中国公益研究院
China Philanthropy Research Institute

《境外非政府组织境内活动管理法》

实施情况分析报告

北京师范大学中国公益研究院

慈善法律中心

2017 年 6 月

《境外非政府组织境内活动管理法》实施情况分析报告

《境外非政府组织境内活动管理法》（以下简称《境外法》）于 2016 年 4 月 28 日颁布。自该法 2017 年 1 月 1 日正式生效以来，境外非政府组织代表机构登记和临时活动备案的数量逐渐增加。截至 5 月底[①]，全国各地登记的代表机构总数已达到 99 家，境外非政府组织临时活动备案的数量也达到 76 个。从法律颁布到正式实施的过渡期，公安部门作为登记管理部门为该法的实施做了较为充分的准备工作。公安部在 2016 年底先后发布了《境外非政府组织代表机构登记和临时活动备案办事指南》（以下简称《办事指南》）和《境外非政府组织在中国境内活动领域和项目目录、业务主管单位名录（2017 年）》（以下简称《名录》），同时建立了境外非政府组织监督管理工作协调机制，并上线了境外非政府组织网上办事服务平台。大部分省级公安部门也出台了地方活动领域目录和业务主管单位名录，上线了本地的境外非政府组织服务平台。法律生效后，境外非政府组织代表机构登记和临时活动备案工作稳步推进，相关信息的公开也较为及时和全面。

一、 代表机构登记数量达 99 家，1 月和 4 月后出现两次高峰

《境外法》生效 5 个月，共计登记境外非政府组织代表机构 99 家，分别在 1 月和 4 月之后出现了两次登记高峰。具体而言，1 月至 5 月境外非政府组织代表机构的登记数量分别为 32 家、1 家、4 家、35 家和 27 家。

在 2017 年 1 月登记的 32 家代表机构中，有 24 家是原来在民政部门登记的境外基金会代表机构，8 家是在工商部门登记的经贸类组织。可见，法律实施首月的登记高峰主要来源于《境外法》颁布前已经正式登记的境外非政府组织。由于原来在民政部登记的境外基金会代表机构在新法实施后平移到公安部门管理，在工商部门登记的经济类组织申请登记的难度也比较小，这些组织率先达到登记代表机构的法律要求，在法律实施首月即成功获得登记。

2017 年 2 月，境外非政府组织代表机构登记的数量骤减到 1 家。2 月以后，代表机构登记数量的增长趋势十分明显：3 月登记代表机构的数量相较于 2 月环比增长 3 倍，4 月环比增长 7.75 倍。从实践调研情况我们了解到，不少准备登

[①] 本分析报告中数据来源于公安部境外非政府组织办事服务平台、各地方公安部门境外非政府组织办事服务平台及相关机构微信公众平台等公开信息来源，统计截止日期为 2017 年 5 月 31 日。

记的境外非政府组织在 2、3 月份还在与业务主管单位进行沟通，同时准备登记代表机构所需的各项材料，包括对相关证件、文书进行公证认证和翻译。经过一段时间的准备，它们陆续在 4 月以后达到了登记管理部门的登记要求，进而成功登记境外非政府组织代表机构。因此，在 4 月和 5 月，代表机构的登记数量出现第二次高峰。据估算，在中国境内开展活动的境外非政府组织约 7000 多家。[①] 目前已经登记代表机构的组织仅占此估算总量的 1.4%，因此，潜在申请登记代表机构的境外非政府组织数量仍然较大，预期在后续法律实施过程中，境外非政府组织代表机构的数量在一段时期内将保持较为稳定的增长速度。

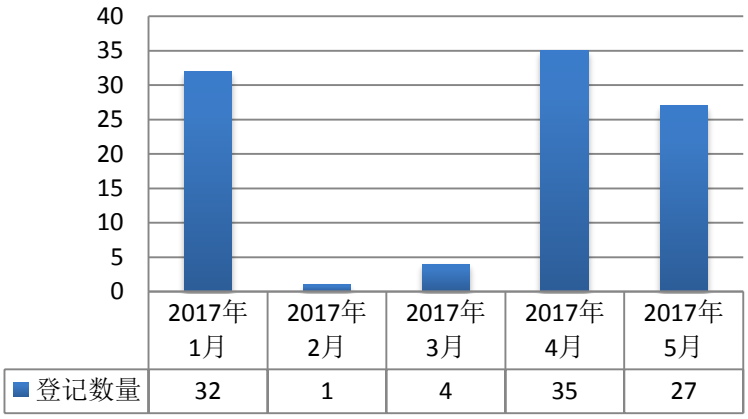


图 1 2017 年境外非政府组织登记数量（单位：个）

从地域上看，如图 2 所示，已登记的 99 家代表机构分布在 17 个省（自治区、直辖市）。其中北京、上海、广东、云南和天津的代表机构数量较多，这五地登记的代表机构数量共占全国代表机构总数的 78%。此外，江苏、四川、湖南、湖北、辽宁、陕西、重庆、贵州、江西、甘肃、山东和广西也已有境外非政府组织代表机构登记。登记境外非政府组织代表机构数量最多的北京，目前代表机构总数为 38 家，占全国总量的 38%，上海、广东、云南、天津分别为 15 家、11 家、9 家、5 家，占总数的 15%、11%、9%、5%。

[①] 中国青年网：《傅莹：中国现在已经有 7000 多家境外非政府组织》，网易新闻，http://news.163.com/16/0304/12/BHAHFU9K00014AED.html，最后访问时间：2017 年 5 月 9 日。

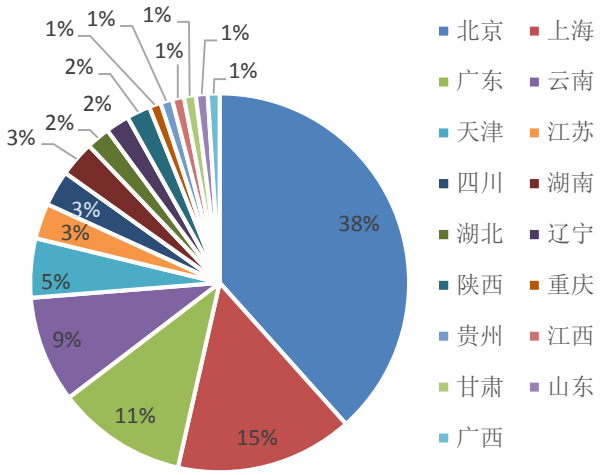


图 2 境外非政府组织代表机构的地域分布

另一方面，境外非政府组织开展活动的领域范围随着机构数量的增多也日渐丰富。按照《名录》中对境外非政府组织活动领域的界定，前 3 个月登记的 37 家代表机构开展的活动领域涵盖了经济、济困救灾、卫生、环保和教育这 5 类。而 4 月和 5 月登记的代表机构的活动领域新增了文化和体育两个类别。从目前的登记情况看，开展经济类活动的境外非政府组织数量最多，其业务范围包括经贸往来、投资合作、市场调研、农产品业务联络与技术交流等。同时，开展济困救灾类和卫生类活动的组织也较多，其中济困救灾类活动包括扶贫、养老、防灾减灾、促进社会组织发展等领域。此外，还有少量组织涉及其他活动领域，包括环保、教育、文化和体育等。

二、 境外非政府组织登记特点分析

1. 现有代表机构在《境外法》实施前登记方式分三类，27%的组织曾在民政部注册

《境外法》出台之前，在我国境内开展活动的境外非政府组织的管理制度并未形成一个完整的体系，组织登记形式各异，一部分在民政部门或工商部门登记，其余组织以其他方式开展活动或未进行登记。如图 3 所示，在目前 99 家已登记的境外非政府组织代表机构中，有 27 家曾在民政部登记境外基金会代表处，占现有代表机构总量的 27%，新法实施后这些境外基金会代表机构平移到公安部门管理。在余下的 72 家代表机构中，有 38 家曾经在工商部门注册，占

已登记代表机构总量的 38%。此外，有 34 家机构在《境外法》生效前以其他方式开展活动或未进行登记，在根据新法正式登记代表机构前并不具有法人资格，此类机构占已登记代表机构总量的 34%。除原已在民政部登记的境外基金会代表处组织，另外两类组织都是根据新的《境外法》正式获得在中国境内开展非营利活动的合法身份。目前，《境外法》生效前未在民政部登记的机构占已登记代表机构总量的比例已达到 73%，可见，《境外法》的实施推动更多境外非政府组织获得了在中国境内合法开展非营利活动的身份。

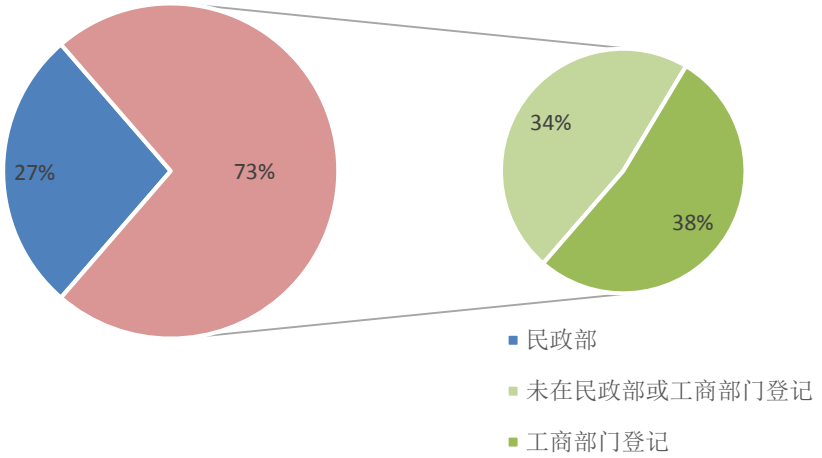


图 3 已登记境外非政府组织原注册情况分布[①]

数据来源：根据公开资料整理

从地域分布上看，原来在民政部登记过的 27 家代表机构在《境外法》实施后，平移到了不同的省级公安部门。其中，有 22 家平移到了北京市公安局，其余 5 家的分布情况为广东 2 家，上海 2 家，江苏 1 家。

原来在工商部门进行过登记的 38 家代表机构分布情况为，上海 13 家，北京 10 家，广东 5 家，江苏 2 家、湖北 2 家、甘肃、湖南、天津、四川、云南、重庆各 1 家。

在之前未在民政部或工商部门登记的代表机构共有 34 家。从地域分布上看，8 家在云南登记，6 家在北京登记，广东和天津各 4 家，湖南、辽宁、四川和陕西各 2 家，其余江西、山东、贵州和广西登记各 1 家。这些新获得正式身

[①] 原在工商部门登记的组织和原来未在民政部门或工商部门登记的两类组织的具体占比分别为 38.4%和 34.3%，合计占比约为 73%。

份的代表机构在各地的分布比例见图 4。

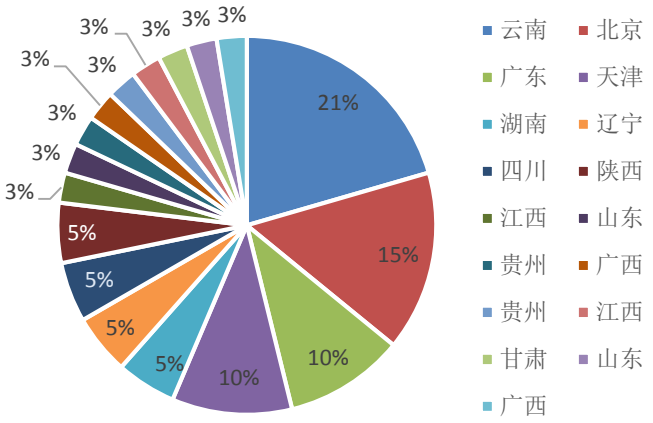


图 4 新获得身份境外非政府组织代表机构地域分布情况

2. 北京、云南等地 4 月以后公益类代表机构数量显著增多

北京市目前登记的境外组织代表机构数量最多，达到 38 家。其中有 22 家是原先在民政部登记的境外基金会代表处。此类机构由于平移到公安部门登记的手续相对简便，绝大多数在 1 月份办结登记程序。

北京现有代表机构中另有 10 家是曾在工商部门登记协会商会类非营利性组织，例如美国美中贸易全国委员会北京办事处、国际作者和作曲者协会联合会（法国）北京代表处等。这类组织属于互益类的非营利组织，在实践中寻找业务主管单位的难度较小。

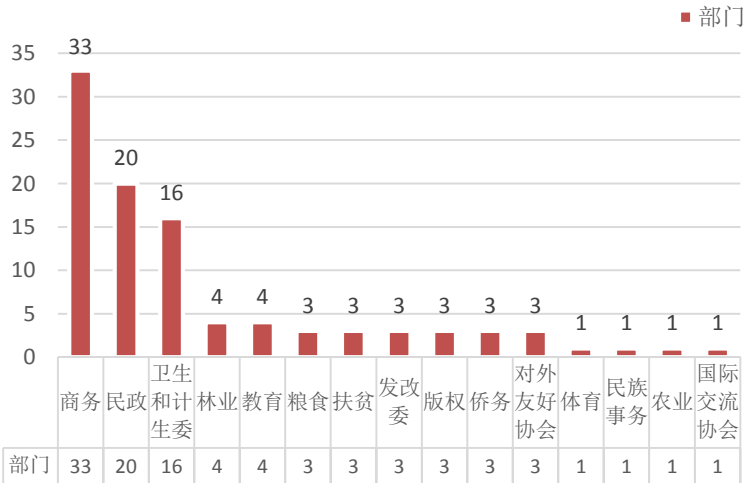
值得注意的是，北京另外有 6 家是从事公益性活动的组织。它们在《境外法》生效前未在民政或工商部门登记过，而根据《境外法》新获得正式身份。例如，大自然保护协会北京代表处和罗莎·卢森堡基金会（德国）北京代表处。这 6 家组织都在 5 月份成功登记了代表机构，占当月登记代表机构总量的 60%。在目前登记代表机构数量位列前三的省份当中，北京相较于上海和广东而言，现有新登记的公益类境外非政府组织代表机构更多。

云南省目前已登记的 9 家代表机构都是公益性的非政府组织，这 9 家机构均在 4 月份成功登记。云南省曾经在 2009 年 12 月出台《关于印发云南省规范境外非政府组织活动暂行规定的通知》，在地方探索境外非政府组织的备案制度。通过分析我们发现，在上述 9 家新登记的代表机构中，有 8 家曾经在云南

省民政厅备案。可见，虽然云南省出台的这项通知所规定的组织备案制度在法律效力上不能等同于正式登记，但境外非政府组织如果此前已经进行过备案工作，那么包括民政部门在内的一些主管部门对其在境外开展非营利活动的情况相对更为熟悉，更便于其根据《境外法》寻找业务主管单位和登记代表机构。

3. 商务部门、民政部门和卫计委担任业务主管单位频率位居前三

境外非政府组织在登记设立代表机构时，需根据本组织的业务范围、活动地域和开展活动的需要，向相应业务主管单位提出申请，取得业务主管单位的同意后再向公安部门申请登记代表机构。因此，是否能找到合适的业务主管单位对境外非政府组织登记代表机构的成功与否起着至关重要的作用。如图 5 所示，从目前已登记的代表机构情况看，商务部门担任组织业务主管单位的情况最为普遍，达 33 家，其所管理的组织也主要开展经济领域的工作。民政部门、卫生和计生委位居第二和第三位，达 20 家和 16 家，其所管理的组织分别主要开展济困、救灾等方面活动与医疗、卫生相关活动。林业和教育部门各担任 4 家代表机构的业务主管单位，粮食、扶贫、发改委、版权、侨务部门以及中国对外友好协会均担任 3 家代表机构的业务主管单位，由体育、民族事务、农业部门以及中国国际交流协会担任业务主管单位的代表机构均为 1 家。从以上数据可以看出，由排在前三位的商务、民政部门和卫计委担任业务主管单位的代表机构数量是遥遥领先的。



部门	33	20	16	4	4	3	3	3	3	3	3	1	1	1	1

图 5 **境外非政府组织业务主管单位分布**

数据来源：境外非政府组织办事服务平台

通过实际调研我们了解到，寻找国家卫计委担任业务主管单位的难度相对较大，北京和上海的卫计部门短期内担任业务主管单位的积极性也不高，不过从全国范围的数据上来看，卫计委担任业务主管单位的频率仍位列第三。其原因在于目前由卫生和计生部门担任业务主管单位的16家代表机构中，有6家原已在民政部注册过，由国家卫计委担任业务主管单位。另有6家在云南省登记，由云南省卫计委担任业务主管单位，与云南省境外非政府组织开展卫生活动领域工作较多的实际情况相符合。其余4家的分布情况是四川2家，山东和甘肃各1家。而从民政部门作为业务主管单位的代表机构分布情况上看，各地民政的积极性差异较大，有不少地区民政主管的都是新登记的组织，如宣明会等。

4. 5家境外非政府组织在多地分别设立代表机构

在已经登记的99家代表机构中，有少数组织涉及同一家境外组织在多地分别设立代表机构的情况。目前，设立多家代表机构的组织有7家，共设立18家代表机构，具体设立的代表机构情况见表1。

表1 设立多家代表机构的组织[①]

序号	组织名称	代表机构	活动地域
1	英国英中贸易协会	英国英中贸易协会**南京**代表处	江苏省
		英国英中贸易协会**长沙**代表处	湖南省
2	世界宣明会-中国基金有限公司（香港）	世界宣明会-中国基金有限公司（香港）**广东**代表处	广东省
		世界宣明会-中国基金有限公司（香港）**云南**代表处	云南省

[①] 资料整理自境外非政府组织办事服务平台公开资料。

		世界宣明会—中国基金有限公司（香港）**贵州**代表处	贵州省
		世界宣明会-中国基金有限公司（香港）**江西**代表处	江西省
		世界宣明会-中国基金有限公司（香港）**天津**代表处	天津市
		世界宣明会-中国基金有限公司（香港）**广西**代表处	广西壮族自治区
3	美国大豆出口协会	美国大豆出口协会**北京**代表处	北京市、黑龙江省、吉林省、辽宁省、内蒙古自治区、山东省、河南省、天津市、河北省、山西省、陕西省、宁夏回族自治区、甘肃省、新疆维吾尔自治区、西藏自治区、青海省
		美国大豆出口协会**上海**代表处	上海市、江苏省、浙江省、安徽省、福建省、江西省、湖北省、湖南省、广东省、广西壮族自治区、海南省、重庆市、四川省、贵州省、云南省
4	国际专业服务机构有限公司（香港）	国际专业服务机构有限公司（中国香港）**四川**省代表处	广东省、陕西省、安徽省、宁夏回族自治区、湖北省、山东省、江西省、青海省、新疆维吾尔自治区、新疆兵团、贵州省、吉林省、重庆市、天津市、辽宁省、山西省、河南省、内蒙古自治区、海南省、四川省、福建省、甘肃省、西藏自治区、广西壮族自治区、江苏省、黑龙江省、上海市、浙江省、湖南省，河北省,北京市

		国际专业服务机构有限公司（香港）**云南**代表处	云南省
5	韩国贸易协会	韩国贸易协会**北京**代表处	宁夏回族自治区,山东省,吉林省,天津市,辽宁省,山西省,河南省,内蒙古自治区,黑龙江省,河北省,北京市
		韩国贸易协会**上海**代表处	湖北省,江西省,海南省,福建省,江苏省,上海市,浙江省,湖南省,广东省,安徽省
6	美国美中贸易全国委员会	美国美中贸易全国委员会**北京**办事处	北京市、天津市、河北省
		美国美中贸易全国委员会**上海**代表处	上海、山西、内蒙、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、浙江、安徽、福建、江西、山东、河南、湖北、湖南、广东、广西、海南、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆
7	世界健康基金会（美国）	世界健康基金会（美国）**上海**代表处	上海、内蒙、辽宁、黑龙江、江苏、浙江、安徽、福建、山东、广东、广西、四川、贵州、云南、西藏、青海、新疆
		世界健康基金会（美国）**北京**代表处	北京市、天津市、湖北省

根据《境外法》第 18 条，境外非政府组织代表机构应当以登记的名称，在登记的业务范围和活动地域内开展活动。因此，组织开展活动时不能超越其登记的活动地域范围。而根据《办事指南》，境外非政府组织在登记活动地域时，组织可以在符合代表机构业务范围和活动开展的实际情况的基础上，选择“在本省级行政区划以内或一个行政区划以上”作为活动范围，换言之，境外非政府组织正式登记的活动地域可以超过其登记管理机关的辖区。因此，有多家组

织的活动地域是超过其登记管理机关的辖区的。

通过调研我们发现，境外非政府组织是否能够超出其登记地所在省份开展活动在很多情况下取决于业务主管单位的态度。从目前登记的代表机构情况看，一般业务主管单位由国家层级的部委担任的，境外非政府组织的代表机构的活动地域范围也覆盖全国或跨越多个省份。同时，鉴于商贸类活动的跨地域性，由商务部门担任业务主管单位的代表机构的活动范围也一般涵盖多个省份。由民政部门担任业务主管单位的代表机构跨省活动的则相对较少，不过也有例外：例如，澳大利亚慈善救助服务公司重庆市代表处的业务主管单位是重庆市民政局，其业务活动范围除重庆市外还包括云南省。

实践中一些境外组织设立多家代表机构，一部分是由于一些代表机构的业务主管单位并不同意其超越本省范围开展活动，这些组织只能通过登记多家代表机构的方式来获得在相关省份合法开展非营利活动的资格；也有一些组织是出于机构自身发展需要等因素的考虑，主动分设多个代表处。同时，根据《办事指南》的要求，一个组织设立两个以上代表机构时，每个代表机构确定的活动地域之间不得相互重叠交叉。

（三）境外非政府组织临时活动备案 76 个，香港乐施会数量最多

根据《境外法》第 16 条，未能设立代表机构的境外非政府组织在我国境内开展临时活动，要与国家机关、人民团体、事业单位、社会组织（中方合作单位）合作，并且进行备案。截至 5 月底，境外非政府组织临时活动备案已达 76 个。根据《境外法》第 17 条的规定，临时活动期限最长不超过 1 年。如图 6 所示，目前获得备案的 76 个临时活动中，期限为半年到 1 年之间有 43 个，占总量的 57%，期限小于 1 周的有 19 个，占总量的 25%，期限为 1 个月到半年之间、1 周到 1 个月之间的分别为 8 个和 6 个，占总量的 10%和 8%。

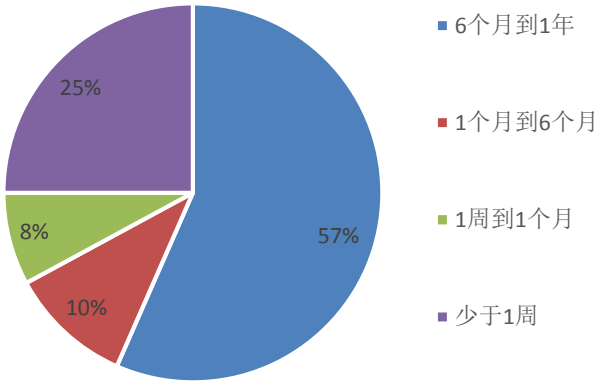


图 6 境外非政府组织临时活动期限分布

数据来源：境外非政府组织办事服务平台

可见，申请境外非政府组织临时活动期限在 6 个月到 1 年之间的情况最多，达临时活动总数的一半以上，这类活动多采取调研、人才队伍建设、长期项目等形式，涉及领域主要包括社区支持、养老、助学、防灾减灾、环保等等。排在第二位的则是持续期间小于 1 周的临时活动，这类活动主要以召开一次会议或举办一次培训的形式开展，主要涉及科技、农业、卫生、教育等领域。《境外法》颁布后，有人推测那些短期难以登记代表机构的境外组织可能会选择临时活动备案，作为其获得合法身份的变通方法。而从我们调研了解的情况看，一些尚未成功登记代表机构的境外非政府组织不大考虑申请临时活动备案，因为申请临时活动所需材料的准备工作要求与登记代表机构相差不大；还有一些组织会认为相对于临时活动最长不能超过 1 年的时限，进行备案所投入的成本过高。

在 76 个临时活动备案中，有 11 家境外非政府组织分别进行了 2 个以上（含）临时活动的备案，备案数合计达到 49 个，占现有备案总量的 64%。

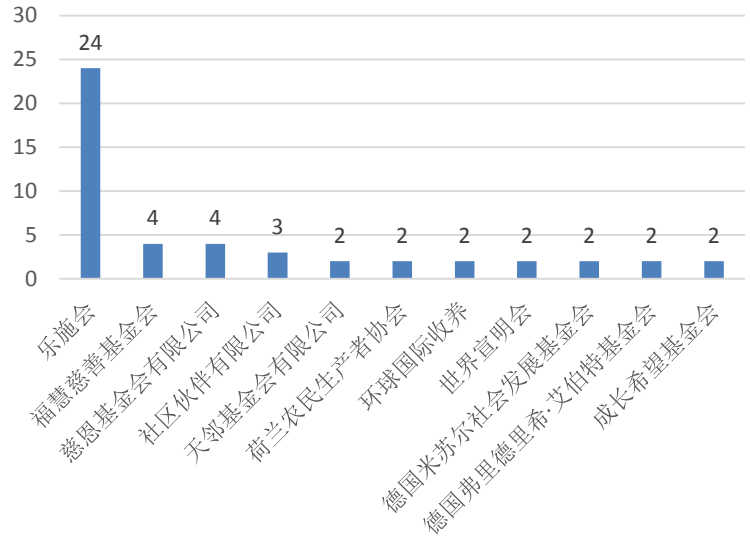


图 7 备案 2 个以上临时活动的组织情况

数据来源：境外非政府组织办事服务平台

香港乐施会所备案的临时活动数量最多，达到 24 个，涉及广东、广西、甘肃、安徽、四川、青海、陕西、贵州这 8 个省级行政区划。乐施会这一家组织备案的临时活动数量占全国临时活动备案总数比例达到 32%，是排在第二位的福慧慈善基金会的 6 倍。对于乐施会而言，登记代表机构可能是其在境内开展非营利活动更为理想的方式，目前该组织也在申请代表机构的过程中。

总之，进行临时活动备案是境外非政府组织登记代表机构之外另一种开展非营利活动的重要方式，可以满足两类组织的要求：第一种是仅需要举办一次会议等临时性活动的组织，不计划在中国境内开展长期项目；第二种是尚未注册代表机构的组织，其在申请登记的同时通过临时活动备案的方式开展实质活动。