

## 《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。



