

新酒與舊皮袋——中國宗教立法與《條例》解讀

邢福增

導言

二零零四年十一月三十日，中國總理溫家寶簽署國務院第四二六號令，頒佈了《宗教事務條例》（下文簡稱《條例》），於二零零五年三月一日正式實施。《條例》的起草工作歷時六年，是中國首部針對宗教方面的全國性綜合性行政法規，標誌著中國在宗教立法工作方面進入了一個新的里程。國內官方傳媒對於《條例》的頒佈，予以高度評價。二零零四年十二月十九日的《人民日報》發表評論員文

章，肯定《條例》在保護公民宗教信仰自由權利方面的重大意義。不過，也有關注中國宗教信仰自由的國內人士及海外組織認為，《條例》並無新意。

《條例》頒佈的背景

一九九七年，江澤民在「十五大」報告中提出了「依法治國」的目標。一九九九年三月九屆人大二次會議中，通過了憲法修正案，於憲法第五條增加一款，作為第一款，規定「中華人民共和國實行依法治國，建設社會主義法治國家」。為了貫徹有關

方針政策，國家宗教事務局於一九九九年即進行研究，為制定全國的綜合宗教事務法規作預備。

對於全國層面的宗教立法，學術界及宗教界均予以積極回應。九十年代末期中國社會科學院一項針對北京市的研究課題指出，除了宗教界人士外，宗教工作幹部對制定《宗教法》予以充分肯定。受訪對象承認「法律不完備，依法管理差」是目前影響宗教健康發展的主因之一，故此中國有必要從速制定《宗教法》。佛教領袖趙樸初也沒有放棄多年來爭取頒佈宗教基本法的訴求，他說：「我國政治、經濟、文化及社會生活各個領域，基本做到有法可依。唯獨在宗教方面，至今沒有一部宗教基本法。這與我國擁有五十六個民族，一億以上信教群眾的大國是不相稱的。」²

¹ 樂亞：〈中國《宗教法》眾望所歸〉，《世界宗教文化》，1999年1期，頁22。

² 趙樸初：〈與社會主義社會相適應始終是我國宗教的主

不過，黨國方面顯然以《宗教法》不具備成熟條件的理由，決定以全國性行政法規作為宗教立法的重點。據國宗局政法司賀克敏指出，政法司作為立法的承辦部門，初步就宗教行政法規提出了立法設想和十二章一百二十多條的立法框架，先後提交二零零零年十月西安宗教工作培訓班、二零零零年四月在成都及五月在杭州的宗教立法研討會進行研討。接著，國宗局在二零零一年六至七月間，又召開三十多次處以上的幹部參加的局務擴大會議，對《條例》稿按章分專題作反覆研討。最後形成了《宗教事務條例（送審稿）》，共十一章七十六條。⁴

流〉，《人民政協報》，1999年3月28日。

³ 〈政協十屆一次會議提案第3082號〉，全國政協提案委員會編：《把握人民的意願——政協第十屆全國委員會提案及複文選（2003卷）》（北京：新世界出版社，2004），頁685至687。

⁴ 賀克敏：〈十年磨一劍〉，《中國宗教》，2005年1月，頁21。

接著，國宗局把《宗教事務條例（送審稿）》報請國務院審批。法制辦收到送審稿後，徵求黨中央、國務院有關部門和各省、自治區、直轄市人民政府的意見。經過反覆研究修改，形成了《宗教事務條例（草案）》。按立法程序，《草案》交由法制辦審查後，再向國務院提出審查報告和修改稿，最後交國務院。二零零四年七月七日，國務院第五十七次常委會議通過《宗教事務條例》。

《條例》值得關注的問題

（一）五大宗教問題

一直以來，如何界定宗教以至於合法宗教，是中國宗教立法工作上的重大難題。在是次頒佈的《條

例》中，我們可見，這個難題也沒有獲得明確的處理。

《條例》並沒有「五大宗教」的陳述，基本上是承繼了一九九四年頒佈的兩項全國性宗教行政法規的做法（《中華人民共和國境內外國人宗教活動管理規定》、《宗教活動場所管理條例》）。不過，當時國宗局在《宗教活動場所管理條例》的解釋中，卻又沿用五大宗教的情況來界定「宗教活動場所」。另一方面，在《境內外國人宗教活動管理規定》的解釋中，則把「尊重外國人的宗教信仰」，界定為「無論其信仰何種宗教，也不管中國有無此種宗教，中國政府都予以尊重」。換言之，一九九四年時黨國

《國務院宗教事務局關於《宗教活動場所管理條例》若干條款的解釋》若十條款的解釋》，中國法制出版社編：《宗教活動場所管理、境內外國人宗教活動管理及其配套規定》（北京：中國法制出版社，2002），頁10。

《國務院宗教事務局關於《中華人民共和國境內外國人宗教活動管理規定》若干條款的解釋》，《宗教活動場所管理、

⁵ 〈國務院法制辦、國家宗教局關於《宗教事務條例（草案）》的說明〉，中國法律法規信息系統，
<http://202.99.23.199/home/begin.cbs>。

基本上是採取「內外有別」的原則，一方面尊重信仰不同宗教的外國人在中國境內的宗教活動（向中國人傳教及發展信徒例外），另一方面則把中國人可供選擇的「合法宗教」，限制於「五大宗教」之內。

然而，問題仍是，憲法規定的宗教信仰自由，顯然並沒有限定在五種宗教之內。過去地方宗教法規及規章中關於「五大宗教」的陳述，難免造成中國政府把其他宗教排斥在「合法宗教」的範圍之外，使之喪失了先天的合法性。國家若通過法律來規定公民可以信甚麼，或不可以信甚麼，難免出現違憲之嫌。在黑龍江及新疆，東正教已屬合法宗教，而俄羅斯東正教會亦已正式要求中國政府承認東正教為中國官方認可的宗教之一，並希望中國能於二零

境內外國人宗教活動管理及其配套規定》，頁15。

魏宏：〈論我國的政教分離制度及其完善〉，「宗教與法治」國際學術研討會論文，2004年10月17至19日，北京。

零八年北京奧運會前予以解決。同時，隨著中國對外開放，大量中國公民與海外交往，極可能在外國信仰了五大宗教以外的其他宗教。那麼，這些公民的宗教信仰權益又如何獲得保障？

《條例》全文沒有列舉「五大宗教」，反映出黨國方面意識到問題所在。但這是否反映出黨國願意為五大宗教以外的宗教提供合法的空間與環境在中國傳播？這顯然亦與黨國既有的宗教政策不符。¹⁰筆者相信，《條例》在第二章宗教團體的成立，及第三章宗教活動場所的登記中，都明確指出各種要求，其他宗教若希望在中國境內成立團體，並設立宗教活動場所，幾乎是不可能的事。黨國不明確作出五

。〈俄羅斯東正教會要求得到北京承認〉，中國正教會，http://www.orthodox.cn/news/040628beijing_cn.htm；〈正教會要求中央政府容許增加在中國的活動〉，中國正教會，http://www.orthodox.cn/news/040707askrecog_cn.htm。

¹⁰ 參閱楊奇慶：〈關於妥善處理新形勢下在滬外國人宗教活動問題的若干思考〉，頁300至301。

大宗教的表述，但卻以限制社團成立的法律操作，來防止五大宗教以外的宗教在中國傳播及發展。

筆者相信，除非黨國願意開放中國的宗教市場，否則唯一可行的對策是，容許信仰五大宗教以外其他宗教的中國公民，在個人信仰的範圍內信奉有關宗教，但卻禁止這些宗教成立宗教團體及發展宗教活動場所。中國公民信仰任何宗教，都是他的「私事」，也沒有違反憲法賦予的宗教「信仰」自由，但是，一旦這些宗教要以「社會實體」的形式，取得法律的合法性，則仍然受到限制。問題是，把公民的「信仰」自由限定於「個人」「私事」的範圍，這是否符合憲法的精神？是否剝奪了信教公民進行外在、有形的，甚至有組織的宗教活動的自由？任何宗教均有傳播教義的需求，若不准宣傳（五大宗教以外的）宗教則只成了個人內心的私人信仰而已，與實存的宗教現象與事實不合。²¹

（二）「宗教事務」的概念

《條例》開宗明義以「宗教事務」作為立法的核心，並在第五條中明確指出：「縣級以上人民政府宗教事務部門依法對涉及國家利益和社會公共利益的宗教事務進行行政管理」。至於何謂「宗教事務」，早於一九九七年國宗局局長葉小文便對此作出了權威性的定義：

一般來說，宗教是個人內在的、深層次的思想追求，宗教信仰是個人的私事，與國家法律關係不大，……。但宗教不僅僅是個人信仰問題，它是具有社會組織（宗教團體）、社會設施（寺觀教堂）和社會活動（有廣大信教群眾參與的宗教活動或其他活動）的社會實體。這種社會實體與社會整體之間必然產生若干的宗教事務或社會事務，因而就必須有社會規範或社會制

²¹ 瞿海源，《台灣宗教變遷的社會政治分析》（台北：桂冠

圖書出版公司，1997），頁427。

約，並由此產生了現代意義上的宗教法制。¹²

可見，「宗教事務」成爲「社會公共事務」之一種，指向宗教作爲社會實體而產生的涉及公共利益的各種關係、行爲或活動。這種理解在在構成《條例》的立法原則。

「宗教事務」的概念，與「管理」是息息相關的。儘管《條例》在名稱上沒有提及「管理」，但在內文中對宗教事務部門依法進行「行政管理」，則作出了明確的規定。這反映出黨國在宗教立法的根本宗旨及精神上，依然偏重於「管理」本位，並在管理及防範的心態下，對宗教信仰自由予以制約。正如葉小文在闡釋《條例》的精神時說：

因爲涉及公共利益，所以宗教方面的這些關係、行爲或活動必須受到法律（即國家強制力保證執行的行爲規則）的規範；因爲涉及公共

利益，所以政府對宗教方面的這些關係、行爲或活動必須依法進行行政管理；因爲涉及公共利益，所以管理宗教事務不是去干預正常的宗教活動和宗教團體的内部事務，也不是甚麼「政教不分」、「官辦宗教」。¹³

筆者相信，正是這種管理及防範宗教的心態，指導著《條例》第二及四條的表述：「國家依法保護正常的宗教活動」、「宗教團體、宗教活動場所和信教公民應當遵守憲法、法律、法規和規章，維護國家統一、民族團結和社會穩定」、「任何組織或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」、「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」。

¹² 葉小文：《宗教與普法——〈宗教工作普法讀本〉序》，

¹³ 同前註。

在中國現行刑法中，危害國家安全罪與危害公共安全罪被列為普通刑事犯罪的首兩項。¹⁴這解釋了為何黨國會高度重視關於國家利益及公共利益的維護。問題是，為何在黨國眼中，宗教會成為影響國家利益及社會公共利益的因素？其實強調任何組織或個人不能利用宗教從事破壞活動，在《八一憲法》中已有規定。然而，這些違法活動實際上已超出宗教的範圍，與宗教本身沒有必然的關係。有學者指出，如果我們把憲法中針對宗教條款中的「宗教」換成其他詞，例如政治、經濟、文化、社會團體、科學技術、體育等等，其實在邏輯上仍然是成立的。然而，「在憲法條款中並無針對其他領域的類似規定，那麼，這就給人一種印象，即宗教是可能被人用來進行破壞社會秩序、損害公民身體健康、妨礙國家教育的，這是宗教的特色，因而有必要在憲法

¹⁴ 趙秉誠主編：《中國刑法》（香港：三聯書店，1998），頁141。

中專門對此作出規定。」¹⁵如今《條例》單獨針對「宗教」的規定，明顯帶有嚴重歧視宗教的傾向。

同理，中國事務不受外國勢力支配，以及在平等基礎上開展對外交往，事實上都屬於普遍原則，除了宗教團體及事務外，都適用於中國一切社會團體及事務。為何單獨針對宗教團體，是否意味著只有宗教團體才會受外國勢力支配？《條例》反映出黨國對宗教團體的歧視概念。¹⁶

（三）宗教團體、活動場所及教職人員問題

《條例》對宗教團體及宗教活動場所的成立及管理，基本上沒有任何的突破，完全承襲了既有的

¹⁵ 劉澎：〈關於對憲法第三十六條的修改意見〉，普世社會科學研究網，<http://www.paclution.com/ShowArticle.asp?ArticleID=169>。

¹⁶ 林瑞琪：〈簡評《宗教事務條例》〉，聖神研究中心，http://www.hsstudy.org.hk/Religious_Regulation2005.htm。

管治模式。在宗教團體方面，按照一九九一年由國宗局及民政部頒發的《宗教社會團體登記管理實施辦法》的規定辦理。《宗教社會團體登記管理實施辦法》及《社會團體登記管理辦法》對宗教社團的成立，實行「雙重管理制度」，意思是與其他社會團體一樣，宗教團體有兩個「婆婆」，一個是「登記管理機關」，另一個是「業務主管單位」。¹⁷對宗教團體而言，民政部門是其「登記管理機關」，而宗教事務局則為「業務主管單位」。按《社團管理手冊》賦予「業務主管單位」極大的權力，其中包括社團負責人的選舉和換屆任免的審核等。¹⁸值得關注的是，宗教事務局部門在關注「國家公共利益」「社會公共利益」的

¹⁷ 參閱康曉光：〈轉型時期的中國社團〉，中國青少年發展基金會、基金會發展研究委員會編：《處於十字路口的中國社團——中國第二部門研究年鑑2000年》（天津：天津人民出版社，2001），頁10至12。

¹⁸ 吳忠澤、陳金羅：《社團管理工作》（北京：中國社會出版社，1996），頁31。

大前提下「依法管理宗教事務」，便很容易變成介入宗教團體內部的事務了。

《宗教社會團體登記管理實施辦法》規定「在同一行政區內不得重複成立相同或相類的宗教社會團體」（第七條）。換言之，除了現有屬於五大宗教各級的愛國宗教團體外，黨國基本上不容許有新的宗教社團成立。這個限制既可針對五大宗教本身，把有關宗教的愛國組織視作唯一代表該宗教的團體，排除成立其他宗教團體的可能。同時，也可用來限制五大宗教以外的宗教成立宗教團體。

至於宗教活動場所方面，《條例》同樣沿用《宗教活動場所管理條例》的管理原則，要求宗教活動場所必須向宗教事務局進行登記，而設立宗教活動場所亦須符合若干條件。其中較重要的改變，是《條例》取代了《宗教活動場所管理條例》，而以此為依據制定的《宗教活動場所年度檢查辦法》也同時廢除。

對基督教而言，關於家庭教會登記問題，《條

例》並沒有任何調整或改變。不論在過去的《宗教活動場所管理條例》及相關的《宗教活動場所登記辦法》，或是在次頒佈的《條例》及由此衍生的《宗教活動場所設立審批和登記辦法》，都沒有把參加愛國宗教組織作為登記的要求及條件。但是，《條例》第三章十三條規定籌備設立宗教活動場所須由宗教團體向相關宗教事務部門提出申請，按《條例》第二章的規定，「宗教團體」便是政府業已認可的愛國宗教組織。於是，基督教內的家庭教會若希望獨立向宗教事務部門登記，由於自身並不屬於「宗教團體」，故有關申請便得交由當地的愛國宗教團體代辦。此外，《條例》第四章第廿七條又規定「宗教教職人員經宗教團體認定，報縣級以上人民政府宗教事務部門備案，可以從事宗教活動。」這裡亦賦予了政府認可的愛國宗教團體「認定」家庭教會教職人員的法律權力。

這樣看來，基督教家庭教會若要登記，便必須通過愛國宗教團體向有關部門提出申請，而其教職

人員的身份也必須獲得宗教團體的認定。²⁹換言之，政府在實際程序操作上，業已把參加三自組織及基協作為登記的先決條件。兩會組織在宗教事務部門授權下，扮演著各地基層教會（宗教活動場所或其他固定宗教活動處所）的另類主管單位。個別地方的宗教事務部門容許登記而不參加三自組織，似乎是較為少數的例外情況。

據國家民政部社團登記服務中心副主任喬申乾於二〇〇四年底表示，社團登記中「業務主管單位」的規定，還要再執行一段時間，但是取消這個規定「是勢在必行」。³⁰他提及最終要廢除業務主管單

²⁹ 中國基督教兩會於一九九六年十二月通過的〈中國基督教教會規章〉，提及了聖職人員的資格及按立手續。全文參中國基督教全國兩會編：《中國基督教第六屆全國會議專輯》（上海：該會，1997），頁 66 至 74。為配口《條例》，有關規章將作修訂，屆時便可進一步從新辦法中了解認可教職人員的要求與程序。

³⁰ 〈非政府組織註冊須主管單位批准規定有望取消〉，《新

位，無疑標誌著中國社團發展的一大進步。但是，他亦承認有關規定「還要再執行一段時間」，反映出黨國對開放社會團體登記（結社自由）的戒心。其實，在中國整體結社自由未獲得充分的實現前，宗教事務部門對宗教團體及宗教活動場所的管理，相信也要再維持一段長的時間。

在宗教教職人員方面，《條例》第二十七條明確了備案制度。宗教教職人員的身份經由宗教團體認定後，必須再報縣級以上人民政府宗教事務部門備案，始可從事宗教活動。第二十八條又規定，宗教教職人員擔任或離任宗教活動場所「主要教職」，同樣在獲得宗教團體同意後，須報宗教事務部門備案。備案制度在地方性宗教法規中已有規定，如今正式成爲全國性的要求。與地方性法規不同的，地方法規均額外規定宗教教職人員如果進行跨省、市

的宗教活動，亦須獲得宗教團體的同意並報宗教事務部門備案。現在《條例》則沒有就這方面作規定。

爲何宗教教職人員經宗教團體認定後，仍須要向政府備案？據《宗教事務條例釋義》解釋，由於宗教教職人員所從事的教務活動會對社會、國家產生影響，故此必須依法對宗教教職人員進行規範管理。²¹這反映出黨國認爲宗教教職人員並不完全屬於宗教團體內部的事務，政府在維持社會及公共利益的考慮下，有須要實施監督宗教教職人員的備案制度。

相對於個別地方要求宗教教職人員向宗教事務部門申請登記，備案制度似乎較爲進步。但是，究竟備案制度是否僅爲形式操作，還是賦予宗教事務部門的否決權？要是有關部門對個別教職人員的備案提出異議，那麼這與申請登記又有何分別？否決或異議是否具有客觀的標準？這些問題既涉及宗

《京報》·2004年10月18日，中國網，<http://big5.china.com.cn/chinese/Pl-c/682191.htm>。

²¹ 帥峰、李建主編：《宗教事務條例釋義》，頁109至110。

教事務部門的權力，也直接影響了宗教團體的人事自主權。國宗局將要發出的〈宗教教職人員備案辦法〉，會詳細就有關問題作出說明。無論如何，備案制度成爲宗教事務部門監督教職人員的依據。

(四) 依法行政監督

爲實現依法治國，建立法治政府，國務院於二零零四年四月發佈了《全面推進依法行政實施綱要》，提出了政府轉職職能，依法行政的目標。²²所謂「依法行政」，主要是要求行政機關在法律和法規的範圍內活動，實施各種行政行爲時必須有明確的法律依據，遵守程序，並接受人民群眾的監督。²³九

²² 〈全面推進依法行政實施綱要〉，編寫組：《全面推進依法行政實施綱要》學習讀本（北京：中共中央黨校出版社，2004），頁1至14。

²³ 〈我國依法治國和依法行政取得重要進展〉，《全面推進依法行政實施綱要》學習讀本，頁11至12。

十年代後期以還，隨著《行政處罰法》（1996）、《行政複議法》（1999）、《立法法》（2000）、《行政許可法》（2003）的出台，依法行政的法律配套工作也更形完備。

我們可見，《條例》的若干條文，顯然是爲了配合依法行政的方向而擬定的。例如第五條規定各級人民政府應當聽取宗教團體、宗教活動場所和信教公民的意見，協調宗教事務管理工作。惟有關係款仍有不夠力度之處，特別是「應當聽取……意見」的用法並不够嚴謹。「協調宗教事務管理工作」的表述，也存在著一定的含混性。

此外，《條例》亦就行政處罰方面有所規定。第六章法律責任方面，第三十八及三十九條亦規定「國家工作人員在宗教事務管理工作中濫用職權、疏忽職守、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」，「強制公民信仰宗教或者不信宗教，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；有違反治安管理行為的，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。」顯然，《條例》在監督宗教事務官員及其問責上，站出了重要的第一步。

再者，《條例》亦在「行政許可」方面，作出了明確的要求。「行政許可」是指行政機關管理社會事項的一種事前控制或審批手段。但過去關於行政許可的範圍不清，設定權不明確，或是講權力，沒有講責任，缺乏公開及有效的監督制約機制。²⁴按二零零四年七月正式實施的《中華人民共和國行政許可法》，規定行政許可必須依法設定，強調只有全國人大及其常委會、國務院和省級地方人大及其常委

會可以設定行政許可，省級人民政府可以依據法律條件設定臨時性行政許可，其他國家機關一律不得設定。此外，《行政許可法》更要求行使行政許可權的機關要加強被許可人的監督。

總的來說，上述條款，反映出《條例》在體現規範政府的行政行為方面，作出了一些要求，在依法行政及政府職能調整方面確實開始了第一步。惟其在監督行政機構及權限範圍上，力度仍不夠強，相信仍有進一步改善的地方。

結 論

回顧八十年代迄今中國宗教立法工作，基本上朝著是從政策到規章再到法律，從地方到全國兩方向進行。《宗教事務條例》的頒佈，既是中國宗教立法工作的新標誌，也是中國實現依法治國，完善法制中不可或缺的重要環節。宗教信仰自由作為個人的基本權利，如何在立法工作上作出充分的保障，對國家建立法治政府的宏圖，有著重大的影響。

²⁴ 彭高建：〈《行政許可法》的出台背景和基本精神〉，《中國宗教》，2004年6期，頁18至19。另張福森主編：《中華人民共和國行政許可法講話》（北京：法律出版社，2003），頁1至3。

在依法治國及建設社會主義法制的大前提下，中國的立法工作近年確實取得多方面的進展。²⁵不過，我們不應忽視在「黨政法一體化」的體制下，黨的政策與國家法律間的關係出現法律服從於、跟隨於政策。²⁶因此，要充份認識《條例》的內容及其意義，我們還得將之置於黨的宗教政策的脈絡之下。由此可見，黨國對宗教在社會的作用的正反雙重的理解，在在指導著其宗教政策。這種既保障宗教信仰自由，又要防範宗教出亂與宗教滲透的糾結，不論從黨國的宗教政策，及在地方以至全國層面的宗教規章與法規中均表露無遺。

毋庸置疑，近年黨國領導人業已承認宗教的長期性，並肯定其正面價值。但是，在他們眼中，宗教問題（包括邪教、迷信、宗教狂熱、境外滲透等）

²⁵ 周旺生：〈中國立法五十年·1949年-1999年中國立法檢視〉，上及下，《法制與社會發展》，2000年第5及第6期。

²⁶ 韓麗：〈中國立法過程中的非正式規則〉，頁16至17。

仍是動搖社會穩定及政治權威的重要因素。是故，在二零零一年全國宗教工作會議後，便確立了要加強宗教工作，特別是黨對宗教工作的領導，及政府對宗教事務的管理。其中關於如何抵禦境外利用宗教進行滲透，更是中國進一步對外開放時牽動黨國神經的重大問題。²⁷二零零四年五月，中共中央宣傳部下發的十三號文件，便再次強調在面對邪教、偽科學、迷信鬥爭，以及西方敵對勢力利用宗教進行「西化」、「分化」的情況下，加強宣教馬克思主義無神論的重要性。²⁸文件更以各級各類學校視作宣傳

²⁷ 溫蘭子：〈認清形勢，常抓不懈，積極抵禦境外宗教滲透〉、賀克敏、韓芳：〈抵禦利用宗教滲透辨析〉，收《宗教工作的理論與實踐——2003年全國宗教工作理論務虛會論文集》，頁369至381。另龔學增：〈全球化趨勢下抵禦境外勢力利用宗教進行滲透的幾個問題〉，《當代宗教研究》，2002年1期，頁7至10。

²⁸ 中共中央組織部、中共中央宣傳部、中央文明辦、中共中央黨校、教育部、中國社會科學院：〈關於進一步加強馬克

無神論教育的重要陣地，在在反映出黨國視宗教現象為敵對勢力與黨爭奪群眾的思想鬥爭工作。據悉，二零零四年八月間，中央先後再下發三份文件，針對黨員信教、加強對宗教事務的工作領導及大專院校宗教活動等問題表達關注，顯然也是出於這種防範及管理宗教事務的心態。

值得關注的是，在當前重視強化黨對宗教工作的領導、抵御宗教滲透及加強無神論教育宣傳的同

思主義無神論研究和宣傳教育工作的通知〉（中宣發〔2004〕13號），全文參對華援助協會，<http://www.chinaaid.org/>

Chinese-S/index-S.htm。

²⁹ 三份文件的名稱分別為中共中央轉批中組部、中宣部和監督部發出的〈關於黨員、黨員幹部對宗教信仰問題的原則和態度〉（8月12日）、中辦、國辦發出〈關於加強對宗教事務工作領導的若干意見〉（8月17日）、國務院轉批教育部發出的〈關於大專院校宗教團體和宗教活動的若干意見〉（8月21日）。參閱田穗：〈北京嚴防天主教基督教〉，《爭鳴》，2004年9月，頁20-22。

時，會否進一步演變為政治上對宗教進行批判，或是行政上加強對宗教活動及事務的限制？³⁰ 會否出現政策、規定凌架法規的情況，也是不容忽視的。再者，各級宗教事務部門在高度關注「抵御滲透」工作的大前提下，會否進一步強化其對宗教事務的管控？在沒有充份完備的立法基礎及出於對國家及公共安全的防範下，「保護合法，制止非法，抵御滲透，打擊犯罪」便很容易在執法及落實政策時呈現偏差。

是次頒佈的《條例》，一方面突破了昔日以地方層面宗教立法為主的局面，成為首部全國性的綜合宗教行政法規，但另一方面，在根本宗旨上卻維持原有「依法管理宗教事務」的基調。

在管理宗教事務的範疇與原則上，《條例》並沒有作出重大的調整，就是賦予政府在維護國家公

³⁰ 徐玉成：〈關於無神論宣傳教育的幾點思考〉，《佛學研究》，2003年，頁339-341。

共利益及社會公共利益的大前提下，依法對宗教事務作行政管理的法理基礎。雖然《條例》同時對宗教事務部門在行政管理上的監察也作出規範，突出了依法行政的色彩，但其監督的力度仍有可以改善之處。況且，《條例》的核心精神仍體現於管理「宗教事務」上，未能揚棄監督管理宗教事務的心態。宗教事務部門對宗教團體、宗教活動場所以至宗教教職人員的監督管理，仍具有很大的權力。現時關於依法行政的倡議，只是在管理宗教事務的同時，提出了依法行政監督的要求。問題仍是，有關管理的界限是否清楚？而管理背後對宗教的防範心態，是否又無可避免地制約及干預了公民的宗教自由？宗教團體及場所的自主性，在依法管理的名義下，仍未充份受到法律的保障。

筆者相信，經過建國以來多年的宗教工作實踐及教訓，黨國業已揚棄了消滅宗教的企圖，並肯定公民宗教信仰自由的基本權利，這確是值得肯定的進步。不過，黨國更重視的，是從國家安全及社會

公共安全的角度，來規範宗教事務的發展。而這種規範心態及相關的管理手段，特別是從控制及管理社會實體的做法，卻或多或少地制約了中國公民的宗教信仰自由，也違反了國際人權公約的精神。³¹《條例》無疑在保障既有的合法權益及依法行政監督上取得進步，但其立法根本精神仍以管理宗教事務為主調。特別當我們考慮到在全國各地落實宗教政策以至普法及執法層面，基層宗教事務部門及幹部的素質問題時，行政管理便很容易成爲干預宗教信仰自由的同義詞。

在中國，宗教信仰自由這課題，與民間結社自由及言論自由，顯然是不能分割的。除非黨國願意

³¹ Eric Kolodner, "Religious Rights in China: A Comparison of International Human Rights Law and Chinese Domestic Legislation," in *UCLA Pacific Basin Law Journal* Spring 1994, online version. Carolyn Evans, "Chinese Law and the International Protection of Religious Freedom," *Journal of Church and State* 44:4 (Autumn 2002): 749-774.

揚棄現時對宗教事務的定義，並在社會控制上予以民間組織更大的自主與空間，否則中國公民的宗教信仰自由權利，只可能在依法行政的技術層面得到較多的保障，但在核心意義上，仍有待突破與改善。

我們在肯定中國逐步實現「依法治國」(rule by law)的同時，亦不應放棄對國家進一步建立「法治」(rule of law)的堅持。³²

展望中國宗教立法工作的未來，值得我們關注及留意的事情包括以下多項。

(一) 隨著《條例》的實施，各地已頒佈的宗教事務條例，按理應進入修訂的程序，使下法不與上法有所矛盾，這些修改的內容如何？同時，各地

政府頒佈針對宗教工作的政策規定，是否也能置於《條例》之下？

(二) 《條例》的實施細則及解釋細則何時出台？具體內容如何？同時，國宗局據《條例》發佈的有關部門規章，其細節如何也是不容忽視的。

(三) 各地宗教團體、宗教活動場所及信徒能否充分運用法律賦予的權利，就依法行政監督方面爭取落實《條例》，要求政府在宗教事務管理上依法行政，進而以法為器，維護自身的合法權益？各級政府及幹部又是否願意轉變職能，接受自我管理？

(四) 中國政府於一九九八年簽署《公民權利及政治權利國際公約》後，全國人大常委會迄今仍未批准《公約》的生效。中國國家主席胡錦濤於二零零五年初訪問法國時，曾表示中國政府正積極研究《公約》涉及的重大問題，並將於條件成熟時向全國人大提交批准《公約》的建議。³³有學者指出，

³² 關於宗教工作及立法的「依法」情況，可參閱 Mickey Spiegel, "Control and Containment in the Reform Era," 43-46.

Brent Fulton, "Freedom of Religion in China: The Emerging Civic Discourse," in *Civic Discourse, Civil Society, and Chinese Communities*, eds. by Randy Kluver & John H. Powers (Stanford, Connecticut: Ablex Publishing Corporation, 1999), 57-58.

³³ 〈中國公民權利的重諾與自信〉，中國新聞周刊網，第

《公約》經全國人大批准後，即進入中國國內法律體系，屆時中國便得進一步修改法律，以符合《公約》的精神。³⁴包括宗教自由在內的公民權利，自然也屬於有關的銜接部分，中國如何修改本身的宗教法規，也是值得關注的。這些發展在在密切影響著《條例》的成效，對於中國宗教自由空間的改善，也是至為關鍵的。

二十多年來，中國不論在政治、社會、經濟、文化層面均經歷了重大的變化，這對我們了解中國宗教領域的變化，無疑是十分重要的。隨著改革開放的進一步深化，中國與國際社會將進一步接軌，而國內社會亦無可避免地經歷更深層的變革，這一切也為宗教在中國社會的發展提供了前所未有的空

間。³⁵改革開放以來的事實業已證明，黨國舊有的宗教管理模式已不適應新形勢的需求與挑戰；對於這次頒佈的《條例》所迴避沒有處理的問題，以及未來新衍生的問題，黨國今後是否願意在結社、言論及宗教自由的基礎上，就宗教立法宗旨、社會組織控制及宗教管理工作上作出與時俱進的改革，還是如《馬太福音》第九章十七至十九節中，基督所指斥的繼續以舊皮袋來盛戴新酒？

166期，2004年2月9日，<http://www.chinanewsweek.com.cn/>

2004-02-12/1/3004.html。

³⁴ 李林：〈如何看待聯合國政治權利公約〉，學習時報網，第178及179期，<http://www.studytimes.com.cn/>。

³⁵ 關於中國加入世貿組織(WTO)後的變化及其對宗教發展的意義，可參閱 Kim-kwong Chan, "Accession to the World Trade Organization and State Adaptation," in *God and Caesar in China: Policy Implications of Church-State Tensions*, 58-74.