

宗教立法之法理思考*

姚俊开

(西藏民族学院政法学院 陕西咸阳 712082)

摘要:我国是一个多种宗教并存且信教群众较多的国家,要对新时期宗教问题特点重新认识,了解我国宗教立法现状及其不足,进一步完善宗教立法,以保障公民宗教信仰自由之权利。

关键词:宗教问题;宗教立法;立法不足;立法完善

中图分类号:D922.19 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-8388(2008)06-0099-04

我国是一个多种宗教并存的^①国家,全国信仰宗教的公民达 1 亿多。^②其实这是一个 20 世纪 50 年代的数据。据上海华东师大童世骏、刘仲宇教授所作的调查结果显示,中国目前的信教人口大约为 3 亿,而且信教人口正日益年轻化,大部分人都在 40 岁以下。^③由此看来,随着科技的进步和社会的发展,信教的群众不仅没有减少,反而有所增加,而且宗教信仰自由日益受到人们的普遍关注。

一般而言,宗教信仰是公民个人的私人事务,法律不应当也不可能对其进行切实有效的规范。就宗教信仰而言,公权的作用范围是有效保护,而非不当干涉。但是宗教活动是社会活动,它不仅关系到个人信仰,而且影响到社会秩序,理应受到法律的规范,国家以法律的形式规范宗教活动既可以保证宗教活动合法有序地进行,又可以通过公权来保护公民的宗教信仰自由。

一、新时期宗教之特点

对于我国宗教问题特点的认识,在建国初期就提出了著名的宗教问题“五性论”,即群众性、民族性、国际性、长期性、复杂性。但就新时期来讲,根据江泽民同志 2001 年在全国宗教工作会议上的讲话精神,可概括为“三性”即长期性、群众性、复杂性。

(一)长期性。宗教作为一种意识形态,有其产生、发展和消亡的过程。由于当前我国宗教的自然

根源、社会根源和认识根源依然存在,这就决定了在社会主义社会宗教仍将长期存在,宗教走向最终消亡比阶级、国家的消亡还要久远,这是不以人的意志为转移、不为行政力量的干预所左右的。虽然我们的党和国家领导人是唯物主义者,不信仰宗教,但又是历史唯物主义者,能够以科学的观点和方法对待宗教。强调宗教存在的长期性,并不是主张“宗教万岁”,也不是任凭宗教自由发展,而是要通过积极的引导和正确的管理,努力使宗教与社会主义社会相适应,努力使已经存在的宗教发挥自身的积极因素,成为构建社会主义和谐社会的一支重要力量,更好地为经济发展、社会稳定服务。既然宗教在社会主义社会中将长期存在,从宗教与社会主义社会的关系上考虑,我们就要本着实事求是、求同存异的原则,客观地对待宗教与社会主义社会的相容性,正确地分析宗教与这个社会相适应的基础,努力探索宗教与社会主义社会相适应的路径和方法,从而使宗教成为这个社会中的一种和谐因素。

(二)群众性。我国是一个多民族国家,也是一个多种宗教信仰的国家。佛教、道教、伊斯兰教在我国都有悠久的历史,鸦片战争后,基督教也获得了较大的发展。从国务院新闻办公布的《中国的宗教信仰自由状况》数据来看,天主教徒约 400 万人,基督教徒约 1000 多万人,伊斯兰教徒约 1800 多万人,佛教徒在汉族中约 50 多万人,在蒙、藏、傣、土等少

[收稿日期] 2008-09-10

[作者简介]姚俊开(1962-),男,山西五台人,现为西藏民族学院政法学院副教授,硕士生导师,主要研究方向为民族宗教法。

* 本文系国家民委科研项目“民族宗教法研究”(08XZ09)的阶段性成果。

数民族中几乎全民信仰。伊斯兰教有回、维吾尔、哈萨克等 10 个少数民族信仰,东正教有俄罗斯族和少数鄂温克族少数民族信仰,朝鲜、哈尼、怒、苗、壮、侗等少数民族中,有一部分群众信仰天主教或新教,白、彝、瑶、壮、侗、黎、羌等少数民族中,有部分群众信仰道教。此外,在我国一些少数民族中存在着形式多样、内容繁杂的原始宗教崇拜形式。^[9]总之,每种宗教都拥有相当多的信教群众,有些少数民族几乎全民信教,对于大多数群众信仰某一种宗教的民族来说,随着民族人口增加,信教群众人数也将相应增加。

(三)复杂性。宗教是由共同信仰、宗教感情、宗教道德、宗教仪式、宗教组织等诸多要素构成的,它本身就是一个复杂的社会现象。宗教在人们之间起着一种纽带作用,把他们联系在一起,形成一种势力,同时宗教又与社会生活的许多方面有着密切联系,互相影响,呈现出复杂的状况,它总是同政治、经济、文化、民族等方面历史和现实的矛盾交错一起的,思想信仰与政治立场,民族问题与宗教问题,国内问题与国际问题,错综复杂地交织在一起,已不仅仅是一个信仰的问题,越来越具有意识形态的作用,成为国际关系和世界政治中的一个重要因素。如果宗教问题处理不妥当,就会直接影响到民族的团结、国家的统一和边防的巩固。因此,在处理宗教问题时,要着眼于民族的发展和进步,着眼于把各民族的信教群众和不信教群众紧密地团结起来,还要着眼于团结世界上爱好和平进步的力量,共同致力于中国社会主义现代化建设事业。

宗教这一社会现象,不仅具有“长期性、群众性、复杂性”等特点,而且自身有很强的生命力和适应力,在我国或全世界(据最新统计,现在全世界信仰各种宗教的人数已达 50 亿人,占世界总人口的 85%)^[20]不仅会长期存在,而且当今已转入一个平稳发展的时期。科学技术的发展、人类社会的进步,并没有使人们的宗教意识减弱,它的影响在世界各地随处可见,苏联的解体、阿以的对峙、美伊的战争、全球性的恐怖事件等等,其背后无一没有民族和宗教的影子。因此,国家必须加强宗教立法工作,逐步建立起符合我国实际情况的宗教法律制度,把宗教工作的管理纳入法制化轨道,使宗教活动在宪法、法律范围内有序进行。

二、宗教立法之现状

我国现有的宗教法律规范体系是由宪法、法律、行政法规、行政规章、地方性法规组成的。具体包括:

1. 宪法。《宪法》第 36 条是所有宗教法律与规章的基础。它规定:“中华人民共和国公民有宗教信仰自由。任何国家机关、社会团体和个人不得强制

公民信仰宗教或者不信仰宗教,不得歧视信仰宗教的公民和不信仰宗教的公民。国家保护正常的宗教活动。任何人不得利用宗教进行破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度的活动。宗教团体和宗教事务不受外国势力支配。”

2. 法律。在二十多个法律中有相关的条款与宗教事务有关。如《选举法》、《刑法》、《民族区域自治法》、《民法通则》、《城市居民委员会组织法》、《劳动法》、《教育法》、《村民委员会组织法》、《治安管理处罚法》、《兵役法》、《集会游行示威法》、《行政许可法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》、《商标法》、《广告法》等诸多法律法规中都有相关的条款,为保障公民的宗教信仰自由权利提供了重要的法律依据。

3. 行政法规。国务院曾颁布了《宗教活动场所管理条例》(已废止)、《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》、《宗教事务条例》。

4. 国家宗教事务局颁布的部门规章。国家宗教事务局颁布了一系列规章,如,《宗教社会团体登记管理实施办法》、《宗教活动场所登记办法》、《宗教活动场所年度检查办法》、《宗教院校聘用外籍专业人员办法》、《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定实施细则》、《宗教活动场所设立审批和登记办法》、《宗教教职人员备案办法》、《宗教活动场所主要教职任职备案办法》、《藏传佛教活佛转世管理办法》等。

5. 地方性法规。迄今为止,已有近三分之二的省、自治区、直辖市颁布了 55 件综合或单项的宗教事务方面的地方性法规与政府规章。^[4]

6. 香港和澳门基本法的特别条款。在宗教事务方面《中华人民共和国香港特别行政区基本法》和《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》有特殊的规定。

此外,我国还加入了《世界人权宣言》、《联合国宪章》、《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、联合国《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》以及《维也纳宣言和行动纲领》等一系列人权公约,其中除了《公民权利和政治权利公约》外都得到了批准。

三、宗教立法之不足

我国宪法和法律、法规从不同的侧面对宗教信仰自由加以保护,为公民宗教信仰自由权利的行使提供了良好的条件和保障,现有宗教法律法规、规章及相关文件在保护宗教信仰自由、规范宗教活动方面起到了积极的作用,不仅以法律的形式确认了公民的宗教信仰自由,并对宗教信仰自由的内涵进行了明确的界定,而且在宗教活动、宗教人员、宗教

场所的年检等方面都有了切实可行的行为规范。但从法治的视角来看,仍有许多不足之处,主要表现在:

首先,全国性的宗教基本法还是空白。宗教信仰自由作为公民的一项基本人权,仅靠目前一个综合行政法规(《宗教事务条例》)和一个单行行政法规(《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》)是很难得到全面保障的。《宗教事务条例》作为一部综合性的行政法规,从法理上来看,其地位低于一般法律,其效力低于一般法律,其内容也不够全面,如五大宗教之外的其他宗教信仰是否能得到保护?正常的宗教活动包括哪些方面?应该怎样界定?……由于我国没有宗教基本法,就无法将宗教问题全部纳入法制化轨道,“依法加强对宗教事务的管理”也就成了一句缺乏依据的空话,各级政府对于涉及宗教的各种具体问题无法用法律杠杆进行有效的调节,尤其是一些基层组织有时对宗教政策把握得不够,处理宗教事务时往往存在极大的随意性,容易影响政府与信教群众的正常关系,造成一定的负面影响。宗教基本法是宗教管理和宗教活动的依据,是宗教信仰自由权利的保障,尤其是在一个由无神论政党执政的且信教群众为少数群体的国家里,宗教基本法的缺失是不应该的,如果这种状况长期存在,那么宗教信仰自由作为公民的一项基本人权,就难得到真正的全面保障。

其次,地方宗教立法的质量较差。全国的地方性立法缺少可以参照的典范,这样自然就影响到地方立法的质量。地方性的宗教法规没有认真考虑地方实际情况,有严重的趋同趋向。各省区的宗教条例在内容上基本上都是分为总则、宗教团体、宗教教职人员、宗教活动场所、宗教活动、宗教财产、涉外宗教事务、法律责任、附则等。有的条例还增加了宗教信仰、宗教院校、宗教出版物等内容,但是大部分省的条例和暂行规定都是大同小异。以西南和西北为例,在我国西北地区的主要宗教是伊斯兰教而在西南地区主要的宗教是藏传佛教,二者面对的问题是不同,地方立法自然应当考虑到这些特点。就宗教本身的情况而言佛教是一种相当宽容的宗教,尽管其派别繁多,但是各派之间尚能和睦相处。藏传佛教目前面临的问题是同达赖分裂集团的斗争,因而宗教信仰问题又和政治问题相联系。¹⁹而伊斯兰教则是政治性很强的宗教,其门宦和派系较多,近年来各门宦之间为了争夺门徒而进行的纠纷时有发生,对当地的社会治安和正常的社会生活造成了不良影响。在一些地区,由于多民族聚居的特点,伊斯兰教门宦之间的争斗又与民族矛盾交织在一起,使问题变得更加复杂。伊斯兰教所面临的另一个问题是原教旨主义和其他极端教派的问题,这些问题有一定的国际化趋向,更应值得我们重视²⁰。通过一定的法律形式,强调信仰自由和宗教宽容对

解决这些地区的宗教问题是大有益处的。

最后,普遍缺乏程序性规定。众所周知,无程序就无诉讼,无诉讼就无权利。从法制史的发展历史上可以看到,程序法对执法对象的保护,源于人权至上的资本主义时期。因为在国家强权面前,无论什么样的个人总是一个弱者,如何保护好弱者,使之在权益受到侵害时有得到国家保护的机会,设计一个能够顺利启动国家保护机制的程序显然是最关键的。所以,法治国家的法律,都比较重视程序法的完备和详尽,以此防范社会道德约束乏力时强权机关对公民作出不当评价,以及因这种不当评价所引发的后继制裁行为。程序方面的缺乏已经是中国法律的通病,宗教基本法律更是如此,仅有一个行政法规而没有相应的程序性的法律、法规,不仅给行政机关在执法方面带来了很大的随意性,不利于有效地维护公民的宗教信仰自由,而且也不利于信教公民的自我保护和公力救助。

四、完善宗教立法之对策

完善宗教立法是宗教法治建设的前提条件,是我国社会主义法治建设的组成部分,是中华人民共和国公民行使宗教信仰自由权利的重要保障。美国法伦理学家伯尔曼说:“没有法律的宗教,则会丧失其社会有效性”。²¹但我国学界多数人认为,没有必要专门制定个宗教法,其理由是,许多国家包括美国都没有宗教法,我们在宪法层面已有了专门条款,国务院出台了行政法规,国家宗教事务局出台了一系列行政规章,各省市也制定了一批地方性法规,在其他的法律法规中,也有对宗教方面某些具体问题的规定。这种观点乍听起来似乎很有道理,但众所周知,美国宪法可以作为庭审依据,宪法第一修正案对宗教问题有明确的规定,奠定了美国宗教自由与政教分离的基础,而我国宪法不能作为庭审依据,宪法中有关宗教信仰自由的规定只能是一种原则,对宗教信仰自由的保障必须要通过具体的专门法才能使其具有可操作性,才能从法律上将这种权利落实。再者美国的法律体系也与我国不同,美国实行判例法,最高法院有关宗教问题的判例非常多,判例可以成为各地司法实践中处理宗教问题的指导和依据。而我国是成文法国家,判例不能成为处理宗教问题的法律依据,而宪法之下没有宗教的基本法,只有国务院的行政法规、部门规章和地方性法规。这样,对宪法中公民宗教信仰自由权利的解释与保障,就必须由法规和规章来完成,由于这些法规、规章不是由全国人大审议通过的法律,由它们来代行国家法律的职责,是用低位阶的法规替代正式的法律来解释和处理有关公民基本权利的行为,显然力度是不够的,也是十分不严肃的。从国家法律体系来看,宗教立法的不完善,必然

会导致该领域法律调控法律依据的缺乏,应当承认,我国宗教法制的基础是相当薄弱的,加强宗教立法,就成为一项十分迫切的任务。

首先,将在实践中被证明符合我国国情的党的宗教政策上升为宗教法律法规,将政府职能由执行政策转变为执行法律、法规。在改革开放30年后的今天,我国社会生活的各个方面已经发生了翻天覆地的变化,各个领域内的法制都在不断完善,如果我们仍然沿袭上世纪50年代用行政方式管理宗教的旧模式,显然不符合社会主义法治建设的需要,不符合“三个代表”的思想,不符合与时俱进的时代要求,也不能解决当今中国的宗教问题。要解决宗教问题,必须走法治的道路。有了法,也就无须设立一个专门管理宗教的机构了,宗教方面有什么问题,可按问题所涉及的领域,由相关的政府管理机构依法办理。只有这样,才谈得上“依法加强对宗教事务的管理”。通过宗教立法,把国家的宗教政策法制化、条文化,用法律规范宗教行为、保护合法宗教、抵制非法宗教活动、打击宗教犯罪,规范政府宗教部门的行政行为。

其次,制定一部全面系统规范宗教问题的宗教基本法,使整个宗教工作有章可循。因此要切实从保障人权的高度出发,以“三个代表”重要思想统领宗教工作,以党的十七大报告提出的“全面贯彻党的宗教信仰自由政策,依法管理宗教事务,积极引导宗教与社会主义社会相适应,坚持独立自主自办的原则”的宗教工作方针为宗教法治建设的理论基础,充分调动人大、政府及相关部门和学术界、宗教界的立法积极性,在充分调查、征求人民群众尤其是信教群众的意见基础上,进一步加强宗教立法工作,以解决宗教法制领域中“无基本法律”或“独木难成林”的尴尬局面,建议全国人大尽快出台宗教基本法,国务院宗教事务局尽快制定宗教事务条例的实施细则,同时还需各省、市、自治区根据宪法、法律、行政法规精神结合当地实际制定、修改本地的地方性法规和自治法规,从而形成一个以宪法为基础、以宗教基本法为主干,包括各项调整宗教法律关系的法律、行政法规、行政规章以及地方性法规、自治法规在内的宗教法律规范体系。

再次,要不断完善现有法律法规,建立与国际人权立法相适应的宗教法律体系。加强和完善宗教立法是为了建立完备的宗教法制体系。在宗教立法中,对现有的宗教法律、法规要辩证分析,根据现实进行修改废除充实完善。同时,新制定的宗教法律法规必须与已有的其他法律法规相配套,从而形成完备的科学的法律体系。国家立法机关,要借鉴其他发达的政教分离的民主国家的有关法律、法规,

对现有法律进行补充和调整,增加有关宗教事务的条款。例如在刑法中增加保护宗教职业者和信教群众人身权益的保障条款;在民法中增加保护宗教财产的条款等。同时还要将《联合国宪章》、《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、联合国《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》以及《维也纳宣言和行动纲领》等中关于宗教信仰自由的条款变为国内法。对于这些宣言或公约的原则、精神,我国一方面必须根据本国实际来具体适用,另一方面也要不断创造条件,争取达到宣言或公约的基本要求,要从实际出发,在立法中反映这些国际宣言或人权公约的基本精神、原则和要求,尽量做到国内立法和国际人权公约相符合。此外,各省、自治区、直辖市也应依据国家的有关法律和法规,结合当地实际情况,不断制定和完善地方性的有关宗教事务的法规。

最后,还要注意宗教立法要与社会主义相适应,宗教立法要与提高宗教执法水平相统一。我国是人民民主专政的国家,人民是国家和社会的主人。随着社会主义制度的建立,我国的宗教状况和宗教工作发生了根本性的变化。宗教信仰自由政策就是要使宗教与社会主义相适应,充分发挥宗教的积极作用,团结信教群众和不信教群众一道建设社会主义现代化。因此,我国的宗教立法必须反映社会主义性质,积极引导宗教与社会主义相适应。宗教立法的根本目的是保护公民宗教信仰自由,提高我国宗教管理水平,引导宗教为社会主义服务。随着我国对宗教信仰自由法律保护的日益重视,对宗教执法的要求将越来越高。提高宗教执法水平涉及诸多环节,就立法环节而言,要求进一步明确宗教管理机构和执法工作者的素质构成体系,进一步完善公民权利保护的程序保障机制和物质保障机制。

【参考文献】

- [1]国务院办公厅.中华人民共和国国务院公报[R].2000-10-21.
- [2]金译.中国宗教报告[M].北京:社会科学出版社,2008.
- [3]国务院新闻办.关于中国的宗教信仰自由状况[N].人民日报,1997-10-17.
- [4]吕晋光.依法管理宗教事务再思考[J].中国宗教,2005(4).
- [5]龚学增.论西部大开发与我国的民族宗教问题[J].宁夏社会科学,2001(1).
- [6]王希恩.西部大开发中的民族问题的趋向分析[J].宁夏社会科学,2001(1).
- [7][美]伯尔曼.法律与宗教[M].上海:三联书店,1991.

【审稿 侯 明】
【校对 夏 阳】