



中国政法大学

# 硕士学位论文

姓名: 郭田珍

专业: 宪法与行政法学

研究方向: 宪法学

指导教师: 焦洪昌 教授

完成日期: 2005年3月

<http://www.ixueshu.com>

## 论文独创性的声明

本人郑重声明：所呈交的论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果，也不包含为获得中国政法大学或其他教育机构的学位或证书所使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

签名： 郭田珍 日期： 2005.3.31

## 关于论文使用的授权

本人完全了解中国政法大学有关保留、使用学位论文的规定即：学校有权保留所送交的论文，允许论文被查询和借阅，并可以公布论文内容及可以采用影印、缩印或其他复制手段保存论文。

签名： 郭田珍 导师签名： 任继信 日期： 2005年4月18日

论文编号:

宗教信仰自由  
与中国宗教立法的宪政审视

郭田珍

<http://www.ixueshu.com>

中国政法大学研究生院

二〇〇五年三月

## 内容提要

宗教信仰自由属于精神自由的重要内容，是国际社会普遍公认的公民的基本权利。本文运用历史与逻辑相统一、理论与实践相结合的方法，回顾和总结了宗教信仰自由的概念及其历史发展，同时，结合国内外有关宪法学家的论述，阐明了宗教信仰自由的宪法权利属性、宪政价值及其法律界限。在此基础上，对中国的宗教信仰自由政策和中国的宗教立法实践作了简要的解读与评析，并从宪政的角度，对中国宗教立法的实践和最新进展给予了初步的理论审视。

主题词：

宗教信仰自由、宪法权利、宗教立法、宪政审视

# 目 录

## 导论

本文的缘起、目前研究现状和本文要解决的问题

## 一、宗教信仰自由的概念

(一) 宗教与宗教信仰

(二) 宗教信仰自由的概念

(三) 宗教信仰自由的主体、客体、内容

(四) 宗教信仰自由的功能

## 二、宗教信仰自由的历史发展

(一) 宗教信仰自由的提出

(二) 宗教信仰自由入宪

(三) 联合国及其他国际文书对宗教信仰自由的确认

## 三、宗教信仰自由是公民的基本权利

(一) 自由之于人的价值

(二) 宗教信仰自由之于人的价值

(三) 宗教信仰自由的宪法权利属性

(四) 宗教信仰自由的宪法地位

## 四、宗教信仰自由的宪政价值

(一) 保障人权与限制权力

(二) 保护少数人的权利，协调社会各方利益

(三) 对待异教宽容，维护社会秩序

(四) 中国依宪治国的例证

## 五、宗教信仰自由的法律界限

## 六、中国的宗教信仰自由政策

(一) 理论来源

(二) 早期探索

## 七、中国的宗教立法实践

(一) 宪法

(二) 法律

(三) 法规

## 八、中国宗教立法的特点

## 九、中国宗教立法的宪政审视

## 结束语

# 宗教信仰自由

## 与中国宗教立法的宪政审视

### 导论

宗教是一种古老的社会文化现象，也是一种世界性的社会文化现象，迄今为止，还没有发现哪一个国家和民族，完全没有宗教和宗教信仰。宗教不仅历史十分悠久，而且至今仍有着广泛的影响。据国外有关传教机构统计，截止2000年底，在全球60.55亿人口中，信仰宗教者约有51.37亿，占总人口的84.8%。【1】

无论从时间的绵延还是空间的广袤来看，宗教都是人类社会的首要特征，是人类精神生活的重要内容。在近代以前的欧洲，宗教不仅在精神生活中占据着重要位置，而且在政治生活中也具有君临天下的权威与尊严。16世纪欧洲宗教改革运动和随后兴起的资产阶级革命，大大地推进了社会的世俗化进程。政教分离与宗教信仰自由，作为资产阶级革命的成果之一，逐步在宪法和法律中确立和巩固下来。

我国是多民族多宗教的国家，有1亿多信教公民，尊重和保护公民的宗教信仰自由，是我国宪法包含的一项重要内容。“宗教信仰自由”作为公民的一项基本权利，载入建国后的历部宪法中。和世界上其他国家信教人口占绝大多数相比，我国宗教方面的一个显著特点是不信教人口占绝大多数，再加上我国是主张无神论的政党执政的国家，所以，保障公民宗教信仰自由，在我国有着更为复杂和特殊的政治环境、社会环

境和文化环境，需要在法制方面做出更大的努力；公民的宗教信仰自由权利能否得以实现，是对我国政府履行国际国内义务的重要考验。

上个世纪80年代以来，随着宗教信仰自由政策的恢复，宗教界出现了要求制定“宗教法”的呼声，与此同时，政府也提出了“依法管理宗教事务”的要求。从90年代中期开始，宗教方面的法制建设成果初现，国务院于1994年颁布了两个宗教方面的单项行政法规，即《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》（国务院144号令）、《宗教活动场所管理条例》（国务院145号令），前者涉及到特定权利主体的宗教信仰自由保障问题，后者涉及到公民宗教信仰自由的物质保障问题。随后，各省、自治区、直辖市陆续着手制定宗教事务方面的地方性法规和政府规章，截止2003年底，全国已颁布了55个宗教法规和规章。【2】

1997年中共十五大提出了“依法治国”的基本方略，宗教法制建设由此获得更大的推动并转向综合性宗教事务法规的研究与论证。2004年11月30日，国务院总理温家宝签署颁布《宗教事务条例》（国务院426号令），并于2005年3月1日正式实施。以此为标志，中国宗教立法实践取得了重要进展。

宗教方面的这一系列立法活动与立法实践，既是我国社会法治进程的一个组成部分，也是法治化在宗教方面的具体体现。由于宗教信仰自由涉及到公民的宪法权利，宗教方面的立法实践就不单单是一个重要的实践问题，也是一个重要的理论问题，一个重要的法学问题，需要从宪法的角度及时予以总结与审视。

然而，从目前学术界来看，对这一问题进行系统理论阐释的文章，还相当少，这与我国法学研究总体活跃的局面是很不适应的。我国现行的有代表性的宪法教材，都设有专节来讲宗教信仰自由。譬如说，由董



和平、韩大元、李树忠教授著作、法律出版社2000年出版的《宪法学》，由许崇德、胡锦涛教授主编、中国人民大学出版社2004年出版的《宪法学》，由焦洪昌教授主编、北京大学出版社2004年出版的《宪法学》以及由肖蔚云教授主编、北京大学出版社2005年出版的《宪法学概论》等，都在“公民的基本权利”一章中列专节讲述“宗教信仰自由”。上述教材有关“宗教信仰自由”的内容，基本上大同小异：一是讲宗教信仰自由的含义，主要是介绍国际上对于宗教信仰自由的一般理解；二是介绍我国宪法第36条的内容；三是解释我国实行宗教信仰自由的原因和意义；四是根据宪法第36条，分析宗教信仰自由的保障与界限。由于是教科书的缘故，上述教材都没有也不必对宗教信仰自由进行专门的理论分析。任宣敏、董成美的文章虽然就宗教信仰自由的内涵和界限进行了分析，但没有对当前我国的宗教立法实践问题进行审视。

有鉴于此，本文力图在把握宪法学有关宗教信仰自由原理的基础上，对目前中国的宗教立法实践，给予简要的历史回顾和初步的理论分析。本文将试图回答以下问题：宗教信仰自由的具体概念是什么？它是如何演变成公民的基本权利进而被写进宪法的？如何理解宗教信仰自由的宪法权利属性、宪政价值及其法律界限？中国宗教立法的现状？它有哪些特点？如何从宪政的高度对中国宗教的立法实践做出审视？等等。上述问题可能都是一些基本的问题，但对于推进宗教信仰自由的理论研究来说，却是必不可少的。

## 一、宗教信仰自由的概念

### （一）宗教与宗教信仰

宗教虽然历史悠久，影响深广，但要给宗教下定义却并非易事。长久以来，人们围绕着“宗教是什么”的问题，给出过许许多多的答案，但迄今为止，还没有哪一个答案能够获得中外学者的一致公认。西方宗教学创始人麦克斯·缪勒（1823-1900）曾经说：“各个宗教的定义从其出现不久，立刻会激起另一个断然否定它的定义。看来，世界上有多少宗教，就会有多少宗教的定义”【3】

有的学者把宗教理解为以神（或是某种超自然的存在）为中心的信仰系统，认为宗教乃是人对超然力量的讨好并祈求和解的一种手段。【4】有的学者把个人的宗教体验视作为宗教中最核心和最根本的因素，认为宗教是“个人在他孤单时候由于觉得他与任何他所认为神圣的对象保持关系所发生的感情、行为和经历”。【5】还有的学者把宗教理解为一种终极关怀，认为“宗教是一种执着的终极关怀状态，它是人的其他关怀的前提并蕴含着人的生命意义的答案。”【6】

和上述西方学者对宗教的定义不同，马克思和恩格斯把辩证唯物主义和历史唯物主义运用于宗教问题的研究，得出了关于宗教本质的经典论述。在《〈黑格尔法哲学批判〉导言》中，马克思指出：“国家、社会产生了宗教即颠倒了的世界观，因为它们本身就是颠倒了的世界”，“宗教是人民的鸦片”。这段论述被人们简称为“鸦片论”，对后世影响颇深。

恩格斯在《反杜林论》中，则对“宗教”作了如下论述：“一切宗教都只不过是支配着人们日常生活的外部力量在人们头脑中的幻想的反映，在这种反映中，人间的力量采取了超人间的力量的形式。”1980年代中期后，我国学者逐渐扬弃了马克思的“鸦片论”，把恩格斯的这一论述看

作是马克思主义关于宗教的定义。这一定义又被简称为“反映论”。

1990年代以来，任继愈、卓新平、吕大吉等中国学者，综合马克思主义经典作家和现代西方学者的观点，逐渐提出了自己对于宗教的定义，其中吕大吉先生的定义得到了较为广泛地认同。他认为：“宗教是关于超人间、超自然的力量的一种社会意识，以及因此而对之表示信仰和崇拜的行为，是综合这种意识和行为并使之规范化、体制化的社会文化体系。”【7】吕先生的这一定义，可以解释为“宗教的四要素说”，即宗教观念、宗教体验、宗教行为和宗教体制。这四种要素又可以进一步归类为两种因素，即宗教的内在因素和外在因素，内在因素包括宗教观念和宗教体验，外在因素包括宗教行为和宗教体制。宗教观念、宗教体验、宗教行为和宗教体制的综合与统一，便构成了完整意义上的宗教。

【8】我们认为，吕先生的这一概念，较好地揭示了宗教诸要素之间的关系，比较全面，有一定的代表性。本文所指的宗教概念，就是从这一意义上说的。

所谓宗教信仰，指的是对具有超自然的或超人格性质的存在（如造物主、绝对者、至高的存在，其中尤其是神、佛、先灵）的确信、敬畏或崇拜的心情和行为。【9】宗教信仰是一种实践、一种行为。信奉某种特定宗教的人们，对于所信仰的神圣对象，由崇拜认同而产生的坚定不移的信念及全身心的皈依，表现和贯穿于特定的宗教仪式和宗教活动中，并用来指导和规范自己在世俗社会中的言行。宗教信仰包括各种宗教形式，它以其灵性吸引力而影响、把握或引导人们的精神世界，支配人们的精神生活。

## （二）宗教信仰自由的概念

所谓宗教信仰自由是指公民依据内心的信念，自愿地信仰宗教的自

由。【10】具体来说，就是指一个人可以自由地信仰宗教或不信仰宗教，自由地信仰这种宗教或那种宗教等。

“宗教信仰自由”，在国际公约以及各国宪法中存在不同的表述，如：“信仰自由”、“宗教自由”、“宗教或信仰自由”、“宗教信仰自由”等。其中大多数国家的宪法将“宗教自由”和“信仰自由”作为两个并列的公民基本权利来表述，国际公约大多采用“宗教或信仰自由”来表述。据荷兰两位宪法学家亨利·范·马尔赛文和格尔·范·德·唐在《成文宪法的比较研究》一书中的分析，在142个国家的宪法中，有61个国家涉及了宗教自由，有64个国家既涉及了宗教自由又涉及了信仰自由，有2个国家只涉及了信仰自由，还有15个国家两者均未涉及。【11】

学者们对此达成的基本共识是：信仰自由是指人们内心里对超自然神灵的确信和崇拜，以及由此获得的内心的情感体验，这种内心的自由是绝对的；宗教自由是指人们举行宗教活动和参加宗教团体的行为，是内心的信仰的外部表达，这种行为的自由是相对的，因为它涉及到世俗利益，是要受到法律规范的。【12】

我国宪法规定公民有宗教信仰自由，其具体涵义如下：每个公民既有信仰宗教的自由，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；在同一宗教里面，有信仰这个教派的自由，也有信仰那个教派的自由；有过去信教而现在不信教的自由，也有过去不信教而现在信教的自由。【13】

### （三）宗教信仰自由的主体、客体、内容

一般来讲，宗教信仰自由的主体主要是本国公民，即具有一国国籍，根据该国宪法和法律享有权利、承担义务的自然人。公民是一个国家一般的、经常性的主体。在我国，公民是指具有中华人民共和国国籍的人，

享有宪法上规定的宗教信仰自由的权利，同时承担着不得危害公共秩序的义务。

从基本权利的性质和宪法国际化的趋势看，在一定程度和范围内允许外国人行使基本权利是必要的。实践中，不少国家放宽外国人行使基本权利的范围，确认外国人在本国的基本权利体系中获得某种法律资格。随着我国改革开放的不断深入和国际交往的日益扩大，我国宗教界与国外、境外宗教界交往活动日益增多，大量的信仰各种宗教的外国人来华与我国有关部门进行经济、文化、科技、教育、卫生、体育等方面的交流与合作。为了尊重和保护在华外国人的宗教信仰自由，保护外国人在宗教方面同中国宗教界进行友好往来和文化学术交流活动，我国制定和颁布了《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》，使宗教信仰自由的主体扩大到在华外国人。

此外，由于成立信仰团体是宗教信仰自由的当然内涵，宗教团体，包括有法人资格和没有法人资格的，在享有宗教信仰自由方面的权利是一样的，它们一定意义上也可以视为信仰自由的主体。宗教团体的产生和发展是宗教内部的事物，国家不得干涉。但宗教团体的活动一旦进入公共领域，即要受到国家法律的规范。我国有八大宗教团体，他们享有完全自主地进行宗教活动的权利，国家不介入这些宗教团体的内部活动。

宗教信仰自由作为一种法律关系，其客体是指公民的宗教信仰。从理论上讲，任何一个国家的世俗政权，都没有判定公民选择宗教信仰客体范围的权利。但是，在我国，由于历史和现实的原因，我国公民信奉的宗教主要有：佛教、道教、伊斯兰教、天主教和基督教。其它的一些信仰要么属于民间信仰，要么就是迷信。

关于宗教信仰自由的内容，有的学者把它分为三个方面：①内心的信仰自由：其中又包含信仰特定的宗教的自由、改变特定的信仰的自由以及不信任任何宗教的自由。内心的信仰纯粹属于内心的精神作用，是宗教信仰的起点与归宿。②宗教上的行为的自由：其中主要包括礼拜、祷告以及举行或参加宗教典礼、宗教仪式等宗教上的行为的自由。此外，宗教或布教的自由亦属于这一范畴。③宗教上的结社的自由：其中主要包括设立宗教团体（如教会、教派）并举行团体活动、加入特定的宗教团体以及不加入特定的宗教团体等方面的自由。【14】

但更多学者将宗教信仰自由内容分为两方面：一是公民内心对教义的信仰不受干涉，公民有信仰任何宗教与不信仰任何宗教的自由，即信仰自由，这种存在于人内心意念之中的自由是绝对的；二是公民宗教信仰的外部表现，举行或参加宗教活动的自由，即宗教自由，国家不得强迫公民举行或参加宗教活动。这种自由是相对的，是人类互相妥协、互相尊重所形成的现实的自由。【15】

我们认为，把宗教的信仰自由分为两个方面，是更为妥当的，这与我们前面提到的宗教定义，也就是宗教的自身结构——由内在因素与外在因素构成是一致的。而有些学者坚持的宗教结社自由，实际上是宗教外在自由的一种表现。

#### （四）宗教信仰自由的功能

宗教信仰自由政策作为一个国家的基本政策，有利于保障公民的基本权利，促进国家政治体制的稳定和法制的发展。

首先，宗教信仰自由作为人的思想信仰，构成人权的组成部分。信仰宗教或者不信仰宗教完全是由个人选择的事情，国家应给予保护。对宗教信仰自由的保护在很大程度上取决于国家对宗教的基本态度与所

采取的具体保障措施。宗教信仰自由受法律保障意味着个体对某种宗教的信仰或者不信仰得到社会的认可与尊重。

其次，宗教信仰自由具有社会生活的协调功能。我国是多宗教的国家，不仅宗教的存在具有悠久历史，而且影响也很深远。在我国宗教问题与民族问题交织在一起，使得宗教问题更加复杂。所以，在我国正确处理宗教信仰自由问题，对于促进民族团结，维护社会的和谐具有重要意义。

第三，宗教信仰自由政策反映了社会生活的实际，能够起到社会生活的自我调整作用。宗教信仰自由既是信教的自由，也有不信教的自由，给予公民比较宽泛的空间，使他们灵活处理自己对待超自然的神灵的态度，从而维护社会稳定。【16】

第四，宗教具有国际性，宗教信仰自由政策反映了当前国际社会的普遍要求。我国的宗教信仰自由不仅保护国内公民的宗教信仰自由，也保护在华外国人的宗教信仰自由，有利于促进宗教方面的对外友好交往。

## 二、 宗教信仰自由的历史发展

宗教信仰自由的口号最早是在近代欧洲出现的。处于上升时期的欧洲资产阶级自由思想家，把争取宗教信仰自由作为争取民主共和制度斗争的一项重要内容。

### （一）宗教信仰自由的提出

在漫长的宗教历史上，宗教信仰不自由占据着较长的历史时期。伴随着这种宗教信仰不自由的，是宗教之间的斗争和对异端的审判，其最主要的危害是对思想和个人自由的压制。这种宗教压迫的苦难与恐怖，

在中世纪的欧洲达到了登峰造极的地步。

为了反抗中世纪黑暗的宗教统治，欧洲资产阶级自由思想家提出了宗教信仰自由的口号，要求从严酷的宗教思想枷锁中解放出来，给科学、理性和教育独立以至政治民主、社会进步等开辟道路，也为每个人的健康和全面发展创造条件。因此，从根本上说，宗教信仰自由是争取摆脱宗教钳制的自由，宗教信仰自由原则的确定，标志着人类从宗教压迫中解放出来，获得自我发展的机会。

宗教改革为宗教信仰自由的实现提供了历史的契机。1517年，德国人马丁·路德发起的宗教改革，冲破了只有一个宗教、一个领袖垄断真理的一统局面。随着新教的兴起，引发了一系列宗教战争，给欧洲社会带来了巨大灾难。1598年，法国国王为结束胡格诺派与天主教派的内战，颁布了南特敕令，这是欧洲第一个宗教宽容法令。德国三十年战争以威斯特伐利亚和约告终，和约文本中也正式使用了“宽容”这一提法。自此以后，宗教宽容的思想逐步在欧洲大陆确立。

但宗教宽容还不等于宗教信仰自由。不仅旧的教派在恢复力量后会毫不犹豫地撤回宗教宽容的法令，如南特敕令颁布不到100年，就被路易十四废除。一些新的教派，在取得合法地位并发展到足够强大时，也毫不犹豫地对其他宗教采取不宽容的态度。近代欧洲的一些自由思想家看到了这一点，他们进一步提出宗教与政治、教会与国家相分离的主张。

洛克是这些思想家的杰出代表。在《论宗教的宽容》一书中，他系统地阐述了政教分离和信教自由的主张。他认为，宗教不是国家大事，而是公民的私事，国家对教会应一视同仁、平等相待，实行宽容政策。洛克在答复友人时说，他把关于不同信仰各教派的基督徒之间的互相宽容誉为纯正的教会基本特征的标志。他说：对于那些在宗教问题上持有



异见的人实行宽容，这与人类的理智本来完全一致。只有这种对宗教的宽容或宗教之间的宽容，才能允许公民个人信其所信，从而也才有了宗教信仰自由。【17】

## （二）宗教信仰自由入宪

宗教信仰自由作为宪法权利受到保障，其起源可追溯到宗教改革后，为了调整各教派之间的关系，1689年英国颁布《容忍法案》，该法案同时承认各教派的存在，不再诬异为邪教。【18】

把宗教信仰自由作为人权的一部分，并主张用法律、宪法来加以确认，应首推美国著名宪政学家杰斐逊。杰斐逊以起草美国《独立宣言》和提出《宗教自由法案》而闻名于世。杰斐逊于1777年起草并于1786年年初在弗吉尼亚议会通过的《宗教自由法案》，是世界上保护宗教信仰自由的首部法律。他在提案的开头说：“我们深知全能的神所创造的心灵是自由的，一切用世俗的惩罚或负担或剥夺公民的资格来影响心灵的企图，只会养成虚伪和卑鄙的恶习，是违反我们宗教的神圣创造者的意图的。”他在提案中说到，宗教自由乃是人类的天赋权利，如果今后将通过任何一个法案来撤销本法案或限制其有效范围，那么此类法案将是对天赋权利的侵犯。

美国1787年联邦宪法没有规定权利法案，1791年宪法修正案共十条，规定了公民的权利和自由，被称为“权利法案”，宗教信仰自由作为宪法修正案的第一条第一款，居于首位。可见，宗教信仰自由在各项自由中的首要地位，宗教信仰自由自此得到了美国宪法的保护。

美国宪法将宗教信仰自由作为一项重要人权予以宪法保护，是人类历史上的一项制度创新。这项制度在国家和宗教之间建立了“一堵隔离的墙”，并为个人的内心思想自由划出了一块空间，从而解决了长期以

来宗教之间的冲突以及宗教与国家政权之间说不清道不明的纷乱，使不同的宗教和教派以及教徒之间产生了一种难得的和谐。

1789年，法国《人权与公民权利宣言》第十条规定：“任何人都不得因其意见甚至信教的意见而遭受干涉。”1791年的法国宪法重申了这一规定外还强调，“各人有行使其所皈依的宗教的自由”。

此后，各国宪法普遍以基本人权的形式规定宗教信仰自由。据统计，在目前世界上142部成文宪法中，有125部明确地规定了宗教自由或信仰自由的内容。尤其是欧美各国十分重视宗教信仰自由的问题，许多国家还在宪法中做出详细而冗长的规定，如瑞典宪法，对宗教问题的规定达4条14款之多。【19】

俄罗斯联邦宪法规定“在俄罗斯联邦良心自由和宗教信仰自由受到保障，其中包括个人或同别人一起信仰任何宗教，或不信仰任何宗教，自由地选择和改变、具有和传播宗教及其他信仰并遵照其教义从事活动的权利。”【20】韩国宪法规定：“全体国民有宗教信仰自由。不设国教。宗教与政治应予以分离。”【21】秘鲁宪法规定：“所有人都有以个人或社团形式奉行某种道德观念和信仰某种宗教的自由。不得以思想或信仰为理由进行迫害。只要不是损害道德或破坏公共秩序，可自由地公开从事各种信仰活动。”【22】

总之，20世纪后，通过宪法规范和具体法律确定宗教信仰自由在人权体系中的地位，成为一种主流趋势。世界各国宪法普遍强调宗教信仰自由的价值，宗教越来越同国家相分离，法律上明确出现不设国教，国家不强迫公民专信某种教或不信某种教。

### （三）联合国及其他国际文书对宗教信仰自由的确认

第二次世界大战后，宗教信仰自由作为人权的重要组成部分，受到

国际社会的广泛瞩目。联合国通过的几个主要人权文书以及几个大洲的区域性组织发表的宣言，都确认了宗教信仰自由的原则。

1948年的《世界人权宣言》第十八条规定：“人人有思想、良心与宗教自由之权；此项权利包括其改变宗教或信仰之自由，以及单独或集体、公开或秘密地以教义、躬行、礼拜及戒律表示其宗教或信仰之自由。”

1950年的《欧洲人权公约》规定：“人人有思想、良心以及宗教自由的权利。此项权利包括改变其宗教或信仰以及单独地或同别人在一起时，公开地或私下地，在礼拜、传教、实践仪式中表示其对宗教或信仰之自由。”“表示个人对宗教或信仰自由仅受法律所规定的限制，以及在民主社会中为了公共安全的利益，为了维护公共秩序、健康或道德，或为了保护他人的权利与自由所必需的限制。”该公约指明了宗教信仰自由的涵义和界限。

1966年的《公民权利和政治权利国际公约》第十八条规定：“人人表示其宗教或信仰自由，非依法律，不受限制，此项限制以保障公共安全、秩序、卫生或风化或他人之基本权利所必需者为限。”“表示自己的宗教或信仰的自由，只受法律所规定的以及为保障公共安全、秩序、卫生或道德、或他人的基本权利和自由所必需的限制。”

1968年国际人权会议通过的《德黑兰宣言》规定：“联合国在人权方面的主要目的为人人获享最大的自由和尊严。各国法律必须准许人人享有良知自由及宗教自由等。”

1969年通过的《美洲人权公约》规定：“人人有权享有良心和宗教的自由。任何人都不得受到可能损害保持或改变其宗教或信仰的自由的限制。”

1981年11月25日联合国大会通过《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》，这是就专门宗教问题的宣言。该宣言规定：“人人皆享有思想、良心和宗教自由的权利。这项权利应包括信奉自己所选择的宗教或信仰的自由，以及个别或集体地、公开或私下地以礼拜、遵守教规、举行仪式和传播教义等表示他的宗教或信仰自由。为表明自己选择的宗教或信仰的自由，其所受限制只能在法律所规定以及为了公共安全、秩序、卫生或道德、或他人的基本权利和自由所必需的范围之内”该宣言还规定，禁止任何国家、机关、团体或个人以宗教或其他信仰为理由对任何人加以歧视。”人与人之间由于宗教或信仰原因进行歧视，这是对人的尊严的一种侮辱，是对《联合国宪章》原则的否定，因而是应该受到谴责的。【23】

从这些国际文书来看，宗教信仰自由应包含如下一些基本原则：

(1) 基本人权原则。宗教信仰自由是一项基本人权，人人享有宗教信仰自由，不得遭受任何强制和压迫，属于少数群体的人的宗教信仰自由应予以特别关注。宗教自由包括选择、维持、改变宗教信仰和以适当方式表达这种信仰的自由。(2) 不歧视原则。反对基于宗教信仰原因的一切形式的不容忍和歧视。国际社会认为在涉及有关宗教信仰自由的问题时必须促进谅解、容忍和尊重。任何国家、机关、团体或个人都不得以宗教信仰的理由对任何人加以歧视。当公民在政治、经济、文化和社会生活领域里因宗教信仰而受到歧视时，有关国家应采取措施予以制止和消除。(3) 法律保障原则。宗教信仰自由需通过有关国家的立法和相关社会措施予以实现并加以保障。相关国家有义务通过立法和社会政策等途径，实现和保障公民的此项自由。(4) 加强对话原则。提倡宗教宽容，用对话的方式解决各种争端，促进各国、各民族、或各宗教团体之间的了解、宽容和友谊，以利于实现世界和平。(5) 尊重国家主权原则。不

得利用宗教干涉别国内政。【24】

上述国际文书有关宗教信仰自由规定，从一个侧面反映了二战以来，联合国和国际社会对宗教信仰自由的空前关注，这是与20世纪人类社会起伏迭宕的历史紧密相联的。这些文书所阐述的理念，反映了人类社会对宗教信仰自由的理解达到新的高度。我国是上述许多公约的签字国，从法理上讲，我们也有按照这些公约的要求，切实履行保护宗教信仰自由的国际义务。

### 三、宗教信仰自由是公民的基本权利

人权是基于人的尊严和良心自由而形成的包括各种基本自由和权利在内的体系。宗教信仰自由属于人的精神权利，是公民的基本权利的一种，为个人保障独立地位所不可或缺。

#### （一）自由之于人的价值

在谈到宗教信仰自由对人的价值之前，我们先看看什么是自由，以及自由对于人的价值。

法国近代资产阶级启蒙思想家孟德斯鸠说过：“没有一个词比自由有更多的涵义，并在人们的意识中留下更多不同的印象了。”【25】自由这个概念本身就是有歧义的，广泛地运用在哲学领域、政治社会领域以及法律领域。

按照孟德斯鸠的观点，“自由就是去做法律所许可的一切事情的权利，如果一个公民能够做法律所禁止的事情，他就不再有自由了，因为其他的人也同样会有这个权利。”【26】孟德斯鸠给自由下的定义，道出了自由与法律之间的关系，自由不是无限制的，而是有范围的，超过法律的界限的自由就不受法律的保护。我国近代思想家梁启超先生说

过：“自由云者，正使人自知其本性，而不受箝制于他人”【27】

在西方，自由始终是与个人概念联系在一起的，是西方宪政文化最深厚的根基。

自由对于人类有伟大的价值：人如果享有自由，其潜能就能得以发挥，个人才能得以发展，从而为社会发展贡献才智，因而也促进了社会的进步。人类的本性趋向于自由，人对自由的追求，以及社会自由程度的提高，既是人类发展的表征，也是人类向新的自由度迈进、获得新的发展的保证。

法律按其真正的含义而言，与其说是限制还不如说是指导一个自由而有智慧之人去追求他的正当利益，……法律的目的不是为了废除或限制自由，而是保护和扩大自由。自由构成权利的核心，所以，有人认为：权利的本质就是自由。【28】自由权乃是在人权的谱系中居于中心位置的重要人权。【29】

法律保护自由和权利的方法，是通过给自由和权利划定界限的方式来完成。但超过了必要限制，公民的基本权利就没有保障了。

## （二）宗教信仰自由之于人的价值

宗教信仰自由之于人的自主性发展的意义在于：人作为一种理性的存在物是他或自己命运的主宰，有权决定自己的内心信念。人权的根源是人的尊严，一个人的尊严的核心是他的确信，他的信念，他的信仰。只有尊重他的信仰，让他自由地信其所信，确保这个最深处的自我的安全，他才能成为一个完整意义上的人，一个得以充分发展的人。【30】惟有道德的自由才使人类成为自己真正的主人。【31】

思想自由是人类天赋的权利，是每一个有思维能力者本来固有的权利，是绝对的权利。宗教信仰自由使每个信仰者可以自主选择他认为值

得崇拜的神灵并在生活中进行礼拜活动。即使众多教徒信仰同一种宗教，宗教信仰自由也可以保证他们按照自己的理解来与神灵交流思想和感情。宗教信仰自由使教徒在理解和体验宗教时处于一种主体地位，因而从根本上防止了对教徒的心灵和人身控制。

每个人都是自己思想和行动的主导者，在自己的信仰和行动以及知识的运用方面居于自主而不是依附地位。因而，宗教信仰自由是个人自由的基础。韦伯曾说过，正是各种具有不同信仰的教派，而不是唯一的宗教才带来了良心自由和最基本的人权。基于这一认识，为人类提供宗教信仰自由这一制度创新的美国宪法才在1791年宪法修正案的首条中规定：“国会不得制定关于下列事项的法律：建立国教或禁止信教自由……”

### （三）宗教信仰自由的宪法权利属性

宗教信仰自由属于精神自由的重要内容，宗教信仰源于人的良心，是人内心的自主决定，非政治力量所能控制。精神自由的要求是人类的本性，不应为外力所干扰、限制。

一个心智健全的人，他的精神世界当然是自由的，接受不接受超人间的力量即神灵进入自己的精神世界，这完全是公民个人自己的选择，是无须由社会加以干涉的个人私事。英国政治学家洛克说：谁都不能使自己的信仰屈从于他人的指令，即便他想这样做也罢。真正的宗教的全部生命和动力只在于内在的心灵里的确信，没有这种确信，信仰就不成其为信仰。【32】洛克接着说：灵魂拯救的事不可能属于长官，因为即令法律和刑罚的威力能够说服和改变人的思想，却全然无助于拯救灵魂。掌管灵魂的事属于每个人自己，也只能留归他自己。【33】

宗教信仰自由的宪法权利属性属于广义的精神自由范畴。广义的精

神自由包括两个层次：一是内在的精神自由，它是一种自主地、独立地在思维领域里的一种“纯属个人内心精神活动”的自由。一是外在的精神自由即这种纯粹的、内心精神自由的外在表现。【34】

纯粹的精神自由是一种绝对自由，即是说，任何外在的强制力都不可能改变或剥夺信者的纯粹内在精神层面的信仰自由，“悟性的本质就在于，它不可能因外力的原因而被迫去信任任何东西。监禁、酷刑和没收财产、所有这类性质的东西都不能改变人们已经形成的关于事物的内在判断”。【35】这种纯粹的精神自由的存在，既不会损害他人的权利，也不会危及社会秩序和公共利益。因此宪法和法律绝对保护这种自由，不应也不能干涉，法律对这种自由的多种多样的限制都是荒诞的。

但任何内在的精神自由都只有表达出来才能得以确证，也才能真正有意义。孤立的、脱离外在形式自由的纯粹的信仰自由是无法存在的。只有在各种各样的宗教活动参与之中，才能认识各种宗教，才能进一步地选择宗教，最后达到确信这一宗教。宗教活动的自由则是纯粹信仰自由的外在表现，它属于外在的精神自由。宗教活动涉及到个人与他人、社会的关系，它必然会与公共安全、社会秩序、他人利益发生直接或间接的联系，因此，这种自由是相对的，是要受到法律规范的。

纯粹的宗教信仰自由与宗教活动的自由的关系表现为，一方面纯粹的宗教信仰自由是宗教活动自由的前提与基础，没有信仰自由即无宗教活动的自由，宗教活动的自由是纯粹宗教信仰自由的必然要求。另一方面，纯粹宗教信仰自由又必须以一定方式展示出来才能存在和有意义，宗教活动的自由确证着宗教信仰自由的实现程度。【36】

因此，宗教信仰是精神领域的问题，保护信仰自由其实质就是保障人们的思想自由。【37】而保障公民的思想自由，是一个法治国家最基



本的义务。

#### （四）宗教信仰自由的宪法地位

宪法关于宗教信仰自由的规定，实际上确立了宗教信仰自由在基本权利体系中的地位，为宗教信仰自由的实现提供了宪法依据。

宗教表达人内心最深的渴望，形成人的世界观，个人对于生命真正意义的疑问，都是依靠宗教提供解答。因此，宗教信仰自由构成了人权的核心。

宗教信仰自由因为成为确立所有精神自由的推动力，历史上有重要意义。因此，宗教信仰自由乃成为人权宣言中屈指可数的王牌，为各国宪法所均保障。【38】

台湾学者林纪东先生认为信仰宗教之自由，在自由权发达之历史上，具有重要之意义，为言论、讲学、著作、出版等自由之先驱。【39】

宗教信仰自由在宪法基本权利体系中属于精神自由的内容，和其他人身自由、政治性权利等一样，是由宪法规范并受到宪法保护的该国公民最重要的、最根本性的权利，也称宪法性权利，在公民权利体系中处于核心地位，确立和表明了公民的宪法地位。

我国公民宗教信仰自由的宪法地位表现为《中华人民共和国宪法》第36条的规定。该条款确认了公民有宗教信仰自由的权利，以及对宗教信仰自由权利的保障，从而为我国公民实际享有宗教信仰自由权利提供了法律依据。

### 四、宗教信仰自由的宪政价值

宪法的最高价值，是要实现人的自由和秩序需要的有机统一。作为人们在经历了长达几百年的宗教迫害和压迫后的一项制度创新，宗教信

仰自由体现了诸多不可忽视的宪政价值。

### （一）保障人权与限制公权

自从近代宪法产生以来，宪法的基本价值目标就在于确定国家对全体公民行使统治权的界限，以保障公民的基本权利。公民的基本权利是宪法的核心。因此，保障人权，是宪政的首要价值。“宪政事实上已成为保护个人权利的同义语。”【40】宗教信仰自由原则的确立，首要的价值就在于保障人权。

宗教信仰自由不可侵犯，必须承认个人选择甚至有权利改变宗教信仰，只要他的良心做此要求。人在一切情况下都听从良心，不可被迫违反良心行事。正因为这缘故，任谁都不能被迫接受某一特定的宗教，不论是在何种情况下或出于何种动机。

之所以确立宗教信仰自由原则，就是要解决政府干预公民宗教信仰自由的问题。防范政府利用宗教力量，壮大公权力之势力范围，以遂行影响，甚至控制人心，进而形成单一思想之统制目标。为确保人民之宗教信仰自由，根本排除来自公权力之不法约制，树立正教分离之基本原则，使其成为充实人民宗教信仰自由之制度性保障。【41】

公民权利是公民与国家间产生的一种法律关系。【42】宗教信仰是个人的事情，任何人都自然拥有依其内心意愿信教或不信教的自由。当宗教信仰自由经过国家的立法加以确认和保障，成为公民权利后，与国家政权之间就产生了一种权利义务关系。权利方面是针对国家的，义务方面是针对公民个人而言的。具体地说就是国家应该采取有效措施保障公民的宗教信仰自由，公民则应在行使权利的同时保证不危害公共安全和公共利益。如果公民的该项权利受到外来的侵害，或者公民在行使该项权利时有违法行为，国家都将依法予以惩治。由此可见，宗教信仰自

由是近代通过法律形式在宗教信仰领域体现的公民个人与国家的关系。

以人权和人的自由为本位，这是宪政主义最根本的原则，就是以人的权利为出发点和归宿，以人为目的。因此，它是与任何形式的专制主义、威权主义、法西斯主义格格不入的。是否以人权和人的自由为本位，是区分真假宪法的试金石。【43】当今大部分国家的宪法都明文规定了公民有宗教信仰自由的权利，就是基于保障人权的立场。

宗教信仰自由承认并强化了限制国家权力的“高级法”观念，从而弱化了个人对权力的依附。宗教信仰自由意味着人们可以依据自己对权利和正义的理解来决定自己的信仰和宗教行动，而无须听从特定政策、国家权力以及教会的强制安排。宗教信仰自由必然要求宗教与国家权力的分离，并排斥国家权力对宗教信仰的任何强制，赋予教徒对宗教背后的高级法意蕴进行自由体验的主体地位，使上帝赋予的个人尊严成为国家权力行使时不可逾越的神圣界限。【44】

## （二）保护少数人的权利，协调社会各方利益

宗教信仰自由的内容是国家保护信教的自由，同时也保护不信教的自由。在中国这样一个以马克思主义为指导思想的无神论国家，宗教信仰自由就特别地要强调对信教自由的保护。

中国虽然也是一个多宗教的国家，信教人数有1亿多。但这1亿多信教者，在中国属于少数人。如何保护这些少数人的基本权利？这是执政党必须要慎重思考的宪政问题。宗教信仰自由在宪法中以基本权利的姿态出现，从宪政的角度，就是为了协调社会各方利益，把社会各阶级的积极性调动起来，参与国家建设。

民主社会是多数人的社会，民主政治的基本原则固然是多数决定原则，但其前提是对少数的宽容。【45】在民主观念已经深入人心的现代

社会，保护少数派尤其是易受歧视的弱势群体，应当成为现代宪法与人权保障的主流。【46】

### （三）对待异教宽容，维护社会秩序

宪政是人类的宽容在政治上的表现，宪政中的宽容是各主体之间在相互理解的基础上的相互宽大对待。宪政的运作机制是一妥协，而妥协必须以宽容精神为后盾，妥协是对他人利益的承认，对他人自主的尊重。只有内心深处具有宽容精神，从而对他人从心底宽大对待，才会有长期稳固的妥协，宪政也才能真正实现。【47】

宪政是民主政治，也是法治政治。法治是秩序的象征，也是建立和维护秩序的手段。宪政的秩序价值在于：以宪法的形式确认和维护社会秩序。一种宪政制度的确立，标志着新的秩序的建立。宪政的完善和发展，意味着秩序的巩固和有序化程度的提高。

对持有不同信仰的任何人宽容，是一个国家民主与法治的题中之义。宗教信仰自由原则体现了世俗国家对宗教的宽容，而对宗教的宽容则是现代宪法的一项重要任务。不同国家的宗教信仰自由的程度不同，取决于国家对宗教的宽容程度。对宗教信仰自由的宽容程度，反映出一个国家的文明程度。

国家尊重任何人的宗教信仰，但反对借宗教信仰自由而破坏社会秩序的行为。邪教是现代社会出现的最严重的问题。邪教的出现就是打着宗教信仰自由的旗子，实施的却是反人类、反社会、反科学的活动，所以是要依法取缔的。前已述及，国家不干涉任何人内心的信念，但对于人的活动是要依法规范的。我们依法取缔“法轮功”就是因为其行为有害社会。

从宗教组织活动的合法性上来判断其活动是否应当受到禁止，至于

宗教组织自身信仰什么，不做事先的限制，将其视为思想自由的范畴。这也是我们的宪法规定的宗教信仰自由原则所蕴涵的。

#### （四）中国依宪治国的例证

中国依法治国的本质是依宪治国。宪法规定的基本权利必须落实下来，运用在社会实践中。在实践中很好地贯彻宗教信仰自由原则，就是依宪治国的最佳见证。落实宗教信仰自由，也是中国与国际接轨，成为一个模范遵守联合国宪章及公约、做负责任大国的具体表现。

### 五、 宗教信仰自由的法律界限

对宗教信仰自由的限制显然是宗教信仰自由的应有之义，因为任何自由或权利都不是绝对无限制的。关于宗教信仰自由的限制，托马斯·弗莱纳主张：“不言而喻，宗教自由是有一些限制的。宣传世界末日的教派不可能通过援引宗教自由权来证明他用毒气攻击人是正当的。同其他权利一样，宗教自由也要受到其他人的权利的限制。不准滥用宗教自由来威胁其他人的权利，不准滥用宗教自由来威胁其他人的健康和生命。例如驱邪术就不应受保护，因为它危害别人的生命和精神健康”。【48】

一个人可以依照自己的意志信仰任何宗教，但他不可以假借信仰自由的名义，违反立法机关制定的法律。

公民内心的宗教信仰，属思想范畴，国家在个人的思想领域是不能强行进入的，因此是没有界限的。然而内心的宗教信仰往往并不停留于内心，通常表现为外部的宗教活动、宗教行为。当这种行为与他人的权利或利益发生冲突或对社会构成具体的危害时，就不能不成为国家权力的限制对象。因为法律是人类行为的规范，国家对于涉俗的事务，因为公共安全、公共秩序的原因，是能够进行干预的。

联合国人权文书中，比如《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》中提到宗教信仰自由所受限制只能在法律规定以及为保障公共安全、秩序、卫生或道德、或他人基本权利和自由所必要的范围之内。《公民权利和政治权利国际公约》也提出：“任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动、歧视、敌视或强暴者，应以法律加以制止。”在中国，任何人、任何团体，包括任何宗教，在享有宗教信仰自由的同时，都应当维护公共秩序人民利益，维护法律尊严，维护民族团结，维护国家统一。这与联合国人权文书和公约的有关内容是一致的。

我国宪法36条对宗教信仰自由的界限做了详尽而又明确的规定：①禁止强制公民信仰宗教或不信仰宗教，不得歧视信仰宗教或不信仰宗教的公民。这一点一方面既适用于任何国家机关，因而侧重体现了宪法对宗教信仰自由的保障，另一方面又适用于任何社会团体（包括宗教团体）和公民个人，因而揭示了宗教信仰自由的内在界限。②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。这一点也属于宗教信仰自由的内在界限。③宗教团体宗教事务不受外国势力支配。这是我国宪法基于过去特定的历史经验教训并在当今特定的时代背景之下对公民的宗教信仰自由所规定的特定界限，可视为一种外在的制约。【49】

## 六、中国的宗教信仰自由政策

考察中国的宗教立法实践，我们有必要了解中国共产党在宗教问题上的基本政策，即宗教信仰自由的政策。其实，宗教信仰自由政策并非是中国共产党的独创，而是来自于马克思主义的经典作家。

### （一）理论来源

在第一章中我们曾经提到，经典作家运用他们所创立的辩证唯物主义和历史唯物主义来观察宗教问题，把宗教看成是“颠倒的世界观”、“幻想的反映”和“人民的鸦片”，认为宗教与科学社会主义在世界观上是根本对立的，必须毫不妥协地反对把宗教与社会主义学说结合起来的各种论调和思潮，维护社会主义学说的纯洁性。但是，他们也强调，人的解放主要是社会的解放，而不是宗教的解放，对宗教的批判应该转向对社会的批判。宗教的消亡是长期的过程，要尊重客观规律，不能简单地对待宗教。工人阶级政党既要坚持不懈地向人民群众宣传科学的世界观，反对一切有神论，又要注意政策和策略，绝不能把宗教问题当成首要问题，把它提到不应有的地位，以利于争取和团结群众。正如列宁所说：“在我们看来，被压迫阶级为创立人间天堂而进行的这种真正革命斗争的一致，要比无产者对虚幻的天堂的看法上的一致更为重要。”

#### 【50】

为此，经典作家们在从事理论建构的时候，就吸收了“宗教信仰自由”这个具有近代进步意义的口号，并对它进行了新的改造。为此，他们还提出了实行宗教信仰自由政策的一些最重要的原则，这些原则是：

——实行政教分离。马克思和恩格斯在《共产党在德国的要求》一文中提出：“彻底实行政教分离。各教派牧师的薪金一律由各个自愿组织起来的宗教团体支付。”【51】列宁也强调：“教会与国家完全分离，这就是社会主义无产阶级向现代国家和现代教会提出的要求。”【52】

——各宗教在法律面前一律平等。列宁说：“不应该有什么‘占统治地位的’宗教或教会。一切宗教，一切教会，在法律面前应该一律平等。”

#### 【53】

——公民有信仰宗教和不信仰宗教的自由。马克思在《哥达纲领批判》中就说过：每一个人都应当有可能实现自己的宗教需要，就像实现自己的肉体需要一样，不受警察干涉。恩格斯在《1891年社会民主党纲领草案批判》中，就提出了“宣布宗教为私人的事情”的观点（载《马克思恩格斯选集》第4卷）列宁更进一步指出：“任何人都有充分自由信仰任何宗教，或者不承认任何宗教。”【54】

——信教和不信教的公民享有平等权利。列宁指出：“党纲草案中规定，全体公民，不分性别、民族、宗教信仰等等，都享有平等的权利。”【55】他还指出：“在公民中间，完全不允许因为宗教信仰而产生权利不一样的现象。”【56】

如果单纯从字面上来说，经典作家们的观点，与西方宪政理论家们关于宗教的观点，有着许多相同的地方。这充分说明，宗教信仰自由作为近代革命的一项成果，体现了人内在的精神需要，是任何一个党派都不能忽视的。同时，我们也要看到，在唯物主义的指导理论与宗教信仰自由政策之间，也存在着巨大的张力，这个张力的根本就体现在世界观上的矛盾。因此，经典作家们也毫不犹豫地指出，实行宗教信仰自由的目的，并不是要发展宗教，而是要使人们逐步摆脱宗教的影响，最终达到促使宗教消亡的目的。这就使得工人阶级政党实行的宗教信仰自由政策，多少带有权宜之计的味道。

## （二）早期探索

中国共产党是以马克思主义为指导思想的政党，在对待宗教的问题上，根据马克思主义关于宗教的基本理论和政策学说，很早就提出了宗教信仰自由的政策主张。

1925-1926年，中国共产党历次会议的决议案，都强调对宗教问题持



慎重态度，告诫党员不要故意制造与教徒发生实际冲突的机会。

1931年，《中华苏维埃共和国宪法大纲》规定：“中华苏维埃政权以保障工农劳苦民众有真正的信教自由的实际为目的，绝对实行政教分离的原则。

红军长征经过的西南、西北地区都是少数民族集中的地区，群众的宗教信仰感情深厚，宣布并实行宗教信仰自由政策，对于红军有着非同寻常的意义。因此，红军提出“主张宗教信仰自由，保护寺庙”、“准许人民信奉菩萨”，等等。

1936年5月，红军长征到达陕北后，发布《中华苏维埃中央政府对回族人民的宣言》，宣布“我们根据信仰自由的原则，保护清真寺，保护阿訇，担保回民信仰的绝对自由。”

1941年5月，《陕甘宁边区施政纲领》规定：保证一切抗日人民的信教之自由权。

1945年，毛泽东在《论联合政府》一文中提出：“根据信教自由的原则，中国解放区允许各种宗教存在……只要教徒们遵守人民政府的法律，人民政府就给予保护。信教和不信教的各有他们的自由，不许加以强迫和歧视。”

1949年，《中国人民政治协商会议共同纲领》确认：中华人民共和国人民有宗教信仰的自由。【57】

上述一系列文件或文告所确认的宗教信仰自由原则，体现了中国共产党对于宗教信仰自由政策的早期探索，虽然有的还不规范、不完整，而且一定程度上也带有扩大统一战线，争取人心的政治策略的考虑，但这种政策毕竟为中国共产党赢得革命的胜利创造了条件，同时也为新中国成立后继续贯彻宗教信仰自由政策提供了实践的依据。

## 七、中国的宗教立法实践

1949年后，成为执政党的中国共产党，在对待宗教的问题上，继续实行宗教信仰自由的政策，这有几个方面的原因：一是认识到宗教在社会主义社会还要长期存在，不管喜欢不喜欢，愿意不愿意，这都是客观事实；二是认识到对于包括宗教信仰在内的思想认识问题，不能采取简单粗暴的办法，更不能采取专政手段；三是新民主主义时期的革命实践，使中国共产党认识到宗教界和信教群众是一支不可忽视的力量，必须要加以团结。1954年，中华人民共和国第一部宪法颁布，宗教信仰自由写入了宪法，使党的政策转化成了国家意志，公民的宗教信仰自由获得了宪法保障。1980年代后，中国共产党在领导人民修改和完善宪法有关宗教信仰自由政策规定的同时，又适应时代发展要求，借鉴国际上有关立法经验，加大宗教立法力度，先后制定出了一批涉及宗教方面的法律法规，逐步形成了一整套由宪法、法律、行政法规、地方性法规和部门规章的具有中国特色的宗教信仰自由方面的法规体系，为保障公民的宗教信仰自由权利，维护社会的和谐与稳定打下了坚实的基础。

### （一）宪法

1954年宪法规定：中华人民共和国公民有宗教信仰自由。

1975年宪法和1978年宪法规定：公民有信仰宗教的自由和不信仰宗教、宣传无神论的自由。这两部宪法对于宗教信仰自由的规定不规范、不科学，语义重复，深刻地打上了特殊的时代烙印。

1982年宪法恢复和发展了1954年宪法的有关规定，对宗教信仰自由的内容写得更加明确具体，这就是宪法36条。第一款：“中华人民共和国公民有宗教信仰自由。”这是总原则和大前提。第二款：“任何国家机

关、社会团体和个人不得强制公民信仰宗教或不信仰宗教，不得歧视信仰宗教的公民和不信仰宗教的公民。”是阐释了自由的具体涵义，这里有对信与不信的两方面的保护，这是对宗教信仰自由的真正切实的保护。第三款：“国家保护正常的宗教活动。任何人不得利用宗教信仰进行破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度的活动。”是对自由的正当限制。国家保护宗教信仰自由不是绝对的，而是有条件的，对正常的宗教活动予以保护，至于利用宗教的名义，行破坏之实者，则必须加以禁止。第四款：“宗教团体和宗教事务不受外国势力的支配。”避免外国势力对中国教会和教徒的控制，切实保障公民的自由。【58】

我国宪法对宗教信仰自由的法律保护在术语上选择了“宗教信仰自由”的表述方式，与大多数国家将之区分为宗教自由和信仰自由有所区别。但是，我国宪法对宗教活动自由和信仰自由的宪法保护还是有所区分的。如第36条第2款规定“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”，实质是对公民信仰自由的规定。公民在宗教信仰方面的自由是绝对的，任何机关、团体和个人都不得干涉。而第3款则规定了公民在宗教行为方面的自由。该款规定：国家保护正常的宗教活动，因而公民进行宗教活动的自由是有限的。破坏社会秩序、损害公民身体健康和妨碍国家教育制度的宗教行为将受到法律的限制和制裁。

## （二）法律

除了宪法对宗教信仰自由的规定外，到目前为止，我国有40余件法律，涉及到宗教信仰自由的保护。如：《民族区域自治法》、《民法通则》、《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》、《城市居民委员会组织法》、《村民委员会组织法》、《教育法》、《刑法》、《劳动法》、

《义务教育法》、《兵役法》、《广告法》、《商标法》等。

在《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》、《城市居民委员会组织法》、《村民委员会组织法》中规定：年满18周岁的信教公民与其他公民一样，都享有平等的选举权和被选举权，不因信仰宗教的不同而受到歧视。《民法通则》规定：社会团体包括宗教团体的合法财产受法律保护。《刑法》规定：国家机关工作人员非法剥夺公民的宗教信仰自由和侵犯少数民族风俗习惯，情节严重的，处二以下有期徒刑或者拘役。《教育法》规定：信教公民在受教育方面享有平等的权利和义务。国家实行教育与宗教相分离，任何组织和个人不得利用宗教进行妨碍国家教育制度的活动。《义务教育法》规定：不得利用宗教进行妨碍义务教育实施的活动。《兵役法》规定：信教公民有义务服兵役。《劳动法》规定：公民在就业上不因宗教信仰不同受歧视；《广告法》、《商标法》规定：广告、商标中不得含有对民族、宗教歧视性内容。这些法律法规的有关内容，既是宪法36条精神在这些法律中的具体体现，又是36条精神的延展、深化与细化。

### （三）法规

宗教法规是迄今为止我国在宗教立法方面动作最大、成果最多的一个领域，体现了我国宗教立法方面行政主导的特点。

宪法规范是原则性的、纲领性的规定，还需要制定具体的法律法规来衔接落实，从而使公民基本权利能够更全面地得以保护。对于宗教信仰自由权利的保障来说也是如此。1982年宪法颁布后，宗教界人士中就出现了要求制定“宗教法”的呼吁，并多次在全国人大和政协会上提出议案和提案。但有关方面考虑到，要制定一部宗教方面的法律，需要在社会各界形成广泛的共识，也需要一定立法经验的积累，从当时来讲，

条件还不成熟。经与宗教界代表性人士协商，形成了循序渐进的立法工作思路，即从制定地方性法规和政府规章入手，再到制定全国性的单项行政法规；由制定单项行政法规到制定综合性行政法规；待条件成熟后，再研究制定宗教方面的基本法律。

根据这一立法工作思路，从1988年开始，一些省、自治区、直辖市就开始了制定宗教法规和规章的探索，到2003年底，全国一共制定颁布了55个宗教法规和规章。地方宗教立法顺应了依法治国的总体要求，使宗教工作从过去单一依靠政策指导向依法管理转变，进一步保障了正常的宗教活动，维护了宗教团体、宗教活动场所、信教公民的合法权益。

1994年，国务院颁布《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》（国务院144号令）和《宗教活动场所管理条例》（国务院145号令）两个单项行政法规，为制定宗教方面的综合性行政法规积累了经验。从1999年开始，有关部门着手制定全国性宗教事务条例，2003年11月，《宗教事务条例》正式颁布，并于2005年3月1日实施。

《宗教活动场所管理条例》目的是保护正常的宗教活动，维护宗教场所的合法权益。该条例的内容具体地体现了这一立法宗旨，如规定宗教活动场所由该场所的管理组织自主管理，其合法权益和该场所内正常的宗教活动受法律保护，任何组织和个人不得侵犯和干预。侵犯宗教活动场所的合法权益将承担法律责任，等等。该条例也规定：在宗教活动场所进行宗教活动必须遵守法律、法规。由于《宗教事务条例》有专章对宗教活动场所的权益作了规定，自《宗教事务条例》生效后，《宗教活动场所管理条例》同时废止。

《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》的目的是为了保障在华外国人的宗教信仰自由，维护他们的合法权益。充分尊重在中国

境内的外国人的宗教信仰自由，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。外国人可以在中国境内的宗教活动场所参加宗教活动，可以应省级以上宗教团体的邀请讲经、讲道，可以在县级以上人民政府认可的场所举行外国人参加的宗教活动，可以邀请中国宗教教职人员为其举行洗礼、婚礼、葬礼和道场法会等宗教仪式，可以携带自用的宗教印刷品、宗教音像制品和其他宗教用品进入中国国境。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。

《宗教事务条例》是我国第一部宗教方面的综合性行政法规，其立法目的有两个：一是保障公民宗教信仰自由，维护宗教和睦与社会和谐；二是规范政府对宗教事务的管理，确保政府在宗教事务管理领域依法行政。

为了实现“保障公民宗教信仰自由，维护宗教和睦与社会和谐”的立法目的，《宗教事务条例》主要确定了以下原则和制度：

1、公民有信仰宗教和不信仰宗教的自由，任何组织和个人不得强制公民信仰宗教或不信仰宗教；2、信教公民与不信教公民、信仰不同宗教的公民应相互尊重，和睦相处，不得相互歧视，不得相互做出侵犯对方尊严和权益的行为；3、各宗教坚持独立自主自办，不受外国势力支配，但可在友好、平等的基础上开展对外交往；4、宗教团体按照章程活动，受法律保护；全国性宗教团体可以依法设立宗教院校，可以根据需要和按照规定选派和接收宗教留学人员；5、宗教团体可依法设立宗教活动场所，信教公民可在宗教活动场所集体举行宗教活动；宗教活动场所可以按照宗教习惯接受公民的捐献，并可以经销宗教用品、宗教艺术品和宗教出版物；6、宗教教职人员主持宗教活动、举行宗教仪式、从事宗教典籍整理、进行宗教文化研究等活动，受法律保护；7、宗教

团体、宗教活动场所合法使用的土地，合法所有或者使用的房屋、构筑物、设施，以及其他合法财产、收益，受法律保护；8、宗教团体、宗教活动场所可以依法兴办社会公益事业，并可获取相应收益；可以按国家有关规定接收境内外组织和个人捐赠，可按国家有关税收规定享受税收减免优惠。

为了“规范政府对宗教事务的管理”的立法目的，《宗教事务条例》确定了以下原则和制度：

1、政府及其宗教事务部门和有关部门应当依法对宗教事务进行管理，应当在各自法定权限、职责范围内，并依法定条件、程序实施行政管理行为；2、对宗教团体的成立、变更和注销，应依《社会团体登记管理条例》的规定办理；3、宗教事务管理方面的行政审批和登记，应严格遵守法定时限；4、政府房产、土地管理部门应依法对宗教团体、宗教活动场所所有的房屋和使用的土地予以登记，发放所有权、使用权证书；产权变更的，应及时为其办理变更手续；5、政府及其宗教事务部门和 28、政府及其宗教事务部门和有关部门实施宗教具体行政行为，应遵守正当法律程序，适当向相对人说明理由和听取相对人的陈述和意见。国家工作人员在宗教事务管理中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，应依法追究法律责任；6、行政相对人对宗教事务部门的具体行政行为不服，认为其行为违法，侵犯其合法权益，可以依法申请行政复议，对行政复议决定不服，还可依法提起行政诉讼。

《条例》的上述内容，总体上落实了宪法36条所确定的宗教信仰自由的权利，而且还在许多方面作了细化与完善。《条例》将宗教团体、宗教活动场所和信仰宗教的公民在举行宗教活动、开办宗教院校、出版宗教书刊、管理宗教财产、开展对外交往活动等方面诸多权利，以法的

形式确定下来，并按照依法行政、建设法治政府的要求，规范了政府有关行政管理部门的行政行为，依法确保信仰宗教的公民、宗教团体和宗教活动场所的合法权益不受侵害。因此说，《条例》的出台，标志着中国宗教方面的法制建设取得了重要进展。

## 八、中国宗教立法的特点

我国宗教方面的立法实践，是我国整体立法活动的重要组成部分。从我国宗教立法的总体情况来看，主要有以下几个特点：

一、我国的宗教立法，把执政党关于宗教信仰自由的政策制度化、法律化，把宪法关于宗教信仰自由的规定具体化、实践化，是依法治国方针在宗教领域的具体体现，不仅有利于推进国家的法治化进程，也有利于用法治的方式保障公民的宗教信仰自由，维护宗教界的合法权益，构建社会主义和谐社会。

二、我国宗教立法的主要内容和基本精神，与有关国际文书和公约的主要内容与基本精神大体上是一致的。《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》中关于宗教或信仰自由是一项基本人权，公民有宗教或的选择自由，不得以宗教或信仰原因为由对任何人加以歧视，有宗教礼拜和信仰集会及设立和保持一些场所之自由等等，这些内容在中国的宪法、法律和法规中都有明确规定。从立法精神上来讲，我国的宗教立法在强调公民享有宗教信仰自由的同时，必须承担法律规定的义务，体现了保障公民宗教信仰自由与维护国家和社会公共利益的一致。这与有关国际文书和公约的精神是一致的。实践也充分表明，只有实现保障公民宗教信仰自由与维护社会公共利益的有机共



构，才能形成既有公民宗教信仰自由，又有社会和谐安定的良好局面。

三、我国的宗教立法在强调保护信教自由的同时，也强调保护不信教的自由，把两者置于同等重要的位置，在完整意义上体现了宗教信仰自由。在我国，不信教的人占绝大多数，一方面，我们要强调对信教自由的保护，这实际上还包含着对少数人权益的尊重与保护的问题。另一方面，我们也要尊重我国的文化传统，尊重我国大多数人不信教的现实，保护公民不信教的自由，只有将二者置于同等重要的位置，才能实现对公民基本权利更充分、更全面的保护。

四、我国的宗教立法，体现了依法行政的要求，突出了对宗教事务管理的规范。近年来，在推进依法治国的进程中，以人为本、依法执政、依法行政成为施政的根本取向。政府与公民的关系正在发生变化，由过去的公民义务本位、政府权力本位转变为公民权利本位。在此大背景下开展的宗教立法工作，也受到了这种转变的深刻影响。不久前刚刚实施的《宗教事务条例》，就鲜明的体现了这一点。譬如说，条例把规范宗教事务管理作为立法目的之一，从六个方面对政府宗教事务部门的权限、职责、行为等进行了规范，如果出现违反法律规定的行为，就要承担相应的法律责任。

当然，任何事物都有两面性。我国的宗教立法实践，也还存在着自身的不足。比如说，宗教立法起步较晚、层次较低，再加上目前开展的宗教立法工作基本上由行政部门主导，不利于及时充分地体现和吸纳民间，特别是宗教界以及信教群众的意见和智慧，立法质量有待提高，等等。

## 九、中国宗教立法的宪政审视

我国的宗教立法实践，是基于执政党对于宗教的理论认识，基于中

国的特殊国情与教情，体现了中国特殊的政治与法律传统。在中国越来越走向开放与法治的今天，对中国的宗教立法实践进行宪政的审视，并由以瞻望中国立法实践的未来之路，是十分必要的，也是十分重要的。

**审视之一：我国的宗教立法需要跨越观念的鸿沟，真正从公民的基本权利、而不是意识形态的视角来看待宗教信仰自由。**

我国宪法虽然在形式上把宗教信仰自由放在了基本权利的范畴，但在具体实践中，包括立法实践中，是否真正把宗教信仰自由当成公民的基本权利来看待，还是有疑问的。1982年，彭真在《关于中华人民共和国宪法修改草案的说明》中说：“我国公民有宗教信仰自由，这是马列主义、毛泽东思想对待宗教信仰的一贯方针。……在我国……有些人信仰这种或那种宗教，这是客观存在的社会意识形态问题，决不能，也不应该采取强制的手段去解决。”【59】彭真的论述，反映的是马克思主义的政治观点，而不是全体人民一体遵循的宪法观点。马克思主义是无神论，宗教是有神论，马克思主义视宗教为意识形态的问题，而且是长期存在的意识形态问题，不能用简单粗暴的方法对待它，所以要实行宗教信仰自由政策。毫无疑问，这是一种非常主流的视角。但是，如果我们不是从意识形态的视角，而是真正从公民基本权利的视角来看待宗教和宗教信仰，就不会视宗教为问题，就会宽容而理性地看待宗教，就会真心诚意地、而不是委曲求全地，善始善终地、而不是时紧时松地落实和呵护这一公民珍贵的基本权利。

宗教立法不是单纯的实践活动，也是涉及到观念、理念和法哲学的理论活动，立法者如果不能实现从视宗教为意识形态问题到视宗教为宪法权利的观念跨越，就会影响和制约宗教立法活动进一步开展，影响中国宗教立法与国际社会的接轨与对话。

## 审视之二：我国宪法需要对政教分离的原则做出明确规定。

政教关系是各国宪法都无法回避的重大问题，各国对其规定不尽相同。政教分离制度，一方面表明了国家对人思想自由的尊重，另一方面又界定了国家权力在此问题上的界限，因而既是宪政国家的基本要求，也是现代民主法治国家的一个重要特征。美国宪法修正案确立的原则是两条：一是政教分离，二是宗教信仰自由。其实质，就是要划分政权和教权在公共生活中的领域与边界。宗教为灵魂服务，它是个体的、主观的、内在的现象，是非世俗的。而国家则是管理群体的、外在的活动，是世俗的。也就是所谓的“凯撒的归凯撒，上帝的归上帝”，二者有机共构，不可分割。这实际上是一种精致的设计，使得美国在政治运行中有效地解决了欧洲历史上的政教不分的重大问题。这一点不仅对于西方社会具有重大意义，对于审视和解决我国现代社会中的政教关系和宗教信仰自由问题，也具有一定的借鉴意义。

我国历史上总体上是一个世俗国家，王权高于教权，所以，从历史传统来讲，我国宪法似乎并无强调政教分离的特别需要。但是，我们要认真考虑的是，我国是幅员广大、地区差别很大的国家，宪法是具有普遍效力的国之大法，宪法的制定不仅要考虑到内地的历史和文化传统，也要考虑到边疆民族地区的历史和文化传统。在我国的西藏、新疆和其他西部地区，历史不仅存在过政教合一的传统，现实中宗教的影响和力量也很大。1958年，我国在藏传佛教、伊斯兰教中实行了宗教制度的民主改革，废除了政教合一的封建制度。但是，由于这一成果并没有在宪法和法律体现出来。改革开放后，一些地方的宗教封建特权制度出现了复活的趋势，有的地方还由于宗教特权制度的复活造成了严重影响社会稳定的事件。由此可见，在中国强调政教分离，并不是杞人忧天，多此

一举，而是有着很强的针对性。江泽民1999年在中央民族工作会议上就明确提出：“坚持政教分离的原则，无论哪一种宗教都没有超越国家宪法和法律的特权，都不允许干涉行政、司法、教育等国家职能的实施。”

【60】可以预见的是，随着中国社会的转型，宗教在中国还将呈一个发展态势。只有从宪法的高度明确政教分离的原则，才能从根本上协调政教关系，维护民族团结、社会稳定和国家和谐。

**审视之三：我国宗教立法对宗教信仰自由的界限设置应遵循从宽、从慎和避免过度介入原则。**

因为我国是以无神论为指导思想的国家，在立法中对公民宗教信仰和宗教活动限制比较多，这也是某些西方国家攻击我国人权问题的理由之一。比如宪法36条关于“宗教团体和宗教事务不受外国势力的支配”的规定，在某些西方国家来看，就是对宗教信仰自由权利的侵犯；尤其是对宗教团体的活动规定更为多，宗教团体必须依法登记才能进行宗教活动、宗教活动需要在法定的宗教活动场所内进行。除此之外，我国的大量政策性文件，包括一些地方性法规，还对公民宗教信仰自由作了更为严格的限定。其中有些设定不仅没有法律依据，甚至是直接违反宪法和法律。譬如说，我国坚持五大宗教格局的政策，其他信仰则归类为民间信仰或迷信。

宗教信仰自由，从内在性即精神信仰的层面来说，是纯粹精神自由，是绝对的，不受限制的，在一个宪政国家，政府并没有界定正确或错误的宗教的权力由于缺乏有说服力的认识论标准，界定这些或许是不可界定的问题之努力很容易导致赤裸裸的滥用权力，从而背离法治与宪政的基本目标。【61】

在设置宗教信仰自由的界限时，应坚持以下原则：从宽原则，即较

少限制原则——因为对于公民宗教行为自由的限制，很有可能影响到他的绝对的精神自由，只有法律限制的内容越少，公民实现宗教信仰自由的空间才会越大。从慎原则——因为宗教信仰自由有其特殊性、敏感性和不确定性，一旦不慎伤害到信教群众的宗教感情，就会引发严重的社会政治后果。避免过度介入原则——政治与宗教，各有各的领域，各有各的游戏规则。宗教不能直接干预政府的事务，与此同时，政府也要严守中立，不干涉各个宗教的内部事务，避免过度介入到宗教中。

**审视之四：认真思考和应对宗教立法中有可能带来的宪法问题，适时把《宗教事务条例》升格为宗教法，是十分必要的。**

目前，我国宗教立法的层次比较低，大部分是行政法规、地方性法规和政府规章，缺少宗教方面的基本法律，由此可能会引发不少宪法问题。首先是行政法规能否能承担保障公民宗教信仰自由这样一种基本公民权利的问题。宗教信仰自由是一项基本的公民权利，仅由一部国家行政部门通过的《宗教事务条例》来承担对公民宗教信仰自由的保障与限制，显然是不够的，也是与《立法法》强调的对于公民的重要权利必须由全国人大及其常委会通过法律加以规定的要求相违背的。从某种意义上来说，缺乏宗教方面的基本法律，是法律上的缺位。其次，就是目前的宗教立法，特别是一些地方的宗教立法中，对于宗教信仰和宗教活动的限制，比宪法规定要严格得多。这与下位法要服从上位法的法治普遍原则也是相冲突的。第三，包括《宗教事务条例》在内的许多法规，都明确规定了“国家依法保护正常的宗教活动”的条款。但究竟什么样的宗教活动才算是正常的，判断宗教活动正常与否的权力属于谁？如果是政府，那么，政府凭什么来断定某种宗教活动的正常与否？这很有可能带来滥用权力，并对公民的宗教信仰自由造成直接的伤害。因此，进一

步反思我国宗教立法中可能存在的宪法问题，提高立法技艺，适时把《宗教事务条例》升格为宗教法，是贯彻《宗教事务条例》过程中必须考虑的重要问题。

### **审视之五：把执政党在宗教问题上的理论创新与宗教立法实践结合起来。**

在2001年的全国宗教工作会议上，江泽民提出，“宗教的存在有着深刻的社会历史根源，将会长期存在并发生作用”。“宗教走向最终消亡可能比阶级、国家的消亡还要久远”。同时，又提出，信教群众是建设中国特色社会主义的积极力量。做好宗教工作，最根本的是做好信教群众工作。这些观点，包含着丰富的理论创新内容，体现了执政党对于宗教认识的新突破与新境界。既然宗教的存在如此长远，而且包含着如此广大的群众，那么，我们就有必要重新打量和思考执政党与宗教的关系。中央党校副校长李君如在他的《中国共产党执政规律新认识》一书中，明确提出：“执政党与宗教问题。我感到这是一个极其重要的问题。因为共产党要长期执政，就要有最广泛的而且十分坚实的群众基础，这就毫无疑问要包括信教的群众；但是共产党是主张无神论的，这就需要研究由此而带来的复杂问题。而且，按照我们现在的认识，宗教走向最终消亡必然是一个漫长的历史过程，可能比阶级和国家的消亡还要久远。作为长期执政的共产党如何正确地对待宗教和信教群众，显然也应该作为执政规律研究的一个问题。”我国的法治化进程表明，理论上的创新与突破，往往能够推动法治的历史性进步。由此，我们也期待，执政党对于宗教问题的新认识，能够尽早体现到立法实践中来。而且，在这一过程中，我们还要深入研究，如何把执政党对于宗教认识的理论创新与国际社会有关宗教信仰自由的宪法观点与宪政实践统一起来，实现二者

的相得益彰和有机共构。

**审视之六：在实践的层面，要尽快提高各级党政领导，特别是宗教事务干部依法行政的观念、知识和能力。**

《宗教事务条例》颁布后，受到了宗教界的普遍欢迎，一是认为条例的许多内容和条款，吸纳了宗教界人士的意见和建议，体现了民主、公开、公正、透明的立法原则。譬如说，根据全国政协副主席、著名的宗教界人士丁光训主教的建议，条例第五条在规定各级人民政府宗教事务部门依法对宗教事务履行行政管理职责时，又增加了一款：“各级人民政府应当听取宗教团体、宗教活动场所和信教公民的意见，协调宗教事务管理工作。”等等。二是条例将宗教团体、宗教活动场所和信教公民应当享有的诸多权利，包括宗教信仰、宗教活动、宗教财产、宗教书刊印制、宗教对外交往等加以明确保护，体现了国家尊重和保护人权的精神。三是条例规范了宗教事务部门对宗教事务的管理。【62】“天下事不难于立法，而难于法之必行。”目前，宗教界担心的，是宗教条例能否在基层得到切实的贯彻，所以在今年的全国两会上，不少宗教界的人大代表、政协委员都提出了加强基层宗教工作干部的《条例》培训，切实提高他们依法行政的能力和水平。【63】

我们认为，考虑到目前中国政府依法行政的总体水平并不是很高，而且严重地不平衡，为了减少宗教界人士的担心，使《条例》的精神得到真正贯彻，以下几个方面是必须尽快做到的：

一是加强对《条例》的广泛宣传，使各级党政领导、广大信教公民和信教公民、信仰不同宗教的公民，了解《条例》的主要内容和精神实质，为贯彻《条例》创造良好的社会氛围。同时，加强对各级政府宗教事务部门工作人员的培训，使他们增强依法管理宗教事务的意识，掌

握依法管理宗教事务的知识，提高依法管理宗教事务的能力；二是抓紧制定更具操作性的配套规定，各省、自治区、直辖市也要按照法制统一的原则，协调处理好《条例》与本地宗教法规和政府规章的衔接工作；三是严格执法，切实追究一切违反《条例》的个人和组织的法律责任；四是加强对宗教事务部门及其工作人员依法行政、依法管理的监督。

### 结束语

宗教信仰自由是国际社会公认的公民的基本权利，运用法治的手段保障公民宗教信仰自由的实现，是现代国家的重要特征。我国的宗教立法实践，已经走过了半个多世纪的历程，取得了令人瞩目的成绩，也经历了无数艰辛曲折。总结本文，我们认为，要进一步推进新世纪新阶段中国的宗教立法实践，完全落实宪法对于公民宗教信仰自由的保护，还需要从以下几个方面做出巨大努力：一是实现立法观念的转变，二是完善政教分离的法律规定，三是在宗教信仰自由法律界限的设置上遵循从宽、从慎和避免过度介入的原则，四是认真思考和应对宗教立法中可能带来的宪法问题，五是把执政党关于宗教的理论创新与国际社会有关宗教信仰自由的宪法观点和宪政实践统一起来，六是在实践的层面，要加大现有法律法规的贯彻力度。诚如是，则中国公民宗教信仰自由的宪法保障可期，中国的法治可待。

### 注释：

【1】《国际基督教传教公报》，2001年第1期

【2】《时代的要求实践的呼唤——我国宗教法制建设综述》载《中国宗教》2003年第12期

【3】麦克斯·缪勒：《宗教的起源和发展》，1972年版，第21页



- 【4】詹姆士·弗雷泽，徐育新等译：《金枝》，上卷，中国民间文艺出版社，1987版，第77页
- 【5】威廉·詹姆士，唐钺译：《宗教经验之种种——人性之研究》，商务印书馆，2002年版，第28页
- 【6】保罗·蒂利希《基督教与世界宗教的遭遇》（英文版），转引自单纯《宗教哲学》第67页
- 【7】吕大吉：《宗教学通论新编》，中国社会科学出版社，1998年版，第79页
- 【8】吕大吉：《宗教学通论新编》，中国社会科学出版社，1998年版，第79-80页
- 【9】林来梵：《从宪法规范到规范宪法》，法律出版社，2005年1月第1版，第155页
- 【10】董和平、韩大元、李树忠：《宪法学》，法律出版社，2000年1月第1版，第383页
- 【11】刘澎：《宪法比较：宗教自由与政教分离》，第11页，载《宗教与法制国际学术研讨会》，中国社会科学院世界宗教研究所主办，2004年北京
- 【12】谢鹏程：《公民的基本权利》，中国社会科学出版社，1999年版，第299-301页
- 【13】中共中央：《关于我国社会主义时期宗教问题的基本观点和基本政策》，转引自《新时期民族宗教工作宣传手册》，宗教文化出版社，1998年12月第1版，第403页
- 【14】许崇德、胡锦涛主编：《宪法学》，中国人民大学出版社，2004年7月第2版，第174页
- 【15】陆幸福：《宪法及宪政理论研究》，第50页，载《宪法行政法论坛》，法律出版社，2004年8月第1版
- 【16】董和平、韩大元、李树忠：《宪法学》，法律出版社，2000年1月第1版，第385页
- 【17】洛克：《论宗教的宽容》，商务印书馆，1982年3月第1版，第1页
- 【18】杜承铭：《论宪法自由权》，广东人民出版社，2002年4月第1版，第214页
- 【19】杜承铭：《论宪法自由权》，广东人民出版社，2002年4月第1版，第206页
- 【20】国家宗教事务局宗教研究中心编：《国外宗教法规汇编》，宗教文化出版社，2002年3月第1版，第76页
- 【21】国家宗教事务局宗教研究中心编：《国外宗教法规汇编》，宗教文化出版社，2002年3月第1版，第12页
- 【22】国家宗教事务局宗教研究中心编：《国外宗教法规汇编》，宗教文化出版社，2002年3月第1版，第70页
- 【23】龙敬儒：《宗教法律制度初探》，中国法制出版社，1995年10月第1版，第47页
- 【24】叶小文：《维护宗教信仰自由：中国的实践与国际社会的共同使命》，《把中国宗教的真实情况告诉美国人民——叶小文访谈实录》，宗教文化出版社，1999年第1版，第20-21页
- 【25】孟德斯鸠：《论法的精神》，商务印书馆，1963年3月第1版，第182页
- 【26】孟德斯鸠：《论法的精神》，商务印书馆，1963年3月第1版，第182页

- 【27】王人博：《宪政的中国之道》，山东人民出版社，2003年1月第1版，第100页
- 【28】马新福、任喜荣、于立深：《宪法学》，吉林大学出版社，2000年9月第1版，第216页
- 【29】（日）芦部信喜著、李鸿禧译：《宪法》，元照出版公司，2001年4月初版，第149页
- 【30】（美）卡尔·弗里德里希著、周勇、王丽芝译：《超验正义——宪政的宗教之维》，三联书店，1997年8月第1版，第97页
- 【31】卢梭：《社会契约论》，商务印书馆2003年3月修订第3版，第26页
- 【32】洛克：《论宗教的宽容》，商务印书馆，1982年3月第1版，第6页
- 【33】洛克：《论宗教的宽容》，商务印书馆，1982年3月第1版，第7页
- 【34】杜承铭：《论宪法自由权》，广东人民出版社，2002年4月第1版，第210页
- 【35】洛克：《论宗教的宽容》，商务印书馆，1982年3月第1版，第6页
- 【36】杜承铭：《论宪法自由权》，广东人民出版社，2002年4月第1版，第211页
- 【37】董和平、韩大元、李树忠著《宪法学》法律出版社，2000年1月第1版，第385页
- 【38】（日）芦部信喜著、李鸿禧译：《宪法》，元照出版公司，2001年4月初版，第152页
- 【39】（台）林纪东：《比较宪法》，五南图书出版公司，1980年版，第214页
- 【40】陆幸福：《宪法及宪政理论研究》，载《宪法与行政法论坛》，法律出版社，第47页
- 【41】（台）法治斌：《法治国家与表意自由》，正典出版文化有限公司，2003年5月第1版，第322页
- 【42】许崇德：《宪法学》，中共中央党校出版社，2003年6月第1版，第117页
- 【43】焦洪昌：《宪法学》，北京大学出版社，2004年8月第1版，第29页
- 【44】秦前红《论宗教信仰自由的法律保护》
- 【45】（台）吴庚：《宪法的解释与适用》，三民书局，2003年9月修订版
- 【46】焦洪昌：《宪法学》，北京大学出版社，2004年8月第1版，第7页
- 【47】陆幸福：《宪法及宪政理论研究》，载《宪法与行政法论坛》，法律出版社，第47页
- 【48】（瑞士）托马斯·弗莱纳《人权是什么》中国社会科学出版社，第56页，转引自韩大元、胡锦涛光主编：《宪法教学参考书》，2003年月第1版，第364页。中国人民大学出版社
- 【49】林来梵：《从宪法规范到规范宪法》，法律出版社，2005年1月第1版，第157页
- 【50】《列宁全集》，人民出版社，1995年第2版，第12卷，第134页
- 【51】《马克思恩格斯全集》，第5卷，第4页
- 【52】《列宁全集》，第2版，第12卷，第132页
- 【53】《列宁全集》，第2版，第7卷，第150-151页
- 【54】《列宁全集》第2版，第12卷，第132页

- 【55】《列宁全集》，第2版，第8卷，第43-44页
- 【56】《列宁全集》，第2版，第12卷，第132页
- 【57】王作安：《中国的宗教问题和宗教政策》，宗教文化出版社，2002年11月第1版，第93-97页
- 【58】1999年9月30日《人民日报》
- 【59】圣辉：《规范政府依法行政，保障公民宗教信仰自由》，载《中国宗教》2005年第1期，第17页)
- 【60】张千帆《沟通中西宪政对话的桥梁---浅论中国宗教活动管理的宪法问题》，第23页，载《宗教与法制国际学术研讨会》，中国社会科学院世界宗教研究所主办，2004年北京
- 【61】《人大政协：宗教界代表委员如是说》，载《中国宗教》2005年第3期，第8页
- 【62】许崇德：《中华人民共和国史》，福建人民出版社，2003年4月第1版，第800页

## 参考书目：

- 吕大吉：《宗教学通论新编》，中国社会科学出版社，1998年版
- 林来梵：《从宪法规范到规范宪法》，法律出版社，2005年1月第1版
- 刘澎：《当代美国宗教》，中国社会科学出版社，1999年版
- 谢鹏程：《公民的基本权利》，中国社会科学出版社，1999年版
- 许崇德、胡锦涛主编：《宪法学》，中国人民大学出版社，2004年7月第2版
- 董和平、韩大元、李树忠：《宪法学》，法律出版社，2000年1月第1版
- 洛克：《论宗教的宽容》，商务印书馆，1982年3月第1版
- 杜承铭：《论宪法自由权》，广东人民出版社，2002年4月第1版
- 国家宗教事务局宗教研究中心编：《国外宗教法规汇编》，宗教文化出版社，2002年3月第1版
- 龙敬儒：《宗教法律制度初探》，中国法制出版社，1995年10月第1版
- 叶小文：《把中国宗教的真实情况告诉美国人民——叶小文访谈实录》，宗教文化出版社，1999年第1版
- 孟德斯鸠：《论法的精神》，商务印书馆，1963年3月第1版
- 王人博：《宪政的中国之道》，山东人民出版社，2003年1月第1版
- 马新福、任喜荣、于立深：《宪法学》，吉林大学出版社，2000年9月第1版
- (日) 芦部信喜著、李鸿禧译：《宪法》，元照出版公司，2001年4月初版
- (美) 卡尔·弗里德里希著、周勇、王丽芝译：《超验正义——宪政的宗教之维》，三联书店，1997年8月第1版

卢梭：《社会契约论》，商务印书馆2003年3月修订第3版

（日）芦部信喜著、李鸿禧译：《宪法》，元照出版公司，2001年4月初版

（台）林纪东：《比较宪法》，五南图书出版公司，1980年版

（台）法治斌：《法治国家与表意自由》，正典出版文化有限公司，2003年5月第1版

许崇德：《宪法学》，中共中央党校出版社，2003年6月第1版

焦洪昌：《宪法学》，北京大学出版社，2004年8月第1版

秦前红《论宗教信仰自由的法律保护》

（台）吴庚：《宪法的解释与适用》，三民书局，2003年9月修订版

林来梵：《从宪法规范到规范宪法》，法律出版社，2005年1月第1版

王作安：《中国的宗教问题和宗教政策》，宗教文化出版社，2002年11月第1版



论文写作，论文降重，  
论文格式排版，论文发表，  
专业硕博团队，十年论文服务经验



SCI期刊发表，论文润色，  
英文翻译，提供全流程发表支持  
全程美籍资深编辑顾问贴心服务

免费论文查重：<http://free.paperyy.com>

3亿免费文献下载：<http://www.ixueshu.com>

超值论文自动降重：[http://www.paperyy.com/reduce\\_repetition](http://www.paperyy.com/reduce_repetition)

PPT免费模版下载：<http://ppt.ixueshu.com>

---