

# 论我国对宗教信仰自由的法律保护

## ——从国际人权公约看我国的宗教立法

蔡高强

(湘潭大学 法学院, 湖南 湘潭 411105)

**摘要:** 宗教信仰自由是国际人权公约规定的一项基本人权。我国法律关于宗教信仰自由的原则、行使方式和基本要求与国际人权公约基本一致。宪法、刑法、民法、选举法、民族区域自治法和其他法律法规都明确规定保护宗教信仰自由,并以法律的形式从不同层次和角度为公民享有宗教信仰自由提供良好的条件和保障。为了加强对宗教信仰自由的保护,我们必须进一步完善宗教立法,建立完备的宗教法律体系,使我国宗教立法适应国际社会和时代发展的要求。

**关键词:** 宗教信仰自由; 人权; 法律保护

我国是一个多种宗教并存的国家,基督教、伊斯兰教、天主教、佛教和道教构成我国的五大宗教。全国信仰宗教的公民达1亿多,有3000多个宗教组织和30万宗教教职员[1]。宗教信仰自由受到人们的普遍关注。本文以国际人权公约为标准,来分析我国法律对宗教信仰自由的保护。

一、宗教信仰自由是国际人权公约规定的一项基本人权。宗教信仰自由,在不同国家和国际人权公约中有不同的表述,有的称宗教自由,有的称信仰自由。但无论如何表述,宗教信仰自由的基本含义是指:每个公民均有信仰任何宗教或不信仰任何宗教的自由,有维持或改变他的宗教信仰的自由,有以个人的和社会的方式举行宗教仪式,表明他的宗教信仰的自由;每个公民均不得因为信仰或不信仰宗教以及宗教信仰的不同,而拥有任何特权或使公民权利受到限制;不得因为信仰或不信仰宗教及宗教信仰的不同,而改变、限制或剥夺一个人应享有的一切权利。

宗教信仰自由源于15、16世纪的宗教改革运动,1555年,《奥格斯堡条约》规定,在神圣罗马帝国,天主教徒和路德教徒享有平等地位。随后,宗教信仰自由成为各宗教教徒追求的目标。由于宗教信仰自由的本质在于反对人性压迫,追求思想自由,在资产阶级革命时期,宗教信仰自由成为资产阶级反对封建专制制度的有力思想武器。随着资本主义制度的确立,各国逐步以法律的形式将宗教信仰自由规定为公民的一项基本权利。经历两次世界大战的洗礼后,宗教信仰自由成为深受各国人民普遍关注的基本人权。

目前,宗教信仰自由作为一项基本人权已经为国际人权公约所肯定。1948年联合国大会通过的《世界人权宣言》第18条规定:“人人有思想、良心和宗教自由的权利;此项权利包括改变他的宗教或信仰的自由,以及单独或集体、公开或秘密地以教义、实践、礼拜和戒律表示他的宗教或信仰自由。”1966年12月16日联合国大会通过的《公民权利和政治

权利国际公约》第18条作了如下规定:

(一)人人有权享受思想、良心和宗教自由。此项权利包括维持或改变他的宗教或信仰的自由,以及单独或集体、公开或秘密地以礼拜、戒律、实践和教义来表明他的宗教或信仰自由。(二)任何人不得遭受足以损害他维持或改变他的宗教或信仰自由的强迫。(三)表示自己的宗教或信仰自由,仅只受法律所规定的以及保护公共安全、秩序、卫生或道德或他人的基本权利和自由所必需的限制。(四)本公约缔约各国承担,尊重父母和(如适用时)法定监护人保证他们的孩子能按照他们自己的信仰接受宗教和道德教育的自由[2]。

从国际人权公约的规定我们可以看出,它不仅规定了宗教信仰自由原则,而且对宗教信仰自由的行使方式和基本要求都作了具体规定。首先,保障公民按自己的个人意愿选择宗教信仰,“不得遭受足以损害他维持或改变他的宗教或信仰自由的强迫。”其次,保障公民通过正常的宗教活动(包括礼拜、戒律等)来表明和实现自己的宗教信仰。再次,规定了宗教自由的限制性原则,即宗教自由是相对的,“受法律所规定的以及保护公共安全、秩序、卫生或道德或他人基本权利和自由所必需的限制。”最后,宗教信仰自由受法律保护,国际人权公约和各国法律保障公民享有宗教信仰自由。

宗教信仰自由作为国际人权公约规定的一项基本人权,反映了它在国际社会和人们生活中的重要性。因而各国都以最高法律——宪法来肯定宗教信仰自由是公民的基本权利,并制定相关法律法规来保障公民充分享有宗教信仰自由。

二、我国法律关于宗教信仰自由的规定与国际人权公约基本一致

新中国成立后的四部宪法都对宗教信仰自由作了具体规定。1982年宪法在总结前三部宪法的基础上,扩大和丰富了公民享有宗教信仰自由的内容。宪法第36条规定: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。

在中国，宗教信仰自由不仅由宪法作为公民的基本权利加以保护，而且国家制定的其他法律和法规中也设有专门条款来保护公民的宗教信仰自由不受侵犯。到目前为止，我国有30多件法律、法规在条文中明确规定保护公民享有宗教信仰自由<sup>[3]</sup>。其中《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国民法通则》、《中华人民共和国民族区域自治法》、《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》和《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》、《宗教活动场所管理条例》，都对宗教信仰自由的行使和保护作了具体规定。本文分五个方面来分析我国法律对宗教信仰自由的保护：

#### 第一，保障公民按自己意愿选择宗教信仰。

宪法规定公民有宗教信仰自由是指公民有信仰宗教的自由，也有不信仰宗教的自由；有信仰这种宗教的自由，也有信仰那种宗教的自由；在同一宗教里，有信仰这个教派的自由，也有信仰那个教派的自由；有过去信仰宗教现在不信仰的自由，也有过去不信仰宗教现在信仰的自由；有按宗教信仰参加宗教仪式的自由，也有不参加宗教仪式的自由。为了充分保障这些自由，《中华人民共和国民族区域自治法》第11条规定：“民族自治地方的自治机关保障各民族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。”《中华人民共和国刑法》第251条规定：“国家机关工作人员非法剥夺公民的宗教信仰和侵犯少数民族风俗习惯，情节严重的，处2年以下有期徒刑或者拘役。”在中国，通过法律保护，使宗教信仰问题成为公民个人自由选择的问题，成为公民个人的私事。

#### 第二，保护正常宗教活动。

宪法规定的正常宗教活动是指信仰群众在宗教职业人员的组织下，按照各宗教的教义所进行的活动，这些活动本身没有破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度。具体是指教徒在宗教活动场所内（包括开展宗教活动的寺院、宫观、清真寺、教堂及其他固定场所）进行的祭祀、诵经、烧香、礼拜、讲经、布道、弥撒、受洗、受戒、终傅等活动。《宗教活动场所管理条例》第1条规定：“为了保护正常宗教活动……，根据宪法，制定本条例”。第3条规定：宗教活动场所的“合法权益和场所内正常宗教活动受法律保护，任何组织和个人不得侵犯和干预”。《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》第3条规定：“外国人可以在中国境内的寺院、宫观、清真寺、教堂等宗教活动场所参加宗教活动。经省、自治区、直辖市以上宗教团体的邀请，外国人可以在中国宗教活动场所讲经、布道。”《中华人民共和国民族区域自治法》第11条明确规定：“国家保护正常的宗教活动”。

#### 第三，保护信教群众的合法权益。

在我国，信教群众和不信教群众在政治上、经济上的根本利益是一致的，他们都是社会主义劳动者，都是国家和社会的主人。信教群众的政治、经济、文化等各方面的合法权益受法律保护。宪法第36条第2款和《中华人民共和国民族区域自治法》第11条都规定：“不得歧视信仰宗教的公民和不信仰宗教的公民。”《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》第三条规定：“年满十八周岁的中华人民共和国公民，不分民族、种族、性别、职业、社会出身、宗教信仰，……都有选举权和被选举权。”《中华人民共和国民法通则》第77条规定：“社会团体包括宗教团体的合法财产受法律保护。”《宗教活动场所管理条例》第8条规定：“宗教活动场所的财产和收入由该场所管理组织管理和使用，其他任何单位和个人不得占有或者无偿调用。”

#### 第四，保护宗教事业自主、健康发展。

中国是一个有多种宗教的国家，自古以来，宗教事务方面的国际交往频繁。但近代以来，宗教作为帝国主义国家侵略中国的工具，给中国人民带来的是灾难。新中国成立后，少数大国又利用宗教干涉中国内政、侵犯中国主权。为了保障我国宗教事业的健康发展，保护广大信教群众的切身利益。我国宗教事业实行独立自主、自办教会的方针。宪法第36条第4款和《中华人民共和国民族区域自治法》第11条都规定：“宗教团体和宗教事务不受外国势力的支配。”《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》第8条规定：“外国人在中国境内进行宗教活动，应当遵守中国的法律、法规，不得在中国境内成立宗教组织、设立宗教机构、设立宗教活动场所或者开办宗教院校，不得在中国公民中发展教徒、委任宗教教职人员和进行其他传教活动。”但是，我国实行独立自主、自办宗教的方针不是反对和禁止宗教文化方面的对外交流。为了促进我国宗教事业的发展，保护宗教信仰自由，《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》第2条规定：“保护外国人在宗教方面同中国宗教界进行的友好往来和文化学术交流活动。”

#### 第五，依法打击邪教组织，切实保护宗教信仰自由。

在通常情况下，邪教是吸收正统宗教的某些成分形成的，不服从正统宗教，在正统宗教的教职系统之外运作，思想上、行动上具有反正统、反社会、反科学、反人类、反政府倾向的极端主义的异端组织。中华人民共和国最高人民法院、最高人民检察院《关于办理组织和利用邪教组织犯罪案件具体应用法律若干问题的解释》第1条规定：“邪教组织是指冒用宗教、气功或者其他名义建立，神化首要分子，利用制造、散布迷信邪说等手段蛊惑、蒙骗他人，发展、控制成员，危害社会的非法组织。”邪教组织混淆是非，控制信徒，敛取钱财，秘密结社，危害社会，致人伤亡，危害极大，引起了世界各国政府和人民的高度警惕。取缔和打击邪教组织成为世界各国的共同任务。

邪教组织借宗教之名进行违法犯罪活动，不仅给国家和人民带来了严重损害，而且极大地妨碍了公民宗教信仰自

由。中国政府依法严厉打击邪教组织。《中华人民共和国刑法》第300条规定：“组织和利用会道门、邪教组织或者利用封建迷信破坏国家法律、行政法规实施，处3年以上7年以下有期徒刑；情节特别严重处7年以上有期徒刑。组织利用会道门、邪教组织或者利用迷信蒙骗他人，致人死亡的，依照前款规定处罚。组织和利用会道门、邪教组织或者利用迷信奸淫妇女、诈骗财物的，分别依照本法第236条（指强奸罪）、第266条（指诈骗罪）的规定定罪处罚。”1999年10月30日，全国人民代表大会常务委员会通过了《关于取缔邪教组织、防范和惩治邪教活动的决定》。随后，最高人民法院和最高人民检察院制定了《关于办理组织和利用邪教组织犯罪案件具体应用法律若干问题的解释》。这样就为打击、取缔邪教组织提供了完备的法律武器，从而保障宗教信仰自由不受非法侵犯。

此外，为了保护每个公民的合法权益和国家利益不受侵害，公民宗教信仰自由的行使必须遵守宪法和法律。宪法第36条第3款和《中华人民共和国民族区域自治法》第11条都规定：“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。”《中华人民共和国义务教育法》第16条规定：“不得利用宗教进行妨碍义务教育实施的活动。”

从以上分析可以看出，我国法律关于宗教信仰自由的原则、行使方式和基本要求与国际人权公约基本一致，我国宪法和其他法律、法规都明确规定保护宗教信仰自由，并以法律的形式为公民享有宗教信仰自由提供良好的条件和保障。

### 三、进一步完善宗教立法，加强对宗教信仰自由的保护

宗教立法是为具体实施宪法规定的宗教信仰自由服务的。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”<sup>[4]</sup>。党的十五大提出实施依法治国战略，建立社会主义法治国家，宗教法律法规正是从法治的高度对宗教信仰自由作出的肯定、明确、普遍的规范。我国虽有宪法、民法、刑法、民族区域自治法等法律对宗教信仰自由作了规定。但应当承认，我国宗教法制的基础是相当薄弱的，专门的宗教法规依然只有1994年国务院制定的两个行政法规，即《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》和《宗教活动场所管理条例》。为此，必须进一步完善宗教立法，加强对宗教信仰自由的保护。首先，当务之急是要以宪法为根据制定一部宗教基本法或《宗教法》，对宗教和与宗教有关的问题和工作作出整体的系统的规范，使整个宗教工作有法可循。其次，依据宗教基本法制定具体的实施细则以及相关的法律和行政法规。正如国务院指出的“要加快宗教立法工作。国务院宗教事务局应抓紧起草有关宗教事务的行政法规。各省、自治区、直辖市也可根据国家的有关法律和法规，结合当地实际情况，制定地方性的有关宗教事务的行政法规。”目前可以抓紧制定《关于宗教教职人员的规定》、《宗教

院校管理办法》、《宗教组织管理条例》等单行法律、法规。

通过宗教立法，把国家的宗教政策法律化、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。这样，就可以建立起多层次、覆盖面较广、与国际人权立法相适应的宗教法律体系，使整个宗教工作纳入法治的轨道。当前，我国加强和完善宗教立法必须注意以下几点：

第一，宗教立法要符合和反映国际人权公约的基本精神和原则。我国一贯遵守国际条约，积极履行国际义务，在国际社会拥有良好声誉。目前，我国已经参加或者已经签署了《联合国宪章》、《世界人权宣言》、《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》等一系列与人权保护相关的宣言或公约。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。在宗教立法方面，我国要从中国实际出发，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。

第二，宗教立法要与社会主义相适应。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，团结信仰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。

第三，宗教立法要与提高宗教执法水平相统一。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人员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。

第四，宗教立法要与现有法律法规相配套。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，或者充实完善，或者修改废除。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。

### 参考文献：

- [1] 中华人民共和国国务院公报[J]. 2000年第10期，第21页。
- [2] 董云虎. 世界人权公约法总览[J]. 四川：四川人民出版社1991年版，第977页。
- [3] 参见中国法学会宪法学研究会. 保障公民基本权利与维持社会稳定[C]. 北京：中国人民公安大学出版社1992年版，第316页。
- [4] [美] 伯尔曼. 法律与宗教[M]. 上海：三联书店1991年版，第25页。