

## 宗教界十分期盼宗教法治化

原中国佛教协会综合研究室 徐玉成

记：您好，今天很荣幸邀请到您就有关宗教和宗教法治问题进行访谈。徐先生，听说您曾经长期在原全国政协副主席、中国佛教协会会长赵朴初居士的领导下从事有关宗教理论、政策和法律法规方面的研究工作，有丰富经验和很高的理论水平，出版了宗教政策方面的专著。今天借此机会就宗教政策问题向您请教。

徐：谢谢您的邀请！我从 1986 年进入中国佛协，在赵朴初老会长领导下工作了 14 年，受到朴老的亲切关怀和教诲，受益匪浅，至今难以忘怀。

记：当时您是怎么开始研究宗教理论政策的？

徐：我调到中国佛教不久，朴老会长提出成立宗教理论政策法规研究室，后来嫌名字太长，朴老改为综合研究室，1990 年 10 月，我进入研究室工作，在朴老教导下开始研究宗教理论政策，一直到退休。1985 年，我参加了第一届全国律师函授中心的函授，了解一些法律基础知识，当时朴老推动宗教政策落实也需要法律方面的知识。所以，我就将宗教理论、宗教政策与宗教方面法律法规结合起来进行研究，协助朴老和佛教界做了一些维护合法权益的事情，略尽绵薄。

记：首先请您谈谈在宗教工作方面如何贯彻党的十八届四中全会依法治国的决定？

徐：这是一个很长的话题。中共十八届四中全会关于全面推进依法治国的决定，对于全国来说是一件大事和喜事，对于宗教工作领域来说，更是一件十分难得的历史机遇。解放初期，中央的宗教政策比较平稳，1957 年以后，在历次政治运动中，在“宗教鸦片论”影响下，宗教都首当其冲，成为“阶级斗争”打击和压制的对象。中共十一届三中全会以后，经过拨乱反正，中央提出恢复宗教信仰自由政策，1982 年 3 月 31 日发布了中发【1982】19 号文件，即《关于我国社会主义时期宗教问题的基本观点和基本政策》。

记：中发【1982】19 号文件的主要内容是什么？

徐：文件内容十分全面和丰富，被人们称为宗教工作的百科全书，是指导新时期宗教工作的纲领性文件。文件全面阐述了宗教的长期性、群众性、民族性、国际性和复杂性的特点，提出恢复落实宗教政策的指导思想，方针政策和方法步骤。文件明确提出：“尊重和保护宗教信仰自由，是党对宗教问题的基本政策。这是一项长期政策，是一直要贯彻执行到将来宗教自然消亡的时候为止的政策。”（《宗教工作文献选编》宗教文化出版社 1995 年 8 月第一版，第 59 页）“使全体信教和不信教的群众联合起来，把他们的意志和力量集中到建设现代化的社会主义强国这个共同

目标上来，这是我们贯彻执行宗教信仰自由政策，处理一切宗教问题的根本出发点和落脚点。任何背离这个基点的言论和行动，都是错误的，都应当受到党和人民的坚决抵制和反对。”（同一书，第60页—61页）在这个文件的指导下，宗教政策逐步得到恢复。1956年至1966年是十年反宗教宣传（反宗教宣传出版物达30余种）时期，1966年至1976年是“文革”十年浩劫（宗教活动全被禁止）时期，直到1982年19号文件发表，在宗教方面横行了二十五年的反宗教宣传得到制止，极“左”思想路线得到彻底清算，被迫停止了十几年的宗教活动得到重新恢复，实现了在宗教工作领域的一个伟大的历史转折，这是必须肯定的。

记：我国在宗教工作方面长期实行政策之治，走了许多弯路。中央什么时候提出加强宗教法制建设的？

徐：中共十一届三中全会以后，党中央通过总结“文化大革命”的深刻教训，1979年邓小平同志多次提出了“发扬社会主义民主，加强社会主义法制”的理念（《邓小平文选》第二卷第187页）。所以，在中发【1982】19号文件中提出了：“为了保证宗教活动的进一步正常化，国家今后还将按照法律程序，经过同宗教界代表人士充分协商，制定切实可行的宗教法规。”（同上书，第64页）。这是我国解放后第一次提出要在宗教方面进行宗教立法。

记：宗教界是不是十分希望出台宗教法？

徐：是的。这个提法对于宗教界太重要了。宗教界在过去25年的曲折经历，就是因为对宗教工作只有政策之治，也就是人治，缺少法治，宪法规定的公民享有宗教信仰自由权利无法得到保障。宗教界希望通过制定一部宗教法或者宗教保护法，把宪法规定的宗教信仰自由原则和党在宗教问题上一系列成熟的正确政策通过立法转变成国家意志，使政策之治变成法律之治，使党和国家的正确宗教政策法律化、固定化、稳定化，使其在宗教问题上不能因领导人的改变而改变。所以宗教界十分盼望宗教法早日出台。在1989年全国两期间，宗教领袖赵朴初组织中国佛协起草了《中华人民共和国宗教法（建议案）》，和丁光训主教联名报送当时全国人大常委会副委员长习仲勋同志，希望推动全国人大的立法工作进程。

记：《宗教法》建议草案报送后的结果如何？

徐：历史总是不以人们的主观愿望为转移。正当有关方面准备推动全国人大制定宗教法时，1989年在北京发生了一场政治风波；紧接着1989年9月东欧波兰团结工会上台；1989年12月22日，罗马尼亚因对一位牧师处理不当，引起全国性游行示威和暴乱，26日执政党下台，领导人齐奥塞斯库被处决。由于当时我们对东欧巨变的信息掌握得太少，缺乏对动乱的经济政治社会原因的全面分析，党内有的领导人对罗马尼亚因牧师问题引发全国动乱，片面认为罗马尼亚的问题是执政党对宗教管理不善引起的，加上当时有记者先生写了新疆地区所谓宗教狂热、宗教渗透如何猖獗的内参材料，极力渲染宗教带来社会不稳定，引起中央有关领导的高度警觉。不久，分管宗教工作多年的习仲勋同志和有关部门具有丰富宗教工作经验的同志离开了领导岗位，宗教工作陷入了新的变化和逆转之中。

现在来看,当时我们缺乏对东欧巨变特别是罗马尼亚因与牧师矛盾引发全国性动乱的全面调查研究,缺乏对我国宗教界一贯爱国爱教的全面分析与正确认识,以罗马尼亚事件为教训,未雨绸缪,把宗教渗透、披着宗教外衣从事反革命活动,与我们争夺群众和青年等负面影响视为我国宗教的主流,视为新的不安定因素,提出把宗教要当大事来抓一抓的主张。现在看来,警惕是必要的,过分担心我国宗教界也会闹事脱离当时中国社会实际和宗教实际的。中央领导重视催生了中国宗教领域法制(是法制不是法治)工作的进程。1990年12月5日召开了全国宗教工作会议,1991年2月5日中发【1991】6号文件出台(即《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》)

记:中发【1991】6号文件相比,中发【1982】19号文件有哪些变化?

徐:中发【1991】6号文件事前经过充分征求宗教领袖赵朴初居士、丁光训主教的意见,经过半年时间的多次修改、补充,重申了中发【1982】19号文件继续作为宗教工作指导文件。文件对宗教工作形势做了比较客观的估计,提出“尊重和保护宗教信仰自由,是党和国家对待宗教问题的一项基本政策,宗教信仰自由是宪法赋予公民的一项权利”(同上书,第215页)的观点,提出了今后一个时期党和政府对宗教的工作的基本任务。但是,很可惜,由于当时中央领导层对宗教问题忧虑过重,赵朴初、丁光训两位宗教领袖提出的许多很好的意见和建议,6号文件并没有采纳,造成现在很多遗憾。

与中发【1982】19号文件相比,中发【1991】6号文件偏重对宗教政策收紧。例如:文件中对限制宗教界活动的“不得”就用了11个,“不允许”用了2个,“取缔”用了2个,“打击”用了3个、“反对”用了3个,“抵制”用了3个,合计禁止性用语达24个。设立前置审批事项4项,包括“重大涉外活动,需报国务院审批”;“来访或应邀出访,需经省一级人民政府或国务院宗教事务局批准”;“接受境外宗教组织和教徒的大宗捐赠,要经省一级人民政府或国务院宗教事务局批准”;“开放新的宗教活动场所,须经县以上人民政府批准”;“对来自境外的宗教书刊、音像制品和其他宣传品,由政府有关部门制定管理办法,加强管理”(同上书,第216页—217页)等等。这是中发【1982】19号文件之后,中央文件第一次对宗教政策空前收紧性政策规定。

记:中发【1991】6号文件中提出宗教立法问题没有?

徐:文件提出加快宗教立法的任务,也是文件中“最雷人”的政策提法,共有三点。

记:您所说文件中“最雷人”的政策提法的含义是什么?

徐:我这里所说“最雷人”的政策提法,是指文件中提出的许多观点和政策措施,是前所未有的:一是在中共党的历次宗教工作文件中前所未有;二是我国历届政府包括上溯至民国政府和清朝政府前所未有;三是从新中国的宪法和法律文献中前所未有。用现在依法治国的理念分析,文件中的许多规定不符合依法治国精神的。

记:请介绍第一个“最雷人”的政策提法是什么?

徐：中发【1991】6号文件第一个“最雷人”的政策提法是“依法对宗教事务进行管理”（同上书，第216页）。虽然文件中接受了赵朴初居士提出“依法对宗教事务进行管理，是指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”的明确界定，但是由于文件授予政府宗教事务部门对宗教团体全面巨大绝对的行政管理权，使政府在行政管理活动中，往往出现以政代教，包办代替现象，所以对这个界定没有人去体会和执行，因此，造成权力寻租和腐败现象屡有发生，情况是严重的。

记：对于“依法对宗教事务进行管理”的政策概念，在征求意见时赵朴初居士有什么建议吗？

徐：有的。在1990年6月23日上午中央有关部门在征求宗教界意见时，赵朴初居士在建议中说：“‘加强对宗教事务的管理’，我认为作为一个政策概念，这个提法的精确性是值得推敲的。首先，‘宗教事务’一词有两种理解，一是党政部门对宗教做工作的事务，另一个是宗教自身的事务，主要是宗教教务。在我国这两种理解是并存的，有时是交错含混的；在港台和国外则主要是第二种理解。所以，‘加强对宗教事务的管理’容易理解为党政部门干预宗教内部事务、宗教教务。‘管理’一词在英文中有掌握、控制的意思，国家管理宗教事务在国外被理解为‘官办宗教’，使宗教从属于政权的政教合一。如果管理主要指的是制止违法犯罪活动、抵制外国敌对势力的渗透，也不宜称之为对宗教事务的管理。中共十一届三中全会不久，当时国务院宗教事务局主要负责人就类似的提法（国家加强对宗教活动的管理）同丁主教和我有过一场争论，经过中央统战部研究，报告中央书记处，中央同意不用加强对宗教活动管理之类的提法。所以后来在19号文件中没有再出现类似提法。”（对《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》的修改意见）

1994年1月20日，赵朴初居士在《在全国政协八届二次会议常委会上的发言》中说：“依法加强对宗教事务的管理，译成英文就是依法加强对宗教的事务之管理或控制，在国际上易造成误解，给人以攻击的口实。我想到，五十年代周恩来总理主持政务院、国务院的时候，中央政府的主管部门，先是政务院文教委员会宗教事务处，后是国务院宗教事务局（一直沿用至今），在‘宗教事务’一词的后面或前面，都没有加‘管理’一词，这是经过周密考虑的。就国内宗教工作情况来说，一些地方政府宗教事务部门，干预宗教内部人事、财务、教务等包办代替的现象比较严重，他们这样做正是以‘加强对宗教事务的管理’作依据的。所以，‘依法加强对宗教事务的管理’，在实践中很可能成为强化包办代替的借口。”

从赵朴老多次发言中看出，朴老不赞成把“依法管理宗教事务”写入中央文件。现在政府宗教事务部门对宗教界一切事务包办代替，以政代教的混乱现象，已经被赵朴初老会长言中了。

记：赵朴老高瞻远瞩，并且从周总理解放初确定宗教事务局名称时就已经排除了政府对宗教有管理的职能，朴老在中发【1991】6号文件形成前和发表后就“依法加强对宗教事务的管理”的概念提出了意见和建议。但是，我看到政府宗教事务部门说，政府对社会事务有管理的职能与职责，宗教事务也是社会事务，所以政府必须对宗教事务进行管理。这个推论对吗？

徐：这个推论言之凿凿，很迷人，表面上看似乎有道理，但是仔细分析起来是错误的。因为这个推论没有宪法、法律授权依据，没有历史政策依据，更没有国际案例可援。因为公民的宗教信仰自由是我国《宪法》确定的公民基本人权之一，《宪法》第36条规定：“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公民。”“国家保护正常的宗教活动。”从宪法内容上看，并没有授予政府管理宗教事务的权力。恰恰相反，宪法条文明确规定，政府不得强制、不得歧视信教公民，明确授予政府保护正常宗教活动的职责。

从国际公约来说，公民的宗教自由权利，在《联合国宪章》、《世界人权宣言》、《国际儿童公约》、《经济、社会及文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《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》等六个文件中，明确要求公约签字国政府有保护公民宗教自由的责任和义务，都没有授权签字国政府管理宗教的职权。这些国际宪章、宣言、公约，许多都是我国参加签字并获得全国人大批准的，也是我国的法律渊源之一。

从宗教作为信教群众崇拜的对象来看，宗教不仅具有长期性、群众性，而且还具有神圣性，与广大信徒群众在思想信仰精神感情方面有很深的联系，关系到人们的精神自由和精神人格尊严问题。

由以上三点可以看到，宗教信仰自由权利涉及国家宪法和众多国际公约，涉及重大国内人权和国际人权问题，涉及到宗教的神圣性和信徒群众精神领域的神圣信仰，是受到普遍尊重和保护的，怎么能与一般的社会事务相比呢？怎么能与城管局管理路摊，工商局管理工商户、税务局管理纳税，交通警察管理违驾，土地管理局管理乱占土地的一般社会事务相比拟呢？又有哪种社会事务如此受到宪法和国际公约如此最高规格地保护、受到信教群众如此崇拜与顶礼呢？政府宗教事务部门有关人的推理，只不过为政府管理宗教的合法性寻找“最雷人”的理由而已，是根本不能成立的。

记：对。您分析的十分到位。请问第二个“最雷人”的政策提法是什么？

徐：第二个“最雷人”的政策提法是：“要加快宗教立法工作。国务院宗教事务局应抓紧起草有关宗教事务的行政法规。”（同上书，第217页）

记：这怎么是“最雷人”的政策提法呢？加快宗教立法工作不是宗教界梦寐以求的吗？文件提出来了，应当高兴才是。再说，国务院有权制定行政法规，当然也有权制定有关宗教事务的行政法规啦！

徐：开始看到“加快宗教立法”几个字的确高兴了一阵，可是看到后面“国务院宗教事务局应抓紧起草有关宗教事务的行政法规”的文字后，就高兴不起来了。宗教界十分希望加快宗教立法，但是我们盼望的是全国人民代表大会及其常委会启动的宗教立法，不是在没有宗教法的情况下由国务院率先制定行政法规。您说国务院有权制定行政法规，您只说对了一半。《宪法》第89条规定国务院有权“根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令”。《立

法法》第56条规定：“国务院根据宪法和法律，制定行政法规”。“行政法规可就下列事项作出规定：（一）为执行法律的规定需要制定行政法规的事项”。

国务院制定行政法规必须同时具备“宪法和法律”两个条件，也可以说是“为执行法律的规定制定行政法规”。在全国人大及其常委会还没有制定宗教法的情况下，中发【1991】6号文件悍然授权“国务院宗教事务局应抓紧起草有关宗教事务的行政法规”，是不符合《宪法》精神和《立法法》规定的。

记：我国《立法法》规定，国务院根据全国人大及其常委会的授权决定可以制定行政法规，只要经过全国人大及其常委会授权，国务院不就可以制定了吗？

徐：不可以的。我国《立法法》第九条规定：“本法第八条规定的事项尚未制定法律的，全国人民代表大会及其常务委员会有权作出决定，授权国务院可以根据实际需要，对其中的部分事项先制定行政法规，但是有关犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项除外。”这里有两个限定条件：第一是对其中的“部分事项”先制定行政法规，不是全部事项；第二是凡涉及公民人身权利、政治权利包括宗教信仰自由权利方面的自由和权利的法律，全国人大及其常委会是不能授权国务院制定行政法规的。显然，国务院制定宗教事务的行政法规，是不可能得到全国人大及其常委会授权的。

记：根据《宪法》和《立法法》的规定，全国人大及其常委会不能授权。但是，中共中央文件已经授权国务院制定宗教工作行政法规了，难道不符合法律程序？

徐：这种用中共中央红头文件代替全国人民代表大会及其常委会的授权立法的作法，是不符合法律程序的，是不妥的。如此作法是党的红头文件凌驾于宪法和法律之上，是破坏法治，恢复人治的表现，是“文化大革命”十年动乱之源。1981年中共十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》明确提出：“党的各级组织同其他社会组织一样，都必须在宪法和法律的范围内活动。”1982年党的十二大通过的《中国共产党章程》规定：“党必须在宪法和法律的范围内活动”。（《中共十二大文件汇编》）1982年《宪法》第5条规定：“国家维护社会主义法制的统一和尊严”、“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究”、“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”。这里的“一切国家机关”、“任何组织和个人”的表述，当然包括中国共产党组织在内。这是全党在中共十一届三中全会以后，深刻总结“文革”的历史教训获得的伟大共识。中共十八届四中全会又重申了“党必须在宪法和法律范围内活动的”原则，指出：“把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来”所以，那种认为用中共中央红头文件向国务院授权立法代替全国人民代表大会及其常委会向国务院授权立法的作法，是不符合《中国共产党党章》的规定，也不符合《宪法》规定的。

2015年2月2日，习近平《在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班开班式上讲话》中的一段话，明确阐述了党的领导干部与宪法和法律的关系

可以明确这个问题。

记：习近平同志讲话中哪一段话可以明确这个问题？

徐：习近平同志说：“领导干部都要牢固树立宪法法律至上、法律面前人人平等、权由法定、权依法使等基本法治观念，对各种危害法治、破坏法治、践踏法治的行为要挺身而出、坚决斗争”、“各级领导干部尤其要弄明白法律规定我们怎么用权，什么事能干、什么事不能干，心中高悬法律的明镜，手中紧握法律的戒尺，知晓为官做事的尺度”。

这段话清楚表明，中发[1991]6号文件授权国务院立法，背离了“宪法、法律至上、法律面前人人平等、权由法定、权依法使等基本法治观念”。背离了《党章》“党必须在宪法和法律的范围内活动”的规定，是与依法治国的原则背道而驰的。

记：您刚才作了很好的分析和说明，我很受教益。那么第三个“最雷人”的政策提法是什么？

徐：第三个“最雷人”的政策提法是：“各省、自治区、直辖市也可根据国家的有关法律和法规，结合当地实际情况，制定地方性的有关宗教事务的行政法规。”

记：这也是中央红头文件给地方立法机关的授权，同样也不符合《党章》、宪法和法律的规定是吧？我想问的是，在红头文件授权下，各省、自治区、直辖市是如何制定地方性宗教法规的？

徐：在中发[1991]6号文件的授权下，省级立法机关有恃无恐，立法热情高涨，立法速度极快。记得1992年8月份国务院宗教主管部门起草了《宗教活动场所管理条例》（征求意见稿），正在中央层面征求意见时，有的省级立法机关将草稿略加修改匆匆公布为地方性宗教法规。可见他们立法热情之高。

记：地方立法机关就宗教问题制定地方性法规有什么危害吗？

徐：危害性表现在：第一，不经过调查，把国务院征求意见草案公布为某地方性宗教法规，是极不慎重和极不严肃的；第二，这个授权，首次突破了党和政府在50年代形成的“凡国防、外交、民族、宗教”四大领域决策权一律在中央的传统做法。形成在宗教问题上政出多门、立法主体多元（中央、地方两级）、立法权下移（省级）的格局。结果是地方宗教立法各自为政，甚至有的省的《宗教事务条例》有关条款与国务院《宗教事务条例》相抵触，也无人过问。

记：赵朴初先生在征求意见时对文件授权地方宗教立法有什么意见和建议吗？

徐：赵朴老在1990年9月7日6号文件征求意见时说：“‘省、自治区、直辖市人民政府也可根据当地实际情况，制定地方性的有关宗教的行政法规’，这一条问题更大。在上述宗教的指导思想下，这一条只能起到放手让地方任意制定限制宗教、管宗教的法规，经验已经证明，这是不可取的。”朴老当时就是不同意的。25年后的今天，宗教方面的混乱现象，已经验证了赵朴老的预言。

记：在立法程序方面，各省在出台条例时有什么问题吗？

徐：各省在出台地方性宗教法规过程中，有几种情况：有的省以省政府办公厅的名义立法并发布；有的以省政府的名义立法，以省长名义发布；有的省比较重视，经省人大常委会名义立法，

以省长名义发布。程序上比较混乱。可以看到放手让地方任意制定限制宗教、管理宗教的法规，对国家法治的统一与尊严危害是多么大。

记：国务院应当有权出面制止或者撤销违反立法程序的立法文件吧，实际情况怎么样呢？

徐：国务院并没有进行制止或撤销。拔了萝卜不洗泥。当时领导层的主导思想好像不管符不符合法律程序，通过立法先把宗教管住再说。1994年1月31日，国务院公布了《宗教活动场所管理条例》（以下简称《管理条例》），随后省级立法机关才对率先发布的《管理条例》进行相应修改。

记：《管理条例》公布以后，宗教界受影响大吗？

徐：该条例共20条，内容比较单一，公布后对宗教活动场所影响大些。因它涉及的内容有限，再加上当时赵朴初、丁光训、傅铁山等著名宗教领袖健在，所以，其负面影响还能控制在一定范围之内。

可是，十年后，国务院于2004年11月30日公布的《宗教事务条例》对宗教界的影响就大了。

记：为什么呢？

徐：这个条例共7章48条，名称上没有“管理”二字，实际上是对宗教活动场所、宗教团体、宗教院校、宗教活动、宗教财产、宗教出版物、宗教教职人员、宗教场所负责人等进行覆盖型管理，或者是地毯式管理。有人统计过，该条例共设置了15类审批事项，6项处罚权。被信教群众视为神圣的宗教组织，在《宗教事务条例》管制下，成为政府宗教部门行政管理对象和权力寻租平台，成为政府部门的附属，宗教自由和宗教的神圣与尊严受到严重伤害。

记：听说国家宗教事务局选派党员干部下到中国佛协和中国道协担任秘书长，这是条例授权的吗？

徐：这个做法十分荒唐，是政府宗教部门法外使权的典型表现，在《宗教事务条例》中找不到根据。也就是说，《宗教事务条例》授予政府宗教部门的权力已经很多，但条例中没有授予的权力，政府宗教部门照样可以大量行使。如此行为距离依法治国的理念何止万里之遥。

中国佛协是全国各地区各民族各宗派佛教徒的联合组织，她是联合与团结广大佛教界人士的桥梁和纽带，任何时候都必须保证她宗教的神圣特性。据我所知，中国佛教协会从1953年6月成立以来，一直由佛教界有崇高威望的著名人士担任会长、副会长和秘书长。1987年第五届佛代会换届时，赵朴初居士自己不再兼任秘书长，他推举周绍良居士任秘书长，六届佛代会换届时，朴老又推举刀述仁居士任秘书长。尽管当时佛协内部有不少党员干部工作能力和理论政策水平比较高，但是朴老只让他们任副秘书长。我在中国佛协工作了20年，都是在协助佛教界朋友工作。佛教徒任佛协秘书长，佛协在佛教信徒心目中就会有威望，有凝聚力，能够团结广大信徒在党和政府的周围。党员任中国佛协秘书长，是朴老生前一贯不赞成的，也是违背广大佛教信徒心愿的。特别是宗教事务局的党员干部来任秘书长，使得佛协被国内外佛教人士视为地地道道的“官办宗

教”，其威信及号召力大打折扣。佛教界人士衷心希望政府宗教事务部门不要重犯这样的错误为好。

记：中国佛协换届时佛教界不能独立自主安排人事吗？

徐：我看到老一辈革命家习仲勋同志在上世纪 80 年代主管宗教工作时，他是与宗教领袖们交朋友，然后，宗教团体换届或者内部事务全部放手让宗教领袖们全权处理。这是对宗教和信徒的尊重，对宗教领袖的信任与尊重。中国佛协在赵朴初老会长健在时，无论换届的人事安排还是平时的人事工作都由他全权负责。尽管人事任命最后由政府部门审批(当然还是需要改革的)，但是，党政主管部门十分尊重朴老的意见，关系处得相当融洽。

可是，到了 2010 年第八届佛代会时，政府宗教部门完全包办了换届人事安排，把一些只有钱而没有信仰、没有修行、在佛教界没有威信的僧人安排进佛协领导层，极大影响了中国佛协和政府宗教部门在全国佛教界的威望。事实证明，局里包办宗教团体换届的人事安排是不成功的，因为局里干部只听不听他们的话为选人标准。而佛教界是以爱国、信仰、道风、修行、学识的角度选人，选人的标准和角度不同，自然会南辕北辙。

我们认为，党政部门应当沿用习仲勋同志主管宗教工作时的工作方法。首先与佛教界共同协商，选好会长和秘书长，然后放手让会长、秘书长全权负责换届的人事安排。这样既能做到政教职能分开，又能充分发挥佛教领袖的积极性，佛教团体得到尊重，佛教协会宗教神圣性得到维护与发挥，将会对社会稳定发挥正能量。

记：这是一个很好的建议。习仲勋等老一辈革命家形成的优良传统应当得到继承和发扬。近些年来我发现，每五年一届党的代表大会报告和每年一次全国两会的政府工作报告，都提到“全面正确地贯彻宗教工作基本方针”的概念，您能不能介绍一下“宗教工作基本方针”的内容是什么，是在什么背景下提出来的？这个方针近二十几年有没有改变？

徐：“宗教工作基本方针”的概念，也是来自红头文件。中发[1991]6号文件确立了“依法对宗教事务进行管理”政策后，政府宗教部门加紧各项管理的宣传力度。1993年11月7日，江泽民同志在全国统战工作会议上的讲话中说：“在宗教问题上我也想讲三句话：‘一是全面、正确地贯彻执行党的宗教政策，二是依法加强对宗教事务的管理，三是积极引导宗教与社会主义社会相适应。’”江泽民同志虽然说是三句话，但是每一句话他都进行全面阐述，结构完整，内容丰富。会议过后，当时的国务院宗教事务局领导把这三句话概括为宗教工作的基本方针。后来又加进“坚持独立自主，自办教会的方针”，成为宗教工作四句话。这就是“宗教工作基本方针”的内容和出台的背景。

记：您对这个基本方针怎么看？

徐：宗教工作的三句话，表面上看比较科学和全面，但它不是宪法和法律概念，是政策性概念。在执行过程中选择性和随意性较大。实际执行中政府和宗教界各有各的想法和注重点：政府宗教部门关注的是依法加强管理，如何寻租；宗教界关注的是加强宗教政策的落实，维护宗教尊

严和权益;政府希望他们来引导宗教与社会主义社会相适应,宗教界认为我们已经与社会主义社会相适应了,你们要引导我们到哪里去呀?因此不规范的政策概念无法有一个双方都能接受的标准。造成双方很大纠结。

记:在实践中,许许多多的佛教寺庙没有进行登记。像福建省一个市,进行佛教活动的有400多座寺庙,然而批准登记的只有不到10座。这是怎么回事?

徐:这种现象全国各地都有,没有登记的情况是普遍存在的。主要是《宗教事务条例》规定开放寺庙审批的门槛太高。

中发[1991]6号文件规定,设立宗教活动场所由县级政府审批。中办发[1996]38号文件推翻了等级高于它的中发[1991]6号文件的规定,提出:现有宗教活动场所已经基本满足宗教活动的需要,今后新开放寺庙要报省政府审批。到2004年公布的《宗教事务条例》时,上述针对佛道教的禁止性规定写入条例。五大宗教一视同仁了。

根据报批程序,审批门槛太高,经过级次太多,报批成本太大,许多财力薄弱的寺庙无法承担。但是群众又有宗教活动需求。所以就出现390多座寺庙没有登记手续的情况。这说明《宗教事务条例》设计的审批程序严重滞后,脱离实际,是掩耳盗铃式的鸵鸟政策。十年不修改,积压问题太多。这样的话,这个市的宗教事务局可以只管10座寺庙,其他的寺庙他想管的时候就管,不管的时候就可以不管。宗教界的混乱现象可想而知了。

记:在全面推进依法治国的氛围中,您认为应当怎样改变当前宗教工作领域的混乱局面?

徐:说了上面这么多,现在又回到如何在宗教领域全面推进依法治国的问题上了。我认为,中共十八届四中全会全面推进依法治国的决定,给沉默25年的宗教界创造了难得的历史机遇。我们必须抓住这个机遇,把宗教方面的法治工作做好。

我考虑有如下建议:

首先,建议中央有关部门,对中共十一届三中全会以来,中共中央下发的关于宗教工作的红头文件进行一次全面认真清理,凡是文件中有超越宪法和法律的有关政策规定,应当遵照依法治国、依宪治国、依宪行政的原则,予以废止。

第二、建议全国人民代表大会及其常委会,立即启动宗教基本法律的起草工作。宗教法起草工作不能由政府宗教部门一家负责,最好由全国人大及其常委会组织第三方负责起草。

第三、建议在宗教法起草过程中,国务院对《宗教事务条例》中给政府宗教部门的授权性条款、审批性条款、禁止性条款、处罚性条款,特别是设立宗教活动场所要上报省政府审批的规定予以全面修改,由原来对政府授权性行政法规改为对政府控权性行政法规。这样,在宗教工作领域依法治国才真正开始了。

第四、在修改了《宗教事务条例》以后,各级宗教事务部门工作量会极大减少,为了节省国家行政经费,建议国家宗教事务局和各级政府宗教事务部门,实行减少机构,精减人员的改革,各级宗教部门可以与民政部门、文化部门、民委等有关机构合并,有利于转变政府职能,为宗教

界做好各项服务工作。

记：感谢您的回答。最后我想再问一个问题。权威媒体 2014 年 12 月 15 日报道，位于北京故宫附近的嵩祝寺及智珠寺作为北京市文保单位，内设豪华餐饮、住宿服务，部分区域只对少部分人开放，成为可以烧香、“坐龙椅”的私人高档消费场所。您对此有什么看法？

徐：这件事经过媒体曝光后，引起“中央党的群众路线教育实践活动领导小组办公室”的重视，北京市日前责成有关部门对这一顶风违纪问题进行了调查处理，两寺庙内设私人会所已停业整顿。

这是一件令人气愤的事，目前终于对其进行处理了，又是一件令人高兴的好事，感谢领导小组办公室的重视。也可见，嵩祝寺、智珠寺内设私人会所有十分复杂的原因与背景。

嵩祝寺、智珠寺是文物保护单位，其产权归北京市佛教协会，为什么北京市佛教协会又无权开放为佛教活动场所，反而被人“设立私人会所，未经审批，无照经营”呢？这就是中国的一大怪事。许多被确定为文物保护单位的寺庙，佛教协会虽然有产权，但是如果没批准开放为宗教活动场所，它的管理权在文物部门，不在佛教界。上述两所寺庙就属于这种情况。报道中已经明确指出，是“政府有关部门履职不到位，存在失察失管，问题比较严重，属顶风违纪性质”。这就十分明确了。估计是文物保护单位同意开设私人高档会所，为了敛财对外出租开办的私人会馆。

记：文物部门占用这么多文物保护单位，自己不好好的管，反而交给别人开办私人会馆，为什么不交给佛教开展佛教活动呢？

徐：政府文物部门占据佛道寺观，他们有许多部门利益，而且利益还特别大：一是每年可以享受政府下拨的文物维修经费，全国文物维修经费每年有几十亿甚至上百亿。但是他们拿到维修经费并不一定用在维修寺庙上。二是文物部门管理的寺庙虽然不是宗教活动场所，但是他们骗游客，以宗教活动场所的面貌出现，内设许多功德箱，对外销售香、烛、工艺品等烧香拜佛的物品，赚取钱财。三是寺庙对外收取高价门票，无本万利，以此赚取利益。四是寺庙内的部分房屋，可以对外出租后收取大批租金，例如开办高档私人会所。五是可以安排他们本单位和自己近亲属就业，领取高额工资。社会上说的借佛敛财，很大一部分就是指他们。

记：寺庙作为文物保护单位，实际上保护了文物部门一家取得了巨大利益。那么什么单位受到损失呢？

徐：我认为受到损失的有三个方面：

第一是国家受损失。国家每年拨款付出了巨额寺庙维修经费，但是维修效果并不理想，因为拨款单位只负责拨款，至于拨出去的资金使用情况如何，他们并不负责。钱到文物部门手中，维修不维修都由他们自己决定，没有监督监管单位督促检查，所以国家出钱虽多，没有达到预期效果。

二是佛教道界受损失。因为寺观历来是佛道教的宗教活动场所，这是寺观的职能与基本属性。一场“文革”浩劫，使佛道教界失去了为数以万计的寺观，这些寺观无法使作为宗教活动场所为

广大信徒和游客服务，佛道教人士失去了弘扬佛道教文化的基地，僧道人员失去了他们自己崇拜的圣地和家园。

三是佛道教广大信徒受到损失。文物部门占据了如此众多的寺观谋取利益，归还给佛道教开展宗教活动的寺观极少，每逢宗教活动时，寺观内人山人海，人满为患，春节期间北京许多寺观烧香拜佛要排队三、四个甚至五、六个小时。广大信众怨声载道。

与 1983 年中央批准交给佛道教的 163 座寺观相比，佛道教界管理使用的寺观，国家基本上没有拨款，佛道教界人士运用自己的力量，维修得十分庄严。在他们的维护下，这些寺观都成了国内外广大信徒崇拜的圣地，成了团结联系国内信众和境外友好人士的场所，为团结海内外人士共同建设小康社会作出了贡献。特别在当前国家经济增长速度放缓的情况下，佛道教界管理使用的寺观，更加显出他们的特殊优势。

文物部门既贪占了国家的利益为他们本部门利益服务，又侵犯了佛道教的合法权益，使本来属于佛道教的财产、信徒崇拜的场所却与佛道教无缘。只有他们一家得到很大利益，佛道教界和社会广大人士对此很有意见，但是已经 30 多年了，一直没有办法解决。

这次北京市政府和纪委通过认真查处嵩祝寺、智珠寺开设高档私人会馆的事件，除严肃处理有关顶风作案的责任人外，是否考虑一下节省国家经费，解决佛道教宗教活动场所困难问题呢？如果这样，就会在北京乃至全国消除在宗教寺观古建筑内开设私人高档会所之类的怪事。于国于民都有百利而无一害。

记：谢谢徐先生，今天我们获益匪浅，以后有机会再向您请教。

<http://www.21ccom.net/articles/china/ggzl/20150217121219.html>