

# 新时代宗教事务管理法治化研究

王莹滢

(中共辽阳市委党校,辽宁辽阳 111000)

**摘要:**宗教事务管理法治化是以马克思主义宗教观和党的宗教理论为理论依据,是贯彻落实全面依法治国战略的必然要求,是构建和谐社会的客观需要。针对我国宗教事务管理法治化建设中存在的问题,应建立和健全宗教方面的法律体系,完善宗教事务行政执法体系,创建和培育宗教事务管理法治化的良好环境。

**关键词:**宗教;宗教立法;宗教执法

doi:10.3969/j.issn.1009-0339.2019.01.012

[中图分类号]D635 [文献标识码]A [文章编号]1009-0339(2019)01-0068-04

宗教事务管理是政府管理的重要工作内容之一。宗教事务管理法治化是指政府对涉及国家利益、社会公共利益、宗教权益的宗教管理,必须依据宪法、法律法规及有关规范性文件,将宗教事务管理纳入法治化的轨道。新时代宗教工作的一个重要任务是把宗教事务管理工作放到深化依法治国实践中进行衡量和推进,将宗教事务管理纳入法治化轨道运行,这对于实现社会稳定和长治久安具有十分重要的意义。

## 一、我国宗教事务管理法治化的理论依据和必要性

### (一)宗教事务管理法治化的理论依据

马克思主义宗教观是宗教事务管理法治化的理论基础,它在方法论上让我们认识宗教的本质、宗教的产生、发展及消亡的规律。宗教的本质必须从它所赖以存在的经济和社会的基础中寻找。马克思主义宗

教观认为,自然因素和社会因素对宗教的产生和发展有着重要影响。在科学技术进步的冲击下,社会不断发展,自然因素已不再是影响宗教的主要因素。进入阶级社会后,社会因素对宗教的影响日益加深<sup>①</sup>。

中国共产党以马克思主义宗教观为指导,从世情、国情、党情出发,在不断加深对宗教问题认识的基础上,形成了一系列关于宗教问题的理论观点和方针政策。最具有鲜明时代特征的是中国共产党关于社会主义时期的宗教理论坚持把马克思主义宗教观与中国的宗教实际相结合,科学地解释了社会主义社会宗教存在的本质、根源、特性等问题。党的宗教理论,特别是中国共产党关于社会主义时期的宗教理论既是新时期宗教工作的科学指导,又是制定宗教政策、进行宗教法治化建设的直接理论依据。

### (二)宗教事务管理法治化的必要性

宗教事务管理法治化是贯彻依法治国战略的必

收稿日期:2019-01-07

作者简介:王莹滢,女,中共辽阳市委党校副教授,研究方向为法学。

然要求。宗教事务管理法治化是建设社会主义法治国家的基本要求和重要组成部分。尽管我国宗教事务管理法治化建设取得了显著成效,但是面对日趋复杂的宗教问题,把政府对宗教事务的管理纳入法治化轨道十分必要。以党情为视角,我们党在新中国成立初期对于宗教问题的主张多以政策形式固定下来,在新时期以立法形式固定宗教问题的主张更有利于党的事业的长足发展。以国情为视角,通过立法程序把党对宗教问题的主张和人民的意志上升为国家的意志是新形势下加强和改进宗教工作的重要保障。以世情为视角,党和政府始终坚持宗教信仰自由政策,并将其用法律形式固定下来,有利于保护公民的宗教信仰自由,有利于社会主义事业顺利进行。

宗教事务管理法治化是构建和谐社会的客观需要。目前,境外敌对势力利用宗教问题对我国指手画脚、挑起宗派和暴力冲突,严重危害我国社会稳定和国家安全。在我国,宗教作为一个庞大的社会实体在构建和谐社会中发挥着积极作用。宗教除包含有情感寄托、忠诚信仰等思想因素外,还有仪式、祷告、组织活动等涉及国家和社会公共利益的事务。依法管理宗教事务,保护宗教团体和寺观教堂的合法权益,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,是构建和谐社会的客观要求。

## 二、我国宗教事务管理法治化的源起、发展及成就

### (一)我国宗教事务管理法治化的源起

我国宗教事务管理法治化的源起可以追溯到新民主主义革命时期。当时,以毛泽东为主要代表的中国共产党人重视宗教问题,坚持以马克思主义宗教观的基本观点和基本立场分析问题、解决问题,不仅在根据地区域内贯彻党的宗教政策,还尝试用法律的手段处理宗教事务。在中华苏维埃共和国时期、长征时期、陕甘宁边区政府时期,我们党都有关于宗教问题的法律规定。如《中华苏维埃共和国宪法大纲》确立了坚持政教分离、主张宗教信仰自由、尊重公民的信仰选择,坚持在法律面前一律平等的原则<sup>[1]</sup>。1940年4月和7月,经中央批准的《关于回回民族

问题的提纲》和《关于抗战中蒙古民族问题提纲》分别规定了“尊重回族人民信奉宗教的自由”和“尊重蒙古民族的风俗、习惯、宗教、语言、文字,保护喇嘛庙”等条文<sup>[2]</sup>。由于当时还是处在革命战争时期,宗教问题的法律规定缺乏稳定性,加之法学理论基础薄弱,因此,对于宗教问题的法律规定不是严格意义上的宗教事务管理法治化,而主要以党的宗教政策为主,对有关宗教问题的规定还不成熟、不系统。但是,新民主主义革命时期,我们党关于在宗教问题上制定的一些法律法规是我国宗教事务管理法治化的真正源起<sup>[4]</sup>。

### (二)我国宗教事务管理法治化的发展及成就

1. 我国宗教事务管理立法工作的发展及成就。新中国成立前夕,第一届中国人民政治协商会议通过的具有“临时宪法”性质和作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》确立了宗教信仰自由原则。1954年出台的《中华人民共和国宪法》将宗教信仰自由政策以根本大法的形式加以确认,其它相关法律和配套制度也对宗教活动和宗教合法权益的保护进行了明确规定,由此可见解决和处理宗教问题的最基本的法律武器已经具备。1982年第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》中第36条规定,中华人民共和国公民有宗教信仰自由。该条文的规定对我国公民宗教信仰自由的保障提供了宪法上的支持<sup>[5]</sup>。2004年11月,国务院颁布了《宗教事务条例》。该条例是我国宗教事务管理法治化进程中的一个重要里程碑。在此之后,国家宗教事务局又制定了相关的规章。这一系列法规、规章的颁布与实施,使我国宗教事务管理模式由依靠政策管理逐步向制度化、法治化转型,使宪法赋予公民的宗教信仰自由权利得到具体化落实。目前,宗教事务管理立法体系基本形成,宪法、法律、行政法规与部门规章、地方性法规与地方政府规章以及自治条例和单行条例对社会主义宗教方面内容都有涉及。据统计,涉及的宗教法律法规条款达20项之多<sup>[6]</sup>。《宗教事务条例》已经于2017年国务院常务会议修订通过。新修订的《条例》中,首次将处理宗教问题的基本原则“保护合法、制止非法、遏制极端、抵御渗

透、打击犯罪”写入条例总则之中,并增加了很多维护宗教界合法权益的内容,这体现了我国宗教事务管理法治化的根本精神,意义深远。

2. 宗教行政执法工作的发展及成就。新中国成立以来,我国宗教行政执法工作稳步推进,对宗教事务法治化进程的发展起着极为重要的作用。一是健全政府宗教管理机构。各级政府认真贯彻落实《宗教事务条例》,宗教事务部门逐步健全完善。二是提高执法人员素质,明确执法人员责任。通过培训和考核,宗教事务行政公职人员的法治观念和执法水平进一步提高。另外,《宗教事务条例》明确规定了宗教事务行政公职人员的法律责任。三是宗教执法监督和执法保障基本确立。目前我国宗教界代表人士对具体法律规定的贯彻执行情况实施监督的方式呈现出多样化的发展趋势。各级宗教事务管理机关为保障信教公民的合法权益的实现,有责任对有关宗教法律、法规的贯彻实施进行监管。

3. 宗教普法工作的发展及成就。宗教普法工作是全面推进依法治国的基础工程。只有广大信教者熟悉法律,才能更好地守法。从1986年我国开展普法工作以来,国家宗教局根据国家普法规划和宗教法制建设的实际情况,对普法内容、普法对象、普法时间安排等提出了明确具体的要求。1997年出版的《宗教工作普法读本》是在全国大力实施“三五”普法规划中应运而生的。该读本增强了宗教工作干部、宗教团体负责人及工作人员、宗教教职人员、宗教活动场所管理组织成员、宗教院校教师和学生以及广大信教群众的法律意识。另外,党的十八届四中全会作出的全面推进依法治国重大决定,对做好新形势下的宗教工作具有重大指导意义和促进作用。在全面推进依法治国重大决定的背景下,各地通过国家宪法日等开展系列普法宣传活动,进一步推进了我国宗教事务管理法治化的进程。

### 三、目前我国宗教事务管理法治化建设中存在的问题

#### (一)我国宗教事务管理法治化建设中的立法问题

1. 宗教方面的法律体系不够完善。如缺少对家庭教会问题、外来信教人员信教活动、微信平台宗教

活动等问题加以规范的实施细则。在部分领域配套法律空白的情况下,有的宗教工作只能依靠政策指导来进行。

2. 立法技术方面不够成熟。一是“法律打架”现象时有发生。如表现在不同层次的宗教规范在适用上产生冲突,宗教立法体系难以统一。二是个别宗教法规措辞不够严谨。如某省的宗教法规规定,“根据不同情况由县级人民政府批准或逐级上报省人民政府批准”,可以看出这容易发生理解上的分歧,不利于实践中的操作,影响法的实际效果<sup>[1]</sup>。

#### (二)我国宗教事务管理法治化建设中的执法问题

1. 宗教行政执法主体力量薄弱。一是宗教行政执法主体力量薄弱。目前我国宗教事务管理部门特别是基层宗教事务管理部门编制紧、人员少、条件差、经费缺。有的县(区)宗教事务管理部门长期只有一人,有的还是兼职。二是宗教执法人员的整体素质不高。很多基层宗教执法人员法律知识储备不足,在宗教事务管理过程中依法行政意识差,处理问题方法失当,导致矛盾激化,继而引发其他社会问题。

2. 宗教事务管理执法与执法监督力度不够。一是有的宗教事务管理部门的服务意识依然淡薄。在工作实践中,有的宗教事务管理部门没有实现从管理型向服务型转变,一些工作人员存在官本位思想和官僚主义作风。二是有的宗教事务管理部门执法水平不高,不能依法行政,以言代法、随意处罚等问题时有发生。三是执法监督力度不够。宗教事务管理执法监督体系不健全直接导致其执法监督力度不够。尽管网络舆论监督也发挥着草根阶层的监督作用,但是实践中仍然缺乏专门监督部门进行全方位监督。

#### (三)我国宗教事务管理法治化建设中的普法问题

1. 重视程度不够。近些年我国法治宣传工作取得很大成绩,但是不少地区对宗教方面的法制宣传重视仍然不够,一些基层党政领导认为宗教法制宣传工作耗时耗力,难见成效,因而具体工作部署时容易走形式,信教群众和不信教群众未获得及时有效的法制教育。

2. 认识存在误区。目前,我国宗教法制教育普遍侧重于对信教群众的教育,而忽略了对无宗教信仰群众的法制教育;侧重于法律规范的讲解,而忽略法治信仰的培育。这种情况难以真正提高公民的法律意识和法治信仰。

#### 四、推进我国宗教事务管理法治化的路径选择

##### (一) 建立和健全宗教方面的法律体系

1. 深入贯彻落实新修订的《宗教事务条例》。一方面,加大新修订的《宗教事务条例》的宣传培训力度。通过专家讲座、网络教学、自学等方式,在各级党政职能部门形成良好的学习氛围,进一步提升其依法管理宗教事务的能力。举办培训班,为宗教界人士和信教群众解读新修订的《宗教事务条例》,进一步提升其尊法守法意识。另一方面,加强对新修订的《宗教事务条例》贯彻实施的监督检查,及时跟踪、处理实施过程中出现的典型性、苗头性问题,使其更好地发挥应有的作用。

2. 研究和制定新的法律、法规、规章。充分发挥法规、规章的灵活性、补充性的作用,加强对网络宗教活动等新兴问题的立法工作,制定宗教网站管理办法、宗教书刊及音像制品管理办法等法规。

##### (二) 完善宗教事务行政执法体系

1. 进一步明确宗教执法主体的资格。为保证宗教活动的正常开展和宗教事务的有序管理,在宗教事务管理过程中,宗教团体、宗教活动场所、宗教教职人员、宗教事务管理主体等主体资格的确认必须有法律依据。具有管理公共事务职能的组织必须是在有关行政机关授权的情况下,才可以行使宗教管理和执法权。执法主体的设置和人员配备与本部门的行政执法任务相适应,有关部门应定期对其进行督促检查,确保其符合法律要求。

2. 进一步提高宗教执法主体的执法能力。一是加大宗教执法主体的定期培训力度。定期安排宗教执法人员培训学习,既培训法律、管理等基础理论知识,也对其加大思想教育,以确保宗教执法人员法律素养的提高和服务观念的转变。二是健全充实行政执法队伍。在具体宗教事务管理岗位上,特别是基层单位,应配置专职执法人员,以保障执法的有效性。

三是加强宗教执法人员的自身素质建设。加强日常学习,提高宗教执法人员对党和政府的宗教政策的认识水平,增强其对宗教基础知识和当代宗教学理论知识的掌握和理解。

3. 进一步强化宗教行政执法责任及监督机制。一是推行宗教管理部门行政执法公示制度。宗教事务管理部门通过设立办公大厅、设置公示栏、外部网站等形式,公示宗教执法中违法行使职权造成他人损害应当承担的法律责任、处理程序等内容。二是建立健全相应的监督机制。扎实推进宗教政务公开工作,鼓励公众、媒体舆论等多方位监督,运用互联网技术如微信公众平台等多渠道监督,使监督机制民主化、科学化和时代化。

##### (三) 创建和培育宗教事务管理法治化的良好环境

1. 加强宣传教育。一是提高对当前宗教事务管理法治化宣传教育必要性、紧迫性的认识。近年来,由于“法轮功”等邪教组织以及境外敌对势力利用宗教活动或假借宗教名义危害国家和社会稳定,致使我国宗教工作出现了许多新情况新问题。在严峻的形势下,我国必须加强宗教事务管理法治化建设,大力提倡通过法律途径、运用法律手段管理宗教事务。二是强化权利意识和责任意识。在宗教事务管理法治化宣传教育工作中,既要使信教群众了解自身的权利,了解如何运用法律维护自己合法权益,又要强化其遵守法律秩序、维护社会稳定的责任意识。

2. 加强宗教法制宣传的组织领导和保障机制建设。一是加强宗教法制宣传的组织领导。各级宗教事务部门要成立法制宣传工作领导小组,主要负责人担任组长,切实加强领导。各级组织、人事部门应把宗教法制宣传工作作为考核班子整体水平和考核干部政绩的内容。二是建立健全宗教法制宣传工作的保障机制。将懂宗教政策、懂法律知识的人员,特别是同时具有丰富的实践经验的人员,选配到宗教事务管理部门,同时保障宗教工作专项经费,配置必要的宣传设备。

(下转第93页)

商品,节能减排,实现转型升级。

#### (四)降低企业生产过程中的刚性成本

要降低中小企业的生产经营刚性成本,政府必须参与进来,为企业发展营造良好的环境。首先,政府要进一步简政放权,减少行政审批,降低中小企业的交易支付成本负担,提高中小企业的运营效率。其次,政府要给予中小企业的发展更多的优惠政策,如降低养老保险和医疗保险中企业承担的比例等,切实减轻企业负担,降低企业成本。再次,政府要鼓励、支持和引导中小企业不断进行自身的改革和创新,通过改革创新降低企业生产经营的刚性成本。此外,各级政府应尽快完善中小企业融资担保体系,为中小企业能够更快的筹措到相关资金,解决中小企业贷款难和资金链紧张的问题,降低企业的融资成本,使企业在创新发展、转型升级的过程中能够获得充分的资金保障。针对中小企业人力资源成本过高问题,政府和社会应该采取多种手段帮助中小企业培养提供更多的实用性人才,降低人力成本,为中小企业发展提供人力支持。

#### [参考文献]

- [1] 高培勇.打赢供给侧结构性改革这场攻坚战[N].人民日报,2017-07-06(07).
- [2] 习近平:在民营企业座谈会上的讲话[EB/OL].(2018-11-01) [2018-12-01].[http://www.xinhuanet.com/2018-11/01/c\\_1123649488.htm](http://www.xinhuanet.com/2018-11/01/c_1123649488.htm).
- [3] 王清.优化融资决策,降低融资成本[J].财经界(学术版),2015(23).
- [4] 严红.四川科技创新的现状、问题及其对策研究[J].四川行政学院学报,2009(5).

责任编辑:朱 列

#### (上接第71页)

3.加强宗教法律法规的学习培训。一是系统学习培训党的宗教政策和法律法规。要深入贯彻党的民族宗教政策,特别是要积极开展《宗教事务条例》和配套规章、地方性法规等的学习培训工作。二是组织开展法律知识的培训。对执法人员、宗教人士和信教群众进行宪法、刑法、行政处罚法、行政许可法等基础法律知识培训。三是推动实施法制宣传教育主题活动。利用国家宪法日开展宗教法制宣传教育主题活动,积极推进宗教法制宣传教育进机关、进学校、进场所、进社区、进乡村主题活动,使宗教法制宣传教育工作落到实处。

#### [参考文献]

- [1] 李五星.当代中国的宗教法制建设[D].石家庄:河北师范大学,2009.
- [2] 北京大学法律系.宪法资料选编:第2辑[M].北京:北京大学出版社 1982:116—118.
- [3] 中央档案馆.中共中央文件选集:第12册[M].北京:中央党校出版社 1992:378.
- [4] 苏文.我国社会主义宗教事务法治观研究[D].长沙:湖南农业大学,2012.
- [5] 黄宝意.宗教事务管理法治化研究[D].合肥:安徽大学,2010.

责任编辑:张淑瑛