

君合专题研究报告



2018年1月29日

日臻完善，方兴未艾

——《境外非政府组织法》实施周年回顾

《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“《境外非政府组织法》”）自2017年1月1日生效实施以来，已满周年。基于过去一年在服务境外非政府组织中积累的经验，并结合笔者的一些观察和交流心得，仅以此文对《境外非政府组织法》做一些简单回顾，以期抛砖引玉。

一、实施情况回顾

1、 筑巢引凤：数百项登记陆续完成

根据公安部境外非政府组织管理办公室公开公布的数据¹，2017年全年：（1）设立305个境外非政府组织代表机构，来自29个国家和地区；（2）完成487项临时活动备案，来自21个国家和地区。《境外非政府组织法》的基石和引导作用初现。

2、 左右逢源：配套规定陆续颁布

在《境外非政府组织法》生效实施之前，公安部门作为登记机关已经颁布了《境外非政府组织代表机构登记和临时活动备案办事指南》、《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）》。上海等地方公安非政府组织管

理办公室还颁布了地方目录²。

在《境外非政府组织法》生效实施之后，（1）国家税务总局下发了《关于做好境外非政府组织代表机构税务登记办理有关工作的通知》，（2）中国人民银行、公安部联合发布了《关于做好境外非政府组织代表机构人民币银行账户管理有关工作的通知》，（3）国家外国专家局、公安部联合颁布了《关于为境外非政府组织外籍工作人员办理工作许可等有关问题的通知》，（4）国务院扶贫办制定《关于受理境外非政府组织业务主管单位申请等事宜的操作办法》、《关于境外非政府组织临时活动备案等事宜的操作办法》，国家林业局制定了《国家林业局司局单位与境外非政府组织合作与交流的管理办法》。

可见，税务、银行、劳动等相关配套规定相继落地，部分名录内业务主管单位就担任业务主管部门的具体流程和要求制定了实施细则。

3、 相对聚集：京沪登记数量明显领先

根据公开数据统计³，2017年全年有106家代表机

¹ 详见微信公众号：境外非政府组织在中国，于2018年1月17日公布的数据。

² 有关《境外非政府组织管理法》、《境外非政府组织代表机构登记和临时活动备案办事指南》、《境外非政府组织活动领域和项目目录、业务主管单位名录》的相关评述，可参见载于君合官网“法评”栏下笔者先前撰写的相关文章。

³ 数据来源于公安部境外非政府组织管理办公室，及相关地方管理办公室在网站和微信上的公开数据。

构在北京登记设立,71家代表机构在上海登记设立,分别占到总量的35%和23%,明显领先于其他省份和城市。

二、热点问题探讨

1、形式选择：临时活动或设立代表机构

《境外非政府组织法》为境外非政府组织提供了两种可选择的活动形式：即办理临时活动备案，或设立代表机构。比较而言，临时活动备案的办理程序相对简便，申请文件略少。对于暂不考虑在中国定期开展活动的境外非政府组织，或者活动时间临近但尚未设立代表机构的境外非政府而言，临时活动备案是一个不错的选择。但值得注意的是，临时活动备案需要与中方合作单位合作开展，因此能否找到合适的中方合作单位以及中方合作单位的配合情况将在一定程度上影响临时活动备案的进度。

2、活动范围：一处跨全国或多处分开设

理论上，无论是临时活动备案，还是设立代表机构，一处登记可以覆盖全国。比如，在上海妥善登记的代表机构，在登记文件中已经明确获得登记后，可以在上海、北京、深圳等多地开展活动。但实践中，笔者也遇到过一些业务主管部门对境外非政府组织拟在多地或全国开展活动，存在一定顾虑。境外非政府组织可以考虑提供先例，合理说明，争取获得业务主管部门的认可，也可以采取结合活动实际需要，设立多个代表机构的方法。纵观2017年的登记实践，一处跨全国或多处分开设的例子均不胜枚举。

3、冷热不一：登记机关和主管单位的反馈态度不同

相比于公安部门作为境外非政府组织的登记机关普遍比较热情，业务主管单位对境外非政府组织的反馈态度冷热不一。发达地区或富有外事经验的业务主管单位，往往比较容易沟通，并获得其支持。

在部分案例中，境外非政府组织的活动可能跨多个业务主管部门，可以结合各个部门的反馈态度，活动的实际情况，优选一家业务主管单位，获得最大程度的支持。

4、继往开来：既存活动和机构如何处理和衔接

虽然《境外非政府组织法》是一部崭新的法律，但其实诸多境外非政府组织在新法颁布实施前，早已通过各种方式进入中国，开展活动。它们有的在民政部门作为社会组织登记，有的在工商部门作为外国企业常驻代表机构登记，还有的甚至设立了营利性质的外商投资企业。怎样继往开来，是经常被讨论的一个问题。

总体而言，依据《境外非政府组织法》，公安部门作为境外非政府组织的统一登记部门，已陆续从民政、工商、商务等部门接收了一批既存的非政府组织，原来的登记机关大多转换成为业务主管单位。但也有一部分境外非政府组织以外商投资企业的形式登记，并未能被准确识别，仍然涉及到主动考量风险，和对接新法要求的问题。

另一方面，由于《境外非政府组织法》包含不允许境外非政府组织在中国境内开展营利活动，不允许发展会员等限制性要求，商贸类、行业协会类的境外非政府组织还面临怎样处理已经在中国设立的营利性实体、怎样处理既有中国会员等问题。由于现行法律和配套规定对此并没有规定，实践中需要根据该等境外非政府组织的实际情况，综合进行考虑和调整。

回顾2017，境外非政府组织的法律体系日臻完善；展望2018，境外非政府组织的立法和实践方兴未艾。希望以上浅见能够有所帮助，并欢迎批评和交流。

孙建钢	合伙人	电话：86-21 2208 6247	邮箱地址：sunjg@junhe.com
李新杰	律 师	电话：86-21 2208 6181	邮箱地址：lixinjie@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

