

【法学研究】

加强宗教法制建设与构建和谐社会的法律思考

李五星

(沧州师范学院 法政系,河北 沧州 061001)

摘要:加强宗教法制建设,引导宗教与社会主义社会相适应,构建宗教和睦与社会和谐,是党和国家从建设有中国特色社会主义的实际出发而实行的一项重要举措,要使其达到预期目的,需要党和国家、社会以及宗教界的共同努力。从法制角度看,在思想层面要充分认识到宗教法制建设在构建和谐社会中的重要作用,在实践层面要处理好政策引导与依法管理的关系,处理好宗教法制建设内部的各种关系。

关键词:宗教;宗教政策;社会主义和谐社会;宗教法制建设;社会和谐;法律理念

中图分类号:D922.15

文献标志码:A

文章编号:1674-2494(2012)02-0058-05

构建和谐社会,是我党从我国的现实和发展考虑而提出的一个重大历史命题。“和谐社会中的民主法治、公平正义、诚信、安定有序等秩序的内容,无不与法治有着直接而密切的关系。可以说,和谐社会蕴涵着尊重规则 and 法治精神,法治是社会主义和谐社会的本质要求和现实需要”^[1]。

我国是一个多宗教的国家,宗教有着广泛的群众基础和重要的社会影响。正是基于此,我党提出在构建社会主义和谐社会过程中,把宗教关系明确为政治领域和社会领域涉及党和国家工作全局的重大关系之一,要求正确贯彻宗教信仰自由政策,加强宗教法制建设,稳妥处理好宗教关系,保持和促进宗教和谐,发挥宗教在促进社会和谐方面的积极作用。

宗教法制建设包括宗教立法、宗教执法、普法等相互影响和作用的内部环节,而且在我国,党的宗教政策是制定宗教法规的依据,实行以政策为指导,主要依据宗教法规管理宗教事务的管理方式。因此,充分认识宗教法制建设在构建和谐社会中的重要作用,处理好宗教政策与宗教法规之间以及宗教法制体系内部的相互关系,对实现宗教法制建设的目的有重要意义。首先,加强宗教法制建设,有利于维护宗教与其他社会组织的和谐。社会是一个由内部众多子系统组成的相互联系、相互作用的总系统和集合体。社会的稳定和谐离不开内部各个子系统间的和睦相处、相安无事的友爱互助关系。党的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出:社会主义和谐社会既是充满活力的社会,也是团结和睦的社会。必须最大限度地激发社会活力,促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系的和谐,巩固全国各族人民的大团结,巩固海内外中华儿女的大团结。这表明我们党已经充分意识到宗教在构建和谐社会中的重要作用,采取有效措施处理好宗教与社会方方面面的关系。美国学者韦斯指出:“宗教既造就了圣徒,也栽培盲信者;既善育安分平和者,也孽生偏执狂;既孕育智者,也产生愚氓。”^[2]世界宗教发展史反复表明,宗教不仅具有引发冲突和促进和谐的“二重性质”,而且具有“放大器的功能”,在一定的社会历史条件下,“宗教既可能扩大冲突,又可以促进社会和谐”^[3]。而宗教法制建设有利于保障宗教自由的实现,规范和调整宗教关系及其他社会关系,减少和化解社会矛盾与冲突,从而有利于社会和谐的实现^[4]。其次,加强宗教法制建设,有利于维护宗教内部的和谐。作为宗教和谐,既包括不同宗教之间的和谐,包括同一宗教内部不同教派之间的和谐,也包括不同宗教、不同教派的信教群众之间的和谐。进行宗教

收稿日期:2011-10-28

基金项目:河北省社会科学基金项目“加强宗教法制建设与构建和谐社会研究”(HB11FX027)

作者简介:李五星(1959-),男,河北献县人,教授,法学博士,硕士生导师,主要研究方向为社会发展理论。

法制建设,就是通过制定宗教法规,将宗教活动纳入法制的轨道,为广大信教群众的交往提供一个有序的法律环境;通过依法管理宗教事务,保护合法,制止非法,抵制渗透,打击犯罪,有效抵御破坏分子对不同宗教、不同教派间的挑唆离间,以及依法处理不同宗教、不同教派、不同信教群众之间的纠纷和矛盾,避免宗教当事人的直接冲突,防止矛盾的激化和影响和谐的事态发生;进行宗教普法也会提高和增强信教群众的守法意识,遇到矛盾和纠纷会主动通过法律程序解决,在一定程度上起到维护社会稳定和谐的作用。

宗教法制建设是一个复杂多维体系,要搞好宗教法制建设,既要处理好与其密切相关的宗教政策的关系,也要处理好宗教法制建设自身的各种关系。

一、处理好政策引导与依法管理的关系

长期以来,我们主要依据宗教政策来管理宗教事务。在国家制定宗教法规,要求依法管理宗教事务后,一些宗教管理人员依然停留在依政策管理宗教事务的传统观念和做法上,割裂党的宗教政策与宗教法规关系的现象与做法也时有发生。所以,正确认识与处理二者的关系,不仅是一个理论问题,而且是一个重要的实践问题。既不能因为强调政策的指导性就以政策替代法律,也不能因为强调法制的重要性就忽略了政策的指导意义,偏离了法制的轨道。

政策是指一定的社会集团为了实现某种利益,达到某种政治、经济或社会目的,根据社会发展情况而制定的行动方案。在我国,党的政策是制定法律依据,从法的制定到法的实施,都要坚持以党的政策为指导,体现政策的内容和精神;法律则是党的政策的定型化和规范化,是党的宗教政策在法律上的体现。在实践中,政策主要起理论导引作用,在具体应用上有法律规定的应按照法律进行管理,没有法律规定的,要按照党的宗教政策进行管理。特别在目前宗教法规尚不完备,存在着一定的漏洞或已经不完全适应客观情况需要的情况下,就更需要联系党的宗教政策来把握法律的精神实质,以避免可能产生的各种偏差^[5]。

依法治国、建设法治国家,要确保党和国家的宗教政策得到正确地贯彻执行,就要将其制度化、具体化、法规化,使之发挥出强制性、规范性、权威性的效力。这是因为政策只是一些原则规定,具有一定的“弹性”,缺乏强制功能。法律则具有“刚性”的强制功能。在贯彻宗教政策时,发挥政策与法律的互补优势,做到刚柔相济,效果会更好。为此,一方面要提高宗教干部的政策水平,维护宗教政策的稳定性、连续性;另一方面要善于运用法律的“刚性”来弥补政策的“弹性”,以确保党的宗教政策全面正确地贯彻执行。应当指出的是,强调加强宗教法制建设,并不是淡化党的宗教政策,而是有效贯彻宗教政策的需要。在实际工作中既要注意克服“重政策,轻法规”,认为“政策指导是抓大事,法制建设是具体事务”等政策至上的错误认识,也要避免和防止因以政策为指导、主要依据法规管理宗教事务为由,重法规、轻政策的错误想法^[6]。

坚持政策引导和依法管理相结合的原则,还因为宗教立法、执法、普法都需要一个过程^[7]。因此,在宗教法制建设中,作为宗教管理者和具体执法人员,既要熟悉法律,服从法律规范,对法律负责;又要熟悉政策,学会运用政策引导,对人民负责,对信教群众负责,积极、稳妥、正确地调解和处理宗教矛盾和问题。

二、处理好宗教立法中的相关关系

由于宗教的自身特性以及民族性、国际性特点,也就决定了宗教立法的复杂性,不仅要考虑与其他法律法规的关系,还要考虑与民族政策以及相关国际公约的关系。

1. 处理好宗教法规与其他法律法规的关系

在我国,关于宗教问题的法律规定,主要体现在三种类型的法律之中:一是宪法。在《宪法》第34、36两条款中对公民宗教信仰自由予以明确规定。二是一般法律法规。在我国《民族区域自治法》、《民法通则》、《刑法》、《教育法》、《劳动法》、《义务教育法》、《人民代表大会选举法》、《村民委员会组织法》等法律中,有关于保护公民宗教信仰自由,以及不得利用宗教进行违法犯罪活动的规定。三是宗教专项法规。包括《宗教事务条例》、《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》等调整宗教事务和宗教活动的宗教行政法规和宗教规章。

虽然在以往宗教专项法规和其他一般法规之间基本保持一致,但在一些具体问题上还存在着不协调。特别是随着社会的发展,新情况、新问题的不断出现,以及法律的滞后性,法律调整范围的广泛性和复杂性,这都加

大了法律之间的一致性和协调的难度。这就要求我们加强对宗教立法和其他法规一致性和协调性的研究,协调好宗教法与其他法之间的关系。不论是宪法,还是其他法律法规;不论是一般法律法规,还是宗教专项法规,在规定的內容上都要尽量协调一致,避免出现同样的事情处理结果不同的情形,这是法制统一的基本要求。法律上的统一和协调,既有利于管理者正确执法,也有利于公民很好地守法,对减少宗教活动中的矛盾和纠纷,维护宗教间的和睦,保持国家和社会的稳定是十分必要的。

2. 处理好宗教立法与民族政策的关系

由于中国历史上具有长期形成的兼容、宽容、和谐的人文主义传统,许多外来宗教和少数民族都在中国扎根、成长,形成了多宗教多民族的国家。宗教与某些少数民族的历史发展和风俗习惯的渊源极深,有着深厚的群众基础,宗教问题和民族问题呈交织状态。而且这些整体信教的少数民族多聚居在西北、西南等边疆地区和经济相对落后的地区,经济发展的不平衡使他们承受着极大的心理压力,也易产生浮躁情绪。虽然民族问题不能完全等同于宗教问题,但二者有密切的联系和相关性。

历史的经验告诉我们,宗教问题处理不好,可能直接导致民族纠纷,损害民族团结,甚至酿成社会动荡,民族分裂,国家解体的悲剧。应当说,我们在以往制定宗教政策和法规时曾予以充分注意,维护了民族团结和宗教和谐。在“全球化”和国外势力企图对我国“西化”和“福音化”的背景下,在国内民族分裂主义分子利用宗教和民族问题制造争端,破坏社会稳定,企图分裂祖国的严峻形势下,在今后制定宗教法规时,应从我国民族和宗教的特点和实际出发,不仅注意把宗教法律法规与民族政策协调一致起来,而且要逐步将有关民族政策通过法律程序转化为宗教法规。这样,更有利于我国各民族的团结与互助及国家的安定团结,有利于保持稳定的政治局面,增强抵御“西化”和“福音化”的能力。

3. 处理好宗教立法与相关国际公约的关系

在宗教普遍存在的国际环境中,某个国家想率先进入没有宗教的社会是不可能的^①。《联合国宪章》等国际公约不仅规定了宗教信仰自由作为人的一项基本自由应该受到应有的尊重,任何国家机关、团体或个人“都不得以宗教或信仰原因为由对任何人加以歧视”;还规定了宗教必须遵守国家法律,在国家法律允许的范围內活动,“任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张,构成煽动、歧视、敌视或强暴者,应以法律加以制止”^②。

应当说,我国在制定法律法规特别是宗教法规时,充分考虑到了国际公约的上述内容。但我们也必须清醒地注意到,由于宗教复兴的新形势,由于国际宗教势力对我国的渗透,由于西方资本主义国家在意识形态和社会性质上与我们的对立,演变我国性质的企图依然未变,以及敌对势力打着宗教的幌子对我国进行颠覆破坏的严峻局面,这些都可能会在宗教问题上出现不可预测的情况。这就要求我们今后在宗教立法问题上,要切实处理好本国实际与国际接轨的关系。既要充分考虑与国际社会的联系,更要考虑维护国家主权和稳定,为世界宗教立法的发展,为宗教和睦、社会稳定做出新的贡献。

三、处理好宗教执法中的各种关系

对宗教事务的管理和规范,不是宗教职能部门单独的事情,也不是制定一部完整的宗教法规就可以一劳永逸,这是一项综合性、立体式、系统化的工作,需要相关部门在思想上统一、法律上一致,管理上齐心协力。

1. 处理好以宗教法规为主管理宗教事务与多法齐管、相互协调的关系

宗教事务所反映的问题,有些并非完全是宗教问题,而是社会具体事务,这就会形成多法共管的局面。要避免相互推诿和扯皮,就必须采取多法共管、重点突出宗教法规的管理方式,处理好以宗教法规为主与多法齐管的关系。一是要处理好宗教法规与其他一般法规的协调共管关系。宗教事务有很多问题反映在其他法律范畴内,并非宗教自身可以处理的,如有些寺院涉及到的土管、园林、规划、城建等问题,要通过这些部门的行政法规去处理。二是要处理好国家宗教法规与地方宗教法规共同管理的关系。由国家制定的比较完整系统的法律法规,主要是从宏观的角度对宗教事务的依法管理;省市及以下地方根据宪法、法律以及宗教行政法规制定的与本地实际情况相适应的法规、规章,主要是从微观的角度依法管理宗教事务。三是逐步加大宗教法规的调控范围,尽量做到应当由宗教法规管理的问题如果单靠宗教法规能够解决的,其他法律法规尽量不去管。

当然,解决上述问题的一个基本前提,是要解决好立法中宗教法规与其他法规内容的交叉关系。哪些内容

只在宗教法规中规定,哪些内容在宗教法规和其他法规中都有体现,哪些内容以宗教法规为主,哪些内容以其他法规为主,需要我们认真调研、科学论证。

2. 处理好依据国家法规管理与宗教教规管理的关系

法律虽然对调整和管理宗教事务发挥着重要作用,但法律不是万能的,有它自身难以克服的缺陷。这就需要其他的社会规范加以弥补。我们注意到,各宗教在长期的发展过程中,为了使自己能够生存发展,都制定了规范教徒言行的教规教义,这在一定意义上起到了对教徒的道德意识和社会秩序意识的培养作用。我们在以宗教政策为指导以法律法规为主管理宗教事务的过程中,应该注重把依据法规管理和教规教义管理有机结合起来。引导宗教场所内的管理事务,逐步朝着内部事务管理程序化、法制化的要求去发展^[10]。

这里关键是要处理好二者在管理中的度。对于纯属宗教团体和宗教场所的内部事务,如宗教团体成员的吸收、团体换届及领导人的选举,宗教场所人员安排、场所内部环境的改善等,应当由宗教团体或宗教场所按照宗教教规、宗教团体章程和宗教场所的规定去管理和运作,国家法规不应介入和干预。但如果宗教团体和宗教场所的内部事务与法律法规发生联系,国家法规就应当介入。宗教团体和宗教场所在外部与其他社会组织和个人发生的某些行为,如征地或改建宗教场所、出版图书等,就应当依据相关的法律法规去管理。

3. 处理好宗教执法中的协调共管关系

按照我国现行的宗教法规的规定,宗教团体、宗教活动场所和宗教教职人员的违法行为,由宗教事务管理部门负责处罚,外国人和港澳台地区居民触犯宗教法规的,由公安部门处理,司法部门负责追究构成犯罪的刑事责任。从实践来看,在一般的违法活动中可能涉及宗教问题,在宗教团体、宗教活动场所和宗教教职人员的违法行为中可能涉及其他的非宗教事务。而且大量的宗教活动涉及到其他行政机关的职权责任范围,如出版宗教图书与文化管理部门的职能相关联,宗教团体、宗教场所举行较大规模的活动与公安、消防等部门职能相关联。因而实际有权进行宗教执法的部门,不仅仅是宗教事务管理部门,还包括公安、消防、海关、工商、税务、文化管理等行政管理部门。

这就要求宗教事务管理部门与其他政府执法部门在执法过程中要分清问题的性质,明确各自的职责、加强协调和配合。一是要搞清执法中遇到的这些问题是宗教团体或信教群众正常的社会行为,还是违法行为;是一般的违法,还是触犯了刑律;是单纯的违反宗教法规,还是同时也违反了其他法规;是由宗教执法机关自行解决,还是需要其他执法机关的协调配合,以及由什么执法机关为主解决问题,从而妥善解决好涉及宗教问题在内的各种社会问题。二是鉴于这些执法机关多是平行的部门执法机关,为了便于协调,最好是在一级政府下由政府主管领导牵头成立一个协调机构,可有效避免由于职责不清而造成的推诿扯皮。

四、在宗教法律、法规的普及上下功夫

立法者制定法的目的,就是使法在社会生活中得到遵守。“遵守规范制度而且是严格遵守规范制度,乃是法治社会的一个必备条件”^[11]。但人们的法律意识和良好的守法品质是不会自发形成的,必须通过包括普法教育在内的多种手段和措施有意识地长期加以培养才能形成。从宗教守法的实践看,普遍存在着认识不到位、行为不适应现象。要提高人们守法自觉性和主动性,就必须在宗教普法上下功夫,通过开展法制宣传教育不断提高国家机关工作人员和广大人民群众(包括信教群众)的法治观念作为宗教普法的重点。

1. 在宗教法制宣传中强调行使权利和履行义务的一致性

没有无权利的义务,也没有无义务的权利,权利和义务是一种处在对应、依存、转化过程中的对立统一关系体,而这也正是法制的必然要求和具体体现。在宗教法制宣传中,既要强调尊重和保护宗教信仰自由,保障正常的宗教活动,更要强调遵守法律秩序、维护宗教和睦和社会和谐的义务。要使广大信教群众懂得,没有社会的稳定与和谐,宗教自由和权利的实现就是一句空话。

2. 树立权利本位的思想,切实保障信教公民的民主权利

现代法律理念要求法律以权利为本位,以保障公民民主权利,实现社会法治化为目标。多年的普法实践给了我们深刻的启迪,普法不仅是法律知识的传播,更主要的是法律意识和法律理念的培养。应当说理念的形成有赖于知识沉积,知识普及中渗透着理念。知识是理念的基础,理念则是知识的精髓或核心。普法规划的实施,

努力实现由提高全民法律意识向提高全民法律素质的转变,实现由注重依靠行政手段管理向注重运用法律手段管理的转变。要通过宗教普法,使尊重和保障公民的各种法定权利包括宗教权利成为一种社会风尚和理念。

3. 着力于公民法律素质的提高

科学发展观是我们党新时期经济社会发展的指导原则,其本质和核心是以人为本。宗教法制宣传工作也应贯彻和体现这一原则,要把提高公民法律素质,促进人的全面发展作为普法教育工作目标之一。在宗教法制宣传教育的内容上,应把满足公民的法律需求作为根本出发点,加大与信教公民日常行为密切相关的法律法规的宣传教育,结合公民在日常行为中反映出来的具有普遍性的法律问题进行有针对性的宣传教育,切实提高信教公民的守法、护法的能力。

总之,正是由于宗教的复杂性,要求我们在宗教法制建设中必须切实处理好与宗教政策以及宗教立法、宗教执法、宗教普法中的各种关系和问题,从而达到通过宗教法制建设,引导宗教与社会主义社会相适应,实现构建宗教和睦与社会和谐,确保国家和社会稳定发展的目的。

参考文献:

- [1]中国社会科学院. 法治与和谐社会建设[M]. 北京:社会科学文献出版社,2006:4.
- [2]韦 斯. 宗教与艺术[M]. 重庆:四川人民出版社,1999:7.
- [3]叶小文. 宗教问题怎么看怎么办[M]. 北京:宗教文化出版社,2007:470.
- [4]杨合理. 宗教法制在促进我国社会和谐中的作用[J]. 河南工业大学学报,2008(1):88.
- [5]葛洪义. 法理学[M]. 北京:中国政法大学出版社,2008:110.
- [6]叶小文. 多视角看社会问题[M]. 北京:中共中央党校出版社,1997:2-3.
- [7]吕晋光. 依法管理宗教事务再思考[J]. 中国宗教,2005(4):49.
- [8]赖永海. 宗教学概论[M]. 南京:南京大学出版社,1989:166.
- [9]段启明. 联合国有关宗教问题的规定与我国的宗教法制建设[J]. 中国宗教,1997(1):22.
- [10]杜钧宝. 加强宗教事务管理的法律思考[J]. 中国宗教,2002(2):31.
- [11]E·博登海默. 法理学—法哲学及其方法[M]. 北京:华夏出版社,1987:232.

The Thinking on Strengthening the Religious' Legal Construction and the Harmonious Society Construction

Li Wuxing

(Department of Law and Politics, Cangzhou Normal University, Cangzhou 061001, China)

Abstract: Strengthening the religious legal construction, guiding religion to adapt to socialist society, constructing the religious and social harmony, are important measures for party and country that from the construction to have the Chinese characteristic socialism reality and the implementation. To make it reach anticipated goal, needs party, state, social and religious joint efforts. From the legal perspective, we should be fully aware of the religious' legal construction in the process of constructing harmonious society, in practice to deal with policy guiding and management according to law, handle the internal relationship between the various religious and legal construction.

Key words: religions; religious policy; the socialist harmonious society; the religious legal construction; harmonious society; legal philosophy