

# 开发区模式下中小城镇生态经济治理的创新实践<sup>1</sup>

任克强 杜沙沙

**【内容提要】**：开发区模式作为一种中小城镇生态经济治理的创新路径被广泛运用于实践之中。以湖南省益阳市南县生态经济创新示范区为例，运用长时段参与观察和访谈法，借助“层级政权理论”，通过实证研究发现，相较于传统中小城镇生态经济治理模式，该模式具有行政层级劣势的弥补性、同级行政优先性、市场亲和性和道义正当性的优势。究其原因发现，开发区的组织内涵具有社会化形式和公司化运营特征，其机制运转中的强大政治引力和同级资源的最优配置通过基层代理制的创新实践和项目制的有效运用连接了开发区内外空间，从而使得开发区在中小城镇生态经济治理创新中成为一个科学专业且高效赋能的平台。此外，该模式也面临削弱居民市场化技能与意识、消耗基层代理人资源的风险，可以从组织建设、功能转变和意识培育等方面展开对策思考。

**【关键词】**：开发区 中小城镇 生态经济 治理创新 优势机制

**【中图分类号】**：F292;C916 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1009-2382(2023)06-0116-09

## 一、引言

生态文明建设与经济、政治、文化、社会四大建设并驾齐驱，被列为建设中国特色社会主义“五位一体”的总体布局之一。其中，生态文明建设最为关键的一环是生态经济治理。生态经济治理是一种有效解决区域生态经济问题的综合机制。它旨在通过转变政府职能，构建新型制度体系，从而充分调动政府、非政府组织、市民社会等多元主体的力量，平衡生态经济利益，解决生态与经济冲突，提升区域整体的竞争力(王雅霖，2016)。随着中国现代化转型和共建共治共享社会治理观的形成，政府的生态经济治理工作进入了一个融合共享的新阶段(王宁，2022)。这便要求在生态经济治理中，建立一个“产”“城”“人”三要素融合发展的生态经济治理格局，即产业发展、资源保护和人居环境之间的动态良性互动机制。进一步看，产业发展是民生发展的物质基础，民生发展是产业发展的稳定保障，生态保护则是这两者协同发展的根本底色。因此，生态经济治理不可回避的关系之一是“产”和“居”之间的动态关系。

然而，中国生态经济治理仍然面临着诸多问题，特别是政治经济资源匮乏，且居民生态观念保守的中西部中小城镇地区。具体来看：一是治理主体多元分离，政府、居民、产业和生态资源之间的互构联系较弱(杨美勤和唐鸣，2016)，二是过于单一化的行政组织对日益复杂化的生态文明议题力有不逮(高兴武，2010)，三是精细化治理(金太军和薛婷，2020)和聚合式发展(李志强和高亚州，2021)的行政趋势，对于生态经济治理质量提升的高要求。因此，中国生态经济治理需要一个专业细分度高、整合能力强，且高效赋能的组织平台。同时，在此平台内的生态空间中，居民、产业和生态资源形成良性互构。面对上述议题，开发区模式不失为一类组织和空间平台，能够将政府、市场、生态资源和社会资源加以整合，以发挥最大的体制和技术优势，进行生态经济治理创新。

自20世纪80年代以来，国家在沿海城市设立第一批经济技术开发区之后，各省、市、县级的开发区如雨后春笋般建立起来，开发区这一模式在国内兴起。截止到2021年8月，全国国家级新区、经开区、高新区等单位超过650家，省级各类开发区

<sup>1</sup> **【基金项目】**：国家社会科学基金一般项目“政绩驱动下城市基层政府的社会治理创新行为研究”(编号:17BSH087);南京市青年文化英才培养项目“街镇治理效能研究博士工作站”。

**【作者简介】**：任克强，南京市社会科学院社会发展研究所 研究员(南京 210018);杜沙沙，中共江苏省委党校社会和 文化教研部 讲师(南京 210009)。

数量达到 2079 家(中国开发区协会, 2018), 市/州、区/县级同类单位更是数不胜数。随着一大批国家级新区、生态经济区、创新示范区、边境贸易区、旅游度假区等新型开发区的建立, 中国开发区治理模式完成了由工业与技术产业主导, 向文化创意、旅游服务、现代农业等产业综合发展的转型。以此, 开发区成为了政府体制改革和社会治理创新的先行地, 这标志着中国开发区模式由单一工业技术开发转向为高新科技、生态环境、文化创意等产业兼顾的区域综合功能的开发。该模式作为一类行政性和专业性兼顾的政府组织, 积极推进其与生态文明建设的有效融合, 能够为科学合理地推进生态经济发展提供组织平台, 并显著改善区域内居民人居环境, 提升群众生活质量。

当前对于开发区生态经济治理的研究集中在三个方面: 一是多数集中在国家级新区、国家级开发区和经济带的生态产业治理和资源保护(郭炳南等, 2022)。二是注重开发区内生态产业的结构分布、协作机制、效能和福利评估的总结归纳(王礼刚, 2022)。三是开发区在进行生态治理中的指导思想、行政条件、总体规划和生态维护等(傅伯杰, 1994; 官大雨, 1993)。不足之处在于: 首先, 上述研究未归纳开发区相较于传统模式的生态经济治理的特殊优势及其实践路径, 且缺乏中小城镇视角。其次, 缺乏特定的理论视角对于开发区生态经济治理运行的根本机制或逻辑加以揭示。最后, 开发区模式下生态经济治理运转中的缺陷和障碍也鲜少被提及。

因此, 本文围绕“开发区模式何以赋能中小城镇生态经济治理现代化”这一问题, 以湖南省益阳市南县生态经济创新示范区为例, 通过长时段参与观察和深度访谈, 借助人类学家 Aihwa Ong 的“层级政权理论(Graduate Authority Theory)”视角, 考察中小城镇背景下开发区模式生态经济治理的适配性优势、运行机制和实践路径; 并且, 反思此模式的运行缺陷, 从而提出相关建议。

本文创新之处在于: 一是通过考察开发区与生态经济治理之间的适配性, 阐述了中小城镇背景下开发区模式生态经济治理之于传统生态治理的优势所在。二是通过“层级政权理论”分析了开发区生态经济治理的机制特征和实践路径, 揭示了其治理优势的秘诀所在。三是通过 2016-2021 年的长时段实地调研, 反思了中小城镇开发区模式下的生态经济治理缺陷, 并提出了相应对策建议。

## 二、田野调查与研究方法

### 1. 案例介绍

2014 年, 国务院正式批复《洞庭湖生态经济区规划》, 这标志着涵盖湖南、湖北两省的洞庭湖生态经济区正式纳入国家规划和战略定位, 为国内中部湖区政府社会治理和生态文明建设创新提供了政策支撑和理念源泉。国家级洞庭湖生态经济区所辖行政区划涵盖湖北省和湖南省的 33 个区县级别单位, 覆盖面积达到 6.05 万平方公里, 所涉人口达 2200 万, 其主要涵盖湖南省益阳市、常德市、岳阳市、长沙市望城区和湖北省荆州市。洞庭湖生态经济区以生态文明建设为核心要义, 以探索大河流域文明为宗旨, 以实践中小城镇社会治理创新为抓手, 成为中国新时代生态经济和社会发展的新路径(国家发展与改革委员会, 2014)。

湖南省益阳市南县洞庭湖生态经济创新示范区(以下简称示范区)于 2015 年 11 月成立, 其目的在于密切对接国家级洞庭湖生态经济区的指导意见和政策扶持。示范区规划空间范围包括县城及部分近郊地带和水域, 规划总面积约 54.2 平方公里。区内行政机构设立正科级管理委员会, 下设党政办公室、经济发展部、规划建设部、社会事务部、财务部和产业创业服务中心, 以及一家规划发展有限公司。示范区以“生态先行、居业融合”为核心治理理念, 结合农业与旅游两大驱动力, 打造新型城镇、新兴产业、新郊区的“三新”高度融合产城一体化发展的创新示范区, 其具体生态产业形态见表 1(益阳市南县洞庭湖生态经济创新示范区管理委员会, 2016)。

### 2. 典型性

选择湖南省益阳市南县洞庭湖生态经济创新示范区作为本研究的案例, 具有以下几点理由。一是 2014 年国家洞庭湖生态经

济区获批以后，益阳市南县洞庭湖生态经济创新示范区成为全国首批县级对接型开发区。该园区成立时间早，政策下达和落实还原度高，且执行力度较大，是一个很好的“原始样本”。二是2019-2021年，示范区内罗文村、南洲村等多地获得湖南省省级“美丽乡村”荣誉称号。2022年，该园区获批湖南省省级示范性园区。因此，该园区在洞庭湖经济带中具有领先度。三是示范区内生态产业形态齐全，其涵盖现代农业、生态旅游、生态文化与科教、电子商务、生态商业等多种业态，其案例的生态经济治理涵盖面广，具有较好的完整性。四是从全国范围来看，益阳市属于中小城市，不同于邻近洞庭湖以北的武汉市和该湖以南的长沙市等省会城市或副省级城市，它具有中西部地区中小城镇的典型结构特征。

表1 示范区生态经济产业规划表(2016-2020年)

类型	项目名称	项目内容	地点
农业	稻虾共生示范园	优质水稻和特色水产共同互生的混合农业	逻华村
	菌菇与光伏发电立体农业园区	“下层菌菇种植、上层光伏发电”的立体空间农业	
旅游业	晖湖湿地公园	湿地生态博览园、万树博物馆、湿地科教中心、度假酒店等	楠渠村、化极渔场等
	现代农业观光园	农耕民俗文化街、稻虾共生示范园、鱼类博物馆等	夏美村、友珠渔场等
	花海博览园	四季花田、花乡体验、艺术摄影、热气球体验等	逻华村
	湖乡古镇风情区	在大玖旺水体周边打造一个独具湖乡特色的古街镇，体现渔家民俗、野趣体验	玖旺湿地
商业	亲水都市活力商业区	打造1条长1公里的洞庭亲水美食街、新建1个湘菜博物馆、沿湖开发1条能吸纳100-200家商铺的湖岸商业街，包括酒店、纪念品商店、酒吧等	城关镇
	途家台电子商务产业园	引入互联网+,建设优质农业产品、旅游产品和工业产品的电子商务集中经营区域和网络平台	嘉丰村
工业	生态工业园	加快发展以水产加工、芦苇织造为基础的绿色工业和生态科技产业，扶持一批品牌明星城镇企业	城关镇
民生与公共基础设施	茅运河城市绿道	修整运河沿岸园林绿地和河湖堤岸、防护林带、道路绿廊、水质净化等，推进市民生态廊道建设	城关镇
	岳飞公园	将洗马湖公园塑造成以岳飞为主要故事情节的市民水上文化公园	

资料来源：《示范区阶段性概念规划(2016-2021)》《示范区2016年度“十三五”规划重大项目表》《晖湖招商项目计划书》《花海招商项目计划书》《示范区现代农业产业发展规划(2016-2020)》。

### 3. 研究方法

2015年10月至2016年8月在益阳市南县洞庭湖生态经济创新示范区开展调研，主要采取参与观察、深度访谈、文献收集等方法收集原始数据与文件材料，并于2017年3月、2018年5月、2021年5月、2022年9月，累计进行了四次回访。访谈对象包括示范区管委会工作人员12人，南县宁远镇、清滩镇、宛山乡政府工作人员7人，示范区逻华村、楠渠村、夏美村村支书、

村民 8 人，退休县管干部 2 人，共计 29 人。<sup>①</sup>本文所涉及数据与文字材料均来自调研和回访期间收集的访谈记录、实地观察记录、行政与办公文件、会议记录、官方网站等。

### 三、中小城镇、传统生态经济治理困境与开发区模式优势

#### 1. 中小城镇生态经济治理的困境

中小城镇的生态经济治理是党和政府实施的“乡村振兴”和“脱贫攻坚”两大中心任务的题中要义。其中，明确乡村振兴和生态保护的非对立关系，以及洞察生态产业发展和城乡居民致富也不是简单的正向线性关系至关重要。现阶段，它还面临着以下困境：

(1) 行政级别低，政府政治号召力较弱，生态经济治理资源匮乏。从中国的行政制度来看，中小城镇处于政府序列的末端。特别是地级市所属的区(县)级政府，它是国家行政实践的“毛细”部分。这种行政序列的“漏斗”预先设定了资源主动权的层级差异，即优质产业开发资源提前被筛选进入省、市级单位，而剩余性资源则被区级以下单位吸纳。这也直接导致该地区政府可支配的治理资源不佳，对于市场和民众的吸引力、号召力较弱。

(2) 交通区位偏僻、生态产业市场吸引力较低，沦为城市虹吸效应的“弱势方”。相较于大型都市生态经济治理，中小城镇的生态经济治理首要解决的难题是“人”这一要素。由于大城市的虹吸效应，中小城镇人口大量迁移至核心城市，造成中小城镇“无人而治”的尴尬局面。那么，如何把人口留在中小城镇，“业”是重要一方面。生态产业涵盖广泛，中小城镇的生态资源相较于过度开发的大都市，具有明显优势。因此，依托生态产业提升经济活跃度，以宜业为先的生态经济治理路径是必经之路。

(3) 传统乡土文化氛围浓，居民生态观较为保守，缺乏现代化的生态保护和发展理念。相较于大城市居民而言，中小城镇区域内涵盖大量乡村地区，其居民的生态观还比较保守，甚至还没有形成现代化的生态价值理念。传统生态观中，自然资源被局限在单一的经济维度认知下，植被、矿产、水体、空气这些要素与“生计”相连接，而不是与“生活”相关。这种观念致使原始生态资源的文化价值和情感价值被忽视，进一步加剧生态资源的过度开发和生态环境的持续污染。

(4) 中小城镇自然样态丰富、资源洁净度高，但其保护程度差且开发程度低。中小城镇的生态资源处于原始状态较多，这无疑使得居住环境提升，增加了本地居民的宜居魅力。生态产业不仅与经济活跃度相关，且与旅游休闲相连接，这是城镇包容性和多元性的集中体现。居业俱佳的特色城镇显然是中国打造未来新型城镇的最优选择。它们邻近中心城市又没有“大城市病”，且“健康悠闲、从容时尚”的生活模式是未来人居模式核心理念。但是，现阶段该类地区的生态魅力还没有被开发出来，居民还不能享受这种生态带来的居住幸福感，甚至基本的生态保护仍是当地最棘手的问题。

#### 2. 传统生态经济治理模式的缺陷

(1) 行政隶属出现多头管理、职责不清，行政成本升高。传统生态经济治理中，其政府主体涉及各层级的发改、自然资源、国土资源以及属地党政机关等诸多机构，易使得中小城镇生态经济治理走向两个行政极端，即“重复建设”和“无人问津”(20220907ZGJ)<sup>②</sup>。此外，多个部门管辖一个项目或空间的行政现实也导致行政主体之间的职责不清以及行政成本的陡然增加。

(2) 资金来源稳定性差、缺乏统一的经济网络支持。传统生态经济治理的资金来源多样，它们通过不同的政府职能部门和项目涌进一个生态经济空间之中。这就导致两个问题：一是资金没有合理的时间规划，造成固定时间段内的资金过多或者过少，带来了“花不完”和“没钱化”的窘境(20190608WHP)。二是资金类型之间的配合程度低，类别杂乱，没有形成一个专门的资金网络，致使专项资金被套用、滥用和挪用。

(3) 治理的专业完整性、多样性和融合性较弱。首先,从产业和市场来说,传统的生态治理由政府多“条线”自行规划,每个部门以行政任务为中心出台规划文本,或购买第三方服务,以至于在生态经济规划实践中,缺乏一个以生态空间为中心的整体性生态经济规划方案。其次,生态规划中,由于分管政府部门的“条线”限制(20210509JK),往往只针对自己的行政内容制定某一个特定产业或环节的规划,致使产业之间缺少结构优化和配套,难以形成产业链条和相关服务机制。最后,特定业务部门由于不是属地政府,以业务为中心的生态经济治理规划仅关注“产业”和“政绩”,对当地的人居状态不熟悉,甚至忽视。而属地政府熟悉本地区的人居状态,但缺少业务行局部门的专业性,致使人和业之间的融合性弱。

(4) 生态经济治理仍停留在“秩序”层面,而“意义”层面缺失,造成治理理念保守和固化、品牌和宣发效应较弱、文化和社会价值较低。传统生态经济治理以“越轨-惩罚”为中心,奉制度、法律、政策为圭臬,忽视了生态经济治理的文化价值和社会情感维度,致使生态经济治理停留在法治治理的层面,而不是价值引领层面。这也导致传统生态经济治理没有精神内核,无法将其作为一个品牌或者可复制的价值模式加以推广,致使生态经济治理工作不能深入群众心中,居民现代化生态理念难以树立。

### 3. 中小城镇背景下开发区模式生态经济治理的优势

开发区模式下的生态经济治理和一般政府机构开展的生态经济治理相比较,具有高效性和专业性的优势。特别是对于中小城镇而言,主要体现在四个方面,即行政层级劣势的弥补性、同级行政优先性、市场亲和性和道义正当性(Du 和 Hu, 2022)。

#### (1) 层级劣势下的弥补性。

开发区这类机构所具备的独特内涵,能够较好地减少较低一级行政机构的层级劣势。就益阳县而言,2014年5月,《洞庭湖生态经济区规划》得到国务院批复,建设环洞庭湖经济带上升为国家战略。为了对接该国家战略,益阳县生态经济创新示范区建立。该园区成为了南县对接国家大政方针与利好政策的最佳平台,它能充分利用国家战略的溢出效应,最大限度地缩小行政序列差异所带来的资源配置劣势,实现区域内资源整合升级,有效实现基层或地方政府绩效积累,从而实现快速且高质量的城镇化。显然,示范区成立很大程度上是对接国家战略规划与利好政策,增加地方经济发展机会,为中小城镇区县政府在快速城镇化道路上的治理创新赋能。

#### (2) 同级行政的优先权。

开发区是由政府主导或引导,按照市场经济基本规律发展要求建立起来的,相对独立的经济区域或行政区域(唐慎,2005)。它通常以管理委员会的形式负责区域产业与技术开发,探索产业与区域社会发展规律。正是因为开发区不同于传统政府部门的角色内涵,使其成为产业运行策略得以实施的前提条件。既然,开发区属于政府科层体系,那么它无疑是从核心政府职能部门中分离出来的“克隆体”,具有准行政区划性质(王慧,2006),是国家与地方战略部署的“试验田”,也是一种全权自立的超自主结构(黄建洪,2010),更代表着区域政治空间内的最新权力生成与边界划定(Ong,2006)。开发区往往拥有地方同级行政序列中略高一级的科层行政优先权,便于其职能在复杂的政治经济环境中顺利完成,以弥补低序列政治单位在既定资源主动权层级差异中的短板。以示范区为例,其管委会书记由县委常委、副县长直接任职,使得正科级单位具备了副处级行政力量(201906ZYT)。

#### (3) 市场亲和性。

开发区是最为接近市场逻辑的政府机构,其本身的经济诉求与产业化形式样态使得开发区具有完备的市场亲和性。此类机构内部一般采取公司化运行样态。正是这种设置形式使开发区获得了全面融入市场与产业经营的操作性。具体来看,开发区内部通常实行管委会与国有独资公司“两块牌子、一套人马”的方式运营,以解决产业开发中基础设施、土地流转、产业管理等具体事务。但从其产生背景、绩效考核、人员配置与管理等诸多方面又与政府管委会并无二致,它是政府科层与市场运营高度

粘合的产物。此类管委会与国企一体化模式能够将政府及其他社会组织、资源都整合嵌套进同一运行体系之中，进而促使土地、资金、资源高效融合，实现地方产业高速发展。

#### (4) 道义正当性。

开发区的成立不仅基于新的经济因素在特定空间的产生，而且新的公共价值和伦理道义也在该区内得到建构，从而使其获得了道义正当性。经济增长是地方政府的普遍诉求，也是各类经济主体和居民对于未来社会的共同愿景，是开发区得以建立和运作的道义基础。因此，开发区在执行各类行政要求，亦或是在开展政治动员过程中，其本身就具有一种“先进的、未来的、福祉的”发展伦理取向和道德设定，也蕴含着全新的人民生活方式和社区伦理精神。例如，上海浦东新区的宣传语是“打造社会主义现代化建设引领区”，河北雄安新区的宣传语是“天蓝地绿、水城共融”“科技未来城”等，南京江北新区的宣传语是“自主创新先导区、新型城镇化示范区、长三角地区现代产业集聚区、长江经济带对外开放合作重要平台”等。这些开发区的核心价值宣传不仅为它们的建立和市场化运转提供了正当基础，也为区域内的居民提供了一种生活理念和情感引领。

综上，中小城镇的生态经济治理依托开发区模式能够从行政层级差异的弥补、同级政治引力强化、市场专业度高和道义价值供给四个方面弥补中小城镇的传统生态经济治理缺陷，从而实现“产”“城”“人”三者的良性互构。那么，为什么开发区会具有以上特征呢？我们引入“层级政权理论”以审视开发区的组织内涵、机制特征和实践路径，从而分析开发区生态经济治理优势的原因机制。

## 四、开发区模式生态经济治理的运行机制和实践路径

### 1. 层级政权理论

借助人类学家 Aihwa Ong 提出的“层级政权理论”，我们能够更好地揭示开发区模式下生态经济治理的运作逻辑。该理论将开发区空间视为层级式行政权力去往市场经济的一种标界形式，这能够从权力维度揭示出开发区作为一种国家治理术的本质属性。厘清此类机构与传统政府职能部门不同的产业化市场属性，从而展现出开发区得以运转的底层逻辑——分区 (Zoning)。开发区作为一个中央在地方上的政治经济试验田，可以被理解为一种行政区层，它等同于在中国社会主义制度背景下新自由主义市场经济在政治领域的重新标界 (Redemarcation)。在标界空间之中，市场经济享有一系列优惠特权，旨在快速拉动地方经济发展 (Ong, 2006)。而且，随着市场经济合法性的建立，一系列新的公共价值、发展道义、生活伦理在这个空间内相继产生。这些经济、文化因素在空间内部得到整合和优化，最终使得开发区获得强大的政治引力。

因此，该视角不仅能够清楚地定义开发区的角色与功能，还能刻画出其内部运转的微观机制与策略。同时，它还能提供给我们一种批判性视野，这种批判性跳出了将开发区理解为一种传统实体机构的思考，有助于发现开发区在参与生态经济治理中的缺陷。

### 2. 组织内涵

开发区指由地方政府派出人员，成立管理委员会，以区域产业与技术开发为主，兼顾行政与社会事务管理的专门化业务部门，包括各类国家与地方的综合新区、工业园区、高新技术区、经济示范区等，它是以科层化为本质，产业化和社会化为形式样态的政府派出机构。其内涵体现为以下两方面：

一是管委会的社会化组织模式。管委会组织结构不同于传统职能政府部门，它呈现出“事业部制”特点。一般管委会部门设置以横向业务部门为主，主要围绕金融招商、国土规划、城建环保、产业服务等内容导向设置，且彼此之间没有纵向行政隶属关系。它的主要职能也不在党建统战、综治维稳、信访纪检等传统行政事务，而是以产业建设为中心，以区域经济、社会、生态等协调发展为宗旨，具有明显业务倾向。

---

二是公司化运营。开发区内部采取管委会与国有独资公司相结合的方式运营，以解决生态经济治理中基础设施与实业投资、土地开发、产业管理、市场营销策划等各类具体事务。这类国有独资企业具有明显的市场逻辑倾向，甚至能够进行独立市场运营。但从其产生背景、人员配置与管理、绩效考核等诸多方面又与政府管委会并无二致，它是政府科层与市场运营高度粘合的产物，也是行政科层意志向经济市场领域的有力延伸。2014年11月成立的南县三新投资有限公司就是此类企业的典型代表，示范区内花海博览园项目的土地流转、花卉种植、配套设施均是通过此公司运营(201606ZZS)。

### 3. 机制特征

从开发区的内涵发现，其作为地方政府的派出机构，以管委会的社会化形式组建，并与国有企业合署办公，使之同时具备了行政性、社会性和市场性。因此，开发区在基层政府治理中显现出强有力的执行力和高效性。具体来看，开发区特征体现为以下两方面：

第一，开发区强劲的资源引力，弥补了中小城镇政府在生态经济治理过程中由于层级体制效应而产生的基层劣势。从国内自上而下的行政序列来看，中小城镇的区县级开发区处于国家政治实践生产的“末端”，属于政治实践再生产的安排结果。政治力“漏斗”预先设定了资源主动权的层级差异，致使优质经济和社会资源提前筛选给予省、市级单位，而遗留性资源则被区县级单位吸纳。开发区作为一个属地政府中最新的权力标界，往往和国家大政方针对接，具有深厚的跨级别政治优势。这种中央和国家“背书”的政策支持，为区县级政府的生态经济治理创新增加了合法性和行政力度。益阳市南县生态经济创新示范区就是在国家级洞庭湖生态经济区的政治背景和政策赋予下产生的最新政府机构，且具有强大的资源引力。

第二，开发区的组建是同级行政资源的最优组合，包括资金、人才、土地、设施等，为基层城市社会治理创新提供保障。开发区是地方政府运用行政命令将人才、经费等资源迅速聚拢于一个新单位，实现新单位的输血式建立。大多数新晋开发区不能及时通过国家、省市招考的方式录用人才，只能通过抽调各级政府机关、行局国企的专业骨干来充实队伍。而且处于筹备期的开发区无编制给定，无地方财政正式拨款，最为快捷的方式之一就是由政府机构、行局国企以项目建设的方式给予经费支持。以此实现开发区在最短的时间，以最快的方式投入运作。示范区的成立也是基于这一逻辑：2015至2016年，从县财政局、县旅游局、各乡镇政府等机构分两批次共抽调高学历精英人员25人。而经费方面，县城投公司、县水务投资公司、县环保局等都通过若干相关项目对该示范区筹建工作提供了总计约200万左右资金支持(201510WSJ)。

综上所述，开发区生态经济治理模式的逻辑可以大致归纳为从核心政府职能部门中分离出来的“克隆体”，具有准行政区划性质(周鲁耀，2016)，以管委会为代表的行政表征往往拥有地方同级政治序列中略高一级的科层行政优先，以便于其职能在复杂的政治经济环境中顺利完成。原因在于开发区是国家与地方战略部署的“试验田”，对于地方经济与社会发展发挥着重大推进功能；同时，它也是低序列政治单位对于既定资源主动权层级差异劣势的弥补手段，是区域资源吸引与整合的推动器。

以示范区为例，其管委会书记由县委常委、副县长直接任职，虽然是正科级单位建制，但是在具体政治实践中其强势的行政能力与副处级单位无异(202109JIU)。另一方面，开发区是最为接近市场逻辑的政府机构，其产业化的形式样态让其具有市场亲和性。管委会与国企一体化模式能够将政府公权力及其他社会组织、资源都整合嵌套进同一运作体系之中，使土地、资金、资源高效融合，实现地方产业高速发展。在实际市场运作中，作为开发区的“第二面”——国有独资开发公司主要业务与普通企业相同，也参与城镇生态产业规划、开发、建设、经营等具体经济事务，呈现出产业化的市场亲和力。

### 4. 实践路径

当下基层治理体制机制联结起了政府、市场与基层社会逻辑，维系着不同运行逻辑主体间资源、利益、情感等要素的交换，推进社会实践在多样化场域中完成，其中代理制与项目制最具代表性(Du和Hu，2022)，这些机制的存在成为了开发区生态经济治理创新实践的现实路径，勾连起了开发区内外的生态资源和治理空间。

### (1) 代理制的实践创新。

代理制是基层政府在处理具体基层社会的繁杂事务，应对众多微妙关系时，倾向于寻找一类介于政府与居民之间的角色话语，使之成为自身的代理人的制度，这类代理在城市基层政府和群众之间充当一类“中介”或者“经纪人”的角色(方长春，2021)。这类角色话语直接与基层社会发生联系，沟通政府意志与基层意志，例如居委会主任、小区业主精英、农村乡绅乡贤等。代理制的产生部分源于基层社会分利秩序与科层技术治理的对弈，政府只能寻求代理体制以统摄弱权、松散的基层社会；也部分源于基层社会私人生活逻辑与政府公共规则的背离，它需要代理体制得以协调(娄胜华，2005)。开发区通过代理制“中介人”的常俗化“翻译”，将现代生态产业方案和治理理念传递给本地居民，使之更贴近乡土思维，为未来的生态经济治理工作奠定群众基础。同时，现代化的生态经济治理方案也在本地居民的向上反馈中实现地方化转变，变得更为贴近他们的真实人居状态和本地生态结构。

### (2) 项目化机制的有效运用。

项目化机制指中央政府以项目拨款的方式，将资金分派至地方政府用以开展经济与社会建设的运行制度，它是分税制改革以后国家财政体系最为重要的资金流动方式，也是地方城市财政的主要来源之一(郑晓茹，2018)。项目制作为中央政府将资金以项目统筹的形式分派至基层城市政府，用以开展经济与社会建设的治理体制。它是分税制改革以后地方财政主要来源之一，也成为了区县政府与街道社区主体进行协同经济生产的切合点(黄晓春和周黎安，2019;张琼文等，2015)。开发区可以运用各类项目资金支持生态经济发展，也可以参与产业建设与经营，实现政府对于市场化生态经济的优化治理。这些项目资金的依托正是地方政府在项目制体系中抓取的资金“包”。这些资金“包”通过各行局口径汇聚到以开发区及其各类项目为基础的建设靶地，形成了一个稳定的“资金网链系统”，实现资金科学而又全面地驱动式治理。因此，项目制在中小城镇的生态经济治理创新中，提供了资金动力，也集中释放其强大的靶向效应以迅速推进生态经济治理的现代化进程。

## 五、结论与建议

通过实地研究，本文归纳了中小城镇开发区模式下的生态经济治理在行政、市场和价值理念维度上的优势，并借助“层级政权理论”分析了开发区作为一个生态经济治理创新平台的组织内涵、机制特点和实践路径。对于不具备经济、交通、政治等优势中小城镇而言，开发区模式为生态经济治理能够提供一个科学专业且高效赋能的空间平台，是推进新时代中国生态经济治理现代化制度创新实践的大胆试炼(欧阳康和郭永珍，2021)。然而，此模式也面临着挑战，具体如下：

一方面，防止开发区生态经济治理工作推进过程中，项目制运作的扩大化削弱居民自身市场化技能与意识。中小城镇开发区的独特性质使政府获得全面介入城镇社会发展的“可能性”与“正当性”。区县政府开始尝试弥补国家政治实践中序列劣势，积累科层意义下的政治绩效与资源，这样极易衍生出一种忽略市场逻辑，代替群众主体地位来主导具体城镇产业开发与民生治理的主观意志。

另一方面，防止政府和民众这两股力量在无形之中消耗着基层代理人(例如，“村支两委”“乡贤能人”等中介力量)的政治资源、人情关系等，也消弭着他们的奉献意志与价值认同，最终导致代理式制度陷入“零功能”甚至负功能的局面。基层代理人是中介性存在，他们的存在便于更加顺畅地完成基层治理工作(吴月，2018;王阳和曹锦清，2017)。一旦代理人本身利益与价值遭到外力而消解，便会产生反作用(史云桐，2021)。外力主要来源于两个方面，一是政府意志以及生态经济产业特征对于基层社会的高质量要求，二是本地居民对于现代前卫的生态经济治理理念的不理解和不支持。

基于上述挑战，本文提出以下方面的政策建议：一是推进非营利性组织在中小城镇生态经济治理创新中的作用，发挥它们的中介与平衡功能。非营利性组织是独立于政府体系之外承担一定公共职能的社会组织，能弥补“市场失灵”和“政府失灵”带来的负面后果，具有社会协调与治理、政策倡导与影响、动员社会资源等功能。如各级开发区协会、产业协会、社会工作组织等均属于此类组织。二是积极推进开发区管委会向服务型转变，推行开发总公司去行政化改革。积极推行管委会经济事务的

---

简政放权工作，努力提升开发区在交通、水电、绿化等基础设施建设方面的能力，并增强其引导和对接非营利性组织和基层自治组织的公共服务能力，培育多元主体合作共赢的社会治理意识，调整好地方开发区在中小城镇政府创新中的角色定位，限制“项目”资金随意变通或滥用现象，防止全盘主导式产业开发和公共服务现象的出现。三是推动中小城镇组织建设，培育居民的公共生态意识。居民委员会是基层群众性自治组织，它影响着—个地区经济发展、社会风气、民众素养、民主治理等。因此，应该大力推进基层组织在产业开发决策中的赋能工作，帮助居民群众获得更多的生态参与自主性，减少外界的权力约束和利益控制，还原并呈现中小城镇社会及其自身的生态经济治理话语。

### 参考文献

- [1] . Du, S., and P. Hu. The “McDonaldized Consumer Society” and Tourism Industry Governance by Local Development Zones in China: An Empirical Study. *Current Issues in Tourism*, 2022, 25 (6) :874-886.
- [2] . Ong, A. *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*. Durham: Duke University Press, 2006.
- [3] . 方长春：《党政关联与双重“经纪人”：城市基层治理中的居委会》，《人文杂志》2021年第11期。
- [4] . 傅伯杰：《黄河上游多民族经济开发区的生态环境建设》，《干旱区资源与环境》1994年第1期。
- [5] . 高兴武：《传统行政组织的困境及生态化改造——以生态环境治理为例》，《中国行政管理》2010年第8期。
- [6] . 官大雨：《桂林洋——“生态型”经济开发区的规划构思》，《城市规划》1993年第2期。
- [7] . 郭炳南、唐利、张浩：《我国八大综合经济区生态福利绩效的区域差异与空间收敛特征》，《统计与决策》2022年第26期。
- [8] . 国家发展与改革委员会：《洞庭湖生态经济区规划》2014年版。
- [9] . 黄建洪：《转型升级期的SEZ治理：体制本质、运行逻辑及面临挑战》，《上海行政学院学报》2010年第6期。
- [10] . 黄晓春、周黎安：《“结对竞赛”：城市基层治理创新的一种新机制》，《社会》2019年第5期。
- [11] . 简新华、叶林：《论中国的“两型社会”建设》，《学术月刊》2009年第3期。
- [12] . 金太军、薛婷：《乡村生态环境的精细化治理：逻辑维度与实践进路》，《理论探讨》2020年第4期。
- [13] . 李志强、高亚州：《“结构困境”到“内生聚合”：特色小城镇复合生态发展的现实逻辑》，《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2021年第2期。
- [14] . 娄胜华：《融入社会才能凝聚社会——城市社区党组织与各类组织的沟通与协作问题探析》，《求实》2005年第5期。
- [15] . 欧阳康、郭永珍：《论新时代中国生态经济治理现代化》，《江苏社会科学》2021年第6期。

---

[16] . 史云桐: 《“集成治理”的实现形式及其内在逻辑——以社会矛盾纠纷调处化解中心为例》,《南京社会科学》2021年第12期。

[17] . 唐慎: 《开发区兴起与发展的制度比较》,《改革》2005年第3期。

[18] . 王礼刚: 《汉江生态经济带产业生态化与生态产业化耦合协调发展研究》,《长江流域资源与环境》2022年第6期。

[19] . 王宁著: 《新时代社会治理创新》,社会科学文献出版社2022年版。

[20] . 王雅霖: 《我国区域生态经济治理的软法之需——以制度设计为视角》,《西北师大学报(社会科学版)》2016年第4期。

[21] . 王阳、曹锦清: 《基层代理人与规模治理: 基层政府的社会组织化逻辑——基于上海市的治理经验》,《上海行政学院学报》2017年第3期。

[22] . 吴月: 《代理人再生产: 基层社会治理的新实践及其逻辑》,《社会主义研究》2018年第5期。

[23] . 杨美勤、唐鸣: 《治理行动体系: 生态经济治理现代化的困境及应对》,《学术论坛》2016年第10期。

[24] . 益阳市南县洞庭湖生态经济创新示范区管理委员会: 《南县洞庭湖生态经济创新示范区发展规划》, [http://www.nanxian.gov.cn/14366/14385/14468/content\\_560889.html](http://www.nanxian.gov.cn/14366/14385/14468/content_560889.html), 2022年5月18日。

[25] . 张琼文、韦克难、陈家建: 《项目化运作对社区社会组织发展的影响》,《城市问题》2015年第11期。

[26] . 郑晓茹: 《城市社区项目制治理的行动框架、逻辑与范畴研究》,《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2018年第5期。

[27] . 中国开发区协会: 《中国开发区审核公告目录(2018年)》,中国开发区网: <https://www.cadz.org.cn/index.php/develop/index.html>, 2022年5月18日。

[28] . 周鲁耀: 《“管委会-公司”模式的治理绩效与控权困境——基于一项典型案例的研究》,《中国行政管理》2016年第7期。

## 注释

①基于社会科学研究的伦理准则,具体被访者姓名、乡镇和村落名称均已采取匿名化处理。

②被访者的编码原则为访谈时间和姓名代号的组合。