

ISSN 2749-9065

生物多样性保护与绿色发展

BioGreen - Biodiversity Conservation and Green Development



接受境外奖励与捐赠的 法律问题

《境外非政府组织境内活动管理法》学习会



第12卷 2023年8月 总第46期

Vol.12 August, 2023 Total issues 46



接受境外奖励与捐赠的 法律问题

《境外非政府组织境内活动管理法》学习会



2023年6月6日，由中国生物多样性保护与绿色发展基金会（简称中国绿发会、绿会）法律工作委员会邀请法律领域的专家学者等，就《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》进行专场的学习和讨论，并就此举办了一场线上线下相结合的讨论会。

On June 6, 2023, the Legal Work Committee of CBCGDF invited experts and scholars in the legal field to discuss and study the Law of the People's Republic of China on the Administration of Activities of Overseas Nongovernmental Organizations in the Mainland of China, and held an online and offline seminar on this.

图片来源：绿会融媒

Photo source: CBCGDF Media

出版 Publisher: 德国绿色包豪斯基金会旗下机构 dbv

编辑 Editor: 中国生物多样性保护与绿色发展基金会

总编辑 Editor-in-chief: 周晋峰 Zhou Jinfeng

顾问 Advisory Board: Fred Dubee、John Scanlon、Jane Goodall、刘华杰、李迪华、田松

主编 Editors: 熊昱彤 Xiong Yutong、王静 Wang Jing

编委 Editorial Board: Alice Hughes、Sara Platto、张思远、崔大鹏、卢善龙、朱绍和、肖青、马勇、杨晓红、郭存海、孙全辉、张艳、陈劲锋、陈宏、吴道源、何秀英、王倩倩

编辑 Editors: 王晓琼、王倩倩

美编 Art Editor: 王倩倩

网站 Website: 胡东旭、王倩倩

国际标准刊号: ISSN 2749-9065

官网网址: z.cbcgdf.org/

BioGreen – Biodiversity Conservation and Green Development

Short description of content:

BioGreen - Biodiversity Conservation and Green Development is an Open Access international journal publishing the latest peer-reviewed research covering biodiversity, sustainability, environmental science and ecological civilization. It also provides rapid and arresting news and trends on frontier issues of environmental policies and governance.

Imprint:

Publisher:

dbv Deutscher Buchverlag GmbH
Wilhelm-Herbst-Str. 7
28359 Bremen
Germany
Tel. +49 (421) 3345 7070
Website: www.dbv-media.com

Editor:

China Biodiversity Conservation and Green Development Foundation
Unit B16E, Chengming Building, Xizhimen,
100038 Beijing
P.R. China
Tel. +010-88431370
Website: www.cbcdgf.org

Responsible for the content according to § 5 TMG: Dr. Zhou Jinfeng

Field(s): Biology, Environment, Ecology, Economy and Law

Keyword(s): General ecology | Biodiversity | Development policy | International | China

ZDB number: 3096891-4

Homepages: <http://z.cbcdgf.org/>

Frequency of publication: Full text, online

Note: In English, Chinese, German

Frequency: Monthly/irregular

版权声明:

投稿作品（以见刊标题为准）须为投稿人的原创作品，投稿人享有对该作品（以见刊标题为准）的完整著作人身权。投稿人须确保所投本刊稿件的全体作者及著作权单位都知情文章全部内容，并同意作为稿件作者及著作权单位投稿本刊。

凡向本刊投稿者，均被认为自动承认其稿件满足上述要求，无抄袭行为，且不包含任何与现行法律相抵触的内容。投稿一经采用，即视为投稿人及作者同意授权，本刊拥有对投稿作品使用权，包括但不限于汇编权（文章的部分或全部）、印刷版和电子版（包括光盘版和网络版等）的复制权、发行权、翻译权、信息网络传播权。

免责声明:

本刊本着促进百家争鸣，助力生物多样性保护与绿色发展研究的原则，好稿尽收。所刊文章观点（或言论）不代表本刊立场。

Copyright(c) Claim:

The work submitted to this journal must be original, no plagiarism. The author retains copyright of his/her work. The contributor must ensure that all authors and copyright holders of the work submitted to the journal are informed of the full content of the work and agree to submit it to the journal as the author and copyright holder of the work.

All contributors to this journal are deemed to automatically recognize that their manuscripts meet the above requirements, have no plagiarism, and do not contain any conflict to the current law. Once the submission is adopted, it shall be deemed that the contributor and the author agree to grant the journal the right of compilation (part or all of the article), reproduction, distribution, translation, and information network dissemination of the printed and electronic version (including CD - ROM version and online version, etc.).

Disclaimer:

In order to build a sound sphere for biodiversity conservation and green development research, the journal welcomes all thoughtful and visionary articles. The views and opinions expressed in the articles do not necessarily represent those of the journal.

目录

（一）卷首语.....	4
（二）认真学习习近平法治思想，所有工作都要严格依法、尊法、守法.	5
（三）《境外非政府组织境内活动管理法》是在国家安全和 社会组织发展客观需要之间平衡的结果.....	8
（四）坚持改革开放，加强国际合作.....	11
（五）《境外非政府组织境内活动管理法》亟待出台 实施细则.....	13
（六）全球性问题的解决，需要加强非政府组织间的 合作.....	16
（七）行政处罚，应以对法益造成损害为前提.....	19
（八）对《境外非政府组织境内活动管理法》几个重要 问题的看法.....	21
（九）接受境外奖励与捐赠的法律问题.....	25
（十）国家鼓励开展国际交流，法无禁止皆可为.....	27
（十一）对《境外非政府组织境内活动管理法》做扩大 适用属于违法行为.....	30
（十二）厘清《境外非政府组织境内活动管理法》的 执法边界至关重要.....	33

卷首语

《中华人民共和国慈善法》正在酝酿修改，在征求意见稿的“促进措施”章节中，加入了一条“国家鼓励开展慈善国际交流”。在这一背景下，慈善组织如何“走出去”，更好地跟境外非政府组织合作，“讲好中国故事”，值得深入探讨和学习。

2023年6月6日，由中国生物多样性保护与绿色发展基金会（简称中国绿发会、绿会）法律工作委员会邀请法律领域的专家学者、相关单位同志，莅临指导，展开普法教育，就《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》（以下简称《境外非政府组织境内活动管理法》）进行专场学习和讨论，并就此举办了一场线上线下相结合的讨论会。



图源：绿会融媒

参加此次学习讨论会的有司法部研究室原主任、司法研究所原所长王公义；中国法学会行政法学研究会副会长、清华大学法学院教授余凌云；北京大学法学院副教授、北京大学法学院非营利组织法研究中心主任金锦萍；北京工业大学法学院院长、环境法教授谭柏平；北京长林公益基金会理事长、北京汉鼎联合律师事务所主任张义平等。

本次学习讨论会围绕《境外非政府组织境内活动管理法》中境外非政府组织境内“开展活动”这一概念的内涵；国外 NGO 给国内单纯捐赠与在国内“开展活动”的事实和法律区分；境外 NGO 的国内法概念；境外 NGO 与慈善组织、免税机构是否都属于境外 NGO；境内个人和组织如何规范相关工作等问题和内容展开深入学习和讨论。

《生物多样性保护与绿色发展》特为该讨论会设立增刊，详尽报道嘉宾观点及相关内容。

中国绿发会法律工作委员会

2023年8月14日



认真学习习近平法治思想，所有工作都要严格依法、尊法、守法

周晋峰

摘要：基于《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》（以下简称《管理法》），本文从三个方面展开讨论：认真学习《管理法》，落实中央走出去的战略；从《管理法》的视角，分析诺贝尔奖奖金的法律属性问题；积极参与全球环境治理、科技治理、讲好中国故事，需要完善的法律保障。本文从工作实践入手，对在工作过程中遇到的实际问题进行分析，并期待相关部门出台司法解释或实施细则对这些问题予以解答。

关键词：习近平法治思想，诺贝尔奖奖金，法律

周晋峰. 认真学习习近平法治思想，所有工作都要严格依法、尊法、守法. 生物多样性保护与绿色发展. 第12卷，2023年8月，总第46期. ISSN2749-9065

在此次学习讨论会上，多名专家发表了精彩的观点。现将中国生物多样性保护与绿色发展基金会副理事长兼秘书长周晋峰博士的发言内容分享如下：

一、认真学习《管理法》，落实中央走出去的战略

今天请大家一起认真学习习近平法治思想，以习近平法治思想为指导，再学习《管理法》，我们为什么要组织这个学习？今年2月份，我曾就《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》写了一个建议信，给中央有关领导，并获重要批示，所以今天这个会议我们是希望在这个基础上，进一步把这些工作做好。一方面，我们作为全国的学会，要认真全力以赴的落实中央走出去的战略，认真的开展讲好中国故事，人类命运

共同体、地球生命共同体的工作，就少不了和境外的各种机构和组织的交往。那么，在交往过程中，如何准确的把握这个尺度，如何严格、认真的依法办事，我们借此再一次向所有绿会工作人员、各二级机构、所有的志愿者，强调我们的所有的工作，都要严格依法、尊法、守法，同时还要普法，这是我们今天会议的缘起。

二、从《管理法》的视角，分析诺贝尔奖奖金的法律属性问题

《管理法》出台之后，我们当时就立即组织了学习，这么多年来一直在相关工作之中不断的加深理解。最近，有关人士跟我们提了一些看法，我们觉得有必要再重新学习研究。另外，我们认为现在《管理法》实施了一段时间了（七年），是时候向全国人大和有关部门提出，比如说出台司



法解释、实施细则等进一步巩固对《管理法》的理解和适用，清晰划定相关工作的边界。我们今天讨论的这部法涉及的内容还是比较多的，今天集中讨论的第一个是立法目的，这一部分是总则；第二就是讨论《管理法》的第三十二条，因为主要的是规范境外非政府组织的，我们作为境内的机构，和我们比较相关的就是第三十二条，即“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。”我们哪些活动、哪些工作是该注意的；还有一条就是第四十六条，第四十六条稍微长一点，这是个法律责任，那么我们就有个疑问了，比如获得诺贝尔奖金的性质问题，首先，我们知道，诺贝尔奖金的颁发方、提供方是属于境外的基金会性质，那么它在中国没有代表机构，我们也知道它的每一次颁奖在中国也没有做临时活动备案。大家自然而然就会觉得诺贝尔奖金不违法，但是，法律上我们研究过没有、该怎么研究、该怎么认为、怎么对待？诺贝尔奖奖金离我们还比较远，我申请国外的科研、留学，获得的奖学金、助学金违不违法？国外的大学也基本都是非盈利机构、免税机构，那么我申请他的助学金，违不违

法，这是一个我们要讨论的问题。

还有一个问题是资助、捐赠，我们申请的境外的捐赠违不违法？如果境外的捐赠申请了之后，要按照它的特定要求，让你做特定的事，就是刚才我念到的这句话，“代理或者变相代理境外非政府组织在中国境内开展活动”，这肯定是要备案的，没有备案肯定是违反了第三十二条。但是，如果不开展活动，是非限定性的捐赠（不限定用途），你申请他的捐赠之后，拿了这个钱去做科研、去做公益，去做法律法规允许的活动，那么这个违不违法？另外，像诺贝尔奖，获奖者事先都不知道，事先只知道有被提名的可能，但是，是否能获得最终的奖励，是那边的评选委员会最终决定了之后，才会通知。所以，获奖者不可能事先办理登记注册手续。包括很多奖励、捐助也是不可能提前得知的，那么，事后如果获得了捐赠或者资助，如果需要退回，有没有规定多长时间退回就不违法，多长时间还没来得及退回或者没有退回就违法等等，这一类的实际操作细节有没有具体规定？

三、积极参与全球环境治理、科技治理、讲好中国故事，需要完善的法律保障

一方面，我们要积极参与全球的环境治理、科技治理、讲好中国故事，



要跟国际打交道，一方面要把法学清楚。另外，我们也要积极的建言献策，争取推动把一些实践之中遇到的问题，通过司法解释、实施细则把它规范化，这样就有利于我们目标的实

现，而不是有利于境外非政府组织，我们的目标是有利于我们开展国际交流，有利于我们讲好中国故事、走出去，建设人类命运共同体，有利于我们相关工作的进行。



《境外非政府组织境内活动管理法》是在国家安全和 社会组织发展 客观需要之间平衡的结果

张义平

摘要：我国之所以要对境外机构进行一些规范，也是基于国家安全的考量和客观需要，一方面要引进来，另一方面确实也要走出去，如何来平衡？本文认为，《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》（以下简称《管理法》）应该是国家在国家安全和
社会组织发展的客观需要之间进行平衡的结果。此外，本文就关于“开展活动”的概念内涵的问题、单纯的捐赠和在国内开展活动的区分问题、关于拒绝或者退回境外捐赠的法律时限问题等分别进行了探讨。

关键词：国家安全，社会组织，境外非政府组织，开展活动，捐赠

张义平. 《境外非政府组织境内活动管理法》是在国家安全和
社会组织发展客观需要之间平衡的结果. 生物多样性保护与绿色发展. 第12卷, 2023年8月, 总第46期. ISSN2749-9065

在此次学习讨论会上，多名专家发表了精彩的观点。现将北京长林公益基金会理事长、北京汉鼎联合律师事务所律师张义平的发言内容分享如下：

首先，我对相关的问题没有深入的研究，因为我们基金会确实比较小，没有中国生物多样性保护与绿色发展基金会（简称中国绿发会、绿会）在国际上有这么高的声誉，所以，境外机构给我们基金会进行资助方面确实比较少，这是第一点。第二点，我有个想法，我认为《管理法》应该是国家在国家安全和
社会组织发展的客观需要之间进行平衡的结果。我国之所以要对境外机构进行一些规范，也是基于国家安全的考量和客观需要，一方面要引进来，另一方面确

实也要走出去，如何来平衡？应该是这样一个基调。

那么，就讨论会所列的几个议题，我简单发表一下我的粗浅看法。

第一点，是关于“开展活动”的概念内涵的问题。法律没有具体的列举，甚至定性都没有。我个人理解，所谓“开展活动”，一般包括主办、承办、协办这几个方面的角色。最近，我帮着北京一个区律协在起草会议活动的管理规定，我们对活动进行了列举，包括团拜会等各种各样的活动，然后又进行了定性。意思是无论是主办、承办还是协办身份，都算律协的活动。我觉得这样理解“开展活动”是可以的。当然，我们也希望法律能够对它的范围进行明晰，可以列举，再进行定性的描述。但是，因为“开



展活动”本身是个比较常见的基础的概念，或许立法者认为不做界定，也不至于产生特别大的分歧。

第二点，就单纯的捐赠和在国内开展活动的区分问题。捐赠所提供的资金和物资，实际可以区分为不同的情形。一般而言，接受捐赠的时候都会让捐赠者来选是限定的还是非限定的，主要是基于用途方面。我们也关注到，在一些重大的灾害发生的时候，经常有一些是定向的。比如说疫情期间，我们定向捐给哪个医院多少口罩，多少医疗设备，这是定向的。虽然都是捐赠，但具体情形是不一样的。我还关注到，定向捐赠实际上在相应的会计准则里，是把它视同一种受托的业务。我们受捐赠者的委托，直接给到了他指定的受体那里去，属于限定性捐赠的一种。而非限定性就是纯粹的，对受赠者的宗旨、项目、公益范围等是认可的，我捐给你，不限定用途，随便在你允许的范围内来用就可以。我觉得是要去做区分的，捐赠如果说是非限定性的，没有过多的意志参与到具体的活动之中，我认为不应该认为是在开展活动。如果是定向的，或者它限定的范围非常小，目的性非常强，我觉得可以把它视为是一种变相的委托关系，认为他是在国内开展活动，我觉得需要具体问题具体分析。

第三点，关于拒绝或者退回境外捐赠的法律时限问题。我们关注到公益组织的账户是开放的。理论上讲是无法事前来拦截的，款项到账户本身不能说我就是受到资助了，我就违反了什么样的规定，不能这么讲。只能说，如果说收到了款项，知道情况后还按照他的要求来使用款项，那就有可能构成接受资助了。我认为《管理法》第三十二条规定的是资助，整部法并没有规定捐赠。我认为捐赠应该适用《慈善法》、《公益事业捐赠法》等其他相关的法律法规的规定。如果这些法律法规没有做一些特别的要求，那我们就可以接受捐赠。如果在接受捐赠的过程中，有相应的捐赠者意志的体现，就有可能构成资助，甚至有可能构成委托。另外，第三十二条，我觉得可以结合第九条第二款来进行理解，是对没有办理相应手续的境外组织在境内开展活动、资助的禁止。

再者，我想说一下奖金的问题，如诺贝尔奖等。在实践中，我们也曾经遇到过奖金的困扰，我们基金会的秘书长参加境外针对公益组织骨干人才的培训，因为表现优异，其个人被奖励了10万元。但是，10万元奖励并不是归他个人所有，而是要求用这奖金做什么样的事情。我认为，这种奖金就不是一个典型的或者说是通



常意义上的奖励，而仍然是资助或者是捐赠。因为限定了用途，仍然有意志在里面体现，至少它是一种捐赠，或者虽然不限定用途，但要求你用在公益事业上面，不是你个人可以随便拿回去花费的。通常我们说的奖励或者奖金，比如诺贝尔奖等，是有限定任何用途的，对于获奖之后你的行为是没有任何要求的，它是对你之前行为的鼓励。这类奖金，我觉得不应该归到所谓的资助、捐赠的范围里面。因为它没有任何后期的要求，只是对前面的一个评价。我觉得还是不一样的。

关于境内的机构和个人如何规范活动的问题。我发现对于基金会的很多东西，法律规定的不是很明确，

监管者的尺度不是很好把握，我们经常遇到的问题是募捐行为究竟算不算公募？因为我们基金会是定向募集的，不是公募。我们基金会募集资金的方式不当就有可能被界定为公募，就可能要受到处罚。处罚之后，我们的捐赠都无法给人开免税的票据，这个是很严重的。所以，我们经常也是内部分歧很大，然后就得去向监管机构征询意见。不是说要获得他的审批，主要还是这个尺度我们不好把握，所以要征求他们的意见。很多时候，因为他们比较谨慎，我们只能放弃一些募资活动，也受到一些限制。但是我觉得，特别是在境外机构这方面，因为涉及到的是国家安全和社会组织的客观需求的平衡问题，更谨慎一点会更好。



坚持改革开放，加强国际合作

余凌云

摘要：目前，我国的法律制度是在逐渐完善的，社会主义法律体系已经基本建成，在很多方面，法律的规定已经很明确，而更多的是实践中的具体应用问题。本文从“建立人类命运共同体，讲好中国故事，还是要坚持改革开放”、“诺贝尔奖金的法律性质”等方面展开讨论。本文认为，对于国际捐赠和奖励，我们不但不应该拒绝，而且还要积极去争取。

关键词：改革开放，国际合作，捐赠

余凌云. 坚持改革开放，加强国际合作. 生物多样性保护与绿色发展. 第12卷，2023年8月，总第46期. ISSN2749-9065

在此次学习讨论会上，多名专家发表了精彩的观点。现将中国法学会行政法学研究会副会长、清华大学法学院教授余凌云老师的发言内容分享如下：

第一，建立人类命运共同体，讲好中国故事，还是要坚持改革开放。这是要坚持的一个方向，至少从中央的文件上看，这是明确的。加强跟国外的合作，这个门，我觉得不应该是关上，而应该是打开、继续打开。清华大学前一阵下达文件，要求各个院系积极参与到国际活动中，因为疫情三年，基本上国外的很多活动我们都不参与了，但是，不参与，如何能讲好中国故事，发出中国人的声音呢？如何能参与国际规则的制定呢？这就是一个问题。我们在实践中，也接受境外资助，例如，我们跟世界卫生组织合作，搞电动自行车立法。世界

卫生组织跟卫生部的疾控中心也是长期合作的，例如，推行安全带、儿童座椅等。目前，我国的法律制度是在逐渐完善的，社会主义法律体系已经基本建成，很多法律实际上都已经很明确了，像《国家安全法》、《反间谍法》等，这些法律对应的执法部门，也会去监控境外资金的来源问题，如果有问题，他们会跟有关部门去反馈。

如果捐赠在目的和用途上没有什么异常，不接受也不是很好，但是，这里面是要提高一些警惕，这是必须的，我国就曾经出现国外捐赠后，找一个组织去收集中国人的DNA，这就需要谨慎。包括我们跟世界卫生组织合作的时候，我们每年的交通事故，这个死亡人数，这些比较敏感的数据，是不能给他们的，《保密法》对此也是有规定的。所以说，在严格遵守《国



家保密法》、《国家安全法》、《反间谍法》的前提下，对单纯的捐赠，还是要持一个宽容的态度，因为我们可以用这些捐赠，做一些公益事业，这本身是个好事情。这是我想说的第一点。

第二，像诺贝尔奖奖金，包括学生的奖学金等，没有什么政治目的，当然，诺贝尔文学奖是有倾向性的，但诺贝尔自然科学奖，没有什么政治倾向性，而且基本上大家觉得很公允、是公平、公认的。我们现在要建立世界一流大学，而一流大学的创建、评估，获得国际公认的奖项就是一个方面，所以，在国际一流大学的创建上，我们也鼓励学生走出去，鼓励到国外先进国家去学习，学习他们的经验。现在反而是美国关门了，美国人在科技方面，他觉得他领先的专业，向中国人关闭了，而我们恰恰是希望它打开，如果把这些门全部关上，反而对于中国未来的发展，会受到很多的限制。改革开放，继续坚持改革，不断的去讲好中国故事，推进人类命运共同体，从中央已经确定的方向去考虑这些问题，不能够倒退，倒退是没有正当理由的，要继续改革开放，对于

国际捐赠和奖励，我们不但不应该拒绝，还要积极去争取。

第三，刚才提到的审批制度，这个必须要有法律依据，不是说接受捐赠或奖励就必须审批，审批的依据在哪里？我们现在讲依法治国，《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》第三十二条并没有规定要审批，它只规定了要在中国登记、开展临时活动在中国要有备案，不是境内的机构，而是境外的非政府组织，他们要去登记、要去备案。境内的单位或个人要求他们提供已经登记或者备案的证明就可以了。而境内的单位和个人是不需要审批的，审批的依据在什么地方呢？我觉得还是要依法办事，不单是主管部门要依法办事，咱们也得依法办事，不需要审批的，你不要去审批，可以完全接受资助。而且，我们现在要求政府部门、主管部门在把握政策上都要保持一致，这个社会组织的主管部门不审批，而人家再找一个社会组织合作，另一个的主管部门就给批了，但国家政策应该是一致的。行政审批都要依法，而且现在大量的削减不必要的审批，所有的审批都要有法律依据。



《境外非政府组织境内活动管理法》亟待出台实施细则

杨洪兰

摘要：《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》（以下简称《管理法》）是我国第一部针对境外非政府组织的立法，该法自2017年1月1日起施行以来，为境外非政府组织在我国境内开展活动提供了规范和依据，发挥了积极的作用。但是，六年来，随着在实践中的应用，该法在某些方面的缺陷也日益显露出来，本文将对此进行分析，期待在以后的修法过程中加以完善。

关键词：立法目的，开展活动，行政审批，执法边界，依法行政

杨洪兰. 《境外非政府组织境内活动管理法》亟待出台实施细则. 生物多样性保护与绿色发展. 第12卷, 2023年8月, 总第46期. ISSN2749-9065

在此次学习讨论会上，多名专家发表了精彩的观点。现将中国生物多样性保护与绿色发展基金会政研室主任杨洪兰的发言内容分享如下：

本发言内容针对实践中遇到的一些问题，结合《管理法》的法律条款，进行解读与分析，并期待在以后的立法进程中，出台更详细的法律规定，对这些问题加以明确和细化。

一、需要明确立法目的和宗旨，以及价值取向

《管理法》第一条：“为了规范、引导境外非政府组织在中国境内的活动，保障其合法权益，促进交流与合作，制定本法。”就本条文中的“规范”、“引导”与“保障”、“促进”之间的关系，“规范”与“引导”是方式、手段，而“保障”与“促进”应该是最终目的。在党的二十大报告

明确“坚持深化改革开放”这一原则的指引下，我们与境外非政府组织之间交往的大门不应该关闭，而应该进一步的扩大，加强交流与合作。当前，非政府组织在环境保护、社会救济、医疗卫生、教育、文化等领域中的作用和影响越来越大，已成为双边、多边国际活动中的重要力量和全球治理体系的重要参与者，而加强与境外非政府组织的交流与合作，对于我们参与国际规则的制定，在上述领域增加话语权，发出中国声音，提高我们的国际影响力，具有积极的作用。但这需要境内的社会组织“走出去”，也需要境外的非政府组织“走进来”，这应当是《管理法》所追求的价值取向。



二、明确对境外非政府组织“在中国境内开展活动”的认定标准

《管理法》第九条：“境外非政府组织在中国境内开展活动，应当依法登记设立代表机构；未登记设立代表机构需要在中国境内开展临时活动的，应当依法备案。境外非政府组织未登记设立代表机构、开展临时活动未经备案的，不得在中国境内开展或者变相开展活动，不得委托、资助或者变相委托、资助中国境内任何单位和个人在中国境内开展活动。”这一条款是对境外非政府组织在中国境内开展活动设置的前置性程序规定，即登记或者是备案，并且对境外非政府组织在境内开展活动也做了两种规定，一是直接开展活动，二是委托、资助或者变相委托资助。

但是，这里涉及到一个需要探讨和明确的问题，就是境外非政府组织的哪些行为属于“在中国境内开展活动”，这里又引出一个限定性捐赠和非限定性捐赠的问题，前者是指捐赠款物要按照捐赠者的意愿用于指定的项目；后者是指捐赠款物由受赠者统筹安排，不限定用途。《管理法》第九条第二款的内容，针对的就是限定性捐赠，是对其作出的约束条款，以防止其在中国境内开展活动指定“代理人”或“代言人”的行为。但这又回到刚才的问题，如何理解“在

中国境内开展活动”？境外非政府组织向境内单位和个人发放奖金的行为，是否属于“开展活动”，如诺贝尔基金会颁发的诺贝尔奖奖金、洛克菲勒基金会颁发的洛克菲勒奖奖金等，以及2023年2月诺贝尔可持续发展基金会将首届可持续发展特别贡献奖授予中国气候变化事务特使解振华，以表彰他对全球应对气候变化以及可持续发展事业的巨大贡献。但问题是，首先，这些来自于境外非政府组织的奖金，性质如何认定？这肯定不能属于限定性捐赠，因为获奖者是完全可以自由处分这些奖金的、不受他人意志的支配。其次，参加境外非政府组织的颁奖，是否需要备案或者审批？这似乎也不现实，因为这些评奖活动，在获奖名单揭晓前，获奖者并不知晓自己能否获奖。因此，境内的单位或者个人，获得境外非政府组织颁发的奖金的行为，应当不属于《管理法》所调整的管辖范围。

其实，单纯向中国境内捐赠款物的行为是否属于在境内“开展活动”这个问题，我们可以举个例子。我们经常说，工具本身并没有错，错的是使用工具的人，一把刀，是实用的切割工具，还是可怕的犯罪凶器，取决于使用刀的人，而不是刀本身。同样，对于捐赠资金或者物品，《管理法》所约束的不是这些客观的标的物，而



是资金或物品所体现出的背后的行为意志，即对资金和物品的使用或处置体现的是谁的意志，《管理法》第九条第二款的规定就是在没有登记或者备案的情况下，对这种行为意志的禁止。但是，境外非政府组织单纯向境内单位与个人捐赠款物，对款物的使用不作任何约定，完全由接受捐赠的乙方自主支配使用，在这种情况下，显然不能视为“在境内开展活动”，所以，这种情况，不应属于《管理法》的调整范围。

三、对将来立法和修法工作的建议

一是把“境外资金”与“开展活动”做区分，考虑是否有必要参照某些国家，把来自境外的资金单独进行立法规制。

二是明确《管理法》第十七条所规定的办理审批手续时的登记和备

案部门。实践中曾遇到的问题，同样的合作项目，申请人向不同的登记机关备案，得到不同的结果。在这个问题上，立法是否该考虑由某一个部门专门负责登记和备案的问题。

三是“备案的范围”也需要明确，即开展哪些临时活动需要备案，这里的“临时活动”，是指具体的、单个的、一次性的活动，还是也包含了长期的、分阶段的某些活动。

四、结语

在构建人类命运共同体的时代背景下，坚持和扩大改革开放始终是基本原则。因此，《管理法》的制定与修改，以及在实际中的运用，都要以开放的视角，站到促进国际交流与合作的角度去制定、修改和完善相关法律。



全球性问题的解决，需要加强非政府组织间的合作

王公义

摘要：环境污染问题是全球性的问题，是全球可持续发展的问题，关系到全球每一个人。因此，治理污染也是一项全球性的事务，需要世界各国政府之间的合作，也需要非政府组织的合作。本文基于全球环境问题现状，就非限定性捐赠与限定性捐赠以及国际互相支援问题进行了讨论。

关键词：环境污染，非限定性捐赠，限定性捐赠，支援

王公义. 全球性问题的解决，需要加强非政府组织间的合作. 生物多样性保护与绿色发展. 第12卷, 2023年8月, 总第46期. ISSN2749-9065

在此次学习讨论会上，多名专家发表了精彩的观点。现将司法部研究室原主任、司法研究所原所长王公义的发言内容分享如下：

环境污染问题、绿色发展问题是一个全球性的问题，不单单是中国的问题，是一个全球可持续发展的问题，关系到全球每一个人。目前，空气污染、水污染、塑料垃圾污染等各种污染遍及全球，所以，治理污染也是一项全球性的事务，世界各国都应该积极参与并为此做出努力。这些问题的解决，不仅需要世界各国政府之间的合作，也需要非政府组织的大力的合作，也就是全球人民的大合作才能解决。在此过程中，世界各国政府和非政府组织以及个人肯定会出现互相支援、互相支持的情形。例如，世界某地发生了水灾，全世界有能力的国家都会以各种不同的方式支援救助，同理，中国亦然。因此，大量的捐助

资金从国内流到国外，也从国外流到国内，这是一个全球化的正常现象。那么，如何管理这个资金流向？也是世界各国需要面临的一个重大问题，

《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》涉及到这方面的一些问题，我国法律实施的是宽容积极的态度。该法第三条规定：“境外非政府组织依照本法可以在经济、教育、科技、文化、卫生、体育、环保等领域和济困、救灾等方面开展有利于公益事业发展的活动”。他们这些活动，是受到我们中国法律保护的。

如果国内发生灾难，或者国外非政府组织为了帮助我们救灾，如汶川地震，有关国家政府和非政府组织以及个人，都给予了我们一些捐助，我们完全接受了。此外，环境问题是威胁人类生存的世界难题，治理这类环境污染问题，一些非政府组织给我们一些资助，帮助我们解决环境污染问



题，这个怎么处理？我的意见是分门别类处理：**对于国际非限定性捐赠，完全接收。**这是国际上通用的一种捐赠方式。他赞助我们治理环境、减少碳排放，至于怎么用这些钱他们并没有具体的规定和要求，并没有限定这些钱干什么用，我们完全用我们的意志来使用这笔钱，我认为是应该完全无条件接受的。在改革开放初期，我们也接受了大量的国际友好人士的捐助，他们并没有规定你干什么，所以对我们来说，拿着钱自主地干了符合法律规定的、符合国家建设需要的事，那就是做了一件极好的事。第二种是限定性捐赠。在捐赠的时候，他们限定了捐赠方向或者具体项目，比如只能用于孤儿院建设、妇女身体健康治疗、对老年病的治疗、对水灾救灾的捐赠等等，这是专项的，我认为也可以完全接受。但是，如果限定性捐赠的项目不利于中国国家安全或者有损国家尊严等等那是不能接受的。第三种就是奖励性捐赠。例如，屠呦呦获得“诺贝尔生理学或医学奖”，在疟疾治疗方面对世界做出了重大贡献，挽救了世界几百、几千万人的生命，这是对人类做出的重大贡献。诺贝尔奖基金会是一个民间组织、非政府组织，其认为屠呦呦对人类做出了重大贡献，就发给她诺贝尔奖，鼓励科学家为人类做出贡献，我认为

这是合理的，应该完全接受的，而不应该有什么障碍。这是我说的第一方面的内容。

第二方面内容就是关于互相支援的问题。我们这个地球村，在建立人类命运共同体的过程中，就会有互相帮助的问题。我们会帮助别人，别人也会帮助我们。这是一个实践性的问题和惯例，我们救助了非洲一些受灾的国家，当我们国家受灾、有困难的时候，世界也帮助过我们，那么这就是互相帮助、互相支援、相互救济，这应该是我们提倡的人类命运共同体的应有之义，我们应该大力推动这么做。不仅我们要给世界上的有关国家和灾民提供捐助，我们也有权利接受国外对我们的捐助，比如塑料垃圾污染，我们中国有一个企业家和科学家发明了关于治理塑料垃圾污染方面的一个科学技术，此技术高效率、无污染，一吨塑料垃圾可以回收0.8吨石油，被中国8位院士评为处于世界领先水平，其科研成果立即就收到了国外的赞助，希望继续研究，为人类做出更大贡献。像这些对人类共同的事业有影响的赞助，我认为接收是合法的，而且应该鼓励大胆接收这种赞助。如果对别人的善意捐助拒人于千里之外，不接受赞助是不应该的，从外交方面来说，也是不友好的，影响国际关系。因此，从宏观角度讲，



各国互相捐助，接受捐赠，我认为应该是、合法的，不应该受到阻止。我们提倡建立人类命运共同体，提倡全人类共同解决面临的重大问题，以实际行动对此予以大力支持。



行政处罚，应以对法益造成损害为前提

宋立

摘要：基于《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》（以下简称《管理法》），本文就《管理法》第三十二条中关于委托和资助在境内开展活动、第四十六条的行政处罚条款等展开讨论。本文认为，行政处罚有它的违法后果要件，肯定有个法益的侵害，如果说仅仅是接受了资助，并没有从事活动，算不算侵害了社会利益，算不算违反了法律？这种情况下使用处罚合适不合适？等等，本文将对此进行分析。

关键词：开展活动，资助，处罚

宋立. 行政处罚，应以对法益造成损害为前提. 生物多样性保护与绿色发展. 第12卷，2023年8月，总第46期. ISSN2749-9065

在此次学习讨论会上，多名专家发表了精彩的观点。现将广东君信经纶君厚律师事务所宋立律师的发言内容分享如下：

第一点，从字面意义上的文字解释来讲，《管理法》第三十二条是关于委托和资助在境内开展活动，那委托资助是一件事，在境内开展活动是另外一件事，是两件事。如果是做这样的区分的话，仅仅是资助，或者说接受资助，但是并没有代理，也没有变相代理境外非政府组织在国内开展活动的话，能否适用这个条款？我倾向于还是看有没有代理或者变相代理在境内开展活动，仅仅只是接受资助，应该不是第三十二条完整的意思。

第二点，还是从《管理法》法律条文字面意义上的文字解释来讲，第

九条的第二款，资助中国境内任何单位和个人在中国境内开展活动，讲的也是开展活动，所以我觉得有没有在中国境内开展活动是强调的重点。

第三点，从整个《管理法》的体系解释上来讲，第四十六条是个行政处罚条款，这个行政处罚条款是不是要结合行政处罚法来做一个体系性的分析？第四十六条肯定不能脱离《行政处罚法》这个大的法律体系，行政处罚有它的违法后果要件，肯定有个法益的侵害，如果说仅仅是接受了资助，并没有从事活动，算不算侵害了社会利益，算不算违反了法律？这种情况下使用处罚合适不合适？即便法律规定可以处罚的话，从第四十六条第二款字面意义上来讲，除了中国境内单位和个人明知未备案而开展活动，或与未登记代表机构合作或



者接受其委托资助，并且还要代理和变相代理进行活动或者进行项目活动资金收付的才进行处罚。如果说，仅仅是接受资助，但是没有按资助者的意愿进行代理或者项目活动，那就不属于该条文第二款处罚的情形了。

第四点，讨论会上的其他几位老师都讲到关于进一步改革开放和构

建人类命运共同体的问题，结合这点理解，第四十六条这个法律条文在适用的时候，是不是应该保持一定的谦抑性？等有机会公布实施细则的时候，应该把这些内容规定得更明确，这样更有利于开展活动，这也符合现在我国的政策要求和大势所趋。



对《境外非政府组织境内活动管理法》几个重要问题的看法

金锦萍

摘要：基于《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》（以下简称《管理法》），本文就“开展活动”概念的内涵、单纯捐赠活动该不该从开展活动这个外延里面给排除、境外奖金的发放等展开讨论。本文认为，关于这部法律里面的其他问题可能也会难免有一些障碍，我们在实践过程中也发现了。未来可以去进行法律方面的修改或者法律实施过程中对于一些执法部门或者机构，可以对一些法律做一些相对柔性或者更开放的解释。

关键词：开展活动，捐赠，境外奖金

金锦萍. 对《境外非政府组织境内活动管理法》几个重要问题的看法. 第12卷, 2023年8月, 总第46期. ISSN2749-9065

在此次学习讨论会上，多名专家发表了精彩的观点。现将北京大学法学院副教授、博士生导师、非营利组织法研究中心主任金锦萍的发言内容分享如下：

有关《管理法》这部法律，我是参与了前期的调研和后来的一些制定工作，所以对于今天所讨论的这些问题，其实也是我们立法过程中常常会面临、但是实施过程中可能会出现的一些新的问题。

第一个问题就是“开展活动”概念的内涵到底是什么。这个就要从立法目的出发，《管理法》的立法目的是多元化的，不仅仅是出于国家安全，也要从整个全局考虑，比如促进国际交流，促进民间交流。我们从第一条的立法目的可以看到它的多元化的立法目的，并非完全出于控制和管制，

也不是完全从国家安全角度考量，它要平衡各种立法目的。

第二个问题就是关于开展活动最核心的问题，单纯捐赠活动该不该从开展活动这个外延里面给排除，或者说“开展活动”不包含单纯捐赠？这个问题在广东省还有像一些境外非政府组织比较活跃的地方，早就明确提出来，几年前甚至公安部非政府组织管理局的培训会上就已经讨论过这个问题了。

为什么要进行区分呢？主要考虑立法对于境外非政府组织开展活动进行规制的目的到底是什么。什么叫开展活动？我们会发现一个主体若要开展活动，它首先要有自己的名义，或者是让他人以自己的名义或者在他人行为中，也能够看到它的这个名义。也就是说，名义是对外的，最



主要对内的是它的意志的传递，它的意志是随着资金进来的。所以，如果是个资助合同，那在资助合同里面，不仅仅包含资金的单纯的捐赠，合同里面还包含着对项目的整个的设计，包括后续的一些项目的要求，信息回馈等都会有。

因此，开展活动主要考虑是什么？我们这部法律要去规制境外非政府组织在境内开展活动，主要是担忧资金中带有意志进来，然后按照对方的意志在境内开展活动，所以对它进行有必要的规制。但如果是单纯捐赠是什么意思呢？单纯捐赠资金的使用其实是由受赠的组织来决定。在这里体现的是受捐赠组织的自主意志。而对方只是一个捐赠者，捐赠者的权利是知情权和监督权，而关于资金的使用不管是限定还是非限定。限定、非限定其实没有什么区分意义，归根到底在资金进到境内之后，它的使用权利，它的整个意志的决定权在谁手里。所以，如果决定权是在受赠的组织这里，对方只是一个捐赠者，并只有知情权和监督权，那这个不属于开展活动。如果要区分开展活动和单纯捐赠，归根到底是谁的意志。所以，如果我们在国内的一个基金会，有自己开发的自主项目，并且本土化执行，那它可以吸收全球范围内的所有捐赠，不管捐赠来自于哪里。从这

个意义上来讲，我同意把单纯捐赠从开展活动那里区分开，否则在某种意义上是我们自主自缚手脚。

但是必须把开展活动的概念确定清楚。对外以捐赠者名义或者在资助活动中有捐赠者名义的彰显，我们在单纯捐赠里也会对捐赠者一定的致谢，包括在年报等材料中会有体现，对捐赠者这是可以的。对内，主要是一个意志，谁来决定资金的使用，谁来确立公益项目的实施，谁来确定公益项目等等这些才是关键。

目前，我国在这部法律主要规制的是活动，它对资金其实并没有进行着重的管制。比如像印度等国家对外来的资金是单行立法的，国家会对境外资金进行法律的监管，但单纯立法，它跟活动规制两者还是区分开的，跟组织监管也要区分开。但我们国家在这部法律里，似乎有一些财产方面的规则。比如不允许境外的非政府组织境内去进行募捐活动。但是并不禁止境外非政府组织被动接受捐赠对吧？我们原来在草案里面有这六个字，后来给删掉，所以其实财产规则里面有好多关于比如像账户管理等等。但是依然没有去就资金本身进行专项监管，这个在这部法律里面并没有体现，在立法当中，背景就是这样。

那么第二个问题在哪里？就在于如何去确定境外NGO的概念问题。实



际上这也是我们执法过程中，执法机关尤其像我们公安部门里面的境外非政府组织境内活动管理局中，各位同志在实施过程中非常难的一个点。

对境外的一个组织，是不是符合国内这部法律？一般来讲，它主要指几个，比如境外的基金会基本上全都包含进去了。境外的“association”就是社会团体，也在里面。比较麻烦的是什么呢？比如境外的社会企业、境外的慈善信托到底有没有包含在里面，需要做个案去分析。但从特征上来讲，它大概符合这几个特征：第一，非政府，也就是说这个机构本身不属于其外国政府，这个自身的机构或者隶属的，或者属于其一部分。第二，非营利，非营利很好确定，不是说它不挣钱，而是说挣了钱它不分配。现在这个非营利是从经济关系去区分的。我们要去看它是否有所有权人要分配利润，如果不分配那就符合非营利特征。所以这两个特征是最关键的，把这两个特征界定清楚之后，还有一个问题就是境外组织在其本国国内的登记的属性，以及它有没有享受免税待遇。这些都会成为考量因素，来确定它到底属不属于境外非政府组织。如果说境外组织在国外，因为登记属性而获得了免税待遇，那就属于非政府组织。因此很容易就被确定为是国内这部法律要适用的。很多概

念并不是一一对应，基金会的概念并非一一对应。在国外有些基金会属于官方组织，如果能够体现出它官方属性的可能也不属于我们这里的非政府组织。所以个案判断是非常关键的，但有几个基本的规则。

第三问题就是关于境外奖金的发放，有好多国际非政府组织或者境外非政府组织，它在实施项目过程中会有奖金的发放这种的全球事业。这种情况下，它并不在中国境内去评奖，它评奖活动都是在境外进行的。那我们境内的个人只是一个受益人而已，而且这个受益人是一个相当于纯获得给付权的人，他并不是真正意义上受益人，是一个给付权人。

我们再来看我们应该怎么办？那么对于中国的基金会来讲，因为像中国绿发会这样大的基金会，又从事着非常重要的这样一个工作，像生物多样性保护和绿色发展，它本身就带有一个国际性命题。从一开始的时候，它不可避免会带有一定的政治诉求，环保项目是一个非常好的具有极强公益性的一个议题，而且这种议题的公共性会越来越强。因此，我们不可避免的跟国际上的很多组织会有资金往来，包括NFC、WFF等。因为环保本身不是一个国家的事情，它涉及到全球的气候变化、生物多样性、物种迁徙等等。国内设立这样一部法律，



我们要知道立法的目的是什么？目的就在于避免在这个过程中有其他的非法诉求。那就是体现资金意志，我们现在只要讲清楚，如果对方只是一个单纯捐赠者，那么就要去看单纯捐赠怎么认证？也就是说，捐赠者的资金到来并不左右我们的意志。我们这些项目都是自主项目，这就可以把这个问题论证清楚。

第二个问题在于的确我们会会有很多麻烦，比如我们在跟境外组织合作过程中，不光是单纯捐赠，还会有其他的，比如合作去从事环保项目，甚至我们走出去都有可能，因为走进来和走出去就是一个国际交往的正常现象。在这个问题上，我倒建议，我们可以把自己的合作的多种形式罗列出来，然后我们再去看这部法律。这部法律里面最核心内容就是所谓的备案问题。如果对方要通过我们或

者我们跟他的合作，在境内实施项目就需要备案，所以我们就需要跟我们的上级部门或者我们的业务主管单位就这个问题进行充分沟通，说这个事情的意义。

我觉得把境外非政府组织境内活动备案这个问题作为核心问题来讨论，在基金会内部把它形成整套工作流程，避免一些瑕疵，导致不必要的麻烦。尽管第一遍走的时候会很痛苦，但是多走几遍，甚至在获得一定的共识之后，会顺畅起来。关于这部法律里面的其他问题可能也会难免有一些障碍，我们在实践过程中也发现了。也可以把它收集起来，以后可以去进行法律方面的修改或者法律实施过程中对于一些执法部门或者机构，可以对一些法律做一些相对柔性或者更开放的解释。



接受境外奖励与捐赠的法律问题

谭柏平

摘要：基于《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》（以下简称《管理法》），本文从六个方面讨论了“接受境外奖励与捐赠的法律问题”，包括：《管理法》中境外非政府组织境内“开展活动”的概念内涵、国外NGO给国内单纯捐赠与在国内“开展活动”的事实和法律区分、拒绝或退回境外捐赠的法律时限、境外NGO与慈善组织、免税机构是否都属于境外NGO、境内个人和组织如何规范相关工作、诺贝尔奖金的法律定性问题等。

关键词：境外非政府组织，开展活动，捐赠，境外奖励

谭柏平. 接受境外奖励与捐赠的法律问题. 生物多样性保护与绿色发展. 第12卷, 2023年8月, 总第46期. ISSN2749-9065

在此次学习讨论会上，多名专家发表了精彩的观点。现将北京工业大学文法学部法律系主任谭柏平的发言内容分享如下：

根据研讨会议题，本人发表以下意见，供参考：

1. 《管理法》中境外非政府组织境内“开展活动”的概念内涵？

个人理解，《管理法》中境外非政府组织在我国境内“开展活动”，是指在境外合法成立的基金会、社会团体、智库机构等非营利、非政府的社会组织，在中国境内以自己的名义、或委托中国境内的单位和个人在授权范围内，在经济、教育、科技、文化、卫生、体育、环保等领域和济困、救灾等方面开展的有利于公益事业发展的活动。

2. 国外NGO给国内单纯捐赠与

在国内“开展活动”的事实和法律区分。

境外非政府组织单纯给境内的单位和个人捐赠，不附加特定的条件，不具体指定用途，包括不具体指定使用的时限、目的、领域、受益对象等，受赠人对于该款项的使用不受境外非政府组织的约束，在法律规定的范围内有充分的自主使用权，那么，个人理解，这不构成国外NGO在国内“开展活动”。

如果境外非政府组织给境内的单位和个人捐赠，附加了特定的使用条件，具体指定了用途，那么，则涉嫌在国内“开展活动”。区别点在于，此种捐赠达到的效果是否与国外NGO亲历亲为“开展活动”取得的效果类似或一致。

3. 拒绝或退回境外捐赠的法律



时限？

是否拒绝或退回境外捐赠，个人理解，这需要具体事例具体分析，全面研判此种捐赠是否有“假借”国内单位和个人之手达到目的的意图。如果有附加条件，且附加条件的内容涉嫌违反中国法律法规的规定，应该拒绝或退回，并向政府主管部门汇报。具体时限在没有法律明确规定的情况下，应该视情况而定，只要没有造成实质性损害或不良后果，退回则可。

4. 境外 NGO 的国内法概念？境外 NGO 与慈善组织、免税机构是否都属于境外 NGO？

根据《管理法》规定，境外非政府组织（境外 NGO）是指在境外合法成立的基金会、社会团体、智库机构等非营利、非政府的社会组织。境外

依法成立的慈善组织、免税机构，只要具有非营利、非政府的特征，应该被视为境外 NGO。

5. 境内个人和组织如何规范相关工作？

依据《慈善法》、《境外非政府组织境内活动管理法》等法律法规的规定，加强与政府主管部门的沟通、交流与合作。

6. 诺贝尔奖金的法律定性问题？

个人理解，诺贝尔奖金应该属于境外非政府组织管理的一笔资金（款项）。

作者简介，谭柏平，男，法学博士，北京工业大学文法学院法律系主任，法律硕士学位点负责人，副教授。



国家鼓励开展国际交流，法无禁止皆可为

熊文钊

摘要：本文从法律对境外非政府组织规范的角度进行探讨。本文认为，境外非政府组织向境内单位或个人提供非限定性捐赠不属于境内从事活动，因此不适用《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》（以下简称《管理法》）的规定，而且境外非政府组织向境内单位或个人提供非限定性捐赠也无需登记设立代表机构或者办理临时活动备案，并对此进行了阐述。

关键词：非限定性捐赠，境外非政府组织，开展活动，法律

熊文钊. 国家鼓励开展国际交流，法无禁止皆可为. 生物多样性保护与绿色发展. 第12卷，2023年8月，总第46期. ISSN2749-9065

在此次学习讨论会上，多名专家发表了精彩的观点。现将天津大学法学院讲席教授、博士生导师熊文钊的发言内容分享如下：

我认为可以从**法律对境外非政府组织规范的角度进行探讨**。目前，我国法律法规对于积极的对外开放和国际交流持高度肯定态度。党的二十大报告提出，“推进高水平对外开放，稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放……维护多元稳定的国际经济格局和经贸关系。”**今天争议的焦点在于捐赠，并且系非限定性捐赠**，非限定性捐赠是指捐赠款物由受赠者统筹安排，不限定用途。这与限定性捐赠是相区别的，限定性捐赠是指捐赠款物要按照捐赠者的意愿用于指定的项目。境内任何单位和个人接受境外非政府组织的捐赠或者资助不是法律所明文禁止的行为。

从法律的规定解释来看，无法延伸解释出对境外非政府组织非限定性的捐款的禁止，显然，按照我们法律规定，法无禁止皆可为，没有禁止性的条文的前提下作出处罚，其依据是不充分的。

2022年12月30日，十三届全国人大常委会第三十八次会议对《慈善法（修订草案）》进行审议，并将《慈善法（修订草案）》予以公布，面向社会公众征求意见。在《慈善法（修订草案）》的“促进措施”章节中加入了一条“国家鼓励开展慈善国际交流”，慈善组织如何更好的加强同境外非政府组织的合作，讲好中国故事，需要从立法层面对相关问题作出更清晰、更明确的规定。

实践中具有国外募捐资质的慈善组织在开展部分活动时因《管理法》相关规定的缺失，难以对行为进行定



性。像我们今天讨论的问题，我国单位和个人能否接受境外非政府组织的非限定性的捐赠？属于《慈善法》《公益事业捐赠法》和《管理法》经常会遇到的法律适用问题，根据《管理法》第九条的规定，未经登记或备案的非政府组织，不得委托、资助或者变相委托、资助中国境内任何单位和个人在中国境内开展活动。第九条只规定了境外非政府组织在未经登记或备案的情况下，不能在中国境内开展活动，但对境外非政府组织在未经登记或备案的情况下能否对境内的单位（特别是慈善组织）开展非限定性捐赠，该行为是否属于境内开展活动的范畴等未作规定。

很多专家学者提到《管理法》第三十二条的规定：“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。”把这两个条款结合到一起分析，得出的结论应是：**《管理法》并不禁止境内任何单位和个人接受境外非政府组织的捐赠或者资助，但禁止的是境内任何单位和个人接受境外非政府组织资助或者捐赠从事代理或变相代理开展活动这个行为。**即境内任何单位和个人接受捐赠后不能代理或变相代理境外非政府组

织在境内开展活动，但可以自行根据中国法律开展公益活动。也就是说，**《管理法》约束的是限定性捐赠，而对非限定性捐赠并未做任何规定。**根据“法无禁止即可为”的私权利原则，法律并未禁止境内任何单位和个人接受境外非政府组织的非限定性捐赠。其实，这与《公益事业捐赠法》和《慈善法》的规定是一致的，《公益事业捐赠法》第十五条“境外捐赠人捐赠的财产，由受赠人按照国家有关规定办理入境手续。”《慈善法》第八十条第二款“境外捐赠用于慈善活动的物资，依法减征或者免征进口关税和进口环节增值税。”由此看出，《公益事业捐赠法》和《慈善法》肯定了境内单位（慈善组织）和个人接受境外非政府组织非限定性捐赠的合法性。

不仅如此，我们其实还可以换个角度理解这个问题，从《管理法》的适用范围来看，第二条：“境外非政府组织在中国境内开展活动适用本法。”那么，当境外非政府组织仅仅是在境外提供捐赠时，这显然不属于《管理法》第二条所规定的在境内开展活动的适用范围。因此，境外非政府组织在未登记设立代表机构或者未备案的情况下，对境内单位和个人提供非限定性捐赠并不违反《管理法》的规定。



综上所述，境外非政府组织向境内单位或个人提供非限定性捐赠不属于境内从事活动，因此，不适用《管理法》的规定，并且，境外非政府组织向境内单位或个人提供非限定性捐赠也无需登记设立代表机构或者办理临时活动备案。但是，由于相关规定不明确，实践中时有发生境内组织接受境外非限定性捐赠后，被有关部门要求退回的情况。

希望借助这次《慈善法》修改的契机，由全国人大法制工作委员会就慈善组织接受国际非限定性捐赠的合法性问题，出台详细的法律规定或实施细则。明确具有国外募捐资质的

慈善组织接受境外非政府组织的非限定性捐赠的合法性，以更好地促进国际慈善事业的交流与发展，充分发挥慈善在第三次分配中的作用，推动共同富裕。

作者简介：现任天津大学法学院讲席教授，博士生导师，曾任中央民族大学法学院教授、中国法学会立法学研究会副会长、中国法学会宪法学研究会常务理事等；北京大学、中国人民大学、中国政法大学等高等学校兼职教授。主持多项国家立法起草研究项目，出版《现代行政原理》、《行政法通论》、《行政处罚原理》等学术著作十余部，在国内外重要学术期刊发表学术论文百余篇。



对《境外非政府组织境内活动管理法》做扩大适用属于违法行为

王文勇

摘要：本文认为，行政机关处理个案的时候，更应该以法律法规的具体条款为准则，避免擅自对法律适用做扩大解释，这是我们建设法治国家的道路上目前遇到的关键问题之一。此外，本文认为在分析研究《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》（以下简称《管理法》）这部法律的适用时，可用这几个关键词来分析、判断每一个具体的个案，即：境外非政府组织、境内活动、委托资助、备案范围、代理、委托、变相代理等。

关键词：法治思维，境外非政府组织，境内活动，捐赠，备案

王文勇. 对《境外非政府组织境内活动管理法》做扩大适用属于违法行为. 生物多样性保护与绿色发展. 第12卷, 2023年8月, 总第46期. ISSN2749-9065

在此次学习讨论会上，多名专家发表了精彩的观点。现将北京德和衡律师事务所高级联席合伙人王文勇律师的发言内容分享如下：

第一点，在我们现在建设法治国家的这个阶段，我们全体公民，特别是我们的党政机关工作人员，做什么事情都要有法治思维。什么是法治思维？在民法私法领域里，这种法律思维就是法无限制即自由；在行政法领域里，法治思维就是法无规定不可为；这是我们法治思维的最基本的原则，是法治社会的基本特征。涉及到我们国家的特殊国情现状，建设法治国家更应该时刻警惕的是行政机关擅自扩大自己的权利，对法律法规做扩大解释，扩张自己的权力。实际上，在我国的宪法以及相关的行政法律法规上，以及建设新时代社会主义国家

的大政方针上，我们对这一点是保持了高度警惕的。在这一点上，特别是处理个案的时候，我们更应该以法律法规的具体条款为准则，防止行政机关擅自对法律做扩大解释。我认为这是我们建设法治国家的道路上目前遇到的关键问题之一。

第二点，针对今天我们研讨的这个议题，我总结了几个关键词，结合这几个关键词顺便谈一下我个人的一些想法。

第一个关键词是“境外NGO”，按照我们法律的概念叫境外非政府组织。这个概念我非常赞成刚才北京大学金锦萍教授说的那几点，即判断是不是境外非政府组织，要从它的非政府属性、非营利属性、登记的属性、免税待遇的有、无等，这几条去鉴定。不能仅仅因为其具有一个特点，或者



两个特点，就认为它就是境外非政府组织，而应该全面分析、界定境外非政府组织的概念。

第二个关键词是“境内活动”，我们现在这个《管理法》讲到的境内活动涉及一个问题，就是单纯的捐赠到底是不是法律里所说的“活动”。这里面又涉及到单纯的捐赠中大家一再使用的概念，叫限定性捐赠和非限定性捐赠。这个概念在现实中容易被模糊理解，例如，什么叫限定性？我捐一个亿的美金给你这个机构，我要求你搞绿色发展；我资助你的这个钱在协议里面明确的说就要用于中国的垃圾分类的促进；我捐赠你的这个钱就是要搞中国的荒漠化治理；我捐赠你的这个钱就是要研究新冠病毒的产生以及防控问题，等等。那么像这些算不算限定性捐赠？如果我们把这些都当成限定性捐赠，这会带来很严重的一个问题，实际上就会把本来是非限定性的捐赠理解成限定性的捐赠。这里就涉及到“境内活动”中对“活动”概念的理解。我认为，任何一部法律，特别是赋予行政机关权力的这种法律，都不能做模糊处理，不能做扩大解释。“活动”这个词很显然不能做类似的这种解释，假如仍然要用限定性和非限定性这个概念的话，这个“活动”也应该仅仅局限于单个的、个体的、单项的、具有明

确指向的活动。你不能说我搞沙漠治理，这就属于在开展境内活动，而是要具体到就境内某一个沙漠的某一个项目、某一个水库的治理，或者要修一个大坝，或者要在这个地方围绕着这个水库搞绿化，这显然就属于这个法律所规范的“活动”。如果把把这个“活动”做扩大解释，我认为这与立法本意显然是背道而驰的。

第三个关键词是“委托资助”，我觉得“委托”在法律上比较好区分，如果协议里面没有委托的这个概念，没有委托的意思，那么我们都比较容易区别。在现实中给大家带来困扰的是资助。是否所有的接受资金或者接受奖励的行为，都是《管理法》所规范的行为，其实，这一点法律规定是非常明确的，法律规定不是只要接受资助或者接受限制性捐赠就必须备案，而是接受了资助还要开展“活动”，才需要备案。

第四个关键词是临时活动的“备案范围”。我理解的备案的临时活动是限定于非常单纯的指向明确的具体、个别活动，绝对不能把如资助中国搞血吸虫病防治类的活动，划入这个备案的范围。我认为这不符合立法本意，也与法律的具体条款不相符合。

还有一个关键词是在判断是不是代理、委托、变相代理等情况时，



实际上，刚才金锦萍老师谈这个问题的时候，用了一个很好的概念，即“意志”。就是开展某项活动，无论是大的范围的活动，还是个体的活动，到底体现的是谁的意志？这个地方我觉得需要一个判断，我们不能从哲学的概念上、从社会学的意义上、甚至从生物学的意义上去理解这个意志，在判断到底体现谁的意志的时候，从形式上看到底是以谁的名义，或者开展这项工作的時候，是不是虽然没有他的利益体现，但是不是体现他的意志。假设我们国家的一个基金会接受了国外组织的这个钱，在开展活动的时候，要么以它的名义，要么虽然没有以它的名义，但是在具体活动中，印刷的所有宣传册，或者发的一些实物里面印上了它的名字，类似这样的

就应该算是体现了它的意志。但是，如果既没有明确以它的名义，也没有变相的体现出它的名义，那么，形式上显然就不具备境外非政府组织意志的问题。当然，判断这个意志最主要的还是要以协议为准，这里面又牵扯到我刚才提到的对活动范围的界定问题，任何一个协议肯定体现的是双方的意志，这个意志如果要是指向一种宏观的、符合我们国内法律的活动，就像我刚才说的新冠病毒的研究以及新冠肺炎防治。那么这就不能说开展这个工作就体现的是国外非政府组织的意志，这是从这部法律的本义来理解。如果我们从哲学、从思想、从社会学意义上来讲，那显然你要说没有体现它的意志不对，因为协议本身就体现了它的意志。



厘清《境外非政府组织境内活动管理法》的执法边界至关重要

马勇

摘要：本文对此次学习讨论会进行了总结，并认为其至少实现了三方面的效果：从立法目的来讲，应该鼓励社会组织积极与境外的慈善机构发生联系；对于《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》第九条、第三十二条的规定，“开展活动”的类型除了三种不得开展的之外，社会组织就可以依法积极去开展国际合作交流工作；单纯捐赠或奖励的问题不应该归在该管理法的法律规定中。

关键词：立法，执法，开展活动，奖励奖金

马勇. 厘清《境外非政府组织境内活动管理法》的执法边界至关重要. 生物多样性保护与绿色发展. 第12卷, 2023年8月, 总第46期. ISSN2749-9065

在此学习次讨论会上，多名专家发表了精彩的观点。现将中国生物多样性保护与绿色发展基金会副秘书长马勇的总结发言内容分享如下：

为今天的学习会，中国绿发会法工委邀请了八位专家进行了深入探讨，效果很好。虽然有不同看法，包括和姜律师的探讨，但这种互动很好，学习会不是一家之言，我们越讨论越明晰。我想通过今天的学习会，至少实现了以下三方面的效果。

第一，今天学习会的主题是《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》，该法的立法目的和立法的价值取向，因为刚才讲到价值取向的问题，这可能涉及到更理论的问题。从法律规定来看，用了“规范、引导、保障、促进”的表述，刚才余凌云老师、王公义主任也提到，该法还规定，“促进、开放、合作”，不

是要限制非营利机构、个人跟国外组织发生联系，还需要更开放，更要推进合作，现在要构建人类命运共同体、要打造地球生命共同体，我们要按照总书记的讲话来落实，要讲好中国故事，所以从立法目的来讲，应该鼓励社会组织积极与境外的慈善机构发生联系。

第二，对于立法和执法相结合的问题，谈了一些关键看法，明确了法律的基本范围和执法边界。从立法原则来讲，对于公权力机构，法无授权不可为。执法部门须依法行政，没有明确的法律规定或相应授权，就不应限制、约束相关机构的工作活动。对于社会组织或者个人来讲，法无禁止皆可为。关键问题是，在讨论、争论中，明确了对于该法第九条、第三十二条的规定，“开展活动”的类型除了三种不得开展的之外，社会组织就



可以依法积极去开展国际合作交流工作。

第三，对于单纯捐赠或者奖励的问题。实践中有来自境外单纯捐赠，即非限定性捐赠的，也有来自奖励奖金的，怎么去看待这方面的问题，今天好几个专家的发言讲的很清楚。一，在捐赠方面，不分现金捐赠和非现金捐赠，就单纯讲捐赠，国外组织向国内机构的单纯非限定性捐赠，没有附带条件、规定，不代理或变相代理开展活动，没有第三十二条规定的后半段的情况，只是前期接受了非限定性捐赠资金，那么，社会组织自主按照其业务范围去开展相关的工作，使用资金，是不是属于“开展活动”？讨论中几个专家认为肯定不属于。二，有关奖励奖金的问题，显然它跟“活动”不是很契合，也就是说奖励奖金

的问题不应该归在该管理法的法律规定中。否则，我国社会组织或个人，可能一个都获得不了国外奖励。因为好多奖励要申请、要打报告。颁奖组织可能是5月份颁奖，若要申请，7、8月份还没批下来，等审批下来后，颁奖活动可能早都结束了。此外还有些奖项，都是匿名的评审，在你不知道的时候，被通知获奖，那这种情况如何事先报批？若事后报批是否要挨罚？所以从这个意义上来讲，专家们认为不属于该管理法规定的范围。

今天的学习会把单纯捐赠和奖励这方面的问题研究清楚了，尽管还存在个别不同的看法，但总体来讲，大家的观点还是比较清晰的。会后针对各位专家的发言，我们会跟各位专家再深入的进行交流和沟通。



