

# 中国宗教自由的法律规制

陈欣新\*

宗教自由是中国宪法保障的公民权利，也是国际人权公约明确规定的基本人权，如何建立宗教自由与其他基本权利或法律价值之间的平衡，是最重要的宪法问题之一。1949年中国共产党建立新政权以后，如何通过带有社会主义性质的法律保障和规制宗教自由，就成为一个新的挑战。六十多年的磨合与实践，尤其是文革时期十年浩劫的惨痛教训，使越来越多的人逐渐认识到，保障思想、信仰、良心层面的自由，对于国家和国民有尊严地生存和健康发展至关重要。

## 一、宗教信仰的法律规制

宗教信仰自由是基本人权，这一点已经为国际社会所接受，中国宪法的规定与《世界人权宣言》<sup>1</sup>以及《公民权利和政治权利国际公约》<sup>2</sup>的规定在内涵方面并无本质区别。只是《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》均提及宗教信仰自由包括“单独或集体、公开或秘密地以礼拜、戒律、实践和教义来表明他的宗教或信仰的自由”，而中国宪法并未具体规定宗教信仰自由具有上述内涵，但也没有作出相反的规定。

### （一）现行法律对宗教信仰自由的保障

#### 1、不得强制公民信仰宗教或者不信仰宗教

中国宪法第36条明确规定：“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”。可见中国宪法保障的宗教信仰自由，包括信仰宗教和不信仰宗教，其核心是自愿即意思自治。“任何国家机关、社会团体和个人”负有不妨碍宗教信仰自由的消极义务，不得强制他人信仰宗教或不信仰宗教或信仰特定的宗教。

值得注意的是，作为中国规制宗教事务的主要行政法规的《宗教事务条例》，保障宗教信仰自由不受强制的条文，与宪法的表述略有不同，仅规定“任何组织或者个人不得强制公

---

\*中国社会科学院法学研究所传媒法室主任、研究员

<sup>1</sup> 《世界人权宣言》第十八条规定，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。

<sup>2</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》第十八条规定，一、人人有权享受思想、良心和宗教自由。此项权利包括维持或改变他的宗教或信仰的自由，以及单独或集体、公开或秘密地以礼拜、戒律、实践和教义来表明他的宗教或信仰的自由。二、任何人不得遭受足以损害他维持或改变他的宗教或信仰自由的强迫。三、表示自己的宗教或信仰的自由，仅只受法律所规定的以及为保障公共安全、秩序、卫生或道德、或他人的基本权利和自由所必需的限制。四、本公约缔约各国承担，尊重父母和（如适用时）法定监护人保证他们的孩子能按照他们自己的信仰接受宗教和道德教育的自由。

民信仰宗教或者不信仰宗教”<sup>3</sup>。从字面上看，“国家机关、社会团体”与“组织”是不同的法律概念，其内涵与外延不同。在中国，尽管“社会团体”与“组织”也存在内涵上的差异，法律上一般可以用“组织”完全包含“社会团体”，而法律通常将国家机关排除在“组织”之外。但是，从法理上讲，《宗教事务条例》作为“根据宪法和有关法律”制定的具有下位法地位的行政法规，在进行法律解释时，应当尽可能以符合宪法的规定的的方式解释其条文涵义。因此，对《宗教事务条例》所规定的“任何组织”，需要明确其内涵和外延与宪法所规定的“任何国家机关、社会团体”的内涵和外延具有一致性。

## 2、不得歧视信仰宗教的公民或者不信仰宗教的公民

中国宪法规定，中国公民的平等权不受信仰宗教与否的影响，不得因宗教因素而加以歧视。这一点也与多数国家和地区的做法相同。从法律上讲，“不歧视”的领域涉及社会生活的所有层面，包括人格尊严、受教育、社会保障、就业、参与国家事务等。就目前中国相关法律法规的规定以及遵循的原则看，禁止宗教歧视的意图是明显的。但是在社会生活中，对部分具有特殊生活方式或社会习俗的宗教信徒的偏见甚至是歧视的确客观存在，这与社会大众的基本意识以及对法律和宗教的社会功能的认识缺陷密不可分。因此，在中国，法律上禁止宗教歧视和社会生活中国民对宗教信仰因素的平等对待之间的差距将长期存在。

## 3、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

法律保障宗教信仰自由，意在形成信教和不信教公民、信仰不同宗教的公民在国家领域内长期共处的局面。宗教信仰的有无和宗教教义的不同，也必然会使人的行为准则和观念意识存在差异。如果不能营造和谐共融的氛围，很容易出现矛盾甚至冲突，引发对立情绪甚至对抗行动。世界上不少国家或地区由于宗教矛盾所引发的激烈冲突，导致的暴力事件和悲剧就是明证。基于宗教信仰差异而导致文明之间的冲突，绝非不同宗教之间相处的唯一方式，从中外历史看，不同宗教信仰的社会群体间长期和平、合作地共同相处的时期并不少见。以位于巴尔干地区的素有“欧洲火药桶”之称的前南斯拉夫联邦为例，在其于 20 世纪九十年代中期发生内战，即族群发生撕裂、宗教敌对阵营最终形成之前，有着东正教信仰的塞尔维亚族和有天主教信仰的克罗地亚族，以及信仰伊斯兰教的“穆斯林族”彼此都曾相安无事地和平共处了近半个世纪之久。在此期间，不同信仰和不同民族之间还存在着彼此通婚的融合现象，社会和谐与经济水平一度让东欧国家羡慕。可见，只要具备合适的社会前提，并且没有遭到破坏，不同宗教社群的和合共处及与之相对应的社会和谐状态是完全有可能存在的。反之，如果出现国家政坛的真空与权力分配上的失衡，加上不同地区经济利益上日趋

---

<sup>3</sup> 《宗教事务条例》第二条。

严重的矛盾积重难返，以及听任狭隘民族主义的思潮沉渣泛起并泛滥肆虐，必然不断加剧不同族群的矛盾，并相应引发和招致带有宗教背景的冲突爆发，严重的可以导致民族仇杀不止、主权国家解体。

因此，法律规定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，是保障宗教信仰自由的应有之意。这里的“相互尊重”包括对宗教信仰行为不进行肯定或否定性价值判断，对宗教教义不进行优劣评价，对基于宗教信仰的生活方式和习俗不予排斥等。要实现“相互尊重、和睦相处”也并非易事。那种“非我族类，其心必异”<sup>4</sup>的思维方式，与很多宗教信仰者看待持有其它信仰的宗教信徒或无神论者的固有观念实质上是很相似的，对那些在宗教信仰上与自己有歧异之分的人，即所谓的“异教徒”，宗教信仰者们往往会产生心理上本能的排斥、防御甚至是敌对的反应，这并不奇怪。而要提倡不同宗教实体间的和合共处，首先就要克服乃至真正从个人内心中摒弃这种宗教信仰上的天然敌意。而尊重其它宗教，就包括尊重其它宗教的教义、历史及相关的经典和文化景观等。

鉴于传媒自由对宗教领域的“相互尊重、和睦相处”能否实现，具有极大的影响力，与上述原则相适应，中国法律在出版管理方面也进行了相应的规制，要求涉及宗教内容的出版物不得含有下列内容：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<sup>5</sup>。

## （二）限制宗教信仰自由的依据

从法理上分析，任何自由都具有相对性，在与法律所保障的其他权利和法律价值出现冲突时，都会受到必要的限制，法律需要根据特定时空条件，建立冲突的各种价值之间的动态平衡。中国的法律也采取了这样的思路。与之相配合，宪法第三十六条提供了对宗教信仰自由进行法律限制的主要依据，该条规定，“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。”这些法律限制的理据与《公民权利和政治权利国际公约》所规定的限制理据相似，该公约第十八条规定，“为保障公共安全、秩序、卫生或道德、或他人的基本权利和自由”，可以限制宗教自由。不同之处在于，《公民权利和政治权利国际公约》要求上述限制只能由法律加以规定，即将此列入“法律保留”事项；而中国宪法对此并未采取“法律保留”的方式。《立法法》明确规定的法律保留事项也未包括宗教信仰自由的限制<sup>6</sup>。

---

<sup>4</sup> 《左传·成公四年》：“史佚之《志》有之，曰：‘非我族类，其心必异。’楚虽大，非吾族也，其肯字我乎？”

<sup>5</sup> 《宗教事务条例》第七条。

<sup>6</sup> 《立法法》第八条。

## 1、不得利用宗教进行破坏社会秩序

社会秩序是所有国家的法律所保障的法律价值，也是国际人权公约和绝大多数国家的宪法和法律允许作为限制宗教信仰自由的法律理据之一。实际上，法律保障宗教信仰自由对社会秩序的稳定不仅不会产生威胁，反而会因为宗教对仁慈、善良、宽容的褒扬，得到进一步的巩固。因此，“不得利用宗教破坏社会秩序”的本意，并非强调宗教信仰自由的危险，而是着眼于对“利用宗教”或“以宗教为借口”的恶意行为的防范与制裁。从目前的情况看，一些恐怖主义势力，逐渐在强化以“原教旨主义”或“极端宗教主义”为工具，蛊惑信教民众对抗法律所保障的正常社会秩序和公共利益以及国家安全。以西藏“三·一四”事件和新疆“七·五”事件为例，恐怖势力和分裂势力利用宗教因素实施侵害其他民族或其他宗教信徒、不信教公民的行为，客观上危害社会秩序和他人人身安全，属于法律禁止的行为，在本质上与宗教信仰无关，对上述行为的禁止和制裁并非对宗教信仰自由的禁止和制裁，而是对利用宗教作为借口侵害人权、危害公共利益和社会秩序的行为的遏制。

## 2、不得利用宗教损害公民身体健康

宗教信仰自由与教徒的健康权之间的平衡问题，是法律规制必须高度重视的事项。目前西方国家流行的观点倾向于这样的假设：精神信仰行为通过倡导健康合理的生活方式而有助于健康。虽然宗教教派之间各不相同，但各大宗教每一主流教派均鼓励其教徒不饮酒或适度地饮酒、远离毒品、戒烟、生活节制、善待他人<sup>7</sup>。从宗教行为与延年益寿的关系这个角度而言，信教者的生活方式可能有其渊远的历史根源。比如，历史学家有足够的理由认为犹太教和穆斯林制定禁食猪肉的教规的根本原因在于防止教徒患旋毛虫病。也许类似的自我保护意识在宗教的许多方面均有所体现。因此，那些教育其信徒有节制地生活、互相关心的宗教往往更容易蓬勃发展壮大，并将其健康观念和习惯一直保持到今天。另一种长寿与宗教信仰之间可能的联系则与人的精神健康状况有关。许多宗教活动对身体的益处源自于信徒们所说的舒适感或者“感觉人生有目标”的自我体验：有宗教信仰的人一般比其他人较少受到抑郁症的折磨，而且即使确实出现心情抑郁的情况，他们也能很快地调整过来。从这种意义上讲，宗教不仅可以发挥有益的精神安慰作用，而且还能帮助信徒们掌握摆脱压力和焦虑的办法，精神压力的减轻反过来促进了身体健康<sup>8</sup>。然而，即使研究表明宗教对健康有益，这

---

<sup>7</sup> Barro, Robert and Rachel McCleary, "Religion and Economic Growth Across Countries." *American Sociological Review* 68: 760-81, 2003

<sup>8</sup> Gill, R. C. Hadaway and P. Marler, "Is Religious Belief Declining in Britain? *Journal for the Scientific Study of Religion* 37: 507-16, 1998

也不意味着宗教就应将被当作抗生素来使用。况且，某些极端的宗教教义对教徒健康权甚至生命权的尊重是存在严重缺陷的，不能以教义或宗教自由为借口损害教徒或他人的生命权或健康权，是法律最低限度的要求。

### 3、不得利用宗教妨碍国家教育制度

中国与世界许多国家和地区一样，实行宗教与教育分离的原则，在国民教育中，不对学生进行宗教教育。教育尤其是国民教育，应当为受教育者的综合、全面发展提供机会和条件，应当在思想、信仰和良心方面，为受教育者创造宽松、自由和多元的环境，如果宗教因素过多地介入国家的教育制度尤其是国民教育制度，就可能使受教育者无法享受教育自由带来的益处。当然，宗教与教育不是必然矛盾的，反对利用宗教妨碍国家教育制度与鼓励宗教界捐资助学并不矛盾。中国政府也认为，“改革开放以来，我国宗教界人士和信教群众高举爱国爱教旗帜，坚持走与社会主义社会相适应的道路，发扬济世利人精神，积极参与和开展各种公益慈善活动，产生了良好的社会影响”<sup>9</sup>。目前，中国政府重点支持宗教界开展非营利活动的领域就包括捐资助学。

值得注意的是，“捐资助学”与“办学”在中国的教育制度中是完全不同的行为。前者不属于行政审批事项，后者是需要获得行政许可的事项。从中国近代史上看，宗教界办学对中国近现代教育发展的贡献不可磨灭。中国近现代最早的新式小学、中学、女子学校都是教会兴办的，这些教会学校为新式教育思想和教育制度在中国的启蒙和发展，起到了开拓者的作用，并培养了大量人才。1949年以前一些知名教会大学也成为中国高等教育的奇葩，他们对于中国教育制度的完善可谓功不可没。但是，1952年以后，教会学校在中国内地消失了。政府认为教会学校对于可见，中国法律实践中的基本思路是：在坚持禁止利用宗教妨碍国家教育制度的前提下，鼓励宗教界有限地参与教育慈善事业。

需要强调的是，如何建立被中国政府视为国家教育制度中最重要的一环——爱国主义教育 with 宗教信仰自由之间的动态平衡的问题上，多数国家尽管社会制度不同，法律体系不同，但是，所持立场和原则却高度相似。美国联邦最高法院就曾认为，“在为宗教宽容的长期努力中，良心的顾虑，不能使个人免于遵守并非针对促进或限制宗教信仰的一般法律。仅仅拥有与政治社会关系相抵触的宗教确信，不能免去公民的政治责任”。“国旗是我们国家统一的象征，它在宪法的框架内超越了我们内部的各种分歧，无论这种分歧有多么巨大，国旗是民族力量的象征，是自由最具有意义的标志”。“要求向国旗敬礼构建了以国家安全为核心的国

---

<sup>9</sup> 《关于鼓励和规范宗教界从事公益慈善活动的意见》，国家宗教事务局、中共中央统战部、国家发展和改革委员会、民政部、财政部、国家税务总局，2012年2月16日联合发布。

家团结”。“虽然法庭成员可能不认为强迫向国旗敬礼是最好的构建国家团结的方式，但是学校的错误判断还不足以宣布其做法违宪。参加这类宣誓并不必然让学生们脱离信仰，因为在宗教信仰上，他们的父母具有的影响远远大于学校。在无损于自己权利的范围内，家长应劝说自己的孩子理解州教育部门倡导效忠的正确性和明智性，这才是宗教宽容最生动的一面。”<sup>10</sup>。

#### 4、不得利用宗教损害国家利益、社会公共利益和公民合法权益

中国宪法第五十一条明确规定，“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、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利”。这一条款同样适用于对宗教信仰自由的法律限制。宗教信仰自由以及与之相联系的各种宗教行为，都是教徒行使自由和权利的具体方式，都具有人权的相对性，即不损害法律所保障的其他权利主体的合法权益，这一平衡是不同权利主体之间维持长期和谐关系的基础。《公民权利和政治权利国际公约》也明确规定，“表示自己的宗教或信仰的自由，受法律所规定的为保障他人的基本权利和自由所必需的限制”。

## 二、宗教组织建设的法律规制

中国法律对宗教组织建设的规制，涉及对宗教团体和宗教教职人员的规制。中国法律所称宗教团体，是指在国家宪法和法律的保护下，独立地组织宗教活动，办理教务，开办宗教院校，培养年轻宗教教职员的机构。中国法律所称宗教教职人员，是指宗教团体按照本宗教的宗教教职人员认定办法认定的从事宗教教务活动的人员。宗教教职人员认定办法由全国性宗教团体结合本宗教的实际分别制定，并报国家宗教事务局备案<sup>11</sup>。

根据中国现行宗教事务以及社团管理事务的法律法规，中国合法的全国性宗教团体主要有：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。

中国对宗教教职人员的管理采取宗教团体自治管理与行政监管相结合的模式。宗教团体自治管理的方式是“认定”制度，而行政监管的方式是“备案”制度。宗教团体应当将其认定的宗教教职人员自认定之日起 20 日内，报相应的人民政府宗教事务部门备案<sup>12</sup>。宗教团

---

<sup>10</sup> *Minersville School District v. Gobitis*, 310 U.S. 586 (1940); *West Virginia State Board of Education v. Barnette*, 319 U.S. 624 (1943)

<sup>11</sup> 《宗教教职人员备案办法》，2006 年 12 月 25 日经国家宗教事务局局务会议通过，自 2007 年 3 月 1 日起施行。

<sup>12</sup> 全国性宗教团体认定的宗教教职人员报国家宗教事务局备案；省、自治区、直辖市宗教团体认定的宗教教职人员报省级人民政府宗教事务部门备案；设区的市（地、州、盟）宗教团体认定的宗教教职人员报设区的市级人民政府宗教事务部门备案；县（市、区、旗）宗教团体认定的宗教教职人员报县级人民政府宗教事务部门备案。

体在宗教教职人员备案程序完成后，向该宗教教职人员颁发宗教教职人员证书。未取得宗教教职人员证书的，不得以宗教教职人员身份从事宗教教务活动。宗教团体依照本宗教的有关规定解除宗教教职人员身份，应当到备案部门办理注销备案手续。宗教教职人员在宗教教务活动中违反法律、法规、规章，情节严重的，除依法追究其法律责任外，按照《宗教事务条例》第四十五条的规定，由人民政府宗教事务部门建议原认定该宗教教职人员的宗教团体取消其宗教教职人员身份，并办理注销备案手续。宗教教职人员放弃或者因其他原因丧失宗教教职人员身份的，原认定其宗教教职人员身份的宗教团体应当到备案部门办理注销备案手续。宗教教职人员丧失宗教教职人员身份的，宗教团体应当在办理注销备案手续后收回其宗教教职人员证书，并以适当方式公告。

### 三、宗教活动场所的法律规制

根据中国的有关法律法规，宗教活动场所分为寺院、宫观、清真寺、教堂和其他固定宗教活动处所两类。两类宗教活动场所的具体区分标准，由各省、自治区、直辖市人民政府宗教事务部门根据本地实际情况制定，报国家宗教事务局备案。筹备设立宗教活动场所，一般应当由拟设立地的县（市、区、旗）宗教团体提出申请。如拟设立地的县（市、区、旗）无宗教团体的，可由拟设立地的设区的市（地、州、盟）宗教团体提出申请；拟设立地的市（地、州、盟）无宗教团体的，可由拟设立地的省、自治区、直辖市宗教团体提出申请；拟设立地的省、自治区、直辖市无宗教团体的，可由全国性宗教团体提出申请。

### 四、宗教财产的法律规制

中国法律对宗教团体和宗教活动场所的合法财产、收益是给予明确保护的，任何组织或者个人不得侵占、哄抢、私分、损毁或者非法查封、扣押、冻结、没收、处分宗教团体、宗教活动场所的合法财产，不得损毁宗教团体、宗教活动场所占有、使用的文物<sup>13</sup>。中国对于宗教财产的法律规制主要涉及财务资金、房地产、经济行为、税收等方面。

在财务资金监管方面，宗教团体、宗教活动场所应当执行国家的财务、会计、税收管理制度，宗教团体、宗教活动场所应当向所在地的县级以上人民政府宗教事务部门报告财务收支情况和接受、使用捐赠情况<sup>14</sup>。

根据有关宗教机构财务资金管理的规定<sup>15</sup>，可申请开立单位银行结算账户，包括基本存款账户、一般存款账户、专用存款账户和临时存款账户的宗教活动场所和宗教院校仅限于：

---

<sup>13</sup> 《宗教事务条例》第三十条。

<sup>14</sup> 《宗教事务条例》第三十六条。

<sup>15</sup> 《中国人民银行、国家宗教事务局关于宗教活动场所和宗教院校开立单位银行结算账户有关事项的通知》。

1、经地级市（州、盟）（含）以上人民政府宗教事务部门批准设立，取得并出具 2005 年 4 月 21 日以后人民政府宗教事务部门颁发的宗教活动场所登记证的宗教活动场所；2、经国务院、国家宗教事务局、省级人民政府或省级人民政府宗教事务部门批准的宗教院校。

在房地产监管方面，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，受法律保护。宗教团体、宗教活动场所所有的房屋和使用的土地，应当依法向县级以上地方人民政府房产、土地管理部门申请登记，领取所有权、使用权证书；产权变更的，应当及时办理变更手续。宗教活动场所用于宗教活动的房屋、构筑物及其附属的宗教教职人员生活用房不得转让、抵押或者作为实物投资。

出于保障宗教团体、宗教活动场所正常运行对不动产的需求，相关法律法规对涉及不动产权属确定和变更以及可能导致不动产灭失的拆迁行为进行了明确的限制。土地管理部门在确定和变更宗教团体或者宗教活动场所土地使用权时，应当征求本级人民政府宗教事务部门的意见<sup>16</sup>。因城市规划或者重点工程建设需要拆迁宗教团体或者宗教活动场所的房屋、构筑物的，拆迁人应当与该宗教团体或者宗教活动场所协商，并征求有关宗教事务部门的意见。经各方协商同意拆迁的，拆迁人应当对被拆迁的房屋、构筑物予以重建，或者根据国家有关规定，按照被拆迁房屋、构筑物的市场评估价格予以补偿<sup>17</sup>。

## 五、宗教公益慈善活动的法律规制

经过多年的实践，中国政府已经承认，“宗教界从事公益慈善活动，有深刻的信仰基础、悠久的历史传统、较高的社会公信力。”中央也明确提出，鼓励宗教界积极参与社会公益事业和慈善事业，重点支持宗教界在以下领域开展非营利活动：灾害救助；扶助残疾人；养老、托幼；扶贫助困；捐资助学；医疗卫生服务；环境保护；社会公共设施建设；法律和政策允许的、适合宗教界人士和信教群众发挥积极作用的其他公益慈善活动<sup>18</sup>。

为了达到鼓励宗教界参与公益慈善活动的目的，法律法规明确规定，宗教界依法从事的公益慈善活动可以享受或者参照享受以下扶持和优惠政策：1、宗教界依法开展的公益慈善活动和设立的公益慈善组织受法律保护，享受与社会其他方面同等的优惠待遇。2、企业和自然人向宗教界成立的符合税收法律法规规定条件的公益性社会团体的公益性捐赠支出，按照现行有关税收法律法规及相关政策规定，准予在所得税前扣除。3、经国务院主管部门依法批准成立的属于社会团体的宗教界公益慈善组织接受境外捐赠人无偿捐赠的直接用于扶

<sup>16</sup> 《宗教事务条例》第三十一条。

<sup>17</sup> 《宗教事务条例》第三十三条。

<sup>18</sup> 《关于鼓励和规范宗教界从事公益慈善活动的意见》，国家宗教事务局、中共中央统战部、国家发展和改革委员会、民政部、财政部、国家税务总局，2012年2月16日联合发布。



贫、慈善事业的物资，依照税收法律法规，减免进口关税和进口环节增值税。4、宗教界依法设立的公益慈善组织、社会福利机构，符合法律法规和政策规定的，享受相关税收优惠政策和政府资助补贴，其生活用电比照居民生活用电价格执行，生活用水按居民水价执行。5、享受法律和政策许可范围内的其他扶持和优待措施。

当然，对于宗教界从事公益慈善事业，中国的法律也设定了限制性规范，第一，宗教界从事公益慈善活动时，应当自觉遵守宪法、法律法规规章，在法律和政策许可的范围内开展活动，不得在公益慈善活动中传播宗教。要自觉抵制各种以开展公益慈善活动为名进行的破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度，以及其他损害国家利益、社会公共利益和公民合法权益的行为。要坚持独立自主自办原则，不受境外势力支配，不接受境外附带政治和宗教条件的资助、捐赠和合作。第二，宗教界从事公益慈善活动应当坚持自愿的原则。任何组织和个人不得强迫或者变相强迫宗教界开展公益慈善活动；宗教界也不得以从事公益慈善活动为名向信教群众强行摊派或变相摊派。宗教界开展公益慈善活动时，要充分考虑自身的承受能力和组织水平，结合自身实际和社会需求，突出特色，量力而行，避免因贪大求全，加重自身和信教群众负担，影响教务活动的正常开展。第三，宗教界从事公益慈善活动应当建立健全相关规章制度，制订和完善工作规划、报告制度、评估制度、信息公布制度、财产管理制度，优化内部治理结构，培育专门人才队伍，不断提高自我管理、自我教育、自我监督、自我服务、自我完善的能力和水平。

## 六、宗教对外交往活动的法律规制

中国宪法规定，“宗教团体和宗教事务不受外国势力的支配”<sup>19</sup>。将宗教事务与外国势力联系在一个宪法条文中，是国际上少见的，其背后有着近现代历史和政治的缘由。早在20世纪初，中国爱国爱教的基督教和天主教徒，就提出了中国教会自治自治的口号，成立了一些自立组织，为实现中国教会独立自主自办而抗争。二十世纪五十年代以后，“独立自主自办宗教”的原则得到中国共产党和中国政府的大力支持而确定下来。在中国政府看来，宗教团体和宗教事务不受外国势力的支配，独立自主自办宗教，主要是为了防范以下威胁：

第一，境外势力利用宗教进行渗透，力图实现政治上的西化、分化。中国政府认为，境外势力一直把民族、宗教问题作为遏制或颠覆中国的社会主义制度的重要手段，特别是某些敌对势力从不放弃利用宗教为其政治、军事、经济活动服务且得心应手。西方某些国家以“人权高于主权”推行“新干涉主义”，以“保护宗教自由”为幌子，干涉中国内政，不断在联合国人权大会上就宗教问题提出反华提案。

---

<sup>19</sup> 中国宪法第三十六条第四款。

第二，中国政府认为，有部分反对势力利用宗教进行分裂中国的活动，破坏“一国两制”条件下“三互原则”的实施。在中国某些局部地区，国内外敌对势力利用宗教进行分裂祖国、破坏民族团结的问题也很突出。在国际恐怖主义、宗教极端主义、民族分裂主义影响下，在西北地区，境内外部分分裂势力互相勾结，以暴力恐怖为主要手段进行分裂破坏活动；在西南地区，达赖集团存在利用宗教大搞西藏独立；在东北地区，韩国基督教内某些势力明确表达对中国延边地区的领土企图；在台湾地区，基督教长老会里一部分人把长老会变成了从事“台独”活动的大本营和“台独”骨干分子基地；在香港地区，天主教、基督教内一些人蓄意破坏“一国两制”下的“三互原则”等。在中国政府看来，这些活动全都利用了宗教，影响了中国的国家安全和稳定，危害了中华民族的统一大业。

第三，西方天主教、基督教中的宗教沙文主义试图征服中国。中国政府认为，敌对势力利用宗教进行渗透主要是利用天主教、基督教。而西方天主教、基督教中的某些人、某些机构也是有意无意地被利用来侵略他国并从中获取各种利益，与西方某些政治势力结合在一起对中国进行渗透。同时也习惯于通过政治、军事等手段进行宗教上的扩张，形成了宗教沙文主义，试图征服别种宗教、别种文化。“二战”结束以后，西方天主教、基督教在西方社会忙于重建与恢复，收拾西方社会的精神伦理问题，重建西方价值观和精神家园，无暇东顾。由于冷战的原因，西方教会无法东进，得以在几十年里休养生息，积蓄力量。冷战结束后，西方教会纷纷东进，有备而来。对于西方教会的一些人员和机构而言，“对华事奉”可以名利双收，既能以对华事奉的需要谋取丰厚的经济利益，又能在西方社会中享有较高的地位和社会舆论的赞扬，这是在神圣名义下满足世俗生活的基本动力；而在现代化的条件下，对华渗透方式和手段更表现为多样化、多渠道、全方位隐蔽性、计划性、定向性、灵活性加强。

第四，中国政府认为，境外势力以宗教的形式利用中国国内存在的问题制造混乱，破坏稳定。在改革开放快速发展过程中出现的激烈竞争、贫富不均而形成的傲慢与偏见、嫉妒与自卑，会形成新的精神压迫、产生新的体力奴役；传统文化中不患寡而患不均的心理在特定环境下出现膨胀与爆发，会以各种方式表现出来，严重的会出现群体性的抗争。而在中国政府看来，所谓“境外敌对势力”绝不会忽视这种可以用来制造混乱、演化成政治对立的资源。自中国实行改革开放以来，敌对势力在中国境内组织、指挥和支持打着宗教名义出现的非法组织、邪教组织进行非法活动，波及地区较广、涉案人员较多，影响了为数不少的群众，损害了局部地区的稳定，对中国内地宗教爱国组织和正常宗教活动产生了一定冲击。

值得注意的是，从中国法律的规定以及宗教法律规制的实践看，排斥外国势力对中国宗教事务的干涉，与保障正常的宗教对外交往不存在矛盾。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，国务院根据宪法<sup>20</sup>，专门制定了行政法规层级的《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》<sup>21</sup>，明确规定“中华人民共和国尊重在中国境内的外国人的宗教信仰自由，保护外国人在宗教方面同中国宗教界进行的友好往来和文化学术交流活动。”<sup>22</sup>

外国人在中国境内可以进行的宗教活动包括：1、可以携带本人自用的宗教印刷品、宗教音像制品和其他宗教用品进入中国国境。2、可以在中国境内的寺院、宫观、清真寺、教堂等宗教活动场所参加宗教活动。3、可以在中国宗教活动场所讲经、讲道<sup>23</sup>。4、可以在县级以上人民政府宗教事务部门认可的场所举行外国人参加的宗教活动。5、可以邀请中国宗教教职人员为其举行洗礼、婚礼、葬礼和道场法会等宗教仪式等。

外国人受到限制的宗教活动主要是：1、禁止携带有危害中国社会公共利益内容的宗教印刷品和宗教音像制品入境。2、不得在中国境内成立宗教组织、设立宗教办事机构、设立宗教活动场所或者开办宗教院校。3、不得在中国公民中发展教徒、委任宗教教职人员和进行其他传教活动。4、外国人在中国境内招收为培养宗教教职人员的留学人员或者到中国宗教院校留学和讲学，按照中国的有关规定办理。

中国对宗教信仰自由的法律规制，受到当前条件下中国国情和宗教发展状况的制约，形成了独特的风格。一方面，中国宪法和法律行政法规有关保障与限制宗教信仰自由的条文，与国际人权公约相比，大同小异；另一方面，在相关法律行政法规的具体实施环节，对法律条文内涵和外延的理解，特别是具有法律行政法规实施办法性质的行政规章中的限制性规范，与国际公约的标准相比，存在不可忽视的差异。如何循序渐进地完善宗教自由的法律规制，是未来相当长时间内中国社会综合治理面临的重大挑战。

---

<sup>20</sup> 在中国的立法体制中，国务院直接根据宪法制定行政法规极为少见。

<sup>21</sup> 《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》于1994年1月31日由国务院令第144号发布，自发布之日起施行，由国务院宗教事务部门负责解释。

<sup>22</sup> 《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》第二条。

<sup>23</sup> 根据《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》第三条的规定，外国人须经省、自治区、直辖市以上宗教团体的邀请，才能在中国宗教活动场所讲经、讲道。