李志强，周雨云，张娜. 城郊镇特色化生态产业场域建构的政策路径——以南京市Z镇为个案［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2025，24（4）：93-103.
LI Zhiqiang，ZHOU Yuyun，ZHANG Na. Policy generation and field reconstruction： the path of characteristic development of suburban town ecology——a case study of Zhu Town， Nanjing［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2025，24（4）：93-103.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2025.04.009

城郊镇特色化生态产业场域建构的政策路径
——以南京市Z镇为个案

李志强[1]，周雨云[1]，张娜[2]
（1.安徽建筑大学 公共管理学院，安徽 合肥 230022；2.南京信息工程大学 计算机学院，江苏 南京 210044）

摘 要：新型城镇化和乡村振兴的时代背景下，探索要素优势明显的城郊特色镇率先发展的典型路径，利于深入解读地方治理的基本逻辑。追踪南京市Z镇特色产业生态化发展解域诱因、空间重构到模式示范的过程，依据政策传递理论和场域生成论，借助“过程—情境”分析视角，阐释特色化生态产业场域构建的治理逻辑与培育路径。研究发现，地方政府通过政策设计和流程追踪，整合行政规则和社会动员双重行动机制，精准捕捉政策机遇，实施土地置换与资源整合策略，成功实现了从“解域”到“再建域”的场域重构。地方区域特色产业发展需以制度创新和整合社会资源为载体，契合地方整体治理和政策创新的政治目标，迎合“有效”与“合法”双重逻辑，运用调适策略构建稳定的政策共生机制，推动区域性集体行动的达成，实现基层治理效能提升。此外，进一步揭示了地方区域特色发展背后政策运行的现实策略和地方治理机制的建构特征，完善了城郊镇特色生态产业发展地方治理场域建构的过程性理论研究。

关键词：城郊特色镇；生态产业；场域再构；政策路径
中图分类号：F326.12 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2025）04-0093-11

一、问题提出

随着我国城镇化进程的加快，在地方特色发展路径创新的推进下，特色镇近几年成为决策层广泛关注的重要议题。自2014年《国家新型城镇化规划（2014－2020年）》发布以来，该政策文件不仅推动了城镇化战略的深化实施，也加快了村镇现代化的进程。在此背景下，以生态特色为主导的特色小城镇示范项目层出不穷，并取得了显著的成果。这些小城镇的发展重点在于适应乡镇转型发展的新产城融合模式，强调产业与城镇化的紧密结合，以及生态、生产、生活的“三生融合”，进而实现生态社区的可持续性发展。因此，培育地方生态特色不仅为新型城镇化提供了基础，也为生态文明建设提供了新的探索路径。实际上，地方在特色产业政策的推动下，正处于大规模培育特色化发展模式的阶段，而地方特色发展的治理水平也在一定程度上体现了国家治理能力的强度，就研究文献来看，主要分为三种路径：一是地方生态特色化发展的治理逻辑。核心在于以“根植性”为基石，打造产业、生态与文化之间的和谐体系[1]。此逻辑强调运用“共生思维”来整合特色发展的外在单一生系统和内在多元生系统，以形成一个区域性的、整合性的共生规划框架[2]。此外，通过精准治理，实现地方治理实体、规则执行、体制革新与成效评估的深度融合[3]。内生自律治理与政策他律治理的有效结合，有助于基层与原住民社会利益的和谐共

收稿日期：2024-11-21 **修回日期：**2024-12-22
基金项目：国家社会科学基金重点项目“基于标杆学习的乡村社会治理集成创新与扩散机制”（24AGL039）；江苏省高校哲学社会科学一般项目“市域社会治理的江苏都市城郊生态产业综合体培育机制及路径研究”（2022SJYB0195）
作者简介：李志强，研究方向：特色村镇和生态治理。

生[4]。二是地方生态特色化发展的政策研究。涉及对国家首批特色小镇的空间布局、经济增长、就业状况及土地利用特征的梳理[5]，以及对地方特色发展不同阶段的划分[6]。通过分析地方特色发展政策文本中的专项政策比例，揭示了地方特色政策在垂直传递中的有效性，但同时也指出了地方创新性的不足，反映出专项政策受到自上而下的刚性限制和自下而上的被动接受特性[7]。三是地方生态特色化发展的路径培育。基于产业空间集聚理论，分析了要素流动、专业化分工及溢出效应在特色小镇发展方向中的作用[8]。从产业集聚的角度指导特色小镇的实践发展[9]，或从村庄再生[10]、文化创新[11]、产城融合[12]以及城镇化协同[13]等多视角阐释了特色小镇的发展路径。此外，还有研究从小镇规划的空间模式转型[14]和三生空间理念[15]出发，提出了特色发展的新思路和模式，为地方特色发展的进一步推进提供了方向和路径。

综而论之，乡村振兴战略和特色镇发展的政策要求自实施以来，就已经引起学界的重点关注，相关研究大量涌现[16]。现有特色发展的治理领域的研究在地方原生力量、区域协同共生以及治理主体多元化等方向为我们提供了理论参照。但从特色发展治理的现状和趋势来看，仍需在两个方面深入探讨：一方面是地方特色发展在承接自上而下的文本性政策方面，需要因地制宜式的思路和策略的设计与创新，运用精准治理思维，对地方特色产业的定位和培育目标进一步进行政策支撑、资源集聚和模式型塑；另一方面，地方在特色发展政策扩散的学习过程中，需要通过替代性和在地化的政策落实过程，推进完善本地政策的内容及框架的优化。目前的研究比较欠缺对政策文本在地方特色发展层面双向流动维度的关注，对纵向政策传递和横向政策扩散到具体落地过程的理论解释度不够，地方特色发展的一般性制度规范与具体项目弹性举措的结合研究尚需挖掘。关于特色发展政策传递的现实过程和特征模式、效果评价方面关注还有待进一步提炼。

在新型城镇化过程中，城郊镇不仅享有城市政策优惠的便利，还在产业结构调整和资源重新配置方面扮演着关键角色。同时，它在延续城市基础设施的城乡布局及发展要素的延伸方面也发挥着重要作用。本文将研究案例定位于城郊镇，目的就是为探讨地方特色生态化发展在政策优待下是如何推进区域性引领发展的过程和路径。这样的案例观察和研究结论，对于当前大部分特色小城镇依附于中心城市发展的模式背景，具有普遍的借鉴价值。本文的思路创新重点在于“政策生成与场域建构”概念的应用。“政策生成”是指地方政府通过对政策文本的学习，理解并实施地方生态特色发展的核心要义、结构和推理过程。此过程通过结合行政规章与社会动员的双重机制，旨在增强地方政府的治理效率及政策成效，从而实现组织行为和目标的双重优化。“场域建构”则是基于德勒兹的块茎生成论理论提出的地方特色发展的“解域”到“再建域”路径的构建过程，是地方在实施特色生态化发展过程中，通过空间的结构布局重新调整，要素资源的整合到新的生态产业重新建构模式的表述框架。本文将依据政策传递理论和场域生成论，借助过程性分析方法，对南京市L区Z镇的产业特色发展路径进行分析，在此基础上阐述了该镇的特色化发展的路径建构模式，最后结合德勒兹的场域生成论对地方特色发展治理效能进行再探讨，认为地方特色发展的路径必须充分运用所隶属行政层级的政策优待及时跟进组织设计、制度激励和路径规划，重建全域化治理的体制内资源与合作关系网络，实现推进新治理域重塑并强化模式示范的目标逻辑。

二、研究视角及分析路径

“地方治理”这一概念最初由梁漱溟在20世纪30年代的著作《乡村建设理论》中提出，他主张地方治理应以农村为基础单位，形成一个包含政治、经济和文化职能的自治社区[17]。孙柏瑛进一步阐释了地方治理的含义，她指出，在国家制度的整体架构内，地方治理涉及地方政府、社会组织和居民在特定区域内合作，旨在维护公共秩序并满足社区成员的需求，共同管理社会公共事务，涵盖了一系列活动和流程[18]。地方治理有广义和狭义之分，本文的地方治理概念主要关注地方生态特色发展的整体性空间结构和政策场域系统，从生态空间、生产空间、生活空间等三大场域空间界定了地方治理新的内涵。就政策学习和

生成的建构思维而论，城郊镇区特色产业发展的生态规划和模式培育，尤其对于追求发挥区域性引领功能的标杆示范型特色镇的发展历程而言，本质上是地方政府通过向参照地区的政策学习，主导推动地区产业资源结构和治理空间从“解域”到“再建域”的升级转化过程。本研究借助政策传递理论和场域生成理论的视角，从学理性方面解释新型城镇化背景下地方特色发展的内在机理和成长逻辑，构建具有较强解释力理论分析框架的同时，提供现实可行性的参考路径。

（一）地方生态特色化政策传递的理论简释

政策传递指的是政策信息在政府部门之间、政府部门与非政府部门及媒体之间的流转和同享的过程。传统意义上的政策传播是广义的，包括政策的宣传、营销、反馈和沟通等几方面，政策信息是上级与下级双向沟通的过程，也是政策借助媒体公开的重要途径。汪佃利提出，政策传递涉及对历史政策成效与信息的审视，并通过目标调整或有意识的策略尝试，以便有效地达成政府的终极目的，这是一个旨在优化政策执行的行为与过程[19]。本文所采用的主要指狭义的政策传递概念，是指从公共政策的执行链出发，从政策的出台、接收、落地、冲突、沟通直到完善等六方面政策双向传递的过程。就研究脉络看，国内现阶段政策传递理论源于对西方政策扩散理论的引用，联邦制背景的理论研究表明，州际的渐进学习行为是政策扩散的起源。但研究发现西方政策扩散理论在解释国内政策流动现象方面存在张力。杨志认为国内政策传递主要遵循两个路径，一是大量阐述式引入西方政策扩散理论，并对其概念含义、作用机制、扩散方式以及研究方法等基础问题进行梳理；二是将政策传递案例通过结合西方政策扩散理论的方式进行细致入微型的观察和分析，研究适用于具有中国特色的政策流动影响因素和动力机制[20]。本文所阐述的政策传播概念，指的是在特定时间段内，某项政策通过特定传播路径在社会系统成员间流转的过程，并依此理论框架剖析地方特色发展政策变迁的内在逻辑。

特色小镇作为一项地方政府的政策创新成果，中央政府的认可与支持进一步推进了地方政府从被动适应向主动开展创新探索的转变进程。上级政府的权威性机制主要表现为政府对地方的介入以及地方对中央的介入双重行为。前者主要表现形式是上级政策文本的传递，而后者的表现形式则是对上级政策的偏好进行捕捉，地方政府对政策的敏感响应展示了其对上级的“忠诚度”，这种行为直接影响了政策传递的效率。作为政策采纳和创新的主体，地方政府的动机对政策的流通起到了关键作用。中央政府的参与为特色小镇政策的迅速传播提供了合法性，同时，上级政府在政策传递中所附加的评估标准和严格要求，加速了地方政府在政策采纳和创新上的反应速度和执行力度。此过程不仅有效调动了地方政府在土地整治与管理领域的主动性，还促进了基层治理理念与模式的创新，并构建了一套全面、理性且常态化的公共问题对话机制。此外，它还优化了政策网络结构，协调了政府间的竞争与合作关系，并整合了社会资源与民间资本，探索出了具有地方特色的政策协商和组织对话体系。政策扩散不仅促进了地方领导者的理性学习，使政策知识功能更好地适应多样化的情境，而且加强了政策在各利益相关者之间的社会互动和情境适应性。通过“实践共同体”的调整，政策学习的行为范式与实施成效得以更紧密地嵌入地方的社会文化脉络之中，从而塑造出独具地方特色的政策环境。简而言之，这一过程使得政策学习与实施更加符合地方实际情况，实现了政策的社会化和本土化。

（二）地方生态特色化块茎生成论的理论简释

“块茎生成论”的理论观点是法国后现代思想家吉尔·德勒兹在阐释植物生长特性的论述中提出的，用来比喻他所提倡的具有后现代文化印记的一种思维和文化形态。德勒兹把西方传统意义上的理性思维比喻成“根－树”模式，并对这种思维模式的内涵进行了全方位解读[21]，将“块茎”思维延伸到现实治理情境模式中，提出了解辖域化的治理逻辑[22]。块茎生成论的理论本意，旨在提出一种新的思维模式，以超越传统的树状思维框架。该理论从四个方面重新定义治理逻辑：相互连接与异质性混合、多样性、非定向分裂以及绘图与贴图，从而促进对治理逻辑的全面反思。将这种理念运用到特色发展的生态规划和

模式培育领域，可逐步实现地方空间结构重塑和模式培育直至定型的目标。首先，地方的自然资源、原住民、基层政府以及不同产业虽然以差异化状态存在于社区之中，但却能够共同构成社区块茎且可相互连接成共同体，这一现象符合块茎生成论的相互连接和异质混合特征；其次，块茎模式本身的多样性特征呈现无中心也无整体的松散状态，只存在关键的决定维度和重要因素，排斥了树状模式的二元对立思维。同样，这与城郊镇区特色示范镇倡导的走出单主体治理模式，更加重视地方多类型因子的参与机制相似；再次，块茎生成论的无意指裂变特征是指块茎是一种随性裂变，裂变之后每一部分都可再次拥有裂变路线，可在崭新的环境中重新任意连接和繁殖成长，而此时解域路径也会包含于其中，裂变之后重新分域。最后，绘图和贴画提供了人类和自然相互依存、彼此链接的关系，共同存在于大自然之中[23]。在空间维度上，城乡关系在政策流动框架中表现为一系列并行的结构。特色发展政策的跨界传播不仅包括基于想象的模仿，还涉及结构性的差异，而不是简单的政策同质化。示范政策与地方采纳后的政策规划之间体现了一种根本与衍生的关联。为有效应对本地挑战，地方政府必须恰当地汲取和融合外埠政策的精要，这是实现跨区域政策成功产出的关键。德勒兹主张，在人类社会及自然界的大多数表现中，我们所见的并非传统的树状结构，而更多地呈现块茎模式。由此可见，块茎生成是普遍存在的。德勒兹的块茎生成论就像是一种概念的“在创造”与“再展开”，映射到城郊镇区特色产业发展的生态规划和模式培育过程中，类似于地方政府通过政策学习，推动地区产业资源结构和治理空间从“解域”到“再解域”的升级转化过程。特色发展政策从上到下的落地过程，从政策运用、策略操作到产业再构的路径，包含了块茎思维的解域到再建域的基本思路。城镇体系的复杂性源于其层次分明、整体关联和动态变化的特性，体系内部及与外部环境的信息交流、物质互换和社会经济互动均对城镇空间结构的演变产生影响。为了最大化生态产业系统内物质循环、能量流动和信息传递的效率，必须对特色小城镇的各个子系统和组成要素进行有效的整合。

（三）地方特色生态化的分析：典型事件的“过程－情境”路径

在基层治理研究的脉络中，国家与社会的关系一直是学界比较成熟的范式。该范式根植于20世纪中叶西方政治社会学中广受推崇的结构功能主义理论。在此理论的启发下，国内学者深入探究并发展出了多种分析路径，如“结构—制度”、“结构—行动”相互构建以及“过程—事件”分析法，这些都在基层治理的方法论上进行了深刻的挖掘。制度化分析框架将个体行为、策略互动和事件视为制度与社会结构互动的结果，揭示了制度和行为之间的因果关系。然而，将制度视为唯一决定因素可能会忽略现实情境中多元个体动态互动的丰富性。而过程事件分析则将国家与社会的关系具体化为生活情境中的连续叙事，构建了一个连贯的事件发展谱系。情境话语不仅包含了空间结构与制度动态构建的中层维度，还将事件演化与空间场域的发展变化融为一体。在推进地方特色化发展与治理的实践中，采用情境化叙事框架与事件回溯机制，能够高效地融合中层级的空间布局与制度安排，以及微观层面的个体行动与组织行为。这种整合构建了一个全面的分析框架，既涵盖了地方治理的历史脉络，也反映了其现实状态，从而为地方治理提供了更为丰富和系统的地图情境。宏观层面，地方特色发展的策划定位应该体现当前我国社会经济水平发展的宏观要求，在传统的地方发展思想上探究新的定位目标，不断进行空间实践创新[24]；中观层面，应借助区域性发展的整体统筹思维，构建地方与周边要素的整体框架设计，结合现有要素条件形成新的互动联系，构建新的特色政策培育的空间场域。地方特色发展政策建域的关键是厘清地方发展规划逻辑和规划内容，通过对相关建设文件的研究解读，从地理空间和社会空间融合两方面逐步实现要素积聚和结构重塑的目标。本文基于南京市L区Z镇特色产业生态化发展的典型案例考察，依据政策传递理论和场域生成论，借助“过程—情境”分析视角，构建了Z镇生态特色培育的“政策传递－行政动员－场域再构”的分析路径。关注特色发展政策在地方特殊情境下的具体运行动机和模式及政策的落地过程和生成机制，解释了Z镇典型性发展背后政策运行的策略和地

方治理机制的建构逻辑。

三、特色镇生态产业政策路径：南京市L区Z镇的考察

城镇化进程以小型区域作为社会发展和建设的基本单元，依托县区和村镇等空间规划单位，推动其发展与进步。这一进程以地方特色为发展主线，以区域功能为发展核心，基于各区域的独特功能进行扩展和深化。这种分级推进模式既保留基层治理单元的灵活性，又通过政策传导机制实现区域发展目标的纵向衔接。南京L区Z镇通过争取区“万倾良田”的土地指标政策支持，初步打下了全域化规划的基础，为镇域的整体建设尤其为现代生态农业的培育开拓了发展空间。该镇作为农业主导型镇，在新型城镇化和乡村振兴战略的框架下，围绕土地整治为核心，以社区动员、市场推动、行政推进为基本路径，建立了现代生态农业的综合性示范模式，促进了区域经济、社会、生态和民生的全面进步。研究显示，与多数地区的情况相似，Z镇的特色发展模式主要得益于政策导向和行政力量的推动。在区域性的土地指标置换政策背景下，该镇实施了系统整合全域资源和组织间的联动策略。这种联动不仅体现在物理空间的土地整合，更延伸至政策资源、社会资本与生态价值的复合型重构。在这一研究框架下，能够更深入地解释土地综合整治与特色发展空间构建的治理理念、执行途径和评估体系，为深入理解地方特色发展的根本逻辑提供一种全面的分析方法。

（一）南京市L区Z镇的产业特色发展政策路径

1. 解域诱因：抢抓政策机遇，拓展生产空间

利用L区城郊土地置换政策的契机，Z镇充分发挥其政治资源的先导优势，优先获得了政策解释的主导权，并充分释放了政策的潜力。通过政策解读权的战略性运用，该镇将市级土地置换政策细化为适配农业主导型城镇的实施细则。区政府根据农业主导型特色镇的发展定位，利用该镇的农业产业优势，从土地资源整合的角度出发，遵循“聚集人气、提升名气、增加财气”的发展策略，借助南京市及L区政府在城市化进程中提供的土地指标政策，通过房屋拆迁和土地流转等措施，整合了区域内的村子、窑厂、墓地和小厂房等土地资源，完成了大规模的土地指标任务，为现代生态农业的发展奠定了坚实基础。此外，Z镇政府采取空间调换策略，将整合后的土地资源配额与南京市及L区的建设用地配额进行置换，成功筹集到丰厚的农业发展资金，从而有效缓解了资金短缺问题，充分满足了大规模现代生态农业初期发展的资金需求。应该说，在当前城乡一体化发展的过程中，城乡空间生态重塑的目标实现与否，同地方政府能否有效的解决土地问题紧密相关，因为土地资源是城乡统筹发展的基础，也是城乡利益融合的连接点[25]。因为土地问题的敏感性，利益相关群体的博弈关系，往往会使地方政府在推动土地整治流转的过程中发生“跑偏”现象，成为导致利益相关方产生矛盾纠纷的重要因素。

面对土地整治的挑战，Z镇实施了三项核心策略。在宏观层面，该镇通过城乡土地指标置换，有效缓解了城乡土地资源利用权益的矛盾，既减轻了城市对建设土地的需求，也为Z镇的发展空间创造了条件。这种双向流动机制使城市资本反哺农场发展成为可能，形成城乡要素互补的新型关系。在中观管理层面，区委区政府组建了专项政策研究团队，集中关注土地整治政策的执行与资金均衡难题；相应地，镇政府成立了“万顷良田土地综合整治管理办公室”，通过标准化、实战化及全程跟踪的管理手段，高效推动土地征收与流转工作，旨在为土地整治工作确立清晰的实施路径，降低因土地利益纷争而引发的非规范行为，推动土地经营步入常态化轨道。而在微观操作层面，Z镇政府引入了“互惠权益阐释机制”，对涉及拆迁的各类群体实施了一系列激励策略。对于潜在的企业投资者，强调土地规模经营的经济效益以及自然生态、产业空间和经营效益的优势，吸引他们投身现代生态农业产业。对于不愿搬迁的居民，通过工作组的家访和说服，以及展示搬迁后的经济补偿和土地转移收益的优势，促使他们自愿搬迁。这些互惠权益阐释的举措，助力Z镇顺利完成了土地的集中流转，有效清除了现代生态农业全面推进过程中的结构性壁垒。

结构化困境描述了在现有制度框架下，各行

动主体间互动所产生的局限性局面。在特色小城镇的生态发展过程中，这种困境主要表现为利益关系的不明确性[26]、民间参与的不足和资源的紧缺。制度刚性约束与动态治理需求之间的矛盾，进一步加剧了多元主体协同的复杂性。总体而言，小城镇在发展过程中所面临的结构性难题，主要根源在于其对传统组织路径的过度依附，以及基层治理体系创新需求与实际行动系统之间存在的矛盾冲突。这些普遍存在的问题已成为大多数特色小城镇发展的主要障碍，具体表现为区域生态治理的综合效能不明显，产业特色镇的生态效益潜力未能充分挖掘，以及特色镇生态治理中基层组织的协同能力需要加强。为破解此类结构性困境，亟需重构社区生态空间要素的基础培育途径与机制整合框架，旨在增强系统治理的效能。故而，消除现行治理体系中的结构性壁垒，成为推进特色小城镇生态治理实践的核心要务。

2. 空间重构：转变发展思路，进行结构调整

Z镇凭借土地置换政策的成功实施，为其生态资源的全面规划开启了新篇章，并在区域政治竞争中赢得了先发优势，不仅提升了地方政府的治理效能，还实现了政绩与民生福祉的双重丰收。尽管土地整治工作取得了积极进展，现代生态农业也展现出显著的综合成效，但Z镇在促进经济增长与农民增收方面仍面临诸多挑战。具体挑战包括：其一，整体规划受限。随着土地指标的逐渐耗尽，土地开发空间受到严格限制，开发模式由自由扩张转向保护性开发，且系统性规划对农业用地规模施加了严格约束。其二，土地指标瓶颈。初期，Z镇能够大规模推进土地拆迁与整合，得益于区政府的城市开发政策扶持；然而，随着政策红利的消退，土地开发指标的饱和状态成为生态农业进一步拓展的绊脚石。其三，生态环境承载力约束。自然资源承载量具有有限性，过度开发必将引发环境损害，因此，Z镇的生态农业发展必须在生态承载力范围内合理规划。最后，土地成本高昂成为普遍难题。这一挑战与生态承载力限制及土地流转置换成本上升紧密相关，两者相互交织，形成了难以破解的因果循环。

面对上述挑战，Z镇调整了发展策略，由传统的“全面空间扩张”转向“局部深度结构优化”，并从“外在粗放式推动”转变为“内在精细化挖掘”。该镇采取了“以土地流转为关键，养殖业为先导，种植业为基石，旅游业为补充”的发展模式。具体实施路径涵盖以下四个方面：首先，在土地流转层面，推行市场化交易，确保城乡权益平等，实现土地所有权与使用权的同步配置；其次，在现代生态农业产业领域，通过支持种植大户与行业龙头，促进农业产业链的深度融合，实现从生产到加工、检测、销售的全链条一体化，同时，以市场需求为指引，强化农产品的市场推广，并大力发展品牌农业与“互联网＋农业”模式。第三，在现代生态农业与观光旅游结合方面，推行全域旅游线路规划，将各景点有效串联，实现功能互补与协同发展，并利用项目资助与自筹资金，通过村集体不动产的出租交易获取稳定收益，进而增强村集体的经济实力。特色小城镇本质上是以特色产业为核心，构建生态型社区，旨在打造一个促进社区内部各要素及其与外部环境相互关联、相互依存、相互协调的“共生融合”空间。因此，特色城镇的持续创新与生态可持续发展，有赖于对社区空间要素结构、组织网络与治理机制的合理构建。这要求深入发掘、培育并整合城镇的特色生态资源，重塑特色生态社区的治理架构与行动网络，并创新生态治理的共生融合机制，为特色城镇的稳健与持续发展奠定坚实基础。

3. 模式示范：创新党建引领，彰显政绩示范

扩大特色生态发展典型标杆的政绩效应，强化新构建的空间场域的权力网络结构和制度示范推广的模式特征，最后生成具有资源垄断特性的政治示范工程。我们重点考察了明星社区金磁社区，在金磁社区，我们关注的重点聚焦于社区党建方面。作为L区“万顷良田”工程重点打造项目，金磁社区的党建工作也开展的卓有成效，最主要的亮点就是“党员政治生日”，根据社区每位党员入党月份，集中过生日的方式，达到了重新激发党员责任感，凝聚人心，创新了组织活动形式的方式，为金磁社区的引领性发展提供了强大动力，使金磁从2009年的老旧破贫瘠的传统村落转变为美丽幸福的新型城市化社区，各方面发生了翻天覆地的变化，居民生活质量得到较大提升，幸福指数大幅提高。地方政府实施的政治行

动，除了权力权变性运转的性质外，实质意在达成“政绩”和“福利”的双重目的，一方面，地方政府利用政策优惠，率先建立区域发展的典范，塑造特色标杆，从而为本级或上级政府赢得政绩竞争优势，并为未来政策和资源的持续投入奠定基础。另一方面，这种优先发展策略往往能够促进地区在经济和社会总体效益上取得比较优势，实现区域的崛起，同时推动民生保障和公共服务质量的提升，赢得民众的广泛认可和支持。此外，特色发展还能产生区域内外的扩散效应，进一步强化和巩固现有的发展模式和路径。因此，可以说，区域性政治行动具备制度合法性与行为合规性的评价特征。

（二）南京市Z镇产业特色发展的场域建构机理分析

由此可见，Z镇产业特色发展“解域”到“再解域”的路径与德勒兹的块茎生成理论保持了很大程度的契合。德勒兹认为生成就是对原有的理论进行重写或者填补某些空白，这样的话解构就可以看作一种理论的解域化，消除原有理论的局限性，将其解放出来，恢复其多元性，这就是再域化[27]。很明显，Z镇产业特色发展的过程也遵循这一逻辑。该镇作为农业主导型镇，必须以土地整治作为“建好载体调整富民、促进经济全面可持续发展”的重要抓手。但在土地整治过程中却面临诸多问题，主要表现在整体规划受制约、土地指标受制约、生态环境承载力受限制等方面。针对上述问题，Z镇调整了发展策略，由传统的“整体空间规模拓展”转向“局部结构深度优化”，采用以“土地流传为方向，养殖业为龙头，种植业为基础，旅游业为补充的发展方式。这种全域重构思路将域内所有的旅游资源由点到面，有效串联，让资源得到合理有效的分配和使用，加强区域之间的联动性，使整体布局得到优化，并衍生出Z镇的旅游产业，驱动相关产业蓬勃发展，发挥产业特色对全域旅游的带动作用，使得全域旅游为特色产业的发展作为有效补充。这充分体现了Z镇通过消除原有发展思路局限性，将“整体空间拓展”转变为“局部结构深入”，恢复了局部地区的多元化发展，实现了土地的再建域过程。集中与扩散的对立统一是引导产业特色发展合理集聚的理论基础，但随着产业发展的进程，逐步凸显出现的土地资源紧张、生态环境恶化、整体土地规划受制约、土地使用成本高等问题，必须重新考虑产业发展与空间结构的协调性。按照传统思想我们都是以城市产业发展与空间重构的思路来考虑地方的产业特色发展，但是随着新型城镇化的不断推进和影响力的不断提升，传统的空间布局模式已经不能满足当前地方产业发展的新要求，因此，必须借助“解域”到“再建域”的理论路径重新规划地方的产业特色发展。

就基层治理的逻辑而言，Z镇的生态化发展基本遵循了“政策传递—行政动员—场域再构”的逻辑路径，从政策合法性的维度出发，特色发展政策在由中央至地方的纵向推进过程中得以逐步落实。地方政府遵循中央及上级政策的指导原则，具体执行各项任务，从而确保了其行动的政治正当性。这反映出在制度框架与地方实际的双重约束下，乡镇政府在履行既定职责目标所必需的复杂程序与流程时，亦能作出既合乎情理又具理性的决策。在行政管理框架内，通过建立和重组承担新职能的组织机构，并以此为基础，引导以绩效和福利为取向的社会动员。通过权力和社会动员的双重推动，实现全域土地空间布局的重新调整。同时，地方特色发展政策的制定不应仅仅基于血缘关系的演进模式，而应建立在联盟和共生的原则之上。在此基础之上，对原始政策进行本土化调整，可以构建结构化的“政策种群”。Z镇在特色政策的支持框架内，充分利用地方政策，并结合本地生态发展的实际情况，对政策内涵进行了符合地方意义的重构。借助政治合法性和政策合理性的支持，Z镇成功建立了区域特色发展的典范。这表明，生态型区域治理的关键并非在于有选择性的发展，而在于如何有效地突破传统的发展模式，促进现代性的积极进步，并逐渐达到后现代性的要求以实现最理想的结合。实现这一目标需要采取一种追求高标准和严格要求的优化策略。

四、地方特色生态化发展的现实治理逻辑

新常态背景下的新型村镇不仅表现在居住环境、公共服务等物质层面的改善，还体现在产业

活力度、文化独特性、治理体系有序性得以明显提升的深层次的乡土复兴方面，就目前国内情况来看，全域性的生态特色发展一般都是需要在重新布局产业格局的目标下，通过土地综合整治，运用生态产业园或者生态孵化基地的方式，在地方政府特定的区域内划归产业片区，重点发展规划的某类产业，而逐渐形成规模型产业集群或产业链模式的发展路径，需要依靠全域土地综合整治的思路。与传统土地整治相比，全域土地综合整治采取乡镇级村落或联村社区作为操作单位，由政府多部门联合执行。该整治模式涉及政府、企业和个人等多方主体，形成多样化的资金支持结构。它以生态修复和环境治理为重心，旨在优化农村的生态、生产及生活空间。同时，该工程综合考虑地区差异、景观特色和乡土文化，实施全域性的规划、设计和协调执行，是一项涵盖多个要素的综合性整治项目。通过土地要素资源结构化的重新配置充分发掘现有资源的潜力，并为优质要素的重新积聚、产业结构的调整和生态空间的优化创造有利的条件。

（一）地方区域性特色产业发展的策略选择

推动地方全域特色发展的土地综合治理策略，符合国家推进经济结构转型和高质量发展的政策导向。该策略通过改革手段调整供需结构和要素配置，促进传统产业的转型升级。在创新作为主要动力的背景下，这一策略旨在提升产业发展的质量与效率，进而实现产业现代化的目标。随着新型城镇化的深入和乡村振兴战略的实施，城市过剩产能的近郊性转移和产业创新的诉求提升了特色小镇和田园综合体的产业共同体新功能内涵。中央和地方政府发展和改革部门通过工作报告，政策文件等政治宣传方式进一步强化了特色村镇的区域性产业示范和引领功能。从城镇化区域创新载体的功能价值来看，特色村镇是以小型区域为单位的社会发展和建设单位，是以县区、村镇为基础的空间规划载体的发展和进步过程。城镇化进程以地方特色和区域功能为发展核心，依托各区域的独特功能进行推进。在当前中国经济新常态的大背景下，特色小城镇的打造对提升产业布局、居住条件和服务功能具有积极作用，进而有效推动新型城镇化的进程。地方政府需根据本地的资源条件和产业特点，选定符合实际的特色主导产业，推动相关产业的融合与协同发展。通过设计和扩展产业链及价值链，并结合适宜的空间布局策略，可以实现产业与城市功能的有机结合，打造区域发展的新生态。

（二）契合于地方整体治理和政策创新的政治目标

土地综合治理作为地方产业结构调整和新型业态布局的重要举措，是嵌入地方项目化治理框架中典型的技术治理范畴。作为土地综合整治项目的直接执行和责任主体，县级政府的主要任务是达成上级政府的目标，而上级政府的技术治理趋势正成为基层政策执行的核心价值。对政策设计者而言，技术治理不仅因其治理效能而具有吸引力，而且使得顶层设计者能够通过技术方法跨越基层治理的具体挑战，以统一的技术途径规划和推动治理项目。土地综合整治的实施在很大程度上依赖于地方发展主义的理念，以政绩和治理效果为核心目标，并采取了全方位的治理措施。在此进程中，地方政府借助政策制定与监管程序，通过行政规范与社会动员的双重作用，成功完成了从政策实施到空间重构再到模式固化的关键转型。同时，乡镇政府紧密联系乡村实际情况，在制度限制和地方知识的共同影响下，不仅能够完成责任目标所要求的复杂程序，还能根据实际情况做出合理的决策。在土地综合整治中，乡镇政府能够根据地方特色产业发展的需求，合理调整土地资源配置，并划分不同的产业功能区，促进特色产业与其他产业的协调发展。“明星社区”的重点打造和宣扬，一方面是完成规定时间内上级的考核，顺利对接土地整治的指标要求，同时，对明星社区实施资源优先策略，发挥区域经济社会发展福利最大化的最大功效，也正凸显了政府通过土地整治达成公众满意度的施政职能目标的实现。通过赢取地方发展优先权，以提升地方政府的治理效能和政绩效应，而政治示范工程的生成进一步强化了新治理场域多重权力的网络结构和制度建构的模式特征。

（三）特色政策内嵌着“政绩”和“合法”逻辑的效应评价

中央政府的强制力为特色产业政策的广泛推行奠定了基础，而地方政府的社会性机制则为政策的有效执行创造了有利环境。这两种机制间的

相互作用加速了特色发展政策的迅速传播。具体而言，中央政府的强制力主要体现在其积极参与行为，以及地方政府对此类参与的积极响应上。中央政府的参与确保了政策文本从上级到下级的传递，而下级政府则通过其对政策的敏感性来捕捉并响应上级政策，进一步体现自己对上级政府的“忠诚度”。地方村镇特色产业发展的生态规划和模式培育，尤其对于追求发挥区域性引领功能的标杆示范型特色村镇的发展目标而言，本质上是地方政府通过向参照地区的政策学习，主导推动地区产业资源结构和治理空间从“解域”到“再建域”的升级转化过程。地方政府在政策采纳与创新中扮演着关键角色，其政策实施的驱动力对政策的传递流程有着显著影响。乡村治理的正当性根植于国家治理体系所提供的制度框架，而其有效性则取决于对乡村治理需求的精准响应[28]。地方政府在执行政策时，需平衡政绩追求与合法性维护的双重逻辑。政绩逻辑着重于实现当前效益的最大化，强调政策执行的有效性；而合法性逻辑则要求地方政府的行为必须与公众认同的价值观相契合，确保决策能够获得民众的认可，并回应他们的利益诉求。中央政府的参与为特色发展政策的迅速传播提供了合法性的基础，同时，上级政府在政策传递中设定的评估标准和严格要求，提高了地方政府在政策采纳和创新上的响应速度和执行效率。

随着乡村振兴战略的区域差异化发展和创新实践的深入，各地区围绕区域土地治理问题，陆续开展了系列颇具特色的乡村振兴探索实践，如土地集中流转、城乡指标置换及村居合并等空间再造行动。在此过程中，探索如何通过坚持新发展理念，提高土地资源利用率，拓宽土地利用途径，形成资源汇聚、绿色生态、独具特色的农村发展模式，则是值得深入研究的课题。借用德勒兹的场域生成理念，在对特色发展相关政策流动传递分析的基础上，探讨了地方政府实现地区整体特色化发展的过程机制，建构了区域性空间整合的“土地综治”的行动要素和“组织生成”的结构体系，并整体纳入了地方政府实施土地综治项目进程的典型经验事件的分析框架中，解释了土地综合整治作为地方政府开展区域性整体空间治理的基本路径之一，其过程蕴含着地方治理深层次的政治逻辑。

五、结论和再讨论

随着新型城镇化进程的深入，地方特色发展已成为推动我国城镇化的关键治理策略。作为城镇化的核心要素，地方特色发展体现了国家以产业升级转型为政策导向，对乡镇进行的全面治理。在政策制定层面，实现地方特色发展的关键在于政府与社会之间权力的均衡分配和不平等关系的调整。中国的特色发展政策设计不应是单一的、孤立的过程，而应是在整体战略目标指导下，综合价值和现实两个维度的过程。从政策制定到实地执行，这一过程展现了地方特色发展治理的理论到实践的转变。地方特色发展不仅是一个长期的战略目标，而且需要构建一个可持续发展的内在动力机制。为此，必须将地方发展整合进全域重构中，以充分发挥特色小镇在整体重构中的综合效益。

党的二十届三中全会着重强调“把我国制度优势转化为治国理政的实际效能”。治理效能，就是治理力量必须真实有效，治理效能的高低，直接影响治理的效果。在国家治理体系方面，地方特色发展治理也必须坚持治理主体从政府主导向社会共同治理转变，治理方式从政府管制向法律保障转变，治理手段从单一式行政命令到多元化的协调合作，治理环节也应从事后追责向源头把关转变。总之，地方特色发展治理效能的高低，必须从政策设计的价值维度和现实维度出发，借助中国特色社会主义的制度优势对地方进行场域再构，通过不断提升制度的执行力，提高地方特色发展的治理效能，推动地方实现可持续发展。

地方特色发展模式的培育受到多方面因素的影响和制约，Z镇凭借争取的南京市“万顷良田”土地指标，就已经打下了全域化规划的基础，为镇域的整体建设开拓了发展空间，带动了镇域乃至南京区域的经济发展。因此，Z镇的发展过程存在一定的典型示范效应。本文的创新之处在于，通过对地方特色发展的治理逻辑、政策文本演变以及模式培育路径的研究，在定位生态特色镇的模式培育路径的基础上，发现Z镇的产业特

色发展遵循“解域诱因—空间重构—模式示范”的“解域”到“再建域”的培育路径。并基于对个案的研究，发现地方培育特色发展典型的实质是政府通过它域的政策学习，推动地区产业资源、要素结构和治理空间从“解域”到“再建域”的升级转化过程。可见，城郊镇区生态产业发展，尤其是对于旨在发挥典型示范作用的标杆个案而言，必须充分运用所隶属行政层级的政策优待及时跟进组织设计、制度激励和路径规划，重建全域化治理的体制内资源与合作关系网络，推进新治理场域的重塑和强化模式示范。而这种通过治理场域重建而实现持续性发展的做法，具有重要的政策参考和现实借鉴价值。

参 考 文 献

[1] 付晓东，蒋雅伟. 基于根植性视角的我国特色小镇发展模式探讨[J]. 中国软科学，2017（8）：102-111.

[2] 吴慧生. 基于共生理论的特色小镇规划设计研究[D]. 大连：大连理工大学，2017.

[3] 闵学勤. 精准治理视角下的特色小镇及其创建路径[J]. 同济大学学报(社会科学版)，2016（5）：55-60.

[4] 史玉丁，李建军. 自律与他律——特色小镇建设的伦理治理及现代转型[J]. 自然辩证法研究，2017（11）：69-74.

[5] 张立. 特色小镇政策、特征及延伸意义[J]. 城乡规划，2017（6）：24-32.

[6] 余杰，许振晓. 特色小镇政策发展历程与演进逻辑：以浙江省为例[J]. 财政科学，2019（6）：128-136.

[7] 余构雄，曾国军. 特色小镇专项政策文本传递的流变研究——基于内容分析法[J]. 城市发展研究，2019（5）：102-109.

[8] 薛珂. 产业集聚视角下我国特色小镇发展路径研究[D]. 天津：天津城建大学，2018.

[9] 金立中. 新常态下产业集聚模式创新——杭州特色小镇发展研究[D]. 杭州：浙江工业大学，2016.

[10] 张册. 村庄再生视角下现代农业型特色小镇发展探究——以广州市西塘童话小镇为例[C]. 2019中国城市规划年会论文集，2019：446-453.

[11] 周晓虹. 产业转型与文化再造：特色小镇的创建路径[J]. 南京社会科学，2017（4）：12-19.

[12] 彭玉婷. 产城融合视角下的特色小镇发展路径研究——以安徽为例[J]. 安徽科技，2017（11）：30-32.

[13] 刘国斌，朱先声. 特色小镇建设与新型城镇化道路研究[J]. 税务与经济，2018（3）：42-49.

[14] 汪千郡. 产城融合视角下特色小镇规划策略探讨——以青神苏镇为例[J]. 住宅与房地产，2016（27）：41-43.

[15] 代方梅. “三生空间”理念下的运动休闲特色小镇的培育与发展研究[C]. 中国体育科学学会，2019：7155-7157.

[16] 李永浮，蔡宇超. 中国特色小镇研究现状的评述和思考[J]. 地理科学研究，2016（27）：41-43.

[17] 金立中. 新常态下产业集聚模式创新——杭州特色小镇发展研究[D]. 杭州：浙江工业大学，2016.

[18] 余构雄，曾国军. 特色小镇专项政策文本传递的流变研究——基于内容分析法[J]. 城市发展研究，2019（5）：102-109.

[19] 王佃利，刘洋. 政策学习与特色小镇政策发展——基于政策文本的分析[J]. 新视野，2018（6）：62-68.

[20] 杨志，魏姝. 政策爆发：非渐进政策扩散模式及其生成逻辑——以特色小镇政策的省际扩散为例[J]. 江苏社会科学，2018（5）：140-149.

[21] Gilles DeleuZe, Felix Guattari. *A Thousand Plateaus* [M]. London Minneapolis: University of Minnesota Press, 1987: 5.

[22] 邓亚梅. 非理性认识论：德勒兹“块茎说”及其现代意义[J]. 燕山大学学报(哲学社会科学版)，2010（2）：116-118.

[23] 龙迎伟，刘良平. 论德勒兹的块茎空间及其当代价值[J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版)，2013（5）：73-76.

[24] 钟晓华. 社会实践的空间分析路径：兼论城镇化过程中的空间生产[J]. 南京社会科学，2016（1）：60-66.

[25] 蒋晓妍. 农村土地流转案例分析研究——以南京市L区Z镇镇为例[J]. 现代农业科技，2019（23）：264-265.

[26] 马良灿，哈洪颖. 项目扶贫的基层遭遇：结构化困境与治理图景[J]. 中国农村观察，2017（1）：2-13.

[27] 吴正海. 新型城镇化：制度创新与全域化统筹[J]. 贵阳市委党校学报，2014（3）：38-41.

[28] 吕德文. 乡村治理空间再造及其有效性——基于W镇乡村治理实践的分析[J]. 中国农村观察，2018（5）：96-110.

Policy generation and field reconstruction： the path of characteristic development of suburban town ecology——a case study of Zhu Town， Nanjing

LI Zhiqiang[1]，ZHOU Yuyun[1]，ZHANG Na[2]

（1. *School of Public Administration*，*Anhui Jianzhu university*，*Hefei* 230022，*China*；2. *School of Computing*，*Nanjing University of Information Science and Technology*，*Nanjing* 210044，*China*））

Abstract：Under the background of new urbanization and rural revitalization，to explore the typical path of taking the lead in the development of characteristic suburban towns with obvious advantages is conducive to the in-depth interpretation of the basic logic of local governance. Based on the typical investigation of the characteristic ecological industry in Zhuzhen，this paper constructs the analysis path of "policy transmission—administrative mobilization — field reconstruction" of Zhuzhen′s ecological characteristic cultivation according to the policy transmission theory and field generation theory. It is found that the local governments，through policy design and process tracking，integrate dual action mechanisms of administrative rules and social mobilization，accurately capture policy opportunities，implement land exchange and resource integration strategies，and successfully realize the field reconstruction from "ducoupling" to "reconstruction". The development of local regional characteristic industries should take institutional innovation and the integration of social resources as the carrier，conform to the political goals of local overall governance and policy innovation，conform to the dual logic of "effectiveness" and "legality"，use adaptive strategies to build a stable policy symbiosis mechanism，promote the achievement of regional collective action，and realize the improvement of grassroots governance effectiveness. In addition，this paper further reveals the practical strategies behind the policy operation of local regional characteristic development and the construction characteristics of local governance mechanisms，and improves the process-oriented theoretical research of the local governance field construction of characteristic ecological industry development in suburban towns.

Keywords：Suburban characteristic towns；Ecological industries；Field reconstruction；Policy pathways

（编辑：牛晓霞）