

東亞管理論壇

目 錄

- 1 政策執行視角下襄陽市鄉村規劃許可規程修編程序研究
王曉琳
- 7 互聯網企業個人信息保護存在問題及應對措施 —— 兼評《個人信息保護合規審計
管理辦法》
張鐘元
- 15 老舊社區改造後“重建設輕管理”問題研究
徐 寧

DOI: 10.53104/dyglit.2026.02.01.001

政策執行視角下襄陽市鄉村規劃許可規程修編程序研究

王曉琳¹

1. 武漢大學 政治與公共管理學院，湖北 武漢 430072

摘要：政策執行是一個將政策目標轉化為實際行動的複雜系統，各種影響因素形成的合力對其產生作用。基層是服務群眾和政策執行的終端末梢，規程修編作為政策執行的重要末端，直接影響著政策執行的效果。本文從政策執行的視角出發，以襄陽市鄉村規劃許可規程修編為案例，對其修編程序進行分析。文章結合前期政策梳理、調研、方案形成和徵求意見等環節，認為規程修編對政策執行效果的影響，主要體現在漸進決策路徑、程序科學化與民主化、執行組織方式以及跨部門協作等方面。基於此，本文對規程修編如何影響政策執行效果進行了討論，並對類似地方規程修編工作提出了相應啟發。

關鍵字：政策執行；規程修編程序；漸進決策；跨部門協作

A Study on the Revision Procedure of Xiangyang's Rural Planning Permit Regulations from the Perspective of Policy Implementation

WANG Xiao-lin¹

1. School of Political Science & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, P. R. China

Correspondence to: WANG Xiao-lin; Email: 2078501485@qq.com

Abstract: Policy implementation is a complex process through which policy objectives are translated into practical actions, and its effectiveness is shaped by the combined influence of multiple factors. The grass-roots level is the terminal point of both public service delivery and policy implementation, and the revision of regulations, as an important part of this terminal process, directly affects policy implementation outcomes. From the perspective of policy implementation, this paper takes the revision of Xiangyang's rural planning permission regulations as a case and analyzes its revision procedure. By examining such stages as policy review, preliminary investigation, scheme formulation, and consultation, the paper discusses how the revision procedure influences policy implementation and offers some implications for similar local revision practices.

Key words: policy implementation; regulation revision procedure; incremental decision-making; cross-departmental collaboration

引言

政策執行是公共政策週期中必不可少的環

節，從根本上決定著政策能否成功，以及政策解決問題或實現目標的程度和範圍。自 1973 年政策執行正式成為政策研究者的關注焦點以

收稿日期：2026-04-08 返修日期：2026-04-13 錄用日期：2026-04-15 出版日期：2026-04-17

通信作者：2078501485@qq.com

引用格式：王曉琳. 政策執行視角下襄陽市鄉村規劃許可規程修編程序研究[J]. 東亞管理論壇, 2026, 2(1): 1-6.

來，到 2023 年已整整 50 年。半個世紀裡，政策執行理論逐漸豐富完善，研究範式不斷發展演進，研究者們從各個維度不斷探尋影響政策執行的關鍵變數和重要條件。本文從政策執行的末端——規程修編出發，以襄陽市鄉村規劃許可規程的修編為例，主要依據修編過程中形成的政策文本、調研材料、徵求意見記錄及相關工作資料，對規程修編程序中影響政策執行效果的因素加以研究。

1 政策執行與規程修編

公共政策是由政府制定法規、指令、規劃與工作報告等來解決公共問題、保障利益實現的方案。公共政策是公共行為主體，在職能範圍內為了某一特定的目標，經過政治活動所選擇的行動方案，並通過公共管理過程實現這一特定目標的過程。規程，簡單說就是“規則和流程”。所謂流程即為實現特定目標而採取的一系列前後相繼的行動組合，也即多個活動組成的工作程序。規則則是工作的要求、規定、標準和制度等。政策執行是一個將政策目標轉化為實際行動的複雜系統，各種影響因素形成的合力對其產生作用。因此，政策執行與政策制定一樣艱難，應被視為動態變化著的“黑匣子”。“執行”視角的重要意義在於，使政策研究者能夠著眼現實，更加精準有效地去分析和破解政策執行過程中的各種“梗阻”甚至“失控”的問題，更好地實現政策目標和績效。

相關研究認為影響政策執行主要有六個關鍵因素：政策環境、政策設計、執行主體、執行物件、執行工具和評估與監督^[1]。而規程修編的研究更多地是從政策環境、執行主體的角度去影響著政策執行進而影響著政策效果。基層政府政策執行是基層治理視域中重點關注的問題。研究發現，在治理轉型這一新的時代背景下，權力與資源匱乏的鄉鎮政府行動邏輯呈現差序化執行特徵。該種執行模式體現了鄉鎮幹部主動適應治理背景和場域轉換並努力完成任務的能動性特徵，一定程度上緩解了基層治理過程中鄉鎮治理資源與任務壓力不匹配的困境，提升了基層治理的柔性化與韌性應對^[2]。也有研究提出雙重激勵耦合地方政府的政策執行動機：一是為地方政府提供物質性激勵；二是

提高地方職能部門能動性、強化地方政府優化治理績效的使命感^[3]。該研究也強調了地方職能主體作為政策執行末端重要性，但更多強調激勵的重要性。此外，有研究指出“程序認證”體現著價值與行動的雙重邏輯，基層政府在事實性和公平性的價值邏輯下，按照科層制規範化、制度化和標準化的行動邏輯重塑公共政策的實踐過程。雙重邏輯的運作通過指標體系、目標責任制、民主評議以及監督審核的程序性要求得以實現^[4]。政策環境與政策執行主體角度是分析政策執行效果的重要視角，已有研究在政策環境視角上更多強調鄉鎮政府面臨的普遍困境，在政策執行主體角度更多從鄉鎮幹部的動機出發加以研究，分析了基層激勵、個人使命感等等因素的影響，本文嘗試在案例研究中探索政策環境和政策執行主體視角中影響政策執行效果的其他因素。

2 襄陽市鄉村規劃許可規程修編程序研究

2024 年 1 月 1 日，中共中央國務院發佈關於學習運用“千村示範、萬村整治”工程經驗有力有效推進鄉村全面振興的意見，在提升鄉村建設水準指出增強鄉村規劃引領效能、推進農村基礎設施補短板等方向。襄陽市在鄉村振興的戰略背景下積極回應，襄陽市國土空間規劃研究院著眼於提升鄉村建設水準，積極為鄉村建設提供便利。為加強襄陽市鄉村建設專案規劃許可管理，規範鄉村規劃許可程序，襄陽市國土空間規劃院開展襄陽市市區鄉村規劃許可工作規程（修編）工作，修編規程流程主要分為以下幾個階段：

2.1 前期梳理階段

專案組收集相關資料案例，明確修編的適用範圍及主要管控內容。在此階段，專案組搜集了鄉村許可規劃的相關政策依據和優秀案例。在政策背景層面，專案組對鄉村規劃許可的政策從國家層面、省級層面和襄陽市層面進行了梳理。在國家層面，2008 年頒佈的《中華人民共和國城鄉規劃法》明確了建立鄉村規劃許可制度；2014 年，住房城鄉建設部關於印發《鄉村建設規劃許可實施意見》的通知裡明確

鄉村建設規劃許可的適用範圍和內容；2019年，《中華人民共和國土地管理法》規定了農用地轉用、村集體興辦企業使用土地、鄉村公共設施、公益事業建設用地審批和農村宅基地管理的相關規範等等。在湖北省級層面，2020年，《關於進一步做好農村宅基地和農房審批管理工作的通知》中，明確部門職責和強化屬地管理；2021年，《關於簡化優化湖北省農村小型建設專案管理的實施意見》中指出部分小型建設專案管理應簡化優化要求。在襄陽市層面，2018年，《襄陽市中心城區村（居）民建房管理辦法的通知》中明確實行分級控制管理；2020年，《三縣三市三區農村宅基地和農房審批管理辦法（試行）》明確了農村宅基地的審批機構、申請材料、受理範圍、辦理流程等。從梳理的相關政策可以發現，從國家到省到市的政策的內容從籠統走向具體，上一層級為下一層級提供方向和引領，下一層級順應、回應上層級的政策並在基層的具體實踐中發揮主觀能動性實現政策目標。政策的執行也因為不同地區的情況不同、基層的不同反應而有差別，上一層級的政策同時成為基層調整規程等的政策依據，而基層既往政策也為政策調整提供參考。

在搜集案例層面，項目組選擇的案例並不限於更為發達的先進的城市的政策改革方案，而是更多著眼於與襄陽市市情相似、規程方案的差別程度不高的城市或省份。基於此，項目組選擇了天津市、上海市、山東省和揭陽市為案例加以分析。其中，天津市實行鄉村建設專案分類管理，分為一般專案和簡易低風險專案，簡易低風險專案申請材料簡化，同時對申請鄉村規劃許可一併申請建設用地批准手續的項目實行兩證合一；上海市將建設工程設計方案、建設工程規劃許可證、建設用地批准書合併為“鄉村建設規劃許可證”一個事項並對於小型建設項目進行審批簡化；山東省的鄉村建設許可是由鄉鎮企業、鄉村公共設施、公益事業建設和農村集中居住區建設的個人或建設單位向鄉鎮政府申請；揭陽市是由在鄉村規劃區內進行鄉鎮企業、鄉村公共設施和公益事業建設的單位或者個人申請。這些案例各有特點，但擁有兩個共同點：一是主題明確，即申請主體為建設單位或個人，審批主體為市自然資源和規劃局各城區（開發區）分局（中心）；二是規

範流程，即針對鄉鎮企業、鄉村公共設施和公益事業提出辦理流程。

2.2 前期調研階段

專案組採取徵求意見會、現場踏勘等多種方式收集梳理鄉村規劃許可審批流程現狀情況。專案組調研的目的是規範鄉村規劃許可證審批流程，明確鄉村建設規劃許可證的辦理機構、申請材料、受理範圍、辦理流程等。在調研之前，專案組首先發函搜集瞭解各區縣在鄉村規劃許可管理的具體情況和存在的問題及建議，隨後前往各區縣開展實地調研，與鄉村規劃許可管理的相關人員進行實地交流與探討。最後，前期收集的各區縣的情況和意見及實習調研形成政策研究的重要依據，為規程的調整提供現實支撐和依據。

2.3 政策研究階段

結合現狀問題及相關案例，項目形成初步研究方案，完成科室內部溝通。在前期梳理階段和前期調研階段形成調研成果和案例借鑒的基礎上，專案組內部分工合作形成初步的研究方案。具體而言，初步方案明確適用範圍、許可內容和申報要件，堅持“先規劃、後許可、再建設”和“集約節約、便民高效”的原則，明確部門職責並實施分類管理。初步方案明確規定了規劃許可程序，其中，鄉村一般建設專案應按照以下程序辦理鄉村建設規劃許可證：

1、受理。

鄉、鎮人民政府應對申請材料的真實性、完整性進行審核。審核通過的在鄉村建設規劃許可證申請表上簽署意見、加蓋公章，並將申請材料報送轄區市自然資源和規劃局各城區（開發區）分局（中心）。

2、審查。

市自然資源和規劃局各城區（開發區）分局（中心）受理申請材料後，應進行現場勘驗，並對擬建專案是否符合國土空間規劃和用途管制要求等內容進行審查。按照有關規定，涉及水務、電力、文物等內容的，需徵求相關行政主管部門意見，需徵求利害關係人意見或者組織聽證的，應當按規定進行。

3、批前公示。

在鄉村建設規劃許可前，應將擬建項目建設工程設計方案總平面圖在項目現場及政府網站上公示 7 日。專案現場公示由市自然資源和規劃局各城區（開發區）分局（中心）聯合鄉、鎮政府進行，網上公示由市自然資源和規劃局各城區（開發區）分局（中心）推送相關資料至政府網站公示。

4、批准決定。

符合許可條件的，作出准予規劃許可決定，核發鄉村建設規劃許可證，並抄送鄉、鎮人民政府。作出不予規劃許可決定的，應形成書面決定。並向申請單位或個人說明理由，同時告知申請單位享有依法申請行政覆議或者提起行政訴訟的權利。

5、決定公開。

在符合保密規定的前提下，市自然資源和規劃局各城區（開發區）分局（中心）作出許可決定後，應在 7 個工作日內將建設工程設計方案總平面圖提交至政府網站公佈，接受社會監督。

鄉村小型建設專案由鄉鎮制定審批流程。同時，初步方案規定了開工放研線、許可延期、變更情形、竣工驗收、監督檢查和簡易審批等。初步方案的調整都是以前期梳理和前期調研階段形成的政策依據、調研成果、案例借鑒等為依據的，是較為科學合理的。

2.4 徵求意見階段

在這一階段，科室牽頭召開徵求市局各科室及各城區（管委會）自然資源和規劃部門意見並根據意見修改完善。在徵求意見會後，專案組根據各分區和相關部門的意見接受意見進行修改或不接受意見並說明理由，在形成新的規程方案後，再次進行鄉村規劃許可部規劃意見。徵求意見階段增加了研究方案的科學性和民主性。

3 修編程序中影響政策執行的因素分析

不同於既往研究更多關注鄉鎮幹部、基層激勵和程序認證等因素，本文結合襄陽市鄉村規劃許可規程修編案例，主要從政策環境和執

行主體兩個維度分析影響政策執行效果的因素。

3.1 政策環境

1、漸進決策方式

在襄陽市鄉村規劃許可修編案例中採用的是漸進的方式。這種漸進性主要體現在，此次修編並非對鄉村規劃許可的基本審批架構作整體性重構，而是在既有政策和制度框架基礎上，圍繞適用範圍、申報要件、分類管理和簡易審批等內容進行局部調整和細化。這與林德布洛姆的漸進決策理論關係密切。所謂漸進決策，是指決策者在決策時在既有合法政策的基礎上，採用漸進方式對現行政策加以修改，通過一連串小的改變，在社會穩定的前提下，逐漸實現決策目標。漸進決策的三個原則，一是按部就班的原則。林德布洛姆認為，決策過程只不過是決策者基於過去的經驗對現行政策稍加修改而已，強調決策過程的連續性。二是積小變大的原則，這種漸進的過程可以由微小變化的積累形成大的變化，其實際的變化速度要大於一次大的變革。漸進主義要求變革現實就是通過一點一點的變化，逐步實現根本變革的目的。三是穩中求變的原則，按部就班和積小變大就在於保證決策過程的連續性。林德布洛姆認為，政策上的大起大落是不可取的，因為其可能危害社會穩定。為保證決策過程穩定性，就要在保持穩定的前提下，通過一系列小變達到變化的目的^[5]。漸進決策的優勢顯而易見，它的試錯成本較低、風險小，這也讓這種方式成為我國一些地方改革的主流方式。從襄陽案例來看，規程修編並不是脫離既有制度基礎另起爐灶，而是在上位政策要求和地方實踐需要之間作出調整，這種以局部優化推動制度完善的方式，更符合漸進決策意義上的制度調整邏輯。這種漸進的改革方式也與襄陽市的市情相契合，通過小的改變實現大的變化，盡可能減少變革可能帶來的風險。而在基層決策以漸進決策為主的環境中，襄陽市在規程修編過程中採用漸進方式不僅是與之相契合，也是與市情相結合之下的選擇，這就直接影響了政策執行的效果——政策變更在基層中更體現出漸進性的特點。

2、規程修編整體遵循科學化、民主化的原

則

在鄉村規劃許可規程修編的過程中，在前期梳理階段搜集的相關政策為相應調整提供政策依據，搜集的一些可借鑒的案例為政策調整提供可行方案，這增強了規程修編的科學性。在前期調研階段形成的調研成果為政策調整提供現實依據。基於前兩個階段形成的政策研究階段及徵求意見階段則增加了初步方案的民主性，同時不同部門的集思廣益和不同角度的思考也增加了初步方案的全面性進而增強其科學性。在規程修編過程中堅持科學化和民主化的原則不僅順應了政策環境科學化和民主化的趨勢和要求，也體現了評估與監督的作用。在此影響下，政策執行也體現出科學民主的特點。

3.2 執行主體

1、直線職能制與專案組形式相結合

部門採用直線職能制。所謂直線職能制是以直線制為基礎，在行政首長領導下，設置相應的職能部門，分別從事專業管理，並作為該級領導的參謀的一種組織結構形式。這種組織模式的運行機制由職能專業化程度決定，是一種集權度較高的組織模式。參謀部門只替領導充當助手，對下級不能發號施令，沒有決策權。矩陣制是由專門從事某項工作的專案組形式發展而來的一種組織結構。所謂項目組，一般是由一群不同背景、不同技能、不同知識、分別選自不同部門的人員組成的，專案組組成後，大家為某個特定的任務而共同工作，任務一旦完成，專案組的使命就結束了。矩陣制主要適用於那些工作內容變動頻繁、每項工作的完成需要運用眾多技術知識的組織，或者作為一般組織中安排臨時性工作任務的補充結構形式。在鄉村規劃許可規程修編的過程中，在部門採用直線職能制的基礎上，因為該專案涉及多部門的相關業務，因此採用專案組形式，將所涉及的部門都聯繫起來推動鄉村建設規劃許可編制工作。這種工作組織形式使得在政策執行時兼具專業性和領導力，提升政策執行的效果。

2、政策執行跨部門協作中的潛在約束

在案例中，修編工作按照“統一部署，分工協作”的原則，將相關單位的責任分工如下：各城區自然資源和規劃分局、開發區自然資源

和規劃服務中心負責配合提供本區域內鄉村規劃建設審批等現狀資料；市局用地科主要負責協調相關單位推進工作順利開展，指導工作有序推進；市國空院主要負責開展修編相關具體技術工作；市不動產登記局主要負責配合提供鄉村規劃許可宗地確權等相關資料。從這一分工結構可以看出，規程修編涉及多個部門和單位的協作，在資料提供、意見溝通和職責銜接過程中，跨部門協作效率可能成為影響規程形成品質與時效的重要因素。在政策跨部門協同執行過程中，已有研究將這類可能影響協作效率的現象概括為“協同惰性”，主要表現為執行主體執行意願層面的“不想協同”、價值觀念層面的“不敢協同”、執行要素層面的“不能協同”。這與部門成員構成複雜、“權力點”流動固化、政策執行協同要素缺失密切相關。就襄陽案例而言，本文更傾向於將其理解為跨部門協作中可能存在的潛在約束，而非已經被充分證成的既定結論。因此，在類似規程修編工作中，仍有必要通過營造“主動—信任—合作”的協同文化氛圍、完善“明責—確責—問責”的協同執行機制、建構“資訊—資源—管理”的協同要素體系，盡可能降低跨部門協作成本，提升規程修編的整體效率^[6]。

4 對提升政策執行力的啟發

基於政策環境視角，在漸進決策執行方式之下，地方政府對於同一政策會作出不同反應。就襄陽市鄉村規劃許可規程修編而言，其啟發並不在於一般意義上的政策執行差異，而在於規程修編作為政策執行末端程序，需要在既有制度框架內通過相對穩妥的方式推進調整。也因此，對於類似地方規程修編工作而言，應在保持政策執行穩定性的前提下，結合地方實際對執程序序作出適度優化，並通過必要的監督和回饋機制提升執行的科學性與民主性。

基於政策執行主體視角，基層政府是保證中央政策實現“最後一公里”的堅定執行者，是上級政府與鄉村及鄉村群眾溝通的橋樑。在襄陽案例中，規程修編工作的推進不僅取決於執行主體本身的執行能力，也受到部門間溝通銜接和協作效率的影響。隨著基層公共事務愈加複雜化、不確定及動態化，資源稀缺成為基

層政府普遍面臨的現實困境。因此，在類似規程修編工作中，需要進一步理順職責分工，增強部門間協作配合，減少因溝通不暢、職責交叉或協作成本過高而對政策執行效果造成的不利影響^[7]。

此外，從襄陽案例來看，規程修編程序本身也是影響政策執行效果的重要因素。前期政

策梳理、調研、方案形成和徵求意見等環節，不僅關係到規程內容是否完整，也關係到後續執行是否具有可操作性。因此，為提升政策執行效果，應重視規程修編過程中的程序設計，通過優化工作流程、暢通意見回饋管道和增強程序銜接性，提高規程的可執行性與執行效率^[8-9]。

參考文獻：

- [1] 劉征, 陳志光, 李兵. 政策執行研究50年: 理論形成與體系構建[J]. 中國公共政策評論, 2024, (25).
- [2] 劉麗娟. 差序化執行: 鄉鎮行動邏輯及形成機制——基於湘西 S 鎮的調研分析[J]. 社會科學動態, 2024, (6).
- [3] 謝伊雲. “中央出題—地方自選”: 城市治理政策何以反制政策效能層層衰減[J]. 學術月刊, 2024, (56).
- [4] 李小藝. 中國公共政策執行中的程序認證——基於貴州省 P 縣精準扶貧動態管理的政策實踐分析[J]. 公共管理學報, 2021, (18).
- [5] 丁煌. 西方行政學說史[M]. 武漢大學出版社, 2017.
- [6] 閆朔鳴, 劉振江. 政策執行跨部門“協同惰性”的成因及消解策略[J]. 領導科學, 2024, (2).
- [7] 王婷婷. 鄉鎮政府執行力提升研究[D]. 山西財經大學, 2019.
- [8] 劉豔. 執程序對高職教育政策執行的影響性研究[J]. 文教資料, 2014, (31).
- [9] 郭漸強, 楊露. 行政程序簡化視角下降低政策執行成本研究[J]. 廣西社會科學, 2018, (6).

版權聲明

© 2026 作者版權所有。本文依據“知識共用署名 4.0 國際授權合約”(CC BY 4.0)以開放獲取方式發佈。該許可允許使用者在任何媒介中自由使用、複製、傳播與改編文章(含商業用途),惟須明確署名原作者及出處,並注明所作修改(如有)。完整協議詳見:<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.zh-hans>

出版聲明

所有出版物中的陳述、觀點及資料僅代表作者及供稿者個人立場,與 Brilliance Publishing Limited 及/或編輯人員無關。Brilliance Publishing Limited 及/或編輯人員對因內容所提及的任何理念、方法、說明或產品所導致的人身或財產損害概不負責。

DOI: 10.53104/dyglit.2026.02.01.002

互聯網企業個人信息保護存在問題及應對措施 —— 兼評《個人信息保護合規審計管理辦法》

張鐘元¹

1. 天津市兩儀財稅諮詢有限公司，天津 300000

摘要：2025 年 2 月，國家互聯網信息辦公室頒佈的《個人信息保護合規審計管理辦法》於 5 月 1 日正式施行，該辦法為個人信息處理者開展合規審計工作確立了系統性操作規範，更是精準指向掌握海量使用者資料的互聯網平臺型企業。數位經濟高速發展背景下，互聯網企業的個人信息處理行為成為使用者權益保障、數位生態建設的核心議題，而當前我國互聯網企業在個人信息保護實踐中仍存在多維度漏洞與風險。本文以平臺治理與資料合規監管為研究視角，依託貝克風險社會理論搭建分析框架，系統梳理互聯網企業個人信息保護的現存問題，針對性提出多層級應對措施，並對《個人信息保護合規審計管理辦法》的制度設計、實施價值及實踐完善方向展開深度評析，以期為互聯網企業提升個人信息保護合規水準、推動個人信息保護合規審計制度落地見效提供實踐參考，助力數字經濟高品質發展。

關鍵字：互聯網企業；個人信息保護；合規審計；平臺治理；資料安全監管

Problems and Countermeasures of Personal Information Protection in Internet Enterprises — A Commentary on the Measures for the Administration of Personal Information Protection Compliance Audits

ZHANG Zhong-yuan¹

1. Tianjin Liangyi Financial and Taxation Consulting Co., Ltd., Tianjin 300000, P. R. China

Correspondence to: ZHANG Zhong-yuan; Email: icekyzhang@126.com

Abstract: In February 2025, the Measures for the Administration of Personal Information Protection Compliance Audits issued by the Cyberspace Administration of China came into force on May 1. These measures have established systematic operational specifications for personal information handlers to conduct compliance audits, and are precisely targeted at internet platform enterprises holding massive user data. Against the background of the rapid development of the digital economy, the personal information processing practices of internet enterprises have become a core issue for user rights protection and digital ecosystem development. However, internet enterprises in China still face multi-dimensional loopholes and risks in the practice of personal

收稿日期：2026-02-06 返修日期：2026-04-20 錄用日期：2026-04-22 出版日期：2026-04-27

通信作者：icekyzhang@126.com

引用格式：張鐘元. 互聯網企業個人信息保護存在問題及應對措施 —— 兼評《個人信息保護合規審計管理辦法》[J]. 東亞管理論壇, 2026, 2(1): 7-14.

information protection. From the perspectives of platform governance and data compliance supervision, this paper constructs an analytical framework based on Beck's Risk Society Theory, systematically sorts out the existing problems in personal information protection of internet enterprises, and puts forward targeted multi-level countermeasures. It also conducts an in-depth analysis of the institutional design, implementation value and practical improvement directions of the Measures for the Administration of Personal Information Protection Compliance Audits. This paper aims to provide practical references for internet enterprises to improve their compliance level of personal information protection and promote the effective implementation of the personal information protection compliance audit system, so as to support the high-quality development of the digital economy.

Key words: internet enterprises; personal information protection; compliance audit; platform governance; data security supervision

引言

2026 年 3 月 14 日，央視新聞微信公眾號發佈了這樣一則新聞，“家住上海市寶山區的邱先生稱，自己實名投訴社區違建，結果隱私被‘扒得底朝天’，‘連我媽在哪打拳都知道’。14 日上午，寶山區大場鎮政府發佈情況說明稱，上述確系違建，已由被投訴人自行拆除。至於信息洩露問題，系社區物業經理賀某某違規洩露給被投訴人，已被撤職、行政處罰。”個人隱私洩露屢禁不止，成為全民心中的憂患。

貝克在《風險社會》中提出的風險社會理論，為解讀數字時代個人信息保護的深層矛盾提供了重要理論支撐。數位技術的反覆運算升級與大資料應用的全面普及，讓互聯網成為時刻記錄、分析人類生產生活行為的“第三隻眼”，人類社會在享受數字經濟帶來的便捷性與高效性的同時，也陷入了數位化“環形監獄”與“信息繭房”交織的新型風險格局：信息處理者可通過技術手段隱秘監視使用者全維度行為，演算法則基於使用者行為資料進行偏好推送^[1]，讓用戶逐漸淪為透明化的資料流程，個人信息在收集、存儲、使用、共用等全生命週期的安全風險持續攀升。在資料層面的“裸奔”是民眾普遍擔憂的問題。

我國數位經濟發展已邁入深度融合階段，新華社與中國信息通信研究院的資料顯示：2015 年，我國數位經濟規模為 18.6 萬億元，而到了 2025 年已攀升至逾 60 萬億元，占 GDP 比

重達 35%，數字經濟已成為推動國民經濟發展的核心引擎。但數位經濟高速發展的背後，個人信息洩露、濫用、非法交易等問題頻發，成為制約行業健康發展的重要瓶頸。根據人民網報導，2018 年，發生了震驚世界的臉書資料門事件。臉書公司（Facebook）信息洩露事件波及超 5000 萬名使用者，成為全球資料安全治理的典型警示案例；而在我國，自 2021 年《個人信息保護法》正式實施以來，相關監管立案已超 10 萬起，累計罰款金額超 5 億元，這一系列資料充分彰顯了我國監管層強化個人信息保護、規範資料處理行為的堅定態度。

2025 年《個人信息保護合規審計管理辦法》（以下簡稱《辦法》）的出臺，填補了我國個人信息保護合規審計領域的制度空白，為互聯網企業的個人信息處理活動劃定了更具體、更嚴格的合規紅線。資本驅動下的互聯網平臺型企業，在發展初期便將使用者個人信息收集作為核心佈局方向，“花錢買資料、以資料換市場”成為行業發展的隱性規則，而海量個人信息的處理與管理，也讓互聯網企業面臨合規、技術、管理等多重挑戰。基於此，本文立足我國互聯網企業發展實際，系統梳理其在個人信息保護工作中的現存問題，結合《辦法》的制度要求提出針對性應對措施，並對該辦法的實踐落地路徑與完善方向展開探討，為數位時代個人信息保護治理體系建設提供思路。

1 互聯網企業個人信息保護的現存

核心問題

1.1 合規意識缺位，法律法規執行流於形式

《個人信息保護法》自 2021 年 11 月實施以來，已成為互聯網企業個人信息處理的基本法律遵循，但部分互聯網企業仍存在明顯的合規意識淡薄問題^[2]。一方面，企業未嚴格落實“知情同意”核心原則，存在未經用戶單獨同意擅自收集、使用生物識別、行蹤軌跡等敏感個人信息，超授權範圍處理使用者資料、將個人信息用於約定外業務場景等違規行為；另一方面，企業對個人信息保護合規審計工作重視不足，對審計觸發條件、流程規範、結果應用等核心要求缺乏認知，未按監管規定開展常態化合規審計，部分企業甚至將合規管理視為“表面工作”，未將個人信息保護要求融入業務全流程，導致合規體系處於“形式化”運行狀態。

1.2 技術防護薄弱，資料安全防控能力不足

當前網路黑產技術手段日趨複雜多樣，駭客攻擊、病毒勒索、資料竊取等網路安全威脅持續升級，而部分互聯網企業的技術防護體系建設明顯滯後於業務發展速度，成為個人信息洩露的重要誘因。其一，核心防護措施落實不到位，企業在資料傳輸、存儲環節的加密技術應用不足，敏感性資料未進行有效隔離存儲，網路安全性漏洞修復不及時，極易被不法分子利用，某電商平臺曾因技術防護漏洞導致數千萬用戶的姓名、手機號、收貨位址等信息洩露，便是典型案例；其二，資料備份與恢復機制不完善，部分中小企業未建立多節點、異地化的資料備份體系，一旦發生伺服器故障、網路攻擊等問題，難以保障個人信息的完整性與可用性；其三，技術研發投入不足，企業未及時引入人工智慧風險識別、零信任安全架構等先進技術，對新型網路安全威脅的識別與應對能力薄弱。

1.3 內控機制缺位，人為風險防控機制失效

多數互聯網企業尚未建立健全的個人信息保護內部管理制度，內部控制的漏洞讓人為因素成為個人信息洩露的首要風險點。一是員工管理與監督機制缺位，企業未對員工開展常態化的個人信息保護培訓，部分員工因操作失誤

導致資料洩露，甚至存在個別員工為謀取私利故意洩露、倒賣使用者個人信息的行為，且企業未建立有效的行為約束與追責機制；二是資料存取權限設置不合理，未嚴格遵循“最小化授權”及“分許可權管理”原則，部分非相關崗位員工擁有過高的資料存取權限，可隨意查詢、下載使用者海量個人信息，許可權濫用問題突出；三是跨部門協同管控不足，審計、法務、技術、業務等部門之間缺乏有效聯動，個人信息保護工作處於“各自為戰”的狀態，未形成全流程、閉環式的管控體系。

1.4 使用者權益漠視，信息控制權保障機制缺失

互聯網企業在個人信息收集與使用環節，普遍存在忽視用戶知情權、決定權、刪除權等核心權益的問題，讓用戶陷入不同意就不能使用的“被動授權”困境。其一，隱私政策設置不合理，條款冗長複雜、表述晦澀專業，未以通俗易懂的語言向使用者明確告知信息收集範圍、使用目的、存儲期限、共用物件等核心內容，且未通過彈窗、加粗字體、特殊顏色等顯著方式展示關鍵條款，使用者難以真正知曉自身信息的處理規則；其二，授權流程存在“霸王條款”，在使用者註冊、使用服務等環節設置預設勾選、強制同意等不合理操作，用戶若拒絕授權則無法使用核心服務，實質上喪失了自主選擇權；其三，權利行使管道不便捷，企業未為用戶提供高效、簡易的信息查詢、刪除、撤回同意的操作管道，也未設置拒絕演算法自動化決策的選項，使用者對自身個人信息的控制能力被嚴重弱化。

1.5 協力廠商管控不足，資料共用環節風險突出

隨著互聯網行業生態的不斷完善，企業間的合作日趨緊密，委託協力廠商處理個人信息成為行業常態，但部分互聯網企業對協力廠商的管理與監督機制嚴重缺失，導致資料共用環節成為個人信息洩露的“重災區”。企業在與協力廠商合作時，未對其技術防護能力、合規管理水準、信用狀況等進行全面的事前安全評估，未在合作合同中明確協力廠商的個人信息保護義務與違約責任，也未建立常態化的協力廠商合規檢查機制。部分協力廠商合作方因自

身管理漏洞導致使用者信息洩露，而委託企業因缺乏有效的追溯與追責機制，難以對用戶進行有效補救，也無法向協力廠商進行合理追責。出了問題推諉協力廠商和臨時工的情況時有發生。

1.6 監管執法滯後，違法成本未能形成有效震懾

儘管我國已建立以《個人信息保護法》為核心，《網路安全法》、《資料安全法》為支撐的個人信息保護法律體系，且監管層持續加大執法力度，但個人信息保護領域仍存在監管執法滯後、違法成本偏低的問題^[3]。一方面，部分互聯網企業因違規收集、使用個人信息被監管部門處罰，但罰款金額與企業的違法收益不成正比，難以形成有效的震懾作用，部分企業甚至存在“屢罰屢犯”的現象；另一方面，數位技術的快速發展讓個人信息處理行為更具隱蔽性、跨地域性與技術性，監管部門的技術監管能力不足，對演算法濫用、大資料殺熟、隱性收集信息等新型違規行為的識別與查處不及時，監管滯後問題凸顯。

2 互聯網企業個人信息保護的針對性應對措施

2.1 築牢合規根基，構建系統化合規管理體系

互聯網企業需將個人信息保護合規納入企業發展戰略，從思想、制度、組織三個層面築牢合規防線。第一，開展分層、分類的合規培訓，一方面加強員工職業道德教育，明確員工在用戶隱私保護、商業機密守護中的職業操守要求，樹立“隱私保護人人有責”的理念；另一方面定期組織員工學習《網路安全法》、《資料安全法》、《個人信息保護法》及《個人信息保護合規審計管理辦法》等法律法規與政策檔，針對新出臺的監管要求及時開展專項培訓，提升全員合規意識與操作能力。第二，嚴格落實合規審計要求，處理超過 1000 萬名使用者信息的企業需每兩年至少開展一次自主合規審計，高風險企業按監管要求接受強制審計，建立審計問題台賬，明確整改時限與責任主體，將審計結果作為企業業務調整、合規考核的重要依據，同

時與企業信用公示相結合。第三，健全合規管理組織架構，具備條件的企業設立專職的個人信息保護合規部門與崗位，明確企業內部審計部門的合規審計職責，指定專人負責個人信息保護合規工作；大型平臺型企業需成立外部獨立監督機構，引入協力廠商專業力量強化外部監督約束。第四，推動跨部門協同管控，聯合企業監事會、黨委、工會等組織開展內部監督檢查，由審計、財務、合規、法務、信息技術等部門聯合制定個人信息保護內部審計制度與操作流程，實現個人信息處理全流程的合規管控^[4]。

2.2 強化技術支撐，打造全流程技術防護體系

技術防護是個人信息保護的核心支撐，企業需加大技術研發投入，依託先進技術構建全方位、多層次、閉環式的技術防護體系。第一，加大核心技術研發與投入力度，全面採用先進的端到端加密技術、多因素身份認證技術、異地多活資料備份與恢復技術等，提升網路安全基礎防護能力，有效防範駭客攻擊、資料竊取、病毒勒索等網路安全威脅。第二，落實資料分級、分類保護，根據個人信息的敏感程度、重要性對資料進行分級、分類，對生物識別、行蹤軌跡、金融信息等敏感個人信息實施加密存儲、去標識化處理，在資料傳輸、存儲、使用等全環節實施差異化的防護措施，提升防護的精准性與有效性。第三，積極引入新興技術賦能資料安全，利用區塊鏈技術的不可篡改、去中心化、可追溯特性，保障資料交易與共用環節的安全，降低信息洩露風險；借助人工智慧、大資料技術構建網路安全風險智慧識別與預警系統，實現對網路攻擊、異常資料訪問等行為的即時監測、智慧識別與快速處置。第四，建立常態化的安全檢測與漏洞修復機制，定期對企業信息系統進行全面的安全性漏洞掃描與滲透測試，及時修復安全性漏洞，搭建即時的安全監測預警平臺，實現對個人信息處理行為的全流程監控，及時發現並處置安全隱患。

2.3 完善內部管控，健全全鏈條風險防控機制

企業需建立權責清晰、管控有效的內部管理制度，從源頭防範人為因素導致的個人信息洩露風險，構建全鏈條的內部風險防控機制。第一，制定完善的個人信息保護內部管理制度，以現行法律法規與監管要求為依據，結合企業

自身業務特點，明確各部門、各崗位在個人信息收集、存儲、使用、共用、銷毀等全生命週期的職責與許可權，規範員工的操作流程與行為準則。第二，嚴格落實“最小化授權”及“分許可權管理”原則，根據員工的工作崗位、工作職責與實際需求，合理設置資料存取權限，實行許可權分級管理，嚴禁非相關崗位員工訪問敏感個人信息，並定期對資料存取權限進行審查與調整，及時收回離職、調崗員工的許可權，防止許可權濫用。第三，建立嚴格的考核與追責機制，將個人信息保護合規情況納入員工績效考核、崗位晉升與評優評先的評價體系，實行“一票否決制”；對因操作失誤導致資料洩露的員工，依法依規進行處罰與培訓整改；對故意洩露、倒賣使用者個人信息的員工，立即解除勞動合同，並移交公安機關依法處理。第四，加強協力廠商合作全流程管理，建立協力廠商合作方供應鏈評級管理機制，對委託處理資料的協力廠商進行全面的事前安全評估，在合作合同中明確雙方的權責與個人信息保護義務，建立常態化的協力廠商合規檢查與評估機制，對違規的協力廠商合作方及時終止合作，並依法追究其違約責任。

2.4 堅守使用者中心，優化全流程使用者權益保障體系

企業需堅持“以用戶為中心”的發展理念，將用戶權益保障融入個人信息處理的全流程，讓使用者真正享有對自身信息的知情權、決定權與控制權。第一，實現信息告知的透明化與通俗化，大幅簡化隱私政策條款，使用通俗易懂的語言清晰、明確地向使用者說明個人信息的收集範圍、使用目的、存儲期限、共用物件、安全保護措施等核心內容，通過彈窗、懸浮窗、加粗字體、特殊顏色等顯著方式展示關鍵條款，保障用戶的知情權。第二，優化使用者授權流程，全面取消預設勾選、強制同意等不合理設置，在使用者註冊、使用服務等環節，為使用者提供可選擇、可拆分、可撤回的授權選項，讓使用者能夠根據自身需求自主選擇信息授權範圍，確保使用者在充分知情的前提下自主、自願同意企業的信息處理行為。第三，完善用戶權利行使管道，依託企業 APP、官網等平臺，為用戶提供一鍵查詢、一鍵刪除、一鍵撤回同

意的便捷操作功能，設置專門的用戶回饋通道與客服對接機制，及時回應使用者的信息保護訴求；同時，為使用者提供拒絕演算法自動化^[5]決策的選項，保障使用者的自主選擇權。第四，強化未成年人信息保護，針對未成年人使用者設置專門的信息保護機制，簡化未成年人信息收集範圍，明確未成年人監護人對未成年人信息處理授權的撤銷權，防止未成年人信息被過度收集與濫用。

3 《個人信息保護合規審計管理辦法》的制度評析與完善建議

3.1 《辦法》的核心制度價值

2025 年出臺的《辦法》是我國個人信息保護法律體系的重要補充，填補了個人信息保護合規審計領域的制度空白，具有重要的現實價值與制度價值。其一，為個人信息保護合規審計工作確立了系統性、針對性、可操作性的規範，明確了合規審計的觸發條件、審計範圍、審計頻率、審計流程等核心內容，讓互聯網企業的合規審計工作有章可循、有規可依，推動企業從“被動合規”向“主動合規”轉變。其二，強化了互聯網企業的個人信息保護主體責任，該辦法精準指向掌握海量使用者資料的平臺型互聯網企業，通過明確的審計要求與監管規則，倒逼企業健全個人信息保護體系，將個人信息保護要求融入業務全流程，提升個人信息處理的合法合規水準。其三，完善了我國個人信息保護的監管體系，將合規審計作為監管部門開展個人信息保護監管執法的重要手段，與《個人信息保護法》、《網路安全法》等法律法規形成有效制度銜接，進一步提升了個人信息保護監管的專業性、針對性與有效性，為使用者個人信息權益保障提供了更堅實的制度支撐。其四，推動了數位經濟的健康發展，通過規範互聯網企業的個人信息處理行為，遏制個人信息洩露、濫用等問題，營造安全、有序的數字生態環境，增強使用者對數字經濟的信任度，為數字經濟高品質發展奠定堅實基礎。

3.2 《辦法》的核心制度安排

《辦法》圍繞個人信息保護合規審計工作

作出了一系列核心制度安排，構建了差異化、精準化的合規審計監管體系，成為互聯網企業開展合規審計工作的基本遵循。其一，明確了差異化的審計頻率要求，針對處理超過 1000 萬名使用者信息的互聯網企業，要求每兩年至少開展一次自主合規審計；針對個人信息處理規模大、風險等級高的企業，實施強制審計制度，由監管部門指定協力廠商專業機構開展審計，根據企業的信息處理規模與風險等級實施差異化的審計監管，提升審計工作的精準性。其二，界定了合規審計的核心範圍，要求企業開展的合規審計工作需重點審查個人信息處理的合法性基礎、信息處理規則的執行情況、自動化決策的公平性與合法性、敏感個人信息的保護措施、協力廠商合作的管控情況等內容，緊扣互聯網企業個人信息保護的核心風險點，確保審計工作的針對性。其三，強化了審計結果的應用與監管，明確要求企業將合規審計結果向監管部門備案，審計發現的違規問題需限期整改；監管部門將合規審計結果作為開展個人信息保護監管執法、行政處罰的重要依據，對整改不到位、存在嚴重違規行為的企業，依法依規予以嚴厲處罰，形成“審計-整改-監管-處罰”的閉環式管理。

3.3 《辦法》的實踐完善方向與實施建議

《個人信息保護合規審計管理辦法》的出臺為個人信息保護合規審計工作奠定了堅實的制度基礎，但在實踐落地過程中，仍需結合行業發展實際與監管需求，進一步完善配套機制，提升制度的可操作性與執行效果。第一，推動審計操作指引清單化，建議監管層結合《辦法》的核心要求，制定《個人信息保護合規審計操作指引》，將審計要求、審計流程、審計要點、審計方法、整改標準等內容梳理為標準化、清單化的操作手冊，明確不同類型、不同規模互聯網企業的審計重點，方便企業與審計機構開展審計工作，提升審計工作的規範性與效率。第二，強化合規審計的交叉驗證機制，建立多維度、跨領域的審計結果驗證體系，將企業個人信息保護培訓費用的財務核算（比如：安全生產費、職工教育經費）與培訓實際開展情況、培訓效果進行核對，將資料安全技術投入與技術防護實際效果、安全性漏洞修復情況進行驗

證，將使用者授權流程的制度設計與實際操作情況進行核查，確保審計結果的真實性與客觀性。第三，明確審計主體的專業資質要求，當前《辦法》未對合規審計主體的執業資格作出明確限制，而個人信息保護合規審計兼具法律、技術、財務、管理等多領域的專業性，要求審計主體具備扎實的專業知識與豐富的實踐經驗。建議後續完善制度設計，明確個人信息保護合規審計機構與審計人員的專業資質要求，建立審計主體的備案與考核機制，對審計機構的服務品質、審計結果進行常態化評估，提升合規審計的專業水準。第四，擴大合規審計的適用範圍，當前《辦法》的審計對象主要聚焦於互聯網企業，而政府機構、不動產交易場所、車輛交易場所、金融機構等單位也掌握著海量的個人信息，同樣存在個人信息洩露、濫用的風險，且此類單位的信息保護工作直接關係到公眾的切身利益。建議後續將此類單位納入合規審計的適用範圍，根據不同單位的信息處理特點與風險等級，制定差異化的審計要求與操作規範，實現個人信息保護合規審計的全覆蓋。第五，構建全流程的審計監管體系，《辦法》目前更側重個人信息保護的事後審計，而事中運行監控與事前風險引導同樣是個人信息保護的重要環節。建議監管層出臺配套制度，要求企業建立個人信息處理行為的即時監控系統，對資料訪問、傳輸、使用等行為進行全流程監測；監管部門加強對企業個人信息保護工作的事前指導，為企業提供合規諮詢、技術支援等服務，借鑒 PDCA 迴圈思想，構建“事前引導+事中監控+事後審計+整改閉環”的全流程監管體系。

4 政企聯治：構建個人信息保護協同治理格局

互聯網企業個人信息保護並非企業單方面的責任，而是一項涉及政府、企業、社會等多主體的系統工程，需要政府與企業協同發力、同向而行，構建政企聯治的協同治理格局，推動政策與技術的深度融合，實現個人信息保護與數位經濟發展的雙贏。

從政府層面來看，需強化監管執法與政策支援，為個人信息保護工作營造良好的制度環

境。一是嚴格落實法律法規與監管要求，參照《個人信息保護合規審計管理辦法》與《個人信息保護合規審計指引》，加大對互聯網企業的日常監管與執法檢查力度，重點審查企業信息處理的合法性、自動化決策的公平性、敏感信息的保護措施等內容，對違規收集、使用個人信息的企業依法依規予以嚴厲處罰，大幅提升企業的違法成本，形成有效的監管震懾。二是加大政策支援力度，考慮到互聯網企業開展個人信息保護工作的數位治理成本較高，政府可通過稅收優惠、財政補貼、專案扶持等政策導向，鼓勵企業加大個人信息保護的技術研發與制度建設投入，對採用先進信息保護技術、建立完善合規體系的企業給予專項扶持，創建公平、有序的市場競爭環境。三是加強監管技術能力建設，提升監管部門的數位化、智慧化監管水準，引入人工智慧、大資料等先進技術構建網路監管平臺，實現對互聯網企業個人信息處理行為的即時監測、智慧識別與精準監管，有效應對新型網路安全威脅與違規行為。

從企業層面來看，需切實履行主體責任，發揮行業引領作用，推動行業整體合規水準提升。一是將個人信息保護納入企業 ESG 評價體系，推動企業將數字治理作為 ESG（環境、社會與治理）工作的重要組成部分，將個人信息保護合規情況作為企業社會責任披露的核心內容，主動向社會公開企業的個人信息保護工作情況，提升企業的社會責任感與公眾形象。二是發揮平臺型企業的行業引領作用，鼓勵互聯網大廠參與個人信息保護行業標準、技術規範的制定工作，在法律法規尚未明確的模糊地帶先行先試，探索有效的個人信息保護實踐路徑，通過技術輸出、經驗共用等方式，帶動中小互聯網企業提升個人信息保護水準，形成風清氣正的行業發展氛圍。三是加強行業自律，推動互聯網企業成立個人信息保護行業協會，制定行業自律公約，建立行業失信懲戒機制，引導企業自覺遵守個人信息保護法律法規與監管要求，形成行業內部的自我約束、自我管理機制。

此外，政府與企業需加強協同聯動，推動政策與技術的深度融合。政府可聯合企業開展個人信息保護宣傳推廣活動，通過線上線下多種管道，向社會公眾普及個人信息保護知識與

法律法規，提升全社會的隱私保護意識；鼓勵政府與企業開展技術合作，共同研發個人信息保護核心技術，建設個人信息保護技術示範專案，推廣先進的技術成果與實踐經驗，提升整個互聯網行業的個人信息保護技術水準；建立政府與企業的常態化溝通機制，及時回饋行業發展中的新問題、新需求，動態完善監管政策與制度設計，讓個人信息保護制度更貼合行業發展實際。

5 結束語

數位時代，科技大爆發，從 ChatGPT 到 OpenClaw，不僅需要規範人的主觀行為，還要防範人工智慧的越界隱患。互聯網企業依託大資料、人工智慧等技術實現了對用戶的精確畫像，精確行銷、演算法推薦等業務模式極大提升了服務效率與使用者體驗，但與此同時，精確行銷異化、大資料殺熟、個人信息洩露等問題頻發，不僅嚴重侵犯了用戶的合法權益，也為電信詐騙、網路詐騙等違法犯罪行為提供了土壤，滋生了網路黑產。個人信息保護問題已不再單純是用戶隱私範疇的問題，更是涉及企業商業機密、行業健康發展與國家信息安全的重大議題，必須予以高度重視，採取切實有效的措施加以解決。

互聯網企業作為個人信息處理的主體，是個人信息保護工作的第一責任人，需切實履行主體責任，構建“法律合規+技術防護+內部管控+用戶賦權+政企聯治”五位元一體的個人信息保護體系，通過開展常態化合規審計、持續加大技術研發投入、完善內部管控機制、保障用戶核心權益，系統性降低個人信息保護風險，提升個人信息保護合規水準。2025 年出臺的《辦法》，從制度層面補上了我國個人信息保護合規審計的重要漏洞，為互聯網企業開展合規審計工作提供了明確的規範與指引，但其可操作性與執行效果仍需在實踐中結合配套指引不斷驗證與完善。此外，2026 年 6 月 1 日施行的《商業秘密保護規定》將會為個人信息保護再加上一道法律之鎖，後續需從審計指引清單化、審計資質明確化、審計範圍擴大化、監管流程全鏈條化等方面，推動制度落地見效，讓合規審計真正成為個人信息保護的“安全

閱”。

個人信息保護是數位經濟健康發展的基石，只有築牢個人信息保護的防線，才能增強使用者對數字經濟的信任度，推動數字經濟實現高品質發展。個人信息保護工作並非一蹴而就，而是一項長期的系統工程，需要政府、企業、社會等多主體協同發力、久久為功。政府需加強監管執法與政策支持，企業需切實履行主體責任，社會公眾需提升隱私保護意識，唯有如此，才能構建安全、有序、健康的數位生態環境，讓數位經濟在保障使用者權益的基礎上，更好地服務於經濟社會發展，讓數位技術真正造福於民。世界並不是以冰冷的生意構成的，而是以鮮活的生命構成。確保數字經濟“供得出、流得動、用得好、保安全”，尊重用戶隱私安全，脫敏處理使用者信息，強化個人信息保護合規審計，既是時代發展的必然要求，也是互聯網行業實現可持續發展的必由之路。

ORCID : <https://orcid.org/0009-0003-6781-2142>

參考文獻：

- [1] 劉娟, 張建強. 精準行銷的數據隱憂[J]. 企業管理, 2018(6): 49.
- [2] 王利明. 論《個人信息保護法》與《民法典》的適用關係[J]. 湖湘法學評論, 2021(1): 25-35.
- [3] 程嘯. 論《民法典》與《個人信息保護法》的關係[J]. 社會科學文摘, 2022(11): 112-114.
- [4] 申衛星. 規範個人信息處理活動強化個人信息權益保護[J]. 中國網信, 2025(3): 57-60.
- [5] 張凌寒. 演算法自動化決策中的女性勞動者權益保障[J]. 婦女研究論叢, 2022(1): 52-61.

版權聲明

© 2026 作者版權所有。本文依據“知識共用署名 4.0 國際授權合約”（CC BY 4.0）以開放獲取方式發佈。該許可允許使用者在任何媒介中自由使用、複製、傳播與改編文章（含商業用途），惟須明確署名原作者及出處，並注明所作修改（如有）。完整協議詳見：<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.zh-hans>

出版聲明

所有出版物中的陳述、觀點及資料僅代表作者及供稿者個人立場，與 Brilliance Publishing Limited 及/或編輯人員無關。Brilliance Publishing Limited 及/或編輯人員對因內容所提及的任何理念、方法、說明或產品所導致的人身或財產損害概不負責。

DOI: 10.53104/dyglit.2026.02.01.003

老舊社區改造後“重建設輕管理”問題研究

徐寧¹

1. 浙江工商大學，浙江 杭州 310018

摘要：老舊社區改造是城市更新中的重要民生工程。隨著改造範圍不斷擴大，許多社區的道路、管網、樓道、停車、綠化和公共設施得到了改善，居民生活環境也有了較為直觀的變化。但從一些社區的後續運行情況看，工程完工並不意味著治理問題隨之解決。公共設施無人維護、物業服務接不上、停車秩序反復、居民參與下降等現象，說明老舊社區改造中仍然存在一定程度的“重建設輕管理”傾向。其問題不在於建設投入本身過多，而在於建設完成之後，維護責任、資金來源、物業服務和居民協商機制沒有及時跟上。老舊社區的“舊”並不只是空間和設施的老化，也包括治理基礎薄弱、公共責任分散和日常管理能力不足。若改造工作主要圍繞專案進度和竣工驗收展開，而缺少對後續管理的提前安排，改造成果就容易在日常使用中逐漸消耗。對此，應當把老舊社區改造放在基層治理和社區長效管理中理解，在改造前期同步設計管理方案，明確設施維護和公共事務的責任分擔，建立居民持續參與和協商機制，推動物業服務與社區治理銜接，並把改造後的運行情況納入評價範圍。只有這樣，老舊社區改造才能從一次性的工程建設，轉向持續性的生活環境改善和社區治理能力提升。

關鍵字：老舊社區改造；重建設輕管理；長效管理；基層治理；社區治理

Research on the Problem of “Emphasizing Construction While Neglecting Management” After the Renovation of Old Residential Communities

XU Ning¹

1. Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018, P. R. China

Correspondence to: XU Ning; Email: 2827577633@qq.com

Abstract: The renovation of old residential communities has become an important part of urban renewal. With the expansion of renovation work, many communities have seen improvements in roads, pipelines, stairways, parking spaces, green areas, and public facilities. These changes are visible, and residents can often feel them directly in daily life. Yet the completion of renovation work does not mean that community governance problems have been solved. In some renovated communities, public facilities are not maintained in time, property services remain weak, parking disorder returns, and residents become less willing to take part in public affairs. These problems suggest that renovation work may still show a tendency to emphasize construction while neglecting management. The key issue is not that too much has been invested in construction, but that follow-up

收稿日期：2026-04-18 返修日期：2026-05-06 錄用日期：2026-05-14 出版日期：2026-05-21

通信作者：2827577633@qq.com

引用格式：徐寧. 老舊社區改造後“重建設輕管理”問題研究[J]. 東亞管理論壇, 2026, 2(1): 15-23.

arrangements are often insufficient after construction is completed. Maintenance responsibilities, funding sources, property services, and resident consultation mechanisms may not be clearly established. The “oldness” of old residential communities is therefore not only a matter of aging buildings or outdated facilities. It is also related to weak governance foundations, unclear public responsibilities, and limited capacity for daily management. If renovation work focuses mainly on project progress and final acceptance, while paying little attention to later operation, the results of renovation may gradually weaken in everyday use. For this reason, the renovation of old residential communities should be understood not only as construction work, but also as part of grassroots governance and long-term community management. Management arrangements need to be considered at the early stage of renovation. Responsibilities for facility maintenance and public affairs should be clarified, channels for resident participation and consultation should be kept open, property services should be linked with community governance, and post-renovation operation should also be included in evaluation. Only in this way can renovation move beyond one-time construction and support the lasting improvement of the living environment and community governance capacity.

Key words: old residential community renovation; emphasizing construction while neglecting management; long-term management; grassroots governance; community governance

引言

近年來，老舊社區改造在全國範圍內持續推進。對許多城市居民而言，這項工作並不是抽象的政策安排，而是直接關係到樓道照明、路面積水、停車秩序、管線老化和公共空間使用等日常生活問題。由於不少老舊社區建成年代較早，基礎設施欠帳較多，公共空間利用也相對粗放，通過集中改造改善居住環境，已經成為城市更新中的重要內容。從全國推進情況看，2024 年全國計畫新開工改造城鎮老舊社區 5.4 萬個，實際新開工 5.8 萬個，超過年度目標^[1]。這說明老舊社區改造已經不只是局部性的民生專案，而是城市治理中覆蓋面較廣、持續性較強的一項工作。

不過，工程完工並不意味著相關問題就此結束。有些社區在改造初期環境變化較為明顯，路面、綠化、照明、健身設施等都有改善，但進入日常運行後，設施損壞無人及時維修、綠化缺少持續養護、停車秩序反復混亂、樓道堆物和亂貼亂放等問題仍可能重新出現。居民對改造的期待，如果不能通過後續服務和管理得到維持，就容易轉化為新的不滿。由此可見，老舊社區改造中一個容易被忽視的問題在於：工程建設的成果較容易呈現，後續管理的效果卻更難保持。

這並不是說老舊社區改造中過度重視建設本身。對於長期存在基礎設施短板的社區而言，建設投入當然是必要的。道路、管網、照明、安防、停車和公共空間等方面的改善，是後續治理能夠展開的基礎。問題在於，如果改造工作主要圍繞專案推進、施工進度和竣工驗收展開，而對完工之後由誰維護、資金從哪裡來、物業服務如何承接、居民如何繼續參與等問題缺少安排，改造成果就可能在日常使用中逐漸被消耗。老舊社區改造的難點，不只在於能否完成建設任務，也在於能否把後續管理接續起來。

從這個意義上看，“重建設輕管理”並不是單純的工作疏漏，而是老舊社區改造從工程項目進入社區日常生活後暴露出的治理問題。工程建設具有明確週期，也有較為清楚的任務清單；社區管理則更為長期、細碎，涉及居民習慣、物業能力、社區協調和資金保障等多重因素。前者可以通過竣工驗收來確認，後者則需要在日常運行中持續檢驗。本文正是從這一問題出發，討論老舊社區改造後“重建設輕管理”的主要表現、形成原因及其改進路徑，說明老舊社區改造不能停留在一次性工程建設上，而應進一步轉向長效管理和社區治理能力的提升。

1 老舊社區改造的治理屬性與長效

管理要求

老舊社區改造首先是從空間和設施問題展開的。許多老舊社區建成年代較早，早期規劃標準與當前居民生活需求之間已經出現明顯差距。道路狹窄、排水不暢、管線老化、停車困難、樓道破損、公共照明不足等問題，都會影響居民日常生活。也正因为這些問題比較直觀，改造工作在實踐中往往最先表現為工程建設，包括道路整修、管網更新、樓道修繕、照明增設、停車空間整理和公共設施補充等。這些內容是老舊社區改造的基礎，也是居民最容易感受到的變化。

但如果只從工程建設角度理解老舊社區改造，就容易低估其背後的治理複雜性。老舊社區的“舊”，並不只是建築外觀和公共設施的老化，也包括管理基礎薄弱、公共責任分散、居民協商不足等問題。有些社區在改造前就缺少穩定物業，有些社區業主委員會運行不充分，還有一些公共事務長期依靠社區臨時協調。改造完成後，新的設施和新的公共空間並不會自動形成新的管理秩序。相反，設施增加、空間使用複雜化以後，後續管理要求也會隨之提高。

這一點在政策設計中已有體現。國務院辦公廳關於全面推進城鎮老舊社區改造工作的指導意見提出，要結合改造工作同步建立健全小區長效管理機制，引導居民協商確定改造後社區的管理模式、管理規約和業主議事規則，並共同維護改造成果^[2]。也就是說，老舊社區改造並不只是把道路、管網和樓道修好，還包括改造之後如何管理、如何協商、如何持續維護的問題。

從具體運行看，工程建設與後續管理之間存在明顯差異。改造中新增停車位，後續就會涉及停車規則制定、車位元分配和外來車輛管理；增加健身器材和公共活動空間，就會涉及日常維護、雜訊影響和使用秩序；綠化提升之後，需要持續養護；樓道修繕之後，仍然要面對堆物、亂貼、亂放等日常管理問題。這些事務都不是工程驗收能夠一次性解決的。工程建設解決的是社區環境和設施能否得到改善的問題，長效管理解決的則是這種改善能否持續的問題。

從這個意義上說，老舊社區改造具有明顯的治理屬性^[3]。它不僅關係到政府部門如何組織專案，也關係到街道、社區、物業、業委會、居民等主體如何在改造後繼續分工合作。建設階段可以通過項目安排和施工合同推進，責任鏈條相對清楚；但進入日常管理階段後，許多事務變得持續而細碎，需要依靠協商、監督和服務來維持。老舊社區改造真正困難的地方，往往不在於短期內把工程做完，而在於工程完成後能否把管理機制接上。

因此，改造方案不能只考慮施工內容，還應提前考慮後續維護主體、資金來源、物業服務和居民參與方式。如果社區新增公共設施，卻沒有明確維修責任；改善了公共環境，卻沒有穩定的保潔和秩序維護；前期徵求了居民意見，但改造後沒有繼續協商的平臺，改造成果就難以長期保持。老舊社區改造不是簡單地把舊空間修補成新空間，而是要借由改造重新整理社區公共事務的運行方式。

從實際運行看，許多問題恰恰是在工程完成以後才逐漸顯現出來。建設階段可以通過專案安排把任務推進下去，但社區進入日常使用後，停車、維修、保潔、綠化、公共空間管理等問題會不斷回到居民生活中。老舊社區改造如果沒有把這些後續事務納入考慮，前期看得見的建設成果就容易被後期看不見的管理缺口消耗掉。這也正是“重建設輕管理”問題值得討論的地方。

2 “重建設輕管理”的主要表現

老舊社區改造後的管理問題，通常不會在工程竣工時立即顯現。工程完成初期，社區環境往往有較為明顯的改善，道路、樓道、綠化、照明和公共設施也更容易呈現改造成效。但隨著社區重新進入日常運行，設施維護、秩序維持、公共空間使用、物業服務承接等問題會逐漸出現。如果這些後續事務缺少穩定的制度安排和責任主體，改造成果就難以持續保持。“重建設輕管理”並不是否定建設投入的必要性，而是指建設階段的任務推進較為明確，管理階段的責任承接和持續運行相對不足。

2.1 公共設施維護責任不清

老舊社區改造通常會涉及公共設施的更新或增設，如樓道照明、健身器材、門禁設備、停車設施、綠化景觀、雨汙管網等。這些設施在竣工驗收時能夠直接體現改造成效，也容易增強居民對社區環境改善的期待。然而，公共設施進入日常使用後，損壞、老化和維護問題不可避免。此時，誰負責日常巡查，誰承擔維修費用，誰監督維修品質，往往並不清楚。

在一些社區，設施處於保修期內時，問題還可以由施工單位處理；但保修期結束以後，就需要轉入日常管理體系。如果社區物業服務較為穩定，維護責任相對容易落實；如果社區缺少規範物業，或者物業服務能力不足，設施維護就可能依賴社區臨時協調。這樣一來，問題雖然能夠被發現，卻未必能夠得到及時處理。公共設施一旦長期缺少維護，居民對改造的認可度就會下降，前期建設投入也會在日常損耗中逐漸弱化。

2.2 物業服務承接能力不足

老舊社區改造後的長效運行，很大程度上依賴物業服務或類似物業服務機制的支撐。但不少老舊社區在改造前就存在物業缺位元、服務標準較低、收費困難等問題。改造完成後，社區公共設施增加，空間秩序更加複雜，對保潔、安保、停車管理、綠化養護和設備巡查提出了更高要求。如果物業服務能力仍停留在原有水準，便難以承接改造後的管理需求。

這種不匹配在日常運行中表現得比較明顯。停車空間重新劃定後，如果缺少日常管理，亂停亂放仍會反復出現；綠化和公共活動空間得到改善後，如果缺少持續養護，很快會出現破損、雜亂或使用衝突；樓道和公共區域經過修繕後，如果沒有持續監管，堆物、亂貼、亂放等問題也容易回潮。由此可見，硬體更新並不會自動帶來管理改善。沒有相應的服務承接，改造後的空間改善難以轉化為穩定的居住秩序。

2.3 居民參與在工程結束後減弱

老舊社區改造前期，居民往往會圍繞改造方案、施工安排、停車位設置、公共空間使用等事項表達意見。尤其是當改造內容直接關係到自身利益時，居民參與相對集中。但工程完工

後，居民參與容易明顯減弱。一些居民將改造理解為政府推動的工程項目，認為後續管理主要應由政府、社區或物業承擔，自身更多只是改造成果的使用者。

這種參與弱化會影響改造後的公共秩序。老舊社區中的許多治理事項，並不能完全依靠單一管理主體解決。樓道堆物、停車衝突、公共空間佔用、物業費繳納、設施維修費用分擔等，都需要居民之間形成基本共識。如果居民參與只停留在改造前期的意見表達，而沒有延伸到改造後的公共事務協商，日常管理就容易陷入被動。改造帶來的新設施和新空間，也難以真正轉化為穩定的社區公共生活。

2.4 評價重驗收輕運行

老舊社區改造以專案方式推進時，往往具有明確的建設任務和驗收要求。工程是否按期完成，資金使用是否規範，施工品質是否達標，相關資料是否齊全，這些內容較容易檢查，也容易形成可見成果。相比之下，改造完成後一段時間內的社區運行狀態，如公共設施維護情況、物業服務穩定性、居民協商機制運行情況和公共秩序保持情況，往往不如竣工驗收那樣受到持續關注。

評價導向會影響實踐重心。當工程完工和驗收通過成為最明確的工作節點時，相關主體更容易把注意力集中在建設階段。後續管理由於週期長、事務細、成效不易即時呈現，往往被置於相對次要的位置。由此，老舊社區改造雖然完成了項目任務，卻未必真正形成可持續的治理能力。改造是否有效，不應只在竣工時判斷，還應在之後的日常運行中接受檢驗。

總體來看，“重建設輕管理”主要表現為建設階段的可見成果較為突出，而管理階段的責任、服務、參與和評價沒有同步跟上。對於老舊社區而言，工程建設解決的是短期內較為明顯的環境和設施問題，長效管理面對的則是持續、細碎且容易反復的公共事務。只有把這些後續事務納入改造全過程，建設成果才可能被穩定保存下來。

3 “重建設輕管理”的生成原因

老舊社區改造後出現“重建設輕管理”現

象，並不能簡單歸結為某一方責任意識不足。它往往是在專案推進方式、主體責任關係、居民參與基礎和資金保障條件共同作用下形成的^[4]。建設階段的任務通常比較明確，管理階段的問題卻更分散、更長期，也更難通過一次性安排解決。正是這種差異，使老舊社區改造在實踐中容易把重心放在工程建設上，而對後續管理承接考慮不足。

3.1 專案化推進容易弱化後續治理

老舊社區改造通常以專案方式推進。專案有立項、設計、招標、施工、驗收等環節，也有相對明確的時間表和任務清單。這樣的推進方式有其必要性。對於基礎設施欠帳較多、居民訴求較集中的老舊社區而言，如果沒有專案化組織，就難以在較短時間內集中資源解決道路、管網、照明、停車等問題。專案化方式能夠提高工作效率，也有利於政府部門統籌資金和施工安排。

但專案化推進也容易帶來一個問題，即建設任務有明確終點，而社區治理沒有明確終點。工程竣工驗收以後，施工單位的主要任務基本完成，專案管理也進入收尾階段，可社區的日常運行才真正開始。設施要維護，公共空間要管理，停車秩序要協調，居民矛盾也會在使用過程中不斷出現。如果管理機制沒有在專案推進過程中同步設計，工程完成之後就容易出現治理承接不足。

建設階段的成果比較容易被看見，也更容易被考核。道路是否修好、管網是否更新、樓道是否粉刷、設施是否安裝，都可以通過現場檢查和驗收材料來確認。相比之下，後續管理是否有效，往往需要較長時間才能顯現，而且涉及許多細碎事務，不容易通過一次檢查作出判斷。由此，實踐中就容易形成對建設環節的重視，而對運行環節的持續關注不足。

3.2 多主體責任邊界不夠清晰

老舊社區改造涉及多個主體。建設階段有政府部門統籌，有街道和社區配合，也有設計、施工、監理等專業主體參與，責任關係相對清楚。但改造完成以後，管理責任就變得複雜起來。公共設施維護、停車秩序、環境衛生、綠化養護、物業費收繳、居民協商等事項，很難完全

由某一個主體獨立承擔。

在一些社區，街道負責統籌協調，社區承擔日常聯繫和矛盾調解，物業企業負責基本服務，業委會或居民代表負責意見表達和監督。表面上看，各主體都有參與空間，但如果具體事項沒有明確責任分工，就容易出現“都有關、都不完全負責”的狀態。比如公共設施損壞以後，居民可能找物業，物業可能認為超出服務範圍，社區可以協調但缺少直接維修能力，相關部門又未必能及時介入。問題在多個主體之間流轉，最後就會拖延下來。

責任邊界不清還會影響居民對改造成果的評價。居民並不一定關心責任鏈條如何劃分，他們更關心問題能不能解決。設施壞了沒人修，停車亂了沒人管，綠化差了沒人養護，都會被歸結為改造後管理不到位。對於基層治理來說，真正困難的不是沒有主體參與，而是多主體參與之後缺少穩定的分工和銜接機制。

3.3 居民自治基礎相對薄弱

老舊社區改造後的長效管理，離不開居民參與。許多公共事務並不是政府、社區或物業單方面能夠處理好的。停車空間如何使用，公共區域能否佔用，樓道堆物如何清理，物業費和維修費用如何分擔，都需要居民之間形成一定共識。但在現實中，不少老舊社區的居民自治基礎並不穩固。

一方面，老舊社區居民結構比較複雜，老年居民較多，租住人口和原住民居民並存，產權狀況和利益訴求也不完全一致。有的居民更關心停車，有的居民更在意安靜和安全，有的居民關注加裝電梯、活動空間或物業收費。不同訴求之間有時難以統一，如果缺少穩定的議事平臺，居民意見就容易停留在分散表達，甚至轉化為相互抱怨。

另一方面，一些居民對公共事務參與的持續性不足。改造前期，因為改造內容直接影響自身利益，居民可能會較為積極地表達意見。但工程結束後，許多人又會回到“只使用、不參與”的狀態。公共設施如何維護、物業服務如何監督、公共空間如何共同管理，這些問題需要長期參與和協商。如果居民參與不能從前期意見徵集延伸到後期共同治理，改造後的管

理就會缺少穩定的社會基礎。

3.4 後續維護資金缺少穩定來源

老舊社區改造的建設階段通常可以依靠財政資金、專項資金或其他項目資金推進。但工程完成以後，日常維護所需要的資金具有長期性和分散性。公共設施維修、綠化養護、保潔安保、設備更新、停車管理等都需要持續投入，且金額可能並不集中，卻會不斷發生。如果缺少穩定資金來源，管理責任即使明確，也很難真正落實。

從政策設計看，老舊社區改造並不只依靠政府投入。相關政策已經提出，要建立住宅專項維修資金歸集、使用、續籌機制，並通過居民出資、使用住宅專項維修資金、公共收益等方式推動改造後維護更新進入良性軌道。但在實際運行中，不少老舊社區仍然存在物業費收繳困難、居民付費意願不強、專項維修資金使用不順暢、公共收益不足等問題。政策上可以設計資金共擔機制，具體到社區層面，卻仍然要面對居民接受度、資金透明度和組織執行能力等問題。

資金問題還會進一步影響主體積極性。物業企業如果缺少合理收益，很難提高服務標準；社區如果缺少專項資源，只能更多依賴協調和動員；居民如果對資金使用缺少信任，也不願意承擔必要費用。由此，後續管理不僅面臨資金不足，也面臨信任不足和組織動員不足的問題。

4 從工程改造轉向長效治理的路徑

老舊社區改造要減少“重建設輕管理”傾向，關鍵不在於工程完成後臨時補充管理措施，而在於將後續治理要求前置到改造全過程之中。工程建設通常有圖紙、預算、工期和驗收標準，管理事項卻具有長期性、分散性和不確定性。如果在前期方案中沒有充分考慮設施維護、物業服務、居民協商和資金保障等問題，工程完成後再進行協調，往往容易陷入被動。因此，長效治理不應被視為工程竣工後的附屬環節，而應成為老舊社區改造的重要組成部分。

4.1 在改造前期同步設計管理方案

老舊社區改造方案不應只關注施工內容，還應同時回應後續管理問題。停車設施、健身器材、門禁系統、綠化空間、公共活動場所等內容，表面上屬於建設事項，實際都包含持續維護和秩序管理要求。如果前期只考慮建設效果，而忽視社區後續承接能力，改造完成後就容易出現設施建成而管理不足的問題。

因此，在改造方案形成階段，應同步設計後續管理方案。社區、物業、業委會、居民代表及相關職能部門，不宜只在意見徵集環節參與，而應圍繞設施維護、費用分擔、空間使用和日常秩序等問題進行充分討論。哪些設施適合增設，哪些項目維護成本較高，哪些公共空間可能引發使用衝突，都需要在改造前期作出判斷。對於老舊社區而言，改造內容並非越多越好，標準也並非越高越好，更重要的是與社區後續管理能力相匹配。

管理方案前置還有助於減少後續矛盾。以停車空間改造為例，如果前期只關注車位數量和空間劃線，而沒有同步明確分配規則、使用規則和管理主體，改造完成後仍可能引發居民爭議。公共活動空間同樣如此，如果沒有明確使用時間、維護責任和雜訊協調方式，也可能成為新的矛盾來源。將管理要求納入前期方案，實際上是為工程建設之後的日常治理預留制度介面。

4.2 把責任分擔落實到具體事務

長效治理不能停留在“多方協同”“共同參與”等原則性表述上。老舊社區改造後的管理事務較為細碎，如果責任只是籠統地分配給街道、社區、物業或居民，具體問題出現時仍然容易發生推諉。要解決責任懸空問題，就需要把責任分擔落實到具體事務之中。

例如，公共設施維修應明確日常巡查主體、報修管道、維修費用來源和維修品質監督方式；停車管理應明確規則制定、日常執行和矛盾協調的主體；綠化養護、樓道管理、環境衛生、公共收益使用等事項，也應形成相對清楚的事項清單。清單不必過於複雜，但應當使居民知道問題出現後如何反映，也使各主體明確自身責任邊界。

責任具體化並不是把所有事務都壓給某一

方，而是形成有效銜接。街道可以承擔統籌和資源協調功能，社區可以承擔居民溝通和公共事務組織功能，物業負責日常服務，業委會或居民代表參與監督和協商。只有這些責任能夠在具體事務上形成連接，長效管理才不至於停留在一般性倡議層面。

4.3 建立改造後的居民協商機制

居民參與不能只停留在改造前期的意見徵集。老舊社區改造前，居民通常會圍繞改造方案、施工安排、停車位設置等事項表達意見，但這種階段性意見表達並不同於穩定的參與機制。改造完成後，社區公共事務仍會持續出現，如果缺少常態化協商平臺，居民參與就容易從前期集中表達轉為後期零散投訴。

建立改造後的居民協商機制，是長效治理的重要條件。社區可以結合社區實際，依託居民議事會、樓棟長會議、業主微信群、公共事務公示欄和居民代表會議等方式，將停車、樓道堆物、公共空間使用、物業費繳納、設施維修等事項納入日常協商。協商機制不宜流於形式，應當有相對穩定的議題設置、參與人員和回饋管道。只有居民提出的問題能夠得到回應，協商結果能夠轉化為管理規則，居民參與才可能從臨時表達轉向持續共治。

同時，居民協商不應簡單追求表面一致。老舊社區中不同居民的利益訴求並不完全相同，停車需求、休閒需求、安靜需求和費用承擔意願之間可能存在衝突。協商機制的意義，不在於消除所有差異，而在於為不同訴求提供表達、協調和調整的管道。通過持續協商，改造後的公共空間才可能形成相對穩定的使用秩序。

4.4 推動物業服務與社區治理銜接

老舊社區改造後的長效管理，離不開穩定的物業服務或類似物業服務機制。對於已有物業的社區，應結合改造後的設施增量和空間變化，重新明確物業服務內容和服務標準。改造前只承擔基礎保潔、門衛和簡單維修的物業服務，未必能夠適應改造後停車管理、綠化養護、設備巡查和公共空間維護等新要求。如果服務標準不作調整，物業服務就難以承接新的管理需求。

對於缺少規範物業或物業基礎較弱的社

區，也不宜簡單套用商品房社區的物業模式。有些老舊社區規模較小，居民付費能力和付費意願有限，完全市場化物業服務未必能夠持續。對此，可以根據社區條件探索准物業服務、社區託管、居民自治與專業服務結合等方式^[5]。管理模式可以有所差異，但必須形成能夠持續運行的服務承接機制。

物業服務也不能與社區治理割裂。物業主要承擔日常服務，社區更熟悉居民結構、利益關係和矛盾調解。改造後的老舊社區，如果只依靠物業執行規則，容易遇到居民不配合；如果只依靠社區協調，又缺少專業服務能力。較為可行的做法，是推動物業、社區、業委會和居民代表之間形成常態聯繫機制。日常服務問題由物業處理，公共事務和矛盾問題由社區協調，居民代表參與監督和回饋，使服務能力與治理基礎相互銜接。

4.5 把改造後運行情況納入評價

老舊社區改造評價不能止於工程竣工。竣工驗收當然必要，工程品質、資金使用和專案進度都需要嚴格把關。但如果評價只集中在建設階段，後續管理就很難得到足夠重視。改造是否真正有效，不僅要看完完工時社區環境是否改善，還要看一段時間後公共設施是否保持良好，停車秩序是否穩定，物業服務是否接續，居民協商機制是否運行。

因此，應將改造後的運行情況納入評價範圍。公共設施損壞後的維修效率、物業服務投訴處理情況、公共空間使用秩序、居民參與協商的持續性、停車和環境衛生改善的保持情況，都可以成為後續跟蹤的重要內容。這些內容不一定都要轉化為複雜量化指標，但應成為基層治理評估和改造績效判斷的重要依據。只有評價從“建成了什麼”延伸到“運行得怎麼樣”，相關主體才會更加重視工程完工之後的管理問題。

評價方式也應避免單純依賴材料。老舊社區後續管理的成效，最終體現在居民日常生活體驗中。實地查看、居民回饋、問題台賬、維修記錄、物業服務記錄等，都可以作為評價依據。通過持續跟蹤，可以發現哪些改造內容後續維護壓力較大，哪些管理機制運行較好，哪些社

區還需要進一步支援。這樣，評價不僅是對結果的檢查，也能反過來推動後續管理改進。

老舊社區改造從工程改造轉向長效治理，核心在於把建設後的日常運行納入治理體系^[6]。只有管理方案前置、責任分擔具體、居民協商持續、物業服務接續、運行評價跟進，前期建設成果才不會停留在竣工時的短期改善上，而能逐漸轉化為穩定的生活環境和社區治理能力。

5 結語

老舊社區改造往往從工程建設開始，但它最終會落到居民日常生活之中。工程完工時的社區面貌容易被看見，後續管理中的細碎問題卻未必馬上顯現。停車秩序、設施維修、綠化養護、物業服務、公共空間使用等事務，都是在改造完成以後才不斷進入實際運行過程的。也正是在這些日常事務中，改造成果能否被保存下來，居民對改造的真實感受如何，才會逐漸變得清楚。

參考文獻：

- [1] 住房城鄉建設部網站. 2024年全國新開工改造城鎮老舊社區5.8萬個[EB/OL]. 2025.
- [2] 國務院辦公廳. 關於全面推進城鎮老舊社區改造工作的指導意見：國辦發〔2020〕23號[Z]. 2020.
- [3] 俞可平. 治理與善治[M]. 北京：社會科學文獻出版社，2000.
- [4] 陳振明. 公共管理學[M]. 北京：中國人民大學出版社，2006.
- [5] 福建省人民政府辦公廳. 福建省人民政府辦公廳關於印發福建省老舊社區改造實施方案的通知[Z]. 2020.
- [6] 新華社. 中共中央 國務院關於加強基層治理體系和治理能力現代化建設的意見[Z]. 2021.

版權聲明

© 2026 作者版權所有。本文依據“知識共用署名 4.0 國際授權合約”（CC BY 4.0）以開放獲取方式發佈。該許可允許使用者在任何媒介中自由使用、複製、傳播與改編文章（含商業用途），惟須明確署名原作者及出處，並注明所作修改（如有）。完整協議詳見：<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.zh-hans>

出版聲明

所有出版物中的陳述、觀點及資料僅代表作者及供稿者個人立場，與 Brilliance Publishing Limited 及/或編輯人員無關。Brilliance Publishing Limited 及/或編輯人員對因內容所提及的任何理念、方法、說明或產品

“重建設輕管理”並不是對老舊社區改造本身的否定。對於基礎設施薄弱、居住環境陳舊的社區來說，建設投入仍然是必要前提。需要警惕的是，改造工作如果過多停留在專案週期、工程進度和竣工驗收上，就容易把後續治理看作附帶事項。社區進入日常運行之後，管理責任不清、服務承接不足、居民參與減弱、維護資金不穩定等問題會慢慢削弱前期建設效果。老舊社區的治理難點，恰恰存在於這些不夠醒目卻反復發生的事務之中。

老舊社區改造後能否形成長效治理，取決於建設階段和管理階段之間是否能夠真正接續。改造方案如果能夠提前考慮維護責任、資金安排和服務承接，社區治理如果能夠為居民協商留下穩定空間，物業服務如果能夠與基層組織協調配合，改造後的公共環境才不至於只保持在竣工初期。老舊社區改造的價值，也正是在這種持續運行中被檢驗出來的。

所導致的人身或財產損害概不負責。