

关于中国宗教法治的历史根源、现实进展和应然方向

(Draft , Chinese version)

中国国家行政学院法学教研部教授 魏宏

今年是《世界人权宣言》通过 60 周年。该《宣言》第十八条规定：“人人有思想、良知和宗教自由的权利；此权利包括他的宗教或信仰的自由，以及单独或集体、公开或秘密地以教义、实践、礼拜或戒律表示他的宗教或信仰的自由”。由于《世界人权宣言》已经为大多数国家所批准，因而，尊重和保护宗教信仰自由已经被视为一项普世性的人类价值。

但是，正像同一种药对同一种病的疗效，与人的年龄、体质、所处的环境、尤其是季节等因素有很大的关系一样，同样一种人权的价值在不同的国家或者同一个国家不同的历史阶段也会有不同的权重。在这方面，由于中国的具体国情，中国政府更看重社会与政治稳定的价值，因而在宗教问题上就采取了较为谨慎的、重在管理的政策。也因此，常受到一些西方国家的非议。

在这方面，本人以为，只有客观地认识中国宗教政策的历史与现实根源，充分地直面中国宗教立法的现实进展，并理性地寻找中国宗教法治的应然方向，才能形成一种平和的、良性的人权对话机制，进而在既保障宗教信仰自由与维护社会稳定、人民福祉的关系中找到平衡点，使两种价值同时得到兼顾。

一、中国宗教政策的历史和现实根源

根据中国宪法的规定，“公民有宗教信仰的自由”。这表明，中国政府在法律层面上坚持的

是宗教信仰自由原则。不仅如此，中国宪法还进一步规定，“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”。这就表明，中国政府的宗教信仰自由原则在法律文本层面上是相当彻底的。当然，无须讳言，中国宪法又同时规定，“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”，特别是，中国宪法还规定“宗教团体和宗教事务不受外国势力的支配”。据此，中国政府在政策层面上对宗教活动又采取了比较审慎的重在管理的措施。

那么，如何看待中国宪法的这两种不同规定以及由此所采取的比较强调管理的宗教政策呢？依据本人之浅见，这实际上有着非常客观的历史和现实的原因。根据史学家们的研究，在中国有文字记载的先辈们的历史上，历代王朝都是非常世俗化的政权，即，不管他们是否偏爱某种宗教，任何一个宗教都没有取得对王权的支配地位，更没有形成足以与王权抗衡的制度化宗教权力。也许由于这一点，中国的历代王朝对各种宗教、包括外来宗教都采取了比较宽容的态度——当然，其前提是：只要不威胁到王权的统治。这一点，不仅表现在佛教两千年前、伊斯兰教在公元七世纪中叶、以及天主教在明末传入中国是比较顺利的，更表现在虽然历史上也曾发生过某些局部的、短暂的限制、禁止某些宗教的事件或不同宗教之间的摩擦，但从未发生过类似西方世界那种大规模的宗教冲突、宗教战争和宗教迫害。就是说，在宗教信仰自由被西方国家确立为一项法治原则之前，早就是中国历代王朝虽没有宣布、但却一直有效实施着的一种历史传统。换句话说，宗教信仰自由也是中国传统文明的特点之一，是中国传统社会对人类社会的贡献之一。

然而，宗教问题毕竟有着因其自身的特殊性所导致的某些社会复杂性。这至少表现在两个方面：其一，宗教，作为某种特定文化在其发展轨迹上一种深沉情感的聚集、浓缩、沉淀和升华的极致和结晶，往往比较容易模糊其文化发展本身的理性逻辑，从而在有些情况下就

变得不够理性和宽容。这不仅表现在听不进他人的批评意见，而且更表现在对其他文化、特别是对其他宗教文化所产生的认识偏见、情感抗拒、心理排斥，甚至敌视和仇恨。由于这一点，不同宗教文化之间的冲突在许多情况下就成为社会动乱、乃至国家灾难的重要根源之一。在这方面，不仅西方世界在历史上和现在还正在发生的宗教冲突、以及由此引起的社会动乱和战争历历在目，而且在中国，清朝末年发生的义和团运动，虽然还不能说是两种不同宗教之间的冲突，但其起因确实源于西方宗教文化与中国本土文化之间的冲突这一点则是无疑的。由于清朝政府在这个问题上的愚昧作法，致使八国联军打到北京，慈禧太后和光绪皇帝西逃，最后导致丧权辱国的《辛丑条约》的签订，以及由此付出的四亿五千万两白银的赔款，从而在中国人的心灵上结下深深的疤痕。

其二，由于宗教所崇拜的精神对象不是现实世界中的人，也就自然不会崇拜历代王朝的当政者，因而当宗教被利用于某种政治目的时候，往往就表现为某种巨大的神秘力量和蛊惑力量，从而对世俗国家政权的稳定构成很大的威胁，进而成为当权者的心腹之患。在这方面，不仅中国古代一些以宗教作为精神旗帜的武装起义是明显的例证，而且在近代和现代中国，宗教与政治也不是绝对无缘的。比如，基督教在中国近代的传播，除了传教士个人基于对传播福音的执着而努力之外，也曾伴随着西方列强对中国的侵略和瓜分，以至在相当多的中国人心中就将传教士当成披着宗教外衣的侵略者，也使中国对西方的传教士保持了一种格外的警觉。又比如，由于中国是一个多民族、多宗教的国家，在现代国际政治环境中，依据中国政府的有关文件，分裂主义、极端主义和恐怖主义成为影响中国边疆地区政治稳定的重要因素，而这些因素又往往与不同的宗教信仰交织在一起，进而使相应的宗教常常成为被利用的对象。再比如，十四世达赖喇嘛既是一个宗教领袖，又是一个政治领袖，其宗教活动与政治活动交织在一起，往往是很难分清楚的。作为纯粹的宗教活动，以本人的观察，中国政府是不会关心的；而作为政治活动，那才是中国政府所关心的。

所以，宗教问题不见得在所有情况下都仅仅是一个单纯的宗教问题，而是不同程度地有着政治和社会的复杂性。这样，中国政府在宗教问题上一方面注意与国际上公认的价值取向相衔接、坚持法律上的宗教信仰自由原则，另一方面又注重国内政治环境的稳定性、在政策上采取比较谨慎的措施。这种双向态度就不是完全多余的，而是有着客观的历史渊源和现实社会秩序考量的。

二、中国宗教立法的现实进展

宗教立法的现实进展，依赖于对宗教性质的理解。由于中国的国家指导思想是马列主义，而马列主义又是无神论，这样，许多人就把马克思主义无神论封闭起来。这表现在，一方面，将国家这种政治社会与宗教团体这种民间社会相混淆，将国家这个世俗社会与公民个人的精神领域相混淆，误以为国家的指导思想同时也是私人领域和个人精神生活的完全排他性的充足性指导思想，进而将人们精神生活中的私人领域完全泛世俗化、政治化和国家化。另一方面，把无神论的价值绝对化，以为它可以不受时间和空间的限制应用到一切领域，进而完全用无神论的眼光来看待有神论者的宗教生活，从而否认了有神论在整合人的精神、净化人的心灵、促进人的身心平衡、乃至社会和谐发展方面的一切积极意义。再一方面，简单地以为，宗教产生和存在的基础只在于人们对自然和社会规律认识的局限性，在于科学和技术的不发达，在于人们在自然和社会面前的无能为力，似乎只要科学发展了，技术进步了，人们就会完全成为自己命运的主宰，人的认识就会产生一个实质性的飞跃，从而使宗教成为多余，并最终归于消失。

正是由于这些对马克思主义无神论的静止化理解，从而使中国的宗教立法和政策也曾出现过一些反复。特别是，“文化大革命”期间对宗教团体和人士的迫害更是从根本上违背了中国宪法所确定的宗教信仰自由原则。但是，随着邓小平在 1978 年 12 月中共十一届三中全

会启动的改革开放的进行，更随着依法治国宪法原则的确定，人们对宗教问题的认识也在逐步发生变化。从法学的角度看，由于公法与私法概念为更多的人所接受，人们越来越多地认识到国家与社会之间、政治社会与民间社会之间、世俗社会与涉及个人精神生活的宗教社会之间的区别。这种区别表明，民间社会、宗教社会和个人的精神领域有自身的特点，进而，其游戏规则不见得在任何情况下都与政治社会、世俗社会和国家的游戏规则相同。因而，无神论这种世俗国家的指导思想不见得也同时总是宗教信仰这种个人精神领域的指导思想。这是一方面。另一方面，虽然在国家治理中应当坚持无神论，即，通过民主的有规则的程序化的过程来进行，而不是把政治、经济和社会的发展寄托在某种神灵的保佑之上，但在人内心的道德约束和精神的寄托方面，有神论的价值则不见得完全会被无神论所替代。就是说，无神论的价值不是超时空的，而是有边界的。再一方面，宗教产生的基础果然与人们对自然和社会的认识有关，但这并不意味着科技的进步会解决人类社会的一切问题，更并不意味着人类从此就不会再有痛苦，因而要完全消除宗教产生和存在的基础是不可能的。在这方面，二十世纪中期以来，在科学技术高度发达的西方国家、特别是美国出现大量新兴宗教的社会现象就表明了这一点。

基于这种认识，在中国的现实国情之下，对宗教事务进行管理，其重要的价值目标之一就是应当是为了保护公民的宗教信仰自由。在这点上，中国政府的宗教政策在反思中不断调整、并在这种调整中使宗教立法逐步向前推进。其实，从宪政文本的角度看，从1949年的共同纲领、1954年的宪法、甚至包括1975年的文革宪法、1978年的宪法，到现行1982年宪法都规定了公民的宗教信仰自由权。特别是，作为执政党的中国共产党中央在1982年发布了一个文件，提出要保护公民的宗教信仰自由，加快宗教立法工作，¹以恢复文革期间对宗教的伤害。这样，中国的宗教立法工作，从1986年国务院提出先由各省着手进行开始，

¹ 中共中央文献研究室综合研究组 国务院宗教事务局政策法规司编：《新时期宗教工作文献选编》，宗教文化出版社，1995版，第59~60页。

其间，宗教界于 1989 年向全国人大提出了一个《宗教法》草案，到 1990 年，国务院就将《宗教法》正式列入立法计划，开始该法的调研项目。虽然十多年过去了，《宗教法》至今还没有颁布，但 2004 年 11 月则由国务院颁布了中国第一部综合性的宗教管理法规：《宗教事务条例》。应当承认，从理性观念的角度看，这个《条例》还存在着这样那样的问题，但同样不可否认的是，在有关方面对宗教立法相关重要问题还不能达成共识的条件下，作为一种暂时性的替代方案，国务院的《条例》不仅弥补了长期以来政府在宗教管理事务中基本上无法可依的局面，而且从实践理性的角度看，在许多方面也确实体现了不少新的法治理念，因而也是中国宗教法制建设的一件大事。

三、中国宗教法治的应然方向

根据中国的现实国情，要求政府完全放弃对宗教活动的监管不仅是不现实的，而且在有些情况下也是很有害的。政府肩负着维护社会稳定、公共秩序和人民安康的责任，因而有权利、也有责任防范和制止任何宗教团体以宗教信仰名义来破坏国家法律、损害公共利益和人民身心健康的活动。就是说，宗教法治的价值目标，是寻求在既能充分保护公民的宗教信仰自由、又能很好地维护社会公共利益之间的动态平衡。

根据这个价值目标，本人曾在中国国内的一个学术研讨会上就中国的宗教法制建设提出了这样四个问题：一是宗教信仰：何种层面上享有自由？二是宗教信仰：何种范围内享有自由？三是宗教团体：何种法律性质？四是宗教法制：何种理念来指导？我的结论分别是：宗教信仰自由既包括人内心的自由，也包括行为层面的自由；宗教信仰自由的边界条件应当以行为是否违法为标志，而不应当限定在某几种特定宗教的范围之内；宗教团体是一种民间性质的社团法人，在法律地位上具有独立性和自主性，是一种民事主体；在宗教法制建设的指导理念上要特别注意到三个方面：一是信教公民与不信教公民权利义务关系平等。信教公民

与不信教公民都是公民，任何人都不能被歧视、也不能享有特权；二是政府部门与宗教团体之间是执法者与执法相对人的关系，而不是领导者与被领导者的关系，这是防止宗教事务管理上人治问题的关键环节之一；三是宗教法制应当以民法为基础，以行政法为辅助，就是说，如果能制定一部很好的宗教团体法，那就可以在很大程度上为宗教团体自我良性的运行提供一个比较好的法律机制，进而省去了政府宗教部门许多不必要的事务。

可以看到，宗教法治建设是一项比较艰巨的任务，是很难一蹴而就、毕其功于一役的。不过，在以上几个问题中，本人比较关心宗教的范围，认为中国的宗教法治建设应当从此开始有所突破。过去，中国许多省份都将宗教限定为道教、佛教、伊斯兰教、基督教、天主教等几个特定宗教的范围之内。这样的结果，不仅把儒教排除在外了，对中国本土的其他宗教、特别是民间宗教的发展、演化也很不利。需要注意的是，我这里并不是说要在法律上对中国本土的宗教与国外的宗教差别对待，更不是说要歧视外国宗教，而只是说将宗教概念限定在五大宗教的范围之内，将在客观上最终对中国本土的宗教造成了歧视，不符合宗教信仰自由的原则，也不符合不同宗教之间应当在法律上平等的法理逻辑。其结果，不仅不利于中国传统宗教文化的延续，而且不利于世界宗教文化的多样性，最终损害的将是中国人对世界宗教文化的贡献。令人可庆幸的是，2004年11月在中国国务院颁布的《宗教事务条例》中，则不再有原各省关于宗教范围的限定，所以是一个突破性的巨大进步。当然，要在实践中切实落实《条例》的精神，也许还需要许多工作要做。