

关于《中华人民共和国境外非政府组织 管理法（草案）》的说明

——2014年12月22日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

公安部副部长 杨焕宁

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国境外非政府组织管理法（草案）》作说明。

改革开放以来，随着中外交往与合作的增多，境外非政府组织来我国境内开展公益活动日趋增多，对我国公益事业的发展发挥了积极作用。党的十八届三中、四中全会提出，加强在华境外非政府组织管理，引导和监督其依法开展活动。为了规范境外非政府组织在我国境内的活动，保障其合法权益，促进交往与合作，制定境外非政府组织管理法，是十分必要的。

2014年4月下旬以来，国务院有关部门在总结实践经验、借鉴国外有益做法的基础上，经过深入调研、反复论证，起草了《中华人民共和国境外非政府组织管理法（草案）》（以下简称草案）。

一、关于适用范围

为了将各类境外非政府组织在我国境内的活动全面纳入依法管理的轨道，引导其开展有利于我国公益事业发展的活动，草案规定境外非政府组织是指在境外成立的非营利、非政府的社会组织；境外非政府组织可以在我国境内的经济、教育、科技、卫生、文化、体育、环保、慈善等领域，开展有利于我国公益事业发展的活动。

二、关于管理体制

为了完善对境外非政府组织的管理体制，草案规定国务院公安部门及其授权的省级人民政府公安机关是境外非政府组织在我国境内开展活动的登记管理机关；国务院有关部门、省级人民政府有关部门、国务院或者省级人民政府授权的组织是境外非政府组织在我国境内开展活动的业务

主管单位，境外非政府组织设立代表机构登记和开展临时活动应当经业务主管单位同意；业务主管单位、公安机关依法履行监督管理职责。对境外非政府组织依照中国法律、行政法规在我国境内设立或者合作设立基金会、民办社会机构的管理适用第四十四条、第四十五条、第四十六条的规定。

同时，草案还明确了有关部门对境外非政府组织管理的职责分工，规定国家建立境外非政府组织管理工作协调机制，负责研究、协调、解决境外非政府组织管理的重大问题；国务院有关部门和县级以上地方人民政府有关部门在职责范围内负责境外非政府组织管理工作；国家安全机关、财政部门、金融监督管理部门、海关、税务机关、外专部门和其他有关部门、单位按照各自职责对境外非政府组织及其代表机构依法实施监督管理。

三、关于活动方式

境外非政府组织在我国境内开展活动，有通过设立机构进行的，也有不设立机构直接开展临时活动的。为了规范境外非政府组织的活动，草案规定境外非政府组织在我国境内开展活动，应当通过依法登记的代表机构进行；未登记代表机构需要开展一次性临时活动的，应当与中方合作单位合作进行，并事先取得临时活动许可，临时活动期限不超过1年；境外非政府组织未登记代表机构、未取得临时活动许可的，不得在我国境内开展活动，不得委托、资助我国境内个人、法人或者其他组织在我国境内开展活动。同时，草

案还对境外非政府组织代表机构登记和临时活动许可的条件、程序以及应当提交的文件、材料作了规定。

四、关于资金监管

为了确保境外非政府组织资金来源和使用合法，草案规定境外非政府组织在我国境内活动资金限于境外合法来源的资金、我国境内的银行存款利息和依法经有关行政主管部门批准取得的其他我国境内资金；境外非政府组织及其代表机构不得在我国境内募捐、接受我国境内捐赠；境外非政府组织代表机构应当将银行账号报登记管理机关备案；境外非政府组织代表机构应当依法进行会计核算，办理税务登记、纳税信息报告和税款缴纳等事项。同时，草案还对境外非政府组织资金往来和账户管理作了规定。

五、关于便利措施

为了方便境外非政府组织在我国境内依法开展活动，保障其合法权益，草案规定各级人民政府有关部门应当为境外非政府组织在我国境内依法开展活动提供便利；登记管理机关会同有关部门制定境外非政府组织活动领域和项目目录，为境外非政府组织开展活动提供指引；县级以上人民政府有关部门应当依法为境外非政府组织提供政策咨询、活动指导服务。

此外，草案还对违反本法规定的行为，明确了相应的法律责任。

《中华人民共和国境外非政府组织管理法（草案）》及以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会法律委员会关于 《中华人民共和国境外非政府组织管理法 (草案)》修改情况的汇报

——2015年4月20日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 徐显明

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十二次会议对境外非政府组织管理法(草案)进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省(区、市)和中央有关部门征求意见。法律委员会和法制工作委员会多次召开座谈会听取部分全国人大代表和有关方面的意见，并到广东进行调研。法律委员会于4月2日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议。国务院法制办公室、公安部和民政部的负责同志列席了会议。4月10日，法律委员会召开会议，再次进行审议。现将境外非政府组织管理法(草案)主要问题修改情况汇报如下：

一、关于对境外非政府组织合法权益的保护和便利措施。有的常委委员和部门提出，在明确对境外非政府组织的管理措施同时，应当相应增加一些保护性规定和便利措施。经研究，建议增加规定：“境外非政府组织在中国境内依法开展活动，受法律保护。”“境外非政府组织可以委托中方合作单位向业务主管单位和登记管理机关申请办理相关手续。”“登记管理机关应当建立互联网信息服务平台，公示境外非政府组织申请设立代表机构以及开展临时活动的程序，供境外非政

府组织查询。”“对境外非政府组织代表机构进行年度检查不得收取费用。”

二、关于国家机关对外合作开展临时活动的审批。草案第十七条规定：“境外非政府组织开展临时活动，应当经业务主管单位同意。”有的部门提出，目前国家机关与境外机构开展合作已有严格的审批程序，国家机关可以按现行的外事工作制度办理审批手续后到公安机关申请临时活动许可。国务院公安部门也可以确定部分人民团体、事业单位与境外非政府组织开展临时活动按照以上规定办理相关手续。经同国务院法制办公室、公安部研究，建议将本条修改为：“境外非政府组织开展临时活动，应当经业务主管单位同意。但是，国家机关或者经国务院公安部门确定的单位为中方合作单位的，可以按照国家规定办理审批手续。”

三、关于境外非政府组织设立分支机构。草案第二十条第三款规定：“境外非政府组织及其代表机构不得在中国境内设立分支机构。”有的地方和部门提出，目前已有一些重要的科技类非政府国际组织在我国设立了分支机构，而且，我国对重要国际组织在我国设立分支机构是积极支持的，建议规定得灵活一些。经研究，为了增强

我国在国际组织的地位和影响，促进正常的国际科学技术交流，建议将草案第二十条第三款修改为：“除国务院另有规定外，境外非政府组织及其代表机构不得在中国境内设立分支机构。”

四、关于法律责任。草案对境外非政府组织及其代表机构等的法律责任作了规定。有的部门建议，应当明确规定国家工作人员在境外非政府组织管理工作中违法行为的法律责任。经研究，建议增加规定国家工作人员在境外非政府组织

管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的法律责任，并建议区分境外非政府组织及其代表机构违法行为的情节，对相关的处罚规定进行调整。

此外，还对草案作了一些文字修改。

草案二次审议稿已按上述意见作了修改，法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会法律委员会关于 《中华人民共和国境外非政府组织管理法 (草案)》审议结果的报告

——2016年4月25日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 徐显明

全国人民代表大会常务委员会：

2015年4月，常委会第十四次会议对境外非政府组织管理法（草案）进行了再次审议。会后，中国人大网全文公布草案二次审议稿，征求社会公众意见。法律委员会、法制工作委员会会同有关方面多次召开专题座谈会，听取教育部、科学技术部、民政部和一些高校、科研机构以及境内外社会组织的意见，并到浙江进行调研。法律委员会于2015年6月1日、9月29日两次召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议，对草案涉及的重要问题进行了深入讨论。国务院法制办公室、公安部和民政部的有关负责同志列席了会议。之后，根据中央精神，法律委员会和法制工作委员会继

续加强与中央国家安全委员会办公室、国务院法制办公室、公安部、民政部以及中央政法委、外交部、教育部、科学技术部、商务部、国家卫生和计划生育委员会等部门的沟通协商，在取得共识的基础上，对草案作了进一步修改完善。

2016年3月30日，法律委员会召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案修改稿进行了逐条审议。中央国家安全委员会办公室、国务院法制办公室、公安部、民政部的有关负责同志列席了会议。4月19日，法律委员会召开会议，再次进行审议。法律委员会认为，为了规范、引导境外非政府组织在我国境内的活动，保障其合法权益，促进交流与合作，制定境外非政府组织管理法是必要的。草案贯彻

和体现了中央有关境外非政府组织管理的精神，经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、草案二次审议稿第二条第二款规定，本法所称境外非政府组织，是指在境外成立的非营利、非政府的社会组织。一些常委会组成人员、部门和社会公众提出，草案规定的境外非政府组织的概念较为宽泛，建议进一步明确本法的调整范围；境内外学校、医院等机构之间正常的学术交流与合作可不纳入本法调整，继续按照国家现行有关规定办理。法律委员会经研究，建议将上述规定修改为：“本法所称境外非政府组织，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。”同时在附则中增加规定：“境外学校、医院、自然科学和工程技术的研究机构或者学术机构与境内学校、医院、自然科学和工程技术的研究机构或者学术机构开展交流合作，按照国家有关规定办理。前款规定的境外单位和机构在中国境内活动违反本法第五条规定的，依法追究法律责任。”

二、草案二次审议稿第十条第二款规定，境外非政府组织只能在中国境内设立一个代表机构。一些常委委员、地方和社会公众提出，境外非政府组织代表机构开展活动的项目可能分布在若干地方，规定只能设立一个代表机构，不便于其开展活动。法律委员会经研究，建议删除上述规定。同时增加规定，境外非政府组织可以根据业务范围、活动地域和开展活动的需要申请设立代表机构。至于设立代表机构的地域、数量，可由负责登记的公安机关根据具体情况审核。

三、根据草案二次审议稿第十三条、第十五条、第十七条的规定，境外非政府组织代表机构驻在期限不超过五年，期满需要继续开展活动的，应重新申请登记；驻在期限届满未办理重新登记的，由登记管理机关注销登记。一些常委委

员、部门提出，对于从事非法活动的境外非政府组织代表机构，可以依法通过撤销登记、吊销登记证书等手段进行处罚；对于合法开展活动的境外非政府组织代表机构，国家应当为其提供便利和服务，不应对其驻在期限再作出规定。法律委员会经研究，建议采纳这一意见，删除有关“驻在期限”的规定。

四、草案二次审议稿第十九条、第二十条规定，境外非政府组织未在中国境内设立代表机构，在中国境内开展临时活动的，应当经业务主管单位同意，并向登记管理机关申请临时活动许可。一些常委委员、部门和专家学者提出，境外非政府组织在我国境内开展的临时活动数量大，规定都要申请许可，会影响正常的交流合作，建议适当简化临时活动的办理程序。法律委员会经研究，建议修改为，境外非政府组织开展临时活动，中方合作单位应当按照国家规定办理审批手续，并在开展临时活动十五日前向其所在地的登记管理机关备案。同时，将草案二次审议稿第二章“代表机构”和第三章“临时活动”的内容合并为“登记和备案”一章。

五、草案二次审议稿第三十二条第三款、第三十五条规定，境外非政府组织开展临时活动不得直接招募志愿者，确需志愿者的，应当由中方合作单位招募；境外非政府组织代表机构中境外工作人员的比例不得超过工作人员总数的百分之五十。境外非政府组织代表机构的工作人员不得同时在其他境外非政府组织代表机构中任职。一些常委会组成人员和部门提出，对境外非政府组织的境内活动，应当加强资金监管，对其招募志愿者和聘用工作人员等可不作限制性规定，按照现行有关法律法规办理即可。法律委员会经研究，建议采纳这一意见，删除上述有关规定。同时在“活动规范”一章，对境外非政府组织在中国境内活动的资金来源、收付及其账户管理作出

严格规定；规定其代表机构的财务会计报告须经审计，并向社会公开。

六、草案二次审议稿第三十三条规定，境外非政府组织代表机构、开展临时活动的境外非政府组织不得在中国境内发展或者变相发展会员。有的常委委员和部门提出，我国有很多专家、学者都是境外科技类非政府组织的会员，国家也鼓励中国科学家加入有影响力的国际科技类组织并担任职务，应当区分情况处理。法律委员会经研究认为，在坚持境外非政府组织代表机构、在境内开展临时活动的境外非政府组织不得发展会员的原则下，允许经国务院批准设立的境外非政府组织分支机构在中国境内发展会员是可行的。据此，建议将本条修改为：“境外非政府组织代表机构、开展临时活动的境外非政府组织不得在中国境内发展会员，国务院另有规定的除外。”至于有些委员提出我国专家、学者到境外科技、学术类组织任职或者参加活动的情况，不属于本法调整范围，可以按照国家现行有关规定办理。

七、一些常委会组成人员和部门提出，应当加强对境外非政府组织代表机构的日常监管。法律委员会经研究，建议增加规定：一是，公安机关可以“约谈境外非政府组织代表机构的首席代表以及其他负责人”；二是，公安机关认为备案的临时活动有危害国家安全等情形的，“可以通知中方合作单位停止临时活动”；三是，对有颠覆国家政权、分裂国家等违法犯罪情形的境外非政府组织，“国务院公安部门可以将其列入不受欢迎的名单，不得在中国境内再设立代表机构或者开展临时活动”。同时，对“法律责任”一章作了修改完善。

八、草案二次审议稿“特别规定”一章就境外非政府组织在中国境内设立或者合作设立基金会、民办社会机构作了规定。一些常委委员和部门提出，本法已经规定境外非政府组织在中国境

内开展活动，只能采取设立代表机构和开展临时活动两种形式，这一章的规定应当删去。法律委员会经研究，建议删除“特别规定”一章。至于目前有境外非政府组织已经在民政部门登记设立的少量基金会和社会服务机构，可予以保留，建议国务院在修改相关行政法规时妥善处理。

九、一些常委会组成人员提出，本法旨在调整境外非政府组织在中国境内开展的活动，建议将本法名称修改为“中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法”。法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

草案二次审议后，法制工作委员会召开会议，邀请部分全国人大代表、专家学者、社会组织代表和有关部门的同志，就草案中主要制度规范的可行性、法律实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。总的评价是：近年来境外非政府组织在境内数量不断增加，活动日益频繁，亟需通过立法对境外非政府组织在我国境内的活动进行规范、引导。制定这部法律，不仅是我国全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的客观要求，也是依法引导和规范境外非政府组织在华活动，依法保障其合法权益的重要举措。草案框架结构合理，具体制度设计明确、具体，对境外非政府组织既有规范也有鼓励和保障，总体是可行的。草案充分吸收了各方面的意见，经过两次审议已经比较成熟，具有较强的针对性和可操作性。有的会议代表还对草案提出了一些具体修改意见，法律委员会进行了认真研究，对有的意见予以采纳。

草案三次审议稿已按上述意见作了修改，法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

草案三次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会法律委员会关于 《中华人民共和国境外非政府组织境内活动 管理法（草案三次审议稿）》修改意见的报告

——2016年4月28日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于4月25日下午对境外非政府组织境内活动管理法（草案三次审议稿）进行了分组审议，普遍认为，草案充分吸收了各方面的意见和建议，立法宗旨明确，框架结构合理，制度设计可行，针对性和操作性更强，已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次会议通过。同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。法律委员会于4月26日上午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。中央国家安全委员会办公室、国务院法制办公室、公安部、民政部的有关负责同志列席了会议。法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、草案三次审议稿第十三条第三款规定，境外非政府组织代表机构不具有法人资格。第十五条第二款规定，境外非政府组织代表机构注销登记后，未尽事宜涉及相关法律责任的，由设立该代表机构的境外非政府组织承担。有些常委委员提出，鉴于境外非政府组织代表机构不具有法人资格，应当明确境外非政府组织代表机构注销登记后如何处理善后事项，以及相关的法律责任如何承担。法律委员会经研究，建议将上述规定合并为一款，修改为：“境外非政府组织代表机构注销登记后，设立该代表机构的境外非政府组

织应当妥善办理善后事宜。境外非政府组织代表机构不具有法人资格，涉及相关法律责任的，由该境外非政府组织承担。”

二、草案三次审议稿第十六条中规定，临时活动期限不超过一年。有些常委委员提出，有的临时活动可能一年内没有完成，仍需要继续进行，应当明确该问题如何处理。法律委员会经研究，建议将该规定并入第十七条，修改为：“临时活动期限不超过一年，确实需要延长期限的，应当重新备案。”

三、草案三次审议稿第十七条第一款规定，境外非政府组织开展临时活动，中方合作单位应当按照国家规定办理审批手续，并在开展临时活动十五日前向其所在地的登记管理机关备案。有些常委委员提出，应当对在赈灾、救援等紧急情况下开展临时活动的备案时间作出例外规定。法律委员会经研究，建议增加一款规定：“在赈灾、救援等紧急情况下，需要开展临时活动的，备案时间不受前款规定的限制。”

四、草案三次审议稿第二十二条规定，境外非政府组织应当通过其代表机构或者中方合作单位的银行账户在中国境内进行项目活动资金收付。有些常委委员提出，应当将中方合作单位、个人资金收付情况也纳入监管范围，避免出现监管漏洞。法律委员会经研究，建议将该条第

三款中“境外非政府组织不得以其他任何形式在中国境内进行项目活动资金的收付”修改为：“境外非政府组织、中方合作单位和个人不得以其他任何形式在中国境内进行项目活动资金的收付”。

五、草案三次审议稿第四十一条第二款规定，公安机关履行监督管理职责时，可以依法采取约谈、现场检查等措施。有些常委委员提出，公安机关应当在境外非政府组织有涉嫌违法行为时才能采取本款规定的相关措施，以避免执法的随意性。法律委员会经研究，建议将“公安机关履行监督管理职责时，可以依法采取下列措施”修改为“公安机关履行监督管理职责，发现涉嫌违反本法规定行为的，可以依法采取下列措施”。

六、草案三次审议稿第五十一条规定，国家工作人员在境外非政府组织监督管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，尚不构成犯罪的，依法给予处分。有些常委会组成人员提出，公安机关、有关部门和业务主管单位在境外非政府组织监督管理工作中应当严格依法履行职责，建议明确规定不履行职责的法律责任。法律委员会经

研究，建议修改为：“公安机关、有关部门和业务主管单位及其工作人员在境外非政府组织监督管理工作中，不履行职责或者滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依法追究法律责任。”

需要汇报的是，一些常委会组成人员就有关方面应当抓紧修改完善相关配套法规，做好本法实施的各项准备工作，加强宣传和舆论引导等提出了许多好的意见和建议。法律委员会建议，一是国务院尽快修改相关行政法规，与本法做好衔接，国务院公安部门和其他有关部门应当抓紧出台相关配套措施；二是公安机关和有关部门要加强业务培训和队伍建设，做好登记监管和服务的各项准备工作；三是有关部门加强宣传和舆论引导，做好法律的解读释疑工作，为本法的施行营造良好的氛围，切实保障本法的有效实施。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对草案三次审议稿作了若干文字修改。

草案建议表决稿已按上述意见作了修改，法律委员会建议本次常委会会议通过。

草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。