

黑龙江大学

---

硕士学位论文

---

我国宗教事务管理模式理论分析

---

姓名：王丽娜

---

申请学位级别：硕士

---

专业：宗教学

---

指导教师：陈树林

---

20080428

## 中文摘要

目前,在我国从事宗教管理研究的人较多,也取得了一些重要的理论成果,对于加强和改善宗教事务管理的水平和效果具有一定指导意义。但也应该看到,以往的理论研究,或侧重于宗教管理的理论研究,或侧重于宗教管理实践的研究,其成果多半是政策性和纯理论性的,而对于宗教事务管理模式系统化、理论化、全面化的把握尚显不足。基于这一点,本文通过研究我国宗教事务管理模式构建的理论依据,梳理我国建国后宗教事务管理模式及其实践特点,分析当代宗教事务管理取得的成就、需进一步解决的问题,以及未来宗教事务管理模式的主要发展趋势,并对宗教事务管理模式的法制化趋势加以剖析,尝试对宗教事务管理模式进行系统化、理论化、全面化的分析与研究。

**关键词:** 宗教; 宗教事务; 宗教管理模式; 法制化

## Abstract

At present, a lot of people investigate theoretical studies on religious affairs management in China. They extend the results to the management. It has great guiding significance toward religious management. But most of these studies are religious management or the practice research. The article mostly discusses the application of the policy and sheer academic. Strengthening the religious and legal construction is the prerequisite and foundation of managing religious affairs legally, which is the basic religious policy, established by our Party and country and is an important of the religious working policy in new period According to the reality of the religious work. It is important to have a deep construe of success religion and something need solve. And put it under the religious management so that it could become one of the normal tasks for the religious management department. This thesis tries to make a systematic, theorization, roundly research and construe on the religious management.

**Keywords:** Religion; Religious affairs; Legality management; Legal construction

## 独创性声明

本人声明所呈交的学位论文是本人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。据我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果，也不包含为获得黑龙江大学或其他教育机构的学位或证书而使用过的材料。

学位论文作者签名：



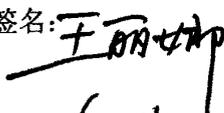
签字日期：

2018 年 6 月 5 日

## 学位论文版权使用授权书

本人完全了解黑龙江大学有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅和借阅。本人授权黑龙江大学可以将学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或其他复制手段保存、汇编本学位论文。

学位论文作者签名：



导师签名：



签字日期：

2018 年 6 月 5 日

签字日期：

2018 年 6 月 5 日

学位论文作者毕业后去向：

工作单位：

电话：

通讯地址：

邮编：

## 绪 论

### 一、问题的提出

在我国宗教管理问题是一个现实的实践问题，也是一个需要不断探索的理论问题。1949年我党就对宗教管理问题进行探索并不断积累经验和取得成就。但是，随着形势的发展和变化，宗教事务自身在发生变化，要求对宗教管理模式做出相应的改变。因此，立足于当前我国宗教事务发展变化的特点，从理论上对宗教管理模式的特点和发展趋势做出探讨具有重要理论和现实意义。

对宗教事务管理来说，目前学术界多集中在对宗教政策和国外管理模式分析探索的尝试，但系统化、理论化、全面化的把握进行的还不够。如1994年《河北学刊》发表了徐麟的《中国共产党“宗教信仰自由”政策的形成和发展》，文章以1935年为界分两个方面阐述了中共的宗教政策；1999年金以枫的文章《中国共产党宗教政策发展述略》，是研究中共宗教政策的较新成果。近年来发表的学术论文如：宋华忠的《依法管理宗教事务的几个问题》、曹内彬《依法加强管理 重在教育引导——对昭通依法管理宗教事务的认识》、李向平、黄海波《中国古史上的宗教管理》，也有对宗教管理模式的研究文章，其中有：张化《社会转型与宗教管理模式的转变——以上海为例》、王玉琼《论我国宗教事务管理模式的转变》、张训谋《各国政教关系和宗教事务管理模式初探》。除此之外，还有硕士、博士论文，如，周奇《唐代宗教管理研究》、廖瑞芳《宗教立法的法理思考》、胡玲芝《论宗教信仰自由》、陈始发《新中国宗教政策的历史考察》。研究专著方面，1999年1月当代中国出版社出版了《当代中国的宗教工作》（上、下册）、2005年10月中国科技文化出版社出版的《宗教事务工作管理规章制度全集》、2006年中国知识出版社出版的《中国宗教事务管理百科全书》。本文在前人的基础上进行总结，探索我国的宗教事务管理模式。

## 二、对与本文相关几个概念的明确

宗教传统上是一种悠久的、广泛的、重要的历史现象，宗教研究也应受到重视，只有对宗教理论进行深入的研究才能更好的去解决我国的宗教问题，实施正确的宗教管理模式。现就涉及的一些基本概念：宗教、宗教事务、宗教事务管理、宗教事务管理模式进行简要的界定和明确。

宗教。本文所说的宗教是指，“宗教是关于超人间、超自然力量的一种社会意识，以及因此而对之表示信仰和崇拜的行为，是综合这种意识和行为并使其规范化、体制化的社会文化体系。”<sup>①</sup>

宗教事务。不是指人们头脑里信什么宗教，即宗教中的教义、观念，也不是以社会实体形式存在的宗教团体宗教活动场所的一些内部事务，也不是广义上的涉及宗教的一切事业、业务，即指宗教作为社会实体而产生的各种行为、事项或关系（包括教务活动、教会管理、宗教与社会、宗教与政府等关系）而主要是指“涉及社会公共利益的宗教组织活动和宗教信仰活动”<sup>②</sup>。

宗教事务管理。不是对宗教信仰的具体内容进行管理，也就是不是干涉宗教内部事务，而是对涉及国家利益和社会公共利益的宗教事务进行管理。

宗教事务管理模式，并不是具体的宗教政策，而是在社会主义国家，再就中国的多元宗教的特点，特殊的政治经济体制下，在历史文化语境里所提出来的对宗教事务管理反复应用的一种固化下来的一套管理形式。

## 三、本文的主题及基本结构

本文主要通过分析我国的宗教事务管理模式的理论依据，重点探讨我国的宗教管理模式。改革开放以后随着社会的转型，国际环境的影响，当前宗教方面出现了一些新情况和新问题，随着社会的不断变迁，我国宗教事务管理模式取得的成就及需进一步解决的问题是什么，同时探索研究我国宗教管理模式的发展趋势如何。依法管理宗教事务是目前众多学者探索研究的问题，同时我国的宗教事务

<sup>①</sup> 吕大吉. 宗教学通论新编[C]. 北京: 中国社会科学出版社, 1998, 79.

<sup>②</sup> 张志刚. 宗教研究指要[C]. 北京: 北京大学出版社, 2005, 426.

## 绪 论

---

管理模式主要方向也是如此。本文共分四部分，第一部分研究我国宗教事务管理模式构建的理论依据；第二部分探讨我国建国后宗教管理模式及其特点，并分三个时段对我国的宗教事务管理模式的历史进程进行梳理，分为建国后到文化大革命以前的宗教事务管理模式，文化大革命时期的宗教管理，改革开放至今的宗教管理模式；第三部我国宗教事务管理模式的取得的成就和需进一步解决的问题；第四部分我国宗教事务管理模式的发展趋势分析。

## 第一章 我国宗教事务管理模式构建的理论依据

### 第一节 马克思主义宗教观是我国宗教事务管理模式

#### 构建的指导思想

马克思主义宗教观是我国宗教事务管理模式构建的指导思想。确立科学的马克思主义宗教观，即将马克思主义宗教观中国化，也就是将马克思主义宗教理论与中国宗教实际情况正确结合，随着对宗教的认识和对宗教问题的不断深入的研究和处理宗教问题的方法的不断完善，也在这个过程中重新认识了马克思主义宗教观，并将其不断发扬。<sup>①</sup>

认识马克思主义宗教观我们首先需要了解一下宗教的概念。宗教一个复杂的社会历史现象，中外许多著名的宗教学者都对宗教的定义进行了界定，给出了自己对于宗教本质的不同理解。麦克斯·缪勒认为，所谓的宗教就是对某种无限存在物的信仰；威廉·詹姆士给宗教下的定义是：各个人在他孤单时候由于觉得他与任何一种他认为神圣的对象保持关系所发生的感情、行为和经验。美国宗教学家密尔顿·英格把宗教界定为，人们藉以和生活中的根本问题进行斗争的信仰和行动的体系。恩格斯在《反杜林论》中说：“一切宗教都不过是支配着人们日常生活的外部力量在人们头脑中的幻想的反映，在这种反映中，人间的力量采取了超人间的力量形式。”<sup>②</sup>我国著名学者吕大吉先生提出了宗教四要素的宗教定义，“宗教是关于超人间、超自然力量的一种社会意识，以及因此而对之表示信仰和崇拜的行为，是综合这种意识和行为并使其规范化、体制化的社会文化体系。”<sup>③</sup>吕大吉先生把宗教界定为包括意识、体验、行为、组织制度在内的社会文化体系。我们从以上可以看出对于宗教不仅是有神的，还是一种社会意识，是一种社会实体、社会活动、社会力量，在社会主义社会将长期存在。而宗教观，“顾名思义就是关

<sup>①</sup>袁益娟. 马克思主义宗教观与马克思主义无神论关系刍议[J]. 新疆师范大学学报, 2008, (1).

<sup>②</sup>马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集, 第4卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995, 666—667.

<sup>③</sup>吕大吉. 宗教学通论新编[C]. 北京: 中国社会科学出版社, 1998, 79.

于宗教现象、宗教问题的根本观点和根本看法”。<sup>①</sup>马克思主义宗教观是把马克思主义的基本原理及其方法原则运用于分析、解决宗教现象、宗教问题而形成的关于宗教的起源、演变、本质、作用的基本原则和基本策略。<sup>②</sup>马克思主义宗教观是与时俱进的，是随着实践的发展而不断丰富，不断创新的。马克思和恩格斯是马克思主义宗教观的创立者。他们在他们的时代创立自己的历史唯物主义宗教观，而中国共产党在领导中国革命和建设的过程中也努力将马克思主义宗教观发展成为有中国特色的马克思主义科学的宗教观。在认识上可以把马克思主义宗教观分为广义和狭义两种，在此，我们借鉴龚学增对马克思主义宗教观理解。他认为马克思主义宗教观的实质就是历史唯物主义宗教观；狭义的理解，就是马克思主义宗教观是关于马克思恩格斯列宁的宗教观，广义的理解，还包括他们的后人的历史唯物主义宗教观，马克思主义宗教观作为个人的宗教观表明了对宗教的基本观点，作为共产党的宗教观的理论政策体系；马克思主义宗教观是有党性的。我们可以清醒的看出马克思主义宗教观就是被不断发展、创新的历史唯物主义宗教观。

树立科学的马克思主义宗教观，对于我们党和国家有着重要的指导意义。在整个社会主义建设中，我们党坚持马克思主义基本原理同推进马克思主义中国化相结合，这是正确的，毫无疑问的。马克思主义的指导作用是有目共睹的，马克思主义宗教观也是在马克思主义哲学的基础上建立起来的，它的基本精神和主要内容，经受了历史实践的检验，是有生命力的。马克思主义宗教观不是用宗教本身的历史去说明宗教，也不是用人类的某种精神去说明宗教，认识宗教的本质。宗教是社会意识和上层建筑的重要组成部分，由社会的经济基础决定，要在社会经济基础中找寻宗教的本质和根源，宗教自身具有长期性，复杂性的是随着社会的发展而发展的。

建国初期，党和国家在1954年，中共中央《关于过去几年内党在少数民族中进行工作的主要经验总结》的文件中，首次提出了中国宗教具有“五性”的重要思想。宗教“五性”的思想，即为宗教的长期性、群众性、民族性、国际性、复

<sup>①</sup>袁益娟. 马克思主义宗教观与马克思主义无神论关系刍议[J]. 新疆师范大学学报, 2008, (1).

<sup>②</sup>袁益娟. 马克思主义宗教观与马克思主义无神论关系刍议[J]. 新疆师范大学学报, 2008, (1).

杂性的特点。宗教这些特性深刻的反映了我国宗教的国情。对宗教这些特性的科学认识，已经作为我们国家以后处理宗教问题的立足点。新中国成立初期，我们政府开展对宗教界的统一战线工作，毛泽东曾经指出，对宗教界，必须在反帝反封建的基础上将他们团结起来。宗教正式因为具有这些特性，我们更应该用马克思主义立场、观点、方法对宗教问题进行科学研究，无论是建国初期的初步认识，还是文革时期的错误认识，还是改革开放时期的重新再认识，一直到现如今的正确认识，还是将来的科学完善的认识，我们都要努力把马克思主义宗教观中国化，科学化，社会主义化，积极发挥宗教的积极作用，限制其消极作用。

## 第二节 中国社会对科学和民主的追求与对愚昧和奴役的斗争是我国宗教事务管理模式构建的逻辑前提

科学和民主与愚昧和奴役永远是相对立的两方，而且在一定时期是并存的，而中国社会对科学和民主的追求与对愚昧和奴役的斗争是我国宗教事务管理模式构建的逻辑前提。

新文化运动作为中国近代史上规模最大的启蒙运动，是近代中国民主思想发展一个重要的里程碑。以陈独秀、李大钊、胡适、鲁迅等人为代表的先进知识分子，以《新青年》为阵地，明确提出“提倡民主与科学，反对专制和愚昧、迷信；提倡新道德，反对旧道德；提倡新文学，反对旧文学”，把斗争的锋芒指向维护封建制度的孔教。新文化运动向前的踏步，动摇了我国封建思想的统治地位，中国人民的思想得到了空前解放；中国知识分子在新文化运动中接受了一次民主与科学的双重洗礼，民主与科学的思想得到了进一步的弘扬，推动了我国的自然科学的伟大发展。与此相对应，西方从 16 世纪末到 17 世纪，科学家曾为打破基督教神学的黑暗统治争夺科学的生存的权利而斗争，1600 年天主教会法庭曾对布鲁诺施以火刑，1633 年又对伽利略进行了野蛮的宗教审判，因此西方 18 世纪出现反神权的思想启蒙运动是具有特定历史条件的。

在宗教方面，我国的思想家缺少睿智的反思和宗教方面的意识，对宗教的文

化功能认识不到位，仍然认为宗教的全部功能就是“鸦片”。由于我国的鸦片战争，使得我们对于鸦片的认识不仅仅是致病的麻醉剂，而是被看成一种祸国殃民的毒品，被全国人民所唾弃；由于我国长期受前苏联反宗教和无神论宣传的巨大影响，许多人缺少对宗教学知识的认识与理解，有许多学术界的人认为宗教信仰是愚昧无知的，是“傻子遇到骗子”，从而把宗教同科学对立起来。近几年某些自称是马克思主义的“理论权威”仍然坚持散布西方早已过时的“科学主义”、“技术主义”思潮，危言耸听地打着“反伪科学”的幌子否定宗教学的学术研究成果。他们将道教斥为“封建迷信”，将“内丹”学斥为“伪科学”，迷惑了不少群众，他们无视党的宗教政策，其舆论导向错误地把宗教等同于迷信活动，认为反迷信就要反宗教，连研究宗教的学者也横加迫害。在这方面我国曾有过历史教训，宗教学的研究也受到批判封建迷信的政治运动的影响。

从 50 年代后期对于跑步进入共产主义的狂想，到“文化大革命”十年浩劫，《宪法》规定的宗教信仰自由被否定，宗教文化被斥为“封建迷信”，宗教学的研究被划为禁区，不仅宗教界爱国人士深受其害，而且连马克思主义的宗教学者也深受迫害。我国的社会实践证明那种认为宗教是愚昧的、奴役人民的意识形态，企图依靠行政命令或其他强制手段一举消灭宗教的想法或做法，是背离马克思主义宗教观的，是完全错误的。我们认识一切事务，“必须注意它和其他各种运动形式的共同点。但是，尤其重要的，成为我们认识事务的基础的东西，则是必须注意它的特殊点，就是说，注意它和其他事务运动形式的质的区别，只有注意了这一点，才有可能区别事务。”<sup>①</sup>也就是说我们不仅要认识宗教与迷信的共同点，而且更重要的是认识它们的特殊点，只有如此，才能更好的分清楚什么是宗教，什么是愚昧、迷信。

总之，在对待宗教问题上，我国社会对科学和民主的追求与对愚昧和奴役的斗争，必须建立在科学的认识宗教，理解宗教本质的基础之上，才能更好的追求科学与民主，与愚昧和奴役作顽强的斗争，以此为前提我国的宗教事务管理模式才能更加具有科学性。

<sup>①</sup>毛泽东. 毛泽东选集，第 1 卷[M]. 北京：人民出版社，2003, 283.

### 第三节 宗教的“阶级性”观点与宗教“普适性”观点的对立与融合是我国宗教事务管理模式构建的合理基础

传统上宗教被认为是统治阶级用以麻痹人民的鸦片，认为宗教是有阶级性的，历史唯物主义的科学观也认为，宗教是统治阶级用以巩固政权、稳定社会的工具，古今中外，都是如此，这些观点认为宗教是有阶级性的。其实，宗教是无阶级性，无政治性的，而且具有大众性，可以为任何意识形态的社会服务。奴隶社会、封建社会、资本主义社会可以利用宗教为其政权和社会服务，当然也可以与社会主义社会相适应。这一点正是我国宗教事务管理模式构建的合理基础。

宗教产生于史前社会后期，认为宗教是阶级社会的产物，是不科学的。宗教的产生是先于国家、阶级的产生而产生的。宗教的主要观念是“万物有灵”。宗教跨越了国界、地域和时代，成为纵贯人类文明历史、超时空的世界性宗教。目前，最强大、最有影响的世界性宗教有佛教、基督教、伊斯兰教等。我们不应再把宗教贴上意识形态和政治性标签。宗教信仰作为精神信仰或寄托，绝非具有政治性。宗教是具有普适性的，也就是说，宗教将与社会主义社会长期共存共同发展，而且两者相适应、相促进。

1993年11月7日，江泽民在全国统战工作会议上正式提出了积极引导宗教与社会主义社会相适应的论断。他指出，“宗教是一种社会现象，在社会主义社会中将长期存在，如果宗教与社会主义社会不相适应，就会发生冲突。这种适应并不要求宗教信徒放弃有神论的思想和宗教信仰，而是要求他们在政治上热爱祖国，拥护社会主义制度，拥护共产党的领导；同时，改革不适应社会主义的宗教制度和宗教教条；利用宗教教义、宗教教规和宗教道德中某些积极因素为社会主义服务。”<sup>⑥</sup>近年来，为适应社会主义建设的新形势、新任务，中国宗教界努力实践“宗教与社会主义相适应”的要求，如“基督教界开展了神学思想建设，藏传佛教界开展了寺庙爱国主义教育，天主教界开展了民主办教，伊斯兰教界开展了‘解经’工作，佛教、道教界在这方面也进行了积极探索。”党的十七大报告和新修改的党

<sup>⑥</sup> 龚学增. 社会主义与宗教[M]. 北京: 宗教文化出版社, 2003, 207—208.

章都首次写入“全面贯彻党的宗教工作基本方针”。“党的宗教工作基本方针首次写进党的代表大会报告，充分体现了党对宗教工作的高度重视，坚持将马克思主义宗教观与我国国情相结合，为我们进一步做好新形势下的宗教工作提出了指导思想，指明了前进方向。”<sup>①</sup>胡锦涛总书记指出，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”；“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，对于增进团结、凝聚力量具有不可替代的作用”。<sup>②</sup>在新党章中，“全面贯彻党的宗教工作基本方针，团结信教群众为经济社会发展作贡献”被写入“总纲”。这些重要论断是马克思主义宗教观之“中国特点”的具体体现，充分说明我们党对宗教存在的长期性、宗教问题的群众性和特殊的复杂性有着深刻的认识，对我国宗教工作的实践有着重要的指导意义。我们要按照党中央的要求，切实推动宗教健康发展，积极引导宗教与我国社会主义社会相适应，充分发挥宗教在促进社会和谐发展中的积极作用。

---

<sup>①</sup>蒋坚永. 关于发挥宗教界人士和信教群众在促进经济社会发展中积极作用的若干思考[J]. 2008, (1).

<sup>②</sup>蒋坚永. 关于发挥宗教界人士和信教群众在促进经济社会发展中积极作用的若干思考[J]. 2008, (1).

## 第二章 我国建国后宗教事务管理模式及其特点

— 我国从建国后到当前，我们党对于宗教事务管理模式进行了近 60 年的不懈探索，已经形成了一套在社会主义制度的主题地位前提下，对我国多元宗教施以人性化、法制化的开放性宗教事务管理模式。这种宗教事务管理模式是具有中国特色的，是我们党对于马克思主义宗教观的科学发展，具有自由民主性、法制性、科学性、动态性、开放性、主权性的特点。自由民主性，是指我国的宗教管理模式所依据的政策是由人民代表大会制定的，代表人民的意愿，而政策的主旨是实行宗教信仰自由政策。法制性，是指我国的宗教管理模式的依托是建立在依法管理宗教事务的基础上实行的宗教管理政策。科学性，是指我国的宗教管理模式是适应我国多元宗教的现实状况，是符合当前的社会发展的，是与我国的宗教管理模式的指导思想也就是马克思主义的宗教观相吻合的，是有利于我国社会主义现代化的建设的科学的宗教事务管理模式；动态性，是指我国的宗教管理模式是与时代的发展相适应的，随着社会的不断进步，宗教管理模式也不断的更新。开放性，是指我国的宗教管理在维护国家主权的基础上，我国政府尊重在中国境内外国人的宗教信仰自由，保护他们正常的宗教活动，保护外国人同我国宗教界开展宗教方面的友好往来和文化学术的交流。主权性，是指我国宗教的宗教事务管理模式是建立在维护国家主权完整的基础之上的，不允许别的国家利用宗教事务来干预我国内政。以上就是我国宗教事务管理模式及其特点的阐述，下面对不同时期宗教事务管理模式的历史进程进行梳理。

### 第一节 建国后到文化大革命以前的宗教事务管理模式及其特点

(1949—1966)

新中国成立以来，党和政府主要依靠宗教信仰自由政策来管理宗教事务。我称其为政策性的宗教事务管理模式。新中国成立之初，宗教管理被视为内部行政事务，视宗教为控制型上层建筑，实行的是政策性的宗教事务管理模式，主要依

靠行政管理，单靠政策管理，按政策使用行政手段对宗教事务进行管理，主要依靠的政策是宗教信仰自由。政府处理宗教问题像管理经济建设、社会事务和文化事业等一样，主要依据红头文件和政策规定。政府的管理，政府的行政管理，就像国家管工业、农业、商业、文教都是一样的手段。政府设立行政机构，行政机构负责管理宗教团体神职人员、各级宗教团体的人事安排、财务收支、教徒的发展、宗教活动的规模和方式方法、宗教印刷品的出版、发行、宗教场所的设立、恢复、发展、宗教院校的开办、管理、宗教领袖的安排等等，所有这些都得到党和政府直接或间接的批准，都在政府宗教部门的管理之下。

我国建国初的特殊国情决定了我国的宗教事务管理模式具有中国特色。“1949年建国以后，党采取了一系列措施来处理宗教问题，形成了一套比较完整的宗教政策体系和管理模式，现行的宗教政策是五十年代建国初期参考苏联和其他社会主义国家管理宗教的模式制定的，它反映了当时阶级斗争和反帝斗争的需要，基本特点就是用行政机构控制宗教，指导思想是尽可能缩小宗教的影响，具体的做法就是通过在宗教界内搞政治运动，对宗教团体和人士进行改造，组建新的队伍，形成政治性的宗教团体，减少宗教场所和神职人员，限制宗教活动规模，禁止宗教进入文化、教育、慈善等社会公共领域，割断宗教团体和海外宗教组织的关系，切断国内外宗教的联系。天主教、基督教的爱国教会组织就是这个时候成立的，佛教、道教、伊斯兰教也都成立的协会，从内部控制了宗教组织的领导权。参加这些协会和团体的就是合法的，否则就是宗教界的反动力量，就要严惩。在佛教、道教和伊斯兰教的寺庙里头搞和原来宗教不一样的管理形式，由非神职人员参与宗教管理，这样就对佛教、道教、天主教、伊斯兰教、基督教的具体日常事务进行控制，参与了内部管理也对宗教财产进行了管理，对宗教神职人员进行了清理整顿。党对宗教实行了全面的控制，到了五十年代末，当在允许宗教合法存在的同时，基本完成了对旧的宗教力量的改造。”<sup>①</sup>总之，在建国初期，在当时的历史环境之下，我国的宗教事务管理模式是符合其科学性、动态性、主权性要求的。

<sup>①</sup>刘鹏. 中国宗教问题[EB]. [www.tecn.cn/2007-3-27](http://www.tecn.cn/2007-3-27).

## 一、1949年—1955年宗教政策的成功实践

1949年10月1日,中华人民共和国宣告成立,中国的社会制度发生了根本性的变革。历史上延续下来的各种宗教都面临着如何适应新中国的考验。中国共产党作为执政党,在这个时候主要的任务就是如何医治战争创伤,巩固新生的人民政权,继续完成新民主主义革命所遗留下来的任务,恢复和发展经济,而为了完成这个首要任务,如何处理好宗教问题,为这个任务服务,党和政府就明确的提出了在全国范围内实行宗教信仰自由的政策,制定了积极慎重的宗教工作方针和一些具体的宗教政策和规定,以保障广大信教群众的宗教信仰自由权利。首先为了确定新中国的大政方针,中共筹备并召开了极富历史意义的中国人民政治协商会议第一届全体会议(简称新政协),通过了划时代的具有宪法地位的文献《中国人民政治协商会议共同纲领》(简称《共同纲领》)。新政协的召开,是“新民主主义运动的一次总结”<sup>①</sup>,从此开辟了中国历史的新纪元。新政协在当时还不具备召开普选的全国人民代表大会的条件下,肩负起了执行全国人民代表大会职权的重任,承担了建立新国家的历史使命。新政协制定的《共同纲领》,具有临时宪法的性质。关于宗教问题,《共同纲领》强调了两点:第一,中华人民共和国人民有宗教信仰的自由;第二,尊重少数民族的风俗习惯及宗教信仰的自由。《共同纲领》第五条规定,“中华人民共和国人民有思想、言论、出版、集会、结社、通讯、人身、居住、宗教信仰及示威游行的自由权。”第五十三条规定,“各少数民族均有发展其语言文字、保持或改革其风俗习惯及宗教信仰的自由。”<sup>②</sup>这表明,中共在新民主主义革命时期探索形成的关于宗教问题的基本政策被载入了临时宪法,上升为一种国家意志,成为新中国的一项基本政策。《共同纲领》带有鲜明的时代特点,《共同纲领》中指出,“中华人民共和国人民有宗教信仰的自由权。”这里强调的是“人民”,这里就更加符合当时特定的历史环境,也符合人民民主专政的思想。新中国成立之初,新政协就是包括工人阶级、农民阶级、城市小资产阶级、民族

<sup>①</sup>周恩来. 周恩来统一战线文选[M]. 北京:人民出版社,1984,1.

<sup>②</sup>陈玮. 《世界宪法大全》(上)[C]. 北京:中国广播电视出版社,1989,60-63.

资产阶级和一切爱国民主人士的统一战线组织，这里自然也包括宗教人士。周恩来同志在新政协筹备会第一次全体会议上就指出，“在上海一直奋斗的宗教界人士吴耀宗先生，……领导着很大一批民主人士，联系着许多方面的人士在奋斗着。”<sup>①</sup>

<sup>①</sup>吴耀宗在新政协会议上代表宗教界表示：“看清了‘一个独立、民主、和平、统一、富强的中华人民共和国’是‘我们的共同的目标，发现了共同的目标，认识了共同的敌人，我们就能团结起来，组成统一战线，在中国共产党的领导之下，发挥我们固有的、巨大无比的力量’。”<sup>②</sup>上述回顾可以看出我国新成立时所实施的宗教政策是符合当时的历史环境的。

1954年，第一届全国人民代表大会第一次全体会议在北京召开，在这次大会上正式通过了新中国的第一部宪法《中华人民共和国宪法》。《中华人民共和国宪法》中涉及宗教问题的规定共有四条：第三条，“各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由，都有保持或者改革自己的风俗习惯的自由。”第八十六条，“中华人民共和国年满十八周岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、社会出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权，但是有精神病的人和依照法律被剥夺选举权和被选举权的人除外。”第八十七条，“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。”第八十八条，“中华人民共和国公民有宗教信仰的自由。”<sup>③</sup>对于中国宪法规定的公民有宗教信仰自由的含义，时任中共中央统战部长李维汉在1958年做出了如下的解释：“公民有信仰的自由，这里也包含有不信仰的自由，有改变信仰的自由。我们历来就是这样解释的。完全的说法是：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；在同一个宗教里面，有信仰这个教派的自由，也有信仰那个教派的自由；还有，过去不信仰而现在信仰的自由，过去信仰而现在不信仰也有自由。”<sup>④</sup>《共同纲领》中强调的是“人民”，而在《宪法》中强调的是“公民”，反映出当时的时代特点，建国之初，我国的阶

<sup>①</sup>周恩来. 周恩来统一战线文选[M]. 北京: 人民出版社, 1984, 125—126.

<sup>②</sup>周恩来. 周恩来统一战线文选[M]. 北京: 人民出版社, 1984, 131.

<sup>③</sup>陈玮. 《世界宪法大全》(上)[C]. 北京: 中国广播电视出版社, 1989, 68—72.

<sup>④</sup>李维汉. 统一战线问题与民族问题[M]. 北京, 人民出版社, 1982, 553.

级斗争很复杂，也很明显，但随着国家的不断建设，不断发展，阶级斗争有所缓和，对剥削阶级，资产阶级的改造取得了一定的成效，另外也说明，我们的国家是一个不断进步的国家，能够充分意识到时代的变迁所带来的各个方面的变化，不是墨守成规，反映了一种法制意识的提高。同时也反映出，中国政府对于宗教问题的处理也在不断的趋于合理。总之，建国初期的宗教管理虽然是单一的行政管理控制下的政策性的宗教管理模式，但是在当时的历史条件下，把马克思主义的宗教理论与新中国的工作实际相结合，这一点不仅服务了当时党的历史任务，也进一步推动了宗教工作的健康发展。

## 二、1956年—1966年宗教政策的曲折实践

到了50年代后期，受全国性“左”的错误思想路线的影响，宗教工作中的“左”的做法逐渐占据主要的地位，党和政府在执行宗教政策方面开始出现严重的偏差。主要表现为在认识上认为宗教只是一种从旧社会遗留下来的意识形态，它主要起着“麻醉人民的鸦片作用”，随着社会主义建设的不断进步，宗教和其他旧社会遗留下来的意识形态一样应该逐渐被消灭。宗教在社会主义社会是长不了的。1957年的反右派斗争和1958年的大跃进，中国政治生活中的“左”倾错误逐渐滋长，中国共产党的宗教工作经历了非常曲折的路程。1958年前后以对宗教改革为中心内容的少数民族地区的宗教工作，是在全国“大跃进”及在少数民族中开展反对地方民族主义斗争的背景下展开的。“大跃进”急于求成的指导思想以及大规模群众运动的做法，再加上反对地方民族主义斗争严重扩大化的错误，使少数民族地区的宗教工作也蒙受了损失。群众的正常宗教活动受到了不少的干涉和限制，不少地区的群众宗教生活转入地下，宗教礼仪遭到破坏和限制，宗教场所遭到毁坏。1960年以后，宗教工作中的“左”倾错误初步得到纠正。1960年2月第六次全国宗教工作会议着重阐述了宗教的五性，即：群众性、长期性、民族性、复杂性和国际性，并强调要做好信教群众的工作，正确理解和贯彻执行宗教政策等问题。1962年，在全国政协第三届第三次会议上，周恩来在谈到宗教工作时也对“左”的错误进行了批评。周恩来指出：“过去一个时期，这方面的工作有些缺

点和错误，一些宗教界的朋友提出来批评，有许多好的意见是值得重视的。我们把宗教信仰问题常常看得太简单了，以共产党员马列主义的认识来要求所有的人，要求所有人的人生观、世界观都一样，这是不可能的。思想认识是逐步改变的，而且思想认识问题是人民内部的问题。就宗教信仰来说，更是一个长期的问题。我们只是希望爱国的宗教界人士热爱祖国，愿意为社会主义服务，也愿意努力学习。这样，他们思想上还有宗教信仰，这并不妨碍我们整个人民民主统一战线的扩大和巩固，并不妨碍我们祖国的社会主义建设”。<sup>⑥</sup>但在1962年8月党的八届十中全会上，毛泽东把社会主义社会中一定范围内存在的阶级斗争扩大化和绝对化，强调阶级斗争必须年年讲、月月讲、天天讲。于是，“以阶级斗争为纲”就成为我国工作的指导思想。在这种情况下，宗教工作“左”的错误随之进一步发展，不加区别地将民族、宗教方面出现的矛盾，一概堪称世界级斗争的反映，并断言在整个社会主义历史阶段资产阶级都将企图复辟，并认为资产阶级是党内产生修正主义的根源。反映在宗教问题上，就没有正确估计宗教界在清除帝国主义和反对势力之后已经发生了本质性的变化，把宗教视为社会主义的异己或敌对力量，错误地认为宗教方面仍然存在着敌我矛盾，将宗教信仰当作剥削阶级意识，并夸大为意识形态领域里水火不相容的阶级斗争。党内有人竟提出了，共产党的任务就是消灭宗教等极左的口号，使宗教工作中的左倾错误越发严重，直至文化大革命。

### 第二节 文化大革命时期的宗教事务管理模式及其特点

(1966—1976)

“文化大革命”实际是一场由领导人在错误的时间，以错误的方式，发动了一场错误的革命，被反革命集团利用，给党、国家和全国各族人民带来严重灾难的内乱。“文化大革命”时期，整个社会的政治都处于混乱的局面，宗教也不例外。马克思主义宗教观被肆意践踏，党对宗教问题的方针被全盘否定，党的宗教信仰

<sup>⑥</sup>周恩来. 周恩来统一战线文选[M]. 北京: 人民出版社, 1984, 445.

自由政策遭到极“左”路线的破坏，取消了党对宗教的工作，正常的宗教活动被禁止。在文革期间，对宗教事务的管理，明显带有个人色彩，带有长官意志，带有限制、取消正当宗教信仰自由的色彩。原来行之有效的宗教政策被一一否定，取而代之的是批斗活动，行政管理变成了行政命令。正常的宗教活动被限制，宗教场所被关闭，宗教人士被批斗，宗教的内部事务被包办。文革一开始，林彪、江青等就打着反对“投降主义”和“修正主义”的幌子，全盘否定新中国成立以来在宗教工作上取得的成绩。公开宣布禁止人们信教，通过红卫兵“扫四旧”运动，中央统战部被打成了“修正主义司令部”，全国统战、宗教工作部门都被扣上了“执行投降主义路线”的帽子，被诬蔑为“牛鬼蛇神的庇护所”、“资本主义的复辟部”，广大民族、宗教工作的干部都被攻击为“资产阶级的代理人”和“反革命修正主义分子”，遭到了残酷的打击、迫害；各级民族、宗教工作机构都被取消，宗教活动场所被关闭，正常的宗教活动被禁止，宗教人士被迫害；宗教信仰自由政策被认为是“保护落后”的借口，同时禁止少数民族宗教组织的正常宗教活动，大部分寺庙和宗教设施被毁坏或关闭或改作他用。这个时期的宗教管理的特点就是我国建国时期建立的政策性的宗教事务管理模式遭到摧毁。

### 第三节 改革开放到当前的宗教事务管理模式及其特点

#### （1978—当前）

##### 一、1978年—1982年：政策性宗教事务管理模式的恢复

1978年12月，中共十一届三中全会后，邓小平以极大的理论勇气和实践精神，开始对宗教工作进行全面拨乱反正，确立了我国社会主义时期宗教问题的基本观点和基本政策，开创了当代中国宗教工作的新局面。邓小平指出：“我们现在讲拨乱反正，就是拨林彪、‘四人帮’破坏之乱。”宗教工作的拨乱反正就是要拨被林彪“四人帮”搞乱了的党的宗教工作的乱，恢复、发展和完善党的正确的宗教理论、宗教政策和宗教工作。1978年10月21日，中共中央先后转发了中共中央统战部《关于当前宗教工作中急需解决的两个政策性问题的请示报告》，1979年

2月《第八次全国工作会议纪要》，1979年3月，中共中央批准了《中共中央统战部关于建议为全国统战、民族、宗教工作部门摘掉“执行投降主义路线”帽子的请示报告》。国务院于1979年6月正式恢复了国务院宗教事务局的编制。而且各地方也陆续恢复了宗教事务部门，并且新建了一些宗教事务部门。这些措施调动了广大宗教工作者的积极性，对于更好的贯彻和落实党的宗教政策起到了很好的推动作用，十一届三中全会后，党在宗教工作中的成功实践得到了很好的体现。1979年9月，中共中央批转的全国统战工作会议文件《新的历史时期统一战线的方针任务》，1982年3月，中共中央19号文件，都标志着我国政府开始了宗教工作的拨乱反正。要求在全国范围内必须认真地贯彻执行宪法所规定的宗教信仰自由政策，巩固和发展与宗教界的爱国统一战线，坚持独立自主自办原则，打击各种利用宗教进行分裂祖国的行径。特别是19号文件对宗教信仰自由政策的内涵、为全国宗教工作部门摘掉“执行投降主义、修正主义路线”的帽子，恢复各级党委和国家宗教工作机构。1982年12月，第五届全国人民代表大会第五次会议审议通过了新宪法。1982年《宪法》第三十四条在关于选举权与被选举权的规定中，明确中华人民共和国年满十八周岁的公民，不分宗教信仰，均有选举权与被选举权。第三十六条在关于宗教信仰自由方面规定，“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国内公民，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、妨碍国家制度的活动，宗教团体和宗教事务不受外界势力的支配。第五十一条，中华人民共和国公民在行使自由和权利的时候不得损害国家的社会的集体的权益和其他公民的合法的自由和权利。<sup>①</sup>1978年到1982年是我国拨乱反正的时期，在宗教工作方面也是纠正“左”的错误的过程。这时期的宗教管理恢复了建国时期正确的宗教政策，从根本上改变了在极“左”年代单纯把促进宗教消亡，甚至消灭宗教作为处理宗教问题的出发点和落脚点的错误观点，宗教政策逐步恢复落实，宗教工作有了新的局面。整体来说我国的宗教管理模式仍处于政策性的宗教事务管理模式。

<sup>①</sup>张志刚. 宗教研究指要[C]. 北京: 北京大学出版社, 2005, 417.

## 二、1983年—当前：开放性的宗教事务管理模式

20世纪90年代初,我国的宗教工作基本恢复,并随着社会的变迁,即我国工业化、现代化以及科学技术的发展,构成了现代社会变迁的主流。另外,由计划经济体制向市场经济体制的转型,我国的宗教工作又进入了在社会主义制度的主题地位前提下,对我国多元宗教施以人性化、法制化的开放性宗教事务管理模式之中。有关宗教事务的专门立法不断完善,虽然这些立法工作大都集中在行政立法,来确保国家对宗教事务的管理,但是至目前为止,以立法作为基础,中国已经大体形成有三级宗教管理行政法规体系。全国性的宗教管理行政法规,即国务院1994年1月144号、145号令颁布的《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》与《宗教活动场所管理条例》,<sup>①</sup>这两项国务院行政法规的发布,是我国政府全面正确贯彻宗教信仰自由政策,依法对宗教事务进行管理、促进宗教与社会主义社会相适应的一项重大措施,也是我国宗教事务方面法制建设迈出的重要一步。《关于中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》充分体现了我国政府尊重在中国境内外国人的宗教信仰自由,保护他们的正常的宗教活动,保护外国人同我国宗教界开展宗教方面的友好往来和文化学术交流活动的既定方针。同时,也体现了我国宪法所规定的“中国的宗教团体和宗教事务不受外国势力支配”的原则,对他们应当遵守中国法律,不得损坏中国社会公共利益,不得以任何方式干预中国宗教事务也做出了明确的法律规定。这就为外国人在中国境内形式宗教信仰自由权利、参与正常的宗教活动、开展与中国宗教界的友好往来和文化交流活动,提供了法律保障。《关于宗教活动场所管理条例》对宗教活动场所的正当权益及其对这些权益的维护做了具体的规定,并对侵犯其合法权益的行为规定了应当承担的责任。国务院的这两项行政法规,是建国以来我国政府管理宗教事务颁布的最为具体、明确的法律规定。

国务院颁布的有关宗教的部门规章,包括1991年5月6日国务院宗教事务局、民政部颁布实施的《宗教社会团体登记管理实施办法》、1994年4月13日国务院

<sup>①</sup>李向平.中国当代宗教的社会学诠释[M].上海,上海人民出版社,2006,86.

宗教局颁发的《宗教活动场所登记办法》、1996年7月国务院宗教局颁发的《宗教活动场所年度检查办法》、1998年11月由国家宗教局、国家外国专家局与公安部共同颁发的《宗教院校聘用外籍专业人员办法》、2000年9月国家宗教事务局颁发的《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定实施细则》<sup>①</sup>、2005年4月4日国家宗教事务局颁发的《宗教活动场所设立审批和登记办法》、2006年12月25日国家宗教事务局颁发的《宗教教职人员备案办法》和《宗教活动场所主要教职任职备案办法》、2007年7月13日国家宗教事务局颁发的《藏传佛教活佛转世管理办法》等。这些部门规章一方面是对宗教活动场所及其自身活动的制度规定，另一方面是对宗教教职人员的制度规范。”

另外，各个地方政府或地方人民代表大会在1988年之后根据国家宪法、法律和基本政策的精神，也分别制定和颁布了本地区使用的综合性地方宗教法规、综合性地方政府宗教规章，以及单项地方宗教法规和单项宗教法规和单项地方规章。综合性地方宗教规章和宗教性地方政府宗教规章，对宗教事务的各主要方面都进行了法律规范，涉及到宗教活动的管理、宗教活动场所管理、宗教人员的行为规范、宗教教育制度、宗教书刊出版发行、以及涉外宗教事务等；而单项地方宗教法规和单项地方宗教规章，主要是针对宗教事务中的某一方面制定的规章。这些法规和规章规定的基本精神和原则同国家宪法、法律以及国务院的法令是完全一致的，但因全国各地的具体情况不尽相同，其中某些办法和内容相互之间也略有不同。

2004年11月30日，中国国务院总理温家宝发布中华人民共和国国务院第426号令，颁布了《宗教事务条例》。这一条例的制定和颁布，标志着中国宗教方面的法制建设取得又一重要进展。《条例》的制定和颁布实施，是党中央高度重视宗教工作的重要体现，是贯彻依法治国方略的重要方面，是宗教工作法制化的重要进展，也是贯彻落实党的宗教工作基本方针的重要举措。中国政府认为，随着改革的深入和开放的扩大，宗教方面出现了许多新的情况和问题，已有的法规已不能完全适应形势发展的要求，需要制定一部综合性行政法规，对涉及国家利益和社

<sup>①</sup>李向平. 中国当代宗教的社会学诠释[M]. 上海, 上海人民出版社, 2006, 86.

会公共利益的宗教事务进行调整和规范。“《宗教事务条例》以保障公民宗教信仰自由，维护宗教和睦和社会和谐，规范宗教事务管理为目的，即把中国公民依法享有的宗教信仰自由的权利，用法的形式确定下来，也对各宗教团体和信教群众在享受宗教信仰自由的时候规定了应履行的义务。同时，按照依法行政、建设法治政府的要求，规范了政府有关行政管理部门的行政行为。”<sup>①</sup>宗教不仅作为一种意识形态，一种社会现象，而且也是一种社会实体，它必然与其它社会实体和社会整体之间存在着各种关系，很多方面涉及到社会公共事务。而宗教事务作为政府行政管理的客体，《条例》规定的行政管理范围的宗教事务，是“涉及关系国家利益和社会公共利益的宗教事务”。作为行政管理对象的宗教事务，有别于一般的社会公共事务，因为其具有宗教自身的特征而必然与宗教的内部事务相联系，又因为其具有社会公共的性质而必然与宗教的内部事务相区别。因此，判定是否属于行政管理对象的宗教事务的关键，不是以“是否属于内部事务”来划分，而在于看它是否涉及国家利益和社会公共利益；而管理的力度，在于它涉及国家利益和社会公共利益的程度。所以宗教事务管理必须要认清管理对象，避免干涉宗教内部事务，因为依法对宗教事务进行管理，既是我国政府管理社会事务的重要职责，也是依法治国、依法行政的重要方面，必须严格依法办事，不得损害信教群众的宗教信仰自由的权利。

综上所述，我们可以看出，我国从建国初的主要依靠政策性的文件为指导，行政管理为主的政策性宗教事务管理模式，到文革时期曲折，到改革开放后的宗教事务管理政策的恢复，到90年代进入市场经济以后形成的逐渐开放性的宗教事务管理模式，我国的宗教事务管理模式是与时俱进的，是随着社会的变迁而不断的变化，我国的宗教管理取得了一定的成就，但随着我党自身对宗教认识的不断深入，社会外在环境的不断变化，宗教信仰者、宗教组织自身对宗教信仰自由权利的日益重视，我国的宗教事务管理模式又有需要进一步解决的问题存在。

<sup>①</sup>张志刚. 宗教研究指要[C]. 北京: 北京大学出版社, 2005, 427—428.

## 第三章 我国宗教事务管理模式取得的成就 及需进一步解决的问题

我国宗教事务管理模式经过多年的实践检验，是有其正确性的，所以在现实问题的解决中取得相当的成就，下面仅在以下几个方面谈一下我国宗教事务管理模式取得的成就。

### 第一节 我国宗教事务管理模式取得的成就

#### 一、有利于国家主权的维护

独立自主自办教会是有利于维护国家主权的基本内容之一。我国坚持独立自主，自办教会，指的是我国的宗教事业由中国各宗教团体、教职人员和信教群众来办，中国的宗教事务和宗教团体不受外国势力支配。我国不干涉别国的宗教事务，也不允许别国干涉我国的宗教事务，我们在独立自主、和平友好、互相尊重的基础上，积极发展同世界各国宗教界的友好往来。按照各国惯例，凡是一个主权国家的宗教事务，理应由本国教徒自办，不受外国势力的支配。但是，在旧中国，基督教、天主教的控制权掌握在外国人手里，这是十分不正常的现象。因此，建国以后，中国共产党积极引导和推动了基督教、天主教的爱国革新运动，实现了中国宗教的独立自主、自办教会、自选主教。中国的宗教事业由各宗教团体、教职人员和宗教信徒来办，坚持独立自主，自办教会的原则和方针，有利于维护我们国家的主权。

我国政府在1982年修改宪法时，将“宗教团体和宗教事务不受外国势力的支配”载入了宪法。1983年中共中央《关于在清除精神污染中正确对待宗教问题的指示》也申明：“决不允许任何外国势力支配我国的宗教团体和宗教事务。”20世纪80—90年代，针对某些国外、境外敌对势力利用宗教对我国进行渗透，企图重新控制我国宗教界，插手干预我国宗教事务的情况，1994年国务院颁布了《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》和《外国人宗教活动管理规定》和《宗

教活动场所管理条例》，规定了外国人在我国进行宗教活动必须遵守的法定义务以及我国宗教团体与境外组织的交往规范，旨在保护我国宗教团体和宗教事务不受境外势力的支配，有利于维护我们国家主权。我国政府在 2004 年颁布的《宗教事务条例》中第 4 条再一次重申到：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。由此可见，我国宗教事务管理注重对于国家主权的维护，绝不允许一些势力利用宗教对我国进行政治渗透，妄图干预我国内政。

## 二、有利于社会主义建设

从理论思想体系上说，宗教是唯心主义，而中国社会主义是宣传无神论的，两者是相矛盾的，更何谈有利于社会主义建设。但我们应该看到，我国政府处理宗教问题的政策、方针是如何的，进而再谈两者的适应性、促进性。当代中国对待宗教问题的基本观点和基本政策主要是：“(1)、宗教有其发生、发展和消亡的过程，在社会主义社会中将长期存在，我们不能用行政力量去消灭宗教，也不能用行政力量去发展宗教。(2)、宗教信仰问题是公民个人的私事，宗教信仰自由受国家宪法的保护，公民有信仰宗教的自由，也有不信仰宗教的自由。(3)、无神论者和宗教信仰者在政治经济上的根本利益是一致的，在思想信仰上的差异是次要的，要坚持政治上团结合作，信仰上互相尊重。(4)、我国宗教方面的矛盾主要是人民内部矛盾，但在一定条件和情况下，也可能出现对抗性的问题。(5)、宗教活动必须在法律和政策范围内进行，国家依法对宗教事务进行管理，保护正常的宗教活动，制止和打击利用宗教进行违法犯罪活动。(6)、坚持独立自主、自办教会的原则，反对境外宗教团体和个人干预我国宗教事务、抵制境外敌对势力利用宗教进行渗透。(7)、争取、团结和教育宗教人士，有计划地培养年轻一代的爱国宗教职业人员，充分发挥爱国宗教团体的作用。(8)、积极引导宗教与社会主义社会相适应。”<sup>④</sup>这些正式宗教能够与社会主义社会相适应的有利保障，同时也可以看到党政府对待宗教的政策是有利于调动宗教团体的积极作用，使其积极地为国家

<sup>④</sup>中央党校民族宗教理论室编.新时期民族宗教工作宣传手册[C].北京：宗教文化出版社，1998，303.

的社会主义建设服务。

理论界把宗教与社会主义社会相适应的理论归纳为“两个基础”、“两个要求”和“两个支持”。“‘两个基础’是，建设中国特色社会主义，符合包括信教群众在内的广大人民群众的根本利益，这是引导宗教与社会主义社会相适应的政治基础；中国各大宗教自身的改革和进步，同时也为各大宗教为社会主义社会发挥积极因素奠定了一定的基础。‘两个要求’是，要求宗教界人士和信教群众热爱祖国，拥护社会主义制度，拥护共产党的领导，遵守国家法律、法规和方针政策；要求宗教界人士和信教群众所从事的宗教活动必须服从和服务于国家的最高利益和民族整体利益。‘两个支持’是，支持宗教界人士和信教群众与各族人民一道，反对利用宗教进行危害社会主义祖国和人民利益的非法活动，为民族团结、社会发展和祖国统一多做贡献。”<sup>①</sup>

从宗教方面来看，宗教作为一种意识形式，在社会主义建设中也起着相当重要的作用，特别是在构建和谐社会中起着特别重要的作用。宗教是一种特殊的精神力量，宗教能规范人们的行为，给人们以意义和希望，给人们以精神的安慰，能对人们的内在精神世界进行调节；宗教还强调爱，强调慈悲，强调忍耐；宗教能压抑人们的欲望，缓解人们的欲望与现实之间的矛盾。随着社会主义市场经济的建立和发展，社会生产力快速发展，社会的财富不断的增长，人民生活水平不断提高，正是在这样的时代背景下，问题也随之增多，例如，贫富差距的不断增大，各种矛盾也不断的激化。人们的内心世界不再平静，不再平衡，社会和谐问题就日益突出，宗教对于社会和谐发展就具有重要的意义。宗教的积极作用也是其他意识形式所不可替代的。当然事物都有其两面性，宗教的也是一样具有其积极的作用，也具有消极的作用。事实上也是如此，宗教确实在一定的领域、一定的范围内，对社会的和谐发展起着消极的作用，所以就需要我们政府用法律政策来引导宗教发挥其积极作用，限制其消极作用，使其更加有利于社会主义建设。

---

<sup>①</sup>李向平. 中国当代宗教的社会学诠释[M]. 上海, 上海人民出版社, 2006, 127.

### 三、有利于广大宗教群众过正常的宗教生活

我们党和国家对于佛教、道教、伊斯兰教、天主教、基督教、东正教等宗教，实行宗教信仰自由政策，保护正常的宗教信仰和宗教活动。宗教生活不仅仅是指宗教的仪式，而且是有思想，有意境的一种精神生活，是让我们在实践的物质生活之外，对未来的一种希望，是超越物质生活的信仰生活。

为了更好的保障我国广大宗教群众的宗教生活，我国在 1991 年的中共中央国务院《关于进一步做好宗教工作若干问题的通知》中指出，“依法对宗教事务进行管理，保护信教群众正常的宗教活动，防止和制止不法分子利用宗教和宗教活动制造混乱、违法犯罪，抵制境外敌对势力利用宗教进行渗透，对宗教事务进行管理，是为了使宗教活动纳入法律、法规和政策的范围，不是去干预正常的宗教活动和宗教团体的内部事务。”<sup>④</sup>从中我们可以看出，我们党和国家对于广大信教群众的正常宗教生活的保护已相当重视，并付诸实践。在 1994 年 1 月 31 日，国务院总理李鹏签发了《宗教活动场所管理条例》和《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》，这是我国宗教工作的一件大事，具有重大意义和深远影响，这两个行政法规，是我国政府依法管理宗教事务的法规，也是对我们宗教界合法权利保护的依据。《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》第一条明确指出，“为了保障中华人民共和国境内外国人的宗教信仰自由，维护社会公共利益”。主要是指，保障中华人民共和国境内外国人的宗教信仰自由权利和正常的宗教活动。因为我国的五大主要宗教都与世界上的同类宗教有着广泛的联系。而且随着我国改革开放的不断深入和国际交往的日益扩大，我国宗教界同国外宗教界交往活动日益增多，而且还有大量的信仰各种宗教的外国人来华同我国有关部门进行多方面的交流合作，或进行其他活动，宗教生活是在我国境内的外国人精神生活相当重要的一方面，而且宗教信仰是他们的私事，我国政府必须尊重他们的宗教信仰，保护他们正常的宗教活动，当然这也是我国政府历来就执行的一项

<sup>④</sup>中共中央文献研究室综合研究组、国务院宗教事务局政策法规司合编.新时期宗教工作文献选编[C].北京:宗教文化出版社,1993,213.

政策。

在《宗教活动场所管理条例》第一条明确规定了本条例的宗旨：“为了保护正常的宗教活动，维护宗教场所的合法权益，有利于对宗教活动场所的管理”。宗教活动场所是信教群众表达宗教感情，集体进行宗教活动的场所，也是宗教教职人员生活和履行教务的处所。同时，它又是一种社会组织。宗教活动是否正常，宗教信仰者合法权益能否得到保障，宗教组织与社会其他方面的关系是否协调，对于宗教组织自身和社会都有着极其重要的影响。《宗教活动场所管理条例》的制定就是为了科学地贯彻执行宗教信仰自由政策，保护正常的宗教活动，维护宗教活动场所的合法权益。

随着2005年3月1日《宗教事务条例》的施行，《宗教活动场所管理条例》被废止。在《宗教事务条例》中第三条规定：“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。”

总之，这些政策与法律、法规的制定是十分有利于保护广大信教群众正常的宗教生活，坚持了我国的宗教信仰自由政策，是我国宗教事务管理模式取得的成就之一。

## 第二节 我国宗教事务管理模式需进一步解决的问题

虽然，我国宗教事务管理模式取得了一些成就，但由于宗教自身的复杂性，民族宗教、国际社会等因素的影响，以及我们国家在实践中的不断探索，我们必须意识到宗教事务管理问题仍存在需要进一步解决的问题。

### 一、如何进一步保障宗教信仰自由的权利

我们政府实行的基本宗教政策就是宗教信仰自由政策。在党的公开发表的政策、文件和国家的宪法、法律法规中都有宗教信仰自由的表述。“但是这种表述有一个专门的解释，解释的时候不是强调你有实践宗教信仰自由的权利，而是更多地强调中国公民有信仰宗教的自由，也有不信仰宗教的自由，后来一度还加上了

宣传无神论的自由。”<sup>①</sup>所谓自由有存在于人的内心的绝对自由，也有外在的行为的崇拜式自由，这种自由涉及外部的原则，视为相对的自由。而我们的宗教政策下的宗教信仰自由权利就有其相对性。

我们国家从建国以来实行的就是政策性的宗教事务管理模式，行政管理处于主导地位。为了管理宗教事务，我们各级政府设立了宗教事务部门，对有关宗教的法律、法规、宗教政策的贯彻实施进行行政管理和监督，具体落实和执行相关的法律、行政命令和政策。对宗教组织和宗教活动场所进行登记，对宗教组织的人事安排进行批准审核，对宗教的财产及其使用情况进行监督，向管理国营企业一样管理宗教、干涉宗教内部事务。当然在当时的历史条件下，实行此种宗教管理模式是有其积极作用的，但是到了文革时期，所有的宗教组织全部停止活动，就如同宗教消失了一样，对宗教进行摧毁式的打击、破坏，宗教信仰自由政策被迫中断。等到文革后，宗教得以恢复，我们党的宗教信仰自由政策也得以恢复，但是虽有所创新，但整体仍沿用建国初的宗教管理模式，本文称为政策性的宗教事务管理模式。虽然我们国家在新时期、新环境下制定了一些宗教法律和法规，已经有符合当今社会形势的一面、朝着法制化的道路前进。但是很多方面还存在着问题。首先，立法方面，我国没有宗教基本法，使得不同层次的宗教规范在适用上产生了冲突和矛盾；另外，行政法规的立法者对法规有解释权，这就使宗教管理者与被管理者处于不公平的地位，难以实现法律的公平与公正。其次，宗教政策具有一定的不确定性和不稳定性，难以切实的保障公民的宗教信仰自由权。地方性法规、命令缺少系统性，不同地方制定的宗教法规有许多不同之处，同样的宗教事务可能会以不同的法规来管理，对公民的宗教信仰自由权更是一个挑战。再次，在执法方面，因为地域差距，可能由于没有宗教法，宗教管理者个人素质的差异造成对执行宗教政策后果的差异，不仅不能保护宗教信仰自由，而且会侵害宗教信仰者的宗教信仰自由。这些方面都会造成对宗教信仰自由权利的侵害。

<sup>①</sup>刘鹏. 中国宗教问题[EB]. [www.tecn.cn/2007-3-27](http://www.tecn.cn/2007-3-27).

## 二、如何进一步落实政治与宗教的分离

政治与宗教的分离是宗教事务管理的前提和保障。如何进一步在实践上落实我国政治与宗教的分离是十分重要的问题。“我国宪法文本没有具体规定政教分离原则，但依据宪法原理与宗教信仰自由的价值，可以肯定我国宪法规定的宗教信仰自由中实际包括了政教分离原则，宗教信仰自由和政教分离原则是我国的基本宗教政策。”<sup>①</sup>所谓政教分离原则，是体现国家与政治相分离的原则，就是西方的一种说法，“上帝的归上帝，凯撒的归凯撒”，各司其职，互不干涉。政教分离是世俗国家的一般原则与政治道德基础，其意义在于禁止国家把某一宗教定为国教，国家与宗教之间应保持各自的生活领域，也就是禁止宗教政治化或者政治宗教化。我国宗教信仰自由政策的实质是使宗教信仰问题成为公民个人的私事，不允许宗教干预国家行政、司法、教育等。我国的教育法就明确规定，我国实行教育与宗教相分离，任何组织和个人不得利用宗教进行妨碍国家教育制度的活动。可以看出政教分离原则重要的意义是对维护宗教信仰自由权利的一种保障。而在我们国家，宗教活动的规模和方式、方法，宗教印刷品的出版、发行，宗教场所的设立、恢复、发展，宗教院校的开办、管理，宗教领袖的安排等等，所有这些都得到党和政府直接或间接的批准。从宗教场所注册登记方面就可以看出，我国的政教分离原则实施的情况。2004年底，《宗教事务条例》出台，要求非官方宗教团体主动向政府登记，但是，那些没有得到政府承认的非官方宗教团体却希望在不丧失宗教组织自身独立性的前提下，不经过所谓爱国宗教团体的认可直接进行登记，取得其合法地位。

我国现实情况的特殊性决定了我国宗教政策的特殊性。由于政府在实际工作中没有明确自己的权力界限与角色，在不同宗教之间没有采取超然的中立态度，过多地、不适当地介入宗教信仰和宗教事务领域，进而不仅使我国的政教分离制度在许多方面没能够很好落实，而且公民的宗教信仰自由也受到不同程度、不适当的限制。原因在于我国的宗教政策的指导思想恰恰是无神论的马克思主义宗教

<sup>①</sup>韩大元. 试论政教分离原则的宪法价值[J]. 法学, 2005, (10).

观，用无神论的思想来指导有神论，这就是我国宗教工作的特殊性之一。无神论和有神论在思想观念上是对立的，要想在同一领域而没有矛盾是不可能的，特别是，当无神论者和有神论者处于不平等法律地位的时候，当世俗权利介入宗教内部事务时，无神论者对有神论者信仰自由的不适当限制就不言而喻了。另外，我国并没有把政教分离原则写入宪法。相对而言，日本 1946 年颁布、次年实行的《日本国宪法》，其中第二十条、第八十九条对“信教自由”和“政教分离”做出了明文规定。“它规定‘信教自由和禁止国家的宗教活动’，‘对任何人都保障其信教自由。任何宗教团体都不得从国家接受特权或行使政治上的权利。不得强制任何人参加宗教上的行为、庆祝典礼、仪式或活动，国家及其机关都不得进行宗教教育以及其他任何宗教活动。’”<sup>①</sup>这些条款明确保障了国民信仰自由的基本权利，也规定了作为其依据的国家政治与宗教分离的原则。宗教信仰成为每个公民的私事，政治上宣告国家政权的无宗教性，以充分保障前者的实现。从中我们可以看出，在我国需要我们更加注重依法治教在未来宗教管理工作中的重要地位，更加明确我国的政教关系，规定国家坚持宗教信仰自由的宪政原则，实行政教分离制度，不介入宗教的信仰领域，禁止对宗教信仰的范围进行限制，在所有宗教之间保持中立，既不得没收宗教团体的财产，也不资助任何宗教团体，等等。纠正实际工作中的问题，落实我国的政教分离制度，保护公民的宗教信仰自由，虽不见得具有终极性，但相对而言比我们现行的宗教管理模式更加有利于在实践中落实政教分离原则，有利于实现宗教信仰者的宗教信仰自由。

<sup>①</sup>刘鹏. 国家·宗教·法律[C]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006, 247.

## 第四章 我国宗教事务管理模式的发展趋势分析

### 第一节 我国宗教事务管理模式的发展趋势

#### 一、依法管理宗教事务的趋势

依法管理宗教事务是我国新世纪初宗教工作的主要任务之一，也是我国宗教事务管理模式的发展趋势之一。随着我国社会利益的多元化、信息交流和传播途径的变化，国内外民族宗教问题的复杂化。加入世贸后，经济的全球化，宗教自身的复杂化等等因素的影响，使得我们对宗教事务的科学管理更加重视，而使其步入法制轨道，实行宗教事务管理法制化成为基本的发展趋势。

目前，我国的宗教事务管理模式在社会主义制度的主题地位前提下，对我国多元宗教施以人性化、法制化的开放性宗教事务管理模式。但是，这里的法制化还不是严格意义上的依法管理宗教，仍是以行政管理作为主导措施，也就意味着在宗教事务管理中有许多人为因素。而要避免宗教事务管理的众多人为因素，必须更好的实行宗教事务管理法制化。众所周知，法律是国家机关制定并由国家强制力保证实施的行为规范的总和，具有公开、强制、稳定的特征，因而是稳定社会秩序、平衡社会关系的强有力的工具。社会主义法律保护公民依法享有的权利，任何人不得侵犯，同时，也不允许有超出宪法与法律的自由与权利。依法对宗教事务进行管理，就是把党的宗教政策规范化、法律化，从而依法保护公民宗教信仰自由的权利，确保党的宗教政策的连续性、稳定性和权威性。要切实做好宗教工作，为我国的改革开放和社会主义现代化建设服务，当前的主要任务就是运用已有的法律法规加强对宗教事务的依法管理。“江泽民同志在全国统战工作会议中指出：‘政府有关部门依法对宗教事务进行管理，这项工作必须加强，而决不能削弱，更不能放弃管理。不要一讲贯彻宗教信仰自由政策，就对宗教活动采取不负责任、放任自流的态度，甚至对利用宗教进行的违法活动也视而不见；也不要一加强对宗教事务的管理，就又不分是正常宗教活动还是非法活动，一概加以限制’；江泽民同志曾告诫全党：‘宗教问题的特殊复杂性，说明要了解当今世界必须了解宗教，对宗教问题

在当今世界政治生活中的影响,绝不可低估。无论做好国内各项工作,还是开展对外工作,都要求我们密切关注宗教问题。’”<sup>①</sup>

宗教问题的特殊复杂性,要求我们必须加强宗教法制建设,加强对宗教事务的依法管理。这也是实施依法治国方略的必然要求,是政府管理社会事务的一项重要职责。宗教事务涉及国家利益、社会公共利益的关系和行为,以及社会公共活动涉及宗教界权益的关系和行为,必须纳入依法管理的范围,不能以宗教信仰自由和政教分离为借口,放弃或摆脱国家对宗教事务的管理。2001年中共中央、国务院召开的全国宗教工作会议,江泽民在会上发表重要讲话指出:“要依法管理宗教事务。这是我们实行依法治国方略的必然要求。依法进行管理,就是要切实保障宗教信仰自由,保证正常宗教活动的有序进行,保护宗教团体的合法利益。我国实行政教分离的原则,任何宗教都没有超越宪法和法律的特权,都不能干预国家行政、司法和教育等国家职能的实施。宗教方面涉及国家利益和社会公共利益的事项和活动,必须纳入依法管理的范围。不能以宗教信仰自由和政教分离为借口,放弃或摆脱国家对宗教事务的管理。绝不允许恢复已被废除的宗教封建特权和宗教压迫剥削制度。绝不允许利用宗教反对党的领导和社会主义制度,破坏国家统一和国内各民族之间的团结。绝不允许利用宗教损害国家和社会的利益,妨碍其他公民的合法权利。依法管理宗教事务的要旨,是保护合法,制止非法,抵御渗透,打击犯罪。”<sup>②</sup>党的十六大报告明确提出了“全面贯彻党的宗教信仰自由政策,依法管理宗教事务,积极引导宗教与社会主义社会相适应,坚持独立自主自办的原则”的宗教工作基本方针和行动纲领。党的十七大报告也强调指出“全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法制国家”。尊重和保障人权,依法保障全体社会成员平等参与、平等发展的权利。这其中当然也包括宗教信仰者。可以看出宗教管理的法制化趋势已经相当明显,并且已经付诸实施。

<sup>①</sup>秋石. 社会主义的宗教论[J]. 求是, 2003, (9).

<sup>②</sup>江泽民强调切实做好宗教工作, 为改革发展稳定的大局服务[EB].  
<http://news.xinhuanet.com/ziliao/2001-12-4>.

## 二、以维护人权为基础的宗教事务管理模式的建构

一般而言，宗教大多以善为根，认为善是宇宙间一切事物相融的基础，要求人们要正直守信，抛弃邪恶与欺诈，尊重人伦，严守法度。这样人间才会有情，社会才会有序，虽说社会法度有一定的相对性，但其以善、诚构建的伦理道德具有普世的价值。在当前“以德治国”的趋势仍然占有一定的地位，也就是宗教事务管理趋于有利于维护人权的方向发展。

宗教的本质在于用自己的理论来维持、协调社会秩序的稳定发展，维护社会的和谐有序和国家的统一完整。宗教教义规范宗教行为，宗教行为对人类社会的伦理道德起到了规范作用。道德、法律和社会习尚的形成与发展，都与人类的宗教生活和宗教行为有着密切关系。人们对超人间、超自然神灵的依赖总是表现为向神祈求、对神献祭之类的崇拜行为；对神灵的敬畏，又总是体现为对自身行为的克己限制和禁戒规定。不管是在原始社会的氏族宗教中，还是民族国家的国家宗教中，或者在个人选择其信仰而结成的教派组织中，全氏族、全民族以及全教派的成员由于有着共同的信念，信奉共同的神灵，进行共同参加的宗教活动，从而产生把他们联结在一起的道德力量，形成共同遵从的规范化的宗教礼仪，它把整个宗教共同体的全体成员纳入于一个有共同信仰、普遍化的行为模式和统一性的宗教体制之中。这种教义和信念的共同性，宗教礼仪的规范性，宗教体制的神圣性致使每一个宗教信仰者对于宗教教义规范的服从和对自身行为的强制性限制等等，构成了生活中人们必须遵守奉行的“无上命令”。随着时间的推移，宗教所形成的信念、宗教禁忌和宗教行为规范成为了社会的风俗习尚，这些促使人类所具有的动物性本能受到了限制，自身得到了教诲，当一种外在“强制力”转变为内在的责任时，行为本身就变得更加终于自心，成为一种能动力，我们党和政府坚持“以人为本”的管理政策，发挥这种能动力，团结广大信教群众，尊重宗教信仰者的宗教信仰和宗教感情，维护宗教信仰者的合法利益，使其为我国的社会主义建设贡献自己的一份力量。

## 第二节 我国宗教事务管理模式法制化面临的

### 机遇和问题

近年来,我国对宗教事务的管理虽然已经开始走上法制化、规范化轨道,但随着我国民主法制建设进程的不断发 展,针对宗教方面出现的新情况、新问题,宗教法制化建设面临着机遇也存在着问题。

#### 一、宗教事务管理法制化的可行性和机遇

##### (一) 政府方针政策制定趋向法制化

十一届三中全会端正了党的指导思想,提出了发展社会主义民主,健全社会主义法制的任务。随着民主生活的正常化,宗教信仰自由重新为人们所提及,宗教活动重新开展。

1982年12月,我国以1954年《宪法》为基础制定了新《宪法》,扩大和丰富了公民享有宗教信仰自由的内容,这既为人们的宗教生活提供了根本法上的支持,亦为以后的宗教立法打下了基础。

1991年2月日中共中央和国务院下发的《关于进一步做好宗教工作若干问题的通知》中提出要全面正确地贯彻宗教信仰自由政策,依法对宗教事务进行管理和加快宗教方法工作的要求,明确提出:“政府依法对宗教事务进行管理,是政府对有关宗教的法律、法规 and 政策的贯彻实施进行行政管理和监督。”“是为了使宗教活动纳入法律、法规 and 政策的范围,不是去干预正常的宗教活动和宗教团体的内部事务。”内容包括政府依法保护宗教团体和寺观教堂的合法权益,保护宗教教职人员履行正常的教务活动,保护信教群众正常的宗教活动,防止和制止不法分子利用宗教和宗教活动制造混乱、违法犯罪、抵制境外敌对势力利用宗教进行渗透。<sup>①</sup>

依法管理宗教事务是江总书记在1993年全国统战工作会议上对宗教问题强调

<sup>①</sup>中共中央文献研究室综合研究组、国务院宗教事务局政策法规司合编,新时期宗教工作文献选编[C].北京:宗教文化出版社,1993,217,226.

的三句话之一，是我国现阶段对宗教问题的基本观点和政策。1997年党的“十五大”提出，依法治国，建设社会主义法治国家是党领导人民治理国家的基本方略。

2002年党的“十六大”提出要进一步加强社会主义法治建设，加强立法工作，提高立法质量。2002年11月，江泽民主席在中国共产党第十六次全国代表大会上报告中明确指出，要加强社会主义法制建设，坚持有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。要适应社会主义市场经济的发展、社会全面进步和加入世贸组织的新形势，加强立法工作，提高立法质量，到2010年形成中国特色社会主义法律体系。

2003年10月，中国共产党十六届三中全会通过的《中共中央完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》再次提出，各级政府要继续改革行政管理体制，推进依法行政，严格按照法定的权限和程序行使权利、履行职责。

由此可见，我们党已经重视把党的政策主张通过法律、法规等形式转化为国家意志，已经努力的向宗教事务管理的法制化方向转变。

#### （二）宗教法规的进一步完善

我国的宗教事务管理正在由依靠单一的行政管理控制下的政策性的宗教事务管理模式向开放性宗教事务管理模式的转变，初步形成了以宪法为原则，以基本法律、行政法规、部门规章、地方性行政法规、政府规章等为主要形式的宗教法律、法规体系。“我国的立法体系分为五个层次：一是宪法；二是全国人大及常委会制定的基本法律；三是行政法规与部门规章；四是地方性法规与地方政府规章；五是民族自治条例和单行条例。在五个立法层次中，对宗教方面都有涉及。”<sup>①</sup>对于宗教事务管理的法制化提供了很好的准备。我国宪法第36条规定“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。”法律层次上，《义务教育法》规定“国家实行教育与宗教相分离。任何组织和个人不得利用宗教进行妨碍国家教育制度的活动。”行政法规层

<sup>①</sup>刘鹏. 国家·宗教·法律[C]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006, 54.

次上,2004年颁布的《宗教事务条例》共7章48条,在保障公民宗教信仰自由方面、宗教团体、宗教活动场所、宗教教职人员、宗教财产、法律责任等方面总结了改革开放二十多年来中国政府在民事立法和宗教立法方面的经验,进一步贯彻了《宪法》以人为本的精神,就宗教事务方面的法律界定和法律程序,做出了符合中国国情的规定,具有较鲜明的时代性。这一条例的制定和颁布,标志着我国宗教方面的法制建设取得了又一重要的进展。地方性法规和政府规章层次上,从1988年广东省政府颁布、实施《广东省宗教活动场所行政管理规定》和1995年上海市人大通过《上海市宗教事务条例》以来,全国已有30多个省、自治区、直辖市制定实施了地方性法规和地方政府规定。

各民族自治区、州、县制定的自治条例或单行条例中也大多有关于宗教信仰自由权利与义务的规定。这一系列的法律层次的准备都为宗教事务管理的法制化奠定了良好的立法基础。

### (三) 对世界先进宗教事务管理模式的借鉴

加入世贸组织,是我国在经济全球化和深化改革开放的背景下做出的发展社会主义市场经济的必然选择。我国加入世贸后,意味着必须承认并遵守世界贸易组织制定的《关于建立世界贸易组织的协定》和若干多边贸易协定的一系列法律文件,这将对我国社会的各个方面产生或积极或消极的影响,对于宗教工作也是如此。“入世”后,随着我国市场经济体制的加快与完善,国与国之间交流的增多,使得人们的思想观念也将随之发生变化,宗教交流也是必不可少的,而宗教信仰作为公民个人的私事将成为一个普遍的现象,宗教问题也成为了一个国际性的问题,被各个国家视为人权的一个重要方面,为世界所关注。一些国际公约都对宗教问题做出了规定,主要见诸《联合国宪章》、《国家权利义务宣言草案》、《世界人权宣言》、《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》等。加入世贸后,以上公约我国已经签字,所以对我国都有约束力。以上的国际法律条文对于宗教信仰自由、宗教活动以及宗教立法等方面都有其规定:如《联合国宪章》、《国家权利义务宣言草案》、《世界人权宣言》规定:“不分宗教、种族等,提倡对全体人类的人权和基本自由的尊重。”《公

民权利和政治权利国际公约》和《世界人权宣言》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。”又如，《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》规定：“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。”“任何人不得受到压制，而有损其选择宗教或信仰之自由。”<sup>①</sup>《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》中规定，“有表明自己选择宗教或信仰的自由，其所受限制只能在法律所规定以及为了保障公共安全、秩序卫生或道德、或他人的经济权利和自由所必需的范围之内。”《公民权利和政治权利国际公约》还规定：“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。”<sup>②</sup>对于这些国际公约的遵守，是我国加入世贸后，宗教与国际接轨的前提，我国必须在保护自己国家主权的基础上，遵守国际公约，保护宗教信仰者的宗教信仰自由，维护其合法的宗教权利。

但我国在宗教方面的立法工作起步较晚，而且由于宗教立法的难度与滞后，使得我国在宗教事务的依法管理方面仍存在许多的问题与困难。而西方国家由于历史发展的原因，宗教作为其一种文化传统，已经完全融入西方社会的意识形态之中，西方国家也为宗教提供了较大的活动空间。而在我国由于坚持社会主义制度，坚持以马克思主义宗教观为我国宗教事务管理模式的指导思想，不可能为宗教的传播提供非常大的发展空间，两者造成的文化和制度方面的差异将在我国入世后更加突出。同时还存在着国际上对待宗教问题的一些通行惯例与国内法制化管理、政策性管理的碰撞与摩擦。但是，我国作为一个社会主义国家，有自己的具体国情，有着中国特色的宗教事务管理模式，也就是本文提出的在社会主义制度的主题地位前提下，对我国多元宗教施以人性化、法制化的开放性宗教事务管理模式，所以，必须以马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，以《宪法》和中国共产党的路线、方针和政策为依据，从我国的具体国情出发，同时应认真研究联合国有关宗教问题的规定，借鉴一些国家处理宗教问题的经验，使我国的

<sup>①</sup>马苏坤.对加入WTO后我国宗教工作的几点思考[J].新疆社会科学,2004,(2).

<sup>②</sup>马苏坤.对加入WTO后我国宗教工作的几点思考[J].新疆社会科学,2004,(2).

宗教法律法规更加完善。

## 二、宗教事务管理法制化建设面临的主要问题

### (一) 立法方面，建立完善的宗教法制体系

宗教是人类社会中的普遍现象，它用一种支配人们的思想和言语规范着宗教信仰者的行为，赋予人们终极的人生目的和意义，宗教自身的性质决定其具有传统上所认为的宗教的五性，即群众性、民族性、国际性、复杂性、长期性，所以对于宗教的管理我们也必须随着时间的推移，而不断的更新变化，而依法管理宗教事务，是近现代世界各国的普遍做法。党的十七大报告指出，“要坚持科学立法，民主立法，完善中国特色社会主义法律体系。”依法管理宗教事务，就要在广泛征询各方面意见的基础上，制定一部《中华人民共和国宗教法》，也就是制定具有基本法性质的宗教法。如前所述，我国目前是以行政法规和地方性法规、政策来管理宗教事务的，呈现了一些弊端，缺乏国家立法机关制定的基本法律这一层次的宗教法。正如佛教协会会长赵朴初先生所说：“依法治国，没有国家最高权力机构通过的宗教法作基础，单项行政法规和地方性法规再多，也不能形成有关宗教的法制体系”。<sup>①</sup>

宗教本身很复杂，宗教事务涉及的内容非常广泛，制定一部全国性的宗教法是一项庞大的、艰巨的工程，需要立法机关、司法机关、学术界及各种社会力量，特别是吸纳宗教界人士的建议，各方共同努力。立法工作首先要统一认识，明确立法的宗旨。宗教法的宗旨就是把宗教信仰自由落到实处，宗教信仰自由不能光是一种理念，一种抽象的表达，而应该有制度上措施上的确实有效的法律保障，这是现代文明国家尊重和保障人权的体现。保护信徒的宗教信仰、集会、结社等自由权利，保护宗教团体人事、经济上的自主权，只有本着这种立法宗旨，才能制定出一部保护宗教信仰自由的宗教法。制定宗教法必须以宪法为根据，要搞宗教立法，就涉及到我国宪法第 36 条，“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

<sup>①</sup>刘鹏. 中国宗教法制化的历程[EB]. [www.tecn.cn/2008-3-16](http://www.tecn.cn/2008-3-16).

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。”可见，如果制定宗教法就需要修改宪法。正如刘鹏认为的那样，宪法只要写上两句话就可以“中华人民共和国公民有宗教信仰及实践其信仰的自由。国家实行政教分离”。<sup>①</sup>其他问题由《宗教法》具体规定。我很赞成其说法，政教分离是宗教自由不可或缺的前提和基础，建立《宗教法》必须关注此点。政教分离制度一方面表明了国家对人思想自由的尊重，另一方面又界定了国家权利在此问题上的边界。政教分离在我国宪法中的明确化是趋势所向，更是建立完善的宗教法制体系的有利保障。

#### （二）执法方面，增强执法部门的执法水平

提高宗教事务管理者依法行政、依法管理的素质和能力。在依法管理宗教事务的实践中，管理者的素质和能力是十分重要的。党的十七大报告中指出，“加强政法队伍建设，做到严格、公正、文明执法”。政策和法律最终要通过人来贯彻落实，管理者的素质不高、能力不强，往往导致“管理”举措失当，或把非对抗性矛盾当作对抗性矛盾，人为树敌；或把非对抗性矛盾激化成为对抗性矛盾，自讨苦吃。管理者缺乏政策观念、法律观念，方法简单粗暴，不仅不能解决问题，反而招致混乱，激起怨愤，激化矛盾。政府宗教事务部门干部是依法管理宗教事务的行政执法主体，其管理水平的高低决定着宗教事务管理的好坏，依法管理宗教事务首先必须依法管理好管理者本身。

要重视加强宗教执法者对马克思主义宗教观和党的宗教政策的学习和宣传，提高宗教执法者的政策水平，同时建立起能切实有效地防止将执法者的个人意志上升为执法准则的机制。使宗教执法者既要依法管理，又要避免滥用职权，干预正常的宗教活动和宗教团体的内部事务。在某些地方，特别是偏远、落后的农村，由于宗教管理者素质较低，不能很好地贯彻执行宗教政策，歧视、刁难宗教信徒的事情经常发生。所以我国应该增强政府部门依法行政的意识，支持行政管理人員独立履行法律的职责，支持其加强自身建设，并为其依法行政创造必要的条件。

政府宗教事务部门及相关部门在管理宗教事务或与宗教有关的社会公共事务

<sup>①</sup>刘鹏. 中国宗教问题[EB]. [www.tecn.cn/2007-3-27](http://www.tecn.cn/2007-3-27).

时，要做到行政行为主体合法、内容合法、使用法律正确、符合法定程序。

提高宗教事务部门的准入门槛，加强业务培训，并在薪俸、晋升等方面给予必要的倾斜，切实提高这支队伍的综合素质和行政执法水平。

### （三）守法方面，提高宗教信仰者的法律意识

加强社会主义法制的另一重要环节是培养懂法、守法的人。党的十七大指出，“深入开展法制宣传教育，弘扬法制精神，形成自觉学法守法用法的社会氛围”。宗教事务管理涉及数亿教徒和群众，因此，宗教事务管理法制的根本途径在于发展教育，提高全体人民的文化素质，其中尤为重要是加强法制教育，提高全体人民学法、守法的自觉性。这其中就包括宗教信仰者。不断提高宗教界人士和宗教信仰者的法律素养，增强他们的法律意识，引导他们依法维护自身合法权益，发挥其抵御渗透和打击利用宗教进行犯罪中的独特优势和作用，开展宗教法制教育、培训宗教人士认识国家关于宗教问题的基本法律政策，这是尊重和保护宗教信仰自由的重要方面；使宗教信仰者正确了解中国作为统一的多民族、多宗教、多元文化国家发展的历史与现状，是使宗教信仰者更好的认识和了解宗教法律法规的基础；使宗教信仰者清楚认识国际宗教极端思潮的渗透以及极端宗教势力对国家正常宗教活动的影响，这是使宗教信仰者正确选择宗教信仰的有利保障；使宗教信仰者了解自己的权利和义务，这是使其明确自身的宗教行为是否合法的前提。总之，全方位的提高宗教信仰者的法律意识是我们宗教事务管理法制的不可缺少的一方面。

## 结 语

### 一、社会历史进程的变化决定宗教事务管理模式的选择和建构

宗教作为一种独特的社会意识形态和文化现象，与人类文明相伴、相融、绵延至今。而 20 世纪的中国社会发生了一系列巨变，在这个世纪上半叶短短的几十年间，中国社会一次经历了帝制的结束、民国的建立及分裂以及中华人民共和国的建立这几个阶段。而新中国成立初期，中国共产党对宗教的关注主要体现在割断与帝国主义、封建主义、蒙昧主义和国民党政府的联系上，建立社会主义政治体制之下的新型政教关系。新中国成立以来，党和政府主要依靠宗教信仰自由政策来管理宗教事务，实行的是单一的行政管理控制下的政策性的宗教事务管理模式，它反映了当时阶级斗争和反帝斗争的需要。到了 50 年代后期，受全国性“左”的错误思想路线的影响，党和政府在执行宗教政策方面开始出现严重的偏差，中国共产党的宗教工作经历了非常曲折的路程。在宗教问题上，把宗教视为社会主义的异己或敌对力量，错误地认为宗教方面仍然存在着敌我矛盾，将宗教信仰当作剥削阶级意识，并夸大为阶级斗争。“文化大革命”时期，建国以后形成的政策性的宗教事务管理模式被摧毁，中共十一届三中全会后，邓小平开始对宗教工作进行全面拨乱反正，确立了我国社会主义时期宗教问题的基本观点和基本政策，开创了当代中国宗教工作的新局面。20 世纪 90 年代以来，随着我国改革开放的进一步深入和社会经济的持续发展，特别是加入世贸之后，中国和世界的交往不断增加，宗教方面的往来也日益频繁，我国的宗教事业的发展也进入了一个全新的时期，我国宗教事务管理模式也进入了开放性的新时期。

### 二、对宗教理论深入研究有助于宗教事务管理模式的建构

建国以后，由于意识形态方面的原因，近现代的西方宗教学被斥为“资产阶级伪科学”，从学术之林清扫出去，宗教研究较少，文革时期更是惨淡。文革之后，迎来了改革开放的春风，整个学术界蓬勃发展，宗教学术界朝气蓬勃，队伍壮大

了，研究广泛了，内容深入了，而相应的对于党指导宗教工作的指导作用也更加大了。从宗教事务管理模式的整个构建过程，我们也可以看到理论界对于宗教理论研究对于我国宗教事务管理起到的重要的指导作用。在研究宗教事务管理模式的整个过程，我深深地感觉到对宗教自身的认识，对于研究宗教事务管理有相当重要的意义。宗教本质的认识、宗教事务、宗教信仰、宗教事务管理、宗教信仰活动、宗教组织、宗教事务管理模式等概念只有清醒地认识，明确地感知，才能更好的去理解分析我国宗教事务管理模式构建的理论依据，以及我国宗教事务管理模式的历史进程及发展趋势。

### 三、我国宗教事务管理法制化建设需要理论和实践的双重推动

宗教事务是一种与意识形态密切相关和涉及大量群众的特殊的社会事务，依法管理宗教事务是依法治国中的特殊组成部分。宗教事务又是一种十分重要和比较复杂的社会事务，宗教无小事，依法管理宗教事务是依法治国中的比较重要、敏感的部分。对宗教事务的管理，是一个涉及贯彻政策和依法行政，涉及社会管理和公共服务，涉及群众工作、统战工作和意识形态工作，涉及正确处理人民内部矛盾和有效开展对敌斗争，维护国家统一和安全，维护民族团结、宗教和睦、社会和谐的系统工程，需要理论和实践的双重能动推动。中国共产党人本着实事求是、与时俱进的科学精神，把马克思主义宗教观与建设中国特色社会主义的实践紧密结合起来，努力解决这个难题，在我国的宗教理论和法制建设两个方面，都取得了重要的进展。理论上的建树，是在党的关于社会主义时期宗教问题的一套基本观点和基本政策的基础上，进一步提炼、明确和确立了新时期党的宗教工作的基本方针，并形成了一套科学的“社会主义的宗教论”。法制方面的建设，是在实施依法治国方略的大背景下，在制定宗教方面的两个单项法规和若干地方性法规、规章的基础上，制定、颁布了《宗教事务条例》。宗教事务的依法管理是一项十分复杂的系统工程，至今世界上还没有一个国家制定出可以揽括全部宗教事务的“宗教管理基本法”，这就更加需要我们加强对宗教问题的调查研究，深入地掌握宗教的理论问题，认真总结实践经验，与时俱进，不断创新，理论和实

## 结 语

---

践相结合，在探索中不断完善宗教事务管理模式，逐步完善宗教立法，建立与实际生活相适应的中国特色的宗教事务管理模式。

本文在此还要做两个交代或说明：第一，由于本文所论述的宗教事务管理模式主要集中于政府机构或组织对宗教的管理，因此，在论述中没有涉及党通过统战部门对宗教事务管理所作的各种重要工作。第二，包括各种迷信活动、邪教等与宗教活动关系有较多关联的内容，由于本文不把这些活动归结为“宗教事务管理”之列，故在行文中没有涉及。

## 参考文献

- [1] 国家宗教事务局、宗教干部培训中心编. 马克思 恩格斯 列宁宗教问题著作选  
遍及讲解[C]. 北京: 宗教文化出版社, 1999
- [2] 中国社会科学院世界宗教研究所. 马克思 恩格斯 列宁 斯大林论宗教[C]. 北  
京: 中国社会科学出版社, 1979
- [3] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集, 第 1—4 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995
- [4] 毛泽东. 毛泽东选集, 第 1 卷[M]. 北京: 人民出版社, 2003
- [5] 周恩来. 周恩来统一战线文选[M]. 北京: 人民出版社, 1984
- [6] 邓小平. 邓小平文选, 第 1—3 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993
- [7] 中共中央文献研究室综合研究组、国务院宗教事务局政策法规司合编. 新时期  
宗教工作文献选编[C]. 北京: 宗教文化出版社, 1993
- [8] 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利  
而奋斗[M]. 北京: 人民出版社, 2007
- [9] 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编[C]. 北京: 中央文献出版社,  
1992
- [10] 国务院宗教事务局. 中国宗教团体资料, 第一辑[C]. 北京: 中国社会科学出  
版社, 1993
- [11] 中共中央文献研究室. 三中全会以来重要文献选编[C]. 北京: 人民出版社,  
1982
- [12] 陈玮. 世界宪法大全(上) [C]. 北京: 中国广播电视出版社, 1989
- [13] 吕大吉. 宗教学通论新编[C]. 北京: 中国社会科学出版社, 1998
- [14] 张志刚. 宗教研究指要[C]. 北京: 北京大学出版社, 2005
- [15] 李向平. 中国当代宗教的社会学诠释[M]. 上海, 上海人民出版社, 2006
- [16] 朱晓明、沈桂萍. 宗教若干理论问题研究[C]. 北京: 民族出版社, 2006
- [17] 周加才. 宗教工作探索[M]. 北京: 宗教文化出版社, 2002

- [18] 王作安. 中国的宗教问题与宗教政策[M]. 北京: 宗教文化出版社, 2002
- [19] 帅峰、李建. 宗教事务条例释义[C]. 北京: 宗教文化出版社, 2005
- [20] 龚学增. 马克思主义宗教观与党的宗教工作方针[M]. 北京: 中国编译出版社, 2007
- [21] 龚学增. 社会主义与宗教[M]. 北京: 宗教文化出版社, 2003
- [22] 牟钟鉴、张践. 《中国宗教通史》[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000
- [23] 刘鹏. 国家·宗教·法律[C]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006
- [24] 王志军. 论马克思的宗教批判[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2007
- [25] 陈树林. 危机与拯救——蒂利希文化神学导论[M]. 北京: 人民出版社, 2004
- [26] 张志刚. 宗教哲学研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003
- [27] 樊志辉. 台湾新士林哲学研究[M]. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2001
- [28] 马强. 90年代以来我国的宗教政策述评[J]. 西北民族学院学报, 2001, (1)
- [29] 蔺丰奇. 加强宗教法制建设依法管理宗教事务[J]. 河北省社会主义学院学报, 2001, (1)
- [30] 曹顺利. 宗教事务条例解读. [J]. 湖南省社会主义学院学报, 2005, (1)
- [31] 段绪光. 浅论依法管理宗教事务[J]. 中南民族大学学报, 2002, (4)
- [32] 李树青、甘玲、李红真. 论宗教事务管理的法制化[J]. 河北师范大学学报, 2001, (3)
- [33] 李发戈. 论宗教事务管理的法治化[J]. 中共成都市委党校学报, 2005, (2)
- [34] 张海香. 社会转型时期的宗教问题分析[J]. 商丘师专学报, 2000, (1)
- [35] 郭文亮、陈金龙. 新时期中国共产党宗教政策恢复拓展的历史条件[J]. 当代中国史研究, 2002, (3)
- [36] 沈桂萍. 宗教信仰自由是权力与义务的统一[J]. 载于湖北民族学院学报. 2006, (6)
- [37] 王兆国. 积极引导宗教与社会主义社会相适应[J]. 求是. 2002, (10)
- [38] 王建明. 江泽民的社会主义宗教观探析[J]. 社科纵横. 2005, (5)
- [39] 周述杰. 江泽民宗教与社会主义社会相适应思想论要[J]. 邵阳学院学

报. 2006, (3)

- [40] 张化. 社会转型与宗教管理模式的转变—以上海为例[J]. 上海市社会主义学院学报. 2006, (2)
- [41] 王玉琼. 论我国宗教事务管理模式的转变[J]. 中国行政管理. 2004, (5)
- [42] 张训谋. 各国政教关系和宗教事务管理模式初探[J]. 中国宗教. 2002, (3)

## 致 谢

感谢我的导师陈树林教授。

从论文开题到最终完成，陈老师始终给予我悉心的指导和不懈的支持。论文的写作过程中，陈老师多次询问写作进程，并为我指点迷津，帮助我拓宽思路，鼓励我大胆创新。生活中，陈老师是一个和蔼可亲的人，给以我无微不至的关怀和帮助，在学习中，陈老师是一个治学严谨的学者，给予我悉心的指导和帮助。

感谢樊志辉教授、王志军副教授、罗跃军副教授等诸多老师的教诲。

感谢我的家人和关爱我的朋友，愿他们一生平安。