

空心社会、隐形社会、市民社会与行政国家 ——中国农村扶贫中的国家与社会关系解读

许源源, 陈书弈

(中南大学公共管理学院, 湖南长沙, 410083)

摘要：中国农村扶贫中的国家与社会关系可以用“政府组织”与“非政府组织”的关系来代替。建国之后，国家在农村扶贫中一直占据主导地位，社会却经历了从“空心社会”“隐形社会”到当前还不完善的“市民社会”三个阶段。这些阶段的出现是基于不同的原因，各个阶段中国家与社会关系的表现形态也不相同：“空心社会”的出现是因为“政策忽略”与“传统缺失”；“隐形社会”的出现是因为其有弥补政府功能的作用，但其地位卑微；现今社会的独立性越来越明显，在扶贫领域与国家有越来越多的积极合作，并逐渐体现出“市民社会”的特性。

关键词：空心社会；隐形社会；市民社会；行政国家；农村扶贫

中图分类号：C912.82

文献标识码：A

文章编号：1672-3104(2011)03-0030-06

一、引言：农村扶贫中的国家与社会关系释义

在农村扶贫领域，既存在着“国家”，也存在着“社会”。其所谓的“国家”是指拥有国家权威的组织，主要是政府组织；所谓的“社会”是指非政府、非市场的公共空间，非政府组织是其主要组织形式。当前，学术界对国家与社会关系的共识之一就是国家和社会看成两个独立主体，其核心组织形式总分别为政府组织和非政府组织。我国农村扶贫的主导力量是政府，各种扶贫政策方针的出台和实施都是由政府来主导完成的，因此农村扶贫领域，政府是与国家同义的；同时，相对于国家权威的公共权威又主要体现为非政府组织，只有它们才能够以公益为使命来较好地开展扶贫活动。故而，农村扶贫中的国家与社会关系可以看作是“政府组织与非政府组织的关系”，政府组织有关扶贫的所作所为都会以国家的面目出现，而非政府组织的活动记录则都体现为社会的状态。^[1]

我国已经采取了一系列措施解决农村贫困问题，取得了巨大的成就。但是，政府主导型扶贫策略“对非政府组织力量利用不够，对农民自组织力量利用不够，加之行政系统本身的弱点，引发了效率低下的问

题。”^{[2][3]}因此，农村扶贫需要引入其他主体的参与，非政府组织即是其中之一。非政府组织投身于反贫困工作在欧美国家相当普遍。如英国在17世纪末就开始颁布了《济贫法》等一系列法规；从19世纪末期开始，又出现了一些至今影响力都很大的反贫困组织，如1897年成立的救世军、1919年成立的救助儿童会和1942年成立的乐施会等。^{[3](20-21)}但非政府组织在中国农村扶贫中的参与却出现得很晚。建国以后，从扶贫是否吸收非政府组织参与的角度来划分，农村扶贫有三个阶段：第一个阶段是从1949年至1985年，没有专门的扶贫机构，更不存在吸收非政府组织参与扶贫的问题；第二个阶段是从1986年至2000年，非政府组织逐渐参与农村扶贫，但其作用并没有真正发挥出来；第三个阶段是从2001年至今，政府明确提出要发挥非政府组织的力量来扶贫，非政府组织在扶贫领域的作用越来越大。虽然从第二个阶段开始，非政府组织就部分地参与到扶贫活动中，而且NGO和准NGO的投入从第二阶段前段的不足政府投入的10%提升到后段的占政府投入的40%，^[4]但是，从每个阶段的具体实际来分析农村扶贫中的社会力量与国家力量，可以发现：第一个阶段，农村扶贫中的社会力量是缺失的，故可称为“空心社会”，第二个阶段虽然存在非政府组织扶贫活动，但其作用的发挥更多地是通过不太

收稿日期：2011-01-07

基金项目：国家社科基金项目“中国农村扶贫瞄准问题研究”(07CZZ002)；湖南省软科学基金重点项目“湖南省农村扶贫资金投入模式研究”(2007ZK2011)

作者简介：许源源(1974-)，男，湖北黄梅人，中南大学公共管理学院副教授，主要研究方向：地方政府与区域公共管理。

明显的方式,故可称为“隐形社会”,而第三个阶段则明确地提出了要发挥非政府组织的扶贫作用,越来越多的非政府组织从政府获得扶贫资格,农村扶贫中逐渐呈现出“市民社会”的特征。

二、“空心社会”的存在:政策忽略与传统缺失

“扶贫发展领域是非政府组织介入比较早的一个领域”,^{[3](6)}但是,从1949年至1985年的三十多年里,我国扶贫领域呈现的是一种“空心社会”状态。所谓“空心社会”,是指在扶贫领域中极端缺乏非政府组织参与的一种状态,主要表现在:其一,非政府组织数量极少,扶贫领域的非政府组织几乎没有。新中国成立后,对民间组织进行了彻底的清理和整顿,一部分民间组织被政治化为“民主党派”,一部分民间组织被依法取缔,从而,“非政治性”开始成为中国民间组织的一个鲜明而重要的特征,而且1966年开始的“文化大革命”使中国的民主与法制遭到严重破坏,中断了社会团体在法制基础上的健康发展。^{[3](42)}非政府组织在改革开放之后有了迅猛的发展,但是1985年以前的数据并未有良好的统计。其二,国外非政府组织几乎没有进入。国外非政府组织虽然在建国后至文革之前的那段时间在我国开展过一些活动,但是从文革之后,这些非政府组织几乎都撤离了中国。

农村扶贫领域中之所以呈现出“空心社会”的状态主要有以下两点原因:

第一,“行政国家”全面掌握社会资源并主导其分配。“行政国家”在行政学语境中是被德怀特·沃尔多首次使用的。沃尔多认为,行政国家是指国家的行政权力一方面在国家权力体系范围内不断膨胀,从而挤压着立法权和司法权的空间,另一方面又不断向外扩张,全面干预市场经济和社会公共空间的一种状态。我国本来就缺乏市民社会的传统,自1949年之后一直处在一个“总体性社会”^[5]当中,国家在制定各种政策规范时对市民社会的力量都是忽略的,或者说在供给公共服务时根本不会考虑到非政府组织,即使是那些承担一定公共服务职能的社会组织,也都是与政府有紧密联系的社会团体,并不是纯粹意义上的非政府组织。同时,在此阶段,我国尚未把反贫困作为一个明确的独立的目标提出来,农村和贫困农民并不是国家关注的重点。

从经济体制上来说,计划经济体制下,“政府通过对单位的全面控制,实施对全社会的管理,国家几乎

包办了社会的全部事务,并不存在一个外在于国家的自主管理的领域”。^[6]改革开放初期,农村贫困状况有了较大的缓解,这是国家经济体制改革的结果,反贫困成就的取得应归功于家庭联产承包责任制和乡镇企业改革等制度变革。1984年,我国发布了第一个官方扶贫文件——《关于帮助贫困地区改变面貌的通知》,第一次把扶贫工作作为我国的一项特殊任务提出来。在此文件当中,把主要通过无偿救济贫困人口以各种生活资料的扶贫方式,改变为主要通过开发式扶贫提升贫困农民自身的反贫困能力的扶贫方式。无论是哪种扶贫方式,都是通过垂直的官僚体制把其它地区的资源集中到贫困地区,用秦晖的话说就是“以强制提供公益”;而“以志愿提供公益”的社会在这个阶段则是缺席的。^[7]

第二,我国传统意义上的非政府组织缺少扶贫方面的职能,国际非政府组织又被排除在国门之外。“在中国历史上,有着极为悠久绵延的民间结社和民间公益活动历史源流及其原型。”在20世纪初至1949年新中国建立前,中国社会出现了大量的民间非营利组织,其中一类就是“互助与慈善组织”,它们一部分是中国传统的互助组织和慈善组织的延续,另一部分则主要由外国传教士所建。^{[3](40-41)}但这种慈善活动与现代所指称的志愿活动有很大的差别。有人指出,尽管我国古代曾经有很多民间的慈善家,但是这些慈善活动并不涉及到公益,“几乎都是与已有一对一具体关系的人的道德承担”,而非如西方文化中的志愿道德那样,“主要是与已无直接关联的他人的利他贡献,是普世主义和抽象的博爱原则”。^[8]

更为糟糕的是,慈善传统在建国之后还被打破。建国之后迅速开始了对各类团体的社会主义改造,“那些与社会主义价值观不符合的非政府组织被认为是‘封建主义’或者‘反动’的而被取消”。^{[9](83-84)}其后,“独立于政府的非政府组织基本上已经消失,中国进入了高度的国家统合社会的一体化的时代”,“国家垄断了全部的社会资源和社会活动空间,这样也就从根本上取缔了非政府组织和公民社会存在的空间,公民社会萎缩成为建国后最为典型的社会事实”。^[10]由此也可以知道,虽然1965年全国性社会团体由解放初期的44个增加到近100个,地方性社会团体发展到6000多个,但是这些团体一般都是“出于政治吸纳的需要”而“建立的青联、妇联、工商联、科协等”与政府联系紧密的“大型的人民团体和大量学术性、文艺类社会团体”,^[11]其职能主要体现在专业领域或某部分群体,而不是贫困地区或贫困人口,即使是带有扶贫性质,也

仅限于在专门群体内的救济。

三、“隐形社会”的生长： 功能弥补与地位卑微

“隐形社会”是指：农村扶贫中存在非政府组织，而且非政府组织都在发挥着各自的作用，但是其作用的发挥却是隐性的。所谓的隐性是指在政策层面“社会”隐藏于“国家”之后；在民众认同层面，“社会”被认同的程度不高，社会之所以能够发挥作用是因为得到国家的推介，甚至是以国家的面目出现。在我国，隐形社会产生的主要原因是扶贫领域的“政府失败”。

国家主导下的扶贫，其失败主要体现在随着贫困人口绝对数量的减少，扶贫的边际效用在逐渐递减。而非政府组织扶贫相较于政府组织扶贫而言具有其独特的优势^[12]：其一，行动的自主性。政府主要通过行政命令、行政指标方式实施扶贫，为达成指标而开展的扶贫活动效果必定不太好。而非政府组织扶贫，没有官僚体制的束缚，本着组织和个人的使命感开展工作，具有较强的自主性。其二，瞄准的准确性。非政府组织能够深入民间了解贫困地区和贫困农民的真实需求，并依据其需求采用合理的扶贫方式，从而具有较高的准确性。其三，资金投入灵活多样。政府扶贫要求所有接受资金投入的贫困地区和贫困农民必须严格按照资金的性质来采取脱贫行动；而非政府组织扶贫的投入则有众多的来源渠道，能够从一定程度上解决扶贫过程中的特殊问题。

我国与扶贫密切相关的非政府组织在这一时期逐渐产生，如中国扶贫基金会(1989)、中华慈善总会(1994)、中国光彩事业促进会(1995)和中国青少年发展基金会(1989)。国际非政府组织也在这一阶段大量进入中国开展扶贫活动，如 1985 年我国成立了“中国国际经济技术交流中心国际民间组织处(后于 1992 年重组为中国国际民间组织合作促进会)，专门负责利用国外民间组织的资金开展扶贫工作，截止 1999 年底，已同 120 多家国外民间组织和国际多边、双边机构建立了合作关系，其中有 56 家组织和机构提供了 2.4 亿人民币的资金，用于扶贫开展和救灾援助”。^[13]尽管有大量的非政府组织存在，而且非政府组织还发挥了巨大的作用，但相对于国家来说，“社会”的地位还是很卑微的。

第一，非政府组织扶贫寄生于政府扶贫开发规划。1986 年 5 月 16 日，我国成立了“国务院贫困地区经济开发领导小组”(1993 年改为“国务院扶贫开发领导小组”)统一负责全国范围内的反贫困工作，其下设立

“国务院扶贫开发领导小组办公室”负责处理日常工作。尔后，全国各个地方纷纷设立相同的机构。“自此，中国政府在全国范围内开展了有计划、有组织和大规模的开发式扶贫，中国的扶贫工作进入了一个新的历史时期。”^[14]专职扶贫机构的成立垄断了国家扶贫政策的制定和实施权力。从民政部门的统计当中可以看出端倪：1986 年的《民政事业发展概述》还专门统计了“扶贫扶优工作”，而 1987 年后则没有专门对这一情况进行统计。^[15]至于非政府组织，则只能依附于政府来开展扶贫活动了。

改革开放之初，我国还没有专门的法律规范来对非政府组织进行管理。1989 年出台《社团登记管理条例》后，民政部 1990 年的《民政事业发展统计报告》才开始统计社团数量。但据统计，当时的社团数量还非常少，“全国性社团 83 个，省级及以下社团组织 10836 个”，其中有多少家是带有扶贫性质的社团，不得而知。1994 年，我国出台了《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000 年)》，其中对非政府组织扶贫没有给予重视。这个计划有两个部分涉及到非政府组织扶贫：一个是“社会动员”部分要求“充分发挥中国扶贫基金会和其他各类民间扶贫团体的作用”；二是在“国际合作”部分要求争取国际社会对我国农村反贫困的支持，以及希望吸引国际资金进行扶贫开发。正如郑功成所言，“各个 NGO 虽然名义上是独立的社团法人，但实践中往往成为政府部门或官方系统的附属”。^[16]从某种意义上来说，政府在扶贫领域占有绝对的强势必然影响到非政府组织的进入。王名指出，“孟加拉非营利组织发达的原因在于经济的落后和政府的弱小，使得政府难以提供起码的社会福利，非营利组织便取而代之成为社会公共物品的主要提供者”。^{[17](30)}反之，则可能导致非政府组织扶贫合法性的缺失。

第二，非政府组织扶贫难以获得贫困地区和贫困人口的广泛认同。有学者坦言，“如果说公民社会的一个重要作用是与国家的强势力量形成平衡，以保护普通公民的权利，那么弱势群体的自组织显然应该是更加活跃的，目前公民社会组织在弱势代言上表现力较弱，不足以赋权公民”。^[17]非政府组织如果不能够独立地发挥作用，并自主地选择恰当的路径来改善贫困农民的“权利贫困”状态，那么，就难以获得贫困农民的认可。康晓光等认为，“社会亟需 NGOs，但是，本土社会所能提供的资源非常有限，表现为对 NGOs 缺乏认识，愿意为 NGOs 提供财政支持的个人和企业不多，也没有形成支持 NGOs 的文化氛围，专业人员极度匮乏，志愿行为也不多见，而社会动员所必需的大众传媒始终控制在政府手中”。^[18]

实际上, 非政府组织一直以来都缺少获得认同的基础。改革开放之后, 农村集体经济形式被家庭联产承包责任制所取代, 因为集体经济而结合起来的农村社会组织几乎消失殆尽。直到 1995 年世界妇女大会之后, 这种情况才有所改观。然而, 非政府组织还是难以接近贫困农民。非政府组织要公开地开展扶贫活动, 首先必须获得国家有关部门的登记, 接受其主管单位的管理约束, 而许多非政府组织难以找到一个主管单位, 特别是国际非政府组织。因此, 许多不具备合法身份的非政府组织就在农村承担着“合法”的扶贫责任。政府无法给予非政府组织法律规范上的合法性, 那么贫困农民则会相应地不接受其扶贫, 甚至地方政府也会出面阻挠其活动的开展。

四、走向“市民社会”： 地位独立与积极合作

自 2000 年以后, 农村扶贫中的非政府组织力量明显增强。这一方面是非政府组织自身发展的必然结果, 另一方面是因为政府对非政府组织参与农村扶贫的态度发生了巨大的改变。《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010)》以积极开放的姿态明确提出要“积极创造条件, 引导非政府组织参与和执行政府扶贫开发项目”, “逐步规范非政府组织开展的扶贫开发活动”, 欢迎各种有助于扶贫的组织和个人支持贫困地区发展, 并且强调要通过吸引资金、加强国际合作和学习国际社会的有益经验来提高扶贫绩效。非政府组织力量的增强, 使得农村扶贫事业中逐渐产生出了能够独立于国家之外的“市民社会”。所谓“市民社会”, 是指在那些源出于保护个人自由的思考以及反对政治专制的近代自由主义政治思想、源出于对市场经济的弘扬以及对国家干预活动的应对的近代自由主义经济思想的基础上而逐渐产生的相对于国家以外的实体社会。^{[19] (119)}由此可以看出市民社会应该具备两种要素: 独立自主和积极行动。结合中国农村扶贫实践来看, 这两种要素就体现为非政府组织在扶贫过程中的地位独立和积极合作。

非政府组织在农村扶贫过程中的地位独立主要体现在两个方面: 一是非政府组织的非政治性特征日益明显。非政府组织作为纯粹公益性的组织本不应该成为政府的附属, 而要保持非政治性特征。但是, 我国非政府组织往往脱胎于政府部门, 很多非政府组织的负责人都是从政府部门退休下来的领导者。有些学者指出, 我国的民间慈善组织框架体系和身份具有政治性, ……而且不同层级的组织都与不同层级的政府相

联系, 民间慈善组织往往成为政治人的政治性策略工具。^[20]这种状况随着非政府组织资源吸取能力的增加和政府管理的日渐规范而有所缓解。非政府组织能够吸收到政府组织所不能吸引到的资源, 特别是海外资源和地方特色资源。非政府组织一旦能够从国际上吸引更多的资金开展扶贫工作, 那么其对政府的依附就会越少。如中国扶贫基金会在 2009 年实现财务收入 6.09 亿元, 其中(包括筹集款物 3.23 亿元, 小额信贷受托代理资产收入 2.76 亿元), 直接投入扶贫款物 4.61 亿元, 受益人口 201.6 万人, 项目覆盖了 247 个县、159 所大学、2 930 所中小学。^[21]这么多的资金再加上贴近需求的扶贫方式, 产生较高绩效是必然的。政府对非政府组织的管理也日渐规范。自 1998 年起, 我国政府和有关部门就先后出台或更新了一系列的有关非政府组织管理的政策法规, 如《社会团体登记管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》《社会团体分支机构、代表机构登记办法》《基金会管理条例》。由此可知, 我国政府正试图从多个方面对非政府组织管理予以规范。

二是非政府组织独立开展扶贫的规模越来越大。我国非政府组织的数量自改革开放之后就不断增加, “到 2003 年全国已注册社会团体数量为 142, 000 个, 已注册民办非企业单位数量为 124 000 个, 未注册社会团体 40 000 个, 未注册民办非企业单位 250 000 个”。^[22]从类型上来说, 在中国境内从事扶贫活动的非政府组织非常多, 既有联合国开发计划署(UNDP)等国际非政府机构, 也有中国扶贫基金会等全国性跨地区活动社团, 还有数量更多的省级及省级以下的社团。这些不同类别的非政府组织在农村扶贫中发挥了重要的作用, 如有的“只专注于单一类型项目, 如为妇女提供小额信贷的幸福工程; 有的开展多个类型项目, 如中华慈善总会”。但总体来说, 其职能涉及范围很广, “主要有: 小额信贷、能力建设、实用技术推广、紧急救援、劳务输出、女童助学、妇幼保健、失学儿童助学金补助、建设希望小学、教师培训、配备教学设备和小型基础设施等”。^[23]

非政府组织在农村扶贫过程中的积极合作主要是指非政府组织与政府的合作越来越多, 作用也越来越明显。很多学者对非政府组织与政府在扶贫领域开展合作进行了探讨, 如有学者认为: “在扶贫领域, NGO 与政府战略合作可以提高扶贫效率, 由政府委托 NGO 组织从事部分扶贫工作, 可以引入竞争机制, 节约扶贫资源, 加快政府职能转变, 实现 NGO 的组织使命”。^[24]非政府组织之所以能够与政府开展合作, 首先在于政府积极放权, 给予了非政府组织参与农村扶贫

的合作空间。如前所述,非政府组织农村扶贫有其独特的优势,但有优势并不意味着政府一定会选择其作为政府农村扶贫的助手,也不意味着政府就会承认非政府组织在农村开展扶贫的地位。之所以有此转变应该归功于我国一直进行的行政体制改革,特别是 20 世纪 90 年代后期开始的政府改革。从那时起,我国的政府改革一直以新公共管理理念为支撑,不断转移其职能于市场和社会,非政府组织正是在这一背景下逐渐成长起来的。在 2004 年世界扶贫大会上,中国政府提出要在扶贫开发中重视非政府组织的力量。2005 年国务院扶贫办、亚洲开发银行、江西省扶贫办和中国扶贫基金会举行了政府与非政府组织合作实施村级扶贫规划项目启动仪式。随着该项目的正式启动,中国政府扶贫资源首次公开向非政府组织开放,所有国内的非政府组织都有机会通过竞标获得政府扶贫资金,去贫困地区实施扶贫项目。^[25]中国政府还同国际非政府组织积极合作,比如:2006 年 5 月 31 日,国务院扶贫办外资项目管理中心在广西南宁分别与国际计划、国际行动援助、世界宣明会等国际非政府组织签订合作协议,以发挥 NGO 在我国社区主导型发展试点项目中的作用,探索 NGO 与政府合作开展扶贫工作的方式。^[26]从另一个角度而言,非政府组织之所以要与政府合作,也是因为非政府组织自身也不是特别完善。“由于平均每个社会团体的人员少、支出规模小,中国大多数社会团体的能力非常弱小,无力承接政府转移的职能,也无力提供更多的公共服务,更谈不上发挥自我管理、自我监督、自我服务的功能。”^[1]

非政府组织之所以与政府能够良好地合作还与国际社会对非政府组织的支持有很大关系。在中国政府提出希望通过各种方式与非政府组织在农村扶贫领域进行合作之后,国际和国内的非政府组织都积极行动起来,通过各种方式筹集资金,积极融入政府提出的农村扶贫开发战略规划,从最基层做起,从最擅长的地方入手,发挥了非常巨大的作用。比如,“2006 年由世界银行发起、多家机构共同参与举办的中国发展市场竞赛中,30 个民间组织获得了 65 万美元的赠款。该项目启动后,收到了全国各地民间组织提交的项目申请书近 1 000 份,这些项目申请书针对地方的具体情况和需要,提出了各种创新性的解决办法。100 个入围项目机构的代表应邀来到北京,参加中国发展市场竞赛,展示和分享他们各具特色的项目创意。除参加竞赛和争取获得项目赠款外,组织方安排了一个知识论坛,帮助这些民间组织学习有助于他们发展的知识技能,促进他们之间的联系交流”^[27]这是中国政府、国际社会和非政府组织积极合作的典型案例。因为中

国发展市场合作的主办机构为国务院扶贫开发领导小组办公室和民政部,而且得到了财政部的大力支持,其捐赠机构有中国的私营企业、跨国公司、国际社会。

五、结语:国家与社会关系在农村扶贫中的良性构建

市民社会在我国还没有形成,但市民社会的主要构成要件——非政府组织——正越来越多地涌现出来。非政府组织的历史使命决定了在农村扶贫领域,市民社会将更加勃发。从“社会”角度而言,需要以扶贫济困为宗旨,进一步完善其治理结构,用最恰当的方式来开展农村扶贫,并以其高绩效来影响政府扶贫,争取在最大的范围内与各级政府合作;从“国家”角度而言,要更加清晰地认识到“社会”在农村扶贫中的作用,从法律规范的调整着手,逐渐改善“社会”成长的环境,并以诚恳的心态和积极的行动来培育“社会”的成长。同时,对于国家和非政府组织而言,还需要在各种行动过程中通过营造良性参与的氛围、构建规范运作的制度和提供自主开放的公共空间来大力培育公民参与各种公共行动的能力。唯其如此,我国农村扶贫中的国家与社会关系才有走向善治的可能。

参考文献:

- [1] 邓国胜. 政府与 NGO 的关系: 改革的方向与路径[J]. 中国行政管理, 2010, (4): 32-35.
- [2] 许源源. 中国农村扶贫: 对象、过程与变革[M]. 长沙: 中南大学出版社, 2007.
- [3] 王名. 非营利组织管理概论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [4] 黄文华. 发挥 NGO 的扶贫补充作用[N]. 农民日报, 2004-01-31(3).
- [5] 孙立平. “自由流动资源”与“自由活动空间”[J]. 探索, 1993, (1): 64-68.
- [6] 唐兴霖, 刘国臻. 论民间组织在公共服务中的作用领域及权利保障[J]. 经济社会体制比较, 2007, (6): 72-78.
- [7] 秦晖. 关于中国第三部门历史、现状与未来走向的若干问题[EB/OL]. <http://www.rnd.ncnu.edu.tw/hdcheng/npocnthirdsector.doc>, 2010-04-12.
- [8] 徐崇温. 非营利组织的界定、历史和理论[J]. 中国党政干部论坛, 2006, (5): 47-49.
- [9] 托马斯·西克尔. 亚洲公益事业及其法规[C]. 北京: 科学出版社, 2000.
- [10] 刘培峰. 非政府组织参与的几个问题[J]. 学海, 2005, (5): 49-57.
- [11] 邓国胜. 我国 NGO 的变化与发展趋势——邓国胜博士在清

- 华大学的讲演[EB/OL]. [http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=16497&dictionid=1835&catid=\(节选\)](http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=16497&dictionid=1835&catid=(节选)), 2010-04-12.
- [12] 许源源, 邹丽. 非政府组织农村扶贫: 制度优势与运行逻辑[J]. 经济与管理研究, 2009, (1): 125-128.
- [13] 洪大用. 中国民间组织扶贫工作的初步研究[J]. 江海学刊, 2002, (2): 100-105.
- [14] 中国农村扶贫开发纲要(2001—2010)[EB/OL]. http://www.cpad.gov.cn/data/2006/0303/article_232.htm, 2010-04-12.
- [15] 民政部网站. 统计报告栏目[EB/OL]. <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/>, 2010-04-12.
- [16] 郑功成. 中国的贫困问题与 NGO 扶贫的发展[J]. 中国软科学, 2002, (7): 9-13.
- [17] 贾西津. 中国公民社会图纲[EB/OL]. <http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=31421&dictionid=1835&catid=>, 2010-04-12.
- [18] 康晓光, 冯利. 中国“非政府组织”的治理[J]. 二十一世纪, 2004, (12): 62-73.
- [19] 邓正来. 国家与社会——中国市民社会研究[M]. 成都: 四川人民出版社, 1997.
- [20] 靳环宇. 中国民间慈善组织的历史嬗变[J]. 中州学刊, 2006, (2): 111-114.
- [21] 中国扶贫基金会 2009 年直接投入扶贫款物 4.61 亿[EB/OL]. http://www.cpad.gov.cn/data/2010/0412/article_342419.htm, 2010-04-12.
- [22] 俞可平. 中国公民社会研究的若干问题[J]. 中共中央党校学报, 2007, (6): 6-13.
- [23] 万俊毅, 赖作卿, 欧晓明. 扶贫攻坚、非营利组织与中国农村社会发展[J]. 贵州社会科学, 2007, (1): 35-39.
- [24] 武继兵, 邓国胜. 政府与 NGO 在扶贫领域的战略合作[J]. 理论学刊, 2006, (11): 57-58.
- [25] 政府与非政府组织合作实施村级扶贫规划[N]. 人民日报, 2005-12-20, (2).
- [26] 王立芳. 我国引入国际非政府组织参与扶贫开发工作[EB/OL]. http://www.cpad.gov.cn/data/2006/0601/article_1997.htm, 2006-06-01.
- [27] 吉喆. 世行促进民间组织为扶贫项目提供 65 万美元赠款[J]. 财经界, 2006, (4): 127.

Hollow society, invisible society, civil society and administrative state ——An understanding of the relationship between state and society in the field of rural anti-poverty in China

XU Yuanyuan, CHEN Shuyi

(Public Administration School of Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: The relationship between state and society in the process of Chinese rural anti-poverty can be replaced by the relationship between government organization and non-government organization. After the foundation of the People's Republic of China, the state used to occupy the leading status. At the same time, the society passed the period from hollow society and invisible society, and now it is going to the civil society. With different reasons, the society must go with these three periods. And in each period, the society has its different behaviors: for the reason of being ignored by the policies and the missing of tradition, hollow society came out; and the invisible society's coming out was to make up the governmental failure in the field of anti-poverty, but its status was petty and low; the independence of society is becoming more and more clear now, and society has more and more cooperation with the state, and the characters of civil society are emerging gradually.

Key Words: hollow society; invisible society; civil society; administrative state; rural anti-poverty

[编辑: 颜关明]