

# 中國政教關係的特點及發展

劉 澎

世界各國因文化、歷史及社會制度不同，國家與宗教的關係模式亦有所不同。環顧各國的政教關係，大體上可分以下幾個類型。

一・政教合一型。宗教領袖同時兼任或不兼任國家元首，但在制定國家內外政策上擁有最高權威，宗教教義和宗教法典是國家一切活動的準則。國家的行政、司法、教育完全受宗教的指導和制約。教權與政權是同體關係。

二・政教分離型。國家不支持、不禁止、不歧視任何宗教。國家不徵收宗教稅也不向任何宗教提供任何形式的財政支持。政府沒有處理宗教事務的

機構，也不干預宗教組織的內部事務。宗教不接受政府的政治領導或指導，也不干預國家的司法、行政和教育。政教關係完全由法律調節。

三・國教型。國家以某一宗教或教派為正統信仰，該教在社會上享有特殊的獨尊地位。國家從法律上保證該宗教的特權並給予財政上的支持。政府設有處理宗教事務的機構，但宗教領袖不參加政府工作，政府首腦不必對宗教領袖負責。

四・國家支配宗教型。宗教以承認政府的政治權威，接受政府的領導並貫徹政府的政策為前提，取得政府的承認並與政府進行合作。政府對宗教組

織實施行政管理。教會不參加政府，也不干預國家的行政、司法、教育。宗教在社會上的作用受到嚴格限制。

以上四種類型是基本的分類，每類之中還有若干亞類，但這四類大致上可以反映當今世界政教關係的主要模式。

## 中國政教關係的模式

中國的政教關係屬於何種類型，請看下列關鍵因素的分析。

一・政治關係。中國法律對政府與宗教團體的關係並無正式規定。但雙方分別對此有過明確說明。中國佛教協會、道教協會、天主教愛國會和基督教三自愛國會等宗教組織在成立時，就在其章程中聲明其宗旨是「在人民政府的領導下」開展工作（註一）。中共中央在被稱為「宗教工作的綱領性文件」的一九八二年十九號文件中指出：「一切愛國組織都應當接受黨和政府的領導」。（註二）中共中央

在一九九一年六號文件中重申了這一觀點。這就表明了中國的黨和政府與宗教組織之間，基本是一種政治上的領導與被領導的關係。國家政權對宗教的政治集中體現在由國家來定義正式的宗教團體——佛教、道教、伊斯蘭教，尤其是基督教與天主教。這些宗教團體有義務貫徹黨和政府的政策，接受政府的管理，因此宗教組織雖然在行政事務，和組織關係上是獨立的，但他們在政治上與政府直接領導下的其他單位並無區別。

二・經濟關係。有人說，中國的宗教組織是「官辦教會」。這種說法是不確切的。因為各宗教的活動場所（寺廟、宮觀、教堂、清真寺）並不是由國家財政撥款修建的，這些宗教活動場所不屬於國家財產；各宗教的神職人員（牧師、神父、和尚、道士、阿訇）不是國家開支的政府僱員。但各宗教組織的經濟來源，除了依靠房租、教徒奉獻和神職人員自己的生產之外，也並非與國家財政毫無關係。各宗教團體的全國和地方（省、直轄市、自治區）

的工作機構以及全國性的宗教院校，均被列入國家編制。其行政經費與人員名額包括在黨政群機關的編制總數之內。此外，國家財政每年要撥出一定的費用，用於重點寺廟、教會的維修。因此，中國的宗教，不是「官辦」，但可以說是「官助」。

三・政府職能。中國從中央到省、市、縣的各級政府，都設有管理宗教事務機構或官員。十九號文件也指出：「一切宗教活動場所都在政府宗教事務部門的行政領導之下」。（註三）

四・宗教與國家行政、司法、教育的關係。十九號文件明確規定，「絕不允許宗教干預國家行政、干涉司法、干預學校教育和社會公共教育」。這表明宗教與行政、司法、教育是沒有關係的。

根據以上幾點，可以認爲，中國的政教關係當屬四種基本政教關係模式中的第四類。

## 政府對宗教的基本政策

在國家支配教會型的政教關係中，宗教團體的

合法存在取決於其是否與政府合作，接受政府的領導。政府掌握著選擇伙伴的權力，因此觀察中國的政教關係，必須了解政府對宗教的政策。中國政府對宗教的政策，也就是中共的宗教政策。據一九八二年的中共十九號文件，黨對宗教的長期基本政策是「中華人民共和國公民有宗教信仰自由」。黨和政府在保障人們這信仰自由的同時，也強調不信教的自由和加強反迷信的宣傳。同時規定「任何人不得利用宗教干預國家行政、司法、教育」，「不得強迫十八歲以下的人入教」，「不得反對黨的領導和社會主義制度，破壞國家統一和民族團結」。（註四）

關於宗教信仰自由的具體含意，有以下兩點特定的內容：

一・公民對宗教信仰的選擇。「每個公民既有信仰宗教的自由，也有不信仰宗教的自由；有信仰這種宗教的自由，也有信仰那種宗教的自由；在同一種宗教裡，有信仰這個教派的自由，也

有信仰那個教派的自由；有過去不信教而現在信教的自由，也有過去信教現在不信教的自由。」（註五）累計起來，每個公民在宗教信仰上有八種自由。

二、公民對宗教信仰的實踐。根據中央一九八二年十九號文件，一九九一年六號文件和國務院一九九四年一月三十一日的一四五號命令，教徒在經政府登記批准的宗教活動場所內進行的「正常的」宗教活動受法律保護。而在未經政府批准的宗教活動場所之外進行佈道、傳教活動則屬於「不正常」或「非法」活動。

以上是「宗教信仰自由」政策的基本內容。提出這樣一項政策的目的與出發點是什麼呢？一九六年，主管中共統戰與宗教工作的李維漢說：我們堅持宗教信仰自由政策，在國內可以爭取和團結宗教的最大多數人為社會主義服務，而把他們當中的少數反動分子孤立起來；在國外，有利於爭取和團結宗教界參加反帝統一戰線與和平運動，衝破反

動派的挑撥和破壞。這有利於衝破宗教專制主義和反動派，有利於整個革命，有利於消滅宗教的根源。

（註六）一九八二年，中共十九號文件指出：使全體信教與不信教的群體聯合起來，把他們的意志和力量集中到建設現代化的社會主義強國這個共同目標上來，這是我們貫徹執行宗教信仰自由政策，處理一切宗教問題的根本出發點和落腳點。一九九一年，中共總書記江澤民說：貫徹黨宗教信仰自由政策也好，依法加強對宗教事務的管理也好，目的都是要引導宗教與社會主義社會相適應。（註七）

顯然，提出這項政策的目的，主要是基於使宗教為黨和國家的政治目標服務這一現實的、實用主義的考慮，而不是馬克思主義者對有神論和宗教價值觀的認可。

那麼，「尊重和保護宗教信仰自由」是否會有利於宗教在中國發展呢？黨的統戰工作領導人李維漢是這樣認為的：在我國的條件下，歸根結底，正確地、恰如其分地執行宗教信仰自由政策，就是更

有利於促退宗教信仰，而不是更有利於促進宗教信仰。（註八）遺憾的是，文化大革命使這項旨在「促退宗教信仰」的政策被徹底的中止了。文革之後，宗教在全國範圍內得到了發展，一九七九年之後，宗教信仰自由政策得到了全面恢復，但這項政策的作用究竟是「促退」宗教信仰，還是促進宗教信仰，還需要一定的時間，才能看出其真正的效果。

## 政教關係的現狀與問題

按照江澤民總書記的說法，政府與宗教組織之間是一種政治上的團結合作、信仰上互相尊重的關係。（註九）但在這種政治上「團結合作、互相尊重」的後面，卻存在著巨大的分歧和完全不同的考慮。

### 政府關注的問題

對政府來說，宗教在與政府的合作中，還存在著種種與社會主義社會「不相適應」的問題，這些

問題因教而異，不利於「政治穩定、經濟發展」的目標，這些宗教可分三組來考慮。

一・佛道教。（這裡的佛教指漢地佛教），問題主要集中在寺廟宮觀和僧尼的管理上。一部份寺廟被認為「管理混亂」，（註十）寺廟的經濟收入常常落入僧侶個人之手，政府很難對這些寺廟實施有效「行政管理」；在農村地區，群衆自發建小廟的風氣持久不衰，屢禁不止。面對著層出不窮的小廟，政府在取締與認可之間甚感為難。對這些問題，政府方面雖然很不滿意，但它們尚不致損害兩教與政府之間相對良好的關係。

二・喇嘛教與伊斯蘭教。喇嘛教是佛教的一個分支，又稱藏傳佛教。由於信仰喇嘛教的藏、蒙古族和信仰伊斯蘭教的回、維吾爾等民族均屬少數民族，因此政府在考慮喇嘛教與伊斯蘭教時，常常把它們與民族問題聯繫起來。喇嘛教與達賴喇嘛、西藏問題密不可分，伊斯蘭教是十個少數民族全民信仰的宗教。打開地圖，看一下喇嘛教和伊斯蘭教徒

聚居的西藏、新疆、內蒙、青海、甘肅、遼寧、雲南在中國版圖中所佔的比例，就不難理解中國政府為什麼要強調「絕不允許任何人利用宗教破壞國家統一、國內各民族的團結。」一九八九年以來，喇嘛教徒在拉薩的幾次騷亂和伊斯蘭教徒與其他民族及其內部不斷發生的突發事件，曾經在社會上造成了極大的影響。考慮到歷代中央政府與西藏的關係、漢族與少數民族的關係這一歷史背景和當前邊疆與沿海經濟發展不平衡、喇嘛教和伊斯蘭教與周邊國家和國際社會的聯繫這一現實，保持著高度警惕的政府，謹慎地維持著與喇嘛教和伊斯蘭教之間微妙的穩定關係。

三・天主教和基督教。這兩個西方傳入的「洋教」為政府帶來的麻煩是實實在在的。天主教的問題是：在政府認可的、與羅馬教廷切斷了聯繫的愛國教會之外，出現了一個忠於教宗、不承認愛國教會的「地下教會」。這個「地下教會」勢力之大，已經到了政府的宗教和公安部門需要聯合工會、共

青團、婦聯等組織共同對其進行「綜合治理」的地步。（註十一）基督教方面，則是在三自教會之外，出現了大批「私設聚會點」，即海外所謂的「家庭教會」。與此相關的，天主教地下教會內有「地下主教、神甫」；基督教家庭教會內有「自封傳道人」。此外，十多年來基督徒人數的迅速增長，使中國出現了歷史上空前的「基督教熱」。天主教、基督教內兩種教會並存的格局，不僅是對愛國教會和三自教會的嚴重威脅，而且也是對政府宗教管理極大挑戰。這枚苦藥，政府實難咽下。為了盡快結束這種難堪的狀況，政府方面動員了包括愛國教會和三自教會在內的一切可以使用的力量，對地下教會和家庭教會發動了全面堅決的鬥爭，包括不斷逮捕關押地下教會的神職人員和骨幹份子，關閉地下教會和家庭教會的活動點，查禁「非法」傳入的宗教印刷品，取締地下修院、神學院等。但迄今為止，政府方面大規模的努力並未從根本上阻止了天主教地下勢力和基督教家庭教會的發展，反而在國際上招

致廣泛的關注和某些宗教、人權組織的強烈批評。

另一方面，出於經貿、外交與國際政治方面的考慮，中國十分需要保持和發展與西方基督教國家的友好關係，甚至需要與梵蒂岡逐步改善關係。在這樣一種情況下，結束天主教、基督教兩教中兩種教會並存，遏止和減緩基督教發展的努力，就成了一項十分複雜、棘手的問題。政府奉行「宗教信仰自由政策」和與宗教界「團結合作、互相尊重」的關係準則，在這裡遇到了真正的考驗。

### 宗教方面關注的問題

也許是所處角度與位置的不同，宗教界對政教關係的現狀卻另有一番感受。除了各教自身某些特有的問題外，他們的關注主要集中在以下幾方面：

一・宗教團體自主權。接受政府領導的宗教團體從未停止思考過這樣一個問題：宗教團體究竟是政府主管部門的下級，還是擁有自主權的獨立組織？中國佛教協會會長趙樸初在全國政協的

一次會議上說：「長期形成的宗教團體工作領導體制存在權力過分集中包辦代替嚴重的弊端，因此必須改革」，實行「政教分開」，使宗教團體成為「享有自身的人事、財務、業務自主權的民間性團體」。（註十二）趙樸初的呼籲，不是要實行西方的政教分離，而是要宗教團體向政府討回自己的權力，這涉及到政教之間權力再分配的問題，而這種再分配的結果，必將削弱政教合作關係中政府方面的領導地位。對這樣的 треба求，政府不能答應，回應的武器是「依法加強管理」。另一方面，宗教團體不得不依賴政府解決自己的許多問題，離開了政府的支持，宗教團體立刻會面臨「生存危機」。因此，「政教分離」的要求就顯得心有餘而力不足，只能心裡想想而已。

二・落實宗教政策。這個問題的含意有兩層：一是宗教團體要求歸還他們在過去的政治運動中失去的財產，如教堂、寺廟、房屋、土地、山林

等，二是希望恢復和開放更多的宗教活動場所。

這個問題涉及宗教團體與政府、教徒與非教徒、政府內部不同部門等多方面的現實利益，情況錯綜複雜，解決的難度極大，進展緩慢。宗教界面對改革大潮給自己帶來的經濟壓力，迫切希望政府方面能夠有所作爲。然而，無論宗教團體如何呼喊，政府方面也不可能將佔用的宗教財產完全退還，經濟利益的新格局，誰也打破不了。

三・宗教立法。以上問題的出現，主要是因爲宗教團體的利益缺乏法律保障。憲法中關於宗教問題的規定十分原則，除了少數單項法規外，政府處理宗教問題的主要依據是中央文件。但文件畢竟不是法律，對於不按文件辦事的人，不可能訴諸法律。因此宗教團體對宗教立法的呼聲很高，期盼能夠有一部明確政教雙方權利與義務的、面向全社會的、有強制約束力的宗教法，以便用法律手段來保護自己的利益。

政府方面從對管理宗教的角度出發，也需要「將處理宗教問題的行之有效的政策制度化、法律化」。（註十三）否則，在進行行政領導時，很難將這種行爲稱之爲「依法管理宗教」。經過長期的實踐，政府方面意識到對宗教的管理，僅僅依靠政策是不夠的。最好的辦法是將政策變成有強制約束力的法律，再以執法的名義實施管理。爲此，中共中央一九九一年六號文件提出「要加快宗教立法工作」。（註十四）這樣，政教雙方都希望宗教立法。然而，由於雙方考慮的出發點不同，要搞出一部在雙方利益與衝突中尋求平衡，並爲全社會所接受的宗教法，就只能取決於雙方鬥爭與妥協的結果了。目前政府已定出了兩項單項行政法規，宗教界則認爲應先有宗教基本法，單項法規才有依據。（註十五）看來，宗教法短時期內是難以出台的。

除了以上三點之外，各宗教團體也都十分關心如何擴大自養來源，如何有更多的機會參與社會服務與福利事業。

至於獨立於愛國團體之外的「地下教會」、「家庭教會」，他們在中國政教關係中尚不具有正式的發言權，但他們卻是一支十分活躍、保持增長的力量，是政教關係中沉默的「第三者」。

## 政教關係的調節

政教合一與奉行國教的國家，政教之間是統一的；政教分離的國家，雙方關係完全由法律調節；而中國的政教關係模式，則有其獨特的調節機制，它包括了幾種不同的方式：

一、法律約束。憲法和其他有關的法律、法規，對政教雙方的權利、義務作出明確規定，是雙方關係的大綱，較少涉及具體問題。

二、行政管理。政府宗教工作部門依據黨和政府的政策，對宗教事務實施管理，宗教團體也有義務協助政府貫徹有關宗教的政策。這是調節政教關係最基本最主要的方式。在這種方式中，雙方的衝突與矛盾由政府部門仲裁，無須經過

法律程序解決。

三、政治協商。各宗教團體均有代表參加政治協商會議，與黨和政府的代表進行「協商」、協商的結果不向社會公開，也不具法律約束力，是一種雙方交換意見的方式。

四、首腦會晤。黨和政府首腦與宗教團體領袖定期與不定期的會晤。九一年以來，中共總書記江澤民每年春節前夕都要在中南海會見全國性宗教團體負責人，各黨政領導對地方宗教領袖也是如此。這是以非正式的方式進行的最直接的政教對話。

以上各種形式形成了一套綜合的調節機制，政府方面常常是幾種方式並用，各有各的重點。調節的內容主要是政教合作的範圍、方式、可行性及利益的平衡，前提是宗教團體接受政府的領導。不接受政府領導或不與政府合作的宗教組織，不屬於調節對象而屬於打擊對象。

## 中國政教關係的發展趨勢

### 三個不變

中國政教關係模式是由中國的國情決定。由於社會、政治、經濟及歷史的原因，中國選擇了政教合作而非政教分離的模式。這就決定了政府一定要過問宗教問題，宗教問題必然帶有濃厚的政治色彩，宗教信仰也不可能完全是個人私事。由於這樣一個根本的原因，政教雙方的關係就必然會隨著中國政治的變化而變化。

隨著中國社會、經濟的不斷發展，民主與法制建設的不斷加強，政教關係方面的問題更多地將集中在雙方對各自權利與義務的理解與實踐上。

宗教方面爭取宗教團體的合法權益和教徒實踐其宗教信仰的自由的祈求將會愈來愈強烈，這是一個無法改變的趨勢。但這一趨勢的進程是不平衡的，不可能脫離中國社會發展的總進程而獨立完成。在

一・政教關係的基本模式不變。政教合一、國教的模式不可能在中國出現，政教雙方均不接受這兩種模式；而政教分離則涉及立法、司法、行政體系的改變。目前的中國尚不具備這一條件，政教的分離對雙方來說，都不現實。

二・政教關係調節機制不變。但在這個機制內法律調節的比重相應會有所增加，行政領導與行政管理的方式和範圍將會有較大變化。

三・政府宗教工作部門的設置不變。但該部門的職能將會逐漸從既是政教關係的當事人，又是雙方衝突的調節者與仲裁者的角色，過渡為代表政府與宗教方面溝通的角色。

### 兩個不一定

最近的十年裡，政教關係方面的變化會有以下幾個特點：

一・宗教立法的著眼點。宗教立法究竟是立足於更好地保護宗教信仰自由抑或是「將管理宗教的

政策、制度法律化」，是未來立法中政教爭議的焦點，其結果受多種因素制約。何時完成，結果如何，都難以確定。

二・宗教進入社會。隨著改革開放的深入，宗教能否進入社會，有更多作為，涉及許多具體問題，（例如辦學校、辦醫院、老人服務中心、多種慈善救濟機構與社會服務等）。對於這些問題的解決，政教雙方都沒有準備好，但都有所考慮。

### 一種可能

由於地下教會、家庭教會的不斷發展，不可能完全由專政機關進行打擊而清除，隨著這批人與愛國教會力量對比的變化，爲了國內、國際各種現實利益的需要，政府有可能在一定的範圍內與地下宗教力量進行對話或予以有條件的變相承認。因爲從根本上看，政府不可能同意將宗教作爲一種需要花大力氣與之鬥爭的政治敵對勢力，況且這種鬥爭已經證明是不能奏效的，因此問題就成爲，何時以何

種方式在何種程度上承認現實，對其實施懷柔政策。以上是中國政教關係近期發展的趨勢，這種趨勢表明宗教問題不是當今中國社會最敏感的焦點問題，但也不會自動消除；如果政治、經濟方面的問題解決的比較好，政教關係的問題有可能緩解並得到較理想的解決，反之只會加速社會的動盪。

### 注釋：

一・《中國宗教團體資料》、中國社會出版社，1993年8月，北京，頁15，頁144，頁382，頁504。

二・《黨的十一屆三中全會以來的重要文獻》，人民出版社，1982年，北京。

三・勞動人事部，1984年8月30日，勞人編（1984）一九三號文件，《關於地方各級黨政群和機關編制使用範圍的暫行規定》。

中共中央、國務院 1980 年 3 月 4 日，中發（1980）二十一號文件《批轉關於抵制外國教會對我進行宗教滲透問題的請示報告》中指出：「政府資助在教會經濟來源中所佔比重不宜過多，以免形成官辦教會。」

四· 中共中央（1982）十九號文件，1982年3月31日。

五· 同上。

六· 李維漢著《統一戰線問題與民族問題》，頁570，人民出版社，北京，1981年。

七· 《江澤民在全國統戰工作會議上的講話》，1993年11月。

八· 同註六，頁568。

九· 江澤民一九九一年一月三十一日接見全國宗教團體負責人時的講話。《天風》1991年3月。

十· 國務院宗教事務局長張聲作一九九四年一月十五日在全國宗教局長會議上的講話。

十一· 中共中央辦公廳、國務院辦公廳一九八九年

二月十七日轉發中央統戰部、國務院宗教事務局《關於在新形勢下加強天主教工作的報告》的通知，中辦發（1989）二號文件。

十二· 《宗教》1989年第1期，頁7，南京大學宗教研究所，1989年6月。

十三· 「國務院宗教事務局負責人答記者問」，《法制日報》1994年。

十四· 《中共中央、國務院關於進一步做好宗教工

作若干問題的通知》，中發（1991）六號文件，1991年2月5日。

十五· 中國佛教協會會長趙樸初在兩個宗教法規座談會上的發言摘要，《法制日報》1994年3月13日。