

第三章 黨國宗教政策與執行

提到中國大陸的宗教發展，絕不可能忽視中共黨國在其中的作用。五十年來，中共政權的體質或有變化，¹然而不變的是其亟欲管制、掌握社會的一黨專政本質，宗教自然無法免於外。對宗教信徒來說，宗教信仰或許在個人「私領域」的範圍內，然而對秉持馬列主義的中共黨國而言，當新中國邁入社會主義後，宗教作為「上層建築」的一部份，是封建主義和資本主義時代的不合時宜的遺留物，理應掃進歷史的垃圾堆中，留下來只是徒然蒙蔽了人民的雙眼、消沉了革命者的意志。因此宗教團體與信徒成為整體社會改造計劃中的一個環節，即便中共出於統戰的需要而留其「活口」，也只是因應暫時的階段性需要，最終的目的仍是宗教的消亡。今日官方意識型態的馬列主義逐漸消退，然而基於一黨專政的需要，宗教以及宗教團體作為一種有組織的社會力量，仍然是中共政權所必須嚴加看管的對象。職是之故，五十年間，中共莫不以各種方式管制宗教，宗教團體亦屢屢受其捏塑。宗教政策反應了中共對於宗教的認知，同時也是其施政綱領，因此本章首先分析中共宗教政策及其背景和理論基礎。其次介紹中共宗教事務部門的組織。最後一節探討宗教事務部門執行宗教政策的情形，並以代理人理論作為分析的依據。

¹ 由毛時期到鄧小平時代及後鄧時代，中共統治社會的方式出現變化。學者屢以極權主義（totalitarianism）或全能主義（totalism）形容毛時期中共的政權形式，其特點為國家的觸角廣泛且深入的侵入社會每個角落，直達每一個個體，展現完全的控制。鄧小平治下及鄧後的中共政權則被歸類為威權主義（authoritarianism）及軟極權主義（soft-totalitarianism）等類型，較之於毛時期，此時中共對社會不再是巨細靡遺的控制，留與社會呼吸活動的空間，然而黨國仍透過安全部門檢查人民的忠誠，或是如國家統合主義等機制收編社會力量。總言之，中共統治社會的方式與強度或有不同，然而其統治社會的願望則一。極權主義中國的討論參見 Benjamin Schwartz, "Totalitarian Consolidation and the Chinese Model," *The China Quarterly*, No. 1 (January - March 1960); 全能主義中國的討論參見鄒謙，*二十世紀中國政治：從宏觀歷史與微觀行動的角度看*（香港：牛津大學出版，1994年）；威權主義中國的討論參見趙建民，*威權政治*（台北：幼獅出版，1994年）；軟極權主義中國的討論見 Chalmers Johnson, "Soft-Totalitarianism in China," *New Perspective Quarterly*, Vol. 14, Issue 3 (June 1997).

第一節 鴉片、劣酒、相適應：中共宗教政策及其沿革

中共以馬列為師，也透過馬列的眼睛看宗教，馬列主義的宗教觀成為中共認識宗教的基石。然而馬列主義在中國，不免產生了「本土化」的轉變，中共根據中國國情對馬列主義作出「合乎中國需要的理論性的創造」²，應用馬列主義去「深刻地、科學地分析中國的實際問題，找出它的發展規律」³。這個過程早在中共尚未奪取政權時便已開始產生，一直持續到今天。宗教領域中我們也可以看到這個轉變的過程，由中共建政之初擁抱「鴉片論」，到今天提倡宗教與社會主義社會相適應，這不但是中共對於理論詮釋的演繹，也是中共宗教政策適應時代所做出的轉變。本節首先說明馬列主義的宗教觀及毛時代的宗教政策，其後介紹八〇年代後宗教理論與政策的轉變。

一、馬列主義宗教觀與毛時代中共宗教政策

一九四九年，江山易手，中國共產黨入主中原，矢志建立富強的新中國。中共高舉馬列主義的旗幟，一場對中國大規模的社會主義改造勢所難免。然而政權草創之初，青黃不接，面對國內社會動盪、百舉待興、國民黨及各種敵對勢力尚未肅清的情況，中共當務之急乃是站穩腳步，再談其他。同時，中共分析當時的中國為「半封建、半殖民地」社會，尚非充分發展的資本主義社會。根據唯物史觀，在條件未成熟前，也不應躡等躍入社會主義階段。在上述的背景下，建政初期，中共採取了「新民主主義」的道路，不僅容許代表資本主義的小資產階級與民族資產階級繼續存留，並給予政治活動份子發揮的空間。進一步，中共給予私人資本協助，以抑制惡性通貨膨脹，恢復正常經濟運轉。中共又將政治活動份子納入新的政治體制中，使他們為政治安定與經濟發展做出貢獻，並鞏固中共政權

² 毛澤東，「整頓黨的作風」，**毛澤東選集**，第三卷（北京：人民出版社，1966年），頁778。

³ 同上註，頁772。

統治的合法性。

在此過程中，中共貫徹統一戰線的精神，避免四處出擊，化阻力為助力，擴大其政治與經濟的力量，以使其得以專注於處理當時的主要矛盾：「封建主義」、「帝國主義」和「官僚資本主義」三座壓在中國人民身上的「大山」。不過，雖然中共爭取團結小資產階級和民族資產階級，這卻並非意味著中共將容忍他們永遠保留原有的階級性格。相反的，中共在團結的基礎上，致力於教育與改造，避免這些階級的「軟弱性」破壞革命事業。質言之，新民主主義下的國家擁有雙重特質：既聯合又鬥爭。對於「帝國主義的走狗即地主階級和官僚資產階級以及代表這些階級的國民黨反動派及其幫兇們」⁴實行鬥爭與專政。對由工人階級、農民階級、城市小資產階級與民族資產階級所組成的「人民」則採取「團結—批評—團結」的做法，「從團結的願望出發，經過批評或鬥爭使矛盾得到解決，從而在新的基礎上達到新的團結。」⁵透過「人民民主專政」，中共逐步清除反動勢力，並徐圖改造人民，使其符合新政權的要求。

奉馬列主義為圭臬的中共，自然承襲了馬列主義對宗教的觀點。馬列主義認為，因著現實世界的苦難，人們創造了宗教，宗教可說是「被壓迫生靈的嘆息，是無情世界的心聲」。⁶人們在此幻想的「顛倒的世界」中獲得撫慰，在這個「彼岸的世界」中實現人的本質。然而，一但寄情於宗教中所許諾的虛幻幸福，人們將對現實的苦難塵世感到麻痺，放棄批判與鬥爭，馬克思對此直指：「宗教是人民的鴉片。」⁷列寧則高呼：「宗教是一種精神上的劣質酒，資本的奴隸飲了這種酒就毀壞了自己做人的形象，不再要求多少過一點人樣的生活。」⁸統治階級也洞悉這一點，積極利用宗教的麻痺功能，鞏固其剝削制度的延續，宗教與宗教團

⁴ 毛澤東，「論人民民主專政」，**毛澤東選集**，第四卷（北京：人民出版社，1966年），頁1412。

⁵ 毛澤東，「關於正確處理人民內部矛盾的問題」，**毛澤東選集**，第五卷（北京：人民出版社，1977年），頁369。

⁶ 馬克思，「黑格爾法哲學批判」，**馬克思恩格斯全集**，第一卷（北京：人民出版社，1972年），頁453。

⁷ 同上註。

⁸ 列寧，「社會主義和宗教」，**馬克思主義經典著作選讀**（北京：人民出版社，1999年），頁343。

體遂成爲「資產階級反動派用來捍衛剝削制度，麻醉工人階級的機構。」⁹因此，宗教不但與無神論的共產主義有著本質上的矛盾，更是共產革命的絆腳石。

但儘管馬列主義反對宗教，卻同時也反對盲目向宗教開戰，而忽略提供宗教生長土壤的社會制度。馬列主義主張對無產階級進行共產主義的教育與宣傳，待無產階級產生覺悟加入革命隊伍後，他們將在實踐中放棄宗教信仰。更進一步，待共產主義社會到來後，由於剝削制度所帶來的壓迫不再，皮不存，宗教將無從焉附而走向消亡。換言之，共產主義者應以思想武器向「宗教迷霧」進行鬥爭，「但是這決不是說，應當把宗教問題提到它所不應有的首要地位」¹⁰。一味的對宗教鬥爭，只是徒然在無產階級中製造信教者與不信者的分化，削弱革命力量的團結。¹¹宗教的發生、發展與消亡有其客觀規律，共產黨人應認清宗教真正的社會根源，對此根源進行鬥爭，如此才是「治標且治本」。

中共服膺馬列主義的宗教觀，深信宗教消亡是共產革命中必然的發展。當時既處於新民主主義時期，鞏固政權與推倒「三座大山」爲中共的首要任務，消滅宗教並非燃眉之急，中共便對宗教採取容忍的態度，相信隨著社會主義改造的進展，宗教將自然走向消亡。因此，基督教並未如國共內戰時教界所擔心的，在「敵基督」的政權下遭到消滅，反而獲得了立足之地。然而，對宗教容忍，並非意味著教會可以保有原來的面貌。在中共的評估中，中國教會在歷史上與帝國主義與反動勢力有著密切的聯繫，基督教既是人民內部矛盾，也是敵我矛盾。爲了適應新中國的新形勢，宗教內部必須進行改革，將敵我矛盾的成分革除，徹底轉化爲純粹的人民內部矛盾。¹²根據這樣的認識，中共以三自會作爲其在基督教界的代理人，兩者合作推動反帝愛國的三自運動，以徹底改變教會，特別是在政治上的面貌。在中共建政之初，可以看到中共爲了爭取信教群眾的支持與團結，允許人

⁹ 列寧，「論工人政黨對宗教的態度」，**列寧選集**，第二卷（北京：人民出版社，1998年），頁248。

¹⁰ 列寧，「社會主義和宗教」，頁346。

¹¹ 列寧，「論工人政黨對宗教的態度」，頁252。

¹² 邢福增，「三自愛國運動的起源與發展」，載梁家麟編，**五十年代三自運動的研究**（香港：建道神學院，1996年），頁16。

民享有宗教信仰自由，然而這個自由乃是以後者接受教育與改造為前提。中共並沒有放棄追求宗教的消亡，但是由於宗教具有群眾性、民族性、長期性、國際性和複雜性，因此必須審慎以統戰方式處理。

然而隨著反右運動、大躍進等運動的開展，中國迅速奔向社會主義社會。在日益高漲的激進「極左」路線抬頭下，狂熱且直接的情緒淹沒一切，宗教界亦捲入其中，政治運動不斷在教會內反覆開展，統戰的原則和工作倍受冷落。到狂亂的文革時期，統戰部門甚至被扣上「投降主義」、「修正主義」等帽子，宗教界則在無止境的鬥爭中瀕臨消滅的邊緣，公開的活動完全停頓，僅存秘密的家庭教會苟延殘喘。

二、八〇年代至今的中共宗教政策

文革結束後，中共新任領導人鄧小平首要之務在重新彌合撕裂的社會，以鞏固政權的正當性，並為經濟建設鋪路。為此，中共十一屆三中全會上做出「大規模的急風暴雨式的群眾階級鬥爭已經基本結束」¹³的共識，在八一年著名的「關於建國以來黨的若干歷史問題的決議」中，則承認過去犯過將階級鬥爭擴大化的錯誤。宗教界在過去連串的政治運動中受創至深，「決議」對於如何重新加強信教群眾的團結，則以「要繼續貫徹執行宗教信仰自由的政策。堅持四項基本原則並不要求宗教信徒放棄他們的宗教信仰，只是要求他們不得進行反對馬列主義、毛澤東思想的宣傳，要求宗教不得干預政治和干預教育」¹⁴等作為回應。

隔年中共頒布了新時期宗教政策的綱領「十九號文件」，當中檢討了過去試圖以強制的行政手段消滅宗教的錯誤做法，並回歸馬列主義對於宗教消亡規律的

¹³ 「中國共產黨第十一屆中央委員會第三次全體會議公報」，<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/5089/5103/5205/20010428/454803.html>，2004年5月14日下載。

¹⁴ 「關於建國以來黨的若干歷史問題的決議」，<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/5089/5103/20010428/454936.html>，2004年5月14日下載。

觀點，強調唯有通過社會主義經濟和文化的逐步發展，才能消除宗教賴以存在的社會和精神條件。¹⁵該年修訂憲法時，宗教信仰自由政策也入憲落實為第三十六條：「中華人民共和國公民有宗教信仰自由。任何國家機關、社會團體和個人不得強制公民信仰宗教或不信仰宗教，不得歧視信仰宗教的公民和不信仰宗教的公民。國家保護正常的宗教活動。任何人不得利用宗教進行破壞社會秩序、損害公民健康、妨礙國家教育制度的活動。宗教團體和宗教事務不受外國勢力的支配。」

16

整個八〇年代中，中共不斷為新時期的「有中國特色社會主義道路」建構理論基礎，八七年中共十三大中提出的「社會主義初階論」界定中國正處於社會主義初級階段，為中國發展商品經濟奠定理論基礎。中共在理論上既已明確界定中國已進入社會主義的歷史階段，然而同時間宗教顯而易見的快速發展，卻又與馬列主義關於宗教將在進入社會主義後逐漸消亡的預言明顯相矛盾。因此對馬列主義宗教觀做出新的詮釋，以及如何對待快速成長的宗教，成為中共宗教政策的新課題。中共對此課題的思考，濃縮在九三年江澤民在全國統戰工作會議上所提出的三句話中：「一是全面、正確地貫徹執行黨的宗教政策，二是依法加強對宗教事務的管理，三是積極引導宗教與社會主義相適應。」¹⁷這三句話中，又可再區分為「依法管理」與「適應論」兩部分，以下分別說明。

（一）依法管理

九一年中共發布「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」（又稱「六號文件」），文中除了重申宗教信仰自由的政策外，並提出「要加

¹⁵ 「關於我國社會主義時期宗教問題的基本觀點和基本政策」，載中央黨校民族宗教理論室編，**新時期民族宗教工作宣傳手冊**（北京：宗教文化出版社，1998年），頁331-346。

¹⁶ 「中華人民共和國憲法」，**當代中共政治分析**（台北：五南圖書出版，1997年），附錄一，頁351。

¹⁷ 江澤民，「高度重視民族工作和宗教工作」，載中央黨校民族宗教理論室編，**新時期民族宗教工作宣傳手冊**（北京：宗教文化出版社，1999年），頁281。

快宗教立法的工作」¹⁸，並且以依法對宗教事務進行管理作為今後黨國宗教工作的重點。「六號文件」的發布有其時代背景，八九年聲勢浩大的天安門民運使中共緊張萬分，一時之間中國又回到了「寧左勿右」的肅殺氣氛中。天安門民運中不乏宗教團體的身影，¹⁹使中共警惕宗教的力量，尤其同時期蘇聯、東歐共黨政權相繼垮台，宗教在這股「蘇東波」中扮演了推波助瀾的角色，更教中共對中國的宗教團體放心不下。然而中國畢竟不可能再回到過去任意以行政手段干預、打壓宗教的時代，因此完善宗教法規並「依法對宗教事務進行管理，制止和打擊利用宗教進行違法犯罪活動，堅決抵制境外宗教敵對勢力的滲透活動，」²⁰便成為中共最佳的選擇。

「六號文件」明確提出依法對宗教事務進行管理後，九四年中共國務院發布了「宗教活動場所管理條例」（「145 號令」）和「中華人民共和國境內外國人宗教活動管理規定」（「144 號令」）。前者制定了宗教場所登記、管理組織、財產活動和活動等相關規定，後者則對外國人在中國的宗教活動做出具體規範。九〇年代中期開始，各地方陸續制定綜合性宗教法規，並依據規章制度對宗教團體和場所進行登記、年檢等管理工作。中共對於宗教事務內涵及界線的思考，也在這些規章制定的過程中，逐漸確立：「『宗教事務』的定義是：宗教作為社會實體而產生的涉及公眾利益的各種關係、行為或活動。」²¹宗教法規主要針對宗教與國家、社會和群眾之間的各項事務進行管理，至於宗教團體的內部事務，在合法與正常的情況下，則由宗教團體自主自辦，²²此點也成為近年來宗教立法或工作方面的指導原則。然而必須注意的是，何謂「宗教團體內部事務」，或何謂「正常情況

¹⁸ 「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」，載中央黨校民族宗教理論室編，**新時期民族宗教工作宣傳手冊**（北京：宗教文化出版社，1999年），頁360。

¹⁹ 例如一九八九年五月中旬，丁光訓以全國兩會名義發表聲明，肯定學生運動為愛國運動，並呼籲中共領導與學生對話。同時期，部分神學院學生在校方支持下，開始參加遊行。見趙天恩、莊婉芳，**當代中國基督教發展史 1949-1997**（台北：中國與福音，1997年），頁515-517。

²⁰ 「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」，頁358。

²¹ 葉小文，「宗教與普法」，載國務院宗教事務局政策法規司編，**宗教工作普法讀本**（北京：宗教文化出版社，1997年），頁6。

²² 同上註，頁5-7。

下」，仍留有黨國解釋的空間。國家宗教局長葉小文便認為，宗教團體內部事務必須經由實踐探索後，才能明確，例如人們腦中的宗教信仰問題一般不屬於行政管理之列，然而當信仰狂熱時，便超出了個人頭腦的範圍，與人民利益相違背，此時強制的行政措施便應該介入。

(二) 適應論

「適應論」的理論建構早在八〇年代中便已開始醞釀，問題始於：當經濟基礎已進入社會主義階段，為何上層建築中的宗教仍繼續存在甚至壯大？對此，學者以社會主義初階段中仍充滿矛盾來回答。此觀點認為，中國雖已進入社會主義初級階段，然而由於決策上的某些失誤、天災頻仍、風俗敗壞或是其他突發事件，皆在在使得人們仍然對命運充滿不確定感，因此也就為宗教的存在留下空隙。換言之，宗教在中國仍有客觀存在的根源。既然宗教仍將長時期存在，那麼為了國家與社會的利益，便應該轉而注重如何發揮宗教的正面功能，引導宗教與社會主義社會相適應，有利於社會穩定與發展，而非一味將其視為「鴉片」予以打壓。

23

九三年江澤民在全國統戰工作會議上的講話，正式將上述學界觀點提升至官方意識型態與宗教政策的高度。江在此時提出「適應論」，首先解決了長期以來官方意識型態與社會現實之間的矛盾，此外也是針對天安門事件後的情勢，對宗教界加強政治上的領導，引導其適應社會主義中國。那麼宗教應該如何適應？

「這種適應，並不要求宗教信徒放棄有神論的思想和宗教信仰。而是要求他們在政治上熱愛祖國，擁護社會主義制度，擁護共產黨的領導；同時，改革不適應社會主義的宗教制度和宗教教條，利用宗教教義、宗教教規和宗教道德中的某

²³ 楊開煌又將大陸學界在八〇年代的討論與九〇年代的「適應論」作區分，單獨列為「協調論」。楊認為與「適應論」比起來，「協調論」仍強調宗教的消亡，以及宗教對社會主義「全面建設小康社會」的功能。見楊開煌，「中共宗教管理政策之後設基礎評析」，全球化與兩岸宗教發展學術研討會會議論文（台北：國立政治大學東亞研究所，2003年12月26日），頁44-47。八〇年代大陸學界對宗教的相關討論還可參見邢福增，**當代中國政教關係**（香港：建道神學院，1999年），頁32-36；

些積極因素為社會主義服務。……只有社會主義才能救中國和發展中國，這是全國人民的共識。廣大宗教信徒是擁護社會主義的，同全國人民在根本利益上是一致的，這是宗教能夠與社會主義社會相適應的政治基礎。」²⁴

次年李瑞環將相適應的方式做出更明確的闡述：「宗教必須遵守社會主義社會現階段的國家法律、法規和方針政策。……宗教必須在法律範圍內活動，必須按照國家的方針政策辦事，而不能同法律、法規及方針政策相衝突。」²⁵

簡單言之，便是「存信仰之異，求政治之同。」²⁶宗教必須將愛教與愛國結合，就基督教而言，過去三自會實行獨立自主自辦教會，便是正確的一步，今後當然應繼續朝這個方向走下去。此外，各宗教也應該革除自身不適應社會主義社會或中國共產黨之處，有助於適應的那一面，則應該發揚光大，前文曾提及的基督教神學思想建設，便是一個「正確」的例子。基督教之外的宗教也各自展開了與社會主義社會相適應的嘗試：佛教提出「人間佛教」的思想；天主教推進民主辦教，堅持獨立自主、自辦教會道路；葬傳佛教制定新中國活佛轉世辦法；伊斯蘭教推動解經指導工作；道教則對「天人合一」進行新闡釋。²⁷

第二節 黨政宗教事務部門架構

中共黨進行宗教工作已有相當長的歷史。中共黨內專門的統戰工作機構在抗日民族統一戰線形成後逐步建立，一九三八年中共六屆六中全會通過「關於各級黨委暫行組織機構的決定」，規定在區委以上各級黨委之下設立統一戰線工作部，隔年中央書記處會議決定組織「中央統一戰線部」，此後中共黨內的統戰系

²⁴ 江澤民，「高度重視民族工作和宗教工作」，頁 282-283。

²⁵ 李瑞環，「新形勢下的民族宗教問題」，載中央黨校民族宗教理論研究室編，**新時期民族宗教工作宣傳手冊**（北京：宗教文化出版社，1998 年），頁 304。

²⁶ 龔學增，**宗教問題幹部讀本**（北京：中共中央黨校出版社，2000 年），頁 211。

²⁷ 余孝恒，「宗教政策與宗教工作的回顧與展望」，**宗教學研究**，2002 年第 3 期，頁 109。

統組織逐漸完備。²⁸宗教界與信徒做為抗日統一戰線的組成部分，²⁹團結教界成為統戰部門負責的工作之一。中共建政後，宗教工作仍由統戰部門負責。

而中共政府內最早的宗教工作機構，可上溯至一九五〇年七月政務院文教委員會中的「宗教問題研究小組」。該小組成員共十五人，負責調查研究宗教問題，並對政務院總理提出政策建言。五一年一月該小組改編為宗教事務處，各大行政區文教委員會內亦成立宗教事務處。同年七月，省級和省轄市級、縣級宗教工作部門建立，政務院並規定了請示報告制度，與宗教工作的方針和政策相關的決定、與外國傳教士以及重大問題，必須上報請示，經審批後執行。五四年國務院宗教事務局正式成立，為國務院直屬機構，負責執行中共中央和國務院的宗教工作方針政策、聯繫宗教界、推動教界反帝愛國運動。五五年直轄市與部分工作繁重的省級擴編為宗教事務局，工作繁重的縣級政府亦設立宗教事務科，由省至縣的宗教工作機構基本上建立完成。文化大革命中，各級政府的宗教事務部門，連同中共黨的統戰部門皆難逃衝擊而遭撤銷。直到文革結束後，各級黨委的統戰部門恢復運作，並在其幫助下，政府的宗教工作機構逐步恢復。³⁰

在上一節中，我們看到了中共宗教政策在文革以後的轉變。今天中共認為宗教將長期存在，並且具有群眾性、民族性、長期性、國際性以及複雜性，³¹事關社會安定和發展，必須審慎以對，因此中共也相應建立一套完整的宗教事務管理組織，並在九〇年代陸續制定法律，提供宗教事務部門管理的依據。中共宗教事務部門主要含黨務統戰系統以及政府宗教事務系統兩部分。此外，既然宗教事務是宗教作為社會實體與社會之間各方面的關係和互動，宗教事務的管理便也牽涉

²⁸ 「中央統戰部歷史沿革」，<http://www.zyztzb.cn/zyztzbwz/introduce/yange.htm>，2004年5月6日下載。

²⁹ 龔學增，「中國的宗教問題和中國共產黨」，*世界宗教研究*，2001年第2期，頁3-4。

³⁰ Duan Qiming, "Reforms and Changes in the History of the Religious Affairs Organisations in the Chinese Government," *China Study Journal*, Vol. 16, No. 1(April 2001).

³¹ 參見葉小文，「當前我國的宗教問題—關於宗教五性問題的再探討」，*世界宗教文化*，1997年第1期；葉小文，「當前我國的宗教問題—關於宗教五性問題的再探討（續）」，*世界宗教文化*，1997年第2期。

了其他公安、民政等部門的參與，近年來中共在宗教工作上提倡的「千鈞重擔大家挑」³²，便是要求各級黨政組織對於宗教事務通力合作。以下除了介紹中共黨的統戰部門以及政府的宗教事務部門外，也將簡介其他相關組織。由於中央主要負責宗教政策的制定及宏觀管理，地方負責具體執行，因此分中央和地方兩部分介紹。

一、中央黨政宗教事務部門

「以黨領政」是中共政治體系的基本原則，政策由黨擬定後由政府部門執行，黨並透過與政府之間的「連扣結構」(interlocking structure)³³確保其政策確實無誤的執行。這個黨與政府連扣的結構主要表現在四個方面：³⁴首先，在政府中擔任領導職務者，大多為中共黨員，透過這些黨員可以實現中共黨對政府的領導；其次，根據「黨管幹部」的原則，各級政府重要領導幹部的推薦與考核等重要人事工作由同級的黨委員會負責；第三，各級黨委會在同級政府中建立黨組，而黨組負責實現黨的方針與政策，黨組的成員則由批准其成立的黨委會指定，必須服從黨委會的領導；第四，各級政府單位的領導人，通常是該級黨委會的成員，各級政府的首長，則多由該級黨的副書記擔任，這些領導人員皆參與黨的重要決策會議。這種連扣結構由權力層峰的中央開始，一路建立至地方基層和其他國家單位。

中共黨國在中央層級的宗教事務部門，主要為中共中央統戰部與國家宗教事務局，兩者分工合作。由中共黨的中央統戰部負責擬定宗教政策，再交由行政體系的國家宗教事務局執行，在執行的過程中，黨則負責監督與協助。如前述，中

³² 陳紅星、胡紹皆，「千鈞重擔大家挑：江西省委書記孟建柱談宗教工作」，*中國宗教*，2003年 第8期。

³³ James C. F. Wong, *Contemporary Chinese Politics: An Introduction*, 5th ed. (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995), p. 93.

³⁴ 楊開煌、王誠，*中國大陸研究概論*（台北：國立空中大學，1999年），頁131。

中央統戰部透過對國家宗教事務局的「連扣」而確保其領導，此點可由兩者人事上的安排中嗅出端倪，近年來宗教事務局的局長在任職前，均為中央統戰部的重要幹部，如前任宗教事務局長的張聲作，在任職局長前為中央統戰部副部長，現任局長葉小文，在任職前為中央統戰部民族宗教局的局長。³⁵中央統戰部領導國家宗教事務局進行宗教工作，制定宗教政策與方向，影響整體中國大陸的宗教環境，對宗教團體的發展有相當關鍵的影響。在中央統戰部的組織架構與職責方面，統戰部下設辦公廳、政策理論研究室、機關黨委以及分管各類統戰工作的六個局，宗教工作歸「二局」（「民族、宗教工作局」）負責，該局職責與宗教相關的內容有宗教方面的調查研究以及政策建言、聯繫宗教界的代表人物、協同有關部門與「達賴集團」等分裂祖國的國內外敵對勢力進行鬥爭，以及做好國外藏胞的工作。³⁶

國家宗教事務局方面，其重要職能有：³⁷研究提出有關宗教工作的方針政策，制定落實措施並組織實施；調查國內外宗教現狀，掌握動態，研究宗教理論問題，提出政策性建議和意見；草擬宗教方面的法律、法規；制定部門規章和有關宗教工作的具體政策；依法保護公民宗教信仰自由，保護宗教團體和宗教活動場所的合法權利，保護宗教教職人員履行正常的教務活動，保護信教群眾正常的宗教活動；對有關宗教的法律、法規和政策的貫徹實施進行行政管理和監督；引導、促進宗教在法律、法規和政策範圍內活動，防止和制止不法分子利用宗教進行非法、違法活動；推動宗教界人士進行愛國主義、社會主義、擁護祖國統一和民族團結的自我教育，鞏固和發展同宗教界的愛國統一戰線，團結和動員廣大信教群眾為改革開放和經濟建設服務；辦理宗教團體需由政府協助或協調的事務；組

³⁵ 見關秉寅、楊開煌，**九〇年代大陸基督宗教發展現況研究**（台北：陸委會專題研究計劃，2000年），頁67。

³⁶ 「中央統戰部機構設置」，<http://www.zyztzb.cn/zyztzbwz/introduce/jigou.htm>，2004年5月6日下載。

³⁷ 「國家宗教事務局」，<http://211.147.20.15/chinagov/main/dept/6relig2.htm>，2004年5月6日下載。

織、指導宗教政策和宗教法制的宣傳教育工作；指導地方人民政府宗教事務部門的工作，協助地方人民政府及時處理宗教方面的重要問題；支援、幫助宗教界開展對外和對香港特別行政區及澳門、臺灣地區的友好交往活動。國家宗教事務局的組織架構方面有辦公室、業務一司、業務二司、政策法規司以及外事處，人員編制上，有局長一人，副局長三人，正副司長十六人，連同一般職員，總共行政編制為六十人。

據學者研究指出，近年來國家宗教事務局在職能上有若干轉變，隨著全國性和地方性宗教法規逐漸制定，國家宗教事務局此方面的工作開始強調組織實施及監督檢查。此外，國家宗教事務局嘗試加強對地方的宗教事務的掌控能力，強調協助地方及時解決宗教方面的突發事件何影響社會穩定等問題，同時也增加強調提供政策性意見的角色。簡言之，國家宗教事務局職能朝向宏觀的指導、政策建議以及依法行政、管理轉變。³⁸

二、地方黨政宗教事務部門

自省以下的地方黨政宗教事務部門，延續了中央宗教事務部門「以黨領政」的關係，仍由各級地方的黨委統戰部門領導，由各級地方政府的宗教事務部門負責執行宗教政策。地方的宗教事務部門，基本上可分為省、市、縣等三個層級，按照九一年的「六號文件」中關於健全政府宗教工作機構的指示，

「省（自治區、直轄市）、市（地、州）、和宗教工作任務繁重的縣（區），政府應設立宗教工作機構，列入政府序列。一般縣（區）已設立宗教工作機構的，應予保留，沒有設立宗教工作機構的，可與有關部門合署辦公，配備專職幹部。有宗教工作任務的鄉鎮要有人分管宗教工作，任務重的要配備專職幹部。」³⁹

³⁸ 關秉寅、楊開煌，九〇年代大陸基督宗教發展現況研究，頁 68-71。

³⁹ 「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」，頁 362。

該文件下達後，至九五年，全國三十個省、自治區和直轄市皆已設立宗教工作機構，地、州、市則有四一〇處設有宗教工作機構，縣級有一五五一處設有宗教工作機構，人員編制的總數達三〇五三人。⁴⁰

省級以下的政府宗教事務部門名稱繁多，省級的有「宗教事務局」、「民族宗教事務局」、「民族宗教事務局」等，市、縣級的有「宗教事務局」、「宗教事務辦公室」、「民族宗教僑務辦公室」等，部分縣市並未單獨設立宗教工作機構，而是與民族事務工作部門負責。⁴¹儘管各地政府宗教事務部門的名稱不一，然而職責近似，大致上注重地方具體宗教事務的管理，不外乎執行黨和國家的宗教方針與政策、管理宗教團體與信徒、制止非法和違法的宗教活動、調查地方宗教情況、對重大宗教問題提出建議、研擬地方性宗教政策與法規。政府宗教事務部門的組織架構通常是層級越低越簡單，縣級以下的政府則不一定有宗教事務專責單位，然而組織的設置仍依各地宗教發展的情況而有不同，例如新疆民族宗教情勢較為緊張，在鄉鎮和村的層級亦設置了宗教事務的管理單位，黨內也設置專門的領導小組。⁴²

地方宗教事務管理部門中，依層級而側重的職能不同，省級宗教事務部門負責地區內的宗教政策與宗教規章的制定，許多國家政策或法規，皆授權省級政府依照國家法規的原則，結合各地實際情況，制定該地區的宗教規章。⁴³縣級宗教事務部門則為基層的宗教管理與政策執行單位，負責實際的宗教工作。在「六號

⁴⁰ Duan Qiming, "Reforms and Changes in the History of the Religious Affairs Organisations in the Chinese Government," p. 26.

⁴¹ 各地政府宗教事務部門名稱的整理，見關秉寅、楊開煌，**九〇年代大陸基督教發展現況研究**，頁 74-76。

⁴² 同上註，頁 77。

⁴³ 如「六號文件」允許各省、自治區、直轄市根據國家有關法律和法規，結合當地實際情況，制定地方性的有關宗教事務的行政法規。或是如「宗教活動場所管理條例」第十八條：「省、自治區、直轄市人民政府可以根據本條例，結合本地實際情況，制定實施辦法。」見「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」，頁 360-361；「宗教活動場所管理條例」，載國家宗教事務局政策法規司編，**全國宗教行政法規規章匯編**（北京：宗教文化出版社，1999 年），頁 6。

文件」中，要求宗教活動場所設立與開放應經縣以上人民政府的批准。⁴⁴九四年頒布的「宗教活動場所管理條例」中，也規定由縣級政府以上的宗教事務部門對該條例的執行情況進行指導和監督，違反該條例的，由縣級以上政府宗教事務部門依據情節輕重，給予警告、停止活動和撤銷登記等處罰，情節特別嚴重者，提請同級人民政府依法予以取締。⁴⁵

三、其他參與宗教事務管理之機構

宗教事務牽涉宗教團體作為社會實體與社會之間各方面的關係和互動，因此除了主管部門外，亦有賴其他相關單位的協助，這些單位主要為公安部門及民政部門。在公安部門方面，「宗教活動場所管理條例」中明確規定，違反該條例且構成違反治安管理行為的，由公安部門按照「中華人民共和國治安管理處罰條例」處罰，構成犯罪的，由司法機關依法追究刑事責任。⁴⁶而前述「中華人民共和國治安管理處罰條例」中的相關條文為第二十四條，對於利用會道門、封建迷信活動、擾亂社會秩序、危害公共利益、損害他人身體健康或者騙取財物，但尚不構成刑事處罰的，予以十五日以下的拘留、二百元以下的罰款或警告。⁴⁷公安部門對於宗教事務的管理，主要是由宗教事務部門告知後，配合進行協助，⁴⁸然公安部門亦可在察覺宗教團體或人士有違法、危害社會秩序時主動介入，而為了正確的執行相關規定，部分公安部門內部也設有專門處理宗教事務的單位。⁴⁹

在民政部門方面，協助宗教事務管理的主要為農村的鄉鎮政府以及城市中的街道辦事處。九四年頒布的「宗教活動場所年度檢查辦法」中規定，申請設立宗

⁴⁴ 「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」，頁 360。

⁴⁵ 「宗教活動場所管理條例」，第十三、十四條，頁 5。

⁴⁶ 「宗教活動場所管理條例」，第十五條，頁 6。

⁴⁷ 「中華人民共和國治安管理處罰條例（節錄）」，載中央黨校民族宗教理論研究室編，**新時期民族宗教工作宣傳手冊**（北京：宗教文化出版社，1998 年），頁 315。

⁴⁸ 家庭教會信徒訪談，2003 年 9 月；另見「宗教活動場所管理條例」，第十四條，頁 5。

⁴⁹ 關秉寅、楊開煌，**九〇年代大陸基督宗教發展現況研究**，頁 79-80。

教活動場所應提交的書面資料中，須含鄉鎮人民政府或城市街道辦事處的意見。⁵⁰九六年的「宗教活動場所年度檢查辦法」中，也規定宗教活動場所接受年檢時，必須填寫年檢表，並經由鄉鎮人民政府或城市街道辦事處簽署意見後，方可提報。此外，由民政部門主管的群眾性自治團體：城市中的居民委員會和農村中的村民委員會，也協同管理宗教事務。這些基層自治組織對地方事務深入了解，因此成為中共監督地方宗教活動的得力助手。⁵¹

第三節 天高皇帝遠：宗教政策的執行落差與代理人問題

中共九〇年以來在宗教政策上提倡依法管理，全國性的宗教法規或地方性的規章陸續出台，提供政府宗教事務部門行政上的依據。同時，全國各地的黨政宗教事務的組織也逐漸建立，形成了一套完整的宗教事務管理體系。然而歷經了十年宗教法規和宗教事務管理體系的「完善」，今天我們仍可以看到各地宗教政策執行情況的不同，甚至混亂。國家宗教局局長葉小文點出此一現象：

「有的人認為既然實行宗教信仰自由政策，對宗教活動就可以不管不問，放任自流，造成有的地方宗教活動混亂無序發展；有的認為宗教與無神論是對立的，因而對宗教採取壓制和不承認的態度，激化矛盾，影響穩定；有的則搞所謂『宗教搭台，經濟唱戲』，人為地發展宗教；有的把無神論宣傳與貫徹宗教信仰自由政策對立起來，聽任迷信活動氾濫成災。」⁵²

誠如葉所言，今天中國各地宗教政策執行不一，當部分地區宗教幹部仍橫加打壓宗教發展、動輒插手干預宗教團體時，另有部分地區卻是擁抱宗教，甚至以

⁵⁰ 「宗教活動場所年度檢查辦法」，第三條第三款，載國家宗教事務局政策法規司編，**全國宗教行政法規規章匯編**（北京：宗教文化出版社，1999年），頁10。

⁵¹ 關秉寅、楊開煌，**九〇年代大陸基督宗教發展現況研究**，頁82。

⁵² 葉小文，「序：結合宗教工作的實際改造我們的學習」，龔學增，**宗教問題幹部讀本**（北京：中共中央黨校出版社，2000年），頁2-3。

行政力量大力推動宗教發展，種種「過」與「不及」的情況，違反了中共的宗教政策。中共宣示宗教信仰自由政策的「十九號文件」中曾明言：「社會主義的國家政權當然絕不能被用來推行某種宗教，也絕不能被用來禁止某種宗教，只要它是正常的宗教信仰和宗教活動。」⁵³打壓宗教發展，違背了政策中保障公民和宗教團體在合法範圍內的權益，以行政力量促進宗教發展則違背了政策中「政教分離」的原則，更是對中共意識型態上無神論以及宗教消亡論的叛離。

中共認為這種宗教工作上的亂象，乃是源自地方宗教事務幹部素質低落和經驗上的不足，因此導致中央立意良善的宗教政策無法被正確理解和執行。⁵⁴近年來當宗教迫害的新聞傳出時，中共總將其歸咎於地方幹部未正確執行宗教政策，⁵⁵便是一例。那麼如何解決這種中央政策與地方執行間的落差？也唯有加強宗教事務幹部對政策與理論的學習一途了，因此葉小文疾呼：「認真學習、提高認識、認真反思」⁵⁶，「只有改造了的學習，才是我們自己不斷取得進步的泉源，才是我們的工作不斷有所作為的動力。」⁵⁷

然而宗教信仰自由政策實行已近四分之一個世紀，以地方幹部對政策的理解和經驗不足作為理由，是否仍能夠完全解釋地方對中央政策的偏離，不無疑問。尤其今天中國各地已由上至下建立一套完整而綿密的宗教事務管理體系，在層層節制下，地方幹部即便對宗教政策理解不足，又如何能夠「我行我素」，啓人疑竇。因此本文由中央對地方幹部的監督機制以及地方幹部的行動上的誘因著手，運用代理人理論，以分析地方如何能夠化解中央的監控，遂行己意。

⁵³ 「關於我國社會主義時期宗教問題的基本觀點和基本政策」，頁 335。

⁵⁴ 中共中央統戰部官員訪談，2003 年 8 月，訪談編碼 001。

⁵⁵ Human Rights Watch/ Asia, *China: State Control of Religion*, <http://www.hrw.org/reports/1997/china1>, 2003 年 11 月 6 日下載。

⁵⁶ 葉小文，「序：結合宗教工作的實際改造我們的學習」，頁 3。

⁵⁷ 同上註，頁 9。

一、中央的監控機制

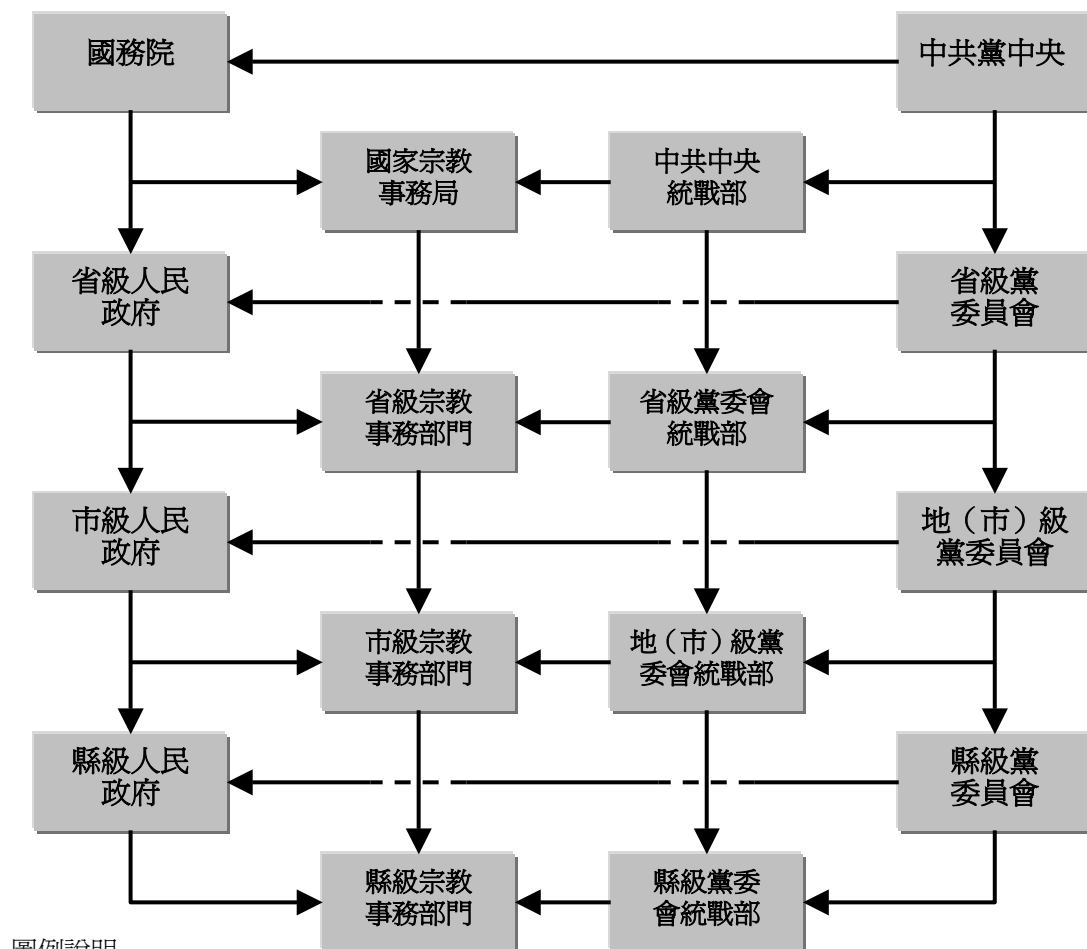
地方黨政宗教事務幹部獲中央黨國的委託，為其在地方執行宗教政策，而中央以黨政職位和薪資作為酬報，交換地方幹部的勞務。為了使地方能夠正確且盡力的執行中央的政策與交辦事項，中央必須建立起完整的監督機制，以掌握地方幹部的行動，使其不負所託。對此，中共透過「塊」、「條」以及中共黨組織等三方面領導和監督地方幹部（參見圖 3-1）。所謂的「塊」，指的是水平的行政領導，也就是地方幹部必須聽從該行政區首長的管制，例如上海市黃浦區宗教事務辦公室必須聽從上海市黃浦區人民政府。「條」指的則是來自於上級機關垂直的行政領導，例如上海市黃浦區宗教事務辦公室必須接受上海市宗教事務局的領導，前述的上海市黃浦區人民政府同樣也必須接受上海市人民政府的領導。中共黨的 control 乃透過前一節中所曾提及的「黨組」、人事權等方式，建立起黨和政府間的領導關係，例如上海市宗教事務局接受中共上海市黨委統戰部的領導，上海市人民政府則接受上海市黨委的領導。中共黨體系內的領導關係亦類同前述的「條」，「塊」。

上述「塊」、「條」與中共黨組織等三種基本的領導、監督方式，由毛時代沿用至今，然而「條」的領導關係卻反應中央地方關係而幾經轉變。「條」為由上而下的領導關係，改革開放之初，為了解決文革中的地方主義問題，以及地方幹部「任人唯親」的現象，因此一九八〇年時，中共黨組織部⁵⁸建立一套「下管兩級」的制度。⁵⁹在「下管兩級」制度中，各級組織部負責其下兩級的幹部人事，以國務院為例，當時國務院便負責省級與市級幹部的人事管理。中央藉由「下管兩級」制度將人事權重新收回手中，然而同時管理下兩級人事顯然造成中央的龐

⁵⁸ 在「黨管幹部」的原則下，黨的「組織部」掌有政府的人事權，因此黨組織部的組織和人事管理制度，便成為真正決定人事之所在，而政府的人事部門或決定政府領導的「人大」則淪為「橡皮圖章」。黨政幹部的選拔任用制度參見「黨政領導幹部選拔任用條例」，中國法制出版社編，**黨政幹部選拔任用規定**（北京：中國法制出版社，2003年）。

⁵⁹ Yashen Huang, *Inflation and Investment Controls in China* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), p. 92.

圖 3-1 中共黨政宗教事務部門組織圖



圖例說明

—— 領導

說明：(1) 部分縣級以下黨政單位亦有設置宗教事務部門，惟各地並未統一，故本圖未列入。

(2) 各地宗教事務亦有公安和民政等部門協助管理，由於該類單位並非宗教事務主管單位，故略去。

資料來源：本研究整理。

大負擔，佔去了中央官員大量的時間。此外各地發展經濟的需求，也使得地方在人事上必須有較大的權限，以方便迅速回應地方上的需要。⁶⁰因此該制度實行三年後，便廢止改為「下管一級」制度，也就是各級組織部僅管理其下一級的幹部人事。

⁶⁰ 據統計，「下管兩級」制度下，中央必須負責約一萬三千名幹部的人事，見 Ibid. ;關於「下管一級」與改革開放的「放權讓利」見 Kevin J. O'brien and Lianjiang Li, "Selective Policy Implementation in Rural China," *Comparative Politics*, Vol. 31, No. 2 (January 1999), p. 171.

「下管一級」的改革影響深遠，在新制度下，各級黨政對其下一級擁有完整的人事權，因此鼓勵了其直屬下級幹部對上一級的言聽計從，甚至忽略或犧牲其他方如中央的利益。中央在「下管一級」中，只能管理到省級，過去可透過省級與市級的交錯管理深入地方，之後中央雖仍試圖透過各種設計彌補對地方的監控，⁶¹然而卻已失去了對基層掌控的最根本和有力工具。在宗教事務體系中，縣級作為基層的行政單位，與中央相隔三個層級，與中央所能直接掌控的省級也相差兩個層級，中央與縣級宗教事務部門之間距離拉開，監控亦轉弱。一名中央統戰部官員的談話說明了中央對地方基層僅存間接的影響力：

「地方宗教事務幹部屬地方政府在管，與中央只有業務上的往來，沒有直接隸屬關係。……（因此）地方幹部由地方政府任免，中央不直接出面。當地方幹部達不到要求時，中央會告知地方政府，但不直接出面。」⁶²

而當中央與地方的距離拉大，中央統戰部本身的組織編制卻使得原已捉襟見肘的監控工作更加雪上加霜。據該名中央統戰部官員透露，目前中央統戰部內主管宗教的幹部人員編制一共僅七位，「其中一位還是最近才調來的，也難以進行管理。」

⁶³

事實上，對中共黨政宗教事務部門高達四、五個層級的繁複結構進行檢驗，可發現其本身便帶有資訊無法準確傳遞的缺陷，造成中央傳達政策與監督地方的困難。Andrew Wedeman 以「斷裂的傳聲筒」（Broken Telephone）⁶⁴此遊戲比喻中

⁶¹ Maria Edin 的研究指出，中央試圖透過「幹部提拔」和「幹部輪調」等方式，以增加國家對幹部的掌控能力，並以「民主評議」與「群眾上訪」兩種方式，透過群眾以獲得地方幹部施政的資訊。參見 Maria Edin, “State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective,” *The China Quarterly*, Vol. 173 (March 2003). 然而，這些方式的實行，僅是增加了基層單位對上一級單位的服從，對於基層政府與中央的聯繫不一定有增強的作用。

⁶² 中共中央統戰部官員訪談，2003 年 8 月，訪談編碼 001。括號內文字為筆者所加。

⁶³ 同上註。

⁶⁴ 「斷裂的傳聲筒」為一種可見於台灣電視綜藝節目的遊戲。該遊戲中，參與者排成一列，以耳語的方式兩兩傳遞某項訊息。由於該項訊息在傳遞過程中容易產生多重的誤傳，因此當訊息傳至最終的接收者時，往往出現極為有趣的扭曲，與原始的訊息差異甚大。見 Andrew Wedeman, “Incompetence, Noise, and Fear in Central-Local Relations in China,” *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, NO. 4 (Winter 2001), p.63, note 3.

央地方層級結構中，資訊傳遞過程的失真：資訊在由中央至地方各層級政府所串接起的鏈結中傳遞時，每個環節皆有可能產生扭曲與偏差，從而影響了後方接收者資訊的正確與完整。⁶⁵此處的「資訊」，可指由上而下傳達的政策與命令，也可指由地方往上傳遞的政策執行報告，或是其他中央所欲蒐集的地方資訊。而資訊未被忠實傳遞與執行的原因，可能是幹部欠卻能力、單純的運氣不好（dumb bad luck）、錯誤的認知或是幹部故意的違背。⁶⁶

由於中央無法確定前述四項因素中，何者才是造成資訊誤傳或是政策未被忠實執行的主因，爲了避免「錯殺」無辜，戕害地方忠誠與士氣，中央對於懲處地方將自我限縮。當然，中央對於地方的偏離不可能完全袖手旁觀，然而，若對每一項地方可能的偏離行爲皆進行詳細調查，將過於勞師動眾而不符效益。因此中央爲地方的政策執行率設定某一其認爲合理與可接受的數值，當執行率不正常地低於此時，中央才會介入。然而，中央所設定的正常值，仍有賴於其所獲得的資訊之質量。而地方於此同時，也可能透過操縱資訊，使中央相信政策已忠實執行，或是盡力說服中央政策的執行偏差來自於無可抗拒的壞運氣，以及以地方幹部無能力完成所託爲理由，搪塞中央。由此可見，中央的政策不但可能傳達至地方時已遭到污染扭曲，從而造成地方錯誤的執行，中央無法完整掌握地方資訊，更使得地方有違背中央旨意、追求己利的空間。⁶⁷

爲了確保中央的利益以及政策被正確的執行，中央也透過各級黨組織對政府進行監控和領導，然而該項設計的效果同樣在轉弱中。首先，在多線領導下，黨與各級政府的命令可能互相矛盾，這使得地方幹部有機可趁，得以按照自己的利益選擇聽從不同的指令。然而更可能發生的是「球員兼裁判」的情況，前文已有

⁶⁵ Wedeman 以中央、省、市、縣、鄉鎮、村六層級的行政組織結構爲例，對中央政策能夠完整傳達至地方的機率進行探討。根據他的計算，如以各層級「服從」或「偏離」兩種可能來加以排列組合，則共可得出三十二種可能性，政策由中央至村層級皆被完整傳達與執行的機率（中央以下的五個層級皆爲服從）僅爲三十二分之一。如果政策完整傳達的程度化爲百分比，設若每層級的完整傳達的政策皆爲 95%，則政策傳達至村基層時，也僅存 77%。Ibid., pp. 63-66.

⁶⁶ Ibid., p. 71.

⁶⁷ Ibid., pp. 68-73.

提及各級政府領導多身兼黨職，甚至政府領導可能同時擔任同級黨委書記，這使得黨與其所監督的政府實際上同為一體。而在經濟發展的大旗下，黨和政府的領導現在也有志一同的將注意力放在地方經濟發展上，兩者間的差異縮小，黨對政府的監督則名存實亡。⁶⁸近年來，部分地區有「宗教搭台，經濟唱戲」的做法，也就是地方政府以行政力量促進宗教發展，以吸引經濟利益，例如東南沿海一帶在原非名山古剎的地點興建寺廟，以吸引遊客和東南亞的資金，⁶⁹或是允許外資企業在企業或廠內設置教會，以吸引基督徒企業主來華投資。⁷⁰「宗教搭台，經濟唱戲」的現象屢禁而不止，便是中央的政策無法透過各級黨組織完整實現的顯例。此外，黨的「條」領導中，同樣可能發生前述「斷裂的傳聲筒」問題。⁷¹

除了各級黨政部門監督與領導機制的弱化，個別幹部的工作管理制度亦同樣促成地方宗教工作的混亂。一九八〇年代中期，「幹部崗位目標管理責任制」被引入省級以下政府官員的管理與評量中，該制度主要規定了一名幹部所負責的工作目標、績效的評估方式，同時含有獎勵的標準與方式。當一名幹部就任時將獲得一份「責任狀」，內容涵蓋上述項目。通常工作目標以量化的方式標明，例如規定稅務官員所必須蒐集的金額。評估每年進行一次，幹部任期屆滿時亦進行一次，由於責任狀的評估事關各幹部的獎勵和往後人事升遷，所以幹部皆相當重視。⁷²「幹部崗位目標管理責任制」的設計，原先是為了促進政策執行的績效，然而未料卻產生了「選擇性政策執行」(selective policy implementation)的後遺症：⁷³該制度嘗試將工作目標量化，然而勢必有部分工作是無法被量化的，例如在詳列稅務官員所應蒐集金額的同時，規定稅務官員應對納稅人有禮貌，但「有禮貌」卻不是可以被量化的工作。於是在執行時，幹部將大部分心力用以應付績效明顯

⁶⁸ Jean C. Oi, *Rural China Takes Off* (California: University of California Press, 1999), pp. 141-143.

⁶⁹ 宗教學者訪談，2003年8月，訪談編碼002。

⁷⁰ 家庭教會信徒訪談，2003年9月，訪談編碼008。此外，據報東北地區的地方政府，有鑒於韓國人在當地大量的經濟活動，因此不願驅離當地非法傳教的韓國傳教士。見 Human Rights Watch/Asia, *China: State Control of Religion*.

⁷¹ Andrew Wedeman, "Incompetence, Noise, and Fear in Central-Local Relations in China," pp. 80-81.

⁷² Kevin J. O'Brien and Lianjiang Li, "Selective Policy Implementation in Rural China," p. 172-173.

⁷³ *Ibid.*, pp. 173-175.

可見的量化目標上，無法被量化的目標則備受忽視。換言之，在可量化的工作上，幹部有明確的目標可循。相反的，在無法量化的工作上，幹部無清楚指標可循，上級亦同樣無清楚的指標可評量幹部的工作績效，因此幹部對於如何進行該項工作擁有相當大的裁量權。

宗教工作中，同樣是可以量化的工作和無明確標準可循的工作並存的狀況。以宗教場所的年度檢查為例，「宗教活動場所年度檢查辦法」中規定，符合下列情形者確定為年檢合格：（一）遵守法律、法規和有關政策規定；（二）開展宗教活動及涉外活動並無違法違紀行為；（三）依照本場所各項規章開展活動；（四）財務制度健全，收入和支出符合國家有關規定；（五）即時辦理有關變更登記及機構設置備案手續；（六）認真按民主程序辦事；（七）在規定時限內接受年檢。七項評準當中，第四、五、七項有明確標準，其餘四項則否，或是規定過於籠統，或是範圍過大。因此在後四項中，宗教事務幹部便擁有相當的裁量權，可以選擇執行，或是直接跳過，即便幹部執行，其中拿捏也留有幹部極大的空間。近年來宗教工作的重點，許多同樣是難以量化的項目，例如「要特別注意做好宗教領袖的團結工作，與宗教界人士交知心朋友」⁷⁴一類的項目，無異給予宗教事務幹部極大的裁量權。

而宗教幹部的薪資與收入，可能進一步減弱地方執行政策的誘因，產生「懈怠」的行為。「懈怠」是代理人理論中相當重視的一種代理人行為，委託人委託代理人為其服務、工作，而代理人則試圖獲取自身最大利益，於是試圖規避委託人的監督，以各種方式攫取某些委託人所不樂見的代理人自身利益。其中懈怠行為為代理人所經常採用，代理人利用委託人不知情或是控管設計上的缺陷，懈怠於委託人的託付和要求，以減少工作和支出的方式使自身蒙利，並造成給付酬勞的委託人平白損失。在宗教工作上，由於中央監控的疏漏以及幹部工作目標管理制度的鼓勵，「懈怠」自然成為宗教幹部行為的選項之一。尤其宗教工作所能夠

⁷⁴ 陳紅星、胡紹皆，「千鈞重擔大家挑：江西省委書記孟建柱談宗教工作」，頁 10。

為幹部帶來的個人利益極少，一位牧師轉述地方官員的談話內容：

「我知道你們宗教界比較不喜歡我們宗教幹部，以為我們總是在限制你們。其實我們宗教幹部在政府機構來說是很難做的一個工作，我們這裡也沒有什麼好處，是清水衙門……。」⁷⁵

由於個人收益極少，因此地方黨政幹部在理性計算下，自然不願意進行超出其所得的勞務，而以消極的態度進行宗教工作。

地方懈怠於執行中央政策，以消極的不作為或是忽視中央政策的要求，從而得以實現地方幹部自身利益的極大化。必須注意的是，此處「懈怠」指的是地方幹部對於中央政策目標或要求的懈怠，而非意指地方幹部完全抽手不問宗教事務。事實上，正如企業中，專業經理人除了「懈怠」外，還以「過度投資」、「補償性消費」、「管理買下」等方式追求自身利益，地方宗教事務幹部也發展出種種利用宗教事務追求己利的行為模式。當然，幹部袖手不管宗教事務也是諸種地方管理宗教模式中的一種，與其他插手介入宗教事務的不同模式同時並存於不同的地方，這也是葉小文口中宗教政策執行的混亂局面所指。簡言之，地方一方面懈怠於中央的政策指示，另一方面又發展出各式追求自己利益的方式，下文將檢視之。

二、地方宗教幹部「道德危機」行為類型

由以上分析可以發現，宗教事務幹部事實上擁有相當大一部份工作，是中央難以監管的，這些項目提供地方宗教部門依據自身利益和對宗教的態度而行動的空間，因此地方可能挾其資訊優勢，從事諸種中央所不樂見的「道德危機」行為。釐清地方宗教事務幹部對宗教的態度和其利益所在，便成為我們掌握地方宗教事務部門「道德危機」行為的關鍵。宗教事務幹部的利益和對宗教的態度無疑是相

⁷⁵ 三自教會教牧訪談，2003年8月，訪談編碼003。

圖 3-2 地方宗教幹部「道德危機」行為類型圖

		宗教作為經濟工具	
		否	是
對宗教態度	友善	容忍	發展
	敵意	打壓	掠奪

資料來源：本研究整理。

當複雜的，各地和各人不一，其中宗教幹部的「道德危機」行為大致可依其對宗教的態度，以及是否將宗教事為經濟工具，分為四類（參見圖 3-2）：「容忍」、「打壓」、「發展」和「掠奪」。

對宗教發展「容忍」的行為來自於部分宗教事務幹部對宗教的需求或好感。隨著改革開放後市場經濟發展的熱潮，官方意識型態的馬列主義逐漸褪色，不少中共黨政官員尋求替代物以填補思想上的真空，宗教在這種背景下成為包含宗教事務幹部內的許多黨政官員的追尋。作為信仰無神論的政黨，中共自然三申五令嚴禁黨員參加任何宗教，對已信仰宗教的黨員則以開除黨籍、限期改正、規勸退黨、除名以及教育等方式處理之。⁷⁶然而即便中共禁止黨員參加宗教，卻也無法阻止部分黨政官員對宗教萌生善意與好感，如某三自教會教牧描述去(二〇〇三)年「非典」流行時期，「有官員說，他那天看外面人心慌慌，只有教會裡的弟兄姊妹非常安靜、特別有信心，他也非常受感動，然後也跟我們一起唱『主是我的平安』。」⁷⁷

⁷⁶ 「中共中央組織部關於妥善解決共產黨員信仰宗教問題的通知」，載中央黨校民族宗教理論研究室編，*新時期民族宗教工作宣傳手冊*（北京：宗教文化出版社，1998年），頁 355。

⁷⁷ 三自教會教牧人員訪談，2003年8月，訪談編碼 004。

此類幹部基於對宗教的需求或善意，因此對宗教發展抱持樂觀其成的態度，對於宗教過於迅速發展，或是逾越中央政策的底線時，也睜隻眼閉隻眼地予以容忍。例如理應擔負觀察地方宗教活動哨兵角色的城市街道居委會，由於同情家庭教會或甚至本身便是家庭教會成員，因而時常對非法的家庭教會活動視而不見。⁷⁸這種地方宗教事務幹部「道德危機」的行為，放任或容忍宗教發展超出中央政策限制，滿足了該類幹部對宗教的個人情感，卻也削弱了中央政策落實的力度，「削弱黨組織的戰鬥力，……也不利於正確貫徹執行黨的宗教政策。」⁷⁹

當地方幹部對宗教懷抱好感，且同時將其與地方經濟發展相連結時，「發展」的行為模式便是結果。該類行為如前文所提到的「宗教搭台，經濟唱戲」，著眼於宗教所可為地方帶來的經濟利益，因此默許，甚至出力促進宗教的發展。在經濟發展的風氣與要求下，地方的經濟發展成為評判一地黨政幹部工作績效的重要標準，因此地方莫不極思促進經濟繁榮之道。部分地方將宗教與經濟發展結合，利用宗教作為經濟工具，也就不足為奇了。沿著此一思維，地方或是以行政力量介入宗教發展，鼓勵人民建寺廟教堂、塑神像，批准不合條件的宗教場所開放。在宗教幹部持「發展」行為模式的地區，宗教發展極快，形成熱潮。例如浙江某縣級市，僅一九九八與一九九九兩年，投資百萬人民幣以上的教堂便有六座，其中最大的一座教堂投資達八百至一千萬人民幣，佔地五千平方米。⁸⁰

「打壓」的行為模式源自部分宗教幹部對宗教的敵視，該類宗教幹部本著馬列主義的宗教觀，將宗教視為封建迷信或是社會亂源，因此當其擁有裁量權時，便打壓宗教，以滿足自身的情感。於是宗教事務幹部以簡單粗暴的行政命令手段處理宗教問題，動輒扣物抓人之類的報導，屢見不鮮。⁸¹黨政幹部對宗教的敵視，同樣可能參入經濟因素的考量，而產生「掠奪」的行為模式：對於部分違規的宗

⁷⁸ 宗教學者訪談，2003年9月，訪談編碼012。

⁷⁹ 「中共中央組織部關於妥善解決共產黨員信仰宗教問題的通知」，頁354。

⁸⁰ 孫雄，「浙江宗教狀況及其對社會發展的影響」，**中共浙江省委黨校學報**，2001年第1期，頁86。

⁸¹ 潘明，「正確處理宗教問題，維護農村社會穩定」，**中州統戰**，2002年第7期，頁13。

教活動例如家庭教會進行罰款，並將此視做經濟收入來源，因此頻繁打壓、查緝違規宗教活動。

根據當前各種宗教法規，政府對非法的宗教活動得視情節輕重採取不同的處置手段，處置的法源依據又可分為全國性法規與地方單行宗教法規等兩種。首先根據國家頒布的「宗教活動場所管理條例」，對於違反該條例的宗教活動場所，依情節輕重給予警告、停止活動、撤銷登記等處分，構成違反治安管理行為的，則依照「中華人民共和國治安管理處罰條例」第二十四條，予以十五日以下的拘留、二百元以下的罰款或警告。⁸²

然而在國務院制定的「宗教活動場所管理條例」之外，各地方自行制定的地方宗教法規中，規定了不盡相同於前者的處罰，例如「昆明市宗教活動場所管理條例」中，對於宗教團體有強迫公民信教、未取得宗教教職人員身分便進行宗教活動、教職人員未經批准至外地舉行宗教活動、教職人員到未登記或認可場所參與宗教活動等情事者，可對組織單位處以二千元以上四千元以下的罰款，對直接負責人則處以五百元以上一千元以下的罰款。對於未經批准設立的宗教活動場所、未經批准便維修或改擴建的宗教場所、未辦理手續便接受海外捐贈等，則對組織單位處以一萬元以上三萬元以下的罰款，對直接負責人處以一千元以上三千元以下的罰款，並可拆除違法設施。⁸³

除了上述中央與地方的宗教法規外，「中華人民共和國刑法」也針對非法的宗教活動做出處置規範，其中第三百條規定，組織和利用會道門、邪教組織或者利用迷信破壞國家法律、行政法規設施者，以及利用迷信蒙騙他人，致人於死的，處三年以上七年以下有期徒刑，情節特別嚴重者處七年以上有期徒刑。利用迷信

⁸² 參照「宗教活動場所管理條例」第十四、十五條，以及「中華人民共和國治安管理處罰條例」第二十四條。「宗教活動場所管理條例」，頁 5；「中華人民共和國治安管理處罰條例（節錄）」，頁 315。

⁸³ 詳參「昆明市宗教活動場所管理條例」第十九、二十條。「昆明市宗教活動場所管理條例」，載國家宗教事務局政策法規司編，**全國宗教行政法規規章匯編**（北京：宗教文化出版社，1999年），頁 213-214。

詐騙財物者，根據二百六十六條規定，數額較大者，處三年以下有期徒刑、拘役或者管制，並處或者單處罰金；數額巨大或者有其他嚴重情節的，處三年以上十年以下有期徒刑，並處罰金；數額特別巨大或者有其他特別嚴重情節的，處十年以上有期徒刑或者無期徒刑，並處罰金或者沒收財產。⁸⁴此外，對於罪行輕微，不構成刑罰處分者，依據「勞動教養試行辦法」，經各地方「勞動教養管理委員會」審查決定後，無須經司法審判，即可處以一至三年不等的勞動教養。⁸⁵

根據上述，地方黨政幹部擁有相當多種可用以處罰違規宗教活動的法源與工具，也意味著地方幹部對於如何使用以及使用何種懲治工具，擁有相當的裁量空間。尤其細看這些條文文字，多帶籠統模糊的字眼，例如「數額大」、「數額巨大」、「數額特別巨大」，如何區分，顯然端視執法者裁定。這些法規給予實際管理宗教事務的地方政府相當的裁量權，持「掠奪」行爲的黨政幹部則運用其中關於罰款的規定，攫取非法宗教團體的罰金，作為經濟收入。然而這類地區亦不會將違規宗教活動「趕盡殺絕」，爲了往後繼續收取罰款，所以對違規的教牧或信徒皆是以罰款了事，極少以重刑判之。⁸⁶

小結

中共建政以來的宗教理論與政策幾經轉變，由早年「鴉片論」的宗教觀以及改造宗教的政策，轉爲今日的「適應論」以及強調依法管理和引導宗教與社會主義社會相適應的宗教政策。此一轉變過程與國家、社會關係的變遷息息相關，毛時代的黨國以徹底扭轉中國「半封建、半殖民地」的面貌爲職志，極權主義或全

⁸⁴ 詳參「中華人民共和國刑法」第二百六十六、三百條。「中華人民共和國刑法」，<http://szbo.myetang.com/xinf.htm>，2004年5月25日下載。

⁸⁵ 詳參「勞動教養試行辦法」第十、十一、十三條。「勞動教養試行辦法」，http://www.legalinfo.gov.cn/gb/ldjyglj/2003-05/28/content_19617.htm，2004年5月25日下載。

⁸⁶ 家庭教會信徒訪談，2003年9月，訪談編碼009。

能主義的統治則為手段，黨國深入宗教團體與信徒之中，積極改造乃至壓制宗教，以期消解宗教對中共社會主義事業所可能帶來的阻礙。毛時代在狂暴的文化大革命中畫下句點，而有感於過往極左路線對社會造成的傷害，八〇年代的改革開放對於追求現代化的新中國採取了和毛時代截然不同的途徑：以「社會主義市場經濟」追求經濟的高度成長，以此延續政權統治的正當性，同時撤出對社會無所不在的控制，以留與社會活動的空間，也防止過去的動盪再現。

Pitman Potter 以「交易」(trade-off) 形容此一轉變：黨國提供社會和經濟較寬裕的自主性，以換取後者對黨國政治上的繼續效忠。⁸⁷ 在宗教領域中亦復如是，中共以「宗教信仰自由」彌補過去對信徒造成的撕裂，換取其對黨國繼續效忠，對宗教事務也改以「依法管理」和引導宗教與社會主義相適應的做法，取代過往的強勢壓制。與此相應的，中共陸續制定宗教事務法規，並漸次建立了一套完整且綿密的黨政宗教事務部門，寄望透過此套黨政系統，宗教事務能夠被妥善引入黨國所設定的軌道中。

然而今日各地各種宗教工作的亂象仍時有耳聞，地方在實際管理宗教事務上，不時違背中央政策。本文透過對「塊」、「條」、中共黨組織交叉領導的體系分析，指出黨政宗教事務部門的領導與監控體系雖看似嚴密，然而實際上其中若干連結卻受改革開放的影響或是制度設計的缺陷而弱化，致使地方發展出「道德風險」的行為。當然，中央透過對省的人事權間接影響下級，以及多種強化監控的方式，仍使得中央對地方保有一定的影響力，地方不至於完全脫離中央，然而在當前的制度下，比起中央，地方顯然是更願意聽命於其直屬上級。尤其當前的工作目標管理制度在部分無法被量化的工作項目上給予地方幹部更大裁量權的同時，也削減了中央在該類工作項目上的掌控，因此也給予了地方幹部更多追求自身利益的空間。地方幹部利用中央在監控上的疏漏以及較高的資訊優勢，依據

⁸⁷ Pitman B. Potter, "Belief in Control: Regulation of Religion in China," *The China Quarterly*, Vol. 174 (June 2003), pp. 317-318.

中國大陸基督教政教關係

自身的利益和需求，「懈怠」於中央所托，反從事於「容忍」、「發展」、「打壓」、「掠奪」等數類「道德風險」的行動，這些行動由中央角度視之，皆是脫離宗教政策常軌的代理人問題。