

## 突尼斯治理非政府组织的法律成效探析\*

胡睿智

**摘 要：**突尼斯历届政府依据国内法律、政府令和政府部门条例，依托中央政府秘书长和地方省政府的双层治理机制，对国内非政府组织开展治理。在具体治理过程中，突尼斯政府采取扶持与管控并行的双重治理模式：在扶持方面，政府明确赋予非政府组织政治和经济权利；在管控方面，政府严格控制非政府组织的注册流程、基本信息、人员构成、资金使用，同时规定违规的处罚力度。突尼斯治理非政府组织的成效与困境并存。一方面，政府实现了严格限制非政府组织运行的目的，非政府组织则扩大了自身规模和活动范围。另一方面，突尼斯行政部门对相关法律理解不深，对赋权以及非法管控落实不力，使得政府难以深入治理非政府组织。究其根本，突尼斯法律制定匆忙且不完善，法律内容结合国情不足且后续修订受阻，同时非政府组织配合执法的力度不够。未来，即便突尼斯政府沿用对非政府组织的双重治理模式，修订法律走出治理困境仍是政府提升治理能力、有效约束非政府组织的关键。

**关键词：**突尼斯；非政府组织；政府治理；法律成效

**作者简介：**胡睿智，郑州大学历史学院 2022 级博士研究生（郑州 450001）。

**文章编号：**1673-5161(2024)03-0071-36

**中图分类号：**D815

**文献标识码：**A

---

\* 本文系 2020 年度国家社科基金一般项目“中东非政府组织研究”（20BSS035）阶段性研究成果。感谢《阿拉伯世界研究》编辑部和外审专家提出的宝贵意见，文责作者自负。

20 世纪 90 年代以来的善治理论认为,政府为实现有效治理需下放权力,通过与社会群体开展合作形成多中心治理格局,而非政府组织是社会群体中承接分权的主要载体,政府治理非政府组织的方式和效果也是衡量其治理能力的标准之一。<sup>①</sup> 突尼斯国内非政府组织数量庞大<sup>②</sup>,2020 年突尼斯非政府组织数量达 23,456 家,其中只有 3,000 多家非政府组织实际开展活动。<sup>③</sup> 这一现象与突尼斯政府治理非政府组织的方式密切相关。

国内学界关于突尼斯政府治理非政府组织的探讨相对有限,研究成果多对突尼斯的“政府治理”或“非政府组织”问题进行单独讨论,较少将二者结合起来深入研究。国外学界的研究成果较为丰富,包括介绍突尼斯非政府组织的基本情况,探讨非政府组织与突尼斯民主化进程的联系,调查突尼斯对非政府组织资金的控制,以及评估突尼斯非政府组织的发展环境等。整体上,国外学者侧重通过社会调查来研究 2011 年以来突尼斯治理非政府组织的现实状况,以及非政府组织与突尼斯民主化之间的关系;从法律角度分析突尼斯治理非政府组织的研究成果稍显不足,且较少研究 2011 年之前的相关情况。<sup>④</sup>

① 俞可平:《权利政治与公益政治——当代西方政治哲学评析》,北京:社会科学文献出版社 2003 年版,第 139-142 页。

② 本文中的“非政府组织”指受突尼斯 1959 年第 154 号法、1993 年第 80 号法和 2011 年第 88 号法管辖,不以营利为目的,主要从事社会服务、少量从事人权民主活动的组织。具体来看,突尼斯非政府组织主要包括独立于政府的协会、联合会、基金会、国际非政府组织及其在突分支组织等。

③ Hamida Skandrani, Kaouther Kooli and Nadia Doudech, “Inhibitors of Non-for Profit Organisations’ Activities and Survival in a Crisis Context,” *An International Journal*, Vol. 24, No. 4, 2021, p. 522.

④ 国内学界的代表性成果有:李竞强:《突尼斯政治转型研究》,北京:中国社会科学出版社 2020 年版;李竞强:《突尼斯民主转型时期的安全治理》,载《阿拉伯世界研究》2020 年第 1 期;潘沛:《民主化背景下国家治理的嬗变:埃及与突尼斯的比较研究》,载《比较政治学研究》2017 年第 1 期。国外学界的代表性成果有:Ester Sigillò, *Rethinking Civil Society in Transition: International Donors, Associations and Politics in Tunisia*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2023; Brian Klaas and Marcel Dirsus, *Non-Governmental Organizations, International Organizations, and Civil Society in Tunisia*, Norfolk: NATO Allied Command Transformation, 2018; P. Anouar Mansri and Amine Ghali, *Enabling Environment National Assessment of Civil Society in Tunisia*, Tunis: Kawakibi Democratic Transition Center, 2016; Eric Goldstein, *Tunisia’s Repressive Laws: The Reform Agenda*, New York: Human Rights Watch, 2011。

本文通过梳理和解读突尼斯历届政府治理非政府组织的相关法律文本内容,探讨该国治理非政府组织的成效、面临的困境及其根源,为理解突尼斯社会发展状况、突政府对非政府组织的立场及治理经验等提供新的视角,并为研究中东国家治理非政府组织提供参考。

## 一、突尼斯治理非政府组织的法律及机制

非政府组织广泛存在于突尼斯,它们开展的各项活动深刻影响突尼斯社会的发展。为保证非政府组织在突尼斯的规范运行,突尼斯历届政府都通过相关法律对非政府组织进行治理,并形成了较为完整的治理机制。同时,突尼斯治理非政府组织的相关法律及机制也随着不同的政治环境和社会需求转变而有所变化。

### (一) 突尼斯政府治理非政府组织的法律依据

法律是突尼斯政府治理非政府组织的主要依据。布尔吉巴执政时期,突尼斯借鉴法国第四和第五共和国宪法,将各项立法建立在法国的法律制度基础之上。布尔吉巴重视突尼斯“公民身份”的建构,认为公民应该通过志愿服务参与国家建设,同时也应该受到限制。于是,布尔吉巴政府于1959年11月7日颁布1959年第154号法(*Loi N° 59-154 du 7 novembre 1959*)即《协会法》<sup>①</sup>,作为引入法国社会组织相关规定的尝试。本·阿里执政时期,国际非政府组织快速发展。为与国际社会接轨,本·阿里政府于1993年7月26日颁布1993年第80号法(*Loi organique n° 93-80 du 26 juillet 1993*)即《非政府组织法》<sup>②</sup>,以规范国际非

<sup>①</sup> Le Président de la République Tunisienne Habib Bourguiba, «Loi N° 59-154 du 7 novembre 1959 (6 djoumada I 1379), relative aux associations», *Journal Officiel de la République Tunisienne*, N° 63, 22 Décembre 1959.

<sup>②</sup> Le Président de la République Tunisienne Zine El Abidine Ben Ali, «Loi organique n° 93-80 du 26 juillet 1993, relative à l'installation des organisations non-gouvernementales en Tunisie», *Journal Officiel de la République Tunisienne*, N° 56, 30 Juillet 1993.

政府组织在突尼斯的行为。1959 年第 154 号法后经历了 1988 年第 90 号法(*Loi organique n° 88-90 du 2 août 1988*)<sup>①</sup>即《组织法》,和 1992 年第 25 号法(*Loi organique n° 92-25 du 2 avril 1992*)<sup>②</sup>即《组织法》两次修订。其中,1988 年第 90 号法共 4 条,1992 年第 25 号法共 3 条。<sup>③</sup>整体上,1959 年第 154 号法共计 35 条,分成两个部分:第一部分共 3 章,对协会章程、运作作了规定,涉及普通协会(11 条)、公认具有国家利益的协会(4 条)以及外国协会(7 条);第二部分对协会申请、解散和制裁作了规定,未分章,共 13 条。1993 年第 80 号法只有 9 条,不够全面,未对非政府组织的注册程序、解散流程以及惩罚措施进行系统说明,只是沿用 1959 年第 154 号的相关规定;1993 年第 80 号法后续也未作过修订。这两部法律互为补充,构成了 2011 年突尼斯剧变前政府治理非政府组织的主体法律。

2011 年突尼斯剧变后,在社会各界的强烈要求下,突尼斯过渡政府于 2011 年 9 月 24 日颁布 2011 年第 88 号法(*Décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011*)即《协会组织法》<sup>④</sup>,废止 1959 年第 154 号法和 1993 年第 80 号法。2011 年第 88 号法是突政府对所有协会组织的系统性立法,共计 49 条,分 9 章,具体包括绪论(7 条)、协会组成与管理(12 条)、外国协会(6 条)、协会网络(6 条)、协会合并与解散(2 条)、财务储蓄金(5 条)、账目记录与审计(6 条)、制裁(1 条)以及过渡性和最终规定(4 条)。2011 年第 88 号法颁布后,突尼斯过渡政府和埃塞卜西政府均欲对其修订,但均遭非政府组织反对而未果,突尼斯当局只颁布了一些政

① Le Président de la République Tunisienne Zine el Abidine Ben Ali, «Loi organique n° 88-90 du 2 août 1988 modifiant et complétant la loi n°59-154 du 7 novembre 1959 relative aux associations», *Journal Officiel de la République Tunisienne*, N° 52, 2 Août 1988.

② Le Président de la République Tunisienne Zine el Abidine Ben Ali, «Loi organique n° 92-25 du 2 avril 1992 complétant la loi n° 59-154 du 7 novembre 1959 relative aux associations», *Journal Officiel de la République Tunisienne*, N° 21, 3-7 Avril 1992.

③ 鉴于突尼斯 1988 年第 90 号法和 1992 年第 25 号法的补充性质,本文将二者并入 1959 年第 154 号法进行探讨,不单独将二者与 1993 年第 80 号法和 2011 年第 88 号法进行对比研究。

④ Le Président de la République par interim Fouad Mebazaâ, «Décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations», *Journal Officiel de la République Tunisienne*, N° 74, 30 Septembre 2011.

府令和部门条例作为补充。

2012年6月25日,突尼斯过渡政府颁布2012年第641号政府令(*Décret n° 2012-641 du 25 juin 2012*)<sup>①</sup>,作出针对各种协会开展综合管理的规定。2013年11月18日,过渡政府颁布2013年第5183号政府令(*Décret n° 2013-5183 du 18 novembre 2013*)<sup>②</sup>,规定政府为协会提供公共资金事宜。2016年4月11日,埃塞卜西政府颁布2016年第465号政府令(*Décret gouvernemental n° 2016-465 du 11 avril 2016*)<sup>③</sup>,规定设立宪法机构、公民社会和人权关系部,以保障各类社会组织的权利。2019年1月21日,突尼斯财政部长穆罕默德·里达·查古姆(Mouhamed Ridha Chalghoum)发布部门条例(*Arrêté du ministre des Finances du 21 janvier 2019*)<sup>④</sup>,对发展协会应遵守的财务制度作出规定。2019年5月6日,突尼斯总理优素福·查赫德(Youssef Chahed)宣布颁布2019年第401号政府令(*Décret gouvernemental n° 2019-401 du 6 mai 2019*)<sup>⑤</sup>,对非政府组织参与民主机制的实施条件和程序作出规定。

凯斯·赛义德上台后,上述政府令和部门条例继续施行。凯斯·赛义德政

---

① Le Chef du Gouvernement Hamadi Jebali, «Décret n° 2012-641 du 25 juin 2012, portant création d'une unité au sein de la présidence du gouvernement», *Journal Officiel de la République Tunisienne*, N° 50, 26 juin 2012.

② Le Chef du Gouvernement Ali Larayedh, «Décret n° 2013-5183 du 18 novembre 2013, fixant les critères, les procédures et les conditions d'octroi du financement public pour les associations», *Journal Officiel de la République Tunisienne*, N° 102, 24 décembre 2013.

③ Le Chef du Gouvernement Habib Essid, «Décret gouvernemental n° 2016-465 du 11 avril 2016, portant création du ministère de la relation avec les instances constitutionnelles et la société civile et des droits de l'Homme et fixant ses compétences et ses attributions», *Journal Officiel de la République Tunisienne*, N° 30, 12 avril 2016.

④ Le Ministre des Finances Mouhamed Ridha Chalghoum, «Arrêté du ministre des finances du 21 janvier 2019, fixant les normes de gouvernance, de transparence financière et les déclarations auxquelles sont soumises les associations de développement», *Journal Officiel de la République Tunisienne*, N° 7, 22 janvier 2019.

⑤ Le Chef du Gouvernement Youssef Chahed, «Décret gouvernemental n° 2019-401 du 6 mai 2019, fixant les conditions et procédures de la mise en œuvre des mécanismes de démocratie participative prévus par l'article 30 du code des collectivités locales», *Journal Officiel de la République Tunisienne*, N° 39, 14 mai 2019.

府也主张修订 2011 年第 88 号法,虽遭到非政府组织和其他社会组织反对,但仍于 2022 年 2 月起草完成 2011 年第 88 号法修正案 (*Proposition de décret-loi modifiant le décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011*)<sup>①</sup>。突尼斯政府出台任何官方法律、政府令或部门条例均需在《突尼斯共和国官方公报》(*Journal Officiel de la République Tunisienne*)上公开发表才被视作正式生效,2011 年第 88 号法修正案未经过议会正式同意且未在公报上公开发表。因此,2011 年第 88 号法仍是当前突尼斯政府治理非政府组织的主体法律。

## (二) 突尼斯治理非政府组织的机制

突尼斯历届政府对非政府组织的治理机制均涉及中央和地方两个层面,但具体管理部门存在差异。在中央管理层面,2011 年第 88 号法颁布前,突内政部 (Ministry of the Interior) 主管非政府组织,内政部长具有绝对权威。1959 年第 154 号法第 4 条规定:“协会只有在获得内政部长的签字后才能合法存在,内政部长拥有同意或拒绝签字的自由裁量权。”<sup>②</sup>1992 年第 25 号法第 3 条规定:“内政部长有权对正式成立的协会进行分类,并可以根据越权诉讼事项规定的程序,对提出异议的协会进行分类。”<sup>③</sup>1993 年第 80 号法对于内政部长在管理非政府组织事务时的控制权并没有削减,反而有所扩大。该法第 8 条规定:“未经内政部长事先许可,不得在突尼斯创建或设立协会与组织。”<sup>④</sup>

2011 年第 88 号法颁布后,突尼斯政府秘书长 (Secretary-General of the Government) 取代内政部长成为中央主管非政府组织的领导,协会理事会 (The

---

① Le Président de la République, «Proposition de décret-loi modifiant le décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, relatif aux associations», *Geneva Centre for Security Sector Governance*, Février 13, 2022, 上网时间:2023 年 4 月 2 日。

② Le Président de la République Tunisienne Habib Bourguiba, «Loi N° 59-154 du 7 novembre 1959 (6 djoumada I 1379), relative aux associations», p. 1534.

③ Le Président de la République Tunisienne Zine el Abidine Ben Ali, «Loi organique n° 92-25 du 2 avril 1992 complétant la loi n° 59-154 du 7 novembre 1959 relative aux associations», p. 411.

④ Le Président de la République Tunisienne Zine El Abidine Ben Ali, «Loi organique n° 93-80 du 26 juillet 1993, relative à l'installation des organisations non-gouvernementales en Tunisie», p. 1075.

Directorate of Associations) 和 地方事务与环境部 (Ministry of Local Affairs and Environment) 作为协助政府秘书长的机构。相较于内政部长, 政府秘书长的权力有所缩小, 在管理非政府组织时不具有特权和随意性。2011 年第 88 号法第 10 条规定, 有意向成立协会的突尼斯公民必须向政府秘书长发送一封注册信, 其中包括一份协会申请成立的声明, 确认政府秘书长收到即完成申请程序。<sup>①</sup> 协会理事会根据 2011 年第 88 号法成立, 是协会组织在政府部门的代表。突尼斯国内只有首都突尼斯城设立协会理事会, 未设立地区理事会。协会理事会会有 20 名工作人员, 负责处理来自全国各地的申请材料。<sup>②</sup> 地方事务与环境部参与管理非政府组织缘于 2019 年第 401 号政府令的规定。凯斯·赛义德政府起草完成的 2011 年第 88 号法修正案第 10 条, 则将政府的协会主管部门 (L'administration en Charge des Associations) 调整为中央层面主管非政府组织的部门, 其他方面则未作调整。<sup>③</sup>

在地方管理层面, 2011 年第 88 号法颁布前, 突尼斯各省政府和各部委下属的公民关系办公室 (Office of Citizenship Relations) 主管非政府组织。省政府在非政府组织申请注册时具有控制权, 负责人是地方省长。1959 年第 154 号法第 3 条规定, 想要组建协会的突尼斯公民必须向协会总部所在地的省政府提交相关信息。<sup>④</sup> 相比于内政部长, 地方省长没有太多主动权。公民关系办公室依据 1993 年第 1549 号政府令 (*Décret n° 93-1549 du 26 juillet 1993*)<sup>⑤</sup> 设立, 并由 1998 年第

<sup>①</sup> Le Président de la République par interim Fouad Mebazaâ, «Décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations», p. 1978.

<sup>②</sup> P. Anouar Mansri, Amine Ghali, *Enabling Environment National Assessment of Civil Society in Tunisia*, Tunis: Kawakibi Democratic Transition Center, 2016, p. 26.

<sup>③</sup> Le Président de la République, «Proposition de décret-loi modifiant le décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, relatif aux associations».

<sup>④</sup> Le Président de la République Tunisienne Habib Bourguiba, «Loi N° 59-154 du 7 novembre 1959 (6 djoumada I 1379), relative aux associations», p. 1534.

<sup>⑤</sup> Le Président de la République Tunisienne Zine el Abidine Ben Ali, «Décret n° 93-1549 du 26 juillet 1993, portant création des bureaux des relations avec le citoyen», *Journal Officiel de la République Tunisienne*, N° 57, 3 Août 1993.

1152 号政府令(*Décret n° 98-1152 du 25 mai 1998*)对其职责进行规范,即公民关系办公室要与非政府组织保持伙伴、合作和互动关系,公民关系办公室人员在监督非政府组织的同时,确保不干扰非政府组织开展正常活动的进程。<sup>①</sup>

2011 年第 88 号法颁布后,地方主管非政府组织的部门在省政府和公民关系办公室的基础上,增加了司法执达员(*Huissier*)<sup>②</sup>和地方事务与环境部下属办公室。司法执达员的主要职责是审查申请注册材料并撰写检查报告,旨在监督非政府组织成立流程的真实完整性。2011 年第 88 号法第 10 条规定,司法执达员在寄信时需要检查申请材料内容是否完整,并起草一份报告,一式两份交给协会理事会。<sup>③</sup> 地方事务与环境部下属办公室缘于 2019 年第 401 号政府令第 3 条规定:“在地方社区设立一个办公室,负责维护社会组织成员名录,收集居民和社会组织成员的意见与问题,以及向他们提供答复并附上地理位置。”<sup>④</sup> 凯斯·赛义德政府提出的 2011 年第 88 号法修正案没有改变地方层面的管控机制。

总体而言,随着突尼斯国家发展和非政府组织不断壮大,突政府治理非政府组织的主要法律也在逐步更新和完善;中央与地方的双层治理机制虽然没有改变,但具体负责非政府组织事务的政府部门随着现实社会变化而有所调整。尽管突尼斯政府在修订相关法律时遇到了阻碍,但政府采取颁布政府令和部门条例的做法依旧能够管理非政府组织,它们共同奠定了突尼斯政府治理非政府组织的基础。

---

① Le Président de la République Tunisienne Zine El Abidine Ben Ali, «Décret n° 98-1152 du 25 mai 1998, modifiant le décret n° 93-1549 du 26 juillet 1993, portant création des bureaux des relations avec le citoyen», *Journal Officiel de la République Tunisienne*, N° 44, 2 juin 1998, p. 1211.

② 司法执达员是法国司法体系中具有司法助理身份的法院助理人员。参见胡蓝月:《法国司法执达员制度》,载《人民法院报》2014 年 8 月 15 日,第 008 版。

③ Le Président de la République par interim Fouad Mebazaa, «Décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations», p. 1978.

④ Le Chef du Gouvernement Youssef Chahed, «Décret gouvernemental n° 2019-401 du 6 mai 2019, fixant les conditions et procédures de la mise en œuvre des mécanismes de démocratie participative prévus par l'article 30 du code des collectivités locales», p. 1423.



## 二、突尼斯对非政府组织的双重治理

突尼斯历届政府通过法律和双层治理机制对非政府组织展开深度治理。整体上,突尼斯政府遵循扶持与管控并行的双重治理模式。尽管具体法律规定在2011年第88号法颁布前后存在明显差异,但都体现出突尼斯政府恩威并施的做法:既赋予非政府组织相关权利以促进其发展,又严格控制非政府组织的运行以避免其过度干预政府工作。

### (一) 突尼斯对非政府组织的扶持

一方面,政府明确非政府组织政治权利。2011年第88号法颁布前,突尼斯非政府组织基本上只有诉讼权,对其他权利未作明确规定。1959年第154号法未明确赋予非政府组织的政治权利,1993年第80号法则为突出非政府组织的国际性,在个别条文中对非政府组织的权利作出规定。例如,1993年第80号法第3条规定:“在批准设立非政府组织成立并给予其便利、特权和豁免时,会考虑该组织在联合国或区域组织中的地位。”<sup>①</sup>相比于前两部法律,2011年第88号法明确规定非政府组织拥有多项权利。该法第5条规定:“协会具有知情权,可以评估国家机构的作用且可以提出提高机构效率的建议,可以组织集会、示威,可以召开代表大会、研讨会以及进行其他社会活动,还可以发布报告、编辑出版物、进行民意调查等。”2011年第88号法对非政府组织的活动也提供保护,该法第6条规定:“禁止政府直接或间接地阻碍或减缓协会的活动”;第7条则规定:“政府要采取一切必要措施,保证任何个人在合法行使规定的权利时受到政府当局保护,使他们免遭任何暴力、威胁或报复,也免遭事实上或法律上的歧视、压力或者任何

---

<sup>①</sup> Le Président de la République Tunisienne Zine El Abidine Ben Ali, «Loi organique n° 93-80 du 26 juillet 1993, relative à l'installation des organisations non-gouvernementales en Tunisie», p. 1075.

打压。”<sup>①</sup>2016 年第 465 号政府令第 4 条也规定：“尊重结社自由、保证协会成员有资格参与活动，促进协会的社会作用并保持其独立性。”<sup>②</sup>这些规定充分展现了突尼斯政府对非政府组织的尊重。凯斯·赛义德政府在 2011 年第 88 号法修正案中也设立了保障非政府组织权利的条款，如该修正案第 5 条规定：“协会在不违反法律规定的前提下有权获取信息，可以评估国家机构作用，可以提出提高机构效率的建议。”<sup>③</sup>简而言之，2011 年后非政府组织在突尼斯拥有知情权、监督权、受保护权和表达权（即言论、出版、集会、结社、游行、示威自由）。

突尼斯法律对非政府组织的注册申请程序和材料进行简化放松，也在一定程度上加强了非政府组织的知情权和监督权。简化注册申请程序和材料能够进一步规范突尼斯政府行使行政权力，避免繁琐流程带来的权力滥用与腐败问题，同时增强非政府组织对注册申请进度的知情权以及对突尼斯政府行政部门的监督权。根据突尼斯 1988 年第 90 号法对 1959 年第 154 号法的补充规定，非政府组织申请注册需经省政府、内政部、官方公报三道流程。该法规定：“申请人必须向协会总部所在地的省政府发送一封注册信并确认对方收到”；“自发送注册信 3 个月内，若内政部长未拒绝申请，则该协会将依法成立，之后可在《突尼斯共和国官方公报》上登记信息”；“内政部长有权在收到申请后起 3 个月内拒绝批准该协会成立”。<sup>④</sup> 1988 年第 90 号法还规定，申请注册非政府组织的突尼斯公民需向

---

① Le Président de la République par interim Fouad Mebazaâ, «Décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations», p. 1977.

② Le Chef du Gouvernement Habib Essid, «Décret gouvernemental n° 2016-465 du 11 avril 2016, portant création du ministère de la relation avec les instances constitutionnelles et la société civile et des droits de l'Homme et fixant ses compétences et ses attributions», p. 1187.

③ Le Président de la République, «Proposition de décret-loi modifiant le décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, relatif aux associations».

④ Le Président de la République Tunisienne Zine el Abidine Ben Ali, «Loi organique n° 88-90 du 2 août 1988 modifiant et complétant la loi n°59-154 du 7 novembre 1959 relative aux associations», pp. 1100-1101.

省政府提交申请的各项材料,一式五份。<sup>①</sup> 2011年第88号法对申请注册非政府组织的程序与材料进行了简化,该法第10~12条规定:申请人必须向政府秘书长发送一封注册信并确认对方收到;申请人在收到政府回执后,须在7天内向突尼斯共和国官方印刷局提交一份公告;申请信息在发送之日起30天内未被退回便视为合法成立;在《突尼斯共和国官方公报》上发布公告之日起获得法人资格。因此,在2011年第88号法颁布后,申请注册非政府组织的程序简化为两步,申请材料包括一份声明、一份章程以及创始人签署的章程一式两份。<sup>②</sup>

另一方面,赋予非政府组织经济权利。2011年第88号法颁布之前,突尼斯非政府组织的财产状况受到突尼斯中央和地方财政部门以及内政部长的严密控制。1959年第154号法第8条规定:“协会在运行过程中,可以接受援助和慈善捐款,但前提是需经内政部长批准。”<sup>③</sup>1993年第80号法规定非政府组织能够获得一定的房地产,该法第4条规定:“非政府组织若要收购突尼斯的不动产,仅限于其活动所必需的不动产,并受现行法律约束。”<sup>④</sup>同时,1993年第80号法还赋予了非政府组织部分免税特权,该法第6条规定:“非政府组织因开展活动需要采购或进口的材料、设备、车辆和产品可以免征税收,包括关税和内地税;必要时,这些组织中非突尼斯国籍的领导人以及非突尼斯代理人也可以享受这些豁免”;第7条还规定:“总部设在国外的非政府组织如果在突尼斯国内开展科学、社会、发展、教育或慈善服务活动,也可以获得一定程度的豁免和特权。”<sup>⑤</sup>突尼斯为开展小额信贷服务的非政府组织提供了诸多豁免权,并给予非政府慈善组织

<sup>①</sup> Le Président de la République Tunisienne Habib Bourguiba, «Loi N° 59-154 du 7 novembre 1959 (6 djoumada I 1379), relative aux associations», p. 1534.

<sup>②</sup> Le Président de la République par interim Fouad Mebazaâ, «Décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations», p. 1978.

<sup>③</sup> Le Président de la République Tunisienne Habib Bourguiba, «Loi N° 59-154 du 7 novembre 1959 (6 djoumada I 1379), relative aux associations», p. 1534.

<sup>④</sup> Le Président de la République Tunisienne Zine El Abidine Ben Ali, «Loi organique n° 93-80 du 26 juillet 1993, relative à l'installation des organisations non-gouvernementales en Tunisie», p. 1075.

<sup>⑤</sup> Ibid., p. 1075.

部分海关特权,以此执行特定群体进出口货物免征关税的规定。<sup>①</sup>

2011 年第 88 号法允许非政府组织接受更加多样的资金支持。该法第 13 条规定:“依法成立的协会有权提起法律诉讼,可以通过接受捐赠、捐助和遗赠来获取并管理协会财产”;第 36 条规定:“国家必须从预算中拨出必要的资金支持基于能力和项目活动的协会,公共资金的标准由法令规定。”在不动产方面,该法第 37 条规定:“协会有权依法拥有本协会所需的房产,或提供会员开会或实现本会宗旨之用地;协会有权依法转让任何不再为实现其目标所需的房产,出售房产的收益构成协会的资金来源。”根据该法,即使组织解散,不动产也不会被收回,该法第 33 条规定:“为满足清算要求,协会可出具动产和不动产说明书来保留其合法财产。”<sup>②</sup>2013 年第 5183 号政府令第 3 条还规定:“根据协会提出的直接请求,或开展属于公共机构活动范围的项目,可提供公共资金来促进其活动和发展。”<sup>③</sup>2011 年后,非政府组织大量吸收涌入突尼斯国内的外国援助,包括低息贷款和直接捐助。2011 年 1 月至 2018 年 2 月,非政府组织共吸收超过 33 亿美元的项目发展资金。<sup>④</sup>2011 年第 88 号法第 34 条规定了非政府组织有四种获取资金的渠道:一是协会成员缴纳会费,二是政府公共援助,三是国内外机构捐赠、捐助和遗赠,四是协会财产、项目和活动产生的收入。<sup>⑤</sup>而 2011 年第 88 号法修正案的第 34

---

① Ahmed Salah Eldin, Almongi Zidi, Mahi Khallaf, Naila Taji Farouky and Sherine El Taraboulsi, *Giving in Transition and Transitions in Giving: Philanthropy in Egypt, Libya and Tunisia 2011-2013*, New Cairo: The American University in Cairo, 2013, p. 53.

② Le Président de la République par interim Fouad Mebazaâ, «Décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations», p. 1981.

③ Le Chef du Gouvernement Ali Larayedh, «Décret n° 2013-5183 du 18 novembre 2013, fixant les critères, les procédures et les conditions d'octroi du financement public pour les associations», pp. 3579-3580.

④ Brian Klaas and Marcel Dirsus, *Non-Governmental Organizations, International Organizations, and Civil Society in Tunisia*, p. 11.

⑤ Le Président de la République par interim Fouad Mebazaâ, «Décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations», p. 1980.

条在原规定的四种渠道的基础上又增加了第五种,即收集募捐资金<sup>①</sup>,以突出非政府组织在获取资金方面的主动权。若该修正案通过,突尼斯非政府组织的资金来源渠道将进一步拓宽。

## (二) 突尼斯对非政府组织的管控

突尼斯政府通过严格控制非政府组织注册环节、地方层面严控非政府组织基本信息、明确规范非政府组织性质及人员构成、限制非政府组织资金来源及使用、对非政府组织的违法行为进行处罚等方式,对国内非政府组织进行管控。

第一,严格控制非政府组织注册环节。1959年第154号法制定了一套完整的申请注册流程。根据该法第3~6条规定:凡是申请成立新协会的突尼斯公民,首先要向协会总部所在地的省政府提交申请信息,包括协会名称、发展对象、目的和所在地;创始人姓名、出生日期、出生地、职业和住所;具体负责管理人员姓名、电话、出生日期及其身份证签发地点,各项材料均一式五份。协会声明和所附文件需要由两名以上的创始人签署、盖章,提交之后若无异议,3个月等待期满之后,在《突尼斯共和国官方公报》上发布公告即可成立。公报上发布的公告信息包括:协会名称、发展对象和目的;创始人及其负责人的姓名与职业;协会成立日期及回执编号。<sup>②</sup>如果内政部长对申请持有异议,可以自行决定是否批准该申请,拒绝时需要有合理的理由,若申请人不服则可以提出上诉。

尽管2011年第88号法简化了申请注册程序和材料,但注册环节的具体规定仍十分严格。依据该法第12条规定,注册申请在发送之日起30日内未退回便视为合法成立,并自《突尼斯共和国官方公报》上发布之日起获得法人资格;但未获得政府批准的,依旧不能在公报上发布信息,仍被视为未完成注册流程,且注册流程中的每一步都需要提供详细信息并接受审查。该法第10条规定,非政府组

<sup>①</sup> Le Président de la République, «Proposition de décret-loi modifiant le décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, relatif aux associations».

<sup>②</sup> Le Président de la République Tunisienne Habib Bourguiba, «Loi N° 59-154 du 7 novembre 1959 (6 djoumada I 1379), relative aux associations», p. 1534.

织注册须向政府秘书长提交声明、创始人签署章程等,其中声明需提供协会名称、目的、总部和分部办事处、协会创始人以及负责人的身份证复印件。章程需提供协会正式名称、总部地址、发展目标及途径;会员加入条件、终止情况以及会员的权利和义务;协会组织结构图、选举方式、各内设机构的权限;协会解散、合并或分立的程序;每月或每年提供的供款金额。<sup>①</sup> 2011 年第 88 号法修正案又增加了一些申请注册条件,如第 10 条规定:“若协会章程与本法第 3、第 4 和第 10 条存在明显矛盾,政府的协会主管部门可在收到注册信 60 天内拒绝通过该申请”。<sup>②</sup>

虽然 2011 年第 88 号法规定了非政府组织申请注册的具体等待时间,但 2011 年以来,非政府组织在申请注册过程中仍可能面临等待期长的状况。一项关于侵犯协会行为的研究显示,突尼斯协会成立的平均等待期为 7 个月,法律规定的期限可能因行政信函的中断而推迟,一些协会则被迫更改协会目标以求顺利通过。突尼斯政府对此回应称,这些情况只是个别行政人员的做法,不代表政府立场。<sup>③</sup> 2018 年,国际非营利法中心调查报告也指出,突尼斯 18% 的注册申请者表示非政府组织的申请注册过程既费时又费钱,行政部门对法律规定认知不清和技术资源不足往往是导致注册时间延长的关键因素。<sup>④</sup> 其中,“费钱”是指在公报上发布公告信息的费用需要申请人承担。根据一位公报系统行政官员的说法,出版费通常在 100~150 第纳尔,而印刷成本不超过 10 第纳尔。<sup>⑤</sup>

---

① Le Président de la République par interim Fouad Mebazaâ, «Décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations», p. 1978.

② Le Président de la République, «Proposition de décret-loi modifiant le décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, relatif aux associations».

③ P. Anouar Mansri and Amine Ghali, *Enabling Environment National Assessment of Civil Society in Tunisia*, p. 31.

④ International Center for Not-for-Profit Law, *Beyond Reform & Development and Menapolis, The State of Civic Freedoms in the Middle East and North Africa: Access to Associational Rights in Morocco, Tunisia, Lebanon, Jordan and Kuwait*, Washington, D. C.: International Center for Not-for-Profit Law, 2018, p. 55.

⑤ P. Anouar Mansri and Amine Ghali, *Enabling Environment National Assessment of Civil Society in Tunisia*, p. 23.

第二,地方层面严控非政府组织基本信息。2011年以来,突尼斯过渡政府和埃塞卜西政府颁布多项政府令,以加强地方对非政府组织基本信息的掌控。非政府组织在申请公共资金时需要提交多项材料。2013年第5183号政府令第7条规定,申请公共资金需要提交以下材料:1)协会章程及其副本,领导人名单及其资格证明;2)子协会和地区办事处名单及其负责人姓名;3)年度资金超过10万第纳尔的协会需提交前一年的审计报告;4)向审计部门提供一份申请公共资金情况的报告;5)协会财务报告;6)2011年第88号法规定的协会活动项目登记册及其接受捐赠、捐助和遗赠情况的副本;7)协会管理机构选举大会的最新会议记录副本;8)证明协会在税务管理和社会基金方面情况正常的文件;9)证明协会遵守2011年第88号法关于协会接受捐赠、捐助和遗赠规定的文件;10)签署“同一项目或活动收到另一公共机构资金的情况下将如数返还已获得公共资金”的承诺书。<sup>①</sup>根据2019年第401号政府令,在地方事务与环境部领导下建立的地方社区办公室也加大力度抓取非政府组织的信息。该政府令第8条规定:“地方社区设立的办公室统计的社会组织名录必须包括以下内容:个人申请注册信息和官方公报上的公告副本;税务登记号;社会组织内部主要成员名单,成员名单要具体到每个成员的姓名、职业、邮政地址、电话号码和电子邮件。”<sup>②</sup>

第三,明确规范非政府组织性质及人员构成。关于非政府组织的性质,突尼斯法律作了明确限制,并非所有类型的非政府组织都可以成立。1959年第154号法第2条规定:“协会成立的目的是目标在任何情况下不得违反法律和道德、不得扰乱公共秩序、不得损害公共安全或侵犯国家领土完整及共和制度。”<sup>③</sup>2011

<sup>①</sup> Le Chef du Gouvernement Ali Larayedh, «Décret n° 2013-5183 du 18 novembre 2013, fixant les critères, les procédures et les conditions d'octroi du financement public pour les associations», p. 3580.

<sup>②</sup> Le Chef du Gouvernement Youssef Chahed, «Décret gouvernemental n° 2019-401 du 6 mai 2019, fixant les conditions et procédures de la mise en œuvre des mécanismes de démocratie participative prévus par l'article 30 du code des collectivités locales», p. 1423.

<sup>③</sup> Le Président de la République Tunisienne Habib Bourguiba, «Loi N° 59-154 du 7 novembre 1959 (6 djoumada I 1379), relative aux associations», p. 1534.

年第 88 号法第 4 条进一步明确不予批准成立的非政府组织类型:一是基于煽动宗教、性别或地区暴力、仇恨、歧视的协会不予批准;二是进行商业活动,以为其成员个人谋取资金或进行逃税的协会不予批准;三是筹集资金以支持政党或独立候选人参加国家、地区或地方选举、或为其提供物质援助的协会不予批准。<sup>①</sup>据统计,仅 2014 年,179 家非政府组织因章程不明确或违反法律而受到制裁,如非政府慈善组织因未经允许教授《古兰经》而被暂停运行;236 家非政府组织因与恐怖组织有关联而被解散。<sup>②</sup>

关于非政府组织的人员构成,突尼斯法律同样限制了非政府组织吸纳成员的自由。1992 年第 25 号法对 1959 年第 154 号法第 2 条作了补充规定:“在政党管理机构中承担职能或责任的成员不得成为协会领导人。”<sup>③</sup>2011 年第 88 号法第 8 条也规定:“任何突尼斯人或居住在突尼斯的外国居民均有权根据本法组建、加入或退出协会,任何协会创始人年龄不得低于 16 岁”;第 9 条规定:“协会的创始人和领导人不能在执政党的中央机构内担任职务”,这与 1992 年第 25 号法的补充规定相同;对于成员的加入,2011 年第 88 号法第 17 条规定:“在不影响本法规定的情况下,协会会员须满足四项准入条件:一是具有突尼斯国籍或居住权,二是年满 13 岁,三是以书面形式接受协会章程,四是向协会缴纳会费。”<sup>④</sup>2019 年 1 月 21 日通过的财政部条例第 2 条规定:“任何发展协会都必须采用由指导委员会和执行董事组成的管理体系;任何发展协会指导委员会的成员不得

---

① Le Président de la République par interim Fouad Mebazaâ, «Décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations», p. 1977.

② Ester Sigillò, *Rethinking Civil Society in Transition: International Donors, Associations and Politics in Tunisia*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2023, p. 88.

③ Le Président de la République Tunisienne Zine el Abidine Ben Ali, «Loi organique n° 92-25 du 2 avril 1992 complétant la loi n° 59-154 du 7 novembre 1959 relative aux associations», p. 411.

④ Le Président de la République par interim Fouad Mebazaâ, «Décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations», pp. 1977-1979.



同时担任突尼斯另一个发展协会指导委员会的成员。”<sup>①</sup>2011年第88号法修正案对非政府组织的人员构成规定进行了多处修订,其中第8条修订为:“任何协会创始人不得低于18岁”;第9条修订为:“禁止协会的创始人和领导人在中央、地区和地方各级政党机构中任职。”<sup>②</sup>由此可见,非政府组织人员始终都是突尼斯法律严格管控的内容。

第四,限制非政府组织资金来源及使用。尽管2011年第88号法对非政府组织募集资金的规定有所放松,但管控仍比较严格。由于非政府组织的资金来源和使用往往十分模糊,少部分非政府组织常常打着合法组织的幌子,从事贩卖人口、洗钱或宣扬极端主义等非法活动。<sup>③</sup>同时,外国政府对突尼斯政府的资金援助中往往包含对非政府组织的资助,且这部分资助在整体资金援助中所占比例并不低。例如,2011~2013年,美国政府为突尼斯政府转型提供了超过3.85亿美元的资金支持,其中15%用于建设和加强非政府组织。<sup>④</sup>因此,突尼斯政府十分重视对非政府组织的资金进行管控。

一方面,政府明确非政府组织可以接受外国资金,但强调并非能够接受所有的外国资金。2011年第88号法第35条规定:“禁止协会接受来自与突尼斯未建立外交关系的国家,或捍卫此类国家利益和政策的组织援助、捐赠和捐助。”<sup>⑤</sup>2014年,449家非政府组织因未登记外国资金信息而遭制裁。<sup>⑥</sup>突尼斯政府也给

---

① Le Ministre des Finances Mouhamed Ridha Chalghoum, «Arrêté du ministre des finances du 21 janvier 2019, fixant les normes de gouvernance, de transparence financière et les déclarations auxquelles sont soumises les associations de développement», p. 155.

② Le Président de la République, «Proposition de décret-loi modifiant le décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, relatif aux associations».

③ Brian Klaas and Marcel Dirsus, *Non-Governmental Organizations, International Organizations, and Civil Society in Tunisia*, p. 6.

④ Shelley Deane, *Transforming Tunisia: The Role of Civil Society in Tunisia's Transition*, London: International Alert, 2013, p. 23.

⑤ Le Président de la République par interim Fouad Mebazaâ, «Décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations», p. 1980.

⑥ Ester Sigillò, *Rethinking Civil Society in Transition: International Donors, Associations and Politics in Tunisia*, p. 88.

予非政府组织大量公共资金,2004 年至 2007 年,政府拨给非政府组织的公共资金超过 2,370 万第纳尔;这些资助主要以现金、实物以及税收特权的方式出现。<sup>①</sup>针对非政府组织获取公共资金,2011 年第 88 号法第 44 条规定:“任何受益于公共资金的协会须向审计院提交一份年度报告,其中须详细说明资金来源和用途。”<sup>②</sup>2013 年第 5183 号政府令第 22 条也规定:“若协会未遵守与相关公共机构签订的全部或部分合同条款,必须自正式通知之日起 3 个月内退还全部或剩余公共资金。”<sup>③</sup>

另一方面,政府监管非政府组织资金使用。2011 年第 88 号法第 38 条规定:“如果协会在运行中的收支价值超过 500 第纳尔,应通过银行、邮政转账或支票进行,不得通过分割收支总和来逃避检查;一旦发生此类事件,法院有权冻结协会的银行或邮政账户”;第 42 条规定:“协会需将其文件和财务记录保持 10 年以备检查”;该法还规定设立审计师,第 43 条规定:“协会年度资金超过 10 万第纳尔,就必须选择一名审计师;年度资金超过 100 万第纳尔的,需任命两名及以上审计师,任期 3 年,不可连任,审计师费用由协会承担。”<sup>④</sup>2019 年 1 月 21 日的财政部条例第 5 条也规定:“发展协会必须根据相关事项的现行条例行事,并按照突尼斯会计准则记账;每年至少召开四次指导委员会会议和一次协会大会。”<sup>⑤</sup>2011 年第 88 号法修正案对资金的管控更加严格,该法第 35 条规定:“禁止协会接受

---

① Ahmed Salah Eldin, Almongi Zidi, Mahi Khallaf, Naila Taji Farouky and Sherine El Taraboulsi, *Giving in Transition and Transitions in Giving: Philanthropy in Egypt, Libya and Tunisia 2011-2013*, p. 53.

② Le Président de la République par interim Fouad Mebazaâ, «Décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations», p. 1982.

③ Le Chef du Gouvernement Ali Larayedh, «Décret n° 2013-5183 du 18 novembre 2013, fixant les critères, les procédures et les conditions d'octroi du financement public pour les associations», p. 3582.

④ Le Président de la République par interim Fouad Mebazaâ, «Décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations», p. 1981.

⑤ Le Ministre des Finances Mouhamed Ridha Chalhghoum, «Arrêté du ministre des finances du 21 janvier 2019, fixant les normes de gouvernance, de transparence financière et les déclarations auxquelles sont soumises les associations de développement», p. 155.

未经突尼斯金融分析委员会批准的外国援助、赠送或捐赠”；第 43 条修改为“协会年度资金超过 2 万第纳尔需配备一名审计师”。<sup>①</sup> 突尼斯大多数非政府组织成员认为，政府对非政府组织的财政审计是进行管控的主要手段，一旦非政府组织违规使用资金，将面临暂停 1~3 个月的社会活动、冻结协会资产、甚至最终被解散的制裁。<sup>②</sup>

第五，对非政府组织的违法行为进行处罚。突尼斯政府对非政府组织违法行为的处罚十分严厉，包括行政处罚和解散组织两个方面。在行政处罚方面，1959 年第 154 号法第 30 条规定：“任何个人直接或间接参与维持或重建未被承认或已被解散的协会，应处以 1~5 年有期徒刑，并处以 100~1,000 第纳尔罚款”；第 31 条规定：“协会负责人在会议期间通过演讲、劝勉、书写、张贴、出版、分发任何文字或放映电影等方式煽动违法犯罪，将处以 10~100 第纳尔的罚款、3 个月至两年的监禁；规定对其处罚不能轻于已被定罪的协会领导人”。<sup>③</sup> 1990 年至 2010 年，数千名非政府组织成员因违规开展活动而被判入狱。<sup>④</sup> 在解散组织方面，1959 年第 154 号法第 24 条规定：“内政部长可以向法院申请直接解散触犯法律的协会”；第 27 条规定：“通过司法解散协会后，协会财产将收归国有，分配给其他社会机构”；第 28 条规定：“若协会自动解散，则需要做出解散决定 6 个月内自行清算财产。”<sup>⑤</sup> 1988 年第 80 号法对 1959 年第 154 号法作了补充，称“解

---

① Le Président de la République, «Proposition de décret-loi modifiant le décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, relatif aux associations».

② Ester Sigillò, *Rethinking Civil Society in Transition: International Donors, Associations and Politics in Tunisia*, p. 88.

③ Le Président de la République Tunisienne Habib Bourguiba, «Loi N° 59-154 du 7 novembre 1959 (6 djoumada I 1379), relative aux associations», pp. 1535-1536.

④ Eric Goldstein, *Tunisia's Repressive Laws: The Reform Agenda*, p. 32.

⑤ Le Président de la République Tunisienne Habib Bourguiba, «Loi N° 59-154 du 7 novembre 1959 (6 djoumada I 1379), relative aux associations», p. 1535.

散诉讼程序受《民商事诉讼法》( *Code de Procédure Civile et Commerciale* ) 管辖”。<sup>①</sup>

2011 年第 88 号法将处罚对象从组织成员改为组织整体。该法第 45 条规定：“若协会触犯该法，政府秘书长须在确定其所犯罪行之日起 30 天内正式通知其补救；若协会在 30 天内未能补救，突尼斯初审法院将暂停该协会的活动，但协会可以在接下来的 30 天内申请上诉。如果该协会在上诉期间仍未停止违法活动，突尼斯初审法院将应政府秘书长或任何利益相关方的要求做出判决，暂停该协会的上诉申请并进行司法解散，与协会解散及其资产清算有关的法律程序受《民商事诉讼法》管辖。”<sup>②</sup>2011 年第 88 号法给予非政府组织两次补救机会，但未规定具体罚款金额和监禁期限，这为政府的惩罚措施留下了余地；另外，2011 年第 88 号法修正案将审判缓冲期从 60 天缩短至 30 天<sup>③</sup>，政府实际上加强了非政府组织的处罚力度。

综上所述，突尼斯政府治理非政府组织所采取的扶持与管控双重治理模式实现了双管齐下的目的，恩威并施、宽严相济的原则在突尼斯法律中得到了充分体现。与此同时，突尼斯严控非政府组织的法条数量远远超过扶持的法条数量，尤其是 2011 年第 88 号法赋予非政府组织的权利过于笼统，而严控规定却十分细致。这也反映出突尼斯政府对非政府组织的态度仍是以严格管控为主，且 2011 年第 88 号法修正案在严控非政府组织的内容中增加了不少新规定，明显增强了政府对非政府组织的控制力度。若该修正案顺利通过，非政府组织在突尼斯的运行将面临更多限制条件。

---

① Le Président de la République Tunisienne Zine el Abidine Ben Ali, «Loi organique n° 88-90 du 2 août 1988 modifiant et complétant la loi n°59-154 du 7 novembre 1959 relative aux associations», p. 1101.

② Le Président de la République par interim Fouad Mebazaâ, «Décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations», p. 1982.

③ Le Président de la République, «Proposition de décret-loi modifiant le décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, relatif aux associations».

### 三、突尼斯治理非政府组织的成效与困境

大多数分析者认为非政府组织必须完全独立于政府,但在实际运行中,非政府组织想得到政府保障其运作环境的自由,需在具体的法律框架下才能实现。同时,突尼斯政府通过法律治理非政府组织取得了一定成效,但也面临一些困境。

#### (一) 突尼斯治理非政府组织取得的成效

从政府角度观察,非政府组织的运行在法律和实践层面均受到严格限制。一方面,2011年之前,突尼斯对非政府组织的法律管控非常严格,这对非政府组织产生了较大影响。尽管突尼斯非政府组织数量众多,但大部分组织规模较小、平均建设时间短、缺乏内部传统且资源分散。大量非政府组织只能在文化、艺术、教育和体育等领域开展活动。以2010年数据为例,62.81%的非政府组织是文化艺术组织、13.4%是体育组织、5.18%是科学组织,其余类型非政府组织占比很低。<sup>①</sup>绝大多数非政府组织缺乏专业精神,管理、沟通和经济资源调动方面存在缺陷,同一地区的非政府组织很少与同类型组织合作。通过严格管控,政府实际上成功削弱了非政府组织的实力,使其不能深度涉足政治领域,达到了严控目的。另一方面,2011年第88号法颁布后,突尼斯政府仍然能够顺利监管和惩罚非政府组织的违法行为。2016年,157家非政府组织因涉嫌接受非法资金或与恐怖主义有关联而受到政府监管,其中部分非政府组织未经政府事先授权擅自改变活动领域,在面临司法审查的同时,活动资金也被冻结。<sup>②</sup>少数非政府组织承认存在滥用资金的情况。大部分非政府组织和突尼斯学者比较认可2011年第88号法。国际非营利法中心(International Center for Not-for-Profit Law, ICNL)

<sup>①</sup> Ahmed Salah Eldin, Almongi Zidi, Mahi Khallaf, Naila Taji Farouky and Sherine El Taraboulsi, *Giving in Transition and Transitions in Giving: Philanthropy in Egypt, Libya and Tunisia 2011-2013*, p. 53.

<sup>②</sup> Yara Shahin, *Pushing Back Against Narrowing Space for Civil Society in Tunisia: The Power of Coalition*, Washington, D. C.: Center for Strategic and International Studies, 2018, p. 10.

在 2018 年发布的一份调查报告显示,在收回的 91% 的有效问卷中,61% 的突尼斯非政府组织成员认为自己可以自由地行使结社权;47% 的成员表示自己熟悉管理言论自由的法律,而 44% 的成员表示较为熟悉这些法律。<sup>①</sup>

与此同时,部分学者指出,2011 年第 88 号法还为非政府组织与政府之间的协作互动创造了理想条件,这在过去是不被重视的。<sup>②</sup> 这主要表现为非政府组织对政府行为的监督活动,如在突尼斯剧变后新成立的“巴瓦萨拉”(Al Bawsala)组织致力于监督政府决策,该组织在过渡政府时期持续向突尼斯民众通告新宪法的起草情况直到 2014 年宪法出台。<sup>③</sup> 同样成立于剧变后的“自我观察”(I Watch)组织,作为“透明国际”(Transparency International)组织<sup>④</sup>在突尼斯的分支,专注于打击财政腐败、提高政府透明度。该组织在 2019 年突尼斯大选前监督候选人的财政问题,其中第二名候选人纳比勒·卡鲁伊(Nabil Karoui)因存在逃税和腐败等非法行为而被捕入狱;此后,该组织继续监督政府的行政和财政腐败问题,甚至可以对政府官员、公共机构和商人提起诉讼。突尼斯前司法部长穆罕默德·萨利赫·本·伊萨(Mohammed Salih Ben Isaa)曾表示,2011 年第 88 号法是脱离旧政策并给予社会组织极大灵活性的重要一步。<sup>⑤</sup>

从非政府组织角度观察,2011 年第 88 号法颁布后,突尼斯治理非政府组织的成效更为明显。一方面,突尼斯当局大幅更改之前对非政府组织的管控规定,与非政府组织之间的关系有所缓和,非政府组织数量随之骤增。2000~2010 年,

---

① International Center for Not-for-Profit Law, *Beyond Reform & Development and Menapolis, The State of Civic Freedoms in the Middle East and North Africa: Access to Associational Rights in Morocco, Tunisia, Lebanon, Jordan and Kuwait*, p. 55.

② Foundation for the Future, *Study on Civil Society Organizations in Tunisia*, Amman: Foundation for the Future, 2013, p. 17.

③ Brian Klaas and Marcel Dirsus, *Non-Governmental Organizations, International Organizations, and Civil Society in Tunisia*, p. 9.

④ “透明国际”是 1993 年成立于德国柏林的国际非政府组织,该组织以推动全球反腐运动为宗旨,在发展中国家广泛设立分支机构并开展活动。

⑤ Dhia Ben Ali, *The Double Edge: Contradictory Functions of Civil Society Organizations in the Tunisian Democratic Process*, p. 26.

非政府组织的数量从 8,062 家增长到 9,969 家,年均增加不到 200 家;2012~2014 年,非政府组织的数量从 14,966 家增长到 17,245 家,年均增加 1,000 多家。<sup>①</sup> 2017 年突尼斯政府列出了 20,954 家非政府组织<sup>②</sup>;2018 年,非政府组织数量增加至 21,776 家。<sup>③</sup> 凯斯·赛义德执政后,突尼斯非政府组织数量继续增加,至 2021 年 6 月已超过 23,000 家。<sup>④</sup> 非政府组织的地理分布也发生了变化。2011 年前,非政府组织主要集中于享有经济活动特权的地区,如突尼斯城、斯法克斯和其他沿海城市;在 2011 年第 88 号法颁布后,突尼斯相对贫困的中部和西北部地区也成立了大量非政府组织;突尼斯南部的杰尔巴岛(Djerba)以及突尼斯和利比亚边界的本·古尔丹(Ben Guerdane)地区还设立了非政府组织网络,致力于将新出现的非政府组织联合起来开展活动。<sup>⑤</sup> 与此同时,非政府组织的活动范围在 2011 年后进一步扩大,既可涉足之前被突尼斯政府禁止的政治领域,也可公开参与此前被政府排斥的特殊医疗领域。例如,“艾滋病毒感染生存者”(People Living with HIV)组织在 2011 年前被禁止运行,但 2011 年被解禁后,如今已可以正常开展活动。<sup>⑥</sup>

另一方面,非政府组织的发展方向出现微妙变化。新成立的非政府组织成员自发意识到应该改变非政府组织以志愿服务为主的传统发展模式,转而通过

---

① Zuzana Hudáková, “Civil Society in Tunisia: From Islands of Resistance to Tides of Political Change,” *The Journal of North African Studies*, Vol. 26, No. 3, 2021, p. 503.

② Sarah Ben Néfissa, “Civil Societies and NGOs in the Middle East and North Africa: The Cases of Egypt and Tunisia,” in Thomas Davies, ed., *Routledge Handbook of NGOs and International Relations*, New York: Routledge, 2019, p. 512.

③ Karim Ben Kahla, *From Food Security to Food Sovereignty in Tunisia: Main Challenges and Obstacles*, Beirut: Arab NGO Network for Development, 2019, p. 31.

④ International Center for Not-For-Profit Law, *Climate Change and Civic Space in MENA: Spotlight on Iraq, Jordan, Lebanon, Morocco, and Tunisia*, Washington, D. C.: International Center for Not-For-Profit Law, 2021, p. 173.

⑤ Ahmed Salah Eldin, Almongi Zidi, Mahi Khallaf, Naila Taji Farouky and Sherine El Taraboulsi, *Giving in Transition and Transitions in Giving: Philanthropy in Egypt, Libya and Tunisia 2011–2013*, p. 56.

⑥ Edwige Fortier, *Contested Politics in Tunisia: Civil Society in a Post-Authoritarian State*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019, p. 111.

对组织成员的专业培训和项目引导将非政府组织发展成为专业化程度更高的社会组织,从而在提高服务水平同时,促进社会快速发展。部分非政府组织成员表示,“我们不能总是做志愿者,我们必须变得更加专业化。非政府组织的发展应该从自愿活动转变为吸引财富支持的专业活动,重点应该是增加缴纳会费的成员数量、提升组织形象、争取赠款和赞助来确保组织持续发展。”<sup>①</sup>受此观点影响,曾经在农村地区成立的小型非政府组织也开始改变例如,梅德宁省布萨米尼·凯达什(Bsamini Khedache)山区的非政府组织已逐步采用新的技术体系和发展程序提升活动效率,同时调整自我定位、组织结构和活动流程,以适应不断变化的社会环境。<sup>②</sup>

突尼斯非政府组织一直处于国家法律管控之下,政府对其管理较为严格。随着三部主要法律先后颁布,突尼斯政府对非政府组织的管控呈现逐渐放松的态势,且赋予非政府组织越来越多的自主权。可以说,2011 年以来,突尼斯历届政府既实现了严格管控非政府组织的目的,又彰显了政府开展民主化改革的成效。2011 年第 88 号法的颁布,营造出突尼斯民主、进步的社会氛围,非政府组织数量持续增加、活动范围不断扩大、发展转型加速,均体现了突尼斯政府在改善非政府组织生存条件方面的进步,符合国际规范和原则。相较于此前法律规定,2011 年第 88 号法是一次巨大的变革,促进了突尼斯非政府组织的正常运作,为突尼斯社会稳定发展创造了条件。<sup>③</sup>

## (二) 突尼斯治理非政府组织面临的困境

突尼斯政府虽然在治理非政府组织时,通过法律和政府令明确规定实施双重治理政策,取得了一定成效,但在具体执行过程中仍面临诸多困境。

首先,行政部门对各项法律规定缺乏深入理解。2011 年前,非政府组织经常

---

<sup>①</sup> Ester Sigillò, *Rethinking Civil Society in Transition: International Donors, Associations and Politics in Tunisia*, p. 147.

<sup>②</sup> Ibid., 148.

<sup>③</sup> Anis Wahabi, Mohamed Aymen Bellakhdar, Insaf Ouertani et Khaled Dabbabi, *Gouvernance des Associations en Tunisie*, Tunis: Association Tunisienne de Gouvernance, 2014, p. 6.



在申请注册和上诉时被无理拒绝。内政部拒绝申请时不出具合理的理由,申请者上诉也不一定有结果。1999年,内政部拒绝突尼斯全国自由委员会(National Council for Liberties in Tunisia)<sup>①</sup>的申请注册文件,只是解释称它不符合1959年第154号法,该组织遂提出上诉,但行政法院对此置之不理。2002年11月,内政部又拒绝了国际声援政治犯协会(International Association for Solidarity with Political Prisoners)<sup>②</sup>提交的申请注册文件,虽然经过调解内政部接受了申请,但在3个月到期后,内政部长再次拒绝将该协会合法化,且未说明原因。<sup>③</sup>2011年第88号法颁布运行后,该问题仍然存在。2016年,突尼斯某非政府慈善组织被指控与恐怖组织有关,突尼斯相关政府部门申请初审法院解散该组织,该组织便向行政法院提出上诉并最终胜诉。事后,该非政府慈善组织的代表成员在接受采访时说:“政府机构之间存在严重的沟通障碍,它们要求初审法院解散我们的组织,理由是我们的组织接受了卡塔尔一个组织的资金援助,我们记录了每一笔资金的来源和去向并提交给政府机构,但它们不检查我们是否提交了财务报告,只是要解散我们的组织。”<sup>④</sup>自我观察组织执行主席穆赫布·加鲁伊(Mouheb Garoui)在一次采访中也表示,政府机构之间的冲突确实存在,这主要是因为不同机构之间缺乏沟通,对现有立法的理解程度不同。<sup>⑤</sup>

其次,行政部门未完全落实对非政府组织的赋权要求。从政治权利的角度看,根据2018年国际非营利法中心的调查报告,从获取信息方面,40%的非政府组织受访者表示他们“有时”会获得政府信息或文件,20%的受访者表示他们“很

① 突尼斯全国自由委员会是成立于1998年的人权非政府组织,该组织定期编写关于突尼斯的人权报告,致力于保护突尼斯人权。该组织在2011年之前属于非法组织,2011年后重新注册成为合法组织。

② 国际声援政治犯协会是成立于2002年的非政府组织,该组织主要保护受到酷刑甚至虐待的伊斯兰主义者,致力于发扬人道主义精神。组织在2011年前属于非法组织,2011年后才获得政府承认。

③ Eric Goldstein, *Tunisia's Repressive Laws: The Reform Agenda*, p. 31.

④ Dhia Ben Ali, *The Double Edge: Contradictory Functions of Civil Society Organizations in the Tunisian Democratic Process*, p. 107.

⑤ Ibid.

少”或“从未”获得政府信息或文件；在开展集会方面，34%的受访者表示他们在过去 5 年（2013~2018 年）内曾试图组织集会，而所有受访者均表示获得集会许可证的过程十分困难；在评估政府方面，42%的非政府组织受访者认为他们被禁止参与国家层面的政策和立法程序评估，只有 13%的受访者认为他们被允许参与评估，其余人的态度则模棱两可。<sup>①</sup> 从经济权利的角度看，2011 年第 88 号法明确规定了非政府组织获得外国资金的权利，但到 2017 年 6 月，突尼斯政府突然要求所有非政府组织上报从国外接受的资金，否则就会遭起诉；卡内基国际和平基金会（Carnegie Endowment for International Peace）的一份报告就此声称：突尼斯政府新出台的规定要求过于繁琐，造成非政府组织难以控制管理成本，大多数活跃的非政府组织更难吸收外国资金或者员工，组织规模不断变小，能力逐渐变弱。<sup>②</sup> 2013 年第 5183 号政府令也赋予了非政府组织获得公共资金的权利，但 2018 年国际非营利法中心的调查显示，47%的突尼斯非政府组织受访者表示法律限制了他们获得国内资金的能力，19%的受访者表示他们被拒绝从政府获得资金；7%的受访者表示他们被拒绝向公众募集捐款。<sup>③</sup> 突尼斯法官曼斯里（P. Anouar Mansri）也指出，尽管 2011 年第 88 号法赋予了非政府组织选择项目资助者的自由，但在大多数情况下只是原则宣言，获得公共资金仍需要经过复杂程序，新成立的非政府组织实际上无法遵循这些要求。<sup>④</sup>

最后，行政部门还存在非法管控非政府组织的现象。这些非法管控行为包括违规监视、逮捕和搜检非政府组织。突尼斯国内批评政府的非政府组织会受

---

① Dhia Ben Ali, *The Double Edge: Contradictory Functions of Civil Society Organizations in the Tunisian Democratic Process*, pp. 56-57.

② Brian Klaas and Marcel Dirsus, *Non-Governmental Organizations, International Organizations, and Civil Society in Tunisia*, p. 14.

③ International Center for Not-for-Profit Law, *Beyond Reform & Development and Menapolis, The State of Civic Freedoms in the Middle East and North Africa: Access to Associational Rights in Morocco, Tunisia, Lebanon, Jordan and Kuwait*, p. 58.

④ P. Anouar Mansri and Amine Ghali, *Enabling Environment National Assessment of Civil Society in Tunisia*, p. 14.

来自政府的巨大压力,组织领导人经常会遭到逮捕和监禁。例如,2005年4月,身为律师和人权捍卫者的非政府组织成员穆罕默德·阿卜布(Mohammed Abbou)因在互联网发表批评突尼斯政府实施酷刑的言论而被判处3年半监禁。2005年11月,联合国任意拘留问题工作组判定突尼斯当局对穆罕默德·阿卜布的拘留违反《世界人权宣言》(*Universal Declaration of Human Rights*)第19条规定以及《公民权利和政治权利国际公约》(*International Covenant on Civil and Political Rights*)第19条规定。但突尼斯政府不以为然,仍执意监禁阿卜布,直到2007年6月才将其释放出狱。2011年第88号法颁布后,政府对非政府组织的非法管控有所收敛,但依然存在。反恐是打压非政府组织的常用借口,2016年,政府暂停了部分涉嫌恐怖活动的非政府组织,但政府部门并未公布被暂停的非政府组织名单,也未公开具体的审理流程。<sup>①</sup>突尼斯当局还常常临时搜检非政府组织。2018年,国际非营利法中心调查显示,24%的突尼斯非政府组织受访者表示他们的组织受到过政府或者安全部门官员的突击搜查,这种情况在非政府组织的办公场所和活动现场经常发生。<sup>②</sup>这些案例只是众多非政府组织遭到非法监禁审查的缩影。与此同时,有学者指出,近年来突尼斯政府当局和大型社团不断要求部分非政府组织更改其合法注册的章程<sup>③</sup>,这实际上突破了法律框架,构成了对非政府组织的打压。

此外,突尼斯政府还创建了一大批服务于政府的非政府组织,由突尼斯情报局(Mukhabarat)管理,其主要任务是参与非政府组织召开的会议并监督相关人员的会议言论。2010~2011年,突尼斯国内发展型非政府组织约占非政府组织

---

<sup>①</sup> Yara Shahin, *Pushing Back Against Narrowing Space for Civil Society in Tunisia: The Power of Coalition*, p. 10.

<sup>②</sup> International Center for Not-for-Profit Law, *Beyond Reform & Development and Menapolis, The State of Civic Freedoms in the Middle East and North Africa: Access to Associational Rights in Morocco, Tunisia, Lebanon, Jordan and Kuwait*, p. 55.

<sup>③</sup> Dhia Ben Ali, *The Double Edge: Contradictory Functions of Civil Society Organizations in the Tunisian Democratic Process*, p. 28.

总数的 11%，主要由本·阿里的夫人莱拉·本·阿里(Laila Ben Ali)管理。<sup>①</sup> 这些亲政府的非政府组织看起来像独立的非政府组织，但服务于政府需要，同时还监视其他非政府组织。美国政治学家谢利亚·卡拉皮科(Shelia Carapico)表示：“非政府组织可能受到突尼斯政府的影响，甚至由政府管理，这些组织也被称为‘政府非政府组织’。”<sup>②</sup>这些服务于政府的非政府组织实际上已经成为突尼斯政府在民间的耳目，成为政府控制社会资源分配的工具。

整体上，无论是突尼斯政府还是非政府组织，都比较认可 2011 年以来各自的发展成就。突尼斯政府对非政府组织取得了有效管控，同时也树立起了民主国家的形象；非政府组织则迎来了宽松的发展环境，不但数量骤增，而且开始探索转型之路。与此同时，突尼斯行政部门人员的失职和越权行为成为政府治理非政府组织的困境。这些困境不但阻碍着突尼斯政府治理能力的提升，而且会导致非政府组织和突尼斯政府之间产生隔阂，不利于突尼斯社会的和谐发展。

#### 四、突尼斯治理非政府组织面临困境的根源

尽管突尼斯历届政府依据法律治理非政府组织取得了一定成效，但同步出现的治理困境实际上与法律有关。突尼斯治理非政府组织面临困境的根源，与相关法律颁布匆忙且不够完善、法律内容结合国情不足且难以顺利修订密切相关。同时，治理困境的形成也和非政府组织配合政府部门的力度不够有很大关系。

##### (一) 突尼斯法律制定颁布匆忙且不够完善

1959 年第 154 号法、1993 年第 80 号法以及 2011 年第 88 号法的颁布均存在

---

<sup>①</sup> Ahmed Salah Eldin, Almongi Zidi, Mahi Khallaf, Naila Taji Farouky and Sherine El Taraboulsi, *Giving in Transition and Transitions in Giving: Philanthropy in Egypt, Libya and Tunisia 2011-2013*, p. 8.

<sup>②</sup> Jessica David, “NGOs Creatively Navigating Donor and Governmental Restrictions in the Middle East and North Africa,” *UNH Anthropology Department Senior Honors Thesis*, No. 248, 2015, pp. 14, 26.

制定匆忙且不完善的问题。1959年第154号法是布尔吉巴执政时期面对百废待兴的突尼斯共和国提出的社会改革内容之一。虽然该法经过1988年第90号法和1992年第25号法两次修订,但内容并不完备,存在许多不合理之处,如为内政部长赋权较多、忽视非政府组织内部构成、惩罚过于严苛等;同时该法是以法国法律为蓝本制定的,其中有许多规定透露出法国色彩。1993年第80号法则完全是本·阿里政府为顺应国际非政府组织发展大势,允许国际非政府组织在突尼斯开展活动的应急之法<sup>①</sup>,主要突出突尼斯政府对国际非政府组织赋予的特权;而该法其他规定则十分简洁,如该法第2条还规定:“在本法未规定的情况下,非政府组织仍受1959年第154号法及其修订法律的约束”。<sup>②</sup>由此可见,1993年第80号法在一定程度上也是为了弥补1959年第154号法的不足而颁布的。

突尼斯剧变后,各类社会组织强烈要求进行法律变革。突尼斯过渡立法机构十分重视社会组织的发展,重新制定一部规范社会组织的法律成为优先事项。在此背景下,2011年第88号法的出台仅仅用了8个月,在制定具体内容和颁布时进行的思考却十分有限。例如,2011年第88号法不允许在执政党中央机构内任职的人创立或领导协会组织;本土和外国协会在收到被驳回的注册申请时都可以进行申诉;协会解散依旧是自行解散和司法解散两种方式;在解散过程中,协会财产清算均在1个月内完成。这些规定与1959年第154号法和1993年第80号法的具体内容相同。尽管学界普遍认为2011年第88号法完全颠覆了1959年第154号法和1993年第80号法对非政府组织的规定,但实际上2011年第88号法也延续了这两部法律的部分内容。这从侧面印证了2011年第88号法的制定与颁布并不完全符合制定一部全新法律的初衷,总体看来立法比较匆忙。

2011年第88号法的规定虽然较之前法律更为系统全面,但仔细研究可以发

---

<sup>①</sup> Dhia Ben Ali, *The Double Edge: Contradictory Functions of Civil Society Organizations in the Tunisian Democratic Process*, pp. 16–17.

<sup>②</sup> Le Président de la République Tunisienne Zine El Abidine Ben Ali, «Loi organique n° 93–80 du 26 juillet 1993, relative à l’installation des organisations non-gouvernementales en Tunisie», p. 1075.

现,该法并不完善,甚至存在漏洞。突尼斯官员表示:“政府没有建立非政府组织数据库,也没有制定相关政策来监督非政府组织的具体运作,政府甚至没有足够的法律来打击非政府组织的洗钱行为和恐怖主义活动。”<sup>①</sup>另外,许多申请人提交的注册申请书中缺少关于组织活动、资金来源和成员组成的必要信息。处理申请书的行政人员在面对这种情况时常常会陷入两难境地,因为 2011 年第 88 号法没有规定如何处理突尼斯公民提交注册申请信息不全的情况,而由于缺少这项规定,在具体实践中,所有申请书都会被自动接受。<sup>②</sup>这无疑会加重行政人员的工作负担,他们需要对所有申请书内容逐项检查后才能进入下一个审核环节。2011 年第 88 号法也没有为申请被拒绝的公民启动任何正式的上诉程序,忽视了他们的正常诉求,相对来说这种规定并不公平;该法在违法处罚方面的规定过于宽松,包括取消了协会成员犯罪或向未被承认的组织提供帮助的处罚<sup>③</sup>,这是完全不合理的做法。

2011 年第 88 号法的监督规定缺失导致政府处于被动局面,许多行政人员仍使用旧的法律进行管理,导致政府治理效果不佳。突尼斯政府官员阿里·阿米拉(Ali Amira)表示,“2011 年第 88 号法过于模糊,而且给予社会组织太多自由,我们需要澄清有关结社的相关规定。”<sup>④</sup>由此可见,当年突尼斯快速制定颁布法律所留存的隐秘问题,对如今政府治理非政府组织构成巨大障碍。

## (二) 突尼斯法律结合国情不足且难以顺利修订

一方面,突尼斯管控非政府组织的法律存在与突尼斯国情结合不足的缺陷。1959 年第 154 号法、1993 年第 80 号法以及 2011 年第 88 号法均是突尼斯政府效

---

<sup>①</sup> Yara Shahin, *Pushing Back Against Narrowing Space for Civil Society in Tunisia: The Power of Coalition*, p. 11.

<sup>②</sup> Dhia Ben Ali, *The Double Edge: Contradictory Functions of Civil Society Organizations in the Tunisian Democratic Process*, p. 27.

<sup>③</sup> Shelley Deane, *Transforming Tunisia: The Role of Civil Society in Tunisia's Transition*, p. 12.

<sup>④</sup> Ester Sigillò, *Rethinking Civil Society in Transition: International Donors, Associations and Politics in Tunisia*, p. 88.

仿西欧国家法律,尤其是法国法律的结果。2011年前颁布的法律无论是法律形式、内容,还是执行标准,均与法国法律存在千丝万缕的关系。突尼斯共和国经过60余年独立发展,完成了一系列本土化改革,已形成本国文化特色,但2011年第88号法仍旧存在缺乏与突尼斯国情深度结合的问题,“司法执达员”就是典型例证。2011年第88号法被许多政客和学者视为突尼斯公民自由的胜利,它受到欧洲立法——主要是法国法律的启发,被认为是加强民主过渡的第一步。然而,突尼斯一个负责处理社会组织申请工作的政府雇员阿拉·苏尔坦尼(Ala Sultani)在一次采访中说:“2011年第88号法的制定委员会缺少一名突尼斯籍社会组织法专家,该立法是法国、英国和埃及法律的混合体,唯独没有考虑到突尼斯的情况。”<sup>①</sup>尽管2011年第88号法受到肯定,但突尼斯法官和学者很快就发现该法存在问题。2011年第88号法虽放松了非政府组织吸收外国资金的规定,但没有结合突尼斯国情进行具体规定,不但没有达到预先设想,反而出现了很多问题。近年来,突尼斯行政法院频繁受理针对非政府组织洗钱以及与极端主义组织有联系的案件;突尼斯法官指出,尽管外国资金对帮助协会开展项目很重要,但在某些情况下,它会导致洗钱和恐怖主义融资泛滥。<sup>②</sup>突尼斯政府也认识到应该结合国情再度立法对非政府组织内部活动加强管理,而且政府已经颁布了相关政府令和部门条例来限制非政府组织吸纳资金的行为,但目前还没有产生明显的实质性作用。

另一方面,突尼斯管控非政府组织的法律还面临难以顺利修订的顽疾。1959年第154号法只进行过两次修订,但修订条目数量少且内容简短;1993年第80号法未进行过修订;而2011年第88号法却是难以顺利修订。尽管过渡政府颁布2011年第88号后就察觉出了问题,但由于过渡政府的中心任务是制定新宪

<sup>①</sup> Dhia Ben Ali, *The Double Edge: Contradictory Functions of Civil Society Organizations in the Tunisian Democratic Process*, p. 31.

<sup>②</sup> P. Anouar Mansri and Amine Ghali, *Enabling Environment National Assessment of Civil Society in Tunisia*, p. 14.

法以及进行首次民主选举,对于修订 2011 年第 88 号法有心无力。埃塞卜西上台后也愿意修订 2011 年第 88 号法,但未成功,只能颁布一些政府令来进行辅助管控。凯斯·赛义德虽然提出了 2011 年第 88 号法修正案,但并未得到真正落实,不能被视为成功修订。2011 年第 88 号法的任何改变都可能被视为限制社会组织自由的压迫行为,突尼斯国内相关组织甚至许多政党也在利用 2011 年第 88 号法的漏洞获取外国资金;若强行对该法进行修订,不仅会限制非政府组织发展,还会影响社会稳定运行。2017 年,国际非政府组织“民主国际”(Democracy International)<sup>①</sup>与突尼斯国内非政府组织联合发表声明,拒绝突尼斯政府修订 2011 年第 88 号法;2018 年 2 月,欧盟将突尼斯列入“在反洗钱法和反恐怖法方面存在缺陷的非欧盟国家”名单,突尼斯当局再次呼吁修订 2011 年第 88 号法,非政府组织仍持反对态度;大部分非政府组织成员甚至认为突尼斯政府不需要修改法律,只需要加强对非政府组织的监督即可。<sup>②</sup>

面对如此窘境,突尼斯政府只能采取其他办法,即通过政府间“金融行动特别工作组”(Financial Action Task Force)发布的《反洗钱和打击恐怖主义报告》(*Anti-Money Laundering and Combating of Terrorism Report*)来限制非政府组织的活动。针对这份报告,埃塞卜西政府于 2018 年 8 月 1 日颁布突尼斯 2018 年第 46 号法(*Loi n° 2018-46 du 1er août 2018*)即《财产法》。<sup>③</sup>《财产法》对社会上的公共、私营公司和各类社会组织进行财产申报规定,着重管理财产纠纷并打击非法敛财行为。突尼斯将非政府组织纳入该法约束范围之后,立即遭到众多国际非

---

① “民主国际”是 2002 年成立于德国科隆的国际非政府组织,该组织自称致力于传播民主知识、支持民主活动、培养公民参与政治决策。

② Yara Shahin, *Pushing Back Against Narrowing Space for Civil Society in Tunisia: The Power of Coalition*, pp. 10-12.

③ Le Président de la République Mohamed Béji Caïd Essebsi, «Loi n° 2018-46 du 1er août 2018, relative à la déclaration de patrimoine et d'intérêts, et à la lutte contre l'enrichissement illicite et les conflits d'intérêts», *Journal Officiel de la République Tunisienne*, N° 65, 14 Août 2018.



政府组织的批评,后者声称这是对突尼斯民主化进程的威胁。<sup>①</sup>因此,该法律出台后虽有一定的震慑力,但实施效果并不明显。

### (三) 突尼斯非政府组织配合力度不够

非政府组织和政府部门之间配合度不高问题也是政府治理面临困境的重要因素。

其一,突尼斯大部分非政府组织规模较小,专业化程度不高,开展服务活动能力有限,且常常忽视政府的政策规定,这导致其无法高效配合政府工作。以公共资金使用为例,尽管2011年第88号法规定任何受益于公共资金的社会组织都要向审计院提交年度报告详细说明其资金收支,但非政府组织的整体配合度不高。2013年,突尼斯合法协会中只有40~50家协会提交了关于其财务情况的报告<sup>②</sup>;2014年6月的相关数据显示,向税务机关履行登记义务的协会数量约为5,700家,占突尼斯协会总数的33%;2014年8月,约有500家协会未向政府上报公共资金使用情况。<sup>③</sup>突尼斯很多非政府组织都是徒有其表,为实质性开展活动和发挥作用。一家致力于经济发展的非政府组织成员表示,在那些注册的19,000家组织中,有许多是“幽灵组织”,“他们就像空壳子,实际上,我们不与这19,000家组织打交道,而只与最活跃的组织接触,我们估计最多有3,000家!”<sup>④</sup>突尼斯国内的非政府组织专业化程度普遍较低。2014年1月,突尼斯警察针对所有与宗教有关的非政府组织展开多次检查,核实其活动的合法性,其中一家非政府慈善组织主席透露:“警察经常来检查我们开展活动的文件,他们还曾将我们组织的活动暂停了1个月,我们很难面对这些困难,因为我们缺少很多组织管理和财

<sup>①</sup> Dhia Ben Ali, *The Double Edge: Contradictory Functions of Civil Society Organizations in the Tunisian Democratic Process*, p. 23.

<sup>②</sup> P. Anouar Mansri and Amine Ghali, *Enabling Environment National Assessment of Civil Society in Tunisia*, p. 43.

<sup>③</sup> Anis Wahabi, Mohamed Aymen Bellakhdar, Insaf Ouertani and Khaled Dabbabi, *Gouvernance des Associations en Tunisie*, p. 11.

<sup>④</sup> Hamida Skandrani, Kaouther Kooli and Nadia Doudech, “Inhibitors of Non-for Profit Organisations’ Activities and Survival in a Crisis Context,” p. 537.

务报告的专业知识。”<sup>①</sup>

其二,政府行政部门经常对非政府组织进行非法管控,服务政府的非政府组织常与独立非政府组织竞争社会资源,以及社会媒体和民众对非政府组织的误解,都令非政府组织对政府产生对抗心理,无法积极配合政府工作,但也不明确表示不与政府配合。2013 年,一波恐怖袭击和政治暗杀浪潮席卷突尼斯,大量非政府组织被社会媒体抹黑,被指与恐怖主义势力勾连;非政府组织随即反击,指责政府以打击恐怖主义和洗钱的名义,控制不断壮大的非政府组织群体。<sup>②</sup>在非政府组织竞争社会资源方面,一位来自独立非政府组织的成员说:“非政府组织通过开展相同的活动进行竞争,其中一些非政府组织故意这样做,它们主要是服务于政府的组织,目的是削弱其他独立组织。”<sup>③</sup>突尼斯普通民众也常常怀疑非政府组织成员的行为,部分民众认为,普通人成为非政府组织志愿者的门槛很低,作为药剂师的志愿者可以参与政治活动,而政治活动家也可以在医院充当临时志愿者;这种随意变换的社会身份可能会存在责任落实不明的风险,不利于社会稳定发展。<sup>④</sup>还有学者指出,一些非政府组织参与洗钱和恐怖主义活动可能会破坏整个非政府组织群体的信誉,令民众更加不信任。<sup>⑤</sup>正是由于非政府组织自身存在的能力问题以及突尼斯社会环境对非政府组织的多重影响,非政府组织难以积极、高效地配合政府工作,这也成为影响政府治理非政府组织的重要因素。

总之,突尼斯政府治理非政府组织存在困境的根源并不单一。突尼斯法律

---

<sup>①</sup> Ester Sigillò, *Rethinking Civil Society in Transition: International Donors, Associations and Politics in Tunisia*, p. 88.

<sup>②</sup> Yara Shahin, *Pushing Back Against Narrowing Space for Civil Society in Tunisia: The Power of Coalition*, p. 10.

<sup>③</sup> Hamida Skandrani, Kaouther Kooli, Nadia Doudech, “Inhibitors of Non-for Profit Organisations’ Activities and Survival in a Crisis Context,” p. 545.

<sup>④</sup> Sherine N. El Taraboulsi, *Transforming Self and Society: Volunteerism, Gender and Governance in the Arab Region*, Bonn: The United Nations Volunteers Programme, 2014, p. 4.

<sup>⑤</sup> Hamida Skandrani, Kaouther Kooli and Nadia Doudech, “Inhibitors of Non-for Profit Organisations’ Activities and Survival in a Crisis Context,” p. 548.

是政府治理非政府组织最基本的依据,无论是制定颁布新法律时存在的疏漏,还是修订既有法律时面临的障碍,都会影响政府治理的效果。虽然突尼斯政府控制着非政府组织运行的各个方面,但非政府组织配合政府部门的力度不够同样弱化了突尼斯政府的治理能力。因此,突尼斯政府治理非政府组织是一个互动的过程,在这个过程中,双方的任何行为都会影响彼此,各自存在的问题共同构成了突尼斯治理困境的根源。

## 五、结语

非政府组织被普遍认为是基层社会和中央领导层之间的桥梁,具有较大的灵活性、较高的办事效率以及与时俱进的创新潜力,能够加强基层和领导层之间的联系。突尼斯历届政府为治理非政府组织不断出台新的法律,表明突尼斯政府治理能力在逐步提升,管理措施在逐步完善。可以说,在特定的历史时期,每一部法律的诞生都是政府为治理非政府组织而采取的必要举措,也是非政府组织力量不断壮大引起政府关注的必然结果。突尼斯历届政府在治理非政府组织时均实行扶持与管控并举、以管控和打压为主的双重治理模式,这是由突尼斯的政治、经济和社会任务所决定的。一方面,稳定社会并维持统治是突尼斯政府的首要任务,突尼斯政府担忧非政府组织与洗钱活动和恐怖主义组织相勾结,影响国家安全,因此需要通过法律进行严加管控,防止其越界危及当局统治。另一方面,突尼斯政府能力有限,在面对部分地区严峻的社会发展难题时经常力不从心,仍需要对非政府组织进行一定程度的扶持,引导其在经济社会领域开展活动并发挥作用,而创造一个充满活力的非政府组织群体,也符合突尼斯政府进行民主社会建设的规划。

当前,突尼斯政府治理非政府组织的法律依据以 2011 年第 88 号法为主,政府令和政府部门条例为辅。凯斯·赛义德政府起草的 2011 年第 88 号法修正案进一步突显了严格治理非政府组织这一思路的回归。凯斯·赛义德认为,“非政

府组织获得外国资金是为政党融资提供掩护,是外国势力在突尼斯的延伸并试图通过金钱来控制突尼斯人民。”<sup>①</sup>赛义德据此主张加强治理非政府组织的力度,若该修正案通过,非政府组织将会受到突尼斯政府更深层次的管控,而扶持与管控并行的双重治理模式也将持续下去,不会被立刻打破。不可否认的是,突尼斯治理非政府组织的法律存在漏洞,导致政府在具体治理过程中面临诸多困境,影响了治理效果。突尼斯政府虽及时察觉到问题,并不断推动法律修订以求达到更好的治理状态,但整体治理效果不彰。突尼斯颁布法律以及采用双重治理模式治理非政府组织所造成的困境,仍需要执政党贡献更多智慧来解决,进而推动政府不断提升治理能力。

实际上,突尼斯政府也可以转变治理思路,针对非政府组织的活动既需要官方通过法律进行严格管控,也需要赋予非政府组织部分政治经济权利以促进发展,但更重要的是在法律框架下引导非政府组织朝着更加透明化、专业化、本土化的道路发展;由此既可以保证政府对非政府组织的有效治理,也能够提高非政府组织的发展能力,同时还能够培育具有突尼斯本土特色的非政府组织类型。这或许是突尼斯政府在法律框架下治理非政府组织的又一条道路,值得深入思考。

(责任编辑:包澄章 责任校对:章 远)

---

<sup>①</sup> Sheridan Cole, Amy Hawthorne and Zachary White, “Kaïs Saïed’s Next Target in Tunisia: Civil Society,” *Project on Middle East Democracy*, February 24, 2022, <https://pomed.org/kais-saieds-next-target-in-tunisia-civil-society/>, 上网时间:2023年7月4日。