



NGO与NPO的含义与特征比较分析

深圳大学当代中国政治研究所、深圳大学行政管理专业研究生 张子友

NGO和NPO这两个名词，在今天的各种媒体和人们的日常生活中屡见不鲜。对许多人来说，它们已经不是新鲜事物，相信大多数接触过这两个词的人都会知道它所代表的英文词汇及其汉语意义。然而，在世界上几乎所有国家，特别是由于媒体的影响，至今关于NGO和NPO这两个名词及其概念却存在着普遍的混用和乱用的现象，很多人根本搞不清这两个词所表达的确切含义以及它们之间的联系与区别。NGO和NPO这两个词，在不同国家里往往被各有侧重地使用，或者被交叉地使用在同一个国家。¹为了更准确地理解和把握NGO和NPO，我们有必要弄清它们的含义与特征，理清它们之间的联系与区别。

一、NGO与NPO概念产生的背景：

1、NGO概念的产生与中国化：

NGO一词是英文“Non-governmental Organization”的缩写，汉语直译为“非政府组织”。在海外，NGO兴起于20世纪70年代，20世纪80年代以后开始在世界范围内得到迅速发展和普及。目前，NGO对社会发展的推动和影响已经比肩政府和企业，它正在成为社会政治、经济、环境等领域的第三支柱。²

在以西方发达国家为主流话语的国际文献中，NGO常常指的是发展中国家的民间组织或非营利组织，它们强调的主要是这些组织同发展中国家较多存在的集权政府的区别，从而带来更多的政治方面的含义。³在我国，1995年北京召开第四届世界妇女大会（简称“世妇会”）时，国际上的许多妇女NGO来到北京，举行了声势浩大的怀柔非政府组织国际论坛。从那时开始，媒体和广大公众开始关注这个概念。

2、NPO概念产生的背景：

NPO一词是英文“Non-Profit Organization”的缩写，汉语直译为“非营利组织”。这个概念的产生晚于NGO，大致出现于20世纪80年代的美国，之后兴盛于全球。⁴

这种组织形态最早于17世纪便存在，是应生于工业革命中出现的社会不平等现象，其后伴随着西方近代资本主义的发展而发展起来，因而它也具有丰富的西方文化和社会体制的背景。“非营利组织”这一名称本身就映射出其背后隐含的前提假设：先它而存在着另一种组织形态——营利组织，或曰企业，是以追求利润最大化为目的的。由此可知，非营利组织是一个基于市场经济、政府与企业部门严格分工、独立的企业等背景下出现的概念，它的存在和特征是与市场经济的进程和营利部门（企业）的发展密切相关的。非营利组织的出现被理解为政府失灵和市场失灵的产物。⁵

总体来说，NGO和NPO是从不同角度来说明社会团体的性质，这两个概念都是中国近年从西方引进的，对它们的内涵和外延以及概念的解释目前还没有形成共识性的看法。许多美国人喜欢用NPO一词；联合国的各种文件在内和其它许多国家的官方文件里使用最多的仍然是NGO一词。中国传统文化往往把这两类组织称为公益组织或慈善组织，根据《社会团体登记管理条例》第2条规定，NPO、

二、NGO与NPO的含义与特征比较分析：

NGO汉语译为“非政府组织”，但它并不等同于“不是政府的组织”，如企业不是政府组织，但它绝不是我们这里所说的非政府组织。同样，NPO汉语译为“非营利组织”，它也不等同于“不营利的组织”，如政府是不营利的组织，但它也绝不是我们这里所说的非营利组织。

1、NGO概念的内涵及其组织特征：

关于NGO概念的界定，在国际上没有普遍的共识。目前国内学界对NGO的定义，有代表性的大致有三种：广义的NGO是指政府和营利的企业之外的一切社会民间组织，它在外延上包括社团、民办非企业单位、国有事业单位、人民团体、其它组织（含单位内部的、以企业形式登记的、未登记的社团等）[7](#)；狭义的NGO是指严格符合《社团登记管理条例》和《民办非企业单位登记管理条例》的社会组织，即官方概念里的民间组织，在外延上就只有社团和民办非企业单位两类组织[8](#)（还有一种看法是仅仅把那些纯民间的草根组织视为NGO，而把那些有政府背景的都排除在外）。中间的定义是在广义的外延上去掉国有企事业单位或其他组织。

北京大学政治发展与政府管理研究所李景鹏教授指出：“NGO这个概念所包含的内容是十分广泛的，它应该是指政府以外的一切组织。也就是说，它既包括合法的组织也包括非法的组织；既包括各种政治性的、行业性的、专业性的、联合性的、学术性的社会团体，也包括各种基金会、志愿者组织、社会救济和福利组织、弱势群体的保护组织、法律的援助组织等等，甚至还可以包括所有的事也单位。但目前人们在使用NGO概念的时候，主要是指从事社会公益事业的组织，如红十字会、希望工程、残疾人联合会、志愿者组织，以及各类基金会等等。这或者可以称为狭义的NGO概念。[9](#)

学术界对NGO的定义也是众说纷纭，莫衷一是。在这里我们采取目前学术界应用比较多的一种定义，这种定义认为：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。[10](#)

大体上，“非政府组织”指的是那些独立于政府之外、不以营利为目的、志愿性的社会组织。NGO关注的往往是社会公共性的问题和人类共通性的问题，比如贫民救助、贸易公平、环保、反战、反核等等，这些问题所涉及的一般不是个人利益、组织利益或者国家利益，而是社会的公共利益或者人类的共同利益。[11](#)

我国民政部所采用的正式官方分类，是将民间非政府组织分为社会团体和民办非企业单位，前者进一步分为基金会、学术性社团、行业性社团、专业性社团、联合性社团等；后者进一步分为教育类、科技类、文化类、卫生类、体育类、社会福利类等，并在此基础上按照登记管理机关的级别区分为全国性组织和地方性组织。学者们也对中国民间非政府组织进行了各自不同的分类。

2、NPO概念的内涵及其组织特征：

NPO这个自美国发源并向世界流传的名词，它的原义指的是，由私人为了实现自己的某种非经济性愿望或目标而发起的各种各样的社会机构或组织。[12](#)不仅包括基金会、慈善筹款会等公益类中介组织，也包括社交联谊、互助合作、业主和专业协会等互益类组织，还包括私人创设的学校、医院、社会福利服务机构、艺术团体、博物馆、研究机构等服务类组织。美国甚至把教堂也归入NPO。在美国，我们听到的解释是：这个词最容易划清公益组织与企业组织的界限，不管各类非营利机构之间有着多么大的不同，但是“非营利”可以概括他们的共性。美国人不把非营利机构称为NGO，即非政府组织，因为美国的公益组织几乎都是私人办的，所以没有必要叫做NGO。[13](#)

具体阐述“非营利组织”的含义，首先有必要区分几个概念，即“营利”与“赢利”、“盈利”的区别。从现代汉语的基本含义上我们知道“赢”，意为“赚”，相对于“赔”，从而，“赢利”指赚得利润（用作动词），或者即指利润（用作名词）。

“盈”，意为充满、多余，“盈利”即指利润，或者较多的利润。而“营”的意思是谋求，“营利”相应地是指以利润为目的。因

而，“非营利”的含义，并不是经济学意义上的无利润，更不是不讲经营之意，而是一个用以界定组织性质的词汇，它指这种组织的经营、运作目的不是获取利润。非营利组织是政府以外的为实现社会公益或互益的组织。

“非营利组织”的“非营利性”具体衡量指标有三点¹⁴：

第一，组织的宗旨不以营利为目的；第二，组织的利润不能用于成员间的分配和分红；第三，组织的资产不能以任何形式转变为私人财产。对于这一特性的理解，已经有不少研究开始强调“非营利性”的目的性，即不以营利为目的不等于组织不能进行经营性运作，不获取利润。但同时也引发出对非营利组织的另一种误解，即认为“不以营利为目的”就是指确保公益性，进而又转换成“不仅以营利为目的”的解释。虽然这些变通的解释是基于中国目前的国情，为吸引民间资金兴办公益事业的，但从长远和规范发展的角度出发，不应采取模糊“非营利组织”概念的方法来解决公益不足的问题。作为一个非营利组织，就应符合上述三个衡量指标，即组织不以营利为目的（而不是“不仅以营利为目的”），利润不用于成员分配（而不是为长期回报作出的一段时间内不分红的经营战略），资产在任何时候任何情况下都不得转变为个人资产。

作为一种组织形态，NPO在人类历史的早期就已经存在，但作为一种在20世纪后半期发挥重要作用的社会政治现象，这类组织的界定并不完全确定，不同国家的用法也有所不同，目前，国际上较为接收的是美国研究非营利组织的专家、约翰·霍普金斯大学的莱斯特·萨拉蒙(Lester M. Salamon)教授在它的非营利组织国际比较研究项目中的界定。莱斯特·萨拉蒙指出，非营利组织有六个最关键的特征¹⁵：1、组织性（正规性）：即有一定的组织机构，是根据国家法律注册的独立法人；2、民间性，即非营利组织在组织机构上独立于政府，既不是政府机构的一部分，也不是由政府官员来主导；3、非营利性，即不是为其拥有者积累利润，非营利组织可以盈利，但所得利润必须用于组织使命所规定的工作，而不能在组织的所有者和经营者中进行分配；4、自治性，非营利组织有不受外部控制的内部管理程序，自己管理自己的活动；5、志愿性，在组织的活动和管理中都有相当程度的志愿参与，特别是形成有志愿者组成的董事会和广泛使用志愿人员；6、公益性，即服务于某些公共目的和为公众奉献。学者们在进行国际比较研究当中也发现，这样一种组织形式，在不同国家以及不同的领域有着不同的叫法，比如“非政府组织”、“慈善组织”、志愿者组织、第三部门、公民社会等等。

莱斯特·萨拉蒙则把非政府组织(NGO)看作是非营利组织(NPO)的一部分，他在上述非营利组织的六个特征之外另加两个特征：非宗教性（活动不是为了吸引新信徒）和非政治性（不卷入推举公职候选人）。世界银行把任何民间组织，只要它的目的是援贫济困，维护穷人利益，保护环境，提供基本社会服务，或促进社区发展，都称为非政府组织。尽管这样，人们还是经常把这两个概念互换使用。

可以这么理解：如果强调它跟强制机制的区别，那么它就是NGO；如果强调它的非营利性或公益性，那么它就是NPO。两者都是相对于政府部门和企业部门而言。为什么需要第三部门呢？现在的研究者一般认为是由于所谓“政府失灵”和“市场失灵”，特别是由于所谓“第二种政府失灵与市场失灵”。

清华大学人文学院的秦晖教授指出：可以用公益还是私益和强制还是志愿这两个维度来划分三个部门。第一部门就是政府部门，是用强制的办法来分配资源，提供公共物品的；第二部门可以称为企业部门，或者营利部门，按照市场原则运作，追求利益的最大化，是采用交易手段来创造提供私人物品的。第三部门则是通过志愿的机制提供公共利益的组织，如果强调它跟强制手段的区别，那么它就是非政府组织(NGO)，如果强调它的公益性和非营利性，那么它就是非营利机构(NPO)。¹⁶

《中国发展简报》的主编高?(Nick Young)指出，中国发展简报是一家民间研究机构，专门关注国内和民间组织的活动。“如何有效地调动社会资源，光有热情是不够的。”高?认为，没有哪一个NGO是不想争取政府资源和政策协助的，“NGO是一个很傻的词，”高?说道，“我更愿意用NPO(非营利性组织)来描述它们。”¹⁷

另外，我们要明白，非营利组织与我国原有的事业单位是完全不同的概念。事业单位的概念是计划经济之下，政府全面负有政治、经济、社会等全方位责任的环境下的产物，而非营利组织的前提假设是政府—企业—社会三分部门的分工、独立，因而它是民间的、独立运作的、有一套自身的运作规则、经营管理理念的组织形态，是公共治理结构中的行为主体之一。

三、结语：

我们可以认为非政府是从同政府的关系来认识这类组织的，其中非政府组织与民间组织比较接近；非营利组织则是从活动性质的角度来认识这类组织的。非政府是从“国家??社会”的角度着眼的。在现代国家内，最主要的组织是政府组织，政府是以某种合法程序产生的权力机构，它既握有至高无上的权力，也对国民经济负有重大责任。在政府的权力和责任未及之处，某种社会组织就会占据政府无力顾及的空间，这就是社会空间。从政治权力的角度来说，与政府组织相对应的是社会性组织或非政府组织，它们是一些社会团体、社会机构。

非营利则是从“经济??社会”的角度着眼的。从这一角度来看，与经济组织（企业）相对应的是社会性组织，经济组织是营利组织，社会性组织就是非营利组织。因而，它们被也统一称作民间组织，即在社会中介于政府与企业之间，兼具非政府性与非营利性的社会性组织，它们既不是政府机构也不是经济组织。在国际上这类组织有多个名称，“慈善组织”（Philanthropy Organization）、“志愿组织”（Voluntary Organization）、“免税组织”（Exemption Organization）、“民间组织”（Civil Group）、“公民社会组织”（Civil Society Organization）等等，其作为整体被统称为“非营利部门”、“非政府公共部门”、“第三部门”等。

我们平时经常听到的国际性的民间组织中，非政府组织有国际红十字协会（ICRC）、国际商会（ICC）、绿色国际组织（GCI）、国际标准化组织（ISO）等；国际性的非营利组织有联合国开发计划署（UNDP）、联合国儿童基金会（UNICEF）、世界宣明会、国际青少年基金会等。¹⁸我国的法规和政府文件中一般称这类组织为民间组织或社会团体、民办非企业单位。政府负责管理这类组织的部门称民间组织管理局；国家颁布的相关法令是《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》。在《社会团体登记管理条例》中指出“社会团体是指中国公民自愿组成，为实现会员共同意愿，按照其章程开展活动的非营利性社会组织”，社会团体包含了非政府（民间）、非营利两层含义。在我国的正式文件中，社会团体被分为学术性、行业性、专业性和联合性四类。学术性团体一般以学会研究会命名，行业性社团多以协会命名，专业性团体一般以协会、基金会命名，联合性团体则以联合会、促进会命名。¹⁹

总之，NGO和NPO这两个概念是从不同的角度对民间社会组织所做的称谓，这两个概念之间没有严格的界限，我们没必要在这两个概念之间纠缠。NPO的概念要比NGO概念包括的范围更广泛，如果要强调某一类民间组织与政治性组织的区别，我们就可以用NGO这一概念；如果要强调某一类民间组织与营利性的企业的区别，我们就可以用NPO这一概念，但这也视不同国家的情况与人们的习惯而定。

参考文献：

- 1 见<http://www.chinanpo.org/forum/0301.htm>
- 2 见<http://www.snweb.com/gb/gnd/2002/0404/u0404001.htm>
- 3 王思斌编著《组织管理与民间组织的发展》，中国妇女出版社，2003年4月第一版，第109页。
- 4 “什么是NGO”，江西青少年发展基金网站
<http://develop.jxnews.cn/donate/zhengce/zhengce4.htm>
- 5 贾西津：“对民办教育营利与非营利性的思考”，见
<http://chinalovetown.com/cgi-bin/topic.cgi?forum=10&topic=10&changemode=1>
- 6 “NGO、NPO与社会团体的关系” 见<http://www.chinanpo.org/nponoligy/showphb.asp?id=31>
- 7 王名：《非营利组织管理概论》，中国人民大学出版，2002年；张明：“非政府组织与社区建设”，载于《社会》2001年第8期。
- 8 齐丙文：《民间组织》，山东大学出版社，2000年。
- 9 范丽珠主编《全球化下的社会变迁与非政府组织（NGO）》，上海人民出版社出版，2003年，第143页；李景鹏“关于NGO若干问题的探讨”。
- 10 赵黎青：“非政府组织问题初探”，载于《中央党校学报》，1997年第4期。
- 11 NGO?第三部门与现代社会，见<http://finance.sina.com.cn/roll/20030521/1309342959.shtml>
- 12 NPO发展阶段界分，见于www.51gy.org/news-1/readnews.asp?NewsID=302&Big
- 13 “什么是NGO?”，载于 <http://www.chinanpo.org/forum/0301.htm>
- 14 贾西津：“对民办教育营利与非营利性的思考”，见于
<http://chinalovetown.com/cgi-bin/topic.cgi?forum=10&topic=10&changemode=1>
- 15 [美] 莱斯特·萨拉蒙《第三域的兴起》李亚平、于海译，上海：复旦大学出版社，1998。
- 16 王思睿：“为什么不是‘中国的民主’？”，载于《战略与管理》，2002年第5期。
- 17 见于<http://www.gzyoung.net/cgi-bin/topic.cgi?forum=4&topic=3106&show=175>
- 18 “信息荟萃”，2002年4月18日（2002年第9期，总第160期），见于
<http://www.zzlib.org.cn/xxwc/list.asp?id=171>

[19](#) 吴忠泽：《社团管理工作》，中国社会出版社，1996年版。

[◀](#) 上一篇 下一篇 [▶](#)

中国社会组织网 国家民间组织管理局主办 版权所有 电话：(010)58123114
技术支持：紫光软件系统有限公司 电话：(010)64459047