多治理难题就遭遇互联网的井喷,若不依赖技术更新来推进社会治理,许多难题“上纲上线”的可能性将大幅提升。幸好一些基层政府开始尝试了各种在线治理的模式,如杭州上城区在社区建设中构建的“二化四网六平台”^{[8]12}、深圳罗湖区的移动“家园网”^{[9]13}、上海杨浦区的社区法律服务 APP^{[10]14}等,而南京栖霞区则选择了“掌上社区”这一新型在线治理模式。

南京栖霞区地处主城北部,因“一座栖霞山,半部金陵史”而得名,近年来由于仙林大学城的建设及城市郊区化的推进,该区从城郊结合的形态跃升为下辖九个街道、118 个社区居委会的新型现代城区。选择在栖霞区推行“掌上社区”在线治理模式与其近些年社会建设的三大特征紧密相关:

第一,栖霞区的社区居委会拥有较好的治理主动权及声望。随着城市社区的市场化程度日趋加深,物业公司在获得社区物业服务的合法性后,在一定程度上充当了社区管理的替代者,社区居委会固有的管理权正在持续萎缩^{[11]15}。据笔者 2014 年在北京、深圳、南京、沈阳和西宁等五大城市对 2000 户随机抽样居民的调查,在“您心目中的社区管理者是谁”、“您在社区遇到问题找谁解决”、“谁是社区的精英”这三大问题的回答上,五大城市被访居民对社区居委会的认同度已分别下降到了 29.9%、

⁵ [1]Rose, R. 2005. “A global diffusion model of e-governance.” *Journal of Public Policy* 25(01):5-27.

⁶ [2]Gurevitch, M., Coleman, S. & Blumler, J. G. 2009 “. Political Communication—Old and New Media Relationships.” *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 625(1):164-181.

⁷ [3]Perlman, B. J. 2012. “Social Media Sites at the State and Local Levels Operational Success and Governance Failure.” *State and Local Government Review* 44(1):67-75.

⁸ [4]Barthwal, C. P. 2003 “. E-governance for Good Governance.” *The Indian Journal of Political Science* 64(3):285-308.

⁹ [5]Bannister, F. & Connolly, R. 2012 “. Defining e-governance.” *E-service Journal* 8(2):3-25.

¹⁰ [6]Barthwal, C. P. 2003 “. E-governance for good governance.” *The Indian Journal of Political Science* 64(3):285-308.

¹¹ [7]宋煜:《社区治理视角下的社区社会组织信息化问题研究》,(武汉)《学习与实践》2014 年第 9 期。

¹² [8]郑杭生、黄家亮:《当前我国社会管理和社区治理的新趋势》,(兰州)《甘肃社会科学》2012 年第 6 期。

¹³ [9]张志安、范华、刘莹:《新媒体的社区融合和公民参与式治理——以深圳市罗湖社区家园网为例》,(北京)《社会治理》2015 年第 3 期。

¹⁴ [10]孙荣、梁丽:《社区法治专员:社区治理法治化的理性认知与制度创新——以上海市杨浦区“社区法治专员”制度设想为样本》,(成都)《理论与改革》2016 年第 4 期。

¹⁵ [11]闵学勤:《社区的社会如何可能——基于中国五城市社区的再研究》,(南京)《江苏社会科学》2014 年第 6 期。

22.0% 和 14.8%（详见表 1）。2016 年 6 月笔者在“‘幸福栖霞’的满意度调查”中，同样三个问题的回答显示社区居委会获得了超高的认同，这三个百分比分别达到 49.1%、38.7%和 41.1%，不仅全方位超越物业公司，而且认同比值之高（第一项已接近 50%）在全国都是领先。通过在栖霞的访谈得知社区居委会之所以仍保有治理主导权和较高的声望，主要还得益于栖霞的网格化管理和政府对于物业的托底。

表 1 社区居委会的声望在全国五大城市和南京栖霞区的比较

选择率及变化率 社区治理主体		心目中的社区 管理者(%)	遇到问题 找谁解决(%)	谁是社区的精英(%) (相应组织的负责人)
社区居委会	南京栖霞	49.1	38.7	41.1
	五大城市	29.9	22.0	14.8
物业公司	南京栖霞	33.0	24.7	21.6
	五大城市	49.9	45.0	10.6
业委会	南京栖霞	5.9	2.5	4.7
	五大城市	7.3	2.9	5.0
其他	南京栖霞	12.0	34.1	32.6
	五大城市	12.9	30.1	69.6

第二，栖霞自 2011 年在仙林街道推行网格化管理以来，除了栖霞社区居委会的工作人员及楼栋长都沉入相应网格参与社区治理外，栖霞各条块政府部门的公务员均被动员起来对三级网格负责。虽学界及政界对基层网格治理均有微词，但栖霞坚守网格治理，在文明城市创建、2014 年的青奥筹备和 2016 年的抗洪救灾等重大事件中发挥了重要作用，这也使得居民对基层政府的信任度有增无减。

第三，栖霞有物业的小区仅有 221 个，包括商品房小区 67 个，保障房小区 48 个和老旧小区 106 个^{[1] 16}，占有小区的一半左右。针对其余各类无物业小区，栖霞区政府尽可能地进行托底管理，确保居民社区生活有基本的安全和环境保障，这一举措深得民心。虽说社区还没有到“得物业者得天下”的地步，但至少为背靠基层政府的社区居委会赢得了一定的声望。

栖霞区通过网格化管理和物业托底实行对社区的渗透，在社区多元权力割据的今天，守住了社区居委会的半壁江山，而当居民们纷纷上网上线表达社区权力、渴望社区服务时，以社区居委会为主导，并协同社区居民、驻区单位、物业和社区组织共同治理的“掌上社区”便呼之欲出。

栖霞所建构的“掌上社区”并非专门设计的 APP 应用软件，而是直接依托微信群、微信公众号等移动互联网平台，在线治理社区事务，并与线下网格融合，共同应对社区公共事务的模式。这种看似与其他微信群在技术运营上并无差别，但实际上“掌上社区”所承担的功能更加多样化。第一，“掌上社区”是工作群、服务群。在线要面对诸如小区安全、环境美化、物业服务、社区养老、停车问题、宠物问题、文体活动、助残携幼、志愿行动、投诉维权、业委会选举、社会组织孵化、社区专项资金使用以及突发状况等各类由群主、社区工作人员或居民提出的公共事务；第二，“掌上社区”是交友群、娱乐群。快速城市化之后，社区邻里之间的陌生程度超乎想象，但其实同一区位的居民们往往阶层差异较小、日常生活有许多共通之处，他们互助往来其培育友情的可能性相对较高，“掌上社区”的出现及其自带属性——较低的时间成本、信息成本及互动成本有助于居民培养“热络”惯习；第三，“掌上社区”是参与群。以往线下社区弱参与的重要原因之一是中青年群体难以介入，而在线平台为该群体提供了利用碎片时间进行社区参与的机会，即便身不在社区，仍可与社区同在，即“掌上社区”为中青年群体打开了

¹⁶ [1] 此组数据来自栖霞住建局 2015 年与笔者合作年度物业评比的项目调查。

在线参与通道。从细微的社区公共事务出发，居民参与其中并成为真正公民的可能性也大大增加。

二、“掌上社区”治理模式的可能及可为

从线下转移到线上，再从线上扩展到线下，“掌上社区”作为平台和纽带，其常态化运营是个系统工程。面对不可逆转的在线社会治理趋势，栖霞区在深入调查研究后，义无反顾地选择了“掌上社区”之路，并经历了政府动员、试点先行、答疑解惑和全面推广的全过程。

2016年8月至9月，笔者带领课题组深入栖霞九个街道和相关社区进行深度访谈，试图了解各街道有代表性的社区负责人对社会治理的认知、尝试在线治理的勇气，以及推行“掌上社区”的基础和可能性。在整理了近八万字的访谈资料后，可以非常清晰地看到面对线上治理的转型，社区根据其态度的不同可被分为三类：第一类，积极参与型；第二类，观望等待型；第三类：消极抵抗型，每一类几乎各占三分之一的比例。第一类社区之所以有勇气、有资本能直面“掌上社区”的推行，关键在于社区居委会书记或主任相对年轻，有创新意识，有部分社区之前已通过QQ群链结居民，他们甚至已习惯于通过网络发布各类信息、动员居民参与各类社区活动；第二类社区并不缺乏建构“掌上社区”的基础资本——社区工作团队及辖区居民文化素质较高、有活力，但对开辟“掌上社区”这一阵地是否会增加工作量、在移动互联网平台上能否与居民保持良性互动仍持有怀疑，他们希望能成为创新实验的第二梯队成员；第三类社区所持理由是社区内老年人居多，没有办法实现规模化的网上互动，事实是社区管理者相对保守，对社区工作能否实现网上移转表示怀疑，其自身对网络社会的线上往来也较为反感。

相比之下，基层政府对待在线治理趋势的态度更为开放，栖霞区的党委和行政两位一把手都很快做出了批示：“运用互联网思维和技术来推进社会治理工作是大势所趋，可先行选择试点，不断总结、推进”、“启动‘掌上社区’是进一步加强和改进社会治理的创新之举，能调动和激发居民积极参与社区治理的主动性和激情，同时也是我们工作进一步公开、透明并能更多地接受监督的好办法，可先行试点”。在基层政府极为高效的行动力推动下，来自九个街道的26个试点社区名单很快确立，“掌上社区”的治理实践就在边试点、边反思和边调整中拉开了序幕。

26个社区裹挟着政府的旨意，经过课题组的几轮培训，带着自身对互联网的认知，开始了从建构到运行“掌上社区”的全新征程。

1. “掌上社区”的建构

“掌上社区”的建构意味着创建社区居委会、居民、物业、驻区单位和社会组织共在的微信群，前期主要包括扩大群规模、设置群昵称和发布群规则三个步骤。虽然由于移动互联网的便捷性，加群只需诸如扫二维码或者接受邀请等一秒钟的操作即可，但是因微信中被邀请入超过100人群的微信好友必须绑卡或填入身份证号等要求，社区想不加动员即扩大规模受到了限制，在目前已建立的微信群中，有一半的人数浮动在100上下。

移动互联平台的即时性、通达性及低时间成本使得“掌上社区”在建构初期便赢得中青年社区居民的认可。有些“掌上社区”甚至来不及等居民互相在线打招呼、相互认识即尝试推动社区公共事务的协商。例如栖霞街道东阳社区在建群第一天便向群内居民公开征集社区微信群名称，并根据居民评议意见在众多选项中最终确定了“东阳社区‘掌上社区’”的群名。马群街道芝嘉花园社区有居民迫不及待地提议，希望社区能常态化地清理楼道。尽管这些只是微小的社区公共议题，但却也包含了“使用用户生成内容的合作生产方式来处理公共事务”^[1]¹⁷的意味，对于社区居民来说，也具有公众教化 and 宣导功能。

然而，在建构“掌上社区”的过程中，也存在因部分社区工作人员不熟悉线上沟通技巧、习惯使用命令式话语而导致的问

¹⁷ [1]Johnston, E. 2010. “Governance infrastructures in 2020.” Public Administration Review 70(s1):s122-s128

题。建群伊始，社区工作人员往往需要通过发布群公告的形式告知居民群宗旨和群规则，但是最后呈现给居民的多为“几要几不要”的行为准则，如“禁止发布各种与群宗旨无关 的链接、广告等”、“群内不得发布色情、政治性色彩等敏感内容，禁止谩骂他人说脏话等”，即使规则的 本意为众人所认同，但生硬的行政话语色彩还是给居民和社区居委会之间平添了距离感。

2. “掌上社区”的运行

“掌上社区”微信群的运行通常包含日常事务、公共事务和突发事务三大板块的应对和解决。社区居委会作为群主即便已经过培训，但要立刻上线用网络话语面对以往覆盖不到的中青年居民，同时 又要回应以往看不到、听不到，但现在随时会涌现出来的诉求，难免会手忙脚乱。从手忙脚乱到有序 运行，完全依赖群主及居民的互动、共享和即时沟通。

日常事务的运行主要表现在社区群主或社工在微信群中担当社区“小管家”的职责，每天发布一 份温馨小贴士、一个有价值转帖、一张美图或社区照片和一个笑话等，有的社区还养成了早晨八点问 早、每天定点发布固定类型消息的习惯。群内消息的日常更新固然可以保持“掌上社区”的活跃度，但 是居民素养参差不齐，面对信息过滥和居民线上再社会化问题，社区居委会都还没有做好准备。

公共事务的运行主要指微信群中对社区公共事务的讨论与协商，也包括社区发布各类工作信息 和通知。“掌上社区”一方面成为社区自身的宣传阵地，为社区的信息公开提供高效便捷的渠道，使得 社区得以借助微信群这一平台及时传达停水停电、免费体检、社区公共课堂、岗位招聘等便民服务信 息；另一方面也成为居民集中诉求的平台，更有居民开始尝试提出诸如单元门故障、楼道灯坏了、水管 破裂、垃圾筒外溢、小区能否安装电梯等问题。虽然社区在一开始并无在线应对的经验，但是和居民 共在的状态迫使社区工作人员必须及时做出有效回应。在这一互动过程中，社区逐渐习得了在线回 应的技巧，居民也获得了正面的反馈从而增强了表达诉求的信心和勇气，形成良性循环，开始呈现双 赢局面。随着社区居委会和居民互动的深入，居民在线提出的诉求也更加多样化和复杂化，有的甚至 超过了社区居委会的能力范畴，一旦群主或者社工未能协调好各方利益或者安抚好当事人情绪，社区 居委会和居民之间又会形成新的裂痕。例如某社区居民近期因小区内厂车行车和停车问题产生纠纷，一方认为可以理解，因为“开厂车的都是本地拆迁居民，也是为了养家糊口”，而另一方则坚决反 对，认为“厂车影响视线，容易造成交通事故，而且还会占用停车位”。虽然居委会主任在群中一再强 调理解万岁并保证会加强管理，然而其言论却不被反对厂车的居民所接受，双方沟通失败的结果就是 最终有居民发表激烈的退群言论。如此看来，如何有效地维系运行“掌上社区”仍需系统地学习和实践。

最考验“掌上社区”运行的当属对小区突发事件的处理。没有在线平台时，社区的突发事件应对通常由各职能部门来完成，而一旦居民与社区居委会同在一个微信群，社区就是第一个直面事件的基 层组织，特别是其当时当刻的应对态度及能力直接影响居民对社区的信赖度。例如西岗街道的观梅 社区居民某周六晚 9 点半多在“掌上社区”中惊呼“群里有没有领导在？观梅苑 09 幢消防栓坏了，大量 喷水”，社区书记当时即回应“刚喷水时我们已报自来水公司，我们正在现场等抢修人员”，社区其他 在 线的社工不时更新抢修信息、上传抢修图片。从社区书记第一时间回应到当晚问题初步解决、第二天 修复消防栓并加装护栏，全程居民不停点赞、鼓励，有些居民第二天清晨才看到信息，立即组织长段文 字表达感谢，还有居民补充道“下次换届还选这支社区居委会团队”。

3. “掌上社区”的效用

栖霞的“掌上社区”自 2016 年下半年陆续建立以来，在基层治理方面已显现出强大的正功能。对于社区居民而言，首先，“掌上社区”实现了他们与社区居委会、业主委员会、物业、驻区单位和社会组织之间的近距离即时沟通，也因为共在一个线上场域，间接实现了对社区工作人员的公众监 督，因此以往需要通过拜访才能解决的问题现在只需一张图片、一段文字和一个 @便可解决；其次，“掌上社区”不仅是居民与其他社区主体沟通的平台，也是居民之间互动互助的场域，有些生活上的 问题还未等社区工作人员回复便有其他居民帮忙解答。一来一回之间，居民的互信关系逐渐建立， 邻里的感情日渐升温；再次，“掌

上社区”由于聚集了多方人气，面对的又是社区里的“家长里短”，因而会吸引居民不自觉地参与其中表达、行动或抗争，居民的自治意识和能力在这一过程中得到激发和培育。

对于社区居委会来说，不分年龄层、收入层和职业层的全类型居民每天在线呈现各自的生活样态和价值取向，这在社区居委会声望日渐衰微的今天极其难能可贵。同时，“掌上社区”为社区居委会提供了快速链接、整合社区内资源的通道，便于推进社区治理扁平化，提高社区居委会的行政效率，也增大了为居民提供超值服务的可能。如栖霞街道五福家园社区居委会在微信群中遇到物业诉求时总是第一时间承揽下来，然后协助处理，居民也因此向社区居委会提更多诉求。当社区居委会超乎想象地及时应对后，居民对社区的认同度和满意度直线上升，“掌上社区”自然也成为政民关系的润滑剂。

但另一方面，“掌上社区”还处于刚刚起步阶段，社区和居民双方都还在适应期、磨合期。有些社区并未做好面对居民汹涌而来的诉求的准备，回应一多不免带有情绪，特别是面对社区难以解决的棘手问题，社区的可选项并不多。而大部分中青年居民也还未习惯和社区居委会共在商事的场景，大多抱观望态度，除非社区居民在线表现超乎想象，否则他们更愿意作为沉默大多数而存在。除此之外，在线互动、协商的规模化难题、线上线下融合难题、话语转化难题等也制约着“掌上社区”效用的完全发挥。如社区建群初期都努力扩大群规模、纳入更多社区成员，但规模扩大的同时又可能面临需求分散、资源紧缺和矛盾激化等问题，如社区微信群中出现许多线上共在的普遍问题，包括团体极化、话语霸权，以及拉票、广告或散布谣言等等。面对这些问题，作为群主的社区居委会亟待补充许多并非线下社区工作所需的技术知识和专业能力。

三、从“掌上社区”到在线基层治理

基于移动互联网平台技术的“掌上社区”，从创建之始到目前的常态运行不足半年，从原本的26个社区试点到栖霞区9个街道118个社区全面推行，其间社区居委会、居民、物业公司、驻区单位和社区组织在不同时点、不同场合被拉入“掌上社区”，观察、参与和互动，各方都历经超乎想象的体验：首先，社区居委会作为“掌上社区”的群主，从把有把握的社区积极分子拉入到群内，到通过各种方式吸引中青年群体入群，之后社区居委会一边发布工作信息一边尝试回应物业类、环境类、安保类、停车类、违建类和养宠类等各项没有事务边界的社区民生问题等，有些“掌上社区”甚至都没有时间边界，周末或夜晚仍有居民@社工谈小区问题。经过一段时间的实践，治理意识和回应能力强的社区很快找到与线上居民互动的节奏，每次解决社区问题时获得的认同和赞许满足了社工一定的成就欲，而工作“不到位”的社区有时会经受不了居民的在线指责，陷入两难境地，甚至可能掉入“塔西佗陷阱”；其次，进入“掌上社区”的居民在入群之初大多处于糊涂状，直到有居民壮着胆在线向社区提出问题并被圆满解决后，“掌上社区”互动才拉开序幕，当然也有部分有公民意识的居民发现自己所在的“掌上社区”服务能力有限，便会在群内沉默；再者，物业公司在“掌上社区”中的角色扮演较为尴尬，一方面他们不是群主，不能管到居民但还要处理近40%的居民物业诉求，另一方面原本与居民只是线下互动，问题一上线若不能及时处理就有可能面临被群起而攻之的危险；最后，社会组织或驻区单位进入“掌上社区”，多半是因为与社区委一直保持着良好线下关系，他们在线更多是观察者，只有那些有十足底气和相当居民基础的社会组织才能在“掌上社区”中自如发声，可能看到社区多方参与、共享共治的场景。

“掌上社区”集社区治理、协商治理和在线治理于一体，代表基层政府最终端的社区居委会从服务弱势群体，到有机会面向社区各阶层。如果社区委的回应能力、服务能力和多方合作能力足够，几乎在短的时间内就可以实现治理结构的突变——原本“三驾马车”的社区权力分隔样态，在“掌上社区”中很容易演化成社区居委会主导下，居民、物业、业委会、驻区单位和社区组织共同参与的在线基层治理场景，但是这一场景的出现、演化和持续，完全依赖于新型在线社会治理的理念建构及相关主体的能力建设。

在线社会治理以往常常被虚拟社会治理的称谓所替代，在此概念框架下它仅作为线下社会治理的补充，成为政府宣传政策、提供咨询的一个窗口，但是移动互联技术、智能手机及互动应用平台的大量普及，在全面满足了购物、社交的上线需求之后，其实已经开启了社会治理的上线移转。相比线下，在线社会治理更加符合治理的多主体参与性、透明性、回应性和有效性，如

果在决策环节能解决好其合法性问题，那么在线社会治理将非常有利于实现中国基层政府从管理到治理的过渡。可以说“掌上社区”提供了在线社会治理的一种可能路径，基层政府、居民主体和市场主体经由日常共在的一个互动空间，实行信息共享、多方回应、相互监督、共谋共治的运行机制，而线下社会治理反而作为“掌上社区”的补充、落地和延伸。今天线上社会治理就像是一个社会运行所必备的大脑，通过多方合作和谋划形成政民之间的情感方略、互动方略和具体事务的执行方略，线下社会治理只需身体力行、按部就班操作即可。这样的结构性反转正在被越来越多推行“掌上社区”的基层政府所体悟，而能否更广、更久地推演还要看基层政府能否提升在线治理能力。线上治理所需的能力与线下有交叉、有互补，但由于线上的即时、共在特征，相比线下治理，线上治理更需要治理主体拥有以百姓为主导的扁平化服务能力、不分时空的即时回应能力、平衡多方意见的协调能力、人性化的互动愉悦能力、时时更新的学习能力，以及融合大多数的决策能力等。若社会治理的主导者普遍拥有这些在线能力，类似像“掌上社区”这样的在线社会治理模式将覆盖更多的地域和群体，并影响中国社会治理的整体创新进程。