



香港中文大學基督教研究中心暨 基督教中國宗教文化研究社通訊

基督教研究中心

地址：香港中文大學崇基學院神學樓
電話：26098155 傳真：26035224
電郵：centre-cs@cuhk.edu.hk 網址：www.cuhk.edu.hk/theology/ccs

基督教中國宗教文化研究社

地址：香港沙田崇基學院神學樓
電話：27703310 傳真：26035224
電郵：info@cscrc.org 網址：www.cscrc.org
2008年1月第16期

中國的宗教立法問題

編者按：中國的宗教立法問題與宗教自由的空間關係密切。我們特別邀請了長期關注中國宗教立法的劉澎教授撰文，分析中國宗教立法的相關問題。劉教授現為中國社會科學院美國研究所研究員、美國埃默里大學法學院宗教與法律中心客座研究員、中央民族大學宗教系客座教授、北京普世社會科學研究所所長。長期致力於研究政教關係、宗教與法律及宗教立法問題。代表著作包括《國家·宗教·法律》（2006年，中國社會科學出版社）及《當代美國宗教》（2000年，社科文獻出版社）。他主持的普世社會科學研究所(<http://www.pacilution.com>)是國內積極探討宗教自由與立法的重要學術機構，曾主辦多次以宗教與法治為題的學術研討會。

劉澎

一、宗教立法嚴重滯後

國內各種公共媒體上有關宗教立法的文章、報導以及相關的出版物，少之又少。在宗教立法方面，除憲法之外，迄今為止，沒有一部全國人大通過的、通行全國的法律公開申明，全面系統的保護宗教信仰者與宗教團體的「合法權益」。中國究竟有否可供社會處理宗教問題的專門法或基本法？又究竟應該有一部什麼樣的宗教法？現今宗教方面的法制建設存在什麼問題？

二、對宗教立法宗旨的不同認識

有人認為，宗教立法應該旨在保障宗教信仰自由，即用法律的形式，把憲法中規定的公民享有的宗教信仰自由具體地落到實處。作為公民的一項基本權利，宗教信仰自由不能僅僅是一種理念、一種抽象的表達，而應在制度上、程式上、措施上切實有效的保障，這是現代文明國家尊重



和保護人權的體現。

對於政府來說，宗教立法的宗旨是「維護社會公共利益」。所謂「維護社會公共利益」既包括「維護宗教和睦與社會和諧」，又包括「規範宗教事務管理」。這種看法貌似公允，既說了保障宗教信仰自由，又說了維護社會公共利益，好像很全面，但其著眼點是在「維護社會公共利益」的旗號下進行「宗教事務管理」。

在這種情況下，宗教要不要立法，立法的內容又是什麼呢？是維護公民的基本權利，還是以立法為名強化國家對宗教的控制，其中分歧很大。這種分歧反映的是不同利益群體對自身利益的強調。雙方在根本利益上的對立，導致了十多年來，中國制定宗教法的條件一直「很不成熟」，社會各界要在此問題上達成共識，還「需要相當長的過程」。因此，宗教要立法，就必須首先解決立法的宗旨問題。

三、制定宗教基本法的必要性

有人說，宗教信仰自由應該受保護，政教關係應該明確，但是沒有必要搞專門的宗教法。許多國家，包括美國都沒有宗教法，我們為什麼要搞宗教法？至於宗教方面的問題，在憲法層面上有專門的規定，可以作為原則，在基層有地方性法規與規章，此外還有國務院的行政法規和其他部門規章。在其他的一些專門法中，也有對宗教方面某些具體問題的規定，這不是已經很全面了嗎？

這種說法聽起來似乎有道理，但它恰恰忽略了宗教信仰自由是公民的一項基本權利，是人權最主要的體現之一，必須由全國人大通過的法律做出規定。

眾所周知，憲法在我國不能作為庭審依據，憲法之下沒有關於宗教的基本法，只有國務院的行政法規，再次是地方法規與規章。這樣，對憲法中公民宗教信仰自由權利的解釋與保障，就必須由行政法規和地方性法規、部門規章與地方規章來完成。由於行政法規、地方性法規、部門規章與地方政府規章不是經全國人大審議通過的法律，由它們來代行國家法律的職責，解釋和處理有關公民基本權利的問題，顯然是不嚴肅的，是用低位階的法規替代正式的法律。從國家法律體

系的完整性看，是一種立法不作為。

至於許多人所說的「美國沒有宗教法，我們為什麼要搞宗教法」的問題，則更是一種誤會。

首先，美國的法律體系與中國不同，美國實行判例法，最高法院有關宗教問題的判例非常多，判例可以成為各地司法實踐中處理宗教問題的指導和依據。而中國是成文法國家，對宗教問題的立法不作為只能導致該領域的法律調控缺乏相應的法律依據。

其次，美國憲法可以作為庭審依據，憲法第一修正案對宗教問題有明確的規定，奠定了美國宗教自由與政教分離的基礎。我國的憲法不能作為庭審依據；憲法中有關宗教信仰自由的規定只能是一種原則，對宗教信仰自由的保障必須要通過具體的專門法才能使其具有可操作性，才能從法律上將這種權例落實。

再次，美國雖然沒有一部專門的宗教法，但在其他各種法律中，對各個領域中涉及宗教自由的問題均有詳細的規定，為社會各方面處理宗教問題提供了充分依據。中國沒有關於宗教的專門法，在其他法律中雖有涉及宗教問題的規定，但從整體上看，很不完備，缺乏統一考慮，涉及宗教問題的法律規定有許多空白。因此，問題不在於有無一部專門的宗教法，而在於中國現行的法律體系能否適應以法律處理中國宗教問題的需要。

四、宗教立法必須修憲

宗教立法要在專門法、基本法的層面上有一個相對系統、完整的《宗教法》，以彌補宗教法律體系在這方面的缺位。如果制定這樣一部《宗教法》。憲法中規定的公民的「宗教信仰自由」就不再是一項原則，而是有了具體的、可操作的國家法律來體現。

但是，憲法36條除了「宗教信仰自由」的規定之外，還有許多其他的內容，這些規定主要是對宗教的一種防範。做出這些規定的政治背景可以追溯到新中國成立初期的二十世紀五十年代，其歷史根源甚至可以上溯到1840年鴉片戰爭以後的中國近現代史。做出這些規定在二十世紀五六十年代是可以理解的，但是在改革開放已經搞了卅年，新中國成立已經五十多年後的今天，則

顯得十分不合時宜。即使僅僅從法理學和法律內部自身邏輯關係上看，這些規定也是在國家根本大法中對宗教某種程度上的明顯歧視。例如：憲法36條規定：「任何人不得利用宗教進行破壞活動。」這句話是為了防止有人利用宗教進行破壞社會秩序、損害公民身體健康、妨礙國家教育的活動。這些活動實際上已經超出了宗教的範圍，理所當然地應該禁止。如果我們把此句話的「宗教」換成其他詞，例如政治、經濟、文化、社會團體、科學技術、體育等等，在邏輯上仍然是成立的，而在憲法的其他條款中並無針對其他領域有類似規定。那麼，這就給人一種印象，即宗教是可能被人用來進行破壞社會秩序、損害公民身體健康、妨礙國家教育的，這是宗教的特色，因而有必要在憲法中專門對此做出規定。事實上，宗教有可能被用來破壞社會秩序，但能夠被用來破壞社會秩序的力量絕不僅僅是宗教。例如，眾所周知的文化大革命是對社會秩序的極大破壞，對人民群眾身體和生命的極大摧殘，對國家教育的極大妨礙，但導致文化大革命的並不是宗教。如果憲法沒有一一將各種可能被用來破壞社會秩序的力量列出，為何獨以要將宗教列出？如果憲法其他條款已有維護社會秩序、保護人民身體健康、保護國家教育的規定，則任何人以任何形式，利用任何力量破壞社會秩序、損害人民健康、妨礙國家教育均為違法，應一律予以制裁，同樣沒有必要將宗教單獨列出來，給予規定。因此，這句話實屬多餘，應予取消。凡破壞社會秩序、損害公民健康、妨礙國家教育的行為皆為違法。在這一點上，不分宗教信仰、民族、性別、年齡，應一視同仁。憲法第五條、第二十八條、第五十三條對此有明確規定。

又如，在國家根本大法中規定，宗教團體和宗教事務不受外國勢力的支配。這是憲法第三十六條的最後一句話。但這一句話與第四句話，存在同樣的問題。中國作為一個獨立的主權國家，中國的一切事務，包括宗教事務，不受外國勢力的支配，這是理所當然的，否則就是對中國內政的干涉。中國的宗教團體和宗教事務不受外國勢力支配，中國的政治團體與政治事務、經濟團體與經濟事務、教育團體與教育事務、其他一切社會團體及其事務，也都不受外國勢力支配。憲法

是否要將宗教以外的所有團體、所有事務一一列出，規定其不受外國勢力支配？如果國家目前處在中國政府的有效控制與治理之下，該政府與中國的主權受到了世界絕大多數國家的承認，憲法中有無必要將中國的某一社會團體單獨列出，規定其不受外國勢力支配？事實上，憲法第五十四條規定「公民有維護祖國安全、榮譽和利益的義務，不得有危害祖國安全、榮譽和利益的行為」。按此條規定，由中國公民組成的任何團體及其事務均不應受外國勢力支配。顯然，在憲法中僅僅強調宗教團體與宗教事務不受外國勢力支配，這種規定有失公允。在國家根本大法中存在對宗教的歧視性規定，這不能不說是憲法的「硬傷」。

另一方面，憲法對我國政教關係是否應以政教分離為原則並無說明，這與世界上許多國家在憲法上明確表明該國政教關係的做法相比，是有很大的差距的。這是憲法有關宗教問題條款的另一大缺憾。

憲法是一個國家的根本大法，是所有其他一切法律的基礎。如果憲法中涉及宗教的條款存在問題，勢必影響有關宗教的各項法律、法規。因此，宗教立法不僅要建立健全宗教法律體系，彌補我國法律在國家基本法律層面上的缺失，而且更要從源頭上進行完善，剔除那些不能反映時代和社會發展要求的、不利於維護社會穩定的內容，使其更好的體現憲法對公民基本權利的保護。修改後的憲法36條應該簡明扼要，突出原則。建議改為「中華人民共和國公民享有宗教信仰及實踐其信仰的自由。國家實行政教分離。」其他問題可以由《宗教法》和其他專門法進行規定。

如果不對現行憲法36條進行修改，在此基礎上制定《宗教法》，必然會受到憲法中因時代局限性的影響而做出的規定的束縛，從而難以真正體現憲法對公民基本權利的保護。因此，要加強宗教法制建設，加快宗教立法，就必須修改憲法36條。憲法中的問題解決了，才能解決其他層面法律的問題。只有綱舉，才能目張。

五、宗教立法的難點

(1) 如何避免將國家置於宗教裁判者或宗教員警的地位。例如，一個人或一群人要舉行自


稱是宗教的活動，這種活動到底是不是宗教活動，究竟由誰說了算？一個人可以自稱是某種宗教的信仰者，一群人可否自願的組成自稱是信仰某種宗教的團體？國家對這樣一個團體到底應否審查、認可？如果審查，是形式審查還是實質審查？有一群自稱是為了實踐其內心宗教信仰的人自願組成的團體是否一定要有一個「業務主管單位」？如果有這樣一個單位，這是一個什麼性質的單位？這個「業務主管」的宗教裁判權從何而來？

(2) 中國目前有五種政府認可的宗教。如果有某個公民或某些公民聲稱自己信仰某種不屬於五種宗教的宗教，國家是否應該保護這個人或這群人的宗教信仰權力？誰有權對五種宗教之外的信仰體系做出判定？對這些問題，宗教立法不應該回避，而應該有一個基本的、切實可行的設計。

(3) 國家是否可以利用國家財政在內的各種公共資源支持或壓制某種宗教？宗教信仰者和宗教團體可否以某種宗教的名義在社會上公開進行非宗教性的活動（如辦教育、醫療及其它慈善活動）？宗教信仰者與非宗教信仰者是否具有進入社會的平等機會（例如：就業，參軍，受教育）？宗教領袖是否享有政治特權？他們應以個人身份還是宗教團體的代表身份當選人大代表？國家與宗教信仰者或宗教團體發生矛盾時是通過國家特設的宗教管理機構處理還是通過法律途徑解決？

宗教立法在處理這類問題時困難在於國家必須維護社會公共利益，但社會公共利益不能泛化，更不能成為國家控制宗教的政治工具。在此前提下，如何確定符合中國國情的政教關係的模式，妥善處理維護社會公共利益與保障宗教信仰自由之間的平衡，是對宗教立法的重大考驗。但無論問題多麼複雜，難度多大，回避都不是一種解決辦法。

綜上所述，解決宗教問題要靠法治，但法治不是把法規、規章簡單地法律化，中國宗教方面的法制建設還有漫漫長路。■



編者按：據2007年2月7日《中國日報》（*China Daily*），上海華東師範大學一項調查顯示，約三億中國人信仰宗教。是項調查由華東師範大學童世駿和劉仲宇教授主持，他們向4500人發出問卷。結果顯示，16歲以上的中國人中有31.4%承認自己有宗教信仰。其中三分之二有宗教信仰的人是16至39歲的，只有9.6%是55歲以上的。《中國日報》的記者指，據此調查結果推論，全中國大約有3億人有宗教信仰，這是官方統計數字的3倍。針對上述觀點，上海大學宗教與社會研究中心主任李向平教授作出回應。蒙李教授同意，特轉載於本期通訊。原文題目為〈信仰与宗教的空間分割〉，副題為編者所加。

2007年，中國有一個宗教新聞，影響極大。這個新聞出自一個重大科研項目的結項成果，報導中國宗教信徒迄今已多達三億人口，與中國官方曾經公佈一億宗教信徒的說法不一樣。為此，海內外媒體一時大肆傳布，幾成定論。

然而，仔細了解這一研究項目及其方法之後，則可發現這個三億人宗教信徒的說法，實在靠不住。驟眼看來，這項問卷抽樣及相關方法，似無問題；但關於問卷設計時關於宗教的定義則不盡然。它以一個泛宗教的定義作為其研究物件，即把民間宗教信仰如祖宗崇拜、財神、灶王爺信奉等現象，亦列入了問卷物件。所以，中國人三億宗教信徒的假設中，包括了民間宗教信仰，而不局限於制度宗教——中國現行五大宗教的信徒人數。但是，其研究成果在公佈於媒體之時，卻犯了一個致命的硬傷，省去了這個泛宗教定義的「泛」字，只留下「宗教」兩字，導致以謬傳謬，信以為真。

尤其是這項問卷研究，大多集中在中國各城市之中，很少進入鄉村問卷，這就等於把大多數