

「宗教自由」或「宗教管制」？ 《中國保障宗教信仰自由的政策和實踐白皮書》 透露的訊息

Religious Freedom or Religious Restriction ?
Message from “China’s Policies and Practices on Protecting Freedom
of Religious Belief” White Paper

張家麟 (Chang, Chia-Lin)

真理大學宗教文化與組織管理學系教授

壹、前言

大陸國務院在今（2018）年 4 月 3 日公告《中國保障宗教信仰自由的政策和實踐白皮書》（以下簡稱：白皮書），揭櫫其對「宗教自由」與「宗教管制」的立場。而這也是習近平主政後，依據其管理宗教的思想，轉化為具體的政策、法律。本文即是針對此白皮書的內容與來龍去脈，提出綜合性的分析，希望能夠相對精準的詮釋其內容的「意涵」及「目的」。

貳、再度發表「宗教白皮書」

大陸在改革開放至今，黨政機關首長對宗教分別發表 4 次「提綱」、「政策」、「通知」、「決定」，及 1 份宗教白皮書。如在鄧小平時期，於 1979、1982 年分別提出《關於宗教政策的宣傳提綱》及《關於我國社會主義時期宗教問題的基本觀點和基本政策》。江澤民時期，於 1991、1997 年分別提出《關於進一步做好宗教工作若干問題的通知》、《中國的宗教信仰自由狀況白皮書》。到胡錦濤時期，於 2006 年提出《關於建構社會主義和諧社會若干重大問題的決定》。

這是第2次大陸從國家立場，對宗教管制提出整體的論述。比較兩次的白皮書內容：第1次白皮書著重在「宗教信仰自由狀況與政策間的關聯」，分別陳述「中國宗教現狀」、「宗教信仰自由的法律保護與司法、行政保障及監督」、「獨立自主辦理宗教」及「保護少數民族宗教信仰自由」等項目。

今年公告的白皮書，則展現出「國家治理宗教」的整體性及系統性的論述。分為「前言」、「保障宗教信仰自由的基本政策」、「宗教信仰自由權利的法律保障」、「宗教活動有序開展」、「宗教界的作用得到充分發揮」、「宗教關係積極健康」與「結束語」等7章，約八千字。說明並積累大陸黨政機器從1980年代以來，國家治理宗教的「緣由」、「思維」、「政策」、「法制」及「目的」。因此，該白皮書的出現，除了再次重申中共黨國體系對國家治理宗教的重視外，也點出這是習近平在18大後，治理宗教的思維與方向。

參、習近平治理宗教的總結

一、習傳承過去的宗教政策

從白皮書內容來看，它是習近平主政後對此議題指導的思想、政策、法律的總結文件。在宗教政策部分，整篇文章可化約成「習傳承過去的宗教政策」及「習治理宗教政策的新思維」等兩項。

在傳承過去的宗教政策上，習接受了鄧小平、江澤民與胡錦濤三位領導人的宗教政策與法令。例如從鄧小平以來就主張獨立自主、自辦宗教，拒絕外國勢力支配大陸境內的宗教團體與宗教事務；保障公民的宗教信仰自由及不信仰宗教的自由；依法管理各宗教事務，保護各宗教在法律之前一律平等，但也制止非法宗教活動，抵制境外勢力對本國宗教的滲透；積極引導宗教與社會主義社會相適應，宗教組織及人士要熱愛黨國，接受黨國的領導。

該白皮書，並未脫離過去這些既定的宗教政策，並用它來保障與限制大陸境內及境外的宗教人士、組織，所從事的各項宗教活動。白皮書中

稱之為「保障宗教信仰自由的基本政策」；事實上，深究政策的內容與主張，它常違反民主自由國家賦予人民宗教信仰自由的基本人權。

例如，只有公民能信教，未成年者不能信教；只能信國家訂的 5 大宗教，不能信超出 5 大宗教以外的各類宗教；只能從事國家定義下的合法宗教活動，不能超出此法律框架，進行宣教或作宗教儀式；只能官方選聖，不能由梵蒂岡任命天主教的樞機主教或主教；只能參與官定的合法教會、組織，不能自主創立新教會或參加家庭教會；只能在官方規範下「事前檢查」出版宗教刊物，不能自由刊行宗教期刊或書籍。大陸對宗教作的這些管制，常傷及人民的宗教人權。

簡言之，在大陸政府規範下的「保障宗教信仰自由政策」，處處充滿了國家的「禁忌」。當民主自由國家或聯合國《人權宣言》所承認的宗教自由，到大陸境內全部走樣；在國家管制下，人民只能享受相當低度的宗教自由。

二、習近平治理宗教的新思維

根據該白皮書的說法，中共在 18 大後，再次肯定習成為黨中央的最高領導核心。因此，將習近平治理宗教的思想寫入其中，常見到習近平的說法。它除了延續過去大陸國家治理宗教的政策與法令外，也添加了習近平的「宗教中國化」、「擴大詮釋宗教關係」、「去極端主義」等新元素。

與前任領導人相較，習近平在「宗教中國化」的論述最為突出。他希望伊斯蘭教、基督教、天主教都應該向本土道教、漢傳佛教一樣，融入中華文化的「大熔爐」。不要有過多的異文化色彩，如用中國語文傳教；最好用漢文化樣式的宗教建築；宗教節慶除了照國家制訂的規矩舉行外，且與中華文化結合。他這項論述，最早出現在 2016 年 10 月「全國宗教事務會議」的講話。而所謂「宗教中國化」，是指將社會主義及中華文化兩項核心價值，貫穿至各宗教的硬體建築與軟體經典教義、儀式，且引導宗教界及全民認同這項理念。

其次，習近平「擴大詮釋宗教關係」，依法治理宗教的原則下，具體指出當前的各項宗教法制，規範「宗教與宗教」、「宗教與社會」、「宗教與國家」、「國內宗教與國際宗教」、「宗教信仰與非宗教信仰」的關係。這是

習近平傳承胡錦濤 2006 年「全國統戰會議」上提出「建構積極健康的宗教關係」論述，而在 2016 年「全國宗教工作會議」再次提出此概念，並豐富其內涵。從胡錦濤主張的「宗教與政黨、民族、宗教、階層、海內外同胞的關係」，發展到「宗教與政黨、政府、社會、不同宗教、國內外宗教、信教與不信教群眾的關係」。兩相比較，習近平比胡錦濤的論述多了「宗教與政府」、「宗教與社會」、「我國宗教與外國宗教」、「信教與不信教群眾」這 4 個層次的關係。而且習近平在把宗教視為黨國官僚體系的最重要工作，是國家發展與團結、社會和諧與民族統一的重要元素。

第三，習近平提出了「去極端主義」思想，特別強調各宗教領袖要充分發揮自覺性的抵制「極端主義」，這是過去白皮書所未見。然而，大陸在論述宗教極端主義，幾乎都是針對伊斯蘭教而來，早在 2012 年《人民日報》就提出了去宗教極端的思想。隨後在 2014 年大陸官方修定了《新疆維吾爾自治區宗教事務條例》，直接將「宗教極端主義」的活動、刊物、國外支助納入國家管制範疇。在 2017 年 3 月底通過《新疆維吾爾自治區去極端化條例》，建立嚴苛的法律體制，明列 15 項法條，干涉、遏止穆斯林的日常生活、穿著打扮、婚喪喜慶、財產繼承等極端主義的範疇。

在實際的宗教管制作為更為擴張，大陸對新疆的伊斯蘭教及寧夏回教的穆斯林個人或組織，限制他們的「泛化清真概念」、「開齋節慶習俗」、「古蘭經典學習與傳播」、「阿拉伯樣式建築」、「清真命名」等。這些極端主義涉及的現象，在白皮書中要求各宗教團體領袖共同自覺性的抵制，堅決反對用宗教名義從事暴力恐怖與民族分裂活動。

參、嚴密的「宗教法制」

在本白皮書尚有一特色，廣泛臚列憲法、法律、命令等 3 個層次的宗教信仰自由及管制的法規，形同書寫中共改革開放至今，簡約版的「宗教治理法律百科大全」。

在大陸《憲法》部分：第 36 條指出：「中華人民共和國公民有宗教信仰自由。……國家保護正常的宗教活動。……任何國家機關、社會團體和個人不得強制公民信仰宗教或者不信仰宗教，不得歧視信仰宗教的公民和

不信仰宗教的公民。……任何人不得利用宗教進行破壞社會秩序、損害公民身體健康、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。」

與民主國家的憲法規範差異甚大，既說公民有宗教自由，又說國家要保護不信教的自由；未成年的國民則沒有宗教自由，又非常強調國家可以禁止任何妨礙公民、社會、國家利益的宗教活動；也指出外國不得介入大陸的宗教自由。在這種原則下，大陸的公民信仰自由離世界人權公約所說的標準甚遠。

在大陸法律部分：則有《刑法》與《國家安全法》管理邪教、會道門組織；《反恐怖主義法》用來查禁各類型的恐怖活動，當然也涉及到宗教極端主義的恐怖組織與個人的遏止。《人民代表選舉法》、《法院組織法》、《檢察院組織法》、《居民委員會組織法》、《村民委員會組織法》、《刑事訴訟法》、《勞動法》、《就業促進法》、《教育法》則要求政府機關平等對待不同宗教信仰公民的審判、參選、工作及受教育的權利；《民族區域自治法》規範保障各民族有宗教信仰自由；《未成年人保護法》規定未成年不分宗教信仰有平等的生存權、發展權、受保護權、參與權與受教育權；《廣告法》則規定不得有宗教歧視的廣告；《民法》總則則規定公民可依法設立宗教場所，聲請法人登記與資格。這些法規比較接近我們所認知到的法律之前宗教平等，不得用法律限制與歧視不同宗教的信仰者的宗教人權。而這種「宗教平等」與「宗教免於歧視權」的宗教人權，是相當重要兩類普世價值。

而在行政命令法條部分：就數 2017 年 6 月修訂、2018 年 2 月執行的《宗教事務條例》最為重要。它是 2005 年至 2018 年間執行《宗教事務條例》的修訂版。在內容上，它將「宗教管制」與「宗教自由」兩項原則表現在法條中。在管制部分，它強化了對伊斯蘭教在非法、犯罪、極端主義、滲透、違反宗教禁忌、破壞民族團結、影響社會穩定等宗教活動的管制。此外，在佛、道兩教的組織與個人，規範不得修建大型宗教神像及商業化活動。重申良好的宗教關係，維持信教與不信教公民間、不同宗教間、宗教內部間的和睦關係，禁止宗教極端主義、分離主義與恐怖主義的活動。在宗教自由部分，而只有少數法條對宗教團體或個人的宗教信仰活

動有利，如「全國性或省自治區、省直轄市宗教團體可辦理宗教院校」、「宗教團體得接受信徒的宗教捐獻、宗教團體應受監督後，得享受減稅」。

對佛教與道教的管理《關於處理涉及佛教寺廟、道教宮觀管理有關問題的意見》、《關於進一步治理佛教道教商業化問題的若干意見》，強化管制兩個宗教過度商業化、資本主義化的現象。

最後，《境內外國人宗教活動管理規定》雖然強調尊重外國人在大陸境內的宗教信仰自由與宗教交流自由；然而，外國人欲在大陸境內宗教場所辦理講經弘法、作各種宗教儀式，攜入宗教刊物、影像，都需要事先經由主管機關審批。另外，在《境外非政府組織境內活動管理法》中，規範境外非政府組織不得在大陸境內從事非法或資助大陸宗教團體的活動。

由上述的22項法條中，可看出白皮書已經總結大陸對境內、外各人或組織，「管制宗教」及給予「宗教自由」的嚴密「法制」。大陸始終站在國家主權、社會穩定的最高原則上，論述具「中國特色」的宗教人權。

肆、宗教「工具論」與「效果論」

大陸的宗教白皮書一方面給信徒及宗教組織，擁有宗教自由，另一方面把宗教當作社會穩定與國家發展、促進黨國統治的有效工具。而當宗教為國家發展的工具時，大陸又期待此工具可以帶來良好的效果。

一、工具論

先談宗教為黨國的功具論：

中共建政以來奉馬克思的「宗教鴉片論」為核心價值，經歷文革後，證實宗教無法消滅，乃把宗教的「消滅論」，改為運用宗教為黨國服務的「工具論」。習近平傳承鄧小平以來的宗教政策與法制，在白皮書「前言」，可以看到大陸官方將宗教視為國家發展、社會穩定的「工具」，公開指稱：「中國是共產黨領導的社會主義國家。中國始終堅持從本國國情和宗教實際出發，實行宗教信仰自由政策，保障公民宗教信仰自由權利。」特別強化了「中共為中國唯一領導的政黨」，而且只有「在中國特有的國情下」，公民才得享有宗教信仰自由權利。

這項論述，說明了宗教信仰自由具有條件，只有在特有的「中國國情」特殊框架下才能出現。反之，民主自由國家並無此框架，任何個人或組織皆擁有宗教人權的普世價值，得到國家及國際社會的保障。宗教自由本身，就是公民生存的「目的」之一，它無須成為政黨、社會、國家的「工具」。

中共一反此普世價值，認定只有宗教組織效忠黨國的前提，組織及信徒才能得到黨國「恩給」的宗教自由；而且，宗教既然納入黨國治理體系，黨國就可要求它「積極投身改革開放和社會主義現代化建設，共同為實現中華民族偉大復興的中國夢貢獻力量」。

二、效果論

再言宗教帶給黨國、社會、國際友誼的「總體效果」：在中共看來，宗教是治理對象，也是促進黨國體制合法、發展的重要工具。就習近平的最高統治目標，宗教也可作出改革、建設現代化社會、實現民族復興及「中國夢」作出貢獻。因此，從宗教與黨國的關係來看，它帶給當代及未來中共政權生存與發展的重大「效果」。

當宗教為黨國服務，帶來國家發展之餘，在國家治理宗教過程中，也要帶給宗教本身「有次序」開展的「良善效果」。大陸的宗教治理將改善宗教活動場所，依法出版宗教典籍、文獻，完善宗教教育體系，保障宗教教職人員的生活、醫療及退休福利。讓宗教活動次第進行，糾正擾亂宗教正常活動的不當行為。

習近平的白皮書進一步期待，在國家治理宗教後，尚可有「充分發揮宗教的作用」的「正向效果」，讓大陸境內各宗教與時俱進，與社會主義相適應。其次，作出「符合國情時代要求的教義、儀軌的新詮釋」，探索各教派的經典、儀軌與中華文化優良傳統、社會主義價值觀、愛國主義、抵制極端主義結合，融入當代中國大陸社會。「積極從事公益、慈善活動」，鼓勵宗教團體投入救災、脫貧、興學、義診、醫療、養老、助殘的慈善活動及推動綠色環保的宗教敬拜、放生、廟宇興建。宗教界「聯合、自覺抵制極端主義」，鼓勵境內 5 大宗教分進、聯合，譴責宗教極端、恐怖暴力活動，防範邪教對社會的侵害。

「積極建構健康的宗教關係」，則是中共治理宗教的另一項「積極效果」。中共堅持黨政體系應該與宗教界結合愛國統一戰線；鼓勵社會各團體組織對佛教、伊斯蘭教、天主教、基督教、道教及民間信仰持開放包容的態度；也在大陸境內開展各宗教間的交流對話，增進彼此的理解與友誼，創造具「中國特色的宗教對話模式」；廣泛開展與全球不同文明、宗教交流，從事雙邊或多邊的對話；讓信教或不信教的公民彼此尊重，不歧視、不互相排斥，擁有國家賦予的公民權利。

伍、結語

一般言，國家的白皮書代表該國政府治理某項目的重大政策與方向；因此，大陸公布該白皮書，當然代表當前大陸黨政系統對治理宗教政策、法制及未來期待。該白皮書是習近平對宗教的總結看法，就其內容來看，不只傳承過去宗教的政策，也開展習近平特有的宗教治理新思維。其中，「宗教中國化」及去極端主義的想法也寫入了最新的宗教事務條例及相關法令當中。

與民主國家的宗教自由相較，中共除了給公民、組織或團體「部分自由」外，它也把宗教當作國家穩定發展、維護黨國體制的「工具」。中共一直期待建構具「中國特色」、「符合中國國情」的宗教管制論述。而且，在中共治理宗教下，將帶給宗教、社會諸多「正功能」。包含在大陸境內宗教有次序開展各項宗教活動，與中共黨政結合統一戰線，協助政府統治社會，建構多重的宗教關係。最後，帶給大陸社會穩定，中共持續發展，也為習近平的「中國夢」作出部分貢獻。

由此看來，白皮書透露出中共治理宗教給人民的宗教自由，異於世界《人權宣言》中宗教人權普世價值；反而具有「中國特色」的「工具」色彩。它指出黨國可「大幅度」的介入宗教層面，「政教分立之牆」相當「低」，國家隨時可翻越此牆，進行「宗教管制」。此時，人民的「宗教自由」，將被國家用「國家主權」、「黨政利益」、「社會穩定」等理由壓制，進而退避三舍！