

工业园区节水治理模式下管理机制的研究与利益相关者分析

——来自江苏省工业园区的调研报告

陈英瑞

南京审计大学工程审计学院, 江苏 南京

收稿日期: 2025年12月17日; 录用日期: 2025年12月26日; 发布日期: 2026年2月14日

摘 要

工业园区作为工业企业与活动的聚集区, 是我国最有潜力和活力的经济增长区域, 在国民经济发展中提供了卓越贡献。本研究以江苏省工业园区为调研对象, 探讨了工业园区治理模式下的管理机制及利益相关者情况。通过文献综述和实地调研, 发现不同工业园区在管理机制设计和利益相关者参与方面存在差异。研究发现, 有效的管理机制需要充分考虑各利益相关者的利益诉求, 并建立起多方合作与协调机制。最后, 提出了改进管理机制的建议, 以促进工业园区可持续发展和利益多元化。

关键词

工业园区, 管理机制, 利益相关者分析

Research on Management Mechanisms and Stakeholder Analysis in Water Conservation Governance Models for Industrial Parks

—A Survey Report from Industrial Parks in Jiangsu Province

Yingrui Chen

School of Engineering Audit, Nanjing Audit University, Nanjing Jiangsu

Received: December 17, 2025; accepted: December 26, 2025; published: February 14, 2026

Abstract

As clusters of industrial enterprises and activities, industrial parks are the regions with the greatest

potential and vitality for economic growth in China and make outstanding contributions to the development of the national economy. This study focuses on industrial parks in Jiangsu Province, exploring the management mechanisms and stakeholder situations under the governance model of industrial parks. Through literature review and field research, it was found that different industrial parks exhibit differences in management mechanism design and stakeholder participation. The study reveals that an effective management mechanism needs to fully consider the interests and demands of all stakeholders and establish multi-party cooperation and coordination mechanisms. Finally, suggestions for improving management mechanisms are proposed to promote sustainable development and diversified benefits of industrial parks.

Keywords

Industrial Park, Management Mechanism, Stakeholder Analysis

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 理论基础

利益相关者理论的滥觞可追溯至 1963 年,当时斯坦福研究所开创性地提出了与传统股东概念相并置的“利益相关者”概念,强调了企业运营中除股东外其他关键利益群体的重要性。Freeman 在其著作《战略管理:以利益相关者为中心的方法》中阐述,利益相关者被界定为那些有能力左右组织决策与目标达成,或者其权益会受组织行为及目标实现过程直接影响的个人或集体[1]。为确保理论在实践中得到有效转化,众多研究者倾向于聚焦于核心的、法律认可的关键个人和组织,以此限定利益相关者的范围。Clarkson 则认为,利益相关者包括那些在企业运营中投入实质资源(如实物资产、人力资源和财务资金),并因企业的运营决策而面临相应风险的各类主体[2]。在贾生华等人的研究中,利益相关者被定义为那些对企业投入了特定资源并承担相应风险的个人或集体,他们的行为与企业目标的达成息息相关,同时自身也会受企业目标实施过程的直接影响[3]。鉴于利益相关者理论的普适性、操作简便性和科学有效性[4],它超越了原有的企业管理范畴,逐渐拓展至多个学科领域[5],其理论深度与广度随之深化和扩展。在管理学视角中,利益相关者被定义为任何可能受到组织决策及行为直接影响的实体。利益相关者理论核心理念强调,企业应兼顾各利益相关方的需求,而非单纯聚焦于财务收益的提升[6]。该理论强调,为了满足所有利益相关者的期望,组织在追求利润和维护业绩的经济基础之上进行运营是必要的。然而,一个组织应当致力于兼顾各利益相关者的多元化需求,以期同步实现经济效益和社会效益的双重增长。该理论在管理实务中展现出深远价值,强调了管理者应投入必要的时间和资源,以精确识别并优先关注关键的相关利益方。一旦识别出利益相关者,管理者必须积极与他们建立有效的沟通,以便深入理解他们对组织的期待和需求。

在前人对利益相关者相关概念的定义上,本文将工业园区管理体制利益相关者定义为:直接或者间接地影响工业园区管理体制的实行,同时又能被工业园区体制影响的个人或群体。本文主要是在利益相关者视角下对工业园区管理体制现状进行调查分析与研究。

2. 工业园区现状

自改革开放启动以来,国家高新区及各级各类经济技术开发区如雨后春笋般兴起,积极汲取经济特区的卓有成效的策略与实践。历经四十余年的持续探寻与迅猛发展,工业园区现今已确立为我国工业化

的关键驱动力平台，其经济发展硕果累累，对于国家的整体经济架构起到了不可或缺的支柱作用。25.3 系统的信息更新保持高度实时性，用户界面设计旨在提供极佳的用户体验和操作便利性。

统计至 2022 年 4 月，我国国家级和省级工业园区的总数已达到 2773 个，其中国家级工业园区具体为 663 家，而省级工业园区则占据了总数的较大份额，总计 2110 家。近年来，我国园区总量持续攀升，国家级工业园区的比例明显增强，这反映出国家对园区发展的大力支持与日益提高的园区建设标准。从地理布局上观察，工业园区呈现出全国性的广泛分布，尤其集中在东部地带，其中环渤海、长三角和珠江三角洲地带的工业园区最为密集。河南、江苏、山东、河北、浙江和广东等省份的工业园区数量遥居全国前列。

3. 工业园区管理体制机制特征

我国工业园区主要管理机构包括党工委和管委会。

党工委主要职责是：承担执行党的重要指导精神及国家和上级党委的各项政策与决议的任务；全面管理机关及区域内企业的党的工作，包括思想教育、党组织运营、文化建设及各类党务活动；协同推进纪检监察工作的实施；掌管干部人事管理工作；主导精神文明建设和宣传事务；确保社区治安稳定及社会治理的有效进行；统筹区内群团组织的工作；参与并决策重大的经济开发议题；积极履行上级党委交付的其他相关职责。

管委会主要职责是：承担企业与上级及区级政府部门间高效协同的管理工作；主导招商引资与外资引进，推动进出口交易和国内外业务合作；负责项目的评估与决策流程；建设和管理基础设施及公共设施；推进科技创新和技术革新项目；制定并执行经济发展和城市区域发展规划，确保获批后有效实施；监督和管理企业的生产安全；实行对管委会派出机构的双重指导与管理；全面响应并处理上级政府交付的各项任务。

以宿迁市 4 个工业园区为例：

管委会是工业园区管理的主体力量。管委会下设部门主要包括党政办公室、财务审计局、建设规划局、经济发展局等。具体职能划分如下：

党政办公室负责党工委、执行综合管理和协调职能，同时提供优质服务负责公文起草。其主要职责分为以下几个方面：1. 管理并及时响应信息反馈，有效规划和执行各类会议安排。2. 承担文书通信的处理，档案维护及严格遵守机要保密规定，确保后勤保障的顺畅运行。3. 负责全面的综合管理工作，包括信访事务和机关安全保障。4. 推动精神文明建设，负责对外宣传和内部的思想政治教育。5. 负责干部的选拔、管理和绩效评估工作。6. 协调并指导工会、共青团和妇联等群团组织的相关活动。

规划与建设局承担着工业园区的全方位规划，同时致力于市政设施的管理和维护，以及关键基础设施的构建与提升。负责编制总体规划、承担专项和详细规划的编纂与实施；对入园项目的建设规划进行严格的审核与审批；主导基础设施的建设和管理维护；负责基础设施的融资策略；统管物业公司，监管市场化服务运营；承担与规模经济效益相关的指标任务；监督企业严格履行合同，推动项目高效建设，确保区域内的生产安全。

经济发展局担当着多项关键职责，包括但不限于区域的安全生产监管、环境保护管理、经济活动的有效运营以及详尽的数据统计分析。承担经济发展策略的规划与年度行动计划的制定与执行职责，主导产业规划，推动产业的升级与转型。为商家和客户提供详尽的政策咨询，参与招商引资和项目谈判活动。全面负责经济活动运营监控、企业统计入库、技术革新、企业绩效对标以及节能减排等事务。积极确保省级和市级对开发区的考核目标的落地执行。关键绩效指标如规模效益、产业发展和生态环境的达成。同时，对环保和安全生产实施监督管理，并在应对洪涝、抗震救灾及各类突发事件中扮演主导角色。

财政审计局负责国有资本基础管理，管委会公共财产管理，工业园区财务、会计管理；拟定工业园区财政优惠政策建议，管理退税。财政扶持等工作；负责土地出让金的催收、管理工作等。

工业园区管理体制的特征可以包括以下几个方面：

统一规划：工业园区管理体制通常由政府主导，并制定了统一的规划和发展目标。政府在土地使用、产业定位、配套设施建设等方面发挥着重要的作用。

综合服务：工业园区管理体制注重提供综合服务，包括企业注册、土地供应、项目审批、税务优惠等方面的支持，以吸引和扶持企业发展。

垂直管理：工业园区管理体制通常具有垂直管理特点，由园区管理机构对园区内的各项事务进行统一管理。这有助于提高管理效率，加强对企业的指导和服务。

产城融合：工业园区管理体制注重产城融合，将工业发展与城市规划相结合，促进工业和城市之间的互动和协调。园区会着力提供良好的人文环境和便捷的交通、居住、教育等配套设施，吸引企业和人才进驻。(苏州工业园区)专业化配套机构：工业园区管理体制通常设有专业化的配套机构，如企业服务中心、技术开发中心、培训中心等，为企业提供技术支持、人才培养等服务，促进园区内企业间的合作和创新。

高效运作：工业园区管理体制注重高效运作，通过简化审批程序、优化政策措施等方式，提高园区的办事效率，为企业提供更便捷的营商环境。

4. 工业园区节水利益相关者分析

(一) 利益相关者职能与作用

凡是与工业园区节水集水过程产生利益关系，从而对园区节水集水产生影响的个人与团体，便都是工业园区节水集水的利益相关者[7]。工业园区节水集水的利益相关者包括以园区企业，园区公众和管委会为主的内部相关者，以及由政府机关和外部公众组成的外部相关者。这些利益相关者与工业园区节水集水的过程密切相关，他们有的负责节水园区的治理，有的为节水集水付出了代价，有的要对这个过程进行监督和制约。因此，在实施工业园区节约集约这一过程中必须要考虑他们的利益或者受他们的约束。

1) 园区公众

在工业园区节水集水方面，园区公众是非常重要的利益相关者，他们可以通过节约用水，防止水污染等方式为园区的水资源管理做出贡献[8]。园区的公众可以强化自身的水资源管理意识，宣传水资源节约的重要性，倡导水资源的可持续开发。在日常生活中，公众可以采取有效的节水措施，如减少用水、回收废水等，促进园区水资源的有效使用，并且能够有效减少园区污水对环境的危害[9]。公众还可以参与园区内部的水资源管理，特别是在园区内部的水污染防治方面，发挥监管职能和舆论监督作用，推动园区水资源的科学管理，减少水资源的浪费和污染。

2) 园区企业

园区企业是工业园区节水集水直接的实施对象，他们可以通过实施先进的生产工艺和技术，减少对水资源的需求，同时可以有效防止水污染，重视水资源的可持续管理，进而促进园区的可持续发展。园区企业可以在产品设计和生产过程中，采用低水消耗的技术和装备，推广先进的水资源管理理念和技术，大力开展节水和回收可再利用水资源技术的示范和推广，寻找和运用新型节水技术、设备和材料，发挥企业的技术创新优势，提高资源利用效率。园区企业还可以自觉履行社会责任，在企业发展的过程中不断优化水资源利用结构和增加园区节水意识的推广，倡导企业与园区居民群众、行业协会、科研院所、政府机构等园区内外利益相关者之间的合作共赢，共同促进园区的水资源可持续发展。

3) 管委会

管委会负责协调与管理园区中的各方利益相关者，推动节水集水工作的实施，并确保园区水资源的合理分配和有效管理。管委会制定和实施园区的节水集水政策、规划和标准，确保企业和公众在节水方面的合规性，对园区内的水资源使用进行统筹管理和监督。另外，管委会还能够协调与其他机构和组织合作，通过技术创新、信息共享和经验交流，提供相关的技术支持和指导，为园区企业和公众提供开展节水集水工作所需的资源和信息。管委会还可以制定和实施园区内的水资源监测和评估体系，定期对园区水资源的使用情况和效果进行评估，监测园区内部的水质情况，及时发现并解决问题，确保园区水资源的安全和可持续利用。

4) 生态环境部门

生态环境部门负责监督和管理工业园区内的水环境质量，保护生态环境，并促进园区的可持续发展。生态环境部门可以制定和执行与水环境、水资源相关的法律法规和政策，设立监测点位，对园区内的水环境和水质进行定期监测和评估，确保园区水环境的安全和健康。生态环境部门还可以对园区内的企业进行监管，开展水污染防治工作，加强对污水处理厂和其他水处理设施的监督管理，确保污水达标排放，减少园区对水环境的污染。生态环境部门还可以积极参与园区的水资源规划和管理，提供技术咨询和指导，推动工业园区实施节水集水措施，推广环保科技和技术创新，促进工业园区的可持续发展。

5) 工信部门

工信部主要负责拟订并组织实施工业、通信业的包括节水在内的能源节约和资源综合利用、清洁生产促进政策，参与拟订能源节约和资源综合利用、清洁生产促进规划，组织协调相关重大示范工程和新产品、新技术、新设备，新材料的推广应用。

6) 水利部门

水利部全面负责节约用水工作，包括拟订节水政策，组织编制节水规划并监督实施，组织制定有关标准，组织实施用水总量控制等管理制度，指导和推动节水型社会建设工作。水利部门可以协助工业园区进行节水技术咨询和评估。他们可以提供相关的技术指导，包括节水设备的选型、安装和使用，节水措施的实施与效果监测等。水利部门还可以帮助工业园区评估节水投资回报和效益，为工业园区的决策提供参考和支持。水利部门还负责制定和实施水资源管理政策和法规。他们可以参与工业园区的评估和审批过程，确保工业园区的节水集水工作符合法规和标准。水利部门还可以通过监测和执法等手段，确保工业园区的水资源利用和排放等行为符合相关要求。水利部门在水资源调度和水危机应对方面也起着重要作用。他们可以参与工业园区的水资源分配和调度工作，确保各方面的利益得到平衡。在面对水危机或突发水灾等情况时，水利部门还可以参与应急响应和灾害防控工作，保障园区内的水资源供应和安全。

7) 发展改革委

发展改革委负责审查批准节水相关规划，负责安排节水重大项目，发布节水设备(产品)及导向目录，提出水价改革方案和建议。

(二) 工业园区节水集水过程中的利益关系分析

1) 工信部门与工业园区管委会之间

工信部门负责产业的规划和管理，在节水集水方面可以提供间接的政策指导和技术支持。工信部门可以为工业园区管委会提供与产业发展和节水集水相关的政策法规，包括鼓励企业采用节水技术的政策、支持研发和示范应用新型节水设备的政策等。这有助于工业园区管委会在节水集水工作中制定相应的政策和规划。工业园区管委会作为地方政府的管理机构，负责协调和推动园区内各方利益相关者参与节水集水工作。工业园区管委会可以制定园区内的节水集水政策和规划，并组织相关的实施和监督。同时，工业园区管委会可以与工信部门合作，共同开展技术创新和示范推广，推动园区企业实施节水措施，提

高水资源的利用效率。

2) 生态环境部门与工业园区管委会之间

生态环境部门能够对工业园区进行环境监测和评估, 包括对水资源利用、水质状况和环境影响等方面的评估。通过评估结果, 可以评估工业园区的节水集水措施的有效性, 并提供改进建议。这会激励工业园区管委会和企业持续改进和优化节水集水工作。除此之外, 生态环境部门通过设立节水集水的环境奖励和认证制度, 激励工业园区管委会和企业节水集水方面的积极行动。例如, 通过评选优秀节水示范企业、颁发节水集水认证等方式, 鼓励园区企业在节水集水上的成果和努力, 树立榜样。

3) 水利部门与工业园区管委会之间

水利部门负责制定和实施相关的水资源管理法律法规, 包括对工业园区的水资源利用和管理进行规定。这些法规可以规范工业园区的水资源利用行为, 要求工业园区管委会在节水集水方面履行相应的责任和义务。水利部门负责对工业园区的水资源进行调度和分配, 确保各工业园区按照规定的水量和条件进行用水。水利部门可以根据实际情况和工业园区的需求, 合理的水资源分配方案, 确保工业园区用水的合理性和高效性。水利部门可以对工业园区的水资源利用进行监测和执法。通过监测工业园区的水资源使用情况、水质情况和水污染情况等, 水利部门可以及时发现问题, 并采取相应的监管措施。如水资源超量使用、违法排污等行为进行处罚和整改。

4) 发展改革委员会与工业园区管委会之间

发展改革委员会负责制定和实施国家的经济发展和产业政策, 可以为工业园区提供政策指导和资源支持, 包括支持节水产品销售和企业技术创新等方面。发展改革委员会可以为工业园区管委会提供相关的政策和资源支持, 包括鼓励企业采用节水技术的政策, 支持节水设备的研发、生产和销售等。这有助于工业园区管委会在节水集水工作中制定相应的政策和规划。

其次, 工业园区管委会作为地方政府的管理机构, 负责协调和推动园区内的节水集水工作。工业园区管委会可以与发展改革委员会合作, 共同促进园区的经济发展和节水集水工作。他们可以在政策和资源上相互协调, 共同推动园区企业实施节水措施, 提高水资源的利用效率。

此外, 发展改革委员会和工业园区管委会在节水集水过程中也面临一些共同的挑战和利益冲突。例如, 发展改革委员会可能会更加关注经济发展和产业的规划和管理, 而工业园区管委会则需要在经济发展的同时实现水资源的节约和管理。因此, 他们需要进行充分的沟通和协商, 寻找共同利益, 并确保节水集水工作能够得到各方的支持和配合。

5) 社会公众与工业园区管委会之间

社会公众会根据其分类的不同与工业园区管委会形成不一样的利益关系。其中媒体对工业园区管委会进行着舆论监督。媒体通过报道节水失败的企业案例, 引起社会对节水集水的关注, 推动工业园区管委会重视并加强相关工作。在节水领域有相关研究的科研机构可以为工业园区管委会制定相关的技术和管理策略, 提供节水技术规划和指导, 通过科学的数据分析和技术评估, 科研机构可以帮助工业园区管委会找到最有效的节水路径和技术推广策略。公益机构会设立专项资助计划, 向工业园区管委会提供节水项目资金支持。这些资金可以用于更新和改进节水设备、改善用水系统、推广节水技术和措施等。公益机构可以以补贴、无息贷款或赠款等形式提供资金支持, 帮助工业园区进行节水投资, 降低企业的节水成本。除此之外, 公益机构可以派遣专业的工程师和技术团队, 为工业园区提供节水工程设计和实施服务。他们可以参与节水设施的规划和设计, 提供技术咨询和指导。金融机构会为工业园区管委会提供低利息贷款, 用于资助节水项目的建设。这些贷款可以用于购买节水设备、改善用水系统、推广节水技术等。通过提供低息贷款, 金融机构可以帮助降低工业园区的融资成本, 促进节水投资的落地。金融机构可以根据工业园区的实际需求, 为其量身定制金融产品。例如, 针对节水项目的特殊需求, 金

融机构可以推出专门的节水债券、绿色贷款或其他金融产品，提供更加灵活和定制化的融资解决方案。

6) 工业园区管委会与园区企业之间

园区企业是工业园区节水集水工作的主体，直接参与和执行节水集水措施。园区企业通过采用节水技术和设备，改进生产工艺，提高水资源的利用效率。这有助于降低企业的生产成本，提升竞争力，并减少对水资源的依赖。同时，园区企业的节水行为也直接影响园区整体的节水效果。工业园区管委会作为地方政府的管理机构，负责协调和推动园区内的节水集水工作。工业园区管委会需要与园区企业合作，共同制定园区内的节水集水政策和规划，组织推动和监督实施。他们可以为园区企业提供相关的政策和资源支持，如减免费用、奖励政策等，以激励企业积极参与节水集水工作。

5. 结论

通过对江苏省工业园区的调研，本研究总结了工业园区治理模式下的管理机制及利益相关者分析。不同工业园区存在着多样化的管理机制设计和利益相关者参与情况。有效的管理机制应充分考虑各利益相关者的诉求，建立多方合作与协调机制。为了促进工业园区的可持续发展和利益多元化，本研究提出了改进管理机制的建议。未来研究可深入探讨不同管理机制对工业园区发展的影响，并寻求进一步优化利益相关者参与方式的途径，以实现更加有效的治理模式。

参考文献

- [1] Freeman, R.E. (1984) *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Pitman Publishing Inc.
- [2] Clarkson, M.B.E. (1995) A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance. *The Academy of Management Review*, **20**, 92-117. <https://doi.org/10.2307/258888>
- [3] 贾生华, 陈宏辉. 利益相关者的界定方法述评[J]. 外国经济与管理, 2002, 24(5): 13-18.
- [4] 孙文俊, 李慧宁, 邢星, 等. 政策工具和利益相关者双重视角下我国儿童健康政策文本量化分析[J]. 现代预防医学, 2024, 51(8): 1467-1472.
- [5] 黄祎. 高管利益相关者导向与下属行为之间关系的实证分析[J]. 技术经济, 2024, 43(4): 118-131.
- [6] 马洪超, 张浩楠. 基于利益相关者视角的数据要素市场培育对策[J]. 理论探讨, 2024(2): 149-155.
- [7] 蒋艺翹, 姚树洁. 组织资本、利益相关者压力与企业绿色创新[J]. 科研管理, 2023, 44(12): 71-81.
- [8] 苏悦宁. 优化河北省 Z 经济开发区管理体制研究[D]: [硕士学位论文]. 石家庄: 河北师范大学, 2023.
- [9] 刘静远. 利益相关者视角下湖南省韶山灌区土地确权的问题与对策研究[D]: [硕士学位论文]. 长沙: 湖南师范大学, 2021.