

## 簡評《國家安全法》對宗教界的影响

林瑞琪

中華人民共和國《國家安全法》於 2015 年 7 月 1 日第十二屆全國人民代表大會常務委員會第十五次會議通過。分 7 章 84 條。雖然香港作為特別行政區，中央當局一再強調《國家安全法》並不在香港實施，但對香港有直接影響的尚有三處；首先是第 11 條：

第 11 條 中華人民共和國公民、一切國家機關和武裝力量、各政黨和各人民團體、企業事業組織和其他社會組織，都有維護國家安全的責任和義務。

中國的主權和領土完整不容侵犯和分割。維護國家主權、統一和領土完整是包括港澳同胞和台灣同胞在內的全中國人民的共同義務。

此外，第 15 條亦是普遍與所有中國概念之內的地區有關，而無分特區與否：

第 15 條 國家堅持中國共產黨的領導，維護中國特色社會主義制度，發展社會主義民主政治，健全社會主義法治，強化權力運行制約和監督機制，保障人民當家作主

的各項權利。

國家防範、制止和依法懲治任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆或者煽動顛覆人民民主專政政權的行為；防範、制止和依法懲治竊取、泄露國家秘密等危害國家安全的行為；防範、制止和依法懲治境外勢力的滲透、破壞、顛覆、分裂活動。

以上兩條用意在於反制各式各樣的獨立運動，包括反制「港獨」。以下一條牽涉到香港《基本法》第二十三條的立法問題，以目前的社會狀態而言，現屆政府能強推第二十三條的機會不大。

**第 40 條 地方各級人民代表大會和縣級以上地方各級人民代表大會常務委員會在本行政區域內，保証國家安全法律法規的遵守和執行。**

地方各級人民政府依照法律法規規定管理本行政區域內的國家安全工作。

香港特別行政區、澳門特別行政區應當履行維護國家安全的責任。

## 對國內天主教的影響

《國家安全法》對國內天主教有直接影響的有兩處，一在第 27 條，另一在第 77 條。

**第 27 條 國家依法保護公民宗教信仰自由和正常宗教活動，堅持宗教獨立自主自辦的原則，防範、制止和依**

法懲治利用宗教名義進行危害國家安全的違法犯罪活動，反對境外勢力干涉境內宗教事務，維護正常宗教活動秩序。

國家依法取締邪教組織，防範、制止和依法懲治邪教違法犯罪活動。

令人擔心的是中央當局高調地將「宗教獨立自主自辦的原則」放入「國家安全法」之中，這衍生出日後有宗教人士「公開反對獨立自主」，將會墮入法網。(馬達欽主教的例子。)

與此同時，「防範、制止和依法懲治利用宗教名義進行危害國家安全的違法犯罪活動，」一句，亦對宗教團體極不公平。也許不難取得多數人認同，公民不應「利用任何名義進行危害國家安全的違法犯罪活動」；但在政府沒有警告學術界、體育界、政界、商界人士的現況下，單獨是警告宗教界，這就是明明白白的將宗教界標簽為「潛在的進行危害國家安全的違法犯罪活動」的嫌疑群體，這是無論如何都不能接受的。

另外，第六章「公民、組織的義務和權利」之下第 77 條「公民和組織應當履行下列維護國家安全的義務」，

第二點：及時報告危害國家安全活動的線索；及

第六點：保守所知悉的國家秘密；

任何宗教群體，在禮規及宗教傳承方面，都有或多或少的神秘傳統，是為宗教需要而守秘的；在天主教方面來說，

靈修輔導需要守秘，告解更需要守秘；其他宗教亦有其一定儀禮上的守秘要求。在此條文下，如果未能清楚界定，就容易使宗教教職人員誤墮法網了。

## 兩份相關的文件

對於《國家安全法》的了解，我們不可忽略兩份相關的文件，首先是《反分裂國家法》，於 2005 年 3 月 14 日第十屆全國人民代表大會第三次會議通過，當中第一條很清楚寫明，「為了反對和遏制「台獨」分裂勢力分裂國家，促進祖國和平統一，維護台灣海峽地區和平穩定，維護國家主權和領土完整，維護中華民族的根本利益，根據憲法定本法。」第二條繼續強調國土不容分裂：

第二條 世界上只有一個中國，大陸和台灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割。維護國家主權和領土完整是包括台灣同胞在內的全中國人民的共同義務。

台灣是中國的一部分。國家絕不允許「台獨」分裂勢力以任何名義、任何方式把台灣從中國分裂出去。

說雖如此，但第五條仍「堅持一個中國原則，是實現祖國和平統一的基礎。以和平方式實現祖國統一，最符合台灣海峽兩岸同胞的根本利益。國家以最大的誠意，盡最大的努力，實現和平統一。」都對立氣氛稍稍緩和，而第五條第二部份「國家和平統一後，台灣可以實行不同於大陸的制度，

高度自治。」本來是向台灣同胞伸出的橄欖枝，但在香港經歷 2014 年的鉅變之後，這種書面承諾尚餘多少說服力，則令人十分懷疑。

另一方面，《反分裂國家法》亦不排除在必要時使用武力，當中第八條提到，「『台獨』分裂勢力以任何名義、任何方式造成台灣從中國分裂出去的事實，或者發生將會導致台灣從中國分裂出去的重大事變，或者和平統一的可能性完全喪失，國家得採取非和平方式及其他必要措施，捍衛國家主權和領土完整。」

## 《中國國家安全研究報告（2014）》

第二份有關的文獻是中國政府於 2014 年 5 月 6 日發布《中國國家安全研究報告（2014）》(以下簡稱為「藍皮書」)，當中涉及宗教界對國家安全的討論，與此次的《國家安全法》甚有關連，讀者不妨回顧一遍。「藍皮書」第五章的題目是「中國意識形態安全面臨的威脅與對策思考」，當中提出：

意識形態安全最主要包括指導思想的安全、政治信仰的安全和道德秩序的安全等內容。指導思想的安全對一個國家生存和發展起著至關重要的作用，政治信仰的安全是國家政權穩定的基礎，是社會制度安全的必要保証；道德秩序的安全是社會和諧與穩定的重要力量。（「藍皮書」頁 74, 75）

在短短的三數行文字內，不斷重複申論意識形態安全

的重要性，兼且一而再提到「生存」與「穩定」等概念，難免令人聯想到中國政府有意將維穩工作帶入意識形態的範疇內。

本來，意識形態的安危是中國共產黨本身的事務，但「藍皮書」在處理有關問題時，卻偏要拉宗教下水，就難免令人擔憂了。「藍皮書」第 5 章第 2 款提到，「中國意識形態安全總體是穩定的，但在複雜的國際環境下，中國意識形態安全全面臨著嚴峻挑戰，特別是西方國家民主輸出、西方國家文化霸權、網路信息輿論多元傳播、宗教滲透等對中國意識形態安全構成嚴重威脅。」（「藍皮書」頁 76）這一來，宗教問題就變成了政府當局的「意識形態安全政策」刻意重點打擊的四大目標之一了。

涉及宗教的部分，「藍皮書」明白指出，「一直以來西方敵對勢力試圖利用宗教對中國進行滲透。宗教滲透特指以『顛覆中華人民共和國政權和社會主義制度、破壞祖國統一』『控制我國宗教團體和宗教事務』以及『在我國境內非法建立和發展宗教組織和活動據點』為其目的，進行的各種宗教活動。」（「藍皮書」頁 81）難以想像「藍皮書」會對一些如宗教界這樣溫純的社會群體，上綱上線到了這樣絕對敵我對立的程度了。

「藍皮書」又提到，「隨著中國經濟騰飛與綜合國力的全面提升，西方敵對勢力對中國宗教滲透的方式更加多樣、範圍更加廣泛、手段更加隱蔽，公開與秘密並舉，具有很強的煽動性和欺騙性。」（「藍皮書」頁 81, 82）

「藍皮書」所指的滲透方法有三。「一是利用媒介傳播。……二是利用旅游、文化、教育等交流活動進行傳教。……三是利用經濟援助進行宗教滲透，以提供修建教堂、印製經書等活動以及解決生活困難經費等，拉攏中國教會人員，培植代理人。境外宗教滲透勢力已經把觸角伸向中國社會的各個領域，範圍由沿海、邊疆向內地擴展，由城市向農村蔓延，滲透態勢愈演愈烈。」（「藍皮書」頁 82）

談到對應所謂「宗教滲透」的策略，「藍皮書」提出四點：（一）「要築牢民眾反宗教滲透的心理防線。」（「藍皮書」頁 89）但在落實方面，卻是「堅持獨立自主、自辦教會原則的自覺性。」（「藍皮書」頁 90），這就露出了新瓶舊酒，借題發揮的馬腳了。

（二）「要依法加強對宗教事務的管理。……要認真貫徹《中華人民共和國境內外國人宗教活動管理規定》、《宗教事務條例》等法律法規。」（「藍皮書」頁 90）這是舊調重彈而已。

（三）「要建立反宗教滲透協作的預警機制。……高校要從反滲透入手，在網絡體系建設、馬克思主義宗教觀教育、思想政治教育、管理隊伍建設、防控監管等方面積極構建預警機制，有效抵禦宗教對大學生的滲透。」（「藍皮書」頁 90）

（四）「要加強抵禦宗教滲透的戰略體系研究。」（「藍皮書」頁 90）本來，無論任何範疇的戰略研究，都是國家中央的事，宗教作為民間團體，不宜置評。但在「安全問題」上過份詮釋，卻難免令人擔心會演變成社會宰制政策之虞。

《反國家分裂法》的重點在反制「台獨」勢力；但在中央政府眼中，有可能分裂國土的民間勢力，何止「台獨」一方，因此就有全面的《國家安全法》的出台。而上述的「藍皮書」，又解釋「宗教」是何等樣成為中央政府安全事務上的「眼中釘」，從此可以了解為何《國家安全法》要特別針對宗教了。

## 立法衍生的相關政治問題

《國家安全法》第五條申明，「中央國家安全領導機構負責國家安全工作的決策和議事協調，研究制定、指導實施國家安全戰略和有關重大方針政策，統籌協調國家安全重大事項和重要工作，推動國家安全法治建設。」這樣一來，勢必進一步將國務院的權力移入中央。雖然條文中未有指明「中央國家安全領導機構」為何，但顯然是指 2013 年底成立的「國家安全委員會」，這成了在國務院之上的決策機構。

整體而言，《國家安全法》尚算寫得平穩，因為中國是《聯合國人權宣言》及《公民權利和政治權利國際公約》的締約國，因此，任何作為全國性法律，必須不違反這兩項國際公約的基本精神。所以有第 7 條的「基本保障」

第七條 維護國家安全，應當遵守憲法和法律，堅持社會主義法治原則，尊重和保障人權，依法保護公民的權利和自由。

但魔鬼常常在細節中。全國性法律之下，將有相關的法規，相關法規之下，又有「實施細則」，這才令人憂慮。「國家安全法」第 37 條就申明：

第三十七條 國務院根據憲法和法律，制定涉及國家安全的行政法規，規定有關行政措施，發布有關決定和命令；實施國家安全法律法規和政策；依照法律規定決定省、自治區、直轄市的範圍內部分地區進入緊急狀態；行使憲法法律規定的和全國人民代表大會及其常務委員會授予的涉及國家安全的其他職權。

中國政府推出《國家安全法》，其法律條文的解釋權便操在作為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，（國務院以至其轄下的宗教事務管理當局，民政部，公安部等各方面，）將具有法律上的約束力。但與《國家安全法》相關的《事務條例》作為國務院所頒佈的條例，處境卻完全不同。

根據 2001 年 11 月 16 日，中國國務院頒佈的《行政法規制定程序條例》，其中第 31 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，由國務院頒行的與《國家安全法》相關的《事務條例》，遇到有的解釋權的問題時，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 31 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，這就可以明白理解，為何中國政府要在《國家安全法》第 37 條清楚寫明要由國務院去頒佈相關的「行政法規」了。

所以，日後國務院發表相關的「國家安全法規」時，必須加倍注意。

從今次《國家安全法》立法的條文來看，國家高層並未放鬆其一貫所堅稱。宗教界是安全的威脅。中國領導層以「反恐」或「國家安全」為理由，不斷擴大向宗教界佈下的天羅地網，則不僅是中國宗教人士的重大不幸，更可能將全國人民帶入互相廝殺的慘痛境地。國家結果將反而是難以得到真正的長治久安。為政者實在宜加再三考慮。 □