



城乡交流中的多尺度网络与重构

——以韩国的经验为例

芦恒 卞成日

[摘要] 韩国作为东亚典型的后发现代化国家,通过“压缩式”城镇化道路高速发展,但依然存在城乡发展失衡问题。21世纪以来,多尺度研究逐渐成为人文地理学、区域经济学、地域社会学等学科中的新兴解释框架。多尺度研究中体现出的尺度社会网络性、尺度行动者主体性、尺度政治过程性等社会属性,为城乡交流研究提供了一个新的解释框架。当今,城乡交流日益成为一个多元、开放、跨地域的多尺度重构的社会过程。二战后,韩国为缓解城乡二元对立关系,大力推行促进城乡交流的相关法律和政策。社会组织作为跨尺度行动者之一,在中央、地方、乡村等多尺度的博弈合作中发挥核心作用,将其他多尺度行动者编织成一个覆盖城乡的网络领域。韩国的有效经验对我国的启示在于:第一,夯实和细化城乡交流的法律保障,拓展提升多元尺度行动者的多重功能;第二,培育跨尺度行动者,充分发挥社会组织在城乡领域的枢纽性作用;第三,精准划分城乡尺度,积极打造多尺度的城乡交流网络。

[关键词] 城乡交流;尺度行动者;尺度政治;多尺度网络

二战后,东亚地区各国的城乡二元分割结构在时间维度上存在密切的关联性。20世纪70年代以来,东亚社会陆续出现了以振兴乡村为主题的发展热潮。中、日、韩三国围绕乡村振兴所展开的政策与行动前后相续,构成了20世纪中期以来世界范围内乡村发展的一条重要线索(田毅鹏,2018)。从历史发展路径来看,韩国与中国拥有相似的农耕文化传统和乡村转型历程。中国正全面推进的乡村振兴战略,也是在后工业社会的大背景下,东亚农业文明大转型的一项发展性社会行动。在乡村振兴和农业农村现代化发展的重要转型期,提炼总结韩国的城乡交流经验,对我国推进城乡融合发展具有重要的启示意义。

一、“多尺度分析”:城乡空间研究的新视角

尺度(Scale)作为地理学科的核心概念(王丰龙,刘云刚,2015),是指表现、体验、

[基金项目] 国家社科基金重大项目“东亚乡村振兴的社会政策比较研究”(18ZDA119)。

[作者简介] 芦恒,吉林大学哲学社会学院教授;

卞成日,吉林大学哲学社会学院博士生,延边大学人文社会科学学院讲师。

组织地理事件和过程的一个或几个层级(殷洁,罗小龙,2013)。它是测量区域贫富分化等地理空间分异现象的有效工具,能够解释衰败的物质空间转化为低收入社区特定社会关系的具体过程(Smith & Dennis,1987)。因此,尺度既有空间的含义,也有社会属性的含义。那么,尺度在城乡空间研究中是否具有充分的解释力呢?这需要从尺度的三个重要特征切入,讨论其所蕴含的社会属性。

第一,尺度的社会网络性。人文地理学意义上的尺度具有显著的层级性,它将整体的空间分解为不同尺度的结构,并对细分出来的不同尺度空间的内部功能和权力进行等级排序。同时,尺度强调深入分析国家、区域、城市、乡村等不同尺度之间的相互影响和互动关系。值得注意的是,当今的城乡交流的复杂性要求研究者不能只站在城市或乡村的单一角度来看城乡交流,而应该从城市和乡村作为两个尺度彼此之间互动构成的城乡网络的角度来看待城乡交流问题。研究者不能把尺度看作一个有边界的地域类型和固定的“层级”,而应将其视为一种跨越尺度边界且处于动态演变过程中的社会空间联系。毋庸置疑,这种较强的关系性和链接性充分体现了尺度的社会网络特征。凯文·考克斯(Kevin Cox)甚至提出,由于区域边界是多向的,网络才是尺度更恰当的隐喻。他进一步用依赖空间(spaces of dependence)和交互空间(spaces of engagement)分别描述地方性的社会关系和全球化的社会交互网络(王丰龙,刘云刚,2015)。在不同尺度的关系网络中,不同大小的网络相互链接,形成了网络性的尺度结构。

第二,尺度行动者的主体性。随着城镇化的持续推进,有关城市和区域重构的讨论在城乡空间议题中出现了新的转向。在任何尺度层级体系或跨尺度社会网络过程中,研究者都面临着政府、企业、团体等制度性组织,以及城市、乡村、社区等地理性组织的转型挑战,不能再用二元式的固定思维进行分析。例如,在制度性组织方面,当代勃兴的社会企业,除了营利性,还具有慈善性和公益性。在地理组织方面,经济特区、城乡接合部、开发区等都是具有单一城乡维度不能解释的政治、经济、文化、社会等资源跨越边界互动的场域。特别是尼尔·博任纳(Neil Brenner)在列斐伏尔、哈维等人的马克思主义空间理论基础上,提出了以“尺度问题”为核心的“新城市空间”理论。博任纳(2019:25-26)强调城市尺度不仅是全球资本积累中的一个地方竞技场,也是国家空间性的多尺度重构得以展开的战略性管制调整。他将尺度作为体现社会空间性的主要维度,更关注多尺度重构的社会空间过程,而不是尺度本身(Brenner,2019:109)。尺度重构作为重要的理论工具,可用于阐释城市区域治理过程,可被视为一种不断被生产和重构的社会过程,既有社会关系的重塑,也有物理空间的边界转变(张衔春等,2021)。其中,行动者的主体性体现为在形成链接多尺度网络中发挥关键作用。行动者一般以尺度空间中的特定场所为中心,形成关系网络,依靠自身的生产与再生产进行尺度重构,以场所为基础拓展为更广域的尺度空间。拉图尔的“行动者网络理论”把行动者界定为做事的实体,既可以是人,也可以是物(Latour,

1992:241)。这些行动者超越尺度的网络关系网,连接不同空间尺度中出现的场所和领域,对形成新的多尺度权力关系过程起着重要作用(박배균,2014:215)。可以看出,行动者在多维的社会网络基础之上,促使各空间尺度更具社会过程特征。

第三,尺度政治过程性。尺度作为特定社会空间关系争夺、妥协和管制的场域,是社会建构和政治博弈的过程和结果。尺度政治是描述这一过程和结果的概念,是指在一个社会空间关系重塑过程中,各尺度之间的政治博弈和权力冲突调节。这一讨论可以追溯到史密斯对尺度政治的经典论述。他提出了“尺度转换”(jumping scale)的概念,用来分析尺度政治的机制过程。其定义为社会群体或组织通过政治权力扩展尺度范围,以达到自身的政治主张和要求(Smith,1993)。史密斯举了一个体现尺度转换的典型案例。纽约的无家可归者被房地产市场的私人空间所驱赶,他们利用超市手推车改装的交通工具,满足交通、坐卧和遮蔽等移动性和隐蔽性需求,从而逃离警察的空间限制,寻求占领更广阔的公共空间,提高对公共空间的使用能力(Smith,1993)。可见,房地产行业扩张导致的“私人空间”,作为一个排斥和挤压无家可归者生活空间的尺度,反而被无家可归者巧用“公共空间的共有权”进行转换,而且是“尺度转换”英文原文中 jumping 所表达的“跳跃性”变化。作为弱势群体的无家可归者用大家都可以使用的超市手推车,创造性地将私人空间的被动性尺度,转换为公共空间的主动性尺度。这是一个政治性的过程,为尺度空间变化的政治过程提供了较为形象的解释。尺度政治广泛应用于对社会冲突问题的研究,例如分析选区划定、社会抗争、城市管治和危机治理等社会问题。可以看出,尺度政治的过程是各种政治主体对尺度的策略性运用,例如通过吸纳或排斥某些主体改变权力对比态势、通过调整主体在尺度结构中的位置影响其权力关系,以及通过对尺度内涵再界定改变政治活动的合法性(王丰龙,刘云刚,2017)。

二、韩国城乡交流的多尺度分析

如前所述,多尺度分析实际上是一种范式转换。该范式突破空间结构与主体行动之间的二元藩篱,强调以行动者为载体,深入分析将不同地理空间尺度串联在一起形成动态网络的关系和过程。此类本体论和认识论的创新,十分有利于研究者重新审视城乡固有的二元对立性,通过多尺度分析体现的尺度政治、尺度主体、网络领域性等属性,深入反思以往过于强调城乡二元结构的工业化发展思维。传统的二元论预设了城乡空间的尺度边界,我们有理由打破城乡尺度的边界,以多尺度的视角分析韩国城乡交流的内在机制,这对于东亚后发现代化国家的城乡研究有着重要的启示意义。

(一) 国家与地方的尺度政治:城乡交流制度环境

进入 21 世纪后,韩国的城乡关系相对平衡。但在 20 世纪 80 年代以前,韩国主

要通过“国家尺度”的指导性计划促进城乡间融合发展。到了20世纪90年代,韩国政府开始“尺度下推”,将城乡公共服务规划下推至地方性的城镇和自然村落尺度,从国家干预转变为乡镇自主发展,重构了国家、城市和乡村尺度空间,促使韩国的城乡融合发展进入了新阶段。

从多尺度视角来看,目前韩国城乡平衡交流现状并不是一个自在的社会现象,而是一个尺度调整重构的自为过程,其中涉及不同尺度权力边界和治理方式的转变。针对快速工业化带来农村人口外流的农村空心化现象,20世纪60年代以来韩国政府推行了多项农业农村支援政策,其中最典型的是新村运动,在东亚社会掀起了城乡平衡发展运动的大浪潮。1972年3月,韩国政府成立了“新村运动中央协议会”,由内务部长担任委员长,财务部、农水产部、山林厅、农村振兴厅等国家重要部门的领导,以及农民协同组合(以下简称农协)等社会组织主要负责人担任委员。该组织有效衔接了国家和地方的尺度。但是到了1988年,国会通过国政监察和腐败听证会进行了“尺度上推”,对“新村运动中央协议会”进行监督和审查,充分揭露其腐败问题。中央政府在舆论压力下对其进行重组,强调“尺度下推”,将协议会的权力大幅下放至社会组织。2000年“新村运动中央协议会”更名为“新村运动中央会”,从中央到地方建立了完备的组织结构体系,成为国家与地方尺度之间的重要衔接者,并相继制定了推动城乡发展的统一方针,将相关政策和精神传达到各地方自治团体。可见,“新村运动中央会”作为一个典型的枢纽型组织,链接了国家和地方的政策和财政资源,促使地方政府和地方社会组织能够在资金、技术、贷款、人力资源等方面获得综合性支持。国家尺度的下推给予了地方尺度自主权,使地方能够自主选择生产建设项目,自主决定其规模和进展速度、相互促进和相互监督,有效地促进了城乡不同尺度之间的交流与互动。最为典型的是,在“新村运动中央会”的推进下,为了进一步促进城乡融合发展,韩国政府以《农业·农村基本法》为基础,相继制定了《城乡交流法》《城市农业培育与扶持相关法》《农村融复合产业培育与支持相关法》等三项核心法律,为城乡交流发展奠定了法律基础。其中,《城乡交流法》将“城乡交流”定义为“通过农渔村体验、休养村事业、观光农园等项目实现城市与农渔村之间的人际交流,以及农林水产物商品、生活体验、休养服务、信息或文化等的交换、交易和供应”^①。城乡交流的目的在于,增进农渔村的社会经济活力,提高国民关于农渔业和农渔村的价值认识,充分满足市民对于农村生活的体验和度假休养要求,促进城市和农渔村均衡发展,以及提高国民生活质量。该法不仅使城市居民对农业农村有了更

① 도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률, 국가법령정보센터. (2021-01-12) [2023-03-11]. <https://www.law.go.kr/lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EB%8F%84%EB%86%8D%EA%B5%90%EB%A5%98#undefined>.

多的关注和支持,在农村生活体验、农产品品质认证、农特产宣传等方面也发挥了重要作用。为了培育和支持农村三产融合,韩国制定了《农村融复合产业培育与支持相关法》,加快推进农业农村发展转型升级。对三产融合产业的立法举措,有效推进了农民利用当地的自然和文化资源,与食品加工业、物流业、旅游业等融合,提升了农产品附加值,实现了农民增收,促进了城乡之间的有效衔接与发展。与此同时,《城市农业培育与扶持相关法》通过开展城市农业培育和扶持相关项目,在城市营造出居民亲近大自然的生态空间,满足城市居民对农业农村的体验和需求,提升乡村认同感,为城乡共同发展奠定坚实基础。

总之,城乡交流的实质在于国家政府与地方社会的权力边界的调整。一切城乡资源分配的法律政策等制度规范,其前提都来源于城乡权力分配的平衡问题。学术界通常以“强尺度”和“弱尺度”之间的“尺度下推”和“尺度上推”来描述政治博弈过程。尺度政治中,如果在某一尺度中存在矛盾和冲突,为了达到各尺度的目的,“弱尺度”往往会通过扩大尺度范围冲破尺度限制,从而采用尺度上推;反之,“强尺度”则力图维持尺度边界,采用尺度下推,限制“弱尺度”的利益诉求。但是在韩国的城乡交流过程中,并未体现出强烈的国家与社会对抗,而是一种尺度重构的转换。这一过程既包括自下而上的建构,也包括自上而下的解构;既涵盖宏观的政治经济过程,也涵盖微观的社会行为过程。代表地方权益的农协被纳入“新村运动中央会”的共治体系之中,既增强了其政治话语权,又使其能在国家权力和法律规范范围内与国家机构进行沟通互动,避免产生过激的社会冲突,进而在共治基础上为进一步制定兼顾国家和地方尺度利益的城乡交流相关法律奠定了重要的组织和治理基础。

(二)行动者:社会组织链接多尺度空间

20世纪90年代以来,随着生活领域和慈善公益领域的社会组织在提供公共服务方面发挥的作用日益显著,社会组织逐渐成为链接国家与社会、城市与乡村尺度的重要行动者,发挥着不可轻视的作用。社会组织是人们为了实现某种共同目标,将其行为彼此协调与联合所形成的社会团体。在政府、市场、社会的三角构架中,社会组织虽然力量最为弱小,但在社会运行体系中却往往扮演极为重要的角色(田毅鹏,2019)。它可以弥补政府和市场的不足,提供各类社会服务,促进多元社会的整合,推动社会管理创新,是推动国家与社会关系转型的重要力量之一(黄晓春,嵇欣,2014)。

在国家尺度的相关法律和政策的引导下,韩国农协作为“新村运动中央会”重要成员之一,成为链接城市与乡村尺度的重要行动者。农协是以专业农户和兼业农户为基本成员,以乡镇为主要空间地域,为农户会员提供购销、信用、加工、商业、农技推广、文化教育与福利事业等多类型综合服务的基层农民组织(杨团,孙炳耀,2012)。从1961年成立至2020年间,韩国各地区农协的总数为1118个,会

员总数达 2 085 234 人^①,几乎覆盖了全体农民。农协作为韩国的“巨型”社会组织,包含互利、盈利、服务、公益等功能,补齐了政府在乡村公共领域服务的短板。

为了缓解城乡尺度之间的非均衡发展,推动城乡间的全面融合,韩国农协在全国范围内实施“城市家庭周末农民”项目,成为具有代表性的城乡交流活动。首尔市政府在 2013 年与农协中央会达成共识,共同开展城乡交流项目。每年参与其中的首尔市民达 4 万人左右(김강현,2020)。该项目是以具有四岁以上子女的首尔市民家庭为对象,每一期项目总人数控制在 40~80 名。每个家庭通过首尔市官方网站或农协官方网站进行报名,按照参加项目的不同缴纳 1.5 万~5 万韩元不等的活动费用,前往农协指定的“农庄住宿”体验幽静古朴的乡村生活,购买新鲜的农产品。由于该项目限定每一期的参与人数,满足不了与日俱增的市民需求,并且存在近郊“农庄住宿”乡村的地理位置限制,村庄数量有限,以及各乡村的体验服务项目雷同等诸多现实问题。为了进一步促进首尔市和其他地域之间的交流互动,满足市民对乡村体验的需求,增进城乡间的均衡发展,提升整体生活质量,首尔市政府于 2015 年制定了《关于首尔特别市共生交流的活性化支援条例》。该条例的第九条规定,首尔市成立“地域共生发展委员会”,其业务包括制定地域共生交流活性化计划,实施地域间共生合作项目,制定和评估共生合作委托项目的运营计划。此外,农协作为城市与乡村尺度间的重要行动者,为每个参与项目的家庭补贴部分费用,同时结合各村庄的特色因地制宜地制定城乡交流项目,进一步促进了该项目的有效实施。有学者曾对“城市家庭周末农民”项目进行了满意度调研,发现参与了此项目的首尔市民的满意度整体较高,在提升市民生活质量的同时满足了乡愁情节,激活了乡村居民的经济活力,促进了市民和村民的互利共赢(김강현,2020)。

总之,农协主导的首尔市“城市家庭周末农民”项目,促进了以首尔市民和乡村村民的交往和互动为核心的人际交流,加强了以农产品交易为核心的经济交流,增进了以观光体验和文化教育为核心的服务交流。农协在这一过程中作为重要行动者,采取了一系列措施,有效地解决了城市与乡村尺度之间的矛盾与冲突,实现了城乡之间的互利共赢。

(三)多尺度网络领域性的城乡交流

韩国农协于 2003 年展开了“爱农村运动”,并得到了政府、社会组织、市民等社会各界的大力支持。农协“爱农村运动”的理念是推动市民与村民相互分享爱心,促进城乡共赢。2007 年《城乡交流法》的实施,进一步助推了城乡交流项目。“一社一村”姊妹结缘项目作为“爱农村运动”的重要环节,对促进城乡交流做出了巨大贡献。截至 2020 年,该项目达到了 10 867 项^②。然而,在一些“一社一村”姊妹结缘项目中,

① 数据来源:한국농협60년사(1961—2021)(제1편),농협중앙회,2021:14。

② 数据来源:한국농협60년사(1961—2021)(제2편),농협중앙회,2021:529。

全国农协中的农民精英与当地农民在理念和利益上存在不一致,往往出现农协强制主导,当地农民处于被动地位的问题。“一社一村”姊妹结缘项目中最典型的阿尔卑斯村突破农协单一尺度,建立多尺度网络领域的乡村发展行动网络。

一方面,当地农民建立本土组织,从抽象的全国“农村”转换到具体的当地“本村”尺度,避免在农协权力性网络中处于被动地位。阿尔卑斯村坐落在韩国忠清南道天庄里七甲山脚下,耕地面积较少,农民很难通过传统农业增收。因此在项目初期,该村庄主要借助农协农村农合开发事业促进委员会的力量,将拓展非农收入定为该村建设项目的方向,并规划建设城乡交流中心(民宿、会议室、餐厅)、健康体验农园、人造草坪足球场等多项公共设施。但是,随着项目的深入开展,农协的利益取向与当地农民产生了矛盾。当地农民意识到“自己组织起来自我管理”的重要性,由此在农协的影响力之外,于2009年自行组建正式的农民组织“阿尔卑斯村运营委员会”,由当地每个村民家庭选取一名代表参与,从当地农民利益出发,因地制宜地管理农村公共资源,持续促进农村开发事业。该委员会成为当地乡村发展事业的主体,运营委员长成为重要行动者,在乡村尺度重构过程中发挥了重要作用。对于农协外在的强大影响力,该委员会强调“村民们应自行寻找活动(城乡交流项目),主动寻找工作”(김두환,2013)。该村转换尺度,不是简单立足于全国农协代表的抽象的“农村”尺度,而是基于当地的“本村”尺度,充分发挥村民的主体作用,促使村民自愿加入乡村建设,共同开发城乡交流项目。当地村民在运营委员会的带领下,冬天利用村庄周围的小溪打造“冰雪节”,夏天利用健康体验农园、葫芦隧道等旅游景观发展文旅产业。

另一方面,村运营委员会、农协、企业、当地政府联合,形成了促进城乡交流的多尺度网络。面对村庄综合性开发事业,村民自己的运营委员会逐渐意识到,仅凭独立开展一两个农家乐节日庆典活动很难实现全村的整体发展,仅靠当地村民组成的内生力量远远不够。因此,阿尔卑斯村运营委员会在与全国农协总部进行协商,界定各自的责任边界之后,主动开发葫芦化妆品等产品。目前,该村已完成葫芦化妆品的专利申请和商标注册,一部分商品已出口海外。同时,地方政府和农协总部主动结合当地葫芦产业优势,打造乡村景观,举办“葫芦节”等,将景观、体验、文化、产业有效地整合在一起,助力农村三产融合。2009年至2018年,总人口数不到100人的阿尔卑斯村年均总访问人数从3万人上升至27万人,总销售额从1.2亿韩元上升至18亿韩元^①。2020年,阿尔卑斯村再一次被评选为韩国农村体验度假村工作第一村。

如前所述,“爱农村运动”的“一社一村”姊妹结缘项目取得促进农村整体发展的

① 数据来源:김두환,2013.낙후농촌의지속적수익창출위한도농교류활동개발전개과정과특징—농촌마을종합개발사업철갑산권역천장리(알프스마을)을사례로.농촌계획(2):39;관광투레마을청양·부여2곳선정.백제뉴스.(2018-06-18)[2023-03-11].<http://www.ebaekje.co.kr/news/articleView.html?idxno=70429>.

积极成效。然而,这些项目仍未有效解决乡村面临的过疏化、人口超高龄化、乡村生活质量较差等社会问题。为此,韩国农协于2016年发起了“乡村再造运动”。农协选取企业首席执行官、企业代表等担任“名誉村长”,让所属员工作为“名誉村民”,鼓励“名誉村长”和“名誉村民”共同参与城乡交流的全过程。他们作为乡村建设的“乡村精英”,力图解决乡村工作中的重难点,与村民共同携手再造新农村。同年,农协与江原道铁原郡东松邑阳地里候鸟村举行了首次“名誉村长”任命仪式,正式开启了“乡村再造运动”。与此同时,农协将尺度上移至中央政府,与中央政府的直属部门共同推进“共建乡村运动”(农林畜产食品部)等项目,将项目扩散到全社会领域,让更多的市民与农民参与其中。截至2020年底,农协共任命2707名“名誉村长”,共开展10619项城乡交流项目,进一步促进了城乡间双向循环的交流,推动了城乡融合发展^①。

以上诸多实例说明城乡交流的两端并非只是城市和乡村两个特定场所,特别是“乡村”的尺度不能完全涵盖农民的利益边界。以韩国农协为例,尽管其当初由农民自发组织而成,但是当其扩大生长成一个全国性的超级组织,且拥有科层体系和权力时,就不一定完全代表具体的某些村庄和农民的利益。因此,“乡村”是一个多尺度的领域,是一个由中央政府、地方政府、中央农协、地方农协、本村农民组织、本村农民等多主体组成的多尺度网络领域。正如朴培均深入分析的多尺度网络领域性那样,他主张尺度之间的垂直关系不仅是上下的等级关系,而要视之为行动者相互影响作用的“多尺度”过程(박배균,2001;2005)。在多尺度分析中,杰索普等学者通过社会与空间的内在关联性,提出领域(territory)、场所(place)、尺度(scale)、网络(network)的四维分析框架(Jessop et al.,2008)。朴培均试图在此理论基础之上分析四个维度相互重组的内在机制,以分析解释韩国资本主义发展的政治经济过程,最终总结提炼出多尺度网络领域性(multi-scalar networked territoriality)概念。朴培均指出,“领域”的运行是通过社会力量和社会制度的网络来支撑的,“网络”可以形成空间上的地方化和领域化。这种“网络领域性”一般出现在多尺度空间,通过社会整合关系的空间扩展或空间集中,形成影响权力关系的尺度政治,会出现多种尺度的领域化力量相互作用的多尺度过程(박배균,2012)。

由此可见,韩国农协掀起的“爱农村运动”及其升级版“乡村再造运动”,表面上是农协作为中间力量帮助当地农村链接政府和企业资源,其本质是一个在农村的空间内多元重叠的主体不断互动和调整权力边界的动态过程,即中央政府通过《城乡交流法》将国家资源分配至地方政府,地方政府在动员农民力量时与全国性的农协形成网络开展合作。此时的网络尺度虽然连接了城市和乡村,但是乡村尺度还可以细分出“农协”代表的抽象“全国乡村”尺度,以及当地农民代表的在地化“本村”尺

^① 数据来源:한국농협60년사(1961—2021)(제1편).농협중앙회,2021:419。

度,两者并不完全一致。换言之,农协的利益并不等同于当地乡村中“本村农民”的利益。因此,乡村作为一个空间尺度场所,有多重主体重叠于此,难免产生利益冲突。于是当地居民建立起维护本村利益的“运营委员会”,与农协进行博弈。同样,城市作为一个场所,并非只是政府和企业在进行互动,还有农协中央总部、中央政府部门等多主体进行合作和博弈。因此,在作为升级版的“乡村再造运动”中,农协开始和农林畜产食品部、行政自治部、文化繁荣委员会等中央部委机构开展全面合作,推动范围广大的综合性城乡发展项目。由此可见,城乡交流活动涉及多类主体共同在同一个空间场所不断叠加,嵌入超越中央和地方、全国乡村和本地乡村边界的多尺度权力性网络之中。

三、韩国对我国城乡交流的重要启示

韩国通过 60 多年的探索,在促进城乡交流方面积累了许多值得借鉴的经验。在多尺度分析视角下,韩国城乡交流实际上是一个尺度重构的过程,其中跨越各个尺度空间发挥关键作用的是尺度的行动者。纵观中韩城乡的历史发展和社会转型背景,两国具有诸多相似之处,也存在现实差异。这使我们不能完全照搬韩国的经验方法,但可选择接受其符合我国国情的经验。当然,促进城乡交流的过程应遵循当今我国城乡结构转型的内在规律。不过,我们应重视多尺度背后的空间网络性和尺度重构性,而非简单地将城乡交流理解为城市社区与农村社区之间的物资交换和传递过程,其是一个政治经济和社会层面各类主体互动的过程。在这方面,韩国城乡交流经验对我国的重要启示体现在以下几个方面。

夯实和细化城乡交流的法律保障,提升多元尺度行动者的多重功能。韩国《城乡交流法》能顺利出台,在于“新村运动中央会”所建立的组织基础。该组织并非只是一个跨越城乡的行政治理网络,而是一个积极吸纳各级政府之外的农协的各级组织体系,将农民利益考虑在内,经过内部组织创新调整后,逐渐形成一个体系完备的城乡行政和社会体系,制定统一的城乡发展方针。最后,以此为基础,旨在兼顾国家公益和农民私益的《城乡交流法》应运而生,激活了各级地方政府、农民组织、社会慈善组织、普通农民等多元主体的活力,共同推动了城乡交流。进入 21 世纪以来,我国一直重视城乡交流。2019 年 4 月中共中央、国务院发布《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》,指出建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,要建立健全有利于城乡要素合理配置的体制机制,有利于城乡基本公共服务普惠共享的体制机制,有利于城乡基础设施一体化发展的体制机制,有利于乡村经济多元化

发展的体制机制,有利于农民收入持续增长的体制机制等^①。2021年颁布的《中华人民共和国乡村振兴促进法》将“城乡融合”作为重要内容写入其中,从法律层面保障新型城镇化建设、乡村发展布局、农村社会事业、城乡统筹社会保障制度、城乡产业协同发展。但是,现行法律政策主要明确的是各级人民政府在城乡交流中的功能和职责,主体仍然是国家各级条块部门。城市的社会工作机构、公益慈善组织、社会企业,以及农村的村委员、农民合作社、宗族组织、老年协会、农民志愿组织等城乡多元化社会力量,在政策法律中的地位和作用依然不明显。实际上,城乡交流和融合是主体之间持续互动的过程,需要法律政策将社会的多元尺度行动主体纳入其中,对其功能和互动规范进行承认和界定,在法律上赋予社会力量参与城乡融合的合法性,提升城乡交流的包容性和整体性。

培育跨尺度行动者,充分发挥社会组织在城乡领域的枢纽性作用。从韩国城乡交流的历程来看,以农协为代表的社会组织发挥的功能日益突出,后来发展成全国性的超大型社会组织,在改善乡村生活环境、生产经营、维护农民利益、实施城乡交流项目等方面发挥积极作用。我国虽然尚无类似农协的超级组织,但农民专业合作社具有相似的功能。目前,我国农民专业合作社的整体发展水平仍不容乐观,部分地区存在“空壳合作社”现象。我们应吸取韩国农协损害当地农民利益的教训,加强法律政策对农民专业合作社的权力边界和责任义务的细化界定,使其利益边界与当地农民利益边界相洽。同时,除了农民专业合作社,近几年出现的农民志愿者组织也是值得培育的农民社会组织。例如,笔者团队从2015年开始进行深度研究的吉林省某县农民志愿者组织,是由来自67个村(包括自然村)的3000多名村民组成的农民自我管理、自我服务、自我教育的志愿者组织,围绕村容整洁、邻里互助、乡风文明等方面,积极开展志愿服务活动12年(芦恒,2017)。此类农民自发形成的志愿者组织是典型的跨尺度行动者,其活动范围不局限于一个孤立的村庄,而是在全县三分之二的村庄中设立分会开展志愿服务;其维护的公共利益和公益精神远远大于农民专业合作社,超越农民的私人利益,甚至还经常组织去县城中心的街心公园帮助政府义务栽种花木,减轻政府在市政绿化方面的经济和人力负担,实现了小农做大公益的跨尺度治理效益。近几年,他们广泛活跃于农村从事捐资助学,关注农村留守儿童成长的各类城市公益慈善组织,也是积极的跨尺度行动者。此类组织拥有雄厚的资金和专业人力资源,积极奔赴边远山区开展社会救助和社区发展事业(李小云,2021)。

此外,2020年以来,政府积极推广的乡镇(街道)社会工作站也是推动城乡交流的主体。2020年,民政部强调加快建立健全乡镇(街道)社会工作人才制度体系,力争到“十四五”末,实现乡镇(街道)都有社工站、村(社区)都有社会工作者提供服务

^① 中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见. 中央人民政府网. (2019-05-05)[2023-03-15]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/05/content_5388880.htm.

的建设目标。各地要以社工站为平台,联动民政协理员、社会救助经办人员、儿童督导员和儿童主任等民政部门服务力量,司法、人力资源社会保障等政府部门和工会、团委、妇联、残联等群团组织的基层服务力量,社区社会组织、公益慈善组织和志愿者等社会力量共同开展服务。充分利用村(社区)服务中心、儿童之家、日间照料中心、敬老院等基层服务场所、设施设备,实现资源共用、共享^①。2021年12月,民政部与国家乡村振兴局联合印发《“十四五”时期社会工作服务机构“牵手计划”实施方案》,强调引导先发地区社会工作服务机构结对帮扶国家乡村振兴重点帮扶县社会工作服务机构,以培养一批扎根乡村、能力突出的社会工作专业人才,协助受援地区提高社会工作服务水平,搭建社会工作服务东西部协作、城乡融合平台,推动社会工作专业人才在巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接中发挥更大作用^②。值得注意的是,尽管国家强调在城乡基层社区设置社工站,但是主要是以政府购买项目的方式,承接主体主要是作为社会组织的社会工作机构。这就对已有的城市社会工作机构自身组织建设和专业建设提出了更高要求和更高标准,需要从针对个体或弱势群体能力提升的治疗性理念,转变为社区整体能力提升的发展性理念。在专业上,新趋势更加强调社会工作机构从优势视角、赋能视角、地区发展模式等理论框架,深入农村基层社区,挖掘当地的产业文化社会优势,在生产和文化上将当地农民组织起来,形成绿色产品生产小组或非物质文化遗产工艺制作小组,然后将产品直接对接城市社区消费者,促使农民增收的同时加强城乡文化交流。此外,乡镇基层社工站能够激活农村熟人社会的互助传统,积极开展农民志愿服务活动;在外来社工机构和慈善公益组织跨越国家和社会、城市和乡村等尺度的实践下,加强农民志愿服务的体系化和专业化建设,最终提升农民的现代公益精神,共同提升城乡公共性属性。

划分精准城乡尺度,积极打造多尺度城乡交流网络。韩国城乡交流中体现出的多尺度主体,启示我们在国家尺度的宏观导向下,还能进行精准的尺度划分。在目前的城市区域经济发展研究中,学者们日益重视尺度分析框架下城市群发展中由政府、NGO、企业等多主体形成的多中心与网络化的权力格局,产生出新的治理模式(唐承辉,马学广,2022)。同理,研究者在对城市和乡村内部以及城乡交流的权力转换过程进行分析时,也应该重视多尺度研究的应用。我们在新时期不能仅从行政层面将城市划分为市、区、街、社区等尺度,亦不能只是将乡村划分为县、乡(镇)、行政村等尺度。事实上,从尺度自身所蕴含的主体和社会因素来看,城市可以被视为由若干个尺度形成的网络领域,即老旧社区、商品房社区、回迁安置社区、回迁房与商品房混居

① 民政部办公厅关于加快乡镇(街道)社工站建设的通知. 民政部网. (2021-04-12) [2023-03-15]. <https://xxgk.mca.gov.cn:8445/gdnps/pc/content.jsp?mtype=1&id=15159>.

② “十四五”时期社会工作服务机构“牵手计划”实施方案. 中央人民政府网. (2021-12-27) [2023-03-15]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-01/06/content_5666672.htm.

社区等不同类型的尺度。即使是商品房社区内部也会分为别墅区、低层洋房区、高层楼房区等不同的社会生活空间。疫情防控采取的封控区、管控区、防范区等社区分区分级工作,又将城市尺度复杂化,将常态化的多类型社区进行叠加后,增加了城市社区治理和防控的精准性。同理,乡村的尺度也丰富多样。特别是从县域角度来看,我国存在“省直管县”体制。对于经济优势明显和发展潜力巨大的县城,省级政府采取省替代市管辖县的形式,提升了区域资源动员能力和治理效率。这也是思考中国城乡交流时的一个独特的尺度。此类特殊县域与普通县城的城乡交流将会呈现出不同的尺度转换和尺度政治。

此外,在村级行政方面,一些当地政府将若干个自然村合并为一个大村,但是在资源分配和治理效率上,大村内部会出现分化现象。如果我们将自然村尺度(在北方或被称为屯,在南方或被称为湾)作为城乡交流和治理的基本单位,其治理精准性和政策包容性会强于行政村尺度。课题组在浙江省东部某县调研时,发现当地还存在介于“社区”和“村”之间的“居”概念。县政府将周围县区水坝移民迁至县城集中安置时,为便于管理,暂时将安置区以“居委会”(简称“居”,区别于“社区”)为单位来进行管理。这种暂时性的“居委会”区域后来逐渐被忽略。政府没有按照以前的“行政村”来分配政策红利,也没有完全按照“城市社区居委会”的标准来进行建设,使得该区域成为公共资源、基层治理相对弱势的区域。因此,近年来,当地政府将此类区域的“居委会社区化改革”作为扎实推进共同富裕战略的工作重点,使其共享乡村振兴和县域经济发展的政策红利。可见,尺度的划分并非随意创造一个概念,还要配之以政策、资源、人才的支持,并将其纳入整体的发展性战略之中。同时,随着近几年美丽乡村建设、乡村振兴等示范村建设的大力推行,充分显示出集中力量干大事的发展效果。但是从可持续性的角度来看,今后我国的城乡可持续性发展战略,还要将非示范区作为重要尺度来进行考量。当地政府不能只是将城市的示范区与乡村的示范区进行对接和优势互补。城市中的非示范区、老旧社区、回迁安置社区等社区尺度,也应与乡村的非示范性村庄或者自然村尺度进行对接,形成一个将若干个精准尺度编织于内的社会资源公平分配和充分互动的城乡交流大网。

综上所述,笔者采用多尺度视角,提炼出“以尺度为单位”细化法律保障,发挥社会组织作为跨尺度主体的连接作用,打造多尺度城乡交流网络等经验和启示。这些并非只是文字游戏,也不是将简单现象复杂化,而是学者面对全球和当地社会呈现出超级复杂性时,对真实复杂体进行划分和组合的尝试。“由于尺度的结构和关系依托于基本的地理划分,因此尺度的真假也并不重要,更值得关注的应该是这些数量关系或尺度联系(如全球城市网络)对客观现象的解释力……尺度研究的重心也在于各种空间演变和政治争夺过程,如尺度重构、尺度的政治、尺度的社会实践等”(王丰龙,刘云刚,2015)。因此,在多尺度框架下的韩国城乡交流过程中,一些在农协之外的农民自发的组织被研究者“筛选”出来。农协代表的抽象乡村利益与当地农民代

表的具体本村利益之间细微的博弈政治过程,对研究者更精准地把握地域社会治理的机理发挥了积极作用。同时,多尺度概念表现出的尺度行动者、尺度网络领域性、尺度政治等框架,对政策制定者和研究者精准划分我国城乡融合过程中超越行政层面的跨尺度行动者,规范主体之间网络的权力边界,以及促进城乡空间性政策综合性发展,有着十分关键的理论和实践意义。

[参考文献]

- 博任纳,2019.城市地域星球:批判城市理论.李志刚,徐江,曹康,等译.北京:商务印书馆
- 黄晓春,嵇欣,2014.非协同治理与策略性应对——社会组织自主性研究的一个理论框架.社会学研究(6):98-123
- 李小云,2021.公益的元问题.北京:中信出版社
- 芦恒,2017.农村“草根性”社会工作创新发展——以东北农民志愿者的自助实践为中心.社会科学战线(2):203-210
- 唐承辉,马学广,2022.尺度重构视角下城市群区域合作的模式与策略研究——以山东半岛城市群为例.城市发展研究(2):27-33
- 田毅鹏,2018.东亚乡村振兴社会政策比较研究断想.中国农业大学学报(社会科学版)(3):23-28
- 田毅鹏,2019.乡村振兴中的城乡交流类型及其限制.社会科学战线(11):214-224
- 王丰龙,刘云刚,2015.尺度概念的演化与尺度的本质:基于二次抽象的尺度认识论.人文地理(1):9-15
- 王丰龙,刘云刚,2017.尺度政治理论框架.地理科学进展(12):1500-1509
- 杨团,孙炳耀,2012.公法社团:中国三农改革的“顶层设计”路径——基于韩国农协的考察.探索与争鸣(9):38-43
- 殷洁,罗小龙,2013.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(2):67-73
- 张街春,胡国华,单卓然,等,2021.中国城市区域治理的尺度重构与尺度政治.地理科学(1):100-108
- Brenner,Neil,2019. New Urban Space:Urban Theory and the Scale Question. New York:Oxford University Press
- Jessop,Bob,Neil Brenner,Martin Jones,2008. Theorizing sociospatial relations. Environment and Planning D:Society and Space(3):389-401
- Latour,Bruno,1992. Where Are the Missing Masses? The Sociology of a Few Mundane Artifacts//Wiebe Bijker,John Law,eds. Shaping Technology-Building Society:Studies in Sociotechnical Change. Cambridge,MA:MIT Press
- Smith,Neil,1993. Homeless/global:scaling places//John Bird,Barry Curtis,Tim Putnam,et al.,eds. Mapping the Futures:Local Cultures,Global Change. London:Routledge
- Smith,Neil,Ward Dennis,1987. The restructuring of geographical scale:Coalescence and fragmentation of the northern core region. Economic Geography(2):159-182

김강현, 2020. 도농교류의 지불가치추정연구: 서울시-농협의 “도시가족주말농부” 프로그램을 중심으로. 지방행정연구(1):297-320

김두환, 2013. 낙후농촌의 지속적수익창출위한다농교류활동개발진개과정과특징—농촌마을종합개발사업칠감산권역천장리(알프스마을)을사례로. 농촌계획(2):35-49

박배균, 2001. 규모의 생산과정치, 그리고 지구화. 공간과사회(1):200-224

박배균, 2005. 지역정치가경제활동의 세계화에 미치는 영향에 대한 연구. 공간과사회(1):10-45

박배균, 2012. 한국학연구에서 사회-공간론적 관점의 필요성에 대한 소고. 대한지리학회지(1):37-59

박배균, 2014. 산업경관의 탄생: 다중스케일관점에서 본 발전주의 공업단지. 서울: 알트

Actors and Network Territory of Urban-rural Exchange from the Perspective of Multi-scale Analysis

—Based on South Korea’s Urban-rural Exchange Model

LU Heng BIAN Chengri

Abstract As a typical latecomer state of modernization in East Asia, South Korea has made remarkable achievements through the “compressed” urbanization path, while there are still imbalances between urban and rural development. In the new century, multi-scale research has gradually become a new interpretation framework of disciplines such as human geography, regional economics, and regional sociology. The social attributes of scale social network, scale actor subjectivity, and scale political process reflected in multi-scale research have provided a new interpretation framework for urban and rural studies. Nowadays, urban-rural exchange have evolved into a multi-dimensional, open, and trans-regional social process of multi-scale reconstruction. After World War II, in order to alleviate the dual opposition between urban and rural areas, South Korea comprehensively introduced relevant laws and policies on urban-rural exchanges. As cross-scale actors, social organizations played a core role in multi-scale games and cooperation among the central government, local governments, and local villages, weaving other multi-scale actors into a network area connecting urban and rural territory. The enlightenment of South Korea’s experience toward China lies in the following aspects: firstly, enhancing and refining legal guarantee of urban-rural exchanges and empowering the multiple functions of actors at multiple scales; secondly, cultivating cross-scale actors and maximizing the pivotal role of social organizations in urban and rural areas. Lastly, establishing precise scales for urban-rural exchanges and actively building a multi-scale network.

Keywords Urban-rural exchange; Scale actor; Scale politics; Scale network territory