



# 中国宗教慈善法制建设研究

冯玉军 薛敏惠

**摘要:** 完善宗教慈善法制建设,是当代中国宗教慈善事业发展的必然要求。2012年《关于鼓励和规范宗教界从事公益慈善活动的意见》的颁布,为新时期宗教慈善事业的发展吹响了号角,也为这一领域的法制建设提出了新的要求。目前,我国宗教慈善相关法制在结构上存在着位阶低、效力弱,相关规定存在冲突等弊端,宗教慈善的法律定位亦不甚明朗,立法技术上的不成熟削弱了法规落实力度,宗教慈善法规整体实践效果不佳。这些问题限制了宗教慈善事业的进一步壮大。为此,应在新的《慈善事业法》中对宗教慈善这一特殊领域予以特别规定,明确监管责任,落实优惠政策,提高运行效益,通过法制建设的完善开启宗教慈善事业的新篇章。

**关键词:** 宗教慈善; 法制体系建设; 慈善事业法; 境外捐赠审查; 双重登记

## 一、引言

宗教是慈善之母,两者渊源深长、密不可分。宗教教义指引人们修身行善、扶危济困,其精神与物质的无私施与奠定了古今中外宗教慈善事业的基石。在当代中国,宗教慈善在各项灾害救援中崭露头角,其内在优势与潜力正逐渐被发现和挖掘,良好的社会、法律环境为宗教慈善事业的发展创造了前所未有的重大机遇。值得一提的是,2012年2月,国家宗教事务局、中共中央统战部等六部委联合颁布《关于鼓励和规范宗教界从事公益慈善活动的意见》,这一文件首次明确了国家鼓励和支持宗教慈善事业的态度,无疑为宗教界开拓慈善活动空间、创新慈善活动模式打了一剂强心针。与此同时,宗教慈善事业也面临着新的需求和新的挑战。如何完善宗教慈善组织的规模 and 专业化程度? 如何提升宗教慈善的运作实效? 如何实现宗教慈善在宗教性与社会性之间的平衡? ……这诸多现实问题仍有待中国的宗教慈善事业在实践与摸索中加以解答。

宗教慈善事业的发展,离不开相关法制建设的完善。2011年,吴邦国委员长在第十一届全国人大第四次会议上宣布:中国特色社会主义法律体系已经形成;然而,对于宗教慈善事业的发展来说,法制建设任务却依然紧迫。可以说,宗教慈善法制建设的滞后性,已成为阻碍其进一步发展的瓶颈;而尽快出台统一、明确、符合现实情况又能切实推动宗教慈善事业发展的法律规范,不仅是我国新阶段法制建设的应有之义,也是致力于宗教慈善发展的各界人士的共同期待。

## 二、现行宗教慈善法制存在的问题

### (一) 宗教慈善的法律架构不完善

#### 1. 相关法律文件体系散乱

现阶段,对宗教慈善事业加以集中规定的法律规范尚未成形;实践中,宗教慈善通常

被视为一个跨法律部门的领域,不存在统一的主管机构,其日常事务由宗教和公益慈善方面的法律共同规制,具有明显的交叉性特征<sup>①</sup>。改革开放以来,我国在宗教与慈善两个领域各自出台了一系列法律法规,主要文件如表1与表2所示。

表1 我国主要宗教法律法规

效力级别	规范名称	颁布时间
行政法规	中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定	1994年
	宗教事务条例	2004年
部门规章	国务院宗教事务局、民政部关于印发《宗教社会团体登记管理实施办法》的通知	1991年
	国家宗教事务局关于接受境外宗教组织和个人捐赠批准权限问题的通知	1993年
	宗教院校聘用外籍专业人员办法	1998年
	宗教活动场所设立审批和登记办法	2005年
	宗教教职人员备案办法	2006年
	宗教活动场所主要教职任职备案办法	2006年
	宗教院校设立办法	2007年
	宗教活动场所财务监督管理办法(试行)	2010年
	中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定实施细则(2010年修正)	2010年
	宗教院校教师资格认定和职称评审聘任办法(试行)	2012年
	宗教院校学位授予办法(试行)	2012年

表2 我国主要公益慈善法律法规

规范类别	规范名称	颁布时间	效力级别
主体法律规范	社会团体登记管理条例	1998年	行政法规
	民政部关于印发《社会团体设立专项基金管理机构暂行规定》的通知	1999年	部门规章
	社会团体分支机构、代表机构登记办法	2001年	部门规章
	基金会管理条例	2004年	行政法规
	基金会名称管理规定	2004年	部门规章
	基金会信息公布办法	2006年	部门规章
	基金会年度检查办法	2006年	部门规章
	民办非企业单位登记管理暂行条例	1998年	行政法规
	民办非企业单位名称管理暂行规定	1999年	部门规章
	民办非企业单位登记暂行办法	1999年	部门规章
	民办非企业单位年度检查办法	2005年	部门规章
行为法律规范	中华人民共和国公益事业捐赠法	1999年	法律
	中华人民共和国海关关于《扶贫、慈善性捐赠物资免征进口税收暂行办法》的实施办法	2001年	部门规章
	救灾捐赠管理办法	2008年	部门规章

虽然就宗教慈善或称宗教界参与公益慈善事业这一整体活动而言,统一的法律规范尚未形成,但根据参与公益事业的主体的不同,宗教慈善的法律规制情况仍可以稍加分类,具体表现为宗教团体和宗教活动场所的慈善活动,主要由《宗教事务条例》、《宗教活动场所财务监督管理办法(试行)》等宗教领域的法律规范进行规制,而对于宗教界所设立的宗教背景的慈善组织(如基金会、社会团体、民办非企业单位)等,则主要由公益慈善领域的法律规范予以管理。然而,这种模糊的分头管理模式并不能解决宗教慈善法律适用所面临的复杂问题;在某些情况下,一项宗教慈善活动要同时受到多部法律文件的规制。如一宗教团体若想开展慈善募捐活动,其行为不仅要符合《宗教事务条例》的规定,也要符合《社会团体

<sup>①</sup>此交叉性特征,从《关于鼓励和规范宗教界从事公益慈善活动的意见》由国家宗教事务局、中共中央统战部、国家发展和改革委员会、民政部、财政部、国家税务总局等国家六部委联合发布便可看出。

登记管理条例》<sup>①</sup>的规定,当该捐赠关系涉及到外国人时,情况则更为复杂。此外,在实践中起规范作用的大量政策性规定还包含在通知、复函等规范性法律文件之中,内容涉及财产归属、免税资格、年度检查、信息公开等诸多细节,给法律检索及适用增加了难度。

法律体系散乱带来的另一个问题是法律规则的内在冲突和不一致现象。例如,在宗教慈善组织能否以善款的一部分作为行政和办公成本的问题上,不同的法规就给出了不同的答案。在1998年颁布的《民办非企业单位登记管理暂行条例》和《社会团体登记管理条例》中,这两个组织的收入被规定只能用于“章程规定的业务活动”,这一条款基本上否决了工作人员从他们所从事的慈善活动中支出日常办公经费和获得必要补贴的可能性。而在2001年颁布的《基金会管理条例》中,基金会工作人员从收入中获取工资福利和行政办公支出的合法性则得到了确认,有效地保障了工作人员的积极性。从表面上看,这三部法律规范各自针对不同的主体所设计,在实施的过程中并无交叉,规定的不一致现象也无可厚非;然而,由于民办非企业单位、社会团体和基金会均属于非营利组织范畴,其根本属性的同一性使得规定的内在矛盾变得不可忽视。宗教慈善领域的诸多法律法规,由于颁布的时间与采取的理念不同,均或多或少的存在着规定的内在不一致现象,从而使法律体系内部无法真正衔接统一。

## 2. 法律规范效力低下

与宗教慈善领域法律文件体系散乱同时存在的,是相关法律规范位阶不高、效力低下的问题。慈善在长期的历史发展中发挥着结社——表达、社会第三次分配与文化教育等多项功能;在现代社会,作为与政府、企业相分野的第三部门,其经济、文化、社会作用不可或缺。正因为慈善事业与慈善组织的特殊性与重要性,各国一般以法律的形式对其加以规制。1601年,英国颁布了世界上第一部专门的慈善法规——《慈善用途法》,此后又出台了《慈善信托法》、《慈善受托人法》和《永久营业和慈善促进法》等单行法。1960年,英国议会在对现行规范加以整合的基础上,颁布实施了《慈善法》,此后历经多次修改,分别对慈善委员会、慈善组织的注册、委员会的情报权、委员会对慈善组织的监管、慈善组织的会计账目、年度报告以及年度报表等进行详细规定,成为规范英国慈善组织和慈善活动的最重要的法律规范(李晖、刘少威、潘相伶,2008:58-59)。在美国,虽然没有统一的慈善法规,但在慈善运作过程中,《税法》和《公司法》这两部法律起到了主要的保障和促进作用,其中前者涉及慈善的外部激励和监督,后者涉及慈善机构的内部治理(张齐林,2007:99),两者相辅相成架设出法律轨道。

然而在当代中国,正如表1与表2所示,宗教慈善法律制度大量表现为行政法规、部门规章以及不具有真正法律效力的通知、意见、回复等规范性文件,它们普遍存在着位阶低、效力弱、稳定性差等缺陷,作用的有效发挥受到各方面的制约。一方面,由于这些法律规范并非由立法机关即全国人民代表大会及其常务委员会制定,因此其法的正当性不够突出;另一方面,上述大部分法律规范带有明显的政策性特征,表现为一定程度的随意性和不稳定性,不符合建设法治国家的总体目标,也不能让受众产生稳定的行为预测和心理预期。法律规范位阶低、效力弱这一固有缺陷,使得近年来鼓励宗教慈善发展的政策显得“治标不治本”,要推进宗教慈善事业的稳定可持续发展,关注点仍须集中到高位阶法制建设上来。

## (二) 法律定位不明,限制广泛

新中国成立以来,宗教问题一直被视为一个敏感领域,在活动空间上受限。此种态度一方面源于相对夸大了马克思主义“宗教是人民的鸦片”这一论断,一方面是基于对国外势力利用宗教势力干涉我国内政的现实警惕。随着国内和国际形势的深刻变化,“积极引导宗教与社会主义社会相适应”方针成为我国处理宗教问题的新主流;而在此大环境下,随着宗教界在慈善活动中的良好形象和独特功能逐渐显露,宗教慈善事业开始作为一个整体日益受到社会的重视。2012年2月16日,国家宗教事务局、中共中央统战部、国家发展和改革委员会等六部门联合发出了《关于鼓励和规范宗教界从事公益慈善活动的意见》(以下简称《意见》),可以说是近年来国家对于宗教慈善事业的第一次明确表态。《意见》肯定了宗

<sup>①</sup>根据《宗教社会团体登记管理实施办法》第九条的规定,“本办法未规定者,均按《社会团体登记管理条例》规定”。由此,宗教团体的慈善活动也要受到《社会团体登记管理条例》中关于财产的监督管理等条款的规范。

教慈善在过去发挥的良好社会作用的同时,也承认了其在慈善领域的独特优势,即“深刻的信仰基础”、“悠久的历史传统”以及“较高的社会公信力”。

在此三项优势中,信仰因素或宗教因素是宗教慈善的重要特色所在。可以说,宗教慈善离不开宗教信仰的支撑,因为“在慈善的动力源中,相对于经济利益、社会认可、感情冲动等多种慈善动力因素,宗教慈善的动力持久性长,宗教里面信仰因素很值得借鉴。”(李琳、明世法,2013:38)在玉树地震发生之后,一位四川甘孜州的宗教官员曾表示,“他们(宗教界人士)在精神层面发挥的作用,恐怕是其他任何单位无法替代的。”<sup>①</sup>然而,这种特殊性在为宗教慈善事业创造良好条件的同时,在法律“禁止传教”的条款下须时时谨慎。在我国目前的法律框架下,“禁止传教”条款主要面临着两个问题:其一为规定的法制化程度有所欠缺,其二是为法律所禁止的传教行为类型并未一一细化。在法制化问题上,“禁止传教”条款多见于规章性的文件和政策,如《关于我国社会主义时期宗教问题的基本观点和基本政策》等,而较少通过法定的立法程序上升为正式法律。至今为止,禁止传教的规定并没有在《宗教事务条例》中得到确认,而仅仅在山东、陕西、辽宁、北京等省市的相关地方政府规章中有所体现,其法制化进程十分缓慢。除此以外,禁止传教规定的模糊带来了更多的现实问题。在法律没有明确规定的情况下,宗教慈善活动难免有传播宗教之嫌,而宗教慈善的宣传空间也很难获得突破性进展。正如学者刘波所言:“在宗教慈善活动中,即使没有明显的劝说入教用语、登记入教行为,仅仅是因果报应观念的宣传、佛菩萨圣号的提及、上帝教导箴言的劝喻,甚至主教、僧侣等宗教人士的出现本身就具有社会学意义上的传播宗教效果。”(刘波,2013:72-73)综上可知,目前既要发挥宗教慈善的优势,又要兼顾传教问题上的设限,使宗教慈善的定位和行动遭遇尴尬;这一两难局面究竟如何破解,需要在法律上进一步探讨和研究。

由于宗教慈善活动不可避免的宗教性,其在对外事务中受到规范和限制的情况也不乏体现。为了防止境外利用宗教在中国的政治、领土问题上进行渗透,我国宪法确立了宗教的“独立自主自办”原则,规定“宗教团体和宗教事务不受外国势力的支配”。这一思想和原则反映在宗教慈善领域即表现为对境外捐赠的谨慎态度。1982年公布的《关于我国社会主义时期宗教问题的基本观点和基本政策》明确规定“各宗教团体和个人,不得以任何方式向外国宗教团体和宗教人士索要财物。外国宗教组织提供的津贴和办教经费,我国一切宗教团体和宗教界人士个人以及其他团体和个人都不应当接受。至于按照宗教习惯,外国宗教徒和国外侨胞、港澳同胞在我境内对寺观教堂给予布施或奉献,寺观教堂可以接受;但是如系大宗捐献布施,即使可以肯定捐献者纯属出于宗教热忱而不附带任何条件,仍须经过省、市、自治区人民政府或中央主管部门批准,方可由宗教团体出面接受。”这一规定构成了境外捐赠审查制度的雏形。依据《关于接受境外宗教组织和个人捐赠批准权限问题的通知》,宗教团体和寺观教堂一次接受一百万元人民币以上的捐赠,须经省、自治区、直辖市人民政府批准,其中数额较大、涉及重大政策性问题或有重要影响的,须经国务院宗教事务局转报国务院审批。这意味着,对于境外大额捐赠,即使有捐赠合同证明该笔款项用于慈善事业,也必须经过省政府、宗教事务局甚至国务院的审批才能接受,这样的审批流程历时少则数十天,多则数月,较大程度上降低了慈善活动运行的效率,可能延误善款拨发与救助的最佳时机,还可能打击境外慈善捐赠的积极性,不利于宗教慈善的可持续发展。

### (三) 宗教活动场所的法律资格不健全

主体身份的确立是任何组织开展活动的前提条件,而在法律上,一个得到承认的法人资格则是宗教慈善主体以自己的名义开展活动,享受权利并履行义务的必备要件。在我国,尚没有一部统一的《宗教法》或《宗教法人法》对各宗教组织的法人资格问题予以规定,而目前我国宗教活动场所的法人资格缺失问题则成为其开展宗教慈善活动在法律上面临的一大障碍。

首先,由于不具备法人资格,宗教活动场所无法以自己的名义设立非营利机构。设立规范化、专业化的非营利组织,是宗教界参与慈善活动的重要形式。非营利组织不仅在运作上实现了独立于原宗教

<sup>①</sup>参见王志远:《积极稳健的2010年中国佛教》,佛教在线,载 [http://www.fjnet.com/fjlv/201108/t20110804\\_183360.htm](http://www.fjnet.com/fjlv/201108/t20110804_183360.htm),2011-08-04;金泽、邱永辉:《中国宗教报告(2011)》,社会科学文献出版社2011年版,第35页。

组织的科学系统,方便进行信息公开和财务情况的监督,而且克服了宗教组织自身参与慈善活动的缺陷,将宗教性与社会性有机结合,较为完善地解决了宗教慈善的身份定位问题。然而,宗教活动场所并不具备法人资格,若想设立慈善组织只能借助于其他主体,这一过程不仅手续繁杂,而且无法给予该宗教活动场所发起人地位。以少林寺为例:从2003年起,少林寺与河南省慈善总会联合发起救助1000名孤儿的长期行动计划,少林寺每年将孤儿救济款交由省慈善总会独立发放到每位孤儿监护人手中。由于条件基本成熟,少林寺设想将此项目注册成为具有法人资格的少林慈幼院。然而,作为宗教活动场所,少林寺缺乏相应的法律资格,不能直接参与其中成为合法的主办方之一,只能采取将捐款通过下属企业法人捐给省慈善总会的“曲线慈善”途径(释永信,2011:5)。这样的制度设计无疑削弱了宗教活动场所参与慈善活动的热情,为宗教慈善事业的发展设置了一道无形的经济屏障。

其次,在不具备法人资格的情况下,宗教活动场所无法签订捐赠或受赠合同。在这种情况下,各宗教活动场所或者请出相应的宗教团体代签合同,或者由教职人员代表该宗教场所签订,或者交由下属企业单位或其他法人签订合同。但无论是上述哪种方式,签订合同的主体都无法完全地代表该宗教活动场所的意愿和利益。尤其是在发生纠纷甚至诉讼的情况下,责任的承担和追究就更为复杂。

最后,由于不具备法人资格,宗教活动场所也很难享受相关法律和政策中的税收优惠。公益性捐赠税前扣除制度是国家以税收杠杆鼓励个人和企业参与公益慈善事业的重要形式,它规定企业或个人的公益性捐赠支出,可以在一定比例内从应纳税所得额中扣除。由于法律资格受限,宗教活动场所目前并不能享受这项政策,也无法开具公益性捐赠税前抵扣发票,这意味着,在同等条件下与其他形式的捐赠相比,捐赠人向宗教活动场所捐赠将付出更大的成本。

#### (四) 双重登记制度导致宗教慈善组织成立困境

双重登记制度,是指依照我国现行法律的规定,社会团体、民办非企业单位和基金会在成立时不仅需要向登记管理机关申请,还要事先找到业务主管单位并经其审查同意,方可以顺利登记注册成为合法组织。双重登记制度在现实中带来了一系列弊端,突出表现为某些业务主管单位出于“多一事不如少一事”的心态,可能因怕承担责任而不愿意“认领”慈善组织,这使得宗教慈善组织的登记之路颇为艰难。一个较为典型的案例是辽宁天主教社会服务中心,该机构开展公益慈善事业多年,成果显著,得到社会广泛认可,并且得到政府有关部门的支持,但屡次登记未果。该机构后更名为“盛京仁爱”,挂靠在天主教辽宁教区,隶属宗教团体管辖,没有独立的法人地位(董株,2012:50)。

双重登记制度导致的注册难是公益慈善领域一个老生常谈的话题。对于宗教慈善组织来说,这个问题则更为突出,因为宗教的敏感性使得业务主管单位和登记管理机关都颇为谨慎。为了解决这个问题,《意见》提出“对于社会需要却又找不到业务主管单位、遇到登记难问题的、宗教界拟设立的公益慈善组织,各级宗教事务部门可以视情担任其业务主管单位,为其顺利登记创造条件”,然而其中“可以”“视情”等斟酌性用语的采用,依然为宗教事务部门保留了较大的自由裁量权,宗教慈善组织登记难的困境并未从根本上解决。

#### (五) 宗教慈善综合实力弱,国家扶持保障力度不足

宗教界参与公益慈善活动的积极性,与其自身的经济实力状况是密不可分的。由于宗教团体和宗教活动场所并没有经济实体为支撑,因此大多数收入来源有限且不稳定,自养能力较弱,更不用说将多余资金投入公益慈善事业。即使是部分经济实力较强的宗教团体或宗教活动场所,也很难持续性地进行特定的慈善项目,其参与公益慈善活动带有明显的突发性、临时性和救急性特征,以救灾扶贫、捐款捐物为主要活动形式,在社会效益的计划性和规模性上都表现出明显不足。

相比而言,宗教慈善组织作为常规性、专业性的宗教慈善形式,比起上述宗教慈善活动已经有了明显突破。但这并不意味着宗教慈善组织的发展足够令人满意。1985年,我国第一个具有宗教背景的慈善组织——爱德基金会在南京成立,它只有近三十年的历史。与西方数百年的宗教慈善组织发展历史相比,我国的宗教慈善组织显得有些稚嫩。同时,由于我国长时间对宗教保持谨慎,宗教慈善事业也发展较缓慢,主要体现为经济规模小、资金来源不足、持续性发展面临重重困境。

在这种背景下,国家对起步缓慢、先天不足的宗教慈善事业扶持力度不够,高效的激励机制并没有成功建立,已经规定的相关优惠政策和配套设施也常有不到位的现象。在这一点上,昆明三一国际礼拜堂就是一个很好的例证。2010年,三一堂曾创办了一所能容纳150多位老人的敬老院,在这一过程中,无论是敬老院的创办资金,还是人员配备,所有的成本均由三一堂独自承担。由于长期难以获得相关援助,仅靠信教群众奉献为资金来源的敬老院终于难以支撑,不得已转让给其他机构经营(江海容,2013:32)。宗教慈善组织在没有相关扶持的情况下运作的难度由此可见一斑。

政府扶持的缺位不仅体现在经济支持上,也体现在规范技术的培训上。目前,我国的宗教慈善组织普遍存在着组织机构不健全、信息透明度差、人员的专业性不足等等弊端。据统计,全国2000多家慈善基金会中有29家宗教背景的基金会,对比其透明指数可以发现,除几家宗教背景的慈善基金会排名较高之外,大部分宗教背景的基金会排名较低,有的甚至连关键的财务信息都没有公开(李琳、明世法,2013:41)。所谓“授人以鱼不如授人以渔”,国家应当改善当前的角色定位,通过专业化、规范化培训帮助宗教慈善组织掌握科学理财、高效运作以及公开信息的方法,使宗教慈善组织早日依靠自身的实力赢得公信、扩大积极影响。

### 三、完善宗教慈善法制的建议

#### (一) 制定专门法律,统一法律适用

面对当前繁多琐碎的宗教慈善法律规范,最理想也最实际的办法便是通过出台综合性法律统摄宗教慈善各方面规范。针对宗教团体和宗教活动场所参与的慈善活动,专门的《宗教法》或《宗教法人法》应予以规范,以解决宗教界参与公益事业的主体资格、行为能力以及税收优惠等方面的问题。而对于宗教界设立的非营利机构(慈善组织)而言,一部统一的《慈善事业法》则能够克服目前法律规则繁杂低效的弊端,引领宗教慈善组织向更加专业化、规范化的方向发展。从法律的效力上来说,这两部法律的出台能够解决相关法规位阶不高、效力低下的问题,实现宗教慈善法律从无到有的突破;从法律体系的统一度来说,这两部法律则能够在梳理现有规范的基础上重构法律框架,剔除掉其中重复、矛盾的内容并填补相应空白,完成宗教慈善法规从多到一的整合。

#### (二) 明确法律禁区,减少相关限制

##### 1. 明确“禁止传教”条款的内涵

如前所述,宗教慈善事业发展的一个突出困境在于自身宗教特性与禁止传教条款之间的矛盾。为解决这一难题,需将法律所禁止的传教行为予以明确界定,从而使禁止行为外的宗教慈善活动获得充分的合法性。笔者认为,法律所禁止的传教行为不应一概而论,而应针对那些可能会产生社会危害性的行为有的放矢。在这一过程中有几个重点值得注意:

首先,法律上禁止的传教行为应不包括宗教活动场所内部的宗教活动。《意见》规定,“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”。宗教活动场所是宗教慈善的重要营地,同时,它也是日常宗教活动,如诵经讲经、宣传宗教教义的主要场所。对宗教慈善活动的禁止传教规定,不应当以宗教活动场所的正常运行为代价,以实现公益慈善目的与宗教信仰自由的平衡。

其次,法律所禁止的传教行为应当在行为内容上具有一定的社会危害性。法律是社会理性的产物,负担着对其规定予以解释和论述的任务;而某一类传教行为之所以被禁止,亦应当基于其社会危害性,即对相关社会秩序的破坏。例如,新加坡处理宗教问题的重要法律《维护宗教和谐法》规定,一旦宗教团体、机构中成员或神父、僧侣、牧师、依玛目、长老、官员或其他人具有或试图具有以下行为——导致不同宗教团体之间的敌视、仇恨、恶意情绪,借宣传、信仰任何宗教之名进行推动政治事业或政党事业的活动,借宣传、信仰任何宗教激发对新加坡总统或政府的不满,发布利用宗教危害社会安全,种族、宗教和谐的言论——内政部长可以发出限制令,限制此人的行动及言论(冯化,2008:60)。在我国,法律禁止的传教类型可以借鉴《宗教事务条例》中有关宗教出版物的禁止性规定,把内容限定为“破坏信教公民与不信

教公民和睦相处、破坏不同宗教之间和睦以及宗教内部和睦、歧视、侮辱信教公民或者不信教公民、宣扬宗教极端主义以及违背宗教的独立自主自办原则”等诸多方面，以此实现该条款的具体化。

最后，在方式上，强制性的宗教传播应当被包含于法律禁止的范围之内。我国《宪法》第三十六条第二款规定：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。所谓强制，即以某种有形或无形的力量强迫他人服从自己的意志，它有两种表现形式：即以直接暴力或人身威胁强迫信教，以及以信仰宗教或进行宗教活动作为给予捐赠的条件，通过精神压迫达到使人信教的目的。从表面来看，第二种强制方式虽然不如暴力威胁直接，然而其危害性却更为严重，因为慈善捐赠的对象大多属于老弱病残灾等底层阶级，对善款救助的依赖性极大，即使捐赠附有宗教条件，他们为了自己的生存也几乎不可能拒绝。这一方式不仅剥夺了受赠人的精神自由，还玷污了慈善活动的公益本质，更应当被注意和禁止。

除了禁止传教类型的明确与细化之外，法律还应当设置切实可行的责任条款，以追究违法违规者的民事、行政乃至刑事责任。如此一来，借慈善之名行恶意传教的违法活动可以受到打击，而合法的宗教慈善活动亦可充分开展，充分发挥其宗教优势，在宗教慈善法制的保障下阔步向前。

## 2. 放宽境外捐赠审查

境外捐赠审查，是新中国刚刚成立时特定环境下形成的制度。然而世殊事异，中国今天所处的国际环境早已发生了翻天覆地的变化。全球化代替两大阵营冷战成为国际主流趋势，交流与合作日益成为不可忽视的发展方向。这一转型趋势在我国现行宗教法律中也已得到了一定的体现。在2004年通过的《宗教事务条例》中，境外捐赠审查的问题并没有被单独提出；在《关于接受境外宗教组织和个人捐赠批准权限问题的通知》中，条件也规定得较为宽缓，只要“不附带政治条件”，“不干涉我国宗教事务”，原则上均可以接受；只有在数额较大、涉及重大政策性问题、有重要影响以及捐建宗教院校和寺观道堂的情况下，境外捐赠才需要经过政府审查。虽然目前的法律规定已经有了很大进步，但是在境外慈善捐赠方面，审查的要求还可以进一步放宽甚至取消。在宗教慈善活动中，宗教团体和宗教活动场所仅扮演着境外慈善捐赠中转站的角色，该笔善款最终用于受益人而非宗教事业本身；因此，通过慈善捐赠干涉或操纵宗教事务的可能性较小，对于此类捐赠，只要将有明确公益慈善用途的捐赠协议呈报有关部门备案，无论其金额多少，都应酌情给予审查豁免，从而达到引进资金、鼓励海外捐款的目的。

### （三）创建宗教活动场所法人形态

对于我国14万寺、观、道、堂等宗教活动场所来说，被法律承认并保障的法人资格是实现其经济独立、活动独立、责任独立的前提条件，这一模式在世界上也多有立法例可循。例如：日本通过《宗教法人法》，将宗教活动场所明确列为宗教团体的一种类型，在设立登记后可获得法律承认的独立地位；美国的教堂等宗教活动场所也可以申请登记为非营利组织或信托公司，从而获得其法律主体资格；而在蒙古、乌兹别克斯坦等亚洲非基督教国家，宗教活动场所也可作为法律规定的宗教组织的一种类型，依照相关要求申请法人资格。<sup>①</sup>

宗教活动场所是开展宗教活动的主要单位，也是我国依法管理宗教事务的重要对象。针对我国宗教活动场所因不具备独立法人资格所面临的种种困境，我国应通过《宗教法》或《宗教法人法》创建宗教活动场所法人形态。在具体制度设计上，以下问题值得予以关注：（1）宗教活动场所法人是以“人的集合”还是以“财的集合”为侧重？个人财产与法人财产之间的关系如何处理？（2）宗教活动场所法人和宗教团体法人的关系如何？权利义务如何配置？（3）宗教活动场所法人的登记应予实质批准还是形式审查？具体登记条件如何设置？（4）该法人的设立条件是否应按照不同宗教的历史传统和教义规定予以区别化处理？（5）宗教活动场所法人参与公益慈善活动的权利义务如何？相关政策优惠和免税措施如何享受？财务运营、项目管理、信息公开如何予以规范和监督？……以上问题的妥善解决，是宗教事务

<sup>①</sup>参见董栋：《国外“宗教活动场所”法人地位问题研究》，国家宗教事务局，载 <http://www.sara.gov.cn/zjzg/yjzx/yjcg11/16462.htm>，2014-05-10。

管理法制化进程的重要课题,在宗教慈善领域则能够完善为数众多的宗教活动场所的制度创造性,从而激发出宗教慈善的新活力。

#### (四) 改革登记制度,方便组织注册

自上世纪80年代以来,对我国现行双重登记制度的争议已经持续多年。这一制度所带来的后果不仅在于增加了注册的难度,还由于登记管理机关和业务主管单位各自拥有一定的监督权,且权力有一定交集和模糊地带,致使两者在执法时职责不明,监管缺位。这种严进宽管的登记和监管模式,不仅与宗教慈善事业的发展需求不符,也不符合“降低准入门槛、加大监管力度”的国际现代趋势。

近几年来,随着各地政府对双重登记制度的调研,一些试点和改革也在比较发达的地区开展起来。2008年,作为我国改革开放的“排头兵”,深圳市率先实行了社会组织登记程序改革,允许工商经济类、社会福利类、公益慈善类的社会组织直接申请登记,而不再必须事先获得业务主管单位的批准。这一“无主管登记”制度不仅方便了注册登记,而且减轻了原业务主管单位的负担,可谓一举两得。在这一改革推行的四年多时间里,深圳的社会组织运转良好,自治积极性得到了明显提高。此后,该措施推行至全广东省,实施“无主管登记”的组织类型也进一步放宽。2013年,北京市也进行了改革,允许行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织全面实行直接登记,双重登记在该地成为历史。尽管改革势头良好,但我们不得不承认,在现阶段这一制度仍存在着一定的局限性:其一,“无主管登记”制度只在地方试点、未在全国推行,使得目前其真正能发挥的影响力依然有限;其二,对于这一新兴改革,我国的一系列登记注册法规尚未来得及反馈,该尝试的合法性和正当性尚未有中央法律法规予以确认;最后,无论是深圳还是北京,其适用“无主管登记”制度的组织类型都存在一定模糊和重合地带,如何更精准地进行组织分类,依然需要在实践中摸索。对于宗教慈善组织而言,这一改革更需要通过开放的思维为宗教脱敏,使宗教慈善组织同其他公益慈善组织一样,享受改革的利好。

#### (五) 借鉴香港模式,加强政府扶持

在我国,香港是一个宗教慈善组织十分发达的地区,这不仅体现在组织规模和募款金额上,还表现于组织的专业性和规范性上。在香港地区,政府从一开始就高度重视社会组织的功能,注重培育慈善组织承担社会福利任务,并与慈善组织形成了合作关系。《社会福利白皮书》明确规定,由志愿机构负责具体操作社区服务、青年服务、家庭福利服务、康复工作、老年人服务等方面的社会服务,而其运营经费则由政府拨款,此外政府负有对上述志愿机构的监管责任并提供辅助性服务(陶飞亚、陈铃,2012:107-108)。这种合作关系的形成并不是偶然,因为在社会服务领域,大量的志愿者是进行社会工作的必然要求,而宗教慈善组织有其历史悠久的义工传统,此外众多的信众也为其开展工作提供了天然的便利。通过政府购买服务,宗教慈善组织资金短缺的问题被成功解决,成员的主动性被充分调动,能够积极开展慈善活动而无后顾之忧。此外,这一模式也不同于内地注重善款募集、金钱捐赠的慈善方向,它更强调人作为人之本体和目的的自我实现过程,通过具体的慈善行为来彰显个人价值,而这一点与各宗教注重自我修习、自我完善的要求也是不谋而合的。

此外,香港特区政府在购买宗教慈善组织服务的同时,也通过主动地规范和引导,使其走上现代化的发展轨道。在定期的评估中,政府会对慈善组织的机构状况、财务情况、信息公开程度等进行全面的检查,每一项评估都有明确的指标和操作要求,不符合要求的慈善组织会被取消政府资助甚至免税资格,从而失去其核心竞争力。在这一场规则明确且有着淘汰机制的比赛中,每个慈善组织都必须积极应对、全面提升自身素质。除了负面激励机制之外,政府也会在定期的规划中为慈善组织设定目标,并指引其逐步完成。在香港特区政府与宗教慈善组织的互动中,宗教慈善组织自身的水准也在稳步提升,自主性得以加强,其与政府形成了平等的对话机制而非单边的依赖关系。这样的设计同样应被引入《慈善事业法》中,改变传统的政府单一的、自上而下的监管者形象,从而为我国宗教慈善事业的发展注入更多的活力。

**参考文献：**

- [1] “和谐社会的宗教论”课题组(2010). 和谐社会的宗教论. 北京:宗教文化出版社.
- [2] 金泽、邱永辉(2011). 中国宗教报告. 北京:社会科学文献出版社.
- [3] 莫文秀、邹平、宋立英(2010). 中华慈善事业——思想、实践与演进. 北京:人民出版社.
- [4] 陶飞亚、刘义(2012). 宗教慈善与中国社会公益. 上海:上海大学出版社.

## On Legal System Construction of Religious Charity in China

Feng Yujun (Professor, Renmin University of China)

Xue Minhui (Assistant Researcher, Renmin University of China)

**Abstract:** Perfecting the legal system of religious charity is the inevitable requirement of religious charity development in contemporary China. In 2012, “*Comments on Encouraging and Regulating the Religionists to Participate Philanthropy and Charity Activities*” was promulgated, which raised new demands for the construction of legal system in this field. Currently, there exist many disadvantages in religious charity legal system, such as the weakness of legal forces, the conflict of regulations, the vagueness of legal status, the immaturity of legislative techniques and the unsatisfactory effect of legal practice, which restrict the development of religious charity. Therefore, special regulations should be listed into the *Charity Law* to confirm regulatory responsibility, implement favorable policies and improve effectiveness, thus opening a new chapter for the religious charity.

**Key words:** religious charity; constriction of legal system; Charity Law; investigation on overseas donation; dual registration

---

■ **作者简介:** 冯玉军, 中国人民大学法学院教授, 博士生导师, 法律与宗教研究中心主任, 法学博士; 北京 100872。

Email: yujunvon@gmail.com。

薛敏惠, 中国人民大学法律与宗教研究中心研究人员。

■ **基金项目:** 中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(13XNL001); 北京市属高等学校高层次人才引进与培养计划项目(IDHT20130226)

■ **责任编辑:** 李媛

