

刘晓凤, 张文雅, 程小兰, 等. 跨区域水治理中的尺度重构: 以东江为例. 世界地理研究, 2021, 30(2): 297-307. [LIU Xiaofeng, ZHANG Wenya, CHENG Xiaolan, et al. Rescaling of inter-jurisdictional water governance: A case study of the Dongjiang River. World Regional Studies, 2021, 30(2): 297-307.]

DOI: 10.3969/j.issn.1004-9479.2021.02.2019461

## 跨区域水治理中的尺度重构: 以东江为例

刘晓凤<sup>1</sup>, 张文雅<sup>2</sup>, 程小兰<sup>2</sup>, 王雨<sup>3</sup>, 葛岳静<sup>4,5</sup>

(1. 香港大学地理系, 香港 999077; 2. 中山大学政治与公共事务管理学院, 广州 510275; 3. 南方科技大学社会科学中心, 广东深圳 518055; 4. 北京师范大学地理科学学部, 北京 100875; 5. 高原科学与可持续发展研究院, 西宁 810008)

**摘要:**水治理往往呈现地理空间上的跨区域性、组织制度上的多层级性以及管理单位上的跨部门性等多尺度特征。本文以珠江水系干流之一——东江的水资源跨域分配、开发与保护等治理过程为例, 采用“物质-组织-表达”的尺度框架, 分析了在不同的历史时期, 东江水资源相关政策从出台到执行过程中所经历的多次尺度重构。主要结论如下: (1) 总体上, 国家在东江水供港和流域生态补偿政策等跨区域水治理政策出台和执行过程的各个阶段都掌握着主导权, 同时各级政府、民众和相关团体组织等也开展针对东江用水的尺度争夺。(2) 物质空间上, 随着时间的推移和社会政治背景的变迁, 东江水治理在政治尺度和生态尺度之间切换并存。(3) 组织空间上, 横向和纵向的尺度重构在东江水跨域开发和治理的过程中同时发生。(4) 话语表达空间上, 国家和地方的众多行为体都在尝试塑造针对东江水治理的话语, 这些话语将不同的主体纳入到东江水开发与治理的框架之内或将其排除在外, 实现尺度的重组。

**关键词:** 跨区域水治理; 水政治; 尺度; 东江; 生态补偿

### 0 引言

水资源是自然生态系统的重要组成部分, 支撑广泛的生态、经济和社会效益<sup>[1]</sup>。但是作为公共物品, 水资源的使用具有非排他性和可耗竭性, 往往出现“公地悲剧”的现象, 导致水土流失、水污染和旱涝灾害等问题。为了维持水生态系统健康, 协调流域上下游多元主体之间水资源保护和利用的关系十分重要。然而, 水资源的流动性、连通性, 以及跨越行政区划边界、行政层级和职能范围的属性<sup>[2-3]</sup>, 使水治理政策在执行过程中具有地理空间上的多尺度特征和治理格局的破碎性。此外, 流域生态系统整体性与治理格局破碎性之间的矛盾, 还嵌入到不同区域复杂的政治、经济、社会环境之中, 使跨区域水治理所面临的挑战极为突出<sup>[4]</sup>。

跨越赣粤两省、流经多个市县并为香港提供淡水的东江是国内跨域河流的一个典型代表, 其中的流域治理问题涉及从国家到地方多个尺度的耦合和争端, 因此是研究跨区域水治理的典型案列。东江是珠江水系干流之一, 从江西省赣州市寻乌县发源, 自东北向西南流入广

收稿日期: 2019-09-10; 修订日期: 2019-12-23

基金项目: 国家自然科学基金(41801132, 41871128); 教育部人文社会科学研究青年基金(17YJCZH183); 广东省自然科学基金(2018A030313964); 国家社会科学基金重大项目(16ZDA041)。

作者简介: 刘晓凤(1994-), 女, 博士生, 主要研究方向为政治地理与地缘政治, E-mail: xiaofeng\_liu@outlook.com。

通讯作者: 王雨(1984-), 男, 副教授, 博士生导师, 主要研究方向为水治理与环境政治, E-mail: wangy63@sustech.edu.cn。

东省境内,下游流经广东省河源、广州、东莞等地,最终汇入珠江干流并注入南海(图1)。东江流域全年雨量充沛,为沿江4000多万人口提供饮用水,还经东深供水工程成为供水水源,流域水质的好坏直接关系到沿线的稳定繁荣和可持续发展。然而,跨域河流的流域上下游地区的经济发展水平差异显著,围绕生态保护、效益分配的争论旷日持久<sup>[5]</sup>。在对中国南水北调工程的研究中,Crow-Miller等<sup>[6]</sup>发现南水北调工程首先被塑造为推动国家发展和缓解区域水资源不平衡的国家级工程,由中央部门协调沿线各省市县利益的权力以推动工程进展,“吃苦”等中华传统美德话语的建构也使得项目成为国家认同和凝聚的象征;另一方面,南水北调工程又是区域化的,丹江口作为供水来源的地位被不断强调,但作为丹江口水源的汉江和下游的上海、武汉等受到调水影响的行政区却在南水北调中线工程的叙事中缺席,由此形成新的工程尺度。类似地,东江流域的水治理也经历着多时期、跨地域、多主体的尺度配置和转换。江西省、广东省以及沿岸各市县的诸多行为体之间围绕各自的利益,对东江水资源开发、分配、保护等跨域治理问题的合作与冲突交替,也不断进行着对尺度的重构。

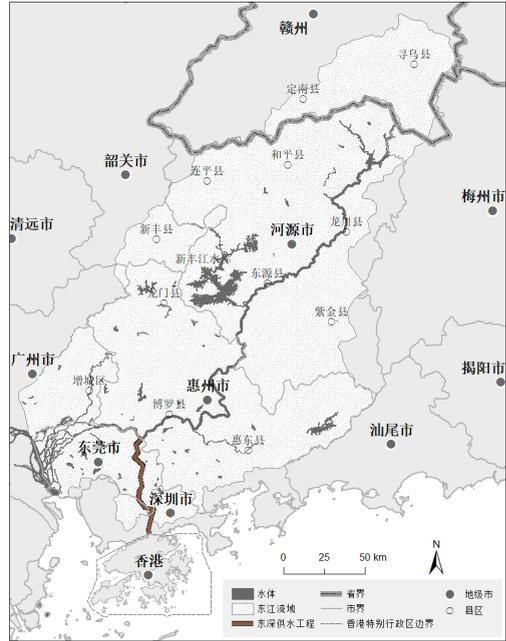


图1 东江流域地图

Fig.1 The Dongjiang River basin

本文从尺度重构视角分析东江流域的跨域水治理。首先梳理东江水治理的历史背景,包括多个层级的执行主体及多个尺度的历时性转变等。然后,采用“物质-制度-话语表达”的框架,分析东江水治理中的尺度重构,剖析不同行动主体的互动博弈关系。本文旨在为国内跨域水治理的研究提供一个尺度重构视角下的分析模式,以揭示隐含在工程技术治水措施背后的复杂权力博弈过程和治理理性转化,从而为水治理政策的推进落实提供参考。

## 1 尺度重构与跨域水政治

### 1.1 尺度与尺度重构的概念

尺度作为一种度量单位或分析概念,被用以表达空间规模、层次与研究主体之间的相互关系<sup>[7]</sup>。如人类活动往往被置于城市、区域、国家和全球等不同尺度层级,研究者选择特定(合适)的尺度研究特定的问题<sup>[8]</sup>。对尺度形态的理解通常基于同心圆、金字塔、脚手架等各种“隐喻”<sup>[9]</sup>。20世纪80年代起,尺度被重新进行解释,学者们指出尺度并非客观存在的,而是由社会构建的<sup>[10,11]</sup>;并非固定封闭的,而是流动可转变的<sup>[12]</sup>,进而强调背后的社会人文过程。尺度政治是基于尺度概念来刻画不同参与主体的权力关系和话语表达的理论视角<sup>[13]</sup>。在其框架下,尺度被看作是相互斗争的社会力量博弈的平台<sup>[11]</sup>,是实现管制的重要手段,是授权和分权的社会关系的具体化<sup>[14]</sup>。

刘云刚等<sup>[13]</sup>归纳了尺度的三层概念框架,即现实尺度、分析尺度和实践尺度;张争胜

等<sup>[7]</sup>、马学广等<sup>[9]</sup>认为这三个层次应表述为制图学、方法论、政治经济社会分析三个层面;王丰龙等<sup>[15]</sup>进一步将尺度政治涉及的空间划分为物质空间、组织空间和话语表达空间三种形式:物质空间是基础层面的尺度,是客观的、物质的;组织空间的尺度可以理解为“治理”的尺度,即权力主体为了更好地开展管理而形成的用来规范物质的组织、制度空间;话语表达空间通过特定目标群体构建特定的话语体系而形成,主要用于为相关行动提供合法化支撑。尺度的这三种层级呈现不断递进的关系,可以互相转换,具体体现为某一问题的尺度重构。

尺度重构是尺度政治的核心机制,主要形式包含尺度上推、下推、跳跃、重组及组合等<sup>[15]</sup>。不同的参与主体通过合作、谈判和“上奏”等手段将治理问题合法化,并充分运用尺度策略重构尺度配置和结构下的权力关系。例如,在全球气候治理问题上,不同国家会成立联盟组织以集体治理气候恶化问题的方式来实现共赢,而建立合作组织的过程即是将气候治理问题从国家尺度上推到全球尺度<sup>[16]</sup>。我国的流域治理过程则呈现了从中央向地方下推的过程,将治理责任落实在具体的、更低层级的区域,以更好地执行流域治理措施<sup>[17]</sup>。尺度重组的一个代表性方式是尺度外扩,即横向意义上的尺度重构,如传统的治理主体只有国家,但受到新自由主义改革的影响,非政府主体更多地被纳入决策议程之内<sup>[18]</sup>。

组织空间上考察尺度重构的解释框架主要有两种。第一种观点将尺度重构置于宏观社会变革之下,认为尺度重构是新自由主义改革的一种表现,即寻求将国家的作用弱化,并让公民和私营部门的行为者参与以前属于政府职权范围的服务<sup>[18]</sup>。这种解释也被称为“去中心化”<sup>[19]</sup>,即将决策过程和决策主体下沉到地方层面,让更多非政府主体参与治理,实现治理过程的民主化。第二种将尺度重构归因于尺度框架下治理主体的互动。不同的行动者为了资源的争夺在尺度平台上展开一系列的谈判、竞争甚至发生冲突。这一过程中尺度成为政治主体争夺权力的工具,尺度的转变会重新建构行动主体之间的政治关系和环境治理目标,行动主体利用尺度的转变使自身获利。

表达空间中的尺度重构可以理解为各种政治行动者间话语竞争的结果<sup>[20]</sup>。这些行动者的话语构建起了对自然和社会的认知,添加了尺度叙事的话语可能达到两种效果:一是推动某一问题中特定尺度的制度化,使得该问题的治理或解决固定到某一尺度上;二是通过尺度变换纳入或排除某些特定群体,使一些群体被赋权,另一些群体的权力则被弱化。话语作为一种表征性的策略能够对尺度进行重新诠释<sup>[21]</sup>。加入尺度概念的环境治理话语体系能够唤起对自然和社会的特定地理想象,从而为树立新的尺度结构提供依据和支持<sup>[22-24]</sup>。通过话语建构来重新诠释环境问题,是建立解决环境问题的新机制和重构权力结构的重要途径<sup>[20]</sup>。

## 1.2 尺度重构与跨域水政治

水治理往往呈现地理空间上的跨区域性、组织制度上的多层级性以及管理单位上的跨部门性等特征,因此在水治理研究中,尺度的社会建构性和流动性被不断强调<sup>[20,25]</sup>。在跨域水治理中,如何有效分配水资源和水治理责任,以及如何协调多个区域之间的优先发展权利是重要的问题,关注其中不同尺度转换和重构的过程,对理解和应对这些问题有重要意义。

水资源流经多个行政区,被国界、省界等地理边界划分为不同的区域,形成了分散的、碎片化的环境保护区域<sup>[26]</sup>,因此,水治理中的尺度政治涉及从国家到地方、从政府到社会的多个尺度层级和主体<sup>[25]</sup>。在我国等级化的管理组织和制度下,不同层级的政府主体存在“先后行动”的次序关系,中央政府通过发布红头文件开展统领性工作,而后地方各层级政府根据中央的指示具体落实该行政管辖范围内的治理工作,呈现“高位推动一层级性治理”<sup>[27]</sup>的治

理格局。而“国家-区域-地方”的尺度层级在水治理中同样适用<sup>[4]</sup>,使得水治理的层级结构与尺度结构体现出“一体两面”的关系。

当前跨域水政治研究中的尺度重构主要有四个特点。一是水治理决策的尺度重构不断演化。近年来越来越多的研究关注决策权逐渐从原有的中央与地方严格的等级关系下放到地方或者乡村层级的尺度转换过程<sup>[28]</sup>。尺度下推的过程常常伴随着尺度的外扩、参与主体范围的扩大,在传统政府主体之上增加了更多非行政主体,如市民、企业等,有利于优化决策<sup>[18]</sup>;二是水治理中自然尺度与政治尺度的重构融合。水治理的尺度重构一方面受到政治管辖的边界(行政区划)限制,另一方面也与自然生态的边界(河流域)有关;三是通过提供治理层级的新形式进行尺度重构。水治理的尺度政治更多地是层级的建构和层级之间的斗争<sup>[16]</sup>;另一方面,水治理的研究不仅要地方看作是制度、社会和物质的空间承载体,还应该超越这种对地方的基本认识,提供对多层级治理的解释<sup>[29]</sup>。例如,境外组织对加拿大流域治理的援助,打破了原有的行政边界,从而有助于实现流域的整体性治理<sup>[30]</sup>;四是尺度重构呈现多元动态性。时空尺度重构是对公共资源配置的传统分析方式<sup>[31]</sup>。由于对事件发生的叙事性描述,尺度重构往往采用的是历时性分析,但是这种分析方式也导致单一和线性化,这使得现有研究愈发关注尺度的流动性以及不断构造和重组的特点<sup>[28]</sup>。尺度在时空上是连贯的,并随着权力转移而不断被重新建构<sup>[6]</sup>。每一层级的行动者都在直接或间接地尝试转换、学习、评估、审议和决策权力,以形成使自身权力最大化的尺度框架<sup>[32]</sup>。在这种情况下,尺度的建构并不是顺序化产生的,也不是单一尺度的结构化,而是尺度之间关系的重新排序<sup>[33]</sup>。因此,在分析流域治理时,要关注不同主体尺度建构和重构的动态过程。

水资源是社会经济发展的关键资源,而尺度重构是用来检验水治理背后权力关系的一个重要角度,它提供了一个更加广泛的政治经济的视角<sup>[34]</sup>,以研究其中的冲突(合作)关系、利益关系以及尺度适应性关系。然而,国内目前对于“水政治”(hydropolitics)和“水治理”(water governance)的研究尚不够充分,尤其缺少通过尺度视角系统分析跨域水治理复杂政治过程的研究,这使得跨域水治理的政策议程设定、政策工具选择、政策执行等治理过程机制尚未得到充分的解析和认识。

## 2 东江水治理的发展历程

### 2.1 东江水分配机制的发展历程

20世纪60年代,香港遭遇百年一遇的水荒,政治经济社会受到严重影响。为了长远有效地解决香港人民用水困难的问题,时任总理周恩来于1964年下半年做出批示,中央人民政府拨款约3800万元修建“东深供水工程”,引入东江水供应香港。该工程于1964年2月20日正式动工,1965年1月竣工,同年3月1日正式向香港供水。1974年到2003年间,为了提高工程的用水效率,广东省先后对工程进行了三次扩建和一次改造(图2)。东深供水工程对港供水占香港水量消费在巅峰时期超过80%(图3),对香港用水有着重要意义。

21世纪以来,随着内地经济的迅速增长和人口的增加,东江沿线用水需求激增,区域发展和用水矛盾也愈发凸显。广东省梅州、河源、韶关、惠州、东莞、广州、深圳等更多城市加入到东江水资源分配的争夺之中。为协调沿线各市的用水利益,2008年广东省颁布了《广东省东江流域水资源分配方案》,确定了东江水资源开发利用的红线和重要断面在水量和水质两方面的控制指标,并对东江供水所涉及的各地市及香港的取水量指标进行了分配(表1),使

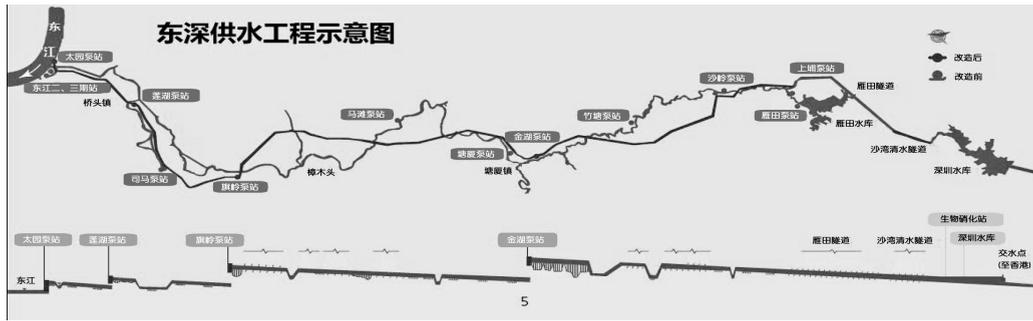


图2 东深供水工程示意图

Fig.2 Sketch of the Dongjiang-Shenzhen (Dongshen) water supply project

资料来源: 香港特别行政区水务署网站。

得沿线城市的用水之争有所缓和。

### 2.2 东江水生态补偿政策的发展历程

20 世纪 90 年代开始, 随着工业的发展和环境恶化, 我国开始探索水生态补偿政策<sup>[35]</sup>。1997 年 11 月, 原国家环保总局发布的《关于加强生态环境保护工作的意见》要求环保部门按照“谁开发谁保护、谁破坏谁恢复、谁受益谁补偿”的方针积极探索生态环境补偿机制<sup>[36]</sup>。2005 年, 《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》明确规定“要完善生态补偿政策,

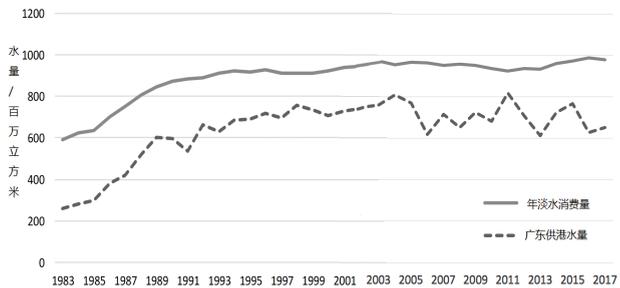


图3 1983—2017年香港淡水消费量和广东供水水量

Fig.3 Freshwater consumption in Hong Kong and water imported from Guangdong Province, 1983-2017

资料来源: 香港特别行政区水务署网站。

表1 广东省东江流域水资源分配方案 (单位: 亿立方米)

Tab.1 Water resource allocation plan for the Dongjiang river basin in Guangdong province (unit: 100 million m<sup>3</sup>)

城市	地区	正常来水年水量分配(90%保证率)			特枯来水年水量分配(95%保证率)		
		农业用水	工业生活用水	总分配用水	农业用水	工业生活用水	总分配用水
梅州		0.2	0.06	0.26	0.17	0.05	0.22
河源		12.2	5.43	17.63	11.72	5.34	17.06
韶关		0.98	0.24	1.22	0.89	0.24	1.13
	东江流域	13.79	8.89	22.68	12.89	8.66	21.55
惠州	大亚湾、稔平半岛调水	0	2.65	2.65	0	2.5	2.5
	小计	13.79	11.54	25.33	12.89	11.16	24.05
东莞		1.92	19.03	20.95	0.71	18.73	19.44
	增城市	4.2	3.89	8.09	3.91	3.54	7.45
广州	广州东部取水	0	5.53	5.53	0	5.4	5.4
	小计	4.2	9.42	13.62	3.91	8.94	12.85
深圳		0.27	16.36	16.63	0.17	15.91	16.08
香港		0	11	11	0	11	11
总计		33.56	73.08	106.64	30.46	71.37	101.83

尽快建立生态补偿机制。中央和地方财政转移支付应考虑生态补偿因素,国家和地方可分别开展生态补偿试点”。2015年,中央政府生态补偿文件首次提到要在东江流域开展跨省横向生态补偿试点工作。东江水治理一方面面临地区经济发展与环境保护的矛盾,为保障东深供水工程的健康运行,沿线城市的经济发展受到了限制;另一方面是上下游地区之间的矛盾,上游地区承担了水源保护的主要责任,而下游地区则是上游环境保护的主要受益者,这种付出和收益上的失衡也使区域间产生各种冲突,亟需能够协调各方利益的区域政策<sup>[37]</sup>。

东江流域内的江西和广东两省份处东江上游和下游,地理和社会条件不同,保护工作的定位也不尽相同,在承担东江水质保护责任方面存在利益冲突,省际的水生态补偿政策一直难产。例如水质监测的指标选取、监测站点、标准制订就是其中一个重要的争议点。2016年4月,国务院印发《关于健全生态保护补偿机制的意见》,明确在江西-广东开展东江跨流域生态保护补偿试点,并强调建立横向生态补偿机制。同年10月19日,随着国家力量的介入,江西、广东两省人民政府签署了《东江流域上下游横向生态补偿协议》,明确了东江流域上下游横向生态补偿期限暂定三年。在中央的“调解”下,两省初步形成了共同承担的格局,关于流域水质保护工作呈现“分工制”,即“上游负责保护,下游负责补偿”,水质检测要求等则由两省共同检测,环保部进行核定。

江西、广东两省生态补偿协议签署之后,政策执行从省级尺度下沉到地方尺度,东江源头的寻乌县等地方市县也出台相应的落实政策。2017年6月,寻乌县政府发布《关于印发寻乌县2017年度东江流域生态环境保护和治理实施方案的通知》,明确提出要“加大资金投入力度,着力解决东江源水环境污染问题”。寻乌县政府的东江水生态补偿政策计划开展7个项目,包括污染治理工程、饮用水源保护工程、生态修复工程和环境监管能力建设工程等。

### 3 东江水跨域治理中的尺度重构

随着东江水跨域治理的逐步推进,尺度层级变得越来越多元,尺度层级下的行动主体也逐渐丰富,行动主体之间的互动使得东江水治理在物质空间、组织空间和话语表达空间上不断发生着尺度重构。

#### 3.1 东江水治理物质空间的尺度重构

东江水治理的物质空间尺度经历了政治尺度和生态尺度的切换和并存。香港回归前,国家对东江水保护的动机源于东江流域的下游地区,尤其是对香港的重要政治地位,因此国家行为都是在政治尺度层面完成。物质表现主要体现在“东深供水工程”的修建。1965年,东深供水工程建成,该工程不仅拥有备用的线路、交流控制中心以及24小时不间断的电力供给以保障供水的安全性,而且工程的设备设施等安全系数均为最高等级。工程的设计、建设和后期的保障都由中央批复,带有强烈的政治色彩。

生态补偿政策出台前后,国家行为动机从单一的政治尺度转变到政治和生态尺度并重。除了对港供水的政治重要性之外,生态补偿政策试点工作的开展也体现了国家对水生态环境保护的重视。这不仅是为了保护东深供水工程地区的水质,而是为了治理整个东江流域的水质,是出于对“生态文明建设”工作的落实。当然,东深供水工程的保障并未因为生态文明工作的建设而削弱,因此,国家的动机在这一阶段可以看成在政治尺度和生态尺度并行。

Cohen<sup>[18]</sup>指出,尺度重构会重构出行动主体新的权力关系,而这往往也会产生新的治理问题。随着流域治理理念的提出并逐步深化,省际和地方之间的矛盾问题逐渐凸显出来。

保护与发展、成本与收益、责任与义务在不同行政主体之间不均衡的分配, 导致了区域间各种各样的矛盾。在水生态补偿政策层层落地的过程中, 政策跟随水流跨越省、市、县等多层行政边界, 而各行政区边界内的利益诉求甚至投机行为很容易阻隔政策进程, 以流域为单元的生态尺度难以促进政策的有效执行, 从而需要再次强化政治尺度上行政单元之间的协调。国家上级政府对省际和地方博弈的介入, 以及上级权威对矛盾的调和与解决, 使得对东江生态尺度的关注又再次转回了政治尺度。

### 3.2 东江水治理组织空间的尺度重构

随着东江水治理政策执行组织空间尺度的下推, 尺度重构过程也逐渐复杂化。在尺度下推到基层主体的过程中, 不同主体之间为了争夺和维护各自的利益, 展开了互动。

纵向来看, 东江水治理的组织空间尺度经历了“国家-流域-地方”的逐级下推式的尺度重构(图4)。随着东深供水工程的完工, 相应的保障机构也逐渐成立。1965年, 东深供水工程管理局成立(2000年重组为广东粤港供水有限公司), 专门负责监管工程的运行; 1991和1993年, 还设立了东深派出所和东深水源保护办公室(2019年更名为深圳市饮用水源保护管理办公室), 专门负责东深供水的水质调查和监管。这些机构均围绕着东深供水工程开展工作, 成为国家意志的体现。而生态补偿政策出台的早期阶段, 东江水生态补偿工作仍停留在国家尺度, 通常以国家的纲领性政策文件的形式体现。直到2016年广东和江西两省成功签署了保护协议, 东江水生态补偿政策执行主体开始下沉到流域尺度。在跨省横向水生态补偿协议签署之后, 政策执行进入了由各市县具体操办的子政策系统(例如江西省赣州市寻乌县政府具体设计和落实水生态补偿项目), 这意味着东江水生态补偿政策执行的组织尺度从流域尺度下推到了地方尺度。在地方尺度上, 政策执行的子系统不仅嵌入于“项目制”的国家治理模式之中, 也受到农村社区、村民和乡镇政府等为了维护自身利益的地方主体的影响, 从而呈现出自上而下和自下而上并行的尺度重构。总体而言, 东江水治理执行的组织尺度经历了逐级下推的“国家-流域-地方”的尺度格局, 但这种格局并不是静止的, 而是在不断的尺度重构过程中产生的, 尺度重构与政策执行过程紧密联系, 两者相辅相成, 互相影响。

横向来看, 广东和江西省际的水治理推进过程也存在尺度的重构和交织互动。广东省致力于在省域范围内、市级尺度上推行基于自身行政管辖职权范围内的水资源分配和补偿政策。早在20世纪90年代广东就开始探索流域生态补偿机制, 针对东江, 一是通过加大对河源市财政转移支付力度进行补偿; 二是1993年开始从流域内新丰江、枫树坝两大水库所发电量按每千瓦时5厘钱提取资金用于库区上游水土保持林生态建设。2008年广东省政府出台东江流域水资源分配方案, 试图缓解省内流域上下游行政区之间的矛盾。而江西省则试图将水生态补偿政策的范围从广东省内扩大到省际, 实现全流域的跨省生态补偿。这主要是由于两省在落实生态保护工作过程中存在着责任和权利的不对等, 尤其是江西省需要承担关闭稀土矿、限制脐橙种植等经济发展的制约, 而广东省则享受了对港供水的经济效益。尽管长期以来广东省都试图将补偿政策下推到省内尺度, 将江西排除在相关政策之外, 但江西省也通过两会提案、舆论造

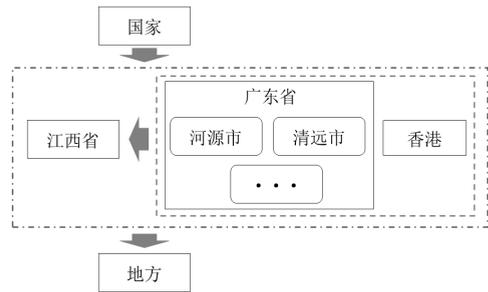


图4 东江水治理组织空间的尺度重构  
Fig.4 The rescaling of the organizational space of water governance in the Dongjiang River

势等权力运用策略试图将东江水治理问题上推到国家尺度。最终,在生态文明建设的契机和国家总体政策议程转向绿色发展的背景下,代表国家力量的中央政府介入,两省矛盾最终得到形式上的化解,对东江的生态补偿的尺度从广东省内得到了横向上的扩大。

### 3.3 东江水治理话语表达空间的尺度重构

东江水治理的话语表达空间首先受到国家尺度上的主导,国家通过实施“东深供水”工程、推行环境保护政策等掌控着东江水治理的宏观定位;在国家主导话语之外,地方各级政府、民众和各种团体组织等主体的话语也不容忽视,它们相互竞争,不断地对东江水治理进行尺度上的建构和重构。对东江水的话语建构经历了从强调国家尺度上的“统一”,到关注流域尺度上的“环境保护”,再到关注地方民生尺度上的“公平”的尺度重构过程(图5)。

20世纪90年代前,东江被定义为“政治水、经济水、生命水”“香港繁荣稳定之水”<sup>[38]</sup>。这种表述使得东江水在表达空间中上升到了国家尺度。它不再只是物质空间上的客观水体,还成为了香港经济发展的“命脉”,拥有中央主导下的特殊政治身份。东江被塑造为推动香港顺利回归、完成“国家统一”这一国家主权最高政治任务的使者形象,是内地和香港同胞紧密联系的纽带。

90年代之后,随着香港的顺利回归和流域沿线的经济快速发展,环境保护问题被提上日程。21世纪之前,上游对东江水的保护,被视为“政治任务”;而随后在国家社会经济转型的背景下,东江水的保护成为“生态文明”和“绿色发展”的新话语体系的具体呈现。中央在一系列有关的政策文本中指出,东江水要进行生态补偿的试点工作。“十九大”报告强调“必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念……实行最严格的生态环境保护制度”。因此,在中央新一轮的话语构建中,东江水呈现出“政治性”和“生态性”两种角色并存和转变的特点。这种将话语重点转移的方式实现了东江水治理在国家尺度上横向的尺度重组(尺度外扩),并在供水工程相关的群体之外,纳入了更多与水环境生态保护相关的部门和组织群体。

虽然在国家尺度上,官方通过红头文件等强调了生态环境保护的重要性和实施生态补偿政策的必要性,但地方各方的话语也相互交锋,争夺着对生态补偿政策的叙事,各自试图塑造起有利于自身的形象,进行话语的尺度重构。东江上游的各级政府和地方民众塑造起因保护东江水质而“牺牲”的形象,以获得自身寻求补偿行为的合法性。例如,东江源头一个村庄的前任村支书曾表示“俗话说‘靠山吃山,靠水吃水’,但是现在我们为了保护水源不能发展渔业、林业、农业。我们愿意为了国家做出这些牺牲,但是我们的牺牲应该得到认可和补偿,否则对村民是不公平的”。这种“牺牲”的话语为江西和东江源头地区赢得了来自下游及香港等地的众多同情,例如来自香港的“地球之友”等环保组织,通过强调“饮水思源”等话语加强了上游的各个群体在东江流域作出了重大的“牺牲”这一叙事,使得地方的水治理实现了尺度外扩和上推,为更多行为体所关注。

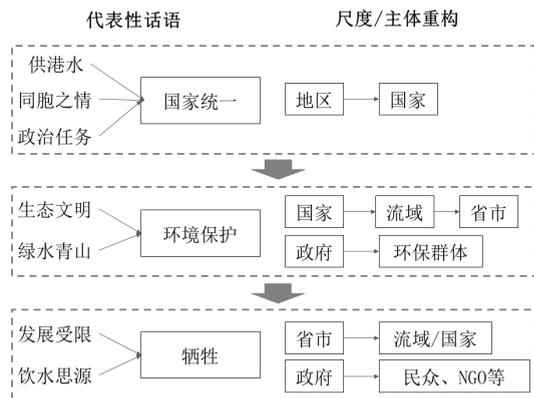


图5 东江水治理话语表达空间的尺度重构

Fig. 5 The rescaling of the discursive space of water governance in the Dongjiang River

## 4 结论与讨论

尺度可以作为一种政治工具, 给水治理中行政主体的权力地位和利益需求提供合法性来源。此外, 由于权力主体常常通过构建话语体系来维护自身利益和合法性地位, 即通过尺度重构创造新的权力关系结构。从这个意义上说, 对公共政策的研究需要关注政策执行的动态过程, 尤其是政策尺度发生转变过程中权力主体利益随之产生的变化。

东江跨域水治理政策的出台和执行在物质空间、组织空间和话语表达空间上经历了多次尺度重构的过程。总体来看, 在此过程中, 国家掌握着主导权, 但国家不是尺度重构的唯一力量, 各级政府、民众和相关团体组织等都在国家政策下开展尺度争夺。物质空间上, 随着社会政治背景的变迁, 东江水治理在政治尺度和生态尺度之间切换并存。组织空间上, 东江水治理政策从出台到执行的过程中, 尺度的横向和纵向重构同时发生。纵向来看, 水治理政策落实的尺度经历了“国家-流域-地方”的层层下推; 横向来看, 不同主体都在对政策执行的尺度进行建构, 尺度上推和尺度下推往往交错发生。话语表达空间上, 国家和地方的众多行为体都在尝试塑造针对东江水治理的话语。国家在构建东江作为“政治水、经济水、生命水”的话语体系之外, 通过一系列文件和报道尝试对东江流域构建起“生态环境保护”的新的话语体系, 纳入更多相关群体, 实现尺度重组; 江西省等上游群体塑造着自己在东江流域做出巨大的“牺牲”的话语, 以赢得流域内外的更多支持; 广东省的下游群体也以上游水质保护不足等话语对抗上游的“牺牲”话语, 以维护自身利益。

尺度重构为跨域水治理的研究提供了一个广泛的政治经济视角, 超越嵌套式层级结构下的水治理格局, 分析不同利益主体在物质、组织及话语空间中的跨尺度互动, 刻画国家与社会相互形塑的动态过程。在这个过程中, 社会范围内丰富的“地方性知识”不断地冲击与重构“国家的视角”。同时, 国家的力量也在进一步塑造和改变着地方的自然社会关系与物质实践。不仅如此, 各行动主体自身的组成结构和关系格局也在尺度争夺的过程中演化和发展, 未来或许将反作用于跨域事务的治理过程。另外, 尺度的历时性重构呈现了政治事件的演化、变迁, 将不同时期的焦点、参与者和关系变动系统地联结起来。

### 参考文献 (References):

- [1] Biswas A K. Integrated water resources management: Is it working?. *International Journal of Water Resources Development*, 2008, 24(1): 5-22.
- [2] 杜德斌, 刘承良, 胡志丁, 等. "亚洲水塔"变化对中国周边地缘政治环境的影响. *世界地理研究*, 2020, 29(2): 223-231. [Du D, Liu C, Hu Z, et al. The impact of "Asian Water Tower" change on the geopolitical environment around China. *World Regional Studies*, 2020, 29(2): 223-231. ]
- [3] Liu T, Zhang W, Wang R Y. How does the Chinese government improve connectivity in water governance? A qualitative systematic review. *International Journal of Water Resources Development*, 2020: 1-19.
- [4] 王雨. 一国两制下的跨境水资源治理. *热带地理*, 2017, 37(2): 154-162. [Wang Y. Trans-boundary water governance under the framework of "One Country, Two Systems". *Tropical Geography*, 2017, 37(2): 154-162. ]
- [5] Wang R Y, Dai L P. Hong Kong's water security: A governance perspective. *International Journal of Water Resources Development*, 2019: 1-19.
- [6] Crow-Miller B, Webber M. Of maps and eating bitterness: The politics of scaling in China's South-North Water Transfer Project. *Political Geography*, 2017, 61: 19-30.
- [7] 张争胜, 刘玄宇, 牛姝雅. 尺度政治视角下中菲黄岩岛争端. *地理研究*, 2017, 36(10): 1915-1924. [Zhang Z, Liu X, Niu S. Huangyan Island dispute between China and the Philippines based on politics of scale. *Geographical Research*, 2017, 36(10): 1915-1924. ]

- [ 8 ] Smith N. Scale// Johnston R J, et al. The dictionary of human geography. Oxford, UK: Blackwell. 2000: 724 - 727.
- [ 9 ] 马学广, 李鲁奇. 国外人文地理学尺度政治理论研究进展. 人文地理, 2016(2): 6-12-160. [Ma X, Li L. A review of overseas research on politics of scale in human geography. Human Geography, 2016(2): 6-12-160. ]
- [ 10 ] Brenner N. The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. Progress in Human Geography, 2001, 25(4): 591-614.
- [ 11 ] Smith N. Geography, Difference and the politics of scale. London, UK: Palgrave Macmillan. 1992.
- [ 12 ] 殷洁, 罗小龙. 尺度重组与地域重构:城市与区域重构的政治经济学分析. 人文地理, 2013, 28(2): 67-73. [Yin J, Luo X. Rescaling, deterritorialization and reterritorialization: The political economic analysis for city and regional restructuring. Human Geography, 2013, 28(2): 67-73. ]
- [ 13 ] 刘云刚, 王丰龙. 尺度的人文地理内涵与尺度政治——基于1980年代以来英语圈人文地理学的尺度研究. 人文地理, 2011, 26(3): 1-6. [Liu Y, Wang F. Concept of scale in human geography and politics of scale——Based on Anglophone human geography Since 1980s. Human Geography, 2011, 26(3): 1-6. ]
- [ 14 ] Swyngedouw E. Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale// Cox K R. Spaces of globalization: Reasserting the power of the local. New York: Guilford Press. 1997: 137-166.
- [ 15 ] 王丰龙, 刘云刚. 尺度政治理论框架. 地理科学进展, 2017, 36(12): 1500-1509. [Wang F, Liu Y. Towards a theoretical framework of 'politics of scale'. Progress in Geography, 2017, 36(12): 1500-1509. ]
- [ 16 ] Bulkeley H. Cities and the governing of climate change. Annual Review of Environment and Resources, 2010, 35(1): 361-375(15).
- [ 17 ] 崔晶. 从传统到现代:地方水资源治理中政府与民众关系研究. 华中师范大学学报:人文社会科学版, 2017,56(2): 1-7. [Cui J. From tradition to modernity: Study on the relationship between local governments and the public in the process of local water resource governance. Journal of Central China Normal University: Humanities and Social Sciences, 2017, 56(2): 1-7. ]
- [ 18 ] Cohen A J. Mccarthy, Reviewing rescaling: Strengthening the case for environmental considerations. Progress in human geography, 2015, 39(1): 3-25.
- [ 19 ] Cohen A J. Rescaling environmental governance: watersheds as boundary objects at the intersection of science, neoliberalism, and participation. Environment and Planning A, 2012, 44(9): 2207-2224.
- [ 20 ] Chung C K L, Xu J. Scale as both material and discursive: A view through China's rescaling of urban planning system for environmental governance. Environment & Planning C Government & Policy, 2016, 34(8): 1404-1424.
- [ 21 ] Jones K T. Scale as epistemology. Political Geography, 1998, 17(1): 25-28.
- [ 22 ] Cohen A J, Bakker K. The eco-scalar fix: Rescaling environmental governance and the politics of ecological boundaries in Alberta, Canada. Environment & Planning D Society & Space, 2014, 32(1): 128-146.
- [ 23 ] Kurtz H E. Scale frames and counter-scale frames: Constructing the problem of environmental injustice. Political Geography, 2003, 22(8): 887-916.
- [ 24 ] Huber M T, Emel J. Fixed minerals, scalar politics: the weight of scale in conflicts over the '1872 Mining Law' in the United States. Environment and Planning A, 2009, 41(2): 371-388.
- [ 25 ] Bulkeley H. Reconfiguring environmental governance: Towards a politics of scales and networks. Political Geography, 2005, 24(8): 875-902.
- [ 26 ] Norman E S, Bakker K, Cook C. Water governance and the politics of scale: How thinking critically about scale can help create better water governance. Global Water Forum. 2012, Discussion Paper 1226.
- [ 27 ] 贺东航, 孔繁斌. 公共政策执行的中国经验. 中国社会科学, 2011(5): 61-79. [He D, Kong F. China's experience in public policy implementation. Social Sciences in China, 2011(5): 61-79. ]
- [ 28 ] Green K E. A political ecology of scaling: Struggles over power, land and authority. Geoforum, 2016, 74: 88-97.
- [ 29 ] Bulkeley H, Betsill M. Rethinking sustainable cities: Multilevel governance and the 'urban' politics of climate change. Environmental Politics, 2005, 14(1): 42-63.
- [ 30 ] Cohen A. From water to watershed: An analysis of rescaled water governance in Canada. Doctoral dissertation, University of British Columbia, 2011.
- [ 31 ] 郭文帅, 荣朝和. 中央与地方政府关系对公共资源配置影响的时空分析--以交通基础设施发展为例. 北京交通大学学报:社会科学版, 2015, 14(1): 24-35. [Guo W, Rong C. A spatio-temporal analysis of the influence of central-local governments relations on public resources allocation: With special reference to transportation infrastructure development. Journal of Beijing Jiaotong University:Social Sciences Edition, 2015, 14(1): 24-35. ]

- [32] Lebel L, Garden P. Deliberation, negotiation and scale in the governance of water resources in the Mekong region// Pahl-  
Wostl C, Kabat P, Moltgen J. Adaptive and Integrated Water Management. New York: Springer Berlin Heidelberg,  
2008: 205-225.
- [33] Agnew J. The dramaturgy of horizons: geographical scale in the 'Reconstruction of Italy' by the new Italian political  
parties, 1992 - 1995. Political Geography, 1997, 16(2): 99-121.
- [34] Swyngedouw E. Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling. Environment & Planning D Society &  
Space, 2000, 18(1): 63-76.
- [35] Wang R Y, Ng C N, Qi X. The Chinese characteristics of payments for ecosystem services: a conceptual analysis of  
water eco-compensation mechanisms. International Journal of Water Resources Development, 2019: 1-19.
- [36] 汪劲. 中国生态补偿制度建设历程及展望. 环境保护, 2014, 42(5): 17-22. [Wang J. Progress and prospect of ecological  
compensation mechanism in China. Environmental Protection, 2014, 42(5): 17-22. ]
- [37] Wang R Y, Ng C N, Lenzer J H, et al. Unpacking water conflicts: a reinterpretation of coordination problems in China's  
water-governance system. International Journal of Water Resources Development, 2017, 33(4): 553-569.
- [38] 车晓蕙, 吴涛, 王攀. 东深供水工程 50 周年记. [https://www.sohu.com/a/19123376\\_115052](https://www.sohu.com/a/19123376_115052), 2015-06-17. [Che X, Wu  
T, Wang P, Notes on 50th anniversary of Dongjiang-Shenzhen Water Supply Project. [https://www.sohu.com/a/19123376\\_115052](https://www.sohu.com/a/19123376_115052), 2015-06-17. ]

## Rescaling of inter-jurisdictional water governance: A case study of the Dongjiang River

LIU Xiaofeng<sup>1</sup>, ZHANG Wenya<sup>2</sup>, CHENG Xiaolan<sup>2</sup>, WANG Yu<sup>3</sup>, GE  
Yuejing<sup>4,5</sup>

(1. Department of Geography, The University of Hong Kong, Hong Kong 999077, China; 2. School of  
Government, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, China; 3. Center of Social Sciences, Southern  
University of Science and Technology, Shenzhen 518055, China; 4. Faculty of Geographical Science, Beijing  
Normal University, Beijing 100875, China; 5. Academy of Plateau Science and Sustainability, Xining 810008,  
China)

**Abstract:** Taking the inter-jurisdictional water governance of the Dongjiang River basin as an example, this paper explores scalar reconstructions in the material space, organizational space and discursive space over the course of policy formulation and implementation. Major findings are as follows: 1) Overall, the central government dominates formulation and implementation of water governance policies in the Dongjiang River basin. Meanwhile, sub-national governments, public groups and other relevant organizations are also engaged in the competition of scalar construction. 2) In material space, the focal scale of water governance in the Dongjiang River has shifted and co-existed between the political and ecological scales. 3) In organizational space, the horizontal and vertical scalar reconstruction of the Dongjiang River water governance policies occurred simultaneously in the process of policy formulation and implementation. 4) In discursive space, various actors at national and local scales are trying to shape their own discourses on the Dongjiang River water governance. These discourses include and exclude certain subjects into and from the framework of policy implementation, by which scalar reorganization is achieved.

**Key words:** inter-jurisdictional water governance; hydropolitics; scale; Dongjiang River; eco-compensation