



漢坤律師事務所
HAN KUN LAW OFFICES

汉坤专递

融贯中西
务实创新



2016年第12期 (总第117期)



新法评述

- 1、负面清单制度下的《外商投资产业指导目录》
- 2、境外 NGO 代表机构登记和临时活动备案办事指南评述



1、负面清单制度下的《外商投资产业指导目录》（作者：李珺、孙冠绯）

2016年12月7日，国家发展和改革委员会和商务部联合发布公告，就2015年版《外商投资产业指导目录》修订稿公开征求意见（以下简称“**修订稿**”）。较以往间隔三四年才修订一次的惯例，本次修订步伐明显加快，显示出政策制定者对贯彻落实外商投资负面清单监管模式的积极态度。

作为“外资准入前国民待遇+负面清单监管模式”的关键配套文件，准入特别管理措施（即负面清单）并未单独出台，而以《外商投资产业指导目录（2015年修订）》（以下简称“**2015年版《目录》**”）替代执行¹。2015年版《目录》沿用以往的体系设置，各项准入限制散见于鼓励类、限制类和禁止类中，未形成统一的准入特别管理措施。本次修订的主要目的就是顺应新监管模式的需求，统一列明限制性措施，提高准入制度透明度。

一、修订概述

较2015年版《目录》，修订稿对目录的结构设置进行了调整。延续多年的鼓励类、限制类和禁止类改为鼓励类和外商投资准入特别管理措施两大类。外商投资准入特别管理措施（以下简称“**负面清单**”）则整合了鼓励类项下有股比要求的条目以及限制类和禁止类，进一步分为限制类和禁止类两类。调整后的修订稿包含344个鼓励类条目和62个负面清单条目（35个限制类条目和27个禁止类条目）。

就具体条目，修订稿有如下4个方面的主要调整：

- 1) 为达到统一列明的目的，修订稿将适用负面清单的鼓励类条目整合进入负面清单中的限制类，鼓励类和负面清单（限制类）将有11个条目重合（具体见下表）。

鼓励类与限制类重合			
#	原条目	2015年版《目录》	修订稿
	11.石油、天然气（含油页岩、油砂、页岩气、煤层气等非常规油气）的勘探、开发（限于合资、合作）	鼓励类，存在股权比例限制	鼓励类/限制类，仅针对石油、天然气（含煤层气、油页岩、油砂、页岩气等除外）的勘探、开发股权比例限制不变
	210.民用飞机设计、制造与维修：干线、支线飞机（中方控股），通用飞机（限于合资、合作）	鼓励类，存在股权比例限制	鼓励类/限制类 股权比例限制不变
	212.民用直升机设计与制造（3吨级及以上需中方控股）	鼓励类，存在股权比例限制	鼓励类/限制类 股权比例限制不变
	214.地面、水面效应飞机制造及无人机、浮空器设计与制造（中方控股）	鼓励类，存在股权比例限制	鼓励类/限制类 股权比例限制不变

¹ 2016年10月8日，国家发展改革委和商务部联合公告，明确外商投资准入特别管理措施按《外商投资产业指导目录（2015年修订）》中限制类和禁止类，以及鼓励类中有股权要求、高管要求的有关规定执行。涉及外资并购设立企业及变更的，按现行有关规定执行。

293. 核电站的建设、经营（中方控股）	鼓励类，存在股权比例要求	鼓励类/限制类 股权比例限制不变
295. 电网的建设、经营（中方控股）	鼓励类，存在股权比例要求	鼓励类/限制类 股权比例限制不变
301. 铁路干线路网的建设、经营（中方控股）	鼓励类，存在股权比例要求	鼓励类/限制类 股权比例限制不变
307. 民用机场的建设、经营（中方相对控股）	鼓励类，存在股权比例限制	鼓励类/限制类 股权比例限制不变
308. 航空运输公司（中方控股，且一家外商及其关联企业投资比例不得超过25%）	鼓励类，存在股权比例限制	鼓励类/限制类 股权比例限制不变 增加法定代表人的中国国籍要求
309. 农、林、渔业通用航空公司（限于合资、合作）	鼓励类，存在股权比例限制	鼓励类/限制类 股权比例限制不变 增加法定代表人的中国国籍要求
310. 定期、不定期国际海上运输业务（限于合资、合作）	鼓励类，存在股权比例要求	鼓励类/限制类 股权比例限制不变

2) 按照内外资一致原则管理，修订稿移除了可适用内外资一致的限制性措施的 11 个条目，不再将其视为外资准入措施（具体见下表）。

内外资一致原则管理			
#	原条目	2015年版《目录》	修订稿
	14.小电网范围内，单机容量30万千瓦及以下燃煤凝汽火电站、单机容量10万千瓦及以下燃煤凝汽抽汽两用机组热电联产电站的建设、经营	限制类	删除
	37.大型主题公园的建设、经营	限制类	删除
	7.列入《野生药材资源保护管理条例》和《中国稀有濒危保护植物名录》的中药材加工	禁止类	删除
	11.象牙雕刻	禁止类	删除
	12.虎骨加工	禁止类	删除
	14.大电网范围内，单机容量30万千瓦及以下燃煤凝汽火电站、单机容量20万千瓦及以下燃煤凝汽抽汽两用热电联产电站的建设、经营	禁止类	删除
	24. 军事、警察、政治和党校等特殊领域教育机构	禁止类	删除
	33.高尔夫球场、别墅的建设	禁止类	删除
	34.危害军事设施安全和使用效能的项目	禁止类	删除
	35.博彩业（含赌博类跑马场）	禁止类	删除
	36.色情业	禁止类	删除

- 3) 为进一步扩大开放、调整产业结构，修订稿删除了 2015 年版《目录》7 个限制类条目，将其调整为允许类；修订稿还取消了 2015 年版《目录》鼓励类中 7 个条目的股比和国籍要求，并将部分调整为允许类（具体见下表）。

扩大开放、调整产业结构			
#	原条目	2015 年版《目录》	修订稿
	11. 矿井瓦斯利用（限于合资、合作）	鼓励类，存在股权比例要求	取消股权比例限制 仍为鼓励类
	209. 轨道交通运输设备（限于合资、合作）	鼓励类，存在股权比例要求	取消股权比例限制 调整为允许类
	221. 海洋工程装备(含模块)的制造与修理(中方控股)	鼓励类，存在股权比例要求	取消股权比例限制 调整为允许类
	223. 船舶低、中速柴油机及曲轴的制造（中方控股）	鼓励类，存在股权比例要求	取消股权比例限制 调整为允许类
	261. 民用卫星设计与制造、民用卫星有效载荷制造（中方控股）	鼓励类，存在股权比例要求	取消股权比例限制 仍为鼓励类
	318. 会计和审计	鼓励类，首席合伙人有国籍要求	取消国籍要求 调整为允许类
	341. 综合水利枢纽的建设、经营（中方控股）	鼓励类，存在股权比例要求	取消股权比例限制 调整为允许类
	3. 贵金属（金、银、铂族）勘查、开采	限制类	删除，调整为允许类
	5. 锂矿开采、选矿	限制类	删除，调整为允许类
	6. 豆油、菜籽油、花生油、棉籽油、茶籽油、葵花籽油、棕榈油等食用油脂加工（中方控股），大米、面粉、原糖加工，玉米深加工	限制类	删除，调整为允许类
	7. 生物液体燃料（燃料乙醇、生物柴油）生产（中方控股）	限制类	删除，调整为允许类
	17. 公路旅客运输公司	限制类	删除，调整为允许类
	22. 外轮理货（限于合资、合作）	限制类	删除，调整为允许类
	29. 资信调查与评级服务公司	限制类	删除，调整为允许类

- 4) 修订稿删除了 2015 年版《目录》中的兜底条目，通过负面清单中的“说明”，明确其适用原则，即 CEPA 相关协议、我国缔结或者参加的国际协定或条约以及我国法律法规另有规定的，从其规定。

取消兜底条款			
#	原条目	2015 年版《目录》	修订稿
1.	十四、国家法律法规和我国缔结或者参加的国际条约规定限制的其他产业	限制类	删除
2.	十三、国家法律法规和我国缔结或者参加的国际条约规定禁止的其他产业	禁止类	删除

二、简评

本次《目录》修订，对于构建更加开放、透明的投资环境，更好地促进优化投资结构具有积极意义。但或许由于时间仓促，本次修订未跳出产业指导目录的框架，更多地是就分类和编排进行了调整，以符合负面清单的形式要求。目前的负面清单制度仍处于过渡性阶段。作为特别管理措施，其表达方式过于概括，限制性措施的内容不够具体和透明，期待后续能对目录进行更全面、更彻底地调整或者单独出台新的负面清单。

基于目前的结构设置，限制类也包括了鼓励类中的部分条目。其中，石油及天然气勘探、核电站的建设和经营、电网的建设和经营、铁路干线路网的建设、民用机场的建设和经营、通用航空、公共航空运输、海上运输、飞机设计、制造和维修等产业同时属于鼓励类和负面清单。根据修订稿中关于负面清单的说明，鼓励类和负面清单重合的条目，享受鼓励类政策，同时需遵循准入规定，这表明针对鼓励类产业的优惠措施，特别是进口设备减免关税等优惠政策仍将继续。

根据修订稿中关于负面清单的说明，负面清单针对的是外商投资准入方面的限制性措施。内外资统一适用的限制性措施不列入负面清单。这一管理方式的转变，体现了外资国民待遇原则，也与正在进行的市场准入负面清单制度改革相契合。外资应首先满足外资准入负面清单，准入后，再根据其所属行业、领域、业务与其他各类市场主体（包括国企、民企）适用同样的管理措施。修订稿中删除的限制和禁止类条目，如大型主题公园、军事、警察、政治和党校等特殊领域教育机构、高尔夫球场、别墅、危害军事设施的行为、色情和博彩业都已作为限制类或禁止类项目体现在国家发展改革委和商务部于2016年3月2日发布的《市场准入负面清单草案（试点版）》中。

另外，修订稿中关于负面清单的说明特别提出，“境内公司、企业或自然人以其在境外合法设立或控制的公司并购与其有关联关系的境内公司，涉及外商投资项目和企业设立及变更事项的，按现行规定办理”。这一条与《关于外国投资者并购境内企业的规定》（商务部令2009年第6号）第11条（关联并购）的适用情形基本类似。根据《关于外国投资者并购境内企业的规定》，关联并购应报商务部审批。修订稿此项说明的目的，可以理解为强调不论是否涉及负面清单行业，关联并购均应获得商务部审批。但根据2016年10月8日商务部和国家发展改革委的联合公告，“涉及外资并购设立企业及变更的，按现行有关规定执行”，即外国投资者以并购方式进行直接投资的，不论是否受制于负面清单，将继续实行审批管理制度。本次修订稿仅强调关联并购应按现行规定办理，而不述及其它并购类型，是否又可以理解为在负面清单外，且不属于关联并购的，外国投资者并购境内企业也将实行备案管理制度？这一“激进”理解是否成立，有待政策制定者就此项说明的用意予以进一步澄清和说明。

2、境外 NGO 代表机构登记和临时活动备案办事指南评述（作者：李来祥）

2016年11月28日，公安部在网站上公布了境外非政府组织（“境外 NGO”）等主体期待已久的《境外非政府组织代表机构登记和临时活动备案办事指南》（“《办事指南》”）。《办事指南》是《境外非政府组织境内活动管理法》（“《境外 NGO 管理法》”）于2016年4月28日通过后公布

的第一份实施性文件，旨在为《境外 NGO 管理法》在 2017 年 1 月 1 日的生效和实施提供更为明确的依据。

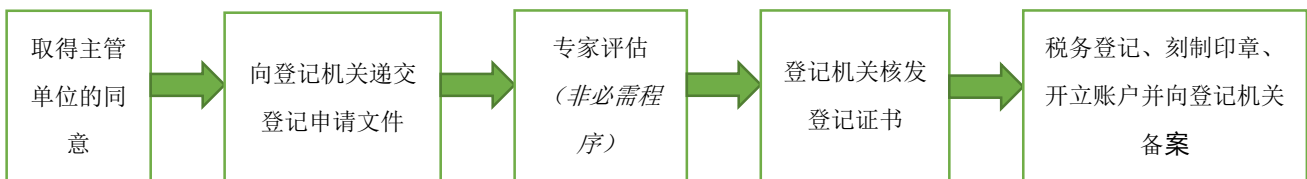
《办事指南》的正式版本与 10 月份向部分境外 NGO 提供的征求意见稿整体区别不大。《办事指南》分为四个部分：境外 NGO 代表机构登记、境外 NGO 临时活动备案、有关事项和附录（相关登记备案表格和办理流程）。

一、 代表机构登记

境外 NGO 代表机构登记根据代表机构的不同阶段，分为设立登记、变更登记、年度活动计划备案及年度检查、注销登记四类。

1) 设立登记

- 设立条件：《办事指南》仅仅重申了《境外 NGO 管理法》对于境外 NGO 的定义、活动领域和代表机构设立条件的相应规定，而未对《境外 NGO 管理法》的规定进行细化。比如《境外 NGO 管理法》对于代表机构设立条件之一的境外 NGO “在境外存续二年以上并实质性开展活动”，缺乏对于“实质性开展活动”的具体标准。
- 申请程序：共五个步骤，如下图所示：



其中值得注意的是：

- (1) 关于主管机关的确定，《办事指南》虽提及应根据《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）》确定，但该名录此次并未一同公布。预料亦将在 2017 年 1 月 1 日前后公布。

代表机构活动涉及多个领域的，应当根据主要活动领域确定业务主管单位。

- (2) 登记管理机关明确为拟设立代表机构所在地的**省级**人民政府公安机关境外非政府组织管理办公室。根据此前公安部发布的新闻稿，具体登记备案受理窗口将设置于省级公安机关出入境接待大厅²。尚不清楚前述境外非政府组织管理办公室与公安机关出入境管理机构是否存在隶属关系。
- (3) 专家评估并非必要程序，登记管理机关可以根据需要进行组织。但至于登记管理机关认为是否需要组织专家评估的适用标准并未明确，存在不确定性。
- (4) 无需办理组织机构代码证。《基金会管理条例》第 14 条明确要求境外基金会代表机构凭登记证书办理组织机构代码证。但《境外 NGO 管理法》和《办事指南》未作此要求。2016 年 10 月 18 日颁布的《国家质量监督检验检疫总局关于修改和废止部分规章的决

² <http://www.mps.gov.cn/n2253534/n2253535/n2253537/c5542815/content.html>

定》废止了《组织机构代码管理办法》，因此我们理解办理组织机构代码证的法律依据已经不复存在。

➤ 申请材料：设立代表机构需提交如下文件：

- (1) 《境外非政府组织代表机构设立申请书》；
- (2) 《境外非政府组织代表机构登记事项表》；
- (3) 《境外非政府组织代表机构首席代表登记表》；
- (4) 境外 NGO 办理设立代表机构登记授权书；
- (5) 境外 NGO 在境外合法成立的证明文件、材料；
- (6) 境外 NGO 章程；
- (7) 境外 NGO 在境外存续二年以上并实质性开展活动的证明材料；
- (8) 拟设代表机构首席代表身份证明及简历；
- (9) 首席代表无犯罪记录证明材料或者声明；
- (10) 拟设代表机构的住所证明材料；
- (11) 资金来源证明材料；
- (12) 业务主管单位的同意文件。

对于上述第（1）、（2）、（3）和（9）项，《办事指南》已经给出相应模板。

➤ 公证、认证的文件及办理程序：对于申请文件中涉及的外国或港澳台主体的相应文件，还需要进行公证、认证程序：

- (1) 外国人身份证明、在外国合法成立的非政府组织证明文件、材料及其章程、在外国存续二年以上并实质性开展活动的证明材料等，应当经其本国公证机构或者公证人公证（但外国本国法律有特殊规定的除外）和有关机构认证，并经中国驻该国使（领）馆认证；
- (2) 香港居民的身份证明、在香港合法成立的非政府组织的证明材料及其章程、在香港存续二年以上并实质性开展活动的证明材料等，应当经内地认可的公证人公证；
- (3) 澳门居民的身份证明、在澳门合法成立的非政府组织的证明材料及其章程、在澳门存续二年以上并实质性开展活动的证明材料等，应当经澳门特别行政区政府公证部门或者内地认可的公证人公证；
- (4) 台湾居民应当提交《台湾居民来往大陆通行证》证明其身份，在台湾地区合法成立的非政府组织的证明材料及其章程、在台湾存续二年以上并实质性开展活动的证明材料等，应当经当地公证人公证。

我们注意到《办事指南》删除了此前征求意见稿中要求对个人简历进行公证认证的要求。

另外文材料均须提供经确认的中文翻译件。

- **名称的确定：**境外 NGO 代表机构的名称应当依次由“境外 NGO 名称+驻在地名称+代表处（或办事处、联络处等）”组成。“驻在地名称”是指境外 NGO 代表机构驻在地的县级以上行政区划名称。境外 NGO 名称中未表明其原始登记地（国家或地区）的，应注明原始登记地（国家或地区）的名称。

举例：比尔及梅林达·盖茨基金会设立的驻北京代表处可以命名为：“比尔及梅林达·盖茨基金会（美国）北京代表处”。

- **活动地域的确定：**与此前公安部的新闻稿描述一致³，《办事指南》规定境外 NGO 代表机构设立登记应当确定在中国境内的活动地域，活动地域可以选择在本省级行政区划以内，也可以选择在一个省级行政区划以上，但选择活动地域要与代表机构业务范围和开展活动的实际情况相符。对一个境外 NGO 设立两个以上代表机构的，每个代表机构确定的活动地域之间不得相互重叠交叉。

但《办事指南》并未细化如何论证活动地域与代表机构业务范围和开展活动的实际情况相符。我们理解，如境外 NGO 拟申请的地域范围跨越不同省级行政区，则需要申请书中对过往项目和拟开展项目的地域分布进行描述。

2) 变更登记

变更登记系针对登记证书载明的六项登记事项（代表机构名称、首席代表、住所、业务范围、活动地域、业务主管单位）的变更：

- 从程序上而言，遵循先由业务主管机关同意，继而由登记管理机关进行变更登记的步骤；
- 境外 NGO 名称发生变更的，其境内代表机构名称应作相应变更。名称变更登记完成后，境外 NGO 代表机构需对税务登记证书、印章式样、银行账号等重新进行备案；
- 因业务范围变更需更换业务主管单位的，应在办理业务范围变更手续同时办理业务主管单位变更。对于变更两个以上事项的，对于内容相同的材料，不必重复提供。

3) 年度活动计划备案及年度检查

- **年度活动计划备案：**境外 NGO 代表机构应于每年 12 月 31 日前将包含项目实施、资金使用等内容的下一年度活动计划报业务主管单位，业务主管单位同意后十日内填写《境外非政府组织代表机构年度活动计划备案表》，并附下一年度活动计划报登记管理机关备案。特殊情况下需要调整活动计划的，填写《境外非政府组织代表机构年度活动计划变更备案表》，及时向登记管理机关备案。

除了项目实施和资金使用外，《境外 NGO 管理法》、《办事指南》并未提及其他必须在年度活动计划备案体现的内容。我们理解境外 NGO 代表处在备案时化繁为简，删减其他非必需的备案内容，避免后续变更引起的重新备案。

³ <http://www.mps.gov.cn/n2253534/n2253535/n2253537/c5542815/content.html>

- **上一年度工作报告：**境外 NGO 代表机构应当于每年 1 月 31 日前向业务主管单位报送上一年度工作报告，经业务主管单位出具意见后，填报《年度工作报告》，于 3 月 31 日前报送登记管理机关，接受年度检查。年度报告应当包括经境内会计师事务所审计的执行国家统一会计制度的财务会计报告、开展活动的情况以及人员和机构变动的情况等内容，年度报告应当在登记管理机关统一的网站上向社会公开。

《办事指南》后附的《年度工作报告》模板具体包含如下几个板块：代表机构基本信息、登记事项变动情况、代表机构人员情况、主要活动情况、本年度主要活动情况报告和本年度财务会计报告。其中代表机构人员情况需要列明包含兼职员工在内的每一名工作人员的情况；主要活动情况需要列明公益支出情况、收入及资助情况和主要项目情况。

4) 注销登记

注销登记主要涉及到需要提交的几份文件：清算报告（含社会保险费清算情况）、税务机关出具的税务登记注销证明或者未曾办理税务登记的证明以及外汇部门出具的相关事宜已清理完结或未曾办理相关登记手续的证明。从我们办理商事主体的清算经验来看，前述文件的准备和取得耗时较长。

《办事指南》重申了《境外 NGO 管理法》第 15 条第二款的精神，境外 NGO 代表机构注销登记后，未尽事宜涉及相关法律责任的，由设立该代表机构的境外 NGO 承担。即境外 NGO 对其代表机构承担无限连带责任，代表机构的注销并不能免除境外 NGO 在代表机构存续期间产生的未履行责任（当然该规定如何在境外 NGO 的母国得到执行是另一个问题）。

二、 临时活动备案

《办事指南》对于临时活动备案的规定主要系重申《境外 NGO 管理法》第 16、17 条的规定。除了给出《境外非政府组织临时活动备案表》、《境外非政府组织临时活动情况报告表》两个格式范本外，没有新的实质性内容。特别是，对于《境外 NGO 管理法》17 条提及的“中方合作单位应当按照国家规定办理审批手续”，《办事指南》并未给出具体的审批主体和程序。

与注册登记一样，省级人民政府公安机关境外非政府组织管理办公室为临时活动备案的主管机关。

三、 《办事指南》其他内容

《办事指南》公布了公安部境外非政府组织管理办公室的联系电话(010-5818 6465、5818 6464)，这有助于解决目前境外 NGO 政策咨询求助无门的困境。

《办事指南》在第三章重申了《境外 NGO 管理法》第 53 条的规定，即境外学校、医院、自然科学和工程技术的研究机构或者学术组织与境内学校、医院、自然科学和工程技术的研究机构或者学术组织开展交流合作，按照国家有关规定办理。但并未给出“国家有关规定”的任何线索，这个问题自《境外 NGO 管理法》公布后，境外研究机构或者学术组织一直期待有具体的可执行“有关规定”。

此外《办事指南》还授权各省级人民政府公安机关境外非政府组织管理办公室根据本指南，结合本地实际，制定相应办事指南，为境外 NGO 办理登记备案提供指引和便利服务。

四、 评述

《办事指南》虽然在代表机构登记和临时活动备案的申请上给出一些格式文本，但一些细节和流程仍不够具体和明确，更多地是重申了《境外 NGO 管理法》的一些现有规定。此外，《办事指南》仅涉及作为登记管理机关的公安部门阶段的登记和备案程序，未涉及业务主管单位的审批程序。结合此前公安部在通气会上关于《境外 NGO 管理法》的实施没有“过渡期”、“宽限期”的表态⁴，我们理解境外 NGO 在遵循《办事指南》进行登记和备案仍将面临一些实际问题的挑战，比如，如何确定和获得业务主管单位的同意等等，这些实际操作层面的问题可能需要与具体负责的业务主管单位和登记管理机关进行沟通确认。

4 <http://www.mps.gov.cn/n2253534/n2253535/n2253537/c5542815/content.html>

■ ■ 特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤专递》的目的仅为帮助客户及时了解中国法律及实务的最新动态和发展，上述有关信息不应被看作是特定事务的法律意见或法律依据，上述内容仅供参考。

如您对上述内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所的下列人员联系：

联络我们

北京总部

电话：+86-10-8525 5500

地址：中国北京市东长安街 1 号东方广场办
公楼 C1 座 9 层

邮编：100738

陈容 律师：

电话：+86-10-8525 5541

Email: estella.chen@hankunlaw.com

上海分所

电话：+86-21-6080 0909

地址：中国上海市静安区南京西路 1266 号
恒隆广场 5709 室

邮编：200040

曹银石 律师：

电话：+86-21-6080 0980

Email: yinshi.cao@hankunlaw.com

深圳分所

电话：+86-755-3680 6500

地址：中国深圳市福田区中心区中心四路 1-1
号嘉里建设广场第三座 21 层 03 室

邮编：518048

王哲 律师：

电话：+86-755-3680 6518

Email: jason.wang@hankunlaw.com

香港分所

电话：+0852 2820 5600

地址：中国香港中环夏悃道 10 号和记大厦
20 楼 2001-02 室

陈达飞 律师：

电话：+0852-2820 5616

Email: dafei.chen@hankunlaw.com