



社会政策与治理

doi: 10.3969/j.issn.1672-5956.2016.06.016

依法治国视域下宗教信仰自由的法理思考

张晓晓

(山东工商学院 法学院, 山东 烟台 264005)

[摘要] 宗教信仰自由是我国宪法规定的公民基本权利之一,在权利体系中占据重要地位。对宗教信仰进行法律调整是依法治国的重要内容。我国通过宪法和其他规范性文件、从权利和义务两个向度对宗教信仰自由进行调整。针对现阶段对宗教信仰自由进行法律调整所存在的问题,应当采取稳定宗教立法价值和推进宗教立法活动等积极措施,以保证宗教法治化和中国化的顺利实现。

[关键词] 宗教; 宗教信仰自由; 宪法权利; 依法治国

[中图分类号] F928.2; D922.15

[文献标识码] A

[文章编号] 1672-5956(2016)06-0108-05

一、宗教信仰自由与依法治国的范畴

(一) 宗教与宗教信仰

宗教是社会意识形态之一,是以相信并崇拜超自然的神灵为内容的文化现象,“通过对超自然力的信仰获得心灵的慰藉”^[1]。宗教信仰是指宗教信徒对本宗教尊崇的偶像和相应的教义极度认可、信服和尊重,进而外化为本宗教专属的宗教仪式和生活方式,信徒严格遵循教义中相应的行动准则,指导自己的宗教行为和世俗行为。“宗教在长期发展过程中形成了自己的一套特有的宗教信仰、宗教感情和与此种信仰感情相适应的宗教理论、教义教规,有程序化的宗教仪式,有严密的宗教组织和宗教制度。”^[2]信仰是宗教的核心要素,而信仰的对象既可以宗教,也可以是宗教以外的其他存在,例如某种主义。本文所称宗教信仰是指对宗教的信仰心理和行为。

(二) 宗教信仰自由

宗教信仰自由,是将宗教信仰纳入到法律调

整领域后的概念;在我国,是宪法规定的公民的基本权利之一。我国宪法和法律中界定的宗教信仰自由的基本内容是:我国公民享有信仰宗教或不信仰宗教的自由,以及可以信仰这种宗教、也可以信仰那种宗教的自由。中国公民享有自由地选择和表达自己的宗教信仰的法定权利。

中国是个多宗教国家,中国宗教徒主要信奉有佛教、道教、伊斯兰教、天主教和基督教等五大宗教。按国务院新闻办公室于1997年发布的《中国的宗教信仰自由状况》,“据不完全统计,中国现有各种宗教信徒一亿多人,宗教活动场所8.5万余处,宗教教职人员约30万人,宗教团体3000多个。宗教团体还办有培养宗教教职人员的宗教院校74所”^[3]。北京大学中国社会科学调查中心开展了“中国家庭追踪调查”2012年的有关宗教信仰的调查数据显示,“目前我国政府承认五大宗教:佛教、道教、基督教、天主教和伊斯兰教,就全国而言,89.6%的受访者认为自己没有宗教信仰,只有10%的人宣称有宗教信仰。”^[4]

[收稿日期] 2016-09-01

[基金项目] 山东省社会科学规划研究项目(14DFXJ02) 山东省社科规划研究项目(15CSZJ41)

[作者简介] 张晓晓,1980年生,女,黑龙江绥化人,山东工商学院法学院副教授,硕士,研究方向为法理学。(电子邮箱) zxx2011@163.com.

对宗教信仰进行法律调整是依法治国的重要内容。宗教自由包括“宗教信仰选择与表达自由”和“宗教行为自由”两个方面,二者之间实际上是不可分割的。信仰选择与表达自由是行动自由的前提,行动自由是信仰选择与表达自由的保障。没有行动自由的信仰自由是无法实现的,没有规定行动自由的有关信仰自由的法律则形同虚设。宗教信仰的选择与表达自由和宗教行动自由共同构成了公民政治权利的两个非常重要的方面。毛泽东曾指出“我们不能用行政命令去消灭宗教,不能强制人们不信教,不能强制人们放弃唯心主义,也不能强制人们信仰马克思主义。”^[5]宗教信仰自由权因其特殊的权利内容而具有特别的神圣性,联合国教科文组织的文化与发展合作办公室将“宗教信仰与实践的权利”确定为十一类文化权之一,在法律权利体系中属于人权内容,各国法律中是作为宪法权利给予保护的。

(三) 现有调整宗教信仰自由法律的效力位阶

首先,宪法中的相关规定占据最高位阶。1954年颁布的中华人民共和国第一部宪法就已经规定了“中华人民共和国公民有宗教信仰的自由。”但是从1957年以后,党和国家的指导方针发生了转变,宗教信仰逐渐被约束、禁止、破坏,这种破坏直至文化大革命达到了巅峰。1978年《宪法》重新做出规定“公民有宗教信仰的自由和不信仰宗教、宣传无神论的自由。”其后中共中央于1982年制定了《关于我国社会主义时期宗教问题的基本观点和基本政策》,该文件被称为“19号文件”,在其指导之下我国开始了新时期宗教信仰自由的立法建设。1982年《中华人民共和国宪法》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的支配。”1982年宪法为我国现行宪法,其中与宗教信仰自由相联系的条款是我国制订相关政策和法律的基本原则。

其次,宪法之下的法律层级。全国人大及其常委会尚未出台有关宗教事务的专门法律,而是在《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》、《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国民事诉讼法通则》、《中华人民共和国劳动法》、《中华人民共和国义务教育法》等诸多法律中有相应条款对涉及的宗教问题作出了相应规定。

再次,其他效力位阶的国内规范性文件。包括行政法规、地方性法规、行政规章和政府规章这三个位阶,其制定主体分为国家立法机关和国家行政机关两类。代表性文件有1991年国务院宗教事务局和民政部发布的《宗教社会团体登记管理实施办法》、1994年国务院发布的《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》、1994年国务院宗教事务局发布《宗教活动场所登记办法》。至2004年国务院发布了《宗教事务条例》,这是我国首部综合性的有关宗教事务的行政法规,其中明示宣布1994年国务院颁发的《宗教活动场所管理条例》同时废止。此后依《宗教事务条例》于2005年制订了行政规章《宗教场所设立审批和登记管理办法》取代了1994年的《宗教活动场所登记办法》。宗教地方性法规和地方政府规章较多,内容相对具体。

此外,我国还相继加入了与公民宗教自由相关的国际公约。

宪法、某些部门法律中的关涉条款、行政法规和地方性法规、法律解释以及国际条约共同构成了目前我国有关宗教信仰自由的法律渊源和立法体系。这一体系还需要进一步建设完备。

二、宗教信仰自由的现有法律属性

(一) 宗教信仰自由以权利的形式存在于宪法和法律

该权利的核心来源是我国宪法第三十六条规定“中华人民共和国公民有宗教信仰自由。”宗教信仰自由以宪法权利的形式存在,包括信教的权利、不信教的权利、信仰这种宗教或信仰那种宗教的权利、以前信仰宗教现在不信仰的权利、以前不信仰宗教而现在信仰宗教的权利、正常宗教活动的权利和宗教独立发展的权利。通过对宪法中的规定解读可以看出宗教信仰自由权是基本人权,是神圣不可侵犯的。其他法律中的相应规定是对宪法中宗教信仰权利的法律保障和进一步实现。

涉宗教立法设定权利内容时所考虑的价值目标应当包括有:

首先,涉宗教立法应保护宗教信徒和非宗教信徒的权利。主体有信仰宗教的权利,包括选择

宗教信仰、改变宗教信仰、取消宗教信仰的权利。宪法规定宗教立法也要保护非宗教信徒的不信仰宗教的自由,信仰宗教和不信仰宗教的主体平等的不受歧视。

其次,涉宗教立法应保护正常、无害宗教的顺利发展权。我国实行政教分离,即蕴涵着国家不能以行政权力干涉任何宗教的正常存在,国家政权不能推行任何宗教,也不能取消或阻碍任何宗教。宗教的存续发展权利包括法治背景之下的无碍发展和独立发展。邪教概念应然被划到法律中的宗教范畴之外。

最后,涉宗教立法应保护国家法治环境。任何人任何宗教活动都应该是以宪法为根本、在法治前提下活动。当一种信仰行为侵害到了公民法定权利和社会正常秩序时,该信仰也就不在宗教范畴之内了。在法律关系内容中会通过权利和义务的双向机制设定来力图实现价值目标。

(二) 与宗教信仰自由相关的义务

宪法第三十六条以禁止性规定明确了相关义务。

首先,权利相对应的义务人的义务。这也属于宗教信仰相关义务范畴。宗教信仰自由权利包括了消极权利和积极权利的内容,与之相对应的义务也包括积极义务和消极义务。任何与之相关的主体(包括宗教信徒和非信徒)都有保障宗教信仰自由权利实现的义务——包括必要时给予协助的义务(积极义务)和不得干涉宗教信仰自由的义务(消极义务)。

其次,宗教信徒的义务。法律义务是行使法律权利的边界。任何宗教的信徒都不得强迫其他人信仰某一种宗教或不信仰某一宗教;任何宗教信徒都不得利用宗教实施有害于社会秩序、公民健康和国家的教育制度的活动;宗教团体和宗教事务不受外国宗教势力的支配,有独立发展的义务。其中宗教团体独立发展既是义务也是权利。

《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》(1999年10月9日)中认定“刑法第三百条中的‘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”。如果所谓的宗教信仰活动符合上述特征、超越了法律界限、违反了法定义务,将不受宪法和法律的 protection,从而成为法律惩罚的

对象。

三、宗教法治化与依法治国的关系

如前所述,宗教信仰自由作为一种基本权利是法律调整后的产物,宗教信仰自由的真正实现有赖于宗教法治化。在2016年4月召开的全国宗教工作会议中,习近平在讲话中指出“要提高宗教工作法治化水平,用法律规范政府管理宗教事务的行为,用法律调节涉及宗教的各种社会关系。要保护广大信教群众合法权益,深入开展法治宣传教育,教育引导广大信教群众正确认识和处理好国法和教规的关系,提高法治观念。”^[6]在宗教信仰这一偏重精神领域的特殊社会事务中,强调运用客观稳定的法律规则作为调节手段,这是建设社会主义法治国家进程中的一个必然内容和阶段要求。

(一) 基本逻辑关系

首先,对宗教信仰进行法律调整是依法治国的内容。历史唯物主义和辩证唯物主义承认宗教在人类社会一定历史阶段存在的合理性,在社会主义阶段宗教还不能消亡,将会长期存在。依法治国的核心内容是依照不以个人意志为转移的客观稳定的行为规则体系——法律来治理国家,这是中国人民内忧外患几经摸索、古今中外兼收并蓄后总结出的一条适合国家发展的强盛稳定之路。宗教事务作为社会事务的一部分,是法律调整的应然对象。同时,相对于其他社会事务,宗教的意义更显重大,其从意识形态的领域可以影响到国家统一安宁、社会稳定和谐、公共道德构建和社会和谐的实现。同时,通过法律进行调整也是宗教事务不随领导人意志改变而变化,从而获得稳定发展的保证。因此,在依法治国的大语境下,将宗教信仰纳入到法律调整轨道、依法保护宗教信仰自由是十分必要的。

其次,宗教与法律在价值上的共通、补益是宗教法治化的逻辑基础。法律与宗教在价值取向上具有共通性,都包含有对安全、实质平等和真善美等目的价值的认可与追求。以五大宗教为例,其共同点是以向善为导向,以实现自我救赎、求得个体长久的幸福安宁为目标,相信收获与付出的密切勾连、相信公平正义价值的终极存在。法治则以公平、正义、自由、安全、秩序为价值追求,法治与宗教之间存在着价值取向上的共通性,不仅具有相容性,而且可以共生互助。

再次,宗教法治化与宗教中国化相辅相成。习近平在2016年全国宗教会议的讲话中提出了宗教中国化的概念,提出建设有中国特色的社会主义宗教。自古以来,宗教本土化是各民族的宗教发展过程中的必然现象,在中国尤为显著:一方面,在古代社会交通不便、信息不畅的背景下,传承过程中的外来宗教无法完全保持本来风貌,出现本土化是当然发生的现象,这在任何一种文化移植中都必然存在;另一方面,在几千年间形成的中国传统文化强大的包容性和同化力面前,本土化、中国化也是外来宗教生存延续的唯一路径。但是在现代社会,随着信息交流的便捷和人员往来的频繁以及国际形势的变迁,宗教获得独立发展、展现本土化特征却并不具有必然性、甚至当然性了。诚然,宗教本土化的范畴兼具有积极的和消极的方面,就其内容和影响也需要进行辩证分析。即便如此,宗教中国化这一论题的答案应当是成立的。时至今日,宗教信仰自由应当与有中国特色的社会主义法治相结合,才能得到顺利的发展和持续的保障。因此宗教法治化也是当今宗教中国化的一个表现。

(二) 现实互动关系

首先,发挥宗教信仰对于社会主义法治建设具有积极作用。第一,借鉴宗教信仰的培育途径加强法律意识的提升。当前我国社会主义法律体系已经建立完成,但有法可依却做不到有法必依,权力主体和权利主体的法律意识都急需增强。宗教信仰培育的途径与方式中包含有可资借鉴的内容。例如以身作则、言传身教的方式在宗教确立规则和树立威信方面发挥重要作用,而当前我国法律公信力的缺失有很大的原因恰恰是治人者不能为人则;第二,利用宗教哲学加强法治哲学的合理性。例如,在社会主义核心价值观中对公民个人层面的要求的诚信,在各大宗教中都是重要的修行信条:佛教中讲“心不妄念、身不妄动、口不妄言”;基督教圣经教曰“我没有和虚谎人同坐”;伊斯兰教中有守诺、践约的教义;道教讲诚实不欺、与人为善,这些价值与我国存在的宗教哲学是相通相合的。主要的五大宗教的教义哲学都拥有精深的逻辑,无论是对信徒还是非信徒都有很强的说服力。法治哲学可以借鉴宗教哲学的逻辑方法,从不同角度强化自身合理性和说服力;第三,借助具体宗教教义强化守法秩序。伴随着信教群众的增多,信徒主体成为我国法治社会守法主体

的重要组成,而保证信教群众的良好守法状态不仅仅关涉到社会秩序的稳定,也是法治最终能够实现的要素之一。宗教信仰自由对法治意识和法治秩序多有助益,我国现阶段的法治建设需要宗教的配合。

其次,在多元社会中法治可以保护个体宗教信仰的顺利维持。在我国,多种宗教并存,宗教信仰必然会外化为人的行为,如此就需要对行为界域进行调整,以保证每一种宗教的宗教信仰自由都可以实现。宗教内信徒的行为可以依赖教规,而不同宗教之间人的行为只能靠国家法律予以调整。依法治国才可以实现社会中信仰者与不信者的关系、不同宗教信仰者之间的关系(宗教教派之间关系)、国家与信教个人的关系以及国家与教派的关系协调。1966年联合国《公民权利和政治权利国际公约》第20条规定“任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张,均构成煽动、歧视、敌视或强暴者,应依法加以制止。”对宗教信仰自由的法律调整是依法治国的重要内容,依照法律调整各种矛盾也是对个体宗教信仰的最好保护途径。

四、当前宗教信仰法律调整存在的问题及解决角度

历史上无论在政教合一还是在政教分离的国家中,借助宗教力量来加强政治统治的合法性均为常态,古代的中国也一直以神权巩固世俗政权。而社会主义中国在意识形态上与传统宗教脱离,社会主义法治社会中如何保护宗教信仰自由、协调与宗教的关系是重要的课题。

(一) 现有问题

1. 法律调整的价值目标虚化——控制、限制权利。一个方面是现实中的限制,现有有关宗教信仰自由方面的各位阶法律文件中,宪法设定的权利目标并没有完全在下位法中实现,法律调整的价值目标有时会以控制、限制权利的面目出现。由于宗教法的缺位,在没有基本法律的情况下,一些行政法规和地方性法规直接从宗教活动所涉及到的场所、设备、财产、人员、程序等进行了全面的管理规定,而这些下位法由于立法技术或主体诉求等原因极易出现立法原则不统一、立法价值有偏差等立法问题,从而使得现实中出现依靠行政法规、规章和地方性法规限制宪法权利和为宗教信仰自由权的实现制造障碍的情况,甚至发生了下位法对上位法的逆向作用。行政权力的过度控

制往往与宗教信仰自由的属性发生碰撞,从而在影响宗教信仰自由权的实现——导致立法价值的实现不能的同时,也损害了法律本身的公信力。另一方面是在敌对势力、分裂分子宣传舆论中的“限制权利”。在某些邪教组织和境外敌对进行的反动宣传中,热衷于对我国政府进行所谓“侵害人权”的舆论攻击。面对其所营造的语境,法治化当是我国能采取的反击、消解的有效措施,其应当包括健全现有宗教法制、增强公众法律知识和提升社会各方主体的法治意识等方面。

2. 法律调整体系阙漏——无“法”可依。法律渊源体系是由包括宪法、法律、行政法规、地方性法规等不同效力位阶的规范性法律文件构成的有机整体。我国已经存在的涉宗教法律除了宪法中的相关规定外,都是以单行行政法规和地方性法规形式出现。国务院于2004年颁布的行政法规《宗教事务条例》在今天面对某些新出现的问题时也表现出了无力。在我国现行法律体系中,对于宗教信仰自由这一重大的基本权利至今没有出台一部由全国人民代表大会制定的法律,这是宗教法律调整体系的重大缺失,有关宗教信仰方面权利义务的法律调整呈现无“法”可依的状态。当前宪法的大而化之 and 立法机关有关宗教立法的缺位带来整个宗教法律体系的法律价值不一、指导思想不明、效力位阶混乱和立法质量不高等问题,这种法制环境中极易出现行政管理为主的状态,从而造成政策不稳定性和权利实现的不确定性。

(二) 解决角度

1. 确定以保护人权为所有宗教立法的基本价值取向。国际人权公约中明确了宗教信仰自由是

一项基本人权。有中国特色的法治主导下的宗教立法也应当以“保障权利”为宗旨。宗教立法调整对象不是某一个宗教或者某一个教派,而是法律效力范围内所有的有宗教信仰的主体和没有宗教信仰的主体;宗教立法确定的法律关系类型包括国家与宗教之间的关系、国家与宗教团体的关系、国家与信仰宗教的公民个体者之间的关系以及宗教信仰者和非宗教信仰者之间的关系。而无论何种主体、何种法律关系,立法的价值定位是权利为本,义务的设定仅仅是为了保障权利的实现所必需。所有现实中的限制应当依宪依法进行。

在法律体系中,要保证各位阶法律法规的调整始终限定在宪法范围之内,不能越界。宗教信仰自由作为宪法性权利,且相对于其他世俗事务具有特别的神圣性,因此在对该项权利进行限制必须慎之又慎。

2. 制定宗教基本法律、完善其他法律法规中涉及到的宗教内容。出台一部由国家最高立法机关——全国人民代表大会制定的《宗教法》是十分必要的,既满足了对当前宗教信仰自由问题的调整,又符合依法治国的总体布局。只有制定宗教法,才能形成完整的法律体系,有效地变行政管理为依法治理,防人治、护法治,从而构建和谐有序的法治环境,更好的调适宗教与国家的关系。

宗教基本法的制定是需要充分调研和审慎拟定,社会制定其他部门法律法规时要充分地考虑到所涉及的宗教事务,进行适当和周全的立法。对地方性法规、行政规章和政府规章——尤其后两者进行系统梳理研究,是推出宗教基本法、实现宗教法治化的必需工作。

[参 考 文 献]

- [1]沃克. 牛津法律大辞典[M]. 北京: 光明日报出版社, 1988.
- [2]帅峰, 李建. 宗教事务条例释义[M]. 北京: 宗教文化出版社, 2005.
- [3]国务院新闻办公室. 中国的宗教信仰自由状况[EB/OL]. <http://www.sara.gov.cn/zcfg/bps/2222.htm>, 2010-05-28.
- [4]卢云峰. 当代中国宗教状况报告——基于CFPS(2012)调查数据[EB/OL]. http://iwr.cass.cn/ddzjys/lw/201403/t20140311_16499.html, 2014-03-11.
- [5]毛泽东. 毛泽东选集(第五卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1977.
- [6]新华网. 习近平: 全面提高新形势下宗教工作水平[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2016-04/23/c_1118716540.htm, 2016-04-23.

[责任编辑: 彭 诵]