

简论宗教信仰自由及其法治保障

西藏民族学院政法学院 姚俊开

宗教信仰自由作为公民的一项基本人权，与有关国际公约一样，早已得到了我国法律、法规的确认和保障。进一步正确理解并切实保障各族公民宗教信仰自由权利，对于构建和谐社会具有十分重要的现实意义。

一、宗教信仰自由的内涵

宗教信仰自由作为公民的一项基本人权，具体内容究竟包括哪些方面，一般群众未必明白、甚至有些宗教管理干部也不是十分清楚，只有准确把握它的内涵，才能正确行使和保障这一权利。根据宪法及相关法律、法规的精神规定，笔者认为主要包括以下方面：

(一) 信仰宗教自由。信仰宗教是人们的一种追求，是人权内容的重要组成部分。公民有信仰宗教的自由，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；在同一个宗教里，有信仰这个教派的自由，也有信仰那个教派的自由；有过去不信教而现在相信的自由，也有过去信教而现在不信的自由。在强调保障公民的宗教信仰自由的同时，也应该强调保障有公民不信仰宗教的自由。这完全是个人的私事，可以自由选择，任何组织、任何人都应该干涉。对此，《世界人权宣言》第18条规定：人人有思想、良心和宗教自由；此项权利包括改变其宗教或信仰的自由，以及单独或集体、公开或秘密地以教义、实践、礼拜和戒律表示其宗教或信仰的自由。¹我国《宪法》第33条规定：国家尊重和保障人权。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。《宗教事务条例》第2条规定：公民有宗教信仰自由。任何组织或者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或者不信仰宗教的公民。信教公民和不信教公民、信仰不同宗教的公民应当相互尊重、和睦相处。

(二) 宗教活动自由。《宪法》、《自治法》、《宗教事务条例》等法律法规都明确规定，国家保护正常的宗教活动。笔者认为最重要的主要有两个方面：第一、宗教结社自由。宪法第35条规定我国公民有结社自由的权利。结社自由就是公民为了一定的宗旨而依照法律规定的程序结成某种社团的自由。宗教结社是信仰同一宗教或同一教派的公民，为了表达共同的宗教信仰，相互交流感情，探讨宗教思想，共同进行宗教活动而结成的宗教团体。宗教结社自由包括发起和成立宗教组织，发展宗教组织（如吸收新教徒），加入或退出宗教组织的自由。对于信教公民来说宗教结社是推广和传播宗教思想、满足和深化宗教感情实现其宗教信仰自由的重要途径和必然要求。²对此，《宗教事务条例》第6条规定：宗教团体的成立、变更和注销，应当依照社会团体登记管理条例的规定办理登记。宗教团体按照章程开展活动，受法律保

护。第二、宗教仪式自由。宗教仪式是信教公民表达宗教信仰或进行宗教修行的主要方式，是宗教意识外在化的表现。各个宗教都有自己的一套完整仪式，宗教仪式自由是宗教信仰自由的核心。有些仪式可以在家庭中举行，有些仪式则需要到宗教活动场所内举行，只要不违反法律、法规，不违背公序良俗，既可以由信教公民单独进行，也可以与家人、亲朋好友共同进行，还可以与众多信徒在专门的宗教活动场所内集体进行。

(三) 宗教事务自由。根据《宗教事务条例》精神规定，宗教信仰自由还包括宗教事务活动自由（第4条：各宗教坚持独立自主自办的原则，宗教团体、宗教活动场所和宗教事务不受外国势力的支配）；对外交往自由（第4条：宗教团体、宗教活动场所、宗教教职人员在友好、平等的基础上开展对外交往；其他组织或者个人在对外经济、文化等合作、交流活动中不得接受、附加的宗教条件）；宗教出版自由（第7条：宗教团体按照国家有关规定可以编印宗教内部资料性出版物）；宗教教育自由（第8条：设立宗教院校，应当由全国性宗教团体向国务院宗教事务部门提出申请……第10条：全国性宗教团体可以根据本宗教的需要按照规定选派和接收宗教留学人员）；接受捐献捐赠自由（第20条：宗教活动场所可以按照宗教习惯接受公民的捐献，但不得强迫或者摊派）；宗教财产处分自由（第30条：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）；宗教营销自由（第21条：宗教活动场所内可以经销宗教用品、宗教艺术品和宗教出版物）等等。

当然，宗教信仰的自由，也只能是法律法规许可范围内的自由。只有在法律法规许可的范围内的自由才是合法的自由、真正的自由。由此可见，宗教信仰自由作为公民的一种权利，也只能是法律法规许可范围内的行使，并且根据权利义务一致性原则，还要履行其相对应的一些义务。对此，宪法、法律、法规作了原则性规定，如《宪法》第51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。《自治法》第31条规定：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。宗教事务条例则作了更加详细的一系列规定，如：宗教团体、宗教活动场所和信教公民应当遵守宪法、法律、法规和规章，维护国家统一、民族团结和社会稳定。这些自由度的限定和义务的设立，并不是为了限制公民的宗教信仰自由权利的行使，而是为了更好地保障公民的宗教信仰自由权利的实现。

二、保障宗教信仰自由的法律依据

尊重和保护宗教信仰自由，既是党和政府对待宗教问题的一项长期的基本政策，又是宪法、法律赋予我国公民的一项重要权利，这项权利不仅得到了政策的支持，而且得到了法律的保障。从新民主主义革命时期起，党和政府就始终注重公民宗教信仰自由权利的尊重和保护，从《中华苏维埃共和国宪法大纲》到《共同纲领》再到现行宪法；从基本法律到其他法律；从行政法规到部门规章；从地方性法规到自治法规，多角度、多层面作了一系列规定。

早在1931年11月，中华苏维埃第一次全国代表大会上通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》就对宗教事务作出了明确的规定。第4条规定：“在苏维埃政权领域内的工人、农民、红军士兵及一切劳苦民众和他们的家属不分男女、种族、宗教，在苏维埃法律面前一律平等，皆为苏维埃公民。”³1949年通过的《共同纲领》第5条规定：“中华人民共和国人民有宗教信仰的自由权。”第52条规定：“各少数民族均有宗教信仰的自由。”1954年《宪法》第88条规定：“中华人民共和国公民有宗教信仰的自由。”1975年《宪法》第28条规定：“公民有信仰宗教的自由和不信仰宗教、宣传无神论的自由。”1978年《宪法》第46条规定：“公民有信仰宗教的自由和不信仰宗教、宣传无神论的自由。”1979年颁布的《选举法》第17条规定：“中华人民共和国年满十八周岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况和居住期限，都有选举权和被选举权。”1979年颁布的《刑法》第147条规定：“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，处二年以下有期徒刑或者拘役。”1982年《宪法》第32条3款规定：“国家尊重和保障人权。”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。国家保护正常的宗教活动。”1984年颁布的《民族区域自治法》第11条规定：“民族自治地方的自治机关保障各民族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。”1986年颁布的《民法通则》第77条规定：“社会团体包括宗教团体的合法财产受法律保护。”1990年颁布的《香港特别行政区基本法》第32条规定：“香港居民有信仰的自由。香港居民有宗教信仰的自由，有公开传教和举行、参加宗教活动的自由。”1993年颁布的《澳门特别行政区基本法》第33条规定：“澳门居民有信仰的自由。澳门居民有宗教信仰的自

由，有公开传教和举行、参加宗教活动的自由。”1994年颁布的《劳动法》第13条规定：“劳动者就业，不因民族、种族、性别、宗教信仰不同而受歧视。”1995年颁布的《教育法》第9条：“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。公民不分民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰，依法享有平等的受教育机会。”此外，《城市居民委员会组织法》、《村民委员会组织法》、《治安管理处罚条例》、《兵役法》、《集会游行示威法》、《行政许可法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》、《商标法》、《广告法》等诸多法律法规也为保障公民的宗教信仰自由权利提供了重要的法律依据。

我国最重要的专门宗教立法是从上个世纪九十年代开始的。1991年2月中共中央、国务院在《关于进一步做好宗教工作若干问题的通知》中再次强调依法对宗教事务进行管理的重要性，明确指出：“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、直辖市也可以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。”根据这一精神，1991年5月国务院宗教事务局、民政部联合制定了我国第一部宗教性法律文件《宗教社会团体登记管理实施办法》，1994年1月国务院又制定了二部宗教性行政法规：《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》，随后国务院宗教事务局又颁布了3部宗教性行政规章：1994年4月的《宗教活动场所登记办法》，1996年7月的《宗教活动场所年度检查办法》，1999年1月国家宗教事务所、外国专家局、公安部联合发布的《宗教院校聘用外籍专业人员办法》，同时有6个省、市制定了地方性宗教法规，29个省、市制定了地方性宗教规章，结束了我国宗教领域长期以来无法可依的状况。⁴特别是2004年颁布的《宗教事务条例》，更进一步明确规定了国家依法保护正常的宗教活动，维护宗教团体、宗教活动场所和信教公民的合法权益的职责；同时也明确了宗教团体、宗教活动场所、宗教教职人员在从事宗教活动等方面的权利和义务。这部综合性行政法规的出台，标志着我国的宗教工作正式走上了法治化的轨道。

三、加强宗教法治建设的建议

宗教法治建设不仅是我国法治建设的重要组成部分，而且是公民宗教信仰自由的重要保障。经过多年的努力，已取得了一定成就。但是同其他方面法治建设的步伐相比，还有较大的差距。只有加强宗教法治建设，才能保障宗教信仰自由。宗教法治建设与其他方面法治建设一样，它包括立法、普法、执法、司法等内容，是一项综合的系统工程，在这个工程的建设中，我认为，至少仍需在以下方面引起足够重视。

一是要进一步完善宗教立法。从司法实践来看，用行政法规来代行国家基本法律的职责，解释和处理有关公民基本权利的问题，显然是不够严肃的，用低阶位的行政法规替代正式的法律来保障公民的基本权利，其力度也是不够的；从社会实际需要来看，有关宗教方面基本法律的缺位也不应长期存在，如果一直这样，既不利于公民权利的保障，也不利于法律体系的完善，并且与国际惯例也不能很好地接轨。宗教法是宗教管理和宗教活动的依据，是宗教信仰自由权利的保障。因此，要切实从保障人权的高度出发，以“三个代表”重要思想统领宗教工作，以党的十六大报告提出的“全面贯彻党的宗教信仰自由政策，依法管理宗教事务，积极引导宗教与社会主义社会相适应，坚持独立自主自办的原则”的宗教工作方针为宗教法治建设的理论基础，充分调动人大、政府及相关部门和学术界、宗教界的立法积极性，在充分调查、征求人民群众尤其是信教群众意见的基础上，尽快制定宗教基本法，同时还要注意对已有的各项法律进行修改，使其增添处理宗教问题的规定。此外，国务院宗教事务局应尽快制定宗教事务条例的实施细则，各省、市、自治区要根据宪法、法律、行政法规精神，结合当地实际制定、修改本地的地方性法规和自治法规，从而形成一个以宪法为基础，以宗教基本法为主干，包括各项调整宗教法律关系的法律、部门法规、行政规章、以及地方性法规、自治法规在内的宗教法律规范体系。

二是要进一步开展宗教法律普及工作。开展普法教育，提高全民族包括信教公民在内的法律素质是实行法治的社会意识基础。由于长期受封建社会人治思想的影响，中国人的法律意识普遍淡薄，政府官员也不例外，一般公民更为甚之，这就成了全面实现法治尤其是宗教法治的最大障碍。因此，我们要充分利用广播、电视、报纸、网络等媒体，深入持久地进行法制宣传，要组织各级国家机关特别是宗教管理部门、基层组织的领导干部认真学习有关宗教方面的法律法规，以提高他们的法治观念和依法办事的能力。同时，要把与广大信教公民的日常工作、生活密切相关的法律法规特别是宗教法律法规交给他们，以提高广大信教公民知法、懂法、用法、守法、护法的观念和能力，特别是提高他们对政府行政行为的监督能力和用法律来维护自身合法权益的能力，使信教公民知道什么是正常的宗教活动，什么是法律法规保护的，什么是法律法规许可的，什么是法律法规禁止的，宗教与邪教的界限是什么，宗教与迷信的

界限是什么……总之,通过开展普法教育,调动宗教界人士、信教公民参与宗教活动的管理和自我管理的积极性,让他们充分享受宗教法赋予自己的所有权利,主动履行宗教法赋予自己的各项义务,并能自觉抵御境外不法势力对正常宗教活动的冲击和渗透。

三是要进一步规范对宗教事务的依法管理。依法管理宗教事务是全面、正确贯彻宗教信仰自由政策的要求和体现,是我们国家社会主义法治建设的重要内容。首先,要高度重视行政执法主体建设,要按照建设法治政府的要求,把行政执法主体作为宗教工作的基础性工程建设好,明确宗教事务部门行政执法主体的资格,健全、充实行政执法队伍,提高宗教行政执法队伍的政治、法律素质,防止出现有法不行、无人执法的现象。其次,要端正行政执法态度,要明白依法管理宗教事务,是为了更好地全面贯彻执行宗教信仰自由政策和法律,而不是限制宗教。依法管理的重点就是依法保护宗教团体和宗教活动场所的合法权益,保护宗教教职人员履行正常的教务活动,保护信教群众正常的宗教活动,而绝不是包办或干涉宗教事务,也不能用简单行政命令手段处理宗教问题,更不能用感情代替法律。行政执法要始终把保护公民宗教信仰自由同依法管理宗教事务有机结合起来,把保护公民的宗教信仰自由贯穿于依法管理宗教事务的各个环节、各个方面。

四是要进一步强化宗教信仰自由的司法保障。根据宪法、法律、法规相关精神规定,宗教信仰自由的司法保障总方针是“保护合法、制止非法、抵御渗透、打击犯罪”。我国对违反宗教法律的责任,主要有三个方面:

第一、侵犯宗教信仰自由者的法律责任。国家机关、社会团体和个人违反宗教法律制度,强迫公民信仰宗教或者不信仰宗教;强迫公民信仰这个教派或者信仰那个教派;歧视信仰宗教的公民或者不信仰宗教的公民等行为,都属于侵犯公民人身权利、民主权利的问题,即是侵犯公民宗教信仰自由权利,违反了我国宗教法律制度。⁵对此,宗教事务条例第39条规定:强制公民信仰宗教或者不信仰宗教,或者干扰宗教团体、宗教活动场所正常的宗教活动的,由宗教事务部门责令改正;有违反治安管理行为的,依法给予治安管理处罚。侵犯宗教团体、宗教活动场所和信教公民合法权益的,依法承担民事责任;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

第二、宗教事务管理者渎职行为的法律责任。国家工作人员在宗教事务管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊,构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,依法给予行政处分。对此,《宗教事务条例》第38条规定:国家工作人员在宗教事务管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊,构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,依法给予行政处分。此外宗教事务条例还规定对于宗教事务部门的具体行政行为不服的,可以依法申请行政复议,对行政复议不服的,可以依法提起行政诉讼,如果宗教事务部门败诉时,这就意味着他们还要承担相应的行政法律责任。

第三、利用宗教进行违法犯罪的法律责任。利用宗教进行危害国家安全、公共安全、破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度的违反宗教法律制度的行为,将会受到法律的制裁。对此,《宗教事务条例》第40条规定:利用宗教进行危害国家安全、公共安全,侵犯公民人身权利、民主权利,妨害社会管理秩序,侵犯公私财产等违法活动,构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,由有关主管部门依法给予行政处罚;对公民、法人或者其他组织造成损失的,依法承担民事责任。对于打着宗教团体或宗教事务的幌子与境外宗教组织或民族分裂主义分子联合或接受其指使,进行破坏民族团结,分裂祖国统一的活动,如果构成危害国家安全罪和危害公共安全罪的,将依照刑法有关规定追究刑事责任。

参考文献:

1. 国际人权法教程项目组. 国际人权法教程(第二卷), 北京: 中国政法大学出版社, 2002年版。
- 2、4. 马岭: 宗教法制问题探索[M], 西安: 陕西人民出版社, 1999。
3. 《中华苏维埃共和国法律文件选编》[M], 厦门大学法律系、福建省档案馆选编, 江西人民出版社, 1984年版。
5. 宋才发: 民族区域自治法通论[M], 北京: 民族出版社, 2003。