

論中共宗教政策與管理

China's Religious Policy and Supervision

廖劍峰 (Liaw, Jiann-Feng)

本刊研究員

摘 要

中國共產黨成立初期，師承馬克思主義，對宗教存有負面看法，但為統戰需要，不得不採取妥協與拉攏態度。建政後，運用宗教自辦及配合政治運動，至 1958 年基本已經完全控制全國各大宗教。文革期間，宗教受到嚴厲打擊，宗教活動完全停止。

改革開放後，中共恢復宗教活動，強調依法管理宗教事務，陸續頒布各項宗教管理法規，逐漸建立法制化基礎，但受意識形態等因素影響，宗教自由仍有相當限制。

2007 年，中共召開十七大，肯定宗教在促進經濟社會發展的積極作用，雖給予宗教更為正面意義，但除非政治領袖再次詮釋宗教自由，給予更多開放，否則大陸宗教發展仍有相當限制。

關鍵詞：中共、馬列主義、宗教政策、十九號文件

壹、前 言

今（2010）年 5 月，美國國際宗教自由委員會發布「2010 年度國際宗教

自由報告」(Annual Report of the United States Commission on International Religious Freedom)對 198 個國家和地區政府在過去一年宗教自由狀況進行評估，評估結果將中共在內的 13 個國家列為「特別關注國」(Countries of Particular Concern)。¹

報告指出，中共對宗教自由的尊重紀錄不良，尤其是對未登記宗教團體的成員和政府認定為「邪教」的教徒更是如此。中共對宗教組織進行登記，並決定其宗教活動是否合法；登記後宗教團體的宗教活動受到法律保障，而未登記宗教團體則不享有保障；中共認為未獲批准的宗教集會或團體對其統治有潛在威脅，因此企圖控制、約束宗教團體，防止它們脫離統治之外，形成權威組織或勢力。

美國報告公布後，中共各宗教界領袖立即針對報告的指控予以駁斥，指美國為「宗教霸權行為」、「干涉內政」及「不利於兩國人民的友誼和兩國關係的正常發展」。²

事實上，美國自 80 年代起即不停批評中共人權狀況，並以此施壓，宗教自由問題因涉及人權問題，自然也成為美國關注重點。不可諱言，美國公布的報告雖非無的放矢，現階段大陸宗教自由的確與真正理想標準差距尚遠，但跟過去相比，無疑仍有進展，尤其自改革開放後，其宗教政策產生重大轉變，給予宗教相當空間；然而，因歷史因素、意識形態、國家發展及社會安定等諸多因素，中共對宗教團體及宗教信仰仍存在許多介入及干預。

為對中共宗教政策有較全面認識，本文將簡述中共建政前、建政後至文革及文革後三階段宗教政策的本質差異；而在宗教行政管理方面，由於改革開放前其法制化程度不足，因此將重點置於改革開放後的管理方式。

¹ “Annual Report of the United States Commission on International Religious Freedom” 2010 年 8 月 18 日下載，《The Council on Foreign Relations》，http://www.cfr.org/publication/22024/international_religious_freedom_report_2010.html。

² 「中國宗教界批駁美 2010 年度國際宗教自由報告」，2010 年 8 月 10 日下載，《中國宗教學術網》，http://iwr.cass.cn/dsj/201006/t20100608_3883.htm。

貳、中共宗教政策概述

一、影響中共宗教政策的基本因素

中共宗教政策受馬列主義宗教觀及其統戰策略運用影響甚大，而此兩者是交互影響、相互為用，亦即這兩者構成中共宗教政策的基本因素。

首先就馬列主義宗教觀來說，傳統馬列主義認為宗教是歷史產物，有其自身的發生、發展及滅亡的客觀規律，宗教在社會的根源消失之後也隨著滅亡，共產主義者的基本宗教觀乃是無神論者，異於一般有神論者的宗教觀。³

馬列主義也重視宗教的社會作用，認為宗教是歷史上統治階級用來維護其統治秩序的工具，激進的馬列主義者更進一步依據列寧對馬克思在「黑格爾法哲學批判導言」說法的詮釋，提出「鴉片論」，指「宗教是（麻醉）人民的鴉片」，宗教的發明與提倡，旨在麻醉人民與維護剝削制度。「鴉片論」認定宗教在本質上不可救藥的反動性，與反動階級結合的必然性；這樣，宗教便不可能在社會主義社會存在，亦不能逃避被社會主義政權消滅命運。⁴

中共受馬列主義影響，為防範宗教對政權、社會產生負面影響，其宗教政策基本上採取防範及限制宗教發展的立場，甚至於在文革時期採取消滅宗教的極端作法。

雖然宗教在中共眼裡被視為負面因素，但考察中共歷史，宗教界在若干時期卻成為拉攏對象，這主要是基於其統戰策略運用的考量；然而，中共統戰策略基本觀念就是「聯合次要敵人，打擊主要敵人，再消滅次要敵人」的矛盾轉化，敵友間關係是隨著環境變化而有所不同；因此，大陸的宗教發展就在這種統戰策略中起伏不定；直到 80 年代後，中共重新詮釋馬列宗教觀，宗教不再只是負面的工具，其也能有正面積極的社會作用，大陸的宗教在限制的框架中，獲得較以前更多自由。

以下就中共建政前、建政後至文革及文革後三階段概述中共宗教政策。

³ 張家麟，「當代中國大陸宗教政策變遷及其影響—精英途徑論述」，發表於第四屆宗教與行政國際學術研討會（臺北：內政部、真理大學，2003 年 3 月 29 日），頁 131。

⁴ 梁家麟，「宗教工具論：中共對宗教的理解與利用」，發表於第四屆宗教與行政國際學術研討會（臺北：內政部、真理大學，2003 年 3 月 29 日），頁 100。

二、建政前宗教政策

中國共產黨成立之最大目的就是獲取政權，而「統一戰線」被毛澤東視為戰勝敵人三大法寶之一，因此建政前其宗教政策與統戰策略運用有密不可分關係；惟做為馬克思主義政黨，在抗日統一戰線提出以前，其宗教政策仍不可避免受到馬克思教條影響，帶有左傾色彩。例如：中共在其 1931 年通過的《蘇維埃共和國憲法大綱》第 13 條規定「中華蘇維埃政權以保證工、農、勞苦民眾有真正信教自由的目的，絕對實行政、教分離原則。一切宗教不能得到蘇維埃國家任何保護和供給費用。一切蘇維埃公民有反宗教宣傳之自由。帝國主義的教會只有在服從蘇維埃法律時才能許其存在。」⁵這條憲法中，有幾項重點，可視為其此階段宗教基本政策：1.工、農、勞苦民眾有信教自由，但不包括宗教界人士；2.人民有反宗教宣傳之自由，亦即，中共不鼓勵其統治下民眾信教；3.帝國主義教會如不服從嚴格法律控管，不排除予以消滅。

在實際執行上，中共在此階段配合其土地改革政策，將宗教界人士視為革命對象；因此，1930 年通過《土地暫行法》規定，凡屬於祠堂、廟宇、教會、官產占有的土地，一律無償沒收。1931 年，在《中央關於蘇區赤色工會的任務和目前的工作決議》中規定「和尚、道士、牧師等宗教負責人可以在蘇區做工，但不能加入工會組織，已加入者肅清出去」。⁶總之，此階段中共宗教政策執行上是採取消滅宗教勢力態度。

然而，隨著國民黨對共黨發動進攻及日本發動侵華戰爭的情勢影響，中共提出建立抗日民族統一戰線主張，其統戰策略也由「反蔣抗日」、「逼蔣抗日」到「聯蔣抗日」不斷調整，⁷其宗教統戰也是服膺在此策略上，亦即對宗教界的劃分標準，從「反蔣、擁蔣」變成「抗日、不抗日」來加以統戰。

由於統戰需要，此階段中共宗教政策採安撫策略。例如：1942 年，中央政治局通過《中共中央關於抗日根據地土地政策決定附件》中規定「宗教土地（基督教、佛教、回教、道教及其他教派的土地），均不變動。」⁸；1944 年 2

⁵ 趙天恩，**中共對基督教的政策**（香港：中國教會研究中心，1983 年 6 月），頁 69。

⁶ 賴皆興，「當代中共宗教論述之研究—兼論中共政教關係發展」，**國立政治大學東亞研究所博士論文**（2008 年 6 月），頁 96。

⁷ 何虎生，**中國共產黨的宗教政策研究**（北京：宗教文化出版社，2004 年 10 月），頁 36。

⁸ 賴皆興，「當代中共宗教論述之研究—兼論中共政教關係發展」，頁 98。

月及 7 月，中共中央連續發出「關於重視天主教、耶穌教民工作的指示」、「關於爭取教民的指示」，要求調查天主教、基督教教民在根據地及游擊區的分布情況、抗戰中表現、他們對中共態度、信教群眾人數及教堂數量等，並指出「日本人及國民黨均在爭取教民，必須引起我黨注意，爭取教民是我黨不可疏忽的任務」。⁹1945 年，毛澤東在「論聯合政府」提到要尊重宗教信仰自由，並取消一切壓制宗教自由的法令。¹⁰

抗日戰爭結束後，國共矛盾升高，國民黨成為中共統戰的主要敵人，因此中共也調整對宗教統戰策略，以擁護國民黨與否作為統戰敵我標準；獲取政權後，統戰階段性任務完成，中共開始對宗教進行控制與改造。

三、建政後至文革時期宗教政策

建政後，中共運用宗教界「愛國人士」自辦宗教，¹¹及配合當時政治運動，包括「土地改革運動」、「三反運動」、「五反運動」及「大躍進」等，在 1958 年基本已經完全控制全國各大宗教。¹²但由於「大躍進」的失敗，導致毛澤東與劉少奇路線之爭，致使其宗教政策也有溫和派與激進派的論辯。¹³

中共對馬列宗教觀的看法大致有兩個面向：(一)把宗教視為思想、意識形態；(二)宗教具有其社會作用，是一種工具。因此，就宗教是一種意識形態而言，溫和派認為從歷史唯物論的發展觀點看，宗教會隨著人類歷史進程而自行消亡；而激進派則認為宗教與馬列主義本質是對立，所以要對宗教進行鬥爭。而從宗教的社會作用來看，溫和派認為宗教有統戰價值；而激進派則認為宗教是外國勢力侵略工具，並會麻痺人民在生產建設上積極性。此外，溫和派也認為宗教與迷信不同，所以對迷信要壓制，宗教應給予自由；激進派則認為兩者本質沒有不同，只要是宗教就是階級剝削工具，要予以鬥爭。

文革前中共大致採取較溫和的宗教政策，但並不是給予宗教無限制自由，其基本政策為：(一)宗教可作為統戰工具，但絕不容許外國勢力利用宗教干涉

⁹ 任杰，中國共產黨的宗教政策，頁 451。

¹⁰ 賴皆興，「當代中共宗教論述之研究—兼論中共政教關係發展」，頁 98。

¹¹ 中國佛教協會成立於 1953 年 5 月；中國伊斯蘭教協會成立於 1953 年 5 月；中國道教協會成立於 1957 年 4 月；中國天主教愛國會成立於 1957 年 7 月；中國基督教「三自」愛國運動委員會成立於 1954 年 8 月。《天主教資訊小集》，2010 年 6 月 25 日下載，<http://www.cathlinks.org/prcrel.htm>。

¹² 趙天恩，中共對基督教的政策，頁 101、102。

¹³ 趙天恩，中共對基督教的政策，頁 107-113。

國內宗教組織及政策，堅持獨立自主自辦；(二)宗教雖會自行消亡，但不容許放任宗教自由發展，它必須在政府規定範圍內實施；(三)為保證宗教發展在規定範圍內，因此宗教就要服從政府及黨的方針，亦即宗教要符合「愛國」原則。

1966年，毛澤東發動文化大革命，實施最激進宗教政策，企圖消滅宗教，中共主管宗教政策的部門完全陷於癱瘓，所有公開的宗教活動全部停止。

四、文革後迄今宗教政策

1978年12月中共召開第十一屆三中全會，承認文革期間錯誤，廢止「以階級鬥爭為綱」的方針，¹⁴之後便在其逐步建設有「中國特色的社會主義」下，修正馬列主義的宗教觀。

傳統馬列主義認為宗教終將消亡，中共雖不否認這樣看法，但也體認用行政手段消滅宗教是不切實際，畢竟宗教存在是長久事實；因此，改革開放後，隨著思想解放，中共開始思考如何防範宗教對政權及社會產生負面影響外，給予宗教部分自由，讓宗教產生正面積極作用，而成為其「愛國統一戰線」一環。

1982年，中共中央發布「關於我國社會主義時期宗教問題的基本觀點和基本政策」(通稱19號文件)，這是改革開放後中共宗教政策轉變關鍵性文件。此文件對馬列宗教理論重新詮釋、宗教長期存在的正當性及新時期宗教政策都提出具體論述，其中便提到宗教具有積極作用。¹⁵

而在學界方面也開始為宗教存在的正當性及正面社會作用尋找理論基礎，其中以80年代中期羅竹風等學者提出「宗教與社會主義相協調」的論點最具影響性；羅竹風等經過實際調查，歸納出宗教對於社會正面作用至少有5項。¹⁶1993年江澤民在全國統戰工作會議，採納羅竹風等人觀點，提出著名「三句

¹⁴ 金以楓，「從黨的文獻看新時期宗教政策30年」，2001年7月9日下載，《中華人民共和國國史網》，http://www.hprc.org.cn/gsvj/shs/mzzjs/200909/t20090915_31269.html。

¹⁵ 文件中強調「調動他們(宗教界)的積極因素，為建設現代化的社會主義強國，為完成祖國統一大業，為反對霸權主義、維護世界和平而共同奮鬥」。行政院大陸委員會，**大陸地區宗教法規彙編**(臺北：行政院大陸委員會，民國84年6月)，頁21。

¹⁶ 羅竹風，**中國社會主義時期的宗教問題**(上海：上海社會科學院出版社，1987年4月)，頁131。宗教對社會的5項正面作用為：一、信教的工人、農民和知識分子努力發展工農業生產，提高科學技術水平、開創社會主義現代化建設的新局面；二、在愛國主義旗幟下，宗教界提倡的某些思想信仰可以動員教徒參加四化建設的作用；三、宗教道德的某些內容可以引導教徒棄惡從善，有利於社會的安定團結；

話」，即「全面正確地貫徹黨的宗教政策，依法加強對宗教事務的管理，積極引導宗教與社會主義社會相適應」；自此江澤民的「適應論」逐漸取代傳統「鴉片論」，¹⁷成為 90 年代迄今宗教研究和宗教管理的指導思想。

除重新詮釋馬列主義宗教觀外，為配合改革開放後法制化建設，中共此階段也開始重視對宗教管理的法制化。具體作為有：1991 年發布「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」（通稱 6 號文件）提出依法對宗教進行全面管理。¹⁸同年 5 月，發布《宗教社會團體登記管理實施辦法》，在縣以上行政區域，對所有宗教團體進行自 1951 年以後的重新登記與核對。1994 年，國務院再公布《中華人民共和國境內外國人宗教活動管理規定》及《宗教活動場所管理條例》2 項法令。¹⁹2004 年中共國務院頒布《宗教事務條例》，條例中列有「宗教活動場所」專章，從該條例實施起，原 1994 年頒布的《宗教活動場所管理條例》同時廢止。2005 年國家宗教事務局根據《宗教事務條例》規定，頒布《宗教活動場所設立審批和登記辦法》，同時也廢止 1994 年的《宗教活動場所登記辦法》；而各省、市及自治區也根據國務院的《宗教事務條例》，陸續制定綜合性或單項地方宗教法規。至此，中共已建立由中央到地方各種關於宗教的行政法規及規章，成為管理宗教事務的依據。

參、改革開放後宗教的行政管理

1991 年 6 號文件發布及 1993 年江澤民的「三句話」，「依法管理宗教事務」成為中共宗教管理的指導方針。而對於「宗教事務管理」的概念，中共國家宗教局前局長葉小文認為，「宗教事務」可分成「宗教」與「事務」兩個概念。「宗教」不僅是意識形態、社會現象，而且是一種社會實體；它具有社會組織（宗教團體）、社會設施（寺觀教堂）和社會活動（有廣大信教群眾參與

四、宗教界興辦公益事業，從事宗教文物保護、宗教學術研究等，有助於社會主義社會某些經濟和文化事業的發展；五、宗教界人士同海外宗教界往來，對促進各國人民的友誼和維護世界和平有重要作用。

¹⁷ 雖然「適應論」已成為主流論述，但是「鴉片論」並非銷聲匿跡，其原因在於「鴉片論」為馬、列提出，而中共並未宣布放棄馬列主義；因此，中共作法係在不拋棄馬列主義前提下，對「鴉片論」重新詮釋。例如：中共國家宗教事務局前局長葉小文還特別撰文重新詮釋「鴉片論」。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 73-76。

¹⁸ 行政院大陸委員會，**大陸地區宗教法規彙編**，頁壹-6、壹-7。

¹⁹ 行政院大陸委員會，**大陸地區宗教法規彙編**，頁 9。

的宗教活動)。而「事務」則是指社會公共事務。因此，宗教事務的定義是：「宗教事務是一種社會公共事務，它是指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」；因為涉及公共利益，所以必須進行行政管理與監督。²⁰

對於「管理」問題，葉小文則再將其分成管理主體與客體。管理客體即為上述宗教事務。而管理主體可分為狹義與廣義：狹義是指政府部門，主要是宗教事務部門；廣義的管理主體是各級黨委政府及其他社會制約機制。²¹

因此，以下就管理主體與客體兩方面，說明中共宗教事務管理。

一、管理主體－黨政管理架構

1949年中共政治協商會議第一屆全體會議通過《共同綱領》，確定中國共產黨對國家的領導地位。同年，中共中央接連發布「關於在中央人民政府內部組織中國共產黨黨委會的決定」及「關於在中央人民政府內部建立中國共產黨黨組織的決定」，確立黨指導行政系統的制度。²²中共即運用「條塊結合」，對宗教事務進行管理。

在行政系統方面，中共最早的宗教機構可以上溯至1950年政務院文教委員會的「宗教問題研究小組」。該小組成員共15人，負責調查研究宗教問題，並對總理提出政策建言。²³1951年1月「宗教事務處」成立，隸屬政務院文化教育事務部。1954年，《中華人民共和國憲法（草案）》公布後，政務院改名為國務院，「宗教事務處」也易名「宗教事務局」，成為國務院直屬單位，並在全省、市及自治區等設立宗教管理部門。²⁴1998年中共第九屆人大第一次會議審議批准「國務院機構改革方案」後，「宗教事務局」進一步由「國務院宗教事務局」更名為「國家宗教事務局」。²⁵

在「以黨領政」原則下，現行中共中央對於宗教事務最高管理機構為「中共中央統一戰線工作部」，在其編制內設有「民族、宗教工作局」，專司民族、

²⁰ 葉小文，*宗教問題怎麼看、怎麼辦*，頁98。

²¹ 葉小文，*宗教問題怎麼看、怎麼辦*，頁100。

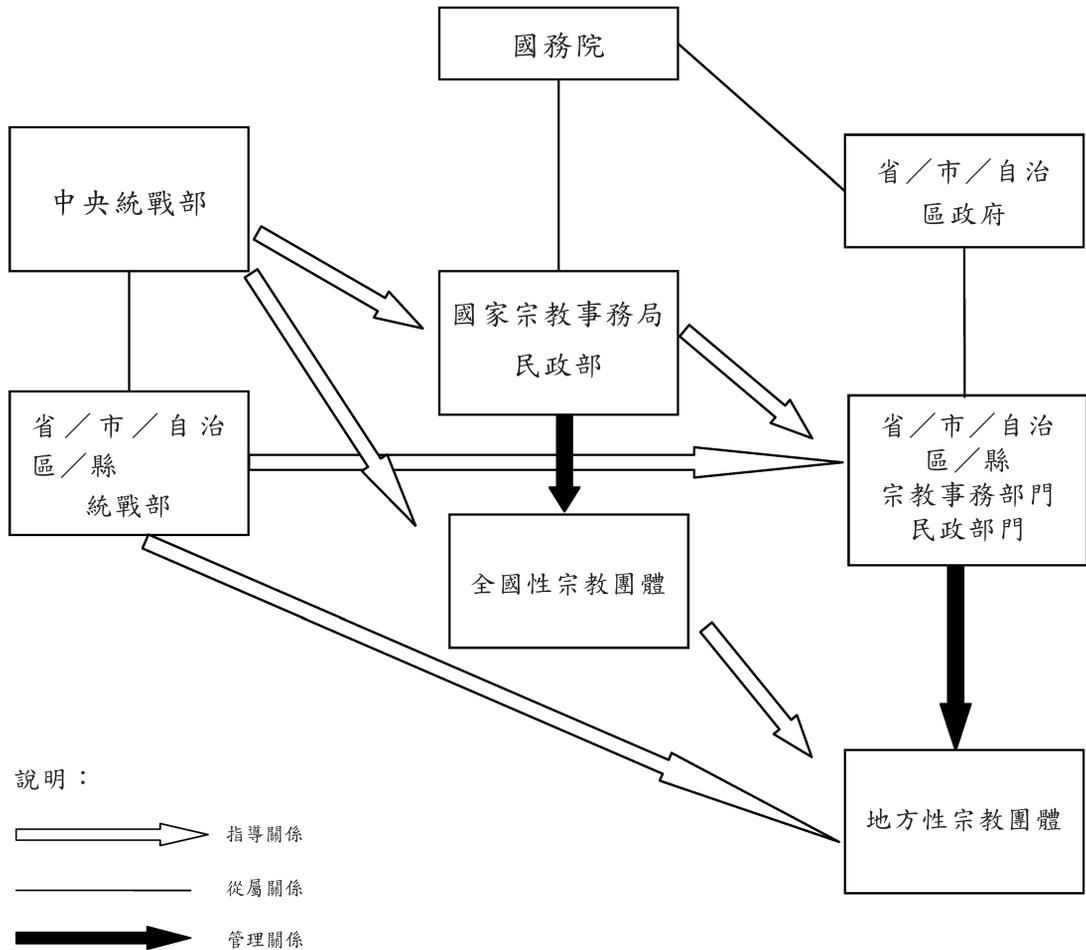
²² 「黨對政府經濟工作直接領導體制的形成」，2010年7月20日下載，《中華人民共和國國史網》，http://www.hprc.org.cn/gsvj/shs/mzjs/200909/t20090915_31269.html。

²³ 左紹棠，「中國大陸基督教政教關係一新制度論之研究」，頁48。

²⁴ 趙天恩，*中共對基督教的政策*，頁91-93。

²⁵ s.v.「國家宗教事務局」，2010年7月20日下載，《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%9B%BD%E5%AE%B6%E5%AE%97%E6%95%99%E4%BA%8B%E5%8A%A1%E5%B1%80>。

宗教工作，²⁶「民族、宗教工作局」與隸屬國務院的「國家宗教事務局」分工合作。其分工原則為中央統戰部門制定宗教政策及方向後，交由「國家宗教事務局」草擬宗教法律、法規及具體政策，黨負指導監督之責。



資料來源：作者自行製作

圖 1 中共宗教管理架構圖

²⁶ 民族、宗教工作局主要負責對民族、宗教工作進行調研並提出政策性建議；聯繫少數民族和宗教界的代表人物；協助有關部門做好少數民族幹部的培養和舉薦工作；協調和配合有關部門處理涉及民族、宗教方面的重大問題。2010年7月20日下載，《中共中央統一戰線工作部》，http://www.zyztb.org.cn/09/introduce/200910/t20091010_577662.html。

在地方黨政宗教事務方面，自省以下的地方黨政宗教部門仍延續「以黨領政」原則。地方宗教事務管理依層級有不同職能，省級宗教事務部門依據中央法規的授權，制定地區內宗教政策與宗教規章；縣級宗教事務部門則為基層執行單位，負責宗教活動場所設立與開放的批准、對於違法宗教活動取締及處罰等行政作為。

此外，宗教事務不免與社會各層面發生互動，因此除以上黨政宗教事務部門外，也需其他政府部門協助，這主要是公安部的治安維護與民政部社會團體登記制度。其中各級民政部社會團體登記制度與宗教業務主管部門的配合，成為宗教管理重要機制。

除黨政機構外，具官方性質的各級愛國宗教組織也扮演協助黨政機構貫徹執行宗教政策及指導宗教團體的角色。綜合上述，當前中共宗教管理架構如圖 1。

二、管理客體—宗教事務

中共宗教事務為一社會實體，其中包含社會組織（宗教團體）、社會設施（寺觀教堂—宗教活動場所）及社會活動（宗教活動）三部分。大陸國家宗教事務局前局長葉小文曾提出要管理好宗教事務，切入點就是對宗教活動場所進行管理，因為宗教活動場所是教職人員及信教群眾聚集活動處，是宗教一個有形實體，對活動場所管理，人員及活動就同時被納入管理。²⁷以下就中共對宗教團體、宗教活動場所及宗教活動管理三部分說明。

（一）宗教團體管理

中共建政後即對於社會團體進行嚴密控管。1950年，政務院頒布《社會團體登記暫行辦法》，並授權內務部於1951年制定《社會團體登記暫行辦法施行細則》。《社會團體登記暫行辦法》規定，凡社會團體都應向人民政府申請登記。並按社會團體歷史及現實情況，將宗教團體歸為社會團體六大類之一。²⁸透過社團登記方式，宗教團體被納入行政管理中。

1988年，國務院改革，將社團管理職能交給民政部，並於建置內成立社團管理司，負責社團管理。1989年，國務院發布《社會團體登記管理條例》；

²⁷ 葉小文，*宗教問題怎麼看、怎麼辦*，頁109。

²⁸ 邢福增，「結社自由與宗教自由—試論中國宗教團體的管理及登記問題」，2010年7月22日下載，《中華佛教網》，<http://www.cnbuddhism.com/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=154774>。

1998 年民政部社團管理司更名為「民間組織管理局」，並依據國務院發布的條例，先後制定《民辦非企業單位登記管理暫行條例》及《事業單位登記管理暫行條例》。上述法規的重點在於，對不同類型的民間組織做分門別類管理，明確社團登記要求外，並以雙重管理、分級管理及非競爭性壟斷為管理原則。

²⁹1991 年，國務院宗教事務局及民政部合發《宗教社會團體登記管理實施辦法》及 2004 年頒布《宗教事務條例》基本上亦為此管理模式。換言之，中共對宗教團體管理模式係由對社會團體管理體制衍生出來。

1. 雙重管理

中國大陸宗教團體登記制度以《宗教事務條例》及《社會團體登記管理條例》為核心。根據《社會團體登記管理條例》第 3 條規定「成立社會團體，應當經其業務主管單位審查同意，並依照本條例的規定進行登記」，而《宗教事務條例》第 6 條規定「宗教團體的成立、變更和註銷，應當依照《社會團體登記管理條例》的規定辦理登記」；是以，各級民政部門是宗教團體的登記管理機關，而宗教事務部門為業務主管機關，形成行政上雙重管理。因此，要成立合法宗教團體的要件就必須同時符合《宗教事務條例》及《社會團體登記管理條例》的規定。

根據《社會團體登記管理條例》第 9 條及第 10 條規定，社會團體應具備以下條件：(1)申請成立社會團體，應當經其業務主管單位審查同意，由發起人向登記管理機關申請籌備；(2)有 50 個以上的個人會員或者 30 個以上的單位會員，個人會員、單位會員混合組成的，會員總數不得少於 50 個；(3)有規範的名稱和相應的組織機構；(4)有固定的住所；(5)有與其業務活動相適應的專職工作人員；(6)有合法的資產和經費來源；(7)有獨立承擔民事責任的能力；(8)全國性的社會團體的名稱冠以「中國」、「全國」、「中華」等字樣的，應當按照國家有關規定經過批准，地方性的社會團體的名稱不得冠之。³⁰而《宗教團體登記辦法》則另增「有可考證的、符合我國現存宗教歷史沿革的、不違背本團體章程的經典、教義、教規」及「組織機構的組成人員有廣泛的代

²⁹ 邢福增，「結社自由與宗教自由—試論中國宗教團體的管理及登記問題」，2010 年 7 月 22 日下載，〈中華佛教網〉，<http://www.cnbuddhism.com/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=154774>。

³⁰ 《社會團體登記管理條例》，2010 年 7 月 16 日下載，〈法律圖書館〉，http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=399。

表性」2項條件，³¹這意味除傳統五大宗教外（佛教、道教、天主教、基督教、伊斯蘭教），新創設宗教幾乎不可能成為合法宗教團體。

在宗教團體申請登記的程序方面，申請人為宗教團體發起人，被申請人為宗教事務部門及民政部門，申請程序分4次，第一次被申請人為宗教管理部門，後三次為民政部門，程序如下：³²

- (1) 申請成立→業務主管機關審查→（拒絕）同意成立宗教團體。
- (2) 申請籌備成立→登記管理機關審查→（拒絕）批准籌備成立宗教團體。
- (3) 申請成立登記→登記管理機關審查→（拒絕）准予宗教團體登記。
- (4) 申請備案→登記管理機關備案→發放「社會團體法人登記證書」。

宗教團體經層層審查通過後，正式受業務主管部門管理。

2. 屬地分級管理

建政以來，中共一直嚴防社會團體過於龐大甚或串連，成為對抗政權的實體，因此採取屬地分級管理加以控制。所謂屬地分級管理，指各社會團體雖有全國性與地方性分別，但相互間並無隸屬關係。《宗教團體登記管理條例》第19條規定「社會團體不得設立地域性的分支機構」；而國家宗教事務局在《宗教事務條例釋義》清楚說明此點：「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；無論業務主管單位為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」。³³不過，即使沒有領導關係，全國性宗教團體對於地方宗教團體仍具有某種程度指導與協助關係。³⁴

3. 非競爭性壟斷

³¹ 《宗教團體登記辦法》第4條，2010年7月23日下載，《新華網》，

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2005-11/15/content_3781728.htm。

³² 曹志，「中國宗教團體登記制度分析—以基督教家庭教會為考察物件」，2010年7月16日下載，《公法評論網》，<http://www.gongfa.com/html/gongfazhuanti/zongjiaoziyou/20081128/107.html>。

³³ 邢福增，「結社自由與宗教自由—試論中國宗教團體的管理及登記問題」。

³⁴ 全國性宗教團體的領導階層多擁有人大代表或政協委員身分，具政治影響力。因此，當地方性宗教團體遭受宗教事務部門幹部不當干預宗教內部事務時，透過全國性宗教團體向黨政高層反應，以獲得問題解決。

中共《宗教社會團體登記管理實施辦法》第 7 條規定「在同一行政區域內不得重複成立相同或相類似的宗教社會團體。」換言之，獲得認可的宗教團體便具有特殊壟斷地位，而此壟斷不但具宗教行政、人事各方面權力，也包含經濟利益。據《宗教事務條例》規定，合法宗教團體申請宗教活動場所後，便可出版並經銷宗教出版品、經銷藝術品、藝術文物及接受捐獻等（第 20、21 條）；若宗教活動場所為主要遊覽內容的風景名勝區，還可與其所在地的縣級以上地方人民政府協調、處理宗教活動場所與園林、文物、旅遊等方面的利益關係（第 26 條）。

（二）宗教活動場所管理

文革時期，中共停止宗教活動，寺觀教堂均被關閉或占用。十一屆三中全會後恢復宗教活動，但被占用的寺觀教堂，都要經過批准才能退還。此後，凡設立或開放宗教活動場所都要經過政府批准。³⁵

1981 年，國務院頒布《宗教事務局關於漢族地區佛道教寺觀管理試行辦法》，這是第一個規範宗教活動場所的文件。³⁶目前對於宗教活動場所管理法令，主要為《宗教事務條例》及《宗教活動場所設立審批和登記辦法》，根據條例及辦法規定，宗教活動場所設立須具備以下條件：1.不違背法令、不受外國勢力支配；2.當地信教公民有經常進行集體宗教活動需要；3.有主持宗教活動的教職人員或符合規定的其他人員；4.有必要資金；5.布局合理，不妨礙週遭單位及人民生產、生活。而籌備設立宗教活動場所，由宗教團體向擬設立的宗教活動場所所在地縣級宗教部門提出申請，獲得上級批准後，方可辦理活動場所籌建事宜。³⁷

對於宗教活動場所的管理除登記制外，在《宗教事務條例》頒布前，國家宗教局曾發布《宗教活動場所年度檢查辦法》，但隨著《宗教活動場所管理條例》和《宗教活動場所登記辦法》的廢止，檢查辦法失去法源基礎而廢除，³⁸

³⁵ 「宗教政策問答」，2010 年 7 月 26 日下載，《中國佛教信息網》，<http://www.buddhism.com.cn/zcfg/zcdw/zc7.htm#a16>。

³⁶ 任杰，中國共產黨的宗教政策，頁 179。

³⁷ 根據《宗教事務條例》第 12 條規定，設立教堂的申請必須由省、自治區、直轄市人民政府宗教事務部門作出批復，而其他固定宗教活動處所的申請由市級人民政府宗教事務部門便可批復。

³⁸ 《宗教活動場所年度檢查辦法》第 1 條規定：「為了維護宗教活動場所的合法權益，依法加強對宗教活動場所的管理，促進宗教活動場所自身管理的制度化和規範化，根據《宗教活動場所管理條例》和《宗教活動場所登記辦法》的有關規定，制定本辦法。」，2010 年 7 月 26 日下載，《新華網》，

取而代之是各地宗教局辦理的換證制度；換證制的要求與程序較年檢制簡化，惟審視中共現行宗教法規並沒有換證規定，換證制缺乏法源依據。

(三) 宗教活動管理

中共對於宗教活動管理涉及兩種意涵，一為合法與非法宗教活動管理；³⁹另為正常與不正常宗教活動管理。

就合法宗教活動來說。宗教活動要合法，前提就必須是合法宗教的活動；然而，合法宗教的活動並非隨時都被允許，它仍受到許多管制，根據《宗教事務條例》規定，合法宗教的活動必須是：1.在經過依法登記的宗教活動場所內進行；2.合法宗教活動的組織者是經過登記的宗教活動場所管理組織或宗教團體；3.由取得資格的教職人員主持；4.按照各宗教固定的教義教規進行。⁴⁰另規定傳教活動時間亦需符合規定，即符合所謂「三定原則」（定點、定時、定人）。

而在正常宗教活動方面。「正常宗教活動」用語是中共宗教政策和法規固有的表述方式，在其十九號文件、《憲法》及《宗教事務條例》等均提到「保護（障）正常宗教活動」，惟中共對於「正常」與「不正常」從未下過明確定義，一般指的是違反傳統宗教儀式的迷信及藉由宗教從事斂財等非法活動。例如：十九號文件提到「堅決保障一切正常的宗教活動，同時就意味著要堅決打擊一切在宗教外衣掩蓋下的違法犯罪活動……迷信活動。」「已被取締的一切反動會道門和神漢、巫婆，一律不准恢復活動。凡妖言惑眾、騙錢害人者，一律嚴加取締，並且繩之以法。」「以看相、算命、看風水等為業的人員，應當教育……不要再從事這類利用迷信騙人的活動，如不遵守，也應當依法取

http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-11/15/content_3781753.htm。

³⁹ 「非法宗教活動」是由「非法」及「宗教活動」兩個詞組成，從文字意義上理解，是指超出或違反憲法、法律、法規和政策範圍的一切以「宗教」名義進行的活動。界定什麼活動是「非法」，必須有法律的根據。但是，中共目前並沒有一部關於宗教的基本立法，現有的宗教行政法規也沒有對一切宗教的所有活動做出明文規定（事實上亦不可能），因此，所謂「非法宗教活動」的概念，往往是抽象的，範圍不確定，因而在實踐中不可避免發生政府部門濫用權力現象。刑福增，「當代中國政教關係與基督教的發展」，第四屆「宗教與行政」國際學術研討會，頁82。

⁴⁰ 《宗教事務條例》第12條規定：「信教公民的集體宗教活動，一般應當在經登記的宗教活動場所（寺院、宮觀、清真寺、教堂以及其他固定宗教活動處所）內舉行，由宗教活動場所或者宗教團體組織，由宗教教職人員或者符合本宗教規定的其他人員主持，按照教義教規進行。」，2010年7月26日下載，〈國家宗教事務局〉，<http://www.sara.gov.cn/gb/zcfg/xzfg/116b855c-0581-11da-adc6-93180af1bb1a.html>。

締。」⁴¹而「中國道教協會」及「中國佛教協會」也對制止迷信活動做出規定。⁴²

此外，中共對於外來宗教，基於過去歷史經驗，認為基督教與天主教與帝國主義有密切關聯，加上建政初期，基於「民族統一獨立」立場，反對天主教任命大陸境內主教，使得中共與梵蒂岡緊張關係始終存在，另中共無神論與基督教有神論立場扞格不入，這些不利中共統治與不同意識形態歷史，促使中共發布《中華人民共和國境內外國人宗教活動管理規定》，限制外國宗教團體在境內傳教自由。⁴³

總之，改革開放後中共雖恢復宗教團體活動，但仍藉由黨政條塊結合及行政雙重管理，並以各式各樣法規將宗教團體及活動限制在可容忍範圍中；換言之，宗教自由是以宗教管理為前提，不符規定而未接受管理的宗教團體，原則上是不能享有宗教自由；然而，在大陸未登記接受管理的宗教團體為數眾多，成為管理上另一問題。

肆、當前宗教管理問題

有關中共宗教管理問題可分兩層面觀察。一為管理內容的問題；另為管理體制衍生之問題。管理內容與其宗教政策有直接關係，而管理體制則為政策執行後產生的現象

一、有限度的宗教自由

從中共對宗教行政管理可知，其方式是先控制宗教後（登記制），再對其

⁴¹ 行政院大陸委員會，大陸地區宗教法規彙編，頁壹-34。

⁴² 《中國道教協會道教宮觀管理辦法》第 7 條第 3 款規定：「宮觀內不得搞跳神、趕鬼、看相、算命、測字、卜卦、看風水、扶乩等擾亂社會治安和騙人詐財、危害人民身心健康的封建迷信活動。」2010 年 10 月 5 日下載，《中國道教協會》，http://www.taoist.org.cn/webfront/webfront_viewContents.cgi?id=1191。
《全國漢傳佛教寺院管理辦法》第 8 條規定：「寺院不得進行不屬佛教的迷信活動」，2010 年 10 月 5 日下載，《北海佛教》，<http://www.bhfi.com/show.asp?id=629>。

⁴³ 張家麟，「當代中國大陸宗教政策變遷及其影響」，發表於第四屆宗教與行政國際學術研討會，頁 145。
《中華人民共和國境內外國人宗教活動管理規定》第 8 條規定：「外國人在中國境內進行宗教活動，應當遵守中國的法律、法規，不得在中國境內成立宗教組織、設立宗教辦事機構、設立宗教活動場所或者開辦宗教院校，不得在中國公民中發展教徒、委任宗教教職人員和進行其他傳教活動。」此項規定完全限制外國人在大陸傳教的自主權。2010 年 10 月 15 日下載，《佛學寶藏》，<http://www.beita.org/html/simiaojianjie/zongjiaofagui/200903/01-1775.html>。

加以限制（場所及活動限制），管理內容無所不包，達到有效管理目的，但在宗教充分自由國家眼中，卻是對宗教壓迫行為。然而，根據國內學者實地訪談大陸宗教界的研究結果，大陸宗教菁英頗滿足目前宗教行政法制。⁴⁴顯示雙方對於「宗教自由」認知有某種程度落差，主要原因仍在於意識形態及維護政權穩定因素。首先，就意識形態而言，中共的宗教政策與管理與馬列主義有密不可分關係，即便改革開放後，馬列主義不復之前絕對崇高與不可侵犯，但其無神論及科學主義觀等仍被視為重要的宗教指導；因此，即便重新詮釋後的宗教論述，亦不能與這些基本觀念有重大抵觸。是以，有神論的宗教雖可有條件存在，但必須限制傳教自由，以免漫天擴散對無神論政權產生危害，且中共也認為這是保護沒有宗教信仰的民眾有不信教自由；這就不難理解為何中共要用「三定原則」限制傳教。此外，強調科學觀的馬列主義與迷信是相對立的，其政策與管理必須禁止迷信行為。但宗教與迷信在過去中國社會實難以區別，甚至因歷史因素造成佛道不分現象。對此，中共在管理上索性如前所述利用《宗教團體登記辦法》將五大宗教以外的宗教，即便該宗教亦有悠久歷史，如猶太教等都予以限制；這連帶也阻絕新興宗教發展空間；而任何個人也不可從原有宗教中自創教派，如脫離原有教義、儀式，經常被認定為蠱惑群眾的邪教。另一方面，為區別「正常」宗教活動與「不正常」迷信，中共也對宗教儀式與迷信行為訂出詳細規定。⁴⁵

其次，從維護政權穩定來看，中共一向認為宗教是影響國家安全的政治問題，這在中國歷史上也不乏案例。目前被視為威脅政權安定的宗教力量有三方面：1.外國勢力的滲透，例如梵蒂岡要插手大陸的主教任命，以及以美國為首的基督教在大陸積極傳教；2.大陸內部的宗教勢力，包括利用回教鼓吹新疆獨立的東突組織及達賴喇嘛的西藏流亡政府；3.被官方認定為非法邪教及脫離政府控制的民間信仰團體。因此，中共對宗教實施嚴格控管，從維護政權穩定而言，自認乃屬理性選擇。

二、合法宗教團體政治化及官僚化

90年代「適應論」提出後，宗教與社會主義相適應的表現，除客觀條件

⁴⁴ 張家麟，「當代中國大陸宗教政策變遷及其影響」，發表於第四屆宗教與行政國際學術研討會，頁158。

⁴⁵ 可參考《全國漢傳佛教寺院管理辦法》及《中國道教協會道教宮觀管理辦法》等。

須合於政府各項規定外，更重要是「發揮愛國宗教團體作用……貫徹執行好黨的宗教政策……熱愛祖國、接受黨的領導、堅持走社會主義道路、維護祖國統一和民族團結」⁴⁶；而政府對於「愛國宗教團體」則有「要幫助他們解決辦公用房、經費以及一些地方教職人員生活方面存在的困難，為他們開展工作創造必要的條件。」的責任；⁴⁷換言之，宗教團體的興衰榮辱、供給需求都與政府宗教管理部門密切相連，二者猶如過去國營企業與政府部門的管理關係。

由於政府宗教管理部門對宗教團體在人事、財務及教務上的控制，使得各級宗教團體日益政治化、官僚化及機關化，幾乎變成政機關的延伸，大大降低宗教神聖性，使得部分信教群眾不願意加入政府認可的宗教團體，遂淪為不合法組織，成為政府取締打擊對象。而未參加登記信教群眾人數為何？根據中國國務院新聞辦公室於 2005 年發布「2004 年度中國人權事業的進展白皮書」資料顯示，大陸有各種宗教信徒約一億多人，⁴⁸然而，大陸學者在白皮書公布次年所做的調查，大陸當時信教群眾至少三億餘人；因此，至少約有二億人未參加登記。⁴⁹

因此，自採取登記管理方式以來，大陸宗教團體就被一分為二；一為合法「愛國宗教團體」，另為未獲承認的宗教團體，兩者在宗教市場爭取信教群眾方面，猶如國營企業與民營企業的競爭。以基督教三自教會與家庭教會⁵⁰為例，前者為政府支持，但受政治化、官僚化影響，神學水準較低，聚會形式呆板，禮儀和講道缺乏變化，教牧人員素質偏低，無法滿足信徒需要，導致信徒流失。反之，家庭教會在打壓中成長，有高度傳教熱忱，較能滿足宗教市場需

⁴⁶ 《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》。行政院大陸委員會，大陸地區宗教法規彙編，頁壹-9、壹-10。

⁴⁷ 《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》。行政院大陸委員會，大陸地區宗教法規彙編，頁壹-9。

⁴⁸ 「2004 年度中國人權事業的進展白皮書」，2010 年 7 月 20 日下載，《中華人民共和國中央人民政府》，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2005-05/27/content_1600.htm。中共迄今只公布至 2004 年。

⁴⁹ 從大陸現有研究或文獻資料中，對信教人數進行統計主要有以下三個：一個是中共官方公布的數字；一個是華南師範大學在 2005 年所做的一項「當代中國人精神狀況調查」；一個是由美國密西根大學在 1990 年及 2001 年所做的 world value survey 其中有關大陸的宗教狀況調查。其中華南師範大學利用統計方法估算出來的大陸信教人數至少三億多人。「最新調查顯示有三億中國人信仰宗教，知識精英多選擇佛教」，2010 年 7 月 19 日下載，《佛易網》，http://www.wuys.com/news/Article_Show.asp?ArticleID=10380。

⁵⁰ 「三自」為自治、自養、自傳。家庭教會不是一個教派名稱，因為沒有合法的聚會場所，因此選擇在信眾家裏聚會。

求，教務擴展甚快；因此，近年來三自教會各堂會增長的情形遠不及家庭教會。⁵¹總之，「愛國宗教團體」的定位是以實現政府的政治目標為己任，不純粹是宗教組織，在爭取信教群眾的宗教市場中，目前難與非官方宗教組織相競爭。

此外，將宗教界領袖引入人大及政協委員會等組織是中共籠絡和管理宗教界常見方式，第十屆政協委員會的宗教界委員就有 66 人，其中有人擔任政協副主席以及全國人大副委員長，屬於比部長還尊貴級別。而在地方上，寺廟教堂根據其負責人的職位等而出現「處級寺院」、「廳級教堂」的官僚化現象。⁵²宗教界人士擔任各級人大或政協委員雖有助於為宗教界發聲，但也有若干「政治和尚」、「政治教士」為政治前途而有結黨營私、貪污腐化及行賄受賄等行為，對宗教界形象造成負面影響。

三、宗教的經濟異化現象

中國佛教協會常務副會長聖輝法師在《中國佛教協會五十年》的報告中，把目前大陸宗教界的腐敗風氣歸咎商業風潮。⁵³這固然有一定道理，但除商業風潮之外，其宗教管理體制也是重要因素。例如，部分宗教團體因信眾捐款變得財力雄厚，而這些財產支配權實際掌握在少數宗教領袖手中；因此，有些地方政府官員便利用對宗教管理各項審批、檢查的權力，進行權錢交易，謀取私人好處，將官方認可的宗教團體引導至追求經濟利益與個人利益方向，宗教儼然成為生財工具。⁵⁴

而將宗教視為經濟利益不僅是官員個人行為，90 年代以來，地方政府官員圍繞著經濟增長率展開激烈的政績競爭，而發展旅遊業被認為是實現經濟增長的捷徑。地方政府紛紛發掘和經營本地的文化資源，幾乎所有的宗教場所都變成可用以發展旅遊業的經濟性資源，河南嵩山少林寺的開放經營方式，即為典型之例。正是基於如此經濟目的，許多地方政府對於修繕及重建寺廟道觀有

⁵¹ 金澤、邱永輝，*宗教藍皮書—中國宗教報告（2009）*（北京：社會科學文獻出版社，2009 年 6 月），頁 201-205。

⁵² 「中國宗教官僚化」，2010 年 10 月 19 日下載，《新疆哲學社會科學網》，http://www.xjass.com/mzwh/content/2010-09/08/content_163931.htm。

⁵³ 「中國宗教官僚化」。

⁵⁴ 孫勁松，「宗教立法面臨的幾個問題」，2010 年 7 月 10 日下載，《百度網》，<http://hi.baidu.com/whhcsxy/blog/item/9555a458246b80202834f0b5.html>。

極高熱情，所謂「宗教搭臺、旅遊唱戲」，目前大陸幾乎所有具特色的宗教寺廟道觀都被劃入旅遊景點加以管理，並收取高額門票，只有購買門票的遊客才有資格參拜宗教場所，造成信教群眾與管理部門衝突。

由於景區管委會、宗教部門及公安部門擁有各種管理宗教協會和寺院的權力，部分宗教領導人、寺廟管理人員等便設法拉攏與宗教部門、公安部門及管委會人員關係，形成複雜的利益聯盟。

總之，對於宗教管理在許多方面，中央與地方的控制目標與手段有很大差異。中央管理部門希望能夠從政治上依法以行政方式有效控制宗教；但部分省市以下的中低級宗教管理官員則以政治為口號，在黨委及公安協助下積極控制宗教團體的經濟活動，這造成宗教管理問題不僅是政治問題也是經濟問題，宗教雖然創造經濟利益，但也成為不肖官員貪腐的另一管道。

伍、結 論

2006 年 10 月中共第十六屆六中全會通過《中共中央關於建構社會主義和諧若干重大問題的決定》，其中提到「全面貫徹黨的宗教信仰自由政策，依法管理宗教事務、堅持獨立自主自辦原則，積極引導宗教與社會主義社會相適應，加強信教群眾同不信教群眾、信仰不同宗教群眾的團結，發揮宗教在促進社會和諧方面的積極作用」。⁵⁵2007 年 10 月，中共第十七次全國代表大會修改黨章，第一次將「全面貫徹黨的宗教工作基本方針，團結信教群眾為經濟社會發展作貢獻」列入黨章總綱，並將宗教關係列為構建和諧社會的五大關係之一。⁵⁶胡錦濤在大會政治報告中，也提出要發揮「宗教界人士和信教群眾在促進經濟社會發展中的積極作用」。⁵⁷以上文件及談話可視為自《宗教事務條例》頒布後中共最新的宗教論述。相較過去，新論述大致仍沿襲江澤民時期基

⁵⁵ 「中共中央關於建構社會主義和諧若干重大問題的決定」，2010 年 7 月 10 日下載，《中國共產黨歷次全國代表大會數據庫》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64563/65374/4526448.html>。

⁵⁶ 「中國共產黨第十七次全國代表大會關於『中國共產黨章程（修正案）』的決議」，2010 年 7 月 10 日下載，《中國共產黨歷次全國代表大會數據庫》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64563/65374/4526448.html>。

⁵⁷ 「高舉中國特色社會主義偉大旗幟，為奪取全面建設小康社會新勝利而奮鬥——在中國共產黨第十七次全國代表大會上的報告」，2010 年 7 月 10 日下載，《中國共產黨歷次全國代表大會數據庫》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64563/65374/4526448.html>。

調，雖無政教關係及宗教自由重大突破，但卻更進一步肯定宗教正面積極的作用；其主要差別在於江澤民時期的「適應論」是要求「引導」宗教與社會主義相適應，但還是隱含宗教是負面消極因素，所以需要「引導」；而新論述則特別強調宗教為促進和諧社會及經濟發展的積極作用。

總之，中共宗教觀點由過去宗教消極論、消亡論，進而肯定宗教在經濟社會發展中具有一定的積極意義，已有相當大轉變，未來在經濟持續發展及社會更加開放情況下，其宗教政策及管理應會持續寬鬆，但顧及意識形態、國家發展及社會穩定等因素，對宗教的管理模式短期仍難有重大改變，除非政治領袖再次重新詮釋「宗教自由」的意義，否則大陸宗教發展仍有相當限制，距離真正宗教自由還有一段距離。