

## 第二章 兩會與政府的關係

在論述中共的宗教政策前，將先概略說明中共對宗教的意識型態。其次，中共宗教政策的來源包括了憲法、黨的政策、國務院的行政命令、宗教事務局的行政法規、法律及領導人講話等。在本章中，筆者提出政府與兩會之間比較有交集的五項宗教政策，分別是「個人信仰宗教自由」、「宗教活動場所之認定」、「教會聖職人員認定」、「教會房產處理」、「宗教管理法制化」等。針對這五項指標，政府與兩會有不同的認知，說起來都是「利益」使然，因為政府站在政府的利益時會有自身的考量，而當兩會並非完全都站在政府立場，反而是站在兩會自身或廣大的教會立場時，自然會有衝突與爭議。

宗教政策的制定與實行展現了中共的「政治強制性」的程度，而兩會對政府宗教政策的反應就展現了兩會的「宗教自主性」程度。在本章中會逐一闡述這五項指標，並以此來看在各時期不同的政治環境之下，「宗教自主性」與「政治強制性」之間的消長。

### 第一節、五十年代至文革結束

#### 壹、中共對宗教的意識型態

對外部份，爲了反制帝國主義的滲透，主張中國信徒自己獨立，自主辦教是中共的主要意識型態。一九五十年五月間，周恩來就明確地提到：「宗教是唯心主義，唯心與唯物不同就是不同，無需隱滿。我們只要求宗教團體擺脫帝國主義的控制，肅清帝國主義的影響」<sup>23</sup>。隨即在同年八月，在〈中共中央關於天主教與基督教問題的指示〉之內文中提到：「因此，我們對待目前中國的天主教、基督教，應當不幫助他們的發展，並反對其中的帝國主義影響；同時堅持保護信教自由，並在其中擴大愛國主義的影響，使天主教、基督教由帝國主義的工具變為中國人自己的宗教事業」<sup>24</sup>。

<sup>23</sup> 〈周恩來總理關於基督教問題的四次談話〉，收錄於羅冠宗主編，《中國基督教三自愛國運動文選 1950-1992》，上海：中國基督教三自愛國運動委員會，(1993年10月)，頁476-478。

<sup>24</sup> 〈中共中央關於天主教與基督教問題的指示〉，中共中央文獻研究室編，《建國以來重要文獻選編》，北京：中央文獻出版社，第1冊，(1992年)，頁408-412。

對內部份，「統一戰線」是中共一貫的意識形態，對宗教也是如此，強調政治合同為至上，宗教差異次之。周恩來認為在政治上，以著對〈共同綱領〉的信任基礎上，唯物論者與唯心論可以合作與共存；在宗教上，中共是不可能企圖將宗教消滅的<sup>25</sup>。在教會內部的實際作法上，中共要求教會內部發現基督教內的愛國積極份子，並且把一般教徒與教徒中的少數反動份子，特別是外國間諜份子和侵略份子區隔開，以爭取最大多數<sup>26</sup>。

對內部份，「不使用行政強制管理」是中共的另一方向。毛澤東對此認為：「宗教只有在一切客觀條件具備的時候，即宗教賴以存在的認識根源和社會根源都已消失的時候，才會自然消亡。所以宗教會立即消亡的想法，以及依靠行政命令或其他強制手段來消滅宗教的想法是不被認同的」<sup>27</sup>。

從以上這三點看來，五十年代中共解放不久後，透過「一個談話」及「兩項政策指示」<sup>28</sup>宣示對宗教信仰明確、清楚的看法。在以政治為首的環境下，五十年代宗教並沒有被重視，宗教被認為是帝國主義滲透的管道，特別是基督教，所以政府幾乎是壓抑與嵌制基督教，不期望，更不會去幫助它發展，不認為基督教的穩定會帶給社會穩定的力量，反而擔心與西方有聯繫之虞。加上五十年代信徒人數少，社會影響力不大，而且整個思想偏左，並將宗教視為鴉片的情況下，宗教消滅或自然滅亡之說便成為主軸。雖然李維漢在一九五七年早就提出「宗教五性說」<sup>29</sup>，但一直未被重視，直到文革後，才被視為做好宗教工作的指標。

## 貳、中共的宗教政策暨三自會的反應

<sup>25</sup> 同註 23。

<sup>26</sup> 〈中共中央關於積極推進宗教革新運動的指示〉，《建國以來重要文獻選編》，北京：中央文獻出版社，第 1 冊，(1992 年)，頁 94-99。

<sup>27</sup> 《毛澤東著作選讀》(下冊)，北京：人民出版社，(1986 年)，頁 762。

<sup>28</sup> 一個談話指的是周恩來與基督徒領袖的對話。兩個指示指的是《中共中央關於天主教與基督教問題的指示》以及《中共中央關於積極推進宗教革新運動的指示》。

<sup>29</sup> 也就是群眾性、民族性、長期性、國際性與複雜性等，所以李認為對宗教問題要謹慎處理。參見李維漢，〈在全國第七次統戰工作會議上的發言(一九五七年四月四日)〉，《統一戰線問題與民族問題》，北京：人民出版社，(1981 年)，頁 173。

五十年代的中共宗教政策比較單純，都是以反帝與愛國為主要政策，主要以周恩來的談話、兩份政策性文件、處理接受美國津貼的辦法為主。量雖不多，但因政治情勢緊繃，所以政策強制力很強勢，也因此三自會的宗教自主性就顯得很薄弱。

### 一、 個人宗教信仰自由：

首先說明中共的宗教政策。在無神論的環境下，宗教界人士對剛解放的新中國政府會迫害宗教感到相當憂慮，但四九年的〈共同綱領〉與五四年的〈中華人民共和國憲法〉中都提到「人民有宗教信仰自由」，讓宗教人士的憂慮暫時消除。憲法雖如此斬釘截鐵規定，看似對人民信仰自由全然尊重，但中共領導人真正的詮釋是：「公民有信仰宗教的自由和不信仰宗教的自由；有信仰這個教或那個教的自由，也有不相信任何宗教的自由；有今天相信明天不相信的自由，也有今天不信明天相信的自由。進一步而言有進行宗教活動、舉行宗教儀式、傳播宗教和出版宗教書刊等自由」<sup>30</sup>。

然不論如何，五四年憲法中「公民有宗教信仰自由」的規定對貫徹宗教政策，團結廣大教徒的確起了很大的積極作用，是宗教人士最喜歡的憲法規定，八十年以後的憲法都以此為準。

文革後，憲法起了很大的變化。七五年的憲法改為「公民…有信仰宗教的自由和不信仰宗教，宣傳無神論的自由」，也就是允許將不信仰宗教，宣傳無神論之自由入憲。宗教人士相當反對此憲法，因為片面只強調宣傳無神論自由，卻沒有強調宣傳有神論自由，是欠缺法律上公平性<sup>31</sup>，但當時沒有協商與反對空間。七八年的憲法也沿用七五年的憲法。

就這幾部憲法來看，中共以為尚未具備能力滅絕宗教之前，允許宗教信仰自由是「權宜之計」，為的是不把宗教信徒當作敵對鬥爭現象，而是當作統戰對象，如此有助於國

<sup>30</sup>趙天恩，《當代中國基督教發展史，1949-1997》，頁 72。原載於李達編，《中華人民共和國憲法講話》，北京：北京人民出版社，(1956 年)，頁 221。

<sup>31</sup>汪維藩，〈談《憲法修改草案》第三十五條〉，《天風》，(1982 年 4 月)，頁 7-8。

際視聽和社會建設，但最終目的還是消滅宗教。另外，憲法雖規定人民有宗教信仰自由，但僅止於內心信仰自由，以及在教堂內傳福音的自由，但宗教活動自由卻受到諸多限制。

再來說明三自會的反應。雖然中共給予的宗教個人信仰自由有限，如黨員不入教、青少年不入教，不在教堂外傳福音等，但〈共同綱領〉與〈一九五四年憲法〉明確指出「個人有宗教信仰自由」，這的確帶給宗教人士很大的安定力量。所以，面對有些地方發生教堂被借用、徵用，聖經被沒收等不法情事，兩會就會認為這不是普遍性的。可以看出兩會面對政府威權的懼怕，不敢過度批判政府與爭取權利。當然三自會還是有針對不法干涉信仰之情事向政府提出異議，但只集中在鳴放期間而已，次數也不夠頻繁。例如，一九五七年三月吳耀宗於「中國人民政協會議第二屆全國委員會第三次全體會議」上，對政府宗教政策之執行提出疑異，他說：

「到目前為止，在全國若干地區裡，還有一些教會沒有恢復禮拜。有些地方宗教幹部不許信徒做禮拜，有的還強行從教會和信徒家裡搜去聖經與讚美詩，也有幹部企圖用行政手段限制宗教活動，給教會制定一系列的禁令等」<sup>32</sup>。

吳耀宗反應的可能只是冰山一角而已。三自愛國組織被一群無神論的宗教官員主導，組織等於虛設，很難有真正的信仰自由。宗教及統戰官員歧視教會愛國組織，當成是道門與迷信團體，進而打壓合法的聚會等。此外，宗教政策只向信徒宣傳，未能向普羅大眾宣傳，所以造成人民與地方幹部對教會歧視甚深。宗教政策的貫徹還停在上面，下面許多城市不瞭解等等<sup>33</sup>。

但爲了不與政府對立，吳耀宗還是很樂觀地面對，認為宗教信仰自由政策的實行及有神無神之間的矛盾最終可以得到解決，只是時間的問題而已。再來，他認為中共中央制定的宗教政策是沒問題的，根本錯誤是地方政府執行中央政策時有偏差，然這些錯誤

<sup>32</sup>包智敏，〈構思中國教會建設的人〉，收錄於羅冠宗主編，《中國基督教三自愛國運動文選 1950-1992》，頁 350。

<sup>33</sup>趙天恩，《當代中國基督教發展史，1949-1997》，頁 97-98。

也都逐一修正過來了<sup>34</sup>。

### 二、 宗教活動場所之認定

如上所述，中共給予的信仰自由是受限制的，最明顯的就是表現在宗教活動場所。周恩來說：「我們所遵守的約束是不到教堂裡去做馬列主義的宣傳，而宗教界的朋友也應該遵守約束不到街上去傳教。中國人民有宗教信仰自由，但中國不是基督教國家，所以傳教要受若干限制。在土改地區、及鄉村最好慢一點。東北是我國一個新國防區，不要去增加複雜性」<sup>35</sup>。此外，中共規定連教會學校內也不舉行宣傳宗教或反對宗教的展覽會，群眾聚會等<sup>36</sup>。

因政治情勢使然，所以中共規定了教堂之外不得傳福音，還包括了廣大的土改、鄉村、東北等都不宜傳福音。由此可以想像當時可傳福音的、可辦宗教活動的場所是很有限制的。

然而三自會與政府對宗教活動場所議題上比較沒有異議與衝突。原因有三：第一，三自教會在選擇不與政府對立的狀況下，願意搭配只能在教會內傳福音之規定。第二，五十年代後半隨著大躍進、人民公社的推展，在教會牧者與信徒改從勞動居多，教會合併後數量減少之下，可聚會的少數人就集中在幾個少數規定的教會中進行聚會，所以不會有宗教場所不夠、不法等問題。第三，尙未有「教會活動場所需登記」之政策或法令來要求各教會登記，所以也就沒有所謂未依規定登記之不合法的教會。

### 三、 教會聖職人員之認定

先說明中共的宗教政策。三自會宗旨明確宣告出三自會反帝愛國之方向，所以聖職人員必須反帝、愛國，這是最重要的認定原則。處在五十年代排帝的政治環境下，在基

<sup>34</sup>包智敏，〈構思中國教會建設的人〉，《中國基督教三自愛國運動文選 1950-1992》，頁 359。

<sup>35</sup> 同註 23。另在〈中共中央關於天主教、基督教問題的指示〉中也提到，爲了社會秩序的安定，教會不在教堂以外傳教，同時其他團體也不到教堂以內及其周圍進行反宗教宣傳。爲了同樣的理由，教會在正在進行土改的地區應暫停活動。

<sup>36</sup> 同註 24。

督教、天主教內部，利用各種機會透過有愛國心的教徒，向群眾進行愛國主義的宣傳<sup>37</sup>。特別是中共鼓勵基督教中有愛國心的進步份子，如吳耀宗等，簽名發表三自革新宣言，並在日後成立三自會愛國組織。所以，在中共的政治力強制下，三自會的成員都是中共允許的愛國進步份子。此外，中共堅持自辦原則，不允許外國人擔任國內教會的工作，規定如下：「對在華的外國人，對無反動言行而教會及團體認為有需要留下並願供給其生活者，可以續留，但不得擔任教會及團體的行政職務」<sup>38</sup>。

在三自會反應方面。基本上，三自會在尊重各宗派教制的大前提下<sup>39</sup>，五八年宗派聯合前，各宗派聖職人員的認定是由自己宗派按自己的制度來實行，三自會不干涉各宗派聖職人員的認定，唯一前提就是要愛國愛教。以實際例子來看，「中華聖公會主教院於一九五五年六月祝聖了三位新主教，基督復臨安息日會於一九五五年八月舉行了全國性會議，成立了安息日會中華總會全國委員會等」<sup>40</sup>。但五八年宗派聯合後，因不允許宗派的組織存在，所以原五四年〈三自會簡章〉第三條就被刪除，不必再談尊重各教會信仰、制度和儀節。此時，三自會就扮演了教務機構的角色，各宗派教職人員之認定需三自會的審批與認可。

但事實上，整個五十年代期間，教會內部舉行最多的不是按立聖職，而是控訴活動、勞動活動等。據五一年中共中央統計，全國以宗教為職業的宗教職業人員，基督教約一萬人，中國人約七千；天主教約一萬二千人，中國人約六、七千人；合計大約二萬二千人，中國人約一萬三千、四千人，外國宣教士約八、九千人<sup>41</sup>。五八年後，因為大躍進及人民公社的推動，教會聖職人員都要下放勞動，聖職者與教會數量減少許多，教會事務幾乎停擺。八二年調查時，天主教宗教職業人數約三千四百多人，基督教的教牧人員

<sup>37</sup> 同註 24。

<sup>38</sup> 國務院於 1951 年 7 月 24 日公佈〈對於接受美國津貼的基督教團體處理辦法〉，收錄於《中國基督教三自愛國運動文選 1950-1992》，頁 32。

<sup>39</sup> 三自會簡章第三條：本會尊重各教會的信仰、制度與儀節，並提倡各教會在信仰、制度和儀節上相互尊重。

<sup>40</sup> 吳耀宗，〈關於中國基督教三自愛國運動的報告 1954-1956〉，收錄於羅冠宗主編，《中國基督教三自愛國運動文選 1950-1992》，頁 71。

<sup>41</sup> 同註 26。

約有五千九百多人，合計九千三百多人，都是中國人沒有外國宣教士<sup>42</sup>。所以，五十年代因教會教務性工作未推動的緣故，教會聖職者的任命就不是政府與三自會急迫處理的重點。

在三自會委員選舉方面，按〈三自會簡章〉的規定是由中國基督教全國會議推選各教會各團體中具有代表性的人士組成，而主席是由委員們之間相互推選<sup>43</sup>。但在中共掌握愛國宗教團體的人事之下，都是由親中共的愛國進步分子來擔當。三自會的人事自主性顯得很微弱。

#### 四、 教會房產之處理

先說明中共的宗教政策。五十年代的教會房產跟政府比較有關，大都是被政府徵用或租用的問題，而政府為攏絡宗教信徒，大都採取願意歸還或訂立合同之善意態度。例如，中共指出：「在軍事期間，政府所徵用或借用的教會房屋，根據中央人民政府內部今年一月指示，在地方上以協商方法處理，一般地應該歸還教會，特殊地應仍需借用，必要時訂立合同，一方面不得強迫使用，另一方面不應空著寬裕房子不許借用」<sup>44</sup>。

此外，為因應將美國等西方國家的傳教勢力排出中國，中共於五一年舉行的「處理美國津貼的基督教團體會議」上，強調中國教會應立即自養，並做出幾項跟教會教產有關的決議：「教會與教會團體所辦的大中小學校(除宗教學校外)，均應與教會分開，學校使用的房屋，原則上應劃歸學校；如其房屋系與教會及團體共同使用者，由當地人民政府，依具體情況，另訂處理辦法。已經實行自養之中國基督教會教會及男女青年會，其教堂及辦公處所直接使用之房屋的房地產稅，政府可以免徵。中國基督教會教會及團體出租的房屋，應按照政府法令，保證租賃權，並向政府納稅。凡由政府借用的教堂房屋，

<sup>42</sup> 數據參見附錄之〈十九號文件〉。另外，筆者以為此統計是八二年的數據，離七八年已經有四年多時間，若是七八年文革剛結束時，宗教職業人數應該更少。

<sup>43</sup> 〈中國基督教三自愛國運動委員會簡章〉，《中國基督教三自愛國運動文選，1950-1992》，頁 64。

<sup>44</sup> 同註 24。

可視當地實際狀況和對教堂的需要情況，協商辦理，必要時定立合同」<sup>45</sup>。

就兩會反應而言。政府借租用教會的房產問題比較沒有很大的爭議，大都願意給予宗教團體利益。另一方面主要是牽涉國外差會在華的教會房產，因政府政策明確而且政府是為幫助三自教會，所以三自會與政府之間的對此的爭議性比較不大。也因為直接由中央政府處理這些國外教會教產問題，而不是由地方政府處理的緣故，所以問題就更小<sup>46</sup>。

## 五、 宗教管理法制化

先就中共的政策說明。五十年代談不上法制化，沒有國務院或人大所頒布的命令或法律。一旦遇到宗教糾紛時，往往是由黨政透過座談、報告等了解爭議後，按現有的政策來處理<sup>47</sup>。在中央的組織而言，中共中央為直接管理宗教，一九五四年十月將原本的「宗教事務處」升格為「宗教事務局」，並從「文化教育事務委員會」之下設單位改為直屬於「國務院」，同時由「黨中央統戰部」管理之，也因此宗教事務局官員大多來自統戰部和宣傳部，可以看出國家行政或黨務直接管控宗教事務<sup>48</sup>。在地方，因地方政府普遍尚未有宗教管理部門及專責人員之編制，所以宗教糾紛的處理，往往都是各區的協商委員來處理。這些協商委員都是共產黨派遣的，不會以法為準，而是以意識型態與黨的政策為主，所以人治的程度就可想而知。

就兩會反應方面。因為沒有具體與明確的宗教法令出現，面對非法干涉信仰自由的情事，只能在政協會議上發言。吳耀宗的確在政協會議上提過類似上述的發言，但效果有限，因為宗教在五十年代並未被中共排在政府的正式日事議程中，根本不受重視。三自革新展開後，雖成功地將帝國主義肅清，但貫徹宗教信仰自由方面仍有很多問題<sup>49</sup>，

<sup>45</sup> 同註 38。

<sup>46</sup> 筆者看五十年代三自會開會的紀錄中，幾乎沒有提到房產之爭議。這跟底下談到八十年代是迥然不同。

<sup>47</sup> 在〈中共中央關於天主教、基督教的指示〉中提到：關於教會中的一些具體問題，如有需要，可由各大行政區、省、市協商委員會出面，召集當地教會的中國負責人座談....。

<sup>48</sup> 趙天恩，《當代中國基督教發展史，1949-1997》，頁 73。

<sup>49</sup> 邢福增、梁家麟，《五十年代三自運動的研究》，頁 107。



由此可以看出三自會與政府之間存在不少嫌隙，只是不選擇對立。

一九五六年，毛澤東提出「雙百方針」後，鳴放之風也在基督教界展開。鳴放期間，不少三自會的教會領袖指控中共政府幹部未真正落實宗教信仰自由政策，對政府的不滿不斷宣洩出來。但鳴放時間很短，之後三自會領袖也比較少有激進的發言。鳴放後，五七年就開始進行反右派運動，不少在鳴放期間對政府多所批評的三自會領袖被打為右派而入獄、勞改或處決。三自會領袖對中共搖擺不定的性格，一切都是隨政治風向而改變宗教政策的不確定感，造成三自會不得不更加謹慎地依從政治方向，採取「生存重於發展」的策略，為的是讓教會能在中國生存。在選擇不與中共對立的大原則下，三自會的宗教自主性就很薄弱。

## 第二節、八十年代

### 壹、中共對宗教的意識形態

改革開放後，中共修正過去左傾的意識型態。對宗教的看法主要從一九八二年黨中央公布的〈關於我國社會主義時期宗教問題的基本觀點和基本政策〉（簡稱十九號文件）可以清楚看出。〈十九號文件〉的確是相當進步且具有意義的宗教政策，隨著它的公佈，開展了宗教發展的黃金時期。

八十年代改革開放後，調整過去左傾思想是最大的進步。五十年代的「宗教鴉片說」及「滅絕宗教是最終目的之說」漸漸被駁斥，取代的是「宗教與社會相協調」、「宗教五性說」等重視宗教工作之態度。而基督教領袖也於八十年代比較務實地提出「辦好教會之三好說」<sup>50</sup>取代政治性三自愛國方向。然而中共雖對宗教持較肯定態度，但依然不支持宗教發展，並悲觀地認為在社會主義長期發展之下，並具足一切客觀條件時，宗教會自然地消亡<sup>51</sup>。

<sup>50</sup> 從五年的自傳、自治、自養，到八十年代時轉向傳好、治好、養好。

<sup>51</sup> 參見附錄之〈十九號文件〉。

其次，此時期的「統一戰線」是以聯合團結國內的各宗教團體為主。中共統一戰線的最高指導原則是：一方面給予信徒宗教信仰的自由，一方面期待宗教界在政治上求大同，在思想信仰上存小異，且是次要的差異，承認並尊重信仰上的差異，一切以對社會主義的政治認同為重。如同 Wickeri 所說：「在正常時期，宗教差異是中共一個次要的關懷，但宗教差異若破壞了教徒對政府的效忠關係，則變成了主要問題。將宗教團體團結在政府周圍，是政府必要的措置」<sup>52</sup>。

再來，對於「不使用行政強制來管理宗教」的方向與五十年代大致一樣，中共中央認為靠著行政命令等強制性方法來管理甚至消滅宗教是嚴重違背馬列對宗教的觀點，因此一定要採取特別慎重、十分謹慎、與周密思考的態度<sup>53</sup>。

八十年代黨中央雖對宗教釋放出較尊重的善意，但問題往往是中央上層改變，地方政府尚未改變，就會產生許多不按中央政策執行的不當干涉宗教事件。這在下面會有詳細的說明。

## 貳、中共的宗教政策暨兩會的反應

意識型態逐漸寬鬆，也反映在政府的宗教政策上，但有些還是延續五十年代的政策。主要是以（十九號文件）內容規範整個八十年代的宗教政策。由於全國性法規尚未形成，反倒是地方性法規先出現。形成了中央宗教政策寬鬆，但地方法規嚴格的差異。

此時期，隨著中共對宗教釋出不少善意，宗教自主性大幅提升許多，遠遠超過之前的三十年，令人耳目一新。從八十年代初至八八年十三大召開，兩會積極地向政府爭取各項權利，包括教產爭取、政教分離、宗教法草擬、宗教領導體制改革等。兩會以丁光訓為頭，配合佛教領袖趙樸初，兩人發表不少給政府的強力建言。

### 一、個人宗教信仰自由

---

<sup>52</sup> Philip L. Wickeri, *Seeking the Common Ground: Protestant Christianity, the Tree-Self Movement, and China's United Front* (Maryknoll: Orbis, 1990), p108.

<sup>53</sup> 參見附錄之〈十九號文件〉。

先說明中共的宗教政策。八二年的新憲法修正案刪除一九七五、一九七八年兩憲法中“公民有不信仰之自由”及“宣傳無神論之自由”等字句，重新修訂為“公民有宗教信仰自由”（同一九五四年憲法）。但進一步探討的話，〈十九號文件〉更具體闡釋個人宗教信仰自由之意涵。

雖然憲法看似保護個人宗教信仰自由，但〈十九號文件〉中明顯地呈現出「限制個人信仰自由」的諸多規定。包括要在家裡及合法宗教活動場所內才能進行個人宗教活動，不希望十八歲以下少年入教，黨員不能入教與參加宗教活動等，宗教活動時間、規模與次數應加以妥善安排等限制<sup>54</sup>。但五十年宗教政策中對個人信仰規定大致就是如此，其實沒有太大的差異，這代表著政策的連貫性。但對宗教的態度比五十年代尊重許多，這是進步之處。

就兩會反應方面。八二年的憲法修正部份，是宗教界領袖在改革開放的氣氛下，為捍衛信徒的信仰自由，主動所提出的修正案，結果也被中共當局採納。刪除了左傾的字句，將一九八二的憲法回歸到一九五四年憲法的精神，這也算是宗教界一次自主性的勝利。另外，身為全國人大憲法修改委員之一的丁光訓還提到他們所提出的各項有利於宗教信仰的意見都有充分被尊重，並以民主協商方式來決定，顯示出宗教逐漸被政府重視，自主性地位比過去五十年代提升不少。他說到：

「憲法修正過程中，國務院宗教局曾向憲法修改委員提出書面意見，表達支持宗教界的主張，這表示了宗教事務局並不是像海外所云以消滅宗教為出發點。還有，憲法草案起初曾出現「宗教不得干預政治、不得干預教育，不得干預婚姻」等措詞，以及不得利用宗教進行反革命活動的話，經憲改委員討論後都予以刪除，體現了民主協商的精神」

<sup>55</sup>。

再來，關於不准十八歲以下少年入教方面，只見諸於〈十九號政策〉中。中共特意

<sup>54</sup>參見附錄之〈十九號文件〉。

<sup>55</sup>丁光訓，〈談憲法第三十六條〉，《天風》，（1983年3月），頁10-11。

先對少年人進行無神思想洗禮，以免信教人數過多而造成青年黨員人數過少，共黨的影響力就會削弱。然，因憲法中沒有不得對十八歲傳教之規定，只是記載「公民有宗教信仰自由」，所以中共面對海外勢力質疑時也都強調按「公民有宗教信仰自由自由」的憲法規定，所以沒有禁止未成年信教的問題<sup>56</sup>。

政府高層有曖昧不明的規定政策，基層教會也有曖昧不明的對策。各地三自教會對青少年入教一事並非全然配合政府的規定。據 Tony Lambert 的實際觀察，在華南及東南部沿海省份屬於「兩會」系統的教會，的確有些舉辦主日學或進行兒童工作，但這類活動在中國絕大部分地方都是不可能的，因為中國官方可把主日學和兒童工作解釋為向未成年人傳教的活動<sup>57</sup>。但有些地方三自教會在其制定的〈愛國公約〉中就會配合政府政策而記載不接納十八歲以下未成年的青少年受洗入教<sup>58</sup>。

## 二、 宗教活動場所之認定

先說明中共的宗教政策。「全國各種宗教的活動場所，解放初總共約有十萬多所，八二年時連同寺觀教堂、簡易活動點和教徒自行建立的活動場所合計在內，約有三萬多所」<sup>59</sup>。所以中共認為首要的問題是，必須根據不同的情況，採取有效措施，進一步合理安排宗教活動場所。

按照〈十九號文件〉說明，中共希望是在合法的宗教場所內傳道，不應當在宗教場所外傳道、宣傳有神論、散發宗教傳單等。而且基督徒在家裡聚會舉行宗教活動，原則上不應允許，但也不硬性禁止。對於合法的宗教場所，〈十九號文件〉只提到為了保證宗教活動進一步的正常化，國家今後還將按照法律程序，經過同宗教界代表人士協商，

---

<sup>56</sup>葉小文與美國“國際宗教自由委員會”代表團會談時做了以上的回應。參見葉小文，《宗教問題怎麼看怎麼辦》，北京：宗教文化出版社，(2007年6月)，頁518。

<sup>57</sup>Tony Lambert, *The Resurrection of the Chinese Church*(London:Hodder&Stoughton and Overseas Missionary Fellowship,1991),p261.

<sup>58</sup> 例如福建省古田縣三自會，以及河南省西華縣三自會頒佈的愛國公約。參見《當代中國基督教發展史1949-1997》，頁376-377。

<sup>59</sup> 參見附錄之〈十九號文件〉。

制定可行的宗教法規。但這一等就直到一九九四年國務院頒布〈宗教活動場所管理條例〉，才有全國性的法規出現。

然在全國性法規未出現前，地方政府就有自行的地方法規。以〈廣東省兩市之宗教管理暫行規定〉及〈廣東省宗教活動場所行政管理規定〉為例<sup>60</sup>，其中規定「凡登記者，必須向所屬市、縣宗教團體提出申請，由市、縣宗教團體加具意見後報縣以上人民政府審批」。地方的宗教活動場所需要地方政府認可、審批才能合法，而認可當中有些限制，主要是「合理佈局原則」及「傳道人考核」，所以地方政府透過這法令來管制地方宗教活動場所的設立。在下一節九十年代的內容中會就這方面詳細討論。

再來就兩會反應部份，分兩部分說明：

### (一) 對三自教會要求「三定原則」

八十年南京會議後，兩會內「三定原則」之政策逐漸形成。所謂三定就是：

「定點：一切聖事活動和宗教聚會，均應該在固定的教堂或聚會點內舉行。定人：教徒的活動，應該由堂管理小組，或其所推薦者負責。定片：指聖職人員應該在自己負責的堂點，從事聖事活動，不得跨地區活動」。

全國兩會釋放出的「三定精神」後，不少地方兩會按照「三定原則」制定〈愛國公約〉，例如，福建古田縣三自會於一九八三年制定愛國公約，內容記載：

「堅決維護正當的宗教活動，教徒的崇拜活動，應由本堂公推的堂管理人員主持，不得在本堂所轄範圍外，進行宗教活動，如有外地地區的傳教人員，需要持有宗教事務部門，或縣三自會的介紹信，方可進行傳道」<sup>61</sup>。

### (二) 反對以登記原則規範家庭教會

<sup>60</sup> 全文參見《中國與教會》，第 67 期，(1988 年 9-10 月)，頁 20-21。

<sup>61</sup> 《當代中國基督教發展史 1949-1997》，頁 376-377。

如上述所說，〈廣東省兩市之宗教管理暫行規定〉及〈廣東省宗教活動場所行政管理規定〉規定「凡登記者，必須向所屬市、縣宗教團體提出申請，由市、縣宗教團體加具意見後報縣以上人民政府審批」。廣東省政府雖說是得到當地愛國宗教團體的認同而制定此規定，但廣東兩會的委員對此都持反對意見，只是不敢表達異議。但丁光訓就起來發難，致函國務院宗教局，批判背後的制定動機根本是要企圖透過申請登記和批准的行政手段，將廣大的家庭教會刷掉一大半。丁認為如此做，只會讓家庭教會更轉入地下，增強對黨與政府的情緒，更不利於團結。但最後國家宗教事務局並未更改或廢止廣東省政府的宗教管理規定<sup>62</sup>。

丁光訓一直以爲家庭教會只是聚會場所不在教會而已，信仰很純正，不須加以管理及干涉。但形勢比人強，當登記原則從廣東地方開始，也逐漸被國家默認，更形成日後國務院〈宗教活動場所管理條例〉的基礎。家庭教會該不該登記的問題延神到九十年代時更嚴重，也是兩會同政府之間有很大歧異之議題。

### 三、 教會聖職人員之認定

先說明中共的宗教政策。承襲過往，對中共而言，教會聖職人員的首要條件就是愛國，至於實際的聖職人員認定是教會的內部教務運作，所以政府尊重兩會的審批。另外，剛改革開放不久，中共中央對宗教聖職人員釋放出平反冤獄假案的極大善意，責令對於尚未平反的冤獄假案應加緊調查並限期給予平反<sup>63</sup>。

就兩會反應方面。中央政府只規定聖職人員必須愛國守法的原則，基於兩會的自主精神，由兩會制定教會的規章制度來審批聖職人員。所以在一九八七年全國基督教會常務委員會議上通過成立了「規章制度委員會」後，經過五年多的研議，於一九九一年通過了〈中國基督教各地教會試行規章制度〉。其中，對於聖職人員，有以下的幾個規定<sup>64</sup>：

<sup>62</sup> 《當代中國基督教發展史 1949-1997》，頁 489-491。

<sup>63</sup> 參考附錄之〈十九號文件〉。

<sup>64</sup> 《中國基督教第五屆全國會議專輯》，上海：中國兩會，(1992年4月)，頁 47-48。

### (一) 資格方面

聖職人員必須愛國守法、在教內外有好名聲，必須按三自原則辦好教會等等。

### (二) 聖職的按立方面

1. 主教需經省教務機構提出，並經全國教務機構協商審議後產生。

2. 凡符合資格的牧師或教師人選，先由本人提出書面申請，經當地教會推選，由當地教務機構或牧師二人向省教務機構推薦。省教務機構選派牧師三人以上組成按立小組，進行考核。認為合格者，定期舉行按立典禮。

3 凡符合資格的長老人選，由本人申請，各地教會堂務推薦，由地、市、教務機構選派牧師、長老三人成立按立小組，進行考核。認為合格者，定期進行按立，並報省教務機構備案。

雖然政府尊重兩會的人事自主權，但審核的人員都是三自教會的成員，審核的標準以是否愛國及遵行三自原則為主要考量因素，不免還是蒙上深厚的政治性色彩。但〈試行規章〉的出現意義重大，代表教會可以自主運作，讓教會人事的選拔更具體與法制化，可避免由政府宗教幹部支配教會人事的不合理情形。

## 四、 教會房產之處理

教堂修復與教產處理都跟教會有切身的關係，因為沒有教堂或教產的話，教會就很難實際運作教務。這也是教會與政府互動中，最常抗爭的項目。當然，政府也是為了攏絡與團結宗教界人心，制定了對宗教界算是友善的政策。

先說明中共的對房產處理的宗教政策。早在一九八〇年七月三日由宗教事務局、國家建委等單位研擬〈關於落實宗教團體房產政策等問題的報告〉，報告中提到：「恢復和補發文化大革命以來停付或未付的房屋包(定)費，解凍或歸還宗教團體的存款，已成為當前宗教工作中迫切需要解決的問題」。研擬的解決方法之一是「將宗教團體房屋的產

權全部退還給宗教團體，無法退的應折價付款」。後來七月十六日，國務院批准此報告，並寫到：「落實宗教團體的房產政策，有利於我國天主教、基督教獨立自主方針的貫徹，有利於同外國勢力的滲透作鬥爭，也是解決宗教問題自養和宗教職業者經濟生活問題的妥善辦法。因此，對這項工作要從政治上著眼，作為特殊問題來處理」<sup>65</sup>。

另外，一九八六年四月，《中華人民共和國民法通則》第七十七條強調「社會團體包括宗教團體的合法財產受法律保護」，這是第一次在民事立法上以法律形式明確規定保護宗教財產權。一九八八年八月國務院、中央軍委會聯合發文，對軍隊租用宗教團體房產做了規定：「凡歷史上做過處理或已辦過產權轉移手續，原則上不再重新處理，尚未做過處理的，宗教團體確實需要，又有條件歸還的，應予退還；退還有困難的，暫由部隊繼續使用，明確產權，待有條件時歸還」<sup>66</sup>。

有關宗教房產問題，大致說來雖有中央政府明定的政策與法規，但視各地方政府領導幹部的態度而左右中央政策是否落實。若宗教政策落實，三自教會蒙受利益，三自信徒必然增加。所以不管是兩會或中央政府對教會房產歸回教會都採支持與樂觀其成的態度。

就兩會反應方面。中央政策雖好，但政策有時不夠具體，所以地方政府無所適從。或者，地方政府實行時不按中央政策處理，就產生很多紛爭。八十年代，教產問題是教會向政府抗議的主要焦點。舉二個實例來說明：

#### 例一、廣東省基協致函廣東省宗教事務局：

「廣州市惠福西路十三、十五、十七號地產係基督教美南浸信會在廣州地區最早購置的教產之一，歷史可以上溯至清朝。一直到一九八四年，廣州市房管局都還開具證明說是美南浸信會傳道部的房產，這期間也都是由房管局代管。但一九八五年後，房管局

<sup>65</sup>參見中共中央文獻研究室編，《新時期宗教工作文獻選編》，北京：宗教文化出版社，（1995年8月），頁23-26。

<sup>66</sup>〈國務院、中央軍委會關於妥善處理軍隊與地方部份房地產權隸屬問題的通知〉，《新時期宗教工作文獻選編》，頁158。



來函廣東省基協，稱“依憲法規定，城市土地屬國家所有，因此我局認為上述土地不能歸還”。所以將近十年中，房管局利用教會房屋契證在文革時期被銷毀的遭遇，一片一片鯨吞原屬教會的財產，剝奪教會的權益」<sup>67</sup>。

此次事件在教會中反應很強烈，不少教會信徒認為基協辦事人員懦弱，應召開記者招待會爭取社會支持。

例二、湖北通城縣教會房產糾紛，丁光訓對此上書國家宗教事務局：

「湖北通城縣福音堂是縣內唯一的宗教活動場所，建於一八三九年。到一九五八年後宗教房產被代管，由縣政府和軸承廠佔用大部分土地。一九八八年時，縣政府未與教會協商便發出文件稱：“解放後福音堂停辦，房產收歸國有，由財政接管。經縣人民政府常務會議研究，決定將福音堂作價四萬元，出賣給通城軸承廠。後來，軸承廠率民工二百名去拆福音堂，而二千名信徒誓死不讓」<sup>68</sup>。

湖北省人大常委、省基協會長劉年芬曾與縣政府及教會代表協商，但通城縣政府各別領導對宗教政策與憲法有關規定認識上有差距。一九八九年元月，湖北省副省長雖批示“請通城縣人民政府根據黨的宗教政策妥善管理，結果與情況回報政府辦公廳”，但縣政府各別領導仍一意孤行。後來兩會主席丁光訓致函國務院宗教事務局，並請協助處理。一九八九年七月時，通城縣政府及有關部門、省、縣基督教兩會負責人召開座談。經過協商後，決定原折價四萬元交縣三自籌委會，由縣政府在市中心另徵地六百平方米以重建基督教堂，並協助教會解決建堂所需的材料調撥事宜<sup>69</sup>。

教會房產是教會很實際的事務，攸關聚會空間還有自養等生存問題，若兩會處理得好，有助於信徒對兩會的信任，所以在爭取教會房產方面，兩會展現高度的自主性，以利益與民意來向政府抗爭，結果通常都很有果效。不論是哪類的教產紛爭，從房產的歸

<sup>67</sup> 〈請制裁繼續鯨吞教產事件〉，《天風》，(1989年7月)，頁8。

<sup>68</sup> 〈強行拆毀福音堂置法何在〉，《天風》，(1989年6月)，頁12。

<sup>69</sup> 〈通城教產糾紛獲得解決〉，《天風》，(1990年2月)，頁21。

回問題就可以看出三自教會所關心是自身利益是否被滿足，勝過於因愛國而必須絕對順從政府。另外，也看出民主協商與法治觀念的必要，特別針對法治觀念淡薄的地方政府幹部，他們不願按照中央歸還教產指示，不遵守相關法令規定，兩會幹部就必須為三自教會挺身而出，解決老大難的問題<sup>70</sup>，爭取最大的權利。

## 五、 宗教管理法制化

先說明中共的宗教政策，分兩部分說明：

### (一) 對宗教要依法進行管理，但不干涉

八十年代開始中共中央就表明要管理宗教，領導宗教。但尚未有明確的法規可以依循。八十年南京會議時，統戰部副部長明確地指出制訂宗教政策的方向與原則：國家是在政治上、思想上領導宗教並進行管理，而不是在組織上包辦，所以各地三自會與教會都要自治；此外，國家不能干涉念經、講道、禮拜等宗教活動<sup>71</sup>。〈十九號文件〉也提到類似的內容。

八十年代末期，進入較明確的依法管理階段，特別八九民運及蘇聯東歐巨變後，黨意識到宗教工作之重要，開始加強管理。一九九〇年在「全國宗教工作會議」上，李鵬與江澤民都發表了談話，核心提到<sup>72</sup>：

第一、要全黨和幹部充分認識宗教工作的重要性。

第二、「依法對宗教事務進行管理」，是指政府對宗教工作中有關法律、法規和政策的貫徹實施進行行政管理監督，是爲了使宗教活動納入憲法、法律、法規和政策範圍，而不是干預正常的宗教活動和宗教團體的內部事務。

<sup>70</sup> 老大指的是領導幹部。所有另有人說：老大難，老大難，老大一抓就不難。

<sup>71</sup> 張執一，〈中共中央統戰部張執一副部長在基督教全國會議上的講話(摘要)〉，《天風》，復總二號，(1981年)，頁 22。

<sup>72</sup> 李鵬，〈進一步重視、關心和做好宗教工作〉，《新時期宗教工作文獻選編》，頁 189-197。另參閱江澤民，〈一定要做好宗教工作〉，頁 198-204。

第三、要把宗教工作列入黨委和政府的議事日程……，在全黨和各級幹部中進行一次馬克思主義宗教觀與黨的宗教政策教育。

### (二) 宗教立法

八七年黨十三大初期，中共改革派掌握優勢，宗教方面致力於宗教立法，研擬宗教法草案，希望以全國性法律的位階統管各地方政府之行政規定，讓各政府都有統一根據去執行，以避免各地政府執行與管理不同<sup>73</sup>。國務院宗教事務局法規組於一九八八年四月同宗教團體就〈中華人民共和國宗教法〉起草進行座談，但〈中華人民共和國宗教法〉最終未能出爐。對此，國務院宗教事務局副局長王作安曾指出制定全國性宗教法律的準備與條件都不夠，比較要緊的是加快制定宗教方面的行政法規、地方性法規與行政規章等<sup>74</sup>。

其次，就兩會反應方面。八十年代兩會對政府管理宗教部份有相當多的不滿與建言，包括政策落實不夠、政教關係體制之思考、宗教法研擬等。

### (一) 宗教政策落實不夠

政府的宗教幹部最容易以「不正常活動」為由干涉教會，舉一個具體實例代表：原本中央文件是將宗教活動區分為兩類：「正常的宗教活動」和在宗教外衣掩蓋下的「非法違法活動」。但一九八八年五月九日雷鎮閻同志於光明日報發表〈社會主義初期階段的宗教問題〉一文中，他把宗教活動分為正常、違法與不正常三類。他認為所謂「不正常宗教活動」指的是有少數人雖然未違法，但把宗教活動搞得過頻、過長、過大而影響了工作生產與社會秩序等，對此類的「不正常宗教活動」應該加以限制<sup>75</sup>。

<sup>73</sup> 〈對我國宗教工作的幾點意見——丁光訓在全國政協七屆二次會議上的發言(書面)〉，《天風》，(1989年5月)，增頁1。

<sup>74</sup> 王作安，〈依法管理宗教事務〉，氏著，《中國的宗教問題和宗教政策》，北京：宗教文化出版社，(2002年11月)，頁128。

<sup>75</sup> 在〈十九號文件〉中提到“對於宗教活動的時間、規模和次數，宗教組織應當加以安排，避免妨礙社會秩序、生產秩序與工作秩序”(參見《新時期宗教工作文獻選編》，頁64)。但並未像雷同志定為“不正常活動活動”，這是兩會領導者對其批判之處。

雷同志的看法其實代表共產黨內部對宗教持左傾思想者的縮影。兩會對這些黨內宗教幹部很頭痛，並回應強烈，認為雷同志的三分法不僅違反中央文件二分法的原則，實際上是行政手段去干預宗教活動。兩會領袖認為對於此類過長、過大、過頻的宗教活動，不應靠行政手段解決，而是通過宗教內部的力量加以疏導與教育才是上策<sup>76</sup>。

由此可看出宗教政策的落實有很大的問題，歸納有兩個主要原因：

第一、宗教幹部對宗教政策的認識水平問題。趙樸初在政協七屆二次會議上重批不少幹部對宗教工作的重要性缺乏認識，對宗教知識缺乏必要的了解。必須對幹部們進行宗教政策與宗教知識再教育，全面了解宗教的五性<sup>77</sup>。

第二、當地政府宗教幹部與信徒的關係。彼此關係好，問題自然容易解決，這種人治大於法治的現象，在八十年代時頗嚴重。因宗教政策主要見諸於黨會議的決策文件、領導者講話等，一方面不具法律強制力，一方面規定也不夠明確，就會有自我解釋與執行的空間。

丁光訓於兩會會議上也曾表示，在信仰自由問題與宗教決策上，主要問題不是中央政府，因為中央各黨政機關都有明朗的態度，關鍵在於各地方政府如何貫徹與實施的問題<sup>78</sup>。所以，雖然中央高層修正左傾，努力地保護各宗教信仰自由，但地方幹部左傾色彩依然濃厚，以致於宗教幹部管理宗教不當之情事層出不窮。

## (二) 政教關係體制之建言

八八年十三大之後，因一片改革開放之聲，所以宗教界領袖也積極地向政府當局提出種種異議與訴求，宗教領袖不再想被政府操縱而是站在平行立場爭取更大的自主權。宗教團體領袖認為政府宗教事務部門對宗教團體所實施的應該是「政治領導而不是業務

<sup>76</sup>包智敏，〈正確看待宗教活動—與雷鎮閻同志商榷〉，《天風》，(1989年3月)，頁7-9。

<sup>77</sup>〈要進一步落實宗教政策—趙樸初在全國政協七屆二次會議上的發言(摘要)〉，《天風》，(1989年5月)，增頁2-4。

<sup>78</sup>丁光訓，〈三自再認識〉，氏著，《丁光訓文集》，香港：基督教文藝出版社，(1999年8月)，頁317。

領導，是管政治而不是管教務，是管非法不是管合法」<sup>79</sup>。

黨的十三大以後，趙樸初在全國政協七屆一次會議上的發言中提出了宗教工作領導管理體制改革問題，亦即「政教分開」問題。趙指出：

「所謂『政教分開』，是指政府主管部門與宗教團體，寺觀教堂職能分開…。解決『政教分開』關鍵，又在於理順政府主管部門的領導，宗教團體按照自身特點獨立自主地開展工作，寺觀教堂由宗教徒自己管理，來使之制度化。…要改變對宗教團體實施的那套行政機關化的領導管理制度和辦法，真正把宗教團體辦成在黨和政府的領導下，在憲法、法律與政策範圍內，按照自身特點獨立自主地開展工作，享有自身的人事、財務、業務自主權的民間性團體」<sup>80</sup>。

八八年後，丁光訓認為按十三大精神，理順政府同宗教界的關係十分重要，丁相信政教分離的原則可以得到進一步的貫徹。丁以為政府應該要放鬆對正常宗教活動與宗教團體之管理，而不是管緊；此外，應該充分尊重教會的人事、財產、經濟上的自主權，讓教會按照教會應有的樣子辦好<sup>81</sup>。

丁於八九年時提出政教關係，認為宗教工作領導管理體制必須進行改革。因為宗教工作領導管理體制，長期以來存在權力過份集中，包辦代替嚴重的情況。十三大以後，雖全國實行政企分離，但反觀宗教，政教不分的情況有些地方頗為嚴重。有些地方，一切事都是幹部說了算。這些幹部不懂宗教，不理解宗教信徒的思想感情，不尊重宗教傳統，而宗教界人士不敢開口，使愛國宗教團體失掉許多群眾。

簡言之，兩會的「政教分離」的主張不是要求教會獨立於政治之外，而是在政治底下，為捍衛宗教自主性，向政府請求更充分的人事、財政與業務上的自主權。

### (三) 加速宗教立法

<sup>79</sup> 〈在全國政協八屆一次會議上一丁光訓主教的發言〉，《天風》，(1993年5月)，頁13。

<sup>80</sup> 丁光訓，〈近幾年宗教研究上的若干突破〉，《丁光訓文集》，頁441。

<sup>81</sup> 丁光訓，〈三自組織與教會的關係〉，《丁光訓文集》，頁363。

在一九七九年人民大會通過了《中華人民共和國刑法第一百四十七條》，內容是：

「國家工作人員非法剝奪公民的正當的宗教信仰自由和侵犯少數民族風俗習慣，情節嚴重的，處二年以下有期徒刑或者拘役」<sup>82</sup>。

但因並沒有清楚規範那些行爲是觸犯此法的，所以根本無法發揮效力，經過長期以來宗教團體的疾呼，終於在一九八九年十一月，最高人民檢察院檢查委員會第七屆第二十七次會議通過〈人民檢察院直接受理的侵犯公民民主、人身權利和瀆職案件立案標準的規定〉之第八條，清楚地對刑法第一百四十七條加以補充<sup>83</sup>：

「國家工作人員非法剝奪他人正當的宗教信仰自由，或以強制手段非法干涉、破壞少數民俗的風俗習慣，具有下列情形之一的，應予以立案：

1. 採取強制手段，干涉他人正當的宗教活動或者強迫教徒退教、強迫公民信教或信某一派，情節嚴重，後果嚴重，影響很壞的。
2. 非法封閉或搗毀合法宗教場所及其他宗教設施。
3. 強迫少數民族改變風俗習慣或非法干涉破壞少數民族風俗習慣，引起民族糾紛的。
4. 非法剝奪他人的宗教信仰自由和侵犯少數民族風俗習慣，造成其他嚴重後果的。」

這補充規定是改革開放十年後才制定出來，可以看出這十年中宗教團體對於宗教幹部的違規行爲，只能請政府施予教育或處分，很難進行法律起訴，這就是宗教法立法迫切原因之所在<sup>84</sup>。當然此規定多少保障了教會與信徒，但畢竟不是全面性的宗教法，所以兩會同其他宗教團體領導者繼續不斷呼籲制定宗教法，才能確保宗教團體的權利。

<sup>82</sup> 《新時期宗教工作文獻選編》，頁9。

<sup>83</sup> 同上，頁174。

<sup>84</sup> 〈關於喀什、和闐地區宗教問題調查的綜合報告〉，《橋》，第50期，(1991年12月)，頁6。

然未來中國宗教立法必會面臨立法的基本精神問題。以宗教團體的立場，要落實宗教界的合法權益，立法的工作刻不容緩，所以無法忍受當局拿許多藉口拖延。因為有了健全的法律，就不必凡逢難事都要把一省之長，一市之長或一縣之長請出來，可以免去這些難題，而是用法律來保護自身的合法權益<sup>85</sup>。宗教團體希望以「權利本位」精神來制定宗教法，但黨國當局傾向以「義務本位」作為基本宗旨與精神，也就是透過宗教立法手段，要宗教界履行相應的義務。所以，宗教界與政府對宗教法立法精神的認知頗有差異。在以「權利本位」的宗教基本法出爐前，以「依法管理宗教事務」為重點的單項地方立法，將成為今後宗教立法的主要方向及內容<sup>86</sup>。

加速宗教立法一直是兩會八十年到九十年代的自主性訴求，雖然政府的回應慢如牛步，但政府在八十年代末開始法制化，這對兩會及其他宗教團體而言是一大勝利，彰顯出宗教團體的權利被重視。

### 第三節、九十年代

#### 壹、中共對宗教的意識形態

九一年中共中央公告〈六號文件〉，內文提到〈十九號文件〉是指導宗教工作的重要文件，要繼續認真貫徹執行，要保持宗教政策的穩定性和連續性。所以，九十年代中共對宗教的意識型態是延伸八十年代而來，並沒有太多的改變，但比較重要的是要強化宗教與社會相適應。筆者不再重述「求同存異之統一戰線」與「不使用行政強制來管理宗教」的部份，而集中在「引導宗教與社會相適應」的論述。

關於相適應的討論，八十年代比較少提及，九十年代談論較多。〈六號文件〉中指出：「動員全黨、各級政府和社會各方面進一步重視、關心和做好宗教工作，使宗教與社會主義社會相適應」。九三年，江澤民在「全國統戰會議」上，發表「宗教問題三句

<sup>85</sup>興文，〈為維護宗教合法權益而努力〉，《天風》，(1989年6月)，頁13。所謂老大難，老大是指領導幹部，老大一抓住就不難了。

<sup>86</sup>邢福增，〈試論中國宗教立法的兩個問題〉，《當代中國政教關係》，頁208-210。

話」，其中一個就是強調積極引導宗教與社會主義社會相適應。二〇〇一年「全國宗教工作會議」上，江澤民全面闡述相適應的內涵<sup>87</sup>。九十年代後，中共積極地發展相適應的觀念，是因為發現到意識型態已無法對民間起更大的作用了，所以應該要以實用主義的思考點來接受任何可改善社會風氣，穩定社會的各種思想文化<sup>88</sup>。

就中共立場而言，相適應論的本質無非是要求宗教適應於社會主義社會，而不是要求社會主義適應宗教。所以社會主義者不是將宗教看成是一個信仰或意識型態，而是社會主義下的一社會實體，為社會主義服務，被社會主義管理，當然也會得到社會主義的保護與應有的生存與發展權利<sup>89</sup>。王作安也認為，「宗教與社會主義社會相適應」之主體是宗教界；「積極引導宗教與社會主義社會相適應」之主體是黨與政府。換言之，按江澤民提出的「積極引導」，由黨與政府引導宗教是主軸方向<sup>90</sup>。由此可以明顯地看出，宗教與社會主義社會雙向的相適應關係並不是對等性的適應，主要是指宗教要適應社會主義社會，而不是社會主義社會要適應宗教，亦即社會主義才是本體<sup>91</sup>。

對宗教與社會協調的詮釋，兩會不完全認同以政府為主體，宗教為客體的看法，兩會也要展現宗教才是主體的自主性。所以，丁認為「只要信仰許可，我願意我們的教會同社會主義相協調。但是，教會的所做所為首先要與上帝的愛與旨意相協調，同聖經教誨相協調，同教會之所以為教會相協調，同廣大信徒正當願望相協調。這樣的教會才是教會」<sup>92</sup>。再來，丁認為相適應應該是要有神學思想基礎的適應才是真正的適應，不能只是膚淺的政治表態式的適應<sup>93</sup>。「宗教與社會主義相適應」就成為今日中國神學思考的主軸。

就目前而言，政府與宗教相適應上比較有交集的是「倫理道德的提倡」。特別在九

<sup>87</sup>王作安，〈積極引導宗教與社會主義社會相適應〉，氏著，《中國的宗教問題與宗教政策》，頁 145。

<sup>88</sup>邢福增，〈講倫理道德的基督教〉，氏著，《當代中國政教關係》，頁 149。

<sup>89</sup>《中國宗教》，北京：國家宗教事務局，(1996 夏)，頁 31-32。

<sup>90</sup>王作安，〈依法加強對宗教活動場所的管理〉，《中國的宗教問題與宗教政策》，頁 157。

<sup>91</sup>薛征，〈關於宗教與社會主義社會相適應的幾個問題〉，收錄於中央黨校課題組編，《現階段我國民族與宗教問題研究》，頁 141。

<sup>92</sup>丁光訓，〈走出一條新路〉，《天風》，(1988 年 9 月)，頁 5。

<sup>93</sup>丁光訓，〈調整神學思想的難免與必然〉，《天風》，(2000 年 3 月)，頁 5。



十年代後，兩會於九六年第六屆全國會議通過《關於擁護〈中共中央關於加強社會主義精神文明建設若干重要問題的決議〉》，此後「提倡倫理道德」就成為中國基督教會的重要方向。

### 貳、中共的宗教政策暨兩會的反應

東歐解體後，中共認為國際敵對勢力利用宗教進行和平演變的滲透，特別深刻體認到東歐變遷及蘇聯解體與基督宗教有很大的關聯。九十年代初，在陳雲寫給江澤民一封信中就提到「宗教不但已成為階級鬥爭工具，且是東歐共產政權崩潰的主要因素，現在是中央應該切切實實地捉住宗教這件大事的時候了」<sup>94</sup>。因此九十年代中共的宗教政策主要針對基督教而來的，甚至江澤民在九六年親自對宗教幹部說：「我們正進行一場反對教會的秘密鬥爭」<sup>95</sup>。顯然地，九十年代的中國教會高度被政府重視與管理。九十年代中共宗教政策主要見諸於〈六號文件〉、一四四及一四五號令。

民運後，九十年初期代因宗教政策緊縮，政府以較高壓的姿態來管理宗教，所以兩會與政府的關係，有諸多衝突與緊張之處。除了登記問題之外，還有地方黨、宗教幹部諸多不當干預與管理之情事。但微妙的是，因九十年代國家走向法制化緣故，在兩會的自主意識增強之下，以必要的法律訴訟途徑來維護自己權益的「以民告官」現象反而增多。愈是政策強制緊縮的氛圍，宗教自主性反而愈更增強。

#### 一、個人宗教信仰自由

先說明中共對宗教的政策。九十年代的〈六號文件〉延續八十年代的〈十九號文件〉政策，並沒有太大的差異。雖明載公民有宗教信仰自由，但依然有不鼓勵青少年入教、禁止黨員入教、在合法登記的宗教場所內聚會與傳福音、宗教活動次數與時間不宜頻繁

<sup>94</sup>全文參閱中共中央文獻研究室編，《十三大以來重要文獻選編》(中)，北京：人民出版社，(1991年)，頁1045。或《新時期宗教工作文獻選編》，頁177。

<sup>95</sup>《當代中國基督教發展史1949-1997》，頁729。

等限制性規定<sup>96</sup>。

兩會反應部份。九十年代後的憲法大抵以八十年代的憲法規定為主沒有變異。倒是因東歐共產崩解後，社會大眾甚至是共產黨員對馬列主義、與毛澤東思想產生一定的懷疑與失望。共產黨員不再絕對以黨國意識為中心，加上中國經濟改革開放，更容易接觸福音訊息之下，有黨員公開或私下信教，但人數多少並沒有確實與客觀的數據。兩會不會限制黨員或政府官員來三自教會信仰，當然也不會在教會中談論黨員與信仰的敏感問題<sup>97</sup>。

再來，隨著移民或留學生出國人數增多，不少留學生在海外追求信仰，不乏是未成年者。當然，在國內的三自教會也許無法很鮮明地接納未成年青少年入教，但抓得比較鬆的地區，以及家庭教會內，就會以變相的方式，舉辦團契或相關週邊活動來吸引未成年的青少年。換言之，並未抵觸「不准未成年青少年受洗」的政策規定，而是邀請來參加各項教會活動<sup>98</sup>。

## 二、 宗教活動場所之認定

先說明中共的宗教政策。中共對此部分的政策就是「依法登記」，否則就不是合法的宗教活動場所。〈六號文件〉提到一切宗教活動場所都應依法登記，且新的宗教活動場所需經由縣以上的人民政府批准，並依法取締非法開辦的神學院等。

在各宗教社會團體底下的寺觀、教會、聚會點之登記方面，在九四年〈宗教活動場所管理條例〉(俗稱一四五號令)出現之前，是按〈六號文件〉中規定的「需經縣以上人民政府批准」，才算合法。然〈一四五號令〉出現後，就以此為根據，以申報登記取代政府批准<sup>99</sup>。一直到二〇〇四年國務院公佈〈宗教事務條例〉為止，〈一四五號令〉一直都有效，成為宗教活動場所登記之最高依據。

<sup>96</sup> 參見附錄之〈六號文件〉。

<sup>97</sup> 與陳澤民副院長的訪談。

<sup>98</sup> 與太倉錢牧師的訪談。

<sup>99</sup> 沙廣義，〈基督教活動場所登記中的幾個實際問題〉，《天風》，(1995年9月)，頁35。沙廣義先生為江蘇省宗教局基督教處的副處長。

按〈一四五號令〉第二條規定：「本條例所稱宗教活動場所，是指開展宗教活動的寺院、宮觀、清真寺、教堂及其他固定處所」。所謂的「固定處所」是指信教群眾經常進行宗教活動的簡易活動點。所以，俗稱的家庭教會也被列為簡易活動點，必須登記始為合法。一旦違反規定的話，縣級以上人民政府宗教事務部門可以根據情節輕重，給予警告、停止活動或撤銷登記的處罰；情節特別嚴重的，提請同級人民政府予以取締<sup>100</sup>。

就兩會反應方面。因全國性〈宗教活動場所管理條例〉的頒布，宗教活動場所登記的問題就不再是區域性問題，而成為全國性的問題，而且不只是基督教會，連佛教寺院也會面臨登記的難題。對登記政策，兩會的立場從起初反對到最後不得不支持，可以看出政治現實的壓力，但卻也表現出兩會的宗教自主性。筆者做以下兩點分析：

### （一） 兩會反對「登記」的理由

中國教會近年來的發展的確迅速，「私設點」與「自封傳道人」很多，所謂「私設點」就是未經政府批准而設立的聚會點。產生私設點的原因很多，其一是由於開放堂點過少，佈局不合理導致；其二是反對三自組織中的某些人或某些做法；其三是教會內部不團結導致；其四與海外滲透，國內反三自勢力和搞非法活動有關。

宗教活動場所開放與合法的問題不僅是教會，也是整個宗教界於九十年代後都要面對的重要課題。在九十四年〈登記條例〉出現前，佛教領袖趙樸初曾於九二年表示過：「關鍵問題是如何妥善地對待和處理好過去未經政府批准開放，卻多年來實際存在，有宗教教職人員，又有相當數量的信徒群眾的宗教活動場所，它們的數量比政府批准開放的宗教場所更多。以佛教為例，一些實質上合法的寺院，很可能因為未經政府批准開放而被視為擅自設立宗教活動場所，遭到解散和取締」<sup>101</sup>。

兩會起初反對「登記」之理由有二：

#### 1. 對政府「合理佈局」的疑慮

<sup>100</sup>參見附錄之〈一四五號令〉。

<sup>101</sup>趙樸初，〈1992年4月14日在河南宗教部座談會上的談話摘要〉，《天風》，（1992年8月），頁26。

聚會點被批准成立，除了應具備《宗教活動場所登記辦法》中的明確六點之外<sup>102</sup>，「合理佈局」是政府衡量批准與否的自由裁量權，但也容易被批評。例如，偏遠地區、聚會點過度集中地區可能就不會被批准。例如，江蘇省北邊地區因為宗教活動場所過密，江蘇省政府認為不妥，需個別了解狀況與分析<sup>103</sup>。也有某地方政府要把管轄內的十幾個經批准的聚會點合併在一個點聚會，當地信徒認為若一旦實行此規定，有些信徒就會因路程太遠，或因對黨的宗教政策產生懷疑而離開三自和教會，進而可能轉入地下<sup>104</sup>。

當然，不能說所有的地方政府都嚴格地執行聚會點登記，還是有比較開明之地方政府廣設聚會點，讓信徒方便<sup>105</sup>。但就一般民主國家而言，政府不會干涉宗教活動場所設置的數量、地點等，完全決定於宗教市場的需求。所以，中共控管宗教活動場所的數量、地點等容易被批判為不民主、侵害信仰自由。

## 2.不能以「登記」與否來衡量宗教活動的合法性

兩會認為不是所有的私設聚會點與所有的自封傳道人都反三自，真正反三自者是少數，不應一刀切。政府不應以批不批准登記之申請來衡量宗教活動是否正常，應該以是否違法犯罪為衡量的界線。所以，若不好好地處理這些私設聚會點問題，很可能就會轉入地下，危害更大<sup>106</sup>。

## 3.反對強制登記與隨意取締

兩會反對強制登記，以及不登記就取締的措施。也反對政府趁「登記」之機，對境內全部教牧、教會做一次資格甄別。丁認為兩會首要工作是擴大團結這些不承認兩會的聚會點，不能免強他們接受兩會，也沒資格去評定他們，所以不能將登記工作關起門來

<sup>102</sup>包括有固定的處所和名稱，有經常參加宗教活動的信教公民，有信教公民組成的管理組織，有主持宗教活動的宗教教職人員或者符合各宗教規定的人員，有管理規章，有合法的經濟收入。

<sup>103</sup>沙廣義，〈基督教活動場所登記中的幾個實際問題〉，《天風》，(1995年9月)，頁36。

<sup>104</sup>〈愛國愛教的另一種見證〉，《天風》，(1992年10月)，頁26。

<sup>105</sup>汪維藩，〈沐陽散記〉，《天風》，(1997年9月)，頁18。王維藩到蘇北沐陽做調查訪問，此地政府對宗教聚會點採較寬鬆認定，所以核准了很多的聚會點。

<sup>106</sup>里研，〈對目前落實宗教政策工作的一點看法〉，《天風》，(1993年2月)，頁28。

做並且搞的很難，否則只會讓這些聚會點與兩會的關係更加疏遠，離心情形更嚴重<sup>107</sup>。

## (二) 從反對到支持

八十年代時，包含丁光訓在內的兩會領導一開始就反對〈廣東省兩市之宗教管理暫行規定〉及〈廣東省宗教活動場所行政管理規定〉，因為強求登記只會讓廣大教會轉入地下。九十年代後，雖兩會有上述的反對理由，但有幾點理由促使兩會最後轉為支持：

### 1. 登記後有保障性

兩會認為〈宗教活動場所管理條例〉以及〈宗教活動場所登記辦法〉<sup>108</sup>是為保障宗教的合法權益，而不是要管死宗教。再加上教會本來就是國家內的一社會團體，所以全國兩會鼓勵各教會、私設聚會點等都應向政府登記，並強調登記後，教堂或聚會點的合法權益就可以依法得到保護<sup>109</sup>。

丁光訓曾感嘆地說：「在此情勢下，中國的宗教信仰政策儘管貫徹得不夠平衡，但有中共現行的宗教政策與沒有政策相比是大不一樣，對基督教的存在與運作大有好處，至少使基督教贏得時間實現自治、自養與自傳，甚至以三好來辦好教會。所以，只要教會在這大環境下能有空間崇拜，向人們做見證，宗教政策與其他政策的貫徹有對話的餘地，就應該感謝了」<sup>110</sup>。

### 2. 登記條件簡單

肯定登記作法，因為可以讓地下的聚會點轉到地上來。按照宗教局頒布的登記辦法只要符合六項條件即可申請與批准，其實很簡單，也說明了政府不是利用登記來壓縮聚會點。

<sup>107</sup>丁光訓，〈回顧走過的路〉，《丁光訓文集》，頁 373-375。

<sup>108</sup>全文見《天風》，(1994 年 6 月)，頁 5。

<sup>109</sup>〈就《宗教活動場所管理條例》答讀者問〉，《天風》，(1994 年 4 月)，頁 24-25。

<sup>110</sup>丁光訓，〈《金陵神學文選》序言〉，《中國基督教三自愛國運動文選》，頁 457-458。原載《金陵神學文選》。另參見，丁光訓，〈我們正在怎樣辦好教會〉，《丁光訓文集》，頁 124。

### 3.兩會掌握考核的優勢

聚會點的傳道人員是否適任之考核，宗教幹部往往會尊重兩會頒布的《各地教會試行規章》內對於義工傳道選立的條件，並請兩會內有名望的牧師協助考核<sup>111</sup>。正因如此，由宗教幹部與兩會牧師考核，兩會能掌握人事審核權，對兩會是有利的。

此外，(宗教活動場所登記辦法)中，規定：「宗教活動場所要向縣以上人民政府宗教事務部門申請設立登記，而縣政府宗教事務部門自受理設立登記申請日起六十日內，進行審查，並徵求有關方面的意見」。

所謂有關方面指的是三自和基協等愛國宗教組織，亦即負責的宗教局一定要得到兩會支持，藉由兩會的背書，增強登記政策的正當性，因此，愛國宗教團體可幫助宗教政策之執行及維持社會穩定，其重要性愈來愈高。

從以上幾點可看出，登記政策的實施不是兩會可以拒絕的，是政府必要實行的法令，兩會在不得不接受之情況下，一方面站在政府立場肯定登記的必要，一方面也站在教會立場不斷提醒政府〈登記條例〉所帶來的負面影響。兩會在此議題上充分地表達應有的意見，並在協商與對話中讓政府了解到何謂平衡點，在一定程度上展現出兩會的宗教自主性。

### 三、 教會聖職人員之認定

先說明中共的宗教政策。對政府而言，愛國與接受黨的領導原則依然是認定宗教聖職人員的首要原則，所以，江澤民在九一年會見宗教團體領導人時就明白地提到：各愛國宗教團體要培養出一支年輕的宗教教職人員隊伍，不僅是有豐富的宗教學識可以連結信徒，更要緊的是政治上熱愛祖國、擁護共產黨領導，走社會主義道路。這攸關中國宗

---

<sup>111</sup>參見〈沙廣義先生談江蘇宗教場所登記工作〉，《天風》，(1996年4月)，頁22。另，按《中國教會規章》內關於「聖職按立手續」記載：凡符合資格的牧師或教師人選，須由本人提出書面申請，經所在教會堂務組織推選，由當地市縣(區)教務機構向省教務機構推薦。省教務機構在廣泛聽取意見後，選派牧師三人以上組成按立小組，進行考核。

教組織的將來面貌，以及黨與宗教界長期合作的大問題<sup>112</sup>。

就兩會反應方面。九十年代延續八十年代的政策，基於兩會的自主精神，由兩會制定教會的規章制度來審批聖職人員。九一年制定的〈中國基督教各地教會試行規章制度〉經過五年多的實踐後，於九六年年末的兩會常務委員會上修訂通過，正式定名為〈中國基督教會規章〉。在聖職按立資格上與〈試行規章〉的規定無太大差異。在聖職按立程序上，只有主教部份更改為：「主教的產生需由全國教務機構與有關省教務機構協商提名後，經候選人所在地省教務機構通過，並徵得多數省教務機構的同意」<sup>113</sup>。

自從兩會陸續頒布〈試行規章〉與〈教會規章〉後，兩會在教職人員(主教、牧師、長老等)方面握有相當程度的人事自主權，不受政府干涉，頂多是向政府備案而已。但在兩會的主席與會長人事上，卻一直有政府干涉人事自主權的疑慮。原本愛國宗教組織是在政府宗教部門行政領導之下實行信教群眾自主管理，而且按〈一四四號令〉登記註冊後具有法人資格，有自己的選舉辦法，不應該直接被宗教局操縱。但據韓德(Hunter)與陳劍光(Kim-Kwong Chan)的研究指出：「兩會的主席和會長等領袖在名義上雖是由兩會組織自行選出，但實際上他們必須得到統戰部的支持。省市兩會的成員乃由宗教事務局委任，他們大部分是從基督徒群體中選出，但也有些是被派往教會工作的黨員」<sup>114</sup>。

由此可看出，中共雖未干涉教職人員的任命，但卻操控審核教職人員的兩會領導者人事，讓兩會人事缺乏真正的自主化，這也是兩會一直被政府某種程度宰制的主因之一。

#### 四、 教會房產之處理

先說明中共的宗教政策部份。關於落實宗教房產政策的問題延續八十年代的政策。江澤民以為：中央制定處理宗教房產問題的政策是有效的，而且在過去做了大量的房產處理工作，讓宗教界感到滿意。但後續的一些問題，需要各地黨委、政府實際了解、協

<sup>112</sup> 江澤民，〈保持黨的宗教政策的穩定與連續性〉，《新時期宗教工作文獻選編》，頁 212。

<sup>113</sup> 原規定為：主教須經省教務機構提出，並經由全國教務機構協商審議後產生。

<sup>114</sup> Hunter, Alan and Kim-Kwong Chan., *Protestantism in Contemporary China* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), p.59.

調與具體處理。在協調房產問題上，要有政治觀念，必須考量各方面利益，不是以錢為重來面對，並且不要拖延而是儘快處理<sup>115</sup>。

兩會反應方面。改革開放後，經過十多年房產的爭議，有些已解決，有些還在繼續處理中。癥結點往往在於宗教政策雖明定保護教會房產，且宗教局與兩會的立場也一致，但最後還是看地方政府的態度而決定房產的處理。

舉二個正反例子來說明：

第一、「開封市房地產登記發證辦公室」與「三自會房產所」對宗教團體的土地使用權和管理權的認識有歧異。因為按國家宗教事務局於一九八三年答覆湖南長沙宗教事務處有關宗教團體房產院牆內土地的使用權的問題：「...凡文革前屬宗教團體的房產，其院牆內土地的管理權應屬於宗教團體，各單位不得擅自使用」<sup>116</sup>。但「開封市房地產登記發證辦公室」回應「開封市基督教三自會房產所」時卻強調：「必須是我會自用的或禮拜堂開放在院內進行宗教活動的...」。但「三自會房產所」就反應到：「文件沒有此規定。再來，我們某些房產不是不用，也不是不需要用，而是佔用單位不願遷出，我們需要自用或開放進行宗教生活，也不可能」<sup>117</sup>。

第二、貴州縣玉屏侗族自治縣基督教會房屋，文革前已被文化部門佔用，宗教界政協委員多次提案，但始終未獲得解決。但換屆後再提案，獲人民政府重視，並由該縣副縣長出面協調各界。最後人民政府從地方財政撥款 22000 元買一棟一樓一底七間 126 平方米磚房，給縣基督教會做活動房，此舉受到宗教界肯定<sup>118</sup>。

整體而言，九十年教會房產問題雖趨少，但遇到與城市發展規劃相矛盾的新問題。在城市發展與教會發展二者關係上，兩會的立場是教會先要服從大局，這跟八十年代純

---

<sup>115</sup> 同註 111，頁 211。

<sup>116</sup> 〈宗教團體房產院牆內的土地宗教團體有使用權和管理權〉，《天風》，(1991 年 5 月)，頁 16。

<sup>117</sup> 〈宗教房產土地使用權應有明確解釋〉，《天風》，(1991 年 1 月)，頁 20。

<sup>118</sup> 〈玉屏自治縣副縣長親自辦提案〉，《天風》，(1991 年 5 月)，頁 17。



粹教會房產收回問題，以及採取抗爭角度已顯然不同<sup>119</sup>。

## 五、 宗教管理法制化

先說明中共的宗教政策部份：

### (一) 宗教要依法進行管理，但不干涉

九十年代是真正進入法制化的時代，〈六號文件〉中強調要依法對宗教進行行政管理與監督，使宗教活動納入法律、法規與政策範圍，但不要干預正常的宗教活動與內部事務。〈六號文件〉宣告之後，就有一連串的全國性法規出現：

1. 九一年五月，國務院宗教、民政部根據〈社會團體登記管理條例〉，制定並印發〈宗教社會團體登記管理實施辦法〉的通知，主要內容是區域性及全國性各宗教社會團體依照本法的規定，應經國務院宗教事務局審查同意後，向政府民政部門申請登記。以基督教而言，就是全國及地方兩會都需向政府登記為社團法人。另外，在本辦法第八條規定到，宗教社會團體需同時向登記管理機關以及與該機關同級的政府宗教事務部門提交年度檢查報告和有關材料<sup>120</sup>，也就是民政部與宗教事務部門均具有管理各宗教社會團體的權責。

2. 〈宗教活動場所管理條例〉之說明參見上述第二大點之宗教活動場所之認定。

3. 〈中華人民共和國境內外國人宗教活動管理規定〉，參見第六章兩會與海外教會關係。

4. 繼國務院頒布〈宗教活動場所管理條例〉、國家宗教事務局頒布〈宗教活動場所管理辦法〉及〈年檢辦法〉後，此三項法規便成為政府加強對宗教活動場所管理的主要利器。關於年檢辦法，主管部門是宗教活動場所的登記主管部門，即縣級以上人民政府宗教事務部門。年檢的主要內容是：「遵守國家法律、法規和政策情況；管理規章的制定

<sup>119</sup> 〈由“牌坊街”落實教產引發的思考〉，《天風》，(1995年1月)，頁27-28。

<sup>120</sup> 〈宗教社會團體登記管理實施辦法〉之全文，參閱《新時期宗教工作文獻選編》，頁222-224。

與執行情況；主要宗教活動及涉外活動情況；主要財務管理、收支狀況；登記項目變更情況；所屬企業、事業和現有房地產的變更、管理情況等」<sup>121</sup>。

## (二) 強化政府宗教工作機構與職能

九十年代後，中共更高度重視宗教工作，除了明令各級黨委和政府要將宗教列入議事日程，定期研究分析宗教工作之外，還積極強化政府宗教部門的組織。《六號文件》中提到，實際作法包括：「省(自治市、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，應予以保留，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，任務繁重的要配備專職幹部。」

其次，談到兩會反應方面：

### (一) 宗教政策落實不夠

宗教政策在地方落實不夠是普遍的問題。有些地方政府強迫信徒買「教徒證」(或稱「信徒愛國公約」)，並要求攜帶本證件到指定堂點活動，或遇公安與統戰時隨時檢查<sup>122</sup>。還有向宗教活動場所收取作為「有償服務」的管理費、限制受洗人數、禁止信徒在教堂裡唱靈歌等等。

兩會一直強調辦好教會，教會若沒有辦好的話，信徒就會離開而去家庭教會。天風中就有記載一則農村教會原有四、五千人信徒，但已有兩三千人離開。原因就是「受洗證、傳道證」之發放是以兩會的名義收取很貴的費用，以及在「愛國公約」中居然有「不得走村串戶勸人信教」規定。信徒認為這一條規定跟中央文件中記載「只是不得在公共場所宣揚有神論」有很大的差異。還有，各堂點的奉獻都要上繳，由市三自會保管，以及兩百元開支以上就要轉報宗教局審批之無理情事。所以離開的人都說要去不用登記交

<sup>121</sup>王作安，〈依法加強對宗教活動場所的管理〉，《中國的宗教問題與宗教政策》，頁 305-306。

<sup>122</sup>〈信仰自由要用錢買嗎？〉，《天風》，(1992年12月)，頁 23。另參見〈政府部門發“教徒證”有否必要？〉，《天風》，(1993年4月)，頁 19。

費的，聽福音不用錢的「屬靈教會（即未登記的家庭教會）」<sup>123</sup>。

地方政府幹部對地方兩會及地方教會的操控勝過於全國兩會，這是嚴重的問題。梁家麟以為：「中國教會在外觀上是全國統一的，向外總是宣稱只有一個中國教會，但內蘊上卻從來都是地方僅在名義上隸屬全國兩會，實際上則由地方政府牢牢操控。這就解釋了為何一直以來各地教會的遭遇和發展都不同，不同地方有不同的政策實施，故各地教會實際上遇到的寬緊易難就大異其趣」<sup>124</sup>。

對於這些政府幹部迫害宗教信仰之情事，除了有《刑法第一百四十七條》與〈人民檢察院直接受理的侵犯公民民主、人身權利和瀆職案件立案標準的規定〉之第八條來保障之外，兩會對於地方宗教局的不合理情事，有採取法律訴訟之一途而成功的例子。此案例是發生在九五年間，河南內鄉縣宗教局(被告)不給該縣內的東川聚會點換發許可證，河南內鄉縣基督教協會(原告)認為縣宗教局違背宗教政策與法規，於是向內鄉縣人民行政法院提告。十二月，經人民法院行政庭之審理，依照國家《行政訴訟法》判定該縣宗教局以“宗教行政不作爲案”立案查處並宣告結案，這是中國首例<sup>125</sup>。

可見在未來，當教會遭遇麻煩時，不再是找宗教幹部協調，而是直接求助法律。特別九十年代，法治觀念更成熟後，民告官的現象增多，教會以法律及行政訴訟來維護自身權益。因為有保障宗教信仰的法律，以及採取法律訴訟的途徑促使宗教自主性變強。

### (二) 加速宗教立法

八八年時宗教界一直蘊釀與催生的《宗教法》最後沒有送人大常委審議，取代的是九四年國務院頒布的〈一四四〉及〈一四五號〉行政命令，多少也可以看作是未來《宗教法》的風向球。〈一四四號令〉及〈一四五號令〉之公佈象徵中共的宗教事務從八十年代的政策型進入法制化，是以法制來管理宗教的重要進程，必定會影響國內宗教發

<sup>123</sup>季泰，〈這些是教會的規矩嗎？〉，《天風》，(1995年4月)，頁33。

<sup>124</sup>梁家麟，〈三自與中國教會的組織建設〉，《建道學刊》，第27期，(2007年1月)，頁53。

<sup>125</sup>〈中國首例宗教行政不作爲案及其啓發〉，《天風》，(1996年9月)，頁20。

展。兩項命令讓中共宗教政策法律明文化，和全國標準化，對宗教政策的長期穩定落實有顯著的貢獻。但就負面而言，對外國人在華從事福音工作者及未登記的教會是一大限制。

對《宗教法》的努力是兩會與宗教團體繼續爭取的目標。雖然身兼人大常委與政協副主席職務的丁光訓和趙樸初提出很多重要建言，但隨著民運後的緊縮，宗教法提案也銷聲匿跡，宗教體制改革的討論與發言也逐漸冷淡，直到九二年鄧小平南巡後，於全國政協八屆一次會議上，丁光訓等十二位兩會領袖提請全國人大從速制定《宗教法》<sup>126</sup>。還有九八年在全國政協九屆一次會議上，丁光訓等十三位同工聯合書面發言，表達「依法治國，加速制定《宗教法》」。

在八、九十年代的兩會，因丁光訓身兼政協副主席以及人大常委之要職，對兩會工作推動的自主性，或爭取相關權益的自主性有一定的果效。但丁光訓年事已高，兩會中像他一樣在政治界能有影響力者似乎後繼無人。全國兩會的宗教自主性是否被政府尊重，是值得觀察的。

### (三) 反對左傾復辟及管制變強

六四後，宗教政策縮緊左傾，特別視宗教為和平演變的管道，宗教處於被治理之被動角色。對此，趙樸初一九九〇年三月第七屆全國政協三次會議上發言提出反駁：「最近在對待和處理宗教問題上出現了一種扣緊、左的苗頭，甚至錯誤地將針對少數敵對份子的平暴方針用於處理宗教方面的人民內部矛盾。他警告說，不可把對宗教界的愛國主義和社會主義教育的捉緊與宗教政策的扣緊混同起來」<sup>127</sup>。兩會領導者進一步認為不能因為蘇聯、東歐等共產國家崩解，就對基督教界產生敵意並扣緊宗教政策，以為國際基督教界都是反社會主義，並成為對中國進行和平演變的管道<sup>128</sup>。

<sup>126</sup> 〈要求進一步全面深入貫徹落實宗教政策〉，《天風》，(1993年5月)，頁14。

<sup>127</sup> 趙樸初，〈從維護穩定的要求看落實宗教政策〉，《天風》，(1990年6月)，頁6-7。

<sup>128</sup> 〈努力做好海外交流工作〉，《中國基督教第五屆全國會議專輯》，頁115-116。

民運後，丁憂心兩會宗教自主性弱化。於是在一九九二年一月再次與江澤民會見時便批評到：黨政對宗教一把抓之綜合治理，讓愛國宗教團體的人力、物力與作用受到限制，使兩會弱化，處於被管理地位<sup>129</sup>。丁光訓雖是百分之百統戰的支持者，卻也極力反對政府以行政手段來管理。他希望不斷強化兩會的功能，以辦好教會來贏得眾教會之支持，以及與政府的抗衡，不僅讓兩會不被政府取代，而且是無法取代。

## 第四節、結論

### 壹、中共宗教政策的強制性

在社會主義威權下，政府的任何政策必然有強制性，宗教政策也不例外，因為宗教是被政治支配的。中國社科院研究員劉澎認為：「四種類型的政教關係中，中共與宗教的關係是屬於“國家支配宗教型”。特點是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關係。政府對宗教組織實施行政管理。教會不會參加政府，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」<sup>130</sup>。

本章以「個人宗教信仰自由」、「宗教活動場所認定」、「教職人員認定」、「教產問題」、「宗教管理法制化」等五項來說明政府與兩會的互動。底下有兩個簡表，一為政府的宗教政策，一為兩會對宗教政策的反應：

《表一：政府的宗教政策》

	五十年代至 文革結束	八十年代	九十年代
宗教個人 信仰自由	1. 從五四年憲法「公民有宗教信仰自由」轉	1. 八二年憲法恢復為「公民有宗教信仰自	大致延續八十年代政策

<sup>129</sup> 〈丁光訓主教再向江澤民總書記進言〉，《橋》，第 53 期，(1992 年 6 月)，頁 8。

<sup>130</sup> 劉澎，〈中國政教關係的特點及發展〉，《鼎》，總第 15 卷第 88 期，(1995 年 8 月)，頁 4。劉澎認為的四種類型包括政教合一型、政教分離型、國教型、國家支配宗教型。

	五十年代至 文革結束	八十年代	九十年代
	<p>變為七五年的「公民有信仰宗教的自由和不信仰宗教，宣傳無神論的自由。」</p> <p>2. 雖給予個人信仰自由，但多所限制。(黨員、青少年不入教，不得在教堂外傳福音等，僅止於內心信仰自由等)</p> <p>3. 蔑視宗教的意味濃厚</p>	<p>由」。(同五四年憲法)</p> <p>2. 對個人信仰有所限制。(黨員不得入教，青少年限制個人信仰自由，宗教活動時間、次數之限制，只能在家裡與宗教場所進行活動等)</p> <p>3. 比較尊重宗教信仰</p>	
宗教活動 場所認定	<p>限定除了教堂之外不得傳福音，還包括廣大的土改、鄉村、東北等都不得傳福音</p>	<p>對何謂合法的宗教場所，全國性法規尚未出現。但地方政府已規定要教會及聚會點“依法登記”，登記始為合法。</p>	<p>按全國性法規〈一四五號令〉規定，要教會與聚會點“依法登記”，否則就是違法。</p>
教職人員認 定	<p>尊重各教派或三自會的審批，但反帝、三自愛國為首要認定原則。</p>	<p>1. 三自愛國為首要認定原則。</p> <p>2. 實際的聖職人員認定是教會的內部教務運作，所以政府尊重兩會的審批。</p>	<p>延續八十年代政策</p>
教產問題	<p>政府為擴大團結教會信徒，所以釋出較善意的態度。有明確的處理規定，大都以協商、訂定契約等方式處理。</p>	<p>政府制訂出善意的政策。大致而言文革期間借用、佔用者，原則上應將宗教團體房屋的產權全部退還給宗教團體，無法退還的應折價付款等。</p>	<p>延續八十年代的政策</p>
宗教管理法 制化	<p>未法制化，除了憲法的規定與政策之外，沒有其他法規。人治色彩濃厚。</p>	<p>1 對宗教要依法進行管理，但不會干涉</p> <p>2. 全國性法規尚未出現，還是以地方性法</p>	<p>1. 對宗教要依法進行管理，並有幾項全國性法規出現，逐漸法制化。</p>

	五十年代至 文革結束	八十年代	九十年代
		規為主	2. 高度重視宗教工作， 並強化政府宗教工作 機構與職能

誠如楊慶堃(1994)所言，「中國的傳統制度化的宗教一般都比較弱，對共產黨的壓力難以形成有效及有組織的反抗，這與其他共產國家存在著強大而有組織的教會情況很不一樣。中國共產黨感到最大威脅的有效組織是基督教，特別是天主教，因其與西方列強有長久的聯繫。但由於基督徒人數不多，故未為共產黨造成嚴重困難」<sup>131</sup>。換言之，中共的宗教政策主要是針對基督宗教而制定的。

再來，中共的宗教政策的變遷主要受到意識形態與國內外大環境影響。五十年代到七十年代，因解放不久，中共為了急速鞏固政權的穩固與宗教團體對黨與政府的向心力，以「一個談話、兩個指示」為宗教政策的方向，強勢地主導各宗教團體來搭配黨的政策。加上當時控訴、批鬥等不民主的恐怖氛圍之下，政策的強制性、執行政策的強制性是必然的結果，同時也使得愛國宗教團體本身以及宗教活動都充滿濃厚的政治意味。雖這時期的宗教政策比較沒有複雜性，但因政府透過鮮明的政治力量管制宗教的發展方向，各宗教團體的自主性就相對性缺乏。

但進入八十年代後，因意識形態逐漸鬆綁，加上國內外大環境尚稱自由，政府較寬鬆地，善意地對待各宗教。八十年代，除〈十九號文件〉宗教政策之外，沒有全國性的宗教行政法令，宗教團體可以在寬鬆的環境下較自主性發展，八十年代成爲了宗教發展的黃金時期。

然進入八十年代末後，因國外情勢驟變，中共開始進行「依法管理宗教」。九十年代後無論是黨、兩會與各信徒的意識型態都呈現多元化；其次，宗教問題複雜許多，不再是單純排外的政治問題，而是很多攸關宗教團體自身的利益與生存問題，如房產、登

<sup>131</sup> C.K.Yang, *Religion in Chinese Society: A Study Of Contemporary Social Functions Of Religion and some Of Their Historical Factors*(Taipei:SMC Pub Inc.,1994),p387.

記等。因此，政府必須更強勢、更具體管理才會有效果。此外，因文件、政策、領導者講話已經逐漸失去功效，需改採具強制性的法制化方式，具體地明定各種管制規定。雖政府的管制加多了，但筆者以為兩會的宗教自主性並不因此減弱，底下會有較詳細地剖析。

## 貳、三自會之宗教自主性

筆者針對三自會對宗教政策之反應做成簡表，如下：

《表二：兩會對宗教政策之反應》

	五十年代	八十年代	九十年代
宗教個人信仰自由	即便政府嚴重干預與輕視個人宗教自由，但不敢過度批判政府。以樂觀面對取代對抗的態度。	1. 反對七五年憲法之宗教信仰自由規定，並參與修改與協商，獲得認同。 2. 不全然順從十九號文件，部分地區讓青少年信教。	1. 黨員脫黨入教或隱密性地入教之情勢日漸增長 2. 青少年以各種管道入教之情勢日益普遍
宗教活動場所認定	同政府之間對此議題比較沒有衝突。一方面配合政府對傳福場所之規定，二方面尚未有活動場所登記之規定，三方面是聚會人數集中在少數被認可的教會中。	兩會反對地方政府的登記規定，因為會讓不想登記之教會轉入地下。但反對沒有果效。	起初基於多項理由反對「宗教活動場所需登記之規定」，最後不得不轉為支持。
教職人員認定	1 配合政府三自愛國之認定原則。 2. 三自委員都是親共分子。三自會委員的人事自主權微弱	1. 配合三自愛國之原則來認定。 2. 〈教會試行規章〉制定出教職人員認定辦法，由兩會自主性地審批。然兩會委員的政治色彩濃厚。	大致同八十年代。人事權未能自主的關鍵在於兩會的領導有些是黨員或需統戰部的支持等。所以審批各教職人員時必有政治立場考量。
房產問題	因政府釋出善意，並且是中央政府出面協調，	雖有中央政府善意的房產政策，但關鍵在地方	大致同八十年代



	五十年代	八十年代	九十年代
	所以較少有衝突。	政府。兩會往往極力向地方政府抗爭以爭取應有的教會房產權利。所以衝突與對立的事件逐漸增多。	
宗教管理法 制化	現實上，政府有許多對宗教不當介入之情事，但沒有法律可依循，雖有反應，但效果不佳。此外，三自會比較不採取對立之態度面對。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 地方政府落實中央宗教政策不夠，不當干涉信仰，兩會強烈反對。</li> <li>2. 不斷向政府爭取更充分的人事、財政及業務上的自主權</li> <li>3. 希望政府加速法制化以完成宗教立法</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 反對政府不當干涉。並逐漸採取法律訴訟途徑爭取應有權利。</li> <li>2. 繼續推動全國性的「宗教法」之制定</li> <li>3. 反對視宗教為和平演變之管道，不希望左傾復辟及管制變強。</li> </ol>

五十年代一解放，三自會首先思考的是如何讓中國教會能在無神的社會主義下生存。當時政府的政策是徹底排除與西方的關聯，三自會別無選擇。教會教務方面，因受政治力主導，不論是宗教活動場所認定、教職人員認定以及房產等議題都聽命於政府。雖然對於政府幹部不當干涉教會事務也有提出反應，但因為政府對宗教不重視，也尚未法制化，得到的效果不大。所以，筆者以為，此時期的三自會幾乎「依附」於政府，聽任政府安排，三自會沒有自主權表達不同的立場，宗教自主權很微弱。

八十年代後，兩會與政府的關係呈現多元複雜化。基本上，兩會依舊必須在社會主義大環境下生存，但已經不像五十年代幾乎完全「依附」政府，而是針對某些事情可以發表不同意見，或爭取應有的權利。誠如邢福增轉引賽奇(Tony Saich)的看法指出：「一九七八年以來的改革改變了許多既定組織的功能，在遵守黨的總體政策的前提下，黨允許某些組織有一定的自主性，並支持它們尋求其合法權利，只要不損害由黨界定的「公共利益」即可。反過來，黨也期望這些組織支持黨所推動的政治、經濟和社會計劃等」

筆者以「合作與對立」來分析八十年代後兩會與政府的新關係，也從彼此關係型態上的轉變，可以明顯看出宗教自主權的增強。八十年代後，影響政府與兩會關係的相關事務包括宗教個人信仰自由、宗教活動場所認定、教職人員認定、教會房產、宗教法草擬、政教關係體制、宗教政策不夠落實等。

在宗教個人信仰自由議題上，宗教界領袖參與憲法之討論，其意見獲得政府一定的尊重。讓無神意識型態的憲法或政策淡化，充分表現出對宗教的尊重。

在教會聖職人員方面，政府也尊重宗教團體有人事審批的自主權。但有些部分，如黨員入教、青少年入教議題、教職人員必須認定愛國與三自原則等，是政府不退讓，不妥協的。所以，不能說兩會已經有完全的宗教自主權，只是愈來愈提高而已。

在宗教活動場所登記方面，兩會一開始深怕教會轉入地下，造成更嚴重的離心問題，所以上書宗教事務局反對〈廣東省的宗教活動場所行政管理規定〉。對於全國性的〈宗教活動場所管理條例〉，起初也是持反對的「對立」態度。但因政府法令的強制性，兩會逐漸採取「合作」的態度，有條件認可「登記政策」。兩會希望政府不要隨意取締，也不要隨意將未登記教會視為非法。所以，從「對立」到有條件地「合作」，某方面彰顯出兩會對此議題的強烈自主意識。

在教會房產上，按照每個狀況不同，看出兩會與政府不同的關係。基本上，中共中央認同將教產歸還，這方面是跟兩會「合作」，但問題在於地方政府是否貫徹中央的政策。所以，在教會房產問題上，有的地方政府跟兩會是「對立」的，不協助教會收復原教產，但有的地方政府跟兩會是「合作」的，積極協助教會收復原財產。但大體上，兩會對教會教產收回方面，有相當多的反應、抗爭甚至法律訴訟等，展現出宗教團體捍衛教會財產的強勢自主權。

---

<sup>132</sup>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〉，氏著，《當代中國政教關係》，香港：建道神學院，(1999年)，頁73。

另外，兩會最頭痛的莫過於宗教政策不夠落實。地方統戰或宗教幹部不斷地干涉教會的教務運作，造成了兩會與政府之間「對立緊張」的關係。宗教人士多次在政協會議上發言，都是針對此事表達關切。

在宗教法、政教關係體制議題上，基本上源自於八七年十三大後，為黨內的改革派人士並結合宗教界人士所共同「合作」的方向。但對黨內保守派份子而言，這些議題是不被見容的，因此彼此又是「對立」的關係。最後，因大環境轉為保守緊縮，這些議題被擱置一陣子，但九二年後，宗教界繼續向政府提出相關的提案。看得出來，宗教界希望更根本地、法制化地取得更充分、更完全的宗教自主權，包括人事、財務與教務等。

由以上看來，兩會與政府之間的互動從五十年代的「依附」到八十年代後轉型到「合作、對立、妥協」之型態，宗教自主性明顯增強許多。