



法

理学专题研究书系

FEIZHENGFU ZUZHIDE FAZHI KONGJIAN
YIZHONG YINGFAGUIZHI DE SHIJIAO

非政府组织的法治空间： 一种硬法规制的视角

张清 等著

知识产权出版社

— 法 —

理学专题研究书系

2007年司法部国家法治与法学理论研究项目
“非政府组织活动法律化研究”（07SFB2007）之最终成果

FEIZHENGFU ZUZHIDE FAZHI KONGJIAN

YIZHONG YINGFAGUIZHI DE SHIJIAO

非政府组织的法治空间： 一种硬法规制的视角

知识产权出版社

内容提要

本书以政治学、社会学的已有成果为基础,基于整个经济社会系统的背景,从硬法规制的视角运用法律社会学的研究方法,分析我国非政府组织的发展状况,与国外的组织发展进行比较,确立我国非政府组织法律规制的价值选择,进而研究非政府组织的制度构建——包括主体制度和活动制度——对于转型中国之重要性,以实现政府与非政府组织活动之合作互动,从而探究法律规制的途径与方式。

本书对法律工作者与实务工作者有较好的借鉴与指导作用。

责任编辑:刘 睿
特约编辑:吴 婧

责任校对:韩秀天
责任出版:卢运霞

图书在版编目(CIP)数据

非政府组织的法治空间:一种硬法规制的视角/张清等著.

北京:知识产权出版社,2010.3

ISBN 978-7-80247-992-0

I. ①非… II. ①张… III. ①社会团体-行政管理-法律-研究-中国 IV. ①D922.114

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第067741号

非政府组织的法治空间:一种硬法规制的视角

张 清 等著

出版发行:知识产权出版社

社 址:北京市海淀区马甸南村1号

网 址:<http://www.ipph.cn>

发行电话:010-82000860 转 8101/8102

责编电话:010-82000860 转 8113

印 刷:知识产权出版社电子制印中心

开 本:880mm×1230mm 1/32

版 次:2010年3月第一版

字 数:252千字

ISBN 978-7-80247-992-0/D·984 (2934)

邮 编:100088

邮 箱:bjb@cnipr.com

传 真:010-82005070/82000893

责编邮箱:liurui@cnipr.com

经 销:新华书店及相关销售网点

印 张:9.5

印 次:2010年3月第一次印刷

定 价:25.00元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

目 录

导论	(1)
一、问题的缘起	(1)
二、研究现状	(2)
三、研究的思路、方法及框架	(14)
第一章 公民社会的长成及其法治化	(18)
一、公民社会：一种法律话语的剖析	(18)
二、公民社会与第三部门的制度创新	(21)
三、公民社会成长的法理基础	(24)
四、公民社会的法治化期待	(27)
第二章 非政府组织的生发及其历史流变	(36)
第一节 非政府组织界说	(36)
一、非政府组织的界定	(36)
二、非政府组织的分类和外延勘定	(43)
三、非政府组织兴起的理论基础	(49)
第二节 非政府组织的历史演进	(54)
一、全球视野中非政府组织的历史发展	(54)
二、全球化背景下我国非政府组织的发展	(60)
第三章 国外非政府组织制度环境分析	(64)
第一节 国外非政府组织现状	(64)
一、美国	(64)
二、英国	(66)
三、日本	(70)
第二节 非政府组织成立模式	(72)
一、非政府组织自由设立模式	(72)

二、非政府组织登记设立模式	(75)
第三节 非政府组织经济监管模式	(78)
一、美国	(78)
二、日本	(80)
三、澳大利亚	(81)
第四节 国外非政府组织的法人制度	(85)
一、法人制度	(85)
二、国外非政府组织法人制度	(91)
三、国外非政府组织法人制度对我国的启示	(95)
第四章 非政府组织主体制度建构	(100)
第一节 非政府组织的角色定位	(100)
一、平等主体角色：特定条件下的民商事主体	(102)
二、管理者的角色：准行政主体	(104)
三、被管理者的角色：行政相对人	(109)
第二节 非政府组织主体资格之法律勘定	(113)
一、合法性与结社自由：非政府组织存在的 理论依归	(113)
二、国外关于非政府组织主体资格的相关立法 规定	(123)
三、我国关于非政府组织主体资格的相关立法 规定及其存在的问题	(127)
四、完善我国有关非政府组织主体资格法律法规的 初步思考	(131)
第三节 非政府组织主体制度的构建——以农会 为例	(135)
一、成立农会的必要性和可行性	(135)
二、农会的具体制度构建	(138)
第五章 博弈与合作：非政府组织与政府关系构建	(143)
第一节 非政府组织与政府的博弈	(143)

一、职能的让渡：非政府组织成长的空间	(144)
二、非政府组织与政府良性互动的现实价值	(148)
第二节 管制还是合作：非政府组织与政府关系的 模式展开	(158)
一、非政府组织与政府关系：一种类型学的 理论解析	(158)
二、从全面控制到政府主导的合作：我国非政府 组织与政府关系的演进与发展困境	(162)
三、制度环境与公信力：非政府组织与政府良善 关系形成的阻滞要因	(170)
第三节 善治的政府——非政府组织与政府伙伴 关系的重构	(177)
一、善治的基本理念	(177)
二、国外非政府组织与政府关系之典型合作模式 ...	(181)
三、互动平台的寻求：非政府组织与政府良好互动 结构和管理制度	(189)
第六章 非政府组织活动法治化	(203)
第一节 非政府组织自我管理的法治化	(203)
一、非政府组织活动目的的法治化	(203)
二、非政府组织的收入管理	(210)
三、非政府组织的税收管理	(221)
第二节 非政府组织内部治理的法治化	(242)
一、社团总会	(243)
二、理事会	(245)
三、执行长	(249)
四、监事会	(250)
五、志愿者	(253)
第三节 非政府组织的问责及其制度建构	(260)
一、问责的含义	(260)

二、非政府组织与问责	(261)
三、典型问责方案	(264)
四、建立我国非政府组织问责机制	(268)
第七章 结语	(271)
主要参考文献	(276)
一、汉译文献	(276)
二、中文文献	(277)
三、网络文献	(287)
因焦虑而流浪，抑或相反	
——代后记	(291)

导 论

一、问题的缘起

20 世纪后期以来,非政府组织(NGO)^①作为一种主要的社会力量在世界范围内迅速发展。美国学者萨拉蒙声称一场全球性的“社团革命”正在悄然兴起,他甚至认为:“‘全球社团革命’对 20 世纪晚期的意义,也许正如同民族国家的兴起对于 19 世纪晚期的意义一样重大。”^②就中国来说,以社团为例,20 世纪 50 年代全国性社团只有 44 个,60 年代不足 100 个,地方性社团大约在 600 个左右。到 1989 年,全国性社团猛增至 1 600 个,地方性社团有 20 多万个。到 1997 年,全国县级以上的社团组织有 18 万多个,其中省级社团组织 21 404 个,全国性社团组织 1 548 个。^③截至

① 非政府组织有许多称呼,不同的学者在使用时都各自强调了其中的特殊性。我国已经对这种情况有了新的归类,统一称为“社会组织”,即 2007 年党的“十七大”报告用“社会组织”术语代替“民间组织”后,党的文件和媒体报道多用“社会组织”一词,因此百度上搜索关于社会组织的相关网页约 7 970 000 篇,而民间组织仅有 3 620 000 篇(2010 年 2 月 7 日)。但由于社会组织概念的包容性比民间组织大,一些地方在促进社会组织发展的文件中把咨询经济类、鉴证评估类和公证仲裁类营利性经济组织明确包括在内。关于社会组织腐败严重的研究成果也主要是指一些营利性经济社会组织。正是因为使用社会组织概念所导致的混乱,在一定程度上造成对民间组织的误解。参见黄晓勇:《中国民间组织报告(2009~2010)》,社会科学文献出版社 2009 年版,第 2 页。笔者非常赞同“社会组织”这样的称呼,但希望严格界定在非政府性和非营利性的范围内;鉴于引用文献和习惯使然,本书仍用“非政府组织”表示,有望在笔者的另一本书(《社会组织的软法之治》)中全部统一到“社会组织”上来。

② 王名:《中国社团改革——从政府选择到社会选择》,社会科学文献出版社 2001 年版,第 3 页。

③ 俞可平:《治理与善治》,中国社会科学出版社 2000 年版,第 165 页。

2008年年底，全国民间组织总数已达到413 660个，其中社会团体229 681个，民办非企业单位182 382个，基金会1 597个。^① 非政府组织（社会组织、民间组织）的蓬勃发展和在实践方面所取得的成就逐渐引起理论界的重视。

20世纪90年代以来，在抗灾重建、社会福利、慈善救助、助学培训、医疗保健、科学研究、文化艺术、生态环境、国际合作等各个领域中，我国的非政府组织积极参与，促进了社会发展。作为法学研究者我们更希望深入发掘并实践非政府组织自身及其活动中常被人们忽视的法治功能。作为治理复杂层级中的一个层次，作为公民社会的中坚力量，非政府组织可以在制约公共权力、促进社会的有序、整合社会利益、维护社会稳定、实现公平公正，并在提倡团结互助、扶贫济困的良好风尚，追求平等友爱、融洽和谐的人际环境，追求人与自然的友好相处等方面发挥重要作用。与非政府组织蓬勃兴起形成鲜明对比的是，有关非政府组织的立法相对滞后：有关非政府组织的法律法规不仅层次较低、数量较少，而且它们所具有的控制、限制的基调和繁琐的手续规定及其制度性框架，在相当长的时期里都成为制约非政府组织发展的因素。同时，各种不同的法规、制度之间及其实施主体之间经常出现的摩擦和不协调，也是不容忽视的一个现实问题。因之，由于缺乏一个有利的法律环境，中国非政府组织要得到很好的发展并发挥积极作用，任重而道远。

二、研究现状

（一）国外研究现状

国外对于非政府组织的研究始于20世纪中后期。在20世纪80年代，以美国、加拿大为代表的西方社会非政府组织蓬勃发

^① 转引自黄晓勇：《中国民间组织报告（2009～2010）》，社会科学文献出版社2009年版，第2～3页。

展。这些组织以“慈善”、“博爱”和“志愿”等西方传统文化为基础,在实现资源公平分配、公民民主参与社会管理、就业机会的大量创造和公共服务需求的满足等方面起到了政府所不能比拟的重要作用。目前其涉足的范围已从最开始的慈善事业和经济行业扩展到社会服务、医疗卫生、环境保护、科技教育、文化体育、公共福利、济贫救灾等广泛的社会领域。相应地,大规模的NGO研究机构应运而生;尤其是在美国,早在20世纪80年代以前就已形成了以耶鲁大学为研究中心的研究群体。20世纪80年代,受里根主义的影响,此类组织在美国迅速发展。现今,美国此类以大学为基地的研究中心已达30多个,比较有影响的有:纽约城市大学的公益事业研究中心、印第安纳大学公益事业研究中心、霍布金斯大学的公民社会研究中心、杜克公益事业与志愿活动研究中心等。^①同时在对非政府组织的理论研究上也收获颇多,但主要的研究成果集中在政治学和行政管理学领域。关于非政府组织的产生和存在原因、非政府组织与政府的关系,理论界莫衷一是,主要有以下几个观点。^②

1. 政府失灵与市场失灵理论

该理论是由美国经济学家伯顿·韦斯布罗德提出的。韦斯布罗德是在“需求—供给”这个传统经济学的分析范式下解释非政府组织的存在的。在论证非政府组织存在的必要性的时候,他采用了剩余分析的策略。在他看来,任何投票者都有对于物品的需求(包括公共物品和私人物品),政府、市场和非政府组织都是满足个人需求的手段。这三者在满足个人的需求方面存在相互替代性。正是政府和市场在提供公共物品方面的局限性,导致了非政府组织的功能需求;这是非政府组织存在的主要原因。他

① 崔开云:“近年来我国非政府组织研究述评”,载《东南学术》2003年第3期,第150页。

② 主要参见田凯:“西方非营利组织理论述评”,载《中国行政管理》2003年第6期。

的论证是沿着这样的一个逻辑线索展开的：首先，个人的需求是异质性的，而政府提供的任何商品的数量和质量都是由政治决策过程决定的。它倾向于反映“中位选民”的偏好，这一点对于公共物品的提供也不例外；因此政府难以满足每一个人对公共物品的需求，而且政府在提供公共物品方面还存在浪费和低效率的问题。这就为非政府组织的出现提供了契机。其次，公共物品的性质决定了此类物品无法通过市场机制即由个别消费者和生产者之间的交易来提供。公共物品具有效用的不可分割性、消费的非排他性、取得方式的非竞争性和非营利性 etc. 这些导致花钱购买这种物品的人与不花钱购买的人在消费公共物品的权利上并无二致，花钱购买这种物品的人无法阻止不花钱购买的人享受与其同样的权利。由于政府和市场这两种组织机制都不足以满足消费者的需求，非政府组织作为政府以外的公共物品的提供者就有了存在的功能需求。韦斯布罗德是在经济学的框架内，把原有的经济学方法拓展到对非政府组织的分析中。在他的分析中，政府、市场和非政府部门是满足个人对于公共物品需求的存在相互替代性的工具，政府和非政府部门在提供公共物品上是互补关系。韦斯布罗德通过论证政府和市场在提供公共物品方面的局限性，来从功能上证明非政府部门存在的必要性。

2. 契约失效理论

“契约失效理论”由耶鲁大学法学院教授 Hansmann 提出。1980 年 Hansmann 在《耶鲁法学杂志》上发表了题为《非营利企业的作用》的文章，指出在有些领域，消费者往往缺少足够的信息来评估服务的质和量：要么是由于服务购买者并不是最终消费者，中间隔了一层；要么是由于服务本身的性质太复杂，消费者对它难以评估，就是福利的提供者与“主”之间，信息或权力的不对称，即交易双方之地位不均等，生产者可能隐藏产品的真实信息，造成“主”没有能力监督契约的履行，此时非政府组织的“不分配盈余”（non-distribution constraint）特性，即使消费

者在无法精确评断服务的品质或数量时，亦能认识到非政府组织不以追求利润为目的的本质，故不会降低品质以追求组织的利益而值得信赖，可代替市场进行部分的运作。政府失灵和市场失灵理论解释的是为什么有些公共物品由非政府部门提供，而契约失效理论解释的是为什么有些私人物品由非政府组织提供。

3. 志愿失灵理论

非政府组织也有其内在的局限性，无法独自满足社会对公共物品的需求。美国公共政策学者、非政府组织研究专家萨拉蒙提出了著名的“志愿失灵理论”，^①这一理论指出了非政府组织的几大缺陷：一是对于慈善的供给不足，即慈善捐款的数目与非政府组织实际支出之间有着相当大的缺口；二是慈善的特殊主义或者狭隘性，即他们所服务的对象一般是某些特定的社会群体，结果一部分群体可以享受到完善的各种服务，而另一些往往是最需要帮助的群体的利益却被忽视，并由此导致资源的浪费；三是家长式作风，就是说那些控制着慈善资源、掌握非政府组织经济命脉的人对如何使用资源有很大发言权，造成内部决策过程的非民主化和非透明化；四是非政府组织的业余性，即非政府组织的工作往往由有爱心的业余人员来做，这就不可避免地影响到服务的质量。此外，非政府组织模仿政府组织与市场组织的结构和运转方式所导致的官僚化倾向和组织目标的转移也是志愿失灵的一种表现。在萨拉蒙看来，非政府组织存在志愿失灵并没有削弱非政府组织存在的必要性。萨拉蒙认为非政府组织的短处正好是政府的长处，而政府的短处正好是非政府组织长处；志愿失灵恰好证明了非政府组织与政府之间不是互相排斥、互相竞争的，而是相互依赖的。非政府组织应该作为最初提供公共服务的制度安排，只有在非政府组织提供服务不足的情况下，政府才需进一步发挥

^① [美] 莱斯特·M. 萨拉蒙：“非营利部门的兴起”，何增科译，见俞可平主编：《公民社会与第三部门》，社会科学文献出版社2000年版，第243页。

作用。政府的介入不是对非政府组织的替代而是补充。

4. 治理理论

自从 1989 年世界银行首次使用“治理危机”一词以来，“治理”一词便被广泛应用于社会科学界，并不再仅仅局限于政治领域，而是被拓展到经济、社会、文化等诸多领域。到了 20 世纪 90 年代以后，研究治理的西方学者则对治理理论作了许多新界定。概括地说，这些界定所包含的基本内容主要有三个方面：一是治理主体的多元化。治理理论强调，政府并不是国家的唯一权力中心。私营部门和非政府组织行使的权力只要得到公众认可，就可能成为不同层面上的权力中心。二是主体间责任界限的模糊性和权力依赖性。治理理论认为，政府与社会、政府与市场的责任界限相当模糊；政府正在把原先由它独立承担的责任移交给私营部门和非政府组织，而且在多元化的治理主体之间存在权力依赖关系与合作伙伴关系。三是自主自治的网络体系的建立。治理主体的多元化、多元化主体之间的权力依赖与合作伙伴关系，表现在运行机制上，最终必然形成一种自主自治的网络。这一网络要求各种治理主体，都要放弃自己的部分权利，依靠各自的优势和资源，通过对话来增进理解，确立共同目标并相互信任，相互鼓励并共同承担风险，最终建立一种公共事务的管理联合体。^①治理理论对国家和社会公共事务的管理模式进行了重新探索，强调人类政治过程的重心应从统治走向治理；治理实质上就是国家权力向社会的回归，是一个还政于民的过程，是政府与非政府组织、私营部门之间的合作与互动。治理理论认为政府并不是国家唯一的权力中心，非政府组织也可以成为社会权力的中心，参与政治、经济和社会事务的管理，如社会保障服务的提供。治理理论在关注社会管理多元化的同时，对政府的角色进行了重新定位；认为应缩减政府职能范围，从全能政府转变为有限

^① 张璋：“治理：公共行政的新理念”，载《公共行政》2000 年第 3 期。

政府，由非政府组织和私营部门承担大量的公共事业和公共服务，非政府组织自身的特点又决定了其在提供公共服务（如社会保障服务）方面可以发挥得天独厚的优势。

5. 公民社会与国家关系理论

非政府组织与公民社会之间有着密不可分的关系，沃尔泽关于公民社会的分析可以让我们更了解非政府组织的运作。其关于公民社会的探讨分析如下：（1）公民社会强调人民自主、自由、志愿组织社团的权利，且由这些社团所构成的关系网络遍布在公民社会的场域里。（2）公民社会固然强调社团组织的存在与公民性格培养的重要性，但国家、市场、非正式部门亦是公民社会里重要组成部分。（3）人类美好生活的目标是无法单独透过国家、市场、民族的各自场域来达成，因此改善之道需以社团生活的多元方式融入国家、市场、民族三个场域的运作。换言之，社团生活的方式应充塞到政治、经济、社会文化性的组织里，使其多样性与多元化。以上沃尔泽对公民社会概念的分析，显示了民间非政府组织在与其他部分如国家、市场及社区、家庭的非正式部分之间的互动中扮演中介、调和的角色。公民社会与国家的关系是公民社会理论研究的重要内容之一。公民社会理论家提出的公民社会和国家的关系的模式多种多样，概括起来主要有五种：（1）公民社会制衡国家；（2）公民社会对抗国家；（3）公民社会与国家共生共强；（4）公民社会参与国家；（5）公民社会与国家合作互补。持互补观点者反对把国家和公民社会对立起来并认为它们之间存在内在冲突的观点。他们认为，在提供公共产品和对集体需要作出反应方面，公民社会和国家可以相互补充，这二者之间可以建立起很好的合作关系。不少公民社会论者指出，由于“政府失效”“市场失效”“第三部门失效”同时存在，这三者必须建立起一种合作互补的关系。萨拉蒙等人进而认为，只有在公民社会、国家以及商业领域之间建立起相互支持、高度合作的关系，世界范围内的民主和经济增长才有望实现。

（二）国内研究状况

非政府组织重要性的日益凸显，亦促使我国关于非政府组织的研究迈上一个新台阶。非政府组织作为一个“舶来品”，决定了我国应在学习、借鉴和吸收西方理论的基础上，结合本国的具体国情，来形成和发展本土化的非政府理论研究。改革开放前，由于实行计划经济和中央集权，社会权力相当薄弱，我国非政府组织的数量亦非常少，全国性和地方性的社会团体总共只有几千家；随着国家经济、政治体制改革的逐步深入，我国非政府组织的发展形势一片大好。据民政部统计，到1998年，全国在县级以上民政部门登记注册的社会团体增至16.6万家。而民办非企业单位作为一种新的社会组织形式则从无到有，发展迅速。截至2005年3月，在全国县级以上民政部门登记注册的民间组织共28万余家，其中社会团体14.9万家、民办非企业单位13.2万家、基金会1000家左右。^①我国民间组织在国际社会和政府的帮助、扶持和指导下，日益成为推动社会进步的重要力量，形成了良好的发展态势。如“中国发展市场”^②的蓬勃发展，“第二届中国发展市场”^③于2007年11月正式启动，邀请全国各地的民间组织提交项目建议书，得到广大民间组织和国内外企业、基

① 中国（海南）改革发展研究院：“中国民间组织的现状、作用和问题分析与建议”，见中国（海南）改革发展研究院：《民间组织发展与建设和谐社会》，中国经济出版社2006年版，第23页。

② “发展市场”是世界银行发现和资助来自基层和民间的发展创意和创新项目的一种机制。“中国发展市场”由世界银行与国务院扶贫办、民政部共同主办，并得到财政部的大力支持。汶川大地震后，中国发展市场增设了“灾后重建项目专项资助”。具体可参考中国发展市场网站，<http://www.developmentmarketplace.org.cn/>，最后访问时间2008年12月2日。

③ 第二届中国发展市场以“支持民间创新，共建和谐社会”为主题，以中国的民间组织为对象，动员国际援助机构和中外企业界的资源，发现和资助民间组织的创新项目。具体可参考中国发展市场网站，<http://www.developmentmarketplace.org.cn/>，最后访问时间2008年12月2日。

金会、国际援助机构的热烈响应,共收到项目建议书近 500 份,筹资总额突破 100 万美元,超过了 2006 年举办的“第一届中国发展市场”。经过世界银行与合作机构共同组织的专家独立评审,从中评选出 115 个入围项目。这些入围项目来自全国 30 个省市自治区的民间组织,内容集中在农牧业和农村综合扶贫开发、节能、环保和自然资源管理、农民工及农民工子女服务、艾滋病防控和基本卫生服务、妇女与少数民族传统手工艺品开发扶贫、残障服务、灾后恢复重建等领域,鼓励了民间组织在扶贫和社会发展事业中发挥更大作用,促进了中国公民社会的健康发展。^① 实践的进步离不开理论的指导,我国对非政府组织的研究已粗具规模。从研究机构来看,我国同西方国家相比还是起步较晚,主要的研究机构大致可分为三类:^② (1) 学术型研究机构,如成立于 1998 年的清华大学 NGO 研究所是国内首家专事非政府组织研究所。(2) 政府型研究机构,如国家民政部下设的民间组织管理局。它不仅负责对民间组织的登记和管理工作,而且也从事诸如“会费标准和财务管理办法……指导和监督地方社会团体的登记管理工作,研究民办非企业单位发展规划,拟定管理民办非企业单位的政策措施”的研究工作。(3) 非政府组织自建的研究机构。这主要是指一些大型的非政府组织内部设立的相应的研究机构,如中国青少年发展基金会于 1998 年年初成立的以康晓光为主任的“基金会发展研究委员会”。其宗旨就是,通过该委员会组织和实施学术研究,并通过这种研究活动推动中国改革事业的健康发展。此外,民间还自发组织建立了大量的网站,为非政府的研究和讨论提供了一个公共交流信息、经验的平台,如中国

① 中国“草根组织”学习网:“第二届中国发展市场民间组织扶贫创新项目展示”,载 <http://www.learning.ngo.cn/News/2nd-china-development-marketplace-ngo-innovative-projects-exhibition-cn/>, 最后访问时间 2008 年 12 月 2 日。

② 崔开云:“近年来我国非政府组织研究述评”,载《东南学术》2003 年第 3 期。

“草根组织”学习网。从研究成果来看，目前我国非政府组织的研究具有处于转型期的中国特色：从改革开放之前由于政府法律政策等原因导致其发展非常缓慢，到20世纪90年代以来政府有意放弃了在一些领域的独占权使其得以迅速发展。在这个大环境下，我国非政府组织发展研究逐渐蓬勃发展起来，学术界基本上借鉴了国外关于非政府组织发展政策的研究模式。国内政治学、社会学偏重于对非政府组织政治、经济功能的描述与实证分析，而具有强烈价值评判色彩的法学则偏重于对非政府组织的确认、保障与规制。总体概括起来主要有以下几个方面的成果：（1）关于非政府组织的界定，其界定方法有很多。一是剩余界定法。这种方法抓住了非政府组织区别于政府、区别于市场和营利的特性，把非政府组织看成是除政府机构和营利机构以外的一切社会组织的总和，即除政府以外的其他公共组织，包括非营利性事业单位、社会团体、各类非营利性中介组织和民办非企业单位。这种界定过于宽泛，使得非政府组织在人们头脑中的概念模糊，不清楚其究竟是什么特性的组织。（2）根据组织的资金来源加以定义，认为非政府组织是资金主要来自其成员缴纳的会费和支持者捐款的民间团体。但这种定义的缺陷在于，为确定某个组织是否为非政府组织，其合理的资金比例难以确定。而且事实上，包括中国NGO在内的世界大多数国家的NGO的主要资金来源并非会费或捐款，而是服务收费或政府资助以及政府合同。^①（3）从“结构—运作”的角度来定义，着眼点放在非政府组织的基本结构和运作方式上。首先，如秦晖认为，非政府组织就是以志愿求公益的组织。这一定义比较精确地概括了第三部门相对于政府部门和市场部门的最主要特征，即把非政府组织（第三部门）与以强制求公益的政府部门和以志愿求私益的市场部门

① 崔开云：“近年来我国非政府组织研究述评”，载《东南学术》2003年第3期。