

以色列对非政府组织的法律治理及其特点^{*}

陈天社 张冠华

摘 要：严管与扶持两手并举是以色列非政府组织治理的基本策略,其中合规经营证是其特色管理制度。1980年《协会法》及其修正案是以色列现行管理非政府组织的主要法律,两者共同奠定了以色列非政府组织治理的国际认可度。以色列非政府组织治理呈现四个基本特点:一是扶持犹太组织,抑制阿拉伯非政府组织;二是压制特定组织,尤其是从事维护被占领土巴勒斯坦人权益的左翼非政府组织;三是鼓励非政府组织从事宗教与社会服务活动,同时打压伊斯兰非政府组织;四是对外国非政府组织厚此薄彼。以色列非政府组织治理促进了该国非政府组织的发展,尽管非政府组织在以色列经济与社会中发挥独特作用,但并非所有非政府组织的活动都符合以色列政府的意愿。

关键词：以色列;非政府组织;法律治理

作者简介：陈天社,博士,郑州大学历史学院、埃及研究中心教授(郑州450001);张冠华,郑州大学历史学院世界史2025级硕士研究生(郑州450001)。

文章编号：1673-5161(2026)03-0106-23

中图分类号：D815

文献标识码：A

^{*} 本文系2020年度国家社科基金项目“中东非政府组织研究”(20BSS035)、教育部国别和区域研究备案中心郑州大学埃及研究中心建设的阶段性成果。

第二次世界大战后,随着非政府组织在经济与社会生活中的作用显著提升,其治理问题特别是政府的监管模式已成为学界研究热点。以色列尽管人口不多,国土面积不大,但非政府组织数量并不少,已引起以色列与西方学者的关注,但国内学界关注不多^①。本文尝试以以色列有关非政府组织的法律法规为主要依据,来阐释以色列对非政府组织的治理,进而为研究中东及其他国家的非政府组织治理提供借鉴。

一、以色列非政府组织监管的主要法律与机构

(一) 主要法律

以色列有两部主要法律涉及通常意义的非政府组织:1909年《奥斯曼协会法》(*The Ottoman Law on Associations of 1909*)^②与1980年《协会法》(*The Amutot Law (1980)*, *AMUTOT LAW*, 5740-1980)^③。这两部法律中所称的“协会”,可被视为通常意义的“非政府组织”。其中1980年《协会法》于1980年7月28日由以色列议会通过,次年4月1日生效,之后历经多次修定,沿用至今。

^① 学界代表性成果有 Shany Payes, *Palestinian NGOs in Israel: The Politics of Civil Society*, London · New York: Tauris Academic Studies, I. B. Tauris & Co. Ltd, 2005; Javier Simonovich, Ofer Arian and Moshe Sharabi, “A Critical Approach to the NGOs Law in Israel: Social and Economical Perspectives,” *International Journal of Social Work and Human Services Practice*, Vol. 4, No. 2, 2016, pp. 50-56; Gerald M. Steinberg, “Abusing the Legacy of the Holocaust: The Role of NGOs in Exploiting Human Rights to Demonize Israel,” *Jewish Political Studies Review*, Vol. 16, Nos. 3-4, 2004, pp. 59-72; Ina Filkobski and Eran Shor, “‘Business as Usual’? Human Rights NGOs’ Adaptation Strategies to Repressive Legislation,” *Sociological Perspectives*, Vol. 67, Nos. 4-6, 2024, pp. 338-358; Eric J. Fleisch, *Israeli NGOs and American Jewish Donors: The Structures and Dynamics of Power Sharing in a New Philanthropic Era*, Ph.D. dissertation, Brandeis University, May 2014.

^② Shany Payes, *Palestinian NGOs in Israel: The Politics of Civil Society*, p. 69.

^③ *The Amutot Law (1980)*, *AMUTOT LAW*, 5740-1980, [https://www.hanner.co.il/Israel-Lawyers/Non-Profit-Organization/Israel-Non-Profit-Organization-Law/Israel-Non-Profit-Organization-Law-\(1980\)-1.htm](https://www.hanner.co.il/Israel-Lawyers/Non-Profit-Organization/Israel-Non-Profit-Organization-Law/Israel-Non-Profit-Organization-Law-(1980)-1.htm), 上网时间:2022年10月17日。本文引用的以色列1980年《协会法》均出自该文献,后面不再做注。尽管以色列1980年《协会法》并未明确指出是否管辖非政府组织,但有学者直接称其为《以色列非政府组织法》(*the Israeli NGO's Law*),参见 Javier Simonovich, Ofer Arian and Moshe Sharabi, “A Critical Approach to the NGOs Law in Israel: Social and Economical Perspectives,” p. 50.

以色列将非政府组织定性为非营利组织,因此,该国有关非营利组织的法律也适用于非政府组织。以色列的非营利组织,是基于以下以色列法律建立或合并而组建的组织:1980 年《协会法》、1999 年《公司法》(*the Companies Law 1999*)、1933 年《合作社法》(*the Cooperative Societies Ordinance 1933*)和 1979 年《信托法》(*the Trust Law 1979*)。在以色列,协会(Associations,“Amutot”)由 1980 年《协会法》管理;公共利益公司(Public Benefit Companies)2007 年起由 1999 年《公司法》管理;公共利益基金会(Public Benefit Foundations)2014 年起由 1999 年《公司法》管理;合作社(Cooperative Societies)由 1933 年《合作社法》管理;公共捐赠(Public Endowment)由 1979 年《信托法》管理。根据以色列 1961 年《所得税法》(*Income Tax Ordinance 1961*),只要公共机构的收入不是来自贸易或商业,公共机构被赋予免除所得税权,由于非政府组织多为公共机构,所以该法也适用于非政府组织。

2011 年后,以色列议会陆续通过了一些关于非政府组织的法律或法律修正案。如 2011 年 3 月 2 日通过的《强制披露外国政府支持法》(*Law Mandating the Disclosure of Support by a Foreign State*)、2011 年 3 月 30 日通过的《预算基金会法第 40 号修正案》(*Amendment no. 40 to The Budget Foundations Law*)、2011 年 7 月 13 日通过的《防止通过抵制危害以色列国家法》(*Law on The Prevention of Harm to the State of Israel through Boycott*)、2016 年 7 月 9 日通过的《关于受外国实体支持组织披露义务法修正案》(*Amendment to the Law on the Obligation of Disclosure for Organizations Supported by a Foreign Political Entity*)、2017 年 3 月 22 日通过的《民事服务法修正案》(*Amendment to the Civil Service Law*)和 2018 年 7 月 16 日通过的《国家教育法第 17 号修正案》(*Amendment No. 17 to the State Education Law*)等。^① 这些法律与法律修正案,共同构成以色列治理非政府组织的法律依据。

^① Ina Filkobski and Eran Shor, “‘Business as Usual’? Human Rights NGOs’ Adaptation Strategies to Repressive Legislation,” p. 343. 这些法律涉及要求接受外国资金的非政府组织强制披露其资金来源、对不利于以色列的非政府组织实施抵制与财政制裁等。

（二）主要管理机构

根据 1980 年《协会法》第 66 条,以色列内务部长负责实施该法,可制定有关本法实施的相关准则与程序。该法规定了非政府组织的注册机构,通过建立隶属于司法部的协会注册局来监督非政府组织及其合规运营。2006 年 4 月,以色列政府建立了公司管理局(the Corporations Authority),来处理以色列法人实体的登记注册与监督。该管理局由商业分局与非营利组织分局两个分局组成,前者下设公司登记注册处、伙伴关系登记注册处与抵押登记注册处,后者下设协会登记注册处、公共利益公司处和捐赠登记处。

从以上规定可以看出,以色列内务部与司法部对非政府组织有管辖权,而隶属于司法部的协会注册局负责具体管理工作,属主管机构。根据 1980 年《协会法》第 63 条的规定,由司法部长任命一名有资格的国家雇员为注册法院法官(同时为协会注册局局长),任命一名或若干名有资格的国家雇员为注册法院法官(同时为协会注册局副局长)。2006 年后,公司管理局的非营利组织分局参与非政府组织的管理。此外,因涉及税收减免,以色列的税务局实际上对非政府组织也有管辖权。

二、以色列监管非政府组织的主要法律举措

以色列从法律上对非政府组织进行了全方位监管,其方式主要体现在以下六方面。

（一）非政府组织的界定、建立与登记注册

以色列对非政府组织首先从法律上予以界定。如 1980 年《协会法》第 1 条规定,2 人及以上可建立作为一个法人团体的协会;协会是为法律目的,而非旨在其成员分享利益,其建立应在协会注册局登记注册。根据 1961 年《所得税法》,只有公共机构方可免除所得税,而公共机构要获得所得税免除,须实现与宗教、教育、科学、医疗卫生、社会福利以及体育有关的公共目的之一,至少有 7 名成员

(个人或公司),须提供年度报告等。^① 另外,在每个官方非政府组织登记表上,以色列司法部的非政府组织登记注册员也要求列举 7 名创建者。^② 由此可知,以色列非政府组织可被界定为至少 7 名成员(可以包括个人,也可以包括法人团体),从事实与宗教、教育、科学、医疗卫生、社会福利以及体育六项公共目的之一的非营利组织。

以色列要求非政府组织需登记注册方可正式建立。根据 1980 年《协会法》第 2 条,以色列协会的登记注册申请应由其创建者呈送给协会注册局,申请包括协会在以色列的名称、目的、地址,以及创建者的姓名、住址与身份证号。一旦被登记注册,协会注册局长将在《官方公报》上发布公告,并给协会颁发注册证书作为其正式建立的证据。根据该法第 60~62 条的规定,该法生效前依据 1909 年《奥斯曼协会法》建立的协会,须根据该法重新登记注册,否则协会注册局可以将其除名。

1980 年《协会法》第 3 条规定下列情形不予以注册:旨在否定以色列国家的生存或民主特色,或有合理理由得出结论会开展涵盖非法活动的协会。依据该法第 4 条,协会名称有如下情况的,也不予以注册:协会名可能误导或冒犯公共政策与公众感情的;协会名与以色列已注册团体一致或相似、可能导致误解的;已注册协会名与上述规定不符的,协会注册局可要求其改名,否则取消其注册;在规定时间内不遵照协会注册局要求改名的,司法部长可请求法院发布命令要求其改名。后以色列最高法院限制协会注册局对第 4 条的运用。该法第 8 条第 1 款还详细规定了协会名称的使用,如须使用其呈现在登记注册证上的全名,协会名后面须注明“R. A.”或“Amuta”或“Registered Amuta”等。

(二) 会员与组织机构

对非政府组织的会员与机构,以色列予以法律规范。根据 1980 年《协会法》第 15~18 条,非政府组织的会员包括以色列成年人与法人机构两类;会员的条件

^① Galia Feit, *Nonprofit Law in Israel*, The Council on Foundations, July 2021, p. 11, <https://cof.org/country-notes/nonprofit-law-israel>, 上网时间:2022 年 10 月 24 日。

^② Javier Simonovich, Ofer Arian and Moshe Sharabi, “A Critical Approach to the NGOs Law in Israel: Social and Economical Perspectives,” p. 52.

与准入、辞职与开除依照各组织章程的规定,但会员的辞职是无条件的,只需合理的提前告知即可;会员是个人的,其资格不可转移、不可继承;组织要记录每个会员的姓名、住址、身份证号与开始成为会员或会员中断的日期。会员包括创建者与所接受申请成为会员者,不论是否为以色列公民,成年人及法人实体均具备成为非政府组织会员的资格。

依据 1980 年《协会法》第 19 条,以色列非政府组织一般有大会(General Meeting)、董事会(The Board)与监事会(Control Committee)三个机构。该法第 20~24 条规定了非政府组织大会应该遵循的正规程序,第 25~29 条规定了董事会的行为规则,第 30~31 条规定了监事会工作的行为准则。不过,该法规定的这些机构并非强制设立的机构。

根据 1980 年《协会法》第 20 条,以色列非政府组织的大会^①是所有会员(不包括被停权的会员)的机构,其召开依照各组织章程中规定的条款进行。大会每年至少召开一次,制定战略性政策,批准组织的年度报告,以投票的方式决定与组织有关的任何议题。根据该法第 24 条,会员超过两千人的非政府组织,在其行事准则中可规定大会由选举的代表举行会议,代表会议被视为大会。

1980 年《协会法》规定了以色列非政府组织大会的权利,如决定董事会成员数量,选举董事会成员;选举产生监事会或监督机构;任命审计员并决定其薪水;批准组织的年度财务报表与书面报告;决定组织章程、目的与名称的变更;批准董事会、监事会成员薪水,决定其薪水支付程序;有权在任何时间解散董事会或解除董事会成员职务等。

以色列非政府组织的董事会^②实际上是管理组织正常工作的委员会,1980 年《协会法》对其成员、责任与义务等有具体规定。如该法第 33 条规定,董事会

① 以色列非政府组织的大会相关内容,除了 1980 年《协会法》,也参见 Avital Schriber, Gali Gross and Shlomi Bielawsky, eds., *The Proper Management of Amutot(Non-Profit Associations)*, June 2010, pp. 10-11, https://www.gov.il/BlobFolder/policy/proper_management_guidelines/en/associationen.pdf, 上网时间:2022 年 10 月 24 日。

② 以色列非政府组织的董事会相关内容,除了 1980 年《协会法》,也参见 Avital Schriber, Gali Gross and Shlomi Bielawsky eds., *The Proper Management of Amutot(Non-Profit Associations)*, pp. 12-16。

成员必须是组织的会员,但不能是组织的法人代表或未成年人(不满 18 岁),不能是法律上无行为能力者或破产者,也不能是罪名已成立者或根据司法部长意见认定的道德败坏者。该法没有关于董事会任期的规定,但第 27 条规定,除非有例外情况需延长更多时间,在无法选举董事会时,董事会任职将限制在 4 年。1980 年《协会法》还规定了非政府组织董事会成员的责任与义务,如要依照组织章程与大会决定,负责在组织目标框架内为组织利益采取行动;依照法院命令,为实现包括组织目标在内的最佳利益,董事会成员有托管、关心组织效益的义务;他们须采取行动服务组织利益而非自己个人的利益;禁止与服务提供者建立盟友关系等。

以色列对非政府组织的监事会或监督机构^①的成员、职能等有细致法律规定。如依照合规经营的规定,非政府组织的监事会至少要有两名成员。1980 年《协会法》的规定非常具体。如该法第 19 条规定,每个组织都要有监事会。第 31 条规定,非政府组织的监事会或监督机构须由大会选举产生,监督机构可以是一名审计员或协会注册局长批准的其他从事审计的机构,同一审计员不能审计组织的财务报表,簿记人员也不能被任命为审计员。第 33 条规定,非政府组织的非会员不能任职监事会,有下列情况之一者也不能任职监事会:非政府组织的法人代表;未成年人(不满 18 岁)或法律上无行为能力者或破产者;罪名成立者或根据司法部长意见认定的道德败坏者。第 30 条、第 20 条第 2 款、第 40 条第 1 款和第 35 条第 2 款则规定了非政府组织监事会的职能,如检查非政府组织的财务与经济事务、账簿,并在大会召开前提交建议批准的财务报表。但在实际运行中,监事会/监督机构职能主要包括以下方面:检查非政府组织的财务与经济事务、财产及其机构;提交年度报告;书面要求董事会召集例外大会;请求协会注册局长任命一名调查员,调查非政府组织的经营、成绩、财务活动等。

在以色列,为避免行使职权时利益冲突,非政府组织的董事会与监事会

^① 以色列非政府组织的监事会或监督机构,除了 1980 年《协会法》,也可参见 Avital Schriber, Gali Gross and Shlomi Bielowky, eds., *The Proper Management of Amutot (Non-Profit Associations)*, pp. 16-19, 48。

成员的亲戚^①不能参加同一组织的这两个机构,雇员中董事会成员的亲戚原则上不超过该组织雇员总数的10%,这些人也不能超过该组织支付报酬者的10%。

(三) 组织运营

以色列对非政府组织的运营有详细的法律规定。^②如要求非政府组织须向协会注册局报送各种文件与材料。如1980年《协会法》第38条规定,非政府组织要给协会注册局报送董事会两名成员签字的下列文件:(1)地址变更,董事会、监事会或监督机构成员的选举、任命与任期终止的通知,在两周内提交;(2)大会对本法第11条(行事准则的变更)与第12条(名称与目标的变更)的决议、大会决议、董事会涉及授权个人以协会名义签字的决议等决定决议的复印件,在决定决议通过后两周内报送;(3)财务报表的复印件,监事会或监督机构或根据该法第37条任命的审计员的介绍及其证词与评论的复印件,这些材料在向大会提交后两周内报送;(4)内政部长根据规定制定的其他文件。此外,根据该法第36条第1款,非政府组织也要报送来自外国国家实体的捐赠报告,财务报表后要附详细细节。以色列司法部2009-5769号《协会规章》(*the Amutot Regulations, 5769-2009*)^③也规定协会有义务按照该规章规定的表格向协会注册局提交报告。从2009年12月25日起,协会有义务线上完成协会登记注册网上的表格,并报送签名打印版给协会注册局。

此外,从登记注册年开始,除非符合免除规定,以色列的每个协会都要交年费。未缴纳年费者以及未提交免除宣誓书给邮政银行的协会,将不发给其合规经营证。

^① “亲戚”被定义为“兄弟、父亲、祖父、子女以及这些人的配偶”,换言之,亲戚包括丈夫/妻子、兄弟姐妹、父母、祖父母、子女、继子女、兄弟姐妹的配偶、继父母、继祖父母、子女的配偶。

^② 以色列对非政府组织运营的规定,除了1980年《协会法》,也可参见 Avital Schriber, Gali Gross and Shlomi Bielawsky, eds., *The Proper Management of Amutot (Non-Profit Associations)*, pp. 24, 27-29, 35.

^③ *The Amutot Regulations (Remuneration of Chairman of Executive Board, Executive Board Member and Audit Committee Member of an Amuta)*, 5769-2009, published in Subsidiary Legislation 5769-2009.

(四) 财务管理

以色列对非政府组织的财务管理也有大量细致的法律规定。^① 如 1980 年《协会法》第 35~37 条就对协会的账簿、财务报表进行了系统规定。其中第 35 条规定,协会应保留完整、真实反映其交易与财务状况的账簿;为履行其功能,董事会、监事会或监督机构的每个成员,在任何时间可查看协会的账簿及其相关资料,可得到协会董事会每个成员与每个雇员拥有的涉及董事会、监事会或监督机构成员意见的各种文件与信息。第 36 条对非政府组织的财务报表进行了规定,要求在每次例行大会举行前,董事会应提交协会的财务报表(包括资产负债表与收支报告),财务报表应在大会召开日前两周或行事准则规定日期之前提交监事会或监督机构。根据 1980 年《协会法》,在提交给协会注册局的财务报表中,须区分活动费用与用于常规及行政管理的费用;要列举每年给协会捐款总数超过 2 万新以色列谢克尔的捐赠者的详细信息(除非协会注册局长给予特别许可不公开姓名)。根据该法第 19 条,年度财务交易额超过 100 万新以色列谢克尔的协会,还要再任命一位审计员以完成后财务报表的审计。另外,依照以色列的会计意见第 69 条与第 5 标准(Accounting Opinion Number 69 and Standard 5),从 1999 年的财务报表开始,准备财务报表成为非政府组织的义务,财务报表须包括资产负债表、活动报告、净资产的变化、现金流动报告、财务报表说明等内容。

在以色列,非政府组织须以唯一姓名开设银行账户,其经费要存储在该账户,不能存在董事会成员等其他账户。原则上,使用最少量现金。以色列非政府组织的资金使用与合规经营证的取得有关联。

(五) 捐赠接收

捐赠是以色列非政府组织的重要资金来源,以色列法律法规对此有严格规定。^② 根据以色列 1980 年《协会法》,非政府组织须保持捐赠者的内部记录,记录

^① 以色列非政府对非政府组织财务方面的规定,除了《协会法》,还可参见 Avital Schriber, Gali Gross and Shlomi Bielawsky, eds., *The Proper Management of Amutot(Non-Profit Associations)*, pp. 9, 30-35.

^② 以色列关于非政府组织接收捐赠方面的规定,主要参见 Avital Schriber, Gali Gross and Shlomi Bielawsky, eds., *The Proper Management of Amutot(Non-Profit Associations)*, pp. 23, 44-45.

所有接收到的东西、捐赠者姓名、接收的捐赠品描述和接收日期,该记录须向董事会成员、代表协会注册局的检查者、所得税委员会以及其他根据法律有权检查的人开放。以色列 2002 年实施的 2002-5763 号规章(《协会规章·财务报表中匿名捐赠记录最大量与程序的决定》)(*the Amutot Regulations Determination of Maximum Amount and Procedures for Recording of Donations in the Financial Report as Anonymous, 5763-2002*)规定,协会在财务报表不记录捐赠者姓名的捐赠最大量是每年 2 万新以色列谢克尔;协会注册局长如果认为满足特殊情况,在提交书面申请说明详情后,可给协会做出特别授权。在以色列,非政府组织所接收的资金,须用于被规定的目的,不得他用。

对非政府组织接收的外国实体^①捐赠,以色列也有多部法律明确规定。1980 年《协会法》第 36 条第 1 款规定,财务交易一年超过 30 万新以色列谢克尔的非政府组织,须在财务报表中说明是否接收来自外国实体的捐赠;合计总价值超过 2 万新以色列谢克尔的组织也要说明。凡是接收外国实体捐赠的非政府组织,在财务报表中都要说明捐赠者身份、接收的数量、捐赠目的或规划以及捐赠条件等,也有义务把前列信息发在其网页上。2016 年《关于受外国实体支持组织披露义务法修正案》也要求,从外国政治实体获得超过 50% 资金的非政府组织,在与议会及政府官员互动时,以及在各类出版物和报告中要披露此事实。^② 此外,以色列 2019 年《减少现金使用法》(*Reduction of Cash Use Law 2019*)、2019 年《慈善组织免息储蓄与贷款服务条例》(*Provision of Interest-free Deposit and Credit Services by Charitable Organizations (Gamach) 2019*)与 2017 年《隐私保护(信息安全)规定》(*Privacy Protection (Information Security) Regulations 2017*)对以色列非营利组织的现金支付与捐赠予以限制,最高不超过 11,000 新以色列谢克尔

① 根据以色列法律,外国实体包括以下三类:(1)外国国家。包括外国的联合会、组织或协会;外国或外国联合会的组织、机构或代表;外国的本地或地区机构、政府机构或外国国家联合会的成员;外国团体的联合会、组织或协会。(2)巴勒斯坦民族权力机构。(3)按照(1)、(2)规定建立的法人实体。

② Ina Filkobski and Eran Shor, “‘Business as Usual’? Human Rights NGOs’ Adaptation Strategies to Repressive Legislation,” p. 343.

(约 3,000 美元)。^①

(六) 监督与保障透明度

为保障非政府组织的有效、透明运行,以色列在法律上对其内部监督予以规定。如以色列 1980 年《协会法》第 30 条,监事会须通过以下行动检查非政府组织的财务与经济事务、财产及其机构:检查其优先行动,检查其经营的经济、效率、效果及其完整性,检查其目的实现的有效性及其经济效果;监督大会决定与董事会决定的执行情况;向董事会提出组织管理不足的修正途径;检查组织的财务事务、账册、薪水支付,包括为促进其目的而转让的协会资金;检查任何与组织活动有关的事务;监事会一年聚焦一个或几个重点事项进行深度检查等。^②

为确保以色列非政府组织的透明度,1980 年《协会法》第 35 条第 1 款规定,非政府组织须编撰与提交财务报表;该条第 2 款规定,为实现其合法授权的功能,任何董事会成员、监事会成员、注册执业会计师有权检阅任何财务报表,有权获得其需要的任一组织董事会成员与雇员的任何档案、文件或信息。该法第 36 条第 1 款和第 2 款规定,非政府组织的董事会每年需准备决算表与财务报表;年度报告要提交监事会评估,后须提交大会批准,再送给司法部协会注册局修正与最后批准。以色列《协会法》2007 年第三次修正时,第 37 条第 1 款增加了说明非政府组织活动信息以及关于年度财务报表的额外信息,要求组织提供说明报告以及提供详细的内部状况。^③

1980 年《协会法》允许对非政府组织进行商业调查。该法第 40 条规定,协会注册局长将根据非政府组织 1/4 会员的请求、监事会或监督机构的请求或根据自己的动议,任命一名调查员来调查该组织的商业及状况,并就此发布报告。此外,以色列对非政府组织的合并、惩处与停业清理等也有明确的法律规定。

除了本土非政府组织,以色列还有一些外国非政府组织在活动。与对本国

① Galia Feit, *Nonprofit Law in Israel*, pp. 10-11,

② Avital Schriber, Gali Gross and Shlomi Bielawsky eds., *The Proper Management of Amutot (Non-Profit Associations)*, p. 18.

③ Javier Simonovich, Ofer Arian and Moshe Sharabi, "A Critical Approach to the NGOs Law in Israel: Social and Economical Perspectives," pp. 53-54.

非政府组织相比,以色列对外国非政府组织的管理有所不同。^① 在 2025 年 3 月之前,外国非政府组织是由福利与社会事务部 (Welfare and Social Affairs Ministry) 负责管理。外国非政府组织每年给该部提供文件与财务信息,该部将给内政部就组织的雇员写推荐信,雇员将使用该推荐信以旅游签证进入以色列、申请工作签证,其工作签证有效期一年,最多可延长 60 个月。2023 年 10 月 7 日哈马斯发动袭击后,福利与社会事务部停止给内务部写推荐信。2024 年 12 月 9 日,以色列政府决定将外国非政府组织的注册权从福利与社会事务部移交给新成立的跨部门委员会(2025 年 3 月正式生效)。该委员会由侨民事务与反犹太主义部(the Diaspora Affairs and Combating Antisemitism Ministry)部长领导,包括国防部的国家反恐融资局(National Bureau for Counter Terror Financing)、被占领土政府活动协调局(the Coordinator of Government Activities in the Territories)以及内政部、外交部、福利与社会事务部、以色列国家安全局(辛贝特,the Shin Bet)、警察、人口与移民局(Population and Immigration Authority)以及公共安全部的代表。

在以色列,由上述跨部门委员会负责处理外国非政府组织的注册、注册延期与撤销、对非政府组织的外籍员工出具或撤销推荐信等。该委员会向内政部提出签证推荐信,并将外国非政府组织注册信息移交给被占领土政府活动协调局,由该局负责向巴勒斯坦工人发放入境许可做出决定。有下列情况之一的,该委员会将拒绝注册或注销注册:有合理的理由认为某个组织反对以色列作为犹太民主国家的存在、煽动种族主义、支持针对以色列国的武装斗争、参与犯罪活动危害和平、为非法活动提供掩护/或以虚假借口注册;某个组织或其员工、合伙人、董事会成员或创始人在申请注册前的七年内,明知故犯地发布或曾发布公开呼吁抵制以色列国或参与此类抵制活动;某组织“积极开展针对以色列国的非法

^① 以色列对外国非政府组织的管理,参见 Linda Dayan, “‘Cutting the Head Off 200 Organizations’: Inside Israel’s War on NGOs that Aid Palestinians,” *Haaretz*, January 13, 2025, <https://www.haaretz.com/israel-news/2025-01-13/ty-article-magazine/.premium/the-west-should-know-whats-going-on-is-israel-waging-war-on-ngos-aiding-palestinians/00000194-5f82-d4d0-a1f4-ffe65ae0000>, 上网时间:2025 年 12 月 13 日。

活动”。外国非政府组织每三年须注册一次。

三、以色列治理非政府组织的基本策略与特点

(一) 以色列治理非政府组织的基本策略

严管与扶持两手并举是以色列治理非政府组织的基本策略。通过上述法律法规中,以色列对非政府组织的申请、登记注册、运营、财务管理、接收捐赠、监督与透明度等都有非常详细具体的严格管理规定,不再赘述。

在具体管理非政府组织方面,合规经营证(Certificate of Proper Management)^①是以色列的特色监管制度。1998年,以色列决定从1999预算年开始,要求从政府各部申请支持的团体提交协会注册局颁发的合规经营证。从此,合规经营证成为希望获得以色列政府支持、给政府提供服务以及合规经营的前提。2001年7月18日,以色列政府决定,把协会有义务出示合规经营证扩大到向政府各部提供服务的协会,向协会转移资金的其他团体也要出示合规经营证。合规经营证由协会注册局负责审批与办理。

以色列规定,履行按照规定报送年度报告义务,是从协会注册局获得合规经营证的前提条件。非政府组织只有在两年期开展被验证的活动,依照法律报送文件,遵守合规经营制度的情况下,才能给其颁发合规经营证。非政府组织申请合规经营证后,如果没有履行所要求的报告义务,将要求其报送在申请合规经营证前过去七年所有必要的文件与资料。未在规定时期内履行报告义务的组织,将要求其完成必须的资料、最新的报送财务报表、增补的文件以及前三年的财务报表及文件。如果非政府组织没有提交协会注册局要求的文件,协会注册局长不仅可拒绝给其颁发合规经营证,还可对其采取任命调查员、提出清算申请等更多严厉行动。

除了法律方面的系列严格管理规定,以色列政府或政要屡屡有严控、乃至打压非政府组织之举。如2011年1月5日,在经过几个月激烈辩论后,以色列议会

^① 以色列的合规经营证相关规定,参见 Avital Schriber, Gali Gross and Shlomi Bielawsky, eds., *The Proper Management of Amutot(Non-Profit Associations)*, pp. 7-8, 28-29.

建立了议会调查委员会,对涉及国际以色列去合法化运动的非政府组织的外国资金进行调查。2015年,未来党(Yesh Atid)联合以色列军队预备役军人发起了一项反对“打破沉默”(Breaking the Silence)组织的请愿活动。该党主席亚伊尔·拉皮德在请愿声明中指出:“‘打破沉默’这类组织已跨越批评与颠覆之间的红线”,“这些人的背后是哈马斯,企图危及以色列国的核心生存基础。”^①2016年,时任以色列司法部长、“犹太人家园党”的阿耶利特·沙克德提出2011年《强制披露外国政府支持法》修正建议案,要求把非政府组织报告的义务扩大到非政府组织的所有出版物、活动与行为,不遵守者罚款1万美元;要求非政府组织的代表在参加议会会议时要戴特定的识别徽章,在参加议会任何讨论开始时要宣布他们隶属的非政府组织;要求接收外国资金占年度预算超过一半的非政府组织有义务提交额外的报告。^② 尽管最后通过的法案有所软化,没有包括要戴特定的识别徽章与报告额外的出版物,但该法案仍遭到以色列中左翼政党议员、一些非政府组织以及欧盟、德国、瑞典的批评。

2023年10月以来,以色列对援助巴勒斯坦人非政府组织的打压非常明显。如在2025年10月22日,以色列关闭了在加沙和西岸活动的外国援助非政府组织,2009年在加沙注册的挪威难民委员会(The Norwegian Refugee Council)就是其一。被占领土政府活动协调局称,该组织“煽动种族主义,支持符合以色列法律界定的恐怖组织和活动。”以色列还要求各组织提供所有本地和国际工作人员的详细信息,但遭到大多数援助组织拒绝。^③

在严管的前提下,以色列也有支持非政府组织发展之举,这主要体现在两方面:一是减免税收。在以色列,非政府组织可以从事商业与非营利活动,商业活动收入要纳税,但对完成该组织公共目的的中心或有机组成部分的商业活动收

^① Karine Lamarche, “The Backlash against Israeli Human Rights NGOs: Grounds, Players, and Implications,” *International Journal of Politics, Culture, and Society*, Vol. 32, 2019, p. 306.

^② Ido Dembin, *Silencing “Breaking the Silence”: The Israeli Government’s Agenda Respecting Human Rights NGOs Activism since 2009*, Master thesis, Columbia University, September, 2018, pp. 41–42.

^③ Jane Arraf, “Israel Takes Steps to Shut Down International Aid groups in Gaza and the West Bank,” *NPR*, October 22, 2025, <https://www.npr.org/2025/10/21/nx-s1-5580351/israel-humanitarian-aid-ngos-gaza-west-bank>, 上网时间:2025年12月7日。

入免税。根据以色列 1961 年《所得税法》第 46 条,给公共机构捐赠的捐赠者被给予税收抵扣。根据该法,只要公共机构的收入不是来自贸易或商业,公共机构将被赋予免除所得税权;虽然没有自动免除合并的组织的所得税,但如果该公共机构提交年度自我评估的财务报表与说明其收入来源,也会被同意免除所得税。外国非政府组织如果依照以色列对公共机构的标准以及在以色列登记注册,也适用这一规定。在以色列税务局 2015 年 9 月的指令中,也规定对符合公共机构资格的非政府组织予以税收抵扣,如个人向符合资格的非政府组织捐款超过 207 新以色列谢克尔(约 50 美元)、不超过 1,000 万新以色列谢克尔(约 240 万美元)的,可获得捐赠者相关财年总税 35% 的税收抵扣;超过 1,000 万新以色列谢克尔的,可获得捐赠者相关财年总税 30% 的税收抵扣。对公司捐赠,税收抵扣比率与公司税率相同,为 23%。^①

二是提供资金支持。以色列政府是非政府组织,特别是犹太非政府组织资金的主要提供者。有学者称,在以色列的犹太非政府组织中,49% 的医疗卫生组织、31% 的福利组织、26% 的倡导组织是由以色列政府提供资金;另据以色列协会前注册局长阿米拉姆·博高特(Amiram Bogot)与政治学者尼特扎·纳奇米阿斯(Nitza Nachmias)的说法,以色列政府转移给非政府组织的拨款中 80% 分配给教育部与宗教部,教育部资助的非政府组织中有 35% 是应对教育有关的议题。^②以“信天翁”基金会(“Albatross” foundation)为例,在 2008 年,该基金会预算约 2 亿新以色列谢克尔,其中 80% 来自教育部、市政当局与家长的缴费,20% 来自私人捐赠。^③

(二) 以色列治理非政府组织的主要特点

从整体上看,以色列对非政府组织的治理呈现以下四个基本特点。

其一,扶持犹太组织,抑制阿拉伯非政府组织。以色列政府是以色列非政府组织的重要资金来源,但阿拉伯非政府组织获得以色列政府资金支持的比率很

① Galia Feit, *Nonprofit Law in Israel*, pp. 1, 13.

② Shany Payes, *Palestinian NGOs in Israel: The Politics of Civil Society*, p. 100.

③ Izhak Berkovich and Vincent Jonathan Foldes, “Third Sector Involvement in Public Education: The Israeli Case,” *Journal of Educational Administration*, Vol. 50, No. 2, 2012, p. 179.

小。如在 2001 年,在 3,841 个获得以色列政府某种资金的组织中,有 118 个是阿拉伯组织,仅占 3.1%。^① 以色列对阿拉伯非政府组织注册的审查很严,耗时漫长。如阿拉伯计划中心(the Arab Centre for Planning)的注册就耗时 10 个月。光明之家(al-Fanar, Lighthouse)是经过三年的斗争,在以色列高等法院的威胁下,协会注册局长才改变态度、允许其注册。不少以色列阿拉伯非政府组织被拒绝注册或被解散。如在 1991 年,协会注册局长以“巴勒斯坦人”可能使公众误导以色列承认巴勒斯坦国家的生存为由,拒绝以色列-巴勒斯坦人权协会(the Israeli-Palestinian Association for Human Rights)注册,后高等法院修正了地区法院的决定。在 1999 年 11 月 9 日,有 130 个协会被宣布取缔,其中 76 个(占 58%)是阿拉伯组织。沙提勒(Shatil, Seedling)的法律顾问、以色列律师奥菲尔·卡茨(Ofir Katz)在 1999 年 7 月 26 日受访时甚至称,协会注册局长自己解释法律,以干预以色列阿拉伯非政府组织的工作。^②

以色列的抑制策略,导致阿拉伯非政府组织的数量偏少。如在 1981~1983 年,在以色列注册的犹太人非政府组织有 1,519 个,而阿拉伯非政府组织仅有 22 个;1999~2001 年分别为 1,592 和 122 个。^③ 另据本-古里安大学以色列第三部门研究中心(Israeli Center for Third-Sector Research at Ben-Gurion University of the Negev)的研究,到 2004 年,注册的以色列阿拉伯组织约占以色列所有注册组织的 5%,活跃的阿拉伯组织也约占以色列活跃组织的 5%;只有约 52%的阿拉伯组织是活跃的。^④

其二,压制从事人权、特别是从事维护被占领土巴勒斯坦人权益的左翼非政府组织。按对待被占领土与巴勒斯坦人、中东和平进程的态度,以色列非政府组织可分为左翼与右翼两类。左翼主要维护被占领土巴勒斯坦人(包括以色列阿

^① Nadav Even Chorev, *Arab NGOs for Civic and Social Change in Israel: Mapping the Field*, Jerusalem: The Van Leer Jerusalem Institute, 2008, p. 15.

^② Shany Payes, *Palestinian NGOs in Israel: The Politics of Civil Society*, pp. 71-72.

^③ Benjamin Gidron, Yael Alon and Rinat Ben Noon, *Database Report of the Third Sector in Israel*, Beersheba: Israeli Center for Third Sector Research, March 2003, pp. 30, 39.

^④ Nadav Even Chorev, *Arab NGOs for Civic and Social Change in Israel: Mapping the Field*, p. 13.

拉伯人)权利、支持中东和平进程;右翼则主要支持对被占领土巴勒斯坦人采取强硬立场,反对中东和平进程。以色列的左翼非政府组织主要有“现在就和平”(Peace Now)、“打破沉默”、阿达拉(Adalah, 以色列阿拉伯少数民族权利法律中心, the Legal Centre for Arab Minority Rights in Israel)等。2011~2019年,以色列保守非政府组织与政客对致力于揭露与反对侵犯人权的非政府组织发起了 25 个法案,引起公众的激烈辩论,其中多数法案聚焦资金、报告与注册等,还有一些涉及纪念巴勒斯坦纳克巴(Nakba)、呼吁抵制以色列或被占领土定居点与机构等。在 2023 年初开始运转的以色列第 37 届议会中,由民族主义保守派非政府组织和智库起草推动,继续推出新一轮压制性立法浪潮,最显著的推动者是犹太族主义极端保守论坛“科赫莱特(Kohelet)”。以色列非政府组织工作人员在接受访谈时均认为,立法程序及其舆论讨论削弱了非政府组织的合法性,这种合法性丧失导致非政府组织的负面媒体形象、与决策者及其政策制定者的联系中断、与地方当局合作减少,以及公共场合推进议程机会的丧失。此外,非政府组织也被迫投入资金和时间来修复其公众形象。^①

对从事人权活动的非政府组织,一些学者与政要也是大加挞伐。如非政府组织监督(NGO Monitor)创始人兼主席、巴伊兰大学(Bar Ilan University)政治学教授杰拉尔德·M. 斯坦伯格(Gerald M. Steinberg)将人权非政府组织比作“反以战争中的武器”,称其每年从外国政府获得巨额资金转移,他甚至创造出一个新词——“FONGOs”(外国政府资助的非政府组织)。^② 以色列人权非政府组织被贴上“渗入者”“外国代理人”“极端主义者”“背叛者”“敌人”的标签。^③ 对揭露占领日常现实的“打破沉默”组织,多名以色列政府成员公开抨击。犹太人家园党籍国防部副部长埃利·本-达罕(Eli Ben-Dahan)称其为“第五纵队”,利库德集团移民吸收部长齐夫·埃尔金(Zeev Elkin)称其为“针对以色列国防军的间

① Ina Filkobski and Eran Shor, “Legislative Processes, Nonstate Actors, and political Repression: The Case of Human Rights NGOs in Israel,” pp. 2-3, 8, 9.

② Karine Lamarche, “The Backlash Against Israeli Human Rights NGOs: Grounds, Players, and Implications,” p. 316.

③ Ina Filkobski and Eran Shor, “Legislative Processes, Nonstate Actors, and political Repression: The Case of Human Rights NGOs in Israel,” p. 8.

谍”，利库德集团外交部长齐皮·霍托维利(Tzipi Hotovely)则敦促警方“彻底揭露该组织背后的真相”。^① 时任以色列教育部长纳夫塔利·贝内特(Naftali Bennett)诘问道：“当我们的士兵正忙于抵御敌人的子弹时，你们竟敢为向我们射出仇恨与毒液子弹的组织辩护？你们难道不觉得羞耻吗？”^②

以色列还对从事人权活动非政府组织实施旅行禁令、发动突袭，甚至将其列入恐怖主义组织名单。如在2019年，以色列当局突袭位于拉姆安拉的巴勒斯坦非政府组织“阿达米尔囚犯支持与人权协会”(Addameer Prisoner Support and Human Rights Association)办公室，查扣部分设备和文件。人权观察(Human Rights Watch)驻以色列-巴勒斯坦办公室负责人奥马尔·沙基尔(Omar Shakir)也被以色列驱逐，理由是他曾公开支持抵制以色列，违反了2017年修订的《入境以色列法》(*Entry into Israel Law of 2017*)。2021年10月22日，以色列国防部依据2016年《反恐怖主义法》(*the Counter Terrorism Law of 2016*)，宣布将哈克等6个巴勒斯坦人非政府组织列为“恐怖主义组织”，指控其支持人阵的活动并构成人阵的分支。^③

其三，引导非政府组织从事宗教与社会服务领域的活动，但同时打压伊斯兰非政府组织。1980年《协会法》没有禁止非政府组织参与游说与其他政治活动，称只要这些活动的目的不是在议会获得组织的代表；非政府组织可工作于影响立法进程与政治选举结果，可公开支持政治候选人或政党，呼吁公众投票给指定的候选人或政党，但该法禁止部长或议员成为非政府组织的成员。^④

非政府组织与以色列政府关系密切。如在2001年，以色列30%的犹太非政

① Karine Lamarche, “The Backlash Against Israeli Human Rights NGOs: Grounds, Players, and Implications,” p. 307.

② Ina Filkobski and Eran Shor, “Legislative Processes, Nonstate Actors, and political Repression: The Case of Human Rights NGOs in Israel,” p. 8.

③ Diakonia International Humanitarian Law Centre, *Shrinking Space for Civil Society in Israel and the Occupied Palestinian Territory, Part I: Timeline of Measures Taken by Israel*, Jerusalem: the Centre’s Jerusalem Desk, December 2021, pp. 8, 12, 13, www.diakonia.se/ihljerusalem-ihl@diakonia.se, 上网时间:2025年12月9日。

④ Galia Feit, *Nonprofit Law in Israel*, p. 10.

府组织、19%的阿拉伯非政府与政府有联系。^① 有学者称,在以色列政府的引导下,该国 70%的注册非政府组织致力于提供服务。^② 另据以色列学者纳达夫·埃文·乔雷夫(Nadav Even Chorev)的研究,在 2004 年,注册的以色列非政府组织共 39,845 个(其中活跃的组织有 22,369 个),其主要活动领域有:宗教最多,有 10,290 个;其次为文化与休闲,6,277 个(其中体育组织有 2,118 个);再次是教育,5,942 个;接下来是福利(5,351 个)、慈善(4,981 个)、公民与社会变革(1,999 个)、住房与发展(1,731 个)、专业协会(1,172 个)、医疗卫生(800 个),其他还有环境、国际、纪念等,但组织数量都在 800 个以下。^③ 在以色列非政府组织提供的服务中,对教育的贡献尤为突出,它们主要专注于公立学校,所提供的教育项目大部分聚焦于学生成绩、课程充实、培养生活技能以及价值观教育。在 2007 年,有 500~1,000 个非政府组织活跃在以色列公立教育体系之中,提供学生周末安排近 10%的活动。^④

尽管以色列允许非政府组织从事宗教领域的活动,但对伊斯兰非政府组织则予以打压。在以色列注册的阿拉伯非政府组织中,约 25%是宗教组织,它们主要隶属于伊斯兰运动。^⑤ 对伊斯兰非政府组织,以色列常常予以各种限制、乃至打压。如在 1996 年,以色列关闭了 1991 年建立的伊斯兰救济委员会(the Islamic Relief Committee),该组织旨在为在因提费达中失去父亲的孤儿提供财政救济。以色列安全部门还认为以英国为基地的因特派尔(Interpal)、美国为基地的圣地基金(Holyland Foundation)等外国非政府组织通过伊斯兰救济委员会向哈马斯转移资金。

其四,对外国非政府组织,以色列政府喜忧并存。一方面,以色列当局允许

① Shany Payes, *Palestinian NGOs in Israel: The Politics of Civil Society*, p. 144.

② Elias Zeidan and As'ad Ghanem, *Donation and Volunteering in the Arab-Palestinian Community in Israel*, Beersheba: Israeli Center for Third Sector Research, February 2000, p. 24.

③ Nadav Even Chorev, *Arab NGOs for Civic and Social Change in Israel: Mapping the Field*, p. 12.

④ Miri Yemini, Ariel Cegla and Netta Sagie, "A Comparative Case-study of School-LEA-NGO Interactions Across Different Socio-economic Strata in Israel," *Journal of Education Policy*, Vol. 33, Issue 2, 2018, p. 10

⑤ Shany Payes, *Palestinian NGOs in Israel: The Politics of Civil Society*, pp. 101, 159.

外国非政府组织在本国活动,为本国非政府组织提供资金支持,但另一方面,也对外国非政府组织颇有疑虑。在2017~2019年,以色列有35个非政府组织共收到外国资助约1亿美元,其中58%的资金来自外国政府,42%来自外国个人私人捐助者;有22个组织称其超过50%的资金来自外国政府。^① 以色列非政府组织从美国的犹太非政府组织获得大量援助。以色列非政府组织在美国建立了许多自己的姊妹组织。在2010年,至少有667个美国姊妹组织支持在以色列的组织,这些姊妹组织与以色列非政府组织关系密切,特别是在资金援助方面。如在2004~2005年,北美人权拉比(Rabbis for Human Rights-North America)就把其募集资金的69%拨款给以色列的人权拉比(Rabbis for Human Rights),后这一拨款比例不断下降,2010~2011年仍有30%。在2010年,美国的阿里尔之友(Friends of Ariel)给以色列的阿里尔发展基金(Ariel Development Fund)的拨款占其募集资金的86%,希伯伦基金(The Hebron Fund)给以色列的希伯伦重建者(Rebuilders of Hebron)的拨款占其募集资金的76%,阿特雷特·科罕尼姆之友(Friends of Ateret Cohanim)给以色列的阿特雷特·科罕尼姆(Ateret Cohanim)的拨款占其募集资金的71%。^② 当然,对来自外国的资金,以色列也予以严格监管,要求接受外国非政府组织资金的组织按规定报告。

对一些外国非政府组织,以色列政府也抱有疑虑、甚至敌视。如以色列总理内塔尼亚胡就视新以色列基金(The New Israel Fund)为以色列的关键敌人。他在2018年4月2日的社交媒体帖子上写道:“同乔治·索罗斯基金(the George Soros Foundation)一样,新以色列基金是个接收资金来自敌视以色列的外国政府与资源的组织,其总目标是清除以色列的犹太特征。数十年来,该组织资助反犹太主义组织与亲巴勒斯坦组织,其中有些组织正在诋毁以色列士兵。因此,我请求建立一个议会调查委员会,来调查新以色列基金危及以色列安全与未来作为一

^① “Analysis of NIS 320 Million in Grants to Israeli NGOs, Annual Reports 2017–2019,” *NGO Monitor*, March 8, 2021, <https://ngo-monitor.org/reports/analysis-grants-israeli-ngos-annual-reports-2017-2019/>, 上网时间:2025年12月8日。

^② Eric J. Fleisch, *Israeli NGOs and American Jewish Donors: The Structures and Dynamics of Power Sharing in A New Philanthropic Era*, pp. 122, 344.

个犹太国家的活动。”^①2025 年 3 月,以色列对外国非政府组织实施了新规定,禁止它们雇用过去七年内呼吁抵制以色列的人或与抵制以色列者有正式联系的人,禁止他们雇用以色列政府认为“煽动对以色列去合法化运动”的人或与其有正式联系的人,禁止雇用支持起诉以色列士兵的人。新规定还赋予以色列当局取缔不遵守规定组织等权力。自 2025 年 7 月后,未根据新规定注册的外国非政府组织已被禁止向加沙运送援助物资。^②到 2025 年 8 月,以色列已撤销 10 个援助巴勒斯坦人的外国非政府组织的活动许可。^③

四、结语

总体而言,通过实施一系列法律、规章以及颁发合规经营证等举措,以色列政府对非政府组织予以全方位监管,在与非政府组织的关系中居支配地位,在一定程度上把控了非政府组织的发展节奏。以色列的治理举措,促进了该国非政府组织的发展,最突出的表现有两方面:一是非政府组织数量增加很快。以色列学者纳达夫·埃文·乔雷夫的研究发现,1984~2004 年,在以色列协会注册局注册的非政府组织数量由 7,106 个增加到 39,845 个。^④在 2016 年,以色列仍有超过 3 万个非政府组织。^⑤二是非政府组织在以色列经济与社会中发挥重要作用。

① Hagai Katz and Benjamin Gidron, “Encroachment and Reaction of Civil Society in Non-liberal Democracies: The Case of Israel and the New Israel Fund,” *Nonprofit Policy Forum*, Vol. 13, No. 3, 2022, p. 237.

② Riley Sparks, “How Israel’s New NGO Registration Rules Seek to Divide the International Aid Response,” *The New Humanitarian*, August 25, 2025, <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2025/08/25/how-israel-new-ngo-registration-rules-divide-international-aid-response>, 上网时间:2025 年 12 月 8 日。

③ Linda Dayan, “Israel’s Diaspora Ministry Says It Revoked Permits from 10 Humanitarian NGOs Aiding Palestinians,” *Haaretz*, August 13, 2025, <https://www.haaretz.com/israel-news/2025-08-13/ty-article/.premium/israeli-ministry-says-it-revoked-permits-from-10-humanitarian-ngos-aiding-palestinians/00000198-a3c5-d1fc-a3d8-f7edb8b60000>, 上网时间:2025 年 12 月 8 日。

④ Nadav Even Chorev, *Arab NGOs for Civic and Social Change in Israel: Mapping the Field*, p. 14.

⑤ Javier Simonovich, Ofer Arian and Moshe Sharabi, “A Critical Approach to the NGOs Law in Israel: Social and Economical Perspectives,” p. 50.

以色列非政府组织不只活动于以色列的犹太人之中,也活动于本国阿拉伯人以及被占领土巴勒斯坦人之中,分布在宗教、教育与研究、文化与娱乐、社会服务、人权等广泛领域,在以色列社会中扮演重要角色。其主要角色可概括为三类:一是以色列的维护者。一些非政府组织支持犹太定居点,充当与流散犹太人交往的桥梁与纽带,为以色列争取到巨额的外部资金。二是社会服务的提供者,弥补政府能力的不足。许多非政府组织关注与维护以色列阿拉伯人等弱势群体权利与利益,为其提供了大量社会服务。三是以色列政府政策与社会的监督者、反思者。一些非政府组织关注被占领土巴勒斯坦人,为保障其权利而斗争,也反思以色列的占领政策。此外,通过对左翼、伊斯兰非政府组织的打压,以色列维护了犹太人群体的利益,也彰显了其犹太国属性。2023年10月新一轮巴以冲突爆发后,以色列对从事人权、特别是援助巴勒斯坦人的非政府组织予以打压,旨在维护以色列的利益,但也加重了巴勒斯坦人的苦难。

当然,尽管以色列对非政府组织予以严格监管,但仍有一些非政府组织在从事以色列政府与犹太人所不愿看到的活动。如一些非政府组织对以色列社会的监督与反思,特别是对以色列违背人权、对巴勒斯坦被占领土占领真实状况的揭露,并非都得到以色列政府与民众的认同,以色列国内的质疑与批评声不断。如巴伊兰大学学者杰拉尔德·M.斯坦伯格就批评道:“国际非政府组织利用巴勒斯坦与以色列的当地伙伴,使用‘战争罪’‘反人类罪’‘不分青红皂白使用武力’‘过度反应’等术语来指控以色列违背人权。”^①他称大赦国际(Amnesty International)、基督徒援助(Christian Aid)、人权观察、布特色利姆(B'Tselem,即以以色列被占领土人权信息中心)、巴勒斯坦非政府组织网(the Palestinian NGO Network)等组织站在反以斗争的前列,他们给以色列贴上“种族隔离国家”标签,对以色列实施学术与经济抵制,宣称隔离墙“违背国际法”,谴责以色列的防卫行动是“战争犯罪”。^②“打破沉默”对巴勒斯坦被占领土真相的揭露,在以色列内

^① Gerald M. Steinberg, “Abusing the Legacy of the Holocaust: The Role of NGOs in Exploiting Human Rights to Demonize Israel,” p. 65.

^② Gerald M. Steinberg, “Soft Powers Play Hardball: NGOs Wage War Against Israel,” *Israel Affairs*, Vol. 12, No. 4, 2006, p. 749.

部更是引起广泛批评。批评者主要是三类:第一类是右翼分子及其支持者,他们认为该组织的行动损害公共道德,甚至是彻头彻尾的叛国,因为它削弱了以色列国防军士兵的信仰。第二类主要由亲以色列国防军与亲政府的积极分子(但许多人否认)组成,他们指责该组织的行为是“自曝家丑”。第三类关注该组织的财务,认为它严重依赖外国实体,特别是外国政府,批评它忠诚于外国,其工作与其说是反对占领与政府,而不如说是反对以色列与以色列国防军。针对“打破沉默”贬低占领,2015 年 5 月建立的“哈埃迈特谢利”(“Ha’emet Sheli”,我的真相,“My Truth”)、2015 年 9 月建立的“阿德坎”(“Ad Kan”,到这儿,“Up to Here”)、2015 年 12 月建立的“米卢姆尼基姆”(“Milumnikim Ba’hazit”,即前线预备役士兵)等组织还专门展现以色列占领的良好与公正印象。^① 由此也可以看出,以色列对非政府组织的监管,并非完全杜绝“异议”组织,这些组织仍有一定生存空间。

以色列对非政府组织的治理模式的启示有:一是要健全法律治理体系。以色列对非政府组织的治理,主要是通过颁布实施相关的法律进行的。通过 1980 年《协会法》等法律及其部门规章,以色列对非政府组织的建立、运行、财政、乃至停业清理等予以系统规范。就是对非政府组织的扶持与引导,以色列也是通过《所得税法》等法律规定进行。二是要严格监管外国非政府组织的活动以及本国非政府组织来自外国的资金。对外国非政府组织的活动以及本国非政府组织来自外国的资金,以色列也是在以法律上予以规范,保证其透明度,保证这些资金用于规定的领域。这些也值得中国在治理社会组织时予以借鉴。

(责任编辑:赵 军 责任校对:李 意)

^① Ido Dembin, *Silencing “Breaking the Silence”: The Israeli Government’s Agenda Respecting Human Rights NGOs Activism since 2009*, pp. 27–28.