

第一章 社会组织

“中国计划生育协会是在党的领导下，协助政府动员广大群众自愿实行计划生育，促进人口与经济、社会、资源、环境协调发展，不以营利为目的的全国性群众团体。”（《中国计划生育协会章程》）这个权威性的表述首先从性质上界定了计划生育协会是一个“群众团体”，属于“社团组织”的范畴。而社团组织又是社会组织的一部分，它们统统都是“组织”这个一般性概念的内容。作为对计划生育协会研究的开始，我们有必要根据概念外延的逻辑关系，首先对社会组织和社团组织的几个重要层面作基本的考察了解，这对于我们后面对计划生育协会的深入观察分析，是一项必不可少的基础工程。

一、社会组织概述

“组织”无疑是当今社会最重要的社会现象之一。无论是在公共领域还是在私人领域，无论是将其理解为生物学上的自然体还是理解为社会学上的社会体，组织都无时无刻不在构成着我们存在的内容和形式，并且深刻地影响和制约着我们的存在——极简单地讲，作为自然体的组织构成了我们的肉体器官，作为社会体的组织规范和决定了我们的生活。当然，我们这里

所讨论的组织，是社会学上的社会体，即“社会组织”。

§ 社会组织的产生

从发生学的意义上说，社会组织不是人类社会的伴生物，不是有了人类社会便自然而然地有了人类的社会组织，而是当人类社会发展到一定阶段，社会组织才产生出来。虽然“物以类聚，人以群分”，群体生活是人类的最基本生活形式，但是在人类社会的早期阶段，整个社会发展水平极为低下，人们共同活动的群体形式最初是以血缘关系为纽带的原始群、血缘家庭和家族，以及稍后出现的以地缘关系为纽带的村社等，它们都是人类发展的初级社会群体形式，社会学上称之为“初级群体”（primary group）。随着社会分工的发展和阶级的出现，人们之间的社会关系以及人们的社会活动日趋复杂，完成特定目标和承担特定功能的社会组织才逐渐形成并发挥作用。但是，一直到工业革命以前，人们的社会关系和共同活动的形式还是以初级社会群体为主，即便是产生最早、结构最为严密的政府机构，无论是在东方还是在西方，也都还带有明显的家庭或家族统治的烙印。只是人类进入到了工业社会以后，由于社会生产力飞速发展，社会分工越来越细，社会生活和社会活动越来越复杂，初级社会群体在很多方面已经无法适应社会发展和社会生活的需要，社会组织才无论在数量、规模还是在类型、结构方面进入一个大发展时期。对于这一点，人们已经达成了共识。

我们已经从对社会组织产生发展历史的简单考察中看到，社会组织产生和发展的最根本原因和动力是社会生产力的进步、社会关系的变化以及满足社会成员不同的需要，计划生育协会的产生和发展当然也不会例外。

§ 社会组织的涵义

现代社会是一个“有组织的社会”（organized society）现代人在很多方面是以“组织人”（organizational person）的形式存在

和生活。然而，“不识庐山真面目，只缘身在此山中。”正如对于其他许多耳熟能详的社会现象和社会存在一样，对于社会组织的涵义，人们也一直未能取得一个一致的定义来加以概括。韦伯 (Max Weber)、法约尔 (Henri Fayol)、泰勒 (Frederick Taylor)、巴纳德 (Chester Irving Barnard)、布劳 (Peter Blau)、帕森斯 (Talott Parsons)、埃齐奥尼 (Amitai Etzioni)、斯格特 (Richard Scott) 等组织社会学和管理学研究领域里的大师级人物，都曾经对社会组织给出过各不相同但又颇具影响的定义。大多数人认为，“组织是一个通过协调活动来达到个人和集体目标的社会集合体”。国内学者的意见虽然也不尽一致，但较之国外学者，他们的定义可以说是大同小异。从现有的社会学、政治学和管理学教科书中的定义来看，它们多数都强调了这样几点：其一，社会组织具有一定的目标，或者说是为了实现特定的目标而建立的；其二，组织是人的一种群体 (group)、实体 (entity) 或集合体 (collectivity)；其三，组织有共同的活动，或者说组织目标是通过组织成员的共同活动而得以实现的。

在本书中，我们采用比较权威的《中国大百科全书（社会学卷）》的定义，即所谓社会组织是指“人们为实现特定目标而建立的共同活动的群体”。计划生育协会作为一个社会组织，也是人们为了实现“在维护全国人民总体利益的同时，更多地表达和维护广大育龄群众的具体利益”这个特定目标而成立的一个共同活动的群体（《中国计划生育协会章程》）。

§ 社会组织的特征

这里所说的社会组织特征是与社会群体相比较而言。社会群体是一个社会学术语，“泛指通过一定的社会关系结合起来进行共同活动的集体”¹⁰⁴，是人们生活的基本单位”。其基本特征是有联系的纽带、有共同的目标活动、有群体规范、有群体意识（《中国大百科全书（社会学卷）》）。社会组织与社会群体有着密

切的联系 如它们都是人们通过一定的社会联系结合而成的 许多社会组织直接在社会群体的基础上产生发展而来；社会组织之中经常包含或多或少、或大或小的基本 初级 群体 这些基本群体对其内部成员、其他群体和所在组织都有不容忽视的作用。但是，社会组织又与一般的、尤其是与初级社会群体有所不同。这些不同之处，便构成了社会组织的基本特征。

首先 从规模上看 社会组织一般规模庞大 成员众多 往往拥有数百乃至成千上万的成员，如本书所要讨论的中国计划生育协会就是一个拥有 8300 多万名会员的庞大组织 而社会群体一般规模较小 成员较少 如家庭、邻里、班组等。当然，也有规模庞大的群体 如人们近年来常说的‘干部群体’、‘知识分子群体’等。但这里的‘群体’的涵义已经与‘社会组织’相去甚远 更接近于‘阶层’的意思了。

第二 从规范上看 社会群体的规范往往不太严格 大多是不成文的，而且规范的执行主要依靠成员的自觉性。相比之下，社会组织往往具有一套正式的严格的行为规范，组织的更新与调节、组织开展正常的活动都必须以组织的各种规章制度作保证。计划生育协会也有自己的行为规范 即以《中国计划生育协会章程》等形式表现出来的各种成文式规定 各基层协会也有自己的章程以及其他规章制度。

第三 从关系上看 社会群体与社会组织虽然都是由一定的社会关系组合而成 但前者是一个较为简单的社会关系系统 个人需要可以得到最高满足 成员之间沟通深入 彼此关系往往带有浓厚的感情色彩。而社会组织则由很多人结合而成，是一个较为复杂的社会关系系统，成员往往以某种角色为根据而互动，彼此之间了解较浅。

第四 从开放性程度上看 虽然社会组织和社会群体都有不同于其他组织和群体的目标、结构、成员和行为规范等 因而都

具有一定的封闭性。但是，同社会群体相比，社会组织更是一个开放的系统，每一个社会组织不仅自身要与周围环境进行物质、人员、信息的交流，而且还要根据与其他组织的关系，组成不同的组织体系，在更大的范围和更高的水平上与外界环境进行各种形式的交换。一个组织如果绝对地自我封闭，组织的生命就会停止。中国计划生育协会是一个最具开放性的组织，例如，它“不以民族、种族、宗教、信仰、受教育程度、性别、残疾、年龄和财产状况为由存在歧视”(《中国计划生育协会章程》)这种宽松的、没有严格限制的成员资格从根本上决定了它将具有强大的生命力。

最后，从目标上看，任何社会组织都有特定的明确的目标，其目标的实现必须经过一定时间的工作与斗争。例如，《中国计划生育协会章程》不但规定了协会的总目标，而且对具体目标和任务也有明文规定，这些目标需要经过全体会员的共同努力才能实现。社会群体虽然也有一定的目标，但其目标是一般性的，没有特殊的规定，而且处于经常的变动之中，往往在较短的时间里就能达到。

鉴于社会组织的上述特征，我们的观点是，虽然在分类学上可以把社会组织看做社会群体的一种高级形式，但是在实际研究和应用中不宜将社会组织称为“次级社会群体”。

§ 社会组织的要素

任何社会组织都是由多种要素构成的。作为一般的社会组织，至少都包含这样一些基本要素：

1. 特定的组织目标。一切社会组织都有自己明确、具体的特定目标。目标代表着一个组织的方向和存在的理由，没有目标，社会组织既不能成立，也不能存在；而且，当目标消失的时候，组织也会随之解体。组织目标是组织活动的灵魂，组织的一切活动通常都围绕目标的实现而展开。组织目标可以是单一

的，也可以是由多个目标组成的具有内在联系的目标体系。

2. 一定数量的固定成员。任何社会组织都由一定数量的成员组成，这是其得以形成和存在的基本条件。社会组织的成员通常都是相对固定的，成员明确地意识到自己属于某一组织。社会组织如无固定的成员就失去了自身存在的实体基础。社会组织成员之间不是一种简单的人群的集合，而是一种有机的结合，即实行分工协作，承担不同的责任和义务，为达成一定目标而相互依赖、相互配合。人们进入或是退出一个组织必须按照一定的程序进行，特别是组织成员资格的取得一般都要经过组织的考核和审查，而不是像作为初级群体的家庭那样，资格的取得是先天决定的。

3. 制度化的组织结构。为了实现特定的目标并提高活动效益，社会组织一般都具有根据功能和分工而制度化的（institutionalized）职务分层与部门分工结构。组织的核心是组织权力的划分，只有通过不同职位的权力结构体系，协调各个职能部门或个人的活动，才能顺利地开展组织活动并达到组织目标。按照权力的结构形式，人们往往将组织结构区分为两种，即集权制结构和分权制结构。传统社会的组织结构常常表现为集权制，即组织权力完全集中于领导者手中；现代社会的组织结构则多为分权制，即组织权力自上而下实行多级分配，下级服从上级，上级指导和监督下级。

4. 规范性的组织章程。为了维护组织活动的统一性，任何一个社会组织都有自己通常以文字的形式出现的章程，即组织活动的准则体系，来作为组织成员活动所依据的普遍化的行为规范。它对组织的一系列问题作出明确清楚的阐述和解释，并对组织原则、管理系统、工作任务、个人责任和义务等作出规定。组织章程具有强制性，要求每一个组织成员必须遵守执行。

5. 有一定的物质设备。人类的任何活动都是在一定的空间

中进行的，并常常借助于一定的工具来从事活动和达到活动目的。不同类型的社会组织都要有特定的活动区域和物质技术作为起码的条件 否则 组织的存在和发展将是不可能的。

计划生育协会具备了社会组织所具有的上述所有要素。

§ 社会组织的类型

类型学是现代科学研究中的一个重要工具。只有在对研究对象进行科学分类的基础上，研究才能有的放矢，取得预期效果。在组织化了的现代社会 组织的数量多得难以计数 而每一组织的性质、结构、活动内容、活动方式、社会功能都不尽相同，因此 要了解和把握组织的特殊性 就必须根据一定的标准 对组织进行科学的分类。然而，对组织分类又是一个相当困难的课题。我们既可以用同一个标准去划分不同的组织，也可以用多个不同的标准去衡量同一个组织。在这个问题上，我们非常同意艾弗雷德·库恩在《组织与管理》一书中的观点 他说：“从绝对的意义上讲 没有‘更好的’分类体系 它的用处取决于眼前的目的。”从国际上看 目前人们比较认同的组织分类方法主要有如下几种：

1. 根据组织结构把组织分为正式组织和非正式组织。凡有正式结构的组织谓之正式组织，其成员之间的关系由一个特定的或正式阐明的规则加以规定和限制；它不仅有明确的组织目标，而且有多层制的领导及其明确的责任和权限。在数目众多的社会组织中，绝大多数都是正式组织。非正式组织指的是没有正式结构的社会组织，其成员之间的关系没有明确的规定和阐述，仅靠感情和约定的规范来维系，成员之间的互动比较自由。许多时候 正式组织与非正式组织的界限并非非常明确 而且有时相互交织、并存。根据这一划分标准 计划生育协会是一个具备正式组织结构的正式组织。

2. 根据组织目标与受益者的关系，将社会组织分为互利组

织、工商组织、服务组织和公益组织。P·布劳和 R·斯格特即持这种观点。其中，互利组织指那些基本上是使组织成员受惠的组织，如工会、俱乐部、政党、宗教组织、专业学术团体等；工商组织指那些基本上是业主和经理捞到好处的组织，即受惠者首先是组织的所有人，如工商企业、商店、银行、保险公司等；服务组织指那些以提供服务为主的组织，即受惠者是与该组织直接接触的人，如医院、学校、社会工作机构等；公益组织指那些使公众总体受惠的组织，即受惠者不仅限于与该组织直接接触者，也包括没有接触的人，如军警、消防、研究机构等。根据这一划分标准，计划生育协会是一个能够使公众总体，即不但使协会会员，而且使非协会会员受益的公益性组织。

3. 根据组织对成员的控制方式将社会组织分为强制组织、实用组织和规范组织。A·埃齐奥尼即持这种观点。其中，强制组织指用强制的方式控制其成员服从的组织，如监狱、集中营、精神病院等；实用组织指以报酬作为控制手段使成员服从的组织，如工业组织和商业组织；规范组织指以行为规范、组织章程来维系的组织，成员的服从主要依靠规范的内化，即自觉地遵守规范，如政党、协会等。根据这一划分标准，计划生育协会是一个主要靠行为规范、组织章程来维系的规范组织。

4. 根据组织人数的多少将社会组织分为小、中、大、巨型组织。这是美国社会学家凯普劳提出来的。虽然他认为以组织人数的多少来划分组织多少有些随心所欲，但这依然是常见而普遍的一种划分方法。根据这一划分标准，在全国共拥有 8300 多万名会员的中国计划生育协会显然是一种巨型组织。

5. 根据与国家权力行政机关即政府的关系将组织分为政府组织和非政府组织。这是近年来非常流行的一种划分方法。根据这一划分方法，绝大多数组织都属于非政府组织。计划生育协会尽管与政府的关系比较密切，但从性质上说也是一种非政

府组织，即属于政府支持的非政府组织。

6. 根据与经济利益的关系分为营利组织和非营利组织。根据这一划分标准，中国计划生育协会显然是一种非营利组织。

《中国计划生育协会章程》明确规定：“中国计划生育协会为非营利组织，协会的全部收入、物资和财产只用于实现本协会的目标。”

以上是西方理论界比较常见的几种对组织进行分类的方法。这些方法虽然不能穷尽对社会组织的分类，但基本上涵盖了组织的不同侧面。

§ 社会组织结构

组织结构指的是组织内部各组成部分之间的有机联系，其实质是由组织目标决定的组织职能和权力的分配。社会学家们通常将组织结构分为正式结构和非正式结构两大类。在实际生活中，它们常常是共存于同一组织之中，相互交织在一起而无法断然分开。但是在理论上做这种区分还是可能和有益的。

根据德国社会学大师马克斯·韦伯关于现代科层制度的论述，正式结构是指组织内部的职、权、责组成的三位一体的科层体系，一般由组织法规或规章明文规定。它的目标是将组织的活动统一起来，有效地达到组织目标。组织结构的实质是组织成员之间的正式交往关系不以组织内的个人为转移；其核心是职权，它为组织各个部分的活动和相互关系提供基础，其基本要素是职位和职能部门，它们是正式结构的实体框架。职位包括权力和责任两个方面。在现代社会组织中，由于分权制比集权制具有明显的优越性，因而组织内职位的责任和权力呈现为从组织最高层向最低层垂直分布的单位等级结构。一定的职位在组织活动中承担一定的责任，同时具有相应的权力，即要求或强制下级服从的权力。职位是职责和职权的统一。虽然职位要由一定的个人占据，但职权并不是个人的属性，而是来源于职位。

当然，个人的个性特征会给职位的作用带来很大影响。职位功能的发挥要辅以正式的奖惩制度，以激励或制裁占据一定职位的组织成员的活动。

部门是由组织的不同职能形成的分工结构。在一个比较复杂的组织中，组织的目标是通过多方面的活动实现的。即使是在比较简单的组织中，某种程度上的活动分工也是必要的。分工的发展和专业化程度提高是组织发展的结果，因为只有分工和专业化才能更有效地发挥组织成员活动的潜力。部门结构在正式结构中表现为水平差异体系，各部门之间的任务、责任和权力都有明确的规定。由于现代社会组织规模的发展和内部差异性的扩大，在某些组织中矩阵式的组织结构开始取代简单的职位、部门结构，即组织的某一部分同时受到职能部门和跨职能部门双重权力的作用。

非正式结构指的是组织成员在相互作用中自发产生的个人之间的关系。社会组织中的人的需求是多方面的，组织成员不可能仅仅满足于正式结构所带来的互动关系和互动范围，这样是无法实现他的全部需求的。按照美国心理学家马斯洛（Abraham Harold Maslow）的人类基本心理需求层次理论，人类有 5 个层次的基本需求。一是生理需求。这是人生最原始、最基本的需求，如饥饿时对食品、口渴时对饮料的需求，这种需求如不能满足，就可能有生命危险或肉体痛苦，它是最强烈的需求。对性的需求也属于生理需求。二是安全需求。这是指避免外界危险或任何有可能危害个体的事件的需求，如对安全、稳定、依赖、免受恐吓、焦躁或混乱的折磨的需求，对体制、秩序、法律、规范的需求，对于保护者实力的要求等。三是归属和爱的需求。这是指需要有人陪伴、有人关心、有人交往。如人们希望与同事、同伴保持和睦、友好的关系，到一定年龄组成家庭，家庭成员相亲相爱，人们还希望自己有所归属，成为某些群体的成员等。这

些需求如不能满足，个体就会感到异常孤独和寂寞，轻则损害身心健康，重则导致死亡。这种需求又称社会交往需求。四是自尊需求。除了少数病态的人以外，社会上所有的人都有一种对于他们的稳定的、牢固不变的、通常较高的评价的需求或欲望，有一种对于自尊、自重和来自他人的尊重的需要或欲望。这种需求或欲望可分两类。其一是对于实力、成就、适当、优势、胜任，以及面对世界时的自信、独立和自由的需求或欲望；其二是对于名誉或威信（来自他人对自己的尊重或尊敬）的需求或欲望。对于地位、声望、荣誉、支配、公认、注意、重要性、高贵或赞赏等的需求或欲望。尊重需求的满足导致一种自信的感情，使人觉得自己在这个世界上有价值、有力量、有能力、有位置、有用处和必不可少。这种需求一旦受到挫折，就会产生自卑、弱小以及无能的感觉，使人丧失基本的信心，使人要求补偿或者产生神经病倾向。五是自我实现的需求。以上各种需求获得一定满足之后，还会产生一种最高形态的不满足，即需要创造、需要追求自我理想的实现。作曲家必须作曲，诗人必须写诗，画家必须绘画，否则他始终都无法安宁。一个人能够成为什么，他就必须成为什么。这一需求可以称为自我实现的需求。它可以归入自我发挥和完成的欲望，也就是一种使他的潜力得以实现的倾向，即一个人越来越成为独特的那个人，成为他所能够成为的一切。马斯洛后来还提到过审美需求，并对需求的层次作过几点说明，认为它们由低到高排列顺序，最低的需求是生物性的，最高的需求是理想性的；顺序表示轻重缓急，在个体能够把注意力转向较高的需求之前，较低层次的需求必须基本得到满足；虽然较高的需求可以晚一些考虑，紧迫性也稍微缓和一些，但是如果生活在较高需求的层次上，将会导致较大的生物学效能，即它可以有效地调节生物性需求。

组织的非正式结构就是组织成员为了满足包括个人情感方

面的需求在内的各种需求而在互动中形成和发展的。它与正式结构相互作用，往往能够对正式结构产生重要影响。它一般没有明确的目标，靠个人的感情、兴趣、爱好和习惯来维持，因而具有强烈的个性色彩，具有不稳定的特征。关于非正式结构的理论最早是由美国管理学家梅奥（George Melton Mayo）提出来的，他根据著名的霍桑实验，从人的多种需求出发，揭示了非正式结构产生和存在的必要性，从而开创了组织研究的新领域。

社会组织的正式结构和非正式结构都对于组织有着重要的功能，但其功能内容和表现形式是不同的。第一，正式结构是组织成员之间相互沟通的正式渠道，而非正式结构的产生和存在则扩大了组织成员之间的沟通，有助于信息的传递。第二，正式结构是制度化的稳定结构，较少变化，不大灵活。当组织环境、组织目标等等出现突然变化或组织内外出现新问题时，难以及时地调整自身以应付新的变化和问题。非正式结构的特征则在于具有很大的灵活性，有助于组织适应不断变化的环境等因素，以自发的、非正式的手段处理新出现的问题，补充正式结构的功能。第三，组织成员通过正式结构而形成的相互关系是狭窄的，仅仅围绕着组织的特定目标，限制了成员人格的自由发展。非正式结构是基于个人自愿而形成的，有助于成员人格的自由发展。但是，非正式结构也具有负功能，如果不受限制地发展或发挥作用，就会以个人的不稳定关系冲击职位和部门之间的正式结构关系，危害组织目标的实现。

§ 社会组织的功能

在现代社会里，人类的经济、政治和社会需要，大部分都是通过社会组织来满足的。人们无论从生理上还是从智力上都无法以个人的形式满足自己的需要，只能以群体的形式来加强满足需要的能力。建立在社会分工基础上的专业化组织，将具有不同能力的人聚合在一起，以特定的目标和明确的规范协调人

的活动和能力。大小不同、规模各异的社会组织构成了现代社会的主要基础。这就是说，尽管社会组织可能在规模上有大小之别，在目标上有种种差异，以及在结构和活动内容等方面存在着明显的不同，但是绝大多数组织的形成都是由某种共同的形势所引起的。当代美国社会学家 D·波谱诺 (David Popenoe) 在其《社会学》一书中将“人们为什么要组织起来”的原因归结为：

为解决某些争论和问题（这些问题很难通过旧的、既成的群体来解决）。他们发现了可供选择的现成办法。他们感到从长远角度看这样做既是有效的又是有益的。当他们感到新组织将会有利于他们自己，或他们所隶属的群体时。当他们感到有必要成立一个组织来击败对手，或者避免被对手击败时。

那么，社会组织在整个社会生活中究竟居于一种什么样的地位，又具有何种功能呢？

首先，社会组织是一种社会“粘合剂”，以各种方式把孤立、分散的个人结合成一个整体，相互协调配合，产生出社会及其成员需要的各种整体功能。我们常说的组织的力量，就是这种功能的表现。它是分散、孤立的个人及其机械结合所办不到的。社会组织通过自己的“粘合剂”作用，把社会各种成员编制在自己的队列里，把分散、孤立的个人组成各种组织体系，组成为社会。其次，社会组织是社会机体的器官，每一种组织都是基于社会及其成员的需要才得以产生存在的。满足这种需要，既是社会组织产生的原因和基础，又是社会组织的功能和目的。社会及其成员们有多种多样的需要，因而也就产生了多种多样的社会组织。这些组织象复杂的生物体的各种器官一样，相互配合，使社会成为一个有机的整体。再次，社会组织是个人参与社会必不可少的形式。家庭是个人参加社会生活的第一场所，也是个人社会化首先接触的群体。在现代社会中，个人参与社会生活，更多地还需要通过组织来实现。每个人在一生中都可能接

触到各种各样的组织，正是通过它们，了解社会与个人的关系，懂得人生的价值，从而在社会活动中施展自己的才能。

二、国际非政府组织

非政府组织 (Non - Governmental Organizations 简称为 NGOs 在我国通常与“民间组织”同义 体系在全球范围的形成是 20 世纪 80 年代以来世界范围社会经济发展领域最重大的组织创新之一。联合国现任秘书长安南在 1997 年 7 月向本届联合国大会提交的工作报告中，曾将跨国性的民间社会组织迅速发展，非政府组织的作用越来越大，作为影响当前全球发展的八大因素中的第五大因素加以特别阐述。作为国际计生联的成员组织之一，中国计划生育协会事实上已经成为非政府组织全球体系在中国的一个环节。因此，在全球非政府组织发展的国际背景下考察中国计划生育协会的发展，对于理解中国计生协的性质、地位、作用及其所采取的活动方式，引导和促进它的发展都是非常必要的。

§ 非政府组织的概念和定义

非政府组织的概念最早出现于 20 世纪 40 年代末 当时是用来指那些非政府性和不把利润最大化作为首要目标的组织。这些非政府组织主要从事人道主义救援和贫民救济活动，很多非政府组织起源于慈善机构。时下，除了“非政府组织”这一概念外，还有一些称谓也用以描述世界上出现的类似民间社会组织运动 如“独立部门”、“第三部门”、“第三类型组织”、“自治组织”、“有社会兴趣的民间组织”、“民间志愿组织”、“社会基层组织”以及“非国有部门”等。不过 为国际社会所普遍接受的还是“非政府组织”这一名称。

同社会科学中的其他概念一样，目前国际上对非政府组织

也还没有一种一致的、被大家普遍认可的定义。在五花八门的定义中，比较有代表性的有这样三种。

第一种看法可以说是最广义的，认为几乎所有非政府的、非企业的社会组织都是非政府组织。即非政府组织是指那些在政府体制之外的、不根据政府之间的协议建立的、同时也不是企业的社会组织，如学术研究机构、专业协会、工会、体育组织、慈善机构、宗教组织、商会、青年组织、老年公民组织、旅游组织、民间基金会，以及各种致力于发展的民间组织、卫生组织，甚至政党等等。

第二种看法被认为是最狭义的，认为非政府组织是一种非营利的社会中介组织，其基本特点是：应是非政府的、自主管理的社会组织。凡是政府机构、政府的附属机构或政府控制下的社会组织，以及政府之间的国际组织，都不是非政府组织。^②应是合法的社会组织。非政府组织不是宗教团体，也不是种族团体。应是非政党性质的、不谋取政治权力的社会组织。非政府组织不遵循常规的政治程序，不介入政治权力之争。应是非营利的社会组织。非政府组织的活动或它们所提供的产品与服务不是利润取向的，各种追求利润的企业性组织都不是非政府组织。非政府组织的经费主要来自本国政府、外国政府、国际组织、其他非政府组织、民间企业的资助以及社会募捐等。同时为了能够长期生存，非政府组织也可以进行一定的经营活动，但经营所得必须用于实现本组织的目标。^⑥其组织活动目标应是社会公益性的。非政府组织不是特定的利益集团，它们的活动主要不是为本组织成员服务的，而是致力于一些社会公益性事业，是为他人谋利益的，一般属于非成员组织而不是成员组织。所谓成员组织，是指对组织的成员资格有所限制，只有具有特定资格的人才能加入该组织，而且组织成员的利益一般是该组织使命中优先考虑的内容。像这样的组织有工会、商会、妇

女联合会、各种专业协会等。在成员组织中，风险、费用、收益等都是由其组织成员在公平的基础上进行分配的，其领导阶层必须向其全体成员负责。所谓非成员组织，是指那些对成员资格没有严格的限制，组织的使命不是优先为本组织成员谋利益，而是致力于某些社会公益事业的社会组织。^⑦具有一定的志愿性质。非政府组织的组成带有志愿性质，其成员中有相当部分的志愿人员。非政府组织的一个首要的组织原则，是凡参加者都愿意效力于解决该组织所针对的特定的社会性问题。

第三种看法认为，非政府组织是依法建立的、非政府的、非营利性的、自主管理的、非党派性质的，并且具有一定志愿性质的、致力于解决各种社会性问题的社会组织。这一种看法认为，自我服务的社会基层的成员组织也应属于非政府组织。根据这一定义，非政府组织除了应包括符合第二种定义的各种中介性社会组织外，还应包括民众自治组织、合作组织等基层成员组织以及其他一些社区组织。由民众组成的社会基层组织是一种成员组织，是为其成员谋利益的组织，具有自愿和互助的性质，也叫做“民众组织”或“社区互助组织”，主要是由意在改善自己处境的穷人组成。民众组织有各类自助性的合作组织，有妇女组织、老年组织、消费者协会，这类组织通常属于社区组织。民众组织的特征在于，组织成员具有共同利益，组织活动的使命是为本组织成员服务，在组织内部实行民主管理，具有自我维持的经济实力，具有创收和营利的驱动力。由于像这些社会基层的成员组织通常是在当地形成的自下而上的发展组织，它们成员的利益本身就是社会问题的构成部分。这些成员组织为本组织成员提供服务的过程，就是解决社会性问题的过程。

我们同意赵黎清等国内学者的观点，认为上述关于非政府组织的三种定义，第一种过于宽泛，并没有多大的实际意义。目前国际上在谈到非政府组织时，大多是持第二或第三种看法。

联合国开发计划署作了这样的区分：民众组织是代表其成员利益并对其成员负责的实行民主管理的组织。它们通常是由相互熟悉的、有着共同经历的人们组成，它们的存在不依赖外部的资助。非政府组织则是同其他组织一起工作，或代表其他组织工作的志愿性组织，它们的工作或活动主要不是着眼于其成员自身的利益。我国学者和实际工作部门基本上接受的是第二种定义，理由是，中介性的社会公益组织同为自我利益服务的民众组织在性质、活动机制以及在社会经济发展中所起的作用等诸方面有显著不同，而正是这种中介性组织才体现了非政府组织的组织创新和制度创新的深刻性质。

中国计划生育协会是非政府组织的一种形式，它的特性是同国外非政府组织的一般特征相一致的，是围绕着计划生育和扶贫开发、社区发展、精神文明建设等方面开展活动的非政府组织。

§ 非政府组织的类型

根据不同的标准，可以对非政府组织进行如下不同的分类。

从活动的范围看，有社区或乡村的地方性的非政府组织，有全国性的非政府组织，也有从事跨国活动的国际非政府组织，有松散的当地的小组织，也有组织发达、覆盖面广的全球性网络。

从活动的领域看，有致力于单一问题的专门性组织，如环境非政府组织、人权非政府组织、妇女非政府组织，也有全面从事社会经济发展活动的综合性非政府组织。

从非政府组织的支持者和资助者的角度看，可分为政府支持的非政府组织、国际支持的非政府组织，以及由非政府组织支持的非政府组织。从地缘经济与政治的角度看，有北方的，即发达国家的非政府组织，也有南方的，即发展中国家的非政府组织。北方的非政府组织多是国际性的，南方的非政府组织主要致力于本国的社会经济发展活动，以中小型组织为多。