

黨一元領導下的中國宗教管控體制

邢福增

[摘要] 中共奉行以黨治國黨國體制。自1949年後，逐步建立一套以統戰部為中心，加上宗教事務部門及愛國宗教團體作配合的宗教管控體制。文革後，有關宗教管控體制略有改良及調整，但黨一元式領導的格局，不僅沒有根本改變，近年反倒更形強化。中國教會的生存形態，不論是公開的官方登記教會，或是不獲官方認可的地下教會，既在宏觀上受制於黨的政治路線與任務，也在微觀上嵌入屬地管控的宗教及社會控制體制。關心中國教會發展者，須對這套獨特的中國宗教管控體制有所認識。

Abstract: The Chinese Communist Party adheres to a party-state system wherein the Communist Party rules the state. Since 1949, a religious control system has been gradually established with the United Front Work Department at the center, with the cooperation of religious affairs departments and patriotic religious groups. After the Cultural Revolution, the religious control system was slightly improved and modified, but the party's unitary leadership pattern has not fundamentally changed. Instead, it has been strengthened in recent years. The existence of the Church in China, whether it is an officially registered community or an

unofficial community that is not recognized by the government, is on the macro level controlled by the party's political line and tasks. It is at the same time constrained within the local religious and social control system. Those who are concerned about the development of the Church in China must be aware of this unique Chinese religious control system.

2018年3月21日中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》，提出為了「強黨對宗教工作的集中統一領導」，「不再保留單設的國家宗教事務局」，改由中央統戰部「統一管理宗教工作」。改革後，中央統戰部「對外保留國家宗教事務局牌子。」¹是次改革，對中共的宗教管控體制有何改變？本文旨在回顧這套體制的建立，並指出在黨絕對領導下呈現的黨國與宗教團體的關係。

統戰工作與宗教工作

中共奉行黨國體制（Party-state），以黨治國。自1949年後，建立了以統戰部為中心，加上宗教事務部門及愛國宗教團體作配合的宗教管控體制。要探討中共的宗教政策，必須先從統戰工作切入。²雖然中共中央統一戰線部在1939年才正式成立，³但早於1921年建黨以降，已有「民主聯合戰線」的論述與實踐，國共合作就是明顯的例子。⁴一般而言，黨外民主人士、知識分子、工商

1 新華社，〈中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》〉，2018年3月21日。中華人民共和國中央人民政府，http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm#1。

2 Lyman P. van Slyke, *Enemies and Friends; The United Front in Chinese Communist History* (Stanford: Stanford University Press, 1967).

3 〈統戰部「十六字」職能的由來〉，中共統一戰線新聞網，2014年5月8日。<http://tyzx.people.cn/n/2014/0508/c372202-24992568.html>。1939年3月，中央發出〈關於統戰工作的指示〉，要求各局、各省委及特委從速成立統戰部，並研究在各地如何進行「秘密工作」。〈關於統戰工作的指示〉（1939年3月20日），中央檔案館編，《中共中央文件選集》，冊12（北京：中共中央黨校出版社，1991），頁43。

4 全國統一戰線幹部培訓教材編審委員會編，《中國共產黨統一戰線簡史》（北京：華文出版社，2000），頁2-3。

業、民族及宗教等界別，均屬統戰工作的範圍。1939年，毛澤東便將「統一戰線」列為革命成功的「三大法寶」之一（其餘是武裝鬥爭、黨的建設）。⁵

統戰工作的精神，即團結與鬥爭的辯證關係。毛澤東在1940年曾指出：「既不是一切聯合否認鬥爭，又不是一切鬥爭否認聯合，而是綜合聯合和鬥爭兩方面的政策」。⁶中央統戰部部長李維漢也說：「人民民主統一戰線內部，是不能沒有鬥爭的。因為團結是有鬥爭的團結，而鬥爭是從團結出發，為了鞏固團結」。⁷可見，「鬥爭」與「聯合」（「團結」）是統戰工作的精粹，為中共革命服務。中共因應國內、外不同形勢的評估，調整統戰工作中鬥爭與團結的比重。正如毛澤東在〈矛盾論〉中所言：「在複雜的事物的發展過程中，有許多的矛盾存在，其中必有一種是主要的矛盾，由於它的存在和發展，規定或影響著其他矛盾的存在和發展。」隨著形勢改變，矛盾的地位亦相應地起了變化。⁸中共如何在不同形勢中釐定基督宗教是對抗性矛盾（主要的敵我矛盾）或非對抗性矛盾（次要的人民內部矛盾），也直接影響與制約中國教會在中共建國後的發展空間。

5 〈中國革命取得成功的「三大法寶」是什麼？〉，中國共產黨新聞，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64156/64157/4418419.html>。

6 毛澤東，〈論政策〉（1940年12月25日），《毛澤東選集》，卷2（北京：人民出版社，1967），頁721。

7 李維漢，〈更加鞏固和發展人民民主統一戰線〉，《統一戰線問題與民族問題》（北京：人民出版社，1981），頁19。

8 毛澤東，〈矛盾論〉，中共中央毛澤東選集出版委員會編，《毛澤東選集》，卷1（北京：北京人民出版社，1952），頁295-296。

宗教管理機制的建立

中共建國初期，首要處理的是基督教、天主教的問題。1950年7月，中共中央發出〈中央關於天主教、基督教問題的指示〉，⁹可說是首份涉及宗教的政策文件。而針對基督宗教的革新工作，也按既定的方針逐步展開。¹⁰

為了更詳細調查研究宗教的情況和問題，周恩來在1950年7月指示政務院轄下的文教委員會設立「宗教問題研究小組」，由文委副主任陸定一領導。小組主要針對天主教、基督教及佛教方面的情況，向政務院提出意見。1951年1月，政務院發出〈關於設立宗教問題委員會及宗教事務處的決定〉，指示在各大行政區文教委員會成立相應的宗教事務處，專責統一辦理及研究有關基督教、天主教及佛教的工作，並聯絡有關宗教界人士。至於伊斯蘭教及藏傳佛教的工作，則交由國家民族事務委員會負責，宗教事務處予以協助。¹¹

1951年3月，中共中央召開第一次全國宗教工作會議，確立了黨國對宗教事務的行政領導機制。1953年12月，政務院發出關於宗教工作掌管問題的指示，規定天

9 〈中央關於天主教、基督教問題的指示〉（1950年7月23日），中共中央文獻研究室編，《建國以來重要文獻選編》，冊1（北京：中央文獻出版社，1992），頁408-412。

10 邢福增，〈反帝愛國與宗教革新——論中共建國初期的基督教「革新宣言」〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期56（2007年6月），頁91-141。

11 赤耐主編，《當代中國的宗教工作》，冊上（北京：當代中國出版社，1998），頁242-243。

主教、基督教工作，仍由各級宗教事務處掌管，佛教、道教及伊斯蘭教工作則由各級民族事務委員會掌管。1954年11月，國務院宗教事務局成立，並在1955年12月重整宗教工作的掌管機制，規定天主教、基督教及在漢民族中佛教、道教方面的工作，悉由各級宗教事務部門掌管。原中央民族事務委員會宗教事務處（掌管漢民族佛、道教工作）併入國務院宗教事務局為第三局。1957年3月，中共中央發出關於宗教工作黨內歸入問題的通知，決定有關天主教、基督教、佛教、道教及伊斯蘭教的工作，在黨內統一由各級統戰部門主管，在政府內統一由各級宗教事務部門掌管。¹²

宗教革新與愛國宗教團體

1949年9月召開的人民政協會議通過〈共同綱領〉，其中第五條規定「中華人民共和國人民有宗教信仰的自由權」。¹³但在黨國的介入下，中國宗教市場的格局出現重大變化。特別是中國民間信仰及教派，在掃除「封建迷信」及「反動會道門」的指令下悉被取締。同時，黨國又要求開展宗教革新運動，在打倒「封建迷信」及肅清「帝國主義毒素」兩大意識形態下，本土宗教（主要是道教）與外來宗教（佛教、基督教、天主教及伊斯蘭教）都要自我革新，以適應新中國的變革。

12 赤耐主編，《當代中國的宗教工作》，附錄一「宗教工作大事記」，冊下，頁366-369。

13 〈中國人民政治協商會議共同綱領〉，中央檔案館編，《中共中央文件選集》，冊18（河北：中共中央黨校出版社，1992），頁585。

從黨國的角度而言，在各宗教界內扶植進步人士，一方面從內部開展宣傳革新，建立革新力量，另一方面成立全新的宗教領導機構，更全面地開展宗教界的革新運動，是理所當然的部署。五十年代，各主要宗教的全國性愛國組織漸次成立，並形成「五大宗教」格局：

宗教	日期	愛國團體
基督教	1951年4月	中國基督教抗美援朝三自革新運動籌委會，1954年7月改組為中國基督教三自愛國運動委員會
佛教	1953年5月	中國佛教協會
伊斯蘭教	1953年5月	中國伊斯蘭教協會
道教	1957年4月	中國道教協會
天主教	1957年7月	中國天主教教友愛國會，1962年1月易名中國天主教愛國會

上述五個全國性愛國宗教組織的成立次序，充分反映出黨國在推展宗教革新工作的情況。黨國能否順利在相關宗教內建立新的組織，主要取決於兩個因素。第一、若某宗教內部有思想左傾的進步人士，黨國便可自力支持他們發起革新運動，基督教及佛教就是最佳的例子。基督教方面，吳耀宗是中國基督教三自革新籌委會的主席，

早於三十年代便擁抱激進的左翼神學立場，致力調和基督教與社會主義，成為中共統戰的對象。¹⁴ 佛教方面，巨贊及趙樸初也是支持革新的重要人物。¹⁵

第二、該宗教是否有嚴密組織的領導機制，同時又涉及相關宗教領袖對新政權的態度。一般而言，若某宗教具嚴密制度，強調從上而下的服從，而該宗教領袖又對中共支持的革新運動作頑強抵制時，則宗教革新工作自然遇到較大阻力，天主教的情況即屬此類。按中共最初估計，天主教的全國會議，可以在1951年底召開，¹⁶ 但由於受到天主教會內部對愛國運動的抵制，如何在天主教內打開缺口，成為黨國持續討論及關注的問題。因此，中共中央發出關於天主教工作的指示，也是最多的，反映出問題的嚴峻。¹⁷ 這說明為何天主教教友愛國會遲至1957年7月才成立，是五大宗教中最晚成立愛國宗教團體者。其名稱以「天主教教友」為主體，也反映出當時仍未成功獲全體主教及神父的支持。

另一方面，若某宗教組織極度鬆散，宗派間各自為是，矛盾叢生，處於一盤散沙的狀態，黨國在推展宗教革新

14 邢福增，〈反帝愛國與宗教革新——論中共建國初期的基督教「革新宣言」〉，頁91-141。

15 學愚，《中國佛教的社會主義改造》（香港：中文大學出版社，2015）。

16 〈中共中央關於積極推進宗教革新運動的指示〉（1951年3月5日），中共中央文獻研究室編，《建國以來重要文獻選編》，冊2（北京：中央文獻出版社，1992），頁99。

17 如1951年3月7日、6月15日、8月14日、1953年2月6日。參《當代中國的宗教工作》，附錄一「宗教工作大事記」，冊下，頁364-366。

及籌組下成立全國組織方面的難度亦較高。道教的情況便是最好的例子，中國道教協會要到1957年4月才正式成立。當時的道協籌備工作報告中，曾形容道教的狀況為「分散凌亂」、「內部的情況相當混亂」。¹⁸

各宗教團體均有共同的宗旨，就是接受黨及人民政府的領導，肅清宗教界內部跟帝國主義及封建主義的關係，積極發揚愛國愛教的精神。¹⁹毋庸置疑，宗教愛國團體是獨特時代的產物，其意識形態、組織架構、群眾動員等，深受宏觀時代處境影響，並獲黨國積極支持，絕非單純的宗教界自發運動。

黨一元化領導宗教模式

隨著五大宗教的愛國宗教團體的成立，黨國一元化宗教管控體制可說順利完成。這套一元化的管控體制，以各級統戰部（黨）為中心，通過各級宗教事務部門（政府），確立對愛國宗教團體的領導。宗教革新運動的發展，充分體現黨一元化領導的格局。五十至六十年代連串的政治運動逼使愛國宗教團體淪為為黨國服務的政治工具，黨國通過對其控制，有效在宗教界內動員信徒參與政治運動及改造思想，²⁰ 需要時甚至要在教會內

18 岳崇岱，〈關於道協籌備工作的報告〉，國務院宗教事務局政策法規司編，《中國宗教團體資料》，輯1（北京：中國社會出版社，1993），頁139-140。

19 參各組織的章程，見《中國宗教團體資料》，輯1。

20 Timothy Brook, "Auto-Organization in Chinese Society," in *Civil Society in China*, ed. by T. Brook & B. Michael Frolic (New York: M. E. Sharpe, 1997), p. 37.

清算被黨國定性為反革命的異己份子。最著名的，莫過於1955年的天主教龔品梅反革命集團案、基督教王明道反革命集團案，及1956年的基督教倪柝聲反革命集團案。

自建國以迄文化大革命爆發，宗教政策的制訂及執行，主要先在全國統戰工作會議召開後確立主要方向，然後再由全國宗教工作會議作跟進執行。隨著政治形勢進一步「左」傾，中共在文化大革命期間全面執行消滅宗教路線，統戰及宗教部門受到嚴重衝擊，被扣上「執行投降主義、修正主義路線」的帽子，是「牛鬼蛇神的庇護所、保護傘」，²¹愛國宗教團體也停止運作。

改革開放以降的變與不變

文革後，中共恢復原有的管控宗教體制。1978年12月先由中央統戰部召開第八次全國宗教工作會議，相距上一次（1962年）會議達十六年之久。會議提出急須解決信徒宗教生活和場所的迫切問題。²²

在中共中央的指示下，中央統戰部於1979年8月召開全國統戰工作會議，提出了新時期統一戰線的性質，「是一個非常廣泛的聯盟」，肩負著實現四個現代化和統一祖國的任務。會議確立包括「全面貫徹宗教信仰自由政策」在內的統戰工作，目的在於「把廣大信教群眾

21 何虎生，《中國共產黨的宗教政策研究》（北京：宗教文化，2004），頁114。

22 《當代中國的宗教工作》，冊上，頁143。

和宗教界人士團結在政府的周圍，在黨的領導下為四化貢獻力量」。²³1980年1月，中共中央批准了中央統戰部《關於召開各宗教團體全國性會議的請示報告》。²⁴按有關方針，各宗教團體（伊斯蘭教、道教、天主教、基督教及佛教）於1980年4月至12月間，分別舉行了各自的全國代表會議。

由於中共始終不允許獨立社會團體的存在，故此，所有社會團體都得接受黨國的領導。早在1979年中共中央轉發中央統戰部〈第八次全國宗教工作會議紀要〉中，便提及宗教團體恢復活動後，「應加強對其領導」。²⁵到1982年中共中央印發十九號文件，更清楚指出：「一切愛國宗教組織都應當接受黨和政府的領導」。²⁶

值得注意的是，天主教及基督教的愛國宗教團體，在八十年代初也因應新改革開放的形勢，在「辦好教會」

23〈中共中央批轉全國統戰工作會議文件《新的歷史時期統一戰線的方針任務》的通知〉，中共中央統一戰線工作部、中共中央文獻研究室編，《新時期統一戰線文獻選編》（北京：中共中央黨校出版社，1986），頁66-67、頁77。

24《關於召開各宗教團體全國性會議的請示報告》，轉引自北京社會主義學院編，《中國共產黨統一戰線史（社會主義時期）》（北京：中國文史出版社，1993），頁302。

25〈中共中央轉發中央統戰部《第八次全國宗教工作會議紀要》的通知〉，鄧肇明，《滄桑與窘境——四十多年來的三自愛國運動》（香港：基督教中國宗教文化研究社，1997），附錄一，頁240。

26〈關於我國社會主義宗教問題的基本觀點和基本政策〉，中共中央文獻研究室綜合研究組、國務院宗教事務局政策法規司編，《新時期宗教工作文獻選編》（北京：宗教文化出版社，1995），頁65。

的方向下調整體制，成立新的教務機構。天主教方面，在1980年5月的中國天主教愛國會第三屆代表會議上，通過成立中國天主教教務委員會及中國天主教主教團（1992年，天主教教務委員會改為主教團的屬下機構，與愛國會合稱「一會一團」）。基督教方面，則在1980年10月的中國基督教第三屆全國會議上，成立中國基督教協會（與三自會合稱「基督教兩會」）。改革開放時代，天主教及基督教教務機構的章程，較著重發揮宗教的角色，甚至未有像愛國會及三自會章程般高舉「中國共產黨領導」等字眼。以中國天主教教務委員會為例，「本會為中國天主教全國教務機構。其宗旨為：以聖經為依據，繼承發揚耶穌基督創立教會和宗徒傳教的傳統精神，宣揚耶穌福音，推進榮主救靈事業，引導神長教友，恪守天主誠命，堅持獨立自主和民主管理的原則，商討並決定重大教務問題，辦好中國天主教會。」²⁷ 這明顯與統戰工作的團結方向，著重「辦好教會」的目標有密切關係。

筆者曾在另文指出，基督宗教愛國團體在八十年代提出「辦好教會」的口號，在政治角色以外加強其宗教功能，在很大程度上也是黨國指派去團結信徒的政治任務。誠然，愛國宗教團體的教會性改革有其值得肯定之處，但改良的空間完全在黨國允許及其設定的條框下進行，始終無法突破黨國的底線。黨國要求愛國宗教團體必須站穩政治基礎，並不容許其要擺脫其官辦、官助的官方角色。愛國宗教組織與黨國間的共榮共存關係，在此表

27 〈中國天主教教務委員會章程〉，《中國宗教團體資料》，輯1，頁394。

露無遺。²⁸2008年，中國基督教在第八次代表會議上修改〈中國基督教協會章程〉，其中即增加「在中國共產黨和人民政府的領導下，團結全國基督徒」的內容。²⁹

屬地管理的社會控制

事實上，黨國對愛國宗教團體的管控一直未有放鬆。在1978年全國宗教工作會議上，明確規定全國宗教團體與地方宗教團體的關係，「地方的宗教組織在當地政府工作部門的指導下活動，與全國組織沒有隸屬關係」。³⁰可見，雖然愛國宗教團體具有全國－省－市（縣）的層級架構（例如全國基督教兩會、省基督教兩會、市（縣）基督教兩會），但實際上並沒有上下級的領導及隸屬關係。國家宗教局在《宗教事務條例釋義》中，也清楚說明：

分級管理並不表示宗教團體也有級別，只表示宗教團體的活動和人員組成來源不同。無論宗教團體是在哪一級民政部門登記的，是全國性的還是地方性的；無論業務主管單位即哪一級政府宗教事務部門；也無論其成員多少、規模大小，宗教團體的地位都是平等的，都是平等的民事主體，相互之間無隸屬關係，無領導與被領導的關係。³¹

28 邢福增，〈中國教會與黨國的關係——八十年代迄今愛國宗教團體的改革〉，《當代中國政教關係》（香港：建道神學院，1999），頁62-131。

29 《中國基督教第八次代表會議專輯》（上海：中國基督教兩會編印，2008），頁87。

30 《當代中國的宗教工作》，冊上，頁143。

31 帥峰、李建編，《宗教事務條例釋義》（北京：宗教文化出版社，2005），頁45-46。

中共的社會管控是一套「條塊結合，以塊為主」的屬地管理原則。各級別的宗教團體，必須接受所在地黨委及政府的統一領導。這種屬地管理模式，旨在防範社會團體建立全國性及跨地域性的組織體制，避免在黨組織及政府以外出現另一個嚴密的社會組織，成為對抗性的社會實體。³²（參圖一）

近年中共積極推行「創新宗教活動場所管理」，按新修訂的《宗教事務條例》第六條規定：「各級人民政府應當加強宗教工作，建立健全宗教工作機制，保障工作力量和必要的工作條件。」這裡所指的「宗教工作機制」，指「宗教工作三級網絡和兩級責任制」。所謂「三級網絡」，就是「（市區）、鄉鎮（街道）、村（社區）」，而兩級責任，則指「鄉鎮和村」或「街道和區委」。³³ 質言之，中共的宗教管理新思維，是以「宗教活動場所」為主體，並將之嵌入相關的街道、鎮、社區、村委的管理。各級以黨委領導為主體，通過統戰部，由黨牢牢地掌握宗教工作的領導權。

因此，不論是已登記的公開教會堂點，或是未登記的地下教會或家庭教會，均須納入這套黨領導的「三級網絡」之中。對公開登記堂點而言，過去在愛國宗教團體的體制下，各堂點在體制上屬於市（縣）的宗教團體，

32 邢福增，〈民間組織政策與中國基督教〉，《二十一世紀雙月刊》，期114（2009年8月），頁26-37。

33 中共中央統戰部編，《鞏固發展最廣泛的愛國統一戰線——中央統戰工作會議精神，中國共產黨統一戰線工作條例（試行）解答》（北京：華文出版社，2015），頁173。

並接受相應統戰部及宗教局管理，在基層反倒具一定空間。但現在，宗教管理在黨的領導下下放至基層，故基層（地方）教會點堂的活動，會按宗教事務條例的各項細節，受到更大的規管。³⁴

小結

國家宗教事務局局長王作安在 2016 年指出，天主教的重點工作是「堅持我國天主教獨立自主自辦教會，深入推進民主辦教，積極穩妥開展自選自聖主教，發展壯大愛國力量，牢牢掌握中國天主教的領導權。」³⁵ 筆者相信，這種黨牢牢掌握領導權的情況，同樣也適用在其他宗教。正如習近平在 2016 年全國宗教工作會議上明確指出，要處理好宗教關係，「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。」³⁶

通過本文的論述可見，打從中共建國以來，宗教工作從來沒有擺脫黨國的領導，並受黨宏觀的政治路線與任務的制約與左右。同時，一套以統戰工作（黨）為中

34 邢福增，〈黨直接領導宗教工作〉，《新時代宗教工作秩序與基督教》（香港：德慧文化，2018），頁263-268。

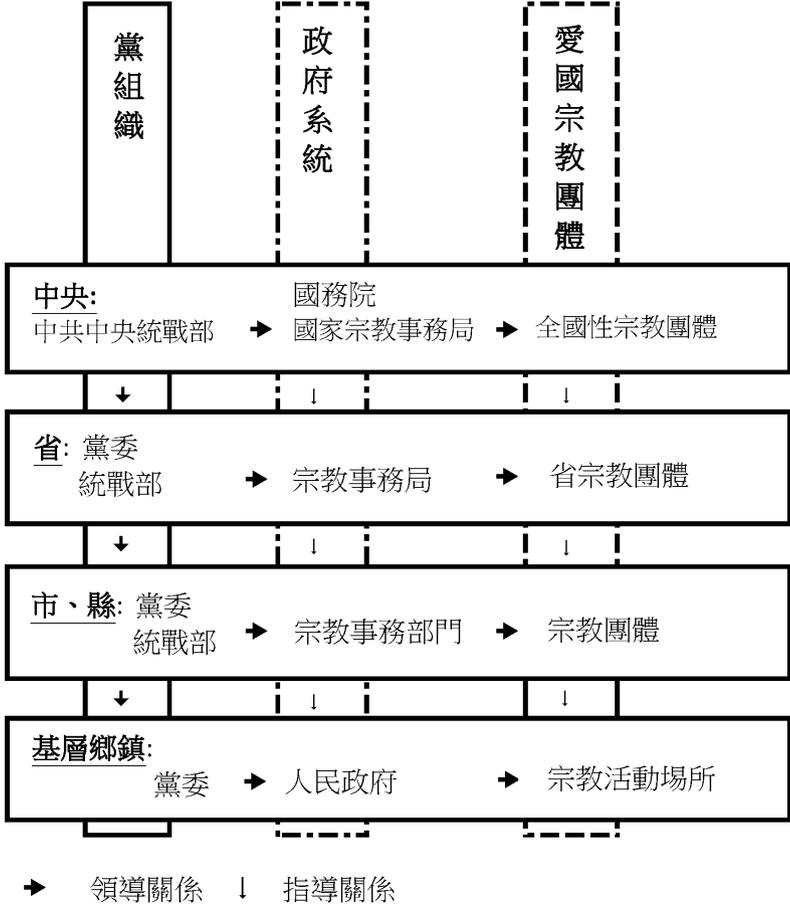
35 王作安，〈做好新形勢下宗教工作的行動指南〉，《人民日報》，2016年8月7日。<http://theory.people.com.cn/n1/2016/0807/c40531-28616674.html>。

36 中共中央文獻研究室編，《習近平關於社會主義政治建設論述摘編》（北京：中央文獻出版社，2017），頁170。

心的宗教管控體制，藉著屬地管控的宗教及社會控制手段，已成為中國獨特的宗教格局。隨著近年統戰部直接統一管理宗教工作，以及強化基層宗教工作的兩級責任制，這套管控網絡更趨嚴密。上至各級愛國宗教團體，下至基層教會堂點，以及神職人員，也不論是官方還是地下宗教，悉在黨的牢牢管控之中。

從昔日的全能主義政治，到改革開放時代的威權與新極權體制，基督宗教的發展一直無法擺脫黨國權力的約制及干預，如何面對政治並與其打交道——不論是適應與合作、合作中的抵抗，以至不順從的抵拒，在在成為中國教會生存與發展的命運。

圖: 宗教團體的屬地管理: 條塊結合, 以塊為主



塊: 所在地黨及政府的統一領導

條: 上級主管單位的垂直領導