

簡評《宗教事務條例》

林瑞琪

中華人民共和國國務院於二零零四年七月七日通過了《宗教事務條例》(以下簡稱「宗事例」)，但遲至二零零四年十二月十八日才向公眾公佈(官方宣稱的發佈日期則為十一月三十日)。新條例對中國的宗教發展肯定有深遠影響，值得我們關注。

條文背景

新發表的《宗教事務條例》，共分七章四十八條，其中第四十八條說明：

本條例自二零零五年三月一日起施行。一九

九四年一月三十一日國務院發佈的《宗教活動場所管理條例》同時廢止。

按此說明，《宗教事務條例》的適用範圍已涵蓋了原有的《宗教活動場所管理條例》，然而，《宗教活動場所管理條例》原來不分章，並且只有二十條，所涉及的範圍亦遠小於《宗教事務條例》。我們不能因此說《宗教事務條例》取代了《宗教活動場所管理條例》，只能說前者的出現，已包括了後者在內，顯然，「宗教活動場所管理」只是「宗教

事務」當中的一環而已。

事實上，雖然全國性的「宗教事務條例」尚屬首次面世，但省、自治區、直轄市級的有關條例早已陸續出台，今次的《宗教事務條例》，實際上亦吸納了不少原有的省、自治區、直轄市有關條例的內容。與此同時，今次的《宗教事務條例》，似乎有意將過往散落於中國不同的法律文獻中有關宗教的條文，共治一爐，當中第二章第六條及第七條的用意很明顯，《社會團體登記管理條例》及《出版管理條例》中涉及宗教事務的條文，放在新的《宗教事務條例》當中，免除過往政出多門所造成的困擾。

第六條 宗教團體的成立、變更和注銷，應當依照《社會團體登記管理條例》的規定辦理登記。

宗教團體章程應當符合《社會團體登記管理條例》的有關規定。

宗教團體按照章程開展活動，受法律保護。

第七條 宗教團體按照國家有關規定可以編印宗教內部資料性出版物。出版公開發行的宗教出版物，按照國家出版管理的規定辦理。

涉及宗教內容的出版物，應當符合《出版管理條例》的規定，並不得含有下列內容：

- (一) 破壞信教公民與不信教公民和睦相處的；
- (二) 破壞不同宗教之間和睦以及宗教內部和睦的；
- (三) 歧視、侮辱信教公民或者不信教公民的；
- (四) 宣揚宗教極端主義的；
- (五) 違背宗教的獨立自主自辦原則的。

涉及宗教自由問題

為不少教會觀察家而言，新的《宗教事務條例》對宗教自由的影響，是人們最深關注的地方。

筆者詳細分析各條文以後，對《宗教事務條例》所帶來的變化，感到審慎的樂觀。

無疑，《宗教事務條例》仍保留不少限制宗教發展的條文，其中第三條的第三部份，重申「任何組織或者個人不得利用宗教進行破壞社會秩序、損害公民身體健康、妨礙國家教育制度，以及其他損害國家利益、社會公共利益和公民合法權益的活動。」是一直以來對宗教團體所用的金剛圈，與過往似乎沒有明顯不同。

「宗事例」有些更是特別針對天主教會而設的。舉例說，第四條言明：

各宗教堅持獨立自主自辦的原則，宗教團體、宗教活動場所和宗教事務不受外國勢力的支配。

宗教團體、宗教活動場所、宗教教職人員在友好、平等的基礎上開展對外交往；其他組織或者個人在對外經濟、文化等合作、交流活動中不得接受附加的宗教條件。

這一條文基本上引伸自《宗教活動場所管理條例》(1994)的第四條：「宗教活動場所不受境外組織和個人的支配。」另外，「宗事例」第四十條亦指出，

利用宗教進行危害國家安全、公共安全，侵犯公民人身權利、民主權利，妨害社會管理秩序，侵犯公私財產等違法活動，構成犯罪的，依法追究刑事責任；尚不構成犯罪的，由有關主管部門依法給予行政處罰；對公民、法人或者其他組織造成損失的，依法承擔民事責任。

這一條文雖非新事，但卻是筆者所一直強烈批評的。原因是任何人如果危害國家安全、公共安全，侵犯公民人身權利、民主權利，妨害社會管理秩序，侵犯公私財產，不管是否「利用宗教」，抑或「利用學術」、「利用科技」都應受到法律制裁，單獨提出「宗教界」來警告，是嚴重的帶有歧視。

然而，「宗事例」亦有不少對宗教自由有所保障的地方，其中以第六章的第三十八及三十九條最爲重要。第六章第三十八條論及「法律責任」方面有以下條文：

國家工作人員在宗教事務管理工作中濫用職權、玩忽職守、徇私舞弊，構成犯罪的，依法追究刑事責任；尚不構成犯罪的，依法給予行政處分。

這是在有關宗教管理的全國性法律文件中，首次加入對國家工作人員的限制條文。當然，有些觀察家會認爲一紙空文對宗教人士實際上不能產生很大的幫助。但筆者認爲，隨著中國社會日趨開放，政治透明度日高，政府趨向以法治國，則這樣的條文所能產生對公民權利的保障，將不會流於一紙空文。第六章第三十九條亦提到，

強制公民信仰宗教或者不信仰宗教，或者干擾宗教團體、宗教活動場所正常的宗教活動

的，由宗教事務部門責令改正；有違反治安管理行爲的，依法給予治安管理處罰。
侵犯宗教團體、宗教活動場所和信教公民合法權益的，依法承擔民事責任；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

這一類條文，未必一下子可以改變整個社會的行政面貌，但卻對包括宗教團體在內的非政府組織，帶來一定的精神上支持。往日即使未有這類條文，有些宗教人士仍勇於上訪，向高層政府申訴不平。現今得到法律條文上的肯定，將更容易勇敢地按法律賦予的空間去爭取應有的權益。

當然，第六章亦有涉及對「非法活動」的制裁，但這些制裁卻是針對事而不再針對組織，當中以第四十一條至四十三條爲主，但其中所涉及的取締擅自設立的宗教組織及沒收經營所得，實際上都是一直沿用的條文，並沒有任何新意。

我們可以在此總結一句說，「宗事例」中對宗

教自由有所損害的條文，基本上都是早已存在的；但對宗教自由有利的條文，卻是全新和前所未見的；可以說，不利於宗教的並沒有增加，有利宗教自由的卻向前邁了一小步。所以，總結起來，「宗事例」對宗教自由整體上是有利的。

順帶一提，「宗事例」的第三、第四條，似乎是整個條文的核心，在貫通整個條例當中，不下四次提及「不違背本條例第三條、第四條的規定」或相類似字眼的（第十四條、第二十二條、第四十條、第四十一條等等），其重要不言而喻，讀者不得不察。

宗教財產問題

值得我們特別注意的是，今次的條文首次全面地談及宗教界的產業問題。在宗教財產方面，「宗事例」既有可喜的一面，也有令人擔憂的一面。

第五章「宗教財產」轄下的第三十條，首次承認「宗教團體、宗教活動場所合法使用的土地，

合法所有或者使用的房屋、構築物、設施，以及其他合法財產、收益，受法律保護。」

這是破天荒首之在全國層面確認宗教團體的產業權，長遠看來，會對宗教界有重大意義。不過，我們還需小心面對政府當局如何界定「宗教團體」一詞，以天主教會為例，究竟是「教區」作為一個團體，抑或「愛國會」作為一個團體，將會有很大的實質分別，我們必須拭目以待。

第三十條亦提到，「任何組織或者個人不得侵佔、哄搶、私分、損毀或者非法查封、扣押、凍結、沒收、處分宗教團體、宗教活動場所的合法財產，不得損毀宗教團體、宗教活動場所佔有、使用的文物。」

這一類大而化之的條文，放諸四海皆準，雖然說了等於白說，但總算不是壞事。然而，第三十一條卻真正令人擔憂。

第三十一條 宗教團體、宗教活動場所所有的房屋和使用的土地，應當依法向縣級以上

地方人民政府房產、土地管理部門申請登記，領取所有權、使用權證書；產權變更的，應當及時辦理變更手續。

土地管理部門在確定和變更宗教團體或者宗教活動場所土地使用權時，應當徵求本級人民政府宗教事務部門的意見。

按照這樣的條文，宗教團體如欲確認本身所具的產業權，則必須向縣級以上登記，然後得以確認「所有權」及「使用權」。在天主教會來說，情況有一點特別，因為大部份教會土地的擁有權證明文件，都存放在很多國際修會團體當中。據筆者所知，許多這些修會都願意將他們所擁有的證明文件轉贈給國內的相關教區，但問題是目前沒有明確的措施可以令這些轉贈具體成事。結果可能令產業問題繼續懸而未決。

同一章的第三十二條聲明「宗教活動場所用於宗教活動的房屋、構築物及其附屬的宗教教職人

員生活用房不得轉讓、抵押或者作為實物投資。」這一條文對宗教界會有一定限制，但亦反過來確定宗教團體產業的「非商品性」，宗教團體相信將可以按此條文爭取到一定的稅項寬免。

第五章的這幾項條文，反映出政府當局已意識到，從建國以來宗教團體所擁有的土地及產業權遭到侵權的問題，必須來一個合法合理的徹底解決。

按照中國政府的立法及施政步驟，在一項「條例」出台之後，將在稍後日子推出與該條例相關的「實施細則」，筆者相信在《宗教事務條例實施細則》公佈的時候，也許會對登記辦法作一清楚的說明。

《宗教法》未能出台

今次「宗事例」的頒佈，在另一個角度可以反映出不少宗教人士一直期待的《宗教法》，將不可能在短期內實現。表面上，《宗教事務條例》在

立法層面只是略低於《宗教法》，有些觀察家會認為這是《宗教法》的前奏，但筆者卻擔心《宗教事務條例》與《宗教法》有本質上的不同，在短期內《宗教事務條例》會成爲《宗教法》的替代品，而令到《宗教法》無法出台。

假如中國政府推出《宗教法》，則法律條文的解釋權，便操在作爲立法機構的全國人民代表大會手中。這樣一來，對負責執行的行政單位，（在宗教方面，即爲國家宗教事務局及其省市級宗教管理機構）將具有法律上的約束力。但《宗教事務條例》作爲國務院所頒佈的條例，處境卻完全不同。

根據二零零一年十一月十六日，中國國務院頒佈的《行政法規制定程序條例》，其中第三十一條指出：「行政法規條文本身需要進一步明確界限或者作出補充規定的，由國務院解釋。」

這樣一來，《宗教事務條例》的解釋權就回到國務院及其相關的行政單位中。這就脫離不了「司法解釋權」與「執法權」同操在一個機構手中的老

問題了。

更重要的是，《行政法規制定程序條例》第三十一條更指出：「行政法規的解釋與行政法規具有同等效力。」這等於授權國務院及其下的機構，（當然也包括國家宗教事務局，）可以改變法律條文，或可以改變遊戲規則，而不受任何憲法制度的約束。

既然這樣的《行政法規制定程序條例》給予執行機構那麼無限制的權力，則中國政府樂於維持現狀而不願制訂有雙向約束力並由人民代表大會擁有解釋權的《宗教法》，成了十分容易理解的事。

吾友邢福增教授在二零零五年一月五日與筆者一同主講的場合中提到，根據《中華人民共和國立法法》，國務院頒佈的行政法規，在經過一段時間之後，需要提交全國人大制定爲正式法律。邢福增所提的條文，存在於二零零零年全國人大所公佈的《立法法》第三章「行政法規」的第五十六條

國務院根據憲法和法律，制定行政法規。

行政法規可以就下列事項作出規定：

(一) 執行法律的規定需要制定行政法規的事項；

(二) 憲法第八十九條規定的國務院行政管理職權的事項。應當由全國人民代表大會及其常務委員會制定法律的事項，國務院根據全國人民代表大會及其常務委員會的授權決定先制定的行政法規，經過實踐檢驗，制定法律的條件成熟時，國務院應當及時提請全國人民代表大會及其常務委員會制定法律。

不過，邢福增亦同意，《立法法》並沒有註明提請人大制定法律的時限。因此，「宗事例」既然需要「經過實踐檢驗」，我們相信不會在短時期內能到達「制定法律的條件成熟」的時候。

結論：社會邁向成熟

儘管今次《宗教事務條例》的推出，並沒有

太大的驚喜，但起碼沒有帶來額外的限制；這是值得肯定的方向。

《宗教事務條例》亦反映出，中國政府確認宗教團體為社會的非官方組織。雖然在中國目前的政治現實中，政府認可的非官方組織，仍然在很大程度上受著政府的指引，但政府似乎已承認了宗教團體的夥伴關係。這亦是一個健康的發展。

中國經歷二十五年的改革開放，經濟發展已有明顯的成果。在經濟及社會的進步之下，公民社會必會逐步浮現。中國政府確有需要調正其與宗教界的關係，這亦反映出中國社會正在邁向成熟，而政府在施政過程當中，顯出較過往更有自信。 □