

信息化赋能社区治理

——访南京大学社会学院闵学勤教授

本刊记者

城乡社区防控是新冠肺炎疫情防控的关键环节之一，承担了居民全面排查、重点人员隔离、宣传防控知识、辖区道路卡点值守、弱势群体生活服务等工作，在疫情防控中发挥了基础性作用。习近平总书记在调研疫情防控工作时指出：“把社区这道防线守住，就能有效切断疫情扩散蔓延的渠道。”在城乡社区防控过程中，信息化应用至关重要。近日，本刊记者专访了南京大学社会学院闵学勤教授，围绕信息化在社区的应用、社区信息化建设历程及未来走向等进行了交流。

信息化应用助力社区防控

【记者】您认为在社区疫情防控过程中信息技术发挥了什么作用？

【闵学勤】应该说，信息技术在整个社区防控工作中发挥了很大作用，比如在防控知识宣传、重点人群管理、小区封闭管理、群众生活服务等方面都用了信息化的手段。但也要注意社区信息化中的地域差异。我们通过对国内不同地区的调查发现，信息技术在相对发达地区使用得更广泛一些，比如电子设备、小程序的使用等。但也有地区还是使用纸质文件、纸质通行证等传统办法，综合的信息平台使用还是比较少的。正是基于这样的背景，多部门才会呼吁提高社区的信息化水平，比如民政部在联防联控新闻发布会上呼吁阿里、腾讯等开发社区公共软件，民政部办公厅、中央网信办秘书局、工业和信息化部办公厅、国家卫生健康委办公厅四部门对社区防控工作信息化建设作了更为具体的指导，这些都充分说明了信息化对社区防控的重要意义。

【记者】目前社区主要采用了哪些信息化方式开展工作？

【闵学勤】首先比较普遍的就是健康码的使用，通过综合通信、交通、公安以及卫生健康委等相关部门的防疫大数据和个人申报的健康数据比对生成专属二维码，用这种身份识别的方式保障我们日常出行和有序流动。其次是对隔离人群的管理，比如浙江在早期的时候就使用了李兰娟院士研发的医疗跟踪系统，及时对相关人员进行隔离，香港用的是电子手环，上海使用了门磁警报系统。再一类就是管理小区出入的体温监测手环、人脸识别等，还有一些社区使用了智能外呼系统，一秒可以自动拨打 500 个电话，在通话结束后根据关键词自动归纳成信息档案，为疫情摸排提供基础数据。

【记者】在疫情防控过程中，也有一些社区存在任务重、效率低、多头报送表格的现象，您认为这是不是信息化水平较低导致的？

【闵学勤】这个问题在社区常态化工作中也存在，只是在重大公共卫生事件发生时问题更为凸显。社区的疫情防控工作可谓千头万绪，社区工作人员一直在超负荷运转，不仅信息排查任务重，户外工作任务重，还要为居民提供买菜、买药等一些生活服务。一些社区难以应付这种高强度的工作，信息化水平低是其中的一个原因，更深层次的原因则是基层治理的能力和水平不高。若平时社区组织潜能没有被激发，那么应急状态下只能依靠社区或物业的大包大揽。

不断演进中的社区信息化过程

【记者】社区信息化和信息技术的发展，与社区建设理念的演进相伴随，您认为，社区的信息化过程大概经历了怎样的阶段？每个阶段都有什么样的特点？

【闵学勤】近几年社区信息化发展非常迅速，我认为主要经历了四个阶段。第一阶段是互联网浪潮，尤其是移动互联网带来信息传递方式、消费方式、沟通方式的巨大变化。这种变化必然会影响基层治理的方式，倒逼基层在治理过程中推进信息化建设。第二个阶段是先发地区先行先试，比如智慧社区、掌上社区等一些平台的推进。在这个过程中，一些数据公司基本完成了对基层治理的模块化设计，进而在更大范围内推广应用。第三阶段是数据化治理阶段，在沉淀了一定的数据之后，就可以通过分析这些数据来指导下一步的实践，也即进入数据治理阶段。第四个阶段是大数据治理阶段，与前一个阶段的区别在于需要大数据的支撑。掌握了辖区内人、事、物的数据，就意味着可以足不出户了解民情民意。比如我们从2018年5月开始，在南京市栖霞区打造“掌上云社区平台”，每个月通过1000多个微信群的信息抓取并通过大数据软件分析生成舆情报告，进而为基层治理提供非常有效的决策参考。

【记者】最近几年，“智慧社区”“互联网+社区”“社区公共服务综合信息平台”等社区信息化模式应用比较广泛，您怎么理解这些不同模式之间的异同？

【闵学勤】目前社区使用的信息化手段主要有两类，一类是APP，一类是微信和微信公号的使用。APP已经在社区推行了六七年时间，比如一些社区网格化治理APP，它最大的问题在于，只有社区工作人员可以在端口报送环境卫生、安全治理等方面的信息，居民很难参与进来。也有一些APP是居民可以下载登录的，基层也非常希望居民能参与进来，但现实是，居民的时间精力有限，对某一个APP的打开和使用率有限。与APP相比，微信的优势在于居民每天打开时间比较长，信息沟通的效率很高。居民、社区、物业、驻区单位共享一个平台，可以说打通了信息传递、问题解决的“最后一公里”。总的来说，不论使用什么样的信息手段和方式，大前提是要紧紧“黏住”群众，让他们首先是每天愿意打开，进而愿意来参与和表达。

【记者】社区信息化建设已经有了近二十年的发展，并不是一个全新的话题，您对江苏的情况比较熟悉，江苏的社区信息化总体情况如何？

【闵学勤】江苏的社区信息化整体来说还是走在全国前列的，包括这次疫情防控期间，我们看到“大数据+网格化+铁脚板”在社区防控中发挥了重要作用。比如省委政法委牵头，通过联合研判会评估风险，公安、交通、卫健组成数据服务“铁三角”，对往来江苏人员进行精准研判，按照风险等级排出红黄蓝三种颜色进行标识，层层推送给各地的网格员，精准指引他们在基层进行摸排走访服务。但也要看到江苏在大数据治理方面还有很大的提升空间，比如，目前数据孤岛还存在，上下之间的协同还不够，需要有顶层设计的支撑，如此基层的信息化才会更有方向。

建设面向未来的智慧社区

【记者】在突发的应急事件中，社区信息化的短板暴露比较明显，在您看来，有没有必要和可能打造一种兼顾日常工作和应急状态的信息化平台？

【闵学勤】这是毋庸置疑的，现在经济发达地区的大部分社区都在常态化治理中推进信息化，只是程度不同、方式各异。只有平时的功夫扎实了，信息化平台凝聚了群众，有了良好的运转机制，对群众提出

的诉求进行及时回应，才可能在应急状态下发挥它的作用。没有日常的培育孵化，遇到突发状况时突然设计一个应用，效果可能不会太理想。

需要注意的是，信息化只是工具性的、技术层面的，软件公司只能根据你的需求去编码、设计模块和语言，这些信息化产品的背后是治理的理念，比如前瞻性的人文关怀，对扁平化治理的理解，对多元参与和快速回应的认知等等。社区目前的信息化与实现好的治理之间还有差距。

【记者】 您认为信息化平台应该由社区自己开发、管理，还是应由更高层级的政府来主导？

【闵学勤】 由社区来开发显然是不经济的事情，社区的能力也有限。比较合理的是以市域或者县（区）政府部门为主导来推动建设，从而尽可能在顶层设计上避免“数据孤岛”的问题。一个正在释放的信号是，在市域治理中全方位引入数据治理，让政府、企业、社会渐次共享数据平台正在成为可能。在这方面，我们没有太多的经验，不过当前已经有政府的顶层设计、有前沿的数据技术、有基层的各类经验，由信息化引发的数据治理不仅可能成为市域社会治理的突破口，还有机会成为大国治理的发力点。