

人大国发院系列报告

年度研究报告

总第1期 2014年6月

中国宗教事务法治化研究

国发院社会转型与治理研究中心

冯玉军（中国人民大学国家发展与战略研究院、法学院）



国家发展与战略研究院

National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

国家发展与战略研究院（简称国发院）是由中国人民大学主办的独立的校级核心智库。国发院以中国人民大学在人文社会科学领域的优势学科为依托，以项目为纽带，以新型研究平台、成果转化平台和公共交流平台为载体，组建跨学科研究团队对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深度研究，以达到“服务政府决策、引领社会思潮、营造跨学科研究氛围”的目标。

国发院通过学术委员会和院务会分别对重大学术和行政事务进行决策。目前由陈雨露教授担任院长，刘元春教授担任执行院长。

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学国学馆（紧邻新图书馆）

电话：010-62515049

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>

Email: nads_ruc@126.com, nads@ruc.edu.cn

中国宗教事务法治化研究

Survey Report for China's Legalization of Religious Affairs

内容提要：

经过改革开放 35 年来的大力发展，我国宗教事务实现了从政策主导向依法管理的转变，初步形成了有关宗教事务管理的法规规章体系。但与此同时，我国宗教也呈现出信教人数持续快速增长、教徒结构发生明显变化、国际国内相互影响更加突出、宗教矛盾日益复杂和激化、宗教意识形态更加多元的趋势和挑战。为此，加强调研、摸清底数，对我国当前宗教事务法制化的实际状况进行专题研究，系统把握广大宗教神职人员、信教群众和非信教群众的宗教法律意识及其行为取向背后的各种现实因素，认真总结利用宗教实现社会稳定和谐以及与社会主义相适应的基本经验，努力提高宗教事务的法制化水平，不断完善和创新我国依法推行宗教管理的目标模式，进一步提高执法水平上下功夫，促进宗教活动规范有序开展，其理论和实践意义重大。

本报告通过较大规模的问卷调查、实地调研访谈和数十次与爱国宗教界人士的座谈，力求客观、全面地把握我国五大宗教教职人员、信教群众以及普通非信教群众对当前我国宗教事务政策与法律实施状况的评价，为未来我国宗教事务法律体系的完善、宗教事务管理工作的优化以及宗教信仰自由的全面保护提供参考。全文分为五大部分：第一部分是引言，概要叙述当前我

国宗教所面临的形势和本次调研的方法途径。第二部分，以宗教人士对宗教立法实施状况的调查为证，讨论我国宗教立法的实施状况与未来发展；第三部分以宏观上的调查问卷和微观上的实地访谈相结合，对当前我国宗教事务管理（包括对教职人员的备案管理、宗教活动场所管理、宗教国际交流管理、利用宗教进行不正当行为的管理以及对利用宗教活动场所进行旅游资源开发的管理等）的现状进行总括分析与评论，进而按照东部、中部和西部地区，佛教、道教、基督教、天主教、伊斯兰教进行宗教事务法制化的分地域、分宗教深入分析，全面揭示当前宗教事务管理所面临的问题与对策；第四部分对宗教信仰自由的现状进行分析。第五部分，从新形势下我国宗教事务法制化与管理模式创新两方面提出相应对策。

关键词：

中国宗教 立法与政策 实施状况 宗教事务管理 问题与对策

报告主笔：冯玉军*

中国人民大学国家发展与战略研究院社会转型与治理研究中心主任

法学院教授、博士生导师，中国统一战线理论研究会第五届理事会理事

报告参与：方兴嵩、曹成毅、罗莎、杨炎辉

*通讯作者及联系方式：冯玉军， E-mail: yujunvon@163.com

目 录

中国宗教事务法治化研究	3
一、引言	7
二、中国宗教立法的现状与未来	17
(一) 宗教人士眼中的宗教立法现状	19
(二) 宗教人士眼中的宗教立法	28
(三) 小结	43
三、中国宗教事务管理现状	46
(一) 对目前政府宗教管理现状的总体评价	46
(二) 对教职人员管理的评价	62
(三) 对宗教活动场所管理的评价	70
(四) 宗教对外交往的管理评价	84
(五) 对管理利用宗教进行不正当行为的评价	94
(六) 对旅游资源开发管理的评价	99
(七) 小结	117
四、中国宗教信仰自由状况	119
(一) 概述	119
(二) 宗教信仰自由落实状况	123
(三) 宗教信仰自由现状评析	155
五、中国宗教立法完善及宗教事务治理模式创新的对策	161

（一）创新设计宗教政策，完善宗教法律体系，适时制定宗教基本法	161
（二）提高执法人员素质，培养严格依法管理宗教事务的干部队伍	165
（三）加强宗教财产的法律保护，明晰产权，定纷止争	168
（四）明确宗教团体定位，落实教职人员权益及社会保障措施 ...	171
（五）完善宗教慈善治理体系，促进宗教慈善事业发展	176
（六）严厉打击利用宗教进行非法活动的行为，维护社会整体利益	179
（七）加强法制宣传，培养宗教法制观念，促进立法民主化，扩大社 会公众的立法参与	184
（八）推进宗教事务管理从“约束型”向“引导型”模式转变 ...	186
（九）正视国际影响，积极应对宗教国际化趋势	188

一、引言

宗教问题是我国加速经济发展、建构和谐稳定社会的重大问题。我国是一个宗教人口众多、宗教历史悠久、宗教团体和寺观教堂遍布，宗教影响广泛深远、宗教国际交往繁多、各大宗教俱全的国家。有3000多个宗教社团、8.5万处宗教活动场所、30多万名宗教教职人员，1亿多宗教信教群众（1997年国务院新闻办公布数据）。与世界上其他国家相比，我国的宗教事务及其管理所面临问题具有很大的特殊性与复杂性，表现为宗教信众数量庞大、成分复杂，宗教种类繁多，本土宗教与外来宗教并存，宗教问题与民族问题紧密联系，宗教团体地域分布差异明显等，这使得我国宗教事务法治化的进程面临许多困难与挑战。

在依法治国、建设社会主义法治国家的大背景下，宗教活动该如何由法律这一现代社会最有力的社会治理手段调控？宪法规定的宗教信仰自由的内涵是什么、应采取何种法律运作机制确保实现？在法律缺位的现实面前，政府如何管理宗教活动，在宗教管理问题上应该扮演何种角色？政府与宗教团体的关系是单纯的领导者与被领导者关系，还是执法者与执法相对人关系？这些问题逐一凸显，不能不引起我们的关注和思考。而经过改革开放30年来的持续努力，我国宗教事务实现了从政策主导向依法管理的转变，初步形成了有关宗教事务管理的法规规章体系。但进入21世纪以后，我国宗教又表现出信教人数持续快速增长，教徒结构发生明显变化，国际国内相互影响更加突出，宗教矛盾日益复杂和激化，原有宗教格局面临巨大冲击，意

意识形态更加多元，严重影响国家政治和社会稳定等一系列新情况、新问题。这种形势下，如何进一步坚持和发展党的宗教政策，依法调整宗教团体和宗教活动，保持宗教领域的和谐与稳定，在很大程度上影响着经济社会的可持续发展，事关民族团结与政治稳定的大局。为此，清醒认识当前我国宗教事务法制化的实际状况，系统把握宗教神职人员、信教群众和非信教群众的宗教法律意识及其行为取向背后的现实因素，认真总结利用宗教实现社会稳定和谐以及与社会主义相适应的基本经验，不断完善和创新我国依法推行宗教管理的目标模式，其理论和实践意义重大。

胡锦涛在十七届五中全会的报告中把“切实做好民族和宗教工作”与“全面落实依法治国基本方略，完善中国特色社会主义法律体系，维护法制权威，推进依法行政、公正廉洁执法，加强普法教育，形成人人学法守法的良好社会氛围，加快建设社会主义法治国家”并列在一起，整体放在“加强社会主义政治文明建设”一节（第51节）。2010年12月14日，贾庆林在全国统战部长会议上高屋建瓴地指出：“宗教问题是我们党治国理政的一个重要问题。要加**强**调研、摸清底数，特别是对新形势下出现的新情况新问题、长期未能解决的重点难点问题，开展专题研究，进行集中攻关，为创新理论政策、完善法律法规奠定基础。要总结经验、把握规律，深刻领会我们党关于宗教工作方针政策的丰富内涵和本质要求，不断深化宗教工作的基本理念和总体思路，更好地坚持和发展马克思主义宗教观。要完善政策、健全法制，坚持党的宗教工作基本方针，建立健全各项具体政策法规，努

力提高宗教工作的法制化水平。要强化管理、务求实效，依法加强宗教事务管理，进一步在提高执法水平上下功夫，促进宗教活动规范有序开展。”

2013年3月17日，习近平在十二届全国人大一次会议闭幕致辞中指出：“我们要巩固和发展最广泛的爱国统一战线”“发挥宗教界人士和信教群众在促进经济社会发展中的积极作用，最大限度团结一切可以团结的力量。”彰显了新的中共中央领导集体对处理好宗教事务、做好宗教工作的高度重视。

本报告采取通过较大规模的问卷调查、实地调研访谈和数十次与爱国宗教界人士的座谈，力求客观、全面地把握我国五大宗教教职人员、信教群众以及普通非信教群众对当前我国宗教事务政策与法律实施状况的评价，为未来我国宗教事务法律体系的完善、宗教事务管理工作的优化以及宗教信仰自由的全面保护提供参考。

全文分为五大部分：第一部分是引言，概要叙述当前我国宗教所面临的形势和本次调研的方法途径。第二部分，以宗教人士对宗教立法实施状况的调查为证，讨论我国宗教立法的实施状况与未来发展；第三部分以宏观上的调查问卷和微观上的实地访谈相结合，对当前我国宗教事务管理（包括对教职人员的备案管理、宗教活动场所管理、宗教国际交流管理、利用宗教进行不正当行为的管理以及对利用宗教活动场所进行旅游资源开发的管理等）的现状进行总括分析与评论，进而按照东部、中部和西部地区，佛教、道教、基督教、天主教、伊斯兰教进行宗教事务法制化的分地域、分宗教深入分析，全面揭示当

前宗教事务管理所面临的问题与对策；第四部分对宗教信仰自由的现状进行分析。第五部分，从新形势下我国宗教事务法制化与管理模式创新两方面提出相应对策。

需要指出的是，我国目前并没有权威的全国宗教信仰人数（特别是分省区、分宗教人数）等基础数据。²即便是有关机构，如中国基督教三自爱国运动委员会和中国基督教协会公布了信仰该教的人口数据（我国基督教信教人数为 1600 万），但因不包括许多不进经政府登记批准开放的教堂的基督徒数量，而难有确切统计。这些因素使得本次主题调查不可能采取概率抽样方法，而只能采取立意抽样方法³，即主要依托 2006 年以来中央统战部委托中国人民大学连续举办的五期“爱国宗教人士研修班”学员，进行问卷调查。问卷发放对象包括佛教、道教、基督教、天主教、伊斯兰教五大宗教教职人员、信教群众和非信教群众。其中：针对全国教职人员共计发放问卷 600 份，回收 503 份；针对信教群众共计发放问卷 2400 份，回收 2059 份（全国教职人员与信教群众问卷发放情况参见表 1）；针对全国非信教群众则选取了山东、天津、山西、浙江、黑龙江、宁夏、四川、河南、甘

²我国信仰宗教的人数，从来就没有准确的统计数据。官方和民间有 1 亿、3 亿乃至 6 亿的不同说法，但这些均为统计加估计的结果，均缺乏权威性。国家宗教事务局王作安局长指出，“佛教、道教在我国社会有着悠久的传统和深厚的基础，但这两个宗教，在家信教的人无法准确统计。对于伊斯兰教、天主教和基督教，从理论上讲是可以统计的，但这些宗教的状态存在一些复杂敏感的问题，准确统计也比较困难。”“尽管如此，对于二三十年来，我国信教人数不断增长的判断，几乎没有人持怀疑态度。”参见王作安：《我国宗教状况的新变化》，《中央社会主义学院学报》2008 年第 3 期。

³立意抽样的缺点是：抽样结果受研究人员的倾向性影响大，一旦主观判断偏差，则极易引起抽样偏差；不能直接对调查总体进行推断。本次调研借助于对受访者基本情况的了解，充分利用被调查者配合好，问卷回收率高等优点，对我国宗教事务管理立法实施状况进行总体把握，以提供较可靠的研究结论。

肃、内蒙古、重庆、上海、湖北、辽宁、广东、河北、陕西、贵州、安徽等十九个省市作为调研地点，每个地点发送问卷 30 份，共计 570 份。此外，为了进行分区域对比研究，我们选择在北京针对五大教派教职人员发放问卷 100 份，回收 95 份；针对信教群众发放问卷 600 份，回收 549 份（北京问卷发放情况参见表 2）。

表格 1 全国教职人员与信教群众问卷发放情况

		省/市	教职人员		信众	
			发放数量	回收数量	发放数量	回收数量
佛教	东部	天津	40	40	160	155
		浙江				
	中部	江西	40	30	160	143
		安徽				
	西部	四川	40	29	160	150
		广西				
道教	东部	浙江	40	30	160	151
		山东				
	中部	河南	40	40	160	156
		湖北				
	西部	重庆	40	39	160	127
		陕西				

基督教	东部	浙江	40	33	160	126
		北京				
	中部	江西	40	37	160	160
		河南				
	西部	重庆	40	32	160	106
		青海				
天主教	东部	天津	40	37	160	159
		上海				
	中部	辽宁	40	31	160	140
		吉林				
	西部	内蒙古	40	33	160	139
		贵州				
伊斯兰教	东部	河北	40	27	160	122
		上海				
	中部	安徽	40	40	160	135
		山西				
	西部	云南	40	30	160	90
		新疆				
共计			600	508	2400	2059

表格 2 北京教职人员与信教群众问卷发放情况

	教职人员		信教群众	
	发放数量	回收数量	发放数量	回收数量
佛教	20	20	120	113
道教	20	17	120	113
基督教	20	20	120	117
天主教	20	20	120	103
伊斯兰教	20	18	120	103
总计	100	95	600	549

调查所用问卷内容除问卷填写者基本信息之外，主要涉及宗教信仰自由基本状况、政府管理宗教事务现状、宗教人士保障、宗教财产保护、宗教对外交流、宗教与旅游、邪教问题、宗教立法态度等问题。此外，课题组委派由人大法学院和哲学院的 5 名本科同学于 2009 年 8 月、2010 年 2 月、2010 年 5 月赴西安、武汉、厦门等地针对当地的宗教管理问题进行实地调研，走访了多个宗教团体、活动场所。2006-2010 年，利用中央统战部安排爱国宗教人士在人民大学培训学习的机会，课题组同伊斯兰教、基督教、天主教、佛教和道教的中青年领袖举行了多场座谈会。⁴座谈会围绕各个教派从事宗教活动的现状、神职人员对宗教立法的态度、政府依法管理情况、宗教信仰自由

⁴ 2009.10-11 月，课题组与第四期各宗教学员举行了五场座谈会；2010.11-12 月，课题组同第五期各宗教学员举行了五场座谈会。两次会后整理出近 20 万字的速记稿，进一步补足和修正了相关调研成果。

落实情况以及调查问卷所列各个重要问题展开，相关座谈记录也成为报告情况叙述及原因和对策分析的重要资料来源。

2011年12月，为进一步了解我国宗教法治在这两年间发生的变化，课题组又依托第六期爱国宗教人士班学员进行了新一轮问卷调查。选取了24个问卷发放点，回收22个点，其中教职人员发放300份，回收153份；信众发放880份，回收654份。虽然由于第六期爱国宗教人士学员构成上的局限，问卷选点的均衡性尚有一定缺陷，但大体上来看仍基本覆盖了东部、西部、中部十余个省、自治区、直辖市的五大宗教⁵，可以认为所获得的数据具有一定的代表性。根据本次追踪调研所得的数据，课题组对2010年调研报告予以增补和修订，形成了报告2013年修订版。

⁵ 佛教回收点：广东、江苏、浙江、安徽、山西、湖北、四川；道教回收点：江苏、江西；基督教回收点：北京、苏州、辽宁、内蒙古；天主教回收点：山西、贵州、山西、内蒙古；伊斯兰教回收点：浙江、江苏、安徽、河南、青海。

表格3 2012年问卷发放及回收情况

		省/市	教职人员		信众	
			发放数量	回收数量	发放数量	回收数量
佛教	东部	广东	300	153	880	654
		江苏				
		浙江				
	中部	安徽				
		山西				
		湖北				
西部	四川					
道教	东部	江苏				
	中部	江西				
基督教	东部	北京				
		苏州				
		辽宁				
	西部	内蒙古				
天主教	中部	山西				
	西部	贵州				
		山西				
		内蒙古				

伊斯兰教	东部	浙江				
		江苏				
	中部	安徽				
		河南				
	西部	青海				

二、中国宗教立法的现状与未来

法制，即法律制度的简称。一般是指一个国家或地区法律上层建筑的各个要素所组成的系统，从其构成来看，包括法（法律规范）、法律实践以及指导法和法律实践的法律意识。⁶从其目的来看，它关注法的规范性和有效性，要求严格依法办事，确保实现立法者期望的法律秩序。在依法治国，建设社会主义法治国家基本战略的背景下，宗教事务“法制化”意味着使宗教团体以及公民从事宗教活动以及国家管理宗教的各项工作制度化、法律化，从而使宗教事务“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”，具有稳定性、连续性和极大的权威性。

我国依法管理宗教事务肇端于改革开放之初。1982年，被称为“中央19号文件”的《关于我国社会主义时期宗教问题的基本观点和基本政策》发布，阐明了对待宗教问题的基本观点，重新确立了宗教信仰自由政策，并首次提出要制定宗教法规的工作思路。1982年《中华人民共和国宪法》第36条（宗教自由）、第34条（选举）则以国家根本大法的形式规定了宗教信仰自由和选举权是宗教信仰徒的基本权利。除此之外，诸如《刑法》第251条、《劳动法》第12条、《民法通则》第77条、《教育法》第9条等一般法律也对宗教信仰徒的财产权、劳动就业权、受教育权、不受歧视权等做了原则性规定。经

⁶ 参见朱景文主编《法理学》，中国人民大学出版社2008年版，第118页。“法制”一词，古已有之。但对法制一词的含义众说纷纭，莫衷一是。在我国，“法制”一词首见于《礼记》中：“命有司，修法制。缮囹圄，具桎梏。”商鞅主张：“法制明则民畏刑。法制不明，而求民之行令也，不可得也。”社会主义法制是以社会主义民主为基础的，它包括立法、执法、守法三个方面，其中心环节是依法办事。

过相当长时间的探索和研究之后，1991年，中共中央、国务院下发《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”，全国范围内的宗教立法工作迅速开展起来。1994年，《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》、《宗教活动场所管理条例》（现已废止）颁布，2004年，第一部综合性行政法规《宗教事务条例》由国务院颁布，以行政法规的形式为依法管理宗教事务提供了依据，同时也体现了我国管理宗教事务从政策主导向依法管理的转变。与此同时，各省、自治区、直辖市关于宗教事务管理方面的地方性法规、政府规章也陆续出台，我国宗教立法初具规模。⁷其中近三年制定的较重要的宗教立法有：《藏传佛教活佛转世管理办法》（国宗发[2007]5号）；《国家宗教事务局主要职责内设机构和人员编制规定》（国办发[2008]96号）；《关于加强宗教活动场所建设工程安全监管工作的通知》（国宗发[2008]52号）；《宗教活动场所财务监督管理办法（试行）》（国宗发[2010]7号）；等等。

综合地看，尽管我国宗教立法大多属于行政法规、地方性法规和行政规章，没有宗教基本法律，各地宗教立法进度和立法数量上也存在较大差距，有关法律用语上多有不一致的情况，但是有关宗教事务管理的立法体系毕竟构建起来了，其涉及领域不可谓不多、相关法律规定不可谓不细。与此同时出现的问题在于：法作为一种行为规范，

⁷ 截至2007年，我国已制定涉及宗教的法律包括宪法在内共有19部；国务院行政法规中有2部专门性法规，3部相关性法规；国务院部门行政规章7部；省级地方性法规24部；省级地方政府规章9部。参见金泽、邱永辉主编：《宗教蓝皮书——中国宗教报告2008》，社会科学文献出版社2008年7月版，第274-277页。

在被制定出来后，付诸实施之前，还只是一种书本上的法律，处在应然状态；只有使它从抽象的行为模式变成人们的具体行为，从应然状态进到实然状态，也就是从书本上的法律变成行动中的法律，才能达到法的作用与目的，最终实现立法者的价值追求（即“法律的生命在于它的实行”）。

以下，调研报告以宗教人士对宗教立法实施状况的评价为依据，详细分析我国宗教立法的实施状况与未来发展。

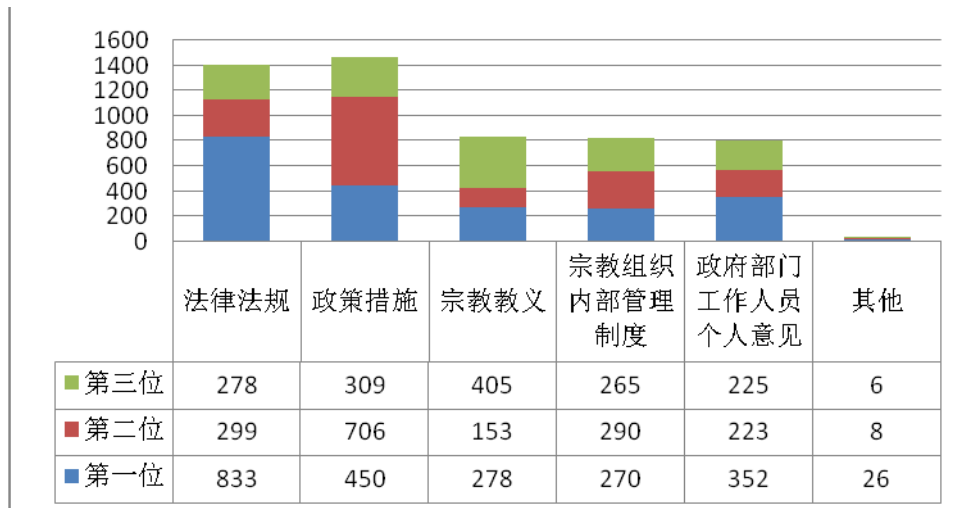
（一）宗教人士眼中的宗教立法现状

1. 规范性法律文件的作用

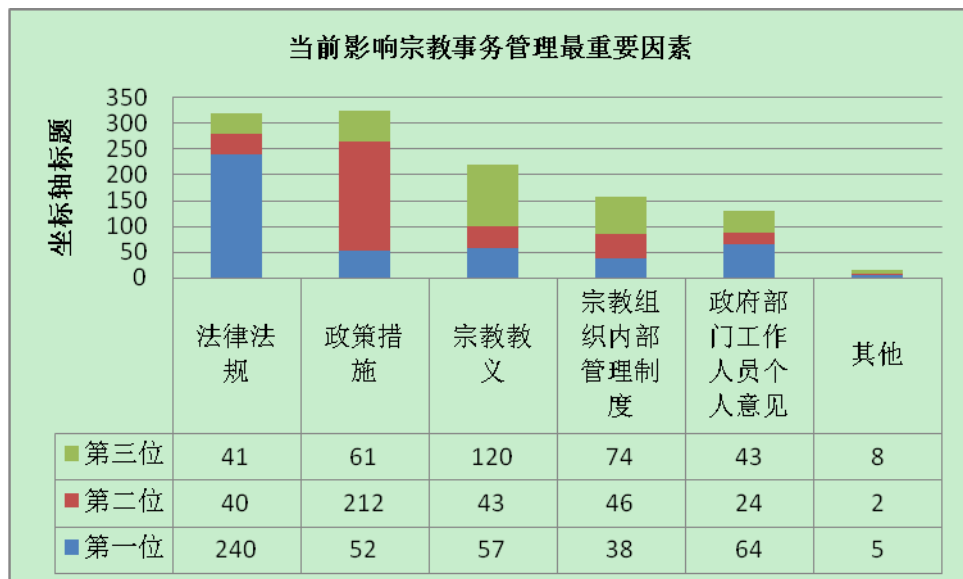
如前提及，我国关于宗教事务管理方面的法律法规已经具备了相当的数量，初步形成了宗教管理立法体系。考察这些法律法规在现实中的运作有助于法律法规现实作用的发挥。《调查问卷》中针对宗教教职人员和信教群众共有一道不定项排序题：您认为在目前实践中，有哪些因素对宗教事务的管理有着影响，请按影响大小程度进行排序？（ ）选项依次是：A.法律法规；B.政策措施；C.宗教教义；D.宗教组织内部管理制度；E.政府部门工作人员个人意见。

从宗教信徒个人感知的角度对当前影响宗教事务管理最重要因素进行排序统计（图表 1）：有 833 人认为法律法规是排在第一位的影响因素，706 人认为政策措施是排在第二位的因素，405 人认为宗教教义是排在第三位的因素；综合前三位对影响宗教事务管理作用的因素，共有 1465 人选择了政策措施，是前三位中选择率最高的，紧

跟其后的是法律法规，有 1410 人选择。此后宗教教义、内部管理制度以及政府工作人员个人意见的选择频率相差不大，分别是 836 人、825 人、800 人。



图表 1 从宗教信徒个人感知的角度对当前影响宗教事务管理最重要因素



图表 2 2012 年数据

在 2012 年的调研中，数据分布和 2009 年数据类似，排名前三位的影响因素依然是法律法规、政策措施和宗教教义，分别有 240 人认为法律法规排第一位，212 人认为政策措施排第二位，120 人认为宗教教义派第三位。

从图表 1 和图表 2 可以看出，目前对宗教事务管理影响最大的因素是政策措施与法律法规。政策措施的影响仍然巨大，来源于长期以来，我国一直以宗教政策为主要手段对宗教事务进行规范；⁸在这种长期依靠宗教政策调整宗教事务的现状影响下，宗教人士往往将政策、法律混为一谈，认为宗教政策就是宗教法律、宗教法律就是宗教政策。⁹法律法规在影响宗教事务的作用的逐渐增大，应该说与改革开放以来，国家大力加强法制建设，完善社会主义法律体系，增强人民群众法律意识有着极为重要的作用。

⁸ 1949 年以前，中国共产党主要是通过一系列的政策来引导宗教爱国人士共同建立爱国统一战线，进而对宗教事务进行规范。例如 1934 年 7 月 15 日，中国共产党发表了《为中国工农红军北上抗日宣言》，《宣言》提出：“吸收广大的群众，部分男女老幼、宗教信仰、政治派别到反日团体中来。” 1935 年 11 月 13 日，中国共产党《为日本帝国主义并吞华北及蒋介石出卖中国宣言》再次提出：“一切抗日反蒋的中国人民与武装队伍，不论他们的宗教、信仰、性别、职业、年龄有如何不同，都应该联合起来”。为真正团结宗教力量加入爱国统一战线，中国共产党针对宗教财产、宗教人士的政治权利出台相应政策：1936 年 1 月 1 日，《陕甘苏区土地斗争中的一些问题的决定》中规定：“宗教职业者之财产，不能无条件的没收，应依当地大多数工农群众的意见来决定，个别的宗教职业者，愿意改业务农者，得分配其一部分土地。……至于寺庙、庵观、教堂等之公产应由当地群众决定是否应该没收，在当地群众迷信心理未消灭之前，不得强制没收，致引起反感。” 1937 年《陕甘宁边区选举条例》规定：“凡居住陕甘宁边区区域的人民，在选举之日，每满十六岁的，无男女、宗教、民族、财产、文化的区别，都有选举权与被选举权。” 1940 年，毛泽东在也提出：“共产党员可以和某些唯心论者甚至宗教徒建立在政治行动上的反帝反封建统一战线。”

⁹ 在与宗教人士座谈的过程中，笔者发现多数宗教人士并不能区分法律与政策，他们往往将法律与政策等同。

2. 《宗教事务条例》规定之权利义务的认知情况

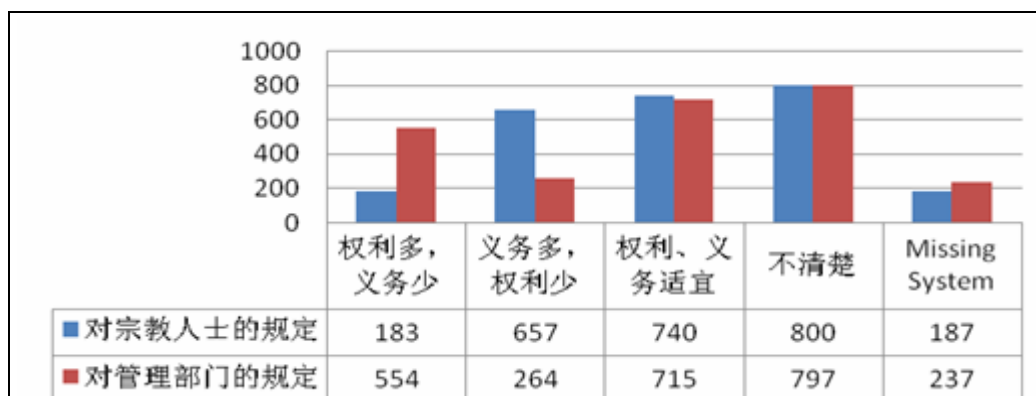
在宗教事务法规体系中，目前最为重要的是 2004 年国务院《宗教事务条例》（以下简称《条例》）。《条例》对宗教人士、宗教团体以及宗教事务管理部门的权利义务都进行了规定。其中，对宗教人士、宗教团体权利义务的规定往往是采取赋予权利的同时对其权利行使又附加一定义务，而少有对宗教人士、宗教团体的权利或义务单独予以规定的条款。例如《条例》第七条第一款规定宗教团体按照国家有关规定有“编印宗教内部资料性出版物”的权利，但在第二款又对宗教内部资料性出版物做了限制，导致对第一款所规定权利在一定程度上的限缩，也给实践中判定哪些出版物合法、哪些出版物非法带来了很大难题。虽然这样做在理论上讲有一定道理，即任何权利都不可能没有限制，权利上附加的限制或义务乃是权利实现的保障。但将审查相关出版物是否含有“（1）破坏信教公民与不信教公民和睦相处的；（2）破坏不同宗教之间和睦以及宗教内部和睦的；（3）歧视、侮辱信教公民或者不信教公民的；（4）宣扬宗教极端主义的；（5）违背宗教的独立自主自办原则的”内容的权力，完全赋予新闻出版管理部门、宗教管理部门而不加任何限制，这在审查、监督程序以及内容是否违法的实质判定两方面，都存在缺陷。

按照一般的立法理论，不仅法律主体的权利与义务要平衡配置，而且国家机关的权力与责任（可通俗理解为公权力主体的权利和义务）也应该保持平衡。《条例》中规定了宗教事务管理部门设立宗教院校的审批权、设立宗教活动场所的审批权、对宗教活动场所的监督

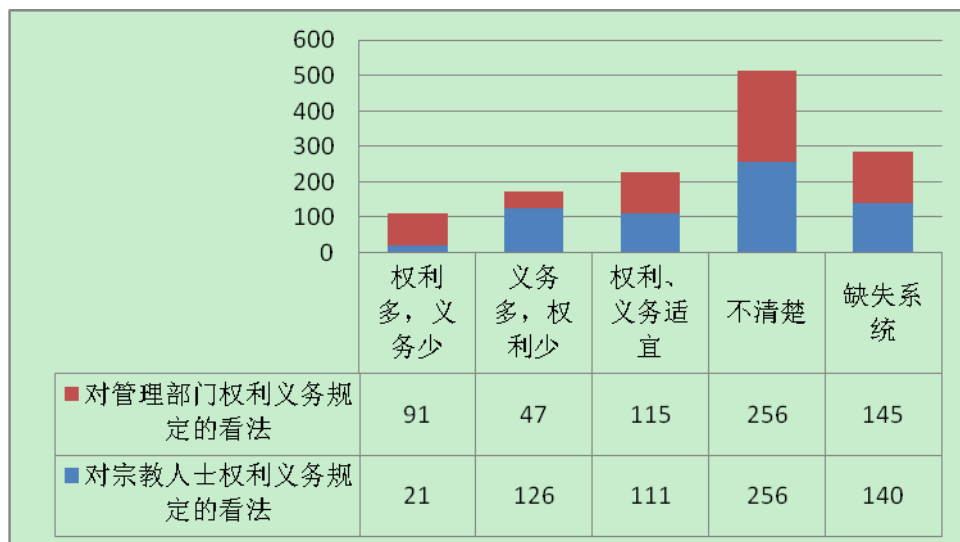
检查权以及对各种违反法律的宗教活动的处罚权等，但对其违反或者滥用这些权力所应承担的责任却少有规定，付之阙如。

在调查信教群众对《条例》中的各方权利义务规定的认知情况时，我们的题目是：《宗教事务条例》对宗教人士的权利义务均进行了规定，对此您的看法是：（ ） A.权利规定较多，义务较少；B.义务规定较多，权利较少；C.权利、义务规定适宜；D.不清楚。

在所调查全部信众中，有 800 人不清楚《条例》对宗教人士权利义务的规定情况，797 人不清楚《条例》对宗教管理部门的权利义务规定情况，分别占到总人数的 33.6%和 34.2%；740 人认为对宗教人士的权利义务规定适宜，715 人认为对宗教管理部门的权利义务规定适宜，所占比例分别为 31.1%和 30.7%；在认为权利义务规定不均衡的人群中，多数人认为对宗教管理部门规定的权利多、义务少，对宗教人士规定的义务多、权利少（见图表 3）。这在一定意义上合乎现实情况，但同时也反映出宗教法制宣传普及工作还有待加强。



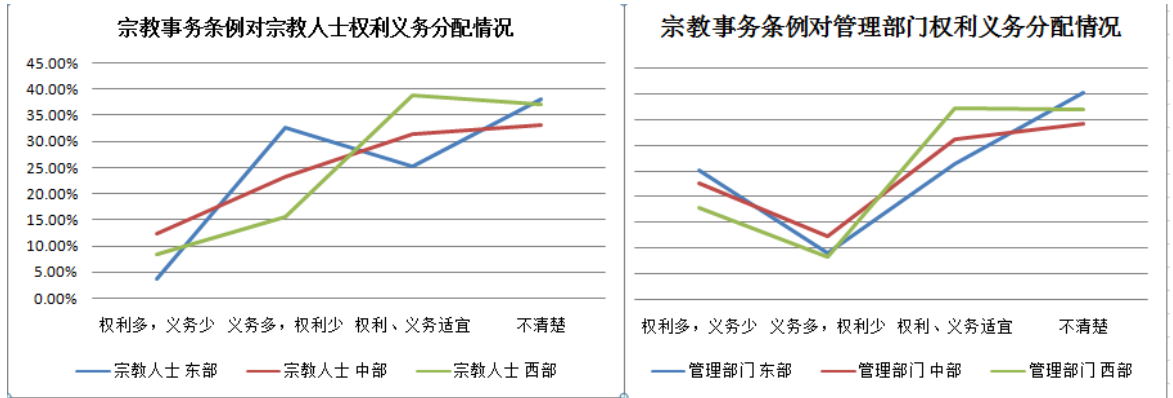
图表 3



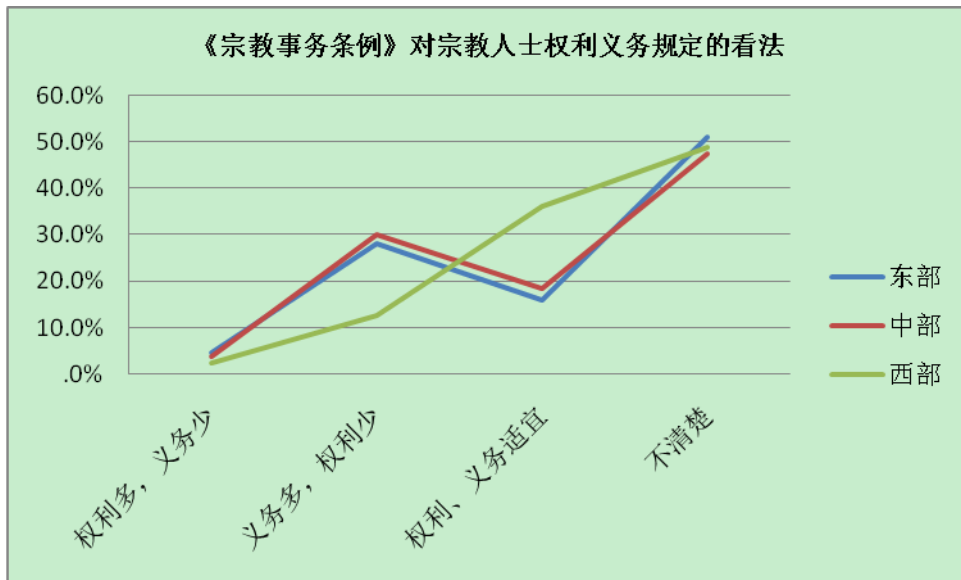
图表 4 2012 年数据

图表 4 反映了 2012 年调研所得的数据分布, 相比于 2009 年有更大比例的被调查者选择了不“不清楚”这一选项, 对于宗教管理部门以及宗教人士的权利分布, 与 2009 年调查类似, 被调查者更多倾向于认为当前的《宗教事务条例》赋予了宗教管理部门更多的权利, 而对宗教人士则是义务多于权利。

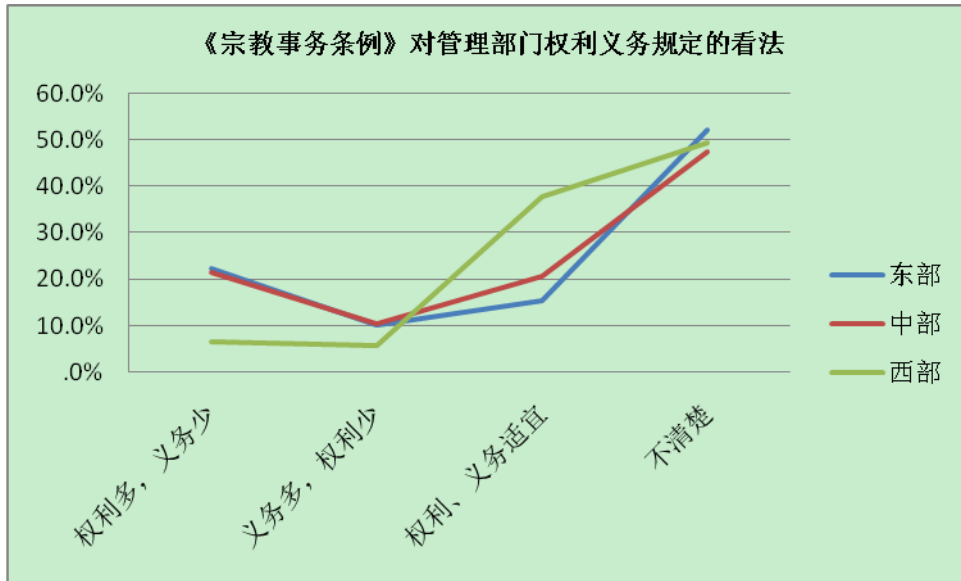
图表 5 进一步就东部、中部、西部宗教信徒对《宗教事务条例》中的权利义务配置情况进行了展示。整体看来, 东部、中部、西部宗教信徒中, 不了解《宗教事务条例》规定的人数的比例均是比较高的; 东中西部对管理部门权利义务配置情况的认识比较统一, 都倾向于现在对管理部门的权利义务配置适宜; 而对宗教人士的权利义务配置情况则存在较大的差异, 东部与西部宗教信徒在权利义务适宜与权利少义务多这两项的分配上呈现出相反的走向, 而中部宗教信徒在这个两个问题上处于剧中状态。可以说中部宗教信徒对宗教事务条例对宗教人士的权利义务配置情况的满意度要低于西部。



图表 5



图表 6 2012 年数据

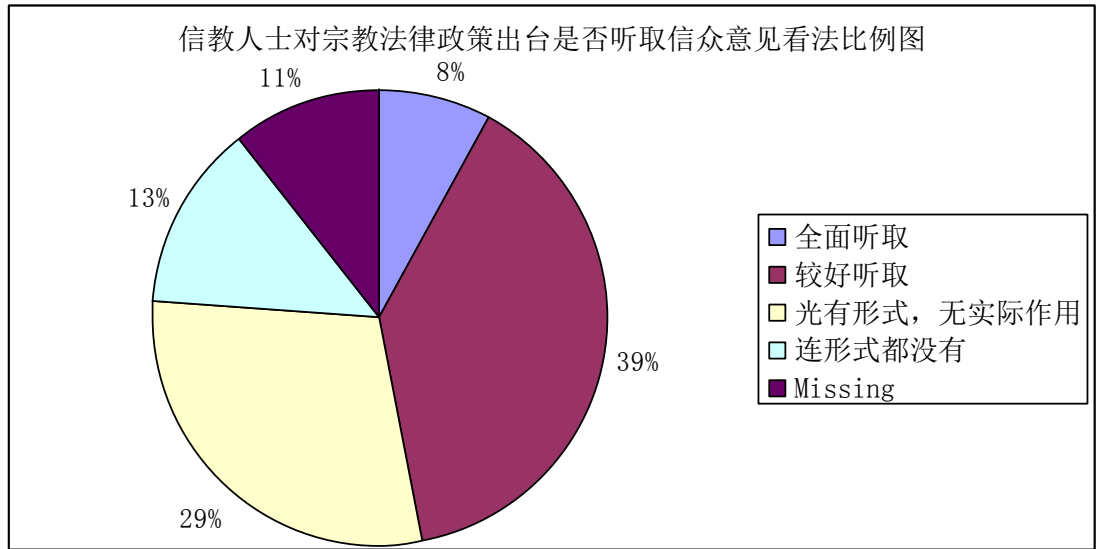


图表 7 2012 年数据

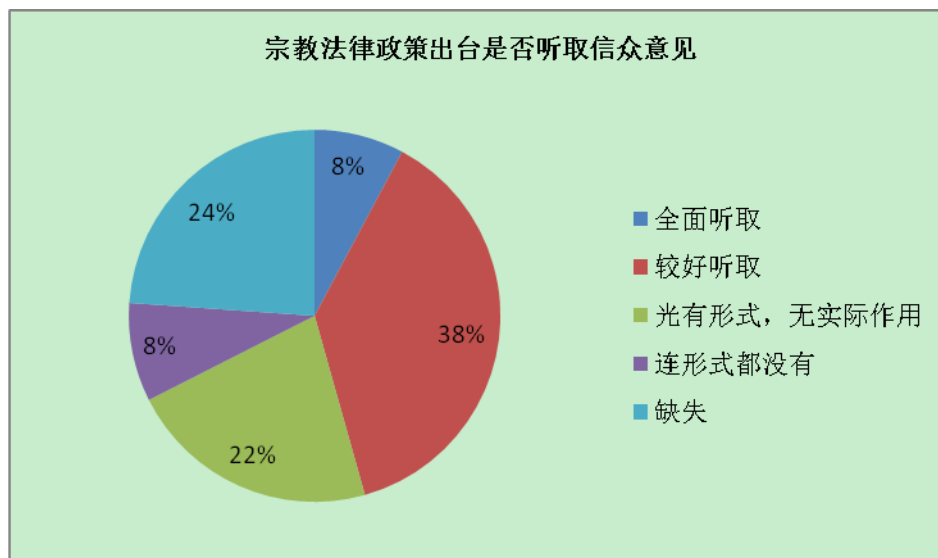
3. 宗教法律和政策的立法参与情况

宗教团体、宗教信徒是宗教法律政策的基本主体，其受法律政策的影响最大，也最为直接，相关立法和政策制订理应充分考虑他们的要求和利益。《调查问卷》设计了以下问题：您认为目前与宗教相关法律的出台，是否听取了信教者的意见或建议？A.全面的听取了；B.较好的听取了；C.光有形式，无实际作用；D.连形式都没有。

从图表 8 的反馈情况看：有 52.6% 的宗教信徒表示法律政策出台听取了（包括全面听取和较好听取）信徒的意见，但也有 32.5% 认为这些听取环节光有形式没有实际作用，更有 14.9% 表示连民主参与的形式都没有。由此可见，宗教信徒对宗教法律政策出台的参与过程和参与结果存在一定程度的不满意。在 2012 年的调研中（见图表 9），认为法律政策出台听取信徒意见的被调查者比例为 46%，认为仅有形式的被调查比例为 22%，选择连民主形式都没有的比例为 8%。



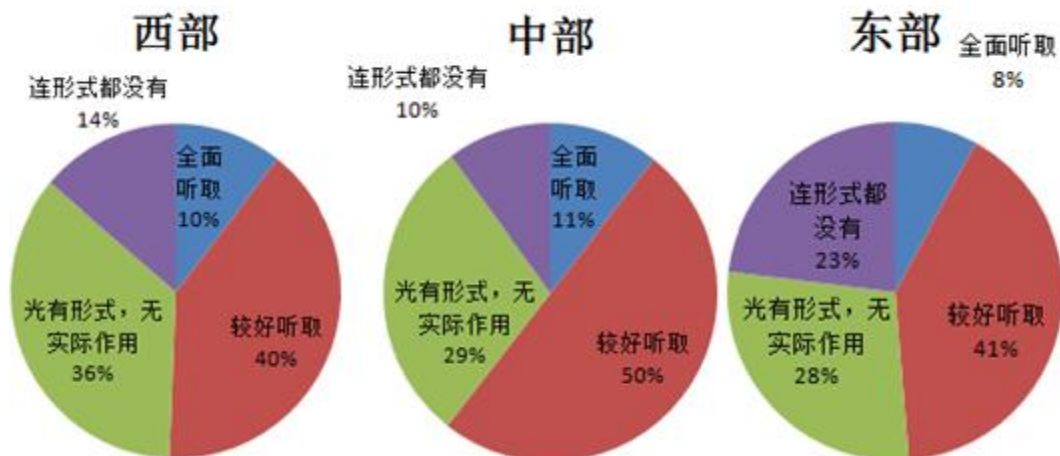
图表 8



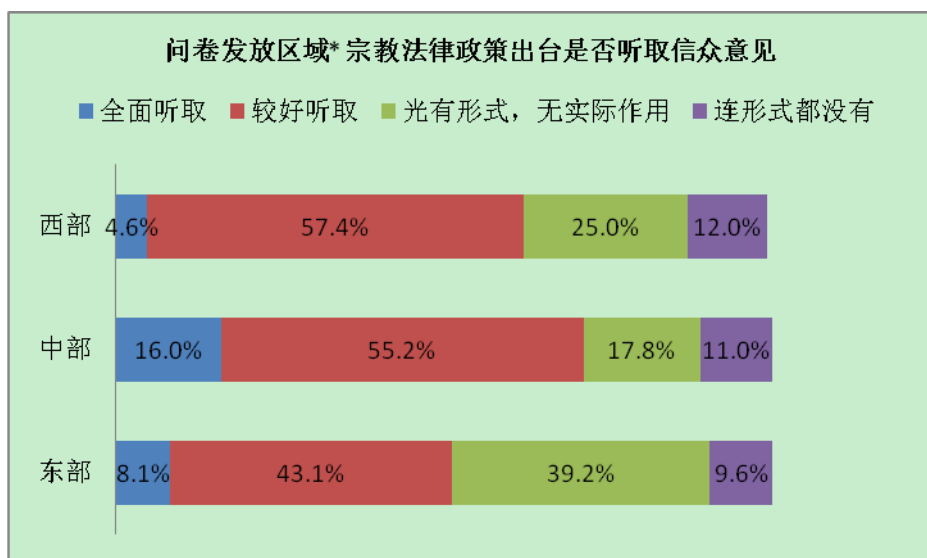
图表 9 2012 年数据

如果认为宗教立法过程全面听取或者较好听取了宗教人士的意见，那么可以认为宗教人士对目前他们参与宗教立法过程的程度表示满意。从下图关于东中西部对参与宗教立法过程的满意程度来看，东部、西部的满意度比较一致，中部满意度最高。从2012年的结果来看，

中部的满意度依然最高，西部次之，东部的满意度最低。



图表 10



图表 11 2012 年数据

(二) 宗教人士眼中的宗教立法

宗教法调整的范围主要是涉及宗教活动领域及其与社会公共生活领域共同的部分，其最直接的规制对象是宗教团体和教职人员（权利义务及其行为），同时也会对普通非信教群众产生一定作用，涉及面广、影响大。因此在宗教立法时，首先要在应然层面明确立法的宗

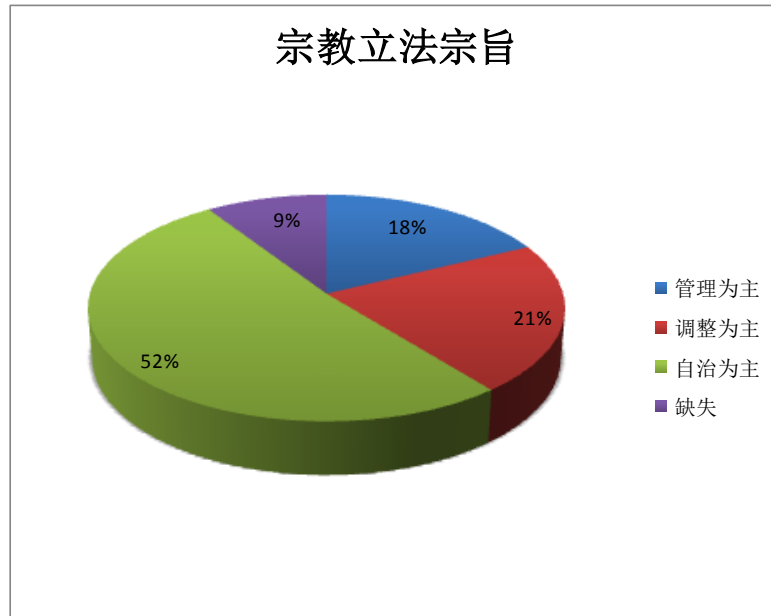
旨（立足点、出发点）和管理模式，即要制订出一部什么样的法？这部法为谁服务、怎么服务？调整方式和调整范围（也即法律干预宗教事务的方式和程度）如何？在需调整的内容中，哪些具有立法紧迫性或需要重点加以规范的？

1. 宗教立法宗旨考察

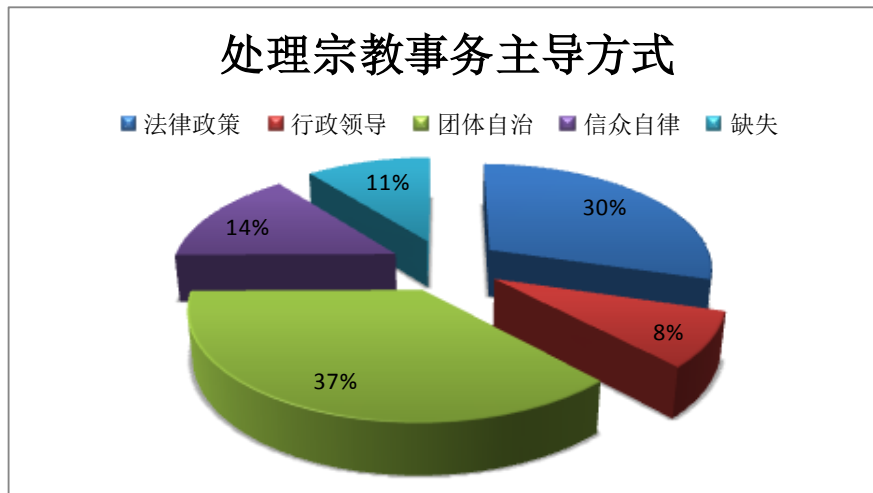
宗教立法宗旨，指宗教立法时的立足点和出发点，它决定宗教法的性质和目的（例如，是一部保护公民宗教信仰自由的法还是政府管理宗教事务的法）。为此，我们着眼于宗教立法干预宗教事务的程度和政府管理宗教的适宜模式，将宗教管理立法宗旨概括为三种类型：约束-管理型、引导-管理型和宗教自治型。约束-管理型，是指政府对宗教进行全方位的监督和管理，法律严格约束宗教团体、信教群众及其宗教活动的范围；引导-管理型，是指政府把握宗教事务的原则性、方向性问题，主要对涉及国家利益和社会公共利益的宗教活动进行有效管理和引导；宗教自治型，是指政府基本不介入宗教事务管理，法律为宗教信仰自由提供充分保障，积极促进宗教团体自治。

下图显示，51.5%的受调查者选择宗教自治型，21.5%选择引导-管理型，17.7%选择约束-管理型，超过一半的受调查者认为追求宗教自治是宗教立法的应然宗旨。与此同时，另一项关于“处理宗教事务的主导方式应该是什么？”的调查问题，其统计结果（图表 13）表明，有 37%的受调查者选择了靠团体自治，另有 30%的受调查者选择了靠法律政策，14%的受调查者选择信众自律，只有 8%的受调查者选择行政领导，基本印证了以上推论。2012 年的调研结果与 2009

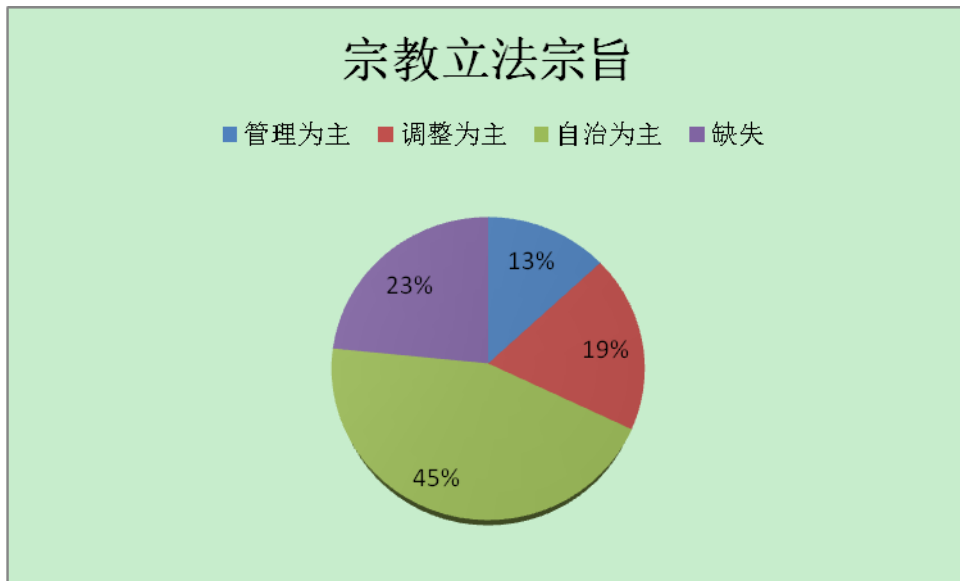
年大体相当，绝大多数受调查者选择了“自治为主”，以及“团体自治”的主导方式（图表 14、15）。



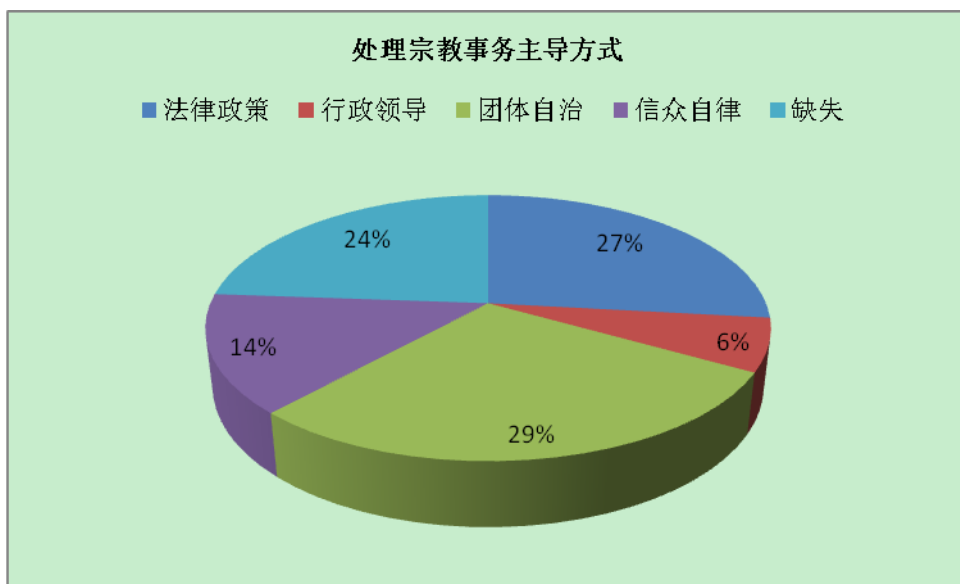
图表 12



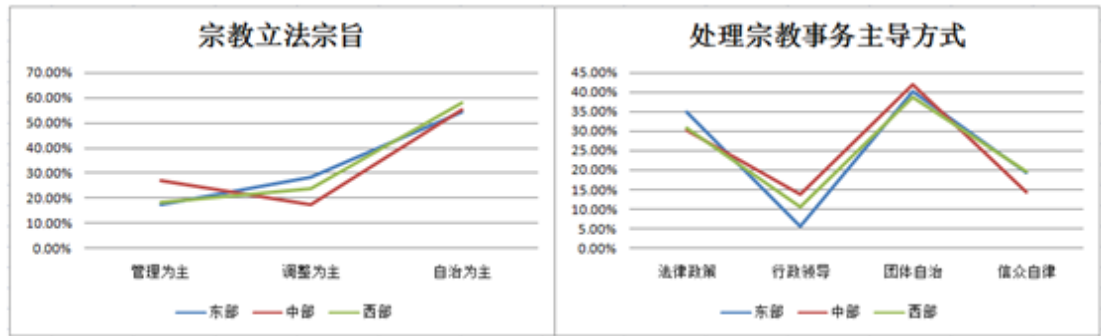
图表 13



图表 14 2012 年数据



图表 15 2012 年数据

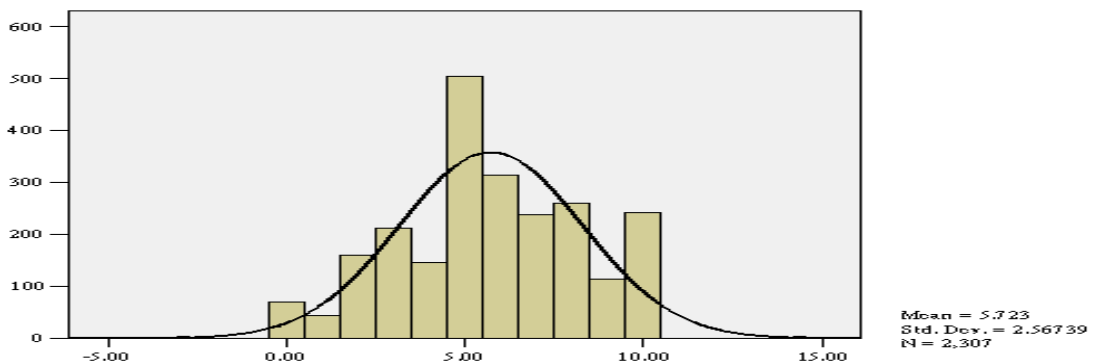


图表 16

我们的分地域研究还表明：在宗教立法宗旨与处理宗教事务主导方式的选择上，地域因素对宗教人士的影响不大，图表 16 显示东部、中部、西部宗教人士对此问题表现出了基本一致的态度，大多数被调查者均选择（团体）自治。

2. 宗教事务管理最佳程度

尽管宗教人士大多不愿国家过多干涉，希望宗教自治，但是纵观世界各国，无论选择哪种立法宗旨或者宗教管理模式，政府都不可避免要参与宗教事务的调整当中，这大抵是个通例。如果用 0-10 来衡量政府参与宗教事务管理的程度，即 0 表示政府完全不参与、10 表示政府全面参与，根据我们的调查，下图表明全体受调查者选择结果的平均值为 5.7。



显然，这个结果与上题中宗教信徒对宗教立法宗旨的选择有一定矛盾，因为如果宗教信徒大多倾向于制定保护宗教自治的宗教法，那么政府对宗教事务的管理或介入就应该尽可能少，本题调查所得的平均值也应当偏低（应小于5乃至趋近于0值），但结果是中等偏高（调查结果是中等略高的5.7）。对此，根据课题组与爱国宗教领袖班学员的座谈，它反映了我国宗教教职人员和宗教信徒普遍具有的矛盾心理：一方面，从社会现实来看，绝大多数涉及宗教的事务（如清退宗教财产、保护宗教信仰自由、维护宗教团体权益、惩治假冒行为乃至打击邪教等）仅仅依靠宗教团体和信众们的力量无法解决，必须要政府出面协调、管理，所以他们希望进一步增大政府管理宗教事务的范围和力度；另一方面，实践中政府宗教事务管理部门的管理往往又在许多时候让宗教信徒们感到过了度，影响了宗教团体的自治，出现了政府对原本属于宗教实体自治的事务进行全面干预的“政府越位”问题，影响了正常的宗教实体自身建设，也在一定程度上使宗教协会（宗教自治组织）沦为政府管理的工具，因此，宗教信徒们又都不赞成政府过多参与到宗教内部事务中来。由此可见，宗教事务管理实践中一定要把握好政府干预宗教事务的度，不能不管但也不可全管，避免过犹不及，宗教立法一定要明确宗教事务管理机构的权力范围和责任追究制。

因此，宗教立法宗旨上还是应当倾向于调整为主型，事实上，采用这种立法方式对国家管理宗教事务，发挥宗教在社会中的积极作用

有着非常大的促进作用。在美国，政府对待宗教组织和宗教慈善机构的具体政策上采取了比较宽容的调整态度：对政府部门来说，所谓宗教组织（教会），意味着两点：一是在精神上信仰某种东西（具体是什么，政府并不关心），二是在经济上属于免税机构。政府对宗教组织（传统的、新生的或任何自称的“宗教团体”）要做的惟一事情是依照法律对其进行严格的财务审核。¹⁰在这一政策下，只要宗教团体能够吸收捐款并将捐款用于慈善事业、能够解决一些社会问题、满足社会的、需求，政府就积极支持，但同时必须遵守政府对其财政上的调整。正是在这一政策的支持下，宗教机构成为美国民间慈善事业的核心，在1996年，美国宗教机构占美国所有非营利机构总数的20%、所有慈善机构总数的30%，但其获得的捐款占全国慈善捐款总额的60%。¹¹当然，在采取这一宗教立法宗旨的同时，其中极为重要的还有要把握好国家、政府干预宗教事务的度，宗教立法中一定要明确国家、政府的权力范围。

3.宗教立法亟需加强保护的事项

宗教事务法制化是一个复杂的系统工程，它包含的内容很多，当下我国的宗教立法对各种宗教事务的法律保障，举凡宗教团体财产的保护、宗教活动场所的保护、信众的宗教信仰自由、教职人员的身份确认乃至福利保障等，都有很多不尽如人意的地方，亟需完善。对此如果轻重缓急，平均用力，反而效果不好。为此，我们拟定了如下问

¹⁰ 刘澎：《当代美国宗教》，社会科学文献出版社 2001 年版，第 329 页。

¹¹ 刘澎：《当代美国宗教》，社会科学文献出版社 2001 年版，第 326 页。

题，对当前宗教法律实施中欠缺法律保护的方面进行调查：您认为目前欠缺法律保护的有哪些？请按欠缺法律保护程度由强到弱排序。

A.宗教团体财产；B.宗教活动场所；C.信教者的言论自由；D.自由信教行为；E.传教行为；F.教职人员身份和地位；G.其他。



图 17

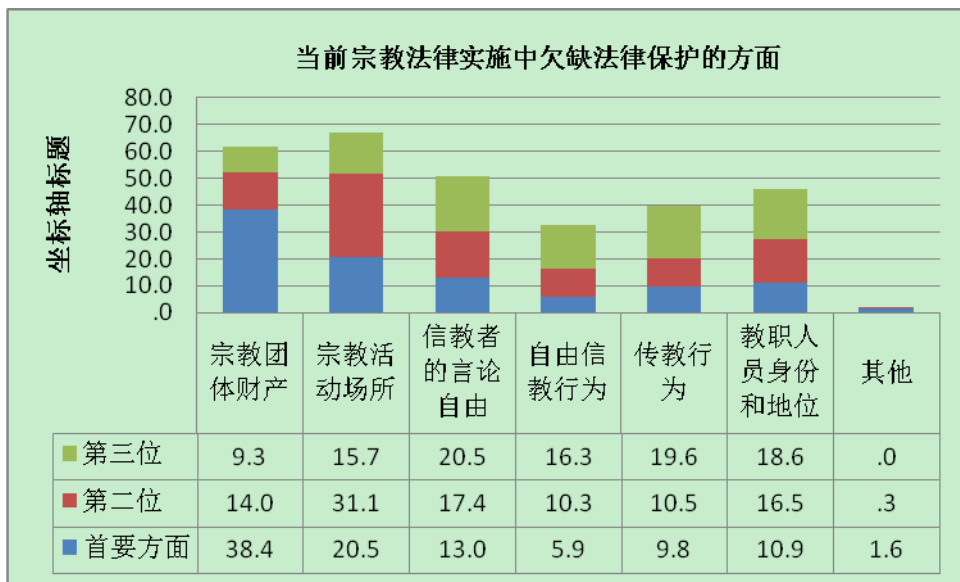


图 18 2012 年数据

从图 17、图 18 可以看出，当前宗教立法中需要重点落实的前三項工作依次是：宗教团体的财产保护、宗教活动场所的保护、教

职人员的身份及福利保障。在课题组与宗教领袖班学员的座谈中，普遍反映宗教团体的财产问题在现实中是一个基础性的问题，最为重要但往往无法真正落实解决。在我国，佛、道教财产归社会所有，天主教、伊斯兰教、基督教财产归团体所有。实践中，佛、道教的问题往往集中在动产产权以及新建不动产产权的明晰上，而其余三大宗教的问题则集中在落实国家宗教政策过程中的教产归还问题上。

4. 法律调整宗教事务的范围

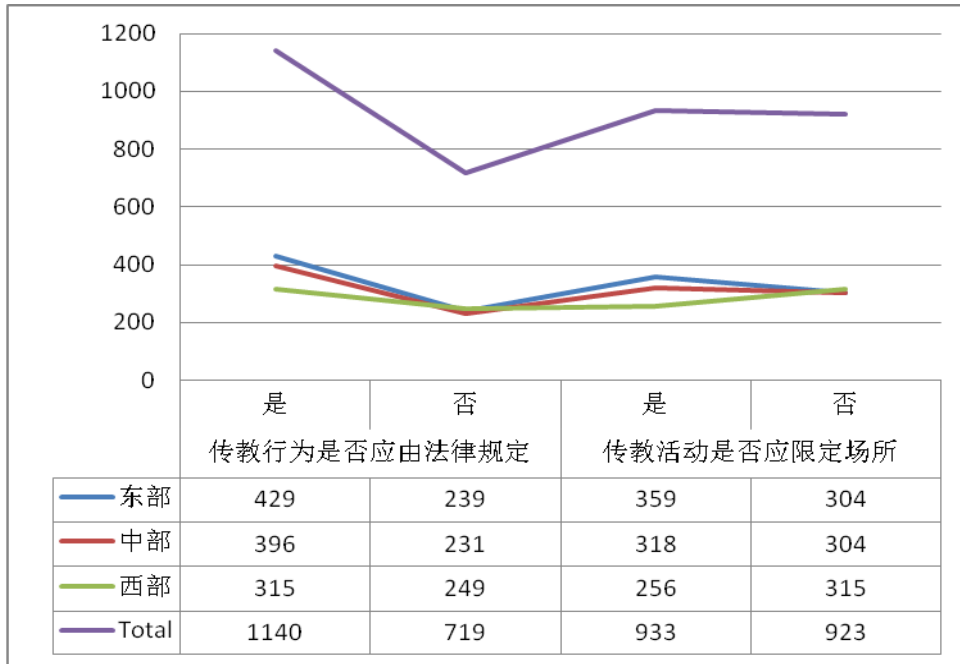
立法宗旨之外，所立的法的调整范围也是非常重要的，调整范围过宽，可能就会对宗教信仰自由构成制约，调整范围过窄，无法对宗教信仰自由进行保障。一般来说法律调整的范围应当是宗教中涉及到社会公共事务方面的内容。但是要对此进行准确界定还是存在困难。例如，在一向以自由自居的美国，就在政府要求与信教徒信仰冲突时，此项规定是否违宪产生过争论。在美国很多公立学校中，都强制教师和学生向国旗敬礼，不遵从者将被开除。但是耶和华见证会的教义规定教徒只向耶和华效忠，不礼拜偶像，而向国旗敬礼被视为一种礼拜偶像，因此在宾西法尼亚州和西弗吉尼亚州都发生了耶和华见证会教徒拒绝向国旗敬礼而遭到开除的事例。由此发生了麦纳斯威勒校区诉戈比特案（*Minersville School District v. Gobitis*, 1940），与西弗吉尼亚州诉巴耐特案（*West Virginia State Board of Education v. Barnette*, 1943）。两个案件的案情完全一致，但第一个案件上诉到最高法院后，最高法院以 8: 1 的投票认为校方要求学生向国旗敬礼，理由充分，并不违宪；而第二个案件，上诉到最高法院后，同样是以 8: 1 的投

票比例认为学校强制学生向美国国旗敬礼,侵犯了学生们的权利。¹²从这种相同案件却截然相反的判决可以看到,对政府干预宗教事务的程度或边界的把握的确是一件非常困难的事情。

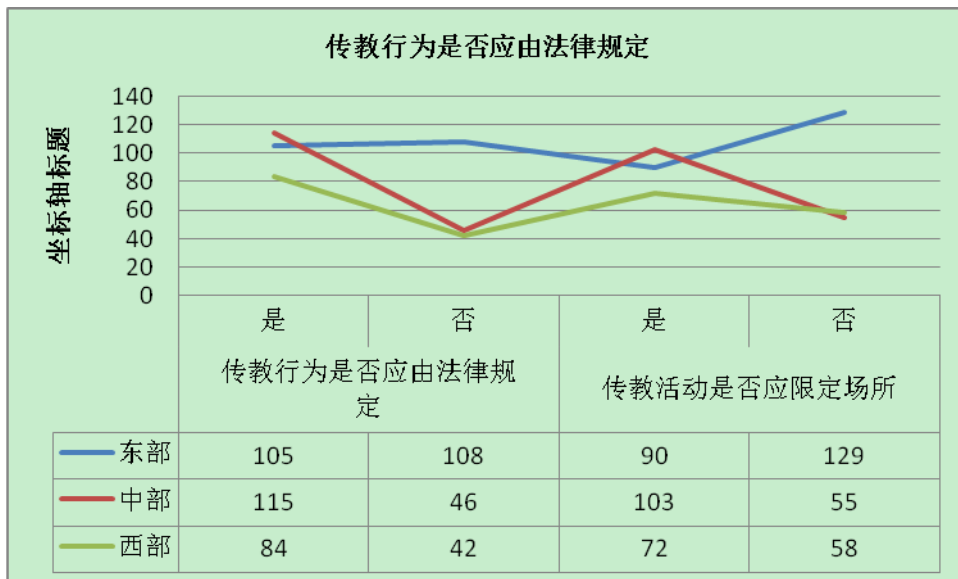
为了把握法律对宗教事务调整的范围的一般看法,课题组特别选择了传教行为进行调查。传教行为一方面在宗教团体内部具有重要地位,另一方面也会对非信教群众产生较大影响,了解大众对法律如何规范传教行为及其所秉持的态度,在一定程度上反映出人们对于法律调整宗教活动范围的态度。

调查结果显示,在接受调查的宗教信徒中,1140 人认为传教行为应当由法律规定,占接受调查人数的 61.3%,认为传教活动应该限定场所和不应该限定场所的人数几乎各占一半,2012 年调查结果与 2009 年类似。非信教群众对待这两个问题的态度则更为明确。从下图看来,66.7%的普通群众希望传教行为受到法律的规范和引导,20%的人希望传教行为得到法律的确认和保护。至于传教场所,84.6%的人认为可以在活动场所内进行,29.4%的人认为在私人场所中传教也是可以的,在公共场所和公共集会中,赞成传教的人数比例则不足 10% (参见图表 19、图表 20、图表 21、图表 22)。

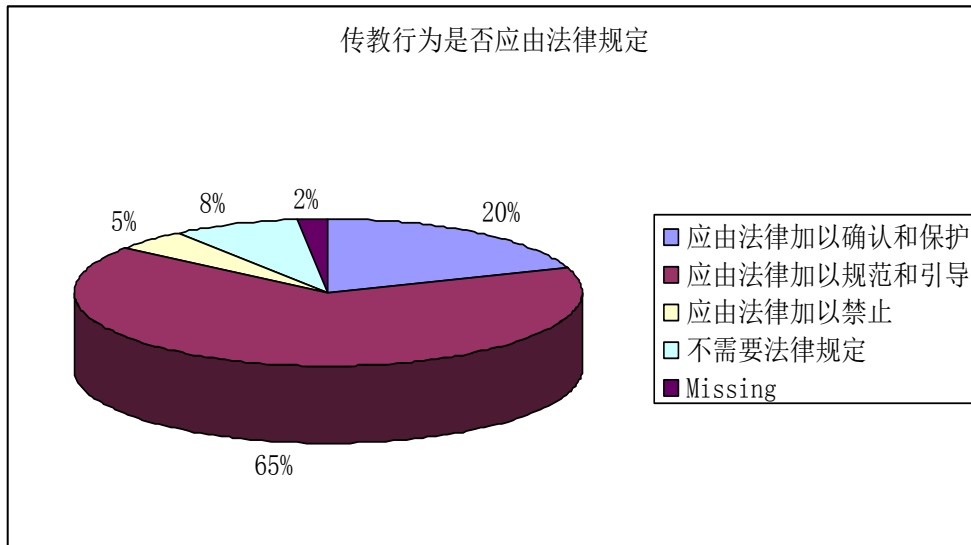
¹² 两个案例由课题组成员中国人民大学法学院 2008 级法律硕士吴俊在研究美国宗教事务及其法律治理问题时搜集。



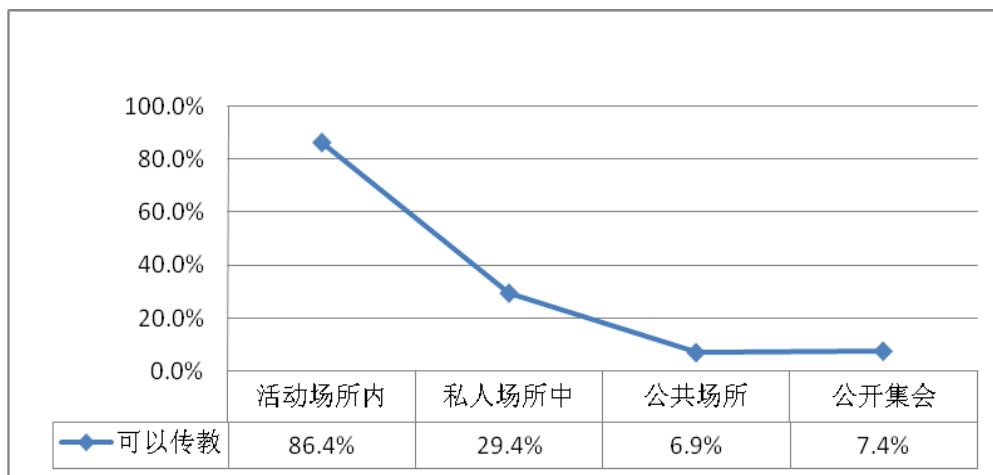
图表 19



图表 20 2012 年数据



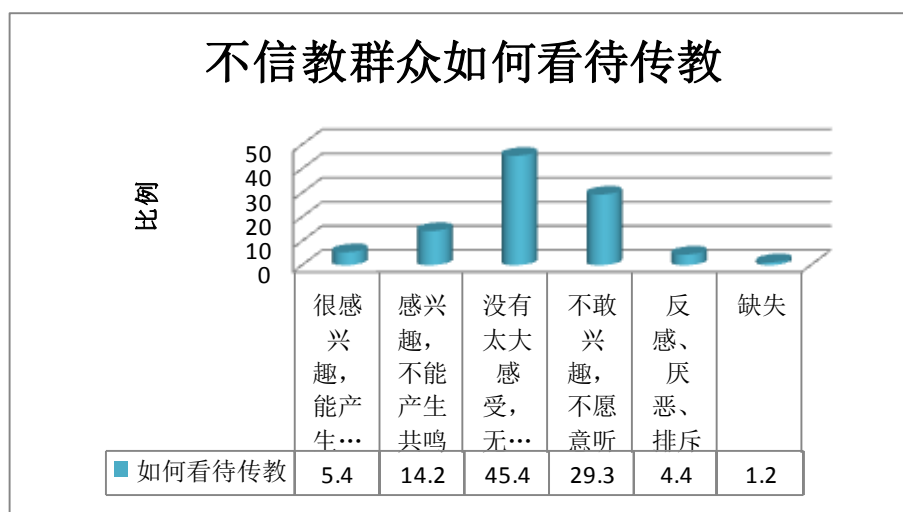
图表 21



图表 22

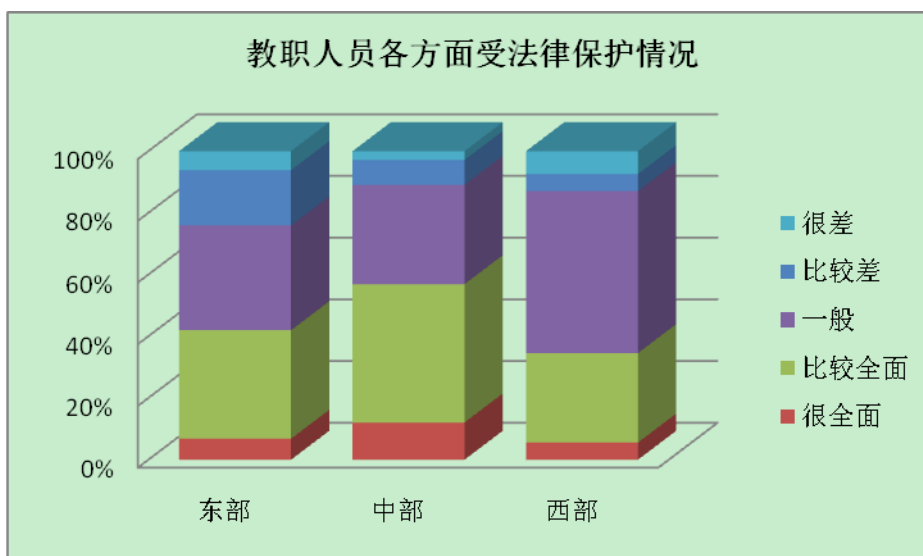
应该说，传教行为已经不单纯是宗教内部的一种行为，传教的对象往往是非信教群众，法律应当保障宗教信徒有传教的自由，但也应当保障非信教群众生活不被肆意干扰的权利，调查中，152人曾被传教，其中各种形式面对面传教处于各种传教方式的第一位。观察对传教的反应发现，29.7%的人对此感到不愿意被传教，甚至有4.4%的人感到反感、排斥和厌恶（参见图表23）。可见，传教行为已经对非信

教群众的日常生活带来了困扰，法律应当对这种行为进行相应的规范与调整。由此，为了界定某一行为是否属于法律调整范围即宗教中涉及到社会公共事务方面的内容，可以通过对该行为是否构成对他人权利的影响来进行，如果一个行为将影响到他人的权利，那么法律或规则就应当对这种冲突的权利进行调整。

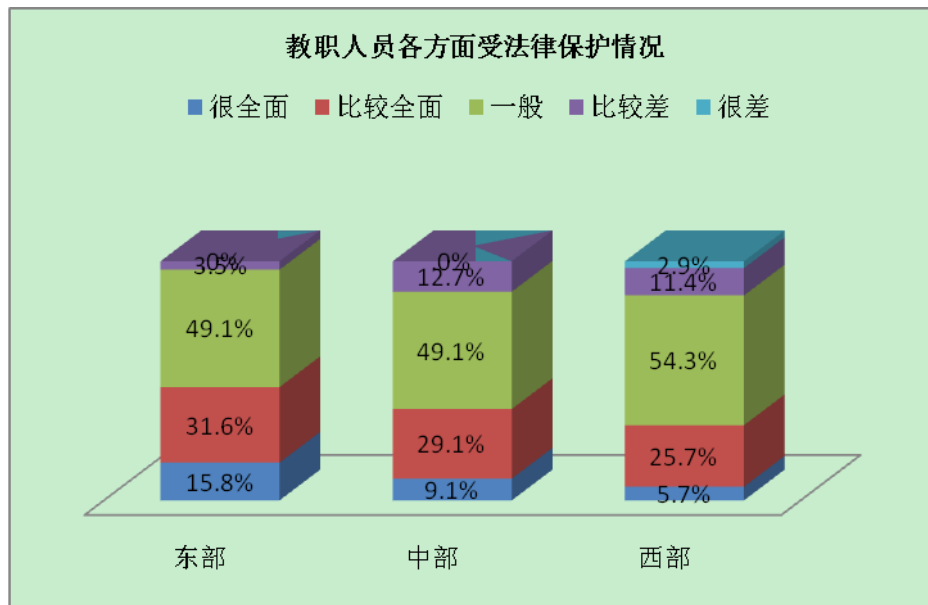


图表 23

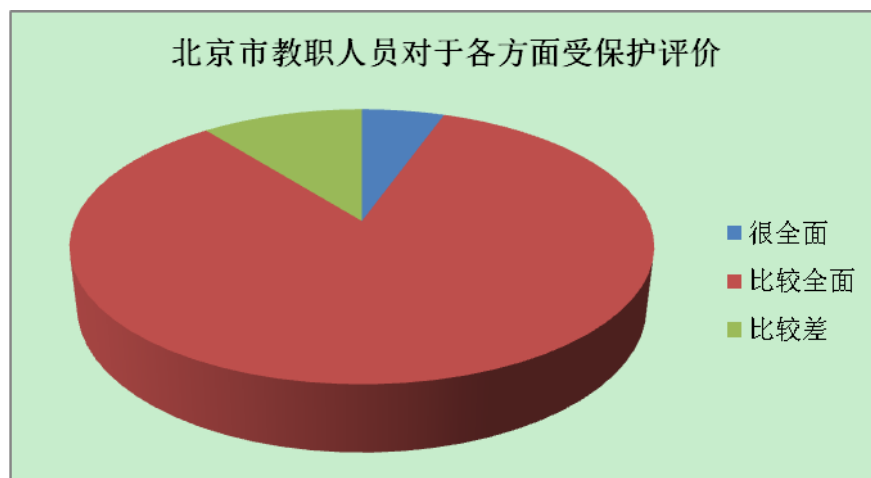
5. 教职人员受法律保护情况



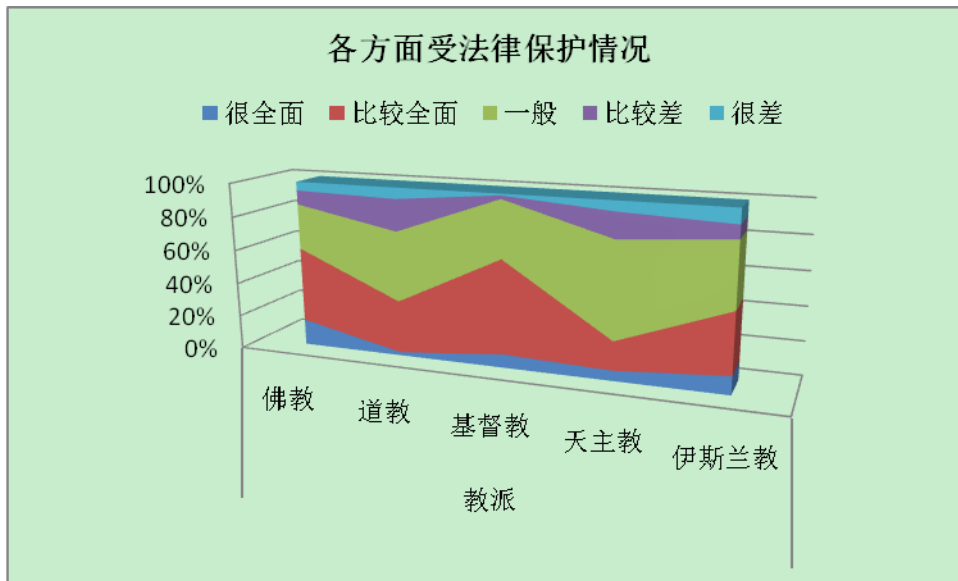
图表 24



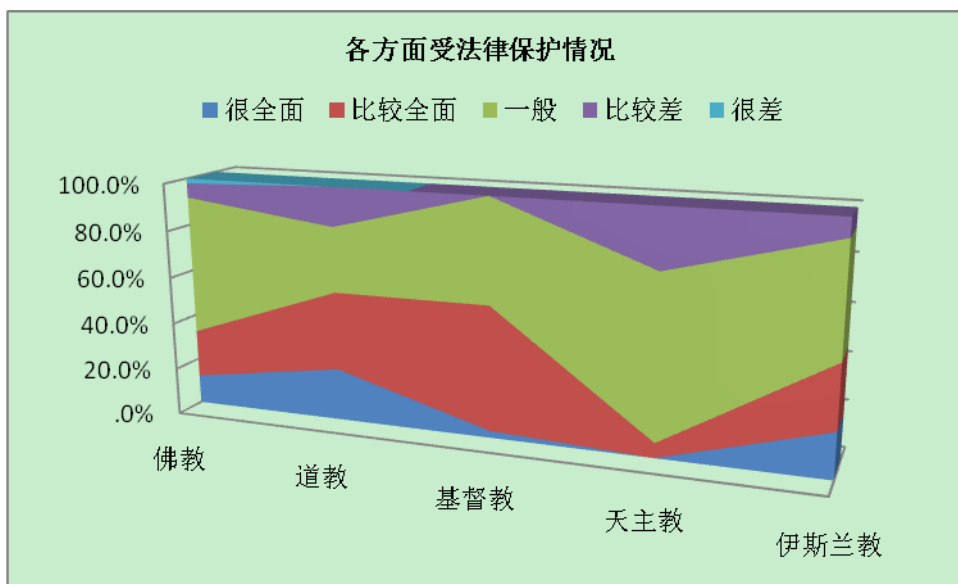
图表 25 2012 年数据



图表 26



图表 27



图表 28 2012 年数据

综合起来看，佛教、道教、伊斯兰教信众对于政府管理行为的评价要高于基督教、天主教的信众，这也与实地调研的情况相印证。在调研中笔者注意到由于和中华民族传统文化相关联，加之在传播上的相对内向型，佛教、道教普遍和政府管理部门之间往往建立了一种相对良好的关系模式，而伊斯兰教由于和少数民族事务不可分割也往往

得到政府的重视。相对而言，基督教、天主教则由于信众人数增加较快、家庭教会、国际干预等问题，与政府的宗教事务管理会产生一定的矛盾。

在“政府对宗教活动行政管理状况”一题的数据中，天主教信众的调查数据分布和其它宗教信众相差不大，而在“对政府管理的看法”数据中，天主教信众对于政府管理的评价则远远低于其它宗教，从这两个表的对比不难得出一个结论，政府管理的频率高不等于政府管理适宜。在调研中，笔者发现在很多地方的政府宗教事务管理中都存在着一种“只管不理”的局面，即单纯地“管”，而不“理”实践中出现的问题。一位信仰伊斯兰教的信众在调研中向笔者反映了旧城改造中存在的一个非常突出的问题。伊斯兰教信众的传统居住模式是“围寺而居”，一个清真寺“辖”一个坊。在旧城改造中，常常单纯地对清真寺进行搬迁，而忽略了伊斯兰教信众的传统习惯，使清真寺与传统的回民坊分离，一方面忽略了伊斯兰教信众的居住习惯，不利于他们进行宗教活动，导致“寺外礼拜”等问题，另一方面也大大降低清真寺调和矛盾等的社会作用。¹³

（三）小结

从以上对宗教人士对目前我国宗教立法现状、未来立法的态度的调查中，可以发现，我国目前宗教立法方面存在优势，但也问题不少。在今后的宗教法制建设中应重点做好以下几个方面的工作：

- 1、在满足人民不断增长的物质文化需求同时，必须不断提高立

¹³ 此案例源于笔者于2009年8月赴西安调研。

法、司法、执法水平。调查中，在目前法律法规对权利义务的分配、立法参与满意度等方面，东部宗教人士的满意度都要低于西部和中部地区，这一状况反映了随着经济文化水平的发展，人们对法律、对法制的要求也在不断提升，因此在满足人民不断增长的物质文化需求同时，必须不断提高立法、司法、执法水平。

2、继续强化法律在管理宗教事务中的作用，改变重政策、重行政，轻法律的态度。调查中，宗教人士对于法律在宗教事务中的态度，在显示法律在宗教事务中发挥越来越重要作用的同时，也表现出了政策、行政力量在宗教事务领域仍存在着巨大的影响力。因此，必须继续强化法律在管理宗教事务中的作用，改变重政策、重行政，轻法律的态度。

3、加强法制宣传教育，继续提升宗教人士的法律意识。公民法律意识对法制建设有着极大的监督、推进作用。真正实现依法管理宗教事务，必须提高宗教人士的法律意识，让宗教人士懂法、学会用法，进而才能有效监督宗教法律制度的落实，实现依法管理宗教事务。

4、加强宗教立法民主化，扩大立法参与程度。立法民主化是保障法律有效得以落实的途径之一，只有一部深得人心的法律，才能得到人们的良好遵守。而制定出一部深得人心的法律，就应该让人们的意见得以在法律中有所体现，尤其是受法律所调整主体的意见，因此宗教立法过程中应当积极吸引宗教人士参与，发表意见。不过，立法过程中，无论是宗教信徒还是广大非信教群众，其意见都必然掺杂着各自的利益，过多关注自身利益的结果就是他们在对立法提出建议时

往往缺乏相当的合理性。因此立法民主化也并不意味着要在法律中体现出所有人的意见，事实上，很多意见因为其偏激性、不符合多数人利益等情况而不可能在立法中体现。另外，立法也是一项专业的工作，立法过程中需要关注法律用语、法律整体结构以及法律之间的协调与衔接。所以，为了保证立法的科学性，实现真正意义上的立法民主性，还需要一个既专业又能站在相对中立的角度看待问题的群体参与进来。立法相关方面的专家学者就是这样的一个群体。因此进行宗教立法时，也应该吸引广大的宗教方面的专家、法学家参与到立法中来，考虑和采纳专家的建议和意见。

5、宗教法律调整宗教事务应当把握好度。宗教事务很大程度上涉及的是公民的信仰，属于精神层面的范畴，法律作为行为规范不应干涉公民的思想。此外，宗教信仰自由是我国宪法赋予公民的一项基本权利，宗教法律在调整宗教事务的过程中，如果不能把握好这个度，就容易造成对公民基本权利的侵犯，进而滋生社会不稳定因素。

三、中国宗教事务管理现状

(一) 对目前政府宗教管理现状的总体评价

1. 管理态度评价

政府要管理好宗教事务,首先必须要了解宗教事务,不了解宗教,就会出现不会管,管了也无法让人信服的结果;其次要重视宗教事务,态度上不重视、工作上不积极,就会出现不闻不问、得过且过的结果。只有既深入了解宗教,又重视宗教事务,才能摸索到宗教事务管理的规律,相关工作才会得到广大神职人员和宗教信众的支持,管理绩效才更明显。因此,作为宗教事务管理者的政府机关(国家和地方各级宗教事务局)应当态度上重视宗教事务,管理前了解宗教事务。

表格 4

		政府部门是否了解宗教					地方政府对宗教事务态度				
		了解	基本了解	基本不了解	完全不了解	合计	非常重视	比较重视	忽冷忽热	不重视	合计
全国信徒	东部	145	448	188	43	824	125	377	228	77	807
		17.6%	54.4%	22.8%	5.2%	100.0%	15.5%	46.7%	28.3%	9.5%	100.0%
	中部	98	597	141	24	860	135	481	151	80	847
		11.4%	69.4%	16.4%	2.8%	100.0%	15.9%	56.8%	17.8%	9.4%	100.0%
	西部	145	430	153	19	747	100	338	249	55	742
		19.4%	57.6%	20.5%	2.5%	100.0%	13.5%	45.6%	33.6%	7.4%	100.0%
合计	388	1475	482	86	2431	360	1196	628	212	2396	
		16.0%	60.7%	19.8%	3.5%	100.0%	15.0%	49.9%	26.2%	8.8%	100.0%
北京信徒	61	375	152	28	616	62	327	158	60	607	
	9.9%	60.9%	24.7%	4.5%	100.0%	10.2%	53.9%	26.0%	9.9%	100.0%	

在对政府管理态度评价的调研中我们发现：在全部 2000 多名被调查者中，认为政府部门了解宗教（包括了解与基本了解）的全国信众占全国被调查人数的 76.7%，北京信众占北京被调查人数的 70.8%，认为地方政府重视宗教事务（包括非常重视和比较重视）的全国信众占全国被调查人数的 64.9%，北京信众占北京被调查人数的 64.1%。

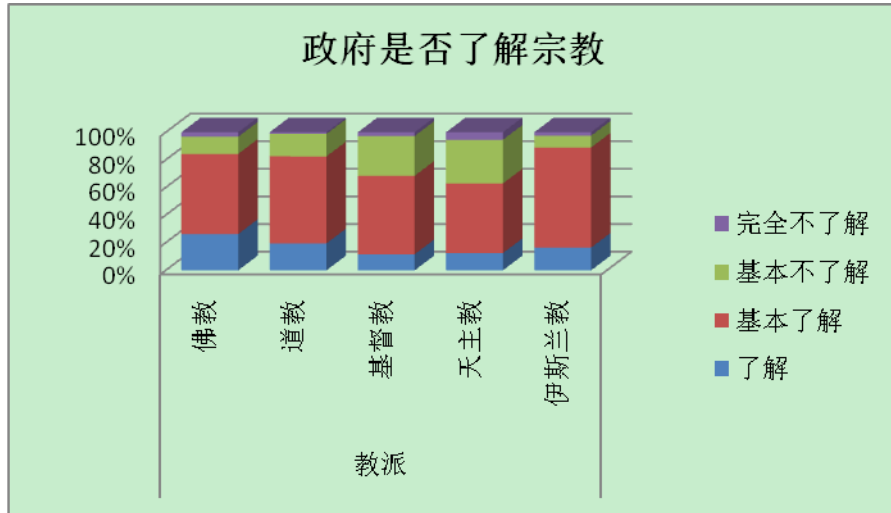
表格 5 2012 年数据

问卷发放区域* 政府部门是否了解宗教 交叉制表

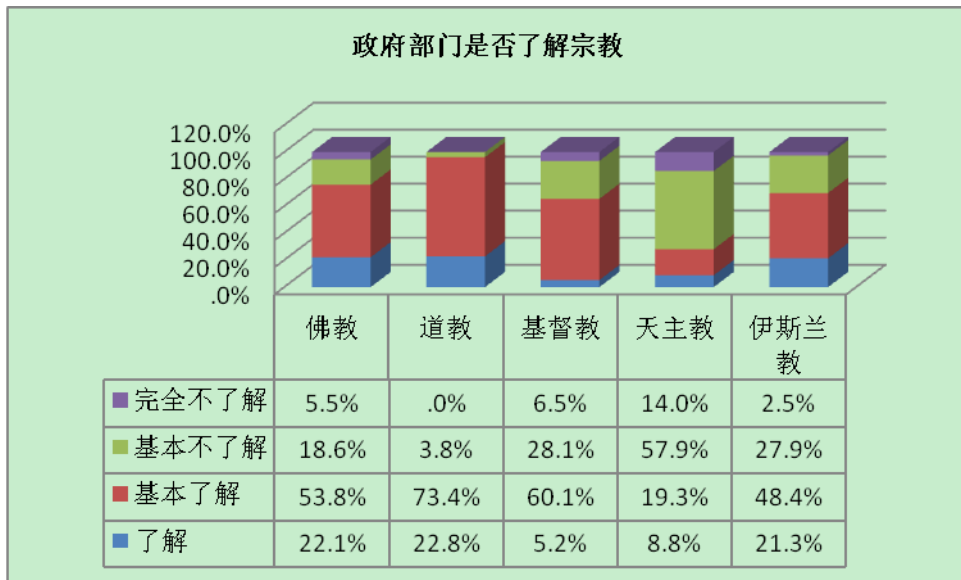
	政府部门是否了解宗教				地方政府对宗教事务态度			
	了解	基本了解	基本不了解	完全不了解	非常重视	比较重视	忽冷忽热	不重视
东部	45	141	73	16	35	144	64	36
全部	16.4%	51.3%	26.5%	5.8%	12.5%	51.6%	22.9%	12.9%
中部	22	116	37	7	11	119	26	9
信部	12.1%	63.7%	20.3%	3.8%	6.7%	72.1%	15.8%	5.5%
西部	33	61	31	9	28	60	28	14
部	24.6%	45.5%	23.1%	6.7%	21.5%	46.2%	21.5%	10.8%
合计	100	318	141	32	74	323	118	59
	16.9%	53.8%	23.9%	5.4%	12.9%	56.3%	20.6%	10.3%

表格 4 数据反映出目前宗教信众对于政府对宗教的了解程度和

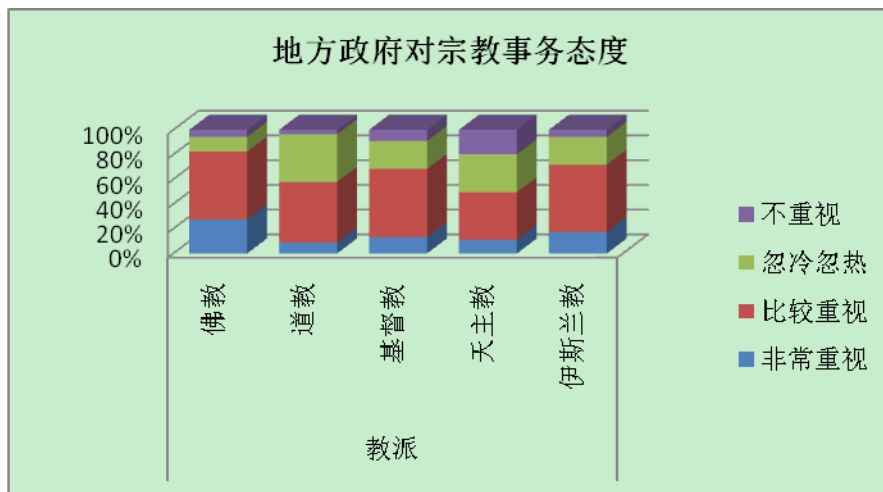
重视程度顶多只能达到基本满意。其中值得注意的是，这两项指标的调查结果显示除西部地区对地方政府对宗教事务重视度的评价外，东部地区的宗教信众对这两项指标的满意程度都要低于中部和西部地区。从数据表面看来，似乎东部地区政府的管理水平要低于中部与西部地区，然而进一步分析，可能并非如此。公民评价政府行为的好与差通常是根据这一行为能否达到自己的预期来进行的。在东部地区，由于其更为发达的经济状况，以及更多与外界接触的机会，社会分化、多元程度较中西部更加复杂，人们需求的多样性也更加的明显；此外，东部地区民众受教育程度普遍高于中部、西部地区，这也使得民众对于政府管理的绩效评价标准可能会高于中部与西部地区。在这些因素的综合作用下，出现东部地区宗教信众对政府管理行为的评价低于中部、西部地区宗教信众的评价也就不难理解了。此外，西部地区信众对地方政府是否重视宗教事务的评价低于全国平均水平，也低于东部地区，这反映出西部一些地方政府的宗教管理机关对待宗教事务是消极、冷漠的，一些宗教干部的文化和行政水平较低。这一点，在与宗教爱国领袖的座谈中就有反映，大家反映有的宗教干部是懂宗教的，但也有一些地方的宗教干部完全不懂宗教，要么外行领导内行瞎指挥，要么不闻不问听之任之。



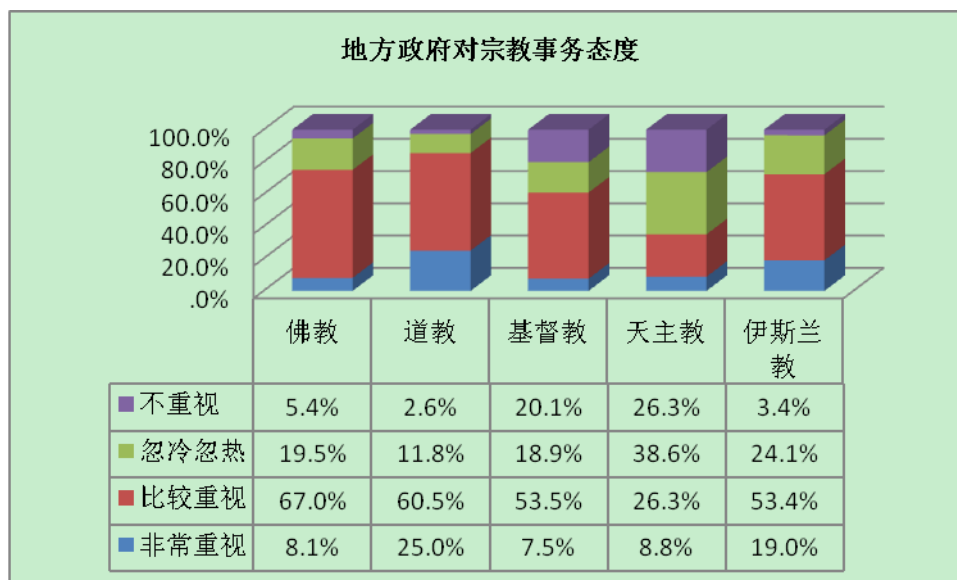
图表 29



图表 30 2012 年数据



图表 31



图表 32 2012 年数据

在对同样两个问题进行的分宗教分析中（图表29、图表30、图表31、图表32），可以看出，不同宗教的信众对于政府管理态度的评价是有所差异的，其中佛教信众对地方政府了解宗教的程度和重视程度的评价都要高于其他宗教，这也许与近些年一些政府对佛教事业相对更重视有一定关系。其实，在与教职人员的座谈和实地调研中，笔者

也注意到在落实宗教财产等问题上，佛教相对其它几大宗教往往能得到更好的解决。而在2009年10月22日与基督教爱国宗教领袖的座谈中也有人提到政府在对待五大宗教上有一定的失衡。

2. 管理行为评价

《宗教事务条例》第三条第一款规定：“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。”第五条第一款规定：“县级以上人民政府宗教事务部门依法对涉及国家利益和社会公共利益的宗教事务进行行政管理，县级以上人民政府其他有关部门在各自职责范围内依法负责有关的行政管理工作。”这就赋予了有关政府机关依法对宗教团体和宗教活动进行管理的权限，即对宗教主体、宗教活动场所、宗教活动秩序的管理。其中，对主体的管理是指对教职人员和宗教团体的管理；对宗教活动场所的管理主要是对宗教财产的管理；对宗教活动秩序的管理在本文主要做了宗教对外交流、邪教以及宗教与旅游的考察。从调查结果看来，目前宗教信众对政府管理虽有不满，但整体评价是好的。

(1) 东部、中部、西部地区信众对政府宗教事务管理频度和程度评价

表格 6

		政府对宗教活动行政管理状况				合计
		经常	有时	很少	没有	
问卷发放区域	东部 计数	250	283	74	27	634
	问卷发放区域中的 %	39.4%	44.6%	11.7%	4.3%	100.0%
中部	计数	207	346	97	44	694
	问卷发放区域中的 %	29.8%	49.9%	14.0%	6.3%	100.0%
西部	计数	167	268	122	25	582
	问卷发放区域中的 %	28.7%	46.0%	21.0%	4.3%	100.0%
合计	计数	624	897	293	96	1910
	问卷发放区域中的 %	32.7%	47.0%	15.3%	5.0%	100.0%

从分地区的调查数据（表格 6）看，东部地区的政府部门似乎更积极（也许是更敢于）管理宗教事务，在东部有 39.4% 的受访宗教信

众表示政府是经常管理宗教事务的，居于三个区域的首位，同时有44.6%的受访者指出政府只是有时对宗教事务进行管理，还有11.7%的受访者认为政府很少对宗教事务进行管理，4.3%的受访者指责政府没有对宗教事务进行管理。西部地区则更多表现出政府不管或管得少的特征，有25.3%的受访宗教信众表示政府管得很少或没有管理过，居于三个区域的首位，认定政府经常管理宗教事务的占被调查者的28.7%，认为政府有时管理宗教事务的占46.0%。中部地区有28.9%和49.9%的受访者认为政府经常或有时管理宗教事务，14.0%和6.3%的受访者则选择了“很少”或“没有”管理。

表格 7

		对政府管理的看法				合计
		管得 过多	管得 适宜	管得 太少	不 清楚	
问卷发放 区域	东部 计数	171	298	38	144	651
	总数的 %	9.0%	15.7%	2.0%	7.6%	34.3%
	中部 计数	116	360	39	156	671
	总数的 %	6.1%	19.0%	2.1%	8.2%	35.4%
	西部 计数	91	228	161	94	574
	总数的 %	4.8%	12.0%	8.5%	5.0%	30.3%
	合计 计数	378	886	238	394	1896
	总数的 %	19.9%	46.7%	12.6%	20.8%	100.0%

在对政府管理的看法上,多数宗教信众表示政府管理程度是适宜的,占到受调查信众人数的 47.2%。其中东部信众中 28.8%的受调查者认为政府管得过多,居于三个区域首位,同时有 44.9%的受调查者认为政府管得适宜,有 6.3%的受调查者认为政府管得太少,有 20%的受调查者选择了不清楚。西部地区宗教信众中 25.2%的受调查者认为政府管得太少,居于三个区域的首位,同时有 17.3%的受调查者认为政府管得太多,有 41.3%的受调查者认为政府管得适宜,有 16.1%的受调查者选择了不清楚。中部地区,有 18.7%的受调查者认为政府

管得过多，54.4%的受调查者认为政府管得适宜，5.5%的受调查者认为政府管得太少，21.5%的受调查者不清楚。

表格 8

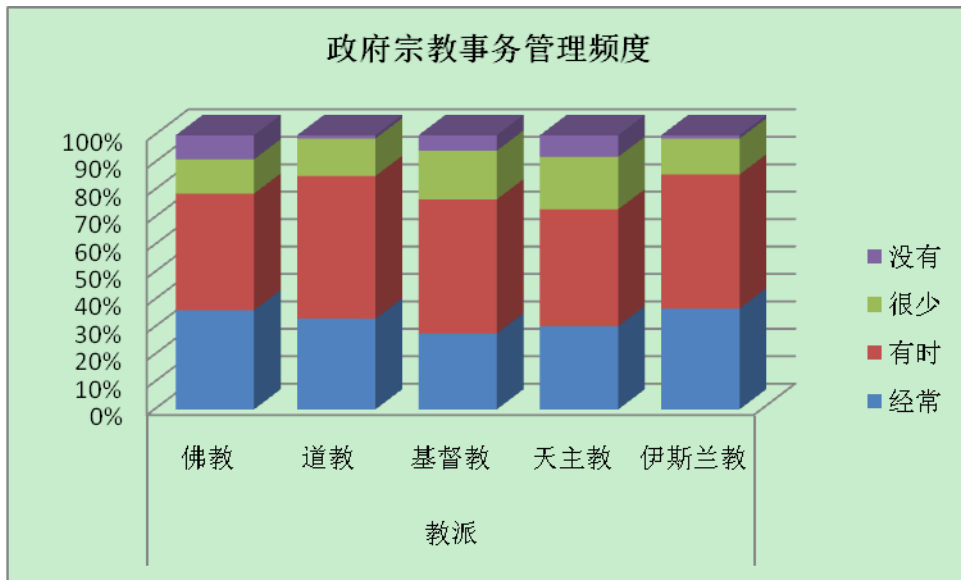
		频率	百分比	有效百分比	累积百分比
有效	经常	169	30.8	33.0	33.0
	有时	249	45.4	48.6	81.6
	很少	70	12.8	13.7	95.3
	没有	24	4.4	4.7	100.0
	合计	512	93.3	100.0	
缺失	系统	37	6.7		
合计		549	100.0		
		频率	百分比	有效百分比	累积百分比
有效	管得过多	103	18.8	20.3	20.3
	管得适宜	200	36.4	39.4	59.6
	管得太少	46	8.4	9.1	68.7
	不清楚	159	29.0	31.3	100.0
	合计	508	92.5	100.0	
缺失	系统	41	7.5		
合计		549	100.0		

根据表格 8，北京市信众关于这两个问题有 30.8% 的受调查者认为政府经常进行管理，45.4% 的受调查者认为政府有时进行管理，12.8% 的受调查者认为政府很少进行管理，4.4 的受调查者认为政府没有进行管理，与中部地区的数据基本相当。有 18.8% 的受调查者认为政府管得过多，也与中部地区数据基本相当，在其余几个选项的分布上，有 36.4% 的受调查者认为政府管得适宜，有 8.4% 的受调查者认为政府管得太少，有 29% 的受调查者选择了不清楚。

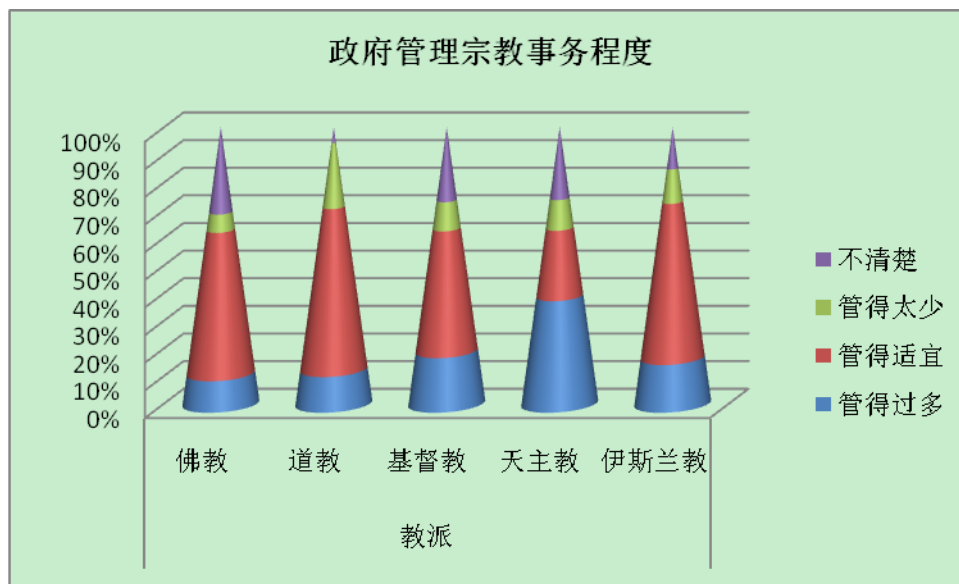
(2) 佛教、道教、基督教、天主教、伊斯兰教信众对政府宗教事务管理频度和程度评价

针对政府进行宗教事务管理的频度，从分宗教评价的调查数据看（图表33）：佛教信众中有36.2%的受调查者认为政府经常管理宗教事务，42.6%选择了政府有时管理宗教事务，12.5%选择了政府很少管理宗教事务，8.8%选择了政府没有管理宗教事务；道教信众中有33.1%的受调查者选择了政府经常管理宗教事务，52%选择了政府有时管理宗教事务，13.7%选择了政府很少管理宗教事务，1.2%选择了政府没有管理宗教事务；基督教信众中有27.7%的受调查者选择了政府经常管理宗教事务，48.9%选择了政府有时管理宗教事务，17.7%选择了政府很少管理宗教事务，5.6%选择了政府没有管理宗教事务；天主教信众中，有30.4%的受调查者选择了政府经常管理宗教事务，42.6%选择了政府有时管理宗教事务，19.1%选择了政府很少管理宗教事务，7.9%选择了政府没有管理宗教事务；伊斯兰教教信众中，有36.8%的受调查者选择了政府经常管理宗教事务，48.9%选择了政府

有时管理宗教事务，13.1%选择了政府很少管理宗教事务，1.2%认为政府没有管理宗教事务。从以上数据不难看出，佛教与伊斯兰教信众认为政府经常管理宗教事务的在受调查中所占的比例高于其它几大宗教，而天主教信众被调查者认为政府很少管理宗教事务的比例在五大宗教中排在首位。这可以反映出政府在对宗教事务进行行政管理时，是有一定的倾向性的。



图表 33

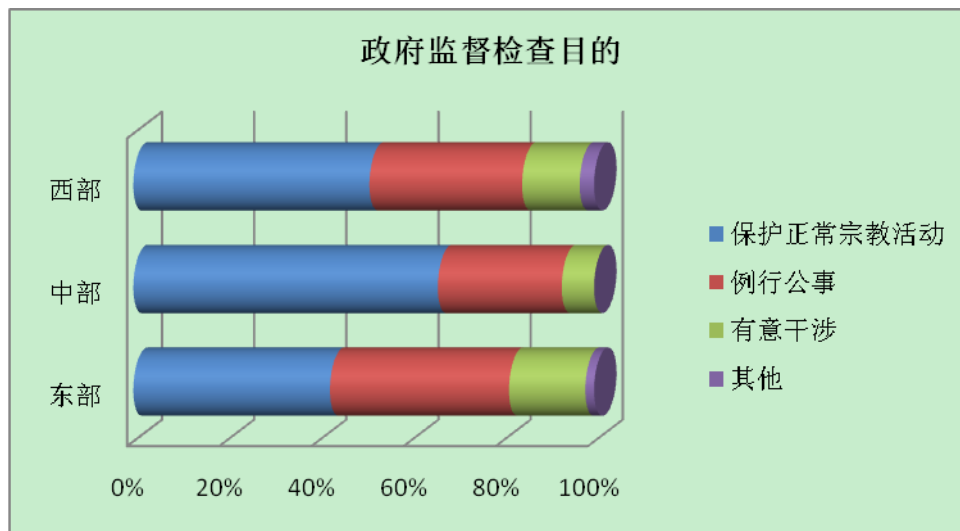


图表 34

针对政府进行宗教事务管理的程度，根据调查的数据，11.0%的佛教信众、12.5%的道教信众、19.2%的基督教信众、39%的天主教信众、16.7%的伊斯兰教信众认为政府管理管得过多；51.9%的佛教信众、58.8%的道教信众、44.4%的基督教信众、24.6%的天主教信众，56.4%的伊斯兰教信众认为政府管得适宜，其中道教、伊斯兰教、佛教信众做出这一选择的信众皆超过半数，而天主教信众者认为政府管得适宜的受调查者比例远远低于其它宗教；另外有6.4%的佛教信众、23.2%的道教信众、10.2%的基督教信众、10.7%的天主教信众、12.1%的伊斯兰教信众认为政府管得太少；有30.7%的佛教信众、5.6%的道教信众、26.3%的基督教信众、25.6%的天主教信众、14.8%的伊斯兰教信众选择了“不清楚”。

(3) 教职人员对政府监督检查宗教活动场所目的的评价

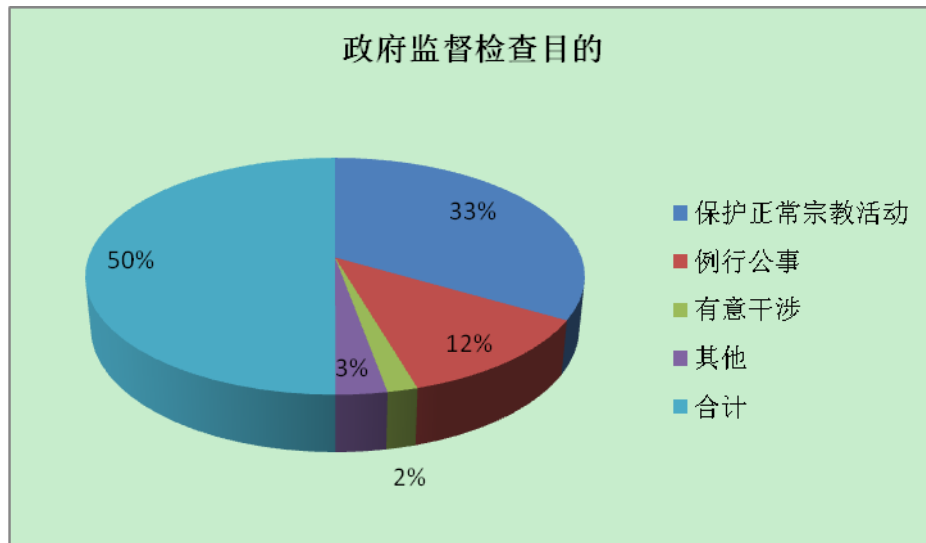
本调研报告专门就教职人员对政府监督检查宗教活动场所的目的进行了调查，见图表 35：



图表 35

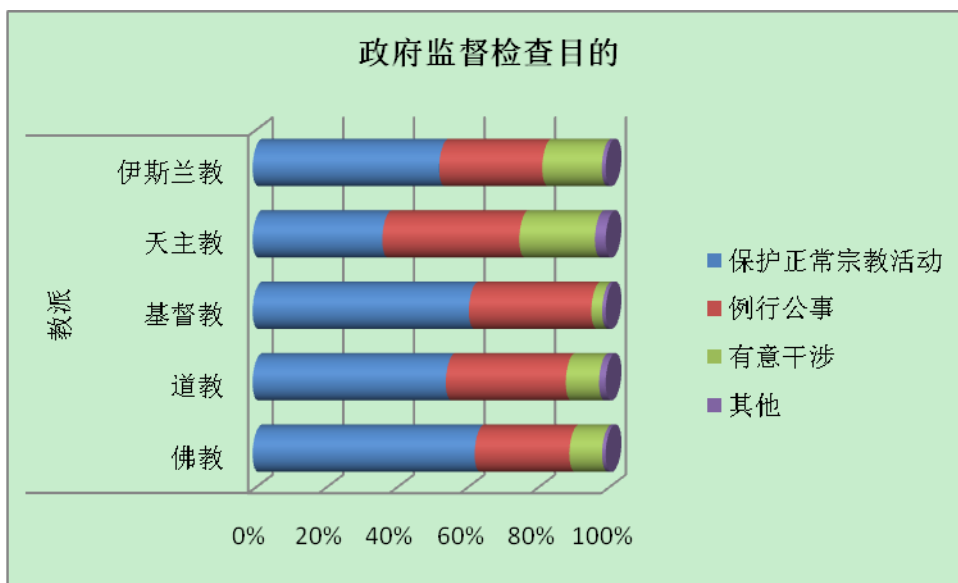
从上述调查数据可以看出，政府和管理过程中的管理行为多数情况还是得到了教职人员的认可，其中仅有 11.9% 的教职人员认为政府的管理是在有意干涉宗教活动。在这组数据中，东部地区教职人员认为政府的管理行为是在有意干涉宗教活动的比例占到了东部受调查对象的 16.6%，居于三个地区首位。东部地区 42.7% 的受调查者认为政府监督检查的目的是保护正常宗教活动，38.8% 的受调查者认为政府监督检查是为了例行公事，1.9% 的受调查者选择了其他目的。相应地，中部地区教职人员认为政府监督检查是有意干涉宗教活动的中部所有受调查者的 7.0%，低于东部及西部的比例；有 66.1% 的受调查者选择了保护正常的宗教活动，在三地区中排在首位，还有 26.9% 的受调查者选择了例行公事。西部地区有 12.5% 的受调查者认为政府的目的是有意干涉宗教活动，51.3% 的受调查者认为政府是为了保护正常的宗教活动，33.1% 的受调查者认为政府的目的在于例行公事，3.1% 的受调查者选择了其他目的。而在与爱国宗教领袖的座谈中，多数教职人员还是认为政府监督、指导是应该的，但也反应在实践中存

在多级政府、多个部门重复道活动场所监督检查，扰乱正常宗教活动的情况。

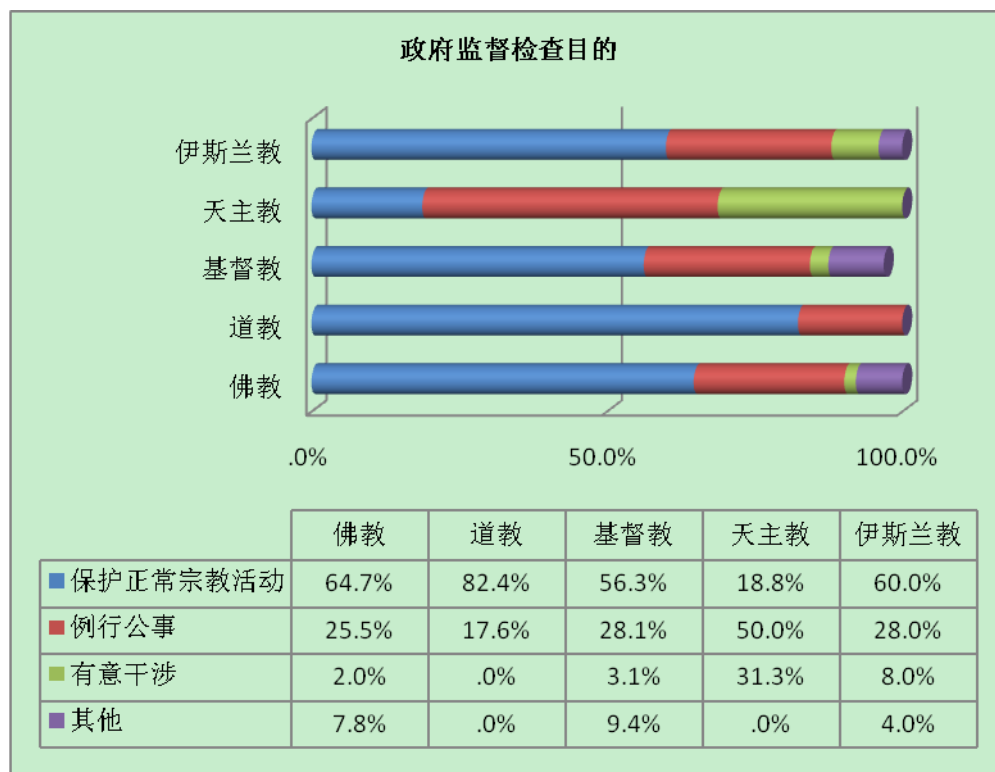


图表 36 北京市数据

在针对北京市教职人员的调查中，认为政府的管理行为有意干涉宗教活动的仅占全部受调查者的 3.4%，有 66.7% 的受调查者选择了保护正常宗教活动，有 24.1% 的受调查者选择了例行公事，有 5.7% 的受调查者选择了其他目的。



图表 37



图表 38 2012 年数据

在不同宗教教职人员对于政府监督检查宗教活动场所目的的调查中，天主教教职人员仅有36.7%的被调查者认为政府的目的是保护正常宗教活动，远远低于其它宗教，这一比例在2012年的调查中更低，仅为18.8%，相应地，2009年有21.4%的被调查者认为政府的目的是有意干涉宗教活动，2012年这一比例为31.3，均高于平均水平及其它宗教。值得注意的是，在2012年的调研中道教信众对于政府监督检查目的的评价非常高，有高达82.4%的道教信众认为政府监督检查的目的是保护正常的宗教活动，无一人认为政府有意干涉宗教活动。

从以上数据可以看出，目前宗教信众对政府管理状况的总体评价是好的。以上两个问题都是对政府管理行为的总体性评价，为了进一步研究政府管理宗教事务的现状，在后文还将继续就政府对教职人员管理，宗教活动场所管理，宗教对外交流、邪教问题和宗教与旅游问

题等宗教活动秩序的管理问题进行研究。

（二）对教职人员管理的评价

1. 教职人员的备案制度

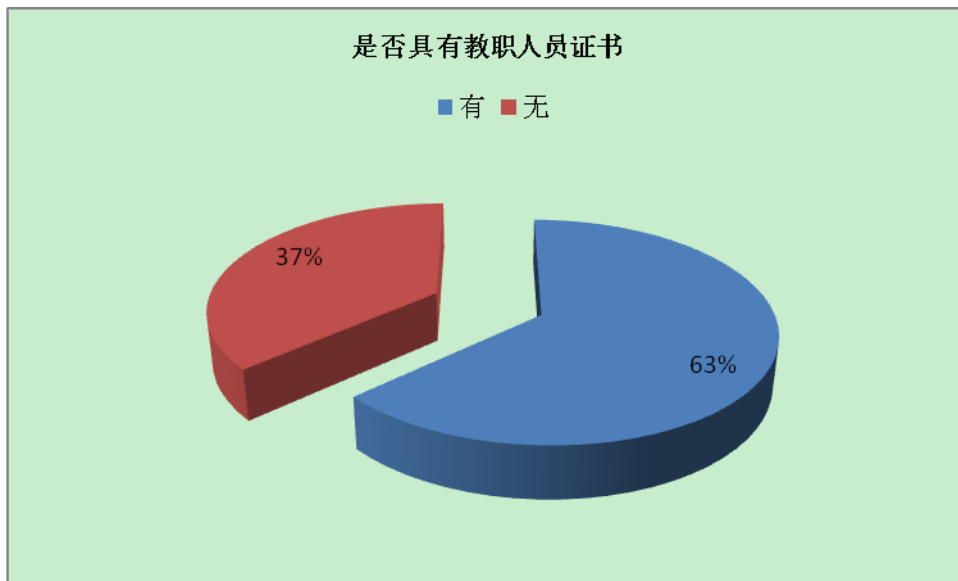
2004年国务院《宗教事务条例》第四章专章对教职人员的备案问题进行了规定。2006年12月29日国家宗教事务局据此发布了两个规章：《宗教教职人员备案办法》、《宗教活动场所主要教职任职备案办法》，两个规章都强调办法制定的目的在于保障宗教教职人员的合法权益、规范宗教教职人员（宗教活动场所主要教职任职）备案及备案管理，并对备案的方法作出了具体的规定。通过这三个规范性法律文件的规定，基本确立了教职人员由宗教团体根据本宗教教职人员认定后向政府备案的原则。从理论上来说，这些规定都有很好的立法初衷，都有很强的可操作性，对于政府依法管理宗教事务有着很好的指导性作用。但是从调研数据反映情况看来，对教职人员的管理落实尚存问题。

根据《宗教教职人员备案办法》，宗教教职人员备案完成后，宗教团体向该宗教教职人员颁发宗教教职人员证书。全国接受调查的教职人员中，尚有47.4%的教职人员不具备证书，2012年这一数据为37%。¹⁴北京作为全国政治文化中心，具备教职人员证书的人数比例却只达到34.9%。

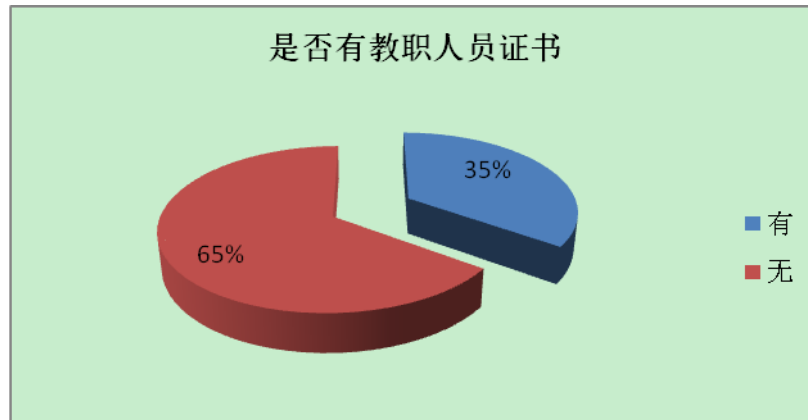
¹⁴ 笔者在第五期“爱国宗教人士研修班”课堂上做随机调查，结果全班的爱国宗教领袖就有一半以上没有教职人员证书。

表格 9

		频率	百分比	有效百分比	累积百分比
有效	有	239	47.0	52.6	52.6
	无	215	42.3	47.4	100.0
	合计	454	89.4	100.0	
缺失	系统	54	10.6		
合计		508	100.0		



图表 39 2012 年全国调查数据

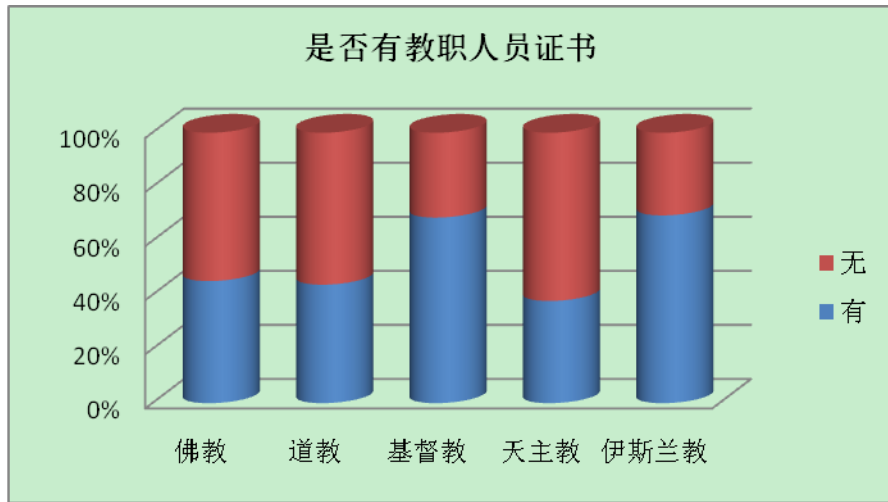


图表 40 北京市数据

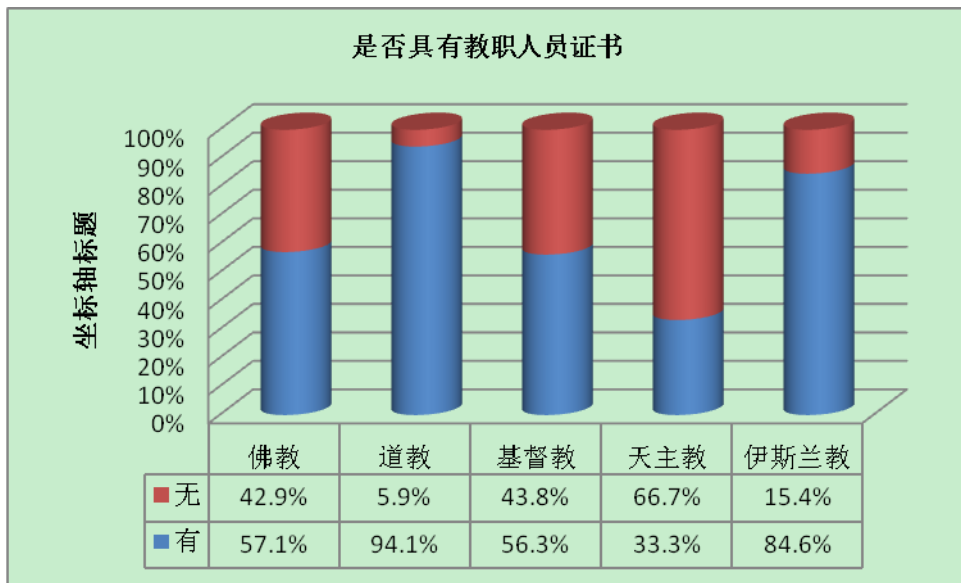
在教职人员、信众对于教职人员备案的态度方面，全国范围内有 7.9% 的教职人员、12.9% 的信众同意对教职人员进行备案；61.3% 的教职人员、52.2% 的信众对此持反对态度；30.8% 的教职人员、34.9% 的信众对于教职人员是否进行备案表示无所谓。北京地区分别有 9.2% 的教职人员、13.5% 的信众同意对教职人员进行备案，67.8% 的教职人员、47.4% 的信众反对进行备案，23% 的教职人员、39.2% 的信众表示无所谓。

表格 10

		教职人员				信众			
		频率	百分比	有效百分比	累积百分比	频率	百分比	有效百分比	累积百分比
全国	同意	36	7.1	7.9	7.9	228	11.1	12.9	12.9
	反对	279	54.9	61.3	69.2	923	44.8	52.2	65.1
	无所谓	140	27.6	30.8	100.0	617	30.0	34.9	100.0
	小计	455	89.6	100.0		1768	85.9	100.0	
	缺失	53	10.4			291	14.1		
	总计	508	100.0			2059	100.0		
北京地区	同意	8	8.4	9.2	9.2	64	11.7	13.5	13.5
	反对	59	62.1	67.8	77.0	225	41.0	47.4	60.8
	无所谓	20	21.1	23.0	100.0	186	33.9	39.2	100.0
	小计	87	91.6	100.0		475	86.5	100.0	
	缺失	8	8.4			74	13.5		
	总计	95	100.0			549	100.0		



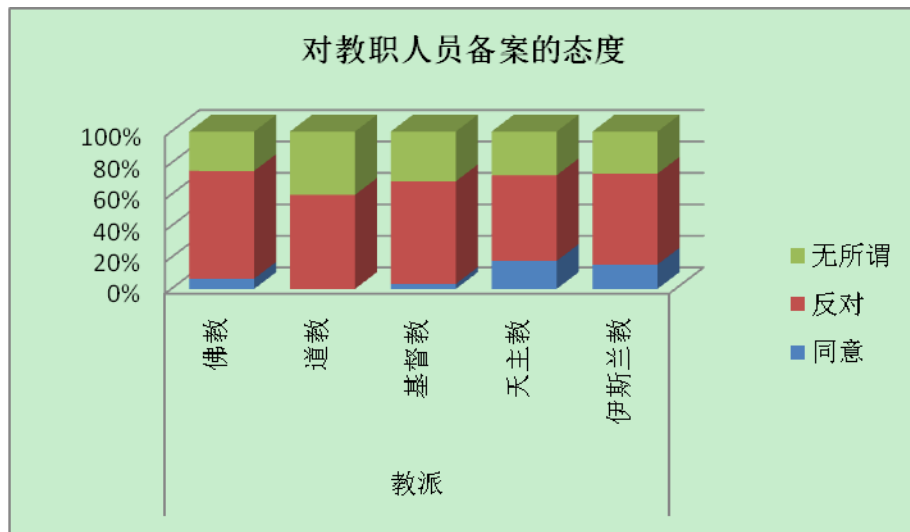
图表 41



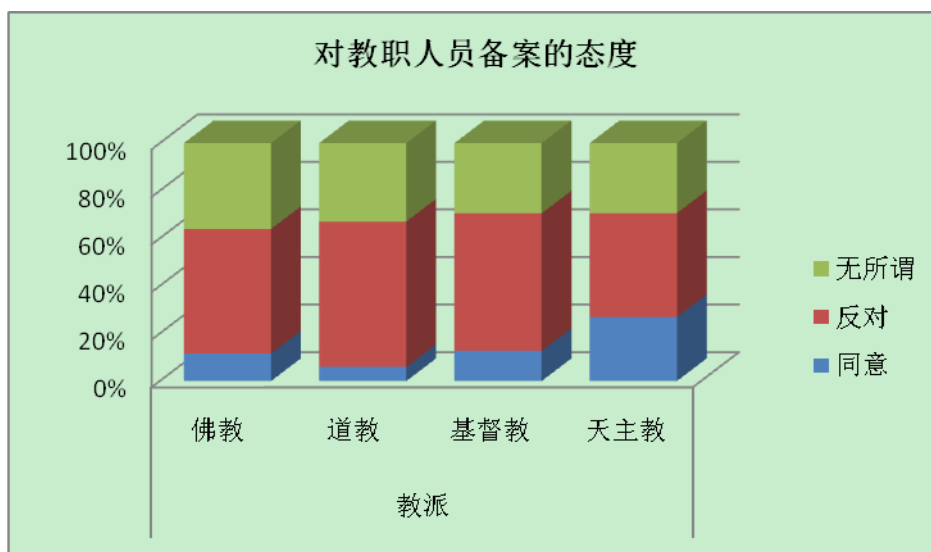
图表 42

不同宗教之间，伊斯兰教、基督教分别有 69.4%、68.6%的教职人员具备教职人员证书，远远高于全国平均水平，佛教、道教这一比例分别为 45.2%和 43.8%，而天主教则仅有 37.8%的教职人员具备教职人员证书，低于全国平均水平。在 2012 年的调查中，教职人员具备教职人员证书比例最高的宗教为道教高达 94.1%，其次为伊斯兰教

84.6%，比例最低的依然是天主教，为 33.3%。



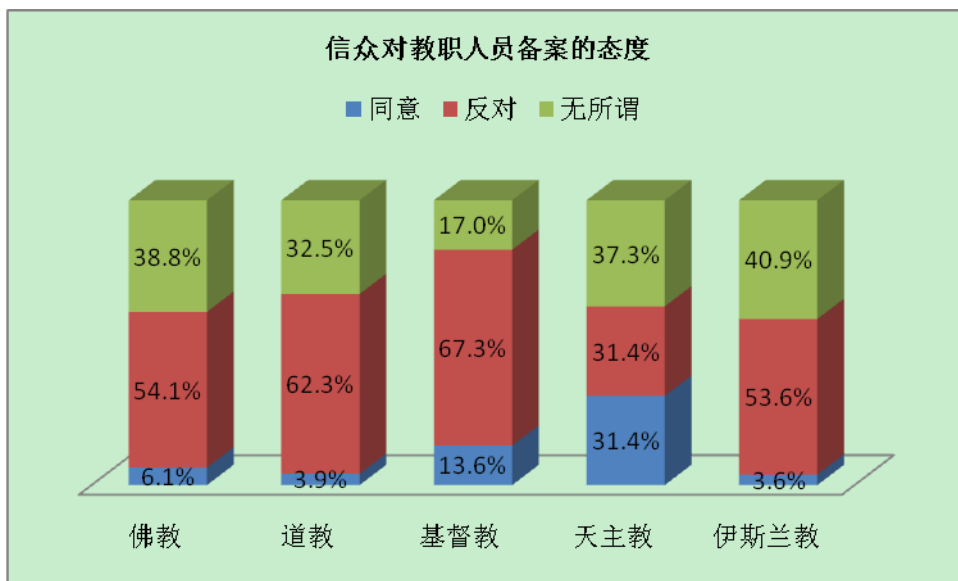
图表 43



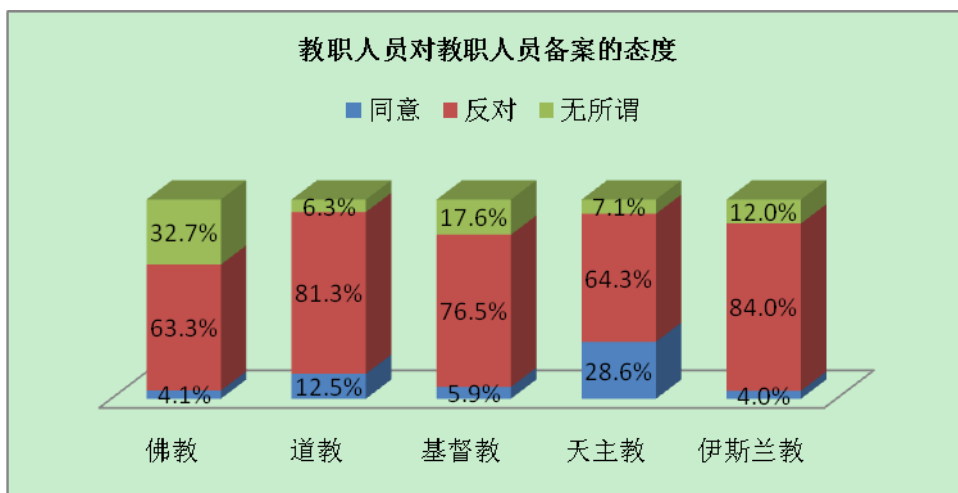
图表 44

在对教职人员备案的态度上，6.5%的佛教信众、11.6%的佛教教职人员、0%的道教信众、5.9%的道教教职人员、3.2%的基督教信众、12.7%的基督教教职人员、17.8%的天主教信众、26.9%的天主教教职人员、15.5%的伊斯兰教信众、5.1%的伊斯兰教教职人员同意对教职

人员进行备案；68.5%的佛教信众、52.3%的佛教教职人员、59.8%的道教信众、61.1%的道教教职人员、65.3%的基督教信众、57.8%的基督教教职人员、54.4%的天主教信众、43.7%的天主教教职人员、57.7%的伊斯兰教信众、42.7%的伊斯兰教教职人员反对对教职人员进行备案。2012年调查所得数据与2009年大体相当，具体数据参见图表43、图表44。



图表 45



图表 46

从上述统计结果看，宗教教职人员的备案情况不容乐观，“纸面

上的法规”与“行动中的法规”存在较大的偏差。我们以为造成这种偏差的原因有四个方面：

第一，规范性法律文件生效时间的影响。《宗教事务条例》于2004年11月30日颁布，2005年3月1日实施；《宗教教职人员备案办法》与《宗教活动场所主要教职任职备案办法》于2006年12月29日发布，2007年3月1日实施。而在此之前，全国五大宗教的教职人员都没有进行登记。在三个文件发布生效后，虽有部分教职人员进行了补充备案，但仍然存在大量没有补充备案的。

第二，政府、宗教团体不重视。根据《办法》，教职人员首先由宗教团体认定，然后报政府备案。团体不重视，往往不进行相关认定，政府也就无法备案，教职人员难以取得证书；政府不重视，团体认定以后也不备案，教职人员还是没有办法取得证书。

第三，特殊政治原因的影响。例如根据调研数据，天主教信众及教职人员同意对教职人员进行备案的比例相对其它宗教要高，但实际获得备案的教职人员比例则较低，也在很大程度上反映了当前我国天主教实际存在的地上“三自爱国会”和“地下教会”双轨运行机制，非三自爱国会的教职人员不可能备案。同样的问题在基督教也存在，“家庭教会”的教职人员也不可能备案。

第四，一些历史和现实的原因致使广大教职人员对《规定》有误解，不愿进行备案。这恐怕是最主要的原因。调查发现，无论是北京地区还是全国范围内，无论是教职人员还是普通信众，支持备案的人都是绝对的少数。其主要反对理由在于：教职人员的认定是宗教内部

事务，政府不应该干涉¹⁵。虽然从三个规范性法律文件规定的字面分析，政府进行的仅仅是“备案”（即备案待查、“立此存照”的形式合法性）工作，有关资格“认定”工作仍然是由宗教团体来进行。也就是说如果单纯从理论上角度看，“备案”工作不存在政府干涉宗教内部事务的问题，广大宗教人员对此有偏见或者误解。但在同宗教爱国人士的座谈中，大家一致反映在实践中有些政府的“备案”工作越俎代庖囊括了“认定”程序，使原本确保程序合法性的“备案”变成了高高在上决定教职人员是否实体性合法的“认定”工作。另根据笔者在西安地区的实地考察发现，在该地伊斯兰教某清真寺的换届过程中，通常是由市宗教局预先确定一部分清真寺的管理人选，并在伊斯兰教协会确认人选过程中，通过某种程度上对伊协的控制替换民主管理委员会成员，进而将“自己放心的人选”推上管理岗位，在此过程中，伊协在某种程度上成为了政府进行宗教事务管理的工具或者橡皮图章，原本应由其确认的人选变成了由政府确认。¹⁶这种现实状况让宗教信众看到的不是政府备案，而是政府直接认定了教职人员。正因为如此，大多数受访者普遍反对这些关于教职人员认定的规定，并认为这是对宗教内部事务的干涉。当然，调查者中也有认为备案没有什么实质意义的而反对备案¹⁷。

第五，备案制度中的“寻租”现象。根据课题组的访谈，实践中，个别地区存在政府利用备案制度以权谋私，将教职人员的备案作为买

¹⁵ 例如全国教职人员问卷第 92 号，第 99 号

¹⁶ 该案例来源于笔者于 8 月在西安的实地调研。

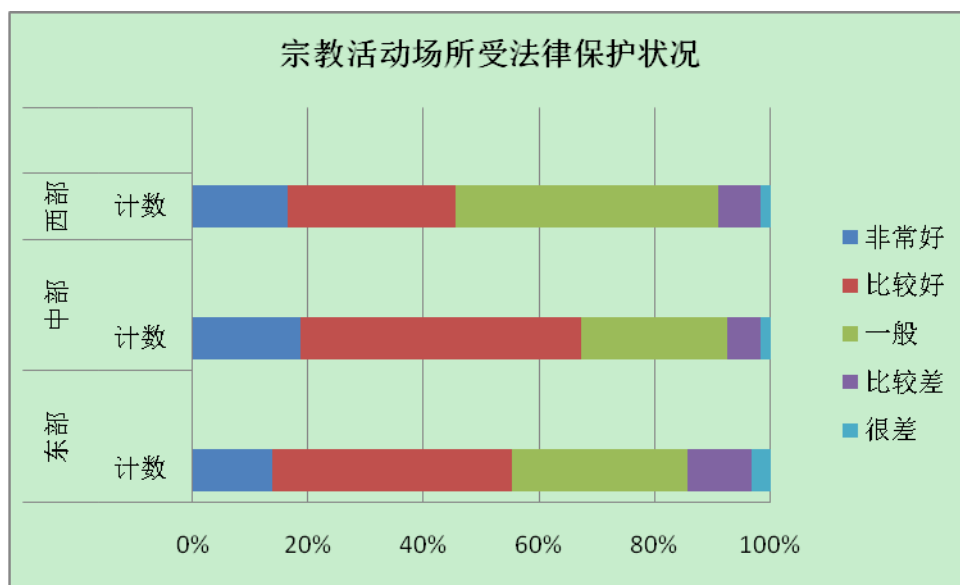
¹⁷ 例如全国教职人员问卷第 56 号，189 号等

卖的筹码，导致备案制度在信众及教职人员中的影响极坏，从而不愿去备案的问题。

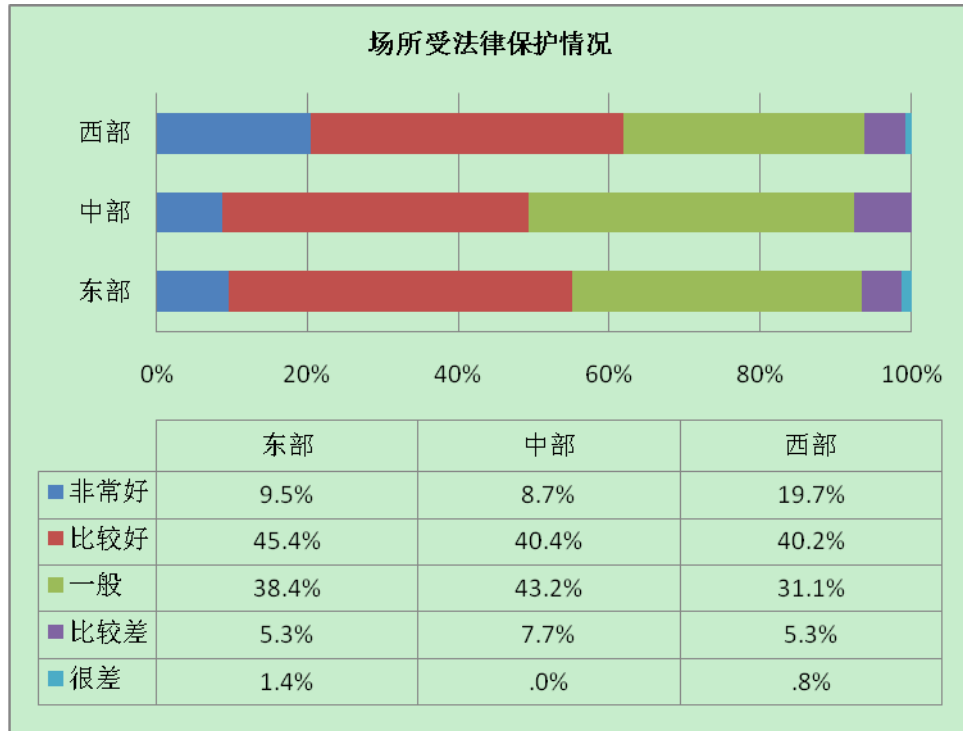
第六，相应制度的不完备。在与宗教领袖的座谈中，有教职人员反应之所以不去备案是因为备案与否并没有实质性的区别。在实践中，政府对不备案的教职人员甚至冒用教职人员名义从事非法活动人员的督导、查处力度不高，对备案教职人员的保护不够，导致备案制度失去了存在的实际价值。

（三）对宗教活动场所管理的评价

《宗教事务条例》第三十条第一款规定“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。”因此保护宗教活动场所是政府应当担负起来的法律职责。实践中，宗教活动场所受法律保护的情况如何？

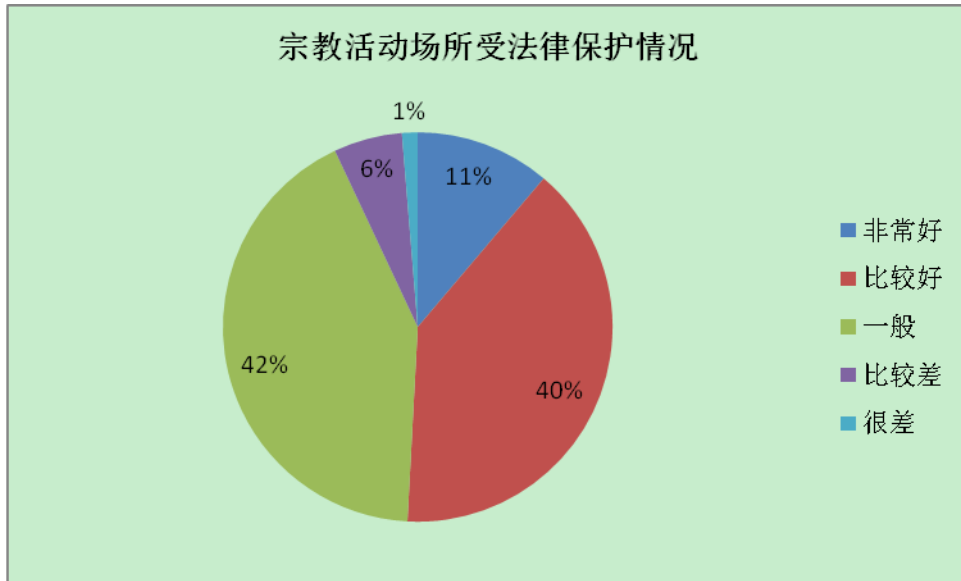


图表 47



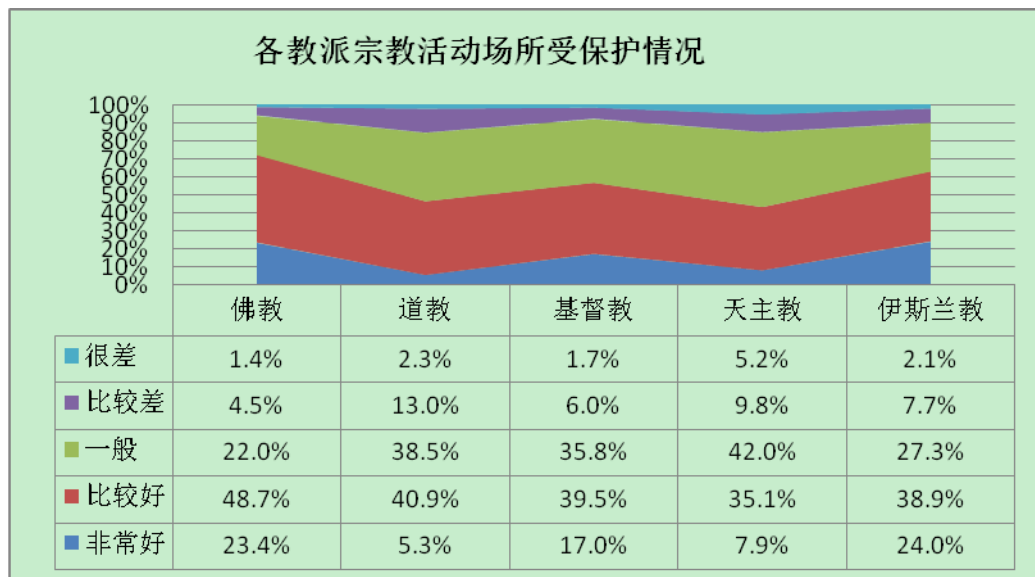
图表 48 2012 年数据

由上图看出：全国信众中有 56.6% 的人认为宗教活动场所受法律保护情况好（包括非常好和比较好）；中部信众有 67.3% 的被调查者认为宗教活动场所受法律保护情况好，居三个地区首位，2012 年调查结果居于首位的为西部，比例为 59.9%。2009 年，西部信众中仅有 45.4% 的被调查者认为宗教场所受法律保护情况好，但选择宗教活动场所受法律保护一般的又占到 40% 以上；故而从总体上可以发现东部信众认定法律保护情况很差和比较差的最多，占到 15% 以上。

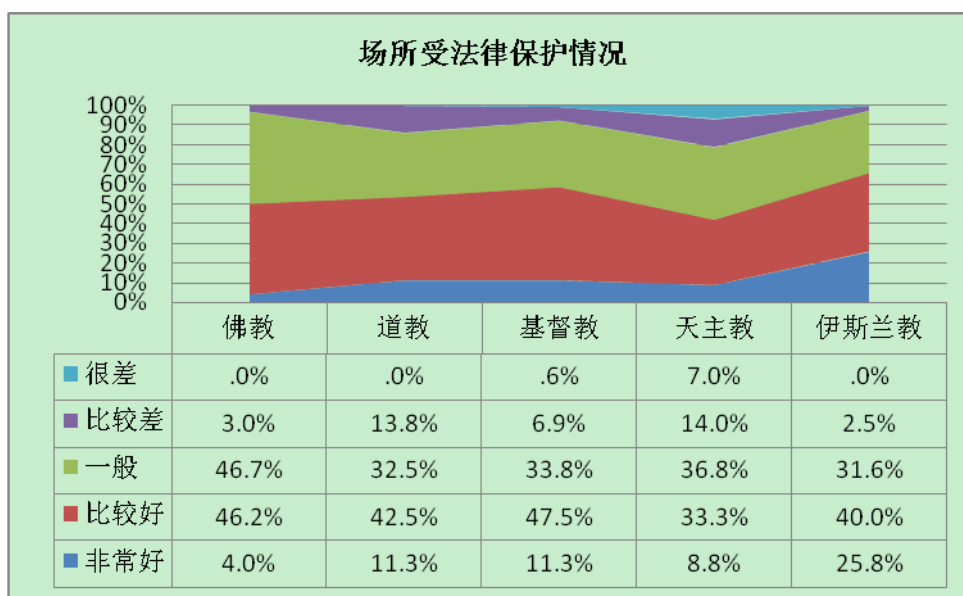


图表 49

由上图看出：北京信众中有 51% 的人认为宗教活动场所受法律保护情况好（包括非常好和比较好），有 42% 的被调查者认为宗教活动场所受法律保护情况一般，但也有约 7% 的人认为宗教活动场所受法律保护情况不怎么样（包括比较差和很差）。这再次说明了各地政府的宗教事务管理工作存在一定的不均衡性。



图表 50



图表 51 2012 年数据

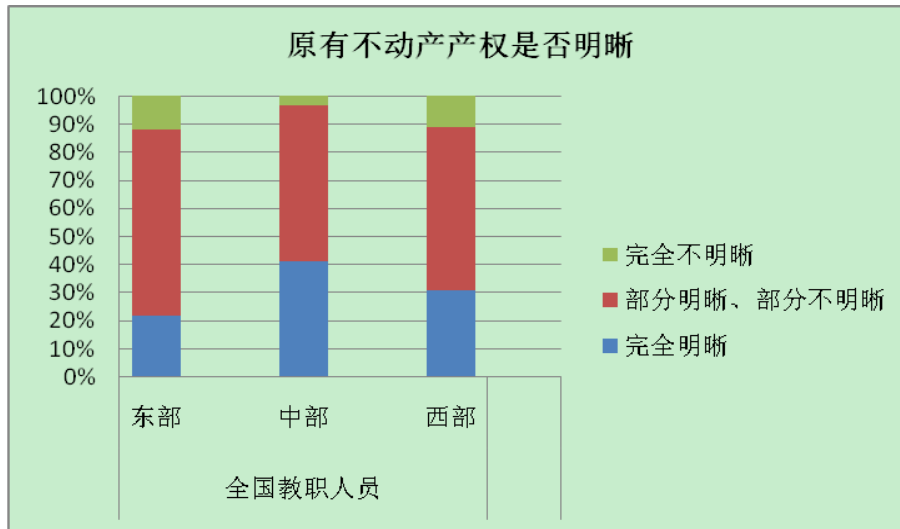
根据图表50、图表51所示，在不同宗教之间，2009年道教和天主教对政府保护宗教活动场所的满意度要低于其他三个宗教，认为受法律保护情况保护好的比例分别为46.2%和33%。其他三个宗教认为保护情况好的人数占被调查人数的55%以上，佛教为72.1%，基督教为56.5%，伊斯兰教为62.9%。认为保护情况差的人数占被调查人数的比例不足

10%。2012年，满意度最低的两个宗教分别为天主教和佛教，比例分别为42.1%和50.2%，满意度最高的为伊斯兰教，比例为65.8%。从两次调研的总体上来看，感觉保护情况差的还是少数。

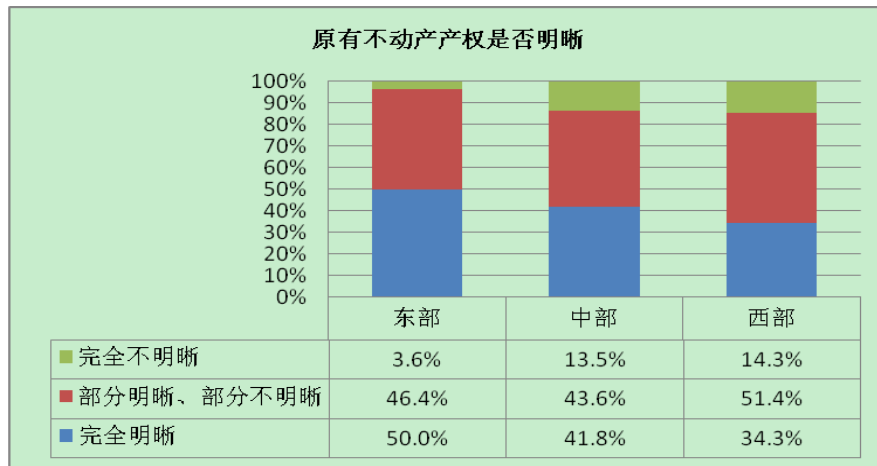
宗教活动场所的保护中最关键的问题之一就是关于宗教活动场所产权的确定问题，因为产权明晰是保护宗教活动场所的前提，所谓“定分止争”，强调的就是要明确产权归属，产权归属明确了，才能有效防止纠纷、解决纠纷。为此，早在1994年国务院《宗教活动场所管理条例》便对宗教活动场所必须进行登记进行了规定。2004年《宗教事务条例》颁布施行后，《宗教活动场所管理条例》废止。根据《宗教事务条例》第十二条、十三条的规定，宗教团体兴建宗教活动场所（寺院、宫观、清真寺、教堂以及其他固定宗教活动处所）实行逐级审批制度：筹备兴建寺院、宫观、清真寺、教堂外的宗教活动场所的，由宗教团体向县级人民政府宗教事务部门申请，县级人民宗教事务部门拟同意的，须报设区的市级人民政府宗教事务部门，由其决定是否批准；而筹备兴建寺院、宫观、清真寺、教堂这类宗教活动场所的，市级人民政府宗教事务部门拟同意的，还须报省、自治区、直辖市人民政府宗教事务部门，由其决定是否批准。《条例》第十五条进一步规定，宗教活动场所经批准筹备并建设完工后，应当向所在地的县级人民政府宗教事务部门登记；第十六条规定宗教活动场所合并、分立、终止或者变更等级内容的，应当到原登记管理机关办理相应变更登记手续。

从以上书面规定看来，宗教活动场所产权需要登记，因此其对于

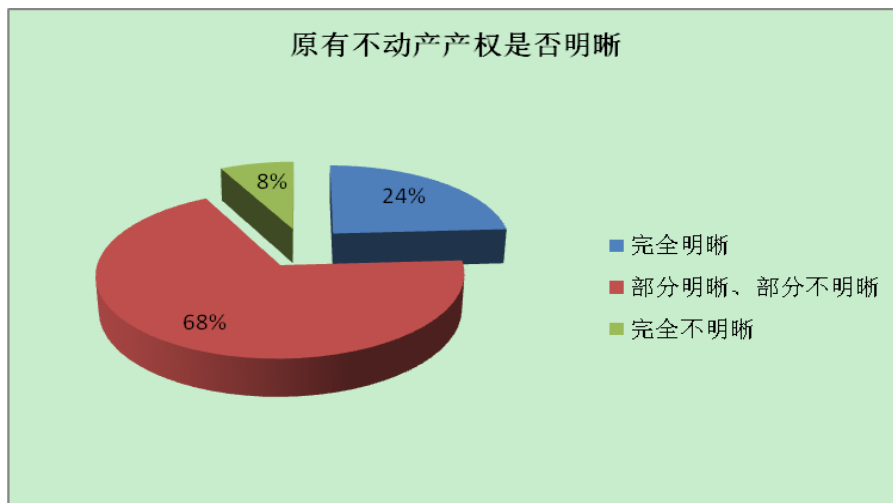
宗教活动场所的产权归属应当是明晰的。但调查结果显示却并非如此。调查结果显示宗教原有不动产产权完全明晰的仅占全部受调查教职人员比例的 31.1%，60% 的受调查教职人员表示宗教原有不动产产权部分明晰、部分不明晰，还有 8.9% 的受调查教职人员表示宗教原有不动产产权完全不明晰。其中中部有 41.2% 的受调查者表示宗教原有不动产产权是完全明晰的，居三个地区首位，这也与宗教活动场所受保护情况的调查结果相互印证，另有 55.4% 的受调查者表示产权部分明晰、部分不明晰，完全不明晰的占 3.4%。东部地区产权完全明晰的占 22%，部分明晰的占 66%，完全不明晰的占 12%。西部地区产权完全明晰的占 30.7%，部分明晰的占 58.2%，完全不明晰的占 11.1%。在 2012 年的调研中，原有不动产产权完全明晰的比例三个地区都有所提高，东部为 50%，中部为 41.8%，西部为 34.3%，东部地区产权完全不明晰的仅占 3.6%。北京市表示宗教原有不动产产权完全明晰的仅占受调查的教职人员的 24.1%，部分明晰的占 68.4%，完全不明晰的占 7.6%。作为中国政治中心的北京，在宗教教产产权的落实上落后于全国平均水平也从一个侧面说明了政府对于宗教事务的重视程度有待提高。



图表 52



图表 53 2012 年数据



图表 54 北京市数据

表格 11

	原有不动产产权是否明晰			合计	
	完全明晰	部分明晰、部分不明晰	完全不明晰		
佛教	计数	41	33	9	83
	教派中的 %	49.4%	39.8%	10.8%	100.0%
道教	计数	29	60	12	101
	教派中的 %	28.7%	59.4%	11.9%	100.0%
基督教	计数	22	67	7	96
	教派中的 %	22.9%	69.8%	7.3%	100.0%
天主教	计数	11	64	10	85
	教派中的 %	12.9%	75.3%	11.8%	100.0%
伊斯兰教	计数	40	52	3	95
	教派中的 %	42.1%	54.7%	3.2%	100.0%
合计	计数	143	276	41	460
	教派中的 %	31.1%	60.0%	8.9%	100.0%

表格 12 2009 年数据

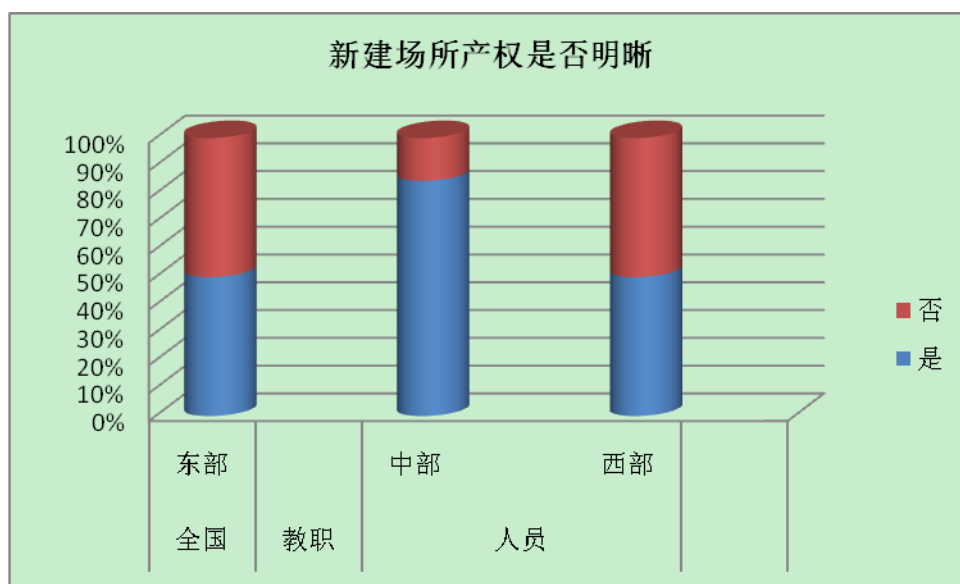
教派* 原有不动产产权是否明晰 交叉制表

		原有不动产产权是否明晰			合计
		完全明晰	部分明晰、部分不明晰	完全不明晰	
佛教	计数	19	25	4	48
	教派中的 %	39.6%	52.1%	8.4%	100.0%
道教	计数	8	10	0	18
	教派中的 %	44.4%	55.6%	.0%	100.0%
基督教	计数	16	16	1	33
	教派中的 %	48.5%	48.5%	3.0%	100.0%
天主教	计数	5	8	3	16
	教派中的 %	31.3%	50.0%	18.8%	100.0%
伊斯兰教	计数	14	6	6	26
	教派中的 %	53.8%	23.1%	23.1%	100.0%
合计	计数	62	65	13	141
	教派中的 %	44.0%	46.1%	11.3%	100.0%

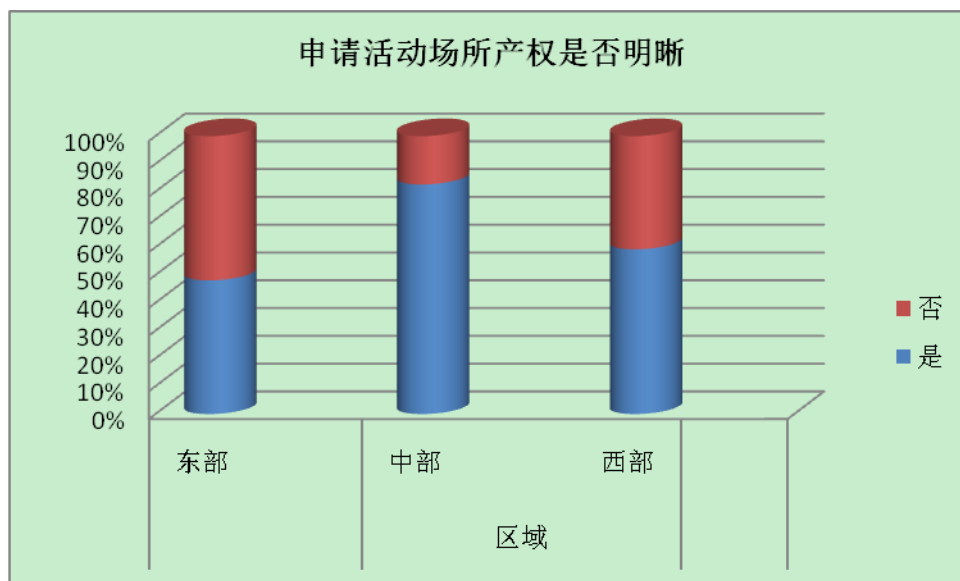
在不同宗教之间，49.4%的佛教教职人员、28.7%的道教教职人员、22.9%的基督教教职人员、12.9%的天主教教职人员、42.1%的伊斯兰教教职人员表示原有不动产产权是完全明晰的。原有不动产产权部分明晰的，佛教比例为 39.8%、道教比例为 59.4%、基督教比例为 69.8%、天主教比例为 75.3%、伊斯兰教比例为 54.7%。完全不明晰

的，佛教比例为 10.8%、道教比例为 11.9%、基督教比例为 7.3%、天主教比例为 11.8%、伊斯兰教比例为 3.2%。由此数据可以看出，佛教、伊斯兰教原有不动产产权落实情况较好，而天主教教产落实则存在一定的问题，这一点在 2012 年的调查结果中也得到了验证（表格 12）。

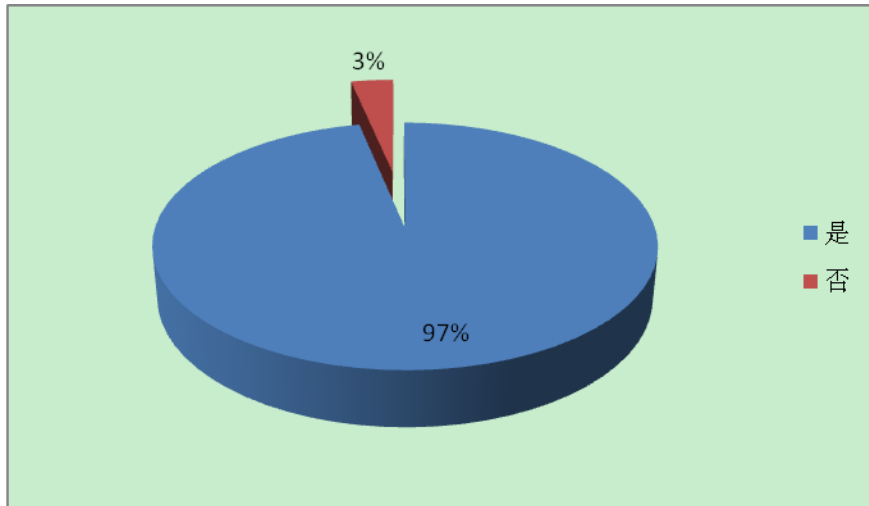
下面我们对新建的宗教场所或新申请的宗教活动场所的产权明晰问题做了深入调查：



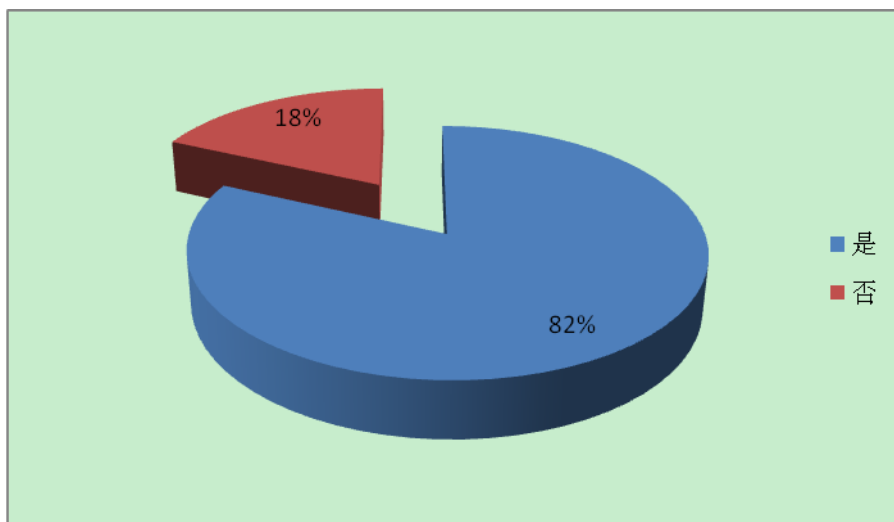
图表 55



图表 56



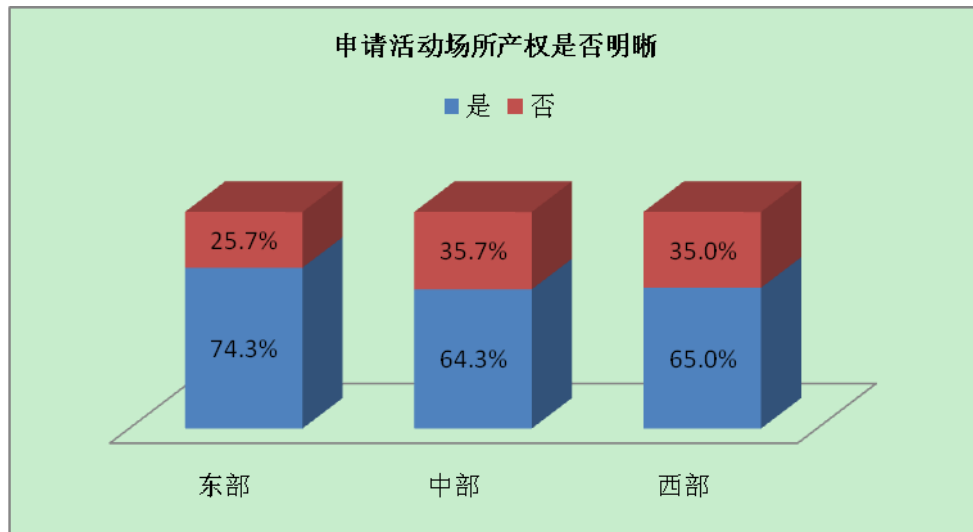
图表 57 北京市新建场所产权是否明晰



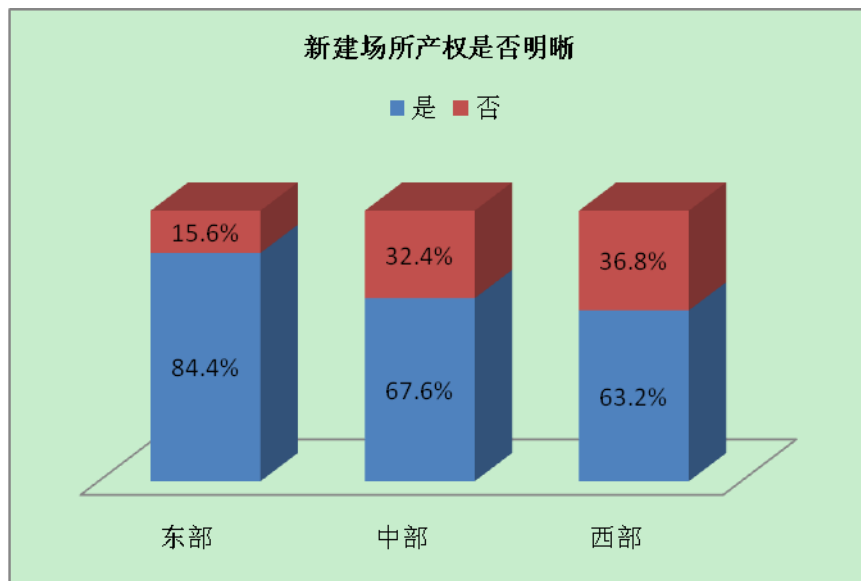
图表 58 北京市新申请场所产权是否明晰

对于新建的宗教活动场所或新申请的宗教活动场所，在 2009 年的调查中，中部表示产权明晰的比例远远高于西部、东部，为 84.6%。东部、西部受调查者表示产权明晰的比例近似，约占 50%左右，北京地区表示产权明晰的均超过 80%，而在 2012 年的调查中，产权明晰

比例最高的则为东部，比例分别为 74.3% 和 84.4%（图表 59、图表 60）。



图表 59 2012 年数据



图表 60 2012 年数据

表格 13

教派		申请活动场所产权是否明晰			新建宗教活动场所产权是否明确		
		是	否	Total	是	否	Total
佛教	计数	16	10	26	16	10	26
	比例	61.5	38.5	100.0	61.5	38.5	100.0
道教	计数	16	31	47	12	33	45
	比例	34.0	66.0	100.0	26.7	73.3	100.0
基督教	计数	44	12	56	28	11	39
	比例	78.6	21.4	100.0	71.8	28.2	100.0
天主教	计数	25	13	38	30	10	40
	比例	65.8	34.2	100.0	75.0	25.0	100.0
伊斯兰教	计数	7	5	12	8	3	11
	比例	58.3	41.7	100.0	72.7	27.3	100.0
合计	计数	108	71	179	94	67	161
	比例	60.3	39.7		58.4	41.6	

表格 14

			申请活动场所产权是 否明晰			新建场所产权是否明晰		
			是	否	合计	是	否	合计
教 派	佛 教	计数	21	8	29	19	6	25
		教派中的 %	72.4%	27.6%	100.0%	76.0%	24.0%	100.0%
	道 教	计数	7	2	9	5	4	9
		教派中的 %	77.8%	22.2%	100.0%	55.6%	44.4%	100.0%
	基 督 教	计数	16	6	22	16	5	21
		教派中的 %	72.7%	27.3%	100.0%	76.2%	23.8%	100.0%
	天 主 教	计数	7	4	11	10	5	15
		教派中的 %	63.6%	36.4%	100.0%	66.7%	33.3%	100.0%
	伊 斯 兰 教	计数	5	6	11	8	3	11
		教派中的 %	45.5%	54.5%	100.0%	72.7%	27.3%	100.0%
	合计	计数	56	26	82	58	23	81
		教派中的 %	68.3%	31.7%	100.0%	71.6%	28.4%	100.0%

从上表看出：各宗教中表示产权明晰的，2009年佛教、基督教、

天主教及伊斯兰教的反馈近似,新申请活动场所产权明晰的约占 60%—80%,新建活动场所产权明晰的约占 60%—75%。而道教比例远远低于其他宗教,其中新申请的宗教活动场所产权明晰的仅占到受调查道教教职人员总数的 34%,新建的活动场所产权明晰的仅占到受调查道教教职人员总数的 26.7%。2012 年,除伊斯兰教申请活动场所产权明晰比例为 45.5%,道教新建产权明晰比例为 55.6%外,其他产权明晰的比例皆超过了 65%。

同时通过以上三个问题数据的比较,可以分析出不同宗教在政府宗教活动场所管理中具有一定的差异。天主教、基督教申请、新建的活动场所中产权明晰的皆超过了半数,因而在实践中的突出问题就是其原有不动产产权的落实、明晰,而道教的三项数据中产权明晰的比例皆比较低,伊斯兰教新建活动场所产权明晰比例相对另两项较高,佛教的三项数据相对均衡。但是可以应当看到无论是哪一项数据离所有权法定的目标都有一定的差距,在现实中产权明晰情况并不乐观,也就是宗教活动场所的登记在执行中存在问题。

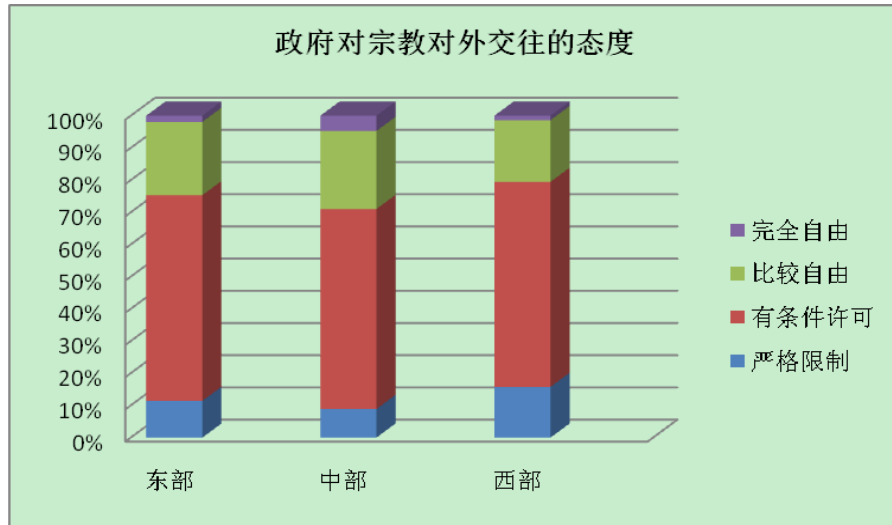
(四) 宗教对外交往的管理评价

我国宗教对外交往历史悠久,在此过程中对文化的传播起到了重要的作用。早在唐朝初年,唐太宗就曾派高僧玄奘到西域取经,历尽千难万险,长途跋涉最终到达天竺,经过十七年,带回佛经 600 多部;名僧鉴真六次冒险东渡日本,在那里留居十年,成为日本律宗的创始人……。他们在通过宗教与世界交往的过程中,同时促进了不同国度

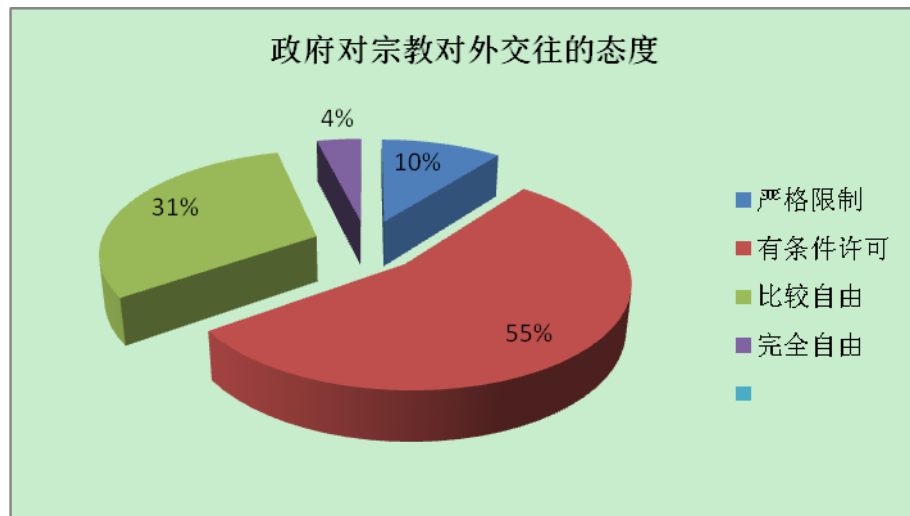
之间的文化交流。当今世界各国，宗教已不仅仅是一种意识形态，它已经成为一种重要的社会力量，大量的宗教团体和宗教成员以他们的行动对一个国家和地区的政治、经济产生着重大的影响。

在我国这样一个处于社会主义初级阶段的国家中，发挥爱国宗教人士的作用，通过他们开展各种宗教对外交往活动，有助于提升我国国际影响和国际形象。但也应当看到，实践中确实存在着外国敌对势力通过宗教进行渗透，破坏社会主义现代化建设的情况，正因为如此，我国宪法第三十六条第四款特别规定：“宗教团体和宗教事务不受外国势力的支配。”《宗教事务条例》第四条规定：“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。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。”也就是说，国家对宗教对外交往是肯定的，但该交往的前提必须是独立自主自办，排除外国势力的支配。

1. 分地区宗教对外交往的管理评价



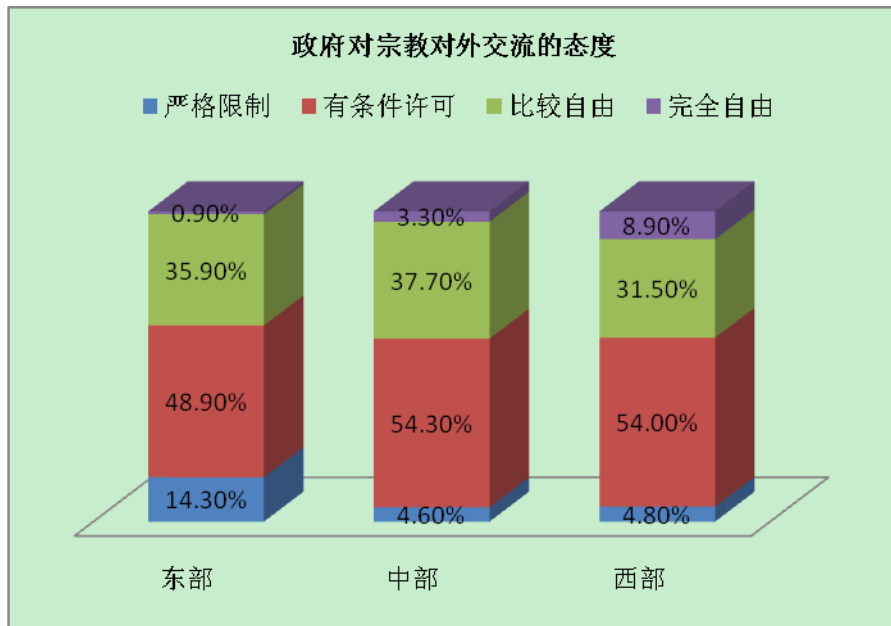
图表 61



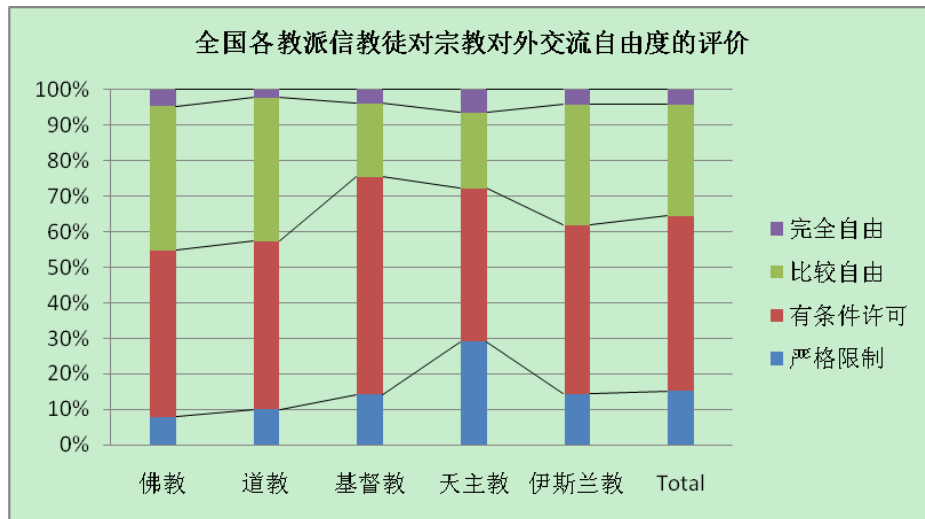
图表 62

从调查结果看，东部、西部、中部以及北京市的信众的反馈近似，皆有超过半数的信众选择了“有条件许可”，东部为 63.9%、中部为 62.1%、西部为 63.7%，北京市为 51.5%。北京市、中部、东部、西部分别有 34.7%、29%、24.7%、20.6%的信众认为政府对宗教对外交

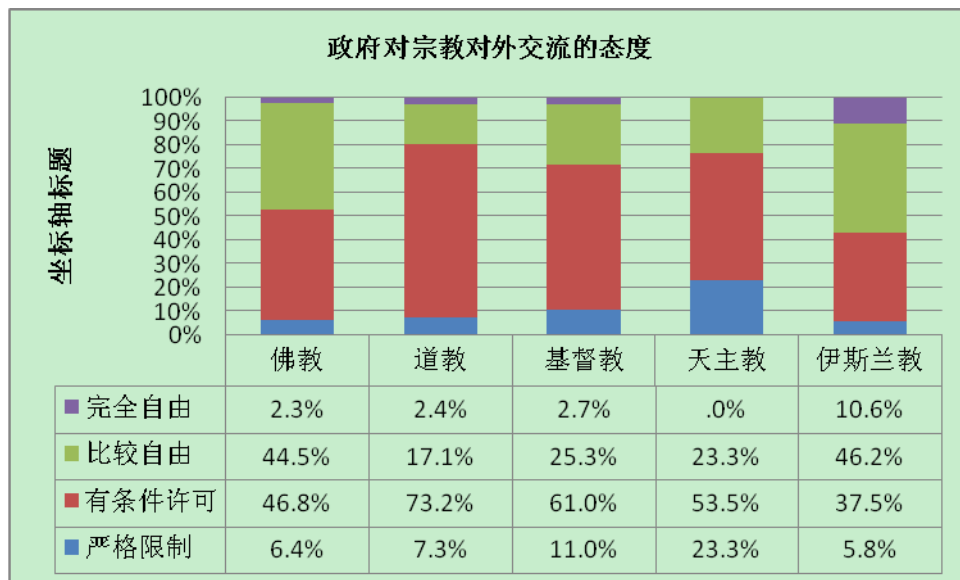
往的态度是自由的（含比较自由和完全自由），2012年这一比例都有所扩大，认为政府对宗教对外交往的态度是自由的东部、中部、西部比例分别为 35.9%、41%、40.4%。同时，北京市、东部、中部、西部分别有 10%、11.4%、8.9%、15.8%的信众表示政府对宗教对外交流是严格限制的。



图表 63 2012 年数据



图表 64

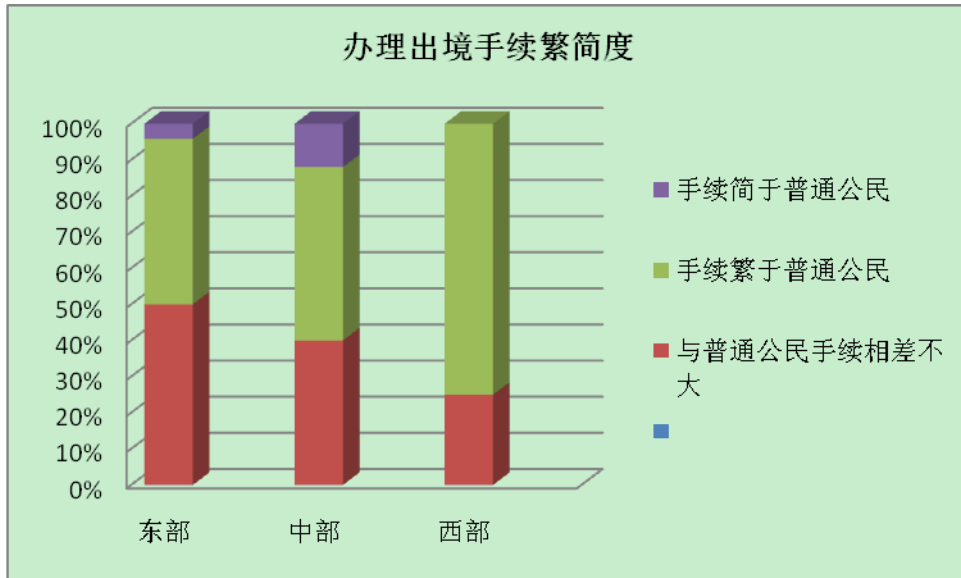


图表 65 2012 年数据

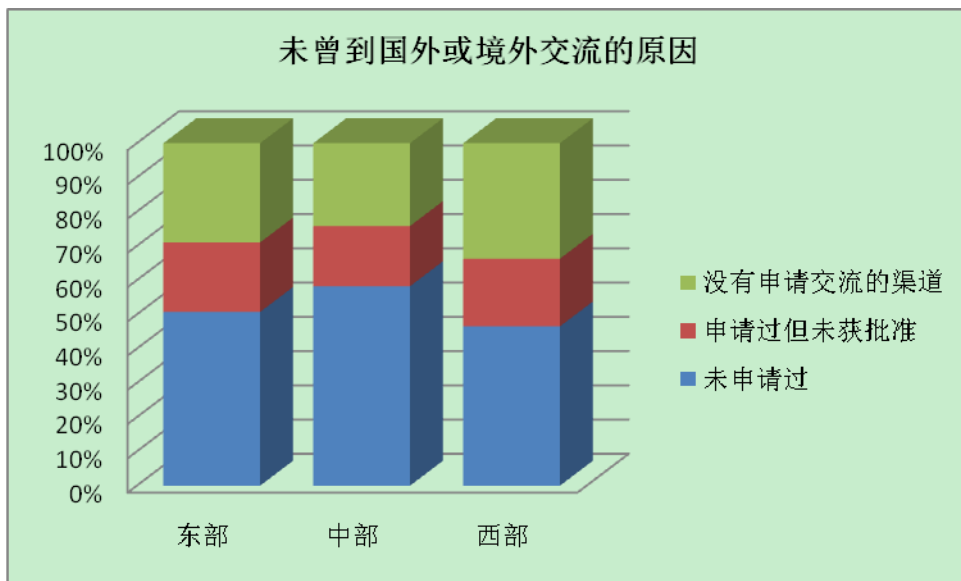
分宗教比较而言，佛教、基督教、天主教及伊斯兰教宗教信众认为政府对宗教对外交往持严格限制态度的宗教信众均在该宗教接受调查宗教信众人数的 10%左右，但天主教信众评价政府对宗教对外交往持严格限制态度信众比例却高达 20%-30%。

为了进一步了解宗教对外交往情况，我们还对教职人员出国、出

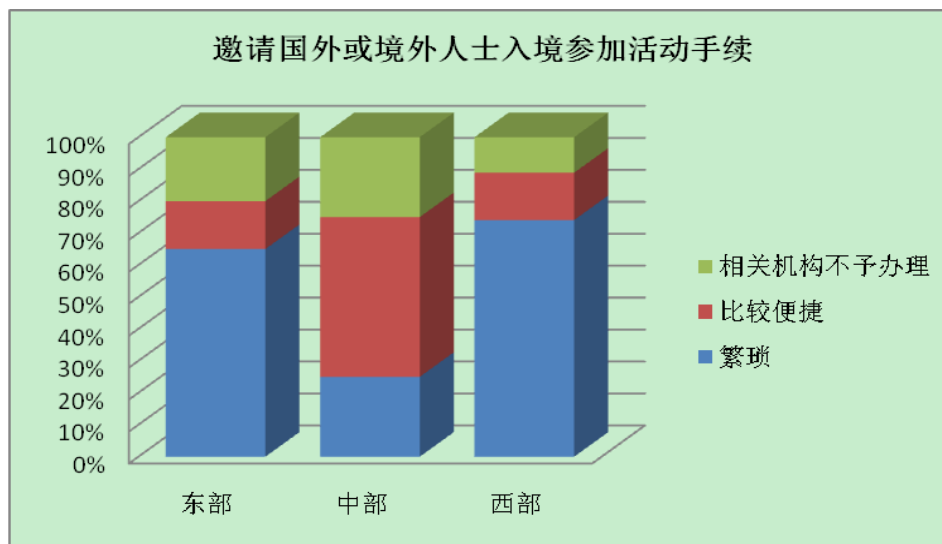
境交流及邀请外国人到国内进行交流情况做了调查。见下列三个图
表：



图表 66



图表 67



图表 68

从上述三表可以看出：在全国接受调查的全部 508 名教职人员中，有 85 人表示曾经出国、出境交流（其中东部 48 人、中部 25 人、西部 12 人），55 人曾邀请外国人到国内进行交流（东部 20 人、西部 27 人、中部仅有 8 人）。曾出国、出境交流教职人员中的 43 人（50.6%）认为其办理出境手续繁于普通公民。由此可以看出，东部教职人员出国交流的机会、频率要高于中部和西部；相应地，由于出国频率高，东部教职人员认为手续繁于普通公民的比率也较低。

广大教职人员申请过但实际未曾到国外交流的原因，首先是没有申请的渠道（全国平均为 28.9%，其中东部 29%，中部 24.2%，西部 33.7%）；其次是申请后未获得批准（全国平均为 19.1%，其中东部 20.3%、中部 17.6%、西部 19.8%）。曾邀请外国人到国内进行交流的教职人员中，总共有 35 名教职人员（占 63.6%）感到邀请手续繁琐但可以办理，东部为 65%、中部为 25%、西部为 74.1%；总共有 11 名教职人员（占 20%）认为办理出国手续比较便捷，其中东部为 15%、

中部为 50%、西部为 14.8%；其余 16.4% 的教职人员表示相关机构不予办理，东部为 20%、中部为 25%、西部为 11.1%。

2. 分宗教对外交往管理研究

表格 15

		办理出境手续繁简度			合计
		与普通公民手 续相差不大	手续繁于 普通公民	手续简于 普通公民	
佛教	计数	8	2	0	10
	教派中的 %	80.0%	20.0%	0%	100.0%
道教	计数	7	7	3	17
	教派中的 %	41.2%	41.2%	17.6%	100.0%
基督教	计数	12	6	0	18
	教派中的 %	66.7%	33.3%	.0%	100.0%
天主教	计数	3	20	1	24
	教派中的 %	12.5%	83.3%	4.2%	100.0%
伊斯兰教	计数	7	8	1	16
	教派中的 %	43.8%	50.0%	6.3%	100.0%
合计	计数	37	43	5	85
	教派中的 %	43.5%	50.6%	5.9%	100.0%

表格 16

		未曾到国外或境外交流的原因			合计
		未申请过	申请过但未获批准	没有申请交流的渠道	
佛教	计数	32	7	19	58
	教派中的 %	55.2%	12.1%	32.8%	100.0%
道教	计数	32	4	20	56
	教派中的 %	57.1%	7.1%	35.7%	100.0%
基督教	计数	29	18	13	60
	教派中的 %	48.3%	30.0%	21.7%	100.0%
天主教	计数	20	14	10	44
	教派中的 %	45.5%	31.8%	22.7%	100.0%
伊斯兰教	计数	15	4	9	28
	教派中的 %	53.6%	14.3%	32.1%	100.0%
合计	计数	128	47	71	246
	教派中的 %	52.0%	19.1%	28.9%	100.0%

表格 17

	邀请国外或境外人士入境 参加活动手续			合计	
	繁琐	比较便捷	相关机构不予办理		
佛教	计数	0	1	0	1
	教派中的 %	.0%	100.0%	.0%	100.0%
道教	计数	10	5	0	15
	教派中的 %	66.7%	33.3%	.0%	100.0%
基督教	计数	12	4	2	18
	教派中的 %	66.7%	22.2%	11.1%	100.0%
天主教	计数	10	0	7	17
	教派中的 %	58.8%	.0%	41.2%	100.0%
伊斯兰教	计数	3	1	0	4
	教派中的 %	75.0%	25.0%	.0%	100.0%
合计	计数	35	11	9	55
	教派中的 %	63.6%	20.0%	16.4%	100.0%

在不同宗教之间，天主教又占据了 43 人认为手续繁于普通公民中的 20 人，数量最多，比例最高。而在曾邀请外国人到国内进行交

流感到邀请手续繁琐但可以办理的教职人员中,其中天主教教职人员有 10 人,在表示相关机构根本不予办理的教职人员(共 9 人)中,其中天主教教职人员 7 人。需要说明的是,由于我们调查取样过少(只有 1 名伊斯兰教爱国人士曾经出国、出境交流,而实际上伊斯兰教阿訇们出国朝觐和宗教交流很多),致使个别统计结果缺乏代表性。

(五) 对管理利用宗教进行不正当行为的评价

利用宗教进行不正当行为主要指邪教组织利用宗教蛊惑人心已达到自己的非法目的的行为和打着宗教旗号进行坑、蒙、拐、骗谋取非法利益的行为。这两种行为尤其是前一种,不但严重影响宗教信仰自由,而且会对社会造成极大的危害。历史上如美国的“大卫教”,法国的“太阳圣殿教”、日本的“奥姆真理教”、中国的“法轮功”等等,他们无一不是打着宗教信仰自由的旗号,为图实现自己的不法目的而利用宗教蛊惑人心,让无数的无辜者死于非命。因此,各国均对邪教采取严厉打击的态度:如日本根据《宗教法人法》解散奥姆真理教;法国通过形成《保护未成年人不受邪教之害法》、《支持民间团体代表邪教受害者向司法局控诉邪教组织罪行法》¹⁸。我国《刑法》第 300 条也对组织利用邪教进行犯罪的行为做了明确规定,最高人民法院、最高人民检察院对此作出了专门的司法解释,公安部、民政部等部委也出台了相应的文件,彰显了我国法律法规对打击利用宗教进行不正当行为,保护公民宗教信仰自由的决心和态度。

调查发现,2309 名宗教信众中有 32.7% 的人表示身边存在邪教组

¹⁸ 李娟:《我国宗教立法问题刍议》,载于《洛阳师范学院学报》2003 年第 1 期,第 28 页。

织¹⁹。城市居民中身边有邪教组织占受调查者的 28.1%，城郊居民这一比例为 46.2%、乡镇居民为 36.2%、农村居民为 36.2%。2428 名宗教信众中有 76.0% 的人表示遭遇或听说过利用宗教名义获取不正当利益的情况，其中有 19.4% 的人表示这种情况在身边很多。城市居民中，这种情况很多的占受调查者的 18.9%，这种情况一般的占 18.9%，这种情况很少发生的占 35.1%，没有这种情况的占 27.1%。城郊居民中，这种情况很多的占 19.8%，一般的占 23.8%，很少发生的占 41%，没有的占 15.4%。乡镇居民中，这种情况很多的占 17.7%，一般的占 19%，很少发生的占 30.4%，没有的占 32.9%。农村居民中，这种情况很多的占 12.8%，一般的占 18.5%，很少发生的占 38.4%，没有的占 30.3%。由以上数据可以看出，利用宗教进行不正当活动的问题仍然比较严重。

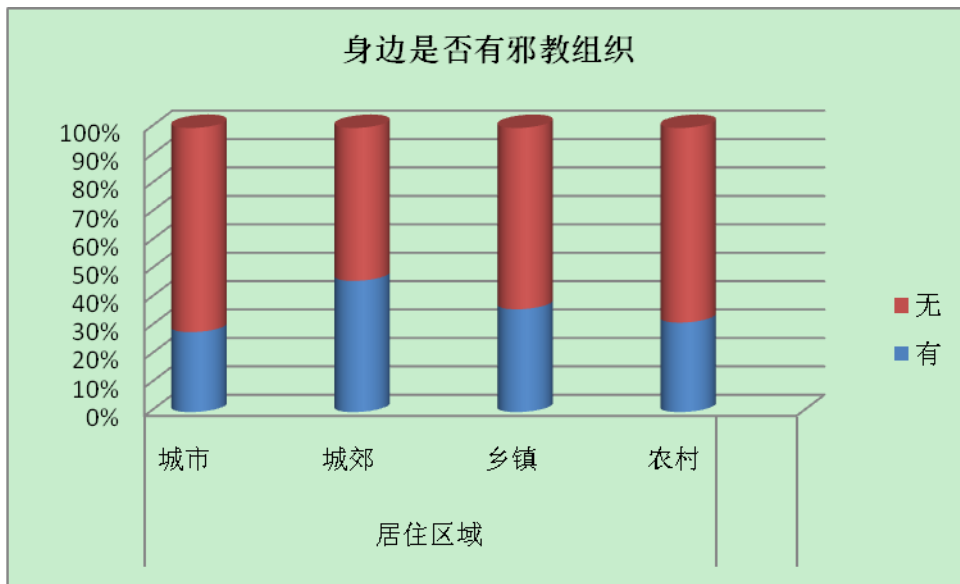
表格 18 身边是否有邪教组织

		频率	百分比	有效百分比	累积百分比
有效	有	588	28.6	31.8	31.8
	无	1259	61.1	68.2	100.0
	合计	1847	89.7	100.0	
缺失	系统	212	10.3		
合计		2059	100.0		

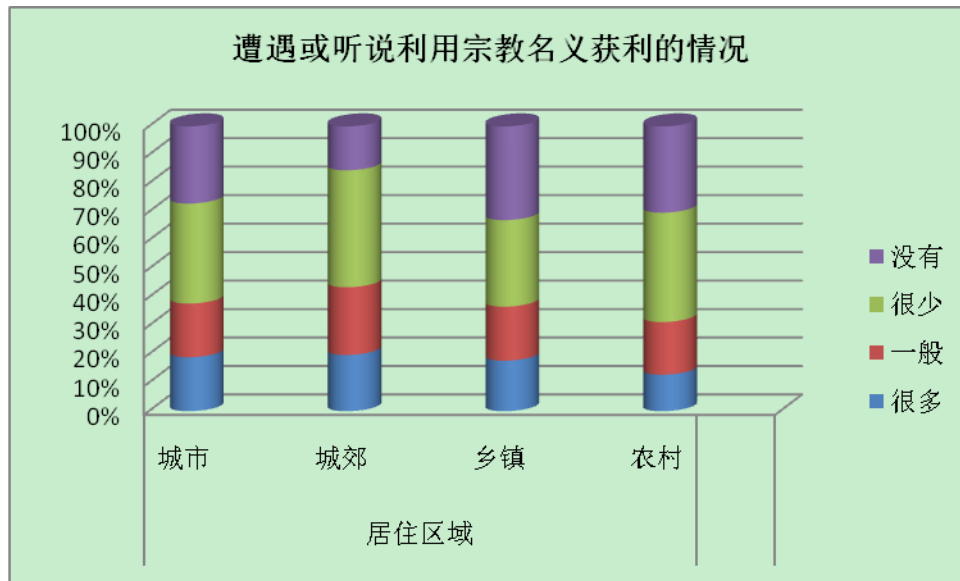
¹⁹ 对于什么是邪教组织，我国《最高人民法院、最高人民检察院关于办理组织和利用邪教组织犯罪案件具体应用法律若干问题的解释》将其定义为冒用宗教、气功或者其他名义建立，神化首要分子，利用制造、散步迷信邪说等手段蛊惑、蒙骗他人，发展、控制成员，危害社会的非法组织。考虑到被调查对象对这一定义可能存在不一致，因而在问卷中专门就邪教组织进行了列举如法轮功、封建会道门等。

表格 19 遭遇或听说过利用宗教名义获利的情况

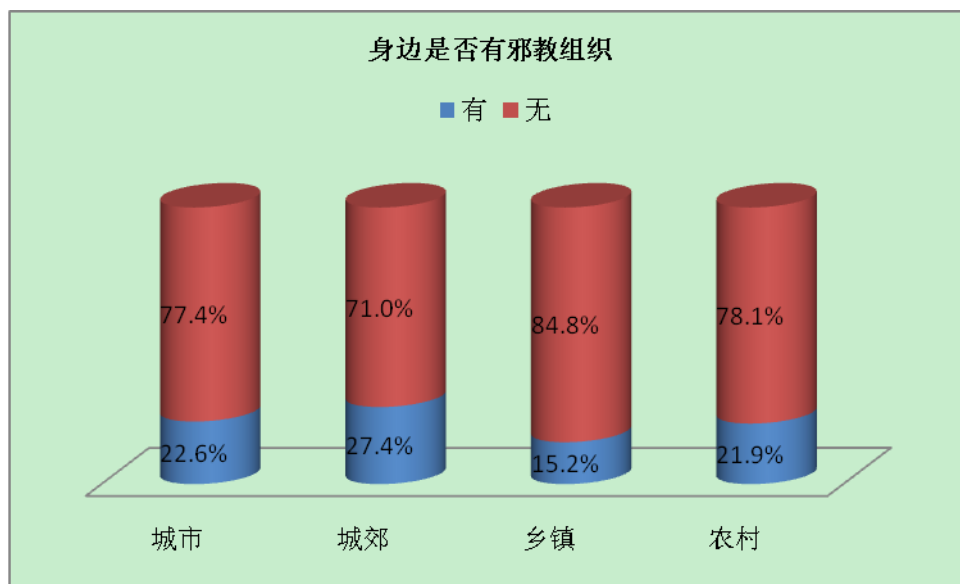
		频率	百分比	有效百分比	累积百分比
有效	很多	347	16.9	17.8	17.8
	一般	375	18.2	19.3	37.1
	很少	716	34.8	36.8	74.0
	没有	506	24.6	26.0	100.0
	合计	1944	94.4	100.0	
缺失	系统	115	5.6		
合计		2059	100.0		



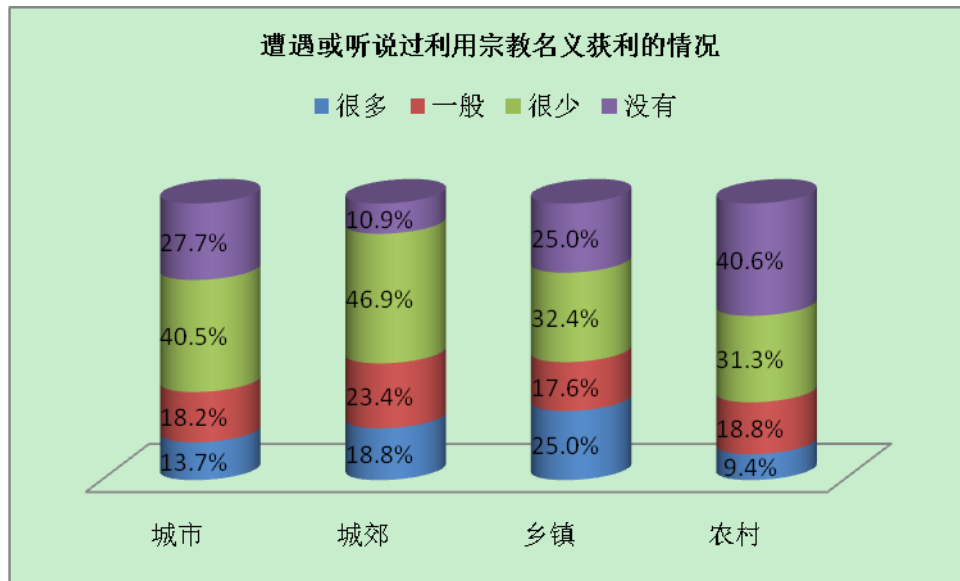
图表 69



图表 70



图表 71 2012 年数据

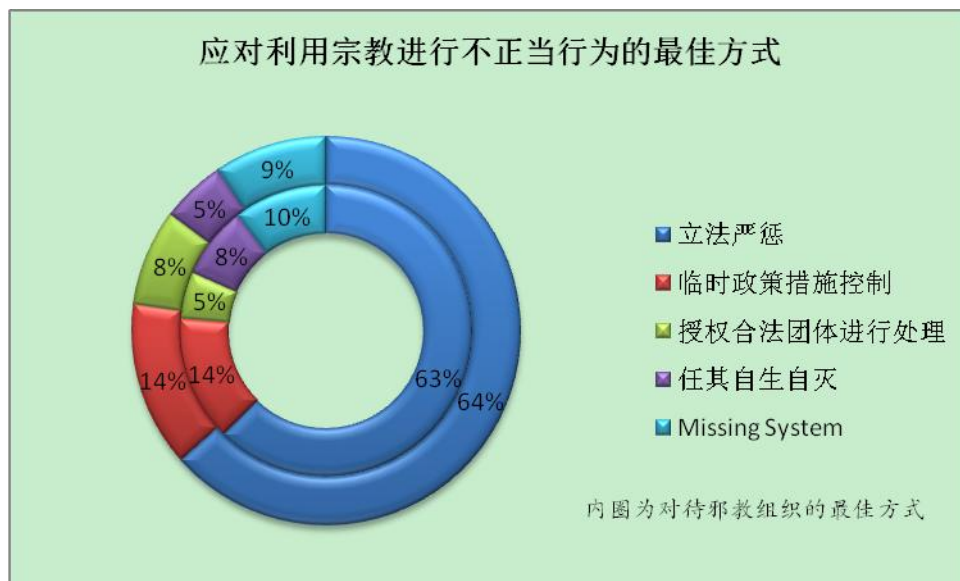


图表 72 2012 年数据

出现上述情况的原因，笔者认为主要有两个：

一方面由于我国法律仅仅承认佛教、道教、伊斯兰教、基督教、天主教五大宗教，而社会中存在的宗教远远不止这五类，因此这些游离在五大宗教之外的宗教团体地位不明确，容易被不法分子利用，使这些宗教性质发生变化。另一方面也存在一些宗教团体在成立之初就以违法犯罪为目的的，但是由于在执法过程中存在执法不严的情况，没有充分调动群众力量检举揭发这些不法行为，使得现实社会中仍然有邪教、伪教生存的空间。

怎样才能更有效的遏制利用宗教进行不正当行为的出现，从调查数据看来，60%以上的宗教信众都选择立法进行严惩，14%左右信众选择了临时政策措施控制，8%左右的信选择了授权合法团体进行处理、8%左右的信众选择了任其自生自灭。应当看到，在当今社会，无论是从信教群众的普遍认识还是建设法治色还会的要求，以法律来进行规制都应当是第一选择。



图表 73

（六）对旅游资源开发管理的评价

我国有着极其丰富的宗教旅游资源，大量宗教场所或者建立在名山大川等自然景观场所或者其本身就是人文景观场所。我国第一批公布的 180 处重点文物保护单位，宗教名胜占 80 处；第一、二批 84 个国家级风景名胜区中，涉及宗教的有 53 个，占 63%。²⁰ 仅以北京市为例，根据《2000 年——2010 年北京市旅游发展总体规划》对北京市的旅游资源的统计，北京的优势资源在于历史遗产，在这些历史遗产中，宗教建筑群的数量高居榜首，占到北京文化古迹总数的 25%。

（见表十七）这些场所除了满足宗教信众日常的宗教活动，还吸引了大量游客前往观光，展示宗教文化的同时，促进了社会主义经济的发展。

²⁰ 周明惠、郝俊杰：《引导宗教为和谐社会建设服务》，载于《重庆工商大学学报（社会科学版）》2007 年第 6 期，第 15-16 页。

表格 20 北京市历史资源遗产统计

景类	景型	数量(个)
历史遗产	人类文化遗产	8
	社经活动旧址/遗迹	22
	军事防御体系遗址	4
	皇室/官署建筑群	20
	宗教/礼制建筑群	68
	古典园林	19
	帝陵与普通陵墓	12
	石窟/摩崖石刻	2
	传统聚落/田园	4
	历史纪念地	26
	革命纪念地	12
	近代西洋建筑	25
	殿堂	3
	楼阁	4
	古塔	12
	牌坊/门楼	8
	碑	4
	名桥	6
	建筑小品	11
小计		270

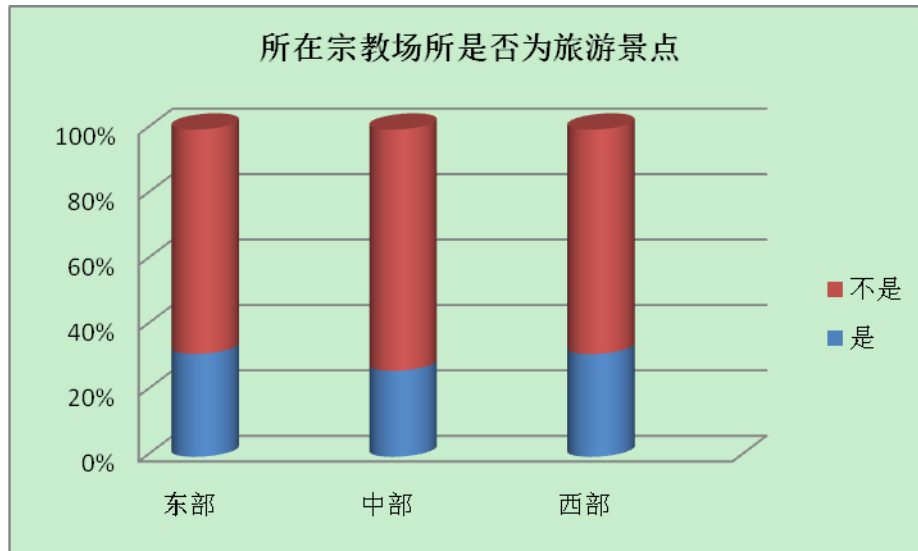
资料来源：摘自《2000-2010年北京市旅游发展总体规划》，中国旅游出版社，2000

对于宗教场所作为旅游资源开发，2004 年国务院《宗教事务条例》第二十六条规定：“以宗教活动场所为主要游览内容的风景名胜区，其所在地的县级以上地方人民政府应当协调、处理宗教活动场所与园林、文物、旅游等方面的利益关系，维护宗教活动场所的合法权益。”“以宗教活动场所为主要游览内容的风景名胜区的规划建设，应当与宗教活动场所的风格、环境相协调。”可见，《条例》没有反对宗教场所作为旅游资源开发。但是否所有宗教活动场所都可以作为旅游资源开发，则应当听取宗教教职人员和信众的意见。

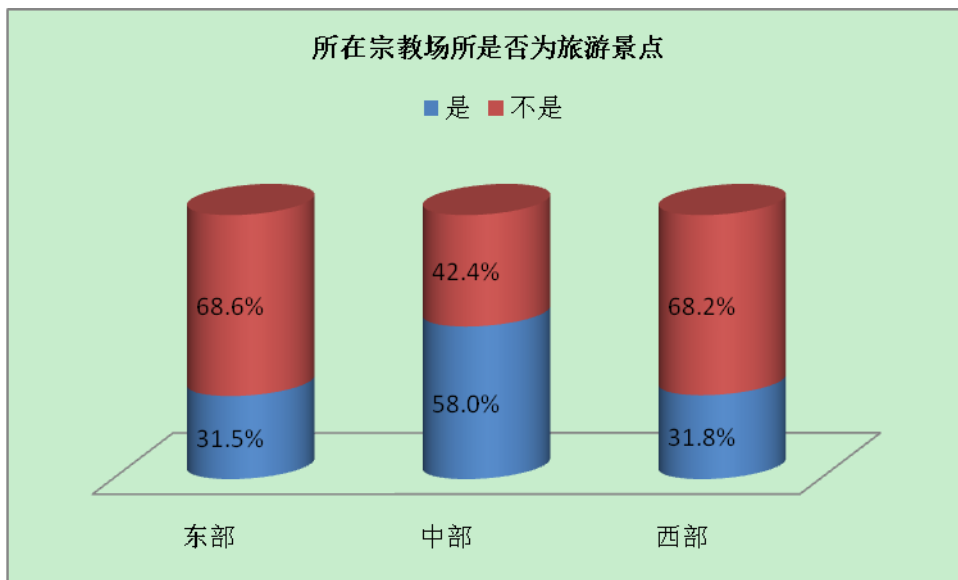
1. 分地区研究

2009 年调查结果显示，目前被调查宗教信众中，29.7%的宗教信

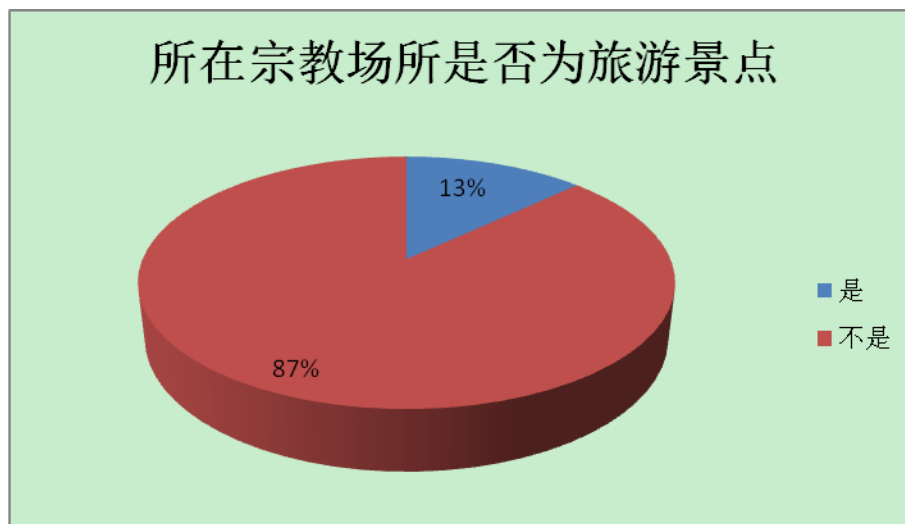
众所在宗教活动场所属于旅游景点，其中北京市（13%）与中部（26.7%）比例较低，东部这一比例为 31.5%，西部为 31.4%。2012 年，东部信众所在宗教活动场所属于旅游景点的比例为 31.4%，中部为 58%，西部为 31.8%



图表 74

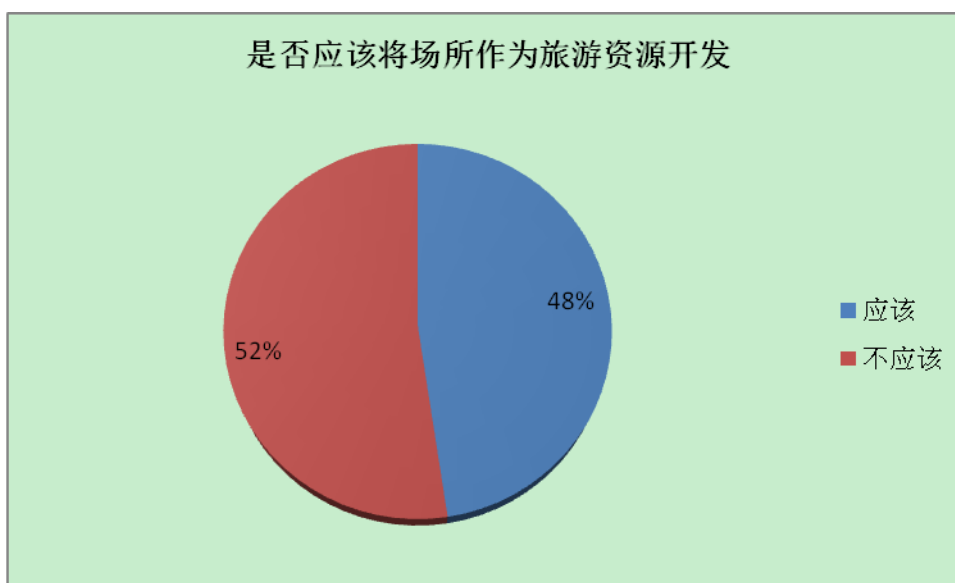


图表 75 2012 年数据

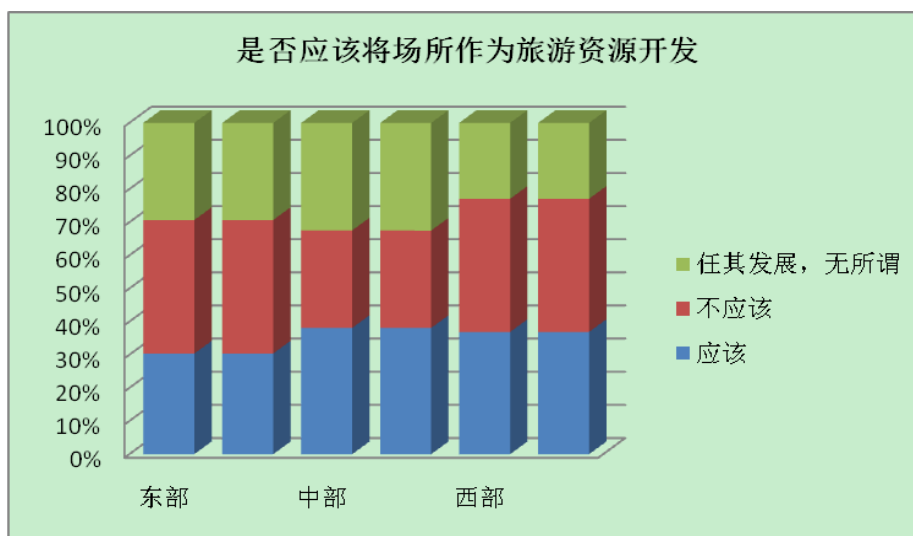


图表 76 北京市数据

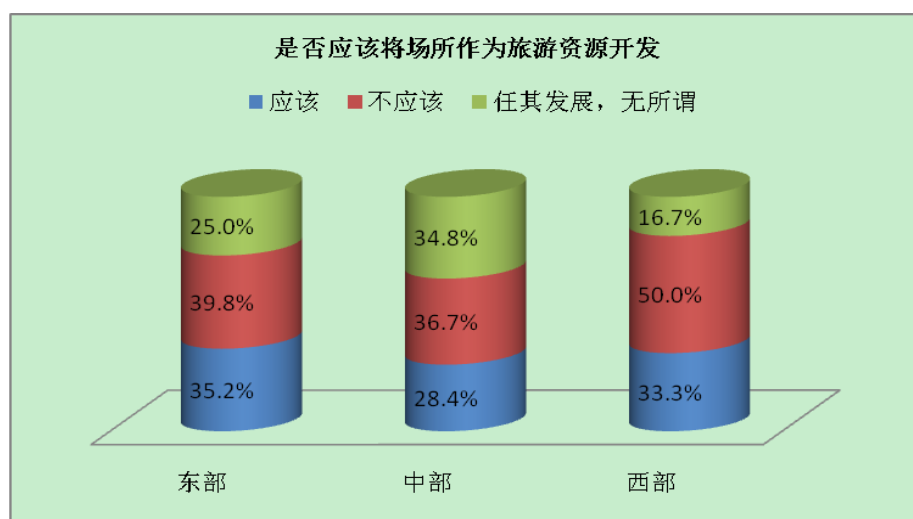
是否应该将宗教活动场所作为旅游资源开发？在此问题上，各地区受调查者的选择大体相当。其中 35%（东部为 30.4%，中部为 38.1%、西部为 36.9%、北京市为 34.9%）认为宗教活动场所应该作为旅游资源开发，36.7%（东部为 40.3%、中部为 29.4%、西部为 40.2%、北京市为 38.4%）的人则反对宗教活动场所作为旅游资源开发，另有 28.3%（东部为 29.3%、中部为 32.5%、西部为 22.9%、北京市为 26.7%）的人认为无所谓。



图表 77 北京数据



图表 78



图表 79 2012 年数据

2. 分宗教研究

由于历史传统和文化发展的原因,佛教与道教占据了所在宗教活动场所属于旅游景点的被调查者中的 70%,所在宗教活动场所为旅游景点的佛教比例为 53.8%、道教为 41%、基督教为 8.7%、天主教为 26.6%、伊斯兰教为 7.8%。(见表十八)这一情况的出现与各大宗教在我国的发展历史不无关系。佛教是最早传入我国的宗教,道教是我

国土生土长的宗教，这两个宗教的宗教活动场所通常都位于一些名山大川之中，这些名山大川本身就是良好的自然景观，因而这些宗教活动场所也就成为了自然景观中的人文景观，共同构成了各地的旅游资源。

表格 21

	所在宗教场所是 否为旅游景点		合计	
	是	不是		
佛教	计数	50	44	94
	教派中的 %	53.2%	46.8%	100.0%
道教	计数	49	56	105
	教派中的 %	46.7%	53.3%	100.0%
基督教	计数	4	88	92
	教派中的 %	4.3%	95.7%	100.0%
天主教	计数	18	78	96
	教派中的 %	18.8%	81.3%	100.0%
伊斯兰教	计数	5	51	56
	教派中的 %	8.9%	91.1%	100.0%
合计	计数	126	317	443
	教派中的 %	28.4%	71.6%	100.0%

表格 22

	是否应该将场所作为旅游资源开发			合计	
	应该	不应该	任其发展，无所谓		
佛教	计数	25	34	29	88
	教派中的 %	28.4%	38.6%	33.0%	100.0%
道教	计数	45	22	40	107
	教派中的 %	42.1%	20.6%	37.4%	100.0%
基督教	计数	12	42	38	92
	教派中的 %	13.0%	45.7%	41.3%	100.0%
天主教	计数	36	35	21	92
	教派中的 %	39.1%	38.0%	22.8%	100.0%
伊斯兰教	计数	16	23	12	51
	教派中的 %	31.4%	45.1%	23.5%	100.0%
合计	计数	134	156	140	430
	教派中的 %	31.2%	36.3%	32.6%	100.0%

是否应当将宗教活动场所作为旅游资源开发？对此问题，各宗教信仰者做出的选择差别并不是很大，佛教信众中，有38.9%的受调查者

认为应该将场所开发为旅游资源，26.6%的受调查者认为不应该，34.5%的受调查者认为无所谓。道教信众中，认为应该的占38%、认为不应该的占33.6%、认为无所谓的占28.4%。基督教信众中，认为应该的占26.3%、认为不应该的占48.8%、认为无所谓的占24.9%。天主教信众中，认为应该的占37.6%、认为不应该的占41%、认为无所谓的占21.5%。伊斯兰教信众中，认为应该的占24.9%、认为不应该的占35.1%、认为无所谓的占40%。从以上数据不难看出，信仰伊斯兰教的信众持反对意见的最多，这与传统上清真寺只供信教群众进行宗教活动而不轻易对外开放有一定关系。

表格 23 2012 年数据

教派* 所在宗教场所是否为旅游景点 交叉制表

		所在宗教场所是否 为旅游景点			合计
		是	不是	3.00	
教派 佛教	计数	122	53	1	176
	教派 中的 %	69.3%	30.1%	.6%	100.0%
道教	计数	38	2	1	41
	教派 中的 %	92.7%	4.9%	2.4%	100.0%
基督教	计数	15	125	1	141
	教派 中的 %	10.6%	88.7%	.7%	100.0%
天主教	计数	3	46	0	49
	教派 中的 %	6.1%	93.9%	.0%	100.0%
伊斯兰教	计数	32	80	0	112
	教派 中的 %	28.6%	71.4%	.0%	100.0%
合计	计数	210	306	3	519
	教派 中的 %	40.5%	59.0%	.6%	100.0%

表格 24 2012 年数据

教派* 是否应该将场所作为旅游资源开发 交叉制表

		是否应该将场所作为旅游资源开发					合计
		应该	不应该	任其发展, 无所谓	4.00	12.00	
教派 佛教	计数	62	61	38	1	0	162
	教派 中的 %	38.3%	37.7%	23.5%	.6%	.0%	100.0%
道教	计数	13	13	14	0	1	41
	教派 中的 %	31.7%	31.7%	34.1%	.0%	2.4%	100.0%
基督教	计数	31	77	12	0	0	120
	教派 中的 %	25.8%	64.2%	10.0%	.0%	.0%	100.0%
天主教	计数	20	15	8	0	0	43
	教派 中的 %	46.5%	34.9%	18.6%	.0%	.0%	100.0%
伊斯兰教	计数	21	14	47	0	0	82
	教派 中的 %	25.6%	17.1%	57.3%	.0%	.0%	100.0%
合计	计数	147	180	119	1	1	448
	教派 中的 %	32.8%	40.2%	26.6%	.2%	.2%	100.0%

如果将宗教活动场所作为旅游资源开发,随之而来的问题是由谁开发、开发后由谁管理、收入如何分配。从目前作为旅游资源开发的

场所看来，开发决定者和开发后收益分配都比较混乱。（见表25）在开发的决定者上，有10.4%是由团体独自决定，29.6%是由政府有关部门独自决定，28.7%是由本团体经政府部门同意后决定，31.3%是由政府部门经团体同意后决定。在收入的分配上，归团体所有的占37.1%，归政府财政所有的占4.8%，宗教团体与政府财政协商分配的占29.5%，政府拿大头、团体拿小头占22.9%，团体拿大头、政府拿小头占5.75%。

表格 25

旅游开发收益分配					
		频率	百分比	有效百分比	累积百分比
有效	归团体所有	41	8.1	38.0	38.0
	归政府财政所有	5	1.0	4.6	42.6
	宗教团体与政府财政协商分配	31	6.1	28.7	71.3
	政府拿大头，团体拿小头	25	4.9	23.1	94.4
	团体拿大头，政府拿小头	6	1.2	5.6	100.0
	合计	108	21.3	100.0	
缺失	系统	400	78.7		
合计		508	100.0		

将场所做为景点开发的决定者					
		频率	百分比	有效百分比	累积百分比
有效	团体独自决定	13	2.6	11.0	11.0
	政府有关部门独自决定	34	6.7	28.8	39.8
	本团体经政府部门同意后决定	33	6.5	28.0	67.8
	政府部门经团体同意后决定	38	7.5	32.2	100.0
	合计	118	23.2	100.0	
缺失	系统	390	76.8		
合计		508	100.0		

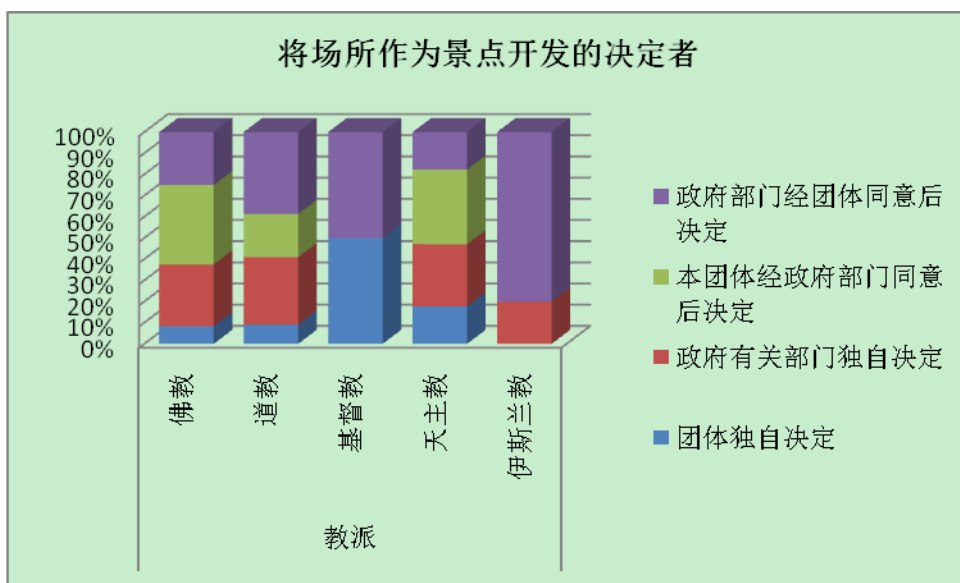
按照表格26，从教职人员所希望的情况看：(1) 在开发任务的承担方面，6.8%的教职人员认为应当由政府部门承担开发任务，22.7%的教职人员认为应当由宗教团体承担，70.5%的教职人员认为应当共同开发。(2) 在旅游收益的分配方面，认为应当归团体所有的占34.9%，认为应当归政府财政所有的占1.6%，认为应当由宗教团体与政府财政协商分配的占45.2%，认为应当政府拿大头、团体拿小头的占0.8%，认为应当团体拿大头、政府拿小头的占17.5%。(3) 在旅游开发后的管理者方面，认为应当由政府部门管理的占2.3%，认为应当由宗教团体管理的占56.1%，认为应当共同管理的占41.7%。综合分析之，教

职人员普遍希望在宗教活动场所作为旅游资源开发的问题上能让宗教团体享有更多的权益，包括开发的决定权、管理权和收益分配权，认为这些权益应该单独由政府享有的人数甚微，绝大多数人认为这些权益应该由宗教团体单独享有或与政府共同分享。

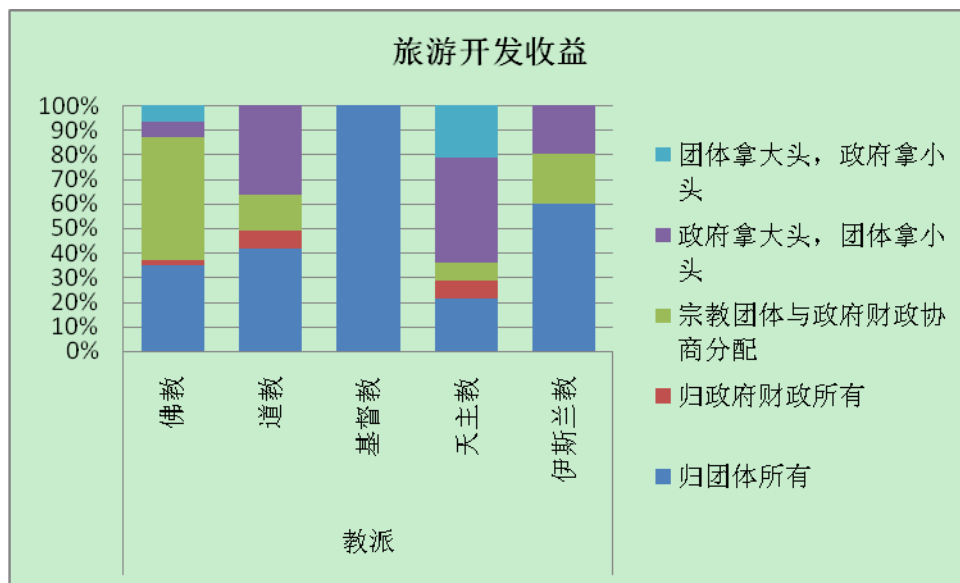
表格 26

开发后的管理者					
		频率	百分比	有效百分比	累积百分比
有效	政府部门	3	.6	2.2	2.2
	宗教团体	76	15.0	56.7	59.0
	共同管理	55	10.8	41.0	100.0
	合计	134	26.4	100.0	
缺失	系统	374	73.6		
合计		508	100.0		
旅游开发收益应如何分配					
		频率	百分比	有效百分比	累积百分比
有效	归团体所有	44	8.7	34.4	34.4
	归政府财政所有	2	.4	1.6	35.9
	宗教团体与政府财政协商分配	58	11.4	45.3	81.3
	政府拿大头，团体拿小头	1	.2	.8	82.0

	团体拿大头，政府拿小头	23	4.5	18.0	100.0
	合计	128	25.2	100.0	
缺失	系统	380	74.8		
	合计	508	100.0		
应该由谁承担开发任务					
		频率	百分比	有效百分比	累积百分比
有效	政府部门	10	2.0	7.5	7.5
	宗教团体	30	5.9	22.4	29.9
	共同开发	94	18.5	70.1	100.0
	合计	134	26.4	100.0	
缺失	系统	374	73.6		
	合计	508	100.0		



图表 80

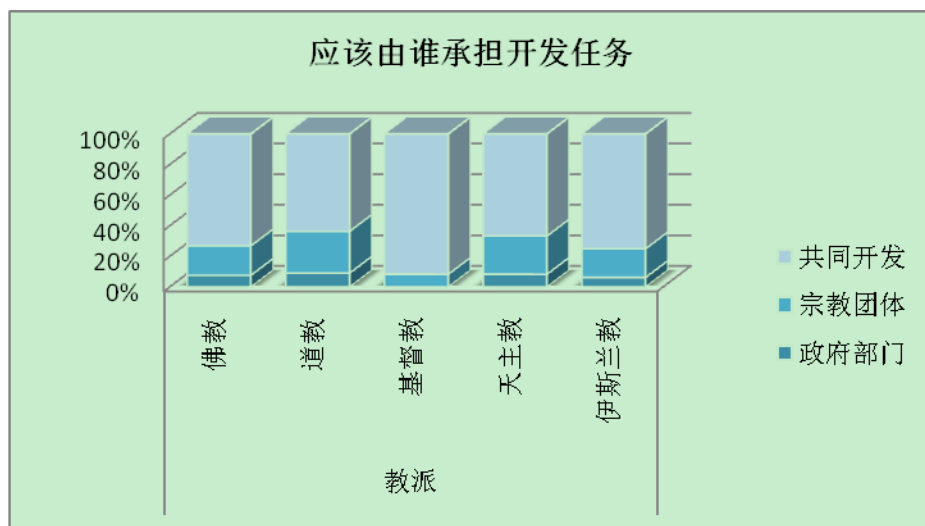


图表 81

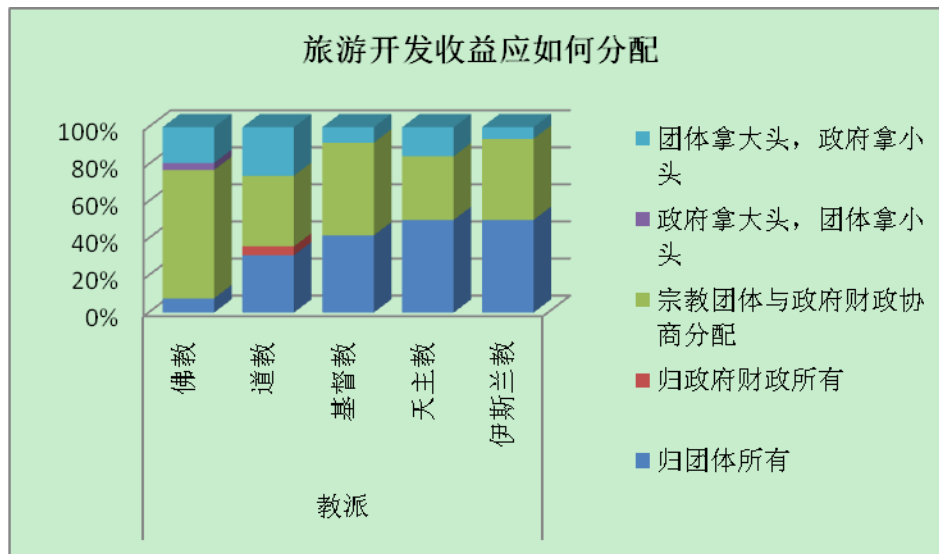
其实，不同宗教在对宗教场所作为旅游资源开发问题上也存在较大差异。在实然状况方面，在将场所作为景点开发的决定中，场所作为景点开发由团体独自决定的，佛教比例为8.3%、道教比例为9.1%、基督教比例为50%、天主教比例为17.6%，伊斯兰教比例为0%；由政府有关部门独自决定的，佛教比例为29.2%、道教比例为31.8%、基督教比例为0%、天主教比例为29.4%、伊斯兰教比例为0%；由本团体经政府部门同意后决定，佛教比例为37.5%、道教比例为20.5%、基督教比例为0%、天主教比例为29.4%、伊斯兰教比例为20%；由政府有关部门经团体同意后决定，佛教比例为25%、道教比例为38.6%、基督教比例为50%、天主教比例为17.6%、伊斯兰教比例为80%。佛教、基督教、天主教团体与政府享有决定权的比例基本相当²¹，道教的决定权更多地倾向于政府，而伊斯兰教中此问题则完全由政府决定。但

²¹ 将场所作为景点开发由团体独自决定及本团体经政府部门同意后决定视为决定权在团体，另两项视为在政府。

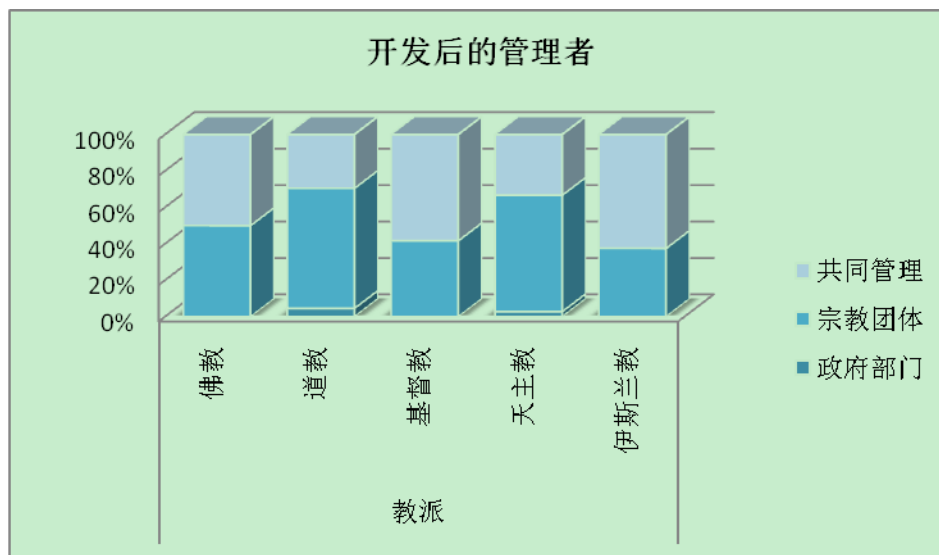
由于基督教、天主教、伊斯兰教本身被开发为旅游资源的宗教活动场所较少，数据带有一定的个案因素。在收益分配上，活动场所多为旅游景点的佛、道教之间也存在着较大的差异，在所有受调查者中，50%的佛教教职人员选择了宗教团体与政府协商分配，而做出这一选择的道教教职人员仅占14.6%，除41.5%的受调查者选择归团体所有之外，有36.6%的受调查者选择了政府拿大头，团体拿小头。可以反映出在具体的收益分配上，佛、道教团体与政府形成的关系模式存在的一定的差异，佛教团体相对于道教团体在和政府的收益分配关系中站在了一个更有利的位置。



图表 82



图表 83



图二 宗教场所作为旅游资源开发后的管理者

而在关于旅游资源开发的应然状况调查中：（1）关于开发任务的承担问题，所有宗教的教职人员都倾向于团体与政府部门共同开发，其中基督教教职人员有91.7%的被调查者表示应当共同开发，居所有宗教教职人员之首。（参见表58）具体而言认为应由政府部门承担开发任务的，佛教教职人员比例为7.7%，道教为9.1%、基督教为0%、天主教为8.3%、伊斯兰教为6.3%。认为应当由宗教团体承担开

发任务的，佛教比例为19.2%、道教为27.3%、基督教为8.3%、天主教为25%、伊斯兰教为18.8%。认为应当共同开发的，佛教比例为73.1%、道教为63.6%、基督教为91.7%、天主教为66.7%、伊斯兰教为75%。

(2) 关于旅游资源的收益分配问题，认为应当归团体所有的，佛教教职人员比例为7.7%、道教为31%、基督教为41.7%、天主教为50%、伊斯兰教为50%。认为应当归政府财政所有的，佛教教职人员比例为0%、道教为4.8%、基督教为0%、天主教为0%、伊斯兰教为0%。认为应当由宗教团体与政府财政协商分配的，佛教教职人员比例为69.2%、道教为38.1%、基督教为50%、天主教为34.4%、伊斯兰教为43.8%。认为应当政府拿大头、团体拿小头的，佛教教职人员比例为3.8%、道教为0%、基督教为0%、天主教为0%、伊斯兰教为0%。认为应当团体拿大头、政府拿小头的，佛教教职人员比例为19.2%、道教为26.2%、基督教为8.3%、天主教为15.6%、伊斯兰教为6.3%。总体而言，除佛教教职人员仅有7.7%的被调查者认为收益应当归团体所有之外，其它宗教的教职人员的选择都相对均衡地分布于归团体所有和团体与政府部门协商两个选项之上。

(3) 关于宗教场所作为旅游资源开发之后的管理者，认为应当由政府部门管理的，佛教教职人员比例为0%、道教为4.5%、基督教为0%、天主教为2.8%、伊斯兰教为0%。认为应当由宗教团体管理的，佛教教职人员比例为50%、道教为65.9%、基督教为41.7%、天主教为63.9%、伊斯兰教为37.5%。认为应当由政府部门与宗教团体共同管

理的，佛教教职人员比例为50%、道教为29.5%、基督教为58.3%、天主教为33.3%、伊斯兰教为62.5%。即除佛教教职人员各有50%受调查者选择宗教团体和共同管理以外，道教、天主教教职人员倾向于由团体进行管理，基督教和伊斯兰教的教职人员则倾向于与政府部门进行共同管理。

佛、道教在宗教活动场所被开发为旅游资源的情况在实际生活中是相似的，宗教活动场所同时是旅游景点的比例都很高，因何在应然状况的选择上具有不同的倾向性？笔者认为这与实践中佛、道教因旅游资源的开发享受到的收益是有一定的关系的。根据笔者的实地调查，佛教寺庙的旅游收益普遍远远高于道教道观，政府也往往更“乐意”参与到寺庙的旅游资源开发和后期管理之中，加之前文提到的对佛教文化近些年来的重视，也就会为其提供更多政策上以及物质上的帮助，政府与宗教团体之间更容易形成一种互相协商的双赢关系模式，因而在应然的选择上，佛教教职人员也就更愿意继续和政府进行“合作”。另外，佛、道教宗教团体的发展程度与力量大小也直接影响了此关系模式。在座谈中，道教宗教领袖提到之所以他们更倾向于“独立”是因为道协的力量太小，导致一旦合作其实就会是政府的“一家独大”。

（七）小结

从以上各个方面来看，当前政府对宗教事务管理的局面总体是好的，但是在很多具体问题上依旧存在着一些问题，尤其不同地区、不同宗教间仍有一定不平衡性。国家宗教事务局政策法规司副司长张训

谋指出,我国宗教事务管理正在经历一个单靠政府管理向政策引导与依法管理相结合的重要转变,初步形成了以宪法为原则,以基本法律、行政法规、部门规章、地方性法规、政府规章等为主要形式的宗教法律、法规体系。政府宗教事务管理的发展也最终要落实于宗教立法体系的完善,要以立法的形式将适合于我国国情的宗教事务管理模式固定下来,这也是建设法治社会的必然要求。

四、中国宗教信仰自由状况

(一) 概述

世界大部分国家和地区的宪法都涉及了公民信仰宗教的权利问题。根据学者对世界上 110 个国家现行宪法的统计,有 89 个国家的宪法采用了“宗教自由”或“宗教活动自由”的表述,在宪法中不提“宗教自由”或“宗教活动自由”的国家,只有 21 个。²²1948 年联合国大会通过的《世界人权宣言》以及 1966 年通过的《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会和文化权利国际公约》都对宗教信仰自由有明确的规定。如《世界人权宣言》第 18 条规定:“人人有思想、良心和宗教自由的权利;此项权利包括改变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、礼拜和戒律表示他的宗教或信仰的自由。”由此可见,宗教信仰自由作为绝大多数国家确认的宪法性权利,已经成为普世人权的重要组成部分和现代法治的精神财富。

宗教信仰自由同样也是我国宪法赋予公民的一项基本权利,我国宪法第三十六条第一款即明确规定:“中华人民共和国公民有宗教信仰的自由”。尽管理论界对于“宗教自由”、“宗教信仰自由”的概念内涵尚存在比较大的分歧²³,但在我国政治生活和制度实践中却有着

²² 姜士林等主编:《世界宪法全书》,青岛出版社 1997 年版。其中《巴基斯坦宪法》规定:“每个公民有信仰、实行和宣传宗教的权利。”(第 142 页);《瑞典宪法》规定:“每个公民享有宗教自由,即与他人一起加入宗教团体、从事宗教活动的自由。”(第 1101 页)。

²³ 我国学者对宗教信仰自由的理解大致有以下几种代表性的观点:第一种观点认为,一切宗教都有两方面的内容:一为宗教的信条;二为宗教的仪节。所以,宗教信仰自由也包括两种自由:一为信仰自由,该自由属于思想自由的范畴,二为礼拜自由,任何信教的人有履行其

明确的阐释。迄今为止，我国宗教法规和政策文件对宗教信仰自由的解释通常都是依据1982年3月31日中共中央印发的《关于我国社会主义时期宗教问题的基本观点和基本政策的通知》（“中央19号文件”），即所谓“宗教信仰自由，就是说：每个公民既有信仰宗教的自由，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；在同一宗教里面，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信教的自由，也有过去信教而现在不信教的自由。”²⁴

宗教作为一个被研究的对象，并不是一个能被感知、被触摸的实实在在的物体，而是一群并不必然有固定范畴的现象或事件²⁵，在为宗教下定义时，会随着定义者的需要而变化，就如同在定义犯罪或其他社会现象时，会因为是基于法学、宗教学、社会学、心理学等不同的角度，从而推导出迥然不同的定义。有鉴于此，本课题从法学理论上进行分析，概括出宗教信仰自由主要包括两个方面的内容：(1)内心的信仰自由。“中央19号文件”中阐述的宗教信仰自由实际上就是指内心信仰自由，其内容包括信教自由和退教自由。信教自由主要指民众选择任一教派为其宗教信仰的自由。退教自由是指民众在决定不信

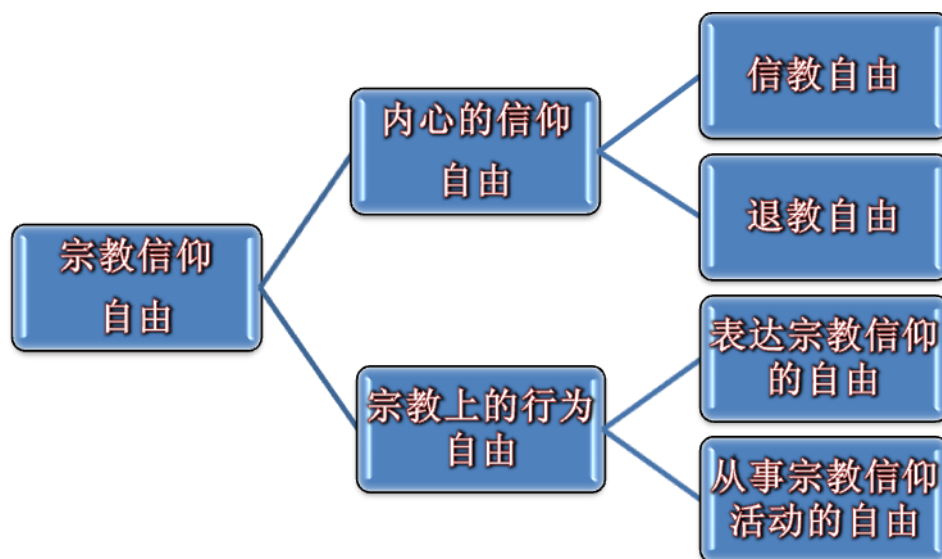
本教仪节的自由，自由地举行祈祷和典礼，国家不得强迫任何人履行宗教的仪节。第二种观点认为，宗教信仰自由是指公民依据内心的信念，自愿地信仰宗教的自由。宗教信仰自由作为一种权利体系，主要由信仰的自由、宗教活动自由、宗教仪式自由构成，在有些国家还包括传教自由。第三种观点认为，宗教信仰自由在我国不仅包括宗教信仰自由，还包括了宗教活动自由，前者属于思想范畴，后者属于行为范畴。宗教信仰自由包括信教自由和择教自由两个方面。宗教活动自由则包括举行宗教仪式自由、宗教出版自由、宗教集会自由、宗教结社自由、传教自由、宗教捐赠自由和接受宗教资助自由以及宗教营销自由。

²⁴ 中共中央文献研究室综合研究组编：《新时期宗教工作文献选编》，宗教文化出版社，1995年版，第59页。

²⁵ 许育典著：《宗教自由与宗教法》，台湾元照出版公司，2005版，页106。

教或者改信别教的情况下，退出目前所在宗教教派的自由。当公民决定退出之前或现在的某个信仰团体时，其权利理应得到国家的保护，任何组织和个人不得以任何行为和理由侵犯公民的退教自由。对无神论者而言，并不存在“信教”、“择教”、“退教”的问题；而对过去信现在不信、过去信这个教派现在不信这个教派以及改信他教的人来说，就涉及到信教自由和退教自由两个方面的自由了。(2)宗教上的行为自由。包括表达宗教信仰的自由和从事宗教信仰活动的自由。信仰宗教的民众往往并不满足于只在自己的内心世界里膜拜“神灵”，而是还会有一系列的行为将其信仰“外化”，通过各种宗教活动来表达自己内心的信仰，如通过各种宗教仪式与自己所信仰的“神”沟通，或者进行信徒之间的聚会，共同交流，传授教义等等。表达宗教信仰的自由泛指信仰者可以被外人观察到的、与其内心宗教信仰有关的行为或状态。在表达宗教信仰自由的保障下，公民可以以口头、文字及图像来表达、解释、宣示其信仰和世界观，也可以经由其生活及行动表达其信仰与世界观²⁶。具体如举行宗教仪式自由、传教自由、参与宗教集会或团体、信仰的宣称等。从事宗教信仰活动的自由与表达宗教信仰的自由一样，都是保障人民内在信仰的一种实践方式，不同之处在于从事宗教信仰活动的自由更加强调通过以一个组织机构的形式去实践人民内在信仰。具体如宗教集会自由、宗教结社自由、宗教财务自由、信仰团体建筑物建造等。(宗教信仰自由的内容具体如图表 84)

²⁶ 许育典著：《宗教自由与宗教法》，台湾元照出版公司，2005 版，页 122。



图表 84

当然，要实现上述宗教信仰自由的内容，除了让公民切实享有内心的信仰自由和外化行为的宗教信仰自由外，还必须避免公民因信仰宗教而受到歧视²⁷，避免信教者之间的相互歧视，避免政府对各教派的歧视。我国实行政教分离原则，承认佛教、道教、基督教、天主教和伊斯兰教为合法宗教，主张平等对待各个教派、保护正常的宗教活动。否则，宗教信仰自由就只是一句口号、一句空话而已。我国多部法律、法规中都明确规定了不得歧视信教公民和保护正常宗教活动的条款。例如《宪法》第三十六条第二款、第三款规定：“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。”《民族区域自治法》第十一条重申了这些内容。2004年出台的《宗教事务条例》第二条规定“公民有宗教信仰的自

²⁷ 关于歧视的定义，学界有很多不同的标准，在本文中，笔者给歧视作的定义为：区别对待。

由”，并特别强调：“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。”第三条又进一步规定：“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。”

（二）宗教信仰自由落实状况

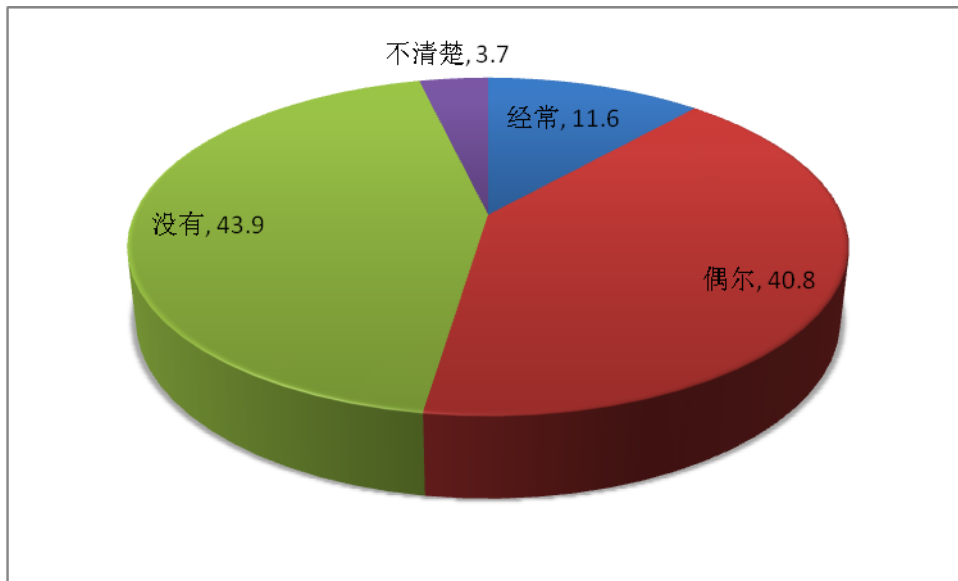
公民享有宗教信仰自由在我国宪法文本上早已确立，但在长达50多年的法治实践中，这项基本权利的落实状况却不太令人满意，遭到很多学者特别是宗教人士的批评。为了解我国当前宗教信仰自由落实状况，我们将继续对508名教职人员、2059名信教群众以及570名不信教群众进行较大规模的深入调查，以期得到准确的答案。

以下是分主题数据及其分析：

1. 教职人员、信教群众对其宗教信仰受歧视的感受

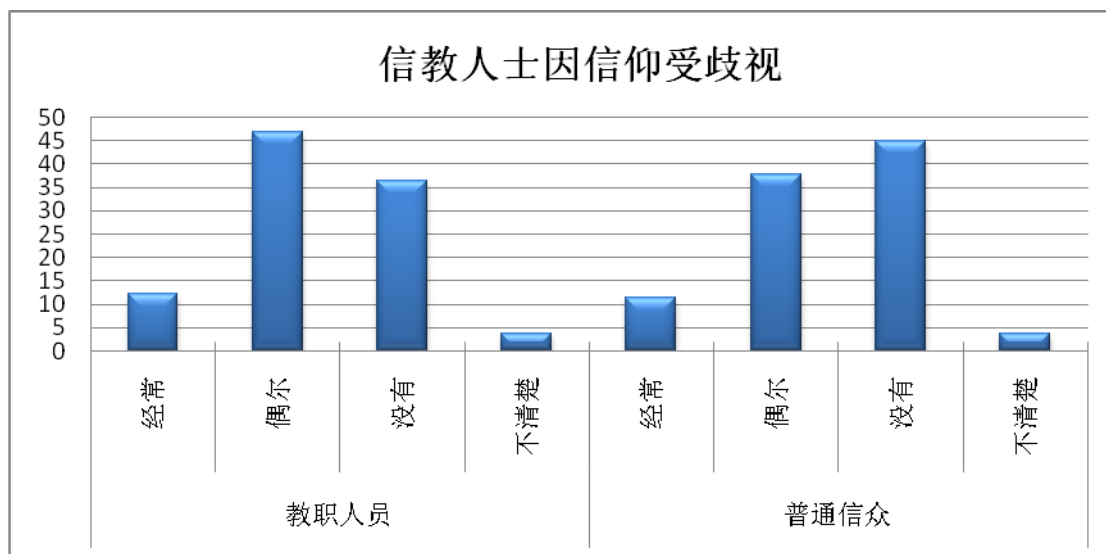
（1）受访者对其宗教信仰受歧视的总体感受

我们对教职人员与信教群众进行了“是否因信仰而受歧视”问题的调查。通过对比发现，信教群体中感觉在生活里没有受到歧视的有897人，占总数的43.9%，而偶尔感觉受歧视的人数833人，占总数的40.8%，经常感觉受到歧视的有238人，占总数的11.6%。



图表 85 因宗教信仰而受歧视总体情况

(2) 信教人士²⁸因宗教信仰受歧视的感受



图表 86

教职人员与普通信众在日常生活中受到歧视的状况相似，分别有 12.3%、11.6% 的被调查者感觉经常受到歧视，47.2%、38.6% 偶尔受到歧视。由此可见，在被调查者中，有过歧视感受的教职人员和信教群众比例分别达到了 59.5% 和 50.2%。

²⁸ 在本文中，笔者将“信教人士”定义为包含“宗教教职人员”、“普通信教群众”的概念。

(3) 城市与农村的信教人士宗教歧视感受

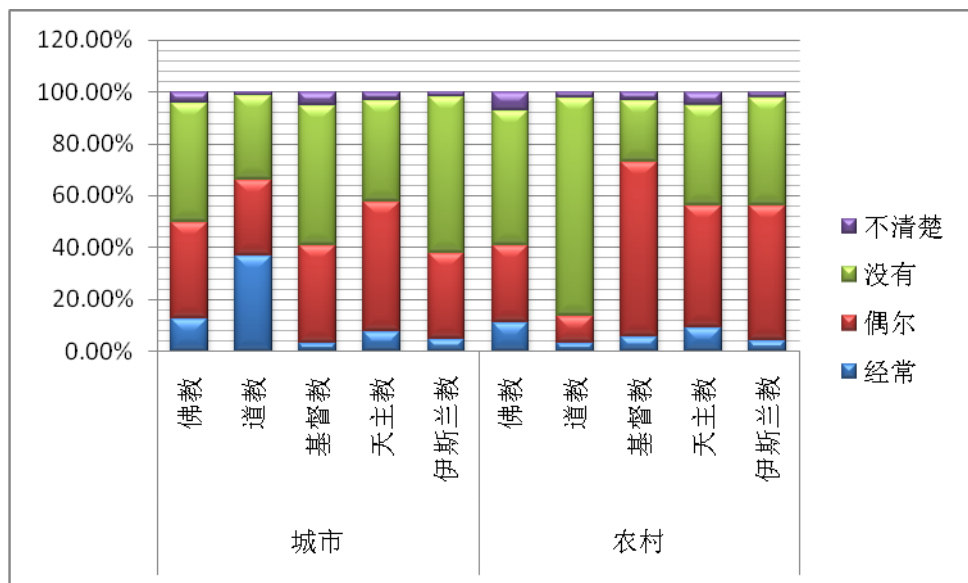
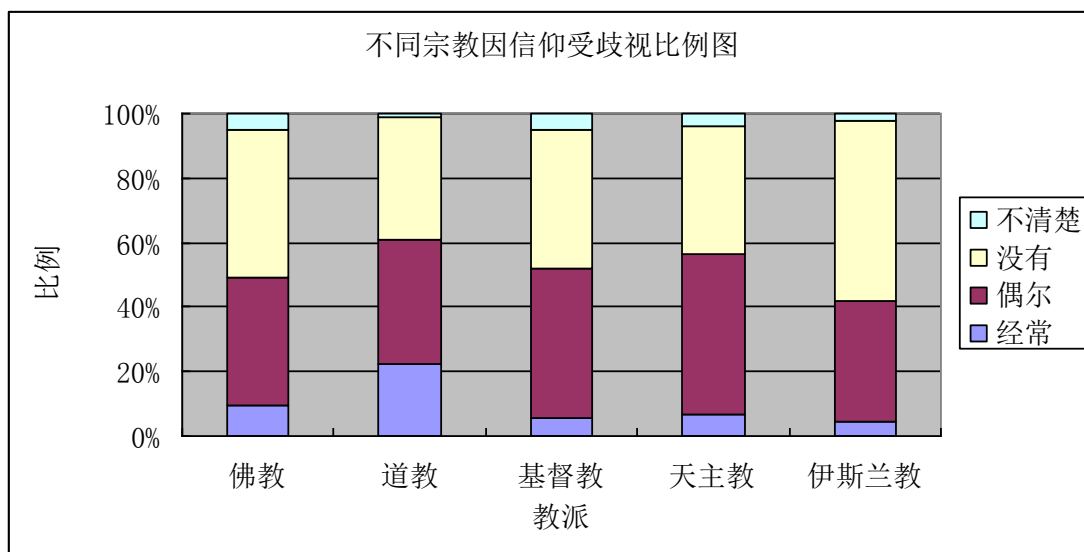


图 87

为了了解城市与农村间五大宗教信教人士的受歧视感受是否相同，笔者对城市和农村五大宗教教职人员及普通信教群众进行了关于受歧视感受情况的调查。结果如上图所示，城市的五大宗教信教人士中，道教感觉经常或偶尔受到歧视的比例和为 66%，远大于基督教的 40.9%和伊斯兰教的 37.9%。而在农村，道教的信教人士 84%都感觉没有受到歧视，基督教的信教人士感觉没有受到歧视的比例仅为 23.6%。道教和基督教信教人士在受歧视感受方面上，城市和农村间的情况迥然不同，差异十分显著。此外，五大宗教中，除了天主教城市和农村信教人士的受歧视感受差别不大外，其他四大宗教的城市和农村信教人士受歧视感受是大不相同的：佛教与道教的城市信教人士感觉经常或偶尔受歧视的比例大于农村信教人士。其中，道教信众的城乡差异最大，道教的城市信教人士感觉没有受到歧视的仅有 32.5%，而在农村，道教信教人士中感觉没有受歧视的比例竟达 84%；

在佛教的农村信众中，感觉没有受到歧视的比例也比城市高 6.1%。然而，基督教和伊斯兰教的情况与佛教、道教恰恰相反，基督教的都市信众感觉没有感到歧视的为 53.8%，而其农村信众感觉没有受到歧视的比例仅为 23.6%；伊斯兰教城市信众感觉没有受到歧视的比例为 60.1%，而农村信众感觉没有被歧视的比例也下降了 18.5 个百分点，即 41.6%。由此我们可以得知：中国农村信教群众对于佛教和道教的接受程度远大于基督教、伊斯兰教；而中国城市信教群众中，对于基督教和伊斯兰教的认可程度大于佛教和道教；天主教城市和农村信教人士的受歧视感受相似。

(4) 五大宗教信教人士因宗教信仰受歧视的感受



图表 88

为了进一步了解五大宗教信教人士在日常生活中受歧视的状况是否有所不同，进而探求这种差异存在的原因。笔者经过分析发现：在所有被调查者之中，信仰佛教人士（包括信教群众和教职人员）感觉受到歧视（包括经常和偶尔）的比例占 48.9%，道教占 60.8%，基

道教占 51.7%，天主教占 56.7%，伊斯兰教占 41.8%。为了更直观地显现不同宗教因信仰受到歧视的比例差异，我们选择柱状图来展现。由上图可以看出，在因信仰受到歧视这个问题上，道教、天主教信教人士的感觉更强烈一些，佛教、基督教则相对而言歧视感受程度较轻，而伊斯兰教信教人士感受到歧视的程度最低。

道教是中国本民族的传统宗教，它在神州大地的怀抱中诞生，为中国传统文化的乳汁养育而成²⁹。然而，相对于其他外来宗教而言，一个在中国土生土长的宗教何以在本国的土地上感受到更多的歧视？对此问题，笔者认为可能有以下几个原因：

第一，从宗教教义上来看，道教强调内在的自省，更加注重个人思维的达观和境界，因此，道教的信教者彼此之间以及和其他人员之间的交流就少，加之道教的仪式往往比较少，参与的人也很少，这就使得一些人不能正确认识道教，从而对信教者产生歧视。

第二，道教有单传的传统，学习的人数虽然多，但得道的人少，所谓“修仙的如牛毛，成仙的如牛角”。在这样的情况下，比较容易受到冷落。道教在中国的发展，是自然哲学冥想的抽象，加之魏晋玄学的改造，和很多道士的工作（如算卦等），求仙等，使得道教本身不是很严肃，同时统治者本身是无神论，因此会有受歧视的感觉。

第三，从信教者彼此给予的支持来看，相比于其他宗教而言，道教信徒所获得的社会支持力度不够（或者说占据社会资源有限）。近代社会学的奠基人马克思·韦伯在《中国的宗教》一书中认为，传统

²⁹ 卿希泰，道教在中国传统文化中的地位。

的中国宗教——儒教和道教的伦理原则使得个人只信赖自己的血缘关系，只在自己血缘团体中发展，而西方的基督新教则强调一种教内的信任与诚实，重视人与人之间的分享，这些都有助于打断氏族的纽带，建立起一种优越的信仰共同体³⁰。近年来一些学者的调查也证明了这一点，在曾传辉³¹的调查中，有 58% 的人是不定期地来宗教场所，33% 的人半月来宗教场所一次，其余的人则很少到宗教场所来。道教信徒具有公众宗教活动的不定期性和应急性。非家庭成员道教信徒之间的联系是很少的，道教组织为其信徒提供的相互学习和交流的机会并不多。由此可以看出，在日常的生活工作当中，相比于其他宗教而言，道教的信教者参加的集体活动较少，往往更容易在日常生活中受到歧视。

伊斯兰教受到的歧视相对较少有其特殊原因：第一，伊斯兰教的信徒有发自内心的自信。信仰伊斯兰教的国家大都是政教合一，其宗教渗入政治的方方面面，伊斯兰教的信教者是一个庞大的群体，这种政治的优势使得伊斯兰教的信徒有发自内心的自信，这种对宗教高度信仰和自信的心态势必也影响了我国穆斯林。第二，伊斯兰教通常和特定的民族关系紧密，我国总共有十个少数民族整体上信仰伊斯兰教。伊斯兰教的信徒居住地比较集中宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区以及西北、西南地区一些省区（含自治州、自治县等），国家的民族宗教政策一直以来都很明确，不仅鼓励和支持其宗教信仰自由，而且在教育、医疗、社会管理、人口生育、社会风俗等方面都积

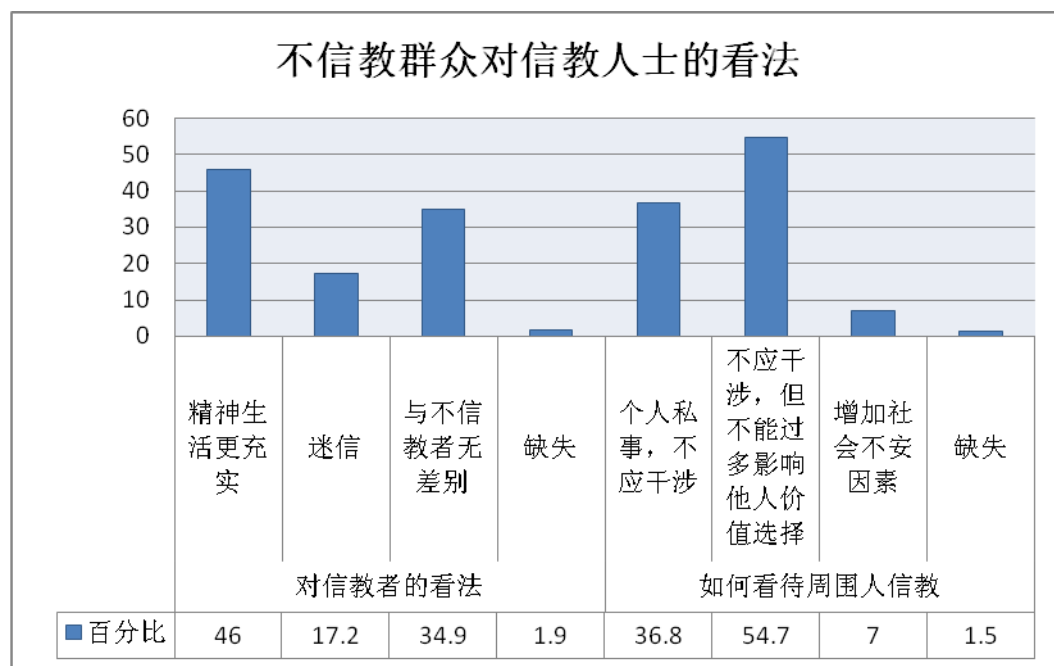
³⁰ 王佳、司徒剑萍，当代中国社会的宗教信仰和人际信任。

³¹ 曾传辉，成都市青羊宫道教信徒基本情况调查报告

极采取对伊斯兰教群众的倾斜性保障政策，这当然有利于树立民族和宗教的优越感。

2. 不信教群众对宗教及信教群众的歧视问题

(1) 不信教群众对信教人士的看法

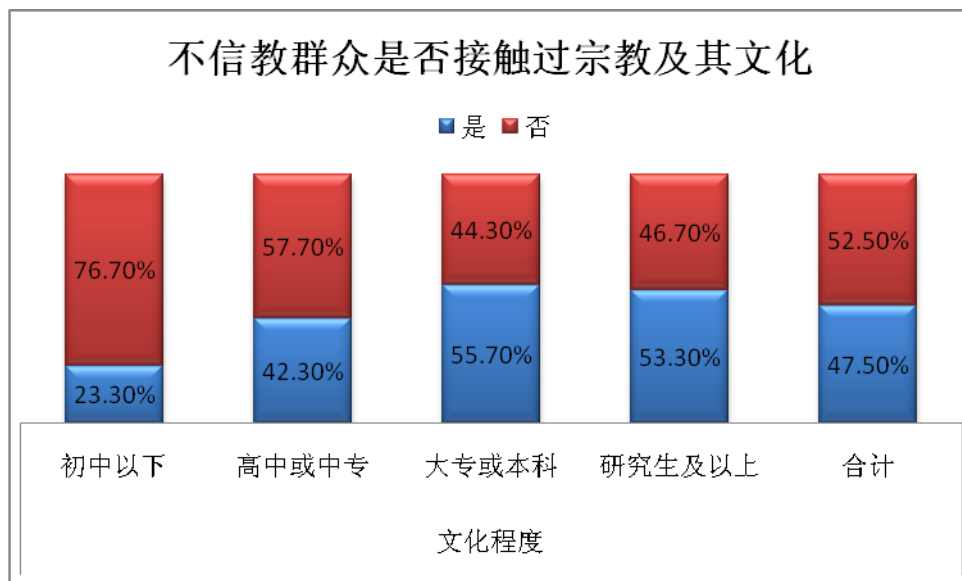


图表 89

为了解不信教群众对信教人士的看法，笔者就普通不信教群众对信教人员的态度进行了调查。调查结果如上图所示：总体来看，不信教群众对于信教者的看法还是比较理性和客观的。不信教群众中把信教者看做迷信者的比例较低，为 17.2%，认为信教者的精神生活更充实的比例为 46.%，而认为信教者与不信教者无差别的比例为 34.9%。此外，不信教群众中有 36.8% 的被调查者认为周围人信教是其个人私事，不应该干涉，54.7% 认为不应该对周围人信仰宗教进行干涉，但信教者不能过多影响他人价值选择，7% 认为周围人信教会增加社会不安因素，给造成社会不稳定。

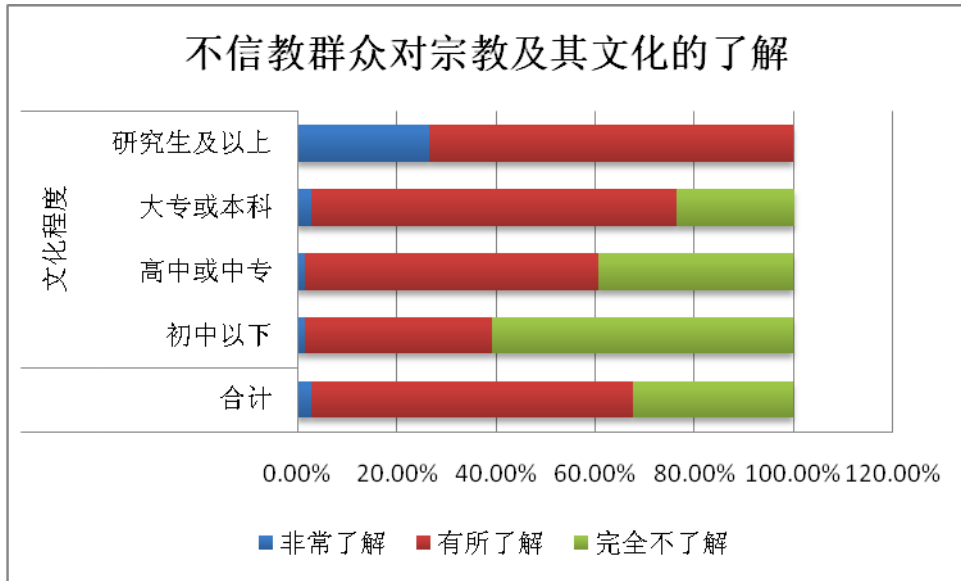
(2) 不信教群众对宗教及宗教文化的了解程度

不信教群众对宗教及宗教文化的接触和了解应是其对信教者做出价值判断的前提,如果不信教群众对宗教及宗教文化从没接触过或者了解不多,那么他(她)对信教者的看法就缺乏充足的理性根基,有可能只是单方面的主观臆断。



图表 90

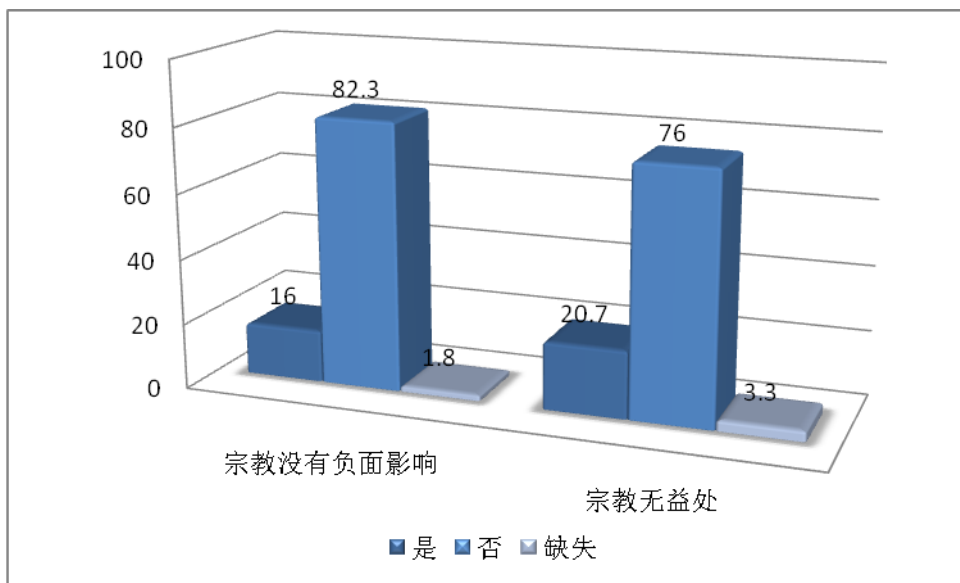
由图表 90 可见,仅有 47.5% 的不信教群众曾接触过宗教及其文化,不足一半。分不同文化程度来看,文化程度相对较高的不信教群众中,其接触过宗教及其文化的比例相对更高。初中以下的不信教群众接触过宗教及其文化的比例仅为 23.3%,高中或中专的不信教群众接触过宗教及其文化的比例为 42.3%,而大专或本科、研究生以上的不信教群众接触过宗教及其文化的比例均超过了 50%,分别为 55.7%、53.3%。



图表 91

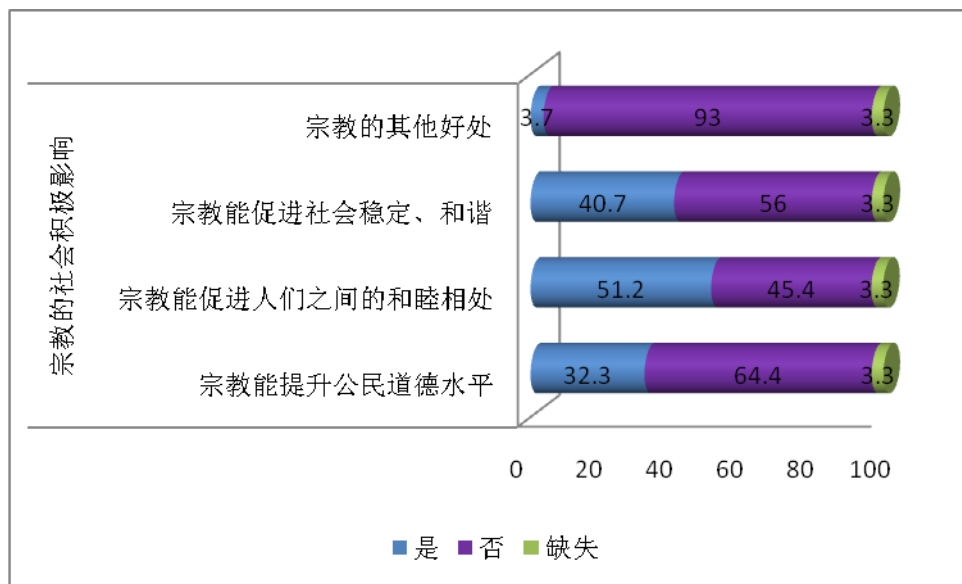
总体而言，超过六成的不信教群众对宗教及宗教文化非常了解或有所了解。分不同文化程度来看，文化程度越高的不信教群众，其对宗教的了解程度就越高。初中以下的不信教群众中表示对宗教非常了解和有所了解的比例分别为 1.4%、37.8%，合计 39.2%；高中或中专的分别为 1.4%、59.4%，合计 60.8%；大专或本科的分别为 2.7%、73.7%，合计 76.4%；研究生及以上的分别为 26.7%、73.3%，合计 100%。可见对宗教及宗教文化的了解是随着学习的经历、文化程度的提升而加深的，对宗教及宗教文化的正确认识与个人的文化修养、文化程度不可分离。

(3) 不信教群众眼中的宗教对社会的影响



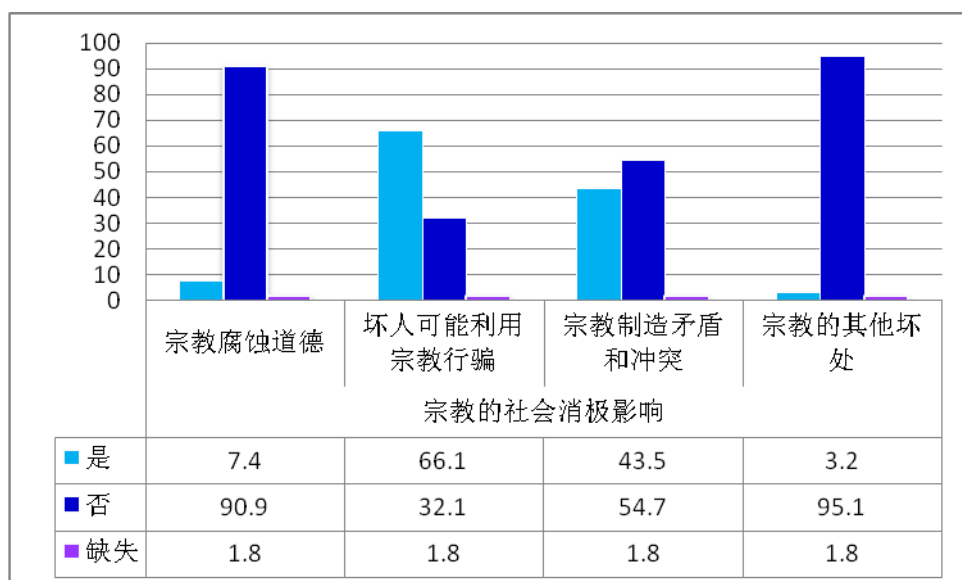
图表 92 不信教群众眼中的宗教的影响

不信教群众中有16%的人认为宗教对社会没有负面影响，而认为宗教对社会有负面影响的比例高达82.3%。而在关于“宗教对社会无益处”的问题上，有76%的受访不信教群众持否定意见，而同意宗教对社会无益处的比例仅有20.7%。这说明不信教群众对宗教对社会的影响这个问题上，多数还是持谨慎态度。大多数不信教群众一方面认为宗教对社会存在负面影响，另一面又不认同宗教对社会是毫无益处的。



图表 93 不信教群众眼中的宗教的积极社会影响

由图表93可见，在上述宗教对社会的积极影响中，只有“宗教能促进人们之间的和睦相处”一项得到了过半数不信教群众的认同，具体比例为51.2%；而认同“宗教能提升公民道德水平”的不信教群众的比例为32.2%；认同“宗教能促进社会稳定、和谐”的不信教群众的比例为40.7%；关于宗教的其他好处，认同的不信教群众的比例仅为3.7%。

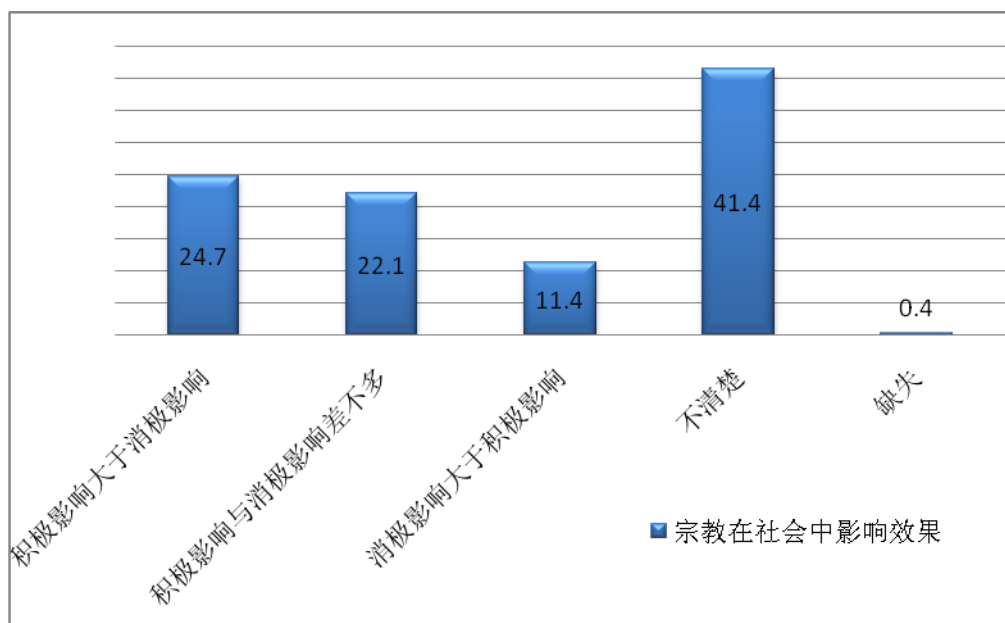


图表 94 不信教群众眼中的宗教的消极社会影响

此外，在对不信教群众眼中宗教的消极社会影响进行调查后，笔者发现：认同“宗教腐蚀道德”的不信教群众比例极低，仅为7.4%，而有90.9%的不信教群众均认为宗教不会腐蚀道德；认同“宗教制造矛盾和冲突”的不信教群众的比例也比持否定意见的不信教群众比例要低11.2个百分点；不信教群众中比较担忧的是“坏人可能利用宗教行骗”，认同的比例为66.1%，高于不认同的比例（32.1）34个百分点。不信教群众中认为宗教还有其他坏处的比例为3.2%，否定宗教还有其他坏处的比例高达95.1%。

由上两图可见，不信教群众对宗教对社会影响的想法实际上有矛盾的：多数不信教群众不认同宗教能提升公民道德水平，但也不认为宗教会腐蚀道德；过半数不信教群众否定宗教能促进社会稳定、和谐，然而也有过半数的不信教群众不认同宗教会制造矛盾和冲突；过半不信教群众认为宗教能促进人们之间的和睦相处，但是也有超六成不信教群众担忧宗教可能会被坏人所利用，作为行骗的手段，从而对宗教抱有警惕的心理。一者，这种矛盾的看法，恰恰验证了我们之前的推断：不信教群众对宗教对社会的影响这个问题上，多数还是持谨慎的态度。一方面认为宗教对社会存在很多消极影响，另一面又不认同宗教对社会的毫无积极可言。再者，任何事物都具有两面性，宗教对社会影响诚然有其积极的一面，如促进人们之间和睦相处，然而也不能否定宗教对社会也存在消极的影响，如坏人可能会利用宗教行骗（李一道长事件、国内很多假和尚团伙就是例证）。所以，对宗教的社会影响，要辩证地看，不能一味地肯定宗教对社会的好处，也不能因为

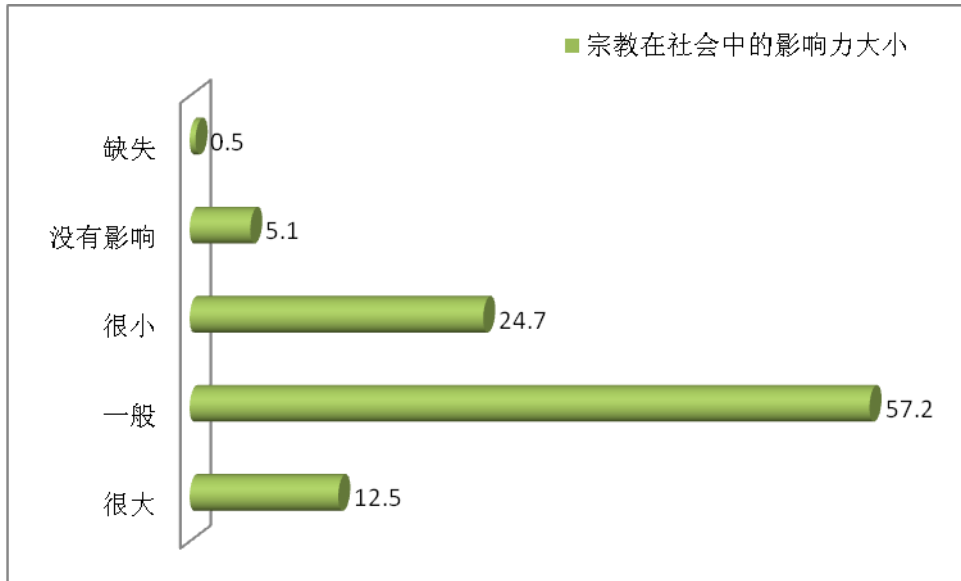
宗教对社会的一些不良影响而全盘否定宗教，而应该充分引导宗教对社会积极影响的发挥，并且对于那些打着宗教名号去从事违法犯罪行为的人，要以行政、司法的手段加以遏制，切实保护宗教信教人士和不信教群众的合法权益。



图表 95 不信教群众眼中的宗教在社会中影响效果

不信教群众既然认为宗教在社会中消极影响与积极影响俱存，那究竟是宗教的积极影响大，还是消极影响大呢？为了求得答案，笔者对此进行了调查。从图表95可见，不信教群众中，认为积极影响大于消极影响的比例为24.7%，认为消极影响大于积极影响的比例为11.4%，认为积极影响大于消极影响的比例约为认为消极影响大于积极影响的比的两倍；认为积极影响与消极影响差不多的比例为22.1%；更多的人对于这个问题选择了“不清楚”，亦即在宗教的积极社会影响效果与消极社会影响效果之间难以作出清晰的比较。这种心态也许就是多数不信教群众对宗教的社会影响持有谨慎态度的缘由。

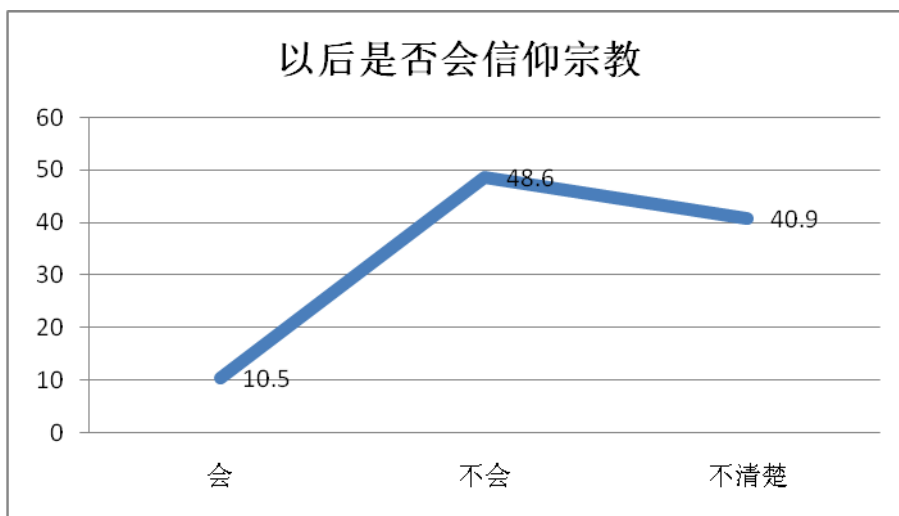
(4) 目前宗教在社会中的影响力



图表 96 不信教群众眼中的宗教在目前社会中的影响力比例

由图96可见，57.2%的受访不信教群众认为宗教在社会中的影响力一般，而觉得宗教在社会中的影响力很大的比例仅为12.5%，觉得宗教在社会中的影响力很小的比例为24.7%，觉得宗教在社会中没有影响力的比例最少，仅为5.1%。

(5) 不信教群众以后会否信仰宗教的调查



图表 97

由上图可见，选择以后不会信仰宗教的比例居高，为48.6%，而

选择以后会信仰宗教的比例仅为10.5%，还不清楚自己以后会否选择信仰宗教的比例为40.9%。表示以后不会信仰宗教的不信教群众中，有的³²表示自己在成长的过程中，深受马克思主义无神论的影响，根深蒂固，不容易接受宗教信仰的有神论；有的³³表示，宗教的主要作用在于充实个人精神生活，使人获得心理安慰，然而受访者认为自己的人生追求足以使自己获得精神上的满足，从而没有必要信仰宗教。

3. 信教群众相互间的歧视问题

宗教信仰对于信教群众而言，无论是源于对某一种根本价值的确信，还是在情感上的强烈认同，都是极为重要的。这就使得信教者在做出生活中的其他决定时，都不可避免地受其内心的宗教信仰所影响。宗教的这种涉及信教者个人深层次情感的特点，容易使得不同宗教信仰者在理智或情感上难以相互理解和沟通，换句话说，宗教信仰者内心的差异，容易成为宗教歧视的根源或宗教压迫的借口。2004年国务院《宗教事务条例》特别提出了信仰不同宗教的公民应当相互尊重、和睦相处。如果信仰不同宗教的公民之间相互歧视，实质上就是信教者自身首先对宗教信仰自由的破坏，是宗教霸权主义的体现。

³² 来源于笔者于12月在北京海淀的实地调研。

³³ 多为中青年的不信教群众。

(1) 教职人员、普通信众对其他宗教理论的看法

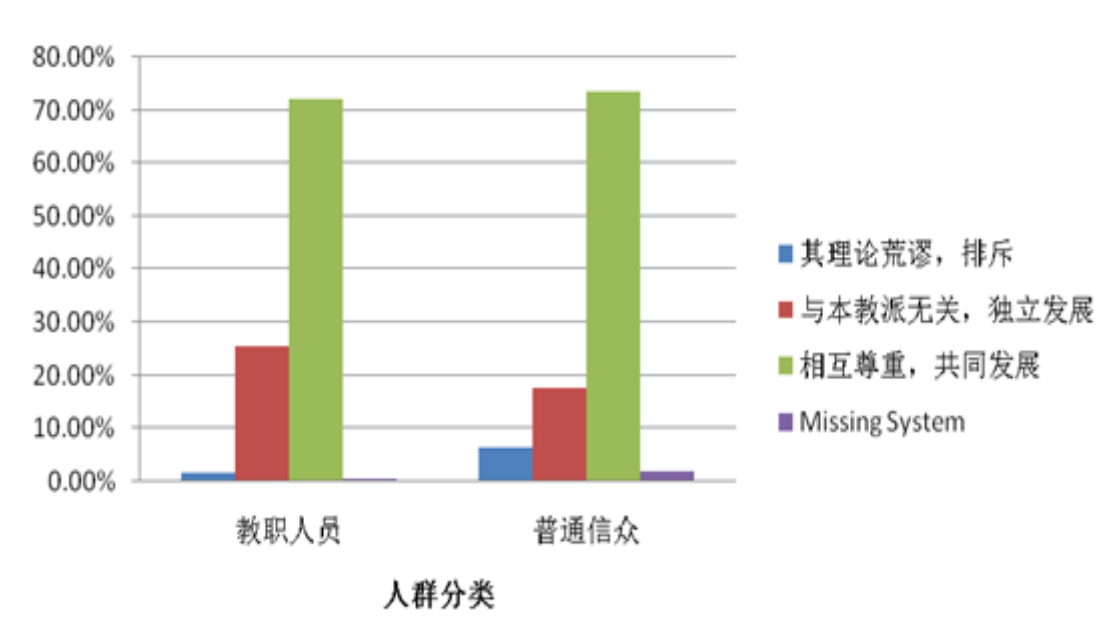


图 98 教职人员、普通信众对其他宗教的感受

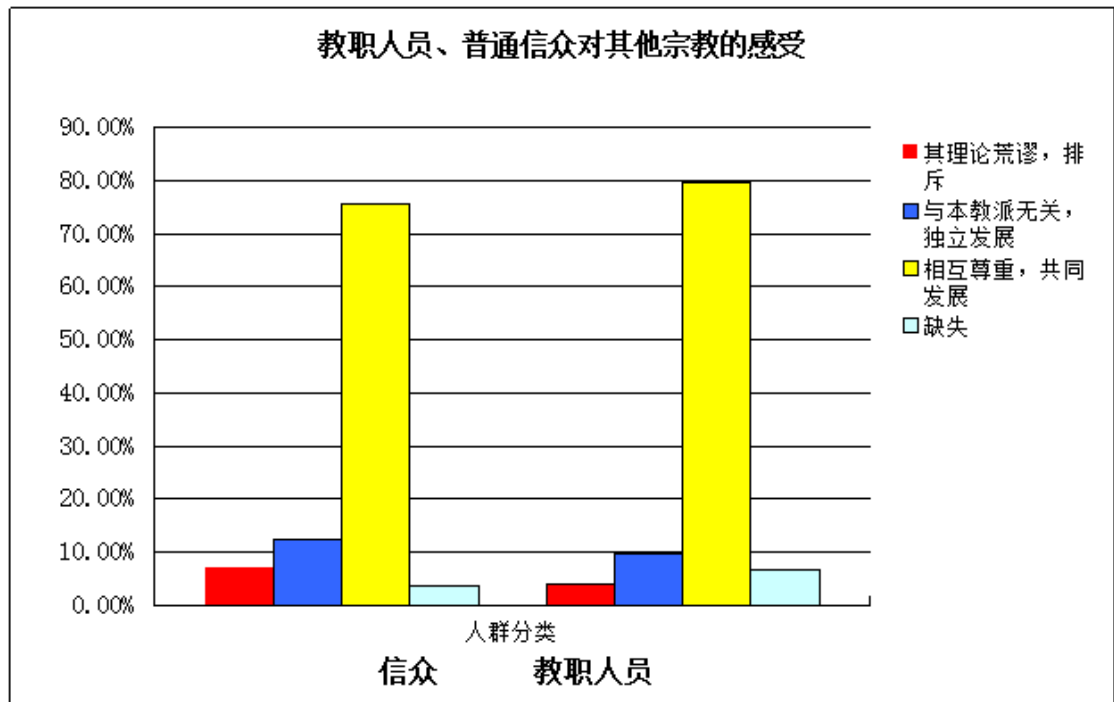
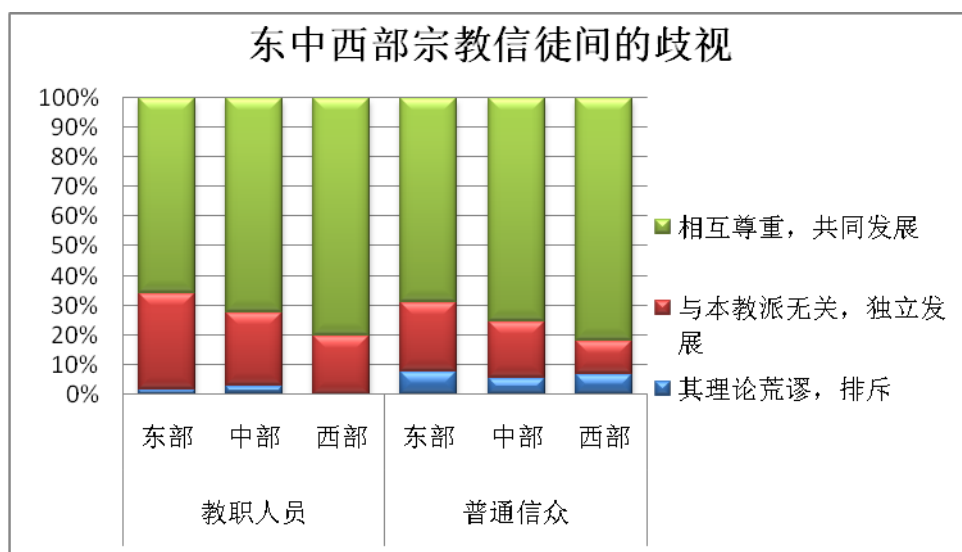


图 99 2012 年数据

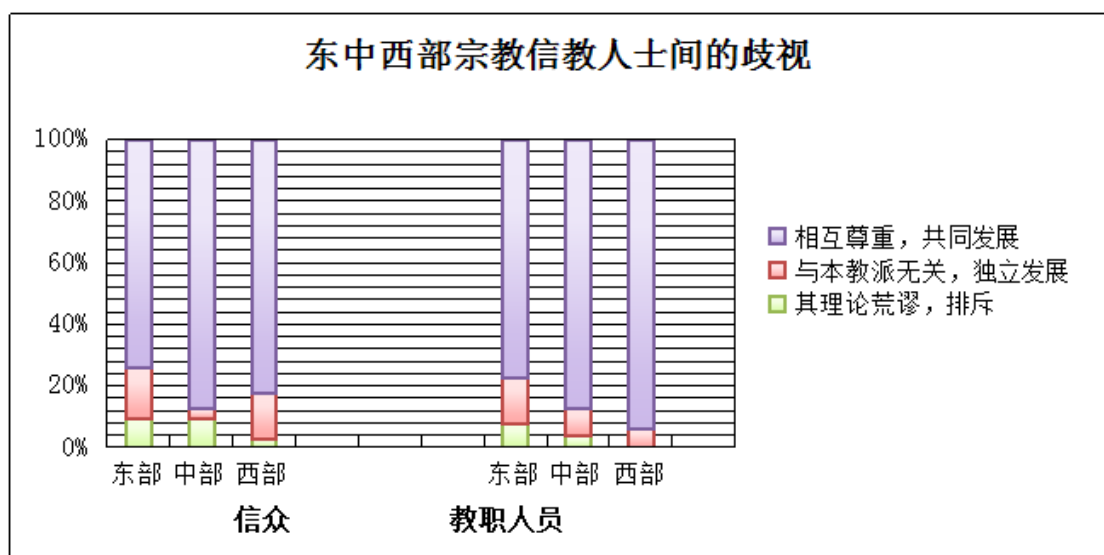
从两次的调查结果来看，仅有少数宗教教职人员认为其他教派的理论荒谬，对其他教派的理论持排斥态度；10%—25%的受访教职人员认为其他教派与自己所在的教派无关，各自应独立发展；而绝大多

数的宗教教职人员对其他教派的态度是应当相互尊重，共同发展。相应地，仅有少数（不到 10%）普通信教群众认为其他教派的理论荒谬，对其他教派的理论持排斥的态度；而有超过 70% 的普通信教群众对其他教派的态度是应当相互尊重，共同发展。

(2) 东中西部宗教信教人士间的歧视



图表 100

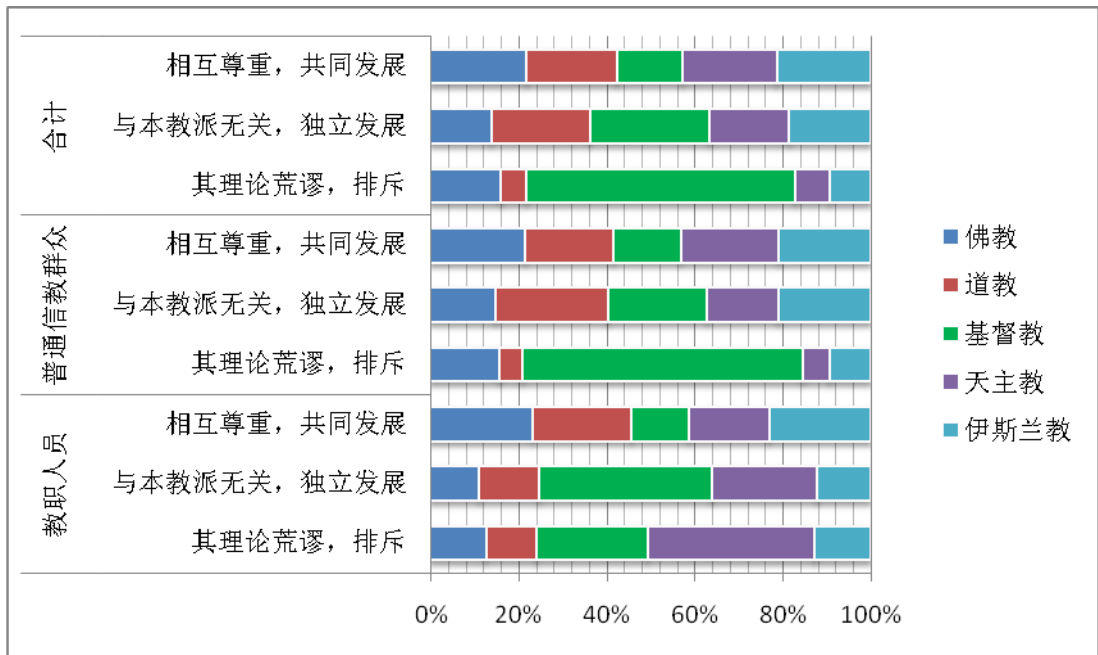


图表 101 2012 年数据

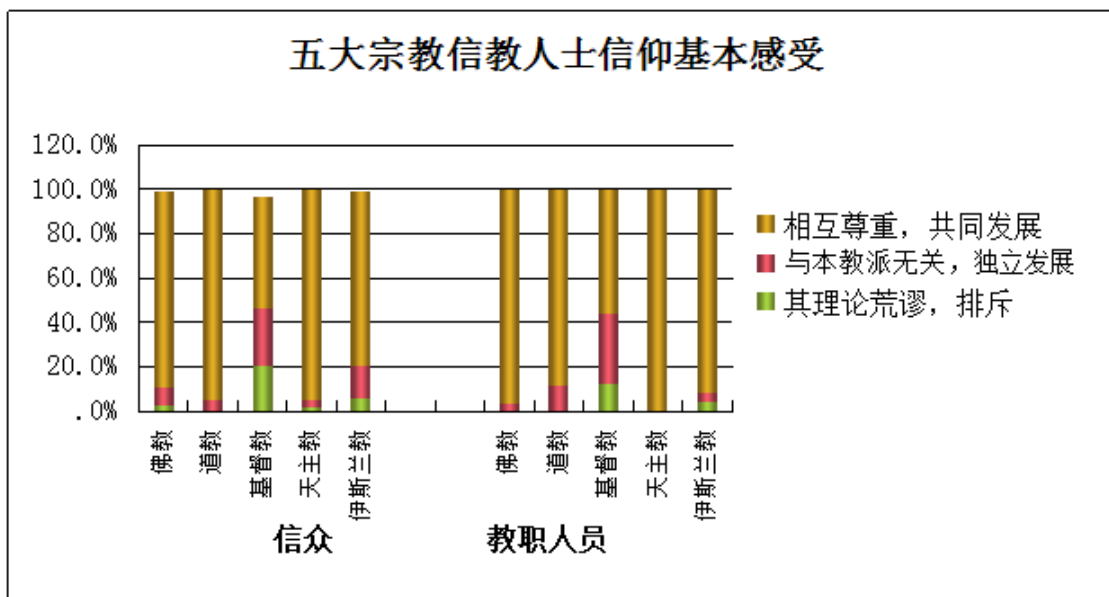
总体而言，认为其他教派理论荒谬，排斥其他教派理论的比例都

比较低。在两次调研中，2009 年东部普通信教群众认为其他教派的理论是荒谬的，对其他教派持排斥态度的比例比中、西部高，而在 2012 年这一比例却比中部和西部都要高。

(3) 五大宗教信教人士间的歧视



图表 102 五大宗教信教人士间的歧视



图表 103 2012 年数据

由上图可见,基督教教职人员对其他教派的态度更倾向于认为其他四教与基督教无关,大家应该独立发展,基督教教职人员中持与其他教派相互尊重,共同发展观念均低于其他四教;天主教教职人员中虽然持与其他教派相互尊重,共同发展观念的比例较高(66.3%,2012年调研中这一比例高达100%)。而佛教、道教、伊斯兰教三教的教职人员中更多的人倾向于与其他教派相互尊重,共同发展的态度,分别为84.7%、81.5%、83.5%。这些不同之处凸显了东西方宗教观念的差异。基督教普通信众中,认为“其他教派的理论是荒谬的,对其他教派持排斥”的态度的比例为五教最高,为22.1%(2009),20%(2012),远高于其他四教,相差显著,基督教在这个问题上可谓“一枝独秀”;此外,基督教普通信教群众也是五教中认为“应该与其他教派相互尊重,共同发展”的比例最低的教派,仅为57.3%(2009),58.5%(2012)。总体上,基督教信教人士认为“其他教派的理论是荒谬的,对其他教派持排斥”的比例为五教最高,而认为“应该与其他教派相互尊重,共同发展”的比例最低。这从一个侧面表现基督教信众对其他教派排斥性最强,表明了基督教更容易产生宗教霸权现象。

(4) 原因论述

笔者认为,这一现象的产生源于以下几个方面的影响:

第一,外来宗教要进入中华大地,让中国人民接受,在本土化的过程中必须受到中国传统文化的影响和改造,这就使得宗教本身具有了中国文化的宽容精神。外来宗教的传入,虽然情况不同、有先有后,但他们都是在以儒家为正统,辅之以道家的文化环境中传播和发展

的，这种文化环境的特点是没有西方文化中的“对抗”性色彩。如：对战争的认识上，西方一些思想家把战争说成是人民生活的一个必须的要素，而且也是文化中不可缺少的因素，它的确可以说是真正有教养的人民的生命力和生命力的最高表现。相反，中华文化以“和”为特色，极具“兼容性”与“宽容性”，因此，宗教信教人士彼此之间的态度宽容³⁴。

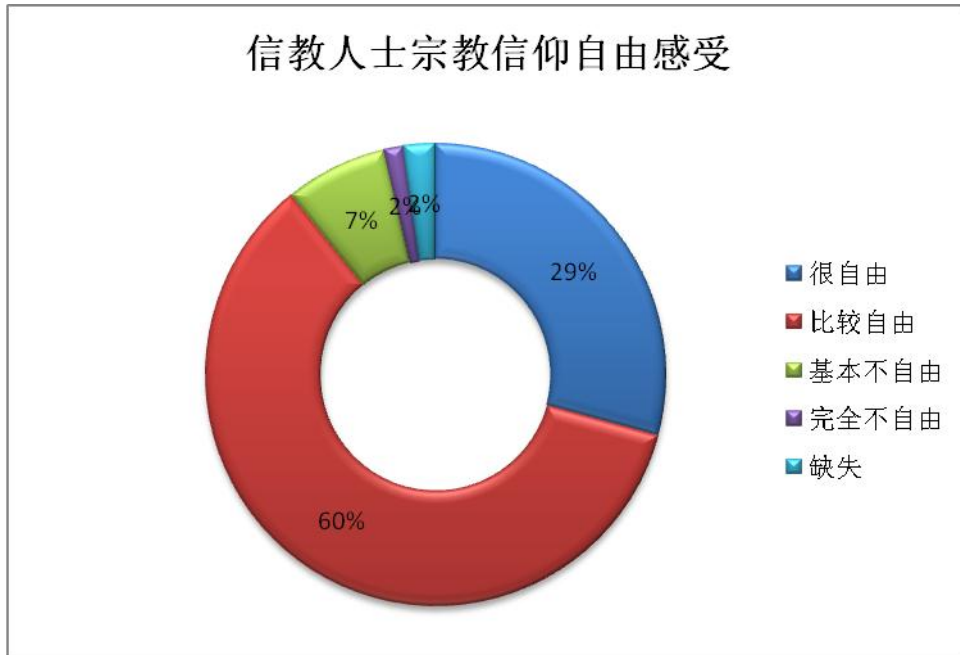
第二，中国政府保护公民宗教信仰自由的权利，宗教信仰自由是中国宪法赋予公民的一项基本权利。《中华人民共和国宪法》规定：“中华人民共和国有宗教信仰自由。”“任何国家机关、社会团体和个人不得强制公民信仰宗教或者不信仰宗教，不得歧视信仰宗教的公民和不信仰宗教的公民”。国务院颁布的《宗教事务条例》规定：“公民有宗教信仰自由。任何组织或者个人不得强制公民信仰宗教或者不信仰宗教，不得歧视信仰宗教的公民或不信仰宗教的公民。信教公民和不信教公民、信仰不同宗教的公民应当应当相互尊重、和睦相处。”

4. 教职人员、信教群众、不信教群众对宗教信仰自由的感受

针对这个问题，我们还分别对五大宗教整体信教人士、教职人员和信教群众、普通不信教群众进行分类调查，结果显示，近90%的教职人员感受其信仰是比较自由或很自由的，超过90%的信教群众认为其信仰是比较自由或很自由的，普通不信教群众对宗教信仰自由现状的评价仅有4.8%的人认为很差。

³⁴ 刑福有，我国各宗教及教派之间长期和谐相处的文化背景和历史原因，中央社会主义学院学报，2202（5）。

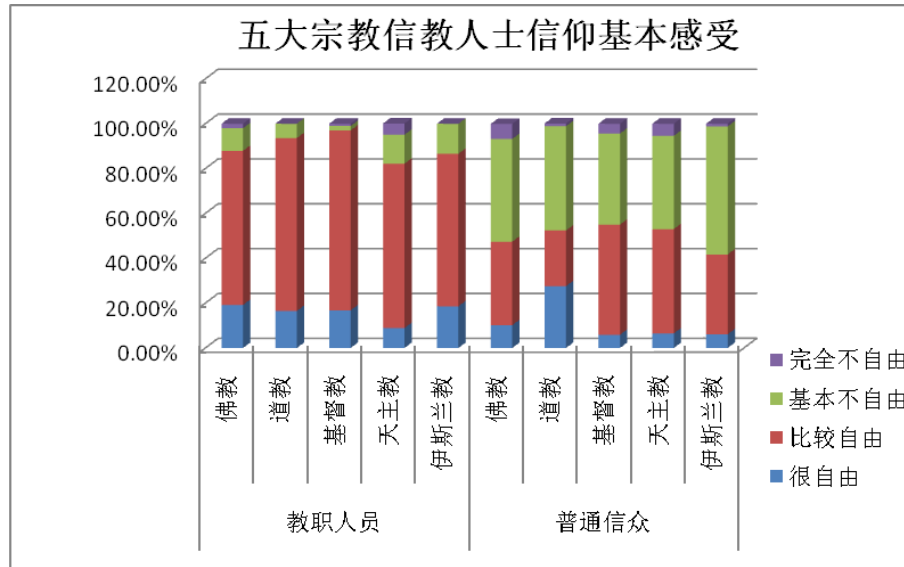
(1) 全国信教人士对宗教信仰自由的感受



图表 104

由上图可见，全国信教人士中，认为中国现行宗教信仰很自由的比例为 29%，认为比较自由的比例最高，为 60%，而认为宗教信仰基本不自由或完全不自由的比例分别为 7%、2%。也就是说，全国信教人士中仅有极少数的人认为我国现行的宗教信仰自由状况是不自由的，而绝大多数宗教信教人士还是对我国的宗教信仰自由现况持肯定态度。

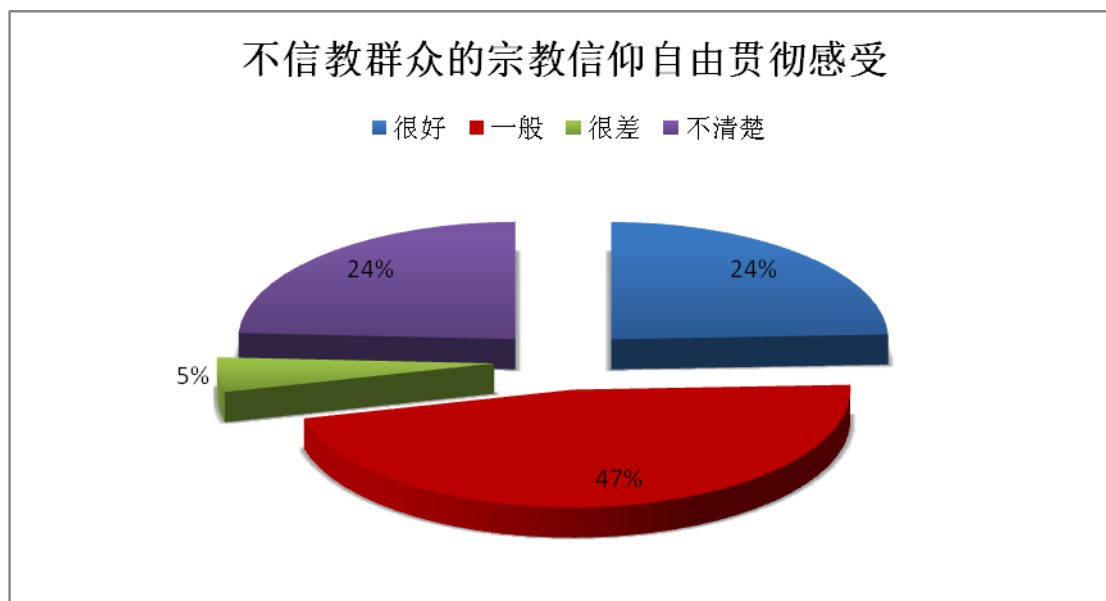
(2) 五大宗教信教人士信仰基本感受



图表 105

分教派来看，基督教的信教人士中认为现行宗教信仰自由现状是很自由或比较自由的比例和超过90%，高于其余四大宗教。而从教职人员与普通信众的比较来看，教职人员的信仰基本感受自由度高于普通信众，五大宗教教职人员认为现行宗教信仰自由现状是很自由或比较自由的比例和均高于八成，而五大宗教的普通信众这个比例和只有基督教超过50%。从总体上来看，五大宗教的教职人员和普通信众对于国内现行宗教信仰自由现状还是感觉较好的。

(3) 不信教群众的宗教信仰自由贯彻感受



图表 106

由图106可见，我国不信教群众中认为宗教信仰自由贯彻的感受是很差的比例仅为5%，而认为宗教信仰自由贯彻得很好的比例为24%，认为宗教信仰自由贯彻得一般的比例为47%。

(4) 原因论述

由此可见，无论是从信教群众和不信教群众整体，还是我国佛教、道教、天主教、基督教、伊斯兰教各自的角度，绝大多数人都认为我国宗教自由的现状比较好。原因在于我国政府历来注重对宗教信仰自由的保护。保障公民的宗教信仰自由，是我们党和国家对待宗教问题的一项长期的基本政策，制定相关宗教自由保护的法律法规一直是建国以来我国政府立法的重点。不仅如此，政府还注重针对不同宗教的具体情况制定不同政策，积极引导宗教活动走上服务社会主义国家建设的正确道路上来。

究其历史与现实的原因：

第一，早在新民主主义革命时期，中国共产党就主张保护宗教信仰自由，并把马克思主义宗教观同中国的实际相结合，制定了党对宗教问题的基本政策。1931年11月7日，中央苏区中华苏维埃共和国第一次全国代表大会通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》明文规定：“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(汉、满、蒙、回、藏、苗、黎和在中国的台湾、高丽、安南人等)、宗教，在苏维埃法律前一律平等，皆为苏维埃共和国公民……中国苏维埃政权以保障工农劳苦民众有真正的信仰自由的实际为目的。绝对实行政、教分离的原则。”1936年发布的《中华苏维埃中央政府对回族人民的宣言》，1940年拟定的《关于回族民族问题的提纲》和《关于抗战中蒙古民族问题提纲》，以及1945年七大的政治报告《论联合政府》，也都对宗教信仰自由政策作了明确的阐述。新中国成立之后，特别是十一届三中全会以来，党中央不断丰富和发展关于宗教工作的方针政策。党的十一届六中全会通过的《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》，1982年的《中华人民共和国宪法》，1991年的中央6号文件(即《中共中央国务院关于进一步做好宗教工作若干问题的通知》)等文献都对宗教信仰自由政策进行了肯定。例如我国现行宪法第四条规定：“中华人民共和国各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法权利和利益，维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。各民族……都有保持或者改革自己的风俗习惯的自由。”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。”这些宪法条文使我国宗教信仰自由保护法律政策有了法理依据。进入新世纪以后，为了处理由于社会发展催生的宗教领域新情况和新问题，2004年11月30日，国务院颁布了《宗教事务条例》。这个条例的颁布对保障公民宗教信仰自由权利、维护宗教和睦与社会和谐、规范宗教事务管理具有重要意义。

第二，我国政府从来注重实事求是地对待宗教问题，针对各教派不同情况采取相应措施，有效地实现了对各教派信教群众的宗教信仰自由权益的保护。伊斯兰教是五大宗教中教规最严格最刚性的教派，其教义的一个特殊之处体现在对信徒只能进食清真食物的严格规定上。伊斯兰教最重要的经书《古兰经》中反复规定：“你们可以吃安拉赏赐你们的合法而佳美的食物。他只禁止你们吃自死物、血液、猪肉，以及诵非安拉之名而宰杀的动物。”另外，权威性仅次于《古兰经》的《圣训》是传述先知穆罕默德生前的言行及其默认的言行。上面曾记载：圣人穆罕默德说，“赛阿德啊！纯洁你的饮食吧，这样，祈祷就会被接纳应允。以掌握穆罕默德生命的安拉盟誓，一个人要是把一口非法的食物吃进自己的腹中，那么，他在四十天内所行的善功就不被准承。任何人身上的肉，如果是靠非法所得而生长起来的，那么，他就应该到火狱中去。”伊斯兰教义中这些对饮食明确具体的规范使得食用清真食品成为伊斯兰民族成员独特的风俗习惯，可以说，清真食品问题既是宗教信仰问题，也是民族问题。我国政府对此问题十分重视并制定了针对性政策。1978年，财政部、国家民委、国家劳

动总局发布《关于妥善解决回族等职工的伙食问题的通知》指出对少数民族长期历史发展中形成的生活习惯，应予尊重，而不能有任何歧视。并要求有吃清真食品的少数民族职工的单位应设专灶、食堂或备有专门灶具，以解决他们的膳食。1980年商业部发布“关于回族等食用牛羊屠宰加工问题的通知”要求：应当尊重少数民族的风俗习惯，更好地贯彻落实党的民族政策和宗教政策。他们食用的牛羊肉应由阿訇屠宰。1989年中国民航、交通部等相继发布了关于作好对信奉伊斯兰教各少数民族旅客用餐工作的通知。2000年教育部、国家民委联合发布了关于在各级各类学校设置清真食堂、清真灶有关问题的通知。各省、自治区、直辖市，或其所辖的市，陆续制定颁布了本辖区内的清真食品管理条例或办法。这些法律法规规范的主要内容包括对从业人员资格、清真食品原料来源等方面的特殊要求，并且明确了相应的法律责任，违反清真食品管理法律规范的，主管部门可给予责令限期改正、没收违法所得、罚款、吊销其生产经营许可证、收回清真标牌等行政处罚。情节严重，构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任。这为保障公民的宗教信仰自由和尊重少数民族的风俗习惯提供了可靠的法律武器。

第三，在重视对信教群众的宗教信仰自由保护的同时，我国政府也注重对一些与我国政治经济社会发展不相适应的宗教现象进行管理调节，积极引导他们走上促进我国社会主义建设、丰富我国民众精神需求的健康发展道路。在新中国成立之前，中国基督教完全受控于西方各教会，它们提供的津贴仍是绝大多数教会赖以生存和发展的重

要资金来源。新中国成立初期，基督教问题在党内由中央统战部负责，作为党内分管统战工作的领导人周恩来同志一开始就高度重视这一与西方世界联系密切的群众性宗教问题。针对中国基督教的现实情况，周恩来提来了一系列正确的认识和主张，力主中国教会割断与帝国主义国家之间的联系。他认为，近百年来基督教传入中国和它对中国文化的影响，“是同帝国主义对中国的侵略联系着的”，基督教是靠着帝国主义枪炮的威力强迫中国清朝政府所签订的不平等条约而获得传教和其他特权的。因此，“中国人民对基督教曾产生一个很坏的印象，把基督教叫做‘洋教’，认为基督教是同帝国主义对中国的侵略分不开的”³⁵尽管中国基督教在近代以来与帝国主义国家的侵华活动有着千丝万缕的联系，但周恩来并没有对其全盘否定，而是采取了一分为二的态度。他结合中国基督教的历史与现实，认定了基督教教义中存在一定的积极因素，而且也认可了基督教界中一些进步人士在中国革命和建设中的贡献。基于这些对中国基督教问题的正确认识，周恩来在1950年前后积极引导和支持了吴耀宗、刘良模等教会内的进步力量所发起的旨在割断与西方帝国主义之间联系的中国基督“三自”革新运动。此后，一场场声势浩大、旨在割断与帝国主义联系的中国基督教界的“民族自觉运动”开始在全国各地渐次展开。周恩来正确处理基督教问题的思考与实践，对今天我国基督教的健康发展仍然有着重要的借鉴和启示意义。

正是中国共产党基于对宗教问题的重视，正确认识和判断了我国

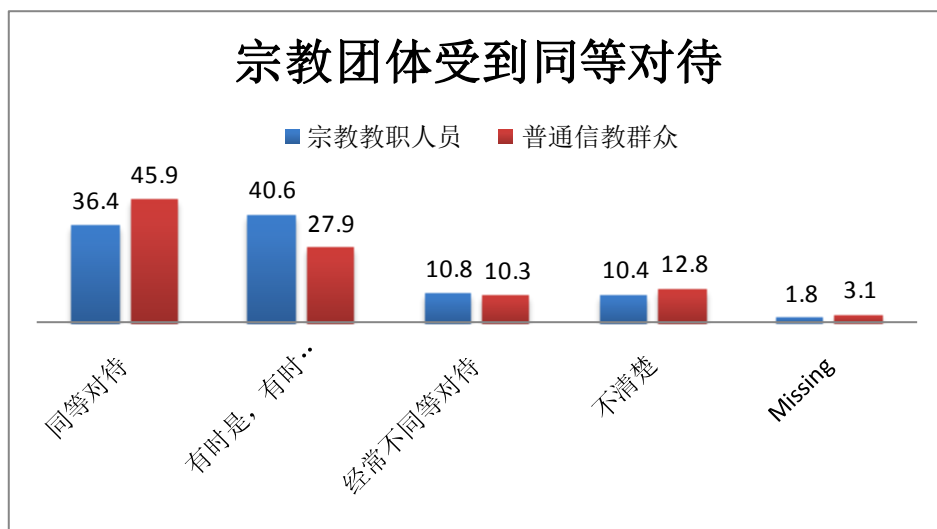
³⁵ 中央统战部、中央文献研究室编《周恩来统一战线文选》，人民出版社1984年版，第180、182页。

宗教发展的现状和形式，进而采取了行之有效的措施，对宗教信仰自由进行一系列立法保护，使得我国宗教工作走上了法治轨道；针对宗教问题的民族性，多元性，特殊性，进行了针对性地区别保护，对一些宗教敏感问题采取特别规制，使得我国宗教工作更加能够满足各宗教信众的需要；对一些不适应社会主义建设、不为群众所接受的宗教问题进行管理，积极引导宗教事业与社会发展、民众需求相结合，使得宗教事业走上了健康发展的道路，收到了良好的社会效果并得到了国家、民众的认同。我国宗教事业发展到今天所取得的成绩来之不易，理应加倍珍惜。

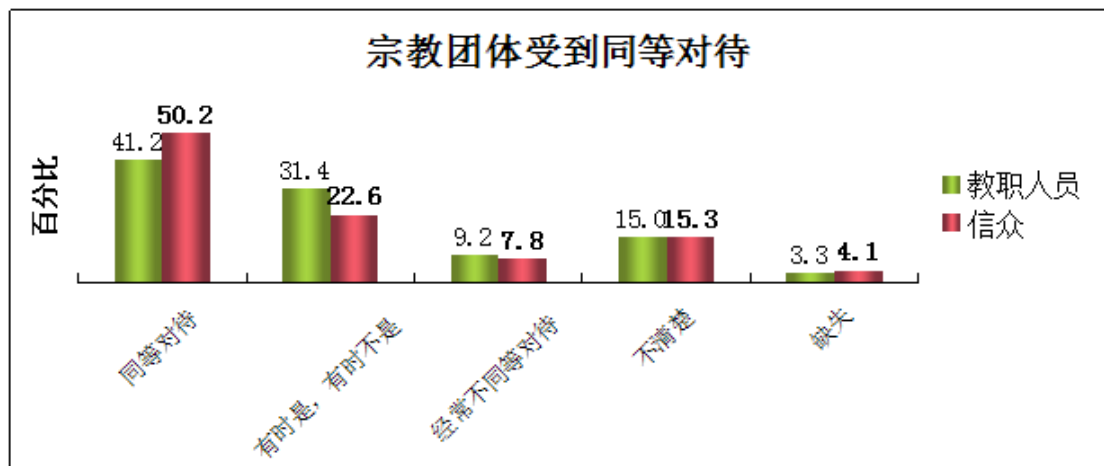
5. 政府对不同教派之间的不同等对待问题

政府平等对待各教派是不歧视的应有之意：如果政府赋予某些宗教团体更高的地位或者在规范性文件制定、管理宗教事务过程中偏袒某些宗教，势必会造成对其他教派团体、成员的歧视。

(1) 教职人员、普通信教对政府同等对待的感受比较



图表 107



图表 108 2012 年数据

由图表 107 可见，在 2009 年的调研中，宗教教职人员认为宗教团体受到了政府同等对待的比例为 36.4%，多于三分之一；认为宗教团体受到政府同等对待的情况是“有时是，有时不是”的比例最大，为 40.6%；而认为宗教团体经常受到不同等对待的宗教教职人员比例较低，仅为 10.8%。在普通信教群众中，认为宗教团体受到了政府的同等对待的比例为 45.9%，高于宗教教职人员；认为宗教团体受到政府同等对待的情况是“有时是，有时不是”的比例为 27.9%，明显低于宗教教职人员；而认为宗教团体经常受到不同等对待的比例与宗教教职人员相差不大。而在 2012 年的调研中，认为宗教团体受到同等对待的教职人员和信众的比例都有所扩大，分别为 41.2% 和 50.2%，认为经常被不同等对待的比例都下降到 10% 一下，教职人员为 9.2%，信众为 7.8%。总体而言，我国普通信教群众对于宗教团体受到同等对待的感受好于宗教教职人员，而教职人员中较多地觉得政府在同等对待宗教团体方面仍没能做到一贯地同等对待，还是存在有时没有同等对待各大宗教团体。

(2) 教职人员、普通信众对政府同等对待不同宗教的实际感受

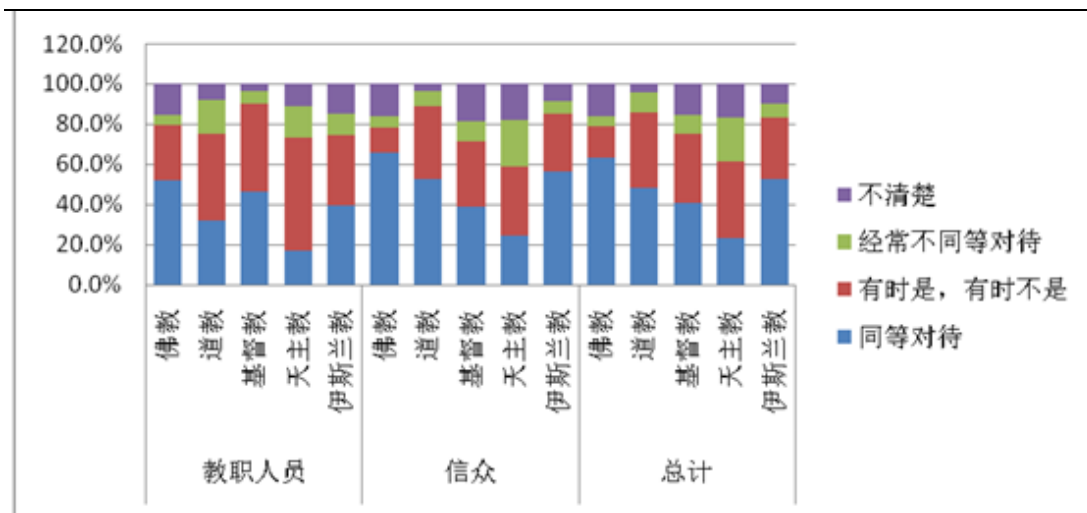


图 表 109

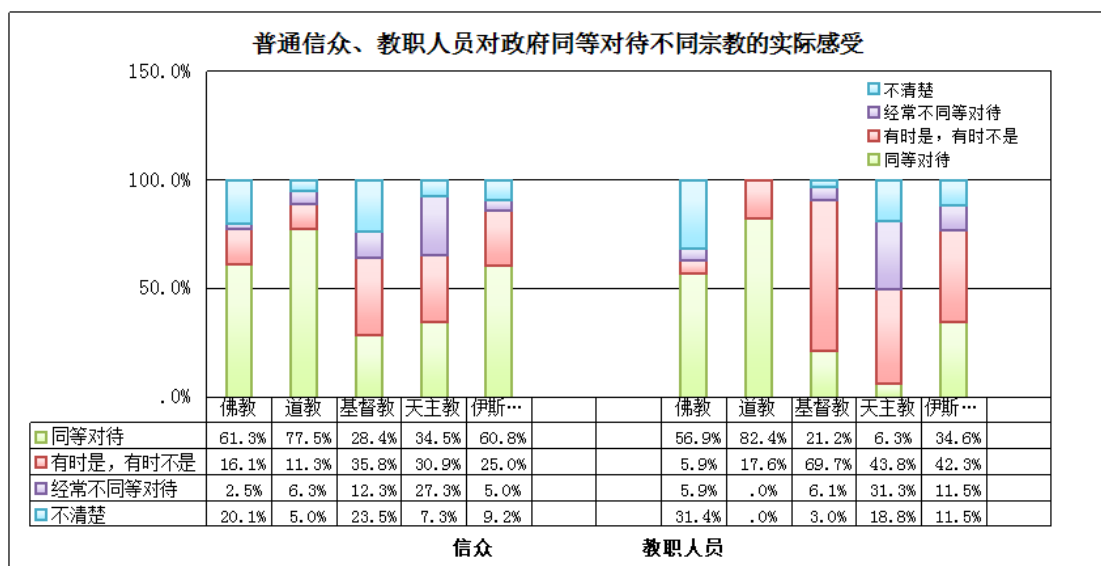
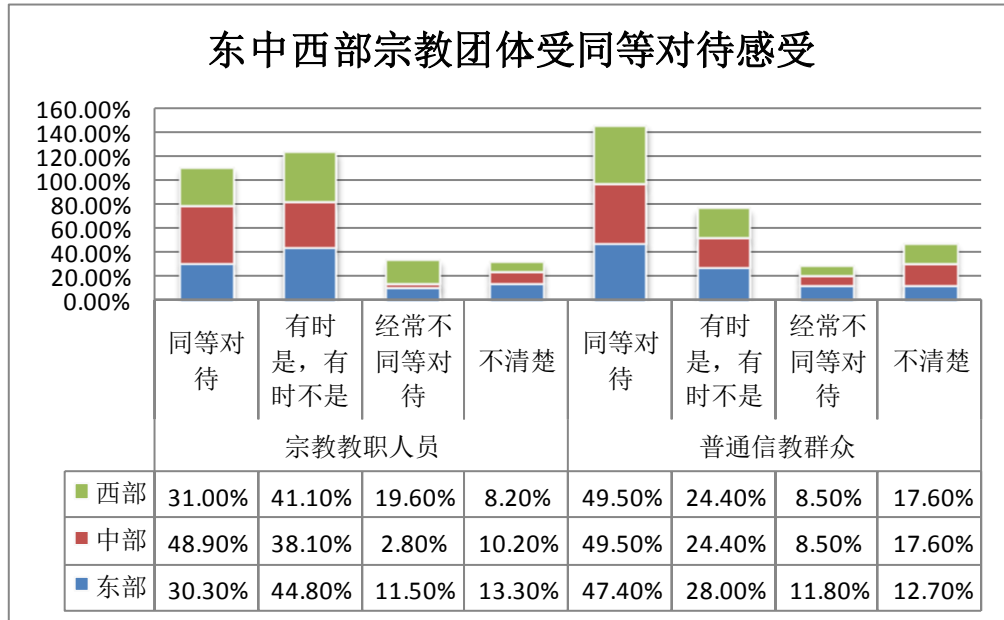


图 表 110 2012 年数据

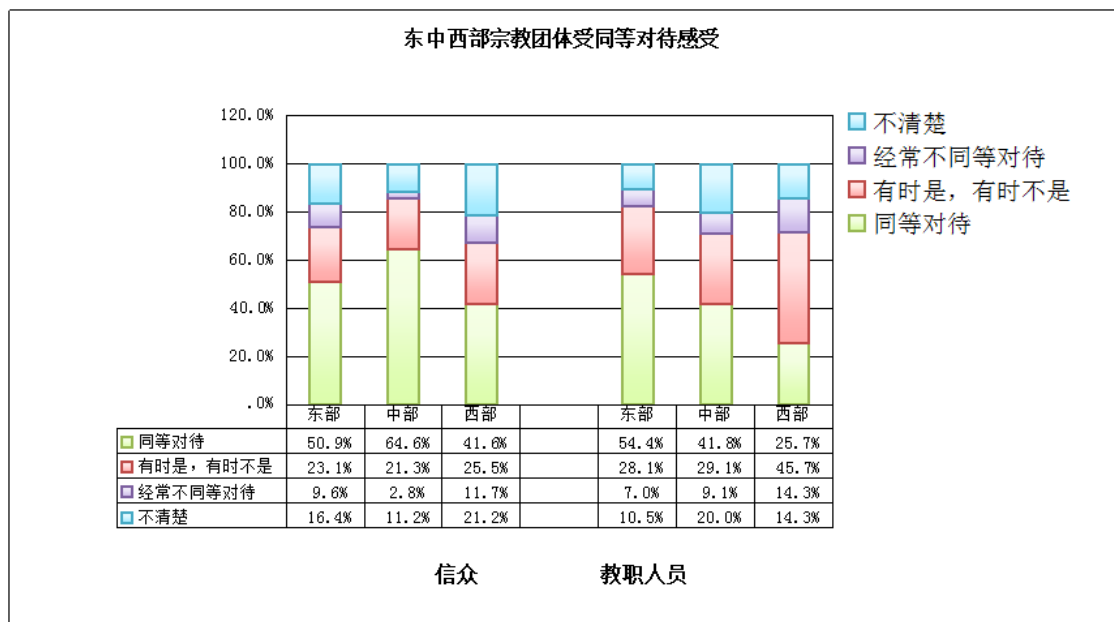
从上图来看, 2009 年五大宗教中佛教和基督教的教职人员感觉受到同等对待的情况较好, 比例分别为 52.1%、46.1%, 而在 2012 年感觉受到同等对待情况较好的两个宗教是佛教和道教; 而天主教教职人员认为受到政府同等对待的情况两年皆为最差, 仅有 17.0% 和 6.3% 的教职人员认为受到了同等对待, 在这个问题上, 天主教教职人员更多地是感觉到政府在同等对待各宗教团体方面的态度是“有时同等对

待，而有时不同等对待”。

(3) 东中西部信教人士对政府同等对待的感受



图表 111

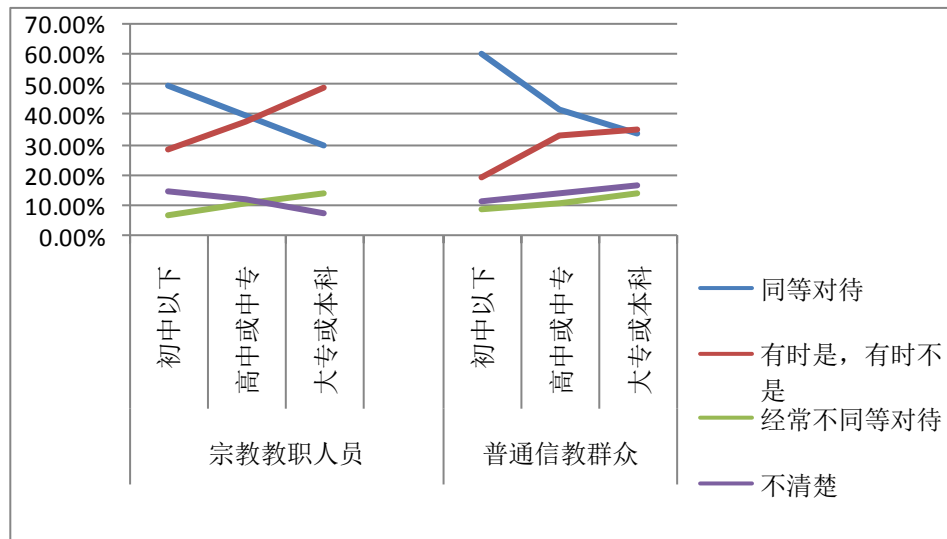


图表 112 2012 年数据

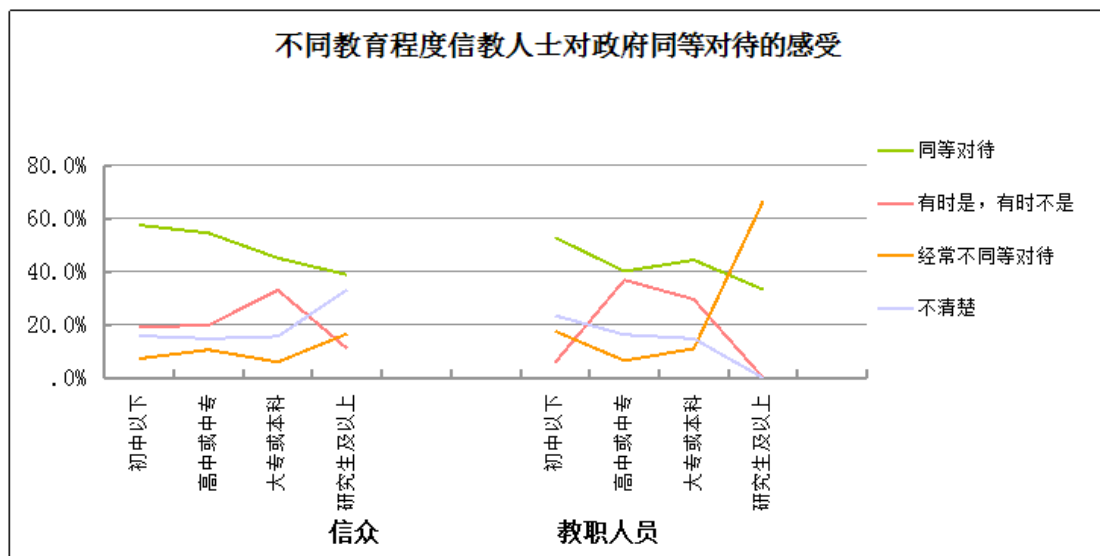
从图表 111 来看，2009 年的调研中，中部的教职人员中认为宗教团体受到同等对待的比例比东、西部的比例要高：中部为 48.9%，东部为 30.3%，31.0%；中部的教职人员中认为宗教团体受到不同等

对待的比例又为三个区域中最低,仅为 2.8%,而东部的比例为 11.5%,西部的比例为 19.6%。东中西部的普通信教群众在宗教团体受到同等对待问题上的看法差异跟教职人员的情况有所类似。中部的普通信教群众认为宗教团体受到同等对待的比例比东、西部要高,认为宗教团体经常受到不同等对待的比例比东、西部要低。这从侧面印证了中部的信教人士对于宗教团体受到政府同等对待的感受最好。而在 2012 年的调研中,认为宗教团体受到同等对待的比例都有所扩大,中部信众认为宗教受同等对待的比例依然最高,为 64.6%,但在教职人员中,则是东部的教职人员认为宗教团体受到同等对待的比例最高,为 54.8%。

(4) 教职人员、普通信众对政府同等对待不同教育程度的实际感受



图表 113 不同教育程度信教人士对政府同等对待的感受



图表 114 2012 年数据

从上图可见，随着文化程度的提高，教职人员和普通信教群众中表现出来的趋势相似。一、认为宗教团体受到同等对待的比例不断降低；二、认为宗教团体经常受到不同等对待的比例随着文化程度的提高不断增加。由此可见，文化程度越高的教职人员，越倾向于认为宗教团体并没有能够得到政府的同等对待，而是更多的认为政府在同等对待宗教团体方面“有时同等对待，有时不同等对待”。

(三) 宗教信仰自由现状评析

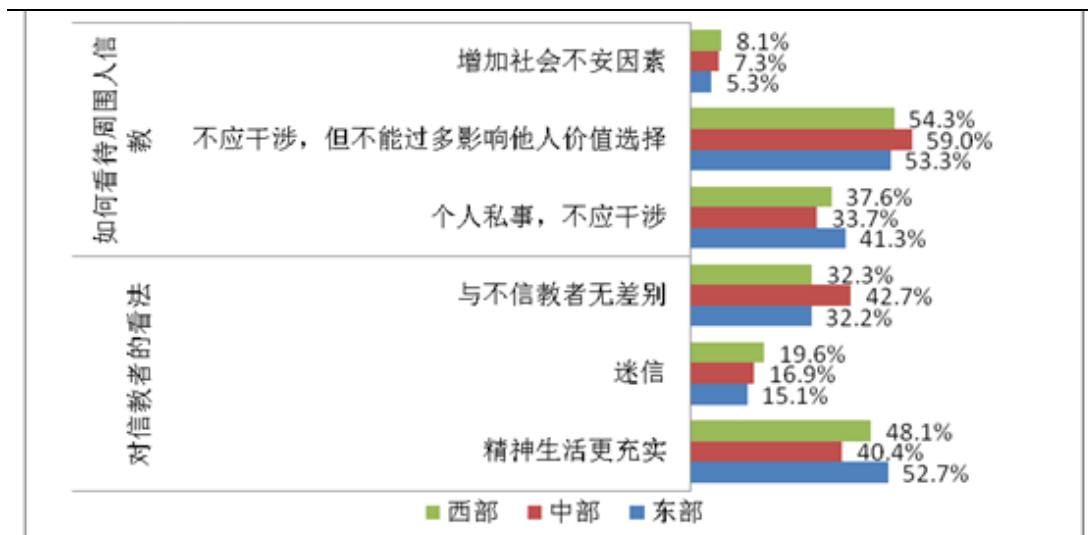
从综合数据反映看来，感到目前信仰不自由（包含基本不自由和完全不自由）的教职人员仅占有所有调查对象的 10.5%，信众仅占调查对象的 8.3%，不信教群众认为宗教信仰自由落实很差的仅占有所有调查对象的 4.8%。从信教者受歧视状况、信教者之间的歧视状况以及中政府对不同教派的歧视状况看来，整体情况都是比较好的。因此，从这一组数据看来，我国目前宗教信仰自由落实状况整体情况还是比较好的。但是，从这些数据也可以看到我国宗教信仰自由落实状况中

表现出一些特点和问题：

1. 歧视状况仍然存在，但呈现出日益减少的趋势

在中国，宗教信教人士相对于不信教人群来说，属于少数派，他们因信仰宗教而在日常言行中体现出与普通不信教群众有所不同，例如在言论中体现着宗教教义中的某些观念、进行祈祷、诵经、燃香等宗教活动等。这种与大众的不同，自然容易被民众以异样的眼光看待，从而宗教信教人士自身会有被歧视的感受。图表 115 中的数据证明了宗教信教人士被歧视状况的存在。

不过，这种歧视的状况将会越来越少。随着经济的发展，社会会更加多元化，人们对待事物将会更加的宽容，再加上宗教信仰自由观念的进一步普及，人们将会以一种更加包容的心态来看待宗教信教人士，对宗教信教人士的歧视自然会逐渐减少。从不同地域不信教群众对待宗教的态度中可以发现，认为周围人信教会增加社会不安因素以及认为信教者都是迷信的人的受调查者数量，东部都要少于中部和西部，而东部与中部、西部地区最大的差别就在于经济更加发达，人的思想观念更加的开放和包容。因此，对宗教信教人士的歧视状况会随着我国经济的发展、社会多元化的进一步深化而有所减弱。



图表 115 东中西部不信教群众对宗教信仰的态度

2. 宗教信教人士中的少数激进分子，更易引发社会的不稳定

宗教信教人士对自己的信仰具有排他性，即当宗教信教人士选择了一种宗教作为信仰，那么在他的心目中便只存在这种宗教，而不会存在另一种宗教的观念。当这种排他性强烈到了极端，其他宗教就不仅仅是不能为这个宗教信教人士所接受，甚至连其他宗教的存在都是这个宗教信教人士所不能容忍的，由此便开始了一种宗教要消灭其他宗教，进而引发宗教战争的状态。

这种因信仰冲突而引发战争的事例在历史上屡见不鲜。例如法国新、旧教派就曾在 1562-1563，1567-1568，1568-1570，1572-1573，1574-1576，1576-1577，1580，1585-1598 年爆发了八场宗教战争。战争的后果“给这个国家造成的巨大创伤不亚于一个多世纪前的英法百年战争。成千上万的人死于冲突和战乱，三十万座房屋被毁，不少旧教堂被夷为平地，连卢浮宫和推伊勒里宫都蒙受浩劫。经济发展受到严重的损害，在工商业繁荣的普罗万 (Provins)，原有一千八百台

呢绒机，到 1598 年只剩下四台。仅亚眠一地，由于工厂倒闭就有四、五千人沦为乞丐。”³⁶印度和巴基斯坦之间的冲突一直是影响南亚安全的重要因素，两国曾于 1947 年、1965 年和 1971 年爆发了激烈的战争冲突，这些冲突虽然不属于宗教战争，但是都直接或间接与印度教徒和穆斯林的教派斗争相联系。³⁷2010 年 3 月 9 日《环球时报》第三版面报到了一则题为《尼教派冲突 500 多人死亡》的新闻，新闻写到尼日利亚中部高原州首府乔斯以南一座村庄 7 日发生穆斯林和基督教之间的教派冲突，造成 500 多人死亡，其中大部分是妇女和儿童。

38

历史和现实的教训都告诉我们必须重视宗教中的可能存在的不稳定因素。由于宗教自身的特点，其对宗教信教人士之间具有强烈的号召力，个别的激进分子很可能会带动大范围的社会不安定。调查结果显示，无论是在教职人员中还是在普通信众中，都存在个别对其他教派报以绝对排斥的情况。如果不关注这些态度，任其发展至极端，将会对社会的稳定构成严重的影响。

3.不同宗教的自身特点，决定了政府对待各教派的平等态度不是形式上的完全一致，而是整体和真实意义上的平等对待

片面追求形式上的平等，结果往往是实质上的不平等。正如马克思在《哥达纲领批判》中所说“权利就不应当是平等的，而应当是不

³⁶ 刘文立：《法国宗教战争始末》，载于《法国研究》1987 年第 2 期，第 53-60 页。

³⁷ 朱明忠：《宗教冲突是影响南亚安全的重要因素》，载于《当代亚太》2002 年第 2 期，第 3-10 页。

³⁸ 参见 <http://www.huanqiu.com/newspaper/default.html?type=hqsb&date=2010-03-09>，2010 年 4 月 23 日访问。

平等的”，³⁹由于各教派之间也有其特殊的一面，因而国家在对待各个教派时必须根据其特殊性给予相应的特殊对待，才能实现实质意义上的平等对待。从这个角度来说，调查结果中，佛教、道教、基督教及伊斯兰教对政府是否同等对待宗教的反馈情况中存在一定的差异是正常的，只要多数人认为政府能够在多数时间同等对待各个教派，那么政府在对待各个教派的态度上就还是可以认为是平等的。

但是，调查结果显示，天主教无论是教职人员还是信教群众认为政府平等对待各教派的人数比例都要明显低于其他各教派，是否说明政府在对待天主教的态度上没有实现平等对待？正如前文所述，我们所追求的平等不是形式上的平等，所以在回答这个问题之前，必须对天主教在我国的特殊情况进行考察。

根据《天主教法典》第六卷《教会刑法》第三题《侵占及行使教会职权罪》第 1382 条规定：主教无教宗任命祝圣别人为主教，及被其祝圣为主教者，均处保留于宗座的自科绝罚。⁴⁰而梵蒂冈教廷一贯反对共产主义，罗马天主教会会在 1962 年 10 月至 1965 年 12 月期间召开的第二届梵蒂冈大会会议宣布对这种“万恶理论”（共产主义）要“极其坚决地加以摒弃”⁴¹，要信徒们“提供福音生活的见证来反对各种唯物主义”。⁴²此外，新中国成立以后，在宗教领域进行了民主

³⁹ 《马克思恩格斯选集》第三卷，人民出版社 1995 年版，第 12 页。

⁴⁰ 参见

<http://www.jiezi.cn/jiaoli/sorts.asp?classid=14&Nclassid=183&order=size&showname=46#1378>，4 月 23 日访问。关于主教任免问题，在 2009 年 10 月 28 日与天主教爱国人士座谈的过程中也有所提及。其中“自科绝罚”即自动被开除教籍。

⁴¹ 《当代世界中的教会牧职宪章》，第 21 节，转引自任延黎：《罗马天主教会的第二届梵蒂冈大公会议》，载于《世界宗教文化》1996 年第 4 期，第 27-30 页

⁴² 《信徒传教敕令》，第 31 节，转引自任延黎：《罗马天主教会的第二届梵蒂冈大公会议》，

制度改革,中国天主教第一次代表大会声明:天主教在中国独立自主,由中国神长教友自己来办,在不违反祖国利益和独立尊严的前提下同梵蒂冈教廷保持纯宗教的关系,在当信当行的教义教规上服从教宗。但必须彻底割断政治上、经济上和梵蒂冈教廷的关系,坚决反对梵蒂冈教廷利用宗教干涉我国内政、侵犯我国主权、破坏我们正义的反帝爱国运动的任何阴谋、活动。在这种大背景下,梵蒂冈教廷一直拒绝对我国天主教主教的任免,我国天主教也由此走上了自选自圣主教的道路。正是由于我国天主教选择了自选自圣教主的道路,机械遵守《天主教法典》的天主教信徒一直对我国天主教主教的地位持怀疑态度,并由此认为国家在对待国内天主教信徒上存在不平等对待与压制,因而调查结果中天主教信徒表现出与其他教派较大的反馈意见。但是全面看待这个问题,可以发现政府在对待天主教存在特殊之处,主要还是来源于天主教在当前中国社会中的特殊地位,其中并不是主观歧视或压制在起作用。

总之,政府在对待各个宗教教派态度上需要根据各个教派各自特点和历史情况有不同对待方式,但就宪法法律的价值理念而言,需要切实保证平等对待各个宗教教派。

五、中国宗教立法完善及宗教事务治理模式创新的对策

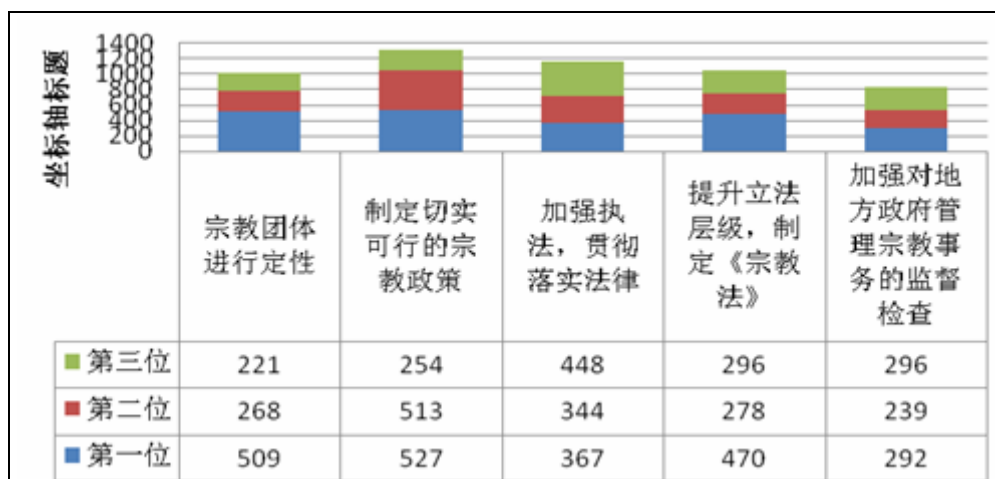
(一) 创新设计宗教政策，完善宗教法律体系，适时制定宗教基本法

进入 21 世纪以来，宗教问题受到越来越多的关注，学术界、宗教团体、宗教事务管理部门就宗教与法治（法律）、宗教与社会和谐等主题举行过多次学术研讨和对话。⁴³在这些讨论中，依法管理宗教事务已经成为共识，由此也使得进一步加强宗教活动法制化，形成完善的宗教法律体系被提上议事日程。为此，我们拟定了如下问题，对宗教人士眼中当前宗教活动法制化的优先任务进行调查：

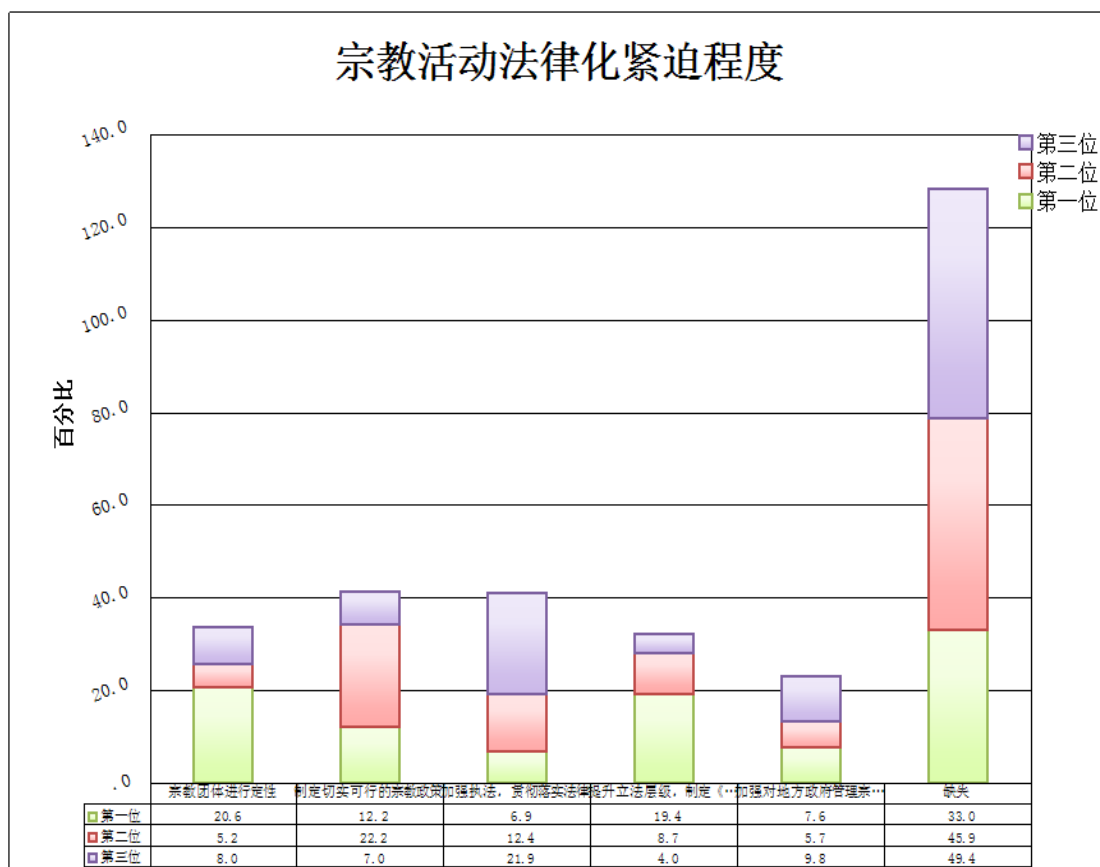
请按当前宗教活动法制化任务的紧迫程度，由强到弱对以下选项进行排序。（ ）

- A. 对宗教团体进行明确的定性；
- B. 制定切实可行的宗教政策；
- C. 加强执法，使现有有关宗教的法律得到切实贯彻落实；
- D. 提升立法层级，尽快制定《宗教法》；
- E. 加强对地方政府管理宗教事务的监督检查

⁴³ 如 2002 年 12 月，中央民族大学哲学与宗教学系在北京举办“宗教与政治”学术研讨会，许多与会者认为处理宗教问题，涉及全社会的根本利益，必须加强法治、加强宗教立法。2008 年 5 月，由中国社会科学院世界宗教研究所主办，北京普世社会科学研究所、杨百翰大学国际法律与宗教研究中心、美国全球接触研究所、美国贝勒大学政教关系研究所、奥斯陆宗教信仰自由联盟协办的宗教与法治国际学术研讨会在京举行，研讨会就宗教在构建和谐社会中的作用、各国宗教立法比较、宗教与基层自治等问题进行了深入的探讨，为我国宗教立法、依法管理宗教事务提出了许多建设性意见。2004 年至 2010 年，有中国人民大学佛教与宗教学理论研究所和美国普渡大学宗教与中国社会研究中心联合举办了七届宗教社会科学年会，围绕着中国宗教的现状与走向、宗教与社会、宗教政策与实践以及各类宗教实证研究深入讨论，取得了诸多共识。2010 年 8 月 21 日，由北京大学法学院宪政研究中心主办的“宗教自由与族群和谐”学术研讨会也对宗教信仰自由的宪法保护、政教分离及其限度、宗教法治与族群和谐等进行了深入研讨。



图表 116 宗教活动法律化紧迫方面



图表 117 2012 年数据

根据图表 116 和图表 117 的排序统计：大部分人认为制定切实可行的宗教政策是当前宗教活动法制化的第一要务，接下来选择对宗教团体准确性、提升立法层级及制定宗教基本法、加强执法及贯彻落实相关宗教法律政策。

综合地看，被调查者对宗教法律、政策的制定与实施情况均有较大意见，均认为亟需加强。我们认为：

第一，制定切实可行的宗教政策，关键问题是对马克思主义宗教观和执政党多年坚持的宗教政策进行与时俱进的顶层设计，在全面建成小康社会的历史条件下，如何进一步协调处理好政教关系，采取什么样的领导制度和组织制度治理管控宗教事务，协调处理好公民宗教信仰自由和世俗社会管理的关系，处理好执政党与宗教之间、宗教与宗教之间、信教者与不信教者之间、宗教内部不同派别或组织之间的关系，应有关于这些问题的全面、系统且合乎社会发展需要的新政策阐述。

第二，就宗教法律体系的完善而言，最主要的问题是缺失宗教基本法和相关配套法规规定。

一是缺失宗教基本法。中国已有不少关于宗教事务的规范性法律文件，2004年国务院《宗教事务条例》的出台，一定程度上改变了各地宗教立法数量少、立法质量不均衡以及地方法规效力不高的问题，将宗教立法大大向前推进了一步。但在宣示宗教信仰自由的宪法36条和侧重于调整宗教事务管理问题的《条例》之间，尚没有一部承上启下的由全国人大常委会制定的《宗教法》，借以系统规定宗教自由（含信仰自由、传教自由、出版自由）、厘清宗教团体自治与政府宗教管理之边界、明晰宗教团体的法律地位与财产权归属、规范各类宗教活动及相关关系（如慈善、教育、旅游、规划建设等）。因此，宗教基本法的缺失（或党中央在新的战略机遇期关于宗教问题的全

面、系统且合乎社会发展需要的政策阐述)可以说是整个宗教法律(政策)体系中最大的缺失。此次调查中,提升立法层级、尽快制定宗教基本法也被受调查者认为是当前宗教活动法制化最为紧迫方面之一即为明证。

二是缺失相关配套法规规定。像《宗教事务条例》这样的高位阶行政法规只能对宗教事务(管理)作出原则性规定,付诸实践时还必须通过一系列规章、规定进行细化,使之具有可操作性,从而形成“行政法规-规章规定”的法律实现结构。配套法规规定的缺失将使《条例》的规定无法落实,使之成为一纸空文。正面例证如:《条例》第11条规定“信仰伊斯兰教的中国公民前往国外朝觐,由伊斯兰教全国性宗教团体负责组织。”本条属于原则性规定,需要有更为具体的规定指导穆斯林的朝觐行为。对此,1995年就由国务院宗教事务局、国家外汇管理局、外交部、公安部、中国银行、海关总署、民用航空总局等部委联合发布了《关于自费朝觐若干规定的通知》,该通知因合乎《条例》规定而继续有效,起到了将《条例》中关于朝觐规定具体化的效果。反面的例证也很多,例如:《条例》第26条规定,“以宗教活动场所为主要游览内容的风景名胜区,其所在地的县级以上地方人民政府应当协调、处理宗教活动场所与园林、文物、旅游等方面的利益关系,维护宗教活动场所的合法权益。”但是,由于实践中缺少由各个部门(如旅游、城建、文化、水利、园林、工商、民政等)联合制定的具有执行力的法律文件,加之全国各省、自治区、直辖市及所属各个宗教活动场所(基于历史渊源、经济发展水平、开发开放

程度以及诸般现实因素) 情况各异, 致使各宗教派别、团体同当地政府之间关于是否以宗教活动场所作为旅游资源进行规划开发、如何管理、如何分配收益, 保证宗教活动正常、庄严地举行等方面都存在或多或少的分歧, 造成实践中的混乱与利益冲突。再例如, 《宗教事务条例》第三章“宗教活动场所”规定了宗教团体设立宗教活动场所应实行申请、审批、登记制度, 据此可以推论宗教活动场所的产权应当是明晰的, 但在实践中, 宗教活动场所产权不明晰的情况大量存在, 对此亟需制定宗教财产相关制度。与此相反, 《条例》第 11 条规定“信仰伊斯兰教的中国公民前往国外朝觐, 由伊斯兰教全国性宗教团体负责组织。”本条属于原则性规定, 需要有更为具体的规定指导穆斯林的朝觐行为。对此, 早于 1995 年就由国务院宗教事务局、国家外汇管理局、外交部、公安部、中国银行、海关总署、民用航空总局等部委联合发布了《关于自费朝觐若干规定的通知》, 该通知因合乎《条例》规定而继续有效, 起到了将《条例》中关于朝觐规定具体化的效果。

(二) 提高执法人员素质, 培养严格依法管理宗教事务的干部队伍

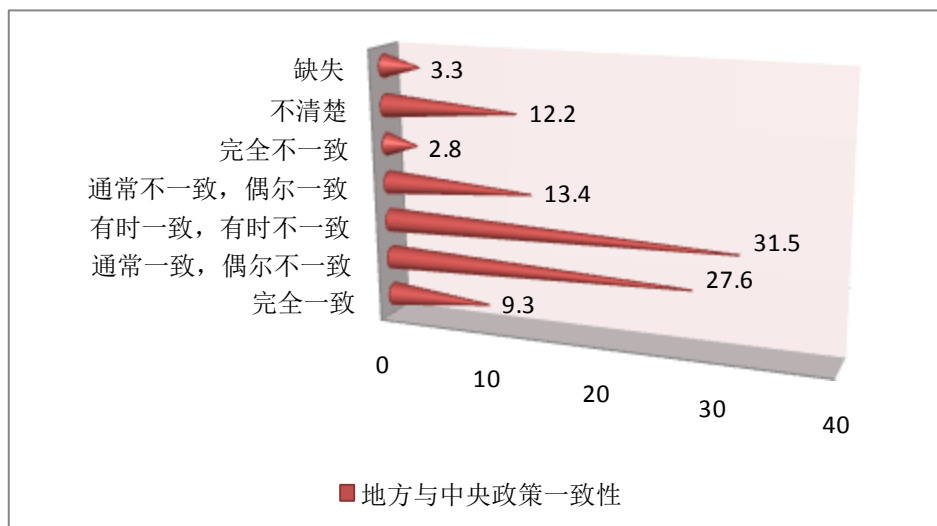
宗教执法工作是将宗教法律法规的相关规定付诸实施的过程, 它直接关系到“纸面上的法”变成“行动中的法”的实际效果。执法人员作为执法行为的主体, 其在管理宗教事务时的政策水平、工作态度及其自身素质对宗教立法的实施有重大影响。实践中, 宗教事务比起一般的社会事务更具有复杂性和特殊性, 因此具体到宗教事务的依法

管理上，执法人员除需要具备普通执法人员的素质外，还必须具有相应的宗教知识。他们在执法中必须要了解宗教的特性，在实施法律的同时必须结合宗教的相应特点，才能真正在信教群众中树立法律的权威，保证法律得到实现。在本次调查中，受调查信众认为政府部门及其工作人员了解宗教的比例与认为政府部门及其工作人员不了解宗教的比例五五开，这说明至少有一半的宗教执法工作被群众看成是“瞎指挥”、“乱弹琴”，没有维护好宗教团体的合法权益，伤害了信教群众的感情，同时也败坏了宗教管理部门的声誉。为此，我们必须加快提高执法人员素质，培养一支既懂法律又懂宗教的干部队伍，以提高宗教管理绩效，保持社会和谐稳定。

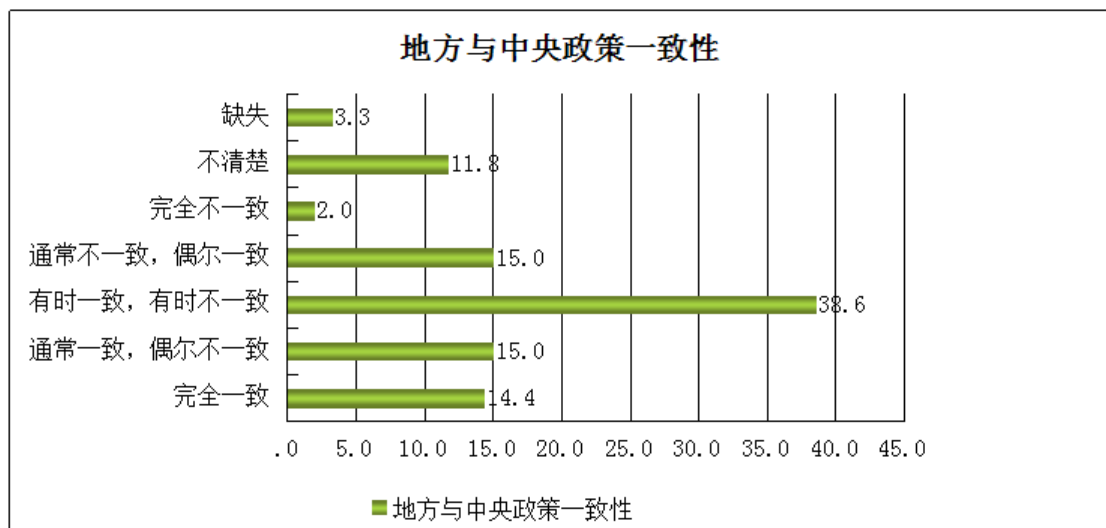
当然，现实生活中也还存在许多让执法人员不愿或不敢管理宗教事务的障碍性因素。第一，在政府各部门中，宗教管理部门通常都被看作是“清水衙门”和边缘部门，其受领导重视程度远不如同级其他单位，更遑论像发改委、财政局那样的“中心”机构了，因此得到的人力、物力、财力和政策上的支持都有所欠缺，这在很大程度上影响了执法人员管理宗教事务的积极性和能动性。第二，宗教行为同其他普通的社会行为相比，往往被超验思维所决定，从而导致其行为有比较强烈的感情色彩。正是由于信众普遍具有先入为主的精神“意蒂”，使得宗教信徒对宗教执法工作的评价常常不如普通人对政府管理的评价那么客观，主观色彩更浓厚一些。此时如果宗教管理者的工作态度生硬、工作方法简单粗暴，则其管理行为便无法得到广大信众的认可与支持，严重者会激化矛盾，酿成信众的游行示威和群体性事件，

使宗教管理工作遭受重大挫败，进而造成宗教执法人员不愿、不敢进行宗教事务的管理。第三，因受长期“左”倾思想的影响，一些干部把依法管理宗教事务同支持宗教在社会主义社会发展壮大简单划等号，误认为在现阶段推动宗教发展在本质上与共产党所持的无神论无法融合，于是思想保守、对宗教事务进行全方位的监督和管理，严格约束宗教团体、信教群众及相关宗教活动，唯恐天下大乱。

依法管理宗教事务，关键还在于“依法”二字。纵使宗教管理人员有很高的素质，也敢于管理宗教事务，但是不依法管理，带来的危害仍将十分严重。我们的调查问卷特别设置了考察地方宗教管理机关及其工作人员是否忠实地执行中央政策（依法办事）的问题，2009年在受调查者对地方在执行宗教政策时与中央是否一致的反馈当中，除了9.6%认为完全一致、28.5%认为通常一致，偶尔不一致外；有32.6%认为有时一致、有时不一致，13.8%认为通常不一致、偶尔一致，2.9%认为完全不一致。2012年的数据同样不乐观，认为完全一致的比例为14.4%，通常一致的比例为15%，有时一致的比例为38.6%，认为通常不一致的占15%，认为完全不一致的占2%，另有11.8%的被调查者不清楚。认为地方执法与中央宗教政策不一致的情形占到一半左右，令人触目惊心。



图表 118



图表 119 2012 年数据

(三) 加强宗教财产的法律保护，明晰产权，定纷止争⁴⁴

宗教财产简称“教产”，是一种在社会历史中形成的，因宗教信仰徒捐助或国家扶持而积聚形成的特殊财产。其在物质形态上包括：宗教团体和宗教人员占有或使用的主体建筑及附属设施；宗教建筑及附属设施占用的土地，附属的山林、草原、田地等；宗教经籍文献、法

⁴⁴ 冯玉军：《中国宗教财产的范围和归属问题研究》，《中国法学》2012年第6期。《新华文摘》2013年第5期转载。

物以及宗教无形资产；其他宗教财产及获取的合法收益。《宗教事务条例》第30条第一款对宗教财产的范围作了规定：“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。”这一规定的缺陷是用“其他合法财产、收益”涵盖宗教无形资产、财产运营收益和捐助收益等，不够周延。

宗教财产权在民法上可被视为一组民事财产性权利的集合。1986年制定的《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。”该条款首先确认宗教团体属于社会团体，受民法的调整，其次认定宗教财产权是一种民事权利受民法保护，体现了政教分离的特点。只因规定过于简单，忽略了宗教团体与其他社会团体的区别和特殊性，也未明确宗教财产权的具体类型及其所有权、使用权归属，宗教财产的管理利用以及限制情形等，使之难以在现实中真正得到执行。2007年生效的《物权法》第69条规定“社会团体依法所有的不动产和动产，受法律保护。”该法律文本只字未提“宗教财产”，足见宗教财产及其法律保护问题之敏感，让立法者不愿就此过多纠缠，最终采取了积极回避的处理方式。《宗教事务条例》为显示国家对宗教财产权的尊重，专设第五章“宗教财产”从30条到37条分别从宗教团体，宗教活动场所享有宗教财产权的范围、登记方式、使用宗教财产的限制以及宗教团体、宗教活动场所获得财务收入的方式、建立财务制度以及进行财产清算等方面做出了相应的规定。但却并未明确宗教财产归属这个最根本的问题，使得宗教财产权的保护无

法得到有力保障。就宗教团体、宗教活动场所占有、使用文物的情况，《文物保护法》第5条规定：“古文化遗址、古墓葬、石刻、壁画、近现代代表性建筑等不可移动文物，除国家另有规定的以外，属于国家所有。国有不可移动文物的所有权不因其所依附的土地所有权或者使用权的改变而改变。”该法还规定：国有文物所有权受法律保护，不容侵犯。在宗教活动场所中，有一部分场所的房屋建筑是古建筑，属于国家所有或者集体所有的文物。另有一些宗教设施，如神佛造像法器属于可移动的文物，归国家所有或者集体所有。对于这些不可移动以及可移动文物，任何单位和个人，包括占有、使用的宗教活动场所，都有保护的义务，不得损毁。《城镇土地使用税暂行条例》第6条规定“宗教寺庙、公园、名胜古迹自用的土地”免缴土地使用税。寺庙、官观、清真寺和教堂举办文化，宗教活动销售门票的收入，亦属于免税项目。《城市房屋拆迁管理条例》第18条规定拆迁中涉及军事设施、教堂、寺庙、文物古迹以及外国驻华使（领）馆房屋的，依照有关法律法规的规定办理。⁴⁵

当前中国宗教财产政策法律保护主要存在如下几个方面的现实问题：（一）调整方式以政策为主、法律为辅，欠缺稳定性和可操作性；（二）宗教财产所有权缺乏民法上的明确规定；（三）宗教财产权归属主体不统一、不协调；（四）宗教房产登记较为混乱，给落实政策和理顺产权关系带来许多困难；（五）一些地方、企业和个人借教敛财、以教牟利，致使寺庙官观“被承包”、“被上市”；（六）

⁴⁵ 刘子平：《中国宗教财产权研究》，梁慧星主编《民商法论丛》第37卷，法律出版社，2006年，第19页。

宗教财产的管理和使用无法可依、无章可循。

由于宗教财产权的归属一直没有得到法律上的明确,实践中的宗教财产权属关系不明导致的社会乱象比比皆是,宗教团体及相关利益主体之间的宗教财产纠纷频频发生,商业化、市场化浪潮冲击下的寺庙宫观成为公众舆论关注的焦点。这些现象严重扰乱了正常宗教活动秩序,损害了宗教界的权益与形象,也对目前实行的以政策调整为主,法律调整为辅的宗教财产保护体制提出挑战。

笔者认为,确定宗教财产所有权的主体及其归属,必须符合宗教教义的要求、尊重信教群众的意愿、尊重标的物的历史传统,同时不能违反现行法律体系,应与党的宗教政策和国家的宪政政策、立法体例相适应。具体建议有如下四点:(1)确立宗教团体、宗教活动场所的宗教财产区分所有权;(2)依法保护国家(或集体)对宗教财产的所有权;(3)依法保护私人对宗教财产的所有权;(4)建立宗教财产监察人制度,强化对宗教财产目的性使用的内部监督。同时,赋予主管机关一系列主动权限,变目前的主管机关对宗教财产的消极性监督为积极性监督,课予宗教财产管理人向社会公众公开宗教财产相关信息的义务,发挥社会监督的作用,弥补政府监督之不足,减轻主管机关的监督责任,从而形成宗教财产管理人的良性竞争;(5)加强宗教行政管理部门和宗教团体自我管理职能,坚决制止乱建寺观和各种借教敛财行为。

(四) 明确宗教团体定位,落实教职人员权益及社会保障措施

宗教团体如何定性,目前世界各国有着不同的实践。在美国,宗

教团体可以有各种组织形式，包括信托、独立法人实体、非营利法人实体，以及宗教法人实体等。⁴⁶具体采用何种形式，通常由州法律予以规定，许多州都向宗教团体提供比较多的选择，以方便各个宗教团体能够找到符合其宗教组织的体制的模式。实践中，由于宗教性非营利法人社团比一般性的非营利组织享有更多的优惠待遇，例如组织形式更容易获得，更具有灵活性能够满足宗教团体各方面要求，而为多数宗教团体选择。⁴⁷在日本，通过一部专门的《宗教法人法》对宗教团体的性质进行了明确规定。该法第一条第一款开宗明义地规定：“本法律以赋予有助于宗教团体在维持和运用礼拜设施和其他财产、及为达成此目的而经营的其他业务、事业中，拥有法人的能力与资格为根本目的。”⁴⁸

学理上讲，法人（Legal Person）是指法律上具有人格的组织，它们就像自然人一样享有法律上的权利与义务，可以发起或接受诉讼。作为现代法治国家规范社会组织民事关系的基本制度，法人能够以政府、法定机构、公司、法团等形式出现。具有民事权利能力和民事行为能力，依法独立享有民事权利和承担民事义务。将宗教团体、宗教活动场所纳入法人制度的范畴，是依法管理宗教事务的关键，也是解决宗教财产所有权主体及其归属的基础性制度安排。

⁴⁶ 刘澎主编：《国家·宗教·法律》，中国社会科学出版社 2006 年版，第 380 页

⁴⁷ 据 20 世纪 90 年代中叶，圣保罗大学宗教/国家研究中心对美国的 261 个全国性宗教组织进行了调查，当调查对象被问到“下列哪一个选项最能说明贵组织的正是法律结构”时，87% 的受调查者选择了宗教性非营利法人社团。引自刘澎主编：《国家·宗教·法律》，中国社会科学出版社 2006 年版，第 380 页

⁴⁸ 潘哲毅译：《日本宗教法人法》，转引自徐玉成：《日本〈宗教法人法〉管窥（中）》，载于《法音》2001 年 11 月刊。

纵观《物权法》制定前后我国法学界对宗教财产所有权的相关论述，其主要观点可以归纳为两个方面：其一，主张比照社团法人确定宗教财产所有权主体及其归属。⁴⁹但其缺点在于：把宗教财产规定为社会所有，实际上是把宗教财产当成了无主财产，给侵犯宗教财产提供了可乘之机；把宗教财产规定为“信教群众集体所有”或宗教协会不妥，违背了信教群众捐献财产的真实意思。其二，主张借鉴日本的宗教法人制度⁵⁰，创设“宗教法人”这一特殊的法律概念，规定取得宗教法人资格的宗教团体可以依法获得宗教财产的处分权和继承权。使之既能介于社团和财团之间从事属于民法范畴的世俗性经济活动，又保留其神圣性的宗教信仰活动，免于同一般社团法人性质相混。⁵¹但其缺点在于：需要在立法上不仅修订《物权法》相应条款，还应由全国人大另行制定基本法律层面的《宗教法》或《宗教法人法》；牵涉到对宗教的定义及对宗教团体内外部划分问题，协调难度极大。其三，主张财团法人形式是宗教法人的重要形式，（一切）宗教财产，都属于作为财团法人的寺庙官观所有。⁵²其缺点在于：当前我国财团法人的登记和规范还不成熟，也未形成适合财团法人的运作模式，据此难以保障宗教财产的有效运用和保护；我国历史上对于宗教财团法人的

⁴⁹ 王利明：《中国民法典学者建议稿及立法理由·物权编》，北京：法律出版社2005年6月版，第177-179页。

⁵⁰ 日本《民法》第34条规定“不以营利为目的的祭祀，宗教，慈善，学术，技艺以及其他与公益有关的社团和财团，在获得管辖官署的许可后，可以成为法人。”宗教团体在通过专门委员会的审查合格后，在法律上被赋予法人资格，拥有了法人资格后即取得宗教财产权。我国台湾地区不仅通过《宗教团体法草案》确立了宗教团体的法人制度，还对不同的宗教团体做了分类，专门制定《监督寺庙条例》解决佛道教的宗教财产问题。

⁵¹ 梁慧星：《对物权法草案(第五次审议稿)的修改意见》，载《山西大学学报(哲社版)》2007年第3期。

⁵² 夏玉萍：《我国宗教组织财产归属问题初探》，载《中共郑州市委党校学报》2007年第4期。

宗教财产所有权的确认与保护几乎没有，迄今有限的财团法人实践效果也不佳；宗教团体不能简单地理解为财团法人，它是因“信仰-活动”而存在，而非以“财产-用益”而存在。

我们的建议方案是：（1）依法将宗教团体划入社会团体范畴，现有各级各类宗教团体按照《民法通则》和有关社会管理法规，在民政部登记注册，享有社会团体法人资格，享有社会团体法人的相应权利和义务。（2）依《宪法》和《宗教事务条例》，创设宗教场所法人制度，寺庙堂观等宗教场所按照《条例》和国家宗教局规章，在宗教局登记注册，享有宗教场所法人资格，享有宗教场所法人的相应权利和义务。

在与宗教人士的座谈中，很多人都对教职人员权利保障表现出不满和担忧。在教职人员是否办理社会保险的调查中，仅有142名教职人员（占受调查对象的31.3%）办理了社会保险，以东部地区的基督教、天主教认识居多，中西部佛教、道教、伊斯兰教的教职人员几乎都没有办理社会保险。而在那些办理了社会保险的142人当中，情况也不容乐观。根据国家宗教局《关于妥善解决宗教教职人员社会保障问题的意见（国宗发〔2010〕8号）》，将教职人员纳入社会保障体系采取属地原则，宗教教职人员符合当地最低生活保障条件的，应纳入城乡最低生活保障范围，宗教团体、宗教院校的宗教教职人员参加本宗教团体、宗教院校所在地的城镇职工基本医疗保险，宗教团体、宗教院校和宗教活动场所的宗教教职人员可自愿参加当地企业职工基本养老保险，宗教教职人员也可以个人身份参保。由各省、自治区、

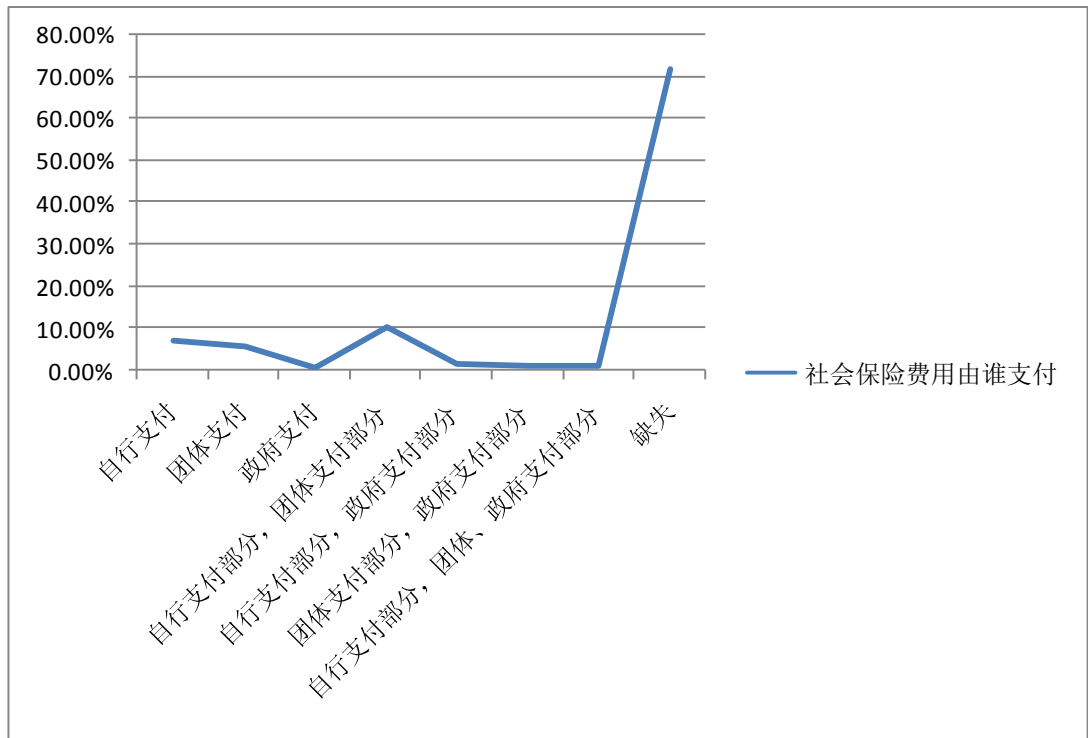
直辖市政府宗教事务部门会同有关部门结合当地实际制定具体实施办法。

实践中，由于《意见》出台较晚、各地做法不一，导致教职人员社会保障比较混乱（见图表120）。而在究竟按企业单位还是按事业单位参保这一问题上，教职人员普遍倾向于按照事业单位参保。在原因方面，除却具体缴纳比例的差异外，大家都表示按事业单位缴纳更重要的是体现了国家对宗教、各大宗教团体社会功能的肯定，是国家将教职人员的工作认可为社会工作一部分的体现。我们认为，这种倾向与中国长期以来处理宗教问题的方式有关，将宗教团体被划归为国家行政组织的管理范围体现了高度的意识形态化、结构化趋向。⁵³宗教团体更多的作用不是“宗教自治”，而是政府与其它各宗教实体之间的桥梁，而宗教团体的负责人、宗教活动场所的主要教职人员很多时候则是这种桥梁作用的直接承担者。由此可以说，造成目前教职人员社会保障混乱的根本原因在于宗教团体的定位存在不明确性和模糊性。在针对宗教信众认为当前宗教活动法制化最紧迫的方面的调查中，有509人将对宗教团体进行定性排在最紧迫的位置，仅次于制定切实可行的宗教政策。

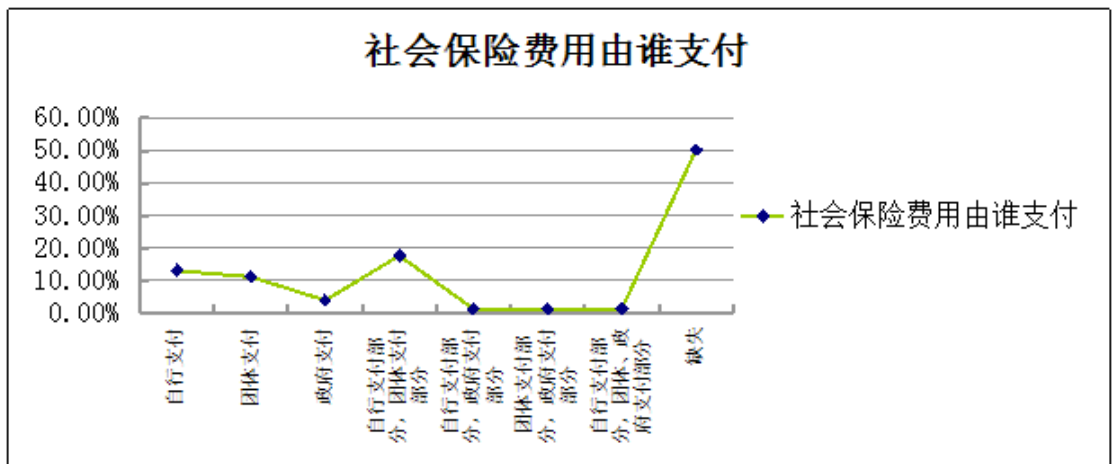
由于法律明确将宗教团体定位为法人，民法上关于法人的相关规定也就顺理成章地运用到宗教团体中来，宗教团体享有的权利、应当履行的义务也能得到较好的落实。虽然由于国情的不同，上述国家的实践操作不一定能够有效适用于我国。但这些立法实践无疑对我国在

⁵³ 李向平：《中国当代宗教的社会学诠释》，上海人民出版社2006年版，第38页。

宗教团体定性问题上提供了良好的立法参考。



图表120



图表 121 2012 年数据

(五) 完善宗教慈善治理体系，促进宗教慈善事业发展

当前中国的宗教慈善事业日益繁荣发展，但也出现了一些乱象，

亟需依法规范。2012年2月由国家宗教事务局等六部委联合颁布了《关于鼓励和规范宗教界从事公益慈善活动的意见》，该文件界定了宗教慈善活动的范围，列举了宗教慈善活动的基本方式。尽管如此，宗教慈善法律仍然存在如下三个主要问题：（1）法律架构不完善。实践中，宗教慈善通常被视为一个跨法律部门的领域，由宗教管理和公益慈善方面的法律共同规制，具有明显的交叉性特征。由此带来的问题是法律规定散乱，检索适用难度大。目前有关“慈善”和“宗教慈善”的法律文件位阶不高，效力低下，以行政法规、部门规章居多。

（2）法律定位存在两难局面。《意见》在肯定宗教慈善优势的同时，又特别强调“不得在宗教活动场所外布道、传教”，二者之间在实践中根本无法厘清。正如学者刘波所言：“在宗教慈善活动中，即使没有明显的劝说入教用语、登记入教行为，仅仅是因果报应观念的宣传、佛菩萨圣号的提及、上帝教导箴言的劝喻，甚至主教、僧侣等宗教人士的出现本身就具有社会学意义上的传播宗教效果。”因此，模糊的禁止传教是宗教慈善活动的一道屏障，而既要宗教慈善发挥优势、又在这一问题上缚手缚脚的行为无疑造成了一个定位上的两难。

（3）法律规范实践效果不佳。首先是境外大额捐赠审批制度。《关于接受境外宗教组织和个人捐赠批准权限问题的通知》规定：“宗教团体和寺观教堂一次接受一百万元人民币以上的捐赠，须经省、自治区、直辖市人民政府批准，其中数额较大、涉及重大政策性问题或有重要影响的，须经国务院宗教事务局转报国务院审批。”这一条款反映了建国以来对境外势力利用宗教干涉我国内政的警惕心，也是宪法规定的

“宗教团体和宗教事务不受外国势力的支配”的一个延伸。然而这一规定在实践中却极大地降低了宗教慈善的效率，有关审批动辄持续数月，对于经常要起救急作用的慈善捐赠来说，极容易耽搁最佳时机。同时，这样的规定也在相当程度上打击了境外机构或个人捐赠的积极性，不利用中国宗教慈善事业的长远发展。其次，慈善组织的双重登记制度。它是指依照我国现行法律的规定，社会组织在成立时不仅需要向登记管理机关申请，还要事先找到自己的业务主管单位并经其审查同意，方可以顺利登记注册。对于宗教背景的慈善组织来说，双重登记导致的注册难问题十分严重，因为宗教在中国具有一定的敏感性，业务主管单位和登记管理机关不得不在是否予以登记注册的问题上反复掂量。尽管《意见》规定遇到“登记难”的宗教慈善组织，宗教事务部门可以视情担任其业务主管单位，为其顺利登记创造条件。但“可以”“视情况”这类用语的使用，究竟能对这一情况的改善起多大的作用依然有待观察。最后，国家对宗教慈善组织的保障扶持力度不足。众所周知，宗教事业在中国长期处于一种敏感和被压制的状态下，宗教慈善由此出现先天不足、后天畸形的发展状况，中国的宗教慈善组织在经济、机构、运作和信息公开等各个方面都显得比较脆弱。目前政府尚未发挥引导、保障以及扶持、激励作用，出现政府缺位现象。

我们的建议是：第一，在法律架构上，应当制定专门法律，统一法律适用。第二，明晰传教禁区，消除两难局面，至少不应将宗教活动场所内部的宗教活动包括在禁止之列。第三，提高宗教慈善立法效

益。具体有三点：(1) 放宽境外大额捐赠审批制度；(2) 改革登记制度，方便组织注册；(3) 通过购买慈善组织服务的形式，分担部分政府职能。

(六) 严厉打击利用宗教进行非法活动的行为，维护社会整体利益

从上世纪 90 年代起，“全能神”——这样一个带有政治色彩的邪教组织就已经在河南出现，并向国内多个省区快速蔓延，但是因其组织严密，行动诡秘隐藏，所以很少为公众所知。只有到了今年 5 月 28 日，该组织成员在山东招远麦当劳店实施故意杀人犯罪，严重损害人民群众生命财产，才使人们第一次直观地了解到了邪教组织传播迷信思想、扰乱社会秩序的巨大危害性。邪教以宗教名义从事非法活动，不仅侵害依法设立的宗教团体的合法利益，而且会对信教群众乃至社会整体利益产生较大损害，严重者还会对社会稳定和国家安全造成极大威胁。

进入二十世纪以来，违反国家法律规定，以反社会、反政府、反人类为其主要活动特征的非法宗教流派，成为现代国家认定邪教并依法惩处的普遍共识。

美国号称世界上最自由的国度，有很多经过合法登记注册的新兴宗教，但也导致邪教横行。美国弗吉尼亚大学社会学教授杰弗里·哈登说，美国的邪教约有 1600-1800 个。见诸媒体的著名邪教事件有“大卫教派”和“天堂之门”等：大卫教派（Branch Davidians）是美国一个基督教极端教派，1934 年由保加利亚裔美国人维克多·豪迪夫

创立，后来分裂为不同派别。1988年，大卫·考雷什取得德克萨斯州韦科镇教派本部的控制权后，自称先知，后来又自称基督转世，宣扬1993年为世界末日，教徒们要和异教徒战斗，牺牲者方可进入天因此严厉控制信众，开始屯积军火，要求信众接受军事训练。1993年2月28日，美国联邦烟酒与军火管理局执法人员包围该教派控制的卡梅尔庄园，准备起获非法军火并抓捕大卫·考雷什，却受到教派武装人员的开火攻击，导致多名执法人员伤亡。联邦调查局随即包围山庄，大卫·考雷什拒绝投降和释放人质，结果双方对峙51天，政府与之展开多次谈判，考雷什先后释放了37人。4月19日联邦调查局发动进攻时，山庄突然起火，86名信众（包括考雷什本人）丧生，只有9人生还，史称“韦科惨案”。天堂之门（Heaven's Gate），又称天门教，上世纪七十年代由美国人马歇尔·阿普尔怀特（Marshall Applewhite）创立的。他宣扬全部教徒都来自外星球，人的躯体不过是其灵魂的载体，死后天外来客会驾驶飞碟或太空飞船迎接他们进入天国之门从而复活。鼓吹乘集体自杀身亡。1997年3月下旬，包括教主马歇尔在内的39名成员，脚穿耐克鞋、胳膊上戴着“天堂之门远征队”的臂章，在加州圣地亚哥一栋豪华别墅中集体自杀。接连发生的多起邪教惨案，给美国人民带来了很大的损失和痛苦的回忆。究其原因，关键还在于没有把握好一般宗教和邪教的界限，宗教自由没了边界，当断不断反受其乱。

1995年3月20日上午7时50分，日本东京地铁内发生了一起震惊全世界的事件——东京地铁沙林事件（沙林学名为甲氟膦酸异丙

酯，英文名称 **Sarin**，可以麻痹人的中枢神经，是一种神经性毒剂)。发动沙林毒气袭击的是一个名为奥姆真理教的新兴宗教组织，由麻原彰晃于 1984 年创立。由于该团体实施了松本沙林事件、坂本堤律师一家杀害事件，面临日本政府取缔，奥姆真理教的信徒为向政府报复，决定袭击日本的政治心脏，由林郁夫、杉本繁郎、横山真人等人在多列地铁上开启了装有沙林毒气的容器。该事件造成 12 名无辜群众死亡，约 5500 人中毒，1036 人住院治疗，还迫使日本政府所在地及国会周围的几条地铁主干线关闭，26 个地铁站受影响，东京交通陷入一片混乱，产生巨大影响。事件发生后，日本政府迅速作出反应，在极短的时间内制定出了《沙林防止法》、《团体规制法》、《奥姆特例法》、《奥姆财产特别措施法》等一系列法律，将奥姆真理教相关问题的治理措施纳入法律调整范围之内。同时对《宗教法人法》进行了实质性修订，一方面明确规定了信徒以及相关利害关系人对于宗教法人的监督权，另一方面赋予宗教事务管理部门调查和询问权，为防范类似事件的发生提供了法律依据，从而为世界各国提供了依法防范与治理邪教的有益经验。此外日本政府对奥姆真理教犯罪案件审理过程中体现出对于被告人合法权利的保护以及审理过程的公平、公正、公开对于我国来说也具有颇多可借鉴之处。

在利用宗教进行非法活动的各种组织中，邪教组织的危害性是最大，影响范围也是最广的。以“法轮功”为例，据《人民日报》当时的评论，截至 1999 年“法轮功”被认定为邪教依法取缔，在短短几年间，其在全国各地就组织策划了几百次围攻政府党政机关的事件，

全国各地因修炼“法轮功”致死的有近千人，致伤致残者不计其数，因练功导致精神失常者更是无法统计。这样的例子在国际社会还有很多。邪教组织之外，利用宗教进行骗财、骗物等行为虽然不会造成如邪教组织那样重大的社会危害，但它同样也会严重阻碍宗教信仰自由的实现。这种阻碍作用表现在：依法设立的宗教团体的正常宗教活动会遭到严重影响；信教群众容易上当受骗，合法权益难以得到保障；非信教群众会由此产生或加深对宗教的偏见。

因此，打击邪教组织、打击利用宗教进行非法活动的行为，是实现宗教信仰自由的需要，是维持社会稳定的需要。政府作为社会公共事务的管理者，应当承担起打击邪教组织、打击利用宗教进行非法活动行为的责任。我国政府目前在这方面作了很大的努力，但是由于打着宗教旗号进行不法活动的行为比较隐蔽，往往需要等到这种态势比较严重的时候才能被政府所发觉。从调查结论中还可看出，目前在社会上打着宗教旗号进行不正当行为仍大量存在。从这个角度来说，还须鼓励和动员信教群众监督举报假冒宗教教职人员（利用宗教）从事不法活动的行为，并加大力度打击这些不法行为。

我国刑法第三百条第一款规定：“组织和利用会道门、邪教组织或者利用迷信破坏国家法律、行政法规实施的，处三年以上七年以下有期徒刑；情节特别严重的，处七年以上有期徒刑。组织和利用会道门、邪教组织或者利用迷信蒙骗他人，致人死亡的，依照前款的规定处罚。组织和利用会道门、邪教组织或者利用迷信奸淫妇女、诈骗财物的，分别依照本法第二百三十六条、第二百六十六条的规定定罪处

罚。”1999年,《最高人民法院最高人民检察院关于办理组织和利用邪教犯罪案件具体应用法律若干问题的解释》对邪教做出了这样的界定:邪教组织是冒用宗教、气功或者以其他名义建立的,神化首要分子,利用制造、散布迷信邪说等手段荧惑、蒙骗他人,发展、控制成员,危害社会的非法组织。《治安管理处罚法》也规定了对邪教的相应处罚。

1999年10月,全国人大常委会通过了《关于取缔邪教组织、防范和惩治邪教活动的决定》,对于冒用宗教、气功等名义严重扰乱社会秩序的邪教组织和邪教活动,规定“必须依法取缔,坚决惩治”,“对组织和利用邪教组织破坏国家法律、行政法规的实施,聚众闹事,扰乱社会秩序,以迷信邪说蒙骗他人,致人死亡,或者奸淫妇女、诈骗财物等犯罪活动,依法予以严惩”。同时,考虑到邪教组织的蒙骗性较大,为了争取教育广大群众,集中打击一小撮犯罪分子,该《决定》规定:“坚持教育与惩罚相结合,团结、教育绝大多数被蒙骗的群众,依法严惩极少数犯罪分子。在依法处理邪教组织的工作中,要把不明真相参与邪教活动的人同组织和利用邪教组织进行非法活动、蓄意破坏社会稳定的犯罪分子区别开来。对受蒙骗的群众不予追究。对构成犯罪的组织者、策划者、指挥者和骨干分子,坚决依法追究刑事责任;对于自首或者有立功表现的,可以依法从轻、减轻或者免除处罚”。

（七）加强法制宣传，培养宗教法制观念，促进立法民主化，扩大社会公众的立法参与

依法管理宗教事务本质上是对政府管理行为提出的一种要求，即政府管理宗教事务必须有法律根据，受法律的约束。当政府的行为不符合实体法规定或程序要求时，被管理者有权拒绝政府的要求，并通过法律手段寻求权利的救济，检举、揭发、监督宗教管理部门及其工作人员的问题。而实现这一目标的重要前提就是被管理者，也即宗教信仰徒的法制观念。

根据前述，在对影响宗教事务管理程度最重要三个因素的选择中（见图一），被选择频率最高的并非法律法规（三项总计 1410 人次），而是政策措施（三项总计 1465 人次）。这与中国传统上行政强于法治，以及建国后至 80 年代初期一个相当长的时间里我国在宗教事务治理中不强调法律而更多强调党的政策与行政有密切关系。而在对《宗教事务条例》中关于宗教事务管理部门和宗教团体权利义务规定情况的调查（见图二）看来，不清楚《条例》对宗教人士权利义务的规定情况的达到 800 人次（占到总人数的 33.6%）之多，不清楚《条例》对宗教管理部门的权利义务规定情况的达到 797 人次（占到总人数的 34.2%）；由此看来加强法制宣传，培养信教群众的法制观念仍然是现实的和必要的。

立法民主化是保障法律有效得以落实的途径之一，只有一部深得人心的法律，才能得到人们的良好遵守。而制定出一部深得人心的法律，就应该让人们的意见在法律中有所体现。但是，不同人的意见总

有不同甚至经常会出现矛盾，人们在表达意见时过多关注自身利益也会相应忽略他人利益和社会整体利益，从而使他们在对立法提出建议时往往缺乏相当的合理性。因此说，立法民主化也并不是说要在法律法规中无一遗漏地体现出所有人的意见，事实上，很多意见因为其偏激性、不符合多数人利益等情况而不可能在立法中体现。

从表3反馈情况看，尽管有超过一半的宗教信徒表示法律政策出台听取了（包括全面听取和较好听取）信徒的意见，但也有部分宗教信徒对目前法律政策出台的参与过程和参与结果存在不满意，其中32.5%认为光有形式没有实际作用，还有14.9%表示连形式都没有。因此在宗教立法民主化的过程中：首先应当是提供更多、更容易让宗教信徒参与进来表达意见的途径，让他们畅所欲言、共议国是。其次要重视他们的意见，对于确实是有利的建议要大胆吸收，对于有利但不适宜于现在在法律中体现或者不符合国家、社会利益的建议或者其他原因而不纳入法律法规规定之中的，要给予答复和解释，以此吸引他们参与到立法中来。再次，宗教立法的相关规定对广大非信教群众同样会产生相应的拘束作用，也会涉及到非信教群众的权利、义务、责任，因此鼓励、引导非信教群众参与到立法过程中来，为宗教立法建言献策，更有助于所立之法能够得到全体人民的支持和拥护。最后，立法也是一项专业的工作，立法过程中需要关注法律用语、法律整体结构以及法律之间的协调与衔接。为了保证立法的科学性，实现真正意义上的立法民主性，立法过程还需要一个既专业又能站在相对中立的角度看待问题的群体（即专家学者群体）参与进来，提出政策法规

建言和理性意见。

（八）推进宗教事务管理从“约束型”向“引导型”模式转变

我国传统的宗教事务管理模式是以约束为主的，即在宗教团体和宗教场所活动的绝大多数事务当中，政府宗教管理机关作为管理者扮演了至关重要的角色，不仅有对教职人员的备案管理、对宗教活动场所的管理、对利用宗教进行不正当行为的管理，还包括宗教对外交往活动的管理以及对旅游资源的开发管理等，这种管理体制可以说是一种典型的“约束——服从”型行政管理关系，指令和指导较多，引导和自治较少。美国联邦和州政府没有设立专门负责宗教事务的职能部门，而是采取比较开放的、着眼于宗教团体对社会促进的客观效果评估的管理模式，使得宗教机构参与到各类广泛的社会服务当中，形成互惠、信任和社会和谐的整体规范和网络系统，使之成为解决教育危机、城市贫困、严重失业、公共卫生以及控制犯罪和毒品等问题的社会资源。从而形成既利于宗教自身完善又有益于社会公众，同时减轻政府部分负担的宗教管理格局。其对宗教组织的管理和约束卓有成效，体现了开放、共赢的管理理念。

尽管我国在政治制度、经济基础、文化传统以及社会发达程度等多方面与美国有很大不同，但其对宗教事务开放式管理的理念却也同样适合我国宗教事务的管理——即赋予宗教团体相当程度的自由，尽量不干涉或少干涉宗教内部事务，使其在促进社会发展、解决社会问题方面充分发挥积极作用。与美国宗教对社会的显著而积极的作用相比，宗教对社会发展的推动力在我国依然受到程度不轻的牵制，其促

进社会和谐潜力尚且处于“休眠”或“半休眠”状态。这非但无益于我国宗教事务的管理，对社会整体福利而言更是一种巨大的资源浪费。因此，转变传统上以约束为主的宗教管理理念，充分调动宗教团体的积极主动性，引导其在社会公益特别是教育和慈善事业等事业中做出贡献，减轻政府的负担，将是我国宗教事务管理未来的发展方向。

其基本理由在于：第一，管理不是限制，而是规范，管理和规范的本性不是为了约束、强迫，而是为了更好地管理、促进宗教事务的自治与自由。宗教事务管理只应对涉及国家利益和社会公共利益的宗教事务进行管理，而不是对一切宗教事务的管理，政府部门不应该做那些“不该管”、“管不了”也“管不好”的事。社会公共事务管理是政府的职责所在，如果不管理就是政府的缺位和失职。

第二，无论是约束还是引导，本质上都属管理，二者的根本区别在于政府介入宗教事务的深度。在约束为主的管理理念下，信众们容易滋生对正式宗教组织的逆反心理，减少对正式宗教活动的参与，转而去参加满足自己信仰需求的宗教组织和宗教活动，如此一来，形成宗教资源和产品消费的替代现象，将会造成宗教市场的复杂化，政府对宗教事务的管理将会面临更大的挑战。在这个意义上，政府的管理更像是对运行中的车辆船只引导航向，而不是亲自驾驶，越俎代庖。

第三，我国政府宗教事务管理正在经历着一个从单靠政策管理方式向政策引导与依法管理相结合方式的重要转变。这是我国法制建设的基本要求，但宗教事务管理的法制化不仅包括立法，司法、执法及普法等方面也同样是法制建设的有机组成部分，尤其在政府行政执法

中，因传统上以约束为主的管理理念已经导致宗教事务管理中的一些顽症难以根治，转变管理方式成为客观必然。本文所说的以引导为主的宗教管理是以较为完善的宗教法律、法规体系和配套政策为基础的；它限制政府行政权力的过分行使，行政权力介入宗教事务的深度仅限于涉及到国家和公共利益的宗教事务；它的核心思想是坚持宗教信仰自由的宪法原则，并以之作为宗教事务管理的根本指针。

第四，构建以引导为主、依法管理的宗教事务管理格局，意味着各宗教团体将获得更广泛的自治空间。我们要依法准确定位宗教协会，赋予其法律认可的同其他社会团体同等的资格，使其能够真正具有代表性和组织性，进而维持宗教活动场所内的正常秩序，杜绝各类非法行为的发生，维护广大信教群众的合法利益。

可以预见，在我国政府由传统的管制型政府向服务型政府转型的大背景下，从“约束为主，只管不理”向“引导为主，依法管理”的方向发展应当是国家宗教事务管理的发展趋势。随着宗教法规的完善，政府对宗教的管理必将做到有法可依，有法必依，宗教也将在和谐社会中更好地发挥其良性的作用。

（九）正视国际影响，积极应对宗教国际化趋势

经济全球化已经成为当今世界的一大趋势，这一趋势已经越来越深入的影响着各个国家的政治、法律等上层建筑，宗教领域也不例外。宗教看似一种相对“封闭性”的意识形态，它却能通过其宽泛的宗教资源网络，跨越民族国家和世界经济界限，对国际社会中的各类行为主体都可产生或多或少的影响。宗教国际化趋势会对国内宗教带来正

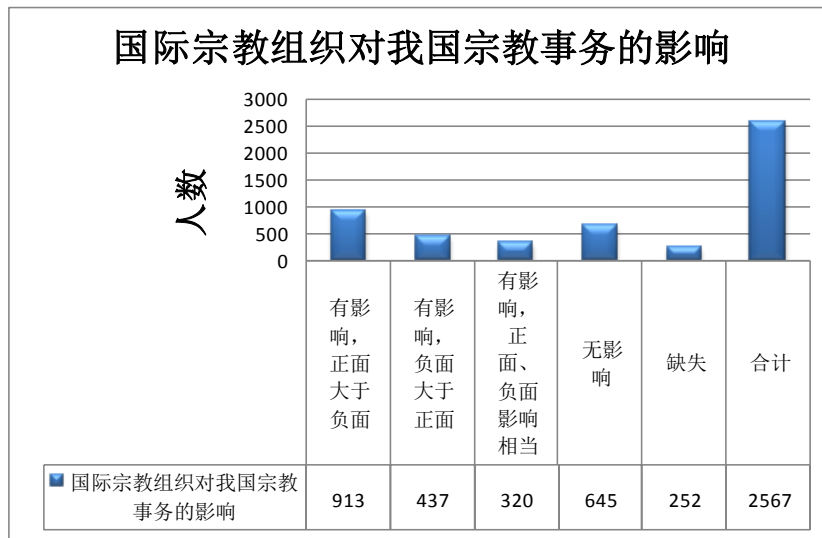
面与负面的影响。正面的影响主要表现为宗教之间的交流促进了不同文化之间的交流，促进了不同民族之间的相互了解，促进了世界范围内的和平。例如由许多国际或某国国内宗教非政府组织组成的联合国宗教非政府组织委员会，……它在一定程度上发挥着（国际社会）公共领域的作用，是“沟通理性”的重要制度化载体之一。⁵⁴负面的影响主要表现为一国或多国借助宗教问题干涉他国内政，引发被干涉国的社会动荡。例如美国曾通过《1998年国际宗教自由法案》，从表面上看，该法案充分反映美国对国际宗教人权问题极为关注，然而从法案内容及其所反映的问题中不难看出，美国企图利用宗教人权问题干涉别国内政、推行美国式的民主人权观念。⁵⁵美国国务院在过去每年都发表世界各个国家和地区的“宗教自由报告”（其中2009年的中国宗教自由报告还随附了香港、澳门、西藏的分报告，并针对2009年“七五”事件专门发布了维吾尔语版），其中利用宗教问题对中国横加指责，声称中国政府“做了表面上的文字功夫来促进‘爱国宗教团体’框架内的宗教活动”“对西藏自治区和其他藏族地区以及新疆维吾尔自治区的宗教自由的压制仍然严厉”。显而易见，这些报告对中国依法进行的宗教管理工作有很大的歪曲，充满了误解乃至别有用心的诋毁，对中国宗教事务的影响是负面的。

我们由此也可以看出，国际因素包括国际宗教组织以及他国的宗教行为，已经成为影响一国对待本国宗教问题的重要因素。这一点，

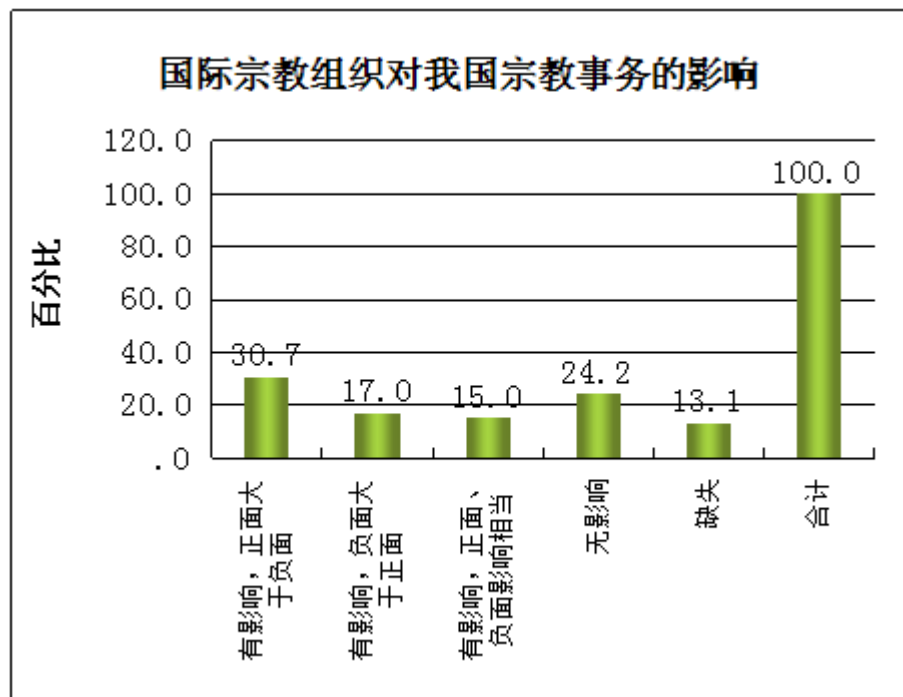
⁵⁴ 李峰：《全球治理中的国际宗教非政府组织》，载于《求索》2006年第8期，第97页。

⁵⁵ 张训谋：《美国〈1998年国际宗教自由法案〉评述》，载于《中国宗教》1999年第3期，第31页。

也得到了本次调研活动中广大教职人员的认可。按照图表 122 显示，两次调研中仅有 27.9%（2009）、24.2%（2012）的被调查者表示国际宗教组织对国内宗教事务没有影响，其余 72.1%（2009）、62.7%（2012）的被调查者都承认国际宗教组织对我国宗教事务有影响。区别仅在于有的人认为其正面影响大于负面影响（39.4%），有的人认为负面影响大于正面影响（18.9%），有的人认为正面、负面影响相当（13.8%），2012 年的调查数据与此大致相当。



图表 122



图表 123 2012 年数据

因此，我国政府依法保障本国公民享有宗教信仰自由基本权利，除了关注国内宗教信徒、国内非信教群众的利益，还应该关注和重视来自国际方面的影响，积极应对宗教国际化趋势，抓住和利用其有利因素，抵制打着宗教信仰自由旗号推行霸权主义、干涉他国内政的行为，积极有效地推进宗教立法实施工作，使宗教在建构社会主义和谐社会中发挥重要作用。

课题组认为，作为一个不承认宗教政治权威的国家，我国宗教法制建设的核心是将宗教信仰自由、宗教事务、宗教活动纳入法律治理的总体框架之下。一方面，要有效地利用宗教活动当中对社会发展、生态保护、道德塑造和文化进步有益的因素，使之成为推进富强（均富）、民主、文明、和谐的社会主义社会建设的重要力量；另一方面，要采取准确、严谨、可操作的法律规定，对其负面因素加以有效规范

和坚决抵制，从而使之在全方位的多元发展当中，以更积极地姿态融入当代中国社会。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=402>。

通讯作者及联系方式：

冯玉军，中国人民大学国家发展与战略研究院社会转型与治理研究中心主任、法学院教授；E-mail: yujunvon@163.com。