

# 关于《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》

## 的意见反馈

**背景：**过去三十多年来，在中国大陆开展活动的大部分境外非政府组织都处于法律监管的灰色地带。由于缺乏明确清晰的法律框架，境外非政府组织通过各种正式或非正式的形式来开展和管理他们的中国项目，包括：1) 在地方基层、省级或中央政府部门备案或与其签备忘录；2) 在半官方组织、大学、医院等备案或与其签备忘录；3) 注册成外资企业；4) 登记为中资企业；5) 签订其他临时协议。此外，2004年《基金会管理条例》出台后，另有29家境外慈善基金会在民政部取得正式登记注册。然而，2016年4月28日，中国政府制定出台《境外非政府组织境内活动管理法》（以下简称《境外组织管理法》），极大地改变了境外非政府组织在中国境内运作的法律框架。此项新法律旨在管理中国大陆境内的境外非政府组织，包括所有在中国大陆开展活动的来自香港、澳门、台湾以及国外的非营利和非政府组织。

境外非政府组织及其他利益相关方密切关注此项法律的制定出台及其潜在影响，本意见反馈旨在通过收集整理境外非政府组织的关切和建议，以推动该项法律相关执行细则的完善。该反馈是基于本人对境外非政府组织所收集的相关数据所做的初步分析，并不代表所有在中国开展活动的境外非政府组织或相关调研参与者的共识，而仅作为个人希望推动相关政策进一步完善所做的努力之一。

**数据来源与方法：**2013年9月至2016年8月，笔者进行了五次焦点小组访谈，与70余名在中国境内开展活动的境外非政府组织负责人进行了访谈，同时开展了一项面向有关组织的小型问卷调查。早期数据收集于《境外组织管理法》出台之前，用于此意见反馈中将有助于了解该法律出台前境外非政府组织在中国境内的运作状况。2015年至2016年期间，笔者亦曾参与过数次在内地和香港举办的关于此项法律初稿和定稿的讨论活动，广泛听取了各利益相关方的意见。此次意见反馈综合了80余家境外非政府组织，十余家中国本土草根组织，多位境内外政府官员和学者的观点，希望有助于推动相关对话的进一步开展。

### 关切议题

#### 1) 业务主管单位的支持

境外非政府组织负责人普遍关切的一个议题是业务主管单位的支持。目前管理法要求境外非政府组织在公安部登记之前，需得到相关业务主管单位的同意。大部分境外非政府组织负责人将寻求业务主管单位的支持列为他们继续在中国境内开展工作的最主要障碍。尽管这些组织在过去的工作中与有关政府伙伴有着密切的合作，但政府伙伴对担任其业务主管单位仍有着顾虑。这种顾虑与对政治风险的担忧相关，潜在的业务主管单位负责人从自身职业发展和机构声誉角度，认为担任境外非政府组织业务主管单位的风险高于潜在收益。由于缺乏来自中央政府的激励或保证，很多境外非政府组织认为他们将无法找到业务主管单位。2016年7月下旬进行的调研中，20多家境外非政府组织表示他们曾与可能担任业务主管部门的机构进行沟通，仅有一家收到了其长期合作伙伴的积极反馈。另

一位境外组织代表表示曾与四家不同机构进行沟通，他们收到如下回复：“我们还要等等看，看看我们是否在业务主管单位的名录中”，“我们还要等更多执行细则的出台”，“我们不确定我们是否是合格的业务主管单位”，这些回复与其它境外非政府组织得到的回复基本类似。尽管这些回复没有直接拒绝境外组织的请求，但绝大部分曾与合作伙伴沟通的境外非政府组织对他们能否寻找到业务主管单位持悲观态度。

## 2) 业务主管单位层级

目前，与境外非政府组织开展合作的中国大陆政府部门或半官方机构包括从村级居委会到中央政府部门的所有层级。对于在乡村地区开展项目的境外非政府组织而言，他们理想中的业务主管单位是他们目前合作的地方政府伙伴。但是，如果业务主管单位被限定为中央或省级政府机构，而这些境外非政府组织此前并未与其合作过，他们将难以寻找到合适的业务主管单位。

## 3) 符合资格的业务主管单位名录

部分境外非政府组织主要与学校等机构开展合作，他们有些是与公立大学合作，有些（包括部分香港机构）是组织志愿者到内地中小学进行文化交流，开展英语、音乐及其他当地学校可能无法提供的教学项目。如果这些与境外非政府组织开展合作的学校无法担任其业务主管单位，那么此类以志愿者为基础的境外非政府组织将难以找到合适的业务主管单位。此外，其他主要与非学术机构（如孤儿院，敬老院，或境内慈善组织）开展合作的境外非政府组织同样担心他们的长期合作伙伴可能不会被纳入业务主管单位名录。但是，这些机构是他们唯一已经与其建立合作关系的机构。为了继续在中国大陆开展工作，境外非政府组织的这些合作伙伴需要被认定为合格的业务主管单位，或者他们需要通过第三方介绍找到其他愿意提供支持的业务主管单位。

## 4) 跨领域境外非政府组织及其对应业务主管单位

部分境外非政府组织在多个领域开展工作，如环保、教育、健康等，他们担心自己很难找到一个能够覆盖机构所有工作领域的业务主管单位。例如，教育部门可能愿意支持境外非政府组织的教育项目，但是拒绝支持与其业务范围无关的其他项目，如与健康议题相关的项目。如果将境外非政府组织的活动限制在某个领域，则需要很大程度上改变其机构使命。部分境外非政府组织曾与潜在的业务主管单位进行沟通，但均遭到拒绝，很重要的一个原因就是他们的跨领域工作。很多境外非政府组织建议由民政部及其下属民政部门作为跨领域组织的业务主管单位同时支持其他无法找到合适业务主管单位的境外组织（因其潜在业务主管单位不愿意承担任何责任和风险）。

## 5) “政治活动”的定义

部分境外非政府组织担心其在中国境内开展的工作会因为被视作“政治活动”而违反管理法第五条和第四十七条第四项。比如，一些在境外合法注册的非营利组织旨在推动中国与其他国家建立积极的建设性双边关系，他们在过去数年间也得到了中国相关部门的认可和支 持，但是他们的工作可能会被界定为在中国境内开展政治活动。此外，推动教育创新的组织可能会倡导改变中国现有的教育政策，环境保护类组织可能揭发违反中国现有法律的污染行为或倡导改革现有环保条

例,或者有些境外组织可能资助旨在推动中国慈善活动管理法律框架完善的研究项目,这些都可能被界定为政治活动。对于“政治活动”的理解可以很狭窄,有着明确具体的定义,但也可以仅是一个很粗略的定义。对《境外组织管理法》中“政治活动”进行更明确的界定将有助于境外非政府组织评估他们在中国大陆开展的有关工作,衡量自己的工作是否会受到欢迎还是会遭到禁止。在调研中,二十余家境外非政府组织详细列举了他们目前在中国开展的工作,具体包括社会公正,倡导能力培训,艺术,亚太区域安全,能力建设,儿童教育,儿童健康,儿童保护,儿童权益,公民社会发展,气候变化,消费者教育,职业发展,企业的社会与环境影响,灾后重建,经济政策,教育,能源,气候与环境议题,环境保护,性别,治理,绿色金融,健康,人权教育,人权试点项目,人权研究,工业污染,劳工权利,法律,医疗,非政府组织能力建设,护理,营养,慈善,扶贫,外资企业的企业社会责任推动,公共健康,公共参与,研究,法制,农村发展,可持续发展,贸易与投资,贸易促进,中美关系,中美贸易和投资议题,妇女权益。这些内容展现了境外非政府组织所开展工作的丰富多样性,同时也意味着哪些活动会被界定为“政治活动”仍处于模糊不清的状态。

#### 6) 境外非政府组织规模及预算

有些境外非政府组织中国项目年度预算达到两千万美元以上,而有些组织可能仅有一万美元左右的预算用于其中国项目。大型组织可以有充足的经费聘用本地的会计人员和全职员工,但对于小型组织而言(包括许多来自香港的组织),他们缺乏足够的人力和经费用于维持其在中国大陆代表机构的运作。这种情况下,小型组织是否需要不断申请临时活动许可,或者只能选择结束他们在中国的项目?这些负担对小型组织而言是巨大的,可能导致一批在中国境内开展微小但却有着重要意义工作的境外组织离开中国。

#### 7) 新境外非政府组织进入中国的障碍

对于目前已经在中国开展活动的境外非政府组织,有长期的合作伙伴使得他们在寻找业务主管单位、注册代表机构,或者申请开展临时活动许可方面有着一定的优势。然而,《境外组织管理法》第九条规定未登记的境外非政府组织不得在中国境内“开展活动”,这对新近打算到中国开展工作的组织而言可能意味着如果他们派代表来中国与业务主管单位接洽,有可能被视作未登记的境外非政府组织在中国境内“开展活动”。此项规定应得到进一步的明确和细化。

#### 8) 关于“活动”的定义

根据上述第五点和第七点,《境外组织管理法》关于“活动”的定义不清(参见管理法第九条、第三十二条、第四十六条第一项)。在某些极端的情况下,比如一名中国高中生被境外某所私立大学录取并接受了由其颁发的奖学金资助,而这所私立大学在境外登记为非营利组织,那么这名高中生是否会被视为违反了管理法第三十二条规定:“中国境内任何单位和个人不得接受未登记代表机构,开展临时活动未经备案的境外非政府组织的委托、资助,代理或者变相代理境外非政府组织在中国境内开展活动”?此外,如果这所大学支付了该名学生与其他获录取的新生一起在中国参加入学前见面会的交通和住宿费用,或者还组织了相关聚会,此类活动是否会被视作违反了管理法相关规定?目前,管理法关于“活动”的定义仍然较为笼统,对此概念的厘清有助于避免各方的混淆不清。

## 9) 公安部的角色

由于《境外组织管理法》规定国务院公安部门为境外非政府组织在中国境内开展活动的登记管理机关，部分境外非政府组织提出业务主管单位和公安机关在各自角色和权力义务关系方面划分并不清晰。与此相关的是，许多境外非政府组织在过去并无与公安部门直接联系，这意味着境外非政府组织的工作可能无法得到充分的理解，双方之间可能存在信任分歧，这将进一步影响境外非政府组织的注册和活动开展。因此，有必要尽快建立促进双方交流与沟通的有效机制或平台，尤其是在制定法律执行细则的阶段，以便于充分听取广大境外非政府组织的意见和建议。

注：其他有关《境外组织管理法》的解读、关切，及与其潜在影响相关的具体问题可参见美国商会的网站（英文）：

<http://www.amchamchina.org/policy-advocacy/what-does-chinas-new-foreign-ngo-law-mean-for-your-organization>（关于法律整体）；

<http://www.amchamchina.org/policy-advocacy/still-implicated-chinas-foreign-ngo-law-and-schools>（关于教育机构）。

安子杰

香港中文大学社会学系副教授

香港中文大学社会创新研究中心主任

2016年9月20日

（邮箱：[ajspires@cuhk.edu.hk](mailto:ajspires@cuhk.edu.hk)）