

2015年6月1日

电邮: icc@npc.gov.cn

HRW.org

人权观察

致全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 关于《境外非政府组织管理法（草案二次审议稿）》的意见

人权观察是国际性非政府组织，监视并报导全世界近 90 个国家的人权状况。我们乐于有此机会，根据全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 2015 年 5 月 5 日于网站公布的内容，对《境外非政府组织管理法（草案二次审议稿）》（下文简称“本法草案”）提供意见。（注 1）人权观察倡导全球遵守国际人权法，包括居本法核心地位的结社、言论与和平集会等自由权利。

人权观察已详细检视本法草案，并敦促中国政府撤回立法，因为本法草案未能符合基本的国际标准。中国政府近年来日益表现出对独立声音的敌意，本法若照现有草案通过，将对中国公民社会组织由国际组织获取资源或互相合作造成严重且任意的限制。此外，本法将对包括商业组织、大学和博物馆在内、期望在中国进行有价值活动的境外组织施加模糊且过于宽泛的限制。

各国政府都有正当理由进行规管，使依法成立的组织能获得便利，并预防犯罪行为。但不应借规管的名义，妨害结社、言论和集会自由等权利，前述各项权利皆受中国宪法及国际人权法基本原则的保障。

民间组织收取资金并用于合法活动，是结社自由权的固有部分，受到中国宪法、《世界人权宣言》和中国已签署的《公民及政治权利国际公约》保障。（注 2）不论一个组织是否依法注册，也不论合法资金的来源，前述权利都应受到保障。（注 3）尽管国际法允许对结社自由加以限制，但这种限制必须基于正当目的且为民主社会所必需。（注 4）即便在这种情况下，相关措施也必须是不歧视、有严格适用范围且与所追求之目标成比例的。（注 5）换言之，法律不能“无区别或任意地针对所有公民社会组织”或基于国家安全理由对公民社会组织的筹款加以一般性的限制。（注 6）

政府何以认为现行管理境外非政府组织的规定有所不足，理由并不明确。《外国商会管理暂行规定》和《基金会管理条例》已经对外国商业组织和基金会在中国设立代表机构之登记、管理、会计和报告等事项有所规定。后者规定境外基金会必须完成“双重登记”——

ASIA DIVISION

Brad Adams, *Executive Director*
Kanae Doi, *Japan Director*
Meenakshi Ganguly, *South Asia Director*
Phelim Kine, *Deputy Director*
Elaine Pearson, *Australia Director*
Sophie Richardson, *China Director*
Phil Robertson, *Deputy Director*
John Sifton, *Advocacy Director*
Mickey Spiegel, *Special Advisor*
Heather Barr, *Senior Researcher*
Nicholas Bequelin, *Senior Researcher*
David Mathieson, *Senior Researcher*
Sunai Phasuk, *Senior Researcher*
Tejshree Thapa, *Senior Researcher*
Jayshree Bajoria, *Researcher*
Carlos H. Conde, *Researcher*
Andreas Harsono, *Researcher*
Maya Wang, *Researcher*
Riyo Yoshioka, *Senior Program Officer*
Ahmad Shuja, *Research Associate*
Julia Bleckner, *Senior Associate*
Storm Tiv, *Senior Associate*
Georgia Bright, *Associate*

ADVISORY COMMITTEE

David Lakhdhir, *Chair*
Orville Schell, *Vice-Chair*
Maureen Aung-Thwin
Edward J. Baker
Robbie Barnett
Robert L. Bernstein
Jerome Cohen
John Despres
Malika Dutt
Kek Galabru
Merle Goldman
Jonathan Hecht
Sharon Hom
Rounaq Jahan
Ayesha Jalal
Robert James
Joanne Leedom-Ackerman
Perry Link
Kimberly Marteau Emerson
Krishen Mehta
Andrew J. Nathan
Xiao Qiang
Bruce Rabb
Balakrishnan Rajagopal
Ahmed Rashid
Victoria Riskin
James Scott
Mark Sidel
Eric Stover
Ko-Yung Tung
Francesc Vendrell
Tuong Vu

HUMAN RIGHTS WATCH

Kenneth Roth, *Executive Director*
Michele Alexander, *Deputy Executive Director, Development and Global Initiatives*
Carroll Bogert, *Deputy Executive Director, External Relations*
Iain Levine, *Deputy Executive Director, Program*
Chuck Lustig, *Deputy Executive Director, Operations*

Dinah PoKempner, *General Counsel*
James Ross, *Legal & Policy Director*
Hassan Elmasry, *Co-Chair*
Joel Motley, *Co-Chair*

—首先得到政府有关部门或政府授权的组织同意做为其“业务主管单位”，其次得到国务院民政部或省、自治区、直辖市政府民政部门的同意——才能在中国合法成立代表机构。有些在中国营运的境外非政府组织已经依照此一法律框架办理登记，其他则以要求较为宽松的企业或商会形式注册，或根本不注册。（注 7）对于诈骗和其他经济犯罪，中国刑法均有处罚规定。

本组织对本法草案的具体关注，特别是其中反映近期严重限制人权措施之处，包括：

对境外组织的限制过于宽泛、模糊

永久或暂时在中国活动的境外非政府组织，将必须遵循本法草案关于政府许可的模糊条文才能开展活动。草案规定，设有代表机构的境外非政府组织必须将年度活动计划报请政府同意，但并未说明未列入计划的活动在多大程度上可以开展（第 24 条）；未设立代表机构的境外非政府组织必须取得官方许可才能开展临时活动，但何种活动、在何种基础上可以获得许可则无明文规定（第 18~22 条）。前述各项条文的不确定性——特别是关于何种活动为本法所涵盖或不涵盖——对境外非政府组织的工作将造成不必要的限制。由于本法并未说明“活动”的定义，从大学到慈善团体都可能必须事前取得政府许可才能开展“活动”，无论是宣传奖学金或赈济地震灾民。

关于境外非政府组织的何种活动必须取得官方许可一事的不确定性，使协助这类组织的中国维权人士负上了更大的风险。长期以来，中国政府经常滥用过分宽泛、定义模糊的法律和法规，惩罚应受言论、结社和集会权利保护的活动。举例而言，《保守国家秘密法》的适用范围远超过国家安全，包括了经济、社会和政治事务，例如“国民经济和社会发展中的秘密事项”以及其他“危害社会稳定”的事项。中国法院曾援引此法将数名作家定罪，包括最近被判刑的资深记者高瑜，她被控将一份下令收紧公民自由的党内文件泄露给境外媒体。（注 8）过去两年，中国政府愈来愈多地利用“寻衅滋事”、“聚众扰乱公共场所秩序”等模糊的妨害公共秩序罪名起诉人权捍卫者，包括正在狱中服刑的法律学者兼公共政策研究机构“公盟”负责人许志永。（注 9）本法草案若获通过，这种充满任意性的框架将同样降临在境外非政府组织及其工作人员身上。

繁琐的监管框架

本法草案将目前只适用于少数在中国设立代表机构的境外基金会的“双重登记”监管框架扩及于所有境外非营利组织，不论其在中国的运营模式为何。

但本法草案显然加重了报告义务和限制规定。根据草案，任何组织若要长驻中国，就必须设立代表机构，并且按照双重登记制度每五年重新申请登记（第 6、第 10 及第 15 条）。除了必须在年度检查时提交包含上一年度活动开展情况和人员变动的工作报告，还必须事先将包含项目实施和资金使用等内容的下一年度活动计划报请同意（第 24 及第 37 条）。现行关于境外基金会的法规对于临时在中国活动的组

织并无特别规定，但在本法草案中，该等组织必须在开展活动前取得双重管理单位同意，并在活动结束后三十日内提交书面报告（第 6 条、第 18~22 条及第 36 条）。

类似但稍较宽松的“双重登记”制度早已适用于境内非政府组织，并被认为是妨害其有效运营能力的首要障碍之一。（注 10）由于监督非政府组织将带来额外的工作负担和风险，大部分政府部门都不愿为之，导致登记虽非不可能但极为困难。许多组织选择采用其他负担较小的方式登记，但也明知将承担某些法律风险。有些公民社会组织曾遭民政部拒绝登记，或者因为参与倡导性活动或与境外资助方的关系而遭业务主管单位中止对它们的支持。举例而言，2014 年 2 月，有一个女同性恋、男同性恋、双性恋及跨性别人士权利组织向湖南省民政厅申请登记被拒，官方所持理由是“同性恋与我国传统文化和精神文明建设有悖”。（注 11）2010 年 3 月，北京大学妇女法律研究与服务中心遭北大校方撤销，该组织于是改名登记为企业单位。（注 12）

警察机关的角色

本法草案规定，所有境外非政府组织的登记管理和监督管理由公安部负责，而非目前负责监督境内非政府组织和境外基金会的民政部。所谓的“监督管理”包括随时进入境外非政府组织的办公或活动场所、询问其工作人员以及复制或封存任何文件，即便该组织并未涉嫌犯罪或与刑案调查有关（第 47 及第 49 条）。

人权观察长期纪录中国警察机关各种各样且长期存在的人权侵犯行为，包括对人权捍卫者和中国公民社会成员的骚扰和迫害。过去一年，警察机关变本加厉进行任意拘押，并对敢言的非政府组织与维权人士加以威慑。2015 年 3 月，北京警方任意拘押五名女权运动人士长达月余，只因她们策划在国际妇女节实施反对性骚扰的倡议活动。（注 13）这五位女士虽在国际声援下获释，但仍以犯罪嫌疑人身分遭受警方监视，且仍可能被起诉。去年 11 月底，原立人乡村图书馆副总干事柳建树也曾被警方拘留一个月。过去一年，警方两度抄查反歧视组织益仁平设于深圳和北京的办事处。在这些案例中，警方均有任意拘押、羁押虐待或禁止律师、家属会见等情形。将“监督管理”非营利组织的权利交给公安部并不合适，且可能加剧侵权行为。

对于人事和运营的限制

本法草案对境外非政府组织的运营、人员聘用和活动地域做了详细规定，远超过管理境外基金会的现行法规。本法禁止境外组织成立分支机构或在中国进行募捐或接受捐赠，除非得到国务院的同意（第 23 及第 26 条）。本法禁止境外组织在中国境内发展会员（第 33 条）。虽然允许招聘工作人员和志愿者，但只能透过“外事服务单位”或政府指定的其他单位间接办理（第 32 条）。外事服务单位是政府机构，专责处理中外民间在学术等各方面的交流。本法还规定境外非政府组织雇用境外工作人员的比例不得超过百分之五十（第 35 条）。这些限制大多是新增的，但 2010 年曾因中国当局突然对香港乐施会志愿者计划强加限制而引发关注。该计划召募大学生志愿者到社区协助弱势群体维权，但中共通知各大学不得与乐施会合作，以防“用心不善”的“反对派骨干”趁机“渗透”。（注 14）

对于应受惩罚活动的定义模糊

本法草案对于境外非政府组织涉嫌参与其他某些定义不明确的行为定有罚则（第 59 条）。本法禁止境外组织有“颠覆国家政权”、“煽动抗拒国家法律、行政法规实施”、“破坏民族团结、分裂国家”、“从事或者资助政治活动”以及“非法从事宗教活动或者非法资助宗教活动”等情形。这些罪名常常被用来对付和平维权人士和异议人士，包括 2010 年诺贝尔和平奖得主刘晓波和着名人权律师浦志强，后者即将以“煽动民族仇恨”和“寻衅滋事”等罪名出庭受审。

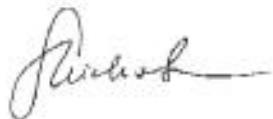
违反本法上述条文和其他规定的境外组织驻华代表机构，可被课以从罚款、撤销组织登记、到最长 15 天的拘留和刑事责任等不同程度的处罚（第 55 及第 58 条）。违反本法的境外工作人员则可被遣送出境（第 62 条）。

中国政府一向惯以模糊的刑事罪名对付敢言的国内非政府组织负责人或相关人员，而这些人所从事的都是受宪法保障的和平活动。举例而言，2015 年 4 月 2 日，北京市检察院以“非法经营罪”正式起诉传知行研究所负责人郭玉闪和该所行政经理何正军。起诉书指控，他们利用来自德国博尔（Heinrich Boell Foundation）、诺曼（Friedrich Naumann Foundation for Freedom）、美国 CIPE（Center for International Private Enterprise Development Institute）、加拿大 PI（Probe International）和美国政府提供的资金，针对中国税制改革、教育平权、法制改革和社会民主等议题进行调研，且“非法印制成书籍并进行发放”，因而触犯刑法。（注 15）

中国改革开放时代的成功故事之一，即是公民社会的成长，它包括从消除贫穷的组织到要求加强环保的网络等各色各样的团体。这些组织在法律范围内活动，寻求以和平方式解决经济、教育、法制和社会各方面的问题。通过本法等于前功尽弃。

感谢您关心此一重要事项，并期待您的回覆。

您诚挚地，



索菲·理查森
人权观察中国部主任