

從「釋義」看新《宗教事務條例》

--對家庭教會的影響

邢福增

2018年2月1日是新修訂《宗教事務條例》(以下簡稱《條例》)正式生效的日子。關於《條例》對中國宗教自由的影響，可說備受各方關注。(註1)自2017年11月起，國家宗教事務局(簡稱「國宗」)在其官方微博公號「微言宗教」上，每天推出對《條例》的「釋義」。(註2)由於《條例》的性質是行政法規，而非經全國人大通過的法律，故由「國宗」參與起草修訂者編寫的「釋義」，被視為對《條例》的「權威解讀」。「釋義」闡釋條文背後的「確切含義」，(註3)有助我們了解《條例》的「立法原意」。關於《條例》對基督教(本文所指基督教即新教)家庭教會生存處境的影響，本文嘗試從「釋義」的角度切入作一探討。

家庭教會的「非法」本質不變

所謂「家庭教會」，即在中國政府的宗教管理體制中不獲承認的基督教群體。由於不同原因，家庭教會拒絕加入黨

國承認唯一代表基督教的愛國宗教組織（即基督教三自愛國運動委員會及基督教協會，統稱基督教「兩會」）。改革開放以來關於家庭教會的前景，特別是官方的政策及取態，會否有所調整，一直是中國政教關係中備受關注的課題。(註 4)

得指出，《條例》並沒有試圖改變家庭教會的「非法」性質，反倒進一步強化。在第三條中，明確指出「宗教事務管理堅持保護合法、制止非法、遏制極端、抵禦滲透、打擊犯罪」。查此句乃習近平在 2014 年 5 月在第二次中央新疆工作座談會講話中確立的「處理宗教問題的基本原則」，(註 5) 現正式加入《條例》的總則部分。在「釋義」中，明確將「私設基督教聚會點、假冒宗教教職人員騙錢斂」、「網上非法傳教」等列作「對社會公共利益產生危害」的「非法宗教活動」。同時，又在「抵禦滲透」中，形容「境外敵對勢力利用宗教對我國實施『西化』、『分化』」，乃是「政治問題」。「一些境外組織或者個人以投資辦企業、合作辦醫院、興辦公益慈善事業等形式，或者通過旅遊觀光、文化交流、留學考察等合法渠道進入我國，暗中進行非法傳教活動。有的則在境外遙控指揮，在我國培植地下宗教勢力和代理人，建立據點，發展教徒，打壓、分化愛國宗教組織」。而「互聯網」及「校園」又是境外宗教滲透的「重要手段」和「突出領域」。此外，「釋義」針對第五條關於「宗教對外交往的規定」，又特別列出「投資建廠時要求在廠區內設置宗教活動場所，要求招收的工人信仰某種宗教；援助建立醫療、文化機構時，要求附設宗教活動場所以及進行其他傳教活動等」，上述的情

況，顯然是針對個別與海外有聯繫的家庭教會（當然也包括兩會下屬的一些堂點）。可以說，在黨國眼中，雖然並沒有全面取締家庭教會的行動，但在本質上，仍將之視作「非法」甚至是與境外宗教滲透有關的「異類」。

家庭教會的「合法」之途

中國家庭教會問題的癥結在於，官方是否承認其合法地位。對此，國家宗教事務局局長王作安在闡述「新形勢下宗教工作的行動指南」時，在基督教工作方面，即作出明確的指示：「推動我國基督教堅持『三自』原則，持續治理基督教私設聚會點，把更多基督徒吸引到合法堂點過正常宗教生活，促進基督教活動規範有序。」(註 6)

查《條例》在第四章關於宗教活動場所部分，有不少直接或間接針對家庭教會的條款。首先，第 19 條將宗教活動場所分類為「寺觀教堂和其他固定宗教活動場所」。按「釋義」，前者是具有「完整建築」的「集體宗教活動場所」，而後者則「規模一般較小，參加宗教活動的信徒較少」，「只在一般的房屋中進行活動」。

上述有關「宗教活動場所」的分類並未將家庭教會包括在內。因為在家庭教會並不具備官方認可的條件，屬非法的「私設聚會點」。即或個別家庭教會希望申請登記，但按《條例》規定，提出籌備設立宗教活動場所者必須是「宗教團體」（第 21 條），即指所在地的愛國宗教團體（基督教「兩會」），故家庭教會不具備提出申請的資格。同時，設立宗教活動場

所的條件之一，必須有符合規定的「宗教教職人員」（第 20 條）。按「釋義」第 36 條，宗教教職人員必須要有兩個法定程序，一是「本宗教團體認定」，二是「報政府宗教事務部門備案」。因此，家庭教會的負責人只是「自封」傳道人，不具備認可的「宗教教職人員」資格。由於不少家庭教會拒絕與基督教愛國宗教團體發生聯繫，故家庭教會除非願意妥協，並尋求兩會的認可（組織及人事上），否則根本無法成為合法的宗教活動場所。

「指定臨時活動點」的本質

面對家庭教會問題，中國政府既無法全面取締，也未能成功將之收編入兩會組織內。十多年前，曾有新興家庭教會提出獨立登記的「第三條道路」，因涉及開放結社自由以及宗教管理體制等根本問題，最後均未見官方的政策調整。是次《條例》令人矚目之處，是在第 35 條中提出「指定臨時活動地點」：「信教公民有進行經常性集體宗教活動需要，尚不具備條件申請設立宗教活動場所的，由信教公民代表向縣級人民政府宗教事務部門提出申請，縣級人民政府宗教事務部門征求所在地宗教團體和鄉級人民政府意見後，可以為其指定臨時活動地點。」有關條文，被視為吸納家庭教會的「橄欖枝」，是黨國家庭教會政策的調整與突破。

根據「釋義」，新政策提出的背景，是因為在「現實生活中存在信教公民有經常進行集體宗教活動的需要，但是又達不到設立宗教活動場所條件的情況。為了滿足這部分信教

公民的需要，條例增設了臨時活動地點相關規定，允許這部分信教公民在經政府指定的臨時活動地點進行宗教活動。」不過，「釋義」重申，信教公民的集體宗教活動在認可的「宗教活動場所」外舉行，只是一種「例外」，「必須是有特別需要和特殊情況才可以」。但到底如何理解「特別需要和特殊情況」，「釋義」又未見詳細說明，只交代日後國家宗教事務局將制定具體辦法。

申請的程序主要涉及「信教公民代表」與縣級宗教事務部門兩者。表面上，這是為那些不抗拒接受政府管理，但卻堅拒接受三自愛國組織指導的家庭教會打開綠燈。但《條例》沒有完全排除愛國宗教團體的角色，因為宗教事務部門在審批過程中，得徵求所在地宗教團體的意見。據「釋義」解釋，「這是因為宗教團體了解當地本宗教的宗教活動場所和信教群眾分布的情況，對是否有必要由政府指定臨時活動地點具有發言權。」換言之，假使有家庭教會由「信教公民代表」向政府提出申請作「指定臨時活動點」，但所在地的基督教愛國宗教團體（兩會組織），仍對有關申請擁有「發言權」。如果基督教兩會要封殺有關家庭教會，便可以兩會登記堂點的位置與家庭教會接近為由，再據《條例》第 20 條的「布局合理」原則來否定其申請。

即或家庭教會成功獲得「指定臨時活動點」的資格，仍須「在縣級人民政府宗教事務部門指導下」，接受「所在地鄉級人民政府對臨時活動地點的活動進行監管。」（第 35 條）那麼，到底「監督」的權限與範圍何在？「釋義」也未見詳

細說明。不過，由於《條例》有「臨時活動地點的宗教活動應當符合本條例的相關規定」，故「相關規定」相信應屬於其「監督」的範圍。

根據「釋義」，《條例》中的「相關規定」包括三方面：

(一) 宗教活動必須「維護國家統一、民族團結、宗教和睦與社會穩定，堅持獨立自主自辦原則，不得利用宗教從事損害國家利益、社會公共利益和公民合法權益的違法活動」；

(二)「條例中規定只有特定主體可以開展的活動，臨時活動地點不可以開展，如宗教教育培訓、大型宗教活動、宗教教職人員認定、修建大型露天宗教造像、編印和發送宗教內部資料性出版物，等等」；(三)「臨時活動地點不是宗教活動場所，不能享有宗教活動場所的權利。臨時活動地點不是組織，只是一個地點，屬空間概念，不得以某某活動地點的名義對外開展活動」。

上述三點說明，有助我們進一步認識「指定臨時活動點」的本質。首先，家庭教會必須服從黨國的政治底線，這是從「非法」轉到「合法」的第一步，但卻不是最後一步。按上文所言，這只是一種「例外」的情況，一旦條件許可，「指定臨時活動點」仍需遵從國家宗教政策，轉為認可的「宗教活動場所」。現時黨國期望家庭教會納入愛國基督教組織的管理方針，並沒有根本改變。「指定臨時活動點」只是權宜的過渡安排。其次，在活動自主性方面，即或有家庭教會獲得「指定臨時活動點」的身分，但卻不容許舉行「宗教教育培訓、大型宗教活動、宗教教職人員認定、修建大型露天宗

教造像、編印和發送宗教內部資料性出版物」等活動（最後「等等」兩字，即意味著仍有進一步擴充的空間……）。「釋義」第 41 條再次強調：「臨時活動地點」只可舉行「宗教活動」、「接受宗教性捐贈」，而不能開展「宗教教育培訓」及「組織公民出境參加宗教方面的培訓、會議、活動等」。可見，「指定臨時活動點」的活動，受到極大約束。

最後，有關活動的限制，充分反映出黨國對「指定臨時活動點」本質的理解，這充其量只是一個供信徒聚會的「指定臨時活動點」而已。在名稱上，《條例》刻意避免使用「臨時宗教活動點」，而僅稱「臨時活動點」，在在可見其矮化之意圖。誠如「釋義」指出，其性質並非宗教活動場所，「不能享有宗教活動場所的權利」。臨時活動地點並「不是組織」（宗教組織），僅僅是一個「空間概念」的「地點」而已。因此，原有家庭教會（例如守望教會、錫安教會等）即使獲得一個暫時的聚會空間，本質上仍是不獲認可的宗教組織，也不容許以自身的名義對外開展活動。而在舉行活動方面，也受到《條例》的諸多限制。

《條例》禁止家庭教會的行為規定

一直以來，中共將家庭教會稱為「私設聚會點」，其對策可總結為：(一)不承認其合法地位(不納入「保護」)；(二)對極少數予以嚴厲打擊（全面「取締」）；(三)企圖收編其加入基督教愛國團體（加強「教育」）；(四)拒絕加入兩會，又不被列作取締者，則默許其於「灰色」地帶存在（繼續「引」

導」)。可以說，這種區別對待政策已經持續了一段時間，而在「含混」中的「開放」或「收窄」，未嘗不反映出中國宗教自由的限制。

《條例》不少條文，均以限制家庭教會活動為目的。例如，《條例》第 11 條，重申「任何組織或者個人不得設立宗教院校」。「釋義」對宗教院校的定義是以「培養宗教教職人員和宗教方面其他專門人才的全日制教育機構」。只有全國性和省、自治區、直轄市的「宗教團體」，始得設立。不少較具規模的家庭教會，均自辦神學院校，其地位再次受到《條例》的否定。

第 40 條重申「非宗教團體、非宗教院校、非宗教活動場所、非指定的臨時活動地點不得組織、舉行宗教活動，不得接受宗教性的捐贈。非宗教團體、非宗教院校、非宗教活動場所不得開展宗教教育培訓，不得組織公民出境參加宗教方面的培訓、會議、活動等。」按「釋義」解釋，中國的宗教領域長期存在「一些亂象」：未登記的宗教組織舉行宗教活動、假冒宗教教職人員、擅自開展宗教教育培訓、非法與境外組織「勾聯」、「擅自組織他人參加境外宗教方面的培訓、會議和活動」。值得留意的是，這是官方首次將「參加境外宗教方面的培訓、會議和活動」列作違法，顯然是針對近十年來以「自由行」方式出境進行的「宗教活動」。《條例》禁止有關行為，「目的是為了依法規範宗教活動，更好地堅持我國宗教獨立自主自辦原則，抵禦境外利用宗教進行的滲透，遏制宗教極端思想的蔓延」。

此外，不少家庭教會的校園事工，顯然也不見容於《條例》。第 44 條明確「禁止在宗教院校以外的學校及其他教育機構傳教、舉行宗教活動、成立宗教組織、設立宗教活動場所。」「釋義」特別指出，近年高校成為「境外利用宗教進行的滲透」的重點目標，「向大學生傳播宗教思想，並趁機灌輸其政治理念和價值觀」。「一些有境外滲透背景的宗教組織選擇高校周邊作為主要活動區域，散發宗教宣傳品，組織『校園團契』，甚至在校園內開設論壇講座，利用各種手段拉攏大學生入教」。這些「嚴重違反教育與宗教相分離」原則的活動，「關係到黨的執政地位的鞏固，關係到培養中國特色社會主義事業合格建設者和可靠接班人的大計，關係到國家和民族的前途命運」，有必要「抵禦利用宗教對學校進行滲透和防範校園傳教」，並作「進一步細化管理舉措」。

另方面，文字出版及互聯網也是近年不少新興城市家庭教會的重要事工。《條例》第 46 及 47 條也作出相應的規範。「釋義」第 46 條形容「境外通過公共媒體」一直在「指責、抹黑我國宗教政策法規」，故有必須對宗教類出版物的進境及進口作規定。而「互聯網」也成為宗教傳播的重要渠道，「以宗教為主要內容的網站、門戶網站專題頻道，博客、微博，微信公眾號、微信群，電腦和手機應用程序等大量出現」，有必要納入管理。

針對近年個別家庭教會以不同形式參與公益慈善活動，《條例》作出「不得利用公益慈善活動傳教」的規定（第 56 條）。「釋義」指「利用公益慈善傳教，不僅與從事公益慈善

的宗旨和目的不符，而且違背了慈善與傳教相分離的原則、背離了國家支持和鼓勵宗教界興辦公益慈善事業的初衷，應當予以禁止」。

懲處網羅

《條例》在第八章，針對各項行為設定懲處罰則，基本上覆蓋了家庭教會各方面的事工與活動。例如「宣傳、支持、資助……利用宗教進行危害國家安全、公共安全」（第 63 條）、「擅自舉行大型宗教活動」（第 64 條）、「擅自從事宗教互聯網宗教信息服務」（第 68 條）、「擅自設立宗教活動場所」（第 69 條）、「擅自組織公民出境參加宗教方面的培訓、會議、朝覲等活動的，或者擅自開展宗教教育培訓的」（第 70 條）、「假冒宗教教職人員進行宗教活動或者騙取錢財等違法活動」（第 74 條）。

值得讀者留意的是，《條例》又將「為違法宗教活動提供條件」納入懲處範圍（第 71 條）。「釋義」將之界定為「協助宣傳或組織違法宗教活動，為違法宗教活動提供工具、物品或房屋場所等，為違法開展宗教教育培訓、違法組織公民出境參加宗教方面活動提供便利條件等」。

按此規定，出租予家庭教會作聚會場地的業主，也成為刑責對象。過去，當局只會向承租予家庭教會的業主施加壓力，現在則可直接按第 71 條予以起訴。此舉正要杜絕家庭教會的生存及擴展空間。

《條例》有關於宗教團體及宗教活動場所的「稅務登記」

及「稅收優惠」的規定（第 59 條），在確認其「有納稅義務」的同時，又按情況給予若干「免稅資格」，其中包括「接受其他單位或者個人的捐贈的收入」。由於家庭教會不具備合法身分，故此，便無法以非營利組織身分獲得免稅資格。那麼，針對要打擊的家庭教會，除了昔日慣用的「騙取錢財」罪名外，當局可以其所「接受其他單位或者個人的捐贈的收入」（即奉獻）未有繳納稅的名義予以起訴。這種以逃稅或漏稅名義打擊非政府組織的手段，藉著《條例》便可施加在家庭教會身上。

即或成為「指定臨時活動點」，也可能因違反《條例》規定而受相關罰則。按第 65 條，「臨時活動地點如果違反本條例相關規定」，嚴重者會被「責令停止活動，撤銷該臨時活動地點；有違法所得、非法財物的，予以沒收」。「釋義」對「相關規定」的界定為：（一）「包括了本條例第四條規定的不得利用宗教進行違法活動，不得宣揚、支持、資助宗教極端主義，不得利用宗教破壞民族團結、分裂國家和進行恐怖活動等義務」；（二）第 5 條規定的「堅持獨立自主自辦的原則」；（三）第 41 條規定的禁止行為，即「不得開展宗教教育培訓，不得組織公民出境參加宗教方面的培訓、會議、活動等」。（四）臨時活動地點不能舉行大型宗教活動、編印及發送宗教內部資料性出版物、經銷宗教用品和宗教藝術品等。前二者屬於政治原則的範圍，而後二者則為具體的操作規定，但無論如何，均在不同程度上對有關家庭教會構成威脅，隨時有觸碰紅線的可能。

必須旗幟鮮明地講政治，建構宗教新秩序

2017年7月，國家宗教事務局局長王作安在《求是》撰文，題為〈做好宗教工作必須講政治〉。他從政治意識、政治規矩、政治方向及政治擔當四方面，聯繫到宗教工作。所謂政治意識，是要求幹部「從政治上認識、把握和處理」宗教問題，認識到宗教並不是「私人的事情」，其「群眾性」對社會有廣泛的影響，特別是注意「境外利用宗教進行的滲透活動日益加劇，宗教極端主義在一些地方蔓延，非法宗教活動屢禁不止，網路非法宗教活動對現行宗教政策法規形成挑戰」等問題。至於「宗教規矩」，即要求幹部全面執行「中央宗教工作大政方針」，「決不允許搞上有政策，下有對策」，絕不能「以當地情況特殊為由不執行中央決策，另搞一套」。同時，又提出要「高度警惕」黨員信教問題，指出此乃「黨員不能觸碰的一條紅線」。抑有進者，王氏指出，黨員「要積極宣傳馬克思主義無神論」。在「政治方向」方面，王氏突顯習近平的宗教政策方向，即各宗教在「中國化」及「社會主義核心價值」的方向下來適應社會主義社會，並要「提高宗教工作的法治化水平」。而所謂的「政治擔當」，即要求幹部敢於「把解決主要矛盾和突出問題作為突破口」。(註7)

王作安的觀點，一方面企圖糾正宗教工作存在的偏差問題（特別是地方主義、黨員信教），另方面則高舉中央宗教工作的根本路線，要求地方幹部徹底貫徹落實。顯然，這是回應習近平在2月於省部級專題研討班上的講話。習在講話中，強調「講政治，是我們黨補鈣壯骨、強身健體的根本保

證」。因此，黨的高級幹部要「注重提高政治能力，牢固樹立政治理想，正確把握政治方向，堅定站穩政治立場，嚴格遵守政治紀律，加強政治歷練，積累政治經驗」。習又指出：「全黨必須牢固樹立政治意識、大局意識、核心意識、看齊意識，自覺在思想上政治上行動上同黨中央保持高度一致」。^(註 8)習氏關於「講政治」的表述，旨在實現「從嚴治黨」的目標，樹立黨中央的絕對權威，進而鞏固其習的核心地位。當時《人民日報》針對習的講話，刊登了題為〈必須旗幟鮮明講政治〉的評論員文章。^(註 9)

「講政治」反映出中央期望在宗教工作上強化領導。正如習近平在全國宗教工作會議上，指「必須牢牢把握堅持黨的領導、鞏固黨的執政地位、強化黨的執政基礎這個根本，必須堅持政教分離，堅持宗教不得干預行政、司法、教育等國家職能實施，堅持政府依法對涉及國家利益和社會公共利益的宗教事務進行管理。」^(註 10)王作安在闡述《條例》的意義時說：「不能簡單說是『緊』了還是『鬆』了，而是要看全面貫徹黨的宗教工作基本方針，看是否準確體現『導』的態度。」^(註 11)因此，宗教工作必須服從國家安全的大方向，涉及基督教領域的非法違法活動，必須確立「該保護的要保護好、該限制的要限制住、該打擊的要打擊準」。宗教工作要充分運用「法治方式」，目的是要「維持宗教領域的正常秩序」。^(註 12)可以說，《宗教事務條例》的修訂，正是在「講政治」的宏觀形勢下，以「法治化」的方式來強化對宗教事務的管控，藉此建立習近平新時代的宗教新秩序。

誠然，「講政治」不可能馬上扭轉中國政治長期存在的地方主義傾向。但中共中央對建立新時代的宗教新秩序的決心，確是近年明確的方向。2016 年中央統戰部部長的孫春蘭便指習近平在全國宗教工作會議講話，「深刻揭示了宗教工作在黨和國家工作全局中的特殊重要性，突出強調了加強和改進黨的領導對於做好新形勢下宗教工作的特殊重要性」。她指出，宗教問題與經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設和生態文明建設的「『五位一體』總體佈局」有著密切相關；特別是「關係到政治安全和政權鞏固，敵對勢力出於其利益考量和意識形態偏見，把宗教作為對我國實施西化、分化戰略的一個重要突破口」。(註 13)因此，即或不同地方仍存在落實宗教政策的差異性，但在習近平新時代，中共進一步強化對宗教工作的領導與管控，卻是毋庸置疑的。(註 14)

在「講政治」與「牢牢地把握黨的領導」的「新時代」，新修訂《宗教事務條例》的頒佈，反映出黨國企圖糾正宗教領域各種矛盾的思維。在家庭教會政策方面，《條例》不僅未有作出重要調整，反倒更全面貫徹其排斥「私設聚會處」的取態，反映出官方在解決家庭教會問題上的保守作風；其對現時宗教管理體制存在的核心問題的迴避，在在說明中國在邁向宗教自由的目標上，仍是困難重重。

註釋：

- 1 邢福增：〈創新宗教管理，還是強化宗教控制？——評《宗教事務條例修訂草案（送審稿）》〉，《宗教與法治》，期 10

(2016年冬)，頁13至27。

- 2 本文引用「釋義」部分，均來自「微言宗教」各條，不再另行注明。
- 3 編寫組：〈新修訂《宗教事務條例》釋義（一）〉，《中國宗教》，2017年11月，頁62。自2017年11月起，國家宗教局出版的《中國宗教》開始分期刊登。「釋義」亦將由宗教文化出版社出版。
- 4 邢福增：〈中國家庭教會合法化問題〉，《香港中文大學基督教研究中心暨基督教中國宗教文化研究社通訊》，期6（2009年5月），頁1至4。
- 5 〈第二次中央新疆工作座談會要點解讀〉，求是網，http://www.qstheory.cn/zhuangqu/bkjq/2014-08/04/c_1111929112.htm。
- 6 王作安：〈做好新形勢下宗教工作的行動指南〉，人民網，2016年8月7日。<http://opinion.people.com.cn/n1/2016/0807/c1003-28616561.html>。
- 7 王作安：〈做好宗教工作必須講政治〉，《求是》2017年14年（7月15日）。求是網，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2017-07/15/c_1121307490.htm。
- 8 〈習近平在省部級主要領導幹部學習貫徹六中全會精神研討班開班式上發表重要講話〉，中央人民政府網，http://www.gov.cn/xinwen/2017-02/13/content_516758.htm。
- 9 評論員：〈必須旗幟鮮明講政治〉，《人民日報》，2017年2月14日。人民網，<http://opinion.people.com.cn/n1/2017/>

0214/c1003-29078143.html。

- 10 〈習近平：全面提高新形勢下宗教工作水平〉，新華網，
2016年4月23日，http://news.xinhuanet.com/politics/2016-04/23/c_1118716540.htm。
- 11 王作安：〈學習貫徹新修訂的《宗教事務條例》〉，《中國宗教》，2017年9月，頁14。
- 12 王作安：〈奮力開拓新時代宗教工作新境界〉，《中國宗教》，
2017年10月，頁7；國家宗教局二司：〈提高依法管理水平，維護宗教界合法權益：黨的十八大以來天主教和基督教工作回顧〉，《中國宗教》，2017年10月，頁17。
- 13 孫春蘭：〈深入學習貫徹習近平總書記重要講話精神，紮實做好新形勢下宗教工作〉，《求是》，2016年15期。
- 14 2018年的中共中央關於「鄉村振興戰策」的1號文件中，便強調要「加強無神論宣傳教育，豐富農民群眾精神文化生活，抵制封建迷信活動」。同時，又將「依法加大對農村非法宗教活動和境外滲透活動打擊力度，依法制止利用宗教干預農村公共事務，繼續整治農村亂建廟宇、濫塑宗教造像」列入「平安鄉村」的工作範圍。參〈中共中央 國務院關於實施鄉村振興戰略的意見(2018年1月2日)〉，新華網，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-02/04/c_1122366449.htm。

