

境外非政府组织登记亟需实施细则

■ 本报记者 管宇正

临近9月,很多人都将目光投向了9月1号即将实施的《慈善法》,而密集出台的各类配套法规征求意见稿也纷至沓来,这让有关慈善法的讨论不绝于耳,但是,另外一部法律以及一个群体却受到了大多人的遗忘。

“从明年开始,汇丰银行每年用于大陆公益慈善事业的4000万人民币,将不再由注册在香港的汇丰基金会受赠方直接拨款,转而交由设立在北京的汇丰银行(中国)有限公司企业社会责任部统筹安排,因为之前的款项捐赠方式行不通了。”汇丰银行(中国)有限公司企业社会责任部总监张惠峰表示。

引起汇丰银行改变的是2016年4月28日,第十二届全国人大常委会第二十次会议表决通过的《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:《境外非政府组织管理法》)。该法作为首部专门管理境外非政府组织在境内开展活动的法律,明确界定了境外非政府组织具体概念,在中国境内开展活动的各项具体要求等。

8月17日,北师大中国公益研究院慈善法律中心与英国慈善委员会共同举办中英慈善法研讨会。北京大学非盈利组织法研究中心主任金锦萍表示,《境外非政府组织管理法》的出台,是境外非政府组织在我国从无法可依向有法可依转变的坚实进步。

业务主管单位难寻

据不完全统计,在中国境内开展活动的境外非政府组织超过1万多家,但在民政部注册登记的不超过100家。

“福特基金会1988年进入中国,一直致力于为其他公益组织提供资金支持,我们也在中国成立办事处,但是由于没有找到业务主管单位,我们一直无法在中国注册登记。”福特基金会中国首席代表高倩倩说到。

而面对同样问题的并不是只有福特基金会一家,亚洲基金会中国首席代表计洪波说:“亚洲基金会早于1994年就在北京建立办公室并开展公益项目,此后我们也一直寻求在中国注册

登记,2004出台的《基金会管理条例》一度让我们看到了希望,但是直到今天,20多年过去了,我们依旧没有注册登记,就是因为我们一直没有办法找到相关业务主管单位,而没有业务主管单位,就无从进行审批。”

作为成功在境内注册登记的救助儿童会,其中国副代表王乐说道:“1919年在英国注册成立至今,我们已经是全球最大的独立儿童救助机构,我们于2013年以境外基金会境内代表机构的身份正式在民政部注册登记。”

之所以只有少数境外非政府组织能够在我国境内获得登记注册,是因为在长期实践过程中,多数境外非政府组织无法找到相应的业务主管单位,而此前我国众多部门对境外非政府组织都采取保守的态度,这就导致注册登记迟迟无法进行;另一方面,很多境外非政府组织本身是社会团体,并不是基金会,因此不符合民政部相关注册登记要求,进而导致无法成功。

金锦萍表示:“对于登记注册难的问题,即将实施的《境外非政府组织管理法》中明确规定,作为境外非政府组织登记注册主管单位,国务院公安部门 and 省级人民政府公安机关会同有关部门制定境外非政府组织业务主管单位名录,这在很大程度上解决了境外非政府组织找不到业务主管单位的问题。”

新法如何实施

一方面,很多境外非政府组织在国内开展公益项目,尤其是在扶贫、环保等方面取得了卓越的贡献,并且带来了非常多的创新思维;但是另一方面由于之前无法可依,使得很多境外非政府组织在没有进行任何登记注册的情况下开展活动,出现了很多违法行为。

在这样的背景下,《境外非政府组织管理法》正式出台,希望能够对境外非政府组织在境内活动进行规范引导,并厘清界限,但对于新法的出台,依旧存在很多需要解决的问题。

“《境外非政府组织管理法》正式颁布,并将在明年1月1日

正式实施,但在这个过程中,很多具体实施细则仍不明朗,我们了解到很多境外非政府组织将暂时停止在华境内互动及资金支持,并对其实施情况进行进一步了解。”高倩倩说道。

“《境外非政府组织管理法》中指出要提供境外非政府组织业务主管单位名录,但是对于收录在内在的主管单位是否具有约束力,是否能够改变以往回避态度,转而积极履行其职责,避免行政不作为现象的发生,而对于很多业务范围广泛的境外非政府组织又该如何选择业务主管单位,这些都存在疑虑。”计洪波说道。

“我们的登记管理机关变更为国务院公安部门和省级人民政府公安机关,这在很大程度上会诱导公众将境外非政府组织与国家安全联系在一起,在无形当中会对我们的自身形象造成一些误解。”王乐表示,“我们必须额外来跟合作方及公众进行解释,确保他们对我们的信任。”

“《境外组织管理法》中尚有很多条例在实际操作中较为困难。”金锦萍说到,“境外非政府组织代表机构应当于每年12月31日前将下一年度活动计划报业务主管单位,特殊情况下需要调整活动计划的,应当及时向登记管理机关备案。年度活动计划的制定对于开展项目较多的境外非政府组织是一个复杂工作,而要在年底前报备,后期的调整依旧要进行报备,这在实践过程中大大提高了成本及难度。”

在进步中调整

从无法可依,到有法可依,这中间会产生很多不适应的现象,但是随着《境外组织管理法》的出台,让更多的境外非政府组织能够在我国境内获得合法身份,并得到政府认可,进入主流话语体系,这本身就是一次具有非常重要意义的进步。

“我们不能因为法律对我们的行为进行了约束就把它妖魔化,因为对监管条例中,其实绝大多数措施是早已在中国本土社会团体及慈善组织中进行了,我们要从以前的自由开展活动的状态进行调整。”金锦萍说道。

金锦萍表示:“目前《境外组织管理法》已经出台,但是其中很多条款的具体实施仍然需要配套政策进行细化和指导;而且在对境外组织境内活动进行监管的同时,应该对相应的便利性措施,比如依法享受税收优惠如何切实落实;境外非政府组织开展活动政策咨询、指导;以及境外非政府组织工作的员工工作手续等方面,进行更全面的规范。做到扶持和监管的平衡。”

多国对境外非政府组织募捐设限

作为全球最早出台慈善法



研讨会现场

的国家,英国在对境外非政府组织的监管方面并未出台具体的法律政策。

英格兰和威尔士慈善委员会首席法律顾问兼国际项目总监 Kenneth Dibble 说:“在英国,境外非政府组织既可以通过资助已登记的、受慈善委员会监管的慈善组织开展活动(英国慈善法规定,只有注册资金超过5000英镑的慈善组织才受到慈善委员会监管);也可以在没有进行注册、没有具体办公住所的情况下开展相关活动,这些是不受监管和约束的。”

尽管对境外非政府组织开展活动较少限制,但在涉及募捐资金的情况,英国同样有所限定,Kenneth Dibble 表示:“境外非政府组织如果要在英国开展募捐活动,就必须与英国本土慈善组织进行合作。”

“英国对非政府组织采取的开放态度也带来了许多问题,比如许多登记且受监管的慈善组织被非慈善目的渗透,让公众对慈善组织的信任度下降;英国也出现了过度募捐的情况。”Kenneth Dibble 补充道,“我们关注到最近一些国家和地区相继出台法律对境外非政府组织采取限制性监管,我们认为中国在实施《境外组织管理法》的过程中,应该在境外非政府组织活动进行规范监管的过程中,实施有效的引导和扶持,做到监管平衡。”

对境外非政府组织在本国募捐限制并非少数。

在澳大利亚,没有立法限制境外非政府组织在境内开展互动,也不要求境外非政府组织在澳大利亚慈善和非盈利委员会(ACNC)登记注册,但是规定境外非政府组织如果要在澳大利亚进行募捐活动,必须得到当地的募捐许可。

在美国,对于境外非政府组织的监管是与本体非政府组织一样,必须在州层级政府部门进行登记注册,而且专门出台了《境外代理人登记法》,明确要求境外非政府组织的在美国设立的代理人组织进行司法登记,其所有资料都要归档和标注,并且对代理人组织的主体机构名称

和资金来源进行披露;但从事艺术、科学、学术、医学赞助和扶贫活动的境外非政府组织不受该法限制。而另一部法律《美国联邦选举法》中明确规定,禁止境外机构资助政治(政党或选举)活动。

链接

新法要知道

境外非政府组织:是指在境外合法成立的基金会、社会团体、智库机构等非盈利、非政府的非政府组织。(“三非”属性:非政府性、非盈利性、非宗教性。)

开展业务活动范围:境外非政府组织可以在经济、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,并受法律保护。不得危害中国国家统一。

登记管理机关:国务院公安部门和省级人民政府公安机关,是境外非政府组织在中国境内开展活动的登记管理机关,并会同有关部门制定境外非政府组织活动领域和项目目录,公布业务主管单位名录,为境外非政府组织开展活动提供指引。

开展活动两条途径:第一,在境内长期开展活动的境外非政府组织必须依法登记设立代表机构;第二,在境内开展临时活动,应当与中国的国际机关、人民团体、事业单位、社会组织(简称:中方合作单位)合作进行。在开展临时活动时,中方合作单位应当按照国家规定办理审批手续,向中方合作单位所在地的登记管理机关备案。

境内活动资金包括:1、境外合法来源的资金;2、中国境内的银行存款利息;3、中国境内合法取得的其他资金。

三不许:境外非政府组织不许在境内进行募捐;不许在境内发展会员;不许在中国境内设立分支机构。

除此之外,《境外组织管理法》还对境外组织代表机构财务、年检等具体进行规定,并明确了监管及行政强制措施。

