

中國大陸制定《境外非政府組織管理辦法（草案）》之探討

A Discussion of the Draft of China, “Foreign NGO Management Law”

何秀珍 (Ho, Hsiu-chen)

中國科技大學助理教授

自 2014 年 4 月開始，中國大陸領導人習近平頻頻強調「國家安全觀」的重要，在 4 月 26 日的十八屆第 14 次中共中央政治局集體學習，由中央政法委汪永清講解「確實維護國家安全和社會安定，為實現奮鬥目標營造良好社會環境」。不單如此，大陸「全國人大」常委會更將制定（修定）國家安全相關法律補列入 2014 年重要議程，相繼訂立（修改）《反間諜法》、《反恐怖主義法（草案）》、《國家安全法》、《境外非政府組織管理辦法（草案）》、《網絡安全法（草案）》，2014 年可說是大陸的「國安立法年」。

其實中共並非始自今日才開始重視國家安全，在中共第十八次黨代表大會、十八屆三中全會就已經特別強調國家安全的重要性，但在十八屆四中全會的《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》，卻明白指出要「加強在華境外非政府組織管理，引導和監督依依法開展活動」。將國家安全的視角涵蓋境外非政府組織（以下簡稱境外 NGO）；並且在今年（2015）7 月 1 日甫生效的《國家安全法》的第十五條及二十七條提及要防範、制止和依法懲治境外勢力的滲透、破壞、顛覆、分裂活動及干涉宗教事務。可見中共對國安防範焦點移向境外 NGO，因此乃於 2014 年開始訂立《境外 NGO 管理辦法》。

目前該法已進入二審階段，並已於今年 5 月 5 日至 6 月 4 日完成草案二次審議稿的公開徵求意見，計有 255 人次參與，意見條次 1,803 條。雖然公開徵求

意見的參與人次比同期的《種子法》、《國家安全法》略少，但由於涉及面廣，引起國內外的關注；也由於對該草案仍有不少疑慮，因此，大陸外交部、民政部、公安部於 7 月 25 日邀請美、德、英、香港有關 NGO 代表以及美、英、德等 3 國駐上海領事館總領事參加座談會針對該草案進行說明，希望釋除國內外的疑慮。由於臺灣方面未見有關單位對該草案進行反饋，因此擬藉本文對該草案做一個整體的評述。

壹、境外 NGO 在大陸發展現況

目前在大陸究竟有多少個境外 NGO，大陸官方並沒有明確的統計數字，據近期統計，目前在大陸長期活動的境外非政府組織大約有一千個左右，加上開展短期合作專案的組織數量，總數可能達七千個。這些境外 NGO 在大陸的註冊身分上大致分為幾種形式：一種是正式在民政註冊的基金會；一種是工商註冊的境外組織；還有一種是既沒有民政註冊也沒有工商註冊，而是依靠大陸合法登記註冊的慈善組織來生存和開展活動；此外，還有以個人的名義設立帳戶或辦公室，以及以商會形式註冊等多種形式。而第一種以基金會方式註冊的境外 NGO，根據《200 國際 NGO 在中國》研究報告提供的資料顯示，僅占大陸所有境外 NGO 的 30% 左右。在大陸境外 NGO 合法比例偏低主要原因在於中共對於國內外 NGO 均採取「雙重管理」制度，即先有業務單位才可以到民政部辦理登記。而業務單位範圍僅限大陸黨政軍縣級以上單位及其授權單位，因為找尋不易，導致出現許多不同註冊身分的境外 NGO。

境外 NGO 在大陸的活動涉及扶貧、助殘、環保、衛生、教育、經濟、科技、文化、體育、慈善和社會福利等二十多個領域，每年流入大陸的活動資金達數億美元。其中根據中民慈善捐助信息中心對《美國 NGO 在華慈善活動分析報告》指出，美國 NGO 在這三十餘年來對大陸捐贈約二百億元資金，82% 流入高等教育機構、科研機構及政府機構，分別占 31%、30% 和 21%，只有 17% 注入大陸民間組織。也就是說美國 NGO 超過八成的捐助資金都流入政府及體制內機構。

貳、立法動機

中共在 1940 年代即已體認若要取得政權一定要定位「不受外國勢力影響的中國政治」。所以，中共自建政以來非常留意所謂的外國勢力。習近平上臺後特別點名境外 NGO，並將制定《境外 NGO 管理辦法》補入「全國人大」常委會 2014 年立法議程。

大陸政府急著制定《境外 NGO 管理辦法》，就長期動機而言，係有感於「蘇東坡」巨變就是受到境外 NGO 和平演變導致；短期動機則與 2013、2014 年在大陸境內發生多起襲警爆炸案有關。根據中共的調查，這一系列的暴力恐怖事件的背後都有著境外 NGO 的身影。

而在 2014 年 3、4 月間有兩篇境外 NGO 的研究應該也起著關鍵性作用，一是由大陸民政部主管的中民慈善捐助信息中心所做的《美國 NGO 在華慈善活動分析報告》；二是「中國人民公安大學」王存奎教授接受《中國社會科學報》訪問，在該訪問內容系統說明大陸境外 NGO 的發展階段、發展趨勢、活動方式。尤其該訪問文所提的活動方式：一是以提供資金為「誘餌」，吸引大陸部分民間組織、個人為其開展工作；二是以專案合作、學術交流、學者訪問為由，積極向大陸基層社會灌輸西方民主意識、推廣所謂「公民意識」教育；三是以扶貧助學、「維權」救助為藉口，進行滲透活動；四是以大陸民間組織為工具，以地方政府和大學為介質，獲取公共權力支持，披上合法外衣。該兩篇報告應是立法的前置工作，但也震驚了中共高層，因此更加強中共制定《境外 NGO 管理辦法》的決心。

參、《境外非政府組織管理辦法（草案）》內容分析

大陸「全國人大」常委會訂立的二審《境外非政府組織管理辦法（草案）》共有 9 章 67 條，在這 67 個條文中，對其主要內容分析如下：

一、維持「雙重管理」的登記制度

該草案將境外 NGO 在大陸開展活動的登記仍維持雙重管理的規定，必須要有業務單位及登記單位，因此，並未解決長期以來境外 NGO 找不到業務主管單

位致使無法登記的問題。而且業務單位從原大陸黨政軍縣級以上單位及其授權單位，限縮為省級以上政府單位及其授權的組織，依該草案境外 NGO 找尋業務單位將更為艱難。

二、擴大公安部門對境外 NGO 管理的權限

草案將境外 NGO 的登記單位從原民政部移轉為公安部門；活動的登記機關為省級以上公安機關；還負責對境外 NGO 代表機構活動進行監督、年度檢查以及具有對境外 NGO 開展臨時活動的許可權。草案還賦予公安單位對境外 NGO 具有檢查權、詢問權、文件查閱權和扣押權，而不是在境外 NGO 具有犯罪嫌疑或行為才具備上述權限，該草案無異將境外 NGO 視為潛在的威脅因子。

三、以正面及負面表列明定活動領域

草案明定境外 NGO 活動領域可以在經濟、教育、科技、衛生、文化、體育、環保、慈善等領域；不得從事或資助的活動為營利性活動、政治活動，宗教活動。不但各個領域過大且介於正負表列的中間領域成為模糊空間，不過具體活動項目俟後將由公安部負責公布。

四、建置系統化境外 NGO 管理機制

根據草案規劃，境外 NGO 管理體制除公安部負責申請登記及活動管理外，還設有工作協調機制負責研究、協調、解決重大問題；另外還設有資訊系統和統計制度。如此一來，中共更容易掌握境外 NGO 動態與靜態的相關訊息。

五、明定境外 NGO 資金與人員來源

草案規定，境外 NGO 活動資金來源為：境外合法來源的資金、大陸境內的銀行存款利息及依法取得的其他大陸境內資金。非經同意不得在大陸進行募捐或者接受大陸境內捐款。為了要掌握在大陸所獲得的資金必須透過備案的銀行帳戶進行使用；至於辦理臨時活動的資金如果來自大陸境內則必須透過「中」方的合作單位的帳戶進行單獨記帳、專款專用。至於境外 NGO 資金流向除不能用於營利活動、政治活動、宗教活動外，對資金流向並沒有做出太多的規定。

至於在陸境外 NGO 人員的聘用方面，草案規定境外 NGO 代表機構中的境外工作人員的比例不得超過工作人員總數的 50%，還規定人事的招聘權由當地的外事服務單位或中共指定的單位負責辦理；臨時活動的志工則必須由「中」方合作單位負責招募，草案對境外人士的疑慮不言可喻。

六、對境外 NGO 代表機構設立觀察期

草案對境外 NGO 在大陸所設立的代表機構除了施行年檢制外，對違反管理辦法情節嚴重者可吊銷登記證書，另外就是對境外 NGO 代表機構駐在期限不得超過 5 年，期滿需繼續展開活動者得向登記管理機關重新辦理登記手續。這種流程無異對境外 NGO 戴上一種無形的緊箍咒。

肆、草案與原規範相異處

一個法律條款的制定講求的是公平性、可操作性而且能跟國際接軌，但是從整體草案內容看來，該草案與原境外 NGO 的相關規範有以下不同：

一、對 NGO 組織的管理內外有別

草案係針對境外 NGO 而制定，這樣明顯將 NGO 區隔為境內 NGO 與境外 NGO 兩種，並適用不同的管理規定，境內 NGO 依據《基金會管理條例》、《社會團體登記管理條例》以《民辦非企業單位登記管理暫行條例》等辦理，屬於行政法規層級；境外 NGO 則是適用法律層級的《境外非政府組織管理辦法》的申請與管理；再則登記主管單位亦不同，境內 NGO 是由民政部負責，境外 NGO 是由公安部負責；業務單位的範圍亦不同，境內 NGO 的業務單位可以是縣級以上黨政軍機構及其授權單位，境外 NGO 是省級以上政府機構及其授權單位，範圍限縮許多。

二、待解釋空間過大，而且解釋權掌握在大陸政府手裡

目前國內外學術界對非政府組織有不同的定義，比較受認同的是美國約翰霍普金斯大學非營利組織比較研究中心從「結構－運作」的角度，認為凡符合組織性、民間性、非營利性、自治性和志願性等五個特性的組織都可被視為非政府組織。與草案對境外 NGO 的定義指「在境外成立的非營利、非政府的社會組織」，該草案明顯在範圍上寬廣甚多。

其次，就境外 NGO 活動範圍，雖然列出正負表列，但是各項的領域範圍過廣，反而存在許多模糊不清的空間，這部分模糊空間也是由公安部負責制定。

再則，草案第二十三條對境外 NGO 及其代表機關是否能在大陸設立分支機構，及是否能在大陸進行募捐或者接受大陸內部的捐贈必須視國務院的規定而定。因此對於這些過寬的定義或具有模糊不清的空間或明定國務院另有規定

者，其解釋權均在大陸政府的手中。

三、辦理活動行政流程過於繁複

對於未在大陸設立代表機構的境外 NGO，若擬在大陸開展活動，首先要先找到合作單位，簽署合作協議書；其次要得到業務主管單位的同意；最後要得到公安機構的許可，方可順利辦理活動，活動結束後「中」方合作單位還得提報活動報告。這樣一連串的流程，如遇緊急救援事件，除非是大陸政府大力支持的活動，否則由於行政手續的繁複而延宕救援時間，實在得不償失。

四、地方政府對境外 NGO 管理權限縮小

依據草案內容，地方政府不但沒有具備當地境外 NGO 登記權限，縣級及地級市政府也不再具備成為境外 NGO 的業務單位；地方政府只能作為未在大陸設立代表機構的境外 NGO 辦理臨時活動的合作單位以及在職責範圍內負責管理工作，基本上地方政府對境外 NGO 的決定權則被排除。

以上與原境外 NGO 規範有所不同的地方，對於已經依照原規範在大陸核准設立代表機構或分支機構者；或原掛靠的業務單位，因為草案對業務單位範圍縮小了而不符合規定者，是採取不溯及既往還是未來得依新法執行該草案並未說明。

伍、影響層面

大陸政府制定《境外 NGO 管理辦法（草案）》主要聚焦於國家安全原則，並藉國家安全的視角涵蓋所有的境外社會組織領域，雖然大陸「全國人大」常委會一再強調該草案是結合管理與服務功能，是「依法治國」的表現。但是《國安法（草案）》公開徵求意見的時間較《境外 NGO 管理辦法（草案）》遲個一兩天，但是《國安法》已於今年 7 月 1 日付諸實施，可見眾人對該草案仍有疑慮，例如：原有關境外 NGO 相關規範有登記門檻過高、登記手續繁雜以及缺乏管理監督機制的缺點，但是該草案並未解決前兩項缺失。又如大陸與國際民間組織合作乃是對外開放政策的重要突破，但是該法案以國安原則限制境外 NGO 在大陸的登記與活動，是否擬關閉境外 NGO 進入大陸大門的意圖；再則，所謂 NGO 乃是介於政府部門與企業部門之間的民間組織，所以是一個不屬於政府、不由國家建立的組織，通常獨立於政府，但是該草案基於國家安全，政府多角度介入，

有違 NGO 設立原則。因此，美國 40 個商業和專業團體共同簽署一封致大陸「全國人大」的信，希望能修改該草案，否則有可能損害美「中」關係；另據《路透社》報導，歐盟也批評大陸將利用境外 NGO 管理辦法「禁止不同意見發聲」；香港十多家在大陸展開工作項目的非政府機構也在大陸《境外非政府組織管理辦法（草案）》公開徵求意見時召開研討會，提供意見。可是，目前兩岸交流仍是採取民間交流的形式，部分透過非政府組織進行，該草案未來若付諸實施，勢必影響兩岸交流的力度，我方宜多加注意大陸對境外 NGO 的走向。