

# 宗教信仰自由的宪法保障新探

杨合理

(中共河南省委党校 法学教研部 河南 郑州 450002)

[摘要]宗教信仰自由是公民的一项重要基本权利,为越来越多的国家和人民所认识和重视。第二次世界大战以后,各国宪法纷纷将宗教信仰自由作为本国公民的一项基本权利。但宗教行为自由是一项受限制的权利,它以不侵犯他人的权利为限。尊重和保障公民的宗教信仰自由应该成为国家应尽的义务。

[关键词]宗教信仰自由;宪法保障

[中图分类号]D635.0 [文献标识码]A [文章编号]1003-7608(2011)12-0077-04

## 一、宗教信仰自由入宪的基本情况

宗教信仰自由是公民的一项重要基本权利,为越来越多的国家和人民所认识和重视。鉴于宗教这一特殊的社会实体的活动对世界各国的政治、经济、文化等社会生活所具有的重大影响,对宗教事务进行依法管理,将宗教活动纳入法治轨道,成为世界上多数国家的普遍做法,它们的宪法都有宗教信仰自由的有关规定。

为了保障公民的宗教信仰自由,各国宪法关于公民宗教信仰自由的规定大都遵循如下原则:一是宗教信仰自由为公民的基本权利,公民不分宗教信仰而一律平等;二是宗教与国家分离,不规定国教;三是宗教与政治法律分离,公民不应因信仰不同而影响其在政治法律上的地位;四是宗教与教育分离,教育不受宗教干涉,在公立学校中不应设立宗教课程,不强迫学生做宗教礼拜;五是国家对任何宗教结社(教派、宗派、教团、修道会、教区等)的宗教团体一视同仁,禁止赋予某宗教团体以特权;六是宗教活动必须在法律允许的范围内活动,不得妨碍公共秩序和善良风俗等;七是宗教团体的权利、地位及宗教场所和财产受法律保护。

世界上第一部保护宗教信仰自由的法律是由杰斐逊起草的并由弗吉尼亚州于1786年制定为法律的《宗教信仰自由法案》,而真正将宗教信仰自由作为一项重要人权予以宪法保护的是美国宪法。美国宪法第一修正案明确规定:国会不得制定关于下列事项的法律:确立国教或禁止信教自由;或剥夺言论自由或出版自由;剥夺人民和平集会和向政府请愿申冤的权利。第二次世界大战以后,各国宪法纷纷将宗教信仰自由作为本国

公民的一项基本权利。据有关资料统计,在142个颁布宪法的国家中,有127个国家规定了公民的宗教信仰自由或者信仰自由,只有15个国家未涉及宗教信仰自由<sup>[1]</sup>。二战以后,随着国际交往的日益频繁,宗教信仰自由权利的保障形式也出现了新的变化,它不再仅是一国宪法的问题,而由国内法发展到国际法,受到国际人权公约的保护。

必须注意的是,尽管联合国的公约、宣言、决议等文件中对“宗教信仰自由”概念的表述是统一的、一贯的,但各国的法律在涉及公民信仰宗教的权利问题时,对“宗教信仰自由”概念的表述却有所不同。大致可分三种类型:一是采用“宗教信仰自由”(摩纳哥、瑞典等)或“思想、信仰和宗教的自由”(德国、塞浦路斯等)的国际标准表述,这种表达一目了然,与联合国文件中的表述完全一致。采用此类表述方式的国家是多数。二是采用“信仰自由”或“信教自由”的表述,但同时“对信仰自由”或“信教自由”的概念进行明确定义。例如斐济宪法规定,“除非本人同意,不得妨碍任何人享有其信仰自由。本条所说的信仰自由包括:思想自由与宗教信仰自由”。俄罗斯宪法规定,“保障个人的信仰自由、信教自由,其中包括个人与他人一起信仰任何宗教或不信仰任何宗教,自由选择、拥有和传播宗教及其他信仰并根据信仰进行活动的权利”。三是用“宗教信仰自由”的表述,但不“对‘宗教信仰自由’的概念进行定义,不强调公民的宗教实践。使用这种独特表述的国家是少数(例如朝鲜等)。

[收稿日期]2011-10-26

[基金项目]本文是2010年全国党校系统调研课题“民族理论和宗教理论研究”的子课题“和谐社会视野下依法管理宗教事务问题研究”和2008年度司法部法治理论重点项目“中国宗教活动法律化研究”(08SFB1001)的阶段性成果

[作者简介]杨合理(1969—),男,河南省平舆县人,法学博士,河南省委党校法学部副主任、副教授。

## 二、宗教信仰自由宪法保障的意义

历史上不乏因侵犯和压制宗教信仰自由而付出沉重代价的事例,中世纪教会对不同信仰者的压制和迫害引发了多次宗教冲突甚至战争,国家也因明确支持或反对某个教派而使其卷入宗教争执之中,给社会和人民带来了无尽的动荡和灾难。今天,宗教信仰自由权利的重要性已逐渐为更多的国家及其公民所认识,对于宗教信仰自由的保护已成为各国宪法和法律所不可或缺的内容。在现代民主宪政社会,确立和保护宗教信仰自由具有重要的意义。

1. 宗教信仰自由是民主宪政的必然要求。宪政国家的一切作为,须以促进或保护个人的自我实现为目的,这也是国家存在的根本意义。而“自我实现”涉及“自我发展”与“自我决定”两个要素,国家除了有义务创造一种适合人自身发展的外部环境之外,尤其应注意其行为应以维护或尊重个人的自我决定为目的。因此,宪法规定国家的行为界限,明示基本权利的根本目的就是为了保障个人自我决定权不受非法干涉。个人的生活要如何进行,其生命应如何展现,即关于个人生命的最终价值决定,是取决于个人,而非国家。所以,宪法上许多的价值决定(包括基本权利在内),都必须与维护个人自我决定的根本价值相一致。通过主张各项基本权利,个人相关的自我决定才能获得确保,这也是所有基本权利应受根本法保护的真正原因。

毋庸置疑,信仰宗教与否本身就是人的重要的自我决定。也就是说,它往往涉及个人对自我的理解及其生活的安排。对这一决定自由的限制或干涉,将全面地影响着个人的生活领域。而且,对个人而言,这一重要决定通常是不可取代的:任何人无法也不应代替他人作出信仰决定(父母或者监护人对于未成年人的宗教信仰决定是这里的特殊情况,与这一点并不矛盾),因此必须在宪法和法律上给予特别保护。

2. 宗教信仰自由是落实人权的需要。宗教信仰自由是人权不可或缺的重要组成部分,理所当然应该受到宪法和法律的保障。宗教信仰是人的基本需要,它关乎人的尊严。每个人都具有人格尊严,都应为其人格负责,受自己天性的驱使去选择宗教信仰。无论个人或团体都不能强迫任何人违反其良心行事。托马斯·弗莱纳在《人权是什么》一书中说:“真正的宗教信仰自由,只有在各种宗教都被作为人类多样性和人格尊严的一部分受到尊重的社会气氛中,才能得到实现。”<sup>[2]</sup>因此,从本质上说,宗教信仰自由奠基于人格尊严本身,不受非法限制。宗教信仰自由制度的出现最终解除了宗教斗争所带来的思想强制和教会依附,为个人自由特别是心灵自由的实现提供了可能。它意味着人们可以依据自己对这些原则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。宗教信仰自由使每个教徒可以选择他认为值得崇拜的神并在生活中接受宗教信仰的指导,可以按照自己的理解来与神交流思想和感情,从根本上防止了宗教垄断和思想禁锢带来的心灵依附。正如汤因比所言:“宗教的领域才能给人们以完全的自由。”<sup>[3]</sup>在现代社会,大多数国

家的宪法都确认宗教信仰自由为公民的基本权利,并明确规定对之进行保护。

此外,宗教信仰自由也与促进其他基本人权息息相关。由于宗教信仰自由具有“背景性权利”的性质,保障宗教信仰自由实现必将同时对公民的思想自由、表达自由、言论自由、结社自由、集会自由、出版自由等予以保护,从而扩大了权利保护的範圍。政府通过法治保护这些与宗教信仰自由最密切相关的权利,这些权利构成了民主发展的温床,不仅有利于推进民主体制和民主程序,还可弘扬民主风气,最终发展成最高的自由——政治自由。宗教信仰自由的根本原则是政教分离,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非法限制。由此可见,保障宗教信仰自由有利于民主政治的发展。

3. 保障宗教信仰自由,有利于构建和谐社会。《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出:“社会主义和谐社会既是充满活力的社会,也是团结和睦的社会。必须最大限度地激发社会活力,促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系的和谐,巩固全国各族人民的大团结,巩固海内外中华儿女的大团结。”同时,该《决定》首次明确提出,在构建社会主义和谐社会中,要“注重促进人的心理和谐”,“塑造自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态”。正确与妥当地处理包括宗教关系在内的这“五大关系”,以及实现“注重促进人的心理和谐”和良好的社会心态,都离不开对人的尊重和权利的保护,离不开宗教信仰自由的法律保障。

宗教信仰自由的法律保障,就是以保障公民和自然人的宗教信仰、维护宗教和睦与社会和谐、规范宗教事务管理为目的,通过宪法和法律等形式,把公民的宗教信仰自由、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规定下来,并按照依法行政、建设法治政府的要求,规范政府和有关国家机关的行为,从而保障这些法律规定的实现。

宗教信仰自由的法律保障,有利于不同宗教之间、信教和不信教之间、同一宗教之间的和谐。宗教信仰自由的法律保障,要求加强宗教法治建设,就是通过宗教立法,体现各宗教一律平等,信教者和不信教者一律平等<sup>[4]</sup>。无论是谁都没有特权,各宗教不分大小,一律平等;信仰不同宗教的公民与不信仰宗教的公民一律平等(不论人数多少)他们都享有平等的权利。在法律上授予各种宗教和信仰不同宗教的公民与不信仰宗教的公民以平等地位,目的在于防止因宗教发展的不平衡性而造成的不必要纷争。世界上很多国家存在多种宗教,各个宗教的力量和影响力有大有小,各个国家处理宗教问题的方式也不同,但在中国这样一种宗教管理模式下,应当给每一种合法的宗教以法律上的平等地位。这有利于保障民主政治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的实现,从而实现社会和谐。

4. 保障宗教信仰自由,有利于国家之间的友好交往。在我国的历史长河中,宗教不仅是中华民族内部凝

聚力的精神纽带之一,而且是内外文化交流的重要渠道。在对外文化交流中,五大宗教尤其是佛教起了巨大的推动作用。古代陆上和水上丝绸之路,既是商贸之路,也是文化之路和宗教之路,中外僧人为了取经和传法,奔波于东西之路,沟通了中国和印度、中原与西域文化,其历史功绩不可磨灭。中外僧人首先把印度佛教文化传入中国,使佛教在中国结出了丰硕的成果,深刻地影响了我国的传统文化;同时佛教又从中国向东传到朝鲜、日本,向南传到越南等国,同当地文化相结合,又深刻地影响了东亚各国的文化,形成东亚佛教文化圈。时至今日,佛教仍然是亚洲东部各国文化交流的重要渠道。在中外文化交流中出现了许多功绩卓绝的僧人,如鸠摩罗什、法显、菩提达摩、玄奘、鉴真等,他们的事迹彪炳青史,世代受到人民的敬仰和爱戴。很难想象,如果宗教信仰自由不能得到法律的保障,在宗教活动很难正常举行的情况下,宗教还能否促进国家之间的友好交往。

今天,全球化使国家间的关系日益密切。就宗教领域来说,除我国等少数国家外,其他国家中90%以上的公民都不同程度地信仰某种宗教,而大多数国家在宗教信仰自由方面的立法相当完备,这给我国加强和完善宗教信仰自由的法律保障提供了值得借鉴的经验。同时,也给我们带来压力。目前,世界国家非常重视对宗教信仰自由的保护,各国对宗教信仰自由的保障机制非常完备。同时就国际公约来看,1948年的《世界人权宣言》第18条规定“人人有思想、良心与宗教信仰自由的权利;此项权利包括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。”1966年《公民权利和政治权利国际公约》第18条规定:人人“表示自己的宗教或信仰的自由,仅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”。基于上述分析,我国应当重视并加强宗教法制建设,与国际接轨,落实宗教信仰自由的法律保障,规范并保护我国与国际关于宗教文化和宗教活动方面的正常交往。这有利于我国与国际社会的友好往来。

### 三、宪法上宗教信仰自由的普遍性与适当限制

宗教信仰自由是一项基本人权,它理所当然具有普遍性。其普遍性意味着所有人都平等享有宗教信仰自由,而不考虑诸如性别、地位、身高、年龄、学历、国籍、守法或者犯罪等其他因素。《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》、《德黑兰宣言》等人权公约都明确规定,“人人有思想、良心和宗教信仰自由的权利……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”等。这里充分体现宗教信仰自由的普遍性特征,即它是一项人人享有的权利。如果宗教信仰自由成为特定集团成员才拥有的权利,那么,它就不再是一项基本人权。因此,宗教信仰自由的权利是所有人享有的普遍性权利,而不是专属于特定集团成员的权利。

但是,正如马克思所指出的那样,没有无义务的权利也没有无权利的义务。宗教信仰自由具有受制约性(或界限性)<sup>[5]</sup>。对于这一点,法国思想家孟德斯鸠早就

在《论法的精神》一书中指出“在一个有法律的国家里,自由仅仅是一个人能够做他应该做的事情,而不强迫去做他不应该做的事情……自由是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。”<sup>[6]</sup>宗教信仰自由首先是信仰(思想)上的自由,从这一角度出发,它是一项绝对的权利,不应受到任何限制,也无需得到法律的确认。但是宗教信仰自由的价值并不局限于此,而在于表达宗教信仰的自由,即宗教行为自由,如参加宗教仪式、出版宗教书籍、传播宗教等。

作为表达宗教信仰的宗教信仰自由,即宗教行为自由是一项受限制的权利。要使宗教信仰自由确实得到保障,就必须让每个人享有参加宗教行为的自由。但是,同所有自由一样,宗教行为自由也应受到必要的限制,它以不侵犯他人的权利以及物质的、精神的和宗教的自由为限。因此,宗教信仰自由是一项受限制的权利。宗教信仰自由的外在部分,就进入了与他人和社会交往的领域,成为法律保护和规范的对象,从而具有受制约性。它除了受到经济、政治、文化、社会因素的制约之外,主要受宪法和法律的制约,如法国《人权宣言》(1789年)第4条规定“自由就是指有权从事一切无害于他人的行为。因此,个人的自然权利的行使,只以保证社会上其他成员能享有同样权利为限制。此等限制仅得由法律规定之。”<sup>[7]</sup>《中华人民共和国宪法》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。”根据这一规定,公共利益(包括国家的、社会的、集体的利益)和与其他公民法律权利可能发生冲突的边界点,是宗教信仰自由受制约的理由和宗教信仰自由的界限。作为基本权的宗教信仰自由,仅受法律所规定并为保护公共安全、秩序、卫生或道德或他人之基本权利和自由所必需的这类限制约束。

### 四、宗教信仰自由宪法保障中的国家义务

大致说来,国家的目的和使命有三种情况:一是国家的施政措施对全体国民而言都是好的;二是对一部分国民而言是好的,对一部分国民而言则是坏的;三是对所有的国民都是坏的。第三种情形固然不足取,而第一种情形则难以达到。只要将大多数国民的幸福普遍实现作为根本目的和使命,国家就意味着是个正当的国家。

现代国家的主权一般属于人民,保障人民的生命、财产、自由等基本人权不受侵犯,此实为国家的第一要务。柏拉图在《理想国》中指出“我们建立这个国家的目标并不是为了某一个阶级的单独突出的幸福,而是为了全体公民的最大幸福;因为,我们认为在一个这样的城邦里最有可能找到正义,而在一个建立得最糟的城邦里最有可能找到不正义。……当前我认为我们的首要任务乃是铸造出一个幸福的模型来,但不是支离破碎地铸造一个为了少数人幸福的国家,而是铸造一个整体的幸福国家。”<sup>[8]</sup>不言而喻,宗教信仰自由作为人类基本的权利和自由的重要组成部分,自然应当受到各国宪法和法律的尊重和保护。尊重和保护人权自然也成为了国

家的一项重要义务和职责,这也是人民主权对现代国家的基本要求。国家尊重和保护宗教信仰自由,也就成为国家尊重和保障人权的应有之义。

1. 国际人权公约关于尊重和保护宗教信仰自由的国家义务。许多国际人权公约都规定了对宗教信仰自由的尊重和保护,但国家保护宗教信仰自由的义务主要规定在《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》(以下简称《宣言》)之中。

第一,国家作为义务条款。例如,《宣言》第4条第2款规定,所有国家在必要时,均应致力于制定或废除法律以禁止任何此类歧视行为,同时还应采取一切适当的措施反对这方面的基于宗教或其他信仰原因的不容忍现象。又如,第7条规定,本宣言所列的各种权利和自由应列入国家立法中,务使实际上人人都能享有这些权利和自由。据此,各成员国理应调整各自国内立法或采取适当措施,规定宗教或信仰自由,禁止或反对宗教、信仰歧视或不容忍。这类义务条款,侧重点在于各国按照国际法的要求,为保障宗教或信仰自由,应当做出哪些行为。此外国家应尽的义务还包括:提供物质条件的情况,如国家应当提供与圣物、饮食等相关的对象或场所等;排除妨碍的情况,如国家有义务制止任何个人或群体作出任何不利的区分或给予特惠,因为基于宗教或信仰原因作出区分和给予特惠,本身就是妨害了这种自由;追究责任的情况,如国家为履行其义务,应当出台具有预防和救济性质的法律规定,包括刑事制裁,这就是说,对于不法行为,国家应当出台刑事法律,追究其责任。

第二,国家不作为义务条款。例如,《宣言》第2条第1款规定,任何国家、机关、团体或个人都不得以宗教或其他信仰为理由对任何人加以歧视,其中,不仅规定了国家的不作为义务,同时规定了机关、团体或个人的不作为义务。又如,第8条规定,本宣言任何规定不得解释为对《世界人权宣言》和有关人权的各项国际公约所规定的任何权利有所限制和克减。这条规定是保留(例外)条款。《宣言》第2条第1款属于非歧视条款,第8条属于解释限制条款,这类条款,侧重点在于各国按照国际法的要求,为保障宗教或信仰自由,不应当做出哪些行为,更直接地,国际法禁止国家做出哪些行为。除此之外,属于国家不作为义务款的,还可能是非禁止、非限制、非强制、非强迫、非干涉、非侵犯、非克减等条款。非禁止条款,如对于与宗教或信仰有关的婚姻,不得加以禁止或予以否认。非强制条款,如任何人不受强制,而享有维持其选择宗教信仰的自由,显然,国家不得强制选择不选择某种宗教或信仰。非强迫条款,如国家不得强迫儿童接受违反其父母或法定监护人意愿的教育。其他至于非干涉、非侵犯、非克减条款,比较常见,不再举例。其实,现实要比上述所列举的情形要复杂得多,保证条款也并不局限于义务条款。

2. 政教分离制度下尊重和保护宗教信仰自由的国家义务。现代大多数国家实行政教分离,这是宪政的必然要求。政教分离要求实现世俗政权和宗教精神领域的分离,防止国家和宗教相互之间的不必要的干涉,目

的是为了保障人们的宗教信仰自由的落实。政教分离不能免除一国政府尊重和保护宗教信仰自由的国家义务。在政教分离制度之下,国家尊重和保护宗教信仰自由的义务表现在以下三个方面:

第一,国家不能建立国教。所谓国教,是由宪法明确规定的作为国家正统信仰的宗教或教派。设有国教的国家,国教的政治和社会地位高于其他宗教或教派,国家往往从各方面鼓励和支持国教。一般来说,国教意味着特殊的社会地位,必然会对信仰其他宗教的人们造成无形的压力,影响公民自由选择宗教和坚持自己的宗教信仰,甚至妨碍公民宗教信仰自由的实现。因此,现代国家普遍遵循不设国教的原则,许多国家还把这一原则写入宪法。

第二,国家平等地对待各种宗教和教派,在宗教事务中保持中立。为了真正落实政教分离,国家应当在宗教事务中保持中立,对一切宗教和教派一视同仁,给一切宗教信仰以同等的尊重,给一切宗教信仰的公民相同的机会,既不偏袒也不歧视任何宗教,不允许有任何一种宗教凌驾于其他宗教之上。禁止任何宗教团体享有国家赋予的特权或行使政治上的权力。任何厚此薄彼的做法和态度,不仅不能有效地平衡各宗教之间的关系,而且会导致其对国家的不满和相互之间的不满,从而造成各宗教之间的敌对情绪,这必然会破坏各宗教和谐相处。

第三,禁止国家机关开展或者参与宗教活动,也不得对其进行资助。国家可以设置机构管理某些宗教事务,但这些机构不能参与宗教活动。也就是说,宗教事业应由宗教组织自主办理,国家不得直接参与或者操办。政府及其官员不得以政府身份参与宗教活动。此外,国家不得在世俗学校进行宗教教育,这也是国家不介入宗教的应有之义,当然,这不排除在世俗学校向学生进行宗教知识的一般传播。

#### [参 考 文 献]

[1][荷兰]马尔赛文. 成文宪法的比较研究[M]. 北京: 华夏出版社, 1987. 148.

[2][瑞士]托马斯·弗莱纳. 人权是什么[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2000. 55.

[3][英]汤因比, [日]池田大作. 展望 21 世纪——汤因比与池田大作对话录[M]. 北京: 国际文化出版公司, 1999. 168.

[4]杨合理. 论宗教信仰自由法律化历史沿革——以西方国家为例[J]. 学习论坛, 2010 (12).

[5]林喆. 权利的法哲学——黑格尔法权哲学研究[M]. 济南: 山东人民出版社, 1999. 352.

[6][法]孟德斯鸠. 论法的精神(上册)[M]. 北京: 商务印书馆, 1963. 154.

[7]姜士林, 陈玮. 世界宪法大全(上卷)[M]. 北京: 中国广播电视出版社, 1989. 761.

[8][古希腊]柏拉图. 理想国[M]. 北京: 商务印书馆, 1986. 133.

[责任编辑:向长艳]