

一、大陸「境外非政府組織管理法」草案簡析

政治大學東亞研究所博士後研究員王占璽主稿

- 「境外非政府組織管理法」草案內容，反映大陸對國際力量干預大陸發展的戒慎恐懼，因此試圖藉由該法對境外 NGO 進行更為嚴格的管制。
- 「境外非政府組織管理法」的具體內容與實踐方式，將深刻改變境外 NGO 在大陸的運作方式，也將投射出大陸當局與國際社會互動的意向。

（一）境外 NGO 在大陸：發展援助或和平演變？

境外非政府組織（境外 NGO）是指來自其他國家或地區、在大陸境內開展活動的非政府組織。1980 年代已經有零星的境外 NGO 進入大陸，2000 年後其數量與活動領域開始迅速增加。目前在大陸的境外 NGO 估計超過 7,000 家，工作內容涉及大部分社會發展的重要議題，包括醫療衛生、環境保護、文化教育、勞工權益、科技發展、慈善援助、司法改革、基層選舉等領域。這些境外 NGO 每年投入數億美元的發展資金，協助大陸政府與民間社會改善不同領域的發展問題。在資金援助之外，它們也提供成熟的發展經驗與技術，並且積極協助大陸各界與國際社會進行交流互動。

而對大陸政府來說，境外 NGO 不只是協助其進行社會治理的外在力量，也具有另一個面貌：即西方國家傳播民主理念、推動「和平演變」的「境外敵對勢力」代言人。20 世紀末中亞國家顏色革命的經驗，使大陸政府開始防範西方國家透過 NGO 推動外國政權變革過程的可能性，因此長期以來，大陸政府雖然歡迎境外 NGO 提供的豐富資源，卻又對其潛在的政治威脅抱持戒慎恐懼的態度。而 2010 年後北非國家茉莉花革命、香港「占領中環」運動先後出現，更使大陸政府加深對境外 NGO 的疑慮。

習近平上臺之後，開始積極在「國家安全」的框架下加強對各種境外勢力的防堵與控管，以避免其結合民間異議力量威脅中共政權。在 2015

年通過的「國家安全法」中，便將防制境外勢力的滲透、顛覆、破壞，以及介入宗教事務的活動，視為大陸維護國家安全的重要任務。而在此一視野下，境外 NGO 也被視為境外勢力從事滲透與顛覆活動的重要管道。如人民公安大學教授王存奎指出，目前具有政治滲透背景的境外 NGO 高達數百家，並且透過資金援助、項目工作、組織合作等方式，建立輸入西方民主意識的平臺，或吸收大陸內部的民間組織與個人，為其從事各種滲透或影響政權穩定的工作。而軍事科學院國防政策研究中心閔文虎則認為，境外 NGO 透過隱蔽的活動方式介入民族與宗教事務，嚴重影響西北地區的國家安全與社會穩定。

因此，大陸政府自 2014 年起逐步強化對境外 NGO 的掌握與控管。2014 年 5 至 7 月間，國家安全委員會牽頭部署一項全面的摸底調查，要求各地政府瞭解各種境外 NGO 的「組織、人員、『中』方合作單位、項目和資金等情況」。同年 10 月，中共「十八屆四中全會」通過之「中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定」中，提出要「加強在華境外非政府組織管理、引導和監督依法開展活動」，並將「境外非政府組織管理法」列入 2015 年的立法進度。2015 年間，大陸「全國人大」對於該法進行 2 次審議，並對外公布該法二審草案以公開徵求意見。雖然目前該法的立法時程仍然未明，但就已經公布的草案來看，其主要目的為全面強化對境外 NGO 的控制。

（二）制訂嚴格規範、限縮境外 NGO 活動空間

過去大陸政府一直缺乏對境外 NGO 的明確管理規範，各種境外 NGO 被迫發展出不同的生存方式。極少數的境外 NGO 透過「基金會管理條例」或「外國商會管理暫行規定」進行合法的登記註冊，而大多數組織則只能透過工商註冊、成立辦事處，與各級政府部門進行項目合作等方式取得有限的合法身份，或是藉由與大陸內部 NGO 的合作開展活動。雜亂無序的管理制度對境外 NGO 的正常運作形成障礙，也使大陸政府難以完整掌握境外 NGO 的活動情況。而此次「境外非政府組織管理法」草案則試圖建立統一的管理規範。其主要內容包括：

1.集中進行境外 NGO 的管理

依據該法草案，境外 NGO 在大陸境內的活動分為兩類，一是依法登記並設立代表機構（以5年為期），二是事先取得臨時活動的許可（以1年為限）。除此之外，境外 NGO 不得自行開展活動，也不能委託或資助大陸境內個人或組織進行活動。同時，該法草案也規定境外 NGO 成立或合作成立的基金會與民辦社會機構都須依據該法進行登記並接受管理。因此過去已經透過「基金會管理辦法」等管道取得合法地位的境外 NGO，都必須重新進行登記，在該法規範下接受管理監督。據此，該法將全面取消境外 NGO 在大陸生存的灰色地帶，統一置於該法的管轄之下。

2.設定繁複的登記管理規範

從該法草案的內容來看，其目的不在於賦予境外 NGO 明確的法律地位，或是降低取得合法身份的門檻。該法草案仍然延續長期受到詬病的「雙重管理體制」，要求境外 NGO 必須先行尋找相關政府部門作為業務主管單位，才能向登記管理部門提出申請。此外，該法草案進一步提出成立國家層級的境外 NGO 工作協調機制與信息管理系統，以統一進行境外 NGO 的資訊蒐集與研究協調工作，同時也規定縣級以上的政府有關部門在業務範圍內負責管理境外 NGO 的工作，並且提供「活動指導」。換言之，該法草案建構出更為繁複的管理制度。

而該法草案最受爭議之處，在於一改過去由大陸民政部作為登記主管機關的慣例，規定由省級以上公安部門負責境外 NGO 的登記與監管。該法草案賦予公安部門的職責，包括「對境外 NGO 的活動進行監督、並對其違法行為進行查處」，並且進一步賦予公安部門極大的監管權限，例如公安部門有權檢查境外 NGO 的辦公與活動場所、查閱與封存組織的文件資料、查扣組織的場地、設施與財物，以及凍結帳戶與資金。此一設計實際上將境外 NGO 區隔在民政部負責管轄的社會組織之外，並將其視為需要嚴加監管的潛在犯罪組織來對待。

3.嚴格控管境外 NGO 的組織運作

該法草案對於日常活動、資金使用、人員招聘也都有嚴格規範。在日常活動方面，規定境外 NGO 必須在核准的業務範圍和活動地域內開展活

動，具體活動也需要向主管單位報備核准。在資金方面，要求境外 NGO 必須透過核准的帳戶進行資金流動，並且需要接受大陸政府反洗錢、反恐怖與外匯管制等不同部門對其帳戶開立與資金流動情況進行監測。此外，境外 NGO 若無大陸政府同意，也不得在大陸境內募款或接受捐贈。而在人員招聘方面，則規定境外 NGO 不得自行招募人員，常設代表機構必須透過大陸政府外事部門或指定單位進行人員招聘，臨時活動則由陸方合作單位負責招募志願者。同時，代表機構的境外人員比例不得超過 50%，而招聘人員資訊也必須主動向主管單位報備。

4.加強對「陸方合作單位」的監管

該法草案也對境外 NGO 的合作對象進行規範。依據草案內容，大陸的組織或個人不得接受未登記境外 NGO 的委託、資助，或代理其開展活動。即便是與合法的境外 NGO 合作，作為陸方合作單位的組織也必須接受公安及其他部門對其帳戶與資金的監管。就此，該法也將對大陸國內 NGO 的發展形成嚴重限制。

（三）各界反映與影響

該法草案的內容呈現出當前大陸政府對於「境外勢力」的疑懼心理，並對境外 NGO 採取「寧可錯殺，不能放過」的方式進行嚴格控管。北京清大 NGO 研究所賈西津教授指出，該法的規劃是「國家安全」思維主導下的產物；而據路透社報導，歐盟也認為該法旨在禁止不同意見的發聲。該法草案也引起大陸民間組織與國際社會的質疑與批評。一項問卷調查顯示，大陸內部 NGO 與境外 NGO 認為該法會對其組織產生負面影響的比例，均在 7 成以上，更有 44% 境外 NGO 認為將形成「非常大」的負面影響。同時，美國之音指出該法的實施將引發境外 NGO 的「大出逃」。目前許多境外 NGO，如「行動援助」、香港「陳一心家族基金會」，都已經表示將暫緩或撤離在大陸的援助項目。

另一方面，國際社會也試圖透過遊說影響該法制訂的方向。美、德、法等國駐大陸使館均曾正式向大陸政府表達憂慮，美國 40 餘個商會與專業團體也曾聯名向「全國人大」發出要求修改該法內容的公開信。而面對

國際社會的廣泛關注，大陸政府似也推遲該法的立法進度。在今年3月「兩會」期間，雖然「全國人大」委員長張德江仍將通過該法列為今年的立法任務之一，但「全國人大」發言人傅瑩表示該法仍在梳理各方意見、修改完善的階段，且並未說明具體的立法時程。而未來此一法律的具體修改方向與實踐情況，不但將深刻影響境外 NGO 在大陸的發展，也將揭示未來大陸當局與國際社會互動時的意願與方向。