

中国民族宗教高端学术文库

中国宗教事务法治化研究



冯玉军 主编



甘肃民族出版社

我国自古以来是一个多宗教的国家，宗教问题一直是影响我国社会发展的重要问题。今天，在建设中国特色社会主义事业中，宗教工作同样是党和国家全部工作的重要组成部分。由于宗教问题涉及亿万信仰宗教的群众的宗教信仰、宗教感情和风俗习惯，因此在处理过程中政治敏感性强、政策性强、具有特殊的复杂性。能否正确认识和处理好宗教问题，直接影响到国家的统一、民族的团结、社会的稳定、经济的发展、边防的巩固，以及能否挫败境外敌对势力对我国进行“西化”、“分化”的图谋，事关实现全面建设小康社会的奋斗目标，事关建设中国特色社会主义事业全局，事关国家的长治久安。

2008 年度司法部法治理论重点项目《中国宗教活动法律化研究》(08SFB1001)

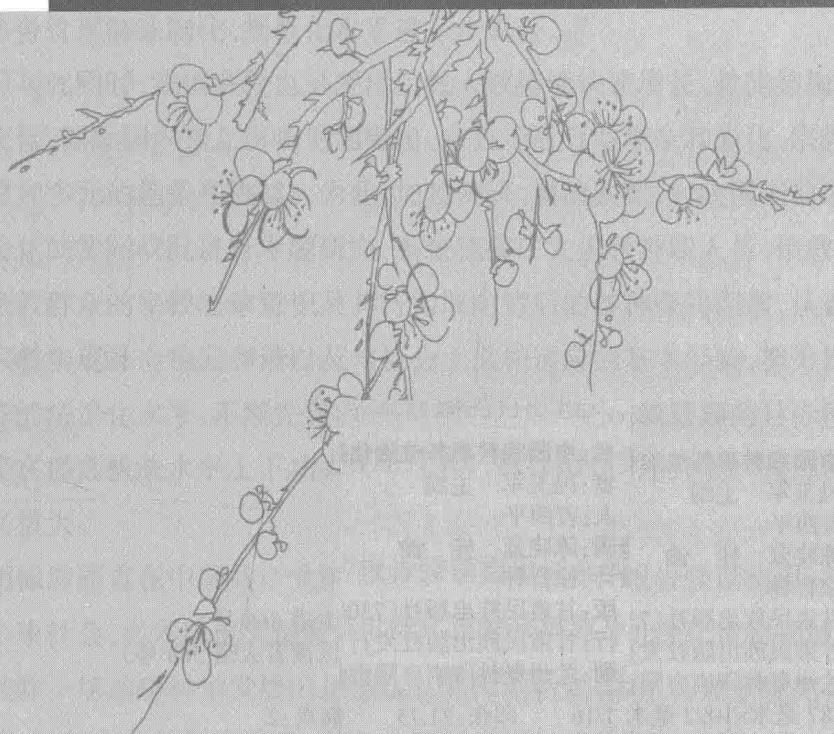
2001 年度中国人民大学科学研究基地研究品牌计划《中国宗教事务管理法制化战略与管理创新研究:现状调查、目标模式与行动方案》

北京联合大学特聘教授“北京市属高等学校高层次人才引进与培养计划项目”(IDHT20130226)学术成果。

中国统一战线理论研究会民族宗教理论甘肃研究基地成果

 中国民族宗教高端学术文库

中国宗教事务法治化研究



冯玉军 主编

 甘肃民族出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国宗教事务法治化研究 / 冯玉军主编. -- 兰州 :
甘肃民族出版社, 2013.6

(中国民族宗教高端学术文库)

ISBN 978-7-5421-2380-0

I. ①中… II. ①冯… III. ①宗教事务—行政法—研
究—中国 IV. ①D922.154

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第267047号

书 名:中国宗教事务法治化研究

作 者:冯玉军 主编

出 版 人:吉西平

责任编辑:陈晓蕊 桂 渝

封面设计:徐晋林

出 版:甘肃民族出版社(730030 兰州市城关区读者大道 568 号)

发 行:甘肃民族出版社发行部(730030 兰州市城关区读者大道 568 号)

印 刷:兰州奥林印刷有限责任公司

开 本:787 毫米×1092 毫米 1/16 印张:21.75 插页:2

字 数:314 千

版 次:2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

印 数:1~1 000

书 号:ISBN 978-7-5421-2380-0

定 价:36.00 元

甘肃民族出版社图书若有破损、缺页或无文字现象,可直接与本社联系调换。

邮编:730030 地址:兰州市城关区读者大道 568 号 网址:<http://www.gansumz.com>

投稿邮箱:liuxintian@yahoo.com.cn

发行部 葛慧 联系电话:0931-8773271 (传真)E-mail:gsmzgehui3271@tom.com

版权所有 翻印必究

序 言

经过改革开放三十年来的大力发展,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。温家宝同志 2013 年 3 月 5 日在十二届全国人大一次会议上所作《政府工作报告》中指出,过去五年我国宗教工作取得了重大进展,“全面落实宗教信仰自由政策,宗教事务管理的法制化、规范化水平进一步提升。”

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治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社会主义相适应的基本经验,努力提高宗教事务的法治化水平,不断完善和创新我国依法推行宗教管理的目标模式,进一步在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。

胡锦涛同志在中国共产党第十八次代表大会上的报告强调指出:“全面建成小康社会,必须以更大的政治勇气和智慧,不失时机深化重要领域改革,坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型。”“加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,从各层次各领域扩大公民有序政治参与,实现国家各项工作法治化。”“深入开展法制宣传教育,弘扬社会主义法治精神,树立社会主义法治理念,增强全社会学法尊法守法用法意识。提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力。”要“全面贯彻党的宗教工作基本方针,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”。

就是在这样的形势和要求之下,我们依托 2008 年、2012 年两次针对全国宗教事务法治化的较大规模的问卷追踪调查和 2007 年针对北京市宗教事务法治化的问卷调查,在北京、西安、厦门等地开展了认真细致的实地调研,同两百多名爱国宗教界人士举行了多种形式的座谈会,在此基础上详加分析、归纳整理所形成的调研报告。本研究成果力求客观、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。

本书共分五章。第一章“中国宗教事务法治化研究”是其主体内容。第二章“法治社会宗教管理模式多维探析——以西安、武汉、厦门三地宗教管理调研为中心”和第三章“宗教信仰的法律治理——北京市青年宗教信仰状况调查研究”,从其内容衔接和逻辑性上讲,也是“中国宗教事务法治化”总标题下的分项研究,也是第一章理论成果的必然展开。但由于其各有偏重,较难综合放入主报告中,故而单独成章。

第四章“中国宗教财产的范围和归属问题研究”和第五章“地下教会”对和谐社会构建的影响及其法律治理”,是笔者在观察和分析当下中国宗教法治问题时的初步思考,之前已经作为学术论文发表在权威的报刊杂志上,收录本书中也欢迎学界同仁进一步讨论和商榷。

本书虽说由冯玉军主笔完成,但也算是集体智慧的结晶。参加三个研究报告的其他撰稿人还有方兴嵩(法学硕士,现任中国移动广东公司法务专员)、杨炎辉(法学博士在读,现任北京海淀区法院法官)、曹成毅(法律硕士,现任《农民日报》记者)、周晓娟(北京丰台区检察院检察官)、罗莎(法学硕士在读)。各位撰稿人的专业优势与勤奋态度,对课题调研和本书保质保量地完成起到了重要作用。中国人民大学哲学院魏德东教授、河南省委党校政法部杨合理教授、中国人民大学哲学院张风雷教授、北京师范大学法学院周静副教授、美国康奈尔大学法学院於兴中教授以及中央统战部二局马利怀副局长、国家宗教局中国宗教问题研究中心张训谋主任提出的睿智见解使本书写作锦上添花。我曾经指导的博(硕)士研究生江兴景、王永锋、何耀、张晓鹿、赵

冉初、范亮亮等也在编制调查问卷和具体研究中提出非常好的意见建议,大家激情讨论、相互争辩的场景至今仍历历在目,在此一并向他们表示感谢。

读者出版集团甘肃民族出版社刘新田社长决定将我们的研究成果出版发行,以在更大范围内、让更多的人了解当前我国宗教事务法治化问题及未来挑战,我本人对此深为感佩。责任编辑陈晓蕊女士慧眼识珠,给予我极大的宽容和耐心,并以高质量的编校工作最终完成了本书的出版,理应得到作者和读者的双重敬意。

是为序。

冯玉军

2013年3月1日于北京世纪城寓所



目 录

第一章 中国宗教事务法治化研究	001
一、形势、问题、方法	003
(一)当前宗教工作的形势与任务	003
(二)宗教事务管理(处理)概况	006
(三)研究思路与工作方法	009
二、宗教立法的现状与未来	015
(一)宗教人士眼中的宗教立法现状	016
(二)宗教人士眼中的宗教立法	024
(三)小结	035
三、宗教事务管理状况与评析	037
(一)对目前政府宗教管理现状的总体评价	037
(二)对教职人员管理的评价	049
(三)对宗教活动场所管理的评价	055
(四)宗教对外交往的管理评价	066
(五)对管理利用宗教进行不正当行为的评价	072
(六)对旅游资源开发管理的评价	076
(七)小结	089
四、宗教信仰自由状况与评析	090
(一)概述	090
(二)宗教信仰自由落实状况	093
(三)宗教信仰自由现状评析	118
五、完善宗教立法及宗教事务管理模式创新的相应对策	121



(一)完善宗教法律体系,积极贯彻落实宗教政策,适时制定宗教基本法	121
(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	124
(三)明确宗教团体定位,落实教职人员权益及社会保障措施	126
(四)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	129
(五)促进立法民主化,扩大社会公众的立法参与	130
(六)推进宗教事务管理实现从“约束型”向“引导型”的目标模式创新	131
(七)加强法制宣传,培养宗教法制观念	133
(八)正视国际影响,积极应对宗教国际化趋势	133
附录 中国宗教事务管理立法实施状况调查(教职人员、信教群众和非信教群众)	137
第二章 法治社会宗教管理模式探析——以西安、武汉、厦门的宗教管理调研为中心	155
一、缘起与方法	157
二、我国宗教管理现状	160
(一)政府宗教事务部门的宏观管理	160
(二)宗教团体、活动场所的自治	172
三、当前宗教管理模式中存在的问题	179
(一)政府宗教事务管理不当	179
(二)行政执法依据亟待完善,地区间宗教管理水平差异较大	182
(三)宗教政策“厚此薄彼”	185
(四)宗教团体角色错位	185
(五)宗教管理人才匮乏	188
(六)宗教活动场所制度建设不完善	189
四、法治社会宗教管理模式完善建议	190
(一)完善宗教法制,完善执法依据	190
(二)建设服务型政府,改变以约束为主的宗教管理格局	191
(三)加强宗教团体、宗教活动场所自治	195



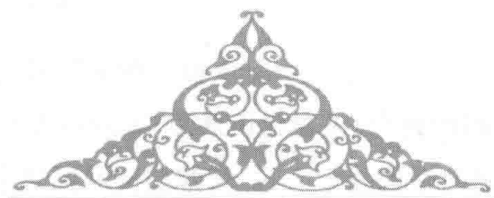
(四)实现社会、经济、文化的整体协调发展	196
附件 1:普通版调查问卷	199
附件 2:信众版调查问卷	202
第三章 宗教信仰的法律治理——北京市青年宗教信仰状况调查报告	207
一、绪论	209
二、青年宗教信仰问题的现实表征和调查设计	212
(一)青年宗教信仰的现实表征	212
(二)青年宗教信仰的调查设计	216
三、青年宗教信仰的调研结果分析	217
(一)宗教认知调查	218
(二)宗教信仰状况调查	224
(三)法律认知调查	230
(四)宗教信仰自由调查	234
(五)宗教活动场所调查	244
(六)传教活动调查	247
(七)教际关系和宗教信仰活动合法性调查	253
(八)邪教组织与宗教违法活动调查	259
(九)宗教活动国际化调查	263
四、青年宗教信仰调查中的积极信号与暴露出的问题	267
(一)青年宗教信仰调查中的积极信号	267
(二)青年宗教信仰调查中暴露出的问题	268
五、青年宗教信仰法律治理的思路与对策	270
(一)完善宗教法律制度,培养宗教法制观念	270
(二)保障宗教信仰自由的全民享有	277
(三)打击邪教组织与宗教违法犯罪活动	278
(四)坚持宗教独立自主与对外交流的统一	280
(五)对信教青年采取“尊重、宽容”的态度,正面引导、有效管理	281
附件一:北京青年宗教信仰状况调查问卷	284
第四章 中国宗教财产的范围和归属问题研究	295





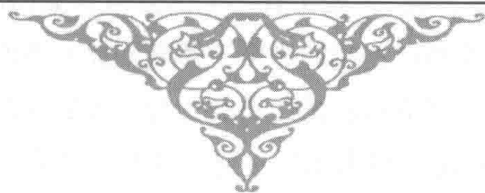
一、概念和范围界定	298
(一)宗教财产	298
(二)宗教财产权	299
二、我国宗教财产政策法律保护的变迁	300
(一)新中国成立初期至“文革”前奠定了宗教财产基本政策	300
(二)“文革”时期彻底否定和取消了宗教财产的政策法律保护	301
(三)改革开放以来宗教财产的政策法律保护	302
三、当前我国宗教财产政策法律保护的现实问题	307
(一)调整方式以政策为主、法律为辅,欠缺稳定性和可操作性	307
(二)宗教财产所有权缺乏民法上的明确规定	307
(三)宗教财产权归属主体不统一、不协调	308
(四)宗教房产登记较为混乱,给落实政策和理顺产权关系带来许多困难	308
(五)一些地方、企业和个人借教敛财、以教牟利,致使寺庙宫观“被承包”、“被上市”	309
(六)宗教财产的管理和使用无法可依、无章可循	310
四、依法明确宗教财产所有权主体及其归属	310
(一)确立宗教团体、宗教活动场所的宗教财产区分所有权	311
(二)依法保护国家(或集体)对宗教财产的所有权	315
(三)依法保护私人对宗教财产的所有权	317
(四)加强宗教行政部门和宗教协会管理职能,坚决制止乱建寺观和各种借教敛财行为	318
第五章 “地下教会”对和谐社会构建的影响及其法律治理	321
一、引言	323
二、“地下教会”存在的原因与性质认定	324
(一)“地下教会”存在和快速发展的客观原因分析	324
(二)“地下教会”存在和快速发展的政策原因反思	326
(三)“地下教会”的性质认定	329
三、“地下教会”法律治理的指导思想、基本策略和方法	330
(一)政治层面的指导思想	330
(二)法律治理的基本策略	331





第一章

中国宗教事务法治化研究





一、形势、问题、方法

(一)当前宗教工作的形势与任务

中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、宗教国际交往频繁、各大宗教俱全的国家。无论从历史还是现实来看,宗教问题都是我国加速经济发展、实现社会和谐稳定的重大问题。

我国宗教徒信奉的主要有佛教、道教、伊斯兰教、天主教和基督教。

根据 1997 年国务院新闻办公布的不完全统计数据,中国现有各种宗教信徒一亿多人,宗教活动场所 8.5 万余处,宗教教职人员约 30 万人,宗教团体 3000 多个。宗教团体还办有培养宗教教职人员的宗教院校 74 所。具体情况是:佛教寺院 1.3 万余座,出家僧尼约 20 万人,其中藏语系佛教的喇嘛、尼姑约 12 万人,活佛 1700 余人,寺院 3000 余座;巴利语系佛教的比丘、长老近万人,寺院 1600 余座;道教宫观 1500 余座,乾道、坤道 2.5 万余人;10 个信仰伊斯兰教的少数民族总人口约 1800 万,有清真寺 3 万余座,伊玛目、阿訇 4 万余人;天主教徒约 400 万人,教职人员约 4000 人,教堂、会所 4600 余座。基督徒约 1000 万人,教牧传道人员 1.8 万余人,教堂 1.2 万余座,简易活动场所(聚会点)2.5 万余处。

当然,以上数据的统计调查距今已有十多年,实践中宗教场所和信教群众均有较大规模的增加。美国普度大学中国宗教与社会研究中心在 2010 年举行的第七届宗教社会科学年会上公布了他们对佛教信仰者人数的估值,即认同信仰佛教的人数约有 1.85 亿,但正式皈依的不超过 2000 万。^①2008 至 2009 年,中国社科院世界宗教研究所课题组在全国 31 个省、自治区和直辖市,对我国基督教信徒人数和信仰状况等进行的全国性抽样调查显示,截至

本章由冯玉军、方兴嵩、杨炎辉、曹成毅、罗莎撰写,最后由冯玉军审订完成。

^①转引自王志远:《积极稳健的 2010 年中国佛教》,金泽、邱永辉主编:《中国宗教报告(2011)》,第 19—53 页,社会科学文献出版社,2012 年版。





2010年初,我国的基督教徒约占全国人口总数的1.8%,总数估计为2305万人。^①另有学者统计,截至2001年,全国已经恢复的道观有2600座,教内人员有25000余人。^②根据中国天主教会的统计,截至2010年,全国新建或修复开放的教堂及祈祷场所达到了6300余所,2011年又新增25所;而根据河北信德文化研究所的统计,截至2009年底,中国天主教内地教会共有神职人员(主教、神父、执事)3397人。^③国家宗教局王作安局长在文章中提到,据中国天主教爱国会和中国天主教主教团统计,我国有天主教徒550万人,这个数字包括了受天主教地下势力影响的教徒。我国10个信仰伊斯兰教的少数民族总人口约2100万。^④由于宗教信仰的人数统计本身极其复杂,难有定论。

全国性的宗教团体有中国佛教协会、中国道教协会、中国伊斯兰教协会、中国天主教爱国会、中国天主教主教团、中国基督教三自爱国运动委员会、中国基督教协会等。^⑤

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相联,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

①参见金泽,邱永辉主编:《中国宗教报告(2010)》,第191页,社会科学文献出版社,2010年版。

②朱锡凤:《我国道教宫观文化的研究与发展》,《商丘职业技术学院学报》,2003年第4期。

③转引自刘国鹏:《2011年中国天主教的负重与希望》,金泽,邱永辉主编:《中国宗教报告(2012)》,第105—141页,社会科学文献出版社2012年版。

④数据转引自王作安:《我国宗教状况的新变化》,金泽,邱永辉主编:《中国宗教报告(2008)》,第71—84页,社会科学文献出版社2008年版。

⑤来源于国家宗教事务局网站:<http://www.sara.gov.cn/zcfg/bps/2222.htm>





些问题逐一凸显,不能不引起我们的关注和思考。而经过改革开放三十年来的持续努力,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,宗教矛盾日益复杂和激化,原有宗教格局面临巨大冲击,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治化的实际状况,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。

胡锦涛总书记在中国共产党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)。在党的十八大报告中,他进一步强调了全面推进依法治国的重要性:“法治是治国理政的基本方式。要推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,坚持法律面前人人平等,保证有法必依、执法必严、违法必究。完善中国特色社会主义法律体系,加强重点领域立法,拓展人民有序参与立法途径。推进依法行政,做到严格规范公正文明执法。”

2010 年 12 月 14 日,中共中央政治局常委、全国政协主席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。”

(二)宗教事务管理(处理)概况

管理(处理)宗教事务,在中国有宏观和微观两个层面的内容。宏观宗教事务的管理(处理),分为制定党的方针政策、宗教法律法规和设置国家行政机构三个方面;微观宗教事务的处理(管理)主要指宗教团体、宗教活动场所自身的内部自治。

1. 党和国家对宏观宗教事务的依法管理

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年制定的《中华人民共和国宪法》(简称《宪法》)第36条确立了我国的宗教信仰自由政策,即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。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。宗教团体和宗教事务不受外国势力的支配。《宪法》第34条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,国务院颁布了第一部综合性行政法规《宗教事务条例》,为依法管理宗教事务提供了依据。该行政法规本着宗教信仰自由的基本原则,对宗教团体、宗教活动场所、宗教教职人员、宗教财产四个方面作出规定,并对相关法律责任予以明确。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。

国家宗教事务局以《宪法》和《宗教事务条例》为依据,出台一系列部门规章,逐步规范宗教事务管理的各个方面。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。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,截至目前,陕西、湖北等近20个省、自治区、直辖市制定了省级宗教事务条例,四大直辖市仅天津市没有制定宗教事务条例。我国宗教立法初具规模。^①

^①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。