

中国

有关《境外非政府组织管理法（草案二次审议稿）》向全国人大常委会法制工作委员会提交的意见

AMNESTY
INTERNATIONAL



国际特赦组织出版物

2015 年首次出版
国际特赦组织出版物
国际秘书处
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
United Kingdom
www.amnesty.org

© 国际特赦组织版权所有 2015

索引号: ASA 17/1776/2015
原文: 英文
国际特赦组织英国国际秘书处印刷

版权所有。本出版物受版权制约, 但如用于宣传、运动和教学目的, 可以任何方式免费复制, 但不能转售本出版物。版权所有者要求所有人作此类用途须向他们登记, 以评估影响。要在任何情况下复制本出版物, 或在其他出版物上转载、翻译或修改本出版物内容, 必须要事先取得出版者的书面同意, 而且可能需付费。如欲取得版权所有者的允许, 或有任何其他查询, 请联系 copyright@amnesty.org。

国际特赦组织是一个在全球拥有 7 百多万人参与的运动, 致力缔造一个人人均享有人权的世界。

我们的理想是使每个人都享有《世界人权宣言》和其他国际人权标准上刊载的所有权利。

我们独立于任何政府、政治意识形态、经济利益或宗教。我们的资金主要来源是成员会费和公众捐款。

AMNESTY
INTERNATIONAL



国际特赦组织是一个拥有 7 百万人参与的全球性运动，将纠正社会不公视为己任，致力于构建一个人人均享有人权的世界。国际特赦组织对此次中国政府向社会公开征求意见表示欢迎，并为此就《境外非政府组织管理法（草案二次审议稿）》（下称“草案二次审议稿”）提交意见。

在仔细研究过草案的条文后，国际特赦组织认为有关草案会违背中国在保障结社自由、和平集会和言论自由权方面的国家与国际义务。

有关法律会损害许多在中国推动实现经济、社会、文化、公民和政治权利之组织或团体的活动或生存空间。

因此，国际特赦组织促请中国政府撤回有关草案。若政府认定确实需要制定法律，则应该引入符合其人权义务的新草案。

国际特赦组织关注的具体问题包括：

对结社自由权的侵害

中国《宪法》第 35 条规定，“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。”

作为联合国人权理事会的现任成员，中国承诺“致力于促进和保护本国人民的人权和基本自由”。¹

《世界人权宣言》明确表示人人均有权享有言论和结社自由（第 19 及 20 条）。同样地，《公民权利和政治权利国际公约》也规定人人均有权享有言论自由和结社自由（第 19 及 22 条）。中国已签署并多次表示有意批准该《公约》。

根据《公民权利和政治权利国际公约》第 22 条第 2 款，除了“为维护国家安全或公共安全、公共秩序，保护公共卫生或道德，或他人的权利和自由所必需的限制”外，对结社自由不得施加任何限制。此外，监督上述《公约》实施情况的人权事务委员会指出，“任何合理和客观的理由不足以成为限制结社自由的理据，缔约国还必须证实，禁止特定结社行为的确是出于避免对国家安全或社会秩序造成的真正而不是假想威胁，而且干预程度较低的措施不足以实现该目标。”²

除了这些有关结社自由权的法律与标准外，联合国人权理事会也在 2014 年未经表决通过了一项决议，该决议旨在支持营造有利民间社会发展的环境，中国当时为人权理事会的成员。决议对类似该“草案二次审议稿”条文引进的管控做法表示关注，

¹ 2013 年 6 月 5 日中国常驻联合国代表团给大会主席的普通照会，联合国文件编号：A/68/90，2013 年 6 月 6 日，http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/90（登入于 2015 年 5 月 30 日）。

² 人权事务委员会，Lee 诉大韩民国，1119/2002 号来文，意见于 2005 年 7 月 20 日被通过，第 7.2 段，<http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/1119-2002.html>（登入于 2015 年 5 月 31 日）。

4 有关《境外非政府组织管理法（草案二次审议稿）》
向全国人大常委会法制工作委员会提交的意见

指出“在某些情况下，国内法律和行政规定，如国家安全和反恐法律，以及关于民间社会的筹资规定等其他措施，以违反国际法的方式，试图或者被滥用来阻挠民间社会的工作和危害其安全。”³ 有见及此，决议呼吁“各国确保关于民间社会融资的规定符合其国际人权义务和承诺，确保这些规定不被滥用于阻碍民间社会行为者的工作或危及其安全，并强调为其工作征集、接受和使用资源的权利和能力的重要性。”⁴

这意味着，像这次声称基于“国家安全”而立法，必须详细解释其需要。其次，任何“草案二次审议稿”应该包含保障性条文，包括在拒绝任何社团登记的情况下必须提供书面说明，另有关社团应该能够在公正独立的法院，就任何拒绝登记的申请、撤销登记的情况或任何其他干预提出申诉。⁵

有关非政府组织与活动的定义含糊不清

“草案二次审议稿”的条文措辞含糊，缺乏法律确定性，没有阐明该法涵盖什么类型的组织与活动。许多组织和活动如学术交流、专业与体育团体会议、艺术展览与救灾工作等各种各样的活动可能被包括在内，上述活动可能受到“草案二次审议稿”有关登记和管理条文的负面影响。任何缺乏明确性和可预见性的情况都可能违反合法性原则，而合法性原则不仅是维护法治的基本要素，也是保障法律免被任意施行的重要保护。

繁琐的登记程序

此外，“草案二次审议稿”第6条、第7条和第10至17条规定的登记程序过于繁复且诸多限制。申请登记的境外组织需经政府授权的资助单位，即业务主管单位的同意。然而，正如国内非政府组织历经的类似登记程序，境外组织在寻找资助单位时面临重大困难，政府司局与部门没有意欲成为境外非政府组织的资助单位，而此等由相关部门自行作决定的审批程序很有可能在境外非政府组织申请获取相关法律地位运作时成为主要障碍。有些组织不打算登记，而只希望得到批准，与中国境内的合作伙伴开展临时活动，而相关条文同样严苛，且活动期限不得超过一年（第18-22条）。

事实上，这些实际障碍可构成剥夺人权的情况。有关民间社会组织或非政府组织的国际标准证明，上述组织的登记通知已经足够，而无须事先获得批准。除此以外，繁复的审批和管理程序有违结社自由的权利。联合国和平集会和结社自由权利问题

³ 人权理事会，有关民间社会空间的决议，联合国文件编号：A/HRC/RES/27/31，前言，<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/179/53/PDF/G1417953.pdf?OpenElement>（登入于2015年6月2日）。

⁴ 人权理事会，有关民间社会空间的决议，联合国文件编号：A/HRC/27/L.24，第10点。

⁵ 和平集会和结社自由权利问题特别报告员的报告，马伊纳·吉埃（Maina Kiai），联合国文件编号：A/HRC/20/27，2012年5月21日，第95和99段，http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf（登入于2015年5月30日）。

特别报告员建议，“应实行组建社团通知制度。组建社团应先经过简单、方便、不歧视、不繁琐或免费的程序。”⁶ 他同时指出，未登记的社团同样有结社自由权，尤其“在社团组建程序十分繁琐而且是行政决定时……”。⁷

“草案二次审议稿”内的登记规定将进一步促使境外非政府组织在中国寻求登记和开展活动时望而却步，这有违该法第 1 条有关促进交往与合作的既定目标。

国家对活动与资金的干预

再者，在现行草案下，有关管理与监督的条文繁复，令相关组织或社团无法独立运作。有关行为规范的条文（第 23-38 条）包含各类限制，如不得在中国境内接受捐赠；需委托当地外事服务单位或者中国政府指定的其他单位聘请工作人员或者招募志愿者；每年向业务主管单位报送年度工作报告，包括财务会计报告以及人员变动的情况，以便进行年度检查；以及禁止个人、法人或者其他组织接受未登记境外组织的资助。

联合国数个监督国际人权公约实施情况的条约机构都强调社团能够自由地获得资金的原则，⁸ 而中国是有关公约的缔约国。联合国和平集会和结社自由权利问题特别报告员指出，“社团能够获得资金和资源是结社自由权利固有的一项重要的基本内容。”⁹ 他表示，“若无法从地方、区域或国际取得资金来源，则此权利形同虚设”。他续说，“任何社团……应获准在一个有利和安全的环境下自由运作”；它们“应该可以自主地决定章程、架构和开展的活动，并在没有国家干预的情况下作决定”；而且它们应该“享有隐私权”，“能够在无须事先批准的情况下获取国内和境外资金。”¹⁰

此外，负责人权捍卫者问题的秘书长特别代表也表明，“法律应该确保和便利为保

⁶ 和平集会和结社自由权利问题特别报告员的报告，马伊纳·吉埃，第 95 段。

⁷ 和平集会和结社自由权利问题特别报告员的报告，马伊纳·吉埃，第 56 段。

⁸ 消除对妇女歧视委员会，结论性意见：立陶宛，联合国文件编号：A/55/38，第 155 段，<http://www1.umn.edu/humanrts/cedaw/lithuania2000.html>（登入于 2015 年 5 月 31 日）；儿童权利委员会，结论性意见：中非共和国，联合国文件编号：CRC/C/15/Add.138，第 22 和 23 段，<http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/CRC.C.15.Add.138.En?Opendocument>（登入于 2015 年 5 月 31 日）；消除种族歧视委员会，结论性意见：爱尔兰，联合国文件编号：CERD/C/IRL/CO/2，第 12 段，<http://daccess-ods.un.org/TMP/7718504.07123566.html>（登入于 2015 年 5 月 31 日）。

⁹ 和平集会和结社自由权利问题特别报告员的报告，马伊纳·吉埃，第 67 段。

¹⁰ 和平集会和结社自由权利问题特别报告员马伊纳·吉埃的声明，人权理事会第 20 届会议，日程安排 3，2012 年 6 月 20 日，日内瓦，<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12349&LangID=E>（登入于 2015 年 5 月 31 日）。

护人权目的而获得资金的机会，包括来自外国的资金。”¹¹

警察权力过于宽泛

中国国内的非政府组织必须向民政部登记，但“草案二次审议稿”却规定境外非政府组织必须通过国务院公安部门及省级人民政府公安机关登记（第7条）。此外，公安机关被授予极大权力，管理、审批和监督非政府组织的运作，进一步限制了这些组织独立运作的的能力（第45条、第47条、第49条和第50条）。这些权力包括负责对境外非政府组织代表机构的年度检查、监督活动，以及查处违法行为。更多有关法律责任的条文容许当局终止这些组织的活动、没收违法所得、撤销登记，以及在没有犯罪的情况下对相关人员进行最多15天拘留。

上述条文让公安机关可对境外非政府组织和与其合作的国内非政府组织行使极大权力。正如负责人权捍卫者问题的秘书长特别代表所言，“在当局获得授权监测和干涉非政府组织的管理时，捍卫者的独立和工作受到威胁。”¹² 和平集会和结社自由权问题特别报告员亦指出行政决定的风险，因为这可被用作镇压不同意见或信仰的手段。¹³

有关国家安全的措辞含糊

“草案二次审议稿”包含具主观性本质的用语，如“危害中国的国家统一、安全和民族团结”和“中国国家利益、社会公共利益”（第5条），这些用语让个人或组织无法推断什么行为和活动会违法。

第59条列举了境外非政府组织及其代表可被追究刑事责任与羁押的行为，包括：颠覆国家政权、破坏民族团结或分裂国家、搜集国家秘密或者情报，以及造谣、诽谤或者发表、传播其他危害国家安全或者损害国家利益的有害信息。这些条文让当局可在国家安全的幌子下基于其视之为的政治风险，终止非政府组织的活动与行动，而非促进这些组织的工作或保护其合法权利。

该法的条文有很大机会被滥用。近年来，国际特赦组织记录了中国滥用各种刑事罪名的例子，包括“非法经营罪”、“寻衅滋事罪”、“煽动民族仇恨罪”，以及各项国家安全相关的犯罪，以羁押及起诉各和平行使其言论自由权的活动人士、非政府组织工作人员和维权人士。¹⁴

¹¹ 负责人权捍卫者问题秘书长特别代表的报告，希娜·吉拉尼（Hina Jilani），联合国文件编号：A/59/401，2004年10月1日，第82(t)段，<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/533/18/PDF/N0453318.pdf?OpenElement>（登入于2015年5月29日）。

¹² 负责人权捍卫者问题秘书长特别代表的报告，希娜·吉拉尼，第63段。

¹³ 和平集会和结社自由权利问题特别报告员的报告，马伊纳·吉埃，第56段。

¹⁴ 国际特赦组织，《中国：撤销对五名因呼吁停止性骚扰而被拘留之女权活动人士的指控》，2015年3月12日，<https://www.amnesty.org/en/articles/news/2015/03/china-drop-charges-against-five-women->

如上所述，联合国人权事务委员会已表明，言论自由权的行使可受到某些限制，但必须通过三重严格测试：1）限制必须为法律所规定（有关法律必须具备足够的精确性，让个人可以据此规管自己的行为）；2）确实有必要与适度（以最少的限制性措施实现特定目的）；以及3）为达到保护特定公共利益（国家安全、公共秩序，或公众健康或道德）的目标或保护他人的权利或名声。在此框架下施行的限制不得损害言论自由权；¹⁵ 另外，必须有充分的保障措施防止滥用作施加限制，包括可向具备若干司法监督权力的独立机关申诉的条文。

国际标准，包括《关于国家安全、言论自由和获取信息权利问题的约翰内斯堡原则》概述的标准，推动大众明确确认为了国家安全而容许对言论自由和信息自由加以限制的限度，以便阻止政府以国家安全为借口，对这些自由施加不合理的限制。¹⁶

《约翰内斯堡原则》进一步表示，除其他事宜外，和平表达关于政府、政府政策、政府机关或公职人员的意见不应被视为对国家安全的威胁。¹⁷

结论和建议

鉴于“草案二次审议稿”中的许多条文并不符合国际人权标准，而且该法确有可能被滥用以收紧和终止中国国内和境外非政府组织的运作与协作，我们建议中国政府撤回该草案，或至少全面地重新起草，以确保中国国内和境外的非政府组织能根据国际标准行使言论和结社自由权，以便能达至该法促进交往与合作的既定目标。

为此，我们促请中国政府推行下列各项：

- 与在不同议题上工作的国内和境外的非政府组织合作，以了解这些组织对该法如何影响其运作以及其工作如何可对社会稳定和法治作出贡献的见解。

[detained-for-campaigning-against-sexual-harassment/](https://www.amnesty.org/en/articles/news/2014/12/liu-ping-jailed-picking-quarrels-and-provoking-troubles/)；《刘萍：因“寻衅滋事罪”被囚》，2014年12月10日，<https://www.amnesty.org/en/articles/news/2014/12/liu-ping-jailed-picking-quarrels-and-provoking-troubles/>；《中国：撤销针对著名维权律师出于政治动机的指控》，2015年5月15日，<https://www.amnesty.org/en/articles/news/2015/05/china-drop-politically-motivated-charges-against-prominent-human-rights-lawyer/>，《维吾尔学者被判无期徒刑令人遗憾》，2014年9月23日，<https://www.amnesty.org/en/articles/news/2014/09/china-deplorable-x-year-jail-sentence-ughur-scholar/>（登入于2015年5月29日）；另可见自由亚洲电台，《中国博客作者因“非法经营罪”被囚》，2014年7月23日，<http://www.rfa.org/english/news/china/charges-07232014165220.html>（登入于2015年5月31日）。

¹⁵ 人权事务委员会，《第34号一般性意见》，第21和22段，联合国文件编号：CCPR/C/GC/34，<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>（登入于2015年6月1日）。

¹⁶ 《关于国家安全、言论自由和获取信息权利问题的约翰内斯堡原则》，导言，1996年3月22日，联合国文件编号：E/CN.4/1996/39，<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/johannesburg.html>（登入于2015年6月1日）。

¹⁷ 《约翰内斯堡原则》，第7条，受保护的言论。

8 有关《境外非政府组织管理法（草案二次审议稿）》
向全国人大常委会法制工作委员会提交的意见

- 具体说明该法所涵盖的非政府组织和活动；清晰界定“国家与公共利益”、“破坏民族团结”、“危害国家安全”与其他国家安全相关犯罪等措辞含糊的用语和情况，以便非政府组织和活动人士能够推断什么样的行为被禁止；并确保仅在真正而非假想性地存在威胁国家安全的情况下才施加限制，而且只采取最少的干预性措施以达至有关目的。
- 确保有关民间社会行动者接受资金的条文符合国际人权义务和承诺，并不会被滥用以阻挠民间社会行动者的工作或危害其安全。
- 确保当局不会仅因为维权人士和非政府组织工作人员合法与和平地行使言论自由、和平集会及结社自由权，而滥用该法或其他民法或刑法，非法地恐吓和起诉他们。
- 与联合国以及国际非政府组织的相关专家合作，就政府可如何营造有利于民间社会发展的环境制定良好做法。

AMNESTY
INTERNATIONAL



www.amnesty.org