

### 三、中國大陸修訂「宗教事務條例」之影響

國立政治大學東亞研究所王韻助理教授主稿

- 「條例」修訂目的係為貫徹習近平對於宗教管理的新要求，強化宗教管制的有效性；其宗教管理政策，採用「宗教法人」、「非營利組織」等新觀念，惟專注於管制而非保護方向，管制成效有限。
- 中共對地下宗教組織及非體制內宗教活動，仍將嚴加限制，惟配合「大統戰」策略，「條例」修訂稿對中共官員與幹部要求復加嚴格。

2016 年中國大陸國務院法制辦公室宣佈，為因應「國際國內形勢的深刻變化，宗教領域出現了不少新情況新問題」，將修訂 2004 年 7 月通過的「宗教事務條例」（下文簡稱「條例」）。

該條例自 2005 年月生效以來，已有不少討論與批評。例如，臺灣政治大學、中國大陸人民大學，均曾於 2014 年舉辦研討會，研論該條例衍生之相關問題；更有實證研究指出，多數宗教幹部與宗教界領袖認為「條例」對他們的工作沒有幫助。

中國大陸領導人習近平今(2016)年 4 月出席「全國宗教工作會議」發表重要講話表示，中共中央將於同年 6 月頒佈「中共中央、國務院關於加強和改進新形勢下宗教工作的意見」（16 號文件）。在習「大統戰」策略下，「條例」修正自是合理順勢的發展。本文為「宗教事務條例修訂草案（送審稿）」對宗教社群發展影響，提出幾點觀察。

#### （一）黨與宗教關係的本質不變

「條例」送審稿具有針對性，佛教、道教、伊斯蘭教社群對修訂稿較無反應，似無視該法對於渠等權益之影響，然天主教及基督教群體則有強烈反對聲浪。上述差異與中國大陸「五大宗教」不同的政教關係，以及其在「統一戰線」中的位階不同有關。

簡而言之，佛、道教享有「中國宗教」正當性、伊斯蘭教享有少數民族的文化特權，兩者都可以順利透過體制內管道，傳達自己的意

見，不需仰賴體制外管道發聲。

例如，2015 年少林寺代表釋永信以「全國人大代表」身份提出「條例」的修正案，中國大陸學者楊凱樂發現其中至少四點意見被官方的送審稿接受。基督教與天主教雖亦有「愛國教會」領袖（渠等享有參與政協特權），惟因「洋教」身份、龐大的地下教會群眾、長期與外國教會交往的「壞記錄」，官方管道仍就不足以改變天主教、基督教必須被中共加強管理的事實。

北京家庭教會領袖、學者范亞峰認為，這是中共一貫「拉、打」兩手策略的延伸，但鑑於過去嚴打教會策略失敗，以及政策性拉攏條件不足，加強「法制化」係中共當前合理選擇，渠指出「今次修例可說是全面倒退，因為是用國安思維為導向，實際上全面針對家庭教會要管制，包括當中提及聚會場所、罰款、接受國外奉獻等」。並認為送審稿發佈前，宗教界人士曾預期中共或推出更自由的政策，但送審稿證明「對於宗教更開放的幻想都是錯誤的」。

中國大陸旅外異議人士、牧師郭寶勝指出，這種宗教為政治服務的思維將會帶來「宗教寒冬」。渠指出「條例」第五章增加「天主教的主教由天主教的全國性宗教團體報國務院宗教事務部門備案」敘述，顯示天主教主教身份的國家性和特殊性，或係為中國大陸與梵蒂岡「雙重承認」主教任命模式建立法源。

## （二）宗教管理細節化：棒子下的胡蘿蔔

然而，「條例」送審稿仍有新意及其進步之處。香港中文大學教授邢福增指出，中共至少有引進 4 個新觀念，包含宗教團體可以各自申請註冊成為「宗教法人」以增強其法律上的獨立性；宗教團體、宗教院校與宗教活動場所是「非營利組織」，依法興辦的公益慈善事業，「按照國家規定享受相關優惠政策」；同時宗教財產權的保障加強（例如佛寺與道觀不再是「社會所有」）以及宗教活動可以離開原本註冊的地點（臨時活動地點的規定）等。

惟與多數國家宗教管理採取「保護原則」不同（限制政府對於設定「國教」或打壓某一宗教的規範），中共宗教管理策略係以「敵人意識」加上「胡蘿蔔與棒子」的統戰邏輯做為核心—支持我的（愛國教會、愛國協會）擁有

各式的特權、甚至「政協委員」的榮譽；不擁護我的（地下教會、非體制內聚會點等）遭受各種打壓與限制。

從實踐層次觀察，可視為「棒子下的胡蘿蔔」關係。宗教在中國大陸從未脫離「必須被棒子管束」的敵人地位，並且，隨著習近平執政與「中國夢」概念的提出，民族主義逐漸高過經濟成長，作為中共政權合法性的新興基礎，宗教以往作為團結信教群眾、吸引外資、與發展經濟的重要性勢必下降。此外，新疆與西藏等區域，因民族及宗教問題混雜、動亂不斷，宗教必須「被維穩」的理由勢必增加。

相關思維亦反映在「條例」送審稿中，學者統計新稿出現大量管制性的字眼，包含 6 次「審批」、7 次「備案」、4 次「審核」、19 次「批准」；更對宗教團體及信教群眾增加 10 項禁止性規範、9 項義務性規範、7 個有關罰款的規定（個人的罰款為 1000 元以下，針對組織者的則最低為 2 萬元，最高至 30 萬元）。

就地下教會與教會聚會地點而言，「條例」有關「臨時活動地點」的規定似乎給予渠等彈性空間。「條例」第 35 條規定「有關『臨時活動地點』，須接受縣級宗教事務部門的指導，其由所在地人民政府或街道辦事處進行監督」。學者邢福增指出，中共中央似係接受「廣東經驗」的管理措施，該規定以基層「街道、鎮、社區、村委」為主要管理者，地下教會可採取向縣一級政府「備案」的方式合法存在，繞過當前地下教會不願意向愛國教會登記的難題。

惟宗教須被「審查」與「批准」後才能存在的概念，恰係諸多教會人士不同意之處，此外，當縣級政府必須「徵求所在地宗教團體和鄉級人民政府或者街道辦事處意見」時，如果當地的愛國教會不同意時該怎麼辦？街道辦不同意怎麼辦？上級政府同意但地方不同意在中共體制內可能嗎？宗教界人士合理懷疑此「徵求意見」文字，暗示政府仍可以利用各種理由刁難宗教團體。

### （三）「大統戰」的提出與宗教工作的強化

中共治理下的宗教與民間信仰，長期受到統戰部「一條鞭」指導及公安部門「維穩」壓制，五〇年代規定不能做的事情，直至今日，仍有許多「不准做」，但宗教社群發展卻未因此衰退，反而持續發展，

形成普遍「上有政策、下有對策」的尷尬處境，或可認為中國大陸宗教問題層出不窮，係因中共政策僵化所致。然而，中共宗教政策的失敗，並非因為法律不完備，事實上，1982年中共中央發佈「19號文件」後，中共當局對主要宗教社群的支持，甚至補助一直不遺餘力。惟因「黨天下」緣故，對集會結社與言論自由仍舊不願放鬆，連帶影響宗教人士無法自由傳教、發聲、募款與組織活動；同時礙於政策僵化，同情宗教人士合理需求的宗教幹部，始終面臨兩難局面，僅能放任雙方關係不斷惡化。

修訂「條例」可視作中共領導人對統戰系統（主管宗教與民族事務）過去政績不滿意的結果。過往中共中央統戰部負責政策與跨部會協調、國家宗教局及各省市的民族宗教辦/局負責業務、全國以及地方政協負責實際領導層的統戰活動，愛國教會/協會負責在廣大信教群眾裡接軌這些政策與活動。

然而，統戰系統對於執行宗教大戰略，越顯左支右絀。海外媒體不斷報導，習大力打擊自由派媒體、基督教教會、律師與民間組織，因為渠等均係廣義上的「有代表性的黨外人士」，是統戰部應該要聯絡、協調與安撫的對象；同時2014年以來，香港出現「佔中/雨傘革命」、「魚蛋革命」、青年人高舉港獨「龍獅旗」等社會控制失敗的現象，攙絡臺灣「三中一青」及「天然獨」失利等海外統戰重大挫敗，雖然這些失利不能全歸咎於統戰部門，然傳統統戰工具逐漸失去效果亦是事實。

面對原有統戰部門的無力，習的主要策略仍係「加強黨內工作」，包含在1年之內，2位前途仍看好的現任政治局委員被派入統戰部任職、提升原本系統內的「全國統戰工作會議」為跨體系的「中央統戰工作會議」、同時通過建政以來第一份「統一戰線工作條例」，將黨的統戰任務法制化。2016年中共中央更派出「統戰工作檢查小組」到各地視察，「統戰」一夕間變成考核地方大吏的政治顯學。報導指出至少已有八個省市指派第二把手擔任當地統戰部部長職務，這個被稱為「大統戰」的策略，顯示地方將會把對宗教組織管理、社會菁英的意見、對港澳臺及海外聯繫、境內外非政府組織等等統戰任務提升為地方施政要務。

「條例」的修訂無論最終版本為何，等同是對地方宗教管理幹部的終極考核指南，眾多的「審批」、「備案」、「批准」、「處罰」等等細節要求，無疑會減少地方官員彈性處理問題的空間、削弱信教民眾對政府的信心，最終加大政教衝突的可能性。

#### **（四）結語**

根據學者長期對人類社會宗教現象的觀察，時局越壞、政治壓力越大、外部壓力越強，宗教人口反而越易成長。從整體社會發展趨勢觀察，中共面對的挑戰越加艱鉅。僅從修改「條例」觀察，強化法制工具的制度性變革，顯然與過去透過行政改革取代政治改革一樣，雖有短期提升管理效能的效果，但對解決核心問題並無幫助，甚或增加民眾對黨的失望，造成體制內改革者「綁手綁腳」，皆對解決長期政教關係對立，無法帶來正面助益。