



## 人权理事会

### 第五十届会议

2022年6月13日至7月8日

#### 议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会及文化权利，包括发展权

## 获取资源

和平集会自由权和结社自由权特别报告员克莱芒·尼亚雷索西·武莱的  
报告\*

### 概要

和平集会自由权和结社自由权特别报告员克莱芒·尼亚雷索西·武莱根据人权理事会第 41/12 号决议提交本报告，其中阐述了妨碍民间社会获得财政资源的趋势、事态、挑战，包括妨碍其获得财政资源的法律、政策、做法。结社自由规则保护民间组织获得开展工作所需资金的权利。社团获得资金不仅对其本身的存在至关重要，而且对实现其他各项人权、落实《2030 年可持续发展议程》、针对 COVID-19 增强复原力、执行从 COVID-19 中恢复计划也至关重要。特别报告员根据国际法以及各国和民间社会的意见，向各国和其他主要利益攸关方提出建议，以便它们能够更好地尊重和保障社团寻求、接受、使用财政资源的权利。

\* 由于本报告提交者无法控制的情况，已达成协议在标准发布日期之后发布本报告。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 活动 .....	3
A. 国家访问 .....	3
B. 函文 .....	3
C. 参与各种活动 .....	4
三. 获得资金 .....	5
A. 法律依据 .....	5
B. 国家义务 .....	6
四. 对可持续发展和 COVID-19 疫情应对及从疫情中恢复工作的重要性 .....	7
五. 对民间组织获得资金有影响的趋势、动态、挑战 .....	8
A. 阻碍获得外国资金 .....	8
B. 打击资助恐怖主义行为 .....	12
C. 国家政府的其他限制措施 .....	16
D. 令人关切的捐助方做法 .....	17
六. 影响 .....	18
七. 有积极作用的做法 .....	20
八. 结论和建议 .....	20

## 一. 引言

1. 本报告由和平集会自由权和结社自由权特别报告员莱芒·尼亚雷索西·武莱根据人权理事会第 41/12 号决议提交人权理事会。
2. 特别报告员在同一任务下的上一份报告的基础上<sup>1</sup> 编写了本报告，以更深入了解民间组织在获得财政资源<sup>2</sup> 特别是外国资金方面所遇到的挑战及其影响，同时向各国政府和其他主要利益攸关方提出建议，使其能更尊重和保障社团寻求、接受、使用财政资源的权利。本报告附有一套准则，进一步阐明向各国政府和其他利益攸关方提出的建议，以促进民间组织寻求、接受、使用财政资源的权利。<sup>3</sup>
3. 特别报告员为编写本报告及其准则召集世界各地民间社会和捐款组织进行了几次在线协商。他还与各国政府进行了讨论。他发出 1 份调查问卷，收到了 14 个国家、67 个民间组织、2 个国家人权机构、3 个国际组织的答复。<sup>4</sup> 他还在坎帕拉(2022 年 2 月 27 日)、墨西哥城(2022 年 3 月 10 日)与民间社会举行了面对面的区域磋商。特别报告员对所有为编写本报告提供信息和意见的人表示感谢。

## 二. 活动

### A. 国家访问

4. 特别报告员分别于 2021 年 12 月 6 日至 16 日、2022 年 3 月 28 日至 4 月 8 日对尼日尔、<sup>5</sup> 巴西进行了国家访问。<sup>6</sup> 他感谢两国政府在访问之前和访问期间给予合作。他还感谢向他发出邀请的所有会员国，并希望在今后的将来应邀访问这些国家。

### B. 函文

5. 特别报告员在 2021 年 4 月 15 日至 2022 年 4 月 15 日期间共向各国发出 181 份函文。他在函文中表达的意见和就所收答复表达的意见载于本报告增编。<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> [A/HRC/23/39](#)。

<sup>2</sup> 同上，第 10-11 段。根据特别报告员的任务规定，“财政资源”包括国内、外国或国际自然人和法人(包括个人、社团(无论是否注册社团)、基金会、政府、公司、国际组织)提供的资金、实物捐赠、其他形式财政援助。

<sup>3</sup> 准则将作为本文件的增编发布。

<sup>4</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/call-inputs-mandate-special-rapporteur-rights-freedom-peaceful-assembly-and>。

<sup>5</sup> 报告将作为本文件的增编发布。

<sup>6</sup> 报告将提交人权理事会第五十三届会议。

<sup>7</sup> [A/HRC/50/23/Add.1](#)。

## C. 参与各种活动

6. 特别报告员在 2021 年 4 月 15 日至 2022 年 4 月 15 日期间参加了多项活动，包括：

(a) 关于通过战略性诉讼保护西非公民空间的网络研讨会，举办方为泛非律师联盟、非洲人权与发展研究所、大学法律援助机构网络、罗伯特·肯尼迪正义和人权中心举办(2021 年 10 月 5 日)；

(b) 关于人权和议员作用的圆桌会议，参与方包括加纳议员和乌干达议会人权委员会主席，举办方为议员全球行动联盟(2021 年 10 月 13 日)；

(c) 二十国集团劳工问题峰会期间关于加强多边主义以支持民主和人权的会议，举办方为国际劳工组织，主办方为意大利；

(d) 题为“保持和平与人权：通过联合国特别程序在国家一级取得成效”的在线会议，于日内瓦和平周举行，举办方为达格·哈马舍尔德基金会、国际建设和平联盟、人权高专办、建设和平支助办公室、贵格会联合国办事处(2021 年 11 月 2 日)；

(e) 开发署虚拟全球对话，主题为促进公民空间和民间社会参与艾滋病毒防治的战略(2021 年 11 月 3 日)；

(f) 联合国气候变化大会的两个会外活动，一个的主题为儿童获得环境正义，举办方为苏格兰儿童和青年事务专员(2021 年 11 月 4 日)，另一个的主题为公众参与并共同解决气候危机，举办方为北马其顿环境和物质规划部、欧洲非营利法中心(2021 年 11 月 5 日)；

(g) 对坎帕拉的学术访问，协助方为保护人权维护者组织、非洲人权维护者组织、国际非营利法中心(2022 年 1 月 23 日至 29 日)；

(h) 对下述各国的学术访问：乌干达(2022 年 1 月 23 日至 29 日)、肯尼亚(2022 年 1 月 30 日至 2 月 5 日)、墨西哥(2022 年 3 月 7 日至 11 日)，协助方为保护人权维护者组织、非洲人权维护者组织、国际非营利法中心、第 19 条组织、民间组织联盟、日内瓦国际人道法和人权学院。

7. 2021 年 12 月 8 日，特别报告员与下述各方就保护和支助面临风险民间团体问题发表联合宣言：美洲人权委员会及其表达自由问题特别报告员；非洲人权和民族权委员会人权维护者问题特别报告员、非洲报复问题协调中心；欧洲安全与合作组织(欧安组织)民主制度和人权办公室。<sup>8</sup>

<sup>8</sup> 见 [https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/newpage\\_jointdeclaration\\_9dec2021\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/newpage_jointdeclaration_9dec2021_en.pdf)。

### 三. 获得资金

#### A. 法律依据

8. 《世界人权宣言》第二十条确认“人人有权享有和平集会和结社的自由”。

《公民及政治权利国际公约》第二十二条也庄严载明了同样的权利，强调“人人有自由结社之权利，包括为保障其本身利益而组织及加入工会之权利”。结社自由是一项个人权利，由集体行使并与他人共享。<sup>9</sup> 这项基本自由在其集体层面上适用于作为创始人及成员之代表机构的社团本身。

9. 结社自由权的一个组成部分是社团有权获得来自本国、外国、国际来源的人力、物力、财力，这对于任何社团的存在与有效运作都至关重要。<sup>10</sup> 人权事务委员会在解释《公民及政治权利国际公约》第二十二条时申明，“结社自由权不仅涉及成立社团的权利，而且还保障这种社团有权自由开展其法定活动”，<sup>11</sup> 包括有权使用作为外援收到的设备。<sup>12</sup> 委员会认为，通过施加资金限制妨碍社团开展法定活动干扰了第二十二条的落实。委员会就《公约》执行情况向各国提出的若干结论性意见中，对限制民间组织获得外国资金表示关切，<sup>13</sup> 并一再强调限制外国资金的法律规定不得危及非政府组织的有效运作。<sup>14</sup> 获得资源的权利也基于和平集会权。人权事务委员会在关于和平集会权的第 37 号一般性意见(2020 年)中确认，《公约》第二十一条保护“在集会的直接背景之外的”但“对有效举行集会不可或缺的”活动，如“参与者或组织者调动资源”。<sup>15</sup>

10. 其他国际人权文书也确认社团有权获得资源。例如，《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》第六条(f)款明确承认获得资源的权利，规定思想自由权、良心自由权、宗教自由权、信仰自由权均应包括征求和接受个人和机构的自愿捐款和其他捐献的自由。<sup>16</sup> 同样，《个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》(《人权维护者宣言》)第 13 条确认，人人有权单独地和与他人一起，以和平手段为了促进和保护人权而征集、接受、使用资源。<sup>17</sup> 消除对妇女歧视委员会指出，各国为确保充分执行

<sup>9</sup> 人权事务委员会，第 31(2004)号一般性意见，第 9 段；美洲人权法院，第 27/21 号咨询意见，第 71-72 段。

<sup>10</sup> 见 A/HRC/23/29；人权理事会第 32/31 号决议。

<sup>11</sup> *Belyatsky* 等人诉白俄罗斯案(CCPR/C/90/D/1296/2004)。

<sup>12</sup> *Korneenko* 诉白俄罗斯案(CCPR/C/105/D/1226/2003)和 *Korneenko* 等人诉白俄罗斯案(CCPR/C/88/D/1274/2004)。

<sup>13</sup> 例如见 CCPR/C/VNM/CO/3、CCPR/C/BLR/CO/5、CCPR/C/HUN/CO/6、CCPR/C/BGD/CO/1、CCPR/C/AZE/CO/4、CCPR/C/RUS/CO/7、CCPR/C/ISR/CO/4。

<sup>14</sup> 另见 CCPR/C/VEN/CO/4 和 CCPR/C/ETH/CO/1。

<sup>15</sup> 见第 33 段。

<sup>16</sup> 大会第 36/55 号决议。

<sup>17</sup> 大会第 53/144 号决议。

《消除对妇女一切形式歧视公约》，<sup>18</sup> 必须“确保妇女协会和从事性别平等及妇女赋权工作的非政府组织能够自由运作和筹集资金的环境”。<sup>19</sup>

11. 区域监测机构也充分确认结社自由规则保护社团寻求、接受、使用财政资源的权利。例如，美洲人权委员会一贯强调“国家依据结社自由规则承担的一项义务是不限制人权组织的筹资途径。各国应允许并便利人权组织通过国际合作获得外国资金。”<sup>20</sup> 非洲人权和民族权委员会指出，“法律应明确规定社团有权为非营利目的自由地寻求、接受、使用资金”。这一权利的范围包括社团“有权从地方私人来源、国家政府、外国政府、国际组织、跨国捐助者、其他外部实体寻求和接受资金。国家不得要求社团在收取资金之前获得批准。”<sup>21</sup> 在欧洲范围内，欧洲委员会部长理事会一再申明，“非政府组织应可自由地征求和接受资金，包括现金或实物捐助，来源不仅包括其本国的公共机构，还包括机构捐助者或个人捐助者、另一国政府、多边机构”。<sup>22</sup> 欧洲议会还强调“寻求、获取、使用资源的能力对任何社团的运作都至关重要”。<sup>23</sup> 欧洲人权法院和欧洲法院也确认结社自由还包括民间组织获得资金的权利。<sup>24、25</sup>

## B. 国家义务

12. 《公民及政治权利国际公约》第二十二规定了国家的消极义务和积极义务。积极义务要求国家建立和维持使社团能够有效运作的有利环境，包括促进和便利社团获得财政资源。根据这项积极义务，国家应向社团提供税收优惠和其他形式的公共支持，包括降低银行转账费用。<sup>26</sup> 特别报告员认为，提供公共支持可促进社团寻求、获得、使用资源的权利，并可使其更有效地开展工作。<sup>27</sup> 获得这种特权的资格审查程序应简单、透明、公正。最重要的是，提供公共支持既不应使社团处于弱势地位，也不应用以控制或过度监督民间组织。<sup>28</sup>

13. 消极义务要求国家不采用会干扰权利(包括获得资金的权利)行使的法律和做法。获取资金的权利是结社自由权的当然组成部分，如要对其加以限制，必须符

<sup>18</sup> 见第七条(c)项。

<sup>19</sup> CEDAW/C/RUS/CO/8, 第 15-16 段。另见 CEDAW/C/TJK/CO/6, 第 19 段。

<sup>20</sup> 美洲人权委员会，《关于美洲人权维护者状况的第二次报告》，第 179 段。

<sup>21</sup> 非洲人权和民族权委员会，《结社和集会自由准则》，第 37-38 段。

<sup>22</sup> 欧洲委员会部长理事会 CM/Rec(2007)14 号建议，另见 CM/Rec(2018)11 号建议；欧安组织民主制度和人权办公室、通过法律实现民主欧洲委员会(威尼斯委员会)，《结社自由联合准则》，原则 7。

<sup>23</sup> 欧洲议会 2022 年 3 月 8 日关于欧洲民间社会空间缩小问题的决议(2021/2103(INI))。

<sup>24</sup> 欧洲法院，委员会诉匈牙利案(C-78/18 号案件)，2020 年 6 月 18 日判决，第 110-118 段。

<sup>25</sup> 欧洲人权法院，Ramazanova 等人诉阿塞拜疆案(第 44363/02 号申诉)，第 59 段。

<sup>26</sup> 欧安组织民主制度和人权办公室、威尼斯委员会，《结社自由联合准则》，第 223 段。

<sup>27</sup> A/70/266, 第 79-80 段。另见欧洲委员会部长理事会 CM/Rec(2007)14 号、CM/Rec(2018)11 号建议；非洲人权和民族权委员会，《结社和集会自由准则》，第 41-42 段。美洲人权委员会，《关于美洲人权维护者状况的第二次报告》，第 187 段。

<sup>28</sup> A/70/266, 第 83 段。

合《公民及政治权利国际公约》第二十二条第二款的规定，即该限制须由法律规定，且须为实现《公约》所列一项或多项合法目标所必需。这些目标包括保护国家安全、公共秩序、公共卫生、公共道德，还包括尊重他人的权利、名誉。对结社自由加以限制只能作为例外，须狭义地适用和解释。

14. 限制规定并不仅仅因为正式颁布为国家法律就满足合法性要求。有关法律须易于理解、足够明确，让社会成员能确定如何规范其行为(具可预见性)，不得赋予执法者不受约束或粗放的酌处权。限制措施还必须是“民主社会所必需的”。为满足必要性条件，当局必须证明措施确实能有效地实现合法目的，且在可能实现预期目标的途径中是侵扰性最小的途径。国家还须证明必须采取限制措施才能避免上述限制理由之一(如国家安全或公共秩序)所面临的威胁，而且该威胁须为真实而非假设的。<sup>29</sup> 国家为评估对社团施加的限制措施是否恰如其分，须审查措施是否过于沉重，并须确定在不遵守限制的情况下所施加的制裁在性质和严厉程度上与不法行为的严重程度是否相称。<sup>30</sup> 限制措施不得在实质上损害相关权利，也不得旨在使人气馁和产生寒蝉效应，从而阻止人们享受该权利。

#### 四. 对可持续发展和 COVID-19 疫情应对及从疫情中恢复工作的重要性

15. 如特别报告员在多个场合指出的那样，民间社会参与和促进实现联合国的宗旨和原则(包括实现人权和可持续发展)具有至关重要的意义，各国应尽一切努力支持而不是阻止民间社会开展工作。<sup>31</sup> 人权理事会一再强调，如能提供有利的环境，民间社会可有效地促进“应对与解决社会面临的重大挑战和问题”，包括应对金融和经济危机、应对武装冲突等人道主义危机、保护环境、使少数群体和弱势群体成员增强权能、反对种族主义及种族歧视。<sup>32</sup>

16. 《2030 年可持续发展议程》也设想民间社会在实现可持续发展目标方面的参与和行动将发挥关键作用。目标 17 特别确认，如果各国不与民间社会等其他利益攸关方开展合作，就不可能成功地落实《2030 年议程》。<sup>33</sup> 经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会在关于使民间社会能够参与发展合作和人道主义援助的建议中重申，“多种多样的民间社会行为者能极大促进落实《2030 年议程》、履行不让任何一个人掉队的承诺、实现包容性可持续发展、提供有效的人道主义援助、建设和平、保护和加强民主”。<sup>34</sup> 具体而言，发展援助委员会在决议中确认民间组织在应对冠状病毒病(COVID-19)疫情、疫后恢复、增强复原力方面

<sup>29</sup> A/HRC/23/39，第 23 段。

<sup>30</sup> 同上。

<sup>31</sup> A/HRC/23/39，第 42 段。另见 A/73/279 和 A/74/349。

<sup>32</sup> 理事会第 24/21 号决议。

<sup>33</sup> A/74/349，第 20 段。

<sup>34</sup> 发展援助委员会关于使民间社会能够参与发展合作和人道主义援助的建议(OECD/LEGAL/5021)。

发挥关键作用。同样，欧安组织民主制度和人权办公室、通过法律实现民主欧洲委员会(威尼斯委员会)的《结社自由联合准则》确认国家供资和获得公共资源能“促进妇女和少数群体在公共和政治生活中发挥作用，此类资助的对象包括采取积极措施保障平等代表权、为实现性别平等而提高妇女社会地位、加强少数群体公共和政治参与的社团”。<sup>35</sup>

17. 特别报告员强调，社团能否获得资源对其完成任务至关重要。各国政府如果不当地限制对社团的供资，就违背了在实现可持续发展及有效提供援助方面的承诺。如果政府直接通过国际合作获得资金，这种矛盾就变得更加突出。各国政府必须认识到，通过为民间组织提供充足而多样化的资源，将能更好地确保它们为落实《2030年议程》、应对 COVID-19 疫情、实现疫后恢复、增强复原力发挥有效作用。

## 五. 对民间组织获得资金有影响的趋势、动态、挑战

18. 前任特别报告员在 2013 年的报告中警告说，民间社会行为者“在收到或据称收到资金方面受到越来越多的控制和不当限制”。<sup>36</sup> 自那时以来，这一趋势已明显加剧。对社团寻求、接受或利用国内外资金这项权利施加不当限制的情况不断泛滥。就民间组织制定的法律越来越多是为了控制其获得资金的途径，而不是为了使其能够获得资金。这些措施往往是在选举之前和/或针对大规模抗议运动而采取的，并被用来压制、恐吓、骚扰人权组织。许多民间组织被迫减少业务，调整活动，或直接关闭。令人关切的趋势和事态发展还包括：因国家在反恐和反洗钱方面采取措施，民间组织日益受到过度监管和金融排斥。

### A. 阻碍获得外国资金

19. 近年来，一些国家的政府为限制民间组织获得外国资金权利通过或修订了法律和条例。这些措施对民间组织获得和使用外国资金提出严格的要求，增加了行政负担，并对不遵守规定的行为规定了更严厉的惩罚措施。这些措施往往对社团获得外国资金的能力强加繁琐的规则和义务，同时继续使国内当局(包括执法部门)在执行法律方面拥有广泛的酌处权。安全因素一直被用来证明这些措施的正当地性，但对此类理由中的说法并不进行客观的核实。<sup>37</sup>

#### 1. 政府对获得外国资金的批准

20. 全球越来越多的民间组织被要求事先获得批准才能接受外国资金。事先批准规则因国家而异，但通用措施包括被允许接受外国捐款的每个组织均须提前登记，还包括每一笔外国捐款均须由政府批准。例如，印度规定寻求接受外国资金的民间组织须按 2010 年《外国捐款(监管)法》进行登记。民间组织如获批准按该法登记，则可以接受外国捐款，期限最长为 5 年，但须遵守严格的条件和繁琐的报告

<sup>35</sup> 见第 204 段。

<sup>36</sup> [A/HRC/23/39](#)，第 12 段。

<sup>37</sup> 见 [A/HRC/40/52](#)。

规则。该法完全禁止被认定具有政治性质的社团获得外国资金，而对政治性质的定义很宽泛。特别程序任务负责人曾多次就该法发出信函和声明，<sup>38</sup> 称该法不符合对结社自由权“可允许的限制应达到的严格标准”，而且阻碍民间组织获得外国资金。特别程序任务负责人表示关切的是《外国捐款(监管)法》规定的事先批准制度不符合印度的国际人权义务，并被用来“压制那些参与倡导民事、政治、经济、社会、环境、文化优先事项的组织，因为这些优先事项可能与政府支持的优先事项不同”。<sup>39</sup>

21. 特别报告员关切地注意到印度非但没有修改《外国捐款(监管)法》以符合国际人权规范和标准，反而在 2020 年对其进行修订以对寻求获得外国捐款的民间组织施加更多限制。例如，2020 年的修订案将任何外国资金或赠款的行政费用部分的上限从 50% 降至 20%，严重影响了民间组织用资金支付工资、专业费用、水电费、差旅费等业务支出的能力。该修订案还禁止按该法注册的组织之间进行任何转授，因此限制了较大团体与较小团体之间开展合作；修订案还规定所有资金必须存入印度国家银行德里分行的单一银行账户。这些修订后规则赋予官员更大的权力，允许其在该法规定的 180 天之外再将一组织的注册暂停 180 天，以便官员确定是否应“为公共利益”取消该注册或确定注册人是否违反了法律。埃及 2020 年通过的《结社法》(第 149/2019 号法)<sup>40</sup> 规定民间组织就收到的每一笔捐款通知政府。这项法律及其附属条例赋予政府权力和无限制的酌处权，允许其禁止来自埃及境外或埃及境内外国实体的赠款和捐赠，规定外国捐赠须事先获得批准。

22. 特别报告员强调，社团应可自由寻求、接受、使用外国资金，而无需任何特别批准。政府事先批准获得外国资金不符合必要性和相称性标准，构成对结社自由权的侵犯。<sup>41</sup> 即使是规定收到这些资金须通知的程序，也可能需要说明理由，并要符合严格的必要性和相称性标准。<sup>42</sup>

## 2. 就使用外国资金规定繁琐和过度干涉的规则

23. 一些国家规定民间组织获得外国资金时须遵守繁琐、冗长、过分干涉的规则，因而限制了它们自由运作的的能力。这可能包括须提交内容广泛和详细的报告，或须公开披露资金使用情况(此类国家的例子有白俄罗斯、印度、尼加拉瓜、俄罗斯联邦)。特别报告员重申，对接受外国资金社团提出的报告规定如证明为

<sup>38</sup> 发送的所有函文和收到的信息详见 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。关于此处提及的案件，具体参见 IND 7/2015、IND 2/2016、IND 10/2016、IND 28/2018、IND 17/2020。另见对 2010 年《外国捐款(监管)法》的详细分析，网址：<http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/04/UNSR-FOAA-info-note-India.pdf>。

<sup>39</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2016/06/un-rights-experts-urge-india-repeal-law-restricting-ngos-access-crucial?LangID=E&NewsID=20112>。

<sup>40</sup> 见 EGY 6/2021。

<sup>41</sup> CCPR/CO/76/EGY，第 21 段。

<sup>42</sup> A/HRC/23/39，第 37 段。

实现合法目的所必需，应尽可能简单。<sup>43</sup> 报告规定不得给社团带来过重或昂贵的负担。规定民间组织须公开披露财务信息对结社自由构成严重限制。该规定如果是为了使正式从事有偿游说活动的政党和组织具有透明度，<sup>44</sup> 或者是针对接受公共资金的社团，则被认为是合理的，但应仅限于披露此类资金的信息，而不是社团的整体财务情况。制定的所有报告规定都应保护捐助者、受益者、社团工作人员的权利。<sup>45</sup>

24. 违反这些规定往往会导致严厉的制裁，包括关闭社团或对其代表提出刑事起诉。例如，特别报告员已向乌干达政府表示关切，因其对民间组织获得外国资金日益采用行政措施、加以刑事定罪、实施恐吓行为，<sup>46</sup> 包括该国内政部最近决定暂停 54 个民间组织的活动，其中包括 16 个据称未向主管当局提交年度报表和账目审计报告的组织。<sup>47</sup> 特别报告员重申，如对不遵守报告规定或其他行政控制措施者施加制裁，应一律遵循相称性和必要性原则。当局可对社团施加的最严重制裁包括非自愿解散和暂停活动。此类制裁措施只应在万不得已时采用。

### 3. 对外资民间组织采用污名化手段

25. 限制外国资金方面的一个重大趋势是对社团进行污名化。多年来，一些国家的政府故意将外国资金描绘成新形式的帝国主义或新殖民主义，对接受者进行法律限制和污名化。<sup>48</sup> 一些促进人权和民主改革的社团成为攻击目标，法律规定许多社团须接受“外国代理人”这一标签才能继续运作和获得至关重要的资金。

26. 特别报告员一再与其他特别程序共同就俄罗斯联邦 2012 年通过和执行《外国代理人法》向其提出关切，<sup>49</sup> 指出依据“从事政治活动”或“采取政治行动以影响公共政策或舆论”等定义模糊的概念给社团强行贴上外国代理人的标签可能“妨碍人权维护者和民间组织从事合法工作，并对这些组织和俄罗斯联邦境内的自由结社权造成严重的破坏性影响”。<sup>50</sup> 该法自那时以来已多次修订，扩大了范围，进一步限制了社团运作及获得外国资金的能力。值得注意的是，2020 年 12 月 30 日的法律新修正案扩大了可被指定为外国代理人的行为者名单，并将违法行为的处罚提高至最高 5 年监禁。该法的执行导致了一系列无端审计、刑事诉讼、对组织的取缔，<sup>51</sup> 包括解散了一些著名的人权团体，如国际纪念协会和人权纪念

<sup>43</sup> 见 [A/70/266](#) 和 [A/74/349](#)。

<sup>44</sup> 威尼斯委员会 CDL-AD(2019)002 号意见，第 106 段。

<sup>45</sup> 同上，第 108 段。

<sup>46</sup> 见 UGA 1/2022、UGA 4/2021、UGA 1/2021、UGA 5/2020。

<sup>47</sup> 见 UGA 4/2021。

<sup>48</sup> [A/HRC/23/39](#)，第 27 段。

<sup>49</sup> 特别程序就《外国代理人法》发出了几份信件。见 RUS 5/2012、RUS 3/2013、RUS 13/2013、RUS 5/2014、RUS 7/2014、RUS 9/2014。

<sup>50</sup> 见 RUS 5/2014。

<sup>51</sup> 例如见 RUS 4/2015、RUS 2/2016、RUS 4/2016、RUS 3/2017。

中心。<sup>52</sup> 特别报告员多次与其他联合国专家一道呼吁废除这项法律或对其进行重大修订，以使其符合俄罗斯联邦的人权义务。<sup>53</sup>

27. 2020 年尼加拉瓜制定了《外国代理人登记法》，规定所有社团、其关键人员、其承包商如从外国来源获得资金支持，则须登记为外国代理人。对已登记的外国代理人有广泛的限制规定，其中包括：须事先通知政府其有意接受外国支助，禁止将外国资金用于未经政府批准的活动，每月提交报告，持续对其进行监测。登记的外国代理人不得“干预国内政治事务、活动、事项”或政策。<sup>54</sup> 该法通过后，该国若干民间组织被迫关闭并停止运作。<sup>55</sup> 2021 年，萨尔瓦多出台了类似的外国代理人登记法草案，会严重限制从外国来源获得资金。值得注意的是，该法律草案包括会导致污名化的公开披露规定，并会对外方与外国代理人进行的每一笔财务往来征收 40% 的税。<sup>56</sup>

28. 特别报告员强调，仅仅因为民间组织接受外国资金，就对所有民间组织全面加强“外国代理人”的标签，并给它们强加繁琐的报告、披露、登记义务，这在民主社会中并不能视为确保民间社会部门透明度等合法目标的必要条件。

29. 外国资助的民间社会组织除了面临导致污名化的法律措施外，其工作还遭到造谣和诽谤运动的诋毁，包括遭到政府高级官员的诋毁。政府控制的媒体和在线平台常常被用来将民间组织的活动描绘成“叛国”和为“外国利益”服务。特别报告员对俄罗斯联邦和尼加拉瓜在国家赞助的媒体宣传活动中利用外国代理人法诽谤民间组织表示关切，该行为使民间组织进一步面临骚扰和暴力的风险，并使其工作变得困难。<sup>57</sup> 白俄罗斯总统据报曾在讲话中将非政府组织和非营利组织的工作与“匪徒和外国代理人”混为一谈，说这些组织是政府“轻率地”给予登记的，其雇员被人“用外国钱洗了脑”。<sup>58</sup> 这种攻击对民间组织行使结社自由权的能力产生了寒蝉效应，并削弱了它们的筹资能力。这种种令人不寒而栗的行动都必须停止。

#### 4. 对用于政治活动的外国资金施加限制

30. 许多国家因社团的活动具有政治性质而限制或禁止其获得外国资金。这些限制措施引起了人们对合法性的严重关切，特别是鉴于这些措施往往使用过于宽泛的、可作多种解释的术语，可能涵盖民间组织的几乎所有潜在活动，其中包括不仅合法且是《公民及政治权利国际公约》鼓励的活动，例如维护人权、促进了解基本权利、参与政府工作。印度的《外国捐款(监管)法》规定，凡行动可被解释

<sup>52</sup> 见 RUS 13/2021。

<sup>53</sup> 例如见 RUS 13/2021、RUS 9/2019。

<sup>54</sup> 见 NIC 3/2020。

<sup>55</sup> 例如见 NIC 5/2021。

<sup>56</sup> 见 SLV 8/2021。

<sup>57</sup> 见 RUS 13/2013。

<sup>58</sup> 见 BLR 8/2021。

为“可能对……国家经济利益”或“公共利益产生不利影响”的人，均无资格接受外国资金。特别报告员已向危地马拉表示关切，因为该国 2020 年通过一项法令，威胁要对利用外国资金“在危地马拉境内从事‘改变公共秩序’活动”的社团立即注销登记，并要对社团主管人员提出刑事起诉。<sup>59</sup> 这些法律法令并未界定什么是改变公共秩序或影响公共利益。

31. 一些国家通过了条款同样模糊的法律，其当局滥用这些法律对民间社会行为者特别是人权维护者和抗议组织者提起刑事诉讼，理由是其接受和使用外国资金支持其民主活动。例如，埃及 2014 年修订了《刑法典》，对出于损害“国家利益”或“公共和平”目的而接受外国资金的组织加大了惩罚力度。中国香港 2020 年颁布国家安全法，规定通过提供或接受“指使、控制、资助或者其他形式的支援”实施“勾结外国或者境外势力危害国家安全”行为的香港行为者和国际行为者均属犯罪。该法还规定对提供此类支援的“境外机构、组织、人员”加以定罪和处罚。阿尔及利亚于 2020 年修订了《刑法典》，规定凡接受资金“以实施或煽动实施可能破坏国家安全、国家机构稳定与正常运作、国家统一、领土完整、阿尔及利亚根本利益或公共安全与秩序的行为”者，处以“五年至七年监禁”。这些改革措施是针对上述国家的大规模民主抗议运动而采取的，这些抗议运动遭到了严厉镇压，包括大规模逮捕和刑事定罪。<sup>60</sup>

32. 限制外国捐款在某些情况下是合理的，例如为了防止外国对政党施加不当影响，或为了保护选举进程的廉正性。<sup>61</sup> 但是这种限制措施不能依据模糊且过于宽泛的规则，因为这样的规则不符合罪刑法定原则。如威尼斯委员会所指出的那样，“不应仅仅因为社团接受和使用外国资金以和平参与政治和公共辩论而对其实施禁止、解散、污名化，或将其定罪”，包括因其促进对法律或宪法秩序进行基于权利的修正而对其采取上述行动。在这一领域实施过于宽泛的限制会对行使结社自由权产生寒蝉效应，并会对公民空间和民主产生不利影响。

## B. 打击资助恐怖主义行为

### 1. 金融行动特别工作组的标准和执行

33. 防止洗钱和资助恐怖主义的国际规范和标准日益被人与阻碍社团行使在世界各地寻求、接受、使用金融资源这项权利的限制性条例联系在一起。前任特别报告员在 2013 年的报告中批评金融行动特别工作组(处理洗钱和资助恐怖主义问题的全球决策机构)制定的标准未能“规定具体措施以保护民间社会部门的结社自由权免受声称其措施符合金融行动特别工作组建议的国家的正当限制”。具体而言，该报告警告说：该工作组的建议 8 要求审查关于非营利组织的法律和条例，以使此类组织不被滥用于资助恐怖主义，然而该建议却被各国滥用于打击民间社

<sup>59</sup> 见 <https://freeassemblyandassociation.net/wp-content/uploads/2021/01/Guatemala-Amicus-Brief-Guatemala-ENG.pdf>。

<sup>60</sup> 例如见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/09/un-experts-condemn-jail-sentence-against-algerian-journalist-and-call-his> and CHN 17/2020。

<sup>61</sup> 威尼斯委员会 CDL-AD(2019)002 号意见，第 101-102 段。

会。反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员也提出了类似的关切，指出该工作组的建议 8 “已证明是一些国家缩小民间社会空间和压制政治反对派的有用工具”，对“民间社会造成了无法估量的损害”。<sup>62</sup>

34. 特别报告员欢迎金融行动特别工作组为解决这些问题作出了努力。<sup>63</sup> 具体而言，该工作组在修订其建议 8 时澄清国家的职责不是挑出非营利部门实行更严格的管制，而是监督和保护“国家已确定为易受资助恐怖主义行为之害的”那部分民间组织，并指出这些措施必须“重点突出、程度适当”。<sup>64</sup> 该工作组强调，在处理恐怖主义对民间社会部门的威胁时，至关重要的是采取“有针对性的办法”，“原因包括：国家各个部门内部存在多样性；每个部门的各部分容易被恐怖分子滥用的程度可能不同；需要确保合法慈善活动继续蓬勃发展；各国用于打击资助恐怖主义活动的资源和机构有限”。<sup>65</sup> 该工作组还指出各国在执行建议 8 时须遵守其根据人权法和人道法条约承担的义务。

35. 然而，在建议 8 修订 6 年之后，仍然存在许多令人关切的问题。尤其令人担忧的是，不同国家通过同行(相互)评估确定其遵守金融行动特别工作组标准的程度时，通常没有考虑到正在采取的措施如何被滥用于不当限制民间组织的合法工作并将其定为犯罪行为，或如何对民间组织寻求、接受、使用资金的权利产生意想不到的后果。尼加拉瓜的情况尤其令人担忧。拉丁美洲金融行动特别工作组 2020 年关于尼加拉瓜的报告说该国“大体上遵守了”建议 8，<sup>66</sup> 然而该国受金融行动特别工作组启发而制定的第 977 号法(打击洗钱、资助恐怖主义、资助大规模毁灭性武器扩散)等法律却被设计和用来对民间社会行为者(包括人权维护者和反对党)实施骚扰、定罪、迫害。

36. 反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员认为金融行动特别工作组需要实施高度具体和全面的人权基准和指导，以促进在执行建议 8 时尊重人权。<sup>67</sup> 特别报告员赞同这条意见。该工作组应确保在工作组成员和类似工作组的区域机构在所有工作领域一律将人权因素考虑在内。<sup>68</sup> 特别报告员还建议工作组采取紧急行动使其评估人员就修订版建议 8 具备必要的专门知识、接受必要的培训。鉴于世界各地的专制政府不断以工作组建议 8 为借口镇压民间社会，做到这一点就更加重要。

<sup>62</sup> A/HRC/40/52，第 6 段；另见 OTH 14/2016。

<sup>63</sup> A/74/335，第 35 段。

<sup>64</sup> 金融行动特别工作组，《关于打击洗钱及资助恐怖主义和扩散的国际标准》(2012-2022 年)，可查阅 <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>。

<sup>65</sup> 对建议 8 的解释性说明，特别见 B.3(e)节。

<sup>66</sup> 见 <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/fur/GAFILAT-FUR-Nicaragua-Jan-2020.pdf>。

<sup>67</sup> A/74/335，第 35 段。

<sup>68</sup> 同上，第 36 段。

## 2. 以金融行动特别工作组框架为名实施过度监管

37. 特别报告员和其他任务负责人一再对打着打击恐怖主义和反洗钱的幌子对民间社会部门进行过度监管表示关切。一些正在颁布或拟议的立法往往与风险不相称，且经常被政府用来限制结社、和平集会、言论自由(例如菲律宾、<sup>69</sup> 泰国、<sup>70</sup> 土耳其、<sup>71</sup> 委内瑞拉玻利瓦尔共和国、<sup>72</sup> 津巴布韦<sup>73</sup>)。相关政府往往声称要遵守金融行动特别工作组的标准就必需制定这些法律和条例，而且在措辞上照搬建议 8 及其解释性说明。这些法律尽管提及工作组建议 8，但大多不符合工作组的一项要求，即：法律应针对经证明极有可能被用于资助恐怖主义的民间组织，而且此类法律应与所指明的风险相称。<sup>74</sup>

38. 各国在努力执行金融行动特别工作组建议 8 时，必须避免对整个民间社会部门采取限制措施，也就是假定所有民间组织都特别容易受资助恐怖主义行为的影响，或以统一方式对待整个部门。限制规定须基于个别的、可指明的怀疑理由，而不是基于对整个部门的先入为主的怀疑。<sup>75</sup> 各国为了遵守建议 8 所要求的基于风险和有重点的办法，必须首先评估和确定风险，只有在风险评估证明有理由的情况下，并且只有在现有措施不足以应对风险的情况下，才应采取有针对性的措施。这种办法除了能尽量减少对结社自由的侵犯外，还让国家把注意力集中于最有可能被用于资助恐怖主义的民间社会组织，而不是采取试图“监督”整个民间组织部门这种低效、过度的办法。另外，工作组建议 8 要求查明哪些民间社会组织被滥用的风险高、哪些被滥用风险低、哪些没有被滥用的风险，而特别报告员认为工作组在确保各国充分执行这项要求方面发挥着关键作用。

39. 往往是未与民间组织进行认真协商就通过了法律和条例。特别报告员强调，民间组织是政府在反恐方面的重要伙伴，不当限制民间组织的工作可能会产生反作用，对反恐工作产生负面影响。<sup>76</sup> 事实上，金融行动特别工作组的标准要求各国就资助恐怖主义的风险与民间社会开展互动，了解民间组织正在采取哪些措施来减轻这种风险(例如实行自我监管或采用内部治理良好做法)并在其部门风险评估中考虑到这一信息。特别报告员鼓励各国与民间社会组织进行互动，而不是将其边缘化，以便各国更好地按建议 8 规定的义务进行有效的部门监督。

<sup>69</sup> 见 PHL 4/2020。

<sup>70</sup> 见 THA 7/2021。

<sup>71</sup> 见 TUR 3/2021。

<sup>72</sup> A/HRC/47/55，第 63-69 段。另见 VEN 8/2021。

<sup>73</sup> 见 ZWE 3/2021。

<sup>74</sup> 金融行动特别工作组在其关于非营利部门所遭受意外后果的最新报告中论述了过度监管的趋势。见 <https://www.fatf-gafi.org/publications/financialinclusionandnpoissues/documents/unintended-consequences-project.html>。

<sup>75</sup> A/70/266，第 53 段。

<sup>76</sup> A/HRC/40/52，第 6 段。

### 3. 被列为恐怖分子

40. 几位特别程序任务负责人已研究的一个问题是：定向制裁对解决资助恐怖主义的问题有用，但也可能严重限制人道主义组织等民间组织获得资金的机会，或可能被恶意用来针对这些组织。<sup>77</sup> 最近，特别报告员与其他任务负责人一道谴责以色列决定将 6 个巴勒斯坦人权组织和民间团体列为恐怖组织，称该决定是“对巴勒斯坦人权运动和全世界人权的直接攻击”。他们表示关切的是，该决定“等于禁止这些人权维护团体开展工作，允许以色列军方逮捕其工作人员，关闭其办公室，没收其资产，取缔其活动和人权工作”，<sup>78</sup> 包括不许其为“面临更严重歧视甚至暴力的巴勒斯坦妇女及女孩、儿童、农民家庭、囚犯、民间社会活动分子”开展维权工作。然后据知荷兰政府决定对以色列所针对的一个巴勒斯坦非政府组织削减资助。特别报告员已与其他任务负责人一道呼吁荷兰审查和重新考虑该国前政府关于停止资助农业工作委员会联盟的决定。<sup>79</sup>

41. 据报告，各国即使不将民间社会行为者列为恐怖主义者，也能随意指控其从事恐怖主义活动，冻结其资产，禁止其旅行，而且往往不提供理由，也没有机会诉诸司法补救。<sup>80</sup> 特别报告员获悉，菲律宾农村传教士组织的银行账户被冻结，因为该国政府当局声称有可能的理由表明该组织通过支持共产党人参与资助恐怖主义活动。<sup>81</sup>

### 4. 银行的去风险行动

42. 民间社会组织一直呼吁关注一种趋势，即“现金转移被拖延过久、需办理繁琐的尽责调查手续、无法开立银行账户、任意关闭银行账户，统称为金融机构的‘去风险’行动”。<sup>82</sup> 据认为此趋势的主要原因是为了落实金融行动特别工作组的标准和国家法律，但许多银行的行动超出法律和该工作组的标准，将所有民间组织都视为高风险客户，增强了尽责调查手续，提高了服务费用。<sup>83</sup>

43. 例如，特别报告员获悉银行日益要求民间组织为来自国外的交易提供多种书面证明。又例如，据报告亚美尼亚某些银行要求开立账户的民间组织提供详细资料(例如所有创始人的护照信息、与捐助者的合同、组织目标的说明、所收资金的用途)。在许多情况下，这种严格审查导致拒绝提供服务、银行不接受慈善捐助客户，从而避开而不是管理与非营利客户有关的风险。<sup>84</sup>

<sup>77</sup> 见 A/HRC/40/52；另见 A/73/361。

<sup>78</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/10/u-experts-condemn-israels-designation-palestinian-human-rights-defenders>。

<sup>79</sup> NLD 1/2022。

<sup>80</sup> A/HRC/40/52，第 48 段。

<sup>81</sup> PHL 1/2020。

<sup>82</sup> 见 <https://fatfplatform.org/assets/Global-NPO-Coalition-input-for-UC-workstream-on-derisking-and-financial-exclusion.pdf>。

<sup>83</sup> A/HRC/40/52，第 51 段。

<sup>84</sup> 欧洲非营利法中心提交的材料。

44. 一些国家的政府还指示金融机构采取限制性措施。例如，委内瑞拉玻利瓦尔共和国银行部门监督局已命令国家银行部门对非政府组织开展的金融业务加强监督，以查明可能与犯罪活动有关或可能被定性为洗钱、资助恐怖主义或扩散大规模毁灭性武器的业务。该命令于 2020 年 11 月通过，时间比加勒比金融行动特别工作组预定进行的国家评估早一年。<sup>85</sup> 在这段关键时期，许多国家急于实施监督措施，通常采取法令或次级监管规范的形式。金融机构如不遵守就可能面临严厉的制裁。

45. 特别报告员强调，如《工商企业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》所规定的那样，企业有责任尊重和保护人权(包括结社自由)。<sup>86</sup> 这意味着金融机构有责任避免侵犯民间组织获得财政资源的权利，并要履行人权方面的尽责调查，确保本机构的活动、作为、不作为至少不导致民间组织被排斥在金融活动之外。<sup>87</sup> 金融机构应协同民间组织查明金融机构打击资助恐怖主义和洗钱的政策和做法对结社自由权有何不利影响。各国政府须向金融机构提供指导，协助金融机构努力防止其政策和做法不当限制民间组织获得和使用资金。金融行动特别工作组也可为确保银行在履行尽责调查责任时充分尊重人权发挥关键作用。

### C. 国家政府的其他限制措施

46. 一些国家实施的限制措施还影响到社团在国内筹集资金的能力。例如，阿塞拜疆禁止所有匿名捐款，并将民间组织接受的现金捐款限制在 200 马纳特(约 115 美元)以内。<sup>88</sup> 一些国家的政府对公共筹款实行了新的限制规定。例如，一些国家要求民间组织在公开募捐时通知当局或获得许可证或执照。土耳其最近将已对当面公开募款活动实施的许可制度扩大到网上募款活动。新法律规定发起在线筹款活动须经政府批准，并对违法行为处以重罚(对未经授权的线下筹款活动处以双倍的行政罚款)。<sup>89</sup> 此类措施可能严重阻碍为诸如自然灾害等新出现的需求筹资，而在应对这些需求时快速反应至关重要。各种运动和民间组织日益依靠新型数字化技术(例如通过互联网、电子支付系统、电子邮件、基于短信的活动进行众筹)来鼓励捐赠和筹集资金。

47. 特别报告员强烈谴责世界一些地区最近出台一系列法律和条例，旨在通过限制促进人权的民间组织获得资金的机会来压制、恐吓或排斥这些组织。例如，匈牙利 2018 年 7 月推出一项特别移民税，对下述活动征收 25% 的税：(a) 资助在匈牙利开展支持移民活动；(b) 资助为在匈牙利进行支持移民活动设有办事处的组织开展业务(2018 年第四十一号法案)。<sup>90</sup> 加纳一项题为“2021 年促进人类适当

<sup>85</sup> A/HRC/47/55，第 63-69 段。

<sup>86</sup> A/HRC/17/31。

<sup>87</sup> 见 A/HRC/47/39/Add.2。

<sup>88</sup> 见 AZE 1/2012。

<sup>89</sup> 第 31351 号《政府公报》，第 7262 号法律。

<sup>90</sup> 见 HUN 1/2018。

性权利和加纳家庭价值观法案”的法案提议禁止资助或赞助许多支持男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者权利的活动，并对相关行为者处以 5 至 10 年监禁。<sup>91</sup> 斯洛伐克《政府补贴法》修正案<sup>92</sup> 将性别平等领域补贴的潜在申请人和受益人的资格限制为促进“婚姻和家庭价值”的组织。该法中没有关于什么是“婚姻和家庭价值观”的定义，但据知该法是排除男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者权利的法规。《公约》不允许规定以性取向或性别认同等歧视性理由限制或禁止特定群体的结社自由权，包括获得资金的权利，因此必须审查此类规定，以期予以废除。

#### D. 令人关切的捐助方做法

48. 特别报告员关切地注意到 COVID-19 大流行疫情导致世界各地民间社会组织失去了资金。例如，仅非洲就有 55.69%(2020 年)及 68.1%(2021 年)的民间组织对 EPIC-Africa 和 @AfricanNGOs 的调查作出的答复中报称因疫情而失去了资金。<sup>93</sup> 同样，为欧洲联盟进行的一项研究表明，接受调查的欧洲民间组织有近四分之一表示失去资金是疫情的一个重大后果。<sup>94</sup> 亚太地区关于让民间组织参与 COVID-19 应对工作的评估也确认疫情发生后资金短缺是此类组织面临的一个关键挑战。<sup>95</sup>

49. 造成民间组织失去资金的原因是多方面的。分析疫情期间向民间社会供资减少的趋势超出了本报告的范围。然而，特别报告员关切地注意到许多捐助方(包括双边和私人捐助方)的做法继续使民间组织面临沉重负担，损害了其财政可持续性及其方案和活动的效益，包括解决卫生危机方面的效益。

50. 例如，特别报告员收到的资料表明一些捐助方(特别是双边捐助方)的赠款程序和行政规则仍复杂繁琐，因而将许多组织排除在外。许多民间组织的代表报告说他们难以获得供资机会方面的信息，难以遵循复杂的申请手续，且缺乏办理这些手续的能力。特别报告员赞同 2021 年经合组织发展援助委员会关于让民间社会能参与发展合作和人道主义援助的建议。该建议呼吁各国“简化向民间社会提供支助的行政规则，以降低民间社会和支助方的交易成本，并在民间社会供资成

<sup>91</sup> 见 GHA 3/2021。

<sup>92</sup> 斯洛伐克国家人权中心提交的材料。

<sup>93</sup> EPIC-Africa、@AfricanNGOs，“COVID-19 对非洲民间组织的影响：挑战、回应、机遇”，2020 年 6 月，可查阅 <https://static1.squarespace.com/static/5638d8dbe4b087140cc9098d/t/5efabc7884a29a20185fcbaf/1593490570417/The+Impact+of+Covid-19+on+African+Civil+Society+Organizations.pdf>；“COVID-19 对非洲民间组织的影响：前景不明、一丝乐观”，2021 年 10 月，可查阅 [https://static1.squarespace.com/static/5638d8dbe4b087140cc9098d/t/617aa205267bb74562c1eedd/1635426839723/EPIC-Africa+The+Impact+of+COVID-19+on+African+Civil+Society+Organizations+OCTOBER+2021+REPORT+\(4\).pdf](https://static1.squarespace.com/static/5638d8dbe4b087140cc9098d/t/617aa205267bb74562c1eedd/1635426839723/EPIC-Africa+The+Impact+of+COVID-19+on+African+Civil+Society+Organizations+OCTOBER+2021+REPORT+(4).pdf)。

<sup>94</sup> 欧洲经济和社会委员会，《民间组织对 COVID-19 大流行的反应以及欧洲随后采取的限制性措施》，可查阅 <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-02-21-011-en-n.pdf>。

<sup>95</sup> 亚洲开发银行，《治理简报》，第 42 期(2021 年)，“让民间组织参与增强亚太地区 COVID-19 应对计划的有效性”，可查阅 <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/689831/governance-brief-042-civil-society-covid-19-asia-pacific.pdf>。

果管理方面采纳灵活变通的程序”。<sup>96</sup> 特别报告员鼓励采取措施增加和促进向地方组织的供资，包括向未登记组织的供资。

51. 捐助者偏重短期效益，因而对全球许多民间组织特别是地方民间社会行为体的工作造成障碍。获得条件灵活的核心资金和多年期资金可使民间组织保持稳定，使其能够减少对筹资的关注，而将更多精力用于履行其使命。特别报告员呼吁捐助方向民间组织优先提供可预测的、条件灵活的核心资金及多年期赠款。他赞扬经合组织成员国承诺“促进伙伴国家或领土的地方民间社会行动者发挥领导作用并为此投资，在适当和可行的情况下增加直接的、条件灵活、可预测的资助，包括核心资助和/或基于方案的资助，从而加强这些行动者的财政独立性、可持续性、地方自主权”。<sup>97</sup>

52. 特别报告员收到的资料表明捐助者并不总是准备好面对突然的政治变化或冲突。例如，缅甸军事政变后，虽然一些捐助者能够迅速灵活地采取行动，但也有许多捐助者缺乏有效的计划来规避随之而来的紧急状况。在这种情况下，正常的筹资渠道可能没有保障或无法使用，民间社会可能特别需要能安全可靠地获得资金以执行紧迫任务。捐助者在这种情况下缺乏准备可能使民间组织面临严重的风险。特别报告员呼吁在政治上敏感的冲突局势和背景下工作的捐助方特别关注民间社会的需求，并提前预测这些需求。

53. 特别报告员注意到，某些捐助者的做法继续使高收入国家的民间组织与低收入、中低收入、中上收入国家的民间组织之间的不平等权力关系永久化。如荷兰 2021 年的《加强民间社会的政策框架》所指出，“权力关系影响到谁作出决定、谁接收和管理资金、谁规划方案、谁参与制定方案和决定采取何种参与形式”。<sup>98</sup> 特别报告员同意下述说法，即“使地方民间组织拥有更大控制权和自主权是建立平等关系、促进民间社会发挥作用的一大步骤”，而且可确保工作方案“能更有效、更可持续地与地方环境相结合”。在这方面，特别报告员赞同地注意到经合组织发展援助委员会承诺“确保地方民间社会行为者与得到支助的民间社会战略联盟、网络、平台、资源中心以平等的权力关系为基础参与方案设计、预算、执行方面的决策”。<sup>99</sup>

## 六. 影响

54. 上述限制和障碍对世界许多地方的民间组织的运作产生了重大影响，在许多情况下还对它们的生存产生了重大影响。这种影响超出了受影响民间组织的财政可持续性，还直接影响到组织所服务的社区。这些限制也对从 COVID-19 疫情中

<sup>96</sup> OECD/LEGAL/5021，支柱 2，建议 6。

<sup>97</sup> 同上，支柱 2，建议 4。

<sup>98</sup> 荷兰政府，“加强民间社会的政策框架：多种声音伙伴关系的力量”——民间组织筹资框架，2021 年 1 月 1 日至 2025 年 12 月 31 日，可查阅 <https://www.government.nl/documents/policy-notes/2019/11/28/policy-framework-strengthening-civil-society>。

<sup>99</sup> OECD/LEGAL/5021，支柱 2，建议 4。

恢复的努力产生了严重影响。例如，根据特别报告员收到的资料，印度制定了繁琐的手续并修改了《外国捐款(监管)法》，结果使近 6 000 个民间组织失去了接受外国资金的能力，其中包括致力于改善教育及卫生的著名援助组织和机构。另有报告称《外国捐款(监管)法》阻碍了人道主义应急行动，使医院、民间团体、慈善信托等非营利组织无法接受氧气、医疗设备、捐款和其他关键用品。特别报告员深为关切的是，还有报告称执法当局正在利用这项立法骚扰民间社会行为者并使其保持沉默。

55. 对民间组织接受外国资金实施限制对民间社会产生了寒蝉效应，使许多此类组织不愿寻求这类资金，或直接迫使其关闭。例如，埃及十多年来一直通过限制外国资金来打击民间组织，导致一些此类组织不得不关闭或迁出该国。2011 年以来，该国政府一直在审理一个针对几个利用外国资金的民间组织的案件，得以不断调查和骚扰这些组织。俄罗斯联邦将接受外国资金的民间组织指定为“外国代理人”，使其工作蒙受污名，还切断了它们的国内资金来源，迫使许多组织关闭。与此同时，该国还将多个国际捐助组织列入不良组织黑名单。这两个因素结合起来扼杀了该国的民间社会。缅甸 2021 年发生政变后，众多民间组织被迫关闭或职能受到严重限制，因而影响到已受冲突、压制环境、COVID-19 疫情影响的受益群体。

56. 这些限制对促进边缘化群体(包括妇女、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者)权利的民间组织的影响超乎寻常，因为这些组织往往高度依赖外国资金来支持其活动。例如，俄罗斯联邦《外国代理人法》鼓励对男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者组织实施污名化和歧视，并鼓励针对和迫害男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者群体。男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者组织在最早按上述法律受到调查、全面法庭诉讼、罚款的组织之列，消耗了其有限的资源。截至编写本报告时，俄罗斯联邦司法部保存的“外国代理人”登记册包括在俄罗斯联邦国家和地方运作的许多著名男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者团体。

57. 银行去风险行动影响到所有类型的民间组织，特别是在高风险地区运作的组织。特别报告员收到某著名国际非政府组织国家分支机构资料。该分支机构在朝鲜民主主义人民共和国有 20 多年的食品安全工作经验，但被迫迁离该国。之所以决定迁离，真正原因是银行对国际制裁作出狭义解释并采取了行动。金融排斥最终迫使民间组织绕过银行系统或使用不受管制的手段提供和接受捐款，因而不利于保持据称反恐措施所追求的透明度和问责度。此情况还给工作人员和办事处带来风险，因为他们必须持有大量现金才能进行日常业务。

58. 特别报告员还注意到，不当限制民间社会获得资源的能力与国家人权状况全面恶化有直接联系。例如，尼加拉瓜就民间组织获得资金颁布了法律，还颁布了限制表达自由与和平集会权利的法律，如《网络犯罪特别法》。该国多年来就镇压民间社会和反对派运动，<sup>100</sup> 尼加拉瓜当局通过采取这些连环措施，得以压制国内的公民空间，将人权维护者、反对派领导人定罪，解散了数百个民间组织。

<sup>100</sup> 见 NIC 3/2020。

## 七. 有积极作用的做法

59. 尽管民间组织寻求、接受、使用资金的权利日益受到威胁，但特别报告员确认一些国家对政府和其他利益攸关方为推动实现这一权利作出了重要努力。以下是特别报告员获悉的一些积极行动的例子，值得在此提出。

60. 一些国家政府采取了重要政策，确保民间组织在 COVID-19 疫情期间得到公共部门的支持。例如，丹麦社会事务和老年公民部向民间团体提供了约 6.4 亿克朗的特别资金。捷克将个人捐款的免税门槛提高了一倍，将企业捐款的免税门槛提高了两倍。另一些国家对寻求获得外国资金的民间组织放宽了现行核准手续。通过向民间组织(特别是为边缘化群体或少数群体工作的组织)提供公共资金和其他形式的财政救济，可能为政府政策在危机时期发挥效力发挥关键作用。

61. 政府和私人捐助方在为支持民间组织和人权运动的建设划拨灵活资金方面也取得了重大进展。许多捐助者根据世界各地民间组织因疫情而面临的挑战迅速作出调整，扩大了无限制条件的资金，减少了繁文缛节，还在宣传工作方面发挥了更积极的作用。特别报告员赞扬若干捐助方努力协助在更加复杂的环境中运作的民间组织获得资金，包括帮助它们克服这些限制因素、增强复原力。

62. 特别报告员注意到一些国家调整了法律，以允许新的捐赠形式。例如，芬兰 2019 年的《筹款法》免除了小规模筹款的核准手续，从而使资助畅通无阻。该法律还确认可以筹集虚拟货币。各位任务负责人强调税收优惠在促进社团寻求、获得、使用资源的权利以及更有效地开展工作的权利方面具有重要意义。<sup>101</sup> 这方面包括对某些社团的收入免征所得税，或对个人捐助者和公司捐助者免税。波兰对公益社团全免税并实施个人所得税减免，体现了良好做法。特别报告员指出，应通过采纳简明的程序使这些特权易于获得，并使这些特权足够优厚，以激励慈善捐赠。

## 八. 结论和建议

63. COVID-19 疫情凸显了使民间社会获得充足资源的重要性，也凸显了限制民间组织获得财政资源不仅对这些组织产生负面影响，而且对其所服务的群体产生负面影响，包括在应对 COVID-19 疫情期间限制了拯救生命方案的实施。特别报告员强调应此情况是一个重要的警示，说明必须进一步努力为民间组织创造有利环境，使其获得财政资源的权利得到承认、尊重、促进。

64. 特别报告员建议各国：

(a) 确保社团(无论是否已登记)都能充分有权寻求、接受、使用自然人和法人(无论是来自国内、外国还是国际)提供的资金和其他资源(包括来自个人、社团、

<sup>101</sup> [A/70/266](#)，第 81 段。

基金会等民间组织、外国政府及援助机构、私营部门、联合国和其他实体提供的资金和其他资源)，而无需事先获得批准或面临其他不适当的障碍；

(b) 在法律上和做法上创造并维持有利环境，使民间社会组织能享有寻求、接受、使用资源的权利；

(c) 确保对民间组织获得资金这项权利的任何限制规定均符合国际人权规范和标准，并符合民主社会对必要性和相称性的严格检验标准，同时铭记不歧视原则；

(d) 废除所施加的限制规定违反国际人权标准的法律和管制措施，包括：

(一) 一律禁止获得外国资金；

(二) 规定国内或国外的筹款活动须事先办理批准、登记或许可手续；

(三) 规定寻求获得或使用外国资金的民间组织额外承担繁琐的、过分侵扰性的报告或公开披露义务；

(四) 对外国资金规定上限或征收附加税；

(五) 对外国资助的民间组织和其他民间组织的工作实施污名化或使其丧失合法性，包括迫使接受外国资助者贴上“外国代理人”等负面标签，以压制此类社团的合法活动，如促进人权和民主；

(六) 使用过于宽泛和模糊的定义，限制民间组织维护人权或参与政治事务或公共辩论的能力；

(七) 实施非必要、过度的制裁；

(e) 在通过针对民间社会的法律和措施时，确保充分遵守反洗钱金融行动特别工作组的建议 8 及其基于风险的方法。各国必须避免通过打击洗钱和资助恐怖主义的法律和条例对民间社会部门进行过度管制；

(f) 在采取任何影响民间组织寻求、接受、使用资金权利的措施时，与民间组织进行有效的互动；

(g) 加强民间社会组织的财政可持续性，为此提供各种灵活形式的财政和非财政支持，包括开展机构供资，落实税收优惠，在国家支持的媒体中宣传民间组织的活动，支持慈善事业、地方众筹平台等新式创新机制；

(h) 审查现行法律和做法，确保促进和便利筹款和接收资金，包括使用数字技术筹款和接收资金；

(i) 确保民间组织的税务不重于企业税，并激励有关方面资助非营利部门的工作。

65. 特别报告员建议捐助界：

(a) 充分执行经合组织发展援助委员会关于使民间社会能够参与发展合作和人道主义援助的建议；

(b) 与多种民间社会行为者进行广泛协商，了解供资的影响、对资源的需求、对接受资金施加限制产生的不利影响、克服这些影响的方法、受援方在能力建设方面的更多需求；

(c) 建立共同确定供资优先事项和项目的流程，为此与民间社会和受影响群体进行协商。此流程需要从自上而下办法转向更具参与性的办法，使民间社会和捐助者能作为平等伙伴制定优先事项；

(d) 增加长期投资(如多年赠款)和灵活可变的核心支助体系，以支持致力于促进边缘化群体权利(包括妇女权利)、环境正义、土著人民权利的组织 and 运动。

66. 特别报告员鼓励人权事务委员会考虑就《公民及政治权利国际公约》第二十二条拟订一项一般性意见，内容是确认获得资源是结社自由的组成部分。

67. 特别报告员强调多边实体有责任主动建立和维持有利于民间社会的环境。他呼吁金融行动特别工作组及其成员国将人权法(特别是关于社团寻求、接受、使用资金权利的规定)纳入关于打击恐怖主义和资助恐怖主义的所有讨论、评价、标准制定工作。工作组必须通过其标准、方法、指导、培训确保建议 8 的适用和执行不产生破坏强制性国际人权规范的效果。特别报告员也呼吁其他多边机构和政治实体(包括安全理事会反恐怖主义委员会执行局和全球反恐论坛)确保其打击资助恐怖主义行为的努力符合其人权义务。

68. 特别报告员还建议金融机构在制定和执行对民间组织获得资源有影响的政策和做法时履行其尊重结社自由权的人权义务，并落实人权尽责。金融机构不应通过其政策和做法自动将民间组织视为高风险组织，而应允许这些组织能使用新型和创新的技术以及众筹平台等资金来源。