

# 民間組織政策與中國基督教



## 一 導言：宗教自由與結社自由

2008年9月，美國國務院發表2008年度〈國際宗教自由報告〉(International Religious Freedom Report 2008)，批評中國政府在尊重宗教自由方面，表現仍不理想，特別是那些拒絕參加官方批准宗教組織的團體，仍處於「非法」的地位<sup>①</sup>。中國外交部發言人秦剛回應記者查詢時指：「美國所謂國際宗教自由委員會的年度報告對包括中國在內的一些發展中國家的宗教狀況妄加評論，對中國宗教和民族政策進行蓄意攻擊，粗暴干涉中國內政。這反映出該委員會對中國的一貫偏見，中方對此表示堅決反對。」秦氏重申：「中國政府依法保護公民宗教信仰自由，中國各民族、各地區人民依法享有充分宗教信仰自由，這是一個客觀事實。美國國際宗教自由委員會抹黑中國的圖謀是不會得逞的。」<sup>②</sup>

毋庸置疑，中國的宗教自由狀況業已成為近年中外關係(特別是中美關係)的具體焦點之一<sup>③</sup>。中國如何進一步落實宗教自由政策，也受國內宗教界、學術界及法學界的普遍關注。其實，宗教自由問題跟結社自由及言論自由間，有着極密切的關係。2005年實施的《宗教事務條例》<sup>④</sup>共有七章，除去總則及附章外，分別就宗教團體、宗教活動場所、宗教教職人員、宗教財產及法律責任五方面作出規定。宗教團體的設立，無疑直接涉及結社自由的課題，但其他四方面亦在不同程度上，跟宗教團體有關。換言之，《宗教事務條例》雖以宗教事務為核心，但宗教團體在其中扮演極其重要的角色。從結社自由的角度來闡釋宗教自由，相信是個饒具意義的方向。

改革開放以來，民間組織的數目隨着社會的發展而急劇增加，見證着中國公民社會的萌生。與此同時，不同性質的社會團體亦受到黨國不同程度的制約，在在呈現一幅複雜的圖像。本文旨在以中國民間組織的管理政策為背景，探討黨國對宗教團體的登記與管控，並以《宗教事務條例》及相關政策法規為主體，探討中國基督教團體的登記問題。

改革開放以來，民間組織的數目隨着社會的發展而急劇增加，見證着中國公民社會的萌生。與此同時，不同性質的社會團體亦受到黨國不同程度的制約，在在呈現一幅複雜的圖像。

## 二 宗教社會團體的登記及管理原則

1991年5月，國務院宗教事務局及民政部因應《社會團體登記管理條例》(1989年發布，其後於1998年修訂)的頒布，制訂《宗教社會團體登記管理實施辦法》(下文簡稱《宗教團體登記辦法》)。基本上，《宗教團體登記辦法》秉承着黨國對民間組織的三個重要管理原則，即雙重管理、非競爭性及分級管理。及至2005年實施的《宗教事務條例》，實際上仍深受這種管理模式制約，沒有跳出有關框框。

### (一) 雙重管理

黨國對社會團體管理登記的主要原則是「雙重管理」，即民政部門是社會團體的「管理機關」，後者要向前者註冊登記。同時，各社團須接受自己的「業務主管單位」(即國務院或各級人民政府有關部門、組織)管理。學者形容「雙重管理」成為社會團體的兩個「婆婆」<sup>⑤</sup>。業務主管單位擁有相當的權力<sup>⑥</sup>，很容易把民間組織置於政府的控制之下，二者之間形成一種「業務指導和接受指導的關係」<sup>⑦</sup>。同時，社團一旦未能找到業務主管單位，便會失去註冊登記的資格，增加合法結社的難度。康曉光甚至形容，這是中國社會領域內「建設社團的計劃管理體制」<sup>⑧</sup>。

不論是《宗教團體登記辦法》還是《宗教事務條例》，均明確體現雙重管理體制。各級民政部是宗教團體(全國性及區域性)的登記管理機關，而國家宗教事務局(1998年前稱國務院宗教事務局)則是其業務主管單位。

據《社會團體登記管理條例》(1998)，全國性及地方性的社會團體須具備以下條件：

- (1) 經業務主管單位同意；
- (2) 有50人以上的個人會員或30個以上的單位會員；
- (3) 有規範的名稱和相應的組織機構；
- (4) 有固定的住所；
- (5) 有與業務活動相適應的專職工作人員；
- (6) 有合法的資源和經費來源；
- (7) 有獨立承擔民事責任的能力；
- (8) 成立全國性社會團體名稱應冠以「中國」、「全國」、「中華」等字樣<sup>⑨</sup>。

而《宗教團體登記辦法》則增加兩方面的要求：

- (1) 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；
- (2) 組織機構的組成有人員有廣泛的代表性<sup>⑩</sup>。

這裏所指關於「有可考證的、符合我國現存宗教歷史沿革」的規定，進一步鞏固現時「五大宗教」(佛教、道教、伊斯蘭教、天主教及基督教)的格局，抹煞了新興宗教在中國成立宗教團體的可能。各級宗教事務部門作為業務主管單位，不

黨國對社會團體管理登記的主要原則，是「雙重管理」，民政部門是社會團體的「管理機關」，後者要向前者註冊登記。同時，各社團須接受自己的「業務主管單位」的管理。「雙重管理」成為社會團體的兩個「婆婆」。

僅掌握重大的審批權，大大提高新宗教團體成立的門檻，更成為合法宗教(團體)的仲裁者，可以把認可宗教組織之外的宗教及宗教群體置於非法地位。據中共中央及國務院在1999年11月的中發34號文件指：「通過登記手段，對民間組織的結構和數量進行有效調控，確保民間組織與當地經濟和社會協調發展，維護社會政治穩定。」<sup>⑩</sup>換言之，黨國通過嚴謹的審批登記制度，限制宗教團體的數量，形成對中國宗教市場的計劃式調控。

另一方面，宗教事務部門亦可以業務主管單位的名義，從多方面「監督」及「管理」宗教團體。《宗教事務條例》賦予宗教事務部門在「行政許可」方面的權力，涉及設立宗教院校、籌設宗教活動場所、登記、舉辦大型宗教活動及修建露天宗教造像等項目。2004年實施的《中華人民共和國行政許可法》，明確設立行政許可的機制。因此，國務院乃於同年7月決定，保留下列七項涉及宗教方面的行政許可<sup>⑪</sup>：

國務院針對《聖經》出版、印刷、出口及發行的審批，解釋了長久以來中國出版界的奇特現象：國內公開書店可以公開發行及出售佛教、道教及伊斯蘭教的宗教經典，但基督教的經典《聖經》，卻只獲准在教會特定的銷售點發售。

建造露天佛像審批；宗教院校聘用外籍專業人員資格認可；宗教院校聘用外籍專業人員計劃及聘用外籍專業人員審批；在華外國人集體進行臨時宗教活動地點審批；我國五種宗教以外的外國宗教組織及其成員與我國政府部門或宗教界等交往審批；外國人攜帶用於宗教文化學術交流的宗教用品入境審批；邀請以其他身份入境的外國宗教教職人員講經、講道審批。

上述七項獲保留的行政許可，絕大部分均屬涉外事務(第一項除外)，反映政府方面對宗教涉外工作的防範與關注。

此外，國務院又同意，為有效管理的需要，把涉及宗教的四類事項暫時保留行政許可：宗教團體負責人審批；宗教團體、宗教活動場所接受國(境)外捐贈宗教書刊、音像製品審批；宗教團體、宗教活動場所接受國(境)外捐款審批；出版、印刷、出口、發行《聖經》審批<sup>⑫</sup>。值得注意的是，這些獲暫時保留的行政許可項目，除兩項涉及國(境)外的捐贈外，其餘均屬宗教團體的內部事務，例如「宗教團體負責人審批」一項，便很容易成為政府介入宗教團體人事任命的藉口，因此一直為人所詬病<sup>⑬</sup>。至於針對《聖經》出版、印刷、出口及發行的審批，便解釋了長久以來在中國出版界出現的奇特現象：國內公開書店可以公開發行及出售佛教、道教及伊斯蘭教的宗教經典，但基督教的經典《聖經》，卻只獲准在教會特定的銷售點發售。2005年，便有北京的家庭教會牧師因印刷及傳播《聖經》而以非法經營罪被起訴及判處入獄。

## (二) 非競爭性

宗教團體與其他社會團體一樣，均受到「非競爭性」原則的規定，如《宗教團體登記辦法》規定：「在同一行政區內不得重複成立相同或相類的宗教社會團體。」<sup>⑭</sup>換言之，已獲認可的宗教團體，便具有特殊的壟斷地位。

中國現時有八個全國性的宗教團體，其中七個分別屬於五大宗教的全國性組織——中國佛教協會(1953)、中國伊斯蘭教協會(1953)、中國基督教三自愛國運動委員會(1954)、中國天主教愛國會(1957)、中國道教協會(1957)、中國天主教主教團(1980)、中國基督教協會(1980)⑯，另一個則為中國宗教界和平委員會(1994)⑰。至於區域性宗教團體方面，中共中央黨校的龔學增在其研究中指出，1999年的數目約為3,000多個⑱。據民政部統計，截至2007年年底，宗教類社團共有3,413個⑲。

一直以來，黨國把認可的宗教團體稱為「愛國宗教團體」。愛國宗教團體的產生，主要是因應1950年代宗教革新運動而成立，主要任務是執行宗教界的反帝國主義鬥爭及民主改革運動，並加強信徒群眾的愛國教育⑳。文革後，又於天主教及基督教內增設組織，使全國性宗教團體的數目由原有的五個增至七個。1982年中共中央印發19號文件，清楚指出：「一切愛國宗教組織都應當接受黨和政府的領導。」該文件又界定愛國宗教團體的基本任務㉑：

協助黨和政府貫徹執行宗教信仰自由的政策，幫助廣大信教群眾和宗教界人士不斷提高愛國主義和社會主義的覺悟，代表宗教界的合法權益，組織正常的宗教活動，辦好教務。

這段文字，清楚說明新時期下愛國宗教團體的「雙重性質」或「雙重角色」。「雙重」的意思，是指其官方與非官方的二元性㉒。除了宗教的功能與性質外，愛國宗教團體的「官方」性質，體現在其接受黨國的領導上㉓。

愛國宗教團體的設立，反映出黨國對宗教市場的計劃管控——不僅認可五大宗教，更針對個別宗教認定相應的愛國宗教團體。黨國通過業務主管單位來領導愛國宗教團體，體現出一元的宗教管理體制。而愛國宗教團體由於被授權為有關宗教領域的獨家代理，形成了獲政治力量支持的壟斷局面。以基督教為例，黨國只認可全國及區域性的基督教三自愛國運動委員會及基督教協會（簡稱兩會），故全國及各地不能再成立兩會以外的基督教團體，形成了所謂的合法的三自教會與非法的家庭教會並存的局面。

據《宗教事務條例》規定，只有宗教團體可以編印宗教內部資料及出版公開發行的宗教出版物(第七條)、設立宗教院校(第八條)、選派和接收宗教留學人員(第十條)、提出申請設立宗教活動場所(第十三條)、認定宗教教職人員(第二十七條)等。換言之，基督教兩會組織以外的基督徒群眾，由於拒絕加入兩會組織，便無法獲得宗教事務部門(業務主管單位)的批准成立基督教團體，因而也被褫奪《宗教事務條例》賦予合法進行上述各種宗教活動的權利。

### (三) 分級管理

建國以來，中國政府實施嚴密的社會控制機制，確立了黨的領導威權及地位。社會團體的登記須按「分級管理」的原則進行，按照其開展活動的範圍和級

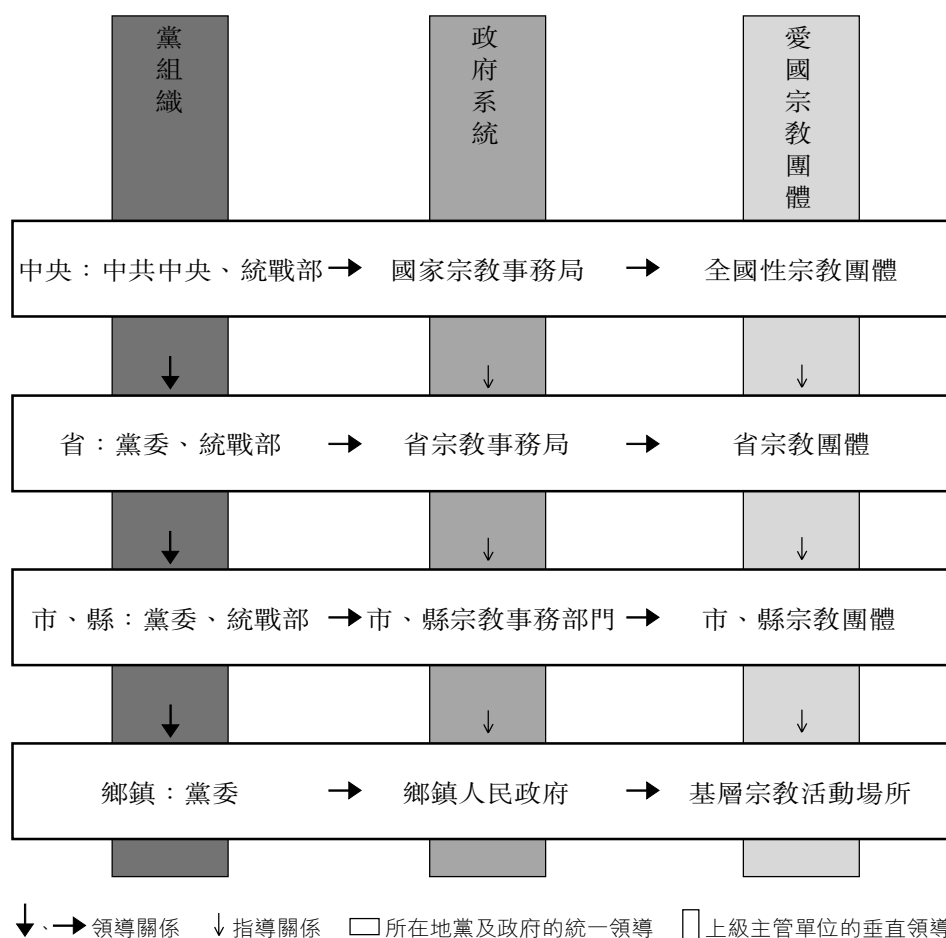
愛國宗教團體的設立反映出黨國對宗教市場的計劃管控——不僅認可五大宗教，更針對個別宗教認定相應的愛國宗教團體。黨國通過業務主管單位來領導愛國宗教團體，體現出一元的宗教管理體制。

別，實行分級登記、分級管理<sup>29</sup>。為了有效落實這種分級管理，乃在社會治安層面發展出一套「條塊結合，以塊為主」的屬地管理原則。「條」是指上級主管單位的垂直領導，而「塊」則是所在地黨委及政府的統一領導<sup>30</sup>。上海大學李向平對宗教團體的屬地管理，作出如下的陳述<sup>31</sup>：

在分級屬地管理體制的制約下，宗教團體只具「地方性」，無法建立縱向的直線關係及橫向的跨地域性連繫關係，因而限制其能夠發揮的社會及宗教功能。

它在制度格局層面分為全國性和地方性兩類，前者與後者沒有等級化隸屬關係。全國性組織不得設立地方性分會，以免同地方性的社團形成競爭關係；地方性組織也不能以團體會員的身份加入全國性組織，因此，宗教制度備〔被〕分離為不同的空間隸屬方式。與此相應，各地宗教組織和場所進入當地行政管理系統。如是已合法登記的宗教社團或場所，隸屬於當地統戰部門或業務主管部門如宗教局系統；各宗教系統之間，不存在直接的縱向管理系統，即使存在一些教務上的聯繫，也當理解為指導型關係，而非上下服從、隸屬關係；如果是不同地域的宗教組織，需要組織大型的跨地域宗教活動，首先要通過允許的，是當地行政管理部門，而非本宗教的上級法人機構。各宗教社團間並不存在直接的隸屬關係。

圖1 宗教團體的屬地管理：條塊結合，以塊為主



黨國一直對成立全國性社會團體作嚴格控制<sup>27</sup>，同時又在《社會團體登記管理條例》中規定：「社會團體不得設立地域性的分支機構」(第十九條)。職是之故，現時在基督教兩會組織出現「級別」體系(即全國兩會—省兩會—市、縣兩會)，實際上並沒有上下級的領導及隸屬關係。國家宗教事務局在《宗教事務條例釋義》中，清楚地說明此點<sup>28</sup>：

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；無論業務主管單位即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。

這種屬地管理模式，旨在防範社會團體建立全國性及跨地域性的組織體制，避免在黨組織及政府以外出現另一個嚴密的社會組織，成為對抗性的社會實體(見圖1)。

在這種分級屬地管理體制的制約下，宗教團體只具「地方性」，並且無法建立縱向的直線關係及橫向的跨地域性連繫關係，因而限制其能夠發揮的社會及宗教功能。例如《宗教事務條例》鼓勵宗教團體及宗教活動場所「依法興辦社會公益事業」(第三十四條)，但是在上述的體制性限制下，這種工作只能局限在宗教團體的附設分支部門(如中國基督教兩會的社會服務部)或個別堂點的層次。從教制(polity)的角度觀之，全國基督教兩會與省兩會，省兩會與市、縣兩會間既然沒有上下隸屬的關係，在事工發展方面便容易出現各自為政的局面。

改革開放以來，家庭教會的出現及發展，成為黨國致力解決的「問題」。黨國企圖維持一元化管理模式，把所有基督教的堂點均納入愛國宗教團體的管理範圍之內。不過，現實上為數眾多的家庭教會卻由於不同原因，與兩會組織保持距離。

### 三 基督教家庭教會的登記問題

《宗教事務條例》第三章就宗教活動場所的登記作規定。我們可見，宗教團體在這個問題上，亦扮演着重要的角色。

基督教家庭教會的登記問題一直備受爭議。改革開放以來，家庭教會的出現及發展，成為黨國致力解決的「問題」。黨國企圖維持一元化管理模式，把所有基督教的堂點均納入愛國宗教團體的管理範圍之內。不過，現實上為數眾多的家庭教會卻由於不同原因，與兩會組織保持距離。

1991年的中央6號文件，明確提出「一切宗教活動場所都應依法登記」<sup>29</sup>。據1994年出台的《宗教活動場所登記辦法》，宗教活動場所必須向宗教事務部門登記<sup>30</sup>。不過，登記與加入三自組織間的關係，卻成為眾多家庭教會的疑慮。基督教全國兩會出版的《天風》雜誌，於1992年刊登一封讀者函，點名向兩會領導丁光訓主教提問「參加兩會是不是允許登記的條件之一」。對此，丁主教表示「不知道存在這麼一個條件」<sup>31</sup>。後來，丁主教明確指出，「參加三自組織或兩會不是許可申請和予以批准的先決條件」，他強調登記工作是堂點和政府間辦理的事，與兩

會沒有關係<sup>②</sup>。1995年3月，丁主教再次回答類似的詢問<sup>③</sup>。除兩會的領導外，政府的宗教事務官員亦公開重申登記與加入三自組織間，並無必然的關係<sup>④</sup>。

登記工作的另一面就是政府對非法宗教活動場所的清理整頓。1990年代開始，民政部進行社會團體的清理整頓工作<sup>⑤</sup>，並確立針對非法社團組織的工作方向<sup>⑥</sup>。在這情況下，宗教活動場所的登記政策，便成為取締基督教私設聚會點的手段。就以江蘇省為例，1994年全省各級政府批准的基督教堂點有1,452處，未經批准但有一定數量信徒聚會的活動點就有1,244處<sup>⑦</sup>。到1995年底，結果共登記基督教堂所2,236處，臨時登記660處，暫緩登記298處，合併登記584處，不予登記278處<sup>⑧</sup>。

現時《宗教事務條例》沿用1994年《宗教活動場所管理條例》的管理原則，要求宗教活動場所必須向宗教事務部門進行登記，而設立宗教活動場所亦須符合若干條件。

《宗教事務條例》並沒有對基督教家庭教會登記的要求作任何調整。不論在過去的《宗教活動場所管理條例》及相關的《宗教活動場所登記辦法》，還是在《宗教事務條例》及由此衍生的《宗教活動場所設立審批和登記辦法》<sup>⑨</sup>，都沒有把參加愛國宗教組織作為登記的要求及條件。但是，《宗教事務條例》規定籌備設立宗教活動場所須由宗教團體向相關宗教事務部門提出申請(第十三條)，而據《宗教活動場所設立審批和登記辦法》，不論是宗教活動場所及固定宗教活動處，要取得合法的地位，都要經過審批及登記這兩重程序。在申請籌設的過程中，只有擬設地的縣、市一級宗教團體才有資格提出申請，並由宗教團體提交籌備組織組建方案(第三、四條)。這樣看來，家庭教會若希望獨立向宗教事務部門登記，由於自身並不屬於「宗教團體」，故有關申請便得交由當地的愛國宗教團體代辦。

此外，《宗教事務條例》規定，宗教活動場所具備的條件之一，包括「有擬主持宗教活動的宗教教職人員或者符合本宗教規定的其他人員」(第十四條)。而提出登記申請的管理組織，亦應當由包括宗教教職人員在內的代表組成。但該條例又規定：「宗教教職人員經宗教團體認定，報縣級以上人民政府宗教事務部門備案，可以從事宗教活動」(第二十七條)，明確愛國宗教團體「認定」家庭教會教職人員的法律權力。

這樣看來，基督教家庭教會若要登記，便必須通過愛國宗教團體向有關部門提出申請，而其教職人員的身份也必須獲得宗教團體的認定<sup>⑩</sup>。換言之，政府雖然沒有明確把參加兩會作為登記的先決條件，但在現行條例的實際操作規定下，要是家庭教會受制於「非競爭性」原則而不能獲得基督教團體的合法地位，其宗教活動場所便不可能繞過愛國宗教團體而單獨向政府登記。兩會組織在宗教事務部門授權下，扮演著各地基層教會(宗教活動場所或其他固定宗教活動處所)的另類主管單位。2006年，北京一所家庭教會(守望教會)曾向海澱區政府申請登記被拒，區民族宗教僑務辦「不同意該申請」的理由，便是「擬任牧師未經依法登記的市宗教團體認定，沒有與本社團業務活動相適應的專職工作人員」，並建議其向海澱區基督教三自愛國運動委員會聯繫、接洽<sup>⑪</sup>。

在現行條例的實際操作規定下，要是家庭教會受制於「非競爭性」原則而不能獲得基督教團體的合法地位，其宗教活動場所便不可能繞過愛國宗教團體而單獨向政府登記。

由於家庭教會無法獨立登記，在法理上永遠處於「非法」狀態。各級政府往往以恐防私設聚會點與西方反華勢力藉宗教滲透結合，威脅社會穩定為由，致力整頓及取締。再者，私設聚會點缺乏合法地位，故無法享有《宗教事務條例》賦予宗教活動場所的權利。抑有進者，沒有獨立而合法的身份，便無法刻製印章，在銀行開立賬戶，亦無法以宗教法人的名義購買房產，以及開展社會公益慈善工作<sup>④</sup>。中國媒體批評自封傳道人及私設聚會點在財政方面的混亂，除了個人誠信問題外，無法建立制度化的監察也是關鍵原因。

## 四 小結

本文旨在以結社自由為切入點，探討中國政府對社會團體及民間組織的管理體制，並以此評檢《宗教事務條例》對宗教團體的管理問題。現從三方面作結：

第一、結社自由與改革社會團體管理。我們在探討中國宗教團體的生存空間時，必須揚棄單純的宗教自由與宗教迫害的二元對立思維。這種思維把一切問題約化成無神論政權要消滅宗教信仰的意識形態糾結，忽視改革開放三十年來黨國與社會關係的重大變革<sup>⑤</sup>。其實，從黨國與社會關係的重構角度切入，並把焦點集中在社會團體的生存與自主空間及黨國的管理體制上，將更有助我們認識及展望中國宗教的制度環境。從上文可見，愛國宗教團體（基督教兩會組織）與「非法」宗教組織、私設聚會點（家庭教會）面對的問題，主要根源於黨國在多大程度上賦予民間組織更大的自主與生存空間，也即進入結社自由的範疇。

職是之故，中國宗教團體的生存及自主空間能否拓展，跟現行社會團體管理體制的改革方向及步伐有着密切的關係。筆者同意劉澎所言，宗教涉及集會、結社、出版方面的問題，在目前中國沒有對集會、結社、出版開放的情況下，政府是不會單獨地讓宗教先開放的<sup>⑥</sup>。

據民政部社團管理司的資料，截至2007年年底，全國共登記社會團體已多達21.2萬，省級及省內跨地（市）域活動的社團2.2萬，地級及縣以上活動的社團18.7萬<sup>⑦</sup>。上述數字僅為向民政部登記的數目，尚未包括大量沒有登記的組織。清華大學公共管理學院王名估計，全國各種社會組織多達300萬。他在2007年3月的十屆全國人大及政協會議上，便建議改革現時的民間組織管理體制。他認為這種體制過度強調登記註冊審批的把關，使大量民間組織被拒於合法登記的門檻之外，形成十倍於合法登記的民間組織，在沒有登記註冊的情況下活動。他呼籲政府揚棄行政控制的思路，修改現行法規，把民間組織的發展和監督建立在法治的基礎之上<sup>⑧</sup>。

早於2004年年底，國家民政部社團登記服務中心副主任喬申乾曾表示，社團登記中「業務主管單位」的規定，還要「再執行一段時間」，但是取消這個規定「是勢在必行」<sup>⑨</sup>。他提及最終要廢除業務主管單位，無疑標誌着中國社團發展的一大進步。但是，他亦承認有關規定還要「再執行一段時間」，反映出黨國對

我們在探討中國宗教團體的生存空間時，必須揚棄單純的宗教自由與宗教迫害的二元對立思維，這種思維把一切問題約化成無神論政權要消滅宗教信仰的意識形態糾結，忽視了改革開放三十年來黨國與社會關係的重大變革。



開放社會團體登記(結社自由)的戒心。在中國整體結社自由未獲得充分的實現前，宗教事務部門對宗教團體及宗教活動場所的管理，相信也要再維持一段長的時間。

第二、宗教自由與宗教信仰自由。中國憲法一直主張「宗教信仰自由」，這說明作為個人「私事」的宗教信仰是自由的，也沒有違反憲法賦予的宗教「信仰」自由。但是一旦涉及了公共利益便得受到規範與管理。我們不能忽視的是，宗教行為(實踐宗教)的自由其實是宗教信仰自由的不可或缺的要素。

《宗教事務條例》雖然強調要保障信教公民的宗教信仰自由，但在成立宗教團體及宗教活動場所方面，更進一步作出不少限制。這跟《公民權利和政治權利國際公約》(1966)對「宗教自由」的界定並不完全吻合<sup>48</sup>：

人人有權享受思想、良心和宗教自由。此項權利包括維持或改變他的宗教或信仰的自由，以及單獨或集體、公開或秘密地以禮拜、戒律、實踐和教義來表明他的宗教或信仰的自由。任何人不得遭受足以損害他維持或改變他的宗教或信仰自由的強迫。表示自己的宗教或信仰的自由，僅只受法律所規定的以及為保障公共安全、秩序、衛生或道德、或他人的基本權利和自由所必需的限制。本公約締約各國承擔，尊重父母和(如適用時)法定監護人保證他們的孩子能按照他們自己的信仰接受宗教教育和道德教育的自由。(第十八條)

中國憲法一直主張「宗教信仰自由」，說明作為個人「私事」的宗教信仰是自由的，也沒有違反憲法賦予的宗教「信仰」自由。但是一旦涉及了公共利益便得受到規範與管理。

中國政府自1998年簽署《公民權利和政治權利國際公約》後，全國人大常委會迄今仍未批准其生效。中國政府是否願意把公民權利從「宗教信仰自由」擴充至「宗教自由」？問題的關鍵又端在結社自由能否充分落實。

第三、宗教團體的合法性。在現有的民間組織生存環境下，由於管理體制的關係，難免削弱其民間色彩，「官辦」、「官控」的形式無可避免地損害民間組織的合法性。已逝世的中國佛教協會會長趙樸初曾呼籲落實「政教分開」，就是指政府主管部門與宗教團體、寺觀教堂的職能應當分開。其中的關鍵在於宗教團體能否按自身特點獨立自主地開展工作，寺觀教堂由教徒自己管理，並使之制度化。趙氏認為，政府主管部門必須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，使宗教團體成為「在黨及政府的領導下，在憲法、法律 and 政策的範圍內，按照自身特點獨立自主地開展工作，享有自身的人事、財務、業務自主權的宗教徒的民間性團體」<sup>49</sup>。趙氏提及的政教分開，讓宗教團體成為真正獨立自主的民間團體，其實已觸及宗教團體的合法性問題。

有學者在考察中國民間組織的興起及其發展的分析框架時提出「合法性」的概念，值得我們參考。所謂「合法性」(legitimacy)，並不等於「合法」(legality)，而是指陳出某一事物具有被認可、被承認、被接受的基礎。後者所指涉的對象是司法部門，而前者則是社會整體。中國社團的合法性資源，可從政治、行政及社會三方面來理解。所謂政治合法性，即政治上正確。社團要找到掛靠單

位，必須滿足政治規範的檢驗——從消極的方面說，是不違反各種政治規範；從積極方面說，是對現存政治秩序發揮建設性作用。行政合法性則是一種形式合法性，其基礎是官僚體制的程序和慣例；指民間組織獲得某一級單位領導以某種方式承認其合法性。至於社會合法性，指社會公眾的承認和支持、團體內部成員的承認和參與傾向。一個組織是否具備社會合法性，決定了它是否擁有服務對象，是否佔有存在的市場<sup>⑥</sup>。

在現時的宗教社會團體的登記及管理體制下，愛國宗教團體相對於「非法」的宗教組織，肯定具備政治合法性。不過，愛國宗教團體能否取得社會合法性，則端在其能否成為真正的「民間團體」，並滿足信徒群眾的宗教需要，從而獲得宗教方面的認受性。同時，由於官僚體制的問題，即或愛國宗教團體及其宗教活動場所，也不一定取得行政合法性。因為其自主性及活動空間，往往在不同程度上受到各種行政許可手段的制約。

「非法」的宗教組織無疑不具備政治合法性，但只要其能夠滿足信徒群眾的宗教需要，就取得社會合法性。不過，這種社會合法性，卻由於其本身在社會上無法享有民間組織應有的地位而受到制約。有趣的是，「非法」宗教團體即使不具備政治合法性，但其與地方幹部之間，卻不一定存在着對立的關係；藉着某種非形式的關係的建立，它們也可能獲得一定的行政合法性。

中國宗教團體的登記問題，反映出只具備政治合法性並不足夠，能否建立社會合法性，對中國民間或公民社會的建立，將有重大的意義。社會合法性的確立，除了是宗教團體必須按自身的特點來開展工作，滿足宗教信徒的需要外，黨國是否願意改變舊有的管理模式，在社團管理體制方面作更深入的改革，也是十分重要的。唯有在結社自由的前提下，宗教自由的保障始能充分落實。這樣，宗教團體在中國得以在獨立自主的空間中，建立及開拓其社會合法性基礎，並對中國社會的穩定發展，作出自身的貢獻。

在現時的宗教社會團體的登記及管理體制下，愛國宗教團體相對於「非法」的宗教組織，肯定具備政治合法性。不過，它們能否取得社會合法性，則端在其能否成為真正的「民間團體」，並滿足信徒群眾的宗教需要，從而獲得宗教方面的認受性。

### 註釋

① 報告全文參見[www.state.gov/g/drl/rls/irf/2008/108404.htm](http://www.state.gov/g/drl/rls/irf/2008/108404.htm)。

② 〈外交部發言人秦剛就「美國國際宗教自由委員會」發表涉華報告答記者問〉(2008年5月6日)，中華人民共和國常駐聯合國代表團網，<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.china-un.org/chn/fyrth/t449974.htm>。

③ 蕭勇朋編：《化對抗為對話——葉小文與美國「國際宗教自由委員會」代表團會談實錄》(北京：宗教文化出版社，2005)。

④ 邢福增：《新酒與舊皮袋——中國宗教立法與〈宗教事務條例〉解讀》(香港：香港中文大學崇基學院宗教與中國社會研究中心，2006)。

⑤⑥ 康曉光：《權力的轉移——轉型時期中國權力格局的變遷》(杭州：浙江人民出版社，1999)，頁103；105。

⑥ 民政部門主管官員主編的《社團管理工作》規定，業務主管單位要「對已經登記的社團負責日常管理」。參見吳忠澤、陳金羅主編：《社團管理工作》(北京：中國社會出版社，1996)，頁31。另參見〈民政部關於重新確認社會團體業務主管單位的通知〉(民發〔2000〕41號)，2000年2月，中華人民共和國民政部網，[www1.mca.gov.cn/artical/content/WJYL\\_MJZZ/20041013150540.html](http://www1.mca.gov.cn/artical/content/WJYL_MJZZ/20041013150540.html)。

- ⑦ 何增科：〈中國公民社會制度環境要素分析〉，載俞可平等：《中國公民社會的制度環境》（北京：北京大學出版社，2006），頁142。
- ⑧ 〈社會團體登記管理條例〉（國務院令第250號），1998年10月25日，載國家宗教事務局政策法規司編：《〈宗教事務條例〉相關的法律法規及政策手冊》（北京：宗教文化出版社，2005），頁89-90。
- ⑩⑪ 〈宗教社會團體登記管理實施辦法〉（1991年5月6日），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，2000），頁8；8-9。
- ⑫ 〈中共中央辦公廳、國務院辦公廳關於進一步加強民間組織管理工作的通知〉（中辦發〔1999〕34號），1999年11月1日，法律快車網，<http://law.lawtime.cn/d455288460382.html>。
- ⑬ 〈國務院對確需保留的行政審批項目設定行政許可的決定〉（國務院令第412號），2004年6月29日，載《〈宗教事務條例〉相關的法律法規及政策手冊》，頁204-205。
- ⑭ 〈國務院辦公廳關於保留部分非行政許可審批項目的通知〉（國發辦〔2004〕62號），載《〈宗教事務條例〉相關的法律法規及政策手冊》，頁206-207。
- ⑮ 基督教全國兩會領導丁光訓主教曾批評教會領袖人選由幹部決定，教會毫無發言權的現象。參見丁光訓：〈在全國政協八屆一次會議上的發言〉，《宗教》，1993年第1期，頁4。亦有地方宗教幹部承認地方官員直接任命基督教兩會成員的情況。參見許聖義：〈「兩會」換屆應依法選舉〉，《天風》，1996年第12期，頁23-24。
- ⑯ 范寶俊主編：《中國社會團體大辭典》（北京：警官教育出版社，1995），頁344-45。原來中國天主教教務委員會（1980）也屬於全國性的宗教團體，惟1992年召開的中國天主教五屆代表會議上，把三個天主教全國性機構予以重整，中國天主教教務委員會轉為隸屬於中國天主教主教團下的一個主管教務的專責委員會。參見王安：《中國的宗教問題和宗教政策》（北京：宗教文化出版社，2002），頁282、287。
- ⑰ 陳冬東主編：《中國社會團體組織大全》，第一卷（北京：專利文獻出版社，1998），頁27。
- ⑱ 龔學增：《宗教問題幹部讀本》（北京：中共中央黨校出版社，2000），頁167。
- ⑲⑳ 〈2007年民政事業發展統計報告（社會組織部分）〉，中華人民共和國民政部網，<http://mjj.mca.gov.cn/article/xwzx/200806/20080600017591.shtml>。
- ㉑ 邢福增：〈反帝愛國與宗教革新——論中共建國初期的基督教「革新宣言」〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，2007年第56期，頁91-141。
- ㉒ 〈關於我國社會主義時期宗教問題的基本觀點和基本政策〉（中發〔1982〕19號），1982年3月31日，載中共中央文獻研究室綜合研究組、國務院宗教事務局政策法規司編：《新時期宗教工作文獻選編》（北京：宗教文化出版社，1995），頁65。
- ㉓ 探討中國民間組織的發展前景時，絕不能忽視民間組織與黨國間的關係，也就是構成社會團體「官民二重性」的重要背景。因此，部分國外學者形容中國的非政府組織（NGO）為「GONGO」（Government Organized NGOs）。參見Gordon White, Jude Howell, and Shang Xiaoyuan, *In Search of Civil Society: Market Reform and Social Change in Contemporary China*, 31。
- ㉔ 所謂黨的領導，主要是政治領導，掌握政治方向和重大方針政策。〈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〉（中發〔1991〕6號），1991年2月5日，載《新時期宗教工作文獻選編》，頁220。
- ㉕ 王名：〈中國的民間組織〉，載孫永福主編：《中外民間組織交流與合作》（北京：中國對外經濟貿易出版社，2001），頁54。
- ㉖ 參見中央社會治安綜合治理委員會通過的〈關於社會治安綜合治理工作實行「屬地管理」原則的規定〉（1991年12月25日），崇陽縣人民政府網，[www.chongyang.gov.cn/html/19/20070816/279.html](http://www.chongyang.gov.cn/html/19/20070816/279.html)。
- ㉗ 李向平：〈「場所」為中心的「宗教活動空間」——變遷中的中國「宗教制度」〉，學術中華網，[www.xschina.org/show.php?id=7375](http://www.xschina.org/show.php?id=7375)。
- ㉘ 〈中共中央、國務院關於嚴格控制成立全國性組織的通知〉（1984年11月17日），新華網，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2005-10/18/content\\_3637563.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2005-10/18/content_3637563.htm)。

- ⑳ 帥峰、李建主編：《宗教事務條例釋義》（北京：宗教文化出版社，2005），頁45-46。
- ㉑ 〈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216。
- ㉒ 〈宗教活動場所登記辦法〉（1994年4月14日），載《全國宗教行政法規規章匯編》，頁10。
- ㉓ 〈有關聚會點登記的幾個問題〉，《天風》，1992年第8期，頁20。
- ㉔ 〈就「堂點登記問題」《天風》記者訪問丁主教〉，《天風》，1994年第6期，頁3。
- ㉕ 〈就堂點登記問題丁主教再次談話〉，《天風》，1995年第3期，頁28-29。
- ㉖ 國家宗教事務局代表在回答美國國際宗教自由委員會的提問時，亦強調「宗教團體如果符合我國關於社會團體登記的有關法律所規定的條件，都可以到民政部門去登記，不需要經過『三自』團體」。參見《化對抗為對話》，頁102。
- ㉗ 參見〈民政部關於清理整頓社會團體的請示〉（1990年5月18日），中國社會組織網，[www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=16010&dictionid=1202](http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=16010&dictionid=1202)；〈民政部清理整頓社會團體工作座談會紀要〉（民閱〔1990〕6號），1990年8月2日，[www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=16016&dictionid=1202](http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=16016&dictionid=1202)；〈社會團體清理整頓和結社立法會議紀要〉（1991年9月9日），[www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=16027&dictionid=1202](http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=16027&dictionid=1202)。
- ㉘ 〈民政部關於查處非法社團組織的通知〉（民社函〔1997〕91號），1997年5月14日，中國社會組織網，[www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=16051&dictionid=1202](http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=16051&dictionid=1202)。
- ㉙ 沙廣義：〈基督教活動場所登記中的幾個實際問題〉，《宗教》，1995年第1-2期，頁61。
- ㉚ 何清：〈不尋常的「三滿意」——沙廣義先生談江蘇宗教場所登記工作〉，《天風》，1996年第4期，頁22。
- ㉛ 〈宗教活動場所設立審批和登記辦法〉（國家宗教事務局令第2號），2005年4月21日，《中國宗教》，2005年第5期，頁14-15。
- ㉜ 中國基督教兩會於1996年12月通過的〈中國基督教教會規章〉，提及了聖職人員的資格及按立手續。為配合《宗教事務條例》，有關規章已作修訂，並制訂〈中國基督教教職人員認定辦法〉，於2005年7月召開的中國基督教兩會第五屆第四次常務會議通過。該辦法全文參見《中國宗教》，2006年第10期，頁18-19。
- ㉝ 海澱區民族宗教僑務辦：〈審查意見〉，2006年8月11日，複印稿。
- ㉞ 魏宏：〈關於宗教團體登記制度的法理分析〉，普世社會科學研究網，[www.pacilution.com/ShowArticle.asp?ArticleID=760](http://www.pacilution.com/ShowArticle.asp?ArticleID=760)。
- ㉟ 邢福增：〈當代中國政教關係〉（香港：建道神學院，1999）；〈政教關係〉，載羅金義、鄭宇碩編：《中國改革開放三十年：變與常》（香港：香港城市大學出版社，2009），頁313-28。
- ㊱ 劉澎：《宗教問題文集》（北京：普世社會科學研究所，2007），頁19。
- ㊲ 王名：〈關於改革我國民間組織雙重管理體制的建議〉（2007年3月14日），中國網，[http://big5.china.com.cn/2007lianghui/2007-03/14/content\\_7960561.htm](http://big5.china.com.cn/2007lianghui/2007-03/14/content_7960561.htm)。
- ㊳ 郭曉軍：〈非政府組織註冊須主管單位批准規定有望取消〉，《新京報》，2004年10月18日，引自中國網，<http://big5.china.com.cn/chinese/PI-c/682191.htm>。
- ㊴ 公約全文參見香港人權監察網，[www.hkhrm.org.hk/database/1c2.html](http://www.hkhrm.org.hk/database/1c2.html)。
- ㊵ 趙樸初：〈當前宗教工作的三大事〉，載《趙樸初文集》編輯委員會編：《趙樸初文集》，下卷（北京：華文出版社，2007），頁884-85。
- ㊶ 高丙中：〈社會團體的興起及其合法性問題〉，載中國青少年發展基金會、基金會發展研究委員會編：《處於十字路口的中國社團》（天津：天津人民出版社，2001），頁75-80；蘇力等：《規制與發展——第三部門的法律環境》（杭州：浙江人民出版社，1999），頁311-18。