

分类号 DF31
研究生学号 200622B064

单位代码 10183
密 级 公 开



吉 林 大 学

硕 士 学 位 论 文

论我国宗教立法的不足及完善

On Insufficiency and Improvement in Religious Legislation of
This Country

作者姓名：何 群

专 业：法律硕士

研究方向：行政法

指导教师：于 莹 教 授

培养单位：法 学 院

2009年10月

论我国宗教立法的不足及完善

On Insufficiency and Improvement in Religious Legislation of This Country

作者姓名：何 群

专业名称：法律硕士

指导教师：于 莹 教授

学位类别：法律硕士

答辩日期：2009年11月 日

未经本论文作者的书面授权，依法收存和保管本论文书面版本、电子版本的任何单位和个人，均不得对本论文的全部或部分内容进行任何形式的复制、修改、发行、出租、改编等有碍作者著作权的商业性使用（但纯学术性使用不在此限）。否则，应承担侵权的法律责任。

吉林大学硕士学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交学位论文，是本人在指导教师的指导下，独立进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的作品成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本人完全意识到本声明的法律结果由本人承担。

学位论文作者签名：何群

日期：2009 年 10 月 15 日

内 容 提 要

我国现有的宗教法律、法规是由行政法规、地方性法规、地方政府规章、部门规章组成的。近些年来，我国在宗教立法方面又进行了有益的探索和尝试，先后出台了《宗教场所管理办法》、《宗教事务条例》，我国的宗教立法从绝对数量看并不少，但从立法的系统性和科学性看，总的来看仍然存在许多不足之处。在我国的法制建设全局中处于滞后状态。由于宗教立法未得到足够重视，同时已出台的行政法规、地方法规，由于法律位阶低，已不适应宗教工作的需要，宗教界和广大信教群众的需要。因此，制定一部全国性的综合性的宗教基本法，已是当务之急。

本文通过探寻中国宗教立法的不完善的历史原因和现实不足，并试图通过对这一问题的研究，找出完善宗教立法的有效途径。即更新宗教立法观念，确立宗教立法的基本原则，完善宗教立法具体措施，推进宗教立法的顺利进行，使我国的宗教工作有法可依，有章可循。

目 录

引 言	1
一、宗教立法的必要性	2
(一) 宗教立法的涵义	2
(二) 制定全国性的宗教法的必要性	4
二、我国宗教立法的现状	6
(一) 建国后至“文革”前夕我国的宗教立法状况	6
(二) 改革开放以来中国宗教立法发展状况	7
(三) 宗教立法的不完善之处	8
(四) 宗教立法不完善的原因	10
三、部分国家宗教立法考察	12
(一) 美国的宗教立法	12
(二) 英国的宗教立法	13
(三) 日本的宗教立法	14
四、完善宗教立法的建议	16
(一) 积极借鉴其他国家宗教立法的成功经验	16
(二) 宗教立法要体现时代性和具有可操作性	17
(三) 宗教必须在法律规定的范围内活动	17
(四) 确定宗教基本法的基本原则	17
(五) 加强对宗教基本法的学习和宣传	19
结 语	20
注 释	21
参考文献	22
后 记	24
论文摘要(中文)	26
论文摘要(英文)	28

引 言

宗教事务是一种与意识形态密切相关和涉及大量群众的特殊的社会事务，又是一种十分重要和比较复杂的社会事务。

近些年来，随着我国经济的不断发展和人民生活的不不断提高，宗教状况有了根本改观，宗教工作已步入正轨，出现了盛况空前的新局面。但笔者作为一名宗教事务工作者，却感到在处理宗教问题、解决宗教纠纷问题上，可以凭借的法律依据很少，而且缺少可操作的东西，感到在宗教的法制建设上，空白点很多。虽然，国务院已出台了《宗教场所管理条例》、《宗教事务条例》等行政法规，但他们毕竟是行政法规，对整个社会事务还缺少调节作用。随着改革开放的进一步深入和社会主义市场经济的发展，宗教方面出现了许多新情况和新问题，建立一部对社会具有普遍约束力的基本法已势在必行。本论文从宗教立法的概念、现状、存在的问题等基本情况入手，借鉴国外宗教立法的经验，探讨我国宗教立法的必要性与可行性。指出了我国宗教立法的不足及原因，在此基础上，从基本原则、具体措施、机制完善等方面，提出了完善我国宗教立法的建议与构想。

一、宗教立法的必要性

我国拥有 1 亿多的宗教群众，各种宗教都在发展，但无论从政府管理社会公共事务的角度，还是从宗教信仰者维护自身合法权益的角度，宗教立法作为我国法治建设的一部分，其进展总的来说还是相当滞后的。宗教立法没有像其它社会、经济问题那样，成为社会各界关注的热点、焦点。宗教立法过程中出现的矛盾与问题也一直未能得到充分、广泛的讨论。以致于在信息爆炸、信息过剩的今天，国内各种公共媒体上有关宗教立法的文章、报道以及相关的出版物，少之又少。江泽民同志在全国宗教工作会议上的重要讲话和党的十六大报告确立了新时期宗教工作的基本方针，即全面贯彻党的宗教信仰自由政策，依法管理宗教事务，坚持独立自主自办的原则，积极引导宗教与社会主义社会相适应。这是改革开放 30 多年宗教工作实践经验的结晶。“依法管理宗教事务”，需要以法律来保障；“依法管理宗教事务”，需要有法可依。加强宗教法制建设，是贯彻落实好宗教工作基本方针的必然要求。回顾改革开放 30 多年来我国宗教工作走过的历程，庞大的信教人数，复杂的宗教问题与相对滞后的宗教立法，形成了巨大的反差，这需要引起我们的重视和深思。

（一）宗教立法的涵义

“宗教”一词的概念。汉语中的宗教一词是个外来词，中国古代典籍中原无“宗教”这个概念，在中文中，宗教这个词，与英文的 religious beliefs 的涵义本来并不对等。本来在中文中的宗教，是佛教的术语，并不是现在的内涵和外延。比如历史上，中国的道教，即不用这个名词来称呼。宗教这个词用来泛指所有宗教信仰乃是由翻译造成的词义变化。本世纪初中国留日学生直接将日语中的宗教一词引进到现代汉语中。^[1]在日语中，宗教一般指被人们信仰和崇敬的超自然、超人间的东西，是一种群体社会行为，神秘化的信仰。自身有一套特定的实践活动，具有特定的感情与体验。^[2]

宗教的产生和发展与很多因素有关，如社会因素、心理因素、精神因素等。

但是宗教作为一种在历史上影响时间如此长、影响范围如此广泛、影响人数如此众多的社会行为的产生和发展，最基本的、最主要的因素在于：自从人类成为一种群体活动的生物，成为具有社会性的群体以来，宗教就是作为具有培养和加强人的社会性作用的一种重要的社会行为而成为社会的必需。恩格斯说：“一切宗教都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。”^[3]

“立法”（Legislation），一般又称法律制定。通常指特定国家机关依照一定程序，制定或者认可反映统治阶级意志，并以国家强制力保证实施的行为规范的活动。

“立法”一词有狭义的和广义的两种解释。从狭义的解释来看，是指根据我国现行宪法，全国人民代表大会及其常设机关为了规范立法活动，健全国家立法制度，建立和完善有中国特色社会主义法律体系，保障和发展社会主义民主，推进依法治国，建设社会主义法治国家，制定法律这种特定规范性文件的活动。^[4]

从广义来看，立法就是国家专门机关遵循掌握国家政权的社会集团的意志，根据一定的指导思想和基本原则，依照法定的权限和程序，使之上升为国家意志，从而创制、修改和废止法律的专门活动。广义的立法包括国家立法和地方立法。本文所指的立法主要指的是广义的立法。国家立法是指根据我国现行宪法，全国人民代表大会及其常务委员会依照法定的权限和程序，从国家整体利益出发，维护社会主义法制的统一和尊严，制定规范性法律文件活动。

地方立法，指宪法和立法法确定的可以制定规范性法律文件的地方国家机关以及根据授权可以立法的地方组织，依照宪法、法律、法规和授权决定规定的立法权限、程序和其他要求，制定地方性法规、地方政府规章、自治条例、单行条例等规范性法律文件的活动。本文所指的宗教立法包括国家立法和地方立法。指以下不同机构制定宗教法律规章的活动：全国人民代表大会及其常务委员会制定通过宗教法律，全国人民代表大会常务委员会制定通过宗教法律解释，国务院制定颁发宗教行政法规，国家宗教事务局制定颁发部门规章，省、自治区、直辖市和较大的市的人民代表大会及其常务委员会制定通过地方性宗教法规，省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府制定颁发地方政府宗教规章，民族自治地方制定颁发的宗教法规。

（二）制定全国性的宗教法的必要性

宗教是人类用来诠释自己和世界的一种理论，是一种通过支配人们的思想和言语、规范人们的行为来帮助人类生存和发展的文化。宗教赋予人们终极的人生目的和意义。宗教是人类社会中的一种普遍现象。^[5]宗教自其产生以来，一直在社会和人生的各个方面发挥着重大作用，为历代统治阶级所重视。宗教政策在很大程度上是通过宗教法规的形式表现出来的，制定法律以管理宗教事务，是近现代世界各国的普遍做法。依法管理宗教事务，不仅不与宗教信仰自由政策相冲突，还会使宗教政策得到法律保障，便于具体地执行。为了切实做到依法保障宗教信仰自由，保证正常的宗教活动的有序进行，保护宗教团体的合法利益，我国应当制定具有基本法性质的宗教法。

1. 完善宗教立法是时代发展的必然选择

随着依法治国的不断加强和社会主义法制的不断完善，越来越多的社会关系被纳入法律调整的范围。公民平等地从事社会、经济、文化、宗教活动，必然要求平等地受到法律的保障。宗教事务作为一种社会公共事务必须纳入法制轨道，这对于保障公民宗教信仰自由具有十分重要的意义，也是建设社会主义政治文明的必然要求。我们有必要推进宗教法制建设，进一步把对宗教事务的管理纳入制度化、法制化的轨道。不能因为“认识不一致、立法难度较大”就将立法的进程无限推迟，而应当促进政府、宗教界和学术界人士达成共识，本着“依法治国”的方针，统一认识，统一思想，尽快完善我国的宗教立法。总之，完善宗教立法已成为我国时代发展的必然、合理的选择。

2. 完善宗教立法是加强我国法律体系建设的需要

我们目前是以单项行政法规和地方性法规、政策来管理宗教事务的，且呈现出一些弊端，缺乏国家立法机关制定的基本法律这一层次的宗教法。而《宗教事务条例》属于行政法规，仅靠其本身的立法权限不可能对涉及宗教问题的方方面面都加以调整和规范，有不少问题需要在其他有关法律或专门的宗教基本法中去解决。正如已故佛教协会会长赵朴初先生所说，依法治国，没有国家最高权力机构通过的宗教法做基础，单项行政法规和地方性法规再多，也不能形成有关宗教

的法律体系。

3. 完善宗教立法是以德治国，建设社会主义精神文明的根本保障

宗教能增强公众的道德意识，规范人们的行为。宗教告诉人们：人是从哪里来，又要到哪里去，人生的目的和价值何在，人该怎样行为，不该怎样做。正确的宗教信仰是正确的道德生活所必需的，道德的“善”与信仰的“真”是统一的。人的本性具有自私、贪婪、凶残、嫉妒等特点，在信仰缺失、道德水准下降、自由主义和功利主义泛滥的时代，人靠自我约束难以实践道德，人们难以自觉遵守道德和法律。有些公众需要借助神的威力来规范自身，出于敬畏神，愿意弃恶从善，这是宗教的道德功能的体现。道德的支撑在于信仰，没有信仰的民族不可能有很强的道德意识和很高的道德水平。中国要引导宗教与社会主义社会相适应，就应以基本法的形式来全面尊重和保障人们的宗教信仰的自由权利，兼容宗教道德的合理成分，使宗教成为公众的一种保持信念道德的精神生活方式。

4. 完善宗教立法是保障公民宗教信仰自由的需要

尊重和保护公民宗教信仰自由，是党和政府对待宗教问题的一项长期的基本政策，是宪法赋予公民的一项基本权利。这项权利不是自然产生的，也不是政府给予的，而是宪法赋予的应当由国家法律保障实现的权利。我国应以基本法的形式来确认和保护公民享有的宗教自由权。正如邓小平同志所说，必须使民主制度化、法律化，使这种制度不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。宗教管理者与被管理者地位平等，均享有一定权利，承担一定义务。管理者不能超越基本法，也无权解释基本法的内容。

5. 完善宗教立法是维护宗教和睦与社会和谐的需要

社会和谐、稳定，是国家发展、社会进步的根本保证。审视历史、放眼世界，宗教问题始终是敏感、复杂的社会问题。少数不法分子利用宗教危害政府，损害国家利益、社会公共利益和人民的生命健康权益，必须依法加以制止。对于打着宗教旗号进行民族分裂和恐怖暴力犯罪活动的，必须坚决依法打击，维护社会稳定和国家统一。

总之，为了真正做到宗教活动有法可依，切实保障公民的宗教信仰自由权，尽快制定一部有国家权威性的宗教法，势在必行！

二、我国宗教立法的现状

宗教事务管理法制化，即遵循法律程序制定切实可行的宗教法律法规，把宗教事务的管理纳入法制化轨道，是贯彻实施“依法治国，建设社会主义法制国家”这一基本治国方略的迫切要求，也是当今世界各国宗教发展的必然趋势。在我国，宗教事务管理的法制化主要是依据宪法及相关法律。例如，宪法第三十三条第三款规定：“国家尊重和保障人权。”第三十六条规定：“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的支配。”第五十一条规定：“中华人民共和国公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利。”此外，行政许可法、行政处罚法、行政复议法、行政诉讼法、刑法、民法通则、教育法、民族区域自治法等法律中的有关条款也是宗教事务管理的重要法律依据。但新中国成立后很长时间内，我国一直没有宗教方面的专门立法。对于宗教立法，我们经历了一个长期探索过程。

（一）建国后至“文革”前夕我国的宗教立法状况

建国后，中国共产党取得了全国政权，为党的宗教法治思想上升为国家意志奠定了坚实的基础。首先，宗教信仰自由被载入宪法，上升为国家意志，从而为宗教法治化提供了根本大法保障。其次，宗教活动必须符合国家的政策、法令，对于超出宪法、法律范围的宗教活动，要加以制止和处理。建国初期，周恩来总理就指出宗教要在国家宪法、法律和政策范围内活动，传教要受到若干限制。再次，从法律规定上关心照顾宗教信仰徒的物质生活。对于宗教界人士的生活问题，中国共产党一直予以关心和照顾。1950年6月公布的《中华人民共和国土地改革法》对此作出了明确的规定。^[6]

（二）改革开放以来中国宗教立法发展状况

从 20 世纪 80 年代开始，我国加快了宗教方面的立法探索和实践。1982 年，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》指出，“为了保证宗教活动的进一步正常化，国家今后还将按照法律程序，经过同宗教界人士的充分协商，制订切实可行的宗教法规”。之后，佛教界和基督界曾向全国人大提交过《宗教法建议草案》。

1990 年国务院召开的全国宗教工作会议以及会后下发的《中共中央、国务院关于进一步做好宗教工作若干问题的通知》提出了要依法加强对宗教事务的管理，把依法加强对宗教事务的管理放到宗教工作的重要位置，并明确要求“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”，有力地推动了全国和地方宗教立法工作的开展。

1994 年国务院颁布了《宗教活动场所管理条例》和《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》两个单项行政法规，国家宗教局颁布了《宗教社会团体登记管理实施办法》、《宗教活动场所登记办法》和《宗教活动场所年度检查办法》三个配套的部门规章。

1995 年，全国政协宗教界委员们也提出了加快宗教立法的提案。1999 年，赵朴初先生在全国政协会议上发言：改革开放 20 年来，全国人大和全国人大常委会制定了 340 件法律和法律文件，涵盖了我国政治、经济、文化以及社会生活各个领域，基本做到了有法可依。而“唯独在宗教方面，至今没有一部宗教基本法，这与我国拥有 56 个民族，一亿以上信教群众的大国是不相称的”。近年来，全国人大代表、全国政协委员中的许多宗教界人士也一再提出议案，要求制定全国性的宗教基本法。

针对这一现实问题，前些年“北京宗教与民间信仰研究”课题组在北京做的一次抽样调查情况看，在被调查的对象中，有 83% 的一般信教公民和 100% 的教职人员与宗教管理干部认为有必要制定一部关于宗教的基本法。截至 2004 年，全国 30 个省、自治区、直辖市陆续出台了 55 个地方宗教法规或政府宗教规章，

宗教事务管理逐步走上制度化、法律化轨道。2004年11月31日国务院总理温家宝签署第426号国务院令，公布《宗教事务条例》（以下简称《条例》）。条例已于2005年3月1日起实施。《条例》的颁布和实施是我国宗教立法的一个重要步骤，取得了一些积极的成就，对实现宗教事务法治化具有重要的意义。^[7]

（三）宗教立法的不完善之处

法律是社会生活的调节器，而宗教活动是社会生活的重要组成部分。只有通过宗教法律法规来调控人们社会交往层面的宗教信仰自由，才能真正落实国际人权公约和我国宪法规定的宗教信仰自由，并使整个宗教活动有法可依，有章可循。改革开放以后，我国开始制定有关宗教的专门的法律法规，以法律的形式确认公民的宗教信仰自由并对宗教信仰自由的内涵进行明确的界定，为宗教活动的开展、宗教社会团体的管理、宗教活动场所的年检、宗教院校外籍专业人员的聘用等提供切实可行的行为规范，为制止、打击宗教方面的非法、违法活动提供有效的法律依据，对保障公民宗教信仰自由，规范宗教团体和宗教活动，保护宗教文化，起到了重要作用。但从立法的系统性和科学性看，总的来讲较为薄弱，在我国的法制建设全局中处于滞后状态，不适应宗教工作的需要，也不适应宗教界和广大信教群众的需要。此外，现有的法律法规也存在一些突出的问题。主要体现在以下几个方面：

1. 立法观念滞后，以凸显的行政法规代替完备立法

从总体上看，我国现行的宗教法律的价值取向偏于保守落后，立法者多年来受“成熟一个制定一个”的保守立法观念影响，形成了一种经验主义思维惯性，对急剧变动的社会关系缺乏应有的分析能力，对宗教发展态势缺乏足够的预见能力，对于我国社会主义条件下的宗教立法架构没有明确、清晰、系统的构思和规划。总之，滞后的立法观念导致宗教立法长期落后于宗教发展现状。我国宗教立法在表现形式上有宗教行政法规、宗教行政规章及自律性规范几种形式。截止到目前，全国性的有《宗教事务条例》、《宗教活动场所管理条例》、《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》等由国务院颁布的法规3部，可见，宗教法律中行政法规占据着绝对优势，宗教立法的低层次，势必造成宗教执法的低效力，

没有一部全国性的综合性的宗教基本法，既严重影响了国家的法制统一，也影响了宗教事务的依法管理。

2. 有些问题无法可依，宗教立法存在盲区

长期以来，我国宗教政策只承认佛教、道教、伊斯兰教(公教)、基督教(新教)的合法地位，而外国人的宗教类型较多，许多并不在这五大宗教的范围之内，那么，他们在中国境内的宗教活动是否违法，对外国的邪教和极端宗教怎么看，等等，在法律上留有未知空间。

由于有些问题无法可依，使政府官员和宗教团体的负责人的权利都充满弹性，如宗教场所实行民主管理，民主管理组织由民主协商产生，但如何民主协商，怎样才算民主协商，条例中却没有明确规定。由于《宗教事务条例》的盲区，使据此产生的各宗教团体的章程也都明显存在盲区，这给了团体负责人很大的自由裁量的权利，滋生了腐败，导致有些宗教场所问题严重，管理混乱。

3. 立法规范粗糙，欠缺程序性规定，缺乏可操作性

面对如此庞大的宗教事务，我国堪称立法的也就只有一部《宗教事务条例》，但是《宗教事务条例》在立法上又是漏洞多多，让人难以操作。比如《宗教事务条例》第二十七条规定，宗教教职人员经宗教团体认定，报县级以上人民政府宗教事务部门备案，可以从事宗教教务活动。但是如何算是备案，怎样备案却没有明确的规定，似乎是只要宗教事务部门知晓就可以了，但是如果是只要知晓就可以了，那么，宗教教职人员如果是存在违法、犯罪的问题，宗教事务部门是否要承担赎职的责任。在宗教事务条例的释义中解释为既知晓又监督，但怎样算是监督，却没有解释。让我们感到了宗教事务条例的苍白与无力。条例第二十三条规定，宗教活动场所应当防范本场所内发生重大事故或者发生违犯宗教禁忌等伤害信教公民宗教感情、破坏民族团结、影响社会稳定的事件。发生前款所列事故或者事件时，宗教活动场所应当立即报告所在地的县级人民政府宗教事务部门。何为“重大事故”，“立即报告”是什么时限？这些模糊的、不具有现实操作性的犯罪构成量化标准，主观性强，缺乏切实明确的内容，使得执法者在实际执法中无法参照。

（四）宗教立法不完善的原因

1. 受法制建设大背景的影响，宗教立法起步较晚

一直以来，宗教做为意识形态领域的东西，并没有引起立法的广泛关注。1991年，中共中央、国务院下发的《关于进一步做好宗教工作若干问题的通知》，首次提出“依法对宗教事务进行管理”，并对宗教立法工作提出具体要求。1994年，国务院颁布了《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》，我国宗教法制建设向前迈出重要一步。随后颁行的《宗教活动场所登记办法》《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定实施细则》等部门规章和地方性宗教法规和政府规章，推动了我国宗教法制建设的发展。直到2004年，《宗教事务条例》的颁布，才是我国第一部宗教方面的综合性行政法规，它的颁布实施，使我国在对待宗教问题和处理宗教事务上，从以政策调整为主转到依法管理的轨道。

2. 缺乏一支比较稳定的高素质的宗教工作干部队伍，制约了宗教立法的进程

宗教执法队伍普遍存在着法律意识淡薄、重政策轻法制的问题，不适应宗教法制建设的需要，执法理念往往偏重于行政管理的审批权、处罚权的行使，实现、保护、公民基本宗教信仰自由意识不强，宗教事务部门由于工作条件、待遇相对较差，而宗教工作难度较大又比较复杂，难以吸引优秀人才，这对宗教工作干部队伍整体素质的提高带来不利影响，一份调查显示，基层街道、乡镇的宗教工作干部队伍不稳定，调动频繁，每年有50%以上干部因工作需要而轮岗、换岗。在认识上，基层干部对宗教政策、法规和知识知之甚少，对非法宗教辨别不清，甚至分不清宗教与迷信的界线，对境外势力利用宗教进行非法活动，缺乏警惕性和洞察力。在区县、地市层面，宗教工作干部队伍的素质也不容乐观。由于宗教事务部门长期以来相对封闭，干部对外交流困难，造成冗员出不去，骨干进不来。^[8]所有这些，使宗教工作干部队伍的整体素质与新形势下依法管理宗教事务的任务要求不相适应，很难在队伍内部从立法的角度提出一些理性的思考和建议，难以推动宗教立法的积极开展。

3. 宗教立法存在分歧

任何一部法律或一套法律体系都是为了解决某个方面、某个领域或某个问题而制定的，都有明确的目的性与针对性。宗教的立法也不例外。围绕宗教立法的目的，始终存在着两种完全不同的认识。一种看法认为，宗教立法应该旨在保障宗教信仰自由，即用法律的形式，把宪法中规定的公民享有的宗教信仰自由具体地落到实处。作为公民的一项基本权利，宗教信仰自由不能仅仅是一种理念、一种抽象的表达，而应有制度上、程序上、措施上的切实有效的保障，这是现代文明国家尊重和保护人权的体现。我国的信教人数虽然数以亿计，但在总人口中，仍然是少数。在一个多数人不信仰宗教的国家里，极有必要以专门的法律的方式，保护少数人信仰宗教的自由。只有这样，才能落实宪法赋予公民的宗教信仰自由权利。

另一种看法则认为，宗教立法的宗旨是“保障宗教信仰自由与维护社会公共利益”。既包括“维护宗教和睦与社会和谐”，又包括“规范宗教事务管理”。

双方都不反对宗教立法，但这部法应该是《宗教信仰自由保护法》，还是《宗教事务管理法》，是要解决公民的宗教信仰自由权利能不能得到保护，如何得到保护的问题，还是要解决宗教管理干部对宗教事务能不能管，如何管的问题，是宗教立法问题上存在的一个根本性的分歧。这种分歧反映的是不同利益群体对自身利益的强调。双方在根本利益上的对立与不妥协，导致了十几年来，我国制定宗教法的条件一直“很不成熟”，社会各界要在此问题上达成共识，还“需要相当长的过程”。

三、部分国家宗教立法考察

我国的宗教立法从立法改革的价值取向看，正在发生一些转变，即从单纯的行政管制性立法向确权性立法的转变；由地方性立法为主向全国性立法的过渡；从政府立法向立法机关立法的过渡。这种种的变化，无疑是受到法制改革这一大环境的影响。详言之，一方面受到国内市民社会法文化思潮的影响，宗教组织本身作为一种社会组织在市场经济的浪潮下，权利、义务、责任观念强化，要求个性解放、法人格独立。另一方面，随着国际间交流的日益广泛和深入，国外关于宗教管理方面的成功经验和失败教训，也会对我国产生一定的影响。认真研究国外关于宗教关系的立法例，对于完善我国的宗教立法有积极意义，并有启示作用。

（一）美国的宗教立法

美国是一个移民国家，具有多民族、多宗教的特点，专门为宗教立法，表面上看对管理宗教有好处，但在实际操作时，会碰到不少困难，特别是宗教与世俗社会有不可分的密切联系，许多宗教行为同时也属于世俗行为，所以美国人认为不必专门对宗教立法，只要有有关的条文中包含有宗教的内容就可以了，在处理宗教事务时，可以减少很多的麻烦，事实证明，美国的这种做法，的确有它的长处，特别是避免了不少棘手的事情。美国宪法第六条最后一款规定，不得对出任公职者进行宗教方面的测试，也不能以宗教信仰来作为衡量出庭作证者的信誉的凭证和依据，除此之外，宪法中对于宗教问题并没有更多的涉及。1791年通过的宪法第一修正案涉及公民的一些基本权利，其中第一款规定：“国会不得制订设立宗教或者限制其自由实践的法律”。这就是著名的“两个分句”（设立分句和自由实践分句），它们分别体现了美国宪法针对宗教问题的两个根本原则：政教分离和宗教自由。^[9]美国联邦最高法院对这两项原则的理解以及在宗教案例中的裁决原则，是具有法律效力的。在多年的裁决中，最高法院逐步确立了解释宪法第一修正案涉及宗教的两个分句的原则。作为对“设立分句”的理解，最高法院裁定，一项立法是否合宪有三个测试原则：立法的世俗性（意图）、不偏不倚性（效

果)和纠缠测试。^[10]“意图-效果-纠缠”三测试法成为最高法院裁定一项立法是否合宪、或政府行为是否合法的重要依据。作为对“自由实践分句”的理解,最高法院确立了“国家的迫切利益测试”原则:一是任何宗教行为都不得违反公共法律,但专门针对宗教、教派或教会的法律将是违宪的;二是政府有权对宗教实践进行限制,只要这种限制是中立的,是对所有人都有效的,而不是专门针对宗教实践的。最高法院关于这两个分句的裁决原则正是理解美国政教关系的关键所在,也是美国政教关系数百年发展的两条原则线:一是法律不承认宗教的特殊性。宗教信仰者同非宗教信仰者一样,宗教团体同其他社会团体一样,都要遵守国家的法律;二是少数派和个人的宗教自由权利神圣不可侵犯。美国实行的是代表制民主制度而不是多数民主制,它更多地要考虑少数派的宪法权利,这些权利将是神圣不可侵犯的,无论多数人的意见如何,少数派的这些权利应得到充分保护的尊重。美国政府对宗教采取不介入、不干涉的原则,严格遵守美国宪法修正案确立的政教分离和自由实践原则,为各种宗教、各个教派在美国的自由发展、自由竞争提供了基础。^[11]这个政策最重要的结果是保证了美国宗教市场的繁荣兴旺。正是由于有了宽松的宗教发展环境和完善而良好的竞争规则,谁都可以自由发展,谁都得不到政府的优惠和支持,谁都可能被淘汰,美国的各种宗教,教派才不得不时刻努力,拼命巩固和扩大自己在宗教市场的份额,千方百计地从精神信仰和慈善服务方面改进自己的工作,适应社会的发展,满足教徒的需要。

(二) 英国的宗教立法

欧洲国家的宗教立法历史悠久。16世纪宗教改革以来,许多欧洲国家相继确立了自己的官方宗教,并以国家立法的形式对宗教事务尤其是官方宗教的宗教事务进行管理,这种传统一直延续到20世纪。目前仍有一些国家保持着数世纪以前的宗教立法,如英国和北欧一些国家。20世纪以来特别是二战后,一些天主教国家相继与罗马教廷重新签订规范本国天主教事务的政教协定,取消了天主教会的官方教会地位。近些年来也出现了新趋势,一些国家从立法和实践各方面支持传统宗教的发展,而对外来宗教和新兴宗教的传入和增长越来越多地加以限制。与现代国家政教分离、宗教与教育相分离的原则相反,英国的教育与宗教是

不分离的。这主要表现在宗教学校接受国家赞助、法律规定公立学校要进行宗教教育、公立学校每天都要组织祈祷活动。由宗教组织开办的一些学校享受着国家的补贴。当美国各派组织和人士正在就宗教学校能否接受政府补贴、公立学校组织祈祷活动是否违宪等问题争论不休的时候，英国的法律要求公立学校每天组织祈祷活动。

英国至今仍是世界上为数不多的几个有官方教会的国家。虽然英格兰教会的官方教会地位在很大程度上只剩一种象征意义，但如果因此而对它所敬拜的神灵和教导的信条不恭甚至侮辱，那就很可能面临吃官司的惩罚。因为英国还有一纸法律禁止人们对英格兰教会的神灵或信条不敬，否则就是亵渎神灵。

在英国，绝大多数宗教机构被划入慈善机构的行列，因而享受着范围很广的免税优惠。除了免交营业税、收入调节税等税种外，这些慈善机构还被免除增值税。对于接受方为慈善机构的捐款，捐款人将减免捐款税。慈善机构接受的遗产捐赠减免遗产税、收入调节税和印花税等。政府给国教或官方教会的种种经济上的优惠，表面上是一种支持，但从长期效果看，是从根本上阉割了教会自养的能力，使教会和神职人员端上了等同于国营体制的铁饭碗。官办教会与国营企业虽然是不同领域，但殊途同归，它们最终都形成了对政府补贴或优惠政策的依赖。而一个长期依靠政府优惠政策支持的教会，毫无疑问是没有生命力的。

对比美国处理宗教问题的方法，英国宗教立法的症结恰恰是缺乏这两条原则。其结果是使其基督教会漫长的历史发展过程中与国家的官僚机构有效地结合在一起，变成了国家上层建筑的一部分。在教会受益于世俗政权的同时，政教不分的模式本身也给教会的发展带来了意想不到的实质性损害。

（三）日本的宗教立法

日本的宗教法律制度始于明治维新，至今已有 100 多年的历史。纵观二战前日本的宗教立法，其突出特点是实行宗教管制和宗教压迫。战后，日本新宪法第 20 条规定：“信教自由就是对任何人都保障其信教自由，任何宗教团体都不得从国家接受特权或行使政治上的权力；不得强制任何人参加宗教上的行为、庆祝典礼、仪式或活动；国家及其机关都不得进行宗教教育以及其它任何宗教活动。”

基于宪法政教分离的原则，1939年颁布的《宗教团体法》被废除。1951年，日本政府在《宗教法人令》的基础公布了《宗教法人法》。后来有过两次较大的修改宗教法的动议。现行《宗教法人法》共计10章89条，对宗教法人的设立、管理、变更、合并、解散、登记、财务管理、认证等都做了详细的规定。该法的宗旨是“为了使宗教团体拥有并维持使用礼拜设施以及其它财产，并资助为实现这一目的的业务与事业之运营，赋予宗教团体法律上的能力”。规定“宪法所保障的信教自由必须在所有国政事务中得到尊重，因而，对本法律中的各种规定，不得做出限制个人、集团、团体等基于宪法所保障的自由弘扬教义、举行仪式以及其它宗教行为的解释。国家及公共团体机构在制定或改废对宗教法人的捐税关系法令、征收境内建筑物赋税、决定境内宗教法人财产、按法定正当权限实施对宗教法人的调查、检查等情况下，都必须尊重宗教法人在宗教方面的特殊性和习惯。”由于实行政教分离，所以《宗教法人法》只是针对宗教团体的世俗事务进行管理。

综上所述，日本《宗教法人法》的立法成果主要表现在：第一，解决了宗教团体的法律地位问题，当宗教团体登记成为法人后，就有了其活动的准则；第二，宗教财产有了归属，宗教法人成为宗教团体财产的所有者，并享有所有权；第三，当宗教法人的财产受到外来侵害后，有了救济的手段。可以说，日本《宗教法人法》反映了新的历史条件下宗教立法的新特点，也代表了市场经济条件下宗教立法的价值取向。

四、完善宗教立法的建议

《中华人民共和国宪法》第五条规定，中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。依法治国，首先要有法。目前虽然国务院颁布了《宗教事务条例》，各地也相继出台了一批关于宗教的地方法律、法规，但由于是行政法规，法律位阶低，有法可依、有法必依的约束力上还不强，就整个国家而言，并无一部由全国人民代表大会通过的权威的《中华人民共和国宗教法》，作为国家处理政教关系和宗教问题的基本法。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”。因此，要将宗教问题纳入法治轨道，“依法加强对宗教事务的管理”，宗教立法要在基本法的层面上有一个相对系统、完整的《宗教法》，以弥补宗教法律体系在这方面的缺位。否则，“依法加强对宗教事务的管理”，就成了一句缺乏依据的空话。如果制定这样一部《宗教法》。宪法中规定的公民的“宗教信仰自由”就不再是一项原则，而是有了具体的、可操作的国家法律来体现。

（一）积极借鉴其他国家宗教立法成功经验

宗教的全球化趋势，凸显了宗教立法的国际化趋势，我们要有选择地吸纳国际通行的惯例与规则，将国际规则国内化。要加强对国外宗教法律制度的系统研究和比较研究，制定出既符合国情又不违背国际惯例的法律规范，加强对国内国情研究，全面提升选择能力，掌握好借鉴的时机，防止盲目国际化与西方化。目前，世界上90%以上国家的宪法都有关于宗教的条款，一部分国家还进行专门的单项宗教立法来规范宗教社会关系，明确国家对宗教事务管理的具体行为，如日本。一些国家则倾向于宗教团体同政府之间以法律或协议的形式来确定双方的关系，这种法律确认使双方关系的模式具有强制性。美国的政教分离原则和日本的宗教法人法都值得我们很好地加以借鉴。

（二）宗教立法要体现时代性和具有可操作性

由于宗教问题的特殊复杂性，也由于宗教方面的立法起步较晚等，全国和地方的宗教法规规章和规范性文件的条款普遍存在着原则规定多、过于笼统而缺少可操作性的现象。这在实践中往往造成两种倾向：一方面基层宗教事务部门难以准确把握宗教法规规章条文的精神和含义，不敢用法，导致执法上的畏难情绪；另一方面，也使得一些执法人员滥用自由裁量权，侵害了作为行政相对人的宗教团体或宗教界人士的合法权益。因此，增强宗教法规可操作性是当前宗教法制建设中需要解决的另一个重要问题。

（三）宗教必须在法律规定的范围内活动

我国宪法第三十六条第三款规定，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、宗教活动场所、宗教教职人员以及信教群众在国家法律范围内，按照各宗教的教义、教规和传统习惯，在宗教活动场所及信教群众在自己家中进行的拜佛、育经、烧香、礼拜、祈祷、讲经、讲道、弥撒、受洗、受戒、封斋、以及过宗教节日等活动，都属于正常的宗教活动。所有宗教团体与宗教信仰者均应提高法律意识，依照《宗教法》处理宗教团体与政府、宗教组织之间、宗教团体与宗教信仰者、宗教团体与社会各界其他团体、宗教信仰者与非宗教信仰者、国内宗教界与国外宗教组织及个人的关系。允许和鼓励宗教团体与宗教信仰者依照国家的法律、法规，积极参与社会服务，兴办各种社会慈善、公益事业。

（四）确定宗教基本法的基本原则

1. 宗教信仰自由原则

由于宗教具有长期性、群众性、复杂性、民族性和国际性等特点，所以中国共产党和我国政府对待和处理宗教问题一贯奉行宗教信仰自由政策。并以宪法的

形式确认为是公民的一项基本权利。我国有一亿多信教公民，保护宗教信仰自由是维护人民利益尊重和保护人权的重要体现。宗教法只有把握宗教信仰自由原则，尊重和保护公民信仰宗教的自由或者不信仰宗教的自由，信仰这种宗教的自由或者信仰那种宗教的自由，使信教的公民和不信教的公民享有同等的权利和义务，才能使我国人民享受到包括信仰宗教自由在内的各项民主权利。并依法对敌对势力坚决予以还击。

2. 自主办教原则

我国宪法第 36 条第 4 款规定，宗教团体和宗教事务不受外国势力的支配。在对外开放的形势下，我国宗教对外交往日益增多，宣传我国的宗教信仰自由政策，已成为我国人民外交的一个重要组成部分。但同时，境外敌对势力利用宗教对我国进行渗透的问题也日益突出，在这些年的国际斗争中，敌对势力总是利用宗教问题向我国发难。随着改革开放的不断深入，我国各宗教继续坚持走独立自主自办的道路，将面临着更加严峻的考验。在宗教法中坚持自主办教原则，其实质就是绝不允许外国势力插手和干预我国的宗教。

3. 维护宗教和睦与社会和谐原则

社会和谐、稳定，是国家发展、社会进步的根本保证。近些年来，因宗教问题、民族问题引发的各种矛盾和冲突，导致社会秩序混乱、国内战争以致国际间的争端，已引起人们的普遍关注。中国作为一个泱泱大国，信教群众如此众多，我们要正视宗教方面存在的问题和一些人利用宗教进行的违法犯罪活动，既要让群众充分享受宗教信仰自由的权利，过好宗教生活，又要维护社会稳定和国家统一。

4. 政教分离原则

公权力对于公共利益的维护，是体现在对于个人或群体外在的活动和行为的管理，是属于世俗的政权范围。而宗教是服务于公民内在心灵的需求，是公民思想自由、信仰自由所体现的纯粹精神层面的自我需求和满足。实现政教分离原则，一方面是表明了国家对于人权的尊重和保障，另一方面，也维护了国家权力的正当性和合法性。一般而言，政教分离有以下几点内涵：一是国家不得设立宗教。二是禁止国家机关及公立机构参与或开展宗教活动。三是禁止任何宗教团体行使政治上的权力或享有国家赋予的特权。而政教不分导致的是公共领域与私人领域

的相互纠葛和冲突，磨灭了公权力的界限，必然会导致权力的腐败，制造出更多不必要的社会矛盾和麻烦。确定政教分离原则，理清社会矛盾，调解社会冲突，促进民族团结，也符合我国科学发展观，构建和谐社会的要求。

（五）加强对宗教基本法的学习和宣传

再好的法律，如果没有合适的人去执行，如果没有具有一定法律意识的社会成员去遵守，只不过是一纸空文。我国宗教立法的时间还不长，全社会包括广大信教和不信教公民，学法、知法、守法还需要一个普法的过程，因此，要加大学习和宣传力度，加强他们知法、守法、用法观念的培育，重点加大宗教团体和宗教教职人员的宗教法制宣传与普及，充分发挥他们在政府和信教公民之间特有的桥梁与纽带作用，带领信教群众学法守法，协助政府依法规范管理好自己宗教的内部事务，积极走与社会主义相适应的道路。同时，要对信教公民、不信教公民进行学法、知法、守法、用法教育，树立起基本的法治观念。使全社会都了解国家有关宗教方面的法律法规，知法、守法、用法，使宗教立法的目的真正落到实处。

立法是为了解决问题，规范行为，调节关系。宗教立法是为了解决宗教方面的问题。解决宗教方面的问题要靠法治，但法治不是把法规、规章简单地法律化，宗教方面的法制建设还有很长的路要走。依法治国建设社会主义法治国家要靠各方面的努力，完善促进和加快我国宗教立法的步伐。

结 语

依法管理宗教事务，是我们实行依法治国基本方略的必然要求。^[12]宗教立法具有非常重要的政治、社会意义，它是我国依法治国，加强法制建设的一个重要的发展趋势，是建设社会主义和谐社会的重要组成部分，并将促进我国法治建设进一步深入发展。

宗教问题关系到国家的稳定、民族的团结、经济的发展和社会的进步，关系到推进社会主义物质文明、政治文明、精神文明建设。^[13]因此，正确对待和处理宗教问题，是我国社会主义建设事业中一个重要课题，也是建设有中国特色社会主义的一个重要内容。宗教工作领域的政治就是要求努力使宗教政策法律化、宗教事务管理法制化。坚持独立自主的原则，积极引导宗教与社会主义社会相适应，把广大信教与不信教公民的智慧和力量凝聚到构建社会主义和谐社会、全面建设小康社会的宏伟目标上来。宗教立法是为了维护公民宗教信仰自由的权利和宗教界的合法权益，保护正常的宗教活动，调整宗教与社会其他方面的关系，制止宗教方面非法违法活动，打击利用宗教进行的犯罪活动，抵制境外敌对势力利用宗教进行的渗透和破坏活动，促进宗教活动的正常化，为维护社会稳定、民族团结、祖国统一和振兴中华服务，为建设有中国特色社会主义服务。宗教立法是社会主义民主法制建设形势发展的客观要求，也是宗教工作的现实需要。与我国社会其他一些领域相比，宗教立法工作起步较晚，相对滞后，具有紧迫性，需要加快宗教立法步伐。^[14]由于宗教涉及到公民权利，涉及经济、政治、文化等社会生活的许多领域，宗教立法又是一项复杂的工程，比较敏感，存在相当的难度，因此要本着实事求是的精神，做大量的调查研究和可行性论证工作，使之更符合实际，真实地反映客观要求。对宗教基本法的制定既要积极又要稳妥，对于我们这样一个多民族、多宗教的国家来说更应如此。

注 释

- [1] 参见戴康生、彭耀主编：《宗教社会学》，社会科学文献出版社 2007 年版，第 29 页。
- [2] 参见戴康生、彭耀主编：《宗教社会学》，社会科学文献出版社 2007 年版，第 30 页。
- [3] 参见《马克思恩格斯选集》（第 3 卷），人民出版社 1995 年版，第 666-667 页。
- [4] 参见周旺生：《立法学》，法律出版社 1998 年版，第 4 页。
- [5] 参见钱振勤、钱湘泓主编：《宗教与文化》，国防工业出版社 2005 年版，第 47 页。
- [6] 参见桑杰：《我国宗教立法论要》，载《攀登》双月刊 2007 年第 1 期，第 151 页。
- [7] 参见朱晓明主编：《宗教若干理论问题研究》，民族出版社 2006 年版，第 153 页。
- [8] 参见吴孟庆：《确立“大宗教工作”概念》，载《东来紫气》，文汇出版社 2004 年版，第 273 页。
- [9] 参见刘澎主编：《国家·宗教·法律》，中国社会科学出版社 2006 年版，第 37 页。
- [10] 参见刘澎主编：《国家·宗教·法律》，中国社会科学出版社 2006 年版，第 38 页。
- [11] 参见何虎生：《中国化马克思主义宗教观研究》，华文出版社 2007 年版，第 325 页。
- [12] 参见国家宗教局政法司：《宗教工作普法读本》，北京宗教文化出版社 1997 年版，第 56 页。
- [13] 参见江泽民：《论宗教问题》，载《江泽民文选》（第三卷），人民出版社 2006 年版，第 385 页。
- [14] 参见钟娟：《关于宗教立法问题的思考》，载《安徽电气工程职业技术学院学报》2005 年第 6 期，第 10 页。

参 考 文 献

[图书文献]

1. 张文显主编：《法理学》，高等教育出版社 1999 年版。
2. 王作安主编：《中国的宗教问题和宗教政策》，北京宗教文化出版社 2002 年版。
3. 陈麟书、陈及主编：《宗教学原理》，北京宗教文化出版社 1999 年版。
4. 刘澎：《国家·宗教·法律》，中国社会科学出版社 2006 年版。
5. 董云虎：《世界人权公约法总览》，四川人民出版社 1991 年版。
6. 国家宗教局政策法规司编：《宗教工作普法读本》，北京宗教文化出版社 2000 年版。
7. [美]哈罗德·J·伯尔曼著：《法律与宗教》，梁治平译，中国政法大学出版社 2003 年版。
8. 高鸿钧著：《现代法治的出路》，清华大学出版社 2003 年版。
9. 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 年版。
10. 张志刚：《宗教研究指要》，北京大学出版社 2005 年版。
11. 张训谋：《欧美政教关系研究》，宗教文化出版社 2002 年版。
12. 赵匡为：《世界各主要国家的政教关系》，宗教文化出版社 1998 年版。
13. 龚学增：《宗教问题概论》，四川人民出版社 1998 年版。
14. 张中秋：《中西法律文化比较研究》，南京大学出版社 1991 年版。
15. 戴康生、彭耀：《宗教社会学》，社会科学文献出版社 2002 年版。
16. 刘澎：《当代美国宗教》，北京社会科学文献出版社 2001 年版。
17. 牟钟鉴、张践：《中国宗教通史》，北京社会科学文献出版社 2000 年版。
18. 董小川：《20 世纪美国宗教与政治》，人民出版社 2000 年版。

[期刊文献]

1. 马劲：《我国地方宗教立法的实践》，载《中国宗教》2002 年第 6 期。
2. 刘培峰：《西部开发过程中的民族宗教立法》，载《新疆社会科学》2002 年第

- 2 期。
3. 杜钧宝：《加强宗教事务管理的法律思考》，载《中国宗教》2002 年第 2 期。
 4. 王培英：《加强宗教立法是依法治国的必然要求》，载《中国宗教》1998 年第 1 期。
 5. 国家宗教局政法司：《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。
 6. 李霞：《宗教立法问题三论》，载《山东大学学报》2000 年第 5 期。
 7. 蔡高强：《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》，载《湘潭大学社会科学学报》2002 年第 5 期。
 8. 王希恩：《西部大开发中的民族问题的趋向分析》，载《宁夏社会科学》2001 年第 1 期。
 9. 黄文伟：《国外宗教立法种种》，载《宗教》2003 年第 2 期。
 10. 李寒颖：《中国宗教立法的现状未来与挑战》，载《中国宗教》2004 年第 12 期。

后 记

岁月荏苒，三年的吉大学习生活即将结束。这段学习生活将永远在我心灵深处定格，铭刻的是对恩师的感激、对学校的眷恋、对同窗的思念与对人生的感悟。

在论文写作过程中，我的导师吉林大学法学院于莹老师在教学和科研任务非常繁重的情况下，仍抽出很多宝贵时间给予我悉心的指导和帮助。于老师严谨的治学态度、辛勤坚韧的敬业精神、热情真挚的修养品格使我深受教益和启迪。最让我受益的是于老师睿智的思想、深刻的见解和渊博的学识。在此谨向于老师表示最诚挚的谢意。同时我也衷心感谢吉林大学法学院的其他老师为我们付出的辛勤劳动。这篇文章，是我在吉大法学院学习期间的心得体会，也是我从事宗教工作以来的经验总结。但是，由于自己法学功底浅薄，许多值得探讨的问题未能深入研究，留下许多遗憾。以后，我将不断完善自己，用心钻研法律知识。此篇论文，不是我学习的终结，而是我深入学习的开始。

最后，感谢我的同事们，在我学习的时间里，分担我的工作，为我提供最大的方便；感谢我的家人，他们对我的关心与照顾，让我没有后顾之忧，才能使我得以专心学习，并顺利完成整个论文的写作。

何 群

2009年9月于吉大

论文摘要

改革开放以后，我国开始制定有关宗教的专门的法律法规，以法律的形式确认公民的宗教信仰自由并对宗教信仰自由的内涵进行明确的界定，为宗教活动的开展、宗教社会团体的管理、宗教活动场所的年检、宗教院校外籍专业人员的聘用等提供切实可行的行为规范，为制止、打击宗教方面的非法、违法活动提供有效的法律依据，对保障公民宗教信仰自由，规范宗教团体和宗教活动，保护宗教文化，起到了重要作用。但从立法的系统性和科学性看，总的来讲较为薄弱，在我国的法制建设全局中处于滞后状态，不适应宗教工作的需要，也不适应宗教界和广大信教群众的需要。此外，现有的法律法规也存在一些突出的问题。主要体现在以下几个方面。首先，法律位阶低，即缺少一部全国性的综合性的宗教基本法。再次，立法技术不够成熟，体现在结构内容、概念、措词等方面。在内容方面，有的过于简单，甚至缺少重要章节条款。如法律责任问题，本是宗教立法中必不可少的重墨，明确法律责任，才能对宗教领域和宗教工作中的违规、侵权、致损、犯罪等行为导致的后果实施救济，部分地方性法规和政府规章中却没有体现这项内容，体现了的很多也是寥寥几笔，且侧重于对宗教界和信教群众不法行为的责罚，而对国家机关及其工作人员在宗教事务管理中的违规违法行为则责任淡化。

论文第一部分首先阐释了宗教立法的涵义，广义上指的是三种不同的立法或宗教立法的三个方面，狭义上的宗教立法指的是国家有权立法机构制订涉及宗教事务的法律、法规的活动。本文探讨的宗教立法，指的是狭义上的宗教立法。接下来着重阐释了宗教立法的必要性。完善宗教立法是时代发展的必然选择。完善宗教立法是加强我国法律体系建设的需要。完善宗教立法是建设社会主义精神文明的根本保障。完善宗教立法是保障公民宗教信仰自由的需要。完善宗教立法是维护宗教和睦与社会和谐的需要。

第二部分论述了我国宗教立法的现状。改革开放以来，我国就开始了宗教方面的立法探索和实践。我国开始制定了有关宗教的专门的法律法规，以法律的形式确认公民的宗教信仰自由并对宗教信仰自由的内涵进行明确的界定，为宗教活

动的开展、宗教社会团体的管理、宗教活动场所的年检、宗教研将外籍专业人员的聘用等提供切实可行的行为规范，为制止、打击宗教方面的非法、违法活动提供有效的法律依据，对保障公民宗教信仰自由、规范宗教团体和宗教活动，保护宗教文化，起到了重要作用。但从立法的系统性和科学性看，总的来讲还很薄弱，在我国的法制建设全局中还处于滞后状态，不适应宗教工作的需要，也不适应宗教界和广大信教群众的需要。此外，现有的法律法规也存在一些突出问题，主要体现在以下几个方面：一是立法观念滞后，以凸显的行政法规代替完备立法。二是有些问题无法可依，宗教立法存在盲区。三是立法规范粗疏，欠缺程序性规定，缺乏可操作性。不完善的原因体现在：一是受法制建设大背景的影响，宗教立法起步较晚。二是缺乏一支比较稳定的高素质的宗教干部队伍，制约了宗教立法的进程。三是宗教立法问题上存在分歧。

第三部分着重探讨了国外的宗教立法。本部分重点介绍了美国、英国、日本等国家的宗教立法。美国的宗教立法主要是著名的两个分句，即设立分句和自由实践分句。内涵即政教分离和宗教自由，在以基督为传统的美国，强调政教分离与宗教自由，其实质不仅是为了保护公民的基本权利，而且也是为了维护社会公共利益和国家利益。美国政府对宗教采取不介入、不干涉的原则，严格遵守美国宪法修正案确立的政教分离和自由实践原则，为多种宗教、多个教派在美国的自由发展、自由竞争提供了基础。保证了美国宗教市场的繁荣兴旺。英国至今仍是世界上为数不多的几个有官方教会的国家。对比美国处理宗教问题的方法，英国宗教立法的症结恰恰是缺乏这两条原则，其结果是使官办教会在漫长的历史发展过程中与国家的官僚机构有效地结合在一起，变成了国家上层建筑的一部分。在教会受益于世俗政权的同时，政教不分的模式本身也给教会的发展带来了意想不到的实质性损害。日本也是实行政教分离的国家之一。日本的宗教立法体现在《宗教法人法》上，可以说，日本《宗教法人法》反映了新的历史条件下宗教立法的新特点。一是解决了宗教团体的法律地位问题。二是宗教财产有了归属。三是宗教法人的财产受到外来侵害后，有了救济的手段。

第四部分论述了完善我国宗教立法的措施。宗教立法是社会主义法制建设形势发展的客观要求，也是宗教工作的现实需要。与我国社会其他一些领域相比，宗教立法工作起步较晚，相对滞后，具有紧迫性。由于宗教涉及到公民权利，涉

及经济、政治、文化等社会生活的许多领域，宗教立法又是一项复杂的工程，所以，要在借鉴国外宗教立法的基础上，结合我国的实际情况，确立宗教立法的基本原则，完善宗教立法的立法例。吸纳国际相关立法经验，符合法制的统一要求，保证宗教立法的科学性、系统性、适应性和稳定性，注重法律与政策相对接。宗教立法要体现时代性和具有可操作性，宗教必须在法律规定的范围内活动，加强对宗教基本法的学习和宣传提高立法质量，完善宗教立法的相关机制。

关键词：

宗教立法，不足，完善

Abstract

After revolution, professional regulations related to religion began to be made in our country, which can ensure the freedom of religion of citizens by law and definite the connotation of the freedom of religion. The regulation offers operable guidance for religious activities, management of religious social groups, annual check for the place of religious activities and the employment of foreign nationality professionals and effective legal ground to stop or attack illegal religious activities; the regulation plays an important role in maintaining the freedom of religion of citizens, standardizing communion and religious activities and protecting religious culture. But from the angle of legislation and science, the regulation should be strengthened which is still at the hysteretic state in the legal construction of our country, which can't meet only the needs of religious work but also the needs of believers. Besides, some extrusive problems exist in the current laws which are embodied on the following aspects: Firstly, position in the law is low, that's to say, a national integrated basic religious law is needed. Secondly, legislation skills are not mature, which is embodied in the content of structure, conception and wording. On the aspect of content, some is too simple, even lacking in important chapters and important clauses, for example, legal obligation which should be the important part in religious legislation. As long as make the legal obligation clear, relief can be done for breaking the rules, infringement, damaging and committing crimes in the fields of religion and religious work. The content is not mentioned or seldom mentioned in part of local regulation and governmental rules, which places emphasis on the punishment for illegal behavior of believers, but neglect the punishment for the staff of state organs in treating religious affairs.

The meaning of religious legislation is illuminated in Part-1. In broad sense, the meaning of religious legislation points to three kinds of different legislations or three aspects of religious legislation; in narrow sense, religious legislation points to the activities, regulation or laws made by national legislative bodies related to religious affairs. The topic of the article is religious legislation which points to the religious legislation in narrow sense. And then the necessity of religious legislation is discussed. Improving religious legislation is the necessary choice of the development of the era.

Improving religious legislation is necessary for the strengthening the building of legal system. Improving religious legislation is the basic guarantee for building socialist spiritual civilization. Improving religious legislation meets the needs of ensuring the freedom of religion of citizens. Improving religious legislation meets the needs of maintaining the harmony of religion and the society.

The current state of religious legislation in our country is discussed in Part-2. After revolution, legislation exploration and practice in religion began to be carried out in our country. Religious professional laws and regulation were made in our country, to ensure the freedom of religion of citizens by way of laws and define the connotation of the freedom of religion so as to offer operable guidance for religious activities, management of religious social groups, annual check for the place of religious activities and the employment of foreign nationality professionals and effective legal ground to stop or attack illegal religious activities; the regulation plays an important role in maintaining the freedom of religion of citizens, standardizing communion and religious activities and protecting religious culture. But from the angle of legislation and science, the regulation should be strengthened which is still at the hysteretic state in the legal construction of our country, which can't meet only the needs of religious work but also the needs of believers. Besides, some extrusive problems exist in the current laws which are embodied on the following aspects: First, lag behind in legislation concept which takes the place of perfect legislation with the prominent administrative regulation. Second, some problems can't be solved depending on relative laws and blind area exists in religious legislation. Third, the regulation of legislation is rough which lacks in procedural rules and maneuverability. The reasons for not improvement are embodied on the following factors: First, it is influenced by big background of law building, and religious legislation started late. Second, it lacks a religious team of leaders with steady and high personality, which limits the improvement of religious legislation. Third, different opinions exist in the problems of religious legislation.

Foreign religious legislation is discussed in Part-3. American, British and Japan's religious legislation are introduced mainly in the part. American religious legislation is mainly two famous sentences: establishment and freely practice sentences. The connotation of that is separation of religion from politics and religions liberty. In America based on Jesus as the traditional belief, separation of religion from politics

and religions liberty is emphasized, and the substance isn't only to protect the basic rights of citizens, but also to maintain social public benefits and national benefits. American government adopts the attitude of nonintervention and hands-off, and follows close to the line of separation of religion from politics and religions liberty rules in the amendments to the Constitution, which offer base for free development and free competition of various of religions, multi-sects in America so as to ensure the brisk and flourish of American religion market. Till now Britain is one of the few countries that own official Christian church. Compared with the treating methods of America, the problem of religious legislation of Britain lacks the right two pieces of rules and the consequence is that official Christian church combined with national bureaucracy effectively during the long development in history, turning into part of superstructure of the country. When the Christian church benefited from worldly regime, the mode of irrespective of politics and religions brought Christian church unexpected substantive damage. Japan is one of the countries that carry out the mode of irrespective of politics and religions. The religious legislation of Japan is embodies in *Religious Corporate Law*, that's to say, the *Religious Corporate Law* of Japan shows the new features of religious legislation under the new historical background. First, it solved the law position of religious groups. Second, religious property is under the jurisdiction. Third, the property of religious corporation can get relief after suffering from aggrieve.

Measures to improve religious legislation of our country are discussed in Part-4. Religious legislation is the objective requirement for the development of socialist legal system, also the real needs of religious work. Compared with other fields of our country, religious legislation starts late, and lags behind relatively, with urgency. Because religion involves in civil rights, economy, politics, cultures and many other social fields, what's more, religious legislation is a complex project, we should combine with the realistic state of our country to establish the basic rules of religious legislation, using foreign religious legislation as a source of reference so as to improve religious legislation. We should absorb international relative experience on legislation, which accords with the need of unification so as to ensure the science, systematicness, suitability and stability of religious legislation, paying attention to the connection of laws and policy. Religious legislation should show epochal character and maneuverability. Religion must be carried out within the scope that laws permits

to strengthen the quality of legislation by studying and broadcasting basic laws of religion to improve relative system of religious legislation.

Key Words:

Religious Legislation, Insufficiency, Improvement