

服务型政府
大视野丛书

SOCIAL
ORGANIZATIONS
MANAGEMENT

社会组织
管理

周俊◎著

 中国人民大学出版社

服务型政府
大视野丛书

SOCIAL
ORGANIZATIONS
MANAGEMENT

社会组织 管理

周俊◎著

中国人民大学出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

社会组织管理/周俊著. —北京: 中国人民大学出版社, 2014. 10
(服务型政府大视野丛书)
ISBN 978-7-300-20114-6

I. ①社… II. ①周… III. ①社会组织管理—研究—中国 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 229993 号



服务型政府大视野丛书

社会组织管理

周俊著

Shehui Zuzhi Guanli

出版发行 中国人民大学出版社

社址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经销 新华书店

印刷 北京宏伟双华印刷有限公司

规格 170 mm×228 mm 16 开本

版次 2015 年 1 月第 1 版

印张 15.75 插页 1

印次 2015 年 1 月第 1 次印刷

字数 269 000

定价 38.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

服务型政府大视野丛书

编辑委员会

主 编

郁建兴

编 委

(以姓氏笔画为序)

马 骏	王诗宗	何文炯	余逊达
张康之	范柏乃	郁建兴	周 俊
姚先国	徐 勇	郭苏建	景跃进

“历史经验反复表明，良好的政府不是奢侈品，而是非常必需品。”世界银行《1997年世界发展报告：变革世界中的政府》中的这句话一再被人们引述。2012年1月举行的冬季达沃斯论坛以“大转型：塑造新模式”为主题，主要包括四大议题：增长和就业模式，领导力和创新模式，可持续发展和资源模式，社会和技术模式。这四大议题最终都指向政府治理模式的塑造。寻求新的政府治理模式，已成为经历了2008—2009年全球金融危机后各国政府的新共识、新使命。

当代我国30多年的发展成就引人注目，但发展模式转变如今迫在眉睫。转变发展模式需要政府率先实现治理转型。在与世界各国一起寻求新的政府治理模式的征程中，我国既与世界各国处于共同的时代背景之中，也在发展阶段、国情等方面与之存在显著差异。30多年来，政府改革是我国改革开放事业的重要组成部分，我国在重构政府与市场和社会关系、转变政府职能、深化行政体制改革、创新行政管理方式、增强政府公信力和执行力等方面业已取得显著成效，为全面深化改革奠定了良好的基础。

2012年党的十八大报告提出，要“深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”。2013年党的十八届三中全会决定指出：有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求，必须建设法治政府和服务型政府。当前，建设一个通过制定公共政策、提供公共服务、改善公共管理、解决公共问题而促进经济社会全面、协调、可持续发展的服务型政府，已经成为我国政府改革的主要内容和目标。

什么是服务型政府？如何建设服务型政府？对这些问题的回答，不仅具

有重要的学术价值，而且具有重要的现实意义。基于这样的认识，浙江大学组编了这套服务型政府大视野丛书。丛书第一辑已经出版发行，包括《服务型政府》、《让社会运转起来》、《政府绩效评估》、《社会政策》、《公共管理研究方法》等5种。这些著作获得了较好的学术和社会评价，对服务型政府建设产生了积极影响。丛书第二辑将陆续出版发行。在丛书第二辑的组编过程中，我们将努力体现党的十八届三中全会提出的“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”这一全面深化改革的总目标。在选题遴选方面，我们将继续不以学科、专业为界线，不明确界分教材或专著体例，而是以转型发展中关涉政府管理的一系列重大问题为方向，致力于系统总结我国服务型政府建设的基本经验，分析当前掣肘服务型政府建设的体制机制，并提出服务型政府建设的可能思路。

服务型政府大视野丛书的适用面较为广泛，除了可成为专业学者的参考资料外，也可以选作高等学校各类学生、研究生的通识课程教材，以及选作各级公共管理人员的教育培训教材。当然，编写这套丛书对我们来说还是一种探索和尝试，其中一定存在不足、错漏之处，敬请读者朋友和大方之家不吝指正。

感谢我国公共管理类图书出版界的翘楚——中国人民大学出版社慨然允诺出版本套丛书，并在出版过程中提出了诸多建设性意见和建议。

服务型政府大视野丛书编辑委员会

2014年9月

第一章	导论	1
第一节	研究背景和研究目标	1
第二节	社会组织的界定	5
第三节	相关研究综述	19
第四节	本书的研究思路与篇章结构	29
第二章	社会组织的管理制度	32
第一节	“双重管理”体制及其不足	32
第二节	社会组织管理制度的新发展	39
第三节	新时期社会组织管理面临的挑战	54
第四节	完善社会组织管理制度的建议	61
第三章	政府与社会组织的关系	70
第一节	政府与社会组织关系的基本格局	70
第二节	政社分开与社会组织的“去行政化”改革	81
第三节	深化社会组织“去行政化”改革的建议	94
第四章	政府购买社会组织服务	100
第一节	政府购买社会组织服务的概念内涵	100
第二节	政府购买社会组织服务的实践发展	109
第三节	政府购买社会组织服务的成效与问题	113

第四节	完善政府购买社会组织服务的流程	121
第五节	完善政府购买社会组织服务的评估与监管机制	126
第五章	社会组织的依法自治	135
第一节	社会组织的自治权与依法自治	135
第二节	社会组织的法人治理	142
第三节	社会组织的能力建设	152
第六章	社会组织的人力资源管理	163
第一节	社会组织人力资源管理基础	163
第二节	社会组织人力资源管理的现状与问题	172
第三节	社会组织人力资源管理的发展对策	180
第七章	社会组织的项目管理	190
第一节	社会组织项目管理的基本理论	190
第二节	社会组织项目管理的现状及问题	197
第三节	完善社会组织项目管理的建议	203
第八章	社会组织的绩效管理	211
第一节	社会组织绩效管理的理论框架	211
第二节	社会组织绩效管理的现状与问题	221
第三节	改善社会组织绩效管理的建议	227
参考文献		232
后 记		241



表目录

表 1—1	非营利组织国际分类标准 (ICNPO)	11
表 1—2	王名对社会组织的类型划分	15
表 4—1	民营化的主要形式	106
表 4—2	政府购买公共服务的三种模式	107
表 4—3	我国政府购买社会组织服务的四种模式	108
表 4—4	政府购买社会组织公共服务的规范化流程	126
表 4—5	政府购买社会组织服务评估与监管的主要内容	128
表 5—1	社会团体的主要机构及其职权	143
表 5—2	民办非企业单位的主要机构及其职权	144
表 5—3	基金会的主要机构及其职权	145
表 5—4	社会组织的组织能力概念框架	154
表 6—1	人性假设理论与相应的人力资源管理模式	165
表 7—1	项目管理过程组与知识领域	193

第一章 导论



党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（简称《决定》），提出了我国新一轮改革的行动纲领和路线图。新一轮改革的总目标是推进国家治理体系和治理能力现代化，其关键是正确处理政府与市场的关系、政府与社会的关系。《决定》要求“紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革”，要求“解放和增强社会活力”、深化社会体制改革。经济体制改革是重点，对其他领域改革发挥着“牵引作用”，社会体制改革为经济体制改革提供其所需的社会基础，两者相辅相成。

社会组织是组织化的社会力量，是社会治理的重要主体，在全面深化改革中有独特地位。在社会体制改革中，政府与社会组织分开、培育和发展社会组织、建立政府购买社会组织服务制度等内容都以社会组织为对象。在经济体制改革中，社会组织可以参与各类事业的举办，可以发挥市场自律、协调和保障功能，是健全的市场体系及市场运行机制的必要补充。社会组织的改革与发展因此具有尤其重要的意义，相关的研究也显得非常有必要。

导论部分将首先讨论在全面深化改革时期，社会组织发展中面临的核心问题，提出本书的研究目标，然后对社会组织的概念进行界定，并对与本研究目标相关的既有文献进行综述，最后介绍本书的研究思路和篇章结构。

第一节 研究背景和研究目标

作为“全球性结社革命”的组成部分，我国社会组织在改革开放后发展

迅猛,不仅在数量上实现了快速增长,而且在弥补“市场失灵”和“政府失灵”上作用突出,已经成为经济社会发展中的一股重要力量。社会组织的重要性也已经得到了党和政府的充分重视,其制度环境不断改善。2012年,党的十八大报告提出,要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系,加快形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会管理体制,加快形成“政社分开、权责明确、依法自主”的现代社会组织体制。2013年,党的十八届三中全会的《决定》提出:“适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担。支持和发展志愿服务组织。限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩,重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织,成立时直接依法申请登记。”在新的历史时期,社会组织迎来了前所未有的发展契机。

然而,综观我国社会组织的现状,却不难看到,在数量快速增长的同时,社会组织无论是在外在声誉还是在内在发展上一直面临着困境。

2001年,“中国妈妈”胡曼莉(我国民间第一家抚育孤儿机构的创建者)被“美国妈妈”张春华起诉滥用捐款^①,同年,希望工程的假信事件被曝光^②。这给刚刚崭露头角的社会组织蒙上了阴影,公众对社会组织的怀疑和不信任也在慢慢滋长。在接下来的十年中,社会组织仍未能挽回名声,在2010—2011年的中国民间组织蓝皮书总报告中,民间组织的公信力危机被列为中国民间组织存在的三大最突出问题。^③到2011年,社会组织的社会声誉危机则集体爆发。这一年,“郭美美事件”引发了红十字会的信任危机^④，“中非希望工程项目”引发了中国青少年基金会的信任危机^⑤，“尚德诈捐门事件”

① 参见甄茜:《跨国调查“中国母亲”胡曼莉》,载《南方周末》,2001-12-13;谢春雷、甄茜:《“中国妈妈”胡曼莉再调查》,载《南方周末》,2002-02-07。

② 参见翟明磊、余刘文、周浩澜:《千里追踪希望工程假信》,载《南方周末》,2009-07-15。

③ 参见中国社会科学院“民间组织与公共治理研究”课题组:《中国民间组织发展的现状、热点与趋势前瞻》,载黄晓勇主编:《民间组织蓝皮书:中国民间组织报告(2010—2011)》,1~45页,北京,社会科学文献出版社,2011。

④ 2011年6月21日,新浪微博上一个名叫“郭美美Baby”的网友颇受关注,这个自称“住大别墅,开玛莎拉蒂”的20岁女孩,其认证身份居然是“中国红十字会商业总经理”,其真实身份也众说纷纭,有网友称她是中国红十字会副会长郭长江的女儿,由此引发很多网友对中国红十字会的非议。

⑤ 24岁的卢星宇因在微博发布“‘中非希望工程’执行主席”、“管理20亿元项目资金”等内容引发社会强烈关注。随着事件不断发酵,“中非希望工程”当事方——世界杰出华商协会和中国青少年发展基金会饱受公众质疑。后据调查,世界杰出华商协会为没有合法身份的非法组织。参见刘俊、刘宽、房珊珊:《中非希望工程背后的政商灰幕》,载《南方周末》,2011-08-26。

引发了中华慈善总会的信任危机^①，地产事件、雕像事件和高利贷事件引发了河南省宋庆龄基金会的信任危机^②，官办慈善机构的公信力几乎瞬间坍塌，并迅速影响到整个公益事业。2011年，我国接受国内外社会各界的款物捐赠总额约为845亿元人民币，捐赠总量较2010年相比下降了18.1%；2012年，接受的捐赠总额再次下降到817亿元人民币。公众少捐或不捐是对公益危机的反应，也反映了捐赠人对公益事业知情权、参与权、问责权的要求越来越强烈。

在不信任公益慈善组织的同时，对民间公益慈善组织的质疑声也不时响起。2013年，有公众人士举报嫣然天使基金和中国文化书院的运作涉嫌违规；2014年，深圳壹基金公益基金会被指在雅安地震中获得的4亿元的捐赠（占全部捐赠的近1/4）仅拨付了4000多万元。尽管有些质疑最终不一定被证实，但这些声音也反映了公众对公益组织的不信任和对政府未能有效监管公益组织的批评。

如果说公益性社会组织因为缺乏“所有者”，其服务对象又是不特定的社会公众，很难建立信任，那么，对互益性组织来说，社会声誉理该不那么糟糕，因为它们更多的是为会员服务，然而事实却并非如此。我国的行业协会、专业学会、各种形式的联合会等同样因为非法敛财、招摇撞骗等行为面临公众的广泛批评。2012年，江苏省徐州市贾汪区交通物流协会被媒体介入调查，原因在于该协会强迫辖区内运输业主和运输企业入会，除收取每年500元的会员费外，发放的运行证也要收10元的工本费，并且每月都要重新办理，不仅如此，每辆车还被要求按每吨每月70元上缴所谓的“营业所得税”。^③2014年6月底，国家审计署通报了《国务院关于2013年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，其中披露了多起社会组织依托行政资源不当牟利的事件，比如中华医学会在2012—2013年召开的160个学术会议中，用广告展

① 无锡尚德太阳能电力有限公司（简称尚德电力）被举报“假捐款，真骗税”，而中华慈善总会则涉嫌违规出具收据。自2008年起，尚德电力连续四届赞助中国版权协会创意大赛活动，但举报人称受捐方仍是尚德电力自身的企业。

② 河南省宋庆龄基金会在郑州黄金地段建设的一座占地800平方米的大型“宋庆龄”像，2011年11月遭媒体揭露后，河南省宋庆龄基金会称郑州塑像不是宋庆龄，而是黄河女儿。2013年6月，“宋庆龄”雕像已被完全拆除。“宋庆龄”雕像事件带出了这个公益机构的诸多丑闻，其中最引人关注的是它以“公益医保”的名义在农村“高息揽储”、大量“吸金”，以及投资放贷从事房地产生意。有媒体称，河南省宋庆龄基金会的大量资金被用于各种企业的投资放贷，而企业则以捐款的形式支付给河南省宋庆龄基金会的放贷利息，“宋基放贷、捐款付息”已成为河南省宋庆龄基金会的一种固定商业模式。

③ 参见邢志刚：《徐州贾汪交通物流协会被指强迫司机入会》，载《现代快报》，2012-02-12。

位、医生通信录和注册信息等作为回报，以 20 万~100 万元价格公开标注不同等级的赞助商资格，收取医药企业赞助 8.2 亿元；未经批准违规收取资格考试复训费 1 965.04 万元，将 618 个继续教育培训项目收入 1.14 亿元存放账外。

“NGOs 并非都是圣洁的化身”^①，即使在美国这种对非营利组织监管严格的国家，也会出现“美国联合劝募会”（United Way of America）这种著名公益机构的财务丑闻^②，但是，社会组织整体社会声誉缺失的现象却并不常见。我国社会组织之所以出现这种情况，主要与社会组织与政府的关系、社会组织能力不足、对社会组织缺乏有力监管有关。

我国社会组织总体上可以划分为两大类：一是体制内社会组织，即由政府创建或参与创建的社会组织；二是体制外社会组织，即由民间力量创建的社会组织。体制内社会组织常常拥有行政级别、人员编制、财政补贴，并且代行部分行政职能，部分也与政府机构一样在全国上下拥有层级网络。这类社会组织行政化色彩浓厚，依托行政资源从事违规现象比较常见。体制外社会组织自 20 世纪 90 年代初才兴起，发展历史短，大多规模小、资源不足，而且缺乏服务手段，部分也走上了非法经营、变相敛财的歧途。

诚然，如果法制健全、管理到位，就算有诸多原因，社会组织也难以大面积丧失社会声誉。但是，我国社会组织恰恰正处于快速发展，而相关法治建设滞后、管理不到位的特殊阶段。虽然社会组织数量在 2013 年第 3 季度已经超过 50 万家，从业人口已经超过 1 200 万，但我国至今仍然没有社会组织基本法，无论是对社会组织的不管理还是社会组织自治都还处于无法可依的局面，一切工作都是以国务院颁布的《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》和《基金会管理条例》为依据。而在管理制度上，虽然从 2013 年起，行业协会商会和公益慈善类、科技类、城乡社区服务类这四类社会组织可以直接登记，但“双重管理”体制仍然是社会组织管理的主

① 邓国胜：《NGO：并非圣洁的化身》，载《中国改革》，2002（6），35 页。

② 美国联合劝募会是美国最大的一家慈善组织和联合劝募系统（United Way System）在美国的领导机构。1970 年，威廉·阿拉蒙尼（William Aramony）出任美国联合劝募会的首席执行官，开始全面主持组织的各项工作。正是在他的亲自管理下，美国联合劝募会取得了斐然的成绩。1992 年，阿拉蒙尼和美国联合劝募会的首席财务官托马斯·默隆（Thomas Molone）却因挪用慈善捐款牟取私利而被迫辞职。在任职期间，他们两人都不正当地出于个人目的而动用了美国联合劝募会的公款。例如，阿拉蒙尼被控用慈善捐款购买了一套私人公寓，并用捐款支付其私人轿车司机的工资。默隆则利用职务之便，从一笔属于组织的年度固定收入中敛取了 12 万美元，装入私囊；他还间接参与了阿拉蒙尼对组织的各种欺骗行为，利用慈善捐款帮助其达到私人的目的。

导体制。从表面上看,“双重管理”体制既在“入口”环节严格限制社会组织登记注册,又在日常管理中由业务主管单位和登记管理机关共同对社会组织把关,但实际上,在“双重管理”体制中,由于缺乏强制性规定,以及两大管理主体间职责边界模糊,业务主管单位和登记管理机关都无法对社会组织实施及时、有效的监管。

总之,在我们欢呼社会组织迎来了新时代的时候,还需正视社会组织正面临的种种问题。如果解决不好这些问题,历史时机稍纵即逝,社会组织的春天可能会无限推迟。正是基于这些思考,本书拟在国家治理体系和治理能力现代化、全面深化改革的大背景下,探讨社会组织发展中迫切需要解决的重要问题,以期为现代社会组织体制的建立提供点滴理论借鉴。

具体而言,本书有两项研究目标:一是基于社会组织发展的历程,厘清当前社会组织面临的问题;二是为社会组织的进一步发展提出建议。由于组织发展总是受内、外环境两个方面的影响,因此,对问题和对策的分析都将从社会组织的外部关系和内部治理两个方面进行。在外部关系部分,研究将聚焦于两大问题,分别为管理制度对社会组织发展的影响和政府与社会组织的关系对社会组织发展的影响;在内部治理部分,依法自主、法人治理、能力建设是最为核心的概念,在厘清这些概念间关系的基础上,研究将着重为社会组织加强人力资源管理、项目管理和绩效管理提出建议。

第二节 社会组织的界定

一、社会的概念

“社会组织”作为一个正式的、官方的概念始于2006年10月党的十六届六中全会。在这次会议上通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中,第一次阐述了社会组织的相关思想,明确提出要健全社会组织,增强其服务社会的功能。党的十七大报告中提出要“发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用,增强社会自治功能”;党的十八大报告继续要求“加快形成政社分开、权责分明、依法自主的现代社会组织体制”。当前,社会组织已经成为一个广泛使用的、深入人心的概念。

与社会组织概念同时存在的还有“民间组织”这一概念。“民间组织”概

念最早见于1998年成立的民间组织管理局（原为社会团体管理局），在当时指的是社会团体和民办非企业单位。虽然自2006年以来，官方报告中使用的是“社会组织”概念，但社会组织的管理部门仍然为民间组织管理局^①，而民间组织管理局创办的网站又称为“中国社会组织网”。这表明这两个概念在现实中是可以互换使用的。但在学界，“民间组织”是一个具有政治社会学涵义的概念。梁治平曾经指出，“民间组织”是一个有深厚中华文化传统的概念，民间的对应概念是“官府”，因此“民间组织”的核心意蕴是“非官方性”，这种“非官方性”在特殊背景下常常转化为“官民对立”^②。取“社会组织”而舍“民间组织”概念，也许正是因为政府既要承认社会组织的“民间性”，又要淡化其“非官方性”。

“社会组织”是一个中国式概念，因为它与国际上惯常使用的“非营利组织”（NPOs）、“非政府组织”（NGOs）、“第三部门组织”、“公民社会组织”等概念非常相似，却又不完全相同，有时它也与“公益性组织”（Philanthropy Organization）、“志愿组织”（Voluntary Organization）、“慈善组织”（Charity Organization）、“免税组织”（Tax-exempt Organization）等国际通行的概念极大相关。下面对这些概念进行介绍并与社会组织概念相区分。

“非营利组织”的概念来自美国。美国税法对“非营利组织”的定义为“该组织限制将盈余分配给组织的人员，如组织的成员、董事或是理事等”。著名的美国学者、非营利组织研究专家莱斯特·M·萨拉蒙（Lester M. Salamon）等认为非营利组织具有正规性、民间性、非营利性、自治性和志愿性五个基本特征。^③ 联合国国民收入统计系统将经济活动分为5大类：金融机构、非金融企业、政府、非营利组织和家庭。非营利组织的特点为收入大部分（大于50%）不是来源于以市场价格出售的商品服务，而是来自其成员缴纳的会费或支持者的捐赠。

我国也使用“非营利组织”这一概念，在2004年颁布的《民间非营利组织会计制度》里，民间非营利组织被界定为“依照国家法律、行政法规登记的社会团体、基金会、民办非企业单位和寺院、宫观、清真寺、教堂等”。这

^① 有些地方的民间组织管理局后来更名为“社会组织管理局”。比如2014年浙江省台州市民间组织管理局正式更名为浙江省台州市社会组织管理局。

^② 梁治平：《“民间”、“民间社会”和CIVIL SOCIETY——CIVIL SOCIETY概念再检讨》，载《云南大学学报（社会科学版）》，2003（1），56~68页。

^③ 参见[美]莱斯特·M·萨拉蒙、S·沃加斯·索可洛斯基等：《全球公民社会：非营利部门国际指数》，12~13页，北京，北京大学出版社，2007。

些组织的共同特征包括：a. 该组织不以营利为宗旨和目的；b. 资源提供者向该组织投入资源不得取得经济回报；c. 资源提供者不享有该组织的所有权。^① 由于社会团体、基金会和民办非企业单位都是法定的社会组织，因此社会组织也属于非营利组织。

“非政府组织”被界定为政府之外的民间组织。1945年的《联合国宪章》第71条规定：“经济暨社会理事会得采取适当办法，俾与各种非政府组织会商有关于本理事会职权范围内之事件。此项办法得与国际组织商定之，并于适当情形下，经与关系联合国会员国会商后，得与该国内组织商定之。”1952年，经社理事会在其288B(X)号决议中认为“凡不是根据政府间协议建立的国际组织都可以被看作非政府组织”。联合国从20世纪60年代开始邀请著名的非政府组织出席经社理事会的活动，并赋予特定非政府组织以咨商地位，1996年联合国第1996/31号决议进一步承认了在各国和地方层级活动的非政府组织。

1995年北京世界妇女大会的召开对于“非政府组织”这一概念在我国的传播具有里程碑作用，其间媒体大量报道并使用“非政府组织”一词，开始出版相应书籍，出现了一批自称为“NGO”的草根组织，官方文件中也陆续出现“非政府组织”和“民间组织”等用语。目前，国内大多数学者将非政府组织界定为介于政府部门与营利部门之间，依靠会员缴纳的会费、民间的捐款和政府财政拨款等非营利性收入而从事前两者无力、无法或无意作为的社会公益事业，从而实现服务社会公众、促进社会稳定与发展的宗旨的社会公共部门。^② 在这种意义上，非政府组织是最接近社会的概念。

“第三部门组织”特指存在于第三部门的组织。第三部门则是指存在于政府和私人企业之间的部门。“公民社会组织”概念与“第三部门组织”概念相似，同样是指在政府与市场之外的领域中活动的组织，两者不同的是，“公民社会组织”明确指出这个领域便是“公民社会”，而这种理解根源于具有渊源传统的公民社会理论。实际上，第三部门组织和公民社会组织与非政府组织是几乎等同的概念，但在我国，第三部门组织和公民社会组织概念的使用都不普遍，可能因为第三部门的所指过于宽泛，而公民社会带有较强的西方色彩，与我国意识形态的相融度不高。

“非营利组织”、“非政府组织”、“第三部门组织”、“公民社会组织”等概念虽然字面差异较大，但其内涵高度一致，它们所指称的组织的基本特征可

^① 参见财政部于2004年颁布的《民间非营利组织会计制度》（自2005年1月1日起实施）第一章第二条。

^② 参见陈振明主编：《公共管理学》，335页，北京，中国人民大学出版社，2005。

概括为非营利性、非政府性和社会性。所谓非营利性，是指不以营利为目的，这又具体体现为社会组织不能对剩余收入进行分配，不能将组织的资产转变为私人财产。所谓非政府性，是指社会组织不隶属于政府，这又具体体现为组织具有相对于政府的独立性和自治权。所谓社会性，是指社会组织根源于社会，这又具体体现为组织是来自社会、服务社会，组织成员是自愿加入社会组织，不受外在强制力的影响。

综合这些概念，可以将社会组织界定为“公民自愿组成的、具有非营利性和非政府性的、在公民社会领域中活动的组织”。

在现实中，我们有时会将社会组织与“公益性组织”、“志愿组织”、“慈善组织”、“免税组织”联系起来。为此，也需要理解这些概念的涵义。

“公益性组织”是一个与“互益性组织”相对的概念，是指以实现社会公益为宗旨的组织，它的服务对象是不特定的受益者。“志愿组织”主要是指那些由志愿者参与、以向社会提供志愿服务为宗旨的组织，“志愿组织”是公益性组织的一种类型。“慈善组织”特指公益组织中那些致力于为弱势人群提供各种捐赠、支持与帮助的公益性组织。“免税组织”是指在税收制度上可享受优待的组织，公益性组织尤其是慈善组织在英、美等国家通常可以通过法定程序获得免税地位。这些各种不同的组织称谓强调的都是非营利组织或非政府组织（下文以非营利组织指代社会组织概念之外对国外同类组织的称呼）某一方面的特征，这些特征可以概括为“公益性”、“志愿性”、“慈善性”、“免税”等。但要特别指出的是，这些特征并不是所有非营利组织都具有的，换言之，这些特征不是非营利组织的基本特征。可以说社会组织可能是公益性组织、志愿组织、慈善组织、免税组织，但反过来说则不能成立。

二、社会组织的特征

社会组织具有一般非营利组织的基本特征。关于非营利组织的特征，目前被广泛接受的是莱斯特·M·萨拉蒙的理解，他认为非营利组织具有五大特征：组织性（formal organization）、非政府性（nonpolitical）、非营利性（nonprofit-distributing）、自治性（self-governing）和志愿性（voluntary）。^①

组织性是指非营利组织属于正规组织，具有正规组织的基本特征，包括

^① 参见 [美] 莱斯特·M·萨拉蒙等：《全球公民社会：非营利部门视界》，12~13页，北京，社会科学文献出版社，2007。