

靈山海會

第三十七期

靈山海會

第三十七期

財團法人華藏佛教基金會

编委会主任：刚晓

编委：演 通、宗 峰、叶 鹏、乔文博、唐利光、吕 勇、王健雄、
温金玉、牛延峰、李 萱、陈 坚、庄朝晖、吕国彰、刘元春、
吴越玲

书名：《灵山海会》（第37期）

主编：刚晓

出版：财团法人华藏佛教基金会
（台北市文山区景中街30巷12号5楼之3）

编辑：《灵山海会》编辑部

发行：乌龙山玉泉寺

网址：<http://www.lingshh.com>

开本：889×1194 1/16

字数：269千字

版次：2012年12月第1版 2012年12月第1次印刷

书号：ISBN 978-986-87716-1-1

版权所有 侵权必究

目 录

中国需要宗教法.....	刘澎 1
正念：涅槃之路.....	阿姜苏美多 36
藏文《摄论》中的了别识与辨别识.....	吕新国 57
从十八界到八识说——应用现象学还原方法.....	杨新宇 61
中国佛教与基督教在现代化语境中的文化间性比较.....	周晓微 73
玉泉寺的开山祖师——少康大师.....	演通 79
永明延寿大师住持灵隐寺发隐.....	牛延峰 84
永明延寿大师的禅教一致思想初探.....	果波 92
印光法师的密宗观.....	存德 97
古印度的主要外道.....	刚晓 105
问答录	刚晓 132
在玉泉寺中国净土宗文化座谈会上的发言.....	刚晓 140
关于《理性思辨和精神修炼》.....	刚晓 143
漫谈佛教文化.....	光泉 151
佛国庄严——美国宾夕法尼亚大学博物馆藏中国佛教造像.....	霍宏伟 157
西北所出土宋僧行靖与净源著述残本考.....	高山杉 164
谈拜寺沟方塔出土曹洞宗禅籍残片.....	高山杉 167
西方知识论与佛教知识论的比较研究.....	庄朝辉 169
一种新的经验论——西方经验论与佛教经验论融合的可能性.....	庄朝辉 179
近三十年来的《嘉兴藏》研究概况及其价值.....	董小梅 186
《楞严经》之译、解与经典化问题.....	夏志前 192
“俘囚”补说.....	谭勤 204
破邪以显正——论大慧宗杲禅师的禅学批判.....	刘奉祯 207
正见	宗峰 214
故乡异客.....	心道 215
六月的流萤.....	清凌子 218
净土宗五祖少康文化研究会成立.....	周碧辉 220
杭州佛学院 2013 年招生简章.....	杭州佛学院 221
功德名录.....	60

中国需要宗教法

——走出中国宗教管理体制的困境

中国社会科学院美国研究所 刘澎

今天的中国，宗教不仅依然存在，而且还在发展。周恩来在世时，政府对中国宗教信仰者人数的说法是“一亿多人”。几十年过去了，中国的人口早已翻了番，中国宗教信徒的人数总体上也翻了番（有的宗教甚至增加了几倍、十几倍）。2005年有学者根据调查认为，中国的宗教信仰者至少有“三亿人”。这个数字是否准确，学术界需要继续研究。但重要的是，拥有数以亿计信仰者的中国各种宗教在今天的中国不是正在消亡，而是植根于社会的基层，活跃于中国所有地区，一直处在发展之中。在可预见的未来，中国人口中宗教信仰者的比例会越来越高，宗教的社会影响会越来越大，涉及宗教的问题也会越来越多。

面对这样一个现实，作为社会公共利益的维护者与协调者的政府，需要考虑的不是是否应该建立一套处理宗教问题的体制——宗教管理体制已经存在了几十年了，而是应该采用何种体制，才能有效地处理国家与宗教的关系，规范宗教团体、宗教信仰者与其他社会团体、组织及非宗教信仰者个人关系的问题。

上个世纪五十年代初期，中国政府确立了一套处理宗教问题的体制。但半个多世纪之前建立的宗教管理体制运行到今天，问题很多、代价很大、运转不灵、效果极差。今天中国宗教的问题，不是越来越少，而是越来越多，越来越复杂。在社会转型时期，有数亿信众的宗教领域出现问题不足为奇，奇怪的是没有一个由国家立法机关通过的规矩。“有宗教、无法治”，宗教领域尚未步入法治的轨道，这不是某个人声称我国宗教工作已经开始“走上法制化、规范化轨道”就可以敷衍过去的问题。今日中国的政府、宗教团体、宗教信仰者乃至全社会共同面临的现实是：宗教领域内一方面乱象丛生、矛盾重重、冲突迭起，另一方面却又“无法可依，无法可治”；政府有多个部门涉及宗教管理，但对宗教方面存在了几十年的若干“热点”、“难点”问题却束手无策，至今拿不出切实可行的解决方案。对此，人们不禁要问，在党和国家把“依法治国”作为治理国家的基本方略几十年后的今天，解决当今中国的宗教问题究竟应该采用何种体制？现行宗教管理体制是否有效？如果效果不佳是否应该改革？中国为什么至今未能建立完整的宗教法律体系？宗教立法步履艰难，难在哪里？

这些问题，不仅是执政党与政府应该关心、回答的问题，也是关乎每一个宗教团体、宗教信仰者与非宗教信仰者切身利益的问题。这些问题不清楚，宗教方面的问题与矛盾就无法在法律的

框架下得到妥善解决，长此以往，社会无和谐、国家无宁日，政教双方都是受害者。

一、处理宗教问题的模式选择

宗教是人类社会中一种普遍存在的现象，只要有人信仰宗教，就存在国家如何应对宗教的问题。在讨论中国处理宗教问题的机制之前，首先有必要了解世界各国处理宗教问题的模式。考察各国对宗教的处置方式有两个视角，一个是把国家与宗教作为二元因素，研究其相互关系，即所谓“政教关系”；另一个是以国家为基点，考察其处置宗教问题时的应对机制，前者说的是政教之间关系的客观表现形式，后者说的是国家在宗教问题上治理模式与策略的主观选择，这二个方面对理解国家处理宗教问题的机制都不可少。各国历史、文化、社会与政治制度不同，宗教在各国的地位与影响不同，各国的政教关系模式与政府对宗教问题的处置方式也很不同。

1. 政教关系

尽管世界上的政教关系形态林林总总、五花八门，究其实质，不外乎四种基本模式：政教合一型（政教一体）、政教分离型（政教二元）、国教型（教权高于政权）、国家控制宗教型（政权高于教权）。四种基本模式之外，还有一些基于四种基本模式的亚型、混合型与衍生体。

（1）政教合一型。政教合一是指宗教权威与世俗政权的高度统一。这种模式的最大特点是政教同体，宗教领袖同时又是国家首脑，宗教法典同时就是国家的法律，宗教利益与国家利益完全一致。在政教合一的国家里，国家同宗教集团的利益是一致的，宗教、政治、法律浑然一体。宗教教义指导国家的行政、司法、教育。宗教领袖对制定国家的内外政策拥有绝对权威，政府的一切活动都要体现宗教原则，维护宗教利益。政教合一型的实质是神权统治，今天仍然坚持政教合一型模式的国家只有梵蒂冈等为数不多的几个国家。

（2）国教型。国教型的特点是国家以某一宗教或教派为官方正统信仰，使其在政治上、法律上享有其它宗教或教派所没有的特权或地位。国家从各方面保护和鼓励享有特权地位的官方宗教，包括提供财政上的支持。这类国家与政教合一型国家的区别在于世俗权力机构与宗教组织在形式上是分开的，宗教组织与政府不是一套人马，宗教领袖也不担任国家首脑或行政长官。但拥有政治、法律、财政等诸多特权的国教不仅在国家政治生活中享有特殊的地位，可以对国家的行政、司法、教育按照宗教教义和道德标准进行监督，而且拥有意识形态和信仰上不受挑战的正统地位。国教的这种特殊地位使其能够对社会生活的各个方面产生极大的实际影响。不属于国教的其它宗教或教派在政治上受到歧视、往往处于社会的边缘。国家各项政策对国教的支持和对其它宗教的压制同样明显。今天，尽管随着社会的进步，许多设有国教的国家已经放弃了在法律上公开规定国教的传统做法，但仍有相当多的国家保持着名义上或事实上的官方教会或官方信仰。国教的形式和特权地位有所改变，但并没有从现实生活中消失。

（3）政教分离型。政教分离是对政教合一与国教的全面否定。其特点是国家不设立国教或官方信仰，不承认任何宗教的特权地位，也不禁止和歧视任何宗教。国家与宗教组织是相互独立

的二元主体。宗教组织不干预国家的司法、行政、教育，政府也不干预宗教组织的内部事务。国家把宗教组织看成是一个独立的民间团体，国家与宗教之间实行严格的分离。国家不征收宗教税，也不向任何宗教组织提供财政补贴，涉及宗教的开支不得列入国家预算。政府内部不设立管理宗教事务的行政机构，不以行政手段对宗教组织进行管理。政教之间的关系完全由法律调节。

(4) 国家控制宗教型。在有国教或官方教会的国家，宗教对世俗政权和社会生活进行监督与影响，宗教的权威与合法性不容挑战。但在国家控制宗教的关系模式中正好相反，国家的权威高于一切，国家通过行政管理机构对宗教实施全面有效的控制。宗教组织必须以接受政府的管理并与政府合作为前提，换取国家对其合法存在的承认，宗教信仰者必须在政府认可的宗教团体指导下进行活动。对社会上涉及宗教的问题，由政府管理部门通过行政手段解决。对于不接受政府管理或在政治上不与政府合作的宗教、教派，国家不承认其存在的合法性。政府与宗教组织不是相互独立、相互平等的二元主体，它们之间不是相互分离的关系，而是管理与被管理的关系。这种类型的国家主要是前苏联与东欧等一批“社会主义国家”。

(5) 中国政教关系的模式。中国在宪法上保护宗教信仰自由，但实际上采用的是“国家控制宗教型”模式。中国采用“国家控制宗教型”的政教关系模式，不是偶然的，是二战之后国际上社会主义与资本主义两大阵营激烈斗争、国内阶级斗争、政治运动持续不断的特定历史条件下的时代产物，这与中国当时高度集权的计划经济发展模式以及党和政府对包括宗教在内的各个领域采用行政手段进行全方位控制的国家治理模式是一致的。当时的苏联、东欧等“社会主义阵营”国家对待宗教都是这个模式，中国不可能例外。

这个模式的最大特点是将宗教政治化，宗教管理行政化，宗教团体非民间化，最大限度地保证国家对宗教的控制，宗教问题因此也就成了国家高度重视的政治问题。在此模式下，政府与宗教组织不是相互平等独立的二元主体，因此谈不上相互分离的问题，而是管理与被管理的关系。政府宗教管理部门不仅对宗教团体的政治方向，而且对宗教团体内部的人事、财务、教务、外事、教徒发展等各个方面予以严格的监督指导；宗教团体的生存、发展被纳入国家体系，是国家社会经济发展总体规划的一部分；“宗教工作”是政府工作的一部分；宗教团体不再是基于个人灵性需要基础上的单纯的信仰团体，而是被整合成为一个庞大的层级分明的宗教托拉斯，通过宗教管理体制，被纳入庞大的国家政治系统。在这个系统中，宗教团体的成败得失与各级政府宗教管理部门的利益密切相连；政教之间犹如政府与国营企业的关系。因此，政教不分是“国家控制宗教型”的政教关系模式的一个显著特点。国家可以名正言顺地利用一切方式控制宗教，将宗教政治化、附属化、工具化。

需要指出的是，打着马克思主义旗号的前苏联及原“社会主义国家”采用的“国家控制宗教型”的政教关系模式，其实并无马克思主义的理论依据。列宁曾经说过，“国家不应当同宗教发生关系，宗教团体不应当同国家政权发生联系”，“决不当把国家的钱补贴给教会团体和宗教团体，这些团体应当是完全自由的、与政权无关的志同道合的公民联合会。……教会与国家完全

分离，这就是社会主义无产阶级向现代国家和现代教会提出的要求”。今天，实行“国家控制宗教型”政教关系模式的前苏联及东欧的一批“社会主义国家”已不复存在，该模式在这些国家的应用无一成功，留下的只有深刻的教训，目前世界上仍然采用此模式的国家寥寥无几。对于中国来说，处理宗教问题，“国家控制宗教型”模式是不是最好的选择，是否适合中国的国情与社会转型的需要，非常值得深思。

2. 应对机制

在政府管理部门的日常工作中，政教关系模式是一种理论、一个概念，政府官员在处理宗教问题时，更为看重的是处置宗教问题的具体办法，也就是所谓的“应对机制”。这是从国家治理与社会管理角度出发的策略或方法选择，各国对宗教问题的应对机制主要有以下几种形式：

（1）政治方式。用政治方式处理宗教问题，是许多国家惯用的办法。这种方式的特点是国家没有专门针对宗教的法律、政府中不设专门管理“宗教事务”的行政机构。但这并不表示宗教不重要，也不表示政府对宗教的好恶。当宗教团体与国家产生冲突时，政教双方会从各自的实力与整体利益出发，进行协商对话。对话可以是公开的，也可能是秘密的，最终在双方的高层（政府领导人与宗教领袖）之间达成协议或解决办法，然后政府与宗教团体通过各自的组织体系，落实协议，化解矛盾。至于宗教团体之间、宗教团体与其他社会团体之间的矛盾冲突，则是当事者自己的事，政府一般不介入；政府不对宗教和宗教团体作价值判断。在此类国家中，政教关系是政治问题，宗教领袖是特殊身份的政治人物，宗教问题是政治的一部分。宗教团体的目标不是为了反对世俗政权，但也不是为了贯彻政府的政治意图。宗教在此类国家的社会地位高低不等，内部情况复杂，但总体影响相对稳定，既没有大到可以凌驾于世俗政权之上，搞政教合一、神权统治的地步，也不是无足轻重、处在社会的边缘、任由政府摆布的附庸。政教双方既相互需要，又存在矛盾。处理宗教问题是一种博弈，博弈的结果取决于政教双方的实力与利益考虑。如果双方中一方力量过于强大，这种模式就失去了平衡，无法维持下去了。

对选择政治方式解决政教关系与宗教问题的国家来说，这种方式方便、灵活、成本低、容易操作。解决问题不靠法律、不靠行政机构，靠的是政教双方领袖之间的协商，无需经过繁琐冗长的立法程序，也无需使用政府行政资源，这是此方式最大的特点。但采用政治方式解决宗教问题存在着先天的局限性。首先，使用这种方式的国家的政教双方是二元结构，双方必须承认对方的存在是合理的。宗教团体必须是不受国家控制的独立存在的实体，不受世俗政权更迭的影响，不以世俗政权的意志为转移，只有这样，代表宗教方的宗教领袖才有群众基础，双方以政治交易的方式解决问题才有意义。这个前提条件并非每个国家都能具备。其次，政治协议无论当时多么有效，其效力都是相对的，都会随着政教双方人事的变动、各自力量的消长、内部的变化及社会环境的改变而失效。“人一走，茶就凉”，甚至“人”未“走”，由于其他因素的变化，“茶”也“凉”了。政治交易的不可靠性与脆弱性无从避免，政教双方需要不断地讨价还价。

（2）行政手段。基于不同的社会背景，一些国家选择了使用行政手段作为处理宗教问题的

主要方式。这种方式可以较好地将社会高层政治领袖的意志通过庞大有力的政权组织体现出来，为其支持（某种或几种）或者反对（某种或几种）宗教的目标服务。这个模式的特点是国家通过设立从中央到地方的各级政府宗教管理机构，以行政手段对宗教事务进行管理，将宗教管理行政化，宗教管理被纳入国家行政事务的范畴。在这种模式下，政府对宗教的支持或反对不仅是一种相对稳定的政策，而且是国家行政管理机构的日常工作。国家宗教行政管理部门对宗教的管理可以是利用国家掌握的一切资源为宗教提供全方位的充分的支持和保护（如某些伊斯兰国家）；也可以是反其道而行之，对包括宗教团体、宗教神职人员、宗教场所和宗教活动在内的一切涉及宗教的事情进行全面、严格的掌控、限制，通过行政审批、行政授权的方式，在涉及宗教的事务中体现国家意志（例如前苏联等“社会主义国家”）。在实际操作中，国家宗教行政管理部门往往是将支持宗教、服务宗教与控制宗教、打压宗教的两种目标结合起来，选择性地进行管理——对不同宗教、教派区别对待，在利用国家资源支持和扶持某个或某些宗教、教派的同时，打压和限制某个或某些其他宗教或教派。在这种模式下，国家的政治目标及对待宗教的价值取向非常明确。在此类国家里，宗教作为一种社会力量，不同于一般的社会团体，其地位不是受宠就是受压，国家不承认世俗政权与宗教并存并列的二元性，政教双方不是对等关系（在宗教权威高于世俗政权的国家，政府的合法性源于宗教价值观，政府无需挑战宗教权威；在世俗政权高于宗教的国家，宗教必须臣服于世俗政权，不敢也无力挑战政府权威）。

采用行政手段处理宗教问题的好处是能够强制贯彻国家意志。在宗教权威高于世俗政权的国家，政权本身就是体现宗教价值的工具，国家意志与宗教的价值取向是一致的，利用国家机器强制贯彻国家意志正是为了最大限度地维护宗教利益；在世俗政权高于宗教权威的国家，则正好相反，国家处理宗教问题时的目标可以得到体制上的保证，这对强调在宗教领域实现国家意志的政府来说，无疑具有非常重要的意义。

但另一方面，用行政手段对待宗教，意味着无论是为了支持、保护、服务宗教，还是为了打压、掌控、限制宗教，政府都必须设立宗教管理机构，配置官员，编制巨额财政预算，这样才能将“宗教事务”有效地置于国家的行政管理之下。但官僚体制下的行政管理机构，无一例外地存在着成本高，效率低甚至无效的通病。国家为了维持行政管理的效果，不得不持续地加大投入。在法制与道德缺失严重的国家，依靠庞大而又集权的行政官僚体制管理宗教，政府管理机构在部门利益的驱动下，往往只考虑自己管理的方便，从而人为地制造并加剧了政教之间的矛盾与冲突，导致宗教问题更多更大，管理效率更加低下。同时，由于缺乏制衡与监督，拥有“自由裁量权”的政府官员在宗教行政管理过程中，“人治”的弊病暴露无遗，管理机制本身不仅往往会成为寻租与腐败滋生的温床，而且会成为加剧宗教矛盾、政教关系张力的原因。因此，从社会控制与社会管理有效性的角度来看，用行政手段处理宗教问题，“管住”宗教，不是一种有效的管理模式。古今中外历朝历代政府在此问题上积累了丰富宝贵的经验与教训。

一个国家是否选择使用行政手段对待宗教，与该国的政治文明、法制建设水平、社会政治生

态环境有着密切的关联。对法制不完善的国家来说，行政手段是最基本的治国选择。世界上偏爱用行政手段处理宗教问题、在政府内设立专门的宗教行政管理机构的国家为数不多，除了某些伊斯兰教国家，无独有偶，主要是前苏联等一批“社会主义国家”。这些国家的共同之处是国家本身具有强烈的意识形态与信仰体系，国家处置宗教问题的前提是确保体现官方正统意识形态与信仰。

(3) 法治。对法治国家来说，无论宗教问题多么复杂、“宗教事务”多么重要，如同其他领域的问题一样，治理国家的基本方式是法治，处理宗教问题也不例外，也必须依据法律。尽管法治国家都讲究法，但国家不同，宗教立法的内容也不相同。法律既可以用来支持宗教，也可以用来限制宗教，还可以用来实施政教分离或政教合一。此外，用法治的方式处理宗教问题，所依之法不一定都叫宗教法。一个实行法治的国家是否有宗教法，取决于国家的政治制度与法律体系、宗教在该国的社会地位与影响等多种因素。但无论在何种情况下，有两点是肯定的：一是发生了涉及宗教的问题，无论政教双方或当事者的目的如何，只能诉诸法律解决；二是在国家的法律体系中，必定可以找到解决宗教问题的法律依据；即所谓“依法办事、有法可依”。

二、中国处理宗教问题的机制

中国处理宗教问题的机制比较复杂，不是三种方式中任何一种的简单应用，而是在不同时期采取不同方式，或几种方式兼而有之，同时还具有中国的“特色”。中国处理宗教问题的机制经历了几个不同阶段：建国初期主要是政治方式；上个世纪五十年代到文革之前是政治、行政手段并用、以行政手段为主；文革开始到改革开放之前，宗教“被消亡”，不存在宗教问题；七十年代末到九十年代初，恢复使用行政手段；九十年代至今，全面强化行政管理方式，但与过去采用行政手段的做法有所不同——不是单纯依靠政府宗教行政管理部门的常规方式进行工作，而是一方面开始引入法制因素为行政方式提供管理依据，让法制为行政服务，推行“依法管理宗教事务”。另一方面，将专政工具与暴力手段作为行政方式的经常性补充与替换，把宗教问题纳入“治安”或“维稳”的范畴进行处置（近年来，各地公安系统不断扩充加强专门处置宗教问题的机构，经常性地使用警力介入政教冲突）。不同地方的政府应对宗教问题时常常会交替或综合使用各种方式，但无论形式如何多样，其核心仍然是立足于行政手段。回顾中国处理宗教问题机制的发展历程，可以清楚地看出党在处理宗教问题上的思路及这套机制的功效。

1. 宗教内部政治运动

1949年，中国共产党领导的中国革命取得了成功，党成为中国社会的领导力量，各级政府是党的路线、方针、政策的贯彻与执行系统。这种政治权力的运作机制为国家使用政治方式处理宗教问题奠定了基础。上个世纪五十年代，新生的人民共和国成立之初，政府行政部门的序列中并无处置宗教问题的专门机构，法律体系中也无涉及宗教的立法（宪法规定了宗教信仰自由，但宪法本身没有司法化）。解决宗教问题，主要是由党和国家的领导出面，接见当时的宗教领袖，表达党和政府的政治意愿，最后经由两个渠道贯彻落实到基层。一方面是宗教系统，由宗教领袖

在各自的宗教团体内进行工作；另一方面是各级党政系统，以中央党政领导的讲话、指示为依据处理宗教问题，这两个途径在宗教内部开展大规模的政治运动中殊途同归。

以政治方式解决宗教问题最典型的是基督教。1950年5月，周恩来三次接见中国基督教领袖吴耀宗（参加1949年第一次全国政协会议的宗教界首席代表）、刘良模、王梓仲、赵紫宸等人，与他们进行了长谈。毛泽东也于5月21日在政协会议期间接见了吴耀宗。当时，基督教领袖迫切希望拜见中央政府领导人的初衷是为了向中央政府“反映各地基督教遇到的困难”。但政教双方的实力对比决定了政教领袖的会见，只能是处于绝对强势一方的政府向微不足道的宗教一方提出政治要求，而不是互提要求、讨价还价。不过在形式上，此时的宗教团体还保留着其存在于政府系统之外的独立实体地位。吴耀宗等人理解并接受了政府对基督教的立场，草拟了《中国基督教在新中国建设中努力的途径》（后来被称为“三自宣言”）的文件。同年7月19日，毛泽东向各级党委发出指示，“吴耀宗文件是很有用的，请考虑用内部文件方式电告各中央局及各省市市委，并要他们注意赞助”。

佛教、天主教的领袖人物在五十年代初期，也都在不同场合先后受到过党和国家领导人的接见。党和政府的负责人亲自向宗教领袖传递信息，使政教双方的高层达成了如何让宗教在中国继续存在下去的共识，这对日后中国政教关系的发展影响极大。一方面，党向包括宗教界在内的全社会明确了要在社会主义的中国实行宗教信仰自由政策；另一方面，各宗教的领袖也明白了各宗教必须接受党的领导，满足党的政治要求，这是保证宗教在中国得以继续生存的前提。当时，党和国家领导人对宗教界的工作，主要是着眼于各宗教中有代表性并愿意与政府合作的领袖人物。党的目标是建立与各宗教的统一战线，为巩固红色政权获取最广泛的支持。这项具有战略意义的政治工作是党的统战工作的一部分，建国后长期担任中央统战部长的李维汉也因此成了建国之后到六十年代初党内实际掌管宗教政策的负责人。统战部作为党的职能部门负责就宗教问题提出政策建议、联络宗教领袖的工作职责一直延续至今。

政治领袖会见宗教领袖的效果不久就显现出来了，各宗教内部相继出现了轰轰烈烈的政治运动，这是使用政治方式处理宗教问题不可缺少的措施。基督教开展了“三自（自治、自养、自传）革新运动”（后改为“三自爱国运动”）、天主教开展了“反帝爱国运动”，这两个政治运动的目标是“割断与帝国主义的联系、摆脱帝国主义的 control、肃清帝国主义的影响”、夺回宗教组织的控制权。基督教后来即以“三自爱国运动”为其组织名称，称作“中国基督教三自爱国运动委员会”，这就是日后人们所说的“三自教会”名称的由来。文革结束后，基督教又成立了各级“基督教协会”，但各级“三自爱国运动委员会”作为基督教信徒的政治组织一直保留至今。与此同时，天主教通过开展“反帝爱国运动”，在各地成立了“天主教爱国会”，破除了罗马教廷制订的天主教“圣统制”与“教阶制”，开始“自选自圣”主教，并于五十年代后期最终彻底切断了与梵蒂冈的关系。

佛道教的情况与基督教、天主教有所不同，不存在“割断与帝国主义的关系”问题，但也需

要改造。为了在佛道教中贯彻党的政治路线，将长期处于高度分散状态的佛道教纳入政府管理体系，对寺庙宫观实施有效的管理，佛教于1953年、道教于1957年，相继成立了“中国佛教协会”与“中国道教协会”，开展了以“废除封建特权与封建压迫制度”为宗旨的“民主改革”运动，革除了千百年来佛道教内部的“宗教陋习”；同时，国家收回了作为宫观寺院经济支撑的山林土地。

藏传佛教和伊斯兰教是中国少数民族中信徒人数最多的两个宗教，其领袖在建国初期也都受到过毛泽东、周恩来等党政领导人的会见。按照在少数民族地区开展任何工作都“必须慎重”的原则，这两个宗教内部的政治运动是在五十年代中后期结合少数民族地区的社会改革逐渐展开的，是宗教制度的“民主改革”。西藏和其他藏区的藏传佛教制度的“民主改革”以“废除政教合一制度与寺庙封建剥削特权”为宗旨；西北地区伊斯兰教宗教制度的“民主改革”的目的是“清除封建残余、改革旧的宗教习俗”、“废除宗教中的封建特权和剥削压迫制度”。其他少数民族地区的宗教内部也先后经历了类似的改革，但在“民主改革”的方式上，相对温和。

至于中国基层社会与农村大量存在的各种民间宗教与民间信仰，它们未能被纳入宗教之列，而是作为“反动会道门”与“封建迷信”，受到政府的取缔、打击，最后在上个世纪五、六十年代的阶级斗争与政治运动的狂风暴雨中被荡涤得一干二净（改革开放之后，中国社会的民间宗教与民间信仰有所恢复，但其规模与影响有限，无法与1949年前相提并论）。

经过各教内部的政治改革运动，中国宗教的面貌发生了根本的改变。到了上个世纪六十年代中期，随着国内政治运动的不断升温，各种宗教的人数急剧下降，宗教在中国内地已经基本“被消亡”，在整体上丧失了社会影响，只有少数民族地区由于全民信教的历史传统，宗教还有一些“残存”的影响。至此，党和国家领导人再也无需通过会见“宗教领袖”、做“宗教领袖”个人工作的方式来处置宗教问题了。

2. 确立宗教管理体制

党以政治方式处理宗教问题取得了完全的成功。但这个胜利是初步的、阶段性的。要巩固党在宗教领域内进行政治斗争的成果，需要有体制上的保证。同时，对基层政府来说，没有一个专门的政府机构，要处理大量的、日常性的宗教问题，是很难操作的，即使通过努力取得了某种效果，也难以巩固、持久。在对宗教上层人士开展统战工作的同时，中央党政领导已经意识到了宗教问题的长期性、复杂性，宗教问题不是与宗教领袖见几次面、谈几次话就可以万事大吉了。于是，1950年7月，按照周恩来的指示，政务院文化教育委员会设立了“宗教问题研究小组”，为政府处理宗教问题提供咨询。这是中央政府最早针对宗教问题设立的专门机构，它当时的主要任务是“调查研究天主教、基督教和佛教方面的情况和问题，并就有关方针、政策性问题提出意见”。

此后，随着宗教内部政治运动的相继展开和不断深入，各宗教都出现了大量需要解决的具体问题，宗教问题成为党和政府需要经常面对的问题，建立常设的政府宗教行政管理机构显得十分必要。1951年1月9日，中共中央发出《关于设立宗教问题委员会及宗教事务处的指示》。根据这个指示，党内从中央到各分局设立了“宗教工作委员会”，由宣传部负责，作为党在宗教问题

上大政方针的决策机构；在政府系统，将政务院文委“宗教问题研究小组”升级为“宗教事务处”，并于同年7月在各大行政区政府文教委员会内设立了宗教事务处，在省、自治区、直辖市及部分宗教问题比较突出的地级市、专署及县也设立了作为政府直属办事机构的宗教事务处。各级政府宗教管理机构从此由点到面，逐步增多。到1952年底，全国已有39个地方政府设立了宗教事务处，主要任务是指导各地基督教、天主教、佛教内部的政治运动，解决涉及宗教的各项紧迫的政策性问题（例如处理接受美国津贴的文化教育、慈善救济与宗教团体的工作）。这时中央政府内虽然没有独立的宗教管理部门，但地方政府在处理宗教问题时实际上已经开始采用了政治手段与行政手段并用的方式。

经过几年的实践，1954年11月，国务院在原来政务院文委宗教事务处的基础上，组建了国务院宗教事务局，业务范围是负责管理全国有关天主教、基督教和汉民族中佛教、道教方面的工作。1955年10月，中央批准了《国务院宗教事务局党组关于宗教工作的领导关系、组织机构和国务院宗教事务局业务范围的报告》，对宗教问题的领导关系进行了调整和规范，明确规定关于天主教、基督教和汉族中的佛教、道教方面的工作，在党内统一由各级党委领导（党的宣传部门不再负责宗教工作的方针政策）；在政府内统一由各级宗教事务部门负责。涉及少数民族的宗教问题，由各级宗教事务部门和当地民族事务部门协同处理。

1955年，中共中央和国务院要求各地进一步健全宗教工作机构，某些宗教工作的重点区、县也要设立宗教事务科。1957年，原来由国家民委负责的伊斯兰教工作也移交给了国务院宗教事务局。至此，在政府系统内，宗教行政管理体系初具规模，基本确立了由中央、省、地、县各级政府的宗教事务局、宗教事务处、宗教事务科组成的宗教分级行政管理体制网络，大量涉及宗教的事务被归口到宗教行政管理部门；各级政府宗教管理机构通过行政审查、行政批准的形式，对与宗教有关的一切事务进行系统地、全面地控制，控制的程序、方式、无需立法机关的授权，也不受其他权力的监督制衡；行政管理这只“看得见的手”成了党和政府处置宗教问题的主要方式，政治方式则成为辅助与补充（例如在某些宗教内开展反右运动、党的领导与参加政协的宗教代表的见面等）。

3. 宗教管理体制的“中国特色”

为了确保国家对宗教的控制与管理，中国与世界上其他采用“国家控制宗教型”政教关系模式的国家一样，在政府系统内设立了行政机构，通过行政手段实施对宗教的控制，但中国建立的宗教管理体制有自己的某些独到之处。

(1) 双重设置。世界上大多数国家没有管理宗教的政府机构，国家行政部门不参与宗教管理。即使是前苏联和东欧等原“社会主义国家”对宗教的控制，也只有政府管理宗教的行政机构，在党的系统内并无专门负责宗教问题的机构设置。中国与前苏联及东欧国家的相同之处是采用了同样的“国家控制宗教型”政教关系模式；不同之处是党从未将宗教问题简单地视为是一个可以完全交给政府部门单独处置的行政工作，党没有放松在通过政府行政管理系统处理具体宗教问题的

同时，亲自掌控宗教工作方向的努力。为此，在党的系统内部，从中央到地方的各级党委统战部门设立了研究宗教问题与宗教政策、与宗教领袖打交道、协调和指导政府系统处理宗教问题的职能部门。这种在党政两个系统内同时设立宗教工作机构的做法，看起来叠床架屋，但双重设置可以最大限度地保证党对宗教工作的领导。

1961年3月，中共中央统战部设立宗教处（文革后改处为局），负责调查研究有关宗教工作的重大方针政策问题并向中央提出政策建议，同时联络宗教上层人士。地方各级统战部门也先后设立了负责宗教问题的相应机构。从此，中国的宗教管理工作开始了党政系统“双保险”的机构设置，一个是各级党的统战部门中的宗教工作机构，另一个是各级政府中的宗教管理机构。统战部门的宗教工作机构主要研究宗教方面的重大问题，协助中央和各级党委制定宗教工作的大政方针、把握政策方向、做好各级宗教领袖的“联络工作”，负责党政群各个系统宗教工作的协调统一；政府宗教工作机构主要是贯彻执行党的宗教政策，做好宗教管理工作，处理宗教管理中的具体问题。两个系统分工配合，强化了各级党政领导处理宗教问题的能力。为了从组织路线上确保党对宗教工作的领导，中央统战部宗教处与国务院宗教事务局实行“一套机构两块牌子”，中央统战部宗教处首任处长兼国务院宗教事务局局长。1966年文革开始后，各级政府宗教局名存实亡，1975年国务院宗教事务局被正式撤销。1979年，国务院宗教局恢复设立后，虽然不再与中央统战部的宗教局是“一套机构两块牌子”，但从国务院宗教事务局到国家宗教事务局的历任局长都来自中央统战部。国务院宗教局长的任职背景清楚地表明了党在组织上对政府宗教工作的高度重视和对政府宗教工作大方向的控制。这是党为了保证单独或同时依靠政治手段与行政手段处理宗教问题时能够更好地在不同系统中进行协调，减少联合行动的阻力，最大限度地使用政治资源与行政资源的必要措施。

（2）上层交往。“联络与交往”各级宗教领袖及宗教上层人士不是政府宗教管理工作的内容，但却是党的宗教统战工作的一项重要任务。建国初期，党的最高领袖亲自接见宗教领袖，开创了党做“宗教统战”工作的先河，党的政治意图要通过宗教领袖在各自团体内贯彻落实，这是党当时开展宗教工作的主要方式。

随着五、六十年代宗教势力的急速衰落和政府宗教管理体制的建立，党和国家的领袖已无必要把与宗教领袖的个人交往作为开展宗教工作的主要方式了。到了文革前夕，经过多次政治运动的打击，宗教信徒人数大幅下降，宗教在中国几乎灭绝，残存的宗教领袖几乎很难再获得与党和国家领袖直接谈话的机会。文革结束之后到八十年代中期，宗教团体重新恢复了活动，虽然宗教人数增长很快，但宗教影响整体上不大。九十年代以后，随着宗教人数的持续增加，宗教中的问题与矛盾日益突出，宗教问题的重要性不断增加，中央领导人恢复了与宗教领袖的“交往”，其主要方式是由中央分管宗教工作的负责人（通常是中央政治局委员或常委）每年春节前在北京接见全国性宗教团体负责人，各地党政负责人则在当地接见地方宗教团体的负责人。此时政教双方的会见与建国初期党和国家领导人与当时宗教领袖的会见虽然在形式上相似，但意义却不可同日

而语。建国初期政教双方领袖的会见，宗教一方的实力虽然小到可以忽略不计，但毕竟还是在党政系统之外独立存在的民间社团组织，宗教领袖在各自的宗教信徒群众中具有很高的威望与代表性；而九十年代后的“爱国宗教团体”与“爱国宗教人士”则是政府宗教管理体制工作成果的一部分，他们的产生与存在取决于各级党的统战、宗教部门的需要，与信教群众没有太大关系。对于那些内部处于严重对立与分裂状态的宗教（如基督教与天主教）来说，担任政府宗教管理部门认可的“爱国宗教团体”的负责人并不意味着在宗教内部得到全国信徒群众的承认，各级“爱国宗教团体”负责人的代表性是非常相对与有限的。一年一度党政领导与“宗教领袖”的礼节性会见，更多的是一种象征，旨在表明党对宗教信仰者的“尊重”和对宗教问题的重视。对于具体实施宗教管理的政府宗教工作部门来说，中央与地方各级领导人定期接见各级“爱国宗教团体”负责人，不仅具有新闻宣传价值、有助于改善政府形象，而且是一种可以向“宗教爱国人士”显示亲疏的“政治待遇”。谁能参加会见，会见时的座次如何排定，大有讲究。

（3）特殊队伍。中国的宗教管理系统是党和政府在体制内确立的一套宗教工作网络，但在党政一体宗教行政管理体制的确立过程中，党还创建了一支特殊的队伍——“爱国宗教团体”。这支队伍是对宗教管理体制的重要补充，是中国宗教行政管理体制不可分割的组成部分。

从1953年到1957年，在各级党委统战部门和政府宗教管理部门的直接推动和指导下，佛教、伊斯兰教、基督教、天主教、道教相继完成了建立从中央到地方的各级“爱国宗教团体”的工作。各宗教内部经过数次激烈的政治运动与阶级斗争的洗礼后，已不再是1949年之前的旧貌，担任宗教职务的宗教领袖与神职人员要么是党和政府可以信任的宗教界内的“积极分子”、要么是经过了“脱胎换骨”的“社会主义改造”、可以留下来继续从事宗教活动的“爱国宗教人士”。

“爱国宗教团体”与“爱国宗教人士”的定位是党和政府与广大宗教信徒之间的“桥梁”。党和政府通过对“爱国宗教团体”的人事、财务、教务的监控，确保宗教团体发展的政治方向与整体规模；“爱国宗教团体”与“爱国宗教人士”通过自己的宗教组织与职业活动贯彻落实党的政治目标；搞好“爱国宗教团体”与“爱国宗教人士”队伍的建设，是政府宗教管理部门的一项常规性的工作任务。五十多年来，中国独有的“爱国宗教团体”体系，在协助政府完成宗教行政管理的过程中，发挥了不可替代的独特作用，不同于其他国家单纯依靠政府行政手段管理宗教，这是“中国特色”宗教行政管理体制上的另一大特点（前苏联与东欧的“社会主义国家”的政府是直接向宗教团体下达政治指令，没有在传统宗教组织之外，另搞一套“爱国宗教团体”）。

以上几项具有鲜明“中国特色”的举措，是中国宗教管理体制的独特设计，表明了党从政治层面考虑宗教问题、设计宗教管理体系的思路。但今天来看这套设计，由于中国社会的转型和中共本身从革命党向执政党的转变，此设计赖以存在的政治、社会、经济基础早已发生了巨变，五十年前的设计已经无法应对今天宗教领域的问题，昔日发挥过巨大功效的设计正在丧失其合理性，宗教管理体制的功能正在日渐失效。

4. 强化宗教管理体制的努力

上个世纪七十年代末、在“文化大革命中”近乎灭绝、销声匿迹多年的宗教开始复苏；八十年代初，中国宗教全面回热，某些宗教（例如基督教）信徒人数急速增长，出现了“井喷式”发展；不同性质、不同层次的宗教问题大量出现，表现出经受长期压制的宗教在政策放松后的“激烈”反弹。新时期宗教领域出现的种种问题引起了当时中央党政领导人的高度重视，在漫长的社会主义时期，究竟应该如何看待宗教、应对宗教问题，这个似乎早已解决了的问题随着宗教的全面复兴，再次摆在了党的决策者面前。为了处理好新时期的宗教问题，党的最高决策层为寻求处理宗教问题的正确方式，制定对待宗教的战略，进行了前所未有的努力。

（1）出台 19 号文件。1980 年 12 月，中共中央书记处听取了中央统战部、国务院宗教事务局党组关于宗教工作情况的汇报后，时任中共中央总书记的胡耀邦没有用分管宗教政策的统战部与负责宗教管理工作的宗教局的人，而是派其秘书郑必坚另组力量，经过一年多的努力，于 1982 年 3 月出台了长达 3 万多字的纲领性文件——《关于我国社会主义时期宗教问题的基本观点和基本政策》（即中发[1982]19 号文件，俗称 19 号文件）。19 号文件是中共建党以来在宗教问题上最系统、最全面、最具理论高度的文件，它是中共在社会主义历史阶段对宗教的认识与应对策略的集大成者。19 号文件的贡献在于它重新解释了马克思主义宗教观，对党的宗教工作指导思想进行了定位，总结了以往党在宗教工作上的教训，提出了今后一段时期党在宗教工作中的目标与任务，制定了相应的政策。应该说，19 号文件是中共历史上在宗教问题上最符合实际、最为广大群众认可的一份文件。它的出台，表明了当时党的领导层已经充分认识到宗教存在的长期性，以极左的方式打压、消灭宗教是错误的，党与宗教信仰者在政治上、经济上的根本利益是一致的，信仰差异是次要的。

尽管 19 号文件产生于改革开放初期的 1982 年，没有涉及中国宗教管理体制转型的必要性，但它确认了党在宗教工作上的指导思想及党与宗教信仰者的关系，体现了三十年前党的领导层在对宗教问题的认识与处置上所能达到的最高水平，是党在当时为妥善应对宗教问题所能做出的最大努力，也是中国宗教管理体制进行改革的一次最佳时机。在 19 号文件出台之后，如果中国的宗教管理能够以 19 号文件为基础，从理论上、政策上实事求是地总结 1949 年以来党在宗教问题上的经验教训，反思宗教管理体制的有效性，从改革旧的管理体制入手，适时进行从行政管理到法律调节、从人治到法治的转变，树立新观念、提出新机制，消除体制带来的弊端，努力适应社会转型的需要，中国宗教方面的问题就不会发展到今天这样不可收拾的地步，许多现在难以解决的矛盾就不会发生，中国的政教关系与宗教管理完全有可能会是另一种情景。

（2）宗教行政管理机构的膨胀。不幸的是，宗教管理部门在根据 19 号文件恢复中国宗教的存在与活动，恢复政府宗教管理体系的同时，不是结合中国社会从计划经济向市场经济的转型、社会管理从行政管制到法治的转变的发展趋势，从制度安排与法治建设上入手，改换旧的管理思路，及时进行宗教管理体制改革的创新，而是从反面总结了教训，将五十年代宗教管理机制的设计理想化、固定化，把目标集中在了如何恢复和加强宗教行政管理体制上，把原来的宗教管理体

制本身的弊端归咎于对体制维护与建设的投入不足，从而为巩固和依靠旧体制、制造更多的弊端提供了依据。按照这个思路，宗教方面出现问题，不是管理体制本身有问题，而是国家投入不足，管理体制无法发挥应有的作用。因此，要解决宗教问题，就要强化现行宗教管理体制，加大对现行宗教管理体制的支持力度（增加编制和预算）。毫无疑问，这是对中国宗教问题的歪曲反映，对体制改革的反向思考，是一种最省力、最安全、无须问责、不会触及任何既得利益者的解决方案。上个世纪八十年代后期党对宗教快速发展原因的分析 and 当时宗教管理体制效果的评估依据，恰恰就是这样一种反向思考。

于是，为了应对宗教方面的新问题，提高宗教管理的效果，在中国各级政府大力精简机构、压缩编制的高潮中，中央政府非同寻常地对负责宗教行政管理的宗教局系统进行了扩充。1988年，历来“无权无钱”、不被人看重的国务院宗教局得到了成立以来最大规模的机构扩充，人员编制增加，行政经费大幅提高。

1994年，宗教发展的“严峻形势”使中央政府再次感受到加强宗教行政管理的“必要性”，宗教管理部门也因此而再度受益。在国务院新一轮大规模精简机构的大潮中，宗教局不裁不缩，再次得到扩充加强。各级地方政府宗教事务机构也得到了进一步健全和加强。全国宗教行政管理体制的规模、预算、行政资源从来没有如此之大。作为国家宗教管理体制最主要的执行者，宗教局不仅没有因各种新老宗教问题的出现受到任何问责，反而因此迎来了自己历史上前所未有的“黄金时期”。1998年，国务院宗教事务局的名称改成了听起来更具有权威的“国家宗教事务局”。

国家宗教事务局的更名，表明了国家对现行宗教管理体制的肯定与重视。但宗教行政管理体制的强化与其说是宗教管理体制的胜利，不如说是一幕地道的行政悲剧，是中国宗教的现实对现行宗教行政管理机制运转失灵及其无效性的莫大讽刺，是一个宗教管理的“怪圈”——国家要控制宗教，就需要建立宗教行政管理机制；宗教行政管理机制对宗教管得越紧，宗教方面的反弹烈度就越大、问题就越多；宗教方面的问题越多，国家对宗教管理机制的投入就越大、宗教管理机制就越庞大；宗教管理机制越庞大，宗教管理力度就越大，最终导致宗教方面的问题也越大，国家被迫再度加大对宗教管理机制的投入……。在这个“怪圈”中，国家、社会与宗教界是受害者，唯一的受益者是各级政府的宗教行政管理机构。对迷信“政府权力万能论”与追求以高压手段实现社会“稳定”的人而言，宗教管理“怪圈”的存在，恰好“证明”了采用行政手段甚至暴力手段“管理宗教事务”的必要性。倒果为因的荒谬，莫此为甚。

三、现行宗教管理体制的困境

经过半个多世纪的努力，通过覆盖全国各地的宗教行政管理网络，中国确立并逐步强化了现行宗教管理体制，但宗教行政管理体制毕竟是计划经济与阶级斗争时代宗教管理的产物。尽管这个体制当时在帮助党和政府控制宗教方面发挥过巨大的作用，但在国家实行“依法治国”、整体上实行改革开放、中国的社会结构与经济基础发生巨大变化的今天，宗教行政管理体制赖以存在