

我国宗教立法面临的问题探讨

□王 懿

【内容摘要】在中国新时代发展的背景下,全面推进宗教立法工作,保护宗教界合法权益,坚持宗教本土化发展的整体方向,使宗教更好地与社会主义相适应,就要首先明确我国进行宗教立法工作所面临的特殊问题。本文以现实为依托,回顾新中国成立以来宗教立法历史进程,进而提出新时代宗教立法面临的问题,在借鉴创新基础上,对解决新时代宗教立法工作面临的问题提出建议。

【关键词】新时代; 社会治理; 宗教立法; 宗教理论; 宗教信仰

【基金项目】本文为国家社科基金项目“东北城市基督教基层组织社会治理法治化研究”子课题(编号:18BFX014)研究成果。

【作者单位】王懿,东北大学文法学院

一、现行宗教立法的概述

我国宗教立法工作开展晚发展快,积累了丰富经验,回顾建国以来宗教立法发展历程对新时代宗教立法工作有着重要意义。

(一) 宗教立法的含义。从各国的宗教立法可以看出,宗教立法存在着多重含义,广义上的宗教立法主要有两种含义:一是宗教组织或团体为进行内部管理和实现自身发展而制定一系列自律规范的活动;二是国家有权机关制定涉及宗教事务的规范性法律文件的活动。本文主要在第二种含义基础上,探讨宗教立法的相关问题。

(二) 我国当代宗教立法的基本特征。

1. 大量宗教政策上升为法律规范。这包含两个方面的内容:第一,我国许多宗教立法是由宗教政策直接转换而来的;第二,我国宗教立法是在宗教政策指导下进行的。同其他立法工作相比,我国宗教立法工作开展较晚,且长时期以政策代法律进行宗教事务管理,基本保障了宗教界的合法权益,对宗教活动进行了合理的规范,所以我国的许多宗教立法是直接由宗教政策转变而来的。此外,我国地域辽阔,民族宗教众多,宗教问题具有复杂性、长期性和民族性等特征,在国家宗教信仰自由这一宗旨和政教分离思想的双重影响下,宗教立法工作也是在宗教政策指导下进行的。

2. 法规、规章与地方性立法占重要地位。尽管我国在宪法、民法、刑法教育法等诸多法律中明确提出保护宗教信仰自由,保护信教群众的合法权益,但规定的比较概括。对宗教事务作出详细规范的,还是体现在宗教行政法规或部门规章中。我国有立法权的地方开始着手宗教立法,制定综合性宗教法规,在我国立法体系中占据了重要的地位,在我国宗教基本法缺位的情况下很好地调节了宗教事务方面的法律关系。

(三) 宗教立法的历史沿革。我国依法对宗教事务进行管理始于改革开放之初。1982年,党中央积极开展社会主义民主法治建设,中央出台了《关于我国社会主义时期宗教问题的基本观点和基本政策》(即“中央19号文件”),此中比

较系统地总结了建国以来党在宗教问题上的正反两个方面的历史经验,概括了党对宗教问题的基本观点和基本政策^[1];同年12月,颁布了现行《宪法》,其中我国首次以国家根本大法的形式规定了“宗教信仰自由”;1991年,中共中央再次下发《关于进一步做好宗教工作若干问题的通知》(即“中央6号文件”),明确要求“依法对宗教事务进行管理”,在此指导下,对宗教进行依法管理的工作在全国范围内开展起来;2004年,国务院颁发了《宗教事务条例》,这是第一部以综合性行政法规的形式,依法管理宗教事务提供的依据,在此后的不断修订中为保护宗教界合法权益提供了应有的保障^[2];在2018年2月1日开始实行的新修订的《宗教事务条例》加强了对宗教财产的监督管理,规范互联网宗教信息服务。在全面贯彻党的宗教信仰自由政策,依法管理宗教事务这一方针的指导下,刑法、民法及其他专门法律中也对涉及宗教方面的事务进行相关的法律规范。

但至今为止,我国仍未建立一部专门法律全面的对宗教事务进行管理规范;没有从整体上给予宗教界一部特定明确的法律用于保护合法、制止非法、遏制极端、抵制渗透、打击犯罪;没有对现行有关宗教的法律进行整合,为处理复杂的宗教事务提供一部快捷高效的法律作为依据。

目前,面对国内外日益变化的政治环境,我们不仅要使宗教立法工作尽快提上日程,还要对现行法律中与宗教相关的部分进行细化严格的整合,在党的宗教方针指导下,立足于国内宗教发展的实际情况,在保证宗教界人士宗教信仰自由这一核心前提下,使宗教发展更好地与社会主义相适应,保持宗教自身的纯洁性。对宗教界人士权利与义务的规定,宗教自身教义的约束,关于宗教的定义划分,以及对利用宗教进行违法犯罪活动行为的打击等一系列问题都应被列在宗教立法所考虑的范畴之内。

二、宗教立法的问题剖析

(一) 宗教立法工作的重心确定。我们所确立的宗教立法工作的重心是创建怎样一部宗教法。是先建立一部涉及宗教各方事务的宗教基本法,还是针对现实中宗教发展的实

际情况及所面临的问题构建一些具体的宗教法律。按照一般立法原则是先制定母法,再制定相关子法^[3]。但是,由于宗教问题的特殊性和复杂性,在立法实践中发现,宗教基本法建立较为困难。

到目前为止,世界上大多数国家都没有专门为宗教制定一部基本法,甚至,历史上某些政教合一的国家也并没有宗教基本法的制定。所以说,中国宗教基本法的制定是缺少充分经验借鉴的。

在2015年国内对宗教法治问题的探讨中提出这样一个观点“如果现有法律都不依或不能依,那么立再多的法也没有意义。”我们希望有一部明确高效的法律对宗教事务进行管理,达到理想状态,做到“有法可依”,但事实上,真正难以做到的是“有法必依”。所以,与其思考怎样进行宗教基本法的建立,不如考虑如何让现有的宗教法律充分应用于现代社会治理。只有充分做到“有法必依”,才能进一步考虑法律应如何完善的问题。

(二) 宗教、社会与立法之间存在的矛盾冲突。我国自古以来形成的“敬天畏神”的观念长期存在,历史上宗教思想深入民众心中,法与宗教间的关联并没有完全建立^[4]。而时代不断发展变化又对宗教立法工作作出新的要求。

1. 传统观念中宗教与立法治理的矛盾。进行宗教立法,就要充分协调宗教、社会与法律之间的关系。受传统中国社会思想观念影响,宗教与法律之间始终保持一种特殊的关系,坚持各自不同的理念,但在目标上却都是致力于构建一个向善向美的社会。所以,在新时代中国社会发展的背景下去考虑宗教立法的问题,就不能把宗教信仰与法治对立,不要仅仅从学术的角度去探讨,突破自身原有狭隘,才能为这一问题的解决开辟新的方向。

2. 社会发展对宗教立法的限制。在这里探讨的宗教立法其实是法治社会中的宗教问题,它也是完全包含于社会治理中的,宗教法律每一步的发展变化与整个社会发展都是息息相关的。因此,在宗教立法的具体过程中,必须要充分考虑每一条法律的确立对社会发展的影响。在现在这个特殊的历史时期,社会各个方面都在进行现代化探索,社会关系日益复杂,宗教问题牵涉广泛,进行宗教法治建设必将对社会关系产生影响。尤其是我国正处在进行新时代建设的转型时期,对宗教立法的探索必须与整个社会现代化发展的整体布局相协调。同时,在宗教立法问题上,宗教人士与非宗教人士之间的不同观点、利益考量也将对宗教立法工作的推进产生一定影响。

(三) 宗教立法理论的时效考量。宗教在社会中是一个特别的存在,没有人能否认它的重要性,所以从社会发展的角度来说,要慎重对待。每一部法律在确立之初,都是抱有一种积极的设想去服务社会,但在实际运行中又会遇到各种各样的问题。为宗教立法就要让法律真正服务于宗教,保障权益而不是单一的约束,预先规范而不是时候补救。但同时,如果根据宗教问题的不断变化对法律进行调整,法的权威就会随之变化,整个社会的权威性也得不到保障。

为了保证法律的时效性,在宗教立法过程中需要有合适的理论指导,针对不同地区、不同民族、不同宗教、不同时期

出现的问题作出具体的规范。如何根据立法实际选择恰当的理论指导,保证时效性,是推进宗教立法工作必须要考虑的问题。

三、新时代解决宗教立法问题路径的探析

(一) 有针对性进行宗教立法及宗教法律整合。目前,已经明确宗教立法工作的重心是进行宗教法律的整合及制定子法,那就要根据社会发展中实际问题推进。

进行有关宗教的法律整合,应针对于保护权利、预防犯罪、打击非法等方面,从整体上给予宗教一部专门的法律应用于宗教事务的管理。而制定子法,应该着重于解决现代社会主要面临的宗教问题,针对于某一方面作出详细的规范,内容上应与时俱进,将社会发展中可能出现的宗教问题作为立法的基本依据。

(二) 在思想层面推进宗教立法问题的解决。

1. 打破宗教管理立法治理的思想界限。传统宗教治理主要是靠教规教义,通过信仰者对宗教的敬畏达成规范治理的目的,而较少依靠法律。政府为管理宗教事务颁布的法律也只是为了维护社会稳定巩固统治,没有深入到宗教内部,长期以来人民在思想上将宗教与法治割裂开来,更没有形成宗教事务法治化的观念。

而今进行宗教立法工作,首先就是要在思想层面上建立宗教与法律的联系。宗教立法不仅是在整体上规范宗教界的合法权益,更要深入到宗教内部,将在不伤害宗教界人士信仰的前提下,对宗教内与社会主义发展不协调的部分加以修正,净化宗教界环境。

2. 突破宗教界人士与非宗教界人士的思想障碍。新中国成立以来,马克思主义思想成为中国社会主流,普通人民中的无神论者与宗教界人士也有一定隔阂。虽然在宪法中规定“宗教信仰自由”,但是却无法完全打破这思想僵局。

在新一轮的宗教立法过程中便要以实际行动打破思想障碍,以保护传承文化的角度推进立法工作,使大众更加注重宗教的文化性质,共同致力于宗教与社会主义的融合发展。

(三) 多方面弱化历史上宗教政策影响。

1. 立法废除宗教地区民主解放前一切政策。现阶段宗教立法不应只局限于对宗教界人士权利的保护,也应对不合时宜的政策加以否定,尤其是民主解放前的地方政策与社会主义建设相背离的地方都应废除,防止利用旧有宗教政策进行破坏社会和谐的事情。

2. 加强宗教地区建设。积极推进民族宗教地区基础设施建设,促进地方经济发展,形成心向祖国、民族团结、抵制分裂的意识,使反动势力没有可乘之机。宣传宗教地区民族改革历程,使外界了解中国民族地区发展的实际情况,让国外反华言论不攻自破。

(四) 根据新时代要求更新社会主义宗教理论。目前,我国宗教立法面临的问题具有时代性、现实性,解决这些问题也应在理论上给予指导,随时代要求调整宗教理论,使中国特色社会主义宗教理论始终与时俱进。具体从以下几个方面进行调整。

1. 依法管理宗教和加强宗教工作法治化水平。进入新

运动式执法中的“行政自由裁量说”及其批判

□刘润昊 李容华

【内容摘要】在对运动式执法的批判中,许多学者都将其弊病归根于执法中的自由裁量问题,形成了一种“行政自由裁量说”。

虽然运动式执法有许多值得质疑之处,但是作为批判观点的“行政自由裁量说”同样值得批判,因为它与法治语境中的自由裁量权理论是冲突的。

【关键词】运动式执法;行政自由裁量说;自由裁量权理论

【基金项目】本文为2019年10月教育部“运动式执法的历史、理论假设及其验证”(编号:201910356025)研究成果。

【作者简介】刘润昊,中国计量大学法学院

李容华(1965.11~),女,广西北流人,中国计量大学法学院副教授,博士,应用经济学博士后;研究方向:法哲学

一、我国运动式执法的现象

运动式执法是一种以行政补偿司法、以政治力量为后盾的短时、集中、强力的行政执法模式。它通常具体表现为“专项治理”“集中整治”“严打”等一系列执法活动。它是中国社会治理向常态化转变过程中的一种常见的执法模式。它具有政令主导性、行动频率高、行动速度快三个显著特征。

二、作为运动式执法现象批判的行政自由裁量说

运动式执法与我国改革开放以来的法制话语密不可分。但学者对其多持以批判态度。其中行政自由裁量说无疑是重要观点之一。行政自由裁量说不仅把行政自由裁量视为运动式执法的特征、危害、成因,还将其视为消除危害的方向。

(一)视运动式执法的主要危害为所谓“行政自由裁量”。此观点的支持者特别关注两种危害情形:立法和司法空缺情况下行政的主观随意性。在运动式执法当中,不仅一些重要概念、情节、行为性质、执法方式、职权范围立法并无具体规定,而且司法对上也没有相应的认定标准。即使司法有相应规定,也难免出现行政用语与司法用语的不一致,导

致运动式执法的随意性。该学说特别关注在运动式执法中,行政自由裁量往往因运动式执法的政策导向性而被政策指导简单地取代或过度迎合政治导向,从而出现的执法者在执法时忽视裁量规程、过度定性、过度处罚等法律问题。

(二)视运动式执法弊病的成因是行政政策的灵活和自由过大。他们经常提及在运动式执法中,政策对执法产生了过度的影响和指导作用,具体体现在对原有正常行政自由裁量标准的破坏上。认为公安部于2007年2月28日发布的《关于严厉打击盗窃自行车等违法犯罪活动的通告》第五条中的“一经查依法获从重处罚”之规定属于政策对于行政自由裁量的过度简化,使得为了在特殊情况下保证个案公正的行政自由裁量制度变为了非A即B的制度性判断,最终使其丧失其被赋予的本来意义。因此有学者称此为“以政策因素为借口的裁量怠惰”^[1]。

(三)视规范和约束行政自由裁量权为解决运动式执法弊端的手段。该学说认为,明确政策和规制目标有助于执法者明确其当前的行政目标,提示其当前的首要规制目标。它以目标为准绳,为执法者树立了一个模糊的裁量标准,从而

时代以来,中央进一步提出了保护合法、制止非法、遏制极端、抵御渗透、打击犯罪的处理宗教问题的基本原则。这样的宗教法治化建设原则要求在宗教立法过程中全方面地考虑宗教问题,保障和预防相结合,以适应新时代社会发展的需要,积极引导宗教与社会主义相适应。

2. 认真研判新时代背景下宗教立法的新情况。回顾新中国以来的宗教理论发展,不难发现中国特色社会主义宗教理论是不难随着社会实际情况的发展变化而丰富发展起来的。因此,在新时代宗教立法工作中除了要借鉴以往宗教工作成果,还要对当下新产生的宗教问题,如互联网宗教问题、宗教界人士参与政治等问题作出具体详细的法律规范,保证宗教立法工作始终与时俱进。

四、结语

在新时代全面依法治国的背景下,明确宗教立法工作面临的问题,对宗教事务进行法治化管理,积极推进宗教立法

工作有极其重要的意义。要有鲜明的问题意识,赋予宗教法律新的意义和内涵,既充分考虑宗教安全的整体环境,又深刻认识到中华宗教历史、宗教文明自身发展的规律,具有针对性、前瞻性地开展宗教立法工作,翻开新时代宗教法治化发展的新篇章。

【参考文献】

- [1] 蒲长春. 党的宗教政策的演进与创新[N]. 中国民族报, 2018-11-27(6)
- [2] 冯玉军. 宗教中国化与新时代法治建设[N]. 中国民族报, 2018-07-24(6)
- [3] 邱爽, 那孝伟. 论宗教立法的必要性[J]. 中国市场, 2017, 18: 111-112
- [4] 王月清, 邵佳德. 新时代中国特色社会主义宗教理论的两重历史脉络[J]. 理论学刊, 2018, 6